



الجامعة اللبنانية
UNIVERSITE LIBANAISE

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الثاني - جل الديب

دور الهيئات الناظمة في الإصلاح الإداري والمالي

(الهيئة المنظمة للإتصالات في لبنان نموذجاً)

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر ٢ مهني - وظيفة عامة

إعداد: فرح نصرالله

إشراف: الدكتورة رجاء الشريف

تمهيد

إن الدولة باعتبارها كائن سياسي متفاعل، عرفت وظائفها تطورات من حيث الزمن، فعلى أنقاض الدولة الحارسة، ظهرت الدولة المتدخلة التي أبدت إهتماماً بمجالات ونشاطات لم تكن من قبل ضمن إنشغالاتها، والتي كانت محصورة في حق إستخدام القوة وصك النقود، وفرض الضرائب وإقامة العدالة، وذلك بفعل إنعكاسات الثورة الصناعية في أوروبا التي فرضت على الدولة منطق آخر، من هذا الزمن إرتسمت معالم علاقة جديدة بين الدولة والإقتصاد. وبمرور الوقت تطورت هذه العلاقة وازدادت أعباء جديدة على الدولة المتدخلة والمنتجة، ولم تعد هناك حدود مقررّة لمجال نشاط الدولة، حيث بجانب وظائفها السياسية، انخرطت في الحياة الاقتصادية، بل أكثر من ذلك راحت تبحث عن تحقيق الرفاهية للمجتمع. إنها دولة الرفاهية "L'Etat Providence" التي كانت إحدى المميزات الأساسية للنمو الذي عرفه القرن العشرين، وقد مارست الدول هذه الدور سواء في شكلها الليبرالي الكلاسيكي، أو ذات التوجه الإشتراكي، والتي عرفت بالدولة المتعامل.

هذا الدور الشمولي والمباشر في الإقتصاد عرف استقراراً لحقبة من الزمن وحقق منافع للدولة والمجتمع، تمكن فيه القطاع العام من أخذ مكانة إستراتيجية سواء في الدولة الليبرالية أو الاشتراكية بسبب عدم كفاية الرأسمال الخاص، وأصبحت معظم الإقتصاديات الليبرالية ذات طبيعة مختلطة حيث تم زرع المؤسسات العمومية بقوة، باعتبارها أداة لتدخل الدولة في الإقتصاد، في قطاعات قاعدية (الطاقة، الاتصالات، الكهرباء، الصحة، النقل.. الخ) تولت فيه الدولة دور الموجه والقائد، وبنيت لها احتكارات سميت بلغة الإقتصاد "بالاحتكارات الطبيعية".

غير أن هذا التصور أصبح غير ذي نفع بفعل تطورات وضغوطات داخلية (كأزمة الدول الرأسمالية المتمثلة في تباطؤ النمو، التضخم، وزيادة نسبة البطالة) وخارجية بفعل العولمة التي أدت لتحرير التبادلات وتفكيك القطاع العام والقضاء على الإحتكارات، بل ونقل مراكز القرار، حيث كثيراً من القرارات أصبحت فوق قومية... الخ

إن هذه التطورات كشفت عن محدودية قدرة الدولة في الاستمرارية بالنهوض بأعباء تدخلها المباشر والدائم في النشاط الإقتصادي، والذي كان سبباً في تقليص فرص نجاح المبادرات الخاصة. مما انعكس سلباً على فعالية نظامها الإقتصادي، لأنها أزمة الدولة المنتجة.

فبعد فترة طويلة من وضع اليد على الإقتصاد في العديد من الدول، ظهر تيار معارض لتدخلية الدولة بشدة تحت أي غطاء (لا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا)، وأمام إستحالة هذا التصور ظهر تيار آخر لليبراليين الجدد الذي يدعو لتدخل أقل (دولة أقل) بما يكفي لحفظ النظام العام فقط. فتحرير الإقتصاد من تدخل الدولة وتركه "للعفوية" يؤدي الى نتائج أفضل كما دعا له البعض.

من الناحية العملية، يظهر أنه حدث اتفاق بين السياسيين والاقتصاديين في العالم على ضرورة إعادة تعريف مكانة الدولة في الإقتصاد، فمفهوم الدولة الكل "Tout Etat" الذي يركز على أن الدولة كفاعل اقتصادي اعتبر على انه لم يعد ملائماً مع هدف البحث عن الفعالية والنجاعة الاقتصادية في ظل معطيات جديدة، إنه عصر العولمة الاقتصادية، التي لا تميز بين الدول ذات التوجه الليبرالي، والدول النامية التي وجدت نفسها هي الأخرى ملزمة بإعادة تعريف دورها.

الواقع إن تقليص دور الدولة الحديثة في الإقتصاد أصبح مطلباً ضرورياً ليس فقط لبعث الفعالية، بل أيضاً لتجنب الدولة حصد نتائج الأزمات الاقتصادية، وبالتالي إستقرارها، لذلك فإن استجابة الدول لهذا المطلب يعتبر ضرورة لسلامة وجودها وأمنها الاقتصادي لتجنب الصدمات المفاجئة.

عملياً هذا التصور العالمي للدور الاقتصادي أدى لإنقاص وبشكل معتبر دور ووزن القطاع العام في العديد من الدول الصناعية، ثم باقي دول العالم بأكمله، هذا التنازل للدولة عن القطاع العام الاقتصادي من خلال سياسات مالية وسياسة الخصخصة يجد مبرره من منطلق مختلف ومتباين حسب الايديولوجيات الليبرالية أو الاشتراكية.

بذلك كانت حكومة السيدة "Thatcher" (١٩٧٩) في بريطانيا وحكومة ريغن (1981) في الولايات المتحدة الأمريكية من السياسيين الرواد لهذا التوجه الجديد وأول من بادر بإصلاحات اقتصادية تقوم على تقليص القطاع العام وتوسيع مجال القطاع الخاص بفضل سياسة الخصخصة لتحديد دور الدولة والتي عرفت تطوراً كبيراً وملحوظاً في العالم بداية ١٩٨٠، هذه الحركة مست كل الدول في جميع القارات دون تمييز ايديولوجي.

إن قراءة مستفيضة لهذه التطورات الوطنية والعالمية تكشف أن الدولة الحديثة تتوجه لبناء نموذج موحد يتجاوز الفوارق الايديولوجية ولا يعترف بالحدود، وبخلاف ما ذهب اليه بعض الكتاب ان هذا التعريف الجديد لدور الدولة يمكن التعبير عنه بفقدان حقيقي لصلاحياتها في المجال الاقتصادي، فإن البعض يراه نهاية

الحماية الممارسة من طرف الدولة على المجتمع تحت ضغط العولمة. لكن هذا لا يعني نهاية الدولة أو العودة للدولة الليبرالية القديمة، لكنه يعتبر مروراً لتصور جديد لدور الدولة، وتحضير لنموذج جديد ملامحه ما زالت غامضة، انها الدولة الضابطة أو الناظمة "L'Etat Regulateur" حيث تكون الدولة ملزمة صحيح بترك وضعية المتعامل من خلال ضمان الانتاج المباشر للسلع والخدمات، لكن الضبط يتطلب عدم التخلي عن تأطير الإقتصاد بخلاف ما دعا له البعض أن "الإقتصاد عفوي"، وهذا ما جعل من الضبط يرتبط بسياسات الخصخصة في معظم الدول، كآلية للانتقال من تنظيم إحتكاري لتنظيم تنافسي في معظم القطاعات، والذي لا بد أن يترافق وبطريقة معينة بتدخل عمومي معقد ومتجدد في أسسه وغاياته، فالتغيرات التقليدية للتحليل الاقتصادي للقرن الـ ٢٠ تعتبر تدخلية الدولة انعكاس لاختلالات السوق، مما يستتبع بنقد جذري للخيار العمومي للدولة (Public choice) والذي تم التخلي عنه لصالح نظريات (market an regulatory design)، الذي يفترض في آن واحد اتخاذ وضعيات مختلفة عن هياكل السوق، ومقاربة جديدة لآلية الرقابة، انه الضبط الاقتصادي.

مقدمة

إن الانتقال من الدولة الحارسة الى الدولة الضابطة، جاء باللجوء الى هيئات مستقلة لتحقيق هذه الغاية، وكان ظهور هذه الاخيرة من أجل الاستجابة الى العديد من الإنشغالات ولعل أهمها تجنب الإفراط الكبير في تسييس الإدارة الكلاسيكية التي تعتبر تابعة مباشرة للحكومة ولا تتمتع بالاستقلالية والحياد لا سيما لمنع الاحتكار بعد اتمام عملية الخصخصة من قبل القطاع الخاص.

تشكل هذه الهيئات المستقلة طريقة جديدة ومميزة للتدخل العمومي بعد عجز ومحدودية الطرق التقليدية، ويمكن اعتبارها نموذجاً جديداً للحكم الرشيد نظراً لما تتيحه من متطلبات الشفافية والتحديث الإداري، وهي أداة وساطة مختصة للنظر في الطعون والشكاوى ، ولقد تم انشاء عدد من هذه الهيئات في مجالات الاتصالات، الاسواق المالية والمحروقات والصحة.

ومن اجل ذلك زودت هذه السلطات بمجموعة من الاختصاصات مثل سلطة إصدار الانظمة، إتخاذ القرارات، توقيع بعض الجزاءات بالإضافة الى تمتعها بعدة خصائص تميزها عن سواها من المؤسسات الحكومية.

ويمكن إعتبار الهيئات الإدارية الناظمة على أنها أجهزة وطنية لا تخضع للرقابة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية، وهي على عكس المؤسسات الحكومية التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء بالنسبة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية.

هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تختلف عن الأجهزة الاستشارية، مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي أو الاجتماعي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في العديد من المجالات كعون، فلا يتصور أن تكون خصماً وحكماً في آن واحد، لذلك فهي تؤدي إلى التوازن بين المصالح المتناقضة.

باختصار، تتجلى فكرة الهيئات الناظمة المستقلة في قيام المشرع بسحب سلطة اتخاذ القرار بصدد نشاط معين يندرج في الأنشطة العادية للإدارة، والتي تخضع للنفوذ الحكومي ولمبدأ التدرج الرئاسي والعهد بهذه السلطة الى هيئات متخصصة.

ويرجع ظهور السلطات الادارية المستقلة الى الدول الإنجلوساكسونية، سواء ذلك في الولايات المتحدة أو بريطانيا، كما ظهرت وتطورت في القانون الفرنسي وقد صنفها الفقه الفرنسي بصنف قانون جديد “une nouvelle categorie juridique”.

أما ظهورها في القانون اللبناني فكان مع إصدار ثلاثة قوانين عام ٢٠٠٢، قانون تنظيم قطاع الكهرباء رقم ٤٦٢، قانون إدارة قطاع الطيران المدني رقم ٤٨١ وقانون تنظيم قطاع الإتصالات رقم ٤٣١، تنشأ بموجبها هيئات ناظمة لهذه القطاعات. وقد شكلت الهيئة المنظمة للإتصالات اول تجربة للهيئات الناظمة في لبنان مع تعيين مجلس إدارتها عام ٢٠٠٧ في حين لم يتم تعيين مجلس إدارة لهيئة تنظيم قطاع الكهرباء وهيئة إدارة الطيران المدني حتى يومنا هذا.

علماً انه لطالما طالبت الدول المانحة لبنان خلال مؤتمرات باريس ١ و ٢ و ٣ ومؤتمر سيدر الدولة اللبنانية بخصخصة القطاعات الأساسية وانشاء وتفعيل الهيئات الناظمة لها كجزء من الإصلاحات الإدارية والمالية الأساسية المطلوبة لتوفير الغطاء الدولي للبنان وتوفير الدعم المالي له. غير أن التجاذبات السياسية في الدولة اللبنانية وقفت حائلاً امام اتخاذ القرار في موضوع خصخصة القطاعات الاقتصادية وانشاء وتفعيل الهيئات الناظمة لها.

غير أنه في يومنا هذا اصبحت الحاجة ماسة أكثر من أي وقت مضى الى ضرورة البحث في هذا الموضوع ومحاولة الإحاطة به بالقدر الذي يزيل الحد الأدنى من الغموض حوله خاصة وان أغلب الفرقاء السياسيين في لبنان باتوا يجمعون على أهمية وضرورة انشاء الهيئات الناظمة بأسرع وقت ممكن لا سيما بعد إصدار قوانين موازنات ٢٠١٧، ٢٠١٨، ٢٠١٩ والورقة الاصلاحية والتي اقرت جميعها بضرورة الاسراع بتعيين مجالس إدارة هذه الهيئات وتفعيلها، تنفيذ القوانين التي أنشأتها والبت بموضوع الخصخصة إضافة الى أن أحد اهم شروط الحصول على اموال مؤتمر سيدر تتمثل في تفعيل الهيئات الناظمة في لبنان.

سنحاول في الصفحات التالية من هذا البحث طرح الاشكالية التالية: ما مدى نسبية إستقلالية الهيئات الناظمة وهل تلعب هذه الهيئات دوراً في الاصلاح الاداري والمالي؟

والتي بدورها تتفرع عنها عدة تساؤلات واستفسارات لا يمكن اغفالها أو تجاهلها وتتمثل فيما يلي:

- ما هي الهيئات الناظمة المستقلة؟

- ما هي المظاهر التي يستشف من خلالها تجسيد الإستقلالية العضوية والوظيفية لهذه الهيئات؟ وما هي حدودها؟

- ما هو دور هذه الهيئات في تحقيق الحوكمة الرشيدة في الادارة العامة؟

- ما مدى تقبل البنية المؤسساتية للدولة اللبنانية لفكرة الهيئات الناظمة المستقلة على مستوى النظام الاداري والسياسي في الدولة (الهيئة المنظمة للاتصالات نموذجاً)؟

خطة البحث

للإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا إتباع المنهجية الآتية، حيث ستنقسم الدراسة الى فصلين، ينصب الأول على دراسة النظام القانوني للهيئات الناظمة وهذا الفصل بدوره يقسم الى مبحثين مبحث أول لدراسة ماهية الهيئات الناظمة المستقلة ومبحث ثان يعالج الاستقلالية العضوية والوظيفية للهيئات الناظمة والقيود المفروضة عليها .

إما الفصل الثاني من الدراسة فإنه سوف يخصص لمعالجة تكريس الهيئات الناظمة كوسيلة لتقويم البنية المؤسساتية والمالية للقطاع العام وهذا الفصل يقسم الى مبحثين ينصب الأول على دراسة دور الهيئات الناظمة في تعزيز إصلاح القطاع العام والمبحث الثاني على دراسة الهيئة المنظمة للاتصالات في لبنان بين النص والتطبيق.

اسباب إختيار الموضوع:

وإن كانت هذه الهيئات الجديدة محل دراسات هامة في الدول الحديثة، الا ان الامر مختلف في لبنان ولذلك بقي موضوع الهيئات الناظمة غير معروف، مما دفعنا الى اختيار هذا الموضوع البالغة اهميته في الوضع الراهن لا سيما وأن اهم شروط سيرد تتمركز في استحداث وتفعيل الدولة اللبنانية للهيئات المنظمة للقطاعات الاقتصادية والورقة الإقتصادية التي أقرتها الحكومة اللبنانية في تشرين الأول ٢٠١٩ قد تضمنت بنداً خاصاً بتعيين مجالس إدارة الهيئات الناظمة للاتصالات، الكهرباء والطيران المدني.

الصعوبات:

قد واجهتنا عدة صعوبات اثناء انجاز بحثنا هذه تتمثل في حداثة الموضوع وقلة المراجع المتخصصة، وكثرة القوانين وصعوبة تجميعها، الصعوبة في توظيف المراجع خاصة باللغة الاجنبية، بالإضافة الى تشعب وتوسع الموضوع وتعدد جوانبه (قانونية، اقتصادية، سياسية) مما ادى الى صعوبة الإلمام به.

الفصل الأول: النظام القانوني للهيئات الناظمة

إن الدور الجديد للدولة في المجال الإقتصادي، يكمن في وظيفة جديدة تسمى الضبط La Regulation، وهي وظيفة متميزة عن الدور الذي كانت تلعبه الدولة من قبل في المجال الإقتصادي عن طريق سلطاتها الإدارية التقليدية التي كانت تستطيع لعب ذلك الدور في ظل نظام لا يتمتع فيه القطاع الخاص إلا بمكانة محدودة وضيقة ومنعدمة في بعض القطاعات الاستراتيجية.

هذا الدور الجديد لا يمكن إنجازه إلا من خلال البحث عن بدائل مؤسساتية جديدة، تستجيب لمجموعة من المعايير لعل أبرزها التخصص، والاستقلالية والإحترافية.

إن الهيئات الناظمة المستقلة كنوع مؤسساتي جديد يطرح العديد من الأسئلة حول ظروف نشأتها، طبيعتها القانونية، صلاحياتها، مدى استقلاليتها وما هي الضوابط المفروضة عليها وهي الأسئلة التي سوف نحاول الإجابة عنها في هذا الفصل من خلال تناول ماهية الهيئات الناظمة المستقلة (المبحث الأول) الاستقلالية العضوية والوظيفية للهيئات الناظمة والقيود المفروضة عليها (المبحث الثاني)

المبحث الأول: ماهية الهيئات الناظمة

تعتبر الهيئات الناظمة المستقلة فئة قانونية جديدة طفت على الساحة المؤسساتية تجمع بين خاصيتين أساسيتين أهم ما يقال عنهما أنهما متناقضتان "الإدارية" و"الإستقلالية" الامر الذي أدى الى تغيير في اهم المبادئ التي تحكم الهيئات الإدارية التقليدية، التي تعرف بخضوعها للرقابة الإدارية سواء التدرجية أو الوصاية.

ضف على ذلك أن المشرع اللبناني صاحب إنشائها اعترف منه لها بالشخصية المعنوية الى جانب كونها إدارية ومستقلة، وذلك من أجل ضبط القطاعات التي تتسحب منها الدولة بواسطة ممارسة سلطات الثلاث للدولة، التنفيذية والتشريعية والقضائية.

إن إستحداث فئة قانونية بمميزات تختلف عما هو متعارف عليه تقليدياً من المؤسسات الإدارية التقليدية، يكرس تطوراً واضحاً في القانون الإداري.

لذلك لا بد بالاحاطة بكل الجوانب النظرية لهذه الفئة القانونية بداية بدراسة نشأة وظهور الهيئات الناظمة (المطلب الأول) ومفهوم الهيئات الناظمة المستقلة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: نشأة وظهور الهيئات الناظمة

مع بداية القرن الماضي وتحت تأثير تباطؤ النمو في الدول الرأسمالية، وتزايد نسبة البطالة، وتسارع التضخم، برز تيار ليبرالي شديد المقاومة للدولة المتدخلة وبالأخص في الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا ثم إنتقل بعدها الي بقية الدول الغربية كفرنسا، كان نتاج ذلك إبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر لبعض النشاطات واستبدال الشكل العامودي للإدارة الكلاسيكية، مما أدى بها الى ضرورة إنشاء أجهزة جديدة كالهيئات الناظمة.

الفقرة الأولى: بدايات ظهور نموذج الهيئات الناظمة

لتاصيل دراسة التجارب الاجنبية يميّز الفقه بين التنظيمات الإدارية الفتوحة (espaces administratifs ouverts) والتنظيمات الإدارية المغلقة، فظاهرة الهيئات الإدارية المستقلة تتطلب مجالاً إدارياً مفتوحاً كفاية حتى تتطور، في حين ليس هناك إمكانية لتطورها عندما يكون التنظيم الإداري مغلقاً، ومنظماً ومراقباً بطريقة صارمة، وهي ميزة الانظمة الإشتراكية، والديكتاتورية التقليدية التي تقوم على مبادئ المركزية الديمقراطية¹.

بذلك تظهر الهيئات الناظمة كمفهوم يرتبط بالليبرالية في المعنى الواسع، وهو ما يفسر ظهورها في أكثر المجتمعات الليبرالية كالولايات المتحدة الاميريكية وبريطانيا ثم انتقل بعدها إلى الدول الغربية كفرنسا ومن ثم الى بقية دول العالم.

أولاً: ظهورها في الولايات المتحدة الاميريكية

لقد وجدت فكرة الضبط الاقتصادي في الولايات المتحدة الاميريكية في ثلاثينات القرن العشرين نتيجة للأزمة الإقتصادية العالمية، وكانت تشكل تنظيماً وسياسة عامة من نوع خاص ذات وظيفة أساسية تتمثل في مراقبة المتعاملين لبعض الأسواق، والتي تعرف بالوكالات المستقلة Independent Agencies أو لجان الضبط المستقلة Regulatory Comission Independents وقد أنشأتها السلطات الفيدرالية بإسم النفع العام، وعلى الرغم من أن إقتصاد الولايات المتحدة كان دائماً قائماً على الحرية الاقتصادية ومعتمداً على مبدأ إقتصاد السوق، إلا أن هذا الضبط لم يوفر الضبط الآلي والذاتي للسوق والذي عادة ما ينسب إليه.

¹ - Michel Gentot, Les A.A.I. collection Clefs politiques, Montchrestien, 2004, p20

وقد عرفت الولايات المتحدة الأميركية فكرة إنشاء مؤسسات أو هيئات مستقلة خارج قواعد ومبادئ الوظيفة العامة منذ وقت طويل، فلقد تم إنشاء أول مؤسسة سنة ١٨٨٩ وهي اللجنة التجارية بين الولايات المتحدة الأمريكية Inter State Commerce Commission، وكانت هذه اللجنة تتبع وزارة الداخلية منذ إنشائها عام ١٨٨٧ وفصلها المشرع الأمريكي عن وزارة الداخلية عام ١٨٨٩ لتصبح هيئة مستقلة. وقد أوكلت إليها مهمة تنظيم سكك الحديد النقل، فرض الرسوم العادلة دون تمييز بين الزبائن بالإضافة الى مراقبة أعمال التجارة والنقل بين مختلف الولايات الفدرالية².

بعد عام ١٨٨٩ تعددت صور هذه السلطات وشملت في مجالات كثيرة، وما تجدر الإشارة اليه أن المشرع الأمريكي، اصطح تسميات مختلفة على السلطات الإدارية المستقلة مثل لجان Commission أو مجالس Conseils أو مكاتب Offices .

بعد مضي مدة من الزمن وببطء، تم وضع الوكالات الاولى المستقلة من طرف الكونغرس وذلك في ظروف نزاعية، خاصة عند تدخل الرئيس الاميركي "روزفلت" في تعيين الرئيس والاعضاء أو لإنهاء مهامهم، مما يمس باستقلالية هذه الوكالات ولم ينته أمر هذا النزاع إلا بعد صدور قرار المحكمة العليا الأمريكية في سنة ١٩٣٥ والذي أقر ما يلي:

" إن إنهاء مهام عضو من اللجنة الفدرالية للتجارة Federal Trade Comission من طرف الرئيس الاميركي وذلك قبل نهاية عهده القانونية والعادية يعد عملاً غير شرعياً" .

جاء في القرار أيضاً أنه: " فيما يخص اختيار الأعضاء فإن الكونغرس حر في ممارسة ذلك دون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية وفي هذا السياق فإنه لم يخالف القواعد الدستورية."

رغم كل هذه النزاعات التي وقعت بين السلطة التنفيذية والكونغرس، إلا أن مهام الوكالات في الولايات المتحدة الأمريكية لم تكن محددة، بل كانت في مجالات جد حساسة في المجال الإقتصادي والمالي، كتنظيم السياسة المالية ومراقبة عمليات البورصة، والحماية ضد الممارسات المنافية للمنافسة... الخ.

² - Marie – Jose Guedon, Les AAI, L.G.D.J. Paris 2009, p10

إن إنشاء هذه الوكالات في الولايات المتحدة الأمريكية أوجدتها مبررات سياسية وإقتصادية ، فالمبررات السياسية كانت محاولة لتطبيق الحياد السياسي للإدارة وضمان استقرارها لذلك حاول الكونغرس عزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير الرئاسة والوزارات أي السلطة التنفيذية.

أما المبررات الإقتصادية فكانت ترجع اساساً الى التصور الاميركي لتدخل الدولة الذي يجب أن يبرر حسب الظروف الخاصة بطريقة تتوافق مع منطق النظام الليبرالي، أي أن هذه السلطات وظيفتها إزالة ومنع الضبط الذاتي للسوق، دون أن يتعداه الى وسيلة تسييرية.

غير أن التنظيم المفرط للسوق من قبل هذه السلطات ادى الى انتقادات واسعة حيث وصفت بأنها مصدر للليبروقراطية ومعيقة للسوق مما أدى الى اصلاحات عديدة مست هذه السلطات باختفاء بعضها وظهور سلطات جديدة.

أما عن النظام القانوني لهذه الهيئات فهي تتمتع باستقلالية كبيرة خصوصاً من الناحية العضوية بالنظر الى:

- تركيبها الجماعية
 - تمتع أعضائها لعهدة تتجاوز عهدة الرئيس،
 - تعيين الأعضاء يتم بالتشارك بين الرئيس ومجلس الشيوخ
 - إختيار الأعضاء من الاوساط المهنية
- غير أن هذه الهيئات تبقى في حالة خضوع للكونغرس من الناحية الوظيفية، حيث أنه هو الذي ينشئ ويحدد اختصاصاتها، كما يقوم بتقسيمات دورية حول دورها والفائدة من تواجدها ومن ثم إمكانية إنهاء وجودها.

نخلص من خلال النموذج الاميركي إلى أن هناك تجربة أمريكية للهيئات المستقلة، رغم أنها أنشئت بطريقة "برغماتية" تقوم بنفس الدور الذي تقوم به الهيئات الإدارية المستقلة في بريطانيا وفرنسا.

ثانياً: ظهورها في بريطانيا

يعتبر ظهورها في بريطانيا حديثاً مقارنةً بنظيره الأمريكي، حيث تطور ابتداءً من الثمانينات وعرف بـ: الضبط المستقل المشخص وهو شخص وحيد يكون مسؤولاً أمام السلطات السياسية، ثم تطورت هذه السلطات لتأخذ الشكل الأمريكي تحت تسمية "Quangos" أي "Quasi Autonomous Non-Governmental Organization".

بمعنى المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة، وهي عادة ما تتخذ شكل دواوين.

إن الهدف من اللجوء إلى إنشاء هذه الدواوين ليس موحداً، فلكل هيئة قصتها لكن على العموم يمكن حصر خمسة أسباب لذلك³:

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام⁴.
 - كونها تقع خارج السلم الإداري التقليدي، ومن ثم فإن إنشائها يعني حصر مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الإستراتيجية الكبرى.
 - عدم رضا الجمهور تجاه السلطة السياسية ومن ثم ضرورة إنشاء هيئات جديدة لإعادة بعث الثقة وحل مشاكل جد حساسة.
 - رغبة حكومة السيدة "Thatcher" في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية، لذلك تم على المستوى المحلي إنشاء البعض من هذه الهيئات والتي تخضع مباشرة للوزير وتسهر على ضبط المرفق العام المحلي.
 - أخيراً، ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد New Public Management.
- إن السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا تتدخل في عدة مجالات مختلفة اقتصادية، اجتماعية، ثقافية.. الخ، وإن وظيفتها تكون إدارية وذات طابع شبه قضائي.
- إلا أن وزير الوظيف العمومي الإنجليزي قدم لنا تعريفاً لمفهوم الهيئات الإدارية أو بالأحرى المنظمة غير الحكومية شبه المستقلة وهو كما يلي:

³ - Andre.Delion, Les regulateurs Economiques Britaniques, in Annales de la regulations, Volume 2/2009, p640

⁴ - في بريطانيا منذ عام ١٩٩١ تمت خصخصة نصف القطاع العام كلياً أو جزئياً في القطاعات الكبرى (الكهرباء، الغاز، الاتصالات...)

" عبارة عن هيئات تنشأ عن طريق السلطة أو بواسطة قرار والتي يمكن أن تكون ديباجة ملكية أو بالتشريع أو بقرار وزاري بسيط، ذلك بهدف تأدية وطنية تريد الحكومة أن تقوم بها، وبالتالي دون أن تكون مسؤولة مباشرة لوزير أو قسم وزاري معين.

ونجد أن الفقه الإنجليزي ومنه الفقيه Haward Machin اعتبر هذه الاستقلالية نسبية Relative Independence أي ليست استقلالية تامة من جهة، كما ان حياد الاعضاء مشكوك فيها، بما أن سلطة التعيين من اختصاص الوزراء من جهة أخرى.

وهذا ما يدعو الى القول بأن طريقة التعيين سيطغى عليها الجانب السياسي، وبالتالي الاستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات المستقلة ترفع مشاكل قانونية وسياسية في آن واحد.

إن أصالة النموذج البريطاني للمنظمات غير الحكومية شبه المستقلة تبدو جلية من خلال خاصيتين:

- كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هياكل فردية، فالمدير العام لا يتأسس نخبة معينة، بل هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها، وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي، باعتبار أن الجماعية تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار.

- كون قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئات المكلفة بالمناقشة⁵.

ثالثاً: ظهورها في فرنسا

أما ظهور الهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا له خلفيات تتعدد أسبابها منها ما يرجع الى قصور الإدارة الكلاسيكية عن مسايرة متطلبات المواطنين الإدارية والاقتصادية بما يتوافق مع التطور الحاصل، ومنها ما يرجع الى اسباب سياسية واقتصادية محضة⁶.

⁵ Andre.Delion, Les regulateurs Economiques Britaniques, p508

⁶ N. Longorbardi, "les AAI et position institutionelle de L'Administration publique" art prec, p175

فقد استوحى المشرع الفرنسي هذه الهيئات من النموذج الانجلوساكسوني سواء الأمريكي أو البريطاني، فأول استعمال لعبارة "الهيئات الإدارية المستقلة" من طرف المشرع الفرنسي كان في القانون الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٠١/٠٦ المتمثل في قانون الإعلام الآلي للحريات.

فمع تطور الإعلام وجدت هناك ضرورة لحماية الحريات وإعطاء ضمانات أكثر للمواطنين، فتم إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات "CNIL" Comission National de l'informatique et des libertes التي كيفت صراحة بسلطة إدارية مستقلة وهذا ما نصت عليه المادة ٨ من القانون المذكور أعلاه. وتم اعتماد هذه الفكرة من طرف "مجلس الشيوخ" بعدما كان المجلس الوطني قد اعتمد فكرة "مجرد مصلحة" تابعة لوزارة العدل.

إذا كان إنشاء هذه السلطات يعود الى سنوات السبعينات، فإنه عرف تزايداً في سنوات الثمانينات وهو تزايد لم يخضع حسب الفقهاء لخطة مسبقة ولا لأي تصور شامل.

ورغم ذلك إلا ان إنشاء هذه السلطات يندرج في حقبة تاريخية عرفت لاضطرابات شان حجم سلطة الدولة وطرق ممارستها.

إن هذا الإنشاء هو تلبية لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطلبة، وبذلك فإن دور السلطات الإدارية في فرنسا شكلت استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق اساساً بالتحكيم والضبط سواء في المجال الإقتصادي أو مجال الحريات^٧.

فقد تم إنشاء عدة هيئات من نفس النموذج أهمها الهيئة العليا للسمعي والبصري La haut autorite audiovisuel في القانون الصادر في ٢٩ تموز ١٩٨٢، وتم إنشاء اللجنة المتعلقة بشفافية وتعددية الصحافة في قانون ٢٣ تشرين الأول commission pour la transparence et la pluralism de la presse، أما عن لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) فقد عرفت تكييفات مختلفة باختلاف القوانين المنظمة لها، إذ بعد ان كيفها في ظل القرار رقم ٦٨/٢٣ المؤرخ في ٠٣ كانون الأول ١٩٦٨، بهيئة خاصة ذات طابع عمومي، عرفت تغييراً جذرياً بصدور القانون رقم ٥٩٧/٢٦ المؤرخ ٠٣ تموز ١٩٩٦، حيث أصبح يكيفها على أنها سلطة إدارية مستقلة.

