

الجامعة الإسلامية في لبنان

كلية الحقوق

دبلوم القانون العام

٢٠٠٤ - ٢٠٠٥

"هل ينسجم التنظيم الإداري للمؤسسات العامة
مع مبادئ اللامركزية؟"

بحث أعدّه

القاضي حسن الشامي

بإدارة

د. هيام مروة

خلاة في: ٢٠٠٥/٣/١

مقدمة

إن انتماء الفرد إلى مجتمع ما، ولزوم إشباع حاجاته من باقي الأفراد ومن المؤسسات، وظهور مفهوم الدولة وتنوع القطاعات فيها، وتوزعها بشكل رئيسي، على نوعين: العام والخاص. ومن ثم تطوّر مفهوم الدولة من "الدركي" إلى الخدمات، مع تدخلها في مختلف الميادين الاجتماعية والاقتصادية، وبروز الأفكار الديمقراطية والليبرالية، كل ذلك، حتّم ظهور فكرة اللامركزية للحد من هيمنة الحاكم المركزي على مقدرات البلاد والعباد.

وهذه اللامركزية، تنوّعت بين لامركزية سياسية لها علاقة بشكل الدولة وأساليب الحكم فيها، وأخرى إدارية، تتعلق بتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة عنها.

وكان أول شكلٍ لهذه اللامركزية الإدارية، هو الوجه الإقليمي أو المحلي (كالبلديات)، ثم برز الوجه الآخر الذي يقوم على التخصص لا المكان، وهو ما سُمي باللامركزية المرفقية أو الوظيفية (كالمؤسسات العامة).

من هنا، أضحى لدينا ثلاثة أشخاص معنوية ينتمون إلى القطاع العام: الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة، التي استقر الفقه والاجتهاد على تعريفها بأنها "مرفق عام، متخصص، يتمتع بالشخصية المعنوية، وبالاستقلال المالي والإداري والفني". إن هذه المؤسسات العامة، وأنظمتها، هي التي تعيننا في البحث الحاضر، طالما أن المراد هو معرفة مدى انسجام تلك الأنظمة مع مبادئ اللامركزية الإدارية.

بالحقيقة، إن هذا العنوان لبحثنا الراهن، مثير، ومعقّد، ومفيد في آن معاً. مثير، لأنه يلامس فكرة الديمقراطية المولّدة لنظرية اللامركزية. ومعقّد، لأننا في لبنان، حيث التشريع يتصف غالباً بالتردد والتذبذب وحتى التناقض.

ومفيد، لأنه يسعى لإلقاء الضوء على الثغرات والشوائب والإشكاليات التي تعتور
وضعية المؤسسات العامة، علّ ذلك يفضي إلى تطوير المفاهيم والنصوص والتطبيقات،
بما يصبّ أولاً وأخيراً في خدمة الصالح العام الذي يعنينا جميعاً في هذا البلد.

وبالعودة إلى موضوعنا، فإنه يمكن القول في هذا التمهيد، بأن المؤسسات العامة
في لبنان خضعت لعدة أطوار تشريعية، بدءاً بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٥٠، مروراً
بالمرسوم رقم ٦٧/٦٤٧٤، وصولاً إلى المرسوم ٧٢/٤٥١٧ الذي يشكل حالياً النظام العام
للمؤسسات العامة.

لكن الأمر ليس بتلك السهولة أو الوضوح، كما يبدو. فهناك مؤسسات عامة كبرى
وهامة لا تخضع للمرسوم ٤٥١٧، وأجسام إدارية أخرى لا يمكن معرفة طبيعتها أو تحديد
النظام العام الذي تخضع له، بدقة وحسم وجزم.
كما أن المرسوم ٤٥١٧ نفسه، تضمّن ما استرعى الملاحظة والتدقيق والانتقاد،
وأحياناً قليلة المديح. إن على صعيد النظام القانوني الذي أقره للمؤسسات العامة الخاضعة
له، أو على صعيد إدارة تلك المؤسسات، أو لناحية الوصاية أو الرقابة عليها.

من هنا، فإن الإجابة على السؤال الذي يطرحه هذا البحث، توجب تناول تلك
المفاصل والنقاط على ضوء ما جاءت به النصوص، وما اتفق عليه الفقه والاجتهاد أو
اختلف فيه، وما أنتجته التجارب العملية على مرّ عشرات السنين.
وإن موضوع البحث، يستلزم بالضرورة التعرّف على ملامح نظرية اللامركزية
الإدارية، سيما على مبادئها الراسخة، إذ إن فكرة المؤسسة العامة ولدت من رحم
اللامركزية الإدارية، وينبغي أن تكون منسجمة معها، ومتطابقة مع منبعها.
كما أن البحث - أي بحث - لا يكون ذا جدوى، ومهما حوى من استشهاد بأفكار
مرجعية، إن لم يتضمن محاولات - على الأقل - لصياغة توجّه ذاتي فيه، عبر إبداء
الرأي بكل نقطة، والانتهاج إلى استنتاج وتقييم، يساعد في اقتراح حلول لكل موضع
إشكالي، على ضوء ما سيتم التطرق إليه.

تأسيساً على ذلك، ارتأينا تقسيم البحث إلى أربعة أبواب، وفي كل باب أربعة
فصول، وفق الآتي:

الباب الأول، سنتعرف فيه على نظرية اللامركزية الإدارية، بمفهومها (الفصل الأول)؛ وأركانها أو مبادئها (الفصل الثاني)؛ ثم صورها (الفصل الثالث)؛ وتقييمها وتطبيقها (الفصل الرابع).

أما في الباب الثاني، فسنناول أنظمة المؤسسات العامة في لبنان، بلمحة عن تطورها التاريخي (الفصل الأول)؛ ثم النظام العام الحالي (الفصل الثاني)؛ ثم نماذج خاصة لا تخضع لذلك النظام العام (الفصل الثالث)؛ مع إشارة إلى ما ظهر من تخبّط تشريعي في بعض الأحيان (الفصل الرابع).

في الباب الثالث، سنحاول معرفة مدى انسجام النظام العام الحالي للمؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية الإدارية، على صعيد النظام القانوني (الفصل الأول)؛ وإدارة المؤسسة (الفصل الثاني)؛ فدور سلطة الوصاية (الفصل الثالث)؛ ثم الرقابة المالية والعلاقة مع هيئات الرقابة (الفصل الرابع).

وفي الباب الرابع والأخير، وتحت عنوان نتائج البحث، فإننا سنعرض للاستنتاجات (الفصل الأول)؛ وأسباب الخلل (الفصل الثاني)؛ ونتعرض للتقييم الفعلي والراهن لنظرية المؤسسة العامة (الفصل الثالث)؛ وصولاً إلى الاقتراحات (الفصل الرابع).

ويقتضي التنويه، بأننا سنلجأ إلى أسلوب الاختصار قدر الإمكان، مع التطرق للنقطة المثارة والمطلوبة واللازمة بالحد الذي يؤدي إلى الإلمام بمختلف جوانبها، مع التخفيف في نفس الوقت، من إدراج ما هو بديهي أو معروف من قواعد، دون إغفال لما يقتضي إيراده من أجل حسن الاطلاع والمعرفة.

وحسبنا، أن نكون في هذا التقديم، ممهدين بالفعل لمضمون البحث، دون زيادة أو نقصان.

الباب الأول: لمحة عن نظرية اللامركزية الإدارية:

كما هو معروف، فإن أساليب التنظيم الإداري في العالم، تتوزع في الغالب بين نظامين إداريين رئيسيين: المركزية الإدارية (حصرية ولاحصرية) واللامركزية الإدارية. وإذا كان النظام الأول هو الأقدم، والأضمن للدول التي تفضّل التماسك والقوة والسيطرة على القرار في مختلف المرافق، فإن النظام الثاني ولد كردة فعل على الأول، وراح يجتاح الكرة الأرضية بجميع اتجاهاتها، محققاً مواقع تستأهل الملاحظة، وتلفت الأنظار والاهتمام.

ولفهم نظرية اللامركزية الإدارية، يقتضي أن نتعرف في فصل أول لمفهومها، وفي فصل ثانٍ لمبادئها، ثم في ثالث لصورها، ورابع لتقييمها وتطبيقها.

الفصل الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية:

يكاد كل الفقه والاسجتهاد يجمع على تعريف اللامركزية الإدارية (La décentralisation administrative) بأنها: توزيع لوظائف الدولة الإدارية، بينها وبين أشخاص آخرين من القانون العام مرفقيين أو إقليميين، يباشرون مهامهم تحت إشراف أو رقابة أو وصاية السلطة المركزية.

وما يجب التأكيد عليه، أن اللامركزية الإدارية لا تمسّ ولا تتعلق بسيادة الدولة، فهي لا تمتد إلى التشريع والقضاء والدفاع والأمن، إلخ... إذ إنها ليست صورة من صور الحكم السياسي، بل مجرد توزيع للوظائف الإدارية.

بمعنى آخر، المقصود باللامركزية الإدارية التحرر وليس الاستقلال، ضمن إطار قاعدة التخصيص (الإقليمي أو المرفقي) الذي يطبق على جميع الأشخاص العموميين، باستثناء الدولة⁽¹⁾.

(1) د. سهيل بوجي، محاضرات في القانون الإداري الخاص لطلاب السنة الثالثة في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الفرع الأول - الجامعة اللبنانية - مطبوعات مجلس فرع الطلاب، ١٩٩٢ - ١٩٩٣، ص ٨٦.

كما أنه من الأهمية بمكان الإشارة إلى ارتباط فكرة اللامركزية الإدارية بمبادئ الديمقراطية، والأفكار الاجتماعية والاقتصادية السائدة. فهي لا توجد إلا إلى جانب المركزية الإدارية. أما هذه الأخيرة، فقد تكون وحدها النظام المعتمد في التنظيم الإداري لدولة ما.

والجدير نكره أن بعض الدول⁽¹⁾ منحت اللامركزية الإدارية مكانة مرموقة بما يرفعها إلى مصاف ما يجري النص عليه في الأحكام الدستورية عبر ما يفسره ويقوّه المجلس الدستوري في هذا المجال من قواعد ومبادئ تكفل حقوق الأشخاص اللامركزيين في الدولة⁽²⁾.

وعلى أي حال، فقد أضحت اللامركزية الإدارية ضرورةً لغالبية دول العالم، تبعاً لتعلقها بما تفرزه الحياة المعاصرة من مستجدات وتطورات في المفاهيم والتطبيقات.

الفصل الثاني: مبادئ اللامركزية الإدارية:

تقوم نظرية اللامركزية الإدارية على مبادئ أو أركان أو عناصر أو شروط، لا تتحقق إلا بتوافرها، وهي:

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح معينة متميزة عن المصالح القومية:

إن هذه المصالح قد تكون محلية أو تخصصية (وظيفية)، من الأفضل أن تباشرها هيئات لامركزية، فترك لها تبعاً لعوامل عديدة، منها حسن الأداء لتحقيق النتائج المرجوة، وترك فسحة من حرية العمل لتلك الهيئات، والتخفيف عن كاهل المواطن والدولة في الوقت نفسه.

هذا وإن توزيع المصالح بين محلية أو وظيفية، وقومية أو وطنية، إنما هو أمرٌ يجري النص عليه في صك الإنشاء أو التنظيم. وإذا لم يحصل ذلك، فإن المبدأ هو حرية الهيئة اللامركزية في مجال اختصاصها الجغرافي أو التخصصي.

(1) كفرنسا. ونسبياً في لبنان، إذ تحدثت وثيقة الوفاق الوطني في الطائف، عن تنمية اللامركزية الإدارية، لكنها قصدت الشكلي الإقليمي منها.

(2) يراجع في ذلك: العميد جورج فيديل والبروفيسور بيار دلفوفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، دارمجد، طبعة ٢٠٠١، ص ٣٠٩.

فعلى سبيل المثال، إن شؤون ومرافق التعليم العالي والمياه والكهرباء والاستثمارات، ليست بمصالح قومية. بل إنها مساحات متخصصة من الأفضل أن يوكل بها أهلها. أما الشؤون الخارجية والدفاعية والقضائية والتشريعية، فإنها على العكس، أمورٌ وطنية وقومية لا يمكن تركها تتجزأ وتتوغل في الوطن الواحد.

ثانياً: قيام أجهزة تؤمن هذه المصالح:

إن وجود المصالح المتميزة المتقدم ذكرها، لا يكفي للقول بأننا أمام لامركزية إدارية طالما أنه لم يجر إنشاء الأجهزة أو المؤسسات أو الهيئات التي تتولى الإشراف على هذه المصالح.

وقد تخرج تلك الأجهزة إلى حيز الوجود، بعد صدور صك الإنشاء، عبر الانتخاب (كالبلديات) أو التعيين (كالمؤسسات العامة). كما ينبغي أن يكون هناك حرص على تمتع تلك الأجهزة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، بشكل حقيقي وفعال.

ثالثاً: احتفاظ السلطة المركزية بحق الوصاية أو الرقابة:

إن اللامركزية الإدارية لا تعني - كما سبق الذكر - استقلالاً تاماً عن الدولة، حتى ولو كانت نوعاً من الإدارة الذاتية. بمعنى آخر، إن استقلال الشخص اللامركزي لا يمكن أن يكون مطلقاً بل نسبياً⁽¹⁾.

من هنا، فإن الرقابة⁽²⁾ من قبل السلطة المركزية على الشخص اللامركزي، ضرورية وواجبة وحتمية إنما ضمن حدود وضوابط. فالهدف من الرقابة هو الاطلاع على نشاط الشخص اللامركزي والتأكد من تطبيقه للقوانين، والتزامه بمبدأ الشرعية، واحترامه للأصول، وحسن تأديته للخدمة العامة، ومراعاته للمصالح العليا للدولة.

(1) د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، طبعة ٢٠٠٤، الجزء الأول، ص ٦٤.

(2) ينتقد الكثير من الفقه تعبير الوصاية الذي يظهر الهيئات اللامركزية وكأنها قاصر بمفهوم القانون المدني.

أما الهدف من الحدود والضوابط فهو منع السلطة المركزية من الهيمنة على الهيئة اللامركزية، والسيطرة عليها كلياً وفعلياً، بما يشلّها أو يجعلها في أحسن الأحوال، خاضعة لإرادة السلطة المركزية، الأمر الذي يلغي في نهاية المطاف، سبب وجودها ومبرر ظهورها على مسرح القطاع العام.

وتأسيساً على ما تقدم، يمكن تعريف الوصاية أو الرقابة الإدارية بأنها "... تلك التي تمارسها السلطة المركزية بمقتضى القانون، من خلال التوجيهات والتوصيات... في سبيل التحقق، من انطباق نشاطها على القوانين، وتوافقه مع الصالح العام"⁽¹⁾.

وإن أصدق وأدق تعبير على الوصف الصحيح لهذا الركن الجوهرى، هو ما كتبه د. خالد قباني في كتابه عن اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان⁽²⁾، حيث نقرأ:
"... اللامركزية بمفهومها الصحيح ليست تبعية وليست استقلالاً. فهي ليست تبعية من حيث إن علاقتها بالسلطة المركزية ليست علاقة رئاسية ولا علاقة خضوع، بمعنى أنه ليس للإدارة المركزية سلطة تسلسلية على الإدارة اللامركزية. وهي ليست استقلالاً بمعنى أن الوحدات الإدارية الإقليمية لا تكون كيانات مستقلة قائمة بذاتها، ولا تتمتع بسلطات الدولة الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية".

ولكن، ما هي أهم القواعد التي ترعى هذه الرقابة أو الوصاية؟
وبالمقابل: ما هي الوسائل التي تتحقق معها فعلياً وبشكل صحيح اللامركزية الإدارية؟

ثم، كيف تعمل تلك النظرية في ظل الأركان أو المبادئ المتقدم ذكرها؟

إن الإجابة على هذه الأسئلة، هي واحدة أو موحدة. فقد أجمع الفقه والاجتهاد على عدة مبادئ أو قواعد أو أصول في هذا المضمار، نورد منها - بتصرف - ما يلي:

(1) د. حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، المكتبة الإدارية، الطبعة الثانية ١٩٩٦، الجزء الثاني، ص ١١٣.

(2) منشورات عويدات، الطبعة الأولى، ١٩٨١، ص ٩٤.

- ١ - وجوب الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة اللامركزية، مع كل ما يترتب على هذه الوسيلة القانونية الهامة من نتائج: ذمة مالية، أهلية التملك، حق التقاضي، إلخ...
بمعنى آخر، لا يمكن تصور وجود شخص لامركزي، بدون شخصية معنوية. وهذا مبدأ ليس له استثناء.
- ٢ - تمتع الهيئة اللامركزية بالاستقلال المالي والإداري. وهذا ضروري لكي تباشر الهيئة وظائفها ومهامها، لكي لا تصبح مكبلة اليدين، مكبوحة النشاط، فيتعطل دورها ومبرر بقائها.
- وهذا العنصر يضاف لزوماً إلى عنصر الشخصية المعنوية "... وإلا نكون أما خدعة أو تفرغ فعلي لمضمون فكرة الشخصية المعنوية ونتائجها القانونية"^(١).
- ٣ - إن الرقابة أو الوصاية الإدارية يجب أن **تحدد بالنص**. والمبدأ يبقى استقلال الشخص اللامركزي، إذ لا وصاية دون النص أو خارج حدود النص^(٢).
- ٤ - إن السلطة المركزية لا يمكنها إعطاء أوامر أو تعليمات للشخص اللامركزي، كما لا يمكنها الحلول مكانه إلا ضمن حالات محددة وضيقة، ومنصوص عليها في القانون. كما لا يمكنها تعديل قراراته بل فقط التصديق أو رفض التصديق على هذه القرارات.
- ٥ - إن الحرية تبقى للشخص اللامركزي في العدول عن قراره حتى ولو جرى تصديقه. كما أن العمل يجب أن ينسب إليه أولاً وأخيراً. وينبغي منحه الحق بالطعن في قرارات السلطة المركزية التي تتجاوز فيها حدود شرعية الوصاية الإدارية.
- ٦ - إن المبادرة تحفظ للهيئة اللامركزية. وأي نص يقضي بإخضاع "جميع" قرارات الهيئة للتصديق، يخالف مبادئ اللامركزية، ويجعل النص عرضةً للطعن والإبطال.

