

تاريخ: ٢٠٠٠/٥/٣

معالي وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري

الموضوع: درس أوضاع الإهراءات واقتراح الصيغة القانونية

الملائمة لإدارتها

المرجع: كتابا معالي وزير الاقتصاد والتجارة رقم ٥٠٦/أت

تاريخ ٢٠٠٠/١/١٧ ، ورقم ٣٣٧٠/أت تاريخ

٢٠٠٠/٤/١٤

بالإشارة إلى كتابي معالي وزير الاقتصاد والتجارة المشار إليهما أعلاه،
نرفع لمعاليتكم التقريرين التاليين:

-دراسة حول الإهراءات واقتراح الصيغ القانونية الملائمة لإدارتها، وذلك جواباً على كتاب
معالي وزير الاقتصاد والتجارة رقم ٥٠٦/أت تاريخ ٢٠٠٠/١/١٧ .

-مفكرة حول الملاحظات على مشروع قانون إنشاء المؤسسة العامة لإدارة واستثمار إهراء
الحبوب في مرفأ بيروت، وذلك جواباً على كتاب معالي وزير الاقتصاد والتجارة رقم
٣٣٧٠/أت تاريخ ٢٠٠٠/٤/١٤ .

للتفضل بالاطلاع، وفي حال الموافقة التفضل بإيداع التقريرين معالي وزير الاقتصاد
والتجارة.

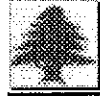
محلل نُظْم رئيسي

محلل نُظْم معاون

رهيف حاج علي

سامر حنقير

DEV٥/٥٥/2٨



مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري

وحدة التطوير الإداري

دراسة حول الإهراءات واقتراح الصيغة القانونية الملائمة لإدارتها

نيسان ٢٠٠٠

١ - لمحة تاريخية موجزة:

كانت الدولة اللبنانية قد وقعت اتفاقية قرض بقيمة مليون دينار كويتي مع الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية صدّق عليها بموجب قانون صادر بالمرسوم رقم ١٤٠٢٩ تاريخ ١٦/٣/١٩٧٠ يتم بموجبها إنشاء الإهراء. غطّى هذا القرض ما نسبته ٤٠% من كلفة المشروع الذي نفذته مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية، على أن يتولّى مكتب الحبوب والشمندر السكري في وزارة الاقتصاد والتجارة إدارة وصيانة الإهراء من خلال الاتفاق مع شركة إدارة واستثمار مرفأ بيروت.

هذا وقد وقعت كلٌّ من وزارة الاقتصاد والتجارة - مكتب الحبوب والشمندر السكري - وشركة إدارة واستثمار مرفأ بيروت في حينه، عقداً بالتراضي يتم بموجبه إدارة واستثمار إهراء المرفأ من قبل الشركة المذكورة لمدة عشر سنوات، وتم تجديد العقد لمدة عشر سنوات أخوى انقضت في العام ١٩٩٠. وقد وافق ديوان المحاسبة على نصوص العقد وعلى تجديده. وخلال مدة التعاقد تولى الإشراف على حسن سير الاستثمار مجلس رقابة برئاسة مدير عام مكتب الحبوب والشمندر السكري في وزارة الاقتصاد والتجارة، وعضوية كلٌّ من:

- رئيس دائرة الشؤون المالية في مكتب الحبوب والشمندر السكري

- رئيس دائرة التموين والإنتاج في مكتب الحبوب والشمندر السكري

- رئيس مصلحة الموازنة في وزارة المال

- رئيس مصلحة مراقبة الشركات ذات الامتياز في وزارة الموارد المائية والكهربائية.

اتبعت إدارة الإهراء نفس الأنظمة المالية المتبعة في شركة إدارة واستثمار مرفأ بيروت بعد موافقة ديوان المحاسبة (الرأي الاستشاري رقم ٧٤ تاريخ ٢٦/١٢/١٩٧٩).

وتجدر الإشارة إلى أن امتياز إدارة واستثمار مرفأ بيروت انتهى وانتهت معه إدارة وصيانة الإهراء وذلك في ٣١/١٢/١٩٩٠ فأصدر في حينه مجلس الوزراء قراراً تم بموجبه تأليف لجنة من وزيري النقل والاقتصاد والتجارة مهمتها استلام مرفأ بيروت وإهراءات القمح فيه مع القيود والسجلات وإدارته واستثماره بشكل مؤقت، على أن ترفع إلى مجلس الوزراء مقترحاتها بشأن مستقبل إدارته واستثماره.

ثم أصدر مجلس الوزراء القرار رقم ٣٢ تاريخ ٧/١٢/١٩٩٢ والقاضي بأن تكون إهراءات القمح تابعة مؤقتاً لوزارة النقل بصفتها الجهة المكلفة بإدارة واستثمار مرفأ بيروت. غير أن وزارة الاقتصاد والتجارة راجعت مجلس الوزراء بهذا الأمر باعتبار أن الإهراء يتبع لها مباشرة، وبالتالي استمر إشراف هذه الوزارة على الإهراء دون صدور أي نص مخالف لقرار مجلس الوزراء السابق.