⁷ - Sebastien Renaud, "Les autorités de regulation et de demembrement du pouvoir central" R.R.J 2001, N special, publie par la faculte de droit et de sciencie politique d'aix Marseille, p 1206.

الفقرة الثانية: لمحة عامة حول ظهور الهيئات الناظمة في لبنان

عندما عاد الشهيد رفيق الحريري الى الحكم عام ٢٠٠٠، كان وضع لبنان الاقتصادي سيئاً، فطلب المساعدة من الرئيس الفرنسي جاك شيراك. وبناء عليه تم عقد مؤتمر باريس ١ في عام ٢٠٠١ وباريس ٢ في عام ٢٠٠٢ في قصر اللإليزيه بمشاركة دول غربية وعربية. وكان المطلوب من لبنان ليساعده المجتمع الدولي تنفيذ شروط وقوانين عدة أهمها خصخصة قطاعات اساسية كالكهرباء والاتصالات والأسواق المالية وإنشاء الهيئات الناظمة لها.

وبناء عليه شهد العام ٢٠٠٢ إصدار ثلاثة قوانين هي قانون الاتصالات ٢٠٠٢/٤٣١، قانون تنظيم قطاع الكهرباء ٢٠٠٢/٤٦٢ و قانون إدارة قطاع الطيران المدني ٢٠٠٢/٤٨١ تنشأ بموجبها هيئات لتنظيم هذه القطاعات وهي الهيئة المنظمة للاتصالات، الهيئة الوطنية لتنظيم قطاع الكهرباء والهيئة العامة للطيران المدني كما تؤسس الى نقل هذه القطاعات الى القطاع الخاص.

وفي عام ٢٠١١ صدر قانون الاسواق المالية رقم ١٦١ وانشئت بموجبه هيئة الاسواق المالية.

تجدر الإشارة الى أن الخطوة الأولى التي يجب أن تسبق إنشاء هيئة ناظمة هي وجود إرادة سياسية لتحرير القطاع الاقتصادي وفتح باب الاستثمار والمنافسة فيه أمام القطاع الخاص وإن ترجمة تلك الإرادة بتطلب تنفيذ وتعديل سلسلة مترابطة من القوانين لاسيما المباشرة بعملية الخصخصة كترجمة مؤسسية واضحة لخلق البيئة المناسبة لعمل هذه الهيئات. وهو الأمر الذي لا زال عرضة لتجاذبات كبيرة بين الفرقاء السياسيين في لبنان ما بين مؤيد للخصخصة ومعارض لها وبالتالي جعل من التجربة الأولى للهيئات الناظمة المتمثلة بالهيئة المنظمة للاتصالات مبتورة ومنقوصة في حين لا زال إنشاء بعض الهيئات الناظمة الاخرى مجمدا. سوف نقدم فيما يلي لمحة عامة عن الهيئات الناظمة في لبنان والإهداف التي انشئت من اجل تحقيقها.

أولاً: الهيئة المنظمة للاتصالات

أنشئت الهيئة المنظمة للاتصالات بموجب القانون رقم ٤٣١ تاريخ ٢٢ تموز ٢٠٠٢ وقد أنيط بها تحرير وتنظيم وتطوير قطاع الاتصالات في لبنان. باشرت الهيئة القيام بعملياتها إثر تعيين مجلس إدارتها في شهر شباط ٢٠٠٧. تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والإستقلالين المالي والإداري، وتمارس الصلاحيات والمهام

المبينة في قانون الاتصالات ويحدد تنظيمها الغداري والمالي ويعين رئيسها وأعضاؤها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير. لا تخضع الهيئة المنظمة للاتصالات لاحكام النظام العام للمؤسسات العامة بل تخضع لرقابة ديوان المحاسبة.

سوف نتطرق في الفصل الثاني بالتفصيل لتجربة الهيئة المنظمة للاتصالات بصفتها أول هيئة ناظمة أنشئت وباشرت العمل في لبنان.

ثانياً: هيئة إدارة قطاع الكهرباء

صدر قانون تنظيم قطاع الكهرباء في عام ٢٠٠٢ ليحدد القواعد والمبادئ والأسس التي ترعى قطاع الكهرباء، بما في ذلك دور الدولة في هذا القطاع، والمبادئ والأسس التي تنظمه وقواعد تحويل القطاع المذكور أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً الى القطاع الخاص من خلال خصخصة شركة كهرباء لبنان. كما تنشأ بموجب هذا القانون هيئة تسمى "هيئة تنظيم قطاع الكهرباء" تتولى تنظيم ورقابة شؤون الكهرباء وفقاً لأحكام هذا القانون وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الفني والإداري والمالي ويكون مركزها مدنيّة بيروت ولا تخضع لاحكام النظام العام للمؤسسات العامة^٥.

تجدر الإشارة الى انه لم يتم تعيين مجلس إدارة لهيئة تنظيم قطاع الكهرباء حتى يومنا هذا حيث لم يتم تطبيق هذا القانون بالرغم من مرور أكثر من سبعة عشرة سنة على إصداره وذلك نظراً للتجاذب السياسي حول موضوع الخصخصة بين مؤيد ومعارض والذي لا يزال حتى يومنا هذا موضوع خلاف في الحكومات اللبنانية المتعاقبة.

ثالثاً: هيئة إدارة الطيران المدني

يهدف قانون إدارة قطاع الطيران المدني رقم ٢٠٠٢/٤٨١ الى النهوض بقطاع الطيران المدني من خلال تنظيم حديث لشؤون الإدارة والاستثمار والإشراف والرقابة في مختلف القطاعات المتعلقة بالطيران المدني تنشأ بموجبه مؤسسة عامة تدعى "الهيئة العامة للطيران المدني: تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال

^٥ قانون تنظيم قطاع الكهرباء رقم ٤٦٢ تاريخ ٢٠٠٢/٩/٢، المادة ٧

الإداري والمالي وتخضع لاحكام هذا القانون وللأنظمة الخاصة بها دون سواها، وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

تهدف الهيئة بشكل عام الى المساهمة في النهوض بقطاع الطيران المدني وذلك بكونها هيئة تنظيمية ورقابية تشرف على إدارة وإستثمار جميع القطاعات المتعلقة بالطيران المدني بما في ذلك خدمات النقل الجوي والملاحة الجوية وسلامة الطيران المدني والمطارات المدنية على أسس فنية وإقتصادية سليمة^٩.

تلغى بموجب هذا القانون المديرية العامة للطيران المدني ويستحدث لدى وزارة الأشغال العامة والنقل مفوضية الحكومة لدى الهيئة العامة للطيران المدني.

تجدر الإشارة الى انه لم يتم تعيين مجلس إدارة للهيئة العامة للطيران المدني حتى يومنا هذا حيث لم يتم تطبيق هذا القانون بالرغم من مرور أكثر من سبعة عشرة سنة على إصداره وذلك نظراً للتجاذب السياسي حول موضوع استثمار مطار بيروت والاستعانة بالقطاع الخاص لتأمين نشاطات وخدمات المطار بين مؤيد ومعارض والذي لا يزال حتى يومنا هذا موضوع خلاف في الحكومات اللبنانية المتعاقبة.

رابعاً: هيئة إدارة الأسواق المالية

أنشئت هيئة الأسواق المالية بموجب قانون الأسواق المالية رقم ٢٠١١/١٦١ وهي تعتبر شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ولا تخضع لقواعد الإدارة وتسيير الأعمال وللرقابات التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام^{١٠}. تعنى هيئة الأسواق المالية بالحفاظة على سلامة الإدخار الموظف في الأدوات المالية في لبنان وبالتنسيق مع مختلف القطاعات المعنية. ولها لهذه الغاية أن تقوم بالنشاطات والمهام التي أنيطت بها وأبرزها تنظيم وتطوير الأسواق المالية في لبنان، حماية المستثمرين من الممارسات غير المشروعة، إصدار التراخيص ومعاينة المخالفين.

تجدر الإشارة الى أن هيئة الأسواق المالية لا زالت حتى يومنا هذا غير قادرة على ممارسة الصلاحيات التي أناطها بها القانون بالكامل نظراً لعدم خصخصة بورصة بيروت وعدم تنفيذ كامل بنود قانون الاسواق المالية وبالتالي فقد حصرت صلاحياتها بإصدار التراخيص والتفتيش.

^٩ قانون إدارة قطاع الطيران المدني رقم ٤٨١ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢ ، المادة ٤

^{١٠} قانون الأسواق المالية رقم ١٦١ تاريخ ٢٠١١/٨/١٧ ، المادة ٤

خامساً: هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

تأسست هيئة قطاع إدارة البترول في الرابع من كانون الأول ٢٠١٢ بموجب المرسوم ٢٠١٢/٧٩٦٨ وذلك انفاذاً للمادة العاشرة من القانون ٢٠١٠/١٣٢ وهي مؤسسة عامة ذات طابع خاص مسؤولة عن إدارة القطاع البترولي في لبنان. ويكمن الهدف الرئيسي للهيئة في المساهمة في تحقيق أقصى قيمة إقتصادية وإجتماعية ممكنة من خلال القيام بالأنشطة البترولية وذلك بالتزامن مع الحفاظ على البيئة على أن تبذل الهيئة كل الجهود اللازمة لضمان نجاح وشفافية عملية التنمية المستدامة في كافة مراحل الأنشطة البترولية، وجذب المستثمرين على الإهتمام الدائم بثروة لبنان الهيدروكربونية. وقد انيطت بالهيئة صلاحيات عديدة منها إعداد الاعداد لدورات التراخيص والمواصفات والرخص والتفاقيات المتعلقة باستكشاف ونتاج البترول في المياه البحرية اللبنانية، الإدارة والإشراف على جميع الأنشطة المتعلقة بالبترول ومسك السجل البترولي.

تتمتع هيئة إدارة قطاع البترول بالإستقلالين المالي والإداري ترتبط بالوزير الذي يمارس عليها سلطة الوصاية، وتخضع بعض قراراتها المالية والإدارية لتصديقه، وفق ما يرد في مرسوم تنظيمها. كما تخضع لانظمتها الداخلية وأحكام قانون إدارة قطاع البترول وهي لا تخضع لاحكام النظام العام للمؤسسات العامة المصدق بالمرسوم رقم ٤٥١٧ ولا لمجلس الخدمة المدنية بل تخضع لرقابة ديوان المحاسبة اللاحقة^{١١}.

المطلب الثاني: مفهوم الهيئات الناظمة

يجب منذ البداية التأكيد على أن الهيئات الناظمة لا تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية الكبرى أو خارج السياسة العامة للدولة وأن لها طرناً خاصاً ولكن ما تريد تأكيده ان هذه الهيئات معاونة للحكومة تستعين بهذه الاخيرة لأجل إنجاز مهام واعمال دقيقة وفنية متخصصة تحتاج الى درجة كبيرة من الخبرة والتخصص في المجالات محددة مالية وتقنية وقانونية واجتماعية.

^{١١} قانون الموارد البترولية في المياه البحرية رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٣

ولزيادة إيضاح الفكرة فإنه من المفيد تناول تعريف الهيئة الناظمة والخصائص التي تتميز بها (الفقرة الأولى) والإختصاصات التي تتمتع بها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعريف الهيئات الناظمة وخصائصها

تعتبر الهيئات الناظمة أو سلطات الضبط، مؤسسات جديدة من الهيئات المكونة لجهاز الدولة، فرضها التحول الاقتصادي الذي شهده العالم في الربع الأخير من القرن الماضي. إن هذا الدور الجديد للدولة الذي إصطلح على تسميته "الضبط" كرس من الناحية المؤسساتية القانونية بعد انسحاب الدولة من التسيير المباشر للإقتصاد، بظهور شكل تنظيمي جديد ينوب عن هذه الأخيرة في مهامها الرقابية، ويتعلق هذا الشكل بهيئات غير معهودة في التقسيمات التقليدية لنظرية التنظيم الإداري.

إن هذه الهيئات والمعروفة بالهيئات الناظمة Autorite de Regulation ، وإن كانت استجابة لطبيعة الدور الإقتصادي للدولة إلا انها تعكس سياقاً قانونياً كذلك، وهذا بالنظر الى حتمية فصلها عن السلطة السياسية مراعاة لحساسية مهامها ووظائفها. وهو ما أدى الى الاعتراف لها بخصوصية معينة تتمثل في استقلالها وحيادها عن الإدارة والسلطة السياسية.

وقد تنوعت التسميات التي أطلقت على الهيئات الناظمة في الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، فهي وكالات Agence أو سلطات Autorites أو جمعيات Associations ومراكز Centers ومجالس Conseils أو مؤسسات Institutes أو مكاتب Offices أو هيئات Corporations أما المشرع اللبناني فقد أطلق عليها تسمية هيئات ناظمة أو هيئات إدارة.

ويوضح مصطلح "Authority" أننا بصدد منظمات ليست ذات صفة استشارية لإبداء الرأي فقط وإنما يبرز المصطلح السلطات الممنوحة لهذه الهيئات والتي تتمثل في سلطة اتخاذ القرارات والعديد من الصلاحيات التي تتناسب وتتلاءم مع المهمة التي تضطلع بها.

ويقصد بالإدارية أن هذه السلطات او الهيئات لا تقوم بالإدارة المباشرة لمرفق من المرافق العامة ولكنها تتقلد - على مستوى الإدارة - وظائف خاصة معقدة جداً.

أما مستقلة أنها تمارس في بعض الاحيان وظيفة قضائية مما يجعلها مستقلة على غرار السلطة القضائية فهي لا تخضع من حيث المبدأ للتبعية الإدارية أو التدرج الرئاسي¹².

وتعرّف الهيئات الناظمة المستقلة بأنها مؤسسة عامة، مكلفة باسم الدولة ضمان تنظيم مجال معين يعتبر كمجال مهم، والذي تتجنب الحكومة التدخل المباشر فيه.

وتعتبر الهيئات الناظمة مجموعة قانونية حديثة مقارنة بالهيئات الإدارية التقليدية، فهي لا تخضع للسلطة التدريجية للوزير.

ولم يعرّف المشرع اللبناني الهيئات الناظمة، أما وفقاً لمجلس الدولة الفرنسي فإن الهيئات المستقلة هي منشآت إدارية تتصرف بإسم الدولة، وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع في ذلك الى سلطة الحكومة¹³.

وقد تعددت التعريفات الفقهية لهذه الهيئات، مركزة على دلالة وظائف هذه السلطات او مهامها ومنها:

هي "سلطة إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك، متحررة من السلطة التسلسلية مهمتها ضبط قطاع اقتصادي أو مالي محدد".

وعرفها البعض بـ "سلطات سياسة مكلفة بتأمين انتظام القطاعات الحساسة للحياة الإقتصادية، وتشكل نظاماً جديداً من التدخل السياسي.

وذهب البعض الى اعتبارها "هيئات عمومية غير قضائية، استمدت من القانون مهمة ضبط قطاعات حساسة، والسهر على احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة، وهي مزودة بضمانات تنظيمية وسلطات تسمح لها بممارسة وظائفها دون أن تكون خاضعة لتأثير الحكومة".

وانطلاقاً من التعريفات السابقة يمكن استخلاص تعريف شامل للهيئات الناظمة بأنها: هيئات إدارية غير قضائية، غير خاضعة لسلطة الحكومة أو لنظام المؤسسات العامة، خول لها القانون مهمة ضبط وتنظيم بعض القطاعات الحساسة اقتصادياً ومالياً ومنحها الشخصية المعنوية والإستقلالين الاداري والمالي.

¹² Gentot Michel, les autorités administratives indépendantes, 2ème éd., Montchrestien, Paris, p27-28

¹³ Franck, Moderne, Les Usages de la notion de regulation dans le droit positif et de la doctrine juridique des Etats de L' Union Europeaenne, in droit de la regulation, service public et integtaton regionale, p 83-89.

إن هذا التعريف القانوني للهيئة المنظمة للاتصالات قد يبدو للوهلة الأولى تناقضاً بحد ذاته، إذ أنه يمنح هذه الهيئة الشخصية المعنوية والاستقلالين الإداري والمالي من جهة، ثم يعود ليخرجها من خانة المؤسسات العامة من جهة أخرى، الأمر الذي يحدث لبساً في طبيعتها القانونية.

لذلك نجد من الضروري أن نبحث في قصد المشرع من عدم إخضاع هذه الهيئة لنظام المؤسسات العامة على الرغم من منحها الشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري. وذلك للوصول الى تحديد طبيعتها القانونية فإن كانت بعيدة عن المؤسسات العامة فهل هذا يعني أنها قريبة من مفهوم السلطات العامة المستقلة؟

السلطات العامة المستقلة هي سلطات إدارية مستقلة منحت الشخصية المعنوية التي تستطيع من خلالها المثول أمام القضاء، التعاقد، التمتع بموازنة مالية خاصة واللجوء الى توظيف من يعملون في القطاع الخاص.

« Une autorite publique independante est une autorite administrative independante (AAI) dote de la personalite juridique lui accordant le droit d'ester en justice, de contracter, de disposer d'un budget proper, de deroguer a l'obligation d'emploi de fonctionnaire er de recourir a des personnels de droit prive¹⁴ »

كما يمكن تعريفها أيضاً على أنها هيئة إدارية تنشأ ضمن إطار الدولة وتشكل جزءاً من إدارتها مع احتفاظها باستقلاليتها. بعبارة أخرى، إن استقلال هذه السلطة عن الدولة هو في المبدأ استقلال إداري ومالي على حد سواء.

« Une Autorite Publique Independante est une institution administrative constituee au sein de l'Etat, faisant partie integrante de son administration, tout en etant autonome. En d'autre termes, l'independance de cette autorite vis-a vis de l'etat tient en principe dans cette autonomie tant administrative que financier¹⁵ »

وبناءً على هذين التعريفين يبدو جلياً أن "الهيئات النازمة" تندرج تحت خانة السلطات العامة المستقلة.

¹⁴ Gerald, Patrice, Rapports sur les Autorites Administratives Independantes, Tome 1, page 74

¹⁵ Regards sur L'actualite, Les AAI, la documentation francaise, Avril 2017 n. 330, p55

وبالرجوع الى التعاريف التي أشرنا اليها يمكن إستخلاص أهم الخصائص التي تميز الهيئات الناظمة وهي:

أولاً: الطابع السلطوي للهيئات الناظمة

تعتبر الهيئات الناظمة بمثابة سلطات، فهي ليست مجرد هيئات استشارية لأنها تتمتع بسلطة إصدار القرارات والتي كانت في الأصل من اختصاصات السلطة التنفيذية، أي أن انشاء هذه الهيئات أو السلطات هة بمثابة تحويل أو نزع بعض الاختصاصات والصلاحيات التي تعود اصلاً الى السلطة التنفيذية لفائدة هذه الهيئات الجديدة في ضبط السوق.

أما فيما يخص وظائفها فهي لا تقوم بالتسيير، وانما تقوم بضبط وتنظيم ومراقبة نشاط معين في المجال الاقتصادي والمالي، قصد تحقيق توازن معين يضمن مقداراً معيناً من المنافسة.

ذلك أن السلطة "Le Pouvoir" يقصد بها إستخدام وممارسة الحكم كقوة وفق صلاحيات توصف بالأمر والنهي وتقرر بما تمنع و تمنح، وهي تعد الركن الأساسي في وجود الدولة"

الجدير بالذكر في هذا المقام توضيح ما تعنية كلمة "Autorite" في اللغة الفرنسية حيث تختلط هذه الكلمة بكلمة اخرى تحمل نفس المعنى "Pouvoir" إلا أن هذه الكلمة الأخيرة يقصد بها السلطة العامة بمعناها العام أما مصطلح "Autorite"، أي سلطات فهو يوضح أننا بصدد هيئات ليست ذات صفة استشارية لإبداء الرأي فقط، بل إنيط بها صلاحيات وسلطات متعددة.

ثانياً: الطابع الضبطي للهيئات الناظمة

يقصد بالضبط في اللغة الإنجليزية "Regulation" من الفعل "To Regulate" معنيين هما:

أ- رقابة، أو المحافظة على سرعة متحرك ما

ب- الرقابة عن طريق مجموعة من القواعد

وعليه عرّف الأستاذ عصام نجاح الضبط الإقتصادي على انه "جملة القواعد التي تحكم المسار الإقتصادي وتراقب السوق وهو ناتج عن تراجع الدولة المتدخلة"

أما الأستاذ رشيد خلوفي فيعتبر الضبط طريقة للتنسيق الدائم بين العديد من التصرفات وآثارها، وهي التي تسمح بضمان توازن الحركة في النظام فير المستقر، كما يرى أن الضبط يستوفي التنظيم، بمعنى وضع القوانين ورقابة تنفيذها، وكذلك التكيف الضروري لها.

فالضبط تصور جديد لصناعة القانون، أو مسار معكوس لصناعة القانون حيث أنه مرتبط بإرادة فتح المجال للمتعاملين الإقتصاديين والمجتمع المدني للمساهمة في مسار تكوين أو صناعة القواعد، وبالتالي نكون امام الشكل الجديد للتدخل العمومي في إقتصاد السوق حي رأي الفقيه Claude CHAMPEAU.

أما الأستاذ رشيد زوايمية فيرى ان الضبط يتميز بخاصية أساسية تكمن في تجميع وظائف متعددة بين يدي هيئات، تجعلها قادرة على تدرج تدخلاتها والتأثير على ملفات مختلفة بدءاً بالمساهمة في وضع قواعد اللعبة بين المتعاملين الإقتصاديين مروراً بتحديد التوازنات المرغوبة وصولاً الى تسوية النزاعات وقمع المخالفات.

بشكل عام يمكننا القول أن الضبط هو تلك المهمة التي تتولاها بعض الهيئات والتي تتمثل أساساً في ضمان تحقيق التوازن بين حقوق والتزامات كل طرف في السوق، غير أن هذه المهمة لا يمكن تحقيقها إلا إذا زودت هذه الهيئات بمجموعة من الوسائل والوظائف التي تجعلها تتدخل ليس فقط لحل النزاعات القائمة ولكن تتدخل أيضاً لأجل تثبيت القواعد التي تحكم الفاعلين الإقتصاديين وتحقيق التوازن المرجو. وتتمثل تلك الغمليات التي اجمع الفقهاء على ضرورة تمتع الهيئات الناظمة بها في ممارسة السلطة التنظيمية، سلطة إتخاذ القرارات الإدارية النافذة، سلطة التحقيق والأمر والعقاب وسلطة التحكيم¹⁶.

ثالثاً: الطابع الاستقلالي للهيئات الناظمة

تشكل الإستقلالية المبرر الأساسي لإنشاء هذه الهيئات، ومن المتفق عليه فقهيأ ان الإستقلالية "Independence" تعني عدم خضوع الهيئة الى الرقابة التسلسلية او الوصائية.

وعموماً فإن استقلالية هذه الهيئات بمقابل السلطة السياسية تاخذ شكلين استقلالية عضوية وإستقلالية وظيفية، وسيتم التطرق لها لاحقاً في المبحث الثاني.

¹⁶ Degoffe Michel, « les autorités publiques indépendantes », AJDA, 31/03/2008, pp. 622-629.

بالإضافة الى هذه الخصائص الاساسية هناك بعض الخصائص الأخرى التي لا يمكن تجاهلها وتتمثل في
أنها:

- ليست مجرد لجان إستشارية ما دامت تتمتع بسلطة إصدار قرارات وقد أنشئت من اجل خلق شكل جديد يسمح بفصل اعضائها عن السلطة التنفيذية وتستقل عنها.
- ليست سلطة قضائية لان الاحكام التي تتخذها ليست مصبوغة بحجية الشيء المقضي فيه.
- أنشئت من اجل ممارسة صلاحيات جد خاصة في المجالات الحساسة والمعقدة المتعلقة بالنشاط الإقتصادي والقطاعات الحيوية حيث لا تصلح المرافق الغدارية التقليدية لممارستها.
- أنها سلطات حديثة نسبياً إذ لم تظهر إلا في السنوات الأخيرة من القرن الماضي.
- إنها تصنّف خارج التشكيلة الإدارية التقليدية بالنظر لإستقلالها عن جماعات الرقابة التسلسلية والوصائية وعن السلطات العمومية التي لا يمكن أن توجهها، كما لا يمكن عزل اعضائها.
- هذه السلطات ليس لها نظام قانوني موحد فهي تختلف من حيث تشكيلة وطريقة تعيين الأعضاء وكذلك مسألة الشخصية المعنوية التي تعتبر ميزة للهيئات الناظمة في لبنان تسنشف من خلال النصوص القانونية المنشئة لهذه الهيئات على عكس المشرع الفرنسي الذي لم يمنحها الشخصية المعنوية.

الفقرة الثانية: إختصاصات الهيئات الناظمة

إن اختصاصات كل هيئة ناظمة يمكن إسنادها الى بعض المصالح الوزارية حيناً، أو الهيئات القضائية سواء متخصصة أو لا حيناً آخر، وفي حالات ثالثة الى هيئات استشارية، واخيراً الى مؤسسات عامة. ويؤكد على أن هذه المهام إدارية ولكن تقترن بوظيفة قضائية.

ونظراً لتعدد وظائف هذه الهيئات تنظيمية، استشارية، قمعية فإن فكرة الضبط الاقتصادي وحدها الكافية لاستيعاب هذه الوظائف، فالضبط هي المهمة التي بموجبها يقام التوازن بين حقوق والتزامات كل طرف في السوق. وهذا هو التوازن المراد من طرف القانون - دور الدولة -، وذلك باحترام قواعد السوق بين الأعوان الاقتصاديين. ومن أجل تحقيق هذا التوازن يقتضي تجمع عدة وسائل متفرقة اصلاً بين هيئات في يد هيئة واحدة وعلى حد تعبير الأساتذة:

(M-A) Frison- Roche "l'authorite en charge de l'office de regulation doit avoir tous les pouvoirs necessaires a la regulation mais pas plus que cela"

هذا التجمع من المهام يسمح للهيئة الإدارية المستقلة بمراقبة كل القطاع المكلفة بضبطه عكس الرقابة القضائية، أو الإدارية التقليدية. في هاتين الأخيرتين فإن فكرة الفصل بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، والفصل بين مهام المتابعة والتحقيق والحكم يتطلب تدخل عدة هيئات وبإختصاصات مختلفة، وعلى ضوء هذه الاختصاصات وتحت غطاء الفعالية فإن القانون منح لهذه الهيئات اختصاصات متنوعة. فعلى سبيل المثال تتمتع هيئة الاسواق المالية والهيئة المنظمة للاتصالات في لبنان باختصاصات تنظيمية، استشارية واخيراً اختصاصات قمعية تتمثل في توقيع عقوبات مالية أو غير مالية.

وكما أشرنا سابقاً تم استيحاء الهيئات النازمة المستقلة من النيوليبرالية السياسية من أجل ابعاد السلطة السياسية من التسيير المباشر لبعض القطاعات. وتسمح هذه الهيئات بتدخل واسع وكبير للأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين المعنيين في وضع القواعد من أجل الحصول على مشروعية تدخل السلطة العامة. تتمتع الهيئات النازمة بمجموعة كبيرة من الصلاحيات وذلك نظراً للدور الذي تقوم به والمهام العديدة المنوطة بها والتي كانت في الأصل تقوم بجزء منها السلطة التنفيذية ويمكن حصرها فيما يلي: اختصاصات ذات طابع إداري وإختصاصات تنازعية.

أولاً: إختصاصات ذات طابع إداري

وهي تقريباً نفس الصلاحيات التي كانت تقوم بها السلطة التنفيذية لتسيير القطاع الاقتصادي ويمكن جمعها في ثلاثة صلاحيات:

أ: الصلاحيات التنظيمية

منح المشرع الهيئات النازمة سلطة تنظيم السوق المالي والاقتصادي وذلك عن طريق إصدار الأنظمة التي تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تهدف الى تطبيق نصوص تشريعية تنظيمية. ومن هذه الصلاحيات، نذكر إختصاص منح الاعتماد، التراخيص والترخيص وفي بعض الاحيان اعتماد التجهيزات والمعدات اللازمة للاستثمار في القطاع المعني.

نذكر على سبيل المثال هيئة إدارة قطاع الطيران المدني في لبنان التي منحها القانون صلاحية إصدار الانظمة الخاصة بسلامة الطيران المدني.

كما منح المشرع الهيئة المنظمة للاتصالات في لبنان صلاحية إصدار التراخيص لمقدمي خدمات الانترنت الذين تتوافر فيهم المؤهلات والمواصفات المطلوبة التي تحددها الهيئة.

نقل الاختصاص الى هذه الهيئات ليس مطلقاً، ففي بعض الاحيان تخضع وجوباً لمصادقة وزير معين. فالأنظمة التي تصدرها الهيئة النازمة للاتصالات تخضع لمصادقة الوزير. السلطة التنفيذية لا يمكن أن تقوم بمهمة الضبط كون موقعها غير لائق من أجل أن تتدخل في المجال الاقتصادي. فبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه مما يعطي شعوراً بنقص تدخل الدولة.

ب: صلاحيات رقابية

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة الرقابة والبحث والتي تعتبر ذات أهمية كبرى، حيث تكمل الاختصاص الأول، فأصدار التنظيمات والقرارات يلزمه السهر على مدى تطبيقها وتنفيذها واحترامها¹⁷، ومن بين الصلاحيات الرقابية نذكر:

- سلطة الإطلاع على الوثائق الرئيسية، أو الحصول على الوثائق التي تراها الهيئة ضرورية لعملها، مع إمكانية ارسال مراقبين للتأكد من مدى التقيد بالقوانين والانظمة.
- مراقبة الدخول للسوق والتدخلات التي تحدث فيه.
- وتختلف هذه السلطات باختلاف مجال تدخل كل هيئة وخصوصية كل قطاع.

وعلى سبيل المثال فقد منحت المادة ٣٨ من قانون الاتصالات ١٤١ الهيئة المنظمة للاتصالات صلاحية وضع نظام يخضع لمصادقة الوزير تحدد فيه قواعد المراقبة والتفتيش وتنظيم برامج عمل دورية للمراقبين والمفتشين تصدر تلقائياً او بناءً على إخبار وارد إليها. ومنحت المراقب صلاحية الدخول الى جميع الاماكن

¹⁷ Michel Gentot, Les A.A.I. collection Clefs politiques, p90

العامّة أو الخاصّة اثناء قيامه بالمهام المكلف بها رسمياً، ومعاينة أو طلب أيّ معلومات عن الإنشاءات والتجهيزات القائمة أو التي كان من الواجب إقامتها، والإطلاع على السجلات والوثائق والمستندات وله ان يأخذ نسخاً أو مقتطفات عنها، وأن يطلب إبراز أسس مستند أو تقديم أية معلومات يراها مفيدة.

ولأجل القيام بوظيفتها العقابية تتمتع الهيئات الناظمة بعدة وسائل منها سلطة التحقيق التي تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه. في هذه النقطة يجب التفرقة بين التحقيقات غير القسرية non coercitives والتي تتمثل في الدخول الى مراكز المؤسسة العنية وفحص المستندات والوثائق للحصول على معلومات وبين التحقيقات القسرية coercitives التي تشبه التحقيقات التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية التي تتوقف فقط على المعاينة لكن تتعدى الى البحث عن مخالفات وقد تشمل هذه التحقيقات التفتيش والحجز.

ج: صلاحيات إستشارية

بالإضافة الى سلطة التنظيم والرقابة تمارس الهيئات الناظمة لصالح الهيئات التشريعية والتنفيذية، وهذا عندما يتعلق الأمر بمجال إختصاصها، فنجد مثلاً استشارتها في الحضير لمشاريع القوانين التي تخص مجال تخصصها، واستشارتها في التحديد الجديد للتعريفات واستشارتها في استراتيجية تطوير خاصة بكل قطاع. وتجدر الإشارة الى أن هذه الاشتشارات بعضها يكون ذو طابع إجباري وذلك عندما يتعلق الامر بمشاريع القوانين، والبعض الآخر يكون اختياري عندما يتعلق الأمر بإبداء الرأي في أي موضوع آخر.

