

الإصلاح الإداري في لبنان:

تقويم عام للتجارب



الإصلاح الإداري في لبنان:

**تقويم عام للتجارب**

## ثبت المحتويات

٧	الإصلاح الإداري في لبنان: تقويم عام للتجارب..... د. جعفر محفوظ
٨	أهم محاولات الإصلاح.....
٩	مرحلة العام ١٩٥٩.....
١٠	مجلس الخدمة المدنية.....
١١	التفتيش المركزي.....
١٢	إدارة التفتيش المركزي.....
١٤	إدارة الأبحاث والتوجيه.....
١٤	ديوان المحاسبة.....
١٦	المجلس التأديبي العام.....
١٦	المرحلة ما بين العامين ١٩٦٥ و ١٩٧٢.....
١٧	حركة تطهير الإدارة.....
١٧	مقررات مجمع بعبداء.....
١٩	مرحلة ما بعد وثيقة الطائف.....
٢١	تقويم حركات الإصلاح.....
٢٢	مقاومة الإصلاح.....

- ٢٣..... غلبة الطابع السياسي
- ٢٧..... تعدد البرامج الإصلاحية
- ٢٨..... وهن النظام السياسي الطائفي
- ٢٩..... فاستحقاق تأليف هيئة وطنية عليا للإلغاء الطائفية السياسية
- ٣٧..... دور أجهزة الرقابة في الإصلاح الإداري
- ٢٣..... غلبة الطابع السياسي
- ٢٧..... تعدد البرامج الإصلاحية
- ٢٨..... وهن النظام السياسي الطائفي

## الإصلاح الإداري في لبنان: تقويم عام للتجارب

د. جعفر محفوظ

إن تطور الدولة بانتقالها من مرحلة الدولة الإقطاعية أو الدولة الأمير إلى مرحلة الدولة الدركي، إلى مرحلة الدولة «الخدمة العامة»، إلى مرحلة الدولة ذات النزعات التدخلية، قد واكبه تطور في مفهوم المصالح العامة التي يجب تسييرها. فبعد أن كانت هذه المصالح تقتصر على حفظ الأمن وتوطيده، وصد أي اعتداء خارجي، وإقامة العدالة بين الناس، أصبحت اليوم، بحكم اضطرار الدولة إلى التدخل في ميادين كانت محظورة عليها، تشمل أكثر المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

فالدولة، اليوم، تقيم المشاريع الإنشائية والعمرانية الكبرى، وتتخذ التدابير لتأمين العدالة الاجتماعية وتحسين شروط المعيشة، وللحفاظ على الصحة العامة ولنشر العلم، كما تتخذ إجراءات لحماية الاقتصاد الوطني وغيرها من الإجراءات أو التدابير التي باتت تعتبر من مهماتها الأساسية.

وإذا كان هذا التطور، الذي حصل في مفهوم المصالح العامة، يُظهر بوضوح تام مدى حجم المهمات، والوظائف التي باتت ملقاة على عاتق الدولة، فإن الاضطلاع بهذه المهمات والوظائف، يتطلب أداة تنفيذية قادرة على أن تتولى بفاعلية كل ما يناط بها من مسؤوليات.

ولا يخفى، أن الأداة هذه، تتجسّد في الإدارة التي بحكم الدور المهم والشاق الذي أنيط بها، يجب أن تظل متمسمة على الدوام بالكفاءة والأهلية وتالياً، بالقدرة على أداء وظائفها بفاعلية. كما ينبغي بالمقابل أن لا تتوانى يد السلطة عن تقويم اعوجاجها أو تعهدتها بالإصلاح إذا ظهر فيها خلل، أو بانّت عليها إمارات شلل.

والإدارة اللبنانية التي تكوّنت بموجب تشريعات وأنظمة توالى صدورها منذ الاستقلال، فحدّدت نصوصها البنى التنظيمية للأجهزة الإدارية والأحكام والأصول التي ترعى وتضبط عملها، قد اصطدمت بعوامل سياسية، وأخرى اجتماعية، تناصرت مع بعضها البعض، فجعلتها تتعثّر في إنجاز ما أوكل إليها من مهمات.

وإذ سادت حالة من عدم الثقة بها، وبقدرتها على الاضطلاع بوظائفها الأساسية، عمدت الحكومات المتعاقبة، بخاصة بعد تجربة الإصلاح التي جرت في العام ١٩٥٩، إلى إغداق الوعود بعزمها على إطلاق عملية الإصلاح. وإثباتاً لمصداقيتها، كانت تُضمّن بياناتها الوزارية بنوداً إصلاحية.

ولا بدّ لنا في هذا المقام من أن نطرح الأسئلة الآتية:

ما هي أهم التجارب أو المحاولات الإصلاحية التي جرت في كنف الحكومات السابقة؟

وهل كانت الحكومات تلك عازمة فعلاً على تحقيق الإصلاح المنشود، وهل كانت تالياً، تملك القدرة في ظل النظام السياسي القائم على ذلك؟ وما هي المشكلات أو الصعاب التي واجهت عمليات الإصلاح؟ وهل هناك من حل ناجع؟

## أهم محاولات الإصلاح

من أجل دراسة أهم محاولات الإصلاح التي طاولت الإدارة اللبنانية، نرى من المفيد، أن نتتبع مسار هذه المحاولات ولو بإيجاز، من خلال ثلاث مراحل زمنية:

مرحلة العام ١٩٥٩، والمرحلة ما بين العامين ١٩٦٥-١٩٧٢، ومرحلة ما بعد وثيقة الطائف.

### مرحلة العام ١٩٥٩:

إن قراءة متأنية لمحاولات الإصلاح الإداري في لبنان، تجعلنا نعتقد، أن ما أنجز في عهد الرئيس فؤاد شهاب، كان بمثابة المحطة الأولى التي انطلقت منها عجلة الإصلاح الجدي. ذلك، بأن هذا العهد، الذي كان شعاره بناء دولة الاستقلال، قد استطاع، بعد أن أدرك كنه وطبيعة شطر من المشكلات التي لازمت الإدارة، أن يكون رؤية واضحة للمقومات والأسس التي يقتضي أن تبنى عليها عملية الإصلاح. كما تمكن من أن يجسد هذه الرؤية، بالقدر الذي كان يسمح به النظام السياسي الطائفي والإقطاعي، في تشريعات تضمنتها مجموعة من المراسيم الاشتراعية أصدرتها حكومة الرئيس رشيد كرامي في ١٢/٦/١٩٥٩ بالاستناد إلى الصلاحيات التشريعية الاستثنائية التي أقرها المجلس النيابي.

وإذ تضمنت نصوص بعض هذه التشريعات احكاماً تتعلق بتنظيم الإدارة والوظيفة العامة، وقضت نصوص بعضها الآخر، بإنشاء أجهزة مركزية ذات منحنى إصلاحي، واستقلالية في أداء وظائفها، يحسن بنا أن نتناول بإيجاز أهم ما أسفرت عنه هذه التشريعات من أنظمة وأجهزة.

نظام الموظفين المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢:

بعد أن حدد هذا النظام، شروط التعيين أو التوظيف العامة:

- فرض قاعدة المباراة لوظائف الفئتين الرابعة والثالثة، وقاعدة الامتحان لوظائف الفئة الخامسة، على أن يُحترم في التعيين تسلسل درجات النجاح في المباراة والتوازن الطائفي.

- حدّد شروط التعيين في الفئتين الثانية والأولى.



- حدّد واجبات الموظفين العامّة، والعقوبات التأديبية، وشروط استحقاق الراتب، والتعويضات، والمكافآت، والتدرج، والترقية والترفيح والإجازات.

- وضع أصولاً لنقل الموظف من سلك إلى آخر، ومن إدارة إلى أخرى ضمن السلك الواحد. كما بين حالات الصرف من الخدمة، والإحالة على التقاعد، وإنهاء الخدمة والعزل، وإعادة تنظيم الدوائر، والتثبت من عدم الكفاءة المسلكية.

إن أهم ما يمكن استنتاجه من هذا النظام، أن أحكامه توخّت تحقيق ثلاثة مقاصد:

- اعتماد الكفاءة المسلكية والجدارة كقاعدة للتوظيف.

- ترسيخ مبدأ المساواة والمنافسة بين المرشحين للوظيفة العامّة، ضمن حدود التوازن الطائفي.

- تأمين الحصانة للموظفين، على أن لا تقيهم من الملاحقة التأديبية، أو الجزائية في حال إخلالهم بواجبات الوظيفة العامة.

### مجلس الخدمة المدنية

أنشئ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ / ١٩٥٩، حيث شملت صلاحياته، الإدارات العامة وموظفيها، وبعض المؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى، والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. ويستثنى من رقابته، الجيش، وقوى الأمن الداخلي، والأمن العام، والقضاء، وبعض المؤسسات العامة التي تعفيها أنظمتها الخاصة من هذه الرقابة.

وأهم القضايا التي تدخل في نطاق هذه الصلاحيات التي يمارسها المجلس الذي كان يتألف من إدارة الموظفين وإدارة الإعداد والتدريب والهيئة:

- تقديم الاقتراحات والآراء لمجلس الوزراء بتعديل القوانين، أو الأنظمة

المتعلقة بتنظيم الإدارات والمؤسسات العامة، وأساليب عملها، وتحديد عدد الوظائف فيها.

- إبداء الرأي في قانونية التعيينات.
- دراسة الشؤون الذاتية للموظفين.
- التثبت من كفاءة الموظف المسلكية.
- مناقشة اقتراحات التثبيت والتدرج والترقية والترفيه وإنهاء الخدمة.
- تفسير نصوص الأنظمة المرعية الإجراء وآلية تطبيقها.
- دراسة مشاريع النصوص المتعلقة بالموظفين.
- دراسة حاجة الإدارة إلى موظفين جدد.
- إجراء المباريات والامتحانات للتعيين في الوظيفة العامة.
- إعداد بعض الموظفين (الفئة الثالثة) وتدريب البعض الآخر، وانتداب موظفين للتخصص في الخارج.

وتجدر الإشارة، إلى أنه قد طرأ مؤخراً، تعديل على بنية المجلس، وتالياً على صلاحياته بفعل تدبيرين إثنين:

**الأول:** تحول المعهد الوطني للإدارة والإينماء إلى مؤسسة عامة مستقلة عن المجلس، لكنها خاضعة لوصايته.

**الثاني:** إلحاق إدارة الأبحاث والتوجيه به بعد فصلها عن التفتيش المركزي. ويعتبر هذا التدبير طبيعياً وفي محله، ذلك بان المهمات المنوطة بهذه الإدارة، والتي سنتناولها لاحقاً. تتكامل إلى حد بعيد مع مهمات مجلس الخدمة المدنية.

