

التفتيش المركزي
إطار عام للسياسة المتقبلة

مسودة أعتها
السيد ديميتريوس سفيكاس
رئيس الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج /
خبير أجنبي في الإدارة العامة

بيروت - آذار ٢٠٠١

DEVG/01/1

فهرس

١- موجز عن الخلفية

- ١,١- تقرير خطة العمل الأولية التي أعدها الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج.
- ١,٢- خطة عمل الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج تموز ٢٠٠٠ - حزيران ٢٠٠١
- ١,٣- المسوحات الاستقصائية
- ١,٤- الخطة التشغيلية
- ١,٥- إطار عام للسياسات
- ٢- إعادة تحديد الصلاحيات والمهام
- ٣- وضع إطار استراتيجي
- ٤- طبيعة عمليات التفتيش وأنواعها
 - ٤,١- مفهوم العمليات
 - ٤,٢- أنواع التفتيش
- ٥- التفتيش المالي
 - ٥,١- الخبرة الدولية
 - ٥,٢- التنقيح المالي الذي تجريه هيئة التفتيش المركزي.
- ٦- شكاوى المواطنين
 - ٦,١- الوكيل في لبنان.
- ٧- السلطة التأديبية
- ٨- الموارد البشرية
 - ٨,١- إطار الأدوار والمسؤوليات
 - ٨,٢- نموذج الجدارة
- ٩- تطوير التدريب
- ١٠- الهيكلية التنظيمية
- ١١- التعاون الدولي

المعلومات والاتصالات. وبموازاة ذلك، يكمن الهدف في إيصال هذه المؤسسات إلى المستوى الذي يخولها التعامل مع الإصلاح بفعالية أكبر.

تحقيقاً لهذه الأهداف، لا بدّ من تشكيل فرق عمل في المؤسسات المحورية، تُعنى بإجراء مسوحات استقصائية وإعداد خطط تشغيلية لإعادة هيكلة المؤسسة وتحسين الأداء وتحديثه^٢.

وقد تمّ تشكيل فريق عمل في إطار هيئة التفتيش المركزي^٣، وأوكلت إليه مهمة إجراء مسح استقصائي وإعداد برنامج تشغيلي للمساعدة وفقاً لمنهجية العمل المتفق عليها والمتعلقة بخطط الأداء والتحديث (مراجعة المرفق).

١,٣ - المسوحات الاستقصائية

أ) أنجز فريق العمل الآنف الذكر المسح الاستقصائي الخاص بالتفتيش المركزي في تشرين الثاني ٢٠٠٠ (مراجعة المرفق). ويحاول هذا المسح، وإنّ بطريقة غير منسقة أو شاملة كفاية، أن يحدد أسباب هذا الداء الإداري ومشاكله، مع تحديد الأولويات والتوصية بالحلول المجدية. غير أن هذا المسح لا يلاحظ سوى وصف سطحي للوضع الراهن ولبعض المشاكل، بينما لا يحل هذه الأخيرة، وتغيب بالتالي الحلول البديلة أو الخيارات الملائمة، ويغيب معها كل تبرير.

وبعد المراجعة يمكن القول أن هذا المسح لا يصلح لأن يكون أساساً صلباً للمضي في وضع خطة استراتيجية أو تشغيلية جيدة النوعية تفضي إلى التغييرات الضرورية واللازمة لإصلاح هيئة التفتيش المركزي وتحديثها.

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن فريق عمل مشترك قد أجرى في تشرين الثاني ١٩٩٩ (مراجعة المرفق) مسحاً أكثر شمولية وابتكاراً، يعطي صورة "إجمالية" دقيقة عن مواطن القوة والضعف في هيئة التفتيش المركزي.

² لمعلومات أكثر تفصيلاً، مراجعة خطة عمل الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج، تموز ٢٠٠٠ - حزيران ٢٠٠١، كانون الأول ٢٠٠٠، ص. ٢٣-٢٤ وكذلك مسودة خطة العمل، أيلول ٢٠٠٠، ص. ١٥-١٦

³ تألف فريق العمل هذا من: جورج شقير (مفتش عام)، منتهى عون (مفتشة)، غيرت تينبيه (خبير اجنبي في الإدارة العامة تابع للفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج)، مليسا فرداخي (محللة سياسية مساعدة، مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري)، وسامر حنقير (محلل سياسي مساعد - مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري). وقد ترأس السيد فؤاد هيموس، رئيس التفتيش المركزي، الاجتماع الأول الذي عقد مع فريق العمل المذكور في ٦ تشرين الأول ٢٠٠٠.

ب) على ضوء نتائج المسحين المذكورين أعلاه، كما العمل الذي أجرته سابقاً وحدة التنمية المؤسساتية التابعة لمكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري وسائر الدراسات ذات الصلة⁴، يمكن إيجاز المشاكل الرئيسية الراهنة كالآتي:

* الإطار القانوني: المشاكل

- يباشر المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ (إنشاء هيئة التفتيش المركزي) بتحديد أنشطة هيئة التفتيش المركزي بدون تحديد أهداف هذه الهيئة المركزية ومهامها.
- يفرط المرسوم الاشتراعي ١١٥ بالتشديد على الطابع القانوني لوظيفة التفتيش. ويقوم دور المفتشين بشكل أساسي على ملاحقة مخالفات القواعد والأنظمة التي يرتكبها الموظفون. ودور الشرطي هذا يستبعد حكماً دور تحسين الأداء.
- إن العديد من المؤسسات والصناديق العامة معفى بموجب قوانينه التأسيسية من رقابة هيئة التفتيش المركزي.

* الهيكلية التنظيمية: المشاكل

- تفتقر هيكلية التفتيش المركزي التنظيمية الداخلية إلى التناغم، ويشوبها عدد من مواطن الخلل. كما نلاحظ أن هيئة "مركزية" واحدة تشتمل على ثلاث وظائف مختلفة:
 - التفتيش (وظيفة رقابية)
 - الأبحاث والتوجيه (وظيفة تنظيمية)
 - المناقصات (وظيفة تنفيذية)
- أما إدارة الأبحاث والتوجيه، فستلحق بمجلس الخدمة المدنية، وقد أقرّ القانون ذات الصلة، غير أن الحاقها ما زال بانتظار إصدار المرسوم التنظيمي.
- تضم هيئة التفتيش المركزي ٣ مفتشين عامين بدون حقائب، ولا يحدد المرسوم الاشتراعي ١١٥ احوالهم.
- لم يعد إطار التفتيش المركزي أو هيكلته يتماشيان وحجم العمل المناط بهذه الهيئة.
- تفتقر الهيكلية إلى بعض الاختصاصات التي تحتاجها هيئة التفتيش المركزي، (كالصيدلة، والبيئة، والطبوغرافيا، والمناهج التربوية الجديدة، الخ...)، ولم يتم الإقرار حتى الآن بأنواع المفتشين الجدد الذين يحتاجهم التفتيش المركزي.

⁴ مراجعة "استراتيجية التنمية المؤسساتية" التي أعدتها وحدة التنمية المؤسساتية التابعة لمكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري، ص. ١٧-٢٠ (تشرين الثاني ١٩٩٨) و"تقرير الاستراتيجية الانتقالية" الذي اعده السيد نيك مانينغ من وحدة التنمية المؤسساتية، ص. ٣٧، ٧٤-٧٥، (تشرين الأول ١٩٩٧).

- غياب الحصانة (لا يتمتع المفتشون باستقرار وظيفي)
- إن كمية العمل الهائلة التي تولدها مديرية التفتيش تنقل كاهل مجلس التفتيش المركزي الذي عليه أن يدرس كافة التقارير التي يحيلها إليه المفتشون من خلال المفتشين العاملين المعنيين، وإن يتخذ القرار بشأنها.
- ثمة أنواع متعددة من الرقابة، فالمفتش العام التربوي يراقب عمل ٨٠ مفتشاً، والمفتش العام يُعنى عادةً بالتقارير وبأنشطة المتابعة.
- يتدخل المفتشون التربويون في المسائل الإدارية والمالية في المدارس العامة، في حين أنهم غير مؤهلين لممارسة هذه الرقابة، التي لا تدخل أساساً ضمن صلاحياتهم.
- تجتمع ثلاثة أنواع مستقلة من التفتيش ضمن مديرية واحدة للتفتيش هي "مديرية التفتيش الصحي والتربوي والزراعي".

* أنظمة التخطيط والرقابة والتقييم: المشاكل

- تواجه هيئة التفتيش المركزي صعوبات جمة في تنفيذ برنامجها السنوي، كما تعيق بعض طلبات التحقيق الخاصة بتنفيذ البرنامج تنفيذاً كاملاً، إذ إن الشكاوى وأذن التحقيقات الخاصة تحظى بالأولوية.
- وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هيئة التفتيش المركزي تتلقى كمية هائلة من شكاوى المواطنين. فمعظم الشكاوى التي يتم التحقيق فيها تأتي من المواطنين، ومعظمها مقدم بحق موظفين من القطاع العام، ولا يرد فيه اسم مقدم الشكاوى. كما أن مكتب الشكاوى في القصر الجمهوري يحول معظم الشكاوى التي يتلقاها إلى هيئة التفتيش المركزي.
- تركز هيئة التفتيش المركزي أكثر ما تركز على معالجة الأخطاء والتجاوزات التي يرتكبها موظفو القطاع العام والإدارات العامة، عوضاً عن التركيز على تلبية مطالب المواطنين أو تسريع معالجة المعاملات (يشتكى المواطنون من أن هيئة التفتيش المركزي لا تستجيب لمطالبهم).
- لا تمارس السلطة التراتبية بين الرئيس والمؤوس بشكل فعال في الإدارات. كما لا يضطلع الرؤساء كلياً بالسلطة التأديبية المناطة بهم. وبغية تجنب الإحراج، يحيل المدراء العاملون بالتجاوزات المتعلقة بسلوك الموظفين إلى التفتيش المركزي للتحقيق فيها. وقد أثر ذلك سلباً على هذا الأخير وأثقل كاهله.

- تستغرق الاجراءات وقتاً طويلاً، منذ اكتشاف المفتش التجاوز الذي ارتكبه الموظف، إلى التحقيق فيه، وإعداد التقرير النهائي، وصولاً إلى اتخاذ المجلس القرار النهائي بهذا الشأن.
- لا يتابع التفتيش المركزي تطبيق التوصيات.

* الموارد البشرية: المشاكل

- لم تعد الكوادر الحالية تستجيب لمقتضيات التفتيش بالرغم من عدم وجود أي شواغر. فحين تأسست هيئة التفتيش المركزي في العام ١٩٥٩، كان حجم الإدارة العامة ومجال عملها أصغر من الآن، وقد شهدت البيروقراطية منذها توسعاً كبيراً من دون أن يواكب ذلك توسيع لكوادر التفتيش المركزي.
- لا يحق للتفتيش المركزي أن يوظف بنفسه العناصر التي يحتاجها، إذ ان عملية التوظيف تتم من خلال مجلس الخدمة المدنية.
- إن إلغاء شروط التعيين الخاصة بالمفتشين العامين قد انعكس سلباً على فعالية وظيفة التفتيش.
- متوسط أعمار المفتشين مرتفع نسبياً، (٥٠ عاماً)، ولم يتم توظيف اي مهارات شابة. كما أن وظيفة المفتش غير جذابة وتفتقر إلى الحوافز المادية، بالرغم من الدرجات الإضافية التي يتمتع بها المفتش.

* التدريب: المشاكل

لا يستفيد المتقشون من برامج تدريبية منتظمة ومستمرة تطل مجالات الاختصاص في التفتيش، كما أن التدريب الذي يوفره المعهد الوطني للإدارة والتدريب ذات طابع عام ويفتقر إلى التخصص.

* أنماط العمل وإجراءاته: المشاكل

يتألف المجلس الحالي من رئيس إدارة التفتيش المركزي، والمفتش العام التربوي ورئيس إدارة الأبحاث والتوجيه. وحين تلتحق إدارة الأبحاث والتوجيه بمجلس الخدمة المدنية، سيحل المفتش العام المالي محله عملاً بأحكام المرسوم الاشتراعي ١١٥، على أن يكون المفتش العام الأكبر سناً عضواً في المجلس. من هنا القول بعدم الفصل بين التحقيق بالتجاوزات والبتّ بها، بما أن المفتش العام الذي يعمل على إعداد تقارير التفتيش مستنداً إلى تقرير المفتشين، سيشارك في اتخاذ القرار النهائي في اجتماع المجلس.

* المعلوماتية: المشاكل

صدر مرسوم منذ عدة سنوات ينشئ مكتباً للمعلوماتية. غير أنه ما زال شاغراً، بانتظار أن يجري مجلس الخدمة المدنية المباريات اللازمة. في هذه الأثناء، يعمل رئيس مكتب المعلوماتية على أساس تعاقدية، كما يضم المكتب تقنياً واحداً.

* التجهيزات: المشاكل

نقص في المراجع القانونية، نقص في أجهزة الكمبيوتر، نقص في التجهيزات المكتبية.

٤،١- الخطة التشغيلية

على ضوء نتائج مراجعة الأداء وتحليل الوقائع، تمكن فريق العمل الذي تشكل في التفتيش المركزي، وبعد نقاشات مستفيضة، من إنجاز أنشطته في كانون الأول ٢٠٠٠، ووافق على اقتراحات^٥ الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج الآلية إلى وضع خطة تشغيلية قصيرة الأمد لتحسين الأداء وتحديث التفتيش المركزي، تشمل توصيات عامة حول السياسة التي ستعتمد في مجال الإصلاح، كما تحدد الأهداف والأنشطة الخاصة^٦.

وافق مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري ووزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري على هذه الخطة التشغيلية (مراجعة المرفق...)، كما وافق عليها رسمياً رئيس التفتيش المركزي في كتابه المؤرخ ٣ كانون الثاني ٢٠٠١ (مراجعة المرفق...)

وتعتبر هذه الخطة مقارنة" عملية لتطبيق الاقتراحات المتعلقة بتحسين الأداء وتحديث التفتيش المركزي. أما بالنسبة إلى الأهداف العامة، فتهدف خطة تحسين الأداء المقترحة إلى تحديث القاعدة المؤسساتية في التفتيش المركزي، لجهة صلاحيات هذه الهيئة مستقبلاً ومهامها ودورها ومسؤولياتها، كما تهدف إلى تحسينات وظيفية على مستوى القدرات الإدارية والتنظيمية. وتشمل هذه الخطة التشغيلية المقررة إطاراً زمنياً مقترحاً، كما تحدد المساعدة التقنية المطلوبة وتتضمن الأنشطة المجدولة الآتية:

النشاط ١: إعداد وثيقة تحدد الإطار العام للسياسات وتصف المبادئ والقواعد التي تطبق على هيئة حديثة للتفتيش المركزي.

^٥ وثيقة أعدها السيد غيرت تينيه، خبير في الإدارة العامة تابع للفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج (١٩ كانون الأول ٢٠٠٠)

^٦ مراجعة التقرير الفصلي الصادر عن الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج، تشرين الأول - كانون الأول ٢٠٠٠، كانون الثاني

٢٠٠١، ص ١٨، ١٩ ومراجعة التقرير السنوي ٢٠٠٠ للفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج، شباط ٢٠٠١، ص ٢٥-٢٦

- النشاط ٢: تخطيط التنمية التنظيمية.
- النشاط ٣: تحديث الإطار القانوني.
- النشاط ٤: وضع مخطط توجيهي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ إعداد استراتيجية لاستخدام هذه التكنولوجيا في ممارسات التفتيش^٧.
- النشاط ٥: اعداد برنامج للتدريب على منهجية التفتيش وتقنياته، وتطوير هذا البرنامج.
- النشاط ٦: صياغة كتيبات للتدريب على التدقيق الإداري والتدقيق التنظيمي.
- النشاط ٧: تنفيذ برنامج التدريب.
- النشاط ٨: وضع خطة للاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتنفيذها.

١,٥ - إطار عام للسياسات

بالنظر إلى الوضع الراهن، وإلى القرارات التي سبق أن أخذت والخطط التي تمت الموافقة عليها من قبل المراجع السياسية كما من المسؤولين عن الهيئات المستفيدة، قرر واضع هذه الوثيقة، بالاستناد إلى ما تم التوصل إليه خلال الاجتماع المشترك بين الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج ومكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري في ١٨ كانون الثاني ٢٠٠١، أن يضغط (بصفته مفتشاً عاماً سابقاً ورئيس هيئة المفتشين والمراقبين في الإدارة العامة في اليونان) بمسؤولية تنفيذ النشاط الأول الذي يقضي بإعداد وثيقة تحدد إطاراً عاماً للسياسات في التفتيش المركزي في لبنان.

عملاً بالخطة التشغيلية المقترحة والمقررة، ستركز هذه الوثيقة على صياغة أو إعادة صياغة سياسات التفتيش المركزي وأهدافه العامة، وعلى وضع إطار للأهداف العامة ولأهداف الأداء، تطبق ضمن مؤسسة حديثة للتفتيش المركزي لجهة دورها ومهامها المستقبلية.

٢ - إعادة تحديد الصلاحيات والمهام

تأسس التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ المؤرخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، وهو مرتبط برئاسة مجلس الوزراء. ويحدد المرسوم الاشتراعي ١١٥ صلاحيات التفتيش المركزي ومهامه كالاتي:

^٧في اجتماع الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج التابع لمكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري مع وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري في ١٢ آذار ٢٠٠١، تقرر أنه يستحسن البدء ببعض الاستخدامات الأولية للمعلوماتية قبل وضع مخطط توجيهي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المؤسسات المحورية.

أ) إجراء التفتيش في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات؛ ب) العمل على تحسين أساليب العمل الإداري وإجراءاته؛ ج) تنسيق العمل بين مختلف الإدارات؛ هـ) إجراء الدراسات والتحقيقات والأنشطة التي توكلها إليه الحكومة (مراجعة المرفق الذي يوجز المرسوم الاشتراعي ١٩٥٩/١١٥ وتعديلاته).

تركز أنشطة التفتيش التي تضطلع بها هيئة التفتيش المركزي على ضبط المخالفات والحرص على الالتزام بالقوانين والأنظمة. أما دور المفتشين فيركز أكثر ما يركز على التنقيح بعمل الموظفين للتأكد من أنه يتوافق والموجبات القانونية.

من هنا القول إن وظيفة التفتيش السائدة في التفتيش المركزي تركز على ضبط الأخطاء وملاحقة مخالفات القواعد والأنظمة والشوائب الإجرائية التي يرتكبها موظفو القطاع العام، وعلى اتخاذ الإجراءات التأديبية وإنزال العقوبات بالمخالفين. وهذا يعني أن دور التفتيش المركزي يقضي بصورة أساسية بمراقبة عمل الإدارات، لاسيما لجهة أداء الموظفين وانضباطهم وقانونية عملهم.

وقد أصبح التفتيش المركزي بالتالي الحكم والخصم^٨ في آن معا، ويعتمد عمله بشكل أساسي على التفتيش الاستقصائي ولعب دور الشرطي^٩. وغني عن القول إن هذا النوع من الرقابة يضعف القاعدة القانونية والتوجه القانوني لمؤسسة مركزية للتفتيش كهيئة التفتيش المركزي، لاسيما لجهة وظائفها الرئيسية.

من جهة أخرى، وبالرغم من هذه الصلاحيات الواسعة ومن المقاربة التصحيحية، يعجز التفتيش المركزي إلى حد بعيد عن الكشف عن الشوائب في نظام يعاني من مشاكل مستوطنة كالفساد وغياب المساءلة.

بناءً على ما تقدم، نرى أن الإطار القانوني الراهن (المرسوم الاشتراعي ١١٥ الذي يؤسس هيئة التفتيش المركزي) يفرط في التشديد على دور مراقبة القانونية ضمن وظيفة التفتيش^{١٠}. فقد استحال التفتيش المركزي جهازاً للتقصي والعقاب، على حساب دوره في تحسين الأداء، في حين لا يعني مفهوم الرقابة الحديث ضبط المخالفات والأخطاء.

وتحاول مؤسسات الرقابة المركزية في معظم البلدان أن توسع تدريجياً دورها ووظائفها وأساليب عملها، من دون التخلي عن جوهر الرقابة الرسمية التي تعتبر "علّة وجودها"، فنلاحظ بالتالي توجهاً كبيراً من مراقبة القانونية والالتزام بالاجراءات الى التقييم.

^٨ مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري / وحدة التنمية المؤسساتية "استراتيجية التنمية المؤسساتية"، ص. ١٧ (تشرين الثاني ١٩٩٨)

^٩ مراجعة المسح الاستقصائي / التفتيش المركزي، ص. ١، تشرين الثاني ٢٠٠٠.