ثانياً: اختصاصات تنازعية

يمكن حصر الاختصاصات التنازعية بالإختصاص التحكيمي والإختصاص العقابي.

أ: الاختصاص التحكيمي

يعد التحكيم من الوسائل البديلة لحل النزاعات، فهو طريقة يلجأ إليها أطراف النزاع بعيداً عن القضاء، باللجوء الى طرف ثالث من أجل تقديم حل مناسب للنزاع المطروح، بالنظر الى طابع التنوع والخصوصية لوظائف الضبط الاقتصادي، فقط أوكل القانون للهيئات الناظمة ممارسة الصلاحيات التحكيمية، فاللجوء الى التحكيم كان لاعتبارات منها المرونة والسرعة في حل النزاع بين المتعاملين، لان القاضي يعجز عن الدراية ببعض المسائل التقنية وبالتالي العجز الى الوصول الى الحل المناسب للنزاع¹⁸.

تهدف صلاحية التحكيم الممنوحة للهيئات المستقلة الى تسوية النزاعات بين المتعاملين وبالتالي ضمان مصالح الاطراف في السوق ومن ثم حفظ التوازنات الضرورية للعمل وحسن سير المنافسة لا سيما حماية حقوق المستهلكين.

ب : الاختصاص العقابي

في الأصل يعود هذا الاختصاص في توقيع العقوبات الى السلطة القضائية، إلا أن المشرع منح الهيئات الناظمة بعض هذه الصلاحيات قصد ضبط السوق وذلك بإصدار عقوبات تمس المخالفين لقواعد حسن سير السوق، بالإضافة الى هدف أساسي هو إزالة التجريم في هذا المجال، فالعقوبات التي تصدرها هذه الهيئات من شأنها أن تقلل من حجم التصرفات غير المشروعة، كما انها تقلل من مجال تدخل السلطة القضائية، حيث أن المجال الإقتصادي والمالي يلزم الفصل في قضاياها دراية واسعة في هذا المجال، والذي يكون مختلفاً نوعاً ما في مجال تخصص القاضي الإداري.

لذلك فضبط القطاع الإقتصادي والمالي يلزمه حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، فالهيئات الناظمة تتصدى مباشرة لكل خرق لقواعد وتنظيمات القطاع الذي تضبطه وذلك بواسطة توقيع العقوبات قصد إعادة التوازن للسوق، ومن بين هذه السلطات نذكر:

- سلطة الانذار والتوبيخ،

- سلطة الغاء، سحب الإعتماد او الرخصة

¹⁸ Michel Gentot, Les A.A.I. collection Clefs politiques, p98

- سلطة إصدار عقوبات مالية

وقد نص قانون تنظيم قطاع الكهرباء في المادة ٣٧ و ٣٨ و ٣٩ على الاجراءات الجزائية التي يحق للهيئة اتخاذها في حال المخالفة وفق ما يلي:

- الانذار والحل الودي

للهيئة أن تقرر، بعد التثبت من حصول مخالفة، توجيه إنذار الى المخالف او المخالفين بوجود إزالة المخالفة بمدة أقصاها ثلاثون يوماً وفق التعليمات التي تصدرها الهيئة لفرض التقيد بأحكام القانون وشروط الترخيص، قبل اللجوء الى فرض العقوبة المناسبة.

وللهيئة أن تدعو المخالف أو المخالفين وكل من له علاقة بالمخالفة أو من تضرر منها، إلى جلسة خاصة للاتفاق على حل ودي يؤدي إلى إزالة المخالفة والتقيد بشروط الترخيص وأحكام القانون والتعويض عن الأضرار اللاحقة بالهيئة أو بالغير.

- فرض العقوبات

للهيئة أن تقرر، بعد التثبت من ارتكاب أية مخالفة لأحكام هذا القانون أو لشروط الترخيص أو الأنظمة الصادرة تطبيقاً له، وبعد توجيه الإنذار والدعوة إلى جلسة للوصول إلى حل ودي أو من دون اللجوء إلى هاتين الوسيلتين، أن تفرض واحدة أو أكثر من العقوبات المبينة أدناه، تبعا لجسامة المخالفة ولظروف كل حالة:

١- تعديل شروط الترخيص أو فرض شروط جديدة على الترخيص بما يؤمن إزالة المخالفة وتنفيذ أحكام هذا القانون.

٢- وقف الترخيص لمدة محددة أو إلغاؤه بصورة نهائية، وحرمان المخالف من الحصول على أي ترخيص مؤقت أو بصورة نهائية، عند تكرار المخالفة أو ارتكاب مخالفة جسيمة يعود للهيئة تقديرها.

٣- فرض الغرامة التي يعود تقديرها للهيئة في ضوء جسامة المخالفة أو تكرارها على أن يؤخذ بالاعتبار عند فرض الغرامة أصول الشخص الطبيعي أو المعنوي المخالف الواردة في بيان الميزانية، وقيمة المعدات والتجهيزات المستخدمة، والواردات المقدر تحقيقها بسبب المخالفة على أن لا تتعدى الغرامة ربع (١/٤)

القيمة الإجمالية لأصول الشخص الواردة في ميزانيته. ويحق للهيئة فرض غرامة إضافية عن كل يوم تأخير في إزالة المخالفة المستمرة.

٤- تتولى وزارة المالية استيفاء مقدار الغرامات.

المبحث الثاني: الاستقلالية العضوية والوظيفية للهيئات الناظمة والقيود المفروضة عليها

تعتبر الاستقلالية إحدى أهم الخصائص التي تميّز الهيئات الناظمة، ذلك أنها الصفة البارزة في تتميتها، كما أنها تمثل المحرك الرئيسي في أداء هذه السلطات لوظائفها.

ويقصد بالاستقلالية من الناحية القانونية عدم خضوع الجهاز لرقابة السلطة الرئاسية ولا لرقابة الوصاية الإدارية، كما لا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيئات المكونة لها (التسلسل الإداري)، وهذا لا يتعارض مع انتمائها للدولة فهي من سلطات الدولة إلا أنها لا تخضع للتدرج الإداري.

يعني مبدأ استقلال الهيئات الناظمة بأن أجهزة السلطات السياسية والحكومة لا توجي بأية توجيه في إختيار قراراتها.

وفي لبنان تعد الاستقلالية إحدى أهم مميزات الهيئات الناظمة، كما تنص على ذلك النصوص القانونية المنشأة لها.

فالمشرع اللبناني في ظل القوانين المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليتها المالية والإدارية. وقد أثارت الاستقلالية عدة إشكالات قانونية تتعلق بمدى توافق وجود هذه السلطات مع الدستور لا سيما وأن الاعتراف بالطبيعة الاستثنائية لهذه الهيئات المستقلة تتعارض مع المواد التي تفرض علاقة تبعية واضحة بين الهيئات الإدارية في الدولة والسلطة التنفيذية نذكر منها على سبيل المثال المادة عشرون من الدستور الفرنسي التي تنص على أن الحكومة تستعمل الإدارة والمادة ٦٦ من الدستور اللبناني التي تنص على أن الوزراء يتولون إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمر العائدة إلى إدارته وما خص به. إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي قرر أنه لا مانع من إنشاء هذه السلطات، بالنظر إلى أن هذه الاستقلالية نسبية في بعض الملامح. أما في لبنان فلا يزال الجدل قائماً حول مدى مشروعية استقلالية هذه الهيئات نظراً لاعتبار فريقاً كبيراً من السياسيين أن منح هذه الهيئات استقلاليتها وفق ما نص عليه القانون يتعارض مع السلطة التي منحها الدستور للوزير والتي تجعل منه سيد وزارته بينما يعتبر فريقاً آخر أن الوزير مكلف بتنفيذ القوانين وليس حاكم بأمرة وبالتالي يفترض به تطبيق القوانين التي تدرج ضمنها الهيئات النازمة.

وقد ساهم هذا التجاذب حول مدى مشروعية منح هذه الهيئات الاستقلالية في لبنان في تأخير تشكيل هذه الهيئات بالرغم من إقرار النصوص القانونية المنشئة لها لا سيما وبروز تيار سياسي يطالب بتعديل القوانين بشكل يقلص من الصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئات قبل المباشرة بتعيين مجالس إدارتها في حين يطالب تياراً آخر بالشروع فوراً بإنشاء وتفعيل هذه الهيئات أسوة بباقي الدول.

من هذا المنطلق نجد أن الإستقلالية تظهر من خلال معيارين:

- المعيار العضوي الذي يخص أعضاء هذه الهيئات (تعيين، شروط التعيين، نظام العهدة،) سنتناول هذه الاستقلالية في المطلب الأول.
- المعيار الوظيفي الذي يحدد لنا أهم الوظائف والمهام المناطة بهؤلاء الأعضاء، وكيفية إصدار القرارات، وستتناول الاستقلالية الوظيفية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الإستقلالية العضوية للهيئات الناظمة

تتجسد الإستقلالية من حيث المعيار العضوي بعدة عناصر أهمها التركيبة البشرية، طريقة تعيين الأعضاء وصلاحيه خدمتهم (العهد) ونظام التنافي.

الفقرة الأولى: من تشكيلة أعضاء الهيئات الناظمة

تعتبر التركيبة البشرية عاملاً حاسماً لقياس درجة الإستقلال العضوي لأي هيئة، فنجد أن هذه السلطات يغلب عليها طابع الجماعية، بالإضافة الى تعدد وإختلاف صفات الأعضاء.

أولاً: الطابع الجماعي للهيئات الناظمة

تتميز التركيبة البشرية للهيئات الناظمة بطابعها الجماعي التعددي. فتشعب الأعمال الإقتصادية والمالية وتوسعها جعل من إمكانية جهاز واحد التحكم بمسارها وتنظيمها وضبطها امرأ صعباً، لذلك نجد المشرع قد تبنى طابع الجماعية في تشكيل الهيئات الناظمة^{١٩}.

إن انتهاج المشرع لهذا النمط او النهج مرتبط بمتطلبات الحياد والشفافية والتخصص والكفاءة المهنية والمرونة التي يجب أن تتميز بها هذه السلطات والتي لا تتحقق إلا في ظل الإدارة الجماعية.

لقد كانت مسألة جماعية الهيئات الإدارية المستقلة موضوع نقاش في التجارب الأجنبية، حيث نجد أن المشرع الفرنسي قد رسخ الجماعية في إدارة هذه الهيئات عكس المشرع البريطاني الذي تميز بالطابع الفردي.

فالضابط الفردي يتميز بإتخاذ قرارات سهلة وسريعة تتماشى مع السرعة التي تتطلبها الاعمال الإقتصادية والمالية، عكس نظام الجماعية الذي يأخذ بعين الإعتبار اختلاف الآراء والتضارب، الأمر الذي قد يعطل عملية اتخاذ القرار والذي من شأنه تأخير المصالح، ففد أفضت التجارب الأجنبية الى حل وسط يتمثل في إقتراح سلطة جماعية مع ترجيح صوت للرئيس.

^{١٩} حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، ص ٤٩

ثانياً: تعدد الاعضاء واختلاف صفاتهم ومراكزهم

أ- من حيث تعدد الاعضاء:

يعتبر تعدد الاعضاء في الهيئات الناظمة واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية مظهر يضمن الإستقلالية. ونجد ان المشرع اللبناني وهذا منذ إنشائه لأول هيئة ناظمة في لبنان عام ٢٠٠٢ ويتعلق الامر بالهيئة المنظمة للإتصالات، إذ نص قانون الاتصالات على أن مجلس إدارة الهيئة يتألف من رئيس واربعة اعضاء متفرغين بدوام كامل ممن يحوزون على إجازة جامعية في المجالات التي لها علاقة بالاتصالات أو بالإقتصاد أو إدارة الأعمال أو القانون أو لمال او الهندسة أو الكمبيوتر ويتمتعون بخبرة في هذه المجالات.

ب_ من حيث إختلاف صفاتهم ومراكزهم

إذا كانت مسألة تعدد أعضاء (جماعية الهيئات) ضماناً مبدئية لإستقلالية هذه الهيئات، فلا يتصور تجسيد هذه الاستقلالية الا باختلاف صفات الأعضاء ومراكزهم. و انطلاقاً من هذه النقطة نجد أن المشرع قد نص على إختلاف صفات الأعضاء والقطاعات التي ينتمون إليها، لتتراوح بين قضاة واساتذة تعليم عالي ومحاسبين ذوي خبرة وشخصيات مؤهلة ومهنيين^{٢٠}.

وعلى سبيل المثال نصت المادة السادسة من القانون ١٦١ على أنه: يتولى إدارة هيئة الاسواق المالية مجلس مؤلف من سبعة أعضاء هم:

- حاكم مصرف لبنان أو من يحل محله قانوناً رئيساً
- مدير وزارة المالية العام أو من يحل محله قانوناً عضواً
- مدير عام وزارة الإقتصاد والتجارة او من يخل محله قانوناً عضواً
- رئيس لجنة الرقابة على المصارف أو من يحل محله قانوناً
- ثلاثة خبراء اعضاء

^{٢٠} حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، ص ٦٠

على أن يكون أحدهم خبيراً في الشؤون المصرفية وآخر خبيراً في شؤون الأسواق المالية، أما الخبير الثالث فيكون خبيراً في الشؤون المالية.

ثالثاً: أسلوب تعيين الأعضاء

يتيح أسلوب تعيين الرئيس وأعضاء الهيئات الناظمة فرصة التأكد من مدى وجود الإستقلالية التي نص عليها القانون من عدمها. وما يمكن ملاحظته من خلال النصوص القانونية المنشئة للهيئات الناظمة أن أسلوب تعيين الرئيس والأعضاء يختلف فيما بين هذه الهيئات. فهناك هيئات إدارية مستقلة، يتم فيها تعيين الرئيس والأعضاء من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي، وهيئات أخرى يتم تعيين الرئيس والأعضاء فيها من طرف السلطة التنفيذية، بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ من مجلس الوزراء، بناء على إقتراح الوزير المختص وتلك هي الطريقة المعتمدة في لبنان.

الفقرة الثانية: النظام القانوني للأعضاء

بعد التطرق الى تشكيلة الهيئات الناظمة كمظهر من مظاهر الاستقلالية العضوية، يتم التطرق الى النظام القانوني لاعضاء هذه السلطات بإعتباره ركيزة هامة وحساسة في ضمان الإستقلالية والذي يتمثل بالحديث عن نظام العهدة، نظام التنافي وإجراء الامتناع وسنوضح كل هذا فيما يلي:

أولاً: نظام العهدة (مدة التعيين)

لا يقتصر ضمان استقلالية الأعضاء في مواجهة السلطة السياسية على طريقة تشكيلة هذه الهيئات وكيفيات التعيين وطبيعة هذه الهيئات المعينة فقط، وإنما يتطلب الأمر تطبيق نظام عهدة يسمح بضمان هذه الإستقلالية، ويتعلق الأمر بالعناصر الأساسية التي تميز هذا النظام وتتمثل في مدتها وإمكانية تجديدها من عدمه. بالإضافة الى حصانة الأعضاء ضد العزل التعسفي.

أ- تحديد مدة العهدة يتلاءم مع ضمان الإستقلالية والفعالية في الأداء

إذا كانت العهدة غير محددة المدة مثل تلك التي يتمتع بها بعض القضاة في الولايات الأميركية المتحدة (قضاة المحمة العليا مثلاً) يشكل ضمانة لاستقلالية الاعضاء غير أن التعيين مدى الحياة قاعدة لم تطبق بخصوص نماذج الهيئات الناظمة، فمدة العهدة التي يعمل أعضاؤها محدودة في كل النماذج المدروسة حيث حددت اغلب التشريعات المدة الملائمة بمتوسط ست سنوات، حيث تتمكن السلطة خلالها من الوصول الى تحقيق أفضل النتائج حيث أن طول مدة العهدة سيكون له اثر سلبي بالنسبة لمن هم في بداية صناعة مساره المهني ويبقى من دون أثر بالنسبة للذين هم في نهاية هذا المسار، ومنه سيكون محفزاً للمحافظة على استقلاليتهم. اما قصر المدة كان تكون ٣ سنوات مثلاً سيكون حافزاً لتسييس الأعضاء للبقاء في الجهاز^{٢١}.

وما نلاحظه ان المشرع اللبناني قد اعتمد نظام عهدة لمدة خمسة سنوات لرئيس واعضاء مجلس إدارة الهيئات الناظمة في لبنان.

ب- منع العزل التعسفي ضمانة للإستقلالية في ممارسة العهدة

إن العنصر الجوهري والأكثر أهمية في نظر الفقه لضمان استقلالية الأعضاء في ممارستهم لعهدتهم هو عدم إمكانية عزلهم من مناصبهم، لأن هذا العنصر من شأنه طمأنة العضو إلى أنه يستطيع ممارسة مهامه بكل إستقلالية وحرية من دون إهمال إجراءات المسائلة والرقابة القضائية في إطار دولة القانون، ودون خوف من تحك السياسيين أو مجموعات المصالح. هذا المبدأ هو بمثابة القوة المعاكسة والضرورية لقوة السلطة المعينة وهي الممنوحة للسلطة التنفيذية، فهي تحمي أعضاء الهيئات الناظمة من مواجهة ضعفهم إزاء الضغط الذي يمكن ان تمارسه عليهم السلطة التي عينتهم وتحرر ضمائرهم إثناء ممارستهم العهدة^{٢٢}.

غير أنه إذا كان مبدأ عدم إمكانية عزل أعضاء الهيئات الناظمة ضمانة جوهريّة لإستقلاليتها، فإن ذلك المبدأ ليس مطلقاً، فقد استطاع الفقه المقارن حصر بعض الشروط والحالات التي وإن تحققت أصبح العزل مشروعاً كتوفر حالة من حالات التنافي المنصوص عليها في النصوص المنشئة، ارتكاب العضو لجريمة خطيرة او

^{٢١} حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٦١

^{٢٢} حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٥٢

وقوعه تحت الإفلاس الإصابة بحالة عجز دائم أو اسباب شخصية تبرر العزل تتعلق بسلوك العضو اثناء ممارسته العهدة مثل عدم احترام السر المهني أو الإهمال الجسيم.

وقد نصت المادة من قانون الاتصالات على شروط وآلية عزل رئيس واعضاء إدارة الهيئة المنظمة للاتصالات في حالة الإخلال الفادح بواجبات الوظيفة أو بالشروط المحددة في المادة السابعة من القانون، بعد ان تتحقق من ذلك بناء على طلب الوزير هيئة مؤلفة من رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس مجلس شورى الدولة، ورئيس ديوان المحاسبة بقرار تتخذه الأكثرية.

ثانياً: نظام التنافى وإجراء الإمتناع (مبدأ الحياد)

يهدف إجراء حالات التنافى في عضوية الهيئات النازمة مع وظائف اخرى إلى حماية الاعضاء من إحتمال التأثير بمصالح مختلفة تتعارض مع مبدأ الحياد والموضوعية خصوصاً في مواجهة السوق.

أ- نظام التنافى (عدم الجمع بين الوظائف)

إن نظام التنافى وجد قصد ضمان إستقلالية اعضاء الهيئات النازمة تجاه السلطة التنفيذية وتجاه القطاعات المضبوطة. تتعلق حالات التنافى عموماً بالتعارض مع أي وظيفة أخرى سواء اكانت عمومية أو خاصة، أو مع أي نشاط مهني أو عهدة إنتخابية، وذلك يندرج في إطار التنافى الوظيفي أو إمتلاك الاعضاء لمصالح بصفة مباشرة او غير مباشرة في القطاع المعني بالضبط وهو يندرج ضمن التنافى المالي. إن منطق الاستقلالية الذي يحكم الهيئات النازمة في مواجهة السلطة السياسية، يؤدي الى غدراج مبدأ التنافى بين وظيفة العضو في الهيئة والوظائف الحكومية أو البرلمانية من جهة، ومن جهة ثانية من العمل في مؤسسات أو شركات في القطاع، لحماية العضو من خطر الالتقاء مع المصالح في القطاع المعني بالضبط، أو إمتلاك مصالح في القطاع.

ب- إجراء الامتناع

يختلف إجراء الامتناع نوعاً ما عن نظام التنافي والذي لا يهدف إلى منع هؤلاء الأعضاء من الجمع بين وظيفة العضو ضمن هيئة من هذه الهيئات ووظيفة أو نشاط آخر، وإنما فقط يمنعهم من المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا لهم فيها مصلحة أو صلة قرابة مع أحد أطرافها^{٢٣}.

الفقرة الثالثة: حدود الإستقلالية العضوية للهيئات الناظمة

بعدما تعرضنا لأهم أوجه إبراز الاستقلالية العضوية للهيئات الناظمة في المجال الإقتصادي، نجد أن هذه الاستقلالية لم تكتمل، إذ غالباً ما تصطدم بعراقيل توقف مسارها. ويعود ذلك لغحتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير، حيث رغم تنازلها عن بعض صلاحياتها في ممارسة الوظيفة التنظيمية لهذه الهيئات، إلا أنها لا زالت تمارس عليها الرقابة بطرق مختلفة. ومن بين أهم ما يعرقل استقلالية هذه الهيئات سنتطرق إلى تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين وغياب إجراء الإمتناع.

أولاً: تمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات التعيين

يعتبر هذا من المظاهر الأساسية التي تقلص وتحد من إستقلالية الهيئات الناظمة، فقد منح المشرع في لبنان هذه الصلاحية إلى السلطة التنفيذية حيث يتم تعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئات الناظمة بمن فيهم الرئيس بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء بناء على إقتراح الوزير المختص بإستثناء هيئة الأسواق المالية حيث تنص المادة السادسة من القانون ١٦١ على أنه: يتولى إدارة هيئة الاسواق المالية مجلس مؤلف من سبعة أعضاء هم:

- حاكم مصرف لبنان أو من يحل محله قانوناً رئيساً
- مدير وزارة المالية العام أو من يحل محله قانوناً عضواً
- مدير عام وزارة الإقتصاد والتجارة أو من يحل محله قانوناً عضواً
- رئيس لجنة الرقابة على المصارف أو من يحل محله قانوناً

^{٢٣} حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، ص ٧٧

- ثلاثة خبراء اعضاء

على أن يكون أحدهم خبيراً في الشؤون المصرفية تقترحه جمعية المصارف في لبنان، وآخر خبيراً في شؤون الأسواق المالية تقترحه البورصات على أن يتم إقتراحه، في حال عدم وجود أكثر من بورصة واحدة، من قبل بورصة بيروت. اما الخبير الثالث فيكون خبيراً في الشؤون المالية يقترحه وزير المال. وقد نصت المادة السابعة من القانون نفسه على أنه يتم تعيين الأعضاء الخبراء في مجلس الهيئة بـتـجـب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير المالية.

يلاحظ ان هذا التوزيع في مسألة التعيين يخلق نوعاً من الاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية.

إن حصر سلطة التعيين بالسلطة التنفيذية يدفعنا الى التساؤل عن مدى استقلالية الاعضاء تجاه الجهة صاحبة التعيين؟ يطرح هذا الموضوع اشكالية كبيرة لا سيما في بلد كـلـبـنـان تتجذر فيه المحسوبيات والولاءات السياسية حيث تصبح من المستحيل في ظل التركيبة الحكومية المعتمدة والمنبثقة عن تجمع للحزاب والزعامات السياسية تعيين مجلس إدارة مستقل ومحايـد للهيئات الناظمة مما يتناقض الدور الذي انشئت من اجله.

ثانياً: غياب نظام الإمتناع

لا يقصد بإجراء الامتناع منع اعضاء الهيئات الناظمة من الجمع بين وظائفهم ووظائف اخرى او إمتلاك مصالح في مؤسسات ما، وإنما يقصد به استثناء الاعضاء من المداورات المتعلقة بمؤسسات لهم فيها مصالح. والأعضاء المعينون ملزمون بإعلام الرئيس بالمصالح التي يملكونها.

المطلب الثاني: الإستقلالية الوظيفية للهيئات الناظمة

إن الهيئات الناظمة لا تتمتع فقط بالاستقلال العضوي الذي يترجم من خلال تركيبها والنظام الذي تخضع له، وإنما تتمتع بالاستقلال الوظيفي في ممارسة مهامها فهي لا تتلقى أي تعليمات أو توجيهات قبل ممارسة اختصاصاتها لا من الحكومة ولا من البرلمان الذي يكتفي بتحديد إطار تدخلها من خلال النص المنشئ

لها. كما ان قرارات الهيئات الناظمة لا تخضع للرقابة الرئاسية أو الوصاية الإدارية، إلا أن هذا لا يعني عدم خضوعها للرقابة القضائية والمالية. كما تتمتع معظم هذه الهيئات باستقلال إداري ومالي نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية. سنحاول التطرق الى جوانب الاستقلالية الوظيفية من خلال نقطتين، مظاهر الاستقلالية الوظيفية (الفقرة الأولى) وحدود هذه الاستقلالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مظاهر الإستقلالية الوظيفية

تتجسد مظاهر الاستقلالية الوظيفية للهيئات الناظمة في الاستقلال الإداري والمالي الى جانب الشخصية المعنوية والتي غترف بها المشرع اللبناني بصفة خاصة.

أولاً: الإستقلال الإداري

يظهر استقلال الهيئات الناظمة من هذا الجانب من كون البعض منها هي التي تقوم بتعيين وتحديد مهام المستخدمين من خلال وضع قواعد تنظيم عملها في إطار اعداد ووضع نظامها الداخلي، كما ان تمتع معظمها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنه من نتائج يمكن أن تساهم في اظهار استقلاليتها. كما تظهر الاستقلالية في الناحية الإدارية في عدم إمكانية إلغاء أو تعديل قراراتها ن قبل سلطة عليا، لكن هذا لا يمنع السلطة التشريعية من التعرض للأنظمة التي تضعها الهيئات المستقلة، فالمقصود بالإستقلال انما يكون في مواجهة الحكومة، فباستطاعة المشرع أن يغير في القواعد المتعلقة بهذه الهيئات سواء من حيث التشكيل أم التعيين أم الصلاحيات عبر تعديل القانون في المجلس التشريعي.

ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال يستطيع الكونغرس بمجلسيه (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) اللجوء الى الطريق التشريعي لتعديل لوائح الوكالات المستقلة، والتي تبدو لأي من المجلسين أنها غير ملائمة او غير مشروعة. وفي لبنان تطرح بعض الكتل النيابية مشروع لتعديل قوانين الهيئات الناظمة بهدف تقليص صلاحياتها وتوسعي الى تمرير هذا التعديل في المجلس النيابي قبل المباشرة بتفعيل وتعيين مجالس إدارة هذه الهيئات.

ومن جانب آخر لا بد من التأكيد على أن الاستقلالية الإدارية لا تعني عدم الخضوع للرقابة، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لعام ٢٠٠١ عندما أكد "أن الإستقلالية لا تعني عدم المسؤولية" ويعود إقرار الاستقلالية الإدارية للهيئات الناظمة الى تعزيز ثقة المواطن بالسلطة السياسية والسلطة الإدارية، وضمان عدالة تدخلات الدولة، ومن هذا المنطلق منعت الإدارة من تغيير أو إلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات المستقلة إلا عن طريق القضاء^{٢٤}.

أ- غياب الرقابة الإدارية

تتمثل الرقابة الإدارية في إحدى الصورتين إما أن تكون رقابة رئاسية تمارس داخل نظام المركزية الإدارية وتأخذ عدة أوجه تتمثل في الرقابة السابقة من خلال توجيه التعليمات والأوامر للمرؤوس والرقابة البعدية من خلال التصديق والإلغاء والسحب والحلول وإما أن تكون رقابة وصاية تمارس من قبل السلطة المركزية على السلطات اللامركزية وتكون محدودة وضيقة جداً وإستثنائية، في إطار مبدأ لا وصاية إلا بنص.

وبالرجوع الى النصوص التي تحكم الهيئات الناظمة في لبنان نجدها تتحرر من الرقابة الرئاسية السابقة واللاحقة. كما ان قرارات مجلس إدارة الهيئات الناظمة تعتبر صحيحة بمجرد إستكمال اجراءاتها والتصويت عليها وفق ما ينص القانون، فهي لا تحتاج على مصادقة وموافقة جهة إدارية معينة كما تكون في منأى من أي تعديل أو إلغاء، ولا يمكن أن تحل إدارة محل الهيئات الناظمة^{٢٥}.

فضلاً على أن اعضاء الهيئات الناظمة يتمتعون بكل الإستقلالية عن الجهات التي ينتمون إليها، فهم يتداولون ويصوتون بكل حرية وفق ما يحدده القانون والنظام الداخلي لكل هيئة ناظمة.

ب- تحديد مهام المستخدمين

تقوم معظم الهيئات الناظمة بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم كما ان تنظيم المصالح الإدارية والتقنية عادة ما يكون من صلاحيات واختصاصات رؤساء هذه السلطات. وتطبيقاً لذلك وعلى سبيل

^{٢٤} أحسن غرابي، نسبة الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد ١١، سنة ٢٠١٥، ص ٢٣٨.

^{٢٥} حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٨٣.

المثال فقد نص قانون الاتصالات بمادته العاشرة على أنه "تضع الهيئة نظاماً خاصاً للعاملين لديها، ويمكنها عند الإقتضاء الإستعانة بخبراء لبنانيين أو غير لبنانيين وذلك للقيان بمهمة معينة ولمدة محددة"

كما منح قانون الاسواق المالية مجلس إدارة مجلس إدارة هيئة الاسواق المالية في لبنان صلاحية وضع النظام الخاص لعمله ونظام المستخدمين التابعين للهيئة^{٢٦}. كذلك الحال في بريطانيا إذ تتمتع المنظمات غير الحكومية بسلطة تعيين عدد من موظفيها دون أتباع الإجراءات المعمول بها في اختيار الموظفين العموميين^{٢٧}.

ب- وضع نظامها الداخلي

تشكل هذه الخاصية مجالاً هاماً في اثبات استقلالية الهيئات الناظمة الا ان هذه الخاصية لا تتمتع بها جميع الهيئات الناظمة فهناك هيئات تضطلع السلطة التنفيذية بوضع نظامها الداخلي في حين يحتاج النظام الداخلي للبعض الآخر لتصديق الوزير المختص. وتطبيقاً لذلك وعلى سبيل المثال فقد نص قانون تنظيم قطاع الكهرباء بمادته الثالثة عشرة على أنه "تضع الهيئة نظامها الداخلي والأنظمة الإدارية وأنظمة العاملين لديها ويصادق عليها الوزير خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ عرضه عليه. وفي حال عدم التصديق ضمن المهلة المحددة على الوزير أن يحيل النظام الى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب"

ثانياً: الإستقلال المالي

تتعلق الاستقلالية المالية للهيئات الناظمة بتمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية، حيث تكون نفقات الضبط مغطاة أساساً بواسطة إقتصاعات من القطاع المعني، وهو ما يترجم باستقلالية الميزانية، وعموماً باستقلالية تسيير الهيئات الناظمة، كما أنه من الضروري أن تكون هذه الإقتصاعات كافية للسماح للهيئات الناظمة بالحصول على الخبرة الاقتصادية والتقنية والتي عادة ما تكون مكلفة.

^{٢٦} المادة الحادية عشرة، الفقرة ١، قانون الإتصالات ٢٠٠٢/٤٣١

مبدأً اعترف المشرع اللبناني بالاستقلال المالي لمعظم الهيئات الناظمة من الناحية النظرية، كما أقر لها الحق في موازنة شاملة Budget Global تتماشى وحاجياتها، إضافة الى ذلك فإن رؤوساء هذه الهيئات هم الأمرون الرئيسيون بالصرف.

إن معالجة إشكالية الاستقلال المالي للهيئات الناظمة يقتضي تحديد مفهوم الاستقلال المالي والذي يتحدد من خلال ثلاثة عناصر وهي:

- كفيات تمويل هذه الهيئات إما بواسطة إيرادات ذاتية أي تمويل نفسها بنفسها أو بواسطة إعانات تقدمها الخزينة العمومية أو إدراجها ضمن موازنة الحكومة.
- إستقلالية التسيير
- إستقلالية البرمجة وتنفيذ الموازنة

أ- طرق تمويل الهيئات الناظمة

يلزم تحقيق الإستقلال المالي للهيئات الناظمة وجود تمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتي مغطية أساساً من الاقتطاعات التي تفرضها الهيئة.

تعرف الهيئات المستقلة مصادر مختلفة من التمويل فعلى سبيل نصت المادة ١١ من قانون الاتصالات على ما لي:

تكون مصادر دخل الهيئة المنظمة للاتصالات من العائدات التالية:

- ١- البدلات التي تستوفيتها الهيئة عن طلبات التراخيص، والبدلات السنوية التي يسدها المرخص لهم لقاء مراقبة التراخيص والنظر فيها والإشراف عليها وتطبيقها واضطلاع الهيئة بمهامها، على أن تكون مجمل البدلات المستوفاة متناسبة مع التكلفة الفعلية الإجمالية لتنظيم القطاع، وعند الاقتضاء، مع حجم الأعمال الإجمالي لمقدمي خدمات الاتصالات العامة.
- ٢- الرسوم المستوفاة عن مراقبة وإدارة الترددات اللاسلكية والتي تحدد بمراسيم بناء على اقتراح الوزير ووفقاً لتوصية الهيئة المبنية على دراسات تظهر تناسبها مع التكلفة الفعلية لإدارة الترددات اللاسلكية.

٣- نسبة مئوية تحدد من رسوم استخدام الترددات اللاسلكية المنصوص عليها في المادة ١٧ من هذا القانون بمرسوم يصدر بناء على إقتراح الوزير، على أن لا تتعدى نسبة عشرة بالمائة من مجموع عائدات استخدام هذه الترددات اللاسلكية.

٤- هبات ومساعدات غير مشروطة من مصادر ليس لها مصلحة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بقطاع الاتصالات، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء.

٥- مستحقات الهيئة لدى الوزارة التي تحوّل من حساب الخزينة إلى حساب الهيئة الخاص مرتين في السنة خلال شهري شباط وتموز.

وبالإضافة الى العائدات المنصوص عليها أعلاه، يتم تمويل الهيئة استثنائياً ولمدة أقصاها سنتان من تاريخ تأسيسها، عن طريق مساهمات تخصص لها في الموازنة العامة، على أن تموّل جميع أعمال الهيئة وتكاليفها بعد انتهاء فترة السنتين.

غير انه وفي التطبيق العملي وبالرغم من النص القانوني الذي منح الهيئة الحق بتمويل نفسها ذاتياً الا انها استمرت حتى يومنا هذا بالاعتماد على سلف خزينة ومساهمات.

كما منح قانون تنظيم إدارة قطاع الكهرباء الهيئة النازمة لقطاع الكهرباء الاستقلال المالي طبقاً للمادة (١)، كما نصت المادة الفقرة ١ من المادة ١٥ على مصادر تمويل الهيئة والمتمثلة في البدلات التي تستوفيهما من التراخيص والاذونات، نسبة مئوية على فاتورة الكهرباء وهبات ومساعدات غير مشروطة. كما نصت الفقرة ٣ من المادة ١٥ على تدوير أي عجز أو فائض سنوي محقق الى موازنة السنة التالية للهيئة على ألا يتعدى الفائض المدور نسبة عشرين بالمائة من موازنة السنة السابقة الى حساب الخزينة.

ب- استقلالية التسيير المالي وتنفيذ الموازنة

إن أول مظاهر الاستقلال المالي للهيئات أن تكون لها حسابات خاصة متميزة عن حسابات الدولة أو الوزارة المرتبطة بها عضوياً، كذلك موازنة منفصلة عن الموازنة العامة استثناء من مبدأ وحدة الموازنة. وهذا الاستثناء يجد تبريره في مقتضيات الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات النازمة وتمتعها بالشخصية المعنوية. وفي ذلك نصت المادة الحادية عشرة من قانون الاتصالات على ما يلي: تتمتع الهيئة المنظمة للاتصالات بالإستقلالين الإداري والمالي، ولا تخضع إلا لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، وتدار أموالها بواطة حساب

خاص يفتح لدى مصرف لبنان. تضع الهيئة نظاماً خاصاً للإدارة هذه الاموال على أن يقترن بموافقة وزير الاتصالات والمالية. تضع الهيئة قبل ثلاثة أشهر على الأقل من نهاية كل سنة مالية موازنة السنة المقبلة تعرضها على الوزير الذي عليه خلال ثلاثين يوماً إما المصادقة عليها او إحالتها الى مجلس الوزراء للبت فيها.

ثالثاً: التمتع بالشخصية المعنوية

يمكن تعريف الشخصية المعنوية بأنها "الهيئات والمؤسسات التي يريد المشرع ان يعترف بها، ويعطيها الحق في ممارسة كافة أنواع التصرفات القانونية في التعامل، وفي إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات، وان يكون لها ذمة مالية مستقلة شأتها في ذلك ان الأشخاص الطبيعيين"²⁸

إن الإعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات النازمة يترتب عنه عدة آثار من شأنها أن تساهم في إظهار مدى الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات خاصة من الجانب الوظيفي. وطبقاً للقواعد فإن الإعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات ينتج عنه الإعتراف لها بأهلية التقاضي، أهلية التعاقد، أهلية قبول الهبات ومسؤوليتها عن أعمالها.

أ- أهلية التقاضي

إن المصالح فاقدة الشخصية لا يمكنها الإدعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها. وبالعكس فإن كل هيئة متمتعة بالشخصية الإعتبارية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء، والإدعاء حتى ضد المجموعة الخاضعة لها. لذا فإنه يمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم. وبالتالي للهيئات النازمة الحق في اللجوء الى الجهات القضائية ممثلة برئيسها بصفته مدعياً أو مدعياً عليه.

ونذكر على سبيل المثال الهيئة المنظمة للاتصالات والتي تتمتع بالشخصية المعنوية بصفة صريحة وقد منح التنظيم الاداري والمالي للهيئة (مرسوم رقم ١٤٢٦٤) في المادة الثامنة رئيس الهيئة صلاحية تمثيل الهيئة تجاه الغير وامام القضاء والتوقيع عنها.

28 القانون الاداري، المحامي حامد هنادة، الطبعة الاولى، ٢٠٠٢

ب- أهلية التعاقد

طبقاً للقواعد العامة، نجد ان من بين اهم نتائج الشخصية المعنوية أهلية التعاقد، أي إمكانية الهيئات الناظمة ابرام عقود مع واتفاقيات مع لجان وهيئات أخرى في إطار التعاون الدولي، ونشير في ذلك الى أن الهيئة المنظمة للاتصالات عضو في اللجنة الأورو متوسطية لمنظمي الإتصالات (EMERG) والتي تضم كافة الهيئات المختصة بتنظيم قطاع الاتصالات في منطقة البحر المتوسط.

ج- إمكانية قبول الهبات

إن الشخص الإعتباري الإداري يستطيع تلقي الهبات والتبرعات مباشرة وذلك وفق إجراء بسيط. وبالعكس فإن الهيئات غير المتمتعة بالشخصية المعنوية لا تستطيع تلقي مثل هذه الهبات الا بواسطة سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ترتبط بها.

نذكر على سبيل المثال الهيئة المنظمة للاتصالات التي وقعت في عام ٢٠٠٩ مذكرة تفاهم مع "وكالة التنمية الدولية" (USAID) ، تسلمت بوجبها من الوكالة هبة بقيمة ٣ ملايين دولار، لشراء أجهزة وبرمجيات معلوماتية متطورة لإدارة حيز الترددات في لبنان. تجدر الإشارة الى ان قانون الاتصالات منح الهيئة صلاحية قبول هبات ومساعدات غير مشروطة من مصادر ليس لها مصلحة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بقطاع الاتصالات بعد موافقة مجلس الوزراء^{٢٩}.

د- تحمّل المسؤولية

إن من أهم النتائج المترتبة على الإعراف للهيئات الناظمة بالشخصية المعنوية تحمّل المسؤولية عن جميع اعمالها، وبذلك فهي ملزمة بتحمل جميع الآثار المترتبة على هذه الأعمال، خاصة إذا شاب هذه الأعمال اخطاء الحقت بالغير، حيث تلتزم بجير الأضرار الناتجة عن أعمالها نتيجة الأخطاء الجسيمة من خلال تعويضات مستحقة للمتضررين تدفعها هذه الهيئات من ذمتها المالية (بما انها مستقلة مالياً)، وهذا ما يجعل هذه الهيئات تتمتع بنوع من الاستقلالية فيما يخص هذا الجانب.

^{٢٩} تقرير الهيئة المنظمة للاتصالات لعام ٢٠٠٩

الفقرة الثانية : حدود الإستقلالية الوظيفية للهيئات الناظمة

من بين أهم القيود او الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للهيئات الناظمة ، نجد ان الهيئات الناظمة تخضع لرقابة مالية وان صلاحية تعيين مجالس إدارة هذه الهيئات تعود الى السلطة التنفيذية. كما تعد الهيئة المعنية تقريراً سنوياً وتقوم بإرساله السلطة التنفيذية أو التشريعية أو لهما معاً إلى جانب مصادقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات المستقلة. تدخل السلطة التنفيذية التي تقوم بوضع النظام الداخلي للهيئات الناظمة أو الموافقة عليه. بالإضافة الى التبعية المالية التي تتصف بها بعض الهيئات الناظمة. وبالتالي سنتطرق الى دراسة وتبيان الحدود التي تحد من استقلالية الهيئات الناظمة في الجانب الوظيفي.

أولاً: الرقابة المالية على الهيئات الناظمة

إن الاستقلالية المالية للهيئات الناظمة لا تعني بالضرورة عدم الرقابة، فإيرادات ومداخيل هذه الهيئات تخضع لرقابة مالية وهذا لضمان الاستخدام العقلاني لهذه الاموال، هذه الرقابة لا تعد بمثابة وصاية بل هي مجرد ضمانة لحماية المال العام من الانحرافات المالية باعتبار أن معظم تمويل هذه الهيئات يكون من الخزينة العمومية.

وقد نص المشرع اللبناني على خضوع الهيئات الناظمة للرقابة المالية اللاحقة لديوان المحاسبة.

ثانياً: التقرير السنوي والتقارير الدورية

يعتبر هذا المظهر تقييداً لإستقلالية الهيئات الناظمة في القيام بنشاطها، نتيجة للرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية أو التشريعية على نشاطاتها السنوية من خلال إلزامها بتقديم تقريراً سنوياً أو تقارير دورية.

ونجد هذه الرقابة على مستوى العديد من الهيئات الناظمة ، كالهيئة المنظمة للاتصالات على سبيل المثال حيث تنص المادة ٥ فقرة ٤ من قانون الاتصالات ٢٠٠٢/٤٣١ "تضع الهيئة تقريراً سنوياً عن أعمالها يرفع الى مجلس لوزراء بواسطة الوزير خلال الأشهر الثلاثة التي تلي كل سنة مالية وينشر هذا التقرير في

الجريدة الرسمية، يتضمن خلاصة عن الإجراءات التي اتخذتها الهيئة تنفيذاً للمهام المنوطة بها، ومدى مساهمتها في تحقيق الأهداف المحددة في هذا القانون.

كما نجد مثل هذه الرقابة على مستوى هيئة الأسواق المالية في لبنان التي ترفع تقريراً سنوياً عن أعمالها الى وزير المالية قبل نهاية شهر حزيران من كل سنة وينشر التقرير المذكور مع الميزانية وحساب الأرباح والخسائر في الجريدة الرسمية خلال شهر تموز من كل سنة.

ثالثاً: مصادقة الوزارة المختصة على الانظمة/القرارات الصادرة عن الهيئات الناظمة

لم تكفل القوانين للهيئات الناظمة الاستقلال المطلق فيما يتعلق بصلاحيه التنظيم التي تمارس عن طريق إصدار الانظمة التي لا تنشر في الجريدة الرسمية الا بعد مصادقة الوزير المختص عليها. كما منح المشرع في حالات أخرى، الوزير المختص صلاحية المصادقة على قرارات مجلس الادارة. وعليه نخلص أن بعض الهيئات الناظمة لا تتمتع بالسلطة التنظيمية بمعناها الحقيقي إلا بعد تدخل السلطة التنفيذية في ذلك^{٣٠}.

رابعاً: وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبعض الهيئات الناظمة

إن استقلالية الهيئات الناظمة يتجسد في قدرتها على وضع نظامها الداخلي بكل حرية وبذلك تختار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها ودون مشاركة جهات أخرى خلافاً لتلك التي يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية.

إلا أن بعض الهيئات الناظمة تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية فيما يخص وضع نظامها الداخلي، وهذا ما يقلل استقلاليتها من الجانب الوظيفي. ونذكر على سبيل المثال الهيئة المنظمة للاتصالات في لبنان التي يحدد نظامها الداخلي والاداري بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء.

^{٣٠} أحسن غرابي، نسبة الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد ١١، سنة ٢٠١٥، ص ٤١٠

خامساً : تبعية بعض الهيئات من الناحية المالية

نلاحظ من خلال دراسة النصوص القانونية التي تحكم الهيئات النازمة للقطاعات الاقتصادية في أنها أبقت على نوع من التبعية المالية لهذه الهيئات فنجد مثلاً أن هيئة تنظيم قطاع الكهرباء تعد موازنتها السنوية غير أنها تكون خاضعة لمصادقة وزير الطاقة والمال وفي حال الخلاف على الموازنة بعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه. كما تحدد بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الأشغال العامة والنقل الرسوم المفروضة على الاجازات والشهادات والتراخيص التي تصدرها هيئة إدارة قطاع الطيران المدني في لبنان.

الفصل الثاني: تكريس الهيئات الناظمة كوسيلة لتقويم البنية المؤسساتية والمالية للقطاع العام
في ظل الفساد الاداري والمالي المستشريين في القطاعات العامة اللبنانية لا سيما في ظل تخلف الادارة العامة عن اللحاق بركاب التحديث والاستجابة للحاجيات المختلفة للمواطنين بشكل فعال وعادل، زاد الحديث مؤخراً في لبنان عن ضرورة انشاء نماذج مؤسساتية جديدة تستجيب للحاجيات المختلفة للدوار الجديدة للدولة من خلال اعتماد اسلوب الادارة الرشيدة والحوكمة عبر استحداث الهيئات الناظمة للقطاعات الاساسية في البلاد.

لماذا الهيئات الناظمة المستقلة؟ أن السؤال المطروح في هذا الاطار يتعلق بوظيفتها فظهورها لا يمكن ان ينفصل عن تعلقها اساساً بالاصلاح وإعادة تأهيل هياكل الدولة بما يتوافق مع الايديولوجية الليبرالية الجديدة حيث تشكل هذه الهيئات استجابة لمجموعة معينة من قواعد التنظيم الاداري والمالي، أو بالاحرى الاصلاح الاداري والمالي بحيث ينبغي أن تكون خاضعة على نطاق واسع للقواعد التي يعبر عنها بعبارة: الادارة العامة الجديدة "New Public Management"، كما ان هذا الاسلوب الجديد من الادارة يرتكز على عدة متطلبات ينبغي الاعتماد عليها في سياق الاصلاحات المؤسساتية التي لاغنى عنها أهمها، الحياد، الكفاءة، الفعالية، المكننة، بناء قدرات الموارد البشرية، التخطيط والادارة المالية، الشفافية.

إلا ان النظرية تختلف مع التطبيق العملي لا سيما وأن هذه الهيئات هي إختراع نيوليبرالي قد لا يتناسب مع التركيبة المؤسساتية والإقتصادية للقطاع الحكومي في دول العالم الثالث بل إنها في بعض الأحيان قد تفاقم من إنتشار الفساد والهدر لأن التركيبة السياسية والإجتماعية للنظام القائم في هذه الدول تقف حائلاً امام تحقيق هذه الهيئات للاهداف والمبادئ التي تتبناها. وبناء عليه، سنقوم في هذا الفصل بمعالجة دور الهيئات الناظمة في تعزيز إصلاح القطاع العام (المبحث الأول) وتجربة الهيئة المنظمة للإتصالات في لبنان بين النص والتطبيق العملي (المبحث الثاني)

المبحث الأول: دور الهيئات الناظمة في تعزيز إصلاح القطاع العام

تهدف عمليات الإصلاح الإداري والمالي الى إدخال تغييرات اساسية في أنظمة الإدارة العامة تكفل تحسين مستويات الاداء ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة، تغيير البيئة التنظيمية والبشرية، تقويم الانحرافات المالية وترشيد الانفاق من خلال تبني مفاهيم ونظريات حديثة يتم على اساسها تنمية الموارد البشرية، تحديث الأدوات والوسائل الفنية والتقنية وتفعيل الرقابة^{٣١}.

والإصلاح في اللغة ضد الفساد والإصلاح هو تعديل جذري لترميم النقص والخلل والتغير الى استقامة الحالة.

وقد غدا الاصلاح الإداري والمالي هماً يشغل بال الحكومات المتعاقبة منذ بناء الجمهورية وحتى يومنا هذا، خصوصاً بعد ازدياد ادوار الدولة وتعقد ظروف الحياة وتشعبها، وازدياد حاجات المواطن اللبناني، الذي بات يبرز تحت ظروف إقتصادية وإجتماعية وسياسية وأمنية صعبة. كما عانت الدولة اللبنانية كثيراً من الصراعات والويلات والحروب المتناقلة على أرضها، عندها اضطرت لأن تتصرف الى للدفاع عن امنها وحدودها لتأمين الاستقرار وإعادة الأمان والانصهار.

بالإضافة الى ذلك تعاني الدولة عجزاً في الخزينة وازدياد ارقام الدين العام الناتج عن تضخم حجم النفقات العامة وانخفاض الإيرادات. ويعود ذلك الى تغلغل الفساد والهدر والبيروقراطية والتوظيف العشوائي في أروقة الإدارات والمؤسسات العامة. وضعف الرقابة المالية والمحاسبة والخسارات الفادحة في بعض منشآت القطاع العام ومرافقه وغير ذلك من المشكلات التي تنغمس الدولة في إيجاد حلول نظرية لها ولكن من دون أي جدوى على أرض الواقع.

فهل فشلت الدولة في أداء مهامها بإدارة قطاعاتها الانتاجية؟ وهل يمكن لعملية الخصخصة وإنشاء وتفعيل الهيئات الناظمة للقطاعات الانتاجية الاساسية أن تنتشل القطاع العام من أزمته وتساهم في الاصلاح الإداري والمالي والإقتصادي من خلال اعتمادها على مبادئ الحكم الرشيد؟

في الحقيقة إن الإيديولوجية الليبرالية الجديدة والتي انبثقت عنها الهيئات الناظمة المستقلة هي في الأصل استجابة لمجموعة معينة من قواعد التنظيم الإداري والمالي، او بالأحرى الإصلاح الإداري والمالي الذي يشكل مقومات ومقتضيات الحوكمة، حيث ينبغي أن تكون خاضعة على نطاق واسع للقواعد التي يعبر عنها

^{٣١} جون تشانغ، إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة، مذكرات توجيه في السياسات، إدارة الشؤون الإقتصادية والإجتماعية في الأمم المتحدة، ٢٠٠٧

بعبارة الإدارة العامة الجديدة، حيث أن عقيدة الهيئات الناظمة تركز على عدة متطلبات ينبغي الإعتماد عليها في سياق الاصلاحات المؤسساتية التي لا غنى عنها أهمها متطلبات الحكم الرشيد والتي سوف نتاولها في المطلب الأول بينما سوف نتطرق الى الخصخصة وجدواها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الهيئات الناظمة والحكم الرشيد

تحتل الحوكمة الآن اهمية كبيرة في ظل ما يشهده العالم اليوم من التحول إلى النظام الاقتصادي الرأسمالي، والذي تلعب فيه الإدارة الرشيدة دوراً كبيراً ومؤثراً، بما ستتبعه ذلك من ضرورة مراقبة هذا الدور وتقويمه، ولقد زاد الحديث مؤخراً عنها ودورها في تحسين الاداء الإداري والمالي والإقتصادي وبروز تطبيقاتها ومتابعة انظمتها في أغلب الإدارات، ما جعل لغة التسيير والإدارة العمومية تشهد نماذج مؤسساتية جديدة لتحقيق ما يتوافق مع الضروريات الأساسية لها تتمثل في "الهيئات الناظمة" انيط بها صلاحيات متعددة تمارس في إطارها وظيفتها في القطاع التي انشئت فيه.

إزداد الاهتمام بمفهوم الحكم الرشيد في نهاية الثمانينات من القرن العشرين، على إثر طرح البنك الدولي لهذا المفهوم، حيث أبدت العديد من الدول اهتماماً واضحاً بهذا الطرح الجديد الذي يشكل إرساء مبادئه شرطاً أساسياً لتحقيق الاصلاح الإداري والمالي في القطاع العام. سوف نتطرق في هذا المبحث الى معايير الحكم الرشيد (الفقرة الأولى) والى مدى استجابة الهيئات الناظمة مع مقتضيات الحكم الرشيد (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: معايير الحكم الرشيد

يمثل مفهوم الحكم الرشيد امتداداً لمفهوم الحوكمة، فإن الحوكمة تهتم بالطرق والآليات سواء كانت تؤدي الى حكم رشيد أو حكم طالح، أما الحكم الرشيد فيُعنى بالطرق والآليات الانسب للوصول الى الوضع الأفضل. يتميز الحكم الرشيد بتعدد أشكاله، فهو غير مرتبط بمعنى معياري محدد وثابت، فبعض نماذج الحكم أفضل من غيرها، كما ان المعنى المعطى للمفهوم ودلالاته يختلف من مجتمع الى آخر تبعاً لمنظومته العقائدية والقيمية، وعلى هذا الاساس نميز بين الحكم الرشيد أو الجيد المنتج للفعالية والمحقق للرضا العام على جودة

الخدمات والحكم السيء أو غير السليم والمنتج للامتيازات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المهدد للمجتمعات والقطاعات الاقتصادية، والذي يتميز بالخصائص التالية^{٣٢}:

- ١- الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، ويسعى بشكل دائم الى استغلال الموارد العامة لصالح المنفعة الخاصة.
 - ٢- الحكم المفتقد إطار قانوني تنظيمي، ولا يطبق مفهوم حكم القانون، بحيث تطبق بشكل تعسفي، مع اعفاء المسؤولين من تطبيق القانون.
 - ٣- الحكم المتميز بوجود اولويات تتعارض مع هدى التنمية، وتدفع باتجاه هدر الموارد المادية والبشرية وسوء استخدامها.
 - ٤- الحكم الذي يحوز على عدد من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الانتاجي، التي تدفع نحو أنشطة الربح الريعي والمضاربات والاحتكارات.
 - ٥- الحكم المتميز بوجود قاعدة ضيقة مغلقة وغير شفافة للمعلومات وعمليات صنع القرار .
- يمكن القول اذا اردنا لأن نحقق حكماً رشيداً، لا بد من تغليب المصالح العامة على الخاصة، وأن يتمتع بالشفافية المطلقة على مستوى المعلومات والقرارات والعمليات مع الأخذ بضرورة الاهتمام بالتنمية المادية والبشرية والمالية واستخدام تلك الموارد بطريقة سليمة.
- ويقصد بمعايير الحكم الرشيد العناصر الاساسية التي يستند عليها قيام الحكم الرشيد في المؤسسات العامة والتي يمكن ان نذكرها كما هي موضحة في الشكل التالي:

أولاً: الشفافية

وهي مبنية على التدفق الحر للمعلومات، ويجب أن تكون العمليات والمؤسسات والمعلومات قابلة للمعرفة والوصول المباشر من قبل المهتمين بها، والمعلومات يجب أن تكون كافية وقابلة للفهم وتشهل عملية المراقبة المساءلة.

^{٣٢}- كريم، حسن، مفهوم الحكم الصالح، مجلة المستقل العربي، السنة ٢٧، العدد ٣٠٩، بيروت ٢٠٠٤

ويعرفها أوليفر ريتشاردز بأنها "سهولة الحصول على كافة المعلومات الكافية والصحيحة لجميع المعنيين من أفراد المجتمع. وأن تكون المعلومات غير معقدة ودون تكلف لسهولة فهمها مع خضوع تلك المعلومات لنظام رقابي محاسبي.

تحظى الشفافية اليوم بأهمية وطنية ودولية تعنى بها المنظمات العالمية والدولية، فهي تعمل على تقليص الغموض والضبابية، وتساهم في الحد من الفساد، وغموض التشريعات، حيث أن غياب الشفافية يؤدي الى غموض التشريعات، وبالتالي السماح للموظف أن يأخذ على عاتقه حرية تفسيرها ، ووضع المعوقات الإدارية، لذا يجب ان تكون الشفافية موجودة، وذلك لدرء الشخصنة في التعامل، وإساءة استعمال التشريعات³³.

كما تظهر اهمية الشفافية من خلال عملها على تمكين المعنيين بالقرارات الصادرة من خارج وداخل المؤسسة، والعمل على تلبية حقوق العامة من خلال مشاركتهم المعلومات، وتقديم المساعدة لهم في فهم إدارة عمليات البيانات الداخلية، وتسمح بتوعية المواطنين وإطلاعهم على الخيارات المتاحة، وتسهيل عملية تقييم الأداء، وتحقيق الديمقراطية والمسائلة وضمان نجاحها والوصول الى ما يعرف بالنظام المفتوح، إضافة الى كونها آلية للوصول الى حكومة مفتوحة لتحقيق المسائلة.

ثانياً: المسائلة

لا يخلو نظام بشري أياً تكن طبيعته الا ويضم أجهزة او آليات للمساءلة والمحاسبة، فيحاسب الموظف على أداءه كما على انتظام عمله ونشاطه وتقيده بالانظمة والقوانين المعمول بها، وفي الحالات التي لا تكون فيها تلك الأجهزة أو الآليات فاعلة يستشري العقم والفساد ويتفاقم الهدر في الموارد والاموال العامة.

تعرف الامم المتحدة المسائلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لاصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، وقبول المسؤولية في الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش. فالمساءلة القدرة على تحمل المسؤولية عن كافة الافعال

³³ Oliver, Richard, what is Transparency, The McGraw, Hill company, Inc, USA, 2004

والسياسات والقرارات التي يتخذها صناع القرار في الدولة وعلى تبرير أدائهم للوثوق بهم. إذ أنها مجموعة من الأدوات والتقنيات لتقييم السياسات العامة، وتجسيد لمفهوم الديمقراطية في الإدارة.

ويحيل مفهوم المساءلة، على كيفية تحمل المسؤولية الملقاة على عاتق صناع ومتخذي القرار والنتائج المترتبة عليه، كما يشير أيضاً إلى المنطلقات والآليات الأخلاقية والقانونية والسياسية الخاصة باستجواب المسؤولين عن أعمالهم، وعدم ترك هذه الأخيرة للعبث والارتجالية أو جعلها تتلون بألوان الأهواء الضيقة والنزاعات الشخصية.

ولا يكون هناك أهمية للمساءلة إذا لم يكن هناك نظام محاسبة فاعل وسائد على الجميع، لوقوف الجميع عند مسؤولياته والقيام بها بالكفاءة والفاعلية اللازمة لإنجاز أعمالهم³⁴.

فالمحاسبة فهي إجراء يعقب المساءلة، وهي تعني محاسبة الفرد على الكيفية التي مارس فيها دوره واتخاذ موقف من ممارسته التي من المفترض أن يقوم بها وفق القوانين والاصول المرعية الاجراء ووفق ما هو متفق عليه عن توليه متطلبات مسؤوليات دوره.

باختصار إن المساءلة بصورة عامة تعني ان الافراد والموظفين تتم مساءلتهم وتحملهم مسؤولية انجاز الافعال المكلفين بأدائها، ويتم الحكم على هذه المسؤولية او قياسها من خلال معايير واضحة ومعلنة، فيتحمل الافراد والمنظمات مسؤولية اداءهم اي لأن هناك محاسبة قد تترتب على المساءلة كمكافأة أو ترقية أو عقوبة.

اما في الادارة العامة فالمساءلة والمحاسبة تعني التزام أجهزة الادارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءتها وفعاليتها والى تحمل مسؤولية أعمالها.

ولا بد من الإشارة إلى أن الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الآخر، ففي حال غياب الشفافية لا يمكن تطبيق المساءلة، وما لم يكن هناك من مساءلة فلن يكون للشفافية أي قيمة، ويسهم وجود هاتين الحالتين في قيام إدارة كفؤة وفعالة تؤدي دورها في تقديم الخدمات التي يحتاجها المواطنون. فالشفافية توفر الشروط والمتطلبات الأساسية لإيجاد أنظمة مساءلة فعالة تحقق الهدف منها في إيجاد الحلول المناسبة للعديد من مشكلات الإدارة العامة، وتزيد من قدرتها على مواجهة التحديات، ومواكبة التغيرات البيئية الداخلية

³⁴ Davies Ann, Accountability a Public law Analysis of Government by contract, 1rst Edition, Oxford University Press, New York, 2001.

منها والخارجية، بالمقابل فإن وجود أنظمة مساءلة على مستوى متقدم من الكفاءة والفعالية يساعد في تعزيز مفهوم الشفافية من خلال ما تتضمنه من آليات وعناصر^{٣٥}.

أن المساءلة والمحاسبة تعززان وتطوران تكريس الديمقراطية وتقويان قواعدها ولبناتها. وفي المقابل في مناخ لا تتوافر فيه الشفافية يسود الظلام وتندم فيه المساءلة والمحاسبة ويذلل ينتشر الفساد الذي يقود الى تدهور الاوضاع على مختلف الأصعدة.

ثالثاً: الفاعلية والكفاءة

تعرف المنظمة العربية للعلوم الإدارية الفاعلية بأنها "القدرة على تحقيق الأهداف في ظل الموارد المحدودة المتاحة"^{٣٦}.

وتعرف الكفاءة بأنها أداء الأعمال بطريقة صحيحة وتشير الى العلاقة بين الموارد والنتائج وتعني الكفاءة تحقيق أعلى منفعة مقابل أقل التكاليف، وأن تكون المنظمة كفؤة يعني أن تحصل على أعلى ما يمكن من الهدف أن تسعى إليه.

لذلك فإن الفاعلية والكفاءة هي: أداء الأعمال الصحيحة بطريقة صحيحة وترتبط الفاعلية بالقيادة، وترتبط الكفاءة بالإدارة، لذلك فإن الفاعلية تتحقق عندما يكون هناك رؤيا واضحة واهداف محددة واستراتيجيات ومبادئ وقيم وتنمية وتطوير، وتتحقق الكفاءة عندما يكون هناك تخطيط وتنظيم وإدارة للوقت ومتابعة. وهي أداء الأعمال بطريقة صحيحة وترتبط الفاعلية بالقيادة وترتبط الكفاءة بالإدارة، لذلك فإن الفاعلية تتحقق عندما يكون هناك رؤيا واضحة واهداف محددة واستراتيجيات ومبادئ وقيم تنمية وتطوير، وتتحقق الكفاءة عندما يكون هناك تخطيط وتنظيم وإدارة للوقت ورقابة ومتابعة.

وعندما يكون هناك فاعلية ولا يوجد كفاءة فإن الرؤى والاهداف لا تجد من يحققها بصورة صحيحة، وفي حال عدم وجود فاعلية ووجود كفاءة فإن الأعمال تنجز ولكن بدون وضوح الأهداف.