## التفتيش المركزي

أنشئء بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ / ١٩٥٩، وتشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية، والمؤسسات العامة، والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح بصفة دائمة، أو مؤقتة

من موظفين، أو مستخدمين، أو أجراء أو متعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها.

ويمكن للحكومة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، أن تُخضع لسلطة التفتيش المركزي بصورة دائمة، أو طارئة، سائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة. ويستثنى من جميع أنواع التفتيش، ما عدا التفتيش المالي القضاء، والجيش، وقوى الأمن الداخلي، والأمن العام التي تخضع لهذا الأخير ضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة.

ويتولى التفتيش المركزي:

– مراقبة الإدارات، والمؤسسات العامّة، والبلديات بواسطة التفتيش على أنواعه.

– السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري.

– إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفوياً أو بناءً لطلبها.

– تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة.

– القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفها السلطات.

وذلك عبر كل من إدارة التفتيش المركزي، وإدارة الأبحاث والتوجيه، اللتين تم تحديد اختصاص كل منهما، كما يأتي:

### إدارة التفتيش المركزي

– ترأب، وتفتش الإدارات العامة فيما يتعلق بكيفية قيامها بالمهام الموكولة إليها، وترأب وتفتش المؤسسات العامة، وفاقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.

– ترأب وتفتش الموظفين التابعين للإدارات العامة والبلديات فيما يتعلق

بكيفية قيامهم بالواجبات والمسؤوليات المترتبة عليهم، وتراقب موظفي المؤسسات العامة وتفتيشهم وفاقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.

ويجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية واستثنائية، وبناءً على تكاليف خاصة من قبل المفتشين المنتمين إلى المفتشيات العامة: الإدارية، والهندسية، والصحية، والاجتماعية، والزراعية، والمالية، والتربوية. على أن تنحصر مبدئياً، صلاحيات المفتشين، ضمن نطاق اختصاص المفتشية العامة التي ينتمون إليها.

وقد زودت الأنظمة المفتشين بالاختصاصات، وبجميع الصلاحيات اللازمة لضمان فاعلية التفتيش والتحقيق، كما فرضت عليهم بالمقابل واجبات لتأمين نزاهة التفتيش وسلامته.

ويختم كل مفتش مهمته بتقرير، يحوي عرضاً عاماً لمختلف مراحل التفتيش، ووصفاً موجزاً لسير العمل في الإدارة التي تناولها، ويورد فيه المشاهدات، والمخالفات التي لاحظها، ونتيجة التدقيقات التي أجراها مع المقترحات اللازمة.

يقدم التقرير إلى رئيس التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام الذي يذيله باقتراحاته الصريحة. يبلغ رئيس إدارة التفتيش المركزي نسخة عن التقرير الذي يتناول قضايا مالية إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق فيه وإعادة مع مطالعته. يعرض رئيس إدارة التفتيش المركزي التقرير على الهيئة التي تتداول فيه، وتفرض مباشرة بحق الموظفين العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. ولها بعد فرض العقوبات التأديبية، أن تحيل المسؤول على المجلس التأديبي، وأن تقرّر إحالته أمام ديوان المحاسبة، وأن تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائياً. ولا يتوجب لهذه الإحالة أو الملاحقة أخذ موافقة السلطة الإدارية.

## إدارة الأبحاث والتوجيه

تتولى هذه الإدارة، إرشاد الإدارات العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها، وتمكينها من القيام بمسؤوليات على خير وجه، ولا سيما:

- تقديم الاقتراحات في تنظيم الدوائر لكي تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور، وأكثر قدرة على تحقيق أهدافها بسرعة، وأقل كلفة ممكنة.

- تحسين أساليب العمل الإداري بالقيام بدراسات فنية، واختصار المعاملات وتبسيطها، وإدخال الآليات في بعض الأعمال الإدارية، وتوحيد نماذج المطبوعات، وتنظيم المحفوظات، وتعديل هندسة المباني الإدارية، وتوحيد الأثاث، والمفروشات، والأدوات والتجهيزات، وإصدار المنشورات، وغير ذلك.

- القيام بدراسات وجمع إحصاءات عن الإدارات العامة والموظفين.

## ديوان المحاسبة

أنشئ سنة ١٩٥١ إعمالاً لإحكام الدستور. وقد أعيد النظر بتنظيمه وصلاحياته بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨/١٩٥٩ (ثم طرأت عليه تعديلات كان آخرها بموجب القانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٢).

والديوان، هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية، والأموال المودعة في الخزينة، وذلك:

- بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.

- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

وتخضع لرقابته:

- إدارات الدولة - بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا

وزحلة- المعلقة، وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة  
بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

- المؤسسات العامة التابعة للدولة، وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة  
ديوان المحاسبة.

- هيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها أو في  
المؤسسات التي تضمن لها الدولة حداً أدنى من الأرباح.

- المؤسسات، والجمعيات، وسائر الهيئات والشركات التي للدولة، أو  
للبلديات، أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها عن  
طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف.

ورقابة الديوان على نوعين: رقابة إدارية، ورقابة قضائية.

- الرقابة الإدارية: مسبقة ومؤخرة.

غاية الرقابة المسبقة، التثبت من صحة المعاملات، وانطباقها على الموازنة  
والقوانين والأنظمة. وقد حدد المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ / ٥٩ أنواع النفقات  
والواردات التي تخضع لهذه الرقابة.

وغاية الرقابة المؤخرة، تقدير جميع مراحل العمليات المالية من حين عقدها إلى  
حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات العامة.

- الرقابة القضائية: رقابة على الحسابات، ورقابة على الموظفين.

وهي المرحلة النهائية من مراحل الرقابة، لأنها تجري بعد تنفيذ الموازنة  
لاسيما النفقات في جميع مراحلها. وعليها، يتوقف إبراء ذمة المحتسبين أو  
إدانته، كما تركز عليها صيانة الأموال العمومية.

الرقابة على الحسابات، تهدف إلى الفصل في صحة حسابات المحتسبين.

الرقابة على الموظفين، تشمل أعمال كل من يقوم بإدارة الأموال العمومية أو

يتدخل فيها بدون أن تكون له الصفة القانونية، وقد حوّل القانون ديوان المحاسبة حق فرض غرامات مالية على الموظفين في حال ارتكابهم، أو مساهمتهم في ارتكاب إحدى المخالفات التي حددها قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

### المجلس التأديبي العام

لقد أشار نظام الموظفين، إلى تأليف ثلاثة مجالس تأديب للموظفين، فنص على كيفية تأليف كل منها، وعلى كيفية الإحالة عليها، وعلى أصول المحاكمة فيها. ولكن القانون رقم ٥٤/٦٥ المعدل بالقانون رقم ٣١٥/٩٤ قد انشأ المجلس التأديبي العام لمحاكمة الموظفين المحالين عليه من قبل المراجع المختصة، وقد أعطي الصلاحية بفرض أي عقوبة من عقوبات الدرجتين الأولى والثانية بما فيها عقوبة العزل المنصوص عليها في قانون الموظفين.

إنّ، وفي ضوء ما كان بالإمكان تناوله من العملية الإصلاحية التي انطلقت في العهد الشهابي، والتي تمخضت عن إنشاء أجهزة رقابة، وفقاً لما رأينا، وصدور تشريعات نظمت شؤوناً إدارية ومالية مختلفة، يمكن القول، إن ما أنجز في نطاق الإصلاح، وإن كان قد اقتصر على المجال الإداري والمالي، فلم يلامس المجال السياسي، كان خطوة كبيرة وهامة وفتاحة السير إلى مجالات أرحب إذا ما توفرت الإرادة.

### المرحلة ما بين العامين ١٩٦٥ و ١٩٧٢

إن أبرز ما يمكن أن يستوقفنا لدى تتبعنا مسار الإصلاح في هذه المرحلة الزمنية، أولاً: حركة تطهير الإدارة التي حصلت في عهد الرئيس شارل الحلو (١٩٦٤-١٩٧٠) وثانياً: مقرّرات مجمع بعهدا التي صدرت في العام ١٩٧٢ من عهد الرئيس سليمان فرنجية (١٩٧٢-١٩٧٦).

## حركة تطهير الإدارة

اتسمت قضية مكافحة الفساد في الإدارة بطابع الأولوية من قبل عهد الرئيس حلو. فأحالت الحكومة مشاريع قوانين على المجلس النيابي الذي صدّق في ٢ تشرين الأول من العام ١٩٦٥ القانون رقم ٦٥/٥٤.

ويمكن تلخيص أهم الإجراءات الإصلاحية التي أنجزت بالاستناد إلى هذا القانون بالآتي:

- إقالة الموظفين غير المؤهلين، وبخاصة الذين يشغلون مراكز عليا.
- إجراء تعيينات جديدة من خارج الملاك.
- إنشاء مجلس تأديبي عام.

وعلى الرغم من حالة الرضاء التي ولدتها هذه الإجراءات، فقد تحفظ البعض على حركة التطهير، واعتبرها خطيرة، بسبب انتهاكها لمبادئ قانونية عامة وأساسية، من أهمها:

- عدم إتاحة الفرصة للموظفين الدفاع عن أنفسهم.
- عدم السماح لهم بتقديم مراجعة قضائية.
- عدم شمول التحقيقات كامل ملفات الموظفين ما أخلّ، إلى حد ما، بقواعد الإنصاف والعدالة.

## مقررات مجمع بعبداء

بعد أن تولى الرئيس سليمان فرنجية الحكم في ٢٢ أيلول من العام ١٩٧٠ الذي انتقد بشدة المديرين العامين بقوله في أحد مؤتمراته الصحفية: إن بعض المديرين العامين يسلكون سلوك الديكتاتوريين الصغار، تسلمت السلطة طبقة من السياسيين، عُرف عن البعض منهم، أنه معارض للأجهزة المركزية وبخاصة



مجلس الخدمة المدنية بسبب تقلص نفوذه في مجال سلك الخدمة المدنية. لذلك، ركز برنامج الإصلاح الذي شرع العهد بوضع خطوته الرئيسية على إجراء تعديلات في صلاحيات بعض الأجهزة وفي بعض القوانين.

فعقد مجلس الوزراء ست جلسات خاصة في شهر تشرين الأول من العام ١٩٧٢، وفي إطار ما كان يسمى «مجمع بعهدا» لبحث الإصلاحات الإدارية. وكان قد سبق انعقاد هذا المجمع، صدور المرسوم رقم ٣١٦٩ تاريخ ٢٩/٤/١٩٧٢ الذي فتح المجال أمام الموظفين تقديم استقالاتهم لقاء تعويضات تعادل رواتب ستة أشهر. كما رفع الحصانة بصورة غير مباشرة عن موظفي الفئة الأولى، إذ فوض الحكومة بنقلهم، إما إلى رئاسة أو عضوية مصلحة مستقلة، أو وضعهم تحت تصرف إحدى الوزارات، أو رئاسة الوزراء لمدة سنتين على الأكثر...

كما عدل المرسوم مؤهلات معينة كانت مفروضة على المرشحين لبعض مناصب الفئة الأولى.

ولا يخفى، أن الغاية مما جاء في المرسوم، كانت الحد من صلاحيات المديرين العامين.

أما أهم ما أسفرت عنه جلسات مجمع بعهدا من مقررات، فهي:

- تعديل دوام الموظفين، بحيث يمتد إلى ما بعد الظهر.
- إلغاء إدارة الأبحاث والتوجيه، واستبدالها بمجلس مركزي للأبحاث أو التنظيم الإداري مستقل عن التفتيش المركزي.
- توسيع ملاك التفتيش المركزي، وتعديل قوانينه، بحيث تُحصر بالتفتيش وحده مع إمكانية التوصية بالعقوبة.
- تعديل قوانين مجلس الخدمة المدنية بحيث يركز على أمور الموظفين فقط.
- إعادة تنظيم المصالح المستقلة على أساس دمج الأعمال المتشابهة.

- تعزيز سلطات البلديات والمحافظين والقائمقامين ...

وتم تعيين لجنة متابعة لتنفيذ هذه المقررات، وتقديم القرارات والأنظمة الضرورية إلى مجلس الوزراء ...

غير أن تسارع الأحداث التي أدت إلى اندلاع الحرب الأهلية، أوقفت البرنامج الإصلاحي، فاقترنت إنجازاته على مبادرة مجلس الوزراء في ١ شباط ١٩٧٤ إلى إجراء مناقلات بين معظم موظفي الفئة الأولى من دون التقييد بالقيود الطائفي ...

### مرحلة ما بعد وثيقة الطائف

إضافة إلى المسائل الدستورية والسياسية، ومنها، الدعوة إلى تشكيل هيئة وطنية عليا لإلغاء الطائفية السياسية، أشارت وثيقة الطائف إلى بعض المبادئ التي من شأنها معالجة قضايا إدارية معينة فركزت على:

- إلغاء طائفية الوظيفة، باستثناء وظائف الفئة الأولى، حيث وزعت مناصفة بين الطائفتين الإسلامية والمسيحية (كما هو الحال بالنسبة لأعضاء المجلس النيابي).

- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين، وتمثيل إدارات الدولة في المناطق الإدارية تسهيلاً لخدمة المواطنين، على أن يعاد النظر في التقسيمات الإدارية بما يؤدي إلى الانصهار الوطني، والحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات ...

- اعتماد اللا حصرية على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) وذلك بانتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام تأميناً للمشاركة المحلية.

- اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد، قادرة على تطوير المناطق اللبنانية، وتنميتها، اقتصادياً، واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات واتحاد البلديات بالإمكانات المالية اللازمة ...

غير أنه، ليس من سبيل إلى تحقيق هذه المبادئ، وبخاصة المتعلقة بالخطة الإنمائية الشاملة، إلا باتخاذ إجراءات عملية وبالمبادرة إلى وضع برنامج إصلاحي شامل..

من أجل ذلك، واتباعاً لما يشبه التقليد الذي بات شائعاً في لبنان، لم يكن للحكومات التي توالى على السلطة بعد اتفاق الطائف إلا إطلاق الوعود في بياناتها الوزارية بإصلاح الإدارة، وبالعمل على تنفيذ ما ورد في وثيقة الطائف من مبادئ عامة.

ويكفي أن نلقي نظرة فاحصة على عينة من هذه البيانات، لنجد أن منها ما أشار إلى الإصلاح تلميحاً، عندما نص على الالتزام بأهداف، ومبادئ وثيقة الوفاق الوطني، وبخاصة الأهداف المتعلقة باللامركزية الإدارية، وبناء دولة المؤسسات (بيان حكومة الرئيس الحص في ٢٦ / ١١ / ١٩٨٩).

ومنها ما ركز على تأهيل الإدارة، وإصلاحها، وملء المراكز الشاغرة فيها بأصحاب الكفايات العلمية والخلقية (بيان حكومة الرئيس كرامي في ٨ / ١ / ١٩٩١).

ومنها ما أومأ إلى حاجة الإدارة إلى إعادة النظر، سواء لجهة تطوير التشريع، أو لجهة اختيار العناصر البشرية، (بيان حكومة الرئيس الصلح في ٢٨ / ٥ / ١٩٩٢) ومنها، إذ نكّر بدور الإدارة في عملية تنمية المجتمع وتطويره، وعبر تالياً، عن إدراك الحكومة، أن تلاشي وسائل الرقابة بفعل سني الحرب الطويلة، وما نتج عنه من فساد، قد انعكس على الإدارة اللبنانية التي أصبحت في حالة ترهل... أفصح عن أن الحكومة تنوي في إطار السلطة المركزية القوية، توسيع صلاحيات المحافظين، والقائمقامين، وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية. كما ربط بين تحقيق الإصلاح ورفع الحصانة لمدة معينة عن

جميع الموظفين، وتنشيط دور ديوان المحاسبة، ومجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي، والمجلس التأديبي العام.

ثم اعتبر، أن الإصلاح الإداري يرتدي أهمية مضاعفة في لبنان.. إذ يتوقف عليه إلى حد كبير تعزيز صدقية الدولة في الداخل والخارج، كما يرتبط به تشجيع عمليات الاستثمار والتوظيف في لبنان، وتسهيل الحصول عند الحاجة على المساعدات والقروض... (بيان حكومة الرئيس الحريري في ٩/١١/١٩٩٢).

أما أبرز الإجراءات العملية التي تمت في أعقاب هذه البيانات، فيمكن حصرها في:

أولاً: مشروع وثيقة الإصلاح الإداري الذي وضعه وزير الدولة للإصلاح الإداري السيد زاهر الخطيب، والذي تضمن اقتراحات تتناول العنصر البشري، والبنية التنظيمية والقانونية، والمكننة. وقد وافق مجلس الوزراء على بعضها.

ثانياً: عملية إنهاء خدمات الموظفين، حيث فوضت حكومة الرئيس الحريري آنذاك بموجب القانون رقم ٩٩/١٩٣ بأن تنهي بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بعد موافقة هيئة استثنائية خاصة، / خدمة أي موظف، وتصفي حقوقه في معاش التقاعد، أو تعويض الصرف وفقاً للنصوص القانونية النافذة...

## تقويم حركات الإصلاح

إذا ما استثنينا التجربة الإصلاحية التي تمت في العالم ١٩٥٩ والتي أسفرت، كما رأينا، عن إنشاء أجهزة رقابة، أحدثت إلى حد كبير، تغييراً جذرياً في سلك الخدمة المدنية، فإن المحاولات المتكررة للإصلاح الإداري، لم تتخط نطاق رفع الحصانة عن الموظفين، أو وضع بعض موظفي الفئة الأولى في التصرف. وإذ لا

ينبغي أن نبخس هذا الإجراء حقه في الأهمية في حال بني على أسس سليمة، إلا أنه لا يمكن أن تُختصر عملية الإصلاح بهذا النطاق.

ولعل أهم العوامل التي عوّقت عمليات الإصلاح، أو التي أُغفلت لدى التفكير في البرامج الإصلاحية يمكن أن توجز بالآتي:

## مقاومة الإصلاح

إن انطلاقة أي برنامج إصلاحي، تتطلب اهتماماً، ودعمًا كافيين من قبل القيادات السياسية والإدارية، وحتى المواطنين.

وقد تبدّى، أن الإصلاح في لبنان قد واجه مقاومة عوضاً عن الدعم والاهتمام. وعلة ذلك تكمن على الأرجح في الظاهرة الاجتماعية، أو بشيئة بعض الناس المتمثلة بحال التهيب من التغيير في وقواعد السلوك السائدة. فالتفكير في التغيير، ولكن من العسير حمل بعض الناس، وبخاصة ذوي النفوذ، على أن يغيروا ما ألفوا وقبول ما ينتقص مما كانوا ينالونه. ولما كانت عمليات الإصلاح تفضي إلى إحداث تغييرات جذرية في تلك القواعد التي أتاحت صرف النفوذ، لذلك، مالت الزعامات السياسية إلى الحفاظ على الوضع القائم لتستبقي به حقاً تقليدياً.

ولعلنا نجد ما يؤيد ذلك في سعي السياسيين ومعهم المواطنون، بعيد إنشاء أجهزة الرقابة وبخاصة مجلس الخدمة المدنية، إلى سلوك سبل الوساطة وصرف النفوذ وما شابهها للتوظيف في سلك الخدمة المدنية. وإذ حانت فرصة للارتداد عن القواعد الجديدة للتوظيف التي سلبتهم مناصبهم وفخرهم، عن طريق استخدام الإجراء، أو عن طريق ما سمي «بالتعامل»، تبادوا في استغلال هذه الفرصة، ما أضاف إلى مشاكل الإدارة مشكلة جديدة دامت سنوات. فحق عليها القول: «كلما خيطت من جانب تهتكت من جانب آخر».

## غلبة الطابع السياسي

غالباً ما كانت الإجراءات التي اتخذت في إطار البرامج الإصلاحية تتأثر إلى حد بعيد بالنفوذ السياسي. وقد برز ذلك بوضوح في إجراءين: تعيين الموظفين، ورفع الحصانة.

- في ما خص تعيين الموظفين، في كل استحقاق يتعلق بتعيين موظفي الفئة الأولى، أو بترقية موظفي الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية، كان الولاء للزعامات السياسية هو المعيار الذي يتصدر كل المعايير للظفر بالمناصب الإدارية. وإذ يؤدي ذلك إلى أن يؤثر الموظفون، حينئذ، الولاء للسياسيين على ولائهم للإدارة، ولا يسعهم بالتالي، إلا أن ينصاعوا لرغباتهم، فان المسؤولية تتلاشى، وبالتالي يدب الضعف في الإدارة، فيفت في عضدها.

- وفي ما خص رفع الحصانة، لجأت الحكومات مراراً إلى رفع الحصانة عن الموظفين بذريعة تطهير الإدارة من الفساد، وتحقيق الإصلاح في سلك الخدمة المدنية. وما من أحد ينكر أهمية مثل هذا التدبير إذا كان القصد منه تنقية الإدارة فعلاً من الفساد، وتقويم اعوجاجها. لكن أن يتحول هذا التدبير إلى سلاح لتحقيق مآرب سياسية، فلن يؤتي النتائج الايجابية والحميدة.

وكيفما كانت النظرة إلى حركات التطهير، وتأثرها بعنصر الولاء الشخصي للنظام السياسي، أو إلى موقف معظم الناس الذين يحتبسون في صدورهم الشكوى من الفساد الذي بان على جسم الإدارة التي تظهر وكأنها مضمار غير عصي على تفشي الرشا وممارسة صرف النفوذ و«الواسطة» بخاصة بعد أن تضخم حجم المصالح العامة التي يقتضي تسييرها، فإنه من الخطأ الفادح أن يتبادر إلى الذهن، أن جميع الموظفين العاملين في الإدارة متهمون بالفساد. مما لا شك فيه، أن من هؤلاء الموظفين من يتحلى بالكفاءة والنزاهة، ومنهم من يشغل مواقع ليست تربة صالحة لاستنبات آفة الفساد.

وعلى ذلك، فالفساد الذي بات ظاهرة عامة ليس وليد اليوم، فأصل بؤره ضارب في ماضي النظام السياسي. أما استمراره، فيمكن أن نعزوه إلى عناصر مختلفة ساهمت كلها، وإن اختلفت غاياتها برعاية نبتته التي غرست في مضمار الإدارة فغذتها حتى غدت شجرة قوية الجذع.

اشكال من السلوك شتى، اتفقت جوهرأً، وإن تباينت مصدرأً، كانت حسبما نطن أهم العناصر التي ساهمت في ترسيخ الفساد في الإدارة.

نعني بها: سلوك الموظفين والمواطنين على حد سواء، وسلوك القوى السياسية.

### أولاً: سلك الموظفين والمواطنين

على الرغم من تغير مفهوم الوظيفة العامة الذي أصبح اليوم، نتيجة لانتشار الأنظمة الديمقراطية، ولنمو الوعي السياسي والاجتماعي، مرادفاً لمفهوم الخدمة العامة. غير أن سلوك فئة لا يستهان بها من الموظفين، وحتى من المواطنين، لا يوحي بأنه يأتلف مع التحول الذي طرأ على مفهوم الوظيفة العامة. ويتجلى ذلك في عاملين اثنين ما زالوا يهيمنان على هذا السلوك: عامل النفوذ، وعامل المنافع المادية.

فعامل النفوذ الذي لازم في الماضي الوظيفة العامة، لا يبدو أنه فارقها اليوم. فهناك فئة من المواطنين ما زالت تفضل الوظيفة العامة، كونها تشكل ضالتها المنشودة، فتستمد منها المقدرة على تحقيق رغبتها في ممارسة النفوذ في المجتمع وفي بيئتها، داخل الإدارة وخارجها.

ويمكن لمن يراقب عن كثب هذه الفئة، عندما تتربع في مناصبها الوظيفية أن يرى غلبة طابع الزهو على سلوكها، وأحياناً طابع التسلط تعبيراً عن نفوذها.

ومن أهم المظاهر الأخرى التي من شأنها أن تفصح عن هذا النفوذ، «الواسطة».

فمن جهة، تنتظر أو تتوقع هذه الفئة أن يتوسط لديها السياسيون أو الناقدون لتسهيل خدمات للمواطنين، ومن جهة أخرى، تتولى هي نفسها التوسط، مستخدمة نفوذها من أجل مساعدة بعض المواطنين في إنجاز معاملاتهم.

وإبتغاء ترسيخ نفوذها، والحفاظ على مناصبها، أو الظفر بمناصب وظيفية أرفع، ترى، أن لا بد لها من أن تنتمي بالولاء إلى إحدى القوى السياسية، أو أن تلوذ بالرموز الطائفية.

أما عامل المنافع المادية الذي توفره الوظيفة العامة لشاغلها، فله وجهان: فهناك فئة من المواطنين تختار الوظيفة العامة، لأنها بمثابة مصدر يؤمن لها دخلاً مادياً مغرياً، نظراً لقلّة فرص العمل في القطاع الخاص.

وهناك فئة أخرى، تفضل الوظيفة العامة لأنها تعتبر وسيلة مثلى للحصول على مكاسب غير مشروعة، كالكراميات، والرشاوى، والخدمات وما شابهها إلى جانب الراتب المشروع.

وما يسترعي النظر، أن المنافع المادية غير المشروعة التي لا تسعى إليها سوى فئة من الموظفين، باتت بنظر معظم الناس صنواً للوظيفة العامة. وإذ قرّ في أذهان الناس، أن هناك تلازماً بين الوظيفة العامة والرشا وما شابهها، اضحت هذه الأخيرة بمثابة الكسب الأساسي الذي يُسأل عنه قبل السؤال عن الكسب المشروع، ومصداق لذلك ما يتناقله كثرة، بشأن واقعة شهيرة فحواها: أن أحد رؤساء الجمهورية السابقين، قد هنا سيدة بتعيين ابنها في إحدى الوظائف العامة، فلم تسأل عن مقدار الراتب الذي سيتقاضاه، لكن سألت عما يمكن أن يحصل عليه من منافع أخرى...

وما يستثير البحث، أن سلوك المواطنين ينطوي، أحياناً كثيرة، على مفارقة غريبة، ففي حين يبذون استياءهم من الفساد في الإدارة، فإنهم، إما لا يألون جهداً في أن يستعينوا بالسياسيين لممارسة نفوذهم للحصول على وظيفة حتى



في الحالات التي لا مجال فيها لممارسة مثل هذا النفوذ، وإما لا يتوانون عن تقديم الخدمات والاكراميات والرشا إلى بعض الموظفين للحصول على خدمات قد تكون في أحيان كثيرة مخالفة للقوانين.

هذا بالإضافة إلى أن آفة الرشا، أو المكاسب غير المشروعة الأخرى، إذ لم تعد حالة مدانة من قبل كثير من المواطنين، فقد أضحت على ما يبدو من الخصال التي يُشجع على التحلي بها. حيث ينعت الموظف النزيه بالغباء ويوصف الموظف الفاسد بالذكي لأنه يعرف من أين تؤكل الكتف..

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل، من دون شك، على أن الفساد بات مع الاسف جزءاً لا يتجزأ من الثقافة العامة...

### ثانياً: سلوك القوى السياسية

إن موطن الخطأ في نظرة البعض إلى السياسة هو، أنها نشاط سلطوي. والنظرة الصحيحة إليها هي، أنها نشاط محوره صلاح الوطن. لذلك، فإن أفضل تعريف بها: «أنها القيام بالأمر بما يصلحه». والمعنى ذاته جاء في قول ابن خلدون: بأن الإنسان «... إلى الخير وخلاله أقرب. والملك والسياسة إنما كانا له من حيث أنه إنسان لانهما خاصة للإنسان لا للحيوان. فإذاً خلال الخير فيه هي التي تناسب السياسة والملك، إذ الخير هو المناسب للسياسة...».

وعلى هذا الأساس، فإن الوظائف السياسية هي، كما قيل، من أنبل الوظائف التي يمكن أن يضطلع بها الإنسان. ومصادقاً لذلك، فقد مارس السياسة، الأنبياء، والرسل، وهم يدعون الناس إلى رسالات السماء. وهم أئمة الصلاح والإصلاح، فأنجبت ممارستهم للسياسة المآثر. ولكن لما مارستها قوى سياسية بسوء، أساءت إليها والى غاياتها، وبالتالي أفسدتها..

والإدارة كأى مجال من المجالات التي للسياسة فيها تأثير لا يستهان به. فلو

قامت هذه القوى بما يصلحها، وكانت اضطلعت بأنبيل الوظائف. لكن حيث تخلفت عن القيام بهذا الدور النبيل، ارتضت أن يصفها الناس بالفساد.

وإذ أشرنا إلى جانب من الفساد الذي بات يدب في جسد الإدارة، كان يفترض بالقوى السياسية أن تقضي عليه أو تعالجه، لكنها ساهمت بشكل مباشر أو غير مباشر في استمراره إن لم يكن استفحاله.

فهذه القوى، إذ لم تحاول بحكم مسؤوليتها الوطنية والأخلاقية مناهضة الفساد، أو مغالبة غلوائه أن يتفاهم، ولم تعالجه في ذات نفسها، فتكون بمسلكها قدوة للاحتذاء، وسباقاً إلى تقويم ما اعوج، فإن الامرالى الاسوأ، فلقد رأينا فريقاً من هذه القوى قد احتضن الموظفين وسيلة للاستزادة من الاعوان ولاستغلالهم لأغراضه، فينصرونه في توسيع مدى نفوذه.

وما يدعو إلى الغرابة، أن بعض هذه القوى، لا تخلو أحاديثها العلنية من الشكوى من الفساد، وكأنها ليست سلطة مسؤولة.

وإذا كان لا تثريب على السياسيين أن يجتهدوا، فيضلوا الطريق، أو أن لا يتمكنوا من حل جميع القضايا السياسية، إلا أنهم يدانون إذا لم يعالجوا المشكلات التي تخضع لسيطرتهم وفاقاً لقواعد العدالة والنزاهة والتهيئة للمواطنة الصالحة.

وعلى ذلك، تبقى السياسة، كما قيل، صنع السياسيين، فإن تعهدوا رجال دولة تمخضت عن المآثر، وإن تلاعب بها المتسيسون، تأرجحت بين المهازل والمآسي...

## تعدد البرامج الإصلاحية

على الرغم من أن البرامج الإصلاحية التي وردت، في ما سبق، لمعات منها لم تغص إلى عمق المشكلة الصعب، قد مني تنفيذها بالتعثّر، ولم يتحقق منها إلا

النزr اليسير . فكل حكومة من الحكومات التي تسلمت مقاليد السلطة، كانت تحرص على أن لا يخلو بيانها الوزاري من برنامج إصلاحي خاص بها . فتعددت البرامج، وتداخلت فيما بينها بحكم تغير الحكومات ما أثر في ديمومة كل برنامج، كما عطل، بالتالي، تنفيذه . وكان حرياً بالقيمين على الإصلاح، التفكير برسم خطة شاملة للإصلاح طويلة الأجل تنطوي على رؤى، من شأنها إحداث تغييرات أساسية سياسية، واجتماعية، وإدارية، عوضاً عن تلك البرامج التي أثبتت لكل مراقب، أنها لم تتعد نطاق التمنيات كغيرها من المبادئ، والسياسات التي لم تجد بيئة سياسية، واجتماعية سليمة، وتالياً، رعاة يحضونها القدرة على الحركة، فتتحول إلى عمل مثمر وممارسة حية ..

### وهن النظام السياسي الطائفي

إذا كان لا مندوحة عن الاعتراف بتردي حال الإدارة اللبنانية، وبتعثر إصلاح أمرها، لكن لا يسع الباحث أن يسدد هجمته جزافاً نحو هذه الإدارة فيحملها وحدها المسؤولية عما آلت إليه أوضاعها . إذ، وإن قُدر للبنود الإصلاحية التي تم التركيز عليها في البيانات الوزارية أن تطبق، فإنها وإن أفلحت في تحسين مسارها مرحلياً، إلا أنها لن تقوى على رد، أو احتمال ما يحيط بها من صعاب ومشكلات يفرزها النظام السياسي القائم . فما لا يرقى إليه الخلاف، هو أن الإدارة، ولئن جاز اعتبارها كياناً قائماً بذاته - كما يعتقد خبراء إداريون - ليست سلطة حكم، وإن تبدى أنها تهيمن على العمل الخدماتي وتسير المصالح العامة، بحكم ممارستها الوظائف المنوطة بها، لكنها أداة خدمة تمسك بزمامها سلطة حكم، وفاقاً لما تمليه القوانين، والأنظمة المرعية الإجراء، في ظل نظام سياسي يرفع عملها .

والسلطة، هذه، هي التي تتحمل المسؤولية عن التخطيط، واتخاذ القرارات الرئيسية، والإستراتيجية المتعلقة سواء بعمل الإدارة، أم بالإصلاح الإداري، وهي

التي يتحتم عليها أيضاً، أن تراقب كيفية قيام الإدارة بوظائفها. فتتثبت من تقيدها بالمبادئ والقواعد المقررة، كما تستوثق من سلامة وسائل عملها ومن كفاءة وأهلية عناصرها البشرية. فإن وجدت ضعفاً، أو خللاً، أو نقصاً أو شللاً، عاجلته بالإصلاح تفادياً لتفاقمه.

وعلى ذلك، نميل إلى الاعتقاد، بأنه يفترض، إذا لم يكن ثمة ما يغني عن علاج حاسم لعوامل وهن الإدارة، أن يكون في مكننة النظام السياسي إنتاج سلطة قادرة على الإصلاح، وانه لجدير بنا أن نختبر هذا النظام، فان عثرنا على عيب فيه، أو وهن، لا يسعنا الا التفكير في طريقة أو نهج لإصلاحه وتنقيته.

وقد بانّت على النظام السياسي اللبناني، في أكثر من استحقاق، أمارات وعوارض العجز الذي نفذ فيه من خلال الطائفية، ومصالح ساداتها، وكبار رجالاتها الذين غدوا بها نفوس العامة. فغدت دعامة راسخة للحياة السياسية والاجتماعية، واتجاهاً فكرياً قرّ في أذهان البعض، حتى بات التفكير في سبل الخلاص منها خليق بأن يفضي إلى الإخلال «بالصيغة اللبنانية».

وكفى هنا ما يمثل أمامنا الآن، وما يغنيننا عن التنقيب في الماضي القريب أو البعيد، من أمثلة عن استحقاقات، أو قضايا ذات طابع وطني، أو إداري تمثل امتحاناً حياً للنظام السياسي، ومن خلاله للسلطة والقوى السياسية الفاعلة، لنذكر من دون أن يخالجننا في ذلك أي شك، مدى النزوع إلى الجمود، والنفور من الإصلاح.

### **فاستحقاق تأليف هيئة وطنية عليا للإلغاء الطائفية السياسية**

الذي كُرس نصاً دستورياً استناداً إلى ما تم التوافق عليه في وثيقة الوفاق الوطني، قد أثار خلافاً بين القوى السياسية، وتبايناً في آرائها فور دعوة رئيس المجلس النيابي إلى تشكيل الهيئة المذكورة. إذ، في حين أعلنت قوى عن دعمها لمضمون الدعوة، تحفظت أو اعترضت قوى أخرى. ولم يكن طيف الطائفية غائباً

عن دائرة هذا الخلاف. حيث تذرّع من تحفظ أو اعتراض بعدم ملاءمة «التوقيت» لبحث هذا الموضوع. فاللبنانيون، بنظر هذه القوى، لا يزالون غير مهيين لتقبل ما يُطرح، لذلك ينبغي العمل على انتزاعها من النفوس قبل إزالتها من النصوص.

وما يسترعي الانتباه في هذا المجال، أن الاحتجاج بهذه «المعادلة الأحجية» ليس جديداً. فمنذ سنوات طويلة، كانت حاضرة في كل نقاش يتناول النظام السياسي. لكن أي نقاش لم يسفر عن أي «آلية» تُعين اللبنانيين على انتزاع الطائفية من نفوسهم. بالمقابل، نرى دوماً الآن، عانت في الماضي صراعات طائفية حادة، وغالباً دموية، عمدت للقضاء على مشاكلها الطائفية إلى سن قوانين ونصوص، أدت مع مرور الوقت إلى انتزاع الطائفية من نفوس مواطنيها.

ثم، إن ما يدعو إلى الغرابة من كل ما أثير حول هذا الاستحقاق، أولاً: أن دعوة رئيس المجلس النيابي، كيفما كانت نظرة البعض منها، أو كان موقف البعض منها، لم تخرق أي مبدأ دستوري، بل أنتت إعمالاً لمادة دستورية تتسم بطابع الإلزام. والطابع الإلزامي، هذا، يصبح من دون أي معنى أو قيمة إذا لم يتم تطبيق النص. وثانياً: إن مضمون الدعوة قد اقتصر على موضوع واحد فقط هو تشكيل الهيئة الوطنية العليا، ولم يتعد هذا الموضوع.

وهذا ما يجعلنا نوقن، أن آفة الطائفية لا تني تجاهد لتتمكن من الثبوت والاستقرار، ولتبقى عنصراً أساسياً في الحياة السياسية والاجتماعية ودعامة سائدة انتزاعها عسير، وإن كانت تناقض سنة التطور، وتخالف المنطق القويم، وتخل باستقامة العدالة، وتفت في عضد النظام.

وقضية خفض سن الاقتراع، التي تفسح في المجال أمام عنصر الشباب من عمر الثماني عشرة سنة، من خلال إعطائه الحق في المشاركة في الانتخابات النيابية والبلدية، أن يكون له دور في الحياة السياسية والاجتماعية، قد أصابها ما أصاب قضية تشكيل الهيئة الوطنية العليا لإلغاء الطائفية السياسية، لدى طرح

رئيس المجلس النيابي مشروع قانون يقضي بخفض سن الاقتراع على المجلس لإقراره.

ولا يخفى على كل من يتابع ما يدور من نقاش في السر والعلن، وما يصدر من أراء، دور أو أثر العامل الطائفي في وضع العراقيل أمام أي تدبير أو إجراء من شأنه أن يشكل عنصراً من عناصر الإصلاح.

أما قضية تعيين الموظفين: التي تكاد، حسبما نعلم، أن لا يشعر بها عامة الناس في أي دولة، ما دامت عملية التعيين تجري بالاستناد إلى أصول وقواعد مقررة. لكنها في لبنان، تمتاز بوضع خاص. إذ إن تعيين موظفي الفئتين الأولى والثانية، وبخاصة موظفي الفئة الأولى، يكاد أن يتحول إلى معضلة. والبرهان الساطع على ما نزعم يتمثل في:

أولاً: ما كنا نشهده في السنوات الماضية من تجاذب وتباين بين القوى السياسية عند كل استحقاق من هذا النوع. حيث لا تخرج هذه التعيينات إلى النور إلا بعد مخاض عسير، وتوافق بين القوى السياسية الفاعلة على تقاسم الحصص فيما بينها، وبحيث لا تراعى الكفاءة والأهلية اللتين تتطلبهما كل وظيفة بقدر ما يؤخذ في الحسبان الولاء السياسي، والانتماء الحزبي، ومن ثم المذهبية في توزيع المراكز الوظيفية.

ثانياً: ما نلمسه وما نراه بوضوح تام هذه الأيام، من تسويق في ملء المراكز الشاغرة لوظائف الفئات الثلاث العليا. فقد بلغت نسبة الشغور، الذي توالى حصوله منذ أكثر من خمس سنوات، ما تقارب ٥٨٪ في وظائف كل من الفئتين الثالثة والثانية، وما يفوق الثلاثين وظيفة في وظائف الفئة الأولى.

إن نسب الشغور هذه، والمرشحة للارتفاع يوماً بعد يوم، قد بلغت حداً يندر بترهل الإدارة وبشللها، وباستشراء الفساد فيها، ما لم تقلع السلطة عن المماطلة أو التسويق. فأى سلطة مسؤولة، ما كانت لتذر الإدارة على ما هي عليه.

لذلك، تواجه الحكومة الحالية تحدياً هاماً، وعليها أن تثبت أنها عازمة على إنهاء ملف التعيينات الإدارية بالاستناد إلى منهاج يقوم على معايير للأهلية والكفاءة.

وما يحسن التذكير به في هذا المجال، أن كلاً من وزيرى التنمية الإدارية في الحكومتين السابقتين قد وضع آلية لتعيين موظفي الفئة الأولى، إلا أن أيّاً من هاتين الآليتين، لم تسفر عن نتائج ملموسة. كما يسعى وزير التنمية الإدارية في الحكومة الحالية إلى وضع آلية مماثلة، تركز على أسس ومعايير تفضي إلى اختيار من يحوز الكفاءة والأهلية اللتين تتطلبهما الوظيفة التي سيشغلها.

وهكذا تتضح أمامنا بعض ملامح واقع النظام السياسي الذي تعيش في كنفه الإدارة، فيقعد بها عن الانطلاق إلى مواجهة متطلبات العصر، والذي يبيث في كل من يتوق إلى غد أفضل، ويطمح إلى الاندفاع قدماً اليقين بأن الحل الذي يقوى على التصدي للمشكلات والعوامل التي لا يستهان بها، لما لها من حضور راسخ في الحياة السياسية، يكمن في الإصلاح الشامل الذي لا يمكن أن يتحقق إلا إذا بدأ بالنظام السياسي، ثم يتابع طريقه لينتشر ويثمر. فهو كالسماد في الأرض، لا وجود إلى إذا انتشر. على أن لا نستهن، في هذا المجال، بدور المواطن في مسيرة الإصلاح، وبدور أجهزة الرقابة في مواكبة عمل الإدارة وضبطه وتحسين وتطوير أساليبه.

### أولاً: إصلاح النظام السياسي

إن الوهن الذي يدب في أوصال النظام السياسي اللبناني، والذي كنا قد أشرنا إلى بعض من إماراته أو ملامحه، جعل هذا النظام يتسم بطبيعة ليست فقط عاجزة عن حل كل الأزمات، بل ذات قابلية على إنتاجها.

وقد أثبت في مواطن ومراحل عدة، أنه لا يتمتع بالمناعة الكافية كغيره من الأنظمة الديمقراطية التي تحصن البلاد من تفاقم أي أزمة قد تهدد مصيرها. كما

وأنه، حتى في حال توفرت فيه آليات ووسائل هذه الأنظمة التي تفضي بشكل طبيعي وهاديء إلى تسوية أي أزمة، لا يتمكن من استخدام هذه الوسائل أو الآليات. لأنها إما تصاب بالشلل، أو تصبح من دون فاعلية تذكر. لذلك، غالباً ما يتم حل الأزمات أو تسوية النزاعات في مكان آخر خارج إطاره.

وإننا لا نغالي إذا ما عزونا ما يشوب هذا النظام من وهن، أو ما يصيبه أحياناً من شلل، إلى الطائفية السياسية التي رسخت حضورها في جسده، فأدت بالتالي إلى أن لا تستطيع السلطات - وان كانت قد نشأت أو تكونت في كنف نظام برلماني ديمقراطي - أن تلعب دورها وفقاً للأسس التي يقوم عليها هكذا نظام.

فالسطة التنفيذية، أو الحكومة المسؤولة، بحكم كون الإدارة الأداة أو الذراع التنفيذية للدولة، أي أدائها هي، وبالتالي لا وجود لها - كما قيل - من دون هذه الأداة، عن إمداد هذه الإدارة بالإمكانات، وبخاصة العناصر البشرية الكفؤة والمؤهلة، وعن معالجة أي خلل في التنظيم، أو نقص في النصوص قد يعوقان عملها، أو يؤثران في حسن أدائها لوظائفها، ومن ثم، عن أي أخطاء أو مخالفات أو تقصير في أدائها لمهامها.

فهل اضطلعت كما ينبغي بهذه المسؤولية؟

إن هذا السؤال يحثنا على الشك بجدوى أو نفع أي رؤية قد يتقدم بها باحث لإصلاح الإدارة، إذا كانت هذه السلطة، المتمثلة بالحكومات التي تعاقبت على الحكم، قد عجزت عن تنفيذ برامجها الإصلاحية التي وضعتها بنفسها، وكانت جزءاً لا يتجزأ من البيانات الوزارية التي نالت على أساسها الثقة من المجلس النيابي.

وأخيراً وليس آخراً، هل تستطيع هذه السلطة أن تضع خطة شاملة للإصلاح مع ما تتطلبه هذه الخطة من جهد وقدرة على التنفيذ، في حين لم تستطع أن تنجز مهمتها المتعلقة بتعيين موظفين في المراكز الشاغرة وفق آلية موضوعية،



فتستدرك تفاقم الشلل الذي قد يحدث في الإدارة، مع أن هذه المهمة تعتبر إحدى المهمات العادية والبيديهية التي تضطلع بها كل حكومة في أي دولة فتتنجزها بأقصى ما يمكن من العجلة؟.

والسلطة التشريعية المتمثلة بالمجلس النيابي، التي من واجباتها إلى جانب التشريع في جميع الشؤون العامة ومنها الشأن الإداري، الرقابة على السلطة التنفيذية، أي الحكومة في جميع المجالات، فتحملها المسؤولية عن كل تقصير أو إهمال أو تجاوز في حال ثبوته. فهل اضطلعت بدورها الرقابي هذا وحاسبت الحكومات المتعاقبة عن تقصيرها في أداء مهماتها، وبخاصة عن تقصيرها في تحقيق ما التزمت به في بياناتها الوزارية التي منحتها الثقة على أساسها، فطرحنا بالتالي في حال ثبوت مسؤوليتها الثقة بها؟.

إننا نعتقد، أنه لو مارست السلطة التشريعية دورها الرقابي، كما تقضي أصول النظام البرلماني، لتم حجب الثقة عن أغلب تلك الحكومات، فاضطرت إلى الاستقالة وفاقاً لأحكام الدستور، وبخاصة لأحكام المادة ٦٨ منه.

لكن الكيفية التي تتم بها عملية تأليف الحكومات في لبنان، بحكم طغيان الطائفية على عملية التأليف هذه، عطلت أهم أسس النظام البرلماني الديمقراطي بحيث أصبحت السلطانان تبدوان وكأنهما سلطة واحدة ما أفضى إلى شلل الرقابة وفقدان فاعليتها.

أما السلطة القضائية التي من أهم مسؤولياتها إحقاق الحق والحكم، مهما كانت الظروف المحيطة بها، بالقسط بين الناس، وان لا يأتيها الباطل من بين يديها، أو من خلفها، فنمى على يديها ميزان العدالة بعدم الاعتدال، وأصبحت الغلبة حينئذ للانحياز عوضاً عن التجرد والنزاهة.

وإذا كان يجوز لنا أن نختصر السمات التي يجب أن تظل لصيقة بالقضاء بسمة واحدة، فإننا لا نجد سمة أدنى إلى الصواب من الاستقامة.

غير أن تحقق هذه الاستقامة وديمومتها يتوقفان على أمرين :

**الأول:** تكريس استقلال القضاء واحترامه بالممارسة الفعلية وفاقاً لأسس النظام البرلماني الديمقراطي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالها. وذلك حماية له من تدخل القوى السياسية في شؤونه واستخدام نفوذها.

**الثاني:** تعزيره بقضاة مشهود لهم بالعلم والكفاءة والنزاهة.

ولعل ما جاء في عهد الإمام علي بن أبي طالب «ع» في عهده إلى مالك الاشر النخعي، لما ولاه على مصر من تبيان للمعايير التي يجب الأخذ بها لاختيار القضاة ما يغني عن عناء البحث عن المنهج القويم في هذا الشأن. فقد جاء في هذا العهد:

«... ثم إختار للحكم بين الناس أفضل رعيته في نفسك، ممن لا تضيق به الأمور، ولا تمحكه الخصوم، ولا يتمادى في الزلة، ولا يحصر من الفياء إلى الحق إذا عرفه، ولا تشرف نفسه على طمع، ولا يكتفي بأدنى فهم دون أقصاه، وأوقفهم في الشبهات، وأخذهم بالحجج، وأقلهم تبرماً بمراجعة الخصم، وأصبرهم على تكشف الأمور، وأحرّمهم عند اتضاح الحكم، ممن لا يزيده إطرء، ولا يستميله إغراء، وأولئك قليل. ثم أكثر تعاهد قضائه، وأفسح له في البذل ما يزيل علة وتقل معه حاجته إلى الناس...».

وعلى ذلك، إذا كان هنالك من طموح إلى إصلاح، وتنقية النظام السياسي، والانتقال به من الوهن، وشبه الشلل إلى القوة والفاعلية، بحيث تنبثق منه سلطات قادرة كل منها على أن تلعب الدور المرسوم لها في الدستور، فتتمكن بآليات النظام البرلماني الديمقراطي من أن تحل أي أزمة، فلا مناص من: أولاً: إلغاء الطائفية السياسية من النظام، وفاقاً للألية التي نص عليها الدستور اللبناني. ثانياً: اعتماد قانون انتخاب عصري يضمن، من جهة، نزاهة عمليات الاقتراع، ويؤمن من جهة أخرى تمثيلاً صحيحاً لجميع فئات الشعب. ما يؤدي إلى أن

تصبح كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية اللتين تنبثقان بصورة مباشرة أو غير مباشرة، عن الانتخابات أكثر تعبيراً عن طموحات الشعب الذي يعتبر مبدئياً مصدر السلطات.

فاذا ما تحقّق ذلك، وزال كل ما كان يشكل حائلاً بين المواطنين الأكفاء، الذين هم دعامة كل دولة قوية، وتحقيق طموحاتهم، عندئذٍ، يمكن للإصلاح أن يتابع طريقه فيثمر في جميع المجالات.

### ثانياً: دور المواطن في الإصلاح السياسي

ما دمنا بصدد إصلاح النظام السياسي، يحسن بنا، أن لا نغيّب دور المواطن اللبناني، الذي حيل بينه وبين بلوغ مرتبة المواطنة الكاملة بفعل الطائفية التي لم تفتأ تمسك بزمام النظام السياسي، فتبت فيه من خلال مصالح القوى السياسية، والعصبيات القوة للنزوع إلى الاستعصاء على التطور. وحسبنا من هذا النظام، أنه عوضاً عن أن يرسخ كسائر الأنظمة السياسية دعائم الوحدة الوطنية، وأسس الولاء الوطني عبر ما هو خليق، بأن يجعل كل لبناني يشعر بالمواطنة فيعيشها كاملة غير منقوصة، ما زال عن قصد، أو غير قصد، يتيح للقوى السياسية، كلما دعت الظروف أو المصالح الشخصية الضيقة، أن تسوق المواطن إلى أن يلوذ ليس بالطائفية وحسب بل بالذهبية. ويُحرمه في الوقت ذاته، مهما كانت مؤهلاته، وكفاءاته العلمية وطموحاته السياسية، من حقه في التطلع إلى أي منصب، أو مركز، إذا لم يكن من «حصّة» مذهبه.

وعلى ذلك، إذا كان المواطن يطمح إلى إحداث تغيير، أو إصلاح في الوضع القائم الذي يعيش في ظله، فباستطاعته بما أُتيح له من وسائل، أن يسهم في تحقيق ما يصبو إليه. ولا يستهين بالتالي، بما يملك من دور في عملية الإصلاح التي قد تطاول أي مجال من المجالات.

فهو من ينتخب ممثلين عنه في المجلس النيابي فيمارسون وكالة عنه وبتفويض منه، صلاحية التشريع في مختلف الشؤون العامة، وصلاحية الرقابة على السلطة التنفيذية، أي الحكومة. وهو أيضاً، من يملك الحق في أن يراقب ممثليه الذي منحهم ثقتهم وفوضهم بتمثيله، فيتثبت من مدى حسن أدائهم لمهامهم التشريعية، والرقابية، ومن مدى وفائهم بوعودهم وتعهداتهم. وله في نهاية الأمر، الحق في أن يحاسب عندما يحين استحقاق الانتخابات، فيما أن يجدد ثقته بممثليه لولاية أخرى، أو يستبدل ممثلين عنه آخرين بهم.

لذلك، فلئن كان يحق لكل مواطن أن يعلن عن سخطه على النظام، أو على السلطة، أو على الإدارة، إلا أنه لا يجوز أن يظل السخط مجرد شعور بعدم الرضاء، ومن دون أي فاعلية، في حين قد أتاحت لهذا المواطن وسائل مشروعة تمكنه من التعبير عن رأيه أو موقفه، وما الانتخابات، إلا إحدى أهم الوسائل التي توفر له الفرصة لإبداء رأيه، والاضطلاع بدوره بفاعلية.

كما ليس من الطبيعي أن يستمر المواطن بتكرار ذات الشكوى ما دام يحض ذات الممثلين ثقته مراراً مسوقاً بالعصبيات.

### دور أجهزة الرقابة في الإصلاح الإداري

إذا كانت النصوص التشريعية التي قضت بإنشاء وتنظيم أجهزة الرقابة فحددت صلاحياتها، وعينت نطاق ومدى رقابتها، قد رسمت لكل جهاز من خلال الاختصاص الذي أنيط به دوراً في عملية الرقابة على الإدارة، فهل يسهم هذا الدور في عملية إصلاح الإدارة؟

للإجابة على هذا السؤال، لا بد من أن نتناول بالبحث، دور كل من مجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي، وديوان المحاسبة، والمجلس التأديبي العام، بالاستناد إلى الصلاحيات التي تم تبيانها في ما سبق، والتي أنيطت بكل جهاز من هذه الأجهزة الأربعة.

ففي ما خص مجلس الخدمة المدنية:

الذي تناولت صلاحياته تعديلات، بعد أن ألحقت به إدارة الأبحاث والتوجيه، وفصل عنه المعهد الوطني للإدارة والإنماء، فأصبحت هيئته تتألف من الرئيس، وعضوية كل من رئيس إدارة الموظفين، ورئيس إدارة الأبحاث والتوجيه، ليس من العسير أن نتلمس، بالاستناد إلى صلاحياته التي تناول قضايا إدارية هامة، دوره في عملية الإصلاح، حيث يظهر هذا الدور وتتجلى أهميته بشكل خاص في:

- الاقتراحات، والآراء التي يقدمها هذا المجلس لمجلس الوزراء بتعديل القوانين، والأنظمة المتعلقة بتنظيم الإدارات والمؤسسات العامة، وأساليب عملها، وتحديد عدد الوظائف، منها:

- تلبية حاجات الإدارة للعناصر البشرية المؤهلة والكفؤة.

- بقاء القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين في حدود أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

- إرشاد الإدارات العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها، وتمكينها من القيام بمسؤولياتها على خير وجه، وذلك بتقديم الاقتراحات في تنظيم الدوائر لكي تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية، ومع مصالح الجمهور، وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وأقل كلفة ممكنة... وتحسين أساليب العمل الإداري....

وإذ يتبين من هذا الدور، أن كل مهمة منوطة بمجلس الخدمة، وبشكل خاص إدارة الأبحاث والتوجيه، تسهم في تحسين أداء الإدارة، وتالياً في عملية الإصلاح، فلا بد من التركيز والتأكيد على أهمية مواكبة إدارة الأبحاث والتوجيه، بحكم ما لديها من صلاحيات الإدارات العامة، فترصد أداؤها لوظائفها، ابتغاء إرشادها، وتقديم الاقتراحات لها كلما دعت الحاجة إلى ذلك. لأن الإصلاح الناجح والمنمّر، عملية مستمرة تواكب الإدارة، فتقوم ما اعوج وتزيل أي خلل، وتستدرك

أي نقص، وليس إجراءً مؤقتاً بزمان محدد، أو حالة معينة. بخاصة إذا ما أخذنا في الحسبان، الحاجات التي تنمو يوماً بعد يوم تزامناً مع تسارع وتيرة التقدم العلمي والتكنولوجي، التي تتطلب إدارة ذات مقدرة بتنظيمها، وأساليب عملها، وعناصرها البشرية، على تلبية هذه الحاجات من جهة، وعلى أن تستجيب لمتطلبات التكنولوجيا الحديثة بأساليب عمل حديثة من جهة أخرى.

وهنا، تتجلى أهمية الدور الذي يجب أن تضطلع به إدارة الأبحاث والتوجيه والذي ينبثق من مهماتها أو صلاحياتها التي سبق ذكرها.

هذا، وما دمنا بصدد البحث في دور مجلس الخدمة المدنية، يحسن بنا أن نتطرق إلى المعهد الوطني للإدارة والانماء الذي ذكرنا سابقاً، انفصل عن المجلس المذكور، واخضع لوصايته، لما لهذا المعهد من دور في رفع مستوى العنصر البشري في الإدارة بشكل عام. ويظهر هذا الدور من خلال مسؤولية المعهد عن تطبيق برامج الإعداد والتدريب المتعلقة بشكل خاص بالوظائف الإدارية والإنمائية.

وقد سعى منذ إنشائه في العالم ١٩٥٩ إلى أن يلبي حاجات الإدارة في كل من مجالي الإعداد والتدريب.

ففي مجال الإعداد، يتابع المرشحون للتعيين في الوظائف الشاغرة بخاصة وظائف الفئة الثالثة بعد فوزهم في المباراة، دورة إعدادية، تتضمن محاضرات وأبحاثاً في الموضوعات الإدارية والاقتصادية والقانونية وغيرها. كما تتضمن فترة تمرين في إدارة عامة ومؤسسة خاصة.

أما في مجال التدريب، فيتابع الموظفون الموجودون في الخدمة الفعلية دورة تدريبية. ومهمة المعهد في هذا المجال، لا تقل أهمية عن مهمته في مجال الإعداد، إذ تعتبر مكملة، أو متممة لها، كما وأنها أوسع انتشاراً، لأنها يمكن أن تشمل جميع الموظفين.

كما استطاع المعهد، تطبيق برامج في مجالات التخصص في الخارج والحلقات الدراسية.

على الرغم من أهمية الدور الذي يتولاه المعهد بخاصة في مجالي الإعداد والتدريب، فيلبي حاجات الإدارات العامة بقدر المستطاع إلى العناصر المعدة والمؤهلة، ومن ثم المدربة ما يؤدي إلى تحسين مستوى أداء الإدارة. إلا أن هناك ملاحظات يبديها البعض حول مناهج المعهد المتعلقة بمجالي الإعداد والتدريب، من أبرز هذه الملاحظات:

- أنه يطغى على المناهج، الدراسات النظرية، في حين أنه يقتضي الاعتماد على أساليب عملية، بحيث يتم من خلالها دراسة المشكلات الفعلية التي تعاني منها الإدارة، واقتراح الحلول لها.

- كثافة المواد الدراسية التي يعتبر بعضها تكراراً لمواد سبق للمتدربين أن تلقوها في دراساتهم الجامعية.

- عدم إعادة النظر بشكل كاف بهذه المناهج لكي تصبح أكثر ملاءمة لمتطلبات الإدارة الحديثة.

وفي ما خص التفتيش المركزي، فإن فاعلية دوره في الإصلاح تظهر في:

- شمول صلاحياته جميع الإدارات العمومية، والمؤسسات العامة والموظفين، والمستخدمين، والأجراء العاملين في هذه الإدارات والمؤسسات.

- مراقبة وتفتيش الموظفين التابعين للإدارات العامة فيما يتعلق بكيفية قيامهم بالواجبات والمسؤوليات المترتبة عليهم، ومراقبة موظفي المؤسسات العامة، وتفتيشهم وفقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتهم الخاصة.

- شمول صلاحياته في الرقابة، بحكم اختصاص كل مفتشية عامة، كافة الأمور التي تضطلع بها الإدارات العامة، والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري،

أو المالي، أو الهندسي، أو الصحي، أو الاجتماعي، أو الزراعي، أو التربوي. ما يجعله أكثر إحاطة بشؤون الإدارة، وأوضاعها ومشكلاتها.

- ترتيب المسؤوليات على الموظفين، وإنزال العقوبات بهم إذا ثبت أنهم أخلوا عن قصد، أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليهم القوانين والأنظمة، ولا سيما الواجبات العامة المنصوص عليها في المادتين ١٤ و ١٥ من نظام الموظفين. وقد أشرنا في ما سبق إلى العقوبات التي يمكن أن تفرضها هيئة التفتيش على الموظفين، وإلى الإجراءات الأخرى التي يمكن لهذه الهيئة أن تتخذها في حقهم.

- التنظيم والتوجيه: إذ ينبغي أن لا يفهم أن صلاحيات التفتيش المركزي تقتصر على الزجر، وفرض العقوبات فقط. فإلى جانب مهمة ترتيب المسؤوليات، وإنزال العقوبات له، مهمة تنظيمية، وتوجيهية، ونعتقد أن هذه المهمة لا تقل أهمية عن الأولى إن لم تفقها في بعض الأحيان. كونها تشكل عاملاً من عوامل الإصلاح.

فالبند ٢ من المادة ١١ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ نص على، أن من اختصاصات هيئة التفتيش المركزي، تقديم الآراء، والاقتراحات إلى مجلس الوزراء في شأن إعادة تنظيم الإدارات العامة والمؤسسات العامة، وتحسين أساليب العمل فيها.

بالإضافة، إلى أن القرارات التي تصدر عن هيئة التفتيش المركزي، إذا كانت تتضمن غالباً توصيات إلى جانب العقوبات التأديبية، فإنها أحياناً تقتصر فقط على التوصيات. والتوصيات هذه التي توجه إلى الإدارات العامة، تنطوي على أمور تنظيمية، وتوجيهية، غايتها تحسين مستوى أداء الإدارة.

لذلك، قضت المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ بأن يكون المدير العام، في كل إدارة على اتصال مع التفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش، والاقتراحات الرامية إلى تحسين سير الإدارة.



ولا يخفى ما لتطبيق أو تنفيذ آراء واقتراحات وتوصيات هيئة التفتيش المركزي من قبل مجلس الوزراء، أو من قبل الإدارات المعنية، من أهمية في مجال تحسين مستوى أداء الإدارات العامة المعنية.

وفي ما خص ديوان المحاسبة، علمنا، من ما سبق، أن مهمة الديوان، السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، ويضطلع بمهمته هذه بممارسته نوعين من الرقابة:

- برقابة إدارية مسبقة ومؤخرة. تتناول المسبقة بعض المعاملات المتعلقة بالنفقات والواردات، فيثبت من صحتها، وانطباقها على الموازنة والقوانين النافذة. أما المؤخرة، فغايتها تقدير جميع مراحل المعاملات المالية، فيضع بنتيجتها تقريراً سنوياً عاماً، وتقارير خاصة، كما يصدر بيانات بالمطابقة، يتضمن التقرير السنوي، نتائج رقابته، والمخالفات الأساسية التي ارتكبها الوزراء، والموظفون المسؤولون، والاقتراحات الإصلاحية التي يرى إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية.

ويحق للديوان كلما رأى لزوماً، أن يرفع تقارير خاصة إلى رئيس الجمهورية، أو إلى رئيس مجلس الوزراء، أو إلى الإدارات العامة بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها.

أما بيانات المطابقة فهي، بيانات عامة بمطابقة الحسابات التي تقدم إليه وهي خلاصة عن تنفيذ الموازنة.

- ورقابة قضائية، وهي رقابة على الحسابات، ورقابة على الموظفين. الرقابة على الحسابات، تهدف إلى الفصل في صحة حسابات المحتسبين، وأي شخص يتدخل في قبض أو دفع الأموال العمومية دون أن تكون له صفة قانونية.

أما الرقابة على الموظفين، فيخول القانون الديوان حق فرض غرامات على الموظفين في حال ارتكابهم، أو مساهمتهم في ارتكاب إحدى المخالفات التي

حدّدها قانون تنظيم ديوان المحاسبة. وعليه، أن يحيط مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء.

نستخلص من ما سبق، أن أهمية دور ديوان المحاسبة تتجلى في أنه:

- يقي برقابته الإدارية المسبقة الإدارة من الوقوع في الخطأ، أو المخالفة كما يحافظ في الوقت ذاته على الأموال العمومية.
- يحيط المجلس النيابي بخاصة من خلال تقاريره السنوية علماً، بالمخالفات التي يرتكبها الوزراء، فيضع المجلس أمام مسؤوليته الرقابية على الحكومة.
- يسهل من خلال بيانات المطابقة، إجراء الرقابة التشريعية على الحكومة، كما يساعد على تصديق قطع حساب الموازنة.
- يصون برقابته القضائية الأموال العمومية، كما يحاسب كل من يسيء استعمالها، أو يلحق ضرراً بها، أو يخالف القوانين والأنظمة المتعلقة بإدارتها.

#### أما في ما خص المجلس التأديبي العام:

فدوره يقتصر على محاكمة الموظفين المحالين عليه من قبل المراجع المختصة. وقد حوّل بفرض أي عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية، أو أي عقوبة من الدرجة الأولى، المنصوص عليها في المادة ٥٥ من نظام الموظفين، فيما إذا تبين له أن الموظف لا يستحق عقوبة أشد.

وتظهر أهمية ما أنيط بهذا المجلس في أمرين:

إن حكمه بإنهاء خدمة الموظف، أو حكمه بعزله إذا أخل إخلالاً فادحاً بأحد واجباته السلوكية المحددة في القوانين أو الأنظمة، ولا سيما المادتين ١٤ و ١٥ من نظام الموظفين، يُعد إجراءً قانونياً ناجعاً لتنقية الإدارة. من أجل ذلك، يقتضي أن لا تتوانى المراجع المختصة عن إحالة أي موظف يتبين لها أنه ارتكب مخالفة تستدعي المحاكمة أمام هذا المجلس.

وإذ ننتهي من شرح دور كل جهاز من أجهزة الرقابة وانعكاسه على عملية الإصلاح الإداري، لا بد لنا من أن نبحت في موضوع تفعيل، أو تنشيط هذا الدور الذي كان له حضور في كل بيان من البيانات الوزارية التي وإن كانت قد أعارته اهتماماً، إلا أنها لم تكشف عن الكيفية التي سيتم بموجبها تفعيله أو تنشيطه. كما وأن ما من حكومة قد اتخذت إجراءً من شأنه أن يوحى بذلك.

وحسبما نعتقد، أن موضوع تفعيل دور أجهزة الرقابة ذو شقين:

أولاً: ما ينبغي أن يفهم، أن كل جهاز من أجهزة الرقابة، يضع تقريراً سنوياً عاماً يتضمن، انطلاقاً من اختصاصه وصلاحياته، وفي حدود هذا الاختصاص، وهذه الصلاحيات، نتائج رقابته على الإدارات، والمخالفات المرتكبة، سواء من الوزراء أو الموظفين. كما يتضمن اقتراحات إصلاحية تتعلق بالمجالات التي تدخل ضمن اختصاصه.

هذا بالإضافة إلى التوصيات التي توجهها هيئة التفتيش المركزي إلى الإدارات، وتنطوي على إجراءات ذات صبغة إصلاحية.

وتقدم التقارير إلى السلطات المختصة التي باطلاعها على ما يرد فيها من وقائع واقتراحات، يفترض أن لا تتوانى، بحكم مسؤوليات كل منها عن الشروع في اتخاذ التدابير المناسبة، في شأن بعض المخالفات المبينة في التقرير. وفي أن تولي الاقتراحات الاهتمام الكافي. فتبادر من دون تسويق إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بوضع هذه الاقتراحات موضع التنفيذ.

وعلى ذلك، فإن ما يتخذ من تدابير مناسبة، أو ما ينفذ من اقتراحات، أو توصيات، هو من دون أي شك، تفعيل لدور أجهزة الرقابة في عملية الإصلاح.

هذا، بالإضافة إلى أن تنفيذ الاقتراحات، أو التوصيات، يحفز هذه الأجهزة على أن لا تألوا جهداً في الاستمرار من دون أي وهن أو تردد في الاضطلاع بالدور المرسوم لها.

ثانياً: نميل إلى الاعتقاد، بأن موضوع تفعيل أجهزة الرقابة أمر يخص في المقام الأول هذه الأجهزة التي تعلم، بما لديها من خبرات، وبما بين أيديها من وقائع ومعطيات، أكثر من سواها، مواطن ضعفاً، وما يحيط بها من صعاب، أو مشكلات، وما إذا كانت تعاني من نقص في الإمكانيات المادية، أو في العناصر البشرية المؤهلة والكفؤة.

لذلك، حري بالمراجع المختصة إذا كانت ترغب فعلاً في تفعيل أو تنشيط هذه الأجهزة، أن تبادر إلى الاطلاع على جميع العوامل التي تعوق عمل هذه الأجهزة، فتتخذ الإجراءات اللازمة.

ويتحتم علينا، ما دمنا بصدور أجهزة الرقابة وتفعيلها، أن نذكر بالمادة ٧١ من نظام الموظفين، التي نأمل أن لا تكون منسية والتي، إذ قضت، بأن يثبت مجلس الخدمة المدنية من كفاءة الموظفين المسلكية، بقرار من هيئته، أو بناءً على طلب الإدارة المختصة، أو التفتيش المركزي، وضعت آلية للثبوت من كفاءة الموظفين المسلكية، ومن ثم لصرف الموظف الذي يثبت أنه لا يملك المعارف الأساسية.

إن قيمة هذا النص وأهميته، تكمنان، في أنه يؤمن وسيلة قانونية فاعلة تفضي إلى تنقية الإدارة من الموظفين الذين لا يملكون الأهلية والكفاءة لإشغال وظائفهم، وفي أنه يخول مجلس الخدمة المدنية الحق في أن يتخذ قراراً بصرف الموظف من الخدمة في حال لم يصدر المرسوم، أو القرار بالصرف، أو الإحالة على التقاعد من المراجع المختصة.

وعلى ذلك، يتعين على كل من مجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي كجهازين معنيين أكثر من سواهما، بتفعيل كل ما من شأنه أن يفيد عملية الإصلاح، والاستفادة من هذه الوسيلة القانونية، لما لها من نتائج حميدة على الإدارة وعلى أدائها. فالأداء الجيد، لا يتوقف فقط على وجود العناصر الكفؤة والمؤهلة، وإنما أيضاً على التخلص من العناصر التي لا تملك الكفاءة أو الأهلية

والتي باستطاعتها أن تهدم حسنات أي تنظيم إداري سليم.

إن في الإدارة مشكلات، لا يمكن التغلب عليها إلا بنهج إصلاحى يبدأ بالنظام السياسي، ربما نجد من يتصدى لهذا النهج بالنقد، فيرى أنه اصطبع بصبغة غير واقعية، بانطلاقه من النظام السياسي، فلم يلتزم بالحدود التي تفرضها قيود الواقع.

وإذ نسلم، بأن هناك مشكلات وصعاباً، من شأنها أن تحوّل الإصلاح إلى معضلة لا يقوى على حلها إلا رعاة إصلاح حقيقيون وقيادات فذة، لكن من يمعن النظر في واقع الحياة، يوقن أن هذا الواقع لا يعرف الجمود، وإنما هو في تطور وخلق مستمرين، وفي تجديد وتغيير متواصلين غير منقطعين. وعلى هذا الأساس، ليس من المحال أن يعي، يوماً، اللبنانيون وقاداتهم، أن من العسير أن يتحقق إصلاح في أي مجال من المجالات ما دامت آفة الخلل والاضطراب حية، ولم يُبْت بما هو خليق بإزالتها، وبأن يدفع إلى الاستقرار، واستقامة النظام السياسي، حفاظاً على البلاد، وتحصينها من الأزمات التي تهددها باستمرار.

ويكفي أن نُذكّر، للتأكيد على ضرورة إصلاح النظام السياسي، بالنهج الإصلاحى للدولة والنظام الذي سلكه من قرون الإمام علي بن أبي طالب «ع» بعيد تسلمه حكم الدولة الإسلامية التي كان قد دبّ فيها الفساد. والذي أفصح عنه وعن مقوماته في عهده إلى مالك الأشتر حين ولاه على مصر.

فإذا أمعنا الفكر في هذا النهج، لتبدى لنا بوضوح تام، أن الإمام، وإن كانت المثالية إحدى سمات شخصيته، قد برهن على واقعية، سواء لجهة إحاطته الكاملة والشاملة بأوضاع الأمة، وبمواطن الخلل في السلطة، فأبعدتها عن الأسس التي أرسنها الرسالة السماوية، أم لجهة علمه بالمسوغات التي تدعو إلى ضرورة التغيير، ومن ثم معرفته باليقين، الوجهة التي يجب أن يبدأ بها التغيير.

لذلك، إذا كان هذا النهج الإصلاحى والتغييرى قد طاول جميع الأمور

والشؤون التي ترعاها كل دولة، إلا أن وجهته الأولى كانت السلطة، أي النظام. لأنه كان يدرك ببصيرته النفاذة، وبفكره النير العميق، من أين يبدأ الإصلاح... وإذا كان المجال لا يسمح لنا أن نثري هذه الدراسة بالقليل مما انطوى عليه هذا النهج، فنعوض به عما قد يكون قد اعترأها من ثغرات أو هنات، إلا أنه لا يسعنا إلا أن ندع الإمام يُسمع - من خارج عهده - القادة السياسيين، وكل رجل سلطة في كل مصر أو عصر، كلامه الذي لا يُضِلُّ نهجه:

«من نصب نفسه للناس إماماً، فليبدأ بتعليم نفسه قبل تعليم غيره...».