تحديث دور الدولة لتحفيز النمو المدفوع من القطاع الخاص

أ.د. رجاء شريف

صندوق النقد الدولي

2020/1/19

المحتوى

- الدولة كمالك للمؤسسة العامة
- تعريف المؤسسة العامة وأنواعها
- إرتباط المؤسسة العامة بوزارة الوصاية الإدارية
- رقابة وزارة المالية وانواعها
- ادوات رقابة وزارة المالية
- منح القطاع الخاص إمتياز
- نقل ملكية أو إدارة القطاع العام الى القطاع الخاص
- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص
- التحديات
- الاقتراحات

المقدمة

- تغير دور الدولة من دولة دركية حامية إلى دولة راعية ،تلتزم بتأمين الحقوق الإجتماعية والإقتصادية والسياسية والثقافية لمواطنيها مما إستتبع تدخلها في الأنشطة الإقتصادية والمالية والإجتماعية والتقافية والتنموية بغية تأمين المنافع والخدمات لرعاياها وإحداث التنمية المستدامة .
- وقد أوجب الدور التدخلي للدولة حاجة ماسة لإسلوب غير بيروقراطي يختلف عن الأسلوب التقليدي للإدارة العامة ويشبه إدارة القطاع الخاص بغية إحقاق الحقوق وتأمين الحاجات والخدمات للمواطنين بكفاءة وبجودة عالية مع مراعاة الكلفة الإقتصادية .

المقدمة

- كما شهد دور الدولة تحديثا"بسبب تطور الأوضاع المالية والأقتصادية في العالم ولبنان وبروز الحاجة الماسة الى التعاون بين القطاعين العام والخاص لتلبية متطلبات تمويل المشاريع الإستثمارية التي اصبحت الدولة بحاجة الى قيام الكثير منها بمقابل ضعف قدراتها المالية.
- وبذلك إختلفت إدارة المرافق العامة بين دولة تعود إليها ملكية المؤسسة العامة المتخصصة التي تدير المشروع الإستثماري أو الإداري وبين دولة تمنح القطاع الخاص إدارة المشروع الإستثماري لقاء بدل محدد وبين نقل ملكية أو إدارة مشاركة بين الدولة والقطاع الخاص .

أولا:الدولة كمالك للمؤسسة العامة

- إعتمدت الدولة اللبنانية لإدارة المرافق العامة الإستثمارية سواء أكانت تجارية أو صناعية أو تربوية أو خدماتية أسلوب المؤسسات العامة،
- لا يعني استقلال المؤسسة العامة، ماليا"، عن الدولة، اختلاف الصفة التي تلازم الأموال العائدة لكل منهما.
- وجوب خضوع المؤسسات العامة لوصاية الوزارة التي تدير المرفق العام وهو ما يعرف بالوصاية الإدارية ولرقابة وزارة المالية.
- لا تخضع جميع المؤسسات العامة للرقابة ذات الطابع المالي .

1- تعريف المؤسسة العامة

- المؤسسة العامة تتولى إدارة مرفق عام متخصص ،يعود أصلا للدولة
- تتمتع :
- بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة استقلالا" ماليا" وإداريا"
- لديها ذمة مالية وموازنة مستقلة عن موازنة الدولة تتضمن إيرادات ونفقات خاصة بها بغية تحقيق أهدافهاولا تستطيع الخروج عن الغاية التي أنشئت من اجله.