^{٣٥} الطوخي سامي محمد، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري: من السرية وتدني الاداء والفساد الى الشفافية وتطوير الاداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، مصر، ص ٩٧-٩٨
^{٣٦} الشيخ، علي، الشفافية في الخدمة المدنية، الجمعية العلمية المدنية، عمان، ٢٠١٧

رابعاً: التنمية البشرية

وهي عبارة عن عملية استراتيجية مستمرة تعمل على زيادة معارف ومهارات، وقدرات وكفاءة الموارد البشرية داخل المؤسسة ومنحهم الصلاحيات التي تمكنهم من ممارسة اعمالهم وفقاً لنشاطات وأساليب تجعلهم يتجاوزون العقبات التي تواجههم خلال انجازهم تلك الاعمال، ومن هذه الاساليب التدريب، التعليم، الترقية، التمكين، التحفيز، تقييم الاداء وتقويمه³⁷.

خامساً: المكننة والحوكمة الإلكترونية

الحوكمة الإلكترونية هي تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على الوظائف والإجراءات الحكومية بهدف زيادة الكفاءة والشفافية وتعزيز مشاركة المواطنين. ويوضح هذا التعريف كيفية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كأداة دعم في تطوير الحكم الرشيد، حيث يتيح التطبيق الملائم للحوكمة الإلكترونية زيادة مستويات الفعالية والكفاءة في إنجاز المهام الحكومية، بالإضافة إلى تحسين وتسريع العمليات والإجراءات وزيادة جودة الخدمات العامة، كما يؤدي الى تطوير عمليات صنع القرار، وإتاحة فرص التواصل بسلاسة بين المكاتب الحكومية المختلفة³⁸.

سادساً: الإدارة بالمشاركة

الإدارة بالمشاركة وهي نوع من أنواع الإدارة الحديثة التي تشجع العاملين في جميع المستويات الإدارية والمعنيين على تبادل الافكار بهدف تحديد وصياغة الاهداف التنظيمية، وحل المشكلات واتخاذ القرارات. ومن بين تطبيقات المشاركة في العالم نجد ان اليابانيين يطبقون اسلوب الإدارة بالفريق، وفي اوروبا وأميركا يطبقون نظام الإدارة بالاهداف، والإدارة بالنظم المفتوحة. وكل هذه الاساليب تصب في بحر واحد هو تفويض السلطات الى العاملين والمدراء والمستويات الأدنى من المنظومة وتركز هذه الأساليب على ضرورة العمل بروح الفريق، والمشاركة الفعالة الإيجابية بين الرئيس وبالمرؤوس، واتباع الرقابة الذاتية كم اجل تحقيق الأهداف التنظيمية.³⁹

³⁷ Jackson, John H. & Mathis, Human Resource Management, Thomson Learning, 12th edition USA, 2008, p 25

³⁸ Bagad, Wendy, Management Information Systems, 4th edition, Technical Publication, U.K, 2015

³⁹ Lesh, Kay Muir, Education, sustainable & change management, devolopment Policy Journal, undp.

سابعاً: سيادة القانون

ويقصد به مبدأ المشروعية وهو خضوع الجميع حكماً ومحكومين لحكم القانون، وعليه يجب خضوع المحكومين سواء في علاقاتهم مع بعضهم أم علاقاتهم بسلطات الحكم في الدولة لحكم القانون، سواء في علاقاتهم مع بعضهم أم علاقاتهم بسلطات الحكم في الدولة لحكم القانون، وكذلك خضوع سلطات الدولة المختلفة لحكم القانون في علاقاتهم بينها أم علاقاتهم بالافراد.

ويمكن تعريف سيادة القانون بأنه تطبيق جميع القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين الدولة وأفراد المجتمع على الجميع دون إستثناء سواء كان مسؤولاً أو فرداً عادياً.

إن وجود القانون العادل، وتطبيقه على الجميع بدون تمييز أو محاباة، هو من مبادئ الحكم الرشيد، ويعتبر من وجهة نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شرطاً ضرورياً لتحقيق التنمية المستدامة، وتأمين مقومات معيشية كافية، وحماية البيئة وتجديدها.

ويمكن تلخيص خصائص سيادة القانون بما يلي:

- جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والطاعان العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين امام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها الى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.
- ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية، وتقييد نشاط السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية.

ثامناً: الإستجابة

وفيها تكون مؤسسات الدولة تسعى لتلبية احتياجات وخدمة كافة أصحاب المصلحة. ولكي تتمكن من خدمة الجميع دون استثناء لا بد من وجود درجة من التفاعل بين ردة فعل المجتمع تجاه القرارات والعمليات وسرعة التفاعل مع التغذية الراجعة من هذا المجتمع وتعديل عمليات التنفيذ بناءً على ذلك. الاستجابة تقضي أن تدوب المصالح الأخلاقية بحيث تقوم المؤسسات الخدمية والقائمين عليها ايّ كان انتمائهم بتقديم الخدمة للمواطنين والمعنيين دونما تمييز.

يلاحظ من خلال شرح معايير الحكم الرشيد ان مفهومه يقترب من المثالية ومن الصعب تحقيقه بشكل كلي، والقليل جداً من الحكومات غطرت من تحقيقه بشكل كامل ومع ذلك، يجب اتخاذ قرارات حاسمة للعمل نحو تلك المعايير وجعلها واقعية بهدف تحقيق الإصلاح الإداري والمالي في هيكلية الدولة.

الفقرة الثانية: مدى استجابة الهيئات الناظمة لمقتضيات الحكم الرشيد

تعتبر الهيئات الناظمة بمثابة ظاهرة تصحيحية للوضع القائم في التنظيم الإداري في الدولة⁴⁰، فإذا ما قمنا بدراسة شاملة لأسباب إنشائها، لوجدنا أنها بمعظمها جاءت رداً دقيقاً على صعوبة ما، كانت قد ظهرت في لحظة محددة، أو في ظروف معين جعلت المشرع يبحث عن وسيلة لدرئها فإذ به يلجأ الى هذه السلطات ومنحها ضمانات كافية من الإستقلالية، بعيداً عن الإطار التقليدي للدولة، عله يستطيع بذلك تأمين نوع آخر من التوسط بين المواطن والدولة بشكل يضمن حقوقه الأساسية⁴¹.

بعدياً عن الملابسات التاريخية والمقتضيات القانونية فإن إنشاء سلطات الضبط المستقلة جاء إستجابة لعدة عوامل رئيسية تدرج تحت خامة تلبية متطلبات الحكم الرشيد نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ضمان عدم تحيز التدخل العمومي، والسماح بمشاركة واسعة لأشخاص مؤهلين في ضبط النشاطات الحساسة، تحقيق الشفافية والمساءلة وضمن فعالية التدخل العمومي على مستوى السرعة، المرونة والقابلية للتكيف مع تطور متطلبات السوق.

أولاً: تأمين متطلبات عدم التحيز

إن عدم ثقة المواطن بالسلطتين السياسية والإدارية كان سبباً أساسياً في إنشاء الهيئات الناظمة لأنها ستكون الوسيلة الوحيدة التي تضمن عدم تحيز الدولة في تدخلاتها.

⁴⁰ Regard sur L'actualite, Les Autorites Administratives Independantes, la documentation Francaise, avril 2007 N 330, p5

⁴¹ Gerald, Practice: Rapport sur les Autorites Administratives Independantes, p 28

فالسطات السياسية، غالباً ما تميل الى تحقيق أهدافها الحزبي، لا بل الشخصية بدلاً من تلبية المنفعة العامة، لذلك نجد أن الهيئات الناظمة قد نشأت في مجالات حساسة سياسياً، ك مجال الكهرباء، الإتصالات، والأسواق المالية. وبعضها نشأ لمكافحة الفساد كلجان مراقبة التمويل السياسي. وغالباً ما يؤخذ على الدولة انحيازها لمصالحها الخاصة عندما تفكر بالتدخل في المجالات التي تمس بحقوق الانسان وحرياته، وهو امر لا يجب أن نجده في الهيئات الناظمة إذ انها تتمتع بقرينة الحياد impartialite منذ لحظة إنشائها، وهي قرينة لا تقبل النقض. وهذا ما أكده وزير الداخلية في فرنسا Jean Pierre Chevenement لدى مناقشته مشروع قانون إنشاء "المجلس الاعلى لأخلاقية الامن" عندما قال: "أن هذه السلطات الادارية يجب أن تقوم بمهامها كما يفعل القضاة أي بحياد، بموضوعية وبإستقلالية.

وبناء على ذلك فإن ظهور الهيئات الناظمة ومنحها الشرعية منذ ولادتها شكل نوعاً من الإرتياح بالنسبة للمواطنين بحيث تكون العلاقة معها اسهل بكثير من العلاقة مع سلطة تسلسلية يرأسها وزير.

ثانياً: تأمين متطلبات الإحترافية

وذلك بمحاولة إشراك الخبراء والمحترفين في عملية وضع القواعد المطبقة في مجالات جد تقنية، قصد إدماج وقبول اكبر من طرف المتعاملين الاقتصاديين نظراً لمصادقية هذه القواعد.

فعمل هذه الهيئات يعتمد على إشراك المحترفين في مجالات جد تقنية يسمح بضمان إعلام أمثل لهيئات القرار بخصوص التدابير الواجب إتخاذها، ثم بحسن تكييف هذه التدابير مع الواقع خاصة مع التطور المتزايد والسريع للسوق، بالإضافة الى ذلك فإن ممارسة وظيفة الضبط وخاصة سلطة العقاب المعترف بها لهذه السلطات، تصبح أكثر قبولاً في المحيط الإقتصادي إذا تمت تحت رقابة القاضي وبواسطة هيئات تضم في ظلها شخصيات ذات خبرات معتبرة ومتنوعة.

إن الطابع الفني البعض القطاعات دفع بالمشروع الفرنسي الى ابتداع الهيئات الإدارية المستقلة للقيام بتنظيمها. والهدف من ذلك إشراك المهنيين والمختصين في تحديد القواعد الواجبة التطبيق في المسائل الفنية مع الإشارة الى ان هذا التحديد يفترض لصدقيته موافقة مسبقة من قبل المختصين إقتصادياً.

كما يشاهم مشاركة المتخصصين في المجالات الفنية، كالمسائل المالية والبورصة والإتصالات، سوف يسمح بتزويد سلطة القرار، بالمعلومات المفصلة اللازمة لاتخاذ اجراءاتها بالشكل الذي ينسجم مع الحقائق الموجودة على أرض الواقع، كما ستسمح بالتفاعل بمرونة مع حركة الأسواق المحلية والدولية.

من ثم، فإن مسألة التنظيم ستكون مقبولة بشكل أفضل غذا ما مورست من قبل هيئة تتكون من أشخاص يتمتعون بخبرة واسعة لا يمكن النقاش فيها. كذلك فإن تنوع المهن الممثلة في هذه الهيئة، سوف يمنع حصول أي نوع من الاحتيال لان كفاءة الأعضاء ستشكل حصناً منيعاً يتصدى لذلك. بالإضافة الى أن الصفة الجماعية لهذه الهيئات سوف تحظر أي نوع من التحيز.

ثالثاً: تأمين متطلبات الفعالية

وذلك من خلال التدخل مقارنة بالطرق التقليدية لعمل وسير الإدارة وكذلك يتأخر رد فعل القاضي نظراً لتعدد وطول الإجراءات القضائية، فالقواعد المبسطة لعمل هذه السلطات تسمح عادة بالفصل في النزاعات وتبسيط العقوبات بأكثر سرعة من عمل القاضي، ولعل هذه الدرة في رد الفعل السريع هي المبرر في منح هذه الهيئات سلطات واسعة على غرار سلطة العقاب.

وعليه فإن الإستقلالية الممنوحة للهيئات النازمة تسمح لها باتخاذ القرار بصفة أسرع منها لدى الإدارة المركزية، خصوصاً وانها معفاة من العديد من العقوبات الإجرائية التي تحكم عملية اتخاذ القرار في غياب أي تحكيم وزاري، وعدم خضوع نفقاتها للرقابة المالية المتبعة.

إن بطء سير أعمال الأجهزة الإدارية التقليدية من جهة، وتأخر القضاء في إصدار أحكامه من جهة اخرى، يشكلان معاً سبباً هاماً لإنشاء الهيئات النازمة. ذلك بأن هذه الأخيرة تستطيع بما تملكه من إستقلالية، أن تصدر قراراتها بشكل أسرع نسبة الى الإدارة المركزية. كما أنها محررة عملياً من كافة القيود والضغوطات التي تتغل كاهل الأجهزة الإدارية التقليدية عندما تصدر قراراتها الإدارية: فلا تبادل اوراق بين الوزارات يطيل في المهل، ولا وزارة تمارس تأثيرها أو حقها في مراقبة المعاملات، بل سلطة إدارية مستقلة تتصرف بعيداً عن أي تدخل خارجي في القطاع الذي تتولى إدارته.

فضلاً عن ذلك، فإن نظام العمل المبسط الذي تعتمده الهيئات الناظمة المستقلة يسمح لها بحل النزاعات العالقة وباللجوء إلى فض العقوبات المناسبة بشكل أسرع من المحاكم الجزائية العادية المثقلة بالملفات والخاضعة للعديد من الضغوطات المتعلقة بإجراءات المحاكم^{٤٢}.

رابعاً: تأمين متطلبات الوساطة والشفافية

لا شك بأن السلطات الإدارية المستقلة ومن ضمنها الهيئات الناظمة شكلت تطوراً نوعياً في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية إذ أفسحت مجالاً واسعاً لأعمال الوساطة وحرصت على اعتماد وسائل محسوسة من الشفافية لدى تعاطيها في الشأن العام.

فالحاجة الى الوساطة ظهرت بشكل جلي من خلال ارتفاع عدد المراجعات التي قدمت أمام وسيط الجمهورية Le Mediateur de la republique على سبيل المثال. فقد ارتفع عدد الشكاوى عام ٢٠٠٠ الى ٥٠٠٠٠ شكاوى بعد ان كان يبلغ ٢٠٠٠ عام ١٩٧٧.

كما تفصل الهيئة المنظمة للإتصالات بناءً على الشكاوى المقدمة اليها، في المنازعات القائمة ما بين مقدمي خدمات الإتصالات، أو تلك القائمة بينهم وبين المشتركين لديهم أو المستفيدين من خدماتهم، وتراعى أحكام المادتين ٤١ و ٤٢ محاولة الوصول الى حل ودي وغحترام حقوق الدفاع عند الفصل في النزاع^{٤٣}.

أما الحاجة الى الشفافية فهي محققة منذ سنوات طويلة لكن البارز والاهم مع الهيئات الناظمة، ان هذه الحاجة إمتدت الى أبعد من ذلك، حيث باتت تتطلب ضرورة تفسير الدوافع التي تكمن وراء صدور كل قرار يتم اتخاذه لا سيما الشفافية في الانفاق والحق بالوصول الى المعلومات لا سيما ما يتعلق منها بالجانب المالي واشراك المعنيين بالقطاع بالاستشارات العامة قبل إصدار الانظمة، الخ.

وعلى سبيل المثال فقد نص قانون الاتصالات في لبنان على علانية المعطيات في المادة ١٢ التي نصت على أنه: "باستثناء ما يمس بالسرية التجارية ومبدأ المنافسة، تضع الهيئة المنظمة للإتصالات بمتناول الجمهور جميع المعطيات والمستندات والسجلات والبيانات. يحق لكا من يرغب بالإطلاع عليها أو الحصول على نسخ أو صور عنها، أن يتقدم بطلب خطي، على ان تحدد الهيئة البديل المطلوب لذلك بما يتناسب مع

⁴² Hannoun Charley, « comment interpréter le désordre des autorités administratives indépendantes ? », PUF, col.CEPRISCA, Paris, 2002, p 12-13.

^{٤٣} المادة ٤٣ من قانون تنظيم قطاع الاتصالات ٢٠٠٢/٤٣١

الكلفة اللازمة كما تنشر الهيئة عند نهاية كل سنة مالية في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين على الأقل عن وضعية الأصول والموجودات لديها وخالصة موازنتها^{٤٤}.

خامساً: تنمية العامل البشري

ترتكز الهيئات الناظمة في استراتيجيتها على تطوير قدراتها البشرية مكن خلال العمل على زيادة معارف ومهارات وقدرات وكفاءة موظفيها ومنحهم الأدوات التي تمكنهم من ممارسة أعمالهم من خلال اعتماد عملية مستمرة من التعليم والتدريب والتحفيز وتقييم الأداء وغيرها. كما تسعى الي استقطاب أفضل الخبراء من خلال تحديد سلم رواتب مرتفع وامتيازات متعددة وذلك بهدف اجتذاب العقول الماهرة والفنيين المتخصصين الي القطاع العان لا سيما تحسين موظفيها تجاه المغريات قبل الوقوع فيها.

سادساً: الإدارة الإلكترونية

تعتمد الهيئات الناظمة في عملها على منظومة الكترونية متكاملة تهدف الى تحويل العمل الإداري العادي من إدارة يدوية الى إدارة باستخدام الحاسب وذلك بالإعتماد على نظم معلوماتية قوية مما يساعد في اتخاذ القرار الإداري بأسرع وقت وبأقل التكاليف. كما تعتمد الى أرشفة ملفاتها الكترونياً مع ما يحمله هذا الامر من سهولة في التعامل مع الوثائق، المقدرة على تصحيح الاخطاء الحاصة بسرعة ونشر الوثائق لاكثر من جهة في أقل وقت ممكن والإستفادة منها بأي وقت كان مما يساهم في كفاءة الإدارة. إن الإدارة الإلكترونية تساهم في القضاء على البيروقراطية وتسهيل تقسيم العمل والتخصص به^{٤٥}.

المطلب الثاني: الهيئات الناظمة والخصخصة

تشكل الخصخصة إحدى مظاهر العولمة روج لها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي كاستراتيجية أو سياسة إقتصادية جديدة من خلال إعداد سياسات خاصة بالإصلاح المالي والإقتصادي تستهدف بشكل خاص معالجة مشاكل الديون في الدول النامية. والجدير بالذكر أن هذه المؤسسات الدولية المالية وكذلك برنامج

^{٤٤} المادة ١٢ من قانون تنظيم قطاع الاتصالات ٢٠٠٢/٤٣١

^{٤٥} باكير على، المفهوم الشامل لتطبيق الإدارة الإلكترونية، آراء حول الخليج، العدد ٥٠٦، ايار ٢٠١٥.

الأمم المتحدة الإنمائي كانوا من الدعاة الى تدعيم وتنشيط القطاع العام خلال عقدي الستينات والسبعينات من الألفية الثانية. غير ان التحولات السياسية والاقتصادية التي شهدها العالم في فترة الثمانينات المليئة بالأزمات دفعت الى التفكير في سبيل للخروج من ضعف القطاع العام الذي أصبحت إدارته عاجزة بمواردها التقليدية المادية والبشرية والمعنوية المتاحة من تلبية المطالب المتطورة التي يرغبها المجتمع مما دفع بأغلبية دول العالم الى خصخصة مرافقها وإنشاء هيئات ناظمة مستقلة وظيفتها تنظيم ومراقبة القطاعات المراد تخصيصها بهدف منع الإحتكارت، حماية حقوق المستهلكين وضمان جودة الخدمة⁴⁶.

فلا بد من معالجة موقف الدولة اللبنانية من خصخصة المرافق العامة في لبنان (الفقرة الاولى) و العلاقة الوثيقة بين أستحداث الهيئات الناظمة والخصخصة ودور هذه الهيئات في ضبط السوق ومعالجة الاختلالات في القطاع العام بعد خصخصة الدولة لجزء او كل من قطاعاتها الاقتصادية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: خصخصة المرافق العامة في لبنان بين التأييد والمعارضة

إن الخصخصة في لبنان هي جزء لا يتجزأ من الإصلاحات التي تقوم بها الحكومة على صعيد المالية العامة وإعادة هيكلة القطاع العام. فهي ليست في حد ذاتها علاجاً عاماً بل جزء من برنامج الحكومة الإقتصادي، الذي يسعى الى إنشاء حلقة مثمرة تؤدي إلى انخفاض نسبة عجز الموازنة الى الناتج المحلي الإجمالي، وهبوط معدلات الفائدة، وارتفاع النمو الإقتصادي. كذلك فهي عملية تعزز خطط الحكومة الرامية الى إصلاح المؤسسات وإنشاء إطار تنظيمي ورقابي فعال، وتعزيز الكفاءة في مختلف مؤسسات الدولة والقطاع العام. وهي من المقولات القديمة والحديثة في لبنان، فهي قديمة لكون لبنان إعترف للقطاع الخاص بدور مميز في قطاعات اقتصادية، مثل قطاعي المصارف والتأمين، وذلك بخلاف الكثير من الدول التي امتت هذه القطاعات، وهي حديثة لأنها ظهرت في خضم حركة التحول والإصلاح المالي والإداري للدولة، وفق منظور واستراتيجية جديدة مدعومة بتجارب دولية عديدة وبضغوط وإجراءات من كبريات المؤسسات المالية الدولية.

⁴⁶ Lim Moor, Privatization in developing countries: Ideal and Reality, International Journal of Public Administration, Vol 12, 2002, pages 101-104

وقد خطت الدولة اللبنانية نحو هذا الاتجاه من خلال إنشاء المجلس الأعلى للخصخصة الذي يتولى تخطيط وتنفيذ برامج وعمليات الخصخصة مع مراعاة الضوابط المنصوص عليها في قانون تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها الصادر في ٣١ أيار ٢٠٠٠.

أولاً: تعريف الخصخصة وأهدافها العامة

ثمة تعريفات كثيرة للخصخصة أبسطها وصفها بمجموعة متكاملة من السياسات والإجراءات، التي تكفل نقل ملكية وإدارة المشاريع العامة والمشاركة الى القطاع الخاص، من أجل تحقيق التنمية بالإعتماد على حرية المنافسة، تشجيع المبادرات الفردية، تعبئة موارد لقطاع الخاص، إصلاح الجهاز الإداري للدولة وتبسيط الإجراءات الحكومية.

وللخصخصة منظورين اقتصادي وسياسي، فمن المنظور الاقتصادي تهدف عملية الخصخصة الى استغلال المصادر الطبيعية والبشرية بكفاءة وإنتاجية أعلى وذلك بتحرير السوق وعدم تدخل الدولة الا في حالات الضرورة القصوى، وعبر أدوات محددة لضمان استقرار السوق والحد من تقلباته. أما من المنظور السياسي فالتخصيص يدعو الى اختزال دور الدولة ليقصر على مجالات أساسية مثل الدفاع والقضاء والأمن الداخلي والخدمات الاجتماعية^{٤٧}.

ولعل المطلع على الدراسات والأبحاث المتعلقة بمسألة الخصخصة يدرك أنه لا يوجد تعريف واحد ومحدد لمفهوم الخصخصة، بل حتى ان المصطلح يستخدم في عدة صور مثلاً الخصخصة أو التخصيص. إلا أن مفهوم الخصخصة أوسع نطاقاً وأعمق مضموناً من كونه مجرد بيع للمشاريع العامة الى القطاع الخاص، وهو المعنى الضيق والرئيسي للخصخصة.

ولكن الخصخصة تعني إعطاء القطاع الخاص الدور الأكبر في عملية التنمية بهدف تحسين الأداء الاقتصادي وليس فقط المشاركة أو نقل الملكية الى القطاع الخاص، وهو المعنى الواسع للخصخصة.

^{٤٧} حسين عمر، "الجات والخصخصة (الكيانات الاقتصادية الكبرى، التكاثر البشري والرفاهية)"، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٢٠-٢٣

ويختلف تفسير معنى الخصخصة باختلاف النظم، وهنا نجد ان الدول ذات الاقتصاد الحر تأخذ بالمعنى الضيق للخصخصة، وهذا ما اخذ به المشرع اللبناني عندما عزّف الخصخصة في المادة الأولى من القانون رقم ٢٢٨ بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ بأنها "تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً، أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً بإحدى الطرق القانونية الى القطاع الخاص بما فيه نظام الامتياز أو الأنظمة الحديثة المشابهة له لإقامة وإدارة مشاريع اقتصادية لمدة معينة.

ولأسف فقد تحول موضوع الخصخصة في لبنان الى سجال سياسي بين مؤيد ومعارض وقد علق البحث الجدي في هذا الموضوع وتعثرت كل الجهود المبذولة من أجل إطلاق عملية خصخصة قطاعات اساسية في البلاد بالرغم من أن الفريق المؤيد يعول على هذا الموضوع لاسباب ثلاثة رئيسية:

أولها مالي يرتبط بشكل مباشر بالحاجة الملحة للخزينة الى مصادر تمويل جديدة لضخ تدفقات مالية كبيرة متأتية من الخصخصة في حساب الدين العام لتقليل جزء من هذا الدين وخفض كلفة مدته.

ثانيها وطني يرتبط بمسعة لبنان وصدقته حيال التزامه بتعهداته، والخصخصة تشكل بنداً رئيسياً على أجندة الإصلاح التي التزمها لبنان أمام الدول المانحة وصندوق النقد الدولي في مرتمرات باريس وسيدر وفي برنامج "أبيكا" مع الصندوق.

ثالث هذه الاسباب يتعلق برغبة الحكومة في تحسين هذه القطاعات التي سجلت تراجعاً كبيراً بالرغم من محاولات التحسين التي طالتها خلال السنوات الأخيرة المنصرفة الا انها لا زالت تحتل مراتب متأخرة مقارنة مع الدول المجاورة.

إلا ان الراي المعارض للخصخصة يستند الى مخاوف من أن يتم بيع ممتلكات الدولة باثمان بخسة الى مجموعة من النافذين وخسارة موارد اساسية لدخل الخزينة اللبنانية هذا بالاضافة الى اعتقادهم بأن الخصخصة تؤدي الى فقدان أو نقص سيطرة الدولة على مواردها الاقتصادية بترك الامر للقطاع الخاص مما يضر بأوضاع الاقتصاد القومي على المدى البعيد لا سيما وان الإدارة في القطاع الخاص تهدف الى تعظيم الارباح لصالح المساهمين دون النظر في المنفعة العامة أو مصلحة المستهلك^{٤٨}.

⁴⁸ Paolo Mauro, Privatization and Corruption, economic issues, n 6, UNDP, 2001

وإذا كان الرأي المعارض محقاً في مخاوفه، فالحل قد يكون باللجوء الى الخصخصة الجزئية من خلال آلية نزيهة وعلنية مع احتفاظ الدولة بحصة لها من القطاع المراد تخصصه. فأهمية الخصخصة الجزئية للقطاعات الاقتصادية لا تقتصر على المردود المالي الذي تنتجه من دون أن تؤدي الى تخلي الدولة عن ممتلكاتها أو عن دورها، بل في المنافسة التي توجدتها وتؤدي ليس الى تحسين الخدمات وتطويرها وتنوعها فحسب، وإنما أيضاً الى خفض الكلفة وتحقيق الاعباء عن المكلفين، وهذا الامر لا يضمنه سوى تحرير القطاعات الاقتصادية بحيث تتنافس الشركات فيما بينها على تقديم الأفضل والارخص فيما يعود على المواطنين بالفائدة المرجوة.

وتحقيق هذا الامر لا بد أن يتطلب شفافية عالية والتزاماً من السلطة السياسية، وهذا لا يزال موضع تشكيك في ظل انعدام الثقة بين اهل السلطة وبين السلطة والشعب.

ثانياً: آثار ونتائج تطبيقات الخصخصة:

إن انتاج السلع العامة ومنها الاتصالات هو من مسؤولية الدولة في المقام الاول ولا مزايا لأن يعهد بها الى القطاع الخاص ما دامت غير متأثرة بقوى السوق. لكن لماذا تتم على الرغم من ذلك الدعوة الى خصخصة مرافق النفع العام وغيرها من السلع العامة؟ الحجة الرائجة هي عامل الكفاءة الإدارية التي يشتهر بها القطاع الخاص.

لكن تولي القطاع الخاص انتاج سلعة عامة من شأنه ان يخلق احتكاراً محصناً ضد المنافسة الحافزة على الأداء الكفؤ وتسويقها مما يؤدي بدوره الى تقديم سلع أو خدمات سيئة النوع أو تقاضي أثمان باهظة او كليهما، الامر الذي يدفع الحكومة الى ربط كل عملية خصخصة لإنتاج سلعة عامة بإنشاء هيئة حكومية مستقلة لتنظيم تعامل القطاع الخاص مع هذه السلعة انتاجاً وتوزيعاً وتسعيراً.

وعليه، يتم تأسيس هيئات حكومية مستقلة وظيفتها تنظيم ومراقبة القطاعات المراد تخصيصها والتي كانت تخضع لاحتكار القطاع العام بحيث تعمل على منح التراخيص، مراقبة النوعية والجودة تشجيع المنافسة

وضبط السلوك الاحتكاري للحيلولة دون زيادة احتكار القطاع الخاص وذلك لضمان مصالح جميع الأطراف المعنية بعملية التخاصية، خصوصاً المستهلكين^{٤٩}.

وقد أثبتت الدلائل العملية أن الخصخصة ترفع من مستوى الأداء، ليس فقط في الدول المتقدمة بل وفي الدول النامية أيضاً. إن نجاح برامج الخصخصة يعتمد -إلى حد كبير- على وضوح الأهداف، التي ترنو الدولة إلى تحقيقها من تحويل عدد من مؤسساتها العامة إلى القطاع الخاص؛ لأن مسار الخصخصة يتحدد بهذه الأهداف. فعلى سبيل المثال: إذا كانت الدولة تعاني ظروفًا اقتصادية صعبة وترغب في زيادة إيراداتها، فقد تبدأ بتخصيص المؤسسات الكبيرة والرابحة؛ أما إذا كانت ترغب في زيادة كفاءة الأداء واستخدام التقنيات الحديثة، فإنها تعمل على إدارة هذه المؤسسات من خلال شراكة مؤسسات أجنبية؛ ولكن إذا كانت ترغب في تحسين مستوى الدخل فإنها سوف تحوّل المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص، وهكذا^{٥٠}.

هذا مع الإشارة لغياب المصلحة الحقيقية لهؤلاء في التطور والارتقاء بمستوى الأداء الاقتصادي ومستوى الكفاءة الإنتاجية وجودة السلعة أو الخدمة خلال التحول الأول وذلك لغياب المنافسة الحقيقية. فكيف يمكن للخصخصة ان تتجح في ظل الفساد المستشري ؟

من ناحية أخرى يرى الكثير من المعارضين للخصخصة انها ليست ودية دائماً" اذ انها لا تؤدي الى زيادة الكفاءة الاقتصادية لأن شكل الملكية ليس له علاقة بالكفاءة , ولكن شكل الإدارة هو الذي يحدد ذلك , كما يرون ان الكثير من المشاريع التي تم خصصتها تأخذ شكل الاحتكار وبالتالي تساهم الخصخصة بنقل الإحتكار من القطاع العام الى الخاص وبالتالي حدوث فرق كبير للكفاءة وهذا يتطلب ضرورة وجود سوق تنافسية للقضاء على هذا الاحتكار كما يرون انها تساهم في تشويه الاقتصاد الوطني نتيجة عدم اقبال القطاع الخاص على المساهمة في المشاريع الحساسة التي تحوي على درجة عالية من المخاطر ولا تحقق ربحاً" أو عائداً" سريعاً ومن ثم عجز الاقتصاد عن الوفاء باحتياجات المجتمع وحدثت ازمات ومشاكل لا حصر لها . كما انها قد تكون باباً لظهور الفساد الإداري والمالي والرشاوى عندما تباع المشاريع العامة الى مجموعة من اصدقاء الحكومية نتيجة قرارات ارتجالية و غير مدروسة وغير سوية . وبالتحديد يمكن ان تكون

⁴⁹ Paolo Mauro, Privatization and Corruption, economic issues, n 6, UNDP, 2001

^{٥٠} فريفر بياريت، القطاع العام اللبناني بين الحوكمة والخصخصة، مجلة الدفاع الوطني، العدد ١٠٢، تشرين الأول ٢٠١٧

خطورة مقايضة الدين الخارجي بملكية المشروعات العامة الوطنية من اكثر مخاطر الخصخصة وذلك لأنها تحمل عدة مخاطر.

