

الإطار القانوني والمالي
للحكم المحلي والوطني
في لبنان

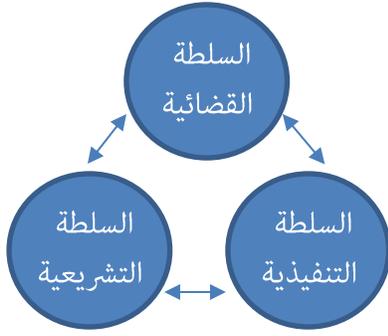
المدرّب: الدكتور علي مراد

المحتوى

3	الاطار القانوني والدستوري للنظام اللبناني
3	السلطات في لبنان وصلحاياتها
3	السلطة التشريعية
3	شروط الترشيح والانتخاب
4	النظام الدستوري في لبنان للسلطة التشريعية
6	السلطة التنفيذية
6	رئيس الجمهورية
8	مجلس الوزراء
10	السلطة القضائية
11	القضاء العادي والقضاء الاستثنائي
11	المحاكم الاستثنائية أو المحاكم الجزائية الخاصة
11	المحاكم العادية
11	المحاكم المدنية
11	محاكم الدرجة الأولى
12	محاكم الاستئناف
12	محكمة التمييز
13	المحاكم الخاصة واللجان ذات الصفة القضائية
13	المحاكم الجزائية
13	قضاء الادعاء والملاحقة النيابة العامة
14	المجلس العدلي
16	القضاء الإداري
19	المجلس الدستوري في لبنان
20	التنظيم الإداري في لبنان
20	الادارة المركزية في لبنان
21	رئاسة الجمهورية
21	مجلس الوزراء
22	الوزارات
23	مهام وصلحايات الوحدات الإدارية
23	المدير العام
25	وسيط الجمهورية
25	الإدارة الاحصرية في لبنان
25	الاحصرية الافقية
25	المحافظة
28	القضاء
29	المختار ومجلس المختارية
29	الاحصرية العامودية
30	اللامركزية الإدارية
30	المؤسسات العامة
30	اللامركزية المحلية
30	الإدارة المشتركة
31	السلطة التنفيذية
32	المحاسبة العمومية والصفقات العمومية
32	المحاسبة العمومية
32	السياسة المالية والموازنة
32	تعريف الموازنة
33	مبادئ الموازنة
36	الصفقات العمومية
36	أحكام خاصة بنفقات اللّوازم والأشغال والخدمات
36	صفقات اللّوازم والأشغال والخدمات
43	أحكام الصفقة

الاطار القانوني والدستوري للنظام اللبناني

السلطات في لبنان وصلحاياتها



السلطة التشريعية

يتولى مجلس النواب السلطة التشريعية، ويمارس الرقابة الشاملة على سياسة الحكومة وأعمالها. كما يتمتع بصلاحيه إقرار القوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية. نص دستور 1926 على تأليف المجلس من هيتين: **مجلس نواب ومجلس شيوخ**. ثم تم إلغاء مجلس الشيوخ بعد عام ولم يعاد العمل به. نصت المادة 22 من الدستور اللبناني على إستحداث مجلس شيوخ عند إجراء أول إنتخابات على أساس وطني لا طائفي. يشكل مجلس النواب من نواب منتخين يكون عددهم وكيفية إنتخابهم وفقاً لقوانين الإنتخاب المرعية الإجراء. وتوزع المقاعد بالتساوي بين المسلمين والمسيحين، ونسبياً بين الطوائف والمناطق. حسب الدستور اللبناني فإن مجلس النواب هو من يتولى وحدة السلطة التشريعية. وبين الدستور في المادة 32 بأن المجلس يجتمع كل سنة في عقدين يبدأ الأول في يوم الثلاثاء الذي يلي يوم 15 مارس / آذار ويستمر بالانعقاد حتى نهاية مايو / أيار، بينما يبدأ العقد الثاني في يوم الثلاثاء الذي يلي يوم 15 أكتوبر / تشرين الأول على أن يتم تخصيص جلسات هذا العقد في بحث الموازنة والتصويت عليها قبل أي عمل آخر ويستمر العقد الثاني بالانعقاد حتى نهاية العام. وبحسب المادة 33 من الدستور فإنها أعطت رئيس الجمهورية حق دعوة المجلس للانعقاد بعقود استثنائية وذلك بعد الاتفاق مع رئيس الحكومة وذلك بمرسوم يحدد تاريخ الافتتاح والاختتام وبرنامج العقد الاستثنائي. الدستور أعطى الأكترية المطلقة من أعضاء المجلس الحق بالطلب من رئيس الجمهورية إلى افتتاح عقد استثنائي وهو عليه أن يدعو المجلس بعد الطلب. ولا تكون جلسات المجلس قانونية ما لم تحضرها أكترية أعضائه والقرارات لا تتخذ إلا بغالبية الأصوات وذلك ما بينته المادة 34 من الدستور. وجلسات المجلس علنية وذلك حسب المادة 35 من الدستور، إلا إنه يجوز عقد جلسات سرية بناء على طلب الحكومة أو خمسة من أعضائه، ويجوز إعادة مناقشة المواضيع التي طرحت بالجلسة السرية بالجلسة العلنية.

شروط الترشيح والإنتخاب

- شروط الناخب
 - لبنانياً مقيداً في قائمة الناخبين منذ عشر سنوات للمجنسين دون المتزوجات ...
 - أن يكون قد أتم **الحادية والعشرين** من عمره
 - أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية
 - ويحرم من حق الإنتخاب:
 - (1) من حكم بحرمانه من حقوقه المدنية،
 - (2) من حكم بحرمانه مؤبداً من الرتب والوظائف العمومية،
 - (3) من حكم عليه بجناية أو جنحة،
 - (4) من حجر عليه قضائياً طوال مدة الحجر،
 - (5) من أعلن إفلاسه،
 - شروط الترشيح
 - أن يكون المرشح مقيداً في قائمة الناخبين
 - أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية
 - أن لا يكون من العسكريين
 - أن لا يكون من موظفي الفتتين الأولى والثانية أو من القضاة أو رؤساء إدارة المؤسسات العامة ومديريها وأعضائها
- (هناك منع للجمع بين النيابة وبعض الأعمال!)

النظام الدستوري في لبنان للسلطة التشريعية

أجهزة المجلس ودوراته

هيئة المجلس وصلاحياتها

تتألف هيئة المجلس من رئيس المجلس ونائبه وأميني سر وثلاثة مفوضين. يُنتخب الرئيس ونائبه كل على حدة لمدة ولاية المجلس، ولكن للمجلس بعد عامين على الإنتخاب أن ينزع الثقة من الرئيس ونائبه بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه بناء على عريضة يوقعها عشرة نواب على الأقل. تتولى هيئة المكتب درس الاعتراضات التي تقدم بشأن محاضر الجلسات، وإدارة الجلسات والتصويت، وإعلان نتيجة الإقتراع والفصل فيها. تتولى الهيئة كذلك تقرير جدول الأعمال لكل جلسة ونشره وتبليغه الى النواب مع نسخ عن المشاريع والإقتراحات والتقارير وذلك قبل انعقاد الجلسة بـ 24 ساعة على الأقل. وتقوم كذلك بتنظيم الموازنة

لجان مجلس النواب

هي الأجهزة التي تقوم بدراسة المشاريع وإعداد التقارير. لكل نائب الحق بالعضوية في لجنتين، وله إضافةً أن يحضر إجتماعات اية لجان يريد والمناقشة وتقديم الإقتراحات دون الحق بالتصويت. تنتخب كل لجنة رئيساً ومقرراً لها بالإقتراع السري وبحضور الأغلبية المطلقة من أعضائها. تكون الجلسات قانونية إذا حضرها أكثر من نصف الأعضاء في الجلسة الأولى وثلث الأعضاء على الأقل في الجلسات التالية. تدعو اللجان الوزير أو من ينتدبه لحضور جلساتها أو الطلب إليه تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات اللازمة. جلسات ومحاضر اللجان تبقى سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك. يعتبر مستقيلاً حكماً كل نائب عضو لجنة إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر

جلسات المجلس والمناقشات والتصويت

حدد الدستور الدورات العادية لمجلس النواب، كما وأن لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة الحق بدعوة المجلس لدورات استثنائية. الجلسات علنية ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك بناء على طلب الحكومة أو خمسة نواب على الأقل. إن افتتاح الجلسات والتصويت على المشاريع يتطلبان حضور أغلبية عدد الأعضاء، أما مناقشة المشاريع فلا تستوجب استمرار توافر النصاب. في المناقشات نرى أن البداية تكون بتلاوة خلاصة الأوراق (المشروع مع أسبابه الموجبة، فتقرير اللجنة المختصة والتعديلات المقترحة) ويكون لكل نائب الحق في التعليق على الموضوع (النواب الذين سجلوا أسمائهم ثم طالبوا الكلام). بعد المناقشة ينتقل المجلس للتصويت على المشروع مادة مادة، إلا إذا قدم إقتراح برد المشروع ونال الأغلبية

إمتيازات النواب وضماناتهم

للنواب إمتيازات مالية: مخصصات شهرية، ومساعدات اجتماعية من صندوق تعاضد النواب، ومخصصات سنوية تصرف من وزارة الأشغال العامة لتنفيذ أشغال في منطقتة الإنتخابية، معاش تقاعدي لمدة الحياة (55% و65% و75%)، وسيارة معفاة من الرسوم كما لهم إمتيازات أخرى: مرافقة، جواز سفر خاص ولأفراد العائلة دون الـ 25 سنة. أما أهم إمتيازات وضمانات النائب فيه **الحصانة** الحصانة النيابية تشتمل على إمتيازين: **الحصانة السياسية**: عدم جواز إقامة دعوى جزائية على أي نائب بسبب الاراء والأفكار التي يبديها طوال فترة ولايته **الحصانة الجزائية**:

- عدم جواز ملاحقة النائب جزائياً أو إتخاذ إجراءات جزائية أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن من المجلس ما خلا حالة الجرم المشهود.
- يقدم الطلب بالملاحقة من وزير العدل برفقاً بمذكرة النائب العام التمييزي و يقدم الطلب برفع الحصانة الى رئيس المجلس الذي يدعو هيئة المكتب ولجنة الإدارة والعدل الى إجتماع مشترك (**وليس الهيئة العامة**) لدرس الطلب وتقديم تقرير
- إن قرار رفع الحصانة ليس حكماً قضائياً بل هو للتأكد من أن غاية الطلب ليست سياسية!

إختصاصات مجلس النواب

الإختصاص التشريعي

منح الدستور مجلس النواب سلطة التشريع كاملةً، وله في ذلك:
حق إقتراح القوانين وإقرارها، يسمى الإقتراح الصادر عن الحكومة ومشروع قانون ويسمى إقتراح قانون إذا صدر عن المجلس

الإختصاص المالي

يقوم مجلس النواب بدراسة ومناقشة والتصويت على مشروع الموازنة المعد من قبل الحكومة والمحول بمرسوم. تكون الجلسة مخصصة للموازنة قبل أي أمر آخر. تتصف الموازنة بالخصائص التالية:

- للموازنة صفة تقديرية أو تخمينية
- للموازنة صفة قانونية
- للموازنة صفة الإجازة بالجباية والإنفاق
- للموازنة أجل محدد، فهي توضع عادة لمدة سنة
- للموازنة صفة إيلاء الأولوية للنفقات على الواردات

الإختصاص السياسي (الرقابة على أعمال الحكومة)

السؤال: طرح الثقة هو للإستيضاح عن أي أمر ويمكن أن يكون شفهيّاً أو خطياً. عند الختام من جواب الحكومة، يحق للنائب السائل تحويل سؤاله الى إستجواب

الإستجواب: يرمي الى مناقشة الحكومة وينطوي على نوع من النقد والإتهام. يتيح لكل نائب الإشتراك في الإستجواب.
التحقيق: يشكل المجلس لجنة خاصة للقيام بكل ما هو لازم ورفع تقريرها للمجلس عبر رئيسه

الإختصاص الإنتخابي

- إنتخاب رئيس رئيس الجمهورية
- إنتخاب رئيس المجلس النيابي ونائبه وأعضاء هيئة المكتب وأعضاء اللجان
- إنتخاب نصف أعضاء المجلس الدستوري
- إنتخاب النواب السبعة الأعضاء في المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء

السلطة التنفيذية

يتقاسم السلطة التنفيذية في لبنان كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. قبل الطائف كانت السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية وكان مركز مجلس الوزراء ورئيس المجلس ثانويين. بعد التعديلات الدستورية في 1990، تم تعزيز دور السلطة التنفيذية بصورة فعالة

رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية في الدولة اللبنانية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور. يرأس المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء. ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي. وتدوم رئاسته ست سنوات ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهائه ولايته. وتم خرق هذا الشرط في عهد الرئيس بشارة الخوري والرئيس إلياس الهراوي والرئيس إميل لحود حيث تم التمديد لهم لنصف فترة رئاسية بعد تعديل الدستور. ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لأهلية الترشح. كما إنه لا يجوز انتخاب القضاة وموظفي الفئة الأولى وما يعادلها في جميع الإدارات العامة وسائر الأشخاص المعنويين في القانون العام مدة قيامهم بوظيفتهم وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقلالهم وانقطاعهم فعلياً عن وظيفتهم أو تاريخ إحالتهم على التقاعد.

يتمتع رئيس الجمهورية في لبنان بمكانة رمزية أساسية ومركزية في النظام السياسي اللبناني. فقد عرفته المادة 49 من الدستور اللبناني بصفته "رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور". منذ اقرار الدستور اللبناني وعلان قيام الجمهورية اللبنانية في العام 1926، تسلم مقاليد رئاسة الدولة عشرون رئيساً للجمهورية: ثمانية منهم قبل الاستقلال والباقي منهم بعد الاستقلال.

رؤساء الجمهورية اللبنانية قبل الاستقلال (1926 - 1943) :

شارل دباس - أنطوان بريفا أوبوار - حبيب باشا السعد - إميل أده - بيار جورج أرلابوس - أيوب ثابت - بيتر طراد

رؤساء الجمهورية اللبنانية بعد الاستقلال (1943 - 2017) :

بشارة الخوري - كميل شمعون - فؤاد شهاب - شارل الحلو - سليمان فرنجه - إلياس سركيس - بشير الجميل - أمين الجميل - رينيه معوض - إلياس الهراوي - إميل لحود - ميشال سليمان - ميشال عون

شروط الترشح

على خلاف الانتخابات النيابية والبلدية، لم يحدّد الدستور آلية إدارية أو قانونية لتقديم طلبات الترشح. ما يعني أنّه يحقّ لأيّ مواطن تتوافر فيه الشروط التي تسمح له بالترشح الى الانتخابات النيابية ان يتمّ انتخابه رئيساً ما دام حصل على الاغلبية المطلوبة من دون ان يقدم ترشيحه حتى. وبالاستناد الى العرف القائم والى وثيقة الوفاق الوطني ينحصر حق انتخاب رئيس الجمهورية بالمواطنين من الطائفة المارونية، علماً انه من الناحية الدستورية لا شيء يمنع أي مواطن ينتمي الى الطوائف الاخرى من ان يترشح او ان يتم انتخابه. كما اشارت المادة 49 من الدستور الى أنّ شروط الترشح الى رئاسة الجمهورية هي نفسها الشروط المؤهلة للترشح للنيابة. وبالعودة الى قانون الانتخابات الحالي تبين ان شروط الترشح الى رئاسة الجمهورية هي:

- لكلّ لبناني أو لبنانية أتمّ الخامسة والعشرين من العمر
- ان يكون لبنانياً مقيداً في قائمة الناخبين، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، متعلماً
- لبنانياً منذ أكثر من عشر سنوات
- لا يجوز للعسكريين على اختلاف الرتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم الترشح، غير أنه يجوز لهم أن يترشحوا إذا كانوا محالين على التقاعد أو قبلت استقالتهم قبل تاريخ الإنتخاب بستة أشهر.

أضافت المادة 49 من الدستور شرطا اضافيا بالنسبة لشروط الترشح للرئاسة الا وهو عدم جواز انتخاب القضاة وموظفي الفئة الأولى، وما يعادلها في جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة وسائر الأشخاص المعنويين في القانون العام، مدة قيامهم بوظيفتهم وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظيفتهم أو تاريخ إحالتهم على التقاعد

الاشكالات المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية في لبنان :

- غياب كآلية تقديم الترشيح للانتخابات.
- غموض نسبي في موضوع النصاب الواجب توفّره من أجل انعقاد مجلس النواب كهيئة ناخبة.
- عدم وجود آلية دستورية في حال تعدّد تأمين نصاب المجلس بسبب المقاطعة السياسية.

انتخاب رئيس الجمهورية :

تعتبر عملية انتخاب رئيس الجمهورية هي من المهام الرئيسية التي اناطها الدستور بمجلس النواب. اذ تنص المادة 73 من الدستور على انه وقبل موعد إنتهاء ولاية رئيس الجمهورية مهدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر يلتئم مجلس النواب بناءً على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد. وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل إنتهاء ولاية الرئيس. كما اعتبرت المادة 75 ان مجلس النواب الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية هو هيئة إنتخابية لا هيئة إستراعية. ذلك يعني انه يترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة قبل مناقشة أي عمل آخر.

النصاب المطلوب لانتخاب رئيس الجمهورية

- ينتخب رئيس الجمهورية بغالبية الثلثين في الدورة الأولى وبغالبية المطلقة في الدورات اللاحقة
- سؤال: غالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس أم من النواب الأحياء؟
- بعد الطائف استقر الرأي على أن الغالبية المطلوبة هي غالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس (أي 86 صوتاً) في الدورة الأولى وكذلك تحسب الغالبية المطلقة (أي 65 صوتاً) في الدورات اللاحقة

شغور سدة الرئاسة

عند شغور المنصب بالاستقالة أو بالوفاة أو لأي سبب آخر قبل انتهاء ولاية الرئيس، يجتمع المجلس فوراً لانتخاب الخلف. إذا كان المجلس منحلّاً، يجب على مجلس الوزراء دعوة الهيئات الناخبة دون إبطاء لانتخاب مجلس جديد. يجتمع المجلس النيابي الجديد فور إنتهاء الأعمال الإنتخابية من أجل إنتخاب رئيس للجمهورية، ويعتبر المجلس الجديد هيئة إنتخابية لا تشريعية. إن الرئيس الجديد ينتخب لولاية جديدة وليس لإكمال المدة المتبقية من ولاية سلفه

الصلاحيات تجاه السلطة التشريعية

- لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، أن يدعو رئيس مجلس النواب إلى عقود استثنائية.
- لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً.
- لرئيس الجمهورية، في حالات محددة، الطلب إلى مجلس الوزراء حلّ مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة: فإذا قرر مجلس الوزراء حلّ مجلس النواب:
- يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحلّ.
- يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهل المحددة في الدستور ويطلب نشرها.
- لرئيس الجمهورية، بعد إطلاع مجلس الوزراء، حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره.
- لرئيس الجمهورية مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلّق بمراقبة دستورية القوانين. لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرح مشروع قانون معجل على مجلس النواب وإدراجه في جدول أعمال جلسة عامة دون البتّ به أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.

الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية

- يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها، ويصدر مرسوم تسميته منفرداً.
- يصدر رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة. يصدر رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة.

- يصدر رئيس الجمهورية مراسيم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. يتأسس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت ويطلع عليه رئيس مجلس الوزراء مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها جدول أعمال المجلس وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث كما يعرض رئيس الجمهورية أي أمر من الأمور الطارئة على المجلس من خارج جدول الأعمال.
- يصدر رئيس الجمهورية المراسيم ويطلب نشرها. وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية.
- لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة.
- يحيل رئيس الجمهورية مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب. وله أن يوجه إلى هذا الأخير رسائل عندما تقتضي الضرورة.
- يعتمد رئيس الجمهورية السفراء ويقبل اعتمادهم.
- يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. على أن بعض المعاهدات لا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب.
- يرأس رئيس الجمهورية الحفلات الرسمية ويمنح أوسمة الدولة بمرسوم.
- يمنح العفو الخاص بمرسوم.

مجلس الوزراء

مجلس الوزراء اللبناني هي السلطة الاجرائية في الدولة اللبنانية. قبل الطائف، لم يكن مجلس الوزراء من المؤسسات الدستورية. فقد كانت السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية ويعاونه عليها الوزراء، كما أنه لم يكن لرئيس مجلس الوزراء أية سلطات فعلية فقد كان مسؤولاً عن عرض بيان خطة الحكومة على مجلس النواب. تتكون الحكومة (السلطة التنفيذية) من عدة وزارات على رأس كل منها وزير هو رأس الهرم الإداري فيها، ويرأس الحكومة رئيس مجلس الوزراء. يشكل الوزراء مجتمعين مجلس الوزراء. لمجلس الوزراء مقر خاص. ونصاب القانوني لانعقاده هو أكثرية ثلثي أعضائه. تكون القرارات بالتوافق وإلا فبالتصويت بأكثرية الحضور في المواضيع العادية وبأكثرية ثلثي عدد الحكومة في المواضيع الأساسية

الحقائب الوزارية

تضم كل وزارة مديرية عامة واحدة أو أكثر. وتقسّم المديرية العامة إلى مديريات ومصالح، وتقسّم المديريات والمصالح إلى دوائر وأقسام. والقانون هو الذي ينشئ المديريات العامة والمديريات والمصالح. لا يجوز إحداث أو إلغاء وزارات إلا بقانون. يتسلم كل وزير حقيبة أو أكثر، وأجاز الدستور الجمع بين النيابة والوزارة. إلى جانب الوزراء أصحاب الحقائب، هناك وزراء دولة وهم على نوعين:

- وزراء دولة توكل إليهم مهام إدارية
- وزراء دولة دون أية مهام

صلاحيات الحكومة

الصلاحيات في مجال الحكم والإدارة

- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات
 - وضع مشاريع القوانين والمراسيم، واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.
 - السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية.
 - تعيين موظفي الدولة و صرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.
 - وفي حالات دستورية معينة، يحق بحل مجلس النواب.
- الصلاحيات في المجال التشريعي :** للحكومة إقتراح القوانين ووضع المراسيم. (مشروع القانون يكون مقدما من قبل الحكومة واقتراح القانون من قبل النواب.)

