

مجلة الإدارة اللبنانية

مجلة دورية تعنى بشؤون الإدارة والاقتصاد والاجتماع والقانون والثقافة

هيئة الاشراف

- | | |
|-------------------------------------|------------------|
| رئيس مجلس الخدمة المدنية | - أ. منذر الخطيب |
| رئيس ادارة الموظفين | - أ. رياض سلوم |
| رئيس ادارة الاعداد والتدريب | - أ. سمير بدر |
| مدير المعهد الوطني للإدارة والائماء | |

رئيس التحرير: أ. علي الحركة

الأبحاث والدراسات المنشورة في المجلة
تعبر عن رأي أصحابها، ولا تعبر بالضرورة عن سياسة المجلة ورأيها

عنوان المجلة

مجلة الإدارة اللبنانية - إدارة الاعداد والتدريب
مجلس الخدمة المدنية - شارع رشيد كرامي (فردان سابقاً) - بيروت - لبنان
هاتف: ٨٠٦٤٩٢/٣ - فاكس ٨١٤٤٣٨

ادارة متطورة تنمية مستمرة



- ترحب المجلة بالابحاث والدراسات التي تردها من داخل لبنان ومن خارجه، وتأمل من الباحثين والدارسين مراعاة الأمور الآتية :
- ١ - الكتابة في شؤون الادارة والاقتصاد والاجتماع والقانون والتنمية.
 - ٢ - الالتزام بالمنهج العلمي لجهة موضوعية البحث ودقة الاسناد.
 - ٣ - التقيد بعدد الصفحات الذي يجب ان لا يتجاوز العشرين من صفحات المجلة.
 - ٤ - تمييز البحث أو الدراسة بالجدة وبالنشر لأول مرة.
 - ٥ - تقديم نسخة عن البحث أو الدراسة مطبوعة على الآلة الكاتبة أو مكتوبة بخط مقروء وواضح.
 - ٦ - ارفاق النسخة بلمحة موجزة عن اسم الكاتب وعمله وكتاباته المنشورة وغير المنشورة.

يجري تقييم الابحاث والدراسات استناداً الى المبادئ الاكاديمية، وهي لا تعاد الى اصحابها سواء نشرت أم لم تنشر

المجلة الاجتماعية البيئية

المحتويات

الصفحة

أ. منذر الخطيب	كلمة رئيس مجلس الخدمة المدنية في ندوة «ادارة الموارد البشرية في القطاع العام»	٥
أ. رياض سلوم	النقل في نظام الموظفين	٩
أ. سمير بدر	معهد الادارة العامة بين الحاضر والمستقبل	١٧
أ. ادمون الاسط	دروس في التدريب الاداري في لبنان : الآفاق والعبر	٢٣
د. هيام ملاط	النظام الصحي في لبنان	٤١
أ. علي الحركة	مشاركة الدويلات في منظمة الامم المتحدة	٧٩
	باقعة أخبار	٨٧
	ملف خاص : المؤسسات العامة	٩٨
أ. علي الحركة	المؤسسات العامة	٩٩
د. هيام مروه	نشأة المؤسسات العامة في لبنان	١٠٠
	دراسة مقارنة	
د. فوزات فرحات	تساؤلات حول دور المؤسسة العامة في لبنان	١١٩
أ. رزق فريحة	مصلحة مياه بيروت	١٣٣
▼ The new role of Public Agencies	Dr. Georges Labaki	١٥٧
▼ Traffic Safety Records of Selected Middle Eastern Countries	Dr. Elias Choueiri	١٧٢

المقدمة

في حفل افتتاح ورشة العمل التي نظمها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالتعاون مع مجلس الخدمة المدنية في أوتيل الكومودور أيام ١٨ و ١٩ و ٢٠ تموز ٢٠٠٠ تحت عنوان "إدارة الموارد البشرية في القطاع العام" والتي رعاها رئيس مجلس الوزراء السابق الدكتور سليم الحص وحضرها ممثلون عن الجمهورية العربية السورية والمملكة الأردنية الهاشمية وعدد كبير من موظفي القطاع العام في لبنان؛ ألقى رئيس مجلس الخدمة المدنية الاستاذ منذر الخطيب كلمة شدد فيها على العنصر البشري كجزء أساسي في برامج ومستلزمات التنمية للوصول إلى إدارة فاعلة ومنتجة وذلك بهدف إعادة الثقة بالقطاع العام.

ولتفعيل العنصر البشري رأى رئيس مجلس الخدمة المدنية ضرورة درس وفهم الدوافع الشخصية عند الموظف وتضمينها برامج التنمية والتدريب لأنها الأكثر تأثيراً على سلوكه الوظيفي.

وربط رئيس مجلس الخدمة المدنية أخيراً في كلمته بين سلامة اختيار الأفضل للعنصر البشري وإنتاجيته وبين المنافع والامتيازات التي يجب ان يستفيد منها، لأن الموظف عندما يشعر ان مصلحته ومصلحة الإدارة تسيران باتجاه واحد وعندما يتعزز لديه شعور بالانتماء الوطني والوظيفي عندها فقط تعود للإدارة هيبتها ويتعزز دورها وتتأمن للمواطن حقوقه بلا رشوة أو إزدال.



الأستاذ منذر الخطيب

رئيس مجلس الخدمة المدنية

دولة رئيس مجلس الوزراء

معالي الوزراء

اصحاب السعادة

ايها السيدات والسادة

يسعدني ان ارحب بكم في هذا اللقاء، وأغتتم هذه المناسبة لأعرب لعالى وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية في القطر العربي السوري الشقيق عن مشاعر الحزن العميق لفقد ملكيم الأمة العربية وقائد صمودها الغفور له سيادة الرئيس حافظ الاسد، وللأشاطر الشعب العربي في القطر السوري الشقيق فرحة مبايعته المباركة في العاشر من تموز الجاري سيادة الدكتور بشار الأسد رئيساً للجمهورية العربية السورية. سائلا الله ان يوفقه في متابعة مسيرة الإصلاح والإصلاح في بناء دولة الرعاية والعناية والمؤسسات في القطر العربي السوري الشقيق، وإني اذ اقدر للحفل الكريم المشاركة والمساهمة في ورشة عمل "إدارة الموارد البشرية في القطاع العام"، أرجو ان تزيد هذه المساهمة الخيرة لينة في بناء مدماك صريح الإدارة العتيد.

ايها السادة،

ان موضوع "إدارة الموارد البشرية"، و نحن نلج عتبة القرن الحادي والعشرين

بتحدياته الكبيرة، يحتمل مركز الصدارة في اولويات برامج الإصلاح الإداري المطروحة، وذلك في ضوء الخدمات الجديدة المنتظرة من الدولة في عالم متجدد يتسع ليشمل المقارات والاقطار كافة ويقلّص في الوقت عينه المسافات ويقارب بين الابعاد ليحصيها في أضيق دائرة وأصغر هيكل ومكان، في ضوء ثورة تكنولوجيا زاهفة بكل مبتكراتها واجهزتها.

انها العولمة التي لا تعرف حدوداً ولا تقف دونها سدود.

أيها السادة،

ان اول تحديات هذا العصر ظهرت في الإشكالية المتمثلة بمدى تجاوب واستعداد الانسان لتلقي التحول الجديد والفردي في آن، ولا سيما الإنسان العامل في القطاع العام، ذلك لأن العنصر البشري يعتبر جزءاً أساسياً في برامج ومستلزمات التنمية، تسعى اليه الدول في سبيل تطوير مهازها الإداري ومدته بالعناصر الكفوءة للوصول الى ادارة فاعلة ومترفة تعمل بانتاجية أكبر وبكلفة اقل وبشفافية مطلقة قادرة على إعادة الثقة بالقطاع العام ومكائنه الخاصة المفترض بقاؤها متميزة في زمن التغيير والعولمة.

أيها السادة،

امام هذا الواقع، تظهر بوضوح اهمية العنصر البشري، كونه الوسيلة والغاية وهو المحور الاساس وقطب الرمح في دورة الحياة على امتداد القرون والاجيال، اليس هو من يبدع ويبتكر، اليس هو من يستلهم ويستوحي ويستقرئ ويخطط وينفذ.

ويستحضرني في هذا السياق هذا البيت من الشعر لأبي العلاء المعري في قوله :

وتحسب أنك بمرم صغير وفيك انطوى العالم الأكبر

أيها السادة،

من هذا المنطلق نتساءل معاً، كيف يمكن تفعيل دور العنصر البشري وموقعه في عملية

تسيير القطاع العام؟

ان دراسات عديدةً وأبحاثاً غير قليلة صدرت في هذا الشأن، الا ان القليل منها- في زرعنا- قد تطرق الى الجانب الالهم والاكثر تأثيراً على السلوك الوظيفي، عنيت بذلك الدوافع الشخصية الكامنة في النفس التي رافق بعضها عملية خلق الانسان منذ تكوينه والتي يستحيل- الى الآن- التحكم بها او تحويلها، والتي يعود بعضها الآخر الى المؤثرات التربوية جراء مسيرة الانسان العلمية ووجوده في محيط بيئي معين، وهي مجملها مؤثرات عمل على تحليلها الباحثون وما يزلون.

ان هذه الدوافع تشكل في رأينا الشرارة الرئيسة التي قد تولد إما عامل المبادرة والابداع او قد تدفع الى التراجع والانطواء، فهي بلاشك مؤثرات تفرض على الموظف انماطاً معينة من السلوك يقتضي اخذها بالحسبان ومحاولة فهمها ودرسها ضمن برامج التنمية والتدريب التي يجري تنظيمها والاعداد لها في كل حين.

فاذا قيض لورشات العمل المتخصصة ان تخدم النواحي التقنية من اعادة التأهيل والتنظيم، الا ان قدرتها على معالجة حاجات الموظفين والتعاطي مع سلوكياتهم المتغيرة ذلك امرأ محدوداً حتى الآن.

وإذا كان لا بد من الاعتراف بصعوبة التأثير على ما تكون منذ النشأة الاولى وصعوبة التأثير على ما اكتسبه الموظف من محيطه البيئي، وما اعتقده من مبادئ وافكار ترسخت في ذهنه منذ امد بعيد، الا ان ذلك لا يمنع، كضمانة تحد من تأثير الشأن الخاص في مجريات الشأن العام، من البحث عن افضل الوسائل الممكنة التي تؤدي الى ”الاختيار” الافضل للعنصر البشري، بما يؤمن حداً ادنى من الضوابط ويكفل حسن الاداء ودقة التنفيذ.

ان سلامة ”الاختيار” للموظف القادر على تحقيق الاهداف التي تطمح الادارة الى الوصول اليها، يوجب - برأينا - البحث عن البررات الموضوعية للصلوات القائمة بين النافع التي يستفيد منها الموظف، من تعويضات وعلاوات وما شابهها، وبين انتاجيته واقعاً وفعلاً، بحيث تكون تلك النافع جزءاً من الحوافز المقررة له، وليست حقوقاً مكتسبة يستفيد منها

بصفت النظر عن معدك انتاجيته ونوعيتها، باعتبارها موظفاً تابعاً للإحدى الفئات التي تستفيد من تلك المنافع بحكم القانون.

ان التعويضات والمنافع التي لها طابع الديمومة والاستمرار، والتي يستفيد منها الموظف حتى بلوغه السن القانونية للتقاعد، لا تحد - في رأينا - من انتاجيته وطموحه فحسب، بل إنها قد تؤدي الى انعكاسات سلبية على الوضع الاداري بشكل عام.

لذا فإن ضرورات المنطق الاداري، تفرض العمل على ايجاد علاقة سببية وواقعية وأكثر موضوعية بين انتاجية الموظف والمنافع والامتيازات التي يحصل عليها، وذلك من خلال وضع نظام خاص للحوافز يكون مرتباً، بطريقة او بأخرى، بنظام لتقييم الاداء، بحيث يجرى منح تلك الامتيازات تبعاً للمؤشرات الناتجة عن النظام المذكور.

ايها السادة،

انني على ايمان مطلق بأنه في اللحظة التي يشعر فيها الموظف بأن مصلحته ومصلحة الادارة تسيران في اتجاه واحد وفي اللحظة التي يتعزز فيها لديه شعوره بالانتماء الوطني والوظيفي وولائه المطلق للرسالة التي يقوم بتأديتها، عندها فقط تعود للإدارة هيبتها ويتعزز دورها وتأمين للمواطن حقوقه بالارشوة او اذلاك.

وأخلص الى القول بأن ادارة انماء الموارد البشرية هي المدخل الطبيعي للخروج من رواسب الامر الواقع ومظاهر الاسترخاء الاداري نحو ادارة فاعلة وتنمية مستدامة تمتلك مقومات الاستمرار والديمومة وتشكل خطوة متقدمة باتجاه دولة القانون والمؤسسات.

اتمنى لورشتكم التوفيق وتحقيق الآمال المعقودة عليها،

عشتم وعاش لبنان.

بيروت، في ١٨/٧/٢٠٠٠



نقل الموظف

الاستاذ رياض سلوم

الرئيس السابق لإدارة الموظفين

في مجلس الخدمة المدنية

يعتبر النقل من أهم الحالات التي يتعرض لها الموظف خلال حياته الوظيفية ومن شأن هذه الحالة أن تنعكس إيجابياً أو سلباً على أوضاع الإدارة وإستقرارها كما قد تنعكس إيجاباً أو سلباً بالنسبة للموظف المعني.



ترعى النقل أحكام نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ في المواد التالية :

المادة ٤١	النقل من سلك إلى سلك
المادة ٤٢	النقل من إدارة إلى إدارة ضمن السلك الواحد
المادة ٤٣	النقل ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة

بالرجوع إلى مضمون المواد المشار إليها يتبين أن النقل في الإدارة اللبنانية يستند الى مفهومي السلك و*الإدارة* الأمر الذي يستوجب التوقف عند هذين المفهومين والوقوف على ما يعنيه.

السلك : لا يتضمن نظام الموظفين أي تعريف لمفهوم السلك مما يجعل تحديد هذا المفهوم معقداً ويحتم اللجوء إلى دراسة النصوص القانونية التي ترعى كل وظيفة لتحديد الوظائف التي تقع ضمن سلك واحد وقد استقر الرأي على انه يقتضي، لاعتبار وظيفتين او مجموعة من الوظائف من سلك واحد، النظر في كل منها إلى العناصر التالية :

- طبيعة العمل.
- سلسلة الرواتب أي التطابق في تحديد الرتبة والراتب وقيمة الدرجة.
- شروط التعيين.

فإذا توفرت العناصر المذكورة مجتمعة، في كل منها، اعتبرت عندئذ الوظيفتان او مجموعة الوظائف من سلك واحد.

وعلى هذا الاساس ينظر مجلس الخدمة إلى مختلف الوظائف لتحديد ما إذا كانت وظيفتان معينتان تقعان في سلك واحد.

هذا مع الإشارة إلى أنه يمكن أن تكون وظيفتان واقعتين في ذات السلك لجهة إمكانية النقل من وظيفة إلى وظيفة أخرى باتجاه واحد دون إمكانية النقل في الإتجاه المعاكس عندما تمتاز إحدى الوظيفتين باشتراك مؤهلات إضافية عن الوظيفة الثانية كما هو الحال بين وظيفة مفتش في التفتيش المركزي أو مراقب أول في مجلس الخدمة المدنية ووظيفة رئيس مصلحة، أو بين وظيفة رئيس دائرة حقوقي ووظيفة رئيس دائرة، أو بين وظيفة مراقب مساعد في إدارة الجمارك ووظيفة محرر.

الإدارة : لم يحدد نظام الموظفين مفهوم الإدارة بالرغم من ورود ذكر لهذا المفهوم فيه، وقد استقر رأي مجلس الخدمة المدنية على اعتبار أن الإدارة هي الوحدة الإدارية المرتبطة مباشرة بالوزير دون النظر إلى الفئة التي ينتمي إليها رئيس هذه الإدارة، وعليه تعتبر إدارة بهذا المفهوم المديرية العامة، والمصلحة الإدارية المشتركة، وحتى الدائرة الإدارية المشتركة عندما يكون إرتباطها بالوزير مباشرة.

والآن بعد التعرف إلى مفهومي السلك والإدارة في الإدارة اللبنانية، يمكن تقسيم النقل بموجب نظام الموظفين إلى نوعين: أولهما النقل من سلك إلى سلك وثانيهما النقل ضمن السلك الواحد.

■ النوع الأول : النقل من سلك الى سلك :

رعت هذا النقل أحكام المادة ٤١ من نظام الموظفين التي نصت على جوازه إذا توفرت فيه جميع شروط التعيين في السلك المراد النقل اليه ومنها شرط المباراة.

في الواقع إن هذا النقل هو تعيين في الوظيفة المراد النقل إليها يتطلب استيفاء شروط التعيين كافة في هذه الوظيفة، وليس المقصود بالنقل في هذه الحالة إلا احتفاظ الموظف بخدماته في الوظيفة السابقة، وبراتبه عندما يكون أعلى من الراتب الجديد، ويحقه في القدم المؤهل للتدرج، وفيما عدا ذلك فان هذا النقل لا يختلف عن التعيين كما لو كان المرشح للوظيفة الجديدة من خارج الملاك.

وبطبيعة الحال فان الشروط الأساسية لهذا التعيين (أو النقل) هي :

- أن يكون الموظف المعني مستوفياً شرط النجاح في المباراة، وان يكون مؤهلاً للتعيين بالاستناد الى درجة نجاحه فيها.
- أن تكون الوظيفة شاغرة ومرصداً لها اعتماداً في الموازنة.
- أن يتم النقل بمرسوم أو قرار من السلطة التي لها حق التعيين.
- وليس للإرادة المختصة أية سلطة إستنسابية في أن ترفض هذا النوع من النقل، لتتجاوز أيضاً من المرشحين الناجحين في المباراة، كي تعين مرشحاً آخر يليه في درجة النجاح.
- وعلى هذا الأساس فإن هذا النوع من النقل ليس الا تعييناً للموظف ينطوي على نقله وفقاً لما ورد اعلاه.

■ النوع الثاني : النقل ضمن السلك الواحد :

- ويكون هذا النقل من إدارة إلى إدارة أو ضمن الإدارة الواحدة ويعود للسلطة المختصة أن تجري النقل دون أن تكون مستندة إلى طلب من الموظف المعني أو أن تكون ملتزمة بموقفه من هذا النقل.
- ويمكن أن يكون النقل فردياً يتناول موظفاً واحداً كما يمكن أن يتناول مجموعة من الموظفين مما يعرف بالمناقلات أو التشكيلات.
- يتطلب البحث في موضوع النقل التطرق إلى النقاط التالية :
١. غاية النقل.
 ٢. صلاحية إجراءاته.
 ٣. شروطه.
 ٤. تقييم النقل في الإدارة اللبنانية.

١- غاية النقل

إن الغاية من النقل هي تأمين مصلحة الإدارة عن طريق نقل موظف – أو أكثر – إلى مركز جديد ، ويمكن أن يؤدي النقل في الوقت ذاته إلى تأمين مصلحة الموظف الشخصية مما يساعد على حسن سير العمل

في الإدارة واستقرارها من جهة وعلى استقرار اوضاع الموظف من جهة اخرى.

وتكون مصلحة الإدارة اما في ملء مركز شاغر لا يستغنى عنه، أو في تفعيل وحدة معينة عن طريق ملء مركز شاغر أو أكثر فيها، أو بنقل موظف ذي مؤهلات او خبرات معينة ليشغل مركزاً معيناً، وأحياناً تحتاج الإدارة إلى مناقلات دورية بين شاغلي مجموعة من الوظائف تنشيطاً للعمل الإداري فيها.

اما مصلحة الموظف في النقل فتكون في معظم الأحيان في تسهيل إنتقاله بين مركز عمله ومكان سكنه، أو قد تكون في سعيه للإنتقال إلى مركز يستفيد فيه من تعويضات إضافية، او الى مركز يؤمن له وضعاً معنوياً يمتاز عن مركزه الحالي.

وفي مطلق الأحوال تبقى مصلحة الإدارة هي الأساس عند إجراء أية مناقلات بين الموظفين ولو تعارضت هذه المصلحة مع مصلحة الموظف الشخصية، وتبقى أفضل المناقلات هي التي تلتقي فيها مصلحة الإدارة مع مصلحة الموظف الشخصية في حين تشكل أسوأ نوع من المناقلات تلك التي تؤمن المصلحة الشخصية للموظف على حساب مصلحة الإدارة.

٢- صلاحية إجراء النقل

يتم النقل من إدارة إلى إدارة بمرسوم يناء على إقتراح الوزير المختص بالنسبة للإرادة المطلوب النقل اليها.

أما في حال النقل ضمن الإدارة الواحدة فتختلف سلطة إجراء النقل بحسب الموظف المعني على الشكل التالي:

بمرسوم لموظفي الفئة الثانية.

بقرار من الوزير لموظفي الفئة الثالثة.

بقرار من المدير العام لموظفي الفئتين الرابعة والخامسة.

وقد استثنى من هذه الأصول العامة وبموجب نصوص قانونية خاصة نقل موظفي بعض الإدارات لأسباب تتعلق بطبيعة العمل فيها مثل نقل موظفي السلك الخارجي ضمن الادارة المركزية اذ ينقل موظفو الفئة الثانية بقرار من الوزير وموظفو الفئة الثالثة بقرار من الامين العام، وكذلك نقل موظفي الفئة الثانية في إدارة الجمارك الي يتم بقرار من المجلس الأعلى للجمارك.

أما صلاحية مجلس الخدمة المدنية في مجال الرقابة على هذا النقل فتتجلى في الموافقة على مشروع المرسوم المتعلق بالنقل في حالة النقل من إدارة إلى إدارة، وفي إستطلاع الرأي في حال النقل ضمن الإدارة الواحدة، ومن المعروف أن قرار مجلس الخدمة المدنية في الحالة الأولى، اي الموافقة، هو ملزم للإرادة إلا إذا حصل خلاف بين المجلس وبين الوزارة المختصة حيث يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه، في حين أن قرار مجلس الخدمة المدنية في الحالة الثانية، اي استطلاع الرأي، هو غير ملزم للإرادة بالرغم من صعوبة تجاهله عندما يكون رأي المجلس متوافقاً مع القانون ومراعياً لمصلحة الإدارة.

ولا بد من الإشارة هنا الى أن مناقلات أفراد الهيئة التعليمية الرسمية قد أستثنيت من إستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية بموجب أحكام المادة ٤٣ من نظام الموظفين وذلك يعود إلى صعوبة إحاطة المجلس بالأوضاع الداخلية والتفصيلية للثانويات والمدارس الرسمية لمعرفة مدى جدوى المناقلات وتوافقها مع مصلحة الإدارة.

٣- شروط النقل :

هناك شرط قانوني اساسي لاجراء اي نقل هو شغور الوظيفة المراد النقل اليها وتوفر اعتماد مرصد لها في الموازنة.

بالإضافة الى ذلك يقتضي توفر شرط يتعلق بملاءمة اجراء النقل المقترح وهو ان يكون النقل ملبياً لمصلحة الادارة ومراعياً لصالح الخدمة وبعيدا عن تلبية اعتبارات شخصية لا تأخذ مصلحة الادارة بعين الاعتبار.

وفي هذا المجال لا تكفي الاشارة الى مصلحة الادارة وحسن سير العمل فيها بل يقتضي ان يعلل النقل بشكل واضح ومقنع وان يبين انه بالفعل يؤمن مصلحة للادارة ما كان من الممكن تأمينها لولا اللجوء الى هذا النقل، واذا كان يكتفى بأن يتضمن التعليل كتاب مرفق بمشروع المرسوم المتعلق بالنقل من ادارة الى ادارة، فانه يقتضي في حال النقل ضمن الادارة الواحدة ان يكون قرار النقل ذاته معللاً متضمناً للاعتبارات المستمدة من صالح الخدمة وذلك بالاستناد الى ما ورد صراحة في نص المادة ٤٣ من نظام الموظفين.

٤- تقييم النقل في الإدارة اللبنانية :

بعد مرور أكثر من أربعين عاماً على وضع نظام الموظفين المعمول به لا بد من طرح السؤال التالي

: هل طبقت أحكام النقل المنصوص عليها في المادتين ٤٢ و ٤٣ من النظام المذكور بما يتوافق واردة
المشترع؟

يمكن القول أن نقل الموظفين في أحيان كثيرة لم يكن ليراعي تلك الأحكام نصاً وروحاً فلا يجوز الإكتفاء بالتقيد بالشروط القانونية لجهة توفر الوظيفة الشاغرة المرصد لها اعتماد في الموازنة ولجهة السلطة الصالحة لإجراء النقل بل يبقى من الضروري النظر إلى الغاية المتوخاة من النقل ومعرفة مدى ما يؤديه هذا النقل من نتائج إيجابية على أداء الوحدة الإدارية المعنية وبالتالي على أوضاع الإدارة بصورة عامة.

وفي مجال ممارسة عمليات النقل في الإدارة اللبنانية بصورة عامة يمكن أن تسجل على هذه الممارسة الملاحظات التالية :

-ان اقتراحات النقل تنطوي في جزء كبير منها على تغليب المصلحة الشخصية للموظف على مصلحة الإدارة وذلك خلافاً لما قصده المشترع من تغليب لمصلحة الإدارة ولصالح الخدمة، كما ان اقتراحات النقل لا تخلو في بعض الاحيان من دوافع شخصية بقصد الإنتقام او الإقتصاص من الموظف.

-ان قرارات النقل ضمن الإدارة الواحدة تفتقر أحياناً كثيرة إلى بيان الاعتبارات المستمدة من صالح الخدمة التي يجب أن تبنى عليها كما تفتقر إلى التعليل المطلوب وذلك سناً لأحكام المادة ٤٣ من نظام الموظفين على الرغم من تعميم مجلس الخدمة المدنية رقم ٧ تاريخ ١٩٩٣/٨/٧ بشأن أصول تطبيق احكام المادة المذكورة والذي يتضمن ضرورة ان يكون النقل مبنياً على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وحدها وان يصدر به قرار معلل.

-نادراً ما طبق مبدأ المناقلات الدورية بين مجموعات من الموظفين في فئة واحدة على الرغم مما لتطبيق هذا المبدأ من نتائج إيجابية على أوضاع الإدارة لجهة تنشيط العمل فيها من خلال ضخ دم جديد في وحداتها في الوقت المناسب ولجهة تجنب بقاء الموظف في المركز ذاته مدة طويلة وما يمكن أن يستتبع ذلك من تمارد في استغلال الوظيفة مادياً، معنوياً.

- إن النقل في الإدارة اللبنانية يتأثر إلى حد كبير بالمدخلات السياسية خدمة للمصالح الشخصية للموظفين المعنيين مما يفقد في النقل الغاية الأساسية وهي مصلحة الإدارة أو يخفف من أهميتها أمام العلاقات والمصالح الشخصية.

-إن طلبات النقل تستقطبها إدارات معينة أكثر من غيرها كالإدارات التابعة لوزارة المالية او بعض

الإدارات التابعة لوزارة الداخلية او وزارة الأشغال العامة مما يجعل هذه الإدارات هدفاً يسعى اليه الموظفون من مختلف الفئات رغبة في المنفعة المادية، وهو ما جعل بعض الإدارات او بعض الوحدات فيها يشكل واحات وظيفية بالمقارنة مع غيرها من الإدارات او الوحدات.

-ان رقابة مجلس الخدمة المدنية على معاملات النقل كانت رقابة فعالة لجهة توافق المعاملة مع النصوص القانونية. إلا انها لم تكن ذات فعالية كافية لجهة ملاءمة النقل لمصلحة الإدارة وصالح الخدمة وذلك بسبب عدم إمكانية الإطلاع بصورة كافية على أوضاع الموظفين في الإدارات العامة وسيرتهم وملاحظات رؤسائهم التسلسليين بشأنهم وهذا ما حدا بالمجلس على توجيه تعميمه رقم ٧ تاريخ ١٩٩٣/٨/٧ المشار اليه اعلاه.

ومما لا شك فيه ان تطبيق نظام تقييم أداء الموظفين الذي وضعه المجلس وبدأت الإدارات العامة بتنفيذه سيساعد على تزويد جميع المعنيين بالمعلومات اللازمة عن الموظفين مما سيؤدي الى تطبيق الأحكام المتعلقة بالنقل على الوجه المطلوب.

يتبين مما تقدم ان النقل فيما سبق لم يحقق غايته بشكل يخدم الإدارة اللبنانية للأسباب التي ورد ذكرها ولكن الأمل كبير في تحقيق تلك الغاية مستقبلاً بالاستناد الى تحقيق ما يلي :

-تطبيق نظام تقييم الاداء الذي بدأ تنفيذه فعلاً.

-اعتماد المناقالات الدورية ولا سيما في وظائف الفئات الثلاث العليا.

-إزالة الفوارق في التعويضات بين مختلف الوظائف كي تنتفي فكرة وجود واحات وظيفية تتميز فيها بعض الوظائف عن سائر الوظائف.

- تفعيل دور الرقابة التسلسلية في الإدارات العامة ودور التفتيش المركزي للوقوف بصورة حقيقية على أوضاع الموظفين وسيرتهم وإتخاذ المناسب بشأنهم ثواباً او عقاباً.

-الأخذ في الاعتبار، في جميع الأحوال، تغليب مصلحة الإدارة على المصالح والإعتبارات الشخصية دون التأثير بأية مداخلات سياسية او شخصية.



معهد الإدارة العامة بين الحاضر والمستقبل

الاستاذ سمير بدر

رئيس ادارة الاعداد والتدريب

مدير المعهد الوطني للادارة والائماء

في مجلس الخدمة المدنية

ألغى القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ إدارة الاعداد والتدريب، احدى إدارتي مجلس الخدمة المدنية، وأعاد إدارة الأبحاث والتوجيه إلى كنف هذا المجلس لتحلّ محل الإدارة الملغاة. كما انشأ هذا القانون مؤسسة عامة سُميت "معهد الإدارة العامة" بديلا عن المعهد الوطني للإرادة والإئماء الذي يشكّل جزءاً من إدارة الاعداد والتدريب.

وقد أعطيت المؤسسة العامة الجديدة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. ويتولى إدارتها مجلس ادارة يتكوّن من رئيس وخمسة أعضاء يعيّنون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إنهاء هيئة مجلس الخدمة المدنية واقتراح رئيس مجلس الوزراء. وأنيط بها امر اعداد موظفين للإدارات العامة على مستوى الفئات الثانية والثالثة والرابعة (الرتبة الاولى) في الملاك الاداري العام، وامر تدريب موظفي الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، المشمولة بصلاحيات مجلس الخدمة المدنية.

كما انيط بهذه المؤسسة العامة :

– الاتصال بمعاهد الإدارة العامة في الدول التي ترتبط بالدولة اللبنانية باتفاقيات تبادل الثقافة والمعلومات.

– إقامة الاجتماعات والندوات والأبحاث والدراسات في مختلف فروع الإدارة العامة.

– اصدار النشرات والكتب والمجلات وسائر المطبوعات التي تهتم الإدارة العامة.

إن إجراء مقارنة سريعة بين المهمات التي أنيطت بالمؤسسة العامة وتلك التي يضطلع بها المعهد

الوطني للإرادة والإنماء، لا تظهر فرقاً جوهرياً في الاهتمامات والغايات ولا في الأشخاص الذين تتناولهم عمليات الإعداد والتدريب.

فقد أخرج القانون المذكور المعهد الحالي من كنف مجلس الخدمة المدنية لكنه وضع المعهد الجديد تحت وصايته. وجعل القانون لهذه المؤسسة العامة مجلس إدارة يتولى إدارة المعهد الجديد، وللمعهد الحالي مجلس إدارة يتألف من هيئة مجلس الخدمة المدنية.

وسيكون للمعهد الجديد هيكلية جديدة وملاك جديد ومدير عام خاص به، كما سيكون له موظفون جدد. وللمعهد الحالي هيكلية وملاك مدير وموظفون. فهل سيكون أولئك من غير طينة هؤلاء، الموجودين أو الذين يؤتى بهم؟

فما الذي حدا إذاً بالمسؤولين الى اتخاذ مثل هذه الخطوة، وما هي الدواعي والاعتبارات التي حملتهم على سلخ المعهد الحالي عن جسم مجلس الخدمة المدنية؟ هل هو الموقع القانوني للمعهد الحالي ام طبيعة تأليفه أو النصوص القانونية والتنظيمية التي ترعاه وتحكم أعماله؟ هل هم الأشخاص الذين تولوا إدارته والإشراف عليه؟ أتراها النتائج التي اعطاها المعهد والحصيلة التي تكوّنت بعد أكثر من أربعين عاماً من عمله؟

إن هذه العناصر أو بعضها قد تكون شكّلت قناعة لدى المسؤولين ودفعتهم الى الإتيان بالمؤسسة العامة الجديدة بدلاً عن المعهد الوطني للإدارة والإنماء، ذلك ان التبصر في الأسباب الموجبة للقانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٢ يدعو إلى التساؤل عما إذا هذه الأسباب هي فعلاً وحقيقة وراء هذا التغيير.

بدءاً تجدر الإشارة الى ما قدمه المعهد الوطني للإدارة والإنماء للإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، المشمولة بصلاحيات مجلس الخدمة المدنية، إن عن طريق اعداد موظفين جدد أو عن طريق تدريب الموظفين والمستخدمين العاملين. ولا بد كذلك من التذكير بالندوات والدورات وورش العمل التي أقامها المعهد الحالي.

إن من يستعرض هذه النشاطات والإنجازات لن يكون عادلاً او منصفاً إن اجاز لنفسه ان ينكر ما قدمه المعهد من عناصر غرّفوا من معينه واكتسبوا قدراً هاماً من الكفاءة والمعارف التي مكنتهم، وإن بصورة غير كاملة، من أن يواكبوا المستجدات الحاصلة في العلم والتكنولوجيا، والتي جعلت الإدارة العامة قادرة على مواجهة الصعوبات والتعقيدات الناجمة عن تبدل نمط الحياة ومتطلبات المعيشة وان تتصدى للمتغيرات التي برزت، إن بسبب الأحداث أو بفعل التطور الطبيعي. فهل من الإنصاف نكران ذلك؟

هذا بالإضافة الى الندوات والدورات وورش العمل التي أقامها المعهد والتي كان لها الصدى الجيد والنتائج الحسنة، مع التذكير بالدورات التي أقامها المعهد على مستوى الوطن العربي عنيت الدورات التدريبية للدبلوماسيين العرب والتي امتدت على مدى السنوات بين ١٩٦٥ و ١٩٧٤ حيث توقفت بسبب الأحداث. ولولا نجاح هذه الدورات لما وافق مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٨/٧/٢٣ (القرار رقم ٣٠) على عرض موضوع إعادة اقامة مثل هذه الدورات للدبلوماسيين العرب على مكتب الأمم المتحدة الانمائي والبنك الدولي، لتمويل اجرائها.

إن المعهد الحالي، بالإمكانات المتاحة وفي حدود الصلاحيات المعطاة له، لم يألُ جهداً في تقديم ما رآه مفيداً وضرورياً. وليس من شك في أنه اخطأ في بعض الأمور وقصّر في بعض النواحي، وهو ليس بمعصوم وجلّ مَنْ لا يخطئ. ولكن أليسوا كثيراً أولئك الذين هم في المراكز المتقدمة وهم من خريجي المعهد اعداداً أو تدريباً؟

وإذا كان ثمة شكوى من الإدارة وفسادها، وإذا كان ثمة انتقادات توجه إليها، فإنه من المفيد البحث عن أسباب تلك الشكوى والانتقادات خارج المعهد الوطني للإدارة والإنماء وبعيداً عن نطاقه وادائه. وربّ شاكٍ هو السبب في شكواه.

أما الأشخاص الذين تولوا رئاسة إدارة الإعداد والتدريب وتوالوا على مديرية المعهد الوطني للإدارة والإنماء، فالكل يعرفهم والعلم والقلم. ولا يظنّ أحد، ولو للحظة واحدة، اني اشمل شخصي وأضع نفسي بينهم. فقد توليت رئاسة إدارة الإعداد والتدريب ومديرية المعهد الحالي منذ أشهر لم يتجاوز عددها عدد أصابع اليد الواحدة، فلا ادعي اذاً المساهمة في أي نجاح حققه المعهد، كما انه لم يبق لي في الوظيفة العامة سوى أشهر لن تمسك بأطراف فصل الصيف ولن يتسنى لي إنجاز الكثير وليس لي غاية في بقاء الوضع الراهن.

وبعد، ما هي الأسس التي يجب التركيز عليها لتوفير أسباب النجاح للمؤسسة العامة الجديدة او لنقل لتحقيق نجاح اكبر وأوسع لتتمكن من الوصول إلى الغاية التي من اجلها انشئت.

اننا نريد معهداً جديداً ليس فقط بالتسمية ولا في الموقع القانوني أو الجغرافي ولا في التجهيزات والأدوات، بل نريده قبل كل شيء جديداً بكل ما يحمل هذا المفهوم من بُعد قانوني وبكل ما يستلزم من تحديث في المضمون والاداء، في الغايات وأسلوب العمل، في العلاقات والارتباطات داخلياً وخارجياً.

مطلوب معهد جديد يزود الادارة بموظفين قادرين على النهوض بها وعلى تحسين ادائها ومؤهلين

ان يجعلوها ترقى الى مستوى طموحات وطن أصبح من حقه ان تكون له ادارة حديثة، نشطة، قادرة على مواكبة روح التحديث بصورة مستمرة وعلى الاستجابة لكل تطور او طارئ. إننا نتطلع الى معهد يكون بمصاف معاهد الإدارة المتقدمة، مؤهلاً لمجاراتها ومبادلتها الخبرة والمعرفة.

وليس المهم طبيعة علاقة المعهد الجديد بمجلس الخدمة المدنية، فسواء أكان جزءاً منه أو موضوعاً تحت وصايته، فلن يكون بينهما انفصال أو فراق وسيبقى المجلس الحاضن للمعهد والراعي والداعم له، وسيضع إمكاناته وطاقاته وخبراته بتصرفه ليشدّ أزره، ويساعد على تذليل العقبات لانطلاقته بقوة. وهو مصمم وحريص على جعل العلاقة قائمة على التعاون والتكامل، ولن يألو جهداً لتحسينه ومنعته وردّ يد السوء عنه.

وما يجب التركيز عليه ايضاً هو النصوص التي ستنظم المؤسسة وتحكم عملها، لأن على هذه النصوص يتوقف مدى حرية تحركها وبها تقوى على سرعة التحرك. وهذا يستدعي وضع أنظمة متطورة مرنة تساعدها على الخلق والاستنباط، فلا تعيق عملها الرتابة الإدارية ولا يحد من فعاليتها قراراتها جمود النصوص ولا تصطدم مقرراتها بأصول عقيمة أو شكليات جوفاء.

ولعله من المفيد في هذا السياق أن ننظر إلى واقع المؤسسات العامة في لبنان، فننتجنب المواضيع حيث تعثرت ونأخذ بالأسباب حيث نجحت، إذ لا نريد ان تكون المؤسسة العامة الجديدة على غرار معظم المؤسسات العامة فتولد هرمةً وتبدأ عاجزة.

إن عدم نجاح معظم المؤسسات العامة يعود بنسبة هامة الى استعارة النصوص التنظيمية والتطبيقية التقليدية المعتمدة في الإدارة العامة وتفصيل هذه النصوص على قياس كل مؤسسة عامة، فضلاً عن التعقيدات التي زرعت في طريقها، الأمر الذي حدّ من استقلاليتها وصدّ انطلاقها فأسقط الغاية التي من أجلها انشئت وجعلها وجهاً آخر للإدارة العامة.

وبعد، أي اعداد وأي تدريب نريد؟ إن الجواب يتعلق بالإجابة على السؤال التالي: أي إدارة نريد وأي دور نبتغيه منها. فالإدارة اليوم هي غيرها في الأمس وستكون غداً مختلفة عما هي عليه اليوم. وعلى المعهد الجديد ان تكون له عين على الحاضر وعين تطل على المستقبل وتستشرف المستجدات وتتهيأ للتحديات القادمة التي ستواجهها الإدارة أمام تزايد احتياجات المجتمع وفي ضوء التطورات السريعة والمتلاحقة التي ينتجها التفكير العالمي فيما يتعلق بالموارد البشرية.

لقد أدخل المعهد الوطني للإدارة والإنماء، في السنوات الأخيرة، على برامج ومناهجه، الاعدادية

والتدريبية، مواد جديدة مستقاة من النظريات الحديثة في علم الإدارة، فأسس بذلك لنظرة جديدة الى الإدارة ولتصور متقدم لمفهوم الإعداد والتدريب.

ولا بدّ للمعهد الجديد من متابعة هذه الخطوة واستكمالها بتبني استراتيجية للتنمية الإدارية ولتحرير طاقات الموظف الإبداعية لتمكينه من الإسهام في عملية التنمية. ولا بدّ أيضاً من اعتماد برامج تهدف الى بناء نخبة من القياديين في شتى المجالات بهدف تفعيل دور الإدارة وتحسين ادائها ويكونون الرواد ويشكلون النواة لإحداث التغيير وصولاً الى عصنة هذه الإدارة.

ويبقى الأشخاص الذين سيتحملون مسؤولية ادارة المؤسسة العامة. إن لبنان زاخر بالطاقات الفكرية ثري بالكفاءات والخبرات التي يتميز أصحابها بالترفع والتجرد، بالأخلاق والاندفاع، دأبهم العطاء لا يبخلون وشعارهم البذل لا يكلّون، قادرين على ادارة هذه المؤسسة العامة بجدارة وإيصالها الى حيث يجب أن تكون. فهل تفتح لهم الأبواب.

اما أن يولّى على المؤسسة اشخاص تقليديون توقفوا عند حدود الحاضر ولم تلمحهم رياح التحديث، أو ان يوتى بالمحظوظين، فإنه لإجهاض للفكرة قبل ان تتفتق. وفي هذه الحالة أليس من الحكمة الإبقاء على الوضع الراهن وتوفير الجهود؟

ولعلها فرصة سانحة، ما دام التغيير قد حصل في هيكلية مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، ولأن هذا التغيير يفرض تعديل النصوص العائدة لكل منهما بما يتفق مع الوضع الجديد، ان يتم هذه التعديل بذهنية جديدة وعقل منفتح، فنشّرع أبوابنا بوجه رياح التحديث والعصنة ونززع عن تشريعنا الوظيفي ما اهترأ من نظريات وأساليب ونزيل منه ما يعيق عصنة الإدارة.

وما يبدو اشدّ إلحاحاً في هذا الإطار هو تحرير مجلس الخدمة المدنية من ممارسة بعض الرقابات التي تتناول أموراً ثانوية أو شكلية وتكون عبئاً عليه وتعيقه عن الاهتمام بالأمور الأساسية وعن القيام بالدور الذي من أجله انشئ. فهل سنعي هذا الواقع عند رسم حدود وصاية المجلس على المؤسسة العامة الجديدة، أم سنرهقه بالتفصيلات ونكبّل المؤسسة ونمنع عنها المرونة في التحرك والسرعة في العمل؟

أن الامال معقودة على المؤسسة العامة الجديدة فهل تستطيع ان تحقق ما تعذر تحقيقه على المعهد الوطني للإدارة والإنماء، وهل سنتمكن من بلوغ ما رُسم لها من اهداف وغايات؟

إننا بالإرادة والعزم لقادرون.

دروس في التدريب الإداري في لبنان : الآفاق والعبر

الاستاذ ادمون الاسطا

الرئيس السابق لإدارة الأعداد والتدريب

في مجلس الخدمة المدنية

لا يخفى على المسؤولين والباحثين أهمية وفوائد التدريب كمطلب أساسي لتنمية وتطوير الإدارات العامة والبلديات. فالتدريب تفرضه التغييرات في البيئة الداخلية والخارجية لتلك الإدارات التي ما لم يكن لديها الاستعداد للتجاوب مع تلك التغييرات من اتباع استراتيجيات تواكب متطلبات التغيير والتطوير، والتي من أهمها التدريب وتنمية الموارد البشرية لديها، فإن مصيرها سيكون التقهقر وسوء الأداء والتراجع في تأمين الخدمات؛ ومن هنا فإن الاستثمار في مجال التدريب والتطوير يعتبر ضرورة لا مناص منها للمحافظة على حسن أداء الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، لذلك ينبغي أن تدرج خطط التدريب ضمن استراتيجيات ومخططات الإدارات الرئيسية باعتبار أن التدريب وتنمية الموارد البشرية هما وسيلتان للارتقاء بمستوى أداء وكفاءة تلك الإدارات؛ كما أن فوائد التدريب لا تقتصر على الإدارات فحسب، إنما تشمل العاملين في تلك الإدارات، فالأفراد الذين تتاح لهم فرصة الالتحاق بدورات تدريبية يفترض أن يتحسن مستوى أدائهم ومستوى القرارات التي يتخذونها وقدرتهم على تحمل مسؤوليات جديدة.

