



الإصلاح الإداري في لبنان

الفساد والنظام ملتصقان ام منفصلان؟

لماذا فشل الإصلاح تقارير هيئات الرقابة اعتماد الاساليب
الإداري في لبنان؟ والمشاريع المطروحة الحديثة في الإدارة

د. نواف سلام - د. داود صايغ - روجيه ديب
د. حسن الزين - د. انطوان نصري مسرة - حسن أحمد الخليل

تشرين الأول

١٩٩٥

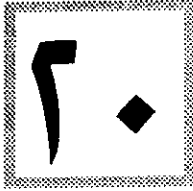
يصدر عن:

المركز العربي للمعلومات

العدد

٢٠

DevA/95/3



معلومات

ملف شهري يصدر عن «المركز العربي للمعلومات» ويهتم بنشر الدراسات والوثائق والمعلومات

٢

هذا الملف
حسن السبع.

٦٢

نص مشروع التوصيف الوظيفي
لموظفي الفنتين
الأولى والثانية

هيئة التحرير

حسن السبع
صقر أبو فخر
صقر يوسف صقر
حسن يوسف
غسان مكحل
نهاد حشيشو

٣

طريق الدولة طريق الإصلاح
د. نواف سلام.

٧٦

تقرير رؤساء هيئات الرقابة
الى رئيس مجلس الوزراء

كمبيوتر: ساين جابر

٩

اعتماد الاساليب الحديثة في الإدارة
روجيه ديب.

٨٠

ورقتان للإصلاح تتناولان
التحسين والتأهيل

الإشتراكات

في لبنان: \$ /٢٥٠/ - في البلاد العربية: \$ /٣٥٠/
في باقي دول العالم: \$ /٤٠٠/

□ يطلب من:

المركز العربي للمعلومات-بيروت
الحمراء-مبنى جريدة «السفير»
تلفون (٨٠٢٥٢٠ - ٣٥٠٠٨٠/١)
(ص. ب ١٣٥/٨٨٢)
تلكس SAFIR21487 LE

١٤

الفساد والنظام ملتصقان ام منفصلان
د. داود الصايغ.

٩٠

نص قانون رفع الحصانة عن الموظفين
كما وقعه رئيس الجمهورية

٩٣

جدول توزيع المناصب
مناصفة بين المسيحيين
والمسلمين

٣٦

أين نحن من
الإصلاح الإداري؟
حسن أحمد الخليل.

٣١

لماذا فشل الإصلاح الإداري
في لبنان؟
د. حسن الزين.

٢٧

الإصلاح الإداري والرشوة
والبرطيل، النموذج اللبناني
انتطوان نصري مسرة.



الاصلاح الاداري في لبنان

الاصلاح الاداري في لبنان كحكاية «ابريق الزيت» قضية مطروحة منذ مطلع الخمسينات. لكن الحديث عنها تحول الى ما يشبه «بقعة الزيت» في اعقاب توقيع اتفاق الطائف، حيث اعتبرت العملية اصلاحية نقلة لا بد منها للتخلص من ارث الحرب وبناء ادارة قادرة على مواكبة مقتضيات المرحلة الجديدة واستحقاقاتها، لا سيما في مجال اعادة تأهيل مؤسسات الدولة واجهزتها.

ويأتي الحديث عن مشاريع تحت البحث للاصلاح الاداري في لبنان اليوم، خصوصاً بعد اقرار قانون رفع الحصانة وفشل التجربة الاولى التي قامت بها الحكومة الحريرية الاولى في هذا المضمار، موازياً لأهمية تفعيل دور مؤسسات ثلاث هي: مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي والمجلس التأديبي العام، نظراً الى التعقيدات والمعوقات التي قد تسببها صعوبة الفصل بين الادارة والسياسة وما يعكسه ذلك سلباً على مجمل عملية النهوض الاقتصادي والاعمالي في البلاد.

ومن نافل القول ان اصلاح الاداري في لبنان عملية تبدأ من فوق، وهنا تبرز الى الواجهة قضية المسؤولية الادارية للوزراء في اطار القيادة الادارية، وما تطرحه من مسؤوليات على صعيد الدولة والمرفوسين، ومسألة الهيكلية المؤاتية للتنسيق في امور اصلاح الاداري والانماء والاعمار، وصولاً الى تحرير الادارة من التدخلات السياسية والحسابات الانتخابية... الخ.

«ان اصلاح السياسي هو المدخل الاول لأي اصلاح اداري في لبنان» فعندما ينتشر الفساد في السلطة السياسية، لا يمكن القيام بأي اصلاحات ادارية، خصوصاً ان نظام المحسوبيات والاقطاعية السياسية والاستزلام والاعتبارات الطائفية يجد ذروة تعبيره في العملية الادارية، من تعيينات الى توظيف الى انتهاء خدمة.

والبداية تكون مما نص عليه الدستور الجديد للجمهورية الثانية في المادة ٩٥، حيث اكد على توزيع وظائف الفئة الاولى أو ما يعادلها «مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص اية وظيفة لاية طائفة، مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة»!؟.

هذا الملف «معلومات» جمع موضوع «الاصلاح الاداري في لبنان» ليضعه أمام كل مهتم بهذه القضية على ما تثيره من اهمية بالغة في هذه المرحلة من تاريخ لبنان.

الجمهورية اللبنانية

حسن السبع

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

طريق الدولة

طريق الإصلاح

*

د. نواف سـلام

على رغم تعدد المظاهر الملازمة لفكرة الدولة من علم ونشيد، ورئيس وحكومة، وجيش وإدارة، فالواقع انه لم تقم فعلا في لبناننا المعاصر دولة في مفهومها الحديث.

فميثاق ١٩٤٣ هو توافق بين ممثلي المسيحيين والمسلمين على حدود الكيان وشروط استقلاله. والصيغة التي رافقته هي اتفاق على توزيع المناصب العليا في السلطة بين الطوائف الكبرى. وقد شكلت مسائلنا تحديد الهوية الوطنية لهذا الكيان والنتائج المترتبة عليها من جهة أولى، وطبيعة مشاركة طوائفه المختلفة في الحكم وبالتالي دورها في صنع القرار من جهة ثانية، مركزي الثقل في الحياة السياسية منذ ١٩٤٣، كما كان الصراع حولها من اهم اسباب الازمات الكبرى التي عرفها لبنان ان في عام ١٩٥٨ او ١٩٦٩ او الحرب التي اندلعت عام ١٩٧٥ وتوقفت بفعل اتفاق الطائف الذي هو ايضا في جوهره تجديد للتوافق حول «نهائية الكيان» وحسم للسجال حول «عروبة هويته» و«صيغة» جديدة لتوزيع السلطة في ما بين الطوائف، وان تكن اكثر توازنا وعدلا من التي سبقتها.

ويفيد ذلك ان هم بناء الدولة بما هي شخصية معنوية تتعدى مسألة الكيان وهويته، وبما هي سلطة اعلى تضبط الحياة السياسية ولا تكون مسرحا لها فحسب، بل تؤدي دور الحكم بين افرقائها-بقي هما ثانويا في الحياة السياسية اللبنانية وعند الطبقة السياسية التي حكمت لبنان بين ١٩٤٣ و١٩٧٥، باستثناء عمل الرئيس شهاب وفريقه على استحداث بعض الاجهزة الادارية اثر احداث ١٩٥٨، والتي عادت بدورها وفقدت هيبتها او تم تقويض فاعليتها على ايدي اهل السياسة.

واقت الحرب التي اندلعت عام ١٩٧٥ لتكشف ان ما حسبناه يوما «دولة» لم ينجح في تأمين اي من وظائف الدولة او القيام بأي من ادوارها بالحد الأدنى المطلوب لينطبق هذا الاسم على ذلك المسمى. وقد انقسم اللبنانيون فريقا يشكو من «الغبين» وآخر يقول «بالخوف» بينما في اساس شرعية اي دولة ما يفترض ان توفره لدى مواطنيها من شعور بالعدل واحساس بالامن. وفشلت ايضا هذه الدولة المفترضة في تأمين ولاء اللبنانيين الفعلي لها، اذ ان هذا الولاء ارتبط عند غالبية قسم منهم بدرجة الهيمنة عليها، بينما هو لم يكتمل عند غالبية القسم الآخر نتيجة بعدها عنهم واهمالها مناطقهم.

* محام واستاذ جامعي

والدولة هي، في الأساس، تجسيد لفكرة المصلحة العامة، تبلورها في منطق يعلو على أي منطق فئوي، وهو المتعارف عليه باسم منطق الدولة. أما ما وفره الميثاق من حيز، وما امنته الصيغة من قواعد، فقد سمح بتشكيل مجال سياسي موحد لاجتماع الارادات المحلية والطائفية المتنوعة ولكنه لم يتعد ذلك الى تكوين اداة قادرة على بلورة ارادة وطنية جامعة. فالحكومات بقيت مثلاً تقوم بوظيفة هي اشبه بدور السوق التجارية وما يجري فيها من مساومات وبيع وشراء، فيلتقي فيها ممثلون عن المناطق والطوائف المختلفة ويتبادلون في ما بينهم المنافع ويتقاسمون الخدمات ويعقدون الصفقات، مما ابقى الحكم في لبنان محصلة مصالح طائفية وفئوية متضاربة بدل ان يتمكن من استيعابها وتجاوزها ليأتي تعبيراً عن المصلحة العامة.

وان يكن رفض اطلاق مفهوم الدولة على البنيان السياسي الذي عرفه لبنان بين ١٩٤٣ و ١٩٧٥ امراً نقر بانه يقبل الجدل، فان هذا البنيان فقد خلال الحرب كل ما كان يتمتع به من معالم السيادة الداخلية كما الخارجية. ولا جدل في اعتقادنا حول ان السيادة هي من اهم مميزات الدولة.

ومن خصائص السيادة الداخلية للدولة احتكارها حق استخدام العنف وسن القوانين والحكم بين الناس واصدار النقود. اما ما حدث بعد ١٩٧٥ فهو انه استباح طول البلاد وعرضها اعداد من التنظيمات المسلحة ومارست عليها شتى الوان العنف، فضلاً عن قيام اسرائيل اكثر من مرة باحتلال اجزاء من البلاد وتهديدها، فضلاً ايضاً عن الاستعانة مرة واكثر بقوات سورية وعربية اخرى... وحتى دولية، سعياً الى تحقيق الامن الذي عجزت عن توفيره القوى النظامية اللبنانية. وقام في البلاد عدد من السلطات المحلية التي اطلقت على نفسها تسميات مثل الادارة «المحلية» او «الوطنية» او «الشعبية» وراحت تسن تشريعات مختلفة في مناطق نفوذها وتفرض تطبيقها. وكذلك انشأت محاكم خاصة مثل «محاكم الميدان» و«المحاكم الثورية» وخلافها وراحت تفصل في امور الناس، لا بل تنزل بهم العقاب حتى الاعدام بالاستناد الى قواعد واصول خاصة بها. اما النقد الوطني فأصبح بالاستناد الى قواعد واصول خاصة بها. اما النقد الوطني فأصبح في الحرب موضع ثناء وتمجيد كتعبير مميز عن استمرار «الدولة» في تادية وظائفها... الى ان راح بدوره ينهار سعر صرفه ويعم تدريجاً تداول غيره من العملات.

اما بالنسبة الى السيادة الخارجية، فلم يكن الامر على احسن حال، اذ راح كل فريق لبناني يعقد لحسابه التحالفات الخارجية ويستقدم المال والسلاح من هذه الدولة الاجنبية او تلك، بل ويدعو جيوشاً من عندها، ناهيك باقامته في بلادها مكاتب له منافسة للسفارات الرسمية بينما امور التمثيل في الخارج والتفاوض والاتفاق مع الدول الاجنبية هي من صلب مفهوم السيادة الخارجية.

نستنتج طبعاً مما تقدم، انه لا سبيل الى تحصين السلم الاهلي واستعادة لبنان سيادته الا بقيام دولة يعناها الكامل، اي بما يجب ان تستند اليه من شرعية وطنية وما تملكه من مؤسسات فاعلة وما تكتسبه من شخصية مستقلة.

ولا شك في ان اي بحث اليوم في متطلبات بناء الدولة يكون فاقدا لموضوعه لو لم ينجح اتفاق الطائف في ان يشكل حقاً في ظرف زمانه ومعطياته الداخلية والخارجية صيغة كفيلة وقف دورات العنف التي غرق فيها لبنان منذ ١٩٧٥. ولكن من جهة اخرى فان البحث في متطلبات بناء الدولة ضروري اليوم ايضاً لان مضمون اتفاق الطائف وان استكمل تطبيقه- سيبقى قاصراً وحده على ان ينقل لبنان من طي صفحة الحرب الى بناء الدولة المنشودة، ناهيك بان تطبيق اتفاق الطائف اصبح مصدراً لاختلالات كبيرة في الحياة السياسية للبلاد.

وقلنا ان من اهم شروط قيام الدولة بل استمرارها استنادها الى شرعية وطنية. ولا يكفي هنا ما سبق ان ذكرنا من ان الطائف جدد التوافق حول نهائية الكيان اللبناني وطبيعة هويته. فالدولة قبل شيء هي تجسيد لفكرة المصلحة العامة، لذلك لن تقوم دولة في لبنان طالما لم توضع بادية ذي بدء موانع تحول دون خلط الخاص بالعام، لا بل تحول دون تسخير تولي المناصب العامة لاهداف خاصة، وطالما لم تؤمن شروط حماية المال العام من الوسائل التي تؤدي الى اهداره او تسمح بتجييره لخدمة مصالح خاصة.

مطلب الحد الأدنى

اما تحقيق ذلك، فهو يتطلب كحد أدنى:

١- سن القوانين والانظمة التي من شأنها تحديد الضوابط الضرورية بين تولى اي مركز عام وشروط مزاولة الاعمال الخاصة على اختلافها، على غرار ما هو معمول به في معظم الديمقراطيات المعاصرة.

٢- وضع القانونين المتعلقين بالاثراء غير المشروع والتصاريع عن الثروة موضع التطبيق الفوري من دون حاجة الى انتظار الانتهاء من العمل على تحديثهما.

٣- تعميم مبدأ المناقصات العمومية وتوسيع صلاحيات عمل اجهزة الرقابة المالية ونطاقها، لا سيما ديوان المحاسبة، لتشمل كل المؤسسات العامة.

وشرعية الدولة اليوم لن تستقيم ايضا بما اتى به الطائف من صيغة حكم جديدة، وان تكن اوسع مشاركة واكثر عدلا، وذلك ان لم تكمل وتدعم هذه الصيغة «بميثاق اجتماعي اقتصادي» يكون من اهدافه هو ايضا تأمين المشاركة وضمان العدل في تحديد السياسات المطلوبة لاعادة اعمار لبنان وانماء مجتمعه وتطوير اقتصاده. والطريق اليوم الى اكتساب عناصر الشرعية هذه يبدأ باعادة النظر في برامج الاعمار الراهنة وفي اولوياتها، فلا يعود هنالك من يسأل، وبحق:

- لماذا لا يتم انشاء مراكز انمائية ريفية (Poles de developement regional) مما يساهم في التوازن المطلوب بين العاصمة والمناطق؟

- ولماذا لا تكون الشركة العقارية لبيروت ملزمة البناء؟ وكيف تتحقق المنفعة العامة التي قضت لانشائها من دون ذلك؟

- ولماذا لا تعطى الاولوية لتطوير التعليم المهني والتقني على اعادة بناء المدينة الرياضية؟

- ولماذا قصر للمؤتمرات وليس مشاريع للاسكان او النقل المشترك؟

- ولماذا لا تعطى الاولويات للمشاريع الكفيلة توفير فرص عمل اكبر من غيرها؟

وقلنا ان من شروط قيام الدولة، فضلا عن ضرورة استنادها الى شرعية وطنية، هو امتلاكها مؤسسات فاعلة.

وكي تكون مؤسسات الدولة فاعلة لا بد لها من ان تقوم بالدور المطلوب منها، مما يفترض ان يعكس نشاطها منطق وجودها، كما يفترض ان تستجيب في عملها ضرورة التعاون مع بعضها البعض وان تحترم اصوله. ولو دققنا في احوال جمهورية الطائف اليوم لوجدنا ان ما سمّي عملية بناء «المؤسسات السياسية» انتهى امره الى تكريس للمواقع المذهبية في السلطة، وان ما سمّي «منطق المؤسسات» قد تمّ اختزاله بدور الاشخاص الذي هم على رأس هذه المؤسسات، كما انه وباسم التعاون بين السلطات راحت تختلط المهمات وتتشابك الصلاحيات في ما بينها نتيجة تداخلها مع قاعدة المشاركة الطائفية ومقتضياتها.

والحقيقة ان مؤسساتنا السياسية لن تتمكن من القيام بدورها «الدستوري»، وان العلاقة في ما بينها لن تستقيم فعلا ما لم يتم الحد من نطاق العمل بالقاعدة الطائفية. وان يكن صحيحا ان الامر اصعب اليوم مما كان قبل ١٩٧٥ نتيجة تجذر الروح الطائفية في النفوس بفعل الحرب، لا بل نتيجة التوسع في العمل بالقاعدة الطائفية منذ انتهاء الحرب، فالصحيح ايضا ان ذلك بات يزيد من اضرار الطائفية ومن مخاطر نتائجها، وهو ما يجعل ضرورة السعي الى الحد منها اكثر إلحاحا اليوم مما كان قبل ١٩٧٥.

وان الامر لن يستقيم ايضا على صعيد عمل السلطات من دون تحويل القضاء سلطة دستورية، قائمة في ذاتها ومستقلة فعلا لا قولا، فضلا عما في ذلك من حماية للحريات وضمنان للحقوق العامة والخاصة. والمطلوب هنا تحرير القضاء من وصاية السلطة التنفيذية عليه، مما يقتضي في مرحلة اولى جعل نصف اعضاء مجلس القضاء الاعلى على الاقل منتخبين من الجسم القضائي نفسه، وحصر كل ما يتعلق بالتعيينات والترقيات والمناقلات القضائية بهذا الجسم وحده.

لا دولة بدون ادارة

يبقى الاهم على صعيد المؤسسات، وهو ان لا دولة من دون ادارة. وحجر الزاوية في عملية بناء الدولة في لبنان اليوم هو ما تتطلبه اوضاع الادارة فيه من اصلاح. والادارة تشكو طبعاً من عدم تطوير بنيته الاساسية التي تعود في غالبية انظمتها الى عام ١٩٦١، ومن طغيان الاساليب المعقدة ووسائل العمل البدائية فيها، ومن النقص في تدريب الموظفين وتضخم عدد الاجراء والمتعاقدين. ولكن قبل ذلك كله، فان اصلاح المطلوب هو الذي يبدأ بتوفير شروط استقلالية الادارة ويحصنها حيال تدخل السياسيين في شؤونها. فالادارة لن تتمكن من القيام بوظائفها طالما بقيت امكاناً لان يتعامل معها رجال السياسة كمجال لبسط نفوذهم وخدمة مصالحهم وتوزيع المغام في ما بينهم.

ولعل اهم المطلوب اليوم على هذا الصعيد هو:

١- اعادة الحصانة الى اعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي كي يتمكنوا من القيام بالدور المطلوب منهما من دون اي تأثير او تدخل من رجال السياسة.

٢- اختيار الموظفين بحسب نظام المباريات وعلى قاعدة الكفاية والجدارة.

٣- الغاء العمل بالقاعدة الطائفية في كل اجهزة الادارة وعلى كل مستوياتها.

٤- وذكرنا ان قيام الدولة بمعناها الكامل انما يتطلب، اضافة الى استنادها الى شرعية وطنية وامتلاكها لمؤسسات فاعلة، اكتسابها شخصية مستقلة.

ولا تكتسب الدولة شخصيتها المستقلة الا بمقدار ما تتميز فيه عن المجتمع. وصحيح ان هنالك علاقة جدلية اكيدة بين بنية المجتمع وطبيعة الدولة، الا ان ذلك لا يغير من ماهية الدولة بما هي تنظيم منفصل عن المجتمع وان كان لبنية المجتمع من تأثير على شكل النظام السياسي المعتمد في هذا البلد او ذاك.

فالدولة لا يمكن ان تكون مجرد مرآة للمجتمع، اذ يفترض ان تلو بكيانها فوق فئاته... والا كيف تتجح في اداء دور الحكم في ما بينها، وكيف تقوم بمهمة ضبط الحياة السياسية؟

وهذا يعني ان لا قيام في لبنان لدولة تنتكر اليوم لواقع الطوائف او تسعى الى الغاء دورها، بل ان المطلوب هو دولة ترسم من ضمنها حدوداً لنشاط الطوائف وتعقلنه. دولة لا تتجاهل الطوائف، بل تسمو فوقها ويتزايد يوماً بعد يوم استقلالها عنها.

وهذا يعني ان قيام دولة في لبنان، بمعناها الكامل كما حددناه، انما يتطلب ايضا اصلاحا جذريا لاساليب التمثيل السياسي ولقواعد ممارسة الحكم.

والحقيقة ان فكرة التمثيل تحمل في ذاتها معنيين، المعنى الاول هو المرتبط بالتشابه او التماثل. ويعني التمثيل هنا، اي في وجهه الاجتماعي، ان الممثل يفترض ان يعبر في ذاته عن خصائص الجماعة التي ينبثق منها. والمقصود بالمعنى الثاني هو عملية التوكيل، او التفويض. وعلى رغم ان هذين الوجهين متداخلان في التمثيل السياسي، فطبيعي كان ان ترجح الفلسفة السياسية الديمقراطية معنى التفويض على حساب معنى التشابه الاجتماعي، بل ان تحرر الوكيل هنا من اوامر موكله، لان وظيفته هي التعبير عن المصلحة العامة وتمثيل الارادة العامة للشعب وليس لفئة معينة من الناس.

وان بدا ان المادة ٢٧ من الدستور اللبناني قد اخذت بهذه الفلسفة الديمقراطية فنصت عل «ان عضو مجلس النواب يمثل الامة جمعاء ولا يجوز ان تربط وكالته بقيد او شرط من قبل منتخبيه، «فان قوانين الانتخاب المتتالية اللاحقة لنشر الدستور اللبناني تجعل، نتيجة اعتمادها القاعدة الطائفية، دور النائب اللبناني اقرب الى المعنى الاجتماعي للتمثيل منه الى المعنى السياسي بحسب المفهوم الديمقراطي المرتكز على مبدأ استقلالية الممثل كي يتمكن من التعبير عن الارادة العامة.

ولكن هل يمكن التوفيق بين الواقع السياسي للطوائف والحاجة الى بلورة تمثيل وطني تستند اليه عملية بناء الدولة؟ وحل هذه الاشكالية يكون في رأينا من طريق الاخذ باحد الخيارين الآتيين:

اولاً: اعتماد قانون انتخاب جديد يعتمد التمثيل النسبي ضمن المحافظة، والمحافظات عموماً دوائر مختلطة طائفيًا مما يفرض على المرشحين فيها اخذ مصالح فئاتها المختلفة في الاعتبار وعقد التحالفات السياسية في ما بينهم، وهي من حيث حجمها لا تبعد المرشح عن بينته الا بالمقدار المطلوب كي لا يكون اسيراً لها. اما النسبية، وهي في الاساس نظام لحماية الاقليات، فيفترض ان تطمئن كل الطوائف ضد امكان عزلها، بل انها تؤمن لها عدداً من المقاعد يتناسب مع حجمها، فضلاً عن انها تؤمن تمثيل التيارات السياسية على اختلافها وتجعل خيار الناخب خياراً بين لوائح قائمة على تحالفات وبرامج سياسية.

ثانياً: اعتماد صيغة المجلسين بحيث يكون هنالك مجلس تمثيلي محرر من اي قيد طائفي ومنتخب على اساس النسبية في لبنان دائرة واحدة، والى جانبه مجلس شيوخ يأخذ بالقاعدة الطائفية وبالقضاء او الدائرة الفردية كوحدة انتخابية.

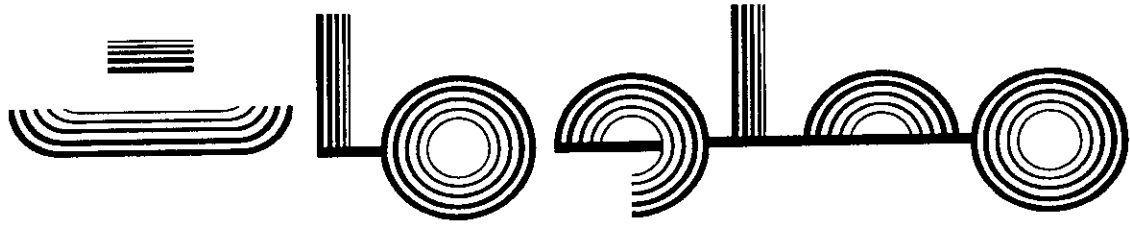
وفي كل من الخيارين الهدف واحد هو الاتجاه نحو تمثيل أكثر تعبيراً عن الارادة العامة، مما يعزز من استقلالية الدولة حيال فئات المجتمع ويسمح لها باداء دور الناظم للحياة العامة.

ولا شك عندنا في ان طريق بناء الدولة بما يتطلبه من اصلاح تواجهه عقبات جمة، اهمها طبعاً المصالح المكتسبة والراسخة لاصحاب «الدويلات» و«الامارات» القديمة منها والجديدة، وان تخطي هذه العقبات لا يمكن ان يكون الا نتيجة جهد سياسي طويل الامد.

ولكن كيف نرد ايضا على «الواقعيين الجدد» من المثقفين اللبنانيين، اي هؤلاء الذين اصبح شغلهم الشاغل تبرير الامر الواقع-حتى بآليات فساد-والترويج كل يوم ان الطوائف تشكيلات سياسية ثابتة في بلادنا وان لا حقائق اجتماعية او سياسية خارجها، وان لا جدوى من العمل خارج مؤسساتها، او حتى من التفكير خارج اطرها. والطوائف التي باتت اليوم تسيطر على عالمهم، كانت بالامس القريب مهمة فيه تماماً، ولا يقيمون لها اي اعتبار. ومغالة كهذه في الواقعية هي بحسب عالم السياسة جون هيرز رد فعلاً لا مفر منه على «فشل المحاولات المتعاقبة لاصلاح الحياة السياسية، ولتأسيس عالم افضل». فالتاريخ على حد قوله «كما هو لحد محاولات التغيير هذه، فهو ايضا مهد الخيبة الواقعية».

وحبال هؤلاء وغيرهم من الخائبين-او المحبطين بلغة هذا الزمن-لا يسعنا الا ان نميل مع الكسي دو توكفيل في ذكرياته»الى الاعتقاد ان ما يسمى المؤسسات الضرورية ليس غالبا الا مؤسسات اعتادها المرء وان حقل الممكنات في ما يتعلق بالتكوينات الاجتماعية، هو ارحب بكثير مما يتصوره البشر الذين يعيشون في كل مجتمع».

(«النهار» ٦/٧/١٩٩٥)



وسط بيروت و الشركة العقارية

■ دراسات وتحقيقات

■ القوانين والأنظمة

يطلب من «المركز العربي للمعلومات»

تلفون ٨٠٢٤٤٤ - ٨٠٢٥٢٠ - ٣٥٠٠٨٠/١

اعتماد الأساليب الحديثة في الإدارة *

روجيه ديب

في المجال التنظيمي

- ١- تبعا للمبدأ القائل بفصل السياسة عن الإدارة، مع المحافظة في الوقت ذاته على الإدارة كإميل في يد الحكم وتخفيفا للاهتمامات التنفيذية اليومية التي تستهلك قسما مهما من وقت الوزراء، يتم استحداث منصب وكيل وزارة أو نائب وزير أو أكثر لكل وزارة، وفق المبادئ التالية:
- يختار الوزير بنفسه، عند تعيينه، الشخص الذي توكل إليه هذه المهمات فيعين بمرسوم جمهوري لفترة تولي الوزير المنصب الوزاري وينتهي مفعول هذا التعيين عند استقالة الوزير.
- يفوض الوزير إلى نائبه أو وكيله صلاحيات بتّ الشؤون التنفيذية العادية واليومية والمراجعات والإشراف على عمل الإدارة.
- يتفرغ الوزير لإقرار المبادئ العامة والإشراف على التنفيذ والمشاركة في العمل السياسي من خلال مجلس الوزراء.
- ٢- يعاد تنظيم مجلس الوزراء ويقام على مستوى وزراء دولة يتبع لهم وزراء عدة ذوو حقائب وذلك عند ضرورة تطبيق سياسة أو برنامج يتطلب التنسيق بين وزارات عدة تماما كما هي الحال في فرنسا وبريطانيا. (في الملحق نموذج ممكن عن إعادة التركيبة هذه).
- ٣- إعادة النظر في التنظيم الإداري العام بحيث يتلاءم مع ما جاء في وثيقة الطائف لجهة اللامركزية الإدارية الموسعة وتحقيق الانماء المتوازن... وذلك للمساهمة في عملية النمو عبر خلق مراكز قرار إدارية واقتصادية على مستوى الإقضية والبلديات تساعد في عملية سد العجز البلدي واجابة الحاجات المحلية مع خلق الاجهزة المركزية اللازمة للمراقبة وتحقيق التضامن الوطني.

* الجزء المتعلق بالإصلاح الإداري في مشروع الوزير السابق روجيه ديب الذي رفعه إلى رئيس الجمهورية (١٩٩٣/٧/٢٠)

٤- أن تطوير الإدارة العامة والاقتصاد تبعاً لما تقدم، يستتبع تحديث القوانين والأنظمة الإدارية المرعية. فالوقائع الإدارية المستجدة، في حالاتها وحركيتها، تفرض العمل على تظهير جديد للنصوص القانونية والإدارية يتلاءم مع تلك الوقائع، ويترك الباب مفتوحاً وواسعاً أمام احتمالات التطوير المستقبلي.

أن الإصلاح يكون في ادخال الاساليب الحديثة على الإدارة ووضع النصوص القانونية الحديثة التي تتلاءم والاهداف المرجوة من تحسين واردات الدولة وخفض كلفة الانتاج فيها ورفع مستواه وتحسين نوعيته. فتواكب النصوص دينامية العمل ولا تعرقه. فلا اصلاح ممكنا قبل اصلاح القوانين. وقد رأينا اخيراً صدور القرارات الحكومية بتكليف بعض اللجان اقتراح مشاريع قوانين حديثة، غير أن عمل هذه اللجان لا يزال يتسم بالبطء المعتاد.

ونرى في هذا المجال أنه من المناسب أن تتولى فرق عمل عدة متفرغة ومتخصصة قانونية-اقتصادية في اشراف وزاري، عملية تطوير هذه القوانين والأنظمة وفق جدول أولويات يوضع لهذه الغاية. وفي ظلّيتها قانون المحاسبة العمومية، واصلاح ضريبي شامل في ضوء التطورات المستجدة بحيث تتسم اعادة النظر في النواحي الرئيسية الثلاث:النصوص التشريعية، الاصول الفنية، الإدارة الضريبية.

ونأمل من عمل اللجنة المكلفة وضع مشروع قانون جديد للضريبة أن يأتي بالمبتغى وبالسريعة المطلوبة. وناغت هنا الى ضرورة وضع قانون اعلام جديد بسرعة، لان المجال الاعلامي والاعلاني هو في التسعينات غير ما كانت عليه الصحف والطباعة في الستينات، ولن يستطيع هذا القطاع جلب الاستثمار المطلوب في غياب قانون الاعلام، وسوف يستمر فتح«الدكاكين»الصغيرة غير المنتجة حتى صدور قانون جديد.

في المجال الاداري

ان الوضع الاداري يستوجب عملية اصلاح جذري من منطلق تنموي يؤمن:

١- تخفيف العجز المالي.

٢- تفعيل القضاء وآلته التنفيذية وتعجيلها، وانشاء الهيئات شبه القضائية لحماية مصالح المستهلك.

٣- تقديم انتاجية وخدمة افضل.

٤- القضاء على الرتابة الادارية.

وفي وجه خاص وأولوي، المطلوب فصل مرحلي لموضوع تظهير الإدارة الحالية واعادة تركيبها عن موضوع تحريك الإدارة وتأمين القياديين والكادرات لبعض الوزارات والمؤسسات العامة الاساسية في عملية النهوض الخدماتية والاقتصادية. اما الطريقة فتكون في اعتماد بعض الافكار الآتية:

اعادة تنظيم الإدارة الحالية

١- اجراء مسح شامل للعاملين في القطاع العام.

٢- اعادة توزيع ليد العاملة والموازنة بين الطاقة البشرية والحاجات الفعلية للإدارة في اعتماد التشكيلات والمناقلات والصرف لازالة التخمّة الحاصلة في قطاعات معينة وسد النقص الواقع في قطاعات أخرى، وذلك بعد تحديد دور كل وزارة او مؤسسة عامة ودور القطاع الخاص في كل من تلك القطاعات.

٣- خفض عدد العاملين في الإدارة، خصوصاً في اعداد المعلمين وفي الفئات الادارية الدنيا، وفق برنامج زمني وتأمين ما امكن استيعابهم في القطاع الخاص، من طريق التخصيص وسياسة النمو الاقتصادي.

يقوم مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي بالاشراف على فريق عمل متخصص لاعادة تنظيم الإدارة الحالية، يؤتى به في اطار برنامج الأمم المتحدة المتخصصة في هذا الشأن.

تحريك الادارة وتأمين القيادات والكادرات الجدد.

لا حاجة الى الافاضة بما للعنصر البشري من أهمية لا توصف في عملية الاصلاح الاداري، على صعيد تأمين العناصر البشرية القادرة والمؤهلة.

ومن الأكد اننا عاجزون عن النهوض بالادارة في وضعها الحالي وعناصرها الحالية. وهي في حاجة الى تطهير من الشوائب والنواقص التي حالت دون اداء الوظيفة الموكولة اليها بفاعلية.

كما ان تحريك الادارة الرسمية وتفعيلها يمران بالضرورة بادخال الدم الجديد اليها.

ويمكن اختيار الموظفين الكبار، بالاضافة الى البارعين والشرقاء من القطاع العام الحالي، من بين رجالات العلم او الادارة او الاختصاص الذين برهنوا خلال عملهم في القطاع الخاص او التعليم الجامعي عن نجاح يؤهلهم لتبوء مناصب قيادية عليا في الدولة.

بناء عليه، لا بد من الاعداد لادارة عامة حديثة باعتماد الاجراءات الآتية:

أ- احداث مؤسسة وطنية او مجلس اعلى للوظيفة العامة.

تتأط هذه المسؤولية بمؤسسة وطنية او مجلس اعلى للوظيفة العامة، يستحدث خصيصا لهذا الهدف، ويعمل على تكوين ملاك احتياطي موقت، لفترة انتقالية، لا تتعدى خمس سنوات يضم نحو خمس مئة شخص يختار نصفهم من بين الذين هم في الخدمة في القطاع العام اليوم، والنصف الآخر من القطاع الخاص او الجامعي، لتبوء المراكز الرئيسية في الفئات الثلاث العليا في بعض الوزارات والمؤسسات العامة.

ب- تحدد مهمات هذه المؤسسة وفق ما يلي:

١- تحديد المراكز الواجب ملؤها بحسب الاولوية في بعض الوزارات والمؤسسات الرئيسية في عملية النهوض الاقتصادي.

٢- وضع مواصفات للقياديين بحسب حاجات كل مركز.

٣- انتقاء الاشخاص المؤهلين وفق برنامج ممرح، من الذين يعملون في القطاع العام، ومن العاملين في القطاع الخاص والجامعي.

٤- ضم الموظفين الذين يتم اختيارهم الى الملاك الموقت المحدث. على ان تشمل كل مرحلة من البرنامج نسبة معينة من مجمل وظائف الملاكات العامة.

٥- تأهيلهم وتدريبهم على قوانين الادارة العامة على امتداد ستة اشهر ليملاؤا تدريجا المواقع المحورية الحساسة بما يكفل اجتيازاً ناجحاً للمرحلة الانتقالية.

ج- يمنع منعاً باتاً التعيين السياسي داخل الملاك الدائم في الادارة وتعتمد الكفاية والتوازن الوطني كما نص الدستور، وتوضع قوانين ادارية جديدة تحدد العلاقة بين رجال الحكم والنواب والموظفين ويمنع احد بنودها الموظفين من اللجوء الى الرجل السياسي من اجل التقدم الوظيفي ويمنع الرجل السياسي من التوسط للموظف.

د- يخصص العاملون التابعون للملاك الموقت بسلسلة رتب ورواتب تضاهي على الأقل ما يوازيها في القطاع الخاص لجذب اصحاب الكفاية والخبرة من خارج الملاك والبلاد والمحافظة على الموظفين المؤهلين.

هـ - يخضع الموظفون التابعون للملاك المحدث لأشراف المؤسسات او المجلس الاعلى. ويخضعون لمجلس الخدمة المدنية والهيئات الاخرى بعد السنوات الخمس الاولى.

و- يستمر مجلس الخدمة المدنية في الاشراف على سائر الملاكات الاخرى العاملة في القطاع العام وعلى ادارة شؤون افرادها ويمارس عليهم الصلاحيات المعطاة له قانونا، ويكون احد اعضائه عضوا حكما في المؤسسات او المجلس الاعلى.

ز- تدمج جميع الملاكات، بعد مرور خمس سنوات، ويخضع في نهايتها جميع العاملين في القطاع العام للشروط نفسها من حقوق وواجبات. وتكون عندها قد تمت عملية تطهير الادارة الحالية وتأهيلها.

اننا نقدم هذه الافكار الرئيسية لبرنامج شامل لعملية الاصلاح يؤمن قيام اقتصاد قوي وادارة رسمية نوعية، رائدة وحديثة، تعمل من اجل نمو البلاد وانمائه وترسيخ استقرار الوضع الاقتصادي والاجتماعي فيه.

ان وضع خطة كهذه بجميع تفاصيلها ودقائقها يتطلب الكثير من الجهود والقدرات والتفرغ ويستوجب انطلاقة سريعة لها على المحاور الآتية:

١- تكليف مؤسسة متخصصة او دار للاستشارات الادارية والاقتصادية اعداد الدراسات التحضيرية للخطة واقتراح مضمونها والتدابير التنفيذية لها ومتابعة سير العمل فيها. . . تماماً كما حصل مع مؤسسة «بكتيل» و«دار الهندسة» بالنسبة الى موضوع اعادة اعمار البنية التحتية. على ان تبدأ هذه المؤسسة القيام بدراسة نوعية للوضعية اللبنانية الحالية من النواحي الاقتصادية والخدماتية والمرفقية والبشرية، وتبيان اين يمكن لبنان ان يكون سباقا في ضوء امكاناته، بالمقارنة مع اوضاع البلدان المحيطة وحاجاتها.

٢- توسيع الخطوط الرئيسية الموضوعة هنا واعداد خطة مبرمجة على غرار خطة ٢٠٠٠ للاعمار والانماء مع توقيتها واعداد مفكرة حولها تطرح للنقاش الوطني وتعتمد في مجلس الوزراء يأخذ مجلس النواب علماً بها ويصير بعدها اعداد القوانين اللازمة واقرارها.

٣- تنظيم طاولة مستديرة حول مستقبل الاقتصاد اللبناني وآفاقه في ضوء الدور المرتقب له في المنطقة.

٤- تكوين دعم سياسي، بعد حوار وطني سياسي واسع للبرنامج ما يسمح باقراره بالسرعة الممكنة.

انها افكار رئيسية لخطة شاملة نعرضها ونتمنى تبنيتها فتكون بداية جيدة، وعلى مرتكزات راسخة لعملية اصلاح كم نحتاج اليها اليوم.

واليوم، وبعد ان اصبح برنامج اصلاح البنية التحتية الطارئ قيد التنفيذ، فلنأخذ محطة لنعمق الرؤية الاصلاحية وبرامجها ونجمع حولها القوة السياسية اللبنانية اللازمة لتنفيذها. ان الحرب والدمار اعطينا واجب ان يكون البناء الجديد مواكبا للعصر. فحرام ان نبني اليوم بناء من الماضي او بناء سنجر على تكسيره في الغد القريب لأنه ليس الاصلاح للبنان.

نموذج عن هيكلية مقترحة لمجلس الوزراء

وزير دولة لشؤون الإدارة - وزير الخوصصة - وزير التأهيل الإداري - وزير شؤون المؤسسات الاقتصادية	وزير دولة للسياسة المالية: - وزير الخزانة (وضع الموازنة-الجباية-مراقبة النفقات) - وزير التخطيط - وزير المناطق الحرة والسوق المالية
وزير دولة للبنى التحتية - وزير الموارد المائية والكهربائية - وزير النقل - وزير المواصلات - وزير الأشغال	وزير دولة للسياسة الاقتصادية: - وزير التنمية الصناعية والتجارة الخارجية - وزير الزراعة - وزير التجارة الداخلية والنفط - وزير السياحة - وزير البيئة
وزير دولة للدفاع	وزير دولة للسياسة الاجتماعية: - وزير العمل - وزير الشؤون الاجتماعية والمعاقين - وزير الصحة - وزير الاسكان والتعاونيات - وزير المهجرين
وزير دولة للشؤون البلدية	وزير دولة للتأهيل البشري: - وزير التربية - وزير الثقافة والتعليم العالي - وزير التعليم المهني والتقني
وزير دولة للخارجية	
وزير دولة لشؤون المغتربين	
وزير دولة للعدل	
وزير دولة للإعلام	

ملاحظة: من المعروف والمؤكد، أن وزارات الحقائق تبقى نفسها ولا تستحدث الا بقوانين خاصة، الا ان جميع هذه الحقائق في اطار وزراء الدولة لتشكيل هيكلية مجلس الوزراء على النحو المقترح على سبيل المثال هنا، لا يكون ثابتا بل يتبدل مع تأليف الحكومة ويتغير معها، وفق ما تتطلبه الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والاضاع العامة المحيطة.

الفساد والنظام ملتصقان

ام منفصلان؟*

د. داود الصايغ

يوم فتح ملف الفساد في لبنان، بالشكل العلني والرسمي الذي فتح فيه نهاية عام ١٩٩٤، كان لبنان السياسي والفكري مشغولا بمراجعة تجربة خمس سنوات على توقيع اتفاق الطائف. وبدا يومذاك ان هذا كثير على نظام سياسي واحد، فلا التجربة حظيت بالرضى المطلوب، ولا الممارسة اُقتعت بوجود الايدي المظمنة.

ولذلك خشي الكثيرون ان يكون تراكم هذه الملفات تمهيدا لطريق آخر يأخذ، بحجة تنقية الجو العفن، ما بقي من مظاهر الحياة الديمقراطية في لبنان.

ولكن بمقدار ما قال الجميع ان اتفاق الطائف ليس كلاما منزلا وان حسن تطبيقه او تعديله يخضع في النهاية لارادة منبثقة من الوفاق الوطني، فان الفساد ايضا ليس قدرا ولا هو مكتوب علينا. «فالايدي النظيفة» وافرة العدد في لبنان وخصوصا في المجتمع المدني، والا لكان لبنان اندثر وفقد مبرر وجوده. فالدولة شيء والمجتمع شيء آخر. لبنان موجود في المجتمع. في افراده وجماعاته التي ابدعت وعمرت وشعت وانتزعت احترام العالم في السلم والحرب. اما الدولة التي يريدها اللبنانيون ان تحضر، وان تفعل وتعدل وتعدّل الوطن للسلم والعام الفين، فهي في مكان آخر.

ان الحكم على الدولة في هذه المرحلة الانتقالية من حياة لبنان، وعلى الطريقة التي اعيد فيها تكوين المؤسسات ومجيء عدد غير قليل من المسؤولين والممثلين للشعب، وقبل ان تنتهي ازمة لبنان فعلا بالتحريض واعادة بسط السيادة بالوسائل الذاتية وحدها، ان الحكم على الدولة حاليا لن يكون مجديا. والسبب انه ليس هناك من مرجعية، داخل هذه الدولة، يمكنها ان تحاسب وتعاقب وتضبط الامور، باستثناء القضاء الذي لو توافرت له ظروف العمل الصحيح لكان من الممكن ان يفعل بمقدار ما فعل قضاة ميلانو في ملاحقة السياسيين الايطاليين، مع فارق ان القضاء الايطالي بقي مستقلا، وان النظام الايطالي الذي نخر فيه الفساد ما زال قادرا على اصلاح نفسه بعيدا عن المؤثرات التي يعانيتها لبنان وهي ليست داخلية فقط.

* النهار ٨ و ٩ شباط ١٩٩٥

هذه الصورة عن عدد كبير من اهل النظام اللبناني الذين انساقوا في لعبة المصالح الخاصة، وجعلوا كياناتهم الشخصية فوق كيان الوطن، هذه الصورة التي تفاقمت ملامحها في السنوات الاخيرة خصوصا بعد زوال طبقة سياسية لم تحل تقليديتها دون ان يكون لدى افرادها قيم معينة، تطرح سؤالا رئيسيا: لماذا يقدم الكثيرون على السلطة في لبنان، لماذا يريدونها؟ ان مفهوم السلطة يشير الى النتيجة، ويوضح الكثير عن آفة الفساد عندنا على الاقل. لأن الساعي الى السلطة في لبنان، غالبا ما يكون مدفوعا بطموح شخصي اكثر منه بقضية وطنية. وذلك في بلد صغير تطفئ فيه العائلية والطائفية والفردية.

وحين ورد على لسان بعض المسؤولين، من باب تخفيف تلك الوطأة، بان الفساد هو آفة اصاب معظم الديمقراطيات العريقة، تناسى هؤلاء ان الديمقراطيات هذه حاسبت الفاسدين. اسقطت الرؤساء وسجنت الوزراء وزعزعت الاحزاب. ووضعت من النصوص والقيود ما يكفي لصدا أكثر السياسيين جشعا وشهوة للسلطة والمال.

فالسياسي الغربي في فرنسا وانكلترا والمانيا والولايات المتحدة، يعرف انه لن يكون في مكانه، حين يصل الى احد مراكز السلطة، ان يستغل مركزه للافادة المادية وحقق المنافع لنفسه، لان هناك من سيحاسبه ليس فقط في وسائل الاعلام، بل في القضاء والمحاكم. وهي نصوص تتطور باستمرار الى الحد الذي يقتنع فيه المسؤول بان مهمته الوحيدة، اذا اراد السلطة، هي الخدمة العامة، والنجاح فيها ولا شيء غير ذلك.

فمقياس الديمقراطية في دولة القانون هو هنا: ان تكون لدى هذه الدولة القدرة على محاسبة المسؤولين فيها. وهذا هو الحد الفاصل بين العالم المتقدم والعالم المتخلف. فان النزعة الى السلطة والمال من اقدم النزعات البشرية، وهي موجودة لدى الكثيرين وفي كل المجتمعات وانظمة الحكم. الا ان ما يميز فرنسا وانكلترا مثلا عن دول اخرى ان فرنسا زعزت صورة الرئيس فاليري جيسكار ديستان عام ١٩٨١ بسبب هدية «ماسات بوكاسا» التي اضطر في بيان رسمي الى الاعلان عن اعادتها الى مستودع الدولة الخاص بذلك، وهذا ما ساهم في عدم اعادة انتخابه. وفي انكلترا وقع اللوم منذ مدة على رئيس الوزراء جون مايجور لان زوجته ارتدت في حفل عام عقدا كان اهدي الى مارغريت تاتشر بصفتها رئيسة للوزراء، وكانت اودعته المستودع الحكومي الخاص بالهدايا الرسمية. هذا على سبيل المثال، وفي امور تعتبر تافهة بالقياس الى ما يجري في دول اخرى.

اما الرؤساء والوزراء الذين سقطوا ولوحقوا في ايطاليا وفرنسا والمانيا فاكثرت من ان يحصوا، بدءا بالرئيس جيوفاني ليوني الايطالي الذي سبق ساندرو برتيني، فاستقال بسبب تهم الفساد التي لاحقت في ما بعد، من قبل قضاة ميلانو، اصحاب عملية «الايدي التنظيمية» اركان النظام نفسه كرئيس الحكومة اليميني جوليو اندريوتي والاشتراكي بيتينو كراكسي الهارب والذي يتنقل اليوم بين تونس والمكسيك.

اما في فرنسا، فمن الوزراء الاشتراكيين امثال كريستيان نووشي وجورجينا دوفوا، الى اليمينيين امثال آلان كارينيون المسجون في سجن مدينة ليون وجيرار لونغيه، وميشال روسان (وثلاثتهم اعضاء في وزارة ادوار بالادور) ولوحقوا بتهم فساد سابقة لوجودهم في الوزارة، وتزايد الفضائح وهي حامت مرات عدة حول الرئيس فرنسوا ميتران واصدقائه، ووصلت الى رئيس الوزراء الاسبق بيريفوفو الذي اقدم على الانتحار مطلع ايار ١٩٩٣ في ظروف وصفها ميتران في حفل رثائه بان «شرف بيار بيريفوفو قد رمي الى الكلاب» من فرط ما خاضت الصحافة في تفاصيل قرض المليون فرنك الذي اعطاه اياه صديق لميتران. هذا من دون ان ننسى مأساة روبرت بولان وزير الصحة الاسبق الذي اقدم على الانتحار عام ١٩٧٩ عندما شهت به جريدة «لو كانار انشينييه» ثم «الموند» بتهمة استغلال مركزه للافادة من شراء قطعة ارض استفاد منها بمبلغ قدره اربعون الف فرنك فرنسي. ولا ننسى قبله جاك شابان دالماس الذي خسر انتخابات الرئاسة عام ١٩٧٤ لاسباب من بينها انه تهرب من دفع الضرائب. كما نشرت الصحافة يومذاك قضية سيبرو اغنيو، نائب الرئيس الاميركي ريتشارد نيكسون الذي اضطر هو ايضا الى الاستقالة من منصبه عام ١٩٧٤ بعدما تبين انه تهرب من دفع الضرائب.

لقد بدأ الفساد في أوروبا الغربية سمة العقد الأخير من هذا القرن. وخصوصا في دول اختارت الحكومات الاشتراكية مثل فرنسا واسبانيا وإيطاليا. لأن اليسار الذي كان ينظر إليه على أنه المعين السابق في وجه محاربة الفساد، انغمس في الآفة أياها فاهتزت حكومة فيليب غونزاليس في اسبانيا، وحكومة لوران فاببوس (ابتداء من عام ١٩٨٥ بسبب فضيحة الدم الملوث) وما تبعها من حكومات حتى اليوم.

واستشرى الفساد هذا كان السبب في عقد مؤتمر لوزراء العدل الأوروبيين حيث اجتمع في مالطا بتاريخ ١٦ حزيران ١٩٩٤، ٣٢ وزيرا أوروبا ليجروا تقويما للفساد السياسي السائد، وفي بلدان أوروبا الشرقية وروسيا، ويلاحظوا أنه كان من أسباب ذلك حصول التبدلات الاقتصادية الجذرية، وما تبعها من عمليات تحويل الاموال ونشوء مصادر جديدة للثروات، كانت غائبة في ظل الانظمة الشيوعية. كما تدارس الوزراء كيفية مواجهة هذه الظاهرة المعقدة وارساء التعاون على مستوى الحكومات.

التجربة المغلقة

الفساد موجود في الغرب اذاً. في الديمقراطيات المتقدمة التي اعتبرته عدو الديمقراطية الاول، وجعلت محاربته الوسيلة الاولى لصون هذه الديمقراطية. وتاليا فان لبنان، الذي يهجس بالديموقراطية، ويقول في الجانب السياسي منها بأنه يحترم فصل السلطات ويكرس مبادئ الحريات العامة، مازال في الواقع واقفا على ابواب الديمقراطية، لم يدخلها حتى الآن، لأن بناء الديمقراطية لا يتم بوضع الدساتير والنصوص فقط، مهما كانت متقدمة. ان الديمقراطية كما قال جورج نقاش قبل يومين من انتخابات العام ١٩٥١ النيابية هي «عملية بناء بطيئة وبطولية» "C'est une lente construction heroique" ان الديمقراطية هي عصارة تجربة طويلة، تطلبت عقودا في بعض دول أوروبا، وما زالت تستدعي السهر الدائم لتصحيح مسيرتها.

في لبنان كان النظام تجربة مختلفة ومتقدمة عما هو الحال في الدول العربية المجاورة، ليس أكثر. أي ان النظام اللبناني يحكم عليه بالمقارنة مع ما حوله، سواء لجهة التناوب على السلطة، في رئاسة الجمهورية وفي الحكومات والمجالس، وهذا شأن يحدث في لبنان، أو لجهة فصل السلطات ووجود مقدار معقول من الحريات العامة والحريات الصحافية على وجه التحديد وكل ذلك في اطار النظام الاقتصادي الحر.

على أنه، من دون الفصل في مسؤولية النظام السياسي عن آفة الفساد منذ البدء وحتى اليوم، يبقى ان فشل المحاولات كلها، وعدم القدرة على تطبيق النصوص الرادعة، يدلان على ان شيئا ما في طبيعة تكوين النظام اللبناني ما زال أقوى من محاربة الفساد.

هل لان النظام هذا هو طائفي، عائلي، قبلي، ينفر من التغيير، ويوصد الباب جيدا امام القادمين الجدد، وهو تاليا نظام مغلق، لا يفتح بصورة طبيعية الا للوراثة السياسية والورثاء؟ يمكن القول انطلاقا من الموصفات الموضوعية للنظام السياسي اللبناني ان السببين الاساسيين وراء ظاهرة الفساد السياسي في لبنان هما:

- عدم محاسبة احد لأحد.

- وانغلاق النظام على طبقة سياسية معينة لا تفسح في المجال الا بصعوبة امام الشباب والمتقنين والمصلحين.

من هو الذي يحاسب؟

حتى الآن، وعلى رغم كل ما شهده لبنان منذ استقلاله فان احدا من المسؤولين لم يلاحق سواء بتهمة الفساد او التقصير او الخطأ او الخيانة. والنائب يحيى شمعون هو الوحيد الذي لوحق حتى الآن بتهمة يعاقب عليها قانون العقوبات العام. لان رفع الحصانة في السابق حصل لاسباب اخرى (مع رفعت قزوعون بتهمة القتل...) وتاليا فان جميع الذين اساءوا او أثروا، او استغلوا مراكزهم، لم تتم مضايقتهم بأي شكل من الاشكال، وذلك طوال مراحل العهد الاستقلالي وحتى اليوم.

لقد كان هناك اقتناع بعدم جدوى ذلك او عدم الرغبة فيه الى حد ان النصوص الدستورية التي وضعت عام ١٩٢٦ لمحكمة الرؤساء والوزراء، (المواد ٦٠، ٦١، ٧٠، ٧١، ٧٢، ٨٠) بقيت ٦٦ سنة من دون ان تستكمل بقانون اصول للمحاكمات كدليل على ان احدا لا يريد ان يحاكم احدا، وان الباب اذا فتح، فهو سيطاول كثيرين، فضلا عن ان الجهة التي تبقى فوق الشبهات كانت في الغالب غائبة.

ان هذا يستدعي خوضا في حقيقة مفهوم النظام لجهة الطريقة التي يصل بها المسؤولون، ولجهة تشويه مفهوم التسوية الذي يقوم عليه النظام اللبناني. لقد تحولت التسوية في بعض منحها الى مساومة تحتل الخدمات المتبادلة والتجاوزات على انواعها، كنتيجة او ثمن لقبول اطراف التسوية-المساومة بالجلوس بعضهم مع البعض الاخر في مراكز السلطة، باسم التمثيل الطائفي او العائلي او المناطقي في البدء بحيث تتحول المشاركة احيانا عملية تقاسم للمغانم.

لقد حصل هذا باستمرار، وإن بدرجات متفاوتة كان اخفها العهد الشهابي (١٩٥٨-١٩٦٤) بفضل ما كان للرئيس فؤاد شهاب شخصيا من قوة الترفع عن اغراء المصالح الشخصية والمادية وبسبب ازدرائه المعروف لأفراد طبقة اطلق عليهم اسم «أكلة الجبنة». لكن الرئيس شهاب لم يبعد كل أكلة الجبنة، ولم يكن كل شهابي فوق الشبهات، خصوصا بين التقليديين الذين حاربوا الرئيس كمل شمعون والتحقوا في ما بعد بالنهج الشهابي. هؤلاء اظهروا «ظلمهم المنخفض» يومذاك، واضطروا ولو نسبيا الى الاقتداء بالرئيس او تهيبه. لكن قوة الرئيس شهاب لم تكن في اعطائه المثل والقوة بالتجرد فحسب، بل بتضمينه حكمه مفهوم ما له وجه القضية، سواء في ما يتعلق ببناء دولة الاستقلال وانشاء مؤسسات جديدة داعمة لها، او في ما يعود الى تجاوز الطائفية بالانماء الشامل، او في يتعلق بالعدالة الاجتماعية. ان هذه العناوين، مع المواصفات الشخصية العالية للرجل، مكنت القول ان عقد الستينات او بالتحديد الحقبة الممتدة منذ نهاية احداث ١٩٥٨ وحتى مطلع السبعينات برهنت ان التجربة اللبنانية قابلة للنجاح... اذا توافر لها الرجال الصالحون. فالحقبة هذه هي في النتيجة الحقبة الزمنية الوحيدة التي عاشها لبنان بهدوء واستقرار وامل وانتاج وابداع، قبل هبوب العاصفة مع بواورها الاولى في ربيع ١٩٧٣.

لذلك ونتيجة تضافر ظروف عدة، منها قيام مؤسسات الرقابة الادارية واجراء عملية التطهير الاداري عام ١٩٦٥ اثناء ولاية الرئيس شارل حلو فان ظاهرة الفساد السياسي لم تكن هي الطاغية.

الى ذلك كان ثمة عامل آخر يعود الى قوة الحياة السياسية والحياة الفكرية في لبنان يومذاك، كان هناك زعماء عديدون، ومفكرون كثر، ولم يكن همهم الوحيد هو الاثراء وبناء الثروات. فالزعماء السياسيون الكبار، وان كانوا تقليديين حتى في مفهوم ذلك الوقت، الا ان حركتهم لم تكن مسيرة بمصالحهم الخاصة وحدها. فالحياة البرلمانية كانت نشطة، يحركها عدد من كبار البرلمانيين والقانونيين والسياسيين امثال كميل شمعون وريمون اده وكمال جنبلاط ورشيد كرامي وبهيح تقي الدين وصائب سلام وعبد الله اليافي وتقي الدين الصلح ونصري المعلوف وفيليب تقلا او بعض القادمين الجدد مثل فؤاد بطرس. والتشريع كان كثيفا حتى من جهة مجلس النواب الذي قدم افراده، بالاقتراحات النيابية اعلى نسبة من النصوص القانونية. ففي عهد

الرئيس فؤاد شهاب (١٩٥٨-١٩٦٤) بلغ عدد النصوص القانونية المصوت عليها ١٠٧٥ نصاً، بينها ٦٧٥ قانوناً ذات أصل حكومي، و١٢٠ ذات أصل نيابي، فضلاً عن ٢٣٥ نصاً أقرت بالصفة المعجلة، و١٦٥ بطريقة المراسيم الاشتراعية.

هذا يعني أن الحياة السياسية والنيابية والحزبية والفكرية كانت غنية وتحقق فيها انجازات على الصعيد الوطني، وعلى صعيد تدعيم النظام الديموقراطي الحر، وتعزيز الحياة البرلمانية. ثم إن فترة ما بعد أحداث ١٩٥٨ كانت تتطلب تدعيم الوحدة الوطنية كأولوية، وهذا ما انصبت الجهود عليه، سواء في ما يعود إلى تحالفات التيارات والأشخاص، أو في ما يعود إلى بناء المؤسسات.

وتالياً لم تظهر يوماً ذلك، أي خلال ولاية الرئيس شهاب، أي حاجة أو رغبة في إجراء المحاسبات، على أساس الفساد أو سواه. وبما أن عهد الرئيس حلو كان تكملة لعهد الرئيس شهاب، فلم تظهر أي بادرة لفتح ملفات «العهد البائد».

إن فتح ملفات «العهد البائد» حصل قبل ذلك وبعده، وما زالت هذه الظاهرة قائمة كسمة سلبية ترافق توالي ولايات الرؤساء في لبنان، التي يطلق عليها تسمية «العهد» للدلالة على أن تغيير الحكام في لبنان لا يتم بالسهولة التي يفرضها المبدأ الديموقراطي بالتناوب على السلطة. وهو ما يفسر رغبة غير رئيس للجمهورية بالتجديد أو التمديد، ورغبة كل وزير بالبقاء أو العودة، ونزعة كل سياسي إلى تأسيس عائلة سياسية. فالصراع على السلطة في لبنان كان ولا يزال يشكل السبب الرئيسي لامتلاء المواقف السياسية بالنسبة لعدد كبير من السياسيين.

قوة الاستيعاب

وهكذا فإن ولاية الرئيس شمعون عام ١٩٥٢ بدأت بالحديث عن الإصلاح. لأن الولاية الثانية للرئيس بشارة الخوري لم تكتمل، والرئيس الاستقلالي الأول اضطر إلى الاستقالة في أيلول ١٩٥٢ إثر ظروف معينة، ولم يكن قد انقضى على ولايته الثانية سوى ثلاث سنوات. وهكذا فإن الحديث عن الإصلاح بدأ منذ البيان الوزاري الأول لحكومة الأمير خالد شهاب الذي تضمن في إطار التعهد بأعداد قانون لمعاقبة «الأثراء غير المشروع» والذي صدر بعد عدة أشهر من ذلك في إطار المراسيم الاشتراعية التي أصدرتها الحكومة بتاريخ ١٨ شباط ١٩٥٣، وهو كان ولا يزال قانوناً متقدماً في مضمونه ووسائله على رغم أنه لم يطبق حتى الآن.

وكان لافتاً لمن يراجع جلسات المناقشة يومذاك، أي قبل ٤٣ سنة، أن يلاحظ أن المواضيع المثارة هي ذاتها في الغالب أمس واليوم، كدليل على جمود معظم القضايا العائدة لتسويات النظام ولموضوع الفساد بالذات، على رغم أن بعض الأصوات ارتفع وعالج الموضوع ودلّ على طريق الإصلاح.

يومذاك ارتفع صوت حميد فرنجية في ٩ تشرين الأول ١٩٥٢ ليقول: «لقد شبعنا وشبع الناس من هؤلاء المرشحين «الرحل» الذين ينتقلون بالمناطق ولا رأس مال لهم إلا حقيبة مملوءة بالمال. أرجوكم أن تضعوا تشريعاً زجرياً يلغي فوراً كل انتخاب يمكن أن يكون قد تدخل فيه المال. لقد رأينا أن المجلس السابق صادق على انتخابات ظهر فيها التزوير ولم يبق لنا إلا أن نجعل القضاء العادل المنزه ضمن حرية الانتخاب، مع العلم أن هذه الطريقة ليست بدعة، ففي بريطانيا مثلاً توجد هيئة عدلية تنتقل فوراً إلى المنطقة التي تحصل فيها الشكوى ويكون حكمها مبرماً».

وتكلم غسان تويني يومذاك، بعد حميد فرنجية، ليؤيد دعوته الى صون التمثيل النيابي، داعيا في الوقت نفسه الى خفض سن الاقتراع من ٢١ الى ١٨ سنة للافساح في المجال امام الذين «لم تصل الى نفوسهم معالم الفساد والافساد». وتابع يقول: «ان الشعب ثار وقام بحركته الاخيرة من اجل الاصلاح، والاصلاح الاشتراعي لا يكفي لاجابة رغبات الشعب. لان الشعب لا يأكل من الاشتراع وحده بل هو في حاجة الى ان ينعم بحرية واسعة وان يؤمن له العمل والعدل، والشعب ينتظر من هذه الحكومة في ما ينتظر ان تقوم بعملية تطهير الجهاز، وان يطاول هذا التطهير اناسا من خارج الجهاز وكل من اثرى على حساب الشعب وكان شريكا في اشاعة الفساد والفوضى».

وتكلم بعد ذلك كمال جنبلاط، مؤيدا زميليه فرنجية وتويني مضيفا: «ان الشعب يرمي الى التخلص من فئة يمكن تسميتها بالممتهنين السياسيين الذين يعتبرون ان السياسة مهنة او بكرة حلوب يجنون من ورائها المغام وقد يكلفونها اكثر من طاقتها شرط ان يوسعوا لها العلف. جنتم لتطهير الدولة من نكبة المتسوسين السياسيين ولترجعوا الادارة الى مستوى يليق برجال السياسة، والرجال الذين اقصدهم رجال الدولة بكل معنى الكلمة الذين يعتبرون السياسة رسالة ونهجا قويا».

اما حكومة صائب سلام السياسية التي تلت حكومة خالد شهاب، فقد ورد في بيانها الوزاري سطر واحد يقول: «وتؤكد الحكومة انها عازمة على تطبيق قانون الاثراء غير المشروع دون اي تحيز او وهن».

ومن ثم اخذ موضوع الفساد يستوعب تدريجيا في الصراع السياسي والبرلماني. ويكفي ان نعرف ان حكومة صائب سلام تلك منحها الثقة يومذاك ٣٧ نائبا وحجبها ٣١ نائبا، وهي لم تعمر اكثر من اربعة اشهر فقط (بين ٣٠ نيسان ١٩٥٣ و ١٦ آب من السنة نفسها) لندرك ان القوى السياسية اعيد فرزها، اذ ان حاجبي الثقة عن حكومة سلام تلك كان معظمهم من مؤيدي الحكومة السابقة.

وبالاجمال تميز عهد الرئيس شمعون بعدم استقرار حكومي بدليل عدم تعمير الحكومة اكثر من ستة اشهر، اذ بعد سلام ألف الرئيس عبد الله اليافي حكومتين متتاليتين ثم ألف الرئيس سامي الصلح حكومتين متتاليتين ايضا، ثم وصل الرئيس رشيد كرامي للمرة الاولى في ١٩ ايلول من العام ١٩٥٥ لتبقى حكومته حتى ١٩ آذار ١٩٥٦ فقط. ومن بعدها عاد اليافي مرتين متتاليتين ثم سامي الصلح لثلاث حكومات متتالية عايشت آخرها احداث ١٩٥٨.

فأثناء ولاية الرئيس شمعون (١٩٥٢-١٩٥٨) تألفت ١٢ حكومة اي ما معدله ستة اشهر لكل حكومة، حيث كانت الحكومات تستهلك من الداخل وتسقط. وتاليا كانت برامجها قصيرة الامد حتما، ولم يكن في استطاع اي منها، نظرا لعدم الاستقرار الحكومي، وتوالي الوزارات، ان تكون لها قدرة على المحاسبات، وعلى الاصلاح والتطهير، ما دام الصراع السياسي والحزبي والشخصي هو المسيطر، في حقبة يحاول فيها النظام ممارسة الديمقراطية والبرلمانية في ما يعود الى الداخل وتحقيق عدد من الانجازات الاجتماعية والعمرانية والتربوية، وان تبقى له عين على الخارج مثل «التعاون الاقتصادي مع سوريا» كما جاء في نص البيانات، وبداية صعود الناصرية، وازمة السويس عام ١٩٥٦، والقانون الانتخابي الجديد مع تصغير الدائرة الانتخابية وانتخابات ١٩٥٧ التي مهدت للاحداث. وهكذا خرج موضوع الفساد من اطاره القانوني والاخلاقي، واستوعبه النظام اللبناني، اقله في تلك الفترة. وما بدأ في عهد الرئيس شمعون لم يستكمل.

غسل الماضي

عام ١٩٥٨، مع الحكومة الاولى بعد الاحداث، كانت طبيعة المرحلة تقتضي عدم فتح الملفات. ولذا كان البيان الوزاري لحكومة الرئيس كرامي شديد الاقتصاب لا يتضمن اي اشارة الى موضوع الفساد «والعهد البائد» بالنظر الى اعتبارات الوحدة الوطنية التي

تألفت على أساسها حكومة الاربعة (كرامي، اده، عويني، الجميل) فقال كرامي في بيانه: «ولست بحاجة للعودة الى الماضي، فقد عقدنا العزم على غسل هذا الماضي». وكان همّ الجميع يومذاك إعادة نشر الامن والطمأنينة «ليشعر الجميع بأن هذا الوطن هو بلد المحبة والتسامح والاخاء».

ففي الظروف المعروفة التي انتهت فيها ولاية رئيس الجمهورية عام ١٩٥٨، لم يكن في امكان عهد الرئيس فؤاد شهاب ولا في نية الرئيس نفسه على كل حال، فتح ملفات العهد السابق، لان الانتقال لم يحدث بسلام، بل بأحداث أمنية هددت البلاد كلها. لكن الرئيس شهاب مضى، كما تقدم، في عملية بناء واصلاح في الاساس، بعيدة عن محاسبة الاشخاص.

ثم ان حكم شهاب كله كان متوجها الى اهتمام آخر. فأخذت الحكومات تستقر، وبقيت حكومة كرامي الثانية (بعد حكومتي سلام) من ٣١ تشرين الاول ١٩٦١ حتى ٢٠ شباط ١٩٦٤، وهي كانت اطول حكومة عرفها لبنان حتى ذلك التاريخ. فسهل تثبيت الاستقرار السياسي والاقتصادي في اجواء داخلية واقليلية مريحة، سمحت باجتياز لبنان حرب ١٩٦٧ من دون ان يتأثر في حينه، وقبل ان يظهر في ما بعد ان نتائج تلك الحرب انعكست سلبا على لبنان، وخصوصا بعد احداث الاردن خلال عام ١٩٧٠، حين واجه لبنان استحقاقا آخر في ايلول من العام نفسه بتغير رئيس الجمهورية، وانفتاح السبعينات على عناصر الانفجار الكبير الذي زرع لبنان وانذر بزواله، ابتداء من مواجهات ١٩٧٣، ثم بداية الحروب عام ١٩٧٥.

لكن لم يكن سرا على احد كيف كان الرئيس شهاب ينظر الى عدد كبير من افراد الطبقة السياسية القائمة يومذاك، وهو استمر يرسل كلماته اللاذعة باتهامهم حتى مطلع السبعينات، حين كان بعض زائريه يسمعه يردد احيانا: «ان السياسيين هؤلاء غارقون حتى اذنيهم. اما رشيد كرامي فهو في وضع مختلف».

تجربة حكومة الشباب

بعد تجربة الاصلاح الاداري في عهد الرئيس شارل حلو، كانت النتيجة الايجابية الابرز ان هناك من يحاسب، وان الموظفين والقضاة والديبلوماسيين البارزين الذين صرفوا في عملية التطهير كان صرفهم في الحقيقة درسا لغيرهم. لان الادارة لم «تصطح» طويلا من جهة، ولان المطلوب كان اكثر من الاصلاح الاداري.

وهكذا، عندما تألفت حكومة الشباب «او حكومة المجهولين» في مطلع عهد الرئيس سليمان فرنجية، تراءى للكثيرين يومذاك ان المجيء بحكومة من خارج المجلس، ومن خارج السياسيين، ويقلب عليها عنصر الشباب ينبئ بان ثمة محاولة للتغيير وللاصلاح.

والحقيقة ان فرنجية وسلام «البكوين» التقليديين لم يكونا من دعاة الثورات باي شكل من اشكالها، انما كانا، بحكم انتماءاتهما السياسية والعائلية من اركان الطبقة السياسية الممسكة بزمام النظام، وينظران الى لبنان وطريقة حكمه نظرة فيها من الوطنية بمقدار ما فيها من مصلحة الموقع الشخصي. وهي نظرة تحفظ للشخص والاقطاع والعائلة اهمية اولى بعيدا عن الاحزاب، والعقيدة منها خصوصا. فالرئيس فرنجية كان يكره الاحزاب على انواعها، يمينا ويسارا، ويعتقد ان الشخص هو الاهم وهو البرنامج. والبرنامج يمكنه ان يكون بسيطا من نوع «وطني دائما على حق». وهكذا عندما استدعى المرحوم الدكتور اميل بيطار للاشتراك في الحكومة يومذاك، وكان قد ظن انه استدعي للكشف على مريض، طلب بيطار ان يسأل اركان حزبه (١) اذا كانوا يقبلون ان يشترك في الوزارة، فابتسم الرئيس فرنجية ودله على التلفون المجاور بشيء من اللامبالاة. واجرى بيطار اتصاله وبالطبع لم يكن هناك من مانع.

١- الحزب الديمقراطي الذي كان من أركانه يومذاك كل من جوزف مغيزل وباسم الجسر واوغست باخوس.

كان الرئيسان فرنجية وسلام في حاجة الى مبادرة استثنائية، ليس حبا بالثورة اذاً، بل رغبة بتوفير بديل مقبول عن الشهابية التي حاربها وانتصرا عليها، وتقديم صورة عن الحكم مؤلف من غير الذين كان الرئيس شهاب، وكان لا يزال حياً، قد وصفهم بأكلة الجبنة.

ولعل البعض لا يذكر ان العميد ريمون اده، الذي كان من ابرز محاربي الشهابية، حدد قبل ذلك الاخطار المحدقة بلبنان بثلاثة: الصهيونية والشيوعية والشهابية، وهذا يعطي فكرة للذين يجهلون واقع الحياة السياسية في تلك الفترة عن حدة الصراع الداخلي. وكان المكتب الثاني يومذاك، احد ابرز عوامل نقمة العميد اده وغيره من السياسيين وبعض الصحافة. ومع ذلك، وعلى رغم الصداقة ورققة الطريق مع اده، لم يسلم فرنجية وسلام بتوليته وزارة الدفاع في الحكومة الاولى، وقد يكون ذلك من الاسباب التي ساهمت في الحقيقة بتأليف حكومة من غير السياسيين التقليديين.

وعلى كل، دلت التطورات اللاحقة ان الثورة لم تكن في الحسبان، ولم يكن من الممكن اعتبار تأليف حكومة من وجوه جديدة ومجهولة كافياً لاحداث ثورة، لان التطورات اللاحقة برهنت ان الاصلاحات البسيطة والعادية لم تكن بعد مقبولة. كان هناك حسن استعداد مثل كل من يقبل على مهمة جديدة ليس اكثر. فاستقال تباعاً عدد من وزراء «حكومة الشباب» التي وصلت بصعوبة الى انتخابات ١٩٧٢. وألف الرئيس سلام بعد ذلك حكومة برلمانية دخل فيها السياسيون التقليديون، تماماً كما كان يجب ان يحدث منذ البدء، من امثال كاظم الخليل، وصبري حماده، وجوزف سكاف، والامير مجيد ارسلان وسليمان العلي وميشال ساسين وبشير الاعور الخ... وقد حاول بعض اعضائها اعادة النظر في وجود بعض المؤسسات التي انشئت في عهد الرئيس شهاب مثل مجلس الخدمة المدنية، لولا وقوف الرئيس فرنجية شخصياً في وجه تلك المحاولات.

من هنا يمكن القول ان «حكومة الشباب» التي تألفت في ١٣ تشرين الاول ١٩٧٠، كانت فاصلاً مؤقتاً في مسيرة النظام السياسي آنذاك، علماً بانها قد تكون فتحت الباب بعد ذلك، خصوصاً بعد انقضاء عشرين عاماً على وجود مجلس النواب اياه، امام وجوب تأليف حكومات من خارج المجلس، مع ظهور افرقاء سياسيين جدد في سنوات الحرب. وهي تكررت بعد ذلك وغدت امراً مألوفاً خصوصاً في بداية عهد كل رئيس جديد مثلاً حصل مع الرئيس الياس سركيس ثم الرئيس امين الجميل. لكن السياسة التقليدية ظهرت شديدة المناعة في بنية النظام، ليس فقط بدليل ان التقليديين هم الذين حسموا اللعبة في انتخابات ١٩٧٢ والحكومة التي اثبتت عنها، بل قبل ذلك، وفي السنوات الاخيرة من الستينات. والأكيف يفسر انتصار التحالفات التي تمت في صيف ١٩٧٠، على رغم خطورة الاحداث الجارية في الاردن وانعكاسها المباشر على لبنان، وقصور رؤية الكثيرين في الداخل عما يجري، نتيجة انشغالهم الكامل بعملية تبدل الفريق الحاكم في لبنان؟ وهل كان هدف القضاء على الشهابية ورموزها يومذاك اهم من كل ما عداه؟

ان الاجابة عن هذا السؤال تدخل في باب التاريخ السياسي لنظام الحكم اللبناني. ولكن ما يهمنا هنا هو بالنتيجة التساؤل حول مدى ما تحقق من الاصلاح السياسي المنشود لصد التقليديين والحد من سيطرتهم، على نحو ما كانت ترمي اليه الشهابية، وفي ما يتجاوز لعبة الاصوات التي ظهرت في انتخابات ١٩٧٠ الرئاسية، والفوز بفارق الصوت الواحد.

الاعتبار العائلي اولا

شهد عهد الرئيس فرنجية، احداثاً داخلية وخارجية بالغة الخطورة بدأت بانعكاسات موجهات «ايلول الاسود» عام ١٩٧٠ في الاردن وقدم آلاف الفلسطينيين المسلحين الى لبنان، ثم المواجهة المسلحة بين الجيش اللبناني والفلسطينيين اثر استقالة حكومة الرئيس صائب سلام في ١٢ نيسان ١٩٧٣، بعد حادثة شارع فردان ومقتل ثلاثة زعماء فلسطينيين على ايدي كومندوس اسرائيلي. وكانت حكومة الرئيس تقي الدين الصلح تألفت في صيف ١٩٧٣ آخر عهد الهدوء في لبنان، قبل الانفجار الكبير مع حكومة الرئيس رشيد الصلح التي تلتها في نيسان ١٩٧٥.

ان الاحداث الاقليمية التي اخذت تنعكس بصورة سلبية مباشرة على لبنان ابتداء من صيف ١٩٧٠ (بعد الازمة الوزارية الشهيرة عام ١٩٦٩ التي دامت سبعة اشهر وانتهت بتوقيع اتفاق القاهرة) قابلتها في الداخل معالجات على ايدي اركان النظام الذين ينتمون الى الطبقة السياسية التقليدية. ولذا كان من الصعب ان تتوضح الرؤية، اقله لمعرفة حقيقة ما يجري حيث اختلطت المطالبة «بالمشاركة» والدعوة الى رفع «الحرمان» بـ «الحرب العربية الاسرائيلية الخامسة» وتوطين الفلسطينيين وسوى ذلك من العناصر التي تداخلت في الحرب اللبنانية.

على انه اذا لم يكن بعد من السهل على المؤرخ الموضوعي ان يفصل في مسؤولية المسؤولين آنذاك، لمعرفة المقدار الذي يتحملونه من كارثة الانفجار، الا ان معظم الذين تعاطوا آنذاك الازمة اللبنانية، من مراقبين ووسطاء وموفدين مثل رئيس وزراء فرنسا الاسبق موريس كوف دو مورفيل، قسوا على افراد الطبقة السياسية الحاكمة اثناء الانفجار. وكان الدبلوماسي الاميركي دين براون، موفد وزير الخارجية الاميركي آنذاك هنري كيسينجر الى لبنان مطلع صيف ١٩٧٦. وصف السياسيين اللبنانيين بـ «المتحجرين». وبعد ذلك باسبوع، نشرت جريدة «النهار» مذكرة في تاريخ ٣ كانون الاول ١٩٧٦ واردة من الخارجية الاميركية على الخارجية الفرنسية، تدعو الى وجوب انتهاء عهد «امراء السياسة في لبنان».

ان الفترة التي سبقت الازمة والانفجار غلب عليها طابع الافادة من اجواء تميزت بطابع الازدهار (مع تفاقم الفروقات الطبقية طبعا) وتنامي شبه دعوة راجت في اوساط كثيرة الى بناء الثروات، اكان ذلك في القطاع العام ام الخاص وبمختلف الوسائل وربما كان ذلك وجها من اوجه التعامي عما يجري، والقصور عن قراءة حقيقة التطورات. ولعل الفساد شمل يومذاك قطاعات عدة في عملية التسابق على بناء تلك الثروات.

على ان ما ميز عهد الرئيس فرنجية، فضلا عن العناصر الموضوعية التي انطوت عليها الظروف القائمة، هي المواصفات الشخصية للرجل. فالرئيس حلوا اعطاه في ما بعد صفة «الفروسية»، اي الشخص الشجاع الذي يحفظ الود والوفاء، ويؤمن بالعلاقات الشخصية والصداقات وبحسن الضيافة والبيت المفتوح وقبل ذلك بالقيم العائلية وروابطها والعلاقات ما بين العائلات.

ولا شك في ان شخصية الرئيس فرنجية هذه اضفت على رئاسة الجمهورية سلطة اضافية قد تكون ساهمت في تعزيز المطالبة بـ «المشاركة». فما تجدر ملاحظته ان افق زغرنا وما حوالها من مناطق الشمال كان حاضرا باستمرار في ذهن الرئيس فرنجية. فهو، بخلاف شقيقه حميد الذي اختلط بحكم تخصصه القانوني اولاً ثم بحكم مهماته كوزير للخارجية بجهات ومراجع وعواصم دولية وعربية عدة، ركز عمله السياسي، حتى خلافته شقيقه في انتخابات ١٩٦٠، في زغرنا وما حوالها. وبقي شديد التعلق بتلك البيئة التي نقل اليها مقر الرئاسة الصيفي وجعله في اهدن.

ومن السهل ربما ان نحكم، بعد مرور فترة زمنية، على ولاية رئيس للجمهورية شهدت الخطر الاشد الذي عرفه لبنان في تاريخه الحديث. هذا ليس موقفا ولا موضوعا. واذا كان هناك من مسؤولية تقع على النظام السياسي في ايصال لبنان الى ما وصل اليه، فانها تقع على عاتق الجميع وعلى امتداد حقب.

ان ما يهمنا في سياق هذا البحث هو الاقتراب من ظاهرة انغلاق النظام وبروز الاعتبار العائلي الذي اخذ يزداد في السبعينات مع تأليف حكومات طغى فيها التمثيل العائلي، وشهد اعطاء دور سياسي مباشر لنجل الرئيس المرحوم طوني فرنجية.

فطوني فرنجية خلف والده في المقعد النيابي الذي شغل بانتخاب والده للرئاسة، في وقت اعتقد الكثيرون ان الرئيس فرنجية قد يقدم على بادرة تشجيع ترشيح ابن شقيقه البكر قبلان، باعتبار ان العمل السياسي كان اصلا في بيت حميد، حتى مرضه عام ١٩٥٨، وخلافة سليمان له في النيابة بعد ذلك. لكن شيئا من ذلك لم يحصل بل ان طوني وقبلان تواجها في انتخابات ١٩٧٢ التي فاز فيها طوني.

كانت تلك في الحقيقة سابقة في الحياة السياسية اللبنانية، لأن بعض اولاد الرؤساء، اذا كانوا لعبوا في السابق ادوارا في الحياة السياسية، الا ان ذلك لم يتم من خلال المراكز الرسمية. ثم ان شهاب وحلو الذي خلفه كانا من دون ذرية. وهكذا عندما وصل الرئيس فرنجية بدت عائلته حاضرة، وبدأ دور نجله طوني مهينا سلفا باعتباره نائبا خلف والده الرئيس. ولكن عندما اصبح طوني رئيسا لكتلة نيابية واسعة مارست المعارضة احيانا، فان ذلك زاد في ضيق اللعبة السياسية وفي ارتباطها في آن واحد، اذ حار البعض في تفسير ظاهرة معارضة ابن رئيس الجمهورية حكومة تحظى بثقة والده. وفي حكومة الرئيس امين الحافظ التي تألفت في ٢٥ نيسان ١٩٧٣ عين طوني فرنجية وزيرا للبريد والبرق والهاتف. ثم شغل المنصب نفسه في حكومة الرئيس تقي الدين الصلح، ثم في حكومة الرئيس رشيد الصلح التي تألفت في تاريخ ٣١ تشرين الأول ١٩٧٤ والبقية معروفة.

وحكومة رشيد الصلح تلك جاءت بورث آخر هو ماجد حماده الذي عين وزيرا للتربية وكان والده الرئيس صبري حماده لا يزال حيا. ومن يراجع بعض اسماء اعضاء تلك الوزارة يلاحظ كم ان الطابع العائلي كان بارزا فيها (عادل عسييران، مجيد ارسلان، سليمان العلي، جوزف سكاف، خالد جنبلاط، طوني فرنجية، مالك سلام، ماجد حماده...). فالاعتبار العائلي لدى الرئيس فرنجية حتم ضرورة قبول الاعتبارات العائلية الاخرى، وتقوية التحالفات العائلية، على حساب ما عداها في الواقع السياسي اللبناني. لكن الاعتبار العائلي، عبر الوراثة السياسية لا يعني بالضرورة ان كل الورثاء غير اكفاء، او ان هم الجمعيه منهم هو الحصول على الحصّة التي يجب ان تعود اليه باعتباره ابن العائلة الفلانية. كلا، فهناك ورثاء حملوا المسؤولية بكفاية وامانة، فضلا عن ان الفكرة من اساسها اي فكرة توارث بعض العائلات تجد مبررها في المجال الوطني، وفي التمسك بديمومة لبنان.

لكن تقاوم هذه الظاهرة زاد في عملية الانفاق، خصوصا بعد انتخاب كل من الرئيسين بشير وامين الجميل للرئاسة، وتوريث الابناء في عهد الآباء. وهكذا توسع الاطار الى حدود لم تكن مألوقة من قبل، فاذا بكريم الراسي يخلف والده في مقعد عكار، وقبله مروان ابو فاضل في مقعد عاليه، وسمير عون في مقعد الشوف. والثلاثة ليسوا من عائلات سياسية وذلك بخلاف وراثة الياس سكاف مثلا لوالده التي جاءت بصورة طبيعية اكثر باعتبار ان جوزف سكاف كان ورث هو الآخر والده الياس سكاف الذي اسس العائلة السياسية الكاثوليكية في البقاع.

ان هذه الظاهرة هي المقلقة وهي من دون شك لا تزيد في انغلاق النظام فحسب بل في تعطيل الديمقراطية. فاذا كان كل من يصل الى المقعد النيابي لا يترك المقعد الا لوريثه، فهذا يعني انه بات للنظام مالكون فعليون يتمتعون بحقوق مكتسبة، ويعني ايضا ان الذين يصلون الى النيابة، ثم الى مقاعد الحكم الاخرى ليسوا بالضرورة من يجب ان يصلوا. وهذا يذكرنا بقول رشيد المعلوف «ان الذين يعرفون الوصول ليسوا بالضرورة هم الذين يجب ان يصلوا».

واذا سلمنا ان بين هذه العائلات احلافا غير معلنة (بخلاف الحلف التاريخي الذي كان قائما بين عائلتي جنبلاط والخازن) فان هذا يزيد في الطابع العشائري لنظام الحكم اللبناني، ويحول دون الوصول الى دولة القانون، وتظهر تاليا الهوة الشاسعة بين الواقع والنصوص، او بين الواقع والطموح. فالمسؤول اما انه فوق المصالح على انواعها، مادية كانت ام خاصة ام عائلية واما انه خاضع لتحالفات المصالح المتبادلة.

ان تزايد هذا النوع من الاشخاص داخل المؤسسات المنشأة باسم الدستور والديموقراطية هو الذي يشوه عمل المؤسسات وعمل الديمقراطية ويعطل المحاسبة من اي نوع، ويترك المجال مفتوحا لشتى انواع الاستغلال.

فاذا اردنا ان نبحث طويلا عن اسباب عدم تطبيق النصوص ومحاسبة الفاسدين وجدنا غير هذه الاسباب. اذ هل هم كثيرون اولئك الذين في امكانهم ان يدينوا غيرهم من دون ان يدانوا هم؟

مواصفات العميد اده

العميد ريمون اده من بين القلائد الذين كان ولا يزال في امكانهم ان يشيروا باصبعهم الى الآخرين من دون ان يشير احد باصبعه اليه . وكان ذلك من اسباب الاحترام الشامل الذي حظي به العميد ، اذ ان اصدقاءه وخصومه معا يجمعون على الاشادة بنزاهته .

ويذكر الكثيرون شعارا اطلقه اده قبيل بداية الحرب ، حدد فيه مواصفات رئيس الجمهورية المقبل ، ان عليه ان يكون عازبا ويتيما في سبيل ابعاد اكبر عدد ممكن من الفروع والاصول العائلية التابعة للمسؤول الاول وتعطيل آفة Nepotisme اي محاباة الاقارب في مركز السلطة ومنافعها .

الرئيس الياس سركيس كان عازبا ويتيما ، على رغم انه لم يكن مرشح العميد اده . لكن عهده كان عهد ادارة ازمة متعددة الخطر ، ولم يكن هناك من مجال ولا وسيلة لاي عملية اصلاح سياسي او حتى اصلاح اداري ، وعندما فوَّتح الرئيس سركيس مرة بوجوب ردع بعض الموظفين عن عملية استغلال مراكزهم لمنافع مادية ، اجاب بأن همه الرئيسي تأمين وصولهم الى مكاتبهم ، لان ذلك لم يكن مستطاعا في غالب الاحيان .

لكن شخص الرئيس سركيس كان فوق الشبهات ، وهو ما يوافق عليه الجميع . واعطى ، في تعاونه خصوصا مع الرئيس سليم الحص الذي يحظى بالاحترام للمواصفات ذاتها ، نموذجا لعملية اصلاح كان يمكنها ان تنجح بتجديد الطبقة السياسية اقله ، واعلاء شأن الدولة ومفهومها والمصلحة العامة ودور المؤسسات وتقبل التطور ، لو كان لمثل هذا الفريق ان يتحمل المسؤولية في ظروف مختلفة . ولعل الكثيرين لا يعرفون ان الرئيس سركيس لم يتصرف بمبلغ الخمسة ملايين دولار التي قدمها اليه الملك السعودي الراحل خالد بن عبد العزيز ، بل سلمها الى خلفه الرئيس امين الجميل .

على انه ما العمل ، ومعظم مؤسسات الدولة كانت معطلة والحالة العامة للامن وغموض مصير الوطن ومصير كل فرد فيه . عناصر حصرت هم الكثيرين في تأمين الحماية ومتطلبات العيش ، مما اضعف مناعة البعض وزاد جشع البعض الآخر ، خصوصا حين تولت الميليشيات مسؤوليات الأمن والحماية والمصالح الاقتصادية؟

ان الرجوع الى ممارسات هذه الفترة لا يدخل في سياق هذا البحث ، لأن حكم البندقية ، وخصوصا بعد عام ١٩٨٢ ، كانت له مظاهر تتجاوز بكثير الفساد والجشع المادي على المستويين السياسي والاداري ، وهو موضوع آخر .

اما في ما بعد ، وباستثناء الفترة الوجيزة التي اوحى فيها انتخاب الشيخ بشير الجميل بأن اصلاحا معينا سيحصل في القطاعين السياسي والاداري ، لمواصفات متعلقة بالصورة التي كانت منطبعة عن الشيخ بشير آنذاك ، فإن التجربة كلها قطعت في بدايتها . ويأتي لاحقا الماضي القريب المباشر ، الذي لا تزال بعض ملفاته مفتوحة بصورة رسمية او غير رسمية ، سواء من خلال لجان تحقيق برلمانية او من خلال اتهامات محدودة وردت على لسان المسؤولين الحاليين الكبار في مجلس الوزراء او خارجه . ولذا لن نتطرق الى وضع الفساد في تلك الفترة ، على رغم ان التلاشي الذي حصل فيها وصل الى حدود قياسية ، من مظاهرها عملية بيع المواد الغذائية التي كانت ترد على شكل مساعدات للبنانيين ، ومنها تسييس المساعدات وحصر توزيعها على المحاسيب الخ .

لقد كان تفاقم الفساد في تلك الفترة سببا اضافيا في يأس الكثير من اللبنانيين الذين شق عليهم ان تتلاشى ثقتهم بالوضع القائم ، ليس فقط من جراء استمرار القتال وتوالي المواجهات ، بل نتيجة اقتناعهم ، والحال هذه ، بأن هم بعض المسؤولين ، وخصوصا من كان مفترضا فيهم ان يتميزوا عن غيرهم بالاستقامة والكفاية ورجاحة القرار ، كان منصبا على تأمين المصالح المادية الخاصة ، لهم وللبطانة الموالية لهم .

لقد كان ذلك فصلا حزيناً ومخزياً من تاريخ الحرب وتاريخ لبنان. والاقصى من كل ذلك ان محاولات المحاسبة الحالية لن تؤدي الى شيء. لأنها تتم لاعتبارات سياسية، ولا تشمل جميع الذين يفترض بها ان تشملهم.

التغيير الحتمي

هل هذا يعني ان الفساد مندمج بالنظام وملتصق فيه الى الحد الذي لا يسمح بإبعاد الفاسدين والمستغلين والمقصرين؟

كلا، لأن الوقت الذي يصبح فيه الحساب ممكناً لم يأت بعد.

يجب التمييز في هذا المجال بين امرين: المحاسبة في الظروف العادية، والمحاسبة في ظروف كالتى نعيشها اليوم.

في الظروف الحالية لن تكون المحاسبة ممكنة على شكلها الصحيح ما دام ان عدداً غير قليل من المسؤولين داخل مؤسسات السلطة موجودين في مراكزهم لاعتبارات ذات علاقة بتسويات انتهاء الحرب وافتراقها، وليس نتيجة عملية ديموقراطية طبيعية صحيحة مقبولة وبتشارك فيها جميع اللبنانيين.

وما دامت اعتبارات التسوية قائمة ومستمرة، في ظروف البلاد الحالية، فإن المحاسبة ستظل غائبة. فالمرحلة الاستثنائية او الانتقالية التي تمر بها البلاد تتطوي في طبيعتها على عوامل لا تسمح بأي خروج عن المسار المضبوط بدقة، وفقاً لتوازنات ومعادلات ومصالح معينة تلت وقف أعمال القتال. لأن المهم الآن هو هذه التوازنات والمعادلات والمصالح وليس نزاهة هذا المسؤول او ذاك، او تجرده.

ثم ان محاربة الفساد في النظام الديموقراطي الصحيح، على نحو ما نشهده حالياً في فرنسا وإيطاليا وألمانيا واليابان مثلاً، تنفر في طبيعتها من امرين: المساومة والحماية.

فالمسؤول او السياسي الفاسد في الدول الديموقراطية ليس في امكان احد ان يحفظ له الغطاء. وقد شهدنا منذ نحو شهرين في فرنسا كيف ان رئيس الوزراء ادوار بالادور حاول ان يؤجل مثول وزير الصناعة جبرار لونغيه الموالي له امام القضاء، فكاد ان يدفع هو الثمن، مما اضطره الى رفع الغطاء عنه.

فإذا كان هناك في لبنان من يفترض ان يلاحق بتهم الفساد، فغالبا ما تتضافر الحمايات حوله لتغطيته، باسم الكثير من الاعتبارات، عائلياً أكانت أم طائفية أم سياسية. أي ان جهود اللغلة ما زالت اقوى من محاولات المحاسبة.

وكم هو مؤلم ان يشاهد اللبنانيون عدداً من الذين يعتقدون ان ملاحقتهم واجبة، بسبب الفساد وغيره، حاضرون وفاعلون ومقررون في شؤونهم، تحيط بهم المواقب العامرة في تحركاتهم وتنقلاتهم، وتغطي اخبارهم وسائل الاعلام بكثافة، من دون رقيب او حسيب.

وإذا كان هناك في الوقت الحاضر من اجواء تتسم باحاديث الفساد والفاسدين، خصوصاً بعد الاتهامات التي تم تبادلها على اعلى المستويات وداخل المؤسسات الرسمية، فاللبنانيون مقتنعون، نظراً الى الاعتبارات الواردة، والسوابق التي عرفوها على امتداد تاريخهم الاستقلالي، بأن الضجيج حول هذا الموضوع، ينتهي دائماً بالصمت والنسيان.

اما ما يتم تحضيره من نصوص قانونية، خصوصا لجهة لجنة تحديث القوانين التي انشاها وزير العدل، فإن ذلك يدخل في باب الاستعداد للمستقبل. اي ان تكون هناك وسيلة قانونية ومتطورة للمحاسبة، اذا ما جاء وقت الحساب، في الظروف العادية.

في الظروف العادية، يجوز التطلع الى عملية اصلاح سياسي للنظام اللبناني، لا يمكنها ان تبدأ الا بتعديلات جذرية يجري ادخالها على قانون الانتخاب، بحيث يجيء الى مراكز النيابة، فالوزارات ثم الرئاسات، فضلا عن الادارات، ممثلون على صورة اللبنانيين، وليس اشخاصا متهنين السياسة والمركز العام يعتبره بعضهم حقا مكتسبا يتناقله بالوراثة.

ولا يمكن لبنان، اذا كان يتطلع فعلا الى الديمقراطية التي كرسها دستور الجديد خصوصا في شكل بارز، ان يلهج باستمرار بأحاديث الديمقراطية التي تتم ممارستها في اوروبا وسائر الغرب، وان يمارس في الواقع نظاما عشائريا متخلفا.

كذلك لا يمكن لبنان ان يشهد كل عام، تخرج الآلاف من شبابه، في لبنان وفي اكبر جامعات العالم، وان يزخر بهذا المقدار من الطاقات الخلاقة في مجالات العلوم والفنون والآداب والاعمال كلها، والتي لمع فيها الكثيرون منهم، وان تكون بينهم وبين نظامهم السياسي تلك الهوة الشاسعة.

لا يمكن الشباب، وهو عمر النزاهة في الحياة «La jeunesse est l'age de la probite» ان يبقوا بهذا المنأى وهذا المنفى عن الحياة العامة لبلادهم، لا يجدون من يمثلهم فيها من الشباب الا بعض الوريثاء وبينهم زعماء ميليشيات يدعون تمثيل الشباب ويفتخرون في الغالب الى القدرة والكفاية.

ان ما يعزي جميع الذين صبروا حتى الآن هو ان ساعة التغيير لم تأت بعد لأن ساعة لبنان الجديد لم تأت بعد.

فإذا كانت الحرب قد انتهت، الا ان لبنان ما بعد الحرب لم يظهر بعد. فالجديد لا يبني بالقديم والبالى والفاقد، و«لا ينبت من العوسج تين» كما جاء في الانجيل، ولذا ليس الحديث حديث يأس او استسلام، بل انه امل وتوقع وانتظار. اذ لا يمكن لأحد في لبنان ان ينسى او ان يقلب الصفحة كأن شيئا لم يكن. فالغفران والمسامحة شيء، والاتعاظ والخروج بالامثولات شيء آخر.

دعاة التغيير والشباب في لبنان هم الاكثرية. فلبنان بلد شاب، وهو سيتغير حتما، على ايدي الذين لديهم مصلحة بالتغيير.

الإصلاح الإداري والرشوة و«البرطيل» النموذج اللبناني

*

انطوان نصري مسرة

هل يكفي لازالة الرشوة او الحد منها في الادارة اللبنانية تبسيط المعاملات وتعيين رؤساء قادرين واللجوء من حين الى آخر الى ما يسمى الإصلاح الإداري؟

تلوح لنا المسألة أكثر تعقيدا والتعامل معها-إذا ما وجدت ارادة حقيقية للتعامل-يفترض من قبل الحكومات معرفة من الداخل للدوائر الحكومية حول طرق الرشوة وأسبابها وظواهرها وطبيعتها ونتائجها ومستواها.

اننا نميز بين الرشوة التي تنقص من واردات الدولة و«البرطيل» الوظيفي (وهو نوع من الرشوة) الذي لا يستتبع نقصا في هذه الواردات ويساعد في تسيير جهاز إداري بطيء.

ان «البرطيل» الوظيفي أقل خطورة من الرشوة وأوسع انتشارا وأسهل معالجة إذا أريدت معالجته. وبمنظرة متفائلة نستطيع القول ان اللبنانيين اكتشفوا وسيلة لتسيير «الماكينة» الادارية: تشاهد على مدخل بعض الادارات لافتة تشير بات المعاملات تنجز دون مقابل وفي المهل المقررة. هذا الاعلان الذي يجمع بين مفهومين، مفهوم المقابل ومفهوم المهل، يؤكد على وجود «برطيل» وصفناه بالمعجل لانه يسير جهازا إداريا بطيئا.

إذا ما أردنا معالجة الفساد توجب معرفة الوظائف الاجتماعية التي يؤمنها. والوظيفة الاولى إدارية يلعب فيها «البرطيل» دور المعجل للماكينة الادارية، فإذا أريدت المعالجة، اقتضى اعلام المواطن عن سير المعاملات بواسطة

* استاذ الانظمة السياسية المقارنة في الجامعة اللبنانية

ملصقات ومنشورات لأن لتعقيد المعاملات وظيفة تسهيل الرشوة وتبريرها. الوظيفة الثانية اقتصادية إذ تشكل وسيلة تعديل تلقائي للدخل يتوازى مع ارتفاع كلفة المعيشة وتطور حاجات العائلة. لم يتقدم الموظفون حتى الآن، باستثناء اساتذة الجامعة اللبنانية والقضاة، بمطالب اجتماعية، إذ أن نظامهم يمنعهم من ذلك جماعياً.

والرشوة على مختلف أنواعها تشكل وسيلة من وسائل تعديل الرواتب. فيما تعزز تلقائية التعديل كون اصحاب العلاقة يعملون الى التماس السرعة والى دفع ثمنها. فيلعب البرطيل دور منسق الدخل ازاء ارتفاع كلفة المعيشة وتزايد المتطلبات العائلية.

ان نظرة اولية الى تاريخ الرشوة و«البرطيل» تظهر ان مقدارها بالنسبة الى نوع معين من المعاملات تطور من اداء عيني ايام العثمانيين الى اداء نقدي منذ الانتداب الفرنسي، فيما كان القرويون ايام العثمانيين يزودون موظفي الادارة بمختلف السلع الغذائية.

اساليب المعالجة

يمكن التمييز بين ثلاثة انواع من الموظفين تجاه الفساد:الذين يعدلون دخلهم مع ارتفاع كلفة المعيشة بوسائل شرعية، بالمساهمة في لجان ادارية منتجة او غير منتجة او بوظيفة ثانية او بفضل موارد شخصية، والذين يلجأون الى الرشوة التي ترتدي اشكالا عدة وتوافق كل مزاج، واخيرا الذين يكتفون براتبهم لانهم ليسوا في مركز يسمح لهم بتلقي الرشوة او لانهم يتمتعون بأخلاقية رفيعة المستوى.

وتختلف اساليب المعالجة، فالرشوة التي تضر مباشرة بمصلحة الخزينة تتطلب اعادة النظر في اجهزة المراقبة والتفتيش. أما البرطيل الوظيفي الذي يؤمن تسريع المعاملات فمعالجته مرتبطة اولا بسلم الرواتب في الادارة وبامكان نظام الجباية في رفع هذا السلم، وهو مرتبط ثانيا باعتماد منهجية جديدة في تعريف المواطنين بسير المعاملات بواسطة ملصقات ومكاتب استعلام ومنشورات مختلفة، وليس فقط تنظيم نظري لسير المعاملات والذي لا يأخذ في الاعتبار الاعلام الاداري.

انطلاقاً من تحقيق تمهيدي ومقابلات في دوائر رئيسية في ادارة تضم ما لا يقل عن مائتي موظف، استطعنا التعرف داخليا الى سير المعاملات والى بعض وسائل الرشوة والبرطيل التي تختلف إن من قبل الموظفين او من المواطنين الذين هم غير بعيدين عن كل لوم.

تشمل الحالات المحصاة قطاعات مهمة في النشاط الاداري وتجري بين المراجعين والموظفين بكثير من المرونة والبراعة والحيلة والظلال. ولأن المواطن متواطىء احيانا في الرشوة فإن دراستها لا تدخل اطلاقاً في عملية التشهير بالادارة.

انطلاقاً من حالات واقعية عمدنا الى وضع دليل للرشوة يشمل تسعة عشر نوعاً من السلوك على المستوى الوسط في الترتيب الاداري:

١- تعظيم المعاملة: يتم التعظيم بالنسبة للموظف في مبالغة عرض الصعوبات الاجرائية والقانونية، حقيقية كانت او وهمية، كي يقتنع المواطن ان المهمة عسيرة وليست بالخدمة الادارية المجانية. اما ان يدرك المواطن من تلقاء نفسه، او اذا كان مبتدئاً، فإن اصدقاء له يتعهدون بافهامه، وان لم يفهم او اذا تعنت فلن تنجز معاملته، او انه ينفق في مصاريف تنقلاته وفي الحصول على وثائق، غالباً ما تكون غير لازمة، اكثر مما كان سيكلفه «البرطيل».

٢- التحدي الخفي: يكون هذا التصرف بادخال خطأ مادي، خطأ جمع حسابي او اضافة صفر على المعاملة، مما يثير سخط المواطن الذي يفهم انه على اتم الحق، لكنه ينبغي انتظار بعض الوقت لمباشرة الاجراءات التي تسمح بانصافه رسمياً. يؤكد عندئذ صاحب العلاقة للموظف انه يريد انهاء الامر باسرع ما يمكن و«بأي ثمن».

الجمهوريّة اللبنانيّة

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

٣- الانشغال: يكون هذا السلوك للموظف باظهار انشغاله الشديد وتراكم الملفات حوله . مما يعني ان المعاملات مكدسة وان الأولوية لها ثمن .

٤- اللطافة: يظهر الموظف بسلوكه الود والأدب مع الاشخاص الذين يبدون حذرين من الرشوة المباشرة ولكنهم مستعدون لتقديم هدية . يتبع عادة هذا السلوك الموظفون الذين لهم بعض الثقافة وينتمون الى الطبقة الميسورة .

٥- التهديد الصاعق: يقوم السلوك هذا على اظهار مبالغة في الشروط القانونية وعلى استعراض معرفة ادارية يجهلها المواطن الذي غالبا لا يكون مرتاح الضمير تجاه واجباته نحو الادارة . في النهاية تتم تسوية القضية من دون الوثائق المطلوبة بواسطة البرطيل الذي يشتري به صاحب العلاقة طمأنينته .

٦- المبادرة الدعائية: يقوم الموظف ، على طريقة المستطلع ، باعلام صاحب العلاقة بوجوب العثور على مخرج . يبتهج صاحب العلاقة للظاهرة الانسانية هذه ويعتبر انه من غير اللائق عدم تشجيع هذه النزاهة المصلحية .

٧- التواطؤ الصريح: يكون هذا السلوك في فرض ثمن محدد لاجل معاملة معينة تجاه مواطن خبير وتشديد الانشغال ، لا يجب اللف والدوران والمساومة . يعلن الموظف قاعدة عمل لما يجري عادة في الخفاء ويطلب ثمنا محددا وصريحا . هذا الاسلوب يرتبط غالبا بـ «تهديد صاعق» بمعنى ان الموظف المدعوم اداريا يهدد بكذا وكذا في حال الرفض .

٨- الاستنساب: يتم هذا السلوك في تقدير الموجبات المالية العائدة الى الدولة بالنسبة لمقدار الرشوة فيدفع المكلف المبلغ الادنى في حال ارتفع البرطيل .

٩- الوكالة المباشرة: يسلك الموظف دور الحكم والطرف اخذا على عاتقه ، على طريقة المحامي ، امور صاحب العلاقة .

١٠- العمل المزدوج: يقضي هذا السلوك بتقاضي الموظف مرتبا شهريا محددا ، وليس نسبا مئوية او مبالغ متبدلة كما في الوكالة المباشرة ، من المراجعين الكبار ومن بعض الشركات لقاء المساعدة على وضع ميزانيات او لوائح مغلوطة .

١١- الفضل الوهمي: يقضي هذا السلوك باظهار الموظف لفضله في اتمام المعاملة وانجاحها في حين ان المعاملة مستوفية الشروط القانونية والادارية .

١٢- العملية المثلثة: يكون هذا السلوك باقتسام الارباح مع محام على حساب الدولة او باستغلال النفوذ الشخصي لارغام المراجع الادارية باللجوء الى مؤسسة خاصة للحصول على تجهيزات للادارة او للقيام ببعض الاشغال العامة .

١٣- الادارة المتسامحة: يقضي هذا السلوك بأن يغض الرئيس الاداري النظر عن مخالفات مرتكبة من قبل مرفوسين لقاء تقاسم محصول الرشوة .

١٤- المحبة المنظمة: يقضي هذا السلوك بتشغيل شخص متواضع الحال في ادارة حكومية بصفة سمسار يقطع نسبة من الغنيمة لقاء توليه «العلاقات العامة» .

١٥- العلاقة التجارية: يسلك هذا التصرف الموظف الذي يأنف التصرفات السابقة فينهى المعاملات سائلا أصحاب العلاقة عن اشغالهم . فإذا كانوا يتعاطون التجارة استطاع الموظف ان «يتمون» مجانا .

١٦- التطهير المريح: يتبع هذا السلوك الموظف الذي صرف من الخدمة في اعقاب حركة «اصلاح اداري» فيفتح مكتباً استشارياً في العلاقات العامة المالية والضريرية والعقارية، ويتخصص فعليا في علم الرشوة. بهذه الوسيلة يثار الموظف المصروف لنفسه ويدخل فن الرشوة من الباب الواسع موسعا تطبيقه، وربما توج الموظف نشاطه بترشيح نفسه للانتخابات النيابية.

١٧- الضريرية الوهمية: يشكل اسلوب الضريرية الوهمية تطبيقاً لبنانياً للرسم الممثل بالطابع الاميري لقاء خدمة ادارية. يطلب من المواطن قدراً من الطابع الاميري لانجاز معاملته فيدفع قيمة طوابع اميرية وهمية لا تلتصق على المعاملات ولكنها تستخدم كمكافأة الموظف على غيرته التي لا تقل وهمية. في هذه الحال، بدل الحديث عن «برطيل» يتم تبادل طوابع اميرية تدفع ولا تلتصق على المعاملة ويغذي ثمنها ميزانية الموظف الشخصية. اذا شكك صاحب العلاقة بالطلب طلب منه جلب طوابع اميرية «حقيقية» يختلف مصيرها وفق تصرف الموظف.

١٨- التدوير: يقضي هذا السلوك، بالنسبة الى الموظف المسؤول عن الصندوق، تدوير المبالغ المتوجبة فيغذي المبلغ الصحيح، المسجل على المعاملة، خزينة الدولة ويغذي الزائد جيب المؤتمن على الصندوق.

١٩- التعاونية: يقضي هذا السلوك، بالنسبة الى موظف ميسور وراغب في كسب صداقات مفيدة، بتجميد معاملة اذا كان لصاحب العلاقة مركز سياسي او اقتصادي او طائفي. فيتصل به صاحب العلاقة ويستغل الموظف الظرف ليخرج من عزلته ويوسع دائرة علاقاته بين المتنفذين. وهكذا يشكل اصحاب النفوذ ورجال الاعمال والموظفون الاداريون جمعيات لتبادل الخدمات يتمكنون من خلالها اجراء عمليات شرعية او غير شرعية. ويستهوو هذه الجمعيات، التي تضمن شخصيات لها صلة بموظفين اداريين اصبحوا من المتنفذين، نظام التبادل السري في التواقيع التي تمثل خدمات عالية من دون تبادل سيولة، لقد تحولت مختلف هذه الاساليب، نتيجة التضخم وتدني مستوى الرواتب، الى ممارسات يعلن عنها من دون خجل واحيانا بوقاحة.

والسلطة اللبنانية عاجزة عن اصلاح الادارة دون تعديل في مستوى الرواتب. وهي أعجز عن هذا الاصلاح اذا كانت صورة الحكومة في ادراك اللبنانيين لا تتصف بالنزاهة وبادارة المصلحة العامة. ان الحكم مجموعة رموز وتجسيد لقيم تثير التماثل لدى المواطنين.

٥

(«الحياة» ١٩٩٢/١/٤)

لماذا فشل الاصلاح الاداري في لبنان؟

*

د. حسن الزين

جميع الذين تداولوا سلطة الحكم منذ منتصف القرن تحدثوا عن الاصلاح السياسي والاداري وكان ذلك هاجسهم الكبير ولكنهم اجمعوا على ان الجهود التي بذلت في سبيل تحقيقه قد فشلت وانه يحتاج الى الوقت والجهد والكفاح! فما هو مدى صحة هذا الادعاء الذي رددته آخر وزير لشؤون الاصلاح الاداري؟ هذه هي مأساة الاصلاح الاداري في لبنان او مأساة البلد الذي يوكل الاصلاح السياسي والاداري الى من يخافه ويخشى نتائجه!

نحن نعلم ان الفساد الاداري يرتكز الى مؤسسات قانونية بالية عفا عليها الزمن ولم يعد لها مثيل في بلدان الانظمة الديمقراطية كلها لا سيما بعد التغييرات الكبرى التي سادت العالم خلال نصف القرن الاخير، لان هذه المؤسسات تركز مركزية صلبة قاسية تستند الى هرمية اشد قسوة تضع السلطة كلها في رأس الهرم الاداري ثم تجعلها مطلقة واستثنائية وغير مقيدة بشروط تحد من حرية التصرف لدى كبار المسؤولين حماية لحقوق المواطن وحياته من الاستبداد!

وفي كل ذلك ما ادى ويؤدي الى القضاء على الديمقراطية في الادارة سواء لجهة دور الرأي العام في الرقابة او لجهة تطبيق مبدأ تساوي المواطنين امام القانون. وهذا ما لا يزال يميز الادارة اللبنانية عن اية ادارة اخرى في دول العالم الديمقراطي لا سيما فرنسا التي نزع ظلما ان نظامنا الاداري ينتسب اليها. وهنا يطرح السؤال الكبير عن كيفية هذا الاختلاف وأسبابه وظواهره طالما اننا اقتبسنا نصوصنا الادارية عن القانون الفرنسي واستعنا بخبراء فرنسيين في كل مرة كنا نقدم على اجراء اي تغيير او اصلاح ان صح التعبير؟

- الاقتباس المجتزأ: ان الاجتزاء الذي احيطت به عمليات الاقتباس وحتى عند الاستعانة بالخبراء الفرنسيين كان شديدا، وقد ادى الى تباين كبير بين القوانين اللبنانية والفرنسية في هذا المجال. لقد لعبت الطائفية السياسية والمصالح الفردية المنبثقة عنها دورا كبيرا في كل ذلك مما ادى الى خوف الكثير من النصوص التي تؤكد على ديمقراطية النظام الاداري لتحل محلها روح استبدادية تتناقض حتى مع الدستور اللبناني كما سنرى.

* مختص في القانون الاداري اللبناني

اننا لا ننتهم احدا ولكن حصر السلطات الادارية في يد حاكم واحد هو الوزير واعتباره غير مسؤول عن ما يقوم به في الحكم الا امام مجلس النواب يعني انه غير مسؤول امام احد لان الوقت لا يسمح ولا يتسع لمجلس النواب للاهتمام والمحاسبة عن معاملات يومية تبلغ الآلاف ولا يستطيع بذلك ان يحل محل القضاء الاداري في هذه الامور التي نزع عنها صلاحية هذا القضاء بالنسبة لاعمال الوزير واعطيت من النصوص ما يسمح لها بتغطية اعمال جميع مرسوميه!!

فهل كان كل ذلك مقصودا من المشتري الاول وهو سلطة الانتداب «لأننا لم نغير في جوهر هذه القوانين الذي ينتسب الى ايام الانتداب»؟.

ان تاريخ الحكم اللبناني في البحث عن الاصلاح الاداري والسياسي تشير الى حقيقتين هامتين تتمثل الاولى في ان الطائفية السياسية التي ينتسب اليها النظام السياسي والتي تحكم وصول رجال الحكم والتشريع وتحدد مصالحهم السياسية قد وقفت حاجزا في سبيل اجراء اي اصلاح وان التناقضات او العقبات التي كانت تلقى في وجه بعض النوايا الحسنة خلال مسيرة المحاولات الاصلاحية، ان صح التعبير، قد خربت ومنعت الوصول الى اية نتائج هامة حتى في الاقتباس عن الغير كما حدث في المحاولات التي قام بها الرئيس فؤاد شهاب!

وتتمثل الثانية في ان ايكال عمليات الاصلاح في كل مرة الى موظفين ينتمون الى السياسيين الذين عينوهم ويتمتعون بصلاحيات كبرى في نقلهم وترقيتهم يخالف كل ما هو متبع في بلدان الانظمة الديمقراطية العريقة حيث يوكل كل ذلك الى رجال علم وباحثين من اصحاب الاختصاص من اساتذة الجامعات الذين يعودون الى ابائهم وجامعاتهم بعد انتهاء اعمال الاصلاح ليتولى العمل السياسي والاداري من تسمح لهم النصوص التي اقيمت بالوصول الى مراكز القرار التي اصبحت تحتاج الى الكثير من العلم والتخصص. وبما اننا نتبع الطريق المعاكس لكل ذلك فاننا قد نجد في الادارة اللبنانية مفتشا في التفشي الهندسي لا يحمل شهادة الهندسة او مديرا في وزارة الكهرباء متخصصا في العلوم الاجتماعية. هذه الآلية التي حكمت جميع محاولات الاصلاح وادت الى فشلها كلها تلخص تاريخ هذه المحاولات والاسباب التي عطلت النتائج التي سنفصلها لاحقا.

أ- تاريخ الاصلاح والمحاولة اليتيمة الفاشلة

مرة واحدة جرت اول وآخر محاولة جديدة للاصلاح الاداري والسياسي في لبنان وقد هدفت الى احداث تغيير جذري في مجرى الحياة السياسية والادارية في لبنان. كان الهدف الذي سعى اليه الرئيس فؤاد شهاب يومذاك (عام ١٩٥٩م) تعميم المساواة بين طبقات الشعب كلها في علاقة المواطنين بالدولة، وتحقيق التطبيق الصحيح لمبدأ تكافؤ الفرص باعتباره المبدأ المميز للانظمة الديمقراطية في العالم وبدونه تنتفي عن النظام الصفة الديمقراطية!

هذا على الاقل هو الهدف الذي سعى اليه الرئيس فؤاد شهاب عندما اعلن بدء حركة اصلاحية تسعى الى ترميم النظام اللبناني الطائفي ومده بأسباب الغنى والحدثة!

واستدعى الخبراء من فرنسا فدرسوا ومحسوا ورفعوا تقاريرهم الهادفة الى اقامة ادارة سليمة وفاعلة ومؤسسات حديثة متزنة ومتوازنة!

وبعد ذلك كله وخلال السنة الاولى من ولاية الرئيس فؤاد شهاب صدرت المراسيم التشريعية حاملة النصوص الجديدة المستمدة، كما قيل للناس يومذاك ظلما، من صلب قوانين النظام الفرنسي الحديث ومن صلب الخصوصيات اللبنانية الحافلة بكل بذور الخير والفلاح والمساواة!

كانت الاهداف تتلخص في:

١- تجديد القانون الاداري اللبناني بعد ان كان يحمل (ولا يزال) من مخلفات التشريع العثماني الشيء الكثير الذي يبعده عن النظم الحديثة.

٢- القضاء على الثغرات التي تسمح للطائفية السياسية بالتحكم بالحياة السياسية اللبنانية المرتكزة الى حد كبير على الادارة والعمل الاداري.

٣- القضاء على الفساد المستشري في الحياة السياسية والادارية بحيث كانت تباع اصوات الناخبين وتشرى في السر والعلن وتعم الرشوة الكثير من الدوائر الرسمية فيحرم المواطنون من الكثير من حقوقهم الاساسية عندما لا يتمكنون من دفع المال او استخدام النفوذ.

من هذه الاهداف الثلاثة لم يتحقق ما يكفي لاجراء التغيير المنشود وما تحقق منها لم يلبث ان زال بسبب التعديلات المتتابة على القوانين والمراسيم الاشتراعية بعد صدورها بالاضافة الى ما حملته هذه المراسيم من ثغرات ادى تفاعلها الى تشويه الكثير من الحقائق او طمسها والى تجاوزات دستورية عادت بالحياة السياسية والادارية الى سيرتها الاولى.

وحيث ان جميع الاخطاء التي ارتكبت والثغرات التي اقيمت عمدا، لا تزال تتفاعل في حياتنا السياسية وقد كانت في اساس فشل حركة الاصلاح الاداري والسياسي التي قام بها العهد الحالي فاننا سوف نحاول توضيح ذلك بالقدر القليل الذي يسمح به ضيق المقام لان حركة العهد الشهابي بقيت الاولى والاخيرة في مجال الاصلاح السياسي بشكل عام ولان ما تم في العهد الحالي وما سبقه لم يتجاوز كونه تغيير اشخاص ان صح التعبير ولأن هموم الادارة اللبنانية وهموم السياسة بقيت كما كانت بعد ان ازداد عبؤها بفعل الحرب الاخيرة.

١- محاولة تجديد يد القانون الاداري:

المحاولة التي حصلت في عهد الرئيس فؤاد شهاب جاءت ناقصة سواء لجهة الاقتباس عن القانون الفرنسي الذي كان قائما يومذاك او لجهة معالجة امراض المؤسسات الادارية والسياسية وقد تحول الاقتباس الى عملية مسخ او تشويه لان القانون الاداري الفرنسي الذي اقامه الجنرال ديغول حينذاك كان يتصف بنوع من الديمقراطية التي تضفي على العمل الاداري صفة الجدية والمصادقية ولكن النصوص التي تكرس الديمقراطية حذفت من النظام الاداري اللبناني الجديد-يومذاك- رغم اقتباس النصوص الاخرى حرفيا وذلك كان يعني ان كل ما يعرقل مسيرة الطائفية السياسية او يتناقض معها ازيل بقدرة قادر من النصوص الجديدة الاصلاحية وكان ذلك على حساب الديمقراطية والحدثة. وعلى سبيل المثال نذكر ان نظام مجلس الخدمة المدنية-وهو المشرف الاساسي على عمل الادارة- جاء في لبنان مختلفا عنه في فرنسا سواء لجهة رئيسه او عدد اعضائه وطريقة تمثيلهم للدولة وللنقابات او لجهة علانية جلساته رغم ان نصوص عمله قد نقلت عن النظام الفرنسي. وقد لعبت الطائفية السياسية دورها الكبير في هذا الاجتزاء.

وكذلك فان ما كان يسمى في القانون الفرنسي les commissions paritaires اي اللجان المشتركة التي كانت تتوزع على جميع وزارات الدولة وتبدي رأيها العلني في جميع القرارات التي تصدر عن الادارة، وتجتمع بشكل دائم وعلني، هذه اللجان حذفت من النصوص اللبنانية الجديدة-يومذاك- واستعوض عنها بشكل مشوه ببعض اللجان في المراكز الاجتماعية ولكن اعمالها كانت صورية.

٢- الطائفية السياسية: كانت الطائفية السياسية تمد جذورها القاسية الى الادارة عبر الوزراء الذين يتمتعون بصلاحيات واسعة على موظفيهم بحيث يلزمونهم القيام بما يريدون من اعمال تؤدي الى زيادة نفوذهم او الى تمتعهم بمزايا تحمل فوائد سياسية او مالية معينة، ومن هذا المنطلق اعتمد منظرو الاصلاح بإيعاز من الرئيس شهاب نهجا ادى الى صياغة القوانين التي تمنح الموظفين صلاحيات وحصانة تحررهم من نفوذ الوزراء خصوصا والسياسيين عموما ولكن هذه الصلاحيات لم تؤد الى النتيجة المتوخاة، على تواضعها، لأنها حملت بثغرات جديدة وعلل كان لها اثر اشد ايلاما.

لقد تمكن السياسيون من ابقاء مسألة تعيين ونقل الموظفين وترقيتهم وتأديبهم بيدهم، واخذوا يستعملون كل ذلك في سبيل استعادة صلاحياتهم المحجوبة ونجحوا الى حد كبير، وبما ان العمل السياسي بقي قائما على الطائفية عادت الطائفية السياسية من جديد للسيطرة على الادارة، واخذ السياسيون «المنتخبون على اساس طائفي» يتقاسمون السلطة الادارية مع موظفي الفئة الاولى وخضع هؤلاء من جديد لمبدأ التقنين الطائفي، وهكذا اخذت السلطة المطلقة التي منحها بعض النصوص لموظفي الادارة تتزايد لمصلحة السياسي والطائفة والموظف ولكن على حساب المواطن! فانقلبت الصلاحيات التي اعطيت للموظفين في القوانين الجديدة الى عكس ما اعدت له لأن سلطة تعيينهم وترقيتهم وصرفهم بقيت في يد الوزير رجل السياسة واخذ الكثير من التعديل طريقه الى التشريع لاعادة فتح المنافذ القليلة التي اقفلها الاصلاح الناقص بوجه عديمي الكفاءة فادى ذلك الى استعادة النصوص القديمة بوجه جديد، النصوص التي تسمح بوصول هؤلاء حتى الى مراكز الاختصاص الهامة فافسح في المجال امام رجال السياسة لا سيما الآتين منهم عن الطريق الطائفي المكرس في القانون ان يدخلوا اتباعهم الى مراكز الادارة الهامة.

وسرعان ما تبين من جراء ذلك ان مبدأ تكافؤ الفرص اصبح صوريا وخاضعا لمزاج رجال السياسة والنفوذ.

هكذا افرغت مراسيم الاصلاح الاشتراعية التي صدرت في مطلع الستينيات من مضمونها بواسطة تلك التعديلات المتتالية وعلى سبيل المثال نذكر ان شهادة الدكتوراه في الحقوق والادارة او العلوم السياسية والاقتصادية او الاجازة في هذه المواضيع التي اشترطت في التعيين لبعض الوظائف الهامة ذات الصلة القانونية او الادارية او السياسية او حتى التقنية استبدلت بشهادات ادنى او باختصاصات مختلفة عنها او حتى ببعض سنوات الخدمة واصبحت الوظائف ذات الصلة الحقوقية او الهندسية تملأ بموظفين من حملة الاجازة في التاريخ او الجغرافية او علم الاجتماع او الفيزياء او الكيمياء الخ... وساهمت بذلك لجنة المعادلات في وزارة التربية بشكل كبير فعادلت جميع الاجازات ببعضها كالحقوق والكيمياء والمحاسبة والآداب والفيزياء والتاريخ... مما جعل من الشروط السابقة اسما لغير مسمى بواسطة عبارة «او ما يعادلها» التي عدلت بها جميع النصوص القانونية فادت الى «عشوائية» لا مثيل لها في هذا المجال.

اما القضاء على الطائفية السياسية والاستبداد والفساد الناجمين عنها فلم يتحقق منه شيء رغم انه كان احد اهداف الحركة الشهابية المعلن على الاقل، لان المنتفعين تربصوا به في منتصف الطريق من خلال منح صلاحيات استثنائية مطلقة لبعض اشخاص القانون العام التي اسندت ادارتها لأفراد من طائفة او من طوائف معينة ومختارة وثم حجبها عن البعض الآخر بهدف ترجيح مصالح طائفية وشخصية معينة. واستمر التقسيم الطائفي للوظائف لمدة لا تقل عن ثلاثين عاما بعد ان اضيف الى كل ذلك تمكين هؤلاء من استصدار قوانين مخالفة لاحكام الدستور سمحت لهم بتنفيذ غايات شخصية وطائفية بعيدا عن اية رقابة دستورية لانها بقيت داخل حنايا الدستور دون تنفيذ!!

ب- النتائج والآثار: لقد كانت نتائج هذه ارض الوقائع والتوجهات مثيرة ومؤلمة على الواقع ونذكر على سبيل المثال لا الحصر بعضا من النصوص القانونية المتناقضة مع النظام الديمقراطي ومع القانون الفرنسي ومع الدستور اللبناني ايضا:

١- نص القانون الذي يخص القرارات التي تتخذها إحدى هيئات مجلس الخدمة المدنية أو لجانه ضد الطعن بقراراتها من قبل المتضررين حتى «في حال تجاوز حد السلطة». وهذه العبارة الأخيرة ربما كانت الوحيدة في العالم الديمقراطي التي (تشرعن) حق الدولة «في تجاوز حد السلطة» من أجل إبعاد أي مواطن عن الترشيح لأحدى الوظائف رغم استيفاء جميع الشروط القانونية!! وذلك أيضاً رغم «أنف» الدستور اللبناني الذي يكفل مبدأ تكافؤ الفرص لجميع المواطنين!!

٢- النص الذي يحمله قانون الموظفين ويحرم على الموظف أي نوع من أنواع التأليف والكتابة والنشر والتصريح الخ... دون إذن خطي من رئيس الإدارة التي ينتمي إليها أي من الوزير، ولا يلزم هذا الأخير بأي تقليل في رفضه إعطاء الأذن!! وخلافاً لأحكام الأنظمة الديمقراطية التي تلغي القيود كلها على حرية الفكر بجميع أشكالها، ورغم أن الدستور اللبناني كان وما يزال ينص على حماية حرية التعبير والرأي و... وغيرها من العبارات التي أفرغت من مضمونها الدستوري بموجب «نص قانوني»!!

٣- النص القانوني الذي يسمح للدولة برفض طلب الترخيص بفتح جامعة أو كلية للتعليم العالي شرط أن يصدر ذلك بقرار معلل، ولكن نفس القانون يحمل نصاً آخر يسمح للدولة برفض الترخيص ضمناً دون أي تعليل في حال انقضاء ثمانية أشهر على تقديم الطلب دون أن تحصل الهيئة مقدمة الطلب على جواب من الإدارة!! خلافاً لأحكام الدستور اللبناني في حماية حرية التعليم.

هذه النصوص وما يشابهها استمرت عبر أكثر من ثلاثين عاماً كركيزة لسيطرة السياسة الفردية والغايات الطائفية على شؤون الحكم اللبناني ولأفراغ الكثير من النصوص الدستورية من أي مضمون.

إن أسباب فشل الإصلاح الإداري تنلخص إذن في أنه لم يبلغ القوانين التي تتعارض مع النصوص الدستورية المكرسة لحقوق المواطن وحرياته ولم يضع النصوص اللازمة من أجل تكريس رقابة الرأي العام عن طريق اعتماد الديمقراطية في العمل الإداري.

قالى أن نخلص مؤسساتنا القانونية من هذه المركزية الصلبة القاسية التي تستند إلى هرمية أشد قسوة لأنها تضع السلطة كلها في يد رأس الهرم الإداري أي في يد شخص واحد وتجعلها مطلقة... واستتسائية... وغير مقيدة سوى بمزاج أو مصالح الرئيس الأعلى الطائفية والسياسية، وإلى أن نقيد الرئيس الأعلى بشروط تلزمه عند تحققها بالموافقة أو الرفض كما هي الحال في الدول الديمقراطية العريقة، إلى أن يتحقق ذلك وتعود الروح الديمقراطية أو تصل إلى الإدارة اللبنانية فإن كان حديث عن الإصلاح الإداري يبقى مجرد صرخة في واد!!

إن تحويل عملية الإصلاح الإداري إلى واقع يعاش تحتاج إلى تغيير عدد من النصوص القانونية ليس بالقليل ويحتاج بالإضافة إلى الشجاعة إلى مقارنة مع النظم الديمقراطية العريقة بعيداً عن الطائفية السياسية والمصالح الخاصة فنلغي من القوانين الإدارية ما يتناقض مع الدستور اللبناني وهي كثيرة وما يتعارض فيها مع الديمقراطية وهي أكثر وما يكرّس الطائفية السياسية وهي الأشد وطأة!! وبدون هذا النهج لا يمكن أن يتم إصلاح إداري أو يستقيم، ولأن جميع المحاولات السابقة لم تتناول هذه الأمور من قريب أو بعيد فإن الفشل الذريع كان نصيبها المحتوم!! النصوص الطائفية والنصوص غير الدستورية والاقتباس المجتزأ والمشوه تبقى أهم أسباب الفشل والضياع والتخلف التي تعاني منها ولا تزال...

والتغيير ليس عملية مستحيلة ولا صعبة ولا يحتاج لأكثر من أشهر معدودة ولمصادقية تضع المصلحة العامة كهدف وغاية هذه المصادقية التي نفتقد توف السبب الكبير وربما الوحيد لتعذر إجراء أي إصلاح إداري!!

أين نحن من الإصلاح الإداري؟

*

حسن أحمد الخليل

منذ نشوء الدولة اللبنانية وحتى اليوم جرت محاولات دائمة أو ادعاء محاولات لتنفيذ أجهزة الدولة الإدارية، حتى برز عهد الرئيس فؤاد شهاب الذي تم خلاله إنشاء مؤسسات عدة منها المصرف المركزي وهيئة التفتيش ومجلس الخدمة المدنية...

كان الهدف تطوير الدولة اللبنانية بالطريقة نفسها المتبعة في الغرب ولا أحد ينكر أن هيئة الجيش في ذلك العهد ساهمت بشكل رئيسي في خلق احترام للدولة وأجهزتها حتى لو كانت هناك اتهامات أن الجو العام في حينه حمل بعض ملامح الحكم البولييسي.

في عهد الرئيس سليمان فرنجية تم تشكيل «حكومة الشباب» برئاسة صائب سلام وانشئت وزارة خاصة للإصلاح الإداري تولاها الدكتور علي الخليل الذي شكل فريق عمل من اساتذة الجامعة الأميركية منهم مارون كسرواني وإيلي سالم ونفحت نصر... وحتى اليوم تتم تسمية وزير للإصلاح الإداري في الحكومات المتعاقبة ولو من دون الوزارة و«الحقيقية» في الحكومة الحالية يتولاها أنور الخليل.

السؤال هو أين نحن اليوم من هذا الإصلاح؟

يمكن الجزم بأن جميع المحاولات السابقة وحتى اليوم هي محاولات خجولة لم تثمر أية نتيجة ايجابية تذكر، ووضع الإدارات الحكومية قد تراجع بشكل ملحوظ نتيجة الحرب اللبنانية وما أصاب المجتمع اللبناني خلالها. لا أحد ينكر بأن اللبناني كان أبدا قريبا من الفوضى ومحبا للمخالفة وراغبا في المال ولكن فترة الحرب قضت حتى على الحياء فظهرت هذه العيوب مجسمة.

* مختص في القانون الإداري اللبناني
وخبير مالي واقتصادي

والاصلاح الاداري في المفهوم العام لدى اللبنانيين هو اقتلاع الفساد والرشوة. ولكن مع اهمية تنفيذ هذه الخطوة يجب الاعتراف بان هدر دخل الدولة يتم ايضا بسبب عدم فعالية وانتاجية الادارات الحالية بمعزل عن الفساد. وحتى انشط ادارات الدول المتقدمة كالولايات المتحدة مثلا تقوم بين حين وآخر باعادة نظر في هيكلية ادارتها لفرض زيادة انتاجيتها، حيث اننا نعيش في عالم ديناميكي يتطلب عدم الاعتماد على سياسات جامدة للادارة (Static Policies).

ونحن لسنا هنا في صدد كتابة او اعداد كتاب في نظام الادارة ولكن للفت الانتباه الى وضع الادارات اليوم. وقد وضع الناس آمالا كبيرة عند قدوم الحكومة الحالية بأن لبنان مقبل على ظواهر متطورة جديدة لم يشهد مثلها خلال الخمسين سنة المنصرمة والذي هو عمر الجمهورية اللبنانية. لكن هذه الآمال خابت وبدت الادارات الحالية وكأنها لا تختلف عن سابقتها وكل مسؤول فيها يعطي عللا واسبابا ليبرىء نفسه من المسؤولية عن هذا الوضع.

ولكن واضحين وصريحين ولو مرة واحدة في تاريخنا، في لبنان الاصلاح يبدأ من القمة الى الاسفل بسبب التركيبة الفردية ومفهوم الزعامات. في بلدان متطورة اخرى العكس قد يكون صحيحا. اما في لبنان فلا يمكن مطالبة الموظف ايا كانت فنته بالنزاهة اذ افتقدت عند رئيسه. وقد توقع المواطنون ان يساوم رئيس الحكومة والزعامات السياسية في كل الامور الا التي تتعلق بتطوير الادارة اذ وضعت الامال عليه كونه من القطاع الخاص الذي لا تتقبل الممارسة فيه اي نوع من الهدر او الشذوذ.

اهم خلل في الادارة اللبنانية هو فقدان الثقة لدى رؤساء السلطات انفسهم بوضع ادارتهم ومنذ بداية السبعينات حتى اليوم التف كبار مسؤولي الدولة على تطوير الادارات بانشاء بدائل لها. فتم على فترات انشاء مجلس الجنوب لغياب ادارات الدولة عنه، ومجلس الانماء والاعمار ليحل مكان وزارات الاشغال العامة والمياه والكهرباء والتصميم... ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى ومجلس تنفيذ مشاريع مدينة بيروت ولجنة انماء الضاحية... وهناك امثلة عديدة اخرى للهروب من مواجهة الامر الواقع في ادارات الدولة. وما الحديث عن تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي قريبا الا ممارسة على المنهج نفسه. وهنا لا ننتقد فكرة تأليف هذا المجلس، لانها خطوة ضرورية خصوصا ان مشروع قانون هذا المجلس ينص على ان يتألف من اصحاب حرف نقابيين ومفكرين وسياسيين واقتصاديين... ولكن الخوف ان تكون الرواتب التي ستدفع لاعضاء هذا المجلس هدرًا اذ من المتوقع ان يكون من دون صلاحيات والتركيب السياسية للبلد لا توحى بان هناك في الدولة من سيستشير، وإن استشار سيسمع آراء المجلس الاقتصادي والاجتماعي فتحسين الادارة لا يتم بانشاء ادارات جديدة قبل تغيير العقلية في الممارسة وضبط الامور، وقد ادى انشاء تلك المجالس واللجان الرديفة الى ازدياد الاضطراب في المعاملات، فقام تضارب في الصلاحيات وبات كل وزير او مدير عام لا يدري اين تبدأ مسؤوليته واين تنتهي وغدا المواطن لا يعرف ان كانت معاملته في الوزارة الفلانية ام المجلس الفلاني، ناهيك عن ازدياد المصادقات والاختام على المعاملة الواحدة واتساع فرص الرشوة.

- دور المسؤول الاول:

درجت العادة في لبنان ان يصنف كل موظف رئيسي في ادارات الدولة وفق المرجعية السياسية او الزعامة الطائفية التي ينتمي اليها. وابت الحرب لتزيد من المحسوبيات ونظام التسويات الى ان اصبح المواطن والمسؤول في عقلية واحدة في التسليم بالواقع المر. وغالبا ما تسمع في لبنان «مشيها» او «طريها» او «لا تعقدا». هل من المعقول، وفي سنة ١٩٩٤، يحتاج رجل اعمال يريد الاستثمار في منطقة معينة في لبنان اما الى مباركة زعيم المنطقة او مشاركته والا تعقدت اموره.

- دور الوزير والمدير العام: لا يمكن موافقة اي وزير على ذريعة عدم قدرته على الممارسة بسبب البيروقراطية لانه هو أساس ورمز البيروقراطية. فإذا أراد وزير معين العمل الجدي فإنه يحرك الوزارة كلها معه. ومثلا في زمن الوزير محمد يوسف بيضون تحسنت الكهرباء في لبنان بشكل ملحوظ ضمن الامكانيات القليلة.

وقد يختلف كثيرون مع الوزير فؤاد السنيورة حول السياسة المالية التي يتبعها ولكن لا يمكن اتهامه بأنه لم يقلب وزارة المالية رأساً على عقب.

فجديّة الوزير قد زادت اضعافاً مداخل الدولة ومجهوده في استعمال الحاسبات الآلية حسنت الأداء الوظيفي في الوزارة، من جهة أخرى عندما احتّمى شخص كروجيه تمرز برئيس الجمهورية في حينه، حتى باتت سلطته اعلى من اي وزير، أدى ذلك الى إفلاس ١١ مصرفاً وتفريغ الخزينة اللبنانية من الاحتياطي الأجنبي تحت غطاء شراء أسلحة للجيش اللبناني تبين أن جزءاً منها مزور ومدفوعة قيمته أضعافاً، ولقد قصدنا اعطاء الدور الايجابي قبل مثل الدور السلبي للتأكيد بأنه يجب عدم فقدان الثقة بإمكانية الإصلاح إذا ما وجد الوزير الراغب بذلك. فمن غير العدل لوم الشرطي الذي لا يوقف مخالفاً إذا كان يرى الضابط يتلقى مكالمات هاتفية من مسؤولين كبار للأفراج عن موقوف، ولا من الانصاف مطالبة الموظف الصغير بأن لا يرتشي إذا كان يرى صفقات تمر أمام عينيه لأصحاب النفوذ.

وأهم أمثلة على الأداء الجيد هو أداء القطاع المالي وخصوصاً المصرف المركزي الذي تمتع بعزلة ولو محدودة ضمن العهود المتتالية صانته ولو نسبياً من التعفن الذي ضرب ادارات الدولة الأخرى.

ان اهم الخطوات في اتجاه الإصلاح الإداري هي تغيير العقلية والممارسة لدى المسؤولين في الصف الأول. اذ لدى لبنان كما لدى غيره من البلدان هيئات ومجالس لمراقبة الاداء الوظيفي مثل المجلس التأديبي والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة. وإذا ليست هناك حاجة لهيئات جديدة بقدر ما هناك حاجة للتخلص من الروتين، والجديّة في تطبيق العقوبات وتفعيل عمل هذه المجالس.

ولم يأت أحد بعد على ذكر الضرر المالي في هدر أموال الخزينة ووارداتها نتيجة للعوامل التي نذكر منها على سبيل المثال وليس الحصر:

١- الفساد والرشوة.

٢- الروتين في تسيير المعاملات.

٣- عدم مكننة الادارات.

٤- انعدام فعالية الاداء الوظيفي.

٥- غياب الكفاءات المناسبة في المراكز المطلوبة.

٦- التضخم المتفاقم في الوظائف.

٧- غياب حد أدنى من اللامركزية في المعاملات.

٨- تضارب الصلاحيات والمسؤوليات بين الادارات والهيئات.

٩- ضعف نظام المحاسبة وعدم اعتماد حساب التكلفة (Cost Centers).

١٠- المحسوبيات والاستزلام.

١١- انعدام فعالية الاجراءات التأديبية.

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

هذه العوامل حسب تقديرنا تسبب في ضياع ما بين ٢٥ و ٣٥٪ من الدخل الوطني وإيرادات الخزينة أي ما يساوي ٨٠٠ الى ١٢٠٠ مليون دولار سنويا .

ولا ندري لماذا تراجعَت الحكومة الحالية عن المحاولة الجريئة التي بدأت في بداية عهدها في مجال الإصلاح الإداري حتى انتهى هذا الإصلاح بطريقة معيبة، ومن أهم أخطار هذا الوضع أنه حتى المثقف والواعي في لبنان بات لا مباليا ومسلما بأن قدرنا نحن اللبنانيين أن نعيش في جو عشائري قبلي، ولا من داع للاحتجاج إذ ليس هناك من آذان تسمع، وإن كانت هناك آذان فليس من نفوس تستحي وإن كانت تستحي فإنها لا ترتدع.

إن لبنان مقبل في مرحلة السلام على استحقاقات مصيرية، وفي هذه الفترة بالذات هناك تحسن ملحوظ في اقتصاديات جميع الدول المجاورة في المنطقة وفي أداء إدارتها في القطاع العام. وإن لم يتدارك المسؤولون هذا الوضع المتردي في مؤسسات الدولة، فلن ينفع إعمار ولا بنية وأخر سنتين من عهد الحكومة الحالية في مجال التعيينات والخلافات الجذرية بين مجلس الإنماء والإعمار من جهة ووزارات عدة من جهة أخرى دليل على وجوب تنفيذ خطة شاملة للإصلاح الإداري تتطلب جهدا خاصا خارج نظام المحسوبيات والمساومات ويكون فيها الوزراء قدوة لمروسيهم ومسؤولين خلال فترات محددة عن تقديم جدول بالتغييرات في وزاراتهم، كل هذا يجب أن يتم بعد إعداد دراسة شاملة ومراجعة لسلم الرواتب والأجور والذي يجب على الدولة الشروع بها وعدم الخوف من هذا الموضوع لأن ما قد يترتب على الخزينة من زيادة في الاتفاق يعوض اضعافا إذا تم فعلا إنجاز الإصلاح الإداري.

(«السفير» ١٩٩٥/٦/٢)

السفير على الميكروفيلم

١٩٧٤ - ١٩٩٤

يطلب من المركز العربي للمعلومات

بيروت / الحمراء - مبنى جريدة السفير

تلفون: ٨٠٠٠٨٠ - ٨٠٢٥٢٠ - ٨٠٢٤٤٤ / ص.ب: ٨٨٢/١٣٥

تقرير

رئيس مجلس الخدمة المدنية الى رئاسة مجلس الوزراء حول الاموضاع الادارية

ماذا في التقرير السنوي لمجلس الخدمة المدنية (حزيران ١٩٩٤)؟ يظهر جليا من قراءة تقرير مجلس الخدمة المرفوع الى رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري وبعض المسؤولين ان توجه مجلس الخدمة هو الغاء حوالي ٤ آلاف وظيفة من اصل ٢٢ الف وظيفة في جميع الوزارات والادارات العامة باستثناء المؤسسات العامة والمصالح المستقلة. ويبلغ عدد المشغول منها حوالي ٦ آلاف وظيفة فقط.

ويقترح التقرير اعادة النظر ببنية الادارة اللبنانية التي تعود الى العام ١٩٥٩ واغنائها بالحوافز وتحسين اساليب العمل وتسهيل حصول المواطن على خدماته. وهنا اهم ما جاء في تقرير مجلس الخدمة الى رئيس الوزراء.

اولاً: تقادم البنية التنظيمية

معلوم ان هذه البنية تعود في معظمها الى عام ١٩٦١، وبعضها يرتد ايضا الى ما قبل ذلك، اي الى عام ١٩٥٩ والبعض القليل وان كان يعود الى فترات لاحقة، الا انه اقتصر على وزارات محدودة جدا كوزارتي الموارد المائية والكهربائية والسياحة عام ١٩٦٦، ووزارة الصناعة النفط، والاسكان والتعاونيات عام ١٩٧٢، ووزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية عام ١٩٨٠، ووزارة الخارجية ١٩٨١. فإذا ما اضيف الى عامل التقادم المذكور اعلاه انشاء ثماني وزارات سلخت في غالبيتها عن الوزارات القائمة، فإن اعادة التنظيم تأتي من الاهمية في المرتبة الاولى في اعادة تصحيح اموضاع الادارة اللبنانية وبصورة خاصة بالنسبة للوزارات التي كانت قائمة وسلخت عنها الوزارات الجديدة.

ويقدر مجلس الخدمة المدنية ان عملية اعادة التنظيم هذه، المطلوبة بالحاح، سترتب عليها حتما الغاء عدد كبير من الوظائف دون ان يلحق الضرر بأحد من الموظفين العاملين باعتبار ان عديد ملاكات الادارات العامة الذي يقارب ٢٢ الف وظيفة يعمل فيها حوالي ٦ آلاف موظف، ومن المعلوم ان الغاء عدد كبير من الوظائف الشاغرة في الادارة اللبنانية له ايجابياته في هذه المرحلة التي يجتازها لبنان في مسيرة اعادة اعمارته ونهوضه، بل وتعلق عليه المحافل الدولية اكبر الاثر في عملية دعم الادارة واعادة تأهيلها.

ثانيا: تعبئة الشواغر في ملاكات الادارات العامة

ذكرنا في البند «اولا» اعلاه ان عديد الوظائف في جميع الادارات العامة يقارب ٢٢ الف وظيفة وان المشغول منها هو حوالي ٦ آلاف وظيفة فقط. وفي دراسته التفصيلية التي رفعها مجلس الخدمة المدنية الى دولتكم في ٦ ايار ١٩٩٣ تبين ان هذا الشغور في ملاكات الادارات العامة يتوزع على الفئات الثانية وما دون باعتبار ان ملء المراكز الشاغرة من الفئة الاولى قد استدركتها الدولة في معظمه في شهر ايار ١٩٩٤، وعليه فإن مجلس الخدمة المدنية، وبناء لتكليف من دولتكم، قد حضر مشروعا لملء ما يمكن ملؤه في وظائف الفئة الثانية الشاغرة والتي تزيد نسبة المراكز الشاغرة فيها عن ٥٠٪ من بين الذين يستوفون شروط الترفيع في السلكين الاداري والفني. ومن المؤكد ان مجلس الخدمة المدنية في تحضيره لهذا المشروع قد واجه صعوبات جمة ابرزها: صعوبة التوفيق بين اعتبارات الجدارة والاستحقاق، من جهة، التي قضت بها المادة ٩٥ من الدستور اللبناني بعد تعديلها بمقتضى وثيقة الوفاق الوطني، وبين اعتبارات الوفاق الوطني التي لا تزال تحرص عليها هذه المادة بالذات حتى بعد التعديل. هذا التوفيق الذي لاقى مجلس الخدمة المدنية صعوبة فائقة في تأمينه في عملية ملء المراكز الشاغرة في هذه الفئة بالذات باعتبارها المرة الاولى بعد وثيقة الوفاق الوطني التي يواجه فيها مسؤولية من هذا النوع في ملء وظائف الفئة الثانية.

تبقى الاشارة الى ان ملء جميع المراكز الشاغرة في الفئة الثانية امر لا يحتمل الجدل او التأجيل لاعتبارات ابرزها ان اعادة التنظيم المقترحة في البند «اولا» اعلاه لا يتوقع ان ينتج عنها الغاء لوظائف في هذه الفئة.

اما ملء المراكز الشاغرة في الفئتين الثالثة والرابعة فقد شرع به مجلس الخدمة المدنية منذ كانون الاول ١٩٩٢ بشكل مكثف جدا، حيث بلغ عدد المباريات التي اجراها لملء المراكز الشاغرة في هاتين الفئتين ١٦ مباراة. ابرزها المباراة المحصورة التي اجراها لتعيين رؤساء دوائر او اقسام في ايلول ١٩٩٣، والمباراة التي اجراها لملء وظيفتي محرر او كاتب في ٩/٢٤ و ١٢/١٧ من العام المذكور. ويذكر ان عدد المراكز الشاغرة في الفئة الثالثة يزيد عن ٥٠٪ من عدد المراكز المحددة اصلا في هذه الفئة والبالغة حوالي ٢٢٠٠ وظيفة، ولم يملأ من هذا العدد من خلال المباراة المبنية اعلاه سوى ٤٧ مركزا بحكم العدد الضئيل من الفائزين في المباراة المذكورة، وسيجري ملء واحد وسبعين مركزا في شهر ايار الحالي من خريجي المعهد الوطني للادارة والائماء الذي يفترض ان تملأ من بينهم المراكز الشاغرة في هذه الفئة.

اما المراكز الشاغرة في الفئة الرابعة والبالغ تعدادها حوالي ٩٨٤١ وظيفة فإن المجلس يرى عدم ضرورة ملئها جميعها في الوقت الحاضر لأن اعادة التنظيم المقترحة في البند «اولا» اعلاه سيجري عليها لا محالة لالغاء عدد كبير من وظائف هذه الفئة، ربما وصل الى حوالي ٣ آلاف وظيفة او اكثر. ومع ذلك، فإن المجلس قد اولى بعض المراكز الشاغرة في هذه الفئة في بعض الوزارات اهمية وعناية خاصتين. واجرى لها اكثر من مباراة وخاصة في وزارة المالية بما فيها ادارة الجمارك نظرا للحاجة الماسة الى ذلك، وهو قد اعلن لدى كتابة هذا التقرير عن اجراء مباراة لوظيفة كاتب في الادارات العامة كي يسد بها الحد الأدنى من الحاجة الماسة لهذه الوظيفة في مختلف الادارات العامة.

وقبل ان نختم البحث في موضوع المراكز الشاغرة لا بد من الاشارة الى ان المجلس قد اجري خلال عام ١٩٩٤ مباراة ذات اهمية قصوى تناولت ملء المراكز الشاغرة لوظيفة مهندس في مختلف الادارات العامة والتي تقدم لها ٧٤٣ مرشحا وقد اعلنت نتائجها خارج النطاق الزمني لهذا التقرير بقرار رئيس ادارة الموظفين رقم ٢/٧٣ تاريخ ١٩٩٤/٤/٢، هذه المباراة التي اذا ما عين نصف الفائزين فيها على الاقل في مختلف الادارات العامة فإنها ستؤدي الى دعم هذه الادارات بنوعية فنية (وظيفة مهندس من مختلف الاختصاصات) لم تتوفر لها منذ عام ١٩٨٣ حتى الآن.

ثالثاً: في معضلة الاجراء

١- كنا في دراستنا التي رفعناها الى دولتكم بتاريخ ١٩٩٣/٥/٦ قد تحدثنا عن هذه المعضلة بما ملخصه:

- ان عديد الاجراء في الادارات العامة باستثناء المؤسسات العامة والبلديات قد بلغ ١٠٢٠٠ اجير.

- ان هذا العديد يفوق عدد الموظفين الذين جرى انتقاؤهم على اساس مبدأ الجدارة والاستحقاق والذي لا يتجاوز حالياً ٦ آلاف موظف.

٢- وكنا قد رصدنا اسباب هذه المشكلة بما يلي:

- وجود شواغر بأعداد ضخمة في ملاكات الادارات العامة، الامر الذي جاء مبرراً لاستخدام آلاف الاجراء تعويضاً عن هذا الشغور.

- عدم وجود ملاكات عديدة للاجراء، الامر الذي افسح في المجال واسعا امام استخدام الآلاف المذكورة.

- عدم جواز النقل من وزارة الى وزارة او الى ادارة لسد حاجة وزارة او ادارة محتاجة لهذا النوع من الخدمات في الادارات التي تختزن آلاف الاجراء.

ويذكر بهذه المناسبة ان الادارات التي تختزن الآلاف المذكورة من الاجراء هي التالية:

- وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

- وزارة الاشغال العامة.

- وزارة الصحة العامة.

٥ - وزارة الزراعة.

- المديرية العامة للآثار.

- وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة.

٣- وكنا في دراستنا المذكورة قد بينا الانعكاسات المالية والادارية الناجمة عن وجود هذا العدد الضخم من الاجراء: فمن حيث الانعكاسات المالية تختصر بانها ترهق كاهل الدولة بعدد معظمه غير منتج، وتحول بالتالي دون تحمل اعباء ملء المراكز الشاغرة الضرورية، وتحول ايضا، وهذا هو الاهم، دون اعطاء زيادة ملحوظة في الرواتب والاجور.

بالاضافة الى انها تكبد الدولة كرب عمل يدفع عن هذه الآلاف اشتراكات ملزمة لصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تصل الى حد ٣٥ ١/٢ من الكسب الشهري للاجير موزعة على اشتراكات فرع تعويض نهاية الخدمة، وفرع ضمان المرض والامومة، وفرع التعويضات العائلية بينما يدفع الاجير من جهته ٣٠٪ من الكسب المذكور.

٤- وقبل ان نختم الحديث في هذا البند يقتضي المصارحة بالقول انه لم يعد ينفع في حل معضلة الاجراء مجرد تطبيق لاحكام مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٨٢/٥٨ ولا مجرد صدور نظام عام جديد للاجراء، وانما يجب ان يقتزن ذلك كله. بما يلي:

أ- بإصدار تشريع يحظر استخدام الاجراء في الظروف الحاضرة لحساب تعيين الموظفين وفق قواعد الجدارة والاستحقاق اي على اساس المباراة التي يفرضها نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/٢ .

ب- بتوزيع عدد كبير من المتعاقدين والاجراء المؤقتين على سائر اجهزة الدولة من بلديات وادارات اخرى محتاجة الى هذا الفائض .

وفي مجال التوزيع على البلديات تقتضي الإشارة، ولو من باب التمهيد لهذا التدبير، انه بإمكان بعض البلديات ان لم يكن جميعها وعددها حوالي ٦٠٠ بلدية منتشرة على كافة الاراضي اللبنانية ان تستوعب عددا كبيرا من هذا الفائض من خلال العناصر التي تعمل لديها وهي بالتحديد عناصر الحرس والاطفانية والاسعاف والشرطة .

ومما يساعد على هذا التوزيع ان بعض هذا الفائض منتشر على كافة الاراضي اللبنانية بحيث ان التوزيع المبين اعلاه يأتي لصالحه من حيث نقله وانتقاله، ومثل هذا التوزيع يمكن ان يحصل ايضا بالنسبة للمدارس الرسمية المنتشرة على كافة الاراضي اللبنانية والتي يمكن، حسب تقديراتنا، ان تستوعب عددا لا بأس به من هذا الفائض في اعمال محدودة بالحصر من حيث الخدمة والحراسة، يضاف الى ذلك ان الملاك الاداري العام يمكن ان يستوعب في الفئة الخامسة حوالي ألفين من هؤلاء الاجراء .

رابعاً: نحو اعادة تفعيل ومتابعة سريعتين للادارة

كان مجلس الخدمة المدنية في دراسته التي رفعها الى دولتكم في ٩٣/٥/٦ قد اقترح عمليتي تفعيل ومتابعة سريعتين لأعمال الادارة العامة:

١- اما عملية التفعيل فقد تصورها في ملء ما تبقى بالتاريخ المذكور من مراكز شاغرة في وظائف في الفئة الاولى قد تمت بحيث يمكن القول انه لم يبق من هذه الوظائف سوى عشرة مراكز شاغرة بما في ذلك الذي شغر في تموز من عام ١٩٩٣ . كما نذكر بأن عملية ملء نسبة كبيرة من المراكز الشاغرة في الفئة الثانية قد انتهت تحضيرها وكذلك يذكر ان ملء بعض الوظائف الشاغرة في الفئة الثالثة الذي شرع فيها في اواخر عام ١٩٩٣ والتي تستمر عام ١٩٩٤ من خلال تعيين خريجي المعهد الوطني للادارة والانماء الذين شارفت دورتهم الاعدادية على الانتهاء ومن خلال الدوريتين المعجلتين اللاحقتين اللتين تحددت بدايتهما في ايلول ١٩٩٤، بالاضافة الى ملء بعض المراكز الشاغرة في الفئة الرابعة كما اشرنا في البند السابق، كل ذلك سيسهم في اعادة تفعيل معقول لعمل الادارات العامة .

ونكرر القول هنا بأن طلب ملء جميع المراكز الشاغرة في ملاكات الادارات العامة طلبا لتفعيل عمل هذه الادارات امر بالغ الخطورة قبل اعادة التنظيم المقترحة بموجب البند «اولا» من هذا التقرير والتي ستسفر كما ذكرنا عن الغاء عدد كبير من الوظائف الشاغرة المذكورة .

٢- اما عملية المتابعة الشاملة لعمل الادارات العامة والتي تصورها مجلس الخدمة المدنية في ايار من السنة الماضية انها لا يمكن ان تكون الا من خلال تفعيل اجهزة اخرى انشئت الى جانب اجهزة الرقابة وابرزها مجلس المديرين العامين المنصوص عليه في المادة ١٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ٥٩/٦/١٢ الذي لم ينعقد منذ النص على تأسيسه قبل ٣٥ عاما (إلا سبع مرات، فإن مجلس الخدمة المدنية قد بدأ التحضير لعقده من جديد اعتبارا من منتصف عام ١٩٩٣ . وبعد تبادل المراسلات بين هذا المجلس ومختلف الادارات العامة وورود الاقتراحات حول التاريخ الملانم والموضوعات الملانم، فقد انعقد المجلس المذكور

في ١٩٩٣/١٢/٢١ فور انتهاء مجلس الخدمة المدنية من المهمة التي كان مكلفا بها مع التفيتش المركزي في تطبيق احكام القانونين الاستثنائيين ١٩٩ و ٩٣/٢٠٠، ويذكر ان مجلس المديرين العامين قد انعقد في التاريخ المذكور خارج مبنى مجلس الخدمة المدنية لعدم توفر المكان الملائم في بنائه في ذلك التاريخ، وانعقد ثانية بتاريخ ٢٩ آذار ١٩٩٤ في مبنى المجلس وافر توصيات تتعلق بتحسين سير العمل في الادارات العامة، ورفعت الى دولتك بكتاب رئيس مجلس الخدمة المدنية رقم ٨٥ /ص تاريخ ١٩٩٤/٣/٣٠ ولا تتسع هذه المقدمة لادراج النص الكامل لهذه التوصيات وإنما سيجري ادراجها في المكان المخصص لاعمال المصلحة الادارية المشتركة باعتبارها المعنية قانونا بالتحضير لعقد هذا المجلس دوريا .

خامسا: في ترميم وتأهيل وتجهيز مباني الادارات الرسمية

من الثابت، ومن خلال المعلومات التي توفرت لدينا من خلال اجتماع مجلس المديرين العامين، ومن التعاطي المباشر مع الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، ان هناك مباني كثيرة تعمل فيها الادارات الرسمية لا تزال بحاجة الى ترميم وتأهيل وتجهيز .

واذا كانت اعمال الترميم قد بدأت في معظم هذه الابنية، فان اعادة تأهيلها وتجهيزها تأتي من الاهمية بمكان ذلك لانه وحده الكفيل بانتظام العمل كما يقتضي ان يكون، وبالزام الموظفين على الدوام في امكنة تتوفر فيها الحدود الدنيا لدوامهم من حيث وجود المكاتب الصالحة ووجود المفروشات واللوازم بالمعنى الشامل لهذه الكلمة، اي جميع وسائل العمل وضروراته التي تعد من المستلزمات الاساسية للموظف في مكتبه .

ولا بد لمجلس الخدمة المدنية هنا من ان يشير الى ان التنسيق بين مجلس الانماء والاعمار الذي يتولى من حين لآخر جزءا من هذه العمليات، وبين مديرية المباني في وزارة الاشغال العامة التي يفترض ان تتولى اساسا هذه العمليات، وبين وحدة التنمية الادارية التي انشئت حديثا بقرار من مجلس الوزراء والحقت بالوزير انور الخليل باعتبارها الجهة التي تستطيع مع مجلس الانماء والاعمار ومديرية المباني تنسيق الاعمال الجارية في مجال الترميم والتأهيل والتجهيز وبالتحديد ضبط هذه الاعمال التي تمول احيانا باموال لبنانية و احيانا بمساعدات تقدم من الخارج لهذا الغرض، هو امر ضروري للغاية وذلك حفاظا على تحقيق الغاية الاساسية التي تعطى من اجلها المساعدات وضبط صرفها حيث يقتضي ان تصرف في ضوء الحاجة الماسة الى هذا الصرف وبالاستناد الى دراسات تتولاها الجهات المذكورة، وربما بالتعاون مع ادارة الابحاث والتوجيه اذا اقتضى الامر ذلك .

سادسا: في تفعيل ادارة الموظفين

ان عمل ادارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية سجل نشاطا كثيفا عام ١٩٩٣ ولا يزال حتى تاريخ اعداد هذا التقرير .

وفي صلب هذا التقرير شرح مستفيض وواف للاعمال التي قامت بها هذه الادارة في جانبين اساسيين من المهام الاساسية التي تتولاها .

فهي، من جهة، قد درست جميع الانظمة التي تتعلق بتنظيم الوزارات التي استحدثت واعدت الدراسات المتعلقة بهذا التنظيم لعرضه على هيئة المجلس وذلك باستثناء تنظيم وزارة البيئة الذي عرض على المجلس لآخر مرة بتاريخ ١٩٩٤/٥/٤، وستنتهي دراسته خلال ايام .

وهي، من جهة ثانية، حضرت الدراسة المتعلقة بالمعاملات التي وردت الى المجلس بشأن طلبات انتهاء الخدمة المقدمة من الموظفين بالاستناد الى القانونين رقم ١٩٩ و ٩٣/٢٠٠ وعددها يقارب الثلاثة آلاف وثمانمائة معاملة.

وهي، من جهة ثالثة، اجرت / ١٦ / مباراة لملء وظائف شاغرة في الفئتين الثالثة والرابعة في مختلف الادارات العامة وبعض البلديات.

ويذكر ان هذه الادارة قد قامت بهذه الاعمال على الرغم من انها تعاني من نقص هام في عدد موظفيها وفي مكاتبها وتجهيزاتها ووسائل عملها.

وهي لا تزال تعاني بصورة خاصة حتى اليوم وعلى الرغم من جميع الجهود التي بذلت على مختلف الصعد، من وجود معالي وزير التعليم المهني والتقني شاغلا مساحة تتجاوز المائتي متر مربع من المساحة التي تشغلها الادارة جميعها في الطابق الثالث من مبنى مجلس الخدمة المدنية الامر الذي حرّمها فعلا من غرفة اجتماعات للجنة فاحصة واحدة، فكيف اذا التقت في وقت واحد اربع لجان فاحصة كما حصل في شهر آذار الماضي. ولا نبالغ اذا قلنا ان استمرار اشغال معالي وزير التعليم المهني والتقني المساحة التي يشغلها في مبنى المجلس سيؤدي الى تعطيل سير العمل في ادارة الموظفين بالذات وسيحول ايضا دون تخصيص مكتب للموظفين الذين سيعينون من بين خريجي المعهد الوطني للادارة والانماء بصفة مراقبين، ومن بين المحررين والكتبة.

سابعا: في تفعيل عمل ادارة الاعداد والتدريب

وكما في ادارة الموظفين كذلك في ادارة الاعداد والتدريب، بدأ المجلس بصورة جادة في تفعيل نشاط هذه الادارة في حقل الاعداد والتدريب.

في ايار من عام ١٩٩٣ بدأت لأول مرة منذ ثلاثة عشر عاما اول دورة لفرع الاعداد في المعهد الوطني للادارة والانماء التي تحتوي / ٧١ / طالبا سيتخرجون في شهر ايار من عام ١٩٩٤ كما سيجري تعيينهم في بعض وظائف الفئة الثالثة الشاغرة في الادارات العامة.

هذا الى جانب مشاركة ادارة الاعداد والتدريب في المجلس في دورات التأهيل التي تجري بالتعاون مع الجامعة الاميركية والتي عقدت من هذه الدورات خلال عام ١٩٩٣ ست دورات شارك فيها ٣٤٢ موظفا ومستخدم في الادارات العامة والبلديات، والى جانب اقامة اكثر من دورة متخصصة بالتعاون مع مؤسسة فريديش ايبيرت تناولت شؤون سبل تحديث الادارة وعقدت على اربع مناسبات في غاردن اوتيل في برمانا. والى جانب اقامة اكثر من ندوة تناولت المواضيع التالية:

- اللامركزية الادارية والبلديات في لبنان بتاريخ ٩٣/١٠/١٦ .

- الاصلاح الاداري واصلاح الادارة اللبنانية بتاريخ ٩٣/١٠/٢٣ .

- النهوض الاقتصادي والانماء في لبنان بتاريخ ٩٣/١٠/٣٠ .

- التنمية الادارية وقد عقدت على عدة مراحل.

ثامناً: في تصويب اوضاع المؤسسات العامة

معلوم ان المؤسسات العامة تعاني من اوضاع وشوائب انعكست على اداء خدماتها بشكل يثير استياء الجمهور من وقت لآخر .

وعلى الرغم من ان مستوى اداء بعض هذه المؤسسات العامة قد تحسن عما كان عليه في السنوات السابقة فانه ما زال موضع شكوى وبالتالي بحاجة الى معالجة خاصة .

وفي تحليل للأسباب التي اوصلت المؤسسات العامة الى ما هي عليه ، ينحى البعض باللائمة على هيئات الرقابة باعتبارها ، حسب ما يقول هذا البعض ، كانت معيقا لاعمال المؤسسات العامة التي يفترض ان تكون لها خصوصية المرونة وتبسيط اعمال هذه المؤسسات بما يخدم الغاية التي نشأت من اجلها . الا ان هذا اللوم لهيئات الرقابة هو في غير محله لانه اذا حاولنا رصد الاسباب التي ادت الى تراجع اوضاع المؤسسات العامة ، فانه يمكن حصرها بكلمة مختصرة هي : وقوع هذه المؤسسات في قبضة التشريعية . ولا اعني التشريعية هنا ، الميليشيات وقوى الامر الواقع فقط ، بقدر ما اعني وقوع هذه المؤسسات في قبضة كل ما كان مخالفا للقوانين والانظمة المرعية .

وفي ما يلي عرض سريع لهذا الواقع :

١- المؤسسات العامة وقعت في قبضة التشريعية من الناحية التقريرية .

ونعني بذلك ان كثيرا من المؤسسات العامة قد تولت سلطاتها التقريرية جهات غير شرعية ، ولا يعزى هذا التولي الى ظروف الحرب التي ابتدأت في نيسان عام ١٩٧٥ ، وانما يعود الى ابعد من ذلك .

ففي اوائل السبعينات برزت ظاهرة حلول لجان معينة بقرار من الوزير ، مقام مجالس الادارة ، وقد تنبه مجلس الخدمة المدنية لهذه الظاهرة منذ بدايتها فضمن اكثر من تقرير له مأخذه على هذه البدعة دون ان يستجاب الى ملاحظاته .

ومنذ بداية الحرب وجدت القوى الفاعلة في الظاهرة المحكي عنها اسبقية تحتج بها ، فنسجت على منوالها وتكاثرت اللجان التي تقوم مقام مجالس الادارة ، وفي بعض الاحيان كان الوزير نفسه يتولى مهام مجلس الادارة مع ما في هذا التولي من دمج بين سلطة القرار وسلطة الوصاية في مرجعية واحدة .

ومن الملاحظ ان بعض مظاهر التشريعية على مستوى التقرير ما زال سائدا حتى اليوم في بعض المؤسسات العامة واحيانا في الكبرى منها ، كمصلحة مياه بيروت .

٢- المؤسسات العامة وقعت في قبضة التشريعية من الناحية التنفيذية .

ان الامور التنفيذية يتولاها في المؤسسات العامة بموجب النظام العام الذي تخضع له هذه المؤسسات ، مدير عام او مدير تعاونه اجهزة فنية وادارية ومالية . وفي مرحلة من المراحل ، ولا سيما منذ بداية الحرب وعدم مبادرة الحكومة الى تعيين مديرين عامين او مديرين اصليين للمؤسسات المذكورة ، تولى امر هذه المؤسسات من الناحية التنفيذية اشخاص بالتكليف ، وفي بعض الاحيان حصل التكليف الى جانب المدير المعين وفقا للاصول .

ومهما حاولت الجهة المعنية بالتكليف والتي تقف وراءه ان تجد له سنداً في ما يسمى مبدأ الاستمرارية الذي يحكم تسيير المرافق العامة ، فانه يظل ممكناً القول ان التكليف هو حالة غير مرعية قانوناً ، وهو يقع خارج نطاق المسؤولية ، وبالتالي فان الاعمال التي تصدر عن المكلف تكون صادرة عن مرجع غير ذي صلاحية ، ومن المفروض الا تلزم المؤسسة باي التزام تجاه الغير ، ولا تلزم الغير تجاه المؤسسة .

ومن الملاحظ ايضا ان بعض مظاهر اللاشريعة على المستوى التنفيذي ما زال سائدا حتى اليوم ولا سيما في المصالح المستقلة لمياه الشرب .

٣- اللاشريعة امتدت الى طريقة استخدام العناصر البشرية .

وكان من الطبيعي ان ينعكس وقوع معظم المؤسسات العامة في قبضة اللاشريعة على الصعيدين التقريبي والتنفيذي، على اهم عنصر من العناصر التي تقوم عليها المؤسسة العامة اي العنصر البشري، فبدلاً من أن يتم اختيار هذا العنصر وفق قواعد الجدارة والاستحقاق التي تقضي بها المادة(١٢) من الدستور اللبناني منذ عام ١٩٢٦ وأكدت عليها المادة(٩٥) من الدستور ذاته ضمن قيود معينة، وعادت وأشارت الى وجوب مراعاتها المادة(٩٦) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وعادت وأكدت عليها من جديد المادة(٩٥) ذاتها من الدستور اللبناني بعد تعديلها بموجب وثيقة الوفاق الوطني، ولم تربط التعيين فيها وفق قواعد الجدارة والاستحقاق الا برباط الوفاق الوطني، نقول بدلا من ذلك كله كان استخدام المستخدمين في الغالبية الساحقة للمؤسسات العامة يجري عشوائيا ويختار كيفيا بحيث حشد في هذه المؤسسات بضعة آلاف من المستخدمين غير المؤهلين لحمل عبء المهام الملقة على المؤسسات العامة .

ولا نغالي في القول اذا قلنا انه ما من مؤسسة عامة- باستثناء مؤسسة كهرباء لبنان في مرحلة من المراحل-اجرت مباراة لتولي الوظائف فيها، الامر الذي كان لا بد من ان يترك آثاره على مستوى ادائها .

٤- اللاشريعة طالت حتى أوضاع الملاكات في المؤسسات العامة .

يقتضي التذكير هنا بأن المؤسسات العامة التي عرف لبنان بعضها منها في اوائل الخمسينات من خلال انشاء بعض المصالح المستقلة لمياه الشرب والتي ظلت بدون نظام عام يحتويها حتى كان المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، ظلت بدون ملاكات عديدة تحدد عديد العناصر البشرية التي تعمل في هذه المؤسسات كما هي الحال في الادارات العامة .

وكان اول نص استداركي لهذا الوضع اللاتنظيمي، والخارج على القواعد العلمية المعمول بها في الوظيفة المعاصرة، النص الذي ورد بالقانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٥٧٣ ، تاريخ ١٩٦٤/٣/٦ والذي اوجب على المؤسسات العامة ان تضع ملاكاتها وشروط التعيين في وظائف هذه الملاكات وسلاسل رتبها ورواتبها خلال ثلاثة اشهر من تاريخ العمل بالقانون المذكور . وعلى الرغم من هذا النص الموجود فإن احدا لم يستجب اليه سوى بعض المصالح المستقلة الصغرى ومصلحة مياه بيروت .

أما المؤسسات العامة الكبرى على الاطلاق، ولا سيما مؤسسة كهرباء لبنان، والمصلحة الوطنية لنهر الليطاني، ومصلحة سكك الحديد والنقل المشترك، فإنها ما زالت بدون ملاكات عديدة حتى اليوم الامر الذي افسح في المجال وسهل عملية ادخال العناصر البشرية في بعضها دون قيد ولا حساب .

تاسعاً: في موضوع الرواتب

ان هذا الموضوع الذي يستأثر باهتمام خاص من جانب الدولة من جهة، ومن جانب موظفيها، من جهة ثانية، ليس من الممكن تجاهله في هذا التقرير السنوي لمجلس الخدمة المدنية .

وبما أنه يتميز بخصوصية فائقة بحيث ان الكلام فيه يقتضي ان يكون كلاما مسؤولاً وموثوقاً وواقعياً ومدعماً بالأرقام فإن مجلس الخدمة المدنية يكتفي بما كتبه حول هذا الموضوع ورفعته الى دولة رئيس مجلس الوزراء بموجب كتابه

رقم ٣١ /ص٢ تاريخ ١٩٩٤/٢/٨ وأرفقه بمشروع تحويل لسلسلة رتب ورواتب معينة لموظفي الدولة بدون استثناء ، بمن فيهم من استفادوا من تحويل في مرحلة سابقة من عام ١٩٩٣ .

وفي ما يلي النص الحرفي لهذا الكتاب:

«دولة رئيس مجلس الوزراء

الموضوع: مشروع قانون بتحويل سلسلة رتب ورواتب موظفي الدولة.

كانت وزارة المالية قد أعدت مشروع قانون بتحويل سلسلة الرتب والرواتب في الدولة تنفيذا لقرار مجلس الوزراء المتخذ في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٣/١١/١٧ .

لكن مجلس الخدمة المدنية إلحاقا بالملاحظات التي سبق له وأبداها في معرض الاطلاع على مشروع القانون المذكور، وعملا بتوجيهات دولتكم التي تفضلتم وعبرتم عنها في البيان الذي ألقى في مجلس النواب في جلسة مناقشة قانون الموازنة العامة لعام ١٩٩٤ ومقارها رفع رواتب موظفي الدولة ولا سيما موظفي الفئتين الاولى والثانية، رأى من المفيد أن يعرض على دولتكم مشروعا بديلا عن المشروع الذي أعدته وزارة المالية عله ينال موافقتكم، ويوضح بشأنه ما يلي:

١- أن المشروع الجديد يلحظ فارقا بين الحد الأدنى للأجور وبين بداية الفئة الرابعة حتى لا يرتد موظفو هذه الفئة، وخاصة المعلمون بالمطالبة بهذا الفارق باعتبار أن مشروع المالية يحدد بداية الفئة الرابعة تماما بالحد الأدنى للأجور .

٢- إن كل فئة خصصت بقيمة درجة معينة على غرار ما كان قائما منذ عام ١٩٦١ حتى عام ١٩٧٧ وفق ما هو مبين في جدول التحويل المرفق .

٣- إن ما يقتضي ملاحظته في تحديد قيمة الدرجة المبينة اعلاه هو نسبتها الى بداية كل سلسلة خاصة بكل فئة والى قيمتها:

- ففي الفئة الخامسة تراوحت بين ٤,٨٣٪ في البداية و ٦,٣٨٪ في القمة .

- وفي الفئة الرابعة مرتبة ثانية تراوحت بين ٥,٣٠٪ في البداية و ٦,٣٨٪ في القمة .

- وفي الفئة الرابعة مرتبة اولى تراوحت بين ٦,٣٨٪ في البداية و ٦,٩١٪ في القمة .

- وفي الفئة الثالثة تراوحت بين ٦,٩١٪ في البداية و ٦,١٦٪ في القمة .

- وفي الفئة الثانية تراوحت بين ٥,٩٥٪ في البداية و ٤,٩٥٪ في القمة .

ويبنى على ذلك النتائج المنطقية التالية:

- إن الهامش بين الحد الأدنى للنسبة المئوية والحد الأقصى قد ضاق كثيرا .

- أن نسبة الدرجة عادت لتستعيد شيئا من قيمتها بحيث أصبح متوسطها أكثر من ٥٪ .

٤- ان متوسط كلفة هذه الزيادة في المشروع المقترح تبلغ نسبته ٩٠٪ من الرواتب والاجور والمخصصات.

فإذا علمنا بأن بندي الرواتب والمخصصات، والتعويضات على اختلافها، هو ٧٩٧ مليارا ونسبته الحالية الى مجموع ارقام الموازنة البالغة ٤١٠٦ مليارات هي ١٩,٤٪ وهي ادنى نسبة في العالم فإن اضافة ٩٠٪ على بند الرواتب والاجور البالغ ٧٤٢ مليارا يعني ان البند سيرتفع الى ١٤١٠ اي ما نسبته ٣٤,٣٤٪.

٥- ان النسبة التي يحتمل ان تصل اليها ارقام الرواتب والاجور والتعويضات والمخصصات هي نسبة معقولة جدا بالمقارنة مع بريطانيا وفرنسا واميركا التي تتراوح ارقامها بين ٣٠٪ و ٣٣٪ وهكذا سائر الدول المتقدمة، بينما يسمح ان تصل ارقام الرواتب والاجور في دول العالم الثالث ولبنان منها الى حوالي ٥٠٪.

٦- وبصرف النظر عن المقارنة مع الدول الاخرى فإن مقارنة نسبة ٣٤,٣٤٪ مع نسبة الرواتب والاجور والتعويضات والمكافآت في لبنان بالذات على مدى عشرين عاما تعطي النتائج التالية:

٤٦,٦٢٪ - ٣٩,٣٪ - ٤٠,٠٣٪ - ٤٣,٤٨٪ - ٣٥,٤٨٪ - ٣٧,٢٨٪ - ٣٧,٨٦٪ - ٣٦,٠٩٪ - ٣٧,٩٠٪ - ٣٤,٣٣٪.

وتراوحت بين أعوام ١٩٨١ حتى ١٩٩٠ بين ٣١,١٠٪ و ٣٢,٢٥٪.

٧- ان المشروع المقترح يعطي الجميع ويرضي الجميع حتى القضاة الذين استفادوا من زيادة جديدة اعتبارا من شهر كانون الاول الماضي، ويوحد الدرجة بين الفئة الاولى والقضاة والجامعيين ب ٣٨,٠٠٠ ل.ل. للجميع بينما تشكو حاليا من خلل غير مقبول.

٨- ان المشروع المقترح على هذا الشكل يوفر سلسلة جديدة خاصة بالفئة الاولى او الفئتين الاولى والثانية معا مع ما يمكن ان يترتب عن ذلك من مضاعفات شبيهة بتلك المضاعفات التي نتجت عن ردم الفارق الذي كان موجودا بدون سلسلة رواتب الفئة الاولى وغيرها وأدى بالدولة يومها مكرهة الى اعطاء زيادة ٢٣٠٪ بدلا من الاكتفاء بزيادة ١٢٠٪ فيما لو كان ذلك الفارق غير موجود.

٩- ان هذا المشروع الذي يلخص تحويل سلسلة رتب ورواتب الملاك الاداري العام سيصار في حال اقتترانه بموافقة دولتكم الى صياغته في مشروع قانون مفصل.

(انتهى مضمون الكتاب).

اما أسباب إيراد هذا الكتاب بنصه الحرفي في مضمون هذا التقرير فهو حرص المجلس على ما يلي:

أ- ان يعرض للمسؤولين صورة مخلصه وصادقة عن واقع الرواتب لجميع موظفي الدولة.

ب- ان يبين انها المرة الاولى في لبنان التي تعدل فيها سلسلة رواتب خاصة بقطاع معين وحده مع التأكيد على تأييد المجلس المطلق للزيادة المذكورة ولكنه يرى ان تكون من ضمن عملية تطال الجميع.

ج- ان تأتي زيادة الرواتب شاملة من جهة وعادلة من جهة ثانية، شاملة بمعنى ان تشمل جميع الموظفين بدون استثناء، وعادلة كي لا يرتد قطاع على قطاع ويطالب بإزالة الحيف والغبن اللذين سينشأ عن فك ارتباط بين رواتب كل قطاعات الوظيفة الذي استمر قائما وثابتا ومرضيا سبعة عشر عاما على الاقل (منذ عام ١٩٦١ حتى عام ١٩٧٧) دون العودة إلى أبعد من ذلك حتى لا تظهر الأمور على شكل معاكس كليا للارتباط المحكي عنه اعلاه.

د- ان يؤكد للجميع وبكل صدق ان غلاء المعيشة الذي يقتضي ان تتداركه زيادة الرواتب امر لا يمكن الاحتفاء او الاختباء منه بأي شكل من الاشكال وانما يقتضي تداركه كي لا يضع الموظف امام احتمالين لا ثالث لهما: اما جانع واما سارق، وهو امر لا نظن لحظة واحدة ان احدا يقبل به على الاطلاق.

عاشراً: في الاصلاح الاداري

ليست الغاية من هذا التقرير الدخول في تفاصيل الاصلاح الاداري وما يثيره من مفاهيم، واهداف، ومقومات، واستراتيجية، ومعوقات. وإنما يقتضي ان نتعرض له بقدر ما نحن بحاجة اليه ومن خلال التدابير التي اتخذت في السنة الماضية واعتبرت انها هي الاصلاح بذاته او هي جزء منه على الاقل.

ومهما قيل في وصف التدابير الاستثنائية التي اتخذت نتيجة تطبيق القانونين رقم ١٩٩ و ٩٣/٢٠٠ والتي ادت الى استقالة طوعية لحوالي اربعة آلاف موظف ومستخدم والى انتهاء خدمات حوالي اربعمائة موظف ومستخدم.

فان احدا لا يمكن ان يقول بأن عملية الاصلاح الاداري يمكن ان تختزل بمجرد صرف موظف او قبول استقالته حتى ولو كان ذلك طوعا وبمحض ارادته.

وإذا كان صحيحا ان عمليات الاصلاح الاداري ربما ادت في بعض مراحل تطبيقها الى الاستغناء عن بعض الموظفين فإن الصحيح ايضا ان عمليات الاصلاح هذه، وخاصة في مثل الاوضاع اللبنانية الحاضرة والخارجة من حصيلة حروب دامت سبعة عشر عاما، لا بد ان تطل اركان الادارة التالية:

١- ركن البنية الادارية او التنظيم الذي تقادم عليه الزمن اذ هو يعود الى عام ١٩٦١، يضاف الى ذلك عامل احداث ثمانى وزارات جديدة سلخت عن الوزارات القائمة وقد تحدثنا عنه في البند «اولا» هذه المقدمة.

٢- ركن القوى البشرية التي تتوزع شؤونها على جملة شؤون تتراوح بين التباري، والتعيين، والاعداد، والتدريب، والتثبيت، والحقوق، والواجبات، والثواب، والعقاب مع ما يحتويه من تدرج وترقية وترفع ومسؤولية مسلكية وجزائية ومدنية ومسار وظيفي يأتي انهاء الخدمات في نهايته.

ولعل اعجل ما يقتضي ادراكه في هذا المجال الغاء النصوص القانونية الاستثنائية التي تجيز التعيين في الفئة الثالثة بدون مباراة خلافا للدستور ولقواعد التوظيف العامة. وهذه الاستثناءات حاصلة حاليا في وزارتي العدلية والخارجية والتفتيش المركزي.

٣- ركن اساليب العمل التي من العبث الكلام عن اصلاح اداري دون استهدافها بالصميم من خلال دراسات هادفة ومعقدة تعدد الى تبسيطها وتحديثها والغاء غير المجدي او الضروري منها بما يكفل اداء الخدمات والانشطة الحكومية باقل نفقة ممكنة وباسرع وقت ممكن. اذ لا يعقل ان يصدق مواطن اننا في اواخر القرن العشرين ما زلنا عاجزين عن ان ندفع محليا ميكانيك سيارة وفواتير الهاتف والضرائب والرسوم على اختلافها.

٤- ركن وسائل العمل التي تأتي متممة لركن الاساليب والتي يبقى تحديث الاساليب بدون اي جدوى او مردود، لأن تحديث الوسائل يتكامل مع تحديث الاساليب في عملية تفعيل الاداء وتسريع انجاز الاعمال المطلوبة في الوقت المناسب.

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

٥- ركن المحيط المادي للعمل او امكنة العمل وهي التي سبق وخصصناها ببند مستقل، هو البند «خامسا» من هذه المقدمة. وتأتي اهمية العناية بهذه الامكنة، لا من حيث كونها من الاركان المسلم بها في النظرية العامة للاصلاح الاداري، بل من حيث خصوصية الازواض البنائية التي اصابته هذه الامكنة في معظمها بالدمار والتخريب خلال الاحداث.

٦- تبقى ضرورة المصارحة بأنه ما من اصلاح يمكن ان يكتب له النجاح الا اذا توفرت له المناخات التالية:

أ- مناخ سياسي داعم.

ب- رأي عام واع ومتابع.

ج- قناعة لدى الموظفين انفسهم بالعملية الاصلاحية.

د- متابعة شاملة على مختلف الصعد، ويأتي في طليعة هذه المتابعة تفعيل هيئات الرقابة ودعمها بمختلف وسائل الدعم وتأمين استقلاليتها وحصانتها.

هـ- تفعيل مسؤولية المسلكية من خلال تفعيل المجلس التأديبي العام حتى ولو اضطر الامر الى تحويل مفوضية الحكومة الى نيابة عامة ادارية او (OMBUDSMAN) على غرار ما كان مقترحاً في اوائل السبعينيات اقتداء بالدول الاسكندنافية التي استحدثت هذا النظام في اوائل هذا القرن واقتبسته الولايات المتحدة الاميركية في عام ١٩٧٨ لدى احداثها تغييراً جذرياً في نظام الخدمة المدنية، وذلك كله كي لا يبقى المجلس التأديبي العام يدفع، عن حق، بأنه في مجال المسؤولية المسلكية يتلقى ولا يبادر اي انه يفقد حق المبادرة في حين لا يسلم في النهاية من النقد عند تقويم مردود هذه المسؤولية بالذات.

حادي عشر: في موضوع ضم الخدمات

د. يطرح موضوع ضم الخدمات بالحاح في هذه الظروف بالذات نظراً لتراجع سعر صرف الليرة اللبنانية.

وفي تقصي خلفيات هذا الطرح الملح يتبين انه عائد الى بعض المطالبات من جانب الذين لا يخضعون لنظام القواعد، اي موظفي الملاك (ب) وكذلك المتعاقدين والمؤقتين والاجراء.

وقد أعدت بهذا الصدد جملة مشاريع قوانين، بعضها درس في اللجان، وبعضها ما زال يتعثر، وبعضها ما زال المعنيون به يطالبون بوضعها.

ان مجلس الخدمة المدنية يود ان يوضح بهذا الصدد ما يلي:

١- ان القوانين والانظمة اللبنانية اجازت مبدأ ضم الخدمات واعادة المقبوضات او تعويضات الصرف من الخدمة الى الخزينة حتى للمعادين الى الخدمة تطبيقاً لأحكام المادة ٦٦ من نظام الموظفين او الذين استقالوا او اعتبروا مستقيلين تطبيقاً لأحكام المادتين ٦٤ و ٦٥ من النظام المذكور او للذين ينتقلون من الملاك (ب) الى الملاك (أ) عملاً بأحكام المادة ١٣ فقرة (٢) من المرسوم الاشتراعي رقم ٤٧ تاريخ ١٩٨٣/٦/٢٩- نظام التقاعد والصرف من الخدمة.

٢- ان العملية تتلخص في مدى قدرة الدولة على تحمل اعباء هذا الضم الذي لا يجوز ان يحصل لفريق دون فريق من العاملين المذكورين اعلاه وانما يجب ان يكون شاملاً وعادلاً.

٣- اننا مما لا شك فيه ان من سيشملهم هذا الضم لم يدفعوا في يوم من الايام محسوبات تقاعدية كمثل ما يدفعه الموظفون الدائمون في الملاك (أ)، ومن هنا فإن عملية احتساب دفع جديد لمحسوبات تقاعدية عن الخدمات السابقة يقتضي ان تحدد في ضوء تراجع سعر صرف الليرة اللبنانية، وبالتالي يقتضي ان يشارك هؤلاء العاملين في تحمل اعباء هذه التكلفة التي تستطيع الدوائر المالية وحدها تقديرها.

٤- ان هذه المحصلات تجعل مجلس الخدمة المدنية يطالب بالمبادرة الى احداث صندوق مستقل للتقاعد وهو الصندوق الذي وعد به منذ عام ١٩٢٩ بموجب المادة (٤٢) من نظام التقاعد، هذا الوعد الذي ما زال يتكرر حتى اليوم من خلال ما تعد به المادة (٥٧) من المرسوم الاشتراعي رقم ٤٧ تاريخ ١٩٨٣/٦/٢٩ (نظام التقاعد والصرف من الخدمة).

ان احداث هذا الصندوق هو وحده الكفيل بمعرفة ما للموظف وما عليه، وما للدولة وما عليها في هذا الصندوق، وذلك من خلال تحديد نسبة مشاركة هذا الطرف او ذاك، فإن كانت حساباته متوازنة وكافية من خلال الاشتراكات القائمة، زالت الشكوى من هذا الفريق او ذاك، وان اختلفت حسابات هذا الصندوق او وقع في العجز لأي سبب من الأسباب، زادت الاشتراكات بنسبة معينة من نسبة المساهمة الاساسية للأطراف المعنيين.

٥- انه يقتضي ان يظل في الذاكرة ان هذا الصندوق يجد له سابقة وسندا في صندوق نهاية الخدمة في الضمان الاجتماعي، هذا الصندوق الذي يحمل عبئا عن الصندوق المقترح للتقاعد او يتقاسم معه مسؤولية المضمونين من اجراء الدولة ومتعاقداتها والمؤقتين فيها.

ومن هنا، فإن احداث مثل هذا الصندوق المقترح قد يكون باعثا على تحويل ضمان نهاية الخدمة في الضمان الاجتماعي الى ضمان للشيخوخة تماما كما وعد به قانون انشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عام ١٩٦٣ في المادة (٤٩) منه، وأيا كان شعور التردد في الاقدام على احداث صندوق مستقل للتقاعد لدواع مالية قد ترزح الدولة تحت عبئها، فإنه يجب ان نذكر ان الدولة ترزح ايضا بديون متوجبة الاداء لصالح الضمان الاجتماعي تمثل في ١/٢ ٣٤٪ من الكسب لكل اجير عن حوالي ثمانية عشر الفا من اجرائها يخضعون لفروع الضمان الثلاثة النافذة حتى الآن.

٥. وبعد هذا العرض، بإيجابياته وسلبياته، نأمل ان نكون قد لخصنا صورة صادقة وصریحة لواقع الادارة اللبنانية ولأمهات المعضلات والمشاكل التي تواجهها هذه الادارة في هذه المرحلة من مراحل نهوض لبنان واعادة اعماره.

كما يقتضي مصارحتكم ايضا بأن مجلس الخدمة المدنية قام بهذا الحجم من الأعمال التي تضمنها هذا التقرير، وذلك بجهد ثلث عديده المحدد بـ ١٠١ / وظيفة بمقتضى قانون انشائه، وبموازنة بلغت عام ١٩٩٣ حوالي ٩٥٧ مليون ل.ل. وتبلغ عام ١٩٩٤ حوالي ٩٨٧ مليون ل.ل.

«شخص» رئيس التفتيش المركزي فوزي حبيش «مرض» الإدارة العامة بخمسة عوارض أو ظواهر أساسية هي:

أولاً، الوضع الاقتصادي العام وعدم تناسب الرواتب وغلاء المعيشة ومتطلباتها.

ثانياً، هجرة العناصر الكفية والنزيرة الى الخارج.

ثالثاً، ضعف القيادات الإدارية.

رابعاً، عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

خامساً، المناخ الإداري العام الناتج من حصيلة الحرب.

ولاحظ وجود صعوبات كثيرة تعترض حسن سير الإدارة، واقترح لها حلولاً معدداً منجزات التفتيش عام ١٩٩٤ وحصرها في سبعة عناوين.

ورفع حبيش الى رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري تقريره عن اعمال اجهزة التفتيش المركزي عام ١٩٩٤، وهو يقع في بابين، يتناول اولهما، في اربعة فصول، صلاحيات التفتيش ومسؤولياته، وامكانياته وفاعليته ونشاطاته واعمال هيئته.

ويعرض ثانيهما، في اربعة فصول ايضاً، لادارات القطاع العام من خلال رقابة التفتيش وواقع «الانحراف الإداري» والصعوبات والاقتراحات ومنجزات التفتيش العام.

وأتابع التقرير بسبعة ملاحق، تضمن الاول جدولاً بقرارات هيئة التفتيش المركزي المتخذة عام ١٩٩٤، وحوى الثاني بيانا احصائياً بلجان التفتيش والتحقيق التي شكلت عام ١٩٩٤، وتضمن الثالث بيانا احصائياً بعدد اوامر التحقيق والتفتيش الصادرة عامذاك، والرابع بيانا بالتدابير المسلكية التي اتخذتها هيئة التفتيش المركزي. والملحق الخامس فيه مجموعة التعاميم والكتب التعميمية الصادرة عن رئيس التفتيش المركزي ذلك العام. ويتضمن الملحق السادس بيانا بأعمال الإدارتين المرتبطتين بالتفتيش المركزي وهما: إدارة الأبحاث والتوجيه وإدارة المناقصات، وتضمن الملحق السابع جدول مقارنة بين اعمال التفتيش المركزي عامي ١٩٩٣-١٩٩٤.

وفي ما يأتي أبرز ما تضمنه التقرير وهو يتعلق بوصف الوضع الذي تتخبط فيه الإدارة والحلول المقترحة لمعالجته، إضافة الى منجزات التفتيش.

بهاء الرملي

تقرير رئيس التفتيش
المركزي فوزي حبيش
عن أعمال التفتيش
المركزي ومنجزاته
١٩٩٤

واقع الانحراف الاداري

وجدت ظاهرة الانحراف الاداري في الاجهزة الحكومية في لبنان في جميع الازمنة، في ظل الحكم العثماني والانتداب الفرنسي وفي عهد الاستقلال وحتى يومنا هذا.

والانحراف الاداري مشكلة تستوجب الاصلاح وبخاصة متى كان هناك عدد كبير من اصحاب العلاقة من الافراد المتعاملين مع الدولة يشكون وجود خلل في اجهزتها يؤثر تأثيرا سلبيا على مدى انتفاعهم من الخدمات التي تقدمها اليهم كما ونوعا. وان تكاثر الشكاوى وازدياد تضرر المواطنين من الاجهزة الحكومية، يوجبان تحديد المشاكل التي يعانيها الجهاز الحكومي كذلك المشاكل التي يعانيها المواطنون من جراء الحصول على الخدمات المفروض في هذا الجهاز تقديمها اليهم. وهذه المشاكل متعددة ومتنوعة. واهم ما يمكن ذكره في هذا المجال على سبيل المثال لا الحصر، هو:

- اساءة استعمال الاموال العمومية وبالتالي اهدار هذه الاموال وصرفها في غير موقعها السليم.

- الاستهتار الخلقي وتفشي الرشوة والفساد في الادارة.

- الرغبة الجامعة لدى الموظف في كسب المال وممارسة السلطة والوجاهة.

لكن الظاهرة التي طغت على ما عداها من مظاهر الانحراف الاداري في ادارات القطاع العام ومؤسساته كلها هي ظاهرة تفشي الفساد والرشوة التي اصبح الحديث عنها في متناول مختلف فئات الشعب حتى على المستوى الرسمي. وتقودنا الامانة الموضوعية الى الاعتراف بوجود هذه الظاهرة، كما تقودنا الى الحديث عن اسبابها، ومن ثم عن واقعها والاسلوب الذي تثار فيه:

اولا: من المعروف ان اسباب هذه الظاهرة متعددة ومتنوعة، ولكن يمكننا تحديد أهمها بخمسة:

أ- الوضع الاقتصادي العام وعدم تناسب الرواتب مع غلاء المعيشة ومتطلباتها مما جعل عددا لا يستهان به من الموظفين يضعف امام المغريات ويفقد المناعة الخلقية التي من المفترض ان يتمتع بها.

ب- هجرة العناصر الكفية والنزوية الى خارج الجهاز الحكومي، داخل لبنان وخارجه.

ج- ضعف القيادات الادارية وبالتالي عدم ممارستها الرقابة التسلسلية.

د- عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

هـ- المناخ الاداري العام الناتج من حصيلة سبع عشرة سنة من دمار الحجر والبشر.

واذا كنا قد تطرقنا بصراحة ووضوح الى ذكر هذه الاسباب، فان الدافع الاساسي هو تقديم صورة واضحة، وليس تقديم مبررات، ومتى وضعت السلطة في الاجواء الحقيقية للمشكلة سهلت معالجتها.

ثانيا: ان اللفظ قائم حول هذا الموضوع، والكلام عن الفساد في الادارة اللبنانية غير مستغرب ولكنه مبالغ فيه. وان معظم الدول حتى المتقدمة منها تشكو من هذه الظاهرة ولو بدرجات متفاوتة، ولكي لا يساء تفسير هذا الموضوع وينعكس بالتالي سلبا على سير العمل الاداري، نقول ان هذه الدول تعمد الى معالجة مواضيع من هذا النوع في جلسات مغلقة، لكن الامر مختلف عندنا بحيث ان قضية تفشي الفساد والرشوة تثار من سياسيين وغير سياسيين في كل وسائل الاعلام المسموعة والمرئية والمكتوبة

وفي الصالونات والدواوين الرسمية والخاصة وفي كل المناسبات على اختلافها. وإذا كانت هذه القضية، كما سبق ان اشرنا، موجودة ولكن مبالغ فيها، فان اثارها على هذا النحو تسيء الى الادارة والى الوزراء بالذات كونهم مسؤولين عن حسن سير العمل في اداراتهم قبل اي انسان آخر استنادا الى المادة ٦٦ من الدستور والى المادتين ٤ و٧ من المرسوم الاشتراعي الرقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢. اما في ما يختص باجهزة الرقابة، وفي طبيعتها التفتيش المركزي لجهة مكافحة الفساد، فهي بحسب ما نص عليه القانون اجهزة معونة ولا يمكن في اي حال من الاحوال ان تحل محل الوزراء والقيادات الادارية والرؤساء التسلسليين على اختلاف درجاتهم ومستوياتهم. والتفتيش المركزي بملاكه الضئيل وامكاناته المتواضعة قام خلال السنوات السابقة، ولا سيما خلال عام ١٩٩٤، بمنجزات ضخمة على صعيد مراقبة الموظفين وملاحقتهم ومساءلتهم كما ذكرنا في هذا التقرير وهو، اذ يشير الى انه جهاز معاون لا يمكنه ان يحل محل القيادات السياسية والادارية في كل وزارة او ادارة، فانه بذلك لا يتصل او يتهرب من المسؤوليات الملقاة على عاتقه بحكم القوانين والانظمة النافذة، وانما ليذكر المسؤولين من وزراء وقيادات ادارية (مدير عام، رئيس مصلحة، رئيس دائرة الخ...) بضرورة ممارسة صلاحياتهم وتحمل مسؤولياتهم في اجراء الرقابة الشديدة، الدائمة والفاعلة، على جميع العاملين تحت امرتهم وفقا للقوانين والانظمة النافذة.

وبذلك وبالتعاون مع التفتيش المركزي وسائر اجهزة الرقابة، تستقيم الامور وتصحح الانحرافات وتزول الشواذات وتعود الادارة الى مسارها الصحيح.

الصعوبات والاقتراحات

في اثناء تأدية وحدات التفتيش المركزي واجهته مهماتها، اعترضت مسارها صعوبات كثيرة منها المزمع والعميق ومنها الطارئ والبسيط، ونتج من هذا الاحتكاك المباشر بمختلف المشاكل، ان تكون لدينا نظرة شاملة لمختلف القضايا وتشكلت عندنا اقتراحات في شأن الحلول، نورد في ما يأتي بيانها:

٥-١- اولاً: اهدار الاموال العمومية:

ان تأمين الموارد وضبط الانفاق العام يرتديان طابع الاولوية في عصرنا، وتعود لهما الصدارة في سلم الاولويات في لبنان، اذا ما اريد له ان ينهض بعد سني الحروب المدمرة التي قضت على العمران والمدنية. وقد لوحظ في بعض الادارات الرسمية ظاهرة ملفنة وغير واقعة في محلها لجهة اهدار الاموال العمومية وسوء ادارتها. وتتجلى هذه الظاهرة بوجوه عدة:

١- فائض عددي من الموظفين والمتعاقدين والاجراء والمتعاملين يشكلون بطالة مقنعة في ظل حاجة نوعية اكيدة واصرار غير مبرر احيانا على الاستخدام والتعيين.

٢- الانفاق غير المعقلن على المفروشات واللوازم والتجهيزات وقضايا لا ترتدي اي اهمية او ضرورة ويمكن تجنبها او الاقتصاد فيها.

٣- تغيب دور اجهزة الرقابة في الكثير من الصفقات العامة على اختلافها مع ما يكفله هذا الدور من ضبط للانفاق العام.

٤- اعتماد مبدأ تجزئة الصفقات العمومية تهرباً من اجرائها وفقاً للاصول.

هـ- التوسع في اعطاء سلفات الخزينة الى المؤسسات العامة والبلديات بالرغم من عدم الحاجة الى مثل هذه السلفات في ما لو عمدت هذه الادارات الى التشدد في تأمين مواردها .

ويمكن معالجة هذا الوضع بضبط الاستخدام والتعيين والاسراع في اعادة توزيع الفائض من الموظفين والمتعاقدين والاجراء والمتعاملين على المراكز المحتاجة الى خدماتهم وبترشيد الانفاق العام والعودة به الى الاصول ووضع نظام للمفروشات والتجهيزات وبالطلب الى المؤسسات العامة والبلديات التشدد في تحصيل حقوقها المالية .

ثانيا: خروج البلديات عن رقابة التفتيش المركزي:

من المعروف ان المادة ١٣٧ من قانون البلديات قد اخرجت كليا اعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية في البلديات عن رقابة التفتيش المركزي .

وقد ادى هذا الوضع الى اخراج العاملين في البلديات ايضا عن هذه الرقابة في شكل غير مباشر، نظرا الى كون هؤلاء العاملين ينفذون القرارات والتعليمات التي تصدر عن السلطتين التقريرية والتنفيذية اللتين لا تخضع اعمالهما لرقابة التفتيش المركزي . وهكذا بدت البلديات في منأى عن اي رقابة وفقا للتشريع الحالي ومحصنة اكثر من القضاء الذي يخضع لصلاحية التفتيش المركزي من الناحية المالية وفي نطاق الحدود المنصوص عليها في انظمته الخاصة .

ويهم ادارة التفتيش المركزي ان توضح ان اعمال التحقيق الجارية حاليا في البلديات بالغة الصعوبة ونادرا جدا ما تؤدي الى نتيجة في ظل التشريع القائم . كما ان نسبة عالية من الشكاوى تتناول البلديات وتكون ادارة التفتيش المركزي مجبرة على احوالها بحسب العائدية على وزارة الشؤون البلدية والقروية لعدم الصلاحية . وعليه، فهي تقترح اعادة النظر في التشريع الحالي لجهة اما الغاء المادة ١٣٧ المذكورة العلاء كليا واما اخضاع البلديات من الناحية المالية فقط لرقابة التفتيش المركزي اسوة بالقضاء .

ثالثا: خروج بعض الادارات الفاعلة عن رقابة التفتيش المركزي:

^{٢٥} لا بد من الاشارة الى ان بعض المؤسسات الفاعلة على الارض والتي تقوم بالانفاق العام في شكل مكثف هي خارجة عن رقابة التفتيش المركزي ومنها:

- مصرف لبنان

- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (لديه تفتيش خاص) .

- مجلس الانماء والاعمار .

وليس لهذا الاخراج عن رقابة التفتيش المركزي، في رأينا، اي مبرر وقد يكون مناسبا اخضاع هذه المؤسسات لرقابة التفتيش المركزي الكاملة او المالية على الاقل .

رابعا: عدم فاعلية ادارات الخدمات:

نقصد بادارات الخدمات الادارات ذات العلاقة المباشرة مع جمهور المواطنين لتعلقها بمصالحهم وحاجاتهم اليومية من كهرباء وماء وهاتف وطرق وتنظيم مدني وخدمات صحية . . . وهي في غالبيتها، موضوع شكوى وتذمر من سوء خدماتها وعدم فاعليتها واستشراء الفساد في صفوف العاملين فيها .

ونحن، اذ نعترف، كأبي مواطن، بأن الفساد متفش بصورة خاصة في هذه الإدارات، نؤكد أن تفعيل هذه الإدارات يساهم كثيراً في الحد من الفساد والرشوة ويريج التفتيش من ملاحظات يومية تؤدي الى نتيجة احياناً او لا تؤدي الى اي نتيجة احياناً اخرى. ونقصد بتفعيل هذه الإدارات اربعة امور اساسية:

أ- اعطاء هذه الإدارات الافضلية في تزويدها العناصر البشرية الكفية من جهة، وتجهيزها بالادوات والآلات والمعدات الخاصة اللازمة لعملها من جهة ثانية.

ب- تطوير انظمة هذه الإدارات لتتمكن من العمل بسرعة ومرونة.

ج- اعتماد «الكونتوار» في تسيير المعاملات فيها بحيث يتعامل المواطن مع الموظف على مرأى من زملائه ومن جميع اصحاب العلاقة.

د- مكنة جميع اعمال هذه الإدارات بالسرعة القصوى.

خامساً: تنظيم الإدارات العامة اللبنانية:

نظراً الى كون تنظيم الادارة العامة اللبنانية يعود، في معظمه الى عامي ١٩٥٩ و ١٩٦١ وبالتالي اصبح قديماً وفي حاجة الى تحديث، خصوصاً بعد احداث ثمانى وزارات جديدة سلخ معظمها من وزارات قائمة مع ما نتج من ذلك من ازدواجية في المسؤوليات وتنازع ايجابى او سلبى في الصلاحيات.

لذلك، فاننا نعتبر ان الوقت قد حان لاعادة تنظيم الادارة العامة اللبنانية على اسس علمية ومعايير موضوعية بحيث يتحدد التنظيم على اساس المهمات وتحدد صلاحيات كل ادارة في شكل واضح وصريح، على ان تشارك ادارة الابحاث والتوجيه في التفتيش المركزى في شكل فاعل في هذه الدراسات.

سادساً: تقادم القوانين التي ترعى الوظيفة العامة:

نظراً الى كون نظام الموظفين يعود في معظمه الى عام ١٩٥٩، وحيث ان جزءاً كبيراً من احكامه لم يعد يتلاءم وروح العصر والظروف الاجتماعية والاقتصادية التي استجدت في لبنان بعد سنى الحرب الطويلة مما دفع الموظف نحو حالة من الاحباط المعنوي والمادي وحالة من خيبة الامل واللامبالاة حيال الوظيفة، فإننا نقترح النظر في تحديث هذا النظام، ولا سيما في ما يتعلق بالتوازن بين واجبات الموظف وحقوقه، وضمان تطبيق مبدأ الثواب والعقاب، وتوفير رواتب عادلة تتلاءم والمستوى المعيشي الحالي، وتأمين التقديرات الاجتماعية اللائقة من مساعدات مرضية ومنح تعليم وقروض اسكان وقروض ميسرة وتعويض طوارئ العمل... ووضع نظام موضوعي للترقية والتعيين وتولي المراكز العليا على اساس الجدارة والاستحقاق.

سابعاً: تملك الوظائف:

يلاحظ في كثير من الاحيان ان نظرة الموظف الى مسؤوليته ووظيفته مغلوطة وغير مناسبة. فهو يعتبر الوظيفة ملكاً له ويترفع على عرشها ويتحكم بواسطتها بالعباد. وغالباً ما يكون هذا الوضع نتيجة للطريقة التي تولى فيها وظيفته.

وعليه، فاننا نقترح اولاً، وضع اسس علمية لطريقة الوصول الى الوظائف، ومن ثم اجراء مناقشات دورية بين الموظفين كل اربع او ست سنوات بحيث تتم تنقية دورية للادارات من العناصر التي ينسب اليها الفساد، ويتم تزويد الموظفين خبرات جديدة يكتسبونها من العمل في الإدارات التي ينقلون اليها.

ثامنا: اعادة تأهيل المباني الحكومية:

بالرغم من مباشرة مجلس الانماء والاعمار ومديرية المباني في وزارة الاشغال العامة ترميم بعض الابنية الرسمية وتأهيلها، فان البعض الآخر منها لا يزال في حاجة ماسة الى اعادة التأهيل ليصبح صالحا للعمل في شكل مقبول.

من هنا، فاننا نقترح وضع خطة زمنية لاعادة التأهيل، تراعي الاولويات نسبة الى اهمية الادارة ومركزها والخدمات التي تؤديها. على الا يمتضي اكثر من ثلاث سنوات وتكون جميع المباني الرسمية قد تم تأهيلها وزودت المفروشات والتجهيزات اللازمة للعمل.

تاسعا: تخصيص مبنى لاستيعاب كل وحدات التفتيش المركزي:

يشغل التفتيش المركزي حاليا بعض الشقق في بناية بيضون في الصنائع، وهي بناية كانت معدة اصلا للسكن وليس لادارة رسمية. وقد كانت هذه الشقق مخصصة قبل الاحداث لاستيعاب موظفي الادارة المركزية للتفتيش المركزي وللمفتشية العامة الادارية وادارة الابحاث والتوجيه وادارة المناقصات. اما المفتشيات العامة المالية والتربوية والصحية والهندسية فقد كانت موزعة على ابنية خاصة مخصصة او مستأجرة لها من وزارات المال والتربية الوطنية والشباب والرياضة والصحة العامة والاشغال العامة. واثار الاحداث تجمع جميع موظفي التفتيش المركزي بعد تعرض الابنية المخصصة لهم للاضرار، في المبنى المركزي الامر الذي جعل غالبية المفتشين دون مكاتب مخصصة لهم، ناهيك بالمشاكل الناشئة عن عدم توافر مواقف لسياراتهم ليس في الباحة المخصصة للتفتيش المركزي فحسب بل ايضا في المواقف القريبة من التفتيش المركزي. وهذا ما يشكل معاناة يومية وحالة من الاحباط لدى هؤلاء المفتشين والموظفين. ففي حين يطلب منهم اقصى درجة من النشاط والانتاجية، فهم لا يملكون الحد الأدنى اللائق للوظيفة العامة.

وعليه، فاننا نقترح الاسراع في تخصيص مبنى واسع لاستيعاب موظفي التفتيش المركزي بكاملهم مع تأمين مواقف كافية لسياراتهم، مشيرين الى ان ذلك، في حال حصوله، سيؤدي حتما الى اقتصاد في الوقت والجهد وسينعكس دفعا لعجلة العمل بزخم اكيد.

عاشرًا: تخصيص سيارات حكومية لمفتشي التفتيش المركزي:

من المعلوم ان المفتش يقوم بعمله خارج مبنى التفتيش المركزي، اذ يتجول من ادارة الى اخرى، داخل بيروت وخارجها، وفي كل الاراضي اللبنانية حيث الدوائر الحكومية والموظفون العامون. ويتقاضى المفتش تعويض نقل مقداره ٧٠ ل.ل. عن كل كلم. وهذا التعويض الضئيل لا يكفي لسد تنقلاته الامر الذي يدفع به احيانا الى الاعتذار عن القيام بمهامه او الى قيامه بها على وجه منقوص. واذا ما رأينا ما تخصصه ادارات اخرى، امنية وغير امنية، لموظفيها من سيارات حكومية توضع في تصرفهم لتنقلاتهم الرسمية وغير الرسمية، وجدنا من الملح والمهم لفت نظر المسؤولين الى ضرورة تأمين سيارة حكومية لكل مفتش من مفتشي التفتيش المركزي او على الأقل، وفي مرحلة اولى، ضرورة تأمين اربعين سيارة توضع في تصرف المفتشين لاستعمالها في تنقلاتهم الرسمية.

حادي عشر: ظاهرة المستشارين والمرافقين في الوزارات:

خصص مجلس الوزراء ثلاثة ملايين ليرة شهريا لكل وزير لتمكينه من الاستعانة بمستشارين يقدمون اليه الرأي والمشورة في كل ما يطلبه منهم. وقد لاحظ التفتيش المركزي من خلال جولاته التفتيشية ومن خلال اجتماعاته مع الموظفين الكبار، ان معظم المستشارين ومرافقي الوزراء اصبحوا يقومون باعمال تنفيذية ويلحقون المعاملات في الوزارة المعنيين فيها

وفي خارجها، وانصرفوا عن العمل الاساسي المكلفين اياه واستغلوا وظائفهم في سبيل تحقيق مصالح خاصة لا تمت الى المصلحة العامة بصلة ولا الى مهماتهم الاستشارية، واصبح البعض منهم عنصر فساد في الادارة اللبنانية ناهيك بالخلافات الناشئة بينهم وبين المديرين العامين وسائر الموظفين، الامر الذي جعل القادة الاداريين ينكفون عن ممارسة صلاحياتهم وتحمل مسؤولياتهم.

وفي يقيننا ان تجربة المستشارين في الوزارات، باستثناء القليل منهم، قد اثبتت فشلها وعدم جدواها وانحرافها عن الغاية الاساسية التي وجدت من اجلها. لذلك، فاننا ندعو الى الغاء هذا التنظيم للأسباب المذكورة اعلاه اضافة الى انه يوفر على خزينة الدولة اكثر من مليار ليرة سنويا.

ويمكن، عند الضرورة الاكيدة، الاستعاضة عن المستشارين بموظفين من داخل الادارة يستعين بهم الوزير كمستشارين، وهذا الاقتراح لا يكلف الخزينة اي نفقة اضافية، بالاضافة الى ان الموظف المستشار يبقى في هذه الحالة خاضعا لرقابة التفتيش المركزي ولسائر اجهزة الرقابة ويجوز بالتالي مساءلته عند قيامه بأي عمل مخالف للقوانين والانظمة النافذة.

ثاني عشر: ظاهرة الاستثناءات والمهل الادارية:

غالبا ما يعمد السادة الوزراء وبعض القادة الاداريين الى وضع تنظيمات داخلية ضمن الوزارات التي يديرون شؤونها، تنظم اصول سير العمل وتحديد مهل الاجاز، وسرعان ما نجد ان هذه التنظيمات تخرق وتخالف بمذكرات داخلية تطلب الى المسؤولين الاداريين استثناء بعض المعاملات او بعض الحالات الخاصة دون سواها من التنظيم القائم وتصبح بعد مدة الاستثناءات هي القاعدة والقاعدة هي الاستثناء، وعندما ترد الشكاوى من اصحاب العلاقة على التفتيش المركزي يجد هذا ان تصرف الموظفين جاء مطابقا للتعليمات العليا الصادرة اليهم.

ان هذه الظاهرة تخل بقاعدة العدالة والمساواة امام القانون وتزيد من تدمير المواطنين وشكاويهم وتلحق الضرر بالمصلحة العامة. فاما ان يحترم التنظيم الذي يوضع واما من الافضل ان يلغى ويعاد النظر فيه، اذ بذلك تتحقق المصلحة العامة وتعم المساواة وتزول الفوضى ويسود القانون والنظام.

وفي النهاية فانه من المؤكد انه لا يمكن الاستخفاف بالصعوبات المدرجة اعلاه والتي قد يكون البعض منها كاف لتعطيل العمل وايقافه، ولكننا عالجنا ما يمكن معالجته وتجاوزنا ما يمكن تجاوزه في سبيل رفع مستوى الادارة وتعزيز مفهوم الخدمة العامة وكانت المنجزات جيدة خصوصا اذا ما نظر اليها من زاوية ما يعترضنا من صعوبات.

منجزات التفتيش المركزي في خلال العام ١٩٩٤

بالرغم من الصعوبات التي اعترضت ولا تزال تعترض مسار التفتيش المركزي، فانه قد خطا خطوات نوعية في خلال عام ١٩٩٤ قد يكون مفيدا ذكرها. ومن اهم هذه المنجزات ما يأتي:

اولا: الاعمال المنجزة:

ارتفع عدد الاعمال المنجزة في شكل ملفت في مختلف وحدات التفتيش المركزي مقارنة بالعام ١٩٩٣. ويكفي ان نشير الى ان عدد القرارات المتخذة في هيئة التفتيش المركزي في ارتفع من ٣٥٠ قرارا عام ١٩٩٣ الى ٨٣٧ قرارا عام ١٩٩٤ وهذا رقم قياسي لم تصل اليه هيئة التفتيش المركزي طوال العشرين سنة الاخيرة. والوضع مماثل بالنسبة الى اوامر التكليف والتحقيق وتشكيل اللجان.

ثانيا: تشكيل الفرق المقيمة في بعض وزارات الخدمات:

أقدمت ادارة التفتيش المركزي في خلال العام ١٩٩٤ على خطوة جديدة في تاريخ التفتيش المركزي، فشكلت فرق تفتيش مقيمة في بعض الادارات تضم كل منها مفتشين ماليين واداريين وهندسيين. وقد بدأت هذه التجربة تعطي الثمار المرجوة منها وبدأت ترد على ادارة التفتيش المركزي التقارير من هذه الفرق التي تشخص الداء وتصف الداء لمختلف المشاكل التي تزرع تحت نيرها هذه الادارات. ومن اهم ما حققته هذه الفرق:

أ- حضور التفتيش المركزي المادي في هذه الادارات مما عزز انضباط موظفيها وخوفهم من الوقوع في اي خطأ او مخالفة من اي نوع كانت.

ب- لجوء المواطن الذي يشكو من اي موظف مباشرة، الى الفرقة المقيمة وتقديم الشكوى اليها مباشرة، ومباشرة الفرقة فوراً التحقيق بعد الحصول على تكليف بذلك من رئاسة التفتيش المركزي.

ج- السرعة في بت الشكاوى والمراجعات

ونحن، اذ نبدي ارتياحنا الى ما حققته هذه الفرق، سنعمد الى تعميم هذا الاسلوب على مختلف ادارات الخدمات، وسنسعى الى وضع نظام عمل هذه الفرق يكفل الدقة والسرعة في ضبط المخالفات وتحسين الاداء.

ثالثا: ادخال المكننة الى التفتيش المركزي:

يمكننا القول ان المكننة قد دخلت الى التفتيش المركزي في خلال ١٩٩٤، حيث ورد ثمانية حواسيب وقد تم تركيز هذه الحواسيب في مختلف وحدات التفتيش المركزي، وتم تدريب موظفين على كيفية استعمالها، ويتم استثمارها حالياً على اكمل وجه ولن يمضي وقت طويل الا واعمال التفتيش المركزي قد تمت مكننتها في شكل كامل على اسس عصرية حديثة.

رابعا: ملء نسبة كبيرة من الشواغر في ملاكات التفتيش المركزي:

تسلم اكثر من سبعين فردا بين موظف واجير ومتعاقد عمله في التفتيش المركزي في خلال العام ١٩٩٤، وسهرت ادارة التفتيش المركزي على اجراء دورات سريعة ومكثفة لهؤلاء الافراد في التفتيش المركزي وفي مجلس الخدمة المدنية، وهم حالياً يمارسون مهماتهم بكل جدية وانضباط. ولا شك في ان جهودهم التي ستندرج الى جهود قدامى العاملين ستؤتي ثمارا اكدية في خلال السنة ١٩٩٥.

وادارة التفتيش المركزي لا تزال تجري الاتصالات اللازمة بمجلس الخدمة المدنية لتأمين ملء الشواغر كافة في الملاكات.

خامسا: تأمين آلات طباعة وآلات تصوير مستندات متطورة:

ثم تزويد التفتيش المركزي بواسطة مديرية المباني في وزارة الاشغال العامة، عددا من الآلات الطباعة الكهربائية الحديثة وآلات تصوير المستندات المتطورة، ويمكن القول انه لم تعد هناك حالياً اي حاجة الى مثل هذه الآلات في مختلف وحدات التفتيش المركزي او الى اي وسيلة عمل اساسية.

سادسا: تأمين مولد كهربائي:

في خلال العام ١٩٩٤، وبالتعاون مع مديرية المباني، تم اعداد ملف لتجهيز مبنى التفتيش المركزي بمولد كهربائي يشغل لدى انقطاع التيار الكهربائي الرسمي. والملف اصبح جاهزا للتزيم وسيؤمن المولد في خلال اشهر معدودة.

سابعا: ترميم مبنى التفتيش المركزي وتجهيزه بالمفروشات:

كثفت ادارة التفتيش المركزي اتصالاتها بمديرية المباني، وعرضت حاجاتها الملحة، ونظمت بيانات بالاصلاحات والمفروشات الضرورية. واثمرت مختلف هذه الجهود بأن اجريت مناقستان لهذه الغاية وتم ارساء الالتزام الموقت في ١٩٩٥/٥/٢٣ ولن يمضي وقت حتى يتسلم التفتيش المركزي مختلف المفروشات التي هو في حاجة اليها ويتم ترميم المبنى الذي يشغله.

وتشكل هذه المنجزات، اذا ما اضيفت الى ما حققته مختلف اجهزة التفتيش المركزي ووحداته، خطوة مهمة ان لم تظهر نتائجها في المدى القريب فانها ولا شك ستظهر قريبا وتؤتي ثمارا جيدة تنعكس على اداء التفتيش المركزي والادارات الرسمية على حد سواء. وقد آلينا على انفسنا ان نواصل بذل الجهود ونكثف الخطوات لنتمكن من دفع الادارة نحو الاهداف الكبرى التي نتطلع اليها جميعا.

يتضح مما تقدم ان التفتيش المركزي بأجهزته الكاملة خطا في خلال عام ١٩٩٤ خطوات واسعة ونوعية في مسيرة تحقيق اهدافه. وتركز نشاطه على صعيدين: الاول ملء ملاكاته واعدادها اعدادا صحيحا وتجهيزها بمختلف ادوات العمل الضرورية. والثاني في معالجة اوضاع الادارات الرسمية وتشديد المراقبة عليها وضبط الاهدار والانفاق. ومع الاخذ في الاعتبار ما تم انجازه في الظروف الصعبة التي نتجت عن سني الحرب، فاننا نرى ان هذا ليس كافيا قياسا الى الاهداف التي وضعناها نصب اعيننا، وان الطريق طويل وشاق والجهود يجب ان تكون حثيثة ومتواصلة.

ومن خلال الاحتكاك المباشر واليومي بهوم المواطنين، وعى التفتيش المركزي دوره الاساسي للحد من القوضى المستشرية في جسم الادارة الرسمية اللبنانية والتسيب الاداري الحاد. وسوف يمضي في ترسيخ الخطوات التي خطاها وتعميقها متحفزا للقيام بكل كفاية بالمهام التي قد تطلبها دولتكم منه لتحقيق امانى المواطنين.

ولئن تكن الصعوبات كبيرة والمعالجات عسيرة، فهذا لن يثني عن عزمنا ولا سيما ان نبل الهدف يجعلنا نتحمل المشاق والمعاناة بكل فرح، آمليين في ان نساهم قدر الامكان في بناء ادارتنا ووطننا.

رئيس التفتيش المركزي

فوزي حبيش

(«النهار» ١٩٩٥/٨/١)

رفع وزير الدولة لشؤون الاصلاح الاداري أنور الخليل الى مجلس الوزراء مشروع تصنيف وظائف الفئتين الاولى والثانية باعتبار ان مشروع التوصيف الوظيفي هو الخطوة الاهم في هيكلية الادارة، اذ على اساس هذا التوصيف والتصنيف سيتم تحديد رواتب الفئات العليا في الادارة، وبالتالي التمييز بين رواتب الفئة الواحدة من الموظفين تبعاً للجهد اللازم في الوظيفة والمسؤولية وظروف العمل والمؤهلات اللازمة.

مع الاشارة الى ان مجلس المديرين العامين استبق وضع مشروع التوصيف الوظيفي ليطالب بتسوية الرواتب للفئات الواحدة بين الاسلاك باعتبار ان التوصيف سيعطي التقديرات وفقاً لمهام كل مدير واهمية القطاع والمخاطر التي يديرها.

واعتبر المدير العامون في حينه ان تمييز السلك القضائي عن الاسلاك الادارية باعتبار ان القاضي كان يتقاضى راتباً مماثل راتب موظف الفئة الاولى قبل العطاءات الخاصة التي قدمت للسلك القضائي باعتبار مسؤولياته تختلف عن مسؤوليات الفئات المشابهة.

فعندما انجزت اللجنة الوزارية المكلفة بدراسة سلاسل الرواتب لاسلاك الادارة المختلفة وضع السلسلة الجديدة ودمج التعويضات، اعتبرت ان السلسلة هي خطوة اولى باتجاه وضع هيكلية جديدة للادارة وتوصيف وتصنيف الوظائف وبالتالي وضع نظام لتقييم الاداء، وقد انبثقت عن اللجنة الوزارية لجنة فرعية مهمتها وضع نظام شامل لتصنيف الوظائف وتحديد رواتبها بالاستناد الى تحليل مضمون كل وظيفة ومسؤولياتها والمؤهلات اللازمة لها. وهذه اللجنة عملت بالتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية المناطة به اساساً مهمة تصنيف الوظائف حسب المرسوم الرقم ١٤٣٢٤ تاريخ ١٩٧٠/٤/٣٠.

نص مشروع التوصيف الوظيفي لموظفي الفئتين الأولى والثانية

مشروع التوصيف

يتضمن مشروع التوصيف أربعة أقسام، يتناول القسم الأول نتائج الوظيفة، والثاني النشاطات الرئيسية، والقسم الثالث المعطيات المفيدة للتقييم وفيها: (الجهد، المسؤولية، ظروف العمل، المؤهلات اللازمة)، أما القسم الرابع فيتناول نماذج عن وصف الوظائف.

وفي ما يأتي أهم ما جاء في مشروع التوصيف الوظيفي:

١- المقدمة:

أخذت الحكومة على عاتقها اعتماد نظام جديد لتصنيف الوظائف يسمح بتأمين رواتب عادلة للموظفين بالاستناد الى مبدأ «دفع الأجر المساوي للأعمال المتوازية». وتحقيق هذا الهدف يمر بعملية التوصيف الوظيفي، التي تعتبر حجر الزاوية في النظام المذكور.

والدليل الذي يؤلف القسم الأول من هذا المستند يشكل مرجعا لجميع الموظفين الذين سيطلب منهم وصف وظائفهم. وهو يشرح مفهوم وصف الوظيفة ويحدد المعلومات المطلوبة والهدف من جمعها وكيفية تنظيمها وعرضها، ويعطي نماذج لوصف الوظيفة.

القسم الأول: دليل وصف الوظيفة

وصف الوظيفة هو مستند يصف عمل الموظف لجهة نتائجه والنشاطات الرئيسية التي يتألف منها ومتطلباته وظروفه.

وتوصيف الوظائف يجب أن يؤدي الى تحديد القيمة النسبية لكل وظيفة. إلا أن مقارنة الوظائف على اختلاف أنواعها لا يمكن أن تتم إلا إذا كان وصفها قد جرى وفقا لمعايير التقييم المعتمدة. هذه المعايير تتصف إذا بشموليتها، وهي التالية: (١) الجهد اللازم. (٢) المسؤولية. (٣) ظروف العمل. (٤) المؤهلات اللازمة.

ويقسم وصف الوظيفة الى ثلاثة عناوين كبرى هي التالية:

١- نتائج الوظيفة.

٢- النشاطات الرئيسية.

٣- المعطيات المفيدة للتقييم (معايير التقييم).

وسنستعرضها في هذا الدليل.

١- نتائج الوظيفة

هذا القسم من وصف الوظيفة يجب ان يتضمن الاجابة عن السؤال التالي: «ما هي الخدمة او الخدمات او السلع التي تنتج عن الوظيفة موضوع الوصف؟» او بعبارة اخرى «ما هو سبب وجود هذه الوظيفة؟». ويجب التركيز هنا على «القيمة المضافة» التي تتضمنها اعمال الوظيفة بالنسبة لمجمل الاعمال في الوزارة المعنية، اي على دور الموظف الذي يشغل الوظيفة او نتيجة تدخله في سير العمل.

وصياغة هذا القسم يجب ان تأتي على شكل عناوين او جمل اسمية متتالية سهلة الفهم، تصف بوضوح الخدمات المتأتية عن انجاز العمل، مع تفادي استعمال الصفات او الزخرفة اللغوية. ويستحسن ذكر الجهة المستفيدة من الخدمة او من السلعة الناتجة عن العمل عندما يؤدي ذلك الى المزيد من الفهم لنتائج الوظيفة.

وعلى سبيل المثال، يستحسن عدم استعمال عبارة «التأشير والتوقيع على المعاملات» لأن ذلك لا يسمح بفهم نتائج الوظيفة، بل كتابة: «التحقق من مطابقة معاملات تعيين الموظفين مع القوانين والانظمة المرعية»، لأن هذه الصياغة الاخيرة تظهر «القيمة المضافة» على المعاملة بعد مرورها بالموظف شاغل الوظيفة المراد تصنيفها. من جهة ثانية يستحسن، على سبيل المثال، عدم كتابة «الاشراف بصورة فعالة على تأمين خدمات انسانية واجتماعية جيدة للمعاقين»، بل: «الاشراف على تأمين خدمات انسانية واجتماعية للمعاقين».

ويأتي هذا القسم من وصف الوظيفة كخطوة تمهيدية للأقسام التالية ويعطي الاطار العام الذي يسمح بعملية التقييم.

2.

٢- النشاطات الرئيسية

هذا القسم الثاني من وصف الوظيفة يدعم المعلومات المستقاة من تحديد «نتائج الوظيفة»، ويجب ان يتضمن لائحة بشكل جمل قصيرة متتالية تعرف النشاطات التي يقوم بها الموظف الذي يشغل الوظيفة من اجل تقديم الخدمة. ويكفي ان يذكر، بالنسبة لكل نشاط من النشاطات، ما هو العمل الذي يقوم به الموظف دون التطرق الى كيفية القيام به.

ويكتفى بجمل واحدة للدلالة على كل نشاط من النشاطات الرئيسية، مع استعمال مفردات سهلة وعدم الدخول في التفاصيل او وصف كل خطوة على حدة من الخطوات التي يقوم بها الموظف في نشاطه، بل الاكتفاء بذكر النشاط بحد ذاته، بحيث تعطي مجموعة الجمل القصيرة المتتالية صورة واضحة عن الوظيفة.

ولا يجري في هذا القسم تحديد اطار العمل، او الظروف التي يتم فيها، الا عندما يكون غياب هذه المعلومات سيؤدي الى عدم فهم هذا النشاط.

وفي ما يلي، على سبيل المثال فقط، لائحة بالأفعال التي يمكن الاستئناس بها:

ادارة... مراقبة... اختيار... تقديم الاقتراحات بشأن...

توزيع... تفتيش... اصدار... تقديم المشورة بشأن...

تنسيق... تنظيم... الاجابة عن... ابداء الرأي ب...

توجيه... تقييم... التدقيق في... التعليق على...

تدريب... اعداد... التحقق من... التفاوض بشأن...

ارشاد... تحليل... الموافقة على... تفسير-توضيح...

٣- المعطيات المفيدة للتقييم

هذا القسم من وصف الوظيفة يعرض المتطلبات والظروف الناتجة عن النشاطات الرئيسية والتي تشكل اساسا لتقييم الوظيفة. وهذه المعطيات تتألف من اربعة عوامل هي كما ورد آنفا: (١) الجهد اللازم، (٢) المسؤولية، (٣) ظروف العمل، (٤) المؤهلات اللازمة. ويتألف كل عامل من عدة عناصر بحيث يبلغ مجموع العناصر ستة عشر عنصراً.

ويقتضي متابعة وصف الوظيفة إيراد المعلومات وفقاً للترتيب الوارد ادناه.

العامل الأول: الجهد

هذا العامل يسمح بتقييم التأثيرات الناتجة عن النشاطات والقرارات والاقتراحات التي يقوم بها شاغل الوظيفة والجهد الفكري والجسدي اللازمين لتأدية العمل. ويشتمل هذا العامل على اربعة عناصر هي: (١) التفاعل، (٢) التأثير، (٣) الجهد الفكري و(٤) المتطلبات الجسدية.

١- التفاعل

هذا العنصر يهدف الى تقييم الجهد الذي يتضمنه التعامل مع الآخرين (سائر المسؤولين، أصحاب المصالح، الخ. .) بالنظر الى ضرورة فهم وتفسير حاجاتهم والتجاوب معها.

الا ان العلاقة بين الرئيس والمروسين لا تدخل تحت هذا العنوان.

كما ان مهارات التعبير بحد ذاتها والقدرة على ايصال الافكار تدخل تحت عنوان «الاتصال».

ويجدر تحت هذا العنوان ذكر نوع الاشخاص الذين يتم التعاطي معهم وموضوع التخاطب ومدى صعوبة فهم متطلبات هؤلاء الاشخاص وتفسيرها والتجاوب معها، كما يجدر وصف ظروف التفاعل والمواقف التي يجب مواجهتها: هل ان الاشخاص الذين يتم التعامل معهم هم في وضع حساس؟ هل ان موضوع التعامل دقيق او سري؟ هل هم عموماً على استعداد لتقبل ما يقال لهم وتفهمه؟ هل يسعون الى الهدف نفسه الذي تسعى اليه الادارة المعنية ام ان التعامل معهم يقوم بالعكس على تضارب المصالح ووجهات النظر؟

وبلغتني ذكر اسباب التفاعل اذا لم يكن ذلك ظاهراً بوضوح في القسم المتعلق بالنشاطات الرئيسية.

ومن الأمثلة على التفاعل: تبادل المعلومات، تفسير احكام قانون او نظام معين، التفاوض للوصول الى اتفاق، القيام بوساطة بين طرفين، إقناع الغير باعتماد خطة معينة او بقبول قرار معين، عرض وجهة نظر معينة والدفاع عنها، تفهم حاجات اشخاص معينين.

د.

٢- التأثير

يهدف هذا العنصر الى تقييم الانعكاسات الايجابية لنشاطات الوظيفة على الخدمات المقدمة من الادارة وعلى كيفية تقديمها. ويؤخذ بعين الاعتبار هنا حجم واهمية الفريق المستفيد من الخدمة (خارج الادارة او داخلها).

يقتضي هنا ادراج هذه التأثيرات وتحديد الاشخاص او الجهات او المواضيع التي تتم هذه التأثيرات عليها وكيف يتم ذلك.

ويستحسن بقدر الامكان اظهار التأثير بطريقة ايجابية بالتركيز على التحسين الطارئ من خلال الوظيفة على الخدمة المقدمة، بدلا من التركيز على النتائج المتأتبة عن خطأ ما، كما يستحسن اعطاء فكرة عن عدد الاشخاص المتأثرين بنشاط الوظيفة.

٣- الجهد الفكري

يتركز هذا العنصر حول المجهود الفكري اللازم لتأدية مهام الوظيفة.

يقتضي هنا تفادي ذكر قدرات شاغل الوظيفة الشخصية.

يقتضي تحديد المجهود الفكري اللازم، أو المنهجية الفكرية اللازمة، لتأدية مهام الوظيفة، ووصف درجة الخلق اللازمة، وما إذا كان من الضروري ترهب الأوضاع الطارئة واستنباط الحلول بصورة آنية.

من الأمثلة على العمليات الفكرية التي يمكن أن تستلزمها الوظيفة: التحليل، التأليف، التقييم، ابداع الرأي، التوصية، الاقتراح، التطوير، التقدير، التكيف، التمييز والبت بالأمور، الترقب، الاستنباط.

٤- المتطلبات الجسدية

يقتضي هنا تبيان المتطلبات الجسدية الناتجة عن النشاطات الرئيسية، بما في ذلك تحديد الظروف الذي يلزم فيه المجهود الجسدي ومدة ممارسة المجهود ومدى الحاجة اليه.

ومن الأمثلة على النشاطات التي تتطلب مجهودا جسديا: تركيز النظر لفترات طويلة، ضرورة الوقوف أو الجلوس لفترات طويلة، رفع الاشخاص أو الاشياء بعناية، ضرورة استعمال ثياب واقية ثقيلة أو مزعجة، استعمال المعدات والاجهزة والآلات، الخ...

٥٠

العامل الثاني: المسؤولية

يقتضي هذا العامل اعطاء تفاصيل عن المسؤوليات التي تفترضها تأدية العمل، وهو يتضمن اربعة عناصر هي: (١) المسؤولية عن عمل الآخرين، (٢) المسؤولية المتعلقة بالعناية بالأفراد، (٣) المسؤولية المتعلقة بالموارد المالية، (٤) المسؤولية المتعلقة بالوسائل التقنية.

١- المسؤولية عن عمل الآخرين

يهدف هذا العنصر الى تقييم المسؤولية المرتبطة بعمل الآخرين، اي المرفوسين بنوع خاص وغيرهم كالمساعدين، واعضاء فرق العمل الطوعي، الخ...

ويقتضي في وصف الوظيفة عرض كيفية تحمل شاغل الوظيفة المسؤولية عن عمل المرفوسين ومن كان في حكمهم، وتحديد عدد المرفوسين المباشرين ووظائفهم، واعطاء فكرة اجمالية عن عدد المرفوسين المباشرين وغير المباشرين.

ومن الأمثلة على الأعمال الداخلية ضمن مفهوم المسؤولية عن عمل الآخرين: إسناد المهمات، شرح طرق العمل، عرض الحاجات والأولويات، ارشاد المرفوسين وحثهم على العمل، تدريب المرفوسين وتطوير نشاطهم، التدقيق بالأعمال المنجزة وقبولها أو رفضها، تقييم أداء المرفوسين وانتاجهم، تأمين صحة المرفوسين وسلامتهم.

٢- المسؤولية المتعلقة بالعاية بالأفراد

يهدف هذا العنصر الى تقييم المسؤوليات المرتبطة بتقديم الععاية للأفراد بصورة مباشرة لجهة تأمين رفايتهم وحماية مصالحهم، وتشمل الععاية تأمين السلامة وتوفير الحاجات الصحية والنفسية والاجتماعية والاقتصادية.

الا ان هذا العنصر لا يستخدم في تقييم المسؤوليات غير المباشرة.

وفي حال كون الوظيفة تفترض تأمين الععاية للأفراد، يقتضي وصف النشاطات المتعلقة بها وتحديد نوع الععاية التي يجب تأمينها وهوية المستفيدين منها.

ومن الأفراد الذين يمكن ان تشملهم الععاية: المرضى والمساجين والموقوفون والمسافرون والطلاب والتلامذة والعجزة وغيرهم من الاشخاص المتواجدين في مؤسسات او في اماكن او في ظروف تستدعي تحمل المسؤولية عن مصالحهم او عن رفايتهم.

٣- المسؤولية المتعلقة بالموارد المالية

يهدف هذا العنصر الى تقييم مسؤولية الوظيفة المتعلقة بإدارة الاموال العمومية مع ممارسة التحليل او صلاحية الاستسباب في الاقتراح او في القرار، ويشمل ذلك تقدير الواردات وتقدير النفقات وتحديد وجهة استعمال الاعتمادات، وتنفيذ الواردات لجهة تحققها وتحصيلها وتبسيطها وفرض الغرامات والاعفاء منها كلياً او جزئياً، وعقد النفقة وتجزئتها، ابداء الرأي في المعاملات ذات الأثر المالي التي تعرض على مرجع اعلى وما شابه.

ويقتضي هنا ذكر اهمية المبالغ ودرجة المبادرة والاستسباب التي تفترضها الوظيفة ونوع القرارات المتخذة، مثل اقتراح اعطاء المنح او الموافقة عليها او تحديد نفقات صيانة المباني او شراء اللوازم والتجهيزات.

الا ان هذا العنصر لا يتناول الموارد المالية التي يكون واجب دفعها او حق الانتفاع منها محدد بالقوانين والانظمة، مثل رواتب الموظفين، كما لا تدرج ضمن هذا العنصر امور مثل مسك السجلات المالية.

٤- المسؤولية المتعلقة بالوسائل التقنية

يهدف هذا العنصر الى تقييم المسؤولية المتعلقة بالوسائل التقنية المستعملة في تأدية العمل لجهة اعداد هذه الوسائل وصيانتها واستعمالها، مع اخذ قيمة هذه الوسائل بعين الاعتبار. ومن هذه الوسائل الاجهزة الطبية والاجهزة المكتبية وغيرها من الآلات والاجهزة والمعدات والآليات المستخدمة في العمل.

إلا أن هذا العنصر لا يتناول القرارات المتعلقة باقتناء الوسائل التقنية وتحديد وجهة استعمالها عندما يكون قد تم تقييم تلك القرارات تحت عنصر «المسؤولية عن الموارد المالية»، كما أنه لا يتناول النشاطات المتعلقة بتصليح الأجهزة عندما يكون قد جرى تقييم هذه النشاطات تحت عنصر «الجهد الفكري» أو عنصر «المنهجيات والتقنيات والتطبيقات» الذي سنراه لاحقاً.

وفي حال وجود مسؤولية مباشرة متعلقة بالوسائل التقنية، يقتضي وصف النشاطات المؤدية إلى أضرار وصيانة تلك الوسائل وتأمين حسن سيرها وحسن تجاوبها مع شروط السلامة، كما يقتضي إعطاء فكرة عن قيمة تلك الوسائل.

العامل الثالث: ظروف العمل

هذا العامل يسمح بتقييم بيئة الوظيفة والظروف الملازمة لأداء العمل، والتي يمكن أن تجعله مزعجاً، بالإضافة إلى تقييم ظروف العمل التي لها انعكاسات سلبية على صحة شاغل الوظيفة. ويشتمل هذا العامل على عنصرين هما: (١) بيئة الوظيفة، (٢) المخاطر على الصحة.

١- بيئة الوظيفة

يسمح هذا العنصر بتقييم ظروف العمل السيئة، وتؤخذ هنا بعين الاعتبار الظروف المالية والنفسية على السواء. ويقتضي هنا ذكر نوعية الظروف السيئة المتلازمة مع العمل أو الناتجة عنه إذا لم يكن ذلك ظاهراً بوضوح في قسم «النشاطات الرئيسية»، كما يقتضي ذكر مدى تكرار التعرض لهذه الظروف ومدة التعرض لها في كل مرة. ومن الأمثلة على تلك الظروف: عدم التحكم بوتيرة العمل، ساعات العمل غير المنتظمة، التعرض المتكرر بحكم العمل لأشخاص في حالة توتر عصبي أو غضب شديد.

٢- المخاطر على الصحة

يسمح هذا العنصر بتقييم ظروف العمل التي تشكل خطراً على الصحة الجسدية أو النفسية. ويقتضي هنا ذكر مظاهر العمل التي تشكل هذه المخاطر وما هي عواقبها الممكنة ومدى خطورتها، ومدى تكرار هذه الظروف ومدة بقائها. ومن الأمثلة على ذلك: التعرض للإساءة أو للتهجم الكلامي العنيف، أو ضرورة التركيز والانتباه لفترات طويلة.

العامل الرابع: المؤهلات اللازمة

يهدف هذا العامل إلى تقييم المعارف والمهارات اللازمة لتأدية مهمات الوظيفة. وهو يشمل الدراسات والأعداد والتدريب والخبرات والمهارات اللازمة للقيام بالعمل، بغض النظر عن طريقة اكتسابها، فبعض المهارات والمعرفة تكتسب من خلال

الاعداد الاكاديمي المكلل بشهادة معينة، في حين ان غيرها يكون نتيجة الجهد الخاص والخبرة الشخصية او المهنية، ويتوزع هذا العامل الى ستة عناصر هي: (١) اطار العمل، (٢) القوانين والانظمة، (٣) النظريات والمبادئ، (٤) المناهج والتقنيات والتطبيقات، (٥) مهارات الاتصال، (٦) البراعة المهنية.

١- اطار العمل

هذا العنصر يسمح بتحديد الى اي مدى من الضروري، للقيام بالوظيفة موضوع التقييم، معرفة الأطر النظرية والعملية العائدة للإدارة التي تقع فيها هذه الوظيفة او غيرها من الادارات، كما يسمح بتحديد المعلومات العامة اللازمة للوظيفة.

ويقتضي هنا تحديد ما اذا كانت معرفة تنظيم ومهمات الوزارة التي تقع فيها الوظيفة او تنظيم ومهمات غيرها من الوزارات او المؤسسات هي امر ضروري للقيام بالعمل. وعلى سبيل المثال، يفترض الاجابة عن الأسئلة التالية او ما يشابهها: هل من الضروري، للقيام بالعمل، معرفة المفاهيم التي ترعى الوزارة، واهدافها، وطرق عملها، وعلاقاتها مع سائر الادارات او المؤسسات؟ هل هنالك معطيات غير مكتوبة من الضروري معرفتها لإنجاز العمل بصورة فعالة، وما هي؟ هل هنالك نمط خاص في العمل وفي التعاطي مع الجمهور ومع سائر الادارات والمؤسسات؟ ما هي شبكة الاتصالات غير المنظورة؟ هل هنالك معطيات معينة اقتصادية، سياسية، ثقافية او اجتماعية تشكل اطار الوظيفة ويقتضي معرفتها. (مثلا: آخر الاحصاءات المتعلقة بالعمل والبطالة او بتطور الاسعار).

٢- القوانين والانظمة

هذا العنصر يسمح بتحديد مدى اهمية معرفة قوانين وانظمة معينة للقيام بالعمل.

د- إلا ان العنصر لا يهدف الى تقييم مدى ضرورة معرفة النظريات والمبادئ (لأن ذلك يتم تحت عنصر «النظريات والمبادئ» الذي سنراه لاحقا) او درجة ضرورة الاطلاع على الارشادات والتعليمات وطرق العمل (لأن ذلك يتم تحت عنصر «المناهج والتقنيات والتطبيقات»).

ويقتضي هنا تعداد القوانين والانظمة الواجب معرفتها لتأدية النشاطات الرئيسية فقط، وليس القوانين والانظمة التي يفترض معرفتها من جميع الموظفين على السواء.

واذا كانت المعطيات الواردة في قسم «النشاطات الرئيسية» لا تظهر بوضوح كيفية استعمال شاغل الوظيفة للمعارف المتعلقة بالقوانين والانظمة، فإنه يفترض توضيح ذلك هنا.

٣- النظريات والمبادئ

هذا العنصر يسمح بتحديد مدى اهمية معرفة نظريات ومبادئ معينة للقيام بالعمل. ويقتضي هنا ان يؤخذ بعين الاعتبار مدى ومستوى الاختصاص في المعرفة المطلوبة وكذلك مدى تنوع حقول تلك المعرفة.

والمقصود بالنظرية المجموعة المنتظمة من الافكار او من المفاهيم المجردة التي تسمح بشرح معطيات او وقائع معينة او بعرض علم من العلوم او فن من الفنون .

اما المبادئ فهي اقتراحات اولية تكون اساسا نقطة ارتكاز لنظام او لتفكير معين .

ويقتضي هنا تفادي أنقاب ومزايا شاغل الوظيفة او كيفية اكتساب المعرفة المطلوبة .

ومن الامثلة على النظريات والمبادئ: النظريات والمبادئ التربوية ، نظريات ومبادئ ادارة الموارد الانسانية ، نظريات ومبادئ علم الاحصاء ، نظريات ومبادئ المعلوماتية ، مبادئ المحاسبة العمومية .

ويستحسن هنا ذكر السبب الذي من اجله تقتضي معرفة هذه النظريات والمبادئ او تلك ، اذا لم يتضح ذلك من عرض «النشاطات الرئيسية» .

٤- المناهج والتقنيات والتطبيقات

يهدف هذا العنصر الى تحديد مدى اهمية معرفة المناهج والطرق والاصول والتقنيات والممارسات للتمكن من اداء العمل ، على ان يؤخذ بعين الاعتبار مستوى المعرفة اللازمة .

هذا العنصر لا يهدف الى تقييم مهارات الاتصال والتعامل مع الآخرين او المؤهلات الشخصية لشاغل الوظيفة او كيفية اكتساب المعرفة .

ويقتضي هنا وصف المناهج والطرق والاصول والتقنيات والتطبيقات اللازم معرفتها ومستوى هذه المعرفة ، سواء اكان ذلك في المجال الاداري او المصرفي او التقني او في مجال التفتيش الاداري او المالي او في مجال البحث العلمي او ما شابه ذلك .

د

٥- مهارات الاتصال

يهدف هذا العنصر الى تحديد مدى اهمية المقدرة على الاتصال بالآخرين لنقل المعلومات والافكار اليهم ، او لتبادل المعلومات والافكار معهم . ويؤخذ هنا بعين الاعتبار مدى المام الاشخاص الذين يتم الاتصال بهم بالموضوع المطروح ، ومدى تأثير درجة تعقيد المواضيع وتنوعها على امكانية الاتصال .

لا تدخل في هذا العنصر مؤهلات شاغل الوظيفة الشخصية ولا كيفية اكتساب المهارات اللازمة للاتصال .

ويقتضي هنا ذكر المهارات اللازمة لتبادل المعلومات والافكار خطيا وشفهيا ، لا سيما ما يتعلق بالتعبير الكتابي والشفهي والمناقشة واستعمال اللغات الاجنبية ، كما يستحسن ذكر مجال ممارسة هذه المهارات ومدى تعقيد المواضيع المطروحة ونوعية الاشخاص الذين يتم التوجه اليهم (الجمهور ، الاختصاصيون) ومدى تنوع الفئات التي تتعامل معها .

٦- البراعة المهنية

يقصد بهذا العنصر المهارة اليدوية وما شابه ذلك مما يلزم للاطباء وغيرهم، مثل استعمال المعدات ومعالجة الاشخاص او استعمال المنسق الالكتروني، مع اخذ السرعة والدقة اللازمتين بعين الاعتبار.

نماذج وصف الوظيفة

نموذج رقم ١- رئيس مصلحة المراقبة والدراسة، ادارة الموظفين-مجلس الخدمة المدنية.

١- نتائج الوظيفة:

- التحقق من مطابقة مشاريع المراسيم والقرارات المتعلقة بموظفي الادارات العامة والمؤسسات العامة وبعض البلديات مع القوانين والانظمة النافذة.

- ابداء الرأي في مختلف القضايا الفردية والجماعية المتعلقة بالحياة الوظيفية للموظفين المذكورين.

٢- النشاطات الرئيسية:

- توجيه مراقبي مصلحة المراقبة والدراسات الى التدقيق في المعاملات المعروضة والعائدة للموظفين والمتعاقدين في الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات والتحقق من اتفاقها مع القوانين والانظمة النافذة.

- اعداد مشاريع تعديل النصوص المتعلقة بالموظفين والمتعاقدين والاجراء بمساعدة مراقبي المصلحة.

٥ - التدقيق، بمساعدة مراقبي المصلحة، في التقارير الواردة من الادارات العامة والمؤسسات العامة وبعض البلديات والمتعلقة بالموظفين لجهة مطابقتها والمبادئ الادارية وابداء الرأي عند الاقتضاء.

- ابداء وجهة نظر مجلس الخدمة المدنية وتقديم التوضيحات الشفهية اللازمة امام اللجان النيابية المختصة لدى دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة عندما يتم تكليفي بذلك.

- المساهمة في وضع مصطلحات ادارية موحدة في اطار لجنة المصطلحات الادارية.

٣- المعطيات المفيدة للتقييم:

العامل الأول: الجهد:

١- التفاعل:

- تفرض النصوص مبدئيا ابداء الرأي بالملفات دون استقبال اصحاب العلاقة. الا ان هنالك اضطرارا في بعض الاحيان لاستقبال الموظفين المعنيين او رؤسائهم او رؤسائهم الدوائر الادارية في الادارات او المؤسسات المعنية لاستكمال تلك الملفات او لتوضيح او استيضاح بعض النقاط.

- تعقد اجتماعات في اطار اللجان لمناقشة بعض المسائل والمشاريع واتخاذ المقررات (مثلا: مشروع اعادة تنظيم سلم الرتب والرواتب، او الاجتماعات الاسبوعية للجنة المصطلحات الادارية، او الاجابة عن استيضاحات اللجان النيابية).

٢- التأثير:

- للتدقيق في المعاملات تأثير على مدى شرعية القرارات الفردية والجماعية المتعلقة بالغالبية العظمى من الموظفين في لبنان (باستثناء وزارة الدفاع والقضاء، وكذلك السلك الخارجي في بعض معاملاته).

- يمكن ان يكون لابداء الرأي بمشاريع القوانين تأثير على المفهوم المعتمد للوظيفة العامة وعلى المبادئ المعتمدة في الادارة العامة كحياد الادارة وما شابه ذلك.

- كما ان لابداء الرأي بمشاريع القوانين تأثيرا على اوضاع الموظفين وواجباتهم وحقوقهم وعلى المنافع التي يمكن ان يستفيدوا منها كالزيادة في الرواتب وما شابه ذلك.

- كما يمكن لابداء الرأي ان يؤثر في حجم الانفاق العام لجهة الرواتب المدفوعة وتوابعها.

٣- الجهد الفكري:

- يتطلب العمل تحليل مختلف الواجه لمشاريع القرارات الفردية والجماعية وللمشكلات المعروضة والمتعلقة بالحياة الوظيفية للعاملين لدى الادارة.

- كما يتطلب ممارسة التمييز والحكم في الامور المبدئية بشكل يسمح بالتوفيق بين مصالح الموظفين ومصالح الادارة ضمن احترام النصوص القانونية وحسن تفسيرها واحترام رأي المراقب دارس المعاملة.

- كذلك يتطلب العمل الاستمرارية الفكرية لتأمين الانسجام بين مختلف الحلول والمقررات المتخذة مع الاستعداد لتعديل الموقف او تطويره اذا كان ذلك ملائما.

٤- المتطلبات الجسدية:

- لا يتطلب العمل اي جهد جسدي باستثناء تقليب المجموعات الضخمة للقوانين والانظمة.

العامل الثاني: المسؤولية:

١- المسؤولية عن عمل الآخرين:

- يتطلب العمل توزيع المعاملات على فريق من المراقبين الاول والمراقبين يبلغ عددهم خمسة عشر، واعطاء التوجيهات الخاصة بكل ملف كالتذكير بالحالات السابقة المشابهة وبسياسة الحكومة وسياسة مجلس الخدمة المدنية بالموضوع المطروح، واحيانا ببعض القوانين والانظمة التي يمكن ألا يتبادر ذكرها الى الاذهان بصورة فورية.

- كما يتطلب العمل التدقيق في صحة الاعمال المنجزة والتنسيق بين القرارات والحلول المعتمدة مع احترام حرية الرأي لدى المراقب دارس المعاملة.

- كذلك تفترض الوظيفة مسؤولية تدريب الموظفين الجدد.

٢- المسؤولية المتعلقة بالعناية بالأفراد:

- لا مسؤولية تذكر .

٣- المسؤولية المتعلقة بالموارد المالية:

- يمكن فقط طلب شراء التجهيزات واللوازم المكتبية .

٤- المسؤولية المتعلقة بالوسائل التقنية:

- لا مسؤولية تذكر .

العامل الثالث: ظروف العمل

١- بيئة الوظيفة:

- يتم العمل في مكتب فردي وفي ظروف مكتبية عادية .

- الا ان هنالك ضرورة في احترام المهل الدقيقة التي يحددها القانون لمعالجة الملفات والاجابة ، وهذا ما يشكل ضغطا لجهة استعمال الوقت .

العامل الرابع: المؤهلات اللازمة:

١- اطار العمل:

- يتطلب العمل معرفة لهيكلية الادارة اللبنانية بمجملها والمؤسسات العامة وبعض البلديات الخاضعة لمجلس الخدمة المدنية وعددها حاليا حوالي ثمانى بلديات ، كما يفترض معرفة سياسة الحكومة في قضايا الوظيفة العامة .

٢- القوانين والانظمة:

- يتطلب العمل معرفة نظام الموظفين والقوانين الملحقه كقانون التقاعد والنصوص التي ترعى تعاونية الموظفين ، كذلك القوانين والانظمة المتعلقة بالوزارات والمؤسسات العامة والبلديات ، والنصوص المتعلقة بالمتعاقدين والاجراء وسلم الرتب والرواتب والمساعدات والتعويضات ، والقانون الجزائي ونظام مجلس شورى الدولة .

٣- النظريات والمبادئ:

- يتطلب العمل معرفة المبادئ المتعلقة بإدارة الافراد في الدولة كمبدأ حياد الوظيفة العامة ونظام الوظيفة المغلقة مقابل نظام الوظيفة المفتوح ومبدأ حصانة الموظفين .

٤- المناهج والتقنيات والتطبيقات:

- يتطلب العمل معرفة الممارسات الادارية للتمكن من اجراء اعمال المراقبة الضرورية للقرارات الادارية .

٥- مهارات الاتصال:

- يتطلب العمل مقدرة على كتابة التقارير والتعليمات والمراسلات القانونية، كذلك اعداد مشاريع القوانين والمراسيم.

- يفترض ايضا المقدرة على التعبير شفهيأ وذلك بإبداء وجهات نظر مجلس الخدمة المدنية والدفاع عنها في اجتماعات اللجان، بما في ذلك اللجان النيابية عندما يطلب مني ذلك.

٦- البراعة المهنية:

- لا شيء يذكر.

(«السفير» ١٩٩٥/٧/٢١)

كشاف «السفير»

(١٩٧٤ - ١٩٩٤)



«فهرسة جريدة «السفير» اللبنانية منذ صدور العدد الأول في ٢٦ آذار ١٩٧٤ ولغاية
اواخر العام ١٩٩٤

٢٠ عاماً

يطلب من «المركز العربي للمعلومات»

تلفون ٨٠٢٤٤٤ - ٨٠٢٥٢٠ - ٣٥٠٠٨٠/١

تقرير رؤساء هيئات الرقابة

الى رئيس مجلس الوزراء

رفع رؤساء هيئات الرقابة في لبنان تقريراً الى رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري حول نتائج مهمتهم الاستطلاعية الرسمية التي قاموا بها الى الولايات المتحدة الأميركية.

ورأى رؤساء الهيئات ان هناك فرصة سانحة لاجداث تغيير جذري في بنية الادارة اللبنانية، وشددوا على ضرورة التحديث، والتحديث الرقابي بتطوير جهاز ديوان المحاسبة، واقترحوا احداث مكتب يتفرغ لإعداد فصول وبنود الموازنة وملاحقة تنفيذها عبر رقابة مؤخرة.

واعتبر رؤساء الهيئات انه من الضروري اعادة قراءة دقيقة لدور اجهزة الرقابة يالغائها والعودة الى الرقابة الذاتية في كل ادارة، او بدعم هذه الاجهزة قولاً وفعلاً، ودعوا الى الاستفادة من تجربة الصندوق المستقل للتقاعد المعمول به في ولاية نيويورك والى تبسيط اجراءات واساليب العمل في الادارات وازالة العوائق التي تواجهها.

وكان رئيس مجلس الخدمة المدنية الدكتور حسن شلق ورئيس المجلس التأديبي العام القاضي موريس خوام ورئيس هيئة التفتيش المركزي فوزي حبش قد قاموا بمهمة استطلاعية رسمية امتدت من ٢٠ تموز الى ٥ آب الى الولايات المتحدة الاميركية. وضمنوا التقرير النتائج التي توصلوا اليها من خلال اللقاءات التي عقدوها مع خبراء في الادارة الاميركية.

التقرير

يتضمن التقرير ثلاث محطات، كانت الاولى في سان انطونيو، وفيها التقى الوفد بمدير مركز الدراسات التشريعية (CLD) الدكتور عبده بعقليني، وتم استعراض مختلف المراحل التي سيشترك الوفد فيها وخاصة في واشنطن والمواضيع التي سيتطرق اليها. كل ذلك من اجل اقناع المسؤولين في وكالة التنمية الاميركية (AID) بضرورة الاستمرار في دعم الحكومة اللبنانية بمشروع التاهيل الإداري الذي كان قد بدأ به الدكتور بعقليني في اول اجتماع تمهيدي عقد في مجلس الخدمة المدنية في ٢١ كانون الاول ١٩٩٣.

وحضر الوفد محاضرات تتعلق بتطوير مشاريع اصلاحية في الصين ومحاضرات حول اعادة النظر في نظام الجدارة وتقييم الاداء الحكومي .

واقترنت المحطة الثانية على زيارة مكتب الموازنة العامة في واشنطن ومكتب المحاسبات العامة وادارة شؤون الافراد ومجلس حماية نظام الجدارة .

واستعرض الوفد في وكالة التنمية الاميركية في وزارة الخارجية مهام مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والمجلس التأديبي العام مع مسؤولي الوكالة .

والتقى الوفد المفتش العام في ادارة شؤون الافراد، وتم استعراض صلاحية المفتش العام داخل الجهاز وعمله وعلاقته مع رئيس ادارة شؤون الافراد ومدى حصانته في وجه الضغوط السياسية التي تمارس في وجهه .

وعرض الوفد مع مدير ادارة شؤون الافراد طرق ادارة شؤون الافراد والترفيه على اساس نظام الجدارة والتعيينات والامتحانات والتدريب ودور المفتش العام في الادارة .

وبحث الوفد مع مدير مكتب العلاقات الدولية في مكتب المحاسبات العامة دور المكتب وفاعلية رقابته وحصانة مسؤوليه .

وكان اللقاء الاخير في هذه المحطة مع رئيس مجلس حماية نظام الجدارة . وتضمن التقرير مجموعة من الافكار التي استخلصت من خلال الاجتماع بأركان المجلس .

وفي المحطة الثالثة في مدينة الباني ALBANY ، عقد الوفد لقاءات مع المدير التنفيذي في ادارة مركز اعلام القوى البشرية في نيويورك ومع عدد من اركان مركز الدراسات التشريعية ومع عميد كلية الشؤون العامة في المركز ومع مفتش موازنة اساسي، الى جانب لقاء حول دور ادارة الخدمة المدنية في ولاية نيويورك .

واختتمت المحطة بلقاء في مجلس الخدمة المدنية في ولاية نيويورك وبلقاءين مع الدكتور بعقليني .

الاقتراحات

وقدم رؤساء الهيئات الاقتراحات الآتية:

في ضوء ما تقدم كله يمكن استخلاص اقتراحات يمكن تحقيقها من خلال الفرص التي تبينت لنا في مضمون هذا التقرير، وهذه الفرص قد تكون نادرة ويستحسن المبادرة الى الاستفادة منها بأقرب وقت كي لا تفوت الاستفادة منها اذا فاتنا الوقت . وهذه الاقتراحات هي:

١- هناك فرصة سانحة لإحداث تغيير جذري في بنية الادارة اللبنانية انطلاقا مما شاهدناه في ضرورة اعادة اختراع او هندسة او تحديث الادارة

وبكفي لإثبات دواعي التنفيذ في الإدارة اللبنانية عامل التقدم من جهة وعامل اعتراء شوائب عدة لهذه الإدارة أبرزها الازدواجية والشخصانية وتدني مستوى شروط التعيين وعدم تحديد المهام في بعض الوحدات المنشأة.

٢- هناك ضرورة ماسة للتحديث الحالي حيث يقول الدكتور نيكوكويست احد علماء الإدارة الذين عملوا في الجامعة الأميركية في بيروت بانه من هذه الزاوية بالذات ينطلق الاصلاح الفعلي، وقد تكون اولى ثمرات هذا الاصلاح احداث مكتب شبيه بمكتب الموازنة العامة (OMB) Office of Management and Budget يتفرغ لإعداد الموازنة إدارة إدارة، وفصلا فصلا، وبندا وبندا، وفقرة فقرة، ويشبعها درسا وتمحيصا ويلحق تنفيذها، ليس من خلال رقابة خانقة وغير مجدبة stifling control، اي ضبط النفقة ضمن performance accombility تتناول انجاز المشاريع وكلفة انجازها ومستوى انجازها في ضوء النفقات الملحوظة لها.

٣- هناك ضرورة ماسة للتحديث الرقابي بصورة خاصة من خلال فهم دور مكتب المحاسبات العامة GAO وفهم اعماله وحدائره نوعية رقابته وفعالية هذه الرقابة ومردودها ومكان قوتها، والاستفادة من هذه التجربة الأميركية التي ربما تكون خاصة لتطوير جهاز ديوان المحاسبة عندنا في لبنان او لإحداث بديل آخر مماثل لهذا المكتب. وهذا يستدعي عقد دورات تدريبية معجلة على اعمال هذه المؤسسة، وهذه الدورات قد تتم من خلال برنامج (AID).

وفي مجال التحديث الرقابي هناك ضرورة ماسة لإعادة قراءة دقيقة لدور اجهزة الرقابة في لبنان فإما ان تلغى فعلا وتعود بالتالي الرقابة ذاتية خاصة بكل إدارة كما كانت عام ١٩٥٢، وإما ان تدعم نهائيا فيتم دعمها قولا وفعلا. وهذا ايضا يمكن ان يتم من خلال زيارات تدريبية معجلة يطلع فيها المتدربون على دور مكتب شؤون الافراد والتفتيش العام ومجلس الخدمة المدنية فدراليا وضمن الولايات ويتقرر في ضوء هذه الدورات بأية حلول نأخذ.

وما يقال عن مجلس الخدمة المدنية وعن التفتيش المركزي، يقال عن سائر اجهزة الرقابة.

٤- التشديد على ان الرقابة الخارجية ان بقيت وان زالت ليست هي الاساس بل هي الرافد، وان الاساس هو الرقابة الذاتية لأنها قادرة على معرفة ما لديها وعلى تقصي ذاتها بذاتها ولأنها تحقق لامركزية الرقابة المنشودة من بعض السياسيين وعلماء الإدارة في لبنان.

وقد يأتي في طليعة تحقيق هذه الرقابة، وضع قانون «الاخلاق الوظيفية» على غرار ما شرحناه او ميثاق شرف، يدعم نظام الموظفين، هذا الميثاق معمول به في بريطانيا.

٥- الاستفادة من التحديث التكنولوجي وخاصة المعلوماتي منه الذي حكيما عنه في اول لقاء في الباني ALBANY، وهذا التحديث ضرورة ماسة وحاجة ملحة وقد يستوجب بعض التدريب في الخارج او استقدام خبراء من هناك الى الداخل.

٦- الاستفادة من التجربة الأميركية، ولا سيما ولاية نيويورك حول ما حكيما عنه من تجربة الصندوق المستقل للتقاعد واهميته وطرق تمويله وكيفية توظيف امواله بأي ثمن لأنها فعلا تجربة نادرة في عالمنا العربي كله، ولأنها جديرة فعلا بالدرس وحتى الاقتداء بها، وهذا ايضا يستوجب اطلاعا ميدانيا ودراسة دقيقة لجميع عملياته وطرق ادارته.

٧- المسارعة الى تبسيط اجراءات وأساليب العمل «procedures» وازالة جميع العوائق التي تواجه اداء الادارات او تؤخر هذا الانجاز على غرار ما استخلصناه من محاضرة الدكتور تومسون حول موضوع تسهيل اساليب العمل الحكومية لأن هذا التبسيط وحده الكفيل بمكافحة التسبب او الحد منه وازالة امتعاض الناس من سوء هذا الاداء.

٨- الاستفادة مما عند جامعة نيويورك في الباني ALBANY ومن تجربة مجلس الخدمة المدنية في ولاية نيويورك حول ادارة القوى البشرية ولا سيما حسن الانتقاء، والاعداد والتدريب، ونظام اخلاقيات الوظيفة العامة وعقلنة المحظورات في وجه الحقوق . ويقتضي التركيز هنا بصورة خاصة على تجربة تصنيف الوظائف في هذه الولاية وعلى تجربة تقويم الاداء، ما لها وما عليها لأنها موضوعان قد نكون بأمس الحاجة اليهما .

وقد يكون إفاد اشخاص للاطلاع على هذين الموضوعين عن كثر وميدانيا او استخدام خبرات لهذه الغاية امرا مهما للغاية .

٩- أما الدراسات والمسابي والجهود التي يتركز عليها الاهتمام في اميركا حاليا فهي موضوع التخفيف من قيود القوانين والانظمة المرعية لصالح المرونة في مقابل التعقيد فإنه يقتضي ان يؤخذ في الحسبان والاعتبار ان اميركا بلد يضيق ذرعا من شدة الالتزام بالقوانين وتعقيدات تطبيقها وما يعكسه ذلك على الاداء، اما نحن فإننا خارجون من ظروف حرب مدمرة ، ولا زلنا نشكو فيها من خرق القوانين وانتهاكها وعدم الالتزام بها وبتعبير مختصر هم يشكون من القبضة الحديدية لدولة القانون ونحن بالكاد خرجنا من دويلات اللاقانون والفلتان .

١٠- يقيم الوفد هذه الفرصة ليؤكد على الدور الفاعل لمركز الدراسات التشريعية بشخص رئيسه الدكتور بعقليني ومعاونيه وعلى ما يمكن ان يقدمه من فوائد جلى سواء في عمليات التدريب ذاتها او استخدام الخبرات او حتى عقد لقاءات العمل في لبنان او في بلد مجاور، هذه اللقاءات التي رجب بها جميع مسؤولي الاجهزة الذين التقيناهم .

(أيلول ١٩٩٥)

الاصلاح الاداري في لبنان

ورقتان من جملة اوراق العمل التي تعدها الجهات الرسمية المعنية لاعادة النظر في الوضع الاداري في القطاع العام. توضح احدى هاتين الورقتين ان الترددي في هذا الوضع مرده الى تراجع الدعم السياسي لعمليات الاصلاح منذ نهاية الستينات وتراجع دور اجهزة الرقابة التي باتت في حاجة الى اصلاح نتيجة سياسة مبدأ التفرد واعتماد سياسة التشفي وغياب التخطيط الوظيفي والتنظيم والتنسيق. وتقترح الورقة احداث جهاز خاص بالاصلاح الاداري واعادة النظر في بنية الادارات والمؤسسات العامة وتحديث اساليب العمل وعلان حالة طوارئ ادارية تملأ فيها المراكز الشاغرة التي تراوح بين ٦٠ و ٧٠ في المئة في الوظائف الثلاث العليا.

وفي الورقة الثانية اقترح التركيز على اولويتين هما: البنية والقوى البشرية التي يبلغ تعدادها ٥٣ ألف موظف.

ورقتان للاصلاح تتناولان التحسين والتأهيل

الورقة الاولى

ورد في مستهل الورقة الاولى التي حملت عنوان «تأهيل الادارة العامة لعملية الاصلاح والاعمار»، ان التغيير الاداري عملية لازمة في المرحلة الحاضرة، بمعنى ان لا خيار فيها.

وتؤكد هذه اللزومية بالشواهد الآتية:

١- بعملية اعادة البناء الشاملة التي لا بد ان تطاول مختلف الانشطة ولا سيما النشاط الاداري الذي هو المحور في كل هذه الانشطة نظرا الى الدور البالغ الاهمية الذي تلعبه الادارة العامة في الدولة، اي دولة، وذلك بعد حرب ستة عشر عاما دمرت معظم البنى التحتية وثلث مختلف المرافق العامة، وعطلت العملية الادارية بمفهومها الشامل في الدولة.

٢- بالتغيير السياسي الكبير الذي تمخض عن وثيقة الطائف والتعديل الدستوري الذي انبثق من هذا التغيير الذي لا بد ان يواكبه تغيير يكاد يشمل جميع نشاطات الدولة، وقد تأكد هذا التغيير السياسي في انتخاب المجلس النيابي الجديد.

نطاق التغيير

التغيير المطلوب يقتضي ان يشمل اركان الادارة العامة الثلاثة: البنية او الهيكلية، العنصر البشري او الانسان فيها، اساليب ووسائل العمل.

ونطاق التغيير، او شموليته، ضرورة ماسة لأن اي تغيير جزئي يلحق بأي من هذه الاركان او بجزئيات واحد منها، يبقى عملاً ناقصاً لا يمكن ان يكون على مستوى التغيير الحدث.

اما دواعي التغيير فهي: اذا سلمنا ان التغيير لا بد ان يطال اركان الادارة العامة الثلاثة فلا بد من ان يكون لذلك اسباب، وتختصر الاسباب في الآتي:

١- في مجال البنية الهيكلية:

معلوم ان بنية الادارة العامة الحالية تعود في معظمها الى عام ١٩٥٩، مع بعض تعديلات في محطات زمنية متباعدة.

وفي ما يلي أهم المعالم التي طرأت على هذه البنية منذ عام ١٩٥٩ وصولاً الى وضعها الحالي:

أ- رسو هيكلية عام ١٩٥٩ على أربع عشرة وزارة حددتها المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي الرقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، ونذكرها وفق تسلسل ورودها في المرسوم الاشتراعي المذكور (العدل-الخارجية والمغتربون-الداخلية-المالية-الاشغال العامة والنقل-الدفاع الوطني-التربية الوطنية والفنون الجميلة-الصحة والشؤون الاجتماعية-الاقتصاد والتجارة-الزراعة-البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية-العمل-الاعلام-التصميم العام. إلى جانب بعض الاجهزة الاساسية والحاقتها برئاسة مجلس الوزراء) الخدمة المدنية والتفتيش المركزي عام ١٩٥٩ المجلس التأديبي العام عام ١٩٦٦).

ب- تعديل هذه الهيكلية عام ١٩٦٦، بسلخ وزارة السياحة عن الارشاد والانباء والسياحة وسلخ وزارة الموارد المائية والكهربائية عن وزارة الاشغال العامة والنقل وبذلك ارتفع جهاز الدولة المركزي الى ١٦ وزارة.

ج- تعديل هذه الهيكلية عام ١٩٧٢، وذلك باحداث وزارة الاسكان والتعاونيات ووزارة الصناعة والنفط، مع تعديل على بنية وزارة الاقتصاد بفعل احداث الصناعة والنفط، وبذلك ارتفع العدد الى ١٨ وزارة.

د- تعديل هذه الهيكلية عام ١٩٧٧، بالغاء وزارة التصميم العام، باستثناء ادارة الاحصاء المركزي التي الحقت برئاسة مجلس الوزراء، وباحداث مجلس الانماء والاعمار لينهض بمهمة الانماء والاعمار، وبذلك انخفض عدد الوزارات الى ١٧ وزارة.

هـ- محاولات لم يكتب لها النجاح عام ١٩٨٣ لالغاء بعض الوزارات والاستعاضة عنها بمؤسسات عامة (البريد والاتصالات السلوكية واللاسلكية-المديرية العامة للطيران المدني).

- تزامن هذه التعديلات ابتداء من عام ١٩٥٩ بإنشاء بعض المؤسسات العامة او تعديل هيكلية بعضها، او محاولة تنظيم بعضها الآخر، وابرز ما سجل في هذا النطاق على سبيل المثال لا الحصر:

- بروز مؤسسة كهرباء لبنان على مستوى لبنان كله ابتداء من عام ١٩٦٤ (قانون ١٠/٧/١٩٦٤).

- انشاء مصالح متعددة للمياه، احيانا على مستوى المصلحة واحيانا على مستوى القضاء، ودمج هذه المصالح جميعها من ضمن مصالح رئيسية واحدة في كل محافظة ابتداء من عام ١٩٧٢، ولكن ذلك لم يوضع موضع التنفيذ بعد .

- انشاء مزيد من المؤسسات العامة ذات الطابع الاداري، الامر الذي ادى الى اغراق الدولة بهذه المؤسسات والذي كاد ان يفرغ الوزارات الام من اجهزتها وكوادرها واختصاصاتها . (مكتب الانتاج الحيواني عام ١٩٦٦-الابحاث العلمية الزراعية عام ١٩٥٧-العمل والاستخدام عام ١٩٧٧-الفاكهة عام ١٩٥٩-مكتب الحرير عام ١٩٥٦-الانعاش الاجتماعي عام ١٩٥٩) .

- انشاء مصرف لبنان عام ١٩٦٣ كأحد ابرز المنجزات على الصعيد المالي في مرحلة الستينات .

- انشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عام ١٩٦٣ كأحد ابرز المنجزات الاجتماعية في مرحلة الستينات .

- ادماج بعض هذه المؤسسات في وزاراتها الأم عام ١٩٨٣ (مكتب الحرير، مكتب الفاكهة، مكتب الانتاج الحيواني، مصلحة الانعاش الاجتماعي) .

- اعادة وضع ثلاثة أنظمة للمؤسسات العامة خلال أقل من ثلاثة عشر عاما (١٩٥٩ و ١٩٦٧ و ١٩٧٢) .

- بقاء معظم المؤسسات العامة الكبرى من دون ملاكات ولا أنظمة وبلا شروط تعيين ومعظمها باستثناء مؤسسة كهرباء لبنان، لم تجر فيه مباراة اصولية واحدة لملء المراكز الشاغرة فيها .

٢- في مجال العنصر البشري:

تزامن اصلاح عام ١٩٥٩، الذي طال البنية على الشكل المشروح اعلاه، بوضع نظام حديث للموظفين كان القصد منه توفير العنصر البشري الصالح على أساس الجدارة والاستحقاق وعلى قاعدة العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص في تولي الوظائف، ومن ابرز عناوين هذا النظام ومستحدثاته:

أ- تعيين مبني في الاساس على المباراة الوسيلة الضامنة للجدارة والاستحقاق في تولي الوظائف العامة في وظائف الفئتين الرابعة والثالثة وعلى الاختيار المقيد بجدول الترفيع في الوظائف العليا اي وظائف الفئتين الاولى والثانية، لكن هذا التعيين ما لبث ان تراجع لحساب الاستخدام العشوائي الخارج على أية ضوابط او قيود، حتى فاق تحديد هذا الاستخدام ثلاثة اضعاف الموظفين في الملاك الدائم من دون احتساب افراد الهيئة التعليمية .

ب- تعيين مبني على الاعداد للمباراة في تولي وظائف الفئة الثالثة ما لبث ان توقف منذ عام ١٩٨٢ .

ج- تدريب متواصل على المستويات الابتدائية والوسطى والعليا وعلى مستوى حلقات الدراسات العليا لكبار الموظفين، هذا التدريب الذي ما لبث ان توقف هو الآخر عام ١٩٨٢ .

د- واجبات مكثفة تكفل انصراف الموظف الى عمله، اقترنت بمحظورات عدة تخطت المألوف والمعتدل والسائد في الوظيفة العامة عام ١٩٥٩ فشملت حرية العمل او الاعتقاد السياسي والعمل النقابي والاضراب .

هـ- حقوق متواضعة اقتصر على حقوق مهنية مألوفة (اجازات على اختلافها) .

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

و- رواتب على رغم تدنيها عما كان يدفع في القطاع الخاص كانت تكفل للموظف حدا ادنى من العيش الكريم اللائق، ولكنها ما لبثت ان تآكلت وتدنّت بفعل تدهور سعر صرف الليرة اللبنانية فأوقعت الموظفين في حالات العوز والحرمان.

ز- تقديرات اجتماعية بدأت متواضعة عام ١٩٦٦ ولم تلبث ان انعدمت ابتداء من عام ١٩٧٧ .

ح- تعويض صرف كان الموظف لا يزال هو الممول الاكبر لهذا التعويض الى جانب مشاركة غير محددة من جانب الدولة في هذا النظام بالمقارنة مع مساهمات ارباب العمل في صندوق تعويض نهاية الخدمة في الضمان الاجتماعي، مع العلم ان القانون يعد بانشاء صندوق مستقل لهذا التعويض منذ عام ١٩٢٩ .

ط- مسؤولية مسلكية بدأت جيدة على رغم التغييرات النظامية التي طرأت عليها تمثلت في الرقابة الذاتية ورقابة التفتيش المركزي، وفي المجالس التأديبية وآخرها المجلس التأديبي العام، ولكنها ما لبثت ان انهارت بانهايار اجهزتها.

ي- حوافز لا بأس بها في الاساس ولكنها بقيت نظرية حبرا على ورق، ابرزها الترقية، وبناء الترفيع على الجدول اي وفق قواعد الجدارة والتفوق.

ك- صلاحيات لم تمارس في مجال التحقق من الكفاية المسلكية، واعادة تنظيم الدوائر، والغاء الوظائف الفائضة.

ل- مسار وظيفي ظلت الخروقات فيه بارزة على رغم رقابة مجلس الخدمة المدنية ولا سيما في مجال الانتداب والوكالة والوضع خارج الملاك والاستيداع وطغيان ظاهرة التكليف ووضع اليد على الوظيفة، حتى يمكن القول ان عددا كبيرا من وظائف الفئتين الثانية والثالثة وحتى الاولى يدار بهذه الطريقة.

٣- في مجال اساليب العمل ووسائله:

على رغم ان اصلاح عام ١٩٥٩ قد استهدفها صراحة من ضمن المرسوم الرقم ٥٨/١٩٣ الذي حدد اهداف اللجنة المركزية للاصلاح، وعلى رغم احداث ادارة متخصصة في هذا المجال هي ادارة الابحاث والتوجيه، وعلى رغم ان عناوين تبسيط هذه الوسائل قد تصدرت النصوص والمطالب والمؤتمرات والمجامع، الا ان الثابت:

- ان المركزية ظلت مشددة على حساب راحة المواطن واهدار وقته وماله ولعبت دورا رئيسيا في التسبب في التسبب الاداري.

- ان اللاحصرية بقيت في ابرز تجلياتها من دون تطبيق-مجلس المحافظة لم يبصر النور-وكثيرا من صلاحيات المحافظ والقائمقام لم تمارس.

- التسلسل الاداري بدل ان يكون وسيلة تنقية لشوائب العمل الاداري ووسيلة اتصال مثلى انقلب «حجر عثرة» في طريق الاتصالات الادارية، اهم ابرز مراحل العملية الادارية.

- التفويض بقي اسير نص المادة (٨) من تنظيم الادارات العامة ونادرا ما طبق.

- البيروقراطية فضلنا مساوئها على محاسنها فزادت من تعقيدات العمل الاداري ودفعت الى التسبب.

- مجلس المديرين العامين الذي كان يفترض فيه ان يكون «برلمانا اداريا» فصليا جاءت اجتماعاته بمعدل مرة كل خمس او ثماني سنوات.

- واخيرا التأليل في الادارات العامة يكاد يكون معدوما الامر الذي ابقى على «بداوة وسائل الطباعة والنسخ والتصوير والحفظ والتوثيق»، واستحالة الاستفادة من «الذاكرة الادارية الحديثة»، وربما كان هنا للحرب وضآلة التمويل اكبر الاثر في ذلك.

٤- اسباب تردي الاوضاع الادارية:

لا نذكر هذه الاسباب لالقاء اللوم على احد بل لوضع تصور للمقترحات، وتختصر الاسباب في ما يلي:

أ- تراجع الدعم السياسي لعمليات الاصلاح الاداري على الاقل منذ نهاية الستينات.

ب- لا مبالاة الرأي العام بتردي الاوضاع الادارية خلافا لما كان عليه الحال عام ١٩٥٢، حيث ادت الاوضاع الادارية السائدة يومذاك الى اسقاط المسؤول الاول.

د- غياب الرقابة بتراجع دور اجهزة الرقابة التي علق عليها اصلاح عام ١٩٥٩ كل آماله بحيث اصبحت هذه الاجهزة في حاجة الى اصلاح نتيجة سياسة مبدأ التفرد فيها خلافا لمبدأ «الجماعية» المكونة قانونا عليه.

هـ- اعتماد «سياسة التشفي» التي اطاحت بعض اشرف رجال الادارة او اساءت اليهم من خلال «الوضع بالتصرف» غير المسبب او «الادانات التعسفية».

و- غياب التخطيط الوظيفي لحساب الارتجال، والعشوائية، والامزجة، الامر الذي ادى الى انعدام المنظور الوظيفي او السياسة الوظيفية.

ز- غياب «التنظيم» كأحد ابرز اركان العملية الادارية بغياب الجهاز الذي يقتضي ان يتولاه.

ح- غياب «التنسيق» بغياب التنظيم، وتغيب مجلس المديرين العامين، وتزايد عدد المراكز الشاغرة في المراكز القيادية.

هـ- اقتراحات نحو وضع افضل:

لعل الاسباب هي التي تملئ الاقتراحات الى حد بعيد، وابرز ما يقترح:

أ- احداث جهاز خاص بالاصلاح الاداري يكون قوامه مجلس اعلى للوظيفة العامة ويضم مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي ومجلسي التأديب وممثلين عن الموظفين، وبذلك نضمن استمرارية الاصلاح ومتابعته.

ب- تولي هذا الجهاز مسؤولية التخطيط والتنظيم والتنسيق وتبسيط وسائل الاتصال، احدى اكبر مراحل العملية الادارية.

ج- اعادة النظر في بنية الادارات العامة والمؤسسات العامة، في ضوء المبادئ العلمية الحديثة على قواعد التخطيط والتنظيم والتنسيق.

د- الانصراف جديا الى تحديث اساليب وسائل العمل بما يؤدي الى تبسيط انجاز المعاملات.

هـ- تصويب اوضاع المؤسسات العامة على المستوى التقريدي وجميعها غير شرعية، وعلى المستوى التنفيذي ومعظمها شاغر، وعلى المستوى التنظيمي.

و- وضع التشريعات الحديثة التي تقتضيها الضرورات المستجدة، سواء في مجال تنظيم الإدارات العامة او المؤسسات العامة ، او شؤون الموظفين او التقسيم الاداري.

ز- اعلان حالة «طوارئ ادارية» تملأ فيها المراكز الشاغرة وهي كثيرة جدا تراوح بين ٦٠ الى ٧٠ في المئة في الوظائف الثلاث العليا، وليس ضروريا بالتالي رفع الحصانة نظرا الى الاخطاء والمظالم التي اقترنت بها في السابق، على ان يقترن كل ذلك بعملية توعية للرأي العام، للتعريف بالادارة العامة ودورها، ودور المواطن الداعم لها.

الورقة الثانية

الورقة الثانية وعنوانها «تحسين العمل الاداري» اوضحت ان الهدف منها انجاز هذا التحسين الذي لم يتحقق على رغم ٤ سنوات على توقف الاحداث التي لعبت دورا رئيسيا في تدهور هذا الوضع فعاقت على الاقل الاهتمام ببنيته وقواه البشرية واساليب عمله ووسائله ودمرت كليا او جزئيا امكنة العمل.

وتطرقت الى «الاولويات التي يجب ان يتناولها التحسين» فجاء في الورقة: «هناك اولويات لا بد ان يبدأ بها التحسين وينصب عليها الاهتمام: ويأتي في رأس هذه الاولويات، البنية والقوى البشرية.

الاولوية الاولى-البنية:

بكل اختصار تعود البنية في معظمها الى اواخر ١٩٦١، وبعضها الى عام ١٩٧٢، وبعضها القليل الى عام ١٩٨١، والناذر منها الى ما بعد ذلك باستثناء ما تم تنظيمه حديثا من الوزارات الثمانية المستحدثة.

وعليه يقتضي الاهتمام اولا بالبنية، على ان يتم ذلك وفق اولويات تتناول كبرى الوزارات التي تحتوي على آلاف الوظائف في ملاكاتها وهي حسب ترتيبها: وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة، وزارة الصحة العامة، وزارة الاشغال العامة، وزارة النقل، وزارة الزراعة.

على ان يعاد النظر في بنية هذه الوزارات المنهجية الآتية:

أ- وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية: في ضوء:

وجود نحو ٧٨٠٠ وظيفة منها / ٢٤٠٠ / مملوءة والباقي شاغر و٢٦٠٠ اجير، وفي ضوء مقرها الرئيسي في العاصمة ومراكزها المنتشرة في بعض المناطق اللبنانية، ومدى التجهيزات المطلوبة منها، كيفية الاستثمار المولج بها، ولوازم تحديث سبل الاتصال من بريد الى هاتف الى فاكس الى تلكس الى آخره.

وهناك تصور لالغاء ما يقارب خمسة آلاف وظيفة شاغرة.

- تحديد مآل ادارة هذا المرفق بطريق الادارة المباشرة ام المؤسسة العامة ام الاقتصاد المختلط او التخصصية.

ب- في وزارة الصحة العامة: في ضوء:

- وقف الاهدار في المجال الصحي الناجم عن تعاطي جهات عدة في هذا الحقل (ضمان- تعاونية- جيش- امن داخلي- امن عام- المريض- الوزارة فضلا عن شركات التأمين).

- تفعيل المستشفيات الحكومية الكبرى بتجهيزها ماديا وبشريا وذلك عن طريق تفعيل نظام المؤسسة العامة فيها الموضوع منذ عام ١٩٧٨ .

- تحديد ملاك عددي جديد للوزارة في ضوء الحاجات المستجدة يلغي الملاك (ب) ويأخذ بنظام الـ (ACT).

- توزيع الفائض من الاجراء، ومعظمهم اميون على المدارس والبلديات بعد مراعاة اماكن سكنهم.

ج- في وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة: في ضوء:

- وقف تعيين معلمين الا عن طريق الاعداد المتوسط او الثانوي.

- التصرف في الفائض الذي يختصر بنسبة ٨ طلاب الى الاستاذ عن طريق توزيعه على نطاق- اعمال كتابية- صحة مدرسية- حراسة- حجابة- تنظيفات، وفي الاخيرة يستعان بعدد كبير من الفائض من الاجراء العاملين في سائر الادارات العامة.

- اعادة تنظيم المديرية العامة للشباب والرياضة في ضوء الدور المعول عليها.

د- في وزارة الموارد المائية والكهربائية: في ضوء:

- تحديد مهمة المديرية العامة للتجهيز المائي والكهربائي في ظل وجود اجهزة عدة تتعاطى في المشاريع الانشائية والتجهيز.

- تحديد مهمة المديرية العامة للاستثمار من اجل ممارسة رقابة او وصاية فاعلة ورشيدة على المؤسسات التي تخضع لها ولا سيما العاملة في مجال الماء والكهرباء.

- تحديد ملاكات عددية الزامية للمؤسسات العامة المذكورة في مهلة لا تتعدى ثلاثة اشهر خصوصا ان هذه الملاكات تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

هـ- في وزارة الزراعة: في ضوء:

دمج المؤسسات العامة التي دمت بها عام ١٩٨٣ ولا تزال من دون تفعيل.

- الدور المعول عليها في عملية النهوض بقطاع الزراعة، اسوأ القطاعات مردودا على الاطلاق.

- تحديد دورها او دور غيرها من الادارات في الاهتمام بعملية التسليف الزراعي- والمحاصيل الزراعية: فاكهة، تبغ وتبناك، زيتون الخ.

- تحديد دورها في عمليات انماء المناطق الجبلية والاحراج.

- توزيع الفائض من اجرائها وعددهم يقارب الـ ٩٠٠ / على المدارس والبلديات وغيرها من الجهات المحتاجة.

- تحديد ملاك عددي جديد لها في ظل هذه المتغيرات .

و- وزارة الاشغال العامة ، في ضوء:

- الاعمال التي يتولاها مجلس الانماء والاعمار بعد احداثه عام ١٩٧٧ .

- الاعمال المسندة الى مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية المنشأ في ١٩٦١/٦/١٥ بعد تنظيم الاشغال في ١٩٦١/١٢/٣٠ .

- الاعمال المسندة الى مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت المنشأ عام ١٩٦٣ .

- تحديد ملاك جديد للوزارة في ضوء المطلوب فعلا منها في ظل وجود هذه المؤسسات الضخمة .

- توزيع الفائض من اجرائها خصوصا المتقدمين في السن على المدارس الرسمية والبلديات وفق اماكن سكنهم .

ز- في وزارة النقل: في ضوء:

- سلخها عن وزارة الاشغال العامة .

- كونها ستتولى مباشرة ادارة مرفق الطيران المدني او من طريق المؤسسة العامة او المختلطة او التخصصية .

- كونها الوزارة الوصية على مرفق النقل المشترك، والسكك الحديدية والمرافىء على اختلافها، وكون هذه المرافق ذات طابع اقتصادي استثماري .

- تحديد ملاكها في ظل هذه المستجدات .

- تحديد ملاك عددي للنقل المشترك والمرافىء بعد تحديد طرق ادارتها .

ح- في وزارة الصناعة والنقط: في ضوء:

- تقرير مصير ادارة المصافي، من طريق الادارة المباشرة ام المؤسسة، ام اي شكل جديد آخر (مختلط ام تخصيصي) كون هذه المصافي ذات طابع اقتصادي استثماري .

- اعادة تفعيل صندوق المحروقات كونه كان الداعم الاساسي للبلديات .

- تحديد ملاك عددي لها في ضوء هذه المتغيرات ومدها بما تحتاجه من الاجراء من الفائض في الادارات الاخرى .

الاولوية الثانية القوى البشرية:

بكل اختصار يتلخص وضع هذه القوى في وجود نحو خمسة الى ستة آلاف اداري ونحو / ٢٥ / الف معلم بين ثانوي ومتوسط وابتدائي ونحو عشرة آلاف اجير في الادارات العامة وسبعة آلاف اجير في المؤسسات العامة وخمسة آلاف اجير في البلديات الكبرى .

لذلك لا بد من اتخاذ الخطوات التالية التي يمكن اتخاذها مجتمعة .

أ- وقف التعيين الا من طريق الملاك الدائم وفق قواعد الجدارة والاستحقاق.

ب- تفعيل الاعداد من طريق المعهد الوطني في حده الاقصى بعد تطويره .

ج- تفعيل التدريب او التأهيل من طريق المعهد الوطني، او غيره تحت اشرافه، في المعاهد الاخرى لا سيما التدريب الفني او المتخصص .

د- ايلاء الاهمية القصوى لموضوع الحقوق والواجبات على اختلافها ويأتي في طبيعتها موضوع الرواتب الذي يمكن ادخال تحسينات بالغة عليه بعد الاخذ في الاعتبار:

- خفض الفائض من افراد الهيئة التعليمية على النحو المبين اعلاه .

- توزيع الفائض من الاجراء من طريق توزيع نسبة كبيرة منهم على المدارس والبلديات .

- فرز الرواتب والاجور والتعويضات عن التفرقات الادارية الاخرى وفهمها على انها لا علاقة لها بهذه النفقات ولا بالمساعدات والمساهمات او التقديمات التي تعطي في بنود مستقلة سواء كان ذلك للمؤسسات العامة او الجمعيات او البلديات .

- توجيه بعض اوجه الدعم التي الغيت سواء على الطحين، او الفيول، او الغاز او غيره في هذا المجال .

- توظيف بعض الوفر الذي سيحصل في الانفاق على المجال الصحي في هذا المجال بالذات .

- تصنيف الوظائف وتوصيفها، على اساس المؤهلات العلمية المطلوبة لشغلها والمهام والمسؤوليات المطلوبة منها، ودرجة صعوبة اداء هذه المهام وتحديد رواتبها على هذا الاساس .

- العودة على الاساس المبين اعلاه الى وحدة الرواتب والاجور وليس الى تنوعها، وذلك على غرار ما كانت عليه في افضل حالاتها التي استقرت عليها منذ عام ١٩٦١ حتى تاريخ اول زيادة طرأت عليها في عام ١٩٩٧ .

هـ - الاقلاع عن سياسة فهم الدولة على انها تقوم على موظف معين ايا يكن موقعه وايا يكن سلوكه وايا يكن حجمه الوظيفي .

- الوقوف بحزم بعد تحقيق الهدفين المبينين اعلاه ضد تحقيق اية مطالب قطاعية ايا تكن وسائل الضغط المتبعة للحصول عليها .

هـ- ايلاء موضوع ضبط المسار الوظيفي الاهمية التي يستحق عن طريق:

- تفعيل الترقية موضوع المادة (٣٣) من نظام الموظفين، اي اختصار التدرج ستة اشهر من ضمن سياسة الحوافز او تأخيرها اذا لزم الامر من ضمن سياسة العقاب .

- تفعيل نظام المكافآت موضوع المادة ٢٦ من نظام الموظفين بعد تعطل العمل بالحد الاقصى للتعويضات .

- بناء الترفيع على جدول الترفيع المسند الى نظام تقويم الاداء والعلامات .

- ضبط الاهدار في حالات الوضع خارج الملاك والاستيداع المسند الى اسباب تحايلية .

و- تفعيل المسؤولية التأديبية، بتفعيل عمل المجلس التأديبي العام عن طريق تبسيط الاحالة عليه كون المجلس يدفع بأنه يتلقى ولا يبادر وحتى لو اضطر الامر الى تغيير جذري في طريق الاحالة بحيث تنشأ لهذه الغاية نيابة عامة ادارية او (امبودزمان) لان ذلك وحده الكفيل تجنيب الحكومة اللجوء الى نصوص استثنائية للصرف كما حصل عام ١٩٦٥ وعام ١٩٩٣ وقد ثبت فشل هاتين التجربتين.

ز- ضمان نهاية خدمة لائقة لا يدعي الغبن فيها اي طرف، وذلك بالتعجيل في انشاء صندوق مستقل للتقاعد، وهو الوعد الذي قطعه المسترعى على نفسه منذ عام ١٩٢٩، عهد الرئيس شارل دباس، بموجب المادة ٤٢ من نظام التقاعد آنذاك، والذي لا يزال يتكرر وعودا الى اليوم لانه وحده الكفيل وضع حد لمعرفة ما للموظف وما عليه، وما للدولة وما عليها في هذا النظام، وبالتالي لتأمين نهاية خدمة لائقة للموظف بعد تركه الوظيفة.

الاولوية الثالثة: اساليب العمل ووسائله:

وهذه الاولوية شرع بها في بعض الوزارات ولا سيما في مديرية الشؤون العقارية في وزارة المالية وفي مصلحة تسجيل السيارات والآليات في وزارة الداخلية وقد تحتاج الى خبرات ومهارات محلية واجنبية لأوقات قصيرة.

الاولوية الرابعة: امكنة العمل:

وهذه الاولوية شرع بها ايضا، ولكن يقتضي التنسيق بين جميع الاجهزة التي تتعاطى بها وهي: الوزارات والادارات ذاتها-مجلس الانماء والاعمار-مديرية المباني في الاشغال.

ثالثا: الفريق او الآلة التي يمكن ان تقوم بهذه الاولويات:

- فريق عمل مركزي على غرار اللجنة المركزية للاصلاح الاداري عام ١٩٥٩ .

- لجان متخصصة منبثقة عن هذا الفريق ويمكن تكوينها من موظفين وغير موظفين ممن تتوافر لديهم المؤهلات والخبرة في مجال عمل الوزارة المنوي درس اوضاعها وتعمل كل لجنة في نطاق الاختصاص المحدد لها، وترفع تقاريرها الى الفريق المركزي.

- خبرة محلية واجنبية اذا اقتضى الامر تشارك في هذه الاعمال وذلك كله من ضمن استراتيجية اختيار الوزارات ذات الاهمية القصوى، كالمواصلات والصحة والتربية والاشغال.

رابعا: استراتيجية العمل:

يمكن انتقاء الادارات المهمة ذات الشكل الاصلب وفق الترقيم المبين في البند اولا اعلاه، وعلى سبيل المثال يمكن الشروع في وزارة البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية وفي وزارة الصحة العامة وفي واحدة من المؤسسات العامة الكبرى كالمؤسسة الوطنية لنهر الليطاني.

خامسا: المهل المخصصة لهذه الاعمال:

يمكن تخصيص فترة ستة اشهر في البداية تمدد عند الضرورة لثلاثة او ستة اشهر اخرى.

نص قانون رفع الحصانة عن الموظفين كما وقعه رئيس الجمهورية

صدر القانون رقم ١٩٩ تاريخ ٢٧ شباط ١٩٩٣ المتعلق برفع الحصانة عن الموظفين والمتضمن احكاما استثنائية خاصة بالموظفين في الادارات العامة. وقد اقره مجلس النواب ووقعه رئيس الجمهورية الياس الهراوي.
وهنا نص القانون:

المادة الاولى

- ١- يقصد بكلمة «موظف» لاجل تطبيق احكام هذا القانون كل موظف دائم او مؤقت او متقاعد او اجير او متعامل، يعمل في الادارات العامة، ايا كان الملاك او السلك الذي ينتمي اليه. باستثناء القضاة وباستثناء الجيش وقوى الامن الداخلي والامن العام وامن الدولة والموظفين المدنيين لدى هذه الجهات الامنية.
- ٢- يحق لكل موظف ان يطلب انتهاء خدماته في خلال مهلة شهر من تاريخ العلم بهذا القانون ولا يحق له الرجوع عن طلبه بعد انقضاء هذه المهلة.
- ٣- يقدم الطلب مباشرة الى رئيس الوحدة الادارية المختصة الذي يرفعه خلال ثلاثة ايام مرفقا بمطالعة الى الوزير المختص الذي يحيله مع مرفقاته خلال مهلة اسبوعين الى مجلس الخدمة المدنية.
- ٤- يبدي مجلس الخدمة المدنية رأيه في طلب الموظف ويعيده الى الوزير المختص في خلال شهر واحد من تاريخ وروده اليه.
- ٥- يعرض الوزير الطلب على مجلس الوزراء خلال خمسة ايام مرفقا بجميع مستنداته وللمجلس ان يقبل الطلب او ان يرفضه.

٦- اذا انقضت مهلة ثلاثة اشهر على تاريخ تسجيل طلب الموظف في ادارته دون ان يرفض من قبل مجلس الوزراء اعتبر مقبولا حكما من تاريخ انقضاء المهلة المذكورة وتنتهي خدمة الموظف المعنى حكما بالتاريخ المذكور دون حاجة لاستصدار اي نص خاص سوى اعلان انتهاء الخدمة من رئيس مجلس الخدمة المدنية.

المادة الثانية

١- يصفى معاش التقاعد او تعويض الصرف للموظف المنتهية خدمته عملا باحكام المادة الاولى من هذا القانون وفقا للنصوص النافذة بتاريخ انتهاء خدمته .

٢- يعطى الموظف المنتهية خدمته عملا باحكام المادة الاولى من هذا القانون مبلغا اضافيا يوازي راتبه الاساسي الاخير مع تعويضه الخاص المنسوب الى الراتب فقط وذلك عن ستة اشهر ويصرف هذا المبلغ من اعتمادات الرواتب .

المادة الثالثة

١- خلال مهلة ثمانية اشهر تلي مهلة الشهر المنصوص عليها في الفقرة (٢) من المادة الاولى من هذا القانون يمكن الحكومة بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء ان تنتهي خدمة اي موظف شرط مراعاة الاصول المحددة في هذا القانون . وفي هذه الحالة تصفى حقوق الموظف في معاش التقاعد او تعويض الصرف وفقا للنصوص النافذة وذلك من دون اي مبلغ اضافي .

٢- تتخذ الحكومة قرارات إنهاء الخدمة بعد موافقة هيئة استثنائية خاصة تتألف من رئيس مجلس الخدمة المدنية ورئيس التفتيش المركزي ورئيس ادارة الموظفين ورئيس ادارة الاعداد والتدريب ورئيس ادارة الابحاث والتوجيه والمفتش العام المالي .

٣- يرأس الهيئة الاستثنائية الخاصة رئيس مجلس الخدمة المدنية ، ولا تكون اجتماعات الهيئة قانونية الا بحضور خمسة اعضاء بمن فيهم رئيس مجلس الخدمة المدنية ورئيس التفتيش المركزي وتتخذ قراراتها باكثرية اربعة اعضاء على الاقل والاقتراع السري .

٤- تعرض حالات إنهاء الخدمة على الهيئة الاستثنائية الخاصة بمبادرة من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الوزراء او بمبادرة من مجلس الوزراء ، او باحالة الموظف ضمانها من قبل هيئة التفتيش المركزي وفق اصول الاحالة على المجلس التأديبي العام

المادة الرابعة

لا تحول استقالة الموظف او صرفه من الخدمة او احواله على التقاعد بموجب احكام هذا القانون دون ملاحقته امام القضاء المختص بشأن المخالفات او الجرائم التي يكون قد ارتكبها في الخدمة .

المادة الخامسة

لا تطبق احكام المادتين الاولى والثانية من هذا القانون على الموظفين الذي يبلغون السن القانونية خلال عام ١٩٩٣، او يحالون على التقاعد خلال العام ذاته بحكم المادة ٦٨ من نظام الموظفين .

المادة السادسة

يجوز للحكومة ، بصورة استثنائية ولمدة تسعة اشهر من تاريخ العمل بهذا القانون وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية:

١- ان تعين في الفئة الاولى اشخاصا من خارج الملاك على ان يكونوا من حملة الاجازات الجامعية والا يزيد عمر احدهم عن اربع واربعين سنة . ويعتبر هؤلاء مثبتين فور تعيينهم .

٢- ان تعين في الفئة الثانية اشخاصا من خارج الملاك على ان يكونوا من حملة الاجازات الجامعية و شرط الا تزيد نسبة هؤلاء عن خمسين في المئة من المراكز الشاغرة في الملاكات ويعتبر هؤلاء مثبتين فور تعيينهم .

٣- ان تعين في الفئتين الاولى والثانية اشخاصا من اساتذة الجامعة اللبنانية على ان تضم خدماتهم .

٤- ان تعين في الفئة الثالثة موظفين من الفئة الرابعة وفي الفئة الثانية موظفين من الفئة الثالثة مع مراعاة شروط الانتقال من فئة الى فئة ضمن احكام القوانين المرعية الاجراء .

المادة السابعة

تحدد دقائق تطبيق احكام هذا القانون ، عند الاقتضاء ، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء .

المادة الثامنة

يجاز فتح الاعتمادات اللازمة لتأمين النفقات التي تترتب من جراء تطبيق احكام الفقرة (٢) من المادة الثانية من هذا القانون وتغطية هذه الاعتمادات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية .

المادة التاسعة

يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية .

الإصلاح الإداري في لبنان

جدول توزيع المناصب مناصفة بين المسيحيين والمسلمين

التعيينات التي قامت بها حكومة الرئيس رفيق الحريري في الإدارات العامة والمؤسسات والشركات المختلطة تمت وفقاً لجدول يوزع المناصب مناصفة بين المسيحيين والمسلمين .

وقد وضع هذا الجدول في عهد حكومة الرئيس عمر كرامي، وادخلت عليه تعديلات طفيفة في عهد حكومة الرئيس رشيد الصلح وكذلك في عهد الحكومة الحالية نتيجة أحداث بعض المديرين .

وفي ما يلي جدول توزيع المناصب في وظائف الفئة الأولى .

(أ) توزيع المناصب في الإدارات العامة

مراكز المسلمين

- ١- أمين عام مجلس الوزراء
- ٢- رئيس مجلس الخدمة المدنية
- ٣- مدير عام الموازنة ومراقبة النفقات
- ٤- مدير عام شؤون المغتربين
- ٥- مدير عام الجمارك
- ٦- مدير عام الصحة العامة
- ٧- مدير عام التعليم المهني والتقني
- ٨- مدير عام الأحوال الشخصية
- ٩- محافظ جبل لبنان
- ١٠- مدير عام الداخلية
- ١١- مدير عام الاسكان
- ١٢- مدير عام صيانة واستثمار المواصلات السلوكية واللاسلكية
- ١٣- مدير عام الاستثمار
- ١٤- مدير عام الطيران المدني
- ١٥- مدير عام الاقتصاد الوطني
- ١٦- مدير عام الاعلام
- ١٧- مدير عام الزراعة
- ١٨- مدير عام التنظيم المدني
- ١٩- مدير عام العدل
- ٢٠- محافظ الجنوب
- ٢١- رئيس ادارة الابحاث والتوجيه

مراكز المسيحيين

- ١- مدير عام رئاسة الجمهورية
- ٢- رئيس هيئة التفتيش المركزي
- ٣- مدير المالية العام
- ٤- أمين عام وزارة الخارجية
- ٥- رئيس المجلس الاعلى للجمارك
- ٦- محافظ مدينة بيروت
- ٧- مدير عام التربية
- ٨- مدير عام الثقافة والتعليم العالي
- ٩- محافظ البقاع
- ١٠- مدير عام الشؤون البلدية والقروية
- ١١- رئيس المجلس التأديبي العام
- ١٢- مدير عام انشاء وتجهيز المواصلات السلوكية واللاسلكية
- ١٣- مدير عام التجهيز المائي والكهربائي
- ١٤- مدير عام الطرق والمباني
- ١٥- مدير عام النفط
- ١٦- محافظ الشمال
- ١٧- مدير عام الصناعة
- ١٨- مدير عام النقل
- ١٩- مدير عام العمل
- ٢٠- مدير عام الشؤون الاجتماعية
- ٢١- رئيس ادارة الموظفين

- ٢٢- المفتش التربوي العام
٢٣- المفتش المالي العام
٢٤- عضو المجلس الاعلى للجمارك
٢٥- مدير عام البريد
٢٦- محافظ النبطية
٢٧- مدير عام السياحة
٢٨- مدير عام الشؤون القانونية في رئاسة الوزارة
٢٩- عضو المجلس الاعلى للجمارك
٣٠- مدير عام الشباب والرياضة
٣١- مدير عام المراسم في رئاسة الوزارة
٣٢- مدير عام الشؤون الفنية في رئاسة الجمهورية
٣٣- المفتش العام الهندسي
٣٤- مفوض الحكومة لدى مجلس الانماء والاعمار
٣٥- عضو المجلس التأديبي العام
٣٦- عضو المجلس التأديبي العام
٣٧- مدير عام رئيس فرع في رئاسة الجمهورية

- ٢٢- رئيس ادارة الاعداد والتدريب
٢٣- المفتش الاداري العام
٢٤- مدير عام المناقصات
٢٥- مدير عام التعاونيات
٢٦- مكتب الحبوب والشمندر السكري
٢٧- مدير عام الآثار
٢٨- مدير عام الاحصاء
٢٩- مدير عام الشؤون القانونية في رئاسة الجمهورية
٣٠- مدير عام الشؤون الوزارية
٣١- مدير عام المراسم في رئاسة الجمهورية
٣٢- مفتش عام لدى التفتيش المركزي
٣٣- مدير عام الشؤون الفنية في رئاسة الوزارة
٣٤- المفتش العام الصحي والاجتماعي والزراعي
٣٥- مفوض الحكومة لدى مصرف لبنان
٣٦- مفوض الحكومة لدى المجلس التأديبي العام
٣٧- مدير عام رئيس فرع في رئاسة الجمهورية

(ب) المناصب والوظائف من الفئة الاولى او ما يعادلها في المؤسسات العامة الكبرى والشركات المختلطة

مراكز المسلمين

مراكز المسيحيين

اولا: رؤساء المؤسسات العامة الكبرى والمختلطة (١)

- ١- رئيس مجلس ادارة شركة انترا (٢)
٢- رئيس لجنة الرقابة على المصارف
٣- رئيس مجلس الانماء والاعمار
٤- رئيس مجلس ادارة المصرف الوطني للانماء الصناعي والسياحي
٥- رئيس الجامعة اللبنانية
٦- رئيس لجنة بورصة بيروت

- ١- حاكم مصرف لبنان
٢- رئيس مجلس ادارة المؤسسة الوطنية لضمان الودائع
٣- رئيس مجلس ادارة شركة تلفزيون لبنان
٤- رئيس مجلس ادارة مصرف الاسكان

- ٥- رئيس المركز التربوي للبحوث
٦- رئيس المجلس الوطني لانماء السياحة

ثانيا: شركات الامتياز التي انتهى استثمارها

- رئيس مجلس ادارة شركة استثمار مرفأ بيروت

ثالثا: الاعضاء في المؤسسات العامة الكبرى

- ١- النائب الاول لحاكم مصرف لبنان
٢- النائب الثاني لحاكم مصرف لبنان
٣- النائب الثالث لحاكم مصرف لبنان
٤- عضو لجنة الرقابة على المصارف
٥- النائب الثاني لرئيس مجلس الانماء والاعمار
٦- رئيس الصندوق المستقل للاسكان

- ١- النائب الرابع لحاكم مصرف لبنان
٢- عضو لجنة الرقابة على المصارف
٣- عضو لجنة الرقابة على المصارف
٤- عضو لجنة الرقابة على المصارف
٥- النائب الاول لرئيس مجلس الانماء والاعمار
٦- الامين العام لمجلس الانماء والاعمار

رابعا: رؤساء واعضاء الهيئات الثلاثية التنفيذية

- ١- رئيس مجلس الجنوب
٢- عضو المشروع الاخضر (مماثل للفئة الاولى)

- ١- رئيس اللجنة التنفيذية للمشروع الاخضر (مماثل للفئة الاولى)
٢- نائب رئيس مجلس الجنوب

(١) لحظت وظائف رؤساء المؤسسات العامة والمختلطة في مجموعة واحدة لان الدولة تعين هؤلاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء

(٢) لها وضع خاص اذ ينتخب رئيسها انتخاباً

٣- عضو المشروع الاخضر(مماثل للفئة الاولى)

٤- عضو مجلس الجنوب

خامسا: المديرون العامون في المؤسسات العامة

١- مدير عام مؤسسة كهرباء لبنان

٢- مدير عام المصلحة الوطنية لنهر الليطاني

٣- مدير عام المؤسسة الوطنية لضمان الاستثمارات

٤- مدير عام تعاونية موظفي الدولة

٥- امين عام المجلس الوطني للبحوث العلمية

سادسا: رؤساء مجالس ادارة المصالح المستقلة الكبرى والمؤسسات المعاتلة

١- مدير عام الصندوق الوطني لضمان الاجتماعي

٢- رئيس مجلس ادارة مصلحة السكك الحديد

والنقل المشترك

٣- رئيس مجلس ادارة مصلحة مياه بيروت

٤- رئيس مجلس ادارة المحفوظات الوطنية

٥- رئيس المكتب الوطني للبحوث العلمية الزراعية

٦- رئيس مجلس ادارة مصلحة المعرض الدولي في

طرابلس

٣- عضو الصندوق المستقل للاسكان

٤- عضو الصندوق المستقل للاسكان

١- مدير عام السكك الحديد والنقل المشترك

٢- مدير عام مصلحة مياه بيروت

٣- مدير عام مؤسسة الحفوظات الوطنية

٤- مدير عام مصلحة الابحاث العلمية والزراعية

٥- مدير عام مصلحة معرض طرابلس الدولي

١- رئيس مجلس ادارة مؤسسة كهرباء لبنان

٢- رئيس مجلس ادارة مصلحة الوطنية

لنهر الليطاني

٣- رئيس مجلس ادارة تعاونية موظفي الدولة

٤- رئيس مجلس ادارة المؤسسة الوطنية لضمان

الاستثمارات

٥- رئيس مجلس ادارة مصلحة الابحاث العلمية الزراعية.

٦- رئيس مجلس ادارة الصندوق الوطني لضمان

الاجتماعي

(ج) المؤسسات العامة والمختلطة

علوي	درزي	شيعي	سني
١- عضو مجلس الجنوب	١- النائب الثاني لحاكم مصرف لبنان	١- رئيس الجامعة اللبنانية	١- رئيس مجلس الانماء والاعمار
		٢- رئيس مجلس ادارة انثرا	٢- رئيس مجلس ادارة المصرف الوطني للانماء الصناعي والسياحي
		٣- النائب الاول لحاكم مصرف لبنان	٣- رئيس لجنة الرقابة على المصارف
	٢- عضو المشروع الاخضر	٤- النائب الثاني لمجلس الانماء والاعمار	٤- النائب الثالث لحاكم مصرف لبنان
		٥- امين عام المجلس الوطني للبحوث العلمية	٥- رئيس الصندوق المستقل للاسكان
		٦- رئيس مجلس الجنوب	٦- رئيس مجلس ادارة حصر التبغ والتبناك
	٣- مدير عام المؤسسة الوطنية لضمان الاستثمارات	٧- عضو لجنة الرقابة على المصارف	٧- مدير عام مؤسسة كهرباء لبنان
		٨- عضو المشروع الاخضر	٨- مدير عام تعاونية موظفي الدولة
		٩- مدير عام المصلحة الوطنية لنهر الليطاني	٩- رئيس لجنة بورصة بيروت
		١٠- مدير عام الصندوق الاجتماعي	١٠- رئيس مجلس ادارة مصلحة السكك الحديد والنقل المشترك
		١١- رئيس مجلس ادارة مصلحة مياه بيروت	١١- رئيس مجلس ادارة مؤسسة المحفوظات الوطنية
		١٢- رئيس مجلس ادارة مصلحة الابحاث العلمية والزراعية	١٢- رئيس مجلس ادارة معرض رشيد كرامي الدولي
		١٣- رئيس مجلس ادارة المكتب الوطني للدواء	

مجلس النواب (٤)

مراكز المسلمين

- ١- امين عام مجلس النواب
- ٢- مدير عام
- ٣- مدير عام
- ٤- مستشار برتبة مدير عام
- ٥- مستشار برتبة مدير عام

مراكز المسيحيين

- ١- مدير عام شؤون المحاضر والجلسات
- ٢- مدير عام
- ٣- مدير عام
- ٤- مستشار برتبة مدير عام
- ٥- مستشار برتبة مدير عام

(٤) لحظت هذه الوظائف هنا لانها رغم علاقتها بمجلس النواب فانها معتبرة من الملاك الاداري العام.

المصدر: النهار ١/١/١٩٩٣

الجمهوريّة اللبنانيّة

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإداريّة
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام