

الجمهورية اللبنانية  
رئاسة مجلس الوزراء  
ديوان المحاسبة

الموضوع :  
الرقابة المالية على المؤسسات  
العامة في النظام اللبناني ومدى  
تأثيرها على فعالية هذه  
المؤسسات.

مداخلة في المعهد الوطني للإدارة والإنماء

يقدمها: المدعي العام لدى ديوان المحاسبة

سليمان طرابلسي

بيروت ١٩٩٧

FIN/97/8

تعود معرفة لبنان بالمؤسسة العامة الى مطلع النصف الثاني من هذا القرن وبالتحديد عندما تسلمت الحكومة امتياز شركة مياه بيروت بموجب القانون الصادر بتاريخ ١١ كانون الثاني سنة ١٩٥١.

الا ان الدكتور محمود المغربي في كتابه "النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان" قد اشار الى ان السلطة في لبنان عمدت في عهد الانتداب الفرنسي الى انشاء مؤسسة عامة عرفت باسم "المكتب الاقتصادي الحربي" هدفت الى مساعدة سوريا ولبنان للمساهمة في مجهود الحلفاء الحربي، كما عمدت سلطة الانتداب الى انشاء مؤسسة عامة اطلق عليها اسم "مكتب الحبوب الصالحة للخبز".

ثم انتقل امتياز شركة كهرباء بيروت بموجب قانون ١٩٥٤/٣/٢٦ وقانون ١٩٥٤/٧/٧ الى مصلحة الكهرباء والنقل وانشئت فيما بعد مؤسسات عامة مختلفة كالمصلحة الوطنية لنهر الليطاني عام ١٩٥٤ ومصلحة الأبحاث العامة الزراعية عام ١٩٥٧ ومصلحة مياه الباروك ١٩٥٦ ومصلحة مياه زحلة وحوارها ١٩٥٧ الخ...

وفي مطلع عهد المرحوم الرئيس فؤاد شهاب وحيث اداره المرحوم الرئيس الياس سركيس للجان الاصلاح الاداري صدر اول تشريع عام يتعلق بالمؤسسات العامة وهو المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٢ حزيران سنة ١٩٥٩ حل محله المرسوم رقم ٦٤٧٤ تاريخ ٢٦ كانون الثاني ١٩٦٧ ثم اخيرا المرسوم رقم ٤٥١١ تاريخ ١٢/١٢/١٩٧٢ الصادر بالاستناد الى احكام المادة الثانية من القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٢٧٥ تاريخ ٢٤ ايار سنة ١٩٧٢.

وقد نصت التشريعات المشار اليها على ما مؤداه ان المؤسسات العامة هيئات عمومية تدير او تستثمر مرفقا عاما منحصصا تتمتع بالاستقلال الاداري والمالي وترتبط بالسلطة المركزية عبر وزارة من الوزارات.

وسنتناول في بحثنا واقع الرقابات المالية على المؤسسات العامة ومدى تأثيرها على فعالية هذه المؤسسات.

## القسم الأول واقع الرقابة المالية على المؤسسات العامة

يبلغ عدد المؤسسات العامة في لبنان المنشأة بقانون او بمرسوم ٦٨ تخضع بمعظمها لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم ٤٥١٧ لعام ١٩٧٢ اي انها تخضع للرقابة المالية المعطاة لكل من وزارة المالية و النفيتش المركزي ولجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة و الأجهزة المؤسسة الداخلية ذاتها و ديوان المحاسبة.

الا ان النظام العام المذكور قد استثنى من الخضوع لأحكامه مصرف لبنان و الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و تعاونية موظفي الدولة و المجلس الوطني للبحوث العلمية و الجامعة اللبنانية و المركز التربوي للبحوث و الإنماء و مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية و مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت.

وكذلك استثنى من الخضوع لأحكامه بموجب نصوص خاصة بعض المؤسسات العامة كمجلس الإنماء و الأعمار و الصندوق المركزي المهجرين و المعهد الوطني العالي للموسيقى (الكونسرفتوار) و مؤسسة ترتيب منطقة الضاحية الجنوبية لمدينة بيروت - "اليسار" -

و سنتناول فيما يلي البحث في كل من الرقابات المالية التي تمارس على المؤسسات العامة بشكل عام -

### أولاً: رقابة وزارة المالية :

ان معظم المؤسسات العامة في لبنان تخضع لرقابة وزارة المالية التي تتولى التصديق و خلال مهلة شهر من تاريخ تبليغها مقررات مجلس الإدارة المتعلقة بالأمور التالية :

- ١ - النظام المالي - تصميم الحسابات - نظام الاستثمار .
- ٢ - الموازنة السنوية و قطع حساباتها ، الميزانية العامة السنوية و حساب الأرباح و الخسائر و ميزان الحسابات العام و الحردة الاحتمالية السنوية للمواد .
- ٣ - استعمال الاحتياطي العام و تحديد و حمة استعمال الأرباح و طرق تغطية الخسائر و الإفراض و الاستقراض .
- ٤ - التعريفات و أسعار البيع و الشراء و بدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة .

كل ذلك وفقا لاصول محددة في النظام العام للمؤسسات العامة و المرسوم رقم ٣٣٩٨ تاريخ ١١/١٢/١٩٦٥ المتعلق بتحديد اصول تنظيم وتصديق موازنات المؤسسات العامة والصادر بالاستناد الى احكام قانون المحاسبة العمومية ومشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٥٦٩٣ تاريخ ٦/٣/١٩٦٤ المتعلق بتحديد موعد تقديم مشاريع موازنات المؤسسات العامة وكذلك وفقا لتنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم ١١٩٣ تاريخ ٢٤/٤/١٩٧٨ الذي اولى المراقب المالي المنتدب من وزارة المالية اوسع الصلاحيات في تدقيق القرارات الخاضعة لتصديق وزارة المالية ومراقبة عمليات المؤسسة العامة ومعاملاتها المالية وتدقيق مختلف حساباتها المفتوحة داخل او خارج الموازنة ومراقبة موجوداتها النقدية واموالها المنقولة وغير المنقولة.

### ثانيا : رقابة التفتيش المركزي .

ان معظم المؤسسات العامة تخضع لرقابة التفتيش المركزي ولا سيما التفتيش المالي وله في كل حين سواء في نطاق برنامج السنوي الذي يضعه او بعد الاطلاع على تقارير مفوضي الحكومة او المراقبين الماليين او الشكاوى التي تردده او التكاليف التي يتولى تنفيذ مضمونها بالاستناد الى طلبات تردده من ديوان المحاسبة او النيابة العامة لدى الديوان او بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء ، وزراء الوصاية او وزير المالية او مجلس ادارة المؤسسة العامة او مديرها، لهذا التفتيش ان يقوم بالتدقيق والتحقق في اية معاملة مالية او حسابية تشوبها اية شائبة واعطائها النتيجة المقتضاة.

### ثالثا : رقابة لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة .

نصت المادة ٣١ من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧ على ان تنشأ في ديوان المحاسبة لجنة خاصة تسمى لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة تكلف التدقيق السنوي في الحسابات التي يرسلها محتسب المؤسسة الى الديوان .

وتتألف هذه اللجنة من رئيس ديوان المحاسبة رئيسا ومن مستشارين اثنين من الديوان ومن رئيس مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية ومن المدير العام المختص في سلطة الوصاية وموظف فني من الفئة الثالثة على الأقل من الادارة ذاتها وتبلغ هذه اللجنة تقاريرها الى وزير المالية ووزير الوصاية ومدعي عام ديوان المحاسبة - وتتخذ هذه التقارير اساسا لاستصدار قرار مشترك من وزير المالية واه صاية ساقرار صحة الحسابات واتراء ذمة القيمين على المؤسسة العامة عن ادارتهم لها او الاعلان مسؤولييتهم وفقا للشروط المحددة في قانون التجارة .

وتبقى المسؤولية المالية لمحتسب المؤسسة العامة من اختصاص ديوان المحاسبة .

## رابعاً : الرقابة المالية الداخلية .

من العودة الى النصوص المتعلقة بالمؤسسات العامة يتبين ان ثمة رقابة مالية تبقى قائمة داخل المؤسسة العامة ، وتتولاها السلطة التقديرية باعتبارها السلطة الاعلى في المؤسسة وكذلك الأمر بالنسبة لرئيس هذه السلطة ولرئيس السلطة التنفيذية التي يتولاها المدير العام او المدير فضلا عن الرقابة التي يتولاها مصفى النفقات ومراقب عقد النفقات و الموظف الحسابي في المؤسسة ونعني به محتسب المؤسسة .

## خامساً : رقابة ديوان المحاسبة .

تخضع لرقابة ديوان المحاسبة ، باستثناء مصرف لبنان ، جميع المؤسسات العامة ثلاث منها تخضع للرقابة الادارية المسبقة وهي الجامعة اللبنانية و مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية و مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت - والباقية منها تخضع ارقابة الديوان المؤخرة الادارية والقضائية على الحسابات وعلى الموظفين .

ففي نطاق الرقابة الادارية المسبقة تخضع المؤسسات العامة الثلاث السابقة الذكر

- فيما خص الواردات : تلزيم الإيرادات ، بيع العقارات .
- وفيما خص النفقات : صفقات اللوازم و الاشتغال ، الخدمات ، الاتفاقات الرضائية بما فيها عقود الايجار و معاملات المنح و المساعدات و المساهمات و المصالحات الحبية على دعاوى او خلافات .

و اما الرقابة الادارية المؤخرة فتتناول تدبير المعاملات المالية ، نتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحسابات ، تظهر رقابة ديوان المحاسبة المشار اليها في تقارير خاصة تتضمن ما يراه من الملاحظات بشأن المؤسسات العامة ، ما يقترحه من اصلاحات على انظمتها المالية و يبلغ هذه التقارير الى المؤسسة المعنية و وزير الوصاية و وزير المالية .

كما تظهر نتيجة تلك الرقابة فيما بضمنه الديوان في تقريره السنوي من اقتراح اصلاحات او ملاحظات تتناول النصوص المالية او غير ها من مواضع مالية و يجري ابلاغ هذا التقرير الى كل من رئيس الدولة و رئيس مجلس الوزراء و الوزراء ، المؤسسات العامة المعنية و رئيس و اعضاء مجلس النواب ، ادارة التفنيس المركزي ، مجلس الخدمة المدنية و ينشر في الجريدة الرسمية و بمقتضى قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢/٨٢ المعدل ، المرسوم رقم ١٥٦٥٤ تاريخ ١٩/٢/١٩٦٤ الخاص بتحديد مدى و اصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة .

تتناول الرقابة القضائية على المؤسسات العامة:

أ - الرقابة القضائية على الحسابات ، تتضمن البت في صحة حسابات محسبي المؤسسات العامة و أي شخص يتدخل في قبض أو دفع اموالها دون أن تكون له الصفة القانونية وتشمل الرقابة المذكورة:

١ - بالنسبة للإيرادات: صحة المستندات التي جرى التحصيل بموجبها ، صحة التحصيل وانطباقه على الأحكام الراعية له ووجود المبالغ المحصلة إلى صندوق المؤسسة.

٢ - بالنسبة للإنفقات: صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على القانون المرعي بالصدق ، ووجود الأوراق المثبتة للإنفاق كما حددها القانون.

٣ - بالنسبة للمقبوضات خارج الموازنة و المدفوعات: صحتها وقانونيتها.

٤ - وبالنسبة للمواد: صحة استلامها و حفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة.

٥ - بالنسبة للحسابات: صحة الحسابات وانطباقها على القانون و على الأوراق المثبتة المقدمة.

ب - الرقابة القضائية على الموظفين و ممارسيها الديوان بوصفه محكمة إدارية تتألف هيئتها من رئيس ومستشارين اثنين ، تنظر بالمخالفة اما عفوا أو بناء على طلب المدعى العام لدى الديوان.

وتتناول هذه الرقابة بالنسبة للمؤسسة العامة السلطة التقريرية و السلطة التنفيذية و سائر من يتولى إدارة أو استعمال اموال المؤسسة القانونية و الواقعيين.

## القسم الثاني تأثير الرقابات المالية المختلفة على فعالية المؤسسات العامة

١ - بالنسبة لرقابة وزارة المالية - فإنه يمكن القول ان هذه الرقابة هي الأحدى والأكثر فعالية لكونها تمارس على مسائل تتعلق بإمداد المؤسسة العامة بما تحتاجه من الاعتمادات وتعديل الأنظمة وتصديق المقررات ووجود مندوب دائم للوزارة يمارس تدخلا كبيرا في شؤون المؤسسة. وكذا الأمر بالنسبة لدائرة الرقابة المالية في مديرية المحاسبة العامة في المديرية العامة لوزارة المالية.

ولرقابة هذه الوزارة وجهان: وجه ايجابي يتمثل بمساعدة أجهزة المؤسسة العامة في نطاق اتخاذ قراراتها لا سيما تلك المتعلقة منها بتنفيذ الموازنة في نطاق الواردات والنفقات وفي مجال اعداد الموازنة وتفعيل حاجاتها الضرورية واستبعاد الأعباء التي لا لزوم لها في قيامها بالمهام الموكولة اليها وتخفيض النفقات الإدارية الى الحد المعقول.

وفي الوجه الايجابي ايضا، وجود ادارة مركزية تتمتع في غالب الأحيان بخبرة مالية واقتصادية وحقوقية تتجاوز الخبرة التي يتمتع بها مستخدمو المؤسسات العامة، وهي بتصرف المؤسسة لمساعدتها في تجاوز الاشكالات والمعوقات التي تصادفها في عملها.

الا ان الرقابة المالية لوزارة المالية في وجهها السلبي قد تحد احيانا من فعالية المؤسسة العامة او على الأقل قد تتركها. فاذا كان من المسلم به ان تخضع المؤسسة العامة كوجه من وجوه اللامركزية المصلحية او المرفقية لرقابة الساطة المركزية المالية اتقى اعمالها ضمن سياق الخطة السياسية المتبعة من هذه السلطة وضمن حدود النظام المعمول به كنظام سياسي واقتصادي واجتماعي. وفي حدود ما يجب مراعاته تجاه الضغوطات المالية والانمائية التي تملها ظروف مختلفة واقليمية وعالمية.

فإنه ليس من المستحسن، على ما يقول به معظم الدارسين في هذا الحقل، ان تصبح المؤسسة العامة قسما او ودائرة من دوائر وزارة المالية. وذلك يعني ان تحصر صلاحية هذه الوزارة في اقرار أنظمة المؤسسات العامة الخاضعة لها، مما ازلتها التي تشكل بالنتيجة الحدود المرسومة لسياسة السلطة المركزية.

ويكفي قراءة تنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم ١١٩٢ تاريخ ٢٤ نيسان سنة ١٩٧٨ كي يتبين الفسحة الكبيرة لتدخل وزارة المالية في مختلف العمليات والمعاملات الخاصة بالمؤسسات العامة وقد يكون من المفيد، ومع ابقاء صلاحيات معينة لوزارة المالية ان تحدد هذه الصلاحيات بشكل لا يعرقل عمل المؤسسة العامة وفعاليتها ويضمن للسلطة المركزية امر الاطلاع على نشاطات المؤسسة بائداع المراقب المالي، دائرة المراقبة المالية نسخا عن الحسابات والمقررات، فيجري درستها ووضع تقرير بشأنها قد يصل دونما ضير في ذلك الى حد اقتراح تخفيض الاعتمادات او اقتراح تبديل المسؤولين. وقد يبدو لنا احيانا ان يناط بالمراقب المالي صلاحية ابراء او اشغال ذمة محتسب المؤسسة العامة والمسؤولين عن السلطة التقريرية او التنفيذية فيها على ما هو معمول به في بعض البلدان -

على ان هذا الرأي يبدو غير مقبول بسهولة بالنظر اامحدودية عدد المؤسسات العامة في لبنان  
ولامكانية قيام ديوان المحاسبة في نطاق رقابته على الحسابات بهذا الدور .

وما حملنا على ملامسة الوحه السلبى ارقابة وزارة الالية هو ان معظم المؤسسات  
العامة في لبنان قد انشئت بدافعين رئيسيين - الاول - ايجاد لامركزية مرفقية تقوم بإدارة  
واستثمار مرفق عام متخصص من جهة والثاني ابناء هذه الهيئة مرونة تتجاوز الوسائل  
المعمدة لدى الادارات العامة.

و اذا كان الهدف الاول قد تحقق بصورة عامة فان الهدف الثانى لم يتحقق بالتاكيد .

ففي الادارة العامة يتخذ الوزير الو احد قراراته وينفذ على كل المستويات واما في  
المؤسسة العامة، فمجلس ادارة مؤلف من ثلاث الى سبعة اعضاء غير متفرغين عموما  
يتولون المناقشة والتقرير ويجب ان يقترن القرار فى كثير من الأحيان بموافقة وزيرين: وزير  
الوصاية ووزير المالية، وقد يحدث اختلاف فى رأيهما، فضلا عن وجود مفوض للحكومة  
يمثل احدى السلطتين ومراقب مالى يمثل وزارة المالية.

٢ - اما بالنسبة لتأثير رقابة التفيتش المركزى المالية التى هي برأينا واجبة الوجود ابا  
كان تأثيرها على فعالية المؤسسات العامة ذلك اننا لا نرى ومن موقع اطلاعنا  
على نشاطات التفيتش المالى واقترا ان تقاريره بمطالعة النياية العامة لدى ديوان  
المحاسبة ان هذه الادارة قد تجاوزت حدود اعمالها او عطلت فعالية المؤسسات  
العامة الخاضعة لرقابتها.

وأكثر من ذلك فاننا نرى ان يستكمل ملاك التفيتش المالى و الهندسى و الصلحى  
الاجتماعى ويفعل كي يتمكن ميدانيا من مراقبة تنفيذ اعمال المؤسسات العامة، وان تخضع  
لرقابته، باستثناء مصرف لبنان، جميع المؤسسات العامة وليس يعلمنا ان هناك عائقا مقبولا  
يحول دون قيام التفيتش المركزى بمراقبة هذه المؤسسات او يؤثر بشكل او باخر على فعالية  
اية مؤسسة مستثناءة من الخضوع لصلاحيته كما المحنا.

٣ - وفيما يعود لرقابة لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة المنصوص عاها  
فى المادة ٣١ من النظام العام للمؤسسات المذكورة الصادر بالمرسوم رقم  
٧٢/٤٥١٧ والتي سبق الاشارة اليها فى القسم الاول من المداخلة فنقول بيانه منذ  
انشاء هذه اللجنة كانت اعمالها موضع تقدير وقد عالجت او ضاع مختلف  
المؤسسات العامة التى كانت قائمة بنشاطها حتى العام ١٩٧٥ - ووضعت  
تقارير باررة فى شأن كل منها و اوصت وفقا للقانون بما كانت تلحظه فى  
نشاطات تلك المؤسسات دون ان تتعرض بالطبع لمسوء اية المحتسب المالية -  
وكان لهذه التقارير وبالتالي لهذه الرقابة التى اطلق عاها رقابة الاداء تأثير  
ايجابى بالنسبة للمؤسسة بذاتها - وكانت تشكل عوننا لسلطتى الوصاية ، الرقابة .



الا ان الحرب في لبنان ومنذ العام ١٩٧٦ قد عطلت اعمال هذه اللجنة التي عادت وابتصرت النور بصنور المرسوم رقم ٦٣٩٦ تاريخ ٢٤/٢/١٩٩٥، وهي حاليا بصدد استكمال المعاملات المتعلقة بالموضوع، مع التأكيد على الصعوبات الكبيرة التي تجابهها في عدم ارسال المؤسسات العامة حساباتها للبت بها.

٤ - اما عن الرقابة المالية الداخلية للمؤسسات العامة فهي ذات فعالية كبيرة من حيث المبدأ لأن الذين يقومون بها في نطاق تنفيذ الموازنة من تحقيق الواردات وتحصيلها وتوريدها الى الصندوق العام ومن عقد النفقات وتصفياتها وصرفها ودفعها فانما يقومون بها في نطاق ساعة ساعة وادبهم كافة المستندات المطلوبة وبمقدورهم الحصول على أي مستند يسمح بالرقابة.

الا ان ما يجب لفت النظر اليه ان الأنظمة المرعية لدى المؤسسات العامة ليست ملبية لضرورات الرقابة احيانا - تكون في بعض الحالات معطلة عندما يصير الجمع بين الوظائف الادارية والوظائف الحسابية كأن يقوم المرجع الصالح لعقد النفقة بالأمر بصرفها والأمر بدفعها وإذا صح ذلك في القطاع الخاص فلا يمكن ان يقبل في القطاع العام وفي تولى ادارة واستعمال الاموال العمومية وهو امر يتفق عليه النص والاجتهاد والفقه في أن.

ويذهب البعض، وحرصا على ضرورة وجود الرقابة وتحسينها والحفاظ على فعالية المؤسسة العامة، على تحريم الجمع بين رئاسة مجلس الادارة والسلطة التنفيذية المتمثلة في المدير او المدير العام الا ان البعض الآخر يرى عكس ذلك ويقول بأن الجمع المذكور للوظيفتين من شأنه زيادة فعالية المؤسسة العامة.

٥ - اما بالنسبة لتأثير رقابة ديوان المحاسبة على فعالية المؤسسات العامة فنقول.

أ - ان رقابة ديوان المحاسبة على هذه المؤسسات مقتصرة بالنسبة للرقابة الادارية المسبقة على ثلاث منها - وهي كما اسلفنا الجامعة اللبنانية، مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى بمدينة بيروت، و المدة التي يجب انجاز المعاملة في خلالها لدى الديوان عشرة ايام لمعاملات الجامعة اللبنانية وخمسة ايام فيما يعود لمعاملات مجلسي المشاريع ويتم في الواقع انجاز هذه المعاملات ضمن المهل المحددة لها عندما لا يكون ثمة اخطاء او نه اقص فيها او استنصاحات تتعلق بها.

وبكل حال فانه يعود لهذه المؤسسات العامة ان تسترد المعاملات اضعها في التنفيذ على مسؤوليتها بانقضاء المهل المحددة لانجازها.

ويستخلص مما تقدم ان لا عوائق مبدئياً ولا تأثيرات سلبية على فعالية المؤسسات المذكورة تحت احكام الرقابة الادارية المسبقة عندما يمارس فيها الجميع مسؤولياتهم وفقاً للقانون.

ب - ان رقابة ديوان المحاسبة في نطاق الرقابة الادارية المؤخرة اي في نطاق وضع تقارير خاصة او ادراج الملاحظات المقترضة في التقرير السنوي او في اداء الرأي الاستشاري العائد للمواضيع المالية فليس من مشاكل كبيرة بشأنها الا فيما يعود لعدم ارسال الحسابات الادارية العائدة لبعض المؤسسات العامة.

وبعض هذه المشاكل ناتجة عن:

- عدم وضع نظام لارسال الحسابات بالنسبة لبعضها كما يقضي المرسوم رقم ٣٤٨٩ تاريخ ١٢/٢٧/١٩٦٥ المتضمن تصديق نظام ارسال حسابات الادارات العامة وحسابات المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية والمستندات والمعلومات العائدة الى ديوان المحاسبة.

- عدم التقيد باحكام المرسوم رقم ١٥٦٠٤ تاريخ ٢/٢٩/١٩٦٤ المتعلق بتحديد مدى واصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة.

- عدم كفاءة بعض محاسبي ومحتسبي عدد من المؤسسات العامة.

- فقدان وبعثرة المستندات المتعلقة بالسنوات السابقة للعام ١٩٩١ .

ويستنتج مما تقدم ان عملا كبيرا ينتظر ديوان المحاسبة لترتيب هذا الشأن بالاتفاق مع وزارة المالية والتفتيش المركزي ووزارة الدعاية لشؤون الاصلاح الاداري ومجلس الخدمة المدنية ومدوبيين عن وزارة الوصاية والمؤسسات العامة المعنية. كي يضمن التنظيم الاداري والمالي والمحاسبي فعالية اكثر لنتائج مرتقبة افضل.

ج - اما الرقابة القضائية على حسابات المؤسسات العامة وعلى سلطاتها وموظفيها فهي بيت القصيد.

وبمقتضى القانون اللبناني هي الوعاء العلمي والطبيعي لممارستها ومعالجتها كل الادوار المتعلقة بالمحتسبين من جهة وبمن يتولى ادارة واستعمال الاموال العمومية لتلك المؤسسات وقد حدد قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشرافي رقم ٨٦ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ المعدل، الاصول الواجب مراعاتها والحدود المرسومة لاجراء الرقابتين الاساسيتين المشار اليهما وكذلك النصوص التنظيمية التي سبق الاشارة اليها.

واول ما تلفت اليه هو ان هذه الرقابة لا بد ان لا تترك اعمال المؤسسة العامة لانها رقابة مؤخرة وتتاول حسابات المحتسب من جهة واعمال من يتولى ادارة واستعمال الاموال العمومية وهي في لبنان وفي الأنظمة المماثلة رقابة طبيعية وان كانت تختلف من حيث قيام اجهزة اخرى بتدقيق هذه الحسابات والفصل فيها.

واننا ملزمون في نطاق المسؤولية العامة ان نحدد بايجاز المشاكل التي تحوق عمل المؤسسات نفسها وقيام ديوان المحاسبة بدوره الا في حالة قيام المؤسسات العامة بتحقيق اهدافها وبصورة منتظمة ولا شائبة فيها معلق على تلافى المعوقات المرتبطة بالاموضوع.

١ - من البديهي ان رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة على حسابات المحاسبين لدى المؤسسات يجب ان تتناول كل المؤسسات العامة و هي ليست كذلك لانها لا تتناول كل المؤسسات العامة ومن هو في حكمها كادارة واستثمار مرفأ بيروت، وادارة التبغ و التتباك ؛ الهيئة العليا للاغاثة ؛ لجان المياه والمرافق العامة المماثلة و المؤسسات التي تساهم فيها الدولة او ضمن لها حدا ادنى من الارباح.

٢ - ان الحرب بالاضافة الى بعض الظروف الأخرى ومنها:

أ - فقدان بعض المستندات.

ب - ترحل بعض اجهزة المؤسسات العامة ؛ عدم كفاية بعضها العلمية.

ج - عدم وجود الجهاز البشري الكافي لدى المؤسسات ذاتها ولدى دائرة الرقابة المالية في مديرية المحاسبة العامة و ديوان المحاسبة.

د - عدم وضع أنظمة او سبل حسابات و تصميمات عامة الحسابات المتعلقة ببعض المؤسسات.

هـ - وضع نظام لحسابات المه اذ منذ مدة سنة فقط يصدر المرسوم رقم ٨٦٢٠ تاريخ ١٦ حزيران ١٩٩٦ و صدور التصميم العام لحسابات الدولة و المؤسسات العامة ، اللوائح بالمرسوم رقم ١٠٣٨٨ تاريخ ٩ حزيران سنة ١٩٩٧ الذي حل في بعض احكامه محل المرسوم رقم ٣٨٤١ تاريخ ١٦ تشرين الثاني سنة ١٩٦٥ ونصت على ان توضع بقرار مشترك من وزير المالية و الوزير المختص الأنظمة المحاسبية الخاصة بكل فئة من المؤسسات العامة.

كل ذلك أدى الى:

- عدم ارسال الموظفين المختصين في المؤسسات العامة حسابات مهتهم الى ديوان المحاسبة رغم انقضاء ما يزيد على ست سنوات على انتظام العمل في المرافق و المؤسسات و عودة النشاط اليها.

ومن عدداً هذه المؤسسات العامة - الصندوق المركزي المهجرين ومصاحبة مياه بيروت - ومصاحبة كهرباء لبنان، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي رغم الحاح رئيس مجلس الوزراء وديوان المحاسبة، الذبابة العامة على الطلاب الى جميع المؤسسات العامة انداع الديوان حساباتها وفقاً للأصول الأمر الذي حمل رئاسة ديوان المحاسبة والذبابة العامة لدى الديوان على ملاحقة المسؤولين عن المخالفة المتتالية بعدم ارسال الحسابات.

ونذكر انه في فرنسا تتراوح عقوبة عدم ارسال الحساب بين الفين و عشرة الاف فرنك عن كل شهر تأخير.

كما تصل العقوبة الى مائة الف فرنك فرنسي بحال عرقلة اعمال قيام ديوان المحاسبة الفرنسي بالتدقيق في الحسابات الخاضعة لرقابته.

من هنا يتبين ان الحاجة ماسة الى تفعيل جهاز المؤسسة العامة ذاتها بحيث يصار الى تحديد اجازة علمية محددة للذين يقومون بأعمال المحاسبين او المحاسبين واخضاعهم لدورات تدريبية متواصلة ومكثفة ومع تقديرنا للدور الذي يقوم به المعهد الوطني للإدارة والائتماء في مجلس الخدمة المدنية في هذا المضمار فاننا نرى ابناء الذين يتولون مراقبة عقد النفقات وتصفياتها ودفعها والذين يتولون اعمال تحقيق الواردات وتحصيلها وتوريدها الى الصندوق العامة والمحتسبين خصوصاً عناية خاصة وتعيين مدة رمنية كافية لتدريبهم وتكليف اساتذة ذوي كفاية واختصاص للقيام بهذه المهمة واذا اقتضى الأمر ايفاد مجازين للتخصص ولفترة سنوات في الخارج وفي معاهد تعنى بهكذا دراسات.

وقد لا نكون مغالين، وسبب ما نعرفه في هذا الشأن ان لا يقبل في المباريات التي تجري لاملء المراكز المذكورة الا الذين تجاوز معدل علاماتهم الجامعة حداً معيناً، يمكن القول بأن فاعلية رقابة ديوان المحاسبة على حسابات المحتسبين والمسؤولين في المؤسسات العامة محدودة وبالغة الصعوبة (- عدم وجود أنظمة ارسال حسابات لبعض المؤسسات العامة - عدم ارسال الحسابات لسنت سنوات - أنظمة مالية متباعدة - اجهزة بشرية غير كفوءة الخ).

وبالنتيجة فان تأثير الأنظمة التي تولي ديوان المحاسبة الصلاحيات والحدود لممارسة الرقابة القضائية على الحسابات وعلى الموظفين لا تصل بالرقابة بفعل المعوقات التي أشرنا إليها الى المستوى الذي يؤمن فعالية الرقابة وفعالية المؤسسة على الوجه الأكمل.

ولا بد من الإشارة الى ان الحكومة كانت قد أحالت في مطلع العام ١٩٩٢ مشروع قانون يخضع حسابات المؤسسات العامة والمرافق التابعة للدولة والتي تتمتع باستقلال مالي وإداري لنظام التدقيق الداخلي والتدقيق مستقل عن قبل مكتب التدقيق معتمد وذلك بالإضافة لرقابة وزارة المالية ولرقابة ديوان المحاسبة المخصوص عليها في القوانين والأنظمة المرعية الاجراء وفقاً لأصول محددة في المشروع الا ان هذا المشروع لم يصدر حتى الآن.

## الخلاصة

يمكننا القول ان الأساس في ادارة واستثمار المرافق العامة وفي تحقيق الغايات من انشاء المؤسسات العامة يكمن في اصدار نصوص مؤتلفة ومتلائمة ومرنة دون ان تتجاوز الحدود، السقوف الواجب مراعاتها لتأمين رقابة فاعلة ولتأمين انتظام عمل المؤسسات والمحافظة على المال العام وكذلك تأمين الأجهزة البشرية ذات الكفاءة العالية والتخصص الملائم لادارة ومراقبة عملها وبلوغ النتيجة المتوخاة ليس سهلا ولكنه ليس مستحيلا.

الوصاية والرقابة الادارية على المؤسسات العامة  
في النظام اللبناني ومدى تأثيرها على فعالية هذه المؤسسات .

عندما كان مفهوم الدولة يقتصر على ادارة دفة الحكم وتأمين الامن والعدل والدفاع ، كانت الادارات العامة كافية للقيام بهذه المهام ، اما الشؤون الاخرى ، من اقتصادية واجتماعية وتنموية على انواعها، فهي من شأن القطاع الخاص ، تتولاها المبادرة الفردية ويسودها الاقتصاد الحر .

تكاثرت مهام الدولة مع الزمن وتشعبت تحت وطأة الحاجات الحياتية وسنة التطور. فاصبح لزاما" عليها ان تتدخل في كثير من الميادين . ثمّة مشروعات تتجاوز طاقة القطاع الخاص او انها لا تستهويه لضآلة المردود . وثمّة مشروعات لا يسع الدولة تجاهلها او التخلي عنها لارتباطها بالمصلحة العامة . المرافق ، الضمان الصحي تطبيقيا" واستشفاء ، المياه والكهرباء ، السكن ، وكثير غيرها ، مسؤوليات كتب على الدولة ان تتمرس بها . ان معظم هذه المهام لا ينضوي تحت مفهوم الادارات العامة ، بل يتطلب اجهزة من نوع آخر وانظمة خاصة تتلاءم مع طبيعة كل منها .

لجأت الدولة ، في بادىء الامر ، الى اتباع سياسة الامتيازات ، بحيث يعهد الى شركات خاصة القيام ببعض المرافق العامة وفقا" لما تنص عليه دفا تر شروط الامتياز . كما لجأت الى شركات مختلطة بين القطاعين العام والخاص . وهي تعتمد حاليا" الى انشاء مصالح مستقلة او مؤسسات عامة متخصصة بحسب طبيعة المرفق الذي يوكل اليها .

٥  
C

ان اتساع نشاطات القطاع العام وتنوعها هو السبب المباشر لاستحداث المؤسسات العامة. وكان من الطبيعي ان تعطى هذه المؤسسات شيئا من الاستقلالية وان تزود بانظمة مالية وادارية واستثمارية مرنة تمكنها من تحقيق الغايات التي استحدثت من اجلها بالجودة اللازمة والسرعة المقتضاة ، خلافاً لما يجري في اطار الادارات العامة التي تشكو من التعقيد في المعاملات والبطء في إنجازها .

وكان من الطبيعي ايضا ان تخضع هذه المؤسسات الى رقابة السلطة المركزية او لوصايتها وفقاً لنصوص تحدد مدى استقلاليتها ومدى ارتباطها بهذه السلطة، وذلك حفاظاً على المبادئ الاساسية لسياسة الدولة .

فما هي احوال هذه الرقابة او الوصاية في لبنان ، ومدى تأثيرها في فعالية المؤسسات

العامة ؟

تطور مفهوم الرقابة والمصطلح المعبر عنها في لبنان باختلاف النصوص التي انشأت هذه المؤسسات . فاذا بالرقابة تدعى سلطة هنا ، وتصديقا على بعض المقررات هناك ، ووصاية ورقابة ادارية هنالك .

اول الغيث تسلم الحكومة لامتياز شركة مياه بيروت بموجب القانون المؤرخ في ١١ كانون الثاني ١٩٥١ الذي قضى بانشاء مصلحة خاصة لمياه بيروت تتمتع بالاستقلال المالي والاداري وتنظم بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء . وقضى المرسوم التنظيمي رقم ١٣٥٨٣ الصادر في ٣ كانون الاول ١٩٥٦ باعتبار مصلحة مياه بيروت مؤسسة عامة تتمتع ، بالاضافة الى ما ورد في قانون انشائها ، بالشخصية المدنية . وفي ما يتعلق بالرقابة نص على وضعها تحت سلطة وزير الاشغال العامة واخضع المقررات الرئيسية التي يتخذها مجلس ادارتها الى موافقة مجلس الوزراء ، وكأنه بذلك جعل من هذا المجلس سلطة الوصاية عليها .

وكانت الخطوة الثانية تسلم امتياز كهرباء لبنان وصدور القانون المؤرخ في ٧ تموز ١٩٥٤ القاضي بانشاء مصلحة كهرباء لبنان والنقل المشترك وباعطائها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري . ومن حيث الرقابة ورد في نص انشائها انها مرتبطة بوزير الاشغال

١

العامة ، وان المقررات الرئيسية التي يتخذها مجلس ادارتها تخضع لتصديق وزيرى الاشغال العامة والمالية . وكأنه بذلك جعل منهما سلطة الوصاية عليها .

وكانت الخطوة الثالثة انشاء مصلحة مياه الباروك في اقضية عاليه وبعيدا والشوف بموجب القانون المؤرخ في ٢٠ تموز ١٩٥٦ . وضعت هذه المصلحة تحت سلطة وزير الاشغال العامة . واخضعت المقررات الرئيسية لمجلس ادارتها ، حسب الاختصاص ، لتصديق كل من وزيرى الاشغال العامة والمالية اللذين يعتبران بدورهما سلطة الوصاية عليها . يستزعي الانتباه في هذا القانون ما ورد في المادة ٢٢ منه التي نصت على ما يلي : " تطبق احكام هذا القانون على المشاريع المائية والكهربائية التي تقرر الحكومة اخضاعها له بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ..."

استنادا" الى هذه المادة اصبحت صلاحية انشاء المصالح المستقلة وتنظيمها ، في ما يتعلق بالمشاريع المائية والكهربائية ، من اختصاص الحكومة . ويمكن القول ان هذا القانون يعتبر بمثابة اول نظام عام للمؤسسات العامة المائية والكهربائية . وعلى الاثر صدرت عدة نصوص بانشاء مؤسسات عامة للمياه والكهرباء في المتن وكسروان وعين الدلبه وزحلة وصور وصيدا والقاسمية وجزين وجبل عامل وغيرها . ان جميع نصوص هذه المؤسسات صورة طبق الاصل عن نصوص مصلحة مياه الباروك ، بما فيها الرقابة التي انيطت حسب الاختصاص بكل من وزيرى الاشغال العامة والمالية . اما سائر المرافق العامة ، غير المائية والكهربائية ، فبقي انشاؤها من صلاحية السلطة التشريعية . من المؤسسات التي انشئت بموجب قوانين او مراسيم اشتراعية الجامعة اللبنانية ، مصرف لبنان ، مصلحة استثمار مرفأ طرابلس ، مصلحة الابحاث العلمية الزراعية ، المصلحة الوطنية لنهر الليطاني ، مصلحة التعمير وغيرها . وورد في نصوص كل منها كيفية ارتباطها بالسلطة المركزية ونوعية القرارات الخاضعة لتصديقها .

ان تزايد عدد المصالح المستقلة او المؤسسات العامة على هذا الشكل ، والتباين في كيفية انشائها ، وتنوع مهامها ، واختلاف النصوص الخاضعة لها ، وتعدد المصطلحات ذات المفهوم الواحد ( سلطة ، موافقة ، تصديق ، رقابة ) حمل الدولة على وضع نظام عام للمؤسسات العامة يحدد اصول انشائها وصلاحيات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية فيها ، ومدى ارتباطها بالسلطة المركزية عن طريق الوصاية او المراقبة من الناحيتين الادارية والمالية . والجدير بالذكر ان كلمة وصاية لم ترد في أي من النصوص التي اشرنا اليها .



صدر اول نظام عام للمؤسسات العامة، بعد المادة ٢٢ من قانون مصلحة مياه الباروك المتعلقة بالمشاريع المائية والكهربائية ، بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ الذي اطلقت عليه تسمية قانون المصالح المستقلة . ثم صدر تنظيم آخر بموجب المرسوم ٦٤٧٤ تاريخ ٦٧/١/٢٦ استنادا الى القانون رقم ٧ تاريخ ٦٦/٦/٢٦ ، سمي النظام العام للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة .

واستقر الامر ، بعد مخاض عسير ، على التشريع الحالي الذي اطلقت عليه تسمية النظام العام للمؤسسات العامة ، والذي صدر بموجب المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ٧٢/١٢/١٣ ، استنادا الى مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم ٣٢٧٥ تاريخ ٢٤ ايار ١٩٧٢ الذي اجازت المادة الثانية منه للحكومة خلال ستة اشهر من تاريخ العمل به وضع هذا النظام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

قبل التطرق الى موضوع الرقابة او الوصاية وفقا لاحكام هذا المرسوم /القانون ، لا بد من الملاحظات التالية :

- يتبين من تسمية النظام الجديد انها اقتضت على عبارة المؤسسات العامة لكونها اكثر اتساعا وشمولا من مفهوم المصالح المستقلة .
- حسمت نصوص هذا المرسوم ، وفقا لوجهة النظر اللبنانية ، مفهوم المؤسسة العامة ، فاذا بها تشمل اشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة والبلديات ، وتولي مرفقا عاما ، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي .
- كما اناط بالسلطة التنفيذية امر انشاء ودمج والغاء المؤسسات العامة بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء .

اما في موضوع الرقابة والوصاية على المؤسسات العامة ، فنبادر الى القول انهما ينطويان على حقيقة واحدة ، بمعنى ان المقصود بهما ان تظل عين الدولة ساهرة على ما يتفرع عنها من اجهزة من حيث السياسة العامة وقانونية عمل هذه الاجهزة .

٨

في ما يتعلق بنوع خاص بالوصاية على المؤسسات العامة ورد في المرسوم /القانون ٤٥١٧ انها تتم بثلاث وسائل : الاولى عن طريق التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي، والثانية عن طريق التصديق على مقررات محددة ، والثالثة عن طريق مفوض الحكومة .

١ - في ما يتعلق بالتوجيهات والتوصيات :

قد تكون هذه الوسيلة انجع الوسائل فيما لو مورست على الوجه الصحيح . ليس باستطاعة النصوص مهما تحلت به من وضوح ودقة ان يفهمها ويعمل على تطبيقها جميع المؤسسات العامة بالطريقة نفسها . فكثيرا ما يحصل بعض التباين او التناقض في المواقف بين مؤسسة واخرى سواء اكان ذلك تجاه مستخدميها او تجاه الغير ، او تجاه الدولة . في مثل هذه الحالات وحرصا على وحدة النصوص وتفهمها وتطبيقها ، لا بد من تدخل الدولة عن طريق التوجيهات والتوصيات وضعا للامور في نصابها . وقد عانى لبنان بالفعل ، طويلا ، من بعض الحالات التي تفردت بها مؤسسة دون اخرى ، ما وضع الدولة في مأزق ادارية واجتماعية ومالية حرجة ، وعرضها للتعامل مع هذه المؤسسات على اساس صيف وشتاء على سطح واحد .

فعلى سبيل المثال ، قد يحصل ان فريقا من المستخدمين يتقاضى تعويض نهاية الخدمة المستحق له قانونا في تاريخ معين ، ويتابع العمل . وعندما يبلغ السن القانونية للتقاعد ، يلجأ الى الطلب من ادارته اعتبار المبلغ الذي سبق ان تقاضاه سلفة على حساب التعويض النهائي . فمن المؤسسات من استجاب للطلب ومنها ما رفضه ما احدث تدمرا وبلبله في صفوف المستخدمين . تعالج مثل هذه المشكلات عن طريق التوجيهات والتوصيات كسي تأتي المعاملة موحدة بالنسبة الى الجميع مراعاة للعدالة ولمصلحة المؤسسات صاحبة العلاقة .

ومن المشكلات التي تعالج حاليا هذا التباين في الاسس التي تعتمد لاحتساب نهاية الخدمة . ففي مؤسسة كهرباء لبنان ومؤسسة مياه بيروت يحتسب تعويض نهاية الخدمة على اساس اجر شهر واحد عن كل سنة خدمة حتى العشر سنوات ، واجر شهرين عن كل سنة خدمة ابتداء من السنة الحادية عشرة حتى الثلاثين واجر شهرين ونصف بعد الثلاثين وحتى السن القانونية . اما في سائر المؤسسات الخاضعة للنظام العام فيحتسب تعويض نهاية الخدمة على اساس اجر شهر واحد عن كل سنة خدمة حتى العشرين سنة واجر شهر ونصف الشهر من السنة الحادية والعشرين حتى بلوغ السن القانونية . وتساءل معا : هل يجوز القبول بهذا التمييز ؟ الا يجب على الدولة ان تتدخل

١

لازالته؟ فتلجأ الى سلاح التوجيه والتوصيات ، وربما الى قرار يتخذ في مجلس الوزراء ، او مشروع قانون تحيله على السلطة التشريعية ؟

وقد تصدر اجتهادات ومواقف عن الدولة : ديوان المحاسبة ، دائرة الاستشارات والتشريع في وزارة العدل ، قرارات لمجلس الوزراء وغيرها من المواقف . يتحتم في مثل هذه الحالات ان تبادر الوزارة الوصية الى توجيه التعليمات الى المؤسسات العامة للعمل بموجبها .

وبذلك يتم العمل تحت سقف السلطة المركزية حتى في الامور التي لا ينص النظام العام على وجوب اخضاعها للتصديق .

### التصديق

٢ - في ما يتعلق بالوصاية :

ورد في النظام العام ان معظم المقررات الرئيسية تخضع لتصديق الوزارة المختصة : انظمة المستخدمين والاجراء ، النظام الداخلي ، النظام المالي وتصميم الحسابات ونظام الاستثمار ، برامج الاعمال ، الموازنة السنوية وقطع الحساب والميزانية العامة وحساب الارباح والخسائر وميزان الحسابات العام والجردة الاجمالية السنوية للمواد ، استعمال الاحتياطي ، طلبات سلفقات الخزينة ، الاقراض والاستقراض ، التعريفات واسعار البيع والشراء والخدمات ضمن حدود معينة ، المصالحات والتحكيم ، تقديم المساهمات والمساعدات المالية لغير مستخدمي و اجراء المؤسسة ، قبول التبرعات ، واخيرا" القرارات التي ترمي الحكومة اخضاعها لتصديق السلطة .

وعلى وزارة الوصاية ان تبت بهذه القرارات خلال مدة شهر من تاريخ تبلغها ، على ان تخفض المهلة الى خمسة عشر يوما" في ما يتعلق بتصديق الصفقات ، وان تعتبر القرارات مصدقة حكما" بانقضاء هاتين المهلتين .

### التصديق

ان المقصود بالوصاية ، في هذا المجال ، هو تثبت السلطة من انطباق معاملات المؤسسة المعنية على القوانين والانظمة ، ومن ان المؤسسة العامة تأخذ بالسياسة التي تعتمدها السلطة المركزية . هذا النوع من الرقابة يندرج في اطار الرقابة المسبقة على انه لا يجوز ان تحل سلطة الوصاية محل المؤسسة في قراراتها او ان تعدل فيها . لها حق التصديق او الرفض فحسب . لبعض الباحثين اللبنانيين الذين نقدر وجهة نظر حول موضوع الرفض تقول بانه كان من الواجب ان ينص القانون على ضرورة تعليل الرفض كي لا يكون استنسابيا" ، وكفي تفهم المؤسسة صاحبة

١

القرار مواطن الضعف في القرار المطعون فيه . وجهة النظر هذه جدية بالاحتمام ، غير اننا نعتقد ان التعليل المطلوب نوع من "تحصيل الحاصل" او من "لزوم ما لا يلزم" بمعنى انه لا يجوز منطقيًا "لاية ادارة ، مهما علا شأنها ، ان ترفض قرارًا صادرًا" عن مجلس ادارة مؤسسة عامة لا تستند في حيثياته الى اسباب موجبة معينة .

٣ - في ما يتعلق بمفوض الحكومة :

يعين هذا المفوض من قبل الوزير المختص لاحكام العلاقة بين المؤسسة وسلطة الوصاية . يحضر اجتماعات مجلس الادارة وله حق المناقشة والتصويت وتدوين رأيه في المحضر ، ويبلغ الوزير نسخة عن محاضر الجلسات ، وعيره نسخًا الى كل من ديوان المحاسبة ، ومجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي .

وبذلك تمارس الرقابة ليس فقط على اساس المستندات "Contrôle sur pièce"

بل ايضًا "على اساس موضعي" "Contrôle sur place"

لا بد من الاشارة الى ان وجود مفوض الحكومة في مجلس ادارة المؤسسة له تأثير كبير في المقررات التي تتخذ ، ولا سيما اذا كان هذا المفوض مديرًا "عامًا" لوزارة الوصاية او رئيس المصلحة المختص الذي يتولى عرض القرارات على تصديق الوزير . في مثل هذه الحال ، ثمة ضغط معنوي يصعب التغلب منه . والخبرة العملية خير دليل على ذلك .

والى جانب الوصاية رقابات ادارية اخرى نص عليها المرسوم / القانون ٤٥١٧ ، وهي رقابة مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي واشراف المحافظ والقائمقام . ونحجم عن ذكر الرقابات المالية لكونها تخرج عن نطاق بحثنا ويتولاها بالتفصيل زميل آخر .

بالنسبة الى مجلس الخدمة المدنية تخضع للرقابة المسبقة جميع القرارات التي تتخذها مجالس الادارة في شؤون المستخدمين والاجراء : الانظمة والمباريات والتعيينات وخلافها . كل هذه الصلاحيات مبينة في النصوص الخاصة بالمؤسسات وفي نصوص المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ

٥

١٩٥٩/٦/١٢ . وهي تتوقف عند حدود استطلاع رأي المجلس خلافاً لما كان معمولاً به في المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ والمرسوم ٦٤٧٤ .

وكذلك بالنسبة الى التفتيش المركزي، فالمؤسسات العامة خاضعة له بحسب ما هو وارد في نصوصها ونصوص المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ٥٩/٦/١٢ . هذا مع العلم ان الرقابة الادارية للتفتيش يقوم بها بحسب طبيعة اعمال المؤسسة التفتيش الاداري والفني والتربوي وادارة الابحاث والتوجيه .

والمؤسسات العامة تخضع ايضا لاشراف المحافظ والقائمقام في نطاق المحافظة او القضاء الذي تعمل فيه . وهو مجرد اشراف اداري فحسب .

يضاف الى ما تقدم الرقابة المؤخره التي تجريها السلطات المختصة من خلال التقارير الفصلية والسنوية التي يضعها مدير عام المؤسسة او المدير ويودعها مجلس الادارة وكلا من سلطة الوصاية ووزارة المالية والتفتيش المركزي ولجنة المراقبة السنوية .

يبقى ان النظام العام للمؤسسات العامة لا يطبق على عدد كبير من المؤسسات منها: مصرف لبنان ، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ، تعاونية موظفي الدولة ، المجلس الوطني للبحوث العلمية ، مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت ، والجامعة اللبنانية ، والمركز التربوي للبحوث والانماء ، وغيرها .

هذا لا يعني انها غير خاضعة لرقابة السلطة المركزية ، بل تخضع لاصول رقابية خاصة وردت في نصوص انشائها ، ولا مجال لتفصيلها هنا .

هذه لمحة افقية عن احوال الرقابة الادارية على المؤسسات العامة بما فيها الوصاية ورقابة بعض الاجهزة . ونساءل في ما يلي عن مدى تأثير الرقابة في فعالية هذه المؤسسات .

من الواجهة البدئية ، نجد ان كلا من التشريع والاجتهاد والممارسة يتراوح بين التشدد والتساهل في المراقبة : ان المؤسسات تنزع نحو التحرر والاستقلالية قدر المستطاع ، في حين ان السلطة المركزية تنزع نحو التضييق عليها وتقريب الشقة بين انظمة المؤسسات والادارات العامة .

ان المبالغة في التشدد تكبح نشاط المؤسسة وديناميتها وتؤدي الى البطء في انجاز العمل ، وتتنفي ، ولو جزئياً ، الغاية من انشائها . وعلى نقيض ذلك ، ان المبالغة في التساهل قد تحمل على بعض الشذوذ ، ولا سيما على التباين في انماط العمل والتقلت من السياسة المعتمدة من قبل الدولة . ويبقى ان نظفر بالتوفيق بين نزعتين مختلفتين ، ومن بلورة الحدود الفاصلة بينهما نصاً وممارسة .

يتبين من النظام المعمول به في لبنان انه يأخذ بمبدأ التشدد في الوصاية والرقابة . وتكاد تكون اكثر مقررات مجالس الادارة في مختلف الشؤون خاضعة للتصديق من قبل وزارة الوصاية، كما ان عدداً كبيراً منها خاضع لرقابة مزدوجة : وزارة الوصاية ووزارة المالية؛ وزارة الوصاية ومجلس الخدمة المدنية . وثمة حالات لا يبت بها الا بموجب قرار يتخذ في مجلس الوزراء . وغني عن البيان ان اجراءات الرقابة هذه ، وان كانت تصب في خانة المصلحة العامة ، تعقد سير العمل او تعرقله ، وتؤدي ، في مطلق الاحوال ، الى البطء في التنفيذ . والخيار بين التشدد والتساهل ليس سهلاً ، وهو حري بالتعمق والحوار ، ومثير لوجهات نظر متباينة . في الخطوط العريضة ، الا نبالغ في الرقابة فنعطي المؤسسات العامة حيزاً اوسع من الحرية ، وان نحول دون الازدواجية ، وان نحسن تقييم الاداء ، وان نعزز الرقابة اللاحقة ونتخذ بنتيجتها المواقف النزيهة والجريئة .

ومن الامور المطروحة على بساط البحث هذا التساؤل : أكان يجب ان تعطى المؤسسة العامة حق اللجوء الى مجلس الوزراء في حال رفض التصديق على بعض المقررات من قبل سلطة الوصاية ام لا ؟ وفي الايجاب ، هل يطاول هذا الحق كلا من قانونية القرار وملاءمته ؟ ومن المشكلات التي تستدعي الحل السريع هذا التباين في مواقف سلطة الوصاية او السلطة المركزية ككل . يجب وضع حد للحالات الشاذة السائدة التي سبقت الاشارة اليها . وقد يكون من اهمها كيفية احتساب تعويض نهاية الخدمة .

ومن المشكلات عدم اعادة السلطة الاهتمام الكافي ببعض المؤسسات العامة كالا حجام عن مدها بالمساهمات الضرورية والعناصر البشرية اللازمة . وقد يكون المثل الصارخ على

ذلك مؤسسة السكك الحديدية والنقل المشترك التي تكاد تكون مشلولة . في المؤسسات العامة ، كما في كثير من الامور ، ابناء ست وابناء جارية .

ومن اجل فعالية المؤسسات العامة واتاجيتها لا بد من التطرق الى مبدأ تفرغ او عدم تفرغ رئيس واعضاء مجلس الادارة . في لبنان تعتمد ثلاث صيغ : مجالس ادارة غير متفرغة وهي تشكل الاكثرية الساحقة ، ومجالس ادارة مختصرة متفرغة ( رئيس وعضوين ) ، ومجالس ادارة تتوزع بين اعضاء متفرغين واعضاء غير متفرغين ( مجلس الانماء والاعمار ) . اعتقد ان التجربة اثبتت فشل المجالس غير المتفرغة ، وقد يكون من الاجدى ، وفقاً لطبيعة ومهام كل مؤسسة اعتماد احدي الصيغتين الاخرين : اما مجالس مصغرة متفرغة واما المجالس التي تضم في الوقت نفسه اعضاء متفرغين وغير متفرغين .

ومن المواضيع الحساسة المثيرة للجدل هذا التفويض المعطى للسلطة التنفيذية بانشاء المؤسسات العامة والغائها ودمجها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء . لماذا هذا التنازل عن الصلاحيات كما هو وارد في المرسوم /القانون رقم ٤٥١٧ ؟ الا يؤدي هذا التنازل الى الاسترسال بانشاء مؤسسات عامة ؟ بالفعل ، يبدو لنا ، من استعراض المؤسسات العامة في لبنان ، انها مشوبة بعدة عيوب . نشىء مؤسسة عامة كلما عن ذلك على البنا . لا هم ان تكون رديفة لادارة عامة او ان تشابك صلاحياتهما ، ولا هم ان يكون للموضوع الواحد مؤسستان ، كما لو كان الهدف الوحيد من انشاء مؤسسة عامة هو سلخها عن الوزارة المختصة واخراجها من الانظمة الادارية والمالية ، لتزويدها بانظمة خاصة اكثر مرونة او اكثر مطواعية .

لا بد من اعادة النظر في سياسة انشاء المؤسسات العامة . فنلغي بعضها معيدين مهامها الى الوزارة التي سلخت عنها ، وندمج المؤسسات التي تشابه مهامها ، ولا نبقي الا على المؤسسات ذات الطابع الاستثماري التي تتنافى طبيعتها مع الادارات العامة ، وتستلزم انظمة خاصة بها . وفي هذا السياق قد يكون من الاجدى ان تسترجع السلطة التشريعية حقها في انشاء المؤسسات العامة بالغاء المادة ٣ من المرسوم / القانون رقم ٤٥١٧ .



وتبقى مسائل كثيرة اخرى تستدعي الدرس والمعالجة ، لا يتسع المجال لخوض

غمارها .

وخلاصة القول ان موضوع المؤسسات العامة ، من اية زاوية اتبته لا يزال متحركاً وعرضة للاختبار والتعديل ولوجهات نظر تتقارب او تتضارب . والعبرة ، كما في كل شأن عام ، هي في العقلانية والتجرد ، وان تكون نقطة الانطلاق في التشريع والممارسة قدسية المصلحة العامة .

وآمل ان يؤدي النقاش والحوار حول هذا الموضوع الى القاء الضوء على مختلف

جوانبه ، وعلى ما يكون قد فاتنا من نقاط تستحق الاهتمام .

والسلام عليكم

بيروت في ٢٢/٧/١٩٩٧



د. حطار شبلي