■ أولاً : أهداف التدريب

١- يهدف التدريب الى تحسين مستوى أداء الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات وكذلك إلى تحسين مستوى أداء العناصر البشرية لديها بغية تأمين الخدمات المطلوبة من المواطنين بالسرعة الممكنة وبالجودة المعقولة وبأقل كلفة، الأمر الذي من شأنه إعادة ثقة المواطن بدولته من خلال علاقته بإداراتها.

- ٢- يرفع التدريب من المستوى العلمي للأفراد العاملين في مختلف أجهزة الدولة، الأمر الذي يولد عند هؤلاء ارتياحاً نفسياً نتيجة المكاسب المحققة مما يزيد اندفاعهم للمزيد من التعلّم والتدريب.
- ٣- يجعل التدريب جميع الأفراد العاملين في مختلف الإدارات يتكلمون لغة إدارية واحدة وذلك عبر توجيههم لخدمة المصلحة العامة دون ما عداها من المصالح.
- ٤- يؤدي تدريب العاملين في القطاع العام من خلال رفع مستواهم الى جعل هؤلاء محاورين جيدين وعلى نفس المستوى مع العاملين في القطاع الخاص باعتبار ان للقطاع العام دوراً رئيسياً بتأمين مستلزمات النمو للقطاع المذكور.
- ٥- إن اتجاه الدولة لخصخصة بعض مرافقها يتطلب أن يكون الأفراد المشرفين على هذه الأعمال مدربين بما فيه الكفاية ومن مستوى علمي معين للمحافظة من جهة على حقوق المستفيدين من هذه المرافق، والمحافظة من جهة ثانية على مصالح الدولة وحقوق الخزينة.
- ٦- يهدف التدريب أيضاً الى اطلاع الكوادر من الأفراد العاملين في القطاع العام على طبيعة التحديات التنموية والاقتصادية التي يواجهها العالم بشكل عام والمنطقة العربية بشكل خاص والتي يتوقع أن تزداد حدة وقوة وزخماً خلال السنوات القليلة المقبلة. ويمكن تلخيص هذه التحديات التنموية والاقتصادية في التغيير السريع في الاقتصاد العالمي والذي يطلق عليه تيار العولمة (Mondialisation) والذي تجاوزت التغييرات فيه نظم الإنتاج والتبادل التجاري وآليات المنافسة الى الثورة العميقة والواسعة في نظم المعلومات والاتصالات. فمن غير الممكن الآن أن ينعزل اقتصاد أو بلد ما، عما يجري عالمياً. كذلك أصبح تيار التغيير الجارف، بفعل العولمة، أكثر امتداداً واتساعاً، بحيث أصبح يشمل مختلف قطاعات المجتمع ومؤسساته، بل وثقافته وأنماط حياته أيضاً.
- ٧- يهدف التدريب أخيراً الى تكييف العاملين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات مع التطورات والتقنيات الحديثة المستجدة خاصة في حقل المعلوماتية لجهة وضع قواعد المعلومات ومعالجة مشاكل الإدارة بواسطة الحواسيب وكذلك الاطلاع من خلال شبكات الاتصال الداخلية (Intranet) والخارجية (Internet) على كل ما هو جديد في العالم وفي جميع الميادين.
- وأخيراً، لا بد أن نشير الى ان التدريب هو عملية دائمة ومستمرة بغية مواكبة الأفراد العاملين في الإدارات الحكومية والمحلية لجميع التطورات الحاصلة في جميع حقول العلم والمعرفة.

■ ثانياً : واقع التدريب في لبنان

أنيط أمر إعداد وتدريب الموظفين في لبنان بمعهد الإدارة العامة المنشأ في مجلس الخدمة المدنية عام ١٩٥٩، والذي جرى تعديل تسميته عام ١٩٦٥، بعد إلغاء معهد التدريب على الإنماء المنشأ في وزارة التصميم العام الملغاة، ودمجه به، ليصبح المعهد الوطني للإدارة والإنماء.

١- مهام المعهد الوطني لإدارة والإنماء :

- إعداد الأشخاص الذين يتهيأون للمراكز الادارية في الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات.
- تدريب الأشخاص العاملين في المراكز المذكورة أعلاه.
- تنظيم الاجتماعات والحلقات الدراسية المحلية والدولية التي تضم الموظفين وغيرهم من اللبنانيين وغير اللبنانيين في المواضيع الإدارية.
- تنظيم الأبحاث والتحقيقات والدراسات في مختلف المشكلات التي تعرض في حقل الإدارة العامة، وإصدار النشرات والكتب والمجلات وسائر المطبوعات والاشتراك مع الدول والمؤسسات الأخرى في تبادل المعلومات بشأن التطورات الحديثة في الإدارات العامة.

٢- فروع المعهد

يقسم المعهد الوطني للإدارة والإنماء الى فرعين :

١-٢ فرع الإعداد الذي يقسم إلى درجتين :

- أ - الدرجة العليا وتعدّ لوظائف الفئة الثالثة الادارية أو المراكز الموازية لها وذلك من خلال إعداد طويل (سنتان) او معجل (عشرة أشهر) وفقاً لحاجات الادارات.
- ب- الدرجة الوسطى وتعدّ لوظائف الرتبة الأولى من الفئة الرابعة أو المراكز الموازية لها.

ونشير هنا الى أن قبول الأشخاص في فرعي الإعداد، يتم على اساس مباريات تجري لهذه الغاية وفقاً للشروط المحددة في القوانين والأنظمة النافذة.

٢-٢- فرع التدريب الذي يقسم الى أربع حلقات :

أ- حلقة الدراسات الإدارية العليا لموظفي الفئتين الأولى والثانية اختياريًا.

ب- حلقة التدريب العليا لموظفي الفئة الثالثة من الدرجتين الأولى والثانية والمفتشين المعاونين الماليين والإداريين والفنيين في التفتيش المركزي وموظفي الفئة الثالثة في الإدارات الفنية وسائر موظفي الفئة الثالثة الذين يحملون شهادة جامعية أو شهادة نهاية الدروس للتعليم العالي ؛ مع الإشارة الى ان النجاح في هذه الحلقة هو شرط أساسي لترقية الموظفين المعنيين الى الفئة الثانية.

ج- حلقة التدريب الوسطى لموظفي الفئة الثالثة الذين لا ينتمون الى الدرجتين الأولى والثانية ولا يحملون شهادة جامعية أو شهادة نهاية الدروس للتعليم العالي، ولموظفي الفئة الرابعة الحائزين شهادة جامعية أو شهادة نهاية الدروس للتعليم العالي.

د- حلقة التدريب الإداري الابتدائية لموظفي الرتبة الأولى من الفئة الرابعة الذين لا يحملون شهادات جامعية أو شهادة نهاية الدروس للتعليم العالي وكذلك للموظفين المتمرنين من الرتبة الثانية من الفئة الرابعة.

وتقتضي الإشارة هنا، الى ان المعهد الوطني للإدارة والإنماء يقوم، بناء على طلب بعض الإدارات بتنظيم دورات تدريبية خاصة لبعض فئات الموظفين، كالدورة الجارية حالياً للملحقين في السلك الخارجي في وزارة الخارجية، كما يقوم المعهد منذ أكثر من سنة، بتنظيم دورات خاصة في حقل المعلوماتية لجميع موظفي الإدارات العامة، كون المعهد مجهزاً بثلاث مختبرات متطورة لهذه الغاية.

٣-ارتباطات المعهد الوطني للإدارة والإنماء الخارجية

يرتبط المعهد الوطني للإدارة والإنماء خارجياً بعقود مشاركة مع كل من :

أ- المعهد الوطني للإدارة في فرنسا (ENA) وذلك منذ عام ١٩٩٣ والذي تولى المساعدة في تطوير برامج الإعداد والتدريب، كما تولى أيضاً وفقاً لبرامج محددة تدريب مدربي المعهد الوطني للإدارة والإنماء من الأساتذة، وكذلك شارك المعهد المذكور بندوات في مواضيع مختارة نظمها المعهد الوطني للإدارة والإنماء في بيروت، بالإضافة الى ذلك يستقبل المعهد الوطني للإدارة في

فرنسا موظفين من الادارة اللبنانية يتولى تدريبهم لمدة تتراوح بين ٩ أشهر وثمانية عشر شهراً.

ب- المعهد الوطني للإدارة العامة في كيبك - كندا وذلك منذ عام ١٩٩٥، في إطار البرنامج الدولي والمسمى *Didacthèque internationale en management public* هذا البرنامج الذي يضم بالإضافة الى المعهد المذكور والمعهد الوطني للإدارة والإنماء في لبنان، كلاً من معاهد الادارة في البلدان التالية: تونس - فيتنام - المكسيك - الكاميرون.

وقد تولى المعهد الوطني للإدارة العامة في كيبك - كندا المساهمة في تطوير برامج الإعداد والتدريب من خلال دراسة ميدانية أجراها في بعض الإدارات العامة اللبنانية لتحديد حاجات وميادين الإعداد والتدريب، كما تولى أيضاً تدريب المدربين من أساتذة المعهد الوطني للإدارة والإنماء بالإضافة الى مشاركة المعهد المذكور في أكثر من ندوة عقدها المعهد الوطني للإدارة والإنماء في بيروت.

٤- برامج الإعداد

٤-١- برنامج إعداد الدرجة العليا :

يتألف هذا البرنامج من حوالي ٢٥ مادة مقسمة الى مجموعتين ومدة التعليم الاجمالية المخصصة لها تبلغ حوالي ٦٠٠ ساعة، منها ٤٠٠ ساعة للمحاضرات و ٢٠٠ ساعة للأبحاث والأعمال التطبيقية (دراسة حالات) : كما يتضمن البرنامج ندوتين وتمريناً لمدة ستة أسابيع في إحدى الادارات العامة، وتعليماً للغات الأجنبية. تستغرق مدة هذا البرنامج بين ١٤ و ١٦ شهراً.

أ - المجموعة الأولى من المواد :

- بنية القطاع العام وتنظيمها.
- أهم النظم السياسية في العالم والنظام السياسي اللبناني.
- مدخل الى علم الاقتصاد.
- الادارة العامة الحديثة (Public Management).
- التنظيم وطرق العمل.
- الاعمال الادارية (طرقها ووسائلها، العقود الادارية).

- مدخل الى الميتودولوجيا (منهجية البحث).
- مدخل الى علم الاحصاء.
- الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين.
- المعلوماتية.
- ندوة حول التحديث الاداري.
- لغات أجنبية.
- المكتبة.
- ب- المجموعة الثانية من المواد :
 - الاقتصاد اللبناني.
 - مدخل الى التنمية : الواقع اللبناني.
 - العلاقات الاقتصادية الدولية.
 - مدخل الى علم السكان.
 - التوثيق وقواعد المعلومات.
 - الرقابة الادارية والسياسية على اعمال الادارة.
 - الرقابة المالية على اعمال الادارة.
 - الرقابة القضائية على اعمال الادارة.
 - مسؤولية السلطات العامة.
 - المراسلات الادارية واعداد النصوص.
 - العلاقات العامة والخلق الإداري.
 - الواردات العمومية.
 - المحاسبة الوطنية

-ندوات حول مواضيع اقتصادية ومالية.

- لغات أجنبية.

ج- الادارة العامة الحديثة : Public Management : مادة جديدة بأسلوب جديد :

لقد تمّ ادخال مادة الادارة العامة الحديثة منذ عدة سنوات، في اطار خطة إعادة هيكلة برامج المعهد الوطني للإدارة والآنم في برامج اعداد الدرجة العليا وحلقة التدريب العليا.

يتولى تدريس مادة الإدارة الحديثة ثمانية أساتذة تدربوا على طرق تعليم هذه المادة في كندا ولبنان؛ كما تلقوا بالإضافة الى ذلك تدريباً متخصصاً في المواد التي يدرسونها.

يستغرق تدريس مادة الإدارة العامة الحديثة حوالي ٧٥ ساعة في الدرجة العليا (٣٥ ساعة في حلقة التدريب العليا)، كما تمتد كل حلقة تدريس على مدى ثلاث ساعات.

إن المواضيع التي تشملها مادة الادارة العامة الحديثة في مرحلتي الإعداد والتدريب تتضمن مدخلاً وأربع محاور أساسية وهي :

- المدخل:المدارس الفكرية،الإطار التكاملي للإدارة العامة الحديثة بحسب المقاربة النظامية.

- المحور الأول : وظائف الادارة، اتخاذ القرار، اداء المؤسسات، اداء الافراد.

-المحور الثاني : البيئة المحيطة بالإدارة العامة، علّة وجود الإدارة العامة.

- المحور الثالث : الهيكلية والتنظيم، انواع التنظيم، التنظيم الاستراتيجي.

- المحور الرابع : ادارة الأفراد، الاطار التكاملي بحسب ادارة الافراد، ادارة التغيير، القيادة، التحفيز،ادارة النزاعات.

٤-٢- برنامج إعداد الدرجة الوسطى :

يمتد هذا البرنامج على مدى ستة اشهر ويتضمن ثماني مواد لمدة حوالي ١٩٠ ساعة تخصص للمحاضرات والأبحاث والأعمال التطبيقية كما يتضمن إجراء تمرين لمدة ستة أسابيع في إحدى الإدارات العامة.

أما المواد فهي :

– أنظمة الوظيفة العامة في لبنان.

– تكوين الإدارة اللبنانية وتنظيمها.

– المراسلات الإدارية واعداد النصوص.

– المطبوعات الإدارية والمحفوظات والتوثيق.

– العلاقات العامة والسلوك الإداري.

– المحاسبة العمومية.

– المعلوماتية وتطبيقاتها في الإدارة.

– أجهزة الرقابة.

٥- برامج التدريب

تتناول برامج التدريب في المعهد الوطني للإدارة والانماء جميع فئات الموظفين (باستثناء الفئة الخامسة طبعا) وذلك وفقاً لما يلي :

٥-١- برامج تدريب موظفي الفئتين الأولى والثانية :

تتضمن هذه البرامج اجراء ندوات لموظفي الفئتين الأولى والثانية بمواضيع يختارها المعهد الوطني للإدارة والانماء ويشترك فيها من هؤلاء الموظفين من كانت مهامهم تتناسب وموضوع الندوة.

يحاضر في هذه الندوات اصحاب الاختصاص من لبنان والعالم العربي وفرنسا وكندا... ونشير هنا على سبيل المثال، لا الحصر، الى اهم الندوات التي جرت في السنوات الست الأخيرة :

– تحديث الإدارة: ايار ١٩٩٥

– التكامل الاقليمي في أوروبا والعالم العربي : تموز ١٩٩٥

– اخلاقيات الوظيفة العامة : تموز ١٩٩٦

– اللاحصرية الادارية : ت ١٩٩٦

- تقييم الاداء : شباط ١٩٩٧
 - الادارة المحلية : نيسان ١٩٩٧
 - المؤسسات العامة وطرق ادارة المرفق العام : تموز ١٩٩٧
 - دور معاهد ومدارس الادارة في الاصلاح الاداري : ت ١ ١٩٩٧
 - حاجات التدريب في الادارة اللبنانية : اذار ١٩٩٨
 - تبسيط الاجراءات : ايار ١٩٩٨
 - التحديات التي تواجه عمل المرأة في القطاع العام : ت ١ ١٩٩٨
- ٥-٢- برامج تدريب موظفي الفئة الثالثة :

تشتمل هذه البرامج على نوعين من التدريب : النوع الأول يتناول تدريب الموظفين الاداريين والثاني يتناول تدريب الموظفين الفنيين.

أ - برنامج تدريب الموظفين الاداريين :

يشتمل هذا البرنامج على ندوة وثمانية مواد يجري تدريسها على مدى ١٨٠ ساعة ولمدة أربعة أشهر تقريباً. وهذه الساعات موزعة مبدئياً بالتساوي بين محاضرات منهجية وأعمال تطبيقية (دراسة حالات)؛ وهذه المواد هي التالية :

- الادارة اللبنانية وتنظيمها.
- نظام الموظفين.
- العلاقات العامة والخلق الاداري
- المراسلات الادارية واعاد النصوص.
- التنظيم وطرق العمل.
- المحاسبة العمومية والموازنة.
- الادارة العامة الحديثة Public Management .
- المعلوماتية.

- ندوة حول تطوير الإدارة في القطاع العام.

ب - برامج تدريب الموظفين الفنيين :

تخصص هذه البرامج لتدريب الموظفين الفنيين من أطباء، صيادلة، مهندسين، مراقبي ضرائب في وزارة المالية... وهذه البرامج تحتوي على مواد مشتركة لجميع دورات التدريب ومواد متخصصة بفئات هؤلاء الموظفين. أما المواد المشتركة لجميع الدورات فهي :

- الإدارة اللبنانية وتنظيمها

- نظام الموظفين.

- العلاقات العامة والخلق الإداري.

- الإدارة العامة الحديثة (Public Management).

- المعلوماتية.

- ندوة حول تطوير الإدارة في القطاع العام.

أما المواد المتخصصة لفئات المهندسين مثلاً فهي :

- اقتصاد الهندسة (Engineering Economy).

- الهندسة البيئية.

- إدارة المشاريع (Project Planning).

- المؤسسات المصنفة.

- صفقات الأشغال العامة.

- التنظيم المدني والبيئية.

وكذلك تشتمل المواد المتخصصة لمراقبي الضرائب في وزارة المالية على :

- المحاسبة التجارية.

- محاسبة الشركات.

- اصول التدقيق المحاسبي.

- النظام الضريبي اللبناني.

- التدقيق الضريبي.

وتجدر الاشارة الى ان ساعات تدريس مواد هذه الدورات المتخصصة توزع بالتساوي بين محاضرات منهجية وأعمال تطبيقية (دراسة حالات).

٣-٥- برامج تدريب موظفي الفئة الرابعة :

تخصص هذه البرامج، مثل برامج تدريب موظفي الفئة الثالثة، لتدريب موظفي الفئة الرابعة الاداريين والفنيين. كما ان تدريس مواد هذه البرامج توزع ايضاً بالتساوي بين محاضرات منهجية وأعمال تطبيقية (دراسة حالات).

أ - برنامج تدريب الموظفين الاداريين :

يحتوي هذا البرنامج المواد التالية :

- نظام الموظفين.

- الادارة اللبنانية وتنظيمها.

- مدخل الى علم الادارة العامة الحديثة.

- المداسلات والنصوص الادارية.

- المطبوعات الادارية والمحفوظات.

- المحاسبة العمومية.

- المعلوماتية.

- التوثيق وقواعد المعلومات.

ب - برامج تدريب موظفي الفئة الرابعة الفنيين :

تخصص هذه البرامج لتدريب الموظفين الفنيين من مراقبي الضرائب (فئة رابعة) في وزارة

المالية والمساعدين القضائيين في وزارة العدل...

وتحوي هذه الدورات على مواد مشتركة بين جميع دورات التدريب مثل : مدخل الى علم الادارة العامة الحديثة، أنظمة الموظفين، العلاقات العامة والخلق الإداري والمعلوماتية، وعلى مواد متخصصة نورد بعضاً منها في ما يلي :

بالنسبة لمراقبي الضرائب في وزارة المالية :

- التصميم المحاسبي العام.

- تدقيق الحسابات.

- النظام الضريبي اللبناني.

- التدقيق الضريبي.

- المحاسبة العمومية.

وبالنسبة للمساعدين القضائيين في وزارة العدل :

- التنظيم القضائي.

- أصول المحاكمات المدنية.

- أصول المحاكمات الجزائية.

- الرسوم القضائية.

٦- أساتذة المعهد الوطني للإدارة والإنماء

لا يوجد في المعهد الوطني للإدارة والإنماء ملاك خاص بالأساتذة، وبالتالي ليس للمعهد اساتذة متفرغون. ولكن المعهد يستعين في عمليات التدريب باختصاصيين يجري التعاقد معهم لهذه الغاية، وهؤلاء الأشخاص جرى تدريبهم في إطار برنامج "تدريب المدربين" في فرنسا (ENA) وفي كندا (ENAP). هذا ويبلغ عدد الأساتذة المدربين في المعهد حوالي الخمسين مدرساً.

٧- التجهيزات المساعدة

٧-١- مختبرات المعلوماتية :

ان مختبرات المعلوماتية الثلاث تحتوي علي التجهيزات التالية :

- المختبر الأول ويحتوي على سبع كومبيوترات مقسمة كما يلي: ٣ (Tri Gem) و ٤ (COMPAQ) كما يحتوي ايضاً على ٣ لوحات مفاتيح (Keyboards) و ٣ طابعات (Printers) منها ٢ (Tri Gem) وواحدة (COMPAQ) و (monitor) واحد، و٤ (Mice).

- المختبر الثاني ويحتوي على ١١ جهاز كومبيوتر (COMPAQ) ، كما يحتوي ايضاً على ٣ طابعات : واحدة (Laser) و ٢ (Ink Jet).

- المختبر الثالث ويحتوي على نفس تجهيزات المختبر الثاني.

مع الاشارة الى وجود ثلاثة اختصاصيين من أصحاب الكفاءات العالية يتولون التدريب في هذا المجال على مستويات مختلفة.

٧-٢- المكتبة

يوجد لدى مجلس الخدمة المدنية مكتبة تحتوي على حوالي أربعين ألف مجلد، عدا الدوريات والمجلات العلمية... وهذه المكتبة، المزودة بأحدث الكتب، تغطي جميع متطلبات الأساتذة والطلاب في المعهد وتساعدهم على توسيع وإغناء معرفتهم وثقافتهم الإدارية.

وأخيراً، لا بد أن نشير هنا، إلى ان التعديلات والتطورات التي أدخلت على برامج وطرق التدريب في المعهد الوطني للإدارة والإنماء في السنوات الأخيرة، قد حوّلت هذا المعهد من جهة، من معهد نظري الى معهد تطبيقي قائم على دراسة الحالات، ومن جهة أخرى، من معهد مرتكز على تعليم المواد القانونية الى معهد للإدارة العامة بكل ما لهذه الكلمة من معنى. غير أن ذلك لا يعني أن المعهد الوطني للإدارة والإنماء لم يعد بحاجة إلى تطوير. فالتجارب التي مرّ بها المعهد المذكور في السنوات الأخيرة كافية باعتقادي لاستخلاص ما يجب عمله بغية الارتقاء به وجعله من أفضل المعاهد الادارية المعروفة، خاصة بعد صدور القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ والذي جعل منه مؤسسة عامة، ذات شخصية معنوية، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري.

■ ثالثاً: الاصلاحات الأساسية للقانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠

يعتبر هذا القانون من أهم التشريعات الاصلاحية على صعيد الإدارة اللبنانية التي صدرت في العهد الحالي. فهذا القانون، الذي قضى بإنشاء "معهد الإدارة العامة" كمؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري والذي حلّ محلّ المعهد الوطني للإدارة والإنماء بعد إلغاء ادارة الاعداد والتدريب المنشأة في مجلس الخدمة المدنية، يتضمن الإصلاحات الإدارية التالية :

١ - اعادة هيكلة كل من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي بحيث ألغيت ادارة الاعداد والتدريب بما فيها المعهد الوطني للإدارة والإنماء في المجلس المذكور، ونقلت إدارة الأبحاث والتوجيه من التفتيش المركزي الى مجلس الخدمة المدنية لتحل محل ادارة الاعداد والتدريب الملغاة.

٢ - انشاء مؤسسة عامة تدعى "معهد الادارة العامة"

٣ - اعادة هيكلة كل من هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي لتصبح على الشكل التالي:

أ- هيئة مجلس الخدمة وتؤلف من :

- رئيس مجلس الخدمة المدنية (رئيساً)

- رئيس ادارة الموظفين (عضوا)

- رئيس ادارة الابحاث والتوجيه (عضوا)

ب - هيئة التفتيش المركزي وتؤلف من :

- رئيس التفتيش المركزي (رئيساً)

- المفتش العام المالي (عضوا)

- المفتش العام التربوي (عضوا)

٤ - إحداث قسم خاص بالمعهد المنشأ (إضافة طبعاً إلى باقي الأقسام) يعد لوظائف الفئة الثانية.

وإننا نأمل بمناسبة إنشاء "معهد الإدارة العامة" المنوه عنه اعلاه، تضمين نظامه الأساسي، الأحكام اللازمة، بغية تحسين أداء الموظف والإدارة في لبنان.

رابعاً : مقترحات لتطوير الاعداد والتدريب :

١- ضرورة المحافظة على الاعداد والتدريب

فالاعداد الذي يتناول الاشخاص الراغبين في دخول الوظيفة العامة يوفر لهؤلاء المعارف الادارية الاساسية التي تمكنهم من القيام بالمهام التي ستوكل اليهم.

أما التدريب ففائدته تنبع من ضرورة تزويد الموظفين العاملين بالمستجدات الحاصلة في حقل الادارة واطلاعهم ايضا على آخر ما توصل اليه التقدم التكنولوجي على جميع الاصعدة.

ولا بد لنا من الاشارة هنا الى انه يقتضي في مجال الاعداد والتدريب المحافظة من جهة على الاعداد المتنوع ومن جهة ثانية على التدريب المتخصص.

٢- وجوب شمول الاعداد والتدريب جميع المرشحين لوظائف عامة.

يجب ان يخضع جميع المرشحين الذين يرغبون في دخول الوظيفة العامة لدورات اعدادية او دورات تدريبية وذلك على الشكل التالي :

- أناط القانون رقم ٢٢٢ المذكور أعلاه بمعهد الادارة العامة اعداد الموظفين الاداريين على مستوى فئات الملاك الاداري العام : الثانية والثالثة والرابعة- رتبة اولى- وخصص لكل منهما قسماً خاصاً في المعهد المذكور.

-أما باقي الموظفين الاداريين وسائر الموظفين الفنيين (اطباء-مهندسون- صيادلة- موظفون فنيون في باقي الادارات العامة) الذين يدخلون الوظيفة العامة عن طريق مباريات خاصة تجريها ادارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية لهذه الغاية، فإنه ينبغي ان يصار الى اخضاع هؤلاء لدورات تدريبية في معهد الادارة العامة قبل استلامهم لوظائفهم بغية تزويدهم بالمعارف الضرورية التي تساعدهم على ممارسة مهامهم، الامر الذي مقتضاه ادخال التعديلات اللازمة على نظام الموظفين تحقيقاً لهذه الغاية.

٣- وجوب شمول التدريب جميع فئات الموظفين.

يجب ان يخضع الموظفين بدون استثناء لدورات تدريبية وذلك وفقاً لما يلي :

-يجري لموظفي الفئتين الاولى والثانية ندوات بمواضيع محددة لمدة يوم اويومين على الاكثر تتناول الامور المتعلقة بطبيعة مهامهم وعملهم، وهنا نذكر بعضاً من هذه المواضيع على سبيل المثال لا الحصر: ادارة الوقت، ادارة الاجتماعات، ادارة النزاعات، صنع القرار، التفويض....

- يجري لموظفي الفئتين الثالثة والرابعة دورات تدريبية لمدة اسبوع على الاكثر تتناول المواضيع التي تهمهم بغية تمكينهم من إتقان عملهم وتحسين ادائهم والاقلاع عن ربط الترفيع في الفئتين المذكورتين بالدورات التدريبية.

ان تدريب جميع فئات الموظفين (باستثناء الفئة الخامسة طبعاً) يجب ان يدرج تحت عنوان التدريب المستمر، بمعنى وجوب اخضاع هذه الفئات لدورات متعددة وكلما دعت الحاجة الى ذلك.

- ضرورة ربط الترفيع ضمن الفئة الواحدة او من فئة الى فئة بالاداء، واستطرادا تعديل الاسس الموضوعية لتقييم اداء الموظفين تحقيقاً لهذه الغاية بحيث يصار الى تخصيص معدل ٣٠٪ مثلاً من العلامات العائدة للتقييم للذين اشتركوا بدورات تدريبية وتعديل باقي عناصر ومعدلات التقييم تبعاً لذلك، شرط ان يكون التقييم موضوعياً ومجرداً.

-اعتماد مبدأ الزامية التدريب لجميع الفئات (حضور موظفي الفئتين الاولى والثاني مثلاً في الندوات التي كانت تجري في السابق...).

-ضرورة تدريب المتعاقدين والاجراء (لقد اصبح لكل من الفئتين المذكورتين انظمتهم الخاصة....).

-ضرورة تدريب العاملين في المؤسسات العامة والبلديات تحقيقاً لتفعيل اللامركزية المرفقية من جهة، واللامركزية المحلية من جهة ثانية.

-وضع برنامج خاص لتدريب المدربين على طرق التدريب الحديثة باعتبار ان التدريب اصبح يشكل اختصاصاً قائماً بحد ذاته.

-انشاء المختبرات اللازمة لتعليم اللغات الاجنبية وتجهيزها بأحدث الوسائل اللازمة لذلك.

- متابعة رعاية مختبرات المعلوماتية الموجود حالياً لجهة متابعة تحديث الاجهزة الموجودة فيها.

- تطوير مركز الادارة العامة الحديثة الموجود حالياً.

-متابعة اصدار مجلة الادارة اللبنانية لجهة جعلها دورية وتضمينها الابحاث والمواضيع الادارية

التي تهتم الادارة اللبنانية.

-انشاء مركز للاستشارات والابحاث في معهد الادارة العامة وتزويده بالعناصر البشرية الكفوءة تحقيقا لذلك.

-اجراء مسح شامل لاحتياجات التدريب يشمل جميع العاملين في جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات بغية وضع استراتيجية للتدريب وكذلك البرامج الخاصة تحقيقا لهذه الغاية وذلك بالاتفاق مع الادارات المعنية ومع مراعات الالويات التي تفرضها اوضاع بعض الادارات والوضع الاقتصادي للبلد.

-تضمين برامج التدريب المواضيع التي تتعلق بالتيارات الجديدة الجارية في حقل الادارة العامة والاقتصاد في العالم وكذلك كل ما يتعلق بالتطور التكنولوجي الحاصل حاليا او الذي يحصل مستقبلا بغية جعل الموظف او العامل في الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، خاصة فيما يعود للكوادر العليا، محلي الانتماء، عالمي التكوين والرؤيا.

- متابعة تدريب جميع العاملين في القطاع العام في حقل المعلوماتية والقيام بحملة واسعة تحت عنوان (Campagne de familiarisation avec l'informatique).

-ضرورة إجراء تقييم للدورات التدريبية من قبل المدربين والمتدربين بغية كشف الشوائب والثغرات سواء كان ذلك بالنسبة للموضوع المختار او المدرب او الوقت المخصص للدورة التدريبية بهدف اصلاح الخلل الحاصل بالنسبة للدورات المقبلة.

-ضرورة متابعة المتدرب في عمله للاطلاع على التحسين الذي اصابه في اداء مهامه نتيجة التدريب الذي خضع له.

نرجو أن تلاقي نقاط التطوير المقترحة القبول من المسؤولين عن الوظيفة العامة من جهة وعن الإعداد والتدريب في الإدارة اللبنانية من جهة ثانية.



النظام الصحي في لبنان

دراسة وضعها

الدكتور هيام ملاط

فهرس

مقدمة

القسم الأول : النظام الصحي القائم على تغذية الموازنة العامة له

أولاً : وزارة الصحة العامة

ثانياً : تعاونية موظفي الدولة

١ - إنشاء التعاونية ومهامها

٢ - تقديمات تعاونية موظفي الدولة

٣ - واردات التعاونية

٤ - المستفيدون من تقديمات التعاونية في مجال الاستشفاء

٥ - شروط الاستشفاء، الرقابة، الدرجات والنسب وتحديد النفقات

٦ - العلاقة بين التعاونية والمنتسب والمستشفى

٧ - الحالات الطارئة

٨ - تمديد مدة الاستشفاء والانتقال إلى مستشفى آخر

٩ - التزامات المستشفى

ثالثاً : الطبابة العسكرية في القوى المسلحة والأمنية

١ - في الجيش

٢ - في قوى الأمن الداخلي

٣ - المديرية العامة للأمن العام

٤ - المديرية العامة لأمن الدولة

القسم الثاني : نظام الضمان الصحي

أولاً : هدف العناية الطبية

ثانياً : المخاطر التي يغطيها نظام الضمان الصحي

ثالثاً : شروط الاستفادة من تقديمات الضمان الصحي

رابعاً : تقديمات الضمان الصحي

خامساً : أنواع العناية الطبية

سادساً : لمن تقدم العناية الطبية وشروط استحقاقها

سابعاً : مدة تقديم العناية الطبية

ثامناً : المساهمة في تكاليف العناية الطبية

تاسعاً : تأمين العناية الطبية

عاشراً : تعويض المرض

دفع التعويض

قطع تعويض المرض واسترداده

وقف دفع تعويض المرض أو إنقاصه

حادي عشر : تعويض الأمومة

ثاني عشر : تعويض نفقات الدفن

ثالث عشر : المستفيدون من فرع ضمان المرض والأمومة

١ - فيما يتعلق بمجمل الفروع

٢ - فيما يتعلق بتقديمات العناية الطبية للمرض والأمومة فقط، باستثناء تقديمات نفقات الدفن

رابع عشر : موارد صندوق فرع ضمان المرض والأمومة

معدل الاشتراكات

خامس عشر : المسؤولية الاجتماعية للضمان الصحي تجاه العامل

القسم الثالث : التأمين الخاص

القسم الرابع : التعاضد

الخلاصة

مقدمة

يتميز النظام الصحي المعمول به في لبنان بمجابهة تحديات كثيرة في المرحلة الحاضرة على مستوى التنظيم والخدمات والتمويل والعلاقات بين مختلف الفرقاء المعنيين فيه من قطاع عام وخاص أو شبه عام^١. إن ازدياد الحاجات الصحية وكلفتها تجعل من هذه القضية الاجتماعية والخدماتية الأولية قضية مالية واقتصادية يقتضي معالجتها من خلال رؤية استراتيجية واضحة تجنباً لانعكاسات اجتماعية ومالية سلبية. فالإنفاق المالي العام والخاص على القطاع الصحي في لبنان يوازي حوالي عشرة بالمئة من الناتج المحلي القائم. وبالتالي إن إصلاح النظام الصحي القائم يعني تأمين اقتصاد صحي يتلاءم مع إمكانيات وحاجات المجتمع وخطوط التغيير الممكنة والواجب إنفاذها وفقاً للنظام المؤسسي القائم أو المطلوب تعديله. فالالتزام بتأمين الحاجات الصحية في المجتمع من خلال مؤسسات تابعة للنظام العام أو الخاص أو شبه العام يتلاءم مع تقييم الوضع القائم من أجل استخلاص الخطوات اللازمة وإنفاذها اقتصاداً بالمال وتسهيلاً للخدمات و لرفع نوعيتها.

يتميز القطاع الصحي القائم بتعدد الأوجه الواجب دراستها ومعالجتها. ويتمحور النظام الصحي المعمول به حالياً في لبنان على أساس عدة أنظمة قامت ونفذت تدريجياً وفقاً للحاجات وللظروف ولتطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.

فالنظام الصحي اللبناني يتميز بوجود الخمس أنظمة الصحية المختلفة التالية :

- النظام الصحي الأول هو الذي يتغذى من اعتمادات الموازنة العامة أي الذي تلحظ الموازنة العامة السنوية للدولة اعتمادات أو مساعدات له. يشمل هذا النظام وزارة الصحة العامة وتعاونية موظفي الدولة والطبابة العسكرية في القوى المسلحة...
- النظام الصحي الثاني هو الذي يقوم على تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- النظام الصحي الثالث يقوم على ما تؤمنه شركات التأمين الخاصة.
- النظام الصحي الرابع يختص بما توفره مؤسسات التعاوض من خدمات.
- النظام الصحي الخامس هو النظام الإفرادي العائد للأشخاص المتمولين القادرين على تأمين

(١) يراجع في هذا المضمرة تقرير مدير عام وزارة الصحة العامة الدكتور وليد عمار لعام ١٩٩٨.

متطلباتهم الصحية من خلال توفر القدرات المالية الخاصة لديهم.

تتركز المراجعة الاستخلاصية للنظام الصحي في لبنان على الأنظمة القائمة هذه مع تقديم في الخلاصة بعض المقترحات في مجال الإصلاح الصحي وما يستلزمه من خطوات قانونية وإدارية تتلاءم مع المبادئ والنصوص القانونية العامة المعمول بها في لبنان.

يشكل تحديد معالم النظام الصحي القائم حالياً في لبنان من الوجهة المؤسساتية والقانونية والإدارية مدخلاً علمياً لوضع أية سياسة إصلاحية وإنفاذها لأن من شأن إهمال الواقع أو عدم التعرف إليه بالدقة اللازمة آثاراً سلبية أكيدة على مجمل الرؤية الإصلاحية وضمن إنفاذها. لذلك سنعالج دقائق النظام الصحي القائم من خلال تغذية الموازنة العامة له (القسم الأول) ونظام الضمان الصحي في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (القسم الثاني) والنظام القائم من خلال شركات التأمين الخاص (القسم الثالث) والنظام القائم على أساس مؤسسات التعاضد (القسم الرابع) علماً أن الوضع الأخير القائم على التمويل الخاص الذي يؤمنه لأنفسهم الأشخاص المتمولون لا يحتاج إلى أي تحليل نظراً لعدم ترتب أية مسؤوليات مالية على أي فريق ضامن في هذا المجال.



القسم الأول: النظام الصحي القائم على تغذية الموازنة العامة له

يرتكز هذا النظام على العنصرين التاليين :

– العنصر القانوني المتمثل بنظام قائم من خلال قوانين ومراسيم اشتراعية ومراسيم وقرارات صادرة عن وزير الصحة العامة ومدير عام الصحة العامة – مما يعني أنه يقتضي على الفرقاء المعنيين بإدارة القطاع الصحي العام التقيد بالأسس القانونية الصادرة بموجب هذه النصوص المشار إليها أعلاه – كما هو الأمر أيضاً للمستفيدين من العناية الصحية والمحتاجين لها.

– العنصر المالي المتمثل بضرورة التقيد بسلسلة من النصوص القانونية ذات الطابع المالي أبرزها قانون المحاسبة العمومية، مما يعني أنه يقتضي على القيمين على النظام الصحي العام الذي يتغذى من الموازنة العامة التقيد الدقيق بالأصول الحسابية والاعتمادات الملحوظة في الموازنة العامة تحت طائلة المسؤولية. إن الاتكال على موارد الموازنة العامة يعني أن قدرة النظام الصحي العام بتلبية الحاجات الصحية مرهون بالإمكانيات المالية المتوفرة في الخزينة من خلال الضرائب والرسوم. فكلما تحسنت أوضاع الخزينة العامة، تحسنت التقديمات الصحية ونوعيتها وتغطيتها وكلما انخفضت الواردات تتأثر الخدمات بهذا التراجع.

إن هذين العنصرين الثابتين للنظام الصحي الذي يتغذى من الموازنة العامة يشكلان إحدى المحاور البارزة الواجب معالجتها في نطاق إصلاح النظام الصحي ورفع مستوى خدماته.

أما المؤسسات المشمولة بهذا النظام الصحي فهي وزارة الصحة العامة – تعاونية موظفي الدولة – الطبابة العسكرية في القوى المسلحة والمؤسسات التي نصت عليها القوانين والمراسيم النافذة.

■ أولاً : وزارة الصحة العامة

مهام وزارة الصحة العامة

حددت المادة الثانية من المرسوم رقم ٨٣٧٧ الصادر بتاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦١ وتعديلاته مهام وزارة الصحة العامة على الوجه التالي :

- الحفاظ على الصحة العامة.

- رفع مستوى الصحة العامة وذلك بتأمين الوقاية من الأمراض.

- معالجة المرضى المحتاجين.

- الإشراف على المؤسسات الصحية الخاصة وفقاً لأحكام القوانين العائدة لها.

- إعداد المقترحات بالتشريع والتعديل في القوانين والأنظمة المتعلقة بكافة حقول الصحة العامة.

يستخلص من هذا النص القانوني أن مهام وزارة الصحة العامة تنحصر بمظاهر ثلاث : سياسية ورقابية وصحية :

أ - فمن الوجهة السياسية، على وزارة الصحة العامة وضع السياسة الصحية العامة في لبنان وإنفاذها من خلال التشريعات في مختلف حقول الصحة العامة.

ب - ومن الوجهة الرقابية، يقتضي على وزارة الصحة العامة الإشراف على المؤسسات الصحية الخاصة وفقاً للقوانين العائدة لها.

ج - ومن الوجهة الصحية، على وزارة الصحة العامة معالجة المرضى المحتاجين والمحافظة على الصحة العامة ورفع مستوى الصحة العامة بتأمين الوقاية من الأمراض.

هذه هي المهام المنصوص عليها قانوناً التي تعود لوزارة الصحة العامة. وبالتالي على التنظيم الإداري للوزارة أن يتلاءم مع إنفاذ هذه المهام على أن تلاحظ الموازنة العامة التي تصدر بموجب قانون سنوي الاعتمادات اللازمة للسماح لوزارة الصحة العامة بإنفاذ مهامها.

ومن مراجعة أحكام المرسوم رقم ٨٣٧٧ الصادر بتاريخ ٣٠ كانون الأول سنة ١٩٦١ المتعلق

بتنظيم وزارة الصحة العامة، يتبين أنه من الوجهة الإدارية لحظ الدوائر التي تنسجم مع المهام المحددة قانوناً (مديرية الوقاية الصحية، مصلحة الطب الوقائي، مكافحة الأمراض الانتقالية، الإرشاد الصحي، رعاية صحة الأم والولد، الصحة الاجتماعية، الخ...) مع تحديد مهام كل وحدة أو مديرية أو دائرة وصلاحياتها.

أما من الوجهة المالية، فلقد نصّت المادة السابعة من المرسوم ٨٣٧٧/٦١ على تولي دائرة المحاسبة:

- إعداد مشروع الموازنة بصيغته النهائية بالاستناد إلى اقتراحات الوحدات المختصة بعد تنسيقها من قبل دائرة التجهيز والتموين.
- تنظيم مشاريع عقد النفقة.
- تنظيم جداول الرواتب والتعويضات...
- مسك حسابات الموازنة.

ومن المعروف أن الإدارة المالية للوزارات والمؤسسات العامة تخضع لأحكام قانون المحاسبة العمومية الصادر بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦٢ وتعديلاته الذي حدد أصول إعداد موازنة الدولة وتنفيذها وقطع حسابها وإدارة الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، علماً أن الموازنة هي صك تشريعي - أي مستند قانوني - تصدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والانفاق. وفي هذا المجال بالذات نصّت المادة ٥٥ من قانون المحاسبة العمومية على أنه «لا تعقد نفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة. ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أُرصد من أجلها».

نرى إذاً أن النظام المالي المطبّق في النظام الصحي التابع لوزارة الصحة العامة هو منظم بموجب قوانين ومراسيم لا يمكن تجاوزها بصورة من الصور. لذلك إن تلبية حاجات المواطنين كما نصّت عليها المادة الثانية من تنظيم وزارة الصحة مرهون بكوادر قانونية ومالية وإدارية معينة يقتضي مراعاتها تحت طائلة المسؤولية.

ولكن إن جمود النظام الإداري وقساوته قد حملت المشتري على إصدار تشريعات خاصة في موضوع المستشفيات والمستوصفات الحكومية وإن مراجعة بسيطة لتطور هذا التشريع خلال العشرين عاماً الماضية

لكافية للتعبير عن واقع الحال.

(أ) - فبموجب القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٥٣٦ تاريخ ١٩٧٨/١١/٢٥ أنشئ في كلّ مركز من مراكز المحافظات، وفي قضاء بعلبك، مؤسسة عامة تتولى إدارة مستشفيات وزارة الصحة العامة القائمة فيها، وأعطيت المؤسسة الشخصية المعنوية المستقلة، والاستقلال المالي والإداري، على أن تمارس عليها وزارة الصحة العامة سلطة الوصاية ودون إخضاعها لإلرقابة ديوان المحاسبة ولرقابة التفتيش المركزي.

وقد صدرت تباعاً جميع النصوص التطبيقية اللازمة لوضع هذا القانون موضع التطبيق، وهي :

- تحديد مهام وصلاحيات رئيس وأعضاء مجلس الإدارة ومفوض الحكومة وتحديد شروط تعيينهم (المرسوم رقم ٤٤٢٢ تاريخ ١٩٨١/١٠/٢٠).

- شروط تعيين وتحديد تعويضات الهيئة العليا للخدمات الطبية التي نصّ على وجودها القانون المذكور (المرسوم رقم ٤٤٢٣ تاريخ ١٩٨١/١٠/٢٠).

- تحديد ملاك كلّ مؤسسة عامة تتولى إدارة المستشفيات، وفئات ورتب ورواتب مستخدميها وشروط تعيينهم (المرسوم رقم ١٥٨٤ تاريخ ١٩٨٤/٤/٢٥).

- نظام التعاقد مع الأطباء، ومع المهنيين العاملين في الحقل الصحي في المستشفيات التابعة للمؤسسات العامة وتحديد الشهادات العلمية والشروط الخاصة بالمتعاقدين (المرسوم رقم ١٥٨٦ تاريخ ١٩٨٤/٤/٢٥).

- النظام المالي للمؤسسات العامة التي تتولى إدارة المستشفيات الحكومية (المرسوم رقم ١٥٨٧ تاريخ ١٩٨٤/٤/٢٥).

ولكن، ورغم إصدار جميع النصوص اللازمة لتفعيل العمل بالمستشفيات الحكومية من خلال إنشاء المؤسسات العامة، فإنها لم توضع موضع التنفيذ.

في ٢٤ تموز ١٩٩٦ صدر القانون رقم ٥٤٤ الذي عدّل في بعض أحكام القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٥٣٦ تاريخ ١٩٧٨/١١/٢٥ بحيث أنشأ :

- مؤسسة عامة لكل مستشفى حكومي جامعي.

- مؤسسة عامة في كل مركز من مراكز المحافظات.

- مؤسسة عامة في مدينة بعلبك لقضاءي بعلبك والهرمل.

وألغى هذا القانون الجديد القانون السابق الصادر عام ١٩٧٨ وجميع النصوص الصادرة تطبيقاً له، ونص على وجوب إصدار مراسيم جديدة تحدد دقائق تطبيق القانون الجديد.

(ب) - قانون عام ١٩٩٧ يلغي قانون عام ١٩٩٦

صدر القانون رقم ٦٠٢ تاريخ ٢٨ شباط ١٩٩٧ الذي عدّل القانون رقم ٩٦/٥٤٤ وقضى بإنشاء مؤسسة عامة لكل مستشفى من مستشفيات وزارة الصحة العامة، وبحيث أصبحت بالنتيجة إمكانية إنشاء المستشفيات الحكومية قائمة في أي مكان كان على الأراضي اللبنانية دون الالتزام بمراكز المحافظات، ومتجاهلاً لإنشاء المناطق الصحية في جميع الأراضي اللبنانية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٥٩.

(ج) في إنشاء المناطق الصحية

إن المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٩ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ كان قد قضى بإنشاء مناطق صحية ومراكز صحية، وربط إنشاء المناطق الصحية بحجم سكاني قدره مائتا ألف نسمة تقريباً مع مراعاة التقسيم الإداري الساري المفعول، وإنشاء مجلس صحي في كل منطقة صحية يضم ممثلين عن الإدارات العامة المعنية بالشؤون الصحية وعن المستفيدين من الخدمات الصحية، وعن المهن الطبية.

كما نصّ هذا المرسوم الاشتراعي على إنشاء مركز صحي لكل مجموعة سكنية يبلغ تعداد أفرادها ثلاثين ألف نسمة، على أن يراعي في تحديد مكان كل مركز صحي عدد السكان، والمسافة، وطرق المواصلات، ووجود خدمات صحية مماثلة.

ونص المرسوم الاشتراعي المذكور أيضاً :

- على إنشاء مستشفى وسطي في كل منطقة صحية يتراوح بين ٧٠ إلى ١٠٠ سرير على الأقل للجراحة العامة، وطب الأطفال، والتوليد، والطب الداخلي، والطوارئ، وطب الأسنان، والمعاینات الخارجية.

- وعلى إنشاء مستشفى كبير يتسع لأربعماية سرير، وذلك لكل ثلاث مناطق تمارس فيه جميع الاختصاصات بالإضافة إلى المعاینات الخارجية.

وحدد المرسوم الاشتراعي المذكور الاهتمامات التي يتولاها المركز الصحي، فحصر نشاطه في حدود ثلاثين ألف نسمة على أنها : رعاية الأم، والأولاد، وتنظيم صحة الأسرة - العناية الطبية - الدراية والتحصين - الصحة المدرسية - التربية الصحية - إصحاح البيئة - تعزيز التغذية - الإحصاء - مختبر وأشعة - المتابعة المنزلية وصحة الأسنان.

ولم يغفل المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٥٩ تحديد ملاك كل مركز صحي فحدده بـ/٢٦/ عنصراً من أطباء إلى جهاز طبي مساعد، إلى جهاز إداري.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن إنشاء هذه المؤسسات العامة لإدارة المستشفيات الحكومية لا تعني بالضرورة تسهيل مهامها حيث يقتضي عليها أولاً الحصول على التمويل اللازم لأعمالها مع الإشارة إلى أن إدارة المؤسسات العامة لا تخلو من ثقل إداري من شأنه عدم ملائمة الإدارة الحديثة للمستشفى التي يجب أن تتميز بالمرونة وسهولة اتخاذ القرارات وإنفاذها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المرسوم رقم ٤٥١٧ الصادر بتاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ تضمن مسالك عمل المؤسسات العامة والرقابة عليها حيث يلخص الوضع كما يلي :

- على المستوى الإداري :

تتولى إدارة المؤسسة العامة (أ) سلطة تفريرية يتولاها مجلس إدارة و (ب) سلطة تنفيذية يرئسها مدير عام علماً أنه من الممكن تعيين رئيس مجلس إدارة مدير عام عند الضرورة أو إذا نصّ نظام إنشاء مؤسسة عامة على ذلك.

- على المستوى الرقابي :

- رقابة سلطة الوصاية الممثلة برئاسة مجلس الوزراء أو الوزير المختص.

- رقابة وزارة المالية بواسطة مراقب مالي في المؤسسة.

- رقابة مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.

- رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

- إشراف المحافظ أو القائم مقام كل ضمن صلاحياته على المؤسسات العامة أو دوائرها الواقعة في

نطاق المحافظة أو القضاء باستثناء محافظة مدينة بيروت.

يتبين من هذه المراجعة السريعة أن الاستقلال المالي والإداري التي تتمتع به المؤسسات العامة هو شبه نظري حيث أن سلطات الرقابة هي مبعثرة ومتعددة لدرجة أن معظم القرارات المالية أو الإدارية يجب أن تقترن بموافقة جهات مختلفة - بالإضافة إلى أن توفير المال يعود إلى موافقة وزارة المال. لذلك نرى أن مجرد إنشاء مؤسسات عامة استشفائية لا يعني بالضرورة تسهيل وتبسيط الإدارة ومشاكل المواطن والطبابة في المستشفيات حيث يقتضي برأينا إدخال تعديلات مهمة على نظام المؤسسات العامة لجعله يتناسب مع متطلبات الاستقلالية الإدارية من أجل الخدمة السريعة على أن يحاسب الموظف على أساس النتيجة.

ثانياً: تعاونية موظفي الدولة

■ ١ - إنشاء التعاونية ومهامها

أنشأت تعاونية موظفي الدولة بموجب القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٤٢٧٢ تاريخ ٢٩ تشرين الأول سنة ١٩٦٣ على أن تشمل صلاحياتها جميع الإدارات العامة والقضاء والجامعة اللبنانية باستثناء الجيش والأفراد المدنيين الملحقيين به وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والأفراد المدنيين الملحقيين بقوى الأمن الداخلي والأمن العام - كما أنه يمكن أن تشمل صلاحياتها مستخدمي المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية.

وقد نصّت المادة الثانية من القانون أعلاه على اعتبار تعاونية موظفي الدولة من المؤسسات العامة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية ولرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

■ ٢ - تقديمات تعاونية موظفي الدولة

نصّت المادة الرابعة من القانون المذكور على التقديمات التي يجوز للتعاونية تأمينها وهي :

- المساعدات المرضية المنصوص عليها في المادة ٢٩ من نظام الموظفين (المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢) وفي المواد ٤٢ إلى ٥١ من نظام التعويضات والمساعدات (المرسوم رقم ٣٩٥٠ تاريخ ٢٧ نيسان ١٩٦٠) - «وذلك ريثما يتمكن الضمان الاجتماعي من تأمين هذه المساعدات» (السطر الأخير من الفقرة أولاً من المادة الرابعة من المرسوم رقم ١٤٢٧٢ تاريخ ٢٩ تشرين الثاني سنة ١٩٦٣).

وإذا عدنا إلى أحكام المادة ٢٩ من نظام الموظفين العائدة للتعويضات المرضية، نراها نصّت على تحميل الدولة :

– نفقات معالجة الموظف إذا أصيب بمرض أو بعلّة ناجمة عن قيامه بوظيفته وقد حددتها المواد ٤٢ إلى ٤٤ من نظام التعويضات والمساعدات (المرسوم رقم ٦٠/٣٩٥٠) كما يلي :

«حق للموظف الذي يصاب بمرض أو بحادث بسبب الوظيفة أن يعالج على نفقة الحكومة في مستشفياتها، وإذا تعذر ذلك فيحق له أن يسترد نفقات معالجته في الدرجة الأولى من المستشفيات الخاصة إذا كان من الفئات الثلاث الأولى، والدرجة الثانية إذا كان من الفئة الرابعة، والدرجة الثالث إذا كان من الفئة الخامسة.

«يقصد بنفقات المعالجة أجور المستشفى، والعمليات الجراحية، وثمان الأدوية، ونفقات التحليل والتصوير وسائر النفقات المماثلة المسببة عن المرض أو الحادث.

حق للموظف الذي يعالج في منزله، أن يسترد نفقات معالجته على أن تثبت بمستندات تقترن بتصديق اللجنة الطبية الدائمة المنصوص عنها في المادة ٢٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢ حزيران سنة ١٩٥٩.

– إمكانية معالجة الموظف في الخارج إذا أثبتت للجنة الطبية الدائمة تعذر معالجته في لبنان.

– إذا حصلت الإصابة أثناء وجود الموظف خارج البلاد، قام الطبيب المحلي مقام اللجنة الطبية الدائمة على أن تقترن تقاريره بتصديق رئيس البعثة الخارجية المختص.

– فقدان الموظف لحقه بالمعالجة على حساب الدولة إذا لم يعلم رئيسه المباشر بالمرض أو الحادث في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ حصوله، ما لم يكن هناك عذر مشروع (المادة ٤٣).

– إعطاء مساعدة مالية للموظف في حال إصابته بمرض أو بعلّة غير ناجمة عن قيامه بوظيفته أو في حال إصابة أحد أفراد عائلته من أبّ أو أمّ أو أبناء أو زوج أو من أخوة وأخوات في عهده – وذلك وفقاً لأحكام المواد ٤٥ لغاية ٥٠ من نظام التعويضات والمساعدات (المرسوم ٦٠/٣٩٥٠).

يقدم الموظف طلب المساعدة إلى الوزارة التي ينتمي إليها مع المستندات التي تثبت حصول الإصابة، وتاريخها، ومدتها، وقيمة النفقات التي تكبدها – على أن يهمل كلّ طلب يقدم بعد انقضاء شهر واحد على تاريخ انتهاء المعالجة (المادة ٤٦).

تنظر الوزارة المختصة في طلبات المساعدات على أن يستطلع في الطلبات التي تتجاوز قيمتها الألف ليرة رأي اللجنة الطبية في وزارة الصحة العامة - على أن تراعى في تحديد أجور المستشفى أحكام المادة ٤٢ من هذا المرسوم المشار إليها سابقاً.

ب - قيمة المساعدات

- حددت قيمة المساعدات كما يلي بموجب المادة ٤٨ من المرسوم المذكور :

٧٥٪ (خمسة وسبعون بالمئة) من قيمة النفقات التي وافقت عليها اللجنة الطبية في حال إصابة الموظف أو زوجه أو أحد أولاده (الذكور والإناث) الذين يتقاضى عنهم التعويض العائلي.

٥٠٪ (خمسون بالمئة) من قيمة هذه النفقات في حال إصابة سائر أفراد العائلة.

- نصّت المادة ٤٩ على أن لا تعطى أية مساعدة لقاء النفقات التي استلزمتهما المعالجة في الخارج إلا في الحالات المستعجلة أو في الأمراض المستعصية، وبناءً على تقرير من اللجنة الطبية يثبت تعذر المعالجة في لبنان وعدم إمكان تأجيلها - كما تشمل نفقات المعالجة في الخارج نفقات السفر ذهاباً وإياباً ونفقات الإقامة الضرورية للمعالجة أو المراقبة الطبية وعلى أن يصدّق رئيس البعثة الخارجية المختص على قيمة نفقات المعالجة.

- تحدد قيمة المساعدة المرضية لقاء الاستشفاء في الخارج بخمسة وسبعين بالمئة من قيمة النفقات الإجمالية - كما أنه يمكن إعطاء الموظف سلفة مالية على حساب النفقات التي استلزمتهما المعالجة وذلك بعد موافقة اللجنة الطبية.

- كما أنه تعطى للموظف منحة ولادة.

■ ٣ - واردات التعاونية

نصّت المادة السابقة على واردات التعاونية وفقاً لما يلي :

- مساهمة إلزامية شهرية تقتطع من راتب كلّ منتسب إليها قدرها (١٪) واحد بالمئة من الراتب الأساس غير الصافي.

- مساعدة سنوية مقطوعة تقدمها الدولة للتعاونية على أن لا تقل عن (٦٪) ستة بالمئة من مجموع

الرواتب السنوية الأساسية غير الصافية للموظفين المنتسبين للتعاونية. وقد نصّت الفقرة الثانية من المادة ٧ من قانون إنشاء تعاونية الموظفين أنه يعتبر هذا المبلغ بمثابة تحرير الدولة من جميع التزاماتها تجاه الموظفين المنتسبين إلى التعاونية وفقاً لأحكام نظام الموظفين (المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢) ونظام المساعدات والتعويضات (المرسوم ٦٠/٣٩٥٠).

– واردات استثمار أموال التعاونية.

– الهبات والتبرعات التي توافق على قبولها التعاونية بعد موافقة سلطة الوصاية.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى ما نصّت عليه المادة التاسعة من قانون إنشاء تعاونية الموظفين في حال حصول عجز مالي وفي حال عدم كفاية الاحتياطي لسدّ هذا العجز، حيث تتحمل الدولة والمنتسبون هذا العجز بنسبة تعادل مساهمتهم فيه أي (١٪) على الموظفين و (٦٪) على خزينة الدولة.

■ ٤ – المستفيدون من تقديمات التعاونية في مجال الاستشفاء

يستفيد المنتسب وأفراد عائلته ومن هم في عهده من الاستشفاء، شرط عدم الاستفادة من أي مصدر آخر على أن :

– يقصد بأفراد العائلة :

– الزوجة أو الزوج

– الأولاد الذين يتقاضى عنهم المنتسب التعويض العائلي.

– يقصد بذوي العهدة، الأشخاص المذكورين أدناه الذين يعيشون فعلاً على نفقة المنتسب، شرط موافقة التعاونية وهؤلاء هم :

– الأولاد الذين لا يتقاضى عنهم المنتسب التعويض العائلي.

– الأب والأم العاجزان لأسباب صحية أو مالية عن القيام بأودهما.

– الأخوة والأخوات العاجزون لأسباب صحية أو مالية عن القيام بأودهم، وذلك ضمن الشروط المطبقة في التعاونية وأهمها أن لا يكون للأخ أو للأخت أية أموال منقولة أو غير منقولة وأن يكون لمقدم الطلب شريك آخر في إعالة المريض.

٥ - شروط الاستشفاء، الرقابة، الدرجات والنسب وتحديد النفقات

أ - الاستشفاء

١ - للمنتسب أو أحد أفراد عائلته أو من كان في عهده أن يدخل إحدى المستشفيات التي يتم التعاقد معها من قبل التعاونية أو أي مستشفى آخر على موافقة مسبقة في الحالات العادية، وأن يبلغ التعاونية تاريخ دخوله الفعلي إلى المستشفى.

أما في الحالات الطارئة فيكتفي بإبلاغ التعاونية خلال ٤٨ ساعة من دخوله المستشفى على أن أي إخلال للمنتسب بهذه الإجراءات يفقده حقه في الاستشفاء، ما لم يكن هنالك عذر مشروع تقبل به التعاونية.

وقد حددت التعاونية حالات الاستشفاء بما يلي :

- العمليات الجراحية.

- المعالجات الطبية التي تستلزم الدخول إلى المستشفى.

أما في حال تم الاستشفاء لسبب غير ناجم عن الوظيفة في غير المستشفيات المتعاقد معها، يدفع المنتسب كامل النفقات المترتبة عليه للمستشفى، ويستفيد من مساعدة استشفاء تحسب على أساس التعرف المعتمدة في التعاونية.

ب - الدرجات

يتم استشفاء المنتسب أو أحد أفراد عائلته المستفيدين من تقديمات التعاونية في الدرجات التالية :

١ - في الدرجة الأولى إذا كان المنتسب من موظفي الفئات الثلاث العليا.

٢ - في الدرجة الثانية إذا كان المنتسب من موظفي الفئات الأخرى.

ج - النسب

١ - يتحمل المنتسب نسبة ١٠٪ من نفقات الاستشفاء إذا كان المريض هو المنتسب نفسه أو زوجه أو أحد أولاده الذي يتقاضى عنهم التعويض العائلي، على ألا تقل هذه النسبة عن ثلثي الحد الأدنى للأجور وألا تزيد عن :

- ضعفي الحد الأدنى للأجور لموظفي الفئة الخامسة.
- ثلاثة أضعاف الحد الأدنى للأجور لموظفي الفئة الرابعة.
- أربعة أضعاف الحد الأدنى للأجور لموظفي الفئة الثالثة.
- خمسة أضعاف الحد الأدنى للأجور لموظفي الفئة الثالثة.
- ستة أضعاف الحد الأدنى للأجور لموظفي الفئة الأولى.
- ٢ - يتحمل المنتسب نسبة ٢٥٪ من النفقات في حال استشفاء ذوي العهدة.
- ٣ - تتحمل التعاونية كامل نفقات الاستشفاء الناجمة عن إصابة المنتسب بمرض أو حادث أو علة بسبب الوظيفة أينما تم الاستشفاء.
- ٤ - لا يحق للمستشفى استيفاء أية مبالغ من المنتسب تتجاوز النسب أو النفقات الواردة أعلاه.
- ٥ - يتحمل المنتسب نسبة ١٠٪ من نفقات عمليات القلب المفتوح مهما بلغت قيمتها، إذا كان المريض هو المنتسب نفسه أو زوجه أو أحد أولاده الذين يتقاضى عنهم التعويض العائلي، و ٢٥٪ عن ذوي العهدة. يتحمل المنتسب النفقات الإضافية التي يطلبها المريض أو ولي أمره، كفرق درجة الاستشفاء أو سرير إضافي أو مخابرات هاتفية أو طعام خاص للمريض أو مرافقيه... الخ.
- ٦ - يفقد المنتسب المصاب بمرض أو بحادث أو بعلّة بسبب الوظيفة حقه بالاستفادة من كامل نفقات الاستشفاء والمعالجة إذا لم يعلم إدارة التعاونية بالمرض أو بالحادث أو بالعلّة في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ حصوله ما لم يكن هنالك عذر مشروع.

د - تحديد النفقات

- يقصد بنفقات الاستشفاء أجور المستشفى والأطباء و نفقات العمليات الجراحية بما فيها البنج و ثمن الأدوية و نفقات التحاليل والتصوير و سائر الفحوصات و النفقات الطبية المماثلة التي تتطلبها المعالجة طيلة مدة الاستشفاء.
- تتثبت اللجنة الطبية من الناحية الفنية من وجود صلة سببية بين الوظيفة و المرض أو الحادث أو العلة و يعود للتعاونية أمر التثبيت من الصلة السببية بالنسبة لسائر النواحي بالوسائل التي تراها مناسبة.

– إذا تم الاستشفاء في درجة تفوق الدرجة المناسبة، يتحمل المنتسب الفرق بين الدرجتين ويدفع هذا الفرق مباشرة للمستشفى.

■ ٦ – العلاقة بين التعاونية والمنتسب والمستشفى

لا تتحمل التعاونية النسبة الباقية من نفقات استشفاء المريض إلا إذا قبله المستشفى استناداً إلى :

١ – موافقة مسبقة على الاستشفاء صادرة عن التعاونية وفق نموذج خاص يحدد فيه اسم المريض ودرجة الاستشفاء ومدته ونسبة مساهمة المنتسب في النفقات وذلك في الحالات العادية.

٢ – تقرير من الطبيب المعالج في المستشفى ضمن الفقرة الخاصة به في النموذج المقرر وملء الفقرات الخاصة بالمنتسب والمريض وذلك في الحالات الطارئة والمستعجلة على أن يبلغ هذا التقرير بواسطة إدارة المستشفى أو بواسطة صاحب العلاقة أو من ينوب عنه إلى التعاونية خلال ٤٨ ساعة، تبدأ الساعة الثامنة من صباح أول يوم عمل يلي قبول المريض في المستشفى وللرقابة الطبية في التعاونية خلال ٢٤ ساعة من تبلغها تقرير الطبيب المعالج أن تحدد موقف من اضطرارية الحالة بإعطاء موافقتها المؤخرة أو عدم إعطائها على الاستشفاء.

٣ – تعتبر الموافقة المؤخرة على الاستشفاء حاصلة حكماً بعد انقضاء المهلتين المحددة أعلاه شرط أن تكون التعاونية قد تبلغت تقرير الطبيب المعالج حسب الأصول.

٤ – في الحالات القاهرة (حرب، شغب، إغلاق مستمر للطرق...) التي يتعذر فيها على إدارة المستشفى أو صاحب العلاقة أو من ينوب عنه إبلاغ التعاونية تقرير الطبيب المعالج، تعتبر الموافقة المؤخرة على الاستشفاء حاصلة حكماً بعد انقضاء مهلة ٧٢ ساعة على قبول المريض في المستشفى، وعلى المستشفى في هذه الحالة أن يقوم بكامل التزاماته نحو المريض.

■ ٧ – الحالات الطارئة

يكون دخول المستشفى في الحالات الطارئة والمستعجلة على مسؤولية المنتسب ويتحمل بالتالي كامل نفقات الاستشفاء إذا لم تتبلغ التعاونية تقرير الطبيب المعالج حسب الأصول أو إذا رفضت التعاونية إعطاء الموافقة المؤخرة لعدم صحة الحالة الطارئة.

■ ٨ - تمديد مدة الاستشفاء والانتقال إلى مستشفى آخر

إذا اقتضت حالة المريض تمديد الاستشفاء الموافق عليها أو انتقاله إلى مستشفى آخر لمتابعة العلاج، فعلى المستشفى أن يوجه إلى التعاونية طلباً معللاً بالتمديد أو النقل يضعه طبيب المستشفى المعالج ضمن الفترة المقررة لذلك في النموذج، يبلغ هذا الطلب إلى التعاونية قبل انقضاء مدة الاستشفاء المقررة أصلاً بيوم واحد على الأقل إلا في حالات الضرورة التي يعود تقديرها فيما بعد إلى الرقابة الطبية في التعاونية. وتمنح الموافقة على تمديد الاستشفاء أو الانتقال إلى مستشفى آخر وفقاً للأصول والمهلة المعتمدة في الموافقة على الاستشفاء.

■ ٩ - التزامات المستشفى

يتوجب على المستشفى إيداع المريض عند خروجه ما يلي :

- ١ - إيصالاً بالمبلغ الذي دفعه عن نسبة النفقات المتوجبة عليه وعن النفقات الإضافية المفروضة على عاتقه.
- ٢ - كشفاً تفصيلياً بالنفقات ينطبق على مندرجات الفاتورة الواجب تقديمها إلى التعاونية والمتضمن توزيع النسب على المريض وعلى التعاونية.
- ٣ - تقريراً طبياً باستشفائه ومدّة النقاهة المقدرة لشفاؤه النهائي.
- ٤ - في حال وجود نفقات مثل : صيدلية - فحوص أشعة أو مخبرية - أجور أطباء إضافية : فعلى المستشفى تزويد المريض بفواتير مفصلة عنها.

ثالثاً: الطبابة العسكرية في القوى المسلحة والأمنية

خصصت القوى المسلحة والأمنية في لبنان بنصوص عائدة للمعالجة الطبية وقد تضمنت القوانين العائدة لها أحكاماً معينة وفقاً لما يتبين فيما يلي :

١ - في الجيش

نصّت المادة ٦٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وتعديلاته (قانون الدفاع

الوطني) على شروط استفادة العسكريين من الطبابة والمعالجة كما يلي :

المستفيدون من الطبابة والمعالجة المجانية

- العسكريون في الخدمة الفعلية وعائلاتهم بمن فيها الزوجات الشرعيات اللواتي يتعاطين عملاً مأجوراً شرط أن لا يتقاضين نفقات الطبابة والمعالجة من مرجع آخر.
 - العسكريون الذين تقرر وضعهم في الاعتلال النهائي لأسباب صحية منسوبة إلى الخدمة وعائلاتهم الذين لا يزالون على العاتق.
 - العسكريون المتقاعدون الذين لهم الحق بالمعاش التقاعدي وأفراد عائلاتهم الذين لا يزالون على عاتقهم.
 - العسكريون المتقاعدون الذين لهم الحق بالمعاش التقاعدي إنما تقاضوا تعويض الصرف وأفراد عائلاتهم الذين لا يزالون على عاتقهم.
 - عائلات المتطوعين الذين استشهدوا في الخدمة أو الذين توفوا أثناء قيامهم بالخدمة أو بسببها أياً كانت خدمتهم الذين لا يزالون على العاتق.
 - عائلات المتطوعين الذين يقضون على أثر مرض أو حادث غير منسوب إلى الخدمة على أن يكونوا قد امضوا عشر سنوات في الخدمة الفعلية على الأقل للذين لا يزالون على العاتق.
 - أفراد عائلات العسكريين المتقاعدين المتوفين الذين لا يزالون على العاتق.
- وقد لحظت الفقرة الثالثة من المادة المذكورة إمكانية إقصاء أي مستفيد من هذا الحق بالطبابة والمعالجة المجانية لمدة سنة كحد أقصى لكل من يسيء استعمال هذا الحق وذلك بقرار من وزير الدفاع بناءً على اقتراح قائد الجيش.

٢ - في قوى الأمن الداخلي

نص القانون رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٠/٩/٦ على أحكام خاصة متعلقة بالشؤون الصحية حيث أورد الفصل السابع منه (المواد ١٤٦ لغاية ١٥٨) على دقائق الشؤون الصحية.

أ - مفهوم المعالجة

نصّت المادة ١٤٦ من القانون رقم ٩٠/١٧ على معالجة رجال قوى الأمن الداخلي المرضى أو الجرحى على نفقة الإدارة في مراكزهم أو في منازلهم أو في المؤسسات الصحية داخل البلاد أو في المؤسسات الصحية الخاصة داخل البلاد أو خارجها - على أن تتناول هذه المعالجة جميع الأمور الصحية. وفي حال تعذر المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي تأمين الطبابة والمعالجة المجانية بواسطة المؤسسات الصحية التابعة لها أو المتعاقدة معها، يمكن إعطاء أصحاب الحقوق مساعدات مرضية وفقاً لما هو معمول به في الجيش.

ب - المستفيدون من المعالجة

- نصّت المادة ١٤٧ من القانون المذكور على المستفيدين من المعالجة الطبية وهم :
- رجال قوى الأمن الداخلي في الخدمة الفعلية.
 - رجال قوى الأمن الداخلي الذين يتقرر وضعهم في الاعتلال النهائي لأسباب صحية منسوبة إلى الخدمة.
 - رجال قوى الأمن الداخلي المتقاعدون أو الذين يحق لهم المعاش التقاعدي إنما تقاضوا تعويض الصرف.
 - الموظف الذي يكون قد شغل منصب مدير عام قوى الأمن الداخلي حتى بعد إحالته على التقاعد.
 - أفراد عائلات أصحاب العلاقة المذكورين في البنود أعلاه الذين لا يزالون على العاتق.
 - أفراد عائلات رجال قوى الأمن المتقاعدين المتوفين الذين لا يزالون على العاتق بمن في ذلك أفراد عائلة الموظف الذي يكون قد شغل منصب مدير عام قوى الأمن الداخلي.
 - أفراد عائلات رجال قوى الأمن الذين استشهدوا أو توفوا أثناء قيامهم بالخدمة أو بسببها أيا كانت مدتهم والذين لا يزالون على العاتق.
 - أفراد عائلات رجال قوى الأمن الداخلي الذين توفوا على أثر مرض أو حادث غير منسوب إلى الخدمة والذين لا يزالون على العاتق شرط أن يكون رجل الأمن قد أمضى خمس سنوات في الخدمة الفعلية على الأقل.

- ينبغي أن تتوافر في كل فرد من أفراد العائلات المشار إليهم في البنود السابقة الشروط المقررة قانوناً للاستفادة من المعاش التقاعدي باستثناء الزوجات الشرعيات اللواتي يتعاطين عملاً مأجوراً إذ يمكن إفادتهم من الطبابة والمعالجة شرط أن لا يتقاضين نفقات الطبابة والمعالجة من أي مرجع آخر.

ج - تقاضي الراتب

- يحق لرجل الأمن الذي يصاب بمرض أو يتعرض لحادث أن يتقاضى راتبه كاملاً طيلة المدات المعينة أدناه، أكانت هذه المدات متواصلة أو متقطعة خلال خمس سنوات من تاريخ ظهور المرض أو حصول الحادث :

١ - ١٨ شهراً إذا كان المرض أو الحادث غير منسوب للخدمة وغير متفاقم بسببها.

٢ - ٢٤ شهراً إذا كان المرض أو الحادث منسوباً للخدمة أو متفاقماً بسببها.

٣ - ٣٠ شهراً إذا حصل الحادث في أحد الظروف الآتية :

أ - أثناء اشتباك مسلح مع العدو أو مع جماعات خارجة على القانون.

ب - أثناء عمليات حفظ النظام وتوطيد الأمن.

ج - بسبب تعد تعرض له أثناء ممارسة وظيفته.

د - بسبب عمل اندفاعي لإنقاذ حياة أو ممتلكات الغير.

٣ - المديرية العامة للأمن العام

نصّت المادة ٣٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٣٩ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته على أنه تطبق على أفراد الأمن العام فيما يختص بالمعالجات الطبية نفس الأحكام التي تطبق على قوى الأمن الداخلي - والتي سبق وأشرنا إليها.

٤ - المديرية العامة لأمن الدولة

نصّت المادة ٢١ من المرسوم رقم ٢٦٦١ تاريخ ٣/٩/١٩٨٥ المتعلق بتنظيم المديرية العامة لأمن

الدولة على أنه «تطبق على العسكريين في المديرية العامة الأحكام السارية على من يماثلهم رتبة في الأمن العام وذلك في كل ما يتعلق بما يلي :

«...»

«- الشؤون الصحية والمساعدات المرضية».

وبالتالي تطبق في هذه المؤسسة نفس الأحكام الخاصة بالأمن العام والمشار إليهم سابقاً.

القسم الثاني : نظام الضمان الصحي

إن فرع ضمان المرض والأمومة، أو الضمان الصحي، هو أحد فروع الضمان الأربعة المنصوص عليها في المادة ٧ معطوفة على المادة ١٣ من قانون الضمان الاجتماعي الصادر بموجب المرسوم رقم ١٣٩٥٠ تاريخ ٢٦ أيلول ١٩٦٣، والفرع الثالث من الفروع المطبقة بعد فرعي التعويضات العائلية ونظام تعويض نهاية الخدمة وهو بالمقارنة مع الفرعين السابقين يعتبر مميزاً في لبنان وفي العالم العربي بالحقوق والضمانات التي يوفرها وأسلوب التمويل القائم على تكافل فرقاء الإنتاج والدولة من أجل رفع صحة العامل إلى مستوى مسؤولية المجتمع، لا بل صحة المواطنين جميعاً فيما يرتقب له من توسع في التقديمات، وأصبح عنصراً هاماً في السياسة الصحية في لبنان.

■ أولاً : هدف العناية الطبية

نصّت المادة ١٨ من قانون الضمان الاجتماعي على أن هدف العناية الطبية هو وقاية صحة المضمون وإلى شفاؤه في حالة المرض وإعادة قدرته على العمل. وتأميناً لهذا الهدف نصّت الفقرة الثانية من المادة المذكورة على أنه «يتوجب على الأطباء في وصفاتهم أن يحرصوا على التوفيق بين أقصى حدود التوفير وبين فعالية المعالجة».

■ ثانياً : المخاطر التي يغطيها نظام الضمان الصحي

سنداً للمادة ١٣ من قانون الضمان الاجتماعي يشمل فرع ضمان المرض والأمومة الحالات التالية:

أ. كل مرض غير ناتج عن طارئ عمل أو غير معتبر كمرض مهني.

ب. الأمومة (الحمل والولادة وما يتبعهما).

ج - العجز المؤقت عن العمل الناتج عن مرض أو بسبب الأمومة والذي يؤدي إلى انقطاع كسب المضمون.

د. الوفاة غير الناتجة عن طارئ عمل أو مرض مهني.

■ ثالثاً : شروط الاستفادة من تقديرات الضمان الصحي

نصّت المادة ١٦ من قانون الضمان الاجتماعي على الشروط الواجب توافرها في المضمون للاستفادة من تقديرات الضمان الصحي :

- ضرورة اشتراك المضمون في الضمان طيلة ثلاثة أشهر على الأقل خلال الستة أشهر السابقة لتاريخ التثبّت الطبي أو لتاريخ الوفاة. ويعتبر شهر ضمان الشهر الذي أصبح الأجير خلاله خاضعاً بصورة غير متقطعة للضمان والذي دقت عنه الاشتراكات أو كان مفروضاً دفعها من قبل صاحب العمل.

كما نصّت المادة المذكورة على أنه «إذا لم يكن الأجير خاضعاً بصورة غير متقطعة للضمان يعتبر بمثابة شهر ضمان مجموع المدّات المعادلة لخمسة وعشرين يوماً أو لأربعة أسابيع التي دفعت عنها الاشتراكات أو كان مفروضاً دفعها.

- بالإضافة إلى الشروط العامة، ضرور انتساب المرأة المضمونة للضمان مدّة عشرة أشهر على الأقل قبل الموعد المفترض للولادة.

- استمرار استفادة المضمون من تقديرات الضمان الصحي مدّة ثلاثة أشهر بعد فقدان الشروط الواجب توافرها فيه للاستفادة : بلوغ السن مثلاً...

■ رابعاً : تقديرات الضمان الصحي

لكل حالة من الحالات الواردة أعلاه يؤمن فرع ضمان المرض والأمومة ما يلي سنداً للمادة ١٥ من القانون :

أ. العناية الطبية الوقائية والعلاجية عن كلّ مرض غير ناتج عن طارئ عمل أو غير معتبر مرض مهني.

ب. في حالة الأمومة، الفحوص الطبية والعناية السابقة للولادة والعناية اللازمة أثناء الولادة وبعدها - مع الإشارة إلى أن التقديمات الضرورية في حالات العمل المرضي أو إلى الحالات المرضية عن الولادة تعتبر بمثابة تقديمات المرض اعتباراً من التاريخ الذي تثبت فيه الحالة المرضية بوساطة طبيب مراقب تابع للصندوق.

ج. تعويض المرض أو الأمومة في حال العجز المؤقت عن العمل الناتج عن المرض أو عن الأمومة.

د. تعويض نفقات الدفن في حال الوفاة غير الناتجة عن طارئ عمل أو غير معتبر كمرض مهني.

■ خامساً : أنواع العناية الطبية

المقصود بالعناية الطبية حسب ما هو وارد في قانون الضمان هو إسهام الصندوق في نفقات هذه العناية، والتي بإمكانه أن يقدمها مباشرة للمضمونين، وتشمل هذه العناية على الأقل ما يلي وفقاً لأحكام المادة ١٧ من قانون الضمان :

أ. في حالة المرض

- الفحوص الطبية، التصوير على الأشعة وفحوص المختبر والتحليل.
- عنايات الطبابة العامة بما فيها الزيارات الضرورية للمنازل وعنايات الأخصائيين.
- عنايات طب الأسنان بعد صدور مرسوم خاص بذلك.
- الأدوية والمستحضرات الصيدلانية الضرورية شرط أن تكون واردة على الجدول المصدق من قبل الصندوق وأن تكون موصوفة من طبيب أو عند الاقتضاء من طبيب الأسنان.
- الاستشفاء (منامة وغذاء ومعالجة طبية وعمليات جراحية) في مستشفى أو مؤسسة طبية أخرى تابعة للدولة أو الصندوق أو مقبولة من هذا الأخير عندما يقرر الطبيب ضرورة دخول المستشفى.
- تقديم أجهزة البروتيز (Prothèse) والأورتوبيدي (Orthopédie) أي الأجهزة الاصطناعية شرط موافقة المراقبة الطبية في الضمان.

ب. في حالة الأمومة

الفحوص والعناية السابقة للولادة والعناية أثناء الولادة وبعدها التي يقدمها طبيب أو قابلة

قانونية مقبولة.

– الأدوية والمستحضرات الصيدلانية الضرورية شرط ورودها على الجدول المصدق من قبل الصندوق وأن تكون موضوعة من طبيب أو قابلة قانونية.

– الاستشفاء (منامة، غذاء، معالجة طبية وعمليات جراحية) في مستشفى أو دار توليد أو مؤسسة طبية أخرى تابعة للدولة أو الصندوق أو مقبولة من هذا الأخير عندما يقرر الطبيب أو القابلة القانونية ضرورة هذا الاستشفاء.

ج. تجدر الإشارة هنا إلى أن هذه التقديرات هي الحد الأدنى الواجب تقديمها من قبل الضمان الصحي خاصة وأن الفقرة (٣) من المادة ١٧ من قانون الضمان الاجتماعي قد نصت على أنه «في حال زيادة مال الاحتياط الدائم على الحد الأدنى المذكور في المادة ٦٦ من هذا القانون، يستطيع مجلس الإدارة، بعد مصادقة مجلس الوزراء، إقرار تخفيض قيمة الاشتراكات أو زيادة التقديرات».

■ سادساً : لمن تقدم العناية الطبية وشروط استحقاقها

نصت المادة ١٤ من قانون الضمان على أن الضمان يشمل الأشخاص المضمونين وأفراد عائلاتهم وأضاف أنه يعتبر من أفراد عائلة المضمون الأشخاص الذين يعيشون مع المضمون تحت سقف واحد وهم:

أ. الوالد والوالدة البالغان الستين عاماً مكتملة على الأقل، أو الذي يكون غير قادر على تأمين معيشته بسبب عاهة جسدية أو عقلية.

ب. زوجة المضمون الشرعية، وفي حال تعددهن الأولى.

ج. زوج المضمونة البالغ ستين عاماً مكتملة، أو الذي يكون غير قادر على تأمين معيشته بسبب عاهة جسدية أو عقلية.

د. أولاد المضمون الشرعيون والمتبنون وذلك حتى بلوغهم سن السادسة عشرة مكتملة أو بسبب تكريس كامل وقتهم لدروسهم، وأما بسبب إصابتهم قبل سن السادسة عشرة بعاهات جسدية أو عقلية تحدث عجزاً دائماً، فيستفيدون من الضمان حتى سن الخامسة والعشرين.

سابعاً : مدة تقديم العناية الطبية

تقدم العناية الطبية لكل حالة مرضية طيلة ٢٦ أسبوعاً قابلة للتمديد :

أ. في مرحلة أولى، إذا اعتبر طبيب الصندوق المراقب أن المرض يمكن شفاؤه بفضل فترة معالجة جديدة لا تتجاوز مدتها ١٣ أسبوعاً، يقرر الصندوق بناءً على رأي الطبيب المراقب متابعة تقديم العلاج حتى نهاية الفترة.

ب. إذا لم تكن فترة التمديد في المرحلة الأولى كافية للشفاء، وفي حالات المرض التي يعتبر مجلس الإدارة بأنها تحتاج إلى معالجة طبية لمدة يتجاوز مجموعها ٣٩ أسبوعاً (المادة ١٩ فقرة ٣) يمكن للمجلس أن يحدد المدة القصوى للمعالجة بسنة.

إلا أن بعض الأمراض المزمنة أو المستعصية قد تحتاج إلى فترات أطول أو قد لا تكون قابلة للشفاء، ولكن لا تمنع صاحبها من القيام بالعمل، لذلك أقر مجلس إدارة الصندوق نظاماً خاصاً بهذه الحالات يستمر الصندوق بدفع التقديمات طالما تتوفر في المضمون الشروط القانونية لاستحقاق التقديمات. هذا مع الإشارة إلى أن التقديمات في جميع هذه الحالات لا تقتصر على المضمون وحده وإنما على أفراد عائلات المذكورين في المادة ١٤ من القانون والمشار إليهم فيما سبق.

ثامناً : المساهمة في تكاليف العناية الطبية

نصّت المادة ٢٠ من قانون الضمان على مقدار مساهمة المضمونين في تكاليف العناية الطبية المقدمة في حالة المرض والأمومة.

إن نفقات العناية الطبية المذكورة أعلاه يتحملها الصندوق والمضمون معاً وفق النسب التالية : عند تطبيق فرع ضمان المرض والأمومة في الأول من شباط ١٩٧١ حددت مساهمة المضمون في تكاليف العناية الطبية في حالة الطبابة خارج المستشفى بـ ٣٠٪ من النفقات وفي حالة الاستشفاء بـ ٢٠٪ من النفقات.

إلا أنه خفضت نسبة مساهمة المضمون في حالة الاستشفاء لغاية ١٥٪ اعتباراً من ١٦/١٢/١٩٨٨، وهذه النسبة ما يزال معمولاً بها حتى الآن. وفي حالة الاستشفاء في الخارج، حيث درج الصندوق على إرسال المضمونين للاستشفاء في بعض الحالات، لم يكن المضمون يتحمل أية أعباء، فقد كان الصندوق

يدفع من ضمن كلفة الاستشفاء أيضاً نفقات السفر للمضمون ذهاباً وإياباً علماً أنه توقف العمل بنظام الاستشفاء في الخارج اعتباراً من آخر سنة ١٩٨٨ وبموجب المرسوم رقم ٩٨٠٤ تاريخ ١/٢٨/١٩٩٧.

هذا وقد خفضت مساهمة المضمون في تكاليف العناية الطبية خارج المستشفى اعتباراً من ١٩٨٨ من ٣٠٪ إلى ٢٠٪ وهذه النسبة هي المعمول بها حالياً - بالإضافة إلى أن المضمون، أُعفيَ من المساهمة في الحالات التالية :

١ - حالة العجز المؤقت عن العمل، اعتباراً من الأسبوع السادس للعجز (المادة ٢٠ فقرة ٢).

٢ - غسل الدم بواسطة الكلية الاصطناعية : أُعفيَ المضمون من المساهمة فيها اعتباراً من ١٩٧٩/٦/١.

٣ - في حالة الأمومة : أُعفيَ المضمون من المساهمة في أتعاب الطبيب في حالة الولادة مع إبقاء مساهمته في كلفة المستشفى، وذلك اعتباراً من ١٩٧٤/٣/١٦.

■ تاسعاً : تأمين العناية الطبية

نصّت المادة ٢١ من قانون الضمان الاجتماعي على تأمين العناية الطبية بواسطة الأطباء وأطباء الأسنان والقابلات القانونيات أو المقبولات والمستشفيات والمستوصفات وسواها من المؤسسات الطبية والصيدلية المقبولة من الصندوق - علماً أن هذا الأخير يقبل حكماً الأطباء والمستشفيات... المسجلين والعاملين وفقاً للأنظمة المهنية والقانونية.

يحقّ للمضمون وفي الحالات الخطيرة والمستعجلة اللجوء إلى الأطباء والمستشفيات غير المقبولة من الضمان، وفقاً لشروط وردت في المرسوم رقم ٤٩٨٩ تاريخ ٢/٢٨/١٩٧٣ (أي ضرورة تقديم تقرير مفصّل خلال مهلة ٤٨ ساعة إلى المراقبة الطبية...) والمرسوم رقم ١٣٨٤ تاريخ ١٦/٦/١٩٧٨ (المعالجة في الخارج) والذي الغي بموجب المرسوم ٩٨٠٤ تاريخ ١/٢٨/١٩٩٧.

■ عاشراً : تعويض المرض

نصّت المادة ٢٣ من قانون الضمان الاجتماعي على حق المضمون الذي يصاب بنتيجة مرض بعجز مؤقت عن العمل، يؤدي إلى توقف كسبه أي دخل تقاضي تعويض مرض عن كل يوم من أيام العجز بدون

فرق بين أيام العمل وأيام التعطيل وذلك اعتباراً من اليوم الرابع للعجز.