2-معايير تصنيف المؤسسات العامة

- تخضع المؤسسات العامة لنظام عام يتضمن القواعد القانونيّة المشتركة فيما بينها، وإنما هناك بعض القواعد الخاصة التي تختلف باختلاف أنواع المؤسسات العامة وتصنيفها.
- هي تتوزع بين مؤسسات عامة إدارية تخضع لأحكام القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري ومؤسسات عامة صناعية وتجارية وصحية تخضع كقاعدة عامة لأحكام القانون الخاص وقضاء المحاكم العدلية.
- يمكن تصنيف المؤسسات العامة إمّا من ناحية طبيعتها ، وإما من حيث السلطة التي تنشأ عنها ، واما من حيث خضوعها أو عدم خضوعها لرقابة وزارة المالية

أ-من ناحية السلطة التي ترتبط بها

- تقسم المؤسسات العامة من حيث السلطة التي تنشأ عنها وترتبط بها إلى نوعين :

- 1- المؤسسات العامة التابعة للدولة
- 2- المؤسسات العامة التابعة للبلدية أو الإقليم أو المقاطعة

المؤسسات العامة التابعة للدولة

- تنشأ هذه المؤسسات من قبل الدولة التي يكون لها حق الإشراف والرقابة عليها.
- تضطلع هذه المؤسسات بتحقيق نشاط معين على الصعيد القومي.
- يسمى هذا النوع من المؤسسات العامة في فرنسا بالمؤسسات العامة القومية، في حين يطلق عليها في لبنان مؤسسة عامة فقط .

المؤسسات العامة التابعة للبلدية أو الإقليم أو المقاطعة ـ ـ

- يطلق على هذه المؤسسات في فرنسا صفة المحليّة،
- فهي تنشأ عن الوحدات الإقليمية وترتبط بها وتضطلع بنشاط معين ضمن هذه الوحدات
- يبلغ عددها حوالي 1125 مؤسسة ومنها المؤسسات العامة المحلية للصحة Syndicats Intercommunaux Hopitaux
- بالفعل فقد أنشأ المشترع مؤسسة عامة واحدة تابعة لبلدية بيروت وهي مجلس تنفيذ ألمشاريع الكبرى لمدينة بيروت، وتمّ إلغاؤه ودمجه بمجلس الإنماء والإعمار.

ب- من ناحية طبيعتها

- يمكن التمييز بين فئتين من المؤسسات العامة:
  - المؤسسات العامة الإدارية
  - المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري أو الصناعي او الصحي.

من ناحية طبيعتها تابع

- Une seule classification parait fondamentale, celle qui oppose les établissements publics administratifs (E.P.A.) et les établissements publics industriels et commerciaux (E.P.I.C.).
- Colson Jean Philippe, Droit Public Economique, p. 30.

من ناحية طبيعتها - تابع

- تحدد طبيعة المؤسسة العامة
- وفق نص انشائها
- في ضوء طبيعة النشاط الذي ستقوم به
- مدى قدرتها على تحقيق ايرادات ذاتية تكفي لتغطية نفقات نشاطها.

ج-نص انشاء المؤسسة العامة

- ان نص انشاء المؤسسة العامة سواء اكان بقانون او بمرسوم قد يحدد الطبيعة الادارية او الصناعية او التجارية او الصحية للمؤسسة والذي على أساسه ستتحدد القواعد القانونية التي ستخضع لها

د-طبيعة النشاط

- يعتمد تصنيف المؤسسة العامة بين مؤسسة عامة ادارية او مؤسسة عامة تجارية او صناعية على تصنيف المرفق العام بين مرفق عام اداري ومرفق عام صناعي او تجاري او استثماري والذي يعمل ضمن شروط ووسائل مشابهة للقطاع الخاص،
- فالمؤسسة العامة الإدارية تدير مرفقاً عاماً إدارياً كالسيادة ، وتخضع لأحكام القانون العام وتطبّق على مستخدميها النظام الشبيه بنظام موظفي الدولة، أمّا منازعاتها فهي من اختصاص القضاء الإداريّ، وتخضع المحاسبة المعتمدة لديها لأحكام قانون المحاسبة العمومية وأصولها.

طبيعة النشاط

- المؤسسة العامة ذات الطابع التجاريّ أو الصناعيّ أو الاستثماريّ او الصحي فتدير مرفقاً عاماً صناعيّاً أو تجاريّاً او صحيا وتخضع لقواعد القانون الخاص ، كما يختصّ القضاء العدليّ ببتّ منازعاتها. ويخضع العاملون لديها لقواعد قانون العمل ، وتعتمد في مسك حساباتها الأصول المحاسبية المعتمدة لدى المؤسسات والشركات الخاصة في تنظيم محاسبتها، منها على سبيل المثال ، مؤسسة كهرباء لبنان ، مصالح استثمار المرافىء (صيدا، صور، طرابلس)،المؤسسات العامة المنشاة لادارة المستشفيات الحكومية ....
- الا ان هذا التصنيف ليس مطلقاً، فما من عائق يمنع مؤسسة عامة إدارية من أن تدير مرفقاً عاماً ذات طابع صناعي أو تجاري على سبيل التبعية، أو أن تقوم مؤسسة عامة ذات طابع صناعي أو تجاري او صحي بنشاط مماثل لنشاط مرفق عام إداري شريطة ألاّ تتجاوز المؤسسة مبدأ خصوصيتها فالمؤسسة العامة قامت لآجل تحقيق غرض معيّن ومحدد في نص إنشائها.

ه- الأيرادات الذاتية

- تعتبر المؤسسة العامة ذات طابع اداري اذا كانت تعتمد في تغطية نفقاتها على مساهمات تلحظ لها في الموازنة العامة للدولة بخلاف المؤسسة العامة ذات الطابع الاستثماري والتي يسمح نشاطها بتأمين ايرادات كافية لاحقاق التوازن في موازنتها.
- مما يطرح السؤال عن وجود مؤسسات عامة ذات طابع تجاري او صناعي او صحي الا ان ايراداتها الذاتية لا تكفي لتغطية الاعباء المترتبة عن نشاطها او وجود مؤسسات عامة ادارية قد تحقق ايرادات ذاتية.

2-إرتباط المؤسسة العامة بوزارة الوصاية الادارية

- ترتبط المؤسسة العامة حسب طبيعة عملها بالوزارة التي

تمارس عليها سلطة الوصاية الادارية.

يعين الوزير المختص مفوضا للحكومة يحضرجلسات مجلس الإدارة ويصوت على المقررات .

يمارس الوزير المختص سلطة الوصاية الادارية:

-يالتصديق على المقررات الخاضعة للمصادقة

-عبر مفوض الحكومة

-عن طريق التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي

3- رقابة وزارة المالية وأنواعها

- نشأت رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة بموجب النصوص المتعلقة بالامتيازات التي تم استردادها، ونظمت بموجب القوانين وأنظمة المؤسسات العامة المالية .
- اتجهت نيّة المشترع اللبناني الى اخضاع جميع المؤسسات العامة لرقابة وزارة المالية، لتي أنشئت وتلك التي ستنشأ بعد تاريخ نفاذه.
- استثنى النظام العام الجديد للمؤسسات العامة ثمانية مؤسسات عامة من احكامه وانما لم يؤد الى الغاء كلي لرقابة وزارة المالية عنها باستثناء الصندوق الوطني للضمن الاجتماعي.
- تم بعد ذلك استثناء بعض المؤسسات من رقابة وزارة المالية اما بالنص على هذا الافلات في قانون انشائها، وإما بعدم تحديد الطبيعة القانونية لبعض المرافق العامة.

أ-إطار رقابة وزارة الماليّة

- تهدف هذه الرقابة إلى:
- -مراقبة حسن تنفيذ الموازنة ، عدم تجاوز الاعتمادات المرصدة، التثبت من صحة تحصيل الواردات المقررة، وتجنب التبذير، وإنفاق الاعتمادات وفقا" للأصول، وفي الغايات التي فتحت من أجلها.
- مراقبة الذين يقومون بتنفيذ النفقات، والذين يتولون تحقيق الواردات وتحصيلها. وبصورة عامة جميع الذين يتولون إدارة الأموال العمومية، وتحديد مسؤولياتهم عند الاقتضاء.