الفصل الثالث: صور اللامركزية الإدارية:

(١) د. سهيل بوجي، مرجع سبق ذكره، ص ١١١.

(٢) العلامة Chapus، نقلاً عن د. هيام مروءة، القانون الإداري الخاص، دار مجد، الطبعة الأولى ٢٠٠٣، ص ٩٤.

كما سبق التنويه مراراً، فإن صورتني أو نوعي اللامركزية الإدارية هما: اللامركزية الإقليمية أو المحلية، واللامركزية المرفقية أو الوظيفية.

أولاً: اللامركزية الإدارية الإقليمية (La Décentralisation territoriale):

وهي تعني وجود هيئات لامركزية تكون على شكل وحدات محلية على جزء من إقليم الدولة.

وهذه الصورة هي الأولى للامركزية الإدارية، وترتبط بفكرة الديمقراطية الآلية إلى منح سكان المنطقة أو المحلة، قدرًا كبيراً من الاستقلال في إدارة شؤونهم ومرافقهم الحياتية والخدماتية.

وفي لبنان، تتمثل هذه الصورة بالبلديات فقط. بخلاف ما هو عليه الوضع في فرنسا مثلاً. حيث تتجلى بالإضافة إلى البلديات، بالمقاطعات والأقطار. وفي مصر، بالمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى.

ثانياً: اللامركزية الإدارية المرفقية (La Décentralisation par services):

وهي الصورة الثانية للامركزية الإدارية. وقد نشأت - كما سبق الذكر - نتيجة التطورات الحاصلة في ميادين الحياة والتغير في النظرة إلى وظيفة الدولة، والتي حتمت أن يكون للحكومة أذرع متخصصة.

والمثال شبه الوحيد لهذه الصورة، في معظم دول العالم، وبينها لبنان طبعاً، هو المؤسسات العامة.

ويلاحظ أن هذه الصورة لا ترتبط بفكرة الديمقراطية "... بل تقوم على فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق العام.."⁽¹⁾.

كما يلاحظ أيضاً، انتشار هذه الصورة بشكل مضطرد، حتى أصبحت هي الطاغية على أي تشكيل إداري ملتبس، تبعاً لتعريف بعض الفقه للمؤسسة العامة بالطريقة السلبية العكسية... "فكل شخص عام غير الدولة والجماعات المحلية هو مؤسسة عامة"⁽¹⁾.

(1) د. فوزت فرحات، مرجع سبق ذكره، ص ٦٢.

(1) العميد فيديل والبروفيسور دلفوفيه، مرجع سبق ذكره، ص ٤٥١. مع الإشارة إلى أن المرسوم ٧٢/٤٥١٧ تضمن - وربما دون قصد - نصاً مشابهاً، كما سنرى لاحقاً.

وبالطبع، فإن هذه الصورة وتطورها، هي التي تهمننا في هذا البحث.

الفصل الرابع: تقييم وتطبيق اللامركزية الإدارية:

يتفق غالبية الفقهاء على تعداد حسنات وسيئات، أو مزايا وعيوب، اللامركزية الإدارية، مرتكزين إلى الصورة الأولى⁽²⁾ منها بشكل رئيسي.

ومما يذكرونه من حسنات في هذا المجال، أن اللامركزية الإدارية تسهم في التخفيف من أعباء السلطة المركزية، وتسهّل الأمور على المواطنين بدل اختناق معاملاتهم في العاصمة ومركز القرار.

ويضيفون، بأن اللامركزية قادرة على مواجهة الأزمات العصبية لأن أبناء المحلة يعرفون كيفية التضامن فيما بينهم لمواجهة هكذا أزمات⁽³⁾، فظروف. وأنها تترك هامش مشاركة ديمقراطية وسياسية في إدارة الشؤون وتحمل المسؤولية.

أما السيئات، فتتلخص باحتمال تغليب المصالح المحلية الضيقة على المصلحة الوطنية العليا. كما أن اللامركزية قد تؤدي إلى المساس بوحدة الدولة إذا ما قوي سلطان الهيئات اللامركزية. عدا عن أن هذه الهيئات مسرفة وأكثر إنفاقاً، مما يبعثر الأموال العامة. وتبقى محدودة القدرات أمام الدولة بإمكانياتها الهائلة. كما أن اللامركزية تسهم في خلق جدران عزل بين المناطق أو القطاعات.

ولكن، يطرح التساؤل دائماً عن تطبيق وتقييم نظرية اللامركزية الإدارية بالنسبة للصورة الثانية المنبثقة عنها، أي المؤسسات العامة؟

وسبب هذا التساؤل، هو وجود فروقات عديدة وهامة بين صورتَي اللامركزية الإدارية كما تقدم الذكر، تبعاً لارتباط الأولى بفكرة الديمقراطية بخلاف الثانية، مما جعلها - أي الأولى - أوسع استقلالاً، وبما أفضى إلى نتائج بالنسبة للثانية، قد تخالف بشكل أو بآخر مبادئ أو أركان اللامركزية ذاتها.

إن تمحور بحثنا حول هذه النقطة بالتحديد، يمنعنا من المرور عليها مرور الكرام. ويوجب علينا التعرض لها لتبيان ملامحها وآثارها.

(2) أي المحلية أو الإقليمية كالبلديات. علماً أن بعض ما يذكر، قد ينطبق أيضاً على الصورة الثانية، المرفقية، كالمؤسسات العامة.

(3) على قاعدة "إن أهل مكة أدرى بشعابها".

وما يمكن قوله في هذه العجالة، أن بعض مبادئ اللامركزية الإدارية كما سبق ذكرها أعلاه، قد لا يجد سبيلاً للتطبيق على صورتها الثانية المرفقية المتمثلة بالمؤسسات العامة. ليس بسبب مخالفة المسؤولين في المؤسسة العامة لتلك المبادئ، مع أن هذا الأمر يحصل ويمكن توقع حصوله دائماً، بل بسبب الميل الملاحظ من الفقه والاجتهاد، وحتى النص التشريعي أو التنظيمي أحياناً، باتجاه إضعاف موقع المؤسسات العامة كصورة لامركزية كاملة أو حقيقية، مقارنة بموقع البلديات. بالإستناد إلى أساس كل من الصورتين، ومهامها. الأمر الذي كان على حساب الصورة الثانية، أي المؤسسة العامة، سيما وأن ظهور نوع جديد لها يخضع في نشاطه للقانون الخاص (المؤسسات العامة التجارية والصناعية)، زاد الطين بلة وساهم بالتالي في تفوق الصورة الأولى عليها، إلى الحد الذي وصل به الحديث إلى ما سمي "بأزمة المؤسسة العامة" فقهيًا⁽¹⁾.

وتدليلاً وتقريراً على ما تقدم، يمكننا أن نلاحظ ما يلي:

أولاً: أن اختيار قيادات المؤسسة العامة يحصل غالباً بالتعيين في معظم دول العالم⁽²⁾. بخلاف اختيار أعضاء المجالس المحلية، الحاصل بالانتخاب. وهذه الناحية تؤثر بلا شك، ولو معنوياً، في تعزيز أو إضعاف الاستقلال كمبدأ من مبادئ اللامركزية.

ثانياً: أن الرقابة أو الوصاية على البلديات لا يمكن تقريرها أو تحديدها إلا بنص صريح في القانون بينما يختلف الوضع بالنسبة للمؤسسات العامة، إذ هناك اتجاه فقهي يجيز القول بأن الرقابة أو الوصاية على النوع الأخير يمكن أن تفرض افتراضاً، وتقدم حتى بدون نص⁽³⁾.

ثالثاً: من المعروف أن الرقابة أو الوصاية تهدف من ضمن ما تهدف إليه، إلى ما يسمى بـ "رقابة الملاءمة" التي تبتغي الوصول إلى إدارة جيدة وضرورية وخبيرة. لكن التطبيق ليس هو نفسه على صورتها اللامركزية. ومرة جديدة تتفوق الأولى.

(1) د. هيام مروة، مرجع سبق ذكره، ص ٦٣.

(2) ومنها لبنان طبعاً، مع استثناءات محدودة كالجامعة اللبنانية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

(3) د. سهيل بوجي، مرجع سبق ذكره، ص ١١٠.

ففي فرنسا مثلاً، صدر قانون في العام ١٩٨٢، يلغي هذا النوع من الرقابة على الجماعات الإقليمية أو المحلية فقط دون المؤسسات العامة، تبعاً لما فسّره بعض الفقه هناك بأنه "... فدية حرية أصحاب العلاقة مقابل المخاطرة بإدارة ناقصة"^(١). وهذا التكريم للصورة الأولى الإقليمية لا نجده بتاتاً في الصورة الثانية. لا بل يذهب نفس الرأي إلى القول بأن تعبير الوصاية يتلاءم مع المؤسسات العامة أكثر منه مع البلديات، لأن الرقابة على المؤسسات العامة ... "صلبة على وجه العموم، إلى درجة الشك أحياناً في حقيقة اللامركزية"^(٢)...

رابعاً: أن المشرع قد ينشئ مؤسسات عامة وهمية إلى حد كبير، فلا نراها تتمتع باستقلال مالي وإداري حقيقي، ولا نشاهد لها وظائف هامة وفعالة، بما يبرر لاحقاً السيطرة عليها بالشكل الذي لا يتوافق بالطبع مع مبادئ اللامركزية. وهذا الأمر لا يسجل على صعيد البلديات مثلاً، التي تنشأ بقوة وجود المعنيين بها قبل صياغة نصوصها، وتتمسك دائماً وتكافح لترسيخ استقلالها وحرية عملها.

(١) العميد فيديل والبروفسور دلفوفيه، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٥.

(٢) العميد فيديل والبروفسور دلفوفيه، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٣.

الباب الثاني: أنظمة المؤسسات العامة في لبنان:

لا بد لنا، بعد أن تعرّفنا إلى نظرية اللامركزية الإدارية وأهم مبادئها وقواعدها، أن نتعرض في المقابل، إلى ما تضمنه تشريعنا اللبناني بالنسبة لأنظمة المؤسسات العامة. فنبدأ في فصل أول بلمحة تاريخية، وفي فصل ثانٍ نستطلع النظام العام الحالي، ثم في فصل ثالث نجول على نماذج خاصة لمؤسسات عامة غير خاضعة له، وفي فصل رابع نشير إلى التخبّط التشريعي الحاصل أحياناً.

الفصل الأول: لمحة عن التطور التاريخي لتشريعات المؤسسات العامة في لبنان:

إن ظاهرة اللجوء إلى إنشاء مؤسسات عامة كطريقة حديثة - نسبياً - من طرق الإدارة، كان واسعاً ومثيراً للانتباه.

وقد تأثر لبنان بالطبع بهذه الفكرة القانونية المستجدة. فراحت الدولة تنشئ العديد من المؤسسات العامة في مطلع الخمسينات، وتوليها إدارة مرافق عامة حيوية، معظمها مائية وكهربائية^(١).

كل ذلك، حصل دون وجود أي تشريع أو نظام عام يرقى أحكام المؤسسات العامة. رغم أن نصوصاً متفرقة بدأت تستعمل عبارة المؤسسات العامة أو تشير إليها في مواضع معينة، كالمرسوم الاشتراعي رقم ٥٤/٩ المتعلق بديوان المحاسبة، والمرسوم الاشتراعي رقم ٥٤/١٠ المتعلق بالمحاسبة العمومية.

كما حاول الاجتهاد أخذ المبادرة والتصدي لملء الفراغ، فأصدر مجلس شورى الدولة قرارين هامين. الأول بتاريخ ١٢/٧/١٩٤٦ عزّف فيه المؤسسة العامة بأنها ليست... "إلا إدارة عامة فصلت عن مصالح الدولة لتعطى استقلالاً إدارياً ملحوظاً خارج الدولة، وتمنح الشخصية المعنوية تأميناً لهذا الاستقلال، فيكون لها ميزانية خاصة وممتلكات مستقلة وحق التقاضي لدى المحاكم"^(٢)....

(١) مذكورة في كتاب د. هيام مروّة، مرجع سبق ذكره، ص ٦٧، الهامش.

(٢) قرار وسيم طيارة/ الدولة، النشرة القضائية لعام ١٩٤٦، ص ٩٧.

أما القرار الثاني، فصدر عن المجلس عام ١٩٥٧، وكان مبدئياً بالفعل، إذ اعتمد على نفس الحثية السابقة، مضيفاً عبارة أو جملة على قدر من الدقة، عندما اعتبر أنه يقوم على إدارة المؤسسة العامة "... موظفون عموميون يعيّنون وفقاً لنظامها الخاص الذي يحدد مدى استقلالها عن الدولة"^(١)...

وبقي الأمر على هذا المنوال إلى أن صدرت أول شرعة للمؤسسات العامة خلال فترة مشرقة من تطور المشرع في مضمار الإصلاح الإداري^(٢)، وذلك عبر المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ بعنوان "قانون المصالح المستقلة". معرّفاً المؤسسة العامة بالشكل التقليدي المعروف، ومحددّاً غاياتها.

ثم، وبعد فترة، صدر المرسوم رقم ٦٤٧٤ بتاريخ ٢٦/١/١٩٦٧^(٣) بعنوان "النظام العام للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة" معدلاً في بعض ما كان يتضمنه المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٥٠، إنما دون تغيير جوهري.

إلى أن صدر المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢، بناءً على مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ٣٢٧٥ تاريخ ٢٤/٥/١٩٧٢، فأصبح المرسوم ٧٢/٤٥١٧، هو النظام العام للمؤسسات العامة وما زال ساري المفعول حتى تاريخه^(٤).

علماء، أن المرسوم المذكور، أخرج من نطاق تطبيقه، أو استثنى من سلطان أحكامه، وكما ورد في المادة ٤٠ منه، كل من: مصرف لبنان، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تعاونية موظفي الدولة، المجلس الوطني للبحوث العلمية، مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية^(٥)، مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت^(٦)، الجامعة اللبنانية، المركز التربوي للبحوث والإنماء. بحيث يبقى كل من هذه المؤسسات العامة خاضعاً لقانون إنشائه وأنظمتها الخاصة^(٧).

(١) قرار الصندوق المستقل للأبنية المدرسية، نقلاً عن د. هيام مروّة، مرجع سبق ذكره، ص ٦٣ و ٦٤.

(٢) د. حسن الحلبي، مرجع سبق ذكره، ص ٨.

(٣) بناءً على القانون رقم ٦٦/٧ الذي ألغى المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٥٠.

(٤) وهذا ما دفعنا إلى إفراد الفصل الثاني له.

(٥) ألغى في العام ٢٠٠٠.

(٦) ألغى في العام ٢٠٠٠.

(٧) وتبعاً لذلك، سنتعرض في الفصل الثالث لنماذج من هذه المؤسسات العامة التي لا تخضع للنظام العام.

وعلى أي حال، فإن القصور التشريعي، والتخبُّط، عبر النقص والتناقض والغموض، هو للأسف، سمة يلاحظها كل مطلع، سيما في موضوع بحثنا^(١).

الفصل الثاني: النظام العام الحالي (المرسوم ٤٥١٧):

كما سبق الذكر، فإن المرسوم ٤٥١٧ الصادر بتاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ هو النظام العام الحالي للمؤسسات العامة. وقد صدر بناءً على القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم ٣٢٧٥ تاريخ ٢٤/٥/١٩٧٢، الذي أجاز للحكومة - أو بالأصح هي أجازت لنفسها عملياً - إصدار تشريع يتعلق بالمؤسسات العامة وبكيفية إنشائها وإلغائها وتنظيمها.

ويعتبر المرسوم ٤٥١٧ بالفعل، قفزة نوعية، وخطوة هامة، في إطار التشريع الإداري اللبناني. إذ إنه جاء بأحكام جديدة ومغايرة ومختلفة جوهرياً، عن النظامين السابقين.

وبجولة اطلاعية على عناوين هذا المرسوم، نجد أنه يخضع لأحكامه "...المؤسسات العامة المنشأة والتي ستنشأ بعد تاريخ نفاذه"...

لا بل إنه جاء بنص احتياطي وشمولي، إذ إنه يطبّق على "...أشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة والبلديات"^(٢). أي أن كل شخص معنوي عام، غير الدولة والبلديات، يخضع حكماً للمرسوم ٤٥١٧، عدا ما استثني منه صراحة، بطبيعة الأمر.

وقد عرّف هذا المرسوم المؤسسة العامة بأنها تلك "...التي تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري"^(٣).

والأهم فيه، أنه غير أداة إنشاء وإلغاء المؤسسات العامة، إذ نص في المادة الثالثة، فقرة أولى "... تنشأ المؤسسات العامة وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء" ... بما يغيّر كلياً الأداة السابقة، ألا وهي القانون.

(١) بما دفعنا إلى تناول هذا التخبُّط في الفصل الرابع.

(٢) ربما تأثراً ببعض آراء الفقه الفرنسي لهذه الناحية، كما سبق الذكر.

(٣) مع التنويه أنه استبعد للمرة الأولى، تعبير "المصالح المستقلة"، الذي كان موضع انتقاد من الفقه. كما أنه أدخل ولأول مرة كذلك، عبارة أو مفهوم المرفق العام في صلب التعريف.