يحدد متوسط الكسب اليومي المعتمد كحساب تعويض المرض على أساس الناتج عن مجموع الكسب المحدد في المادة ٦٨ من قانون الضمان الاجتماعي (أي مجموع الدخل الناتج عن العمل بما فيه جميع العناصر واللواحق ومنها تعويض الساعات الإضافية المدفوع بصورة معتادة والمبالغ المدفوعة عادةً من أشخاص ثالثين (الإكراميات) والمنافع المقدمة عيناً إلى العامل) والذي تقاضاه المصاب خلال الثلاثة أشهر السابقة لتاريخ المرض مقسوماً على ٩٠.

أما الحدود القصوى لدفع تعويض المرض، فقد حددتها الفقرة ٣ من المادة ٢٣ من قانون الضمان كما يلي:

- في الثلاثين يوماً الأولى المتتالية من العجز تبلغ قيمة تعويض المرض ٥٠٪ من متوسط الكسب اليومي و ٣٠٪ من هذا الكسب في حال وجود المريض في المستشفى.

- ترفع هاتان النسبتان إلى ٧٥٪ اعتباراً من اليوم الحادي والثلاثين من العجز شرط تثبيت طبيب الصندوق المراقب ضرورة استمرار الدفع.

وفي مطلق الأحوال يجب أن لا تفوق قيمة التعويض الحد الأقصى للكسب الخاضع للحسومات والمحدد بثلاثة أضعاف الحد الأدنى الرسمي للأجور اعتباراً من ١٩٩٣/٧/١ بموجب المرسوم رقم ٣٦٨٦ تاريخ ١٩٩٣/٦/٢٢.

دفع التعويض

يدفع تعويض المرض في نهاية كل أسبوع خلال فترة أقصاها ٢٦ أسبوعاً ويمكن لمجلس إدارة الصندوق تمديدها لـ ٣٩ أسبوعاً وإلى سنة وفقاً لأحكام المادة ١٩ من قانون الضمان.

وإذا استمر العجز بعد انتهاء السنة، فعلى الصندوق إعلام مؤسسات الإسعاف العام بهذا الأمر.

قطع تعويض المرض واسترداده

نصت المادة ٢٥ من قانون الضمان على حق إدارة الصندوق بإلغاء تعويض المرض واسترداده في

الحالات التالية:

- عندما يكون صاحب العلاقة حصل أو حاول الحصول بطريقة الغش على تقديرات لا حق له فيها.
- عندما يكون المرض ناتجاً عن جناية أو جنحة ارتكبتها صاحب العلاقة أو عن خطأ مقصود من قبله للاستفادة من التقديرات.

وقف دفع تعويض المرض أو إنقاصه

يحق للصندوق وقف دفع تعويض المرض أو إنقاصه في الحالات التالية :

- في حال رفض صاحب العلاقة الخضوع للمراقبة والفحوص الطبية والإدارية أو إذا لم يتقيد بالتعليمات الطبية في حال حصوله على إذن بالتوقف عن العمل.
- طيلة وجود صاحب العلاقة خارج البلاد.
- طيلة مدة قيام صاحب العلاقة بتنفيذ عقوبة مانعة للحرية.

■ حادي عشر : تعويض الأمومة

نصّت المادة ٢٦ من قانون الضمان الاجتماعي على حق المضمون بتقاضي تعويض أمومة طيلة فترة العشرة أسابيع التي تلي الولادة شرط الامتناع عن العمل وعدم تقاضي أي أجر خلال تلك الفترة. وقد حددت الفقرة (٢) من المادة المذكورة قيمة التعويض بثلاثي متوسط الكسب اليومي العائدة لتعويض المرض.

■ ثاني عشر : تعويض نفقات الدفن

تعويض نفقات الدفن هو من التقديرات التي تعطى في إطار فرع ضمان المرض والأمومة، وقد نصّت المادة ٢٧ من قانون الضمان الاجتماعي على إعطائها في حال الوفاة غير الناتجة عن طارئ عمل أو مرض مهني (المادتين ١٣ و ١٥ ضمان) والمقصود بالوفاة ليس فقط وفاة المضمون، إنما المضمون أو أحد أفراد عائلته المحددين في المادة ١٤ من القانون والتي سبقت الإشارة إليهم. لذلك قضت المادة ٢٧ من قانون الضمان على أن هذا التعويض يعطى :

١ - إلى المضمون نفسه في حال وفاة أحد أفراد عائلته المعنيين في المادة ١٤ من الفقرة ٢ من قانون الضمان.

٢ - إلى أصحاب الحق المذكورين في المادة ١٤ فقرة ٢ في حال وفاة المضمون.

إن نفقات الدفن تستحقّ أياً كان سبب الوفاة باستثناء طارئ العمل أو المرض المهني والشروط المطلوب توفرها هي نفس الشروط المطلوبة لاستحقاق تقديرات العناية الطبية، وكان هذه التعويض قد حدد عند تنفيذ فرع ضمان المرض والأمومة بمبلغ مقطوع قدره ٢٠٠ ليرة ثمّ عدلّ إلى ضعفي الحد الأدنى للأجور اعتباراً من سنة ١٩٨٨ مع الإشارة إلى أن هذا التعويض لا يدفع للخاضعين للفرع فيما يتعلق بالعناية الطبية في حالات المرض والأمومة فقط كطلاب الجامعات ومعلمي المدارس الخاصة، إنما يدفع للخاضعين بصفة أجراء.

■ ثالث عشر : المستفيدون من فرع ضمان المرض والأمومة

لكي يكون الأجير مستفيداً من تقديرات فرع ضمان المرض والأمومة يجب أن يكون منتصباً إلى إحدى الفئات التالية (المادة ٩ من قانون الضمان).

١ - فيما يتعلق بمجمل الفروع

أ. الأجراء اللبنانيون (عمال ومستخدمون) الدائمون والمتدربون الذين يعملون لحساب صاحب عمل واحد أو أكثر، لبناني أو أجنبي.

ب. الأشخاص اللبنانيون الذين يعملون لحساب الدولة أو أية إدارة أو مؤسسة عامة أو مصلحة مستقلة بمن فيهم المتعاملون مع وزارة الإعلام.

ج. الأجراء اللبنانيون غير المرتبطين بصاحب عمل معيّن والعاملون في قطاع البحر وقد خضعوا لفرع ضمان المرض والأمومة اعتباراً من ١٩٧٢/٧/٧.

د. الأجراء اللبنانيون الزراعيون الدائمون وقد خضعوا اعتباراً من ١٩٧٤ .

هـ. الصحافيون المعرّف عنهم في المادتين ١٠ و ١١ من قانون المطبوعات الصادر في ١٤ أيلول سنة ١٩٦٢ وقد خضعوا اعتباراً من ١٩٦٥.

و. سائقوا السيارات العمومية وقد خضعوا اعتباراً من ١٩٨٣.

ز. باعة الصحف والمجلات اللبنانيون وقد خضعوا اعتباراً من ١٩٨٣.

ح. الأجراء الأجانب العاملون على الأراضي اللبنانية المرتبطون بصاحب عمل واحد أو أكثر شرط أن يكونوا حائزين على إجازة عمل وفق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وأن تكون الدولة التي ينتمون إليها تقرّ للبنانيين مبدأ المساواة في المعاملة مع رعاياها فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، وأن يكون أفراد عائلة المضمون الأجنبي يقيمون بصورة دائمة على الأراضي اللبنانية.

٢ - فيما يتعلق بتقديمات العناية الطبية للمرض والأمومة فقط، باستثناء تقديمات نفقات الدفن.

أ. أفراد الهيئة التعليمية في جميع المدارس الخاصة الداخلون في الملاك وغير الداخلين في الملاك وقد خضعوا اعتباراً من ١٩٧٢.

ب. الطلاب الجامعيون اللبنانيون في مؤسسات التعليم العالي، والمعاهد الفنية وقد خضعوا اعتباراً من العام الدراسي ١٩٧٣ - ١٩٧٤ والطلاب الجامعيون الفرنسيون وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل.

نشير أنه كان قد خضع لتقديمات العناية الطبية متقاعدو الدولة بمن فيهم المتقاعدون من العسكريين، إلا أنهم أحيلاً للاستفادة من تعاونية الموظفين أو من اللواء الطبي اعتباراً من ١٩٩٢.

■ رابع عشر : موارد صندوق فرع ضمان المرض والأمومة

سنداً للمادة ٦٥ من قانون الضمان تمّول موارد فروع الضمان الاجتماعي عن طريق الاشتراكات، علماً أن اشتراكات فرع ضمان المرض والأمومة هي على عاتق المضمونين وأصحاب عملهم، على أن تأخذ الدولة على عاتقها ٢٥٪ من قيمة التقديمات المتعلقة بفرع ضمان المرض والأمومة (المادة ٧٣ فقرة ٢). لذلك تشكّل واردات هذا الفرع من العناصر التالية :

- اشتراكات أصحاب العمل.

- اشتراكات المضمونين بمن في ذلك غير الأجراء حيث يلحظ القانون خضوع مثل هؤلاء.

- مساهمة الدولة البالغة ٢٥٪ من التقديمات.

معدل الاشتراكات

حدد معدل الاشتراكات سنة ١٩٧١ بالشكل التالي :

- ٥,٥٪ من الكسب الخاضع للحسومات على عاتق صاحب العمل.

- ١,٥٪ من الكسب الخاضع للحسومات على عاتق الأجير.

- اشتراك مقطوع قدره ٧ ليرات شهرياً عن الأجير بالنسبة للمؤسسات الحرفية.

إن معدل الاشتراكات هذه قد حددت لتغطية نفقات الفرع (نفقات طبية ومساهمة الفرع في نفقات الإدارة) وتكوين مال الاحتياط الدائم المنصوص عليه في المادة ٦٦ من قانون الضمان. إلا أن الظروف الاقتصادية والمالية وتطور الأوضاع خلال الحرب، قد أدت إلى رفع معدل الاشتراكات إلى ١٣٪ من الأجر ضمن حد أقصى للكسب الخاضع للحسومات يبلغ ضعفي الحد الأدنى للأجور اعتباراً من ١٩٨٨ ثم إلى تعديل هذا المعدل ورفعته إلى ١٥٪ من الأجر منها ١٢٪ على عاتق صاحب العمل و٣٪ على عاتق الأجير ضمن حد أقصى للكسب الخاضع لحسومات وهو ثلاثة أضعاف الحد الأدنى للأجور اعتباراً من ١٩٩٣.

■ خامس عشر : المسؤولية الاجتماعية للضمان الصحي تجاه العامل

نصّ قانون الضمان الاجتماعي وفي محلات عدّة منه على مسؤوليات اجتماعية صحية للضمان تجاه العامل وتجاه المجتمع.

ففيما يختص بالعامل نصّت المادة ٥٨ من قانون الضمان على أنه في حال وقوع طارئ عمل أو مرض مهني، يتوجب على صاحب العمل إبلاغ الضمان خلال ٤٨ ساعة على الأكثر من تاريخ حصول الطارئ - علماً أن قانون الضمان ألزم صاحب العمل في هذه الحالة باتخاذ جميع التدابير التي من شأنها الحؤول دون تفاقم حالة المصاب.

بالإضافة إلى ذلك، نصّت الفقرة (٢) من المادة ٥٨ من قانون الضمان على أنه «يتوجب على صاحب العمل نقل الأجير إلى عمل أكثر ملاءمة لحالته الصحية في حال تأكد المراقبة الطبية في الضمان إصابة المضمون بمرض مهني أو طارئ عمل من شأنه أن يزداد أو يتفاقم إذا استمرّ العامل في عمله السابق. على أن يتخذ هذا التدبير بالتعاون مع المؤسسة.

أما فيما يختصّ بالمسؤوليات العامة للضمان الاجتماعي فقد نصّت المادة ٥٩ على ما يلي :

- مساهمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في التدابير المتخذة للوقاية من الأمراض والطوارئ وذلك بالتعاون مع وزارة العمل ووزارة الصحة العامة والهيئات المهنية.

- وجوب قيام صاحب العمل بإنفاذ جميع الشروط العائدة للسلامة والصحة في أماكن العمل.



خلاصة للأمر، يشكّل نظام الضمان الصحي في لبنان خطوة متقدمة في التصرف المتكامل للمجتمع في مجابهة تحدي قضايا الصحة وذلك إن على مستوى مفهوم الإدارة المثلثة الأطراف للضمان الاجتماعي من خلال وجود ممثلين عن أصحاب العمل والعمال والدولة في مجلس إدارة الصندوق وإن على مستوى نظام الاشتراكات التي يشارك في تأديتها أصحاب العمل والعامل في خطوة شبه فريدة في أنظمة التأمين الاجتماعي والضمان الاجتماعي في محيطنا العربي.

ولكن لا شكّ بأن أداء الضمان الصحي يخضع لعدة اعتبارات سلبية أو إيجابية يقتضي التعرف إليها ومعالجتها من أجل تنمية هذا القطاع ومنها :

١ - ترشيد المصاريف الصحية التي تُصرف على المضمون حيث أن ليست جميع التدابير الصحية بنفس الأهمية. إن تسديد نسبة عشرين بالمئة من فاتورة الدواء على المضمون في الحالات البسيطة هي سهلة. ولكن النسبة نفسها التي تطبّق على الأدوية الخاصة بعلاجات الأمراض الصعبة والمستعصية تصبح باهظة. لذلك نرى أنه يقتضي أن يقوم حوار بين مختلف الفرقاء لتحديد سلّم أولويات في الفاتورة الصحية تسهياً ودعمًا للمحتاجين.

٢ - خلق حوار مستمر بين أجهزة الضمان الصحي والمؤسسات والمستشفيات لتفادي الإشكالات وإنفاذ سياسات أسعار مقبولة وقابلة الاستمرار.

٣ - إن الضمان الصحي هو سند بارز للسياسة الصحية الاجتماعية في لبنان وإن أهدافه الاجتماعية تجعل دوره يختلف عن دور شركات التأمين التي تعنى بالربح وتفضّل التعاطي مع الأشخاص الذين يتمتعون بصحة جيدة. فالمريض لا يهتم شركات التأمين - إلا إذا قام بتسديد نسب مرتفعة. ولكن لا شكّ بأن لكل من الضمان الصحي وشركات التأمين دوره في المجتمع ويقتضي على كلّ واحد أن يساند الآخر

ضمن اختصاصاته ومجالاته. إن تفضيل دور أي جهة من شأنه إلحاق الضرر البارز في الوضع الصحي العام نظراً لتكامل الخدمات الصحية ونسب التغطية لكل من الفريقين. لذلك إن الحوار الجدّي بين مختلف الفرقاء العاملين في القطاع الصحي في لبنان ومن خلال الضمان الصحي يشكّل مدخلاً حقيقياً وواقعياً للأزمة الصحية التي يعيشها المجتمع اللبناني والهّم الذي يراود المواطن في هذا المجال.

٤ - إجراء مراجعة منهجية لخدمات الضمان الصحي تأميناً لسلامة التمويل ولاستمرارية الخدمة.

القسم الثالث : التأمين الخاص

نصّت المادة الأولى من القانون المنشور بالمرسوم رقم ٩٨١٢ تاريخ ٤ أيار ١٩٦٨ على مزاوله شركات التأمين ضمن الفرع الرابع المنصوص عليه «عمليات الضمان وإعادة الضمان ضد... الأمراض».

انطلاقاً من هذا النصّ، قامت شركات التأمين الخاصة بتطوير نظام تأمين صحي مبني على أساس اشتراك الأفراد أو العائلات أو الجماعات أو الشركات فيه على أن يسدوا سنوياً الأقساط المحددة تبعاً لوضع الفرد أو أفراد عائلته أو المؤسسات المؤقتة. فالنظام التأميني هذا يقوم إذاً على اختيار المؤمن له ولعائلته أو أفراد مؤسسته شركة التأمين الذي يتأكد له أن شروطها تتلاءم مع أوضاعه وهو حرّ بهذا الاختيار ولا لزوم عليه في هذا المجال سوى تسديد الاشتراك السنوي والتقيد بشروط الاستشفاء والطبابة المحددة من قبل الشركة الضامنة.

وبما أن شركات التأمين الخاصة هي في نهاية الأمر شركات تجارية تخضع لأحكام قانون شركات التأمين ولأحكامها الخاصة فإنها تضع شروط محددة في بوليصة التأمين وفي الشروط العامة أو الخاصة الواجب التقيد بها من قبل الشخص المؤمن تحت طائلة عدم تسديد الفواتير التي تتوجب عليه وعدم تجديد اشتراكه في الشركة عند انتهاء فترة البوليصة.

القسم الرابع : التعاضد

إن التعاضد هو من المسالك التي نصّ عليها القانون من أجل قيام مؤسسات تعاضدية بتأمين خدمات اجتماعية وصحية وتربوية على أن تخضع لأحكام قانون إنشائها وأن تتقيد بما ورد في تلك القوانين حيث أن المادة ١٥ من القانون رقم ٧٣/٢١ تاريخ ٢١ كانون الأول ١٩٧٣ قد نصّت على أن

«تتولى المديرية العامة للتعاونيات شؤون الحركة التعاونية في البلاد بما فيها... شؤون صناديق التعاضد».

بتاريخ ١٩ أيار ١٩٧٧ واستناداً إلى أحكام القانون رقم ٧٣/٢١ تاريخ ٢١ كانون الأول ١٩٧٣ (تحديد مهام وصلاحيات وملاكات وزارة الإسكان والتعاونيات) وإلى مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ٩٨١٢ تاريخ ٤/٥/١٩٦٨ (تنظيم هيئات الضمان). صدر المرسوم الاشتراعي رقم ٣٥ المتعلق بصناديق التعاضد الذي حدد الأحكام العامة العائدة لصناديق التعاضد (الباب الأول)، وموضوع إنشاء صناديق التعاضد وعضويتها (الباب الثاني) وإدارة صناديق التعاضد (الباب الثالث) والشؤون المالية والمسؤولية (الباب الرابع) والمراقبة الإدارية والمالية (الباب الخامس) وحل تصفية صناديق التعاضد (الباب السادس) والإعفاءات (الباب السابع) والعقوبات (الباب الثامن) والاتحادات (الباب التاسع) وأحكام ختامية (الباب العاشر). وفي ٥ تشرين الأول سنة ١٩٧٧ صدر المرسوم رقم ٥١٥ الذي قضى بتنظيم صناديق التعاضد وما يقتضي عليها التقيد به في هذا المجال.

أما ما يهمنا في هذا الأمر فهو يعود إلى تعريف صناديق التعاضد كجمعيات أشخاص تبنى على الرغبة في التضامن والمساعدة المتبادلة لا تتخوى الربح على أن يكون موضوعها العمل لمصلحة أعضائها أو عائلاتهم وبواسطة اشتراكات يدفعونها لأجل تحقيق بعض أو كل الأغراض المنصوص عليها في المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/٣٥ ومنها «٢- التعويض عن الوفاة والمرض والحوادث الجسدية التي تصيبهم أو تصيب عائلاتهم».

وقد نصّت المادة ٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/٣٥ على أنه «لا يجوز أن تتناول أعمال صناديق التعاضد مصالح أفراد من غير أعضائها وعائلاتهم» - كما أنه يحق لها فرض الاشتراكات على أعضائها لتحقيق أغراضها القانونية (المادة ٢) والتعاقد مع شركات الضمان أو مع أية مؤسسة أخرى متخصصة لتنفيذ كل أو بعض غاياتها أو لتتمير أموالها وقبول الوصايا والجهات والمنح وامتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة لسير أعمالها. وتأميناً لمصداقية إنشاء صندوق تعاضد معين، نصّت المادة ٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/٣٥ على عدم إمكانية نقصان عدد طالبي تأسيس الصندوق التعاضدي عن خمسين شخصاً على أنه يمكن انتساب أعضاء شرف إلى الصندوق يقدمون الهبات والمساهمات دون الاستفادة من أي من المنافع (المادة ١٠).

مالية صندوق التعاضد

يستفيد صندوق التعاضد من اشتراكات المنتسبين ومن الهبات والمساهمات المقدمة له. وفي هذا

النطاق نصّت المادة ١٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/٣٥ على أنه «لا يوجد رأسمال ساهمي للصندوق التعاضدي بل تكون موارده المالية من اشتراكات دورية يدفعها الأعضاء ومن المساعدات والمنح والهبات والوصايا ونتائج استثمار أمواله».

وقد ترك المشتري للمنتسبين حرية تحديد المنافع التي من الممكن استفادتهم منها حيث أن عليهم تضمين نظامهم الأساسي مقدار اشتراكات الأعضاء ونسب المنافع والخدمات التي يستفيدون أو عائلاتهم منها وشروط وحالات توجبها وإجراءات ومهلة دفعها للمستفيدين (المادة ١٨ من المرسوم الاشتراعي ٧٧/٣٥).

ونظراً للهدف الاجتماعي المحدد للصندوق التعاضدي، لحظت المادة ٢٠ من المرسوم الاشتراعي المذكور ضرورة اقتصار نفقات الصندوق على الضرورية منها لسير أعماله دون دفع أي تعويض أو أجر لأعضاء مجلس الإدارة أو لجنة المراقبة إلا في حال التفرغ.

عجز الصندوق

إذا وقع الصندوق التعاضدي في عجز مالي لا يمكن في أي حال من الأحوال الطلب من العضو المنتسب أكثر من ضعفي قيمة اشتراكاته السنوية لتغطية هذا العجز.

استثمار أموال الصندوق

نصّت المادة ٢٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/٣٥ على إمكانية صناديق التعاضد من الاقتراض من أي مصدر أو إقراض أعضائها الأموال المتوفرة لديها شرط عدم الإخلال بتعهداتها وعلى أن تستعمل القروض للغايات المنصوص عليها في النظام الأساسي للصندوق.

الخلاصة

يستخلص من مراجعة واقع الحال للقطاع الصحي أنه يتميز :

- بعدم التنسيق بين مختلف الفرقاء المعنيين وذلك إن على مستوى الأنظمة القائمة وإن حتى ضمن النظام الواحد فيما يعود للقطاعات التي تتغذى من الموازنة العامة حيث أن تعاونية موظفي الدولة والطبابة العسكرية ومعالجة المرضى من قبل وزارة الصحة الخ... تقوم جميعها بالتعاطي بالشأن الصحي دون تنسيق بينهما بالرغم من أنها تتغذى مالياً من نفس المرجع الذي هو الموازنة العامة.
- البعثرة الإدارية في إدارة الخدمات الصحية حيث أن كل جهاز أو إدارة أو مؤسسة هي قائمة بذاتها وفقاً لشروط ومعطيات يتفق عليها وبين المؤسسات الاستشفائية.
- الكلفة المالية للخدمات الصحية المنفذة في الأنظمة المعمول بها والناجمة عن عدم التنسيق والبعثرة الإدارية - وبالتالي ضرورة ترشيد الإنفاق الصحي من خلال وضع موضع التنفيذ تنسيق بين مختلف الفرقاء والجهات التي تؤمن المعالجة الصحية في لبنان من قطاع عام (وزارة الصحة العامة - تعاونية موظفي الدولة - الطبابة العسكرية في القوى المسلحة...) وقطاع خاص (شركات التأمين - التعاوض...). إن عدم ترشيد النفقات الصحية سيؤدي حتماً إلى إشكالية مالية وبالتالي اجتماعية حيث من الممكن الوصول إلى وقت لم يعد من الممكن لأي جهة ضامنة من تأمين الحاجات الصحية كما يجب. لذلك نرى إنفاذ سياسة صحية منسقة بين الأجهزة الضامنة من الأولويات تأميناً للسلامة المالية في المجتمع اللبناني لأن المال هنا هو عصب الضمانات الصحية.
- ترشيد استعمال الأدوية ودخول المستشفيات وتشجيع الجراحات السريعة وتقصير مهل البقاء في المستشفيات. إن هذه المهام تصبّ في صلب مهام وزارة الصحة العامة والضمان الصحي وهي تفتح في الوقت نفسه الباب للتنسيق بين مختلف الفرقاء ومنها المستشفيات ونقابات الأطباء في بيروت وفي طرابلس لضبط الأوضاع المالية تخفيفاً للهدر وللكلفة المرهقة على المجتمع والأفراد.
- مراجعة أوضاع الأنظمة الصحية من خلال السياسة الصحية التي هي من صلب مسؤوليات وزارة الصحة العامة.

إن هذه المراجعة الاستخلاصية السريعة تهدف من خلال طرح الإشكالية القانونية والمالية والإدارية للنظام الصحي في لبنان فتح المجال أمام خطوات عملية سريعة تستشرف مما أضحناه في الخلاصة إنفاذ نظام يتميز بترشيد الإنفاق وبنوعية الخدمات. لأن الصحة هي في صلب الخيارات السياسية والاجتماعية وبالتالي إن أي إجراء في هذا النطاق من شأنه تعزيز السياسة الإنمائية الوطنية وتعزيز أداء المواطن والتزامه.



مشاركة الدويلات في منظمة الأمم المتحدة

الاستاذ علي الحركه

مراقب الدروس في ادارة الاعداد والتدريب

في مجلس الخدمة المدنية

في السنوات التي تلت نشوء منظمة الأمم المتحدة، لم تثر مسألة انضمام دول صغيرة مشاكل ذات طابع مهم ومستعجل. ولكن ما إن بدأت دول صغيرة جداً حصلت حديثاً على استقلالها بتقديم طلبات انضمام إلى المنظمة حتى بدأت تطرح مسألة حجم الدولة العضو.



وإذا كان العديد من البلدان في الأمم المتحدة يعي المشاكل التي يمكن أن تنشأ عن استمرار المنظمة في قبول الدويلات، فإن جميع الأعضاء يتفقون على مبدأ عدم استبعادها عن المنظمة، غير أنه يجدر إيجاد ترتيبات خاصة بشأنها تسمح بضمها إلى الأمم المتحدة والمشاركة في نشاطاتها المختلفة. وهذا الأمر يفرض بنا إلى التطرق لمسألة حجم الدولة ومسيرة الانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة ومن ثم الأساليب المختلفة لمشاركة الدويلات في الأمم المتحدة.

■ أولاً - مسألة حجم الدولة ومسيرة الانضمام إلى الأمم المتحدة:

إن مسألة مشاركة دول صغيرة في منظمة الأمم المتحدة لم تطرح صعوبات مهمة عند نشأة المنظمة. فاللوكسمبورج عضو أصلي، وإيسلندا انضمت إلى المنظمة في ١٩ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٦. أما موناكو ولختنشتاين وسان مارينو فلم تطلب في البداية أن تصبح أعضاء في الأمم المتحدة. ولكن موناكو كانت تتمتع بنظام مراقب في الأمم المتحدة منذ العام ١٩٥٦، فيما، تُعتبر كل من لختنشتاين وسان مارينو طرفاً في نظام محكمة العدل الدولية.

وفي العام ١٩٤٩ عندما ناقش مجلس الامن طلب لختنشتاين لتصبح عضواً في نظام محكمة العدل الدولية، صرحت دولتان، هما الاتحاد السوفياتي وأوكرانيا، أن لختنشتاين ليس لديها جيش ولا عملة

خاصة ولا مكتب بريد تديره بنفسها، كما أن شؤونها الخارجية كانت تُدار من قبل سويسرا. فهي لم تكن تتمتع فعلاً بالسيادة ولا يحق لها بالتالي الانتساب إلى نظام محكمة العدل الدولية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن مندوب أوكرانيا في مجلس الأمن استبعد بشكل خاص كل اعتبار يتعلق بالحجم لتقييم هذه الحالة. وخلال التصويت في مجلس الأمن على طلب لختنشتاين، امتنع الاتحاد السوفياتي وأوكرانيا عن التصويت، ولكن الجمعية العامة وبعد أن ناقشت هذا الطلب في اللجنة السادسة صوتت لصالح طلب لختنشتاين. وفي العام ١٩٥٣ طلبت سان مارينو كذلك الانضمام إلى نظام محكمة العدل الدولية. وقد وافق مجلس الأمن على طلبها بناءً على تقرير لجنة الخبراء، ومن ثم وافقت عليه الجمعية العامة.

وفي السنوات التالية انضمت مجموعة من الدول التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة إلى الأمم المتحدة من غير أن تواجه أي اعتراض، وهي: الكونغو-برازافيل وقبرص والغابون في العام ١٩٦٠، وترينيداد وتوباغو في العام ١٩٦٢، والكويت في العام ١٩٦٣، ومالطا في العام ١٩٦٤، وغامبيا وجزر المالديف في العام ١٩٦٤، وغويانا وبوتسوانا وليسوتو وبرباد في العام ١٩٦٦ وجزر موريس في العام ١٩٦٨.

ونشير إلى أن هذه الدول الصغيرة، بما فيها موناكو ولختنشتاين وسان مارينو، قد انضمت مؤخراً إلى عضوية الأمم المتحدة. أما فيما يتعلق بالكويت فقد رفض الاتحاد السوفياتي في مجلس الأمن طلبها الأول في العام ١٩٦١. ولم يكن الرفض امراً متعلقاً بالحجم، بل لأن العراق كان قد طالب بهذا الإقليم، ولأن الاتحاد السوفياتي لم يعتبر أن الكويت قد أصبحت حقاً مستقلة عن المملكة المتحدة في حزيران (يونيو) ١٩٦١، عندما انتهت اتفاقية الحماية. ومع ذلك، فإن العراق قد أثار موضوع الحجم كحجة إضافية. لقد تساءل وزير خارجية العراق، لدى وصفه الكويت في الجمعية العامة، عما إذا كان من الممكن إعلان عدة آبار من البترول دولة. وطالب ممثل العراق بحضور المناقشات المتعلقة بالكويت في مجلس الأمن، وأعلن أن الكويت لم تكن دولة، بل "مدينة صغيرة تقع خارج حدوده، لا تحتضن سكاناً مقيمين، بل مجموعة من البدو الرحل. ومع هذا فإنه يُطلب منا أن نقبل هذه القرية الكبيرة في عداد أعضاء الأمم المتحدة". غير أن جميع أعضاء مجلس الأمن، باستثناء الاتحاد السوفياتي، قد اعربوا عن رأيهم في أن الكويت دولة مستقلة وذات سيادة ومعترف بها من قبل غالبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وفي أنها عضو في مختلف الوكالات المتخصصة وعضو في جامعة الدول العربية. وبعد سنة ونصف السنة، حظيت الكويت في مجلس الأمن بتأييد جماعي، وقُبلت في الجمعية العامة بالهتاف.

وتمت الموافقة على طلب انضمام جزر المالديف إلى منظمة الأمم المتحدة بالإجماع في مجلس الأمن في ١٩٦٥/٩/٢٠. ولكن ممثل فرنسا لاحظ، خلال دعمه طلب جزر المالديف أن "مجلس الأمن، في مراعاته

للمسؤوليات الملقاة على عاتقه، وفقاً للمادة ٦٠ من النظام الداخلي المؤقت، لا ينبغي له أن ينسى مضمون المادة ٥٩ من نظامه الداخلي المؤقت الذي يتيح إمكانيات إضافية للتفكير وإصدار الأحكام. ومن هنا فمن المهم لنا أن نستفيد منها إن أردنا أن نبقى على فعالية هذه المنظمة على المدى الطويل.

صرح ممثل الولايات المتحدة خلال دعمه طلب جزر المالديف الانضمام إلى الأمم المتحدة بأنه "لا يمكننا أن نمتنع في هذا الصدد عن الإشارة إلى مشكلة أساسية سيكون على المنظمة مواجهتها في المستقبل. فهناك العديد من الكيانات الصغيرة في العالم اليوم التي تتجه بانتظام نحو شكل من الاستقلال. ونحن ندرك تطلعاتهم ونهلل لهذا التطور. غير أن ميثاق الأمم المتحدة ينص على أن الدول التي ترغب في أن تصبح أعضاء في المنظمة ينبغي لها أن تكون مستعدة لتقبل التزامات الميثاق، وكذلك قادرة على تنفيذها. فواضعو الميثاق لم يكونوا يجهلون وجود بعض الدول الصغيرة جداً التي لا تسمح لها مواردها بالمشاركة في أعمال منظمة الأمم المتحدة مهما رغبت في ذلك.

"واليوم فإن عدداً من هذه الكيانات الصغيرة التي تدنو من استقلالها لا تمك بلا شك وبالرغم من أراقتها الحسنة الموارد الاقتصادية والبشرية اللازمة لتحقيق هذا الشرط الثانوي".

"نحن نطلب، اذن، بالحاح من أعضاء مجلس الأمن وباقي أعضاء منظمة الأمم المتحدة أن يدرسوا قريباً وعن كثب هذه المسألة لكي يتفقوا على بعض القواعد - أي على شروط أخف - التي يجدر تطبيقها في حال تقديم طلبات انضمام جديدة إلى المنظمة. ومما لا شك فيه أن الأعضاء الأوائل في مجلس الأمن كانوا قد فكروا في مختلف هذه المشاكل عندما أوردوا، في المادة ٥٩ من النظام الداخلي المؤقت، إنشاء لجنة تابعة لمجلس الأمن تكون مكلفة بشكل خاص درس طلبات الانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة وعرض استنتاجاتها على المجلس. وربما يرغب مجلس الأمن، كما اقترح ممثل فرنسا، في اللجوء إلى هذا الإجراء من أجل درس المشاكل ذات الطابع العام ودرس طلبات الانضمام التي قد ترد في المستقبل والتي يمكن أن تطبق بشأنها بعض الاعتبارات التي أوردتها.

"نحن لا نفكر لحظة واحدة في استبعاد دول صغيرة حديثة العهد من جوقة الأمم. بل على العكس، نظن أنه يجب أن نضع من أجلها ترتيبات تسمح لها بالانضمام بصورة وطيدة إلى الأمم المتحدة والمشاركة في نشاطاتها المتعددة. وهنا يكمن وجه آخر من وجوه المشكلة التي ستتطلب برأينا فحصاً دقيقاً عن قريب".

وبعد عام، عندما عمد مجلس الأمن في ١٤ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٦٦ إلى دراسة طلبي انضمام بوتسوانا وليسوتو إلى الأمم المتحدة اللذين تم دعمهما بالإجماع من قبل مجلس الأمن، صرح ممثل

الأرجنتين قائلاً: "ليسمح لي الآن أن أبدي ملاحظة بشأن الانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة بالنسبة إلى الدول التي تطلب بأن تصبح طرفاً فيها، وكذلك بالنسبة إلى النتائج المترتبة على هذا الانضمام. فشرف العضوية في منظمة الأمم المتحدة يصاحبه عبء ثقيل: أن المسؤوليات متعددة والالتزامات لا مفر منها. لذلك ترى الحكومة الأرجنتينية أنه قد لا يكون من المناسب اعتبار المادة ٥٩ من النظام الداخلي المؤقت لمجلس الأمن مجرد تدبير شكلي. ونحن نسارع إلى القول بأننا لا ننوّه بها بنية استبعاد الدول عن الانضمام إلى المنظمة وإنما بهدف تفسير صادق لوثيقتنا الأساسية، أي ميثاق المنظمة الذي نود الالتزام بروحه.

"لذلك نرى أنه من الملائم التذكير بالتصريحات التي أدلى بها كل من ممثل فرنسا وممثل الولايات المتحدة في الجلسة التي عقدها مجلس الأمن في ٢٠ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٥، لمناقشة المادة ٥٩ من النظام الداخلي المؤقت لمجلس الأمن حيث أُشير إلى لجنة تابعة للمجلس مكلفة درس جميع طلبات الانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة.

"ونظن أن هذه الاقتراحات تستحق الدراسة، لا سيما وأنه لا يخفى على أحد أن هناك أقاليم جديدة، بعضها صغير جداً ولا يملك الأموال محدودة، ستحصل على استقلالها في مستقبل قريب."



لقد أثار الأمين العام مسألة الدويلات مرتين في تقاريره السنوية. ففي العام ١٩٦٥، صرح قائلاً: "هناك مظهر مختلف لمجال مشاركة البلدان في النشاطات الدولية التي تنظمها الأمم المتحدة، وهو ناتج مؤخراً عن ظهور دول صغيرة جداً يمكن أن تطرح مساحتها ومواردها المحدودة مشكلة حساسة لجهة الدور الذي يجب على هذه الدول أن تحاول القيام به على الساحة الدولية.

"وفي حالة أو اثنتين، قررت هذه الدول أن لا تصبح أعضاء الأ في وكالة متخصصة أو أكثر لكي يتسنى لها في جميع الأحوال أن تحصل من هيئات الأمم المتحدة، وبقدر الإمكان، على دعم لنموها الاقتصادي وتقدمها الاجتماعي. وأعتقد أن الوقت قد حان لكي تفكر الدول الأعضاء في أن تدرس عن كثب، وفي ضوء النتائج الطويلة الأمد للتوجهات الحالية، المعايير المتبعة في قبول طلب انضمام أعضاء جدد إلى منظمة الأمم المتحدة."

وفي تقريره للعام ١٩٦٧، أدلى الأمين العام بتصريح أكثر شمولية في هذا الخصوص، قال فيه: "أعتقد أنه يتوجب عليّ أن أشير إلى أن هذه التركيبة الكونية، وإن تكن الأنسب، فإن الأمر يتعلق بمبدأ له،

كأي مبدأ آخر، حدود لا يجوز تخطيها. فالكونية بحد ذاتها ليست مذكورة في ميثاق الأمم المتحدة، وإن تكن ثمة اقتراحات تم تقديمها بهذا الشأن في مؤتمر سان فرانسيسكو من دون أن تتبنّاها المنظمة. والميثاق نفسه يضع شروطاً للانضمام إلى الأمم المتحدة. فبموجب مادته الرابعة، لا يجب أن تكون الدولة دولةً مسالمةً فحسب، بل أن تكون أيضاً، برأي المنظمة، قادرةً على القيام بالتزامات الميثاق ومستعدة للقيام بها.

"إنني أفكر هنا في الدول التي نطلق عليها أحياناً اسم "دويلات"، أي في تلك الكيانات المتناهية في الصغر من حيث المساحة وعدد السكان والموارد البشرية والاقتصادية، والتي تحصل حالياً على وضع الدول المستقلة. إن مساحة إقليم نورو Nauru الخاضع للوصاية تبلغ ٨.٢٥ ميلاً مربعاً ويبلغ عدد سكانه الأصليين حوالي ٣٠٠٠ نسمة. وتبلغ مساحة جزيرة بيتكرن Pitcairn ١.٧٥ ميلاً مربعاً وعدد سكانها ٨٨ نسمة. أنه من الطبيعي أن تحصل الأقاليم، حتى الصغيرة جداً، انطلاقةً من ممارسة حقها في تقرير مصيرها، على استقلالها، عن طريق التطبيق الفعلي لقرار الجمعية العامة، رقم ١٥١٤، المتعلق بمنح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة. ولكن يبدو من المجدي التفريق بين حق الدول في الحصول على استقلالها والوضع الكامل للعضوية في منظمة الأمم المتحدة. فهذا الوضع من شأنه أن يفرض على "الدويلات" واجبات ثقيلة من جهة وأن يؤدي إلى إضعاف منظمة الأمم المتحدة من جهة ثانية.

"وربما يكون من الملائم أن تعتمد الهيئات المختصة إلى دراسة عميقة ومفصلة للمعايير التي ترعى وضع العضو في منظمة الأمم المتحدة بهدف تحديد الشروط الواجب توافرها للحصول على الوضع الكامل للعضو. وفي الوقت ذاته تحديد أشكال انضمام أخرى إلى المنظمة قد تخدم مصالح "الدويلات" ومنظمة الأمم المتحدة على حد سواء.

"إنني أعي تماماً الصعوبات السياسية الكبيرة التي يثيرها اقتراح من هذا النوع، ولكن من مصلحة المنظمة و"الدويلات" نفسها أن يتم هذا الأمر بشكل جيد. فقد سبق للدول، في حالة أو اثنتين، أن تنبّهت إلى أن مصلحتها هذه تملّي عليها، في الوقت الراهن على الأقل، أن تكتفي بالانضمام إلى بعض الوكالات المتخصصة فقط وذلك بغية الاستفادة الكاملة من موارد منظمة الأمم المتحدة في تطويرها الاقتصادي والاجتماعي من دون أن تكون ملزمةً بتحمّل أعباء مالية ثقيلة وغيرها من الأعباء التي يفرضها نظام العضو في المنظمة. وقد واجهت عصابة الأمم نفس المشكلة أمام طلب انضمام بعض الدول الأوروبية التي كان يطلق عليها آنذاك اسم الدول -الأقزام. ولم تنجح العصابة في تحديد معايير دقيقة، غير أنها رفضت في نهاية المطاف انضمام هذه الدول -الأقزام.

"وكما سبق وقلت فإن تحديد معايير ترعى إعطاء صفة عضو كامل في منظمة الأمم المتحدة يرافقه

حتماً تحديد أشكال انضمام أخرى تكون موضوعة "للدويلات" التي لا يمكنها الحصول على صفة عضو كامل. ويحق لهذه الدول لكونها اعضاء في المجتمع الدولي أن تعتمد على أن أمنها وسيادة أرضها سيكونان مضمونين وأنها ستحصل على الحصة التي تستحقها من المساعدة الدولية فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ودون الحاجة إلى إدخال تعديلات على ميثاق المنظمة، هناك أشكال مختلفة من الانضمام إلى الأمم المتحدة غير نظام العضو الكامل، كأن تكون الدولة طرفاً في محكمة العدل الدولية أو أن تنتمي إلى هذه أو تلك من اللجان الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة. كما تسمح العضوية في الهيئات المتخصصة بالاستفادة من المكاسب التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة للتنمية والدعوة لحضور مؤتمرات المنظمة.

"وبالإضافة إلى هذه الأشكال المختلفة من أشكال المشاركة، فمن المفترض أن يسمح "للدويلات"، إذا رغبت في ذلك، بتسمية مراقبين دائمين في مركز المنظمة وفي مكتب الأمم المتحدة القائم في جنيف، كما فعلت دولة أو دولتان. وقد تسمح تدابير من هذا النوع "للدويلات" بالاستفادة الكاملة من الخدمات التي تقدمها الهيئات التابعة للأمم المتحدة دون تحملها أعباء ثقيلة تتطلبها صفة العضو في المنظمة وهي أعباء لا تسمح قلة مواردها الاقتصادية والبشرية بتأمينها".

واقترح الأمين العام أن "تعتمد الهيئات المختصة إلى دراسة عميقة ومفصلة للمعايير التي ترعى نظام العضو في منظمة الأمم المتحدة بغية تحديد الشروط الواجب توافرها للحصول على النظام الكامل للعضو...".

وقدّم اقتراح هنا بجعل الحجم الأدنى شرطاً جديداً للعضوية. ومثل هذا الحل يستدعي تعديل الميثاق الذي لا يعتبر بصيغته الحالية صغر حجم دولة ما شرطاً لاغياً للانضمام إلى المنظمة. فصغر حجم الدولة لا يشكل أحد شروط الانضمام الخمسة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الميثاق والتي تعتبرها محكمة العدل الدولية شروطاً محددة لانضمام دولة ما إلى منظمة الأمم المتحدة. ومن غير المحتمل، إذن، أن نتمكن من توحيد رأي الأغلبية اللازمة لتبني التعديلات ووضعها حيز التنفيذ فيما يتعلق بمشكلة بهذا الحجم وبهذا التعقيد. وإذا كان يبدو ان صغر الحجم ذاته هو السبب الحقيقي أو الرسمي لرفض انضمام لختنشتاين إلى عصابة الأمم، فإن هذا المبرر يبدو مستبعداً حالياً في منظمة الأمم المتحدة حيث يكثر عدد الدول الصغيرة ويختلف المضمون السياسي اختلافاً كبيراً.

ولكن جعل حجم الدولة شرطاً للقبول قد يشكل انتهاكاً للمبادئ الأساسية للقانون الدولي ولميثاق الأمم المتحدة، لا سيما لمبدأ مساواة الدول والطابع الكوني للمنظمة. إن جميع الدول، وبشكل خاص الدول الجديدة، متمسكة بهذه المبادئ إلى درجة يصعب معها القبول بانتهاكها. وقد أظهرت المناقشات في مجلس

الأمن أن عدداً قليلاً جداً من الدول يؤيد إدخال شرطٍ جديدٍ للقبول مبنيٍّ على حجم الدولة.

غير أن بالإمكان بصورة غير مباشرة مراعاة الحجم كعنصر يسمح بتحديد ما إذا كانت الدولة المرشحة تفي بالشروط الواجب توافرها حالياً للانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة. وواحد من هذه الشروط فقط له علاقة بحجم الدولة، وهو الشرط المتعلق بقدرة الدولة على الإيفاء بالتزامات الميثاق.

ففي الواقع، لا شيء يمنع الدول عندما تصوت في مجلس الأمن أو في الجمعية العامة على قبول عضو جديد من أن تراعي حجمه الصغير للتدقيق في قدرته على الإيفاء بالتزامات الميثاق.



وفي رسالة بتاريخ ١٣ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦٧، موجهة من الممثل الدائم للولايات المتحدة إلى رئيس المجلس، تذكير بأن الأمين العام للأمم المتحدة قد تطرق مرتين لهذه المسألة في مقدمة تقريره السنوي عن عمل المنظمة في الدورتين الثانية والعشرين والثالثة والعشرين للجمعية العامة. وترى الولايات المتحدة أنه كان من الحرى التطرق منذ زمن بعيد للمشاكل التي عرضها الأمين العام في تقاريره.

لقد اقترح فيها دراسة شاملة للشروط الواجب توافرها للانضمام إلى الأمم المتحدة وذلك بغية تحديد القواعد التي يجب تطبيقها على الدول الجديدة، الصغيرة جداً من حيث مساحتها وعدد سكانها ومواردها الاقتصادية والبشرية. واقترح، في الوقت ذاته، تحديد أشكال أخرى للانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة من شأنها أن تخدم مصالح "الدويلات" ومصالح "الأمم المتحدة" على حدّ سواء.

وفي رسالة بتاريخ ١٨ (أغسطس) ١٩٦٩، موجهة إلى رئيس المجلس، أعلنت الولايات المتحدة بأنها ترغب في التمكن من عرض رأيها فيما يتعلق بالمشكلة التي يطرحها انضمام دول صغيرة جداً إلى الأمم المتحدة.

وقد قرر مجلس الأمن بالإجماع في اجتماع عقده في ٢٩ آب (أغسطس) إنشاء لجنة خبراء تضم جميع أعضاء المجلس وتكون مكلفةً درسَ العلاقات بين "الدويلات" و"الأمم المتحدة". وقد عقد مجلس الأمن الذي بدأ مناقشة هذه المسألة في ٢٧ آب (أغسطس)، بطلب من الولايات المتحدة، اجتماعين.

وخلال الاجتماع الأول المنعقد بتاريخ ٢٧ آب (أغسطس) تقدم الوفد الأميركي بمشروع قرار يقترح فيه على مجلس الأمن الطلب من الأمين العام أن يدرج في جدول الأعمال المؤقت للجمعية العامة في

جلستها الرابعة والعشرين بنداً بعنوان "إنشاء فئة أعضاء مشاركين" ولم يُطرح المشروع على التصويت.

وإذا كان جميع أعضاء مجلس الأمن يوافقون ممثل الولايات المتحدة فيما يتعلق بمسألة الدويلات وإنشاء لجنة خبراء تضم جميع أعضاء المجلس وتكون مكلفةً درسَ هذه المشكلة، فإنهم يرفضون حالياً إعلان موقفهم من جوهر المسألة، فمعظم أعضاء مجلس الأمن يرى، من خلال التأكيد على مبدأ المساواة في السيادة الذي يشكل أساس نظام الأمم المتحدة ذاته أنه لا يجدر بالأمم المتحدة أن تعتمد إلى إيماء شروط قبول غير الشروط المنصوص عليها في المادة الرابعة من الميثاق.

وعلى عكس ما جاء في تصريح ممثل الولايات المتحدة، يرى بعض الأعضاء، مثل ممثلي فرنسا والسنغال والمجر، أن إنشاء فئة جديدة من الأعضاء قد يعتبر إعادة نظر في الميثاق.

باقعة أخبار

اقام مجلس الخدمة المدنية في ٣٠/١٢/٢٠٠٠ حفلة تكريمية لرئيس ادارة الموظفين السابق في المجلس الاستاذ رياض سلوم، لبلوغه السن القانونية واحالته على التقاعد بعد ٤٨ سنة من العمل قضاها في الوظيفة العامة.



حضر هذه الحفلة هيئة مجلس الخدمة المدنية وموظفو المجلس.

القي رئيس مجلس الخدمة المدنية الاستاذ منذر الخطيب في هذا الاحتفال كلمة جاء فيها :

ما كنت احسب ان من بين حتميات قدرتي ما انا فيه الساعة من موقف، رغم ان هذا القدر قد آلف أن يضعني دائماً في حيز عناصر اجزائه المكونة عبارة عن تجمع من المتناقضات وكأني معه في تحدٍ دائم، او ربما تعودُ معي على امتحاني بأسئلة غير متوقعة ومن خارج البرنامج المألوف.

ايها السيدات والسادة،

ماذا اقول لكم في زحمة الاعياد وفرحتها، ونحن معا في لحظة وداع، ليس وداع عام انقضى، انما وداع «تاريخ» وهل يُودَع «التاريخ»؟ اربعة عقود من عمر هذه المؤسسة اقترن خلالها اسمها بأسماء موظفين فيها محددين، منهم من نكرّم اليوم ونودَع وآخرين أُغيبُ ذهني وذاكرتي عن استذكارهم الساعة لان احساسا بالرهبة يأخذني حين ارى انه لم يبق منهم ما يبلغ عدد اصابع الكف الواحد. وماذا بعد؟

ايها السيدات والسادة،

ان نعمة الرجاء تشعرنني فوراً أن احساس الرهبة هذا يزاحمه يقين الايمان بأن هؤلاء السادة وفي

طلعتهم الاستاذ رياض سلوم قد جذروا في هذا المجلس منها وسلوكا وتربية اعودها صلبة، عصية على الالهواء، منيعة قادرة على مجابهة الانحراف والفساد، مستعدة دائماً على متابعة المسيرة والصالح.

وكل ذلك بفعل ما اختزنوا من ايمان مطلق بالقانون ونظام المؤسسات.

اما انت يا اخي.

فاهناً يا رياض المكارم والسلام بتاريخ في الوظيفة العامة أثمر الاستقامة والفضيلة والنفوان مع تواضع الكبار ومحبة الرسل، مورثاً الاجيال بعدك الصدق في العمل والانصاف والعدل في الحكم، والحرية في سداد الرأي، وبهذا انت معنا باق عند طلوع كل فجر على هذا المجلس الذي لم تغيب ولن تغيب عنه شمس الصدق والتراثة والعدل والتوفيق.

عشتم وعاش لبنان،

كما تخلل الاحتفال كلمة القاها رئيس مصلحة المراقبة والدراسات في ادارة الموظفين الاستاذ انطوان جبران وقصيدة للاستاذ كامل عبد الله رئيس مصلحة المباريات في ادارة الموظفين اشادا فيها بالمحتفى به وبالمزايا التي يتمتع بها من نزاهة وتجرد وكفاءة تركت كلها بصماتها على اعمال المجلس طوال الفترة التي قضاها الاستاذ رياض سلوم في مجلس الخدمة المدنية.



أعلن في ٢٠/٥/٢٠٠٠ أسماء المرشحين الناجحين في مباراة الدخول الى الدورات المعجلة ١٩ و ٢٠ و ٢١ و ٢٢ في الدرجة العليا من فرع الإعداد في المعهد الوطني للإدارة والإنماء. وقد بلغ عدد هؤلاء ١١٢ مرشحاً ناجحاً. هذا ونشير إلى أن عدد المراكز التي لحظت للدورات المعجلة المذكورة في المعهد الوطني للإدارة والإنماء يبلغ ١٤٠ مركزاً. ومن المنتظر ان يتم افتتاح هذه الدورات ويبدأ اعداد الطلاب فيها خلال الاسابيع القادمة.



نشر في العدد ٢٥ من الجريدة الرسمية القانون ٢٢٢ تاريخ ٢٩ أيار ٢٠٠٠ الرامي إلى انشاء مؤسسة عامة باسم معهد الإدارة العامة الذي نورد نصه فيما يلي :

قانون رقم ٢٢٢ الرامي الى انشاء مؤسسة عامة باسم

«معهد الادارة العامة» وتعديل بعض الاحكام الواردة في المراسيم الاشتراعية

الرقم ١١٢ و ١١٤ و ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاتها

اقر مجلس النواب،

وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه :

المادة الأولى : تلغى ادارة الاعداد والتدريب المنشأة في مجلس الخدمة المدنية بموجب المرسوم

الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.

المادة الثانية : تنشأ مؤسسة عامة تعرف باسم «معهد الادارة العامة» ذات شخصية معنوية تتمتع

بالاستقلال المالي والاداري وتعرف في ما يلي بكلمة «المعهد» وتخضع لوصاية مجلس الخدمة المدنية

ولقانون انشائها وانظمتها، وتتولى :

١ - اعداد موظفين للادارات العامة على مستوى فئات الملاك الاداري العام : الثانية والثالثة

والرابعة - رتبة اولى - على ان يكون لكل فئة قسم خاص بها في المعهد وفقا لما يأتي :

- الدرجة الخاصة العليا لوظائف الفئة الثانية.

- الدرجة العليا لوظائف الفئة الثالثة.

- الدرجة الوسطى لوظائف الفئة الرابعة - رتبة اولى.

٢ - تدريب موظفي الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات المشمولة بصلاحيات مجلس

الخدمة المدنية.

٣ - الاتصال بمعاهد الادارة العامة في الدول العربية والاجنبية التي ترتبط مع الدولة اللبنانية

باتفاقيات تبادل الثقافة والمعلومات.

٤ - اقامة الاجتماعات والندوات والابحاث والدراسات في مختلف فروع الادارة العامة.

٥ - اصدار النشرات والكتب والمجلات وسائر المطبوعات التي تهتم الادارة العامة وتعالج مشاكلها.

المادة الثالثة : يتولى ادارة المعهد مجلس ادارة يتكون من رئيس وخمسة اعضاء يعينون بمرسوم

يتخذ في مجلس الوزراء بناء على انتهاء هيئة مجلس الخدمة المدنية واقتراح رئيس مجلس الوزراء.

المادة الرابعة : تؤمن موازنة المعهد من بند خاص يلحظ في باب رئاسة مجلس الوزراء - فصل مجلس الخدمة المدنية في الموازنة العامة بعنوان «مساهمة لمعهد الإدارة العامة».

المادة الخامسة : يضع مجلس إدارة المعهد بموجب قرارات تصدر عنه بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية انظمة المعهد ولاسيما توزيع الصلاحيات والمهام بين مختلف اجهزته وطرق ممارستها وملاكه وسلسلة الرتب والرواتب وشروط تعيين مجلس الإدارة والمستخدمين فيه وتعويضاتهم الخاصة وسائر الاحكام التي ترعى شؤونهم، وكيفية ممارسة سلطة الوصاية صلاحياتها على اعمال المعهد وتصبح هذه القرارات نافذة بعد تصديقها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

على ان تستمر ادارة الاعداد والتدريب والمعهد الوطني للإدارة والانماء على ممارسة مهامهما وصلاحيتهما في مجلس الخدمة المدنية لحين صدور النصوص المذكورة في هذه المادة.

المادة السادسة : اضافة الى مهامها الاساسية وبالتعاون مع المعهد تجري ادارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية المباريات الخاصة للاعداد في معهد الإدارة العامة للوظائف المذكورة في المادة الثانية من هذا القانون، كما تجري المباريات الانتقائية لإعداد وتدريب موظفين في الخارج لبعض الاختصاصات غير المتوفرة في المعهد وفقا للاسس المحددة في القوانين والانظمة المرعية الاجراء على ان تحدد اصول التعاون المذكور في النصوص التي ستصدر وفقا لاحكام المادة السابقة.

المادة السابعة : تنقل ادارة الابحاث والتوجيه المحدث في التفتيش المركزي بموجب الموجب الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتلحق بمجلس الخدمة المدنية.

على ان تستمر الإدارة المذكورة بممارسة مهامها وصلاحياتها في إدارة التفتيش المركزي لحين انتهاء مهام إدارة الاعداد والتدريب في مجلس الخدمة المدنية.

ويستمر تطبيق جميع النصوص المعمول بها بتاريخ نفاذ هذا القانون في الإدارة المذكورة ويستعاض عن عبارات «التفتيش المركزي» و«هيئة التفتيش المركزي» و«رئيس التفتيش المركزي» بعبارات «مجلس الخدمة المدنية» و«هيئة مجلس الخدمة» و«رئيس مجلس الخدمة المدنية».

المادة الثامنة : تنقل الى موازنة مجلس الخدمة المدنية الاعتمادات المرصدة في الموازنة العامة لإدارة الابحاث والتوجيه.

المادة التاسعة : تعدل هيئة مجلس الخدمة المدنية، اعتباراً من صدور الانظمة المنصوص عنها في المادة الخامسة من هذا القانون وانتقال ادارة الابحاث والتوجيه، وتصبح على الشكل الآتي :

– رئيس مجلس الخدمة المدنية (رئيساً)

– رئيس ادارة الموظفين (عضواً)

– رئيس ادارة الابحاث والتوجيه (عضواً)

المادة العاشرة : تعدل هيئة التفتيش المركزي، اعتباراً من انتقال ادارة الابحاث والتوجيه الى مجلس الخدمة المدنية، وتصبح على الشكل الآتي :

– رئيس التفتيش المركزي (رئيساً)

– المفتش العام المالي (عضواً)

– المفتش العام التربوي (عضواً)

المادة الحادية عشرة : يجري توزيع موظفي ادارة الاعداد والتدريب على مختلف الادارات العامة ويعينون في وظائف بذات الفئة التي كانوا فيها وفقاً للاصول المحددة في القوانين والانظمة المرعية الاجراء.

المادة الثانية عشرة : اضافة الى الاحكام الواردة في المادة /١١/ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظفين) وتعديلاته، يمكن ملء وظائف الفئة الثانية في الملاك الاداري العام من خريجي فرع الاعداد الدرجة الخاصة العليا في المعهد.

المادة الثالثة عشرة : تلغى الفقرة المضافة الى الفقرة الاولى من المادة /١١/ من نظام الموظفين بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٥٨ تاريخ ١٥/١٢/١٩٨٢ ويستعاض عنها بالفقرة الآتية :

«ويمكن لهيئة مجلس الخدمة المدنية ان تعفي من شرط الدورة التدريبية المذكورة الموظفين الذين انهوا بنجاح دورة تدريبية في الشؤون الادارية لا تقل مدتها عن ستة اشهر متواصلة في احد معاهد الادارة العامة في الخارج وكانوا موفدين الى هذه المعاهد بمنح تخصص وفقاً للاصول على ان يقترن هذا الاعفاء بموافقة مجلس الوزراء».

- يمكن استثنائياً بقرار يصدر عن مجلس الوزراء ان يعين في احدى الوظائف المشار اليها في المادة السابقة، خريجو معاهد الادارة العامة في الخارج، شرط ان يكونوا قد أمضوا فيها مدة تسعة اشهر على الاقل من الدراسة المتواصلة في الشؤون الادارية المشابهة لبرنامج الدراسة المعتمد في معهد الادارة العامة في لبنان الذي يجمع بين التدريب النظري والعملي.

المادة الرابعة عشرة : تحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء وبعد موافقة كل من رئيسي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي كل فيما خصه وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية فيما خص صلاحياته.

المادة الخامسة عشرة : تطبق أحكام هذا القانون على الدعاوى العالقة التي لم يتم الفصل بها نهائياً. وتلغى جميع النصوص التشريعية والتنظيمية العامة والخاصة المخالفة لاحكام هذا القانون او غير المتفقة مع احكامه.

المادة السادسة عشرة : يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

بعيدا في ٢٩ أيار ٢٠٠٠

الامضاء : اميل لحود

صدر عن رئيس الجمهورية

رئيس مجلس الوزراء

الامضاء سليم الحص

رئيس مجلس الوزراء

الامضاء سليم الحص



نظم مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الاداري بالتعاون مع مجلس الخدمة المدنية في أوتيل الكومودور ايام ١٨ و ١٩ و ٢٠ تموز ٢٠٠٠ ورشة عمل عنوانها «إدارة الموارد البشرية في القطاع العام». رعى ورشة العمل هذه دولة رئيس مجلس الوزراء السابق الدكتور سليم الحص وحضرها ممثلون عن الجمهورية العربية السورية والمملكة الأردنية الهاشمية بالإضافة طبعاً إلى عدد كبير من موظفي القطاع العام في لبنان.



صدر عن ورشة العمل هذه في ختام اعمالها التوصيات التالية :

(١) العمل على إعداد نظام عصري للوظيفة العامة يستوحي أفضل التجارب التي حققتها الدول المتقدمة في إرساء أسس الخدمة المدنية تقوم على إدارة دينامية للموارد البشرية تحقيقاً لأقصى الفعالية في أداء الخدمات وإنجاز الأعمال، في إطار من الشفافية والمساءلة، ولحظ قواعد متطورة في الإنتقاء والتعيين وإجراء المناقلات، والنص على حق الموظف في التدريب، وقياس الإنجازات ومكافأة التفوق والأداء الجيد، ووضع ميثاق لآداب الوظيفة العامة، والعمل على إيقاف التقدم الآلي (الترج).

(٢) إعادة رسم العلاقة بين مجلس المدينة والإدارات العامة عبر تعديل مهام المجلس بحيث يناط بإدارة الموظفين، إضافة الى مهامها، الشأن المتعلق بإدارة الموارد البشرية لا سيما تلك المتعلقة بشؤون التخطيط الإستراتيجي للوظيفة العامة ووضع السياسات المبتكرة لإدارة الموارد البشرية. خاصة لجهة التركيز على :

● رصد التطورات في حقل الوظيفة العامة.

● الإدارة المسبقة للوظائف والمهارات.

● تعبئة طاقات العاملين في القطاع العام وتحفيزها لتقوية ارتباطهم بإدارتهم في مسعى لزيادة القدرة على العمل والإنتاجية.

وكذلك تفويض بعض الصلاحيات الى الإدارات العامة فيما يتعلق بالإدارة القريبة (gestion de proximité) لمواردها البشرية وخاصة في عملية تحديد الإحتياجات التدريبية والتنسيق مع معهد الإدارة العامة بهذا الشأن.

(٣) تطوير وحدات شؤون الموظفين في الإدارات والمؤسسات العامة وتسمية مدير موارد بشرية يتولى رئاستها، يعمل على الإنتقال بها من إدارة الأفراد بمفهومها التقليدي الى إدارة الموارد البشرية، على أن توكل اليها مهام وضع قاعدة بيانات للموظفين والعاملين تتضمن كافة المعطيات والمعلومات الضرورية لاستخراج المؤشرات والمعايير لتنمية الموارد البشرية ومنها : هرم الأعمار، المؤهلات والإختصاصات، والمهارات والقدرات، وفرص التقدم للعاملين واقترح التدريب الذي يحتاجه كل موظف، واستثمار نظام تقييم الأداء في مجالات عدة، مما يرسى قواعد أسس متينة للتعاون والتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية في مختلف المجالات ومنها :

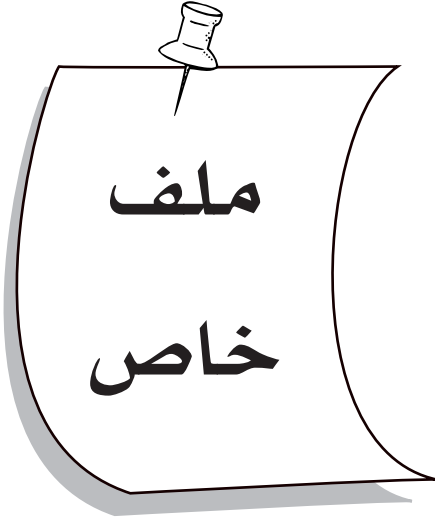
- تطبيق الترقية والترفيح المنصوص عنهما في نظام الموظفين.
 - تحفيز الموظفين وتعبئة طاقاتهم.
 - توصيف وتصنيف الوظائف وتطوير هذا التوصيف.
 - الإدارة المسبقة للموارد البشرية الموجودة، للإبقاء على التوازن بينها وبين الحاجات الى وظائف ومؤهلات جديدة.
- (٤) ضرور قيام مجلس الخدمة المدنية، باعتباره السلطة المشرفة على حسن تطبيق نظام تقييم الأداء، بالتشديد على المدراء العاميين للقيام بدورهم في تطبيق النظام بنجاح وفعالية، وبالتالي تأكيدهم لهذا التوجه على معاونيهم، والتمني على مجلس الخدمة المدنية مواكبة تطبيق نظام تقييم الأداء ميدانياً في الإدارات العامة، من خلال تكليف فريق من الخبراء تقديم الدعم اللازم والتوجيه وتذليل العقبات والمعوقات.
- (٥) الإلتزام الدقيق بمبدأي الجدارة والاستحقاق في التعيينات، خاصة تلك العائدة للفتئات القيادية في الفئة الأولى، وذلك من خلال اعتماد نظام وآلية عمل تضمنان تطبيق هذين المبدأين.
- (٦) التأكيد على أهمية تفويض الرئيس التسلسلي لبعض صلاحياته الإجرائية الى مرؤوسيه إعمالاً لمبدأ التمكين أو التقوية، ولإتاحة المجال أمام الرئيس في ممارسة مسؤوليته القيادية.
- (٧) التشديد على القيادات الإدارية العليا إعطاء أقصى الأهمية والجدية لتطبيق نظام تقييم الأداء في الإدارات العامة، بالنظر لتوفيرها آليات عمل دقيقة تسمح بتطبيق النصوص العائدة للترقية والترفيح. وكذلك استثمار نتائج تقييم الأداء في سائر الشؤون الذاتية للموظفين، من تحديد الإحتياجات التدريبية للموظفين، والمناقلات، والمكافآت، والإنتداب لدورات تدريبية، وغيرها من الأمور... وخاصة استثمارها بهدف التخطيط للقوى العاملة من أجل تأمين التوازن بين المهام والمسؤوليات من جهة والعنصر البشري من جهة أخرى، وضرورة الاستفادة من نتائج التقييم لاستكشاف قدرات وإمكانات الموظف في التقدم الوظيفي والتأكد من وجود الموظف المناسب في المكان المناسب.
- (٨) ربط الترفيح والترقية بنتائج تقييم الأداء، على أن يصار أيضاً الى التزام السلطة المختصة بنتائج الدورات التدريبية عند إجراء التعيينات في وظائف الفئة الثانية.

- (٩) توصية رؤساء الوحدات بإعتماد ملف سجل الأداء الذي يدون فيه الرئيس المشرف ملاحظاته عن أي إنجاز يفوق المطلوب، أو الأخطاء الجسيمة، التي ارتكبها معاونون خلال الفترة السابقة، على أن يعلم المشرف الموظف في حينه عن تلك الأحداث - وذلك من أجل تأكيد موضوعية ودقة تقييم الموظفين لديه.
- (١٠) ضرورة تنظيم دورات تدريبية لمجموعات محددة من رؤساء الوحدات المعنيين في كل إدارة عامة، بعملية تطبيق نظام تقييم الأداء، على أن يقوموا بدورهم بتدريب باقي رؤساء الوحدات في إدارتهم، وذلك ضماناً لتطبيق النظام بشكل متناغم وموحد في سائر إدارات الدولة، وكذلك تدريبهم على تقنيات إدارة المقابلات مع مرؤوسيه في أجواء إيجابية من المصارحة والشفافية، في إطار ثقافة إدارية جديدة تثمن قيم العمل ضمن إطار فريق يعمل ككل، لتحقيق أهداف وإنجازات معينة، وقيام الرئيس بتقديم النصح والإرشاد والتوجيه لتمكين مرؤوسيه من تطوير أدائهم في أجواء تبعد قدر الإمكان عن التسلسل الهرمي والسلطة الرئاسية.
- (١١) ضرورة القيام بمراجعة مستمرة لنظام تقييم الأداء بهدف تطويره وتحديثه بشكل يتماشى مع المستجدات والتطورات والتجارب المطبقة بنجاح في الدولة المتطورة.
- (١٢) التأكيد على أهمية الإعداد والتدريب في تنمية وتطوير قدرات ومهارات الموارد البشرية خاصة مع تزايد أهميتها، ولكي تتماشى مع تطور وتسارع المتغيرات العلمية والتقنية التي تواجه الإدارة العامة، والتأكيد كذلك على حق الموظف في التدريب ومسؤولية إدارته في توفير التدريب المناسب.
- (١٣) إن التدريب باعتباره عملية مستمرة يستوجب إدراجه ضمن إطار إستراتيجية تحديث الإدارة العامة، على أن يراعى في خطط وبرامج التدريب مبدأ المرونة والتكيف مع العلوم والتقنيات الجديدة في مجالات الإدارة العامة. على أن تراعى أيضاً في هذه الخطط الإحتياجات التدريبية للمؤسسات والإدارات العامة بحيث تكون منسجمة مع إستراتيجية الدولة في تنمية وإدارة الموارد البشرية.
- (١٤) تصميم برامج تدريبية قصيرة، متعددة ومتنوعة تلتقي مع إحتياجات مجموعات متجانسة من الوظائف، بهدف تطوير المهارات والخبرات العملية للعاملين ولتطوير أدائهم الوظيفي، وعدم الإقتصار على الجانب النظري في العملية التدريبية، على أن تشمل هذه البرامج على سلوكيات وأداب الوظيفة.

١٥) التوصية على أن تكون برامج التدريب موجهة الى كافة المستويات الإدارية مع إعطاء أهمية خاصة لتدريب القيادات العليا المسؤولة مباشرة عن إدارة التغيير، كما يتوجب إعطاء الإهتمام الكافي للتدريب اثناء العمل (on the job training).

١٦) ضرورة إشراك المؤسسات الأكاديمية في عملية تطوير نظم وبرامج التدريب في الإدارات العامة والإستعانة بخبرات واختصاص مؤسسات التدريب الخاصة، والعمل على تجهيز قاعات التدريب والمختبرات بكافة التجهيزات والمستلزمات اللازمة لتحقيق العائد الأمثل من التدريب.





المؤسسات العامة

المؤسسات العامة

تتميز الدولة المعاصرة برعايتها لحياة المواطنين الاقتصادية والاجتماعية. ونلاحظ ان فئة من المواطنين تؤيد هذا التداخل الرعوي لأنها ترى فيه البديل من القطاع الخاص من أجل تلبية حاجاتهم بكلفة تتناسب مع قدراتهم المادية، في حين ان فئات أخرى وهي التي تهيمن على مقدرات الانتاج والتوزيع، ترى ان هذا التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية يشكل عائقاً في وجه الحرية الاقتصادية وتقييداً للمبادرة الفردية التي ينص عليها الدستور اللبناني في مقدمته.

أما اهداف الدولة من التدخل فمتعددة، منها ما يتعلق بالتوجيه والمراقبة ومنها ما يتعدى ذلك إلى اخذ المبادرة في ادارة بعض المرافق، وخاصة الحيوية منها، تارة بمشاركة القطاع الخاص وطوراً بقيامها بمفردها بهذه المهام.

وهكذا قامت الى جانب الادارة المركزية، ومن يمثلها في المحافظات والأقضية والبلديات، أجهزة متخصصة تأخذ على عاتقها ادارة وتنفيذ مرافق حيوية وهذه الأجهزة يطلق عليها تسمية : المؤسسات العامة.

هذا التعريف جاء به وحدده الاجتهاد في فرنسا في أواسط القرن التاسع عشر. قبل ذلك كانت كلمة المؤسسة العامة تعني بصورة عامة كل الأشخاص المعنويين في القانون العام.

أما الخصائص المشتركة للمؤسسات العامة فهي :

- المؤسسة العامة هي شخص قانوني.
- المؤسسة العامة هي شخص من أشخاص القانون العامة.
- المؤسسة العامة هي طريقة لإدارة الخدمات العامة.
- المؤسسة العامة تخضع لرقابة السلطات في الدولة.

إن طريقة ادارة الخدمات العامة بواسطة المؤسسات العامة تأخذ في الوقت الحاضر أهمية كبرى لأن عدداً كبيراً من الخدمات العامة تدار حالياً بهذه الطريقة.

رئيس التحرير

علي الحركة

نشأة المؤسسات العامة في لبنان دراسة مقارنة

الدكتورة هيام مروه

استاذة في كلية الحقوق والعلوم

السياسية في الجامعة اللبنانية

Resumé

قبل الدخول الى صلب الموضوع لا بد من تعريف المؤسسة العامة وهذا ليس بالأمر السهل، إذ لم يعرف لا المشتري ولا الإجتهد - في فرنسا - المؤسسة العامة بشكل واضح ودقيق، كما وإن إزدياد وتنوع المؤسسات العامة قد ساهما في تعقيد الأمر. ولم يفلح الفقه من جهته في تعريف المؤسسة العامة.



العلامة الفرنسي Hauriou عرف المؤسسة العامة بأنها «مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية»⁽¹⁾ وإعتمد الفقيهان Waline و De Laubadère هذا التعريف أيضاً.

أما العلامة Chapus فرأى أنه لا يوجد معيار للمؤسسة العامة وأعتبر أنها «شخص متخصص من أشخاص القانون العام وقد تخلى في تعريفه عن عنصر المرفق العام. كما وأكد وجود أزمة في مفهوم المؤسسة العامة:

Il n'y a pas de critère de l'établissement public. Sans doute, on sait qu'un établissement public est une personne publique spécialisée, mais cette définition est pauvre. Elle ne contient aucune donnée susceptible de servir de mode de reconnaissance du caractère public d'une institution spécialisée.

(1) M. Hauriou-Précis de droit administratif - 12e édition p. 280.

«l'établissement public est un service public spécial personnalisé».

Pour reprendre le terme par lequel le Professeur Roland Drago a caractérisé, dans son ouvrage classique cette situation, il y a une « crise » de la notion de l'établissement public. On peut dire aussi que cette situation traduit le fait qu'il n'existe pas de « modèle de l'établissement public »⁽¹⁾.

في لبنان عرّف المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ الصادر في ١٢/٦/١٩٥٩ المصالح المستقلة في المادة الأولى كما يلي : «المؤسسات التابعة للدولة والبلديات التي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وقد حددت غاياتها عند إنشائها.

أما المرسوم رقم ٦٤٧٤ الصادر في ٢٦/١/١٩٦٧ بناء على القانون رقم ٧ (والذي الغى المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠) فقد عرّف المؤسسة العامة في مادته الأولى على الشكل التالي :

«تعتبر مؤسسات عامة ومصالح مستقلة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وقد حددت غاياتها عند إنشائها».

وأخيراً المرسوم رقم ٤٥١٧ الصادر في ١٣/١٢/١٩٧٢ والذي الغى المرسوم السابق (رقم ٦٤٧٤) نص في مادته الأولى على أن «المؤسسات العامة تمثل أشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة والبلديات». وعرفها في مادته الثانية بقوله :

«تعتبر مؤسسات عامة بمقتضى أحكام هذا المرسوم» المؤسسات العامة التي تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلين المالي والإداري». وأشار في مادته الثالثة إلى أنه :

«يجب أن يتضمن نص الإنشاء غاية المؤسسة العامة»

وهذا المرسوم حدد كما نلاحظ عناصر المؤسسة العامة، وهذا ما دفع الفقه في لبنان إلى تعريف المؤسسة العامة بأنها : مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري.

هذا التعريف يتماشى والتعريف الذي كان سائداً في فرنسا في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين في الإجتهد منذ قرار Association syndicale du canal de Gignac الصادر في ١٨٩٩/١٢/٩، وأيضاً في الفقه⁽²⁾ Hauriou و⁽³⁾ Jèze : المؤسسة العامة هي مرفق عام ذو ذمة مالية

(1) R. Chapus : Droit administratif général 9e édition, Tome I p. 160.

(2) M. Hauriou - Ouvrage précité

(3) G-Jéze : Les principes généraux du droit administratif, 3e édition 1930, Tome II.

مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية واعتمد المعنى ذاته الأستاذ ⁽¹⁾ Romieu حسب الإجتهد والفقه الأنفي الذكر كانت المؤسسة العامة تعرف في فرنسا «بالمرفق العام الذي يتمتع بالشخصية المعنوية».

غير ان هذا التعريف عدل فيما بعد بموجب قرارات عديدة نذكر منها على سبيل المثال :

CE 13-5-1938 Caisse Primaire «Aide et Protection»

CE 31-7-1942 Montpeur

CE 5-5-1944 Bouguen

CE 13-1-1961 Magnier

إن مجلس الشوري الفرنسي في قرار Montpeur اعتبر ان المشتري لم يجعل من لجان التنظيم وهي اشخاص من القانون الخاص - مؤسسات عامة مع انها تشارك في تنفيذ مرفق عام ⁽²⁾ لأن القضاء الاداري الفرنسي اكد ان المرافق العامة لا تدار فقط من قبل الدولة بل من قبل المؤسسات الخاصة ايضاً وحتى الافراد.⁽³⁾

وعملاً بهذا الإجتهد يمكن تعريف المؤسسة العامة في فرنسا بأنها شخص متخصص من اشخاص القانون العام يتمتع بالإستقلال المالي والإداري» (Chapus - Delvolvé).

وتؤلف المؤسسات العامة نوعاً من انواع اللامركزية المرفقية.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات العامة التي انشئت في فرنسا منذ القرن التاسع عشر اخذت تزداد وتتطور في القرن العشرين خصوصاً بعد التغييرات الإقتصادية والإجتماعية التي حصلت بعد الحربين العالميتين، مما اضطر الدولة الى تطوير مهامها والتدخل في مجالات عديدة كانت متروكة للمبادرة الفردية. لذلك انشئت المؤسسات العامة في كل قطاعات الادارة تقريباً وحلت المؤسسات العامة التجارية والصناعية محل القطاع الخاص بعد ان استردت الدولة المشاريع الاستثمارية من الشركات الخاصة عند انتهاء مدة الامتياز وايضاً على اثر عمليات التأميم التي تمت في فرنسا في حقبات مختلفة : بين (١٩٣٥-١٩٣٦) و (١٩٤٥-١٩٤٦) وسنة ١٩٨٢ بعد فوز الإشتراكيين في انتخابات سنة ١٩٨١. كما ان عدد المؤسسات

(1) «Ce qui caractérise l'établissement public c'est d'être une personne morale créée pour la gestion d'un service public» (conclusion caisse des Ecoles du 6e arrondissement de Paris CE 225-1903).

(2) Le conseil d'Etat a considéré que le législateur n'a pas fait des comités d'organisation des établissements publics, alors qu'ils sont chargés de participer à l'exécution d'un service public.

L'arrêt Montpeur fait perdre à l'établissement public sa définition traditionnelle de service public doté de la personnalité morale.

G.A.J.A 10e édition page 336.

(3) CE Etablissement Vézia 20-12-1935 R.P. 1212.

العامة تقلص قليلاً بعد صدور قوانين الخصخصة سنة ١٩٨٦ و ١٩٩٣ بعد نجاح الأكثرية اليمينية في الإنتخابات.

و حالياً تلجأ معظم الدول الى المؤسسات العامة لإدارة بعض المرافق العامة، فهي تخفف من اعباء السلطة المركزية. اضافة الى ذلك ان منح هذه المؤسسات العامة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري يسمح لها بالتعامل بمرونة اكثر من باقي المرافق العامة.

وكما رأينا سابقاً لم تشذ الدولة اللبنانية عن القاعدة وعلى غرار باقي الدول ولاسيما فرنسا اعتمدت اللامركزية المرفقية لادارة مرافقها وبدأت بإنشاء المؤسسات العامة في مطلع الخمسينيات^(١).

وبالرجوع الى نص نظام المؤسسات العامة في لبنان (المرسوم ٤٥١٧/٧٢) الذي حدد عناصر هذه المؤسسة، نرى ان النقاط القانونية التي يمكن ان يثيرها موضوع نشأة المؤسسات العامة تتعلق بالمرفق العام والشخصية المعنوية وغاية المؤسسة لذلك سيتناول بحثنا ثلاثة أقسام :

القسم الأول : المرفق العام

القسم الثاني : الشخصية المعنوية

القسم الثالث : الغاية او التخصص

(١) قبل صدور النظام العام للمؤسسات العامة، انشئت بعض المؤسسات نذكر منها :

- ١ - القانون الصادر في ١١/١/١٩٥١ الذي انشأ مصلحة مياه بيروت والذي عدل في ١٣/١٢/١٩٩٦ بموجب المرسوم رقم ٩٦٢٦ «مصلحة مياه بيروت وجبل لبنان»
- والمرسوم ٩٦٢٧ الصادر في ١٣/١٢/١٩٩٦ الذي أنشأ مصلحة مياه لبنان الشمالي
- والمرسوم ٩٦٢٩ الصادر في ١٣/١٢/١٩٩٦ الذي أنشأ مصلحة مياه البقاع الشمالي
- المرسوم ٩٦٣٠ الصادر في ١٣/١٢/١٩٩٦ الذي أنشأ مصلحة مياه لبنان الجنوبي
- ٢ - القانون الصادر في ٧/٧/١٩٥٤ الذي أنشأ مصلحة الكهرباء والنقل المشترك.
- ٣ - القانون الصادر في ٢٤/٧/١٩٥٤ الذي أنشأ المصلحة الوطنية لنهر الليطاني والمعدل بالمرسوم رقم ٩٦٣١ الصادر في ١٣/١٢/١٩٩٦.
- ٤ - المرسوم رقم ١٠٣٣١ الصادر في ١٣/٩/١٩٥٥ الذي أنشأ مصلحة مياه طرابلس.
- ٥ - القانون الصادر في ١١/٢/١٩٥٦ الذي أنشأ مكتب الحرير.
- ٦ - المرسوم الاشتراعي رقم ٥٥ الصادر في ١٤/٦/١٩٥٦ الذي أنشأ مصلحة الانعاش الاجتماعي.
- ٧ - المرسوم الصادر في ٢٩/٧/١٩٥٨ الذي أنشأ مصلحة ري القاسمية ورأس العين.
- ٨ - المرسوم رقم ١٤٥٩ الصادر في ٨/٩/١٩٥٩ الذي أنشأ مصلحة كهرباء جزين.
- ٩ - المرسوم رقم ١٤٨٩ الصادر في ١٠/٦/١٩٥٩ الذي أنشأ مصلحة مياه جبل عامل.

القسم الأول : المرفق العام

المرسوم رقم ٤٥١٧ الصادر في ١٣/١٢/١٩٧٢ هو الذي يرعى المؤسسات العامة في لبنان بإستثناء البعض منها كما ورد في المادة ٤٠.

«يبقى كل من مصرف لبنان والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي وتعاونية موظفي الدولة والمجلس الوطني للبحوث العلمية ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت والجامعة اللبنانية والمركز التربوي للبحوث والانماء خاضعا لقانون إنشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقا له».

بالنسبة لطرق إنشاء المؤسسة العامة كان المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ الصادر سنة ١٩٥٩ ينص على ان المؤسسة العامة تنشأ وتلغى بقانون وكذلك القانون الصادر سنة ١٩٦٦ والمنفذ بالمرسوم ٦٤٧٤/٦٧. غير ان المرسوم ٤٥١٧/٧٢ نص في مادته الثالثة على ان المؤسسات العامة تنشأ وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء مما بسط اصول إنشاء المؤسسات العامة الأمر الذي ساعد على ازدياد عددها في لبنان وهو يناهز حاليا السبعين.

يختلف الوضع في فرنسا الى حد ما، فقبل صدور الدستور الفرنسي سنة ١٩٥٨ كانت المؤسسات العامة تنشأ بقانون يحدد غرضها والمبارئ التي تخضع لها، عملا بالمادة ٢٠٥ من القانون الصادر في

١٣/٧/١٩٢٥، ولكن بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة تغير الوضع اذ أعطت المادة ٣٤ من الدستور للسلطة التشريعية صلاحية انشاء الفئات الجديدة من المؤسسات العامة التي لا يمكن ربطها بفئة موجودة اصلا، أما المؤسسات العامة التي تنتمي الى فئة موجودة فيعود أنشائها الى السلطة التنفيذية. ولقد عرف المجلس الدستوري في قرارات عديدة «الفئة» واعتبر ان المؤسسات العامة التي تنتمي الى نطاق جغرافي واحد (أي تخضع لوصاية الدولة أو البلديات) وتمارس الاختصاص نفسه تدخل في فئة واحدة وبهذا الخصوص ورد في كتاب Chapus ما يلي: ⁽¹⁾

(1) Chapus : ouvrage précité p. 338 :

La loi du 25/7/1925 (article 205) avait réservé à la loi la création des établissements publics nationaux.

Cet état de droit a été modifié par la constitution de 1958 qui limite la compétence du parlement en matière de création d'établissements publics (nationaux et locaux).

Aux termes de l'article 34 de la constitution, il n'appartient au législateur que de fixer les règles contenant la création de catégories d'établissements publics...

Et selon l'état actuel de la jurisprudence du conseil constitutionnel, relèvent de la même catégorie des établissements publics qui se ressemblent à deux points de vue :

D'une part ils doivent avoir le même rattachement territorial (être des établissements nationaux ou départementaux) d'autre part ils doivent avoir une spécialité analogue.

CC. 25/7/1979 Agence nationale pour l'emploi.

CC. 5/12/1989 Institut national de la consommation.

Ainsi l'agence nationale pour l'emploi entre dans une catégorie déjà représentée...

D'une façon générale, il en va de même pour les établissements dont on se proposerait la création et qui entreraient dans une véritable série : c'est au pouvoir règlementaire qu'il appartiendrait de décider cette création.

بعد طرق الانشاء نعود الى عنصر المرفق العام، ونذكر ان المادة الثانية من المرسوم رقم ٤٥١٧/٧٢ تنص على انه بمقتضى هذا المرسوم «تعتبر مؤسسات عامة المؤسسات التي تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي والاداري».

ويكون بذلك قد أضاف الإستقلال الاداري الى الاستقلال المالي المنصوص عليه في المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١٥٠ والرسوم ٦٤٧٤/٦٧ وايضاً عنصر المرفق العام في تعريف المؤسسة العامة. نستنتج من هذا النص انه لكي تصنف المؤسسة عامة ولكي يعتبر انشاؤها صحيحاً يجب توفر العناصر المذكورة آنفاً.

وقد ميّز عنصر المرفق العام المؤسسة العامة عن المؤسسة ذات المنفعة العامة، وعرفت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٩٨ الصادر في ١٦/٩/١٩٨٣ المؤسسة ذات المنفعة العامة بأنها: «كل مؤسسة او جمعية تهدف الى تلبية إحدى احتياجات المجتمع». وهذا ما أكده الاجتهاد الفرنسي منذ القرارات الصادرة في :

Cass. civ. 5-3-1856

Cass. civ. 8-3-1856

حيث قررت محكمة التمييز الفرنسية

«إن امكانية القاء الحجز على اموال صناديق التوفير التي انشئت للمنفعة العامة يجعل منها مؤسسات خاصة»⁽¹⁾ (أذن المؤسسة ذات المنفعة العامة هي مؤسسة خاصة ولا تدير مرفقاً عاماً رغم علاقتها بالمصلحة العامة. إلا انه ليس من السهل دائماً التمييز بين المؤسسة العامة والمؤسسة الخاصة خصوصاً في حال عدم وضوح نص الإنشاء فإذا صدر النص خالياً من الإشارة إلى عنصر المرفق العام، كان على القاضي البحث عن توفره من خلال معايير معينة ويرفض مجلس شورى الدولة اعتماد معيار واحد.

لذلك على القاضي الرجوع الى نية المشرع وطبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسة. هل تتبع معايير المرفق العام؟ هل هدف عملها هو المصلحة العامة؟

يجب ايضا البحث عن كيفية التنظيم وسير العمل في المؤسسة. هل هي قواعد شبيهة بقواعد تنظيم

(1) Les caisses d'épargne créées dans un but d'intérêt général et d'utilité publique sont néanmoins des établissements privés.

وسير العمل في المرفق العام؟ هل تتمتع بامتيازات السلطة العامة؟ (أي عدم جواز الحجز على اموالها - اصدار اوامر تحصيل - فرض رسوم تنفيذ جبري)... الخ هل تخضع للرقابة؟

وإذا كانت هذه العناصر متوفرة تكون المؤسسة عامة، وعلى سبيل المثال ورد في القرار رقم ٥٨ الصادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٨ (المفوض المتقاعد كبا/ صندوق احتياط المديرية العامة لقوى الامن مجلة القضاء الاداري رقم ٧ ص ١٢٢).

«بما ان اجتهاد هذا المجلس قد استقر فيما خص التعريف بين انواع المؤسسات لجهة عدها بين اشخاص القانون العام او القانون الخاص على وجوب الرجوع الى مجموعة من المعايير والتوفيق بينها لإستنباط صفة المؤسسة من خلال الشبه الأقرب بينها وبين الجماعة العامة والخاصة معتبرا انه اذا كان لنوع التشريع المنشئ للمؤسسة قوة القانون وإذا كانت المؤسسة تضطلع بمرفق عام أو بشيء من امتيازات السلطة العامة او تخضع للوصاية الادارية فان ذلك يعد شروط كافية لعد المؤسسة من اشخاص القانون العام...»

«وبما انه ليس في المرسوم الذي انشأ صندوق احتياط قوى الامن الداخلي رقم ٧٨٤٧ او تعديله بالمرسوم رقم ٩٢١٠ تاريخ ١٩٨٢/٢/٢٢ ما يشير الى اخضاع هذا الصندوق الى اية وصاية ادارية وان تولي بعض الموظفين التابعين الى بعض وحدات قوى الامن الداخلي ادارة تفتيش صندوق الاحتياط... لا يشكل المعيار الكافي للقول بان الصندوق المذكور يتمتع بامتيازات السلطة العامة.»

وبالاستناد الى ما تقدم لا يمكن اعتبار صندوق احتياط قوى الامن الداخلي من اشخاص القانون العام بل من نوع الجمعية الخاصة التي تخضع للقضاء العدلي».

في فرنسا ايضا ركز الاجتهاد على عنصر المرفق العام وامتيازات السلطة العامة.

T.C Association syndicale du canal de gignac 9-12-1899 R. 731.

في هذا القرار اعتبرت محكمة حل الخلافات الفرنسية انه بما ان هدف الرابطة النقابية للمالكين هو حماية الاراضي من الفياضانات والحرائق وايضا القيام بأعمال من شأنها تحسين الاملاك الخاصة ومنها الري.

وبما ان الرسوم المفروضة على الاعضاء تشبه الضرائب، وبما انه يحق للمحافظ التدخل في ادارتها وموازنتها لهذا صنفت هذه الرابطة مؤسسة عامة.

أكد مجلس الشورى الفرنسي هذا الاتجاه في قرارات عديدة^(١) منها القرار Navizet الذي أكد على عنصر المرفق العام^(٢) وكذلك محكمة التمييز الفرنسية^(٣): ان الشركة الوطنية للمؤسسات الصحفية (الملغاة حالياً) لا تتوخى الربح وتؤمن مرفقا عاما وتتمتع بامتيازات السلطة العامة... التنفيذ الجبري، ادارتها خاضعة للرقابة بما فيها ديوان المحاسبة. لذلك فهي مؤسسة عامة رغم تسميتها (شركة).

La SNEP n'a pas de but lucratif et assure un service public, qu'elle est investie de certaines prérogatives de puissance publique de recouvrer ses créances par voie d'état exécutoire. Sa gestion est assujettie à différents contrôles publics, celui de la cour des comptes.

Aussi en dépit de sa nomination de société la cour reconnait en elle un établissement public.

لكن بعد التطور الذي حصل في اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي بالنسبة لتعريف المرفق العام وخصوصا بعد قرارات Montpeur, Vézia, Bouguen التي اعتبرت المرافق العامة غير محصورة بأشخاص القانون العام، ويمكن ان تدار من قبل اشخاص القانون الخاص وحتى الافراد، بعد ذلك ورغم توفر عنصر المرفق العام وامتيازات السلطة العامة رفض مجلس الشورى تصنيف بعض المؤسسات عامة.

أكد مجلس الشورى مثلاً في قرار Magnier الصادر في ١٣/١/١٩٦١ ان مجموعات الدفاع ضد اعداء المزروعات تقوم بمهمة مرفق عام وتتمتع بامتيازات السلطة العامة وامتياز فرض ضرائب، غير انها تنشأ وفقاً لقانون النقابات المهنية وهذه النقابات هي من اشخاص القانون الخاص لذا تعتبر مؤسسات خاصة^(٤).

(1) CE Brincat 20-6-1919 R. p. 535.

CE Barrot 23-12-1957 R.p. 675.

(2) CE. Navizet 3-11-1959 : L'institut National des appellations d'origine... exerce une activité d'intérêt général ayant le caractère d'un service public administratif et qu'il participe à l'exercice du pouvoir réglementaire.

(3) Cass. civile 9-7-1951 S N E P D. 1952 p. 141.

(4) CE Magnier : 13-1-1961 : R. p. 33.

Les groupements de défense contre les ennemis des cultures assurent un service public administratif et sont investies de diverses prérogatives de puissance publique (monopole, financement fiscal...) mais la loi dispose qu'il se constituent conformément à la législation des syndicats professionnels or les syndicats professionnels sont des institutions de droit privé.

وهذا ما اكده ايضا اجتهاد محكمة حل الخلافات الفرنسية في قرار صادر في ١٩٦١/١١/٢٠^(١) اعتبرت فيه ان المركز الاقليمي لمكافحة السرطان هو مؤسسة خاصة رغم انه يقوم بمهمة مرفق عام، لانه يتضح من احكام القانون ان المشرع اراد ان يجعل من هذا المركز مؤسسة خاصة تحكم العلاقة بينه وبين مستخدمي قواعده القانون الخاص.

ولا يزال الاجتهاد مستمرا^(٢).

نستنتج مما تقدم ان معيار المرفق العام هو عنصر اساسي لتصنيف المؤسسة العامة في لبنان الا انه ليس كافيا ان يجب اعتماد معايير اخرى كما رأينا سابقا. اما في فرنسا فالوضع مختلف، ووجود المرفق العام ليس حاسما لتصنيف المؤسسة العامة.

ويجب التنويه هنا بدور القاضي الفرنسي، فهو عندما يصنف المؤسسة يوازن بين عناصر القانون العام وعناصر القانون الخاص المتشابهة في المؤسسة، أي طريقة انشائها - نظام موظفيها - الرقابة عليها - امتيازات السلطة العامة ان وجدت وبعدها يختار الحل الملائم. فإذا قدر ان المصلحة العامة ومصلحة المؤسسة تقضي بأن تعتبر مؤسسة عامة مع النتائج القانونية المترتبة على ذلك أي الاستقلال المالي والاداري عمد الى تصنيفها مؤسسة عامة.

هذا ما حصل في قرار De la Bigne de Villeneuve^(٣) في هذا القرار اعتبر مجلس الشورى ان مدرسة الحقوق في القاهرة التي انشئت بمبادرة فردية (جمعية) هي مؤسسة عامة نظرا لهدفها وتنظيمها ومساهمتها في تسيير مرفق عام التعليم العالي الفرنسي:

Le conseil d'Etat a jugé que l'école Française de droit du caire (qui existait alors) était un établissement public en dépit, constituée sous forme d'une association, elle ait dû son existence à une initiative privée : En raison de son but, de son organisation et du régime de recrutement de son corps enseignant, elle doit être regardée comme un établissement public participant au service public de l'enseignement supérieur.

في هذه القضية اختار مجلس الشورى الحل الملائم لتحسين وضع المدرسة علما أن الاجتهاد السابق اعتبر انه اذا كانت المبادرة في انشاء المؤسسة خاصة تكون المؤسسة خاص.

(1) T.C 20-11-1961 centre régional de lutte contre le cancer. «Eugene Marquis» R 879.

(2) T.C 4-5-1987 Du Puy de clinchamps R. P 601.

Mesclé 26-1-1991 JC P 1991 IV p. 340.

(3) CE 24-12-1937 de la Bigne de Villeneuve D. 1938 p. 185.

CE 21-6-1912 Pichot R. P. 711.

بعد معالجة عنصر المرفق العام ننتقل الى العنصر الثاني.

القسم الثاني : الشخصية المعنوية

الشخصية المعنوية هي العنصر الاساسي الذي يبحث القاضي عن توفره في نص الانشاء كي يتمكن من تصنيف المؤسسة. اذ ان الشخصية المعنوية هي التي تميز المؤسسة العامة عن باقي المرافق العامة. في الوقت الذي تبقى فيه المرافق العامة تابعة للدولة، تتمتع المؤسسة العامة باستقلال مالي واداري، أي لها ذمة مالية خاصة وموازنة مستقلة وتخضع لانظمة خاصة بها وتتقاضى امام المحاكم.

الأ أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً وتبقى المؤسسة العامة خاضعة لوصاية السلطة المركزية التي تعين اعضاء مجلس ادارتها والمدير العام وتحدد نظامها وملاكاتها وبهذا الخصوص يؤكد العلامة Chapus (في المرجع المذكور سابقاً ص ١٤٧) :

On ne peut avoir à s'interroger vraiment sur le caractère d'une institution spécialisée que si elle est bien une institution dotée de la personnalité morale.

En effet si elle en est dépourvue, elle ne constitue qu'un des rouages d'une personne morale, et ce rouage est un organisme public ou bien privé selon qu'il est incorporé à une personne de droit public ou à une personne de droit privé.

تمنح الشخصية المعنوية بنص قانوني او بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (منذ صدور المرسوم ٧٢ / ٤٥١٧ ولكن ماذا عند سكوت المشرع عن منح الشخصية المعنوية في نص انشاء مؤسسة ما ؟

ان مجلس الشورى في لبنان لا يعترف بالشخصية المعنوية الا اذا نص عليها القانون : «ان الشخصية المعنوية لا تنشأ إلا بنص تشريعي وهو غير متوفر بالنسبة الى مشروع مياه أدونيس التابع لوزارة الموارد المائية والكهربائية»^(١) ولا يزال الاجتهاد مستمرا^(٢).

(١) قرار رقم ١٥٠ تاريخ ٢٢-١-١٩٨٧ جوزيف الهاشم / الدولة م. ق. ١ رقم ٤ صفحة ٢٠.

(٢) قرار رقم ١٥٠ تاريخ ٩-١١-١٩٨٧ البعينو / الدولة ومشروع مياه ادونيس م. ق. ١ رقم ٤ صفحة ٢٤٩.

- قرار رقم ١٢٥ تاريخ ٢٦-٥-١٩٨٨ ضو / الدولة ومشروع مياه ادونيس

- قرار رقم ٣٣٥ تاريخ ١٨-٣-١٩٩٧ السلقاني / الدولة - المشروع الاخضر م. ق. أ رقم ١٢ صفحة ٣٥٣ .

لكن في فرنسا يترك المشتري احيانا للقاضي مهمة تصنيف المؤسسة، وفي بعض القرارات أعتبر مجلس الشورى الفرنسي أن المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية حتى ولو لم ينص قانون الإنشاء على إعطائها إياها صراحة، مستنتجا ذلك من تنظيمها وطريقة عملها ومن الإستقلالين المالي والاداري.

ويعطي القاضي الفرنسي لكل حالة الحل الملائم، وإذا قدر أن المصلحة العامة تقضي بأن تمنح مؤسسة ما الشخصية المعنوية كي تتمكن من العمل بطريقة مستقلة، قرر أعطائها ضمنا الشخصية المعنوية. ونذكر على سبيل المثال القرار Paternoster فقد قرر مجلس الشورى منح الشخصية المعنوية لشبكة سكة الحديد نسبة لأهمية دورها^(١) ورفض منحها في قرارات اخرى^(٢) ففي قرار Barrot مثلا رفض منح الشخصية المعنوية بسبب تنظيم وطبيعة عمل المؤسسة :

«Les institutions en cause ne peuvent être tenues pour des établissements publics que si cette qualité résulte de la nature même des règles concernant leur organisation et leur fonctionnement».

وأیضا في قرار^(٣) Pierre et Cristal لان الدولة هي المسؤولة عن الاضرار الناتجة عن عمل اللجنة. ويستحسن أن يحذو مجلس الشورى اللبناني حذو المجلس الفرنسي على هذا الصعيد وعدم الإكتفاء بالنص الصريح على منح الشخصية المعنوية، بل عليه التأكيد من وجود بعض المعايير كتنظيم المؤسسة ونوعية نشاطها والاستقلال المالي والاداري التي تنطوي على اعطائها مقومات الشخصية المعنوية وعندئذ اتخاذ القرار الملائم الذي تتطلبه المصلحة العامة أي منحها الشخصية المعنوية. لو رجعنا إلى القرار رقم ٣٣٥ السلفاني / الدولة - المشروع الأخضر لوجدنا أن مجلس الشورى قد قرر ما يلي :

«يعتبر المشروع الأخضر إدارة تابعة لوزارة الزراعة ولا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن

الدولة...»

لكن المادة الاولى من نظام المشروع الأخضر تنص على انه «يحدث في وزارة الزراعة مكتب خاص يوكل اليه درس وتنفيذ مشروع استصلاح الاراضي (المشروع الأخضر) ويتمتع بصلاحيات ادارية ومالية خاصة».

(1) C.E.- Paternoster : 20-1-1906 D P 1906 p 63.

(2) C.E - Barrot : 13-12-1957 R. P. 675.

(3) C.E - Société Pierre et Cristal 22-6-1984 R. P 731.

«Relativement à la commission des opérations de bourse : réponse négative confirmée par le fait que c'est la responsabilité de l'Etat qui est engagée par le fonctionnement dommageable de la commission».

لقد كان بإمكان مجلس الشورى خدمةً للمصلحة العامة ونظراً لما تقوم به هذه المؤسسة من خدمات للمزارعين ان تمنحها الشخصية المعنوية لتسهيل مهامها وتوفير مشقات كثيرة على اصحاب العلاقة. الشخص المعنوي ينشأ ان لممارسة نشاط محدد تحقيقاً لغاية معينة وبالتالي فإن التخصص هو من مميزات المؤسسة العامة.

القسم الثالث : الغاية أو التخصص

كما ذكرنا سابقاً عرف قسم من الفقه الفرنسي المؤسسة العامة «بأنها مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية (De Laubadère Hauriou, Waline) وقسم آخر اعتبرها «شخصاً متخصصاً من اشخاص القانون العام» (Chapus - Delvolvé).

في لبنان عرف المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠/٥٩ المصالح المستقلة بأنها المؤسسات التابعة للدولة والبلديات التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وقد حددت غاياتها عند إنشائها.

أما المرسوم رقم ٦٧/٦٤٧٤ فعرف المؤسسة العامة كما يلي :

«تعتبر مؤسسات عامة ومصالح مستقلة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وقد حددت غاياتها عند إنشائها : وحددت غاياتها كما يلي :

أ - أما بتنفيذ برامج أشغال كبرى ذات منفعة وطنية معدة للإستثمار يتطلب تنفيذها امكانات فنية وإدارية تفوق إمكانيات الإدارات العامة والبلديات.

ب - إما بإستثمار مؤسسة زراعية أو صناعية أو تجارية في سبيل الصالح العام.

ج - إما القيام بأبحاث إقتصادية أو علمية الغاية منها إنماء الموارد الوطنية وتحسين إستثمارها.

د - إما بتنفيذ برامج إنعاش إجتماعي في البلاد.

هـ - إما بتنفيذ مشاريع إنماء وتجهيز أو سوى ذلك من المشاريع الكبرى في مختلف المرافق العامة يحددها قانون إنشائها.

إن هذا المرسوم حدد حصرياً غايات المؤسسة العامة، غير ان المادة الثالثة من المرسوم رقم

٤٥١٧/٧٢ وفي الفقرة ثانية منها فرضت أن «يتضمن نص إنشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها وغاياتها ومهمتها ومركز نطاق عملها والوسائل الفنية والادارية والمالية اللازمة» وبالتالي لم تعد سلطة إنشاء المؤسسة العامة مقيدة فيما يخص غايات المؤسسة العامة.

وطبعا تحديد الغاية يعني تحديد تخصص المؤسسة العامة. والهدف الأساسي للتخصص هو حسن التنظيم أي توزيع الصلاحيات بين الهيئات العامة، وعلى المؤسسة العامة حصر نشاطها في الغرض المحدد في نص الإنشاء أي إحترام التخصص، وبالتالي تكون أعمالها باطلة إذا تجاوزت هذا الغرض.

لقد ابطال مجلس الشورى الفرنسي قرار المجلس البلدي الذي كلف مكتبا للأعمال الخيرية إدارة صالة سينما من أجل زيادة موارده^(١). وأيضا أبطل قرار إتحاد البلديات بتوزيع مياه الشفة لإن الغرض من إنشاء هذا الإتحاد كان درس مشروع جر مياه الشفة^(٢).

لكن مجلس الشورى يتوسع أحيانا بتفسير النص فيعتبر أن مهمة غرف التجارة لا تنحصر في التمثيل والدفاع عن المصالح المهنية، بل يحق لها أيضا عملاً بالقانون الصادر في ٩-٤-١٨٩٨ القيام بأعمال أخرى مرتبطة بالمهمة الأساسية. إن غرفة تجارة باريس تدير عدة مؤسسة تعليمية :

- Hautes Etudes commerciales - Ecole Supérieure de commerce - Académie commerciale Internationale etc...^(٣)

وإنطلاقاً من غاية المؤسسة يمكن التمييز بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة التجارية والصناعية وهناك إجماع على هذا التقسيم من قبل الفقه والاجتهاد.

ورد في القرار ١٢٣ تاريخ ٧-١٢-١٩٩٥ ما يلي^(٤) «وبما انه تقسم المؤسسات العامة الى مؤسسات عامة ادارية ومؤسسات عامة تجارية وصناعية حسبما هي تدار وفقاً للأصول الادارية ام بغاية الربح وبالطرق الخاصة المعمول بها في حقل التجارة».

(1) CE Seguinard 13-12-1939 R.P 388.

(2) CE Commune de Blaye-les-Mines 23-10-1985 R. p. 297.

(3) Chapus-ouvrage précité p. (333).

(٤) م.ش.ل. قرار رقم ١٢٣ تاريخ ٧-١٢-١٩٩٥، لجنة ادارة واستثمار مياه اليمونة.

م.ق. ١ رقم ١٠ صفحة ١٩١.

هذا التقسيم مطابق للتقسيم الفرنسي :

«Les insitutions spécialisées se répartissent en deux catégories : celles des institutions (publiques ou privées) qui exercent, selon les modes de la gestion publique une activité de caractère administratif, et celles des institutions qui, selon les modes de la gestion privée, exercent une activité industrielle et commerciale ayant souvent le caractère plus précis d'un service public industriel et commercial⁽¹⁾».

إذن يرتبط تصنيف المؤسسة بنشاطها. إذا كان شبيهاً بالمشاريع التجارية الخاصة اعتبرت المؤسسة تجارية او صناعية أما إذا كان هذا النشاط إدارياً فهي مؤسسة عامة إدارية ويحدد هذا التقسيم طبعاً النظام القانوني الذي تخضع له كلا المؤسستين.

ومن المعلوم ان المؤسسة العامة الادارية تخضع للقانون العام الا في بعض الحالات التي تتصرف فيها كالأفراد مثلاً عقد ايجار لا ينتج عنه الا علاقات تتعلق بالقانون الخاص ومهما كانت بنود هذا العقد يبقى خاضعاً للقانون الخاص وحتى لو تم بين شخصين من القانون العام⁽²⁾ أما العقود الأخرى فهي إدارية. إلا أن محكمة حل الخلافات اعتبرت ان عقد الايجار الذي أبرم بين مؤسستين عامتين هو إداري لأن موضوعه تنفيذ مرفق عام إسكان الطلاب⁽³⁾ كما أن مستخدمي المؤسسة العامة الإدارية يخضعون للقانون العام والعلاقة بين هذه المؤسسة والمنتهجين والاشخاص الثالثيين هي من إختصاص القضاء الإداري وأموال المؤسسة العامة الادارية هي أموال عامة، والأشغال التي تنفذها هي أشغال عامة. هذه المؤسسة تخضع لقانون المحاسبة العمومية وأخيراً يتعذر عليها تحقيق الأرباح.

أما بالنسبة للمؤسسة العامة الصناعية والتجارية فوضعها مختلف غير أن هناك بعض أوجه الشبه بين المؤسستين من حيث التكوين والتنظيم يطبق عليهما نفس النظام (المرسوم رقم ٤٥١٧/٧٢) وايضاً من حيث بعض النتائج المترتبة على كونها من اشخاص القانون العام أي تتمتعان بأمتيازات السلطة العامة: حق فرض الرسوم - الإستملاك - إصدار أوامر نافذة. وبهذا الخصوص أكد مجلس الشورى اللبناني في قرار فرنسبنك «ان المادة ٤٠ من النظام العام للمؤسسات العامة تنص على أن يبقى مصرف لبنان خاضعاً لقانون إنشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له. وأن الطبيعة القانونية الخاصة لمصرف لبنان لا

(1) Chapus - ouvrage précité p. 309.

(2) Bureau d'aide sociale de Blénod-Les Ponts à Mousson
C/o H LM de Meurthe et Moselle 11-5-1990 R. p 123

(3) Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de l'académie de Nancy Metz 7-10-1991 R.p 472.

ترفعه الى مصاف السلطة المستقلة، ذلك ان السلطات الدستورية الثلاث محددة حصراً في الدستور مما يبقى مصرف لبنان ضمن اطار اجهزة الدولة التي تمارس وصايتها عليه بواسطة وزارة المالية وهو يبقى خاضعاً لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالقرارات الادارية التي يتخذها ازاء المؤسسات المصرفية والمالية الخاضعة لرقابته^(١) وبالمعنى نفسه^(٢). هذا الإجتهد مماثل لإجتهد مجلس الشورى الفرنسي ومحكمة حل الخلافات :

Le conseil d'Etat et le tribunal des conflits ont admis que le juge administratif est compétent pour connaître des actes de portée générale, même lorsqu'ils émanent non de l'autorité de tutelle, mais des organes propres à ces services qui régissent le personnel des services publics industriels et commerciaux⁽³⁾.

لكن من حيث نشاطها فإن المؤسسة العامة التجارية والصناعية تخضع للقانون الخاص مع بعض الإستثناءات في فرنسا ولبنان لقد ورد في القرار رقم ٣٦٣ تاريخ ٨-٧-١٩٩٣:

«إن اجتهد مجلس شورى الدولة استقر على اعتبار ان خلافات العمل التي تقع بين المستخدمين والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري هي من إختصاص مجلس العمل التحكيمي».

أما الدعاوى بين المؤسسة العامة التجارية والصناعية والمدير العام والمحاسب فهي من إختصاص القضاء الإداري وهذا الإجتهد مستقر عقلي / الدولة ٧-١٢-١٩٩٥ العجوز/ الدولة تاريخ ٢٦-٣-١٩٩٦ حيث أكد مجلس شورى الدولة: «ان إجتهد القضاة العدلي والإداري مستقران على إعتبار ان الصلاحية في الدعاوى الناشئة بين المصالح المستقلة ذات الطابع الصناعي والتجاري وموظفيها بإستثناء المحاسب والمدير العام يعود امر النظر فيها الى القضاء العدلي وبالتحديد مجالس العمل التحكيمية.

الإجتهد مستمر في فرنسا منذ قرار R. de Lafreygère الصادر في ٢٦-١-١٩٢٣ أما النزاعات بين المؤسسات التجارية والصناعية والمستفيدين فهي أيضاً من إختصاص القضاء العدلي:

(١) فرنسبنك / مصرف لبنان ٢٠-١٢-١٩٩٥ م. ق أرقم ١٠ ص. ٢٦٥.

(٢) بنك نصر / مصرف لبنان ٢٠-١٢-١٩٩٥ م. ق أرقم ١٠ ص ٢٧٦.

(3) CE 13-1-1967 Syndicat unifié des techniciens de la radiodiffusion Télévision Française Et autres R. p 10.
Tc - Air-France c/époux Barbier 15-1-1968 GAJA p. 216.

CE Companon - Re 13-10-1961.

CE Bureau d'aide sociale 11-5-1990.

Cass-civ. OTH International C / Coface 18-11-1992.

م. ش ل. الرهبانية المارونية / مصلحة مياه نبع الغار ٣٠-٣-١٩٩٣.

تجدر الإشارة الى ان المؤسسات التجارية والصناعية تلجأ في نشاطها للطرق المستعملة في القانون الخاص، فهي تدار وفقا للقواعد التجارية، والاعمال التي تقوم بها مشابهة لأعمال المؤسسات الخاصة وتتقاضى بدلات عنها وتحقق الأرباح. تلجأ الإدارة الى هذا النوع من المؤسسات الذي يتسم بطابع المرونة للتححرر من القيود التي تخضع لها المؤسسات العامة الإدارية عملا بالإتجاه السائد حاليا الذي يعتبر أنه يمكن تحقيق المصلحة العامة بأساليب القانون الخاص.

من الملاحظ ان موجة الخصخصة التي بدأت في فرنسا منذ سنة ١٩٨٦ لم تحد كثيرا من عدد المؤسسات التجارية والصناعية اذ انشئت مؤسسات جديدة^(١) وتحولت مؤسسات ادارية الى مؤسسات تجارية وصناعية^(٢) إلا ان هناك مؤسسات «ذات وجه مزدوج» كما صنفها (De Laubadère و Chapus) «Etablissement public à double visage» أو مؤسسات مختلطة حسب Azibert مثلا تقوم غرف التجارة بنشاط اداري عندما تمثل وتدافع عن مصالح التجار والصناعيين، وتقوم أيضا بنشاط صناعي وتجاري عندما تستثمر حسب شروط القانون الخاص الإنشاءات في الموانئ لشحن وتفريغ البضائع^(٣)، وكذلك المصلحة الوطنية للأحراج المصنفة حسب قانون الإنشاء مؤسسة تجارية وصناعية لإستثمار الثروة الحرجية وتقوم بنشاط إداري عندما تحافظ على الأحراج^(٤).

يزيد هذا التصنيف من صعوبة التمييز بين المؤسسات الإدارية والمؤسسات الصناعية والتجارية خصوصا أن المشتري لم يوضح لا تعريف المؤسسة العامة ولا أنواعها تاركا الأمر للقضاء الذي يعتمد بعض

(1) Institut National de l'environnement industriel et des risques (D-7-12-1990). Agence de L'environnement et de la maitrise de l'energie (L du 19-12-1990) la cité de la musique (d-5-1-1993) etc...

(2) La réunion des musées nationaux (35 établissements L du 5-6-1990) services des postes et télécommunication loi du 2-7-1990.

La comédie Française (L. 1-4-1990) etc...

(3) TC. 23-1-1978 Marchand R. p 643.

(4) TC. 9-6-1986 ONF R p. 565.

CE 29-4-1994 GIE Groupetudebois D. A 1994 No 395.

المعايير (كنية المشتري وقواعد تنظيم المؤسسة - علاقة المؤسسة مع مستخدميها - طرق الإنتاج والتمويل - المحاسبة... الخ... وكما رأينا سابقا يعطي القضاء الفرنسي لكل قضية الحل الملائم متجاوزا أحيانا ارادة المشتري.

لقد صنف مجلس الشورى الفرنسي وكذلك محكمة حل الخلافات مؤسسة عامة ادارية، مؤسسة وصفها المشتري بالتجارية والصناعية في قانون الإنشاء^(١).

وأخيرا لا بد من الإشارة الى انشاء بعض المؤسسات ذات الطابع الثقافي مثل Centre «Pompidou» بموجب قانون صادر في ٣-١-١٩٧٥ او الطابع العلمي والثقافي والمهني : قانون ٢٦-١-١٩٨٤ للجامعات - لمؤسسات البحوث الخ...

واعتقد البعض انها تشكل فئة جديدة من المؤسسات العامة، ولكن في الواقع هذه التسمية هي للدلالة على مهمة المؤسسة العامة وليست فئة جديدة من المؤسسات.

وفي الختام لا بد من التساؤل عن مستقبل المؤسسات العامة في لبنان؟

لقد انشئت المؤسسات العامة عند انتهاء مدة عقود الامتياز لبعض المرافق الاساسية : المياه، الكهرباء والنقل، وايضا بعد تطور مفهوم مهام الدولة ورغبتها في تأمين الخدمات في كافة المجالات التربوية والاقتصادية والصحية والاجتماعية والثقافية الخ...

ولكن تجدر الاشارة الى امكانية تقليص عدد المؤسسات العامة في لبنان بدمج قسم منها بعضها ببعض بسبب التشابه في مهامها كما حصل في تموز ٢٠٠٠ بدمج مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت ومجلس الانماء والاعمار في مؤسسة واحدة : المؤسسة الموحدة للإعمار وسيكون لقانون الخصخصة تأثير اكيد على المؤسسات العامة، كما حصل في فرنسا حيث تم تقليص للمؤسسات العامة على اثر التغيير السياسي سنة ١٩٦٨ و ١٩٩٣ بعد فوز اليمين في الانتخابات النيابية. فقد اعاد القانون الذي صدر سنة ١٩٨٦ الى القطاع الخاص بعض المؤسسات العامة في مجالات

(1) T.C 24-6-1968 5o d'approvisionnement alimentaires R. p 801.

C.E 4-1-1986 Berger R. p 564.

عديدة (صناعية - مصرفية - إعلامية - تأمين... الخ...) نذكر منها على سبيل المثال :

Compagnie Générale d'électricité, So de télévision TF1, Havas, Elf Aquitaine etc...

واستمر هذا الامر بعد صدور القانون الأخير في ١٩-٧-١٩٩٣ ولا يزال اذ اعلنت الحكومة الفرنسية مؤخرًا بتاريخ ١٥-٩-٢٠٠٠ عن بيع ١٠٪ اضافية من رأس مال مؤسسة

Thomson Multimedia (T.M.M).



تساؤلات حول دور المؤسسة العامة في لبنان

د. فوزات فرحات

كلية الحقوق - الجامعة اللبنانية

القسم الفرنسي

على عكس اللامركزية الإدارية «المحلية» المعمول بها بشكل واضح وصريح في النظام الإداري اللبناني، فإن مسألة تطبيق «اللامركزية المرفقية» المتمثلة بالمؤسسة العامة بدت وكأنها ظاهرة تتكاثر باستمرار من دون حسيب أو رقيب، بحيث أصبح من الصعب في بعض الأحيان فهمها أو السيطرة عليها. إذ ان وراء التعريف الكلاسيكي الذي عبر معظم الفقهاء^(١) والتي اجمعت على أن المؤسسة العامة هي مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي والخاضع لسلطة الوصاية تتبلور صور متعددة الأشكال والأهداف والأنواع ضمن إطار أنظمة عديدة تتحدّى الانتظام ضمن شكل معين. إن عدد المؤسسات العامة في تزايد مستمر في بلد صغير كـلبنان، إذ ان كل سنة كانت تحفل بخلق مؤسسات جديدة ومتنوعة^(٢) وفي مختلف الميادين مما أسهم إلى حد بعيد في إثارة جملة من المشاكل القانونية، سيما وأن حدود الفصل بين مختلف هذه المؤسسات ظلّت غامضة بل ضعيفة خصوصاً من النواحي التنظيمية، القانونية وحتى الاجتهادية. على الرغم من ان بعضاً من هذه المؤسسات قد اعطى نتائج حسنة لا سيما على صعيد تأدية بعض الخدمات الضرورية والهامة الا انها وفي كثير من الأحيان فإن اللجوء إليها وطرق استخدامها في بعض الميادين كان محط جدل ووسيلة لإثارة بعد التساؤلات.

(١) أمثال De Laubadère, Waline, Bonnard, Jeze, Houriou و Drago الخ.

راجع تفاصيل ذلك في دراستنا عن المؤسسات العامة في لبنان في الحياة النيابية العدد السابع والثلاثون لعام ٢٠٠٠. (٢) فالمشرع اللبناني لم يميّز بين انواع المؤسسات العامة، أي بين ما إذا كانت إدارية أم استثمارية لا سيما على صعيد تنظيمها الإداري والمالي وكذلك نظام موظفيها. هذا مع العلم بأن تحديد نوع المؤسسة العامة يساعد على معرفة النظام القانوني الذي تخضع له هذه المؤسسة العامة وبالتالي قواعد الصلاحية التي ترعاها. راجع شورى لبنان - دائرة القضايا - قرار رقم ١٢١ تاريخ ٢٩/٣/١٩٧٨ - عازار / مصلحة مياه المتن.

إن سهولة انشاء هذه المؤسسات كان أكثر من مغر لأنه زاد من تشرذم الدولة (٣) وحملها الكثير من أوزارها تجسدت في نفقات مالية ضخمة ومن دون أية نتيجة مهمة.

ولعل السؤال الذي يطرح نفسه يتمحور حول جدية الأسباب التي تدفع بالسلطات العامة لإنشاء المؤسسات العامة، أو بالحري ما هي العوامل التي تؤخذ بعين الاعتبار من أجل اللجوء الى انشاء المؤسسة العامة في لبنان؟

إن الأجوبة على هذه الأسئلة قد تتلخص في بعض النشاطات التي يُعتقد عن قصد أو عن غير قصد بأن مسألة تنفيذها يتوقف على تعاون وثيق بين الدولة وبين بعض القطاعات اللامركزية الإقليمية أو من اشخاص القطاع الخاص.

من جهة ثانية بغية خلق، إنتاج، بيع، شراء مواد أو خدمات قد تعجز الدولة عن القيام بها. وهذا يعني في أكثر الأحيان ان الأخذ بمبدأ إنشاء المؤسسة العامة ينجم عنه لا محالة إضفاء خصوصية خاصة على المؤسسة العامة تميزها عن الدولة أو عن الأشخاص اللامركزيين التابعين لها، ومن دون أن يؤدي ذلك على الإطلاق الى قطع جميع الروابط بين الإدارة المركزية وبينها. جلّ ما في الأمر ان الأخذ بهذا المبدأ سيُجسّد باستبدال سلطة الرئاسة بسلطة الوصاية (٤). وهذا يعني من الوجهة العملية إعطاء الفرصة ولو من الناحية

(٣) لأن كثرة عدد هذه المؤسسات إن زاد على حد معين قد يؤدي الى تقطيع اواصل الإدارات العامة. وهذا ما حمل ديوان المحاسبة الفرنسي الى التحذير من الإفراط بإنشاء المؤسسات العامة.

La cour des comptes a pu considéré que la création d'établissements publics aboutissait à un véritable demembrement de l'administration.

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد شدّد على مكامن الخطر من وراء كثرة عدد هذه المؤسسات «Personnaliser des services, c'est renforcer la particularisme de chacun d'eux certes, ce peut-être aussi un élément de cohesion d'intérêt porté à l'institution par ses membres, peut-être de dynamisme. Mais le risque est grand de voir l'établissement se replie sur lui-même, se déroler à la coopération avec les institutions voisines, refuser plus encore la mise en commun de moyens quand pourtant elle serait rationnelle» voir, conseil d'Etat, la réforme des établissements publics. La documentation française 1972 p. 85.

(٤) بالطبع هناك فرق شاسع بين سلطة الرئاسة وسلطة الوصاية، ويمكننا أن نوجز هذه الفوارق بثلاث نقاط :

- سلطة الرئاسة مقررة وفقاً للمبادئ العامة ولا تحتاج بالتالي إلى نصوص خاصة كالتي تحتاجها سلطة الوصاية وإلا عدّ عمل هذه الأخيرة باطلاً.
- سلطة الرئاسة لها حق تعديل اعمال المرؤوس أو الغائها أو حتى الحل محلها في بعض الأحيان، بينما ينحصر عمل سلطة الوصاية في حق الموافقة بالكامل على المقررات المتخذة أو على رفضها بالكامل فقط.
- سلطة الرئاسة لها الحق في اتخاذ قرارات غير قابلة للطعن أمام م.ش.د. بينما جميع قرارات سلطة الوصاية الإدارية تقبل الطعن أمام المجلس المذكور.

النظرية البحتة إلى ادارة هذه المؤسسة لرسم سياستها بكل حرية واستقلالية بعيداً عن رغبات وزير الوصاية^(٥) فهل نجحت خصوصية هذه المؤسسات في تحقيق هذه الرؤية؟ وهل أسهمت في دفع المؤسسات العامة على طريق تحقيق فائض إقتصادي مهم. هذه الأمور، إضافة الى تساؤلات اخرى قد يطرحها البعض عن وجه حق^(٦) تدفعنا إلى البحث عن جدية حقائق خصوصية المؤسسة العامة في لبنان.

حقائق خصوصية المؤسسة العامة في لبنان

على الرغم من تعدد انواع المؤسسات العامة في لبنان وعدم التمييز بين المؤسسة العامة الإدارية أو الاستثمارية فإن نظرة الإجتهد اللبناني للمؤسسة العامة ظلت نظرة تقليدية كلاسيكية فهي «شخص معنوي من الحق العام متخصص بنشاط معين ومتمتع بالاستقلالين المالي والإداري»^(٧).

نستنتج من هذا النص أن المؤسسات العامة لا يمكن ان تكون مظهراً من مظاهر اللامركزية الإدارية لأن الشكل الوحيد الذي يستحق هذه الصفة هو شكل اللامركزية الإقليمية المعبر عنها في لبنان بالبلديات. وعليه، فإن المؤسسات العامة هي أقرب الى النظام الحصري منه إلى اللامركزية وهي بحسب رأينا لا تشكل أكثر من وسيلة لإدارة مرفق عام أنشأ أو فصل عن أجهزة الإدارة المركزية، أو للقيام بمهمة ذات نفع عام أعطيت بعضاً من الاستقلال والتميز. إنها أشبه بالصيغة التوفيقية بين اسلوب الإدارة المباشرة والشخصية المعنوية. فالمؤسسة العامة تنبثق عادة عن شخص معنوي عام (دولة أو بلديات) بغية تحقيق نشاط معين تحت رقابته وإشرافه مع فارق وحيد يتمثل في منح هذا الجهاز شخصية معنوية، وما ينتج عنها من استقلال مالي وإداري من حيث المبدأ، فالمؤسسة العامة تغدو إذاً اسلوباً للإدارة المباشرة المشخصة *régie personnalisée*^(٨). مع الميزات الأساسية التالية :

(٥) لأن دوره يقتصر فقط على إبداء التمني والاقترح والارشاد، وليس على إصدار الأوامر والتعليمات كما هي الحال بين الرئيس والمرؤوس في الرقابة التسلسلية.

(٦) كالتساؤل عن مدى نجاح هذه المؤسسات في تلبية الاحتياجات التي أنشأت من أجلها أو مسألة تحقيقها لأهداف استراتيجية تنمية تعجز الدولة بأجهزتها العامة عن تحقيقها. انظر المغربي (محمود عبد المجيد) «النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان» دراسة مقارنة في التشريع والفقه والاجتهاد، الجزء الثاني، المؤسسة المدنية للكتاب - طرابلس لبنان - ص ١٥٠ وما يليها.

(٧) شوري لبنان قرار رقم ٥٤ تاريخ ١٩٩٧/١١/٩ حداد/الدولة - وزارة العدل - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥ ص ٥٧.

(٨) وفي هذا الصدد يقول Bonnard :

«Les services gérés directement par l'administration comportent parfois une modalité qui consiste en ce que le service possède un patrimoine propre, distinct de celui de l'autorité administratif à laquelle il est rattaché. On les appelle établissements publics. Voir Drago "« les crises de la notion d'établissement public, ed. pédone-Paris 1950. P.47.

١ - الشخصية القانونية.

٢ - الانتماء للمرفق العام.

٣ - التخصص في الهدف.

٤ - الاستقلالية الإدارية.

٥ - الاستقلالية المالية.

■ ١ - الشخصية القانونية :

تشكّل الشخصية القانونية إحدى دعائم المؤسسة العامة الأساسية ونقطة الانطلاق الرئيسية لقيامه هذا الجهاز العام المتميز عن الدولة. ويتفرع عن هذه الواقعة القانونية مجموعة من النتائج العملية المهمة. أولى هذه النتائج يتمثل في منح هذه المؤسسة جهاز إداري خاص بها حتى يستطيع ادارة شؤونها كأبي فرد مستقل. وطبقاً للأنظمة السائدة في معظم التنظيمات الاجتماعية فإن معظم المؤسسات العامة تأخذ بمبدأ نظام الجهازين : جهاز تقريبي *organe délibérant* وجهاز تنقيذي *organe exécutif*. وهذه الطريقة مطبقة في معظم المؤسسات العامة في لبنان، وتتمثل بوجود مجلس ادارة للمؤسسة^(٩) إلى جانب مدير عام أو مدير^(١٠) لكل منها، على أن يكون لكلا السلطتين صلاحياته الذاتية والمستقلة عن الآخر، والتي تتكامل بعضها مع بعض لإعطاء هذه المؤسسة القدرة على اتخاذ قرارات فردية أو تنظيمية، إفرادية أو تعاقدية، وفي جميع الميادين.

وإذا كانت بعض هذه القرارات لا تنتج أية مفاعيل قانونية قبل التصديق عليها من قبل سلطة

(٩) يتألف عادة مجلس ادارة المؤسسة العامة من ثلاثة الى سبعة اعضاء بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس في حال وجوده، ويتم تعيينهم بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناءً على اقتراح سلطة الوصاية، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحياته. ويغلب طابع الموظفين أو الممثلين للإدارات العامة في تشكيل مجالس ادارات المؤسسات العامة في لبنان، إذ ان تعيين هؤلاء لا يزال امراً واجباً ينص عليه القانون. أما السن الأقصى للتعيين في مجلس الإدارات فحدّد بـ ٦٤ عاماً.

(١٠) يتم تعيين المدير العام أو المدير بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على توصية من سلطة الوصاية ولمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. ويمكن إنهاء خدماته في أي وقت كان وبمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وبناءً على توصية سلطة الوصاية ومن دون أن يعطى الحق في أي طريق من طرق المراجعة.

الوصاية، فإن جميعها تخلق آثاراً قانونية تلزم المؤسسة نفسها وليس الدولة عبر سلطة الوصاية^(١١). وثاني هذه النتائج يتجسد في منح المؤسسة العامة ذمة مالية مستقلة تضم المال المنقول والغير منقول؛ ونظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية فإن لها موازنة خاصة بها ومستقلة بشكل كامل عن موازنة الدولة؛ وهذه الموازنة تتغذى من المساعدات والهبات والقروض وبعض الرسوم التي تقوم بفرضها هذه المؤسسة على المنتفعين من خدماتها^(١٢). وكنتيجة طبيعية وحتمية لهذه الاستقلالية في الموازنة فإن انتهاء السنة المالية لا يسقط الاعتمادات الغير مستعملة في موازنة الدولة بل تودع في حساب خاص بها ضمن الحساب المفتوح لدى مصرف لبنان باسم الخزينة^(١٣). من ناحية اخرى، ان تمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية يجعل منها كياناً مستقلاً استقلالاً تاماً عن الدولة^(١٤)، له اسم عنوان، مركز رئيسي، مستخدمون، تنظيم قانوني خاص به ومحفوظاته الخ^(١٥).

وهذا الأمر يعطيها الحق الكامل في التقاضي باسمها الشخصي، سواء في حالتي الدفاع او الادعاء، وأمام كافة المحاكم عدلية كانت أم ادارية^(١٦)، وإذا تقررت مسؤوليتها عن الضرر الحاصل وجب عليها

(١١) راجع بهذا الصدد قرار م ش و رقم ٢٣٠ تاريخ ١١/١/١٩٩٥ علم الدين / الدولة - مصلحة مياه طرابلس - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٢٢٣.

(١٢) راجع المادة ٢٢ من المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧ المتعلق بالمؤسسات العامة في لبنان.

(١٣) راجع المادة ٢٤٢ المعدلة من قانون المحاسبة العمومية وكذلك المادة ٣٣ من المرسوم ٧٢/٤٥١٧.

(١٤) هذا مع العلم بأن الارتباط أو التلازم بين الاستقلال وبين الشخصية المعنوية لا يفترض حكماً، إذ يمكن للسلطة العامة ان تمنح احد اجهزتها الشخصية المعنوية دون تمتعه بالاستقلال المالي والإداري، كما يمكن اعطاء الاستقلالية لأحد الأجهزة من دون منحه الشخصية المعنوية. ومثال على ذلك الصندوق المستقل للإسكان والتمتع بالاستقلال المالي والإداري (المادة الأولى من المرسوم رقم ٣٢٩٦ الصادر في ٢٢/٧/١٩٨٠). لكن افتقاده الى سلطة التقدير والتصرف في نظامه الإداري حرم هذا الصندوق من حق التقاضي المباشر امام القضاء بل يجب مداعاة الدولة بشخص الوزارة. راجع قرار م ش د رقم ٤٤٥ تاريخ ٢٨/٣/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧ ص ٥٣٤ وما يليها.

(١٥) بفضل هذه الشخصية المعنوية تتمتع المؤسسة العامة بحقوق ويترتب عليها وجبات. فهي تملك الحقوق في عقد اتفاقيات تخرج في بنودها عن المؤلف. كما لها الحق في وضع الأنظمة المتعلقة بها، فهي تضع نظاماً داخلياً لها وملاكاً لمستخدميها (المادة العاشرة من المرسوم ٧٢/٤٥١٧) وتنظم طرق تنفيذ مهامها كأن تضع مثلاً دفاتر شروط خاصة لتنفيذ الأعمال التي تجريها بطريق التلزم. راجع تفاصيل ذلك عند شدياق (جوزف) «مؤسساتنا العامة في الحقل الإداري» المجموعة الإدارية ١٩٥٩ ص ٧.

(١٦) إذ انه وفي بعض الحالات تعود الصلاحية للقضاء العدلي لاسيما في علاقة المؤسسة العامة مع المنتفعين من خدماتها. راجع قرار م ش د رقم ١٤ تاريخ ٧/١٠/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري ص ١٣. وتجدر الإشارة الى انه وإن كان القانون الخاص يحكم هذه العلاقة بحيث يمتد ليشمل على القرارات الفردية المتعلقة بالمنتفعين لكونها تدخل في إطار نشاط المؤسسة العامة، إلا انه يستثنى من ذلك التدابير التنظيمية التي تتخذها الإدارة والتي يراها القانون العام.

التعويض من مالها الخاص وليس من مال الدولة^(١٧).

على الرغم مما تقدم ومن تحلي معظم المؤسسات العامة في لبنان بالشخصية المعنوية إلا ان ميزاتنا ظلت تتراوح بين الوهم القانوني والحقيقة الاجتماعية. إذا كان البعض منها قد استفاد من تحليته بالشخصية المعنوية ليرسم بالفعل طريقه بإرادة حرة مستقلة تتطلع لتحقيق أمان تعود بالنفع العام على المجتمع كما في حالة المجلس الوطني للبحوث العلمية، فإن القسم الأكبر منها توخى من اكتسابه لهذه الشخصية الاستفادة مما توفره من سهولة في الإدارة ليس إلا. وهذا ما نلمسه بوضوح في فصل بعض المرافق الإدارية عن الإدارة العامة وشخصنتها حتى يتوفر لها المزيد من الفعالية في نشاطها كما جرى بالنسبة للمؤسسة الوطنية للعمل على سبيل المثال. وهذا ما يحملنا على الاعتقاد بأن منح الشخصية المعنوية لمثل هذه المؤسسات لا ينم عن إرادة قوية في ارساء قواعد اللامركزية المرفقية بقدر ما يعبر عن ارادة خجولة ترمي فقط لتحقيق ما يسمى باللاحصرية *déconcentration* الإدارية.

■ ٢ - الانتماء للمرفق العام :

درجت العادة منذ العهد الروماني على ان كل شخص قانوني لا بد من انضوائه إما تحت راية القانون العام أو القانون الخاص خصوصاً إذا كان يتحلّى بالشخصية المعنوية.

وتنضوي المؤسسة العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية من حيث المبدأ ومن دون أي تردد تحت راية القانون العام. إن هذا الأمر له نتائج هامة تطال اثارها معظم المؤسسات العامة العاملة في لبنان. بعض هذه الآثار تظهر وكأنها ناجمة عن تحلي قسماً من هذه المؤسسات بميزات السلطة العامة. والبعض الآخر تظهر وكأنها وسائل إكراه تتعلق بمفهوم المرفق العام الذي تجسده هذه المؤسسات. من هذه الميزات الشائعة الاستعمال نذكر على سبيل المثال الأمور التالية :

— إن انشاء اية مؤسسة عامة لا يمكن أن يكون لمدة معينة من السنوات بحيث تلغى بعد مرور المدة المحددة لذلك وعليه فإن قرار انشاء المؤسسة العامة هو قرار دائم من حيث المبدأ إلا إذا ارتأت السلطة

(١٧) راجع قراري م ش د قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٤/١١/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري ١٩٩٨ ص ٩٥، والقرار رقم ٧٢٣ تاريخ ١٢/٦/١٩٩٧ مجلة القضاء الإداري ١٩٩٨ ص ٦١.

العامة خلاف ذلك، وأقدمت على الغائها أو دمجها مع مؤسسات أخرى لانتفاء الحاجة إليها^(١٨).

- للمؤسسة العامة كل الحق في اتخاذ كافة القرارات النافذة تجاه الغير من دون حاجة صريحة للجوء الى القضاء من أجل اعطائها الصيغة التنفيذية.

- للمؤسسة العامة إمكانية اكتساب ملكية العقارات عن طريق الاستملاك للمنفعة العامة، كما انها تستطيع حيازة أملاك عامة تقرر لها حماية خاصة.

- ويمكن للمؤسسة العامة تفادي إجراءات التفليس أو أعمال التصفية القضائية، اضافة الى انها تبقى بمنأى عن اجراءات التنفيذ الجبري المعتمدة في القانون الخاص.

من ناحية اخرى ينبغي الإشارة الى انه ونظراً لانتماؤها الى المرافق العامة فإن معظم قرارات هذه المؤسسات تخضع من الناحية المبدئية للقاضي الإداري وليس للعدلي...

خصوصاً وان معرفته الدقيقة وعن كثب لشؤون الإدارة يعطيه القدرة على الموازنة بين حق المواطن ومتطلبات المرفق العام. كما أ هذا الانتماء يلزمها بالخضوع لبعض الإجراءات الإكراهية. وتأتي في طليعة هذه الاجراءات وصاية الدولة المتمثلة بسلطة الوصاية. وهذه الأخيرة هي اكثر حزمأ من الوصاية المفروضة على البلديات، خصوصاً وان وضعها موضع التنفيذ يتم عبر تدخل اشخاص ثالثون في ادارة المؤسسة : كالمراقبين الماليين ومفوضي الحكومة. حتى انه يصعب علينا في بعض الأحيان التفريق بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية.

إضافة الى ذلك، ونظراً لكونها تدير أموال عامة، فإن معظم هذه المؤسسات تخضع لقواعد المحاسبة العمومية. اولى نتائج هذا الأمر وجود محاسب عام لدى هذه المؤسسات غير خاضع لإدارتها لا تتركز مهمته فقط في ضمان مسك الحسابات وتنفيذ عمليات الدفع والقبض وإنما أيضاً في مراقبة انتظام هذه العمليات

(١٨) يقتضي التنويه هنا الى انه وعملاً بمبدأ التوازن في الاختصاص فإنه يتم الغاء المؤسسة العامة بنفس الأداة القانونية التي انشئت فيها. أما عن الإدارة القانونية اللازمة لإلغاء مؤسسة عامة أنشأت بمرسوم اشتراعي فإن الجواب يتراوح بين افتراضين :

- إذا كان قانون التفويض قد ألزم السلطة التنفيذية بإنشاء هذه المؤسسة فإنه لا يجوز الغاؤها إلا بقانون أو بنص له قوة القانون.

- أما اذا كانت السلطة التنفيذية قد اعطيت السلطة الاستثنائية في الإنشاء فإنه يمكن ان يتم الإلغاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

وتجدر الإشارة الى ان حصول الإلغاء يكون إما كنتيجة طبيعية لإلغاء المرفق العام، أو عندما تنزع منه الشخصية المعنوية بقصد ادارته بصورة مباشرة او تفويض ذلك الى القطاع الخاص.

تحت طائلة مسؤوليته المالية الشخصية. إن عامل الإكراه هذا والمتمثل بسلطة الوصاية هو من أشد العوامل تأثيراً على سياسة المؤسسة العامة، وأكثره ضرراً على استقلاليتها وانتظام العمل فيها.

وهذا ما يدفعنا للتساؤل حول مدى جدية المحافظة على استقلالية هذه المؤسسات العامة، وعن معنى تحليلتها بالشخصية المعنوية طالما ان سلطة الوصاية لم يقتصر دورها على «التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي» (المادة ٢٢ من المرسوم رقم ٥١٧/٧٢)، وإنما تعدى ذلك للتدخل في كل شاردة وواردة جاعلة منها في اطار صلاحياتها^(١٩). إذا كانت سلطة الوصاية تشكل العامل الأكثر وضوحاً على المؤسسة العامة، والأكثر انتقاداً من قبل الفقهاء والمفكرين، إذا ان هذا لا يحجب وجود عدة عوامل تلقي بتقلها هي ايضاً في هذا المضمار. وتنبع هذ العوامل من ضرورة احترام المبادئ الاساسية التي ترعى المرافق العامة والمتمثلة في مبدأ المساواة بين المنتفعين من خدماتها، ومبدأ استمراريتها في تقديم هذه الخدمات. ويمكننا ان نضيف ايضاً بعض عوامل الإكراه الخاصة بالمؤسسة العامة الإدارية والتي تتمثل بالخضوع لقواعد ابرام الصفقات العامة وتنفيذها ومنعها من اللجوء الى التحكيم الخ^(٢٠). وتجدر الاشارة هنا الى اننا بدأنا نشهد في الفترة الأخيرة ان هناك بعض المؤسسات العامة الإدارية بدأت تستعمل وسائل القانون الخاص مما ادخل نشاطها حكماً ضمن صلاحيات المحاكم العدلية، وهذا ما نلاحظه جلياً في بعض المؤسسات العامة التي تعتمد الى تفويض جزء من المهام المكلفة بها الى اشخاص آخرين سواء من القانون العام او الخاص^(٢١).

١٩) فإدارة المؤسسة العامة التنفيذية والتقريرية تخضع لسلطة الوصاية لاسيما من ناحية اختيار الأعضاء، مدة ولايتهم وصلاحياتهم.

راجع تفاصيل ذلك عند شلق (حسن) «المؤسسات العامة دورها، علاقتها بالسلطة المركزية ومستقبلها» مجلة القضاء المالي عدد رقم ٦ سنة ١٩٩٨ ص ١٩٠ وما يليها. وكذلك الطلبي (حسن) «الوجيز في الادارة العامة» المكتبة الادارية الجزء الثاني ١٩٩٦ ص ٩٠ وما يليها. وعند المغربي (محمود عبد المجيد) «النظم الثانوية للمؤسسات العامة في لبنان» دراسة مقارنة في التشريع والفقاه والاجتهاد الجزء الثاني، المؤسسة المدنية للكتاب - طرابلس - لبنان ١٥٠ وما يليها. واخيراً راجع دراستنا عن المؤسسات العامة في لبنان المنشورة في الحياة البرلمانية عدد كانون الثاني سنة ٢٠٠٠.

٢٠) بالحقيقة لا تستطيع المؤسسات العامة بنوعها الإداري والاستثماري اللجوء الى التحكيم غير أن المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧ منح مجلس ادارة المؤسسة العامة في مادته العاشرة صلاحية تقرير التحكيم على دعاوى وخلافات تزيد قيمتها عن خمسة وعشرين الف ليرة لبنانية. وهكذا تكون المؤسسات العامة قد منحت صلاحيات اوسع من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارات العامة في الدولة، ان لا يجوز لهذه الأخيرة اللجوء للتحكيم الا بإجازة من السلطة التشريعية.

٢١) وخير مثال على ذلك ما ورد في المادة ٥ الفقرة السادسة من المرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٩٧/١/٣١ بعد تعديله بالقانون رقم ٩١/١٧ حيث سُمح لمجلس الإنماء والاعمار بالقيام مباشرة او بواسطة اية ادارة اخرى عامة كانت ام خاصة لتنفيذ أي مشروع يكلفه به مجلس الوزراء في منطقة من المناطق...».

■ ٣ - التخصص في الهدف La spécialité de l'objet

خلافاً للدولة وللسلطات اللامركزية التي تتمتع باختصاص عام في دائرتها الإقليمية تبقى المؤسسات العامة مقيّدة بموجب مبدأ الخصوصية. وهذا يعني انه لا يحق لهذه المؤسسات العامة ان تمارس نشاطات لا ترتبط مباشرة بالمهمة أو المهام المحددة في النصوص التي تمّ إحداثه من خلال المهمة التي أوكلت اليه لا يتمتع بأي اختصاص عام خارج حدود هذه المهمة. وبالتالي لا يحق لهذه المؤسسة القيام بمثل هذه النشاطات او حتى التدخل فيها^(٢٢).

والجدير بالذكر، ان مبدأ الخصوصية وإن كان واضحاً فيما يتعلق بالمؤسسات العامة الإدارية الا انه يفتقد الى دقة التحديد فيما يخص المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي او التجاري، في الواقع، غالباً ما تُمنح المؤسسات العامة في نصوص انشائها الحق في ممارسة كافة النشاطات التي تتعلق بشكل مباشر أو غير مباشر بمهامها^(٢٣). كما ان الإتجاه الحديث يميل الى السماح للمؤسسة العامة الاقتصادية والتجارية بتجاوز نشاطها الأصلي الى مجالات أخرى لتمكينها من اداء مهمتها على أكمل وجه^(٢٤). بيد أن هذا الأمر يبقى متوقفاً على تحقيق شرطين: اولهما ويتمثل في ان تشكل هذه النشاطات الإضافية لا سيما من الناحية التقنية والتجارية المتمم الطبيعي والقانوني لمهمة المؤسسة العامة، وثانيهما ان تخدم هذه النشاطات المصلحة العامة، وان تكون مفيدة بشكل مباشر للمؤسسة العامة. وهذا يعني الانتقال بصورة لا شعورية من مبدأ الخصوصية الى مبدأ الإتمام.

■ ٤ - الاستقلالية الإدارية :

نظراً لتمتع المؤسسة العامة بالشخصية القانونية المستقلة، فإنه يعود لها من حيث المبدأ ان تدير نفسها بنفسها بواسطة هيئاتها ووفقاً لنظامها الخاص بها، وذلك ضمن حدود احترام خصوصيتها، وأحكام الوصاية المفروضة عليها من قبل الدولة. لكن الواقع دلّ على ان هذه الاستقلالية الإدارية ليست

(٢٢) راجع م ش د قرار رقم ١٤٥ تاريخ ١٤/١٢/١٩٩٤ شحادة / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ١٤٩.

(٢٣) راجع المرسوم الاشتراعي رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١١/١٩٧٢ حيث تنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة منه على «ان يتضمن نص انشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها ومهمتها ومركز نطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية اللازمة لها.

(٢٤) راجع محمد كامل ليله «النشاط الإداري ودور المؤسسات العامة فيه ١٩٧١-١٩٧٢»، محاضرات دبلوم القانون العام - الجامعة اللبنانية.

مطلقة، إذ لا يمكن لهذه المؤسسات الا ان تتمتع بجزء من الاستقلالية تختلف دقائق تطبيقه من قطاع لآخر وضمن نوع معين من هذه المؤسسات.

ان استقلالية المؤسسة العامة تقوى علي صعيد تنظيمها وكذلك على مستوى عملها الإداري الداخلي واليومي، بينما يطال الضعف مسألة وجودها. فإنشائها لا يأتي كثمرة طبيعية وعضوية لتلاقي الإيرادات الخيرة، وانما نتيجة لقرار إداري حكومي يختزل هذه الإيرادات. كما ان مسألة الغاؤها او تعديل مهمتها التي انشأت من أجلها تفرض عليها فرضاً دون أن يُوخذ رأيها بعين الحسبان. ان القانون لا يوجب استشارتها في ذلك ولا يمنحها حتى حق حل نفسها بنفسها.

من ناحية اخرى، ان بنية المؤسسة العامة الأساسية قد وضعت موضع التنفيذ بالقرار الحكومي التي نصت على انشائها: فعمل مجلس ادارتها، مديرها العام او مديرها، ومسألة تحديد صلاحياتهم بعضهم مع بعض محددة بشكل منتظم ودقيق. اما استقلالية المؤسسة وممارستها فعلياً فتكاد تنحصر في بعض المسائل التنظيمية الداخلية أي التي لم يتعرض لها نص انشائها. ان اية دراسة تتناول المؤسسات العامة في لبنان لا بد من ان تسلم بهذه النتيجة والتي تظهر بشكل فاضح في مسائل العاملين لديها.

فما من مؤسسة عامة في لبنان تستطيع اختيار ادارتها عن طريق الانتخاب ومن الأشخاص العاملين لديها، اذ ان جميع مجالس ادارة هذه المؤسسات ومدراؤها العامون يعينون من قبل الحكومة، وما من احد يمنع هذه الأخيرة من وضع حد لمهامهم قبل انتهاء مدتهم الأصلية. اما فيما يختص ببقية المستخدمين، فإن استقلالية المؤسسة العامة تقوى عندما تستطيع اللجوء الى تطبيق القانون الخاص على العاملين لديها، وتضعف عندما تكون ازاء عاملين اقرب الى الموظفين منهم الى المستخدمين حيث يصعب عليها اختيارهم او تحديد بدل رواتبهم او حتى صرفهم من الخدمة.

وتكاد تتلاشى هذه الاستقلالية في مسألة ادارتها الداخلية اليومية، فهي كتاجر فإنه يعود لها مسؤولية رسم سياسة مستقلة تتيح لها اقامة علاقات مع مؤسسات اخرى وطنية كانت أم اجنبية، او الاعتماد على سعر التعرفة التي تقرها مجالسها التقريرية والتنفيذية والهادفة لتغذية موازنتها. لكن الواقع هو على عكس ذلك. ان علاقاتها مع المؤسسات الخارجية او مسألة تحديد سياستها الاقتصادية او التجارية تبقى خاضعة لرقابة صارمة من قبل سلطة الوصاية.

فأين هي هذه الاستقلالية التي تُمنح لهذه المؤسسات؟ وهل يمكنها وضع تعرفه لخدماتها لا تكون مكملة لسياسة الدولة؟

ان التعرف المتبعة في مؤسسة كهرباء لبنان هو خير دليل على ما ذكر اعلاه، فمن المعروف بأن استمرار عمل هذه المؤسسة يتطلب وضع تعرفه تأخذ بعين الاعتبار سعر كلفة انتاج الوحدة مضافاً اليه نسبة معينة تكفل تغطية المصاريف الإدارية بالتالي نفقات الصيانة والتأهيل الفني أي التجهيز. وبدلاً من أن تكون هذه التعرفه اداة لتحقيق التوازن بين نفقات المؤسسة وواراداتها اضافة الى تحقيق فيض يكفل لها اعمال الصيانة والتأهيل، فإن مؤسسة كهرباء لبنان، وتحت ضغط من سلطة الوصاية التي تأخذ بعين الاعتبار السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، تعتمد على تعرفه تشجيعية بأقل من سعر الكلفة مما يؤدي الى وقوعها في عجز مستمر يسدّد من خلال سلفات الخزينة. وهكذا، وبما ان سعر الكيلووات ساعة هو اقل من كلفة انتاجه فإن المؤسسة تخسر في كل كيلووات ١٨ ليرة لبنانية. فلو أخذنا الطاقة الموزعة في العام ١٩٩٧ والبالغة ٢٧٤،٥٤٠،٨٩٣/٧ ك. و.س. لتبين ان الخسارة تقدّر بمئات المليارات، وهذا من حق المؤسسة كتاجر ان تحصل عليه لتسوية اوضاعها المتردية، هذا بالإضافة الى مشاكل الجباية والتعديت على الشبكة. نستخلص من هذا الأمر ان درجة الاستقلالية قد تتفاوت بين مؤسسة وأخرى تبعاً لعوامل كثيرة تدور بمعظمها في فلك العلاقات ونوعتها التي تربطها بسلطة الوصاية.

■ ٥ - الاستقلالية المالية

تبقى الاستقلالية الادارية من دون معنى اذا لم يرافقها بعض من الاستقلالية المالية. وهذه الاخيرة لا يمكن ان يحجبها وجود ميزانية او ذمة مالية مستقلة كنتيجة طبيعية لتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية. فالمؤسسة العامة لا يمكن ان تكون مستقلة مالياً استقلالاً فعلياً ما لم تتحكم وبشكل جيد بمصدر ومقدار واراداتها من جهة، وبحرية استعمال نفقاتها من ناحية ثانية. وهنا ايضاً يجب ان نضع جانباً بعض المؤسسات العامة والمحدودة العدد والتي لا تخضع لقواعد المحاسبة العمومية ولا وجود لمحاسب لديها. بيد ان هذا الامر لا يمكن ان يعفيها من موجب الخضوع لمحاسبة دقيقة، او السماح لها بتقرير نفقة معينة من دون ان تدقق بحقيقة الدين ومسألة توفر السيولة اللازمة لدفعه. إن اكثرية المؤسسات العامة العاملة في لبنان تخضع لقواعد المحاسبة العامة مع التشديد على وجود محاسب لدى كل مؤسسة يراقب كل عملية مالية يقوم بها الأمر بالصرف. هذا مع العلم بأن هذه المؤسسات ليست جميعها في نفس الحالة، بل يجب التفريق بين وضعيتين :

الوضعية الأولى : وتتمثل في التقسيم القانوني التقليدي والذي يميز بين المؤسسة العامة الادارية والاخرى ذات الصبغة الصناعية او التجارية والتي تتحلّى بقواعد محاسبية مرنة.

الوضعية الثانية : وهي بغالبيتها غير منصوص عليها، وإنما افرزها الواقع الذي يفرق بين المؤسسة العامة التي تعتمد في مواردها على مساعدات الدولة، والاخرى التي تتمتع بموارد خاصة. ان أي مزج شامل بين هاتين الوضعتين يسمح لنا بالحصول على نوعية معينة من المؤسسات العامة ذات الاستقلال المالي المتصاعد.

في بادئ الأمر يظهر النظام المالي للمؤسسات العامة الإدارية وكأنه نسخة طبق الأصل لأي ادارة من إدارات الدولة. فإعداد الموازنة يتم بنفس الطريقة المتبعة في تحضير موازنة الدولة، وهذا يعني إخضاع جميع عملياتها وحساباتها لنفس طرق المراقبة والتدقيق. اما الميزة التي تتّصف بها هذه المؤسسات فتكاد تنحصر بامتلاكهم لرؤوس اموال متداولة ضمن حد معين تعطىها حرية الحركة في دفع بعض النفقات كما تسمح لها بتحقيق بعض العمليات التي لا تستطيع ان تقوم بها اية ادارة تقع تحت إشراف الدولة مباشرة.

والغريب في الأمر ان بعض المؤسسات العامة الصناعية او التجارية تجد ذاتها في نفس وضعية هذه المؤسسات، أي انها تعتمد على الدولة لتسيير امورها. هذا وعلى الرغم من ليونة وسهولة قواعدها المحاسبية المتبعة والمنصوص عليها في انظمتها الداخلية. كما انه ومن ناحية اخرى، وفيما يختص ببعض المؤسسات ذات الموارد الخاصة والمتأتية من التبرعات او من الرسوم عن الخدمات المقدمة، فإن هذه المؤسسات لا تستطيع التصرف بهذه الموارد كما يحلو لها، بل ضمن الإطار القانوني والمحاسبي الذين وافقوا على اعتماده. ونحن نعتقد بأن اية زيادة او نقصان في هذه الموارد يؤثر وبشكل كبير على علاقتها مع سلطة الوصاية. ففي حالة نقصها تلتزم هذه المؤسسات «مسايرة» الخط المرسوم لها من قبل هذه السلطة، أما في حالة زيادتها فإن هذا الأمر يسمح لها باتباع سياسة خاصة بها رسمتها وحددت مراحلها وفقاً لأهدافها الخاصة والمعلنة. لكن الملاحظ في الأمر بأن معظم المؤسسات العامة في لبنان اذا لم نقل جميعها تشكو من قلة الموارد وهذا عائد لأسباب شتى، مما جعلها تعتمد على الدولة وفي كل شيء. فسواء وجدنا بصدد مؤسسة عامة ادارية ام اخرى تجارية ام صناعية فالنتيجة هي نفسها : الاعتماد على الدولة ظاهر وفي كل الميادين حتي غدت بالفعل عبئاً عليها بدلاً من ان تكون ساعدها الأيمن في توطيد أركان اللامركزية المرفقية في ارجائها.

الخاتمة

ان هذه التساؤلات التي تمحورت حول اركان المؤسسة العامة حاولت ان تسلط الاضواء على تعددية الاهداف والانظمة التي تتصف بها هذه المؤسسة بحيث يكون الفشل من نصيب كل محاولة ترمي الى ايجاد النظام الامثل والموحد لها. ان المؤسسة العامة ومهما اسرفنا في الكلام عن وضعيتها الحالية فهي تبقى بالفعل الادارة الضرورية والمرنة لإدارة الشأن العام، خصوصاً في عصرنا هذا حيث تتعدد وتتشعب الاهداف والاحتياجات، ان هدف هذه الدراسة لم تكن غايتها لفت النظر الى المشاكل التي تعاني منها هذه المؤسسات بقدر ما كانت محاولة للاجابة على السؤلين التاليين : كيف تنشأ المؤسسة العامة؟ وهل هناك من ضرورة لإنشاءها؟ ان التركيز على نوعية المؤسسة العامة لا يمكن الركون اليه، فهو قد يضيف تعقيدات وغموض نحن بغنى عنه خصوصاً وان المشرع اللبناني لم يميز بين المؤسسات العامة وتباين انواعها من ادارية واقتصادية واجتماعية او تربوية^(٢٥) وعليه، فكل تحسين للنظام القانوني للمؤسسة العامة يجب وبحسب رأينا ان يمر عبر انشاء نظام تشريعي وتنظيمي لفئة معينة من المؤسسات العامة المهمة والمتجانسة، أو المساهمة في اعداد انظمة خاصة معينة لتكون مثلاً يحتذى به عند كل عملية تحضير لنظام قانوني جديد يسبق انشاء المؤسسة العامة الجديدة. بالمقابل، ان اثاره مسألة خصوصية المؤسسة العامة تظهر لنا وبشكل صارخ بان المؤسسات العامة في لبنان وعلى اختلاف انواعها تبقى خاضعة خصوصاً من الناحية المالية والمحاسبية لنفس المصاعب العادية التي تعيق العمل الاداري، وهذه المسألة يجب عدم تجاهلها عند الشروع في انشاء مؤسسة عامة. بيد انه لا يجب الاستفاضة في تكبير حجم هذه الانتقادات. فالرقابة على هذه المؤسسات لها حسناتها ايضاً، والهدر الذي يطال اموالها لم ينجم عن تقصير او تعقيدات اساليب هذه الرقابات المختلفة وانما من الخطأ في اختيار الطريق الصحيح لهذه المؤسسات من قبل القيمين على ادارتها وعلى تقاعسهم او تأخرهم في اختيار الطريق الضروري والحاسم امام استثماراتها او عملها. كما انه يجب الاعتراف بأن اللجوء في بعض الاحيان لاسلوب المؤسسة العامة لا يعطي الجواب الشافي لما تحتاجه الادارة خصوصاً في بعض المواضيع ذات الطبيعة الخاصة والتي تستلزم العمل السريع لمواكبة التطور التقني مثلاً والذي تكون فيه المؤسسة الخاصة أقدر على تحقيقه من المؤسسة العامة. اضافة الى ذلك فإننا نستنتج بان اللجوء للمؤسسة العامة في بعض الاحيان لا تبرره اية ضرورة ناجمة عن حاجة ملحة لعمل اداري ما، وانما كوسيلة سهلة وبسيطة معدومة من اية منفعة عامة. كما في حالة اللجوء الى انشاء مؤسسة عامة واعطاءها صلاحيات واسعة لتقوم بمهام يمكن ان تقوم بها وبسهولة اية وزارة من وزارات الدولة، الامر الذي يفضي لا محالة الى الازدواجية والتشابك والضياع في المهام والصلاحيات.

(٢٥) راجع بهذا الصدد مجلة الادارة اللبنانية العدد الأول، خريف ١٩٩٦ ص ٦٦.

ومن هنا فإن اللجوء الى انشاء أية مؤسسة عامة في لبنان بدون دراسة جدية ومعمقة سي طرح حتماً بعض التساؤلات التي لا يمكن الاجابة عليها. خصوصاً اذا كانت غاية الانشاء افتراض تحقيق اهداف غير اكيده او صعبة التحقيق.

وفي هذا المضمار نرى بأن الغرفة الادارية لمجلس شورى الدولة هي وحدها القادرة للأضطلاع بهذا الدور، فهي تستطيع التمييز بين الاهداف التي يمكن تحقيقها على وجه اليقين والآخرى المقدره او المفترضة. انها وحدها القادرة ليس فقط على حسن مواجهة الانتقادات التي تطال دور المؤسسة العامة في لبنان، بل على اعطاءها الزخم الضروري لتبقى العامل الوحيد والمرن الذي يوفر لبعض مرافق الدولة ادارة مسؤولة ومستحبة.



مصلحة مياه بيروت

بقلم الاستاذ رزق فريحة

المدير العام السابق لمصلحة مياه بيروت

نشأت مصلحة مياه بيروت بموجب المرسوم ٣٩٧١ الصادر في ١٧ كانون الثاني سنة ١٩٥١. وقد استند هذا المرسوم في حيثياته في انشاء مصلحة مياه بيروت على القانون الصادر في ١١ كانون الثاني سنة ١٩٥١ المتعلق بإنهاء امتياز شركة مياه بيروت واستلام الحكومة لهذا الامتياز والنص على انشاء مصلحة خاصة لمياه بيروت تتمتع بالاستقلال المالي والاداري.



تتولى مصلحة مياه بيروت وفق مرسوم انشائها ادارة واستثمار مشروع مياه بيروت ويكون مركزها بيروت وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري. وقد ربطت وفق طبيعة عملها بوزارة وصية هي حالياً وزارة الطاقة والمياه.

قبل ذلك كان هناك ما يسمى بإمتياز شركة مياه بيروت العثمانية الذي تكون في العام ١٨٧٠ عندما صدر فرمان سلطاني قضى بمنح امتياز تزويد مدينة بيروت بمياه نهر الكلب لمدة اربعين سنة الى المهندس الفرنسي Thevernin الذي باعه بدوره الى مهندس انكليزي يدعى Perci Martindal .

وكانت مياه هذا النهر قبل هذا التاريخ تجر بقناة خصوصية تروي الاغراس والأراضي وتشغل المطاحن ويعود ريعها الى الامير ملحم حيدر الشهابي وقبله الامير حيدر موسى الشهابي عن طريق «الميرة» اي الضريبة.

كانت بيروت تستقي مياهها من آبارها العديدة، كما يدلنا على ذلك اسمها «مدينة الابار» واهمها مياه رأس النبع التي لم تعد تفي بحاجات البيروتيين الذين تكاثروا بعد حوادث ١٨٦٠ مما استدعى جر مياه نهر الكلب الى مدينة بيروت.

كان عدد المشتركين في السنة الأولى اي عام ١٨٧٤ (١٤٠٠ مشتركاً) بكمية ١٠٠٠ متر مكعب يومي من المياه لعدد من السكان يبلغ ٧٠,٠٠٠ نسمة اي بمعدل استهلاك يومي قدرة ١٤,٢٩ ليترًا للفرد الواحد

(المياه كانت كافية يومئذ، لم تكن هناك غسالات وجلايات ومنتفعات كما هو الحال اليوم. كانت هذه المياه تضاف الى كمية المياه التي كان يستخرجها السكان من الآبار الموجودة بكثرة في بيروت).

كانت المياه التي توزع في بيروت تؤخذ من نهر الكلب الذي يبعد عن مدينة بيروت ١٥ كيلومتراً تقريباً. وكانت شركة مياه بيروت قد قامت بإنشاء التجهيزات اللازمة لتأمين مياه الشفة الى بيروت وانتهت المدة الأولى لامتياز نهر الكلب في الخامس من جماد الأول ١٣٢٧ اي في شهر ايار ١٩٠٩ فتجدد الامتياز لمدة ٤٠ سنة جديدة وحُوّل الى السادة الياس وابراهيم صباغ وبقيت الأمور على هذه الحالة لغاية استرداد الامتياز عام ١٩٥١ من قبل الدولة اللبنانية.

ان حدود البقعة الجغرافية الحالية لاستثمار مصلحة مياه بيروت تنحصر بالمناطق التالية :
شمالاً : نهر الكلب.

جنوباً : بعض مناطق عين الرمانة - الشياح - الغبيري والمطار.

غرباً : البحر المتوسط.

شرقاً : منسوب ٣٠٠ متر عن سطح البحر بين نهر بيروت ونهر الكلب.

توزع المياه في البقعة الجغرافية الحالية لاستثمار مصلحة مياه بيروت بواسطة العدادات واجهزة التعيير. اما مباشرة من شبكات التوزيع بعد المعالجة او عن طريق ضمها وتجميعها في خزانات منشأة في الأماكن المرتفعة من العاصمة والتي يصل سعتها الاجمالية الى ٥٣٠٠٠ م^٣ علماً ان كميات المياهة المحققة (المباعة) هي ٢٨٧٧٠٢ م^٣ يومي، وعدد الاشتراكات المعقودة هي ٢٠٥٧٢٦ اشتراكاً.

مما تقدم سأحدث فيما يلي اولاً عن الانجازات التي تمت في مصلحة مياه بيروت ثم اتطرق الى المشاريع الواجب على المصلحة تنفيذها لتأمين مياه الشفة بشكل طبيعي للمواطنين، ضمن نطاق استثمارها، حالياً ومستقبلاً. واعرض اخيراً المشاكل والصعوبات والنجاح والفشل الذي عرفته المصلحة.

■ | - انجازات مصلحة مياه بيروت

قامت مصلحة مياه بيروت بعد ان استلمت مهام المديرية العامة للمصلحة بأعمال عدة اورد فيما

يلي اهمها:

- تأهيل وتصليح المنشآت والتجهيزات التي اصبحت خلال الاحداث او القديمة العهد في كافة مراكز المصلحة وبصورة خاصة مصنع المعالجة والتعقيم والضخ في ضبية الذي اصبح يضاهاى بتطوره التكنولوجى الحديث ومظهره الداخلى والخارجى احدث واجمل مصانع معالجة المياه فى العالم.

١ - الانجازات التى تمت فى مصنع ضبيه

- رفع قدرة المعالجة والتعقيم من ٣م٢٧٠٠٠٠ الى ٣م٤٣٠٠٠٠ يومى عن طريق انشاء محطة معالجة جديدة واعادة تأهيل محطة المعالجة القديمة وسيصار الى اكمال محطة المعالجة الجديدة لرفع قدرتها الى ٥٠٠ الف ٣م خلال العام الحالى (موضوع المساعدة الايطالية).

- رفع قدرة الضخ من ٣م ٢٤٥٠٠٠٠ يومى الى ٣م٥٠٠٠٠٠٠ يومى بعد ان تم تنفيذ مشروع انشاء محطة الضخ الجديدة فى مصنع ضبيه عن طريق الهبة الايطالية.

- انشاء مختبر حديث ومتطور فى مصنع ضبيه لاجراء الفحوصات المخبرية على المياه من النواحي الجرثومية والكيميائية وكشف المعادن الثقيلة والمواد السامة والمواد المشعة.

- اضافة الطابع البيئى على المصنع وتخصيصه بمتحف مصغر يحتوى على المعدات ووسائل العمل القديمة.

٢ - الانجازات التى تمت فى باقى المراكز والمحطات

- اعادة تأهيل وتجهيز كافة محطات الضخ الكبيرة والصغيرة ومحطات الابار الجوفية وتأمين مولدات كهربائية احتياطية لها تلافياً لقطع المياه فى حال انقطاع التيار الكهربائى.

- تنفيذ مشروع تأهيل الاقنية وشبكات الجر بين نبعى السلطنة وفوار انطلياس ورفع اضرار التلوث ومسبباته والاستفادة من كمية ٢٠ الف ٣م يومى خلال فصل الشحائى.

- تنفيذ مشروع حصر والتقاط مياه نبع القشقوش (حفر نفق داخل المغارة وانشاء سد فى قناة وسيفون خارجها) وهذا النبع يقدر تصريفه بنصف تصريف نبع جعيتا.

٣ - تحسين وتطوير اداء العنصر البشرى

- استصدار مرسوم لملء المراكز الشاغرة فى ملاك المستخدمين الدائمين.

- العمل على مشروع اعادة النظر بالهيكلية التنظيمية للمصلحة.
- الاهتمام بتدريب العنصر البشري والحصول على مساعدة فرنسية لتنفيذ مشروع انشاء مركز للتعليم والتدريب على مهن المياه CMEF.
- ادخال المعلوماتية والتقنية الحديثة في المجالات الادارية والفنية والمالية.

٤ - مشاريع قيد التنفيذ

- مشروع وضع خرائط الشبكة على جهاز المعلوماتية.
- مشروع البحث عن مأخذ المياه العذبة في البحر.
- مشروع دراسة حصر مياه نهر انطلياس الجوفي وجرها الى مصنع ضبيه.

■ II - المشاريع الواجب على مصلحة مياه بيروت تنفيذها لتأمين مياه الشفة بشكل طبيعي للمواطنين ضمن نطاق استثمارها حالياً ومستقبلاً

ان كمية المياه التي تستثمرها مصلحة مياه بيروت من مصادرها لا تكفي حاجة السكان الآنية للقاطنين ضمن نطاق عملها لذلك لا بد من :

١ - زيادة كمية المياه المستثمرة.

٢ - تنفيذ مشاريع جديدة.

ان الجدولين التاليين يبينان العجز الحالي والمستقبلي والحاجات حتى عام ٢٠١٥ لمياه الشفة ضمن نطاق بيروت الكبرى.

العجز الحالي		
صيفاً م ^٣ /يومي	شتاءً م ^٣ /يومي	
٣٩٠٠٠٠	٣٩٠٠٠٠	الحاجات
٢٣٣٠٠٠	٣٢٥٠٠٠	قدرة الاستثمار
<u>١٥٧٠٠٠</u>	<u>٦٥٠٠٠</u>	العجز

العجز المرتقب عام ٢٠١٥		
صيفاً م ^٣ /يومي	شتاءً م ^٣ /يومي	
٦٦٢٥٠٠	٦٦٢٥٠٠	الحاجات
٢٩٢٠٠٠	٤٢٢٠٠٠	قدرة الاستثمار
<u>٣٧٠٥٠٠</u>	<u>٢٤٠٥٠٠</u>	العجز

١ - زيادة كمية المياه المستخرجة من الآبار قيد الاستثمار

- ضبط الهدر في شبكات التوزيع في العاصمة والضواحي.
- تأهيل الآبار المستثمرة وحمايتها من التلوث.
- تنفيذ مشروع تأهيل شبكة توزيع المياه وتطبيق المكننة الجغرافية والتكنولوجية الحديثة (SIG) بالاضافة الى المكننة المركزية (Contrôle Centralisé) على كامل منشآت المحطة.

٢ - تنفيذ مشاريع جديدة

ان الوضع الحالي والمستقبلي للمياه يتطلب تنفيذ مشاريع جديدة لسد العجز في مياه الشفة. لذلك نرى وجوب تنفيذ المشاريع التالية :

أ - مشروع جر المياه من نبعي جعيتا والقشقوش (مشروع نهر الكلب).

ب - مشروع جر مياه الاولي.

هذان المشروعان متكاملان ويجب ان ينفذا بالتوازي.

ج - مشروع جر مياه نبعي السلطنة وفوار انطلياس الى مصنع ضبيه.

د - المخطط الرئيس لربط مصادر المياه المرتقبة بشبكة مياه العاصمة والضواحي (Plan Directeur).

ان تنفيذ كامل هذه المشاريع يؤمن مياه الشفة للسكان ضمن نطاق استثمار مصلحة مياه بيروت على مدار الساعة بشكل منتظم في اطار التكنولوجيا الحديثة.

خلال تولينا لمهام المديرية العامة لمصلحة مياه بيروت واجهنا مشاكل وصعوبات لكننا استطعنا في النهاية مجابهة متطلبات الاستثمار المعقدة واستطعنا ان نوّمن مياه الشفة للمواطنين بشكل معقول ضمن الامكانيات المتوفرة وان نزيد في نسبة التحصيل لواردات المصلحة تدريجياً الى ان وصلت هذه النسبة الى ٩٥،٣٧٪ سنة ١٩٩٩. هذه النسبة المرتفعة في التحصيل حققت توازناً في موازنة المصلحة وربحاً سنوياً (وفرأ) يقارب الخمسة ملايين دولاراً اميركياً ارتقاباً لتمويل المشاريع المستقبلية.

■ III - المشاكل والصعوبات والنجاح والفضل خلال تولينا مهام المديرية العامة لمصلحة مياه بيروت

في رقابة مجلس الخدمة المدنية :

إن الاستخدام، والترفيغ، والترقية، وتقديم التدرج، وابداء الرأي بكل ما له علاقة بشؤون الوظيفة العامة الخ... تخضع جميعها لرقابة مجلس الخدمة المدنية، إلا أنه بالرغم من ورود نصوص واضحة في

الأنظمة التي إقترنت بتصديقه أصلاً يحيد هذا المجلس من تطبيقها معتمداً صفة الإستنساب فقط لجهة ما يعود منها للجدول العامة التي كنا نضعها في نهاية كل عام وتحتوي على أسماء المرشحين للانتقال من فئة الى فئة، أو من رتبة الى رتبة في الفئة الواحدة، أو من تقديم التدرج مدداً متفاوتة، في ضوء أسباب موجبة ومبررة، الأمر الذي لم يتح الفرصة لمصلحة مياه بيروت من إحقاق العدالة بين الجميع وتشجيع أصحاب الكفاءات على متابعة الإنتاج وزيادة المردود. وكان ولا يزال مجلس الخدمة المدنية ملتزماً بالمبادئ العامة للإستخدام أكثر منه بواقع ومراعاة الحالات الإستثنائية التي تستلزمها الخبرة العملية في المصالح الحيوية.

ربما لمجلس الخدمة المدنية معطيات وتوقع رداً فعل في سائر الادارات تحول دون التجاوب في تطبيق هذه النصوص في مصلحة مياه بيروت.

على كل حال، لا بد من التنويه، أن مجلس الخدمة المدنية يشكّل غطاءً منيعاً للإدارة، وحماية ثابتة من هيمنة السياسة يجعلان رئيس الادارة مرتاحاً الى رفض ما لا يتناسب مع المصلحة العامة والنظام، مرتكزاً على سلطة رقابة المجلس التي بقيت سنداً أساسياً ودرعاً واقياً لمجابهة الضغوطات.

وهنا لا بد من الإشارة الى أن إغفال إخضاع المؤسسات العامة الى سلطة مجلس الخدمة المدنية في القانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٩ أيار ٢٠٠٠ سيفقد على الأقل رأس الهرم الإداري في المؤسسات العامة الغطاء المنيع والدرع الواقى في مجابهة الهيمنة الساسية وضغوطاتها.

في رقابة التفتيش المركزي :

ان تدخل التفتيش المركزي في مصلحة مياه بيروت كان قليلاً، وعندما كان يتدخل كانت تقتصر الرقابة بشكل عام على المخالفات الكبيرة والسرقة وسوء الإئتمان والتزوير الخ... وكان تدخله ناجحاً ومؤدياً الى نتائج فعالة ومساعدة لاسيما إذا كان هذا التدخل مبنياً على طلب مباشر من المصلحة وبمشاركتها.

أما التدخل بسائر المخالفات الصغيرة كالدوام، وسير المعاملات وشكاوى الناس، وشكاوى المخبرين المغفلة الخ... فكان غالباً ما يترك الادارة في سلطتها كون هذه الشكاوى يفترض ان يحقق بها أصلاً رئيس الادارة أو تترك له وتبقى من صلب واجباته بحكم الصلاحيات المنوطة به قانوناً، وإلا جعلته متخلياً عن أدق عناصر الإداء القيادي اليومي. وكنت دائماً أعتبر وأشعر ان كل إتهام يلحق بأي موظف مهما علت أو

دنت رتبته كأنه إتهام موجه الي شخصياً وأدافع بقوة إذا كانت التهمة في غير موقعها.

في رقابة سلطة الوصاية :

لسلطة الوصاية الادارية على مصلحة مياه بيروت موقع هام في الرقابة المسبقة على الصفقات والموازنات والاعتمادات والمشاريع ذات المنفعة العامة وبرامج الأعمال والتعرفات، والقروض، الخ... وتخضع بالتالي قرارات المصلحة لهذه الناحية الى تصديق السلطة المشار اليها وفقاً لما حدده النظام العام للمؤسسات العامة.

وكنت ألاحظ ما يلي : تارة تلتزم الوزارة الوصية في تطبيق هذه النصوص حصراً دون زيادة أو نقصان وطوراً تتجاوزها وتستفيض في مبدأ الإستنساب فترفض ما ترفض وتوافق على ما توافق، فينشأ الإرتباك والجمود في المؤسسة العامة التي تعجز عن إقناع هذه الوزارة بالعودة عن قرارها.

كل هذه المواقف تعود تلتصق بشخصية الوزير وشخصية المدير العام للمؤسسات العامة ومدى التفاهم وعرض المواضيع بمصادقية وصولاً الى الإقناع. وغالباً ما يلعب موظف في الوزارة الوصية ذات الصلة المباشرة بالوزير دوراً بارزاً ايجابياً كان ام سلبياً. وهكذا في السلبية أحياناً يلحق الضرر والغبن بمصلحة مياه بيروت من جراء سوء تقدير سلطة الوصاية عن غير قصد لمقررات هذه المصلحة المتعلقة بمشاريعها المستقبلية الملحة (تأمين المياه للعاصمة مستندة الى تباين في الآراء الفنية بين الوزارة والمصلحة)، فالأولى لها وجهات نظر مبنية على آراء نظرية علمية غير مكتملة في العمق، وإعتبرات إقتصادية سريعة، والثانية لها آراء ثابتة مبنية على وقائع ودراسات متعددة تعاشها يومياً من خلال ممارسة مهندسيها على مدى عشرات السنوات أخذة بعين الإعتبار تلبية متطلبات الإستثمار المزمنة والخدمات الحياتية اليومية الملحة.

في رقابة وزارة المالية :

إن وزارة المالية توافق على مقررات مجلس ادارة المصلحة في كل ما له علاقة بالشؤون المالية في مجالات الموازنة، والأنظمة المالية والتعرفات والقروض وفتح الإعتمادات الخ...

والمشكلة مع وزارة المالية أنها تتخذ لنفسها في معظم الأحيان صفة المقرر في تقديرات الموازنة والإعتمادات العائدة للصفقات فتخفض أجزاء منها وتبقي على الآخر ولكنها لا تزيد في أي منها، الأمر الذي لم يخولها اياه القانون، وفي مطلق الأحوال، لا يسع المصلحة إلا أن تلتفت النظر الى تجاوز حدّ السلطة،

وتلتزم بالنتيجة بمقررات وزارة المالية ولا تكلف نفسها رفع الأمر الى جانب مجلس الوزراء عندما تتعارض هذه المقررات مع مقررات سلطة الوصاية، إذ أنه في نهاية المطاف وفي أغلب الأحيان تتفق الوزارتان وبالأحرى توافق وزارة الوصاية على رأي وزارة المالية ويطوى الملف.

في رقابة ديوان المحاسبة :

تخضع المصلحة الى رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة في سائر الأمور المالية ذات العلاقة بالصفقات وعقد النفقات وتصفياتها وصرفها والرواتب والأجور وقطوعات الحسابات والميزانيات الخ...

لم تصدر بحق المصلحة إطلاقاً أية ظلامة عن الديوان بشكل عام، بل بالعكس تلتقت في بعض الأحيان براءة في شكاوى مخالقات مالية إتهم بها المسؤولون الكبار، وأستند قضاة الديوان في تبرئة هؤلاء المسؤولين كونهم قصدوا تأمين المصلحة العامة والخدمة الحياتية الملحة الى المواطنين.

في النتيجة :

إعتمدنا خلال ممارستنا مهام المديرية العامة في مصلحة مياه بيروت مبدأ احترام ما سميته بالأقنيم الخمسة (مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، وزارة الوصاية، وزارة المالية، ديوان المحاسبة) وخلق علاقات وطيدة وشخصية مع أركان هذه الهيئات، مما ساعد على تسهيل أمور المؤسسة وإفساح المجال لتنفيذ الجزء الأكبر من مشاريعها، والسماح لها بأن تنعم بالإستقرار الاداري والمالي والفني وخدمة المواطن، وطمأنة العاملين فيها الى تغطية تكاليف عيشهم ولجم بصورة غير مباشرة كل عمل نقابي غير عادل من شأنه أن يؤدي الى الإضراب عن العمل في المؤسسة والحد من نشاطها وإزدهارها.

في النجاح :

١ - تنفيذ مشروع ذات أهمية قصوى في حقل المكننة المركزية والجغرافية وإنشاء مركز للتدريب على مهن المياه، وإنشاء مختبر حديث متطور، وحماية مصادر المياه، والحد من هدر المياه وتخفيضها من ٦٢٪ الى ٢٨٪ بين عامي ١٩٩١ و ١٩٩٩ وإجراء تمديدات جديدة بأقطار مختلفة بلغت ثلاثماية ألف متر طول ونيف بين عامي ١٩٩١ و ١٩٩٩ في كافة مناطق التوزيع.

٢ - تقييم موجودات المصلحة وتقديرها بمبلغ / ٤٧٥ ٧٦٠ ٠٠٠ د.أ. مليار وأربعماية وخمس وسبعون مليوناً وسبعمائة وستين ألف دولار أميركي، رفع نسب التحصيل في الجباية من

٢٦,٧٧٪ الى ٩٥,٣٧٪ بين عامي ١٩٩١ و ١٩٩٩ ، زيادة عدد الإشتراكات ٢٧٧٣٤ إشتراكاً بكمية ٤٨٦٢٨ متر مكعب يومي بين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٩ ، رفع موجودات الصندوق النقدية بعد تسديد المترتبات من ١٢٦ مليون ليرة عام ١٩٩٠ الى ٥٢ مليار ليرة لبنانية عام ٢٠٠٠ ، وتحقيق التوازن بين الواردات والنفقات حيث لم تلجأ المصلحة إطلاقاً الى سلفات الخزينة.

٣ - إعداد مشاريع كبرى لزيادة مصادر المياه (الأولى ونهر الكلب) عن طريق التمويل الذاتي، وضع مخطط رئيس لربط مصادر المياه المرتقبة بشبكة مياه العاصمة والضواحي، وضع الدراسات النهائية لتحديد حاجات العاصمة والضواحي الى المياه عام ٢٠١٥ إستناداً الى حاجات الفرد وعدد السكان المتطور.

٤ - توقيع بروتوكول عام ١٩٩٦ بين المصلحة ورئيس الوزراء السابق في فرنسا السيد ريمون بار رئيس تجمع مدينة ليون وتبادل مراسلات مع رئيس منطقة الريجيون رو - آلب الوزير السابق السيد شارل ميون نتج عنهما الإستحصال على مساعدة بمبلغ ١٦ مليون فرنك فرنسي تنفق في سبيل حماية مصادر المياه وإنشاء معهد للتدريب على مهن المياه وتطبيق التكنولوجيا الحديثة.

٥ - إجراء توأمة (Jumelage) عام ١٩٩٥ بين مصنع ضبيه في المصلحة ومؤسسة مياه Débaillet في مونتريال - كندا، لتبادل المعلومات الفنية والإستفادة من التقنيات الحديثة المتطورة.

٦ - الحصول على موافقة مبدئية من مؤسسة SEE الحكومية في كندا لتمويل تنفيذ مشروع نهر الكلب (جعيثا القشقوش) بمبلغ ١٢٨ مليون دولار أميركي شرط تنفيذه بواسطة شركة SNC-Lavalin العالمية (الكندية).

٧ - الحصول على مساعدات ايطالية هامة لتكملة رفع قدرة المعالجة الى ٥٠٠ ألف متر مكعب يومي في مصنع ضبيه، وذلك عن طريق مجلس الإنماء والإعمار.

الخاتمة

إن المياه هي مادة أساسية للحياة وستزداد الحاجة إليها عقداً بعد عقد، وستواجه المنطقة أزمات حادة متلاحقة في مطلع القرن الحادي والعشرين.

فمن واجب لبنان إيلاء الموضوع إهتماماً جدياً عاجلاً ووضع تصوّر مستقبلي مع إستراتيجية واعية حفاظاً على ثروته المائية وحسن إدارتها كما ونوعاً تداركاً من أن يصبح البحر المستهلك الأكبر بدلاً من الإنسان، والإسراع في تنفيذ المشاريع المائية الهامة التي من شأنها تأمين مياه سليمة وكافية للمواطن.

فلتنفذ المشاريع، ولا يتفاجأ أحد مسؤولاً كان أم مواطناً إذا أصبحت كلفة الماء عالية نسبياً، فهناك دول شقيقة وصديقة ومنظمات دولية أبدت وما زالت تبدي إستعدادها لتقديم المساعدات والتمويل.

ومن المعلوم أن مجلس النواب أقرّ في جلسته التي عقدت بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٩ مشروع قانون تنظيم قطاع المياه، بالرغم من بعض مآخذنا عليه. وصدر هذا القانون ولا يزال بإنظار صدور المراسيم التطبيقية، وبالتالي يقتضي :

الإسراع في تعديل النظام العام للمؤسسات العامة أو وضع نظام حديث يتوافق مع المتطلبات الراهنة للمؤسسات العامة تمهيداً للمباشرة بتعديل الأنظمة المتفرعة عنه لا سيما النظام المالي ووضع أنظمة داخلية جديدة بغية إزالة الصعوبات التي تعترض حسن سير الإستثمار في المصلحة وإضفاء المرونة على النصوص التطبيقية إستعداداً لعمليات الدمج وإستيعاب سائر المصالح المتعددة التي ستلحق بالمصالح الكبرى المنشأة وإعداد الجهاز البشري اللازم من أصحاب الكفاءة العالية لهذه الغاية.



THE NEW ROLE OF PUBLIC AGENCIES

▼ Dr. Georges LABAKI



For a long period of time, the administration devoted its work to the application of norms, where the user is perceived primarily as a subject. The idea was to achieve respect for the law, and in order to realize this objective, the administration had at its disposal exorbitant legal prerogatives, faced with a user defined essentially as a subject and not as an actor.

This conception of the public sector has been predominant until quite recently, and it still remains quite strong in the mentalities. Nevertheless, this notion of the public service which can be defined as the accomplishment of a general interest mission has been in a state of crisis for several years, at a time where in parallel, the private enterprise is endowed with all the virtues. The last years have been particularly rich in events with the publishing in France of five reports of different horizons, aiming at distinct goals, but all interested in public service(1). The pre-cited texts condense all of the arguments for or against the public service as they exist actually in France. They acknowledge the existence of three sets of criticism concerning: The missions of the public service that are too widespread, the juridical regime of the public service which is vigorously questioned by European Law and the organization of the public service which is too centralized to be really efficient.

THE LEGITIMACY CRISIS OF PUBLIC AGENCIES

Nowadays, public agencies are submitted at the same time to criticism as well as challenges. The main criticism directed at the public utilities sector is connected to the waste of resources and the mediocrity of public relations. In fact, the accusations

of an inefficient state, which spends money without control, and the existence of long waiting lines at the public organization offices, are part of the collective representations of public opinion.

As a matter of fact, the state is undeniably confronted to a series of major challenges that force the administration to undergo a global change and to transform its functioning modes. The actual context of public budget deficits (state, public agencies...) and the weight of the public debt are accompanied by a determination to reduce the spending of the public sector. Therefore, the following years will no doubt be marked by a decrease in the means granted to public organizations.

On the other hand, the administrative action comes within the context of a growing complexity. Modern societies are in fact crossed by powerful movements of liberty and individualism. This renders interventions by the public sector more and more delicate. In brief, public organizations have to move from a simple, uniform and statutory treatment, to complex and personalized answers.

The growing attitude of the users demanding more and more quality goods and services constitute another challenge to public agencies and this new consumerism seems to have changed profoundly enough the nature of the relations of the public agency with the users. Impregnated by an environment of mass consumption, users approach public utilities services with the same referents that guide their daily consumption of multiple products offered to them by the market. This analogy with the private sector seems nowadays to concern as well the civil servants themselves in their ever-growing demands of participation in their work, similarly to their colleagues in the private sector.

It thus seems that by their new attitudes, users and civil servants are forcing public agencies to review their modes of functioning and organization. The introduction, two decades ago, of new technologies has been another challenge thrown at the public sector. Gradually, as the competency domains of the administration grew beyond bureaucratic functions, certain form of competition slipped little by little into public organizations. This is how competition between the public sector and the private sector came to exist in a number of domains: education, health, etc... This competition can also exist at the heart of the public sector. Public collectivities of the same type are in permanent competition to attract a much more

mobile clientele than in the past, and to thus justify their existence. On the other hand, the general interest notion accompanies this legitimacy crisis of the public service.

THE GENERAL INTEREST NOTION CRISIS

It is important to seek the contents of public service notion in order to measure the importance of the debate regarding the existence of public agencies. If sovereignty functions seem to belong by nature and by logical obligation to the public sector since it is out of the question to entrust legislative function, national defense, diplomacy, armed force, and justice to private bodies, everything else is open to discussion. From this point on, the use of the notion of public service becomes quite contingent and extremely political. Does education arise from public service? What about health services? What about production and gas distribution, electricity and water? What juridical regime is there for telecommunications and mail distribution? What status is there for air or train transportation? With the exception of political choice, nothing commands here the use of public agency status, and when it has been decided upon, nothing opposes by law its abandonment.

Several authors refer expressly to the notion of general interest, and we can say that despite the actual jurisprudence blur, the notion of the public service can be defined as the exercise of a general interest mission, and that is the fundamental condition for the existence of a public service. For sure, other criteria have to be pointed out, especially since they are not neutral regarding the management of public organizations; the right of inspection over the modalities of the mission's accomplishment, the prerogatives of public power devolved unto the public agencies that manages the public service, and a tutorial power over the administration in return for all those prerogatives.

If the public service can be defined as being the product of a general interest mission, one great incertitude subsists regarding the frontiers of the service in question : should we or should we not include in it activities such as water distribution, and car industry?

As a matter of fact, this notion of general interest thus seems to be fluctuant in time and space. As a matter of fact, the development of public agencies after World

War II, translates the belief in “the State’s infallibility” which transports, puts up, regulates agricultural markets, organizes industrial activities and liberal professions, enlightens, protects from financial aliases, sickness and unemployment, educates, takes care of, and preserves th cultural patrimony and the environment and as a result, becomes itself industrial and/or commercial. This expansion gave birth to the conceptual crisis evoked earlier on, it also generates a functional crisis from the 1970s on.

The crisis of the Welfare State occurs as of the moment the State reveals itself incapable of liberating society from need and risk. This inefficiency is the basis for the arguments of the neo-liberal movement breaking over Europe and the United-States in the 1980s, and militating for privatization and deregulation in the name of competition introduced as the condition for economic efficiency. Since then, fashion no longer relates to the Interventionist State but rather to the State that is folded around its sovereignty functions leaving to private initiative and market regulation the task to determine economic equilibrium. Mined by this external critic accompanied by a stronger and stronger consumer exigency by the users, the public service starts to doubt itself. This «existential» crisis is translated by the growing of an obsessed thought particularly present in industrial and commercial public agencies at the heart of which the salaried people feel threatened by privatization. But, even more, public agents, destabilized by the import of management methods borrowed from private enterprise, are living a cultural crisis amplified by a diffused feeling of illegitimacy. Some may have believed this, feared it or on the contrary desired it when observing the dismantling policies carried in Great Britain by Mrs. Thatcher or in the United-States by President Reagan. But positions expressed in France are less radical, and in order to transpose Michel Rocard’s expression in speaking about the state in 1989, the issue often is not to “make less public service” but to make ‘better public service’. Progressively, and during the last decade specifically, the national general interest has been more and more in competition with the local and European general interest.

THE EUROPEAN UNION POLICY IN REGARD TO PUBLIC AGENCIES

In fact, the European Commission largely ignores the notion and existence of public utilities services. Public agencies submit to the competition rules in terms of Article 222 of the Rome Treaty, "the present treaty does not prejudge in any matter the system of ownership of its member states". The result is that the competition policy applies under the same conditions to the private as well as public agencies, including those entrusted with a public service mission as France sees it. Articles 85,86 90.1 and 92 of the Rome Treaty forbid concerted understandings and practices or abuse of dominant position among enterprises. As for the member States, any aid or state resource likely to distort competition by favoring certain public agencies or certain productions are also forbidden.

As noted by the writers of the 1994 French Council of State report : "Europe does not conduct the trial of the public service or public agencies; it largely ignores the notion of public service and the existence of public agencies" (French Council of state: 1994). Therefore, European law which is important to recall is of direct application and has, today, in European union states, as a result of the convergence since 1989 of juridical and administrative jurisprudence, a value that is effectively superior to that of rules, tends to do what the most virulent critics of public service see as unrealistic : limiting the public service to the only functions of sovereignty by considering that all other activities have to be submitted to the rules of competition, and be taken in charge by the private initiative. Such a position is quite unfavorable to the French notion of public service. Thus, article 129 B of the Maastricht Treaty aims at replacing the infrastructures of transportation, telecom, and energy within the borders of an open and competitive market system.

Here, to quote the French Council of State which gives a list of examples, we have a conception, which registers itself as opposed to the evolution of the administrative French jurisprudence and shows an incontestable suspicion towards the structures of public services. For European law, enterprises have to submit to the rules of competition. Whether those are public or private, there exist in fact two groups of activities:

- The first brings together those which are typically prerogatives of public power and do not present an economic character justifying the application of the competition rules anticipated by the treaties.

- The second is constituted by the economic service of general interest which, at the end of article 90.2 of the Rome Treaty, submits to the rules of competition within the limits where their application does not fail, by law or by fact, the accomplishment of those particular missions. Within this category was placed the standard postal service, and the electric energy supply.

Article 90.2 foresees that “the enterprises in charge of management of general economic interest services or presenting a fiscal monopoly character, are submitted to the rules of the present treaty, notably the rules of competition within the limits where the application of those rules does not fail the accomplishment by law or by fact of the particular mission they have been imparted with. The development of exchanges should not be affected in a measure contrary to the Community’s interest.” As underlined by the French Council of State report, the European Commission which disposes of large powers of control for the application of this article, interprets it - in accordance with the European Community’s Court of Justice - in a very rigorous way. In such a way that in order to obtain an exception to the rules of competition, the public agency not only has to prove that in the absence of such a derogation its task would be even more difficult, but what constitutes an infinitely more severe constraint is that this task will face an insurmountable obstacle, or will become in reality impossible.

From the moment we learn the substance of European law regarding public service, it is not longer surprising to notice that the wildest partisans of Europe’s openness are also the most determined critics of the French public service.

It is within this framework that a certain number of French public utilities services have gone through the community requirements, incontestably rigorous with regard to the habits previously contracted by the operators involved.

Those are some examples :

- The deregulation of telecommunication which justifies the change of status of France Telecom which became, in 1991, a “public exploiter” having as a vocation to

transform itself into an anonymous society.

- The deregulation of air transport, source of restructuring (Air France/Air Inter merger) which increased the worries of the salaried.

- The deep renovation of public market law in order to conform to the demands of European competition law.

- The opening of public jobs to the subjects of the European Union. Everything takes place within the Union as if the commission, which is answerable to nobody, was endowed with a power allowing it to submit any activity to the principle of competition.

In this framework, two types of answers or solutions have been advanced ; the European chart of public services, and the universal service. Based on the above, some advocate the adoption of a European chart of public services.

THE REINGENERING OF PUBLIC AGENCIES

Faced with this crisis of legitimacy, the renovation of the public utilities service was done within a hostile ideological context. Whereas in the 80s, the State was considered the motor of social change, it is often considered nowadays as a brake to the innovation, and a handicap to the economic competition. Inversely, the private enterprise, which was considered with defiance, finds itself endowed with all the virtues. In fact, since the 1980s the fashion of enterprise and its ethic has grown to the dimension of a real myth, quasi-untouchable. The media never stops giving a caricature image opposing dynamic, performing, and private enterprises on one side, and scleroses, counterproductive public service on the other side. Within this context, in the 1980s, a new managerial current has largely developed itself within the private sector. This management featured itself as the free engagement of each in view of being able to forge the modern and performing enterprise. Sticking by its declarations, the modernist management claims to reconcile in a vast and harmonious synthesis, the economic, the social and the cultural in order to increase productivity and quality.

Faced with this crisis, the administration did not stay inactive by putting in

place tools which do not question the status and judicial foundations, but rather sought to reexamine all organizational activities and practices.

The renovation of the public agencies translates the passage from a procedural administration to a responsibility administration. If in the early 1970s, the notion of management appeared to several officials as scandalous, nowadays, public management has become an official doctrine, in particular since the work related to the renovation of the public service. In fact, this fact is not limited to France. Several countries of the OCDE in view of reinforcing public management have made considerable efforts. The pursued objectives included the increase in productivity, the improvement of administration reception faced with the changes in the citizen's demands, and the modernization of controls.

All that the renovation policy means is to make the administration more efficient, and to adapt it to the demands and constraints of the evolving society, the modernization of which is as important as that of the enterprise.

Within this view, a new administered comes to life ; the client or customer. However, the administration found itself for a long time opposed to the logic of the market because of its traditional monopoly situation. It imposed its rules to the administered as well as to the persons with which it entered into contract.

On the contrary, the new approach was expressed in the desire to move from a function, mainly founded on judicial expertise, to the exercise of a managerial competence meaning the passage from a democracy-respect of law, to a concrete democracy-attention directed to the needs of the real user.

In the framework of public agency management renewal, the emphasis was placed on the following :

- The shift from a process orientation to a result orientation.
- The shift from monopoly to competition.
- The shift from autonomy to collaboration.
- The shift from a manager to a team oriented focus.
- The shift from an expert focus to a consumer focus and the search for a better

communication with the exterior environment, notably with the consumers who are at the heart of the device put in place.

- The shift from centralization to decentralization.

On the other hand, an emphasis on measurement enables a greater analytic perspective on performance for the display of the difference between expectations and the established realizations by referring to a quality criteria, represent one of the fundamental axes of management control; keeping track of such differences allows the introduction of a return effect, in order to correct the lines of action which have already been set.

The introduction of management tools in public agencies was not achieved without some resistance. The personnel have most often and in majority marked their attitude by a certain skepticism and retreat. The transposition of such tools in public organizations has faced many difficulties. The identity of public utilities services has often constituted an obstacle to the introduction of managerial tools of control. On the other hand, the nature of the activities developed by public agencies is a disturbing element for the setting up of a control system, for most operations linked to general interest missions present a character that can be measured with difficulty. For example, hospital activity in France has long been measured by the number of hospitalization days, thus allowing the establishment of the budget, and it served to determine the financial situation of the hospital. This system quickly revealed itself to be imperfect. The administrators and the doctors have sought to maximize the number of hospitalization days, which have led to an increase in costs. Since 1983, an analytical accountability has been promoted by the classification of sick people in homogeneous groups allowing the identification of the cost by major activity and responsibility criteria.

So, creating new services and products for the customer under the threat of direct and indirect competitive dispositions, is a proof of public management legitimacy, since in the absence of competitors or any other economic factor public agencies will not be incited to innovate. The reconquest of public agencies legitimacy can be registered in the passage of an administration which, not so long ago, only knew the subject to the administrative rules, to one that recognizes the public service user behind which every citizen is reflected as an actor of political choices which

concerns the management of this country. This is how, a relation of citizenship emerges in a process which has long been essentially normative and based on regulations; this is expressed by the tilting of the public service notion, which has long been an expression of the emanation of an existing authority by and for itself, towards a concept of service directed towards the public, soliciting the participation of the latter and justifying itself by the satisfaction it raises within its users.

In fact, none of the authors of the reports mentioned above pleads for a return of public utility services beyond the sovereignty functions, even if the report Picq proposes to center the state on such functions without them being as exclusive as other missions shared between public service and other private or public operators. The Blanc Report thought on this issue, calls for a public service present'' where it is the most apt'' (Minc Report: 1995) which, according to the Minc commission supposes a re-deployed State. Finally, the French Council of State is the only one to pose itself as the defender of a public service extending far beyond the missions of sovereignty when all the others plead to affirm their preference for a regulatory state and call for, at diverse degrees, the redefinition of the domain of action of industrial and commercial public utility services.

FOR A REGULATORY STATE

In reality, the debate is less related to the extent of public agency missions than their direct economic incidence. Behind this call for a repositioning of the public agencies, there is a question regarding their economic role :

- Should it be an economic actor?
- Should it satisfy itself as the regulator of economic activity?

The Blanc report summarizes well the dominating feeling: «The State cannot have as an ambition to administrate the economy, nor to substitute the market or enterprises with itself. The public action remains however, in several regards, indispensable to the good functioning of the market economy». (Blanc Report: 1995).

Only the French Council of State continues to plead for a primarily economically operating State. Its foundations are based on a vigorous criticism of the

market, which is according to him :

- incapable of satisfying insoluble needs.
- weakly attentive to collective interest, whether it is related to the protection of the environment or a search for full-time employment.
- more mobilized by the short-term generator of profit than by the long-term demanding of investments.

After noting that the public utilities sector, reduced to its most simple expression, would deny the State an economic tool of regulation, the French Council of State has firmly concluded : “Nobody should, from now on, question the legitimacy of a management under public service, and even under public status, to the least of services traditionally described as related to sovereignty, education, or social protection...” (French Council of State: 1994).

Public agencies are faced with important challenges of different nature (competition, deregulation, local powers, new technologies, and consumerism...) which no doubt poses more of an adaptability problem than one of identity. Although this crisis, had allowed important progresses in quality services, management control, motivation of personnel... the major issue revolves around the following question: In what society do we want to live? Faced with those rapid mutations, as much political as technological, the definition of the objectives assigned to public agencies seems to be important. The answers to these questions are not easy or evident. However, a certain number of principles could guide this process, notably a reflection regarding the relation of the user and the search for other motors of efficiency and capability, than the only incitation linked to competition. It is no doubt on the whole of those aspects that the management of public agencies distinguish themselves from that of private enterprises. On the other land, public service is too centralized. The antidotes are nevertheless well known. They are called: decentralization and deconcentration. The idea is simple: in a decentralized State, the State’s power should be transfered to its local representatives because, in order to take over again the old imperial adage, “we can govern from far, but we only administer well from close proximity.” The role of public organizations as producers of social cohesion is, properly speaking irreplaceable here, and nobody can seriously question their legitimacy nor, a fortiori,

their existence without choosing economic cost against social cost. It is uncertain that the latter is not more onerous for collectivity than the former. It is collectivity that has to choose from now on after it has been informed of the consequences that would arise from the retained option. Would it privilege the economic approach at the expense of social apprehension of the public service? Everything rests on the answer to this question. The public service's modernization policy shows that this research has started. It has no doubt to orient itself furthermore towards the expectations of the users in terms of reception, quality of allowances, and satisfaction of all the demands. Thus public agencies have to modernize themselves in order to face the challenge of quality, which for a large part, conditions their future.

Dr. Georges LABAKI is a former at Maryland University, Johns Hopkins (SAIS), and Georgetown University. He is the author of 4 books and many articles published in the United States, Europe and Lebanon.

BIBLIOGRAPHY

(1) The last 2 years have been, from this point of view, particularly rich in events with the publishing of five reports of different horizons, aiming at distinct goals, but all interested in public service. Those are :

- Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général (For a Strategic State, guaranteeing general interest), Report of the Commission "Etat, administration et services publics de l'an 2000" (State, administration and public services of the year 2000) presided by Ch. Blanc, 1995.
- L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde, (The State in France: serving a nation open to the World), report to the Prime Minister of a commission presided by J. Picq, 1995.
- La France de l'an 2000 (France of the year 2000), report of the Commission presided by A.Minc. 1995.
- Service public, services publics ; déclin ou renouveau (Public Service, Public Service: Decline or Renewal), Report of the French Council of State for 1994.

- Services publics: questions d'avenir (Public Services: questions about the future), Report of the commission presided by Ch. Stoffaès, 1995.
- LAPILLONNE, Ph. "Les objectifs à l'heure du management, Paris, Les Cahiers du Management, no, 14, 1995.
- VAYROU, C. Le Management Public: discours et fonctions, Paris, L.G.D.G., 1995.
- SILACANI, J.L. Actualité de la Réforme de l'Etat en France, Revue Française d'Administration Publique, no. 77, 1996.



TRAFFIC SAFETY RECORDS OF SELECTED MIDDLE EASTERN COUNTRIES

▼ **Dr. Elias M. Choueiri**

**Director-General in the Ministry of Transport, Lebanon
Chairman of WSO (World Safety Organization)
Highway Transport Committee, USA**



1. INTRODUCTION

Road traffic trauma and its prevention pose daunting challenges in developing countries: the injury rates per distance traveled tend to be high; the budgets for road construction and maintenance are limited; specialized manpower for road safety is scarce; there is often a wide range of sophistication among road users and there are usually several other major priorities competing for the fruits of the fiscus. The situation is quite different in industrialized countries where sophisticated road networks carry large traffic volumes with low collision and injury rates - largely because of an established road safety culture, coupled with efficient traffic monitoring and good emergency services [1].

Independent studies by both the World Health Organization and the World Bank have estimated that over 500,000 individuals (Asia / Middle East: 240,000; Europe: 100,000; Africa: 76,000; North America: 48,000; South America: 44,000; Oceania: 8,000) lose their lives each year as a result of traffic accidents, and over 15 million suffer injuries. The majority of these - around 70 percent - occur in those countries that the World Bank classifies as low-income or middle-income. However, a significant proportion also takes place in countries in Asia and the Middle East which are often described as «emerging» [2].

Traffic fatalities are the leading cause of death for men in the 15-44 age group and the fifth for women in this age group. Its cost to developing countries is \$53 billion per year. On average, traffic accidents cost developing countries 1 percent of their GNP, which in some developing countries is \$3,500 per capita [2].

In developing countries, children under 15 years of age account for around 15 percent of fatalities, as compared to 6 percent for developed countries. This may be linked to limited traffic safety education at school, and to the higher proportion of pedestrian fatalities cited to the developing world. Pedestrians account for around 30 percent of all traffic fatalities in South-East Asia and South America; 40 percent in many Asian, African and Caribbean countries, and 50 percent in the Middle East, whereas the figures are approximately 20 percent in Europe and North America [2].

This paper's objective is to shed a light on the traffic safety records of a number of Middle Eastern countries, for which traffic safety records are made available to the author. The countries considered are: Bahrain, Jordan, Kuwait, Lebanon, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Syria, the United Arab Emirates (UAE) and Yemen.

2. TRAFFIC SAFETY RECORDS

Before delving into the analysis of the traffic safety records of the countries under study, let us briefly talk about the transport sector in these countries.

2.1 The transport sector :

The car ownership rate in the countries under study ranges from 2.0 inhabitants per car in Kuwait to about 35.0 inhabitants per car in Syria (see Table 1). Seven of the countries under study (Kuwait, Lebanon, Qatar, Saudi Arabia, Bahrain, the United Arab Emirates and Oman) have car ownership rates of less than 7.5 inhabitants per car, whereas the remaining three countries (Jordan, Yemen and Syria) have car ownership rates of more than 20 inhabitants per car.

For comparative reasons, the car ownership rates for a number of countries on different continents are given in Table 2.

Country	Inhabitants per car
Syria	34.6
Yemen	25.8
Jordan	20.1
Oman	7.4
UAE	5.0
Bahrain	3.4
Saudi Arabia	3.0
Qatar	2.4
Lebanon	2.3
Kuwait	2.0

Table 1 : Car ownership rate, 1996

2.2 Traffic accidents:

Fatalities and injuries sustained in traffic accidents are currently becoming a major health hazard in some of the countries under study, due mainly to a lack of coordination and of definite national policies and strategies. Further, poor public awareness of the extent of the problem, insufficient traffic safety training and driving instruction, the non-existence of deterrent legislation or severe penalties for traffic offenders also contribute to the scale of the problem.

Road accidents, at least in some of the countries under study, occur due to the following causes : (1) the condition of the road itself is not proper ; (2) the fitness of the vehicle is not maintained; (3) the attitude and behavior of the driver is not appreciable; and (4) the level of alertness of pedestrians is not notable. Besides, external factors like obstructions created on the road, occupied pavements, unauthorized parking, etc, also contribute to an increase in road accidents.

Country	Inhabitants per car
Brazil	100.0
Pakistan	55.6
China	43.5
India	32.3
Egypt	27.0
Indonesia	13.7
Turkey	7.6
Russia	7.1
South Africa	6.3
Hungary	3.8
Republic of Korea	3.5
Poland	3.0
Ireland	2.5
Greece	2.4
Czech Republic	2.3
Denmark	2.3
Finland	2.2
The Netherlands	2.2
United Kingdom	2.1
France	2.0
Sweden	2.0
Belgium	1.9

Country	Inhabitants per car
Norway	1.8
Spain	1.8
Austria	1.7
Canada	1.7
Germany	1.7
Iceland	1.7
Australia	1.6
Japan	1.6
New Zealand	1.6
Switzerland	1.6
Italy	1.5
Luxembourg	1.4
Portugal	1.4
USA	1.3

Table 2: Car ownership rate, 1996

A review of Table 3, for instance, which shows the number of traffic fatalities in the countries under study from 1992 to 1997, indicates varying trends in the rate of increase in the number of fatalities. Some countries, such as the United Arab Emirates and Yemen, show positive trends; the number of fatalities is decreasing with time. However, Jordan and Oman are witnessing a dismal situation with respect to traffic fatalities; from 1993 until 1997, for instance, Jordan and Oman experienced increases in the number of fatalities of approximately 31 percent and 48 percent, respectively. During the same time period, Lebanon, for example, experienced an increase of 65 percent in the number of fatalities. The remaining countries experienced fluctuations in the number fatalities.

Country	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bahrain	69	56	63	53	57	69
Jordan	388	440	443	469	552	577
Kuwait	287	289	289	294	285	356
Lebanon	288	274	328	360	412	452
Oman	218	372	372	399	413	549
Qatar	116	84	52	99	89	96
Saudi Arabia	3495	3719	N/A	N/A	3123	N/A
Syria	N/A	1198	1297	1524	1386	1256
UAE	N/A	N/A	600	563	358	N/A
Yemen	1290	N/A	N/A	1369	1267	1223

Table 3: Traffic fatalities

In cities of developing countries, pedestrians face a great risk to injury, because most journeys are made on foot, and so people are simply more likely to be on the street (and therefore more likely to be hit). In the Middle East, pedestrian deaths as a percentage of all road fatalities are amongst the world's highest. In Bahrain and

Jordan, for instance, the pedestrian fatality involvement rates are 33 percent and 42 percent, respectively, as related to 1997 statistics [3].

Published data on road casualty distribution by gender was only found in two countries. Females accounted for 21 percent of all traffic casualties in Lebanon and 29 percent in Bahrain. Not surprisingly, males accounted for the highest percentage of driver casualties even in those countries where women were allowed to drive, e.g. 80 percent in Bahrain [3].

Lebanon reported high fatality involvement of both the young and the elderly; 25 percent of male and 35 percent of female fatalities occurred to those under the age of 24 while 38 percent of male and 30 percent of female fatalities involved those over the age of 55 [4].

Jordan is reported to have a serious child pedestrian casualty problem with two out of every three pedestrian casualties under the age of 20 [5]. Bahrain also reported over half of all pedestrian casualties were under the age of 20. The youngest seem to be most at risk with 38 percent of all pedestrian casualties occurring to those under 10 years of age [3].

2.3 Fatality rates :

Accident statistics are usually expressed in terms of the number of fatalities per 100,000 inhabitants. Table 4 shows this indicator for the countries under study. This table reveals that the fatality rate ranges from 8.6 fatalities per 100,000 inhabitants in Yemen to 19.4 fatalities per 100,000 inhabitants in Oman. The average fatality rate is 13.6 fatalities per 100,000 inhabitants, indicating that five of the countries under study have rates below the average and five have rates above the average.

Country	Fatalities per 100,000 inhabitants
Oman	19.4
Saudi Arabia	16.7
Qatar	16.7
Kuwait	15.7
UAE	15.3
Jordan	13.5
Lebanon	11.1
Bahrain	9.9
Syria	9.0
Yemen	8.6

Table 4: Fatality rate per 100,000 inhabitants, 1996

For comparative reasons, the fatality rates (fatalities per 100,000 inhabitants) for a number of countries on different continents are given in Table 5. The average rate of these countries is 12.6 fatalities per 100,000 inhabitants, which is slightly lower than the average rate of 13.6 fatalities per 100,000 inhabitants for the Middle Eastern countries under study.

Another indicator of accident statistics is «fatalities per 10,000 vehicles». Table 6, which shows this indicator for the countries under study, reveals that Lebanon has the lowest fatality rate (3.2 fatalities per 10,000 vehicles), despite its high motorization ratio of 2.3 inhabitants per car. The highest rate, of more than 35, belongs to Syria, despite its low motorization ratio of 34.6 inhabitants per car. The average rate is 12.5 fatalities per 10,000 vehicles, indicating that six of the countries under study have rates below the average and four have rates above the average.

The low fatality rate in Lebanon does not necessarily mean that Lebanese drivers are particularly safe drivers. It simply means that, due to roadway conditions

and design, unsafe driver behavior and traffic congestion, a good number of Lebanese drivers cannot drive as fast as they would really love to.

Country	Fatalities per 100,000 inhabitants
Korea	32.3
Portugal	28.9
Greece	19.7
USA	15.9
The Czech Republic	15.2
France	14.7
New Zealand	14.1
Spain	14.0
Hungary	13.4
Belgium	13.4
Austria	12.8
Ireland	12.4
Italy	11.7
Australia	10.8
Germany	10.7
Canada	10.4
Denmark	9.8
Japan	9.3
Switzerland	8.7
Finland	7.9
The Netherlands	7.6
England	6.4
Sweden	6.1
Norway	5.8
Iceland	3.7

Table 5: Fatality rate per 100,000 inhabitants, 1996

Country	Fatalities per 100,000 inhabitants
Syria	19.4
Yemen	16.7
Jordan	16.7
Oman	15.7
UAE	15.3
Saudi Arabia	13.5
Qatar	11.1
Bahrain	9.9
Kuwait	9.0
Lebanon	8.6

Table 5: Fatality rate per 100,000 inhabitants, 1996

3. GENERAL OBSERVATIONS ON TRAFFIC SAFETY AND ROAD CONDITIONS IN THE COUNTRIES UNDER STUDY [6-10]

3.1 *Bahrain:*

Travel by road in Bahrain is generally safe. However, cautious driving should be exercised at night and at roundabouts (traffic circles) found at most intersections.

Bahrain, despite having the fewest number of road fatalities of all the countries under study, is to be credited for producing an annual traffic crash facts booklet which includes much data, summary and even collision diagrams at the country's worst locations.

3.2 *Jordan:*

Driving in Jordan is hazardous, as drivers do not always adhere to traffic rules and regulations. Major traffic violations include speeding; improper overtaking, turning, and stopping; reckless driving; and driving under the influence of alcohol.

Pedestrians often also do not abide by traffic rules and regulations, nor follow the instructions necessary for their own safety.

3.3 Kuwait:

Driving in Kuwait can be hazardous. Although Kuwait has an extensive and modern system of well-lighted roads, excessive speeding on both primary and secondary roads, coupled with lax enforcement of traffic rules and regulations, lead to frequent and often fatal accidents.

3.4 Lebanon:

A considerable part of Lebanon's road network suffers from serious deterioration as a result of nearly twenty years of neglect, mainly due to the civil war of 1975-1990, and the low standard of the initial road design and construction. Major deficiencies of the existing road network include: a lack of road markings, signs, traffic signals, and other necessary traffic control devices. Neither barriers nor crash cushions are in place (at many locations) to protect drivers from roadside obstacles, hazardous side slopes, and stationary objects like trees and utility poles. Most roads do not have storm drain systems, thus aggravating flooding during inclement weather. Many roads have a poor surface condition. Further, road repair works are carried out with delay, often without any satisfactory safety precautions.

Driving in Lebanon today is not a leisurely affair, as one is constantly subjected to external stress-inducing factors, such as :

- having to avoid other vehicles, especially taxi-service vehicles, which suddenly stop - without prior warning - on the lane traveled;
- having to avoid indiscriminately parked cars, especially near schools and at intersections;
- having to avoid other vehicles, which suddenly - without ensuring the right-of-way - pull out of complete stops, private or public exits, etc.;
- having to avoid cars that suddenly - without prior warning - change direction, or even do a complete U-turn both on divided and undivided carriageways;
- having to avoid pedestrians who indiscriminately cross the roads;

- having to negotiate roadworks, poorly designed speed bumps, potholes, fruit/vegetable carts, and other obstacles present on the lane traveled;
- having to cope with high beams, or poor lighting, of other vehicles on the road;
- having to avoid cars and motorcycles that go against the direction of traffic;
- having to cope with drivers who, during traffic jams, try to squeeze their cars into any space available.

Considerable stress and distraction are also being caused by the unnecessary constant use of horns. The horn has an endless variety of uses: to speed up the traffic in front of the queue, to let the policeman know it is your turn to go at a junction, to make sure there will be nothing coming the other way at blind crossroads, to send greetings to a friend, as a doorbell, to order a sandwich from a fast food outlet, to register disapproval when another vehicle occupies a stretch of road which is yours, etc.

All these stress-inducing factors cause agitation, leading drivers to become more frustrated and easily angered. This is reflected by their driving behavior, such as: deliberate obstruction of other vehicles, aggressive tailgating, headlight flashing, obscene gestures, verbal abuse, and physical assault.

3.5 Oman:

In cities and on major highways, road conditions, lighting and traffic safety are good. Omani residents are generally courteous drivers, who in general adhere to traffic rules and regulations. Travel between cities, especially at night, may be hazardous, due to poor or no lighting, wandering goats and camels, and speeding drivers. Observing traffic laws, especially those regarding seatbelts and speed limits, is a must in Oman. There are stringent penalties for violation of these laws, particularly for driving under the influence of alcohol.

3.6 Qatar:

The highway system in Qatar is well planned and engineered. However, the large volume of traffic and the generally substandard driving skills combine to create Qatar's greatest road hazard. In rural areas, poor lighting, wandering camels and horses, and high speed driving are another area of concern.

3.7 Saudi Arabia:

Traffic accidents are a significant hazard in Saudi-Arabia. Driving behavior is often poor, and accidents involving vehicles driven by minors are not uncommon.

The first and foremost cause of traffic accidents in Saudi Arabia is speeding; running a red light constitutes the second major cause of accidents. A large number of accidents occur on Wednesday (the beginning of the weekend in Saudi Arabia), which day can rightly be described as «accident day» in the kingdom. The largest number of accidents takes place in the month of Ramadan.

3.8 Syria:

Driving in Syria requires great caution. Although drivers generally follow traffic signs and signals, they often maneuver aggressively and show little regard to vehicles traveling behind them, and to lane markings. Pedestrians must generally exercise caution.

3.9 United Arab Emirates:

Traffic accidents are a leading cause of death in UAE. While road conditions are generally good, unsafe driving practices are common, especially on inter-city highways. Wandering camels, unmarked speed bumps and drifting sand create additional hazards.

Countrywide traffic laws impose stringent penalties for certain violations, particularly for driving under the influence of alcohol.

3.10 Yemen:

Travel by road in Yemen could be considered risky. Driving behavior is often poor, and vehicles are often in poor condition. Driving after dark is especially dangerous because many roads are not lit, vehicles frequently do not have lights, and road construction sites are not always clearly marked. During rainy seasons, roads throughout the country may be completely impassable. Flash floods can strike without warning.

4. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Improving traffic safety in the countries under study in particular, and in developing countries in general, requires the adoption of the following strategies:

- Legislate sensibly and enforce what is on the statute books - rather than having sophisticated legislation which cannot be put into practice.
- Place major emphasis on pre-collision monitoring and law enforcement.
- Deploy law enforcement personnel maximally at those times when most collisions occur.
- Have realistic differential speed limits for night and day, while also establishing customized speed limits for specific individual freeways, secondary roads and subsidiary roads.
- Road maintenance should be afforded urgent and high priority.
- The national interest demands an adequate judicial infrastructure and process to deal with offenders promptly, competently and appropriately.
- Provision must be made for roadside breath alcohol screening and the clinical detection of the abuse of other substances.

Educational programs in the media and at schools are important. However, the most effective and enduring measure is to monitor the traffic, define the offenders,

penalize them adequately and have the grapevine and the media spread the message. Doing so still constitutes the best medium and long-term educational strategy.

It is a core issue for the countries under study to be quite realistic about the road safety strategies on which they embark. In most instances, there is a wide range of sophistication amongst the road users and their commitment to road safety. At the same time, the roads vary greatly from one place to another in terms of design and maintenance, while the law enforcement and judicial infrastructures are often wanting. It is therefore prudent to start with legislation and strategies that can be readily put into practice, monitored and enforced. Only when these are firmly in place and functional should one consider more sophisticated measures.

REFERENCES

- [1] Van der Spuy, J.: «Road Traffic Safety Strategies for Developing Countries,» National Trauma Research Programme, Medical Research Council, South Africa, 2000.
- [2] The Red Cross and Red Crescent Societies: «World Disasters Report 1998».
- [3] Jacobs, G., Aeron-Thomas, A., and Astrop, A.: «Estimating Global road Fatalities», TRL Report 445, UK, 2000.
- [4] Choueiri, E.M., Choueiri, G.M. and Choueiri, B.M. :«Some Aspects of Road Safety Problems in Developing Countries: A Case Study,» Proceedings of VTI Conference, 5A Part 1, Birmingham, 1996.
- [5] Elleveset, L.: «Report SWEROAD Mission Jordan», SWEROAD 1999.
- [6] U.S. Department of State, Foreign Affairs Network Public Information, U.S State Department, Washington, D.C.
- [7] Arab News, Jeddah, Saudi Arabia, February 21, 1997.
- [8] «Urgent Action Needed to Curb Car Accidents,» The Star, Jordan's political, economic and cultural weekly online, Jordan, July 30, 1998.

- [9] Ismail, I.:«An Overview of Traffic Safety in Jordan,» ITE Journal, USA, November 1988.
- [10] Choueiri, E.M., Choueiri, G.M., and Choueiri, B.M.: «Human Factors in Highway Design: A Case Study on Traffic Safety in Lebanon», ANSJ, Vol. 7, No. 4, 2000.

