

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام



مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

دراسة حول

المؤسسات العامة والبلديات

(نصوص وهيكلية)

٢٠٠٠

معالي وزير الدولة لشؤون الاصلاح الاداري

الموضوع: تقرير لجنة اعادة النظر بالنصوص والهيكليات العائدة

للمؤسسات العامة والبلديات

المرجع: قراركم رقم ٢٧ تاريخ ٢٨/٦/٢٠٠٠ (تأليف اللجنة

وتحديد مهامها)

قراركم رقم ٤١ تاريخ ٣١/٨/٢٠٠٠ (تمديد العمل

لمدة شهر اضافي)

إن المهمة التي تفضلتم بإنباطها بهذه اللجنة تهدف إلى " تعزيز عمل المؤسسات العامة والبلديات وتسريع الخدمات وانجاز المعاملات العائدة للجمهور" وذلك من خلال تيويم نصوصها وهيكلياتها ومن خلال الاجتماع مع المسؤولين والقياديين في المؤسسات العامة المعنية والبلديات والاستماع إلى وجهة نظرهم واقتراحاتهم والتدوال معهم بشأنها على أن تضع اللجنة بنتيجة عملها تقريراً تضمنه ملاحظاتها وتوصياتها.

وقد تشرف أعضاء اللجنة بالاجتماع بكم وناقشوا مع معاليكم موضوع هذه المهمة مشيرين بشكل خاص إلى حجم العمل الكبير جداً والذي لا يمكن القيام به في مدة ثلاثة أشهر نظراً للعدد الكبير للمؤسسات العامة والبلديات (ربطاً لائحة باسمائها واعدادها) حيث وافقتم على أن تتطرق اللجنة في تقريرها إلى واقع الأمر بالنسبة لنصوص انشاء المؤسسات العامة والبلديات ولملاكات اداراتها ومن ثم تعمد إلى ابداء استنتاجاتها وملاحظاتها التي يجب أن تتصف بالجدية والموضوعية حتى تمكن الاستفادة العملية منها.

وعليه نتقدم من معاليكم ربطاً بالتقرير المرفق آمليين أن يفى بالغاية المنشودة٪

اللجنة

غالب ابو زين نزيهة الأمين عليا عباس حسين مزنر موسى حبيقه

المؤسسات العامة

الموقع

تتنمي المؤسسات العامة الى القطاع العام الا انها تختلف عن الادارات العامة بطبيعة تكوينها وأسلوب عملها وهي تقوم أساساً لادارة مرفق عام يتوخى منه تأمين مصلحة او خدمة عامة يمكن ان تكون ذات صفة تجارية او صناعية او إدارية .

وبحكم ذلك هي أداة متخصصة في مجالات نشاطاتها .

للمؤسسة العامة شخصية معنوية مستقلة تخولها التمثيل والتقاضى أمام المحاكم والتملك بالإضافة الى إدارتها التي تتمتع باستقلال إداري ومالي وبحكم ذلك تشكل أحد أشخاص القانون العام .

ثم ان إنشاء المؤسسات العامة قد يحصل في أي منطقة جغرافية ترتأي السلطة إنشاءها نظراً الى التسهيلات الموجودة في هذه المنطقة او لغاية محددة ومنشودة .
واخيراً فان المؤسسة العامة تشكل مظهراً من مظاهر اللامركزية المرفقية .

الخصائص والانتواع

لا بد من الإشارة الى ان بعض المؤسسات العامة ولدى انشائها ، خاصة في المراحل الأولى ، أطلق عليها تسمية المصالح المستقلة . ولما كانت المصالح المستقلة هي مؤسسات عامة فقد درج القانون والقضاء والتعامل الإداري على أن تشمل تسمية مؤسسة عامة جميع المصالح المستقلة .

ثم ان المؤسسات العامة وعلى خلاف الإدارات العامة فيها سلطة تقريرية تتمثل بمجلس الإدارة الذي هو بحكم صاحب المؤسسة اذا جاز التشبيه بالشركات الخاصة والسلطة التنفيذية التي تشكلها إدارة المؤسسة العامة التي يرأسها مدير او مدير عام وهي تأخذ او من المفترض ان تأخذ بطرق ووسائل العمل المطبقة في القطاع الخاص وذلك لتأمين السرعة والمرونة .

أما أجهزة وملاكات المؤسسات العامة فهي محددة بنصوص انشائها وقد وزعت الوظائف فيها بشكل عام على خمس فئات وهي تتقيد بمبدأ التسلسلية المتبع في الإدارات العامة ويخضع الكثير من المؤسسات العامة للنظام العام للمؤسسات العامة اما الباقي منها فهي تخضع لنصوص انشائها وانظمتها .

ويعمل في المؤسسات العامة مستخدمون وليس موظفون كما في الإدارات العامة وهؤلاء العاملين "يستخدموا" في ملاك المؤسسة وهم اجمالاً يتمتعون بجميع الحقوق المعطاة للموظفين بالإضافة الى بعض المنافع الخاصة بهم كالثالث عشر ومنحة الإنتاج وإدخال التعويضات في احتساب تعويض نهاية الخدمة الا انه ثمة فارق أساسي مع موظفي الإدارات العامة اذ انهم غير خاضعين لشرعة التقاعد ويتقاضون فقط تعويض نهاية خدمة . كما وان بعض المنافع المعطاة الى المستخدمين لا يتمتع بها الا مستخدمو المؤسسات العامة الاستثمارية .

أما انواع المؤسسات العامة فهي تستند اساساً في تقسيمها الى طبيعة اعمالها فهناك مثلاً المؤسسة العامة الإدارية والمؤسسة العامة الصناعية والمؤسسة العامة التجارية . الا انه ومن زاوية النشاطات التي تقوم بها تقسم المؤسسات العامة حالياً الى :

اولاً - مؤسسات عامة استثمارية والتي حددت الغاية من نشاطاتها في استثمار احد المرافق العامة التجارية او الصناعية .

وثانياً - المؤسسات العامة الادارية او غير الاستثمارية والتي تتولى ادارة مرفق عام ذا طابع اداري.

ويمكن تقسيم المؤسسات العامة الى مؤسسات خاضعة للنظام العام للمؤسسات العامة وأخرى غير خاضعة له او الى مؤسسات عامة تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي ومؤسسات عامة غير خاضعة لرقابة هذين الجهازين .

كما وانه يمكن تقسيم المؤسسات العامة من حيث الجهة التي تخضع لوصايتها اذ انه من المعلوم ان كل مؤسسة عامة هي مرتبطة بجهة - وزارة او بلدية - تمارس عليها سلطة الوصاية بالإضافة الى رقابة الأجهزة المركزية .

بالإضافة الى هذه التقسيمات للمؤسسات العامة . هناك مؤسسات عامة متخصصة بإعداد الموظفين وعمال الإدارة بشكل عام كما تعنى ايضاً بتدريبهم وبسبب هذا الاختصاص أطلق عليها تسمية مؤسسات التنمية الإدارية ولا بد من التعريف بها .

مؤسسات التنمية الادارية .

١ - مؤسسة المعهد الوطني للإدارة الذي كان يشكل إدارة الأعداد والتدريب التابعة لمجلس الخدمة المدنية وبعد صور القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ تحول المعهد الى مؤسسة عامة تعنى بإعداد موظفي الإدارات العامة وتدريبهم كما تقوم بنشاطات ثقافية متخصصة في حقل الوظيفة العامة والإدارة العامة كعقد المؤتمرات والندوات وإجراء الأبحاث والتحقيقات بالإضافة الى إصدار المجلة الادارية .

و الإعداد في المعهد يتم وفقاً لدرجتين عليا ووسطى ففي الدرجة العليا يجري إعداد المرشحين الفائزين في المباريات التي ينظمها المعهد لوظائف في الفئة الثالثة كرؤساء الدوائر والأقسام وغيرها من التسميات اما مدة الدراسة فهي سنتان ويمكن اختصارها الى سنة واحدة يجري من بعدها تعيين المؤهلين في الوظائف التي اعدوا لها والتي يكون قد صدر مرسوم بحفظها لهم .

أما في الدرجة الوسطى فيجري إعداد المرشحين لتولي وظائف فسي الرتبة الأولى من الفئة الرابعة ومدة الدراسة هي سنة واحدة .

أما التدريب فهو يجري على مستويات مختلفة ويمكن ان يتناول كبار الموظفين في الفئتين الأولى والثانية كما يتناول بشكل خاص موظفي الفئة الثالثة الذين عليهم اجراء دورة تدريبية حتى يمكن ترفيعهم الى الفئة الثانية كما يمكن اجراء دورات تدريبية لموظفي الفئة الرابعة ودورات خاصة لبعض الموظفين كالمهندسين والموظفين الماليين والإحصائيين والمعنيين بالملفات الشخصية .

المركز التربوي للبحوث والانماء

مؤسسة عامة تقوم بنشاطات تربوية مختلفة منها إعداد أفراد الهيئة التعليمية لجميع مراحل التعليم واختصاصاته ما عدا التعليم الجامعي ويجري هذا الاعداد بواسطة دور المعلمين والمعلمات .

المعهد الوطني للرياضة

ويضم قسم للاعداد وقسم للتدريب وهو يخرج معلمي التربية الرياضية .
كلية التربية : وهي تابعة للجامعة اللبنانية وتتولى اعداد اساتذة التعليم الثانوي وسائر العاملين في الحقل التربوي في الفئة الثالثة .
المعهد الفني التربوي الذي يتولى التدريس لنيل شهادات في الحقل المهني والتقني .
المدرسة الفنية الزراعية : وهي تتولى اعداد المساعدين الفنيين الزراعيين والبيطريين .
بالاضافة الى المعهد الوطني العالي للموسيقى الذي يتولى تدريس الموسيقى وهو يخرج الاشخاص الذين يمكن ان يصبحوا معلمين واساتذة لتعليم الموسيقى .