وقد صدرت في ظل هذا النص، مراسيم عديدة قضت بإنشاء مؤسسات عامة، كالمحفوظات الوطنية، وأليساو وإيدال، إلخ... لكن المشرع لم يتخلّ كلياً عن دوره وحقه في إيجاد مؤسسات عامة في ظل عدم وجود النص الدستوري المانع لتدخله⁽¹⁾، فأنشأ مجلس الإنماء والإعمار، والمؤسسات العامة المائية، بقوانين.

ثم أكملت المادة الثالثة من نفس المرسوم، لتتنص في فقرتها الثانية على أنه "...يتضمن نص إنشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها وغايتها⁽²⁾ ومهمتها ومركز ونطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة لها".

أما الفقرة الثالثة من نفس المادة فنصت على ربط المؤسسة العامة... "حسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإدارية عليها". وأردفت الفقرة الرابعة: "ولهذه الغاية تعين الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية الإدارية مفوضاً للحكومة لدى المؤسسة العامة".

بالنسبة لإدارة المؤسسة، فقد وزعتها المادة الرابعة بين سلطتين تقريرية وتنفيذية، وفصلت المواد اللاحقة شروط تعيين أعضاء السلطتين، وكيفية ممارسة الصلاحيات. أما المادة ٢٦، فقد أخضعت المؤسسة العامة لرقابة كل من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي ووزارة المالية وديوان المحاسبة. وكما سبق الذكر مراراً، فقد استتنت المادة ٤٠ من نطاق المرسوم ٤٥١٧، عدة مؤسسات عامة، معظمها كبير وهام.

الفصل الثالث: نماذج خاصة لمؤسسات عامة لا تخضع للمرسوم ٤٥١٧:

تبعاً لنص المادة ٤٠ من المرسوم ٤٥١٧، فإنه: "يبقى كل من مصرف لبنان والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة والمجلس الوطني

(1) وهذا ما أكد عليه المجلس الدستوري في لبنان بقراره رقم ٢٠٠١/١ بالنسبة للمراجعة المتعلقة بقانون تنظيم مجلس الإنماء والإعمار.

(2) متخلياً عن تحديد وتعداد الغاية كما كانت الحال في النظامين السابقين.

للبحوث العلمية ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع^(٣) الكبرى لمدينة بيروت والجامعة اللبنانية والمركز التربوي للبحوث والإنماء، خاضعاً لقانون إنشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له".

من هنا، ومن أجل الدقة في تناول موضوع البحث، رأينا أنه من الأفضل إفراد هذا الفصل للاطلاع على ثلاثة نماذج من تلك المؤسسات العامة التي لا تخضع للنظام العام لسائر المؤسسات العامة. وهذه النماذج هي: مصرف لبنان، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والجامعة اللبنانية^(١).

وسنحاول بيان ماهية النصوص التي تخضع لها هذه المؤسسات العامة الثلاث، مع مقارنتها، وإن بعجالة واختصار، مع مبادئ اللامركزية الإدارية. لأننا سنقتصر في الباب الثالث، على تحليل مدى انسجام أحكام المرسوم ٤٥١٧ مع تلك المبادئ.

أولاً: مصرف لبنان:

بتاريخ ١٩٦٣/٨/١ صدر القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٣٥١٣ المعني بالنقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي.

وقد نصت المادة ١٣ من ذلك القانون على: "أن المصرف^(٢) شخص معنوي من القانون العام ويتمتع بالاستقلال المالي. وهو يعتبر تاجراً في علاقاته مع الغير.. ولا يخضع لقواعد الإدارة وتسيير الأعمال وللرقابات التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام".

إن هذا النص يدل بالفعل على قدر من الأهمية، إذ إنه يولي المصرف المركزي استقلالاً لافتاً ومميزاً. خاصة وأن له أدواراً متعددة وذات طبيعة مختلفة. كما أنه لا يخضع للرقابات التقليدية المعروفة، وهذا الأمر ستؤكدده المواد اللاحقة.

(٣) كما سبق الذكر، ألغي أو أدمج هذان المجلسان بمجلس الإنماء والإعمار.

(١) وليت كان الوقت يتسع للاطلاع على أنظمة جميع المؤسسات العامة المذكورة في المادة ٤٠.

(٢) والمقصود به طبعاً مصرف لبنان أو المصرف المركزي، وفق التوضيح الوارد في المادة ١٢ من نفس القانون.

فالمادة ١٧ تنص على أن إدارة المصرف تؤمن من "حاكم"^(٣) يعاونه أربعة نواب، ومن مجلس مركزي.

والمادة ١٩ تمنع إقالة الحاكم أو نوابه إلا لأسباب معينة ومحددة حصراً، كالعجز الصحي أو الأخطاء الوظيفية الفادحة. وفي هذه القاعدة تحصين متين لقيادة المصرف، تجاه احتمال تعسف أو انتقام أو عدم موضوعية تصرفات الحكومة تجاهها.

أما المادة ٢٦ فتمنح الحاكم... "أوسع الصلاحيات لإدارة المصرف العامة وتسيير أعماله".. إذ إنه الممثل الشرعي للمصرف، وهو الذي يتخذ الإجراءات اللازمة وينظم دوائر المصرف ويعين ويقيّل موظفيه، خاصة وأنه... "ليس لسائر ما ورد أعلاه طابع حصري"... كما تردف الفقرة الأخيرة لنفس المادة.

لا يحتاج هذا النص لتعليق، فهو واضح وصريح في مضمونه ومغزاه ودلالاته.

أما المجلس المركزي فيتألف بحسب المادة ٢٨ من الحاكم ونائبيه (الأول والثاني)، ومن مدير عام المالية ومدير عام الاقتصاد. مع التأكيد في نفس النص على أنه... "ليس لهذين العضوين الأخيرين أن يتصرفا في المجلس كمندوبين عن الحكومة. وهما لا يمارسان لدى المصرف سوى المهام الملتصقة بصفتهما عضوين في المجلس المركزي. ويقسمان لدى رئيس الجمهورية نفس القسّم الذي يقسمه الحاكم ونائبو الحاكم".

ملفت للنظر هذا النص، في تشديده على استبعاد أي تدخل "حكومي" في عمل المصرف، حرصاً بالطبع على استقلاله وحسن عمله بعيداً عن توجهات وتأثيرات السلطة المركزية.

إلا أن المادة ٢٩ أعطت لوزير المالية الحق في دعوة المجلس إلى الاجتماع، بالإضافة طبعاً إلى الحق الأصلي الممنوح للحاكم.

(٣) والتعبير كافٍ بذاته.

أما المادة ٣٣، فتضمنت تعداداً غير حصري لصلاحيات المجلس المركزي، أهمها تحديد سياسته النقدية ووضع الأنظمة التطبيقية لقانون الإنشاء، وتحديد معدلات الحسم والفوائد، ووضع الأنظمة الخاصة بالمصرف مع وجوب اقترانها بموافقة وزير المالية.

والمهم، أن المشرع أنشأ رقابة على مصرف لبنان - وليس وصاية - من قبل مفوضية حكومة تابعة لوزارة المالية (المادة ٤١) مع تكليف المفوض بالسهر على تطبيق هذا القانون ومراقبة محاسبة المصرف (المادة ٤٢) ومع وجوب إبلاغه فوراً بقرارات المجلس التي له حق طلب تعليقها لمراجعة وزير المال للبت في الأمر خلال خمسة أيام وإلا يوضع القرار موضع التنفيذ (المادة ٤٣) كما له حق الاطلاع على سجلات المصرف وحساباته عدا تلك الخاضعة للسرية المصرفية وليس له أن يتدخل بأية صورة في تسيير أعمال المصرف المركزي (المادة ٤٤).

إن ما يلاحظ في هذه النصوص، هو تخفيف قدر الرقابة، التي تبدو ظاهرية إلى حد ما؛ فصلاحيات مفوض الحكومة ليست بجمهورية، وهو في مطلق الأحوال ممنوع من التدخل في أعمال المصرف.

وبعبارة أخيرة وموجزة لمجمل ما تقدم، فإن مصرف لبنان هيئة لامركزية بامتياز، تبعاً لتوسع صلاحياته الذاتية واستقلاله غير المحدود، بخلاف ما هو سائد في معظم وحدات القطاع العام.

تري، هل هذا التحرر هو سبب نجاحه؟

ثانياً: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:

ظهر هذا الصندوق إلى الوجود بموجب القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦.

وجاء في البند ٢/ من المادة الأولى منه "أن الصندوق هو مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي تخضع لأحكام هذا القانون وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال

المالي والإداري". لكنه يخضع لوصاية وزارة العمل ووصاية مجلس الوزراء المسبقة، ولرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة (البند ٣/ من نفس المادة) ولا يخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية أو التفتيش المركزي (البند ٥/ من المادة نفسها).

أما مجلس إدارة الصندوق فيتألف بموجب المادة الثانية، من ممثلين عن الدولة، وآخرين منتخبين عن أرباب العمل والأجراء. وبالطبع فإن عامل الانتخاب من شأنه التأثير إيجاباً في استقلالية الصندوق تجاه السلطة المركزية.

تتناول صلاحيات مجلس الإدارة، بحسب المادة الثالثة، أعمالاً واسعة، منها إقرار جميع أنظمة الصندوق وسلسلة رتبه ورواتبه، وموازنته.

أما المهم، فهو ما جاء في البند ٦/ من نفس المادة، بالنسبة لحق مجلس الإدارة بأن يطلب من مجلس الوزراء حل كل خلاف قد ينشأ مع وزارة العمل.

في هذا النص قاعدة متقدمة على جميع أنظمة المؤسسات العامة في لبنان، إذ من شأنها تعزيز استقلالية الصندوق كهيئة لامركزية، وجعله في موقع يستطيع معه الوقوف بوجه سلطة الوصاية عبر اللجوء إلى المرجع الأعلى الذي هو مجلس الوزراء.

أما المادة الخامسة فقد تضمنت في بندها رقم ٥/ ما يمنع عزل مدير عام الصندوق إلا لأسباب محددة كارتكابه الجرائم أو الأخطاء الجسيمة أو الفادحة فقط^(١).

لكن البند ٢/ من المادة السادسة، احتوى على نص مستغرب، وهو إمكانية تعيين الصندوق لموظفين تابعين للدولة بصورة مؤقتة.

قد يقدر لهذا النص في حال تطبيقه، هدم استقلالية الصندوق المكرسة بالنصوص السابقة الذكر أعلاه، طالما أن موظفين تابعين للسلطة المركزية سيسترون أعماله ولو بصورة مؤقتة. سيما وأن المؤقت في بلادنا دائم، والثغرة الصغيرة تصبح مع الزمن أكبر من كبيرة.

وإذا كان المقصود بهذا النص تسهيل أعمال الصندوق - التزاماً بمبدأ استمرارية المرفق العام - خاصة في بدايات عمله أو أيام المحن والأزمات الكبرى، فإن أضراره

(١) بما يشبه هنا وضع حاكم مصرف لبنان، وبما يختلف كلياً وجذرياً عما تضمنه النظام العام للمؤسسات العامة في هذا الصدد، كما سنرى.

ومخاطره تشجع على النصح بإلغائه، طالما أنه غير مفهوم وغير مبرر أو لم يعد بذي فائدة.

إنما، وفي نهاية المطاف، لا يمكن إنكار الوضع الاستقلالي المتين للصندوق، خاصةً وأن أنظمتها المالية تتبع من ذاته وبما يتوافق مع خصوصيته ومهامه⁽²⁾. ويبقى اختيار قسم من مجلس إدارته بالانتخاب وفق آليات معينة، علامة فارقة جديرة بالتعميم على باقي المؤسسات العامة، قدر الإمكان.

ثالثاً: الجامعة اللبنانية:

لقد صدر قانون الجامعة اللبنانية رقم ٧٥ بتاريخ ١٩٦٧/١٢/٢٦، معرّفاً الجامعة بأن لها "شخصية معنوية، وهي تتمتع بالاستقلال العلمي والإداري والمالي ولوزير التربية الوطنية (التربية والتعليم العالي حالياً) حق الوصاية عليها، وكل ذلك وفقاً لأحكام هذا القانون".

لكن المادة السابعة من ذلك القانون أخضعت العاملين في الجامعة من أساتذة وموظفين، بعد أن اعتبرتهم من موظفي الدولة، للقوانين والأنظمة المتعلقة بسائر الموظفين ما عدا تلك المنصوص عليها في هذا القانون أو في أنظمة الجامعة. في هذا النص الكثير من الابتعاد بالجامعة عن استقلالها كهيئة لامركزية، طالما أن نظامها سيكون شبيهاً - لا بل هو نفسه أحياناً - بنظام موظفي الدولة. مع كل ما في ذلك من عدم تناسب مع وضعية ومهمة ورسالة وتخصّص الجامعة.

وفي جولة على باقي النصوص، نجد أن المادة التاسعة تولي إدارة الجامعة إلى رئيسها ومجلسها.

(2) لكن إذا علمنا بما صدر مؤخراً من قوانين ومراسيم تعدل في الأوضاع المالية للصندوق، وبما أدت إليه من مضاعفات سلبية عليه، فإننا سنتخوف ليس على استقلاليته فحسب، بل على وجوده ونجاحه. وهذا ما يؤكد ضرورة إبعاد شبح السلطة المركزية عن الهيئات اللامركزية، طالما أن تدخلها وللأسف، يكون في غالب الأحيان مجاناً لمعايير الدقة والموضوعية.

وصلاحيات الرئيس واسعة إلى حد كبير، إذ إنه يملك تفويضاً دائماً من الوزير لممارسة صلاحيات هذا الأخير، ومن مهامه تمثيل الجامعة ورئاسة مجلسها، وتحضير أعمال هذا المجلس، وتحضير مشروع الموازنة (المادة ١٢).

أما مجلس الجامعة، فهو منظم بموجب المرسوم رقم ١٦٥٨ تاريخ ١٩٩١/٩/٥، ويتألف من رئيس الجامعة رئيساً، ومن عمداء الوحدات الجامعية، وممثل منتخب عن أفراد الهيئة التعليمية، وأربعة ممثلين منتخبين عن الطلاب، وشخصين مشهود لهما بالكفاءة العلمية.

يمكننا تسجيل **الملاحظات** السريعة التالية بالنسبة لتركيبه المجلس:

- ١ - إن رئيس الجامعة والعمداء يعينون من قبل مجلس الوزراء. ورغم أن هناك آلية شبه ديمقراطية لتعيينهم، إلا أنه لا يجرّ التقيد بها عموماً.
 - ٢ - إن انتخاب ممثل عن أفراد الهيئة التعليمية هو أمرٌ حسن، إنما الاكتفاء بعضو واحد يقع موقع الاستغراب.
 - ٣ - لا نعتقد أنه يحصل تطبيق لاختيار أربعة ممثلين منتخبين عن الطلاب في مجلس الجامعة.
 - ٤ - أما مسألة الشخصيتين المشهود لهما بالكفاءة العلمية، فإنها محل تساؤل عن جدواها ومبررها، خاصة وأنهما يعيّنان من قبل مجلس الوزراء بناءً لاقتراح الوزير.
- من ناحية أخرى، فإن الجامعة تدير أموالها بنفسها (المادة ٢٠ من قانون الجامعة) وفق موازنة مستقلة. لكن سلسلة الرتب والرواتب تصدر بمراسيم في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية (المادة ٧٢).
- كما أن المرسوم رقم ١٤٢٤٦ تاريخ ١٤/٤/١٩٧٠ وهو النظام المالي للجامعة، يتضمن أحكاماً تجعل منه نسخة عن قانون المحاسبة العمومية. رغم احتوائه على بعض القواعد الاستقلالية.
- خلاصة القول بالنسبة للجامعة اللبنانية، أن استقلالها المالي والإداري ليس كاملاً، ونصوصها بحاجة للتعديل بما ينسجم مع مكانتها كهيئة لامركزية تتولى مرفق التعليم العالي. وأضعف الإيمان، تطبيق النصوص الحالية.

الفصل الرابع: التخبّط التشريعي أحياناً:

بما أننا نتناول موضوع أنظمة المؤسسات العامة ومدى انسجامها مع مبادئ اللامركزية الإدارية، وبعد أن اطلعنا في هذا الباب على لمحة تاريخية عن التطور التاريخي التشريعي لتلك الأنظمة وعلى عناوين النظام العام للمؤسسات العامة ونماذج لثلاث مؤسسات لا تخضع له، لا بد لنا من أن نتوقف عند محطات تشريعية ترتبط بموضوع البحث، استكمالاً له، سيما وأنها تدل على تخبّط غير محمود وغير مبرر، ويشير إلى عدم وجود استراتيجية متكاملة ومتسلسلة لدى المشرّع، بما يصطدم بالطبع مع قواعد نظرية اللامركزية الإدارية.