- ان تحويل الأرباح والفوائد والمدخول والتوزيعات التي يجنيها المالك الجديد وخاصة الأجانب ستؤثر في الأجل المتوسط على زيادة العجز في ميزان المدفوعات.
- اتاحة الفرصة للهيمنة الاقتصادية عبر الشركات متعددة الجنسية.
- تحويل الدين الخارجي الى اصول انتاجية سيدفع البنك المركزي الى التوسع في اصدار النقود لمواجهة طلب تحويل الدين الخارجي الى نقد محلي مما يسهم في زيادة التضخم وارتفاع الأسعار⁵¹

صحيح أن اللجوء الى الخصخصة في لبنان يمكن أن يساهم في حل جوانب كثيرة من مشاكل مالية وإقتصادية الا أن هناك العديد من المشاكل التي قد تثار أيضاً وبناءً عليه فإن نجاح عملية الخصخصة في لبنان يتطلب اجماعاً وطنياً على إعتماها وإعتمدها معايير علمة واضحة لإختيار القطاعات التي سيتم تخصيصها بالاضافة الى القيام بالرقابة الدقيقة للمؤسسات الخاصة المشغلة لهذه القطاعات من قبل الهيئات الناظمة لمنع الإحتكار، حماية المستهلك وضمان جودة ونوعية الخدمة من خلال ممارستها لصلاحياتها الرقابية، التنظيمية والعقابية.

قبل كل شيء، إدارة الخدمات العامة ليست مجرد قوانين ونظم، بل صيرورة مرتبطة بمجموعة من المبادئ وأسس عملية والسلوكيات والمفاهيم الاخلاقية التي ينبغي تعميقها استناداً الى القيم والعقائد والاتجاهات والطموحات التي نعة اليها لتحقيق التنمية المطلوبة⁵².

⁵¹ Yarrow Vickers, Privatization, An Economic Analysis, Mit Press, Cambridge, 2009

⁵² Yarrow Vickers, Privatization, An Economic Analysis, Mit Press, Cambridge, 2009

الفقرة الثانية: دور الهيئات الناظمة في ضبط السوق وإصلاح الإدارة العامة بعد خصخصة القطاعات الاقتصادية

لقد سبق وأشرنا أن إنشاء الهيئات الناظمة يقترن بخصخصة جزء أو كل من القطاع الاقتصادي الذي تتولى الهيئة ضبطه بغية منع الإحتكار وفتح الأسواق على المنافسة لا سيما تقليص عدد وحجم الوزارات وحصرها بهيئات متخصصة ومحايدة.

أولاً: الهيئات الناظمة كضامن ومرافق لسلامة إنفتاح السوق "البعد الاقتصادي" يعد السوق بأنه مؤسسة قانونية ينشئها القانون الوضعي والذي تفرضه الدولة الحديثة.

ولطالما اعتبر هذا السوق كمشروع سياسي واجتماعي وليس فقط مجرد مكان لممارسة علاقات التبادل. لذلك فإن خصخصة وتحرير هذه السوق قد يمس عديد القضايا في الدولة، ولا شك انه يحمل معه مخاطر جمة مما يؤثر على استقرار الدول إقتصادياً وإجتماعياً وسياسياً، لذلك وتقديراً لهذه المخاطر، كان على الدولة الحديثة وضع آليات جديدة لضمان سلامة السوق وانفتاحه على المنافسة الحرة والنزيهة ومراقبته، وحماية لجميع الأطراف المعنية (حماية المستهلكين، المقرضين والمساهمين).

إن هذا التنظيم الجديد للسوق يتطلب وجود تسليح دائم في القوانين والمحددة سلفاً، وهي مهمة الهيئات الناظمة حيث تعمل هذه الأخيرة على البحث عن توازنات السوق والدفاع عن المصلحة العامة، مع الاخذ بعين الاعتبار الخصوصيات العميقة للنشاط الاقتصادي.

ومن أجل ضبط فعال للسوق تلجأ الدول لما يسمى بالضبط القطاعي "la regulation Sectorielle" حيث أن التحرير المتوالي للقطاعات الاقتصادية المصنفة استراتيجية (سواء في نظر الدولة أو الرأي العام) وحساسة (نتيجة لتعقدتها وتوسعها) رافقها إنشاء هيئات ضبط لكل قطاع وهذا يعكس أهمية هذه القطاعات وتميزها كذلك كان لا بد من تنظيم متميز، ولعل أهم هذه القطاعات: القطاع المالي (المصارف والتأمينات والبورصة) قطاع الطاقة (الكهرباء، النفط والغاز..) قطاع الاتصالات والجدير بالذكر أن معظم هذه القطاعات محل الضبط كانت موضوع عدة أزمات في السنوات الأخيرة (كالأزمة المالية لسنة ١٩٩٠ وسنة ٢٠١١) لذلك كان لا بد من التحكم ومراقبة هذه القطاعات المتميزة اقتصادياً وتقنياً بواسطة هيئات مستقلة خارجة عن السوق

وهو ما يضحض دعوة البعض لما يسمى بالضبط الذاتي (auto regulation) للسوق او للضبط عن طريق السوق نفسه والذي يتحقق عند اتفاق بعض المؤسسات الاقتصادية على بعض الممارسات والقواعد الجديدة⁵³، فالسوق - وهو عكس ما كان سائداً - ليس تنظيماً طبيعياً بل اصطناعياً وفكرة اليد الخفية (main invisible) لم توجد أبداً. وأهم القطاعات المعنية بذلك القطاع المصرفي نظراً للدور الكبير الذي تلعبه المصارف في الإقتصاد ككل (كخطر السوق، خطر القروض، خطر العمليات المصرفية)، لذلك تعتبر الأوراق المالية هي الاقل استقراراً، إذ أن الانتقال من مخاطر فردية الى مخاطر شاملة هو مميز جداً لذلك تعمل هيئات الضبط الاقتصادي على بلوغ أهداف الاستقرار المالي والتي لا يمكن للسلطات العمومية بلوغها بموجب قرارات عفوية، وما يحدث في القطاع المالي يمكن أن يحدث في قطاع الطاقة والنقل والاتصالات الخ..

لذلك فقد أصبح السوق محل أخطار متعددة الأبعاد (multi dimensions) حيث يجد الفاعلون الإقتصاديون أنفسهم وفي ظل اقتصاد السوق في مواجهة أخطار كبيرة خلقتها التعقيدات المتنامية للسوق والتحولات التكنولوجية والاجتماعية والعولمة وعمليات التبادل... الخ، لذلك تعمل الهيئات الناظمة على التدخل ضمن قطاع نشاطها لتصحيح إخفاقات السوق واختلالاته من تثبيت بعض قواعد اللعبة وحماية بعض المصالح المهددة وامتصاص الضغوط المتنامية للسلطات الإقتصادية من خلال خلق التوازن بين مختلف المصالح في السوق.

وعلى ضوء ذلك فإن عمل الهيئات الناظمة يقوم على مرحلتين:

- المرحلة الأولى: تنظيم السوق لا سيما بعد إنفتاح قطاعات هامة على المنافسة وضمان دخول متنافسين جدد للشبكة في إطار المنافسة المشروعة، وخلق التوازن بين مختلف المصالح في مواجهة مصالح المتعامل التاريخي صاحب الإحتكارات العمومية وتقييد هيمنته على السوق، حيث هناك بعض التبادلات داخل السوق لا تتم الا بوجود سلطة الوصاية، وتسهيل دخول مساهمين جدد وحمايتهم.

⁵³ Frank Moderne, Les usages de la notion de regulation dans le droit positif et la doctrine juridique des Etats de l'Union Europeene, droit de regulation, service public et integration regionale, op cit, p30.

- المرحلة الثانية: العمل على إيجاد الملائمة والتوازن بين منطق السوق (مبدأ المنافسة) ومنطق المرفق العمومي (مبدأ المصلحة العمومية)، بذلك لم يعد يقتصر الضبط على أهداف إقتصادية محضة (أفضل سعر، أفضل خدمة) بل من اهدافه أيضاً البحث عن الإستقرار والأمن الإقتصاديين واللذان لا يتحققان على حساب المصلحة العامة⁵⁴.

هذه الفكرة (المصلحة العامة) ذات المحتوى المتغير التي لطالما وجدت تقليدياً لتبرير الإضرار بالحريات الإقتصادية أو منع اللعبة التنافسية قد عرفت تحولات فأصبحت ترتبط بالمصالح الفردية التي تشارك في تكوينها، لذلك فإن الهيئات الناظمة ومن خلال وظيفة الضبط تسمح بإنسجام وتناسق المصالح، وتوحيد العناصر المتعارضة ونسج الجماعة إنطلاقاً من الفرد وإدماج الإهتمامات التنافسية في قلب المصلحة العامة، وبذلك توسيع أو تحديث مفهوم المصلحة العامة التي اصبحت تشمل في مضمونها حماية المستهلك، وحماية البيئة والتماسك الإجتماعي والإقتصادي والقيم المشتركة التي يدافع عنها المجتمع.

وعليه تترجم الهيئات الناظمة هذا النوع من التوازن بين المصالح عن طريق تحكم نوعي وكمي في السوق وبشكل دائم وهو ما يضع على كاهلها أعباء كثيرة لتجنب الوقوع في الخطأ وبالتالي اتخاذ تدابير ضبط غير ملائمة.

ثانياً: الهيئات الناظمة كعلاج لأزمة الدولة الحديثة "البعد الإداري"

بموجب وظيفة الضبط لم تعد الدولة الحديثة كمحرك للتنمية فالتدخل في الإقتصاد والتسيير هما ميزتا الدولة الراعية، والتي سبق القول شهدت أزمة عميقة بفعل عوامل عديدة حال دون تحكمها في المتغيرات الأساسية للتنمية الإقتصادية، لذلك بالتصور الليبرالي الجديد لدور الدولة في الإقتصاد يعيد رسم علاقة جديدة بين الدولة ومحيطها الإقتصادي والاجتماعي والسياسي، ويضع السياسات والآليات التقليدية في قفص الإتهام ، لذلك فإن اللجوء الى آلية الضبط كان بمثابة رد فعل أو إجابة عن هذه الازمة.

⁵⁴ Christiane De Boissieu, L'articulation entre regulation et crise dans le secteur bancaire et financier : les risques de la regulation, Marie-Anne Frison Roche, volume 3/2005, paris, p22

كما أشرنا سابقاً لطالما كانت علاقة الدولة باقتصادها علاقة تسيير ووجيه واحتكار وتحكم (عن طريق التخطيط، النقد، الميزانية، الضريبة، ...) بواسطة أدوات تنظيمية جامدة.

هذه الوضعية لم تستطع الصمود امام تحولات المجتمع المعاصر، إذ أصبحت الدولة تواجه مشاكل حقيقية لشرعية تدخلها، في مواجهة إتساع وسرعة التحولات التكنولوجية والضغط الشديد للمنافسة الشرسة، الأمر الذي أظهر عجز في التحكم به بواسطة الهياكل والوسائل التقليدية الغير متكيفة لإرضاء الحاجيات الجديدة، فالتسيير العمومي في ظل الدولة الحديثة بواسطة أدوات الدولة التقليدية يبدو كحل غير واقعي.

فالإدارة التقليدية وبصفتها أداة لعمل الدولة أثبتت عدم نجاعتها للتكفل بهذه التطورات واحتوائها، وهذا راجع لعدة اسباب منها: البطء والبيروقراطية التي أصبحت ميزة العمل الإداري، كما انها أصبحت تواجه تهماً بالتعسف والتمييز والغرق في المحاباة وعدم الفصل بين السياسة والمهام الأخرى للدول، وغياب البرغماتية والفعالية ونقص في الشفافية والمرونة والمحاسبة، الأمر الذي أثر ليس فقط في فعالية أدائها بل مس بشرعيتها (شرعية ظاهرية أو خارجية) ناتجة عن انتمائها للدولة، وأقرها الدستور على قرينة قربها من المواطن، في إطار المصلحة العامة حيث أضحت الشرعية محل رفض من طرف الرأي العام. لذلك كان لا بد من علاج لهذه الأزمة.

لمواجهة أزمة حقيقية تم تشخيصها تعصف بهياكل وبوجودها واستقرارها، أوجدت الدولة الحديثة فكرة الهيئات الناظمة لا سيما في المجال الإقتصادي لممارسة وظيفة جديدة أملت عليها ظروف الحداثة، فإذا كانت الدولة لم تعد محركاً للتنمية فهذا ليس مرادفاً للتخلي، بل أصبح تدخلاً نوعياً ضرورياً لتطور السوق. من خلاله تعمل الدولة للحفاظ على انسجام العلاقات الإجتماعية وتصحيح الذات والتحكم بين مختلف الضروريات والمصالح بإدمماج تناقضات مختلفة، وإقامة التوازنات الكبرى الإقتصادية والإجتماعية في عالم يسوده الشك (incertitude).

لذلك فإن اللجوء للهيئات الناظمة يدخل في إطار وصفة علاجية تسعى لتحقيق جملة من الأهداف أهمها: تكريس تدخل الدولة على الإقتصاد وتصحيح عملها⁵⁵.

⁵⁵ J.chevalier, L'Etat post Moderne, p41

أ: تكريس التدخل العمومي على الاقتصاد (إعادة توجيه التدخل العمومي)

يرى بعض الدارسين أن وظيفة الضبط هي إجابة للسلطة العمومية عن إخفاقات واختلال التسيير العادي للاقتصاد، فالدولة فرضت أو انابت هذه المهمة لهيئات جديدة تختلف كلياً عن الإدارة التقليدية، والتي تشكل تنظيماً جديداً يوازن بين ضرورة تدخل الدولة وحرية السوق، وبالتالي إنكار فكرة "محو الدولة وانتصار السوق"، فالاقتصاد السوق لا يتصل بنهاية الدولة، بل بالعكس لا بد من التدخل الكافي وليس المشروط التي تفرضه المنافسة، لحماية المنافسة بذاتها من أخطار المنافسة وحماية الأفراد وفرض المتطلبات الأخرى كالمصلحة العامة، لذلك فالدولة لم تختف فهي في قلب البعد الموضوعي لقانون المنافسة، وهذا ما أكده المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي الذي استطاع تعريف مهمة الضبط على أنها: "تسيير عمومي لنشاط أو مجال معين موجه لحماية المصلحة العامة في إطار احترام التعددية والتميز واستقلالية الفاعلين." إن مثل هذه المقارنة تؤكد على الاصل العمومي لوظيفة الضبط وارتباطها بالنشاطات أي تدخل عمومي على السوق عن طريق هيئات خارجية.

ومهما يكن، فالأمر متوقف على مدى نجاعة مثل هذه الهيئات في الوصل للأهداف التي رسمتها الدولة، والأكيد أن هيئات الضبط تبقى كأداة فعالة لتجسدي السياسة العمومية المحددة بالتشريع والتنظيم، فتظهر كالوجه الجديد لدور السلطات العامة في الاقتصاد، وهذا الدور يكسر مناهج الاقتصاد ويعمل كمقوي لتوسيع هيمنة الدولة لا لإضعافها. فمن المؤكد أنها لا تعمي تدخل أقل للدولة ولا تترجم غيا بالتنظيم (la dereglementation)، بل تضيفي شرعية إضافة للتدخل العمومي، وتعيد رسم علاقة الدولة بالاقتصاد والحریات⁵⁶.

⁵⁶ J. chevalier, L'Etat regulateur, in regulation economique et democratique, Martine Lombard, Dalloz 2006, p35

ب: تصحيح عمل الدولة

لطالما ارتبط إنشاء هيئات الضبط بتصحيح عمل الدولة فتظهر كمصحح (correctif) خاصة في النظام الفرنسي، وذلك بفضل قواعد عمل توصف بالليونة والمرونة والعقلانية والبراغماتية من أجل بلوغ أهداف أكبر (من جهة) وإعادة بناء مصداقية عمل الدولة (من جهة أخرى) ونزع التسييس، (depolitisation) أي تحييد الإدارة سياسياً، وذلك لضمان الشفافية والموضوعية والمساواة وتسهيل العمل الإداري ومحو التعسف وهو ما تقتدهم الإدارة التقليدية⁵⁷.

ومن أجل بلوغ هذه الأهداف كان لا بد من إتباع قواعد عمل أقل صلابة وأكثر سلاسة وبراغماتية من تلك المعمول بها في الطريقة الكلاسيكية حيث (القواعد) يمكنها التكيف مع العوامل الإقتصادية والتطور نحو إنفتاح السوق.

وبوضح أكثر، فإن الأمر يتعلق بجعل القانون في خدمة الاهداف واستخدامه لصالح التوازن والتوافق المنشود والتأقلم مع تنوع المجتمع، وذلك بتحكيم المصالح الإجتماعية وتناسقها، وهو ما يسمى بالواقع القانوني (realiste) والذي يقوم على فكرة وجود نشاط تحاوري دائم بين القانون والواقع⁵⁸.

غير أن مفعول هذه المناهج والاهداف والقواعد يبقى غير ذي جدوى إذا لم يتلاءم مع وقت السوق، والمعنى انه لا بد أن تكون ردة فعل سلطات الضبط تتسم بالسرعة حثة تكون ملائمة، فالاهم في عمالها هو السرعة والنأي عن الطرق التقليدية لتحضير القرار الإداري وهو ما نسميه هنا جودة القرار، الشئ الذي يمكنها من احتواء كل الإنحرافات طالما توافرت على كل المعلومات الكافية وبالتالي الحد من التصرفات المضرة أو القدرة على الإضرار بالتوازن، وحتى الوقاية مع الأخذ بعين الاعتبار حقيقة السوق ومصالح المتعاملين.

⁵⁷ Martin Collet, La creation des AAI: Symptomes ou remede d'un Eta tem crise? La documentation Francaise, 2007, P87

⁵⁸ Sebastien Breville, Autorite Independante et Gouvernement, these doctorat, uni paris 01, 2007, p37.

بذلك تكون الدولة قد أضفت شرعية إضافية لعملها وهو ما يسمى بالشرعية الأصلية أو الجوهرية (Intinseque) والقائمة على التحليل المجرد لعملها، والحكم عليها من خلال النتائج القادرة على بلوغها، وكفاءتها في تسيير أفضل الوسائل التي تملكها.

المبحث الثاني: الهيئة المنظمة للاتصالات في لبنان بين النص والتطبيق

لطالما شكل قطاع الاتصالات في لبنان عامل خلاف على مستوى السلطات السياسية التي لم تنظر الى هذا القطاع انطلاقاً من أهميته في النشاط الإقتصادي وغنما من موقعه كمصدر تمويل رئيسي للخزينة.

وقد دخل قطاع الاتصالات عملياً حلبة الصراع السياسي منذ إقرار رخصتي الهاتف الخليوي عام ١٩٩٥ وحصرهما بشركتي تشغيل من القطاع الخاص، ليدخل هذا الملف في صلب التجاذب السياسي ولا سيما على مستوى رئاستي الجمهورية والحكومة حول جدوى الاستمرار بإبقاء هذا القطاع في يد القطاع الخاص والتوجه أكثر نحو خصصته عبر فتح الباب أمام المنافسة وإدخال شركاء جدد إليه وتوسيع قاعدة الشبكة لكسر حصرية الشركتين المشغلتين أو إعادته الى كنف الدولة. وقد انتهى هذا الكباش السياسي لمصلحة رأي الرئيس لحود القائل باستعادة القطاع.

حتى جاء القانون ٤٣١ عام ٢٠٠٢ الذي ارتكز على ضرورة تحرير القطاع وفتح الباب امام المنافسة عبر إطلاق مزايده عالمية لبيع رخصتي الهاتف الخليوي بالتزامن مع إطلاق شركة لبيان تلقوم رخصة خلوية ثالثة من دون وضع أي قيود على إطلاق رخصة رابعة بالإضافة الى إنشاء هيئة ناظمة للقطاع تكون مهمتها مراقبة وتطوير وتنظيم قطاع الاتصالات في لبنان.

ولكن رغم إنشاء الهيئة عام ٢٠٠٧ ومباشرتها مهامها وانجازها بالتعاون مع المجلس الأعلى للخصخصة كل التحضيرات المتعلقة بطرح المزايده العالمية لبيع رخصتي الخليوي الا انها لم تتمكن حتى يومنا هذا من ممارسة صلاحياتها وفق ما نص عليه القانون ولم تحقق استقلاليتها حيث أن هذا الامر لا يزال خاضعاً للقرار السياسي من موضوع انتقال الصلاحيات من الوزارة الى الهيئة مروراً بموضوع الخصخصة وصولاً الى التوجهات العامة للسياسات الحكومية الاقتصادية.

ما هو النظام القانوني للهيئة المنظمة للاتصالات؟ كيف مارست نشاطها خلال ولاية مجلس إدارتها؟ هل استطاعت أن تبني مؤسسة نموذجية وفقاً لمعايير الحكم الرشيد؟ ما هي أهم المعوقات التي واجهتها؟ اسئلة سوف نحاول الاجابة عليها في هذا المبحث من خلال دراسة الإطار القانوني للهيئة المنظمة للاتصالات (المطلب الأول) وإنجازات وإخفاقات الهيئة المنظمة للاتصالات (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الإطار القانوني للهيئة المنظمة للاتصالات

الهيئة المنظمة للاتصالات مؤسسة حكومية مستقلة جرى إنشاؤها لتحرير وتنظيم وتطوير سوق الاتصالات في لبنان بموجب قانون الاتصالات ٢٠٠٢/٤٣١ الذي حدد وقرر صلاحياتها ونطاق عملها وعلاقتها بوزارة الاتصالات والقضايا التقنية المرتبطة بتخصصها. وقد نص قانون الاتصالات الذي دخل حيز التنفيذ مع تعيين مجلس إدارة الهيئة في شباط ٢٠٠٧، على مهمة الهيئة الأساسية الا وهي "إرساء بيئة تنظيمية تعزز قيام سوق تنافسية لتقديم أفضل الخدمات بأسعار معقولة للشريحة الأوسع من الشعب اللبناني" وذلك عبر خلق وتشجيع المنافسة في قطاع الاتصالات وحماية حقوق المستهلكين، ويتم ذلك من خلال إجراءات التشريع والقرارات المناسبة، إضافة الى العمل الرقابي الميداني.

تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإداري والمالي، وقد وضعها المشرع في مرتبة خاصة مقارنة مقارنة مع باقي المؤسسات العامة من حيث عدم إخضاعها لأية سلطة وصاية من ناحية، ومن حيث عدم إخضاعها لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة بل لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

إن صلاحيات الهيئة قومية وطنية واستراتيجية شاملة وهي ترعى وتنظم أحد اكبر مصادر دخل الخزينة اللبنانية سواء تقرررت خصخصة بعض أوجه القطاع أو تحريره المتدرج أو استمرار الدولة في استثمار أهم شبكاته ومن أهم المبادئ التي تقوم عليه الهيئة: الاستقلالية، الشفافية، المسائلة والإنصاف.

الفقرة الأولى : تأليف الهيئة وصلاحياتها

من خلال وضع التنظيم المناسب، تشجع الهيئة الاستثمار وتحافظ على استقرار السوق. وهي تصدر التراخيص والأنظمة والقرارات. وتتولى إدارة حيز الترددات ومخطط الترقيم، كما وتراقب السوق، منعاً لأي إساءة استعمال للقوة التسويقية الهامة وتلافياً للممارسات المناهضة للمنافسة، فضلاً عن اتخاذها الإجراءات العلاجية عند الضرورة.

أولاً: تأليفها

أ: الرئيس والأعضاء

تتألف الهيئة المنظمة للاتصالات من رئيس وأربعة أعضاء متفرغين بدوام كامل، يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير لمدة خمس سنوات، غير قابلة للتجديد أو التمديد، ممن يحوزون على

إجازة جامعية في المجالات التي لها علاقة بالاتصالات أو الاقتصاد أو إدارة الأعمال أو القانون أو المال أو الهندسة أو الكمبيوتر ويتمتعون بخبرة في هذه المجالات، ولا يجوز عزل أي منهم أو إنهاء خدمته إلا للسبب المبينة في هذا القانون.

يتولى رئيس الهيئة السهر على حسن تنفيذ المهام والصلاحيات المناطة بالهيئة.

- يرأس الجهاز التنفيذي بصفته الرئيس التسلسلي للهيئة

- يمثل الهيئة تجاه الخير وأمام القضاء ويوقع عنها.

- يدعو الى اجتماعات الإدارة ويقوم بإعداد جدول اعمالها والتحضير لها

- يقوم بتحريك حسابات الهيئة ويوقع على سحباتها المصرفية.

بالإضافة الى ذلك فهو يعمل على تنفيذ قرارات إدارة الهيئة والتنسيق بين الوحدات وإعداد مشروع الموازنة. وقد أشارت المادة الثامنة من قانون الإتصالات الى أن ولاية كل من رئيس واعضاء إدارة الهيئة تنتهي بانتهاء الولاية أو بالوفاة أو بالاستقالة أو بإنهاء العضوية أو العزل.

وفي حال شغور مركز الرئيس أو أي من الأعضاء، يقوم مجلس الوزراء بملء الشغور للمدة المتبقية بمهلة شهر واحد على الاكثر وفقاً لقواعد التعيين المحددة في هذا القانون.

أهم ما لاحظناه في هي النصوص القانونية هو عدم قابلية ولاية الأعضاء للعزل، هذا من جهة اولى. ومن جهة ثانية ضرورة أن يكون اعضاء الهيئة من أصحاب الاختصاص في مجال الاتصالات ومن ذوي الخبرة.

تجدر الإشارة الى أن ولاية أعضاء مجلس إدارة الهيئة انتهت عام ٢٠١٢ ولم يتم تعيين مجلس إدارة جديد حتى يومنا هذا حيث يقوم المدير الإداري في الهيئة منفرداً بتصريف الأعمال بانتظار أن تتخذ السلطة السياسية قراراً حول هذا الشأن.

ب: نظام التمانع

إن نظام التمانع بالنسبة للهيئة المنظمة للاتصالات قد نص عليه القانون بشكل واضح عندما حدد موانع تعيين الرئيس والاعضاء وقد حصرها بثلاث فئات:

الفئة الاولى: لا يجوز تعيين من له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة مع أي شخص يقدم في لبنان أو للبنان خدمات الإتصالات، لو يوفر في لبنان أو للبنان معدات الإتصالات أو معدات المشتركين الخاصة، أو له علاقة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بقطاع الإتصالات في لبنان.

الفئة الثانية: من اعلن توقيه عن الدفع أو أعلن إفلاسه قضائياً

الفئة الثالثة: من صدر بحقه قرار تأديبي قضى بعقوبة غير التنبيه أو اللوم.

مع الإشارة الى أن قواعد التمانع قد ذكرت بالتفصيل في المرسوم رقم ١٤٢٦٤ تاريخ ٢٠٠٨٥/٣/٤ المتعلق بالتنظيم الإداري والمالي للهيئة المنظمة للاتصالات. كما فرض هذا المرسوم على الأعضاء موجب السرية. ونظام التمانع هو من اهم الاسس التي تركز عليها ضمانات استقلالية الأعضاء في قيامهم بمهامهم وبالتالي ضمان استقلالية الهيئة نفسها. وأساساً عندما نشأت الهيئات الناطمة، كان لا بد من وجود ضمانات تحمي لها استقلاليتها ومن بين هذه الضمانات، عدم قابلية ولاية الأعضاء للعزل وعنصر التخصص هذا بالإضافة الى نظام التمانع طبعاً.

ثانياً: الصلاحيات

تتنوع صلاحيات الهيئة ما بين صلاحيات تنظيمية وصلاحيات فرض العقوبات.

أ: الصلاحيات التنظيمية

تتولى الهيئة:

- إعداد مشاريع المراسيم والأنظمة المتعلقة بتطبيق أحكام القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ وإحالتها إلى وزير الإتصالات وإبداء الرأي في مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم المتعلقة بقطاع الاتصالات.
- اتخاذ القرارات والإجراءات وفق أحكام هذا القانون بالإضافة الى تشجيع المنافسة في قطاع الاتصالات.

- تنظيم التلزيمآ وإصدار التراخيص والإشراف على حسن تنفيذها ومراقبتها وتعديلها وفرض التقيد بها وتعليق العمل بها وسحبها بما يتوافق مع أحكام هذا القانون والمراسيم الصادرة تطبيقاً له.
 - وضع قواعد الترابط ومراجعة عقود الترابط بناءً على طلب مقدم خدمة اتصالات أو أكثر أو بمبادرة من الهيئة كذلك وضع المعايير التقنية وقواعد التثبيت من التقيد بها وإنشاء النظام الترقيمي وإدارته.
 - مراقبة تعرفات مقدمي الخدمات ذوي القوة التسويقية الهامة، بما يتوافق مع أحكام هذا القانون كما وتحديد التعريفات والبدلات وتحصيلها وفق هذا أحكام القانون.
 - تطبيق هذا القانون ضمن الصلاحيات المعطاة لها ووضع القواعد والأنظمة المنبثقة عنه، بما في ذلك وضع المعايير وأصول النظر والفصل في الشكاوى والمراجعات الأخرى التي يمكن أن تنشأ عن هذا القانون.
 - مراقبة التصرفات التي تحد من المنافسة وتأمين شفافية السوق.
 - مساعدة المؤسسات التربوية والصحية في تنفيذ برامجها من خلال الاتصالات وتسهيل وصول المعوقين إلى خدمات الاتصالات.
 - العمل كوسيط وتهيئة تحكيمية للبت بالنزاعات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون بين أصحاب التراخيص.
- إن مهام هذه الهيئة وصلاحياتها واسعة جداً حسب ما ورد تعدادها، وهي تتراوح ما بين التنظيمية والرقابية على حد سواء.

ب: صلاحية فرض العقوبات

منح قانون الإتصالات الهيئة صلاحيات تشريعية هائلة بما فيها إصدار العقوبات للمخالفين وإقرار جهاز نقتيش تتمتع بقراراته ومحاضره بقوة جهاز الضابطة العدلية في لبنان وتلتزم بالتالي كافة المحاكم بالمستندات وقوة ثبوتها الصادرة عن الهيئة. وفي هذا ضمانة وصلابة تشريعية للهيئة بصفتها هيئة حاكمة لكي تتمكن من التنظيم السريع لقطاع الاتصالات في لبنان والإشراف وتنظيم الأمور المعقدة ضمن إختصاصها.

وعليه، يتضمن ملاك الهيئة جهازاً خاصاً بالمراقبة والتفتيش يعتبر أفرادها ضابطة متخصصة في قطاع الاتصالات، وتتمتع المحاضر التي ينظمها هؤلاء بالقوة الثبوتية لمحاضر الضابطة العدلية، كما يمكن للنيابة العامة وقضاة التحقيق الاستعانة بهم في جمع الأدلة وإجراءات التحقيق في القضايا المعروضة أمامهم، بشرط أن يكونوا قد أدوا اليمين القانونية أمام محكمة الإستئناف المدنية.

وقد منح قانون الإتصالات الهيئة المنظمة للاتصالات صلاحية توجيه إنذار الى المخالف كما لها أن تدعو هذا الأخير والمتضرر الى جلسة خاصة للاتفاق على حل ودي.

أما بالنسبة للعقوبات فللهيئة أن تقرر، بعد التثبت من ارتكاب مخالفة لاحكام قانون الإتصالات أو لشروط الترخيص أو الأنظمة الصادرة، أن تفرض واحدة أو أكثر من العقوبات المبينة أدناه، تبعاً لجسامة ولظروف كل حالة:

١- تعديل شروط الترخيص أو فرض شروط جديدة عليه بما يؤمن إزالة المخالفة.

