

التجربة اللبنانية

في

التنمية الإدارية

مقدمة

كان الإصلاح الإداري في لبنان، دائماً هاجس الحكومات المتعاقبة منذ أيام الانتداب، ونادراً ما خلت البيانات الوزارية من مقاطع خاصة به، وبالتدبير المنوي اتخاذها في مجالاته.

ومع بداية الاستقلال في سنة ١٩٤٣، وبعدها بسنوات، لم يكن الإصلاح الإداري قد بدأ يشكل أولوية للدولة التي كانت لا تزال طرية العود، على الرغم من ان البيان الوزاري الأول لحكومة رياض الصلح تضمن فقرة عن الإصلاح وتبسيط الإجراءات ومنع الهدر.

بعد مضي ١٧ عاماً على الاستقلال، أطلق الرئيس فؤاد شهاب كلمته المأثورة: "بعد استقلال الدولة علينا ان نبني دولة الاستقلال". وشرع في ما سمي، فيما بعد، بالإصلاح الشهابي الذي يعتبر بحق أهم حركة إصلاحية شاملة تم تنفيذها حتى الآن والتي أدت إلى إصدار سلسلة من المراسيم الإشتراعية والتنظيمية، نشير الى أبرزها:

- المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١١ (تنظيم الإدارات العامة).
- المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ (نظام الموظفين).
- المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٤ (إنشاء مجلس الخدمة المدنية والمعهد الوطني للإدارة والإنماء).
- المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٥ (إنشاء التفيتش المركزي وإدارة الأبحاث والتوجيه وإدارة المناقصات).

إن هذه المراسيم الإشتراعية لاتزال سارية المفعول بعد أن تم إدخال بعض التعديلات الطفيفة عليها. هذا مع العلم بأن هناك ضرورة ماسة إلى تطويرها بما يتناسب والمستجدات في مجال الإدارة ومبادئها وما استوجبه الوسائل التكنولوجية الحديثة من تغيير في المفاهيم القائمة.

أولاً: الأهداف العامة للتنمية الإدارية

ان الهدف الرئيسي للتنمية الإدارية، في الإطار اللبناني، هو تطوير علاقة جوهرية جديدة مع الجمهور وتعزيز دور الحكومة كأداة تؤمن الإدماج الوطني لا سيما من خلال المقومات التالية:

- خدمة عامة افضل أداء وكفاءة وإنتاجية.
- خدمة عامة حريصة، منفتحة، شفافة، مسؤولة عن أعمالها.
- تكامل وتعاون متزايد مع القطاع الخاص وقطاع الخدمات. إضافة إلى المؤسسات التي ينتظم من حولها المجتمع المدني طوعياً ويدعم مبادراتها.

وعليه، وانطلاقاً من هذه الأهداف فقد بادرنا إلى وضع استراتيجيا شاملة للتنمية الإدارية، بقصد رسم التصور المستقبلي للقطاع العام بكافة مكوناته وعناصره لجهة دوره وحجمه وهيكلته، والسياسات والخطوات المقترحة إتخاذها ضمن مفهوم شمولي ومتماصك بهدف استبدال التوجه التقليدي السائد في هذا القطاع، بمقاربة تتسم بالحدثة، بالالتزام أحدث المفاهيم العصرية للإدارة عشية الألف الثالث، مع السعي إلى تطبيقها بصورة تدريجية وهادئة.

١- الخطوط العريضة للاستراتيجية

- دعم تطوير طاقة مؤسساتية في القطاع العام، في روح من ثقافة إدارة الأعمال المعاصرة التي تنادي باللامركزية واللاحصرية وبعتماد المساءلة مع الموظفين مقابل ايلانهم كامل المسؤولية عن اعمالهم.
- تسهيل قيام نظام يتم التخلي فيه تدريجياً عن الرقابة المسبقة وتدعيم الرقابة المؤخرة إلى أبعد حد وجعلها رقابة أداء وجدوى أكثر منها رقابة على الإجراءات والحسابات.
- وضع المواطن في أولى أولويات الدولة والحرص على رفاهه وكرامته وتقديم الخدمة الجيدة له.
- الإفادة من أحدث الإمكانيات المتاحة في مجال تكنولوجيا المعلومات بإدخالها إلى القطاع العام ولا سيما الإدارة المالية، وإدارة الموارد البشرية، وإدارة المواد، فضلاً عن الوسائل التقنية لمكافحة التبذير والفساد، وذلك كله ضمن نظام إدارة عامة تعتمد إجراءات مبسطة.

- السعي إلى الترويج لجوهر استراتيجيا على مستوى الحكومة وفي كل ادارة ومؤسسة وهيئة عامة، وتمهيد الطريق بمساعدة الجهات المانحة لإنشاء برامج ومشاريع إصلاحية على مستوى الإدارات والمؤسسات العامة، تعكس الخطوط العريضة والمقترحات التي تضمنتها الاستراتيجية

٢- تصور الإدارة اللبنانية في العام ٢٠١٠

سيكون لبنان من الآن وحتى العام ٢٠١٠ قد استغل تنوعه الغني في تعزيز هويته الوطنية، وإستعاد مكانته الإقليمية والدولية في السعي الى السلام العادل والشامل والتنمية الإجتماعية والإزدهار الإقتصادي.

سيكون دور الدولة، دوراً دينامياً يجمع في دفتيه قطاعاً عاماً متجدداً يعكس تطلع المجتمع اللبناني بشكل دائم، ويستعين بمراد بشرية أقل عدداً وأكثر تنوعاً واختصاصاً وخبرة، وقطاعاً خاصاً مزدهراً متناغماً مع القطاع العام بشكل متكامل في عملية تلبية حاجات المواطنين.

ستكون القيادات الإدارية منتقاة على اساس قاعدة الجدارة والإستحقاق فقط، ومطلقة التصرف في إداراتها، ومسؤولة عن نجاحها، في ضوء قواعد ثابتة وواضحة لتقييم أدائها. وستكون للحوافز على اختلاف انواعها، مفاعيل جذرية.

ستنصب جهود أجهزة الرقابة على الرقابة المؤخرة فتقيم القيادات الإدارية ونتاجيتها، وتدرس جدوى المشاريع وفعالية الإدارات والمؤسسات العامة في تنفيذها.

سيكون للامركزية الإدارية مفهوماً يعتقها من أكثرية الرقابات التي تمارس عليها، ويجعلها فعلاً في خدمة المواطن وتلبية حاجاته وتطلعاته محلياً، ويؤمن لها إكتفاء مالياً ذاتياً يمكنها من تنفيذ تنمية اجتماعية محلية كاملة.

سيكون للاحصائية مفهومها الفعلي الذي يبني على إيكال امر بت شؤون الناس في مناطقها الى الوحدات الإقليمية.

سيكون مفهوم الدولة في خدمة المواطن مفهوماً حقيقياً وملموساً لا شعاراً للمناسبات.

ستكون المعلوماتية أداة شفافية ومساءلة، ووسيلة تقريب الدولة من المواطن، بحيث يصبح بمقدوره معالجة شؤونته وحاجاته عبر شبكات البريد الإلكتروني.

باختصار سيكون للبنان إدارة عصرية، وسيصبح هذا البلد الصغير، قطباً ثقافياً ومالياً وتجارياً منفتحاً على العالم، بحيث يشكل تحديثه وعصرنته عنصر اتصال بالعالم وامتداداً لجذوره التاريخية.

ثانياً : الاستراتيجية الشاملة للتنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الدولة

المحاور التي تتصدى لها هذه الاستراتيجية

أ- تمهيد

أصيب القطاع العام من جراء الأحداث الأليمة التي عصفت ببلدان بأضرار فادحة، لم توفر الإنسان، ولا سيما صاحب الإختصاص والخبرة، الذي هاجر أو انزوى وكذلك البناء الذي دمر أو تضرر، ووسائل العمل وعلى الأخص المعدات والتجهيزات خاصة التكنولوجية منها.

وكان وضع هذا القطاع خلال الأحداث حتى إنتهائها أشبه ما يكون بالجامد أو المشلول. ولولا إنضباطية وشجاعة وإندفاع بعض العناصر القليلة والمميزة من الموظفين الذين بعنادهم ومثابرتهم آمنوا إستمرارية هذا القطاع في حدها الأدنى، رغم المخاطر والصعوبات الكثيرة التي تعرضوا لها، لكانت حركة هذا القطاع قد شلت كلياً.

وقد إستمر هذا الجمود مهيماً على أوضاع القطاع العام حتى سنة ١٩٩٠، عندما بدأت الأمور تتركز تدريجياً بعض الشيء من الناحية الأمنية، مما سمح لهذا القطاع، من لملمة جراحه والإنطلاق مجدداً بوتيرة بطيئة جداً وإنما متصاعدة.

تجدر الإشارة هنا إلى ان المشكلات التي عانى منها القطاع العام لا تعود فقط إلى الأحداث الاليمة التي إبتلي بها البلد، وإنما كذلك لأسباب توارثها هذا القطاع منذ امد بعيد، ومنها رواسب ترجع إلى عهود وحقبات قديمة وحديثة.

أما المشكلات التي عانى منها هذا القطاع بشكل عام فهي عديدة ومن المفيد إيجاز ابرزها لأنها وفرت لنا القاعدة للمقترحات العلاجية التي تضمنتها الاستراتيجية والخطوات الإصلاحية. وأهم هذه المشكلات على سبيل التعداد لا الحصر هي التالية :

- هيمنة السياسة على الشأن الإداري في أدق تفاصيله.
- النمط التقليدي المعتمد في إدارة الموارد البشرية.
- إبقاء الطائفية قاعدة أساسية لإختيار القياديين من الفئتين الاولى والثانية ودون الإلتزام بضوابط او معايير تحد من آثار هذه الظاهرة.
- فشل معالجة مشكلة الفساد المستشري في الإدارة رغم كل المحاولات الإصلاحية.
- ضعف فعالية الرقابات الممارسة على مختلف الأصعدة، على الرغم من كثرتها وتعددتها وتعطيل الرقابة التسلسلية وشلها لإعتبارات سياسية وطائفية معروفة.
- إنعدام الرقابة المؤخرة الواجب القيام بها عن طريق ديوان المحاسبة وإنعدام كامل لتقييم جدوى المشاريع وكذلك تقييم أداء الإدارات والمؤسسات العامة.
- ضعف الجهاز المركزي للتنظيم عديداً وإختصاصاً (إدارة الأبحاث والتوجيه)، وعدم تمكنه من القيام بالدور المطلوب منه.
- هيكليات قديمة مضى على إحداثها أكثر من خمسة وثلاثين سنة، دون أي تطوير في نصوص وأهداف الإدارات العامة العائدة لها.
- تدني مستوى الرواتب، مما حال ويحول دون إشتراك العناصر الكفوة في مباريات الدخول إلى الدورات الإعدادية للفئة الثالثة في المعهد الوطني للإدارة والإنماء.
- إعتقاد قواعد تقادم عليها الزمن للترقية والترفيح لم تعد تتلاءم ومتطلبات الوظيفة العامة وعدم إعتقاد نظم حديثة وفعالة لتقييم أداء الموظف.
- غياب وحدات التخطيط والإحصاء والمعلوماتية عن هيكليات الإدارات العامة.

من خلال إستعراض هذه المشاكل فقد بدا واضحاً أنه من الضروري إعادة بناء الإدارة برمتها وهذا يعتبر تحدياً كبيراً لأي حكومة كانت. إذ لا يكفي أن نعيد ترميم البنى التحتية، الضرورية جداً لانتظام سير المجتمع، بل يجب إعادة تحديد دور الدولة ومكانتها في حياة اللبنانيين، وإعادة تأهيل الإدارة العامة بمجملها، لتكون قادرة على تقديم الخدمات الجيدة للمواطنين.

لقد تم التخطيط والتنفيذ لتحقيق خطوات كبيرة في اتجاه إعادة إعمار البنى التحتية، وقد جرى ذلك بشكل لفت أنتباه العالم أجمع، إلا أن بعض الظروف حالت دون إنهاء ملف الإصلاح الإداري على الرغم من أن العديد، من الهيئات السياسية والوكالات الدولية والكثير من الهيئات الأهلية والمواطنين، كانوا متفقين على الصفة العاجلة لهذا الإصلاح.

لقد سعت الحكومة من خلال إقرار البرامج والاتفاقات المعقودة، إلى التعجيل في تحريك عجلة الإدارة، وبالتالي تأهيلها عن طريق المساعدات والهبات والقروض الميسرة التي قدمت من الجهات المانحة.

وتسعى الحكومة من خلال هذه البرامج إلى إعداد الدراسات التنظيمية اللازمة في جميع المجالات، إضافة إلى تأمين إدخال المعلوماتية إلى القطاع العام بطريقة تساعد على تبسيط الإجراءات وتوفير الشفافية، وتدريب العديد من الموظفين على أصول التعاطي مع المعلوماتية

ب- المحور التنظيمي: التحديث والتطوير الشامل لمهام وهيكليات الإدارات العامة

ترتكز استراتيجية التنمية الإدارية على نقاط محورية تتصل اتصالاً وثيقاً بدور الدولة المعاصر، وهو دور بدأت تترسخ معالمه وحدوده في العديد من الدول، ويتجلى تحديداً في إتجاهين أساسيين هما:

- التركيز أكثر فأكثر على ضرورة قيام الدولة من خلال إدارتها المركزية بإيلاء أقصى الاهتمام بتوضيح مهامها بشكل دقيق وحصراً بالمهام الأساسية التالية، وهي: الترقب والتحليل والتصميم والتخطيط والتشريع، ووضع أطر عمل وتعليمات واضحة للوحدات الإقليمية، وتقييم السياسات الاقتصادية والإئتمانية والإدارية، وعلى الأخص قيامها بدور المنظم والمراقب والحكم غير المنحاز، الهادف إلى تأكيد دور الدولة المحوري في وضع الأطر التشريعية والتنظيمية، الضامن لنمو وازدهار القطاع الاقتصادي بشكل متوازن.
- التمييز بوضوح بين المهمات الأساسية التي يفترض أن تتولاها الإدارة المركزية، وبين المهام أو الأدوار التنفيذية التي ترمي إلى تولي أعمال تتعلق بالإدارة اليومية، أو تطبيق نصوص وتنظيمات أو تقديم خدمات. وهذه المهام يجب إيعادها عن الإدارة المركزية وإنطاقتها بالوحدات الإقليمية. هذا التوجه يفترض أن يؤدي تدريجياً إلى تقليص حجم الإدارات المركزية وتعزيز الوحدات الإقليمية بالموارد البشرية والمالية والتقنية اللازمة.

٢- في الهيكليات:

١-٢ لمحة تاريخية:

أنشئت معظم الإدارات العامة في بداية ما سمي بحقبة الإصلاح الإداري الشهابي، أي ما بين سنتي ١٩٥٩-١٩٦١. وقد جاءت هذه الهيكليات نتيجة دراسات أعدتها اللجان الإصلاحية في حينه، ولم تعدل منذ ذلك التاريخ إلا جزئياً، لا سيما بالنسبة للوزارات التي أحدثت فيما بعد بفصلها عن الوزارات الأم كوزارة الموارد المائية والكهربائية، ووزارة الإسكان والتعاونيات، ووزارة الصناعة والنفط. عدا ذلك فإن الهيكليات لم تدرس في العمق منذ الإصلاح الشهابي، ولم يعد النظر في الأهداف والمهام في ضوء المسؤوليات الجديدة للإدارات العامة الناجمة عن التطور الحاصل في الحاجات وتنوعها.

إضافة إلى ذلك فقد أحدثت خلال عام ١٩٩٣ ولم يأتي إحداثها نتيجة دراسة تنظيمية مفصلة للأهداف والمهام ومدى إنسجامها مع أهداف ومهام غيرها من الوزارات، لا سيما الوزارات الأم التي سلخت عنها. فكان أن رافق إحداثها حالات من فقدان التنسيق والتضارب في الصلاحيات والإزدواجية في الممارسة، مما حتم على مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية إطلاق ورشة عمل تنظيمية كبرى تناولت هيكليات ٢٠ وزارة وبعض المؤسسات العامة.

٢-٢ في الوزارات التي تمت دراسة هيكلياتها (الإصلاح الإداري آنذاك):

إنطلاقاً من قرار مجلس الوزراء رقم ١ تاريخ ٩٤/٦/٢٠ لقد قام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (الإصلاح الإداري آنذاك) بإعداد دراسات تنظيمية مفصلة حول هيكليات وأهداف ومهام ٢٠ وزارة هي:

- | | |
|--------------------------------------------|------------------------------------|
| - الإقتصاد والتجارة | - النقل |
| - الصناعة والنفط (قبل إحداث وزارة الصناعة) | - التربية الوطنية والشباب والرياضة |
| - السياحة | - التعليم المهني والتقني |
| - الزراعة | - الثقافة والتعليم العالي |
| - الصحة العامة | - الخارجية والمغتربين |
| - الإسكان والتعاونيات | - البيئة |
| - العمل | - الشؤون البلدية والقروية |
| - الشؤون الإجتماعية | - الداخلية |
| - الأشغال العامة | - الإعلام |
| - الموارد المائية والكهربائية | |

سعت الدراسات العائدة للهيكليات المقترحة إلى تأمين وتحقيق الاهداف التالية:

- توضيح خطوط الإتصال التسلسلية سواء كانت هرمية أم وظيفية.
- التناغم والتناسق في المهام والنشاطات المبذولة.
- التركيز على دور الوحدات الإقليمية في تلبية حاجات المواطنين محلياً.
- إعطاء الدور البارز لوظائف التخطيط والإحصاء والمعلوماتية في صلب الهيكليات.
- التركيز على توفير سهولة الرقابة والمتابعة والتنسيق للرؤساء التسلسليين.
- الإقتصاد قدر الإمكان في الأبنية الإدارية.

٢-٣ مدى انعكاس الاستراتيجية على الهيكليات:

إن المنطلقات التي ارتكزت عليها دراستنا للهيكليات الحالية والدراسات التي أعدت لتطويرها، لا تختلف كثيراً عن تلك التي أشير إليها أعلاه أي التأكيد على أهمية تطوير أهداف كل إدارة، وبالتالي المهام المسندة إليها وتحديد هذه المهام بصورة واضحة تؤمن التنسيق الكامل مع مختلف النشاطات المبذولة على كل الأصعدة، سواء ضمن الإدارة الواحدة أو خارجها. ووجوب حصر التصميم والتخطيط والمتابعة في الإدارة المركزية، ومن ثم إيلاء التنفيذ إلى الوحدات الإقليمية لتوفير المجالات الواسعة أمام المواطن لإنجاز معاملته حيث هو، دون اللجوء إلى الإدارة المركزية، كما هو متعارف عليه اليوم.

المهم بالنسبة للهيكليات المستقبلية، أن تكون مختصرة وواضحة، وتؤمن التنسيق الكامل، وتزيل كل إمكانيات الإزدواجية، وتوفر الاختصاص والخبرة الكافيين لقيام الإدارة بإنجاز أعمالها بأعلى قدر من الكفاية وأقل كلفة ممكنة، وأن تكون الإدارة مهيئة كذلك من حيث نوعية ثروتها البشرية، لإعتماد الأساليب التكنولوجية الحديثة.

إن مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية التي يجري إعدادها في إطار عملية التنظيم الشاملة التي تطل الإدارة العامة، ترتكز في خطوطها العريضة إلى ما جرى عرضه أعلاه، بما يتوافق والمبادئ الحديثة للإدارة العامة.

٢-٤ في دمج الوزارات

من المسلمات التي إتفقت عليها السلطات السياسية العليا، وأجلت تنفيذها إلى أول وزارة تُؤلف بعد إنتخابات رئاسة الجمهورية، مبدأ إعادة النظر في تكوين الوزارات الحالية تمهيداً لدمج البعض منها تمشياً مع سياسة عصر النفقات المقررة والتي إقتضت إعادة النظر في مجالات عديدة من ضمنها تخفيض عدد الوزارات.

إن عملية الدمج هذه ضرورية لتأمين إزالة العديد من حالات الإزدواجية وفقدان التنسيق وتباعد الإدارات المكتملة لبعضها البعض من حيث أهدافها ومهامها. هذا إضافة لفكرة عصر النفقات التي لها أهميتها كذلك بالنسبة للأوضاع الإقتصادية القائمة.

إن لعملية الدمج هذه بعداً إستراتيجياً يتطلب إحتواء وظائف الدولة كاملة وإعادة توزيعها بشكل منطقي يؤمن التناغم والتكامل فيما بينها في كل ما يتعلق بتحقيق الأهداف والمهام المسندة إلى جميع الإدارات العامة. إن هذه العملية لا تقف فقط عند حد تكامل الإدارات العامة، بل تذهب كذلك إلى النظر في أوضاع المؤسسات العامة الخاضعة لوصاية هذه الإدارات والنظر في صوابية إرتباطها وفعاليتها الوصاية الممارسة عليها والأجهزة المكلفة بممارسة هذه الوصاية، إضافة إلى تلك المكلفة متابعة أعمال هذه المؤسسات العامة ومدى فعاليتها ونجاحها.

كان المهم أن تكون النظرة إلى القطاع العام، نظرة شمولية تؤمن توزيعاً واضحاً للأهداف والمهام وترابطها وتكاملها، مما يتيح المجال أمام قيام الدولة بواجباتها على أكمل وجه، ويؤمن للمواطن خدمة إدارية سليمة مختصرة وشفافة.

من هذا المنطلق وفي ضوء ما تقدم، قمنا بإعداد دراسة تهدف إلى دمج ما يمكن دمجها من الوزارات ضمن عدد مقبول يتناسب وحجم الإدارة اللبنانية وإمكاناتها.

ولقد اعتمدنا في عملية طرح الإقتراحات المتعلقة بالدمج إلى إعطاء أكثر من خيار واحد عندما تسمح المعطيات موضوع البحث بتعدد الطروحات والخيارات.

أما الوزارات التي لم يكن من مجال للبحث في أخذها بعين الإعتبار في دراسة الدمج هذه، إنطلاقاً من إستقلالية أهدافها ومهامها، والتي تحول دون السعي إلى دمجها مع غيرها من الوزارات فهي:

- وزارة الدفاع الوطني
- وزارة المالية
- وزارة العدل
- وزارة الداخلية

أما الوزارات التي جرى البحث في دمجها فهي التالية:

- وزارة الخارجية ← وزارة المغتربين
- وزارة التعليم المهني والتقني ← او وزارة التربية والتعليم العالي
- وزارة الشؤون البلدية والقروية ← وزارة البيئة او وزارة الداخلية
- وزارة الشؤون البلدية والقروية ← التنظيم المدني ← وزارة البيئة (خيار ثانٍ)
- وزارة الإعلام ← وزارة الثقافة
- وزارة الإقتصاد والتجارة ← وزارة الصناعة
- إحداث وزارة جديدة للطاقة تضم وزارة الموارد المائية والكهربائية والمديرية العامة للنفط التي تنسلخ عن وزارة الصناعة
- وزارة الأشغال العامة ← وزارة النقل
- وزارة الأشغال العامة ← وزارة النقل ← وزارة المواصلات السلكية واللاسلكية (خيار ثانٍ)
- وزارة الصحة العامة ← وزارة الشؤون الإجتماعية.

وقد أقر مجلس النواب، مشروع قانون دمج الوزارات، مدخلاً عليه بعض التعديلات، بحيث أصبحت الوزارات وعددها ٢١ على الشكل التالي:

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------|
| - وزارة العدل | - وزارة الإتصالات |
| - وزارة الخارجية والمغتربين ✓ | - وزارة الداخلية والبلديات ✓ |
| - وزارة الطاقة والمياه ✓ | - وزارة المالية |
| - وزارة الأشغال العامة والنقل ✓ | - وزارة السياحة |
| - وزارة الدفاع الوطني | - وزارة الثقافة |
| - وزارة التربية والتعليم العالي ✓ | - وزارة البيئة |
| - وزارة الصحة العامة | - وزارة المهجرين |
| - وزارة الإقتصاد والتجارة | - وزارة الشباب والرياضة |
| - وزارة الزراعة | - وزارة الشؤون الاجتماعية |
| - وزارة الإعلام | - وزارة الصناعة |

ج- محور الانظمة الوظيفية

١. نظام الموظفين

يخضع موظفو القطاع العام، لا سيما المعينون منهم في الملاك الإداري العام في الوزارات والإدارات العامة الأخرى، لأحكام نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ والذي يحدد الإطار العام للوظيفة العامة من شروط التعيين، الى واجبات الموظفين والتعويضات والمخصصات، والتدرج والترقية والترفيح والإجازات والنقل والإنتداب والتأديب والإحالة على التقاعد والصرف من الخدمة، وكذلك يفرد هذا القانون باباً خاصاً بالموظفين المؤقتين والمتعاقدين والأجراء.

ويرتبط هذا القانون ارتباطاً وثيقاً بمجلس الخدمة المدنية الذي أنشئ بدوره، لتنفيذ احكام نظام الموظفين باعتباره من صلاحياته، إذ تنص المادة ٦ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٤ (إنشاء مجلس الخدمة المدنية) على "أن موافقة مجلس الخدمة أو إقراره المتعلق بمعاملات الموظفين الدائمين والمتعاقدين هو عملية أساسية وضرورية، وكل معاملة لم تقترن بهذه الموافقة أو بهذا القرار تعتبر ملغاة وغير نافذة".

وعلى الرغم من شموليته، فإن هذا القانون الصادر عام ١٩٥٩، والذي اعتبر آنذاك إنجازاً في حقل التشريع للوظيفة العامة، بات يشكو في المقابل من بعض مواطن الخلل ابرزها:

- ظاهرة الجمود التي تخيم على تشريعات الوظيفة العامة، اذ يلاحظ، أن نظام الموظفين الصادر عام ١٩٥٩، ما زال مطبقاً لغاية تاريخه دون تعديلات هامة تذكر، في الوقت الذي عكفت دول عديدة على إعداد تشريعات متلاحقة في هذا الصدد لمواكبة ما استجد من أفكار ونظريات تتصل بالوظيفة العامة وتنمية الموارد البشرية.
- النظرة الضيقة الى الموظف، حيث ان هذا القانون لا يتعاطى مع الموظفين كمورد بشري وثروة يتوجب إستثمارها، بل ان هذه النظرة تتبع من مفهوم تقليدي جامد للموظف الذي يفترض به حصراً تطبيق القانون والتقييد بلائحة الأعمال المحظورة وعدم مخالفتها تحت طائلة العقوبة.

ويلاحظ أيضاً إتجاهاً واضحاً الى طرح نظام الموظفين، كنموذج لتشريع الوظيفة العامة الذي يتعذر تجاوزه او طرح نظام بديل عنه، وهذا الإتجاه ساهم في تعطيل أي مسعى جدي لإثراء نظم الوظيفة العامة وإدخال بعض التنويع عليها، خاصة بالنسبة للمؤسسات

العامّة ذات الطابع الإستثماري، التي جاءت أنظمة الموظفين فيها بإستثناءات قليلة، نسخة عن نظام الموظفين ٥٩/١١٢.

• وتجدر الإشارة في هذا المجال الى أن تشريعات الوظيفة العامّة الحديثة في العالم، تشهد إنقلاباً جذرياً في المفاهيم التي سادت في السابق في حقل الوظيفة العامّة، في مجالات عديدة أهمها: طرق وأشكال التعيين، توصيف الوظائف، تقييم الأداء، المكافآت والحوافز، التدريب، وغيرها...

٢. الموظفون

كانت الإدارة اللبنانية تشكو من شواغر كثيرة، لا سيما في الوظائف القيادية فيها، وفي وظائف الفئة الرابعة. وبعد إنتهاء الأحداث لجأت الإدارة الى إجراء مباريات محصورة بالموظفين والمتقاعدين والأجراء والمتعاملين لسد بعض ثغرات الملاك الإداري العام مما انعكس سلباً على مستويات الأعمار بحيث تعدى المعدل الوسطي الـ ٥١ سنة.

وقضية ملء شواغر في الملاكات الدائمة، قضية هامة جداً لتأمين إعادة انطلاق الإدارة العامّة وتطعيمها بدم جديد يمكنها من تقبل المتغيرات في مجالات الإدارة الحديثة من جهة ويؤهلها للتجاوب مع مستلزمات التكنولوجيا التي تعتبر الأداة الأولى لتطوير وعصرنة الإدارة العامّة وزيادة فعاليتها ونتاجيتها من جهة ثانية.

تقسم وظائف الملاك الإداري العام الى :

الفئة الأولى: المدراء العامون - السفراء

الفئة الثانية: المدراء - رؤساء المصالح

الفئة الثالثة: رؤساء الدوائر - رؤساء الأقسام

الفئة الرابعة: المحررون - الكتبة

الفئة الخامسة: السائقون - الحراس - الخدم

يعين الموظفون في الفئة الخامسة بناء على امتحان تنظمه ادارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية، ولا ينتقل الموظف من الفئة الخامسة الى الفئة الرابعة او من الفئة الرابعة الى الفئة الثالثة الا بموجب مباراة شرط حيازته الاجازة الجامعية او انقضاء عشر سنوات على وجوده في الخدمة الفعلية.

اما الإنتقال من الفئة الثالثة الى الفئة الثانية فيتم بالإختيار من بين موظفي الدرجتين الأولى والثانية من الفئة الثالثة الذين انهوا بنجاح دورة تدريبية في معهد الإدارة العامة وأدرجت اسمائهم في جدول الترقيع.

وكذلك فإن الإنتقال من الفئة الثانية الى الفئة الأولى وبالإختيار من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا من الفئة الثانية المدرجة اسمائهم في جدول الترقيع.

بديهي ان مجال الإستتساب في الترقيع من الفئة الثالثة الى الفئة الثانية، ومن الفئة الثانية الى الفئة الأولى هو كبير جداً امام السلطة السياسية. وهو ما دفع بالكثيرين الى المطالبة بإعتماد نظام (الوظائف المفتوحة) امام عدد كبير من المرشحين الذين يخضعون لإختبارات خطية وشفهية ونفسية.

الفئة الأولى	الفئة الثانية	الفئة الثالثة	الفئة الرابعة	الفئة الخامسة
١٢٣	٤٠٨	١٩٧١	٦١٩٤	١٧١٦

المجموع العام: ١٠٤١٢

من أصل ٢٣٤٣٠ وظيفة ملحوظة في الملاك.

ج- المحور المالي:

١. كلفة القطاع العام والمؤسسات المدعومة من الدولة:

من الصعوبة بمكان الكلام على خطة شاملة للتنمية الادارية، يكون الاصلاح المالي غائباً عنها. حتى انه يمكن القول، ان الوضع الخاص الذي يمر به لبنان يجعل من الاصلاح المالي - الاقتصادي أولوية مطلقة.

لقد إلتزمت الحكومة في بيانها الوزاري بمبادئ اساسية ونهج عمل واضح شرعت في تنفيذه، مستندةً في ذلك الى تحليل دقيق للأوضاع السياسية - الإقتصادية يقوم على ان الأولوية ينبغي ان تكون للنمو الإقتصادي الذي يؤمن تحسناً مستمراً في مستوى معيشة المواطنين، وإيجاد فرص عمل متزايدة، وحل مشاكل العجز وتراكم الدين العام ،

ان التوجهات الأساسية للدولة اللبنانية، هي الحد من الإنفاق على قطاع عام مكلف جداً وقليل الإنتاجية، والعمل على تصميم هيكلية مصغرة، تتسم بالكفاءة والفعالية.

وقد بادرت الحكومة الى اتخاذ عدد من الإجراءات لإحتواء الإنفاق العام وترشيده ابتداءً من العام ٢٠٠١ ، وتتمحور هذه الإجراءات حول العمل على ترشيد القطاع العام وخفض حجمه وكلفته، بما في ذلك العمل على تخفيض كلفة خدمة الدين، وخفض الدعم ، وإصلاح القطاع العام وزيادة انتاجية الإنفاق.

وأولى هذه الإجراءات كانت من خلال الخطوات المتخذة في تلفزيون لبنان ، والوكالة الوطنية للأنباء وشركة طيران الشرق الأوسط ، لعصرنة هذه المؤسسات وأنظمتها المالية والمحاسبية وتعزيز كفاءتها الإنتاجية ، وتمّ في هذا الإطار تحويل الفائض من الأجراء والمتعاملين الى مجلس الخدمة المدنية بهدف إعادة تأهيلهم وتعيينهم في الوظائف الشاغرة في الملاك، وسوف ينسحب هذا العمل الاصلاحى تدريجياً على باقي المؤسسات والادارات العامة.

وفضلاً عن كل ذلك، فان الحكومة تعمل حالياً على تنفيذ اصلاحات مالية وذلك بهدف تعزيز وتطوير الإطار التنظيمي للمؤسسات المالية والمصرفية، وذلك للتماشي مع المعايير العالمية، كما عملت على إقرار قوانين لتطوير القطاع المالي والمصرفي منها:

- قانون لمكافحة تبييض الأموال، أقره مجلس النواب في ١٠ نيسان ٢٠٠١ يتماشى مع توصيات منظمة GAFFI العالمية لمكافحة التبييض، والذي من شأنه ان يسهم في تعزيز مكانة القطاع المصرفي دولياً.
- قانون لدمج اسهم المصارف أقره مجلس النواب، والذي من شأنه تسهيل وتشجيع زيادتها لرساميلها، كذلك لتشجيع غير اللبنانيين على شراء حصص في القطاع المصرفي اللبناني.
- وضع مصرف لبنان ولجنة الرقابة على المصارف قوانين صارمة يتم تطبيقها حالياً بهدف تحسين الرقابة على القطاع المصرفي.

ملاحظة: لقد اصدر في هذا الإطار صندوق النقد الدولي (IMF) تقريراً في آذار ٢٠٠١ بعنوان "معايير للرقابة المصرفية الفعالة" ينوه بالإجراءات الجذرية التي قامت بها لجنة الرقابة على المصارف، ويشيد بالجهود التي بذلها كل من البنك المركزي ولجنة الرقابة على المصارف، والموظفين، وبالنتائج الإيجابية التي تحققت في القطاع من جراء ذلك.

٢- مشروع قانون جديد لتنظيم المحاسبة العامة

وضعت الحكومة مشروع قانون المحاسبة العمومية النافذ حالياً لتحقيق هدفين اساسيين:

الأول: يتعلق بحصر صلاحية ومسؤولية الإنفاق من عقد النفقة وتصفياتها وصرفها بالإدارة المعنية، الأمر الذي يؤدي الى:

- تحقيق التلازم بين الصلاحية والمسؤولية.
 - تحقيق المزيد من الكفاءة والمرونة في عمل الإدارة عن طريق اختصار حوالي نصف التواقيع اللازمة لإنجاز معاملة الإنفاق ونصف المدة التي يقتضيها انجاز المعاملة.
- الثاني:** ويتعلق بإلغاء الرقابة المسبقة على عقد النفقة المنوطة حالياً بوزارة المالية (مراقب عقد النفقات) وبيدوان المحاسبة، مما يعزز رقابتهما المؤخرة على عملية الإنفاق.

٣- قانون الخصخصة:

أنجزت الحكومة المراسيم التطبيقية اللازمة لقانون الخصخصة من خلال اصدار مرسوم انشاء الهيئة العامة للخصخصة. وسيتم وضع الاطر اللازمة للشروع في عملية التخصيص من خلال مشاريع القوانين التي ستعرض على مجلس النواب بالنسبة لكل قطاع على حدة، وفقاً لأفضل المعايير والخبرات الدولية وضمن أصول المنافسة والمشاركة العادلة والشفافة المتاحة للجميع. سوف تستعمل إيرادات التخصيص بكاملها لتخفيض الدين العام مما يسهم في تخفيض كلفة خدمته، ان هذا التوجه سوف يؤدي بالنتيجة الى اراحة الأسواق المالية و تحفيز الإستثمار في كافة القطاعات الإنتاجية.

ترمي الحكومة الى تحقيق الأهداف التالية من جراء تنفيذ عمليات الخصخصة:

- تحسين انتاجية المؤسسات المراد تخصيصها.

- تخفيف النزف الحاصل في خزينة الدولة عبر وقف الدعم عن المؤسسات العامة التي تتكبد خسائر، ونقل مسؤولية ومخاطر الإستثمار من مسؤولية القطاع العام الى مسؤولية القطاع الخاص.
 - تحسين مستوى الخدمات، خاصة في القطاعات التي تشهد تحولات وتطورات سريعة كالإتصالات والطاقة من خلال إجتهاد الخبراء والتقنيات الحديثة، ومن خلال خلق مناخ تنافسي يساعد على تفعيل الإنتاج وزيادة الإنتاجية.
 - تحسين فرص العمل للمواطنين وزيادتها على المدى الطويل.
- اما القطاعات والمؤسسات العامة التي ستدخل في برنامج التخصيص فهي:

١-٣ خصخصة قطاع انتاج الطاقة

تتجه الحكومة نحو تحويل مؤسسة كهرباء لبنان الى شركة مساهمة تملكها الدولة ، وتم العمل على التخصيص الجزئي لها عن طريق إفساح المجال اما القطاع الخاص ممثلاً في البداية بشريك استراتيجي، لتملك حصة لا تتجاوز ١٥% من الشركة ، وبحيث يتولى هذا الشريك المسؤولية الإدارية من خلال عقد لمدة ثلاث سنوات وذلك كخطوة أولى بهدف التخصيص الكلي.

٢-٣ خصخصة قطاع المياه

تعترزم الحكومة زيادة مشاركة القطاع الخاص ودور بشكل اساسي في قطاع المياه بما يؤدي الى تحسين مستوى الخدمة بالدرجة الاولى وتحسين الأداء بما يحفظ مصالح المستهلكين. ومن المتوقع ان يشمل ذلك مصلحة مياه بيروت وطرابلس ، او ان يتم عقد استثمار طويل الأجل بشأنهما في المستقبل القريب.

٣-٣ خصخصة قطاع الاتصالات

تعكف الحكومة حالياً على اعداد قانون لتنظيم قطاع الإتصالات يشتمل على المواد القانونية اللازمة لتنظيمه والإعداد لخصيصه وسيتم ذلك عبر انشاء شركة liban Telecom التي ستشمل الخطوط الثابتة والإنترنت، وشبكة المعلومات و رخصة ثالثة

للهاتف الخليوي. وستتقدم من المجلس النيابي بمشروع قانون في هذا الصدد في موعد قريب.

بالإضافة الى ذلك، تقوم الحكومة حالياً بالتفاوض مع شركتي الخليوي لحل النواتج العالقة، كم انها تنظر في الوقت ذاته بإمكانية تحويل اتفاقات BOT الى رخص لمدة محدودة.

٣-٤ خصخصة شركة طيران الشرق الأوسط

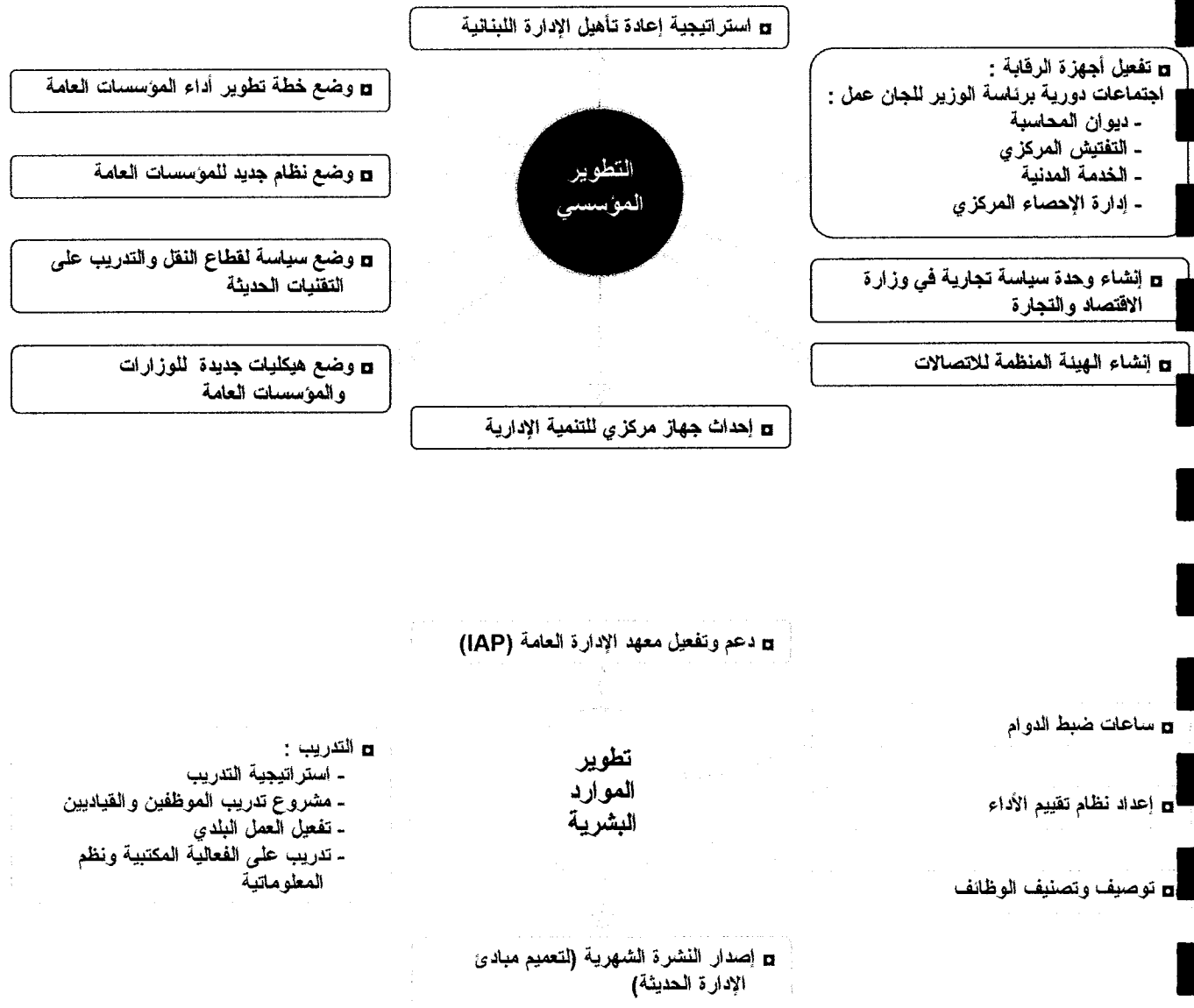
يعاد حالياً تنظيم شركة طيران الشرق الأوسط وقد أعدت مؤسسة التمويل (IFC) دراسة حول السبل الضرورية لإعادة هيكلة وتخصيص هذه الشركة، وعمدت الحكومة الى تنفيذ الإجراءات الآيلة الى تحويل ملكيتها للقطاع الخاص بمايسهم في استعادة دور نشط وفعال للشركة في حركة السياحة والنقل الى لبنان، يمكنها من المنافسة في ضوء سياسة الأجواء المفتوحة التي اعتمدها الحكومة فضلاً عن كونه يوقف النزيف الهائل الذي تحملته الدولة ولا تزال من خلال الدعم المستمر المقدم للشركة لتغطية خسائرها.

د- المحور التشريعي:

من الصعب تعداد جميع النصوص القانونية والتنظيمية التي جرى اعتمادها والتي تتماشى مع مستلزمات التنمية الشاملة، إدارية كانت ام مالية ام اقتصادية، أما أهم النصوص القانونية والتنظيمية تطبيقاً للدراسات التحليلية الشاملة في خطة إعادة تأهيل وتطوير الإدارة اللبنانية الجاري إعدادها، والتي ينتظر صدورها تدريجياً فهي:

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------|
| (صدر) | - قانون المحفوظات الوطنية |
| (قيد الدرس امام مجلس الوزراء) | - مشروع قانون إعادة تنظيم وزارة البيئة |
| (قيد الدرس امام مجلس الوزراء) | - مشروع قانون إعادة تنظيم وزارة الثقافة |
| (قيد الإعداد) | - مشروع قانون إعادة تنظيم مجلس الخدمة المدنية |
| (قيد الإعداد) | - مشروع قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة |
| (قيد الإعداد) | - مشروع قانون إعادة تنظيم التفيتش المركزي |
| (قيد الإعداد) | - وضع نظام جديد وعصري للمؤسسات العامة |
| (قيد الدرس لدى المراجع المعنية) | - مشروع قانون احداث وسيط الجمهورية |
| (قيد الإعداد) | - مشروع قانون حديث للمناقصات العامة |
| (قيد الإعداد) | - مشروع قانون إعادة تنظيم إدارة المناقصات |
| (قيد الإعداد) | - نظام المناقصات العامة |

إن المشاريع التي سوف ينفذها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية وفقاً لخطة العمل المرسومة للعامين ٢٠٠١ و ٢٠٠٢، في مجالات التطوير المؤسسي وتطوير الموارد البشرية وعلاقة الإدارة بالمواطن وتكنولوجيا المعلومات، تتجاوز بكثير ما تم إنجازها حتى الآن، وتدخل جميعها في إطار خطة تأهيل وتطوير الإدارة اللبنانية، وهي:



- مشروع قانون إنشاء وسيط الجمهورية
- دعم لجنة مكافحة الفساد
- تحسين نظام حماية المستهلك

الإدارة والمواطن

- تبسيط الإجراءات :
- المديرية العامة للصحة العامة
- المديرية العامة لتنظيم المدني
- مكننة وتبسيط الإجراءات المتعلقة بالحصول على تراخيص عمل للأجانب
- وضع شرعة المواطن

- مكاتب الاستقبال :
- إنشاء مكتب مركزي في مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
- إنشاء مراكز فرعية في المحافظات (اللامركزية)

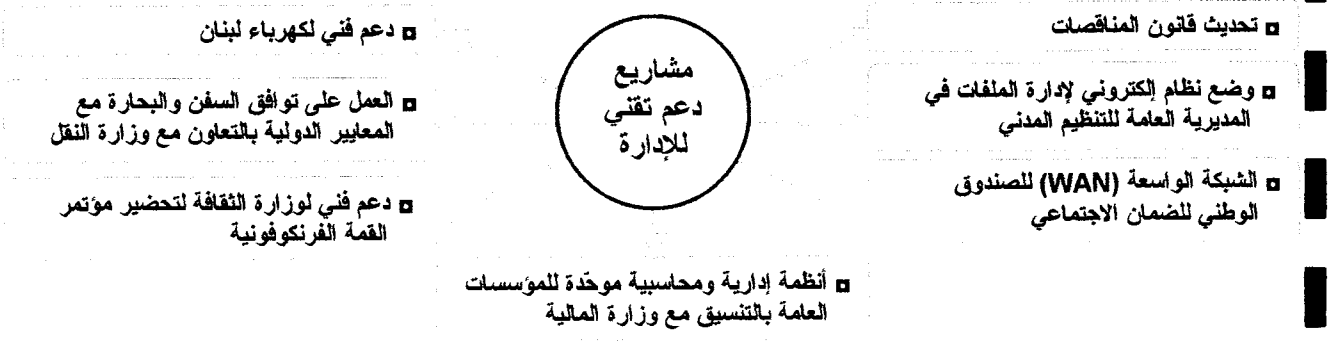
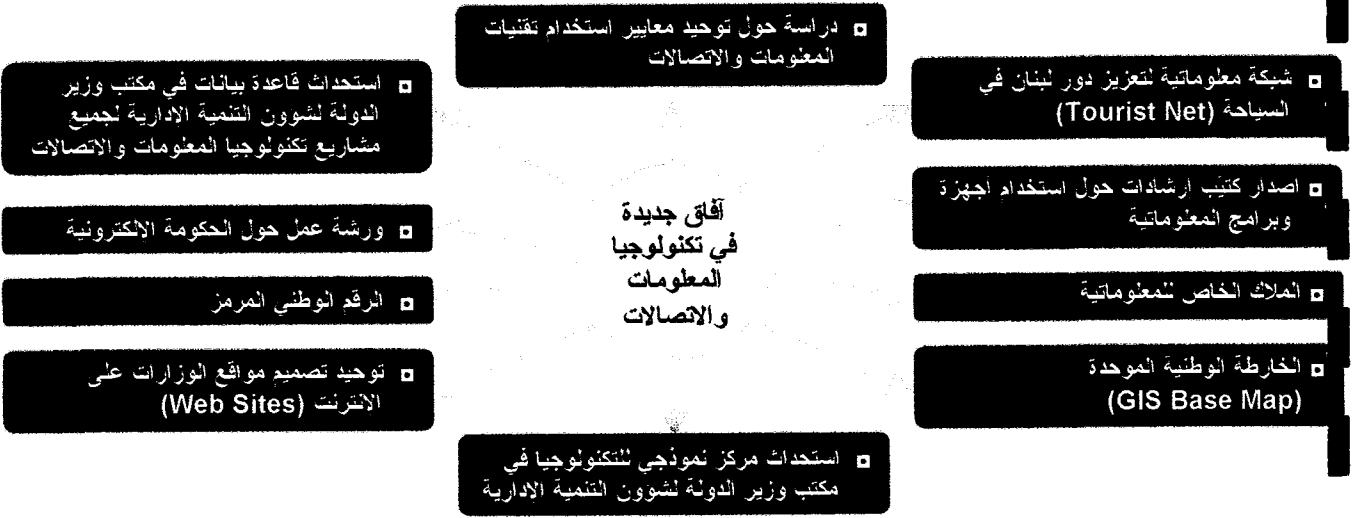
- تطوير نظام إدارة الموارد البشرية في مجلس الخدمة المدنية
- المخطط التوجيهي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- نظم إدارة الملفات والوثائق في المديرية العامة للجمارك
- مكننة مصلحة مياه بيروت
- مكننة تعاونية موظفي الدولة
- النظام الإلكتروني الوطني للأرشفة واستعادة المعلومات في مؤسسة المحفوظات الوطنية
- مكننة المجلس الوطني للبحوث العلمية
- مكننة بعض أعمال وزارة الداخلية وربطها بالمحافظات والقائمات

- شبكة معلوماتية واسعة لربط فروع الجامعة اللبنانية ومكننة شؤون الطلاب

مكننة الإدارات والمؤسسات العامة

- نظام الموارد البشرية في المؤسسة الوطنية للاستخدام الذي يهدف إلى مطابقة العرض والطلب على الوظائف
- تطوير نظام إدارة الوثائق القانونية في وزارة الخارجية
- مكننة وزارة الشؤون الاجتماعية
- مكننة السجل التجاري في وزارة العدل
- مكننة بعض أعمال أجهزة الرقابة
- مكننة مصلحة الأبحاث العلمية الزراعية
- نظام إدارة الملفات في مصلحة نهر الليطاني
- مكننة مصلحة سكك الحديد والنقل المشترك

- إقامة الشبكة الحكومية «Gov net»



هـ- محور تبسيط الإجراءات لتقديم الخدمات

لقد باتت خدمة المواطن هي الهدف الاساسي في الإدارة الحديثة. هذا ما يفسر الاهتمام الذي يولى للمواطنين، ولحقهم في التعبير والاختيار والمشاركة واستشارة الدولة لهم.

إن هذا الاهتمام يجعل المواطن أكثر تطلباً وإحاحاً تجاه الخدمات والإجراءات غير الفعالة أو تلك التي لا تعمل بانتظام، وتجاه القوانين المعقدة جداً أو الانظمة التي هي في غاية التشدد. كما يلاحظ تعاضم استياء المواطن من إنعدام اللياقة أحياناً، في تعامل الإدارات الرسمية معه.

لهذا السبب بالذات تسعى الحكومات اليوم إلى إقامة علاقة جديدة بالمواطن، تكون علاقة بـ "المواطنين" أو "بالجمهور" وليس بـ"الرعايا". وفي هذا السياق فإن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية حدد لنفسه الهدف التالي:

" ان الهدف الأساسي للإصلاح الإداري في الحكومة اللبنانية هو تطوير علاقة جديدة وجوهرية بالمواطنين وتعزيز دور الحكومة بوصفها أداة للتماسك الوطني":

ويلاحظ أن الإدارات العامة في مختلف البلدان تلتقي إلى حد كبير، حول مجموعة من التوجهات والسياسات التي أصبحت تعتبر الإطار الموضوعي والصحيح لتحسين علاقتها مع المواطنين لجهة تقديم الخدمات لهم بنوعية جيدة وبكلفة مقبولة، وأهم هذا التوجهات والسياسات:

- العمل باستمرار على تحديث القوانين والانظمة بما يؤمن الحدّ من تضخم التشريعات وإزالة كافة القيود التنظيمية التي تعيق النمو والاستثمارات.
- تحقيق تطلعات المواطنين في حصولهم على الخدمات الجيدة بسهولة ويسر ودون معاناة، والتعاطي معهم في إطار من اللياقة وحسن المعاملة.
- إعادة تكوين الثقة بين المواطنين والإدارة العامة بما يحقق إنطباعاتاً قوياً لدى المواطنين بأن هذه الإدارة تعمل على خدمتهم.
- تبسيط إجراءات وخطوات العمل ومراحله وتحديد المستندات والنماذج المطلوبة والبيانات الأساسية اللازمة وإستبعاد كل ما هو غير ضروري منها.
- تمكين المواطن من الحصول على الخدمة التي يطلبها من موقع واحد دون الحاجة إلى التردد على الإدارة لمتابعة معاملته لدى مختلف مراكز العمل فيها.

- تحديد توقيت زمني للحصول على الخدمة وعدم تأجيل الحصول عليها لأي سبب من الأسباب طالما توافرت المستندات المطلوبة وإنطبقت شروط منح الخدمة لطالبيها.
- تبني سياسات ونظم جديدة تؤدي إلى جعل مواقع أداء الخدمات الحكومية قادرة على التعامل مع الجمهور، وتوفير العنصر البشري المؤهل لذلك، وتجهيز مواقع العمل بأساليب ووسائل العمل المناسبة.
- إيجاد السبل الكفيلة لإشراك المواطن في تحديد الشكل الافضل واللائق لتقديم الخدمة المطلوبة له مع تدعيم حقه في الشكوى، والإهتمام بدراسة شكاواه، وكذلك التأكد من مدى رضا المواطنين عن مستوى أداء الخدمات التي تقدم لهم.
- إعداد نماذج مطبوعات واضحة ومعبرة بدقة عن المطلوب من المواطن والتي تستخدم لإنجاز معاملاتهم، مع تحديد كافة المرفقات المطلوبة، وتوضيح المراحل والاجراءات التي تمر بها المعاملات.
- التوسع في فتح مواقع أو منافذ جديدة للخدمة تتناسب مع حجم الجمهور ومدى امكانية توصيل الخدمة للمواطن في محل إقامته او أقرب مكان له.
- تحديد ساعات العمل بشكل مرن وبالتالي التوسع في تطبيق نظام فريقين للعمل او أكثر وذلك في بعض مواقع الخدمات ذات الاتصال الواسع بالجمهور.
- تأمين البناء الإداري وتطوير مواقع العمل وتحسين ظروف أدائه بما يكفل تدفق إجراءات العمل وانسيابها وتحقيق راحة وسلامة كل من العاملين والمتعاملين مع مراعاة الفصل بين مقدم الخدمة وطالبيها قدر الامكان.
- تطوير وتنشيط وتفعيل أدوار مكاتب إستقبال المواطنين بما يخدم عملية تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط إجراءات العمل.
- قيام الإدارات المعنية بوضع معدلات لجودة الخدمات العامة التي تقدمها بما يتفق وتوقعات المعني بالخدمة، أي بالمواطن، والإلتزام بهذه المعدلات وتطويرها، والتعامل مع المواطن بأقصى درجات التعاون والصراحة والوضوح، وتقديم التبرير المناسب في حال عدم تقديم الخدمة كما يجب.

- اللجوء المكثف إلى تقنيات المعلومات بإعتبارها من الشروط الأساسية التي تؤمن خدمات حكومية بمستوى عالٍ من الجودة والسرعة.

إنطلاقاً من كل ذلك، سعت الدولة إلى إعتماد خطوات عملية، فتم تشكيل فرق عمل من الإدارات المختصة لدرس مراحل سير المعاملات المتعلقة بالجمهور وتبسيط إجراءاتها، وجرى، بالتنسيق بين مجلس الخدمة المدنية وإدارة الأبحاث والتوجيه، التركيز على ثماني إدارات عامة هي:

- وزارة المالية (مديرية الشؤون العقارية)
- وزارة الأشغال العامة (المديرية العامة للتنظيم المدني)
- وزارة العمل
- وزارة الإقتصاد والتجارة
- وزارة الصحة العامة
- وزارة الداخلية
- وزارة الصناعة
- وزارة السياحة

ثالثاً: مسارات التنمية الإدارية الوطنية

أ- مسار تطوير التنظيم الإداري

الأجهزة المتخصصة في إدخال تغييرات في التنظيمات الإدارية

١. مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

منذ الستينات وفي أغلبية الوزارات التي تشكلت درجت العادة على تسمية وزير دولة لشؤون الإصلاح الإداري، الذي لم تكن مهمته محددة في معظم المراسيم، باستثناء المرسوم رقم ٣٨٤٢ تاريخ ١٩٨١/٣/٦ الذي سمى القاضي سامي يونس وزير دولة للإصلاح الإداري، بحيث يتولى:

- التأهيل الإداري بتحريك الإدارة وتطوير إنتاجيتها ودراسة الوسائل التي تحقق ذلك.
 - تقديم الإقتراحات في مسألة تعيين التشريعات الإدارية وإعادة النظر ببعضها بشكل متلائم مع التطور.
 - تنظيم دورات لتحديث قدرات الموظف وإطلاعه على نماذج إدارية ناجحة.
- إلا أن وزراء الدولة الذين تعاقبوا، تباعاً، على تسلم مهام الإصلاح الإداري وبعدها التنمية الإدارية منذ العام ١٩٩٣، أي السادة: أنور الخليل، بشارة مرهج، حسن شلق وفؤاد السعد استمدوا صلاحياتهم من قرارات صادرة عن مجلس الوزراء ومن المهام المحددة في الإتفاقيات المعقودة مع البنك الدولي، والصندوق العربي، التي اكتسبت، بحكم أقرارها من المجلس النيابي، صفة القانون.
- ونورد على سبيل المثال ما ورد في الملحق الخاص باتفاقية القرض مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير التي أقرها المجلس النيابي بالقانون رقم ٤٨٤ تاريخ ١٢/٨/١٩٩٥.

يتولى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية تنفيذ برنامج يشمل:

- إنشاء قاعدة بيانات حديثة لجهاز الخدمة المدنية تستند الى تعداد شامل لجميع موظفي جهاز الخدمة المدنية،
- وضع وبدء تنفيذ استراتيجية طويلة الأجل للإصلاح الشامل لجهاز الإدارة العامة والخدمة المدنية من خلال:
 - إجراء مراجعة لعدة أمور من بينها نظام الخدمة المدنية، ومستويات وهيكل الرواتب، وتفويض ورسالة كل من الوزارات والهيئات الأساسية. وإجراءات الرقابة والمراجعة (التدقيق).
 - تنظيم حلقات عمل لمشاركين من القطاعين العام والخاص، بمن فيهم المشتركون في تنفيذ الجزء (ب) من الإتفاقية.
 - تسهيل نشر وتعميم المعلومات والتوصل الى اتفاق في الرأي على الإصلاحات الإدارية الطويلة الأمد.

٢- إدارة الأبحاث والتوجيه:

١-٢ المهام الأساسية:

تعتبر إدارة الأبحاث والتوجيه التي انشئت بالمرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥ الذي أنشأ التفنيش المركزي إدارة مركزية للتنظيم تعنى بكل ما يتعلق بطرق ووسائل العمل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسؤولياتها على خير ما يرام ولا سيما:

- تقديم الاقتراحات في تنظيم الإدارات العامة لكي تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وأقل كلفة ممكنة.
- تحسين أساليب العمل الإداري، بالقيام بدراسات فنية، واختصار المعاملات وتبسيطها.
- درس إدخال التجهيزات المكتبية في بعض الأعمال الإدارية.
- توحيد نماذج المطبوعات.
- تنظيم المحفوظات.
- القيام بدراسات وجمع إحصاءات عن الإدارات العامة والموظفين.

٢-٢ آلية عمل إدارة الأبحاث والتوجيه:

يحق لمن تنتدبه إدارة الأبحاث والتوجيه من الموظفين أو الخبراء التابعين لها، أن يزور جميع الإدارات العامة وان يطلع على نظمها ووثائقها ويدرس أساليب العمل فيها. وعلى جميع الإدارات العامة أن تقدم إليه جميع المعلومات التي يحتاج إليها، وتضع بتصرفه الموظفين اللازمين لمساعدته على القيام بمهمته.

لإدارة الأبحاث والتوجيه أن تختار في كل إدارة أو مصلحة موظفاً تتعاون معه للقيام بدراساتها وتحضير اقتراحاتها. ويجري اختيار هؤلاء الموظفين بموافقة رؤسائهم. ويتابع هؤلاء الموظفون دورات تدريبية في المعهد الوطني للإدارة والإنماء بناءً على طلب إدارة الأبحاث والتوجيه.

يقدم كل من هؤلاء الموظفين تقريراً سنوياً لإدارة الأبحاث والتوجيه عن المهمة الموكلة إليه وعن النتائج التي توصل إليها.

٢-٣ فعالية الاقتراحات:

تقدم إدارة الأبحاث والتوجيه دراستها الفنية إلى الإدارة المختصة وترفعها باقتراحات عملية لتحسين أوضاعها وترسل نسخة عن هذه الدراسات والاقتراحات إلى مجلس الخدمة المدنية. على كل إدارة أن تبدي رأياً في اقتراحات إدارة الأبحاث والتوجيه في مهلة شهرين على الأكثر. وإن لم تفعل أو تنفذ الاقتراحات، رفع رئيس إدارة التفتيش المركزي الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ التدابير المناسبة.

على إدارة الأبحاث والتوجيه أن تقدم تقريراً سنوياً إلى إدارة التفتيش المركزي عن أعمالها في غضون السنة المنصرمة وعن النتائج التي توصلت إليها. وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية وترسل نسخ عنه إلى مجلس النواب والإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة وإلى مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة.

تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ الذي أنشأ مؤسسة عامة بإسم معهد الإدارة العامة، الحق إدارة الأبحاث والتوجيه بمجلس الخدمة المدنية، بدلاً من التفتيش المركزي ، على أن تستمر في ممارسة مهامها في التفتيش المركزي لحين صدور المرسوم التطبيقي لمعهد الإدارة العامة.

ونشير أيضاً، إلى أننا، في معرض اعدادنا لمشروع قانون انشاء وزارة للتنمية الإدارية، لحظنا فصل ادارة الأبحاث والتوجيه عن مجلس الخدمة المدنية ودمجها مع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في جهاز تنظيمي مركزي واحد، هو الوزارة المقترحة. بحيث يتركز دور مجلس الخدمة المدنية على تنمية وإدارة الموارد البشرية، ويتركز دور الوزارة على التطوير والتأهيل الإداري مع كل ما يتطلبه ذلك من وضع الخطط والمشاريع والبرامج والدراسات، وتطوير وسائل العمل وتبسيط الإجراءات وتقريب الإدارة من المواطن.

ب. مسار تنمية القوى العاملة

١. دور مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية:

٢. دور مجلس الخدمة المدنية (المعهد الوطني للإدارة والإتماء).

١. دور مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية:

ارتبط التدريب في القطاع العام في لبنان خلال العقود الأربعة الماضية بمجلس الخدمة المدنية، من خلال المعهد الوطني للإدارة والإتماء، ومن هذا المنطلق كان التدريب مركزياً ومشابهاً لحلقات التدريب المعتمدة في المعاهد الكبرى منذ الستينات. إلا ان تطور النظرة من إدارة الأفراد الى ادارة الموارد البشرية حتم التركيز على التدريب المتخصص، القصير الأمد، الذي يخاطب حاجات الموظفومؤهلات الوظيفة وفي وقت بات التركيز فيه على الأداء وتحقيق النتائج أهم بكثير من تنفيذ المهام.

لا شك إن ربط الإدارة اللبنانية بالعصر كان أولوية الأولويات بإعتبار ان ما حدث خلال عقدي الأزمة الداخلية وما تلاهما يمكن أن نسميه بحق ثورة- تكنولوجية غيرت المفاهيم والقواعد والإجراءات في كلا القطاعين العام والخاص وصولاً إلى تغيير في شكل الحكومات لجهة تحويلها إلى حكومات إلكترونية. كانت إدارتنا تمثل في وضعها أوائل التسعينات، أي منذ حوالي عشر سنين، حالة إنقطاع تام عن نتائج هذه الثورة ومؤثراتها فكان لا بد من تحرك سريع وفاعل يعيد الربط عبر مكنتة الإدارات والمؤسسات العامة، والأهم بترافق مع إعداد الجهاز البشري القادر على تشغيل الأجهزة وإستغلال قدراتها على تفعيل الأداء في كل المجالات. في هذا السياق قام مكتبنا بتوزيع مئات أجهزة الكمبيوتر وتدريب مئات العاملين وإقامة الشبكات وقواعد البيانات ووصل الإدارات والمؤسسات بالإنترنت.

ان مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، يولي حالياً- وبالتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية، مسألة التدريب المتخصص، عناية خاصة. فهو الى جانب التدريب على اساسيات الكمبيوتر، ومن ثم على الأنظمة المتطورة وقواعد البيانات وصيانة الشبكات، بات ينظم حلقات تدريبية لكبار القادة الإداريين حول:

- الإتجاهات الحديثة في إصلاح وتنمية الإدارة العامة.
- إدارة عامة تركز على خدمة المواطن.

- المرتكزات الرئيسية لتنمية الموارد البشرية.
- آداب الوظيفة العامة والمساءلة ونظم المراقبة.
- مراجعة الأنظمة والتشريعات بهدف إختصارها وتبسيطها.

٢. دور مجلس الخدمة المدنية

أشرنا سابقاً الى إنشاء مجلس الخدمة المدنية بالمرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٤. وقد تحددت مهامه الأساسية بالمادة الثانية منه، وفقاً لما يلي:

"يمارس مجلس الخدمة المدنية الصلاحيات التي تنيطها به القوانين والأنظمة فيما يتعلق بتعيين الموظفين، وترقيتهم وتعويضاتهم، ونقلهم، وتأديبهم، وسائر شؤونهم الذاتية. ويسعى الى رفع مستوى الموظفين المسلكي، لا سيما عن طريق إعدادهم للوظيفة وتدريبهم أثناء الخدمة".

يتألف مجلس الخدمة المدنية من:

- الهيئة
- إدارة الموظفين
- إدارة الإعداد والتدريب
- المديرية الإدارية المشتركة

تتولى إدارة الموظفين:

- تحديد شروط تنظيم ملفات الموظفين الشخصية في الإدارات والمؤسسات العامة.
- تقدير حاجات الإدارات العامة الى موظفين جدد في الوظائف الشاغرة في ملاكها وفي هذا الإطار يحق لهيئة مجلس الخدمة المدنية أن تمنع في ملء بعض الوظائف الشاغرة، إذا تبين لها بعد تحقيق تجربة إدارة الأبحاث والتوجيه أن هذه الوظائف ليست ضرورية، أو أنه يمكن ملؤها بموظفين يؤخذون من الإدارة نفسها أو من الإدارات الأخرى.

أما إدارة الإعداد والتدريب، فتتولى:

- إعداد موظفين جدد للوظائف التي تتطلب معارف ومؤهلات خاصة في فروع الإدارة العامة.
- تدريب الموظفين الموجودين في الخدمة المدنية.

وقد أنشئ لهذه الغاية المعهد الوطني للإدارة والإنماء، الذي أصبح حالياً مؤسسة عامة تحت وصاية مجلس الخدمة المدنية، بموجب القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩ أيار ٢٠٠٠ كما ألغيت إدارة الإعداد والتدريب في المجلس. وقد حددت المادة الثانية من هذا القانون، شخصية المعهد وصلاحياته على الشكل التالي:

تنشأ مؤسسة عامة تعرف بإسم "معهد الإدارة العامة" ذات شخصية معنوية تتمتع بالإستقلال المالي والإداري وتعرف في ما يلي بكلمة "المعهد" وتخضع لوصاية مجلس الخدمة المدنية ولقانون إنشائها وأنظمتها، وتتولى:

أ. إعداد موظفين للإدارات العامة على مستوى فئات الملاك الإداري العام: الثانية والثالثة والرابعة - رتبة أولى - على أن يكون لكل فئة قسم خاص بها في المعهد وفقاً لما يلي:

- الدرجة الخاصة العليا لوظائف الفئة الثانية.
- الدرجة العليا لوظائف الفئة الثالثة.
- الدرجة الوسطى لوظائف الفئة الرابعة - رتبة أولى.

ب. تدريب موظفي الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات المشمولة بصلاحيات مجلس الخدمة المدنية.

ج. الإتصال بمعاهد الإدارة العامة في الدول العربية والأجنبية التي ترتبط مع الدولة اللبنانية باتفاقيات تبادل الثقافة والمعلومات.

د. إقامة الإجتماعات والندوات والأبحاث والدراسات في مختلف فروع الإدارة العامة.

هـ. إصدار النشرات والكتب والمجلات وسائر المطبوعات التي تهتم الإدارة العامة وتعالج مشاكلها.

تشكل صلاحيات مجلس الخدمة المدنية شمولية وحصرية مطلقة في ادارة الموارد البشرية وهي بهذا المعنى تكسبه نقاط قوة وتشكل بالنسبة اليه ايضاً نقاط ضعف ، إذ يقوم المجلس بدور محوري، فتغطي صلاحيات هذا المجلس معظم الإدارات العامة والمؤسسات العامة وبعض البلديات من جهة، كما تشمل هذه الصلاحيات معظم، إن لم نقل كل، نواحي وعناصر إدارة شؤون الموظفين. فإذا كانت مثل هذه الصلاحيات معقولة ومقبولة في العام ١٩٥٩، فإن هذا الأمر بات يختلف تماماً اليوم مع تطور مفهوم إدارة الموارد البشرية في مختلف بلدان العالم، والتي تميل بشكل تدريجي نحو اللاحصرية، بمعنى تفويض بعض الصلاحيات إلى الإدارات المعنية، خاصة على صعيد توليها مهاماً محددة في عملية إدارة الموارد البشرية وإرساء قواعد مشاركة فعالة وإيجابية في هذا الإطار، بين مجلس الخدمة المدنية وهذه الإدارات العامة (من خلال وحدات إدارة الموارد البشرية).

الا انه تجري حالياً عملية تطوير شاملة لمهام ودور وهيكلية مجلس الخدمة المدنية التي من شأنها ان تتيح له ممارسة دور فاعل في مجال إعداد الخطط والسياسات والبرامج في حقل تنمية الموارد البشرية، ذلك ان هيكلية الحالية لا تلحظ وحدات متخصصة لتولي مواضيع محددة تتطلب إختصاصاً ومتابعة مستمرة كتوصيف الوظائف وإدارة وإعادة تدريب وتوزيع الفائزين، وسياسات رسم مسارات وظيفية للموظفين وخاصة كبار الموظفين ورسم سياسات التعيين والرواتب وإجراء الدورات التدريبية المتخصصة والمنوعة وفقاً لحاجات الإدارات العامة المختلفة.

رابعاً: في النظرة المستقبلية.

ان الإدارة الناجحة، سواء أكانت في القطاع العام ام في القطاع الخاص، هي الإدارة القادرة على التكيف بسرعة مع متطلبات العصر، وإحتياجات المواطنين او مع متغيرات السوق، وفي هذا الإطار نتحدث عن ثورة المعلومات، التي قلبت المقاييس القديمة وفرضت نمطاً جديداً في اساليب العمل، بحيث ان الإدارة التي تبقى في منأى عن هذا الأسلوب الحضاري المميز، تجد نفسها في حال من التخلف والعجز عن مواكبة حجم العمل ومستلزماته،

ان المعلوماتية، تلعب دوراً أساسياً في تقريب المسافات بين الإدارة من جهة، والمواطنين من جهة ثانية، كما تساعد على تأمين مستوى افضل من الخدمات، وهي تشكل في الوقت عينه مورداً أساسياً من الموارد التي تحتاج الى حسن الإستثمار والإدارة، من هنا الكلام اليوم على ادارة المعلومات كما هي الحال بالنسبة للإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية. اذ ان النشاطات الحكومية هي عبارة عن إدارة كميات هائلة ومتعددة من المعلومات بهدف وضع السياسات العامة وإتخاذ القرارات وحفظ السجلات وتسيير البرامج وتأمين الخدمات للمواطنين، من هنا أهمية المعلوماتية في إختصار وتبسيط الإجراءات، وحفظ هذا الكم الهائل من المعلومات والبيانات والأرقام واستخراجها، فضلاً عن تأمين التواصل بين الوحدات وبين الإدارات كافة عبر الشبكات المتطورة، بشكل سريع وفعال.

وتعتبر ادارة استثمار المعلومات في العصر الحديث احدى المعايير الرئيسية لحسن الأداء الإداري بحيث تكون كل ادارة مسؤولة عن المعلومات التي تجمعها وتستخدمها وتخزينها وتستخرجها وتوزعها، اذ ان الإستخدام الفاعل لتكنولوجيا المعلومات يساعد على تحقيق افضل النتائج.

ومن المهم جداً التركيز على ضرورة ادارة نظم المعلومات وفقاً للإحتياجات التي تتطلبها الأعمال بحيث يجب الربط دائماً بين المعلوماتية وأهداف العمل لكي تكون الأولى في خدمة الأخيرة.

كذلك يجب ان تتناغم الخطط المتصلة بالمعلوماتية مع تلك المتعلقة بالإدارة المالية والموارد البشرية والإتصالات وغيرها، بحيث تتكامل جميع العناصر لتؤلف خطة إدارية شاملة بدلاً من وضع خطط متفرقة وغير متناسقة.

وفي النتيجة،

ان شرط النجاح في التنمية الإدارية الشاملة في شقيها التطوير الإداري للهيكليات والنصوص وتبسيط الإجراءات وإدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، هو في وجود القرار السياسي الداعم ، ولقد إتخذت الحكومة اللبنانية خطوات عديدة تؤكد التزامها ستراتيجيا التنمية الإدارية منها:

١. الموافقة على استراتيجيا التنمية الإدارية.

٢. الموافقة على إحداث لجنة عليا لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يرئسها وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية وعضوية وزير الإقتصاد والتجارة ووزير الاتصالات والتي من بين مهامها:

- تحديد السياسات والأهداف الحكومية المتعلقة بموارد المعلومات وبكافة الشؤون المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في القطاعين العام والخاص.
- وضع تخطيط عام لتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ونشر التنمية التكنولوجية وإطلاق حملة توعية عامة على كل الأصعدة.
- إرساء سياسية موحدة لكافة شؤون تكنولوجيا المعلوماتية لدى كافة الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة.
- تزويد الحكومة بالتوصيات المطلوبة لتفعيل موارد المعلومات في الإدارات الحكومية ووضع معايير تقنية مناسبة وموحدة وأفضل أشكال الممارسات في كافة عمليات المعلومات.

ونشير إلى أن التعاون القائم بين وحدتي التطوير الإداري وتكنولوجيا المعلومات في مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية أثمر مشاريع تطبيقية عديدة، تهدف الى دعم قدرات الإدارات والمؤسسات العام، وتصب جميعها في توجهات احداث الحكومة الألكترونية، ومن بينها مشاريع المكننة الشاملة للإدارت العامة، وربطها ببعضها البعض من خلال شبكة معلوماتية واسعة بدءاً من وزارة المالية.

إن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية يسعى الى بناء إدارة حديثة، مسؤولة، شفافة وديناميكية سريعة الاستجابة مع حاجات المواطن وطموحاته، تكون أداة فاعلة في خدمة السلطة السياسية في تنفيذ سياساتها وبرامجها بأعلى كفاءة ممكنة وتقديم الدعم في مجالات التخطيط، ووضع الدراسات وتقديم الخيارات واقتراح الأولويات، إضافة الى جعل الإدارة قادرة على إقامة علاقة بناءة ومستمرة مع القطاع الخاص والمجتمع الأهلي وتنمية ثقة المواطن واستيعاب المتغيرات ومواكبة التقنيات الحديثة، وذلك من خلال المشاريع والبرامج التي ينفذها أو يسعى الى تنفيذها سواءً من خلال التطوير والتحديث المؤسسي أو من خلال تقنيات المعلومات والاتصالات مستفيداً بذلك من الدعم التقني والمالي خاصة مشروع ARLA الممول من الإتحاد الأوروبي وغيره من القروض والهبات المقدمة من الدول المانحة.

أملين التمكن خلال ثلاث سنوات، من إجراء نقلة نوعية للإدارة اللبنانية. من إدارة تقليدية الى إدارة الكترونية E-Gov تلبى متطلبات التنمية والتطوير في شتى الميادين، لتحفيز الاستثمار وتأمين خدمات جيدة للمواطنين.