تطور انشاء المؤسسات العامة في لبنان

ان العديد من المرافق العامة تدار عن طريق المؤسسات العامة الذي كان يتطلب انشاؤها استصدار قانون الا انه بعد ان ساد اتجاه جديد لنظرة الدولة الرامي الى تدعيم اللامركزية المرفقية واعتبار المؤسسات العامة طريقة متيسرة لذلك اصبح إنشاء المؤسسة العامة يستم في مرسوم . وقد تطور مفهوم ادارة المؤسسات العامة مع صدور الأنظمة المتلاحقة العائدة لها حتى المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ النظام العام للمؤسسات العامة الذي أجاز إنشاء ودمج وإلغاء المؤسسات العامة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، على ان يتضمن مرسوم إنشاء المؤسسة العامة احكاماً تنص على تحديد نوعها وغايتها ومهمتها ومركز ونطاق عملها والوسائل الفنية والمالية والإدارية اللازمة لها وعلى ربطها حسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تمارس عليها وصايتها الإدارية .

الا انه من الملاحظ ان الأحكام التي تضمنها هذا النظام هي واحدة لجميع المؤسسات العامة أي انه لم يعط بعض الميزات الأساسية المتعلقة بالمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي او التجاري . ويذهب بعض المراقبين الى القول انه نتيجة لذلك تكبلت إدارة هذه

الفئة من المؤسسات العامة بالقواعد التقليدية التي حددت من إمكانيات تحركها وغدت نشاطاتها وما تقدمه من خدمات فريسة الروتين الإداري والرقابات المتعددة التي تتغل كاهلها وتحول في كثير من الأحيان دون تحقيق الغاية من إنشائها .

في تنظيم المؤسسات العامة .

ان تنظيم المؤسسات العامة يقوم على وجود سلطتين في المؤسسة العامة متميزتين : سلطة تفريرية تتمثل بمجلس الادارة وسلطة تنفيذية تتمثل بالمدير العام او المدير والادارة التي يرأس .

ان صلاحيات مجلس الادارة منصوص عليها في النظام للمؤسسات العامة . وفي النص الخاص العائد لانشائها وهي إجمالاً تتعلق بالمبادئ والسياسة العامة للمؤسسة العامة وهي بشكل عام أنظمة المؤسسة على اختلافها وبرامج الاعمال والامور المتصلة بمالياتها .

اما الإدارة التنفيذية فيرأسها المدير العام او المدير الذي له الصلاحيات في التعيين والاستخدام وادارة وتنسيق الأعمال بين مختلف الوحدات ومراقبة سيرها . ان دور المدير العام او المدير هو الدور الأساسي الذي يقرر فعالية جهاز المؤسسة وبالتالي نجاحها او عدم نجاحها .

آ - الوصاية والرقابة .

تخضع المؤسسة العامة لوصاية سلطة الوصاية التي هي في الواقع رقابة ادارية تهدف الى ضمان شرعية اعمال المؤسسة وتفيد هذه الاعمال بالنسق العام المتبع في القطاع العام بالاضافة الى تأمين المصلحة العامة وتحقيق ما تستوجبه من اعمال ونشاطات وخدمات .

وتقوم الرقابة الادارية على ما يلي :

١ - التوصيات والتوجيهات والغاية منها ارشاد او توجيه اعمال المؤسسة لتبقى في اطار النسق المتبع من قبل الادارة أي المحافظة على سياسة واحدة في اعمال المؤسسات العامة وللمحافظة على وحدة القطاع العام .

٢ - التَحَقُّق من ان نشاط المؤسسة العامة يتوافق مع الصالح العام . وتمارس اعمال الرقابة الادارية اما مباشرة عن طريق التصديق على مقررات مجلس الادارة الذي ينص النظام على ضرورة تصديقها دون ان يتناول ذلك الاعمال التنفيذية البحتة . واما بواسطة مفوض الحكومة .

٣ - التَحَقُّق من ان نشاطات المؤسسة العامة تتفق مع الاحكام القانونية العامة والاحكام الخاصة التي ترعاها .

ب - رقابة وزارة المالية وتمارس اما بالتصديق على مقررات مجلس الادارة وذلك في كل ما له علاقة بمالية المؤسسة : النظام المالي ، تصحيح الحسابات ، الموازنة وقطع حساباتها وحساب الأرباح والخسائر والجردات أي رقابة شاملة لجميع الامور المتعلقة بمالية المؤسسة . واما عن طريق المراقب المالي .

ج - رقابة ديوان المحاسبة وفقاً للأحكام القانونية المتعلقة بها وهي إجمالاً رقابة متأخرة .

د - رقابة مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي في كل ما له علاقة بشؤون التنظيم الاداري والموظفين .

هـ - بالإضافة الى إشراف المحافظ او القائمقام كل في نطاق صلاحيته .

الملاكات والعاملين في المؤسسة العامة .

بحكم تنظيم المؤسسات العامة لكل منها ملاك يحدد عدد العاملين فيها وفئاتهم ورتبهم بالإضافة الى النصوص التي تحدد كيفية توظيفهم وادارة شؤونهم الوظيفية . ومن الطبيعي ان يكون الملاك متفقاً مع حاجات المؤسسة الفعلية الى الموارد البشرية .

ومن الطبيعي ان فعالية قيام المؤسسات العامة بأعمالها يتوقف على وجود المستخدمين وسائر عمالها الذي يشكلون بالنتيجة شخصية المؤسسة وإذا كانت هذه الشخصية متكاملة وتتم في مناخ صحي فمن المؤكد من الناحية الميدانية ان تعتبر المؤسسة ناجحة وتقوم بالأعمال المطلوبة منها .