٢- وقف الترخيص لمدة محدودة أو إلغاؤه بصورة نهائية.

٣- فرض الغرامة التي يعود تقديرها للهيئة وفقاً لجسامة المخالفة.

تجدر الإشارة الى ان وزارة المالية تتولى استيفاء مقدار الغرامة^{٥٩}.

كما تفصل الهيئة بناء على الشكاوى المقدمة إليها، في المنازعات القائمة في ما بين مقدمي خدمات الإتصالات، أو المستفيدين في خدماتهم، وتراعي أحكام المادتين ٤١ و ٤٢ في محاولة الوصول الى حل ودي واحترام حقوق الدفاع عند الفصل في النزاع.

إن الهيئة المنظمة للاتصالات تتميز بانها تجمع بين الصلاحية التنظيمية والإستشارية والرقابية والعقابية على حد سواء. وهذا من شأنه أن يعزز من استقلاليتها ويقربها الى مفهوم السلطات العامة المستقلة.

وأهم ما لاحظنا في هذه الهيئة هو صلاحيتها العقابية وهي من أهم الصلاحيات التي تميزت بها السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا كما سبق وذكرنا. ونشير مجدداً ونؤكد مرة أخرى أن السلطات العامة المستقلة ليست سوى سلطات ادارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية.

^{٥٩} قانون الإتصالات ٢٠٠٢/٤٣١، المادة ٤١

الفقرة الثانية: آليات الرقابة والضوابط على أداء الهيئة المنظمة للإتصالات
صحيح أن الهيئة المنظمة للإتصالات تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالين المالي والإداري ولا تخضع لاحكام النظام العام للمؤسسات العامة، غير أنها تخضع، ضمن إطار الصلاحيات والمهام المناطة بها قانوناً، لضوابط قضائية، إدارية ومالية منها رقابة ديوان المحاسبة.

أولاً: الضوابط المالية

تخضع الهيئة لعدد من الضوابط المالية نذكر منها:

أ- رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة

تتمتع الهيئة بالإستقلالين المالي والإداري ولا تخضع إلا لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة^{٦٠}.

إن ديوان المحاسبة هو محكمة قضائية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وذلك:

- بمراقبة إستعمال هذه الاموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة المرعية الإجراء.
- بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.
- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها

يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً بمجلس الوزراء.

ب- نظام إدارة الأموال

تضع الهيئة نظاماً خاصاً بإدارة الاموال على ان يقترن بمصادقة وزيري الإتصالات والمالية.

^{٦٠} قانون الاتصالات ٤٣١/٢٠٠٢، المادة ٤

ج- موازنة الهيئة

تضع الهيئة قبل ثلاثة أشهر على الأقل من نهاية كل سنة مالية موازنة السنة المقبلة تعرضها على وزيرى الغتصالات والمالية اللذين عليهما خلال ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ تسجيلها في الدائرة المختصة في كل من الوزارتين، إما المصادقة عليها أو إحالتها الى مجلس الوزراء للبت فيها، وغلا اعتبرت الموازنة مصدقة حكماً.

د- التقارير المالية

يعد قسم الشؤون المالية، تحت إشراف رئيس الهيئة، التقارير المالية السنوية وبعد مصادقة الهيئة على هذه التقارير ترفع الى وزير الإتصالات الذي يحيل نسخاً عنها الى وزير المالية وإلى ديوان المحاسبة قبل رفعها الى مجلس الوزراء. وتكلف إدارة الهيئة رئيسها أو أحد أعضائها بالإجابة على أية أسئلة يطرحها مجلس الوزراء او ديوان المحاسبة بخصوص التقارير المالية السنوية المرفوعة الى هاتين الجهتين^{٦١}.

خ- عائدات الهيئة

ترفع الهيئة تقارير سنوية الى مجلس الوزراء تبين فيها العائدات التي تم تحصيلها وتشرح كيفية استخدامها وتتضمن تقييماً للمناقصات التي أجريت خلال السنة المنصرمة.

وتجدر الإشارة الى أن حسابات الهيئة تخضع لتدقيق مكتب محاسبة مجاز في هذا الأمر بحيث يعين هذا المكتب لمدة سنة واحدة، ويجب عليه أن يضع تقريراً بنتيجة التدقيق خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية، وان يرفعه الى رئيس الهيئة.

ولا يمكن للهيئة أن تتعاقد مع مكتب محاسبة مجاز لأكثر من خمسة سنوات متتالية.

^{٦١} التنظيم الإداري والمالي للهيئة المنظمة للإتصالات، مرسوم رقم ١٤٢٦٤ تاريخ ٢٠٠٥/٣/٤، المادة ٢٢

ثانياً: الضوابط الاستشارية والقضائية

أ- أنظمة الهيئة

تصدر جميع أنظمة الهيئة في أعقاب عملية الاستشارات العامة التي تشكل جزءاً من المحاسبة التنظيمية، وهي الوسيلة التي تمكن الناس والمؤسسات المتأثرين بقرارات الهيئة من الوقوف على اسباب واهداف ما تقوم به الهيئة. بعد انتهاء عملية الإستشارات العامة تحال هذه الانظمة بواسطة الوزير المختص الى مجلس الشورى لغبداء الرأي بشأنها. ولا تصبح أنظمة الهيئة نافذة إلا بعد مراجعة مجلس الشورى ونشرها في الجريدة الرسمية^{٦٢}.

ب- قرارات الهيئة

لقد تطرق التنظيم الإداري والمالي للهيئة المنظمة للاتصالات الى طبيعة قرارات هذه الهيئة، فاعتبرها نافذة منذ تاريخ صدورها اذا كانت تتعلق بشؤون داخلية، ومن تاريخ إبلاغها إلى الأشخاص المعنيين إذا كانت تتعلق بهم، ومن تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية إذا كان لها طابع عام.

إذا أعطى هذا النص صفة النفاذ للقرارات الصادرة عن الهيئة المنظمة للاتصالات وهذا ما تتمتع به قرارات السلطات العامة المستقلة وهو ما ورد في معيار السلطة الذي سبق وبحثناه وهو من بين المعايير الثلاثة التي تتميز بها الهيئات المنظمة ونعني بمعيار السلطة قدرة الهيئة على اتخاذ القرارات النافذة. إلا أن قرارات الهيئة تخضع لضوابط بهدف منع التعسف.

١- تخضع قرارات الهيئة لمبدأ التعليل، وعلى الهيئة أن تبين في حيثيات القرار المتخذ أسبابه واهدافه، ولا تصبح قرارات الهيئة نافذة إلا من تاريخ تبليغها أو نشرها معللة في الجريدة الرسمية.

إن موجب تبليغ او نشر قرارات الهيئة المنظمة للاتصالات في الجريدة الرسمية وخضوعها لمبدأ التعليل يؤكد على أنها قرارات إدارية نافذة خاصة وانها صادرة عن سلطة إدارية تابعة للدولة.

ونذكر على سبيل المثال القرار رقم ٢/٢٠٠٩ الذي صدر عن هذه الهيئة في الجريدة الرسمية الذي يتعلق في بدلات الترقيم.

^{٦٢} قانون الاتصالات ٢٠٠٢/٤٣١ المادة ١٣

بالإضافة الى القرارات النافذة، فإن هذه الهيئة تصدر أيضاً التعاميم فقد أصدرت تعميماً يوجب تقييد جميع محطات البث المرئي والمسموع بدفاتر الشروط النموذجية للمؤسسات الإعلامية المصدقة بموجب المرسوم ٧٩٩٧/٩٦.

٢- لكل صاحب مصلحة الحق في طلب في عادة النظر في القرارات الصادرة عم الهيئة خلال مهلة شهرين من تاريخ نشرها أو تبليغها.

وللهيئة ان تقرر عفواً وخلال مهلة شهرين من تاريخ إصدار القرار، أو خلال مهلة شهرين من تاريخ تقديم طلب إعادة النظر، الرجوع في القرار أو وقف تنفيذه أو إتخاذ أي تدبير مؤقت للحفاظ على واقع الحال وتلافياً بوقوع اي ضرر الى حين البت بالقرار نهائياً بصورة إدارية أو قضائية.

٣- يتولى مجلس شورى الدولة النظر في المراجعات المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة عن الهيئة على أن تراعى الأصول والمهل المتبعة امام هذا القضاء. أما المنازعات بين الهيئة وبين المستخدمين أو العاملين لديها أو المتعاقدين معها فتكون من اختصاص القضاء العدلي. وتراعى البنود التحكيمية عند وجودها في العقود المنظمة مع الغير.

إن هذا النص القانوني جاء واضحاً وكافياً فقد أعطى مجلس شورى الدولة صلاحية البت في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئة المنظمة للاتصالات كما حدد اختصاص القضاء العدلي للنظر في المنازعات بينها وبين العاملين او المتعاقدين معها. بالإضافة الى ذلك فقد أعطاها الحق في اللجوء الى التحكيم عندما يتعلق الأمر بالعقود الموقعة مع الغير.

٣- يصادق وزير الاتصالات على قرارات مجلس إدارة الهيئة ككما تنص عليه أحكام المواد ١٠ (نظام العاملين) و ١١ (الموازنة والتمويل) و ٤٩ (أوضاع الموظفين والاجراء والمتعاقدين والمستخدمين لدى الوزارة وأوجيرو) من هذا القانون.

ثالثاً: الضوابط الإدارية

أ- التقرير السنوي

وتضع الهيئة، بحسب ما ورد في المادة الخامسة بفقرتها الرابعة من قانون الإتصالات، تقريراً سنوياً عن اعمالها يرفع الى مجلس الوزراء بواسطة الوزير خلال الاشهر الثلاثة التي تلي كل سنة مالية وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية ويتضمن خلاصة الإجراءات التي اتخذتها الهيئة تنفيذاً للمهام المنوطة بها، ومدى مساهمتها في تحقيق الاهداف المحددة في هذا القانون.

ب- هيكلية الهيئة

تصدر هيكلية الهيئة ولاكاتها بمرسوم بعد موافقة مجلس الوزراء

ج- الترددات اللاسلكية

تلتزم الهيئة في مخطط الترددات بالسياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء كما يخضع استخدام الترددات اللاسلكية لخدمات البث التلفزيوني والإذاعي لاستشارة وزارة الاعلام وأو الغدارات والمجالس المعنية إستناداً الى احكام القوانين والانظمة النافذة ويعرض أي خلاف في هذا الشأن على مجلس الوزراء.

د- تجديد التراخيص

يمنح الترخيص لمدة أقصاها عشرون سنة وعلى صاحب الترخيص أن يبلغ الهيئة عن رغبته بتجديد الترخيص قبل سنتين من تاريخ إنتهائه. يرفع طلب التجديد الى مجلس الوزراء الذي يبت فيه بمهلة ستة أشهر من تاريخ إيداعه الامانة العامة لمجلس الوزراء.

المطلب الثاني: إنجازات وإخفاقات تجربة الهيئة المنظمة للإتصالات

شكّلت الهيئة المنظمة للإتصالات التجربة الأولى للهيئات النازمة في لبنان. وقد عكفت الهيئة خلال الأعوام الأولى على تأسيسها على التحضير لتحريز قطاع الإتصالات وتنفيذ القانون ٢٠٠٢/٤٣١ وبناء قدرات المؤسسة وفق معايير الحكم الرشيد. وقد تمكنت الهيئة من إرساء قواعد حديثة ومنتورة معتمدة على أهم التجارب والدراسات الدولية بهدف تأدية المهام المناطة بها في بيئة إلكترونية وشفافة. غير ان الظروف السياسية والإقتصادية في لبنان فضلاً عن تاخر إنشاء "ليبان تلكوم" وإرجاء خصخصة قطاع الخلوي كلها أمور اعاقت قدرة الهيئة على الوفاء بما وعد به القانون ٢٠٠٢/٤٣١ القاضي بخلق سوق اتصالات دينامية وتنافسية ضمن إطار مؤسسة عصرية تحاكي متطلبات الحوكمة.

مضى أكثر من ١٢ عاماً على تأسيس الهيئة المنظمة للإتصالات فما هي الانجازات التي حققتها وهل تمكنت في الاندماج في البنية المؤسساتية اللبنانية ام شكّلت حالة هجينة؟ ما هي الاسباب التي حالت دون تحقيق استقلاليتها ووقفت حائلاً امام انطلاقتها؟ سوف نحاول الإجابة على هذه الأسئلة من خلال دراسة كيف سعت الهيئة الى بناء مؤسستها وفق معايير الحكم الرشيد (الفقرة الاولى) والى تبيان الاتهامات التي طالت مفهوم الهيئات النازمة بشكل عام ووقفت عائقاً امام تحقيق استقلاليتها (الفقرة الثانية)

الفقرة الاولى: بناء المؤسسة وفق معايير الحكم الرشيد

سعت الهيئة الى بناء مؤسسة نموذجية تحاكي مبادئها المتمثلة بالشفافية، المسائلة، العدالة والإنصاف. وقد تعاونت مع البنك الدولي، الوكالة الاميركية للتنمية والتعاون الدولي والاتحاد الاوروبي لتأمين التمويل اللازم لدعم مشاريع بناء القدرات التنظيمية، الانتقال الى بيئة إلكترونية وغيرها من المشاريع الآيلة الى تعزيز الشفافية ومساعدة الهيئة على بناء المؤسسة وفق معايير الحكم الرشيد. إضافة الى سعيها الى إعتماد افضل الممارسات العالمية في مضمار تنمية القدرات البشرية والتواصل مع جميع المعنيين بهدف نشر المعرفة وانتاج القرار الأمثل.

أولاً: الاستشارات العامة

تماشياً مع إلتزام مبدأ الشفافية، تبنت الهيئة عملية استشارة العموم لدعوة كافة المهنيين في قطاع الاتصالات للإدلاء بالملاحظات أو التعليقات على جميع مسودات أنظمتها قبل إصدارها. وقد قامت الهيئة بجهود توعية لحث الجمهور اللبناني على التفاعل والتجاوب مع عملية الإستشارات العامة ومددت أكثر من مرة المهل الموضوعة للاستشارات بناء على طلب تمديد وصلها من المهتمين وبهدف إتاحة فرصة المشاركة الفعلية في بلورة القرار للأكبر عدد ممكن من المعنيين.

ويشكل إطلاق استشارات عامة حول مواضيع تنظيمية تنوي الهيئة النظر والبت فيها مرحلة هامة وضرورية جداً في عملية صنع القرار وإحدى اهم الوسائل المتاحة للتواصل الحر والشفاف مع الفاعلين. كما تتيح الاستشارات العامة للهيئة فرص الإطلاع على كافة وجهات النظر والمصالح التي قد تتضارب أحياناً، والتأكد من أن المعلومات المتوفرة لديها حول سوق الاتصالات المعني بالاستشارة المطروحة واستكمالها على ضوء الردود الواردة عليها. مما يجعل نص التنظيم في ضيغنه النهائية أكثر شفافية وضماناً للمصلحة الوطنية.

ثانياً: الموقع الإلكتروني الرسمي والموقع الإلكتروني الداخلي

أطلقت الهيئة موقعاً الكترونياً متطوراً ودأبت على تطويره وتحديثه وقد شكل النافذة الرسمية التي تطل منها على جمهورها المتنوع ويشكل وسيلة للتواصل معهم ودليلاً على إلتزام الهيئة بمعايير الشفافية في الإعلام عن عملها والطرق المعتمدة بتنفيذه الى أكبر شريحة ممكنة من الجمهور. وقد قامت الهيئة بالتعاون مع شركة لبنانية متخصصة فازت إثر إستدراج عروض دولي بتصميم موقعها الرسمي بشكل حديث وامتطور بهدف فتح المجال امام للمشغلين والمستهلكين والمستثمرين بمتابعة جميع نشاطات وأعمال الهيئة والتواصل معها عبر نوافذ متنوعة وآمنة لكل فئة من الجمهور المستهدف. وعلى سبيل المال لا الحصر، اتاح موقع الهيئة للمستهلكين الإطلاع على خدمات الاتصالات المتوفرة في لبنان وأسعارها وسبل الإلتصال بمزويديها، وسمح للمستثمرين بالإطلاع على فرص الاستثمار المتوافرة في لبنا، بالإضافة الى توفير كافة المستندات التي تطرحها الهيئة للاستشارات العامة والانظمة والقرارات والتعاميم الصادرة عنها، ضمانا للمساواة في الحصول على المعلومات لجميع المهتمين. كما يؤدي الموقع الإلكتروني للهيئة دوراً هاماً في مجال التوعية،

إذ يشتمل على دراسات تعدها الهيئة حول مواضيع مهمة مثل خصخصة الهاتف الخليوي وعلى ادوات تساعد الباحث على إيجاد المعلومة بسهولة ويسر وباللغة التي يفضلها^{٦٣}.

كما قامت الهيئة بإصدار نشرات إخبارية باللغتين العربية والإنجليزية لغطلاع المعنيين على اعمالها ونشاطاتها. وتوزع هذه النشرات الإخبارية عن طريق البريد الإلكتروني الى قائمة مشتركين متتامين العدد، ثم تنشر لاحقاً على موقع الهيئة للعموم.

كما طورت الهيئة موقعا الكترونياً داخلياً حيث يجد فريق عمل الهيئة آخر وأهم الدراسات والابحاث في عالم الاتصالات وأحدث إنتاج الهيئة. وحيث يتشارك الجميع في تبادل المعلومات التي تتوفر لديهم خلال مساهمتهم في المؤتمرات والندوات ودورات التدريب أو في سياق عملهم. كما يتضمن موقع الهيئة الداخلي مكتبة فنية هامة لدراسات وأبحاث ومعطيات إلكترونية لآخر وأهم الانظمة والاصدارات الصادرة عن المؤسسات الدولية وعن الهيئات المنظمة في بلدان مختلفة، توضح لفريق عمل الهيئة الخيارات التقنية والتنظيمية المتاحة ومدى نجاح أو فشل تجارب تحرير قطاع الاتصالات في بلدان مشابهة، فيساهم في شكل فعال في انتاج المعرفة وتثقيف وتوعية كادر الهيئة البشري.

ثالثاً: الادارة الالكترونية

جهزت الهيئة شبكة معلومات متطورة تحاكي المقاييس الدولية امتلكتها عن طريق مناقصات شارك فيها عدد من الشركات الرئيسية لتمكن أقسام وموظفي الهيئة من مشاركة المعلومات المتوفرة بفعالية وسرعة والوصول عن بعد وبأمان الى البريد الإلكتروني.

كما استقدمت الهيئة بنية تحتية هاتفية متطورة مبنية على بروتوكول الانترنت، تسمح بإدماج كامل مع نظامها البريدي الإلكتروني لتحسين مستوى الاتصالات بين كافة العاملين مع ولدى الهيئة.

وقد دخلت الهيئة في شراكة مع المنظمات الدولية، بشكل خاص البنك الدولي لتمويل مشاريع بناء القدرات نذكر منها على سبيل المثال الهبة المقدمة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل بناء القدرات التنظيمية للاتصالات، أنجزت الهيئة إجراءات الشراء للاستفادة من الهبة بموجب عقد المرحلة الخامسة منها للإشراف

^{٦٣} تقرير الهيئة المنظمة للاتصالات السنوي، عام ٢٠١٠.

على تنفيذ انتقال الهيئة المنظمة للاتصالات الى بيئة إلكترونية. وبعد سلسلة مفاوضات وقعت الهيئة للاتصالات ممثلة برئيسها وشركة Netways في ٢٧ حزيران ٢٠١٣ عقداً بقيمة إجمالية ٩٠٠٠٠٠ دولار أميركي. وقد انتقلت الهيئة بموجب هذه المنحة الى نحو إدارة اعمالها عبر بيئة داخلية إلكترونية بهدف تعزيز الرقابة على الوثائق، التقليل من فقدان الوثائق أو التلاعب بها ويخفض الحاجة الى التخزين بالاضافة الى الانتقال الى مكننة عملية سير أعمال الهيئة وبالتالي ضمان الإدارة الفعالة لجميع جوانب أعمال الهيئة^{٦٤}. كما استفادت الهيئة من مشروع "مراقبة تطبيق الانتقال الى بيئة إلكترونية" الممول من البنك الدولي الذي مكنها من تحويل سجلاتها الى شكل إلكتروني وتطبيق الإجراءات المناسبة لضمان حسن سير العمل. تضمنت الفوائد الملموسة لهذا المشروع على سبيل المثال لا الحصر: تقليص مساحات التخزين بفضل مسح الملفات وإدخالها في النظام، مرونة في إسترجاع الملفات وتحسين الأمن والارشفة.

رابعاً: إدارة وتنمية الموارد البشرية

بدأت الهيئة عملها عام ٢٠٠٧ بموارد بشرية محدودة ومع تزايد اعباء العمل بلغ فرق عمل الهيئة حوالي ٤٠ مستشاراً وخبيراً في مجالات متنوعة بعد غربة حوالي ٩٠٠ سيرة ذاتية وردت اليها خلال السنة الاولى في سياق عملية توظيف ذاتية تم الإعلان خلالها عن الشواغر المطلوبة في الصحف اللبنانية. وقد سعت الهيئة الى تعزيز قدرات فريق عملها من خلال إقامة دورات تدريبية داخلية وخارجية بشكل ركزت فيها على تقاسم المعرفة وعلى أساليب تطور المهارات والمعارف. بالاضافة الى إشراك عدد كبير موظفيها وأعضاء مجلس إدارتها في نشاطات تدريبية وندوات ومؤتمرات إقليمية ودولية تناولت مواضيع عديدة ومتنوعة.

نذكر على سبيل المثال لا الحصر مشاركة موظفة الهيئة خلال العام ٢٠١٠ في دورات تدريبية عالمية متنوعة عبر معهد التدريب على الإتصالات في الولايات المتحدة (USTTI) تمحورت في معظمها حول غدارة حيز الترددات ومراقبته، وتقنيات التحليل الهندسي والتماثل الكهرومغناطيسي وقياسات حيز الترددات ومراقبتها والنشر والمعايير التقنية.

كما وضعت الهيئة نظاماً خاصاً للتقييم أداء موظفيها واعتمدت على آلية سنوية ونصف سنوية لتقييم الأداء.

^{٦٤} تقرير الهيئة المنظمة للاتصالات السنوي عام ٢٠١١

تستخلص مما تقدم أن الهيئة قد سعت الى بناء مؤسسة وفقاً لمقتضيات الحكم الرشيد غير ان إنجازاتها في هذا المجال بقيت غير ملموسة حيث وبالرغم من مباشرتها العمل وفق نظم إدارية حديثة ومتطورة وسعيها الدؤوب الى مد الجسور مع المنظمات الدولية والشراكة مع الجهات الفاعلة في قطاع الاتصالات المحلية والإقليمية إلا انها لم تتمكن من تحقيق المهمة التي أنشئت من أجلها نظراً لاسباب عديدة منها عدم تفعيل القانون ٢٠٠٢/٤٣١ وبالتالي عدم انتقال الصلاحيات من وزارة الاتصالات الى الهيئة بالإضافة الى عدم تعيين مجلس إدارة جديد بعد انتهاء ولاية مجلس إدارة الهيئة عام ٢٠١٢.

الفقرة الثانية: الهيئات الناظمة بين التبعية والإتهام

لقد شكل موضوع الهيئات الناظمة في لبنان جدلاً سياسياً وإقتصادياً حول الدور الذي يمكن أن تلعبه في عملية الاصلاح الإداري والمالي والإقتصادي لاسيما حول مدى قدرتها على تحقيق استقلاليتها بعيداً عن الارادة الحكومية والسياسية خاصة في دولة مثل لبنان تحكمها المحاصصات والولاءات الحزبية. فهل تستطيع هذه الهيئات تجاوز التركيبة اللبنانية أم أنها ستشكل شكلاً جديداً من أشكال الانحراف الإداري والمالي خاصة وان نجاح هذه الهيئات يعتمد على وجود ارضية شفافية، نزهة وعصرية للقطاع الحكومي في بيئة يسودها القانون والعدالة من أجل ممارسة مهامها بشكل سليم وفاعل.

اولاً: الهيئات الناظمة عنوان خلافي في لبنان

كثر في الآونة الأخيرة الحديث عن ضرورة إنشاء وتفعيل الهيئات الناظمة في لبنان وقد أكدت على ذلك ورقة الإصلاحات التي أقرتها الحكومة برئاسة السيد سعد الحريري في شهر تشرين الأول ٢٠١٩ والتي تضمنت بنداً يتعلق بتعيين مجالس إدارة الهيئات الناظمة والمضي قدماً بعملية خصخصة القطاعات وتحديد قطاع الاتصالات خاصة وان السفير بيار دوكان الموكل بمتابعة ملف سيدر قد صرح مراراً وتكراراً على ضرورة إنشاء الهيئات الناظمة في لبنان بأسرع وقت ممكن كشرط أساسي من شروط سيدر.

غير أن إنشاء وتفعيل الهيئات الناظمة في لبنان قد شكل عنواناً خلافياً على مدى السنوات العديدة الماضية لا سيما وان الكباش السياسي لا زال دائراً حول موضوع الخصخصة بين مؤيد ومعارض كما شرحنا سابقاً.

يعتبر بعض الفرقاء السياسيين والخبراء الإقتصاديين ان الهيئات الناظمة تشكل مدخلاً لإصلاح الدولة من خلال تحقيقها للفعالية في مواجهة عجز اجهزة الدولة الكلاسيكية عن ذلك في ظل الظروف والمعتياد الجديدة والتي ترتبط بأهم الخصوصيات التي تقدمها هذه الهيئات وهي الاستقلالية، التخصص، الخبرة، الشفافية الملائمة، التكيف والمرونة والحياد ومعظمها يندرج في إطار الحكم الرشيد. كما يعتبر هذا الفريق ان مشاركة هذه الهيئات الدولة في ضبط القطاعات الحساسة يشكل إستجابة للنظام الاقتصادي الحديث الذي يعتمد على تحرير السوق، حرية المنافسة والخصخصة والذي ادى على انكار تدخل الدولة بصفة شاملة في السوق مما يتطلب تراجع هذه الاخيرة من الحقل الإقتصادي لصالح الهيئات الناظمة، والتخلي عن الطرق والأساليب التقليدية في التدخل لصالح القواعد الجديدة التي باتت تحكم الدول المتطورة حيث اصبحت مشروعة تدخلات الدولة مرتبطة أساساً بفكرة الضبط لا سيما نظراً لدور العولمة والالتزامات الاوروبية والدولية في إدخال الضبط المستقل كأسلوب جديد للتدخل بواسطة هذه الهيئات. وان الركون الى هذا الحل يشكل الطريقة الوحيدة لتقويم البنية المؤسساتية والمالية للدولة، إنعاش الاقتصاد وتقليص الدين العام.

في حين يعتبر الفريق الآخر أن إنشاء الهيئات الناظمة وانتزاع الصلاحيات من الوزارات يترك أثراً مدمرة على صعيد البناء المؤسسي للدولة وأن هذه الهيئات قد تشكل صرحاً لتمير مشاريع النافذين في الدولة وخدمة مصالح من يرتبط بهم. كما تعتبر أن القرارات التي تصدرها الهيئات قد تشكل، على أرض الواقع، تضارباً مع توجهات الوزارة التي ترعى الشؤون التي أوجدت الهيئة لتنظيمها⁶⁵.

باختصار ينظر اليها هذا الفريق على أنها اختراع، كي لا نسميها بدعة، جاء نتيجة انتشار الإيديولوجيا النيوليبرالية، إذ يُنظر إلى الدولة وأجهزتها على أنها فاشلة ولا تصلح لإرساء قواعد تنمية اقتصادية فعالة وديناميكية، بل يُعتبر أن الأسواق هي التي تضمن رفاهية المواطن. وان إنشائها وتفعيلها يشكل منطلقاً لإضعاف سلطة الحكومات وتفريغ الوزارات من مضمونها وتجريد الوزراء من مسؤولية اتخاذ القرار وهو ما يشكل مخالفة واضحة للدستور اللبناني. كما يعتبر أن الدولة اللبنانية أقرت قوانين الهيئات الناظمة مكرهة وعلى عجل حيث سلكت المسار الذي سطرته الدول المانحة نظراً للازمة الاقتصادية التي تعاني منها ودخولها في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي وخضوعها لإلتزامات مؤتمرات باريس التي فرضت عليها خصخصة وتحرير إقتصادها وإعتماد مبدأ المنافسة حيث كان لزاماً عليها أن تتبنى آليات الضبط التي

⁶⁵ Pisier Evelyne, « vous avez dit indépendantes? réflexions sur les autorités administratives indépendantes », *revue pouvoirs*, (droit administratif, bilan critique), n°46, septembre 2001, p104

اعتمدها الغرب، في إطار إستيراد تقنيات قانونية جديدة دون التفكير في الانكباب على العمل على تطوير وتحديث وتمكين المنظومة القائمة للقطاع العام. يعتبر هذا الفريق أن الحل يكمن في تقوية الوزارات وان الاقتصاد السليم هو حيث لا فساد ولا تبذير.

ثانياً: استقلال الهيئات الناظمة بين الحقيقة والسراب

لم تتمكن الهيئة المنظمة للاتصالات من ممارسة دورها الذي انشئت من اجله وذلك بسبب عدم اتمام عملية انتقال الصلاحيات من الوزارة الى الهيئة وتمسك الوزارة بمركزها المحوري في إدارة قطاع الاتصالات. وبالرغم من نقل جزء من الصلاحيات اليها في السنوات الاولى من عملها الا أن هذه الصلاحيات ما لبثت وانتزعت منها مع اقتراب انتهاء ولاية مجلس إدارتها وانتقلت الى الوزارة مجدداً بموجب قرار من مجلس شورى الدولة^{٦٦} اعتبر أن كل ما ذكر في قانون الاتصالات ٤٣١ لجهة مهمات وصلاحيات الهيئة من تنظيم ومنح التراخيص الى تأمين المنافسة والشفافية في السوق وتحديد التعريفات والبدلات وتحصيلها ولجهة إنشاء لبيان تلكزم وغيرها لم يصبح نافذاً. وقد استند هذا القرار الى المادة ٥١ من القانون ٤٣١ والتي تقول "تبقى جميع الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها قبل نفاذ هذا القانون سارية المفعول الى أن يتم تنفيذ القانون". وعلى هذا الاساس أعتبرت الهيئة بمثابة "هيئة استشارية لوزارة الاتصالات وتؤدي اعمالاً بتكليف من الوزارة وتتقاضى موالاً مقابل هذه الأعمال" بالرغم من ان قانون الاتصالات الذي أنشأ الهيئة المنظمة للاتصالات نص على أن يكون للهيئة مصدر دخل ذاتي من البدلات التي تستوفيهها عن طلبات الترخيص ورسوم الترخيص السنوية، ومن الرسوم المستوفاة عن مراقبة وإدارة الترددات اللاسلكية، ونسبة مئوية من رسوم استخدام الترددات اللاسلكية فضلاً عن الهبات وعن مستحقات الهيئة لدى الوزارة.. "ويتم تمويل الهيئة استثنائياً ولمدة اقصاها سنتين عن طريق مساهمات تخصص لها في الموازنة العامة. على ان تمويل جميع اعمال الهيئة وتكاليفها بعد إنتهاء فترة السنتين وفقاً للأحكام السابقة". رغم هذا النص القانوني الواضح، إلا ان المشكلة كانت في عدم شروع الهيئة بعملها التي اسست من إجله، والذي يترافق بحسب القانون مع إنشاء

^{٦٦} قرار مجلس شورى الدولة الذي الرقم ٢٠١٣/١٤-٢٠١٤ تاريخ ٢٠١٣/١٠/١٠

شركة إتصالات لبنان (ليبان تلكوم) مما أدى الى عدم تحقيق استقلاليتها المالية حيث استمرت بتأمين تمويلها من خلال سلف خزينة ومساهمات.

وقد سبق وأشرنا الى أن القانون أخضع الهيئات الناظمة في لبنان لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة واستثنائها من رقابة وزارة المالية. غير أن واقع الحال، وفي ظل انكفاء ديوان المحاسبة عن ممارسة نشاطه بالسرعة المطلوبة ونظرا لاعتماد الهيئة على الخزينة العامة لتمويل نفقاتها، يتطلب إخضاع الهئات الى رقابة وزارة المالية المسبقة سواء تحققت استقلاليتها في المستقبل أم بقيت تعتمد على الدولة في تمويل نفقاتها.

من جانب آخر ان عملية التوظيف في الهيئة هي حكر على قرارها الداخلي فقد منحها القانون حرية التعاقد مع الخبراء وفق معاييرها وشروطها الخاصة دون المرور عبر مجلس الخدمة المدنية وذلك تكريساً لاستقلاليتها. إلا أن الواقع يؤكد أن التجربة اعتمدت في قرارات توظيفها على فئات اجتماعية واقتصادية حازت على القسط الأكبر من الرفاهية وتملك فرصاً اعظم للحصول على وظائف اخرى غير وظائف الدولة، وليس ذلك فحسب وإنما تمتلك القدرة على خلق الوظائف لكنها نافست الكادحين والفقراء لتحصل على امتيازات إضافية أو لتجبر القرارات لخدمة مصالحها. ولا يقتصر الامر على رؤساء الهيئات وحدهم إنما يتعداهم ليطل مجمل العاملين في الهيئات الذين منحوا رواتب وامتيازات لا تتوافق ابدأ مع قدراتهم وبصورة أخلت إخلالاً لا نقاش فيه بقواعد المساواة والحق الدستوري الذي يملكه كل لبناني في المنافسة على الوظائف العامة.

في الحقيقة لقد أثبتت التجربة في العراق والاردن فشل جميع المبررات والحجج التي سيقنت لتبرير قيام هذه الهيئات والتي لا يمتلك بعضها رغم الرفاهية المكتبية والامتيازات المالية التي تنعم بها قياداتها وكوادرها الوظيفية، عن فشلها في تحقيق الأهداف والغايات التي جاءت من أجلها حيث أنها أفرزت أعباء مالية على الخزينة، وفاقمت ازمة الفساد واصبحت هذه الدول كأنما تصرف على حكومتين واحدة تتمثل بهذه الهيئات والأخرى في النفقات التقليدية الموجهة الى الوزارات والقطاع العام التقليدي مما أدى الى تشتت في المرجعية الاقتصادية للدولة. إضافة إلى ان هذه الهيئات أدت إلى زيادة عجز الميزانية العامة وخلق فجوة هائلة في هيكل الأجور وخلق نوع من الاحتقان بين كوادر القطاع العام. وقد نحت بعض الدول العربية نذكر منها الاردن لإعداد مجموعة من مشاريع القوانين التي تلغي جميع الهيئات المستقلة وتعيد الصلاحيات التي منحت لها للوزارات الام ووضع نظام جديد للخدمة المدنية يحقق العدالة بمفهومها المطلق.

إن المطلوب اذاً لمعالجة الاختلالات في ملف الهيئات المستقلة هو الولوج اليه بعيداً عن التصورات المسبقة والصور النمطية والاستعداد لاتخاذ القرار المناسب سواء اكان بتفعيل هذه الهيئات أو إلغاؤها او تقليص صلاحياتها والرقابة على استقلاليتها كي لا تتحول الى مؤسسات بالعشرات منها ما هو مفيد ومنعا منعدم الفائدة، تضم مئات الموظفين، برواتب كبيرة تتجاوز في بعضها رواتب الوزراء وإلى مؤسسات تتشابه بالمهام وتستاثر بالقرار وفق أهواء سياسية أو مصالح خاصة تحكم قرارها تضم مئات العاملين بالجهاز الحكومي يزيدون المشهد العام ترهلاً وفساداً لعدم وجود دور نزيه وواضح لهم مع رواتب ضخمة لمديرين وأحياناً لموظفين، وغيرها من السلبيات التي يجب حسم أمرها وعلاجها بعجل قبل تفعيلها، ذلك لان تفعيلها ضمن الصيغة الموجودة قد يزيد من تشوهات القطاع العام ويشد جهود تطويره الى الخلف.

الخاتمة

لا شك في أن العولمة أثرت على وظيفة الدولة وعلى علاقتها بالمجتمع والفاعلين مما استتبع تغييراً في هيكلتها تجسد في ظهور نموذج جديد للدولة تكتفي فيه برسم الأطر العامة ومحاولة خلق التوازن بين المصالح في المجتمع والتحكيم بينها والعمل على انسجامها من أجل السماح بممارسة الحريات في جو تنافسي مشروع وفق آليات قانونية متعددة ومتجددة.

لذلك تظهر الهيئات الناظمة المستقلة كإجابة قانونية ومؤسسية لظاهرة العولمة الاقتصادية والاجتماعية ومطلباً للدولة الحديثة الضابطة ETAT REGULATEUR التي ورثت دولة الرفاهية، وانعكاساً واضحاً لمرحلة معينة من التطور الإداري للدولة، وقد اتفق الدارسون والممارسون في العلوم القانونية والإدارية والاقتصادية أن ممارسة التنظيم أو الضبط القطاعي عن طريق هيئة خارجية مستقلة ومحيدة (عن السوق والمصالح المعنية) هو الحل الأكثر نجاعة لان التجارب اثبتت فشل الوسائل التقليدية المباشرة للتدخل العمومي في جو قائم على تحرير اقتصادي وسياسي.

من الناحية القانونية هيئات الضبط القطاعي تعاني إشكالاً قانونياً، ولم يخطط المؤسس الدستوري لها، وتخرق نظرية التنظيم الإداري التقليدي في ظل تنظيم إداري متمركز كالتنظيم الإداري اللبناني المستلم من نظيره الفرنسي، فهي تقسم المنظومة المؤسسية للدولة، ومن الصعب أن تتوافق مع توازن المؤسسات المنصوص عليه في الدستور، وتفتقد لتصنيف قانوني واضح ومحدد مما يجعلها محل تأويلات وتفسيرات فقهية عديدة.

فهناك من يرى أنها مجرد وسائل بسيطة لخدمة الدولة، والبعض يرى أنها مجرد انحراف لسلطة الدولة وتجزئتها، وذهب البعض أنها تشكل تنظيماً متعدد لمستويات القرار والمسؤولية فيما تطرّف آخرون لإعتبارها بدعة نيوليبرالية فاشلة. وغالى البعض بالقول بأنها يمكن ان تشكل سلطة رابعة، وهو الامر الذي استدعى موقفاً شارحاً من طرف اجتهادات القانون الدستوري والإداري لا سيما الفرنسي في ظل صمت نظيره اللبناني، وخلص الأمر أن هذه الهيئات قانونياً تشكل صنفاً ضبابياً متناقض في تسمياته، يعكس التحول الحاصل في وظائف الدولة وهيكلها، فهي ولادة على المدى البعيد لصنف معالمه لم تحدد بعد، رغم ذلك استطاعت الاندماج ضمن مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، ومع أن البرلمان هو الذي ينشئها فهي ليست امتداداً

للسلطة التشريعية، ولا تحل مكان السلطة القضائية بل تكملها، ووجدت السلطة التنفيذية فوائدها في خلقها لتقادي اصلاحات عميقة للجهاز التقليدي الذي يتميز بالاستقرار، وتجنب خلق وزارات جديدة مما يضخم الجهاز الإداري، فهي تخفف العبء عليها، وهو ما يفسر اندماجها ضمن النظام الرئاسي بسلاسة والنظام البرلماني بفضل ميزة جهازه الإداري المفتوح، وتقبلها النظام شبه الرئاسي الفرنسي بنوع من الموضوعية، وقد فرضت على النظام المؤسساتي اللبناني كجزء من السياسات الإصلاحية التي فرضها البنك الدولي والإتحاد الأوروبي على لبنان.

إن إدماج هذه الهيئات ضمن المنظومة المؤسساتية ورغم شذوذه كليا، فهو قد يدل على أهمية مثل هذه التنظيمات بالنسبة للدولة الحديثة التي وإن لم تعد محركاً للتنمية، فهذا ليس مرادفاً للتخلي أو تكريسا لمفهوم: " القانون بدل الدولة"، بل أصبح تدخلاً نوعياً وضرورياً لتطور المجتمع ككل، من خلاله تعمل للحفاظ على انسجام العلاقات الاجتماعية وتصحيح الذات والتحكيم بين مختلف القرارات والمصالح بإدماج تناقضات مختلفة وإقامة التوازنات الكبرى.

فالهيئات الناظمة تعكس بوضوح إعادة توجيهه للتدخل العمومي يوازي بين ضرورة تدخل الدولة وحرية المنافسة، وبالتالي إنكار فكرة محو الدولة وانتصار السوق، فاقتصاد السوق لا يتصل بنهاية الدولة قد عبرت عن ذلك الأستاذة "M-A Frison Roche" بالقول:

"L'economie du marche est bee du droit et demeure encadree par ses instruments et ses exigences, sur cette remise la regulation sectorielle apparait comme une method renouvelee et adaptee a l'intervention publique sur l'economie"

لذلك ارتبط انشاء هذه الهيئات في فرنسا بتصحيح عمل الدولة، فتظهر كمصحح بفضل خصوصية وظيفة الضبط من ليونة وعقلانية وبراغماتية وفعالية وسرعة لرد الفعل من أجل بناء مصداقية عمل الدولة وترقية العمل الإداري والبحث عن الجودة في الأداء.

ودون ان ننسى البعد السياسي، فإلى جانب الأشكال التقليدية للتمثيل نجحت الديمقراطية في إبراز أشكال جديدة للرقابة كالتجسدها الهيئات الناظمة مما تعكسه من وجود رقابة مستمرة، تكتسي طابعاً ديمقراطياً من

طريقة عملها وفعاليتها، حيث تتضمن إجراءات رقابية على قدر كبير من الشفافية واللجوء للخبرة من خلال تشكيلاتها (المجتمع المدني والمهنيين) مما يجعل منها مؤسسة مفيدة للمواطنين وللمتعاملين على السواء، وتشكل ضماناً للشفافية والموضوعية والمساواة والنزاهة في العمل الإداري، وتمثل بطريقتها تقدماً للديمقراطية حتى لا تنقلص في مضمونها في حق الانتخاب والمواعيد الانتخابية.

وعليه فتجربة الهيئات الناظمة كأسلوب للتسيير اثبتت فعاليته واستجابته لمتطلبات ومبادئ التسيير الحديث في الدول المتطورة، إذ يضمن تجاوز الانتقادات الموجهة الى كل من الإدارة والقضاء، وضمان الشفافية والحياد في ممارسة النشاط الاقتصادي إلا انها أثبتت فشلها في الدول النامية والتي تهيمن عليها الولاءات الحزبية والمحاصصة بحيث انها قد تتحول الى شكل جديد من اشكال هدر المال العام والفساد الاداري يتقل هيكل الدولة ويضعفه بدلاً من تقويمه لا سيما بوجود وجهة نظر تعتبر ان هذه الهيئات تساهم في تقويض المؤسسات في لبنان وتطالب بتقوية وإصلاح الوزارات عوضاً عن سحب الصلاحيات من الوزارة ومنحها لهيئات هجينة لا ولن تتواءم مع البنية المؤسساتية اللبنانية.

من خلال ما تقدم من عرض ضمن ثنايا بحثنا نتوصل الى جملة من النتائج والتوصيات وهي كالاتي:

أولاً: النتائج

- ١- الهيئات الناظمة المستقلة أجهزة تم إنشاؤها كأسلوب جديد لتدخل الدولة في مجال السوق والاقتصاد وهي تلعب دوراً مهماً واسباباً من خلال الدور التنظيمي الذي تقوم به في ضبط النشاط الاقتصادي في الدولة.
- ٢- يلعب عنصر التخصيص في تشكيل هذه الهيئات الناظمة وحسب القطاع الاقتصادي الذي تمارسه دوراً مهماً يتيح لها إدارة النشاط الموكلة به على أكمل وجه.
- ٣- تبرز أهمية الهيئات الناظمة من خلال دورها الفاعل في تعزيز الإصلاح الإداري والمالي في القطاع العام من تمتعها بمكانة سامية في إداء وظيفتها الضبطية تمليها ضروريات الاستقلالية المكرسة للحياد وعدم التحيز، الكفاءة والفعالية، المسائلة كذلك الشفافية استجابة لما تمليه مقتضيات الحكم الرشيد في تسيير الشؤون العمومية في دولة الحق، الديمقراطية والقانون.

٤- تأخرت دولتنا اللبنانية الى حد كبير في معالجة مثل هذه الموضوعات، وذلك بعدما أصدرت القوانين التي تنشأ بموجبها الهيئات الناظمة وبقائها حتى يومنا هذا حبراً على ورق باستثناء الهيئة الناظمة للاتصالات والتي وبالرغم من إنشائها وفق اطر حديثة إلا أنها بقيت مشلولة الصلاحيات قاصرة عن تحقيق الاهمية النظرية والموضوعية المرجوة منها والمتمثلة في دورها بتقديم نفسها نموذجاً حديثاً وفاعلاً نظراً لعدم تمكينها بالاستقلالية الضرورية وبقائها مرهونة للسلطة التنفيذية (وزارة الاتصالات) لا سيما خضوعها للسلطة السياسية.

٥- إن ممارسة الهيئات الناظمة لدورها في تصحيح عمل الدولة يحتاج الى أرضية سليمة ونظام سياسي وإقتصادي نزيه. حيث ان إنشاء هذه الهيئات وفق النظام الرأهن الذي تحكّم المحسوبيات والمحاصصة والفساد سوف يؤدي حتماً الى تقويض مفهوم استقلالية وحياد هذه الهيئات واعتمادها على الكفاءة والنزاهة في ممارسة عملها. أي ان إنشاء هذه الهيئات يجب ان يتم بالتوازي مع سياسة اصلاحية شاملة للهيكلية العامة للدولة وإلا سوف تتحول هذه الهيئات الى مؤسسات جديدة تساهم في عجز الخزينة وانتشار الانحراف الاداري.

ثانياً: التوصيات

١- تعزيز استقلالية الهيئات الناظمة من خلال التخفيف من حدة تركيز سلطة التعيين بيد السلطة التنفيذية من خلال اساليب اكثر ديمقراطية كطريقة انتخاب مجالس إدارتها أو الإيعتماد بالحد الأدنى على آلية شفافة للتعين يشارك فيها مجلس الخدمة المدنية ووزارة التنمية الإدارية من أجل ضمان استقلالية، كفاءة وحياد اعضاء مجالس إدارتها.

٢- دسترة الهيئات الناظمة المستقلة، فدور هذه الهيئات لا يقل عن غيرها من المؤسسات المدسترة، بل قد يكون أكثر تأثيراً وأهمية، كون تخصصها متعلق بمجالات ذات الاثر المباشر والبلّغ في تطوير مستوى البلاد.

٣- من الضروري إخضاع الهيئات الناظمة المستقلة في لبنان للرقابة السياسية كما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا من خلال مطالبة المكلفين بإدارتها بالمثول أمام البرلمان لعرض اقتراحاتهم

وطلباتهم بهدف تعيين وتطوير القطاعات الاقتصادية مع تمكين نواب البرلمان من استدعاء هذه الهيئات للمساءلة كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء الحكومة، حتى يتسنى لممثلي الشعب مراقبة تسيير وتطوير الاعمال التي تقوم بها، ومدى احترامها للنص القانوني الذي أوجدها.

٥- إن عملية التوظيف في الهيئة المنظمة للإتصالات يجب ان تخضع لمجلس الخدمة المدنية كي لا تكون عرضة للإستنسابية والمحاصصة خاصة وان رواتب موظفي الهيئات الناظمة عادة ما تكون مرتفعة نظراً لسعيها في استقطاب كفاءات متخصصة وبالتالي يجب ان يخضع موظفيها الى مباريات وإختبارات من جهة خارجية مؤهلة من اجل تحقيق العدالة في التوظيف ومنع مجلس إدارة الهيئة من الاستئثار بالقرار والخضوع الى تلبية رغبات القوى السياسية المسيطرة أو الاهواء الشخصية في عملية التوظيف.

٦- يجب ان تخضع الهيئات الناظمة بالإضافة الى رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة الى رقابة وزارة المالية سواء حققت استقلاليتها المالية من خلال التمويل الذاتي او في حال استمر تمويلها كلياً أو جزئياً من خزينة الدولة وذلك نظراً الى ميزاتها المرتفعة ومنعاً للإنحراف المالي خلال إداءها وظائفها.

٧- نقترح تقليص صلاحيات الهيئات الناظمة للتحويل الى صلاحيات إستشارية وعقابية عوضاً عن صلاحيات تنظيمية مع الحفاظ على دورها في حماية المستهلك، الرقابة على السوق، الموافقة على المعدات وسلطتها في معاقبة المخالفين في حين تتولى الوزارة المعنية والحكومة والسلطة التشريعية صلاحيات وضع السياسة العامة، إصدار القوانين والانظمة والترخيص.

قائمة المراجع

المؤلفات

- بوجملن وليد، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ٢٠١١.
- اللحام رنا، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥
- حنفي عبدالله، سلطات الضبط المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٢.
- الشيخ، علي، الشفافية في الخدمة المدنية، الجمعية العلمية المدنية، عمان، ٢٠١٧
- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤
- الطوخي سامي محمد، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري: من السرية وتدني الاداء والفساد الى الشفافية وتطوير الأداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، مصر ٢٠١١.
- حسين عمر، "الجات والخصخصة (الكيانات الاقتصادية الكبرى، التكاثر البشري والرفاهية)"، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠١.

النصوص القانونية والتنظيمية

- قانون الإتصالات رقم ٤٣١ تاريخ ٢٢/٧/٢٠٠٢
- قانون الأسواق المالية رقم ١٦١ تاريخ ١٧/٨/٢٠١١.
- قانون إدارة قطاع الطيران المدني رقم ٤٨١ تاريخ ١٢/١٢/٢٠٠٢ .
- قانون تنظيم قطاع الكهرباء رقم ٤٦٢ تاريخ ٢/٩/٢٠٠٢.

- قانون تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها رقم ٢٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٣١

- قانون الموارد البترولية في المياه البحرية رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٣

- المرسوم ١٤٢٦٤ الخاص بالتنظيم الإداري والمالي للهيئة المنظمة للإتصالات

- المرسوم الإشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ الخاص بإنشاء مجلس الخدمة المدنية

- المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٧٣ الخاص بتنظيم ديوان المحاسبة.

رسائل دراسات عليا:

- عبيد فيصل، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الإقتصادي (الهيئات الإدارية المستقلة)

مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، ٢٠١٠، ٢٠١٤

- مجامعية زهرة، وظائف الضبط الإقتصادي، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراة، جامعة

الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠١٤

- الزندي لارا، حماية المافسة في قطاع الإتصالات، ماجستير في القانون الخاص، جامعة القاهرة،

مصر، ٢٠١٨

مقالات:

- كريم، حسن، مفهوم الحكم الصالح، مجلة المستقل العربي، السنة ٢٧، العدد ٣٠٩، بيروت ٢٠٠٤

- جون تشانغ، إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة، مذكرات توجيه في السياسات، إدارة الشؤون

الإقتصادية والإجتماعية في الأمم المتحدة، ٢٠٠٧

- بسما دلال، الخصخصة أطرها القانونية وآثارها الإقتصادية، مجلة الدفاع الوطني، العدد ٣٦، نيسان

٢٠١١.

- فريفر بياريت، القطاع العام اللبناني بين الحوكمة والخصخصة، مجلة الدفاع الوطني، العدد ١٠٢،

تشرين الأول ٢٠١٧

- أحسن غرابي، نسبة الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد ١١، سنة ٢٠١٥.

المراجع باللغة الإنجليزية

- Oliver, Richard, what is Transparency, The McGraw, Hill company, Inc, USA, 2004
- Davies Ann, Accountability: a Public law Analysis of Government by contract, 1rst Edition, Oxford University Press, New York, 2001.
- Bagad, Wendy, Management Information Systems, 4th edition, Technical Publication, U.K, 2015
- Jackson, John H. & Mathis, Human Resource Management, Thomson Learning, 12th edition USA, 2008.
- Lesh, Kay Muir, Education, suustainable & change manangement, devolopment Policy Journal, undp.

المراجع باللغة الفرنسية:

- Andre.Delion, Les regulateurs Economiques Britaniques, in Annales de la regulations, Volume 2/2009.
- N. Longorbardi, "les AAI et position institutionelle de L'Administration publique".
- Michel Gentot, Les A.A.I. collection Clefs politiques, Montchrestien, 2004
- Marie – Jose Guedon, Les AAI, L.G.D.J. Paris 2009.

- Sebastien Renaud, “Les autorites de regulation et de demembrement du pouvoir central” R.R.J 2001, N special, publie par la faculte de droit et de sciece politique d’aix Marseille
- Franck, Moderne, Les Usages de la notion de regulation dans le droit positif et de la doctrine juridique des Etats de L’ Union Europeaenne, in droit de la regulation, service public et integtaton regionale
- Gerald, Patrice, Rapports sur les Autorites Administratives Independantes, Tome 1
- Patrick Madrid, Regards sur L’actualite, Les AAI, la documentation francaise, Avril 2017 n. 330
- Martin Collet, La creation des AAI: Symptomoses ou remede d’un Etat encrise? La documentation Francaise, 2007
- Lim Moor, Privatization in developing countries: Ideal amd Reality, International Journal of Public Administration, Vol 12, 2002.
- Yarrow Vickers, Privatization, An Economic Analysis, Mit Press, Cambridge, 2009
- Christiane De Boissieu, L’articulation entre regulation et crise dans le secteur bancaire et finncier : les risques de la regulation, Marie-Anne Frison Roche, volume 3/2005, paris
- Sebastien Breville, Autorite Independante et Gouvernement, these doctorat, uni paris 01, 2007
- Pisier Evelyne, « vous avez dit independantes ? reflexions sur les autorités administratives independantes », **revue pouvoirs**, (droit administratif, bilan critique), n°46, septembre 2001.

قائمة المحتويات

٢.....	تمهيد
٥.....	مقدمة
٩.....	الفصل الأول: النظام القانوني للهيئات الناظمة

٩.....	المبحث الأول: ماهية الهيئات الناظمة
١٠.....	المطلب الأول: نشأة وظهور الهيئات الناظمة
١٠.....	الفقرة الأولى: بدايات ظهور نموذج الهيئات الناظمة
١٠.....	أولاً: ظهورها في الولايات المتحدة الاميريكية
١٣.....	ثانياً: ظهورها في بريطانيا
١٤.....	ثالثاً: ظهورها في فرنسا
١٦.....	الفقرة الثانية: لمحة عامة حول ظهور الهيئات الناظمة في لبنان
١٦.....	أولاً: الهيئة المنظمة للإتصالات
١٧.....	ثانياً: هيئة إدارة قطاع الكهرباء
١٧.....	ثالثاً: هيئة إدارة الطيران المدني
١٨.....	رابعاً: هيئة إدارة الأسواق المالية
١٩.....	خامساً: هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان
١٩.....	المطلب الثاني: مفهوم الهيئات الناظمة
٢٠.....	الفقرة الأولى: تعريف الهيئات الناظمة وخصائصها
٢٣.....	أولاً: الطابع السلطوي للهيئات الناظمة
٢٣.....	ثانياً: الطابع الضبطي للهيئات الناظمة
٢٤.....	ثالثاً: الطابع الاستقلالي للهيئات الناظمة
٢٥.....	الفقرة الثانية: إختصاصات الهيئات الناظمة
٢٦.....	أولاً: إختصاصات ذات طابع إداري
٢٦.....	أ: الصلاحيات التنظيمية
٢٧.....	ب: صلاحيات رقابية

٢٨	ج: صلاحيات إستشارية
٢٨	ثانياً: اختصاصات تنازعية
٢٩	أ: الاختصاص التحكيمي
٢٩	ب : الاختصاص العقابي
٣١	المبحث الثاني: الاستقلالية العضوية والوظيفية للهيئات الناظمة والقيود المفروضة عليها
٣٣	المطلب الأول: الإستقلالية العضوية للهيئات الناظمة
٣٣	الفقرة الأولى: من تشكيلة أعضاء الهيئات الناظمة
٣٣	أولاً: الطابع الجماعي للهيئات الناظمة.....
٣٤	ثانياً: تعدد الاعضاء واختلاف صفاتهم ومراكزهم.....
٣٤	أ- من حيث تعدد الاعضاء:
٣٤	ب_ من حيث إختلاف صفاتهم ومراكزهم.....
٣٥	ثالثاً: أسلوب تعيين الأعضاء
٣٥	الفقرة الثانية: النظام القانوني للأعضاء
٣٥	أولاً: نظام العهدة (مدة التعيين)
٣٦	أ- تحديد مدة العهدة يتلاءم مع ضمان الإستقلالية والفعالية في الأداء
٣٦	ب- منع العزل التعسفي ضماناً للإستقلالية في ممارسة العهدة.....
٣٧	ثانياً: نظام التنافي وإجراء الإمتناع (مبدأ الحياد)
٣٧	أ- نظام التنافي (عدم الجمع بين الوظائف)
٣٨	ب- إجراء الامتناع.....
٣٨	الفقرة الثالثة: حدود الإستقلالية العضوية للهيئات الناظمة.....
٣٨	أولاً: تمتع السلطة التنفيذية بصلاحيه التعيين

٣٩	.....	ثانياً: غياب نظام الإمتناع
٣٩	.....	المطلب الثاني: الإستقلالية الوظيفية للهيئات الناظمة
٤٠	.....	الفقرة الأولى: مظاهر الإستقلالية الوظيفية
٤٠	.....	أولاً: الإستقلال الإداري
٤١	.....	أ- غياب الرقابة الإدارية
٤١	.....	ب- تحديد مهام المستخدمين
٤٢	.....	ب- وضع نظامها الداخلي
٤٢	.....	ثانياً: الإستقلال المالي
٤٣	.....	أ- طرق تمويل الهيئات الناظمة
٤٤	.....	ب- استقلالية التسيير المالي وتنفيذ الموازنة
٤٥	.....	ثالثاً: التمتع بالشخصية المعنوية
٤٥	.....	أ- أهلية التقاضي
٤٦	.....	ب- أهلية التعاقد
٤٦	.....	ج- إمكانية قبول الهبات
٤٦	.....	د- تحمّل المسؤولية
٤٧	.....	الفقرة الثانية : حدود الإستقلالية الوظيفية للهيئات الناظمة
٤٧	.....	أولاً: الرقابة المالية على الهيئات الناظمة
٤٧	.....	ثانياً: التقرير السنوي والتقارير الدورية
٤٨	.....	ثالثاً: مصادقة الوزارة المختصة على الانظمة/القرارات الصادرة عن الهيئات الناظمة
٤٨	.....	رابعاً: وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبعض الهيئات الناظمة
٤٩	.....	خامساً : تبعية بعض الهيئات من الناحية المالية

٥٠	الفصل الثاني: تكريس الهيئات الناظمة كوسيلة لتقويم البنية المؤسساتية والمالية للقطاع العام
٥١	المبحث الأول: دور الهيئات الناظمة في تعزيز إصلاح القطاع العام
٥٢	المطلب الأول: الهيئات الناظمة والحكم الرشيد
٥٢	الفقرة الأولى: معايير الحكم الرشيد
٥٣	أولاً: الشفافية
٥٤	ثانياً: المسائلة
٥٦	ثالثاً: الفاعلية والكفاءة
٥٧	رابعاً: التنمية البشرية
٥٧	خامساً: المكننة والحوكمة الإلكترونية
٥٧	سادساً: الإدارة بالمشاركة
٥٨	سابعاً: سيادة القانون
٥٨	ثامناً: الإستجابة
٥٩	الفقرة الثانية: مدى استجابة الهيئات الناظمة لمقتضيات الحكم الرشيد
٥٩	أولاً: تأمين متطلبات عدم التحيز
٦٠	ثانياً: تأمين متطلبات الإحترافية
٦١	ثالثاً: تأمين متطلبات الفعالية
٦٢	رابعاً: تأمين متطلبات الوساطة والشفافية
٦٣	خامساً: تنمية العامل البشري
٦٣	سادساً: الإدارة الإلكترونية
٦٣	المطلب الثاني: الهيئات الناظمة والخصخصة
٦٤	الفقرة الأولى: خصخصة المرافق العامة في لبنان بين التأييد والمعارضة

- أولاً: تعريف الخصخصة وأهدافها العامة..... ٦٥
- ثانياً: آثار ونتائج تطبيقات الخصخصة:..... ٦٧
- الفقرة الثانية: دور الهيئات الناظمة في ضبط السوق وإصلاح الإدارة العامة بعد خصخصة القطاعات الاقتصادية
٧٠
- أولاً: الهيئات الناظمة كضامن ومرافق لسلامة إنفتاح السوق "البعد الإقتصادي"..... ٧٠
- ثانياً: الهيئات الناظمة كعلاج لأزمة الدولة الحديثة "البعد الإداري" ٧٢
- أ: تكريس التدخل العمومي على الاقتصاد (إعادة توجيه التدخل العمومي)..... ٧٤
- ب: تصحيح عمل الدولة ٧٥
- المبحث الثاني: الهيئة المنظمة للاتصالات في لبنان بين النص والتطبيق ٧٧
- المطلب الأول: الإطار القانوني للهيئة المنظمة للاتصالات ٧٨
- الفقرة الأولى : تأليف الهيئة وصلاحياتها ٧٨
- أولاً: تأليفها ٧٨
- ب: نظام التمتع ٧٩
- ثانياً: الصلاحيات ٨٠
- تتنوع صلاحيات الهيئة ما بين صلاحيات تنظيمية وصلاحيات فرض العقوبات..... ٨٠
- أ: الصلاحيات التنظيمية..... ٨٠
- ب: صلاحيات فرض العقوبات ٨١
- الفقرة الثانية: آليات الرقابة والضوابط على أداء الهيئة المنظمة للاتصالات..... ٨٣
- أولاً: الضوابط المالية ٨٣
- أ- رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة ٨٣
- ب- نظام إدارة الأموال ٨٣

٨٤	ج- موازنة الهيئة.....
٨٤	د- التقارير المالية.....
٨٤	خ- عائدات الهيئة.....
٨٥	ثانياً: الضوابط الاستشارية والقضائية.....
٨٥	أ- أنظمة الهيئة.....
٨٥	ب- قرارات الهيئة.....
٨٧	ثالثاً: الضوابط الإدارية.....
٨٧	أ- التقرير السنوي.....
٨٧	ب- هيكلية الهيئة.....
٨٧	ج- الترددات اللاسلكية.....
٨٧	د- تجديد التراخيص.....
٨٨	المطلب الثاني: إنجازات وإخفاقات تجربة الهيئة المنظمة للاتصالات.....
٨٨	الفقرة الاولى: بناء المؤسسة وفق معايير الحكم الرشيد.....
٨٩	أولاً: الاستشارات العامة.....
٨٩	ثانياً: الموقع الإلكتروني الرسمي والموقع الإلكتروني الداخلي.....
٩٠	ثالثاً: الادارة الالكترونية.....
٩١	رابعاً: إدارة وتنمية الموارد البشرية.....
٩٢	الفقرة الثانية: الهيئات الناظمة بين التبعية والإتهام.....
٩٢	أولاً: الهيئات الناظمة عنوان خلافي في لبنان.....
٩٤	ثانياً: استقلال الهيئات الناظمة بين الحقيقة والسراب.....
٩٧	الخاتمة.....