تشكيل الحكومة

يكلّف رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وفق الاستشارات النيابية الملزمة. يسمي رئيس الحكومة المكلف الوزراء بعد قيام استشارات غير ملزمة للكتل النيابية. ليس هناك مهلة قانونية تلزم رئيس الحكومة المكلف على تشكيل الحكومة دون تأخير

رحيل الحكومة

ليس للحكومات في لبنان مدد محددة حيث تستطيع أن تحكم طوال ولاية رئيس الجمهورية، غير أن التاريخ يظهر أن الحكومات لا تدوم طويلاً. تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات التالية:

- إذا استقال رئيسها
 - إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها
 - عند بدء ولاية رئيس الجمهورية أو بدء ولاية مجلس النواب
 - عند حجب الثقة عنها من قبل مجلس النواب
- يمكن إقالة الوزير مرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة. مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب بشكل جماعي أو إفرادي يؤدي أحياناً إلى رحيلها

السلطة القضائية

القضاء اللبناني هو إحدى السلطات الثلاث التي تحكم لبنان والتي لها الكيان المستقل التي لا تخضع إلا للقانون. نصت المادة 20 من الدستور اللبناني على أنه: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة. أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في إجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني يرتكز النظام القانوني اللبناني على مزيج من المبادئ القانونية المستمدة من القانون المدني (الفرنسي) والإسلامي والعثماني، وعلى قوانين السلطة التشريعية اللبنانية. تتحكم في النظام القانوني اللبناني سلسلة من القواعد القانونية المتخصصة التي تشمل: قانون الموجبات والعقود وهو المصدر الأساسي للقانون المدني؛ أصول المحاكمات المدنية قانون التجارة قانون العقوبات أصول المحاكمات المدنية.

تتمتع السلطة القضائية، السلطة الدستورية الثالثة في الدولة، بعكس السلطتين التنفيذية والتشريعية بالاستقلال. هذا الإستقلال يجسد دولة القانون. لاستقلال السلطة القضائية وجهان:

- استقلال وظيفي: فهي المرجع الوحيد لجميع المواطنين في حل المنازعات
 - استقلال عضوي: تمتع القاضي بالحرية الكاملة في ممارسة وظيفته
- بالرغم من تكريس جميع الدساتير لمبدأ استقلال القضاء، إلا أن السلطتين التشريعية والتنفيذية تقوم بكثير من الأحيان بالتعرض لهذه الاستقلالية لتكريس هذه الاستقلالية، وبالإضافة لنص المادة 20 من الدستور، تم إنشاء معهد الدروس القضائية ومجلس القضاء الأعلى

هناك محاكم متعددة أهمها: العدلية، الإدارية، السياسية، الدستورية، العسكرية والمذهبية

ضمانات المتقاضين

- مبدأ المساواة أمام القضاء: أي ان باب المحاكم متاح للجميع بدون أي تمييز مالي أو إجتماعي
- مبدأ مجانية القضاء: المجانية في أجور القضاة وليس في الرسوم القضائية
- مبدأ إلزام القضاء بالفصل في كل نزاع: على المحاكم قبول الدعاوى المستوفاة للشروط والحكم فيها
- مبدأ التقاضي على درجتين
- مبدأ الإستعانة بمحام = وجوب توكيل محام في عدد من الدعاوى
- مبدأ عدم شرعية أية عقوبة لا ينص عليها قانون

ضمانات القضاة

- طريقة التعيين: اعتمد لبنان نظام المباراة التي تتم بإشراف معهد الدروس القضائية
- الراتب الشهري
- التعويض عن كل ضرر: القانون يضمن للقاضي التعويض عن كل ضرر يلحق به بسبب قيامه بوظيفته
- الحصانة ضد العزل
- مجلس القضاء الأعلى: يسهر على حسن سير القضاء وصون استقلاله ويشارك في إتخاذ كل القرارات المتعلقة بتنظيم شؤون القضاء
- هيئة التفتيش القضائي: تشمل صلاحياتها المحاكم العدلية والإدارية وديوان المحاسبة والأقلام والدوائر في وزارة العدل

القضاء العادي والقضاء الاستثنائي

المحاكم الاستثنائية أو المحاكم الجزائية الخاصة

المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء المجلس العدلي المحكمة العسكرية محكمة الاحداث

محكمة المطبوعات المحكمة الناظرة في قضايا الغش و الاحتيال

هذه المحاكم الاستثنائية حددتها التشريعات الخاصة على وجه الحصر نظرا لخصوصيتها في رؤية فئة معينة من الجرائم وفقا لاصول خاصة، اذ ان اختصاصها هو الاستثناء. والهدف من هذا الاختصاص الاستثنائي هو المحافظة على حسن سير العدالة بالنسبة الى هذا النوع الخاص من الجرائم

المحاكم العادية

القضاء العدلي : المحاكم المدنية، المحاكم الجزائية

القضاء الإداري : مجلس شوري الدولة

القضاء الديني : محاكم الأحوال الشخصية

المحاكم المدنية

بصورة عامة، يتولى القضاء المدني: محاكم الدرجة الأولى = محاكم الاستئناف = محكمة التمييز

لكن، وبصورة إستثنائية، تتولى محاكم خاصة أو لجان ذات الصفة القضائية متخصصة النظر في بعض المنازعات وفق القوانين والانظمة الموضوعة لها وأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية التي لا تُعارضها.

محاكم الدرجة الأولى

تشكيل محاكم الدرجة الاولى

تتألف محاكم الدرجة الأولى من غرف، مؤلفة من رئيس وعضوين، ومن أقسام، يتولى القضاء فيها قضاة منفردون، ويكون مركزها مبدئياً في مركز القضاء الإداري. يُطلق على غرف محكمة الدرجة الاولى تسمية "الغرف الابتدائية".

إختصاص الغرفة الابتدائية

المبدأ أن الغرفة تُعتبر المحكمة العادية ذات الاختصاص الشامل في القضايا المدنية والتجارية، ولا يخرج عن هذا الاختصاص إلا ما كان متروكاً بنص خاص إلى محكمة أخرى. بمعنى أن الغرفة الابتدائية هي مَخْتَصّة للنظر في الدعاوى غير المعينة القيمة وفي الدعاوى المعينة القيمة التي تتجاوز قيمتها المائة مليون ليرة لبنانية، باستثناء ما كان منها داخلاً بحسب ماهيته ضمن إختصاص القاضي المنفرد أو ضمن إختصاص محكمة خاصة.

إختصاص القاضي المنفرد

ينظر القاضي المنفرد على وجه الحصر في القضايا المدنية والتجارية التالية :

- الدعاوى الشخصية والدعاوى المتعلقة بمنقول أو غير منقول التي لا تزيد قيمتها على مئة مليون ليرة لبنانية.
- دعاوى النفوس باستثناء ما يتعلق بالجنسية.
- طلبات حصر الارث ما لم يعترضها نزاع حول تعيين الورثة أو تحديد الأنصبة الارثية.
- الدعاوى المتعلقة ب عقود إيجار المنقول وغير المنقول والإدارة الحرة مهما كانت قيمة البدل والدعاوى المتعلقة بالاشغال مع جميع الطلبات والدفع الملازمة لهذه الدعاوى.
- دعاوى الحيازة.
- دعاوى منع التعرض لحق الري.
- الدعاوى المتعلقة بحقوق الارتفاق.
- دعاوى تعيين الحدود.
- دعاوى قضاء الأمور المستعجلة.

محاكم الاستئناف

تتألف محكمة الاستئناف من رئيس ومستشارين، ويكون مركزها مبدئياً في مركز المحافظة. تنظر محكمة الاستئناف في الطعن بالأحكام والقرارات القابلة للاستئناف والصادرة ضمن منطقتها، وذلك عن المراجع التالية:

- عن محاكم الدرجة الأولى في القضايا المدنية والتجارية.
 - عن دوائر التنفيذ واللجان والمجالس الخاصة في الأحوال التي ينص عليها القانون.
 - كما تنظر في طلبات ردّ قضاة محاكم الدرجة الأولى عن النظر في الدعاوى، وفي أي طلب أو طعن آخر يوليها القانون النظر فيه.
- الاستئناف هو طريق من طرق الطعن العادية، يُقدّم إلى محكمة الدرجة الثانية بقصد إبطال أو تعديل حكم صادر عن محكمة الدرجة الأولى. والاستئناف هو تطبيق لمبدأ التقاضي على درجتين، ويترتب على تقديمه تعليق تنفيذ الحكم الابتدائي المستأنف وذلك طيلة فترة النظر فيه، بالإضافة إلى أن مهلة الاستئناف توقف بحدّ ذاتها تنفيذ الحكم الابتدائي، وذلك ما لم يكن الحكم المستأنف معجل التنفيذ.
- ويطرح الاستئناف مجدداً القضية المحكوم بها أمام محكمة الاستئناف للفصل فيها من جديد في الواقع وفي القانون، وهذا هو المفعل الناشئ للاستئناف. وإذا كان الحكم الصادر عن محكمة الدرجة الأولى لم يفصل في أساس النزاع بل إقتصر على ردّ الدعوى لدفع إجرائي أو لدفع من دفعو عدم القبول، فإن إستئناف هذا الحكم يولي محكمة الاستئناف حق سحب القضية أمامها وفصل أساس النزاع إذا ما فسخت حكم محكمة الدرجة الأولى، وهذا ما يعرف بالمفعول الساحب أو التصدي لأساس النزاع.

محكمة التمييز

محكمة التمييز هي المحكمة العليا، التي تأتي على رأس المحاكم العدلية، ومركزها بيروت. تتألف من غرف حدّد عددها وعدد قضاتها وقضاة النيابة العامة لديها في الجدول الثالث الذي ألحق بالمرسوم الاشتراعي رقم 1983/150. تتألف كل غرفة من رئيس ومستشارين إثنين. لا يجوز أن يعين رئيس غرفة لدى محكمة التمييز إلا قاضٍ من الدرجة العاشرة فما فوق. ولا يجوز أن يعين مستشار لدى محكمة التمييز إلا قاضٍ من الدرجة الثامنة فما فوق.

تنظر الغرفة المدنية في القضايا المدنية والتجارية التالية :

- طلبات تمييز الأحكام القطعية الصادرة عن محاكم الاستئناف في المواد المدنية والتجارية.
- طلبات نقل الدعوى من محكمة إلى محكمة أخرى من درجتها إذا تعذر تشكيل هيئة المحكمة لعدم وجود العدد الكافي من القضاة أو لاستحالة قيام المحكمة بأعمالها بسبب القوة القاهرة أو إذا كان بين أحد الخصوم وبين القاضي المنفرد أو قاضيين ممن تتألف منهم المحكمة أو رئيسها قرابة أو ماهرة من جهة عمود النسب أو من الحاشية لغاية الدرجة الرابعة أو لوجود سبب يبرر الارتباب بحياد المحكمة أو للمحافظة على الأمن العام.

يجوز الطعن بطريق التمييز للأسباب التالية:

- مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تفسيره . ويجب على الطاعن أن يبين النص أو المبدأ القانوني أو القاعدة القانونية الواقعة عليها المخالفة أو الواقع الخطأ في تطبيقها أو تفسيرها وأوجه المخالفة أو الخطأ.
 - مخالفة قواعد الاختصاص الوظيفي أو النوعي.
 - التناقض في الفقرة الحكمية للقرار الواحد بحيث يستحيل تنفيذه.
 - إغفال الفصل في أحد المطالب.
 - الحكم بما لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه.
 - فقدان الأساس القانوني للقرار المطعون فيه بحيث جاءت أسبابه الواقعية غير كافية أو غير واضحة لإسناد الحل القانوني المقرر فيه.
 - تشويه مضمون المستندات بذكر وقائع خلافاً لما وردت عليه فيها أو مناقضة المعنى الواضح والصريح لنصوصها.
 - التناقض بين حكمين صادرين بالدرجة الأخيرة في ذات الدعوى عن محكمتين مختلفتين أو عن محكمة واحدة.
- إن التمييز لا يُعتبر درجة ثالثة من درجات المحاكمة، بل تختص محكمة التمييز في مراقبة حسن تطبيق القانون وتفسيره. وعندما تقرر محكمة التمييز قبول الطعن ونقض الحكم المميز، تنظر عندها في الدعوى كمرجع ثالث في المحاكمة وفق الأصول.
- تعمل محكمة التمييز على توحيد الاجتهاد، فأبها غير مقيّد لمحاكم الموضوع عملاً بمبدأ إستقلال المحاكم، إلا أن للقرارات التمييزية أثراً معنوياً تجاه المحاكم الأدنى درجة.

المحاكم الخاصة واللجان ذات الصفة القضائية

- **مجلس العمل التحكيمي:** الخلافات الناشئة عن قانون العمل والضمان الاجتماعي
- **اللجنة التحكيمية الناظرة في خلافات العمل الجماعية:** خلافات العمل الجماعية، وهي، بصورة عامة، الخلافات التي تنشأ عن تفسير أو تنفيذ أو تطبيق مضمون عقد عمل جماعي
- **المحكمة المصرفية الخاصة و الهيئة المصرفية العليا:** وضع اليد على أي مصرف إذا تبين أنه لم يعد بوضع يمكّنه من متابعة عمله
- **القاضي العقاري-القضاء العقاري الإضافي:** يتولّى القاضي المنفرد العقاري القيام بأعمال تحديد وتحرير العقارات والاموال غير المنقولة في الاقضية والمحافظات.
- **المجلس التحكيمي الخاص بالمدارس الخاصة غير المجانية:** النظر في المخالفات لأحكام قانون تجميد الاقساط المدرسية من المدارس الخاصة غير المجانية، وفي النزاعات الناشئة عن تطبيقه، باستثناء النزوير في الكشوفات والبيانات الذي يبقى من صلاحية المحاكم الجزائية العادية).
- **اللجنة القضائية الناظرة في خلافات قوانين الاسكان:** تنظر اللجنة المذكورة في جميع الخلافات الناشئة عن تطبيق قانون الاسكان
- **لجنة حل النزاعات:** (تنظر لجنة حلّ النزاعات بالخلافات الناشئة بين مستهلك أو محترف أو مصنع والنتيجة عن تطبيق أو تفسير أحكام قانون حماية المستهلك)
- **لجان الاستملاك:** (تحديد مقدار جميع التعويضات المترتبة بسبب الاستملاك، الفصل في النزاعات، بداية واستئناف)

المحاكم الجزائية

مراحل الدعوى الجزائية

تمر الدعوى الجزائية بثلاثة مراحل أمام المحاكم؛ وهي في هذا الصدد بين:

- قضاء الادعاء والملاحقة (النيابات العامة).
- قضاء التحقيق (قضاء التحقيق).
- قضاء الحكم

قضاء الادعاء والملاحقة

النيابات العامة

- يقوم بوظائف النيابة العامة قضاة، وهم يتولون تمثيل الهيئة الاجتماعية في مباشرة الدعوى العامة وإستعمالها نيابة عن المجتمع، فتكون سلطات النيابة العامة محصورة بالملاحقة والإدعاء دون الحكم في الدعاوى الجزائية.

النيابة العامة التمييزية

يرأس النيابة العامة لدى محكمة التمييز نائب عام، ويعاونه عدد من المحامين العامين. يوزع الاعمال الداخلة في إختصاصه على المحامين العامين الذين يعاونوه. يعين النائب العام التمييزي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير العدل.

النيابة العامة الاستئنافية

تشكيلها: يقوم بوظائف النيابة العامة لدى محكمة الاستئناف نائب عام يعاونه محام عام أو أكثر.

يرأس النائب العام الاستئنافية في دائرته ويوزع الأعمال الداخلة في إختصاصه على المحامين العامين الذين يعاونوه. لا يجوز أن يعين نائباً عاماً لدى محكمة الاستئناف إلا قاضٍ من الدرجة السادسة فما فوق. أما المحامي العام الاستئنافية، فيشترط فيه أن يكون قاضياً من الدرجة الرابعة فما فوق. مهامها: إستقصاء الجرائم من نوع الجنابة أو الجنحة وملاحقة المساهمين فيها (وذلك عن طريق عمل الضابطة العدلية).

- تمثيل النيابة العامة أمام محكمة الاستئناف ومحكمة الجنابات، وتنفيذ الاحكام الصادرة عنها.
- تشمل سلطات النائب العام التمييزي جميع قضاة النيابة العامة، من فيهم مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية، وله أن يوجه إلى كل منهم التعليمات، الخطية أو الشفهية، الضرورية لتسيير دعوى الحق العام، إنمّا يبقى لهم حرية الكلام في جلسات المحاكمة.
- كما يُحيل على كلّ منهم، حسب إختصاصه، التقارير والمحاضر التي ترده بصدد جريمة ما، ويطلب إليه تحريك دعوى الحق العام فيها.

- له أن يراقب موظفي الضابطة العدلية في نطاق الأعمال التي يقومون بها بصفتهم مساعدين للنيابة العامة. له أن يوجّه إلى رؤسائهم ما يراه مناسباً من ملاحظات في شأن تلك الأعمال، وأن يطلب من النائب العام الاستثنائي أو النائب العام المالي أو مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية أن يدعي بحق من ارتكب جرمًا جزائياً منهم في أثناء قيامه بوظيفته أو في معرض قيامه بها دون أن يطلب إذناً بملاحقته، ويكون القضاء العدلي هو الصالح للنظر في هذا الجرم رغم كل نص مخالف.
- لوزير العدل أن يطلب إليه إجراء التعقّبات في شأن الجرائم التي يتّصل خبرها بعلمه.
- له أن يحقق مباشرةً أو بواسطة معاونيه، عند الإقتضاء، في الجرائم كافة. إلا أنه لا يختص بالإدعاء بها مباشرةً بل يحيلها إلى النائب العام المختص ليحرك الدعوى العامة فيها.
- على كل من النائب العام الاستثنائي والنائب العام المالي ومفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية ومدير عام قوى الأمن الداخلي ومدير عام الأمن العام ومدير عام أمن الدولة أن يبلغوا النائب العام لدى محكمة التمييز عن الجرائم الخطرة التي علموا بها وأن يتقيدوا بتوجيهاته في شأنها.
- له أن يطّلع على ملف التحقيق الذي يتولاه أحد قضاة التحقيق، وأن يطلب من النائب العام المختص إبداء المطالعة التي تتوافق مع توجيهاته الخطية.
- له أن يوجّه تنبيهاً إلى أحد قضاة النيابة العامة بسبب ما يعزوه إليه من تقصير في عمله أو أن يقترح على هيئة التفتيش القضائي إحالته أمام المجلس التأديبي.
- يطلب نقض القرارات والأحكام الجزائية وفقاً للأصول المحددة في القانون.
- يطلب نقل الدعوى من مرجع قضائي إلى آخر لأي من الأسباب المحددة في القانون.
- يطلب تعيين المرجع القضائي الصالح للنظر بالدعوى عند حدوث خلاف سلبي أو إيجابي على الصلاحية.

المجلس العدلي

- يدّعي أمام المجلس العدلي بالجرائم المحالة على هذا المجلس. يدّعي بالجرائم المرتكبة من القضاة أكانت ناشئة عن الوظيفة أم غير ناشئة عنها. يعدّ ملفات إسترداد المجرمين ويحيلها إلى وزير العدل مشفوعة بتقريره. يعدّ تقريراً مفصلاً يرفق بملف المحكوم بالإعدام عند إحالته على لجنة العفو الخاص. يمثل النائب العام التمييزي أو أحد معاونيه لدى المراجع التالية: الهيئة العامة لمحكمة التمييز، المجلس العدلي، محكمة التمييز، محكمة التمييز العسكرية، المجلس التأديبي الخاص بمحكمة رئيس ديوان المحاسبة
- خلافاً لأي نص عام أو خاص، يكون له أن يبتّ نهائياً بالخلاف الحاصل بين مرجع غير قضائي وبين إحدى النيابة العامة في الحالات التي تستوجب فيها الملاحقة الجزائية ترخيصاً أو موافقة من أي مرجع غير قضائي (مع مراعاة أحكام المادة 79 من قانون تنظيم مهنة المحاماة).
- تحريك الدعوى العامة ومتابعتها.
- إسقاط الأحكام الجزائية أو منع أو تعليق تنفيذها.
- إصدار بلاغ بحث وتحرّ بحق الشخص المشكو منه أو المشتبه فيه، في حال عدم العثور عليه.
- تلقي الإخبارات ممن علم بالجريمة أو سمع بها، والشكاوى من المتضرر من الجريمة.
- الإشراف على الضابطة العدلية.
- إستئناف قرارات قاضي التحقيق وأحكام المحاكم وإستدعاء تمييزها.
- حفظ الشكاوى إذا تبين أن الفعل لا يؤلف جرماً أو لا دليل عليه مهما كان نوع الجرم.
- التحقيق في حالة الجريمة المشهودة، والانتقال إلى موقع الجريمة وضبط الأشياء وتفتيش المنازل ضمن أصول معينة والاستماع إلى الشهود وإستجواب المشتبه بهم.

قضاء التحقيق

دائرة التحقيق

تشكيلها: يكون في مركز ونطاق كل محكمة إستئناف دائرة تحقيق تتألف من قاضي تحقيق أول وعدد من قضاة التحقيق. يرأس قاضي التحقيق الاول هذه الدائرة ويشرف على حسن سير العمل فيها. تُحال إليه إدعاءات النيابة العامة والدعاوى المباشرة، ويتولى بنفسه التحقيق في القضايا الهامة منها، ويوزع القضايا الأخرى على قضاة التحقيق في دائرته. لا يجوز أن يعين قاضي تحقيق إلا قاضٍ من الدرجة الرابعة فما فوق. أما قاضي التحقيق الاول، فيشترط فيه أن يكون من الدرجة السادسة فما فوق.

إختصاصها: يرمي التحقيق الابتدائي في الجرائم إلى كشف الفاعلين وجمع الأدلة، وبالنتيجة إحالة المدعى عليهم أمام المحكمة المختصة ليحاكموا أمامها، والتحقيق الابتدائي إلزامي في الجنايات وتبعاً لتقدير النيابة العامة في الجرح. يضع قاضي التحقيق يده على الدعوى العامة بصورة عينية، موضوعية وليس بصورة شخصية. فهو عندما يحقق في الدعوى ويهتدي إلى فاعل ما، له أن يستدعيه وأن يستجوبه بصفة مدعى عليه وإن لم يكن إدعاء النيابة العامة قد تناوله قبل ذلك. وهو غير مقيد بالوصف القانوني للفعل الجرمي المدعى به، فهو يعطيه الوصف الذي يتناسب معه.

الهيئة الاتهامية

تشكيلها: هي إحدى الغرف المدنية لدى محكمة الإستئناف، وتتألف من رئيس ومستشارين وتجتمع كلما دعت الحاجة لذلك، وتتخذ قراراتها في غرفة المذاكرة بالإجماع أو بالأكثرية.