وانسنا نورد في القسم الذي يلي أوضاع بعض الملاكات الذي نسنى لنا الاطلاع عليها بالبحث والتدقيق .

اوضاع ملاكات بعض المؤسسات العامة وسائر العاملين فيها

في مجلس الجنوب:

حدد ملاك مجلس الجنوب بالمرسوم رقم ٥٥٩٦ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ مع العلم ان المجلس انشئ بتاريخ ١٩٧٠/٦/١٢ وينص هذا الملاك على وجود ١٦٤ وظيفة موزعة مثل وظائف الملاك الاداري العام على خمس فئات،

وحالياً وضع هذا الملاك هو كما يلي:

١- في الفئة الاولى : لحظ وظيفتان.

٢- في الفئة الثانية : يوجد ٧ وظائف و ٦ وظائف شاغرة .

٣- في الفئة الثالثة : يوجد ٤٧ وظيفة منها ١٢ وظيفة مشغولة و ٣٥ وظيفة شاغرة.

٤- في الفئة الرابعة : يوجد ٨٦ وظيفة ١٨ وظيفة مشغولة و ٦٨ وظيفة شاغرة .

٥- في الفئة الخامسة : يوجد ٢٢ وظيفة ٤ وظائف مشغولة و ١٨ وظيفة شاغرة .

اي ما مجموعه ١٦٤ وظيفة ملحوظة في الملاك منها ٣٦ وظيفة مشغولة و ١٢٨ وظيفة شاغرة .

بالاضافة الى العاملين في الملاك يوجد ٣٠ متعاقد و ١٣ اجيرا أي ما مجموعه ٤٣ شخصاً وهذا العدد يساوي عدد العاملين في الملاك .

اما المتعاقدون منهم يعملون بالصفات التالية : رئيس مكتب اقليمي، مهندس، محرر، كاتب، مدرب، ناظر، امينة سر، سكرتيرة، عامل هاتف، حاجب ، سائق، عامل .

أما الاجراء فانهم يتوزعون على التسميات التالية : مناظر، حافظ اوراق،
ساع مستنسخ وعامل تنظيفات .

مع الاشارة هنا الى وجود عدد كبير من العاملين سابقا في وزارة الدولة
لشؤون الجنوب والاعمار لا يزالون ملحقين بمجلس الجنوب ويعمل مجلس الخدمة
المدنية على توزيعهم على الادارات العامة والمؤسسات العامة .

في مؤسسة المحفوظات الوطنية :

ان نصوص هذه المؤسسة العامة هي قيد الصدور بعد ان جرى اعدادها
وتصديق السلطات عليها مع العلم انه يوجد حاليا فيها المدير العام و ١٨ متعاقد
وثمانية اجراء وهي تعمل منذ انشائها دون وجود ملاك .

في المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات :

انشنت هذه المؤسسة بالمرسوم رقم ٥٧٧٨ تاريخ ١١/١٠/١٩٩٤ و حدد
ملاكها بالمرسوم رقم ٧٦٩٤ تاريخ ٢٢/١٢/١٩٩٥ والملاحظ ان هذا الملاك قد
قسمت وظائفه الى مجموعات (أ-ب-ج-د-هـ-و-ز) بدل الفئات كما قسمت
المجموعات الى رتبتين وجرى تحديد عدد الموظفين في كل مجموعة وقد
اضيفت الى وظائف هذا الملاك مجموعة وظائف تعود لتنظيم المكتب الذي انشئ
في المؤسسة المتعلق بانجاز معاملات المستثمرين . الا ان ملاك هذه المؤسسة
مشغول فقط بـ ٢٥ متعاقد.

في مصلحة الابحاث العلمية الزراعية :

حدد ملاك هذه المؤسسة بالمرسوم رقم ١٤١٤٥ تاريخ ٢٨/٣/١٩٧٠ وهو
ينص على وجود ٣٠١ / وظيفة فيه .

اما وضعه حاليا فهو كما يلي :

- ١- في الفئة الاولى : يوجد وظيفة واحدة مشغولة .
- ٢-٣- في الفئتين الثانية والثالثة: يوجد ١٠٥ وظائف منها ٤٢ وظيفة شاغرة و ٦٣ وظيفة مشغولة .
- ٤- في الفئة الرابعة : يوجد ١٥٧ وظيفة منها ١٣٩ وظيفة مشغولة و ١٨ وظيفة شاغرة .
- ٥- في الفئة الخامسة: يوجد ٣٩ وظيفة منها ١٧ وظيفة مشغولة و ٢٢ وظيفة شاغرة .

أي بما مجموعه /٣٠١/ وظيفة منها ١٩٨ مشغولة و ١٠٣ وظائف شاغرة بالاضافة الى ٣٠ متعاقدًا بالصفات التالية : باحث ، كيميائي، معاون باحث، محضر وسائق .

و ٨٨ اجيرا بالتسميات التالية : عامل فني، محضر، مساعد فني زراعي، كهربائي، ميكانيكي، رسام، محرر، بستاني، وكيل اعمال ، مستكتب ، حارس، سائق و عامل .

