بيروت في: ١٩٩٩/٢/١٥

جانب رئاسة مجلس الوزراء

الموضوع: إعادة النظر بهيكلية جهاز الدولة المركزي

هيكلية جهاز الدولة المركزي تقادم عليها الزمن وتعتريها شوائب يقتضي تداركها.
يقصد بجهاز الدولة المركزي مجموع الإدارات والوزارات الوارد تعدادها في المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢،
ومعروف أن هذا الجهاز الذي كان يتألف من أربع عشرة وزارة فقط لم يطرأ عليه تعديل مدروس ومخطط له منذ أن أحدث عام ١٩٥٩، باستثناء التعديلات التي طرأت عليه وأدت الى إحداث وزارة للسياحة، ووزارة للموارد المائية والكهربائية عام ١٩٦٦، الأولى تفرعت عن وزارة الإرشاد والأنباء والسياحة في حينه، والثانية تفرعت عن وزارة الأشغال العامة والنقل، ويذكر أيضا من التعديلات البارزة إنشاء الطيران المدني، والتعليم المهني على مستوى مديريتين عامتين، الأولى أحدثت في وزارة الأشغال العامة والنقل، والثانية أحدثت في وزارة التربية الوطنية والفنون الجميلة. يضاف الى ذلك إنشاء وزارتي الصناعة والنفط، والإسكان والتعاونيات عام ١٩٧٣، وما تركه إحداث الأولى على وزارة الاقتصاد والتجارة من آثار وانتقادات كان أبرزها تلك التي وجهها دولة الرئيس المرحوم رشيد كرامي اثر إحداث هاتين الوزارتين مباشرة، كما يضاف ما طرأ عام ١٩٧٧، حين ألغيت وزارة التصميم العام باستثناء الإحصاء المركزي التي ألحقت برئاسة مجلس الوزراء، وحين انشىء في مقابل هذا الإلغاء مجلس الإنماء والأعمار.

كما يضاف ما احدث من وزارات جديدة عام ١٩٩٣ حتى بلغ عدد الوزارات في لبنان /٢٥/ وزارة؛ والوزارات الجديدة التي أحدثت هي: وزارة المغتربين بعد سلخها عن وزارة

DEV0/99/5

الخارجية، ووزارة النقل بعد سلخها عن وزارة الأشغال العامة، ووزارة التعليم المهني والتقني، والثقافة والتعليم العالي بعد سلخهما عن وزارة التربية الوطنية، وكذلك وزارة البيئة، ووزارة الشؤون البلدية والقروية، ووزارة الشؤون الاجتماعية بعد سلخها عن وزارة الصحة العامة. ومؤخراً وفي عام ١٩٩٧ أنشئت وزارة الصناعة فأصبح عدد الوزارات /٢٦/ وزارة.

وما من شك في ان درسا موضوعيا ومعمقا لهذا الجهاز الإداري سيتمخض عن مستجدات كثيرة، ربما تجسدت في قناعة بضرورة إلغاء بعض الوزارات أو دمج بعضها ببعض.

كما ان هذا الدرس الموضوعي لبنية هذا الجهاز المركزي المذكور لا بد ان يتمخض أيضاً عن قناعة بوجوب إعادة النظر في معظم تنظيمات الإدارات العامة لمواكبة ما استجد من ضرورات في ضوء تطور مهام الدولة الآخذة بالتصاعد، وبالتالي لاستحداث وحدات معينة داخل هذه التنظيمات تتراوح بين المديريات أو المصالح أو الدوائر والأقسام تختص بصورة فاعلة بهذه المهام المستجدة، أو لإلغاء مثل هذه الوحدات إذا أثبتت الدراسات الموضوعية وجوب هذا الإلغاء.

ومن المؤكد ان هذا الدرس الموضوعي، والذي كان يقتضي في خلال هذه المدة الطويلة ان يكون متلاحقاً ومنتظماً، سيكشف عن كثير من الشوائب التي تعتري تنظيمات الإدارات العامة. ويمكن هنا الاكتفاء بذكر عيّنة من هذه الشوائب وأبرزها:

١- **ظاهرة الازدواجية** التي تتجلّى في تخصيص أكثر من جهاز أو وحدة إدارية بمهام واحدة. ويترتب على هذه الظاهرة نتائج بالغة الأهمية والخطورة: أبرزها التنازع في الصلاحيات، سواء كان هذا التنازع إيجابيا تتهافت عليه كل وحدة بدورها، أو تنازعاً سلبياً تهمله الوحدات جميعها بحجة الاتكال على بعضها، وما قد يترتب عن ذلك من نتائج بالغة

الخطورة ونعني بها ضياع المسؤولية لأن المسؤولية هي صنو الصلاحية، فإن ضاعت الصلاحية ضاعت المسؤولية، وكذلك الهدر في النفقات الناجم عن وجود هذه الوحدات بكوادرها ولوازمها وتجهيزاتها دونما مسوغ.

٢- **ظاهرة الشخصانية** التي أقلّ ما يقال فيها أنها ترجح عامل المحاباة على عامل الجدارة وما يترتب على ذلك من نتائج تنعكس على مستوى سير العمل، وهي ظاهرة لا يكاد ينجو منها تنظيم واحد.

٣- **وكظاهرة عدم تحديد المهام ووضع النصوص موضع التطبيق**، وهي ظاهرة مستشرية في الأنظمة اللبنانية تتنافى مع بديهيات مبادئ علم الإدارة العامة التي توجب تصور المهام والصلاحيات وتحديدها قبل إنشاء الوحدة التي تنهض بها ذلك لأن الصلاحيات والمهام هي التي توجب إنشاء الوحدة وليس العكس.

٤- **وكظاهرة تدني مستوى شروط التعيين** البارزة أيضاً في الأنظمة اللبنانية، والتي تتستر عادة بالبدء في تحديد شروط تعيين معقدة من الصعب توفرها لدى أي مرشح لتنتهي في شروط تعيين جد متدنية تكون هي المقصودة في الأساس كي تنفذ من خلالها عناصر بشرية محظوظة، محدودة المعارف والخبرة معاً، ان لم تكن عديمتها.

٥- **تبقى ملاحظة في منتهى الأهمية** يمكن اعتبارها سبباً من أسباب الدعوة الى إعادة النظر في هيكلية الإدارة اللبنانية وبنيتها، ونعني بها إمكانية إلغاء نحو خمسة آلاف الى ستة آلاف وظيفة شاغرة دون ان يحدث هذا الإلغاء أية ردة فعل اجتماعية، وذلك من أصل قرابة ثلاثة وعشرين ألفاً وثمانمائة وظيفة يبلغ الشغور فيها نحو أربعة عشر ألف وظيفة ونيف في مقابل تسعة آلاف وثلاثمائة وظيفة مملوءة فقط لا غير.

ونورد فيما يلي قرائن تشكل دليلاً أكيداً على وجوب المسارعة الى ايلاء موضوع إعادة النظر بالهيكلية والبنية الأهمية التي يستحق.

ذكرنا أن البنية تعود في معظمها الى أواخر عام ١٩٦١، وبعضها الـــى عـــام ١٩٧٣، وبعضها القليل الى عام ١٩٨١، والنادر منها الى ما بعد ذلك باستثناء ما تم تنظيمه حديثا مـــن الوزارات الثمانية المستحدثة عام ١٩٩٣ والوزارة الأخيرة المستحدثة عام ١٩٩٧.

وعليه فإن التركيز على الهيكلية لا بد أن يتم وفق أولويات تتناول كبرى الوزارات التي تحتوي آلاف الوظائف في ملاكاتها وهي حسب ترتيبها: وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة، وزارة الصحة العامـــة، وزارة الأشـــغال العامـــة، وزارة النقل، وزارة الزراعة، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة المغتربين، وزارة البيئة على أن يعاد النظر في بنية هذه الوزارات وفق المنهجية التالية:

١- **وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية:**

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- وجود حوالي ٧٨٠٠ وظيفة منها أقل من ألفي وظيفة مملوءة والباقي شاغر وذلـــك فـــي مقابل وجود حوالي ٢٤٠٠ أجيرا.

ب- مقرها الرئيسي المتواجد في العاصمة وفروعها المتعددة المنتشرة في بعـــض المنـــاطق اللبنانية، ومدى التجهيزات المطلوبة لها.

ج- كيفية الاستثمار المناط بها، ولوازم تحديث سبل الاتصال من بريد الى هاتف الى فاكس الى تلكس الى آخره.

د- اقتراح إلغاء ما يقارب خمسة آلاف وظيفة شاغرة في هذه الوزارة.

هـ- توزيع الفائض من أجرائها على المدارس الرسمية بعد مراعاة أماكن سكنهم وذلك لتـأمين حاجات الحراسة والنظافة والحجابة والصحة المدرسية لهذه المدارس وكذلك توزيع قســـم مـــن هؤلاء الأجراء على البلديات.

و- القضاء على الازدواجية الحاصلة بين هذه الوزارة وبين أوجيرو التي أنشئت عـــام ١٩٧٢ لتخلف شركة (Radio Orient) في ممارسة مهامها.

ز- تحديد مآل إدارة هذا المرفق بطريق الإدارة المباشرة، أم المؤسسة العامـــة، أم الاقتصـــاد المختلط، أم الخصخصة.

٢: في وزارة الصحة العامة:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- وقف الهدر في المجال الصحي الناجم عن تعاطي عـدة جـهات بـهذا الحقـل (ضمـان اجتماعي- تعاونية- جيش- أمن داخلي- أمن عام- المريض- الوزارة عدا عن شـــركات التأمين)، والذي تتراوح كلفته بين /٤٠٠/ و /٥٠٠/ مليارا سنويا.

ب- الشروع في نشر المراكز الصحية فـــي المنـــاطق و تفعيـــل المستشـــفيات الحكوميـــة الصغرى، والوسطى، والكبرى، عن طريق وضعها موضع التنفيذ الفعلي وذلك بتجـــهيزها ماديا وبشريا وتفعيل إدارتها عن طريق اعتماد نظام المؤسسة العامة فيها الموضوع منذ عام ١٩٧٨ وعام ١٩٨٤.

ج- تحديد ملاك عددي جديد للوزارة في ضوء الحاجات المستجدة يلغي المـــلاك (ب) ويـــأخذ بنظام ال (ACT).

د- تفعيل العمل باستيراد الأدوية عن طريق المكتب الوطني للدواء.

هـــ- توزيع الفائض من الأجراء، ومعظمهم أميون، على المدارس والبلديات بعد مراعاة أماكن سكنهم، وفق ما أشرنا الى ذلك في الفقرة المتعلقـــة بـــوزارة الـــبريد والمواصـــلات الســـلكية واللاسلكية.

٣: في وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- إعادة دمج وزارة الثقافة والتعليم العالي وكذلك وزارة التعليم المهني والتقنـــي فـــي هـــذه الوزارة لأن النشاطات التي تتولاها هذه الوزارات تصب كلها في نطاق المعارف التي كانت تحمل الوزارة اسمها منذ عام ١٩٢٦ (وزارة المعارف).

ب- إعادة المديرية العامة للآثار الى وزارة السياحة كونها كانت في وزارة التربية الوطنية والفنون الجميلة ثم فصلت عنها عام ١٩٦٦ يوم أنشئت وزارة السياحة وضمت اليها لأن التكامل بين السياحة والآثار هو أشد متانة من التكامل بين الآثار والتربية.

ج-وقف تعيين معلمين الا عن طريق الإعداد العلمي السليم عبر دور المعلمين والمعلمات وكلية التربية في الجامعة اللبنانية، سواء كان ذلك في المرحلة الابتدائية، أو المتوسطة، أو الثانوية.

د-التصرف في الفائض، الذي هو بنسبة سبع طلاب الى الأستاذ الواحد، وذلك عن طريق توزيعه على نطاق- أعمال كتابية- صحة مدرسية ضمن الوزارة ذاتها- أو على سائر الوزارات.

هـ- ضبط الإنفاق في صناديق المدارس الرسمية التي يبلغ دخلها قرابة ثلاثين مليار ل.ل تستوفى من الأهالي عند كل سنة دراسية، وتصرف دونما رقابة فاعلة، حتى ولو اضطر الأمر الى إحداث تنظيم خاص لهذا الغرض.

و- ضبط الإنفاق على المدارس المجانية الخاصة حيث تدفع الدولة عن كل طالب قرابة /٣٨٠/ ألف ليرة لبنانية. هذا الإنفاق المرتبط بالحد الأدنى للأجور أي ما يقارب الخمسة وعشرين مليارا سنويا دونما ضبط دقيق لعدد الطلاب الذين تدفع عنهم هذه المساهمة، حتى لو اضطر الأمر الى إحداث تنظيم لهذا الغرض.

ز- إعادة تنظيم المديرية العامة للشباب والرياضة في ضوء الدور المعول عليها في تنشئة الشباب ورعايتهم في هذه المرحلة بالذات.

٤: في وزارة الموارد المائية والكهربائية:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- تحديد مهمة المديرية العامة للتجهيز المائي والكهربائي في ظل وجود عدة أجهزة تتعاطى بالمشاريع الإنشائية والتجهيز، كمجلس الإنماء والأعمار ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى.

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

ج- تحديد ملاكات عددية إلزامية للمؤسسات العامة المذكورة في مهلة تتراوح من ثلاثة الى ستة أشهر، خاصة وأن هذه الملاكات تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وتلعب سلطة الوصاية دوراً مهماً في المصادقة عليها وتبنيها، ولا تتطلب بالتالي أي تشريع.

٥: في وزارة الزراعة:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- إكمال عملية دمج المؤسسات العامة التي دمجت بها عام ١٩٨٣ ولا تزال بدون تفعيل.

ب- الدور المعول عليها في عملية النهوض بقطاع الزراعة، أسوأ القطاعات مردوداً على الإطلاق.

ج- تحديد دورها أو دور غيرها من الإدارات في الاهتمام بعملية التسليف الزراعي- والمحاصيل الزراعية: فاكهة، تبغ وتنباك، زيتون الخ...

د- تحديد دورها في عمليات إنماء المناطق الجبلية والاحراج.

هـ- سلخ المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري عن وزارة الاقتصاد والتجارة والحاقها بوزارة الزراعة كون الحبوب والشمندر السكري أضحى عملية إنتاج محلي أكثر ما هو استيراد من الخارج.

و- توزيع الفائض من أجرائها وعددهم يقارب ال /٩٠٠/ على الأقل على المدارس الرسمية والبلديات وغيرها من الجهات المحتاجة لمثل الحاجات التي بيّناها أعلاه في توزيع أجراء وزارة البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية.

ز- تحديد ملاك عددي جديد لها في ظل هذه المتغيرات.

٦: وزارة الأشغال العامة:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- إعادة دمج وزارة النقل بوزارة الأشغال العامة.

ب- الأعمال التي يتولاها مجلس الإنماء والأعمار بعد إحداثه عام ١٩٧٧.

ج- الأعمال المسندة الى مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية المنشأ عام ١٩٦١ قبل تنظيم وزارة الأشغال في ١٩٦١/١٢/٣٠.

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

هـ- تفعيل مديرية المباني في هذه الوزارة وتكليفها بخطة عشرية أو خمس عشرية تتكفل بنهايتها ببناء أبنية حكومية تنهي عملية استئجار الأبنية الرسمية- والمدارس الرسمية البالغة كلفتها قرابة أربعة وستين ملياراً في موازنة عام ١٩٩٨ والمرشحة للزيادة في المستقبل.

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

ز- توزيع الفائض من أجرائها وخاصة المتقدمين في السن على المدارس الرسمية والبلديات وفق أماكن سكنهم وضمن متطلبات الحاجات التي ذكرناها أعلاه.

٧: في وزارة النقل:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- إعادة دمجها بوزارة الأشغال العامة.

ب- كونها ستتولى مباشرة إدارة مرفق الطيران المدني عن طريق المؤسسة العامة أو المختلطة أو عن طريق الخصخصة.

ج- كونها الوزارة الوصية على مرفق النقل المشترك، وسكك الحديد- والمرافئ على اختلافها، وكون هذه المرافق ذات طابع اقتصادي استثماري، وما تتطلبه هذه الوصاية من تفعيل.

د- تحديد ملاكها في ظل هذه المستجدات.

هـ- تحديد ملاك عددي للنقل المشترك والمرافئ ولاسيما مرفأ بيروت بعد تحديد طرق إدارتها.

٨: وزارة النفط:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- تقرير مصير إدارة المصافي، بطريق المؤسسة العامة، أم بأي شكل جديد آخر (مختلط أم تخصصي) كون هذه المصافي ذات طابع اقتصادي استثماري ولا يجوز ان تدار من الوزارة بطريق الإدارة المباشرة.

ب- إعادة تفعيل صندوق المحروقات الذي كان الداعم الأساسي للبلديات.

ج- تحديد ملاك عددي لها في ضوء هذه المتغيرات ومدها بما تحتاجه من الأجراء من الفائض في الإدارات العامة الأخرى.

٩: وزارة الاقتصاد والتجارة:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- إعادة دمج وزارة الصناعة التي أحدثت حديثاً عام ١٩٩٧ بوزارة الاقتصاد والتجارة كون مصلحة الصناعة في الأساس كانت في هذه الوزارة عام ١٩٧٣ وأحدثت على مستوى مديرية عامة في العام المذكور في وزارة الصناعة والنفط.

ب- التكامل الحاصل بين الصناعة والتجارة الخارجية حيث أن هناك في وزارة الاقتصاد والتجارة مصلحة للتجارة الخارجية.

ج- كون التكامل بين هذين القطاعين يساهم في دعم مسيرة الاقتصاد الوطني.

١٠: وزارة الشؤون الاجتماعية:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- إعادة دمجها بوزارة الصحة العامة أو بوزارة العمل على ما هو عليه الحال في كبرى دول العالم.

ب- في ضوء ازدواجية الصلاحيات القائمة بينها وبين وزارة الصحة العامة وخاصة في مجال المراكز الصحية ومراكز الخدمات الشاملة.

ج- في ضوء ائتمانها على المساهمة بمبلغ /١٢٩/ مليار ليرة تنفق على الجمعيات الخاصة ذات المنفعة العامة وعلى المؤسسات الاجتماعية، هذه المنفعة التي لا تقتصر فقط على مجال الشؤون الاجتماعية، وانما تمتد لتشمل قضايا تتعلق بوزارة العمل كونها الوصية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ولتشمل أيضاً قضايا صحية تعتبر من أولويات المنفعة العامة.

١١: وزارة البيئة:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- تكاملها مع وزارة الصحة العامة حيث ان البيئة تنعكس على الصحة العامة، إيجابيات كان ذلك أو سلبيات .

ب- كون التكامل الحاصل بين البيئة والصحة العامة هو أكثر من أي تكامل كان على مستوى السياحة أو البلديات.

١٢- وزارة الإسكان والتعاونيات:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- هنالك مشروع قانون أقرّته اللجان النيابية وعرض على الهيئة العامة لاقراره يلغي المديرية العامة للإسكان ويحولها الى مؤسسة عامة للإسكان تحلّ محلّ المديرية العامة للإسكان في جميع صلاحياتها.

ب- سواء ألغيت المديرية العامة للإسكان أم لم تلغ ليس هناك أي تكامل على الإطلاق بين المديرية العامة للإسكان والمديرية العامة للتعاونيات كي يشكلا وزارة واحدة.

ج- ان تكامل المديرية العامة للتعاونيات أقرب ما يكون الى وزارة الزراعة من جهة حيث تستوعب نشاط التعاونيات الزراعية، والى وزارة الاقتصاد والتجارة من جهة ثانية حيث تستوعب التعاونيات الاستهلاكية، وفي هذه الحال يوزع نشاط المديرية العامة للتعاونيات على وزارة الزراعة من جهة وعلى وزارة الاقتصاد والتجارة من جهة ثانية.

١٣- وزارة المغتربين:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- إعادة دمج وزارة المغتربين بوزارة الخارجية.

ب- كونها كانت جزءاً لا يتجزأ من وزارة الخارجية وكانت الوزارة تحمل دوماً اسم وزارة الخارجية والمغتربين.

ج- كون الدول الأخرى لا تقبل من حيث المبدأ التعامل على أرضها مع سلطتين رسميتين تابعتين لدولة واحدة.

د- كون السفارات اللبنانية في الخارج كان يلحق بها مستشارون عسكريون وثقافيون واقتصاديون وغيرهم، وقد حدد نظام وزارة الخارجية والمغتربين حدود هذا الإلحاق وكيفيته.

١٤- وزارة الشؤون البلدية والقروية:

وذلك في ضوء ما يلي:

أ- كون وزارة الشؤون البلدية والقروية كانت في وزارة الداخلية منذ عام ١٩٦٠.

ب- كونها لم يصدر بشأنها أي مرسوم تنظيمي حتى الآن.

ج- كون الوصاية التي تمارس على البلديات تمارس من القائمقام في الدرجة الأولى، والمحافظ في الدرجة الثانية، ووزير الداخلية في الدرجة الثالثة.

د- كون المحافظ في بيروت الذي يتبع وزارة الداخلية يمارس السلطة التنفيذية على بلدية بيروت، بلدية العاصمة أكبر البلديات في لبنان.

هـ- كونها، حين تولى المرحوم عبد الله المشنوق مهمة وزير دولة لشؤون البلديات والاريلف في عام ١٩٦٠، ظلت الوحدة تابعة لوزارة الداخلية.

****

بالاستناد الى ما تقدم نخلص الى ان إعادة تنظيم الإدارات العامة قد يواجه صعوبات ويتطلب مهلاً معينة ويحتاج الى لجان متخصصة تقوم بهذا الغرض.

ولكن يقتضي أن نأخذ بعين الاعتبار ان هناك جهازي رقابة يقومان بهذه المهمة هما إدارة الأبحاث والتوجيه في التفتيش المركزي، وكذلك مجلس الخدمة المدنية، هذين الجهازين اللذين يمكن ان يقوما بدور أساسي في تسهيل إنجاز هذه المهمة وذلك بالإضافة الى اللجان المتخصصة المشار اليها أعلاه.

أما المهل المحددة للإنجاز فإنه يقتضي أن يؤخذ بعين الاعتبار ان إعادة التنظيم هذه تكاد تكون شاملة، وقد استغرقت في يوم من الأيام قرابة ستة أشهر من ١٩٥٩/٦/١٢ الى ١٩٥٩/١٢/١٦ حتى اكتملت المرحلة التنظيمية الأولى؛ وعندما أدرك المسؤولون في تلك المرحلة ان بعض النصوص التنظيمية قد شابها بعض الشوائب نظراً للمهل القصيرة التي أنجزت خلالها عادوا فمددوا المهلة ذاتها حتى ١٩٦١/١٢/٣٠، وتحققت بذلك عملية تنظيم إدارية ما زلنا نطبق مضامينها حتى اليوم وذلك باستثناء بعض التعديلات البسيطة التي طرأت عليها.

يرجى التفضل بالاطلاع والنظر بإمكانية عرض الموضوع على مجلس الوزراء لاتخـاذ القرار المناسب بشأنه.

وزير دولة لشؤون الإصلاح الإداري

حسن شلق