إختصاصها: هي سلطة إتهام في المواد الجنائية، فيحال المتهم أمام محكمة الجنايات بموجب قرار إتهامي صادر عن الهيئة الاتهامية. علماً أن القرارات التي تتخذها الهيئة الاتهامية كسلطة إتهام في المواد الجنائية هي إما منع محاكمة المدعى عليه لأسباب واقعية أو قانونية، أو إتهام المدعى عليه بالجناية المسندة إليه وإحالته أمام محكمة الجنايات. هي مرجع إستئنافي لقرارات قاضي التحقيق.

قضاء الحكم

المحاكم العادية

تتألف المحاكم في القضاء الجزائي العادي من الهيئات التالية:

القاضي المنفرد الجزائي، محكمة إستئناف الجرح والمخالفات، محكمة الجنايات ومحكمة التمييز الجزائية. وهذه المحاكم كافة تنظر بالدعوى المدنية أي دعوى العطل والضرر والإلزامات المدنية الناتجة عن الدعوى العامة.

القاضي المنفرد الجزائي

إختصاصه: ينظر القاضي المنفرد الجزائي في قضايا الجرح والمخالفات، ما عدا ما استثني فيها بنص خاص. لا تمثل النيابة العامة لديه. يضع يده على الدعوى باحدى الطرق الآتية:

- إدعاء النيابة العامة.
- الدعوى المباشرة التي يقدمها المتضرر ويتخذ فيها صفة الادعاء الشخصي.
- القرار الظني الصادر عن قاضي التحقيق أو الهيئة الاتهامية.
- قرار تعيين المرجع أو نقل الدعوى.
- حالة وقوع جنحة أثناء إنعقاد جلسة المحاكمة.
- المخالفات المثبتة في محاضر.

محكمة إستئناف الجرح والمخالفات

تشكيلها: يكون في نطاق كل محافظة محكمة إستئناف، تؤلف كل غرفة من غرفها من رئيس ومستشارين. تمثل النيابة العامة الاستئنافية أو النيابة العامة المالية لدى محكمة الاستئناف وذلك بحسب نوع القضية التي تنظر فيها. إختصاصها: تنظر محكمة الاستئناف في إستئناف الأحكام الصادرة في قضايا الجرح عن القاضي المنفرد الجزائي، شرط أن تكون قد فصلت في أساس النزاع. أما تلك التي لا تكون فاصلة في أساس النزاع، فلا يجوز إستئنافها إلا مع الحكم النهائي. يستثنى من ذلك، ويقبل إستئناف القرارات التي تفصل في دفع أو أكثر من الدفوع الشكلية المنصوص عليها في المادة 73 أصول جزائية والقرارات التي ينهي بها القاضي المنفرد الدعوى من دون أن يتعرض لموضوعها والقرارات الصادرة في قبول أو رد طلبات إخلاء السبيل.

كما تنظر محكمة الاستئناف في إستئناف الاحكام الصادرة عن القاضي المنفرد الجزائي في المخالفات، شرط أن تكون قضت بالحبس أو بالتوقيف التكريري أو بغرامة تزيد على الخمسمائة ألف ليرة لبنانية، أو أن تكون قضت بعقوبة إضافية أو فرعية أو بتعويضات شخصية تزيد على الخمسمائة ألف ليرة لبنانية، أو تكون قضت بردّ دفع من الدفوع المنصوص عليها في المادة 73 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، أو أن تكون قضت بعقوبة لمخالفة متلازمة مع جنحة.

محكمة الجنايات

تشكيلها: تتكون محكمة الجنايات من إحدى غرف محكمة الاستئناف في كل محافظة، هي مؤلفة من رئيس ومستشارين بحضور ممثل النيابة العامة وكاتب الضبط. لا يجوز أن يشترك في تشكيل هيئة المحكمة من سبق له أن مارس في الدعوى عملاً من أعمال الملاحقة أو التحقيق أو كان عضواً في الهيئة الاتهامية التي وضعت قرار الاتهام فيها. إختصاصها: تنظر محكمة الجنايات في جميع الجرائم التي هي من نوع الجنابة والجنح المتلازمة معها والتي تكون محالة معها بقرار إتهام واحد. إن محكمة الجنايات مقيدة بما تضمنه قرار الاتهام من وقائع وممن إتهم من أشخاص لكنها غير مقيدة للاحية الصلاحية وللاحية الوصف القانوني للأفعال الواردة فيه.

محكمة التمييز الجزائية

تشكيلها: إن محكمة التمييز هي على رأس المحاكم العدلية ومركزها في بيروت، وتتألف من عدد من الغرف وفقاً لمتطلبات العمل وتوزيعه، والغرفة تتألف من رئيس ومستشارين.

إختصاصها: طلبات تمييز الأحكام الصادرة عن محاكم الجنايات والقرارات الصادرة عن محاكم إستئناف الجناح وعن الهيئة الاتهامية.

- طلبات النقض الأخرى الداخلة في إختصاصها بموجب القوانين الخاصة.
- طلبات إعادة المحاكمة في الدعاوى الجزائية.
- طلبات تعيين المرجع.
- طلبات نقل الدعوى.
- جرائم القضاة

القضاء الإداري

يتألف القضاء الإداري من :

- المحاكم الإدارية (أنشأت منذ 2000 ولكنها لم توضع حيز التطبيق)
- مجلس شوري الدولة (درجة أولى وأخيرة، مرجع تمييزي واستئنافي)

مجلس شوري الدولة

يتألف المجلس من ست غرف، واحدة إدارية، وخمس قضائية:

تتألف كل غرفة قضائية من رئيس ومستشارين إثنين على الأقل ويلحق بها مستشار معاون أو أكثر لمساعدتها في أعمالها. ويجوز لرئيس الغرفة أن يعين مقررًا ويكمل الهيئة عند الاقتضاء، وفي حال غياب رئيس الغرفة يقوم بمهامه المستشار الاعلى درجة.

مجلس القضاة - مكتب المجلس - مفوض الحكومة - الهيئة العامة - المجلس التأديبي

أما الغرفة الادارية، فيرأسها رئيس مجلس شوري الدولة ويمكن أن ينيب عنه أحد رؤساء الغرف، وأن يكلف واحداً أو أكثر من بين المستشارين أو المستشارين معاونين للاشتراك بأعمال هذه الغرفة بصفة عضو أصيل. ولرئيس المجلس أن يرأس أيضاً أي غرفة من الغرف القضائية.

إختصاصات مجلس الشوري

1. في الشؤون الادارية والتشريعية

إنّ صلاحيات مجلس شوري الدولة في الشؤون الادارية والتشريعية لم تكن دائماً واردة في التشريعات السابقة.

بموجب نظام عام 1924 ، حُصّ مجلس شوري الدولة بالوظيفة القضائية دون الوظيفة الاستشارية (القرار رقم 2668 سنة 1924)، وظهرت وظيفته الاستشارية للمرة الاولى في ظل نظام سنة 1941، على أن نظام عام 1953 عاد وألغى وظيفته الاستشارية، ثم عندما أعيد تنظيم مجلس شوري الدولة بالمرسوم الاشتراعي رقم 119 لسنة 1959، أعيدت إليه مرة أخرى وظيفته الاستشارية، الى جانب

الوظيفة القضائية، وهكذا قضى التنظيم الجديد لعام 1975 المعمول به في الوقت الحاضر مع تعديلاته سنة 2000. تنحصر هذه الصلاحيات الادارية والتشريعية في ابداء الرأي في كل من مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم الاشتراعية والمراسيم التنظيمية ومشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم والامتيازات والمصالح العامة ودفاتر الشروط العامة. علماً أنّ آراء مجلس شورى الدولة لا تتصف بالصفة القضائية، ومن ثم لا تكون لها قوة القضية المحكمة، الامر الذي يمكن معه للغرف القضائية مخالفة ما ارتأته الغرفة الادارية.

مشاريع القوانين

يساهم مجلس شورى الدولة في اعداد القوانين، فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها اليه الوزراء، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيئ النصوص التي يطلب منه وضعها ويصوغها. وله من اجل ذلك، أن يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة. إن إستشارة مجلس شورى الدولة هنا إختيارية، ولا يمكن جعلها إلزامية لاسباب عديدة، منها أنه يحق للنواب التقدم من المجلس رأساً باقتراحات قوانين دون إحالتها عبر الحكومة، ومنها أيضاً عدم إمكانية الطعن بالقانون لمخالفته مثل هذا الإجراء الشكلي، ولكونه يدرس بصورة وافية في لجان مجلس النواب.

مشاريع المراسيم الاشتراعية والمراسيم التنظيمية

يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم الاشتراعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية التي ترمي الى تطبيق القوانين وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والانظمة على إستشارته فيها. إن إستشارة مجلس شورى الدولة هنا الزامية لاسباب عديدة، منها أن المراسيم الاشتراعية والتنظيمية قابلة الطعن أمام القضاء الاداري، فيجب أن تحاط بضمانة كافية لجهة قانونيتها. والاستشارة تكون مسبقة، أي يتعين أخذ الرأي مقدماً، والا عدّ القرار الذي أغفل ذلك باطلاً لمخالفته القانون.

إنّ آراء مجلس شورى الدولة لا تلزم الإدارة باتباع مضمونها، أي ان الإستشارة إلزامية في حد ذاتها كإجراء وغير ملزمة في نتيجتها.

مشاريع المعاهدات الدولية - مشاريع التعاميم - الامتيازات - المصالح العامة - دفاتر الشروط العامة

يمكن إستشارة مجلس شورى الدولة في هذه المسائل، وقد جعلت الاستشارة إختيارية لتشعب هذه المسائل وكثرتها. ولكونها تدرس من قبل إخصائين دون الحاجة لعرضها على المجلس، الا إذا تضمنت نقاطاً قانونية غير عادية. يتم طلب الرأي من مجلس شورى الدولة في الامور المبينة اعلاه عن طريق الوزير المختص. وتتذكر الهيئة قبل إعطاء رأيها بالاستناد الى تقرير أحد أعضائها.

2. في الشؤون القضائية

ورد النص على إختصاص مجلس شورى الدولة في الشؤون القضائية في المواد 60 و 65 و 66 من التنظيم الجديد.

فبمقتضى المادة 60 منه، يعتبر مجلس شورى الدولة المرجع الاستثنائي لجميع الاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية، والمرجع الاستثنائي أو التمييزي في القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة، ومحكمة الدرجة الاولى والاخيرة لبعض القضايا التي حددتها المادة 65 منه، كما أن له إختصاصات في قضاء العجلة.

إنّ القضايا التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً استثنائياً هي القضايا التي تكون قد فصلت بها بالدرجة الاولى: المحاكم الادارية التي تعتبر المحاكم العادية للقضايا الادارية، وهيئات إدارية ذات صفة قضائية. تنص القوانين الخاصة بها على أن احكامها تقبل الاستئناف لدى المجلس.

القضايا الداخلة في إختصاصه بوصفه مرجعاً تمييزياً، في جميع القضايا التي تفصل فيها بالدرجة الاخيرة الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية سواء نص القانون على ذلك أم لم ينص.

من القرارات التي ينظر بها مجلس شورى الدولة تمييزياً:

- قرارات ديوان المحاسبة في الرقابة القضائية المؤخرة.
- قرارات لجان الاستملاك الخاصة بالمؤلفة بالمرسوم رقم 57/16053 ولجنة الاستملاك العليا لتنفيذ المشاريع الانشائية المؤلفة بالمرسوم رقم 61/6839.

• قرارات التأديب الصادرة عن مجالس التأديب وعن الهيئة العليا للتأديب وعن هيئة التفتيش المركزي.

ينظر مجلس شورى الدولة في الدرجة الاولى والاخيرة في النزاعات الآتية :

- طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم التطبيقية والفردية والاعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء.
- قضايا الموظفين المعيّنين بمراسيم.

- المراجعات بشأن القرارات الادارية الفردية التي يتجاوز نطاق تطبيقها الصلاحية الاقليمية لمحكمة ادارية واحدة.
- طلبات التفسير أو تقدير صحة الاعمال الادارية التي هي من صلاحية مجلس شوري الدولة في الدرجة الاولى والاخيرة.
- قضايا التلازم.

إختصاصه بوصفه قضاء عجلة

بموجب تعديل نظام مجلس شوري الدولة بتاريخ 92/10/16 (القانون رقم 259) وسنة 2000 (القانون رقم 227) توسعت صلاحيته بموضوع قضاء العجلة. بموجب نظام عام 1975 كان للمجلس أن يعين بناء على طلب أصحاب العلاقة خبيراً للتثبت من معالم الضرر قبل زوالها وتحديدها عند الضرورة فقط. أما عام 1993، فقد أصبح من مهام المجلس التصدي للتدابير المستعجلة مع كل ما يستدعي ذلك من تدابير إدارية ومالية، فيحق لرئيس مجلس شوري الدولة أو لمن ينتدبه من القضاة أن يتخذ جميع التدابير الضرورية الممكنة المؤقتة والاحتياطية التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الاضرار، وذلك من دون التعرض لأصل الحق، كما له، بناء على طلب صاحب العلاقة الذي قدم دعوى في الاساس، أن يلزم خصمه بدفع سلفة وقتية عندما تكون مراجعته مبنية على أسباب جدية وهامة ولقاء كفالة. على أن القرارات المستعجلة لا تتمتع بقوة القضية المحكمة ويمكن تعديلها او الرجوع عنها بناء على طلب أحد الفرقاء اذا طرأت ظروف جديدة تبرر ذلك.

أنواع الدعاوى أمام مجلس شوري الدولة	خصائص القضاء الإداري في لبنان
• قضاء الابطال لتجاوز حد السلطة	• غياب التقاضي على درجتين في لبنان (عدم انشاء المحاكم الإدارية)
• القضاء الشامل (قضاء التعويض)	• التوازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة
	• لماذا القضاء الإداري منفصل عن القضاء العدلي ؟
	• أهمية الاجتهاد القصوى

قضاء الابطال لتجاوز حد السلطة

- مشروعية القرار الإداري ومصادره
- صاحب مصلحة وصفة
- أفراد وجمعيات
- شهران بعد صدور القرار أو تبليغه
- حصر الموضوع بابطال القرار أو رد المراجعة
- الابطال الكلي والابطال الجزئي
- مفهوم السلطة الاستثنائية وإمكانية رقابة الإدارة
- الظروف الاستثنائية
- الاعمال الحكومية

القضاء الشامل

- قضاء التعويض / مسؤولية الإدارة
- اجراء ربط النزاع
- تحديد المصلحة والصفة أصعب من قضاء الابطال
- إمكانية تعديل قرار الإدارة

المجلس الدستوري في لبنان

المجلس الدستوري في لبنان هو هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. نصت وثيقة الوفاق الوطني التي أقرت في الطائف على إنشاء مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. تأليفه: بتاريخ 1993/7/15 سن مجلس النواب القانون رقم 93/250 بعنوان إنشاء المجلس الدستوري. نصت المادة 2 من القانون رقم 93/250 بعد تعديلها بالقانون رقم 99/150 على أن المجلس الدستوري يتألف من عشرة أعضاء. ويتم تعيينهم على النحو الآتي: يعين مجلس النواب نصف هؤلاء الأعضاء بالأكثرية المطلقة من عدد الأعضاء الذي يتألف منه قانوناً في الدورة الأولى وبالأكثرية النسبية من أصوات المقترعين في الدورة الثانية، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعتبر منتخباً. ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة.

شروط التعيين في المجلس الدستوري:

- **اختيار الأعضاء:** ثمانية أعضاء من بين القضاة العاملين أو قضاة الشرف الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري أو المالي لمدة خمس وعشرين سنة على الأقل أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون منذ خمس وعشرين سنة على الأقل، أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة مدة خمس وعشرين سنة على الأقل.
- **شروط العضوية:** أن يكون لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل، متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة شائنة. أن لا يزيد عمره عند التعيين عن أربع وسبعين سنة وأن لا يقل عن الخمسين سنة.

اختصاص المجلس الدستوري

حدد القانون مهمة المجلس بمراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري تتمتع بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية. كما أن قرارات المجلس الدستوري مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية. يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. وخلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع لمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص. والمقصود بعبارة سائر النصوص التي لها قوة القانون، كل الاعمال التشريعية التي يمكن أن تصدر عن السلطة التنفيذية، كالقانون المنفذ بمرسوم سنداً للمادة 58 من الدستور، وقانون الموازنة المنفذ بمرسوم سنداً للمادة 86 من الدستور، والمراسيم الاشتراعية التي تصدرها الحكومة استناداً إلى تفويضها من مجلس النواب.

أصحاب الحق بالمراجعة للرقابة على دستورية القوانين

يعود إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ولعشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين. كما يعود إلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق المراجعة في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

الفصل في صحة الانتخابات الرئاسية

يتولى المجلس الدستوري الفصل في صحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب والبت في الطعون والنزاعات الناشئة عنها، وذلك بطلب من ثلث الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب قانوناً على الأقل. ويجب أن يكون استدعاء الطعن موقعاً منهم شخصياً. وأن يقدم إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة اربع وعشرين ساعة تلي إعلان النتائج تحت طائلة رده شكلاً. ويصدر المجلس الدستوري قراره في الطعن المذكور مهلة أقصاها ثلاثة أيام من تاريخ ورود المراجعة ويبقى مجلس النواب منعقداً كهيئة انتخابية لحين صدور قرار المجلس الدستوري.

الفصل في صحة الانتخابات النيابية

يتولى المجلس الدستوري الفصل في صحة نيابة نائب منتخب والنظر في النزاعات والطعون الناشئة عن انتخابات أعضاء مجلس النواب، وذلك بموجب طلب يقدمه المرشح الخاسر في الدائرة الانتخابية نفسها إلى رئاسة المجلس الدستوري في مهلة أقصاها ثلاثون يوماً تلي تاريخ إعلان نتائج الانتخاب أصولاً في دائرته تحت طائلة رد الطلب شكلاً.

التنظيم الإداري في لبنان

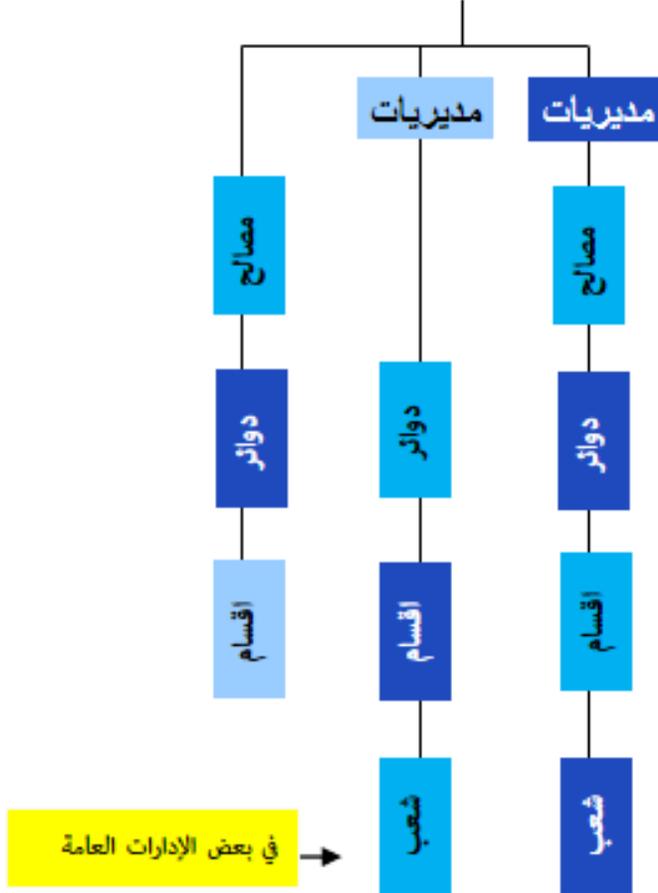
يتركب التنظيم الإداري اللبناني من ثلاث بنى أساسية هي:

- الإدارة المركزية (الحصرية)
- اللاحصرية الإدارية
- اللامركزية الادارية
- الإدارة المشتركة.

كل واحدة من هذه البنى تنتظم وتعمل ضمن هيكلتين: هيكلية مهام عمودية وأفقية، ولتحقيق هذه المهام المنوطة بالإدارة العامة تطرح عملية الوظائف الإدارية من تخطيط وتنظيم وقيادة ورقابة

الادارة المركزية في لبنان

أمانة عامة أو مديرية عامة



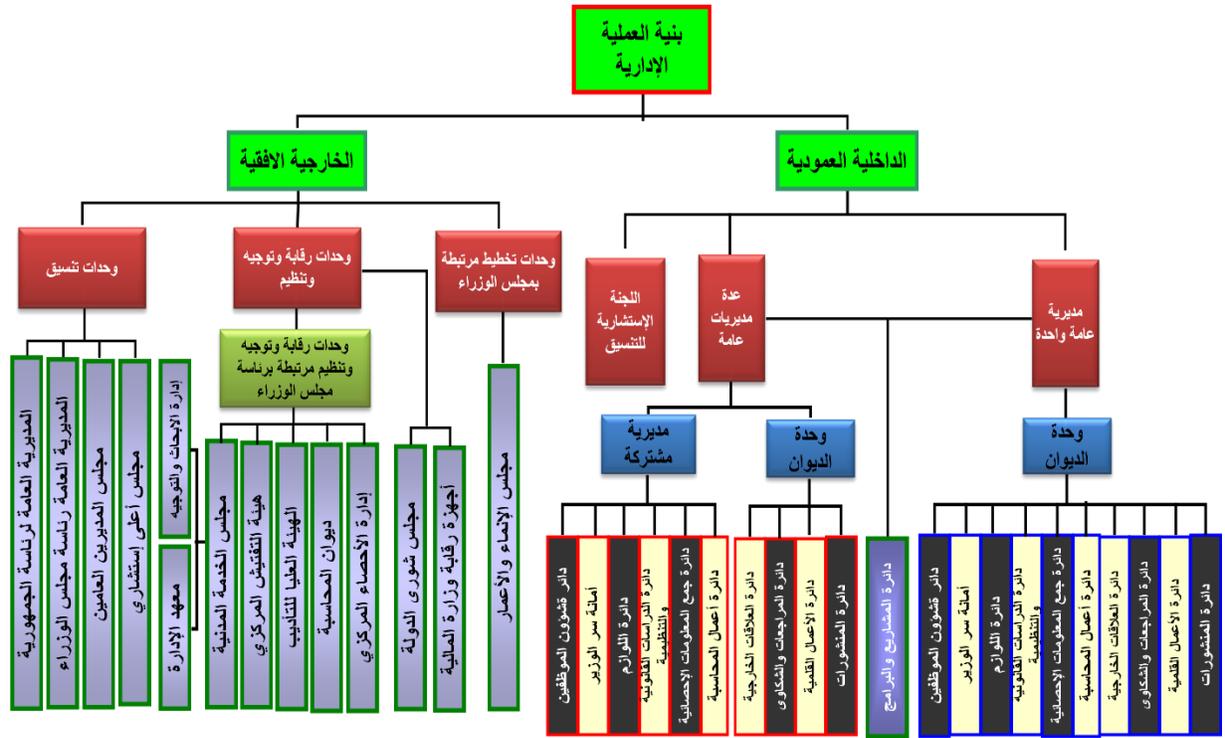
- الإدارة الحصرية (centralisation)

- الإدارة اللاحصرية (deconcentration)

تتركب وتعمل هذه البنية وفق هيكلتين عمودية وأفقية.

هيكلية المهام العمودية: تتولى هذه الهيكلية مهمة إدارة ومراقبة المهام المرتبطة بقطاع معين أو عدة قطاعات في المجتمع، على قاعدة الاختصاص والصلاحيات القطاعية. إن الغالبية الساحقة من الوزارات تقوم على هكذا هيكلية كوزارات الصحة والتربية والزراعة...

هيكلية المهام الأفقية: تتولى هذه الهيكلية إدارة ومعالجة المهام والقضايا المشتركة لكل قطاعات المجتمع ولمجمل نشاطات الدولة؛ بمعنى آخر تتم ممارسة المهام والصلاحيات بين احدى الوزارات، كوزارة المالية مثلا وبين الوزارات الأخرى....



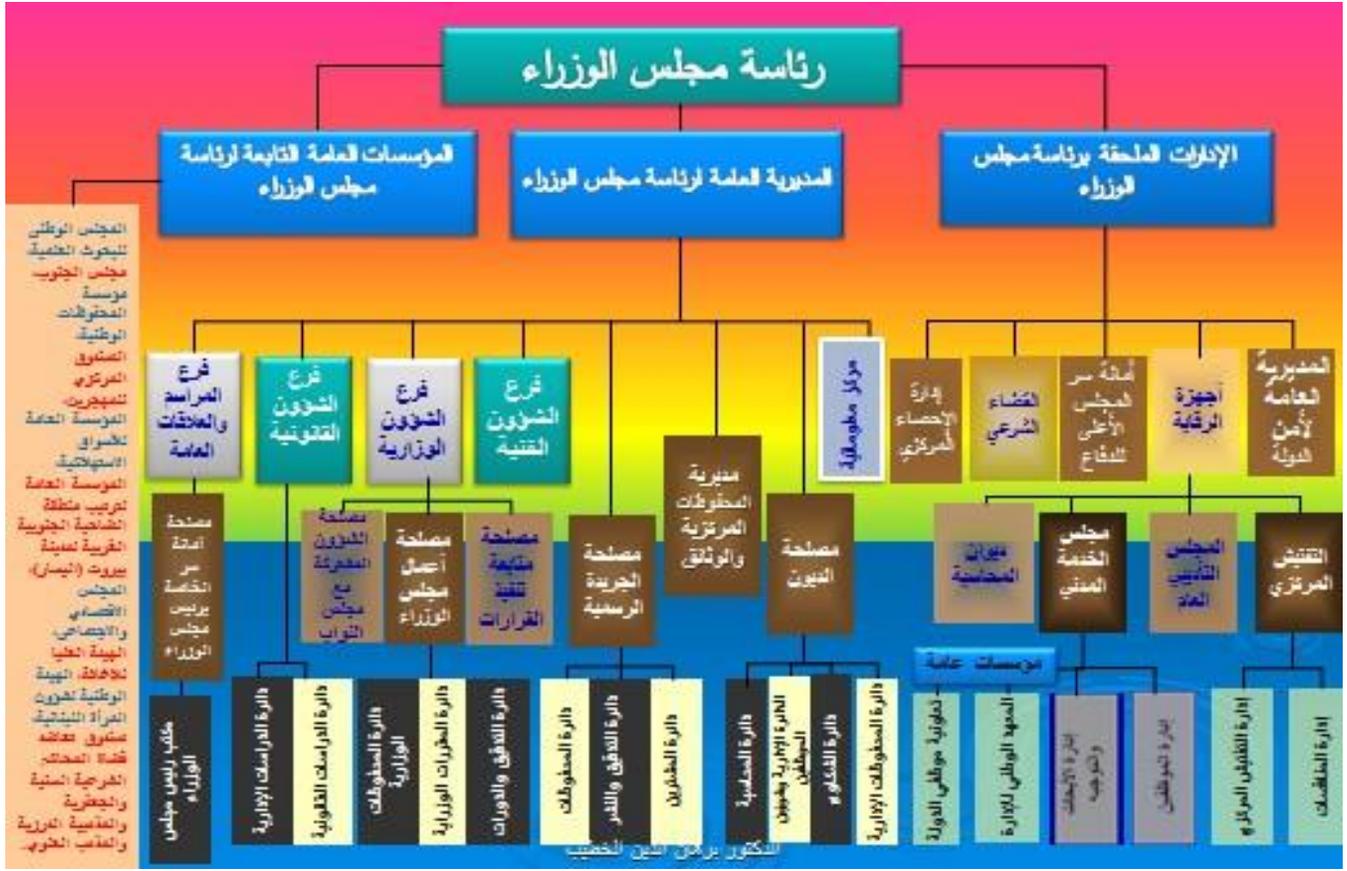
رئاسة الجمهورية

ملك وهيكلية الجهاز الإداري التابع لرئاسة الجمهورية: يتألف ملك الجهاز البشري للمديرية العامة لرئاسة الجمهورية من 41 موظفاً. وهي جهاز يعاون الرئاسة في تأدية مهامها، وهي تتألف من الوحدات التالية: على مستوى الفئة الأولى يوجد خمسة فروع، وعلى مستوى الفئة الثانية يوجد مديرتان، وعلى مستوى الفئة الثالثة يوجد ثمانية دوائر وخمسة مكاتب وثلاثة أقسام وشعبتان. بالإضافة إلى ذلك يعتبر رئيس الجمهورية اللبنانية رئيساً للمجلس الأعلى للدفاع، وبالتالي فالرئاسة هي المقر الرسمي لهذا المجلس.

مجلس الوزراء

ملك وهيكلية الجهاز الإداري التابع لرئاسة مجلس الوزراء: إن أهمية المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء، تبرز في كونها تتخطى بالمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها نطاق مهام وصلاحيات مديرية عامة عادية. فهي المحور الأساسي الذي تتقاطع وتلتقي فيه وظائف التنسيق والتصال بين الإدارات والمؤسسات العامة.

إلى ذلك فملك الجهاز البشري للمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء يتألف من 143 موظفاً (بالإضافة إلى وجود 14 وظيفة تُعين بالتعاقد)، أما ملك الإدارات المرتبطة برئاسة مجلس الوزراء فهو يتوزع على هذه الإدارات كما يلي: التفتيش المركزي 219 موظفاً (يتضمن التفتيش المركزي وإدارة المناقصات)، ديوان المحاسبة 199 موظفاً، الهيئة العليا للتأديب 24 موظفاً، وأخيراً مجلس الخدمة المدنية وإدارة الأبحاث والتوجيه 131 موظفاً. ويتألف الجهاز الإداري لرئاسة مجلس الوزراء من جهازين أساسيين: الأول يضم المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء والثاني يضم الإدارات العامة المرتبطة بالرئاسة، هذا بالإضافة إلى الهيئات والمؤسسات العامة المرتبطة بالرئاسة. المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء جهاز يعاون الرئاسة في تأدية مهامها، وهي تتألف من الوحدات التالية: أربعة فروع على مستوى الفئة الأولى، ومديرية واحدة وستة مصالح ومكتب أمانة سر على مستوى الفئة الثانية، و12 دائرة على مستوى الفئة الثالثة.



الوزارات

تشكل الوزارات، بعددها وبحجمها، الوحدات الأساسية لجهاز الدولة المركزي لتحقيق المهام وتنفيذ السياسات العامة؛ وهي تنشأ وتلغى وفقاً لتطور المهام المستجدة إن بانشاطها أو باندثارها. وحالياً يوجد في لبنان 21 وزارة تتولى مهام دائمة ولديها هيكلية وفقاً للمادة الأولى من المرسوم الاشتراعي 111 للعام 1919، إلى جانب 9 وزارات دولة أسندت لها مهمة هي:

- وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
- وزير الدولة لشؤون مجلس النواب
- وزير دولة لشؤون المرأة
- وزير دولة لشؤون رئاسة الجمهورية
- وزير دولة لشؤون التخطيط
- وزير دولة لشؤون مكافحة الفساد
- وزير دولة لشؤون النازحين
- وزير دولة لشؤون حقوق الإنسان (مرسوم رقم 3 تاريخ 2012/12/19).

يمكن تصنيفها وفق مهمتين: عمودية وأفقية. فالمهام العمودية تقوم بدراسة نشاط معين (كوزارة الزراعة والصحة...) في حين تدرس المهام الأفقية الروابط المشتركة بين مختلف النشاطات والحقول والمهام (كوزارة المالية ولا سيما خلال إعداد الموازنة العامة ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية من خلال إعداد الهيكلية والدراسات والدعم التقني للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات).

تقسيم الوزارات وفق مهامها إلى خمس فئات هي:

- فئة المهام السيادية، وتضم ست وزارات هي: العدل، والمالية، والدفاع، والداخلية، والإعلام، والخارجية.
- فئة المهام الإنشائية، وتضم ثلاث وزارات هي: والاتصالات، والطاقة والمياه، الأشغال والنقل.
- فئة المهام الاقتصادية، وتضم خمس وزارات هي: الاقتصاد والتجارة، والصناعة، والزراعة، والبيئة، والسياحة.
- فئة المهام الاجتماعية، وتضم خمس وزارات هي: الصحة العامة، والشؤون الاجتماعية، والعمل، والشباب والرياضة، والمهجرين
- فئة المهام التعليمية والثقافية، وتضم وزارتين هما: التربية الوطنية والتعليم العالي، والثقافة.

تنظيم مستويات الوزارات

تُنظَّم الوزارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، تحدد عدد الدوائر والأقسام في كل منها، وتعين الصلاحيات العامة وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديرات العامة والمديريات والدوائر والأقسام.

تحدد بقرار من الوزير بعد استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف، والأصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات، والمهل الواجب إنجازها فيها، وتبلغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية المادة 4 من المرسوم الاشتراعي رقم 19/111 وهذه الوزارات تنتظم بنبويًا وتعمل تسلسلياً في كل إدارة على قاعدة تنظيم هرمي يتضمن خمس مستويات هي:

- مستوى مديرية عامة: تقسم المهام داخل كل وزارة عمودياً إلى مهام استراتيجية على مستوى مديرية عامة وهي تعكس عادة الأهداف الكبرى للوزارة (تضم الوزارات اللبنانية الـ 21 حوالي 31 مديرية عامة يرأسها مدير عام فئة أولى؛ منها 11 في وزارة تتألف من مديرية عامة واحدة، و11 في وزارات تتألف من أكثر من مديرية عامة واحدة).
- مستوى مديريات: يعكس هذا المستوى الأهداف الأساسية.
- مستوى مصالح: يعكس هذا المستوى الأهداف الرئيسية (هناك أكثر من 291 مديرية ومصحة).
- مستوى دوائر: يعكس هذا المستوى الأهداف الفرعية.
- مستوى أقسام: يعكس هذا المستوى الأهداف الجزئية. ويغلب الطابع الإداري والفني على مستويي الدوائر والأقسام (هناك أكثر من 1111 دائرة وقسم).

مهام وصلاحيات الوحدات الإدارية

المدير العام

المدير العام هو الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير، وفي نطاق القوانين والأنظمة، لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له. ومهامه ومسؤولياته على سبيل المثال لا الحصر هي:

- يتولى المدير العام إدارة الدوائر التابعة له وينسق الأعمال فيما بينها ويراقب تنفيذها...
- يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير أو يبدي مطالعته الخطية بشأنها. وتربط هذه المطالعة الخطية بالمعاملة وتحال معها على المراجع المختصة. وتجدر الإشارة إلى أن التأشير هي موجبة وملزمة.
- يعد التعليمات الدائمة فيما يتعلق بسير العمل، والموازنة، والمنهاج السنوي للأعمال، وجميع الدروس الآيلة لتحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة.
- على المدير العام ان يضع تقريراً قبل نهاية كل ستة أشهر يعرض فيه برامج وزارته وما حقق منها وما لم يحقق، والصعوبات التي اعترضت التنفيذ، واح وال الموظفين، والبرامج المعدة للعام اللاحق، وغير ذلك من المواضيع التي يستنسب معالجتها او المواضيع التي تحددها هيئة مجلس الخدمة المدنية ويرفع هذا التقرير الى الوزير وترسل نسخ عنه الى مجلس الخدمة المدنية وإدارة التفتيش المركزي.
- للوزير أن يفوض إلى المدير العام بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي خصه بها الدستور.

بنية وظائف العملية الإدارية

تتولى هذه البنية القيام بالوظائف الإدارية والمالية والفنية المشتركة بهدف مساعدة بنية المهام على تحقيق أهدافها، وتنظم وتعمل هذه البنية في إطار هيكليتين: داخلية عمودية، وخارجية أفقية متخصصة.

هيكلية الوظائف الداخلية العمودية

تتولى هذه الهيكلية إدارة ومعالجة وظائف الإدارة الأساسية من تخطيط وتنظيم وتنسيق واتصال ورقابة ومتابعة إدارية، وهي تتركب وتعمل داخل الوحدات الإدارية من وزارات وهيئات ومجالس عامة ومحافظات وأقضية ومؤسسات عامة وبلديات، بنويًا وتسلسليًا على قاعدة تنظيم هرمي.

اللجنة الاستشارية المشتركة للتنسيق: تتولى اللجنة الاستشارية المشتركة للتنسيق، التنسيق بين مختلف الوحدات داخل الوزارة الواحدة، وهي ترتبط بالوزير مباشرة. مهمتها درس ما يعرضه عليها الوزير من القضايا المشتركة مثل التنظيم الداخلي ومشروع الموازنة وطلبات الاعتمادات الإضافية وبرامج المشتريات والأشغال وقضايا الموظفين من تدرج وتخصص وتدريب.

دائرة المشاريع والبرامج: تعتبر دائرة المشاريع والبرامج أداة التخطيط الإداري داخل بعض المديريات العامة¹⁴. وتكمن مهام دائرة المشاريع والبرامج في تأمين الارتباط والتنسيق مع الإدارات والمؤسسات العامة التي تعنى بالتخطيط والتطوير والتنمية²².

الديوان: ترتبط وحدة الديوان في الوزارة التي تضم مديرية عامة واحدة بالمدير العام، ويرأسها موظف من الفئة الثالثة على الأقل، وهي تتألف من أكثر من تسع دوائر بالإضافة لأمانة سر الوزير، يرأس كل منها موظف من الفئة الثالثة. وتتجسد أعمال ومهام هذه الوحدة في الدوائر الآتية: دائرة أعمال المحاسبة، دائرة شؤون الموظفين، دائرة اللوازم، دائرة الدراسات القانونية، دائرة جمع المعلومات الإحصائية، دائرة الأعمال القلمية، دائرة المراجعات والشكاوى، دائرة المنشورات، دائرة العلاقات الخارجية، أمانة سر الوزير.

المديرية الإدارية المشتركة: ترتبط المديرية الإدارية المشتركة بالوزير مباشرة ويرأسها موظف من الفئة الثالثة على الأقل، وهي تنشأ إلى جانب الديوان في حال كانت الوزارة تضم أكثر من مديرية عامة واحدة، وذلك للقيام بالأعمال والمهام المتشابهة والمشاركة التي كانت تقوم بها الدوائر الخمس المذكورة أعلاه في الديوان؛ كما أن أمانة سر الوزير تصبح مرتبطة بهذه المديرية.

هيكلية الوظائف الخارجية الأفقية المتخصصة

تتولى هذه الهيكلية إدارة ومعالجة وظائف الإدارة الأساسية من تخطيط وتنظيم وتنسيق واتصال ورقابة ومتابعة وإشراف وتوظيف وإعداد وتدريب؛ وهي تتركب في وحدات وهيئات ومجالس وأجهزة متخصصة بصورة مستقلة عن وحدات الوزارات وعن الهيئات والمجالس العامة وعن المحافظات والأقضية والمؤسسات العامة والبلديات.

وتتركب هذه الهيكلية في بنية مهام محددة وبنية وظائف العملية الإدارية، وتنظم داخليًا وتعمل بنويًا وتسلسليًا وهرميًا على مستوى أجهزة في وزارات ومديريات ودوائر وأقسام ولجان، إلا أنها تصنف ويتم هيكلتها على مستوى تنظيم الإدارة العامة من ضمن بنية وظائف العملية الإدارية وهيكلية ووظائفها الخارجية الأفقية المتخصصة:

مجلس المديرين العامين: يقوم كأداة للتنسيق الأفقي بين الوزارات³³، على تبادل الرأي في شؤون الإدارة العامة واقتراح التدابير الرامية إلى رفع مستواها وتحسين سيرها بالاشتراك مع أعضاء هيئة مجلس الخدمة وأعضاء هيئة إدارة التفتيش المركزي.

أجهزة وزارة المالية - رقابة وزارة المالية: تقوم بها أطراف وأجهزة من داخل الوزارة كرقابة تلقائية على مستوى مراقب عقد النفقات، والأمين بالصرف وعلى مستوى تنفيذ الواردات، فمراقبة عقد النفقات تستهدف التثبت من توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها وانطباقها على القوانين.

مجلس الخدمة المدنية: تشمل صلاحياته كهيئة رقابية³⁴، جميع الإدارات والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته. وتتعلق رقبته بإبداء الرأي في قانونية التعيينات، ورعاية ودرس جميع شؤون الموظفين الذاتية، ومراقبة معاملاتهم وفي تفسير النصوص الإدارية، ورفع المستوى المسلكي والتأهيلي للموظفين. ويرتبط مجلس الخدمة المدنية برئاسة مجلس الوزراء.

هيئة التفتيش المركزي: تشمل صلاحياتها كهيئة رقابية، جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة المدنية، أما المؤسسات غير المدنية فإن صلاحياتها لا تشمل إلا الناحية المالية. وترتبط هيئة التفتيش المركزي برئاسة مجلس الوزراء.

الهيئة العليا للتأديب: تشمل صلاحياتها كهيئة رقابية، جميع الإدارات العامة والموظفين المستخدمين في المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة باستثناء من يخضع منهم لهيئات تأديبية خاصة. وتنظر هذه الهيئة في مخالفات الموظفين، وتتخذ بحقهم العقوبات المناسبة. وترتبط الهيئة العليا للتأديب برئاسة مجلس الوزراء.

ديوان المحاسبة: يختص كهيئة قضائية بمراقبة الأموال العمومية وتشمل صلاحياتها³⁵ جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابتها. ويرتبط ديوان المحاسبة برئاسة مجلس الوزراء.

وسيط الجمهورية

الذي يقوم بدور حماية المواطنين من جراء سوء الإدارة وسوء الأداء. وفي لبنان جرى استحداث هذا الجهاز بموجب القانون رقم 224 تاريخ 2111/2/4، حيث نصت المادة الأولى منه على أن «وسيط الجمهورية شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة، وهو يتدخل ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، لتسهيل التعامل مع الإدارة والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل. لوسيط الجمهورية جهاز معاون يختاره وفق الحاجة، كما له أن يسمي من بين جهازه المعاون من يمثله للقيام بمهام التنسيق بين الإدارات الإقليمية والمواطنين. كما له أن يسمي من بين جهازه المعاون من يمثله للقيام بمهام التنسيق بين الإدارات الإقليمية والمواطنين.

الإدارة الاحصائية في لبنان

تشكل هذه البنية امتداداً لتنفيذ مهام جهاز الدولة المركزي على الأراضي والمناطق اللبنانية وخارجها، أي الدول الأخرى كافة، وذلك لتحقيق وتنفيذ السياسات العامة بشكل متوازن وهادف للمواطنين وتسهيل أمورهم وتخفيف الأعباء عنهم وعن الإدارة المركزية الاحصائية القوية. الاحصائية التي تعتبر امتداداً للسلطة المركزية، تعني نقل وتحويل جزء من الصلاحيات أو من سلطة القرار في العاصمة إلى ممثلي الإدارة المركزية خارج العاصمة والتابعين لها تسلسلياً، والذين يمارسونها تحت رقابتها وإشرافها. تهدف إلى التخفيف من حدة المركزية المطلقة والعمل على تحقيق مهام الدولة وسياساتها العامة المتوازنة، كما تتركب بنية النظام الاحصائي في لبنان بنمطين رئيسيين هما: الاحصائية الأفقية والاحصائية العمودية.

الاحصائية الأفقية

تتجسد من خلال تقسيم الأراضى اللبنانية إلى محافظات (عددتها 9):

- محافظة بيروت - محافظة جبل لبنان - محافظة الشمال - محافظة عكار - محافظة الجنوب
- محافظة النبطية - محافظة البقاع - محافظة بعلبك الهرمل - محافظة كسروان جبيل (16 آب 2017)

وتقسم المحافظات إلى 23 قضاء

تتخذ الاحصائية الأفقية ثلاثة مظاهر هي، المحافظة والقضاء والمختار.

المحافظة

تعتبر المحافظة في نطاق التنظيم الإداري القائم في لبنان الإطار الأوسع للوحدات الإدارية القائمة خارج العاصمة، وقد نص القانون على أن شؤون المحافظة يديرها موظف يدعى المحافظ، كما نص على المكانة التي يحتلها المحافظ في المحافظة، وعلى طريقة تعيينه وعلاقته بالإدارة المركزية وبأجهزة الوزارات المتواجدة في المحافظة. «والمحافظ يبدو، في ظل القانون الحالي كوسيط، أو كصلة وصل بين الإدارة المركزية من ناحية، وتشعباتها الإقليمية والمحلية، ومن بينها الجماعات اللامركزية، أي البلديات، من جهة ثانية، لكونه يمارس سلطة الرقابة على البلديات». فالمحافظ وفقاً للمادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم 19/112، هو موظف من موظفي الفئة الأولى، ويصنف وظيفياً ضمن ملاك وزارة الداخلية والبلديات، حيث يعين بالترقية من بين موظفي الدرجة الرابعة على الأقل من الفئة الثانية، أو من خارج الملاك من بين حملة الإجازة في الحقوق أو ما يعادلها وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. واشترطت المادة 99 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 على أنه لا يجوز تعيين المحافظ في المحافظة التي هو من أبنائها. وينقل بالطريقة نفسها إلى وظيفة أخرى من وظائف الفئة الأولى في الإدارات العامة.

وقد منح القانون المحافظ منزلة متميزة بالنسبة لسائر الموظفين في المحافظة تمكيناً له من أداء دوره بشكل فعال، تقدمه على جميع الموظفين في محافظته أيّاً كانت رتبتهم أو السلك الذي ينتمون إليه. يمثل وزارات الدولة كافة، باستثناء وزارتي العدلية والدفاع الوطني. لا يمثل المحافظة باعتبار أن المحافظة لا تتمتع بالشخصية المعنوية في التنظيم اللبناني، ولتمكينه من أداء مهام وظيفته على الوجه الأكمل، عليه أن يقيم في مركز المحافظة، ويتولى مهام القائم مقام في القضاء المركزي.

تتألف كل محافظة من جهاز إداري وثلاثة مجالس مساعدة؛ أحدها هو مجلس المحافظة ذو الصفة الاستشارية، والثاني المجلس الصحي والثالث مجلس الأمن الفرعي ذو الصفة التنسيقية. وتتولى جميع هذه الأجهزة والمجالس بالتعاون مع المحافظ في إنجاز الأعباء الملقاة على عاتقه.

جهاز المحافظة الإداري

- نظمت القوانين والأنظمة المرعية الأجراء الجهاز الإداري للمحافظات اللبنانية على استحداث وظيفة أمين سر عام للمحافظة، إلا أن مرسوم تنظيم وزارة الداخلية والبلديات (لم يشر في الجدول رقم (1) إلى أمناء السر العاملين بل أشار إلى موظفي المحافظات والأقضية من الفئة الثالثة وما دون.
- وبالرغم من العدد المحدود لملاك المحافظات إلا أنه يلاحظ وجود موظفين من كافة الفئات في الملاك الإداري اللبناني يبلغ عددهم 129 موظفاً، وهؤلاء الموظفون يتوزعون في المحافظات على الشكل التالي: ستة موظفين من الفئة الأولى (محافظون)، خمسة موظفين من الفئة الثانية (أمناء السر العام، لا يوجد في محافظة بيروت أمين سر)، 31 موظفاً من الفئة الثالثة (رؤساء دوائر وأقسام)، 29 موظفاً من الفئة الرابعة (محررون وكتبة)، 19 موظفاً من الفئة الخامسة (سائقون وحجاب).

الأجهزة المساعدة للمحافظ

نظراً لانعدام التوازن بين المهام المنوطة بالمحافظ وبالجهاز الإداري المكلف بمعاونته، وعدم قدرة هذا الجهاز على مواكبة نوعية وكمية المهام الموكلة إلى المحافظ فقد أوجد المشترع أجهزة سميت بمساعدة لأنها لا تمارس مهاماً ذات صفة دائمة ومستمرة لأن دورها يتسع ويضيق وفقاً لإرادة المشترع أو المحافظ. وهذه الأجهزة المساعدة هي:

- **مجلس المحافظة:** في سبيل دعم نظام الاحصرية الإدارية، المتمثل بالمحافظ والقائمقام وسائر الموظفين الإقليميين المتواجدين في المحافظات والأقضية، خطا المشترع اللبناني خطوة متقدمة لإعطاء نظام الاحصرية الإداري طابعاً تنموياً قطاعياً، وحفّز بالمقابل المواطنين على المشاركة في اتخاذ القرار على المستوى الإقليمي. وذلك بإنشاء «مجلس المحافظة» في كل مركز محافظة، باستثناء بيروت. وبالتالي فإن مجلس المحافظة، لا يتمتع عملياً بأية صلاحيات تفريرية أو تنفيذية ودوره استشاري ويكاد يكون شكلياً²⁾.
- **مجلس المحافظة الصحي:** جهاز متخصص يعنى بمساعدة المحافظ في القيام بمهامه المتعلقة بالمحافظة على الصحة والسلامة العامة ضمن محافظته.
- **مجلس الأمن الفرعي:** هو جهاز متخصص بشؤون الأمن يرأسه المحافظ.

مهام المحافظ

يلعب المحافظ في لبنان دوراً هاماً في نطاق محافظته، ولكنه غير كافٍ، ويمكن تصنيف المهام التي يمارسها المحافظ انطلاقاً من المهام التي تمارسها الإدارة العامة والتي تتركز في التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، في نطاق محافظته، من أجل تبيان مدى تطابق طبيعة عمل المحافظ مع المهام الأساسية للإدارة العامة.

i. المهام الإدارية

يمنح المحافظ الترخيص بإنشاء مصانع الألعاب النارية ومستودعاتها ومخازن بيعها، والمؤسسات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية غير الصناعية. يتخذ المحافظ الإجراءات التي يراها ضرورية لتطبيق القواعد الصحية العامة (المادة 19)، يؤمن المحافظ إدخال المرضى المعوزين إلى المستشفيات الحكومية في المحافظة بأوامر يصدرها إلى مدير المستشفى... (المادة 19). يمارس المحافظ الصلاحيات التي توكلها إليه الوزارات بالإضافة إلى الصلاحيات الخاصة به، كما له في الظروف الطارئة ان يقوم بالمهام التي لا تدخل في صلاحيات أية إدارة أخرى (المادة 21). اتخاذ القرارات التي تعنى بالسلامة والنظام العام. يمارس المحافظ مهاماً انتخابية تتعلق بقميد وشطب الناخبين وتعيين موظفي أرقام الاقتراع.

ii. المهام المالية

يبت المحافظ في صفقات بيع الأموال المنقولة إذا كانت قيمة الصفقة تزيد على 111,111 ل.ل. ولا تجاوز 111,211 ل.ل. وكذلك فيما يتعلق بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي يجري عقدها في القضاء (مركز المحافظة) أو المحافظة. تنظم الحوالة باسم المحافظ المختص إذا كانت تتعلق بمبالغ تعود لقرى ليس لها بلديات على ان يودع المبلغ أمانة باسم المحافظ المذكور لدى محتسب القضاء المركزي (المادة 94 قانون المحاسبة العمومية). «يشترك المحافظ، بعد استطلاع رأي مجلس المحافظة، بإعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي ويعرض مشروع التوزيع على وزارة الداخلية مقروناً بمطالعة الخطية» (المادة 14 م.إ. 19/112). كما يصادق على صفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي تعود للبلديات.

.iii

المهام القضائية والتأديبية

أعطت المادة 12 من قانون أصول المحاكمات الجزائية المحافظ صلاحية ممارسة صلاحية الضابطة العدلية، كالتحري، المصادرة، التوقيف لمعينة بعض الجرائم الخ.. وهو يعتبر بموجب هذه المادة مساعد للنائب العام الاستثنائي في محافظته. «إلا أن المحافظ لا يمارس سلطاته القضائية إلا هامشياً وبصورة جزئية».

يفاوض المحافظ النيابة العامة في محافظته في جميع الأمور التي تهم الحكومة لا سيما ما يتعلق منها بالأمن العام، وعليه ان يؤازر السلطات القضائية بأداء المهام والواجبات المفروضة عليه بالقانون المادة 13. يحق للمحافظ أن يفرض على الموظف المخالف عقوبة التأنيب أو عقوبة حسم الراتب لمدة أقصاها عشرة أيام وذلك بناءً على اقتراح من الرئيس المباشر لذلك الموظف، إن وجد.

تفويض المهام

.iv

يلجأ وزير الداخلية والبلديات إلى تفويض بعض صلاحياته إلى المحافظين، ويظهر ذلك من خلال تفويض وزير الداخلية والبلديات «المحافظين كل في إطار محافظته صلاحيات إصدار القرارات اللازمة بتعديل القرارات الصادرة عن وزير الداخلية والقاضية بتقسيم وتحديد أقالم الاقتراع في الدوائر الانتخابية». وكذلك يفوض الوزراء إلى المحافظين القيام ببعض المهام، وقد برز ذلك خلال الأحداث البنانية حيث فوض محافظ الجنوب العديد من الصلاحيات بغية تسهيل انجاز معاملات المواطنين، ونقل اختصاصات المحافظ إلى أمين سر المحافظة يجب أن يتم طبقاً لقواعد نقل اختصاصات المدير العام إلى المدير، ولأمين السر العام أن يفوض صلاحياته إلى الموظفين التابعين له في المحافظة، وفقاً للمرسوم الاشتراعي 19/111.

المهام الرقابية والإشرافية

.v

يتولى المحافظ مهمة مراقبة أوضاع المحافظة من النواحي السياسية والاقتصادية. كما يدير المحافظ أجهزة الوزارات في المحافظة وله بهذه الصفة أن يفتش ويراقب الموظفين ومنحهم الإجازات الإدارية والصحية وأن يفرض العقوبات التأديبية وفقاً لأحكام نظام الموظفين. وفيما يتعلق بموظفي وزارتي العدلية والدفاع الوطني فعليه أن يطلع ال وزارة المختصة على كل مؤاخذه. ثم أن المخبرات بين أجهزة الوزارات والدوائر المركزية تجري بواسطة المحافظ الذي يتوجب عليه أن يرسلها لمراجعتها خلال 3 أيام على الأكثر (المادة 9 م.إ. 19/112).

المهام التي يقوم بها محافظ بيروت تتعدى هذه المهام باعتبارها رئيس السلطة التنفيذية في بلدية بيروت وعمله يعتبر نمطاً من أنماط «الإدارة المشتركة»، إلى جانب صلاحيات ودور المحافظ إزاء نمط الإدارة اللامركزية من إقليمية (البلديات واتحاد بلديات) ومرفقية متخصصة (المؤسسات العامة). من حيث الواقع والممارسة، فان نشاط المحافظ يكاد يقتصر على تعريف الأعمال الإدارية في نطاق المحافظة، وإطلاع الحكومة، التي هو ممثلها، على الأوضاع السياسية في منطقتها، ولا يتم هذا النشاط بالفعالية المطلوبة، نظراً لضيق رقعة البلاد. وإذا أردنا إجراء مقارنة بين مهام الإدارة الأساسية، التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، والمهام التي يتولاها المحافظ في لبنان يتبين لنا بانه لا يمارس معظم هذه المهام لا سيما في مجالي التخطيط والتنظيم، ويكاد ينحصر دوره في المجال التنظيمي بالمهام التنسيقية.

محافظ النبطية القاضي محمود المولى يصف دور المحافظ في هذا المجال «بالدور التنسيقي، إذ تنحصر مهمته بالتنسيق بين جميع الإدارات الرسمية والمؤسسات العامة والبلديات».

القضاء

يمثل القضاء الإطار الثاني للتنظيم الإداري في لبنان بعد المحافظة، على المستوى الإقليمي للإدارة المركزية، والقضاء كالمحافظة لا يتمتع بالشمولية المعنوية ولا بالاستقلال المالي والإداري. ويتولى إدارة القضاء القائم مقام الذي يعين من بين خريجي قسم الإدارة العامة والشؤون الخارجية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والانماء أو من بين موظفي الفئة الثالثة على الأقل في الإدارات العامة الذين يحملون اجازة في الحقوق وقضوا سنتين على الأقل في الخدمة في الفئة المذكورة بعد نيلهم الاجازة في الحقوق. وينقل بالطريقة نفسها إلى أية وظيفة مماثلة لفئة وظيفته في الإدارات العامة.

يعتبر القائم مقام الرئيس المباشر لجميع موظفي القاممقامية، ولجل انجاز مهامه نص المرسوم رقم 4192 تاريخ 2111/11/14 (تنظيم وزارة الداخلية والبلديات)، على إنشاء جهاز إداري يقوم على معاونة القاممقام في إدارة القاممقامية، وهذا الجهاز يتألف من 213 موظفاً، موزعين على الفئات كما يلي: الفئة الثانية 11، الفئة الثالثة 49، الفئة الرابعة 111، الفئة الخامسة 41 موظفاً. ويمارس القاممقام صلاحيات هامة ومتعددة تتناول الشؤون السياسية والإدارية والمالية والقضائية والصحية والزراعية...، وسوف نتكلم عن جميع هذه الصلاحيات معتمدين في توصيفها من خلال المهام الرئيسية للإدارة العامة التي تتركز في القيادة والتنظيم والتخطيط والرقابة.

i. مهام إدارية:

- يمارس القاممقام مهام إدارية متعددة، بعضها يمارسها باتخاذ القرارات الداخلية ضمن اختصاصه والبعض الآخر يعرضها على الوزراء والمختصين، بواسطة المحافظ، لاتخاذ القرارات العائدة إليهم. وأهم الصلاحيات التي يمارسها القاممقام هي:
- يرخص بإنشاء واستثمار المؤسسات المصنفة من الفئة الثالثة (غير الصناعية).
- يعطي رخص حمل سلاح صيد
- يعطي رخصة استثمار المقالع في الأراض ي الخصوصية وفي أملاك الدولة بما فيه الترخيص باستعمال المواد المتفجرة عند الاقتضاء
- يعطي رخص البناء في الأمكنة غير الداخلة في النطاق البلدي بعد استطلاع رأي الدوائر الفنية المختصة
- يفرض التدابير الصحية والقانونية، على أن قراراته بهذا الشأن لا تصبح نافذة إلا بعد موافقة وزارة الصحة العامة التي عليها ان تبت في الأمر خلال شهر في الحالات العادية وعشرة أيام في الحالات المستعجلة
- يعين نواظير الحقول الخاصة والعامة بناء على اقتراحات المجالس البلدية أو المجالس الاختيارية
- يصادق على قرارات الجمعيات النقابية للمياه ولجان الري الخاصة بمشاريع ذات منفعة عامة، وتعيين نواظيرها ومراقبة أعمال سائر لجان الري. وفي حال تولي القاممقام رئاسة مجلس إدارة أحد المشاريع واللجان يعهد إلى المحافظ بسلطة الوصاية عليها.
- يمارس الصلاحيات المعطاة لوزير الداخلية والبلديات في قانون المختارين⁽¹⁾ ما عدا دعوة الناخبين إلى انتخابات عامة.
- يشرف القاممقام على الدوائر الزراعية في منطقتة، وممارسة الصلاحيات المعطاة لوزير الزراعة بموجب قانون الغابات فيما خص:
- قضايا اللجان المشاعية.
- تعيين نواظير المشاعات.
- الترخيص باستثمار الغابات المشاعية والغابات التي يملكها الأفراد، وتحديد شروط الاستثمار بقرار يصدر عنه وفقاً لأحكام قانون الغابات
- يمارس القاممقام الصلاحيات التالية في ما خص وزارتي العمل والشؤون الاجتماعية:
 - توقيع شهادات العمل.
 - تنظيم ملفات المؤسسات.
 - إعطاء دفاتر استخدام.
 - توقيع أمر إيواء الأيتام والعجزة والمتسولين
 - يوقع أوامر السفر لجميع الموظفين التابعين لمنطقته

ii. المهام التنظيمية:

يحدد بالاتفاق مع طبيب القضاء برامج العمل الصحي الشهري، وعلى أن يقدم إلى القائم مقام تقريراً شهرياً عن الحالة الصحية في المنطقة (المادة 34). ينسق العمل البلدي بين الدوائر الصحية العامة والوحدات الصحية التابعة للبلديات (المادة 39). للقائم مقام استناداً إلى المادة الثامنة من المرسوم الاشتراعي رقم 19/111 أن يفوض رؤساء الدوائر والأقسام التابعين له ببعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي يفوضها المحافظ إليه .

iii. مهام مالية:

يمارس القائم مقام ضمن قضائه الصلاحيات التي تخول إلى المدير، وذلك في ما يتعلق بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي يجري عقدها في القضاء. يبت بصفقات بيع الأموال المنقولة إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز 111,111 ل.ل. كما يصدق على التفويض بقبض الحوالة.

iv. مهام قضائية:

يعتبر القائم مقام ضابط عدلي مساعد للنائب العام الاستثنائي وله من أجل ذلك أن يقوم بوظائف الضابطة العدلية في نطاق الصلاحيات الممنوحة له في القانون. إلا أن القانون لم يمنحه حق مفاوضة النيابة العامة في المسائل المتعلقة بالأمن العام كما هو الوضع بالنسبة للمحافظ.

v. المهام الرقابية:

يراقب القائم مقام أوضاع القضاء من الوجهتين السياسية والاقتصادية، ويطلع وزارة الداخلية والبلديات بواسطة المحافظ على الحالة العامة في القضاء كل شهر، و يطلع على مطالب السكان وحاجاتهم ويرفع تقريراً شاملاً إلى المحافظ عن حالة القضاء من جميع نواحيه، مرتين في السنة على الأقل.

المختار ومجلس المختارية

يتولى إدارة القرية أو الحي شخص يتمتع بثقة أهلها واحترامهم ويطلق البعض على هذه الإدارة القروية تسمية «مؤسسة المختارية» ويعتبر المختار ممثلاً لإدارات الدولة لدى أهل القرية، ومن هذا المنطلق فهو يقوم بأداء العديد من المهام التنفيذية والإشرافية والتنسيقية والرقابية... تطرقت إليها المواد 21 وما يليها، التي تتناول مواضيع متعددة ومختلفة. فهي تتعلق بالإدارة والأمن العام والأحوال الشخصية، والشؤون المالية، العدلية، الشؤون العقارية، الشؤون الصحية، المعارف والفنون الجميلة. وتدور حول «مؤسسة المختارية» العديد من الإشكاليات، وهي تتركز بداية في موقعها من التنظيم الإداري اللبناني، ومروراً بطبيعتها القانونية وصولاً لطرح الإشكالية الأساسية التي تتعلق بجدوى الإبقاء على «مؤسسة المختارية»

اللاحصرية العامودية

تشكل الوحدات الإقليمية أبرز مظاهر اللاحصرية الإدارية في لبنان. فلمعظم وزارات الدولة وحدة إدارية إقليمية وزارية، تقوم بتنفيذ مهام هذه الإدارة وإنجاز معاملات المواطنين التي تعود لكل من هذه الوزارات، فمنها ما ينجز ضمن الوحدة الإقليمية، ومنها ما يرسل بواسطة هذه الوحدة إلى الوزارات المختصة للبت بها وإعادتها إلى مرجعها بعد إنجازها.

أن تدخل الإدارة المركزية هو بمثابة استثناء، إذ أن المفهوم الحديث الذي تقوم عليه اللاحصرية الإدارية هو اعتبارها امتداداً لنشاط وعمل

الإدارات المركزية بهدف تطبيق السياسات العامة المعتمدة والمرسومة من قبل هذه الأخيرة في شتى المجالات على كامل التراب الوطنية.

وتعتبر البعثات الدبلوماسية والقنصلية في الخارج نوعاً من أنواع «اللاحصرية الإدارية العمودية الخارجية». ويتألف الجسم الدبلوماسي والقنصلي للدولة اللبنانية من 112 بعثة في الخارج تتوزع على 22 سفارة و14 قنصلية عامة و93 قنصلية فخريّة.

تمارس الوحدات الإقليمية صلاحياتها تسلسلياً مع الإدارة المركزية وغالباً ما تكون علاقتها محصورة بالمديرية العامة للوزارة. أما لجهة صلاحياتها في البت بالمعاملات والاستقلالية بالقرارات، فهي مقيدة ضمن حدود ضيقة جداً تجعلها غير قادرة على البت في أكثر الأمور دون الرجوع إلى الإدارة المركزية. وقد أوردت المراسيم التنظيمية للوزارات مهام وصلاحيات هذه الوحدات، ولكن في قراءة سريعة لمضمون هذه المراسيم نلاحظ أن بعض الوزارات لم تعط الوحدات الإقليمية الصلاحيات التي تساهم في تطوير اللاحصرية.

اللامركزية الإدارية

ترتكز هذه البنية بدورها أيضاً على بنية إدارية لامركزية مرفقية أو فنية وبنية إدارية لامركزية محلية إقليمية، وكل بنية من هاتين البنيتين تتمتع بشخصية معنوية وباستقلال إداري ومالي، وهذا على عكس البنية الإدارية المركزية واللاحصرية التي لا تتمتع بهذه العناصر؛ وتقوم العلاقة بين البنية الإدارية المركزية والبنية الإدارية اللامركزية على علاقة رقابة بالنسبة للبنية الإدارية اللامركزية المحلية وعلى علاقة وصاية بالنسبة للبنية الإدارية اللامركزية المرفقية، وهاتين البنيتين هما.

المؤسسات العامة

عرفت المادة 2 من المرسوم رقم 92/4119 المؤسسة العامة تلك التي «تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري». وقد أحدث النظام الحالي للمؤسسات العامة (92/4119) تغييراً جذرياً في طريقة إنشاء المؤسسات العامة، إذ أكتفى بالنص على أن المؤسسات العامة تنشأ وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بدلاً من قانون. أما بالنسبة إلى تصنيف المؤسسات العامة فهي تستند في تصنيفها إلى طبيعة عملها فهناك، مثلاً، مؤسسات عامة إدارية ومؤسسات عامة استثمارية ذات أوجه صناعية وتجارية ومؤسسات عامة تربية تدريبية (المعهد الوطني للإدارة، المركز التربوي للبحوث والإنماء، المعهد الوطني العالي للموسيقى)...

عدد المؤسسات العامة اليوم يبلغ 91 مؤسسة عامة، من بينها حوالي 94 مؤسسة عاملة وهناك فقط 11 مؤسسة عامة لها مكاتب إقليمية في المحافظات إي ما نسبتها 21% من المؤسسات العاملة. علماً بأن مصالح المياه (29 مؤسسة ومصلحة مياه دمجت في أربع مؤسسات عامة للمياه) كانت بمفردها تستحوذ على نسبة 43% من مجموع المؤسسات العامة الاستثمارية، وتشكل هذه الأخيرة نسبة 14% من مجموع المؤسسات العامة في لبنان.

ويخضع 21% من المؤسسات العامة لرقابة أجهزة الرقابة الإدارية والمالية. وإذا كان لاستثناء بعض المؤسسات العامة ما يبرره كمصرف لبنان، فإنه ليس هناك من سبب وجيه لاستثناء المؤسسات الباقية من خضوعها للرقابة الإدارية والمالية. علماً بأن للمؤسسات الاستثمارية الأفضلية الأولى لإعفائها من بعض أوجه الرقابة من خلال مساواتها إلى حد ما من حيث الممارسة والتطبيق بالمؤسسات العاملة في القطاع الخاص.

تنظيم المؤسسات العامة

- السلطة التقديرية : تتمثل بمجلس إدارة معين عدد أعضائه بين 3-9.
- السلطة التنفيذية : تتمثل بمدير عام فئة أولى أو مدير فئة ثانية

اللامركزية المحلية

- البلديات
- اتحادات البلديات

الإدارة المشتركة

ترتكز هذه البنية على مفهوم الإدارة المشتركة أو ما يعرف باللغة الفرنسية الـ CO- Administrative التي تعني تشارك وتساكن البنية الإدارية المركزية واللاحصرية مع البنية الإدارية اللامركزية الإقليمية أو المحلية، وهي تقوم على تطعيم عناصر من اللامركزية أي الانتخاب والشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بعناصر من اللاحصرية أي السلطة التسلسلية والتعيين فقط من دون عناصر الانتخاب والشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتعاونها. بالتالي تتمتع الإدارة المشتركة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وبالتالي تقوم على نقل وتحويل جزء من الصلاحيات وجزء من القرار في العاصمة إلى ممثلي السلطة المركزية التابعين لها في الأقاليم والمناطق، كما تقوم على مبدأ انتخاب مجلس محلي تأمينا للمشاركة المحلية برئاسة ممثل السلطة المركزية.

بيروت تطبق نظام الإدارة المشتركة من خلال بلديتها الذي يرأس المحافظ السلطة التنفيذية فيها، إلى جانب ترأس القائمقام المعين مجلس قضاء منتخب. وسيقتصر تطرقنا في هذا الفصل إلى الحالة الأولى لأنه لغاية تاريخه لم يجر إنشاء مجلس قضاء واقعياً. تتألف بلدية بيروت من سلطتين، الأولى تقريرية والثانية تنفيذية، حيث تضم الهيئة الأخيرة مجموعة من المصالح، وهي، أي بلدية بيروت، تشبه إلى حد بعيد كيان السلطة المركزية.

السلطة التقريرية : المجلس البلدي المنتخب 9 إلى 24 عضواً

السلطة التنفيذية

رئيس السلطة التنفيذية = رئيس البلدية باستثناء بيروت!

أنطت المادة 29 من المرسوم الاشتراعي رقم 99/119 السلطة التنفيذية في بلدية بيروت بمحافظ بيروت وليس برئيس المجلس البلدي فيها. وقد تم تبرير ذلك بالضرورات التي يفرضها تداخل الشؤون المحلية بالشؤون المركزية للعاصمة. وكذلك أخضعت المادة 12 من المرسوم الاشتراعي عينه قرارات مجلس بلدية بيروت لسلطة رقابة إدارية تمارس من قبل وزير الداخلية والبلديات فقط.

جهاز السلطة التنفيذية

أجازت المادة 93 من قانون البلديات للبلدية إنشاء ما تريد من الوحدات الإدارية والمالية الفنية والشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف. وقد أنشأت بلدية بيروت جهازاً إدارياً وفنياً لكي يلبي المتطلبات التي تفرضها خصوصية العاصمة، وترتبط هذه الوحدات بمحافظ بيروت بحكم توليه رئاسة السلطة التنفيذية في بلدية بيروت. وتتألف بلدية بيروت من الوحدات الآتية: مصلحة أمانة المجلس البلدي، مصلحة الشؤون الإدارية، مصلحة التفتيش، مصلحة الهندسة، مصلحة المالية، مصلحة الصحة العامة، مصلحة المؤسسات المصنفة، مصلحة النظافة العامة، مصلحة المسلخ، وجهاز الوسط التجاري والمستشار القانوني، بالإضافة إلى أجهزة غير مدنية يبلغ عددها أربعة أجهزة وهي: فوج الإطفاء، فوج الحرس، الشرطة البلدية، فرقة الإسعاف. ويتولى إدارة المصالح التسع مدير، وهي تقسم إلى دوائر يناهز عددها 42، وإلى أقسام ومكاتب يبلغ عددها 49، عوضاً عن المفتشين التابعين لمصلحة التفتيش. أما الأجهزة غير المدنية فيتولى إدارة كل من أفواج: الإطفاء والحرس والشرطة البلدية قائد، بينما يتولى إدارة فرقة الإسعاف رئيس. وهذه الأجهزة منظمة تنظيمياً عسكرياً. وينتق من المجلس البلدي الحالي في بيروت 12 لجنة تقوم بالمهام الملقة على عاتق البلدية، ويترأس واحد من أعضائه كلاً منها، وهي: المناقصات، المال والموازنة، المؤسسات المصنفة، الأملاك والاستملاكات البلدية، الإعلام والعلاقات العامة، الشؤون القانونية، الصحة والبيئة، الشؤون الاجتماعية والرياضية والثقافية، التخطيط والأشغال والسير والإنارة، الحداثق، الإدارة والمكننة، وتسمية الشوارع. ويتألف جهاز السلطة التنفيذية من موظفين وأجراء، تنص المادة 91 من قانون البلديات أن تضع كل بلدية نظاماً لموظفيها وملاكاتهم وكذلك نظاماً لأجرائها.

المحاسبة العمومية والصفقات العمومية

المحاسبة العمومية

مع تطور مفهوم الدولة ودورها تجاه الشعب تطور مفهوم المالية العامة، فقد كانت الدولة تعمل على الاستحصال على الإيرادات الضرورية لسد حاجات الناس الأساسية في الدفاع والأمن والقضاء، وبالتالي كان حجم النفقات والضرائب أقل مما هو عليه الآن، أما التطورات الحديثة فقد أدت إلى تدخل الدولة في كافة الميادين وتأمين حاجات لم تكن تتعاطى فيها في الماضي مثل التعليم والاستشفاء والكهرباء والرعاية الاجتماعية وتأمين وظائف...
إنَّ الحاجات المستجدة كان لها آثار هامة: إذ أصبحت المالية العامة علماً يتعلق بالاقتصاد وشؤون الدولة والناس المالية، صارت الدولة تخطط عبر الموازنة كيفية تلبية الحاجات العامة وتحقيق التطور والنمو المنشود، وتوجيه الصناعة والسياحة... والحث على استثمارات معينة عقارية أو صناعية، وتقليص الفروقات بين الطبقات الاجتماعية عبر إعادة توزيع المداخيل..)

السياسة المالية والموازنة

تعريف الموازنة

يعرف قانون المحاسبة العمومية في لبنان الموازنة بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق. من خلال هذا التعريف التقليدي تبرز خصائص الموازنة وهي:

- الموازنة صك تشريعي : أي أنَّ الموازنة تصدر عن السلطة التشريعية أي المجلس النيابي وبذلك لها صفة القانون.
- الصفة التقديرية للنفقات والواردات : لأنَّ الموازنة توضع لفترة مقبلة فهي تتصف بالتقديرية وبذلك تختلف الموازنة عن الميزانية في المؤسسات الخاصة التي تبين فعلها نتيجة الأعمال في سنة، وتختلف أيضاً عن قانون قطع الحساب الذي يبين في الأرقام نتيجة الموازنة العامة أي الموازنة كما نفذت وطبقت.

أولوية النفقات على الواردات

في تعريفه للموازنة يذكر المشتري اللبناني النفقات قبل الواردات دلالة على إعطاء أولوية للنفقات حيث يحدد الأفراد نفقاتهم بالاستناد إلى مواردهم أم الدولة فتحدد مواردها بالاستناد إلى نفقاتها.
إنَّ هذا التفكير برأي علماء المال الحديثين لم يعد له معنى، فبالنسبة لعلم المالية الحديث لا يوجد أفضلية لا للنفقات ولا للواردات بل إنَّ الأفضلية هي للأهداف والغايات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تريد الدولة أن تحققها بواسطة الموازنة.

الإجازة السنوية بالجباية والإنفاق

إنَّ أهم ما تتضمنه الموازنة هي إجازة البرلمان للحكومة بأن تجبي الواردات وفقاً للقوانين النافذة وأن تنفقها في حدود الاعتمادات المفصلة في جداول الموازنة، وكأنَّ الشعب عبر ممثليه يسمح للوزراء إنفاق مبالغ معينة وجباية غيرها.
إنَّ إجازتي الجباية والإنفاق سنويتان وتنتهيان بانتهاء السنة مما يجعل الحكومة مضطرة إلى طلب الإجازة من جديد كل سنة.
تختلف إجازة عن إجازة الإنفاق فيما يلي:

أنَّ الحكومة ملزمة بالجباية ويمكنها أن تجبي أكثر ممَّا هو مقدر في الموازنة.
أنَّ الحكومة غير ملزمة مبدئياً بالإنفاق ولكنها لا تستطيع إنفاق أكثر ممَّا هو محدد في الموازنة.
إنَّ الخصائص والمفهوم يعكسان نظرة تقليدية إلى الموازنة لا تعبر عن معناها التخطيطي المؤسس على برنامج عمل ولا يتيح رقابة فعلية على الإنفاق ومدى فعاليته، إنَّ هذا النوع من الموازنات المسمى «موازنات البنود» يأخذ مبدأ توزيع النفقات والإيرادات سنوياً على أساس التقسيم الإداري للدولة (تصنيف إداري).

مبادئ الموازنة

المبدأ الأول: مبدأ سنوية الموازنة

توضع الموازنة فعي لبنان لسنة وتتطابق السنة المالية للموازنة مع السنة المدنية فهي تبدأ فعي الأول من كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول وتلغى الاعتمادات التي لم تعقد حتى 31 كانون الأول من السنة.

أهم مبررات مبدأ سنوية الموازنة:

مبرر تقني: السنوية معتمدة في الحياة الاقتصادية عامةً ومن شأنها تسهيل عملية التقدير.

مبرر سياسي: وهو إمساك المجلس النيابي بالقرار، إذ على الحكومة العودة كل سنة لتقف أمام البرلمان ولتطلب موازنة جديدة.

الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة:

الاستثناء الأول: قوانين البرامج

تُعنَى بهذه القوانين الأشغال والأعمال الكبرى التي يتطلب إنجازها عدّة سنوات والتي لا تقبل التجزئة، كبناء المطارات والجسور والأنفاق. فعي هذه القوانين يمكن عقد النفقة دون توفر كامل الاعتماد المخصص لها في موازنة السنة بلفعي السنوات اللاحقة على التوالي، أنعه يعتم توزيع قيمة المشروع على موازنة عدة سنوات، مثال ذلك: مشروع يكلف الدولة 5 مليارات ويمتد تنفيذه على خمس سنوات، وعضاً عن تحميل موازنة سنة واحدة المليارات الخمس، يتم توزيعها بمقتضى قانون برنامج على خمس سنوات ولا يوضع في موازنة السنة سوى المبلغ الذي سيدفع فعل يا أي مليار لكل سنة. وفي القانون اللبناني تُرصد الاعتمادات العائدة لقوانين البرامج في الجزء الثاني «ب» من الموازنة.

الاستثناء الثاني: تدوير الاعتمادات

يعني التدوير نقل الاعتمادات أو أرصدها التي لم تستعمل من موازنة السنة المنتهية إلى موازنة السنة التالية، وذلك لاستعمالها للغاية ذاتها التي خصصت لها في الأصل. فهو تمديد جزئي لبعض بنود الموازنة لسنة ثانية.

أمثلة على الاعتمادات الممكن تدويرها:

- الاعتمادات المخصصة للإنفاق على التجهيز والإنشاء : التي تستعمل لنفقات البناء والمشاريع الكبيرة، يمكن تدوير كافة هذه الاعتمادات.
- الاعتمادات المعقودة غير المصروفة : نفقات تسيير الإدارة أي الاعتمادات التي تمّ التعاقد على أساسها مع الغير ولم يجر الصرف لغاية آخر السنة، يتم تدويرها حفاظاً على مصالح الغير.

الاستثناء الثالث: الموازونات الاثنتا عشرية

قد يتأخر مجلس النواب في إقرار موازنة السنة الجديدة، وتكون قد انتهت السنة المالية للموازنة، غير أنّ العمل الحكومي لا ينقطع، فيتم حينها الاجازة المؤقتة بالانفاق للحكومة (لمدة شهر أو أكثر) ريثما يصار إلى إقرار الموازنة الجديدة.

توضع الموازونات الاثنتا عشرية على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة مع الأخذ بعين الاعتبار ما أضيف إليها وما أسقط منها من اعتمادات دائمة.

تقسم هذه الاعتمادات على 12 شهراً فتشكل موازنة كل شهر من السنة المالية الجديدة 12/1. تتعلق قاعدة الاثنتي عشرية بالنفقات فقط دون الوردات. مثال ذلك: موازنة شهر شباط سنة 2006 = (اعتمادات موازنة 2005 + الاعتمادات المضافة خلال السنة - الاعتمادات المسقطة خلال السنة) ÷ 12.

من حسنات القاعدة الاثنتي عشرية أنها تؤمن استمرار سير العمل الإداري، ولكن هذه القاعدة تنطوي على عدّة مساوئ أهمها:

- إنها تنظم بالقياس إلى موازنة السنة السابقة بدون أن تؤخذ بعين الاعتبار الحاجات الجديدة للسنة التالية.
- إنها تعقد وتربك العمليات الإدارية والحسابية.

الاستثناء الرابع: الاعتمادات الاضافية الاعتمادات التكميلية والاستثنائية

قد يتبين خلال السنة المالية الجارية للموازنة أنّ الاعتمادات الأساسية الملحوظة فيها لمرق ما لم تكن كافية، أو قد تستجد أحياناً ظروف لعم تكن متوقعة لدى إقرار الموازنة (كارثة طبيعية، حرب...)، فيتوجب حينها تأمين اعتمادات إضافية.

يقر المجلس النيابي في هذه الحالات الاعتمادات اللازمة بناء على طلب من الحكومة.

الاعتمادات الإضافية نوعان :

- اعتمادات تكميلية : تفتح لمواجهة نقص في بند معين.
- اعتمادات استثنائية : تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصل الاعتماد في الموازنة.

بدء السنة المالية:

يمكن القول أنّ معظم الدول اعتمدت السنة المدنية أو الميلادية أساساً لسنة الموازنة أي أنّ السنة المالية تبدأ في الأول من كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول، وفي دول أخرى تبدأ في غير هذا التاريخ (بريطانيا في أول نيسان، الولايات المتحدة في أول تموز...).

اختتام السنة المالية:

لا تنتهي كافة العمليات المالية في سنة واحدة بل قد يمتد إلى سنتين، مثل إنشاء طريق يبدأ في سنة وندفع نفقته في سنة لاحقة، فأين تسجل النفقة؟ لقلل حسابات الموازنة طريقتان:

- الأولى تدعى حساب القطع.

- الثانية تدعى حساب الإتمام.

ويختلف تاريخ ختام السنة المالية باختلاف الطريقة المعتمدة.

يعتمد لبنان حساب القطع مع وجود مدة متممة لشهر واحد (شهر كانون لثاني من السنة الجديدة).

مفهوم حساب القطع

تسجل النفقات والإيرادات في موازنة السنة التي جرت فيها عملية القبض أو الدفع دون النظر إلى تاريخ بدء المعاملة. العبرة لتاريخ التحصيل والإنفاق فقط، وعلى هذا الأساس يقطع حساب الموازنة وفي اليوم التالي يبدأ حساب الموازنة الجديد.

مفهوم حساب الدورة المالية أو حساب التمام

تسجل النفقات والواردات في السنة التي توجبا فيها، أي سنة عقد النفقة وتحقق الضريبة، لذلك يبقى حساب سنة الموازنة مفتوحاً إلى أن يتم تحصيل جميع الواردات المحققة خلالها وتأدية جميع النفقات المترتبة عليها. غير أنه قد يتأخر تحصيل بعض الواردات العائدة لسنة معينة أو دفع النفقات العائدة لهذه السنة عدة أشهر أو عدة سنوات، الأمر الذي يفت ي تحديد مدة من السنة المالية الجارية تدعى «المدة المتممة» يجوز خلالها تحصيل الواردات الناشئة في السنوات السابقة ودفع النفقات المترتبة على تلك السنوات وقيد هذه النفقات والواردات في حساب السنة السابقة. وبعد انتهاء المدة المتممة، يصار إلى قفل حسابات الموازنة. ويمتاز حساب القطع بالسرعة والبساطة بينما يعبر حساب الإتمام عن صحة حسابات الدولة.

المبدأ الثاني: مبدأ شمول الموازنة

مفهوم مبدأ الشمول يعني هذا المبدأ أن تقيّد وتذكر جميع النفقات أيا كان نوعها في قسم النفقات من الموازنة، وجميع الواردات أيا كان مصدرها في قسم الواردات منها بدون إجراء أية مقاصة بينهما أو اقتطاع منهما.

على سبيل المثال إذا قدرت واردات الدولة من رسوم المطار بمئة مليار ليرة ونفقات صيانة المطار بعشرين مليار ليرة، فبحسب قاعدة الشمول يدون في قسم الواردات من الموازنة مئة مليار ليرة وفي قسم النفقات اعتماد بعشرين مليار ليرة لنفقات الصيانة. أما إذا اتبعنا قاعدة الصوافي (وهي نقيض قاعدة الشمول) يقيّد في قسم الواردات من الموازنة ثمانون مليار ليرة.

مبررات مبدأ الشمول

- يجنب مبدأ الشمول إخفاء نفقات معينة وراء واردات، مما يتيح مثلاً معرفة الحجم الفعلي للإيرادات أو حجم الإنفاق العام والدّين.
- يجنب هذا المبدأ قيام الإدارات بتضخيم نفقاتها وتخفيض تقدير وارداتها وهو ما يؤدي إلى الهدر والتبذير ونسبة لهذه المزايا فإن قاعدة الشمول تع م حالياً جميع الدول بما فيها لبنان.

الاستثناء على مبدأ الشمول:

الموازنات المستقلة والموازنات الملحقة

هي موازنات بعض الإدارات التي تمنحها الدولة الاستقلال المالي والإداري والشخصية المعنوية، وتدعى هذه الإدارات عندئذ مؤسسات عامة (كهرباء لبنان، المستشفيات الحكومية، أوجيرو)....

وما يميز الموازنات المستقلة أنها لا تعرض على تصديق السلطة التشريعية بل تقرها مجالس إدارة خاصة بها.

أما الموازنات الملحقة فهي التي تعود لبعض الإدارات العامة التي يرمي نشاطها بصورة رئيسية إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات وتتقاضى عنها بالمقابل الثمن (موازنة الاتصالات، موازنة اليانصيب الوطني، موازنة مكتب الحبوب والشمندر السكري) تمنح هذه الإدارات الاستقلال المالي وإمّا لا تعطى الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة وتخضع هذه الموازنات لتصديق السلطة التشريعية.

أسباب الاستثناء:

- الأول: أن واردات هذه الموازنات ونفقاتها لا تظهر في صلب الموازنة العامة.
- الثاني: أن الموازنة العامة تشتمل على أرصدة موازنات هذه المؤسسات أو الإدارات:
 - أرصدة دائنة: في حال وجود فائض في الموازنة المستقلة أو الملحقمة ويدون هذا الفائض في قسم الواردات من الموازنة العامة.
 - أرصدة مدينة: في حال وجود عجز في الموازنة المستقلة أو الملحقمة يفتح بقيمة هذا العجز اعتماد في قسم النفقات في الموازنة العامة.

الضرورات العملية : التي تقي أحياناً بأن تقيّد بعض الواردات صافية في الموازنة، كقيمة الطابع المبيعة التي يحسم منها قيمة الجعالة المستحقة للباة المجازين قبل تأدية ثمنها للخرينة. وكذلك الحال بالنسبة لقيّد حاصلات التبغ والتبناك.

المبدأ الثالث: مبدأ الشيوخ أو عدم تخصيص الواردات

يعني هذا المبدأ بعدم تخصيص واردات معينة لتغطية نفقات محددة، فعملاً بمبدأ الشيوخ لا يجوز أن تخصص إيرادات شبكة الاتصالات الهاتفية لأعمال تحديث هذه الشبكة.

تظهر حسنات هذا المبدأ بمقارنته بقاعدة التخصيص التي تعاكسه، إذ أنه في حال تخصيص إيراد معين لنفقة معينة قد يحصل ما يعرقل دخولا لإيراد إلى الخزينة أو يؤخره أو أن يكون هذا الإيراد غير كاف لتغطية النفقة التي خصص لها وعندئذ يتوقف الإنفاق جزئياً أو كلياً وتتضرر المصلحة العامة. إضافة إلى أن قاعدة التخصيص تحمل على الهدر والتبذير عندما تفيض الواردات المخصصة للنفقة عن الحاجة الحقيقية لها.

الاستثناءات على مبدأ الشيوخ:

الاستثناء الأول: تخصيص بعض الواردات لغايات اقتصادية واجتماعية : يصطدم فرض ضرائب جديدة ببعض التذم ر من الشعب لذلك تخصص الحكومات حصيلة الضرائب الجديدة للقيام بخدمات تنوي القيام بها لصالح المكلفين بهذه الضرائب فتعمد إلى تخصيص إيراد بعض الرسوم أو الضرائب لتحسين الإنتاج الوطني أو لتسهيل تسويقه في الخارج (مثلاً فرض رسم على صندوق التفاح يخصص لإيجاد أسواق في الخارج لتصريف التفاح).

الاستثناء الثاني: تخصيص بعض الواردات لنفقة معينة لاعتبارات الثقة يتم اللجوء إلى هذا الإجراء عندما تريد الدولة طرح سندات دين على خزيتها، وترى أن الثقة بملاءتها غير كافية لاستجلاب الاكتتابات المطلوبة، فتخصص موارد معينة لتأمين نفقات أعباء هذا الدين وتسديد أقساطه (ذلك لضمان الدين وإشاعة الثقة بملاءتها).

الاستثناء الثالث: تخصيص أموال المساهمات والهبات والوصايا لغايات مختلفة : عندما يمنح شخص أو مؤسسة الدولة مبلغاً ما قد يشترط عليها تنفيذ عمل معين، كأن يشترط المتبرع على الدولة مقابل تبرعه أن تقوم ببناء مدرسة أو مستشفى أو متحف. أجاز القانون هنا مخالفة قاعدة الشيوخ فسمح بتخصيص الهبة لغايتها.

المبدأ الرابع: مبدأ وحدة الموازنة

مفهوم المبدأ يعني هذا المبدأ ألا يكون للدولة سوى موازنة واحدة، تحتويها وثيقة واحدة تجمع جميع نفقاتها وجميع وارداتها. إن الغاية من التوحيد هي التنظيم والوضوح وبالتالي تمكين السلطتين التنفيذية والتشريعية والمواطنين من تكوين فكرة صحيحة وسريعة عن نشاط الدولة وعن مدى تعادل أعبائها وإمكاناتها.

الاستثناء على مبدأ الوحدة

- الموازنات الملحقمة
- الموازنات المستقلة: تعتبر شذوذاً عن مبدأ الوحدة لكونها تنظم في مستندات أو بيانات منفصلة عن الموازنة العامة وفي ذلك استثناء صريح من مبدأ الوحدة.

الموازنات الاستثنائية توضع في هذه الموازنات النفقات الاستثنائية (كإعادة الإعمار ما بعد الحروب مثلاً) التي تتطلب بطبيعة الحال موارد استثنائية لتغطيتها، فتشكل هذه الموازنات من إيرادات استثنائية أو من القروض أو من مأخوذات من مال الاحتياط، شرط أن تخصص لنفقات إنشائية.

الحسابات الخصوصية خارج الموازنة تخرج أحياناً من الخزينة مبالغ لا تعد إنفاقاً بالمعنى الصحيح، وتدخلها مبالغ لا تعد واردات بالمعنى الصحيح تدون فيما يعرف بحسابات الخزينة الخاصة وهذه الأخيرة لا تعرض على تصديق السلطة التشريعية ولا تظهر في الموازنة العامة. مثال ذلك السلفات والقروض (كسلفة إلى كهرباء لبنان لدفع ثمن فيول) والكفالات (كالكفالة التي يدفعها أمناء الصناديق أو الكفالات التي يدفعها متعهدو الأشغال العامة لضمان حسن تنفيذ الأشغال).

الصفقات العمومية

أحكام خاصة بنفقات اللّوازم والأشغال والخدمات

نص قانون المحاسبة العمومية في باب تنفيذ الموازنة العامة فصلاً مستقلاً يتعلّق بالأحكام الخاصّة بنفقات اللّوازم والأشغال والخدمات، بما يجعله استثناءً من الأحكام العامّة المتعلقة بتنفيذ سائر النفقات الأخرى يترتب على ذلك أن تختص هذه الأحكام بالأمور التي تناولها حصراً، فتطبق عليها دون سواها وتبقى سائر الأمور الأخرى خاضعة للأحكام العامّة المرعية بصددها. وهذه الأحكام الخاصّة تقتصر في أيّ حال على أمور عقد النفقة وبعض الأمور التنفيذية العائدة لهذا العقد فلا تتعداها إلى سائر أمور تنفيذ النفقة من تصفية وصرف ودفع التي تبقى خاضعة للأحكام العادية المقررة بشأنها.

تقتصر هذه الأحكام الخاصّة على أمور عقد النفقة وبعض الأمور التنفيذية العائدة لهذا العقد فلا تتعداها إلى سائر أمور تنفيذ النفقة من تصفية وصرف ودفع التي تبقى خاضعة للأحكام العادية المقررة بشأنها.

المادّة 120 : تُنفَّذ نفقات اللّوازم والأشغال والخدمات إمّا بواسطة صفقات تعقدّها الإدارة مع الغير وإمّا بواسطة الإدارة مباشرة أي بطريقة الأمانة.

تنفَّذ هذه النفقات بإحدى وسيلتين:

- إمّا بواسطة صفقات تعقدّها الإدارة مع الغير.
- وإمّا بواسطة الإدارة مباشرة أي بطريقة الأمانة، وقد وردت عبارة «التنفيذ بواسطة الصفقات» قبل «التنفيذ بواسطة الإدارة»، ذلك لأنّ هذه الوسيلة هي الأكثر استعمالاً ولا تلجأ الإدارة إلى التنفيذ مباشرة إلاّ في حالات قليلة ونادرة نسبياً.

صفقات اللّوازم والأشغال والخدمات

المادّة 121 : تعقد صفقات اللّوازم والأشغال والخدمات بالمناقصة العمومية. غير أنه يمكن في الحالات المبينة فيما يلي عقد الصفقات بطريقة المناقصة المحصورة أو استدراج العروض أو التراضي أو بموجب بيان أو فاتورة.

تتنوّع إجراءات الصفقات، ويتم التعاقد بشأنها وفقاً للطرق التالية :



المناقصة العمومية

المناقصة العمومية هي طريقة بمقتضاها تلتزم الإدارة بالتعاقد مع من قدّم أدنى الأسعار أو أفضل العروض وفقاً لما هو منصوص عليه في دفتر الشروط الخاص العائد للصفقة والذي تتم على أساسه المناقصة. وتعتبر المناقصة العمومية الطريقة العادية لإجراء الصفقات العمومية بمعنى أنه يمكن إجراء أي صفقة عمومية بموجب مناقصة عمومية دون وجوب تحقق أي شرط.

ولكي تحقّق المناقصة المصلحة العامّة فإنه يجب أن يراعى فيها مبادئ أساسية ثلاثة وهي:

مبدأ العلنية - مبدأ المساواة - مبدأ المنافسة

وتقتضي سلامة المناقصة وصحتها مراعاة تلك المبادئ والتقيّد بأحكامها بحيث أنّ أيّ تجاوز لها يستتبع تعييب إجراءات المناقصة وبالتالي فساد النتيجة التي أدّت إليها. وقد استقرّ الفقه والاجتهاد على اعتبار العلنية والمساواة والمنافسة من المبادئ الأساسية التي ترعى عمليات التلزم

دفتر الشروط الخاص بالصفقة

نص قانون المحاسبة العمومية على وجوب وضع دفاتر شروط للصفقات التي تجري بطريقة المناقصة العمومية وحدد في المادة 125/ نوعين: النوع الأول: دفاتر شروط عامة نموذجية تصدق بمراسيم وتنشر في الجريدة الرسمية النوع الثاني: دفتر شروط خاص بكل صفقة تنظمه الإدارة صاحبة العلاقة ويوقعه المرجع الصالح للبت بالصفقة وقد تقتضي طبيعة بعض الصفقات بأن ينظم لها دفتر شروط خاص فني إضافة إلى دفتر الشروط الخاص الإداري.

مخالفة دفتر الشروط الخاص للقانون والمبادئ العامة

تتمتع دفاتر الشروط الخاصة بأهمية كبرى في موضوع تنفيذ الصفقات العمومية باعتبارها تتضمن الشروط الخاصة بكل صفقة والخصائص التي تتميز بها عن سواها من الصفقات وهي المستند الأهم الذي يقتضي العودة إليه في العلاقة بين المتعهد والإدارة، ويشترط في دفتر الشروط الخاص أن يكون منطبقاً على أحكام القوانين والأنظمة النافذة ومتفقاً مع المبادئ القانونية العامة ويتضمن معظم الأحكام التي ترعى الصفقة موضوعه دون غموض أو نقص أو تناقض.

وقد حدد قانون المحاسبة العمومية في المادة 126/ المعلومات التي يجب أن يتضمنها دفتر الشروط الخاص بصورة عامة تاركاً للإدارة المعنية وضع التفاصيل الخاصة التي تتفرد بها كل صفقة يراد إبرامها.

الشوائب والثغرات في صياغة دفتر الشروط الخاص

قد تعتري دفاتر الشروط الخاصة بعض الشوائب والثغرات التي تؤدي إلى عدم وضوحها أو تناقضها أو التباس صياغتها، فإذا لم يكن لتلك الثغرات أثر جوهري على نتيجة التلزم كان الديوان يوافق على المشروع وإلا فإنه كان يرفض الموافقة عليه. بنتيجة الرقابة المسبقة تبين للديوان أن بعض الإدارات العامة وعند تحقيقها للوازم مشابهة تعتمد إلى اعتماد مواصفات فنية مختلفة أو وضع معادلات لتحديد السعر قد تؤدي إلى حدوث تفاوت في أسعار المواد المتشابهة، كما هي الحال مثلاً في شراء المحروقات، لذلك فإنه يتوجب على الإدارة ومراعاة للمصلحة العامة التنسيق فيما بينها لصياغة مواصفات فنية موحدة ووضع معادلات تحديد أسعار متماثلة للصفقات المتعلقة بالنوع ذاته بهدف تجنب حصول فروقات غير مبررة في الأسعار وعليه فإن اعتماد الوضوح والدقة في وضع دفاتر الشروط يصبح أكثر إلحاحاً في المناقصات التي تجري على أساس عناصر مفاضلة غير السعر.

تعديل دفتر الشروط الخاص

ب النسبة لتعديل دفتر الشروط الخاص بعد الإعلان عن المناقصة وقبل إسناد الالتزام فإنه ينبغي أن يتم وفق إجراءات محددة هي: أن يتم التعديل وفقاً لأصول تنظيم دفتر الشروط وأصول تصديقه. أن يتم الإعلان عن هذا التعديل وفقاً للأصول نفسها التي تم بها الإعلان عن المناقصة (المادة 128 من قانون المحاسبة العمومية). وقد اعتبر الديوان « بما أن تعديل دفتر الشروط قد تمّ خلافاً للأصول المقتضاة قانوناً، سواء لجهة المرجع الصالح لإجرائه (المجلس البلدي) أم لجهة عدم إخضاعه للتصديق من السلطة الصالحة وأخيراً لمخالفته وجوب الإعلان عن أي تعديل يطرأ على دفتر الشروط بعد نشر الإعلان عن المناقصة على ما تنص به المادة 128/ من قانون المحاسبة العمومية فتكون عملية التلزم تبعاً لما تقدم، مخالفة لأحكام القانون ويقتضي بالتالي عدم الموافقة عليها». أما لجهة حق الإدارة في تعديل دفتر الشروط بعد التلزم فهو أخطر من حق الرقابة. إذ أن الإدارة تتدخل في هذه الحالة، ليس من أجل تفسير أو إضافة ما لم يشر العقد إليه، إنما تحاول أن تعدل في الالتزامات التعاقدية المنصوص عليها إما بالزيادة أو النقصان، ويتضح من ذلك أن سلطة الإدارة في هذا الشأن تستند إلى امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري التي تواجه مبدأ إلزامية العقد لطرفيه. وقد استقر اجتهاد الديوان على القول أنه « إذا تضمن دفتر الشروط الخاص نصاً صريحاً مانعاً من التعديل، فإنه لا يحق للمتعهد المطالبة بأي تعويض أو زيادة في الأسعار مهما طرأ من تقلبات على قيمة النقد أو على أسعار المواد. أما في حالة عدم وجود نص مانع صريح في دفتر الشروط الخاص فإنه بإمكان الإدارة والمتعهد الاتفاق على هذا التعديل ضمن حدود وفي ظروف معينة. وتعديل دفتر الشروط قد يتناول عناصر متعددة منها: الأسعار، الكميات، مدة التنفيذ، غرامات التأخير.

المادة 122 : تجري المناقصات العمومية والمحصورة على أساس برنامج سنوي عام يعلن عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدى الشهر الثاني الذي يلي نشر الموازنة.

إن الإعلان عن البرنامج السنوي للمناقصات العمومية والمحصورة التي سيصار إلى إجرائها خلال السنة المالية للموازنة، هو مراعاة لمبدأ العلنية الذي يشكّل القاعدة الجوهرية في «المناقصات العمومية»، فهي للعموم بمقتضى التسمية نفسها، وهذا يتطلب الإعلان المسبق عنها. وهذا الإعلان العام عن البرنامج السنوي للصفقات بطريقة المناقصة العمومية أو المحصورة لا يعفي من الإعلان عن كل صفقة بمفردها وعلى حدة.

المادة 123 : لا يجوز تجزئة النفقة إلا إذا رأى المرجع الصالح لعقد النفقة أن ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها تبرر ذلك.

إنَّ عدم جواز تجزئة النفقة هو حكم عام يسري على جميع طرق إجراء التعاقد في الصفقات العمومية.

المادة 124: تجرى المناقصة العمومية (المعبر عنها فيما يلي بكلمة «المناقصة») إمّا على أساس سعر يقدّمه العارض وإمّا على أساس تنزيل مئوي من أسعار الكشف التّخميني المبين في المادة 126 من هذا القانون.

المادة 125: توضع للصفقات التي تعقد بالمناقصة دفاتر شروط عامّة نموذجية، تصدّق بمراسيم وتنشر في الجريدة الرسميّة، ويوضع لكلّ صفقة منها دفتر شروط خاص، تنظمه الإدارة صاحبة العلاقة ويوقعه المرجع الصالح للبت في الصفقة.

المادة 126: تبين في دفتر الشروط الخاص بالمعلومات التالية:

أنواع اللّوازم أو الأشغال أو الخدمات المراد تلزيمها وأوصافها.

المؤهلات والشروط الخاصّة التي يجب أن تتوفر في من يريد الاشتراك في المناقصة.

عناصر المفاضلة: كلما كان في نية الإدارة أن لا تتفقد بالسعر الأدنى، على أن تبين هذه العناصر بصورة واضحة ومفصّلة وأن يوضع لك ل منها معدّل خاص عند الاقتضاء.

الأساس الذي يعتمد لإجراء المناقصة وفقاً لأحكام المادة 124.

شروط التنفيذ الخاصّة.

مهلة التسليم.

مقدار الكفالة التي يجب تقديمها للاشتراك في المناقصة ولضمان حسن قيام الملتزم بتعهداته.

ويضمّ إلى دفتر الشروط الخاصّة كلما كان ذلك ممكناً: كشف تخميني بالكميات والأسعار.

يعتبر السعر الموضوع من قِبَل الإدارة الحد الأعلى للصفقة التي تجري على أساس التنزيل المئوي وتعلن الإدارة عن الحد الأقصى للتنزيل الذي يمكن أن يقبل به ويعتبر هذا التنزيل الحد الأدنى للصفقة. إنّ تضمين دفتر الشروط الخاص «المؤهلات والشروط الخاصّة التي يجب أن تتوفر في من يريد الاشتراك في المناقصة» يؤدي بالضرورة إلى استبعاد كل من لا تتوفر فيه هذه المؤهلات والشروط، وعليه فإنّ جميع المناقصات العمومية هي مناقصات محصورة بمعنى من المعاني وهي من جانب آخر مناقصات عمومية لعموم الذين تتوفر فيهم تلك المؤهلات والشروط دون مفاضلة بينهم.

المادة 127: تكون الكفالة:

إمّا نقدية تُدفع قيمتها إلى أحد صناديق الخزينة مباشرة أو إلى صندوق الإدارة المختصّة عند وجوده وذلك لقاء إيصال يربط بالعرض على أن تحوّل قيمتها في الحالة الثانية إلى صندوق المالية المركزي فور إسناد الالتزام.

وإمّا مصرفية صادرة عن مصرف مقبول ومحررة باسم الإدارة المختصّة أو باسم خزينة الدّولة.

المادة 128: يعلن عن كلّ مناقصة في الجريدة الرسميّة وفي ثلاث صحف يومية على الأقل قبل التاريخ المحدد للتزيم بمدة 15 يوماً على الأقل. ويمكن تخفيض المدة إلى خمسة أيام على الأقل عند إعادة المناقصة أو عند الضرورة شرط أن يفتقر التخفيض مسبقاً بموافقة المرجع الصالح لعقد النفقة. كما يعلن وفقاً للأصول نفسها عن كلّ تعدي ل يطرأ على دفتر الشروط بعد نشر إعلان المناقصة.

أنّ اليوم الذي ينشر فيه الإعلان عن المناقصة واليوم الذي تُجرى فيه المناقصة لا يدخلان في حساب المهل المحدّدة في المادة 128 أعلاه.

إنّ الإعلان عن البرنامج السنوي للمناقصات لا يغني عن الإعلان عن المناقصة المعينة بذاتها.

لم ينص القانون على مندرجات الإعلان عن المناقصة غير أنه يتضمن عادة:

- موضوع المناقصة.
- طريقة إجرائها.
- المكان الذي يستطيع الراغبون في الاشتراك بالمناقصة الاطلاع فيه على دفتر الشروط الخاص بها.
- مكان إجراء المناقصة.
- تاريخ إجرائها.

المهلة المعطاة لتقديم العروض، وقد أوجبت المادة 23 من نظام المناقصات أن تصل العروض إلى إدارة المناقصات قبل الساعة الثانية عشرة من آخر يوم عمل يسبق اليوم المحدد لإجراء المناقصة.

المادة 131 : يُسند الالتزام مؤقتاً إلى من قدّم أدنى الأسعار أو إلى من قدّم أفضل العروض إذا كان دفتر الشروط يقضي باعتماد عناصر مفاضلة غير السعر على أن تعطى العروض المقدّمة لسلع مصنوعة في لبنان أفضليةً بنسبة 10 بالمائة عن العروض المقدّمة لسلع أجنبية شرط أن تحدد السلع الوطنية والشروط التي يجب أن تتوفر فيها للاستفادة من هذه الأفضلية بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الاقتصاد الوطني.

- إنّ إسناد الالتزام التي تجري على أساس تنزيل مئوي فعلى لجنة المناقصة إسناد الالتزام مؤقتاً إلى من قدّم أدنى الأسعار ضمن السعرين التقديرين.
- يمكن للإدارة بالتالي أن تعتمد هذه الغاية، وهو بهذا لا يصل إلى حدّ التعاقد على الصفقة ويتأتى عن إسناد الالتزام بصورة مؤقتة إلى أحد العارضين نتائج قانونية هامة بالنسبة إلى الإدارة وبالنسبة إلى المشتريين في المناقصة على حدّ سواء.
- فبالنسبة إلى الإدارة فإنّ إسناد الالتزام بصورة مؤقتة يحدّد لها النطاق الذي يمكنها سلوكه من أجل التعاقد على الصفقة وذلك بتعيين العرض الذي يمكن إجراء هذا التعاقد في نطاقه وهو بهذا يقيد الإدارة بوجوب اعتماد هذا العرض إذا ما أرادت إجراء التعاقد المذكور.
- وبالنسبة إلى المشتريين في المناقصة فإنّ إسناد الالتزام بصورة مؤقتة يحل هؤلاء المشتريين باستثناء صاحب العرض المقبول من الموجبات المترتبة على اشتراكهم بالمناقصة.
- أمّا صاحب العرض فيبقى مرتبطاً بعرضه هذا إلى أن تتخذ الإدارة قرارها بشأنه خلال المهلة المعينة لهذه الغاية أو إلى انقضاء هذه المهلة إذا لم تتخذ الإدارة قرارها الصريح في هذا الخصوص.
- صدرت عدّة مراسيم بخصوص تحديد السلع الوطنية والشروط التي يجب أن تتوفر فيها للاستفادة من الأفضلية في المناقصات العامة ومن بين هذه الشروط أن يستحصل العارض على إفادة رسمية من المديرية العامة للصناعة تثبت بأن السلع المعينة تصنع في لبنان.

المادة 132: إذا تساوت العروض بعد إعطاء السلع اللبنانية أفضلية 10 بالمائة المذكورة في المادة 131 أعلاه، أعيدت المناقصة بطريقة الظرف المختوم بين أصحابها دون سواهم في الجلسة نفسها، فإذا رفضوا تقديم عروض جديدة أو إذا ظلّت عروضهم متساوية عين الملتزم المؤقت بطريقة القرعة بين أصحاب العروض المتساوية.

أمّا في الالتزامات التي تجري على أساس تنزيل مئوي فإذا تساوت العروض يعين الملتزم المؤقت بطريقة القرعة بين العروض المتساوية. نشير في هذا الخصوص إلى المسائل التالية:

- إنّ المقصود بعبارة «بين أصحابها» هو بين أصحاب العروض المتساوية.
- إنّ إعادة المناقصة بين أصحاب العروض المتساوية تصبح واجبة إذا كانت المناقصة قد أجريت على أساس سعر يقدمه العارض، أمّا إذا كانت قد أجريت على أساس التنزيل المئوي فلا حاجة لذلك وإنّما يصار إلى تعيين الملتزم المؤقت مباشرة بطريقة القرعة بين العروض المتساوية وكذلك هو الأمر بالنسبة إلى استمرار تساوي العروض بعد إعادة المناقصة.

المادة 133:

1. بيت الصفقة: المدير المختص أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمتها لا تتجاوز 10,000,000 ل. ل. المدير العام إذا كانت قيمتها تزيد على 10,000,000 ل. ل. ولا تتجاوز 35,000,000 ل. ل. الوزير في الحالات الأخرى.

2. لا تصبح الصفقة نهائية إلا بعد إبلاغ التصديق إلى الملتزم بالطريقة الإدارية.

المناقصة المحصورة

المناقصة المحصورة هي الطريقة التي بموجبها لا تسمح الإدارة بفتح باب المنافسة أمام الجميع وينحصر التنافس بين فئة محدودة من العارضين تتوفر فيهم مؤهلات مالية وفنية ومهنية يتطلبها تنفيذ الصفقة موضوع المناقصة. ولقد أوجبت المادة 143/ من قانون المحاسبة العمومية أن تحدد المؤهلات بصورة مفصلة في دفتر الشروط الخاص، كما أوجبت أن تحدد فيه سائر الضمانات التي يجب أن تتوفر في المناقصين والمواصفات التي يجب أن تتميز بها الأشغال أو المواد المطلوبة.

وبالاستناد إلى أحكام المادتين 42 و43 من نظام المناقصات تجري المناقصة المحصورة على مرحلتين، بحيث يتم تحديد لائحة المناقصين المؤهلين من قِبَل لجنة المناقصات أو لجنة القبول الخاصة وترسل هذه اللائحة إلى إدارة المناقصات لإبلاغهم وإبلاغ الإدارة المختصة النتيجة فوراً ثم يتم تقديم العروض المالية. تطبق على المناقصة المحصورة سائر الأحكام المتعلقة بالمناقصات العمومية

استدراج العروض

يتضح من أحكام المادة 121/ من قانون المحاسبة العمومية، أن القاعدة في عقد صفقات اللّوازم والأشغال والخدمات هي المناقصة العمومية، وأن سائر الطرق المقررة ومنها استدراج العروض هي الاستثناء وأن هذا الاستثناء وارد على سبيل الإجازة وليس على سبيل الإلزام.

الفقرة الأولى - الحالات التي يجوز فيها عقد الصفقة بطريقة استدراج العروض

أجازت المادة 145/ من قانون المحاسبة العمومية عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض في الحالات التالية:

أولاً: إذا كانت قيمة الصفقات لا تتجاوز 100/ مليون ليرة وقد اشترط الديوان للموافقة على الصفقة واعتبار المنافسة مؤمنة أن يكون قد تقدّم للاستدراج أكثر من عرض تقل قيمته عن 100/ مليون ليرة. وفي أحد قراراته قضى ديوان المحاسبة بعدم الموافقة على استدراج العروض لأن: اللجنة قررت إرساء الالتزام على من تقدّم بسعر 000.388.98/ ل.ل. مع الإشارة إلى أن هذا المبلغ لا يتضمن الضريبة على القيمة المضافة، لكون سعر الملتزم المؤقت أعلاه يقل عن المائة مليون ليرة بما يقارب المليون ليرة فقط، في حين أن السعر الأعلى يتجاوز الع/120/ مليون ليرة، وبالتالي لا يمكن القول بأن تقدير قيمة الصفقة بمبلغ «لا يتجاوز المائة مليون ليرة» يقع في موقعه القانوني.

لم يقدم في استدراج العروض سوى عرض واحد يقل عن مئة مليون ليرة، مما يحمل على اعتباره عارضاً وحيداً.

أما الصفقات التي تزيد قيمتها على المائة مليون ليرة فلا يجوز عقدها بطريقة استدراج العروض إلا في حال توفر شروط معينة محددة في الفقرة «ب» من المادة المذكورة، فما هي هذه الشروط؟

ثانياً: إذا كانت الصفقة تتعلق «بالأشغال التي تقوم بها الإدارة على سبيل التجربة أو الدرس شرط أن يقرر ذلك الوزير المختص». والملاحظ في هذا الشأن، أن اللّوازم والخدمات غير مشمولة بحكم البند أعلاه وهذا أمر طبيعي.

ثالثاً: إذا كانت الصفقة تتعلق «بالأشياء والمواد والغلال التي يجب شراؤها في مكان إنتاجها نظراً لطبائعها الخاصة»، ومن الأمثلة على ذلك، الصفقات المتعلّقة بشراء القمح.

رابعاً: إذا كانت الصفقة تتعلق «بالشحن والنقلات والضمان» نظراً لطبيعة هذه الخدمات.

خامساً: إذا كانت الصفقة تتعلق «باللّوازم والأشغال والخدمات التي لم يقدم بشأنها أي سعر في المناقصة أو قدمت أسعار غير مقبولة»

إلا أنه تجدر الإشارة وبعد إلغاء المادة 129/ من قانون المحاسبة العمومية (التي كانت تتكلم عن السعر السري) بموجب قانون موازنة عام 1978، لم يعد هنالك من مجال لتطبيق الشق الأخير من هذا البند، إلا بالنسبة للصفقات التي تتم على أساس تنزيل مئوي.

وقد لحظ المشتري تلك الإمكانية لعدم عرقلة المصلحة العامة في حال لم يتقدّم إلى المناقصة أي عارض أو كانت الأسعار غير مقبولة كأن تكون بخسة أو فاحشة فأجاز عقدها عندئذ بطريقة استدراج العروض.

سادساً: إذا كانت الصفقة تتعلق «باللّوازم والأشغال والخدمات التي لا تسمح بعض الحالات المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة بطرحها في المناقصة على أن يقرر الوزير المختص». إن تطبيق هذا النص مرهون بتوفير شرطين أساسيين هما:

• حالة مستعجلة.

• أن تكون هذه الحالة ناشئة عن ظروف طارئة.

وقد عرف ديوان المحاسبة الحالة المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة، «بأنها التي تتوفر فيها صفتا الطارئ والعجلة، وأن الحالة تكون طارئة عندما لا يكون بالإمكان في الظروف العادية التنبؤ بها قبل حدوثها أو انتظار هذا الحدث وتكون الحالة مستعجلة عندما تستلزم التنفيذ السريع الذي يتعذر معه سلوك الإجراءات العادية لتأمينه».

سابعاً: إذا كانت الصفقة تتعلق «باللّوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا تسمح بطبيعتها بطرحها في المناقصة العمومية على أن يقرر ذلك الوزير المختص». يتضح من هذا النص أن تطبيقه مرهون بتوفير شرطين أساسيين:

• اتصاف الأشغال أو اللّوازم أو الخدمات المقترحة التعاقد عليها بالصفة الفنية.

- أن لا تسمح طبيعتها بطرحها في المناقصة العمومية.

وهكذا فإن صفقات الأشغال واللوازم والخدمات وبقطع النظر عن موضوعها يجب أن ترافقها ظروف وشروط محدّدة في البندين الخامس والسادس من الفقرة «ب» من المادة 145/ من قانون المحاسبة العمومية لعقدها بطريقة استدرج العروض إذا قرّر ذلك الوزير المختص لأن القانون أولاه صلاحية تحقق الحالات المطلوبة بحيث يقرر توفرها لك لصفحة على حدة وفي ضوء ظروفها على أن إيلاء القانون للمرجع المختص تقدير توفر الشروط لا يحول دون تثبيت أجهزة الرقابة ومنها ديوان المحاسبة من قانونية هذا التقدير.

الإعلان عن استدرج العروض

نصت المادة 146/ من قانون المحاسبة العمومية على أن « تطبق على استدرج العروض النصوص المتعلقة بالمناقصات العمومية مع مراعاة الأحكام التالية: يمكن أن يستعاض عن الإعلان بتبليغ المعلومات اللازمة بطريقة سريعة ومضمونة إلى تجار الصنف أو أرباب المهنة الذين ترى الإدارة فيهم مقدرة على تنفيذ الصفقة».

ومقتضى هذه الفقرة أن الاستعاضة عن الإعلان بتبليغ المعلومات تستوجب إعداد لائحة مسبقة بتجار الصنف وأرباب المهنة من قبل المرجع الصالح لعقد النفقة ويجري الديوان رقابته على اللائحة أعلاه منعاً للتواطؤ والغش الذي قد يتم عن طريق تضمين تلك اللائحة أسماء تجار معينين بالذات دون سواهم من أرباب المهنة وقد كان يوصي دائماً بإبلاغ أكبر عدد من تجار الصنف لتحقيق المنافسة الفعالة.

الاتفاق بالتراضي

كما هي الحال بالنسبة لاستدرج العروض يعتبر الاتفاق بالتراضي طريقة استثنائية لعقد الصفقات العمومية، إلا أنها أكثر خطورة من الأولى نظراً لأنها تولى الإدارة حرية اختيار المتعاقد معها، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة بل مقيدة بتوفر الشروط المنصوص عليها في المادة 147/ من قانون المحاسبة العمومية التي حدّدت في كل فقرة من فقراتها الاثنتي عشرة السند القانوني الذي يجيز للإدارة عقد اتفاق رضائي.

حالات الاتفاق بالتراضي

اعتماد الاتفاق بالتراضي لعقد الصفقات العمومية في غير الحالات الحصرية المنصوص عليها في المادة 147/ من قانون المحاسبة العمومية أو التوسع في تفسير إحدى هذه الحالات، يؤدي إلى تعطيل مفعول قواعد المناقصة العمومية الأساسية، وعليه فقد أجازت المادة 147/ من قانون المحاسبة العمومية عقد الاتفاقات بالتراضي مهما كانت قيمة الصفقة إذا كانت تتعلق:

أولاً: باللوازم والأشغال والخدمات التي لا يمكن وضعها في المناقصة، إما لضرورة بقائها سرية وإما لأن مقتضيات السلامة العامة تحول دون ذلك شرط أن يقرر ذلك الوزير المختص.

ثانياً: «باللوازم والأشغال والخدمات الإضافية التي يجب أن يعهد بها إلى الملتزم الأساسي لئلا يتأخر تنفيذها أو لا يسير سيراً حسناً فيما لو جيء بملتزم جديد أثناء تنفيذ الصفقة، ويجوز ذلك:

- إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات غير متوقعة عند إجراء التلزم الأول ومعتبرة من لواحقه وتشكل جزءاً متمماً له.
- إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات يجب أن تنفذ بواسطة آلات وتجهيزات خاصة يستعملها الملتزم في مكان العمل، على أن تكون غير متوقعة عند إجراء التلزم وأن تشكل جزءاً متمماً له».

ثالثاً: «بالأشياء التي ينحصر حق صنعها في حامل شهادات اختراعها». إن تطبيق هذه الفقرة ليس من شأنه أن يثير أية إشكاليات باعتبار أنه يشترط لصحة الاتفاق الرضائي أن يكون حق صنع الأشياء التي تطلبها الإدارة محصوراً بمن يحمل شهادة اختراعها وهذا أمر يسهل إثباته.

رابعاً: «بالأشياء التي لا يملكها إلا شخص واحد» أن أكثر ما تنطبق عليه هذه الفقرة صفقات صيانة الأجهزة والمعدات التي سبق للإدارة أن اشترتها باعتبار أن قطع الغيار العائدة لها وتدريب العاملين على استعمالها لا يمكن أن يتوفر إلا لدى الشركة الصانعة لها الأمر الذي يجيز إبرام اتفاق رضائي معها لتقديم تلك اللوازم والخدمات.

خامساً: « باللوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا يمكن أن يعهد بتنفيذها إلا لفنانين أو اختصاصيين أو حرفيين أو صناعيين دالّ الاختبار على اقتدارهم». وقد استقر اجتهاد الديوان على اعتبار أن الصفقة الفنية المشترطة في الفقرة الخامسة أعلاه، هي تلك التي تكسب العمل موضوعها نفحة جمالية خاصة تجعله من عداد ما يعرف بـ«الفنون الجميلة» (Beaux-Arts) والذي يقوم به عادة فنان أو صناعي أو حرفي أو اختصاصي مقتدر كالتماثيل واللوحات والمصنوعات الحرفية أي ما يعبر عنه بعبارة (Artistique) وليس (Technique). وهكذا فإن المعيار المعتمد فقهاً واجتهاداً لتطبيق هذه الفقرة هو أن تكون الخبرة اللازمة لتنفيذ العمل محصورة بعدد قليل من الفنانين وأن هذا المفهوم يتطور مع الزمن.

سادساً: باللوازم والأشغال التي يصنعها ذوو العاهات المحتاجون المرخص لهم بالعمل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، على أن لا تتجاوز أسعارهم الأسعار الراضجة في السوق. وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة قلماً تلجأ إلى هذا النوع من الاتفاقات لأسباب عدّة منها ما يتعلق بعدم حاجتها إلى أنواع الأشغال التي يصنعها ذوو العاهات.

سابعاً: بنفقات الضيافة والتشريفات وما شاكلها من نفقات التمثيل. وقد فسّر ديوان المحاسبة هذه الفقرة بأنها تتعلق «بنفقات استضافة الوفود الأجنبية وتأمين إقامتها دون أن تتعدى ذلك نظراً لطبيعتها الاستثنائية بالتمثيل كحاجات مستقلة متعلّقة بالمؤتمر».

ثامنا: «باللوازم والأشغال والخدمات التي أجريت من أجلها»: مناقستان متتاليتان، أو استدراج عروض على مرتين متتاليتين، أو مناقصة تلاها استدراج عروض. وذلك دون أن تسفر هذه العمليات عن نتيجة إيجابية، ويجب في هذه الحالة أن لا يسفر الاتفاق الرضائي عن سعر يتجاوز أنسب الأسعار المعروضة أثناء عمليات التلزم إلا في حالات استثنائية تبررها الإدارة في تقرير معلّل.

تاسعا: «باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن أن يعهد بها إلى المؤسسات العامة أو البلديات»، والسبب في ذلك، أن المؤسسات العامة والبلديات لا تتوخى تحقيق الربح مبدئياً وتشكل جزءاً من القطاع العام، ولكنه ولصحة الصفة يتوجب عليها (المؤسسات العامة والبلديات) أن تنفذها بوسائلها الخاصة أي بالأمانة وأن لا تعتمد على إعادة تلزمها. وفي هذا السياق فقد اعتبر الديوان أنه يحق للإدارة عند التعاقد رضائياً مع مصالح مستقلة أو بلديات أن تضع مقادير رمزية للكفالات والتأمينات وغرامة التأخير، شرط التثبت مسبقاً من أن المؤسسات المشار إليها تتمتع بالمؤهلات الكافية لتنفيذ الأشغال التي ستوكل إليها من قبل الإدارة المعنية.

الصفقات بموجب بيان أو فاتورة

ان الصفقات بموجب بيان أو فاتورة تأتي في أدنى درجات الهرم باعتبارها طريقة استثنائية بامتياز سواء لجهة قيم الصفقات التي تتناولها أو لجهة موضوعها. حدّدت المادة 151/ من قانون المحاسبة العمومية الحالات التي يجوز فيها للإدارة عقد الصفقات العمومية بموجب بيان أو فاتورة وذلك وفقاً للآتي:

أولاً: إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز 3/ ملايين ليرة لبنانية، ويطبق هذا الإجراء على تنفيذ موازنة الجامعة اللبنانية دون الحاجة إلى استصدار نص آخر.

ثانياً: «إذا كانت أسعار المواد المراد شراؤها محدّدة في تعريفه صادرة عن الإدارة أو هيئة دولية معترف بها ويتعذر الحصول على سعر أدنى لها». وفي معرض رقبته على تطبيق هذه الفقرة، اعتبر الديوان أنه يتبين من قرارات وزارة الصناعة والنفط المرفقة بالملف أنها تتضمن تحديد «الحد الأعلى لسعر مبيع المحروقات» موضوعها. وأن تحديد السعر بالطريقة المذكورة يعني مبدئياً أنه يمكن الحصول على سعر أدنى مما يعني عدم توفر الشرط المنصوص عليه في المادة 151/ من قانون المحاسبة العمومية، وهو «تعذر الحصول على سعر أدنى». وبصرف النظر عن الناحية القانونية، فإنه يمكن للإدارة طالما أنها تستهلك كميات كبيرة من المحروقات أن تحصل على أسعار أقل من الحد الأعلى وإلى تحقيق وفر لا بأس به فيما لو عمدت إلى إتباع طريقة المناقصة لشراء المحروقات التي تحتاج إليها.

ثالثاً: إذا كانت الصفقة تتعلق باستئجار آليات أشغال عامة بموجب تعرفه عامة تحدد بقرار من الوزير المختص وفي رأي استشاري صادر عنه اعتبر الديوان «أنه يقتضي الإشارة أولاً إلى أنه بالرغم من ورود عبارة «استئجار آليات أشغال عامة» في النص فإن ذلك لا يعني أن أمر وضع التعرفة محصورة بوزير الأشغال العامة وذلك لأن النص يبيّن وضع التعرفة بالوزير المختص الذي يمكن أن يكون وزير الأشغال العامة أو أي وزير لوزارة لديها أعمال أشغال عامة كوزارة الدفاع أو الداخلية أو سواها.

أما بالنسبة لبلدية بيروت فيكون المرجح الصالح لوضع التعرفة هو المجلس البلدي قياساً على كون الوزير هو السلطة العليا في وزارته.

وأهنا واستناداً إلى ما تقدّم لا تكون التعرفة الصادرة عن وزير الأشغال العامة ملزمة لبلدية بيروت إلا إذا اتخذ المجلس البلدي قراراً بتبنيها.

وحيث أنه في الوقت الحاضر لا يمكن بسبب عدم وجود تعرفه ملزمة للبلدية القيام باستئجار آليات بموجب فاتورة...».

المرجع الصالح لعقد الصفقة بفاتورة

عملاً بأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 151/ من قانون المحاسبة العمومية «يعقد الصفقة رئيس الوحدة المختصة وتؤمن الاستلام للجنة المنصوص عليها في المادة 139/. يحدد رؤساء الوحدات المختصة المخولون بعقد الصفقات بقرار من الوزير المختص في الإدارات العامة وبقرار من رئيس السلطة التنفيذية في المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية». يتبين من صراحة هذه المادة أن الوزير يتمتع بسلطة استثنائية في اختيار رؤساء الوحدات المختصة بعقد الصفقة بموجب بيان أو فاتورة وفي حال عدم إصدار قرار بتحديد مرجع معين للقيام بهذا العمل يتعذر على هذا المرجع عقد الصفقة بموجب بيان أو فاتورة.

وفي معرض تفسيره لعبارة «رئيس الوحدة المختصة» الواردة في المادة 151/ أعلاه اعتبر الديوان أن المقصود هو رئيس الوحدة التي تجري الصفقة لمصلحتها والذي يحدد بقرار من الوزير المختص بحيث يمكن أن يكون المدير العام أو المدير أو الرئيس المصلحة أو رئيس الدائرة أو رئيس القسم في الإدارة العامة المعنية.

أما لجهة المرجع المختص في البلديات فلقد أجاز القانون رقم 212 تاريخ 2000/5/26 (المتعلق بتعديل قانون البلديات) «للبلديات بقرار من المجلس البلدي عقد الصفقات بموجب بيان أو فاتورة إذا كانت قيمتها تفوق الثلاثة ملايين ليرة ولا تتجاوز العشرين مليون ليرة دون التقيد بأي نصوص تخالف هذه المادة». ويستفاد من النصوص المذكورة أن الصفقات التي تعقد بموجب بيان أو فاتورة في البلديات واتحادات البلديات لم تعد من صلاحية رؤساء الوحدات المختصة، بل من صلاحية كل من رئيس البلدية والمجلس البلدي تبعاً لقيمتها.

الصفقات غب الطلب

الصفقات غب الطلب تشكّل نوعاً خاصاً من العقود يتميز بصورة أساسية بعدم تحديد كميات الأشغال أو اللوازم أو الخدمات ومهلة التنفيذ مسبقاً وذلك في الحالات التي تتسم بطابع الضرورة ويتعذر فيها تحديد موعد نشوء الحاجة إلى هذه التقديرات. بالرغم من أن قانون المحاسبة العمومية لم يشر إطلاقاً إلى الصفقات غب الطلب كطريقة من طرق إجراء الصفقات العامة، فإن هذه الطريقة قد اعتمدت من قبل معظم الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات لتنفيذ صفقات معينة في حالات محدّدة. دفتر الشروط الإدارية العامة لتعهدات لوازم الأمن الداخلي المصدق بموجب بعض النصوص التنظيمية قد أشار إلى هذا النوع من الصفقات محدداً بعض القواعد التي يفترض مراعاتها في هذا الشأن، ومنها:

- دفتر الشروط الإدارية العامة لتعهدات أشغال الجيش.
- دفتر الشروط الإدارية العامة لتعهدات لوازم الجيش.

مبررات اعتماد صفقات غب الطلب:

من مبررات اعتماد هذه الطريقة في عقد الصفقات العمومية أنه ليس باستطاعة الإدارة أن تلاحظ مسبقاً كل ما تحتاج إليه من لوازم وأشغال وخدمات خاصة لجهة كمياتها وحتى ولو لحظت الإدارة هذه الحاجات مسبقاً فيظل هناك أنواع من اللوازم أو الأشغال لا تتفق وضعيتها مع الطرق العادية المتبعة في الصفقات (مثال ذلك، أعمال تصليح السيارات والمحركات ولوازم قطع التبديل والأصناف الصيدلانية...). وعقد الصفقة بطريقة غب الطلب من شأنه أن يحقق فوائد كثيرة نذكر منها:

- أنها تفسح في المجال للمناقصة وبذلك تحصل الإدارة على أفضل الأسعار.
- أنها تلبّي الطلبات بكل سرعة وقت الحاجة دوغماً معاملات ولا مهل.
- أنها طريقة سهلة وبسيطة للغاية تلغي المعاملات التي ينبغي إجراؤها عند كل شراء.
- أنها تجنب الإدارة خزن البضاعة وبالتالي ما يمكن أن ينجم عن ذلك من تلف وهدر.
- أنها تمكّن من الحصول على لوازم وأشغال أفضل من تلك التي تؤمنها بواسطة الفاتورة، لأنها تؤدي، وفق مواصفات فنية تكون قد درست وحددت مسبقاً.
- أنها قد تؤمن استفادة عدة إدارات مستقلة بعضها عن بعض من ذات الصنف، أي التي تكون بحاجة إلى هذه اللوازم أو الأشغال نفسها.

حالات التطبيق

إن الصفقات غب الطلب هي - ويجب أن تبقى - الطريقة الاستثنائية التي ينبغي أن يحصر تطبيقها فقط في الحالات التي يتعذر فيها تطبيق طريقة الصفقات العادية. وعليه فإن الصفقات غب الطلب تطبق في الحالات التالية:

- إذا لم يكن بوسع الإدارة تحديد الكمية اللازمة لها.
 - إذا كان يتعذر عليها خزن هذه الكمية إما لعدم قابلية المواد للخزن أو لعدم قدرة الإدارة على ذلك.
 - إذا كان استهلاك التقديرات غير منتظم من حيث موعد نشوء الحاجة إليها.
- وهذا النوع من الصفقات يطبق على صفقات اللوازم والأشغال والخدمات على السواء. يذكر على سبيل المثال: الخسفات، الأعمال الصناعية، ترميم الحفر، تصليح السيارات والآليات والمحركات، صيانة المضخات والمولدات، لوازم قطع التبديل، صيانة التجهيزات والمنشآت المائية الموضوعية قيد الاستثمار، التمديدات الجزئية على الشبكات الهاتفية والمائية لربط الأبنية المستحدثة بالشبكة، الأدوية والأصناف الصيدلانية، الخدمات الطبية والمخبرية، المواد المخبرية، نفقات التغذية.

الشروط المطلوب توفرها لهذه الصفقات

أن تكون اللوازم والمواد المراد شراؤها أو الأعمال المطلوب تنفيذها قابلة للتحديد مسبقاً لجهة نوعها ومواصفاتها والوحدة الواجب اعتمادها أساساً لحساب كميتها (مربع لأعمال الدهان أو ساعة عمل...)

أن يكون بالإمكان تحديد سعر الوحدة مسبقاً إما وفقاً لأسعار ثابتة أو على أساس أسعار متقلبة توضع بالاستناد إلى أحد العناصر الأساسية (سعر رسمي للإدارة، تعرفه دولية، الحد الرسمي للأجور،...) (ويفضل اعتماد الطريقة ذات السعر الثابت غير أن ذلك يكون متعذراً عندما يخشى كثرة تقلب قيمة البضاعة أثناء تنفيذ العقد.

يمكن إجراء الصفقات غب الطلب حسب الحالة بجميع الطرق القانونية (مناقصة عمومية، مناقصة محصورة، استدرج عروض، اتفاق رضائي، بذات الشروط المفروضة للصفقات العادية على أن يراعى توزيع العقود على المناطق وفقاً لما تقتضيه المصلحة).

أحكام الصفقة

(من درجات دفتر الشروط الخاص أو العقد)

مع مراعاة أحكام المادة 126/ من قانون المحاسبة العمومية يجب أن يتضمّن دفتر الشروط الخاص الأحكام التالية:

- موجبات الملّزم.
 - تعيين حد أقصى يعبر عنه بالأسعار أو الكميات.
 - تعيين حد أدنى كلما كان ذلك ممكناً يعبر عنه بالأسعار أو الكميّات.
 - مهلة العمل بالالتزام على أن لا تتعدّى السنة.
 - النص على أن تحدد الإدارة مهلة تنفيذ كل طلبية.
 - مقدار غرامة التأخير على أن تفرض عند التأخر في تنفيذ كل طلبية على حدة.
- وفي هذا السياق قضى ديوان المحاسبة في أحد قراراته بعدم الموافقة على مشروع اتفاق بالتراض ي بسبب عدم تحديد قيمة الصفقة في المعاملة والذي يعتبر عنصراً جوهرياً في صفقات غب الطلب التي توجب تحديد الحد الأدنى والحد الأقصى لمثل هذه الصفقات.