وقد ارتأينا أن نتعرض لمثالين على ذلك التخبط، هما مجلس الجنوب والمؤسسات العامة المائية، كما يلي:

أولاً: مجلس الجنوب:

بناءً على القانون رقم ٧٠/٩ تاريخ ٢٠/٦/١٩٧٠، صدر المرسوم رقم ١٤٦٤٩ بتاريخ ١٢/٦/١٩٧٠^(١) الذي أنشأ ما سماه "مجلساً خاصاً يدعى مجلس الجنوب". غاية ذلك المجلس بحسب المادة الأولى من المرسوم المذكور "...القيام بجميع الأعمال التي تؤول إلى تلبية حاجات منطقة الجنوب وتوفير أسباب السلامة والطمأنينة لها. ويتمتع بأوسع الصلاحيات اللازمة للقيام بمهامه. يرتبط هذا المجلس برئيس مجلس الوزراء ويكون مركزه بيروت، ويجوز أن يعقد اجتماعات حيث تدعو الحاجة". يطبق المجلس في عقد الصفقات وتنفيذها وتسلمها الأحكام القانونية والنظامية الخاصة العائدة له (المادة الثانية) وتمثله أمام القضاء هيئة القضايا في وزارة العدل (المادة الرابعة) ولا يدخل في عداد المؤسسات العامة والمصالح المستقلة (المادة الخامسة). تشير هذه النصوص **الملاحظات والتساؤلات** التالية، على سبيل النقاش القانوني ليس إلا:

- ١ - ما هي **الطبيعة القانونية** لهذا المجلس ما دامت المادة الخامسة تؤكد عدم انتمائه إلى جنس المؤسسات العامة؟
- ٢ - لم يرد النص على تمتع المجلس **بالشخصية المعنوية** رغم اكتسابه لاستقلال مالي وإداري واضح وقوي في النص والتطبيق. وهل يمكن استخراج عنصر الشخصية المعنوية من قبل القضاء؟ وماذا عن تمثيله بواسطة هيئة القضايا في وزارة العدل؟
- ٣ - ما معنى كلمة "يرتبط" برئيس مجلس الوزراء؟ هل نحن أمام عبارة إضافية لعبارتي **الوصاية والرقابة**؟
- ٤ - يلاحظ أن المجلس لا يخضع لأية رقابة أخرى غير ارتباطه برئيس مجلس الوزراء. ترى، هل نحن أمام نموذج متقدم **للامركزية الإدارية**؟

(١) المعدل بموجب المرسوم رقم ٤٠١٣ تاريخ ٣١/٣/١٩٨١.

إن هذا الوضع القانوني الغامض لجسم إداري، يستوجب الحسم والإيضاح من المشرع. فإمّا أننا أمام مرفق عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري دون الشخصية المعنوية، أو أننا أمام مؤسسة عامة - إذا ما تأكد وجود هذه الشخصية الاعتبارية - يمكن اعتبارها مثلاً رائداً للمركزية الإدارية المرفقية.

ثانياً: المؤسسات العامة المائية:

من ضمن جملة المؤسسات العامة في لبنان، كانت هناك ست عشرة مصلحة مياه موزعة على المناطق.

ونتيجة أسباب وتراكمات عديدة لا مجال لمناقشتها تفصيلاً الآن، منها صغر وضعف بعض تلك المصالح، صدر قانون تنظيم قطاع المياه رقم ٢٢١ بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠، ونص في مادته الثالثة على إنشاء أربع مؤسسات عامة استثمارية للمياه والصرف الصحي^(١) في بيروت وجبل لبنان، ولبنان الشمالي، والبقاع، ولبنان الجنوبي^(٢).

ثم أكدت الفقرة الأخيرة من هذه المادة على تمتع تلك المؤسسات بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، مع تحديد نطاق استثمارها وفق خرائط مرفقة.

من مهام تلك المؤسسات، درس وتنفيذ واستثمار مياه الشفة والري، وجمع ومعالجة وتصريف المياه المبتذلة (المادة الرابعة).

وقد شددت هذه المادة في بندها رقم ٢/ على أن تلك المؤسسات "... تعمل وفقاً لأنظمتها الخاصة"^(٣).

ثم حددت المادة الخامسة عدد أعضاء مجلس الإدارة لكل مؤسسة برئيس وستة أعضاء، مع وجوب أن يكونوا من حملة شهادات جامعية معينة.

وأنشأت المادة السادسة لجنة لدى وزارة الطاقة والمياه لتقييم أداء تلك المؤسسات.

(١) أضيفت عبارة "الصرف الصحي" بموجب القانون التعديلي رقم ٣٧٧ تاريخ ١٤/١٢/٢٠٠١.

(٢) عملياً، يمكن اعتبار أن المصالح المائية القديمة أدمجت بتلك المؤسسات الأربع.

(٣) لا بل أوجبت عليها التعاقد مع شركات تدقيق حسابات.

لكن المادة السابعة استتنت المصلحة الوطنية لنهر الليطاني من أحكام القانون المذكور، باستثناء البند /٢/ من المادة الرابعة والمادة السادسة منه. ثم أكدت المادة العاشرة على أن تلك المؤسسات العامة المائية "... لا تخضع لسائر النصوص التشريعية والتنظيمية المخالفة لأحكام هذا القانون أو غير المتفقة مع مضمونه".

وكانت المادة الثانية قد نصت في بندها رقم /٩/ على أن من مهام وصلاحيات وزارة الطاقة والمياه "ممارسة الرقابة والوصاية على المؤسسات العامة وعلى سائر الهيئات العاملة في حقل المياه وفقاً لأحكام هذا القانون والنصوص والأحكام العائدة لكل منها". وفي البند /١٠/: "تعزيز أداء المؤسسات العامة المائية الاستثمارية، ومراقبة هذا الأداء على أساس المؤشرات الواردة في برامج الأعمال المصدقة حسب الأصول". وفي البند /١١/: "وضع المعايير الواجب اعتمادها في دراسات المؤسسات العامة الاستثمارية وتنفيذ أشغالها وشروط وأنظمة الاستثمار".

تأسيساً على ما ورد في هذه النصوص، لا بد من إبداء التالي:

١ - من الواضح أن تلك المؤسسات العامة المائية لا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم ٤٥١٧).

ولم نستطع معرفة مبرر ذلك، خاصةً في ظل عدم وجود تعارض جوهري مع ما ينص عليه المرسوم ٤٥١٧، سوى في بعض النقاط المحددة والمحدودة.

لا يرد على ذلك بأن المشرع إنما أراد وضع نظام خاص لمجموعة مؤسسات عامة شبيهة في طبيعتها ونشاطها، إذ إن ذلك مقبول لا بل مطلوب، إذا كان ضمن سياسة تشريعية متكاملة، كما سبق الذكر مراراً. أما الذي حصل، فهو تكاثر جديد للجزر التشريعية، دونما أدنى تناسق.

ربما يكون المشرع قد هدف في ذلك القانون، إلى إعادة تكوين وصياغة مهام المؤسسات العامة المائية ضمن خطة تطوير قطاع الاستثمار المائي.

٢ - إن النص على وجوب تعيين أعضاء مجلس الإدارة من حملة الشهادات الجامعية في اختصاصات معينة، أمرٌ يستحق التتويه، كونه يتلافى ثغرة أوقع نفسه بها المرسوم ٤٥١٧.

لكن السؤال الذي يطرح هنا، هو: هل يمكن تعيين موظفين في مجلس الإدارة؟ نرى الجواب بالنفي، انسجاماً مع مبادئ اللامركزية الإدارية، واستقلال المؤسسات العامة المذكورة، وحفاظاً على روحية القانون ٢٠٠٠/٢٢١. ولو شاء المشرع مثل هذا الأمر لنصّ عليه، إلا أنه لم يفعل، ولا يمكن تفسير إرادته على خلاف مبتهاها.

٣ - من الملاحظ أن القانون المذكور لم يذكر إمكانية حصول رقابة من قبل هيئات الرقابة. لكنه شدد قبضة الوصاية على تلك المؤسسات العامة المائية، إن لناحية لجنة تقييم الأداء في وزارة الطاقة والمياه^(١)، أو لناحية تدخل الوزارة في وضع المعايير الاستثمارية دون حدود واضحة لهذه الصلاحية.

٤ - إن استثناء المصلحة الوطنية لنهر الليطاني^(٢) من مجمل أحكام ذلك القانون، ليس له ما يبرره. سيما وأنه بدأ بالتسبب بخلافات عديدة حول تفسير بعض نصوصه، خاصة لناحية وضع النظام الداخلي للمؤسسة. ذلك أن الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من هذا القانون نصت على أنه "... يضع مجلس إدارة المؤسسة جميع الأنظمة العائدة لها ويجري إقرارها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية والطاقة والمياه". بينما ينص المرسوم ٤٥١٧ على أن إقرار نظام المستخدمين مثلاً يحصل من مجلس إدارة المؤسسة العامة ويصدّقه وزير الوصاية.

القصة بدأت فصولها مع قيام مجلس إدارة المصلحة الوطنية لنهر الليطاني بإقرار نظام داخلي جديد، وإحالته إلى وزير الطاقة والمياه - وهو وزير الوصاية على المصلحة - لتصديقه، على أساس استبعاد المصلحة من غالبية أحكام القانون ٢٠٠٠/٢٢١، وخضوعها في المقابل للمرسوم ٤٥١٧.

اعترض وزير المالية على هذه الخطوة، مستنداً إلى الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من القانون ٢٠٠٠/٢٢١ المذكورة أعلاه.

(١) وهي لم تبصر النور حتى تاريخه، علماً أن مراسيم الدمج لم تصدر أيضاً، ولكنها قيد الإعداد.

(٢) وهي تصنّف بالكهرمائية.

ويبدو أن وجهة نظر المصلحة هي الصحيحة والقانونية، والاتجاه يسير كذلك، إنما ليس بشكل نهائي وواضح.

هذا غيضٌ من فيض ما يزخر به تشريعنا من تخبط وتردد وغموض وتناقض، أقل ما يقال فيه إنه غير مبرر إطلاقاً.

بالنتيجة أو بالمحصلة لمجمل ما تقدم ذكره، فإن المشرع الذي أكد حقه بالتدخل في إنشاء مؤسسات عامة، عاد ووقع في محاذير كان بغنى عنه، ومن شأن استمرارها أن يؤثر بلا شك في استقلال عمل هذه المؤسسات العامة كهيئات لامركزية.

الباب الثالث: مدى انسجام النظام العام للمؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية:

لا بد لنا بعد أن تعرضنا لنظرية اللامركزية ومبادئها، وللمحة عن أنظمة المؤسسات العامة في لبنان، من معرفة مدى انسجام النظام العام لهذه المؤسسات - أي المرسوم ٤٥١٧ - مع المبادئ المنوّه عنها أعلاه، بما من شأنه إكمال الإجابة عن السؤال البحثي لموضوعنا^(١).

لذا، سنحاول في الفصل الأول، معرفة مدى وجود ذلك الانسجام على صعيد النظام القانوني؛ وإدارة المؤسسة العامة في فصل ثانٍ؛ ودور سلطة الوصاية بالفصل الثالث؛ وأخيراً على صعيد الرقابة المالية والعلاقة مع سائر هيئات الرقابة في فصل رابع.

الفصل الأول: على صعيد النظام القانوني:

إن المقصود بالنظام القانوني للمؤسسات العامة، هو الأحكام التي نص عليها نظامها العام بالنسبة لإنشائها وتحديدها وإغائها.

أولاً: إنشاء المؤسسة العامة:

كما سبق الذكر مراراً، فإن المرسوم ٤٥١٧ نص على أن إنشاء المؤسسة العامة يجري بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بعد أن كان الأمر يتطلب في السابق استصدار قانون لهذه الغاية.

وقد كانت هذه الخطوة موضع ترحيب من غالبية فقهاء القانون الإداري في لبنان. فمنهم من رأى فيها رغبة من المشرّع بمباشرة التطور الذي رافق نشوء المؤسسات العامة في لبنان، خاصة وأن اشتراط القانون يحدّ من إمكانيات الدولة في التحرك لتعديل ما يتوجب تعديله من تنظيمات لم تثبت فعاليتها^(٢)؛ ومنهم من اعتبر ذلك تطوراً جذرياً وانتزاعاً

(١) بعد أن تناولنا مدى وجود هذا الانسجام بالنسبة لثلاث مؤسسات عامة لا تخضع للنظام العام.

(٢) د. حسن الحلبي، مرجع سبق ذكره، ص ٥٤.

للحكومة من السلطة التشريعية موضوعاً كان مبدئياً، من اختصاصها^(١)؛ ومنهم من ينظر إلى الأمر على أنه يساعد في زيادة عدد المؤسسات العامة التي بلغت السبعين مؤسسة^(٢).

من البداهة القول، أن تلك الآراء تستحق التأييد لصواب ما ذهب إليها. إذ إن تحوّل المشرع في هذا المجال وتسهيله أو تخفيفه وسيلة إنشاء المؤسسات العامة، كفيلاً بتعزيز وتكثيف حضور فكرة اللامركزية الإدارية بصورتها المرفقية. سيما وأن اشتراط القانون كوسيلة مع ما يستلزمه من إجراءات تخضع لاعتبارات وضغوط مختلفة، يعيق تكاثر المؤسسات العامة حتى ولو كان وجودها ضرورياً في بعض المرافق، بدليل أن العديد منها، خاصة في فترة التسعينات من القرن الماضي، أنشئ بمرسوم بالاستناد إلى المرسوم ٤٥١٧^(٣).

لكن، هناك وجهة نظر مخالفة، ترى أن إنشاء المؤسسات العامة ما زال محصوراً بالمجلس النيابي^(٤) مستندة في رأيها إلى قرار للمجلس الدستوري اللبناني، يوجي بذلك^(٥).

بالحقيقة، إن مردّ هذا الرأي الأخير، الطبيعة القانونية للمرسوم ٤٥١٧ نفسه. إذ هناك جدل كبير حول قوته طالما أنه مرسوم تنظيمي صادر عن مجلس الوزراء من جهة، وبناء على قانون منقذ بمرسوم وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور، من جهة ثانية. ومن أسباب هذا الرأي أيضاً، التوجّه السائد لدى معظم الفقه الإداري، والقائل بأن إقرار الشخصية المعنوية العامة والاستقلال المالي والإداري لا يمكن أن يحصل إلا بقانون، نظراً لضرورة حصر هذا الحق بالمجلس النيابي المؤتمن على هذه المهمة الجوهرية.

مهما يكن من أمر ذلك الرأي، فإن المرسوم ٤٥١٧ نافذ وأصولي، على الرغم من إقرار الجميع بغموض طبيعته القانونية. وتبعاً لذلك، وطالما أنه لم يلغ، أو يبطل، فإن تطبيقه واجب وضروري.

(١) د. سهيل بوجي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٠.

(٢) د. هيام مروّة، مرجع سبق ذكره، ص ٦٨.

(٣) كمؤسسات: أليسار، إيدال، المدينة الرياضية، الأسواق الاستهلاكية، إلخ... كما أن مؤسسات عامة أخرى، وفي المقابل، أنشئت بقوانين، كمجلس الإنماء والإعمار، المؤسسات العامة للمياه، إلخ.

(٤) د. فوزيت فرحات، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢١.

(٥) القرار رقم ٢٠٠١/١ المتعلق بمراجعة إبطال قانون تنظيم مجلس الإنماء والإعمار.

د. فرحات، المرجع نفسه، ص ٢٢١.

وفي نظرة مقارنة، نجد أن فرنسا تعتمد القانون كوسيلة لإنشاء المؤسسات العامة، لكن مع استثناء نصت عليه المادة ٣٤ من دستور الجمهورية الخامسة، إذ يمكن إنشاء مؤسسات عامة من قبل السلطة التنفيذية إذا ما كانت تنتمي إلى فئة موجودة أصلاً. أما في حال العكس، فالأمر يجب أن يتم بقانون. والنقطة لا تزال موضع جدل في الآراء هناك.

أما في مصر، فإن المؤسسات العامة تنشأ بموجب قرار من رئيس الجمهورية تبعاً لنص المادة السادسة من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٧١/٦٠.

ثانياً: تحديد المؤسسة العامة:

إن ما نعنيه بتحديد المؤسسة العامة، هو ما يجب أن يتضمنه مرسوم الإنشاء من نقاط أو عناصر حددها النظام العام.

فالفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا النظام العام - أي المرسوم ٤٥١٧ - تنص على وجوب "... أن يتضمن نص إنشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها وغايتها ومهمتها ومركز ونطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة لها".

بالنسبة للنوع، فإنه من المعروف تصنيف المؤسسات العامة إلى إدارية واستثمارية (أو تجارية أو صناعية)^(١). وتترتب على هذا التقسيم نتائج قانونية عديدة كالاختصاص القضائي، والقانون الواجب التطبيق، ومنهج العمل، إلخ...

لن نعوص في هذه النقطة لعدم ارتباطها بموضوع البحث، إنما يمكن القول بأن المؤسسات العامة الاستثمارية أو التجارية أو الصناعية تمتلك ميزات أساسية وجوهرية تتحرر معها من صرامة القواعد الإدارية والمالية التي تثقل كاهل الإدارات العامة والمؤسسات العامة الإدارية^(٢)، عملاً بالاتجاه السائد حالياً والذي يعتبر أنه يمكن تحقيق المصلحة العامة بوسائل القانون الخاص^(٣).

(١) عملياً، من النادر أن يتضمن صك إنشاء المؤسسة العامة في لبنان تحديد نوعها، فيترك الأمر للفقهاء والقضاء لاستخلاص هذا العنصر بالاستناد إلى معايير عديدة لا مجال لتفصيلها الآن لخروجها عن موضوع بحثنا.

(٢) د. حسن الحلبي، مرجع سبق ذكره، ص ٦٨.

(٣) د. هيام مروة، مرجع سبق ذكره، ص ٨٦.

ونضيف، بأن تلك المؤسسات العامة الاستثمارية، تستطيع التقلت أو الابتعاد نسبياً عن رقابة السلطة المركزية، طالما أن طبيعة قواعد عملها ونشاطها الخاضع للقانون الخاص مبدئياً، غريبة عما تعيش أجواءه الإدارة المركزية من تقليد وروتين. لكننا نرى أن هذه الميزات سيف ذو حدين، إذ إن الخضوع للقانون الخاص، قد يفقد تلك المؤسسات العامة بعضاً من هيبتها وسلطاتها كشخص معنوي عام لامركزي. بالنسبة للغاية، فقد سبقت الإشارة إلى أن المرسوم ٤٥١٧ حسناً فعل بعدم تحديدها بصورة حصرية ونهائية كما كان الوضع في الأنظمة السابقة.

ذلك أن المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٥٠ كان ينص في مادته الأولى على أن غايات المؤسسة العامة "... محددة عند إنشائها:

- . إما بتنفيذ برنامج أشغال كبرى ذات منفعة وطنية معدة للاستثمار فيما بعد يتطلب تنفيذها إمكانيات فنية وإدارية تفوق إمكانيات إدارات الدولة أو البلديات.
- . وإما باستثمار مؤسسة زراعية أو صناعية أو تجارية في سبيل الصالح العام. وإما بالقيام بأبحاث اقتصادية أو علمية الغاية منها إنماء الموارد الوطنية وتحسين استثمارها.
- . وإما بتنفيذ برنامج إنعاش اجتماعي في البلاد".

أما المرسوم ٦٧/٦٤٧٤، فقد اعتمد نفس النص، مضيفاً عليه غاية جديدة ألا وهي "... تنفيذ مشاريع إنماء وتجهيز أو سوى ذلك من المشاريع الكبرى في مختلف المرافق العامة، يحددها قانون إنشائها".

ولا شك بأن إقلاع المرسوم ٤٥١٧ عن تعداد تلك الغايات، يؤثر في تدعيم انتشار ظاهرة المؤسسات العامة كصورة مرفقية للامركزية الإدارية المرفقية، دون أية قيود. أما بالنسبة للمهمة، فالمقصود بيان وظيفة المؤسسة العامة والتزامها أو إلزامها بحدود تلك الوظيفة^(١).

(١) إن عنصر المهمة يتداخل أو يشترك مع عنصر الغاية للاحية ارتباطه بركن أو مبدأ التخصص.

ذلك أن التخصص الذي يميز المؤسسة العامة عن سائر أشخاص القانون العام كالدولة والبلديات، يهدف إلى حسن توزيع الصلاحيات بين الهيئات العامة، وإلى حصر نشاط المؤسسة في الغرض المحدد في نص الإنشاء وإلا تكون أعمالها باطلة⁽¹⁾.

بالنسبة لمركز ونطاق العمل، فإنه ورد لأول مرة في المرسوم ٤٥١٧، إذ لم يكن ينص عليه النظامان السابقان.

وفي رأينا أن هذا العنصر يسهم بشكل أو بآخر في تأمين استقلالية المؤسسة العامة، لئلا يحصل خلاف حول حدود عملها بما قد يؤدي إلى تدخل من السلطة المركزية تحت هذه الذريعة.

بالنسبة للوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة للمؤسسة العامة، فهي بالحقبة عنصر أساسي في استقلالها، لا تستطيع بدونه أن تضطلع بمهامها أو أن تحقق غايتها. فلا تبقى تحت رحمة السلطة المركزية عند أي عجز تقع فيه. هنا، يقودنا أو يعيدنا الحديث إلى ركني الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

بالنسبة للشخصية المعنوية، فهي كما سبق الذكر، ركن من أركان المؤسسة العامة، بما يميزها عن باقي المرافق العامة (كالوزارات). وبما يؤيد استقلالها وهويتها كشخص لامركزي، مع ما يترتب على التمتع بالشخصية المعنوية من نتائج. لن نتعمق في هذا الموضوع الذي يحتاج بمفرده إلى بحث أو أبحاث عديدة. لكننا سنعالج الحالة التي يسكت فيها المشرع في النص، على منح الشخصية المعنوية صراحةً.

لاحظ قسم من الفقه⁽²⁾ أن مجلس شورى الدولة اللبناني، وبخلاف نظيره الفرنسي، امتنع عن استخلاص عناصر الشخصية المعنوية إذا لم يجر النص عليها بشكل صريح، خاصةً بعد صدور المرسوم ٤٥١٧.

(1) د. هيام مروة، مرجع سبق ذكره، ص ٧٨.

(2) د. هيام مروة، المرجع نفسه، ص ٧٤.

بينما يؤكد اتجاه آخر⁽¹⁾، أن القضاء الإداري في لبنان سار على العكس، وثابر على استخراج العناصر التي تظهر الشخصية المعنوية والتي قد تنشأ ضمناً عن صفة المؤسسة العامة واستقلالها في أعمال التعاقد والتقرير والتنفيذ والشؤون المالية بدون الرجوع إلى السلطة العليا تسلسلياً. ويستشهد هذا الرأي بقرار صادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني في العام ١٩٧٥ بالنسبة للمراجعة المتعلقة بلجنة إدارة واستثمار مياه شمسين.

إننا، بكل تحفظ وتواضع، نؤيد الرأي الأخير، لأن من شأنه تعزيز فاعلية واستقلالية المؤسسة العامة التي قد يغفل النص منحها الشخصية المعنوية عن قصد أو بدون قصد. اللهم إلا إذا كنا أمام نص يؤكد عدم وجود هذه الشخصية، عندها، ينبغي احترام إرادة المشرع من الجميع، بما فيهم القضاء.

أما بالنسبة للاستقلال المالي والإداري، فإنه ركن ملازم للشخصية المعنوية، التي لا يكون لها معنى إذا لم تقترن به. وهو الذي يظهر الأجهزة الإدارية للمؤسسة، وملاكها الوظيفي المستقل، الذي يفترض فيه الابتعاد في الشبه قدر الإمكان عن أنظمة الدولة المركزية، وهذا جوهر فكرة اللامركزية الإدارية. كما أن تمتع المؤسسة العامة بذمة مالية مستقلة، وبموازنة خاصة، ونظام مالي متمايز، يتيح لها حرية ومبادرة التخطيط والتنفيذ المناسب لمهامها بعيداً عن الخضوع لسلطة الإدارة المركزية، خاصة مع ما للنواحي المالية من تأثير كبير وملموس على استقلالية ووضعيتها المؤسسة العامة.

ويقتضي التنويه، كما سبق الذكر مراراً، أن الاستقلال المالي والإداري ليس مطلقاً، بل يظل مقيداً بالوصاية وبالرقابات المتعددة. لكنه يبقى هو القاعدة، وتبقى تلك الرقابات هي الاستثناء الذي لا بد منه.

ثالثاً: إلغاء المؤسسة العامة:

لقد نصت المادة الثالثة من المرسوم ٤٥١٧ على أن دمج وإلغاء المؤسسات العامة، أسوةً بالإنشاء، يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

(1) د. سهيل بوجي، مرجع سبق ذكره، ص ١١١ و١١٢.

قد يبدو الأمر للوهلة الأولى، بديهياً وطبيعياً، تبعاً "لقاعدة العمل الموازي". إلا أن التمعن في تداعياته، والتدقيق في مفاعيله، والمقارنة مع ما يقترب منه من مفاهيم، يثير **الملاحظات التالية:**

١ - إذا كان إنشاء المؤسسة العامة بمرسوم قد دفع الكثيرين إلى الترحيب بهذه الخطوة، فإن اعتماد نفس الوسيلة لإلغائها، يشكل برأينا سلاحاً خطيراً بيد السلطة المركزية التي تستطيع الانتقام من المؤسسة العامة المتمردة على رغباتها أو التي أضحت في موقع لا ينال قبول تلك السلطة، بدون أية معايير موضوعية. ويصل الانتقام هنا، إلى حد إلغاء المؤسسة برمتها وليس فقط إلى شل أعمالها أو تغيير قيادتها. سيما وأن النص لم يوجب تعليل أو تبرير خطوة الإلغاء، ولم يضع ضوابط أو معايير لذلك.

لقد كان من الأنسب على المشرع، إما إيجاب معايير أو مبررات للإلغاء، كعدم الجدوى أو الحاجة للمؤسسة العامة المعنية وتغير ظروف المنفعة العامة، أو لأن المبادرات الفردية صارت قادرة على تلبية مهمة أو غاية المؤسسة، وإما استبدال وسيلة الإلغاء بالقانون نظراً لارتباط هذا الموضوع بمبادئ اللامركزية ومدى استقلال هيئاتها، وبمبدأ استمرارية المرفق العام.

٢ - أن **الدمج** هو بالحقيقة وجه من وجوه الإلغاء بالنسبة للمؤسسة العامة المدموجة بأخرى، والنص لم يفصل هذه الحالة، كما لم يفصل حالة الإلغاء.

٣ - لم يتم التطرق في المرسوم ٤٥١٧ إلى **مصير العاملين** لدى المؤسسة العامة الملغاة أو المدموجة، وكذلك الأمر **بالنسبة لأموالها وممتلكاتها**. إن الفقه الإداري يحل هذه المسألة عبر اتباع قواعد معينة متفق عليها. فليس للعاملين حقوق مكتسبة عند إلغاء المرفق الذي كانوا يعملون فيه، والأموال والممتلكات تقوّل إلى المصدر الذي قدمها أو إلى مرفق عام آخر يهدف إلى تحقيق نفس الغاية أو يقوم بنشاط مشابه.

لقد كان الأجدى بالمشرع، حفاظاً على مبدأ استقلالية المؤسسة العامة كهيئة لامركزية أو احتراماً لذكراها إذا ما جاز التعبير، أن ينص على الأحكام المتعلقة بهذه النقطة، وفقاً للمبادئ والأصول الصحيحة والمنطقية، لتطمئن المؤسسة العامة إلى أن ما تملكه، سيؤول إلى هيئة مناسبة ومستحقة.

٤ - تطرح تساؤلات عديدة حول أداة الإلغاء بالنسبة للمؤسسات العامة التي أنشئت قبل صدور المرسوم ٤٥١٧ والخاضعة له في نفس الوقت. فهل يمكن أن تلغى بمرسوم بينما تم إنشاؤها بقانون^(١)؟

٥ - إن المقارنة مع البلديات في هذا المجال، تبين مرة جديدة تفوقها على وضعية المؤسسات العامة. فالبلدية منيعة ومحصنة من الإلغاء كهيئة لامركزية كونها ولدت نتيجة تطلعات أبناء المحلة أو الإقليم الجغرافي. بينما المؤسسة العامة أنجبتها الحكومة وتستطيع إزالتها من الوجود ساعة تشاء، لا بل إنها قد ترثها.

الفصل الثاني: على صعيد إدارة المؤسسة العامة:

تناول النظام العام للمؤسسات العامة موضوع إدارة المؤسسة في الباب الثاني منه (المواد من ٤ إلى ٢٠). ويسجل له أنه ميّز بين سلطتين للإدارة: تقريرية وتنفيذية، بينما لم يكن المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٥٠ يفعل ذلك. كما أن المرسوم ٦٧/٦٤٧٤ لم يستعمل عبارة "السلطة" بل عبارة "هيئة".

وقبل التفصيل فيما أورده المرسوم ٤٥١٧ لناحية الإدارة، لا بد من إبداء هذه الملاحظات السلبية الثلاث التالية:

. **الأولى:** أنه جاء بنظام عام موحد لجميع المؤسسات العامة - عدا تلك التي استثنيت منه - بغض النظر عن طبيعتها وخصوصيتها. بما يخرج عن قواعد اللامركزية الإدارية التي توجب مراعاة عنصر التخصص إلى أبعد الحدود. وبالتالي يقتضي أن تختلف وتتوعد طريقة الإدارة بين مؤسسة وأخرى.

(١) كمؤسسة كهرباء لبنان مثلاً.

. **والثانية:** أن جميع المؤسسات العامة تعتمد في إدارتها النظام المركزي. فالنظام العام الذي تخضع له حصر سلطة القرار - كما سنرى - في يد مجلس الإدارة والمدير العام أو المدير. وكان بوسع اللجوء داخل كل مؤسسة، إلى ما يشبه اللاحصرية الإدارية، إلا أنه وللأسف، لم يفعل.

. **والثالثة:** أن معظم أحكام النظام العام المذكور، توصف بأنها صورة طبق الأصل عن التنظيم المعتمد في الإدارات العامة الحكومية، رغم كل التعقيدات والثغرات والروتين السائد لدى هذه الأخيرة. ورغم أن الهدف من إنشاء المؤسسة العامة هو الابتعاد أصلاً عن ذلك النظام التقليدي.

بعد هذه الملاحظات، سنفصل ما جاء به النظام العام بالنسبة لإدارة المؤسسة العامة لناحية مجلس الإدارة ولناحية المدير العام أو المدير، كما يلي⁽¹⁾:

أولاً: بالنسبة لمجلس الإدارة:

إن مجلس إدارة المؤسسة العامة هو السلطة التقريرية فيها. وقد حددت المادة العاشرة من المرسوم ٤٥١٧ عنوان مهمة مجلس الإدارة بـ "... السهر على تنفيذ سياسة المؤسسة العامة وتوجيه نشاطها ويتخذ بصورة عامة، ضمن نطاق القوانين والأنظمة، القرارات اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها أنشئت المؤسسة العامة وتأمين حسن سير العمل فيها".

ثم أوردت المادة نفسها: "... ويقر مجلس الإدارة بصورة خاصة، دون أن يكون هذا التعداد وارداً على سبيل الحصر:

" ١ - نظام المستخدمين،

" ٢ - النظام المالي، تصميم الحسابات، نظام الاستثمار....

" ٣ - برامج الأعمال.....

" ٤ - الموازنة السنوية وقطع حساباتها.....

(1) مع التأكيد بأننا لن نتطرق إلى كل الأحكام في هذا المجال، بل فقط إلى ما يتعلق منها بمبادئ اللامركزية.

- ٥ - استعمال الاحتياطي العام.....
- ٦ - طلبات سلفات الخزينة...
- ٧ - الإقراض والاستقراض.
- ٨ - التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة.
- ٩ - صفقات اللوازم والأشغال والخدمات...
- ١٠ - تقديم المساهمات والمساعدات المالية لغير مستخدمي وأجراء المؤسسة.
- ١١ - قبول التبرعات والهبات.
- ١٢ - تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة.
- ١٣ - المداعاة أمام القضاء."

إن هذه الصلاحيات واسعة وجوهرية وتتسجم إلى حد كبير مع مبادئ اللامركزية الإدارية.

إنما، وبالنسبة لتشكيل مجلس الإدارة، تضمن المرسوم ٤٥١٧ الكثير من الشوائب والشغرات، كان بغنى عنها. وسنذكر منها ما يرتبط بموضوع بحثنا، كالاتي:

١ - من شروط التعيين في مجلس الإدارة، أن يكون المرشح حائزاً إجازة جامعية معترفاً بها، أو أن يكون ذا خبرة في حقل اختصاص المؤسسة العامة (البند /ز/ من المادة الخامسة).

في هذا النص سلبيات عديدة لا تُحمد عقباها. فالإجازة الجامعية قد لا تكون في مجال عمل المؤسسة. فيمكننا تصور أن يُعَيَّن مهندسٌ زراعيٌّ في مجلس إدارة مؤسسة كهرباء لبنان!! كما ان سنوات الخبرة غير مشروطة بحدٍ أدنى ضروري ومطلوب حتى في أصغر شركات القطاع الخاص.

إن هذا النص يترك للحكومة سلطة استنسابية وحرية كبيرة في اختيار أعضاء مجلس الإدارة، بشكل يؤثر بالفعل على استقلالية المؤسسة. كما أنه يضعف المؤسسة ويقلل من فرص نجاحها طالما أن مجلس إدارتها غير مختص بمجال عملها.

والغريب، أن النصوص السابقة كانت أفضل مما جاء به المرسوم ٤٥١٧. إذ كانت توجب إثبات المؤهلات الفنية في حقل اختصاص المؤسسة، بشهادات اختصاص أو ممارسة ناجحة طويلة المدى، فلا نفهم سبب هذا التراجع!

٢ - ينص البند /ح/ من المادة الخامسة على إمكانية أن "... يؤخذ رئيس أو بعض أعضاء مجلس الإدارة من بين الموظفين المنتسبين إلى إحدى الفئات الثلاث العليا في الإدارات العامة أو ما يماثل هذه الفئات في المؤسسات العامة والبلديات".

إنه لأمر عجيب بالفعل أن يجري السماح للسلطة المركزية بتعيين موظفين لديها في مجلس إدارة مؤسسة عامة، دونما تبرير علمي أو عملي، ودونما تحديد للعدد - نظراً لعدم دقة النص - ودون مراعاة لعنصر التخصص. بل فقط على سبيل "سياسة التنفيع" السائدة في بلادنا، التي يبدو أنها تتغلب هنا على مبدأ احترام استقلال المؤسسة العامة كهيئة لامركزية.

٣ - جاء في المادة الحادية عشرة من النظام العام ذاته، أنه يمكن "... للحكومة أن تنهي في أي وقت كان خدمة رئيس مجلس الإدارة والأعضاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية".

لا يمكن أن نجد دليلاً أكثر وضوحاً على تناقض النظام العام للمؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية، من هذا النص الذي يضع مجلس إدارة المؤسسة العامة تحت رحمة الحكومة وسلطة الوصاية.

ومجرد المقارنة هنا مع المجالس البلدية وكيفية حلها، يبين المقام الرفيع والحسين لها، احتراماً لكونها صورة اللامركزية.

الجدير ذكره، أن المشرع يتراجع مرة أخرى عما كانت تتضمنه الأنظمة السابقة. فالمرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٥٠ كان يتشدد لهذه الناحية، إذ حدد حالات الإنهاء بصورة حصرية، وأناط الأمر بلجنة تحقيق معينة بالنص.

لا يمكن إقناعنا بأن المشرع أراد تجنب الصعوبات التي كانت تحول دون إمكانية إنهاء ولاية عضو مجلس الإدارة غير الكفوء. إذ كان بإمكان المشرع التوسع في حالات الإنهاء، لكن ضمن ضوابط ومعايير محددة حصراً، ووفق الروحية التي كان يتسم بها المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٥٠، بدل ترك الحبل على غاربه دون أي تبرير مقنع، ودون أي احترام لاستقلالية قيادة المؤسسة العامة.

