الجمهورية اللبنانية
رئاسة مجلس الوزراء
التفتيش المركزي

CENTRAL INSPECTION
التفتيش المركزي

رقم المحفوظات : ٤٤١/٢٠٢٢
رقم الصادر :
بيروت ، في

دولة رئيس مجلس الوزراء

الموضوع : تقرير التفتيش المركزي عن سير العمل في تطبيق أحكام المرسوم رقم ١١٢٢٧ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨

المرجع : المادة السابعة من المرسوم رقم ١١٢٢٧ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨ (اعطاء تعويض مؤقت لجميع العاملين في القطاع العام والمتقاعدين الذين يستفيدون من معاش تقاعدي)

إشارةً إلى الموضوع والمرجع المبينين اعلاه،

نرفع لدولتكم ربطاً تقرير التفتيش المركزي حول سير العمل في تطبيق احكام المرسوم رقم ١١٢٢٧ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨ لدى الجهات المبينة في المادة الاولى منه.

نرجو التفضل بالإطلاع ٪

رئيس التفتيش المركزي

القاضي جورج أوغست عطية

التفتيش المركزي
Central Inspection

تقرير عن تطبيق المرسوم ٢٠٢٣/١١٢٢٧ في الادارات العامة

التفتيش المركزي
Central Inspection

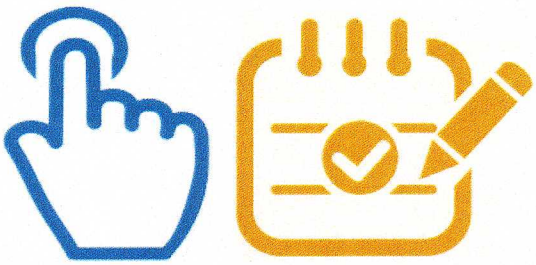
في المهمة

تقضي المهمة بمتابعة تنفيذ احكام المرسوم ١١٢٢٧ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨ - إعطاء تعويض مؤقت لجميع العاملين في القطاع العام والمتقاعدين الذين يستفيدون من معاش تقاعدي.
شاركت في المهمة المفتشيات العامة الإدارية، المالية، الهندسية، الصحية والاجتماعية والزراعية، وذلك وفق توزيع للمهام تمّ الاتفاق عليه بين المفتشين العامين. نرفع الى دولة رئيس مجلس الوزراء تقريراً عن النقاط التي تمت معالجتها وهي وضع ساعات ضبط الدوام وجداول دوام الموظفين كما نصّ المرسوم المشار اليه آنفاً.

١. في أوضاع ساعات الدوام

بالنسبة للوزارات

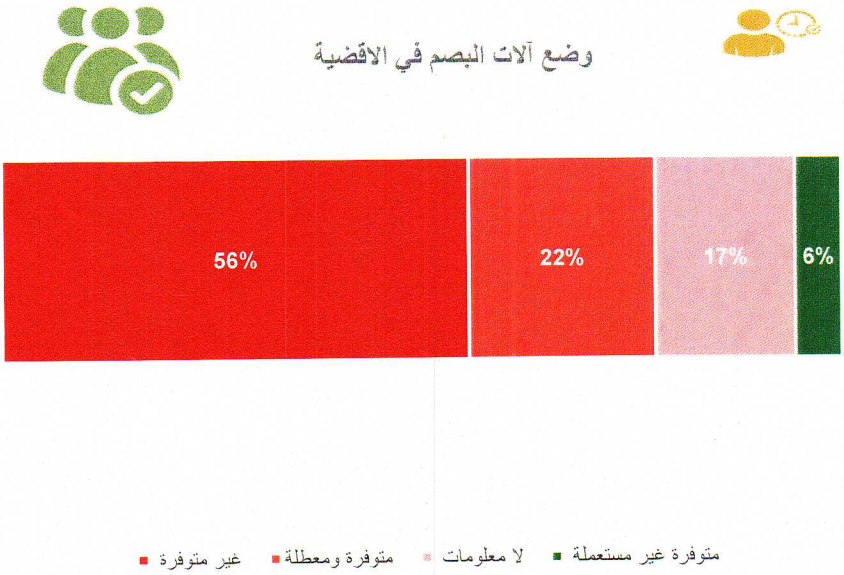
بنتيجة متابعة أوضاع ساعات الدوام في ٣٨ مديرية عامة تابعة للوزارات التالية: وزارة الداخلية والبلديات، وزارة الاعلام، وزارة السياحة، وزارة الشباب والرياضة، وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة البيئة ، وزارة الاشغال العامة والنقل، وزارة الاتصالات، وزارة المهجرين، وزارة الاقتصاد والتجارة ، وزارة العمل، وزارة الطاقة والمياه، وزارة الصناعة، وزارة الصحة، وزارة الزراعة، وزارة الخارجية والمغتربين، وزارة المالية ، وزارة الثقافة و مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ، تبيّن أن حوالي نصف الادارات التي تمت زيارتها لديها ساعات لضبط الدوام. يبين الرسم أدناه واقع ساعات الدوام في ال ٣٨ مديرية عامة التي تمّ مسحها لهذه الغاية.



بالنسبة للمحافظات والاقضية

بعد زيارة مراكز محافظات لبنان الثمانية (محافظة لبنان الشمالي، محافظة عكار، محافظة جبل لبنان، محافظة البقاع، محافظة بعلبك الهرمل، محافظة النبطية ومحافظة لبنان الجنوبي ومحافظة بيروت) وجدنا أن الوضع لجهة توفر ساعات ضبط الدوام يختلف بين الدوائر الموجودة في مبنى المحافظة وتلك الموجودة خارجها باستثناء محافظة بيروت.

أما بالنسبة لواقع ساعات البصم في الاقضية (١٨ قضاءً)، فقد تبين أن الوضع فيها يتراوح بين ساعات معطلة لا تعمل وساعات غير متوفرة كما هو مبيّن في الرسم البياني أدناه.



في أسباب عدم وجود ساعة دوام

١- تبيّن لنا أنه بسبب أزمة كورونا توقفت معظم الإدارات عن استخدام آلات البصمة، ما أدى الى حدوث اعطال، ثمّ ضاعفت الازمة الاقتصادية المشكلة اذ انه بسبب انخفاض قيمة العملة الوطنية توقفت الإدارة عن تجديد عقود صيانة الأجهزة مع الشركات التي تطالب ببدلات عقودها بالعملة الصعبة ونقداً ما أدى الى توقف غالبية الآلات الموجودة.

٢- إنّ بعض الإدارات لم تمتلك أساساً ساعات للبصمة.

٣- إنّ انعدام وجود التيار الكهربائي يشكل في غالبية الإدارات عقبة امام حسن استعمال آلات البصم، لا سيما في ظل عدم توفر الاعتمادات لتوفير مادة المازوت لتشغيل المولدات إذا وجدت.

وتجدون ربطًا بيانًا بمحصلة وضع ساعات البصمة في سائر الإدارات وقد أعد بنتيجة الجولات المتكررة والمكثفة لمفتشي التفتيش المركزي. (مستند رقم ١).

في النتائج

١- اعتماد جزء كبير من الإدارات على جداول ورقية او دفترية لمسك الدوام مع ما تمثله من إمكانية تلاعب.

٢- لم يتبين للمفتشين وجود أي جهد لتأمين صيانة او تركيب آلات بصمة جديدة.

٢. في جداول الحضور

بنتيجة متابعة تنفيذ أحكام المرسوم ١١٢٢٧ في الادارات العامة، تبين لنا التزام غالبيتها باعداد جداول دوام باستثناء البعض الذي لم يقم بذلك تحت ذريعة الإدارة تعمل كامل الأسبوع او بسبب التأخر في انجاز الجداول او ابلاغ المفتشين بها.

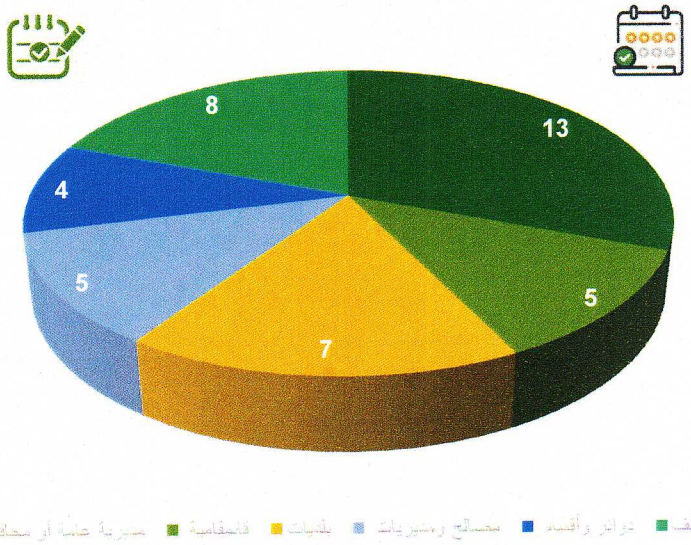
كذلك تجدر الاشارة الى أن كل وزارة نفّذت نص المرسوم ١١٢٢٧ حسب مفهوم مختلف وبالتالي حملت الجداول مجموعة من التناقضات، إذ اعتمدت بعض الإدارات النصّ الحرفي ووزّعت العاملين فيها على كامل أيام الدوام في حين البعض الآخر اعتمد أربعة أيام عمل مع تعطيل يوم الجمعة أو دوام ثلاثة أيام أسبوعياً فقط. وفي معظم الأحيان أثيرت عدة إشكاليات حول تنظيم الجداول واختلافات بين وزارة وأخرى، وحتى داخل الإدارة الواحدة اذ قام وزراء باعداد مذكرات لتطبيق المرسوم في حين ان وزراء اخرين لم يبدوا أي ملاحظات ويسجل غياب شبه كامل لأدوار المدراء العامين في موضوع الجداول حتى ان البعض ترك لوحدات ادارية صغرى تنظيم جداولها دون تدخل.

وبالتالي تبين لنا عدم وجود وحدة وتجانس في توزيع الدوام بين مختلف الإدارات وحتى داخل الإدارة الواحدة الامر الذي يستوجب معالجة سريعة.

٣.في تجاوب الادارات مع المرسوم ومذكرة رئيس التفتيش المركزي

حدد المرسوم ١١٢٢٧ في مواده كيفية تعاطي الادارات مع موضوع الدوام وبناءً عليه أصدر رئيس التفتيش المركزي التعميم رقم ٢٠٢٣/١ بعنوان متابعة أحكام مرسوم إعطاء تعويض مؤقت للعاملين في القطاع العام، وقد طلب فيه من جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات اعداد برنامج العمل الشهري للعاملين فيها وايداعه التفتيش المركزي على عنوانه الالكتروني. تبين أن عدد الادارات المتجاوبة لغاية تاريخ ٢٠٢٣/٥/١٩ قد بلغ ٤٢ إدارة بينها ١٣ مديرية عامة أو محافظة و٥ قائمقاميات و٧ بلديات و٥ مصالح و٤ دوائر أو أقسام. علماً أن التعميم المذكور أبلغ عبر نشره على موقع المدراء العامين، وقد تمّت إعادة إبلاغ جميع الادارات مباشرةً بعد أن تبيّن أن وسيلة التبليغ لم تكن مجدية.

الادارات المستجيبة لتعميم رئيس التفتيش رقم 1-2023



وتجدون ربطا بيانا بالإدارات التي تجاوبت مع تعميم التفتيش المركزي المذكور انفا (مستند رقم ٢)

٤.في الاشكالات والملاحظات

الإشكالات المتعلقة بجهوزية الادارة

تركزت أغلب الملاحظات خلال عمل المفتشين في الإدارات حول موضوع عدم جاهزية الإدارة للعمل اذ تشكو الإدارات من عدم توفر الكهرباء وعدم توفر المازوت لتأمين عمل المولدات وما يستتبع ذلك من حالة بطالة مقنعة بين الموظفين فما هي الفائدة من وجود الموظف دون القدرة على ممارسة مهامه بسبب عقبات تقنية ؟ يضاف الى ذلك أوضاع بعض الإدارات التي لا تزال متضررة من انفجار بيروت وغياب عامل النظافة في غالبية الإدارات بسبب توقف عقود التنظيفات بعد انهيار سعر الصرف ورفض المتعهدين الاستمرار بتقديم الخدمات دون تعديل جوهري في الأسعار.

يضاف الى ما تقدم مشكلة أخرى تتعلق بالمستلزمات الوظيفية (مطبوعات – احبار – ورق ....) وكلها أشياء أضحت نادرة في معظم الإدارات.

في إشكالية انتهاء الدوام الرسمي

إنّ موضوع البقاء في الادارات العامة حتى انتهاء الدوام الرسمي (الساعة الثالثة والنصف) قضية صعبة عند غالبية الموظفين لا سيما أولئك الذين يقومون بجلب أولادهم من المدارس، خاصةً وان الرواتب لا تكفي لدفع بدلات باصات المدرسة.

في تفسير شمول الاجازات الادارية ضمن الغياب المبرر

إنّ بعض الإدارات قامت بتفسير المادة ٣ من المرسوم ١١٢٢٧ بطريقة ملتبسة، حيث ان البعض يعتبر بان الغياب المبرر قانوناً، وخاصة في موضوع الاجازات الإدارية، يمكن ان يحتسب ضمن عداد الأيام الأربعة عشر المطلوبة لاستحقاق التعويض المؤقت. ومما لا شك فيه ان الاجازة المرضية غياب مبرر يمكن ان تحتسب ضمن تلك الأيام الـ ١٤ إذا كانت تستجيب للشروط الموضوعة في القانون لاستحقاق الاجازة المرضية. اما في موضوع الاجازات الإدارية، ولا سيما ان بعض الموظفين عمد، بعد نشر المرسوم ١١٢٢٧ الى طلب اجازات إدارية ممتدة فقط في الأيام التي يمكن ان تحدد لهم كأيام عمل. ما يجعل اجازاتهم تغطي كامل فترة الشهر او الشهرين.

في هذا الموضوع، تنص المادة ٣٥ من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢ على حق الإدارة بتوقيت الاجازات الإدارية لموظفيها وذلك لضمان استمرارية العمل في وحداتها، كما أن المادة الثالثة من المرسوم ١١٢٢٧ اشارت الى ديمومة واستمرارية عمل الإدارة، وبالتالي فان موضوع الاستفادة من الاجازات الإدارية خلال الأوقات المحددة للموظفين للحضور الى أعمالهم، يتناقض برأينا مع الهدف الذي رمى اليه المرسوم المشار اليه أعلاه لجهة استمرارية العمل في الإدارة والانتاجية، ويقتضي أن يُصدر الوزير المكلف بالمرسوم توضيحات ونماذج موحدة للإدارات كافة تزيل كل الإشكالات المشار إليها في التقرير بعد استشارة مجلس الخدمة المدنية وإدارة الأبحاث والتوجيه فيما يتعلق بالنماذج.

في تفسير استحقاق تعويض النقل المؤقت

صدر عن السيد وزير التربية القرار رقم ٢٧٧/م/٢٠٢٣ بتاريخ ٢٠٢٣/٥/٢ حيث طلب في المادة الاولى منه حضور جميع العاملين الى مراكز عملهم أربعة عشرة يوماً شهرياً على الأقل مع اعتماد جداول تحدد حضورهم خلال شهري أيار وحزيران ٢٠٢٣. في حين اشارت المادة ٢ من القرار عينه الى عدم إمكانية احتساب أيام الحضور لكل من يستحق تعويض النقل المؤقت الا عن الأيام المحددة في الجداول المنصوص عنها في المادة الأولى، ما جعل البعض يعتقد ان الدوام يقتصر فقط على أربعة عشر يوما في الشهر، ما يقتضي معه العمل على تصحيح هذا الالتباس.

في الشكوى من ضآلة ولا عدالة تعويض النقل

في سياق متابعة المفتشين لأوضاع الإدارة خلال الفترة المنقضية لجهة تطبيق أحكام المرسوم ١١٢٢٧، تبين لهم ان غالبية شكاوى الموظفين وخاصة الذين يسكنون في أماكن بعيدة عن مراكز عملهم ترتبط بموضوع بدل النقل وقيمته التي لا تغطي الا قسماً قليلا مما يتكبدونه من مصاريف للوصول الى العمل مع عدم المساواة مع القاطنين قريبا من مراكز عملهم والذين يحصلون على بدل النقل نفسه وهؤلاء الموظفون

يشكلون قسما أساسيا من الذين عارضوا تطبيق المرسوم ١١٢٢٧، ما يقتضي معه إعادة النظر في بدل النقل المعطى لتحقيق العدالة والمساواة بين حقوق الموظفين ولأنصاف المغبونين.

في مشكلة عدم توفر اموال كافية لتأمين الحضور الى العمل

وفي السياق عينه، يشتكي غالبية الموظفين من عدم القدرة على تحمل أعباء الوصول الى اداراتهم بسبب الضائقة المالية خاصة وان الشهرين الأخيرين نيسان وايار ٢٠٢٣ لم يكن هناك أي إضافات على الرواتب بالرغم من وعود الإدارة بزيادتها، إضافةً الى ان الزيادات التي أعطيت وبدل النقل المؤقت التي لم يتم قبضها بعد، ما يجعل غالبية الموظفين غير قادرة عمليا على الاستمرار في الحضور الى العمل لعدم توفر القدرة على شراء المحروقات، ما يقتضي معه النظر في إمكانية حلّ هذه الإشكالية عن طريق إعطاء العاملين سلفة على الرواتب او بدل النقل، تحسم لاحقا، من اجل تأمين استمرارية العمل.

في توفر الاعتمادات لدفع التعويضات المؤقتة سنداً للمرسوم ١١٢٢٧

يتردد في أوساط مطلعة من العاملين، ان لا إمكانية من الناحية القانونية، حاليا، لمديرية الصرفيات بصرف أي مبالغ إضافية عن الرواتب الملحوظة في قانون موازنة ٢٠٢٢، لسبب أساسي وقانوني هو عدم توفر اعتمادات في موازنة ٢٠٢٣ التي تنفذ على القاعدة الاثني عشرية، وعدم توفر اعتمادات في احتياطي الموازنة يمكن نقلها الى بند الرواتب، وان الامر يتطلب اعتماداً إضافياً يتوجب ان يقره مجلس النواب، ونحن نرى ان هذا الامر ان انتشر بين الموظفين سيؤدي الى ردة فعل غير متوقعة تطيح بكل الجهود المبذولة لإعادة إطلاق الإدارة العامة ويقتضي معالجة الموضوع بالسرعة القصوى نتيجة للأثر الخطير الذي يمكن ان يسببه.

في موضوع التقديمات الصحية والتعليمية

قضية أخرى أساسية لفتت الاهتمام تتعلّق بالطبابة والاستشفاء والتعليم، اذ ان انهيار قيمة الرواتب مع التدهور المأساوي لسعر صرف الليرة اللبنانية جعل من استشفاء الموظف وطبابته كابوسا لا يحتمل، فالمستشفيات حتى الحكومية تطلب قسما كبيرا من التكلفة إذا لم تكن كلها بالعملة الصعبة ومن أين للموظف الذي اضحى راتبه لا يتجاوز الـ ٥٪ من الراتب قبل ٢٠١٩ ان يستطيع تأمين الطبابة له ولعائلته في ظل تقديمات الهيئات الضامنة التي قضى عليها ارتفاع سعر الصرف. كذلك الامر عينه يطال قطاع التعليم بعد ان أخذت المدارس تطالب بأقساط مدولرة ليست بمقدور أي موظف، ما يقتضي معه إعادة نظر سريعة بتقديمات الهيئات الضامنة.

في المعلومات المتعلقة بأوضاع المالية العامة للدولة

ترددت معلومات عن عدم رغبة المعنيين في الحكومة بالبحث في أي زيادات أخرى غير تلك التي قدمتها أخيراً، في حين ان الحكومة اعتبرت ان الزيادات الواردة في المرسوم ١١٢٢٧ قابلة للبحث والتعديل بعد عودة الإدارة وبنتيجة عودة العمل. هذا الامر خلق جواً من الشك وخاصة عند الموظفين الذين عادة لا يملكون اطلاعاً على الأوضاع المالية للدولة، قد يؤدي الى تقاعس كثيرين عن القيام بمهامهم طالما ان لا افق لمسألة زيادة الرواتب التي تآكلت الى حد جعلها غير قادرة على تأمين المتطلبات الأساسية للموظف.

في تعاطي القيادات الادارية مع متطلبات المرسوم ١١٢٢٧

من الملاحظ في سياق التعاطي مع موضوع المرسوم ١١٢٢٧، غياب عدد كبير من المدراء العامين عن مسؤولياتهم الرقابية والتوجيهية الداخلية في الإدارة، فبالرغم من وجود عدد من المدراء العامين الذين

تجاوبوا مع متطلبات المرسوم واصدروا تعليمات وقرارات، الا ان هناك عدداً من الإدارات لم نلاحظ فيها أي نشاط اداري للمدراء العامين متوافقة مع النصوص الواردة في المرسوم اعلاه.

في تعاطي السادة الوزراء مع متطلبات المرسوم ١١٢٢٧

ختاما ، وحيث ان المرسوم اعطى السيد وزير المالية صلاحية تفسير وايضاح النقاط الغامضة فيه، الا ان السيد الوزير اصدر قراراً حدد فيه آلية التطبيق في وزارة المالية فقط دون التطرّق الى الإشكالات في تفسير وايضاح النقاط الغامضة، إضافةً الى أن وزراء آخرون قاموا بإصدار قرارات لحسن تنفيذ المرسوم دون ان يكون الامر شاملا لكل الوزراء ففي بعض الإدارات لم يصدر عن الوزراء او المدراء العامين أي قرارات لحسن التنفيذ وبالتالي ترك الامر على همة رؤساء الوحدات، مع تفاوت في موقف الإدارات وخاصة من استمرارية عمل الإدارة، ما يقتضي معه صدور تعليمات واضحة توحّد الموقف الإداري تفاديا للفوضى الحاصلة.

٥. في التوصيات

بناءً على ما تقدّم، وفي إطار التعاون للنهوض بالإدارة العامة ولبلوغ الأهداف المرجوة من حسن تطبيق احكام المرسوم موضوع البحث، نطرح التوصيات التالية:

١. لجانب رئاسة مجلس الوزراء للنظر في:

- موضوع توزيع بدل النقل بما يؤمن العدالة والمساواة بين الموظفين.
- إعطاء سلفة على الرواتب او بدل النقل لتأمين استمرارية العمل.
- معالجة وضع تقديمات الهيئات الضامنة.

٢. لجانب وزارة المالية للعمل على:

- معالجة موضوع اعتمادات الزيادات المعطاة بموجب المرسوم ١١٢٢٧ وزيادات بدل النقل بصورة سريعة.
- إصدار التوضيحات اللازمة في موضوع الاجازات الإدارية وكيفية إعطائها واحتسابها من الغياب المبرر في خلال فترة الـ ١٤ يوم المطلوبة.
- اصدار التوضيحات اللازمة لجهة استحقاق تعويض النقل المؤقت وفقا لما نص عليه المرسوم المشار اليه أعلاه وكذلك فيما خصّ استحقاق بدل النقل عن الأيام المنفذة خارج الـ ١٤ يوماً المطلوبة.

٣. لجانب الوزارات المعنية للعمل على:

- تأمين الاعتمادات اللازمة لشراء ساعات دوام للإدارات التي تفتقر اليها وتأمين تشغيلها.
- اصدار التعاميم اللازمة لتطبيق احكام المرسوم المذكور أعلاه في ضوء التوضيحات التي قد تصدر عن وزارة المالية.

رئيس التفتيش المركزي

القاضي جورج أوغست عطية