٢- الوضع الراهن:

٢-١ الوضع القانوني والتنظيمي: يستمر العمل حالياً في الإهراء بالأنظمة المالية والإدارية التي كانت متبعة من قبل شركة إدارة واستثمار مرفأ بيروت، ويتولى وزير الاقتصاد والتجارة الإشراف المباشر على الإهراء، دون أن يتم تحديد الهوية القانونية لإدارة واستثمار الإهراء. إذ لا يمكن اعتبارها بمثابة وحدة من الوحدات الإدارية التابعة لوزارة الاقتصاد، ولا هي مؤسسة عامة تتوفر فيها الشروط والعناصر الأساسية للمؤسسة العامة وتخضع لوصاية وزارة الاقتصاد والتجارة.

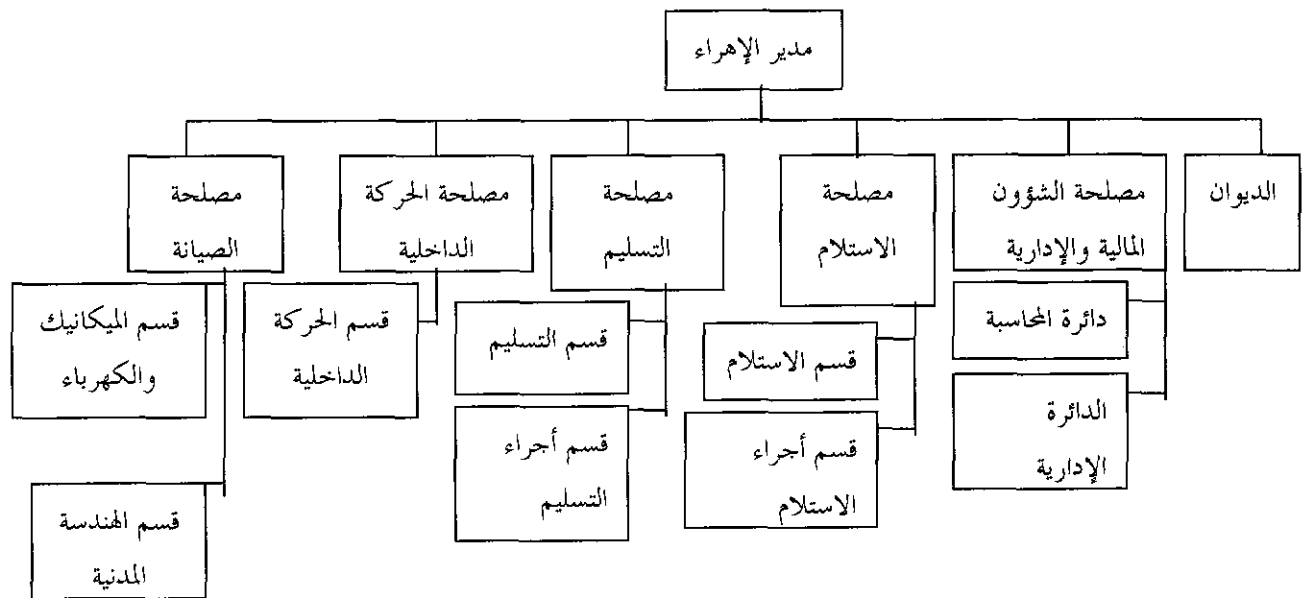
وقد عينت وزارة المالية مؤخراً، بطلب من وزارة الاقتصاد، مراقباً لعقد النفقات سيتولى ممارسة الرقابة المسبقة على النفقات، مما قد يعيق العمل ومرونة التحرك لإدارة الإهراءات لا سيما في الأمور المتصلة بالنفقات الناجمة عن عمليات تفريغ الصوامع من الإهراءات، التي قد تملئها قرارات طارئة وضرورية تهدف إلى الاستثمار الأقصى لطاقات هذه الصوامع، إضافة إلى النفقات التي تتطلبها عمليات الصيانة الطارئة والنفقات المستعجلة. علماً بأن إدارة الإهراء لا تخضع حالياً لأي نوع من الرقابة المعتمدة في القطاع العام لا سيما بعد انتهاء عمل لجنة الرقابة.

وابتداءً من العام ١٩٩٠ درجت إدارة الإهراء على إرسال الإيرادات التي تتلقاها بشكل شيكات إلى المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري في وزارة الاقتصاد والتجارة أسبوعياً، التي تفتح بدورها حساباً خاصاً بالإهراء في مصرف لبنان. ويبقى في عهدة إدارة الإهراء سلفة مالية للنفقات والنفقات الطارئة بقيمة ١٠ ملايين ليرة لبنانية، يمكن تجديدها باستمرار.

٢-٢ الوضع المالي والتجاري: تشكل أعمال التفريغ ٧٠% من إيرادات إدارة الإهراء، فيما تشكل أعمال التخزين والتسليم النسبة المتبقية من الإيرادات. وتحقق إدارة الإهراء ربحاً صافياً (باستثناء بعض المستحقات المترتبة لصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) بقيمة مليوني دولار أميركي من أصل مجموع الواردات البالغ ٦ ملايين دولار أميركي سنوياً. أما قدرة الاستيعاب فتبلغ ٧٠٠,٠٠٠ طن من الحبوب الواردة إلى مرفأ بيروت سنوياً من أصل ٨٠٠,٠٠٠ طن. وتبلغ كلفة التفريغ والتخزين ٨-٩ دولار أميركي للطن الواحد. وقد تراجع ما تستورده الدولة اللبنانية على حسابها من القمح بعد وقف سياسة الدعم الحكومي، إلى ما نسبته ١٠% إلى ١٥% من مجموع القمح المستورد. فمن أصل ٧١٥,٠٠٠ طن مستورد من الحبوب في العام ١٩٩٩، شكلت حصة الحكومة ٥٠,٠٠٠ طن. وأما النفقات فتعود بمعظمها

لرواتب الموظفين ومستحقاتهم. ولا تشمل النفقات عملية الاستثمار في التجهيزات التي يعود معظمها إلى العام ١٩٧٠ دون أي مسعى لتحديثها وتطويرها. أما الموازنة السنوية للإهراء فهي تفتقر إلى التنظيم والتبويب (جزء، فصل، بند، فقرة) كما هو معمول به في موازنات الإدارات أو المؤسسات العامة. فالنفقات المرتقبة للسنة التالية تقدرها إدارة الإهراء وتوافق عليها وزارة الاقتصاد والتجارة دون عرضها على وزارة المالية لإبداء رأيها أو التصديق عليها. كما أن العمليات المالية والحسابات لا يجري تدقيقها بعد تنفيذها في ظل غياب وحدة إدارية متخصصة تتولى التدقيق في البيانات المالية ومتابعة التقيد بالأنظمة المالية المفترض وجودها.

٢-٣ الهيكلية: نعرض في ما يلي مخططاً يبرز الوحدات الإدارية التي تتألف منها الإهراءات:



كذلك توجد وظيفة مراقب عام برتبة رئيس مصلحة بحكم التصفية.

٢-٤ العنصر البشري: يتألف ملك الإهراء من ١٢١ وظيفة، ويوجد فعلياً مائة وأربعة موظفين. وتستعين إدارة الإهراء بخمس وعشرين موظفاً من المياومين الذين تسعى الإدارة إلى تثبيتهم في الملاك. يتقاضى العاملون في الإهراء ١٥ شهراً، بالإضافة إلى ١٥% منحة إنتاج، ويستفيد العاملون من ساعات عمل إضافية نظراً لطبيعة عمل الإهراء التي تتسم بالسرعة مع عدم الانتظام في حجم العمل المرتبط بوتيرة وصول السفن. ويتم العمل بشكل

عام أربعاً وعشرين ساعة على أربع وعشرين في ١٢٠ يوماً من أصل ١٥٠ إلى ١٧٠ يوم عمل في السنة وذلك عند وجود ضغط في العمل نتيجة رسو سفن يتوجب تفريغ حمولتها في مهلة زمنية قصيرة. وقد جرى تشكيل فرقتي عمل تتولى عمليات التفريغ مداورةً.

يشكل الموظفون الذين تقع أعمارهم ما بين ٥٠ و ٦٠ سنة حوالي ٥٠% من مجموع العاملين في الإهراء. وتشكل الرواتب التي تُدفع سنوياً، بما في ذلك منحة الإنتاج باستثناء ساعات العمل الإضافية، حوالي مليارين و ٣٠٠ مليون ليرة لبنانية. ويمكن رسم صورة تقريبية للرواتب من خلال تحديد المعدل الشهري لما يتقاضاه العاملون القدامى (باستثناء ساعات العمل الإضافية) وهو ٢,٥٩٥,١٩٣ ل.ل. وتحديد المعدل الشهري لرواتب العاملين الذين انضموا إلى الإهراءات في العام ١٩٩٨ وهو ٨١٩,٢٣١ ل.ل. وتبقى عملية تعيين الموظفين من صلاحية وزير الاقتصاد مباشرة. أما آخر دفعة من الموظفين فتم تعيينهم في العام ١٩٩٨ حيث جرى توظيف ٢٠ عنصراً جديداً.

ينتظم موظفو وعمّال الإهراء ضمن نقابة يحكم علاقتها مع إدارة الإهراء عقدٌ جماعي هو نفسه الذي كان يحكم علاقة النقابة بشركة إدارة واستثمار مرفأ بيروت ويدعى "العقد الجماعي بين شركة إدارة واستثمار مرفأ بيروت-إدارة واستثمار الإهراء- ونقابة موظفي وعمال إهراءات الحبوب في لبنان".

