



Konrad
-Adenauer-
Stiftung



المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center for Policy Studies

الإصلاح الإداري في لبنان:
مقاربات من أجل التغيير

نحو تصور استراتيجي للإصلاح الإداري في لبنان: مقارنة بنيوية شاملة
يحيى حكيم

بيروت

فندق جفینور روتانا

٢٠-١٩ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٣

DEV/03/6

المركز اللبناني للدراسات ومؤسسة كونداديناور

ورشة

الإصلاح الإداري في لبنان:

مقاربات من أجل التغيير

٢٠/١٩ تشرين الثاني ٢٠٠٣

فندق روتانا جفینور

بيروت

نحو تصور استراتيجي للإصلاح الإداري في لبنان:

مقاربة بنوية شاملة

يحيى الحكيم

تطرح عملية الإصلاح الإداري والمالي عناوين عديدة ومتشعبة من الصعب دراستها واستيعابها بكليتها في فترة وجيزة. وقد كان هناك دوماً ارتباكاً وإرباكاً في كيفية إجراء هذا الإصلاح، ومن هي الجهة أو الجهات التي يجب أن تتولى هذه العمليات، ومن أين يجب أن تبدأ، وما هي أهدافها وأبعادها؟ أسئلة عديدة بقيت بدون أجوبة واضحة. وقد فشلت جميع المحاولات التي جرت لإجراء إصلاحات جذرية منذ بداية التسعينات لعدة اعتبارات،

منها الطائفي والسياسي، ومنها الإداري والتنظيمي، ومنها الفساد، ولكن السبب الأساسي فهو الجهل وعدم معرفة ما يجب عمله للخروج من المأزق الذي تتخبط فيه ومضاعفاته على المجتمع وكيفية تقبل الناس لإجراءات غير شعبية من جانب سلطة لا مناصرين لها يتقون بأعمالها نظراً لسجل أقل ما يقال فيه أنه غير مشجع.

في هذا الإطار أهم الأسباب التي تؤدي إلى فشل تطبيق إصلاحات بديهية هو فصل الشق المالي عن الشق الإداري. إن أول ما يجب أن نتناوله أية عملية إصلاحية هو الموازنة العامة. وضمن الإطار المالي تحديداً، الشق المحاسبي الذي يجب أن يتناول النظام المحاسبي العام، الذي أصبح لا بد من تطويره وتحديثه إذا أردنا إجراء أي تعديل جذري على تحديث نظام وطني للمحاسبة. وكانت المعالجات التي تمت لغاية اليوم، أكان ذلك على صعيد ضبط النفقات وتقليصها أو رفعها أو كان ذلك يتناول تفعيل الواردات، من أهم ضحاياها. والسبب الأول عدم تفصيل موازنات الإدارات والمؤسسات العامة وتحديد هيكلية التكاليف فيها حسب التفصيل الإداري. فالموازنات لغاية اليوم ما زالت عمومية ولا تتناول إلا مستوى المديرية العامة. فالتخطيط المالي والإداري في أبسط معانيه غير متوفر.

والمالية العامة لا تعرف شيء اسمه المحاسبة التحليلية (Analytical Accounting) بالإضافة إلى ذلك لا يوجد عندنا شيئاً اسمه مركز كلفة (Cost Center) أو مركز ربح (Profit Center). ناهيك عن عدم وجود أي تحليل تفصيلي (Sensitivity Analysis) أو مقارنة ربح وخسارة (Profit & Loss) أو دراسة جدوى (Feasibility Study) للعمليات أو للمشاريع التي يتقرر تنفيذها.

لذلك، فإن أي تفكير لتنفيذ برنامج تصحيح مالي واقتصادي يفترض أن يكون مواكباً لإطلاق مشاريع محددة للإصلاح الإداري تشكل جزءاً مباشراً من البرنامج المذكور واستكمالاً منطقياً له. إننا بحاجة لعملية طوارئ وإطلاق ورشة إنقاذ للإصلاح الإداري والمالي.

- لم يعد جائزاً بعد اليوم أن نكتفي بإطلاق الشعارات والتنظير.
- لا يمكننا أن ننادي بزيادة ساعات العمل دون تحديد المسؤوليات وتحديداتها لكل موظف من المدير العام لغاية الحاجب وعامل أو عاملة التنظيفات.
- لم يعد جائزاً أن نكتفي بالعمل خلال ساعات الدوام الرسمي التي لا تزيد الإنتاجية فيها عن ٢٥% في أحسن حالاتها.
- لا يمكننا أن نمضي في العمل وعدد أيام العطل الرسمية يتجاوز الواحد وأربعون يوماً سنوياً.

- لا يمكننا المضي في عملية إصلاحية دون أن نتذكر خمسة عشرة سنة من "الفلتان" و الحرب المدمرة.
- لا يمكننا التناقص أو التخاذل بعد اليوم، علينا بالعمل الجدي والدؤوب والمنظم لمواجهة كافة الاحتمالات والطوارئ.

لقد أضعنا الكثير من الوقت وكلما تأخرنا في اتخاذ الإجراءات اللازمة زادت الأمور تعقيداً وأصبح التصحيح والإصلاح صعباً وباهظاً ويشكل عبأً.

إننا نتحدث عن استعداداتنا لدخول الإصلاح وكأنها حصن ما في عالم غير عالمنا.

الإصلاح من أول مبادرات العولمة التي اجتاحتنا الكثير من أنماطها ودخلت علينا بدون استئذان، فهي نمط جديد من الحياة، وحال جديدة تتناول جميع أطر المجتمع بكل أبعاده، أكان ذلك اقتصادياً أو مالياً أو اجتماعياً في القطاعين العام والخاص.

والإصلاح واقع فرضته الدول الصناعية وأخذ العالم بعاصفة ولم تنتضح لغاية اليوم ماهيته، ولا الأبعاد التي سوف يصل إليها. ولكن ما يتبين منه لغاية اليوم أن هذه الدول بحاجة إلى إعادة نظر شاملة لأوضاعها وإلى تأمين مستديم لفرص العمل في مختلف الميادين كي تتمكن من تأمين إنتاجية محلية تمكنها من حماية مصالحها وعدم الاعتماد الكلي على الخارج والتمكن من خلق ميزان تجاري قادر على الدخول إلى أسواق جديدة وللتعامل معها من الند إلى الند ولتصريف منتجاتها كي لا يصاب اقتصاد بلادها بالركود وأن يكون هناك ما يمكنها من فرض ما تراه مناسباً لمصالحها والتفاوض من منطلق سليم وقادر على مجابهة المنافسة الشرسة في العالم على جميع الأصعدة. المستقبل فقط سيجيبنا على أسئلتنا هذه. والاستعداد لمستقبل من هذا النوع يتطلب جهوداً وطاقات لم توفرها لغاية اليوم وعدم لحظها اليوم قبل الغد سوف يتسبب لنا بمتاعب ومشاكل نعرف عقابها جيداً.

١- تأريخ موجز لمحاولات الإصلاح الإداري

باعث جميع المحاولات بالفشل التي جرت منذ الستينات لإجراء إصلاح إداري جدي. ازدادت الأمور تصعباً بعد العام اندلاع الحرب في لبنان عامي ٧٦/١٩٧٥ وبعد دخول قوات الردع العربية في نهاية ١٩٧٦ تأمل اللبنانيون خيراً وعام ١٩٧٧ ألغيت وزارة التصميم واستعوض عنها بمجلس الإنماء والأعمار. إلا أن الأمور ازدادت سوءاً عام ١٩٧٨ واجتياح إسرائيل للجنوب ثم اجتياحها للبنان وصولاً إلى بيروت عام ١٩٨٢ وما تبع ذلك من تفاسلات ومآسي استمرت لغاية عام ١٩٩٠. ولم تستقر الأمور لغاية العام ١٩٩١، عندما عاد

الإصلاح الإداري لي طرح مجدداً على بساط البحث في حكومة الرئيس عمر كرامي فعين الأستاذ زاهر الخطيب وزير دولة لشؤون الإصلاح الإداري وعينت لجان من كبار المسؤولين والإداريين في الإدارة اللبنانية، لدرس واقتراح الإصلاحات الإدارية فقط دون المس بالمالية والمحاسبة العامة ووضعت هذه اللجان تقارير أولية عامة عن أوضاع الوزارات وبعض المؤسسات العامة، ولكن بقيت الأمور تحتاج إلى تخطيط وإلى دراسات تفصيلية لتطبيقها، والاعتمادات اللازمة والأجهزة البشرية المتخصصة القادرة على وضع مثل هذه الدراسات التنظيمية للإدارة والمالية في إطار علمي حديث يواكب التطورات التي طرأت على هذه الميادين في السبعينات والثمانينات والتي تأخرت الإدارة اللبنانية من مواكبتها بسبب الأحداث الرامية التي ألمت بلبنان.

في نهاية عام ١٩٩٢ جاءت حكومة الرئيس رفيق الحريري الأولى واستحدثت ست وزارات ومنصبين لوزراء دولة، الأول لشؤون الإصلاح الإداري والثاني لشؤون مجلس النواب. أسندت الأولى لوزير العدل الدكتور بهيج طيارة والثانية للدكتور أنور الخليل.

لم توضح أسباب استحداث الوزارات بالشكل الذي تمت به، ولم يدرس ما هي انعكاسات هذه التغييرات الهامة، ولا الأجهزة التي ستتأثر من تغيير من هذا النوع ولا بهذا الحجم ولا بنتائجه على كافة الإدارات والمؤسسات العامة.

لم يوضع آلية عمل للإدارة في الوزارات المستحدثة.

بعد خمسة أشهر جرى تبديل في الحقائق الوزارية وأنبط عمل الإصلاح الإداري بالدكتور أنور الخليل، الذي وجد أن الإصلاح الإداري لم يوضع له أي تشريع كي يقوم بمهامه دون أن تتضارب صلاحياته مع هيئات أخرى. كما أنه لم توضع أية آلية عمل للأعمال المطلوبة منه ولا ماهية التجاوزات التي وقع فيها.

أما حقبة شؤون مجلس النواب فقد بقيت فارغة بدون تفعيل.

وكان من نتائج استحداث مكتب لوزير دولة لشؤون الإصلاح الإداري وقوع سوء تفاهم مع هيئات الرقابة حول تحديد الصلاحيات والمسؤوليات فيما يختص بالإصلاح الإداري، وانعكس هذا سلباً على نتائج عمل الجميع الأمر الذي أدى إلى تأخير الإصلاح سنين ثمينة خسرتها. ووقعت في عهد الوزير الخليل اتفاقات تعاون مع البنك الدولي والاتحاد الأوروبي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي وغيرها من المؤسسات والمنظمات العالمية والدولية لإنماء الإدارة والاقتصاد. إلا أن التجاذب السياسي وفقدان الحوار والتعاون بين

الإدارات الرئيسية المهتمة بالإدارة والمالية، أدى إلى إفشال أكثر المشاريع التي وضعت لإعادة تنظيم الإدارة اللبنانية.

كما تأخر تنفيذ العديد من البرامج التي كانت قد بدأت منذ ما يزيد على الثماني سنوات مع البنك الدولي وغيره من الهيئات الدولية التي أقرضت الدولة اللبنانية قروضاً مهمة يترتب عليها فوائد تتراكم مع مرور الزمن. وما زلنا نعيد النظر في هذه القروض للإفادة منها بأسرع وقت ممكن في كافة الإدارات والمؤسسات العامة دون الأخذ بعين الاعتبار ضرورة وضع خطط طويلة المدى مقسمة إلى خطط قصيرة ومتوسطة المدى.

و هناك مساعدات هامة مثل قروض الصناديق العربية وهبة الاتحاد الأوروبي التي كانت تبلغ قيمتها ثمانية وثلاثون مليون يورو أوروبي للمساهمة في إعادة تنظيم الإدارة اللبنانية بدأ العمل بتنفيذ المشروع في تشرين الأول من العام ١٩٩٩ و لم تتجز منه حتى المرحلة الأولى من مراحلها في المدة الزمنية المحددة في الاتفاقية مع الاتحاد الأوروبي وطبقاً للشروط التي وضعت له. والسبب الأول لفشل المشروع هو عدم وجود جهاز قادر على وضع مخطط تفصيلي طويل المدى لعملية الإصلاح الإداري وانعدام التخطيط السياسي الواضح والمجيء بشركات استشارية أوروبية لا خبرة لديها في التنظيم الإداري في القطاع العام.

المؤسسات العامة أول غيث الخصخصة

لم تساعد الأجواء السياسية والأمنية التي مرت على لبنان منذ أوائل الستينات على إجراء التغييرات اللازمة على صعيد تحديث وتطوير الإدارة خاصة بعد أحداث ١٩٥٨ وهيئات الرقابة التي عاشت عصرها الذهبي في النصف الأول من الستينات شهدت ولادة بذور ازدواجية الإدارة عندما أنشئت أكثر "المصالح" * والمؤسسات العامة التي نعرفها اليوم كي لا تحكم أعمالها القوانين الصارمة المطبقة في الإدارة العامة. وقيل يومها أن الفكرة من وراء استحداث مصالح ومؤسسات عامة هو تطبيق النظم والأساليب المتبعة في القطاع الخاص الأكثر ليونة وتحرراً. ولكن، مع مرور الزمن وتفاقم الأوضاع ازدادت الأمور تعقيداً وحدة. وبدلاً من تطوير النظم الإدارية المعمول بها، على صعيد الإدارة العامة، أتبع سياسة الهروب إلى الأمام وصار طبيعياً كلما عانى مرفق في القطاع العام، استحدثت مؤسسة عامة رديفة للقيام بأعماله، بسبب عدم ملائمة الأنظمة المتبعة في إدارة هذا المرفق للواقع. وأصبح لكل مؤسسة نظام خاص بها وهذه كانت من الوسائل التي أتبعها للتهرب من الرقابات المختلفة التي كان من المفترض أن تخضع لها المصالح والمؤسسات العامة. والتي وصل عددها إلى أكثر من ٨٠ مؤسسة ومصالحة عامة يعمل منها حالياً ٧٠ مؤسسة.

وجاءت حرب ١٩٧٥ لتزيد الأمور تعقيداً وتوقف توظيف الموظفين في الملاكات المختلفة. واضطرت الإدارات والمؤسسات المختلفة للتعاقد مع أشخاص من خارج الملاك لملاً الفراغ في الملاك العام. ولكن المحسوبيات والضغط السياسية والحزبية كان لها دور كبير في تضخيم الأعداد وإدخال أشخاص بدون كفاءات لا تحتاج إليهم الإدارات والمؤسسات العامة. فأصبح هناك ملاكات بدون أي تنظيم.

واليوم بعد مضي أربعين عاماً على تنظيمات ١٩٥٩ نجد أننا لم نعد أمام جهاز واحد كما كانت الحال في ذلك الوقت وإنما أمام جهازين عملاقين مشلولين هما الإدارة بأجهزتها (٧٨ مديرية عامة) والمؤسسات العامة المختلفة (ما يفوق 104 مؤسسة و مصلحة عامة بين عامل (٧٠) ومتوقف عن العمل أو لم يباشره حتى اليوم وإنما ما زال موجوداً نظرياً) والجميع يخشى من المس بها وبهياكلها المتداعية ويطالب بإتباع سياسة الهروب إلى الأمام مرة أخرى مثلما حدث في بداية الستينات بخصخصة الاستثماري منها بحجة تفعيله دون الأخذ بعين الاعتبار ضرورة إعادة النظر بواقع الأمور ووضع الضوابط والتشريعات التي تحمي المصلحة العامة وحقوق المواطنين والمجتمع وإجراء دراسات الجدوى الاقتصادية التي تبين إذا كان هناك من مصلحة في خصخصة مرفق ما أو أنه من الأفضل إبقائه في الإدارة العامة شرط تنظيمه وتأهيله لتفعيله. كل هذه الأمور لا يمكن تطبيقها إذا لم تتحلّى بالجرأة اللازمة لمواجهة الواقع واقتراح الحلول مهما كانت صعبة ووضع الضوابط والتشريعات اللازمة لحل المشاكل العالقة والخروج من مأزق التأجيل والمماطلة وخلق الأعداء التي لن تحل الأزمة الأساسية التي تتمحور حول إجراء إصلاح إداري ومالي نابع من تغيير جذري في نمط التفكير السياسي الضيق الذي لا يهتم بالمصلحة العليا للبلد وبقائه.

٢ - واقع الإدارة اليوم

تضخم عديد القطاع العام وارتفاع معدل أعمار موظفين فيه

يظهر عجز الإدارة العامة وترهلها من معدل أعمار موظفيها (تجاوز ٥٦ سنة)، وعددهم الضخم الموزع عشوائياً بحيث أصبح هناك إدارات متخمة بالموظفين وأخرى تشكو من نقص كبير إذا أخذنا بعين الاعتبار الأعداد الواردة في الملاكات التي وضعت عام ١٩٥٩ أو ما يظهره واقع العمل الفعلي. هذا الواقع أصبح عبئاً يفترض معالجته دون إبطاء، كون جُلهم يفتقر إلى المستوى العلمي المناسب والتدريب والخبرة المعلوماتية والاختصاصات

في مختلف الميادين واللغات اللازمة لأية إدارة حديثة ناهيك عن الرواتب المناسبة التي تسمح للموظف بإعالة عائلته والعيش الكريم.

وفي غياب إحصاءات رسمية دقيقة وشاملة، يقدر عدد الأشخاص الذين يعملون في القطاع العام ما عدا السهو والغلط، ما يقارب من ٢٦٤,٠٠٠ شخص منهم ١٩٨,٠٠٠ إداري وعسكري (عديد القوات المسلحة، جيش وقوى أمن داخلي وأمن عام وأمن دولة وجمارك يبلغ ٩٥,٠٠٠ ضابط وعناصر) في الإدارات والمؤسسات العامة وأكثر من ١٢,٠٠٠ عامل في البلديات (أكثرهم من المتعاقدين والأجراء والمياومين) وما يزيد على ٥٤,٠٠٠ متقاعداً (يستهلكون حوالي ٤٠% من الموازنة العامة). كما أنه هناك عدد لا يستهان به من المستخدمين في مؤسسات عامة أو مختلطة أو خاصة غير مشمولة مباشرة في الإدارات العامة لا تدخل رواتبهم وتعويضاتهم في الموازنة العامة ولكن هذا لا يمنع من أن تكون جزء من كلفة القطاع العام الموازي!

النسبة %	2003	نوعية العاملين
٦,٥	١٥.٠٠٠	موظفو الملاك العاملين
٥	١٣.٠٠٠	متعاقدون وأجراء ومياومون
١٥,٥	٤٠.٠٠٠	المعلمون والأساتذة في القطاع التعليمي ابتدائي/ثانوي وجامعي (ملاك)
١٢,٥	٣٣.٠٠٠	المستخدمون في المؤسسات العامة
٣٦	٩٥.٠٠٠	القوات المسلحة والأمنية
٢٠	٥٤.٠٠٠	المتقاعدون (مدنيون-الملاك فقط- وقوات مسلحة)
٤,٥	١٢.٠٠٠	موظفو ومستخدمو البلديات (العدد يشمل الملاك والمتعاقدون والمياومون)
١٠٠	٢٦٤.٠٠٠	المجموع

حجم القطاع العام المقدر

ويمكن تلخيص مشاكل الإدارة العامة الرئيسية بفقدانها العناصر التالية:

- ١ - عدم توفر إحصاءات دقيقة عن موظفي ومستخدمي القطاع العام وانعدام أية بيانات تفصيلية عنهم وعن أوضاعهم.
- ٢ - عدم تحديد العمليات المفترض أن تقوم بها إدارات الوزارات بشكل واضح لمنع الازدواجية وعدم تضارب الصلاحيات وتشابكها مع الإدارات المختلفة في الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى.
- ٣ - عدم وضع هيكليات للوزارات توضح تقسيمها وتوزيع المسؤوليات فيها.

- ٤ - عدم توصيف الوظائف، أكان ذلك على صعيد الإدارات والوحدات في الوزارات
 - ٥ - عدم وجود توصيف لعمل الموظفين والعاملين في الوحدات.
 - ٦ - عدم وجود أدلة إجرائية (Procedures Manuals) إدارية ومالية ومحاسبية.
 - ٧ - عدم وجود أنظمة لإدارة شؤون الموظفين.
 - ٨ - عدم وجود تحديد للعمليات في الإدارات والمؤسسات العامة.
 - ٩ - عدم وجود قواعد لعدد المستندات والنماذج المطلوبة للمعاملات العامة.
 - ١٠ - عدم وجود أنظمة قواعد معلومات لكل إدارة ومؤسسة عامة وخرائط شبكات الاتصالات التي تربطها ببعضها البعض.
 - ١١ - عدم وجود أنظمة وخطط طوارئ (Contingency Plans) لمختلف الأمور المتعلقة بالسلامة العامة والأمن القومي ودرأ أخطار الكوارث الطبيعية والعمليات الحربية والأمنية والإسعافات الأولية.
 - ١٢ - عدم وجود أنظمة محفوظات عامة (ذاكرة الوطن) لحفظ المستندات والدراسات والأبحاث في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة.
 - ١٣ - عدم وجود تدريب متواصل لموظفين القطاع العام.
 - ١٤ - عدم تطبيق نظام الثواب والعقاب بالجدية والصرامة اللازمين في الإدارة بسبب الحصانة التي يتمتع بها الموظف والتي أصبحت عائقاً لمعاقبة الموظفين الفاسدين والجهلة والمخربين.
 - ١٥ - عدم وجود رواتب بالمستوى الذي يشجع الأشخاص ذوي الكفاءات العالية من الانخراط في الإدارة العامة.
 - ١٦ - عدم وجود نظام جدي للأبحاث والدراسات للتطوير في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة.
 - ١٧ - عدم وجود نظام لموجودات الإدارات والمؤسسات العامة.
 - ١٨ - عدم وجود نظام للمخالصة بين مختلف الإدارات والمؤسسات العامة.
 - ١٩ - عدم وجود خرائط للأبنية المستعملة من قبل الإدارات والمؤسسات العامة.
- اللائحة يمكن أن تطول إذا أردنا تعداد جميع النواقص التي تشكو منها الإدارات والمؤسسات العامة. ولكننا، نكتفي بهذا المقدار من الملاحظات الأساسية التي تُشهِل الإدارة العامة.

إعادة تنظيم الهرمية والتراتبية الإدارية

ولم يعد جائزاً أن تبقى سلسلة الرتب والتراتبية بين الفئات على حالها، فقد تغيرت الظروف منذ وضعها وأصبح من الضروري إعادة النظر في التراتبية الإدارية ضمن تنظيم الهرمية الموجودة في الإدارة اللبنانية والمؤلفة حالياً كما يلي:

- مديرية عامة
- المديریات والمصالح
- الدوائر والأقسام
- الشُعَب. (في بعض الإدارات)

حتى على صعيد مسؤوليات كل موظف أكان في الفئة الأولى (مستوى مدير عام) أو في الفئة الثانية التي تجمع بين مدراء المديریات ورؤساء المصالح. بالرغم من وجود فارق في الدرجات، فإن هذا الواقع أدى إلى فقدان التمييز بين موقع مدير مديرية، ورئيس مصلحة خاصة، على صعيد المرجعية الإدارية والمالية ومسؤوليات كل منهما.

هذا الإشكال يتكرر على صعيد الفئة الثالثة حيث يتساوى رئيس الدائرة ورئيس القسم في الفئة نفسها بالرغم من وجود فارق في الدرجات. ويتسبب ذلك مرة أخرى في فقدان التمييز بين موقع رئيس دائرة ورئيس قسم خاصة على صعيد الهرمية والتراتبية والمرجعية الإدارية والمالية.

أما على صعيد الفئة الرابعة فنجد أن جميع الموظفين يتساوون في الفئة نفسها أكانوا جامعيين أو ممن يحملون شهادات بكالوريا ولا يفرق بينهم سوى الدرجات. بين الفئة الرابعة الأولى التي تضم محرر ومستكتب أول ومأمور هاتف أول، والفئة الرابعة الثانية والتي تضم الكتبة والمستكتب الثاني ومأموري الهاتف الثاني وفي الواقع التفريق في العمل نظري. كما أن هناك مركز رئيس شعبة غير وارد هذه الفئة.

والفئة الخامسة تضم الحاجب وسائق السيارة والحارس والخادم وعامل التنظيفات بدون تفرقة سوى بالدرجات.

مشكلة عدم توصيف الوظائف وانعدام تحميل المسؤولية + Delegation of Authority

ومن المستغرب أنه لم يوضع تحديد على جميع المستويات دون المدير العام للمبالغ التي يمكن للمدراء أو رؤساء المصالح أو الدوائر أو الأقسام كما هو الحال اليوم أن يوقعوا على صرفها حتى بالاشتراك مع زميل ثان من الرتبة نفسها أو من رتبة أعلى فليس هناك حق توقيع محدد لأية فئة. لذلك، نجد أن على الوزير أن يوقع أكثر المعاملات والصرفيات في

وزارته. الذي نأمل أن نتوصل إليه في هذا المضمار، هو إعادة النظر في النظام المحاسبي العام وسلسلة الرتب والرواتب التي أصبح من الضروري إعادة النظر فيها كونه لم يعد ممكناً أن يكون هناك سلسلة واحدة لجميع فئات الموظفين. فالأعمال المتنوعة في الإدارات المختلفة تتطلب اختصاصات وكفاءات متنوعة لا يمكن جمعها في بوظقة واحدة. فالمبادئ التي كانت سائدة في الخمسينات والستينات لا يمكن تطبيقها في أيامنا هذه نظراً لتوسع آفاق الإدارة التي زادت تفاصيل وظائفها والاختصاصات اللازمة لملئها. لذلك أصبح من الضروري وضع السلسلات التي تتناسب مع الوظائف المختلفة وتحديد ما هي الاختصاصات المطلوبة في كل منها.

وكي يأتي توصيف الوظائف واضحاً لا بد من وضع أدلة إجرائية (Procedures Manuals) مفصلة تفسر مسؤولية كل موظف وحدود هذه المسؤولية كي لا يترك أي التباس أو غموض داخل الإدارة أو مع المواطنين بهذا الشأن.

تقييم الأداء الوظيفي

عدم وجود توصيف للوظائف المختلفة في الإدارة العامة. فمن المستحيل تقييم أداء الموظفين في ظل عدم وجود شرح وافٍ للمهام والأعمال المطلوبة منهم.

كما أن عدم دخول الأجراء والمتقاعدين والمياومين في الملاك الإداري يمنع تحديد حجم عمل الوحدات الإنتاجية وتفريقها عن العناصر والوحدات غير المنتجة. فهناك العديد من الوحدات الإدارية الطارئة التي لا تظهر في هيكليات الإدارات والمؤسسات العامة وبالأخص وحدات المعلوماتية التي لا كيان لها في صلب ملاك الإدارة ولا في سلسلة الرتب والرواتب.

وضع الرتب والرواتب في الإدارة العامة

إن سلسلة الرتب والرواتب بحاجة لإعادة نظر جذرية لعدم ملاءمتها لاحتياجات الإدارة العامة وعدم ملاءمتها رتبة وراتباً للظروف والأزمة القادمة.

على مستوى الرتب

على صعيد الرتب نقترح أن يصار إلى توسيع السلسلة عامودياً وأفقياً لتصبح مؤلفة من: فئة في أعلى القمة تسمى الفئة الممتازة أو العليا يدخل في إطارها:

-الأمناء العامون، وحكام مصرف لبنان، وقائد الجيش، ورئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى، والمحافظون ورؤساء الهيئات الرقابية.

- الفئة الأولى للمدراء العامون
- والفئة الثانية لمدراء المديریات
- والفئة الثالثة لرؤساء المصالح
- والفئة الرابعة لرؤساء الدوائر
- والفئة الخامسة لرؤساء الأقسام
- والفئة السادسة لرؤساء الشعب
- والفئة السابعة للموظفين الجامعيين
- والفئة الثامنة للموظفين الذين يحملون شهادات بكالوريا أو ما يعادلها.
- والفئة التاسعة للعمال والموظفين، مثل: الحجاب والسائقين والذين يحملون شهادات تكميلية.
- أما الفئة العاشرة فتكون لعمال التنظيفات والعمال والحمالين والأعمال اليدوية.

إعادة النظر في الرواتب

أما الرواتب فيجب إعادة النظر فيها وتنظيمها بشكل يتناسب مع الرواتب المدفوعة في القطاع الخاص كي تسمح باستقطاب عناصر كفوءة ومتخصصة في المجالات التي تحتاج إليها الإدارة العامة. إلا أن هذه السلسلة لا يمكن تطبيقها سوى تدريجاً وبعد خفض عدد الموظفين إلى المستوى الذي لا تمثل فيه الرواتب والأجور والتعويضات أكثر من ٢٠% من الموازنة العامة، وبعد مكنتة الإدارات وجمعها في وحدات متناسقة قطاعياً وموزعة مناطقياً بشكل متناسب على المحافظات والأقضية.

خطط الطوارئ

إعداد الإدارات والمؤسسات المختلفة على كيفية التعامل مع الطوارئ في كافة الحقول والمناطق والظروف.

عملية دمج وإلغاء واستحداث إدارات ومؤسسات عامة

نقترح أن تجري عملية التغيير بعد وضع المعايير والمقاييس والأدلة الإجرائية لها ورصد الاعتمادات اللازمة لإنشائها وتشغيلها. الإفادة من وجود المساعدة الأوروبية للطلب بتنفيذ البرنامج الإصلاحى الإداري والمالي الذي نحدده حسب احتياجاتنا وأولوياتنا.

لا يمكن أن يبقى الوضع على حاله إدارياً، فالشواذ أصبح قاعدة ولم يعد أحد يفكر في إجراء أي تغيير أو تعديل في نمط العمل. فليس من الطبيعي ولا معقولاً أن تبقى ٩٠% من الأمور المالية والإدارية وفقاً على توقيع وزير. الأمر الذي من شأنه شل قدرته على العمل المجدي والمفيد وإضاعة وقته. كما لا يمكن أن يضيع مجلس الوزراء وقته بالبحث في أمور مثل نقل موظف في الفئة الخامسة من وزارة إلى وزارة أو الموافقة على سفر موظف من الفئة الثالثة لحضور مؤتمر خارج لبنان. بينما لا تحتاج هذه المواضيع لقرار من مدير مديرية أو على أقصى حد مدير عام في أية وزارة .

كما أنه لا يمكن أن تبقى التعديلات والتغييرات التي تجرى على المراسيم والقوانين بالشكل الذي اعتدنا عليه. فقد أصبح كل قانون ومرسوم يجري تعديل فقرة أو مادة عدة قوانين ومراسيم تعطف فيه المواد وال فقرات على بعضها البعض سنة بعد سنة حتى تصبح التشريعات حروف لا يقرأ. لذلك، فإننا نقترح إعادة صياغة كل قانون أو مرسوم تعدل إحدى نصوصه لاغياً كل ما سبقه وبدون عطف بنوده أو فقراته على عشر أو عشرين قانوناً أو مرسوماً أو قراراً سابقاً لها.

أجهزة الرقابة والمعلوماتية والتدريب الإداري

منذ إنشائها، قامت أجهزة الرقابة التي كانت مؤتمنة بالمحافظة على النظام الإداري والمالي في الدولة اللبنانية، بالسهر على تطبيق القوانين مرعية الإجراء أساساً لم يكن مطلوب منها التطوير، كونها لم تكن معدة له ولا تملك الأجهزة والطاقات البشرية والمالية اللازمة لمثل هذا العمل. فتنظيم الإدارة عام ١٩٥٩ قامت به بعثة إيرفد وسلّمت إدارة هيئات الرقابة مسؤولية إدارتها إلى أشخاص أكفاء.

ولم يلحظ التنظيم الداخلي لأجهزة الرقابة أساساً وحدة إدارية ولا أجهزة بشرية للأعمال التنظيمية لاستدراك واستيعاب المشاكل والتطورات ووضع الدراسات والخطط والبرامج لحلها أو المساعدة على حلها.

إن تخلف الأجهزة الرقابية التي كانت قيمة على شؤون الإدارة العامة من استيعاب أهمية النظم (SYSTEMS) والمكننة والمعلوماتية والدور الذي تلعبه على صعد تنظيم الإدارة والمالية، والمحاسبة وعدم مواكبتها التطورات العلمية التي قلبت المفاهيم التنظيمية رأساً على عقب كان من الأسباب الرئيسية وراء تخلفها على اقتراح التعديلات الواجب إدخالها على القوانين والمراسيم التي تنظم أمور الإدارة العامة.

وهكذا نجد أنها همشت المعلوماتية وأبقتها خارج إطار الهيكلية الإدارية للإدارة اللبنانية.

وزارة التصميم ومجلس الإنماء والأعمار

استحدثت وزارة التصميم عام ١٩٥٩ وكان من المفترض أن تصبح العقل المفكر لعمليات الإصلاح الإداري والمالي والإنمائي والإعماري. ولكن عدم سن القوانين والتشريعات التي تحدد مسؤولياتها بالنسبة لباقي الإدارات وآلية تنفيذ وتطبيق دراساتها التي لم ترى النور بعد انتهاء مهمة بعثة إيرفد IRFED عام ١٩٦٤ فكان أن مات قبل أن تولد عام ١٩٧٧. لم توضع، فألغيت عام ١٩٩٧. واستعيض عن وزارة التصميم بمجلس الإنماء والإعمار الذي كلف بالشق الإنمائي والإعماري من مهام وزارة التصميم نظراً للأولية التي أعطيت يومها لإعادة بناء البنية التحتية التي أصيبت بشكل بالغ خلال أحداث ٧٦/١٩٧٥.

استحداث وزارة للإدارة العامة

لم يعد ممكناً المضي بـتطوير وتحسين مستوى الأداء وتفعيل دور الإدارات والمؤسسات العامة، دون إجراء تغييراً جذرياً في الجهاز البشري عبر تأهيله تأهيلاً عسرياً يسمح للإدارة اللبنانية من الانتقال إلى القرن الحادي والعشرين عبر عملية "إعادة تركيب" تتضمن إنشاء ودمج وإعادة توزيع وإلغاء عدد لا بأس به من الإدارات والمؤسسات العامة وليس من الوزارات كما كان يقترح لغاية اليوم. والمؤسف أن أمراً كهذا لا يمكن تنفيذه بين ليلة وضحاها. ولتطبيق خطة بهذه الضخامة، لا بد من إعادة النظر في هيكلية الإدارة المفترض أن تقوم بدرس واقتراح البدائل للنظم والقوانين التي تحكم توظيف وتأهيل الجهاز البشري في الإدارة اللبنانية وشرعنة وجودها، ونعني بذلك نظرياً مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري حالياً الذي نقترح أن يحول إلى "وزارة للإدارة العامة"

(MAP) (Ministère de l'Administration Publique) على أن تضم مجلس إدارة استشاري يضم ممثلين دائمين عن كافة الإدارات والمؤسسات العامة. وهذا الوزارة نقترحها بديلاً لمكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري الذي لم يوضع له أية تشريعات تحدد مسؤولياته. تكون مهمته وضع الدراسات المستديمة اللازمة لعملية تحديث الإدارة وتطويرها أما مراقبة تطبيقها فأننا نجد أنه يجب أن يعود إلى مجلس الخدمة المدنية. كما نقترح أن يكون التنقيش المركزي الأداة الرئيسية للتنقيش الإداري. على أن يلغى منها مديريةية الأبحاث والتوجيه التي لا يعود مبرر لوجودها باستحداث المجلس الوطني للإدارة العامة أما التدقيق المالي فيبقى

مناطقاً بديوان المحاسبة الذي تعدل شروط تدقيقه لتصبح شاملة دون تحديد في كونها مسبقة أو لاحقة ولا يعود هناك من إدارة أو مؤسسة مستثناة من التفتيش الإداري والتدقيق المالي. أما مديرية المناقصات في هيئة التفتيش المركزي فإننا نقترح، أن يصار إلى تطويرها وتحديثها على أن يصار استحداث وحدات للمناقصات في كل إدارة ومؤسسة تحكمها تشريعات وتنظيمات خاصة بالأعمال التي تقوم بها ضمن اختصاصاتها.

المجلس الوطني للبحوث العلمية والجامعات اللبنانية ومساهمتها في الإصلاح الإداري

نقترح أن يكون هناك برنامجاً وطنياً يساهم فيه المجلس الوطني للبحوث العلمية (CNRS) والجامعات اللبنانية بعد تأهيل الأجهزة فيها وإعادة تنظيم برامجها التعليمية، لتطبيق برامج إدارية ومالية ومعلوماتية مختلفة تتناول الإصلاح الإداري وغيره من القطاعات التي يقوم بها القطاع العام والتي تتناول شتى مرافق الحياة العامة والمجتمع. وهذا من شأنه تحديث وتنشيط الأبحاث والتطوير (R & D) في الكليات الجامعية المختلفة.

ويمكن للدولة اللبنانية والمنظمات الدولية التي تهتم بمساعدة لبنان، المساهمة في تطوير وتحديث هذه المؤسسات عبر تكليفها بإعداد الدراسات اللازمة لإعادة تأهيل إداراته العامة ومالياتها. كما يفتح المجال أمام أساتذة الجامعات في مختلف الحقول من المشاركة في الأبحاث العائدة لتطوير القطاعات المختلفة، وفي النهاية يفتح آفاقاً واسعة أمام الطلبة الجامعيين للتعرف على مشاكل الإدارة العامة والمشاركة مع أساتذتهم في دراسة وتحليل مرافقها المختلفة واقتراح الحلول للمشاكل التي تعاني منها.

من ينظم لا يدير ومن يدير لا ينظم

نود هنا أن نوضح أنه كي يكتب النجاح لأي مشروع وهذا أثبتته التجارب في العالم قاطبة لا بد من فصل عمل التنظيم والتطوير عن الإدارة اليومية للمرافق العامة. فمن يتولى عملية التنظيم لا يمكنه أن يكون مسؤولاً عن إدارة قطاعات تتطلب تفرغاً كاملاً والعكس هو صحيح أيضاً. فالمسؤول الذي يدير مرفقاً ما أو وحدة ما لا يمكنه أن ينظمه في نفس الوقت. الهم إلا إذا كان لديه جهازاً بشرياً متفرغاً للقيام بهذا العمل. فالموضوع معقد ومنتشعب ومتعدد الاختصاصات، بحيث لا يمكن لأي شخص أو فريق مهما كانت كفاءاتهم من القيام بجميع المهام المطلوبة منهم في مدة معقولة لإنجاح عمل أو إدارة ما.

إن سلطات الرقابة وتسميتها توضح ماهيتها ونعني بها مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب، التي نجل ونحترم قيمين وموظفين، ما زالت تطبق قوانين وتشريعات وضعت لها ومضى على وضع القسم الرئيسي منها ما يزيد على الأربعين عاماً ولم تعد تتناسب الزمن الذي نعيش فيه. هذه الإدارات أصبح من الضروري أن يوضع لها مرة جديدة قوانين وتشريعات تتناسب وروح العصر الذي نمر فيه. فقد أصبحت بحاجة ماسة لإعادة نظر شاملة كي تتناسب أجهزتها والقوانين التي تطبقها مع التطورات التي طرأت على نظم الإدارة والمالية والمحاسبة والمعلوماتية والاتصالات في العالم. فلا هيكلها اليوم أصبحت تفي بالحاجات الحالية، ولا أجهزتها البشرية قادرة على القيام بما هو مطلوب منها لإجراء التغييرات المنشودة. فأنظمتها وضعت أساساً عام ١٩٥٩ لبلد كان عدد سكانه لا يزيد على المليون ونصف المليون وإدارة لا يزيد عدد أفرادها مدنيين وعسكريين عن ربع الموجود حالياً. والإدارة نظام ديناميكي إذا لم تتطور مع الزمن فقدت مبرر وجودها.

والإتجاه العالمي اليوم نحو خصخصة العديد من القطاعات العامة مرده إلى فشل الكثير من الإدارات العامة في العالم من التكيف مع متطلبات المجتمعات والأسواق العالمية. وهذه الإدارات لم تعد تتناسب مع ما هو مفترض أن تكون عليه اليوم ولا الأجهزة البشرية فيها قادرة على القيام بما هو مطلوب على صعيد إعادة النظر في نظم الإدارة والمالية والمحاسبة العامة والمعلوماتية التي تحتاج إليها الإدارة اللبنانية. فشرط التوظيف والطرق المتبعة لانتقاء الموظفين في القطاع العام أصبحت عقيمة وسلسلة الرتب والرواتب لا تجلب النوعية التي تفتقر إليها الإدارة العامة كي تتطور مع مقتضيات العصر. لذلك نقترح إيلاء إعادة تنظيمها وهيكلتها الأهمية اللازمة وإعادة النظر في سلسلة الرتب والرواتب التي تنظم تركيبها كي يصار إلى تفعيلها لنتمكن من القيام بما هو مطلوب منها بمراقبة أجهزة الإدارة اللبنانية برمتها وتفعيلها. كي لا يكون هناك عذر بإبقاء أي جهاز خارج مسؤولياتها بحجة أن الأنظمة صارمة ولا تتناسب مع عمل بعض هذه الأجهزة.

التدريب المستديم والمعهد الوطني للإدارة والتدريب

حسناً فعلت الدولة بإقرارها إنشاء المعهد الوطني للإدارة (Ecole Nationale d'Administration) ولكن المعهد قد يصاب بنفس المشاكل التي أصابت المعهد الوطني للإدارة والتدريب، الذي أمسى بحاجة لإعادة تأهيل القوانين والتشريعات التي تعمل على أساسها الإدارة اللبنانية. فما جدوى تعليم العلوم الإدارية المتطورة قبل إعادة تحديث الإدارة الخاصة

فما يتعلق بهيكلية الإدارات والمؤسسات العامة التي يجب دمج البعض منها ببعضها الآخر وإلغاء البعض وخفض عدد الموظفين في البعض منها وزيادة الموظفين في البعض الآخر، ومكنتها واستحداث شبكة اتصالات تربطها ببعضها البعض لتبسيط المعاملات وتسهيل نقل وانتقال المعلومات فيما بينها بعد دراسة وتحديد وظيفة كل منها وإلغاء الازدواجية وخصخصة تلك المؤسسات الاستثمارية الداخلة في فلك الإدارة العامة القابلة للتحويل إلى القطاع الخاص عبر تحويلها إلى شركات مساهمة يفتح باب الاكتتاب لقسم من أسهمها للجمهور. (انظر في الملحق ... الاقتراح الخاص لإعادة تركيب القطاع العام).

إن هذا الكم الضخم من الموظفين والأجراء والمتعاقدين وعمال الفاتورة والمياومين في الإدارات العامة والمستخدمين في المؤسسات العامة لن يسمح بتطوير الإدارة ولا في تخفيف العجز الذي تعاني منه الإدارة اللبنانية بسبب تقادم حجم الرواتب والتعويضات ورواتب التقاعد المستحقة على الدولة والمترتبات لصندوق الضمان الاجتماعي. ولأجل فتح فرص عمل جديدة في الإدارة العامة ولاستقطاب نوعية رفيعة المستوى، لا بد من دفع رواتب توازي وتتساوى في بعض الاختصاصات والحقول مع الرواتب والتعويضات المدفوعة في القطاع الخاص. ولكن كي تتمكن الدولة من رفع مستوى الوظيفة والرواتب في القطاع العام، لا بد من خفض عدد الوظائف والموظفين من جميع الفئات.