ب-أنواع رقابة وزارة المالية

- **ثلاثة أنواع من الرقابة**
- مؤسسات عامة خاضعة لرقابة شاملة
- مؤسسات عامة خاضعة لرقابة عارضة من قبل وزارة المالية كالمؤسسات العامة لإدارة المستشفيات الحكومية .
- مؤسسات عامة تستفيد من مساهمات مالية تلحظ لها في الموازنة العامة
- **النوع الاول يحتوي على مظهرين**
- من خلال التصديق على بعض مقرارات مجلس ادارة المؤسسة العامة .
- من خلال المراقب المالي الذي ينتدب لدى المؤسسة العامة

انواع رقابة وزارة المالية

التصديق على بعض مقررات مجلس الإدارة

- النظام المالي، تصميم الحسابات ، نظام الاستثمار .
- الموازنة السنوية وقطع حساباتها ، الميزانية العامة السنوية ، حساب الارباح والخسائر ، ميزان الحسابات العام ، الجردة الاجمالية السنوية للمواد .
- استعمال الاحتياطي العام ، تحديد وجهة استعمال الارباح وطريق تغطية الخسائر .
- الاقراض والاستقراض.
- التعرفات واسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة .

أنواع رقابة وزارة المالية

رقابة المراقب المالي على المؤسسات العامة

- ـ مراقبة العمليات والاعمال المالية
- ـ التدقيق في مقررات مجلس الادارة الخاضعة لتصديق وزارة المالية
- ـ التدقيق في الحسابات السنوية للمؤسسة العامة
- ـ اعداد المراقب المالي للتقارير النصف سنوية والسنوية عن اعمال رقابته لدى المؤسسة
- ـ الاعلام عن المخالفات التي تبلغ علمه

أنواع رقابة وزارة المالية

- هي رقابة نصت عليها النصوص المنشئة للمؤسسات العامة
- تتناول هذه الرقابة المصادقة على :
- الموازنة
- الحسابات الختامية

أنواع رقابة وزارة المالية

- نصت المادة الثانية والستون من القانون رقم 66 تاريخ 2017/11/3قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2017) على ما يلي:
- خلافا" لاي نص اخر تخضع الموازنات والحسابات المالية للمؤسسات العامة والصناديق والهيئات من أشخاص القانون العام والهيئات العامة ما لم يكن هناك نص خاص ايا كانت تسميتها، في حال كانت تستفيد من مساهمات مالية تلحظ في الموازنة العامة للدولة لمصادقة وزارة المالية على ان تقوم بإيداع وزارة المالية في مهلة أقصاها نهاية شهر نيسان من كل عام مشروع موازنتها مشفوعا" بكافة المستندات التبريرية والإحصاءات والإيضاحات المطلوبة والمرتبطة بنفقاتها وإيراداتها،

ج- ادوات الرقابة

-مديرية المحاسبة العامة.

- مدير المحاسبة العامة الذي يرتبط به المراقبون الماليون فيقدمون له تقاريرهم ليرفعها مع مطالعته لى مدير المالية العام.

-دائرة الرقابة المالية على المؤسسات العامة

المراقبون الماليون

د-رقابة وزارة المالية والتدقيق

اخضعت بموجب المادة 73 من القانون رقم 326 تاريخ 28/6/2001 حسابات المؤسسات العامة وحسابات المؤسسات والمرافق العامة التابعة للدولة لنظام التدقيق الداخلي والتدقيق المستقل من قبل مكاتب التدقيق والمحاسبة المعتمدة، وأناطت بوزير المالية تحديد المعايير والمواصفات الواجب توافرها في كل من المدقق الداخلي ومكتب التدقيق والمحاسبة ،وذلك بقرار منه

يتم تعيين المدقق الداخلي والخارجي بقرار مشترك من قبل وزير المالية وسلطة الوصاية وفق دفتر شروط خاص بعد إستدراج عروض بين المكاتب والخبراء التي جرى تصنيفها.

ترفع التقارير الاولية والنهائية الى وزير المالية .

ثانيا: منح الإمتياز للقطاع الخاص

- اعتمدت الدولة اللبنانية لإدارة المرافق العامة الإستثمارية سواء أكانت تجارية أو صناعية أو تربوية أو خدماتية أسلوب منح الإمتياز للقطاع الخاص كالإمتيازات لإنتاج الطاقة الكهربائية ،والمعاينة الميكانيكية.
- يوضع دفتر شروط خاص للإمتياز يتضمن حقوق وواجبات كل من الفؤيقين ويمنح القطاع الخاص جعالة لقاء إدارة المرفق العام.

ثالثا: نقل ملكية أو إدارة القطاع العام الى القطاع الخاص

- اعتمد لبنان المفهوم الواسع للخصخصة وهي
- تحويل المشروع العام كليا او جزئيا او تحويل إدارته كليا أو جزئيا بإ حدى الطرق القانونية.
- هناك خلط بين الخصخصة وبين العقود المختلفة كعقد الإمتياز وعقد الإدارة
- تم إنشاء المجلس الأعلى للخصخصة.
- صدرت قوانين لخصخصة قطاعات الكهرباء والاتصالات والنقل

رابعا:الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

- اقر قانون تنظيم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتفعيل موضوع الخصخصة
- تحفيزا لتوظيف الرساميل اللبنانية والعربية في مشاريع اقتصادية منتجة تعود بالنفع على الإقتصاد الوطني
- هي مشاريع مشتركة تقوم بها الولة والمؤسسات العامة وسائر اشخاص القانون العام باستثناء البلديات
- تخضع اجراءات اختيار الشريك لمبادىء الشفافية وحرية الاشتراك للمرشحين المتنافسين

مدة عقد الشراكة لا تتجاوز خمسة وثلاثين عاما.

تحديات

- **على صعيد المؤسسات العامة** :
- غياب المكننة
- عدم كفاءة الموارد البشرية المعنية باعداد الموازنات وانجاز الحسابات
- عدم اعتماد القيد المزدوج
- عدم اصدار الانظمة
- انتهاء ولاية مجالس الادارة او غيابها
- النظرة السلبية للرقابة المالية
- التدخلات السياسية
- الشغور في الوظائف المحاسبية ووجود فائض في الموارد البشرية

تحديات - تابع

- **على صعيد وزارة المالية :**
- مهل التصديق والتصديق الحكمي
- عدم الموازاة بين الصلاحيات المعطاة للمراقب المالي والقدرة الفعلية
- الحاجة المتتابعة للتدريب المتخصص
- النقص في الموارد البشرية في مديرية المحاسبة العامة
- عدم اعتماد مبدأ المداورة
- عدم انجاز الحسابات من قبل المؤسسات العامة
- عدم اعداد الموازنات المبنية على خطط هادفة وعدم ارفاقها بالمستندات التبريرية والجداول الإيضاحية
- التاخر في إرسال الموازنات وحتى عدم ارسالها

تحديات - تابع

على صعيد الشراكة

البدء بتنفيذ المشاريع المشتركة سيما في ضوء الاوضاع المالية للدولة ولتحفيز النمو

اقتراحات

- **لتفعيل الرقابة**
- اخضاع جميع المؤسسات العامة للرقابة
- مركزية الشراء للحد من هدر المال العام
- إعادة النظر في علة وجود المؤسسات العامة بحيث يتم دمج البعض او الغاء البعض
- تعديل النظام العام للمؤسسات العامة
- مد مديرية المحاسبة العامة بالموارد البشرية
- تعيين مجالس الادارة
- الفصل بين السلطة التقريرية والسلطة التنفيذية
- التدريب المتخصص
- إعتماد مبدأ الشراكة.

شكرا لمشاركتكم