ثانياً: بالنسبة للمدير العام أو المدير:

إن السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة منوطة بمدير عام أو مدير^(١)، تعاونه أجهزة إدارية وفنية ومالية. بمعنى آخر، إن المدير العام أو المدير في المؤسسة العامة هو رئيس السلطة التنفيذية، التي تضم العاملين في المؤسسة. يمارس المدير العام أو المدير صلاحيات واسعة، كتعيين المستخدمين والأجراء، وتنفيذ قرارات مجلس الإدارة، وإدارة شؤون المؤسسة، وتقديم الاقتراحات والدراسات، وينسق الأعمال بين مختلف الوحدات، ويسهر على حسن حفظ واستعمال الأموال، ويشارك في جلسات مجلس الإدارة بصفة استشارية^(٢) (المادتان ١٩ و ٢٠).

لكن النظام العام تضمن أحكاماً معيوبة، شبيهة بما سبق ذكره بالنسبة لمجلس الإدارة، لا بل أكثر. إذ نلاحظ:

١ - رغم أن النظام العام استبعد تعيين المدير العام أو المدير من أصحاب الخبرة، واشترط الإجازة الجامعية، إلا أنه وكما فعل بالنسبة لمجلس الإدارة، لم يحدد اختصاص هذه الإجازة؛ كما أجاز تعيين المدير العام أو المدير من بين الموظفين (البندان /و/ و/ز/ من المادة ١٣).

ولا داعي للتكرار في انتقاد هذا التوجه غير المبرر من المشرع، خاصة وأن مدير عام أو مدير المؤسسة العامة يتمتع بصلاحيات وبالتالي مسؤوليات كبيرة فلا يعقل ألا يكون مختصاً بحقل عمل المؤسسة التي يدير، أو تابعاً للحكومة التي لن يتوانى عن تنفيذ رغباتها.

٢ - مرة جديدة تبرز آثار وبصمات النظام المركزي الذي لم يتجنبه المرسوم ٤٥١٧. إذ إن المدير العام أو المدير هو الرئيس التسلسلي لجميع الوحدات والعاملين في المؤسسة ويمارس الصلاحيات التي يمارسها المدير العام بمقتضى نظام الموظفين

(١) لا نفهم سبب هذه الازدواجية في رأس السلطة التنفيذية، بحجة حجم المؤسسة العامة. وكان من الأنسب توحيد التسمية "بمدير عام" خاصة وأن الصلاحيات لا تختلف أبداً.

(٢) حرصاً وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطتين التقريرية والتنفيذية في المؤسسة العامة.

الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ (المادة ١٩). كما أنه يخضع لسلطة رئيس مجلس الإدارة (المادة ١٧). وينتمي إلى سلك واحد مع باقي أقرانه من المدراء العاميين والمدراء (المادة ١٦) رغم أنه يخضع لنظام المستخدمين في المؤسسة العامة (المادة ١٧)^(١).

إن هذه النقطة، دفعت إلى القول بأن مظاهر اللامركزية المرفقية في لبنان تتوقف عند حدود إنشاء أشخاص معنويين عموميين. وعند المباشرة بإدارة المؤسسة العامة، تبرز مجدداً القواعد الأساسية المميزة لنظام المركزية الإدارية^(٢).

٣ - جاءت المادة ٤٥ بنص شبيه للمادة ١١، إذ أجازت^(٣) "... إعفاء مدير عام أو مدير المؤسسة من مهام وظيفته ليقوم بإحدى المهام فيما يلي. وتعتبر وظيفته في هذه الحالة شاغرة:

أ - رئاسة أو عضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة.

ب - الوضع بتصرف وزير الوصاية أو رئيس وسائر الوزراء لمدة سنتين.

وإذا لم يعهد إليه وظيفة من وظائف فنته خلال هذه المدة أو لم تعهد إليه إحدى المهام المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة، عرضت عليه بانتهائها وظيفة أدنى من وظائف فنته، في إحدى المؤسسات العامة، فإذا قبل بها احتفظ براتبه، وإذا لم يقبل بها صرف من الخدمة وتصفى حقوقه في تعويض الصرف وفقاً للنصوص النافذة".

هنا أيضاً نلاحظ مدى الحذر الذي يسير عليه المشرع في إقراره لنظام المؤسسة العامة. إذ إن السلطة المركزية تستطيع إقالة المدير العام أو المدير دونما سبب، بل فقط بعد اتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٤٥، والتي ليست صعبة أو عسيرة في التطبيق، إذا ما حسمت النية بصرف رأس المؤسسة العامة، إلى منزله.

(١) هذا الأمر دفع إلى اقتراح إيجاد ملاك دائم لدى رئاسة مجلس الوزراء يضم الوظائف الملحوظة للمدراء العاميين والمديرين في المؤسسات العامة، وسنّ النصوص الخاصة التي ترعى شؤونهم وتحكم أوضاعهم الإدارية والذاتية. (د. حسن الحلبي، مرجع سبق ذكره، ص ٩٥).

(٢) د. سهيل بوجي، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٢.

(٣) بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

والغريب أيضاً، أن المدير العام أو المدير قد يوضع بتصرف أحد الوزراء وليس فقط وزير الوصاية أو رئيس مجلس الوزراء.

الفصل الثالث: على صعيد دور سلطة الوصاية:

تبعاً لنص المادة الثالثة من النظام العام موضوع حديثنا، وكما هو سائد في مختلف أنظمة الوصاية الإدارية، فإن هذه الوصاية تتم إما عبر الوزير بالنسبة لمقررات مجلس الإدارة، أو عبر مفوض الحكومة المعين لدى المؤسسة. فما مدى انسجام أحكام هذه الوصاية⁽¹⁾، مع مبادئ اللامركزية الإدارية؟

يمكن إبداء ما يلي في هذا المحور:

أولاً: نصت المادة ٢١ من النظام العام على ما يلي: "يمارس الوزير المختص سلطة الوصاية على المؤسسات العامة الخاضعة لوزارته وفقاً للأحكام المنصوص عنها في هذا المرسوم ولأحكام الأخرى المتعلقة بالوصاية وذلك عن طريق التوجيه والتوصيات بكل ما يتسم بطابع مبدئي".

رغم أن المشرع حاول في هذا النص تعريف الوصاية أو تحديد ملامحها، إلا أنه لم يستكمل هذه الخطوة. إذ كان بإمكانه الاستعانة أو الاستعارة من نص المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٥٠ والتي ورد فيها بأن غاية تلك الوصاية "... التثبيت من أن نشاطها (أي نشاط المؤسسة العامة) ينطبق على القوانين ويتوافق وغاية الصالح العام الذي أنشئت من أجله".

ينثور التساؤل كذلك الأمر عما قصده المشرع بعبارة "الأحكام الأخرى المتعلقة بالوصاية"، فهل يقصد مبادئ اللامركزية في هذا المجال؟ على أي حال، فإن كيفية ممارسة هذه الوصاية حددتها المواد اللاحقة للمادة ٢١، بصورة مفصلة وواضحة إلى حد كبير، كما سنرى أدناه.

ثانياً: عدّدت المادة ٢٢ المواضيع الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية وأهمها:

" ١ - نظام المستخدمين ..."

(1) التي سبق لنا وأن عرّفناها وشرحنا مفهومها فيما سبق، فلا داعي للتكرار.

- " ٢ - النظام المالي....
- " ٣ - برامج الأعمال...
- " ٤ - الموازنة السنوية...
- " ٥ - استعمال الاحتياطي العام...
- " ٦ - طلبات سلفات الخزينة...
- " ٧ - الإقراض والاستقراض.
- " ٨ - التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.
- " ٩ - صفقات اللوازم والأشغال والخدمات...
- " ١٠ - تقديم المساهمات والمساعدات المالية...
- " ١١ - قبول التبرعات والهبات..."

يلاحظ في هذا النص، أن المشرّع، خلافاً للأنظمة السابقة، حسم مسألة حصرية المواضيع الخاضعة للتصديق. بعد أن كانت النصوص السابقة للمرسوم ٤٥١٧ تستعمل عبارة "لا سيما"، التي توحى بعدم الحصرية.

ورغم أن غالبية مقررات مجلس الإدارة تخضع لتصديق سلطة الوصاية، كما يظهر من خلال المقارنة بين المادتين ١٠ و ٢٢، إلا أن ذلك لا يتناول إلا القليل من الأمور التنفيذية... "في خطة تعزيزية لاستقلال المؤسسة العامة وحريتها في اتخاذ المبادرة"^(١).

لكن مهلة التصديق على هذه المقررات والمحددة بشهر كما جاء في المادة ٢٣، تخفّض إلى خمسة عشر يوماً بالنسبة للصفقات، طويلة نسبياً ومن المستحب تقصيرها حرصاً على عدم إعاقة عمل المؤسسة، وحفاظاً على فعالية استقلالها.

المهم في هذا المجال، هو ما تضمنه البند /١٢/ من المادة ٢٢ الذي ورد فيه "غير ذلك من القرارات التي تخضعها الحكومة لتصديق سلطة الوصاية، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء".

(١) د. حسن الحلبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٠.

يكاد المشرع ينسف في هذا النص كل ما يسجل له من حسنات على صعيد الوصاية على المؤسسات العامة، إذ نحن أمام سيف مسلط على المؤسسة العامة التي قد تفيق ذات صباح على مرسوم يضيف أموراً إلى ما يخضع لتصديق سلطة الوصاية. وهذا ما يتناقض بقوة مع مبادئ اللامركزية الإدارية، التي تختلف عن الرقابة التسلسلية في أن الأولى لا تفترض الوصاية افتراضاً، إذ لا وصاية دون نص ولا وصاية خارج حدود النص^(١). فكيف إذا كان هذا النص غير سابق في وجوده، وغير ثابت في مضمونه، كأنه شبح خطير ومجهول؟

ثالثاً: بالنسبة للوصاية التي تتم عن طريق مفوض الحكومة، فإن المرسوم ٤٥١٧ نظم هذه الصورة من الوصاية بطريقة واضحة.

إذ جاء في المادة ٢٤:

- "١ - يعين وزير الوصاية مفوضاً للحكومة لدى كل مؤسسة عامة.
- "٢ - يجب أن يكون مفوض الحكومة من موظفي وزارة الوصاية العاملين فعلياً فيها والمنتمين إلى الفئة الثالثة على الأقل. وإذا كان من الفئة الثالثة فيجب أن يكون في إحدى الدرجتين الأولى أو الثانية من الفئة المذكورة.
- "٣ - لا يجوز أن يعين أحد مفوضاً للحكومة إلا في مؤسسة عامة واحدة. ويمكن لسلطة التعيين أن تسند إلى مفوض الحكومة بصورة مؤقتة تأمين أعمال سواه من المفوضين في حال التغيب.
- "٤ - يحضر مفوض الحكومة اجتماعات مجلس الإدارة ويكون له فيها حق التصويت، وله أن يطلب تدوين رأيه في محضر الجلسة.
- "٥ - لا يتقاضى مفوض الحكومة من موازنة المؤسسة العامة المعين لديها أي راتب أو تعويض أو مكافأة مهما كان نوعها، إلا تعويض الحضور وفقاً لما هو محدد لأعضاء مجلس الإدارة ولأحكام الفقرة ٢ من المادة ٧ من هذا المرسوم".

يمكن القول أن النظام العام تقصد تسهيل تعيين مفوض الحكومة، فاكتمى بقرار من الوزير، وليس بمرسوم كما كان الوضع سابقاً. لكن هذا الأمر يثير التخوف من خطورة الانزلاق في متاهات الضغط السياسي الذي قد يؤثر في التعيين أو يسيء إليه^(٢).

(١) العلامة Chapus، نقلاً عن د. هيام مروة، مرجع سبق ذكره، ص ٩٤.

(٢) د. حسن الحلبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٤.

ناهيك عن أن النزول إلى الفئة الثالثة لإمكانية تعيين مفوض الحكومة، بعدما كانت النصوص السابقة تشترط الفئة الأولى أو الثانية، يضعف من مقام وهيبة كل من المفوض والمؤسسة. فليس من اللائق أن يمثل الوصاية موظف من الفئة الثالثة، تجاه مؤسسة عامة على مستوى الوطن.

لكن النقطة الجوهرية، وهي بالحقيقة ثغرة كبيرة، تتمثل في إعطاء مفوض الحكومة **حق التصويت في مجلس الإدارة**. الأمر الذي يصطدم مع مبدأ استقلال المؤسسة العامة. إذ سيشارك مفوض الحكومة الذي يمثل السلطة المركزية، في اتخاذ قرارات وإدارة الهيئة اللامركزية⁽¹⁾.

ومن الطرافة القول، إن وزير الوصاية قد يرفض التصديق على قرار اتخذه مجلس الإدارة بموافقة مفوض الحكومة. وهذا يحصل عملياً!!

رابعاً: لقد أوجدت الفقرة "ب" من المادة ٢٢، نوعاً من الرقابة غير المباشرة، العائدة لمجلس الوزراء، إذ ورد فيها: "تحدد ملاكات المؤسسة العامة وشروط تعيين المستخدمين فيها وسلسلة فئاتهم ورتبهم ورواتبهم بما في ذلك مدير عام أو مدير المؤسسة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وتعديل بالطريقة نفسها".

وبما أننا نعلم جميعاً أن مشروع المرسوم المعد لإقرار تلك الأمور، سيطوف ويتنقل بين عدة مراجع، فإن وقتاً طويلاً سيمر والمؤسسة العامة تنتظر صدوره، الأمر الذي قد يشل حركتها وأوضاعها، بشكل غير محمود النتائج.

خامساً: لقد تضمنت المادة ٢٣ الأحكام المتعلقة بكيفية التصديق من قبل سلطة الوصاية على مقررات مجلس الإدارة. وهي معروفة ولا تحتاج لتعليق. وكذلك الأمر بالنسبة لقيام مفوض الحكومة بإبلاغ مراجع معينة بقرارات مجلس الإدارة كما أوردت المادة ٢٥.

(1) وحذا لو كان المشرع قد تشبهه أو اعتمد ما هو سائد في مصرف لبنان بالنسبة لدور وصلاحيات مفوض الحكومة، وقد سبق ذكر ذلك.

ختام القول هنا، أن المرسوم ٤٥١٧ أوجد أحكاماً جديدة بالاهتمام في موضوع الوصاية. لكن العبرة تبقى في حسن تطبيق وفهم قواعد هذه الوصاية، التي يجب أن تتسجم دائماً مع مبادئ اللامركزية.

الفصل الرابع: على صعيد الرقابة المالية والعلاقة مع هيئات الرقابة:

تنص المادة ٢٦ من المرسوم ٤٥١٧، على ما يلي: "بالإضافة إلى الوصاية المنصوص عليها في الباب السابق تخضع المؤسسات العامة لرقابة كل من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي ووزارة المالية وفقاً لأحكام هذا المرسوم والقوانين والأنظمة النافذة ولرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة".

فماذا عن هذه الرقابات وما مدى انسجامها مع ما تفرضه قواعد اللامركزية الإدارية؟

لمعرفة ذلك، سنتناول كل نوع من هذه الرقابات، مع أفراد حيز خاص وأخير لأنواع خاصة منها، كما سيلي:

أولاً: بالنسبة لرقابة وزارة المالية:

تبعاً لكون أموال المؤسسة العامة من الأموال العمومية وفق أحكام قانون المحاسبة العمومية، ونظراً لأهمية هذا الجانب المؤثر في عمل المؤسسة واستقلالها، فقد نظم المشرع موضوع الرقابة من قبل وزارة المال، بالمواد من ٢٧ إلى ٣٠ ضمناً. وقد جاءت بالفعل على قدر من التفصيل والدقة والوضوح مقارنةً بالنصوص السابقة.

إن رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة تتم إما من خلال التصديق على بعض الأمور أو المقررات المالية^(١) التي يتخذها مجلس الإدارة، أو عبر المراقب المالي الذي ينتدبه وزير المال.

(١) وقد عدّتها حصراً المادة ٢٩ وهي:

"النظام المالي، تصميم الحسابات، نظام الاستثمار.

. الموازنة السنوية وقطع حساباتها ...

وهذه الرقابة، تتوافق إلى حد ما، مع مبادئ اللامركزية، إذ لا تتضمن ما يصادمها فعلاً. باستثناء المادة ٣٠ احتوت على ثغرة كبيرة استوجبت النقد من الجميع، إذ جاء فيها:

" ١ - في حال حصول خلاف في الرأي بين وزارة الوصاية ووزارة المالية بشأن تصديق قرارات مجلس الإدارة، تعرض وزارة الوصاية للخلاف على مجلس الوزراء لبتّه، وذلك بناءً على طلب مجلس إدارة المؤسسة العامة ويقوم قرار مجلس الوزراء في هذه الحالة مقام رأي الوزارتين.

" ٢ - في حال اتفاق رأي الوزارتين يجب على مجلس الإدارة التقيّد بهذا الرأي".

لقد سبق الذكر مراراً، أن حرمان المؤسسة العامة من حق الاعتراض على ما يخالفها به وزير أو وزراء الوصاية، يناقض بشدة مبادئ اللامركزية، وينتقص من وجودها.

ثانياً: بالنسبة لرقابة ديوان المحاسبة:

تفهماً منه لمكانة المؤسسة العامة كصورة لامركزية مرفقية، واستجابة للآراء الانتقادية التي صدرت في ظل النصوص السابقة، فقد أقدم المشرع في المرسوم ٤٥١٧، على إلغاء كل نوع من الرقابة المسبقة على المؤسسات العامة من قبل ديوان المحاسبة، مكتفياً بالرقابة المؤخرة.