في المشروع الاخضر:

حدد ملاك المشروع الاخضر بالمرسوم رقم ١٣٧٨٩ تاريخ ١٩٦٣/٩/٩ وملاك انماء المناطق الجبلية بالمرسوم رقم ٣٠٧٥ تاريخ ١٩٦٥/١١/٤ وهو يلحظ ١٣٢ وظيفة اوضاعها كما يلي:

- ١- في الفئة الاولى : ٣ وظائف ملحوظة ومشغولة .
- ٢- في الفئة الثانية : ٤ وظائف ملحوظة واحدة مشغولة و ٣ وظائف شاغرة.
- ٣- في الفئة الثالثة : ٤٠ وظيفة ملحوظة ومنها ١٠ مشغولة و ٣٠ وظيفة شاغرة.

٤- في الفئة الرابعة : ٧٥ وظيفة ملحوظة ومنها ٢٢ مشغولة و ٥٣ وظيفة شاغرة.

٥- في الفئة الخامسة : ١٦ وظيفة ملحوظة و : مشغولة و ١٢ وظيفة شاغرة.

أي ما مجموعه ١٣٨ وظيفة ملحوظة منها ٤٠ وظيفة مشغولة و ٩٨ وظيفة شاغرة ، بالإضافة الى ٤٩ متعاقدًا بصفة : مهندس ومساعد فني زراعي ومحاسب ومستكتب وحاجب وخادم .

و ٤٠ اجيرا بتسمية : محرر، رسام ،محاسب معاون مدقق ،مستكتب، مراقب عامل فني وعامل ،خادم ، حاجب، وسائق.

في مصلحة المدينة الرياضية :

حدد ملاك المصلحة بالمرسوم رقم ٣١١١٢٦ تاريخ ١٠/٣/١٩٩٧ وهو

ينص على وجود ٦٥ وظيفة اوضاعها كما يلي:

١- في الفئة الثانية وظيفة ملحوظة ومشغولة .

٢- في الفئة الثالثة يوجد ٩ وظائف شاغرة .

٣- في الفئة الرابعة يوجد ٢٩ وظيفة شاغرة .

٤- وفي الفئة الخامسة يوجد ٢٦ وظيفة شاغرة .

أي باستثناء رئيس المصلحة جميع وظائف الملاك هي شاغرة .

في مصلحة استثمار مرفأ طرابلس:

حدد ملاك هذه المصلحة بالمرسوم رقم ٧٩٩٤ تاريخ ٢٥/٥/١٩٧٤ ثم جرى

تعديله بالمرسوم رقم

والوضع الحالي للملاك كما يلي:

١- في الفئة الثانية : وظيفة واحدة ملحوظة ومشغولة .

٢- في الفئة الثالثة : يوجد ٦ وظائف شاغرة .

٣- في الفئة الرابعة : لحظ ٣١ وظيفة منها ٥ مشغولة و ٢٦ وظيفة

شاغرة.

٤- في الفئة الخامسة : لحظ ٦١ وظيفة منها ١٢ وظيفة مشغولة و ٤٩ شاغرة .

بالاضافة الى ما تقدم يوجد ٣ متعاقدين و ٥ اجراء .

في مصلحة مياه بيروت :

حدد ملاك هذه المصلحة بالمرسوم رقم ١٠٤٦٢ تاريخ ٤/٧/١٩٦٨ وقد عدل على مراحل عديدة ،

واما وضع الملاك فهو كما يلي:

١- في الفئة الاولى : وظيفة واحدة شاغرة .

٢- في الفئة الثانية : لحظ ٦ وظائف منها ٣ وظائف مشغولة و ٣ وظائف شاغرة .

٣- في الفئة الثالثة : لحظ ٩٢ وظيفة منها ٢١ وظيفة مشغولة و ٧١ وظيفة شاغرة .

٤- في الفئة الرابعة : لحظ ٢٥٥ وظيفة منها ٧٨ وظيفة مشغولة و ١٧٧ وظيفة شاغرة .

٥- في الفئة الخامسة : لحظ ١٦٧ وظيفة منها ٦٠ وظيفة مشغولة و ١٠٧ وظيفة شاغرة .

كما يعمل في مصلحة مياه بيروت ١١ متعاقدا بصفة مهندس وطبيب ومحام بالاضافة الى ٢٣٥ اجير بتسميات مختلفة منها مهندس ومساعد مهندس ومحرر ومحاسب وكاتب ومستكتب ومأمور هاتف واخصائي واخصائي اول وسائق ومعاون امين مستودع ومراقب توزيع وجاب ورسام وعامل مهني .

١
في مؤسسة كهرباء لبنان :

يوجد في ملاك مؤسسة كهرباء لبنان /٤٠١/: وظيفة منها /٢١٧٥/وظيفة
مشغولة و/٢٢٢٦/وظيفة شاغرة .

المؤسسات العامة في قطاع المياه

يوجد حالياً ما يزيد على ٢٥ مؤسسة عامة (مصلحة) في قطاع المياه تعمل كل منها في منطقة جغرافية توازي القضاء في التقسيم الإداري. وقد خصصت ملاكات لغالبية هذه المصالح لحظ فيها وظيفة مدير يرأس المصلحة ويتراوح عدد الوظائف فيها ما بين ٣٥ و ١٠٠ وظيفة كما يعمل فيها عدد لا يستهان به من الاجراء والمتعاقدين .

ومن المعلوم انه كان قد صدر في السابق قانون يدمج هذه المؤسسات في ٥ مصالح الا انه لم ينفذ . ومؤخراً صدر القانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ يتعلق بتنظيم قطاع المياه وهو ينشئ خمس مؤسسات عامة استثمارية للمياه تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري .

ومن خصائص هذه المؤسسات التي نص عليها القانون انها تعمل وفقاً لانظمتها الخاصة وعليها ان تتعاقد مع شركة تدقيق الحسابات تحدد مهمتها بوضع تقرير حول البيانات المالية والحسابات الختامة ونظام الضبط الداخلي المعتمد في المؤسسة .

ومن خصائصها ايضاً ان رئيس مجلس الادارة يقوم بمهام مدير عام المؤسسة على ان تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة وفقاً لنظام متفق عليه مع الديوان ولرقابة التفويض المركزي ولا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية .

والجديد الذي نص عليه هذا القانون هو انشاء لجنة لتقييم اداء المؤسسات العامة تُولف بمرسوم وقد نص هذا القانون ان تستمر المصالح الحالية في عملها لحين دمجها بصورة تدريجية على ان يتم ذلك في مهلة لا تتجاوز السنتين .

في الملك النموذجي لادارة المؤسسة العامة

من المعلوم ان تحديد ملاك معين لمؤسسة عامة يجب ان يستند على الصلاحيات والمهام والأعمال المطلوب من هذه المؤسسة ان تقوم بها وتنفيذها فانواع النشاطات تقابله انواع معينة من الوظائف ، والأعمال التي لها طابع فني او خاص يقوم بها اشخاص لديهم الكفاءات العلمية الخاصة المطلوبة . كما وان عدد هذه الوظائف يقرره حجم العمل والمسؤوليات . أما بالنسبة الى فئات هذه الوظائف ورتبها ومجموعاتها فيجب ان تأتلف مع المبادئ العامة المعروفة والمتبعة في التنظيم الاداري .

ومن جهة ثانية فان نوعية المؤسسة وطبيعة نشاطاتها وطريقة تنظيمها لا بد ان يعطي لملاكها طابعاً خاصاً بها .

من هنا صعوبة تحديد ملاكات المؤسسات العامة بمختلف دقائقها وخصوصياتها بشكل نهائي دون الاخذ بالاعتبار سير الاعمال وما ينشئ عنه من امور لم تؤخذ بالحسبان قد تتطلب اعادة توزيع وظائف او اعادة تنظيم او لحظ وحدات ومراكز جديدة الا انه من الممكن وضع نموذج يتضمن توزيعات لوظائف عديدة ومتشابهة موجودة لدى سائر المؤسسات العامة يمكن اعتمادها لاختيار ما تحتاجه المؤسسة لتسيير ادارتها ونعني هنا الوظائف الادارية الضرورية . اما بالنسبة للوظائف العائدة لمجال اختصاص المؤسسة ونوعية عملها فيبقى أمره للمختصين والمسؤولين فيها الذين يقررون في ضوء الحاجة انواع الوظائف المطلوبة واعدادها .

وعليه ، وبعد الدرس والمراجعة يمكن ان نتقدم باقتراح ملاك نموذجي يمكن الرجوع اليه عند الحاجة وتحدد الوظائف التي يلحظها كما يلي وعلى ان تبقى الاعداد مرتبطة بحجم العمل لدى المؤسسة العامة المعنية .

أولاً : الوظائف الادارية :

وهي مجموعة من الوظائف التي يحتاج اليها لتسيير الاعمال في الادارة المركزية وهي عديدة ومتنوعة ويمكن ان تحتاجها المؤسسة بجميع تسمياتها واختصاصاتها كما يمكن دمج بعض الاختصاصات بوظيفة واحدة .

١ - الوظائف المطلوبة لنشاطات ادارية صرفية وهي الموجودة في الديوان وما يعود اليه من رقابة وتفتيش وشؤون الموظفين والعلاقات العامة والشكاوى وامانة السر والتسجيل والمحفوظات والاستكتاب والهاتف والفاكس واعمال الصيانة والمشتريات والحجاية والسعاة بالاضافة الى تأمين العمل لمجلس الادارة .

٢ - الوظائف المطلوبة لنشاطات ادارية خاصة وهي المحاسبة والشؤون المالية والقضايا والاحصاء والترجمة .

٣ - وظائف المعلوماتية والاتصالات وهي تتعلق بالاعمال العائدة لاجهزة الكمبيوتر وتوابعها شراء وحفظاً وصيانة كما تتعلق بالاعمال التي تنفذ بواسطة هذه الاجهزة من تجميع معلومات ووضع برامج واستثمارها والمحافظة عليها بالاضافة الى الاتصالات بواسطة الانترنت .

٤ - الوظائف المختصة بالاشراف على حسن عمل المؤسسة وضمان ادائها الجيد وهي وظائف تقييم اداء المؤسسة ودرسه وتحليله وتقديم الاستشارات والمقترحات .

المجموعة الثانية :وهي تتضمن الوظائف الخاصة بتنفيذ الاعمال المتخصصة بها المؤسسة من تخطيط وتصميم ووضع برامج وتنفيذ مشاريع ، بالاضافة الى الوظائف التي يتطلبها تنظيم هذا النشاط وتوزيع المسؤوليات فيه وربط اجزائه وما يتفرع عن ذلك من وظائف مختلفة ومتنوعة يمكن ان تتناول الجمهور او الشركات او المؤسسات والتي لا يمكن هنا حصرها الا انه من الضروري تنظيمها بشكل منهجي وحسب المراجع المختصة بها مع الاخذ بالاعتبار حجم العمل والوجود الجغرافي .

في المقترحات بشأن النصوص

ان النصوص الحالية بتنظيم غالبية المؤسسات العامة تبدو شبيهة بالنصوص العائدة لادارات العامة وفي كثير من الاحيان لا بل في معظمها تنقل عنها نقلاً . وهذا ما يفقدها صفات عديدة مطلوبة خاصة في مجال المرونة والسرعة . اضيف الى ذلك اعمال الرقابة التي تمارس على المؤسسات العامة وما ينتج عنها من تأثير على فعالية القرارات المتخذة وسرعة تنفيذها .

ويجب التذكير ان المؤسسات العامة انشأت في الاساس لتكون مختلفة بطبيعتها عن الادارات العامة وخاصة لجهة سرعة قيامها باعمالها وتنفيذ مهامها لذلك وبسبب اهمية عنصر السرعة في مجال المصالح والخدمات التي تؤديها يجب ان تكون نصوص تنظيم المؤسسات العامة فاسحة المجال واسعا لامكانية ممارسة الاعمال والمهام بسهولة وسرعة دون أي عراقيل من أي نوع كان .

وللوصول الى ذلك يجب معالجة المواضيع التالية :

اعادة تنظيم الرقابة نصاً وممارسة :

ان المؤسسة العامة التي اعطيت الاستقلال الاداري والمالي والشخصية المعنوية لتمكينها من القيام بمهامها بسرعة وفعالية لا يمكن اخضاعها لهذه الرقابات المختلفة التي يكفي فقط تعدادها لاقفاد المؤسسة العامة ميزات الاستقلال والفعالية ، ومع التسليم بضرورات الرقابة الا انه من غير المعقول ابقاء الوضع كما هو عليه .

فرقابة سلطة الوصاية على اعمال المؤسسة العامة لمعرفة مدى شرعيتها ومدى ملاءمتها للمصالح العام ورقابة وزارة المالية على النظام المالي وتصميم الحسابات ونظام الاستثمار والموازنة السنوية وقطع حساباتها والميزانية العامة السنوية وحساب الارباح والخسائر وميزان الحسابات العام والجردة الاجمالية السنوية للمواد واستعمال الاحتياطي العام والاقراض والاستقراض والتعرفات واسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات ومراقبة المراقب المالي وديوان المحاسبة ورقابة مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي واشراف المحافظ والقائمقام ، جميع هذه الرقابات تشكل عبئا لا يستهان به على عاتق المؤسسات العامة مما يبطئ اعمالها ويحد من انتاجيتها .

لذلك ولمداواة هذا الواقع نقترح :

حصر الرقابة بجهة واحدة هي وزارة الوصاية التي يجب ان تتجهز وتأخذ الاجراءات المطلوبة لقيامها بممارسة وتأمين وتنفيذ ما هو مطلوب من رقابات تنظيم اساليب مبتكرة لتأمين السرعة كوجود مكتب واحديضم ممثلين عن مختلف اجهزة الرقابة ويبت بما هو معروض عليه بوقت واحد وطبعاً هذا يتطلب تعديل في النظام العام للمؤسسات العامة

وفي تنظيم المؤسسة العامة المعنية بالاضافة الى الترتيبات بين وزارة الوصاية ومختلف الجهات المعنية كوزارة المالية ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي .

هذا من جهة ، اما من جهة تنظيم المؤسسة العامة فيجب ان يتضمن هذا التنظيم احكاماً تحدد بوضوح كيفية ممارسة الصلاحيات والمهام وخاصة لجهة الموظف البديل عن الموظف الغائب او لدى شغور المركز وسوى ذلك من الامور التي تعيق او تؤخر الاعمال من هنا يجب تضمين نصوص تنظيم المؤسسة احكاماً خاصة تسمح بتأمين العمل في جميع الاحوال والظروف وتتناول هذه الاحكام :

١ - كيفية انتقال الصلاحية بصورة آلية ما بين المستخدمين في حال شغور الوظائف او الغياب وحتى ما بين الوحدات اذا اقتضت الضرورة وذلك دون الحاجة الى الادارة المركزية وانتظار صدور القرارات وما يتطلب ذلك من وقت .

٢ - اجازة تنفيذ بعض الاعمال بصورة مباشرة دون انتظار الموافقات الروتينية وذلك في بعض الحالات الطارئة وعندما تفرض مجريات العمل ذلك ودون ان يشكل هذا الامر حدثاً كبيراً او خطيراً .

٣ - السبب بشرعية استعمال الوسائل الحديثة في اجراء بعض المعاملات واعطاء التوجيهات والوامر : الهاتف ، الفاكس والكمبيوتر أي بالاستغناء عن المراسلات الخطية التقليدية الممهورة بالاختام والتواقيع .

٤ - ريسط استفادة المستخدمين من بعض المنافع (الشهر الثالث عشر ومنحة الانتاج) بنتائج تقييم ادائهم .

في المشاكل التي تعاني منها المؤسسات العامة

ان المشاكل التي تعاني منها المؤسسات العامة عديدة ومتنوعة منها ما هو موجود في الادارات العامة كالشغور الكبير في الملاكات والاعداد المتزايدة للأجراء والمتعاقدين الذين لا يتمتعون اجمالاً بالكفاءة والقدرة على القيام بأعمالهم ثم أن الأساليب المتبعة في انتقاء العاملين في القطاع العام لا تزال تلك الأساليب التقليدية التي تعتمد المسابقات الخطية دون أن يطرأ عليها جديد باستثناء دخول مادة المقابلة الشفهية لبعض المباريات مع العلم ان أساليب الانتقاء للتوظيف قد تطورت كثيراً.

ثم ان اعتماد نظام لتحفيز العاملين غير معروف بعد وباستثناء صدور نظام لتقييم الأداء في الادارات العامة وتعثر تطبيقه لا تزال الادارات والمؤسسات العامة تفتقر الى نظام للحوافز متكامل ينص على حوافز مادية ومعنوية كفيلة بتشجيع العاملين على اعطاء أكثر ما يستطيعون.

بالاضافة الى ذلك هناك مشاكل تعود للمحيط الاجتماعي كالتنافسية وحب الظهور وتسخير المراكز وتسييس التوظيف والرشوة وصرف النفوذ وتبادل الخدمات وهي كلها تعمل لغير صالح الإدارة الجيدة القادرة والمنتجة.

الا انه ثمة عوامل خاصة بالمؤسسات العامة لا بد من ذكرها والتصدي لها. فهناك أسباب عديدة تجعل العاملين في المؤسسات العامة غير أبهين بكيفية قيامهم باعمالهم ونوعية الخدمات التي يقدموها للمواطنين منها مثلاً:

١- تحديد الموازنة وحجمها لا يتوقفان على فعالية المؤسسة ولا على رضى المواطنين انما وتقررها السلطة في المؤسسة بعد موافقة وزارة المالية غير متأثرة برداءة الخدمات أو امتعاض المواطنين فينحصر هم المؤسسة في إرضاء السلطة والبيروقراطية دون النظر الى موضوع إرضاء المواطنين.

٢- ان عمل بعض المؤسسات العامة له طابع احتكاري فليس من منافس لها في مجال تقديم الخدمات التي تقدمها.

٣- ان الديمومة في العمل هي الصفة التي يتمتع بها العاملون في المؤسسات العامة بفعل وضعيتهم الوظيفية النظامية أو بسبب ما اتفق عليه من ان قطع الأرزاق من قطع الأعناق. كما وان عدم وجود نظام للمحاسبة يشجع على بقاء واقع الحال كما هو.

٤- ثم ان انصياع المواطنين لهذا الواقع أمر ملاحظ وقليل منهم من يتقدم بشكوى اذ انهم يفضلون الحصول على خدماتهم بالطرق الملتوية أي بالرشوة والواسطة. وهكذا نرى في بعض المجالات صفوفاً من المواطنين ينتظرون صاغرين ليحل دورهم.

الا انه من ناحية ثانية وبسبب تزايد قيمة الضرائب وتعظيم سعر الخدمات بالاضافة الى المستوى المتدني لنوعية هذه الخدمات مقارنة مع ما يجري في القطاع الخاص فان ضغوطات كبيرة تعمل في سبيل تغيير هذا الواقع. وقد أصبح من غير المقبول أن يتحول السياسيون والموظفون العموميون من أشخاص يقدمون الخدمات العامة على أساس مصلحي ومهني الى أشخاص تدفعهم مصالحهم الخاصة الى استغلال الموارد الخدمائية المطلوب تقديمها الى المواطن المكره على طلبها.

وبسات على المؤسسات أن تسعى الى تقديم الخدمات المطلوبة منها بدلاً من أن تقدم أجوبة تقليدية لا فائدة منها اذ أنه مع التطور وسعة الاطلاع أصبح لدى الحكومات والناس اقتناع تام بأن سوء تقديم الخدمات وبأسلوب متدني وباهظ الثمن يؤثر تأثيراً سيئاً على الوضع الاقتصادي بشكل عام وعلى مصداقية الدولة تجاه الاستثمارات الخارجية.

من هنا وبحكم كون المؤسسات العامة جزء من القطاع العام وبعد ما جرى ذكره وتحليله أعلاه نرى ان إصلاح الأمور فيها يتم ضمن إطار مخطط عام للإصلاح الإداري في قطاع إدارات الدولة ومؤسساتها وسائر أجهزتها يأخذ بالحسبان :

تحسين اداء المؤسسات العامة عن طرق اعادة تنظيمها بتبسيط الاجراءات وتخفيف الرقابات او تنظيمها بشكل لا يعرقل العمل بالاضافة الى جعل النصوص مرنة وسهلة التطبيق .

كما يعتمد على خصخصة قطاع معين من هذه المؤسسات العامة الامر الذي يؤدي الى تحسين تقديم الخدمات وتخفيف الاعباء عن الخزينة والحصول على موارد كبيرة لدعم مالية الدولة .

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام