

# السياسي

اكاديمية وطنية لشؤون  
الحكم والادارة  
في لبنان

الجمهورية اللبنانية  
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

الدكتور إسكندر بشير

---

## التحديث السياسي

أكاديمية وطنية لشؤون الحكم  
والإدارة في لبنان

---

## الإهداء

---

إلى القيادات ...

المتطورة ، المتميزة ، والقادرة

على إحداث التغيير

د. أسكندر بشير

## التحديث السياسي

أكاديمية وطنية لشؤون الحكم والإدارة  
في لبنان

---

### تمهيد

- الفصل الأول : نحو استراتيجية جديدة للتحديث  
الفصل الثاني : تصويب مسار الإعداد القيادي  
الفصل الثالث : دعم متطلبات الإصلاح والتطوير  
الفصل الرابع : لصياغة قيادات متطورة  
الفصل الخامس : مسار الديمقراطية ومستقبلها

### خاتمة

ملاحق : (أ) وثيقة الوفاق الوطني ،

١٩٨٩/١١/٥م

المراجع

## تمهيد

تطرح هذه الدراسة استحداث أكاديمية وطنية لشؤون الحكم والإدارة كمدخل عملي وأساسي للتحديث السياسي في هذه المرحلة من تاريخ لبنان ، وذلك بتحويل المعهد الوطني للإدارة العامة والانماء لدى مجلس الخدمة المدنية ليصبح نواة لهذه الأكاديمية ، وعلى أن تُوسَّع مهامه ومسؤولياته ، ويُصار ربطه مباشرة بالمجلس النيابي عن طريق مجلس أمناء ، تشكّل عضويته من كامل - أو معظم - أعضاء «الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية» المرتقب تأسيسها وفقاً لأحكام الدستور الجديد .

وراء هذه الفكرة عدد من الدوافع يمكن اختصارها في مجالين أساسيين: **الأول** ، يتعلق بمسألة تعثر القطاع التربوي ، وبخاصة مؤسساته الجامعية ، في إعداد قيادات تكون بمستوى المسؤولية المطلوبة للنهوض بشؤون الحكم والإدارة ، مما يستوجب معالجة دقيقة وبالعمق ، **الثاني** ، يأتي في سياق الاستعداد لمواجهة متطلبات عمليات الإصلاح السياسي بحيث تستخدمها آلية متخصصة لإجراء البحوث والدراسات «الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية» في إعدادها الخطة المرشحة ، ومتابعة تنفيذها وفقاً للتوقعات المستقبلية .

وتنطلق هذه الدراسة من فرضيتين :

**الأولى** ، تعتبر أن نجاح عمليات التحديث الإداري مرتبطاً ارتباطاً

وثيقاً بتحقيق الإصلاح السياسي لتداخل المسارين وتلازمهما .

إذ إن التجارب ، وخصوصاً في الدول النامية ، قد أثبتت عمق محاولات الإصلاح الإداري وفشلها بسبب المعوقات السياسية . فالعلاقة بين السياسة والإدارة هي علاقة عضوية ، وأي تغيير في إحداها يتطلب تغييراً في الأخرى لتحقيق الأهداف المرسومة .

**الثانية**، ترى أن مجالات الاستفادة من الخبرات المتقدمة متوفرة وضرورية ، وبخاصة من التجربة الفرنسية الناجحة في مجال الإعداد القيادي لشؤون الحكم والإدارة .

إذ إن «المدرسة الوطنية للإدارة» (ENA) ، المنشأة في فرنسا في منتصف الأربعينات ، لم تقتصر مهامها ومسؤولياتها فقط على إعداد الطاقات للوظائف الإدارية العليا والتخصصية وتدريبها ، بل تجاوزتها لتشمل المناصب السياسية لعدد كبير من الوزراء ورؤساء الوزارات أيضاً ، بالإضافة إلى رؤساء جمهوريات أمثال الرئيس الأسبق جاسكار دستان والرئيس الحالي جاك شيراك .

بينمانرى ، بالمقارنة ، أن «المعهد الوطني للإدارة العامة والإنماء» في لبنان ، المنشأ عام ١٩٥٩ على غرار المدرسة الفرنسية ، لم يكن فاعلاً حتى في إيصال خريجيه إلى الوظائف الإدارية المخصصة لهم قانوناً ، ناهيك عن عدم تأثيره على الإطلاق في شغل الوظائف السياسية .

لا شك أن هذه المفارقة تستوجب البحث والتعمق بشكل خاص في أسباب فشل المعهد الوطني في لبنان ، ومعه إلى حد كبير مؤسسات التعليم العالي ذات العلاقة ، في إعداد القيادات المطلوبة للعمل على تلافيتها ، وذلك بهدف طرح الحلول الآيلة إلى تفعيل دور الإعداد والتدريب ليكون أداة فاعلة في تطوير بنية الدولة ، واستطراداً ، لتمكينها من مواجهة التحديات المستقبلية .

عملية التحديث السياسي على أهميتها وتعقيداتها ، وبخاصة في الدول النامية ، هي عملية متواصلة ، ولا بد أن تستند إلى وجود رؤية واضحة المعالم لتساعد على استنباط الطرق الملائمة لتحقيق التغييرات المطلوبة وعلى أساس مستديم . ذلك يستدعي تخطيطاً واطلاعاً بالعمق على واقع الأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية القائمة وكيفية التعامل معها .

ويبرز في هذا السياق الدور الهام والأساسي الذي يمكن أن تلعبه القيادة الحديثة كحركة ابتكار قادرة على استحداث تغييرات جذرية في البيئة السياسية والإدارية وأنماط عملها . وذلك ، لا شك ، يتطلب في البدء إعادة نظر ، وبالعمق ، في المفاهيم التقليدية للقيادة ، توصلاً إلى صياغة قيادة جديدة قادرة وفاعلة . وهنا فإن الأمر يستوجب إعداداً وتزوداً بمعارف وتقنيات متطورة تنهض بالهيكل التنظيمية للإدارات القائمة إلى مستويات المؤسسات بما يعني ذلك من عملية تفاعل وتطور مستمرين ، في سبيل دعم عمليات التنمية والديمقراطية في المجتمع وتعزيزهما .

ولذا، تهدف هذه الدراسة إلى طرح أفكار جديدة، وإثارة تساؤلات للنهوض بالأوضاع السياسية والإدارية انطلاقاً من استراتيجية جديدة تركز على أهمية صياغة قيادات جديدة للإضطلاع بتحديات المستقبل. كما أنها تربط بين الأبعاد النظرية في ضوء المستجدات في مجال إعادة تشكيل الدولة الحديثة وزيادة فعاليتها والإمكانات التطبيقية التي يمكن الأخذ بها في المجتمع اللبناني .

وفي سبيل ذلك يتألف هذا البحث من خمسة فصول كالآتي:

**الفصل الأول :** يطرح بشكل عام تصورات لاستراتيجية جديدة للتحديث السياسي عن طريق إقامة أكاديمية وطنية لشؤون الحكم والإدارة .

**الفصل الثاني :** يعرض أسباب تعثر القطاع التربوي في إمداد القطاع العام بالقيادات المطلوبة مقرونة بتصورات لمعالجتها عبر استحداث الآلية المقترحة.

**الفصل الثالث :** يستطرد في التركيز على الدور الذي يمكن أن تقوم به هذه الآلية المقترحة ليس فقط على صعيد الإعداد والتدريب القيادي بل أيضاً في إجراء الدراسات والبحوث التي تتطلبها عمليات الإصلاح والتطوير الحكومي المرتقبة .

**الفصل الرابع :** يعرض لواقع القيادات القائمة وأسباب تراجعها في ضوء المفاهيم الحديثة وما تفرضه الاتجاهات الحديثة من تغييرات جذرية في عمل القيادة المستقبلية وتصرفها .

**الفصل الخامس :** يصل في البحث إلى تفحص مسار الديمقراطية واستشراف مستقبلها في ضوء الأوضاع الراهنة ومستجداتها الإقليمية والدولية .

وهناك خاتمة تلخص محتويات الدراسة وتوجّهاتها الرئيسية، ويليه ملحق (أ) **لوثيقة الوفاق الوطني**، ١١/٥/١٩٨٩ م .

ويأتي مجمل هذا البحث استكمالاً لاهتمامات المؤلف لمتابعة مرحلة ما بعد إقرار وثيقة الوفاق الوطني في ١١/٥/١٩٩٠ تمهيداً لإقامة الجمهورية الثانية .

إذ جرى سابقاً معالجة موضوع إلغاء الطائفية من زاوية التعرف على موقعها الدستوري والقانوني، والتبصر في إمكانات برمجتها **(إلغاء الطائفية - ١٩٩٣)** . وتبع ذلك بحث في مجالات برامج التنمية والإصلاح الإداري انطلاقاً من التجارب المتعثرة السابقة، والمطروحة حالياً **(التنمية في لبنان : الفرصة الثانية للنهوض الإقتصادي والإداري - ١٩٩٤)** .



## الفصل الأول

### نحو استراتيجية جديدة للتحديث

يقول الأستاذ صموئيل هانتنغتون في أبحاثه عن تطور النظم السياسية في العالم إن هناك مفارقات كبيرة بين الدول الغربية الصناعية بمجموعتيها الديمقراطية والاشتراكية سابقاً ، ودول العالم الثالث ، يمكن ملاحظتها في مجال القدرة على تنفيذ السياسات والقرارات التي تتخذها الدولة<sup>١</sup> . وهذا غالباً يتأتى عن طريق السعي لإقامة دولة المؤسسات بما تعنيه من التزام بمبادئ الاختصاص التي هي الأساس في تحديث أعمال الدولة وتوفير القدرات المطلوبة للتنفيذ .

### نظرة مقارنة

فالدولة في الغرب عندما تتخذ القرار يتولد معه شعور عام لدى أبنائها بأنه سيطبق ، بينما الانطباع العام في الدول النامية هو عكس ذلك . إذ إن الواقع يؤكد بأن القرار غالباً لن ينفذ ، أو على الأقل ليس كما هو مطلوب . فالإخفاق في عمليات التنفيذ واللجوء إلى الوسائل الاستثنائية تحريفاً للقرار عند تطبيقه ، حالة طبيعية لدى أنظمة الحكم والإدارة في العديد من الدول النامية .

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing* (١)  
*Societies* New Haven, Yale University Press, 1968. PP,  
120 - 152

والآن تتطلب المرحلة البحث الدقيق والموضوعي في استنباط رؤية تتلاقى مع الأماني والمفاعيل الدستورية المطروحة في إقامة دولة المؤسسات والقانون من جهة ، وطرق تحقيقها من جهة أخرى . ومن هنا يأتي موضوع تحديث النظام السياسي ليشكل مجالاً فسيحاً أمام المفكرين والمعنيين للعمل على كافة الصعد من أجل تحقيقها .

والله وليّ التوفيق .

د. إسكندر بشير

وكذلك تتعامل هذه الدول بشكل عام بالعقلية ذاتها بالنسبة لتعاطيها مع القرارات المتخذة من الدول الغربية ذات العلاقة .

فهي من جهة تحاول ، إذا كانت هذه القرارات تتعارض مع مصالحها أو لا ترغب فيها ، التخفيف من أهميتها ، وإمكانات تنفيذها ، ومن جهة أخرى تأتي متأخرة فيما بعد لاستيعابها والقبول بها . فكم من القرارات العديدة التي اتخذت في المسألة الفلسطينية-الإسرائيلية مما كانت مرفوضة في السابق من الجانب العربي ، لكنها ما لبثت فيما بعد أن أصبحت مقبولة لابل أصبحت مطلباً ملحاً . كما لوحظ ، بشكل بارز ، في الآونة الأخيرة بالنسبة للقرارات التي اتخذتها دول التحالف الدولي لاستعادة الكويت توصلاً للتحذير النهائي قبل العملية العسكرية ، أنه كان هناك رأي ، وبخاصة لدى القيادة العراقية ، بأن الاجتياح لن يحصل ، وكل ذلك فقط من باب التهويل والضغط من أجل التراجع .

وهكذا تستمر هذه العقلية بشكل عام في إدارة شؤون الحكم والإدارة على كل من الصعيدين الداخلي والخارجي في كثير من الدول النامية ، مخلفةً وراءها خللاً كبيراً في الأداء السياسي ومزيداً من اتساع الهوة بين الدولة والمجتمع .

ومن هنا ، لعل الولايات المتحدة الأميركية ، رغم كونها الدولة الأولى الداعمة للنظم الديمقراطية في العالم والداعية إلى تعميمها ، ترى نفسها مضطرةً ، ربما مرحلياً ، للتعامل في كثير من الحالات مع أنظمة

عسكرية بحكم قدراتها على تنفيذ القرارات وتوفير الاستقرار .

وقد لجأ العديد من الدول في العالم الثالث ، بعد فشل نظم البرلمانية الديمقراطية فيها ، إلى ولوج النظم العسكرية . غير أن هذا التحول بدأ يشهد تراجعاً في الكثير من الدول ، وبخاصة بعد التحولات الكبرى التي حصلت بانهيار الكتلة الشيوعية وتفكك الاتحاد السوفياتي . وقد أصبح الخيار الأيديولوجي للنظام الديمقراطي محسوماً ، رغم استمرار بعض هذه الدول وغيرها من دول العالم الثالث في النظام الديكتاتوري . والسؤال المطروح في ضوء المتغيرات الدولية باتجاه إقامة النظام العالمي الجديد ، والذي يركز على مبادئ الحريات وحقوق الإنسان ، هو إلى أي مدى ستبقى هذه الدول قادرة على الاستمرار في أنظمتها القمعية ؟

### الواقع اللبناني

أما ما يخصنا في لبنان ، وهو محور اهتمامنا ، فهو السعي نحو تطوير النظام الديمقراطي باتجاه جعل القرار فيه أكثر فاعلية وقبولاً دون اعتماد وسائل الضغط والإكراه . أي جعل الدولة صاحبة القرار ، قادرة على اتخاذه بشكل ديمقراطي وقادرة على تنفيذه في أن واحد .

فالتركيز على عملية صنع القرار لجهة إقامة التوازنات والضوابط اللازمة للحؤول دون التفرد باتخاذ القرار أمر استحوز على

أهمية في الفقه السياسي في تشكيل الأنظمة الدستورية . ونحن في لبنان أولينا هذا الموضوع حقه في إعادة تنظيم السلطات وتحديد صلاحياتها في الدستور الجديد <sup>٢</sup> . لكن في المقابل لم نتبصر في الوسائل التنفيذية المطلوبة ، الأمر الذي أتاح عند التطبيق بروز بعض الخلل كما هو ملاحظ . فالجوانب التطبيقية ، والتي تعتبر من التفصيلات ، أمر ينبغي التأكيد منه كأجزاء أساسية في عملية صنع القرار . وهي عملية معقدة وصعبة جداً لارتباطها بنظم القيم المعتمدة في المجتمع وكيفية التعامل معها لتجعل عمليات التنفيذ سهلة التحقيق .

فما قيمة اتخاذ القرار وإعلان الموقف إذا لم يكن ذلك قابلاً للتنفيذ ؟ هذه المسألة ينبغي أن تكون محور إهتمامات المسؤولين لتطوير النظام السياسي الدستوري في لبنان باتجاه إقامة دولة المؤسسات وفقاً لمقتضيات الدستور الجديد ، وكما يردده أيضاً دولة الرئيس الدكتور سليم الحص في العديد من المناسبات على ضرورة العمل لإقامة "الدولة القادرة والعادلة" <sup>٣</sup> .

وإذا كانت الدولة بمؤسساتها عاجزة أو غير قادرة في كثير من الحالات على تنفيذ القرارات التي تتخذها ، فإنه على الأقل ينبغي على القيادات وبخاصة المسؤولين الكبار في الحكم ، التزام جانب الحذر

(٢) راجع : الملحق (أ) وثيقة الوفاق الوطني اللبناني  
١٩٨٩/١١/٥ .

(٣) د. سليم الحص ، نافذة على المستقبل ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٨١ .

والدقة فيما يصرّحونه ويعلنونه من مواقف ومبادرات . لأنهم في اتخاذهم المواقف غير المحسومة يعرضون مصداقية الحكم وهيبة الدولة الى التراجع والبلبلة . فمسألة عرض الأفكار واتخاذ المواقف ينبغي أن تحصل في إطار عملية الإعداد لاتخاذ القرار قبل إقراره ، وما يسمى بعملية صناعة القرار . أما عند الإعلان عن فكرة أو موقف أو مبادرة فذلك يشكل إلى حد كبير قراراً على الأقل بالنسبة لقناعة قائله ، الأمر الذي يفترض تحمّله مسؤولياته سلباً أو إيجاباً .

### القيادة الحديثة

فالقيادة الفاعلة هي تلك التي تصل بمواقفها ومبادراتها إلى قدرة نهاياتها المحتومة . هذا ما يميز قائداً عن آخر . إذ إن الصلاحيات ذاتها متوفرة في المركز . أما عملية الممارسة الناجحة فتعود إلى شاغله .

ومن هنا فإن العلم الحديث لا يرى في القيادة تعبيراً عن موقف فردي أو نزوة شخصية ، بل نتاج عمل جماعي تؤمّنه المؤسسة عبر توفيرها المعلومات الدقيقة وتحليلها توصلاً لطرح الخيارات بشكل موضوعي لاختيار الأنسب ، وبالتالي القدرة على تسويق القرار لدى أفراد الشعب ومحاولة تقليل المقاومة له ، وهذا لن يتأتى إلا بفتح قنوات للحوار بين القيادة والجمهور مما يساعد على التنفيذ إضافة إلى ما ينبغي على القيادة اتخاذه من مبادرات في مواجهة التطورات والتحكم بها .

## نظرة عامة لفعالية القيادات

ففي تقارير تصنيف وتقييم أداء الرؤساء في الولايات المتحدة الأميركية لوحظ على سبيل المثال أن الدرجة التي نالها لندن جونسون وفقاً لقدراته على تمرير التشريعات ودفع العجلة الحكومية كانت أكبر بكثير من تلك التي أعطيت للرئيس جون ف. كندي ، رغم أن الأخير كان يحظى بشعبية عالية وانطباع عام بأنه كان رئيساً متميزاً .

وبالمقارنة محلياً ، يلاحظ وجود انطباعات خاطئة بالنسبة لتقييمها لأدوار رؤساء الجمهوريات السابقين . وعلى سبيل المثال هناك انطباع عام بأن الرئيس شارل الحلو كان رئيساً ضعيفاً ، بينما تم في عهده ، وبتأثير مباشر منه اتخاذ قرارات هامة نُفِّذت بالكامل ، كإبرام اتفاقية القاهرة ، وقرارات حركة التطهير ، وموقفه البارز في تحييد الانتخابات الفرعية لمنطقة جبيل من النفوذ العسكري . ويعتبر الرئيس سليمان فرنجية شخصية قوية ، ولكن من حيث إدارته لشؤون الحكم وتنفيذ القرارات الهامة نجد أنه لم يكن ذا فعالية بشكل عام .

وفي السياق نفسه يمكن تدوين مواقف فاعلة ومؤثرة للرئيس الياس الهراوي في مجال تعزيزه مسيرة السلام وعودة الاستقرار إلى البلاد ، إلا أنه في الآونة الأخيرة تقدّم بطروحاتٍ علنيةٍ لتعديل الدستور وقانون الانتخابات النيابية كانت متسرّعة وقد تشكّل تراجعاً في فعاليته وقدراته .

ورغم الانطباع العام حول قدرات رئيس الحكومة رفيق الحريري ومكانته وبخاصة جديته ونواياه المخلصة ، إلا أنه من الملاحظ تراجعاً في بعض المواقف الهامة التي اتخذها . فعندما أقدم على تأليف حكومته الأولى عام ١٩٩٢ صرّح بأن حكومته مصرّة على الحصول على الصلاحيات التشريعية لمعالجة الشأن الإداري . وكانت النتيجة أنه تراجع عن هذا الطلب ، كما أنه تراجع أيضاً في مسألة طرحه خطة التنمية العشرية كجزءٍ من مشروع إقرار موازنة عام ١٩٩٥ ، ثم عاد وقبل بتجزئتها إلى مشروعات منفصلة . وهي شواهد تكشف أيضاً عن ظروف سياسية ضاغطة لم تُحسب بدقة .

وفي مراجعة مواقف العديد من النواب ، وبخاصة الشباب الجدد ، في التعليق على مشروعات الموازنة في السنين السابقة وموضوعات أخرى يلاحظ أنهم كانوا يعيدون كل البعد عن الإلمام بتقنيات هذه القضايا الهامة وطرق معالجتها .

ومع الاعتراف ، والتقدير الكامل بوجود كفاءات عالية من رجالات السياسة سواء كان ذلك في الحكومات أو في المجلس النيابي ، وكذلك وجود نواب مخلصين يعملون لخدمة المصلحة العامة ويؤمنون بتطوير النظام ، إلا أن عقلية التعاطي مع الشؤون العامة في غالبيتها بعيدة عن استخدام تقنيات هذا العصر ومستلزماته ، مما يسبب قصوراً في التنفيذ ، وبالتالي يتطلب معرفة متخصصة واطلاعا مستمراً .

## نحو آلية جديدة

لقد سجّلت مجلة النيوزويك في أوائل السبعينات يوم كان جسكار ديستان رئيساً لجمهورية فرنسا ، أن من يحكم فرنسا هم خريجو المدرسة الوطنية للإدارة (ENA) ، مستندةً على أن رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وغالبية الوزراء آنذاك كانوا من خريجي المدرسة . واستمرت هذه المدرسة في تزويد الدولة برجال الحكوم ، وبخاصة في تسلّم المناصب الوزارية والرئاسية ، حتى أن المرشحين الثلاثة في الانتخابات الرئاسية الأخيرة ، ومنهم الرئيس جاك شيراك ، كانوا من خريجي هذه المدرسة .

إذاً ، ماذا يمنع أن يتحول المعهد الوطني للإدارة والإنماء (المماثل للمدرسة الفرنسية للإدارة) إلى أكاديمية لشؤون الحكم والإدارة (National Academy for Governance and Administration) وتلقّى الدعم السياسي المطلوب ؟

وهنا يمكن أن تشمل اختصاصات الأكاديمية ، باعتبارها تكون ملتقى علمياً لرجال الدولة والسياسيين ، العمل على توفير الأجواء والمتطلبات اللازمة للحوار الوطني الرصين ، وتبادل الرأي في كافة الموضوعات المتعلقة بتطبيق الدستور وتعزيز الديمقراطية ، وتطوير النظام وتحديث آليات الدولة ، فضلاً عن القيام بالدراسات وتوفير الاستشارات الضرورية . وفي سبيل ذلك لا بد للأكاديمية أن توفر المعلومات المتقدمة في شتى المجالات ، وأن تقوم بعقد الندوات العلمية ، بالإضافة إلى

تنظيم البرامج التدريبية للوظائف القيادية لتشمل موضوعات ذات علاقة بأعمالهم : كأخلاقيات الوظيفة العامة ، عمليات صنع القرار وحل المشكلات ، التطورات الاقتصادية الدولية والإقليمية وأثرها ، القيادة والإبداع ، التخطيط والموازنة والرقابة ، إدارة الاجتماعات ، نظم المعلومات ووسائل استخدامها . ويندرج بعد ذلك وضع مخطط توجيهي لتحديد البرامج وفقاً للاحتياجات الضرورية للإدارة ، وعلى أن يُصار تنفيذها بالتعاون والتنسيق مع المراكز المتخصصة داخل أجهزة الدولة وخارجها .

وبالنسبة للهيكلية التنظيمية المقترحة للأكاديمية لا بد من أن يرأسها مجلس أمناء من ذوي الخبرات المميزة في الشأن العام ومن ذوي الكفايات العلمية العالية ، وعلى أن يتبع ذلك تشكيل جهاز إداري محدود من مديرية عامة ، يتفرع عنها ثلاث إدارات رئيسية : إدارة الإعداد والتدريب ، وإدارة البحوث والدراسات ، وإدارة الإعلام والتوجيه . بحيث تضطلع كل إدارة بمسؤولياتها الفنية في مجال الاختصاص ووفقاً للأهداف الرئيسية المحددة للأكاديمية من أجل المساهمة في عمليات تطوير النظام السياسي وتحديثه ، لا سيما السعي نحو الارتقاء بالطبقة السياسية والإدارية إلى مستوى رجال الدولة ، بالإضافة إلى الاهتمام بمسائل توعية المواطنين وتعبئتهم لدعم التغييرات المطلوبة .

ويتم الانتساب اختياريّاً ، وإلزامياً في بعض المجالات وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وما يقرره مجلس أمناء الأكاديمية . كما يتم

استخدام نظم المعلومات الحديثة والاستعانة بالأساتذة الكفوئين من الداخل والخارج .

وفي نظرة معمقة ومستقبلية لما يمكن أن توفره هذه الأكاديمية كمؤسسة وطنية للتحديث والتطوير ، يمكن أن يشكل مجلس أمنائها بديلاً أو رافداً للهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية المتضمنة في الدستور الجديد . وبذلك يمكن الاستفادة منها كأداة متخصصة لإجراء البحوث اللازمة ورفع المقترحات الملائمة والقابلة للتنفيذ .

واليوم وبعد انهيار الشيوعية وانتهاء الحرب الباردة ، وبعد العمل على إخماد كافة بؤر التوتر في العالم ، والسعي لإيجاد الحلول للمشكلات الدولية والإقليمية القائمة ، يتجه العالم نحو إعادة النظر في دور الدولة وهيكلتها وذلك باتجاه اعتماد سياسات الخصخصة ، وتعميم نظريات ومبادئ السوق ، إقامة الأسواق الإقليمية ، وتحقيق الجودة الشاملة ، وبالتالي فإن الأحزاب العقائدية ستظل في تراجع مستمر . والمسألة تبقى ، بعد إعادة تقييم شامل لنشاطات الدولة للإبقاء على ما هو ضروري ، هو في تعزيز قدرات الدولة على التنفيذ وبأقل كلفة .

ومهما جرى في لبنان من محاولات جادة لتنظيم العمل السياسي بإدخال تعديلات على النظام الانتخابي والعمل الحكومي ، فإن النتائج ستكون طفيفة في الوقت الحاضر ، ولن تؤثر على الارتقاء في عملية صنع القرار بشكل كبير وخصوصاً على تعزيز القدرات

التنفيذية للدولة . لأن ذلك يتطلب عقلية جديدة ومنهجية عمل متواصلة يمكن توفيرها بشكل أساسي عبر إقامة وتعزيز دور مؤسسات التأهيل والتدريب لصياغة رجالات دولة تضطلع بمسئوليات التحديث والتطوير المطلوبتين .

## الفصل الثاني

### تصويب مسار الإعداد القيادي

القطاع التربوي في أي مجتمع يشكّل العمود الفقري لعمليات النهوض والتقدم الحضاري على كافة الصعد ، ولبنان له تجربة غنية ومتقدمة في مضماري التعليم والثقافة ، قياساً للعديد من الدول النامية وبخاصة دول المنطقة . إذ كان لبنان إلى فترة وجيزة يوصف ببلد العلم لكثرة مؤسساته التعليمية وتنوع اختصاصاتها ، بالإضافة إلى نسبة متعلميه العالية .

لكن الواقع يشير الى أن الكثير من الكوادر السياسية والإدارية التي تبوأَت وظائف قيادية في الدولة أو تعاطت الشأن العام لم تنجح في مهامها ، قياساً على الأقل بما شهدته الأوضاع السياسية والإدارية من تراجع وتدهور مستمرين منذ عهد الاستقلال ، ووصولاً إلى التفكك والانحيار التام الذي حصل لمؤسسات الدولة كافة إبان الأزمة الأخيرة .

### إشكالات القطاع التربوي

وهنا يتحمل القطاع التربوي مسؤولية كبيرة في عدم تمكنه من صياغة قيادات كانت فاعلة وقادرة على تجاوز تناقضات النظام السياسي والعمل على تطويره . هذه هي إحدى الإشكالات الكبرى التي

## تطور الأوضاع التربوية

وبالعودة إلى البحث في الوضع التربوي في لبنان، فإن هذا القطاع شهد منذ تأسيس الجمهورية عام ١٩٢٦ حتى الوقت الحاضر تطورات جذرية، وخاصة على صعيد نمو مؤسساته التعليمية العالية وتبدل تأثيرها.

ففي مرحلة الانتداب شكّلت جامعة القديس يوسف الفرنسية والمنشأة عام ١٨٨١ المصدر الأساسي في توفير الطاقات القيادية للعمل الحكومي، وتلتها بدرجة أقل فاعلية الجامعة الأميركية في بيروت، رغم أسبقيتها التي يعود تاريخ تأسيسها إلى عام ١٨٦٦. وبعدها أتت الجامعة اللبنانية الأميركية (كلية بيروت الجامعية سابقاً) المؤسسة عام ١٩٢٤ لتقوم بأدوار شبه ثانوية، وجامعة الروح القدس في الكسليك عام ١٩٤٠، وغيرها من جامعات المنطقة وخارجها التي خرّجت لبنانيين عملوا في القطاع العام.

أما في مرحلة الاستقلال فقد تغيرت الصورة بشكل جذري. إذ تم استحداث عدد كبير من الجامعات والمعاهد والكليات على فترات مختلفة، وذلك كالاتي<sup>٥</sup>: الجامعة الوطنية ١٩٥٣، الجامعة العربية

(٥) الجمهورية اللبنانية، وزارة الثقافة والتعليم العالي، دليل الجامعات ومعاهد التعليم العالي في لبنان، بيروت، ١٩٩٥.

واجهت ولم تزل تواجه هذا القطاع. فهو من جهة تمكّن من تحقيق نجاح كبير في مجال إمداد القطاع الخاص بالقوى البشرية المؤهلة، بينما فشل إزاء القطاع العام من جهة أخرى.

ومن الطبيعي أيضاً أن يشكل القطاع التربوي المصدر الأساسي لتوفير الطاقات المؤهلة للعمل في القطاع العام، وخاصة في ضوء ازدياد الحاجة إلى الوظائف السياسية والإدارية المتخصصة. ويقدر ما تزداد نسبة المتعلمين، ولا سيما الجامعيين والاختصاصيين والفنيين العاملين في أجهزة الدولة منهم، بقدر ما هو متوقع أن تتحسن عمليات الأداء الحكومي.

لذلك اتّجه العديد من الدول المعاصرة، وبخاصة الدول الصناعية القائمة على مبادئ الاختصاص في تصريف كافة شؤونها، إلى إنشاء مؤسسات متخصصة لتأهيل موظفيها وتدريبهم، أو الاستعانة بالقطاع الخاص لتأمين هذه المهمة. وفي هذا الصدد أشار العالم الإداري الأمريكي لينتون كولويل عام ١٩٦٢ إلى "أن دور الإعداد والتدريب للقطاع العام أصبح يشكل المدخل الطبيعي لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة في المجتمع"<sup>٤</sup>. وتأتي الاتجاهات المعاصرة، خصوصاً لدى منظمة هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها وغيرها، لتدعم هذا التوجه عن طريق تركيزها على عمليات تطوير الموارد البشرية واعتبارها تكوّن غاية التنمية ووسيلتها في آنٍ واحد.

(٤) Lynton K. Caldwell, Improving the Public Sector Through Training, Washington D.C., P.3.



١٩٦٠ ، جامعة بلمند ١٩٨٧ ، جامعة سيدة اللويزة ١٩٨٨ ، معهد التمريض الوطني التابع لجمعية المقاصد الخيرية الإسلامية ١٩٨٦ ، كلية الشريعة الإسلامية التابعة لجمعية متخرجي الأزهر وبالتعاون مع دار الفتوى الإسلامية ١٩٨٦ ، معهد طرابلس الجامعي للدراسات الإسلامية (جامعة المنار) ١٩٨٦ ، كلية الإمام الأوزاعي ١٩٧٩ ، معهد القديس بولس للفلسفة واللاهوت ١٩٧٣ ، كلية اللاهوت للشرق الأدنى ١٩٦٦ ، معهد الحكمة العالي لتدريس الحقوق ١٩٦١ ، معهد هايكايزان ١٩٥٥ . وسبق أن تم تأسيس كلية الشرق الأوسط عام ١٩٣٩ . وهناك في الوقت الحاضر عدد من الطلبات لإنشاء جامعات وكليات ، وقد صدر بالترخيص لبعضها لاسيما طلب رئيس المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى تأسيس جامعة بيروت الإسلامية ، وكذلك طلب جامعة بلمند باستحداث كليات جديدة .

## أثر التطورات

الجدير ملاحظته في هذا الصدد أن كل الجامعات والمعاهد والكليات التي أنشئت في مرحلة الاستقلال ، باستثناء الجامعة الوطنية والجامعة العربية ، رغم تسييسهما لبعض الفترات ، ترتبط بمراجع دينية أو وطنية . ويأتي هذا الأمر استناداً إلى الدستور في مادته العاشرة التي تعطي حرية تامة للطوائف من حيث حقها في "إنشاء مدارسها الخاصة بها ، على أن تسير في ذلك وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية" . والمفارقة هنا أن هذا التوسع الذي حصل على صعيد التعليم الجامعي

وانتشار مؤسساته في مرحلة الاستقلال ، على أهميته ، لم يعكس بالقدر ذاته أي تغيير في طبيعة تكوين البنية الإدارية والسياسية للدولة وطرق عملها ، سواء أكان ذلك من حيث تحسين نوعية التمثيل وتنوعه أو زيادة درجة التفاعل والبناء المؤسسي .

لكن البارز على صعيد آخر في تطور دور مؤسسات التعليم العالي ، هو تصاعد دور الجامعة الوطنية لتحل محل جامعة القديس يوسف الفرنسية التي توفير معظم الطاقات للوظائف الإدارية والدبلوماسية والقضائية القائمة حالياً . لكن ذلك لم يؤثر على الحد من استمرار نفوذ المدرسة الفرنسية كنهج ومرجعية متأصلة في أنشطة مؤسسات الدولة وسلوكياتها ، ومنها الجامعة الوطنية الناشئة ، إلى ما بعد مرحلة الانتداب . وذلك واضح أيضاً فيما ورثته الإدارة من سمات عن النظام الفرنسي ، خاصة على صعيد المركزية للقوى التي تمارسها السلطة في عمليات صنع القرار ، والتركيز على الشكليات في تطبيق القوانين والأنظمة ، فضلاً عن الاسترسال في زيادة أجهزة الرقابة وتعدد قنواتها . كل ذلك ، وغيره من المؤثرات الداخلية ، زاد لا شك من ضخامة مشكلات التعقيد والروتين وتفاقمهما في الوقت الحاضر .

## تجارب الإعداد والتدريب

ويموازاة التغييرات التي حصلت على صعيد مؤسسات التعليم العالي ، فقد جرت في مطلع الخمسينات محاولاتان مختلفتا

المصدر في مجال الإعداد والتدريب للقطاع العام، ولكنهما باءتا بالفشل .

الأولى كانت على صعيد المؤسسات الخاصة. إذ أنشأت الجامعة الأميركية في بيروت في عام ١٩٥٢ دائرة لعلم الإدارة العامة كانت الأولى في المنطقة . وتم ذلك بدعم من مشروع النقطة الرابعة آنذاك (الموازي حالياً لأنشطة الوكالة الأميركية للتنمية AID ) لإعداد وتدريب العاملين أو المرشحين للعمل في القطاع العام لدى دول المنطقة ، ومن ضمنها لبنان ، باعتبار أن سياسة الجامعة الأميركية كانت ولا تزال تهدف الى توفير خدمات لدول المنطقة كافة على السواء .

كانت النتيجة أن هذا البرنامج ، وهو في طبيعته وتوجهه مغاير في المنهج والهدف للمدرسة الفرنسية القائمة على التوجه القانوني والقوية في شؤون الحكم والإدارة في لبنان ، قد فشل في إيصال خريجيه من اللبنانيين - باستثناء عدد ضئيل - للعمل في القطاع الحكومي واستطراداً لم يكن له أي تأثير في تطوير الإدارة اللبنانية .

ولعل أحد الأسباب الرئيسية وراء ذلك الفشل يعود في المراحل الأولى لعمل الدائرة صعوبة معادلة شهادة البكالوريوس التي تمنحها الجامعة الأميركية ومثيلاتها من الجامعات الأنكلوسكسونية مع شهادة الليسانس أو الإجازة الصادرة عن الجامعة اللبنانية، وغيرها من الشهادات المفروضة في النظم المختلفة ، الأمر الذي كان يؤدي إلى ضعف عدد المرشحين للمباراة من حاملي البكالوريوس من جهة، وتردد

حاملي الماجستير - على قلتهم - في السعي لدخول الوظيفة العامة .

وعندما تمت عملية المعادلة في أواخر الستينات إنصافاً لخريجي المعاهد الأنكلوسكسونية، لم يتغير الوضع بشكل أساسي . إذ بقي نظام المباراة المستخدم لاختيار المرشحين الجامعيين للعمل في وظائف الفئة الثالثة وما فوق على حاله ، أي متحيزاً لصالح الثقافة الفرنسية بحكم طبيعة نظام المباراة ومحتوياتها التي كانت ولم تزال أكثر ملاءمة لخريجي برامج الليسانس لدى الجامعة اللبنانية والجامعة العربية وخصوصاً في حقول العلوم الاجتماعية مما هي عليه بالنسبة لبقية الجامعات والمعاهد .

أما المحاولة الأخرى ، فكانت على صعيد قيام الدولة بنشاط التدريب والإعداد الإداري بنفسها . إذ أنشأت الدولة ، ولأول مرة ، في عام ١٩٥٢ معهداً للإدارة العامة حيث تم وضعه تحت الإشراف المباشر لوزارة المالية . لكن عندما استحدثت الجامعة اللبنانية في عام ١٩٥٢ فقد تم نقله إليها . وكان العمل لدى المعهد خلال تلك الفترة محدوداً ، ويسير بموجب تطبيق برنامج موازٍ لدبلوم القانون العام في برامج الدراسات العليا لدى كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية ولادة سنتين ، إلى أن تم في عام ١٩٥٩ ، ونتيجة محاولة إصلاحية شاملة للأوضاع الإدارية ، إعادة تشكيله ووضع في إطار هيئة جديدة مرتبطة برئاسة الوزراء ، هي هيئة مجلس الخدمة المدنية .

لا شك أن إنشاء هذه المؤسسة في إطارها الجديد ومنحها

صلاحيات مركزية واسعة لإعداد طاقات للعمل في وظائف مهمة ومتخصصة، وكذلك إجراء دورات تدريبية لتحسين الأداء، وربط بعضها بشروط التأهيل لعمليات الترقية والترقية، قد شكّلت جميعها سياسة جديدة وتطوراً هاماً وواعداً على طريق النهوض بعمليات التأهيل والتدريب للبنية الإدارية .

لكن المؤسف أن المعهد فشل في تحقيق أهدافه، رغم الدعم السياسي القوي الذي لقيه عند تأسيسه . وهنا اتضح استناداً إلى دراسة ميدانية أجريتها عام ١٩٧٥ على خريجي الدرجة العليا لدى المعهد<sup>١</sup>، بأن أكثرهم لم تجد أية فائدة في البرنامج الإعدادي الذي انتسبوا إليه . وكذلك كان رأي معظمهم بالنسبة لنتائج الدورات التدريبية التي اشتركوا فيها لاحقاً . ومن المآخذ الهامة التي أشير إليها أن مواد البرامج في غالبها كانت ترداداً لما سبق أن أخذوه في الجامعات، ودونها أيضاً ضعف في عملية الأداء ووسائلها . فضلاً عن كل ذلك فإن المنهج المعتمد لم يأت بأي توجه جديد يتلاءم مع النظريات الحديثة في تسيير شؤون الدولة وتطويرها خارج النطاق القانوني .

وتبذل في الوقت الحاضر مساعٍ حثيثة لتفعيل دور المعهد وتكثيف نشاطاته في مجالات الإعداد والتدريب، لكن يبدو أن هناك صعوبات مردّها تضارب وجهات النظر بين وزارة الإصلاح الإداري المستحدثة ومجلس الخدمة المدنية . وفي ضوء هذه الصراعات، صرح أكثر من

(٦) راجع: مؤلفنا، إصلاحات الخدمة المدنية في لبنان، معهد الإنماء العربي، بيروت، ١٩٧٦، ص: ١٤٥ - ١٥٠ .

مرة الدكتور حسن شلق، رئيس مجلس الخدمة المدنية، بأنه بات من الأفضل إلغاء هذه الهيئة وتوزيع صلاحياتها على مؤسسات أخرى بسبب الضغوطات السياسية القائمة<sup>٧</sup> . لا شك أن هذا الموقف يعبر عن إحباط من قبل صاحبه، ويشكّل في الوقت نفسه تراجعاً كبيراً على صعيد ما ينبغي أن تحظى به مؤسسات الرقابة المركزية كمجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش من دعم كامل من السلطة السياسية تعزيزاً لمسيرة مشروع الدولة وسيادة القانون .

فإذا كانت هذه الآلية المسؤولة بالدرجة الأولى عن صنع القيادات الإدارية قد فشلت، وإذا كانت أكثرية القيادات التي تسلّمت الوظائف الإدارية أو انخرطت في المجال السياسي في هذه المرحلة من خريجي الجامعة الوطنية حيث شهدت هذه الجامعة وغيرها تراجعاً كبيراً في مستوياتها العلمية بسبب الحرب الأهلية التي امتدت سبع عشرة سنة، فإن أي نظرة موضوعية لواقع هذه القيادات وإمكانات تفعيل دورها مستقبلاً تبدو قاتمة .

### التطلع المستقبلي

التنبه لهذا الواقع الأليم وما تفرضه المفاهيم الحديثة على القيادة العصرية من دور محوري وأساسي في عمليات النهوض بالأوضاع

(٧) رئاسة مجلس الوزراء، مجلس الخدمة المدنية، تقرير رئيس مجلس

الخدمة المدنية عن أعمال المجلس لعام ١٩٩٤، بيروت، ص:

## الفصل الثالث

### دعم متطلبات الإصلاح والتطوير

شكل موضوع إلغاء الطائفية في لبنان، بمعنى السعي إلى تحرير الدولة، وإن كان تدريجياً، من النصوص القانونية والعرف المفروضة على عمليات تسلم المناصب السياسية والوظائف الإدارية، محور كافة مشروعات الإصلاح السياسي والإداري التي كانت تطرح منذ أن تأسست الجمهورية اللبنانية عام ١٩٢٦ حتى الوقت الحاضر. وليس بمستغرب أن يكون هذا المطلب ذا أولوية لعلاقته العضوية في تطوير النظام وتحديثه. فبعد التحرر السياسي من سلطة الانتداب عام ١٩٤٣، كان من التلقائي أن تبرز مسألة المساواة في المواطنة وتكافؤ الفرص كأولوية تتعارض كلياً مع النظام الطائفي.

وإذا كانت المبررات التي أُعطيت في السابق دفاعاً عن الطائفية بأنها وفّرت للبنان الاستقرار السياسي والازدهار الاقتصادي والانفتاح على الحريات العامة بما أرسته من قواعد للتوافق والمشاركة في الحكم والتعايش، فإن ذلك، لا شك، كان أمراً مصطنعاً بحكم النتائج التي آلت إليها أوضاع الدولة ومؤسساتها من تفكك وتدمير بسبب الأزمة الأخيرة وتداعياتها. إضافة إلى ما تزال تحتضنه الطائفية من دوافع رخيصة وأحقاد دفيئة يسهل استخدامها في خلق الأزمات وتفجير الأوضاع في أي ظرف من الظروف مستقبلاً.

الإدارية والسياسية يتطلب وضع استراتيجية جديدة، وبالتالي خطة عمل شاملة للخروج من هذه الحلقة المفرغة والبدء بتحقيق مشروع الدولة الحديثة.

إن فكرة استحداث آلية جديدة للإعداد القيادي لشؤون الحكم والإدارة متجاوزة النمط القائم لترابط بين البعدين الإداري والسياسي بحكم تلازم مساريهما في عمليات التحديث، مع الأخذ بإيجابيات التجربة الفرنسية من حيث الأسلوب في اختيار نخبة خريجي الجامعات سنوياً ومن ثم تدريبهم في ضوء النظريات الحديثة وبخاصة نظم المعلومات المتطورة لتسلم وظائف قيادية ومؤثرة في العملية السياسية، ليشكل مخرجاً مناسباً وحلاً منطقياً، وهو يشكل مطلباً وطنياً في الوقت ذاته.

وهذا الأمر يتطلب أولاً دعوة جريئة لتحقيق تغيير جذري في منهجية عمل الدولة، وثانياً مبادرة جديدة تطلقها السلطة التنفيذية وبالتعاون مع السلطة التشريعية تصويهاً للمسار التربوي في مجال الإعداد القيادي ودعم عمليات الإصلاح والتطوير التي تتطلبها مهمة «الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية» المرتقب تشكيلها.

## انعكاسات الطائفية قانوناً

تظهر الطائفية في وضعها الدستوري والعرف السياسي في النظام اللبناني في مجالات ثلاثة: السياسة، والإدارة، والأحوال الشخصية .

واختصاراً للبحث بشأن انعكاس الطائفية في المجالين السياسي والإداري استناداً إلى التطورات الدستورية والقانونية، هناك ثلاث محطات أساسية ينبغي التوقف عندها .

**الأولى**، كانت مع إقامة الدستور في عام ١٩٢٦ والمتضمنة بنوداً تتعلق بتطبيق النظام الطائفي . وذلك بشكل أساسي فيما ورد في المادة (٩٥) من الدستور، والتي تنص أنه: "بصورة مؤقتة، والتماساً للعدل والوفاق، تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة، وبتشكيل الوزارة، دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة" .

هذه المادة لا شك أسست قيام النظام الطائفي في الدولة خاصة على صعيد الإدارة وتشكيل الوزارة . وتبع ذلك على صعيد الوظائف السياسية صدور قوانين الانتخابات على أساس طائفية . والجدير ملاحظته أن المادة (٩٥) وردت في إطار الباب السادس من الدستور تحت عنوان "أحكام نهائية ومؤقتة" . وكان قصد المشرع في تعامله مع الطائفية كإجراء استثنائي ومرحلي . ذلك ما تؤكد أيضاً محاضر المجلس النيابي عند إقرار الدستور . كما أن المادة نفسها تؤكد على أن

هذا التدبير هو "مؤقت وينبغي ألا يؤول إلى الإضرار بالمصلحة العامة" .

وبالفعل جرى تطبيق النظام الطائفي في مرحلة الانتداب استناداً إلى هذه النصوص بشكل مرن، وبخاصة في توزيع المناصب السياسية العليا، علماً بأنه في المراحل الأولى للانتداب قد أجمت القوى الإسلامية بشكل عام عن العمل في القطاع الحكومي، وبالتالي لم يكن هناك مشكلات المطالبة بالتوازن الطائفي .

المحطة **الثانية** شملت مرحلة الاستقلال حتى انفجار الوضع في عام ١٩٧٥ . وهي مليئة بالتناقضات . إذ استهلت حكومة الاستقلال الأولى برئاسة رياض الصلح بيانها الوزاري الملقى في ٧ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٤٣ بالتطلع نحو إلغاء الطائفية، بالآتي :

"ومن أسس الإصلاح التي تقتضيها مصلحة لبنان العليا معالجة الطائفيّة القضاء على مساوئها، وأن هذه القاعدة تقيد التقدم الوطني من جهة وتشوه سمعة لبنان من جهة أخرى، فضلاً عن أنها تسمم روح العلاقات بين الجماعات الروحية المتعددة التي يتألف منها الشعب اللبناني" . وتابع قوله "إن الساعة التي يمكن فيها إلغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان . . وإننا سنعمل جميعاً بالتعاون تمهيداً وإعداداً حتى لا تبقى نفس الإلّاظمئن كلالاظمئن إلى تحقيق هذا الإصلاح القومي الخطير" <sup>٨</sup> .

(٨) الجمهورية اللبنانية، الجريدة الرسمية، ١٩٤٣، ص ١٢ و ١٣ .

لكن تطورات الأوضاع السياسية والإدارية في مرحلة الاستقلال اتخذت اتجاهاً معاكساً . فكانت النتيجة ، وبدون التطرق الى الأسباب ، أن استشرت الطائفية وتعمقت جذورها في النصوص والممارسات . وبسببها أصبحت الدولة مطوّقة وأسيرة نفوذ الطوائف ، إلى أن كان الانفجار الأمني الذي انطلقت شرارته الأولى بتصادم السلطة اللبنانية مع المقاومة الفلسطينية في عام ١٩٧٣ وما لحق ذلك من تداعيات .

خلال تلك الفترة بدأت تُطرح ، وبالإحاح ، العديد من المشروعات للخروج من الأزمة وإصلاح النظام السياسي معاً . كان في طبيعة هذه المشروعات برنامج القوى الوطنية الداعي في الأساس إلى إلغاء النظام الطائفي بالكامل . وتلاقت معه قوى أخرى فاعلة ، إنما اختلفت عنه في شمولية التطبيق ومراحل التوقيت . إلى أن تم التوصل إلى اتفاق الطائف في ٢٢ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٨٩ من قبل التجمع النيابي المنعقد في مدينة الطائف السعودية ، والذي تحول بدوره بعد إقراره من قبل المجلس النيابي في جلسته المنعقدة بتاريخ ٥ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٨٩ إلى «وثيقة الوفاق الوطني» . هذه الوثيقة اعتمدت بالكامل في تعديل الدستور في ٢١ أيلول (سبتمبر) ١٩٩٠ ، وبالتالي تمت إقامة «الجمهورية الثانية» .

هنا عدلت المادة (٩٥) بشكل جذري ، وأصبحت كالآتي :

(٩) راجع : مؤلفنا ، إلغاء الطائفية ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٩٣ ، ص : ٣٦-٣١ .

(١٠) م . ن . ، ص : ٤٠ - ٤٣ .

"على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكّل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية ، تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية .

مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية .

#### المرحلة الانتقالية :

أ - تمثّل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة .

ب - تُلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويُعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلفة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها ، وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسلمين والمسيحيين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقييد بمبدأي الاختصاص والكفاءة " .

استناداً الى هذه التعديلات يمكن التأكيد على مبدأين أساسيين اعتمداً ، أولاً : تحديد إجراءات انتقالية من أجل تصحيح الخلل القائم ؛

وثانياً : الإقرار بمبدأ إلغاء الطائفية وفق آلية لإعداد خطة مرحلية للإلغاء .

كؤنت هذه التشريعات بداية المحطة الثالثة . فماذا تم إنجازها؟

### النتائج

مع عودة الدولة إلى استئناف دورها تدريجياً وبخاصة بعد استتباب الأمن وعودة المؤسسات في مطلع التسعينات ، جرى البحث في تصنيف وظائف الفئة الأولى وما يوازئها طائفيًا استناداً لبنود المادة (٩٥) . وبنتيجه أقرت لائحة بالوظائف بالتفاهم بين الرؤساء الثلاث وجرى وبموجبها ، مع بعض التعديلات لاحقاً ، ملء معظم وظائف الفئة الأولى وبعض وظائف الفئة الثانية .

كان من الطبيعي في هذه المرحلة الانتقالية - وبخاصة أنه لم يتم بعد استكمال تنفيذ كافة بنود اتفاق الطائف - أن يبقى للطائفية دورها وتأثيرها . كما أن الدولة تريتث أيضاً في تنفيذ أحكام المادة (٩٥) بالنسبة للاستغناء عن شروط الطائفية في الوظائف دون الفئة الأولى . إذ يلاحظ أن بعض المباريات تم تجميدها أو إلغاؤها لاعتبارات طائفية . والانطباع العام أن الطائفية والمذهبية غدت أكثر قوة وتأثيراً في الوقت الحاضر خلافاً لما هو مطلوب .

أما بالنسبة لموضوع تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية ، وهو

الموضوع الأكثر أهمية وحساسية ، فقد كان من المفترض أن يتم تحقيقه بعد انتخابات المجلس النيابي في صيف ١٩٩٢ استناداً لمواد الدستور ، لكنه لم يتم .

هذا مع العلم أن دولة رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري أكد في جلسة الثقة بحكومته الأولى المنعقدة في ٩ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٩٢ ، " . . . بأننا نتطلع الى وطن تنصهر فيه الطوائف ولا تستبد به الطائفية . وأن موضوع الطائفية كان مدار بحث طويل في الطائف حيث استقر الرأي على أن إلغائها يشكل هدفاً وطنياً أساسياً يقتضي العمل على تحقيقه ضمن خطة مرحلية . وهذه المبادئ أصبحت بعد التعديل الدستوري في ٢ أيلول (سبتمبر) ١٩٩١ جزءاً من دستور لبنان ، وأولت مجلس النواب مهمة تأليف الهيئة الوطنية التي تقوم بدراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها الى مجلس النواب والوزراء ومتابعة الخطة المرحلية " .

وتأكيداً لدور المجلس النيابي في هذا الشأن قام رئيس المجلس النيابي الأستاذ نبيه بري خلال عام ١٩٩٥ باستمزاغ آراء عدد من المراجع المدنية والزمنية للشروع في عملية تشكيل الهيئة ، فضلاً عن مطالبة بعض النواب وغيرهم من القوى السياسية الفاعلة وفي فترات متفاوتة بالإسراع في تشكيل الهيئة استناداً لبنود الدستور . لكن للوقت الحاضر لم يتم تأليف هذه الهيئة ، وربما سيحصل ذلك من قبل المجلس النيابي المنتخب في صيف ١٩٨٦ ولمدة أربع سنوات حتى عام ٢٠٠٠ م .

الأهم في هذا الأمر كله أن هناك التبساساً كبيراً في مواقف وتصريحات العديد من المسؤولين وغيرهم من الفعاليات ، بحيث تخطط بين موعد تشكيل الهيئة الوطنية ومساءلة الإسراع في اتخاذها قرار إلغاء الطائفية السياسية . هذا خطأ كبير . يليه أيضاً انطباع آخر لدى الكثيرين من اللبنانيين بأنه من غير المستحسن في الوقت الحاضر فتح هذا الملف لأن معظم قطاعات الشعب اللبناني وفئاته لا تزال منقسمة على ذاتها ، وهي أكثر انغماساً في الاعتبارات الطائفية والمذهبية عما كانت عليه سابقاً . ويشير بعضهم إلى أن المطالبة بتحريك هذا الموضوع في الوقت الحاضر من قبل بعض الفئات هي أيضاً نابعة من اعتبارات طائفية .

هذه حقائق لا يمكن إنكارها ، وإنما هي مشابهة بطبيعتها للأمراض الجسدية التي يمكن أن يعاني منها أي إنسان . وبالتالي لا يمكن معالجتها بالتأجيل أو التغاضي عنها . بل يتطلب ذلك نظرة تفحص وبالعمق لتدارك انعكاساتها . هذا مع إعادة التذكير بأن قرار إلغاء الطائفية هو بند وفاقي بين القيادات اللبنانية التي أقرت «وثيقة الوفاق الوطني» . وبذلك لا يمكن الرجوع عنه بسهولة . كما أنه في الوقت نفسه خاضع لتصور معين وفق القنوات الدستورية والقانونية المرسومة منعا للاستغلال وسوء التصرف .

### الحاجة الى آلية للبحوث

من هنا يبدو أن هناك ضرورة قصوى للإسراع في عملية تأليف

الهيئة الوطنية وفي الوقت نفسه توفير العناصر اللازمة لعملها ولا سيما إيجاد آلية متخصصة لإعداد البحوث والدراسات المطلوبة .

وفي هذا الصدد ، وإن كان الموضوع مختلفاً ، يقول المؤرخ والتربوي الكبير الدكتور قسطنطين زريق في إحدى مقالاته حديثاً «حضور أميركا في الذهن العربي والحضور العربي في أميركا» : «.. إن هذا الحضور هو في الأكثر نوطابع ارتجالي أو عاطفي أو خطابي يختلف فيه حكامنا ويتناقله بعضنا عن بعض دون تدقيق أو تمحيص ، ومن دون أن يكون صادراً عن معرفة مدققة وموثوق بها» . . . . . ويستطرد قائلاً : «.. أين تتكون هذه المعرفة وتزداد ، في المؤسسات المختصة بهذا الغرض ؟ إنها علم كغيرها من العلوم . ولئن اسرعنا في بلادنا العربية في إنشاء المؤسسات المعنية بإنماء المعرفة ونشرها لتمكناً من مواجهة التحديات . . . »<sup>١٢</sup>

وقياساً عليه ، فكم هي الحاجة ماسة في الوقت الحاضر إلى قيام مؤسسة بحوث متخصصة بالطائفية ووسائل معالجتها ومحتضنة من الدولة . ألا يشكل هذا الأمر أيضاً عنصراً أساسياً من مستلزمات عمل «الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية» للنجاح في مهمتها ؟

من هذا المنطلق تبدو فكرة استحداث أكاديمية وطنية لشؤون الحكم والإدارة خطوة هامة ومدخلاً علمياً متوافقاً مع

١٢ الحياة ، عدد ١٣٢ ، الأربعاء ١٥ أيار (مايو) ١٩٩٦ ، (باب الأفكار) صفحة ص: ١٧ .



توجّهات الدستور الجديد في إقامة الدولة اللاتائفية دولة المؤسسات .

## اعتبارات أخرى

بالإضافة الى ذلك هناك أحكام جديدة أضيفت للدستور عائدة إلى تنظيم السلطات الدستورية ، وغيرها تؤكد على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد ، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل . وكذلك هناك بنود أخرى حسمت الإشكالات التي كانت قائمة بالنسبة للكيان والهوية ، بحيث تم الاتفاق على أن لبنان وطن نهائي لجميع أبنائه في الحدود المنصوص عنها في الدستور والمعترف بها دولياً وأنه عربي الهوية والانتماء .

هذه التطورات الدستورية تأتي استجابة لمشروعات إصلاح السياسي التي كانت مطروحة منذ مدة طويلة ، وبإقرارها تمكّن لبنان أيضاً من اجتياز مرحلة صعبة كادت تعصف بالكيان والمجتمع معاً . التحدي يكمن الآن في ترجمة هذه المبادئ وتجسيدها إلى واقع ملموس وكذلك تطويرها حين تدعو الحاجة .

إزاء كل ذلك يبدو أن «الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية»، ومن ورائها السلطات العليا ، أمام مسؤوليات تاريخية ضخمة لم يعد من الجائز تجاوزها . وإن الإعداد السليم لهيئة الأجواء واتخاذ الخطوات

اللازمة يتطلب تخطيطاً محكماً وإرادة وطنية مخلصاً .

فالأكاديمية الوطنية لشؤون الحكم والإدارة المقترحة بإمكانها أن تشكل أداة فاعلة في هذا الاتجاه . فهي من جهة تضطلع بمسؤوليات إجراء البحوث والدراسات اللازمة بشكل موضوعي وتخصصي لتجاوز الطائفية ، ومن جهة أخرى تساهم في بناء القيادات القادرة على تنفيذ الخطة المرئية للإلغاء ومواكبة عمليات التطور والبناء .

## الفصل الرابع

### لصياغة قيادات جديدة

من الأبعاد الرئيسية لفكرة استحداث الأكاديمية لشؤون الحكم والإدارة كمدخل للتحديث السياسي إعداد قيادات جديدة بمستوى رجال الدولة قادرة على تطوير النظام والنهوض بمؤسسات الدولة الى المستويات المهنية بما يرسخ النظام الديمقراطي في لبنان كخيار استراتيجي .

إذ إن التجارب السابقة للقيادات التي تسلّمت مقاليد الحكم والوظائف السياسية في لبنان كانت في أغلبيتها أسيرة شعارات قديمة ومفاهيم تقليدية استخدمتها في اتقان فن الوصول إلى المراكز والحفاظ عليها بكافة الوسائل ، ولكنها لم تسعفها للقيام بالأدوار المهنية المطلوبة منها ، وخاصة في بناء مؤسسات الدولة وسيادة القانون ، فضلاً عن تراجعها في ترسيخ النظام الديمقراطي وتطويره .

هذه الحالة لا تزال قائمة بشكل عام ، رغم الإصلاحات الدستورية التي أدخلت حديثاً ، وكذلك التغييرات التي حصلت في بعض القيادات السياسية وتوجهاتها الإصلاحية . فالثقافة السياسية ، وأنوات العمل السياسي والإداري ، والوسائل المستخدمة لا تزال جميعها على حالها في معظم المجالات ، الأمر الذي يستوجب معالجة بالعمق وبكثير من الانفتاح والإرادة ، إذا كان لا بد للوطن أن ينهض على أسس

سليمة، والدولة أن تثبت الاستقرار وتبعث الطمأنينة والازدهار.

## واقع القيادات وتطوراتها

وخلال فترة الخمسين سنة ونيف الماضية ، منذ استقلال لبنان عن الوصاية الفرنسية عام ١٩٤٣ ، شهدت الساحة اللبنانية أزمتات سياسية وإقتصادية حادة ، وانتهاكات متعددة لسيادة الدولة واستقلالها . والأبرز كان نشوب حربين أهليتين : الأولى ، حصلت عام ١٩٥٨ وكانت محدودة ولفتره وجيزة ؛ والأخرى ، بدأت في عام ١٩٧٥ واستمرت سبع عشرة سنة ، مخلفة وراءها الدمار في العديد من المناطق وتفكك معظم المؤسسات فضلاً عن تصدع المجتمع وتراجع قيمه .

كل ذلك ، مهما قيل عن أسبابه ومبرراته ، تبقى مسؤولياته مسؤولية أبنائه ، وفي طبيعتهم قياداتهم على كافة المستويات . والقول بمسؤولية القيادات عن غيرها مردّه بالدرجة الأولى إلى أن طبيعة النظام السياسي-الاجتماعي في لبنان ، شأنه بذلك شأن معظم الدول النامية المستقلة حديثاً ، هو هرمي شكلاً ومحتوى . أي أن الطبقة القيادية العليا في كافة المؤسسات الحكومية وغيرها هي صاحبة السلطة ، وهي التي تتخذ القرار وفي أعلى مراتب الهرم المؤسسي . وهنا يشير الدكتور هشام شرابي في هذا الصدد الى أن هذه الظاهرة هي أقرب الى وجود ما سمّاه « بالنظام الأبوي » (البطاركي) ، نسبة لسلطة الأب ونفوذه المطلق على أبنائه ، وأن وجود النظام الديمقراطي

وفقاً للدساتير والقوانين القائمة ما هو سوى مظهر صوري وشكلي<sup>١٣</sup> .

وكم كانت هذه الصفة متأصلة في تصرف معظم القيادات رغم اعتلائهم المناصب السياسية وتسلّمهم الوظائف الإدارية ناتج عن معايير ديمقراطية ، على الأقل في المظهر ، كالانتخابات في تسلّم الوظائف السياسية واجتيازهم الامتحانات أو المباريات لشغل الوظائف الإدارية .

والجدير بالملاحظة أن هذه الظاهرة بتوجّهها الهرمي تعكس بنفسها جملة من السلبيات ، بدءاً من تعاطي القيادات مع مؤسسات الدولة ومرافقها بعقلية المزرعة أو الشركة - أي من منظور الاستفادة الخاصة وتعزيز مرتبة النفوذ والاستمرار ، وصولاً إلى الخروج على الدولة والظعن بشرعيتها بشكل مجازي عبر تحميلها كامل القصور والنقص لما يعانیه المجتمع من مشكلات عندما تتراجع المكاسب الشخصية وتتعارض وجهات النظر السياسية . كل ذلك يشير الى ضعف في المواطنة وفشل للسياسة والسياسيين ، وهو في أساس المشكلة اللبنانية .

غير أن ذلك لم يمنع في العديد من الحالات ظهور مواقف فردية أو جماعية لقيادات سياسية ، مطالبة بتصحيح الأوضاع وبدافع وطني وحس عميق بالمصلحة العامة ومجرد عن المصالح الذاتية . لكن هذه

(١٣) د. شرابي هشام ، النظام الأبوي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص ٢١-٤٢ .

المواقف ، وإن تمكنت في بعض الحالات من تحقيق أهدافها إلا إنها بالنتيجة لم تحقق تغييراً جذرياً في البيئة السياسية ومنهجية العمل ، وبالتالي لم تشكل قوة دفع تعزز مسيرة بناء دولة المؤسسات وسيادة القانون . ذلك يتطلب تغييراً في الثقافة السياسية عبر تربية وطنية وإعداد مهني طويل المدى ، ترافقه أو تليه مرحلة من التنظيم السياسي السليم . وهذا لم يحصل بعد .

وبالتالي بقيت الدولة عبر قياداتها المسؤولة تواجه المشكلات الطارئة وتسير أعمالها بكثير من الارتجال والمساومة ، مما زاد من ضعف الدولة وتراجع دورها ومصداقيتها . ومن هنا يبدو أن الحاجة إلى قيادة متطورة باتت ضرورة وطنية للخروج من هذه الطقّة المفرغة والدخول بمرحلة بناء المؤسسات وإرساء الأسس السليمة للديمقراطية .

## القيادات الإدارية

وبالانتقال إلى موضوع القيادات الإدارية ، فهي إلى حد كبير جزء من التركيبة السياسية ككل ، ومتأثرة بها سلباً أو إيجاباً . القيادات الإدارية العليا كانت دائماً ولم تزال محور استقطاب واهتمام القيادات السياسية الفاعلة ومن ورائها أيضاً السلطات الروحية ، بحكم تزايد وتعاضد دورها في الشأن العام .

المسألة هنا أن عدداً من القيادات الإدارية ممن دخلت الملاك الإداري العام والسلك الدبلوماسي بموجب الامتحانات أو المباريات

وأصبحت مؤهلة للترفيه كانت تجد نفسها مطوقة سياسياً . إذ كان عليها إزاء إتاحة الفرص لها للترفيه إلى وظائف شاغرة أو الانتقال إلى وظائف مستحدثة أن تلجأ إلى القوى السياسية والروحية الفاعلة للحصول على موافقتها ودعمها ، أو لتفادي معارضتها وتحييدها في أسوأ الحالات .

والجدير بالملاحظة أن المعارك التي شهدتها الساحة السياسية في مجال التوظيف الإداري ، على كثرتها وتعقيداتها ، كانت غالباً تأخذ منحى طائفيّاً ، الأمر الذي زاد أيضاً من تغلغل الطائفية واستشرائها في الإدارة . وهنا أصبحت القيادات الإدارية إزاء هذه المداخلات تخضع لمجموعة من الرؤساء داخل المؤسسة وخارجها ، هذا مع الإشارة إلى ما كان للعسكر من نفوذ قوي في عقد الستينات وكذلك لقوى الأمر الواقع في مراحل لاحقة بحيث لا يمكن تجاهلها .

هذا التراجع في دور القيادات على المستويين السياسي والإداري بقي مستمراً وبشكل مطرد حتى الوقت الحاضر قياساً بما هو ملاحظ من هرولة وانبطاح وتزلف الكثيرين من القياديين لدى أصحاب النفوذ والقدرة .

لا شك أن ذلك أثر سلباً على مسير قبناء مؤسسات الدولة وخاصة على الحد من تأثير المفاهيم المتعلقة بتعزيز المصلحة العامة ، وتحسين الأداء ، وتطوير الديمقراطية ، وتوفير الخدمات ، ومحاربة الفساد ، وتحقيق التجرد والانضباط ، وغيرها مما كان دائماً موضع انتقاد وتذمر .

## محاولات الإصلاح ونتائجها

ونتيجة لذلك، جرت عدة محاولات لتصحيح هذه الأخطاء متخذة بالدرجة الأولى أسلوب رفع الحصانة عن الموظفين للحد من الفساد المستشري في الإدارة. لكن جميع هذه المحاولات باءت بالفشل، وذلك كما هو واضح بالآتي<sup>١٤</sup>:

ففي مطلع الخمسينات، خلال عهد الرئيس كميل شمعون (١٩٥٢-١٩٥٨) جرى وفقاً لصلاحيات رفع الحصانة عن الموظفين المخولة استثنائياً للحكومة أن تم إنهاء خدمات عدد ضئيل من الإداريين والقضاة لأسباب سياسية أكثر من كونها مهنية. كما جرى أيضاً تعيين عدد كبير في الملكات المستحدثة وفقاً لاعتبارات فئوية وسياسية بدلاً من استنادها إلى معايير الكفاءة والاستحقاق.

وتبع ذلك، خلال عهد الرئيس فؤاد شهاب (١٩٦٤-٥٨)، تطعيم الإدارة وبخاصة المؤسسات المستحدثة كمجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي برجال نزيهة من السلك القضائي. لكنها كانت غير متخصصة في تقنيات هذه المؤسسات ولم تتمكن من تحقيق أهدافها المرجوة. كما أنه لم يحصل أي تغيير على مستوى استبدال القيادات الإدارية العليا رغم توجه الرئيس فؤاد شهاب القوي للنهوض بالأوضاع

(١٤) لمزيد من المعلومات راجع: مؤلفنا، التنمية في لبنان: الفرصة الثانية للنهوض الاقتصادي والإداري، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٤، ص: ٧٩-١١٨.

## الإدارية والاقتصادية في الدولة.

وتأتي بعد ذلك مرحلة التطهير الشهيرة التي حصلت خلال عهد الرئيس شارل حلو عام ١٩٦٦، والتي تم بموجبها صرف عدد كبير من الموظفين الكبار والقضاة. لكن هذه الحركة لقيت معارضة وانتقادات باعتبارها كانت انتقائية وتجاوزت مبادئ أساسية لحقوق الموظف في الدفاع عن النفس وحق المراجعة.

أما في مطلع عهد الرئيس فرنجية (٧٠-١٩٧٦)، فقد صدر تشريع يخول الحكومة أن تضع، ويقرر استنسابي، أيًا من موظفي الفئة الأولى (المدراء العامّين وما يوازيهم رتبة) تحت تصرف مجلس الوزراء أو الوزارات لفترة وجيزة، يجري بعدها نقلهم إلى وظائف أدنى رتبة أو إنهاء خدماتهم. كان القصد من هذا التشريع، والذي لا يزال ساري المفعول، الحد من الصلاحيات المتزايدة لوظيفة المدير العام. أما نتائجه العملية فقد أدت إلى زيادة النفوذ وتسلط السياسيين على الإدارة.

هذه المحاولات والتي تناولت بشكل خاص العنصر البشري في الإدارة استمرت أيضاً في أعقاب قيام الجمهورية الثانية في مطلع التسعينات على نطاق واسع. إذ حصل خلال حكومة الرئيس رفيق الحريري الأولى في مطلع عام ١٩٩٣ إصدار تشريعات مماثلة ترفع الحصانة عن الموظفين لفترة محددة، وتخول ما سمي باللجنة الموحدة برئاسة رئيس مجلس الخدمة المدنية اقتراح إنهاء خدمات

الموظفين من غير ذوي الكفاءة<sup>١٥</sup> . ونتج عنه في عام ١٩٩٤ صرف حوالي ألفي موظف ، لكن بعضهم عاد وتسلم وظائفه وفقاً لأحكام صادرة عن مجلس شورى الدولة .

الغريب في الأمر كله في هذه المحاولات أن الدولة كانت تعاود الكرة في كل مشروع للإصلاح الإداري مستخدمة ذات السياسة والأسلوب لإفساح المجال أمام الموظفين للاستقالة أو الإقالة وفقاً لقنوات محددة . وكانت النتائج تأتي عكسية بحيث كان بعض الموظفين المستقيلين على مستويات مهنية جيدة وليس من مصلحة الإدارة الاستغناء عن خدماتهم ، ومن أنهيت خدماتهم لم يشكوا تغييراً أساسياً في بنية الإدارة وعملها .

### نظرة مستقبلية

كان المطلوب في مثل هذه الحالة نهجاً جديداً ينطلق من فكرة إحداث تغيير نوعي في مستوى الطبقة القيادية . ويتم ذلك عن طريق التعاقد لفترة محددة مع أفراد مؤهلين ومتميزين من القطاع الخاص ولدى الجامعات لتسلم هذه المناصب ، وبمناى كلي عن التأثيرات والضغطات السياسية . هذا مع العلم أن الفرصة كانت متاحة ، وعلى

(١٥) راجع : مجموع قوانين إنهاء الخدمة في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحاد البلديات : القانون رقم ١٩٩ الصادر في ٢٧ شباط ١٩٩٣ ، والقانون رقم ٢٠٠ الصادر في ٢٤ أيار ١٩٩٣ .

نطاق واسع ، لاستخدام مثل هذه السياسة في الفترة الأخيرة بسبب نسبة الشواغر الكبيرة في الفئة الأولى ، والتي تم ملء معظمها من الداخل وفقاً لمقتضيات الأقدمية ، والقسم الآخر تم تعيينهم من الخارج .

وفي كلتا الحالتين كانت دون توقعات رئيس الحكومة رفيق الحريري الذي أعلن في حينها بأنها كانت أفضل المستطاع . كما أن الدولة استمرت في موضوع الإعداد والتدريب للقطاع العام على المنوال السابق ل طرحها البرامج التقليدية مع ظهور تضارب في الصلاحيات ووجهات النظر بين أركان هيئة مجلس الخدمة المدنية ووزارة الإصلاح الإداري المستحدثة .

لذلك كله ، تطرح هذه الدراسة ، وبقوة ، ضرورة وضع استراتيجية جديدة محورها قيام آلية متطورة للإعداد القيادي المستقبلي وعلى أن يشمل نطاق عملها المجالين السياسي والإداري ، واستطراداً لا بد من التسبب صر بما يمكن أن تتوجه نحوه هذه الاستراتيجية وأليتها من وضع برامج تغرس المفاهيم الحديثة للقيادة العصرية المطلوبة .

وهنا لا بد أولاً من الاطلاع على أهم التطورات ، أو بالأحرى التحولات ، التي شهدتها الإدارة كأداة لوجود القيادة وعملها وما يشكل ذلك من انعكاسات على دور القيادة وسلوكياتها . وثانياً ، بضرورة الأخذ بالنظريات الحديثة والتي تستوجب إسقاط الكثير من المفاهيم المتعارف عليها سابقاً ، والتي لا تزال تلقن في كثير من البرامج

التعليمية والتدريبية لعدم ملائمتها واستبدالها بما هو مستجد ومناسب .

ويبرز بشكل خاص عنصر التكنولوجيا المتجسد في التطورات الحديثة في نظم المعلومات واستخدامات الكمبيوتر مما عدل الكثير في مفهوم القيادة من زاوية التغيير الحاصل في الهرم الإداري وقنواته . إذ إن الإدارة الوسطى قد أُلغيت ، ومعها فكرة التسلسل الإداري ، لممارسة السلطة وإعطاء الأوامر . فبوجود شبكة المعلومات أصبح كافة العاملين في المؤسسة على اتصال مباشر بعضهم ببعض الآخر وفي كافة الاختصاصات . فضلاً عن ذلك فإن البرامج المُعدّة والمستخدمة تلقائياً في كثير من الأعمال والإجراءات قد أُلغيت الكثير من القيود وغيّرت في مفاهيم الرقابة والتقييم . لا شك أن ثورة قد حصلت في الإدارة ، وبالتالي فلا بد للقيادة من التأقلم معها .

بالإضافة إلى كل ذلك فإن الإدارة الحديثة باتت تركّز أكثر من أي وقت مضى على النتائج ، وترتبطها بمعايير مهنية لقياس الأداء . فبعض الدول الحديثة ، وبخاصة في الولايات المتحدة الأميركية ابتداءً من عام ١٩٩٤ ، تقوم بإعداد خطط استراتيجية لأعمالها ، تحدد كل إدارة بموجبها رؤيتها المستقبلية ، والبرامج المطروحة للتنفيذ مقرونة بمعايير قياس الأداء .

وانطلاقاً من ذلك أصبحت كافة إدارات الدولة وموظفيها موضع تقييم وإعادة تقييم مستمرين باتجاه تشكيل هيكلية جديدة سمّتها الأساسية ترشيد الإنفاق وتحقيق العقلانية والتخفيف من الضغوطات

المالية التي تواجهها معظم الدول وبخاصة الدول النامية والمفتقرة إلى الموارد الطبيعية .

إن فكرة إعادة هندسة الدولة وابتكارها ، وإعادة تشكيل وظائفها ، أصبحت تشكل محور برامج الإصلاح الإداري في الوقت الحالي . ولا شك أن هذا التوجه الجديد مردّه العودة إلى التركيز على فوائد دور القطاع الخاص والأخذ بمبادئه في مجالات الحث على الإبداع والمنافسة وتوفير الجودة الكاملة .

ولعله من غير الجائز في المدى القريب أن تقدم الدولة في لبنان أو في غيرها من الدول ذات الأوضاع المشابهة ، إلى تقليص دور القطاع العام ، إلى أن ينشط القطاع الخاص ويتمكن بالتالي من استيعاب أعداد أكبر من القوى العاملة . لكن ذلك لا يمنع على الإطلاق من وقف الهدر حيث وُجد ، والاستغناء عن الوظائف غير الضرورية ، والارتقاء بالخدمات ، وتحسين الأداء وغيرها من العناصر التي تعضد شرعية الدولة وترفع من صدقيتها وقدراتها .

في ضوء ذلك كله ، وعطفاً على ما تعانیه القيادة في لبنان من مشكلات وتراجع في المستويات ، ماذا يمكن أن تكون عليه مهارات القيادة المستقبلية المطلوب الإعداد لها وتطويرها ؟

### خصائص القيادة الحديثة

استناداً إلى المستجدات الحاصلة في واقع العمل الإداري

وهياكله التنظيمية في الدولة الحديثة، يبدو أن مسألة التركيز في صياغة رؤية مستقبلية لعمل المؤسسة، ومن ثم ترجمة هذه الرؤية انطلاقاً من الأهداف الرئيسية إلى وضع خطط استراتيجية تشمل برامج محددة، ومدعومة بمعايير قياس الأداء وفقاً لطبيعة الاختصاص، تفرض حكماً أن تكون القيادة الحديثة قادرة على الإبداع والتطوير للانتقال بالأوضاع الراهنة إلى مستويات أفضل ومواجهة التحديات المستقبلية .

إعداد الرؤية كمشروع استنباط لتصورات مستقبلية وعملية لما ينبغي أن تكون عليه أوضاع الإدارة وأعمالها من تغيير وتجدد مستمرين نحو الأفضل، يتطلب باستمرار الوقوف على البرامج والخدمات التي تقدمها المؤسسة، وما إذا كان ذلك يستوجب الإلغاء أو الدمج أو الاستحداث .

فكما القيادة في القطاع الخاص تعيش في صراع مستمر مع ذاتها داخل المؤسسة وخارجها في مواجهة عمليات المنافسة الحادة للبقاء في السوق، كذلك القيادة في القطاع العام أصبحت أكثر مطالبة والتزاماً باتخاذ كافة التدابير الآلية إلى تعزيز الخدمات العامة والنهوض بمسؤولياتها وفقاً لتوجهات السلطة السياسية المسؤولة .

هذا التوجه يتطلب معارف جديدة مقرونة بعمليات دقيقة من البحوث والتجارب . ومن هنا يبدو أن العملية الإبداعية ليست نتاج جهد فردي، بل على العكس فهي تتطلب جهوداً مكثفة ومتنوعة

الاختصاصات لصياغة الخيارات الأنسب . وإن دور القيادي هنا هو في التوجيه والتحرك والمتابعة، وهي جميعها مهام أساسية ودقيقة، وتتطلب في آنٍ معاً نهجاً جديداً في التعامل مع المعنيين والعاملين في المؤسسة يتجاوز زاوية النهج الديمقراطي التقليدي في السعي لتحقيق مستوى عالٍ من رضا وقبول العاملين على أهميته، بقدر ما هي عملية تفاعل وتواصل لإعطاء الأفضل . وبالتالي فإن مسألة القيادة الحديثة هي بمثابة القدرة على التغيير والإبداع .

ويلي في الأهمية لمسألة الإبداع كسمة أساسية لخصائص القيادة المعاصرة في كافة تجلياتها الفردية والجماعية، عنصر القدرة على التعامل مع تكنولوجيات العصر واستخداماتها في عمليات صنع القرار، وكذلك في الإستماع إلى المواطنين لتلبية احتياجاتهم بشكل فعال .

بالإضافة إلى ذلك فإن القيادة الحديثة تواجه مسؤوليات ضخمة في مجال نشر وتعميق دور القيم لدى أفراد المؤسسة. إذ أصبح موضوع تدني الأخلاقيات في الوظيفة العامة يشكل خطراً كبيراً في البنية الإدارية وخارجها . وكذلك يحد من شرعية وجود المؤسسة وإمكانات استمراريتها .

في دراسة للأستاذ إدوارد دينهت عنوانها «السعي للتفوق - Pursuit of Excellence» صدرت عام ١٩٩٣ يعرض فيها المؤلف نتائج استطلاعاته لأراء عدد كبير من القيادات العليا في المؤسسات



الحكومية في الولايات المتحدة وخارجها لأهم العناصر لنجاح القيادة . ويخلص إلى تحديد خمسة عناصر أساسية كالآتي: الالتزام بالقيم والمبادئ المهنية ، خدمة فعالة للجمهور، تحقيق المشاركة والتفويض للصلاحيات ، اتباع النهج العملي والتدريجي لإحداث التغيير ، والتفاني في خدمة الصالح العام ” .

يتضح من هذه القائمة أن عنصر القيم والمبادئ يأتي في طبيعة المهارات الأساسية لنجاح العمل القيادي . فالقائد مسؤول بالدرجة الأولى عن نشر القيم وإثرائها ولا سيما المهنية منها لدى أعضاء المؤسسة . ويأتي ذلك في الأهمية الالتزام الكلي بتوفير الخدمات للجمهور من مواطنين وعملاء على السواء . وبعده يأتي أيضاً عنصر المشاركة وتفويض الصلاحيات كإحدى الوسائل الفعالة في تحفيز العاملين ودفعهم لاتخاذ المبادرات والعطاء . ولا شك فإن عملية التغيير تتطلب نهجاً عملياً وبشكل تدريجي تمكن القيادة من تحقيقها . وأخيراً وليس آخراً في سلم الأهمية يبقى موضوع الالتزام بخدمة الصالح العام يشكل المعيار الأهم في الحكم على نجاح أو فشل القيادة المعاصرة .

وكلمة أخيرة لا بد من قولها إنه ليس من المنطق بشيء تحديد معايير ثابتة ومعلّبة لصياغة القيادات المستقبلية بشكل جازم . كل ما في

Robert B. Denhardt, *The Pursuit of Significance*, (١٦)  
Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1993,

الأمر أن هناك حاجة ماسّة الى قيادات متطورة، متميزة، وقادرة على إحداث التغيير باتجاه متطلبات التحديث وما تفرضه من تهَيُّؤ نفسي لتجاوز الماضي وسلبياته وصبر وتصميم لدخول مغامرة تحديات بناء الدولة القادرة والعادلة .

إن هذا العصر يشهد تطورات جذرية ومتسارعة على صعيد إعادة تشكيل الدولة وابتكار أدوات جديدة تخفف من الأعباء المادية والمعنوية وترفع من مستوى الإنتاجية والأداء . بالإضافة الى ذلك هناك ضرورة قصوة لمعالجة المشكلات القائمة التي تواجهها الدولة مما تستوجب إجراءات جذرية وفورية .

ولهذا كله تبقى مهمة التربية والثقافة وبخاصة ما توفره المؤسسات العالية والمتخصصة من قيادات في كافة المجالات ، ولا سيما في مجال القطاع الحكومي بحكم دوره المحوري في تسريع عمليات التطوير والتنمية ، تشكل المدخل الطبيعي والضامن في المدى البعيد على تحقيق التغييرات المطلوبة والسير في بناء الدولة القادرة والعادلة . وإن هذه المرحلة بالذات يحتاج لبنان فيها الى قيادات جديدة بمعنى نهج جديد وقدرات على الابتكار والتغيير ، لأن هناك إستحقاقات وتحديات كبيرة تواجه إقامة الدولة اللائقة ومعهاتها ترسيخ الديمقراطية وتطويرها .

## الفصل الخامس

### مسار الديمقراطية ومستقبلها

إن البعد الديمقراطي في هذه الدراسة شكل الغاية الأسمى من وراء طرح فكرة استحداث أكاديمية وطنية لشؤون الحكم والإدارة . إذ أن الهدف من صياغة قيادات مستقبلية بالمفهوم المعاصر هو في حد ذاته انتصار للديمقراطية من جهة ، وعنصر أساسي في إحداث التغيير المطلوب لتطوير مؤسسات الدولة وفعاليتها دعماً للنظام الديمقراطي من جهة أخرى .

يبقى الحديث عن الديمقراطية في لبنان فيه الكثير من الشؤون والشجون التي يطول البحث فيها ولا يتوقف . شؤون لا تزال تشكل مجالاً واسعاً للبحث والدراسة بهدف الاستفادة والتعميم ، وشجون لأحداث عبرت كانت مؤلمة وخطيرة ، مما ينبغي العمل على تجاوزها وعدم تكرارها . كما أن هناك بعض المغالطات حول مستجدات الديمقراطية وتطبيقاتها لا بد من توضيحها .

### انطباعات عامة

شكل لبنان في عقدي الخمسينات والستينات محطة استقطاب هامة للباحثين والمهتمين في شؤون التنمية ، وذلك كنموذج لنجاح الديمقراطية الغربية في إحدى دول العالم الثالث مما يمكن الاحتذاء به .

(Experience) ،<sup>١٨</sup> ما يعبر باختصار عن مدى انتشار هذه الأفكار والنظريات في تلك الفترة ودعمها من المثقفين .

لا شك أن هذه الدراسات وتوجهاتها كانت متأثرة إلى حد كبير بالطفرة الاقتصادية التي شهدتها لبنان في عقدي الخمسينات والستينات، دون أن تأخذ بعين الاعتبار العوامل الخارجية المتصلة بالمتغيرات السياسية والاقتصادية التي حصلت في بعض دول المنطقة . وأكبر دليل على ذلك أنه في هذه المرحلة بالذات بدأت الأوضاع السياسية بمجملها ، وخصوصاً الديمقراطية ، تشهد تدهوراً ملحوظاً ومتزايداً ، سببه جملة من العوامل : يأتي في طليعتها تفاقم التناقضات السياسية، واستئثار الرشوة والتسيب لدى أجهزة الدولة ومؤسساتها، وازدياد سوء استخدام السلطة وعلى نطاق واسع لدى معظم المسؤولين ، فضلاً عن بروز عوامل خارجية محورها مستجدات القضية الفلسطينية وتفاعلاتها على الساحة اللبنانية، حيث باتت جميع هذه العوامل تنذر بتفجر الأزمات وحصول الاضطرابات .

وهكذا ، بالفعل ، ما لبثت أن اندلعت الحرب الأهلية في عام ١٩٧٥ . وظلت مستمرة نحو سبع عشرة سنة ، مخلفة وراءها الكثير من الدمار ، وتفكك المؤسسات ، وتدهور القيم .

---

Elie Salem, *Modernization Without Revolution: (١٨ Lebanon's Experience*, Bloomington, Indiana University Press, 1973.

وتأكيداً على ذلك ، فقد صدرت في مطلع الستينات دراسة مقارنة للعالم الاقتصادي - الاجتماعي جون هيكنز ، لمعدلات النمو الاقتصادي ومدى علاقتها بطبيعة النظم السياسية القائمة في ثلاثين دولة من الدول الناشئة في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ، أظهرت نتائجها حصول لبنان على المرتبة الأولى<sup>١٧</sup> . وقد اعتبر الباحث أن هذا الأداء المتميز مرده طبيعة النظام السياسي والاقتصادي المعمول به في لبنان ، وخاصة تأثيره الإيجابي في نمو القطاع الخاص وازدهاره .

ومع الوقت أصبحت هذه الأفكار من الثوابت الأساسية في السياسة اللبنانية المعتمدة . وقد ازداد دعمها وثباتها نتيجة ما شهدته الأوضاع السياسية والاقتصادية في بعض دول المنطقة من تدهور وتراجع بسبب الانقلابات العسكرية التي حصلت فيها في عقد الخمسينات وتحول أنظمتها إلى الاشتراكية والتخطيط الشامل .

هذا ما دفع ، على سبيل المثال ، أحد الباحثين وهو الدكتور إيلي سالم، الأستاذ في دائرة الدراسات السياسية والإدارة العامة في الجامعة الأمريكية في بيروت آنذاك ، إلى عنونة مؤلف صادر له في مطلع السبعينات : «التحديث دون الثورة : التجربة اللبنانية»  
Modernization Without Revolution : Lebanon's

---

(١٧) وردت هذه المقالة في مجلة ، حوار ، (Dialogue) ، الصادرة عن الوكالة الأميركية للتنمية ، واشنطن ، العدد ٤ ، ١٩٦٢ .

رغم كل ذلك ، وحتى في أعتى مراحل الأزمة - المحنة وتداعياتها الأمنية ، بقيت الدولة محافظة على حد أدنى من الشرعية ، عبر استمرار المؤسسات الدستورية ، وخصوصاً منصب رئاسة الجمهورية (باستثناء الفترة من ١٩٨٨/٩/٢٤ إلى ١٩٨٩/١١/٢٤) ومجلس النواب الممدد له منذ عام ١٩٧٦ . بالإضافة إلى ذلك لم تمس قواعد النظام الاقتصادي الحر المعمول به ، وكذلك بقيت الحريات العامة على حالها ، رغم ما اعتراها من شوائب جمة وما أثير بشأنها من دعوات ومطالب مستمرة للتغيير والتعديل .

التمسك بالنظام الديمقراطي البرلماني ، كشكل من أشكال أنظمة الحكم ، له جذوره التاريخية البعيدة المدى في لبنان . وقد ارتضى به اللبنانيون بشكل رسمي عند تأسيس الجمهورية عام ١٩٢٦ . لكن في المقابل لم يأخذوا بمضامينه ومستلزماته في تطوير حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والتربوية واعتبار أنه يشكل نظاماً شاملاً ومتكاملاً . كما أنهم أخفقوا أيضاً في تطبيقه على المستوى السياسي ، وبشكل خاص في إقامة دولة المؤسسات وسيادة القانون كما هو مفترض .

هنا ، لاشك ، تتحمل القيادة السياسية بالدرجة الأولى وعلى كافة الأصعدة مسؤوليات ذلك الفشل . فهي رغم محاولاتها العديدة والمتكررة - باستثناء محاولة الرئيس فؤاد شهاب الإصلاحية خلال توليه مهام رئاسة الجمهورية (١٩٥٨ - ١٩٦٤) - لم تنجح في تحسين أداء الدولة وتعزيز مصداقيتها ، وكذلك لم تكن هذه القيادات فاعلة في تطوير النظام السياسي ككل ، وخصوصاً على صعيد بث روح الوطنية وصهر

المواطنين في بوتقة موحدة الرؤية والإرادة ، على الأقل ، في القضايا الأساسية والهامة .

الديمقراطية في لبنان منذ البداية ، أي عند إقامة الدستور عام ١٩٢٦ ومن ثم ولادة الجمهورية الأولى حتى الوقت الحاضر ، تعيش في مأزق وتواجهها تحديات كبرى .

هناك دستور قائم على أحكام علمانية متطورة في مجالات احترام حقوق الإنسان ، وضمان الحريات العامة ، وتنظيم السلطات ، وغيرها ، معطوف عليها أحكام أخرى وردت في المادة (٩٥) من الباب السادس المتضمن أحكاماً نهائية ومؤقتة تعطي للطوائف الحق بأن تمثل بصورة عادلة في الوظائف العامة وتشكيل الوزارة ، وعلى أن لا يؤول ذلك إلى الإضرار بالمصلحة العامة " .

فالتناقض هنا كان واضحاً ، رغم ما لوحظ من ضوابط لم تكن فاعلة . وقد أظهرت النتائج ، عبر تغليب الممارسات الطائفية واستشرائها على أرض الواقع ، إلى إجهاض مشروع إقامة دولة المؤسسات وسيادة القانون ، ومعه إلى حد كبير تعطلت انطلاقة الديمقراطية في البدء وبقيت متعثرة حتى الوقت الحاضر . ويفعل هذه

(١٩) هذا ما تضمنته بنود الدستور وبشكل خاص المادة ٩٥ التي أسست لقيام النظام الطائفي في الإدارة وتشكيل الحكومة ، أما بالنسبة للتمثيل الطائفي في المجلس النيابي فقد ارتكز على صدور قوانين بهذا الشأن اقتضتها أحكام الدستور .

التطورات كان دور الطوائف والمذاهب يتنامى ويتعاظم ، وكل ذلك على حساب قيام الدولة العادلة والقادرة .

فالديمقراطية خارج وجود سلطة قادرة ومؤسسات فاعلة تحميها من جهة ، ومن جهة أخرى ، تتجاوب مع مقتضياتها في التغيير والتطوير لا معنى لها وتبقى شكلاً صورياً . وهذا بالفعل ما واجهته المسيرة الديمقراطية في لبنان من عقبات ولا تزال تعانيه من تحديات .

ويبقى السؤال المطروح ، هو لماذا حصل كل ذلك وكيف يمكن تفعيل الديمقراطية وترسيخها ؟

### مرحلة الانتداب وإشكالاتها (١٩٢٠-١٩٤٣)

كما سبق ذكره، لقد ارتبط موضوع الديمقراطية في لبنان بإقامة الدستور عام ١٩٢٦، وذلك على الأقل من الناحية النظرية والتاريخية. إذ يعتبر الدستور المقياس الأساسي في تحديد ماهية وطبيعة النظام السياسي القائم في دولة ما.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ قد وضعته السلطة الفرنسية، بصفتها السلطة المنتدبة وفقاً للمواثيق القائمة بينها وبين عصبة الأمم المتحدة، وكذلك بتعاون ومشاركة السلطات اللبنانية، مستنداً إلى حد كبير على الدستور الفرنسي إبان الجمهورية الثالثة. حتى بات من المعروف وعلى نطاق واسع في الأوساط اللبنانية أن

الدستور اللبناني ما هو سوى نسخة عن دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا. لكن عند التدقيق يلاحظ وجود فروقات أساسية. وهذا، على الأقل، ما أكدته النتائج فيما بعد.

لكن واقع الحال يشير إلى أن ذلك لم يقلل من الدور الأساسي الذي قامت به السلطة الفرنسية وتأثيرها في صياغة الدستور. وهو كان أمر طبيعي مرده أسباب عديدة: منها الموقع المؤثر للسلطة المنتدبة بحكم كونها صاحبة القرار، ويليها ضعف الإرادة الوطنية في المشاركة، فضلاً عن النهج السياسي العام المتبع من قبل السلطة الفرنسية في تعاملها مع المناطق المتواجدة فيها انطلاقاً من السعي إلى تعميم الثقافة الفرنسية وترسيخ أنظمتها.

ويبقى أن الدستور اللبناني الذي وضع عام ١٩٢٦، بغض النظر عن المؤثرات الخارجية، يجسد أحدث النظريات والقواعد التي توصلت إليها النظم العريقة في الديمقراطية في أوروبا آنذاك، ولا سيما في فرنسا. ذلك واضح فيما تضمنه الدستور من أحكام متطورة على صعيد احترام ودعم الحريات العامة على كافة أنواعها، وتنظيم المؤسسات الدستورية وفق مبدأ فصل السلطات وتوازنها حتى لا تطغى سلطة على أخرى ويحصل التفرد والطغيان، بالإضافة إلى إقامة مؤسسات التمثيل تعبيراً عن الإرادة الشعبية في تسلم مقاليد الحكم وتحمل المسؤوليات.

ولا شك أن هذه التطورات قد شكلت من الناحية النظرية إنجازاً ضخماً على طريق إقامة النظام الديمقراطي في لبنان.

خاص إبان الحرب العالمية الثانية، معطلاً بالتالي دور المؤسسات الدستورية وسيادة القانون.

وعلى صعيد عمل مؤسسات الدولة، لاسيما التشريعية والتنفيذية، فقد كانت سلطة الانتداب تمارس نفوذاً كبيراً وغير مباشر عن طريق تأثيرها في تعيين عدد من أعضاء السلطة التشريعية وبالتالي التأثير في تشكيل الحكومة. إذ تم في عام ١٩٢٧ تعديل الدستور لجهة إلغاء مجلس الشيوخ وزيادة عدد أعضاء المجلس النيابي على أن يتم تعيين ثلثه بمرسوم صادر عن الحكومة وموافقة المندوب السامي. وقد استمر هذا الإجراء معمولاً به حتى مطلع الاستقلال.

يتضح من كل ذلك أن النظام الدستوري من حيث الواقع قد أخضع بشكل أو آخر إلى نفوذ وهيمنة سلطة الانتداب. وهذا ما كان يثير نفور وانتقادات العديد من رجالات السياسة، وبخاصة أولئك الذين أخذوا مواقف رافضة لوجود سلطة الانتداب، منذ البداية، وسعوا دائماً إلى تحقيق مشروع الوحدة العربية والتحرر من الاستعمار في كافة مظاهره.

رغم هذه التحفظات، وبخاصة تعثر الديمقراطية في الانطلاقة السليمة، فقد ساعدت السلطة المنتدبة خلال وجودها على إقامة إدارات حديثة وإدخال قوانين وأنظمة متطورة تشمل العديد من المجالات المتعلقة بشؤون الدولة وأعمالها، مما عزز من مفهوم الدولة وسيادتها. كما أن التعددية السياسية، وحرية التنظيم، وإبداء الرأي، وغيرها من الحريات

وفي موازاة ذلك، كان لابد من معالجة موضوع الطائفية كأولوية تفرض نفسها بحكم ما كانت تتمتع به من امتيازات سياسية وتنظيمات إدارية جرى الأخذ بها خلال نظام المتصرفية، وكذلك ما استجد بشأنها بسبب التطورات الديمغرافية التي حصلت عند تكوين الجمهورية.

وقد تمت معالجة هذا الموضوع بشكل حذر وفي إطار قانوني مرن، كما سبق ذكره في بحث المادة (٩٥) من الباب السادس للدستور والذي يشمل أحكاماً مؤقتة ونهائية. وهنا لابد من التذكير بأن المادتين (٧) و(١٢) الواردتين في الباب الثاني من الدستور حول حقوق وواجبات اللبنانيين أكدت على مبادئ المساواة بين اللبنانيين أمام القانون وفي تولي الوظائف العامة على أساس الجدارة والاستحقاق.

كل ذلك يشير إلى أن نية واضعي الدستور، وكما أكدته أيضاً محاضر إقرار الدستور، كانت متنبهة كلياً لمخاطر الطائفية ومحذرة في الوقت نفسه من التماهي في تطبيقها.

إنما في محاذاة هذه الأحكام والقواعد الداعية في جوهرها إلى تشكيل نظام ديمقراطي جديد، فقد تضمنت بنود الدستور في الباب الأخير المتعلق بصلاحيات سلطة الانتداب أحكاماً مغايرة تتعارض مع تعزيز دور المؤسسات الدستورية وتؤثر سلباً على الديمقراطية. إذ خولت هذه الصلاحيات المفوض السامي حق إلغاء القوانين والمراسيم أو تعليقها بقرار بسيط صادر عنه. وقد شملت هذه الصلاحيات أيضاً حقه في تعليق الدستور، حيث لجأ إلى استخدامها أكثر من مرة، وبشكل

والحقوق العامة، كانت متاحة إلى حد كبير في ظل القانون.

ومع اقتراب الموعد المعلن لمنح لبنان وسوريا استقلالهما من قبل حكومة فرنسا الحرة برئاسة شارل ديغول خلال الحرب العالمية الثانية، بدأت تظهر خلافات جوهرية في وجهات النظر بين اللبنانيين، تتعلق بما سيؤول إليه مصير الكيان السياسي للبنان ومستقبله بعد نيله الاستقلال.

وفي تلك الفترة كان اللبنانيون مجمعين على فكرة تحقيق الاستقلال، وإنما اختلفت وجهات نظرهم بالنسبة إلى مستقبل لبنان. وبالتالي تولد تياران: الأول، غالبية من المسيحيين، يدعو إلى إقامة نوع من استمرار العلاقة مع الدولة الفرنسية، في إطار اتفاقية تضمن المحافظة على الكيان اللبناني واستقلاله؛ والآخر، أكثرية من المسلمين، كانت تدعو إلى الانضمام إلى سوريا تحقيقاً لمشروع الوحدة العربية.

إذاً، الاختلاف كان جوهرياً وبالعُمق. وقد تم بعد العديد من اللقاءات والمباحثات بين القيادات الفاعلة لدى الفريقين التوصل إلى صيغة توافقية قائمة على مبدأين أساسيين: التمسك بلبنان دولة مستقلة، وأن يكون ذا شخصية عربية.

هكذا ولد الميثاق الوطني عام ١٩٤٣ وشعاره: «لبنان دولة عربية مستقلة». وتلى ذلك عند تحقيق الاستقلال ترجمة الميثاق الوطني لضمان حسن تطبيقه باعتماد مبدأين أساسيين: التسامح والتعاقد بين الطوائف سياسة ثابتة؛ وتوزيع المناصب الرئيسية الثلاثة في الدولة،

بحيث تلحظ رئاسة الجمهورية للطائفة المارونية، ورئاسة المجلس النيابي للطائفة الشيعية، ورئاسة مجلس الوزراء للطائفة السنية. كما أنه تم أيضاً زيادة عدد أعضاء المجلس النيابي ورفع حصة تمثيل المسلمين فيه لتصل إلى نسبة خمسة مقاعد للمسلمين مقابل ستة للمسيحيين دعماً لفكرة المشاركة وتعزيز مسيرة الوحدة الوطنية.

### مرحلة الاستقلال وتداعياتها (١٩٤٣-١٩٨٩)

شكلت، وبحق، مرحلة الحصول على الاستقلال عام ١٩٤٣ وما تخللها أيضاً من تفاهم بين القيادات اللبنانية على إقامة «الميثاق الوطني» انتصاراً للديمقراطية ومقومات نجاحها. وهنا يعود الفضل إلى حد كبير لمستوى القيادات التي كانت على قدر الحدث وأهميته آنذاك.

وتلى ذلك، في أجواء من الفرح والاعتزاز الوطني، أن تقدمت حكومة الاستقلال الأولى برئاسة رياض الصلح ببيانها الوزاري، في ٧ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٤٣، حددت فيه معالم وأسس السياسة اللبنانية على كل من الصعيدين الداخلي والخارجي بما يتوافق مع ظروف المرحلة وتطلعات اللبنانيين في بناء دولة الاستقلال.

ومن الجدير بالملاحظة في هذا الصدد، وتكراراً لما سبق ذكره، أن البيان الوزاري، والذي أصبح من المراجع الهامة في السياسة اللبنانية، استهل بالتأكيد على أن:

"من أسس الإصلاح التي تقتضيها مصلحة لبنان العليا هي معالجة لطائفيته والقضاء على مساوئها. إذ أن هذه القاعدة تعيق التقدم الوطني من جهة وتشوه سمعة لبنان من جهة أخرى، فضلاً عن أنها تسمم روح العلاقات بين الجماعات الروحية المتعددة التي يتألف منها الشعب اللبناني، كما أنها كانت في معظم الأحيان أداة لإيهان الحياة الوطنية في لبنان إيهاناً يستفيد منه الأغيار .  
ثم خلص إلى التأكيد على أنه:

"متى غمر الشعب الشعور الوطني الذي يترعرع في ظل الاستقلال ونظام الحكم الشعبي يُقبل بطمأنينة على إلغاء النظام الطائفي المضعف للوطن، وإن الساعة التي يمكن فيها إلغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان، وإن حكومته ستسعى لكي تكون هذه الساعة قريبة بإذن الله.."<sup>٢٠</sup>

ولكن من المؤسف أن التطورات السياسية الخارجية والداخلية والخاصة بعدم وضوح الرؤية لدى القيادات بمستلزمات إقامة دولة المؤسسات وتوطيد الديمقراطية، قد أثرت سلباً وأدت بالنتيجة إلى تعميق جذور الطائفية واستشرائها بدلاً من إلغائها.

وقد حاولت معظم العهود الرئاسية معالجة هذا الموضوع عن طريق طرحها مشروعات للإصلاح، تناولت بالدرجة الأولى شؤون الإدارة، لكن نتائجها كانت غير مجدية في معظمها.

(٢٠) الجمهورية اللبنانية، الجريدة الرسمية، بيروت ١٩٤٣، ص: ١٢، ١٣ .

في البدء حاول الرئيس كميل شمعون (١٩٥٢-١٩٥٨) في مطلع ولايته عام ١٩٥٢، طرح مشروع لإعادة تنظيم الإدارة وتطوير أنظمتها. وقد صدر قانون حديث في مجال شؤون الموظفين، تم فيه إلغاء قاعدة التوازن الطائفي في الوظائف، وذلك باستبدال شرط الامتحانات بشرط المباراة، انسجاماً مع مبدأ الاستحقاق والجدارة. لكن ما لبث هذا الإجراء أن ألغي في عام ١٩٥٥ مراعاة للأخذ بالقاعدة الطائفية.

وفي مطلع ولاية الرئيس فؤاد شهاب (١٩٥٨-١٩٦٤) جرى طرح مشروع شامل للإصلاح الإداري نتج عنه إقامة مؤسسات إدارية حديثة وتشريعات جديدة تهدف إلى تعزيز دور المؤسسات وتحقيق الدولة الرعائية. أما على صعيد الطائفية فقد تم في حينه رفع نسبة الموظفين المسلمين في الإدارة لتصبح متوازنة مع المسيحيين كمبدأ عام، وتم تحديد نسب متوازنة لكل طائفة ومذهب ليتم استخدامها في لوائح المباراة بشكل قانوني ملزم.

وخلال عهد الرئيس شارل حلو (١٩٦٤-١٩٧٠) تم إنهاء خدمة عدد كبير من الموظفين في إطار ما سمي بحركة التطهير التي تمت عام ١٩٦٦. وهنا تم التأكيد على التمسك بطائفية الوظيفة في ملء الوظائف التي شغرت، بحيث أضيف إلى القاعدة الطائفية عنصر آخر هو تثبيت طائفية الوظيفة. لكن هذا الإجراء الأخير قد تم تعديله نسبياً خلال عهد الرئيس سليمان فرنجية (١٩٧٠-١٩٧٦). إذ تم عام ١٩٧٣ إجراء حركة تنقلات وتعيينات شاملة في الإدارات العامة والمؤسسات متجاوزة العرف الطائفي المتبع بملء وظائف الفئة الأولى وما يعادلها باستثناء بعض



الوظائف القيادية الهامة التي بقيت على حالها.

ومن هنا يتضح أن أمنية رواد الاستقلال لإلغاء الطائفية لم تبصر النور ولم تشق طريقها على الإطلاق، علماً أن كافة البيانات الوزارية التي كانت تتقدم بها الحكومات إلى المجلس النيابي كانت تدعو إلى تحرير الدولة من الطائفية.

إن هذه السياسة القائمة على مبادئ التقاسم قد استسهلها السياسيون في البدء في تعاملهم مع الشأن العام، ثم ركبوا موجتها لاحقاً بالمزايدات الطائفية المتنامية في المجتمع، الأمر الذي أدى بالنتيجة إلى إضعاف سلطة الدولة وتفاقم الاختلافات والتجاوزات. كل ذلك كان عاملاً معطلاً في قيام دولة المؤسسات وسيادة القانون من جهة، ومشيناً في الوقت نفسه لمفهوم الديمقراطية ومستلزمات نجاحها من جهة أخرى.

يضاف إلى كل ذلك الخلل الحاصل في علاقات السلطات الدستورية بعضها ببعض الآخر وتجاوزها لمبدأ فصل السلطات، مما أثر أيضاً على تراجع دور المؤسسات ومسار الديمقراطية.

فعلى صعيد السلطة الإجرائية، صحيح أن رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور يلي الأحكام ولا يحكم. وهو ليس مسؤولاً تجاه المجلس النيابي مباشرةً. كما أن الصلاحيات الأساسية المخولة له بالدستور مقيدة بموافقة رئيس مجلس الوزراء والحكومة، عدا بعض الموضوعات

الشكلية كأصدار مرسوم تعيين رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالة الوزارة، وإصدار القوانين وفق المهل المحددة، وعقد وإبرام المعاهدات، وترؤس جلسات مجلس الوزراء، ومنح العفو الخاص.

لكن الواقع كان يشهد على ممارسة معظم رؤساء الجمهوريات صلاحيات تتجاوز الصلاحيات الرسمية المخولة لهم. وقد تتعدد أسباب هذه الظاهرة، لكن يمكن اختصارها في ثلاثة عوامل<sup>٢١</sup> :

الأول، يتعلق بمؤثرات تاريخية وبيئية موروثية. إذ أن بعض السلطات التي كان يمارسها المفوض السامي خلال الانتداب بصفته صاحب القرار الفعلي قد تحولت تاريخياً عند الاستقلال، وبشكل عفوي، إلى صلاحيات رئيس الجمهورية غير الرسمية. إضافة إلى ذلك أن القوى السياسية ومعها عامة الشعب كانت تنظر إلى مقام الرئاسة على أنه المرجع الأول والأساسي في الدولة، ولا يمكن اتخاذ أي قرار أو القيام بأي عمل دون علمه أو موافقته. هذه النظرة العالية والمميزة لمنصب الرئاسة أضفت قوة ونفوزاً على منصب رئيس الجمهورية خارج نطاق صلاحياته الرسمية، وأصبحت بالتالي حقيقة سياسية كان من الصعب تغييرها.

أما العامل الثاني فيمكن ملاحظته بضعف دور المجلس النيابي وانحصاره مقابل تصاعد نفوذ رئيس الجمهورية بشكل عام،

(٢١) راجع: مؤلفنا إلغاء الطائفية في لبنان، دار العلم للملايين، بيروت،

١٩٩٣، ص: ٦٦-٦٩

وخصوصاً في تشكيل الحكومات وتوفير الدعم اللازم لها في المجلس النيابي. وذلك بسبب الافتقار إلى الأحزاب السياسية في المجلس النيابي مما أدى إلى إضعاف التجربة البرلمانية، ومكّن بالتالي رئيس الجمهورية أن يهيمن على أوضاع الدولة عبر تأثيره في تشكيل حكومات موالية له.

وهناك عامل آخر مرده قوة شخصية بعض الرؤساء ممن تسلموا مقاليد الحكم. إذ كان بعضهم يقوم بالتدخل في الشؤون السياسية والإدارية في الدولة كالانتخابات، والتعيينات، والمشاريع، والإجراءات، متجاوزين بذلك سلطاتهم الدستورية، وربما في بعض الحالات لأهداف مشروعة. كما يلاحظ في العديد من الحالات أن هذه التدخلات كانت تهدف إلى دعم مصالحهم الخاصة وتعزيز مواقعهم في الحكم ونفوذهم السياسي. وبالمقابل لم يكن المجلس النيابي في أغلب الأحيان قادراً على محاسبة الحكم والحد من مثل هذه التصرفات، رغم ارتفاع الأصوات المعارضة وتزايدها.

في ضوء كل هذه الاعتبارات واستناداً إلى الواقع، فإن سلطات رئيس الجمهورية خلال الجمهورية الأولى أصبحت أقرب إلى السلطات التي تمارس في النظام الرئاسي أكثر من النظام البرلماني المعمول به. وهذا ما يفسر أيضاً المفارقة الأساسية القائمة بين النظام الفرنسي للجمهورية الثالثة والنظام اللبناني رغم استنادهما إلى دستور متشابه.

أما على صعيد عمل السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، فقد تخللها الكثير من الخلل، لا سيما على صعيد التشريع

## والرقابة.

فعلى صعيد التشريع، هناك كثير من التشريعات كانت تصدر بمراسيم وفقاً لاستخدام المادة (٥٨) من الدستور التي تجيز استخدامها كإجراء استثنائي، وإنما تم تطبيقها بشكل واسع ومغاير للقصد. كما أن معظم الحكومات، عند تسلم رؤساء الجمهوريات سلطاتهم، كانت تحصل على صلاحيات استثنائية لإصدار مراسيم تشريعية في موضوعات محددة ولفترات محددة، الأمر الذي شكل بحد ذاته انتقاصاً وتجاوزاً لدور المجلس النيابي.

كذلك لم يكن الوضع أفضل على صعيد الرقابة. إذ كانت السلطة الإجرائية مهيمنة، وعلى سبيل المثال، لم يتمكن المجلس من سحب الثقة من الحكومة لمرة واحدة، رغم تصاعد دور المعارضة في العديد من المناسبات.

ناهيك عن كل ذلك وجود العديد من الشوائب التي كانت تمارس بالنسبة لقوانين الانتخابات والعمليات الانتخابية، التي تندرج جميعها في إطار انحسار الديمقراطية وتراجعها، علماً أننا من القائلين في بداية هذا البحث بأن الديمقراطية منذ البداية ولدت في مأزق الطائفية ولم تخرج منه بعد. فقد كانت صورية وغير فاعلة. وإن الحديث عن توفر الحريات العامة وخصوصاً على صعيد التنظيم السياسي والتعبير عن الرأي فيه الكثير من المبالغة قياساً على ضعف فعاليته في مجالات الرقابة على أعمال الدولة ومحاسبتها.

وتأكيداً لكل ما سبق، يتضح مدى عمق المشكلات التي نشأت في مرحلة الاستقلال التي أدت بالنتيجة إلى الانفجار الكبير عام ١٩٧٥، وما تبعها من مضاعفات وصولاً إلى مرحلة السلام وعودة الدولة عام ١٩٨٩.

### التعديلات الدستورية لعام ١٩٩١

أدى مشروع إقرار «اتفاق الطائف» كإعلان سياسي لإصلاحات سياسية تم الاتفاق عليها من قبل «التجمع اللبناني» المنعقد في مدينة الطائف في تشرين الأول (نوفمبر) ١٩٨٩ وما نتج عنه من تعديلات دستورية، إلى تغييرات جذرية في ماهية وطبيعة النظام الدستوري القائم<sup>٢٢</sup>.

وللتذكير، فإن من السمات البارزة للنظام الدستوري السابق الذي ساد خلال فترة الجمهورية الأولى ملامحة أحكام الدستور المكتوب مع الصيغة العائدة للميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ وتوافقهما بشأن تنظيم الطائفية وممارستها. فكلاهما أفرز وضعاً دستورياً وسياسياً واحداً، ظاهره يقوم على مبدأ المشاركة في الحكم والتوازن في التمثيل وواقعه يدل على تمايز في ممارسة السلطة وخلل في الالتزام بمبدأ فصل السلطات وتوازنها، فضلاً عن التناقضات التي كانت تحصل بالنسبة لموضوعي الهوية والكيان وما كانت تثيره من اختلافات وحساسيات.

(٢٢) راجع: الملحق (١)، وثيقة الوفاق الوطني، ١٩٨٩/١١/٥.

فالتعديلات الجديدة حسمت موضوعي الهوية والكيان عبر المبادئ التي تضمنتها مقدمة الدستور. إذ تم على صعيد الهوية التأكيد على أن، «لبنان عربي الهوية والانتماء»، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها...» وعلى صعيد الكيان أقرب بأن، «لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمعترف بها دولياً...»<sup>٢٣</sup>.

وقضت معظم التعديلات الدستورية بالتركيز على إقامة دولة المؤسسات كهدف أساسي لإصلاح النظام الدستوري، وتوخت ذلك عبر وسيلتين:

**أولاً :** عن طريق إعادة تنظيم السلطات الدستورية بحيث تتعزز صلاحيات المجلس التشريعي انطلاقاً من مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها. إذ أصبح المجلس النيابي وفق التعديلات الجديدة أكثر استقلالية في اختيار رئيس الوزراء وتأليف الحكومة، وكذلك في ممارسته صلاحياته التشريعية والرقابية بشكل متواز مع السلطة الإجرائية وأكثر فعالية.

**ثانياً :** في إعادة تنظيم السلطة الإجرائية بحيث أصبحت مستوياتها من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء منظمة ومقننة،

(٢٣) م.ن.، (المقدمة)

لا سيما في تركيز مسؤولية رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات في مجلس الوزراء على أساس قاعدة التوافق، وإذا تعذر ذلك فالتصويت بأكثرية الحضور بالنسبة للقرارات العادية وبثلثي أعضاء المجلس بالنسبة للمواضيع الأساسية كما هي محددة بالدستور، محولاً بالتالي مجلس الوزراء إلى سلطة جماعية ومؤسسة بذاتها.

وبموازاة ذلك، وكإجراء إصلاحي وجذري، فقد قضت التعديلات باعتماد مبدأ إلغاء الطائفية واعتباره هدفاً وطنياً أساسياً يقتضي تحقيقه وفق خطة مرحلية تُعدها هيئة وطنية تشكل لهذه الغاية، انطلاقاً من أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل.

كما لحظت التعديلات بشأن الطائفية كمرحلة انتقالية عدداً من الأحكام، هي: زيادة عدد مجلس النواب وجعله مناصفة بين المسيحيين والمسلمين، الإبقاء على قاعدة تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة، وإلغاء قاعدة التمثيل الطائفي في الإدارة باستثناء وظائف الفئة الأولى وما يعادلها على أن تكون مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة.

## النتائج

لا شك، أن هذه التعديلات قد أثرت بشكل جذري في ماهية

وطبيعة النظام الدستوري والسياسي الذي كان قائماً سابقاً، وقد شكلت من الناحية الرسمية والنظرية خطوة هامة ومتقدمة على طريق تعزيز دور المؤسسات وترسيخ النظام الديمقراطي.

ومن الجدير بالملاحظة بصورة خاصة، أن القاعدة المتبعة سابقاً في ممارسة السلطة الإجرائية صلاحياتها كانت تقوم على أساس المشاركة بالتوافق الثنائي بين رأسي الحكم: رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، هذا مع التذكير بالموقع المميز لمنصب رئيس الجمهورية وما يتمتع به من صلاحيات دستورية وغير رسمية أقلها ثباته في الحكم لمدة ست سنوات، أما الآن فقد قضت الأحكام الجديدة توسيع قاعدة المشاركة لتشمل التوافق الجماعي لأعضاء مجلس الوزراء، وفق قاعدة التصويت المحددة في الدستور والتي تتطلب في المسائل الأساسية موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء وبذلك جعله المرجعية الأساسية على صعيد السلطة الإجرائية.

لكن التجربة وحتى الوقت الحاضر قد أثبتت عدم فعالية مؤسسة مجلس الوزراء، ونشأ بالتالي بشكل غير رسمي، وربما لمرحلة انتقالية، قيام صيغة بديلة مؤلفة من الرؤساء الثلاثة: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس المجلس النيابي، تمارس صلاحيات الحكم على مبدأ التوافق، مما بات معروفاً بنظام الـ«ترويكا» بدلاً من الـ«دويكا» الذي كان قائماً سابقاً. كما أن هذه الصيغة الناشئة تتعارض مع مبدأ فصل السلطات، وباتت تشكل عنصر نفوذ وهيمنة على كلا السلطتين الإجرائية والتشريعية.

## خاتمة

الوظيفة السياسية، شأنها بذلك شأن كافة الوظائف القائمة في المجتمع، تعبر عن حالة تنظيمية تستوجبها متطلبات عمل المؤسسات لتحقيق أهدافها. فهي بالنسبة للنظريات والأفكار السياسية تأتي في أعلى المراتب والأهمية بحكم ما تضطلع به هذه الوظائف من مسؤوليات ضخمة على صعيد الحفاظ على أمن المجتمع واستقراره وتطوره.

وكل ذلك مرتبط بماهية وطبيعة الدور المحدد للدولة وفقاً للدساتير والأعراف القائمة لدى النظم السياسية على تنوعها. وفي هذا الصدد فقد شهد دور الدولة تطورات جذرية، ابتداء من ظهور الدولة الحرس عند نشأة الدول قديماً، مروراً بمرور مفهوم دولة الخدمات والرعاية الاجتماعية التي عممت في هذا القرن، ووصولاً إلى مفاهيم إقامة دولة التنمية والرفاهية التي تحاول الدول الحديثة تحقيقها في الوقت الحاضر.

كل ذلك عكس توسعاً في أنشطة الدولة وازدياداً في آلياتها وأعدادها، الأمر الذي جعل بعض المفكرين يصفها بـ «الدولة الكبيرة» أو «الدولة الإدارية». وفي كلتا الحالتين ازدادت الوظائف القيادية على كل من مستويي صناعة القرار والإشراف على تنفيذه ومتابعته. والأهم أن ذلك بات يستوجب تخصصاً ومعرفة لتحقيق الكفاية والفعالية المطلوبين في إنجاز المهام الموكولة.

ومن هذا المنطلق يبدو أن عملية تطبيق بنود الدستور الجديد، ولا سيما على صعيد تعزيز دور المؤسسات، تواجه ما واجهته بالسابق الجمهورية الأولى عند إقامة الدستور عام ١٩٢٦، وكذلك عند مرحلة الاستقلال عام ١٩٤٣، من عقبات محورها الأساسي التوازنات الطائفية والاعتبارات الفئوية والشخصية.

وليس بمستغرب أن تستمر الأوضاع السياسية على حالها الآن معظم القيادات المسؤولة في الحكم لاتزال وليدة النظام الطائفي وضالعة في تطبيقه. كما أنه بات معروفاً من قبل القيادات العليا أن ملف إلغاء الطائفية مؤجل في الوقت الحاضر.

في ضوء هذه الأجواء وما تعانيه الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية من صعوبات، وكذلك الأوضاع الإقليمية من مستجدات لعملية السلام، يبدو أن مستقبل الديمقراطية سيراوح مكانه، إن لم يتراجع.

كل ذلك يستوجب مزيداً من التوعية بالمخاطر المحدقة والتخطيط لإعداد قيادات مستقبلية قادرة على مواجهة التحديات وتحقيق التغيير المطلوب أولاً في الثقافة السياسية، وثانياً في تحسين أداء مؤسسات الدولة وتطويرها.

وبالتالي غدت مسألة الإعداد والتدريب للوظائف القيادية من سياسية وإدارية، وغيرها من الوظائف، تشكل مدخلاً طبيعياً للنهوض بأوضاع المؤسسات في كلا القطاعين العام والخاص وتحقيق التنمية المنشودة. وتلى ذلك نمو وتطور مؤسسات الإعداد والتدريب للقطاع العام بهدف تحقيق التنمية والتطوير.

كما أن المؤسسات الدولية المعنية بهذا الشأن، وخصوصاً بقضايا التنمية، أصبحت تركز على موضوع تنمية القدرات البشرية واعتبارها محور التنمية ووسيلتها في آن واحد.

من هنا يتضح أن الارتقاء بدور العنصر البشري أساسي في عمليات التطوير والبناء المؤسسي. وأن ما شهدته الأوضاع السياسية والإدارية في لبنان من تعثر وتراجع وتفكك كان سببه ليس الافتقار إلى المعرفة والاختصاص بقدر ما يعود إلى ضعف القيادات السياسية وانغماسها بمصالحها الذاتية، مما أدى إلى عدم قدرتها على ممارسة دورها الطبيعي في تثبيت النظام الدستوري وتطويره.

فدستور عام ١٩٢٦ وكذلك الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣، كما تبين جلياً في البحث، قد طرحا مبادئ وأسساً سليمة لإقامة نظام برلماني ديمقراطي. ولكن لم يتم الالتزام بها وتطويرها. بل على العكس فقد أثبتت الممارسات تجاوزها مما زاد من الهوة القائمة بين الدولة والشعب من جهة، وفسح المجال أمام القوى الخارجية النافذة للتدخل ضمناً لمصالحها واعتباراتها الخاصة من جهة أخرى.

فكان من الطبيعي، والحالة على ما هي عليه من الترددي والضياع، أن يفشل مشروع إقامة الدولة وتتعثّر معه الديمقراطية.

كان المطلوب من السياسيين في هذه الحالة ممارسة السياسة بمعناها الصحيح، أي إقامة حوار جدي ودائم لتجاوز تلك الانقسامات وتثبيت النظام الدستوري وتفعيله.

والآن، بعد أن تمت إقامة دستور جديد عام ١٩٩١، متضمناً أحكاماً لإصلاحات سياسية تم الاتفاق عليها، تقتضي الحكمة الالتزام بها والعمل على تطبيقها وتطويرها حيث تدعو الحاجة. وإذا كانت ظروف المرحلة الحالية، وهي امتداد لمخلفات حالة الحرب، قد أوجدت بعض العقبات وأظهرت تجاوزاً لما هو مرسوم دستورياً، يبقى على القيادات مسؤولية كبيرة في تصحيح المسيرة والسير في بناء دولة المؤسسات.

هذه المهمة طويلة الأمد وتتطلب رؤية واضحة، وتخطيطاً سليماً، وإرادة قوية لتحقيقها وكما يقال دائماً فإن رحلة الألف ميل تبدأ بخطوة. لكن تبقى العبرة في الإقدام على الخطوة الأولى المتعثرة دائماً.

وفي سبيل ذلك تقدمت هذه الدراسة بطرحها كخطوة أولى في مجال صناعة قيادات المستقبل لتشكّل مدخلاً طبيعياً واستراتيجياً لإحداث التغيير المطلوب على طريق إلغاء الطائفية السياسية وتعزيز دور المؤسسات وسيادة القانون.

وقد تطرقت الدراسة الى الجمع بين مهمتين: الأولى، الحاجة لتوفير البحوث والدراسات للهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية في إعداد الخطة المرحلية لإلغاء الطائفية للحوطة في الدستور، والثانية: لتصحيح وتفعيل مسار الإعداد والتدريب للمستويات القيادية العليا. فكان بالتالي الاقتراح المقدم لاستحداث أكاديمية وطنية لشؤون الحكم والإدارة، كما جرى بحثه بالتفصيل.

وفي حالة الأخذ بهذا المقترح، وهذا ما نأمل تحقيقه، يبقى هناك سؤال يطرح نفسه حول كيفية ربط إقامة هذه الأكاديمية بالسلطات العليا وطرق عملها. يمكن أن يحصل ذلك عبر إحدى الخيارات الثلاثة التالية: مجلس الخدمة المدنية، وزارة الإصلاح الإداري، المجلس النيابي.

بالنسبة لإمكانية ربط هذه الأكاديمية بمجلس الخدمة المدنية، فهو خيار طبيعي ومنطقي. يهدف إلى محاولة تعويم وتفعيل دور مجلس الخدمة المدنية في هذا المجال. وإنما من المآخذ التي قد تعترض هذا الخيار، أن التجربة السابقة لمجلس الخدمة المدنية في مجال الإعداد والتدريب للوظائف القيادية برهنت عدم جدواها وفعاليتها. بالإضافة إلى أن هناك أبعاداً أخرى في مهمة هذه الأكاديمية تتعلق بالشأن السياسي مما أكدت عليه هذه الدراسة تتجاوز دور واختصاص مجلس الخدمة المدنية. أما في حالة الأخذ بهذا الخيار ولكي تتحقق الأهداف المرجوة ينبغي إعادة النظر في صلاحيات مجلس الخدمة المدنية وهيكلته ليكون أداة مستقلة وأكثر فعالية في رسم وتنفيذ السياسات والبرامج المطلوبة.

أما بالنسبة للخيار الثاني، وهو ربطها بوزارة الإصلاح الإداري المستحدثة، فإن ذلك يندرج أيضاً في سياق مهني متطور. لكنه يواجه بعض المحاذير. إذ أن الوزارة، شأنها بذلك شأن مجلس الخدمة المدنية، لا تتمتع بالاختصاص الذي يخولها العمل في مجال التحديث السياسي. والأمر الآخر يتعلق بموقع الوزارة من حيث كونها متوازية في السلطة مع بقية الوزارات، مما قد لا يمكنها من القيام بدور فاعل. وإذا تم الأخذ بهذا الخيار فلا بد للوزارة أن تحظى بدعم سياسي قوي أو يقوم بتولي حقيبتها رئيس مجلس الوزراء لإعطائها الدفع والقوة.

أما الخيار الثالث، وهو ربط هذه الأكاديمية بالمجلس النيابي، وذلك عن طريق جعل مجلس إدارة الأكاديمية أو مجلس أمنائها بكاملهم، أو باكثريتهم، من أعضاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية أو من خارجها للربط والتنسيق بين عمليات التحديث السياسي والإداري من جهة، وتخويلها صلاحيات مستقلة للقيام بكافة المهام الموكلة إليها في برامج التوعية والبحوث والإعداد وغيرها من جهة أخرى.

ويبدو هذا الخيار للوهلة الأولى أنه يتعارض مع مبدأ فصل السلطات المتضمن في أحكام الدستور، وإنما يمكن تجاوزه على أساس أن مبدأ فصل السلطات يتطلب أيضاً التعاون والتكامل في أعمال السلطات الدستورية، وخصوصاً أن سلطة المجلس النيابي تقف عند ما سيلاحظ من صلاحيات مستقلة للأكاديمية عند إنشائها، والتي يمكن أن تكون مشابهة للصيغة التي اتبعت في إنشاء المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع حديثاً.

كل واحد من هذه الخيارات يشكل بحد ذاته توجهاً جديداً وواعداً. إلا أنه، في نظرنا، يبقى الخيار الأخير الأفضل. لأن المرحلة تتطلب إجراءً استثنائياً ومشاركة وتعاوناً كليين بين السلطتين التشريعية والإجرائية لإعادة تشكيل الدولة وتنظيمها على أسس سليمة وموضوعية لتكون أداة فاعلة ومتطورة في النهوض بمسؤولياتها ومواجهة التحديات المستقبلية.

وختاماً لا بد من التأكيد في مطلق الأحوال، ذلك إن تم استحداث الأكاديمية المقترحة أم لم يحصل، تبقى الحاجة ماسة إلى استنهاض الهمم لدى القيادات الوطنية، ومؤسسات التعليم العالي، ووسائل الإعلام، وغيرها من القوى الفاعلة والمؤمنة بمشروع إقامة الدولة الديمقراطية، على إعطاء موضوع القيادات المستقبلية على مستوى الدولة والشأن العام ما تستحقه من الأهمية والأولوية باعتبارها تشكل مدخلا طبيعياً وأداة فاعلة في إحداث التغيير المطلوب لإقامة دولة المؤسسات وسيادة القانون.

## ملحق (أ)

### وثيقة الوفاق الوطني اللبناني

التي أقرها اللقاء النيابي في مدينة الطائف  
بالمملكة العربية السعودية بتاريخ ٢٢/١٠/١٩٨٩م  
والتي صدّقها مجلس النواب في جلسته المنعقدة  
في القليعات بتاريخ ٥/١١/١٩٨٩



## وثيقة الوفاق الوطني اللبناني

### أولاً : المبادئ العامة والإصلاحات

#### ١- المبادئ العامة

- أ- لبنان وطن سيد حر مستقل ، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في الدستور اللبناني والمعترف بها دولياً .
- ب- لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم بمواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم بميثاقها. وهو عضو في حركة عدم الانحياز وتجسد الدولة اللبنانية هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء .
- ج- لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل .
- د- الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية .
- و- النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة .

- ٣- كل مشروع قانون يحيله مجلس الوزراء إلى مجلس النواب، بصفة المعجل، لا يجوز إصداره إلا بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها، ومضي المهلة المنصوص عنها في الدستور دون أن يبتّ به، وبعد موافقة مجلس الوزراء .
- ٤- الدائرة الانتخابية هي المحافظة .
- ٥- إلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي توزّع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية :
- أ- بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين .
- ب- نسبياً بين طوائف كل من الفئتين .
- ج- نسبياً بين المناطق .
- ٦- يزداد عدد أعضاء مجلس النواب إلى (١٠٨) مناصفة بين المسيحيين والمسلمين . أما المراكز المستحدثة، على أساس هذه الوثيقة، والمراكز التي شغرت قبل إعلانها، فتملاً بصورة استثنائية ولمرة واحدة بالتعيين من قبل حكومة الوفاق الوطني المزمع تشكيلها .
- ٧- مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية .

#### ب- رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن . يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته

- ز- الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام .
- ح- العمل على تحقيق عدالة اجتماعية شاملة من خلال الإصلاح المالي والاقتصادي والاجتماعي .
- ط- أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين، فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان . ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين .
- ي- لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك .

#### ٣- الإصلاحات السياسية

##### أ- مجلس النواب

مجلس النواب هو السلطة التشريعية يمارس الرقابة الشاملة على سياسة الحكومة وأعمالها :

- ١- ينتخب رئيس المجلس ونائبه لمدة ولاية المجلس .
- ٢- للمجلس ولمرة واحدة بعد عامين من انتخاب رئيسه ونائب رئيسه، وفي أول جلسة يعقدها، أن يسحب الثقة من رئيسه أو نائبه بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه بناءً على عريضة يوقّعها عشرة نواب على الأقل . وعلى المجلس في هذه الحالة أن يعقد على الفور جلسة للمركز الشاغر .

وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور . وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء . ويمارس الصلاحيات الآتية :

- ١- يترأس مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يصوت .
- ٢- يرأس المجلس الأعلى للدفاع .
- ٣- يصدر المراسيم ويطلب نشرها . وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية . فإذا أصرّ مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر المرسوم أو القرار نافذاً حكماً ووجب نشره .
- ٤- يصدر القوانين وفق المهل المحددة في الدستور ويطلب نشرها بعد إقرارها في مجلس النواب ، كما يحق له بعد اطلاع مجلس الوزراء طلب إعادة النظر في القوانين ضمن المهل المحددة في الدستور ووفقاً لأحكامه ، وفي حال انقضاء المهل دون إصدارها أو إعادتها تعتبر القوانين نافذة حكماً ووجب نشرها .
- ٥- يحيل مشاريع القوانين ، التي ترفع إليه من مجلس الوزراء ، إلى مجلس النواب .
- ٦- يسمي رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها .

- ٧- يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً .
- ٨- يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة .
- ٩- يصدر المراسيم بقبول استقالة الحكومة أو استقالة الوزراء أو إقالتهم .
- ١٠- يعتمد السفراء ويقبل اعتمادهم . ويمنح أوسمة الدولة بمرسوم .
- ١١- يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة . ولا تصبح نافذة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء . وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكّنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة . أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة ، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب .
- ١٢- يوجّه ، عندما تقتضي الضرورة ، رسائل إلى مجلس النواب .
- ١٣- يدعو مجلس النواب ، بالاتفاق مع رئيس الحكومة ، إلى عقد دورات استثنائية بمرسوم .
- ١٤- لرئيس الجمهورية حق عرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال .
- ١٥- يدعو مجلس الوزراء استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة .

١٦- يمنح العفو الخاص بمرسوم .

١٧- لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى .

#### ج- رئيس مجلس الوزراء

رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ، ويعتبر مسئولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء . يمارس الصلاحيات التالية :

١- يرأس مجلس الوزراء .

٢- يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها . وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً . ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها ولا اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال .

٣- يطرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب .

٤- يوقع جميع المراسيم ، ما عدا مرسوم تسمية رئيس الحكومة قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة .

٥- يوقع مرسوم الدعوة إلى فتح نورة استثنائية ومراسيم إصدار القوانين ، وطلب إعادة النظر فيها .

٦- يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ويضع جدول أعماله ، ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها ،

وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث ، ويوقع المحضر الأصولي للجلسات .

٧- يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ، ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل .

٨- يعقد جلسات عمل مع الجهات المختصة في الدولة بحضور الوزير المختص .

٩- يكون حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع .

#### د- مجلس الوزراء

تتألف السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء . ومن الصلاحيات التي يمارسها :

١- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم ، واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها .

٢- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء .

٣- إن مجلس الوزراء هو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة .

٤- تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون .

٥- الحق بحل مجلس النواب بناء على طلب رئيس الجمهورية، إذا امتنع مجلس النواب عن الاجتماع طوال عقد عادي أو استثنائي لا تقل مدته عن الشهر بالرغم من دعوته مرتين متواليتين ، أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل . ولا يجوز ممارسة هذا الحق للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى .

٦- عندما يحضر رئيس الجمهورية يتراأس جلسات مجلس الوزراء .

مجلس الوزراء يجتمع دورياً في مقر خاص . ويكون النصاب القانوني لانعقاده هو أكثرية ثلثي أعضائه . ويتخذ قراراته توافقياً ، فإذا تعذر ذلك فبالتصويت . تتخذ القرارات بأكثرية الحضور . أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء . ويعتبر مواضيع أساسية ما يأتي :

حالة الطوارئ والغاؤها ، الحرب والسلم ، التعبئة العامة ، الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ، الموازنة العامة للدولة ، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى ، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها ، إعادة النظر بالتقسيم الإداري ، حل مجلس النواب ، قانون الانتخابات ، قانون الجنسية ، قوانين الأحوال الشخصية ، إقالة الوزراء .

هـ- الوزير

تعزز صلاحيات الوزير بما يتفق مع السياسة العامة للحكومة

ومع مبدأ المسؤولية الجماعية ، ولا يُقال من منصبه إلا بقرار من مجلس الوزراء ، أو ينزع الثقة منه إفرادياً في مجلس النواب .

و- استقالة الحكومة واعتبارها مستقيلة وإقالة الوزراء

١- تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات التالية :

- أ- إذا استقال رئيسها .
  - ب- إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها .
  - ج- بوفاة رئيسها .
  - د- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية .
  - هـ- عند بدء ولاية مجلس النواب .
  - و- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة .
- ٢- تكون إقالة الوزير بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة مجلس الوزراء .
- ٣- عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يعتبر مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة .

ز- إلغاء الطائفة السياسية

إلغاء الطائفة السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على

تحقيقه وفق خطة مرحلية ، وعلى مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق هذا الهدف وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية ، تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية . مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلس النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرئية .

ويتم في المرحلة الانتقالية ما يلي :

أ- إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي واعتماد الكفاءة والاختصاص في الوظائف العامة والقضاء على المؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة والمصالح المستقلة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة .

ب- إلغاء ذكر الطائفية والمذهب في بطاقة الهوية .

ج- الإصلاحات الأخرى

أ- اللامركزية الإدارية .

- ١- الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية .
- ٢- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهياً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً .
- ٣- إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات .
- ٤- اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية .
- ٥- اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على الحفاظ على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً ، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة .

#### ب- المحاكم

- أ- ضماناً لخضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون وتأميناً لتوافق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمة العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عنها في الدستور .

١- يُشكّل المجلس الأعلى المنصوص عنه في الدستور ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء . ويسنّ قانون خاص بأصول المحاكمات لديه .

٢- يُنشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية .

٣- للجهات الآتي ذكرها حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين :

أ- رئيس الجمهورية .

ب- رئيس مجلس النواب .

ج- رئيس مجلس الوزراء .

د- نسبة معينة من أعضاء مجلس النواب .

ب- تأميناً لمبدأ الانسجام بين الدين والدولة يحقّ لرؤساء الطوائف اللبنانية مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بـ :

١- الأحوال الشخصية .

٢- حرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية .

٣- حرية التعليم الديني .

ج- تدعيماً لاستقلال القضاء : ينتخب عدد معين من أعضاء

مجلس القضاء الأعلى من قبل الجسم القضائي .

### ج- قانون الانتخابات النيابية

تجرى الانتخابات النيابية وفقاً لقانون انتخاب جديد على أساس المحافظة، يراعي القواعد التي تضمن العيش المشترك بين اللبنانيين وتؤمن صحة التمثيل السياسي لشتّى فئات الشعب وأجياله وفعالية ذلك التمثيل، بعد إعادة النظر في التقسيم الإداري في إطار وحدة الأرض والشعب والمؤسسات .

### د- إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي للتنمية

يُنشأ مجلس اقتصادي اجتماعي تأميناً لمشاركة ممثلي مختلف القطاعات وفي صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق تقديم المشورة والاقتراحات .

### هـ- التربية والتعليم

١- توفير العلم للجميع وجعله إلزامياً في المرحلة الابتدائية على الأقل .

٢- التأكيد على حرية التعليم وفقاً للقانون والأنظمة العامة .

٣- حماية التعليم الخاص وتعزيز رقابة الدولة على المدارس الخاصة وعلى الكتاب المدرسي .

- ٤- إصلاح التعليم الرسمي والمهني والتقني وتعزيزه وتطويره بما يلي ويلائم حاجات البلاد الإنمائية والإعمارية . وإصلاح أوضاع الجامعة اللبنانية وتقديم الدعم لها وبخاصة في كلياتها التطبيقية .
- ٥- إعادة النظر في المناهج وتطويرها بما يعزز الانتماء والانصهار الوطنيين ، والانفتاح الروحي والثقافي وتوحيد الكتاب في مادتي التاريخ والتربية الوطنية .

## ٥- الإعلام

إعادة تنظيم جميع وسائل الإعلام في ظل القانون وفي إطار الحرية المسئولة بما يخدم التوجهات الوفاقية وإنهاء حالة الحرب .

## ثانياً : بسط سيادة الدولة اللبنانية على كامل الأراضي اللبنانية

بما أنه تم الاتفاق بين الأطراف اللبنانية على قيام الدولة القوية القادرة المبنية على أساس الوفاق الوطني . تقوم حكومة الوفاق الوطني بوضع خطة أمنية مفصلة مدتها سنة ، هدفها بسط سلطة الدولة اللبنانية تدريجياً على كامل الأراضي اللبنانية بواسطة قواتها الذاتية ، وتتسم خطوطها العريضة بالآتي :

- ١- الإعلان عن حل جميع الميليشيات اللبنانية وغير اللبنانية وتسليم أسلحتها إلى الدولة اللبنانية خلال ستة أشهر تبدأ

بعد التصديق على وثيقة الوفاق الوطني وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل حكومة الوفاق الوطني وإقرار الإصلاحات السياسية بصورة دستورية .

## ٢- تعزيز قوى الأمن الداخلي من خلال :

أ- فتح باب التطوع لجميع اللبنانيين دون استثناء، والبدء بتدريبهم مركزياً ثم توزيعهم على الوحدات في المحافظات مع اتباعهم لدورات تدريبية دورية ومنظمة .

ب- تعزيز جهاز الأمن بما يتناسب وضبط عمليات دخول وخروج الأشخاص من وإلى خارج الحدود براً وبحراً وجواً .

## ٣- تعزيز القوات المسلحة :

- أ- إن المهمة الأساسية للقوات المسلحة هي الدفاع عن الوطن، وعند الضرورة حماية النظام العام عندما يتعدى الخطر قدرة قوى الأمن الداخلي وحدها على معالجته .
- ب- تُستخدم القوات المسلحة في مساندة قوى الأمن الداخلي للمحافظة على الأمن في الظروف التي يقررها مجلس الوزراء .
- ج- يُجري توحيد وإعداد القوات المسلحة وتدريبها لتكون قادرة على تحمل مسؤولياتها الوطنية في مواجهة العدوان الإسرائيلي .



- د- عندما تصبح قوى الأمن الداخلي جاهزة لتسلم مهامها  
تعود القوات المسلحة إلى ثكناتها .
- ه- يعاد تنظيم مخابرات القوات المسلحة لخدمة الأغراض  
العسكرية دون سواها .

٤- حل مشكلة المهجرين اللبنانيين جذرياً وإقرار حق كل مهجر  
لبناني منذ العام ١٩٧٥ بالعودة إلى المكان الذي هجر منه ،  
ووضع التشريعات التي تكفل هذا الحق ، وتأمين الوسائل الكفيلة  
بإعادة التعمير .

وحيث إن هدف الدولة اللبنانية هو بسط سلطتها على كامل  
الأراضي اللبنانية بواسطة قواتها الذاتية المتمثلة بالدرجة الأولى بقوى  
الأمن الداخلي ، ومن واقع العلاقات الأخوية التي تربط سوريا بلبنان ،  
تقوم القوات السورية مشكورة بمساعدة قوات الشرعية اللبنانية لبسط  
سلطة الدولة اللبنانية في فترة زمنية محددة أقصاها سنتان تبدأ بعد  
التصديق على وثيقة الوفاق الوطني ، وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل  
حكومة الوفاق الوطني ، وإقرار الإصلاحات السياسية بصورة دستورية  
، وفي نهاية هذه الفترة تقرر الحكومتان ، الحكومة السورية وحكومة  
الوفاق الوطني اللبنانية ، إعادة تمركز القوات السورية في منطقة البقاع  
ومدخل البقاع الغربي في ضهر البيدر حتى خط حمانا المديرع عين  
داره ، وإذا دعت الضرورة في نقاط أخرى يتم تحديدها بواسطة لجنة  
عسكرية لبنانية سورية مشتركة . كما يتم الاتفاق بين الحكومتين يجري  
بموجبه تحديد حجم ومدة تواجد القوات السورية في المناطق المذكورة  
أعلاه ، وتحديد علاقة هذه القوات مع سلطات الدولة اللبنانية في أماكن

تواجدها . واللجنة الثلاثية العربية العليا مستعدة لمساعدة الدولتين في  
الوصول إلى هذا الاتفاق إذا رغبتا في ذلك .

### ثالثاً : تحرير لبنان من الاحتلال الإسرائيلي

استعادة سلطة الدولة حتى الحدود اللبنانية المعترف بها دولية  
تتطلب الآتي :

- أ- العمل على تنفيذ القرار ٤٢٥ وسائر قرارات مجلس الأمن  
الدولي القاضية بإزالة الاحتلال الإسرائيلي إزالة شاملة .
- ب- التمسك باتفاقية الهدنة الموقعة في ٢٣ آذار ١٩٤٩ م .
- ج- اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتحرير جميع الأراضي  
اللبنانية من الاحتلال الإسرائيلي ، وبسط سيادة الدولة  
على جميع أراضيها ، ونشر الجيش اللبناني في منطقة  
الحدود اللبنانية المعترف بها دولياً والعمل على تدعيم  
وجود قوات الطوارئ الدولية في الجنوب اللبناني لتأمين  
الانسحاب الإسرائيلي ولاتاحة الفرصة لعودة الأمن  
والاستقرار إلى منطقة الحدود .

### رابعاً : العلاقات اللبنانية السورية

إن لبنان ، الذي هو عربي الانتماء والهوية ، تربطه علاقات أخوية  
صداقة بجميع الدول العربية ، وتقوم بينه وبين سوريا علاقات مميزة

تستمد قوتها من جذور القربى والتاريخ والمصالح الأخوية المشتركة ، وهو مفهوم يرتكز عليه التنسيق والتعاون بين البلدين وسوف تجسده اتفاقات بينهما ، في شتى المجالات ، بما يحقق مصلحة البلدين الشقيقين في إطار سيادة واستقلال كل منهما . استناداً إلى ذلك ، ولأن تثبيت قواعد الأمن يوفر المناخ المطلوب لتنمية هذه الروابط المتميزة ، فإنه يقتضي عدم جعل لبنان مصدر تهديد لأمن سوريا وسوريا لأمن لبنان في أي حال من الأحوال . وعليه فإن لبنان لا يسمح بأن يكون ممراً أو مستقراً لأي قوة أو دولة أو تنظيم يستهدف المساس بأمنه أو أمن سوريا . وإن سوريا الحريصة على أمن لبنان واستقلاله ووحدته ووفقاً لأبنائه لا تسمح بأي عمل يهدد أمنه واستقلاله وسيادته .

## المراجع

### المراجع العربية :

- ١- الجمهورية اللبنانية ، الجريدة الرسمية ، ١٩٤٣ .
- ٢- الجمهورية اللبنانية ، وزارة الثقافة والتعليم العالي ، دليل الجامعات ومعاهد التعليم العالي في لبنان ، بيروت ، ١٩٩٥ .
- ٣- رئاسة مجلس الوزراء ، مجلس الخدمة المدنية ، تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس لعام ١٩٩٤ ، بيروت .
- ٤- رئاسة مجلس الوزراء ، مجلس الخدمة المدنية ، تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس لعام ١٩٩٤ ، بيروت ، ١٩٩٥ .
- ٥- د. سليم الحص ، نافذة على المستقبل ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٨١ .
- ٦- د. سليم الحص ، زمن الأمل والخيبة ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٩٢ .

## المراجع الأجنبية :

- 1 - Barakat, Halim, **Toward A Viable Lebanon**, Crom Helm, London & Sydney, 1988.
- 2 - Caldwell, Lynton K, **Improving the Public Sector Throught Training**, Washington D.C., 1962.
- 3 - Ekins, Paul, **A New World Order**, Routledge, London and New York, 1992.
- 4 - Denhardt, Robert B., **The Pursuit of Significance**, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1993.
- 5 - Dilutio, Jr. John J., Garvey, Gerald., and Kettle, Donald F., **Improving Government Performance**, The Brookings, Institution, Washington, D.C. 1993.
- 6 - Huntington, Samuel P., **Political Order in Changing Societies**, New Haven, Yale University Press 1986.
- 7 - Salem, Elie, **Modernization Without Revolution: Lebanon's Experience**, Bloomington, Indiana University Press, 1973

- ٧- د. هشام شرابي ، النظام الأبوي ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، ١٩٩٢ .
- ٨- د. إسكندر بشير ، إصلاحات الخدمة المدنية في لبنان، معهد الإنماء العربي ، بيروت ، ١٩٧٦ .
- ٩- د. إسكندر بشير ، إلغاء الطائفية ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٩٢ .
- ١٠- د. إسكندر بشير ، التنمية في لبنان : الفرصة الثانية للنهوض الاقتصادي والإداري ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٩٤ .
- ١١- مركز دراسات الوحدة العربية ، العقد العربي القادم : المستقبلات البديلة ، بيروت ، ١٩٨٦ .
- ١٢- مركز دراسات الوحدة العربية ، التنمية المستقلة في الوطن العربي ، بيروت ، ١٩٨٧ .
- ١٣- منتدى الفكر العربي ، الإنتليجنسيا العربية ، عمان ، ١٩٨٨ .
- ١٤- د. جورج قرم ، مدخل الى لبنان واللبنانيين ، دار الجديد ، بيروت ، ١٩٩٦ .

٤٢	القيادات الإدارية .....	-
٤٤	محاولات الإصلاح ونتائجها .....	-
٤٦	نظرة مستقبلية .....	-
٤٩	خصائص القيادة الحديثة .....	-

#### الفصل الخامس :

٥٤	مسار الديمقراطية ومستقبلها .....	-
٥٤	انطباعات عامة .....	-
٥٨	مرحلة الانتداب وإشكالاتها .....	-
٦٤	مرحلة الاستقلال وتداعياتها .....	-
٧١	التعديلات الدستورية لعام ١٩٩١ .....	-
٧٣	النتائج .....	-

٧٦ ..... خاتمة :

#### ملحق (١) :

٨٢ ..... وثيقة الوفاق الوطني .....

١٠١ ..... المراجع :

### الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

### المحتويات

١ ..... تمهيد :

#### الفصل الأول :

٧	نحو استراتيجية جديدة للتحديث .....	-
٧	نظرة عامة .....	-
٩	الواقع اللبناني .....	-
١١	القيادة الحديثة .....	-
١٢	نظرة عامة لفعالية القيادات .....	-
١٤	نحو آلية جديدة .....	-

#### الفصل الثاني :

١٨	تطوير مسار الإعداد القيادي .....	-
١٨	اشكالات القطاع التربوي .....	-
٢٠	تطور الأوضاع التربوية .....	-
٢١	أثر التطورات .....	-
٢٦	التطلع المستقبلي .....	-

#### الفصل الثالث :

٢٨	دعم متطلبات الإصلاح والتطوير .....	-
٢٩	انعكاسات الطائفية قانونا .....	-
٣٢	المرحلة الانتقالية .....	-
٣٣	النتائج .....	-
٣٥	الحاجة الى آلية للبحوث .....	-
٣٧	اعتبارات أخرى .....	-

#### الفصل الرابع :

٣٩	لصياغة قيادات جديدة .....	-
٤٠	واقع القيادات وتطوراتها .....	-