إن هذه خطوة هامة وممتازة تسجل لمشرعي النظام العام الحالي، بما هو لصالح المؤسسة العامة وفعالية نشاطها ونجاح أهدافها دون أية رقابة قد تعيق ولا تفيد. والدليل على ذلك، أن المشرع اضطر قبل صدور المرسوم ٤٥١٧، إلى استثناء بعض المؤسسات العامة من الرقابة المسبقة المذكورة، مما خلق تمييزاً غير محمود بين المؤسسات العامة، أفضى في النهاية إلى إلغاء تلك الرقابة المسبقة عن جميع المؤسسات العامة.

. استعمال الاحتياطي العام...

. الإقراض والاستقراض.

. التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات..".

تبقى الإشارة إلى ما نصت عليه المادة ٣١ فيما يتعلق بإنشاء لجنة خاصة في ديوان المحاسبة تسمى "لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة"، المكلفة بالتدقيق السنوي في الحسابات التي يرسلها محتسب المؤسسة إلى الديوان. إن من شأن هذا النص الحث والتشجيع على حسن تطبيق الأصول المالية والمحاسبية الصحيحة، وليس فيه ما ينتقص من استقلال المؤسسة، إلا إذا أغفل تطبيقه أو طبّق خلافًا لأهداف المشرع. علماً أن مسك الحسابات في كل مؤسسة عامة يحدد بموجب نظامها المالي ووفقاً لطبيعة أعمالها ونشاطها (المادة ٣٤).

ثالثاً: بالنسبة لرقابة مجلس الخدمة المدنية:

كانت النصوص السابقة للنظام العام الحالي، تتوسع في صلاحيات مجلس الخدمة المدنية بالنسبة لرقابته وعلاقته بالمؤسسات العامة. أما المرسوم ٤٥١٧، فقد قلّص هذه الصلاحيات نسبياً، بحيث أصبحت تقتصر على استطلاع رأي المجلس في مواضيع معينة^(١)، وموافقته في مواضيع أخرى، ليست بكثيرة كما يلاحظ^(٢). إننا لا نرى في تقليص صلاحيات مجلس الخدمة المدنية ما ينفع المؤسسة العامة أو يعزز استقلالها. بل على العكس، إن كل توسع في تلك الرقابة وما يشابهها، يضمن قانونية أعمال المؤسسة وتناسقها. فعلى سبيل المثال، لم نفهم ما يبرر إلغاء اشتراط موافقة مجلس الخدمة المدنية على تعيين مفوض الحكومة لدى المؤسسة العامة، كما كانت تنص المادة الثالثة من المرسوم ٦٧/٦٤٧٤.

(١) كتحيين موظفين من الدولة في مجلس الإدارة، وإنهاء خدمات رئيس مجلس الإدارة والأعضاء في أحوال محددة، وتعويض حضورهم، وتعيين رئيس السلطة التنفيذية، وتحديد ملاكات المؤسسة العامة، إلخ...

(٢) كتحيين المستخدمين، وإقرار نظامهم، الذي يجب أن يتضمن أن أمر تعيين اللجان الفاحصة ولجان المراقبة يعود إلى رئيس مجلس الخدمة المدنية. وتعيين المحتسب ومراقب عقد النفقات الحاصل من قبل رئيس مجلس الإدارة.

بمعنى آخر، ليس كل تخفيف للرقابة، خاصة تلك الحاصلة من قبل الهيئات الرقابية المختصة والخبيرة، في صالح المؤسسة العامة. بل ينبغي أن يكون ذلك بعد درس الأنسب من تلك الرقابات، وبالتالي إلغاء غير المجدي منها، وتفعيل الضروري والمطلوب.

رابعاً: بالنسبة لرقابة التفتيش المركزي:

فيما خلا النص العام الوارد في المادة ٢٦، فإن المرسوم ٤٥١٧ لم يفصل أية أحكام بالنسبة لرقابة التفتيش المركزي. لذا، يقتضي العودة إلى قانون التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥، والذي من مهامه الرئيسية: السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري، وإبداء المشورة، وتنسيق الأعمال المشتركة، والقيام بالدراسات المطلوبة، إلخ... بالطبع، فإن امتداد صلاحيات التفتيش المركزي إلى المؤسسات العامة وفق مهامه وأهدافه المذكورة، يساهم بشكل أو بآخر في تحسين أداء هذه المؤسسات، وتوجيهها إلى ما يكرس استقلالها المالي والإداري والفني. ومن جهته، يؤكد القضاء الإداري في لبنان، "أن رقابة التفتيش المركزي على المؤسسات العامة تشمل أعمال الإدارة والموظفين"، كما ورد في قرار صادر عن مجلس شورى الدولة^(١).

خامساً: بالنسبة لأنواع خاصة من الرقابة:

بالإضافة إلى مجمل ما تقدم ذكره من رقابات، فإن النظام العام نص على أنواع خاصة - إذا جاز التعبير - من تلك الرقابات. فقد أوجبت المادة ٣٥ عرض مشاريع برامج الأعمال والأشغال في المؤسسات العامة على وزارة التصميم العام (مجلس الإنماء والإعمار حالياً) لإبداء الرأي فيها. وإذا ما قرر مجلس إدارة المؤسسة عدم الأخذ برأي مجلس الإنماء والإعمار، وأيد وزير الوصاية موقف مجلس الإدارة، فإن الوزير يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به.

(١) بتاريخ ١٩٧٣/٣/٧، منكور في كتاب د. هيام مروءة، مرجع سبق ذكره، ص ١٠١.

لكن، ماذا لو لم يتوافق مجلس الإدارة مع الوزير على معارضة رأي مجلس الإنماء والإعمار؟

مرة أخرى يحرص المشرع على عدم منح المؤسسة العامة حق اللجوء إلى مجلس الوزراء أسوةً بوزير الوصاية في حال الاختلاف معه في الرأي حول أمر ما. وإذا أضفنا إلى ذلك عدم اشتراط النص أن يبرر الوزير موقفه الخلافي مع مجلس الإدارة، عبر تعليق قراره، فإننا نتأكد من عدم انسجام ذلك البتة مع مبادئ اللامركزية الإدارية.

من جهة أخرى، نصت المادة ٣٦ على ما يلي:
"مع مراعاة الأحكام المتعلقة بالوصاية وسلطات الرقابة، يشرف المحافظ أو القائم مقام كلِّ ضمن نطاق صلاحياته، على المؤسسات العامة أو دوائرها الواقعة في نطاق المحافظة، أو القضاء. وذلك باستثناء محافظة مدينة بيروت، تحدد دقائق الفقرة السابقة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية والداخلية".

يمكن إبداء ما يلي بالنسبة لهذا النص:

- ١ - يبدو أن الهدف من هذا النص هو إيلاء المحافظ والقائم مقام صلاحية الإشراف على مؤسسات عامة قد تقوم البلديات بإنشائها في المناطق. علماً أن هذا الأمر لم يحصل أبداً في لبنان.
- ٢ - لكن النص ذكر "دوائر المؤسسات العامة في المناطق"^(١)، ولا ندري كيف يشرف المحافظ والقائم مقام عليها واستناداً إلى أي نظام، طالما أن المرسوم التطبيقي لم يصدر حتى تاريخه.
- ٣ - إذا كان المشرع يهدف إلى تعميم اللاحصرية من وراء هذا النص، فقد كان من الأجدر به، ومن باب أولى، أن يعزز اللامركزية الإدارية.

(١) وهي متواجدة بكثرة.

٤ - لذا، لا ضير من إلغاء هذا النص لعدم جدواه وتجنباً لانتقاده بأنه قد يبرر أي تجاوز
"... على حساب استقلال المؤسسة العامة أو حرّيتها"^(٢).

(2) د. حسن الحلبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٦.

الباب الرابع: نتائج البحث:

بعدما تناولنا في الأبواب الثلاثة السابقة مبادئ اللامركزية الإدارية وأنظمة المؤسسات العامة المختلفة وحاولنا معرفة مدى انسجامها مع تلك المبادئ، لا بد لنا، ونظراً لدقة الموضوع وأهميته، من استنتاج أهم المفاصل والنقاط الرئيسية في فصل أول، ثم التعرف على أسباب الخلل في الفصل الثاني، وإجراء تقييم فعلي وراهن لنظرية المؤسسة العامة في فصل ثالث، وصولاً إلى صياغة الاقتراحات التي من شأنها إزالة الثغرات بالفصل الرابع.

الفصل الأول: الاستنتاجات:

إن المقصود في هذا الفصل، إيجاز النقاط الجوهرية التي جرى التعرض لها في مختلف مفاصل البحث، بما يسمح بتسليط الضوء عليها، تمهيداً للتمحيص فيها ومحاولة تقييمها وإيجاد الحلول لها فيما سيلي من فصول.

فما الذي يمكن أن نستنتجه من مجمل ما سلف إيراده في البحث؟

أولاً: لقد تبين لنا إجماع الفقه والاجتهاد على أن اللامركزية الإدارية نظرية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة وأشخاص محليين أو مرفقيين يباشرون أعمالهم تحت رقابة السلطة المركزية. وإنها فكرة رائجة منذ عشرات السنين في مختلف الأنظمة الإدارية للدول، من مبادئها وأركانها وعناصرها، الاعتراف بوجود مصالح معينة مستقلة عن المصالح القومية وقيام هيئات تؤمن هذه المصالح تحت رقابة الإدارة المركزية. مع تمتع تلك الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري والمالي، فالقاعدة تحفظ المبادرة لتلك الهيئات دون تدخل أو تعديل في قراراتها من قبل سلطة الوصاية. وأن صورتى اللامركزية الإدارية تتمثلان بأولى إقليمية أو محلية وأخرى مرفقية أو وظيفية، مع تفوق ملحوظ وملموس وواضح للأولى، لأسباب عديدة، ليس أقلها ارتباطها بفكرة الديمقراطية بخلاف الثانية المستندة إلى التخصص والكفاءة الإدارية.

ثانياً: إن لبنان لجأ إلى اعتماد ظاهرة المؤسسات العامة منذ خمسينات القرن الماضي، متأثراً بما تحقق في دول متقدمة. وبقي أمر سنّ شرعية لها غائباً عن الاهتمام حتى صدور المرسوم الاشتراعي ٥٩/١٥٠ ومن بعده المرسوم ٦٧/٦٤٧٤، ثم المرسوم ٤٥١٧ الذي يشكل النظام العام الحالي للمؤسسات العامة في لبنان، باستثناء ما أخرج من نطاقه.

وقد لاحظنا أن معظم المؤسسات العامة التي لا تخضع لذلك النظام العام، تتمتع باستقلال لافت تبعاً لأنظمتها الخاصة المختلفة نسبياً عما جاء به المرسوم ٤٥١٧، أنها حققت نجاحاً في مهامها يشجع على اعتمادها كنموذج لما يجب أن يكون عليه وضع وواقع المؤسسات العامة عندنا^(١).

ثالثاً: واستغربنا تخبّط المشرع أحياناً في عدة مواضيع. فنراه ينشئ أجساماً إدارية ما زالت حتى تاريخه عصيةً على التصنيف تبعاً للتناقض في نفس صك إنشائها^(٢). أو يخرج مجموعة من المؤسسات العامة من أحكام النظام العام، ويخضعها لأنظمة خاصة ومتعددة ومعقدة، دون الاستناد إلى سياسة تشريعية متكاملة^(٣).

رابعاً: أما النظام العام الحالي للمؤسسات العامة، فسبق أن أبدينا ما يسجل له من تخفيف لوسيلة الإنشاء مكتفياً بالمرسوم بدل القانون. كذلك الأمر بالنسبة لتحديد عناصر الإنشاء بدقة ووضوح، وتمييزه بين سلطتين تقريرية وتنفيذية لإدارة المؤسسة، وترتيبه وتنسيقه للنصوص المتعلقة بالوصاية والرقابات المتعددة عليها.

لكنه حفل في المقابل بسلبيات كان بغنى عنها، سيما وأنها غير مبررة ولا تتسجم مع مبادئ اللامركزية، إن لناحية وسيلة إلغاء المؤسسات العامة، أو لناحية إقراره لنظام عام موحد لجميع المؤسسات العامة يزر بصبمات النظام المركزي السائد في الإدارات العامة، أو لناحية الثغرات التي لا تغتفر بالنسبة لكيفية تعيين وإنهاء خدمات قيادات المؤسسة العامة، أو أخيراً وليس آخراً، لناحية تسرعه في تنظيم بعض قواعد الوصاية

(١) كمصرف لبنان، ومجلس الإنماء والإعمار، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، إذا ما تجاوزنا أزمته الحالية.

(٢) كمجلس الجنوب.

(٣) كمصالح المياه.

والرقابة على المؤسسة، فشددها أحياناً بشكل مخالف لأبسط مبادئ استقلال المؤسسة⁽¹⁾، وتساهل في نقاط ليس فيها خدمة للمؤسسات العامة⁽²⁾.

الفصل الثاني: أسباب الخلل:

إن عدد المؤسسات العامة في لبنان حالياً هو بحدود السبعين مؤسسة. بعضها أثبت نجاحاً ملموساً، وبعضها الآخر يسير بأوضاع مقبولة، ومجموعة تعاني وترزح تحت مشاكل عديدة ومعقدة وكبيرة.

ومجرد إلقاء نظرة على هذه المشاكل، يبيّن أن أسبابها ترجع في الأصل للتناقض الحاصل بين نصوصها من جهة، والمبادئ التي تقوم عليها فكرة اللامركزية الإدارية من جهة ثانية. كما أن التطبيق، حتى في ظل تلك النصوص، يخالفها ويخالف أصول العمل الإداري السليم الذي تنتشه نظرية اللامركزية.

إن تناول هذه الأسباب، وتفصيلها، سيتم على ضوء ما سبق ذكره في سياق البحث، ومما هو ملاحظ في التطبيق العملي اليومي المشاهد، مع المقارنة اللازمة في الموضوع المناسب، كما سيلي:

أولاً: لعل أول وأهم سبب لتعثر المؤسسات العامة، هو وجودها في ظل جزر تشريعية - إذا صح التعبير - غير مدروسة وغير متكاملة وغير متناسقة. ذلك، أن قسماً منها، وكما رأينا، يخضع للنظام العام، وقسماً لقانون إنشائه، وآخر لنظام يشمل عدة مؤسسات عامة شبيهة أو متماثلة في طبيعتها ونشاطها.

لا شك بأن هذا التعدد غير محمود وغير مستحب، وقد أدى إلى تمايز في أوضاع المؤسسات العامة، فواحدة تتباهى بنظامها الخاص الذي أمّن لها النجاح في أداء وظائفها، وأخرى تعاني من نظام موحد لا يختلف كثيراً عن نظام الإدارات العامة، وثالثة تشكو من غموض ونقص في القانون الذي تخضع له.

(1) إعطاء مقوض الحكومة حق التصويت في مجلس الإدارة.

(2) كتخفيف صلاحيات هيئات الرقابة.

وإذا كان صحيحاً أن لكل مؤسسة عامة أو فئة من المؤسسات العامة أوضاعاً خاصة تستوجب عدم إخضاعها لنظام واحد مع مؤسسات أخرى، فإن الصحيح كذلك الأمر، هو عدم اكتمال الخطوات التشريعية في هذا المجال، فجاءت ناقصة وغير مدروسة ومرتبلة، لا تتسجم أبداً مع مبادئ اللامركزية.

ثانياً: إن جنوح النظام العام للمؤسسات العامة، نحو التمثل عن قصد أو غير قصد، بنظام الإدارات العامة، مع ما يتسم به هذا الأخير من بصمات مركزية وروتين ورتابة، جعل المؤسسات العامة الخاضعة للمرسوم ٤٥١٧، أسيرة الجمود والتقصير الذي تعاني منه أصلاً تلك الإدارات العامة، فلا تراعى خصوصيتها، ولا ينظر إليها كهيئة لامركزية مرفقية ينبغي أن تتمتع بالاستقلال الضروري لممارسة نشاطها.

ثالثاً: نرى الكثير من المؤسسات العامة تملك الشخصية المعنوية، ولكن مع انتقاص من استقلالها المالي والإداري والفني. فتجد نفسها عاجزة عن التمتع بتلك الشخصية المعنوية عملياً.

المثال الواضح على ذلك هو في افتقار معظم المؤسسات العامة لعنصر المال الضروري والحيوي لتحقيق أهدافها. فهو يقتر عليها تقطيراً لأسباب عديدة لا مجال لتفصيلها الآن.

لكن، يمكن القول في هذه العجالة، أن قسماً لا بأس به من المؤسسات العامة، ينظر بعين الريبة إلى هذا الخلل، ويرده إلى نوايا السلطة المركزية بالسيطرة على قرارها، خاصة في مراحل عجز مؤقتة تمر بها، وتستطيع بمساعدة الحكومة تجاوزها.

والمشكلة أن الكثير من المعنيين، لم يدركوا بعد، أن مساهمة الدولة في واردات المؤسسات العامة، ليس منةً بل واجباً. إذ إن المؤسسة العامة تحقق وتدير في النهاية مرفقاً عاماً، بالإضافة إلى أن من حق المؤسسة العامة أن تطالب الحكومة بالمساهمة في النفقات، طالما هي خاضعة لزوماً لأوجه متعددة من الوصاية والرقابة. فلا يمكن تبرير الرقابة أو الوصاية على اعتبار أن المؤسسة العامة وليدة الدولة، ثم التنكر لهذا المولود المحتاج دائماً للرعاية.

وفي المقابل، نشاهد بعض المؤسسات العامة تتراخى في تحقيق توازنها المالي. مع أنها خلقت لتتلافى الخسائر، لا بل حتى لتعتمد ما يسمى بـ "الحساب المزدوج".