^{١٠} للمرجع نفسه، ص. ١

كذلك تشهد معايير الرقابة تغييرات ملحوظة، وتتحول موجبات الرقابة من الرقابة التقليدية على القانونية والشفافية والالتزام بالاجراءات الإدارية، إلى اهتمامات أوسع نطاقاً، كتحسين نوعية العمل الإداري من خلال مراقبة الفعالية والإدارة. غير أن أياً من هذه الدول لم يتخلَّ عن الرقابة الرسمية (الرقابة على القانونية والرقابة الاجرائية)، وتعتمد بعض الدول التي تعاني من مشاكل مستوطنة كالفساد وغيره إلى تعزيز انواع الرقابة هذه.

وتعتبر صلاحية التفتيش المركزي المبهمة كما ترد في التشريع، موطن الضعف الأول، ولا بدّ بالتالي من اعادة تحديد هذه الصلاحيات التي ترقى الى العام ١٩٥٩ وتحديثها. ويتعيّن أن يعاد تصويب دور التفتيش المركزي وتعزيزه، وأن يُصار من باب الأولوية إلى إعادة النظر بالقانون الذي ينظم التفتيش المركزي، بحيث ينتقل به إلى دور أكثر إيجابية.

ويهدف الدور الجديد إلى توجيه الإدارات لتحسين أداؤها ومعالجة مواطن الضعف، بدل الاكتفاء بدور سلبي يركز على ملاحقة المخالفات وإنزال العقوبات بالموظفين المخالفين. ولا بدّ هنا من تصوّر مستقبلي للتفتيش المركزي، على أن يتم التركيز بالدرجة الأولى على تحسين الأداء ونوعية العمل.

٣- وضع إطار استراتيجي

تقضي نقطة الانطلاق الطبيعية على مستوى الاستراتيجية بوضع إطار عمل موسّع وتصور شامل يختصر الغايات والاستراتيجيات وأهداف الأداء.

ويفترض أن يركز إطار التغيير والتحسين هذا على مجموعة من الاستراتيجيات الآيلة إلى تصويب مسار التفتيش المركزي بحيث يتمكن من مواجهة التغييرات التي ستشهدها البيئة الإدارية في البلاد في السنوات القليلة المقبلة.

ويبدأ المرسوم الاشتراعي ١٩٥٩/١١٥ مباشرة بتحديد أنشطة التفتيش المركزي، بدون تحديد أهداف هذه المؤسسة المركزية ومهامها^{١١}.

اما التصور المنطقي الذي توصلت إليه معظم البلدان لجهة أجهزة الرقابة لديها، فيمكن إيجازه كالآتي:

^{١١} مراجعة المسح الاستقصائي / التفتيش المركزي ص. ١ (تشرين الثاني ٢٠٠٠)

أ) التصور: إن التفتيش المركزي مؤسسة محترفة وحديثة تعمل ضمن وحدات متخصصة تقوم بعمليات تفتيش متناغمة وعالية النوعية تهدف إلى:

* تعزيز الإدارة الحكومية الفعالة.

* خلق حكومة نزيهة ومنتجة وخاضعة للمساءلة، تعكس الالتزام بالتممية الإدارية المستدامة

ب) المهام: تقضي مهام التفتيش المركزي بالآتي:

* إجراء عمليات مستقلة من التفتيش والرقابة تزود الحكومة والبرلمان بالمعلومات الموضوعية والمشورة والتطمينات.

* تشجيع تطوير مفاهيم المساءلة وتحسين ممارسة المساءلة في العمل الحكومي.

* تأمين عمل الإدارة بشكل سلس وفعال.

ج) الأهداف: يهدف عمل التفتيش المركزي بشكل أساسي إلى الآتي:

* تعزيز توجه الإدارة العامة نحو النتائج:

يهدف التفتيش المركزي بالدرجة الأولى أن المساهمة مساهمةً ديناميكيةً في تحويل "نموذج الإدارة البيروقراطي الحالي إلى إدارة عامة فعالة وموجهة نحو النتائج"، تتمكن مع الوقت من الاستجابة إلى حاجات القطاع العام، ومن مواجهة التغييرات الهيكلية التي يشهدها الاقتصاد.

* تعزيز فعالية العمل الإداري والانتاجية في الوظيفة العامة؛ تحظى زيادة الفعالية والانتاجية في الوظيفة العامة وتحسين أداء الموظف بالأولوية المطلقة بالنسبة إلى التفتيش المركزي.

* تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها الإدارات العامة ومستواها: يتطلع التفتيش المركزي إلى تحديث نوعي للوظائف الإدارية العامة وإجراءاتها، بالاستناد إلى معايير التفتيش والتقييم والممارسات الفضلى.

* تعزيز اقتصادية أنشطة الإدارة العامة، والهدف هنا هو التوصل إلى عمل إداري أكثر فعالية، وإلى أكبر نسبة ممكنة من النتائج، مع تخفيض التكاليف الإدارية وتقليص الموارد.

* صون مبدأي النزاهة والقانونية، وردع الغش وعدم النزاهة.

* حماية الشفافية في عمل الإدارات العامة.

* تقييم نوعية العمل المنتج، تحديد الإشكاليات والمجالات غير المنتجة في الإدارة العامة، تحديد المشاكل والعوائق والتوصية بحلول واقعية وقابلة للتطبيق.

* أخيراً، يهدف التفتيش المركزي بشكل خاص إلى أن يصبح عنصر تغيير في إطار محاولات تحديث الإدارة العامة: أ) عبر المشاركة في مختلف برامج الإصلاح الإداري، و ب) عبر ربط نتائج التفتيش بتصميم برامج الإصلاح الإداري.

د) المبادئ الموجهة: يقتضي أن توجه المبادئ التالية التفتيش المركزي للإضطلاع بمهامه:

- * خدمة المصلحة العامة لإحداث تأثير إيجابي يكون لمصلحة الشعب اللبناني.
- * الاهتمام بالأشخاص ومعاملتهم بإنصاف.
- * الالتزام بالتفوق، عبر تطوير علاقة احترام وثيقة مع موظفي الدولة والمواطنين.
- * المساهمة في تطوير نظام الموظفين من الناحية التشريعية والتنظيمية.
- * أخذ الكلفة بعين الاعتبار، بحيث تستخدم الموارد أفضل استخدام وتقلص التكاليف بدون الإساءة إلى النوعية أو الخدمة.
- * تشجيع الفكر المبتكر واستخدام تقنيات التقييم والتكنولوجيا الحديثة لتحسين نوعية الرقابة بشكل مستمر.

٤- طبيعة الرقابة وأنواعها

غالباً ما نرى أن البلدان التي استلهمت النظام الفرنسي لوضع انظمتها قد اعتقدت المفهوم الفرنسي القائل بالإدارة التي تعزز احترام القواعد القانونية. من هنا نرى أن دور التفتيش يستند بشكل رئيسي على مفهومي الرقابة والتحقيق، ويتم كل من التفتيش والرقابة على أساس المطابقة التنظيمية¹².

لدى النظر إلى أنشطة التفتيش المركزي في لبنان، نجد للوهلة الأولى أن هيئة الرقابة هذه قد عززت مع السنين تركيزها على عمليات التفتيش التي تهدف إلى الكشف عن التجاوزات والمخالفات القانونية التي يرتكبها الموظف.

وتخصص معظم موارد التفتيش المركزي لمراقبة القانونية. غير أن هذا الدور لا يتماشى والحاجات الحقيقية في مؤسسات مركزية حديثة للرقابة.

لا شك في أن الدور الرقابي هو حجر الأساس في مهام هيئات التفتيش المركزية. فالهدف هو الكشف عن الشوائب القانونية وملاحقة الموظفين غير النزيبين. ومن الواضح أن أنواع الرقابة

¹² مراجعة "حول الإدارة الفرنسية" (تصور المفتشيات العامة) ص ١٥٩، "التوثيق الفرنسي"، باريس، ١٩٩٨

هذه تستند على مبدأ احترام سيادة القانون. (لفظة "رقابة" Control مشتقة من Contre role الذي تعني في هذا الاطار التحقق المزدوج).

ولكن لا بدّ من الاعتراف بأن مجرد الرقابة على القانونية لا يمكن ولا يفترض أن يكون نشاط هيئات التفتيش الوحيد، مع أن مهمتي الرقابة والرقابة على القانونية تبقيان في جوهر عمل المفتش في اوقات كالتالي نمر بها، حين يستقبل إغراء "المال السهل".

غير أن كافة هيئات التفتيش المركزي تفاخر اليوم بأن مهامها قد اكتسبت بعداً جديداً وأهمية استراتيجية، وقد تم توسيع صلاحياتها بحيث باتت تشمل الرقابة على الفعالية والمردودية.

وسيضطلع التفتيش المركزي في لبنان بمهامه عبر ممارسة الرقابة في معناها الشامل، مركزاً على هدف مزدوج، يقضي، من جهة، بالمساهمة في تحديث الإدارة العامة وتحسينها، ومن جهة أخرى بتحديد حالات سوء الإدارة والشوائب الإجرائية وعدم الكفاءة والانتاجية المتدنية وتدهور نوعية الخدمات.

وعلى التفتيش المركزي أن يعمل، من ضمن أمور أخرى، على:

- * التأكد من أن العمل الإداري يتم وفقاً للقانون وللأحكام الإجرائية، وضبط أي مخالفة أو عمل غير قانوني أو تجاوز.
- * تحديد المشاكل التشغيلية في الإدارة العامة وحلّها، والتحقق في العوامل التي تؤثر سلباً على الإدارة وإدارة الموارد وفعالية الأنشطة ونوعية الخدمات المقدمة.
- * مراقبة التنظيم وسير العمل والإجراءات المتبعة، مع العمل على تحسين الخدمات المقدمة إلى العامة، ومراقبة معايير الإدارة الاقتصادية والفعالة.
- * ضبط حالات سوء الإدارة، علماً أن سوء الإدارة يشمل سوء استعمال السلطة وسوء الإدارة والإجراءات غير المشروعة، والتعسف، وانتهاك مبدأ الانصاف والاهمال ورفض تقديم الخدمات، إضافة إلى الإجراءات غير الشفافة وعدم تطبيق قرارات المحاكم وسائر أشكال التقاعس وسوء أداء الإدارة.

ولا بدّ أن تشمل النواحي الخاصة من العمل المتعدد الأبعاد الذي يضطلع به التفتيش المركزي:

- أ) التفتيش، بالاستناد إلى التفتيش / التحقيق الميداني والمراقبة الشخصية بحيث يتمكن المفتش من تكوين رأي ومن جمع المعلومات الأولية حول أداء الدائرة أو القسم موضوع الرقابة.
- ب) الرقابة، وتهدف إلى مراقبة عمل الهيكلية والأفراد والظروف والأنشطة والإجراءات.

ج) الأبحاث أو المسوحات، وتشمل دراسة متعمقة للبنى والبرامج والأوضاع، بغية تحديد مصدر الخلل الإداري. كما يضم التحليل الهيكلي وترتيب المشاكل وفقاً للأولويات، مع التوصية بالحلول بالاستناد إلى الوثائق العلمية والتقنيات الحديثة والإجراءات البحثية المحددة وفقاً لكل حالة.

د) المشورة: تشمل أنشطة التفتيش المركزي، إضافةً إلى ما تقدم، تقديم المشورة إلى السلطات الإدارية (المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٥).

عملياً، يبدو أن التفتيش المركزي لا يولي الكثير من الأهمية في نشاطه اليومية إلى هذه المسألة. من جهة أخرى، تسود في أذهان الموظفين الذين يخضعون للتفتيش صورة سلبية للغاية عن المفتشين، إذ يعتبرونهم دخلاء يبحثون عن أخطائهم لمعاقبتهم.

بالنسبة إلى مهام التفتيش المركزي مستقبلاً، يتعين أن تحظى مهمة المشورة بأهمية كبرى. فالمشورة قريبة من التفتيش في كافة النواحي العملية. والهدف ليس بضبط الأخطاء التي قد يأتيها فرد أو دائرة، بل بالتعاون لإيجاد حلّ للصعوبات، بدون تسليط الضوء على مواطن الضعف لدى الأفراد أو في النظام. وتشمل الأنشطة الاستشارية تقديم المشورة إلى الإدارات ولفت انتباه الموظفين المسؤولين إلى مواطن الضعف والقوة، ومساعدتهم على تصويب أي إحراف.

٤,١ - مفهوم العمليات

يستند انتقاء الأسلوب أو النوع الملائم من التفتيش على طبيعة المهمة والنتائج المرجوة. واليوم تتجه معظم هيئات التفتيش المركزية إلى الانتقال من التفتيش التقليدي إلى التدقيق في الأداء. ولكن ما الذي نعنيه بعبارة "التدقيق في الأداء"؟

نلاحظ بالفعل نوعاً من اللغط السائد في الأوساط الأكاديمية في ما يتعلق بطبيعة التدقيق في الأداء وأهدافه الأولية.

من جهة، يتم التدقيق في الأداء من قبل مؤسسات تدقيق خارجية (ديوان المحاسبة، مكاتب التدقيق الوطنية، مكاتب المدقق العام) وأجهزة الرقابة الداخلية (هيئات التفتيش المركزي، المفتشون العامون، المفتشون الماليون، الخ...) على حدّ سواء.

ويختلف التدقيق في الأداء جوهرياً عن التفتيش والرقابة التقليديين، فيتميز التفتيش التقليدي بأنه يركز على التطابق مع القوانين والالتزام بالقواعد، كما على المساعدة والتحقق من المعلومات وضبط التجاوزات والتباين بين الممارسة الفعلية والمعايير العامة، والنتائج المترتبة على ذلك، فضلاً عن كشف حالات سوء الإدارة.

أما التدقيق في الإداء، فيقضي بتقييم بعض النواحي التي هي قيد الدرس، ويستوجب مراقبة متعمقة للحكم إذا ما كانت الممارسات التنظيمية تصل إلى حدّها الأقصى وتتماشى مع أهداف مثل الاستخدام الفعال للموارد والاستهداف الصحيح لمجموعات الزبائن. من هنا القول ان مدقي الأداء يقيمون بشكل عملي، فيستحيل التدقيق في الأداء نشاطاً تقييمياً، بينما يقوم دور المفتش التقليدي على التحقيق وليس التقييم¹³.

من الناحية العملية، غالباً ما لا يتم التمييز عند الاستعمال بين لفظتي "تفتيش" و "تدقيق"، مع أن التدقيق في الأداء يوحي ضمناً بالاستقصاء أو التحقيق في شؤون ترتبط بالإدارة المالية. من جهة أخرى، تكمن وظيفة التفتيش الحديث الرئيسية في مراقبة الأداء بدقة للتأكد من كيفية أداء الوحدة التنظيمية لجهة الفعالية والمردودية والاقتصادية.

ولا بدّ من التمييز كذلك بين أنظمة قياس الأداء ومختلف أنواع "التفتيش"، فقياس الأداء نشاط تقييمي يتم عبر سلسلة من العمليات (المدخلات - العمليات - المخرجات - النتائج).

والهدف الرئيسي من قياس الأداء هو التأكد من احترام معايير النوعية وتقييم ما اذا كانت المدخلات (كالموظفين والتجهيزات والمعدات والموارد المالية) تحوّل إلى مخرجات ونتائج بأفضل طريقة وبفعالية مقابل كلفة معقولة. وفي هذا النمط الموجه نحو العملية، تعني الاقتصادية عدم هدر المدخلات، بينما يقصد بالفعالية التوصل إلى أفضل طريقة لتحويل المدخلات إلى مخرجات، وبالمردودية التوصل إلى النتائج أو تحسينها من خلال إيصال المخرجات.

وقياس الأداء تقييم منتظم كمي ونوعي مستمر لما تقوم به مؤسسة ما، ومدى جودة ما تقوم به، ووقع انشطتها. ويعتبر قياس الأداء معياراً أو مؤشراً للأداء، يُقَمّ بالاستناد إلى مؤسسات عامة أو خاصة مشابهة. وتستخدم هذه المعايير والمؤشرات لتقييم الأنشطة السابقة وإدارة العمليات الحالية وتقييم التقدم المحرز في اتجاه تحقيق الأهداف المرجوة. (مكتب المحاسبة العامة، الولايات المتحدة الاميركية، أيار ٩٢).

لا يمكن اعتبار مختلف انواع التفتيش قياساً للأداء، بالإشارة إلى بعض معايير النوعية او التدقيق في الأداء المرتبط بالتدقيق المالي.

ونوع التفتيش الأكثر رواجاً اليوم هو ما يُعرف ب "الرقابة على الفعالية". وعلى التفتيش المركزي في لبنان أن يوسع صلاحياته ومهامه بحيث يعتمد نظاماً لهذه الأنواع من الرقابة، بغية تحسين نوعية الخدمات وتعزيز مردودية الإدارة العامة وفعاليتها من خلال الإجراءات التصويبية.

¹³ مراجعة "التدقيق في الأداء وتحديث الحكومة"، منظمة للتعاون الاقتصادي والتنمية - PUMA، ص ١٧-١٩، باريس ١٩٩٦

٤,٢ - أنواع التفتيش

على ضوء المفاهيم المحددة أعلاه، يمكن التفتيش المركزي في لبنان أن يؤدي دوراً متعدد الاختصاصات، فيمارس صلاحياته ويستجيب للتوقعات، مبتعداً عن الممارسات القديمة ومضطلعاً بأنواع التفتيش الآتية:

١. الرقابة على الفعالية، وتؤول إلى مراجعة موضوعية ومنتظمة للهيكليات والوظائف والإجراءات الداخلية، إلى البيئة التنظيمية ورضى الزبائن ونوعية تقديم الخدمات ضمن وحدة تابعة للإدارة العامة، على أن تهدف هذه العملية إلى تحسين فعالية هذه الوحدة عبر زيادة جدوى الأنشطة والإجراءات ونوعية الخدمات، مع التركيز بشكل خاص على تقليص الهدر والتكاليف الملحوظة في الميزانية.

وتتوجه الرقابة على الفعالية إلى ثلاثة أهداف رئيسية:

أ) القيمة مقابل المال: إنجاز المزيد من المخرجات من المدخلات نفسها، والمخرجات نفسها من مدخلات أقل.

ب) نوعية الخدمة: تبقى زيادة الفعالية والمردودية هدفاً مهماً، ولكن التركيز يكون هنا على تحسين نوعية الخدمة بدل التركيز بالدرجة الأولى على الإبخار.

ج) الإدارة والتنظيم: أي النظر في مسائل تنظيمية أوسع نطاقاً داخل الدوائر والمؤسسات، والبحث عن مجالات جديدة لتحسين المردودية الإدارية.

وقد يكون لبعض أنواع الرقابة أكثر من هدف واحد، ونذكر على سبيل المثال:

- التخلص من عبء الأعمال المكتنبة المفرطة والوتين الاداري.
- إلغاء الإزدواجية وتداخل الصلاحيات
- ادارة أفضل للموارد
- تعزيز ثقافة مناهضة للفساد

أما الغاية من أعمال الرقابة فالآتية:

أولاً: النظر في سياسة ما أو نشاط أو وظيفة بهدف تحقيق بعض الادخار أو زيادة المردودية. ويتم ذلك عبر طرح اسئلة مثل:

لم تحدث هذه المشكلة، أو لم نقوم أساساً بهذا العمل؟ لم نقوم به على هذا الشكل؟ هل يمكن انجازها بطريقة مغايرة؟ من المسؤول عن هذا العمل؟ هل ان خطوط المساعلة والمسؤولية الشخصية واضحة؟

ثانياً: اقتراح حلول للمشاكل المحددة، بطرح الاسئلة التالية:

ما هي امكانية التبسيط؟ وامكانية الحد من الازواجية؟ وامكانية دمج الوظائف؟ والكف عن بعض الأعمال؟ ما الخطوات المطلوبة لتدعيم هذه العملية؟

أخيراً: تطبيق الحلول المتوافق عليها، عبر وضع خطة عمل للتحسين تحدد الأولويات وتشتمل على الدعائم المتفق عليها، بطرح الأسئلة التالية:

كيف تتخذ القرارات وكيف يتم تجسيدها عبر خطوات ملموسة؟ هل تتخذ هذه القرارات من قبل الأشخاص المناسبين؟ كيف تتم مراقبة التقدم في التنفيذ؟ وكيف تقيم النتائج؟

٢. الرقابة على القانونية، وتعني مراقبة عمل الإدارة العامة، للتأكد من أن القوانين والقواعد والأنظمة تفسر وتطبق بالشكل الصحيح. وتهدف هذه الرقابة إلى التحقق من التزام المؤسسات العامة والموظفين بالموجبات القانونية التي ترضى مؤسساتهم وعملهم بشكل عام. وتقوم هذه الرقابة على مبادئ القانونية وحماية كل من يتأثر بالعمل الإداري وخدمة المصلحة العامة على أفضل وجه. ويمكن أن يشتمل كذلك هذا النوع من الرقابة على الالتزام بالإجراءات والشفافية في عمل الإدارة.

كما تشمل الرقابة على القانونية حالات سوء الإدارة، وتعني بها الغش والرشوة والتحيز (على أساس اللون أو الجنس أو الدين أو العرق...) والإهمال والتأخير غير المبرر، إلى جانب عدم الكفاءة والتصرف العشوائي، وغيرها^{١٤}.

٣. الرقابة على التنظيم، وتعني إعادة النظر بنوعية القواعد والتنظيمات في قطاع معين وكفائتها، وتأثير التنظيمات ووقعها على الإدارة والمستخدمين.

^{١٤} مراجعة الوكيل في ملفاتهم المرفق (أ)، ما هو سوء الإدارة؟ المملكة المتحدة، مكتب الوزير، كانون الأول ١٩٩٥.

٤. الرقابة الأفقية على الممارسة الفضلى، وتتم أعمال الرقابة هذه بالتزامن في مختلف المؤسسات العامة التي تتماثل انشطتها أو تتشابه. وهي تشمل على وجه الخصوص الرقابة الميدانية لتحديد المؤسسات التي قدمت أداءً مميزاً في وظيفة أو مهمة معينة (رقابة وفقاً للمواضيع)، وتحليل الممارسات التي أفضت إلى هذه النتائج الممتازة، إضافة إلى صياغة معايير قطاعية لسائر الحالات المشابهة في القطاع.

٥. الرقابة على مردودية البرنامج، حيث تدرس البرامج والمشاريع التي تضطلع بها المؤسسات العامة وتقيم (تصميم البرنامج - تشغيل البرنامج / تنفيذه، مردودية البرنامج). وينظر هذا النوع من الرقابة من ضمن أمور أخرى إلى ما إذا كانت المهام تطبق بأفضل طريقة ممكنة وإذا ما كانت مطابقة لأهداف البرنامج. وقد تلي هذه المراقبة أو تتم بموازاة تقييم البرنامج من قبل المؤسسة المولجة تنفيذ هذا البرنامج.

٦. الرقابة على القدرة على إدارة الأداء، لتقييم القدرة على تحقيق أهداف الفعالية والمردودية والاقتصادية.

٧. الرقابة البيئية - الوزارية، لا تغطي بالضرورة كافة الوزارات ويمكن أن تقتصر على مجموعة من الوزارات التي تعاني من المشاكل التنظيمية والإدارية أو الإجرائية نفسها.

٨. الرقابة الخاصة، وتهدف إلى توضيح مشكلة أو مسألة معينة في مؤسسة عامة معينة.

٩. رقابة المتابعة، للتحقق من الإجراءات التي اعتمدها المؤسسة العامة نتيجةً لعمليات الرقابة السابقة ونتائجها وتوصياتها، ولتقييم التقدم الذي تم إحرازه والنتائج المحققة بالاستناد إلى هذه الأنشطة. ويمكن أن تشمل رقابة المتابعة على عمليات تفتيش (هل من إجراءات قد اعتمدت؟) أو تقييم (هل ان الإجراءات المعتمدة مرضية؟)

ولا بد في مفهوم التفتيش الجديد أعلاه من التمييز بين ثلاثة مستويات (أ) و (ب) و (ج) من التفتيش، بحيث يكون المستوى (ج) هو الأكثر صرامةً وتفصيلاً. ويتعين كذلك تصنيف المؤسسات العامة وفقاً للمخاطر ولوضعها الراهن، مع الحرص على أن تخضع كل أنشطة الدولة إلى تفتيش من المستوى (ج) مرة واحدة على الأقل كل خمس سنوات.

من ناحية أخرى، يجري التفتيش بشكل خاص في المجالات الخمسة الآتية الأكثر أهمية:

١) تنظيم العمل، ويشمل:

- تحديد التنظيم (القوانين المرعية؛ مجلس الإدارة؛ تحليل المفهوم التنفيذي؛ تحليل مفهوم الإدارة؛ الموارد المادية؛ الموارد المالية).
- الهيكلية (الرسم البياني التنظيمي؛ خدمات التشغيل؛ خدمات الدعم الأساسية؛ العلاقات بين الدوائر).
- التنظيم العام (كوارر الموظفين؛ التنظيمات الداخلية؛ خطة العمل؛ مؤشرات الإدارة / الانتاجية).

٢) إدارة الموارد البشرية، وتشمل:

- كوارر الموظفين
- الموافقة على الكوارر والتعديلات المنائية عن ذلك.
- اليد العاملة الملحوظة في الخطة مقابل اليد العاملة الفعلية
- الهيكلية القانونية - التشغيلية
- التوظيف والاستخدام
- التوزيع بين الرجال والنساء
- التوزيع بحسب العمر
- المستوى التعليمي
- فترة الخدمة في القطاع العام
- الانحراف في توزيع العمل
- التدريب وخطط التدريب
- أنظمة العمل
- دوام العمل
- تداخل الوظائف
- معدل الامتثال
- الحركية الداخلية والخارجية
- الاجراءات التأديبية
- الوثوقية ودارات المعلومات
- إنفاق الموظفين
- تصنيف رواتب الموظفين

٣) التحديث الإداري، ويشمل:

- الروتين الإداري والإجراءات
- التواصل الداخلي
- وسائل الكشف عن الإجراءات
- تطبيق مدونة للإجراءات الإدارية
- جداول البرامج والنوعية

٤) البيئة التنظيمية، وتشمل:

- الثقافة المؤسسية
- التحفيز المهني والرضى
- تنظيم العمل
- إدارة النزاعات القانونية / الوظيفية
- الظروف البيئية وظروف العمل
- السلامة والنظافة الصحية

٥) رضى المستخدم، ويشمل:

- قبول المستخدم
- المسوحات على المستخدمين
- الاستقبال والمساعدة

٥- الرقابة المالية

٥,١- الخبرة الدولية

إن أي اعداد ناجح للموازنة يفترض توفر أدوات فعالة للرقابة. ولا يمكن الاستجابة لهذا الشرط من خلال الرقابة الداخلية. فالرقابة الفعالة تستوجب آلية رقابة خارجية مستقلة، تزود البرلمان بالمعلومات الأساسية لاتخاذ قراراته السياسية بصفته السلطة التشريعية التي تعد الموازنة.

١) الرقابة الإدارية الداخلية المسبقة من قبل وزارة المالية

إن تطبيق الموازنة هو بالدرجة الأولى واجب كل وزير في الحكومة. غير أن وزير المالية يحظى دوماً بحقوق أساسية في المشاركة. وسلطة المشاركة المناطة بوزير المالية تكمن في مسؤوليته في مراقبة الموازنة بكاملها.

ويضطلع وزير المالية على وجه الخصوص بواجب التأكد من أن النفقات الضرورية لإتمام الالتزامات لا تؤمن إلا بالاستناد إلى الواردات المتوفرة، حرصاً على مبادئ الاقتصادية والفعالية والملاءمة.

وفي إطار حقوق المشاركة المتعلقة بتطبيق الموازنة، تعتبر مصلحة الموازنة في وزارة المالية الهيئة الأكثر أهلية لتأدية الرقابة المالية المسبقة.

٢) الرقابة الداخلية الإدارية المالية:

يملك الوزراء هئتين لتأمين الرقابة المالية: (أ) قسم المحاسبة، و (ب) قسم التدقيق الداخلي في كل من الوزارات.

أما أقسام المحاسبة فتؤدي بعض مهام الرقابة المهمة. ويشمل "التدقيق الداخلي" ضمن أقسام المحاسبة الآتي:

(أ) التدقيق المسبق: يجب التحقق من كل موجب بالدفع لجهة سببه وقيمه، واختبار صحته لجهة الموضوع والاحتساب، حرصاً على الاقتصادية والفعالية والملاءمة.

(ب) التدقيق: التأكد من أن اجراءات التطبيق تتوافق وأحكام الموازنة وسائر الأحكام ذات الصلة.

(ج) التدقق المؤخر: للتأكد من أن التحويلات المالية والدفعات قد سددت فعلاً، وإذا ما كانت الإيصالات قد سجلت وفقاً للأصول والأحكام

وأما أقسام التدقيق فتؤدي بالدرجة الأولى مهام رقابية تتعلق بما يُعرف بـ "نظام التدقيق" (كتقديم المشورة في مجال التخطيط المالي وتنفيذ المشاريع، والمشاركة في وضع شروط التزيم ومراقبة اجراءات التزيم، الخ...).

للتأكد من تطابق البرنامج الحكومي واطار الموازنة، ولضمان نجاح برنامج دعم الموازنة، تساهم الرقابة الخاصة التي تجربها الوزارة على الموازنة بتزويد مختلف المستويات المعنية على اختلاف تراتبيتها بالمعلومات اللازمة لتحقيق عدد من الأهداف، وتحديد مواطن الضعف وسببه وإيجاد الحلول له.

٣) ديوان المحاسبة

إن مؤسسة التدقيق العليا مسؤولة عن التدقيق الخارجي وتقدم تقاريرها إلى البرلمان وليس إلى الحكومة. أنها هيئة حكومية مستقلة مولجة التدقيق في عمليات الحكومة وصفقاتها، وتقديم المشورة إلى الإدارة التنفيذية على ضوء خبرتها التقنية، ورفع التقارير حول ما توصلت إليه إلى البرلمان من خلال تقاريرها السنوية.

وديوان المحاسبة مسؤول كذلك عن إجراء ما يُعرف "بالتدقيق في النظامية"، أي الالتزام بالتشريعات الخاصة بالموازنة وسائر الأحكام التنظيمية.

ويركز التدقيق في النظامية على التدقيق في الإدارة المالية، فيؤكد من أن التزامات الدوائر الحكومية ونفقاتها وإصالتها تتوافق والتنظيمات الخاصة بالموازنة وسائر الأحكام ذات الصلة. فيقتضي على سبيل المثال ألا تتجاوز الالتزامات والنفقات المبالغ الملحوظة في الموازنة، كما يجب أن تحتسب من موازنة السنة المعنية.

٥.٢ - التدقيق المالي من قبل التفتيش المركزي

ينص المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٥ على أن الهيكلية التنظيمية الخاصة بالتفتيش المركزي تشمل المفتشية العامة المالية التي تدقق في ما يلي:

أ - تطبيق القوانين والأنظمة المالية (فرض الضرائب والرسوم وسائر الإيرادات وجبايتها؛ الإنفاق وإدارة الموارد المالية العامة).

ب - المحافظة على الموارد وحسابات المالية العامة.

ج - توافق عمل الموظفين المعنيين بالإدارة المالية وتنفيذ الموازنة وفقاً للقوانين والأنظمة.

يخضع لصلاحيات المفتشية العامة المالية كل من القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي، فضلاً عن الإدارات العامة والمؤسسات والبلديات. كما تشرف هذه المفتشية على التطبيق السليم للاتفاقات المبرمة مع المؤسسات الصحية والاجتماعية، وتدقق في أي نشاط قد يستتبع نتائج مالية.

يعتبر البعض أحياناً أن النظام البيروقراطي المتعدد المستويات للرقابة على الإنفاق العام وفقاً للإطار التنظيمي المطبق حالياً في لبنان هو أفضل مثال على تضارب الصلاحيات.

فوجود ثلاثة أو أربعة مستويات من التدقيق (الوزارة المعنية، وزارة المالية / مراقب النفقات، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة) في الإنفاق العام غير ضروري ومكلف وتقليل من الناحية البيروقراطية، فضلاً عن أنه يؤكد الحاجة إلى التحسين، سيما وأنه ليس ما يبرر تدقيق ٣ أو ٤ مؤسسات في الإنفاق العام.

بناءً عليه، تظهر حاجة ملحة لإجراء دراسة شاملة حول نظام الرقابة المالية في لبنان، بغية إعادة تحديد المسؤوليات وتنسيق المهام بين ديوان المحاسبة (التدقيق الخارجي) ووزارة المالية (التدقيق المسبق)، والمنقشية المالية في التفتيش المركزي ودوائر الرقابة المالية في كل من الوزارات.

وقد عمد العديد من البلدان إلى توزيع مسؤولية الرقابة المالية / التدقيق الاقتصادي في الإدارات والمؤسسات العامة بين ديوان المحاسبة (التدقيق الخارجي الإداري والقضائي) ووزارة المالية (التدقيق الإداري الداخلي).

وفي مقابل هذا التوجه، أوكل التفتيش المالي الذي يشمل السلوك المالي (أياً تكن تسمية أنواع الرقابة هذه) إلى التفتيش المركزي، مما أدى إلى تداخل في الصلاحيات بين التفتيش المركزي وديوان المحاسبة.

والقول إن التفتيش المالي الذي يجريه التفتيش المركزي يقوم على العمل الميداني، بينما يستند تدقيق ديوان المحاسبة على مراجعة الأوراق (إذا صحّ ذلك) ليس بحجة جديّة أو بالتبرير السليم¹⁵.

ويتعيّن التطرق في الدراسة المقترحة أعلاه إلى المواضيع الآتية بإمعان وإسهاب:
أ) جدوى نقل مسؤولي التفتيش المالي / التأديب المالي (وهي مسؤولية متداخلة مع صلاحيات مراقبي عقد النفقات التابعين لوزارة المالية) من التفتيش المركزي إلى وزارة المالية.
ويقضي أحد الخيارات بإبقاء المهام المذكورة أعلاه ضمن التفتيش المركزي مع اتخاذ إجراءات موازية لتجنب التداخل والازدواجية مع ديوان المحاسبة ووزارة المالية (مثلاً باعتماد بروتوكولات للتواصل).

ومن الضروري كذلك توضيح وظائف كل من هذه الأجهزة لبناء علاقة متينة في ما بينها. ومن غير الوارد أو المقبول أن تنقل، وإن على المدى الطويل، كافة وظائف التفتيش من التفتيش المركزي إلى ديوان المحاسبة كما يقترح البعض أحياناً¹⁶.

ب) إمكانية تحويل مراقب عقد النفقات التابع لوزارة المالية إلى هيئة منظمة للمفتشين الماليين، كما هي الحال في فرنسا، توصلاً إلى تقييم أفضل للإدارة المالية (إذا كانت الأموال تستخدم للأهداف الصحيحة وبطريقة فعالة).

¹⁵مراجعة محضر اجتماع الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج / مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري / التفتيش المركزي بتاريخ ٢٠٠٠/١١/١٤

¹⁶مراجعة تقرير خطة العمل الأولية (الفريق الاستشاري لمراقبة البرنامج) ص ٥٢، كانون الأول ٢٠٠٠ (والنسخة السابقة نيسان ٢٠٠٠ ص ٥٠) وتقرير الاستراتيجية الانتقالية، الذي أعده نيك مانينغ / وحدة التنمية الإدارية، ص ٣٧ (تشرين الأول ١٩٩٧)

ج) إمكانية دمج المصالح الاقتصادية في كل من الوزارات مع الوحدات / المراقبين ذات الصلة في وزارة المالية، جاعلين منها دائرة¹⁷ موحدة على مستوى الوزارات.

د) جوى إلغاء التدقيق المسبق في قانونية الإنفاق العام كما يمارسه حالياً ديوان المحاسبة أو عدم إلغائه، مع تبرير واضح لإيجابيات كل من الإمكانيتين وسلبياتها. وقد لا يكون إلغاء الرقابة الوفاقية والرداعة على الإنفاق العام مفيداً جداً في ظل الظروف المالية الراهنة في القطاع العام في لبنان.

هـ) إمكانية اعتماد نظام تدقيق لا مركزي في ديوان المحاسبة. ويمكن في هذا الإطار إنشاء وحدة وصاية بين الوزارات¹⁸ أو تعيين مراقب تابع لديوان المحاسبة في كل وزارة، للتدقيق في كافة أي أنواع الإنفاق.

٦ - شكاوى المواطنين

نلاحظ على ضوء نتائج المسوحات الاستقصائية أن أحد مواطن الضعف الرئيسية في التفتيش المركزي هو مسؤولية هذه الهيئة للنظر في شكاوى المواطنين. فمعظم مهام التفتيش تستند إلى شكاوى يقدمها المواطنون، وتقل كاهل التفتيش المركزي بما أنها تحظى بالأولوية. معظم هذه الشكاوى لا يحمل اسماً، وغالباً ما يكون مبهماً ولا يستند الى وقائع ملموسة بل يكون موجهاً نحو شخص الموظفين.

كما أن معظم الشكاوى التي يتلقاها مكتب الشكاوى في القصر الجمهوري تحول إلى التفتيش المركزي.

ونلاحظ من جهة أخرى أن الإدارات والمصالح المستقلة باتت تحول بشكل متزايد على التفتيش المركزي بإرسالها كمّاً هائلاً من الشكاوى للتحقيق فيها.

بيد أن التحقيق في هذا الكمّ الهائل من الشكاوى يستهلك الوقت الكثير ويتقل كاهل التفتيش المركزي. فهو يعيق بشكل واضح تطبيق البرنامج السنوي الذي يضعه التفتيش المركزي بنفسه، كما يحول دون إنجاز التفتيش بالشكل السليم.

¹⁷مراجعة "استراتيجية التنمية المؤسساتية" التي أعدها وحدة التنمية المؤسساتية / مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري، ص

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن التفتيش المركزي يركز أكثر ما يركز على ضبط مخالفات الموظفين بدل الانصراف إلى تلبية حاجات المواطنين أو تسريع المعاملات. وتُمنى التحقيقات بقانونية عمل الموظفين وليس بحماية حقوق المواطنين وحلّ مشاكلهم. ولا يحقق المفتشون في حالات فردية تنتهك المصالح القانونية للشخص المعني (بناءً على عريضة موقعة من أي شخص معني مباشرة).

٦,١ - الوكيل (Ombudsman) في لبنان

نجد اليوم في مختلف أنحاء العالم ما يُعرف بالوكيل (أو الوكيلة) Ombudsman / Ombudswoman الذي يتلقى شكاوى المواطنين ويحقق بها. وقد استحدثت وظيفة الوكيل في عدد من البلدان، وبات هذا الأخير مسؤولاً عن الدفاع عن حقوق المواطنين إزاء آلية الإدارة العامة القوية والمتعاضمة. وقد بات باستطاعة المواطن الذي يشعر أنه كان ضحية غبن أو ظلم نتج عن سوء إدارة اركنته دائرة حكومية أن يلجأ إلى الوكيل بحثاً عن حلّ لشكواه. ويمكن الحل الإيجابي الوحيد بالنسبة إلى لبنان في مراجعة الممارسات الدولية الفضلى واعتماد نموذج عن الوكيل في لبنان يكون بمثابة القناة التي تتلقى شكاوى المواطنين، على أن يصمم هذا النموذج على ضوء الظروف المحلية السائدة في البلاد، وأن يهدف إلى حماية المواطن في علاقته مع الإدارة^{١٨}. تشمل الوظائف الأساسية الدفاع عن حقوق المواطن وحرياته ومصالحه وتعزيزها، والحرص، عبر وسائل غير رسمية على أن تلتزم السلطات العامة بالعدالة والقانون^{١٩}. ويعتبر وجود الوكيل محركاً للحكم السليم، إذ إن الوكيل هو "حامي القانونية والإنصاف والملازمة". في هذه الأثناء، يمكن اعتماد حلّ مؤقت يقضي بتشكيل وحدة دعم لمساعدة المفتشين على درس الملفات وتصنيف شكاوى المواطنين تجنباً لهدر وقت التفتيش المركزي وجهوده في التحقيق بقضايا غير واقعية أو سليمة^{٢٠}.

^{١٨} مراجعة التوصيات ذات الصلة في "وثيقة الاستراتيجية" التي أعدها الفريق الاستشاري لمتابعة البرنامج / مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري، ص ١٣، تشرين الثاني ٢٠٠٠، و "استراتيجية التنمية المؤسساتية"، وحدة التنمية المؤسساتية، ص ٧٠، تشرين الثاني ١٩٩٨، و"تقرير خطة العمل الأولية"، ص ٥٢، كانون الأول ٢٠٠٠

^{١٩} مراجعة نظام الوكيل في البرتغال

^{٢٠} مراجعة المسح الاستقصائي / التفتيش المركزي، ص ١٣، تشرين الثاني ١٩٩٩

٧- السلطة التأديبية

ينص الإطار القانوني الحالي (المرسوم الاشتراعي ١١٥) على أن التفتيش المركزي (من خلال المفتشية العامة الإدارية) يشرف على عمل الإدارات لجهة انضباط الموظفين. ويضم التفتيش المركزي مفتشين يحققون في التجاوزات التي يقرها الموظفون، مقترحين الإجراءات التأديبية اللازمة. ويحق للمفتشين العامين والمفتشين اقتراح عقوبات محددة.

ينظر مجلس التفتيش المركزي في تقارير التفتيش ويتخذ القرار النهائي بشأن العقوبات التي تنزل بالموظفين المخالفين الذين ادانتهم المفتشية العامة الإدارية. ويحق للمجلس أن ينزل أقصى العقوبات، وتعتبر هذه الأخيرة إلزامية. كما يحق للمجلس تحويل الموظفين إلى المجلس التأديبي العام (حالياً الهيئة العليا للتأديب) وديوان المحاسبة والنيابة العامة التمييزية.

تتفاوت أنواع العقوبات التأديبية المقترحة بين التأنيب وحسم الراتب وتأخير التدرج إلى الإحالة إلى المجلس التأديبي العام أو ديوان المحاسبة، وإنهاء الخدمة. ونورد في ما يلي نموذجاً عن العقوبات التي تقترحها المفتشية العامة الإدارية، كما وردت في التقرير السنوي للعام ١٩٩٩: التأنيب ٣١؛ حسم الراتب ١٢٢؛ تأخير التدرج ٢٩؛ إحالة إلى المجلس التأديبي العام ٣؛ إحالة إلى ديوان المحاسبة ٧؛ تحويل إلى النيابة العامة التمييزية ٤؛ إنهاء الخدمة ٢.

وتجدر الإشارة إلى أن التفتيش المركزي قد حقق في الكثير من الملفات المرتبطة بهدر الموارد المالية والفساد.

خلافاً للممارسات السائدة في معظم الدول الأخرى، يضطلع بالتفتيش في لبنان جهاز مركزي مرتبط برئاسة الحكومة، يحق له إنزال العقوبات برؤساء الوحدات الإدارية وموظفيهم في الإدارات والمؤسسات العامة. ويؤدي هذا النوع من الوظائف التحقيقية والتأديبية إلى تحويل التفتيش المركزي إلى سلطة تأديبية، وإلى إبعاده عن دوره الأساسي في مراقبة الأداء. من هنا ضرورة ترشيد الأدوار وتوزيعها على أبرز الجهات المعنية. ونوصي في الإطار التصويبي بالآتي:

- لا بد من ممارسة السلطة التأديبية داخلياً بالدرجة الأولى من قبل الإدارات والرؤساء المعنيين. ويفترض بالإدارات ألا تتهرب من المسؤولية، بل أن تمارس صلاحياتها القانونية وتنتظر بنفسها إلى المخالفات والعقوبات بدل تحويل كافة القضايا إلى التفتيش المركزي. ومن الأهمية بمكان أن تفعل الرقابة التراتبية الداخلية في الإدارات.
- التشديد على ضرورة إحالة المخالفات الأكثر خطورة والموظفين المخالفين إلى المجلس التأديبي العام للتحقيق، بما أن هذا الأخير يتمتع بصلاحيه القيام بذلك (القانون ٦٥/٤٥).

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن عدد القضايا التي يحقق فيها هذا المجلس (وفقاً للبيانات المتوفرة) لم يتجاوز ٢١ قضية في العام ١٩٩٥، و ٣٧ في العامين ١٩٩٦ و ١٩٩٧^{٢١}، وهذا ما يبين أن الإدارات المعنية تفضل إبقاء القضايا المماثلة في يدها، مشجعةً بذلك الإفلات من العقاب.

- لا بدّ من تعديلات إضافية على قانون تأسيس المجلس التأديبي العام، بحيث يفرض إبلاغ المجلس فوراً بكافة الموظفين المتهمين بالفساد.

أما المقاربة البديلة التي تجوز مناقشتها (على المستوى السياسي على الأرجح)، فتقضي بإلغاء صلاحية التفتيش المركزي في ممارسة السلطة التأديبية بملاحقة المخالفات وفرض العقوبات على الموظفين. ويمكن بدل ذلك أن ينزع الطابع المركزي عن المجلس التأديبي العام (مع إبقاء الطابع المركزي للمخالفات الكبرى)، عبر إنشاء "مجالس تأديبية فرعية" على مستوى الوزارات (بما فيها المؤسسات العامة الخاضعة لوصاية الوزارات) لمعالجة المخالفات التي يقرّفها الموظفون، على أن يحق للموظف المعني أن يستأنف القرار أمام المجلس التأديبي العام. وغني عن القول إنه يحق لمفتشي التفتيش المركزي في إطار ممارسة مهامهم، أن يوصوا باتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظفين المخالفين، وعلى وجه الخصوص:

- في حال عمل أو تصرف غير قانوني، أو أي انتهاك آخر يعتبره المفتش مخالفة تأديبية، ويضبط أثناء عملية التفتيش، يحيل المفتش العام تقرير المفتش إلى الهيئة المختصة (مثلاً المجالس التأديبية الفرعية أو المجلس التأديبي العام) مع توصية بإزالة عقوبة تأديبية بالموظف المخالف.

- إذا أظهر التفتيش أن الموظف أو أي عضو في الإدارة الخاضعة للتفتيش قد أقرّف عملاً يعاقب عليه، يحيل المفتش العام التقرير إلى المدعي العام المختص.

٨- الموارد البشرية

أظهرت نتائج المسح الأخير الذي أجري على التفتيش المركزي عدداً من مواطن الخلل في البنية التحتية الخاصة بكوادر الموظفين.

فالكوادر ترقى إلى العام ١٩٥٩ وقد باتت بالنالي متقادمةً وبالية، وما عادت تستجيب لمقتضيات هيئة تفتيش حديثة.

²¹ مراجعة "استراتيجية التنمية المؤسساتية"، ص ٤٧، تشرين الثاني ١٩٩٨

ونلاحظ من جهة أخرى أن عدد الإدارات قد ارتفع منذ إنشاء التفتيش المركزي، بدون أن يواكب ذلك توسيع أو إعادة هيكلة لكوادر الموظفين. فنجد نتيجةً لذلك أن التفتيش المركزي بكوادره الحالية عاجز عن إتمام مهامه، لاسيما لجهة نوعية عمليات التفتيش وفعاليتها.

بالاستناد إلى نتائج المسح المذكور أعلاه (والأنشطة ذات الصلة التي أجريت في الماضي)^{٢٢}، حددت مواطن الضعف التالية في التفتيش المركزي:

- غياب التوصيف الوظيفي / المواصفات الوظيفية
- افتقار الكوادر إلى بعض الاختصاصات
- التوظيف حكر على مجلس الخدمة المدنية
- شغور ٢٦,٤% من المناصب
- متوسط أعمار المفتشين يبلغ ٥٠,٥
- غياب التدريب المتخصص
- النقص في الموظفين الإداريين يعيق عمل المفتشين

نقترح في ما يلي مجموعة من المبادرات المحفزة لتحديث وظائف التفتيش المركزي الرئيسية:

١- يحظى التفتيش المركزي بهيكلية تصنيف تشمل مجموعة منفصلة من المفتشين والمدراء والموظفين غير العاملين في التفتيش. ويجوز، بالاستناد إلى الممارسات الدولية الفضلى المكيفة وفقاً للظروف المحلية، أن يشمل هذا التصنيف إدراج "إطار الأدوار والمسؤوليات" و "نموذج الجدارة"^{٢٣}.

٨.١- إطار الأدوار والمسؤوليات

يشمل إطار الأدوار والمسؤوليات توصيفاً لعمل موظفي التفتيش المركزي (المفتشين العاملين، المفتشين من الفئتين ٢ و ٣، المفتشين المساعدين، الموظفين الإداريين، الخ...) ويساهم هذا الإطار في توضيح الأدوار والمسؤوليات المتفق عليها. ونذكر على سبيل المثال أن المفتشين اليوم، بغض النظر عن انتمائهم إلى الفئة الثانية أو الثالثة، يؤدون العمل نفسه. أما

²² مراجعة المسح الاستقصائي / التفتيش المركزي (الموارد البشرية) تشرين الثاني ٢٠٠٠

²³ مصدر المعلومات مكتب المدقق العام في كندا. عرضت هذه الوثيقة على واضع الدراسة لدى زيارته الرسمية إلى أوتاوا في ليلول ٩٩ ، بصفته رئيساً للتفتيش المركزي في اليونان - ويمكن إدخال إطار الأدوار والمسؤوليات ونموذج الجدارة إلى التفتيش المركزي وديوان المحاسبة على حد سواء

الإطار المقترح، فيحدد ما الذي يجب القيام به وما هي النتائج المرجوة منه. ويتوجب تحديد الأدوار على ٣ مستويات: الريادة والمشاركة والمساهمة.

وتعني "الريادة" الاضطلاع بالمسؤولية الرئيسية في مهمة معينة. والشخص الذي يؤدي الدور الريادي هو الذي يملك السلطة الضرورية للتأثير على النوعية والنتائج.

أما "المشاركة" فتعني تشاطر بعض المسؤولية مع الشخص الرائد. وقد يتحمل المشارك المسؤولية الكاملة عن جزء من نشاط، غير أنه في جميع الأحوال مسؤول أمام الشخص الرائد. وأما مسؤوليات "المساهم" وموجباته فتكون عادة أقل تحديداً.

ويمثل توزيع المسؤوليات ضمن هذا الإطار الطريقة التي نتوقع أن تدار الأمور بها في بيئة مستقرة، مع العلم ان الواقع يفرض إعادة ترتيب مستمرة للعمل أن الواقع يفرض إعادة ترتيب مستمرة للعمل وللتوقعات بشكل يعكس الظروف المتغيرة.

ويشتمل الإطار على ثلاثة مكونات رئيسية:

أ- الإدارة الشاملة: وتركز مسؤوليات الإدارة الشاملة على القيادة والإدارة على مستوى التفتيش المركزي. ويعنى بعض هذه المسؤوليات بشؤون الحكم والإدارة والتخطيط للمستقبل، بينما تركز مسؤوليات أخرى على إدارة العمل اليومي في التفتيش المركزي.

ب - إدارة الموارد البشرية: تركز مسؤوليات إدارة الموارد البشرية على وضع إطار للموارد البشرية وتحديد حاجات التوظيف، فضلاً عن إدارة الأعباء الوظيفية الملقاة على كاهل الموظفين / تدابير العمل، وإعداد هيكلية لإدارة الأداء، إلى تحديد أهداف الأداء السنوية وتقييم الأداء السنوي وتطوير الخيارات المهنية، الخ...

ج - إدارة المنتج: تشدد مسؤوليات إدارة المنتج على وضع استراتيجيات وخطط للتفتيش، وإجراء عمليات التفتيش وتوفير نتائجه، إضافة إلى الحرص على الالتزام بسياسات التفتيش وتقديم التقارير وتقييم نتائج التفتيش واعتماد مؤشرات الأداء، الخ...

ويأتى اعتماد نظام مماثل لكافة موظفي التفتيش المركزي من الحاجة الملحة إلى تحديد التوصيفات الوظيفية والأدوار والمسؤوليات وتوضيحها.

٨.٢ - نموذج الجدارة^{٢٤}

يحقق اعتماد نموذج الجدارة خطوة مهمة نحو التوصل إلى مجموعة واحدة متناسقة من معايير الأداء ونظام متكامل لإدارة الأداء لكافة موظفي التفتيش المركزي. ويحدد هذا النموذج الكفاءات الأساسية الواجب توفرها لدى مجموعات المفتشين والمدراء والموظفين الإداريين، بحيث يتمكنون من الاستفادة من هذا النموذج لإجراء تقييم ذاتي لمستوى جدارتهم ولتحديد المهارات الأكثر أهمية^{٢٥} بالنسبة إلى عملهم. بهذا يكون النموذج أداة^{٢٦} مرجعية لكافة موظفي التفتيش المركزي. ويحدد نموذج الجدارة الكفاءات التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من عمل التفتيش المركزي. وبالإشارة إلى الممارسات الدولية، يجوز أن يشمل النموذج ٢٠ مجالاً رئيسياً للجدارة يمكن إيجازها كالتالي:

١. أ - الفعالية التنظيمية

(١) النصور - (٢) التأثير - (٣) تطوير الآخرين - (٤) البيئة والتنمية المستدامة (خارجية)

ب - الجدارة المهنية

(٥) الحكم - (٦) المهارة المهنية - (٧) المهارات التقنية - (٨) حل المشاكل واتخاذ القرارات - (٩) معرفة الزبون - (١٠) إدارة المنتج - (١١) تقديم الخدمات.

ج - بناء العلاقات

(١٢) أعضاء الفريق / مؤسس الفريق، (١٣) التعامل مع الزبائن وغيرهم.

د - الخبرة في التواصل

(١٤) النقاش والعرض - (١٥) الصياغة وإعداد التقارير - (١٦) الاتصالات غير الرسمية.

هـ - الفعالية الشخصية

(١٧) القيم والالتزام - (١٨) المبادرة - (١٩) القدرة - (٢٠) البيئة والتنمية المستدامة (داخلية).

٢. بالنظر إلى مجال عمل موظفي التفتيش المركزي وتعقيد مهامهم، يتعين أن يكونوا متعددي الاختصاصات. فيفترض أن يمثل المفتشون الإداريون المؤهلون حوالي ٥٠%، إضافة إلى

²⁴ مراجعة الحاشية (٢٣)

٤٠% من حائزي الشهادات العليا أو من أصحاب المهارات المتخصصة في اختصاصات أخرى، كالمهندسين والمحامين وعلماء الاقتصاد واخصائبي البيئة وعلماء الاجتماع واخصائبي الخدمات الصحية والطوبوغرافيا، وخبراء الاحصاء والتربية الخ...، و ١٠% من الذين يتمتعون في الوقت نفسه بالكفاءات في الإدارة العامة والشهادات العليا.

فالكفاءات العليا والمزيد من التخصص شرطان اساسيان لدى موظفي التفتيش المركزي، إن أراد هؤلاء الاستجابة لمقتضيات عمل التفتيش والرقابة، لاسيما في ما يتعلق بالدارية والخبرة. ونظراً للصلاحيحة التي يملكونها على الوزارات والمصالح، ولكونهم مخولين بزيارة أي مؤسسة عامة لممارسة الرقابة عليها، يفترض بهم أن يتمتعوا بمعارف شاملة وأن يكونوا على بيّنة من الإدارة العامة بشموليتها. وينعكس ذلك على نوعية التقارير وحسن تشخيص الخلل الإداري وطبيعة الحلول المقترحة لمعالجة مشاكل محددة.

٣. إمكانية تشكيل فرق تحقيق مشتركة تضم مفتشين من مختلف الاختصاصات للنظر في القضايا المتعددة الأبعاد.

٤. لا بدّ من تحديث شروط التوظيف في التفتيش المركزي، بحيث يتمكن هذا الأخير من تعيين موظفيه بنفسه. ونقترح أن يعين رئيس التفتيش المركزي والمفتشون العامون من قبل مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الوزراء، بينما تعتمد لجنة إدارية تابعة للتفتيش المركزي إلى تعيين المفتشين (مع إمكانية التشاور مع مجلس الخدمة المدنية)، وإلى تعيين المفتشين المساعدين من بين خريجي قسم الإدارة العامة في معهد الإدارة العامة الجديد^{٢٥}.

من جهة أخرى، يمكن ملء الشواغر لوظيفة مفتش (بعد إعلان عام لتقديم الترشيحات) بنسبة ١٠/٢ من الموظفين الثابتين الذين أنجوا ٢٠ سنة على الأقل من الخدمة وشغلوا منصب أو فئة مدير في الإدارة المركزية لسنتين على الأقل.

٥. بالرغم من العلاقة غير المباشرة مع هيكلية الموظفين، من المستحسن أن يباشر التفتيش المركزي بمشروع تحديث أماكن العمل والمكاتب، سيّما وأن مشروعاً مماثلاً يؤمن بيئة عمل أكثر جاذبية وعملية (يمكن إنجاز هذا المشروع بحلول حزيران ٢٠٠١).

²⁵ ٧٥% من موظفي التفتيش في هيئة التفتيش العام في فرنسا هم من خريجي المعهد الوطني للإدارة.

٩- تطوير التدريب

لا تشمل الدراسة الراهنة موضوع التدريب. فالخطة التشغيلية المقررة تطلب إلى خبير أوروبي في ممارسات التفتيش اعداد برنامج شامل للتدريب يتوجه إلى التفتيش المركزي ويركز على المبادئ الحديثة والمنهجيات وتقنيات الرقابة²⁶. ولكن لا مفرّ مع ذلك من إدراج عدد من الملاحظات العملية الضرورية للأنشطة التدريبية المستقبلية.

تشير نتائج المسوحات التي اجريت في التفتيش المركزي إلى أن المفتشين لا يحظون بتدريب مهني منتظم ودائم. أما التدريب الذي يؤمنه المعهد الوطني للإدارة والتدريب فعام جداً ويفتقر إلى التخصص، في حين أنه لا يكفي الحصول على تدريب إداري عام حول القوانين والأنظمة التي ترعى الوظيفة العامة.

والحاجة ملحة إلى تدريب متخصص يستجيب لمقتضيات الوظيفة ويحدث معارف المفتشين ومهاراتهم على ضوء التطورات الجديدة.

على ضوء المسوحات المذكورة أعلاه، نلاحظ على مستوى التنظيم الوظيفي غياب هيكلية رسمية للتدريب. وغني عن القول إنه متى توفرت التوصيفات والمواصفات الوظيفية، سيصبح الربط مع التدريب سهلاً. ويمكن تصنيف مواطن الضعف ضمن مجالين رئيسيين من حاجات التدريب؛ المسائل التدريبية العامة ومقتضيات التدريب الخاصة. ويمكن ان يشمل التدريب العام:

- التدريب التقني:

- منهجية التفتيش وتقنياته
- عملية التدقيق في الفعالية
- أساليب التقييم الكمي

- التدريب على الإدارة

- العمل ضمن فريق (إشراف، تسهيل، تشكل الفريق، القيادة).
- حل المشاكل بشكل مبتكر.
- مهارات التأثير
- إدارة التغيير

²⁶ أرسل بموازاة ذلك كتاب إلى هيئة التفتيش العامة في فرنسا يطلب دعمها لتدريب موظفي التفتيش المركزي.

- التدريب على التواصل

- مهارات العرض
- العلاقات مع الزبائن
- إجراء المقابلات
- اعداد التقارير حول التفتيش
- التوجه كتابةً إلى العموم

يمكن أن تؤمن التدريب الخاص بمجموعات من المفتشين المتخصصين كل في مجاله (الهندسة، الصحة، الزراعة، التربية، الخ...)

ومن المستحسن بل من الضروري، بموازاة ما سبق، القيام بجولة دراسية إلى بلدين (أحدهما في أوروبا الغربية ويستحسن أن يكون فرنسا، والآخر في المنطقة) بهدف التعرف عن كثب إلى ممارسات التفتيش الحديثة.

١٠- الهيكلة التنظيمية

من البديهي، على ضوء الاقتراحات المقدمة حول دور التفتيش المركزي ومهامه مستقبلاً، أن تشهد هيكلة التفتيش المركزي التنظيمية خيارات وقرارات حاسمة حول مسائل محورية. ولا بدّ من التعامل مع هذا التغييرات التنظيمية آخذين بعين الاعتبار الأنوار الجديدة التي قد يضطلع بها التفتيش المركزي. وفي هذا الإطار، تتطرق الخطة التشغيلية إلى هذا النشاط اللاحق على أنه مسألة مستقلة تلي إعادة تحديد صلاحيات التفتيش المركزي ومهامه. ولكن قد يكون مفيداً في هامش هذه الوثيقة أن نشدد على ضرورة أن تشمل العناصر الأساسية في الهيكلة التنظيمية ما يلي:

١. المكتب التنفيذي: ويقدم الدعم / الخدمات القانونية، والممارسة المهنية، والأنشطة الدولية.

٢. قسم الخدمات الشاملة: ويوفر الدعم المباشر لأنشطة التفتيش (التخطيط الاستراتيجي، التطور المهني، إدارة الموارد البشرية، معالجة النصوص، اعداد التقارير والرسوم البيانية، الاتصالات، التوثيق والسجلات، إدارة التزيم والمنشآت، المالية، التعويض والخدمات، خدمات الربط).

٣. قسم عمليات التفتيش، ويُعنى بإجراء كافة أنشطة التفتيش. ويضم "مجموعات التفتيش" (أو المفتشيات العامة) والمكاتب الإقليمية (ضرورة إجراء دراسة لإنشاء مكاتب إقليميين رئيسيين في الشمال (طرابلس) والجنوب (صيدا)).

٤. لجنة الخبراء الرفيعة المستوى المحتملة، وترتبط برئيس التفتيش المركزي.

وفي هذه المرحلة، يمثل فصل إدارة الأبحاث والتوجيه عن التفتيش المركزي وإلحاقها بالخدمة المدنية تطوراً إيجابياً^{٢٧}.

١١- التعاون الدولي

على التفتيش المركزي إلى جانب مهامه الرئيسية، أن يعمل على فتح قنوات اتصال وتعاون وتبادل للمعلومات مع المؤسسات المماثلة في الدول الأخرى، بحيث تساهم الخبرة الدولية والمقارنة مع المؤسسات الموازية له بتدعيم عمل التفتيش المركزي في لبنان، تحقيقاً لرقابة أفضل على الإدارة العامة.

ويتعين أن يدرج على لائحة الأهداف التي على التفتيش المركزي تحقيقها في المستقبل القريب تنفيذ برنامج للتبادل واعتماد بروتوكول للاتصالات وشبكة لنقل المعلومات وتعزيز العلاقات الشخصية، فضلاً عن تنظيم اجتماعات مع النظراء الأجانب حول مواضيع اهتمام مشترك، وندوات حول تقنيات التفتيش الحديثة.

²⁷مراجعة القانون رقم ٢٢٢ المادة ٧، تاريخ ٢٩ أيار ٢٠٠٠