٥-٢ طبيعة العمل: تتسم طبيعة العمل في الإهراءات بالطابع التجاري الاستثماري الذي يقارب إلى حدٍ بعيد الأسلوب الذي يُدار به القطاع الخاص. فإدارة الإهراء تتعاطى مع مستوردي الحبوب كزبائن يجب السعي دائماً إلى اجتذابهم وتقديم أحسن الخدمات إليهم بأنسب الأسعار. وبالرغم من أن ٩٠% من الحبوب يتم تفريغها وتخزينها في الإهراءات، إلا أنه تبقى إمكانية فقدان الميزة التفاضلية لإدارة الإهراء ماثلة بشكل جدي في ظل بروز منافسة جديدة ناشئة من القطاع الخاص. وخير مثال على ذلك هو الإهراء الذي تمّ تشييده من قبل إحدى المطاحن الخاصة تبلغ طاقتها التخزينية ٢٥,٠٠٠ طن، أي ما نسبته ١/٥ من الطاقة التخزينية للإهراء وقد بدأ العمل به منذ ستة أشهر. واللافت في الأمر أن موظفين فقط يعملان في الإهراء الخاص المشار إليه. وقد انعكس هذا الأمر سلباً على إهراء مرفأ بيروت بحيث انخفضت العائدات التي تجنيها إدارة الإهراء من تلك المطاحن، واقتصرت بالتالي الرسوم

على أعمال التفريغ فقط، حيث أن هذه المطاحن لا يمكنها الاستغناء عن قدرات الإهراء وتجهيزاته وموقعه لتفريغ السفن.

مثالاً آخر على منافسة القطاع الخاص هو عملية تخزين طحين الصويا. فبعدما أوجدت إدارة الإهراء الطريقة المناسبة لتخزين طحين الصويا المستورد مما رفع حركة الإهراء بنسبة ١٠٠،٠٠٠ طن، عادت وانخفضت هذه النسبة إلى ٢٠،٠٠٠ طن نتيجة التقلبات في سعر صرف الليرة اللبنانية. إذ أن سعر صرف العملة الوطنية كان قد بدأ يتحسن بعد سنوات من التدهور المستمر، وكان على إدارة الإهراء تخفيض الرسوم على تخزين طحين الصويا، لكن ذلك يتطلب مرسوماً يصدر عن مجلس الوزراء. وهذا يحتاج إلى وقت، الأمر الذي حدا بالتجار إلى الاستعانة بالقطاع الخاص نظراً للكلفة الممتدنية التي يستوفونها. فخسرت إدارة الإهراء الرسوم التي كان يمكن استيفاؤها عن ٨٠،٠٠٠ طناً تقريباً، نتيجة عدم القدرة على الاستجابة السريعة للمعطيات المالية ولمتطلبات السوق.

كذلك فإن حاجة إدارة الإهراء إلى استخدام كامل طاقتها يتطلب تفريغ الحبوب من صومعة إلى أخرى، الأمر الذي يرتب نفقات إضافية (تكاليف كهرباء، ساعات عمل إضافية، إلخ). ومن المؤكد أن التدابير والإجراءات السريعة التي ينبغي على إدارة الإهراء اتخاذها للتكيف مع حجم العمل وتطورات السوق قد يصعب تألفها مع الإجراءات والأصول المالية والقانونية النافذة في الإدارات العامة.

٦-٢ التجهيزات والمعدات: إن معظم التجهيزات والمعدات الموجودة في الإهراءات يعود عمرها إلى العام ١٩٧٠، تاريخ البدء بالعمل في الإهراءات. وهي تتطلب صيانة، علماً أن بعض القطع مفقود ويتم صنعها محلياً. لذلك فإن إدارة الإهراء تحتاج إلى تحديث تجهيزاتها، وإن كان الأمر غير ملح في الوقت الحاضر. وتقدر كلفة الاستثمار في التجهيزات بأكثر من مليوني دولار أميركي. أما اليوم فإن رواتب الموظفين ومستحققاتهم تشكل الحصة الأكبر من النفقات، في حين أن النفقات الاستثمارية شبه غائبة.

٣- تحليل الوضع الراهن:

نعرض في ما يلي تحليلاً للوضع الراهن لإهراءات مرفأ بيروت بغية إلقاء الضوء على أبرز الصعوبات والتحديات التي تعرقل سير عملها:

٣-١ في الوضع القانوني:

يتسم واقع إدارة إهراء مرفأ بيروت من الناحية القانونية بعدم الوضوح. إذ لا يمكن اعتبارها اليوم جزءاً من وزارة الاقتصاد والتجارة كسائر وحدات الوزارة، وبالتالي فإنها تقع خارج نطاق الخدمة المدنية. كما لا يمكن اعتبارها مؤسسة عامة تخضع لوصاية وزارة الاقتصاد والتجارة كسائر المؤسسات العامة الخاضعة لوصاية الوزارات المعنية. كما أن إدارة الإهراء مستقلة تماماً عن إدارة مرفأ بيروت. ومنذ استعادت الدولة اللبنانية إهراء المرفأ في العام ١٩٩٠ لم يجرِ العمل على تنظيم أوضاعه وتحديد إطاره القانوني وعرض الحلول المناسبة لتسيير هذا القطاع الحيوي بالفعالية اللازمة. جلّ ما في الأمر أن الأنظمة المالية والإدارية التي كانت متبعة من قبل شركة إدارة واستثمار مرفأ بيروت استمر العمل بها من قبل إدارة الإهراء. الأمر الذي يطرح ضرورة استشراف الخيارات الممكنة لتسوية أوضاع الإهراء سواء عبر الاحتفاظ به كجزء من القطاع العام، أم عبر إتاحة المجال لبناء شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص (شركة اقتصاد مختلطة)، أم عبر اعتماد أحد أشكال الخصخصة.

٣-٢ في طبيعة العمل:

إن المعطيات التي تم عرضها حول الواقع الراهن للإهراء تؤكد أن إيقاع العمل فيه يتصف بالدينامية والسرعة، وطبيعته تتسم بالمنافسة، مما يعني أن سير العمل في إدارة الإهراء يشبه إلى حدّ كبير سير العمل في القطاع الخاص. إن إدارة الإهراء تسعى إلى استقطاب مستوردي الحبوب والمحافظة عليهم كزبائن دائمين لها، الأمر الذي يتطلّب مرونة في العمل تفتقد إليها الإدارات والمؤسسات العامة التي تتقيّد بالكثير من القوانين والأنظمة والضوابط التي تحدّ من قدرتها على التحرك بالسرعة المرجوة. واللافت أن الإهراء هو قطاع مربح، مما يستدعي العمل بجدية على الاستفادة منه وتعزيز فرص تحقيق المزيد من الإيرادات التي تحتاجها الخزينة العامة في ظلّ السعي الدؤوب للحكومة اللبنانية لتخفيض العجز في الموازنة العامة. وبالرغم من المرونة النسبية التي تتمتع بها إدارة الإهراء مقارنة مع الإدارات العامة، فإن العديد من فرص رفع مستوى الإيرادات وتعزيز القدرة التنافسية يتمّ التفريط بها وتقويتها. وقد أعطينا أمثلة على ذلك عندما عرضنا للوضع الراهن حيث أن تعديل الرسوم المستوفاة على

التفريغ والتخزين الذي كان يستوجب انتظار صدور مرسوم عن مجلس الوزراء، قد حرم إدارة الإهراء من جزء لا يستهان به من الواردات. كما أن ضرورة الاستفادة من كامل الطاقة التخزينية للصوامع بهدف تحقيق أكبر قدر ممكن من الفعالية في الأداء يتطلب نفقات إضافية نتيجة زيادة ساعات العمل وتشغيل التجهيزات، علماً أن هذه النفقات تعتبر وفقاً لمنطق إدارة الأعمال في القطاع الخاص نفقات استثمارية تؤدي لاحقاً إلى تعزيز الإيرادات. الأمر الذي يمكن اعتباره هدراً وفقاً لمنطق الإدارات العامة التي تخضع لإجراءات وضوابط قانونية متشددة في حال تم فرضها على إدارة الإهراء فسوف تحدّ بشكل كبير من قدرتها التنافسية. وقد بدأت معالم المنافسة تشتدّ مؤخراً لاسيما بعد تشييد إهراء خاص يملك القدرة على تخزين ٢٥,٠٠٠ طناً من الحبوب يشغله موظفان فقط، مما حرم إدارة الإهراء من قسم من العائدات التي تُستوفى على خدمات التخزين، وبالتالي فوتت على الخزينة العامة قسطاً من الرسوم. بناءً على ما تقدم يمكن الاستنتاج بأن إدارة الإهراء، وإن كانت متحررة من كثير من القيود التي تحكم عمل الإدارات والمؤسسات العامة، فإنها تحتاج إلى الإبقاء على هذه المرونة التي تضمن اجتذاب مستوردي الحبوب والمحافظة عليهم من خلال تأمين أفضل وأسرع مستوى من الخدمات يضاهي ما يمكن للقطاع الخاص تقديمه للتكيف مع متطلبات السوق، مع وضع نظام مالي يؤمن حسن ضبط الأموال وإجراء التدقيق المالي والمراقبة المؤخرة Post-Audit.

٣-٣ في الرقابة:

منذ استعادت الدولة اللبنانية إدارة إهراء مرفأ بيروت في العام ١٩٩٠ توقف العمل بلجنة الرقابة وأصبحت إدارة الإهراء مرتبطة مباشرة بوزير الاقتصاد والتجارة الذي يتولى الإشراف على أعمالها.

إن انتهاء أعمال لجنة الرقابة أفقد إدارة الإهراء قناة الاتصال الطبيعية مع وزارة الاقتصاد والتجارة ووزارة المال. بالإضافة إلى ذلك، فإن إدارة الإهراء لا تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة المعتمدة في الإدارة اللبنانية، بما في ذلك الرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة. الأمر الذي يطرح ضرورة اعتماد آلية فاعلة للرقابة تضمن حق إدارة الإهراء في مرونة العمل من جهة، وتحدد مسؤولياتها المتصلة بالأداء السليم والفاعل وفق معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية، من جهة ثانية، وذلك ضمن إطار من المساعلة المجدية.

٣-٤ في العنصر البشري:

بما أن الإطار القانوني لإهراء المرفأ غير موجود، فإن هذا الأمر ينسحب على العاملين في الإهراء. إذ لا يمكن اعتبار هؤلاء من فئة موظفي الإدارات العامة، ولا هم من فئة موظفي

المؤسسات العامة. ولا يزال العقد الجماعي الذي كان يحكم علاقة نقابة الموظفين بإدارة شركة إدارة واستثمار المرفأ سارياً حتى اليوم. ونظراً إلى أن القسم الأكبر من الموظفين جرى تعيينهم في العام ١٩٧٠، تاريخ البدء بالعمل في الإهراء، فإن متوسط الأعمار مرتفع. إذ أن حوالي ٥٠% من العاملين تقع أعمارهم بين ٥٠ و ٦٠ سنة. وتشكل رواتب ومستحقات العاملين في الإهراء القسم الأكبر من النفقات، إذ يتقاضى هؤلاء تعويضات تفوق تلك التي يتقاضاها الموظفون في سائر المؤسسات العامة وذلك بسبب حجم ساعات العمل الإضافية التي تتطلبها طبيعة العمل في الإهراء. إن هذا الأمر وإن كان مبرراً للضرورات العمالية وحسن التشغيل، إلا أنه يشكل عبءة رئيسية في طريق تحويل إدارة الإهراء إلى إدارة عامة أو جعلها وحدة من وحدات المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري، وكذلك قد يكون هناك بعض المعوقات لتحويلها إلى مؤسسة عامة استثمارية، وهما خياران متداولان لإيجاد إطار قانوني ملائم للإهراء. كذلك فإن مسألة تشغيل الإهراء الخاص الذي بدأ العمل فيه مؤخراً، وهو يشكل خمس الطاقة التخزينية لإهراء مرفأ بيروت، بواسطة موظفين اثنين، فقط، يطرح تساؤلات جدية حول حجم العمالة في الإهراءات مقارنة مع الاحتياجات الفعلية للتشغيل. غير أن الاعتبارات الاجتماعية تلقي بثقلها على المسألة سيما وأن قسماً كبيراً من العاملين في إهراء مرفأ بيروت شارف على سن التقاعد. كما أنه جدير بالذكر أن الإهراء الخاص المشار إليه مزود بتجهيزات حديثة يفنقد إليها إهراء المرفأ، مما يعوضه عن الاستعانة بعدد أكبر من الموظفين.

ومن الطبيعي أن أي حل يعتمد بالنسبة إلى الوضع القانوني لإهراء مرفأ بيروت يجب أن يأخذ بعين الاعتبار أوضاع العاملين فيه. وهذه من المسائل الشائكة التي يجب بحثها في حال تم اعتماد شكل من أشكال الخصخصة.

٣-٥ في التجهيزات:

إن تجهيزات إهراء المرفأ لم يجر تحديثها منذ زمن بعيد. وهي، وإن كانت بحالة مقبولة، إلا أن هنالك حاجة منذ الآن إلى إقرار خطة لإعادة تجهيز الإهراءات بمعدات وتجهيزات حديثة ولحظ الأموال اللازمة لعملية الاستثمار. لكن هذه المسألة لا يمكن بحثها إلا من ضمن رؤية إدارية واضحة لمستقبل الإهراء في ظل الخيارات الممكن اعتمادها لتسوية أوضاع العاملين.

٤ - المقترحات:

إن الوضع الحالي لإدارة الإهراء الذي عرضنا له أعلاه يستدعي بلورة الخيارات المتاحة لإيجاد الصيغ القانونية والإدارية الأكثر ملاءمة التي تؤمن حسن سير العمل في إهراءات مرفأ بيروت وتعزز من فعالية أدائه.

إن طبيعة عمل الإهراء التي أشرنا إليها آنفاً تتطلب مرونة كبيرة، وهامشاً واسعاً من الحرية، وسرعة في اتخاذ القرارات للتكيف مع السوق، ولتحقيق الاستثمار الأفضل والإشغال الأعلى للصوامع في الإهراءات، وكافة هذه الشروط والمعطيات تجعلنا نستبعد حكماً خيار تحويل إدارة الإهراءات إلى إدارة عامة تكبلها القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، الأمر الذي يجعلنا نتطلع إلى خياراتٍ أخرى تناسب عمل الإهراء، وهي أربعة سنعرضها تباعاً وفقاً لما يلي:

الخيار الأول: وهو يقضي بإنشاء مؤسسة عامة لإدارة واستثمار الإهراء تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري تمتلك وتشغل هذا المرفق الحيوي على أرض مرفأ بيروت بالاتفاق مع إدارة المرفأ. تخضع المؤسسة العامة المذكورة لوصاية وزارة الاقتصاد والتجارة، ويكون لها مجلس إدارة يمثل السلطة التقريرية، ومدير يتولى السلطة التنفيذية. يعين الوزير مفوضاً للحكومة لدى المؤسسة أسوةً بباقي المؤسسات العامة، كما ينتدب وزير المالية مراقباً مالياً وذلك وفقاً لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢).

تخضع المؤسسة لرقابة التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية والرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة.

أما السلبيات التي قد تنتج عن إمكانية اعتماد الخيار أعلاه فتتمثل في أنه، وبالرغم من إنشاء المؤسسة العامة ومنحها استقلالاً مالياً وإدارياً فسيبقى هناك عدد من الثغرات قد تعيق عملها، وهي تتمثل بالوصاية الإدارية عليها والرقابة القانونية والمالية على بعض القرارات التي تتخذها المؤسسة العامة، والتي تتعارض مع دينامية العمل المقترحة في الإهراء والتي تحتاج إلى تجاوبٍ سريع مع متطلبات السوق وتقلباته. مثالاً على ذلك ما يحصل فعلياً في كثير من الأحيان عند حاجة إدارة الإهراء إلى اتخاذ قرار سريع بتفريغ الحبوب من صومعةٍ إلى أخرى بهدف الاستفادة من كامل الطاقة التخزينية للإهراءات، وهو قرار يتطلب إنفاقاً للمال، والاستعانة بعمال ودفع لأجورهم، واستخدام تجهيزات وموارد، إلخ.، الأمر الذي قد لا يمكن تأمينه بالسرعة المرجوة في حال تحويل إدارة الإهراء إلى مؤسسة عامة.

كذلك توجد عقبة أخرى قد تعترض اعتماد خيار المؤسسة العامة تتمثل في الرواتب والتقديمات التي يتقاضاها العاملون في الإهراء، وهي تتجاوز تلك التي يتقاضاها غيرهم من العاملين في مؤسسات عامة أخرى. وعليه، فمن المرجح أن تحويل إدارة الإهراء إلى مؤسسة عامة قد يواجهه بعض الصعوبات وأهمها التفاوت الكبير في الرواتب والتقديمات مع المستخدمين في المؤسسات العامة.

الخيار الثاني: وهو يقضي بإنشاء مؤسسة عامة تمتلك المبنى والتجهيزات التي تخص الإهراءات مع إعطائها صلاحية تلزيم أعمال التشغيل والصيانة وفقاً لدفتر شروط تقني ومعايير هندسية وصحية دقيقة.

وهذا الخيار يمكن أن يحرر المؤسسة العامة من الأعباء اليومية الناجمة عن تشغيل الإهراءات وما ينجم عنه من إجراءات مالية وإدارية، إضافة إلى العلاقات مع العاملين والإشكالات المتعلقة باستخدامهم ورعاية أوضاعهم الذاتية. إلا أن المشكلة الأبرز تبقى مسألة معالجة وضع العاملين في الإهراء بكافة جوانبه وتسوية أوضاعهم بالاتفاق مع الشركة الملتزمة أعمال التشغيل والصيانة.

الخيار الثالث: وهو يقضي بإنشاء شركة تجارية تعود ملكيتها بالكامل إلى الدولة اللبنانية تخضع لقانون التجارة وقانون العمل تمتلك الإهراءات وتشغل منشأتها، على أن ذلك يتطلب قانوناً خاصاً باعتبار أن قانون التجارة يشترط وجود 3 مساهمين لإنشاء شركة، في حين أن الشركة المقترحة تعود ملكيتها بالكامل للدولة اللبنانية.

إن القانون المقترح يجب أن يتضمن تعريفاً بأوضاع الشركة (شركة مغفلة تمتلك الدولة 100% من أسهمها)، والغاية من إنشائها (إدارة واستثمار وصيانة إهراءات المرفأ). كما يتوجب تحديد علاقة الشركة مع المرفأ والدولة وأجهزة الرقابة بحيث يكون للشركة نظام عمل واضح يتسم بالشفافية والعلنية في إعلان الأسعار لكل المستفيدين من خدماتها من أجل وضع ضوابط تحول دون حدوث احتكار، مع اعتماد رقابة مالية وفقاً للمعايير الدولية.

الخيار الرابع: وهو يقضي بإنشاء شركة تجارية تعود ملكيتها بالكامل إلى الدولة اللبنانية تخضع لقانون التجارة وقانون العمل بموجب قانون خاص، على أن ينص صراحة على حق الشركة بالاستعانة بالقطاع الخاص نظراً إلى كونه يتمتع بالخبرة والمهارات الفنية والإمكانات المالية على أن تتخذ هذه الاستعانة صيغاً عديدة منها تلزيم بعض الأعمال إلى شركات خاصة تتمثل بعقود امتياز Concession Contracts. وهذه الإمكانية تشبه إلى حد بعيد عقد الامتياز

الذي حصلت عليه إدارة مرفأ دبي من الدولة اللبنانية في مرفأ بيروت، بحيث تبقى ملكية الإهراء للشركة التجارية الحكومية، في حين يتم تلزيم الأعمال التشغيلية للقطاع الخاص. وفيما أبرز خصائص عملية التلزيم:

الأرباح العائدة للشركة: تتقاضى الشركة أجراً يحدده عقد التلزيم، بالإضافة إلى رسوم إضافية تُفرض على كل طن يجري تفريغه وتخزينه وفقاً لحجم الحركة في إهراء مرفأ بيروت. كما يمكن استبدال الصيغة المشار إليها باتفاق على المشاركة في الأرباح بين الشركة التجارية الحكومية والشركة الخاصة الملتزمة بحيث يتم اقتطاع نسبة معينة من الأرباح التي تحققها الشركة الخاصة عند نهاية العام، الأمر الذي يدفع الشركة الملتزمة إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الإيرادات، وبالتالي فإن الدولة تستفيد من ذلك من خلال زيادة حصتها من الأرباح المُحققة.

عقد التلزيم: من العناصر التي يجب أن يتضمنها عقد التلزيم مدة العقد (التي قد تطول في حال كان هناك حاجة للاستثمار في التجهيزات)، حصة الدولة من الأرباح، شروط الدفع، المواصفات التي يجب أن تتوفر في الخدمات، معايير الأداء، إمكانية إعادة النظر في شروط العقد والتفاوض عليها، التخطيط الاستثماري، إلخ. ويمكن لعملية التلزيم أن تتخذ شكل تلجير المنشآت Leasing، أو شكل BOT (بناء، تشغيل، تحويل).

مجالات بيع الشركة الحكومية: يمكن على المدى الأبعد أن يجيز مجلس النواب للحكومة أن تقوم بطرح نسبة محددة من أسهم هذه الشركة للبيع بحيث تظل الدولة المالك الرئيسي للشركة، ويمكن في مرحلة لاحقة بيع المزيد من الأسهم من خلال إصدار مراسيم خاصة تحدد الأصول التي ستحوّل إلى أسهم، وهذا بالطبع يتطلب مراجعة لأصول الإهراء، على أن تحتفظ الدولة بسهم ذهبي واحد في الشركة يمكنها من نقض بعض قرارات مجلس إدارة الشركة (تحديداً في الأمور المتعلقة بتملك الأسهم وتملك الأجانب وتعيين المدير العام للشركة وأعضاء مجلس الإدارة)، غير أنه كلما زادت الضوابط المفروضة من الحكومة على الملتزم، كلما ضاقت إمكانية اجتذاب القطاع الخاص (تخوف المستثمرين، قلة ليونة، إلخ).

لذلك على الدولة أن تحدد نسبة ما ترتئيه من ضوابط على أن تُحدّد شروط السهم الذهبي بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء.

ويمكن أن يحذو القانون المقترح حذو مشروع القانون المقدم لقطاع الاتصالات الذي أجاز للمساهم الواحد أن يمتلك 5% كحدّ أقصى باستثناء المستثمر الاستراتيجي الذي يتمتع بالخبرة والجدارة والذي له عقد الإدارة.

ضوابط الخصخصة: من الشروط التي يمكن للحكومة أن تفرضها على عملية الخصخصة هو الحفاظ على العاملين، إلا أن هذا الأمر قد يعقد العملية أكثر. لذلك فإن الخيار الآخر المتاح هو إعطاء الموظفين تعويضات. كما يمكن للحكومة أن تعدّل العقد الجماعي بالاتفاق مع نقابة الموظفين في حال تعذر الخصخصة من أجل تسهيل العملية. ويمكن لهذا الخيار أن يشكل المرحلة الانتقالية نحو نقل ملكية الإهراء بالكامل إلى القطاع الخاص في مرحلة لاحقة. أما على صعيد الرقابة على أعمال الشركة، فيتم تشكيل هيئة رقابية ناظمة Regulatory Board تكون لها مهام تنظيم هذا القطاع الغذائي الحيوي بحيث تتولى أعمال الرقابة دون التدخل اليومي المباشر في نشاطاتها، وذلك من أجل ضمان الأمن الغذائي للمواطنين وعدم انقطاع التموين، وضمان العدالة والمساواة في التعامل مع المستوردين، والإشراف على الرسوم، ومن أجل التأكد من حسن الالتزام بشروط عقد الخصخصة.

للتفضّل بدرس هذه الخيارات، والنظر في اعتماد الخيار الأكثر ملاءمة.