رابعاً: إن تواجد موظفين تابعين للحكومة في مجلس إدارة المؤسسة العامة لا بل في رأس سلطتها التنفيذية، أعاق نشاط المؤسسة في غالب الأحيان، وأدى إلى قتل روح المبادرة لدى العاملين فيها، خاصة وأنه:

١ - لا يمكن نفي أي تأثير للسلطة المركزية في توجيه هؤلاء الموظفين لتنفيذ رغباتها.

٢ - يلاحظ عدم تخصصهم، إذ لا تطبق عليهم شروط السن والشهادة الجامعية، وحتى الخبرة.

٣ - الإتيان بهم لا يجري وفق معايير أو خطة مدروسة، بل على سبيل التنفيع لقبض تعويضات الحضور، وغيرها.

٤ - ليس في الأمر تشجيع لأصحاب الكفاءات داخل المؤسسة وخارجها، بما يكبح الطموح، ويحيد العمل عن مساره السليم. سيما وأن الموظف الحكومي معتاد على أساليب الإدارة المركزية، وقد لا يفقه شيئاً من أصول اللامركزية واستقلال هيئاتها.

وإذا ما أضفنا إلى ذلك الثغرات في آليات تعيين غير الموظفين في مواقع قيادة المؤسسة العامة، وعدم توافر أي نوع من التحصين للجميع، لاكتشفنا مكامن العلل والخلل. إذ لا يعقل أن يجد عضو مجلس إدارة المؤسسة العامة، أن عضو المجلس البلدي يفوقه حصانةً ومناعةً من الإقالة. فمن الطبيعي عندها، أن يكون الأخير أكثر تمسكاً باستقلال قراره، من الأول.

خامساً: يعاني معظم العاملين في المؤسسة العامة، من القيادة وصولاً إلى أسفل الهرم، أن وزير الوصاية يتصرف أحياناً وكأنه رأس المؤسسة ورئيسها. مع أن مهمته الحفاظ على مبدأ الشرعية ومصالح الدولة العليا، فقط. ولا يملك سلطة تسلسلية، بل رقابية توجيهية^(١).

وبالطبع، انعكس هذا التعامل على واقع المؤسسات العامة، فأضحت نسخة طبق الأصل، عن الإدارات العامة، وفقدت بالتالي أهم مزاياها التي تمنحها إياها نظرية اللامركزية الإدارية.

(١) ولنا في مصرف لبنان خير مثال على نجاح التجربة إذا ما راعت هذه المبادئ.

للأسف، إن هذا الواقع جعل الكثير من الناس، حتى الحقوقيين منهم، في التباس لهذه الناحية فيتصوروا أن الوزير هو المؤسسة، وأنها تابعة له لا لوصايته أو رقابته. وبلا شك، فعل هذا الواقع فعله داخل المؤسسة العامة، فتكاد تقتنع هي نفسها به وتسلم بالأمر. كيف لا، وتراها عاجزة عن اللجوء إلى مجلس الوزراء لبيان موقفها من خلافها مع الوزير. ونلاحظ في الوقت نفسه، ضموراً في سلطة هيئات الرقابة المتخصصة عليها، مقابل ازدياد لسطوة وزير الوصاية، علماً أن بعض المؤسسات العامة، توسع وكبر حجمها إلى الحد الذي أصبح يفوق حجم وإمكانيات وزارة الوصاية عليها، بأضعاف.

الفصل الثالث: التقييم الفعلي والراهن لنظرية المؤسسة العامة:

بعد كل ما تقدم ذكره في سياق البحث، يثور التساؤل عن الواقع الفعلي والراهن لنظرية المؤسسة العامة، على ضوء ما أصبح يسمى بـ "أزمة المؤسسة العامة"؟ إن الإجابة على هذا التساؤل كفيلة بتلمس أسباب الخلل واستقراء الواقع والاستتارة بالحلول الناجعة.

ذلك أنه وكما سبق التنويه مراراً، ليست المؤسسة العامة في ذات الموقع الذي تتربع عليه البلدية، حتى وصل البعض إلى حد إنكار صفة اللامركزية عن الأولى، معتبراً إياها "فرعاً من فروع الإدارة العامة"^(١). أو أن "اللامركزية ليس لها بالفعل سوى وجه إقليمي"^(٢)، وهي "ليست إلا لاحصرية مرفقية"^(٣).

يجب علينا الاعتراف بأن هذه الانتقادات فيها الكثير من الصحة، وهي وجيهة ومبررة ومؤيدة في فرنسا^(٤)، فكيف بالحال عندنا في لبنان؟

إن مجمل ما أوردناه من مكامن خلل وثغرات تبرز عدم الانسجام بين بعض ما تتضمنه أنظمة المؤسسات العامة سيما النظام العام الحالي، مع مبادئ اللامركزية الإدارية، يجب أن يشكل دافعاً لدى المعنيين لاتخاذ الخطوات التي تتجاوز إزالة الشوائب، إلى بلورة أرضية قانونية جديدة وحديثة وشاملة ومتكاملة ودقيقة للمؤسسات العامة في لبنان.

(1) Eisenmann - نقلاً عن د. خالد قباني، مرجع سبق ذكره، ص ٦٦.

(2) Burdeau - نقلاً عن د. خالد قباني، المرجع نفسه، ص ٦٧.

(3) Bénéoit - نقلاً عن د. خالد قباني، المرجع نفسه، ص ٦٨.

(4) من قسم من الفقه طبعاً.

والرأي القائل بوجود امتلاك المؤسسات العامة لنفس وضعية البلديات لكي يقال عنها إنها لامركزية إدارية^(١)، هو على جانب كبير من الصواب. لا بل إن باستطاعة نظرية المؤسسة العامة أن تتفوق على البلدية، خاصة وأن هناك من يتحدث عن "أفول نجم اللامركزية بصورتها الإقليمية، لأن الإدارة في العصر الحاضر تتطلب كفاءات علمية عالية ومتخصصة لا تتوفر في المناطق النائية"^(٢).

تأسيساً على ما تقدم، لا يمكن تأييد الاتجاه الذي يستبعد كلياً فكرة اللامركزية عن المؤسسة العامة^(٣)، لعدة أسباب وجود العامل السياسي، كما هي الحال بالنسبة للصورة الإقليمية. إذ إن مبادئ وعناصر نظرية اللامركزية لا تشترط بالضرورة عامل الانتخاب^(٤)، عدا عن أن توافر عناصر الوصاية الصحيحة والمتوافقة مع الأصول، وتمتع المؤسسة العامة بالوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة والمناسبة، كفيلاً بمنحها صفة اللامركزية بالوجه المرفقي. ويبقى أوضح مثال عندنا في مصرف لبنان، الذي وبفضل أحكام أنظمتها المرنة والعملية، يسجل نجاحات منقطعة النظير.

إن المستقبل يبدو زاهراً برأينا أمام المؤسسات العامة، التي تجد نفسها الآن في سياق مع مفاهيم أخرى، كالخصخصة، والزمن وحده كفيلاً بحسم النتيجة وإعلان الفائز. سيما وأن التجارب الإدارية الأخرى لم تكن مشجعة وأقل نجاحاً من نظرية المؤسسات العامة.

ثرى، هل ينظر مشرّعنا إلى كل تلك المعطيات، ليرتب أوضاعه على أساسها؟

الفصل الرابع: الاقتراحات:

إن كل ما تعرضنا له في هذا البحث، لن يكون ذا فائدة، كما هو مأمول، إن لم نحاول، بكل تواضع وتحفظ، اقتراح المناسب لإزالة الثغرات والشوائب التي سبق تسليط الضوء عليها. بما من شأنه تعزيز الانسجام بين مبادئ اللامركزية والتنظيم الإداري للمؤسسات العامة.

(1) Delaubadère - نقلاً عن د. خالد قباني، المرجع نفسه، ص ٦٨.

(2) Charles cadoux - نقلاً عن د. خالد قباني، المرجع نفسه، ص ١١٣.

(3) وهو رأي د. خالد قباني، المرجع نفسه ص ٦٩.

(4) مع أنه محبذ، رغم ما يوجه إليه أحياناً من انتقادات نتيجة الحساسيات التي يخلقها وعدم مراعاته لمعايير الكفاءة والخبرة.

من هنا، وتأسيساً على مجمل ما تقدم ذكره، وانطلاقاً مما اتفق عليه غالبية الفقه، وما أقره الاجتهاد، مع الأخذ بعين الاعتبار واقع التجارب والممارسات العملية، نبدي الإقتراحات التالية:

أولاً: من الأفضل لمشروعنا حسم موقفه، وتحديد سياسة واضحة وفق استراتيجية متكاملة ومتناسبة مع المعطيات المشاهدة.

ولأنه من غير المقبول والمعقول بقاء الجزر التشريعية على وضعها الحالي، فإننا نرى السلطة أمام خيارين:

. **الأول:** إلغاء النظام العام الحالي، والاستعاضة عنه بنظم متعددة لكل فئة أو مجموعة من المؤسسات العامة المتشابهة أو المتماثلة في طبيعتها وتكوينها ونشاطها (تربوية، مالية، اجتماعية، إلخ...) كما جرى بالنسبة للمؤسسات العامة المائية⁽¹⁾. علماً أن هذا الخيار سائد في فرنسا، إلى حد كبير.

. **الثاني:** اعتماد نظام عام موحد وجديد لجميع المؤسسات العامة دون استثناء. مع الحرص على عدم الغوص في أحكام تفصيلية، بل ترك ذلك للنظام الخاص لكل مؤسسة، حسب خصوصيتها، ومع الابتعاد قدر الإمكان عن لمحات النظام المركزي الروتيني والجامد، الساري في الإدارات العامة. والتشجيع على منح الوحدات المختصة سلطة التقرير، والتخفيف من التواقيع والمراجع للمعاملة الواحدة.

ثانياً: محاولة إدخال فكرة الديمقراطية إلى المؤسسات العامة، عبر خلق الآليات التي تسمح بانتخاب قسم من أعضاء مجلس الإدارة.

وفي نفس الوقت، إلغاء ظاهرة تعيين موظفين حكوميين في مجلس الإدارة ورئاسة السلطة التنفيذية، واشتراط الشهادات الجامعية المختصة - والعليا - في حقل عمل المؤسسة، مقرونة بالخبرات الضرورية.

بالإضافة طبعاً إلى درس وسائل تحصين قيادات المؤسسة من الإقالة.

(1) رغم ما سبق انتقاده لمضمون قانون تنظيم قطاع المياه، إذ يقتضي أخذ ذلك بعين الاعتبار.

ثالثاً: إيجاد القواعد التي تحدد مفهوماً مرناً وواضحاً للرقابة الإدارية على المؤسسة العامة، مع استبعاد تعبير الوصاية نهائياً، ومنح المؤسسات العامة حق الاعتراض واللجوء إلى المراجع العليا، كمجلس الوزراء. وتفعيل صلاحيات وسلطات هيئات الرقابة (مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة) بما من شأنه تحسين الأداء لتحقيق النتائج المتوخاة.

رابعاً: الحرص على تزويد المؤسسة العامة بالوسائل الإدارية والمالية والفنية اللازمة، بما يعزز استقلالها لهذه النواحي. مع تنظيم النتائج المترتبة على إلغاء أو دمج المؤسسات العامة، بعد إقرار القانون كأداة لهذه العملية، التي يفترض تعليقها وتبريرها بالصالح العام.

خامساً: حسم الأوضاع المبهمة لناحية بعض الأجسام والهيئات (مجلس الجنوب، المشروع الأخضر) وتحديد معايير دقيقة ومتكاملة عند إنشاء وتنظيم أية مؤسسة عامة.

خاتمة

إن الحديث عن مدى انسجام تنظيم المؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية، قد يبدو تقليدياً في ظل المفاهيم التي تغزو العصر، كالعولمة، ونظام الحدود المفتوحة، والشركات المتعددة الجنسيات، والخصخصة، إلخ...

لكن، وبما أن المؤسسة العامة تتولى إدارة وتسيير مرفق عام يحقق الصالح العام، فإن الحفاظ على فكرتها وتعزيز مفهومها ومضمونها وتفعيل أدائها، لهو أمر واجب الحرص عليه.

إن نظرية اللامركزية أمست تتعرض لانتقادات تصل إلى حد وصفها بالفاشلة ووصفها بالمسرفة. بما أدى إلى الحديث عن أزمة في وليدتها، أي المؤسسة العامة، خاصةً بعد انتشار الطابع الاستثماري منها، وعدم مجاراتها لنظرية البلدية التي تتسم بعامل سياسي وديمقراطي، رغم كونها ضرباً من ضروب الإدارة.

فهل نحن أمام أزمة تعيشها فعلاً المؤسسة العامة، أم أن الأمر مجرد "تحولات في هذه النظرية"؟ كما يعبر العميد فيديل والبروفيسور دلفوفيه⁽¹⁾.

وإذا ما أضفنا تأثير التطور التقني الهائل⁽²⁾ الذي شهدته البشرية في السنوات العشر الأخيرة من القرن الماضي والذي يكاد يعادل كل ما مرت به على مرّ قرون أو على الأقل القرن العشرين، والتكاثر السكاني والتغيرات الجغرافية، وتبدل النظرة إلى وظائف الدولة⁽³⁾، فإن السؤال يصبح: هل نظرية المؤسسة العامة إلى زوال؟

الجواب برأينا بالنفي، فالمؤسسات العامة مؤهلة لأن تكون وسيلة إصلاح القطاع العام. فهي مستقلة كصورة لامركزية، تراعي الخصوصيات المعاشة وفق ذلك التطور المنوه عنه أعلاه، وتستطيع أن تأخذ بعين الاعتبار المتطلبات الديمقراطية إذا ما أقرت لها الآليات المناسبة. ويمكنها التكيف مع ما استجد من مفاهيم للوظيفة العامة، والخدمة العامة، وحتى الصالح العام.

(1) مرجع سبق ذكره، ص ٤٤٧.

(2) أقمار اصطناعية تجارية، أنترنت، هواتف محمولة، إلخ...

(3) ومعها القطاع العام بمختلف فروع.

إن مشرعنا اللبناني مدعوٌ لأخذ المبادرة بوضع تنظيم عصري جديد للمؤسسات العامة، ينسجم مع مبادئ اللامركزية ويكفل للمؤسسة العامة وسائطها الإدارية والمالية والفنية المستقلة. وأن يقلع عن المفاهيم التقليدية، فقد أثبتت التجارب، وبشكل ملفت، أنه كلما ضعف ذلك الاستقلال وازداد التدخل كلما تراجعت أوضاع المؤسسات العامة⁽¹⁾، والعكس بالعكس⁽²⁾.

ترى هل يفعلها القيمين على الشأن العام؟

ألا يبدو أننا ابتعدنا عن العالم الذي يعيش اليوم في ظل مفاهيم الحكومات الإلكترونية والهيئات الناظمة؟

بكلمات أخيرة وموجزة نقول: الأمل موجود، والحاجة باتت ملحة. فلعل وعسى يكون بحثنا الحاضر، خطوة تسلط الضوء على موضوع انسجام أنظمة المؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية، بما يسهم في تحقيق المبتغى، أو على الأقل، يزيل بعض الثغرات والشوائب.

والعبرة تبقى في المبادرة والتطبيق.

(1) ومثال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حاضر وحديث.

(2) كنموذج مصرف لبنان ومجلس الإنماء والإعمار، وإيدال، إلخ...

المراجع

- . سهيل بوجي، القانون الإداري الخاص، مطبوعات مجلس فرع الطلاب، في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الفرع الأول، الجامعة اللبنانية، ١٩٩٢ - ١٩٩٣.
- . حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، المكتبة الإدارية، الطبعة الثانية، ١٩٩٦.
- . جورج فيديل وبيار دلفوفيه، القانون الإداري، دار مجد، طبعة ٢٠٠١.
- . خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، الطبعة الأولى، ١٩٨١.
- . هيام مروة، القانون الإداري الخاص، دار مجد، الطبعة الأولى ٢٠٠٣.

الفهرس

٢	.....	المقدمة
٥	.....	الباب الأول:
٥	.....	لمحة عن نظرية اللامركزية الإدارية
٥	.....	الفصل الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية
٦	.....	الفصل الثاني: مبادئ اللامركزية الإدارية
١٠	.....	الفصل الثالث: صور اللامركزية الإدارية
١١	.....	الفصل الرابع: تقييم وتطبيق اللامركزية الإدارية
١٤	.....	الباب الثاني :
١٤	.....	أنظمة المؤسسات العامة في لبنان
١٤	.....	الفصل الأول: لمحة تاريخية
١٦	.....	الفصل الثاني: النظام العام الحالي
	.....	الفصل الثالث: نماذج خاصة لمؤسسات عامة
١٧	.....	لا تخضع للمرسوم ٤٥١٧
٢٣	.....	الفصل الرابع: التخطيط التشريعي أحياناً
٢٩	.....	الباب الثالث :
٢٩	.....	مدى انسجام النظام العام للمؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية
٢٩	.....	الفصل الأول: على صعيد النظام القانوني
٣٦	.....	الفصل الثاني: على صعيد إدارة المؤسسة العامة
٤٢	.....	الفصل الثالث: على صعيد دور سلطة الوصاية
	.....	الفصل الرابع: على صعيد الرقابة المالية
٤٦	.....	والعلاقة مع هيئات الرقابة
٥١	.....	الباب الرابع :
٥١	.....	نتائج البحث
٥١	.....	الفصل الأول: الاستنتاجات
٥٣	.....	الفصل الثاني: أسباب الخلل
	.....	الفصل الثالث: التقييم الفعلي والراهن
٥٦	.....	لنظرية المؤسسة العامة
٥٧	.....	الفصل الرابع: الاقتراحات
٦٠	.....	الخاتمة:
٦٢	.....	المراجع :

