

مؤسسة فريدريش إيبرت

# تحسين الإدارة في لبنان

« اعتماد مبدأ القيادة المسؤولة في الحقل  
الفردي وفي الإدارة والاقتصاد والسياسة »  
كمال جنبلاط

عادت مؤتمر الإصلاح الإداري في لبنان  
قد في بيروت بتاريخ ٧ و٨ آذار / ٢٠٠٢

# الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

الإصلاح الإداري في لبنان

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

مؤسسة فريدريش إيبيرت

منتدى الفكر التقدمي

## الإصلاح الإداري في لبنان

«اعتماد مبدأ القيادة المسؤولة في الحقل  
الفردى وفي الإدارة والاقتصاد والسياسة»  
كمال جنبلاط

أبحاث مؤتمر الإصلاح الإداري في لبنان  
الذي عقد في بيروت بتاريخ ٧ و٨ آذار/٢٠٠٢

## فهرس المحتويات

### - الافتتاح:

- كلمة صاحب الرعاية ..... وليد جنبلاط ٧
- كلمة وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ..... الوزير فؤاد السعد ٩
- كلمة مؤسسة فريدريش إيبيرت ..... سمير فرح ١٥
- كلمة منتدى الفكر التقدمي ..... د. سليمان حسيكي ١٧

### جلسات العمل

#### المحور الأول: النظام السياسي والإدارة

- كلمة رئيس الجلسة ..... الوزير مروان حماده ٢١
- التدخّل السياسي والانحراف الإداري ..... د. محمد المجذوب ٢٣
- إشكالية الإدارة العامة وأجهزة الرقابة الإدارية ..... أ. خليل الهندي ٤٢
- التشريعات القانونية والإدارية ..... القاضي د. ضاهر غندور ٦٠
- مقومات العمل الإداري ..... النائب د. عبد الله فرحات ٧٣

#### المحور الثاني: الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية الشاملة

- كلمة رئيس الجلسة ..... الوزير فؤاد السعد ٨١

## كلمة النائب الأستاذ وليد جنبلاط

سمعتُ أنّ هذا اللقاء، برعاية «منتدى الفكر التقدمي»، لنبتي في المنتدى؛ بالإصلاح الفكري، لقد نُعتَ بالرئيس وبالمعالي والخ.. فلنبتي في منتدى الفكر التقدمي بثورة فكرية، ونتخلص من تلك الألقاب البالية، أفضل بكثير، كي ندعي أننا فكرٌ تقدمي، أولاً.

ثانياً: إذا ما عدنا إلى الإصلاح الإداري، نحن مع بقاء الدولة ومع اصلاحها لكي تتمكن من القيام بدورها الرعائي. وفي هذا الاطار نؤكد اننا لا نوافق على الطروحات الليبرالية التي تدعو إلى ضرورة انكفاء الدولة واعطاء السوق الحرية المطلقة. نحن نتمسك بالوظيفة الاجتماعية للدولة لما لذلك من اهمية في ارساء الاستقرار الاجتماعي وفي تضيق الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين الموظفين.

وإذا كان الجميع يتهافت اليوم للسير في خيار الخصخصة، فإننا لا نعتبر ان هذا الخيار مثالي ويصلح لحل مشاكلنا المعقدة والمؤقتة، فالدولة يجب ان تبقى على ملكية القطاعات التي تؤثر في حياة المواطنين، في مستويات معيشتهم، في فرص تطورهم وفي مستقبلهم. هذا هو خيارنا السياسي النهائي فنحن ضد الخصخصة لأننا نرى امثلة الخصخصة في العالم، من الأرجنتين إلى اميركا نفسها، كيف ان تلك الشركات الكبرى وآخرها إنرون، تتصرف بأموال الناس وتستبيحها.

ثالثاً: وإذا كان البعض يعتقد بأن تقليص حجم القطاع العام يتوجب أيضاً الانتقال من الوظيفة القائمة على ديمومة العمل وعلى الاستقرار الوظيفي الى الوظيفة القائمة على التعاقد، فإننا نعرض بشدة على هذا الطرح الذي يستهدف المضمون الاجتماعي للوظيفة ويطيح بكل الاعراف والقواعد التي تقوم عليها الوظيفة العامة.

- الإصلاح المالي ودوره في التنمية الإدارية ..... المحامي د. حسن عواضه ٨٣
- القطاع الخاص والإدارة العامة ..... د. كمال حمدان ٩٦
- اللاهصرية الإدارية واللامركزية الإدارية ..... القاضي د. خالد قباني ١٠٢
- دور «وسيط الجمهورية» في التنمية الإدارية ..... المحامي سمير الحلبي ١٢١

## المحور الثالث: دور التخطيط في التنمية الإدارية

- كلمة رئيس الجلسة ..... النائب د. عبد الله فرحات ١٣٩
- الحكومة الإلكترونية: الباب الصالح للإصلاح والإتماء الإداري
- ..... الوزير ناصر السعيد ١٤١
- دور الإعلام والتربية في التنمية الإدارية ..... أ. كميل منسى ١٥٨
- الإحصاء والتكنولوجيا في خدمة الإدارة ..... د. أنيس أبي فرح ١٦٨
- ..... التوصيات: ١٩٠

إنني مع دور الدولة، بالرغم من الثغرات التي يمكن أن نراها في الدولة، ولا بدّ أو لربّما (لسْتُ أدري) نستفيد من التجربة الشهابية التي حافظت على التوزيع الطائفي للوظائف، ولكنها فصلت السياسة عن الإدارة.

لا بدّ من العودة إلى هذا الموضوع، ربما لزم تعديل معيّن في الطائف كي لا يكون للوزير أيّ نفوذ في إدارته، ويستبيح الإدارة، ويُستباح كلُّ ما تبقى من الدولة. شكراً لمؤسسة فريدريتش إيبيرت على هذه المناسبة، شكراً لكم.

## كلمة وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية الاستاذ فؤاد السعد

اصحاب المعالي والسعادة،

حضرة رئيس منتدى الفكر التقدمي،

ايها الحفل الكريم،

حديث الاصلاح الاداري في لبنان حديث يطول/كقصص الحيات/، انه في كل منتدى وفي كل لقاء، ولو اجتماعي، وفي كل بيت. وهو وإن اتسم بالجدية في معظم الاحيان، الا أنه لا يخلو من الطرافة والسخرية والتشكيك في كلها، وكثيرا ما يسألني مواطنون: «دخلك وشو عملتو بها الاصلاح؟».

المشكلة في رأيي تكمن في الخلاف على معاني الكلمات، «فمفهوم الاصلاح الإداري» بالنسبة للبعض مرادف للتطهير، وبالنسبة للبعض الآخر القضاء على الفساد عبر التشريعات وتبسيط الاجراءات، وهو بالنسبة لأخرين إبعاد السياسة عن الادارة ولكثيرين تحويل بعض نشاطات الدولة للقطاع الخاص، ناهيك بالغاء الطائفية السياسية، ولا تنتهي لائحة التعريفات. من هنا كان التحول لاسم «وزير دولة لشؤون التنمية الادارية»، فالتنمية تعبير يحمل تعريفه بذاته، وهي اسبق واشمل من الاصلاح الاداري بكل تعريفاته. كما هي نشاط مستدام هادف يعنى بالادارة العامة، بشريا وماديا، ويقيها على تواصل مع العصر ومتغيراته.

في الاحوال العادية تتطلب التنمية جهدا دؤوبا لا يتوقف، لتتمكّن الادارة من تلبية حاجات المواطنين لخدمات عامة نوعية، فكيف بنا وقد كانت الادارة العامة

البنانية الضحية الأكبر للويل الذي اعترى هذا الوطن على مدى عقدين من الزمن أو أكثر؟

وكانت الحكومة قد خطت خطوة طموحة في أوائل التسعينات، باعتماد نتائج دراسات اجرتها جهات محلية ودولية لصياغة البرنامج الوطني للتأهيل الاداري، الذي اعتبر ان تأهيل الادارة العامة اللبنانية واعادة وصلها بالعصر بعد طول انقطاع، عبر تنمية مواردها البشرية والمادية شرطاً مسبقاً لأي اصلاح اداري وشاملاً حكماً لكثير من عناصره.

في هذا الاطار، كان تحديد الاولويات للعمل الأهم الذي يجسد رؤيا واضحة لدور القطاع الحكومي في تسيير شؤون البلاد، بما يشمل ذلك الدور من تعقيدات بسبب عدد لا متناه من العناصر والمكونات الثابت منها والمتغير.

وفي هذا الاطار تحددت الاولويات تحت عنوانين رئيسيين:

اولاً: تطوير مؤسسي يهدف الى تحديث الادارة من ناحية البنى الهيكلية والقوانين والاجراءات.

ثانياً: اعادة وصل الادارة العامة بمستجدات العصر عبر تأهيل مواردها المادية والبشرية.

تحت عنوان «التطوير المؤسسي» عمل مكتبنا في اكثر من اتجاه، لا يتسع المجال لتعدادها، واتما نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- في اطار التطوير المؤسسي الصّرف، عمد المكتب الى اعداد استراتيجيه شاملة متكاملة لاعادة تأهيل الادارة العامة اللبنانية.

- وفي اطار العناية بالعنصر البشري، شكل المكتب لجانا خاصة لتوصيف وتصنيف الوظائف العامة (شارف هذا العمل على الانتهاء على الرغم من حجمه ومشاكله) مما يجعل من عملية تقييم اداء الموظف العام امراً ممكناً، وبالتالي انطلق العمل في المكتب على اعداد نظام جديد للتقييم.

- وفي اطار الدعم التقني الذي يقدمه للادارات والمؤسسات العامة، نذكر تحديث قانون الصفقات العمومية والدعم الفني لوزارة الثقافة في التحضير لمؤتمر القمة الفرنكوفونية. من جهة اخرى، اطلق المكتب، مؤخراً، مشروعاً للاعلام الاداري يغطي، اخبار واعمال الادارات والمؤسسات العامة لتعريف المواطن بالمعاملات داخلها.

- وفي مجال التنمية المنطقية وتعزيز الديمقراطية الحقيقية، اطلق المكتب بالتعاون مع وزارة الداخلية والبلديات، مشروع تفعيل العمل البلدي عبر تدريب رؤساء واعضاء المجالس البلدية على شؤون ادارة سلطاتهم المحلية، وقد تم تنفيذ المرحلة الاولى منه من المحافظات الخمس (باستثناء محافظة بيروت) ويجري الان الإعداد لاستكمالها خلال ايام بدءاً بالبلديات المنتخبة حديثاً في المنطقة المحررة.

- اما تحت عنوان اعادة وصل الادارة العامة بما حصل، خلال فترة انقطاعها عن التطورات المتسارعة في حقول المعرفة، وبالاخص تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فكانت الاولوية الأهم لمكثنة الادارة العامة اللبنانية، ولم تكن بالمهمة السهلة، اذ انطلق العمل من الصفر فعلاً. والانجازات في هذا المجال، وهي تشير الاعجاب، شملت تزويد الادارات والمؤسسات العامة بكل اجهزة الفعالية المكتنية من ناسخات وبدالات هواتف واجهزة كمبيوتر وبرامج تطبيقية، بالاضافة الى تدريب مئات العاملين على اساليب استخدام الكمبيوتر وادارة الشبكات وقواعد البيانات، ونذكر هنا كذلك ومن عشرات مشاريع المكثنة:

- اقامة الشبكة الحكومية «Govnet» لربط الادارات والمؤسسات العامة.  
- تطوير نظام ادارة الوثائق القانونية في وزارة الخارجية دعماً لعملية صنع القرار.

- اقامة شبكة معلوماتية واسعة لربط فروع الجامعة اللبنانية ومكثنة شؤون الطلاب، عبر واحد من اكثر البرامج التطبيقية نجاحاً في مكثنة الادارة الجامعية.

- اقامة المكتب المركزي للمعلومات الادارية، خطوة نحو الشباك الموحد

اكان مواطناً عادياً أو موظفاً عاماً.

أيها السيدات والسادة،

إننا على يقين وبجدية وإخلاص، أن لا مدخل للإصلاح ولا إصلاح إلا بهذا، فبدون إنسان جديد، وبدون إدارة حديثة تستغل العلوم والتكنولوجيات الحديثة لتفعيل عملها وتعزيز خدماتها، يبقى كل حديث عن الإصلاح والمحاولات مضیعة للوقت والجهد، والعنوان الرئيسي: إدارة في خدمة الإنسان الذي هو غايتها ومبرر وجودها، كما تحدث القائد الشهيد كمال جنبلاط تحت عنوان رسالتي كئائب عن «المساواة الطبيعية أو الجهورية»، شارحاً: «ويتفرع من هذا المفهوم للمساواة ان الإنسان، على الأقل إزاء إخوانه وإزاء المؤسسات البشرية، هو غاية بحد ذاته وليست العائلة ولا المهنة ولا الدولة غاية الإنسان بل غايتها جميعاً خدمة الإنسان».

وإنني إذ اشكر منتدى الفكر التقدمي، على اطلاق هذا الحوار واطاحة الفرصة لتبيان المواقف، لا بد لي من التأكيد بأننا وعلى الرغم من بعض المنجزات ما زلنا في أول الطريق، ولضمان الاستمرار تمس الحاجة لتكاتف جهود الاطراف كافة تتخطى المتاهات السياسية والخلافات - انه المستقبل ما نعمل من اجله، ولن يستفيد أحد مهما علا شأنه أو تنوعت اهتماماته أو عظمت موارده إذا ما خسرنا المستقبل.

للمعاملات باتجاه ما هو موضوع الساعة، اي الحكومة الالكترونية.

- وريادة لآفاق جديدة في تكنولوجيات المعلومات والاتصالات انطلق العمل

في اكثر من مشروع نشير منها الى:

- اعداد الرقم الوطني المرمز، أي البطاقة الالكترونية الخاصة بكل مواطن،

تحمل في ذاكرتها كل المعلومات الشخصية والرسمية.

- احداث ملاك خاص لوظائف المعلوماتية، لاجتذاب طاقات قادرة من

الشباب اللبناني الى كوادر الدولة.

- الخارطة الوطنية الموحدة (GIS Base Map) وهي حاجة ماسة وضرورية

لعمل كثير من الادارات، مثل مديرية الشؤون العقارية، ومديرية الطرق والمباني،

ومؤسسة كهرباء لبنان، ومصلحة مياه الليطاني، ولييان بوست ومجلس الانماء

والاعمار وغيرها.

لكن رؤانا وقناعاتنا لم تقصر العمل على التطوير المؤسسي وعمليات المكننة

فكل هذه النشاطات لا تغني بدون تغيير جذري في العقلية السائدة، لذلك تمت

تقنية العمل في مسارات ثلاثة:

الاول: نشر ثقافة ادارية جديدة عبر النشرة الشهرية التي يصدرها المكتب،

وعبر ورشات عمل وندوات ومؤتمرات، كنا خلالها نحاول الاستعارة من نجاحات

القطاع الخاص في مجال الادارة ونقل مفاهيمها الحديثة الى الادارة العامة.

والثاني: نشر ثقافة اخلاقية جديدة تحكم العلاقة بين المواطن والادارة عبر

شرعة المواطن التي تم اقرارها وستليها شروعات قطاعية، وشرعة السلوك الوظيفي في

القطاع العام ومشروع وسيط الجمهورية والمراقب العام.

والثالث: وقد يكون من اهمها، تفعيل الاعلام بالتعاون مع وزارة الاعلام

واسطة للتنمية، لا يكتفي بنقل وبث اخبارها بل يتعدى ذلك الى نشر الثقافتين

الجديديتين في اسهام لاحداث التغيير المطلوب في عقلية المواطن واتجاهاته السلوكية -



## كلمة مؤسسة فريدريش إبيرت

### سمير فرح

«الإصلاح الإداري في لبنان»: لقد أثبتت التجارب والمحاولات أنه بحق مهمة المعادلة الصعبة، التي بتنا نخشى أشد الخشية أن تكون مستحيلة، أو أن لا يمتد بنا العمر كفاية لنرى أنوارها تشع علينا ونتائجها تريحنا من بلبلة يكاد الناس لا يدركون سبيلاً لمواجهة أو التصدي لها.

تنطلق حملات التوعية والتنظيم وإعادة التأهيل والتأديب، وانتهاء حالات الفوضى والرشوة والفساد - تشتعل نار هذه الحملات ويبدو الخلاص قائماً لا محالة.

ولكن سريعاً ما تتراجع هذه المحاولات وتأخذ مسلكاً خجولاً متردداً، ونعود إلى ما كنا عليه مستسلمين لأقدارنا المتعثرة، التي تفرض على المواطنين ان يدفعوا الثمن من حقوقهم ومن وقتهم وراحتهم ومالهم، كي لا يغضبوا الموظفين الذين بين ايديهم المعاملات التي ترتبط بشؤون وشجون الناس وتسهيل امورهم وحياتهم اليومية، حتى يكاد يتحول القيام بالواجب من قبل المواطنين الى نوع من القصاص يمارس عليهم. كل هذا يعيق دورة حياة الناس وبالتالي يبطئ مسيرة البلاد من أجل اللحاق بركب الحضارة المتسارع والمتطور، حضارة تكنولوجيا ومكننة تشبك العالم كله بعضه ببعض، ونحن ما زلنا في بعض المؤسسات نغرق بين أطنان الاوراق.

تبنى المسؤولية على مستوى الكفاءة وليس الوساطة أو الانتماء السياسي والطائفي وغير ذلك من الاعتبارات، فاعتماد الشفافية والعلانية هو حق للناس في

سبيل المعرفة والاطلاع والتعرف على حقوقهم كما على واجباتهم.

لقد تأخر لبنان كثيراً بفعل الحرب الأهلية، ولكن لا يجوز أبداً أن نستمر بإلقاء اللوم على هذه الحقبة السوداء في تاريخ لبنان، حتى نقلل من شأن أخطائنا وقلة إلتزاماتنا بكل ما نتعهد به.

الأوطان المتحضرة هي التي تستثمر في صدارة استثماراتها في الإنسان، فالعنصر البشري يبقى الأهم والإصلاح الإداري يكون أولاً إصلاحاً للإنسان وليس مجرد قرارات وبيانات، ينفذ القليل منها ويغيب الكثير بناءً لاعتبارات لا نفهمها نحن المواطنين.

فالخطط الشامل والكامل لتحقيق التقدم والتنمية هو المطلوب من اجل اللحاق بمسيرة التغيير، بدلاً من أن نبقي محاصرين في إقامة التوازنات والتوزيعات الطائفية والسياسية للمراكز والوظائف، وحتى إذا لزم الأمر التغاضي عن الكفاءة والتخصص. حتى أن الإصلاح الإداري ذاته يبدو خاضعاً لهذه المعادلة المؤسفة والتي تضر بمصلحة الوطن ككل على سبيل السواء.

ومن هنا ترى مؤسسة فريدريش إيبيرت أن عمل المؤسسات الصالح والمنتظم والمتحضر الذي يوعي المواطنين على واجباتهم، ويحترم ويسهل عليهم الحصول على حقوقهم إنما هو سبيل من أسس سبل الممارسات الديمقراطية، وتطبيقاً لشرعة حقوق الإنسان.

حيث كل واحد يأخذ بقدر ما يعطي ويكافأ بمستوى كفاءته، يقوم بواجباته ولا تمارس عليه أي ضغوط أو رشاي للحصول على حقوقه - فالإدارة إضافة إلى أنها أصبحت علماً متطوراً ومتخصصاً، فإنما هي تبقى مبادئ وقيماً وأخلاقاً والتزاماً وشفافية، لا مصلحة خاصة لأحد فيها إلا مصلحة الوطن.

سمير فرح

ممثل فريدريش إيبيرت

## كلمة «منتدى الفكر التقدمي»

الدكتور سليمان حسيبي

صاحب الرعاية الأستاذ وليد جنبلاط

أصحاب المعالي والسعادة والريادة،

حضرات السادة الحاضرين - من كل من شرفنا شرف قدرهم.

يشرفني اليوم، زملائي، أعضاء «منتدى الفكر التقدمي»، بأن أنوب عنهم، في عمل يسعدني أن أقوم به، وهو الترحيب بالحضور الكرام، والتوطئة لما التقينا لأجله، عنيت: «الإصلاح الإداري في لبنان».

ولكن تخيرت أدب التحية، وتحية الأدب، لن يسعني ضيق الزمان، والوقت محدود ومحدود، بترحيب استنفده مقالاً وصقلاً، فأتي ببذاته اللسان. ولكن حسيبي كلم صادقاً دقيقة، صادحة رقيقة.

وكفاني أن أقول على سنن العرب الأولين: أهلاً وتحية، أرددها، وأعددها وأجددها: للحفل الحافل والجمع الجامع: من السيدات والسادة، ورجال المؤتمر المؤتمن: من أقطاب السياسة والرياسة، وفرسان القرار، وأبطال التشريع، وجهابذة الإدارة، وأسانيد الإصلاح، وأعلام الإعلام.

وأثر، بعد، الترحاب والتكرمة، على سائر من شرفنا، فأتم رحاب «مؤتمر الإصلاح الإداري في لبنان»، الحراس على صلاحه وإصلاحه، إدارات ودوائر، المفرغين قصارى الوسع في درس التخطيط والتنمية، وما يتعلق بالنظم السياسية من شؤون وشجون؛ فبعزمهم يُبنى، وعليه يُبنى، واليهم شكرنا مرفوع ولا مُستثنى، فإنما

## المحور الأول: النظام السياسي والإدارة

- ١ - كلمة رئيس الجلسة ..... الوزير مروان حماده
- ٢ - التدخّل السياسي والانحراف الإداري ..... د. محمد المجذوب
- ٣ - إشكالية الإدارة العامة وأجهزة الرقابة الإدارية ..... أ. خليل الهندي
- ٤ - التشريعات القانونية والإدارية ..... القاضي د. ضاهر غندور
- ٥ - مقومات العمل الإداري ..... النائب د. عبد الله فرحات

«المنتدى»، لمن يلتي ويشهد، وقد أُفردَ لجليل الفكر، وجميل الذكر، وشأننا الغياصة في اليم، والفورُ بدرُ القيم.

أيها الحفل الكريم،

لم نتخذ الإصلاح الإداري موضوعاً لمؤتمرننا هذا، إلا لأن الأمر من خطورة الشأن، بحيث لا يصح إهماله؛ فالدولة - على الحقيقة - إدارة، فإذا فسدت اضطرب النظام السياسي، وسرت العلل في الجسم الاجتماعي، وضاعت الأمة؛ فالإدارة، إذاً، وصحة نُظُمها وفاعلية أعمالها، ونمو قدراتها بالطرائق المستحدثة والأساليب العصرية، ذلك كلّ من صلب بناء الدولة الحديثة، وعنوان على استمرار لبنان: شامة الشرق، وغزة مفرق الزمان، ولا أزيدُ تعريفاً، فحسبك من القلادة ما أحاط بالجميل.

وإنني، أقتنص هذه السانحة، لأجزل الشكر وأغدق العرفان، للمؤسسة الكريمة المقال والفعال: «مؤسسة فريدريش إيبيرت» الألمانية، التي آزرت القائمين بأمر المؤتمر، فكانت عضداً عاضداً، وساعداً مساعداً، ممثلة بشخص الأستاذ سمير فرح، فله الشكر، وله الكلمة، فليتفضل.

## كلمة رئيس الجلسة الوزير مروان حماده

نرحب بكم في المحور الأول لمؤتمر الإصلاح الإداري في لبنان، الذي نظمته «منتدى الفكر التقدمي» بالتعاون مع «مؤسسة فريدريتش إيبرت»، هذا المحور الذي ينصبّ على البحث في النظام السياسي والإدارة، أي إنه العنوان لهذا المؤتمر، طبعاً جلسات أخرى ستتعالق بشأن الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية الشاملة، ودور التخطيط في التنمية الإدارية، ولكن أين تقع التنمية الإدارية الشاملة في ضوء التأثير السياسي على الإدارة؟ وكيف يمكن أن نعطي دوراً للتخطيط في ضوء النفوذ السياسي والتأثير السياسي على الإدارة. هذا العنوان، عنوان المرحلة الحالية في لبنان، الكل تابع معنا ومن خلالنا، ومن خارجنا ما جرى في الأسابيع والأشهر الماضية من سجال عنيف، ليس الأول في تاريخ لبنان، حول الإدارة والسياسة، الكلام عن المحاصصة، والإقطاعات السياسية في الإدارة، والكلام عن دور السياسة على الأجهزة الرقابية، كلام على تدخل الأجهزة، الأجهزة الأمنية في الشأن الإداري، كل ذلك يحملنا إلى التوقف في هذه الجلسة مع أربعة من علماء الإدارة، وعلماء السياسة في الوقت نفسه، حول نقاط أربع: النقطة الأولى، سيعالجها الدكتور محمد المجذوب، العلاقة بين السياسة والوضع الإداري - طبعاً وثيقة الوفاق الوطني، الدستور اللبناني القديم والمجدد، متناولاً شأن السياسة والإدارة، ومن يتحدث عن الإدارة وتسييسها، أو ارتباط الإدارة بالسياسة، لا بدّ أن يتوقف عند طبيعة النظام السياسي في لبنان، الذي هو أولاً وأخيراً، نظام طائفي، وبالتالي تربط من خلال السياسة الإدارة بالنظام السياسي، في هذا الشأن، معوقات العمل الإداري.

حاولت التشريعات أن تتجاوزها، قانون الموظفين في العام ١٩٥٩، النفس

العلماني الذي حاول الرئيس فؤاد شهاب إدخاله إلى الإدارة في مرحلة من المراحل، الرّدة الكبرى بعد ذلك، ثم ما جاء به اتفاق الطائف من محاولة لفصل جزئي للإدارة عن النظام السياسي وبالتالي عن الطائفية، ولكن التجربة أثبتت أن الفشل كان هو مصير تلك المحاولة.

ذلك إنه عندما تحدثت الوثيقة، وتحدثت معها الدستور المجدد عام ١٩٩٠ عن ارتباط الإدارة بالنظام الطائفي، وعن إبقاء الطائفية فقط في الوظائف الأولى، أدخلت في بقية مراتب الإدارة مصطلحات ربما نسفت كل ما حاول الطائف الوصول إليه. عندما نتحدث في بعض الأمور عن مقتضيات الوفاق الوطني، فإننا نفتح باب المغارة الكبرى، إلى إعادة الطائفية لا بل المذهبية إلى كل الإدارة. وهذا ما وقعنا فيه، ووقع فيه لبنان بعد الطائف.

لست هنا لإلقاء محاضرة حول الموضوع، فهناك من سيتناول هذه النقاط بالتفصيل. إذاً سنبدأ مع الدكتور محمد مجذوب، عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية سابقاً، ورئيس الجامعة اللبنانية سابقاً، ونائب رئيس المجلس الدستوري لسنوات طويلة، ورئيس الجمعية العربية للعلوم السياسية، وهو رئيس المنتدى القومي العربي.

الدكتور مجذوب سيتحدث عن العلاقة بين السياسة والوضع الإداري. يليه الأستاذ خليل الهندي، والقاضي الدكتور ضاهر غندور، ثم الزميل النائب عبد الله فرحات.

## التدخل السياسي والانحراف الإداري

الدكتور محمد المجذوب

تمهيد:

يؤكد معظم الباحثين في علم الإدارة والاجتماع أن الإدارة العامة أصبحت، في عصرنا الراهن، من أهم ركائز التطوير الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع البشري.

وتوصف الإدارة العامة بأنها ظاهرة إنسانية واجتماعية: إنسانية لأنها تجعل من الإنسان هدفها ومحورها، واجتماعية لأن نشاطها يرمي إلى خدمة المجتمع بكل فئاته. وقد أثبتت التجارب أن الجمود أو القصور أو العجز الإداري كان سبباً في فشل العديد من محاولات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في كثير من الدول.

فالإدارة الناجحة قادرة على توفير أسباب التقدم والتفوق للدولة. أما الإدارة الفاشلة أو الفاسدة فكفيلة بتقويض صروح أعظم الإمبراطوريات. ومن أجل إبراز الدور المهم الذي تقوم به الإدارة في عملية نجاح الحكومات وتقدم الدول، يستشهد معظم الكتاب بقول ماثور لشكسبير ورد في إحدى مسرحياته، مفاده أن الحمقى هم وحدهم الذين يتنافسون في تحديد أشكال الحكومات، فأفضلها هو أحسنها إدارةً. ويذهب البعض إلى أبعد من ذلك عندما يؤكد أن المجتمعات البشرية دخلت اليوم عصر الثورة الإدارية.

والإدارة تنظيم وُجد منذ بدء الخليقة. ويرى بعض المفكرين من أصحاب الخيال الواسع أن عملية التنظيم الإداري بدأت عندما قرّر جدنا آدم الذهاب إلى

الصيد لأول مرة وأمر زوجته حواء بالبقاء في البيت لتدبير الشؤون المنزلية، تاركاً لنفسه الاهتمام بالشؤون الخارجية.

وتطوّرت فكرة التنظيم مع ظهور نظام الأسرة حيث كان الرجل المدبّر الأول لأعمال البيت، ثم مع ظهور نظام القبيلة حيث كان رئيسها يتولّى إدارة شؤونها، ثم نظام الدولة الحديثة التي أصبحت تخضع لسلطة سياسية تتولاها هيئة حاكمة تقوم بتسيير شؤون العباد والبلاد.

وكانت الإدارة العامة، في البداية، مندمجة في الوظيفة السياسية للدولة، بسبب ضآلة وظائف الدولة واقتصارها على مرافق الدفاع والأمن والقضاء، وهذا ما جعل علاقة الدولة بالمواطنين علاقة استثنائية، إذ كان على كل مواطن أن يعتمد على نفسه في إشباع جميع حاجاته. ولم يكن على الدولة إلا أن توفر له أسباب الأمن الداخلي والخارجي حتى ينصرف إلى شؤون حياته الخاصة<sup>(١)</sup>. ومع أنه طرأ، فيما بعد، تطور كبير على هذا الوضع، فإن العلاقة بين السياسة والإدارة العامة لم تنقطع.

#### العلاقة بين السياسة والإدارة العامة:

من المسلمات التي لا تحتاج إلى إثبات أن الإدارة مرآة تعكس صورة النظام السياسي في الدولة. فكلّ خلل يُصيب النظام السياسي تمتد آثاره إلى أجهزة الإدارة. وقد شاهدنا، خلال الحرب اللبنانية اللعينة، كيف أن الإدارة اللبنانية عجزت عن القيام بمسؤولياتها بسبب تردّي الأوضاع السياسية والأمنية في البلاد. ولهذا كان الهمّ الأكبر للحكومات اللبنانية، بعد اتفاق الطائف وإقرار التعديلات الدستورية في العام ١٩٩٠، التصديّ للمشكلات الإدارية، والانكباب على تحديث الإدارة، وبذل الجهود لإجراء حركة إصلاح جذرية في الأجهزة الإدارية.

ومن الأمور الثابتة أن المواطن لا يميّز، في معظم الأحيان، بين النظام السياسي والجهاز الإداري، فنراه يسارع، عندما تتعرّض مصالحه أو حقوقه للإهمال أو الظلم من قبل الإدارة، نتيجة فساد الإدارة أو انحرافها، إلى إدانة نظام الدولة، وإن تكن

أسس هذا النظام سليمة لا غبار عليها.

فالعلاقة بين السياسة والإدارة قائمة ومستمرة، غير أنها تميّزت في البداية بالخضوع والتبعية، ثم اتّسمت بالانفصال والاستقلالية، وأخيراً حقّقت مستوى معيناً من التوازن والتكاملية.

ففي عهد الملكيات المستبدّة والحكم المطلق، كانت الإدارة خاضعة وتابعة للسياسة، لأن الحاكم كان يعتبر نفسه ظلّ الله على الأرض، ويفرض على رعاياه الطاعة والولاء وتنفيذ الأوامر، ويبيع الوظائف الإدارية كلما احتاج إلى مال. وكان من نتائج خضوع الأجهزة الإدارية للأجهزة السياسية انتشار الفساد في الإدارة العامة وتفشّي الرشوة وتخلّف الدولة.

وساعدت المساوىء التي تمخّضت عنها التبعية على قيام حركات وانتفاضات طالبت بفك الارتباط بين السياسة والإدارة، وإبعاد الهيمنة السياسية عن الأجهزة الإدارية. فبعد الثورة الفرنسية ألغى نظام بيع الوظائف ووُضعت قواعد وأصول لاختيار الموظفين. وبعد أن كان نظام الغنائم أو الأسلاب في الوظائف العامة Spoil System في الولايات المتحدة، في النصف الأول من القرن التاسع عشر (نظام ملء الوظائف بأَنْصار الحزب المنتصر، وإقصاء مؤيدي الحزب الخاسر)، اضطرت الإدارة الأميركية، تجاوباً مع التطورات والمستجدات، إلى اعتماد نظام الكفاية والاستحقاق Merit System، بدلاً من النظام السابق وإنشاء مجلس للخدمة المدنية لتحقيق هذا الغرض.

واستلهم لبنان هذه الروح الاستقلالية في العام ١٩٥٩، فأصدر المراسيم الاشتراعية التي أنشأت مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، ونظّمت الإدارات العامة، وحدّدت صلاحيات الوزير والمدير العام وكيفية اختيار الموظفين على أساس الجدارة، فابتعدت السياسة بذلك عن نطاق الإدارة.

وبعد الحرب العالمية الثانية، ومع انتشار النظريات الديمقراطية والأفكار

الاشتراكية، وتنامي الدور السياسي للموظف الإداري، وتغيّر طبيعة الحقوق والحريات، وتدخل الدولة في حياة الأفراد منذ الولادة حتى الوفاة، تراجعت فكرة الفصل بين السياسة والإدارة أمام التيار المطالب بالترابط والتفاعل والتكامل بين الجهازين. فقد كان لتزايد وظائف الدولة واتساع نشاطها وتدخلها في شتى المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية أثر بارز في تطور العلاقات بين السلطات العامة، وفي التخلّي عن الفكر الليبرالي ونظرية الدولة الحارسة. فعدد الوزارات تضاعف، واستحدثت إلى جانب الوزارات التقليدية وزارات جديدة ذات طابع فني خاص وهيئات مستقلة على شكل مؤسسات عامة تمارس مختلف أنواع النشاط. وازداد عدد الموظفين المتخصصين الذين يشاركون في رسم السياسات العامة. وانتشرت اللامركزية الإدارية بأشكالها المتنوعة. وتعرّض مبدأ الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لانقلاب كبير، فلم تعد مهمة الإدارة تقتصر على التنفيذ. وأدّى هذا التطور، في دول كثيرة، إلى إرساء أسس جديدة من التعاون والتكامل بين السياسة والإدارة.

ولكن التكامل القادر على تحقيق النجاح يبقى رهناً بقدرة النظام السياسي على إنتاج إدارة عامة ناجحة، لأن هذه الإدارة «تتكوّن»، كما يقول المفكر الأميركي ليونارد هويت L. White، من جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة»<sup>(٢)</sup>.

فهل نجح النظام السياسي اللبناني في إنتاج إدارة عامة ناجحة؟ وكيف كان واقع هذه الإدارة في العقود الماضية؟ ولماذا كان الإصلاح الإداري هاجس كل الحكومات اللبنانية منذ العهد الاستقلالي؟

### صورة قائمة عن واقع الإدارة العامة:

إن الكراس الصادر عن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، الأستاذ فؤاد السعد، في أيلول ٢٠٠١، بعنوان: «استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في

لبنان»، يقدّم إلينا صورة قائمة عن واقع الإدارة العامة في لبنان. فقد ورد في الكراس اعترافات صريحة بتردي الوضع الإداري، أبرزها:

١ - إن لبنان لم يشهد، منذ إنجاز إصلاح الإدارة في العام ١٩٥٩، أية محاولة جدية وشاملة لإصلاح الإدارة العامة أو تحسينها.

٢ - إن الإدارة العامة بوضعها الحالي لا تتناسب مع طبيعة الوظائف الموكلة إليها، ولا تستطيع أن تكون أداة فعالة لتنفيذ سياسات الدولة وتقديم الخدمات التي يحتاج إليها المواطن.

٣ - إن المواطن اللبناني يشكو من أسلوب صنع السياسات والتنفيذ الاعتيادي والتأخر في إنجاز المعاملات، إضافة إلى الفساد وتدخل السياسيين في الأمور العائدة إلى الإدارة العامة.

٤ - إن التأخير في عملية الإصلاح والتحديث الإداريين يُهدّد استمرارية عديد من البرامج الممولة من الدول المانحة، ويجعل المستثمرين يترددون في استثمار أموالهم في البلد.

٥ - إن تحديث الإدارة يتوقف على استقرار النظام السياسي وتطوره في لبنان.

٦ - إن الإدارة العامة تخضع لضغوط وتدخلات مستمرة في عملها، وقد أدّى ذلك إلى قيام علاقات من المحسوبية والتبعية مع السياسيين، كان من نتائجه اعتقاد الكثيرين أن الإدارة العامة اللبنانية أصبحت أداة تخدم إلى حدّ معيّن مصالح السياسيين والنافذين.

٧ - إن الإدارة العامة في لبنان لم يتوقّر لها في الماضي الدعم اللازم من السلطة السياسية لاعتماد إصلاح إداري جدي وطموح.

٨ - إن لبنان شهد عدة محاولات لإصلاح الإدارة، إلا أن هذه المحاولات أغفلت اعتماد رؤية استراتيجية شاملة. وأظهرت تجارب الإصلاح أن فشلها يعود إلى أسباب عدة، أهمها: غياب الدعم السياسي الثابت والمتماسك والفاعل.

وفي لقاء مفتوح مع لجنة أحد النوادي في دير سيدة الناصرة، أقر الوزير فؤاد السعد بأن الإدارة عاجزة عن تلبية حاجات المواطنين، وبأن لا ثقة بين المواطنين والإدارة، وبأن الإصلاح مهمة مستحيلة، وبأن لبنان لم يبدأ بعد محاولة جدية للإصلاح، وبأن المواطنين يجدون أنفسهم أمام إدارة عاجزة في ظل البيروقراطية وإجراءات العمل المعقّدة<sup>(٣)</sup>.

وذكر الأستاذ خليل الهندي، بعد أن أمضى ٤٤ سنة من الخدمة العامة فكان مفتشاً مالياً لدى إدارة التفتيش المركزي ثم محافظاً للشمال، أنه «لم يطلب منه سياسي أو متنفذ إنجاز معاملة قانونية واحدة، وإنما كانت المراجعات بنسبة ٩٩,٩٩ في المئة تتركز على طلب القيام بمخالفة أو تغطية مخالفة، لصالح الوسيط أو لصالح أحد أنصاره». وتحدّث المحافظ السابق عن واقع الإدارة اللبنانية فوصف هذه الإدارة بأنها:

- ١ - إدارة جاهلة، لأن معظمها يعجّ بأشباه الأميين في حقل الإدارة العامة والعلاقات العامة والعلم الإداري.
- ٢ - إدارة عاجزة، لأن المعاملات تتكدّس فيها أو تسير سير السلحفاة، فمعاملة تسجيل سيارة مستعملة مستوردة، مثلاً، يتطلّب ٣٦ توقيعاً.
- ٣ - إدارة فاسدة، لأنه لا يمكن إنجاز معاملة دون سمسة أو «تزييت». وقد أعلن وزير للداخلية أن ما يذهب إلى جيوب السماسرة والموظفين في مصلحة تسجيل السيارات يزيد على ضعف ما تستوفيه الدولة من ضرائب ورسوم.
- ٤ - إدارة مفسدة، لأن الموظف، في معظم الأحيان، هو الذي يفسد المواطن بإكراهه على «دفع» ما يتيسّر للتخلّص من الماطلة في إنجاز معاملته.
- ٥ - إدارة متخلّفة، لأن الكثيرين من الموظفين يدخلون الوظيفة، وهم لا يتمتعون بالكفاية اللازمة لإرشاد المواطنين.
- ٦ - إدارة مسيّسة، لأن السياسيين ما زالوا، منذ الاستقلال يحشرون أقاربهم

وأنصارهم في إدارات الدولة للاستفادة من أصواتهم وأصوات أسرهم في الانتخابات. وآخر ما يفكر فيه السياسيون هو مصلحة الإدارة ومستقبل لبنان. وآخر ما يفكر فيه الموظف المدين للسياسي هو الضمير المهني ومصلحة الوطن وموجبات الوظيفة. وخير شاهد على هيمنة السياسيين على الإدارة التجاذب الذي شهدناه مؤخراً بشأن تعيين مديرين عامّين، ولا سيما مدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي<sup>(٤)</sup>.

### أسباب الانحراف الإداري:

لو تساءلنا بعد الاطلاع على معظم آراء المتخصصين في الشأن الإداري، عن أسباب انحراف الإدارة العامة في لبنان، لوجدنا أن ذلك يعود إلى عاملين أساسيين:

- ١ - اتّساع نشاط الدولة وما أصاب وظائفها من تعقيد وتشابك.
- ٢ - انتشار الأمراض الوظيفية الخبيثة في جسم الإدارة، مثل: البيروقراطية الإدارية، والانحرافات الإدارية، والنفاق الإداري<sup>(٥)</sup>.
- والعاملان يبرزان بوضوح في الإدارة العامة اللبنانية. ومنهما نتجت مشكلات عديدة نوجزها بالنقاط التالية:
- ١ - تضخّم مهام الإدارة في وقتٍ أصبحت فيه أجهزتها هرمّةً وعاجزةً عن تلبية الحاجات ومواكبة المستجدّات في مجال التنظيم الإداري.
- ٢ - تفسّني ظاهرة المحسوبية والرشوة والمحاباة. وقد أسفر ذلك عن تجريد الإدارة من صفات النزاهة والتجرّد والموضوعية.
- ٣ - ضعف روح الخدمة المدنية والرقابة الذاتية والتسلسلية، وغياب روح المبادرة، وانتشار روح التقاعس والانتكالية، لدى قسم كبير من موظفي الدولة، واعتبار الوظيفة وسيلةً للحصول على مركز اجتماعي يُؤمّن مغام شخصية.
- ٤ - تسييس الوظيفة العامة (وغالباً تطييفها) ويتجلّى ذلك في تدخل السلطة



السياسية أو المسؤولين السياسيين في أمور الإدارة لخدمة المصالح الخاصة أو الفئوية أو المذهبية.

٥ - انخفاض مستوى رواتب الموظفين. وقد تمخّض ذلك عن ظاهرتين أساءتا إلى العمل الإداري: الأولى هي عدم التفرعّ للوظيفة العامة وممارسة أعمال منهكة أو محظورة قانوناً. والثانية هي اللجوء إلى أسلوب الرشوة وقبول الهدايا بحجة التعويض عن انخفاض الراتب.

٦ - كثرة النصوص التشريعية والتنظيمية التي تعالج أمور الإدارة وشؤون الموظفين، ومعظم هذه النصوص وليد حلول سريعة لمشكلات عارضة، وهذا ما أدى إلى تضاربها، وتشابك الصلاحيات بين الوحدات الإدارية، وتعقيد المعاملات، وهدر الأموال، وصعوبة ضبط أوضاع الموظفين والتمييز بين فئاتهم.

٧ - الإكثار من استحداث الأجهزة والوحدات الإدارية المتشابهة، أو غير الضرورية، أو التي يمكن الاستغناء عنها، حتى بات الناس يشكون من التخمّة في عدد الموظفين وعدد الأجهزة الإدارية.

٨ - إتباع الأسلوب المتشدّد في مركزية الإدارة، وانعكاسات ذلك على مشاريع اللامركزية الإدارية التي نص عليها اتفاق الطائف وتعهّدت الحكومات المتعاقبة الأخذ بها.

٩ - التعيينات العشوائية أو الكيفية على رأس الإدارات العامة، وغياب مبدأ الثواب والعقاب ومبدأ التنسيق بين الوحدات الإدارية. وقد أفضى ذلك إلى الإهمال والتقاعد والتسيّب.

١٠ - وجود قوى مضادة في الإدارة والمجتمع تسعى لإجهاض كل عملية إصلاحية، وإضعاف الروح الإصلاحية لدى المواطنين، ومنع الأجهزة الإدارية من أداء مهماتها بإخلاص وشفافية.

**اعترافات رسمية بالتدخل في شؤون الإدارة:**

عندما نراجع تقارير هيئات الرقابة وتصريحات المسؤولين عن إصلاح الإدارة

تُصاب بالذهول لكثرة ما تتضمنه من إشارات إلى إمعان السلطة السياسية والسياسيين في التدخل في شؤون الإدارة العامة. ويكفينا الاستشهاد بأقوال خمسة من الوزراء، كان أربعة منهم وزراء دولة تولّوا شؤون الإصلاح الإداري وأقروا بتسييس الإدارة.

١ - قال وزير الدولة السابق لشؤون الإصلاح الإداري، المرحوم خاتشيك بابكيان: «ثمة أمر واحد واضح ومؤكّد، هو أن شيئاً لن يتحقّق لا اليوم، ولا في المستقبل المنظور (...). إذا بقيت الإدارة مسيّسة، وبقيت انتماءاتها مشدودة بين رؤساء الطوائف والأحزاب وأرباب النفوذ والسلطة والمال»<sup>(٦)</sup>.

٢ - وأكد وزير الدولة السابق لشؤون الإصلاح الإداري، الدكتور علي الخليل، في تقريره الذي تضمّن زبدة تجربته في الوزارة، أن «ليس ثمة إصلاح إداري دون إصلاح سياسي. فالسياسيون يتحمّلون قسطاً من تردّي الوضع الإداري. إن السياسي، بصفته عضواً في البرلمان أو الوزارة، أو بصفته جزءاً من قوة ضاغطة أو معارضة، يستطيع أن يعرقل عمل الإداريين نتيجة مداخلته الرامية إلى فرض تعيينات، أو انتزاع مناقلات، أو تنفيذ إجراءات منافية للقوانين والأنظمة أحياناً»<sup>(٧)</sup>.

٣ - ووجد وزير المالية السابق للإصلاح الإداري، زاهر الخطيب، أن من تجلّيات الفساد والخلل في الإدارة: التسيّب والرشوة والمحسوبية والمحابة والوساطة والضغط، وعدم تطبيق الأنظمة والقوانين والتحليل عليها من قبل المسؤولين. وعندما تحدّث عن ضرورات الإصلاح الإداري أكّد أن «لا إصلاح من دون سلطة سياسية داعمة، مؤمنة بالإصلاح، مصمّمة عليه، ملتزمة ببرنامج، جادّة في تنفيذه»<sup>(٨)</sup>.

٤ - واقترح الوزير السابق للثقافة والتعليم العالي، والرئيس السابق للتفتيش المركزي، فوزي حبّيش، تدابير لإصلاح الإدارة العامة اللبنانية، أهمها: «إبعاد الإدارة عن السياسة، ومنح الأولى المزيد من الاستقلالية في العمل مقابل مزيد من المحاسبة والمساءلة»<sup>(٩)</sup>.

٥ - وورد في كتراس وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، فؤاد السعد، أن

الإدارة العامة تخضع للتدخلات المستمرة في عملها، وأن هناك شكوى من الفساد وتدخل السياسيين في شؤون الإدارة العامة<sup>(١٠)</sup>.

ونضيف إلى هذه الاقتراحات والمواقف الصريحة الصادرة عن كبار المسؤولين في الدولة، اقتراح القانون الذي كان قد تقدّم به أحد الوزراء في حكومة الرئيس سليم الحص الأخيرة (حين كان الوزير نائباً) بهدف تأمين استقلالية القضاء، لأن القضاء، في رأيه، «غير مستقل وخاضع كلياً للسلطة السياسية».

ومنذ أيام، كرست صحيفة «السفير» صفحة كاملة للحديث عن «القضاء في مازق الثقة»، وذكرت أن «النائب العام التمييزي، القاضي عدنان عضوم، الذي أضحى، بفعل قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد، المسؤول الأول عن أمور القضاء الجزائري، والذي يمتلك من الخبرة وأسرار الكواليس الكثير الكثير، لا يتوانى عن التأكيد أن ٩٩٪ من مشاكل القضاء تكمن في تدخل السياسيين في الشأن القضائي ومع القضاة»<sup>(١١)</sup>.

#### التدخل السياسي والفساد الإداري في العهد الرئاسية:

كانت الشكوى من الفساد الإداري والتدخل السياسي في الشأن الإداري السمة البارزة على الدوام، لكلّ عهد من العهود الرئاسية في لبنان. ولهذا رأينا كل عهد جديد يسارع، منذ بداية ولايته، إلى إعلان الحرب على الفساد الذي خلفه العهد السابق. ولكن الفساد الذي يتلقّى الصفعات والإهانات بصبر في بداية الأمر، لا يلبث أن يستأسد ويكثُر عن أنيابه ويعود إلى سابق عهده من التخريب والطمغيان والإساءة إلى النظام السياسي القائم:

١ - فالانحراف الإداري كان من أهم الأسباب التي أدّت، في أيلول ١٩٥٢، وفي انقلاب أبيض، إلى استقالة رئيس الجمهورية، الشيخ بشارة الخوري، أحد رموز الاستقلال الوطني.

ولو اطلعنا على عناوين الصحف الصادرة، آنذاك، لأفيناها حافلة بأخبار الفساد الإداري والدعوات إلى تطهير الإدارة من الفاسدين. فصحيفة «النهار»، مثلاً،

حملت، خلال شهري آب وأيلول من العام المذكور، العناوين البارزة التالية:

- في ١٤ آب: وجه المديرون العاقون إلى رئيس الوزراء (سامي الصلح) تقارير عن وجهة نظرهم في الإصلاح في دوائر الدولة.

- في ١٥ آب: قال المدير العام للعدلية، إن عدداً كبيراً من القضاة لا يزال يراجع ويتذمّر من مداخلات النواب والوزراء والمتنفذين.

- في ٢١ آب: الحكومة تضع مشروعاً للإصلاح.

- في ٢٨ آب: جبهة المعارضة تعلن أن كل إصلاح يجب أن يسبقه تطهير. وأول تطهير يطالب به الشعب هو تطهير الدولة من الأشقاء والأبناء والأقرباء والمحاسيب والمقرّبين الذين سخرّوا نفوذهم لاستغلال الدولة، وشاركوا المسؤولين في إفسادها. إن الذين أفسدوا لا يمكنهم أن يُصلحوا.

- في ٢٩ آب: العهد الحالي عهد فساد وفوضى وتبذير.

- في ٥ أيلول: رئيس الحكومة وضع جدولاً بأسماء المديرين الذين تبين أنهم يتلقّون الأوامر من بعض الجهات ويعملون على تنفيذها، ولو كانت مخالفة للقوانين والأنظمة.

- في ١٠ أيلول: بعد جلسة صاخبة في مجلس النواب، رئيس الحكومة يفضح المسؤولين عن الفساد والطمغيان، ويورد أمثلة حيّة. ويقول إن شكوى الناس تتركّز على مساوئ في أساليب الإدارة، وعلى تدخلات في القضاء تُفضي إلى إثارة الباطل على الحق... والناس يشكون من تخمة في عدد الموظفين وثوب فضفاض من الجهاز الإداري.

- في ١١ أيلول: كان قد تقرّر في عهد الرئيس سامي الصلح صرف موظفي الهاتف الإضافيين، البالغ عددهم ثلاثمئة، وقد بوشر فعلاً صرف القسم الأكبر منهم، ولكن الوساطات عادت فلعبت دورها لإعادتهم.

- في ١٤ أيلول: بعد فشل صائب سلام في تشكيل حكومة، المواليون كانوا مع سلام على أساس وضع حدٍّ للمداخلات والوساطات واستئصال الفساد بالقضاء على المفسدين الكبار.

٢ - وفي عهد الرئيس اللواء فؤاد شهاب، صدر في ١٢/٦/١٩٥٨، المرسوم رقم ١٩٣، الذي تضمّن العناوين العريضة للإصلاح الإداري، والتصميم على «إلغاء الوظائف غير الضرورية، وإبعاد المداخلات السياسية أو أي ضغط آخر عن الموظفين».

ومع أن العهد الشهابي تمكّن، لأول مرة في تاريخ لبنان الحديث، من إدخال إصلاحات جذرية على الإدارة اللبنانية، فإن رئيس العهد كان يشكو، في كثير من الأحيان، وفي السر والعلن، من تصرفات السياسيين وتدخلاتهم في الشأن الإداري.

وذكر الدكتور باسم الجسر أن قيام بعض الوزراء، في إحدى جلسات مجلس الوزراء، في عهد الرئيس شهاب، بالتدخل في مشروع تشكيلات إدارية شاملة للوظائف الكبرى، أدّى إلى صدور تشكيلات على خلاف ما كان يتمنى الرئيس شهاب، لأن فئة من المعيّنين كانت متهمّة بالفساد. واعتبر الدكتور الجسر أن هذه الحادثة «كانت أول ثغرة يفتحها الواقع السياسي اللبناني في جدار المشروع الشهابي» الإصلاحية<sup>(١٢)</sup>.

وعندما رفض الرئيس شهاب، في صيف العام ١٩٧٠، وبعد انتهاء مدة ولاية الرئيس شارل حلو، قبول ترشيح نفسه من جديد لرئاسة الجمهورية، قال: «إن المؤسسات السياسية اللبنانية والأصول التقليدية المتبعة في العمل السياسي لم تعد في اعتقادي تشكّل أداةً صالحةً للنهوض بلبنان»<sup>(١٣)</sup>.

٣ - ورغم أن الإدارة في عهد الرئيس شارل حلو كانت امتداداً للإدارة في العهد السابق، فإن الرئيس حلو اضطر، إزاء الفساد المستشري، إلى إصدار قانونين خاصّين ببعض القضاة والموظفين، عُرفا بقانوني «التطهير» أو رفع الحصانة.

والقانونان أقرّا للسلطة الإدارية، بدعوى تطهير القضاء والإدارة من الفساد،

باتخاذ قرارات بإقالتهم، دون إتاحة الفرصة لهم للدفاع عن أنفسهم، فكان ذلك تدبيراً مخالفاً لأحكام الدستور، ونقضاً لمبدأ من أقدم مبادئ الحضارة العصرية: مبدأ الدفاع عن النفس. وبسبب تدخل السلطة السياسية في الشأن القضائي مُنيت مبادرة الإصلاح بفشل ذريع.

٤ - وفي عهد الرئيس سليمان فرنجية، جرت ثلاث محاولات للإصلاح الإداري لم تُكَلِّل بالتوفيق. وفي هذا العهد كان نفوذ السياسيين أقوى من نفوذ مجلس الخدمة المدنية، وكانت التدخلات في الإدارة تتم في شكل مفضوح وعبر التعيين العشوائي على أساس التعاقد والمياومة. واتبع العهد سياسة الانتقام من الموظفين المحسوبين على النهج الشهابي. وظهر طغيان التدخلات الطائفية في الإدارة العامة من خلال التعيين والترقية والنقل، وكان ذلك على حساب مبدأ الجدارة الذي ينص عليه الدستور.

٥ - وفي عهد الرئيس الياس الهراوي مُنحت الحكومة، في ٢٧/٢/١٩٩٣، صلاحية رفع الحصانة عن الموظفين من خلال القانونين، رقم ١٩٩ و ٢٠٠. ولكن هذه المحاولة فشلت. ومن أسباب فشلها تدخل بعض الوزراء وتمتعهم عن تقديم قوائم الموظفين للحكومة، لأن فئة من هؤلاء كانت تحظى بحماية مسؤولين كبار في الدولة.

واستمر الخلل الإداري من خلال ثغرة استخدام الأجراء والمتعاقدين، والسماح لحملة السلاح من الحزبيين خلال الحرب الداخلية بالدخول إلى رحاب الحكم والإدارة، والترتب أحياناً في مناصب الفئة الأولى. وكان من نتيجة ذلك «تسييس الإدارة وتوفير غطاء للفسادين، إذ لا يكفي أن يتخلّى الحزبي عن أية مسؤولية حزبية لكي يصبح ولاؤه للدولة وليس للحزب الذي ينتمي إليه»<sup>(١٤)</sup>.

وتعمّقت تلك الثغرة حتى اعتبرها البعض سبب الكارثة التي تعيش فيها الإدارة العامة. ولعل الأمر الذي أساء إلى شعار (دولة القانون والمؤسسات) هو اتخاذ التدابير الإدارية غالباً دون عرضها على مجلس الخدمة المدنية، أو خلافاً لرأيه.

وبالإضافة إلى ذلك فإن السلطة التنفيذية عمدت، في أحيان كثيرة، إلى مخالفة الأصول والقواعد القانونية. فتقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية، للعام ١٩٩٦، اعتبر ان أكثر من نصف المباريات التي طُلب منه إجراؤها جاء تطبيقاً لقوانين استثنائية، وأن إجراء المباريات المحصورة عمل مخالف للمبادئ القانونية التي تتميز بالعمومية والديمومة والثبات. وأكد التقرير أن هذه القوانين الاستثنائية خالفت مبدأ تكافؤ الفرص في التعيين وتنكرت للمادة ١٢/٢ من الدستور.

٦ - وجاء في خطاب القسم الذي ألقاه الرئيس العماد إميل لحود، بعد أداءه اليمين الدستورية في مجلس النواب، في ٢٤/١١/١٩٩٨، أن الناس «يريدون إدارة تخضع لرقابة صارمة، وتتميز بالكفاية والنظافة، يديرها مسؤولون يكتسبون الحصانة من حسن الممارسة، لا من قوة الحماية السياسية والطائفية. يريدون إدارة يشترطونها منها الخدمات بالضريبة، وليس بالرشوة والضرية».

وأكد البيان الوزاري لحكومة العهد الأولى برئاسة الدكتور سليم الحص «أن وضع الإدارة اللبنانية سائب ولا يخلو من الفساد»، وأنه لا يمكن إصلاح الإدارة الراهنة ببنية قديمة، ولو كانت صالحة في الأساس، ولا بموظف جاهل (تم اختياره على غير قاعدة الجدارة والاستحقاق) أو موظف منغلِق (تم إعداده للتوظيف في المرحلة الحاضرة بالمقارنة إلى ما كان عليه الوضع في الستينات من القرن المنصرم) أو موظف لا شرعي (يضع يده على وظيفة ما، خلافاً لنظام الموظفين الذي يعتبر أي حالة غير حالات الإحالة والوكالة والانتداب حالة غير قانونية) أو موظف مأمور (يطيع رئيسه حتى ولو كانت أوامره مخالفة للقانون مخالفة صريحة).

وكان موضوع الإدارة المحور الأساسي في رد الرئيس الحص على مداخلات النواب، في جلسة ١٧/١٢/١٩٩٨. وفي ردّه أكد أن «ليس سراً أن الإدارة تشكو من الفساد والعقم»<sup>(١٥)</sup>.

٧ - وفي العام ٢٠٠٠، نشر السيد برهان الدين الخطيب الرسالة التي ناقشها

وحوّلته نيل شهادة الماجستير في الحقوق، وكانت بعنوان: الانحراف الإداري في لبنان<sup>(١٦)</sup>.

وتبيّن له خلال بحثه صعوبة تحديد أسباب الانحراف الإداري نظراً لارتباط هذه الأسباب بالانحراف السياسي. ولهذا استنتج أن الطبقة السياسية في لبنان هي سبب الانحراف الإداري، وهي المسؤولة أيضاً عن عدم تطبيق الإصلاح الإداري حتى اليوم. وقدم مقترحات لعلاج الانحراف الإداري، كان في طليعتها: «الدعم السياسي لتطبيق الإصلاح الإداري، وبالمقابل رفع يد السياسيين عن الإدارة».

#### الخلاصة:

من كل ما تقدّم نستنتج أن الإصلاح الإداري رهْنُ الإصلاح السياسي، فلن يتحقّق إصلاح إداري في ظل نظام سياسي فاسد أو عاجز.

ولو اطلعنا على آراء المسؤولين الكبار الذين شاركوا، من قريب أو بعيد، في مسيرة التجربة السياسية اللبنانية لوجدناها تُجمع على أن لبنان يُعاني أزمة نظام. ولو راجعنا مجمل الأبحاث التي وُضعت للتعرف إلى حقيقة نظامنا السياسي لخرجنا بانطباعات تؤكّد أن هذا النظام غريب عجيب يستعصي على كل تحليل علمي. وإذا كان الخبير الاقتصادي ورجل الدولة البلجيكي، فان زيلاند Van Zeeland، قد اعترته الدهشة والحيرة لدى اطلاعه على وضع نظامنا المالي والاقتصادي، فلم يجد من اقتراح يُتحفنا به سوى نصيحة الاستمرار في ما نعمل وعدم إطالة التفكير في التغيير، فإن الدهشة أو الحيرة ذاتها قد أصابت كل باحث أو مفكّر أراد خوض غمار هذه التجربة محاولاً فهم نظامنا السياسي.

والخلاصة، أن الإصلاح السياسي قبل الإصلاح الإداري، هو أوّل وهي المحل الثاني، فإذا هما اجتماعاً لدولة حرّة بلغت من العلياء كلّ مكان.

## تعقيب الوزير مروان حماده على محاضرة د. محمد المجذوب

نشكر الدكتور محمد مجذوب على هذا العرض الشامل للعلاقة بين السياسة والإدارة وعلى مَرَّ الجهود المتتالية في كل لبنان منذ الاستقلال، مع علمنا أننا لو عدنا إلى المراحل التي سبقت الاستقلال لتوصلنا، ربما إلى الخلاصات نفسها.

يتبين من مداخلة الدكتور مجذوب أن لا فصل بين الفساد والفساد. فإذا كان الفساد موجوداً في النظام السياسي فهو حكماً سيترجم فساداً في النظام الإداري وفي الإدارة.

ولكن لي بعض الملاحظات السريعة على هذا الموضوع:

أولاً: إن النظم السياسية في العالم لم تنجح في فصل السياسة عن الإدارة كلياً، خصوصاً في المراكز القيادية.

فعندما يتغير الحكم في الولايات المتحدة - طبعاً هناك نظام رئاسي وله بعض الخصوصية - يتغير معه المسؤولون الأساسيون في الإدارة، كذلك حين يحل حزب العمال محل المحافظين في بريطانيا، فلا يبقى الإداريون الأساسيون المحافظون في مراكزهم، لأن تنفيذ السياسة يكون عبر الإدارة، وبالتالي، الفساد إذا كان عند السياسيين فهو عند الإدارة، ولكن لا يجوز أن نطلق حكماً مبرماً نهائياً بالفساد على كل السياسيين في كل العالم، هذه ربما محاولة جرت عليها العديد من الأنظمة العربية، خصوصاً عندما كانت تريد أن تبرّر انتقال الحكم من المجتمع المدني إلى المجتمع العسكري.

## الحواشي:

- (١) د. سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة. مطبعة جامعة عين شمس. مصر ١٩٧٩. ص ٢٣.
- (٢) راجع كتابه: مدخل إلى دراسة الإدارة العامة بالإنجليزية. الطبعة الثالثة. نيويورك ١٩٢٤. ص ٢٣.
- (٣) النهار، في ٢٠٠٢/٣/١٤.
- (٤) راجع مداخلته في مؤتمر الإصلاح الإداري في لبنان، في ٢٠٠٢/٣/٨.
- (٥) راجع، مثلاً، ما كتبه الدكتور ابراهيم شبحا حول الموضوع في كتابه: الإدارة العامة. الدار الجامعية. بيروت ١٩٩٤. ص ١٦ - ١٧.
- (٦) راجع كلمته التي كانت بعنوان: من الإصلاح الإداري إلى الوفاق الوطني. في مجلة الإدارة اللبنانية. العدد الأول. خريف ١٩٩٦. ص ٣٩ - ٤٠.
- (٧) راجع نص تقريره الذي كان بعنوان: الإصلاح الإداري ضرورة وطنية. في العدد المذكور من مجلة الإدارة اللبنانية. ص ٣٦.
- (٨) راجع الكتراس الذي نشره في العام ١٩٩١، بعنوان: مشروع وثيقة للإصلاح الإداري.
- (٩) راجع كلمته التي كانت بعنوان: نحو إدارة نزيهة وفعالة. في العدد المذكور من مجلة الإدارة اللبنانية. ص ٢٧.
- (١٠) راجع ما ورد في الكتراس الذي أشرنا إليه. وكوّر الوزير الإشارة إلى الخلل ذاته عندما قال في مؤتمر صحفي: «إن هناك تسيباً في الوضع الإداري سببه تدخل السياسيين في الإدارة». النهار في ٢٠٠٢/٤/٢٠.
- (١١) صحيفة «السفير» في ٢٠٠٢/٣/٥.
- (١٢) راجع كتابه: فؤاد شهاب، ذلك المجهول. شركة المطبوعات للتوزيع والنشر. بيروت ١٩٨٨. ص ٤٥ - ٥٤.
- (١٣) راجع نص الرسالة التي رفض فيها الترشيح، في النهار، في ١٩٧٠/٨/٥.
- (١٤) راجع ما كتبه الصحفي إميل خوري حول هذا الموضوع، في النهار، في ١٩٩٨/٢/٢٣.
- (١٥) راجع الصحف الصادرة في ١٩٩٨/١٢/١٨.
- (١٦) طبعت في كتاب يحمل العنوان ذاته. منشورات المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر. بيروت ٢٠٠٠. راجع الصفحات ٩ و ١٤٢ و ١٤٤.

إذا أردنا أن نقول من يتدخل في الإدارة، الزعماء الروحيون يتدخلون في الإدارة، أحياناً، «حاجب»، أنا لا أتمكن من نقله بدون العودة إلى المراجع الدينية المعنية.

الزعماء السياسيون يتدخلون، والناقدون بالاقتصاد والمال يتدخلون، ولهم مواقع في الإدارة ومتسللون إليها مباشرة.

حتى منذ عهد الرئيس فؤاد شهاب الذي كان لديه محاولة إصلاحية جديدة، لكن العسكر شوّها هذه المحاولة، ولم تمضِ سنوات إلا وأصبح من مدير الكازينو إلى مدير الأمن العام إلى مدير الميدل إيست، إلى المسؤولين عن الهيئات الرقابية التي وجدت من أجل إصلاح الإدارة، تابعين إلى تلفون من أنطوان سعد أو غابي لحد، فالأمور ليست بهذه البساطة، بل هي معقدة أكثر.

ثانياً: كذلك الحكم على الوجود الحزبي في الإدارة، يجب ألا يكون حكماً مطلقاً. هناك حزيون جيدون وهم جزء من المجتمع اللبناني، وحقهم الكامل أن يكونوا في الإدارة، وهناك حزيون فاسدون. فمن كانوا فاسدين في الحزب فهم فاسدون حكماً في الإدارة. بالتالي علينا أن نترك مجالاً لبعض الألوان المختلفة في إطلاق الأحكام.

الإدارة ليست مولودة من أنبوب، بل لها أم وأب، وهذا الأب والأم هما النظام السياسي والنظام الطائفي، لا إدارة علمانية إلا في نظام علماني.

طالما أنّ النظام طائفي ومذهبي وموزع في حصص على كل المستويات، من الصعب جداً تحرير الإدارة وحتى في الفئات الرابعة والخامسة والسادسة لا يمكن تحرير الإدارة من هذه الإعتبارات.

كما أن إشكالية الإدارة العامة وأجهزة الرقابة تعود في جوهرها إلى النظام السياسي. فتخضع أيضاً هذه الإشكاليات على صعيد الصلاحيات لتشريعات قائمة

ولنفس الإعتبارات، وهذا الموضوع هو الذي سيتناوله المحاضر الثاني الأستاذ خليل الهندي.

وهو محافظ سابق ومفتش مالي سابق وأستاذ جامعي، وهو يعمل مع وزارة الدولة للتنمية الإدارية في إعداد عدد من القوانين.

واليوم امام مجلس الوزراء وامام المجلس النيابي، نصوص عديدة تتعلق بإصلاح النظام الإداري والانتقال جزئياً إلى نظام التعاقد بدل أنظمة الملاك، وهذا ما تبحثه حالياً لجنة وزارية خاصة.

هناك مشاريع قوانين مرّت أمام مجلس الوزراء وانتقلت إلى مجلس النواب، تتعلق بإعادة تنظيم مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.

كل هذه الأمور سيتناولها المحاضر الثاني الأستاذ خليل الهندي.

٣) مجموع الخدمات العامة ومجموع الموظفين العموميين المكلفين بخدمة عامة، أو هي:

٤) «تدبير شؤون الناس وقيادتهم وتوجيههم وتنظيمهم بغية المحافظة على كياناتهم وضمان استمرارية وجودهم».

وتختلف الإدارة من نظام سياسي إلى نظام سياسي آخر، فالإدارة في فرنسا هي غيرها في الولايات المتحدة الأمريكية، وغير ما هي عليه في الأنظمة الدكتاتورية، وهكذا...

ثانياً - أهم ميزات الإدارة السليمة:

تقوم الإدارة السليمة على توفير عناصر أساسية أهمها:

١) الإنسان (أي القيادة والجهاز العامل).

٢) الأنظمة الواضحة والصريحة، التي يعمل الإنسان بموجبها.

٣) الأموال اللازمة للقيام بالعمل المطلوب.

٤) الوسائل الحديثة المتطورة التي هي أداة العمل.

٥) أمكنة مناسبة ومريحة ليتمكن الإنسان من أداء عمله بارتياح نفسي وجسدي.

وبما أن الإنسان هو الأساس، هو الرأس المال، فيقتضي إعداده وتدريبه وإطلاعه على كل تطور في عالم الإدارة، ومراقبة عمله، ومكافأته على الإنجازات القيمة، ومؤاخذته على الخطأ الفادح أو التقصير أو الإهمال، وإعادة تأهيله. ولا بد من توفير المال اللازم، بشكل دائم، لضمان حسن سير عمل الإدارة وحسن أداء العاملين فيها.

وأما الأدوات فيقتضي تطويرها بشكل مستمر، تماشياً مع التطور العلمي والتقني الذي يسير هذه الأيام بسرعة جنونية.

## إشكالية الإدارة العامة

### وأجهزة الرقابة

بقلم: الاستاذ خليل الهندي

مقدمة:

إلى شكسبير العظيم يرقى القول: «دع الحمقى يتنافسون في أشكال الحكومات، إن أفضلها إدارة هو أفضلها قاطبة».

ولما كانت الإدارة بهذه الأهمية، فإنه لا بد من فهمها ومن فهم إشكالياتها وإشكالية أجهزة الرقابة عليها. لذلك لا بد من تعريف كل من الإدارة العامة وأجهزة الرقابة، وبيان واقعها لنخلص إلى مواصفات الإدارة الحديثة والسليمة، ومواصفات هيئات الرقابة الفاعلة، وننتهي بإقتراحات عملية لإعادة بناء الإدارة العامة من جهة وهيئات الرقابة من جهة ثانية.

فقرة أولى - الإدارة العامة:

أولاً - تعريفها:

كثرت التعريفات التي اطلقت على الإدارة العامة، إلا أنه يمكننا تلخيصها بالتالي:

١) الإدارة بمعناها اللاتيني Administrationem تعني الخدمة، أي الخدمة التي تعود على المجتمع بالمنفعة وتؤمن الصالح العام، أو هي:

٢) الجهاز الذي يدير الشؤون العامة أو المؤسسة الخاصة، أو هي:

### ثالثاً - واقع الإدارة اللبنانية:

يختصر واقع الإدارة عندنا، في معظمها بالتعابير التالية: جاهلة - عاجزة - فاسدة - مفسدة - متأخرة، وفوق كل ذلك مسيئة، مطيئة، متمذبة.

(١) جاهلة: نعم، لأن معظم إدارتنا تعج بأشباه الأميين، في حقل الإدارة العامة والعلم الإداري والاختصاص والعلاقات العامة. ويكفي المواطن دخول إدارة تتعامل مع جمهور المواطنين، كالمالية والعقارية والتنظيم المدني ومصلحة تسجيل السيارات والسجل التجاري حتي يضيع، من كثرة الذهاب والإياب والمراجعات وتحويل الملف من موظف إلى آخر مذنباً بعبارة: للإطلاع وإجراء المقتضى.

(٢) وهي عاجزة: لأن المعاملات تتكدس، أو تسير سير السلحفاة، إما لكثرة عددها وعدم توزيعها بعدالة على الموظفين، أو لكسل الموظفين الذي يتلهون بإدارة شؤونهم الخاصة وشؤون أقاربهم وأصحابهم. أو لغاية في نفس يعقوب، أو لكثرة المراجع التي عليها الاطلاع على الملف والتوقيع عليه أو إبداء رأيها فيه. فإن معاملة تسجيل سيارة مستعملة مستوردة، تتطلب ٣٦ توقيعاً.

(٣) وهي إدارة فاسدة: لأنه، في الكثير من المواقع، ولدى الكثير من الموظفين لا يمكن أن تنجز المعاملة إلا إذا حملها سمسار، أو تم «تزييتها» لأن على الموظف أن «يستصبح»، وعلى المواطن أن «يبيض بخته».

وقد أعلن وزير الداخلية السابق في إحدى المقابلات الصحفية، أن ما يذهب إلى جيوب السماسرة والموظفين في مصلحة تسجيل السيارات يزيد عن ضعف ما تستوفيه الدولة من ضرائب ورسوم.

(٤) وهي مفسدة: لأن المواطن قد يفسد الموظف أحياناً، ولكن الموظف في معظم الأحيان، هو الذي يفسد المواطن، عن طريق طلب المنفعة المادية أو المعنوية أو عن طريق عرقلة المعاملة والمماطلة في إنجازها، أو تحويلها إلى مراجع لا علاقة لها بها، مما يؤخر إنجازها، فيضطر المواطن، الحريص على وقته وأعماله، أن يدفع ما تيسر،

بحجة أنها تبقى «أرخص» من ضياع الوقت وإهمال أعماله.

(٥) وهي متأخرة: بمعنى أن الكثير من الموظفين يدخلون الوظيفة وهم لا يتمتعون بالكفاءة اللازمة، إضافة إلى عدم وجود مكاتب في معظم الإدارات، لإرشاد المواطنين وإعلامهم بسير المعاملات وكيفية إنجازها، والموظفين المسؤولين عن إتمامها أو بتها.

(٦) وهي مسيئة: لأن السياسة تهيمن على الوظيفة العامة وعلى الموظفين وعلى الإدارة العامة في لبنان، وكلنا يعرف ذلك ويحفظ القول المأثور: «ما دخلت السياسة شيئاً إلا أفسدته». وكلنا نعلم، أنه منذ الاستقلال حتى اليوم ما زال السياسيون يحشرون أنصارهم ومحازبيهم وأقاربهم وحتى جيرانهم في إدارت الدولة والمؤسسات العامة والبلديات، سواء كان هؤلاء أهلاً لهذه الوظيفة أم لا، المهم أن يتقاضى الواحد منهم راتباً ويضمن مستقبله ومستقبل عائلته، ويستفيد من الوظيفة ما أمكن، متكللاً على الصفقات، أو في أسوأ الأحوال، على «البرزاني». ويستفيد السياسي من صوت هذا الموظف وأصوات عائلته ومن الخدمات التي يؤمنها هذا الموظف له ولأنصاره، والتي هي في معظمها مخالفة للقانون. وآخر ما يفكر به السياسي هو مصلحة الإدارة ومستقبل لبنان، وآخر ما يفكر به الموظف المدني للسياسي هو الضمير المهني ومصلحة الوطن وموجبات الوظيفة، فهو يعمل لنفسه أولاً ولزعيمه ثانياً، وآخر ما يفكر به هو العمل للإدارة التي ينتمي إليها.

وخير شاهد على هيمنة السياسيين على الإدارة التجاذب الذي شهدناه مؤخراً بشأن تعيين مدراء عامين، ولا سيما مدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والتي لم يكن وراءه، مطلقاً، المصلحة العامة، ولا أحد يجهل أسباب ذلك التنافس أو التناحر، ثم كيف حلت المشكلة، والأسباب ذاتها تقف وراء تأخير ما تبقى من تعيينات.

وبالمناسبة أعلن، أنني بخلال ٤٤ سنة قضيتها في الخدمة العامة، متقلّباً في



مناصب عدة، منها ٢٥ سنة مفتشاً مالياً لدى إدارة التفتيش المركزي و٦ سنوات محافظاً للشمال، لم يطلب منّي سياسي أو متنفذ إنجاز معاملة قانونية واحدة، وإنما كانت المراجعات بنسبة ٩٩,٩٩٪ تتركز على طلب القيام بمخالفة أو تغطية لمخالفة، لصالح الوسيط أو لصالح أحد أنصاره، وحده الدكتور رياض صراف شدّ عن هذه القاعدة، ولم يزر مكنتي إلا للسلام وإلقاء التحية والتشجيع، أو لطلب خدمة عامة تعود بالمنفعة على المنطقة، وأقسم صادقاً، أنني ما نقّدت لأولئك مطلباً واحداً، ولذلك خرجت من الوظيفة مرتاح الضمير، عالي الجبين، صفر اليدين.

(٧) وهي إدارة مطيئة متمذبة: فعلى الرغم من أن وثيقة الوفاق الوطني والدستور قد ألغيا طائفية الوظيفة، باستثناء وظائف الفئة الأولى، فإن السياسيين ضربوا عرض الحائط بكل وثيقة واتفاق، وراحوا يتنافسون على أصغر الوظائف (كالسائق والحاجب والحارس)، لا بين مسلم ومسيحي كما كان يحصل قبل «الطائف»، بل بين سنّي وشيعي، وبين ماروني وأورثوذكسي وهكذا. إضافة إلى الشائعات التي تعمّ البلد، ومفادها أن الوزارة الفلانية أصبحت حسينية، والمؤسسة الفلانية مزرعة للوزير الماروني الفلاني، والصندوق الفلاني محميّة للرئيس الفلاني إلى آخر المعروفة.

حقاً، إنه لأمر مخجل ومخزٍ ومُعيب أن يحصل هذا في بلد كلبنان، الذي كنا نعتبره في زمن ما، سويسرا الشرق، أو منارة الشرق، أو مهد الحضارة، والبلد الحضاري والتقدمي الأول في الشرق الأوسط.

#### فقرة ثانية - هيئات الرقابة

##### أولاً - تعريف الرقابة:

الرقابة هي التأكد من أن الاعمال التي تقوم بها الإدارة، تتخذ وفقاً للقواعد والأصول المعمول بها. وهي تهدف من خلال ذلك إلى توجيه الإدارة والمساعدة على تطويرها، وإصلاح الأخطاء، وتقويم الاعوجاج، ومحاسبة سيئي النية والمقصرين

والمهملين، ومكافأة الذين يعملون بإخلاص وإنتاجية صحيحة وضمير مهني سليم.  
ثانياً - أنواع الرقابة:

لقد كثرت الأبحاث التي أعدها القانونيون حول موضوع الرقابة، غير أنه يمكن تعداد أهم أنواعها على النحو التالي:

(١) الرقابة المسبقة والرقابة المؤخرة.

(٢) الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية.

(٣) الرقابة المؤقتة والرقابة الدائمة.

(٤) الرقابة الإيجابية (أي موافقة أو عدم موافقة) والرقابة السلبية (أي حلول الجهاز المراقب محل الجهة المراقبة).

(٥) الرقابة على الاعمال والرقابة على الاشخاص،

ويمكن ان تكون الرقابة ذاتية أو تسلسلية أو إدارية أو مالية أو قضائية أو سياسية أو شعبية.

وتمارس في لبنان جميع أنواع الرقابات المشار إليها باستثناء حلول الجهاز المراقب محل الجهة المراقبة، حتى ان انظمة التفتيش المركزي تمنع على المفتش، أثناء قيامه بالتحقيق والتفتيش، توجيه الموظف أو إعطائه تعليمات يشير فيها إلى وجوب اتباع اسلوب معين أو طريقة معينة في تنفيذ مهامه. وذلك يعكس الرقابة التسلسلية حيث نصّ نظام الموظفين (المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢) على وجوب خضوع الموظف لرئيسه المباشر وتنفيذ أوامره وتعليماته، إلا إذا كانت مخالفة للقوانين، فعلى الموظف لفت نظر رئيسه خطياً إلى ذلك، غير أنه ملزم بالتنفيذ إذا أكد الرئيس أوامره وتعليماته. وينصّ نظام الموظفين الفرنسي الصادر بتاريخ ١٣/٧/٨٣ في المادة ٣٨ منه على مثل هذا الأمر.

أكثر من ذلك، فإنه يحقّ للرئيس التسلسلي إلغاء أو تعديل قرارات الرؤوسين

أو سحبها أو إبطالها، شرط ألا يكون عمل المرؤوس قد أصبح نهائياً، أي بمنأى عن إمكانية الإبطال القضائي. وهذه الأمور ممتنعة على هيئات الرقابة باستثناء الرقابة القضائية والرقابة التشريعية التي بإمكانها إلغاء أي عمل أو إجراء مخالف للقوانين.

ثالثاً - المراجع التي تمارس الرقابة:

وهي عديدة كما أسلفنا وتمثل بالأجهزة التالية، وفقاً للنصوص القانونية:

١ - مجلس الخدمة المدنية: فهو، أولاً: يمارس الصلاحيات التي تنيطها به القوانين والأنظمة، في ما يتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة وسائر شؤونهم الذاتية.

وهو ثانياً: يسعى إلى رفع مستوى الموظفين المسلكي، لا سيما عن طريق إعدادهم للوظيفة العامة وتدريبهم أثناء الخدمة.

وتشمل صلاحياته جميع الإدارات والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، باستثناء القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية، والأفراد المدنيين الملحقين بالجيش والأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة.

٢ - التفتيش المركزي: تشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح والبلديات، بصفة دائمة أو مؤقتة من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها.

ويمكن أن تخضع الحكومة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، لسلطة التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة، سائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.

أما أجهزة القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة، فلا تخضع لسلطة التفتيش المركزي إلا في الحقل المالي وضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة.

أمّا مهام التفتيش المركزي الأساسية، فهي:

١ - مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه.

٢ - السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري.

٣ - إبداء المشورة للسلطات الإدارية، عفواً أو بناءً على طلبها.

٤ - تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة.

٥ - القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات.

٣ - الهيئة العليا للتأديب: تشمل سلطتها جميع العاملين في الإدارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة وللبلديات، من موظفين ومستخدمين دائمين وموقتين ومتعاقدين على أنواعهم ومتعاملين وأجراء، ويحق لها أن تنزل بهم العقوبات كافة، الواردة في سلاسل العقوبات الخاصة بهم.

يستثنى من سلطتها: أعضاء هيئتي الخدمة المدنية والتفتيش المركزي - القضاء - رجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية، والمدنيون العاملون في الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة - وأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية.

٤ - ديوان المحاسبة: هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وذلك:

(١) بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

٢) بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.

٣) بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها.

وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة:

- إدارات الدولة.

- عدد من البلديات محددة بالقانون وبمراسيم.

- المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات

أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف.

وللديوان وظيفتان: وظيفة إدارية ووظيفة قضائية.

- يمارس بواسطة وظيفته الإدارية الرقابة المسبقة على تنفيذ الموازنة، فينظم

تقارير عن نتائج رقابته هذه ويبدى رأيه في الأمور المالية.

- وهو يراقب، بواسطة وظيفته القضائية، الحسابات وكل من يتولى استعمال

أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة.

٥ - النيابة العامة المالية: وتتألف من نائب عام وثلاثة محامين عامين، ويشمل

اختصاصها تحديداً:

١) المخالفات المتعلقة بالقوانين الضريبية، الأميرية، البلدية، الرسوم الجمركية،

رسوم المخبرات السلوكية واللاسلكية والرسوم العائدة للمؤسسات العامة وللبلديات.

٢) الجرائم المتعلقة بالقوانين المصرفية والمؤسسات المالية والبورصة، ولا سيما

المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف.

٣) الجرائم المتعلقة بقوانين الشركات المساهمة، وجرائم الإفلاس التي تترك

أضراراً بالدائنين.

٤) الجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية، وجرائم تقليد وتزييف العملة

والاسناد العامة والطوابع وأوراق التمتع واختلاس الأموال العمومية.

رابعاً - واقع هيئات الرقابة:

أوجدت عملية الإصلاح الإداري الشاملة التي قادها المرحوم الرئيس فؤاد

شهاب أجهزة الرقابة المركزية وأهمها: مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي،

وأسند العمل فيها إلى عناصر كفوءة ودعمها بالحصانة اللازمة. وكان، رحمه الله،

إذا ما أتاه سياسي يشكو أحد الأجهزة أو عناصرها، قال له: إنني لا أقبل أية شكوى

تتعلق بأجهزة الرقابة، فإذا كان لديك أمر آخر فهاتنه، عندها ينصرف السياسي،

وتبقى فاعلية أجهزة الرقابة وحصانته. غير أنه منذ أيام المرحوم الرئيس شارل حلو

بدأت الحملات على أجهزة الرقابة وتكاثر، دون أن يقابلها دعم من قبل كبار

المسؤولين أو دفاع عنها، لا سيما وقد بدأت تتسرب إلى جسمها عناصر مسيئة

وغير كفوءة. وبلغ التحدي ذروته أيام المرحوم الرئيس سليمان فرنجية حيث علت

أصوات في «وزارة العجزة» تطالب بإلغاء الرقابة، لا سيما التفتيش المركزي، مدعية

بأن علة الإدارة العامة ومشاكلها سببها التفتيش وقلة فاعليته. صوت واحد دافع

بشدة هو المرحوم خاتشيك بابكيان فقال: «أنا كنت أيام الرئيس شهاب وزير دولة

للإصلاح الإداري، وأعرف أن جهاز التفتيش جهاز مراقبة خارجية، وليس مقيماً في

الإدارة بشكل دائم، وإذا ألزماه برقابة دائمة ومستمرة، فماذا يفعل الوزير والمدير العام

والرؤساء التسلسليون. إن السمكة تفسد من رأسها، لذلك على كل رئيس أن

يتحمل مسؤوليته ولا نلقي اللوم على التفتيش المركزي».

أما بالنسبة إلى مجلس الخدمة المدنية، فقد كان المرحوم الرئيس رشيد كرامي

يقول للشيخ فريد الدحداح، تصرف وفق القانون حتى لو طلبت أنا منك غير ذلك،

فقد أضطررتُ أنا أن أطلب مخالفة بضغط من بعض الوزراء أو من بعض أنصاري،

ولكن عليك أن تصرّ على موقفك القانوني وأنا أسكت أو أتراجع.

أما فيما بعد، فقد أصبح مجلس الوزراء بكامله يخالف ويتجاوز مجلس

الخدمة المدنية ثم يطلب موافقة لاحقة إنقاداً للشكل لا أكثر.

وكلنا يذكر أن مدراء عامين قد عُينوا من دون موافقة مجلس الخدمة المدنية، ثم تبين أنهم محالون على التأديب، أو أن عقوبات قد أنزلت بهم تمنع تعيينهم في مثل هذه المراكز، فاستعبدت مراسيم التعيين منهم بعد أن نشرت وعلم بها كل الناس.

كما مرّت تعيينات بشكل مخالف للقوانين، واستمرت لأن أحداً لم يعترض، وحظي أصحابها بمراكز مرموقة، بتغطية سياسية، التي لولاها لم يحلم هؤلاء بمثل هذه المراكز حتى في المنام.

كما سبق أن أدان التفتيش المركزي أشخاصاً، فإذا بهم بعد أسبوعين يعيّنون، ليس بوظيفة مدير عام فقط، بل بوظيفة مفتش عام يرأس المفتش الذي اقترح العقوبة، وراح المفتش العام المحظي المعين حديثاً يضايق المفتش الذي سبق أن حقق معه واكتشف مخالفاته التي لا تغتفر ويتوعده ويحاول إلحاق الأذى به.

وفي الوقت الذي تعمل فيه وزارة الدولة للتنمية الإدارية على إعادة تنظيم الإدارات وإعادة تأهيلها، بما فيها هيئات الرقابة الإدارية والمالية بدعم من الاتحاد الأوروبي، وبواسطة لجان متخصصة تضم خبراء لبنانيين وأجانب، وتؤكد في ما تؤكد عليه، على حصانة أجهزة الرقابة وتخصص أفرادها، لتتمكن من أداء مهامها، يقدم إلى مجلس النواب مشروع قانون يقضي بإلغاء كل حصانة لأجهزة الرقابة وجعلهم ألعوبة بيد السياسيين، حتى إذا لم ينفذوا رغبات هؤلاء، نقلوا إلى مراكز أخرى أقل أهمية أو وضعوا بالتصرف أو أقيلوا.

ويعمد السياسيون، من جهة أخرى إلى حشر موظفين أو تعيين مفتشين أو مراقبين لا يتمتعون بالمؤهلات المطلوبة، فماذا ينفع المهندس الزراعي كمفتش مالي، وماذا ينفع الرسام أو الإعلامي كمفتش إداري أو مراقب في إدارة الأبحاث والتوجيه؟

ولم تكتفِ الحكومات المتعاقبة بشل أجهزة الرقابة على النحو الذي ذكرناه، بل راحت تصدر نصوصاً تخرج بعض المؤسسات العامة من كل رقابة، كما هي الحال بالنسبة إلى مجلس الإنماء والإعمار الذي يخطط ويقرر ويستقرض مالياً وينفذ المشاريع ويشرف على تنفيذها، ويختصر معظم إدارات الدولة وهو خارج عن كل رقابة، اللهم إلا رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة التي نعرف عدم فاعلية الرقابات المؤخرة، والتي ليس لها صلاحية النظر في ملاءمة النفقة، حتى أن عدة إدارات أو مؤسسات عامة أو بلديات، عمدت إلى تحويل اعتماداتها إلى مجلس الإنماء والإعمار ليضع دفاتر الشروط ويلزم وينفذ لحسابها، ليس فقط لعدم توفر إمكانياتها بل لتهربها من كل رقابة، ومن المعروف أنه من المبادئ الأساسية للإدارة السليمة، وحفاظاً على الأموال العامة، أن جهازاً يقرر وآخر ينفذ وثالث يراقب التنفيذ، توحياً لصحة التنفيذ والحفاظ على الأموال العامة من الهدر والتبذير.

أضف إلى ذلك، أن ملاكات هيئات الرقابة غير مكتملة، ولا أحد من السياسيين يهتم بذلك، لأنها ليست إدارات خدمات. فمجلس الخدمة المدنية، مثلاً، ليس في هيئته إلا الرئيس، أما العضوان فهما بالتكليف بالإضافة إلى مهامهما الأساسية، التي ليست بالقليلة، وأن أحدهما قد أحيل مؤخراً على التقاعد. فكيف تدرس القرارات وتصاغ: إن الرئيس يتحمل وحده كل هذه المشقات، ويأتي العضوان ليقوعا لا أكثر، وهذا ليس من الأصول الإدارية بشيء.

هذا، بالإضافة إلى محاولة الحكومة، بشكل دائم، رفع الحصانة عن هيئات الرقابة، كما أسلفنا، وإلى استبدال عبارة «بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية»، في نصوص التعيين والترفيغ وغيرها، بعبارة بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. ومعروف أن الموافقة إلزامية في حين أن الرأي غير ملزم، فتتصرف الحكومة كما يحلو لها، مخالفة القوانين دون أن يلزمها رأي مجلس الخدمة المدنية بشيء.

أما عن مشاكل التفتيش المركزي فحدّث ولا حرج، فما من مفتش مالي، مثلاً، مختص بالمحاسبة التجارية، أو يحمل إجازة في التجارة أو إدارة الأعمال، ولكن

الموازنة وصحة إدارة وحفظ الأموال العمومية.

وتبقى النيابة العامة المالية، التي لا يزيد عدد قضائها على الأربعة، إضافة إلى ضالة الملفات التي تحوّل إليها، فهل بهذه الرقابة نضبط الإدارة ونحسن أداؤها؟.

### فقرة ثالثة - الجفاء أو عدم الاستلطاف بين الإدارة وهيئات الرقابة

من المسلم به أن ما من أحد يرحب بسلطة تراقبه وتقوم تصرفاته وأعماله، فإستناداً إلى هذا المبدأ العام وإلى وضع الإدارة الذي تكلمنا عليه، ووضع هيئات الرقابة، نعرف سبب نظر عناصر الإدارة شزراً إلى هيئات الرقابة وعناصرها، وكيف أنها لا تستسيغ وجود مفتشين، مثلاً، ولا ترحب بحضورهم. وهل يرحب من يرتشي أو يختلس أو يخطئ بمن يراقبه ويضبط مخالفاته أو يحاسبه، وهل ذكر التاريخ أن سارقاً رحّب بشرطي أو بحكم قاضٍ عدل. هذا، إضافة إلى أن معظم الإدارات تعرف واقع هيئات الرقابة، وأن الكثير من عناصرها مسيئس أو لا كفاءة علمية أو عملية أو مسلكية لدى بعضهم. فأبي احترام تكنه الإدارة لمفتش من هذا النوع أو أي ترحيب سيلقاه، لا سيما إذا كان موظف الإدارة «عتيقاً» خبيراً بأمور إدارته، فيما المفتش الوافد، كالطارئ الجاهل، لا يعرف إلا العموميات ولا يمكنه الغوص بملفات الإدارة وكشف أسرارها وخباياها، وضبط ما تنطوي عليه من مخالفات وتشوهات.

### فقرة رابعة - كيف نعيد بناء الإدارة العامة؟

بعد أن تكلمنا على بعض أمراض الإدارة العامة، لا بدّ من بعض الاقتراحات في سبيل إعادة بناء إدارة عامة حديثة، تواكب التطور ونشعر معها أننا نعيش في القرن الواحد والعشرين.

إن الإصلاح الإداري الحقيقي أو الأصح، عملية إعادة بناء الإدارة في لبنان لن يتم إلا من خلال عملية تنظيم علمي مبني على أسس سليمة تعطئها ديناميكية فعالة، فالإصلاح الإداري لا يبني على قطع بعض رؤوس الفساد وإخراج النصوص

هنالك من يحمل إجازة في الهندسة الزراعية، وهنالك إجازات تعليمية لا تمت بصلة إلى المال ومعرفة أصول إدارته وحفظه وصرفه ومراقبته. وهل سمعتم، كما أسلفنا، بمفتش مالي يحمل إجازة في الرسم أو في التاريخ أو في الأدب أو في الإعلام؟ وهل يعقل أن يكون المفتش العام الهندسي، في إحدى المراحل، معلماً مجازاً بالأدب العربي؟ نعم هذا ما حصل وما يحصل بفضل السياسيين و«عطاءاتهم» للإدارة، أضف إلى ذلك أن أقل ما يقال عن بعض المفتشين أنهم معقبو معاملات لا أكثر.

أما بالنسبة إلى ديوان المحاسبة، فإن الحكومة، إمعاناً في تعطيل أي رقابة فعالة، تقدمت من مجلس النواب بمشروع قانون يلغي كل رقابة مسبقة لمراقب عقد النفقات ولدور ديوان المحاسبة في الرقابة المسبقة، وتركت المسؤولية إلى الوزير ليعين مراقباً لعقد النفقات من إدارته، وتترك لديوان المحاسبة الرقابة المؤخرة فقط، مما يفسح في المجال لزيادة الهدر وارتكاب المخالفات وعدم وجود من يقول لا للوزير إذا حاول المخالفة. وكلنا يعرف أن الموظف التابع للوزير لا يمكنه مراقبة أعمال الوزير بحرية وراحة ضمير، كما إن الرقابة المؤخرة لا فعالية لها، لأنها لا تنظر في مواءمة النفقة ولا تمنع وقوع المخالفة، كالرقابة المسبقة التي تستدرك الموقف وتمنع المخالفة قبل وقوعها أو تنتبه إلى وجودها.

وإنني أؤمن موقف رئيس ديوان المحاسبة الذي علمت أنه عارض بشدة مشروع القانون هذا، كما عارضه الدكتور خطار شبلي وكثير من العارفين بأصول إدارة الأموال العمومية وكيفية الحفاظ على هذه الأموال.

وأما بالنسبة إلى الهيئة العليا للتأديب، فإن ما يحال إليها من قضايا وملفات خلال السنة لا يتعدى أصابع اليد، فهل إن كل شيء في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات على ما يرام؟ أفلا يوجد موظفون مخالفون يستحقون الإحالة أمام الهيئة العليا للتأديب؟ هذا إن دلّ على شيء فعلي عدم وجود أي رقابة تسلسلية يمارسها الوزراء والمدراء العامون والرؤساء التسلسليون، وعدم جدية وفعالية أعمال التفتيش المركزي بجميع فئاته، لا سيما التفتيش المالي الذي يراقب صحة تنفيذ

وحسب، بل يتعدى ذلك إلى:

١ - اعتماد أساليب التنظيم العلمي للعمل الإداري، ارتقياً وتخطيطاً وتنسيقاً وتنفيذاً ورقابة، تلافياً للإرتجال وهدر الأموال العمومية.

٢ - تقليص عدد الوزارات والمؤسسات العامة إلى أقصى حدّ ممكن.

٣ - ضبط هيكلية الإدارة العامة وإلغاء الفائض الذي قارب ٣٨٪ من العدد اللازم، والتسميات (٤ فئات مثلاً بدلاً من خمس، وإلغاء تسميات رئيس مصلحة ورئيس قسم ومحرر أو كاتب رتبة أولى، لأن مهام رئيس المصلحة ومهام المدير يمكن أن تكون واحدة، وكذلك رئيس الدائرة ورئيس القسم ومثلها المحرر والكاتب).

٤ - تعزيز أجهزة الرقابة ودعمها بالحصانة اللازمة وبالعناصر الكفوءة علماً وأخلاقاً واختصاصاً.

٥ - تحقيق اللامركزية الإدارية وتحقيق الإنماء المتوازن لتسهيل عمل المواطنين وإنجاز معاملاتهم في مناطقهم لا ترك أشغالهم والركض وراء المعاملة إلى بيروت.

٦ - التلازم بين الإدارة العامة والمالية العامة وتفاعلهما، لتحقيق سياسة اقتصادية اجتماعية تعليمية متكاملة تؤمن الخروج من حال الاستنفاع إلى حالة إنماء الإنسان الانسان.

٧ - إعداد كادرات إدارية وفق معايير حديثة عن طريق التشديد على وجوب إعداد الموظفين وتدريبهم وفق برامج ونماذج إعداد تثبت جدتها ونجاحها واعتماد الاختصاص العلمي بحسب الوظائف، فلا تعين مفتشاً مالياً من يحمل إجازة في التاريخ مثلاً، ومفتشاً عاماً هندسياً من يحمل إجازة في الأدب العربي وهكذا. ولنغز المعهد الوطني للإدارة العامة ونشعب الاختصاص فيه كالمدرسة الإدارية في فرنسا E.N.A التي خرجت دفعات من الموظفين ذوي الأهلية التي يجدر تقليدها بحيث أصبح العدد من أفرادها، بسبب حسن وجدية إعدادهم المالي والإداري رجال دولة من الطراز الرفيع، من أمثال: جورج بومبيدو - جيسكار دي ستان - جاك شيراك

- جان جاك شابان دلماس - آلان جوبيه - ميشال روكار - ليونيل جوسبان - ادوار بالادير والعديد من الوزراء وأمناء سر الدولة الناجحين.

٨ - توسيع صلاحيات الإدارات وتشديد الرقابة على أعمالها.

٩ - استبعاد اعتماد «مجازر» ما يسمى «بالتطهير» التي تكسر الإدارة فتزهزها بدلاً من أن تساعد على تحسين أدائها، إذ إن هذه «المجازر» توازي الرعب، وأي إنتاج ينتظر من موظف يعمل تحت ضغط الرعب الدائم في غياب حق الدفاع عن النفس. ولا ننسى أنه إثر عملية التطهير التي جرت أيام الرئيس شارل حلو فاز ثلاثة من المصروفين بالنيابة ثم أصبح أحدهم وزيراً، كما عاد إلى الوظيفة معظم الذين «تطهروا» في مراحل مختلفة، سواء أيام الرئيس سليمان فرنجية أو أيام الرئيس الياس الهراوي بعد أن حصلوا على أحكام قضائية أبطلت «تطهيرهم».

١٠ - إن نجاح الإدارة في تنفيذ السياسة المرسومة لها يتوقف على مدى حسن اختيار الموظفين الكفوئين وتعيينهم في الوظائف التي تتلاءم ومؤهلاتهم وقدراتهم واستعداداتهم، بحيث يوضع الموظف المناسب في المكان المناسب. والتاريخ، سواء في لبنان أو في غيره، خير شاهد على أن سوء اختيار الموظفين قد أدى إلى فساد الإدارة. لذلك على الطوائف والسياسيين، إذا كان أمر اختيار الموظفين منوطاً بهم أو برأيهم، تسمية عدد من الكفوئين علمياً وأخلاقياً، والإدارة تختار منهم واحداً للمركز الملحوظ بدل أن يصيروا على أبنائهم أو أقاربهم أو أنصارهم حتى لو أنهم لا يتمتعون بأي كفاءة.

١١ - إن تطبيق هذه المبادئ إصلاحاً للإدارة العامة، لا يتم إلا بقرار يتخذه سياسيون متجردون، فإن اصلحها هذا القرار أصلحت الإدارة بدورها السياسيين المتطفلين وصدتهم عن اختراق حصانة مؤسساتها، فإذا اتخذ السياسيون المخلصون قرار إعادة بناء الإدارة العامة، الجريء هذا، كانوا من المصلحين الصالحين، وإلا على الصلاح والإصلاح والمصلحين، وعلى ما يسمى «مصلحة وطنية عليا»، وعلى بناء دولة المؤسسات ألف سلام وسلام.

التي تحدّثت عنها عادوا جميعاً، لا لسبب إلا لأن الملقّات خالية في مجلس الخدمة المدنية.

قد تكون المسؤولية الجزئية على الوزير لعدم إبلاغ التفتيش أو مجلس الخدمة المدنية، وأيضاً على المدير العام، وقد تكون على رئيس المصلحة. ولكن التفتيش موجود على كل المستويات وصولاً إلى أجهزة الرقابة. هذا ما يحتاج إلى مراجعة. في ما يتعلق بمحاولات الإصلاح، إلى جانب الإصلاح السياسي، لا بدّ أن نسجل أن هناك محاولات لإحلال الحكومة الإلكترونية مكان هذا الروتين الإداري القاتل.

شرعة المواطن والإدارة، مزيد من شفافية الإدارة، وأن يدخل المواطن كرقيب أيضاً.

المعهد الوطني للإدارة، ونأمل أن يمر الجميع على المعهد الوطني للإدارة بمن فيهم السياسيون. لأنهم يصلون إلى مراكز إدارية أو سياسية، لا تمكّنهم من إدارة وزارة. وطرح مبدأ الوسيط (وسيط الجمهورية) الذي لم تأخذ به الدولة اللبنانية، لأنها اعتبرته يصلح في أوروبا الشمالية، وليس في لبنان.

نترك الكلام إلى ضليح آخر في الموضوع الإداري، وهو رفيق وصديق قديم في كل مراحل النضال السياسي والإداري، وهو القاضي الدكتور ضاهر غندور.

وهو مفتش في التفتيش المركزي سابقاً وقاضٍ، حالياً، في مجلس شورى الدولة، وأستاذ في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية. يتحدّث عن التشريعات القانونية والإدارية.

## تعقيب الوزير مروان حماده على محاضرة الأستاذ خليل الهندي

نشكر للأستاذ هندي هذه المرافعة القاسية ضد السياسيين؛ وأنا أوافقك بأن وضع الإدارة تفاقم طائفيًا ومذهبيًا وبالفساد، على مدى نصف قرن الذي يفصلنا عن الاستقلال.

ولكن قد لا أوافقك على حصر المسؤوليات، ذلك أنه، حتى الأجهزة التي وجدت لتكون ضابط إيقاع الإدارة قصرت أحياناً في ذلك.

أنا أذكر خلال تجربة الإصلاح الإداري في بدايات العهد بعد الطائف، صرفنا ٦٤ موظفاً، منهم ١٩ موظفاً في وزارة الصحة التي كنت على حقيبتها، وكان معروفاً أنهم جميعاً مرتكبون (الذي يرتشي من وكالات الأدوية، الذي يتعاون مع المستشفيات في اللعب بالفواتير، وكل هذه الأمور تتعلق بعشرات المليارات، ومنهم من كان قد تواطأ أيضاً في موضوع جرحى الحرب).

وهنا أوجه تحية إلى القاضي عبد الله بيطار الذي ساهم بإعادة ستة مليارات. وقد تكون المرة الأولى التي تتمكن الدولة من إعادة أموالها من القطاع الخاص.

وأيضاً، أوجه تحية إلى الأستاذ منذر الخطيب، لأننا لا يمكن أن نعمم إنتقادنا على أجهزة الرقابة.

لكن هذه الأجهزة تتمتع بحصانة، ليست أقل من حصانة النائب، وبالتالي كئنا نتظر منها جرأة أكبر مما هي عليه. وفي النتيجة حين حصلت عملية الصرف

## التشريعات القانونية والإدارية

بقلم: القاضي د. ضاهر غندور<sup>(\*)</sup>

ليس جديداً القول أن بنية الإدارة اللبنانية الحالية لا تزال قائمة على الدعائم التي أرستها المراسيم الاشتراعية التي أصدرتها الحكومة الرباعية الأولى في عهد الرئيس الراحل فؤاد شهاب. إلا أنه، وقبل الولوج إلى صلب الموضوع لرصد التغيرات الهيكلية الواجب إدخالها على هذه الإدارة لمواكبة التطورات الجذرية في مهام الدولة على مشارف الألفية الثالثة، لا بد من التذكير بحقيقة قد يجهلها البعض لكثرة ما تردّد الحديث عن أهمية الإصلاحات الشهابية، وهي أن الإدارة اللبنانية لم تكن قبل ذلك في جاهلية، بل إن التجربة الإصلاحية الأولى لتحديث الإدارة تمتّ بالمراسيم الاشتراعية التي أصدرتها الحكومة الرباعية الأولى أيضاً في عهد الرئيس الراحل كميل شمعون تنفيذاً لبرنامج الجبهة الاشتراكية التي حملته إلى سدة الرئاسة، والتي ربما كانت في بعض وجوهها أكثر عدالة وتقدمية من التجربة الشهابية.

ولعل الأهم في بنية الإدارة الشهابية أنها استكملت الدعائم الأربع التي قامت عليها إصلاحات سنة ١٩٥٣، وهي: وضع تنظيم للإدارات العامة، ونظام للموظفين، وإنشاء هيئة تفتيش الدولة، وإعادة تنظيم ديوان المحاسبة، بإضافة ركن خامس إليها هو مجلس الخدمة المدنية، بعد ضم التفتيش المالي ومفتشي الوزارات إلى هيئة تفتيش الدولة في هيئة التفتيش المركزي.

(\*) مستشار لدى مجلس شورى الدولة؛ أستاذ محاضر في الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق.

إلا أن نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٣ في ٧ كانون الثاني ١٩٥٣، جاء خالياً من النصوص ذات الطابع السلطوي Autoritaire التي اقتبسها نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ في ١٢ حزيران ١٩٥٩ عن نظام الموظفين الفرنسي في عهد حكومة فيشي، والتي سنعرض لها لاحقاً، ومنها واجب الطاعة المطلق لأوامر الرؤساء التسلسليين حتى لو كانت مخالفة للقانون، وحرمان المرشحين للوظيفة العامة من حق الطعن في لائحة المقبولين للمباراة أمام القضاء، والنص الصريح على حظر الإنضمام إلى النقابات المهنية والإضراب واعتبار الموظف الذي يضرب عن العمل مستقبلاً من الخدمة.

كما كان نظام ١٩٥٣ يعطي الأفضلية في الترفيع للموظفين المسجلين في جدول الترقية في سنة ما على المسجلين في جدول سنة لاحقة (م ٣٥) وهو أمر أغفله نظام ١٩٥٣ تاركاً الترفيع لسلطة الإدارة الإستئنابية. ولا ننسى أن قانون الإثراء غير المشروع صدر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٣٨ تاريخ ١٨/شباط/١٩٥٣ الذي غضت التجربة الشهابية النظر عن وجوده، والذي تمّ إحيائه مؤخراً بالقانون ٩٩/١٥٤ من دون مفعول رجعي وكأنه قانون عفو جديد لتشريع الإثراء غير المشروع قبل صدوره. كما كان من بين المراسيم الاشتراعية الصادرة سنة ١٩٥٣ المرسوم الاشتراعي رقم ٣٥ في ١٧/شباط/١٩٥٣ المتعلق بتحديد عدد السيارات السياحية الموضوعة بتصرف السلطات والإدارات العامة وكمية المحروقات الشهرية المخصصة لكل منها، والذي لو أخذ بمثله اليوم لكان حلاً للفوضى العارمة الناتجة عن أساطيل السيارات السياحية الموضوعة بتصرف الموظفين وعائلاتهم في الإدارات المدنية والأمنية.

ولكي لا أستعيد ما تناوله الزميل السابق والصديق خليل الهندي في هذا المحور عن أجهزة الرقابة، أقتصر البحث في تنظيم الإدارات العامة ونظام الموظفين، وما يقتضي إدخاله من تعديلات عليهما لمواكبة تطورات الدولة الحديثة.

ولن أتعرض في تنظيم الإدارات العامة إلى قضية عدد الوزارات التي كانت



سبباً «في تطهير» مجلس الشيوخ سنة ١٩٢٧، لأنه تشبث بالإكتفاء بثلاث وزارات، بينما أصرّ مجلس النواب على زيادة العدد إلى سبع وزارات لإرضاء لعدد أكبر من النواب. كما لن أتناول هيكلية الإدارة التي تقوم على تراتبية معتمدة عالمياً في القطاعين العام والخاص من مديريات عامة ومديريات ومصالح ودوائر وأقسام، ملفتاً فقط إلى وجوب معالجة بعض الثغرات التفصيلية في التطبيق: كالحاجة إلى الأخذ ببعض المعايير المرنة في تنمية التقسيمات الإدارية، فلا تكون هناك مديرية عامة بحجم القسم ولا دوائر ومصالح بحجم المديريات العامة، ووجوب اعتماد تسميات متقاربة للوظائف فلا تبقى بعض التسميات موضعاً للبس كوظيفة مراقب أو مفتش اللتين تراوحت بين الفئة الخامسة والفئة الثانية في بعض الإدارات العامة.

كما أن ما ينبغي الوقوف عنده بشيء من التركيز هو كيفية التنسيق بين الإدارات العامة وربطها بالوزير الذي يتولى الإدارة العليا لمصالح الدولة بحسب المادة ٦٦ من الدستور، والإبقاء في الوقت نفسه على إستقلال الإدارة عن السياسة في عملها اليومي. فأشرف الوزير على الإدارات التابعة له يتم حالياً بوسيلتين في كليهما إهمال لأحد المبدئين سالفين الذكر، فإما أن يدير الوزارة عبر مستشاريه مغفلاً الإعتماد على الموظفين القياديين في الإدارة، وهذا ما حصل غالباً في هذه الأيام مما يعطل إستقلال الإدارة عن السياسة في عملها اليومي، وإما أن يترك الإدارة للموظفين القياديين بتوقيع البريد يومياً أو دورياً، ومنصرفاً إلى الإستقبالات والمراجعات اليومية، وهذا ما يعطل المبدأ الدستوري الذي يضع الإدارة تحت إشراف الوزير، ولا يبعد السياسة عن الإدارة لأن المراجعات اليومية غالباً ما تنصب على تأمين الخدمات للمقربين على حساب مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

وما يزيد في تعقيد الأمور، عندما تضم الوزارة أكثر من مديرية عامة واحدة، هو أن التنسيق بين المديريات العامة وتأمين الإرتباط مع الوزير، يجب أن يتم قانوناً عبر المصلحة أو المديرية الإدارية المشتركة، أي عبر موظف أدنى رتبة من المديرين العامين في الوزارة، وهو أمر يتنافى مع طبيعة الأمور ومبدأ التسلسل الإداري، حيث

تضطر أيضاً إلى إهمال إحدى هاتين القاعدتين القانونيتين: فإما أن يتولى مدير الإدارة المشتركة تأمين الإرتباط فعلاً، فيتولى عرض الأمور على الوزير دونما اختصاص فيها ولا إلمام لمعطياتها، مع التضحية بمبدأ التسلسل الإداري المنصوص عليه في المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١١، والذي يجعل المدير العام رئيساً للإدارة تحت سلطة الوزير، وإما أن يتولى كل مدير عام عرض شؤون إدارته مباشرة على الوزير، مما يؤدي إلى تهميش الإدارة المشتركة فلا تتعدى مهمتها دور قلم لتسجيل المعاملات وتنتفي الحاجة إلى وجود رئيسها أصلاً، كما يتعطل التنسيق بين المديريات العامة إلا عبر شخص الوزير نفسه الذي لن يجد الوقت أبداً لتقسيم يومه بين سياسته المحلية والمشاركة في السياسة الحكومية والتنسيق بين الإدارات التابعة له الذي يستلزم فريق عمل كامل لتأمين القيام به.

والحل غاية في البساطة، لا يحتاج إلى هذه التعقيدات التي أوجدها المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١١، لكنه لا يأخذ بالأسلوب الفرنسي واستحداث ديوان للوزير يضم فريق عمله المتخصص يأتي ويذهب معه، لأننا نعلم الإستقرار الوزاري القائم على الثنائية الحزبية، وهذا الحل يشرع الوضع القلق الذي يحل المستشارين محل الإدارة الرسمية. بل الحل هو في إستحداث وظيفة أمين عام للوزارة (شبيه بما يسمى وكيل الوزارة في مصر) هو رئيس الإدارة تحت سلطة الوزير، يؤمن وضع الإدارة تحت إشراف الوزير ويبقى تعيينه بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويمكن للوزير طلب إستبداله إذا لم يتحقق الإنسجام بينهما، كما يؤمن التنسيق بين المديريات العامة في الوزارة بما يحقق إستقلالها في تسيير عملها اليومي وإبعادها عن السياسة وعندئذ يصبح تعيين المديرين العامين خاضعاً لرقابة مجلس الخدمة المدنية الفعلية، ويصبح الترفيع إلى هذه الفئة مبنياً على الجدارة والكفاءة.

أما في حديثنا عن نظام الموظفين فلا بد أن نبدأ بكلمة ولو وجيزة عن تطور مفهوم الوظيفة العامة، لكي لا يبقى هذا النظام إطاراً غير قادر على إستيعاب المفاهيم الجديدة للوظيفة العامة، توكيداً لقاعدة تقليدية تحدّث عنها العلامة جورج بورديو

بقوله: أنه حين حلت قوة الدفع الآلية محل الأحصنة ظلت هياكل العربات تحافظ على أشكالها القديمة (G. Burdeau, Tr. De science politique, t.5 n 188). فقانون الموظفين في لبنان المقتبس بصورة خاصة عن نظام الموظفين الفرنسي في عهد حكومة فيشي ما زال يستند إلى مفهوم سلطوي للوظيفة العامة بإعتبارها مشاركة في السلطة العامة، وقرار التعيين فيها هو قرار سلطوي بعيد كل البعد عن العقود الثنائية أو الجماعية، على الرغم من تطور مفهوم الدولة نفسها من دولة الحماية إلى دولة الرعاية وتطور مفهوم الوظيفة العامة من ممارسة السلطات إلى تقديم الخدمات، هذا التطور الذي إنتهى إلى إقرار في معظم الدول الديمقراطية وفي المواثيق والإتفاقات الدولية، بحقوق أساسية متماثلة لجميع العاملين في القطاعين العام والخاص، وتجاوز ذلك التميز بين الوضع النظامي للموظف العام والوضع التعاقدى للعامل، هذا التطور الذي لم يكن أحادي الجانب بل ثنائياً متبادلاً التأثير، أدى إلى تحول عقد العمل من عقد رضائي تحدد شروطه بالتفاوض الحر المتكافئ قانوناً وغير المتكافئ واقعاً بين طرفيه، والإقتراب من الوضع النظامي بنتيجة الحماية التي تقدمها قوانين العمل كتحديد الأجر وساعات العمل والتقديمات الاجتماعية والصحية، وتأمين إستقرار الوظيفة بفرض قيود على رب العمل في إنهاء العقد وبواسطة عقود العمل الجماعية التي تعيد التوازن إلى الأوضاع غير المتكافئة بين رب العمل والعمال في التفاوض على شروط عقد العمل. كما أدى هذا التطور في المقابل إلى الإقرار بحقوق لم يكن يتمتع بها الموظفون في ظل النظام السلطوي، كمبدأ المساواة في الدخول إلى الوظيفة العامة من دون تمييز بين المعتقدات الدينية والسياسية، ثم الحق في ممارسة الحريات السياسية والاجتماعية بما فيها الانتماء إلى الأحزاب السياسية وتشكيل النقابات والإضراب عن العمل وصولاً إلى الإقرار للموظفين ومنظماتهم بحق المشاركة في تحديد شروط استخدامهم، وفق ما جاء في الاتفاقية الرقم ١٥١ التي أقرها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية سنة ١٩٧٨، وهي الإتفاقية الوحيدة التي أقرتها هذه المنظمة ولم ينضم لبنان إليها، بعد، للأسف، وهي تتعلق بحماية حق

التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الإستخدام في الخدمة العامة، وقد نصت المادة السابعة منها على وجوب إتخاذ التدابير الآيلة إلى تشجيع وتسيير التطوير والاستخدام الكليين لآليات التفاوض على أحكام وشروط الإستخدام بين السلطات العامة ومنظمات الموظفين العموميين.

لذا، وجب علينا أن نعيد النظر في تشريعاتنا المتعلقة بالوظيفة العامة والهيئات التي تشرف على تطبيقها، بما يواكب هذه المتغيرات ويحقق الإلتزام بالمواثيق الدولية، ولا سيما العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، اللذين أقرتهما الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٦٦ وانضم إليها لبنان بالقانون المنفذ بالمرسوم ٦٦/٣٨٥٥، وإتفاقية منظمة العمل الدولية الرقم ١٥١ الآتية الذكر التي يجب ألا يتأخر لبنان في الانضمام إليها. وهذا ما يستلزم إدخال التعديلات الآتية على تشريعاتنا النافذة:

١ - إعادة النظر في قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية وتشكيله كهيئة ثنائية التمثيل تضم ممثلين عن الدولة وعن المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً لموظفي الإدارات العامة ومستخدمي المؤسسات العامة والبلديات الكبرى، على غرار المجلس الأعلى للخدمة المدنية في فرنسا، بما يجعل من هذا المجلس هيئة رقابية محايدة لا تأتمر بأوامر السلطة الحاكمة، تتولى إدارة وظيفة شؤون الوظيفة العامة الأساسية مع احترام المبادئ الأساسية الثلاثة التي ترعى سير العمل فيها، وهي الحياد والمساواة والتطوير المستمر.

٢ - إعادة النظر في قانون التفتيش المركزي وقوانين الهيئة العليا للتأديب وكل المجالس التأديبية، وتشكيل هيئة التفتيش المركزي عندما تنظر كهيئة تأديبية وكل الهيئات والمجالس التأديبية كهيئات ثنائية التمثيل أيضاً، بما يؤمن الحياد واحترام حقوق الدفاع وعلانية المحاكمة.

٣ - الإقرار للموظفين بالحق في تشكيل منظماتهم النقابية بعد الإقرار بحقوقهم

في الإنتماء إلى الأحزاب السياسية بموجب القانون ٩٢/١٤٤ مع إلزامهم بواجب التحفظ Obligation de reserve إحتراماً لمبدأي الحياد والمساواة أمام المرافق العامة. علماً بأن الإقرار بهذا الحق لا تفرضه الإتفاقيات الدولية فحسب، بل ويؤمن المساواة أيضاً بين العاملين في القطاع العام حيث تكرس القوانين والأنظمة النافذة حق المستخدمين في المؤسسات العامة التجارية والصناعية في تشكيل منظماتهم النقابية، ويمارس المعلمون الرسميون في المدارس الابتدائية والمتوسطة عملاً نقابياً فعلياً منذ قرار وزارة التربية الوطنية الرقم ٣٣٥ تاريخ ١٩٧٢/٤/٢١ بإنشاء رابطة لهم، وقد تبعهم الأساتذة الثانويون بعد إنشاء رابطتهم بقرار وزارة التربية الوطنية رقم ٨٧١ تاريخ ١٩٨٠/١٠/٢٥، وكذلك الأساتذة الجامعيون الذين استحصلوا على العلم والخبر الرقم ٧٥/١١٩ بتأليف رابطة تتولى الدفاع عن مصالح الأساتذة من جميع الوجوه ورفع مكانتهم مادياً ومعنوياً، ولم يبق إلا موظفو الملاكات الإدارية الذين تقوم رابطة خريجي ومتدربي المعهد الوطني للإدارة المرخصة بالعلم والخبر الرقم ٩٣/٣٧٨، بممارسة نقابية خجولة بسبب الإنضباط المسلكي الشديد الذي يحكم علاقات العمل في الإدارات العامة.

٤ - الإقرار للموظفين الحق في الإضراب، وهو نتيجة حتمية للحق في التنظيم النقابي، مع الإلتزام بالقيود التي رسمها الاجتهاد الإداري الفرنسي منذ نصف قرن وهي: ممارسة الحق في الإضراب تحقيقاً لأغراض مهنية لا سياسية، وإعطاء العلم المسبق للإدارة وتأمين الحد الأدنى الضروري لسير المرافق العامة.

٥ - إلغاء كل النصوص الواردة في نظام الموظفين التي تحرم الموظف من حقوقه وحقه في التقاضي، وأهمها: إلغاء النص الوارد في المادة الرابعة من هذا النظام التي تمنع التوظيف بسبب إرتكاب جناية أو جنحة شائنة حتى ولو إستفاد المرشح من العفو أو إعادة الإعتبار، لأن العفو العام يزيل عن الفعل طابعه الجرمي وإعادة الإعتبار تعيد إلى المحكوم عليه كل حقوقه المدنية، وإلغاء النص الوارد في المادة الثامنة التي تمنع الطعن في لائحة المقبولين للمباراة، بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة،

التي تتضمن حرماناً من حق التقاضي الذي كفله الدستور، وإلغاء النص الوارد في المادة ١٤ التي توجب الخضوع لأوامر الرئيس التسلسلي المخالفة للقانون، إذا أكدها الرئيس خطأً الذي كان وسيلة للتواطؤ على مخالفة القانون بين المرؤوسين ورؤسائهم ولا سيما الوزراء منهم، وهو يتعارض مع المبدأ المنصوص عليه في المادة ١٨٥ من قانون العقوبات التي تقتصر أسباب التبرير فيها على الأفعال المرتكبة، إنفاذاً لنص قانوني أو لأمر شرعي أو لأمر غير شرعي لا يجيز القانون للموظف أن يتحقق من شرعيته (والقانون الفرنسي ينص صراحة في المادة ١٢٢ - ٤ عقوبات - على أن تنفيذ الأمر غير الشرعي بصورة فاضحة لا يعني الموظف من المسؤولية الجزائية). والنص الوارد في الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة عشرة التي تمنع الموظفين من تنظيم العرائض الجماعية المتعلقة بالوظيفة لأنه يتعارض بصورة فاضحة مع حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة، المحمية بموجب المادة ١٣ من الدستور.

ولا يكتمل الحديث عن التشريعات الإدارية، ما لم نختم عن العنصر البشري في الإدارة الذي هو رأس المال الأهم، لأن الإدارة كما يقول نابليون: لا تساوي إلا ما يساويه رجالها Les institutions valent ce que valent les hommes. فكما جرى الحديث عن الإدارة تبارى أئمة الإصلاح في رشقها بأبشع النعوت، ومنها أنها فضفاضة غير كفوءة ومترهلة وفسادة. والإدارة بالمعنى الدقيق للكلمة أي ملاكات الإدارة العامة من دون سواها كالمؤسسات العامة وسلك التعليم والمؤسسات المدنية، هي الصامت العاجز عن أي ردّ لأنه ممنوع على الموظفين أن يعبروا عن آرائهم بالعرائض الجماعية فكيف بوسائل الإعلام، حتى باتت هذه الأوصاف حقيقة ثابتة لدى الرأي العام لكثرة ما ترددت من دون أي ردّ.

أما أن هذه الإدارة الفضفاضة وغير كفوءة ومترهلة، فلا أظن أن ستة عشر ألف وظيفة هي ملاك فضفاض بالمقارنة مع مليون وسبعمائة وظيفة في الملاكات الدائمة في فرنسا مثلاً (j.f. lachaume, la fonction publique 1996, p.16). وربما كانت الحاجة ملحة، بل هي حتماً كذلك، إلى إعادة توزيع العنصر

البشري بين مؤسسات القطاع العام، وفي هذا المجال يمكن للملاكات الإدارية أن تستوعب بعض الفائض في تلك المؤسسات، وإعادة تأهيل الموظفين وتدريبهم، لأن خمسة عشر عاماً من الحرب الأهلية كانت كافية، ليس لتعطيل التقدم العلمي والتقني فحسب، بل ولتحتطيم العقل الإداري نفسه وتخريب النظام التعليمي برمته، ولا ننسى أن شعاراً رفع في يوم ما يعتبر أن الشهادة وساماً يعلق على صدور المقاتلين. وهذا ما إنسحبت آثاره على المستوى العلمي والإداري للعناصر الشابة التي دخلت الإدارة بعد الحرب الأهلية، بدليل أن العديد من الوزراء ما زال يستعين بالموظفين القياديين الذين أحيلوا إلى التقاعد في السنوات الأخيرة لتعويض النقص في خبرة خلفائهم في هذه الوظائف.

أما التهمة الأشنع التي تلاحق موظفي الإدارة العامة كظل وتحاصرهم وتنحصر بهم، لكأنهم ولد اللعان الذي أنكره أبوه ولعن أمه الإدارة، وهي مجدلية العصر التي يرميها رجال السياسة والإعلام وكل من طلب له الحديث في الشأن العام كأنهم طير أباييل يرمونها بحجارة من سجل، وكأنما الإدارة ليست من صلب هذا المجتمع وموظفوها ليسوا من أبنائها الشرعيين بل هم من منطقة غريبة عن أصلاته وشهامتهم!؟

فالفساد يا سادة، علة شاملة لكل العنصر البشري في الإدارة اللبنانية، ولا هي قاصرة عليه فهي ليست علة شاملة، أقولها واثقاً عن خبرة أربعين عاماً في الإدارة والقضاء، بل قاصرة عن قلة من الموظفين المحميين المعروفين من الجميع، وهذه القلة محمية ممن هم معروفون من الجميع أيضاً (ولا أضيف أكثر من ذلك لكي لا أخرج عن واجب التحفظ المهني) ولكن الخشية كل الخشية أن يكون تعميم هذه التهمة وترديدها يومياً على كل موظفي الإدارة عاملاً محرضاً يهدد بإفساد الكثرة الغالبة لحسن الحظ، والتي ما زالت تكابد الحاجة متعففة عن أكل السحت أو التماسه، يضاف إلى عامل التجويع المستمر، الذي كان أبلغ ما فيه قول الإمام علي: «عجب من الجائع كيف لا يخرج على الناس شاهراً سيفه»!؟

لكن الفساد أيضاً علة قاصرة في الإدارة العامة، بل هو علة شاملة تنخر في مجتمعنا بكل مؤسساته العامة والخاصة، أو لم يكن فساد الإدارة الداخلية هو السبب في إنهيار مؤسسات مالية واقتصادية كبرى، ثم مؤسسات تعاونية لا تهدف بطبيعتها إلى الربح، بل ويطاول حتى المؤسسات التربوية والصحية والخيرية؟

بيد أن فارقاً أساسياً يفصل بين الفساد في القطاع الخاص حيث يقع الجرم على أموال خاصة، فنكون أمام جان ومجنى عليه، وبين الفساد في القطاع العام حيث الجرم يقع على الأموال العامة ولا نكون أمام جان ومجنى عليه، بل أمام متواطئين في إستباحة المال العام. فلماذا نشدد التأثير على الشريك الأضعف في الجرم ولا نسير على هدي قوانين العقوبات والتشهير بالراشي والمرثي وملاحظتهما معاً.

والفساد وإن يكن بضاعة لبنانية أصيلة، وقد دربنا الفرنسيين على صناعتها، كما يقول إسكندر الرياشي، وربما علمنا العثمانيين على إتقانها، إلا أنه ظاهرة إجتماعية سرمدية تدب في المجتمعات وتنذر بتفسيخها كما تدب في الثمرة الناضجة وتؤدي إلى تحللها، تشهد على هذه الآية الكريمة ﴿وَإِذَا أَرَدْنَا أَنْ نَهْلِكَ قَرْيَةً أَمْرًا مَرْتَفِئًا فَفَسَقُوا فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا الْقَوْلُ فَدَمَرْنَاهَا تَدْمِيرًا﴾ (الإسراء ١٦). ولكن في هذا العصر دعامة من دعائم السلم الأميركي القائم على الفساد والقهر والبطر، وهي الثلاثية التي قام عليها السلم الروماني وكانت سبباً في إنهيار روما من الداخل قبل سقوطها أمام القبائل الجرمانية، كما يقول إدوار جيبون، وهي ستؤدي حتماً إلى انهيار حضارة «البنزنس» الأميركية من الداخل إن لم يسقط القهر الأميركي أمام إنتفاضة المقهورين.

لا أقول ذلك دفاعاً عن الفاسدين والمفسدين، ولا تسليماً بأن الفساد قدر محتوم علينا أن نرضخ له، بل للكف عن اعتباره سرطاناً ينهش في جسم الإدارة العامة وحدها ويمكن استئصاله قبل أن ينتشر في المجتمع وشحن الهمم لمكافحة هذه الآفة الخطيرة التي تنخر في جسم المجتمع كله وتنذر بتدميره، وهي أخطر بكثير من آفة المخدرات التي تقوم الأجهزة الرسمية والهيئات الأهلية مشكورة بحملة

لمكافحتها. وهي تستحق تضافر كل الجهود الرسمية والأهلية أيضاً لمكافحتها وملاحقة عصابات وأفرادها والتشهير بهم، بدلاً من تلك الحفاوة الاجتماعية التي يلاقونها ورفعهم إلى سدة المسؤولية.

ولنعد إلى النصوص التشريعية التي تنيط بأجهزة الرقابة، وأخصها التفتيش المركزي، مكافحة الرشوة وملاحقة الموظفين المرتشين أمام القضاء، بما في ذلك اللجوء عند الإقتضاء إلى التظاهر بالرشوة، فإن تجربة ما يقارب نصف القرن أثبتت أن هذه النصوص لم تسمح يوماً بإثبات جرم الرشوة، لأن شروط إثبات هذا الجرم أشبه بشروط إثبات الزنى في الشرع الإسلامي التي تقوم، كما يجمع الفقهاء، على الإقرار أو شهادة أربعة شهود عاينوا الفعل معاينة الميل في المكحلة. وإذا أردنا أن نقتبس أيضاً عن اجتهاد القضاء في إثبات جرم الزنى بالقرائن كحمل الزوجة مع غياب الزوج أو عدم قدرته على الإنجاب (إستئناف مدنية ١٩٥٠/١/١٠ و إستئناف جزائية ١٩٥١/١/٣١) وجب أن ينص التشريع على تكليف أجهزة الرقابة تنظيم ملفات شخصية للموظفين، غير تلك التي تقتصر محتوياتها على المستندات المتعلقة بحياته الوظيفية، بل تضم تقديرات رؤسائهم وتقارير المفتشين عن سلوكهم الوظيفي ومظاهر حياتهم الاجتماعية وراثتهم. وعندئذ يمكن إقصاء الموظفين الفاسدين ومحاكمتهم ومصادرة ثروتهم غير المشروعة، من دون أن يضطر القاضي إلى إبطال قرارات الصرف من الخدمة بسبب عدم وجود الملفات.

## تعقيب الوزير مروان حمادة على محاضرة د. ضاهر غندور

شكراً د. ضاهر على هذه المداخلة الرائعة، التي سلّطت الأضواء على جانب جديد، وكما توقّعت أعطيت الإدارة أسباباً تخفيفية محقّقة، ذلك أنه عندما تحدثت عن مقولة نابوليون، فحقيقة إذا كان هناك فساد في السياسة فحتماً في الإدارة.

وما نشهده، أحياناً، بحجة الفساد، هو هذا التجاذب المستمر بين من يسعى إلى إبقاء الحكم في يد السياسيين، على أساس أن الديمقراطية هي بين الأنظمة السيئة وأفضلها وبين من يسعى إلى حكومة قضاة أو حكومة مديريين عامين، أو حكومة عسكري.

هذا التجاذب موجود ليس فقط في لبنان، بل شهدناه في إيطاليا وفي غيرها من الدول.

في الحقيقة، أيضاً، أريد أن أضيف إلى جانب ذلك، موضوع الفائض في الإدارة، الذي أضحي، موضوعاً عالقاً بين: هل تبقى الملاكات القديمة المنشأة عام ١٩٥٩ صالحة بعد نصف قرن، أم أنّ تطوّر المجتمعات يتطلب تطوير ذلك، وبالتالي أنا أفضل استعمال مصطلح «معالجة الفائض»، بصرف بعضهم وإعادة تأهيل بعضهم، وربما معهد الإدارة الجديد يهتم بذلك. كذلك اشارتك في النتيجة إلى الإشكالية المجتمعية تحملنا إلى القول، أن لبنان لا يحتاج فقط إلى إصلاح سياسي، بل ربما يحتاج إلى ثورة ثقافية بكل معنى الكلمة.

كيف ننظر إلى الفساد؟ وهل مصطلح الفساد عندنا مثل الفساد في

الولايات المتحدة أو في أوروبا أو في غيرها من المجتمعات؟ معوقات العمل الإداري، وهي عنوان مداخلة آخر المحاضرين في هذه الجلسة، النائب الدكتور عبد الله فرحات زميلنا في اللقاء الديمقراطي. عميد كلية الحقوق سابقاً في جامعة الحكمة، وأستاذ مادة الحقوق في جامعة القديس يوسف. كما أنه صاحب مؤلفات عديدة في هذا الموضوع، منها «الحواسب» بالنسبة للإستثمار في لبنان، و«الوجيز في القانون التجاري».

أريد، أيضاً، أن ألفت إلى أن السلطة التي أناط بها الدستور السهر على الإدارة، وإدارة الإدارة، إذا صح التعبير، انتقلت من رئيس الجمهورية سابقاً، الذي كان يقول الدستور في مادته ٥٣ القديمة، أنه يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم، ويولي الموظفين مناصب الدولة، إنتقلت هذه السلطة إلى مجلس الوزراء مجتمعاً (المادة ٦٥ من الدستور الفقرة ٣) تعيين موظفين في الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون، وكما تفضلت وقلت عن المادة ٦٦، يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين، كل في ما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به، وقد تكون الإصلاحات الدستورية التي جاءت عام ١٩٩٠ شددت أكثر الإدارة إلى السلطة السياسية عبر مجلس الوزراء وبتعزيز صلاحيات الوزير.

طبعاً، لم يكن في نظري، هدف الطوائف وأهل الطوائف تعزيز السلطة المذهبية والطائفية. إنما ما حصل هو كذلك.

## معوقات العمل الإداري

النائب د. عبد الله فرحات

لست بخبير إداري، إنما سأتوقف عند بعض المضلات التي تواجهها الإدارة حالياً.

أولاً: لا شك في أن الموضوع الأساس، والذي تكلم عنه معالي الوزير والمحاضرين الكرام، هو ارتباط الإدارة بالسياسة حتى في الدولة العريقة بالديمقراطية، الإدارة مرتبطة بالسياسة وبالتوجهات السياسية العامة، وبوصول السياسيين إلى سدة الحكم، وتغيير الإدارات بتغيير السياسيين.

إنما المشكلة في لبنان هي ابعث من ذلك. ففي لبنان لسنا في صراع سياسي عادي كباقي الدول. نحن في معرض صراع سياسي وجودي بين فئات اللبنانيين، بالتالي، فالصراع الذي كان ذا وجه عسكري في السبعينات والثمانينات، أصبح ذا وجه إداري في التسعينات. فالمسألة ليست مسألة تعاقب سياسي عادي على السلطة وعلى الإدارة، وبشكل معقول.

بل نحن في معرض صراع سياسي وجودي، وبشعور بعض اللبنانيين بعدم وصولهم إلى ما يبتغون من الدولة. لذلك أصبحت الإدارة مسرحاً لتسجيل النقاط السياسية. من هنا، فإذا أعدنا الأمور إلى نصابها في السياسة، تعود لنصابها في الإدارة.

ثانياً: ذكر الأستاذ خليل الهندي أن السياسيين في لبنان يقضون معظم وقتهم في متابعة المعاملات غير القانونية للمواطنين.

من المؤسف أن الخدمة العامة في لبنان معطّلة، ففي دول العالم تصل الخدمة العامة للمواطن دون الحاجة إلى توسّط للحصول عليها.

لقد جابهت في ممارستي السياسية القصيرة تلبية حاجات للمواطن، الذي لا يمكنه الحصول عليها إلا بعد التوسّط له. مثلاً فتح الطرقات أيام الثلوج في القرى، فالجرفات لا تصل إلا إذا تدخّلنا مع المسؤولين المعنيين وتابعنا الموضوع.

في العاصفة الثلجية الأخيرة انقطعت طريق بلدة العبادية، لم نتمكن من فتحها إلا بعدما تدخّلنا، وبشكل ضاغط، لتتحرك فرق العمل وتصلح الخلل. فالخدمة العامّة بحاجة لمن يسعى وراءها.

ثالثاً: من معوقات الإدارة أيضاً، الذهنية العدائية المستحكمة ذات الأوجه

الثلاثة:

١ - عدائية بين الموظف الرسمي والدولة كشخص معنوي.

٢ - عدائية مستحكمة بين المواطن والموظف الرسمي.

٣ - عدائية مستحكمة بين المواطن والدولة كشخص معنوي نتيجة تعامل

الموظف الرسمي معه.

الحق ليس على الموظف ولا على المواطن، وقد لا يكون أيضاً على الدولة، إنما

على التركيبة اللبنانية.

فالموظف الرسمي في معظم الأحيان ذو راتب منخفض، يعمل في مكتب غير لائق وغير مجهز، ينظف مكتبه من حين لآخر. لديه نقمة على الطاولة التي يجلس عليها، نقمة حياتية لعدم كفاية الراتب، نقمة على وجوده في هذا المكتب. لا يوجد لديه صلة بالدولة كشخص معنوي، فيصّب غضبه على المواطن الذي يطالب بحقّه، وبالتالي يكون الصراع المباشر بين مواطنين «معتريين»، يواجهون بعضهم. ففي فرنسا، حالياً، يصرفون للموظف الرسمي ميزانية لتجهيز مكتبه بالوسائل المريحة.

إذاً هناك مسألة إنسانية بحاجة إلى المعالجة على هذا المستوى.

رابعاً: هناك مفهوم عثمانى ما زلنا نعمل به، وهو ملاحقة المواطن شخصياً للمعاملة الإدارية، ويدخل إلى أروقة الإدارة، وإلى مكاتب الموظفين، والجلوس في مكاتبهم، وإقامة علاقات شخصية معهم. وهذه مسألة لا يجوز الاستمرار بها. فلا يحق للمواطن الدخول إلى الإدارات الرسمية.

خامساً: كثرة التواقيع على المعاملات الرسمية. فهناك مبدأ سائد في الدولة يقول إذا كثرت التواقيع كثرت المراقبة، والعكس صحيح، فكثرة التواقيع ترهق المعاملة، وتبعد المستثمر، ترهق المواطن والموظف، وتأخر المعاملة.

في أحد البنوك اللبنانية أجريت دراسة بكلفة ١٥ ألف دولار لأنهم إكتشفوا أن المواطن يحتاج إلى ٦ دقائق لصرف الشك إذا دخل إلى البنك، والمطلوب تخفيض هذا الوقت إلى ثلاث دقائق.

سادساً: هناك مركزية في الدولة اللبنانية لم تعد موالية، فلا نفهم لماذا خوف الدولة من إعطاء صلاحيات للإدارات المحليّة؛ يجب إعطاء صلاحيات للإدارات المحليّة لا سيما البلديات، ويجب الدخول في مفهوم اللامركزية الإدارية.

سابعاً: مؤسساتنا الإدارية مؤسسات فضفاضة، وهذا العدد الهائل من الموظفين لا طائل منه.

هناك مجالس إدارة تفوق الخمسة وعشرين عضواً، كيف يمكن أن يتفقوا أو يتحدّثوا، أيضاً في هذه المجالس العامة قوانين تعطل عمل المؤسسات. مثلاً: حين تعطي السلطة التقريرية لمجلس الإدارة والسلطة التنفيذية للمدير العام، ندخل في جدل كبير عن ماهية السلطة التقريرية وماهية السلطة التنفيذية.

في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سجل قانوني عمره خمس وعشرون سنة بين مجلس الإدارة والمدير العام، حول الصلاحيات والسلطات. وهم في خلاف دائم، فلم نعد نفهم ما دور هذه المجالس الإدارية الفضفاضة، ولا يمكن تقليص عددها، غير أن ذلك يرتب على الدولة دفع تعويضات هائلة ومرتفعة. نسأل

ما هو دور مجلس الإدارة في ظل وجود مدير عام صاحب سلطة الأمر والنهي والسلطة التنفيذية.

ثامناً: الإدارات في لبنان ممسوخة لعدم وجود تكافؤ عددي، فهناك إدارات متخمة بالموظفين، وهناك إدارات فارغة من الموظفين.

نحن في لبنان نلامس أربعة ملايين نسمة. ولدنا ٣٥٠ قاضياً، يطلب منهم الحكم بين اللبنانيين والمستثمرين من العرب والأجانب. كان ملاك القضاء في الستينات ٤٥٠ قاضياً، وهذا لا يجوز. كل ذلك يثقل كاهل الموظف ويرتد عداوية تجاه المواطن.

صورة أخرى عن هذه الإدارة الممسوخة، وهي عدم التكافؤ في الرواتب. هناك موظفون يتقاضون (٣٠٠،٠٠٠ ل.ل.) ثلاثمئة ألف ليرة شهرياً وموظفون يفوق راتبهم الشهري ٤٠ مليون ليرة.

لا أريد التنويه بالإنجازات التي حققتها وزارة التنمية الإدارية في هذا الإطار، والدراسات القيمة التي أعدتها على أمل أن تدخل حيز التنفيذ.

سأتحدث عن المعالجات:

١- يجب الالتزام بمبدأ عزل الإدارة عن المواطن، لمنع احتكاك المواطن مع الموظف، وهذا مبدأ قائم في الدول المتقدمة ويمنع دخول المواطن إلى الإدارة ومعرفة اسم الموظف الذي يتابع له معاملاته.

٢ - يجب سير المعاملة دون ملاحقة، وهذا يستند إلى مكافأة الموظف مالياً عن كل معاملة ينجزها.

٣ - مبدأ علانية الأصول الإدارية وتوحيدها وإيصالها للمواطن.

٤ - احترام وقت المواطن، لماذا لا يوجد في كل إدارة لبنانية شبّاك تذاكر، يقدّم منه المواطن معاملته، ويتعرف من خلاله على المستندات المطلوبة لكل معاملة وإنجازها في الوقت اللازم.

## تعقيب الوزير مروان حمادة في نهاية الجلسة الأولى

شكراً سعادة النائب عبد الله فرحات، أثناء حديثكم دخل على الجلسة معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية؛ والحقيقة أن موضوع الشبّاك الموحد، وموضوع الحكومة الإلكترونية، موضوع شرعة المواطن، موضوع المعهد الوطني للإدارة، التشريعات الجديدة، مبدأ الوسيط - كل هذه الأمور طرحها معالي الوزير (فؤاد السعد) في مجلس الوزراء ونتمنى أن تأخذ طريقها للتطبيق، لكن الأمور ليست سهلة ونحن نعيشه في مداولات مجلس الوزراء، وفي الأجواء السياسية العامة، هذه الثورة تحتاج فعلاً إلى إقتحام سياسي إداري حقيقي.

نستخلص من الكلام أنّ المطلوب رفع الأيدي عن الإدارة، لا أن نفضلها كاملاً عن السياسة، إنما القرار السياسي هو الذي يحدّد الإدارة وهذا مبدأ دستوري. لذا:

١ - يجب أن نحترم القانون الذي أوجد أجهزة الرقابة، وأوجد نمطاً معيناً للتعيين، للمحاسبة، للمساءلة، للصرف إذا إقتضى الأمر.

٢ - بدل أن نقاتل من أجل إدارة حديثة، إننا نجعل من الإدارة ساحة معركة لإقتطاع مناطق نفوذ في الإدارة؛ هذا لا يجوز ويجب أن يتوقف.

أخيراً، وبانتظار إصلاح النظام السياسي في لبنان، لا بدّ من السعي إلى تحرير الإدارة من معظم الآفات العالقة على الجسم الإداري، ومنها الطائفية والمذهبية والمحاصصة.

نشكر المحاضرين على مداخلاتهم القيمة وترك المجال لمعالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية لكي يدخل في ملفه الحقيقي وهو أقدر منا على معالجته.



## المحور الثاني: الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية الشاملة

- كلمة رئيس الجلسة ..... الوزير فؤاد السعد
- الإصلاح المالي ودوره في التنمية الإدارية ..... د. حسن عواضه
- القطاع الخاص والإدارة العامة ..... د. كمال حمدان
- اللاحصرية الإدارية واللامركزية الإدارية ..... القاضي د. خالد قباني
- دور «وسيط الجمهورية» في التنمية الإدارية ..... المحامي سمير الحلبي

## كلمة رئيس الجلسة الوزير فؤاد السعد

نبدأ المحور الثاني تحت عنوان «الإصلاح الإداري والتنمية» في كلمتي لإفتتاح الندوة تكلمت حول الإصلاح الإداري، وأشارت إلى أننا نطمح إلى إدارة تقوم بخدمة المواطن الذي هو علة وجودها، والتي هي أيضاً علة عليه في أغلب الأحيان. أشدّد اليوم أنه ليس هناك نصوص قانونية أو خطط ذات أي أهمية أو مبرر وجود، إذا لم تكن نابعة في جوهرها من حاجة الإنسان وخدمة الإنسان.

الصعوبة الكبرى في تحقيق التنمية الإدارية الشاملة تكمن في سمتين:

الأولى: كونها متشعبة، لها جذور في السياسة والاقتصاد والاجتماع والعلوم الإدارية وتكنولوجيا المعلومات. وجميعها يجب أن تسير معاً، ونظراً لصعوبة المشكلات تقف حائراً من أين تبدأ.

والسمة الثانية: أنها لا تنتهي، ومن واجب وجودها أنها مستدامة تواكب وتلازم تطّلعات الإنسان وتبدل أحواله وظروف عيشه.

وعندما يقول الناس أن الاصلاح الإداري لم يبدأ بعد، فهم يقصدون في الواقع واحدة من أمرين: إما أن التنمية الإدارية لم تنته، أو أنهم يخلطون بين الفهم الشائع لمفهوم الإصلاح الإداري، والمفهوم الحقيقي الذي نركز عليه دائماً في أدبياتنا، الذي يقول أن التنمية والإصلاح الإداريين متلازمان كما عرضت في كلمتي أمس. لذا وعينا لهذا الأمر، ووضعنا خطتين للعمل:

خطة أولى، متوسطة الأجل: تنبع من حاجات الإدارات العامة، لا سيما الخدماتية منها، إلى إعادة تأهيل سريع، لكي تتمكن من تحسين أدائها وتلبية حاجات

المواطنين بكلفة مقبولة ونوعية جيدة، منها جميع المشاريع التي ننطلق بها: كإعادة النظر في الهيكليات وتبسيط الإجراءات، وإصدار التشريعات المتعلقة بشريعة المواطن، ووسيط الجمهورية، وتنظيم علاقة المواطن بالإدارة، والإنجاز بالإدارة، تدريجياً، نحو الإدارة الإلكترونية.

خطة ثانية، بعيدة الأجل: وقد أعدنا لها إستراتيجية شاملة للتنمية الإدارية، تتمحور حول رؤيتنا للإدارة العامة، من الآن وحتى العام ٢٠١٠، والتي تتناول السياسات الممكنة اعتمادها لإعادة النظر في دور القطاع العام، وكل ما يتعلق بتكوينه وأهدافه ومهامه في مركزته ولا حصرته، وفي اللامركزية بشقيها، المرفقي والإداري، وفي علاقة هذا القطاع وتكامله مع القطاع الخاص والمجتمع الأهلي. ولأن مواضيع جلسة اليوم تحاكي ما طرحناه من عناوين استراتيجية، فإننا نستفيد من علم وخبرة السادة المحاضرين، وكل منهم استاذ محاضر من الطراز الرفيع، وصاحب ملقّات متخصصة في مجالات ترفد مجرى عمليتي الإصلاح والتنمية.

المحاضر الأوّل، الدكتور حسن عواضة، وهو قاضٍ عدليّ سابق، وقاضٍ في ديوان المحاسبة، ورئيس التفتيش المالي سابقاً، أستاذ في كلية الحقوق ومحامٍ في الوقت الحاضر، وعضو هيئة الحوار الوطني عام ١٩٩٥، وعضو اللجنة الدستورية خلال الأحداث. وعضو لجنة الخبراء الاقتصاديين والماليين، التي وضعت تقريراً مفصّلاً أيام الرئيس الهراوي، وعضو مجلس التحكيم الأعلى في غرفة الصناعة والتجارة.

سيعالج موضوع الإصلاح المالي ودوره في التنمية، وهو يجمع العلم والاختصاص المالي إلى الخبرة العملية، إذ شارك في الستينات في التجربة الإصلاحية الشهابية، واحتلّ منصب المفتش المالي في التفتيش المركزي لسنوات عديدة، خبير فيها الإدارة وانتقل بعدها إلى متابعة المعركة في ميادين أخرى.

الكلمة للدكتور حسن عواضة.

## الإصلاح المالي ودوره في التنمية الإدارية

المحامي الدكتور حسن عواضة

لقد أصاب «منتدى الفكر التقدمي» عندما ذكر بأن الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية الشاملة من الأولويات التي لا بدّ من مناقشتها، «لما لها من انعكاسات على مجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية»، وأزيد بالتوضيح أن الإصلاح المالي ما هو إلا جزء من عملية الإصلاح العامة والتنمية الشاملة التي تبدأ بالإصلاح السياسي أولاً، ثم الإصلاح الاقتصادي والإداري والمالي.

ويجدر أن نذكر هنا ما ورد في تقرير لجنة الخبراء المكلفة وضع خطة اقتصادية ومالية في عام ١٩٩٢/، إذ ورد في مقدمة هذا التقرير رأي اللجنة في المشكلة الإدارية، مما لا يزال معظمه صحيحاً الآن أيضاً:

«إن الأداء الإداري في لبنان أصبح في الظروف الراهنة عائقاً أساسياً في مواجهة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية. فهذه الإدارة تعاني من ضعف الانتاج والرقابة وتفشي البطالة المقنّعة وإنعدام الحساب الاقتصادي وعدم توافر التجهيزات الحديثة والعنصر البشري الكفوء وانتشار الفساد والرشوة والمحسوبية... ان المشكلة المطروحة على هذا الصعيد ليست ذات طابع إداري بحت، بل هي تعكس في جانب أساسي منها واقع الحياة السياسية اللبنانية عموماً، التي لا تزال شديدة التأثير بالاعتبارات الطائفية والمذهبية والعائلية المنسحبة بأشكال مختلفة على مجمل أداء القطاع العام والسلوك الإداري».

والجدير بالذكر أن مجلس الوزراء اللبناني اتخذ بعد عرض تقرير لجنة الخبراء

عليه والتداول فيه، في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٣/٤/١٩٩٢، قرارات عديدة جاء في أولها ما يلي:

إعطاء الأولوية لعملية تحقق وتحصيل الضرائب والرسوم وبدلات الخدمات التي حالت الظروف دون جبايتها، وخصوصاً ما يتعلق منها بضرائب الدخل والأملاك المبنية والإرث ورسوم التسجيل العقاري وفواتير الكهرباء والمياه والاتصالات وتسويات مخالفات البناء والأملاك البحرية، على أن يعتمد الدفع المسبق عند التصريح في كل الحالات القابلة لذلك. لهذه الغاية يكلف الوزراء المعينون إقتراح - في مهلة اسبوعين - آلية للتنفيذ قابلة للتطبيق الفوري لهذه العملية، بما فيه إعداد مشاريع القوانين حيث تدعو الحاجة وغيرها من التدابير».

ولعل هذا يذكرنا - من حيث التنفيذ - بما أدلى به فخامة رئيس الجمهورية الحالي مؤخراً، حيث قال، كما ورد في الصحف:

«نحن منذ فترة نتخذ هنا في مجلس الوزراء قرارات، ولا ننفذها رغم مرور وقت طويل عليها، وكأننا ننسى أننا اتخذنا هذا القرار أو ذلك. ان هذه المسألة جعلت صدقية مجلس الوزراء على المحك».

والإصلاح، بصورة عامة، يبدأ بمحاربة الترهّل والفساد في الإدارة، ويجدر هنا أن نذكر كلمة للرئيس الحريري وردت في العدد رقم ١/ سنة ١٩٩٨/ صفحة ٢٥/ من النشرة التي كان يصدرها آنذاك مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري، إذ قال الرئيس الحريري في مداخلة:

«هناك من يقول، إن الفساد سببه طائفية النظام، وطائفية الإدارة. وهناك من يقول: بل إن الفساد سببه النظام السياسي، ووقوع الإدارة في أسر الطبقة السياسية، وهناك أخيراً من يقول: إن الأمر اهون من ذلك ويكفي أن نفعل أجهزة الرقابة لكي يصبح كل شيء على ما يرام».

«اننى ارى ان مشكلات الإدارة اللبنانية ناجمة عن العوامل الثلاثة المذكورة سابقاً».

وفي الندوة نفسها، أعلن المستشار الإقليمي في المركز الدولي «التابع للأمم المتحدة»، جان لاورد Jean LABORDE «أن محاربة الفساد هي قبل كل شيء قرار سياسي».

إذن الإصلاح يبدأ أولاً بالإصلاح السياسي، وهذا يجب أن يذكر قبل الكلام عن أيّ إصلاح: إدارياً كان أم اقتصادياً أم مالياً. ولنعد إلى موضوعنا:

من المعروف لدى الجميع، من خبراء وسياسيين، أن أهم مشكلات لبنان الرئيسية، من الناحيتين الاقتصادية والمالية هي:

- الدين العام وعجز المالية العامة.

- عجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات.

- ارتفاع الفوائد على الليرة اللبنانية.

- تباطؤ النمو.

سأكتفي بدوري بمعالجة المشكلة المالية، أو الإصلاح المالي ودوره في التنمية، مع التأكيد على أن حلّ أية مشكلة من المشاكل التي ذكرناها لا يفصل واحدها عن الآخر.

### الإصلاح المالي:

من المتفق عليه أيضاً، منذ «برنامج عمل الحكومة اللبنانية لتصحيح المالي» في عهد حكومة الرئيس الحص، إلى ما ورد في فذلكة الموازنة لعام ٢٠٠٢/ في عهد الحكومة الحالية، أن الإصلاح المالي يتحصر بالعناوين التالية:

- الدين العام وخدمته.

- النظام الضريبي.

- الخصخصة.

دون أن ندخل كثيراً في الأرقام، الكل يعلم أن الدين العام الداخلي والخارجي بلغ الآن ما يقارب /٢٨/ مليار دولار أميركي منها /٩,٦/ مليار دولار أميركي ديناً خارجياً، وأن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي زادت عن /٦٩,٣٨/ في المائة في عام /١٩٩٤/ إلى /١٧٦/ في المائة في العام /٢٠٠١/، ويتبع ذلك زيادة في خدمة الدين العام، أي الفوائد المستحقة عليه سنوياً، التي بلغت - حسب فذللكة موازنة /٢٠٠٢/ - /٤٣٠٠/ مليار ليرة لبنانية في عام /٢٠٠١/، والتي قدرت في موازنة عام /٢٠٠٢/ بمبلغ /٤٥٠٠/ مليار ليرة لبنانية، أي ٤٧٪ من مجموع الإنفاق، وبمعدل فائدة عامة نحو ١١,٥/، وقد بلغت حصة القطاع المصرفي اللبناني في تمويل هذا المجموع حوالي ٥٦٪. هذا مع الإشارة إلى أن المصرف المركزي كان المكتتب الرئيسي في إصدارات الخزينة اللبنانية خلال شهر شباط /٢٠٠٢/، لإحجام المصارف الخاصة والأفراد عن شراء سندات الخزينة (النهار في ٢٠٠٢/٣/٤). هذا مع الإشارة أيضاً إلى أننا لا نعلم إذا كانت نسبة العجز، المقدرة بـ ٤٧٪ من الإنفاق، كما سبق بيانه، تتضمن المتأخرات المقدرة بأكثر من /١٠٠٠/ مليار ليرة لبنانية مثل تعويضات الاستملاك التي تمتنع الدولة الآن عن دفعها خلافاً للقانون والدستور، ومستحقات المستشفيات الخاصة ومتعهدي الأشغال العامة الخ...

هذا الخلل المالي يستوجب، حسب خطط الحكومات المتعاقبة، التصحيح من خلال تقليص عجز الموازنة عن طريق الوسائل التالية:

- إصلاح النظام الضريبي عن طريق:

- الضريبة على القيمة المضافة التي، وفقاً لما ورد في فذللكة موازنة سنة /٢٠٠٢- (سوف ترصد الحكومة حصيلتها حصراً إلى خدمة الدين العام).

- البدء بتطبيق الضريبة الموحدة على الدخل.

- الرسم المهني المفروض بموجب قانون موازنة سنة /٢٠٠٠/، والذي سيطبق

بعد صدور قانون تسوية أوضاع المكلفين الذي لم يصدر إلا في ٢٤/١٢/٢٠٠١.

- تحديث الإدارة الضريبية وتحسين الجباية وخفض الإنفاق وترشيده.

- الخصخصة.

## (٢) إصلاح النظام الضريبي:

لعلّ من الأولويات، في أية نظرة تنموية، البحث في دور النظام الضريبي اللبناني وتوجيهه نحو الأهداف التنموية. وهل إن النظام الضريبي، وما اعتمد من ضرائب جديدة جرى إقرارها، أو ضرائب سيجري إقرارها، يتلاءم مع المتطلبات الاقتصادية والمالية، وبخاصة الاجتماعية؟

ونركز، هنا، على الناحية الاجتماعية مع ذكر بعض الأرقام التي وردت في تقارير رسمية، داخلية وخارجية:

«إن الأسر التي يقل دخلها في لبنان عن مليون ليرة شهرياً تبلغ نسبتها حوالي ٤٠٪ (٨٠٠/ألف ل.ل. وما دون)، ولا تحظى إلا بـ ١٥,٥٪ من المداخيل الإجمالية. وإن الأسر الأعلى دخلاً تشكل ١٧,٣٪ من مجموع الأسر في بيروت والضواحي، بينما تنخفض هذه النسبة إلى ١١,٢٪ في المناطق الأخرى: ١٣٪ فقط من الأسر المقيمة تزيد مداخيلها عن نفقاتها (برنامج التصحيح المالي - إحصاءات البنك الدولي)».

إن حصة الضرائب غير المباشرة تشكل نحو ثلاثة أرباع الإيرادات الضريبية، تمثل العائدات الجمركية منها ما يقارب الـ ٦٠٪. وهذا مخالف لمبدأ العدالة الضريبية التي هي من المستلزمات الأساسية للتلاحم الاجتماعي والعدالة الاجتماعية.

ولا بد اذن، عند إقرار أية ضريبة أن نركّز على الأهداف المتوخاة منها، وأن لا تكون هذه الأهداف مالية محض، بل أن يكون الهدف الاقتصادي والهدف الاجتماعي متلازمين مع الهدف المالي، دون أن يعني ذلك تطبيق معدلات مرتفعة

على المداخليل تقف حائلاً أمام الاستثمار من قبل أصحاب المداخليل، وخصوصاً الموظفة في مشاريع إنتاجية، (الصناعية مثلاً التي تخلق فرص عمل)، وإعفاء أصحاب الأموال المودعة في المصارف أو الموظفة في ميادين غير منتجة.

### الضريبة على القيمة المضافة:

نحن، من حيث المبدأ، لسنا معارضين للضريبة على القيمة المضافة، إنما هل هذه الضريبة احترمت، كما أقرت، مبدأ العدالة الضريبية التي هي جزء من العدالة الاجتماعية؟

لا شك في ان هذه الضريبة معتمدة في بلدان كثيرة، وبخاصة في البلدان المتقدمة، ومنها البلدان الأوروبية. إنما هناك عدة ملاحظات عليها كما أقرت في لبنان بموجب القانون رقم /٣٧٩/ المنشور في الجريدة الرسمية، العدد /٦٣/، تاريخ ٢٤/١٢/٢٠٠١، الذي جرى تطبيقه ابتداء من أول شباط سنة /٢٠٠٢/:

- ان هذه الضريبة جرى اعتمادها كمشروع في عهد الحكومة السابقة (برنامج التصحيح المالي)، على أساس حصر تطبيقها على المؤسسات التي يزيد رقم اعمالها عن مليار ليرة لبنانية في السنة، مع اعفاء شامل لقطاعات الزراعة والتربية والصحة والمهن الحرة. وكان شرطها أن تحل تدريجياً محل الرسوم الجمركية، وأن تطبق بالتدرج ايضاً على السلع المستوردة في مرحلة اولي، ثم على السلع المنتجة محلياً في مرحلة ثانية، واخيراً على الخدمات المحلية في مرحلة ثالثة، وأن يترافق تطبيقها مع تعديل جدول رسوم الاستهلاك والرسوم الجمركية بشكل يتلاءم مع الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية الضرورية، وذلك بالتشاور مع الهيئات الاقتصادية المعنية وبالتنسيق مع إدارة الإحصاء المركزي والمجلس الأعلى للجمارك.

ولعل اتباع تطبيق الضريبة بالتدرج، بعد توضيح انعكاساتها للجمهور، كان يوفر كثيراً من البلبلة والتشويش وعدم الرضا التي حصلت عند تطبيقها فوراً.

- إن المادة /٢٤/ من القانون رقم /٣٧٩/ (الضريبة على القيمة المضافة)

نصت على ان تعتمد، عند الاستيراد، «كأساس لفرض الضريبة القيمة الجمركية التي تحدد وفقاً لقواعد تقييم البضائع في الجمرك، مضافاً إليها جميع الرسوم الجمركية في حال توجبها، وكافة الرسوم المتوجبة اصولاً معها، وذلك باستثناء الضريبة على القيمة المضافة».

وهذا في رأي الخبراء الماليين، مخالف لمبدأ العدالة والحياد في الضريبة، إذ تفرض في هذه الحال، ضريبة على الضريبة!!.

- لقد أعفى القانون المذكور من الضريبة: بيع العقارات المبنية، وتأجير العقارات المبنية للسكن، والأحجار الكريمة وشبه الكريمة (اللؤلؤ والماس والذهب والفضة الخ...)، واليخوت، وفرض الضريبة على الماء والكهرباء والبنزين والتعاونيات وخدمات الحمامين والمهندسين الخ... بحيث تطال الضريبة ذوي الدخل المحدود بنسبة كبيرة، وبذلك تكون غير عادلة.

- لقد فرضت الضريبة على القيمة المضافة في كثير من البلدان (فرنسا، مصر الأردن، الجزائر) بنسبة مخفضة على السلع الأساسية وبنسبة عادية على السلع غير الضرورية، لتكون عادلة وأخف وطأة على أصحاب الدخل المحدود.

### الضريبة الموحدة على الدخل:

ترى الحكومة، في مجال تطوير النظام الضريبي وتحديثه (حسب فذلكة الموازنة)، إلى جانب اقرار الضريبة على القيمة المضافة، البدء باعتماد الضريبة الموحدة على الدخل.

ومن المعلوم أن النظام الضريبي الحالي يتألف من ضرائب نوعية تختلف باختلاف المداخليل (تصاعدية بالنسبة للأشخاص وشركات الاشخاص، ونسبية ثابتة بالنسبة لشركات الأموال). أما المردود الضريبي من ضريبة الدخل فلا يشكل سوى نسبة ضعيفة تتجاوز الـ /٦٠٠/ مليار ليرة لبنانية بقليل. كما أن العائدات الضريبية في مجملها لا تتعدى ١٣ أو ١٤٪ من الناتج المحلي، في حين انها تبلغ في البلدان

المماثلة ٢٥٪ وأحياناً ٣٠٪.

وقد اعتمدت الضريبة الموحدة على الدخل في معظم البلدان المتقدمة (فرنسا وبريطانيا وإيطاليا - مصر، والمغرب، وتونس الخ...). وتتناول الضريبة الموحدة مجموع المداخل الصافية السنوية التي يحصل عليها المكلف أياً كان مصدرها (في محل إقامته أم في الخارج)، ما لم يكن هناك اتفاقات لتلافي الازدواج الضريبي تحدد مكان التكليف لكل فئة، وأهمها الأرباح الصناعية والتجارية ومداخل العقارات المبنية، والرواتب والأجور، وأرباح المهن غير الصناعية وغير التجارية، وإيرادات رؤوس الأموال المنقولة الخ...

وفي هذه الحال، يعتمد مبدأ التصاعدية - بعد تنزيل الأعباء العائلية - تحقيقاً للعدالة الضريبية والمساواة بين المكلفين، وتحميل عبء الضريبة المباشرة للفتات الميسورة أصحاب المداخل المرتفعة، بحيث يكون مردودها كبيراً وعادلاً.

ولكن اعتماد الضريبة الموحدة يستوجب:

- مبدأ الشفافية لدى الحكومة، بحيث تطرح الموضوع على المواطنين مسبقاً، وتشرح مزاياه وتنال ثقة المواطنين بعد أن تجري حواراً مستفيضاً بشأنه مع الفعاليات الاقتصادية والنقابية، حتى لا تحصل البلبلة التي حصلت بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة.

- هيكلية جديدة للإدارة الضريبية.

- اعتماد التقنية الحديثة (ممكنة شاملة لجميع المكلفين)، وإيجاد بنك للمعلومات عن المكلفين ونشاطاتهم المختلفة.

- مسح شامل للمكلفين.

- تحسين أساليب العمل وتوحيد الإجراءات وتبسيطها بحيث لا تترك مجالاً للاستئناس والعشوائية.

الرسم المهني:

كما ذكرنا سابقاً، أقر هذا الرسم - الذي له طابع مالي محض - بموجب قانون موازنة عام /٢٠٠٠/، وهو رسم مقطوع تتراوح أرقامه بين مليوني ليرة لبنانية على الشركات المساهمة وتندرج إلى /٧٥٠/ ألف ل.ل.، ثم /٥٥٠/ ألف ل.ل.، ثم /٢٥٠/ ألف ل.ل. على المهن الحرة، وأخيراً /٥٠/ ألف ل.ل. للمكلفين على أساس الربح المقدر.

وأخيراً، لا بد من كلمة حول الأملاك البحرية التي يدور الجدل حولها منذ سنوات. ومن حق المواطن أن يتساءل باستغراب: ما أسباب سكوت الدولة تجاه الضجة المثارة حول هذا الموضوع الهام؟ ولماذا لم تحل هذه المسألة حتى الآن. ومن المعروف أنه وضع مشروع مرسوم في عام /١٩٩٩/ لتحديد بدلات الإيجار العائدة للأملاك البحرية، والتي لم تتغير منذ عام /١٩٩٢/، مع العلم أن الدولة لا تحصل إلا على نحو /٧/ مليارات ليرة لبنانية من الأملاك البحرية المؤجرة بصورة شرعية، ولا تحصل على أي مبلغ ممن استثمروا، ومايزالون يستثمرون، قسماً كبيراً من هذه الأملاك بصورة غير شرعية!!.. وقد أحيل في عام /٢٠٠٠/ مشروع المرسوم المعد من وزارة النقل إلى المجلس النيابي، ولم تجر مناقشته حتى الآن. ومن واجب الدولة أن تشرح للمواطنين أسباب ذلك، خصوصاً وأن هناك أرقاماً كبيرة يمكن أن تحصل الدولة عليها من هذه الأملاك كما يتكرر دائماً...

٣) الخصخصة:

ورد في فذلركة الموازنة أن الحكومة لديها برنامج للخصخصة يشمل: خصخصة المياه، الكهرباء، الاتصالات، المرافق والنقل المشترك، وأضيفت إليها «الريجي» حسب تصريحات بعض المسؤولين أخيراً.

وقد ورد سابقاً، في «برنامج التصحيح المالي» للحكومة السابقة، أن الخصخصة لن تؤمن النتائج المرجوة منها إلا إذا توافرت الشروط التالية:

- تحسين للإنتاجية يولد وفورات تزيد من الثروة للدولة كما للاقتصاد والمستهلكين.

- تحرير القطاعات المراد تخصيصها وتشجيع منافسة جديدة.

- وضع إطار رقابي واضح ومستقر.

هذا مع العلم أن الخصخصة بمفردها ستغطي جزءاً من الدين العام، ولا يمكن لوحدها - نظراً لقلّة المنشآت القابلة للتخصيص - أن تعطي الإيرادات الكافية لإطفاء الدين العام وحلّ أزمة المالية العامة.

لكن يجب ألا تكون غاية الخصخصة مالية محض تتعلق بالموازنة والعجز الخ... بل أن تحصل ضمن برنامج إصلاح إجمالي سياسي وإقتصادي وإداري، وأن لا يؤدي التخصيص في الخدمات العامة إلى السيطرة الاحتكارية، وأن يكون تسعير الخدمات وشروط توفيرها خاضعاً للهيئات العامة.

وفي رأي كثير من الخبراء أن الخصخصة، لكي تكون ناجحة وغير احتكارية، يجب أن تراعى فيها شروط معينة، تختلف باختلاف البلدان وخصائصها وتركيباتها السياسية. وأهم هذه الشروط:

- إبعاد الخصخصة عن أي تدخل سياسي، وهذا شرط أساسي.

- ملف تقني مفصل.

- مقاييس تخمين ملائمة.

- مشاركة عدد كبير من المواطنين - والأجانب ضمن نسبة معينة - في تمويل هذه العملية، مع التأكيد على أن تكون أسهم الشركة إسمية بكاملها.

- ضمان إشراف الدولة على مستوى أسعار ونوعية الخدمات، وحفظ حقوق

المواطنين.

- وأخيراً رقابة إدارية موثوقة مستندة إلى إصلاح شامل في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمالية والإدارية.

## الخلاصة:

إذا راجعنا كلام المسؤولين منذ سنوات، وفي جميع الحكومات المتعاقبة، نجد دائماً جواً من التفاؤل والثقة بأن الحلول آتية. ويكفي أن نذكر أمثلة على ذلك من خلال تصريحات صدرت في عام /١٩٩٤/ تعلن، على لسان أحد الوزراء، أننا نستطيع أن نحقق توازناً بين إيراداتنا ونفقاتنا في حدود عام /١٩٩٨/ (النهار في ٢٤/١٠/١٩٩٤) وكذلك ما ورد في «برنامج التصحيح المالي» للحكومة السابقة من خطة تناولت بيان الأزمة وأسبابها، تم معالجتها.

ولا ننكر أن أزمة لبنان الاقتصادية والمالية، وبخاصة في ما يتعلق بخدمة الدين العام، لها أسبابها الداخلية والخارجية، وليس من السهل حلها بسرعة وبعضاً سحرية، كما يرد دائماً على لسان المسؤولين.

ولكن، أليس من المفيد أن تكشف الدولة الأمور بكل شفافية، وأن تشرك جميع فئات المواطنين بمناقشة الحلول والتضحيات التي يجب أن يتحملوها. وبذلك تحصل الدولة على ثقة المواطنين. التي بدونها، لن تقدر أن تحصل على ثقة المستثمرين الأجانب!؟

وكل ما ذكرناه آنفاً من معالجة للإصلاح الشامل سهل من الناحية النظرية، ولكن المشكلة في التنفيذ وحسن التطبيق، بعد نيل ثقة المواطنين، كما أسلفنا. ولعل من المفيد أن نستشهد هنا بما ورد في وثيقة شرعة المواطن، التي قدمها وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، الأستاذ فؤاد السعد، ووافق عليها مجلس الوزراء بتاريخ ١٣/٩/٢٠٠١، حيث ورد فيها:

«التدخل السياسي غير المشروع» في أعمال الإدارة، والمتصف أحياناً بصيغة طائفية، عاد إلى حدته بعد الأحداث التي ألمّت بالوطن، بحيث شدد السياسيون قبضتهم على الإدارة واستغلوا لخدمة مصالحهم الشخصية بحيث أصبحت الإدارة



العامة، إلى حد معين، أداة لخدمة مصالحها أو مصالح هؤلاء السياسيين وبعض الفئات الاقتصادية والمالية النافذة».

وأخيراً، نستنتج بأنه في الوقت الذي نتوصل فيه إلى أن تنتقل عقلية الإدارة من عقلية الإدارة الحاكمة إلى عقلية الإدارة الخادمة، كما ورد في «وثيقة شرعة المواطن» نكون قد بدأنا بسلوك الطريق الصحيح إلى الإصلاح الشامل والتنمية الإدارية المرجوة.

وفي كل حال إن التفاؤل والأمل خير من التشاؤم والشعور بالإحباط، على أن تتوخى الدولة العدالة الاجتماعية في كل إصلاح مالي وان تشرك في جهودها جهود جميع المواطنين، وتصل بالشفافية والحوار والعدالة إلى نيل ثقتهم، التي لا بدّ منها للحصول على تضحياتهم التي لا يمكن بدونها أن نصل إلى زورق الانقاذ.

## تعقيب الوزير فؤاد السعد على محاضرة د. حسن عوضة

تكلمت واستشهدت فينا ببعض الكلمات الواردة في الاستراتيجية التي وضعت للتنمية الإدارية، ولحمت أيضاً في كلمتك إلى مشروع القانون حول علاقة المواطن بالإدارة. في الواقع إن مشروع القانون هذا، كان بالأمس على طاولة مجلس الوزراء، الآن، للأسف، إلتقت بعض الأصوات التي اعترضت عليه، على أساس اعتباره متقدّم أكثر من اللزوم، لا أدري إذا نحن لم نستأهل نصوصاً متقدمة، ولكن هذا الذي حصل. وحسماً للخلاف أرسلت إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي، لأنه سبق وأبدى رأيه فيها مجلس الخدمة المدنية، والأبحاث والتوجيه بإيجاب. والآن المطلوب من الدكتور خالد أن يبدي رأيه فيها، وقد تتأخر ١٥ يوماً، ولكن، مبدئياً، الموضوع سائر في طريقه. الآن الكلمة الثانية للدكتور كمال حمدان وهو إختصاصي في الإقتصاد والمال، وسيقول رأيه في علاقة القطاع الخاص في الإدارة العامة. في الواقع الدكتور حمدان لم يدخل الإدارة من باب الوظيفة، لكنه دخلها من باب شغفه بالخدمة العامة وشفافية الإدارة. ومن فرض تعامله مع الأرقام والإحصاءات، وليدل على خلل هنا وليصف علاجاً هناك. الكلمة للدكتور كمال حمدان.

العامة، إلى حد معين، أداة لخدمة مصالحها أو مصالح هؤلاء السياسيين وبعض الفئات الاقتصادية والمالية النافذة».

وأخيراً، نستنتج بأنه في الوقت الذي نتوصل فيه إلى أن تنتقل عقلية الإدارة من عقلية الإدارة الحاكمة إلى عقلية الإدارة الخادمة، كما ورد في «وثيقة شرعة المواطن» نكون قد بدأنا بسلوك الطريق الصحيح إلى الإصلاح الشامل والتنمية الإدارية المرجوة.

وفي كل حال إن التفاؤل والأمل خير من التشاؤم والشعور بالإحباط، على أن تتوخى الدولة العدالة الاجتماعية في كل إصلاح مالي وان تشرك في جهودها جهود جميع المواطنين، وتصل بالشفافية والحوار والعدالة إلى نيل ثقتهم، التي لا بدّ منها للحصول على تضحياتهم التي لا يمكن بدونها أن نصل إلى زورق الانقاذ.

## تعقيب الوزير فؤاد السعد على محاضرة د. حسن عواضة

تكلمت واستشهدت فينا ببعض الكلمات الواردة في الاستراتيجية التي وضعت للتنمية الإدارية، ولحمت أيضاً في كلمتك إلى مشروع القانون حول علاقة المواطن بالإدارة. في الواقع إن مشروع القانون هذا، كان بالأمس على طاولة مجلس الوزراء، الآن، للأسف، إلتقت بعض الأصوات التي اعترضت عليه، على أساس تعبيره متقدّم أكثر من اللزوم، لا أدري إذا نحن لم نستأهل نصوصاً متقدمة، ولكن هذا الذي حصل. وحسماً للخلاف أرسلت إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي، لأنه سبق وأبدى رأيه فيها مجلس الخدمة المدنية، والأبحاث والتوجيه بإيجاب. والآن المطلوب من الدكتور خالد أن يبدي رأيه فيها، وقد تتأخر ١٥ يوماً، ولكن، مبدئياً، الموضوع سائر في طريقه. الآن الكلمة الثانية للدكتور كمال حمدان وهو إختصاصي في الإقتصاد والمال، وسيقول رأيه في علاقة القطاع الخاص في الإدارة العامة. في الواقع الدكتور حمدان لم يدخل الإدارة من باب الوظيفة، لكنه دخلها من باب شغفه بالخدمة العامة وشفافية الإدارة. ومن فرض تعامله مع الأرقام والإحصاءات، وليدل على خلل هنا وليصف علاجاً هناك. الكلمة للدكتور كمال حمدان.

## القطاع الخاص والإدارة العامة

د. كمال حمدان

شكراً لمعالي الوزير،

تتضمن مداخلتي شقين:

الأول: يتناول مدخلاً للعلاقة بين القطاع الخاص والإدارة العامة.

الثاني: يحاول أن ينتقل إلى موضوع علاقة القطاع الخاص بالقطاع العام

كقطاع عام...

سوف لن أشير إلى أي أرقام، لأنني أعيش حالة إحباط من الأرقام، بسبب عدم نجاحنا في بناء قاعدة إحصائية وطنية شاملة، بعد عشر سنوات أو ١٢ سنة من انتهاء الحرب. وتبقى مجهودات الكثير من الإدارات ومن الباحثين في القطاع الخاص تصطدم بعراقيل كضرب الصخر في البحر.

- بالنسبة للنقطة الأولى، وهي العلاقة بين القطاع العام والإدارة، هي علاقة وهي معادلة بين طرفين، حيث إنَّ الطرفين عبر الزمن لم يتغيرا. وهذا التغيير يمكن أن يأتي نتيجة منطلق الفعل وردّ الفعل، وتشعر بعلاقة هجينة تفرض نفسها على الكل. هذه العلاقة الناعمة، أو هذه الديناميكية الناعمة للعلاقة بين القطاعين العام والخاص والإدارة، يمكن أن تأتي نتيجة هذا النمو العفوي وردود الفعل، أو من وقت لوقت تحسم عمليات اشتتشاف ما استجدّ من تحولات في بنية القطاع الخاص، في ميزاته النسبية، وفي مجاله المحتمل داخلياً وخارجياً، وما يتطلبه ذلك من إدارة تواكب أو تفعل أو تنشط هذه الميزات النسبية وتعمل على تشديدها فعلاً.

في الواقع، نحن أقرب إلى النموذج الأول في العلاقة بين الإدارة العامة

والقطاع الخاص، مثل Vapeur «فابور» وطفش، ونحن نتكلم عن فترة ٣٠ أو ٤٠ سنة. منذ قيام الدولة اللبنانية لم نستطع أن نكيّف الديناميكية التي تربط طرفي المعادلة إنطلاقاً من حساب إقتصادي من زاوية نظر المجتمع ككل، وليس من زاوية المصالح الفئوية الخاصة بكل من الأطراف داخل الإدارة العامة أو داخل القطاع الخاص. فكلّما اختلّت العلاقة بين القطاع الخاص والإدارة العامة تكون الكلفة على المجتمع ككل أكبر، حتى لو بدا أن بعض الأطراف ستكون مستفيدة على المدى القصير، سواء من اتهرّب الضريبي أو عدم التصريح عن العاملين، أو كتم عدد العاملين عن مؤسسات الضمان، أو من خلال استدراج وتشجيع الفساد والإفساد، أو من خلال «تزييت» المناقصات العمومية والخ... طبعاً هناك فئة محددة قد تستفيد على المدى القصير، لكن من وجهة نظر المجتمع بحساب الربح والخسارة. يكون المجتمع خاسراً عندما (يشط) القطاع الخاص في توسل هذه الطرق، كذلك الإدارة العامة عندما تتأصل فيها النزاع نحو البيروقراطية والرشوة وعدم التقدير لعامل الوقت وما هي تأثيراته على فعالية حسابات الجدوى الإقتصادية والاجتماعية من المشاريع، بما فيها توفير الخدمات العامة للناس. عندما تنجح الإدارة العامة في هذا الإنجاز طبعاً هناك فئات تستفيد، ولكن من زاوية المجتمع ككل، بحساب الربح والخسارة، العملية ليس لها جدوى اقتصادية.

إذا عدنا وراجعنا ما حدث خلال ربع قرن، نرى أن طرفي العلاقة قد تغيرا. الدولة إنضرت بها كعديد وظائفها، يوجد ضباضة كبيرة حول تطورها، ولكن تغيرت وظائف الدولة في ربع القرن أو خلال ٣٠ سنة، أي إن وظائف الإدارة العامة تغيرت. ربما أصبح فيها جانب بعدما تم ضبط إفرارات الحرب، ضمن الإدارة العامة كذلك كان لها مفاعيلها. كنا ٦٠ أو ٧٠ ألف موظف عشية الحرب، الآن لدينا ضعف هذا العدد تماماً. كنا ١٠ أو ١٢ بالمئة من الناتج المحلي كإدارة عامة، الآن أصبحنا ١٨٪ أو ٢٠٪. ونتحدث عن ناتج محلي لا يزال بالأسعار الثابتة، بأسعار العام ٧٤، وتقريباً دون مستوى العام ٧٤، كذلك حصلت تحولات كبيرة في القطاع

الخاص نتيجة الحرب التي أثرت أيضاً على الإدارة العامة، ولكن القطاع الخاص تغير الكثير من مزاياه النسبية، حيث تغيرت أدوارنا في المنطقة - العلاقة بين فروع القطاع الخاص تغيرت، ويمكن الدور الاستقطابي للقطاع المصرفي ازداد في هذا الربع من القرن - أصبح شريكاً حتى في قطاعات الإنتاج الأخرى، والمواقع التي احتلتها قطاعات الإنتاج أدت إلى ظهور نسبي على الأقل آخر ١٠ سنوات، لن توازي في حركة إنتاجها وتصديرها حركة الناتج المحلي، ولم تكن معدلات نموه المحققة فعلاً، حوالي أقل من نصف ما كان مؤملاً فيه في بداية أو عشرية التسعينات. ونتيجة هذه التحولات الكبيرة التي حصلت في القطاع الخاص إزداد وزن القطاع الهامشي، أو غير المرئي في المؤسسات الصغيرة. وإذا قارنا المسوحات الصغيرة التي تناولت المؤسسات بين الـ ٦٦ و ٩٧ نجد أن هناك تحولات كبيرة حصلت في القطاع الهامشي حيث إزداد غير المرئي، غير المضبوط طبعاً. هكذا طرأت تحولات سواء على مستوى القطاع الخاص أو على دور وحجم وظيفة الإدارة العامة. لذا، كيف سنقرب ديناميكية العلاقة بينهم نحقق قدراً أكبر من الوفورات على مستوى المجتمع ككل. اما الحديث حتى الآن، هو حديث نظري ومنتقل إلى النقطة الثانية، التي هي جوهر المداخلة حيث أحاول أن أعالج علاقة القطاع الخاص بالقطاع العام وأي حجم للدولة وأي موقف من الخصخصة، لا سيما أن الموضوع طرح مراراً (اليوم طرح والبارحة طرح). وبمقدمة نظرية أكاد أجزم أنه ليس هناك في الأدبيات الاقتصادية ما يؤكد تفوق الملكية الخاصة على الملكية العامة. نظرياً، لا يوجد شيء في كل ما درسناه يؤكد ذلك، والمفاضلة يمكن أن تتم على مستوى إدارة الملك العام والملك الخاص، وربما هناك نجاحات أكثر تحققت في إدارة الملك الخاص من إدارة الملك العام، وكذلك يوجد هناك إستثناءات كثيرة في التاريخ، لأن أكثر فترة شهد فيها الاقتصاد الرأسمالي العالمي نمواً، هو الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية، ما بين عامي ١٩٤٥ - ١٩٧٠، أي خلال ربع قرن، حيث كانت معدلات النمو التي تسجل في الغرب إستثنائية، وهي الفترة التي شهدت أكبر نمو في القطاع العام. إذاً من وجهة نظر

تجريبية، أو إحصائية لا يمكن الجزم أن تتدخل الدولة يضاعف النشاط الاقتصادي، لأنه توجد تجارب كبيرة في تطور البشرية، وكان العكس صحيحاً. حتى هذه العلاقة بين أن تتدخل الدولة أو لا؛ في إطار ٣٠٠ سنة أو ٤٠٠ سنة من عمر الفكر الليبرالي - الرأسمالي تغيرت النظرة إلى هذه العلاقة على الأقل أربع مرات. الفيزيوكرات كانوا من ٣٠٠ منه يجدون تدخل الدولة. جاء آدم سميث من ٥٠ سنة، العالم الاقتصادي الذي قال: (laissez faire laissez passés). وهنا نشأت تناقضات في نمو الرأسمالي جمعت مع (Keinalgich) أنه على الدولة أن تتدخل، لأنها الضابط للأزمات التي كانت دورية كل ١٠ سنوات تنتهي بمجاعات وإفلاسات وانهيار في سعر العملة الخ.

وصلنا إلى السبعينات، فجاءت فكرة العودة إلى تقليص فكرة الدولة ودور الدولة وتدخلاتها. إذاً يمكن بعد ٣٠ سنة أن نجتمع ونقول وننظر كيف نجعل الدولة تتدخل من جديد، وإذا كانت هذه الـ ٣٠٠ سنة قد شهدت هذا التقلب الحزوني في الموقف، لأقول واستنتج من ذلك أن هذا التوازن الذي حصل بين النمو في الغرب وبين إزداد دور الدولة في الخمسينات والستينات لا يعينني أنا كلبناني، أعيش في الظروف الحالية، أن أطرح سؤالاً وموقفاً من هذا النسق لتدخلات الدولة. وأنا أقول باختصار، هذا القطاع العام في لبنان نشأ من ثلاثة مصادر: الإرث الذي حصلنا عليه من الفرنسيين في أشكال مختلفة، بما في ذلك القطاع الخاص الفرنسي وليس فقط من الإنتداب؛ وثانيها، الإرث الذي جاء من إفلاسات سابقة للقطاع الخاص، منها الكازينو والتلفزيون وأنترا؛ وثالثها، ما إستجد نتيجة المحاولة الشهابية ببعدها التنويري، خصوصاً في التعليم والتشريعات والمؤسسات، وخصوصاً وهو الأهم، نضالات الحركة الشعبية التي كان لها دور في مجال التعليم ومجال الصحة.. فإذا كان ما نسميه القطاع العام هو هذه الثلاثة. هنا وأنا أرى البلاد على شفير صعوبات كبيرة، طبعاً مع إستدراك تمسكي بمبدأ الدفاع عن الفقراء والطبقة

الوسطى، لأنني لا أرى أن هذه هي إنفصال عن الفقراء، وإن كان بعض الأمراء يحاولون في هذا النقاش الذي يدور حول الخصخصة أو غير الخصخصة، وبرأيي نتخذ المصالح لدرجة لم يُعد يُرى أو يتضح الخيط الصحيح من الخيط المعوج أو الأعوج؛ وأقول مع هذه المصادر الثلاثة وأنا على وشك الإفلاس، أعطي الأولوية لما هي الخدمة العامة وكيف تتحدد الخدمة العامة وتدخل بتفاصيل. ونقول هذه هي الخدمة العامة وهذا خط أحمر. والذي يمد يده ستقطع ونعطي الأولوية للإصلاح، إصلاح مادي وسياسي. أما ما يقع فوق هذا الخط أنا أنفتح بصيغ الشركة، بصيغ لخصخصة الإدارة، للبيع الكامل. وأنا أذكر في العام ٧٢ كنت أعمل في النهار أنا ووليد جنبلاط، وأمين معلوف. أذكر حينها، عندما أم النفط العراقي صار إنهب عاصبي عند الطبقة السياسية اللبنانية. كيف تستطيع استملاك منشآت IPC، وليس وارد أبداً. أعطي هذه الأمثلة كي أقول ما جاء في أسباب مختلفة، أي الملك العام نتيجة التاريخ. يعني أنه يجب أن نعود ونفكر أن الخدمة العامة بمعناها الضيق اتمسك بها، وما عداها هناك مروحة واسعة من الحلول التي معظمها إصلاحي والتي يجب أن تبدأ بالإصلاح السياسي قبل الإصلاح الإداري، وتفكر فيها واحدة واحدة من شركة إلى استقلال إداري ومالي ومحاسبة ومساءلة، إلى تغيير قوانين العمل ونظام الخدمة المدنية للعاملين في المؤسسات، إلى قياس في مكثنة المعاملات إلى العلاقة مع المواطن... الخ بوضع معايير وضوابط وبعمل محاسبة ومساءلة، وتقييم دائم، وأحاول سنوياً تقييم مردود هذا الحقل، الذي أخضعتة للشركة أو للاستقلال المالي والإداري أو لخصخصة الإدارة، وكلها هذه أنشطة تقع خارج إطار الخدمة العامة، كما حددتها. وبرأيي هذه المسألة، أو هذا النوع من النقاش يصبح مفتوحاً، ولا يصبح الإنسان مع أو ضد حين يصبح مع إصلاح، مع تمسك بمفهوم الخدمة العامة، وكل ما عداها أي خصخصة أي شركة أي معايير، أي إطار قانوني، أي دفاتر شروط، أي تفاصيل، أي إلزام للشركات، بأن يوصلوا كهرباء لأصغر ضيعة والتلفون أيضاً، أي ضوابط على الأسعار وربطها بأي مؤشرات أخرى، كالأجر والدخل

والفائدة، وهنا الصراع الاجتماعي، الصراع الطبقي، وليس خبراء فقط بل فيه الحركة العمالية والحركة الشعبية بدها (تدرك هذا الوضع).

هذا تصوّر لكن طبعاً أقول أنه، وكما قال الدكتور حسن عواضة صحيح، يجب أن نكون حذرين - الخصخصة ليس معناها نجاح الخصخصة، فيها فشل أو نجاح، وأقول أيضاً في الظرف اللبناني، الظاهر يوجد سؤال كبير يطرح وهو المحك لكل المسألة. إذا كانت هناك قناعة أن ما يحصل منذ سنوات هو مجرد كسب وقت. هل لكسب مزيد من الوقت أشهر مثلاً، نضحّي بما تبقى لنا من ملك عام فقط، كسب وقت إضافي، أو فلنعط الأولوية، ونبقي ما تبقى من ملك عام في مروحة هذه الخيارات كالشركة والخصخصة... إلى ما بعد التاريخ حتى توجد أسلحة بأيدينا نبنى فيها حتى لا تكون كل هذه الأوراق تضحية من أجل كسب الوقت. تقريباً منذ خمس سنوات كل ما نقوم به هو كسب وقت. وفي هذا المعنى البعض قد تختلف معه والبعض يقول أنّ الحلّ، هو الإسراع في التغيير، الإسراع في الاعتراف بالواقع ومندرجاته. طبعاً كلمة تغيير أفضل. وهنا النقاش يصبح له معنى ثانياً، كلنا يجب أن نضحّي - الأجور سنخفض والاستهلاك سينخفض - الأرباح سنخفض - إنفاقنا سنخفض، وإذا استطعنا الوصول إلى برنامج للإنقاذ والمعالجة ولتضحيات الكل الذي ستوضع في تقديري، نضع عندها إشارات إلى أن هذا المجتمع سيعيش وسيحلّ مشاكله، وهنا نكسب نقاطاً ونخفض الدين العام ونعزز عودة من هاجر، لأن ما يحصل هو أن المجتمع عاد وتضامن على مشروع إنقاذي غير نظرية كسب الوقت.

## الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

## اللاحصرية الإدارية واللامركزية الإدارية - دور الدولة -

الدكتور خالد قباني(\*)

تقديم:

دور الدولة، في عالم متغيّر يشهد تحولات أساسية وسريعة وقياسية، نتيجة التطور والتقدم العلمي الهائل، لا بد أن يكون دوراً متجدداً يسعى، ما أمكن، إلى أن يتلاءم مع متغيرات العصر وتحولاته، وأن يواكب أو يتناغم مع ما يحدث من ثورات وانقلابات علمية توشك أن تطيح بكل أو بمعظم المفاهيم السائدة أو التي سادت طوال القرن العشرين، ومنها ثورة التكنولوجيا، وثورة الاتصالات وتقنيات العلم الحديثة، التي جعلت العالم كله تحت ناظريك وبين أناملك وطوع بنانك، فأسقطت الحواجز بين الدولة وقفزت فوق حدود الكيانات السياسية، وقربت المجتمعات من بعضها البعض، ويات ما يسمّى باقتصاد المعرفة، يتحكم بكثير من المفاهيم الثابتة أو التقليدية السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ويحدث فيها خروقات وشقوقاً أساسية ألزمت العديد من الدول على إعادة النظر في بنياتها الثقافية والتربوية والفكرية، حتى لا يتخطاها الزمن ويجعلها تعيش على هامش العصر وفي عزلة عمّا يجري من حولها.

ولكن لا يقتضي الاندفاع بلا هوادة ولا رؤية واضحة في هذا التيار الجارف

(\*) دكتور في القانون العام. قاضٍ رئيس غرفة في مجلس شورى الدولة. عضو المجلس الدستوري سابقاً: ١٩٩٤ - ٢٠٠٠. استاذ محاضر في الجامعة اللبنانية. استاذ محاضر في معهد القضاء.

المسمى بالعوامة، ولا اتخاذ موقف رافض ومعاد للانخراط في حركة العصر. فعلى الدولة النامية، أو ما يسمى بدول العالم الثالث، أن تعيد النظر في كثير من المفاهيم التي عاشت عليها رداً طويلاً من الزمن، وأن تحاول عصريتها أوضاعها وتحديث مؤسساتها، وأن يكون لها رؤية متجددة ومحاولة إحداث نقلة نوعية في مؤسساتها الادارية والتربوية والاقتصادية والاجتماعية، دون أن تتخلى عن قيمتها وتراث شعبها وثقافتها، وأن تعمل على ان التدرّج بخطى مدروسة، ولكن ثابتة ومستمرة في ركب التطور العلمي والتكنولوجي ودرب التنمية البشرية والاجتماعية والسياسية، لا أن تتسرع في هذا الدرب حتى لا تفقد أصالتها وهويتها، كما حصل في بعض الدول فأصابها الضياع.

وإذا كان المنحى الفكري مع بدايات القرن الواحد والعشرين يتجه نحو تجديد دور الدولة وطرح رؤية جديدة لدور الدولة يتناغم مع هذه المتغيرات، عن طريق تقليص حجم ودور القطاع العام، واعطاء دور أكبر للقطاع الخاص، في عملية التنمية، فإن بنية الاقتصاد اللبناني والتقاليد الراسخة في نظامنا السياسي القائمة على الحرية الاقتصادية وحرمة الملكية الخاصة والتبادل الحر وحرية تحويل العملة، المعززة بالتشريعات الوضعية، بدءاً من الدستور اللبناني تسمح بإجراء عملية التحول في دور الدولة، بصورة ميسرة ودون عوائق أساسية أو مشاكل بنيوية، لأن القطاع الخاص في لبنان، كان دائماً ولا يزال حجر الزاوية في الاقتصاد اللبناني، دون أن تتخلى الدولة عن دورها التنظيمي والاجتماعي والتربوي والتنموي، ودعم القدرات المؤسسية التنظيمية والبشرية، على مختلف مستويات التنظيم الإداري، كونها تملك أدوات ووسائل هذا الدعم، لأنها صاحبة القرار التشريعي والقرار التنظيمي والتنفيذي الذي يعطيها إمكانية تحديد دورها من جهة ومدى وحدود هذا الدور من جهة ثانية.

وهذا ما سنحاول مقارنته من خلال تحديد مفاهيم اللاحصرية واللامركزية من جهة، ومن خلال دور الدولة في دعم قدرات هذه المؤسسات تنظيمياً وبشرياً من جهة ثانية، التي تتيح إمكانية مواكبة الدور الجديد او المتجدد للدولة.

## أولاً - في مفهوم اللاحصرية واللامركزية:

المركزية واللامركزية وجهان مختلفان لإدارة مرافق الدولة. فالمركزية ترمي إلى احتكار الوظيفة الإدارية في الدولة وتخصر السلطة التنفيذية بيد الحكومة التي تتولاها، بواسطة إدارتها المركزية وممثليها في المناطق الذين يرتبطون فيما بينهم وبالادارة المركزية برباط من التسلسل يجعل من السلطة المركزية مصدر القرار والأوامر ومصدر البت في أغلب الشؤون الإدارية.

### ١ - في مفهوم اللاحصرية:

تعد اللاحصرية صورة من صور المركزية ووجهاً من وجوها، تقوم على نقل أو تحويل جزء من صلاحيات السلطة الإدارية في العاصمة إلى ممثليها في المناطق. فهي قضية بين الدولة وعمالها أو ممثليها، وهي تؤدي إلى اقتصاد في النفقات، وإلى وضوح في العمل وتوحيد نمطه، كما تساعد على تنظيم أفضل للمصالح العامة. والفرق بينها وبين النظام اللامركزي واضح وأساسي. ويكفي القول إن صلاحيات التقرير في نظام اللاحصرية الإدارية تعطى لموظفين خاضعين للسلطة المركزية، ومعينين من قبلها، في حين أن صلاحيات التقرير في النظام اللامركزي تناط بهيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية، ويقدر من الاستقلال الإداري والمالي.

وهذا الأسلوب في إدارة الشأن العام الإداري ما هو إلا شكل من أشكال تنظيم العمل الحكومي، ولا يخرج عن إطار مفهوم التنظيم المركزي التسيبي المسمى في فقه القانون الإداري باللاحصرية الادارية (Déconcentration) وهي تعني توسيع صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في المناطق الإدارية مع بقائهم تابعين لها ومعينين من قبلها، دون أن يؤدي ذلك إلى استقلالهم عن السلطة المركزية، وممارستهم لصلاحياتهم إنما تتم تحت رقابة وإشراف الوزير المختص، أي ضمن إطار السلطة التسلسلية.

وتعتبر المحافظات والأقضية في لبنان النموذج التطبيقي لمبدأ المركزية النسبية

أو اللاحصرية الإدارية على الصعيد الاقليمي. ولا يزال التنظيم الإداري في لبنان مرعياً بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، الذي قسم إقليم الدولة الى محافظات وأقضية، وهي تعتبر مجرد تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية. والمحافظات تشكل الوحدة الإدارية الأساسية في البنيان الإداري للدولة، وتؤمن حضور الدولة على المستوى الإقليمي من خلال تمثيل مختلف الوزارات فيها بوحدات إدارية على مستوى المصلحة أو الدائرة، فيما تعتبر الأقضية الحلقة الثانية على المستوى الإقليمي للإدارة المركزية.

ويدير شؤون المحافظة موظف يدعى المحافظ وهو يبدو، في ظل القانون الحالي كوسيط، أو كصلة وصل بين الإدارة المركزية من ناحية، وتشعباتها الإقليمية والمحلية، ومن بينها الجماعات اللامركزية، أي البلديات، من جهة ثانية، لكونه يمارس سلطة الوصاية على البلديات.

وعلى الرغم من أن القانون قد أناط به صلاحيات تقريرية في بعض الشؤون ذات الطابع الإداري والسياسي والاقتصادي والائتمائي، فإن نشاطه يكاد يقتصر، من حيث الواقع والممارسة، على تصريف الأعمال الإدارية في نطاق المحافظة، وإطلاع الحكومة، التي هو ممثلها، على الأوضاع السياسية في منطقتها، ولا يتم هذا النشاط بالفعالية المطلوبة، نظراً لضيق رقعة البلاد، وسهولة الاتصال، بحيث تعالج الأمور على مستوى السلطة التنفيذية، كما أن نشاطه الاقتصادي محدود، فهو لا يساهم في تخطيط المشاريع الاقتصادية ولا في وضع خطط التنمية، نظراً لعدم تزويده بأجهزة إدارية وفنية يستطيع من خلالها القيام بهذه الأنشطة، لا سيما وأن مجلس المحافظة الملحق به، لا يتمتع عملياً بأية صلاحيات تقريرية أو تنفيذية ودوره استشاري ويكاد يكون شكلياً، وعمليات التخطيط الائتمائية والاقتصادية تحصل دائماً على مستوى السلطة المركزية، وبالتالي فإن دور المحافظ على صعيد الواقع يكاد يكون محصوراً في الشؤون الإدارية اليومية، ولا سيما ما يتعلق منها بسلطة الوصاية.

أما القضاء فيتولى إدارته موظف يدعى القائمقام، ووضعه في قضائه يماثل

إن هي إلا نمط من أنماط الإدارة العامة.

فاللامركزية الإدارية تعني، إذن، قيام جماعات محلية تجمعها روابط تاريخية واجتماعية وثقافية ومصالح ذاتية مشتركة، ضمن نطاق جغرافي محدد، بإدارة نفسها بنفسها، عن طريق مجالس منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتستقل عن السلطة المركزية، إدارياً إنما تبقى خاضعة لرقابتها وفقاً لما تحدده القوانين والأنظمة.

وبتعبير آخر، فإن اللامركزية الإدارية تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة التي تمثل السلطة المركزية وهيئات عامة أخرى (محلية أو مرفقية) تباشر وظيفتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ومن شأنها نقل النشاط الإداري من أيدي الموظفين إلى أيدي المواطنين، تحقيقاً لمبدأ الديمقراطية الإدارية على الصعيد المحلي، قياساً على تحقيق الديمقراطية السياسية على المستوى الوطني.

واللامركزية الإقليمية، بنوع خاص، تقوم على تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، ومؤداها استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه، ويكون للشخص الإداري اللامركزي في هذه الحالة اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة.

والتقسيمات الإدارية للوحدات المحلية قامت أساساً على أسس تاريخية وجغرافية، ويصطدم تحديد هذه التقسيمات الإدارية المناسبة لأغراض الإدارة المحلية بمشكلات كثيرة على الصعيد الإداري لعل أهمها:

- مشكلة تحديد عدد الوحدات الإدارية التي تضمها الدولة وحجمها.
- مشكلة تحديد مستويات الوحدات الإدارية، وبعبارة أخرى، هل تتكون من مستوى واحد مثل البلدية في لبنان أو من عدة مستويات مثل فرنسا وبريطانيا.
- مشكلة تحديد أنسب وضع للعلاقات بين الوحدات، وهل يكون ذلك عمودياً وعلى شكل تسلسلي هرمي، أم أفقياً، بمعنى المساواة بين الوحدات.
- مشكلة توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وتحديد

وضع المحافظ في محافظته، وهو في ممارسة مهامه يخضع لسلطة المحافظ المباشرة، والملاحظ أنه يمارس صلاحياته منفرداً دون مساعدة أي مجلس. علماً أن صلاحياته هي من الضيق بحيث لا تسمح بوجود مجلس قضاء إلى جانبه، فهي لا تتجاوز إعطاء الرخص في بعض المجالات، وهو لا يعد أكثر من موظف تنفيذي يتولى المحافظ ضبط قواعد سلوكه.

وهكذا يتبين، أنه في ظل التشريع الحالي، فإن حضور الدولة الإنمائي، على المستوى الإقليمي، من خلال ممثليها، هو ضعيف إذا لم نقل إنه معطل.

## ٢ - في مفهوم اللامركزية:

تختلف الدول في قالب القانوني الذي تعطيه للامركزية؛ فمنها ما يجعل البلدية قالباً لها ومنها ما يعتمد المحافظة والبلدية، ومنها ما يجعلها على مراتب متعددة؛ ذلك أن التقسيمات الإدارية في كل دولة لا تحكمها قواعد جامدة، وإنما تتأثر في وجودها بعوامل عديدة، تاريخية وسياسية واقتصادية واجتماعية وجغرافية وإمائية.

وإن أول صورة عرفت لفكرة اللامركزية الإدارية هي الصورة الإقليمية، بمعنى أن اللامركزية الإدارية قد نشأت على أساس جغرافي. وكانت البلدية النموذج الطبيعي لصورة اللامركزية الإدارية الإقليمية والتجسيد الطبيعي والواقعي لها.

واللامركزية تتميز بوجود حاجات خاصة لجماعة من السكان تشكل كياناً متجانساً وتجمعها مصالح ذاتية مشتركة تختلف عن المصالح الوطنية العامة التي تهتم جميع مواطني الدولة.

وهي وإن كانت تؤدي إلى نوع من الاستقلال الذاتي في الإدارة، فإنها تبقى مرتبطة، حتى من الناحية الإدارية بجهاز السلطة المركزية، عن طريق الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية عليها إما مباشرة وإما بواسطة ممثليها في المناطق. فهي لا تتعارض مع النظام المركزي، وإنما تأتلف معه وتشكل إلى جانبه بنياناً إدارياً متكاملًا،



الصلوات على الصالحين في حياة الصالحين

السؤال

السؤال الثاني: ما هي الصلاة التي يقرأها المؤمن في كل صلاة؟  
والجواب: هي الحمد لله رب العالمين الذي هدانا لهذا الذي كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

والصلاة التي يقرأها المؤمن في كل صلاة هي الحمد لله رب العالمين الذي هدانا لهذا الذي كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

السؤال الثالث: ما هي الصلاة التي يقرأها المؤمن في كل صلاة؟

والجواب: هي الحمد لله رب العالمين الذي هدانا لهذا الذي كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

السؤال الرابع: ما هي الصلاة التي يقرأها المؤمن في كل صلاة؟

السؤال الأول: ما هي الصلاة التي يقرأها المؤمن في كل صلاة؟

والجواب: هي الحمد لله رب العالمين الذي هدانا لهذا الذي كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

والصلاة التي يقرأها المؤمن في كل صلاة هي الحمد لله رب العالمين الذي هدانا لهذا الذي كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

السؤال

السؤال الثاني: ما هي الصلاة التي يقرأها المؤمن في كل صلاة؟

والجواب: هي الحمد لله رب العالمين الذي هدانا لهذا الذي كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

السؤال

السؤال الثالث: ما هي الصلاة التي يقرأها المؤمن في كل صلاة؟

«C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres.

Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. Elles se mettent à la portée du peuple. elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un goût libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté».

فالعلاقة بين اللامركزية والديمقراطية، إذن، هي علاقة عضوية وليست علاقة عارضة أو سطحية، وهذه العلاقة قد أفرزت علاقة أخرى متممة، وهي علاقة اللامركزية بالانتخاب نظراً لارتباط الديمقراطية بفكرة الانتخاب.

وليس من خلاف بأن الانتخاب هو الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، وهو ضمان الديمقراطية أيضاً على المستوى المحلي، وأكثر من ذلك وأهم، كونه الضامن الأكبر لاستقلال الهيئات والمجالس المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية. فهذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه بصورة فعالة إلا إذا اعتمدت الانتخابات كقاعدة لاختيار المجالس المحلية وطرحت جانباً فكرة تعيين السلطة المركزية لأعضاء الهيئات اللامركزية.

وقد أخذت معظم تشريعات الدول الحديثة بمبدأ الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية، وبمبدأ التعيين في اختيار هيئات المؤسسات العامة.

وبهذه الروحية جاء قرار المجلس الدستوري رقم ٩٧/١ تاريخ ١٢/٩/١٩٩٧، الذي قضى بإبطال القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ٢٤/٧/١٩٩٧، المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ ٣٠/٤/١٩٩٩، وما ورد في بعض حيثياته:

«وبما أن قوام الديمقراطية يكون في مشاركة الشعب في سير الحياة العامة وفي إدارة الشؤون العامة، وأيضاً في احترام الحقوق والحريات العامة، وينسحب ذلك على المستوى المحلي كما هو على المستوى الوطني.

إن اللامركزية تنحو إلى خلق مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها عن طريق الجسم الانتخابي للوحدة الإدارية، ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين. فالمركية، من وجهة النظر الإدارية، تؤمن للبلاد إدارة أكثر حذقاً وتجرداً وتكاملاً واقتصاداً من اللامركزية. ولكن الوطن ليس بحاجة فقط إلى إدارة حسنة ولكنه بحاجة أيضاً إلى حريات سياسية. والحريات السياسية تفترض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة الانتخابات السياسية والجمعيات السياسية. والناخبون كما وأعضاء المجالس لا تكتمل تربيتهم وثقافتهم السياسية إلا عن طريق الانتخابات المحلية وفي المجالس المحلية».

ومما لا شك فيه أن فكرة اللامركزية قد اقترنت تاريخياً بفكرة الديمقراطية التي تتجسد في حكم الشعب لنفسه. والترجمة العملية للديمقراطية هي الانتخابات التي تعكس وتبلور رأي الشعب وإرادته، وتكرس حرته في اختيار نوع الحكم الذي يريده والأشخاص الذين يرغب في أن يكونوا ممثلين له ومعبرين عن أمانيه. والحريات المحلية هي جزء لا يتجزأ من الحريات العامة التي تنص عليها الدساتير العصرية، وهي أساس كل نظام ديمقراطي.

وكما أن هناك ديموقراطية سياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخابات، كذلك برز على الصعيد الإداري، ما عرف بالديمقراطية الإدارية التي تحقق مشاركة المواطنين على الصعيد المحلي في إدارة شؤونهم الذاتية بعيداً وبالاستقلال عن السلطة الإدارية المركزية. فاللامركزية بحد ذاتها نظام ذو طابع ديمقراطي، لا سيما إذا نظر إليها من زاويتها التاريخية والاجتماعية والسياسية. وهي ليست نهجاً أو أسلوباً من الأساليب الإدارية فحسب، ولكنها موقع اجتماعي لممارسة الحريات الديمقراطية على الصعيد المحلي.

ولعل الكسي دو توكفيل هو خير من عبّر عن وجهة النظر هذه، فقد اعتبر اللامركزية مؤسسة ديمقراطية ومدرسة للحريات السياسية.

وبما أن مبدأ الانتخاب هو التعبير الأمثل عن الديمقراطية وبه تتحقق ممارسة الشعب لسيادته من خلال ممثليه باعتباره مصدر السلطات جميعاً، ومنه تستمد مؤسسات الدولة شرعيتها الدستورية.

وبما أن الديمقراطية لا تأخذ فقط وجهاً سياسياً يقوم على مشاركة الشعب في الحكم عبر ممثليه وفي إدارة الشؤون الوطنية، ولكنها تأخذ أيضاً وجهاً ادارياً يقوم على مشاركة الجماعات المحلية في إدارة شؤونها الذاتية من خلال مجالس منتخبة تتولى هذه الشؤون».

وأكد المجلس الدستوري على ضرورة احترام مبدأ الدورية في ممارسة الناخبين لحقهم في الاقتراع، والذي ينطوي على وجوب دعوة الناخبين لممارسة حقهم في الانتخاب بصورة دورية وضمن مدة معقولة، وهذا المبدأ كرسه الفقرة ب من المادة ٢٥ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الأمم المتحدة بتاريخ ١٦/١٢/١٩٩٦ والتي انضمت لبنان إليها في سنة ١٩٧٢.

## ٢ - تعزيز اللاحصرية الإدارية وتوسيع نطاق اللامركزية الإدارية:

نصت وثيقة الوفاق الوطني في شقها المتعلق باللامركزية الإدارية على ما يلي:

١ - الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.

٢ - توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

٣ - إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.

٤ - اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام -

تأميناً للمشاركة المحلية.

٥ - اعتماد خطة إئتمانية شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.

## أ - في تعزيز اللاحصرية الإدارية:

إن توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية المختلفة، يهدف، من جهة، إلى تنظيم نشاط مرافق الدولة وتفعيلها، وتسهيل العمل الإداري، والإسراع في إنجاز المعاملات والخدمات، لأن ربط كل قرار إداري وحصره بالوزير، على مستوى العاصمة من شأنه أن يؤخر أعمال الإدارات، ويعيق تلبية حاجات المواطنين، ويعرقل تأمين الخدمات العامة، وهو يهدف، من جهة ثانية، إلى إيصال الخدمة للمواطن في مكان إقامته، الأمر الذي يوفر عليه عبء الانتقال إلى العاصمة، وبالتالي إضاعة الوقت وتحمل نفقات كثيرة.

ومقتضى تعزيز اللاحصرية الإدارية، فضلاً عن ذلك، وبالتالي، توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين. إن المحافظات تمثل حضور الدولة على مستوى المناطق اللبنانية وتشكل إطارات جغرافية تمارس الدولة من خلالها دورها الاتمائي والاقتصادي، ولا بدّ لهذه الإطارات أن تكون تنظيمياً وتجهيزياً بشرياً وتقنياً ومادياً، على المستوى الذي يمكنها من أن تساهم في المشاركة في نهوض الدولة بهذه المناطق وفي تنفيذ التنمية التي تضعها الحكومة المركزية. وهذا الحضور يكون من خلال تفعيل دور المحافظ ومجلس المحافظة وتوسيع صلاحياته وتزويده بالقدرات البشرية والمالية، ومن خلال، تمثيل جميع الإدارات العامة المركزية في المناطق الإدارية على مستوى المديرية والمصالح، تحقيقاً لإيصال الخدمة إلى المواطن في مكان إقامته، ولحسن قيام هذه الإدارات بمهامها المختلفة، وهذا يتطلب إعادة النظر بالقوانين والأنظمة النافذة لتعزيز اللاحصرية الإدارية.

## ب - في توسيع نطاق اللامركزية الإدارية:

إن البلدية كنموذج للامركزية الإدارية في لبنان كانت قاصرة عن الإيفاء الإنمائي والاجتماعي، ويعود ذلك إلى صغر حجمها، وقلة مواردها المالية وضعف أجهزتها الإدارية، وانهمك مجالسها في الحزازات والمشاكل المحلية والعائلية والحزبية والطائفية.

ولذلك، بات من الضروري توسيع النطاق الإقليمي للامركزية بحيث تصبح على مستوى القضاء، لكي تكون أوضح تمثيلاً للحاجات المحلية، وأكثر تعبيراً عن رغبات المواطنين وتحقيقاً لأمانهم، بحيث تعطى هذه الإدارة الإقليمية شخصية معنوية، واستقلالاً مالياً وإدارياً، وأن يتولى إدارتها مجلس منتخب ينتخب رئيسه من بين أعضائه، ويفضل في هذه الحالة، الاستغناء عن وظيفة القائمقام، كما وإلغاء الاتحادات البلدية، للحؤول دون تعدد وتضخم المؤسسات الإدارية، وازدواج الصلاحيات وتشابكها، لا سيما وأن مجالس الأفضية تستطيع أن تقوم بالمهام نفسها التي تقوم بها الاتحادات البلدية.

إن إحداث هذه الوحدات الإقليمية اللامركزية تسمح بزيادة إمكانات الجماعات المحلية المالية، فتصبح أكثر استقلالاً وحرية تجاه الدولة وأكثر قدرة على تنفيذ مشاريعها التنموية، وتحظى بأجهزة إدارية وفنية كافية وذات قدرات وكفاءات عالية، تستطيع بواسطتها، أن تقوم إلى جانب مرافق الدولة، ومؤسسات القطاع الخاص، وبدعم من المؤسسات الأهلية والمدنية، بالأنشطة والمهام والمشاريع التي تحقق إنماء الإقليم اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وثقافياً وسياحياً وبيئياً، كما تؤمن مشاركته في العمل ضمن خطة الدولة الشاملة.

ولتفعيل دور هذه الإدارة اللامركزية الإقليمية لا بدّ للدولة من أن تعدل التشريع البلدي، وتعمل على إلغاء الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية، على مستوياتها الثلاثة للهيئات اللامركزية، سواء البلدية أو مجلس القضاء، وحصرها

بالحد الأدنى الذي لا يؤدي إلى تقييدها وعرقلة عملها أو تأخيرها، وهذا ما يجعل الوحدات الإقليمية اللامركزية مهياً لأداء المهام المطلوبة منها وللقيام بموجبات عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لأنها إذا لم تكن كذلك، سواء بسبب نقص الأجهزة أو ضعف الإمكانيات المالية أو سوء التنظيم، فمصيورها الفشل. وليس معنى ذلك أن تتخلى الدولة عن دورها في تطبيق القانون، والسهر على حسن قيام الهيئات المحلية بعملها والتزامها بالقانون وتحقيق المصالح العامة المحلية وتنفيذ مشاريع أساسية وطنية عبر أجهزتها المركزية، وبالتالي القيام بدورها التنموي.

### ٣ - تأمين الأجهزة الإدارية والفنية اللازمة:

إن العنصر البشري هو أحد مستلزمات التنمية الأساسية. فالإنسان يشكل الرأس مال الأساسي في عملية التنمية، ولا بدّ من إعداده إعداداً كافياً وتدريبه وتأهيله بشكل مستمر ليتولى مسؤولياته على أكمل وجه.

والواقع يثبت أن البلديات في جميع المناطق اللبنانية تعاني نقصاً فادحاً في جهازها الوظيفي، سواء من جهة العدد أو من جهة الكفاءة. فضلاً عن أن معظم البلديات ليس لديها دوائر إدارية ومالية وهندسية وصحية كاملة، ولا بدّ بالتالي من تجديد الأجهزة البلدية وتحديثها وتزويد البلديات والهيئات اللامركزية الإقليمية، عند إنشائها، بالأجهزة الإدارية والتقنيات الحديثة لكي تنجح في أداء مهامها.

### ٤ - توفير الإمكانيات والموارد المالية الكافية:

إن المال هو عصب الإدارات المحلية والشريان الرئيسي الذي تتغذى منه البلديات، وهو يساعد على تحقيق مشاريعها ومساهماتها في عملية إنماء المناطق البلدية، وهو يعدّ العنصر الحيوي والرئيسي في تأمين حدّ أدنى من الاستقلال الذي تحتاج إليه البلدية في عملها.

ومعظم البلديات في لبنان هي بلديات صغيرة وعائداتها المالية قليلة، وهذا ما يجعلها قاصرة عن قيامها بأية مشاريع خدمتية. وأكثر المجالس البلدية تختار موظفيها

وفقاً لإمكاناتها المالية وليس على أساس ما تحتاج إليه من دوائر وموظفين، فيأتي الجهاز الإداري للبلدية ضعيفاً. سواء من حيث العدد أو من حيث المستوى العلمي، وغير قادر على القيام بالمهام الموكولة إلى البلدية.

وتتكون مالية البلديات من واردات محلية، ويقصد بها مجموع ما تستوفيه البلدية مباشرة من رسوم عن بعض الأعمال والأنشطة والمنشآت الواقعة ضمن النطاق البلدي، وما تجيبه الدولة لحسابها من رسوم وضرائب، ومن عائدات حكومية، ويقصد بها ما توزعه الدولة على البلديات من عائدات غير ناتجة من مصادر خاصة بالبلدية.

ويتبين أن البلديات لا تعيش بمواردها الذاتية، وأن نسبة كبيرة من وارداتها تأتيها كمساعدات من الحكومة، الأمر الذي يحد من استقلالها الذاتي ويقيّد حريتها وقدرتها على إدارة شؤونها الذاتية، فضلاً عن أن التشريع الحالي يراعي مصالح البلديات الكبيرة والغنية ويهمل مصالح البلديات الصغيرة. ولا بد بالتالي، من العمل على تعديل قانون الرسوم البلدية بما يؤدي إلى تنمية الموارد البلدية لكي تتمكن من القيام بدورها الإنمائي على كل صعيد.

#### ٥ - تحقيق الإنماء المتوازن:

كان هاجس اللبنانيين ولا يزال تحقيق الإنماء المتوازن. ولذلك حرصت وثيقة الوفاق الوطني على تضمين الإصلاحات الواردة في إطار اللامركزية الإدارية بنداً ينص على اعتماد خطة انمائية موحدة شاملة للبلاد، قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، ومن ضمن هذه الخطة تعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.

ولقد ذهبت مقدمة الدستور في تركيزها على الإنماء المتوازن للمناطق وأهميته في بناء الوطن ومستقبله، اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، إلى حد اعتباره ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

ومقتضى هذا الإنماء المتوازن، أن ينظر إلى إقليم الدولة كوحدة إنمائية متكاملة، بحيث لا تنمو منطقة على حساب منطقة أخرى، أو قطاع اقتصادي على حساب قطاع اقتصادي آخر، بل أن تأتي الخطة الإنمائية موحدة وشاملة للبلاد، وقادرة على تطوير المناطق اللبنانية قاطبة، وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، دون أن تغفل امداد البلديات والوحدات اللامركزية الاقليمية، بالإمكانات المالية اللازمة لتعزيز دورها ولتمكينها من مواكبة خطة الدولة الإنمائية الشاملة.

وقرار الإنماء، هو قرار سياسي، وهذا يعني أنه من مسؤولية الدولة، وعلى عاتقها تقع عملية البناء والإعمار والإنماء، ولكن هذه العملية لا تكتمل إلا بمشاركة المواطنين جميعاً ومختلف القوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في تحمل هذه المسؤولية.

وإن إعادة بناء الوطن يتطلب تدخلاً وحضوراً فاعلين من الدولة. والعوامل الاقتصادية والاجتماعية تفرض هذا الحضور المستمر على جميع مستويات التنظيم الإداري. وهو يستلزم تجنيد جميع الطاقات والإمكانات البشرية والفنية واستعمال الأدوات القانونية التشريعية والتنظيمية التي تملكها الدولة من أجل بناء مؤسساتها ودعم قدراتها والنهوض بها، وإعداد خطط التنمية الشاملة التي تستوجب مجموعات عمل تتمتع بالكفاءات العلمية، وأطر جغرافية مناسبة لاستيعاب عملية التنمية، أوfer إمكانات وتجهيزات مادية وبشرية، وكذلك تهيئة الأطر القانونية والتشريعات الملائمة لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الإصلاح الإداري المطلوب، وتعزيز ثقة المواطن بمؤسسات الدولة، كل ذلك في جوّ من الاستقرار السياسي والأمني والاجتماعي.

ولا يجوز إهمال البعد الاقتصادي في اللامركزية، لأن هذا الإهمال يؤدي إلى التفاوت بين المناطق في حال عدم قيام السلطة المركزية بضبط عملية التنمية على المستوى الوطني. ففي وضع من التفاوت الاجتماعي والاقتصادي يجب أن تتدخل السلطة المركزية لتحقيق المساواة والعدالة، ولضمان حد أدنى من المصالح العامة الحياتية، لأن الانسجام الاقتصادي هو أساسي وضروري للانسجام الاجتماعي.

إن النظم الإدارية والسياسية تحتاج إلى مراجعة مستمرة في ضوء التطبيق العملي لسد الثغرات التي تنكشف عنها هذه النظم عند تطبيقها. والدولة مطالبة بإجراء هذه المراجعة بما يعزز مؤسساتها ويعمق ثقة المواطن بها، وبما يشجع انخراط الشعب في العمل العام ومشاركة الهيئات المحلية المنتخبة في إدارة الشأن العام وتحمل مسؤولية بناء الدولة ونشر الثقافة والفكر الديمقراطي ومناخات الحرية التي تبلور الشخصية الإنسانية وتفتح أمام الفرد المجال بأن يطلق كامل طاقاته وقدراته الذهنية والفكرية الخلاقة والمبدعة، لأن الإنسان بقدر ما هو غاية كل تنمية فإنه في الوقت نفسه أساسها وعمادها، ونجاح التنمية في أي بلد يتوافق مع درجة الوعي والتحمس بالمسؤولية ومع المساحة الديمقراطية المتاحة أمامه للتعبير عن نفسه وعن فكره، وبالتالي عن مشاركته في العمل العام.

والواقع، إن المركزية واللامركزية هما تدبيران متلازمان ومتكاملان في أنظمة الحكم الحديثة، ومعظم الحكومات في العالم آخذة في العمل على تطوير اللامركزية وتوسيع نطاقها لكي توازن المركزية المفرطة، وهي تنحو نحو تعزيز الفكر الديمقراطي والثقافة الديمقراطية، لأن المشاركة في العمل العام يتطلب مناخاً ديمقراطياً مؤاتياً وذهنية متفتحة ومنفتحة، تخرج عن دائرة المفاهيم السياسية والتقليدية الضيقة والمغلقة القائمة على الاستزلام والولاءات المناطقية والطائفية، وتتجاوز المصالح العائلية والشخصية، وتؤسس لبناء عقلية مدنية تؤمن بالعمل الجماعي وبالمشاركة. ونحن نرى في هيئات المجتمع المدني دوراً كبيراً في التأسيس لتربية ديمقراطية تنطلق من المجتمع المحلي لتعم الوطن بكامله، هذا الوطن الذي يقوم على فكرة التضامن بين أبنائه ومناطقه، لأن التضامن هو ركيزة أساسية في التعامل بين المواطنين وفي البناء الوطني، هذا التضامن الاجتماعي الذي يسميه الألمان «واجب الوفاء المتبادل» Bundestruue.

**الدكتور خالد قباني**

### المراجع:

- الدكتور خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت وباريس، منشورات عويدات، ١٩٨١،
- الدكتور خالد قباني: مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية في النظام الإداري اللبناني، منشورات المركز اللبناني للدراسات: اللامركزية الادارية في لبنان - الإشكالية والتطبيق، ١٩٩٦.
- الدكتور خالد قباني: اللامركزية في وثيقة الوفاق الوطني: آفاق التغيير، دراسات لبنانية مهداة إلى جوزف مغيزل، دار النهار للنشر ومؤسسة جوزف مغيزل، ١٩٩٦.
- الدكتور خالد قباني: البلديات واللامركزية - صورة مقارنة - البلديات في ١٩٩٨: فجر جديد على عتبة الالف الثالث، مؤسسة فارس الزغبى الثقافية، قرنة شهوان، ١٩٩٨.
- الدكتور مارون كسرواني: نحو لامركزية إنمائية موسعة: دراسة مقارنة، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٦.
- الدكتور بول سالم: اللامركزية الإدارية: اتجاهات عالمية ومبادئ تحليل، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٦.
- الدكتور أنطوان مسرة: وضع اللامركزية في النظام السياسي والإداري في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٦.
- الدكتورة فاديا كيوان: الانتخابات البلدية أول حلقة في بناء الديمقراطية، منشورات فارس الزغبى الثقافية - قرنة شهوان - ١٩٩٨.

## تعقيب الوزير فؤاد السعد على مداخلة الدكتور قباني

شكراً دكتور قباني. حول هذا الموضوع أريد أن أقول أن لوزارة التنمية الإدارية دوراً مهماً في هذا المجال، وتسعى لتقوم فيه بقدر الإمكان. في الصيف الفائت نظمت وزارة التنمية الإدارية، سلسلة ورش عمل في كل المحافظات حول موضوع اللامركزية واللامركزية، وحول إيفهام البلديات في المناطق على حقيقة دورها، سواء كان الدور التنظيمي (التنظيم المدني) أو المالي أو القضائي... حالياً، غداً صباحاً سنبدأ في جزين سلسلة أخرى من الندوات والبلديات في المناطق الحدودية، التي كانت تحت سيطرة الاحتلال الإسرائيلي - وزعت لهم في الشهرين الماضيين عدة أجهزة تكنولوجية (كمبيوتر - و printer - الخ...) على كل المناطق الحدودية وكل البلديات الكبرى، وغداً سنبدأ في جزين ورشة عمل للبلديات في المناطق الجنوبية وسيتبعها ورشة أخرى في بنت جبيل ومرجعيون والنبطية. وإختصاراً للوقت، الأستاذ المحامي سمير الحلبي سيكلمنا عن «وسيط الجمهورية» في بعض تعريفاته.

## دور «وسيط الجمهورية» في التنمية الإدارية

المحامي سمير سامي الحلبي

### مقدمة:

شكوى الناس من الإدارة قديمة العهد ومتعددة الوجوه وتكاد تعم معظم الدول والمجتمعات، بمستويات مختلفة.

والحال في لبنان لا يختلف عن باقي الدول، لا سيما المنتمية إلى العالم الثالث حيث الفساد والترهل والمحسوبية، والزبائنية سمة الإدارة الغالبة.

ولئن كانت الدولة تتعثر أحياناً، وقد تتجمد نسبياً، فتقتصر عن التطور والحق بالعصر، أو تتوانى عن نقد ذاتها وتطوير أجهزتها، فالغاية الكبرى للدولة والإدارة العامة تظل واحدة، ألا وهي الإنماء.

فالإدارة العامة مدعوة لأن تجعل الإنسان محور اهتمامها، فتسهل حياته وتوفر له الخدمات وتراعي في عملها واقع الناس وإمكاناتهم، تلك هي شريعة الإنماء أي إرادة التحول مع وضوح الغاية ومراعاة الواقع واستنفاد الإمكانيات المتوفرة، في نطاق التسريع المتيسر أو المرغوب فيه. وكل إصلاح إداري، إذ يسعى إلى إعادة العجلة الإدارية إلى خط قد تكون انحرفت عنه، أو إلى تبديل محرك سبقه الزمن أو إلى اقتباس أسلوب صار ممكناً اعتماده بحكم التقدم والتطور، أو إلى تحريك قطاع باتت الحاجة إليه ماسة، أو إلى أي إجراء أساسي أو فرعي، جزئي أو كلي فإنه يجب على القائم به أن لا يغيب عن ناظره، وأن لا يزول من خاطره، أمر مؤكد دائم الأهمية والصواب، هو التركيز على الإنماء. ولعل أوفى تحديد عملي للإنماء هو ما أورده الأب

لويريه من «أنه مضاعفة قيمة لكافة طبقات الشعب عن طريق تطعيم حياتها بالتقدم التقني من جهة، والترقية الإنسانية من جهة أخرى، أي إنه تقييم للإنسان بكامله ولكل الناس. وهكذا، فإن الإنماء هو بالنتيجة العبور من طور أقل إنسانية إلى طور أكثر إنسانية وبأكبر سرعة ممكنة».

### محاولات الإصلاح الإداري منذ العام ١٩٥٩:

ثمة مشكلة قد يحتاج حلها إلى جهود موازية لتلك التي يقترضها الإصلاح، وهي تعريف الإصلاح في ذاته. ذلك أن المواطنين ينظرون إلى الإصلاح من زاوية مختلفة عن تلك التي تندرج في الموصفات الرسمية.

المواطن يفهم الإصلاح بالتأكيد استئصالاً للفساد، ولكن قبل ذلك تسهيل حصوله على المعاملة الإدارية دون تعقيدات بيروقراطية، والاضطرار إلى الرشوة، والموظف يفهم الإصلاح زيادة راتب وترقية وترسيخ مكانة وموقع، والدولة تفهم الإصلاح خفض جيش الموظفين والفائض البشري الذي يثقل الخزينة وتحسين الصورة البشعة للإدارة المترهلة والفاسدة.

وسط هذه التناقضات يبرز دور أجهزة الرقابة ومأساتها الأخرى في كم قدراتها وعدم الإفساح لها في الإمكانيات والتنفيذ وكف يد السياسة عنها. أولى الأجهزة المعاصرة كان «مجلس الخدمة المدنية» الذي أنشئ عام ١٩٥٩ بهدف إبعاد السياسة عن الوظيفة العامة، وقد أسندت إليه صلاحية الرقابة في ما يتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم وتعويضهم ونقلهم وصرافهم من الخدمة، كما أنيطت به مهمة رفع مستوى الموظفين المسلكي عن طريق إعدادهم للوظيفة وتدريبهم أثناء الخدمة.

ثانيها، كان «التفتيش المركزي» الذي كانت الغاية الأساسية من وراء إنشائه إبعاد السياسة عن السلطة التأديبية، بعدما ثبت أن السياسيين غالباً ما يتقاعسون عن اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحق الموظفين المخالفين، وإن فعلوا فتعسفاً ولأسباب سياسية، والذي أوكلت إليه أيضاً مهمة «تحسين أساليب العمل الإداري» وإبداء

المشورة للسلطات الإدارية، عفوياً أو بناء على طلبها، وتنسيق الأعمال المشتركة بين الإدارات العامة».

وفي العام ١٩٦٥، بمناسبة ما سمي آنذاك، «بحركة التطهير الإداري» التي أطلقها المرحوم الرئيس شارل حلو في بداية عهده، أنشئ «المجلس التأديبي العام للموظفين»، وهو محكمة إدارية مختصة بتأديب العاملين في القطاع العام.

أما مقررات مجمع بعدما فقد صدرت عن مجلس الوزراء الذي انعقد في سلسلة اجتماعات استثنائية في بعدما بين ١٢ تشرين الأول ١٩٧٢ و٢١ منه، وجاء فيها:

«إن مجلس الوزراء (المنعقد في الفترة المشار إليها أعلاه) بعدما عرض أوضاع الإدارة وما يرافقها من شوائب وعوائق.

ورغبة منه في خدمة المواطنين على وجه أفضل، وفي مواكبة التطور وإيجاد إدارة فعالة قادرة على تلبية المواطنين في تسيير شؤونهم وتنفيذ مشاريع الدولة وخططها في مختلف الميادين.

وتحسباً منه بأن بناء الدولة الحديثة لا يصحّ من دون إدارة متينة سريعة التحرك، قوامها مجموعة من الموظفين المتفرغين لوظائفهم تحثهم على أداء رسالتهم قيادة إدارية واعية وأنظمة عمل متطورة، قرر (من جملة ما قرر) إنشاء «هيئة مركزية للأبحاث والتنظيم الإداري»، مستقلة عن هيئة التفتيش المركزي وإلغاء إدارة الأبحاث والتوجيه، إيجاد وحدة خاصة في كل إدارة لتقبل مراجعات أصحاب العلاقة وتسهيل سير معاملاتهم والإسراع في إنجازها، توسيع صلاحيات البلديات والهيئات المحلية من أجل تعزيز الحكم المحلي...».

غير أن الإدارة تشبّت وبلغت حد الانهيار على بعض المستويات إبان الأحداث وابتداء من العام ١٩٧٥، إلى أن أقرت وثيقة الوفاق الوطني في الطائف بتاريخ ٢٢/١٠/١٩٨٩، والتي صدقها مجلس النواب في جلسته المنعقدة في



وقد أكدت الوثيقة المذكورة على الإنماء المتوازن وأناطت بمجلس الوزراء، أمر السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة، وتوسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين، وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن، تسهياً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً، غير أن المبادئ المشار إليها أعلاه لم ترَ النور حتى تاريخه، لا سيما لجهة الإنماء المتوازن وتطبيق اللامركزية الإدارية.

ولا ننسى أنه قد تمّ تعديل قانون الإثراء غير المشروع، الذي وضع موضع التنفيذ منذ أكثر من سنتين، غير أن المواطن لم يلمس أيّ تحسن في تعاطي الإدارة معه.

وتجدر الإشارة إلى أن البيان الوزاري للحكومة الحالية، الذي تلاه رئيسها أمام مجلس النواب في ٣١/١٠/٢٠٠٠، خصص فقرة تتعلق بالإدارة جاء فيها: «السعي إلى معالجة المشكلة المزمنة التي تعانها الإدارة، والعمل على ضبطها وتبسيطها وتحجيمها وتطويرها، تحديثاً وعصرنة ومكثنة وتدريباً، وكذلك زيادة إنتاجها، عبر ترخيم التنمية الإدارية وتفعيل دور أجهزة الإصلاح الإداري وهيئات الرقابة وإدارة الأبحاث والتوجيه وتكريس تعاونها.

إن نجاح أي برنامج حكومي هو رهن بوجود إدارة حديثة ومتطورة وذات كفاءة وفعالية عالية، من خلال برامج تدريب متخصصة ومستمرة تعمل بهدي من روح العصر...».

وينبغي التنويه بجهود معالي وزير الدولة للتنمية الإدارية الأستاذ فؤاد السعد، الذي وضع الإصبع على الجرح وأكد على استنهاض الهمم في سبيل تطوير الإدارة ورفع وتيرة إنتاجيتها. فلقد أعدّ مكتب معاليه شرعة المواطن التي أقرها مجلس الوزراء في جلسته بتاريخ ١٥/١١/٢٠٠١، والتي ركزت على نوعية الخدمات والتقييد

بقواعد الكرامة والمساواة في التعامل وواجب عدم تواطؤ المواطنين مع الفساد...

وإذا كان الإصلاح الإداري قد علق في الشرك السياسي فقد نجا في المجال التقني... فانطلاقاً من مبدأ أن الإدارة الجيدة هي تلك التي تكون في خدمة المواطن وتسعى إلى تحسين ظروف استقبال أصحاب العلاقة وإرشادهم والاهتمام بطلباتهم ومراجعاتهم، تم إنشاء مكتب استقبال مركزي كخطوة تطويرية في الإدارات والمؤسسات تمهد لقيام الحكومة الإلكترونية، وهي تهدف، تالياً، إلى تسهيل معاملات المواطنين ولا سيما المستثمرين، فلقد دشّن رئيس الحكومة في ٢٠/١/٢٠٠٢ مكتب استقبال يتضمن معاملات ٦٤ وزارة ومؤسسة عامة ومصلحة على الإنترنت.

٣ - معاناة المواطنين أمام الإدارة دعت لقيام مؤسسة (وسيط الجمهورية) تتدخل في سبيل إعادة التوازن بين المواطن والإدارة والمحافظة على حقوق الأول:

ورغم كل هذه المحاولات والإنجازات بقيت الإدارة قاصرة عن نيل رضی المواطن الذي ما زال يعاني القهر والعذاب وهدر الوقت والمال لانجاز معاملته.

ولقد مست الحاجة لخلق وابتداع مرجعية يمكنها ان تقبض على ناصية هذه المشكلة المزمنة، وتشكل ثورة حقيقية في مجال العلاقة اليومية بين المواطن والإدارة.

من هنا أرى طرح فكرة اعتماد الوسيط كمؤسسة حيوية تلعب الدور المؤثر والفاعل في التنمية الإدارية، وفي تسهيل شأن المواطن لدى الإدارة، وفي ايجاد الحل الشافي لمعاناته.

٤ - تحديد مفهوم «وسيط الجمهورية»:

وسيط الجمهورية هو سلطة مستقلة، يعود إليها النظر في المراجعات التي يرفعها الأشخاص بشأن حقوقهم التي كفلها الدستور من قبل إدارات الدولة كافة وأية إدارة أو جهاز أو مؤسسة عامة أو خاصة، موكل إليها القيام بخدمة عامة؛ وهو لا

يتلقى أية تعليمات من أية سلطة.

لقد تم إنشاء وسيط الجمهورية في العديد من الدول، على طراز الوسيط السويدي «OMBUDSMAN»، الذي أنشئ في العام ١٨٠٩ لمراقبة طريقة تأدية الإدارة لمهامها ومدى احترامها للقوانين والحريات وحقوق المواطن الأساسية.

إن هذا الوسيط المسؤول عن حلّ النزاعات بين المواطن والإدارة، يعمل على مساعدة الأشخاص المعترضين على أي قرار أو تصرف من قبل إدارات الحكومة أو المؤسسات العامة أو أي جهاز آخر عهد إليه بمهام وظيفة عامة. ومعونة الوسيط تساهم في تحقيق التوازن والتناغم في العلاقة بين المجتمع المدني والسلطات العامة ويحسّن العلاقات اليومية بين السلطة العامة والمواطن. هو عبارة عن مؤسسة تعمل في خدمة الشعب، وتبرز ضرورتها أكثر فأكثر من أجل ممارسة الديمقراطية وتأمين حقوق الإنسان. والواقع إن مؤسسة الوسيط تنتشر في كل أنحاء العالم. وقد بلغ عدد الدول التي تعتمد ١٢٠ دولة. ويطلق على الوسيط في إسبانيا اسم «محامي الشعب»، وفي كيبك اسم «حامي المواطن».

وقد تمّ إنشاء هيئة دولية تعمل على توحيد هذه المؤسسات كافة، وتوثيق التعاون في ما بينها.

فمن المؤاتي إذن أن يحظى لبنان الذي التزم في مقدمة دستوره بأحكام ومبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بوسيطه الخاص، الذي سيعمل على تحسين العلاقة بين الدولة والمواطن الذي يشكو دوماً من عجزه عن إيصال صوته إلى السلطات.

هذا، وإن إستراتيجية الإصلاح الإداري التي وضعها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، والتي شارك فيها خبراء أجانب ذوو كفاءة عالية، إضافة إلى جميع التوصيات الصادرة عن المؤتمرات، تطالب بإنشاء «وسيط الجمهورية»، الذي سيساهم أيضاً في إعادة بناء وتعزيز ثقة المواطن بالدولة، لا سيما توصية لجنة حقوق

الإنسان في الأمم المتحدة والتي تشرف على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وقد طالبت لبنان في تقريرها تاريخ ١٠ نيسان ١٩٩٧ بإنشاء وسيط الجمهورية إسوة بالعديد من الدول.

ومع النجاح المتزايد الذي تشهده هذه المؤسسة في مختلف الدول، أصبح وسيط الجمهورية شريكاً للدولة لا بدّ منه، إذ يشكل عاملاً للتنمية الاجتماعية ورمزاً للحضارة من شأنه تعزيز مصداقية الدولة.

وكانت شكاوى المواطنين قد شكلت في العام ١٩٩٧، أحد أبرز المقترحات التي تضمنتها الدراسة «لكفاحة الفساد في الإدارة العامة»، التي رفعها مجلس الخدمة المدنية إلى المراجع المعنية، لناعية ضرورة «إنشاء مكتب لشؤون المواطن»، يتلقى المراجعات والشكاوى ويتحاشى الازدواجية، ويحث المواطن على التعامل معه بصدق وشفافية، ظناً، من معدّي الدراسة المذكورة، أن المكتب المذكور قد يقوم مقام ال OMBUDSMAN موضوع هذا البحث.

وبالرجوع إلى تقرير رئيس التفتيش المركزي عن أعمال العام ٢٠٠٠، نجد أنه يتحدث عن دور الوسيط قبل استحداثه في لبنان بقانون، إذ يقول: «بالاستناد إلى قانون إنشائه، يتولى التفتيش مهمتي الرقابة - والتوجيه، بهدف تحسين وضع الإدارة العامة - ونتيجة لممارسته مهامه اضطلع التفتيش المركزي بمهمة ثالثة ألا وهي دور الوسيط (MEDIATEUR) بين المواطن والإدارة:

(...) يكلف التفتيش المركزي التحقيق في قضايا لا تستوجب تدخله، وعلى الإدارات معالجتها بنفسها، وذلك بالرغم من تعاميم رئاسة مجلس الوزراء رقم ٦٢/٥٤ و ٦٢/٥٦ و ٨٦/٢، ويعزى هذا التصرف، إمّا إلى عدم ثقة بعض الرؤساء بأنفسهم أو بموظفيهم، وإمّا تخلصاً من نتائج ومضاعفات هذه التحقيقات فيما لو أجروها بمعزل عن التفتيش المركزي، فتعتمد الإدارات إلى عدم الاستجابة للشكوى أو المراجعة المقدمة إليها مباشرة أو تتأخر بشكل يفقد معه كل إجراء فعاليته فيما بعد، أو

## ٦ - دور وسيط الجمهورية في التسمية الإدارية:

نصت المادة السادسة من مشروع القانون على أن:

«لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق بتقديم مراجعة شخصية مباشرة أو بواسطة ممثل قانوني أو بواسطة أحد النواب للوسيط في أية قضية تعنيه في حال تصرفت معه إدارات الدولة بشكل مغاير للمصلحة العامة وحقوق المواطن.

وكذلك الحق لرئيس المجلس النيابي ولكل نائب بتقديم مراجعة للوسيط في أية قضية تدخل في اختصاصه ويرى فيها انتهاكاً للمصلحة العامة أو لحقوق الانسان».

«يعمد الوسيط بعد قبوله المراجعة إلى وضع وإبلاغ التوصيات الآيلة إلى حل منصف للمشكلة المطروحة عليه إلى السلطات المعنية.

وفي حال سكوت أو عدم تجاوب الإدارة مع الوسيط لحل المشكلة المطروحة بما يتوافق والعدالة فيعود اليه مراجعة السلطات المختصة لاسيما الوزير المختص او مجلس الوزراء واقتراح التدابير التي يراها مناسبة لمعالجة هذه القضية...

وفي حال رأى الوسيط ان تطبيق الاحكام التشريعية والتنظيمية سيؤدي إلى حالات جائرة وغير منصفة او يشكل انتهاكاً لحقوق الانسان فله الحق بتقديم التوصيات الملائمة للسلطات المختصة حتى يصار إلى تعديل هذه النصوص.» (المادة ١٠).

«في حال تمتع الادارة المعنية عن تنفيذ توصيات الوسيط المتضمنة اتخاذ اجراءات معينة بحق الموظف المخالف يعود له الحق برفع شكوى الى المراجع الادارية التأديبية او حتى القضاء الجزائي بحق الموظف الذي ثبت مخالفته.» (المادة ١١).

«يتوجب على الوزراء وعلى رؤساء المؤسسات والاجهزة والادارات المذكورة في المادة الاولى من مشروع القانون التعميم على الموظفين العاملين لديهم بوجود

أنها تجري تحقيقاً شكلياً، وغالباً ما تحال الشكوى إلى الموظف المشكو منه بالذات أو إلى زميل له ليحقق معه. وكان من نتيجة ذلك أن فقد الشاكون ثقتهم بسلطة الإدارة، ولجأوا مباشرة إلى التفتيش المركزي، لأن هذا يجعله مضطراً إما إلى تولي التحقيق مباشرة وإما إلى إعادة النظر فيما تكون الإدارة قد أجرته من تحقيقات غير وافية، ويقوم المسؤولون في التفتيش المركزي بالاتصال بالإدارة المشكو منها، ويحثونها على إجابة طلب الشاكي إذا كان محقاً.

## ٥ - كيف يعين وسيط الجمهورية:

بمقتضى المادة ٢ من مشروع القانون، يعين وسيط الجمهورية من بين الأشخاص المشهود لهم بالعدل والكفاءة والنزاهة والخبرة لولاية تمتد على ست سنوات غير قابلة للتجديد بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء، ولا يمكن إقالته قبل إنتهاء ولايته إلا في حالات الرشوة واستغلال الوظيفة والنفوذ والتعاس عن القيام بمهامه.

ونحن نعتقد أن تعيينه من قبل مجلس النواب يمنحه استقلالية أكثر وفاعلية أكبر.

ويرأي نقيب المحامين الأسبق في بيروت الأستاذ عصام كرم:

«ال OMBUDSMAN هو الرجل النزيه العالم الرائي الطلّاع القادر على القولة المقبولة لأنها قولة الحق والوضاءة. (...) في فرنسا سموه «الوسيط» Médiateur التسمية غير كاملة لأنها غير معبرة عن هذا الذي يجب أن يكون قادراً على قول الكلمة الفصل المقبولة لأنها عادلة، بل لأنها هي العدل.

ال أومبودسمان أكبر بكثير من وسيط. هذا القائل حقاً في نزاع الفرد مع الدولة القادر على فرض الحق على المواطن وعلى الدولة. (...) ال أومبودسمان أكبر من أن تعينه مرجعية. في المبدأ هكذا. لأن ال «اومبودسمان» هو الذي يفرض نفسه مرجعية بشخصية قوية بالفعل والعلم والنزاهة والمحبة».

تسهيل مهمة الوسيط والاجابة على الاسئلة المطروحة منه والاستجابة لاستدعاءاته. وكذلك على هيئات الرقابة واجهزة التحقيق ان تقوم ضمن نطاق صلاحياتها بإجراء اعمال التحقيق التي يطالب بها الوسيط.

وبناء لطلب الوسيط على رئيس مجلس شورى الدولة وجهاز الاستشارات القانونية في وزارة العدل ورئيس ديوان المحاسبة تقديم الدراسات وابداء الرأي المطلوب منه.» (المادة ١٤).

«يحق لوسيط الجمهورية ان يطلب من الوزير المسؤول او من الادارة المختصة اطلاعه على أي مستند أو ملف يتعلق بالقضية المرفوعة اليه.

ولا يمكن ان تكون صفة السرية أو المكتوم عائقاً امام اطلاعه على المستندات او الملفات الا اذا كانت تعتبر من المواضيع المصنفة سرية والمتعلقة بالدفاع الوطني وامن الدولة والسياسة الخارجية...» (المادة ١٥).

يرفع الوسيط تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب والوزراء، يلخص فيه نشاطاته وتوصياته ويصار الى نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية ويعرض الوسيط ملخصاً عنه امام المجلس النيابي.

ويتجلى دور الوسيط، في الانماء الاداري، من خلال مسؤولياته وصلاحياته التي يضطلع بها وهي كما تبدو من بعض نصوص مشروع القانون المدرجة اعلاه عديدة ومختلفة.

فمن خلال المراجعات التي ترده من المواطنين، والتي تتمحور حول قضايا عالقة امام مختلف ادارات الدولة، يتابع هذه القضايا لدى مراجعها ويتعرف على اسباب الشكوى وعلى المعوقات فتتجمع لديه بالنهاية جملة ملاحظات وافكار وتوصيات، يضمونها تقريره السنوي الذي يقدمه الى رئيس الجمهورية ومجلس النواب والوزراء.

هذه التوصيات قد تتناول تعديل بعض القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية

بحيث تساهم في تبسيط معاملات الناس وتسريعها.

ومن خلال التحقيقات التي يجريها حول القضايا التي يعالجها، يتدخل لدى الادارة ويقنعها لتغيير مواقفها وقراراتها، اذ ان الفقه الاداري اجاز استرداد القرار الاداري لخطأ ورد فيه او لقيامه على معطيات غير صحيحة او مشوهة او لمخالفته الانظمة والقوانين المرعية الاجراء. ويستمد حامي المواطن، وفق التسمية التي تطلق على الوسيط في كيبك (كندا)، فاعليته من صدقيته القائمة على استقلاليته تجاه الادارة العامة التي يراقب.

ان توصيات وازاء وسيط الجمهورية للحكومة تنهض على قيم الديمقراطية السائدة في المجتمع. فاذا كانت الحكومة تستمد شرعيتها من تفويض الشعب لها فان وسيط الجمهورية، بصفته المتكلم باسم هذا الشعب يصبح عنصراً فعالاً في حماية هذه القيم.

ان لوسيط الجمهورية دوراً رائداً في تطوير اداء الادارة وتبسيط الاجراءات وتدريب الموظفين لتمكين الدولة من تحسين خدماتها وخدمة المواطن في شكل افضل. وان فكرة الوسيط اساسية ولا تهدف الى الحلول مكان المؤسسات القائمة انما الى تمتين العلاقة بين المواطن والدولة.

وعندما يستمع، وسيط الجمهورية، الى صاحب الشكوى، يغني تجربته وينطلق مما قاله الشاكي على تبسيط المعاملات موضوع الشكوى.

وقد تكون شكوى المواطن ناجمة عن اهمال الموظف او عن نية الاضرار بالشاكي او عن خطأ في تطبيق القانون او عن جهل وقلة خبرة الموظف في القيام بما اسند اليه من اعمال.

ففي بعض الدول التي اعتمدت وسيط الجمهورية، من حق هذا الاخير، اذا لم تتجاوب الادارة مع طلبه الرامي الى تصحيح الخطأ او لتصويب مسار معاملة معينة من المعاملات، رغم مراجعة الوزير المختص ورغم طرح الموضوع امام مجلس

النواب من خلال التقرير السنوي الذي يقدمه، فللوسيط ان يلجأ الى الرأي العام من خلال مؤتمرات صحفية يعقدها بغية اشراك المواطنين ومساعدته للضغط على السلطة لتصويب ما عجز عن تصويبه بالوسائل الموضوعية بتصرفه بموجب القانون.

وكي ينجح وسيط الجمهورية في لبنان بمهمته يجب ان يتمتع بقوة الشخصية، والاستقلالية وان يكون مشهوداً له بالاخلاق والشفافية والنزاهة وحائزاً على ثقة الرأي العام، وان يكون على درجة عالية من التجرد من المذهبية والطائفية، وان يكون متمرساً وصلباً وطويل النفس وعلى درجة عالية من الثقافة العامة بشكل عام وعلى تعمق بالعلوم الادارية والقانونية بشكل خاص.

انه باختصار سند من لا سند له.

وانه مفوض الشعب لدى الإدارة.

وأبلغ قول قرأته عن دور وسيط الجمهورية في المساعدة على الانماء الاداري هو قول حامي المواطن في كيبك الاستاذ دانيال جاكوبي لجهة ان «الكثير يجب أن ينجزه (حامي المواطن) بغية تحسين اوضاع الذين لم يتأملوا حتى الآن أن المجتمع سوف ينصفهم ويعطيهم الفرصة في النمو في المجال الثقافي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي، بسبب معوقات جسدية أو عائلية أو اجتماعية أو نفسية أو مالية. وإذا كان نظامنا يلحظ ان الجميع سواسية امام القانون فالسواوة تبقى في الواقع من المثل العليا التي ينبغي النضال لتحقيقها، ذلك ان ليس لدى جميع الناس نفس الفرص وليس لديهم اذاً نفس الوسائل للتأثير في مجرى الاحداث وبخاصة للحصول على العدالة اليومية».

**الحامي سمير الحلبي**

**المراجع:**

- ١ - كمال جنبلاط - ثورة في عالم الانسان، ص ٧٥ وص ٩٠.
- ٢ - كمال جنبلاط - حقيقة الثورة اللبنانية، ص ٣٢.
- ٣ - د. اميرة ابو مراد - مقررات مجمع بعيدا تحت المجهر - اراء في الاصلاح الاداري والدستوري - ١٩٧٤.
- ٤ - مؤسسة جوزيف ولور مغيزل بالتعاون مع الاتحاد الاوروبي - مرصد الديمقراطية في لبنان (علاقة المواطن بالادارة) ص ٢٤٩ (سنة ٩٧ - ٩٩).
- ٥ - المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.
- ٦ - المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.
- ٧ - القانون ٥٤ تاريخ ٢/١٠/١٩٦٥.
- ٨ - البيان الوزاري تاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٠.
- ٩ - ريتا صفيير - تحقيق بعنوان - «هل تنهض هيئات الرقابة بدورها مجدداً؟». النهار ٢٨/١/٢٠٠٢.
- ١٠ - د. انطوان مسرة - مقال بعنوان: «وزارة التنمية الادارية - شرعة المواطن»، النهار ١٧/١/٢٠٠٢.
- ١١ - مشروع قانون انشاء وسيط الجمهورية في لبنان والاسباب الموجبة.
- ١٢ - فؤاد هيدموس - رئيس التفتيش المركزي - تقريره السنوي ج.ر، العدد ٣٤، تاريخ ١٤/٧/٢٠٠١.
- ١٣ - وقائع المؤتمر الدولي الرابع عن وسيط الجمهورية المنعقد ما بين ٨ - ٩ ايلول ٢٠٠٠ في نقابة المحامين في بيروت - تنظيم معهد حقوق الانسان.
- ١٤ - وقائع المؤتمر المنعقد حول وسيط الجمهورية في نقابة المحامين في بيروت بتاريخ

٢٠٠١/٧/٢٥ بالتعاون بين وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية ونقابة المحامين في بيروت (معهد حقوق الانسان).

DANIEL JACOBY-LE PROTECTEUR DU CITOYEN- ١٥  
Editions trois pistolés, 1998.

LE CINQUANTENAIRE DE «L'OMBUDSMAN - ١٦  
FINLANDAIS»- 1974- Tore MODEEN.

## تعقيب الوزير السعد على كلمة الاستاذ سمير الحلبي

\* شكراً للأستاذ سمير الحلبي على هذه المداخلة القيّمة. في الواقع وضع الأستاذ سمير أصبعه على الجرح. لقد وصلت على وزارة التنمية الإدارية ورأيت فوراً، أن الدورين الذي يجب ان نقوم بهما: أولاً، تطوير مؤسساتي من جهة، وثانياً، وتحديث معلوماتي من جهة أخرى. أما التطوير المؤسساتي فيعني، تطوير وضع الأنظمة والقوانين والإدارات، وهذا شيء ليس مرحلياً وسريعاً، لأن الإدارات، شيء متحرك، وهي خاضعة للامتداد والتوسع دائماً، وكل تغيير من هذا النوع في هذا المنحى، يتطلب تغييراً في القوانين. لذا هناك دور تطويري للمؤسسات وإلى جانبه موضوع أو قضية تبسيط الإجراءات، التي هي عبء على المواطنين في كل المعاملات التي يريدون تعقبها. ايضاً موضوع توصيف الوظائف حيث تم وضع توصيف لـ ١٣ ألف وظيفة، بعضها متشابه يشمل كل وظائف الدولة. وأصبحنا قادرين تماماً على تحديد المطلوب لكل وظيفة من خلال الإطلاع على السيرة الشخصية لكل مرشح مقارنة مع الوصف المحدد لكل وظيفة، وبالتالي يصبح بإمكاننا اختيار الشخص المناسب للوظيفة المناسبة. هذا في ما يتعلق بالتنظيم الإداري.

- أما في ما يتعلق بالتحديث المعلوماتي، أو تجهيز المعلوماتي وربط الإدارات ببعضها وصولاً يوماً ما للحكومة الإلكترونية، والرقم المرمز، والشباك الموحد. هذا ما نسعى إليه؛ ونفذنا منه ما تحدث عنه الاستاذ المحامي سمير الحلبي، وهو مكتب المعلومات الإدارية، الذي يسمح لأي مواطن في لبنان وغير لبنان ان يعقب معاملاته في الإدارة اللبنانية، إذ يمكنه الدخول عبر البريد الإلكتروني وصفحة الانترنت ويطلع

على المعلومات حول كل معاملة، وتكلفتها والوقت الذي ستستغرقه، والمكان الذي يجب ان تقدم فيه - كما يمكنه أن يستلم عبر الانترنت الإستمارة المطلوبة في كل معاملة ويرسلها بالبريد الإلكتروني. ولقد تمكنت الوزارة من مكنتة ١٨٠٠ معاملة.

- لقد واجهتنا مشكلات جمّة، لا سيما على صعيد الموارد البشرية، فكان من الصعوبة تطوير الموظف لتجعله يتعامل مع المكنتة البشرية، وهي من أهم المشاكل التي تواجهها.

- أما الموضوع الثاني والذي تحدث عنه المحامي الأستاذ سمير الحلبي، هو فقدان الثقة، فقدان ثقة المواطن بالدولة. فالناس ليست على ثقة بالادارة، لذلك اضطرننا لتوجيه جزء من اهتماماتنا لإعادة الثقة بين الإدارة والمواطن. فكانت شرعة المواطن والتي أصدر مجلس الوزراء ابتداءً من ١٥ تشرين الأول ٢٠٠١ على طباعتها وإعتمادها، وهي في متناول الجميع. شرعة المواطن سيتبعها شرعات قطاعية حول كافة الخدمات. أما بشأن وسيط الجمهورية فإننا سندعو لعدة ورش دولية وبمشاركة وسطاء دوليين، في أشهر الصيف وبحضور أكبر عدد من وسطاء الجمهوريات لتدارس الموضوع وإظهار حسناته وطرق تطبيقه وفوائده في الدول المعتمدة، وهذا سيؤمّن دعم للفكرة.

- هذه المواضيع كلها تدخل في خانة إعادة الثقة بين المواطن والإدارة. ونأمل أن تتمكن من ترميم هذه الهوة، والتي هي أساس عملية تطوير المؤسسات والتحديث المعلوماتي.

### المحور الثالث: دور التخطيط في التنمية الإدارية

- ١ - كلمة رئيس الجلسة ..... النائب د. عبد الله فرحات.
- ٢ - الحكومة الإلكترونية: الباب الصالح للإصلاح والإنماء الإداري ..... الوزير د. ناصر السعيد.
- ٣ - دور الإعلام والتربية في التنمية الإدارية ..... الأستاذ كميل منسى.
- ٤ - الإحصاء والتكنولوجيا في خدمة الإدارة ..... د. أنيس أبي فرح.

## كلمة رئيس الجلسة: النائب د. عبد الله فرحات

أيها السادة، تمحورت معظم الجلسات السابقة حول التنمية الإدارية، إنما التصقت التصاقاً وثيقاً بالأداء الإداري بشكل عام؛ وكل الطروحات والتحليلات كانت واقعة على حالة الإدارة في لبنان وكيفية إخراج الإدارة من المستنقع التي هي فيه.

موضوعنا في هذه الجلسة هو الرؤية الإدارية العامة، هو نظرة فيها الكثير من الواقعية، إنما فيها الكثير من النظر أيضاً، خاصة لناحية تصور مخارج للوضع الإداري الحالي.

في كل الأحوال، الأسماء الكبيرة التي ستتكلم في هذه الجلسة معبّرة جداً عن مستوى هذه الجلسة.

سنبدأ مع الوزير الدكتور ناصر السعيد، نائب حاكم مصرف لبنان ووزير سابق وخبير اقتصادي، ليتفضل.



## «الحكومة الإلكترونية: الباب الصالح للإصلاح والانماء الإداري»(\*)

الدكتور ناصر السعيد

سيداتي سادتي،

يشرفني أن ألبى دعوتكم لمناقشة موضوع يكتسب أهمية بالغة، ألا هو الإصلاح الإداري اليوم، في وقت يواجه فيه لبنان مجموعة تحديات وصعوبات سياسية، اجتماعية، اقتصادية ومالية، إذ يشكل الإصلاح الإداري شرطاً أساسياً للخروج من الأزمة. إن الموضوع الذي سأطرحه اليوم هو استخدام الحكومة الإلكترونية كباب صالح وعملي لإصلاح الإدارة العامة في لبنان وتنميتها على المستويات كافة.

قبل أن أبدأ الحديث عن مفهوم الحكومة الإلكترونية، أود الإشارة إلى بعض مقومات نجاح عملية الإصلاح الإداري. إن الهدف الأساسي من أي عملية إصلاح هو تنمية وتطوير علاقة فاعلة ووثيقة مع المواطن، وتعزيز دور الحكومة كأداة وطنية موحدة وشاملة، تعكس المجتمع الذي تمثله، وذلك في أمرين أساسيين:

أولاً، عبر توفير خدمة مدنية كفوءة ومنتجة، تعمل بمبدأ الإنتاجية واللاطفانية

---

(\*) كلمة الدكتور ناصر السعيد خلال مؤتمر «الإصلاح الإداري في لبنان»، أعدّه منتدى الفكر التقدمي بالتعاون مع مؤسسة فريدريش أيبيرت في فندق الكومودور في بيروت خلال ٧ و٨ آذار ٢٠٠٢. إن الآراء والاستنتاجات في هذا البحث هي شخصية ولا تلزم مصرف لبنان على الإطلاق.

واعتماد الكفاءة المهنية والخلقية لضمان حسن سير عمل المؤسسات والإدارات الرسمية.

ثانياً، عبر تأمين إدارة عصرية، مسؤولة، منفتحة على جميع المواطنين، تتمتع بالشفافية وقابلة للمحاسبة والمساءلة.

وهذا يتطلب إعادة النظر بدور الدولة ككل، وبناء قدرات مؤسساتية عبر تنمية ثقافة إدارية عصرية في القطاع العام، وتشجيع اعتماد اللامركزية الإدارية واللاحصرية، وتفويض الصلاحيات للعاملين في الإدارات الحكومية وتبسيط القوانين والمعاملات الإدارية.

### ما هي الحكومة الإلكترونية؟

الحكومة الإلكترونية هي بيئة تؤمن إدارة عامة فاعلة من خلال استخدام الوسائل التكنولوجية المتطورة في مجال المعلوماتية والاتصالات، وذلك لتأمين الخدمات والمعلومات للمواطن والمؤسسات، إضافة إلى حسن الإدارة بشكل فاعل، شفاف، بسرعة وتكلفة مقبولة.

إن تفعيل الإدارة والإصلاح يتطلب إيجاد «حكومة إلكترونية كاملة»، يتم فيها إنجاز جميع المعاملات بيسر وسهولة وبأدنى عناء وكلفة على المواطن، إضافة إلى استغلال أمثل لمصادر معلومات الحكومة، بحيث يتمكن من خلالها الاقتصاد الكلي من رفع مستوى إنجازاته وزيادة فعاليته وتأكيد قدرته التنافسية.

فلا يوجد في الحكومة الإلكترونية مزاحمة ولا تأخير ولا مراجعين ولا تمييز بين المعاملات والمتعاملين ولا محسوبة ولا طائفية أو أوراق ونماذج وتواقيع كثيرة، وإنما هو عالم تنجز فيه المعاملات من داخل البيوت والمكاتب بسهولة، ويتم فيه حفظ السجلات والملفات بشكل عصري وشامل ودقيق. فتكون الحكومة الإلكترونية عند ذلك واحدة من الدعائم الأساسية والضرورية لتحويل المجتمع إلى مجتمع واقتصاد معلوماتي، وتسهيل المعاملات الحكومية، وتحسين الأداء الحكومي والخدمات، وهي

مكملة لمبادرة وجهود الإصلاح الإداري في القطاع العام ومواكبة للجهود التي طالما ميزت القطاع الخاص من الناحية الإنتاجية والتنافسية.

وبالتالي فإن الحكومة من خلال إعادة هندستها ستساعد في تغيير مفهوم الإدارة العامة، بشكل عام، لتضع لها تعريفات جديدة، حيث تتحول الخطوط الفاصلة بين الحكومة والقطاع الخاص إلى خطوط رمادية ومتداخلة، حيث يمكن أن تقدم الحكومة أعمالاً وخدمات يقدمها القطاع الخاص والعكس صحيح.

إن الحكومة الإلكترونية هي مشروع متكامل ذو أربعة محاور رئيسية، هي:

### ١ - الجانب التشريعي وما يتطلب من إعادة النظر بالتشريعات اللازمة:

إن إعداد قوانين رئيسية وإقرارها، في طليعتها قانون التواقيع الإلكترونية المتعلق بتعديل جميع التشريعات الخاصة بالتوقيع اليدوي، وإضافة الصفة القانونية على التوقيع الرقمي أو ما يعرف بالـ Digital Signature، هي من المتطلبات التي تسمح بوجود وتنظيم وتطوير كل ما هو خدمات إلكترونية، مثل الحكومة الإلكترونية والخدمات المصرفية الإلكترونية والجامعات الإلكترونية التي تؤمن خدمة التعلم عن بعد والخدمات السياحية وغيرها. وقد بدأت الحكومة اللبنانية في إعداد القوانين والتشريعات الجديدة التي تتجاوب مع التطورات في عالم المعلوماتية، لا سيما المتعلقة بتنفيذ خدمات الحكومة الإلكترونية، حيث أقرّ المجلس النيابي في نيسان ١٩٩٩ قانون حماية الملكية الأدبية والفنية. وهنا لا بد من ذكر مشروع القانون المتعلق بالإثبات بالسندات الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني، الذي وافقت عليه الحكومة في آب ٢٠٠٠، والذي هو قيد الدرس في مجلس النواب. فبموجب هذا القانون، سوف يخضع كل من التوقيع اليدوي والتوقيع الرقمي للأحكام القانونية نفسها في حال نشوء نزاعات أمام المحاكم.

لا شك في أن الإنجازات المتواضعة التي تحققت حتى الآن في سبيل إنشاء بنية قانونية وتشريعية للخدمات الحكومية الإلكترونية تشكل بداية مهمة. غير أنه من

الضروري تمتين هذه المبادرات عبر اتخاذ عدد من الإجراءات الأخرى بعد إصدار القوانين المناسبة لها.

لذا، لا بدّ من إصدار قانون للحكومة الإلكترونية، ينظم عملية تأدية الخدمات الحكومية الإلكترونية. وفي هذا المجال، يجدر ذكر تجربة دولة كوريا الجنوبية التي أصدرت قانوناً للحكومة الإلكترونية، والذي أصبح قيد التنفيذ في تموز ٢٠٠١، فتمكنت بالتالي من توسيع شبكات الكمبيوتر في جميع الدوائر الحكومية من أجل تأمين معاملات إدارية أسرع وخدمات حكومية أفضل. واليوم هناك نحو ٤٠٠٠ نوع من الخدمات الحكومية يمكن الحصول عليها من خلال دخول مواقع الحكومة والوزارات والإدارات العامة في كوريا الجنوبية.

كما يجب إصدار قانون لحماية المعلومات الخاصة (Data Privacy Law) إذ إن خصوصية المواطنين أمر بالغ الأهمية وشرط أساسي لإعطاء الثقة بالتعامل الإلكتروني، ولتجنب سوء استخدام التكنولوجيات الراهنة والآتية.

في السياق نفسه، يجب وضع الأسس التشريعية والتنظيمية وتطبيق ما يسمى المفاتيح الإلكترونية المشفرة (Public Key Infrastructure) التي تؤمن للمستخدم وسيلة حماية المعلومات المرسله عبر الشبكات، إضافة إلى تطبيق نظام الهوية الإلكترونية من خلال إصدار بطاقة إلكترونية موحدة لكل مواطن لبناني تحفظ حق حماية المعلومات الخاصة به من خلال استعمالها لتكنولوجيات الأمان العالية.

مع الإشارة الى ان استصدار قانون لحماية المعلومات الخاصة، على أهميته، يجب ألا يؤدي إلى تعثر استصدار قانون آخر يتعلق بحرية الحصول على المعلومات او ما يعرف بـ Freedom of Information Act.

وهنا لا بد من التأكيد على وجوب جعل المعلومات في متناول الجميع باعتبارها معلومات موضوعية في تصرف العامة من الناس. لذا، يجب فسخ المجال للعموم بالوصول إلى تلك المعلومات، مع السهر على تحصين جانب السرية لما يجب

أن يبقى سرّياً وخفياً على العموم، وعلى سبيل مثال المستندات الطبية سواء تلك المحفوظة لدى المستشفيات أو العيادات الطبية، وكذلك ومراكز إعادة التأهيل النفسي.

يضاف إلى ذلك المستندات المصرفية والقضائية كافة، بما فيها تلك العائدة للمحاكم الناظرة بقضايا الأحوال الشخصية، لما قد يؤدي سوء استعمال التكنولوجيا (الذي أشرنا إليه آنفاً) إلى نتائج سلبية لجهة التعرض لحياة الأفراد الخاصة.

ومن الاقتراحات في ميدان التشريعات والقوانين توحيد المواصفات والمعايير المتبعة في شراء اللوازم المكتبية والتجهيزات من قبل جميع المؤسسات الحكومية والإدارات العامة اللبنانية، وإصدار قانون يخوّل الحكومة شراء حاجاتها المكتبية والمعلوماتية وغيرها من الموردين عبر شبكة الإنترنت أو ما يعرف بـ e-procurement مما سيؤدي إلى خفض الكلفة وتعزيز الفعالية والمنافسة.

في الواقع، أثبتت تجارب بعض المؤسسات الخاصة الكبرى في أميركا أنه من الممكن توفير نحو ٢٠٪ سنوياً من النفقات على المشتريات حين أجرت عمليات الشراء عبر الشبكة. وتشير الدراسات في حال طبقت الحكومة الأميركية هذا النظام، فسوف توفر ١١٠ مليار دولار من نفقاتها على المواد والخدمات الاستهلاكية التي بلغت في العام ٢٠٠٠ نحو ٥٥٠ مليار دولار أميركي. أما في لبنان، في حال قامت الحكومة اللبنانية بتحويل عملية الشراء التقليدية من يدوية إلى إلكترونية، فإن ذلك سوف يمكنها خفض إجمالي نفقاتها بنحو ١٦,٥ مليار ليرة لبنانية (أي ما يمثل ٢٠٪ من نفقاتها على المواد والخدمات الاستهلاكية والتجهيزات و٦٦,٠٪ من إجمالي نفقات الموازنة لعام ٢٠٠٢).

## ٢ - الجانب الإداري وخاصة المتعلق منه بخطة الإصلاح الإداري:

خلال السنوات الأخيرة، قامت الحكومة اللبنانية بتركيب عدد كبير من أجهزة الكمبيوتر الشخصية المجهزة بأحدث أدوات الإنتاجية المكتبية، مما عزز أداء

دوائر الخدمة المدنية في الوكالات والمديريات المعنية. وفي ما يتعلق بالتطبيقات العمودية لتنظيم الخدمات الحكومية، تم استحداث وتركيب عدد منها، كما يجري استحداث تطبيقات أخرى. وأفضل الأمثلة على ذلك، أنظمة المعلوماتية والتطبيقات والاتصالات بين مصرف لبنان والمصارف اللبنانية، النظام الضريبي الجديد في وزارة المالية، ونظامي «نجم» و«نور» للمعاملات الجمركية، ونظام التسجيل في السجل العقاري، ونظام التعويضات الطبية والاجتماعية، ونظام السجل التجاري، ونظام لجنة الرقابة على شركات التأمين.

كما يجدر ذكر برنامج فعالية (Project Trade Efficiency) الذي يهدف إلى تسهيل العمليات التجارية من خلال تأمين خط وصل بين الإدارات العامة المسؤولة عن المعاملات التجارية، لا سيما وزارة المالية (الجمارك) ووزارة الاقتصاد والتجارة. ويقدم المشروع وسائل المعالجة السريعة للمعاملات المتعلقة بالتصدير والاستيراد والدفع، من أجل تحسين أداء قطاع التجارة وتخفيض كلفة القطاعات المنتجة وأسعار الاستهلاك والوصول إلى التجارة الإلكترونية.

### ٣ - الجانب التقني ويشمل البنية التحتية:

ويتطلب ذلك مواكبة أحدث التطورات التقنية والتكنولوجية التي تسمح ليس فقط بتقديم خدمات إلكترونية وإنما تكون قادرة على التطور، بحيث تبقى على مستوى النظم المستخدمة في القطاع الخاص وفي الاقتصاد العالمي المترابط إلكترونياً.

ففي لبنان تم تزويد عدد كبير من الدوائر الحكومي ببنية تحتية حديثة تسمح بتسهيل عمل شبكات الكمبيوتر في بيئة رقمية تامة وأتاحت تركيب عدد كبير من أجهزة الكمبيوتر يقدر عددها بالآلاف، وذلك من خلال خطط عمل ساهم بجزء كبير منها مكتب الوزير لشؤون التنمية الإدارية. والبنى التحتية تشمل قطاع الاتصالات الذي يعتبر العصب الرئيسي في إمكانية تطبيق الخدمات الإلكترونية، وهذا القطاع هو في تطور مستمر في لبنان حيث تمكنت وزارة الاتصالات من تأمين

خدمة ال ISDN، كما تمكنت شركات الخليوي من تقديم خدمة ال GPRS المتطورة. وتسعى الحكومة اللبنانية في هذه المرحلة إلى تخصيص قطاع الاتصالات الذي سيؤدي إلى إنشاء شركة تيليكوم لبنان، وسوف تساعد عملية الخصخصة في إفساح المجال أمام التنافس على تقديم الخدمات، مما سيؤدي بدوره إلى خفض التكاليف ورفع مستوى الخدمة. كما ان مصرف لبنان يقوم بوضع مخطط تنفيذي لـ «سبيل» a Secure Banking and Information Network for Lebanon SEBIL أو الشبكة المصرفية الآمنة التي سترتبط مصرف لبنان والقطاع المصرفي والمالي وتسمح بتقديم المعلومات والخدمات المصرفية كافة، ضمن نظام معلوماتي محمي وآمن.

### ٤ - الجانب الثقافي والتعليمي والتدريبي:

من الضروري بذل جهود كبيرة لتطوير مستوى الاستعداد لإستعمال الخدمات الإلكترونية ورفع مستوى الارتباط الإلكتروني في المجتمع اللبناني، بما يؤمن إمكانية استخدام الخدمات من قبل جميع المواطنين universal access. ولا بد من وجود توازن مناسب بين موظفي القطاع العام لتقديم الخدمات الحكومية الإلكترونية وموظفي القطاع الخاص المهتمين للفرص نفسه، ليتم إستعمال منشآت الخدمات الحكومية الإلكترونية والاستفادة منها على أفضل وجه ممكن. وذلك يتطلب تعاوناً بين الحكومة في مختلف مؤسساتها والقطاع الخاص والمحيط الأكاديمي.

لذا، فإن عملية تطبيق التكنولوجيا تفرض إتقان أدوات الاتصال الحديثة لاسيما شبكة الإنترنت التي باتت تشكل مصدراً أساسياً للمعلومات والخدمات، وفي ظل هذا الواقع الجديد الذي ينطبق على المجالات كافة، يشكل القطاع التعليمي الثقافي الأداة الأساسية لتهيئة المواطنين، خاصة الأجيال الجديدة، لإقتناص الفرص ومجابهة التحديات التي استحدثتها الثورة التكنولوجية في مجتمعاتنا العصرية. وفي هذا السياق، تمثل الجامعات والمعاهد المتخصصة العوامل الأهم في تحضير الطلاب لمواجهة تحديات الاقتصاد الجديد. ومما يجدر ذكره، أنه تم توزيع أجهزة كمبيوتر «متصلة بالشبكة» في عدد من الجامعات في لبنان ليكون استخدامها المجاني متاحاً

للطلاب جميعهم على اختلاف اختصاصاتهم.

ولحسن الحظ، إن الحكومة اللبنانية أدركت أهمية هذا الواقع، وقد أطلقت عدة مبادرات في هذا المجال. وعلى سبيل المثال، قامت وزارة الاقتصاد بالتعاون مع وزارة التربية الوطنية بإطلاق مشروع Lebanon School net في صيف العام ٢٠٠٠، يهدف إلى الاتصال على شبكة الإنترنت بينها وبين ٢٤ مدرسة ثانوية رسمية متواجدة في محافظات لبنان الست. وقد شدد المشروع على أهمية دمج الطلاب في عصر المعلوماتية، لا سيما من خلال الاتصال على الخط بجميع مصادر المعلومات واستخدام المراجع المختلفة وزيارة مواقع المكتبات الإلكترونية والمعاهد، إضافة إلى المشاركة بمحافل تبادل المعلومات والدراسة بالمراسلة وغيرها. كما قام مكتب الوزير لشؤون الإصلاح الإداري بتدريب عدد كبير من موظفي القطاع العام على استخدامات الكمبيوتر، بالإضافة إلى تدريب كادر تقني في المؤسسات الحكومية لإدارة الأجهزة وأنظمة المعلوماتية الموجودة فيها.

#### حتمية الحكومة الإلكترونية:

أربعة أسباب تجعل الحكومة الإلكترونية ضرورة حتمية، وهي:

أولاً - إن المواطن والجيل الجديد، الذي هو عبارة عن مستقبل البلاد وأملها، زادت معرفته بالإنترنت والتكنولوجيا الحديثة، وبالتالي أصبح يطلب الحصول على الخدمات الحكومية عبر هذه الوسائل.

ثانياً - القطاع الخاص يطالب الحكومات بالتحول إلى حكومة إلكترونية بعد اشتداد المنافسة، وبالتالي الحاجة إلى تقليص النفقات لزيادة الفرص التنافسية لهذه الشركات، سواء في الأسواق الداخلية أو الخارجية، كما أنّ هذه الأدوات أصبحت ضرورية للوصول إلى أكبر قاعدة من العملاء مع انفتاح الأسواق على بعضها وإلغاء الحواجز.

ثالثاً - فيرجع إلى الحكومة نفسها التي أصبحت في حاجة ماسة إلى الحكومة

الإلكترونية لتقليص نفقاتها سواء من الأماكن أو الكوادر البشرية ولحل كثير من المشاكل المرتبطة بأساليب العمل التقليدية ولتأمين الخدمات في كل المناطق ودعم اللامركزية الإدارية.

رابعاً - إن الحكومات أصبحت تتنافس في تقديم الخدمات في اقتصاد «معلوماتي». فالحكومات الأفضل أداءً والحكومات الإلكترونية، كإيرلندا أو سنغافورة، تستقطب الاستثمارات والشركات الأجنبية.

#### الحكومات كمزود خدمات:

الحكومة الإلكترونية تشمل علاقات إلكترونية متشعبة ما بين الحكومة والمواطن G2C وبين الحكومة والأعمال G2B وبين الحكومة والحكومة G2G. فالحكومات تتيح وتمنح وتدير عدد وفير من الخدمات لصالح المواطن والأعمال. فهي توفر الوظائف ومعاشات التقاعد والتعليم المجاني والمنح ورخص القيادة والترخيصات المختلفة لمزاولة التجارة والأعمال وبراءات الاختراع والعلامات التجارية، وتنشئ وتحفظ السجلات على أنواعها وما لا حصر له من الخدمات الأخرى، كما تصدر التصاريح لأعداد هائلة من الأنشطة مثل البناء والاستراد والتصدير والانتقال... الخ. إن هدف الحكومة الإلكترونية هو توفير الخدمات لمواطنيها من خلال الدخول على الخط on-line وليس الدخول في الصف in-line، كما أن للحكومات تشابكات داخلية عديدة مع عناصر متعددة داخل الحكومة نفسها، وكذلك الأمر خارجياً مع حكومات أخرى.

وكثيراً ما يكون أفضل زبائن الحكومة هيئات حكومية أخرى. إذ إن الشراء الإلكتروني بوساطة الحكومات أو ما يعرف بال E-Procurement يعدّ خطوة أساسية لتشجيع التجارة الإلكترونية وتقديم مزيد من مبادرات الحكومة الإلكترونية. ولقد حدث ذلك بالفعل في عدة دول كحكومة الولايات المتحدة الأميركية، إضافة إلى تجربة سنغافورة التي كانت في طليعة الدول التي طبقت الحكومة الإلكترونية،

والتي توصلت إلى إنشاء موقع حكومي رئيسي (Singapore e-citizen centre) يمكن للمواطن السنغافوري الحصول على جميع المعلومات التي يحتاجها، إضافة إلى إجراء معظم معاملاته الحكومية من خلال هذا الموقع، كتعبئة طلبات تأشيرات سفر وتجديد جوازات السفر ودفع الضرائب وشراء وتسجيل عقار أو سيارة الخ. في الواقع، يعتبر الموقع الحكومي الرئيسي لدولة سنغافورة من أفضل الأمثلة في العالم لنظام موحد متطور ومتكامل للخدمات الحكومية الإلكترونية(\*).

### الحكومة الإلكترونية وأسس الديمقراطية:

إن تقديم الخدمات للمواطنين هو شق كبير وهام من عمل الحكومة الإلكترونية، غير أنه دون شك، ليس الشق الوحيد، فالحكومة الإلكترونية ترتبط في أذهان العديد بتوسيع ممارسة الديمقراطية في المجتمع. كما أن التكنولوجيا ستنحى قدراً أكبر من مشاركة الأفراد في حكوماتهم. وهذا بلا شك يعدّ تطوراً مهماً يتيح إمكانية تحقيق قدر أوسع من المسؤولية والقناعة وإحساس المواطنين بقدر أكبر من المشاركة في حكوماتهم، سواء مركزية أكانت أو لا مركزية.

هذا هو ما يحدث بالفعل في الإدارات الحكومية في دول عدة مثل أفريقيا الجنوبية والولايات المتحدة وإيرلندا، حيث تطلع الإدارات الحكومية الجمهور على المبادرات الجديدة وتطلب آراءهم فيها، وبذلك يتم استغلال طاقات التكنولوجيات الجديدة لتفعيل الشفافية والمساءلة وتعزيز الديمقراطية. فمن الممكن استخدام التكنولوجيات الحديثة لتحقيق المشاركة السياسية المباشرة وتعزيز الأسس الديمقراطية، بحيث يمكن للمواطنين، ليس فقط الاطلاع على مشاريع الحكومة بل أيضاً المشاركة من خلال إبداء آرائهم عبر شبكة الإنترنت وحتى في مرحلة لاحقة التصويت في الانتخابات عبر الشبكة. إن هذه الإجراءات ستعزز ثقة المواطن في الدولة وترفع مستوى الشفافية والمساءلة والمحاسبة.

الحكومة الإلكترونية لا تعني توفير الخدمات للمواطنين وإشراكهم معها فقط،

بل تعني، أيضاً مزيداً من الفعالية للحكومة في داخل إدارتها. إن المشرعين وواضعي القوانين مثلاً في أمس الحاجة إلى المعلومات وهم في حاجة إلى معرفة كل الأحداث الجارية وإلى معرفة حاجات ووجهات نظر مختلف رجال الأعمال والمواطنين في الأمور المختلفة، وإلى معلومات عن الاتفاقيات الدولية وإلى معرفة وجهات نظر واهتمامات الدوائر الانتخابية لأفراد السلطة التشريعية وسجلات ومراسلات الناخبين، وإلى الأدلة التي يقدمها الخبراء والشهود من واضعي القانون والنصوص القانونية السابقة والنصوص المقترحة والتعديلات الأخيرة والقوانين المشابهة وهكذا... إن وضع القوانين وصياغة السياسات عمل جاد ومسؤولية كبيرة، ولو أمكن معاونة واضعي القوانين باستخدام أسس الحكومة الإلكترونية، فمما لاشك فيه أن ذلك سيكون مفيداً للغاية ومعزراً للديمقراطية. وينطبق الأمر نفسه على السلطة القضائية وعلى العلاقة بين السلطات المختلفة، التنفيذية والتشريعية والقضائية.

إن المشاركة في المعلومات هي على قدر عظيم من الأهمية لزيادة فعالية الحكومة، والحكومة الإلكترونية هي تجسيد لذلك التوجه. لم يعد الأمر بالنسبة للكثير من الدول التساؤل عن سبب تطبيق الحكومة الإلكترونية. فمن الواضح أنها ضرورة وأن المواطن يطالب بها، وإنما التساؤل هو في مقدار السرعة التي يمكن أن توفر بها الحكومة الخدمات إلكترونياً مع مراعاة الظروف الخاصة بكل دولة من حيث البنية التحتية والموارد البشرية... إلخ.

إن أكثر ما يحبط المواطن هو بيروقراطية الحكومة والتمييز بين المواطنين والعدد الهائل من إدارتها التي تقوم بمختلف الأعمال والخدمات. وفي العصر الحالي، وتحت رعاية منظمة التجارة العالمية WTO، لم يعد الجمهور هو مجموعة مواطنين منعزلين فحسب بل أصبح مؤسسات عالمية تستطيع أن تحقق أهداف التنمية للأمم كما تستطيع أن تعيقها. إن تحسين أداء الحكومة يجب أن يكون له الأولوية في الإطار العالمي للسياسات التجارية، والحكومة الإلكترونية هي الوسيلة لتحقيق ذلك التحسن في الأداء.

إن تبني نظام الحكومة الإلكترونية يلزم وجود تصميم شديد وافتتاح كامل. فالحكومة الإلكترونية تحتاج إلى توفير بيئة نظامية وإلى وجود توجه عام يشجع التجارة الإلكترونية، لأن التجارة الإلكترونية من المتوقع أن تمد الطريق لكي تتبع خطاها الحكومة الإلكترونية. هذا يستلزم الإهتمام بخطة عمل تعمل على تهيئة الجو لهذا التحول، مثل الإهتمام بموضوع حماية الملكية الفكرية وموضوعات القرصنة والتأمين، واستخدام الخدمات المصرفية الإلكترونية والتواقيع الإلكترونية والبنية التحتية للمواصلات السلكية واللاسلكية وتنظيم التجارة الدولية والنقل.. إلخ. كما يستلزم الأمر كذلك جعل الكيانات المتنافسة داخل الحكومة على استعداد للتعاون تحقيقاً لهدف تمكين الحكومة من تقديم أفضل خدمة.

إن مشروع تطبيق الحكومة الإلكترونية سوف يتطلب استثمار موارد كبيرة في تكنولوجيات وسائط الإعلام والمعلومات والاتصالات، وإجراء تغييرات رئيسية في النظم والإجراءات والعمليات التي يتم بواسطتها تقديم الخدمات الحكومية الإلكترونية. كذلك يحتاج إلى إصلاح أساسي في إطار المؤسسات والقوانين والنظم. من هنا أهمية وضع مشروع قانون الحكومة الإلكترونية الذي أشرنا إليه أعلاه.

أولاً، في ما يخص البنية التحتية، ينبغي العمل لتخفيض كلفة الاتصال الهاتفي، لذلك من الضروري مشاركة القطاع الخاص في تمويل مشاريع البنى التحتية، إضافة إلى التحرير وإطلاق مشروع الخصخصة، لا سيما في قطاع الاتصالات وتحرير القطاع من القيود والتعقيدات البيروقراطية (de-regulation). وسوف تؤدي هذه الإجراءات إلى اشتداد المنافسة وتزايد أنواع الخدمات، وتقديم أسعار أفضل في الأسواق، واتساع نطاق البنية التحتية ليشمل كل المناطق اللبنانية.

في هذا السياق ينبغي التذكير أن عملية خصخصة قطاع الاتصالات في عدد كبير من الدول ساهمت ليس في خلق وظائف جديدة وتفعيل المنافسة فحسب، بل

في رفع حجم الاستثمارات والتوظيف في القطاعات الاستراتيجية لا سيما المعلوماتية والاتصالات والإعلام وفي إنعاش الأسواق المالية. كما ينبغي إنشاء شبكة واسعة وسريعة وتطوير نظام الاتصال الحالي من أجل نقل الصورة والمعلومات بشكل أفضل وإنشاء مراكز لمجتمع الإنترنت (Internet Community Centers).

ثانياً، في ما يخص الخدمات الحكومية الإلكترونية، ينبغي على الحكومة العمل على جعل أكبر شريحة ممكنة من السكان (داخل وخارج القطاع العام، وداخل وخارج لبنان) جاهزة لإستخدام الخدمات الإلكترونية ومربوطة بالأجهزة المختصة. لذا، من الضروري تطوير مستوى الاستعداد لاستعمال الخدمات الإلكترونية وتطوير مستوى الارتباط الإلكتروني على الخط بالنسبة إلى سكان لبنان. كذلك لا بد من بذل جهود من أجل الوصول إلى توازن مناسب بين موظفي القطاع العام المهيين لتقديم الخدمات الحكومية الإلكترونية وموظفي القطاع الخاص المهيين للغرض نفسه، ليتم استعمال منشآت الخدمات الحكومية الإلكترونية والاستفادة منها على أفضل وجه ممكن. وفي المجال نفسه، يجب إنشاء موقع حكومي رئيسي على شبكة الإنترنت (Leb.gov portal) من أجل تسهيل الحصول على المعلومات والخدمات الحكومية لأكثر شريحة ممكنة من السكان. والجدير بالذكر أن تعميم التكنولوجيات الحديثة على أكبر شريحة ممكنة من المواطنين سوف يساعد في تقليص الفجوة التكنولوجية بين لبنان والدول المتطورة من جهة والفجوة الداخلية بين المناطق اللبنانية، لا سيما بين بيروت والمناطق الريفية.

ثالثاً، يجب بذل جهود إضافية في مجال تنمية الموارد البشرية وتأهيل موظفي القطاع العام عبر إخضاعهم لمشاريع تدريبية عامة على أساسيات استخدام الكمبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد البيانات، إضافة إلى مبادئ إدارية جديدة بهدف تعزيز فعالية أدائهم وإضفاء الشفافية والمصداقية عليه.

رابعاً، يجب تطوير الإطار التشريعي والقانوني الملائم للعمليات الإلكترونية الحكومية وتطبيق عدد من القوانين البالغة الأهمية، لا سيما قانون إثبات التوقيع

الإلكتروني (الذي ما زال ينتظر إقراره منذ آب ٢٠٠٠) وقانون الحكومة الإلكترونية، وقانون لحماية المعلومات الخاصة، وقانون حرية الحصول على المعلومات وقانون التجارة الإلكترونية.

خامساً، من أجل تحقيق كل ما ذكر أعلاه، ينبغي تحسين التعاون والتنسيق بين القطاعين العام والخاص، إضافة إلى تشجيع مشاركة القطاع الخاص والقطاع الجامعي والأكاديمي، في إطار توجهات إستراتيجية متعددة يمكنها أن تشكل مجتمعة خطة عامة عملية وفعالة لإنشاء المجتمع المعلوماتي في لبنان.

سيداتي سادتي،

إنّ غايتي من طرح هذه الأفكار هي إشعار كل المعنيين والمهتمين بأهمية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مشدداً على الدور الفعال الذي قد تؤديه الحكومة الإلكترونية في تحسين أداء الحكومة اللبنانية، وإرساء الأسس الديمقراطية للتعامل من خلال تفعيل الإنتاجية والفعالية والشفافية ومكافحة الفساد، مما يؤدي إلى تنمية إدارية شاملة. ويجب أن يكون هدفنا الأساسي اليوم، حكومة ومؤسسات وأفراداً، العمل ليس فقط من أجل إخراج لبنان من أزمته الاقتصادية والمالية، بل أيضاً لوصوله إلى الانخراط التام في الاقتصاد الرقمي ولعب الدور المنشود له كمركز إقليمي للخدمات الإلكترونية.

أشكر لكم إصغاءكم، وأبقى على استعداد تام لمناقشة أيّ موضوع متعلق بالمحاور التي ذكرتها في هذا العرض.

## تعقيب النائب د. عبد الله فرحات على مداخلة الوزير د. السعيد

شكراً دكتور سعيدي،

لقد تطرّق الدكتور السعيد إلى المسائل المرتبطة بالحكومة الإلكترونية، معتبراً أنه باب صالح وعمليّ لإصلاح حقيقي وتنمية إدارية حقيقية،

كما اعتبر أنّ الحكومة الإلكترونية، لا تتميز بين شخص وآخر، وبالتالي ليست طائفية، وليست تفضيلية؛ وبتعبير مبسط أكثر، ليست سياسية. كما تقتضي تغييراً جذرياً في مفهوم الإدارة، وبالتالي قد تؤدي إلى عدم الفصل بين القطاع العام والقطاع الخاص، أي أن الخط الفاصل بين هذين القطاعين يصبح رمادياً.

توقف د. السعيد عند محاور أساسية، لا سيما المحور التشريعي، واقترح إصدار قوانين متعلّقة: بالتوقيع الإلكتروني، والخدمات الحياتية الإلكترونية، والتعليم الإلكتروني، وقانون حماية المعلومات الخاصة، والمفاتيح الإلكترونية المشفرة، ونظام الأحوال الشخصية الإلكتروني، وقانون حرية الحصول على المعلومات، وذلك للوصول إلى النتائج التالية:

- خفض كلفة المعلومات الإدارية.
- تخفيض كلفة القطاعات المنتجة.
- ربط القطاعات المالية العامة والخاصة ببعضها، ضمن إطار آمن.
- رفع مستوى الارتباط الإلكتروني، وبالتالي المشاركة الشعبية، في إطار من الفعالية في تقديم الخدمات اليومية.



كما إعتبر أن الحكومة الإلكترونية، أصبحت حتمية لأنها قد تزيد من معرفة المواطن بالوسائل الإلكترونية. كما تدفع القطاع العام إلى التقيد بشروط اللعبة التي وضعها القطاع الخاص، لتقليص النفقات ودعم اللامركزية الإدارية، كما يؤدي إلى التنافس فيما بين الحكومات في العالم وذلك لإستجلاب الإستثمارات.

كما أنه توقف عند محاور أخرى لا تقل أهمية، كالجانب الإداري والإصلاح الصرف، والجانب التقني المرتبط بالبنية التحتية، والجانب السياسي الديمقراطي، وانتهى إلى توصيات عامة واقعة على مجموعة قوانين تكون أطراً لبيئة نظامية.

أريد أن أتوقف عند ملاحظتين شخصيتين:

الأولى: هل إن د. السعيد قد أعطى جواباً على التفاؤل الصباحي في إطار الجلسة الصباحية، حول إمكانية فصل الإدارة عن السياسة، وقد خلص في حينه معالي الوزير حمادة في قوله بأنها مرتبطة بها إرتباطاً عضوياً. وحتى في الدول الديمقراطية العريقة لا يمكن فصل السياسة عن الإدارة؟

هل إن الحكومة الإلكترونية هي فصل فعلي للسياسة عن الإدارة؟ أترك السؤال مطروحاً، وأعتقد أنه موضوع بحث، لا سيما أنّ السلطة التقريرية في الحكومة ليست إلكترونية، إنما إنسانية.

والثانية، وهي مرتبطة بالملاحظة الأولى؛ نحن في معرض حكومة إلكترونية أم نحن في معرض إدارة إلكترونية؟

أعتقد أن الإلتباس عائد لإعتمادنا أساساً على النظام الأومصموسكوني الذي يربط السياسة بالإدارة بشكل عضوي ومتكامل، بينما النظام الرومانوجرمانوي، أو النظام الفرنسي، يفصل ما بين السياسة والإدارة.

نتقل إلى محاضرة الأستاذ كميل منسى.

الأستاذ منسى إسم كبير بغنى عن التعريف، إنما الصفتان اللتان سأعطيها له متواضعتان أمام كبير إسمه، فهو أستاذ محاضر في الجامعة اليسوعية، وهو مدير

جريدة الأوريون لوجور». تفضل أستاذ منسى.

تعقيب الأستاذ منسى:

أنا أيضاً سأعطي ملاحظتين حول الموضوع نفسه: عندما كان د. السعيد يتحدث عن الحكومة الإلكترونية، كنت أتصور الوزراء يتحركون على الريموت كونترول والروبوت.

ومن الإلكترونيون لم نر سوى في مجلس الوزراء، أمام كل وزير جهاز كمبيوتر لا يجيد الجميع استعماله، ولكن يجب أن نصل إلى الإدارة الإلكترونية. د. سعيدي منذ الصباح والحديث يدور حول الإصلاح الإداري، وعن الإدارة والإصلاح الإداري، دون الحديث عن الإصلاح في سائر القطاعات، وكأنّ الإدارة هي جزيرة معزولة عن سائر القطاعات الحكومية.

فالكل مترابط؛ مترابط ويجب الإصلاح في القضاء وفي السياسة كي يكون الإصلاح شاملاً وله مفعوله. فالإصلاح الإداري وحده لا يؤدي المطلوب.

تنظيم للوظيفة العامة تمّ في بروتوكول ١٨٦٤، ثمّ في أوائل عهد الانتداب عندما أصدر حاكم لبنان الكبير CAYLA القرار رقم ٣٠٢١ تاريخ ١٩٢٥/٣/٩، ويتضمن شروط التوظيف العامة وشروط الترقية ونظام التأديب. وقد نصت المادة الثانية منه على قبول اللبنانيين في جميع الوظائف العامة بدون أيّ تمييز في الأديان والمذاهب؛ وهذا التعبير الصّدى لشرعة حقوق الإنسان كرسه الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ في مادته الثانية عشرة، التي نصّت على أن لكل لبناني الحق في تولّي الوظائف العامة، دون أن يكون لأحد أيّة منيزة على الآخر، إلّا من حيث الجدارة والاستحقاق وفق الشروط التي ينصّ عليها القانون.

ومن اللافت أن العهد الاستقلالي الأول ظلّ يطبّق النصوص المتعلقة في الوظيفة العامة التي صدرت في عهد الانتداب.

في عام ١٩٥٩ أصدرت السلطة التنفيذية، التي كانت تتمتع بصلاحيات تشريعية استثنائية، مجموعة من المراسيم الاشتراعية وأهمها: المرسوم رقم ١١١ المتعلق بتنظيم الإدارة العامة، ورقم ١١٢ المعروف بنظام الموظفين، ورقم ١١٤ المتعلق بتنظيم مجلس الخدمة المدنية، ورقم ١١٥ المتعلق بتنظيم التفتيش المركزي. واستعانت الحكومة يومها بخبراء أجانب. غير أن الإصلاح لم يكمل بالنجاح بسبب الطائفية السائدة ومبدأ ال Fifty-Fifty في الوظائف العامة. وحالنا اليوم لا تزال كما كانت عليه بالأمس.

إننا نعتمد مبدأ «الوظيفة المهنة» الذي اقتبسناه من دول أوروبا الغربية. فانطلاقاً من هذا المفهوم تعطي الأهمية لشخص الموظف ومؤهلاته وأقدميته ونشاطه. فتؤمن له الدولة حياة وظيفية إلى أن يبلغ سن التقاعد، دون الأخذ في الاعتبار المراكز التي يمكن أن يشغلها والمهام التي يمكن أن تسند إليه: الرتبة مستقلة عن الوظيفة أو نوع العمل. فإذا ألغي المركز مثلاً بسبب إعادة تنظيم الوحدة التي ينتمي إليها لا يصرف الموظف من الخدمة إنما يبقى في تصرّف الإدارة حتى يعيّن في مركز آخر. إنه نقيض المفهوم الأميركي للوظيفة العامة، حيث يشعر الموظف أنه لا يختلف عن العاملين في

## دور الإعلام والتربية في التنمية الإدارية

### الاستاذ كميل منسى

لعبت الثورة الفرنسية دوراً كبيراً في تغيير مفهوم الوظيفة العامة، إذ حوّلتها من نظام الملكية الوظيفية إلى منطق الوظيفة في خدمة الإدارة والشعب. قبلها كانت الوظيفة تُشرى وتباع، بعدها أصبحت تركز على مبادئ شرعة حقوق الإنسان التي نصت في مادتها الرابعة على مبدأ مساواة المواطنين في تولّي الوظائف العامة على أساس كفاءتهم، دون أيّ تمييز طبقي أو ديني أو عنصري أو عائلي. إنه مبدأ ديمقراطية الوظيفة.

بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى لاحظ علماء الإدارة مدى اختلاف التّظم الإدارية بين بلد وآخر، فقارنوا بينها بحثاً عن الأفضل لاعتماده في البلدان النامية التي باتت في حاجة إلى إدارة قوية بعد فشل الخبراء الأجانب في تزويدها بها. في تلك الفترة نشأت دول جديدة واستقلت دول أخرى، فبرزت الحاجة إلى موظفين على مستوى لائق لتلبية حاجات السكان الذين أصبحوا يتمتعون بوعي سياسي حملهم على المطالبة برفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي.

أصبحت للدولة مهامّ جديدة، وباتت الإدارة تلعب دوراً أساسياً في تلبية مطالب المواطنين. لكن التطور التقني والنظري للإدارات لم يواكبه تطور في الذهنية في البلدان التي هي في طور النمو.

ففي لبنان كان النظام قبل عام ١٨٤٠ اقطاعياً، وظل كذلك في النفوس وفي النظام الإداري، بالرغم من التطور النسبي الذي حصل في النظام السياسي. وأول

القطاع الخاص، لأنّ الإدارة كالشركات الخاصة تعطي الأولوية للوظيفة، وفي حال زالت الحاجة إلى الوظيفة ألغيت وصرف الموظف الذي يشغلها. وفي حال زالت الحاجة إلى الوظيفة ألغيت وصرف الموظف الذي يشغلها. ليس هناك ما يسمّى بالحياة الوظيفية التي تنتهي مع الوفاة أو بلوغ السن القانونية.

إن اعتبار الوظيفة العامة مهنة يصعب على رب العمل الذي هو الدولة فصل الموظف منها إلا في حالات معينة ينص عليها القانون، يؤدي إلى التراخي الوظيفي واللامبالاة. نعرف جميعاً كيف يتهافت المواطن على وظيفة في الدولة، لأنها تؤمن له مدخولاً دون أن يقوم بوجه عام بالمقابل بأي جهد، ودون أن يخشى الرقابة والحساب.

«تراب الميري»، وهي عبارة اشتهرت في عهد السلطنة العثمانية ما زالت حتى اليوم شعار بعض المواطنين غير الطموحين الذين يفضّلون «تراب» الوظيفة العامة على «ذهب» القطاع الخاص، كما كانوا يقولون، لأن الوظيفة ثابتة في الدولة بينما في القطاع الخاص غالباً ما تكون تحت رحمة مزاج أفراد، لعدم توصلنا بعد إلى بناء المؤسسات بمفهومها الحديث.

فمن العلاقات التي تسود العائلة إلى تلك تحدد السلوك الاجتماعي، وصولاً إلى مفهوم الدولة وعلاقتها بالمواطن، المبدأ السائد واحد وهو مبدأ الراعي والرعية، الحاكم والمحكوم، مبدأ الرأي الواحد الذي يسوس المجموعة... وبالرغم من المتغيرات التي عصفت بالعالم، سواء على الصعيد التكنولوجي العلمي أو على صعيد المفاهيم السائدة في العلوم الإنسانية، يبدو أن لبنان بقي بمنأى عنها، وهو ما زال يبرز تحت وطأة الذهنية الإقطاعية التي انسحبت على مجمل النواحي الحياتية.

ما زلنا مثلاً نؤمن بالزعامة السياسية المتوارثة، وما زال الزعيم يعتبر مسؤولاً عن ملاحقة شؤون وشجون مؤيديه، مهما كانت تافهة، والإدارة العامة أو «الوظيفة الميري» كانت وما زالت الجسر الذي يوطد علاقة السياسي بقاعدته الشعبية، وقد

أصبحت هي السلعة الخدمائية الأولى التي تؤمن لرجل السياسة استمرارية زعامته وإمكانية تدخله في الشؤون الإدارية للحرص على مصالحه. وهكذا غصّت الإدارة بأعداد هائلة من الموظفين، معظمهم غير مؤهل وغير محدد الوظيفة.

أدى تدخّل السياسة في الإدارة إلى خرق فاضح لمبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب، فانكفأت الكفاءة تاركة الساحة للمحسوبية Patronage أو الوساطة التي تشكل الوسيلة الأكثر شيوعاً والأكثر فاعلية للتوظيف في الإدارة العامة. وجميع المحاولات التي جرت لتحديث الإدارة وإصلاحها عبر الحدّ من هذا النوع من الممارسات باءت بالفشل. فمجلس الخدمة المدنية الذي أنشئ عام ١٩٥٩ وأنيطت به عملية انتقاء الموظفين الرسميين استناداً إلى امتحان يخضع له المرشحون ما زال يبرز، وهو من حيث المبدأ يتمتع باستقلالية تامّة عن السلطة التنفيذية، تحت وطأة المداخلات السياسية. ناهيك عن الدور السلبي الذي تلعبه الطائفية السياسية في عملية التوظيف.

إلا أنّ مسؤولية رجال السياسة في فساد الإدارة لا يعفي الدولة من مسؤوليتها عن التقاعس في توعية المواطن وثقافته من حيث تغيير المفاهيم السائدة حول علاقته بالدولة بوجه عام، وبالادارة بنوع خاص، وكذلك في تنمية الموارد البشرية من خلال تطبيق مبدأ التدريب المستمر للموظفين.

إن تطوّر التكنولوجيا المذهل الذي طبع نهاية القرن الماضي، شكّل ثورة في عالم الاتصالات والمعلومات، فألغى الحواجز الجغرافية بين الدول، وحوّل العالم إلى قرية كونية صغيرة. استتبع ذلك، وهنا تكمن أهمية التطوّر، تغييراً في ذهنية الانسان ومفهومه لعلاقته بالدولة، فتحوّل من الإنسان المواطن إلى الإنسان الشمولي العالمي، كما تحوّلت الدولة من الدولة - الشرطي (Etat Police) إلى الدولة كعامل للتنمية (Etat Agent de Développement). وفي لبنان، وبالرغم من تبدّل الذهنيات والمفاهيم في العالم، ظلّت الدولة دولة الشرطي، وبقي اللبناني في طور الإنسان الفرد دون أن يرتقي إلى درجة الإنسان المواطن بسبب التركيبة الاجتماعية التي تقوم على

ركيزتين: الرابط العائلي العشائري، والرابط الديني والطائفي، والانتماء إلى إحدى الركيزتين أو إلى الاثنتين معاً يحجب الانتماء إلى الوطن المؤسسة، التي هي الباقية يوم تتبدل الأشخاص.

وانسحبت هذه التركيبة على النظام السياسي، فأبرزت مفهومين تقوم عليهما الحياة العامة: الزعامة السياسية والطائفية السياسية، وكذلك على الإدارة العامة مفهومأ وأداء، فأدت إلى الوضع المأسوي الذي تتخبط فيه اليوم.

هنا يبرز دور التربية في مجال التوعية على مفهوم المواطنة وعلى مفهوم الدولة، التي يعتبر الإنتماء إليها الأساس في سلم انتماءات الإنسان، فلا يتقدم عليه انتماء لعائلة أو لعشيرة أو لدين أو لمذهب. والتوعية هذه تبدأ في المدرسة مع تدريس مادة التربية المدنية بشكل سليم.

فالتربية المدنية ترسخ فكرة المواطنة من خلال سلوك اجتماعي يقوم على مجموعة من العادات، تصبح مع الوقت جزءاً لا يتجزأ من الطبيعة الأولى وتعرّف الأطفال بالنظام السياسي والسلطات التي تشكّل نواة النظام... فالمعرفة هي الخطوة الأولى في طريق الاندماج الاجتماعي واستيعاب فكرة الوطن والتوصل إلى مستوى الإنسان المواطن.

إن التربية هي الأساس في إعداد أجيال تتحلى بالمعرفة والثقافة والفكر السليم. هل وضعنا سياسة تربية حديثة تتماشى مع تطور العصر أم إن همّنا التربوي ما زال يقتصر على الاهتمام بالجانب الاقتصادي منه، أي تارة مطالب الأساتذة المادية وطوراً بمتوجبات الأهل للمدرسة؟.

إن تحديث المناهج التربوية، بشكل يواكب مستجدات العصر العلمية والتكنولوجية، هو السبيل لتنمية مواردنا البشرية التي طالما اعتبرناها ثروة هذا البلد، التي تؤمن للإدارة العامة العناصر البشرية الكفوءة.

منذ عام ١٩٦٠ وعلى مدى عقدين من الزمن نعمت الإدارة اللبنانية بجهاز

بشري مؤهل تقنياً وإدارياً وأخلاقياً. وجاءت الحرب فشتت الجهاز وأصبحت الإدارات والمؤسسات الرسمية تفتقر إلى العناصر المؤهلة فيما العناصر التي استمرت في عملها انقطعت عن متابعة التطور في العالم، ما جعلها في حاجة إلى عملية تأهيل وتدريب.

هل الإدارة عندنا تؤمن الدورات التدريبية بشكل مستمر ونوعي؟ في مصر تنفق الدولة سنوياً مبلغ ١٠,٠٠٠ دولار أميركي لتدريب الموظف على استخدام تكنولوجيا المعلومات، لأن تأهيله يؤمن لها في المقابل إنتاجاً سنوياً تبلغ قيمته ٦٠,٠٠٠ دولار؛ والتأهيل لا يعني هنا التدريب على استعمال بعض أنظمة الكمبيوتر، إنما كيفية معالجة المعلومات بشكل يسهل رسم سياسات جديدة لأي قطاع من القطاعات الرسمية.

الاحصاءات الأخيرة أظهرت أن ٥٢٪ من الشعب العربي أُمّي لا يجيد القراءة. ولا شك في أن نسبة مرتفعة من ٤٨٪ المتبقية هي في عداد ما يسمّى بالأمية الحديثة التي تضمّ الذين يجهلون التعاطي مع التكنولوجيا.

إن دور المؤسسات التربوية أساسي في مجال تنمية الموارد البشرية، من خلال إعادة النظر بالبرامج وبلورة استراتيجيات تسمح بمواجهة تحديات المعرفة والفعالية والجودة التي فرضتها الثورة التكنولوجية، أو من خلال تفعيل العمل الأكاديمي والبحثي.

أين نحن من كلّ هذا؟

وهل تقوم مؤسسات التعليم العالي بالدور المناط بها، وهو تأمين الجهاز البشري المؤهل لكافة القطاعات بما فيها الإدارة، وتأمين البنى التحتية لعملية الإصلاح الإداري؟ لو كانت تفعل لما كانت حال الإدارة على ما هي عليه.

هل الاعلام يؤدي دوره المساند في عملية التوعية والتثقيف، عبر نقل الوقائع بصدق وموضوعية وكشف الثغرات ومحاولة طرح الحلول؟

إن القيام بهذا الدور يتطلب وجود مناخ أكيد من الحرية، وإيماناً صادقاً بالديمقراطية، وحرصاً ثابتاً على الشفافية. فهل هذه العناصر مؤمنة في لبنان؟.

إن تطور الإعلام وتعدّد وسائله، واستحالة منع وصول المعلومات إلى كل الناس يحتم إعادة النظر في أساليب التعامل مع الإعلام، لأن زمن احتكار المعلومة والسيطرة عليها قد ولى. وبالرغم من ذلك ما زالت تُعقد المؤتمرات لوضع قوانين لتنظيم الإعلام، ما يتناقض مع التطور الفلسفي لمفهوم الإعلام والتقني الذي يتحدّى الرقابة. فالإعلام لم يعد فقط مرآة للرأي العام بل أصبح عنصراً أساسياً في تشكيل رأي عامٍ وواعٍ ومؤثّر وفاعل، وبإمكانه في مجال التنمية الإدارية العمل على تغيير سلوك المواطن وإقناعه بجدوى التغيير من خلال إطلاعه، بشكل مستمر، على ما يجري من نشاط تنموي وإصلاحي، وعلى المعلومات التي تساعده في إنجاز معاملاته والحصول على حقوقه. إنه الإعلام الإداري الذي هو فنّ قائم بحدّ ذاته، ولا تعرف الإدارة كيف التعامل معه.

ما نقلته شاشات التلفزيون مؤخراً حول الضريبة على القيمة المضافة مثلاً، كان مجرد إعلان تسويقي لا علاقة له بالإعلام. لم يفهم المواطن ما هي الضريبة على القيمة المضافة وكيف تُحتسب وكيف تدفع وإلى ما هناك من إجراءات تتعلق بها؟ فهم شيئاً واحداً هو أن الدولة «عايزة مصاري». وإلى جانب الإعلانات، فإن من المسؤولين الذين تمّت استضافتهم للتحدث عن الضريبة لم يشرحوا للمواطن التدابير الإدارية المتخذة لتأمين دفعها، بل تحدّثوا عن خلفياتها السياسية ومفاعيلها الاقتصادية.

وإذا ما تصفحنا الصحف لنقيّم وضع الإعلام الإداري، لوجدنا أنه في الغالب إعلام حكومي له أبعاد سياسية، لا يوفر أجوبة قاطعة عن تساؤلات المستفيدين من خدمات الإدارة. ناهيك عن عدم وجود وسائل إعلامية متخصصة في الشؤون الإدارية.

إن التكنولوجيا الحديثة قلبت رأساً على عقب طريقة تعاطي الدولة مع

المواطن. ما الذي يمنع مختلف المؤسسات العامة من إنشاء مواقع لها على شبكة الإنترنت، تعرّف بواسطتها المواطن على الخدمات التي تقدمها وطريقة الاستفادة منها؟ لماذا لا تنفذ المعاملات من خلال الإنترنت؟ ربما يساعد ذلك على الحدّ من الفساد المستشري. إن ما نحلم به مرتبط بتأهيل الجهاز البشري القادر على التحكم بالتقنيات الحديثة وبتوعية المواطن حول أهمية هذه التقنيات.

لكن قبل الحديث عن الحداثة وعن دور التربية والإعلام في التنمية الإدارية يجب أن تقوم دولة القانون والمؤسسات كي تكون هي أداة المحاسبة وفرض الشفافية. اليوم من يحاسب من؟ وعلى ماذا؟ وما هي معايير المحاسبة؟ وما هي طريقة المحاسبة؟ على الدولة أن تعطي المثل الصالح. فالتربية اليوم بلا رقيب، وبعض الإعلام يعتبر أنه مسؤول أمام رجال السلطة الذين يكتب عنهم لا أمام الجمهور الذي يُكتب من أجله. فكيف في أجواء كهذه يمكن أن يؤمن الاثنان أو سواهما عناصر صالحة للإدارة. هل يمكن في العالم الثالث، ونحن منه، فصل الإدارة عن النظام السياسي القائم؟ الخطوة الأولى تبدأ في الإصلاح السياسي. كي يكون الإصلاح شاملاً وله مفعوله. فالإصلاح الإداري وحده لا يؤدي إلى المطلوب.

قلت له إذا كنت بهذا العمر وما زلت خريجاً جديداً، وتفكر هكذا. هل لأن السياسيين الكبار يتدخلون في الإدارة؟ أم أن هناك «جهلوبة» (إدارة) في لبنان مؤبوءة يجب الدخول إليها من خلفهم.

أعود إلى المداخلة القيمة للأستاذ منسى الذي توقف فيها عند مجلس الخدمة المدنية، الذي ما زال يزرع تحت وطأة المداخلات السياسية، لكي يربط الإصلاح بالتنمية والتطور العلمي بتنمية الإنسان، وفي هذا الإطار لا بدّ أن تنتقل الدولة، كما قال، من دور الدولة الشرطي، إلى دور الدولة المحفزة للنمو.

من جهة أخرى، توقّف عند خطر الطائفية، ودورها السلبي السابق، خاصة وأن الانتماء يجب أن يكون إلى الوطن وليس إلى الطائفة أو إلى الفئة. وعلى المستوى نفسه، إن تحديث البرامج التعليمية هو سبيل لتنمية حقيقية بشرية، وبالتالي إدارية. وقابل ما بين النظام اللبناني والنظام المصرفي في هذا الإطار.

كما أكدّ ان الإحصاءات الأخيرة في العالم العربي سلبية لناحية مكافحة الأمية، أو ما سمّاه الأمية الحديثة، وعاد ليتوقّف عند قوة الإعلام في التأثير على التنمية الإدارية وحمل المواطن إلى ولوج الحالة الإلكترونية الجديدة، وحديث التشريع الإداري والضريبي، وما إلى ذلك. كما عالج موضوع الإعلام الإداري، غير القادر حالياً على مواجهة التحديات الكبيرة، واعتبر أن دولة القانون هي وحدها قادرة على إحداث هذا الخرق.

ننتقل إلى مداخلة الدكتور أنيس إبي فرح. الذي سيكلمنا عن الإحصاء والتكنولوجيا في خدمة الإدارة. الدكتور أبي فرح، أستاذ في كلية العلوم في الجامعة اللبنانية وباحث.

## تعقيب النائب د. عبد الله فرحات على محاضرة الأستاذ كميل منسى

أعطى الأستاذ منسى نظرة تاريخية عن تطور المفاهيم الإدارية في العالم،

كما اعتبر أن الإدارة بشكل عام، مرتبطة بتطور المجتمع، وتوقف عند تطور التشريع في لبنان منذ عهد الإنتداب حتى اليوم، وعند عقم المعالجات الإدارية، كما اعتبر أن سوء الإدارة في لبنان عائد للتدخل السياسي في الدولة، وتفضيل المحسوبية على الكفاءة، وربط الحالة الإدارية المتردّية بالوضع السياسي العام وبالمداخلات السياسية. وهنا أريد أن أتوقف عند حادثة جرت معي منذ بضعة أشهر، وهي تدلّ على الذهنية اللبنانية، وعلى ذهنية الإنسان اللبناني تجاه الإدارة.

أنا أدّرس في الجامعة وأتعاطى مع شباب لا تتجاوز أعمارهم الخمسة والعشرين عاماً.

ففي هذا العمر يكون للشباب نظرة بريئة، نظرة صافية للأمر، ويكون لديه حافز في نفسه للإصلاح، لأنه ينظر إلى المجتمع بشموليته وبعدها قد يحافظ على مصداقية هذا التوجه، أو ينخرط في ظروف الجو العام. في هذا العمر يكون الشاب ضدّ الفساد، ضدّ الجوّ الموبوء.

جاءني شاب، أنهى دراسة الحقوق حديثاً ويريد أن يحصل على وظيفة، فطلب مني مساعدته على توظيفه في الدولة اللبنانية. فاعتبر أن مساعدتي له تكون ضمناً إدخال دم جديد إلى الإدارة. فسألته في أي إدارة تريد الوظيفة، قال لي «أريد مركزاً أقدر أضرب كتم منه».

## ٢ - حجم القطاع العام:

ما زالت الطريقة المتبعة في تحليل المواقف الاقتصادية، الاجتماعية والإدارية ثابتة منذ عقدين من الزمن. تبدأ بإعلان المحلل الاقتصادي أو الاجتماعي عن غياب الإحصاءات العلمية الدقيقة المتعلقة بالموضوع المطروح، مما يوحي للمتتبع بأن الأمر سينتهي عند هذا الحد لتحويل الأنظار إلى لزوم بناء الإحصاءات الضرورية قبل اتخاذ أي إجراء آخر. إلا أن المحلل ينطلق من مقولته حول الإحصاءات المفتقدة إلى الإمعان في التحليل ووضع الفرضيات وصولاً إلى إسداء النصائح واتخاذ القرارات. وهذا ينقّس الضغط الواجب أجرأه على المسؤولين للمبادرة إلى وضع الإحصاءات الشاملة والدقيقة المتعلقة بالأمور الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من جهة، ويوهم المسؤولين من جهة أخرى أنّ بإمكانهم التقرير دون معرفة دقيقة للواقع القائم، مما ينتج قرارات غير سليمة تكون نتائجها سيئة على الأوضاع العامة، وهذا لسوء الحظ ما نشاهده على الساحة اللبنانية.

لقد عمدنا حيث أمكننا ذلك إلى إجراء بحوث بالعينات، تسدّ بعض الثغرات منعاً للوقوع في المبالغات. سواء في ما يتعلق بالإحصاءات السكانية وإحصاءات البطالة وإحصاءات الهجرة والإحصاءات الاقتصادية، كتقدير الناتج المحلي القائم، أو مداخيل الأسر وغيرها. وعمدنا كذلك إلى إجراء دراسات جدوى لكثير من القطاعات كالقطاع الصناعي أو القطاع المصرفي وغيرها.

وإننا نرى اليوم من الضروري متابعة هذا الخط في وضع تقديرات علمية لمتغيرات الهجرة والبطالة والعمالة والسكان، إذ أخذت المبالغات تبلغ أمداء خطيرة لخدمة وجهات نظر مختلفة الغايات. فلو أصبح لدى هؤلاء المتعاطين في الشأن العام أرقام يمكن الركون إلى صحتها ضمن هامش محسوب من الخطأ، لما عادوا يغالون اعتماداً على أرقام خاطئة ولربما سدّدوا خطاهم وصحّحوا المسار.

قمت ببحث بالعينه شمل ١٧٦٠ شخصاً قبلت استماراتهم، تهدف إلى

## الإحصاء والتكنولوجيا في خدمة الإدارة

الدكتور انيس ابي فرح

### ١ - مقدمة:

تعرف الدولة بأنها هيئة سياسية تمارس السلطة والسيادة على شعب وأرض معينين. يتم ذلك باعتراف من الداخل ومن الدول الأخرى. وتشكل الدولة ذات السيادة العنصر الأول في النظام السياسي العالمي. وتولد الدولة من منظار عالمي متى اعترف بها عدد كافٍ من الدول. وتعتبر العضوية في منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى مؤشراً مفيداً لواقع الدولة.

تقوم الدولة بتأمين الأمن والعدل لشعبها، وترعى شؤون الصحة العامة والتعليم والسكن والعمل والإنتاج، ووظائف أخرى تشكل عوامل العدالة الاجتماعية والتنمية والتقدم، مما يساعد على خلق شعور عام بالرضى وشعور عام بالعدل والثقة بالمستقبل.

وعلى الدولة أن تؤمن المداخيل للقيام بمهامها. لذلك تفرض الضرائب والرسوم على الشعب. تحقق الدولة مهامها وتؤدي خدماتها من خلال مؤسساتها التي تسمى إدارة القطاع العام بالمعنى الواسع، كمجلس النواب والحكومة ورئاسة الدولة والإدارة العامة والمؤسسات العامة والمجالس والبلديات وغيرها.

سنتطرق أولاً إلى حجم القطاع العام في لبنان ثم إلى أدائه، فدور الإحصاء والتكنولوجيا في الإصلاح الإداري.

المائة سنوياً منذ حزيران ١٩٩٦ وحتى كانون الثاني ٢٠٠١؛ كذلك ارتفع عدد الطلاب بمعدل ١,٨٣ في المائة سنوياً في الفترة نفسها. مما يشير إلى ميل ظاهر في انخفاض معدل الزواج وانخفاض معدل الإنجاب واتجاه المجتمع اللبناني نحو مجتمع يتزايد فيه عدد البالغين، وهذا ما يشير إليه بشكل لافت ارتفاع بند (غير ذلك) في فئة الناشطين.

#### ٢ - ٢ بعض صفات العاملين في القطاع العام:

سنعالج العاملين في القطاع العام بالمعنى الشامل الذي يضم المتقاعدين في هذا القطاع أيضاً. ونعطي في الجدول رقم (٢) توزيع هؤلاء حسب الجنس والعمر.

جدول رقم (٢): توزيع العاملين في القطاع العام عام ٢٠٠١ حسب الجنس

والعمر.

| فئات العمر  | ذكور   | إناث  | المجموع |
|-------------|--------|-------|---------|
| ١٦ - ١٩ سنة | ٤٨٨٨   | ٠     | ٤٨٨٨    |
| ٢٠ - ٣٤     | ٦٥٩٨٩  | ٢٦٨٨٤ | ٩٢٨٧٣   |
| ٣٥ - ٤٩ سنة | ٥٨٦٥٧  | ٣١٧٧٢ | ٩٠٤٢٩   |
| ٥٠ - ٦٤ سنة | ٤٨٨٨١  | ٩٧٧٦  | ٥٨٦٥٧   |
| ٦٥ وما فوق  | ١٢٢٢٠  | ٠     | ١٢٢٢٠   |
| المجموع     | ١٩٠٦٣٥ | ٦٨٤٣٣ | ٢٥٩٠٦٩  |
| %           | ٧٣,٦   | ٢٦,٤  | ١٠٠     |

التعرف إلى أحوال البلاد السكانية في أوائل عام ٢٠٠١. عبت الاستثمارات بين كانون الأول ٢٠٠٠ وكانون الثاني ٢٠٠١. واعتمدت على معطيات هذا البحث لتقدير عدد السكان المقيمين في ٢٠٠١/١/١ وبلغ ٣٤٥١٠٠٠ نسمة. ونعتمد اليوم على المعطيات نفسها لدراسة حجم القطاع العام وبعض المتغيرات الأخرى.

#### ٢ - ١ توزيع الموارد البشرية في بداية عام ٢٠٠١ على مختلف القطاعات:

نعطي في الجدول رقم (١) توزيع السكان المقيمين في لبنان في كانون الثاني ٢٠٠١ وفي حزيران ١٩٩٦ حسب القطاعات والنشاط.

جدول رقم (١): السكان المقيمون في لبنان في كانون الثاني ٢٠٠١ وفي

حزيران ١٩٩٦ حسب قطاع العمل والنشاط.

| السنة | ناشطون  | غير ناشطين | المجموع | عاملون في القطاع العام |
|-------|---------|------------|---------|------------------------|
| ١٩٩٦  | ١٢٥٥٦٩٥ | ١٨٨٤٣٠٥    | ٣١٤٠٠٠٠ | ٢٠٤٩٨٤                 |
| ٢٠٠١  | ١٤٨٥٩٨٥ | ١٩٦٥٠١٥    | ٣٤٥١٠٠٠ | ٢٣٢١٨٥                 |

يشكل العاملون في القطاع العام في كانون الأول ٢٠٠١ وفي كل مؤسساته ٢٣٢١٨٥ شخصاً. وإذا أضفنا إليهم عدد المتقاعدين في القطاع العام يصبح عدد الأشخاص الذين يتقاضون معاشات بشكل أو بآخر من القطاع العام مساوياً ل ٢٥٩٠٦٩ شخصاً، أي ٧,٥ في المائة من مجموع السكان المقيمين في بداية العام ٢٠٠١ و ١٧,٤ في المئة من مجموع السكان الناشطين في ذلك التاريخ. وكانت هذه النسب تساوي ٦,٥ في المائة و ١٦,٣ في المائة على التوالي، في حزيران ١٩٩٦.

ففيما ارتفع عدد السكان المقيمين بمعدل ١,٩ في المائة سنوياً بين حزيران ١٩٩٦ وكانون الثاني ٢٠٠١ ارتفع عدد الموظفين العاملين في القطاع العام بمعدل ٢,٥٣ في المائة سنوياً في الفترة نفسها، وانخفض عدد الأطفال بمعدل ٣,٣٨ في



٢ - ٣ العاملون في القطاع العام والمستوى التعليمي:

يظهر في الجدول (٣) توزع العاملين في القطاع العام عام ٢٠٠١ حسب الجنس والمستوى العلمي.

جدول رقم (٣)

| المستوى العلمي | ذكور   | إناث  | المجموع |
|----------------|--------|-------|---------|
| أمي            | ٢٤٤٤   |       | ٢٤٤٤    |
| ابتدائي        | ٣١٧٧٧٢ | ٢٤٤٤  | ٣٤٢١٦   |
| تكميلي         | ٤٨٨٨١  | ٢٤٤٤  | ٥١٣٢٥   |
| ثانوي          | ٣١٧٧٢  | ٢٤٤٤٠ | ٥٦٢١٣   |
| جامعي          | ٧٠٨٧٧  | ٣٩١٠٤ | ١٠٩٩٨٢  |
| مهني           | ٤٨٨٨   | ٠     | ٤٨٨٨    |
| المجموع        | ١٩٠٦٣٥ | ٦٨٤٣٣ | ٢٥٩٠٦٩  |

| المجموع | ذكور | إناث |
|---------|------|------|
| ٠,٩     | ١,٢  | ٠    |
| ١٣,٢    | ١٦,٧ | ٣,٦  |
| ١٩,٨    | ٢٥,٦ | ٣,٦  |
| ٢١,٧    | ١٦,٧ | ٣٥,٧ |
| ٤٢,٥    | ٣٧,٢ | ٥٧,١ |
| ١,٩     | ٢,٦  | ٠    |
| ١٠٠     | ١٠٠  | ١٠٠  |

| المجموع | إناث | ذكور (تابع) |
|---------|------|-------------|
| ١,٩     | ٠    | ٢,٦         |
| ٣٨,٥    | ٣٩,٣ | ٣٤,٦        |
| ٣٤,٩    | ٤٦,٤ | ٣٠,٨        |
| ٢٢,٧    | ١٤,٣ | ٢٥,٦        |
| ٤,٧     | ٠    | ٦,٤         |
| ١٠٠     | ١٠٠  | ١٠٠         |

تبلغ نسبة النساء العاملات في القطاع العام ٢٦,٤ في المائة في كانون الثاني ٢٠٠١، وهي تقل كلما ارتفع العمر، مما يدل على أن توظيف الإناث في القطاع العام أصبح أكثر قبولا وممارسة مما كان عليه قبل ربع قرن. ويدل أيضاً على أن الإناث قد يتركن العمل في القطاع العام مع تقدم الوقت ولأسباب شتى كالزواج مثلاً، ويظهر هذا الأمر جلياً للغياب شبه الشامل للمتقاعدات.

وكذلك المستوى العلمي العالي لهم، نعجب لسوء أداء القطاع، فندعو إلى التعمق في توصيف الوظائف فيه وتحديد المهمات المطلوبة منه والهيكل المناسب لتنفيذها. لعل العلة تكون في تشكيلات غير مناسبة ولعلّ الحل يكون بمبضع الجراح. وبعد ألا ترون أن القراءة في الأرقام هي قراءة على ضوء والقراءة في غيابها، وكما يجري عندنا، سير في ظلام.

ويطلب الشعب من القطاع العام أداء جيداً. ولكن الأداء الممارس ليس على هذا المستوى فما العمل؟ لنحدد أولاً الجودة في الأداء المطلوب.

### ٣ - الأداء الجيد:

يتشكل الأداء الجيد من مجموعة من المواصفات تمكنه من تلبية الحاجات الظاهرة والضمنية للشعب. تتغير حاجات الشعب مع الوقت، يجب إذن على المؤسسات أن تعتمد على إعادة النظر الدائم بمتطلبات الأداء الجيد. وتوجد تقنيات عملية تستعمل من أجل تلبية متطلبات الأداء الجيد. لذلك يجب أن تخلق في الإدارة العامة إدارة أخرى تؤمن جودة أدائه (وزارة الإصلاح الإداري مثلاً) ويكون لها اليد الطولى ليس في المراقبة القانونية كأجهزة الرقابة القائمة (ديوان المحاسبة المالي، والتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية...) بل أيضاً في إمكانية تغيير سريع في أساليب العمل والمسارات. فمتى ظهر عيب معيق في منعطف إداري ما وجب إزالته من قبل هذه الإدارة بالسرعة اللازمة، ومتى ظهر مكسب من تغيير في مفصل ما أو مسار ما وجب إقراره وتطبيقه بالسرعة اللازمة أيضاً. ومن الأفضل أن تدرس المسارات والمفاصل بشكل شامل ويجري عليها محاكاة بواسطة نماذج مماثلة تعمل كالإدارة وغالباً على الحواسيب قبل إطلاقها فعلاً على الأرض، وتطلق متى ثبتت حسناتها بالطرق التجريبية المحاكية.

ويكون الهدف الرئيس لإدارة الجودة (وزارة الإصلاح الإداري) الحيابة على ثقة المواطنين وإرضائهم بصورة مجدية. فلو نفذت كل المهمات بشكل سليم فلن

يزيد عدد الإناث الجامعيات نسبياً عن عدد الذكور الجامعيين ٥٧,١ في المائة للإناث و٣٧,٢ في المائة للذكور. كذلك هو الأمر بالنسبة للمستوى التعليمي الثانوي. وتنعكس الصورة بالنسبة لسائر المستويات العلمية. إذ يزيد الرجال من مستوى تكميلي وابتدائي ومهني عن الإناث من المستوى نفسه. فالإناث العاملات في القطاع العام هنّ أحسن إعداداً من ناحية المستويات العلمية من الذكور العاملين في هذا القطاع. هكذا هو الوضع في بداية العام ٢٠٠١. ونلفت فوراً إلى العدد المرتفع للجامعيين بين موظفي القطاع العام ٤٢,٥ في المائة.

### ٢ - ٤ نلخص النتائج المحصلة ببعض الملاحظات، وأهمها:

أ - الارتفاع المتزايد لعدد العاملين في القطاع العام. فالارتفاع هذا أكبر وتيرة من ارتفاع عدد السكان للفترة ١٩٩٦ - ٢٠٠١.

ب - نرى تغيراً في هيكلية المجتمع اللبناني، فهو بات أقل شباباً ومتجهماً نحو الشيخوخة بشكل عام.

ج - قدّر عدد الإناث العاملات في القطاع العام ب ٢٦,٤ في المائة من مجموع العاملين في هذا القطاع.

د - لا اختلاف يذكر بين متوسط عمر الإناث ومتوسط عمر الذكور العاملين في القطاع العام، وإن كان انتشار الرجال بحسب أعمارهم حول معدل العمر هو أوسع مما هو لدى النساء.

هـ - إلا أن الإناث هنّ نسبياً أحسن إعداداً من الناحية العلمية.

والسؤال المطروح هو: هل أن تنامي عدد موظفي القطاع العام أتى استجابة لنمو طبيعي يقتضيه حسن سير الإدارة والأداء، أم أنه كان انتفاخاً مرضياً ألم بهذا القطاع وسبّب له ترهلاً وبعض البلادة؟

وإننا ونحن نقرأ في الأرقام أن الشباب يغلب على موظفي القطاع العام،

يكون هناك هدر وبالتالي ستكبر الجودة وتقل الكلفة. ولو جمعنا في الإدارة العامة جودة الأداء والكلفة القليلة لتمتعت بمزايا كبيرة، ولأوحت بالثق والمصدقية. فالدراسة المسبقة المعمقة وتجريبها بواسطة نماذج كاللعب على الكمبيوتر توفر الوقت وتتيح إزالة كثير من الشك، وبقينا أكبر متى حان التطبيق الفعلي. يجب درس طرق العمل المؤدية إلى الخدمات المطلوبة وليس مواصفات مرغوبة لأعمال منعزلة. متى حققت الإدارة ذلك حققت لدى الناس مصداقية.

كل ما ذكرنا ليس معمولاً به الآن. تتبع الآن بشأن ما سياسة ما نلبث أن نرجع عنها بعد حين: فأين المصدقية؟ مثلنا على ذلك سياسة الرسوم الجمركية ترفع وتخفف منذ حوالي الثلاث سنوات. كل ستة أشهر خدمة لتطور اقتصادي مختلف (بين ١٩٩٩ و ٢٠٠٢).

تشكل سياسة أداء الإدارة العامة الجيد جزءاً من السياسة العامة وتصديق من المسؤولين على أعلى المستويات. ان الأداء الجيد مسؤولية الإدارة على كل المستويات، وتطبيقه يلزم كل موظفي القطاع العام. إن المسؤوليات والصلاحيات وعلاقات الأشخاص الذين يديرون وينفذون ويتحققون من أداء الإدارة السليم يجب أن تحدد خطأ، خصوصاً للأشخاص الذين يتمتعون بالصلاحيات وبحرية الحركة على المستوى التنظيمي، من أجل إطلاق عمليات الوقاية من سوء الأداء على أي مفصل أو تحديد المشاكل المتعلقة بالإنتاج واقتراح الحلول والتوصية بها، والتحقق من تطبيق هذه الحلول ومتابعة مسارات المنتجات المضرة حتى تتمكن منها وإلغائها.

#### ٤ - دور الإحصاء والتكنولوجيا في الأداء الجيد:

يتطلب الأداء الجيد أن تعمد الإدارة العامة على أعلى المستويات إلى اتخاذ إجراءات محدّدة لتحديد تصوراتها والمسارات والعمليات ووسائل التصحيح والوقاية والتدقيق والمراقبة. ولكي تتمكن من ذلك عليها أن توفر المعطيات في الحقول كافة بواسطة الطرق الإحصائية والتكنولوجية.

٤ - ١ تحتاج الدولة إلى معرفة المحيط الذي تعمل مؤسساتها فيه. كما تحتاج إلى معلومات وافية ودقيقة من الموارد البشرية والمادية عن السكان ومختلف تقسيماتهم ومواصفاتهم عن مستواهم العلمي والصحي، وعن العمل والسكن والمداخيل والبطالة والهجرة وأحوال النساء والأطفال، وعن الدفاع والأمن، والإنتاج والصناعات والزراعات والطرق والمباني والأراضي والعقارات والصادرات والمستوردات، وعن الأوضاع النقدية والمالية داخل البلاد وخارجها، والأحوال الجوية والتقلبات المناخية والأمراض والأوبئة، والنشاطات العلمية والثقافية وخلافه من المعلومات والمعطيات التي بدونها لا يمكن لمؤسسات الدولة أن تتحرك وتنفذ مهماتها الموكولة إليها من الدولة والشعب، وإلا كان عملها عشوائياً يحمل من الضرر ما يغني الناس عن أي نشاط لها، كما نرى هذا واضحاً في بعض الدول.

ولكن كيف تؤمن هذه المعلومات والمعطيات وكيف تحلل وتنشر وتوضع بتصرف الناس والمؤسسات؟ تؤمن بواسطة الإحصاء وطرقه العلمية المطبقة. الإحصاء الذي يستعمل علوم الحاسوب والاتصالات والتكنولوجيا الحديثة كأدوات فعالة لتخزين المعلومات مهما كان حجمها ومعالجتها بفعالية واسترجاعها بسرعة فائقة. ومن المفيد أن نعرض بسرعة ما هو الإحصاء.

#### ٤ - ٢ تعريف الإحصاء

لغويًا: أحصى الشيء معناه عدّه وضبطه.

تعريف أول: الإحصاء هو طريقة تحليل عددي لمجموعات مؤلفة على الغالب من عدد كبير من الأفراد.

وتهتم الطريقة الإحصائية بالمجموعات الكبيرة، لأن بعض السويات لا تظهر إلا في المجموعات الكبيرة. أن حدثانا طارئة قد تشوّه القوانين التي تسود لو كانت المجموعات المدروسة ذات حجم صغير، بينما يزول تأثيرها في المجموعات الكبيرة. إنها ظاهرة كثرة بشكل خاص.

وللإحصاء تعريف آخر: الإحصاء هو فنّ أخذ القرار في محيط يغمره الشك.

هذا التعريف أعمّ وأشمل من التعريف الأول، إذ ينتج عن أي قرار أخطاء مفترضة لا يمكن تجنبها. ويقوم علم الإحصاء على تحديد هذه الأخطاء وتوابع الأثمان المتعلقة بها واتخاذ القرار الذي يقلل هذه الأثمان. إن الطريقة الإحصائية هي الطريقة العلمية الأجدى لأولئك الذين يقومون باتخاذ القرارات، سواء في المؤسسات الخاصة أو في مؤسسات القطاع العام.

يقول الأستاذ الفرنسي جليبير سابورتا في مناسبة تقديمه للتعليم الحديث

للإحصاء:

إن الإحصاء، كعلم تطبيقي، هو أكثر من مجموعة الأدوات الرياضية التي يستعملها: فإن تطوير «الروح الإحصائية» أن تكون مفاهيم الصدفة وهوامش الخطأ وتغير النتائج ومخاطر الأخطاء الخ... مألوفة ومدموجة في التفكير اليومي، بينما يكتفي المهندسون والتقنيون المفطورون على الطابع الدقيق والحاسم للرياضيات والفيزياء بالاعتبارات الحتمية.

يلعب الإحصاء اليوم دوراً تتزايد أهميته في كل مراحل التصرفات الإنسانية تقريباً. وإن الإحصاء وإن كان قد تطور أولاً في الشؤون المتعلقة بالدولة، وهذا ما يشرح تسمية الإحصاء باللغة الفرنسية «statistique» والإنكليزية «staistics» وغيرهما، إذ إن الكلمة مشتقة من كلمة دولة «state» لأن «الدولة» هي أول من استخدم الإحصاء في تعداد السكان من أجل بناء الجيش وفرض الضرائب، فقد امتدت استعمالاته اليوم إلى الزراعة والبيولوجيا والأعمال والكيمياء والاتصالات والاقتصاد والتربية والإلكترونيك والطب والفيزياء والعلوم السياسية والإدارية وعلم النفس والعلوم الاجتماعية والألسنية وغيرها من فروع العلوم والتكنولوجيا.

أما في لبنان فإن بناء الإحصاءات متصدّع ومواد إعادة أعمارها متوفرة والفعلة كثيرون وأما البناء فمتصدّع.

ولكي نستطيع الاستفادة من الطريقة الإحصائية يجب اتباع بعض العمليات المنطقية أولاً.

١ - المجموعات المدروسة والتي تسمى المجتمع يجب أن تكون محددة بدقة بحيث نستطيع بسهولة القول إذا كانت وحدة إحصائية ما تنتمي إلى المجموعة أم لا.  
٢ - تصنيف وترتيب وحدات المجتمع. فمهمة الإحصاء أن يبسط ويجرد. وتعتبر الوحدات المصنفة في طبقة واحدة كأنها متعادلة ولا نعود نهتم إلا بعددها.

#### ٤ - ٣ مجالات تطبيق الطريقة الإحصائية:

لقد أخذت الطريقة الإحصائية باحتلال مكان بارز في العلوم كافة، من بيولوجيا وطب وعلم المناخ وزراعة واقتصاد وإدارة الخ... ولكل هذه العلوم ميزة مشتركة: لا يمكننا فيها القيام بتجارب علمية بالمعنى الدقيق للعبارة. حيث إن التجربة فيها لا يمكن إعادتها تحت الشروط نفسها. تبقى عوامل كثيرة متحركة نتيجة التجربة ولا تحكم لنا بها. وهي لذلك لا تدعي معرفة دقيقة كذلك التي تؤدي إليها المعاينة المباشرة، فقد يبقى بعض الشك ولكن المعلومات التي توفرها الطريقة الإحصائية ثمينة جداً لأخذ القرار.

فمثلاً يقولون: إن ١٠٠ شخص فرنس يموتون كل يوم ميتة عنيفة، هذا إذا ما استبعدنا حصول هزة أرضية مفاجئة أو حرب ما. أي أشخاص هم هؤلاء لا نعرف. ولكن هذه المعلومة كانت كافية كي تدخل شركات التأمين بنوداً متعلقة بالموت العنيف.

كذلك فقد تطورت بشكل لافت تطبيقات الطرق الإحصائية على الأعمال، في الولايات المتحدة خاصة. وكان ذلك بسبب تمرکز المؤسسات ذات الأعداد الهائلة من العاملين فيها ولها نشاطات مختلفة وفروع كثيرة، فإذا كان الحرفي يعرف عماله بشكل دقيق ولا يحتاج بالتالي إلى إحصاءات عنهم، فهذه ليست حال مدير شركة كبيرة حيث يحتاج إلى إحصاءات، إضافة إلى المحاسبة كي يتخذ قراراته،

وكلاهما يحتاج على أية حال إلى إحصاءات عن العالم المعقد الذي نعيش فيه.  
فما من مؤسسة عامة كانت أم خاصة تقدر على العيش بدون حد أدنى من  
المراقبة والترقب. فوجود المعلومات المكتملة تتيح لمختلف فرقاء الاقتصاد أخذ قراراتهم  
وهم عالمون. إن الطريقة الإحصائية تقلل الشكوك وتخفف الترججات الاقتصادية  
وتخلق بالتالي الشروط للديمقراطية حقيقية.

فالإحصاءات تحجم دور الصدفة في الاقتصاد. إنها تنظم وتعيد التوازن إلى  
المعلومات بين المواطن العادي وصاحب الامتيازات. إنها لصالح الجمهور بالوضوح  
الذي تسبغه على الأشياء.

وما يهمننا الإشارة، خصوصاً في مجال تطبيق الطريقة الإحصائية على علم  
النفوس، هو استطلاعات الرأي، فهذه انتشار متزايد خصوصاً في بعض البلدان  
الغريبة.

#### ٤ - ٤ المراحل الرئيسية لدراسة إحصائية:

تمرّ الدراسة الإحصائية بمراحل عديدة. فبعد تحديد الهدف تظهر الحاجة لجمع  
المعلومات وتنظيمها ثم استعمالها.

١ - تتضمن مرحلة جمع المعلومات وتنظيمها:

- تعريف الوقائع الأساسية ومعاينتها.

- تحديد حقل الاستقصاء.

- جمع المعلومات الفردية. بتحضير أدوات البحث من استمارة ومحققين.

وتحديد مواصفات البحث: هل هو إحصاء شامل أم إحصاء جزئي أم بحث بالعينة.

- استغلال أو ترتيب المعلومات الفردية.

- تقديم المعلومات الحاصلة على شكل جداول ورسوم بيانية.

٢ - أما استعمال المعلومات فيشمل:

- تحليلها واستخلاص القوانين التي تخضع لها.

- تفسير نتائج التحليل واستخلاص النتائج.

#### ٥ - الطلب على مهنة الإحصاء في لبنان:

طرح على طلابي في كلية العلوم الذين يتخصصون في الإحصاء سؤالاً:

أصبح ما يشاع عن أننا نجد لتحصيلاً مهارة في اختصاص ليس له سوق  
عمل؟ ولأن بعض الأساتذة يدعوننا لترك هذا المجال والانصراف إلى اختصاص علوم  
الحاسوب. كان ذلك قبيل عطلة عيد الميلاد ٢٠٠١.

فدهشت للوهلة الأولى، لأننا كنا بذلنا جهوداً كبيرة في مطلع العام الدراسي  
لتوجيه طلاب الكلية نحو اختصاصات تتلاءم وكفاءاتهم وميولهم وحاجات السوق،  
وكان من ثمرات هذه الجهود أن اختار هؤلاء الطلاب التخصص في علوم الإحصاء.

وكان لي جواب فوري بأنني أعتقد أن الإحصائيين عملة نادرة في البلد،  
والدليل على ذلك ندرة الإحصاءات. وإن الإحصاءات الشاملة والدقيقة والمنشورة لا  
وجود لها في لبنان. وإن الإحصاءات بهذه المواصفات هي أداة الديمقراطية وأداة  
المسؤولين والناس العاديين على حدّ سواء لاتخاذ القرارات السليمة. وأن الإحصاء هو  
فن من اتخاذ القرار في وسط يغمره الشك. والكل يعمل من ناحيته في محيط مثل هذا.

فلا الإحصاءات الاقتصادية الكلية متوفرة في لبنان، ولا الإحصاءات  
السكانية ولا الإحصاءات الديمغرافية ولا الإحصاءات البيئية ولا... ولا تدار  
المؤسسات باستعمال فعال للأدوات الإحصائية في التعرف والترقب والوقاية ومراقبة  
جودة الأداء واتخاذ القرارات.

وما هو متوفر تشوبه أخطاء كبيرة مشوهة لا يصلح أساساً لأي إجراء،  
كتقدير الناتج المحلي القائم وتقدير عدد السكان المقيمين وتقدير عدد اللبنانيين  
المغتربين وتقديرات البطالة وغيرها. وشعرت أن هذا الجواب الفوري على السؤال  
المصيري لم يكن كافياً وقادراً على إرساء قناعة نهائية في نفوس طلابي، لأن الجواب

الشافعي هو جواب دقيق مثل هذا: إن إدارة الإحصاء المركزي تحتاج إلى كذا إحصائي، وإن مصرف لبنان يحتاج إلى كذا إحصائي، وإن وزارة التربية الوطنية تحتاج إلى كذا إحصائي، وإن شركة طيران الشرق الأوسط تحتاج إلى كذا إحصائي الخ... بالنسبة لسائر مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص وهذه المعلومات لسوء الحظ كما سائر الإحصاءات غير متوفرة.

## ٥ - ٢ تقدير أولي لعدد موظفي دائرة الإحصاء المركزي في دولة ما:

لم يرغب السؤال عن بالي. وكنت أنتهز أي فرصة تسمح لي بإعطاء أي تقديرات لحاجة المجتمع اللبناني للإحصائيين. فوقع تحت ناظري كتاب عن مداخلات المؤتمرين في المؤتمر الفرنكوفوني للإحصاءات بالعينة. وفيه مقالة للأستاذ غوردون براكستون من دائرة الإحصاء المركزي في كندا (Statistique Canada)، وكان هم الأستاذ أن يظهر حاجة إدارات الإحصاءات المركزية في بعض الدول مثل أميركا وفرنسا وكندا وأستراليا إلى متخصصين في الرياضيات الإحصائية الأسلوبية (mathématiciens méthodologistes) فأورد الجدول رقم (٤) في مقالته.

## الجدول رقم (٤): عدد الإحصائيين في إدارات الإحصاء المركزي وعدد الإحصائيين الأسلوبيين المخططين<sup>(٥)</sup>.

| الدولة           | اسم الإدارة                      | عدد الموظفين في إدارات الإحصاء المركزي (من مختلف مهن الإحصاء) | عدد الإحصائيين الأسلوبيين المخططين |
|------------------|----------------------------------|---|------------------------------------|
| كندا             | إحصاءات كندا                     | ٤٨٠٠  | ٢٤٠                                |
| فرنسا            | الإنسية (INSEE)                  | ٦٠٠٠  | ١٢                                 |
| الولايات المتحدة | دائرة الولايات المتحدة للإحصاءات | ٦٠٠٠  | ٣٠٠                                |
| أستراليا         | دائرة الإحصاءات في أستراليا      | ٣٣٠٠  | ١٠٠                                |

(٥) المرجع: غوردون ح. براكستون - المؤتمر الفرنكوفوني حول الإحصاءات بالعينة.

إحصاءات كندا أوتواوا (أونتاريو) الطابق ٢٦ بناء ر.ه. كونتز.

## ٥ - ٣ تقدير عدد موظفي دائرة الإحصاء المركزي في دولة ما (وخصوصاً في لبنان):

إلا أننا اعتمدنا أرقاماً تعود لدول كبيرة تختلف في ما بينها بعدد السكان والمساحة والدخل الوطني القائم، وتختلف أيضاً كثيراً عن دول كلبنان وهو أقل سكاناً وأضيق رقعة وذو دخل وطني متواضع. لا بدّ إذن من ربط عدد موظفي دائرة الإحصاء المركزي في دولة ما بعدد سكان هذه الدولة. وهكذا حصلنا على تقدير لعدد موظفي إدارة الإحصاء المركزي في لبنان مساوٍ لـ ٦٤٠ موظفاً انطلاقاً من واقع هذه الدول الأربع المتطورة. عدت إلى الصف بعد فرصة الأعياد، وطرح الطلاب من جديد السؤال نفسه هذه المرة كان جوابي أدق وأفضل. عرضت عليهم الجدول رقم (٥).

## جدول رقم (٥):

| البلد            | عدد موظفي إدارة الإحصاء المركزي | الدخل الوطني القائم عام ١٩٩٩ (مليار \$) <sup>(٥)</sup> | متوسط الدخل الوطني القائم بالفرد عام ١٩٩٩ (US\$) <sup>(٥)</sup> | عدد السكان عام ١٩٩٩ (بالملايين) <sup>(٥)</sup> | المساحة ألف كلم <sup>٢</sup> |
|------------------|---------------------------------|--|---|--|------------------------------|
| كندا             | ٤٨٠٠                            | ٥٩١,٤  | ١٩٠٧٧,٤   | ٣١   | ٩٩٧١                         |
| فرنسا            | ٦٠٠٠                            | ١٤٢٧,٢   | ٢٤١٨٩,٨   | ٥٩   | ٥٥٢                          |
| الولايات المتحدة | ٦٠٠٠                            | ٨٥٣١,٠   | ٣١٢٤٩,١   | ٢٧٣  | ٩٣٦٤                         |
| أستراليا         | ٣٣٠٠                            | ٣٨٠,٨  | ٢٠٠٤٢,١   | ١٩   | ٧٧٤١                         |
| لبنان            | ٧٥                              | ١٥,٠   | ٤٢٨٥٠,٧   | ٣,٤٥   | ١٠,٤                         |

\* المصدر: تقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ حول التنمية في العالم.

ثم قلت لهم: ألا تلاحظون أنه كلما ارتفع عدد موظفي إدارة الإحصاء المركزي في دولة ما يرتفع الناتج الوطني القائم بالفرد في هذه الدولة. واستطردت قائلاً: إن الإحصاء بالنسبة للدولة أو للمؤسسة أو الإدارة العامة

هو كالحواس الست بالنسبة للكائن الحي. إذ يسمح علم الإحصاء للدولة أو للمؤسسة بالتعرف إلى ذاتها وإلى المحيط الذي تعمل فيه، ولا تستطيع الدولة أو المؤسسة أن تأخذ قرارات سليمة ومربحة بدون هذه المعرفة الدقيقة.

## ٦ - دور التكنولوجيا في الإصلاح الإداري:

لا تستطيع أية مؤسسة اليوم العمل بدون استخدام ملائم للتكنولوجيا الحديثة: حواسيب وبرامج متطورة تدور على الحواسيب ووسائل اتصال كالهاتف والإنترنت والفاكس. هذه أدوات فعالة للعمل أخذت مكان أدوات العمل اليدوية أو الميكانيكية السابقة. تسمح الحواسيب الحديثة وبرامجها المتطورة بإدخال كميات هائلة من المعلومات إلى ذاكرتها ومعالجة هذه المعلومات واسترجاعها بسرعة فائقة. وتسمح شبكات الاتصال بتبادل المعلومات ونقلها بكبسة زر من قارة إلى قارة. لقد صغرت المسافات وصار العالم قرية صغيرة. تماماً كما صغرت السيارة والقطار والطائرة والصاروخ المسافات أمام تنقل البشر والبضائع.

لكن زعم البعض بأن الاختصاصي في علوم الحاسوب يمكنه القيام بوظائف الإحصائي هو زعم خاطئ يرتكز على لعب على الكلام مرر في فرنسا وعربه اللبنانيون دون التنبيه لأخطاره. يقال جيولوجيا لعلوم الأرض، وبيولوجيا لعلوم الأحياء، وبسيكولوجيا لعلم النفس الخ... وكذلك يقول الانكلوساكسون: علوم الحاسوب (computer sciences) للعلوم التي تهتم ببناء وتطوير الحاسب وبرامجه. غير أن الفرنسيين وضعوا لمصطلح علوم الحاسوب بالإنكليزية مصطلح «Informatique» بالفرنسية، مسمين علوم المحمل أي الحاسوب باسم المحمول أي المعلومة. وتلك مبالغة وهي في غير محلها. وعرب اللبنانيون والعرب عن الفرنسية دون تمحيص، وقالوا «معلوماتية» بدلاً من «علوم الحاسوب»، كما لو أننا أطلقنا اسم «إناسة» على السيارة لأنّ السيارة تنقل الناس بسرعة من مكان إلى آخر. وإناسة صيغة اشتقاقها من كلمة ناس. فالمحمل هو السيارة والمحمول هم الناس.

وهكذا تكون قد سمينا المحمل على اسم المحمول.

إلا أن التسمية «المعلوماتية» بدلاً من «علوم الحاسوب» أحدثت التباساً لدى البعض، فظنوا أنه يمكن للاختصاصي بعلوم الحاسوب أن يعالج المعلومات دون أن يكون اختصاصياً في علوم الإحصاء. تماماً كما لو أن الذين يختصون بصناعة السيارات وصيانتها راحوا يحلون مشاكل البشر النفسية والعاطفية والصحية والمادية والروحية وخلافه بسبب التسمية ليس إلا.

ما سقناه بالنسبة لعلوم الحاسوب نسوقه بالنسبة للعلوم الأخرى التي لا يمكن المختصون فيها، وإن أُلِّموا بجزء من الإحصاء لضرورة اختصاصاتهم المختلفة، أن يمارسوا مهنة الإحصائي. فلا الطيب هو إحصائي ولا مهندس الزراعة ولا عالم الاجتماع ولا غيرهم. نقول هذا حتى لا يختلط الحابل بالنابل كما هي الحال وتبيل المهن. فالخباز للخبز والبناء للبناء والمزارع للزراعة، وإلا نكون كما في برج بابل ونحن على شيء من ذلك. ويكون أداؤنا العام سيئاً ونحن نلمس هذا السوء في كل ساعة.

وعرضت عليهم نتائج بحثي هذا في تقدير العدد اللازم لموظفي إدارة الإحصاء المركزي اللبنانية وهو ٦٤٠ موظفاً. فالطلب على مهن الإحصاء يجب أن يكون كبيراً جداً في كل مؤسسات لبنان. فإذا كان الطلب ٦٤٠ موظفاً في إدارة الإحصاء المركزي وحدها، فما بالك به من كل الوزارات والمجالس والمؤسسات العامة وكل القطاع العام والقطاع الخاص. إن الطلب يجب أن يفوق الـ ٣٠٠٠ موظف فيما لو أردنا للبنان أن ينهض ويلحق بالأمم المتقدمة. وعلينا من أجل ذلك أن نزيل عن الطريق كل العوائق والتشويش.

## ٧ - خلاصة

لا يوجد في نظام أيزو ٩٠٠٠ لإدارة الجودة مواصفة خاصة باستعمال التكنولوجيا الحديثة. وكأن الأمر معتبر تحصيل حاصل. فكما قبل العالم استعمال

وسائل النقل الحديثة، كذلك أصبح استعمال وسائل التكنولوجيا الحديثة من المسلمات.

إلا أن الأمر يختلف اختلافاً جوهرياً بالنسبة للإحصاء. إذ لم يدخل استعمال الطرق الإحصائية في بديهيات عمل المؤسسات الخاصة والعامة، لا لأنه غير ضروري لها بل لصعوبات في تطبيقه والأوهام عند البعض بإمكانية الاستغناء عنها باستعمال علوم الحاسوب والاتصالات وتقنيات مختلفة أخرى.

لذلك عمد واضعو نظام أيزو ٩٠٠٠ لإدارة الجودة إلى التركيز على استعمال الطرق الإحصائية في إدارة الجودة في المؤسسات. وأفردوا لها مواصفة خاصة: (أيزو ٩٠٠١، البند ٤,٢٠).

وتضع المواصفة اعتبار الوقاية من حدوث الخطأ في المقام الأول قبل طريقة كشف الخطأ، وحددت لهذه الغاية سبع أدوات إحصائية تساعد على تحقيق هذه الوقاية:

- أ - استمارة التحقيق.
  - ب - تحليل باريتو: جدول يظهر الأسباب المختلفة لمشكلة ما.
  - ج - الأيستوغرام وهو رسم بياني من قضبان عمودية يسمح بكشف الاتجاهات في التغيرات والانحرافات عن المتوسطات المرغوبة.
  - د - جدول يربط الأسباب بالنتائج.
  - هـ - تقسيم الأفراد إلى طبقات من أجل تسهيل تحديد مناطق المشاكل.
  - و - رسم الانتشار: رسم بياني لنقاط لها بعدان.
  - ر - رسوم التحقيق البيانية المبنية على روائز تسلسلية.
- هذا بالإضافة إلى تقنيات أخرى: كفسحات الثقة وحساب المتوسطات والانحرافات المعيارية وروائز الدلالة وتقنيات الثقة ومخططات التجارب وغيرها.

يوجب تطبيق التقنيات الإحصائية التمكن من طرق البحث بالعينات وجمع وتحليل المعطيات وتقنيات أخذ القرار. لذا، يجب أن يعد الموظفون المعنيون إعداداً مناسباً ليستطيعوا تطبيق هذه التقنيات. باختصار يجب أن يكونوا إحصائيين. فإن لم تحلل المعطيات الإحصائية وتؤخذ التدابير المناسبة على ضوء نتائج التحليل الإحصائي لا نكون عملنا شيئاً. فالتقنيات الإحصائية لا تصلح الإدارة وحدها. إن العبرة تبقى في المتابعة والتنفيذ.



الحاسوب في الإصلاح الإداري، مع التأكيد على هذه التسمية، لمواجهة تسمية المعلوماتية مدخلاً مفاهيم الإحصاء على هذا المضمار، فالقرار الإداري حسب رأي أبي فرح يجب أن يشتمل على معلومات إحصائية وإلا دخل في أخطاء جسيمة. نصل إلى آخر هذه الجلسة وقد عالجت فيها مواضيع مهمة متعلقة بدور التخطيط في التنمية الإدارية.

وقبل أن تنتقل إلى التوصيات، وبعد أن كانت هذه الجلسة مرتبطة بتقنيات، وتكنولوجيا، وعلوم متقدمة، يستحضرني ما كتبه الشاعر نزار قباني في أواسط السبعينات عن الإدارة اللبنانية، حيث قال: «إن الإدارة في لبنان هي موظف عثماني بالطربوش والهدشداشة والأركيلي، جالس أمام كيس القضامي وفي يده خيزراني وعلى بابه طابور من الناس طويل ينتظرون أن ينتهي النهار، أو ينتهي كيس القضامي، أو ينتهي أجلهم». وشكراً.

## تعقيب د. عبد الله فرحات على محاضرة د. أبي فرح

شكراً للدكتور أبي فرح الذي طرح موضوع الإحصاء العام، وأعطى تحليلاً للمعضلات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالإحصاء، فأكد أن عدم وجود إحصاءات دقيقة قد تؤدي إلى اتخاذ قرارات سياسية وإدارية خاطئة.

كما توقف عند بعض الإحصائيات التي أجراها شخصياً عن عدد السكان في لبنان، والمقيمين فيه، والعاملين في القطاع العام، ذكوراً وإناثاً، ونسب الإرتفاع والتغيير. ودخل في تحليل لهذه الإحصاءات، وربط الوضع الإداري العام المتردي في العنصر الإنساني، مستنداً في ذلك إلى مضمون الإحصاءات، وعاد لينتقد عدم الثبات التشريعي على مستوى السلطة التشريعية، وضرورة أن تأخذ الإدارة المبادرة في تحسين الأداء العام.

واعتبر أنّ الإحصاء هو علم عضوي، ضروري لإتخاذ القرار المناسب في القطاعات الإنمائية، فدخل في تعريف وتفسير للإحصاء وشموليته وفعاليتها في الميادين كافة.

إن الإحصاءات تحجّم دور الصدفة في الأداء العام، كما قال، وبالتالي تحدّد الرؤية المستقبلية.

وأكد أن الإحصائيين عملة نادرة في لبنان، وبالتالي فرص العمل متوقّرة، شرط أن يعي المسؤولون في القطاعين العام والخاص أهمية هذا العلم.

وعالج دور التكنولوجيا في الإصلاح الإداري، وتوقف عند أهمية علوم

وخلصت المداخلات والمناقشات إلى التوصيات الآتية:

- إن أسباب الانحراف الإداري تتلخص في تضخم مهام الدولة، وتفشي ظاهرة الرشوة والمحاباة، وضعف روح الخدمة والرقابة والمبادرة، وتسييس الوظيفة العامة، وانخفاض مستوى الرواتب، وكثرة النصوص التشريعية والوحدات الإدارية، ومركزية الإدارة، والتعيينات العشوائية، والقوى المضادة الساعية لإجهاض أية عملية إصلاحية.

- عندما نراجع تقارير هيئات الرقابة وتصريحات المسؤولين عن إصلاح الإدارة، نصاب بالذهول لكثرة ما تضمنته من إشارات إلى إمعان السلطة السياسية في التدخل في شؤون الإدارة العامة.

- لا يمكن إصلاح الإدارة ببنية قديمة وموظف جاهل أو لا شرعي أو مأمور. كما أن الإصلاح السياسي يجب أن يكون قبل الإصلاحات الإدارية.

- يجب أن يعاد النظر في التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والهيئات التي تشرف على تطبيقها، بما يواكب المتغيرات، ويحقق الإلتزام بالمواثيق الدولية.

- إعادة النظر في قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية وتشكيله كهيئة ثنائية التمثيل، تضمّ ممثلين عن الدولة وعن المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً لموظفي الإدارات العامة ومستخدمي المؤسسات العامة والبلديات الكبرى.

- إعادة النظر في قانون التفتيش المركزي وقوانين الهيئة العليا للتأديب وكل المجالس التأديبية.

- الإقرار للموظفين بالحق في تشكيل منظماتهم النقابية بعد الإقرار بحقهم في الانتماء إلى الأحزاب السياسية.

- وجب أن ينص التشريع على تكليف أجهزة الرقابة بتنظيم ملفات شخصية للموظفين، غير تلك التي تقتصر محتوياتها على المستندات المتعلقة بحياته الوظيفية،

## التوصيات

بدعوة من «منتدى الفكر التقدمي» وبالتعاون مع «مؤسسة فريدريش إيبيرت» عقد مؤتمر الإصلاح الإداري في لبنان، برعاية الأستاذ وليد جنبلاط، بتاريخ ٧ و ٨ آذار ٢٠٠٢ في فندق الكومودور - بيروت، وكان على جدول أعماله ثلاثة محاور رئيسية: النظام السياسي والإدارة، الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية الشاملة، ودور التخطيط في التنمية الإدارية.

ترأس الجلسة الأولى: الوزير مروان حمادة، ود. سليمان حسيكي مقررًا، فتناول د. محمد المجذوب، علاقة السياسة بالإنحراف الإداري، والأستاذ خليل الهندي، إشكالية الإدارة العامة وأجهزة الرقابة الإدارية؛ والقاضي د. ضاهر غندور، التشريعات القانونية والإدارية، والنائب د. عبد الله فرحات، معوقات العمل الإداري.

وترأس الجلسة الثانية: الوزير فؤاد السعد، ود. منير كرامة مقررًا، فتناول المحامي د. حسن عواضة، الإصلاح المالي ودوره في التنمية الإدارية، ود. كمال حمدان، القطاع الخاص والإدارة العامة، والقاضي د. خالد قباني، اللاحصرية الإدارية واللامركزية الإدارية، والمحامي سمير الحلبي، «دور وسيط الجمهورية» في التنمية الإدارية.

وترأس الجلسة الثالثة: الوزير غازي العريضي، ود. قصي الحسين مقررًا، فتناول الوزير د. ناصر السعيد، موضوع «الحكومة الإلكترونية»: الباب الصالح للإصلاح والانتماء الإداري»، ود. كميل منسى، دور الإعلام والتربية في التنمية الإدارية، ود. أنيس أبي فرح، الإحصاء والتكنولوجيا في خدمة الإدارة.

بل تضم تقديرات رؤسائهم وتقارير المفتشين عن سلوكهم الوظيفي ومظاهر حياتهم الاجتماعية وراثتهم.

- إن الإصلاح الإداري الحقيقي لا يبنى على قطع بعض رؤوس الفساد وإخراج النصوص وحسب، بل يتعدى ذلك إلى: اعتماد أساليب التنظيم العلمي للعمل الإداري. وتقليص عدد الوزارات والمؤسسات العامة.

- ضرورة تعزيز أجهزة الرقابة ودعمها بالحصانة اللازمة وبالعناصر الكفوءة، علماءً وأخلاقاً واختصاصاً، وتحقيق اللامركزية الإدارية، في مناطقهم، والتلازم بين الإدارة العامة والمالية العامة وتفاعلهما.

- ضرورة إعداد كادرات إدارية وفق معايير حديثة، عن طريق التشديد على وجوب إعداد الموظّفين وتدريبهم، واعتماد الاختصاص العلمي بحسب الوظائف.

- ضرورة تأهيل الموظّفين في المعهد الوطني للإدارة بمن فيهم السياسيين، لأنهم يصلون إلى مراكز إدارية أو سياسية لا تمكنهم من إدارة وزارة.

- في ما يتعلق بالإصلاح الإداري، إن أهم مشكلات لبنان الرئيسية، من الناحيتين الإقتصادية والمالية هي: الدين العام وعجز المالية العامة؛ وعجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات؛ وارتفاع الفوائد على الليرة اللبنانية، وتباطؤ النمو، وهذا الخلل المالي يستوجب التصحيح من خلال تقليص عجز الموازنة عن طريق، إصلاح النظام الضريبي، ولا بد عند إقرار أية ضريبة أن نركز على الأهداف المتوخاة منها، وأن تكون هذه الأهداف مالية محض.

- إن اعتماد الضريبة الموحدة، يستوجب، مبدأ الشفافية لدى الحكومة، بحيث تنال ثقة المواطنين في تحمّل أعباء العجز؛ ووضع هيكلية جديدة للإدارة الضريبية، واعتماد التقنية الحديثة، بحيث لا تترك مجالاً للإستنساب والعشوائية.

- لكي تكون الخصخصة ناجحة يجب أن تخضع لشروط أهمها: إبعادها عن

أي تدخل سياسي، ملف تقني مفصل، مقياس تخمين ملائمة، ومشاركة عدد كبير من المواطنين والأجانب ضمن نسبة معينة في تمويل هذه العملية، وضمان إشراف الدولة على مستوى أسعار ونوعية الخدمات، وحفظ حقوق المواطنين، إضافة إلى رقابة إدارية موثوقة.

- ضرورة تعزيز اللاحصرية الإدارية، وتوسيع نطاق اللامركزية الإدارية، وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية المختلفة، بهدف تنظيم نشاط مرافق الدولة العامة وتفعيلها، وتسهيل العمل الإداري.

- ضرورة توسيع النطاق الاقليمي للامركزية الإدارية، بحيث تصبح على مستوى القضاء، فتعطى هذه الإدارة الاقليمية شخصية معنوية، واستقلالاً مالياً وإدارياً، ويتولى إدارتها مجلس منتخب، ينتخب رئيسه من بين أعضائه.

- تحقيق الإنماء المتوازن، وذلك بأن ينظر إلى إقليم الدولة كوحدة إنمائية متكاملة، بحيث لا تنمو منطقة على حساب منطقة أخرى، ولا قطاع اقتصادي على حساب قطاع اقتصادي آخر.

- ضرورة إنشاء مؤسسة «وسيط الجمهورية» الذي يعمل على تحسين العلاقة بين الدولة والمواطن، وضرورة إقرار مشروع القانون المتعلق بإنشاء «وسيط الجمهورية» وإقامة ندوات توضيحية، لشرح دوره، في المؤسسات التعليمية، وفي أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، باعتبار «وسيط الجمهورية» في بعض الدول المتقدمة هو «حامي المواطن».

- أصبحت الحكومة الإلكترونية ضرورة حتمية في لبنان، بحيث تشمل علاقات إلكترونية متشعبة ما بين الحكومة والمواطن (G 2 C)، وبين الحكومة والأعمال (G 2 B)، وبين الحكومة والحكومة (G 2 G). إذ إن تبني نظام الحكومة الإلكترونية يلزم وجود تصميم شديد وانفتاح كامل.

- يجب بذل جهود إضافية في مجال تنمية الموارد البشرية، وتأهيل موظفي القطاع العام عبر إخضاعهم لمشاريع تدريبية عامة على أساسيات استخدام الكمبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد البيانات.

- يجب تطوير الإطار التشريعي والقانوني الملائم للعمليات الإلكترونية الحكومية وتطبيق عدد من القوانين، لا سيما قانون إثبات التوقيع الإلكتروني، وقانون الحكومة الإلكترونية، وقانون حرية الحصول على المعلومات، وقانون التجارة الإلكترونية.

- إن اعتبار الوظيفة مهنة يصعب على رب العمل، الذي هو الدولة فصل الموظف منها، إلا في حالات معينة ينص عليها القانون، يؤدي إلى التراخي الوظيفي واللامبالاة، إذ إن بعض المواطنين غير الطموحين يفضلون «تراب» الوظيفة العامة على «ذهب» القطاع الخاص، لأن الوظيفة في الدولة ثابتة، بينما في القطاع الخاص، غالباً ما تكون تحت رحمة مزاج أفراد، بسبب عدم توصلنا بعد إلى بناء المؤسسات بمفهومها الحديث.

- إن مسؤولية رجال السياسة في فساد الإدارة لا يعفي الدولة من مسؤوليتها عن التقاعس في توعية المواطن وثقافته، من حيث تغيير المفاهيم السائدة حول علاقته بالدولة بوجه عام، وبالإدارة بنوع خاص، وكذلك في تنمية الموارد البشرية، من خلال تطبيق مبدأ التدريب المستمر للموظفين.

- إن للتربية دوراً سياسياً في مجال التوعية على مفهوم المواطنة، وعلى مفهوم الدولة الذي يعتبر الانتماء إليها الأساس في سلم إنتماءات الإنسان. والتوعية هذه تبدأ في المدرسة مع تدريس مادة التربية المدنية بشكل سليم. وعلى مؤسسات التعليم العالي أن تقوم بتأمين الجهاز البشري المؤهل للقطاعات كافة بما فيها الإدارة، وتأمين البنى التحتية لعملية الإصلاح الإداري.

- أصبح الإعلام عنصراً أساسياً في تشكيل رأي عام واع ومؤثر وفاعل،

وبإمكانه في مجال التنمية الإدارية، العمل على تغيير سلوك المواطن، خلال إطلاعه بشكل مستمر على ما يجري من نشاط تنموي وإصلاحي. إن الإعلام الإداري الذي هو فن قائم بحد ذاته لا تعرف الإدارة كيفية التعامل معه. إذ إن وضع الإعلام الإداري في الصحف هو إعلام حكومي له أبعاد. سياسية ولا يوفر أجوبة قاطعة عن تساؤلات المستفيدين من خدمات الإدارة، ناهيك عن عدم وجود وسائل إعلامية متخصصة في الشؤون الإدارية.

- ضرورة تغيير قانون الإحصاء المركزي بحيث يصبح من يتخرج من كلية العلوم كإحصائي، أو من معهد العلوم التطبيقية والإقتصادية يجد لنفسه وظيفة في هذه الإدارة كإحصائي.

- ضرورة اعتماد الأساليب الإحصائية السليمة، إذ يتطلب الأداء الجيد أن تعتمد الإدارة العامة على أعلى المستويات، إلى اتخاذ إجراءات محددة لتحديد تصوراتها والمسارات والعمليات. ولكي تتمكن من ذلك عليها أن توفر المعطيات في مختلف الحقول بواسطة الطرق الإحصائية والتكنولوجية. وهذه المعلومات والمعطيات لا تؤمن إلا بواسطة الإحصاء وطرقه العملية.

## الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام