إسهامات مشكورة
لبعض رؤساء مجلس الخدمة المدنية السابقين

الأسباب التي أعاقت تطور الإدارة اللبنانية

أ. أنطوان موصلي
رئيس سابق لمجلس الخدمة المدنية

لقد كان توليّ رئاسة مجلس الخدمة المدنية قصير الأمد، بحيث أنه لم يتجاوز الأربعة أشهر. وقد كنت خلالها مضطراً إلى متابعة تأمين مهام وظيفتي الأساسية في إدارة الجمارك، لذلك لم يتسن لي في أثناء تلك الفترة أن أقف على دقائق جميع الشؤون التي يختص بها مجلس الخدمة. ولما كان انقطاعي عن هذا المجلس يرجع إلى أوائل عام ١٩٧٤ أي إلى نحو ٢٢ سنة قبل الآن، كما أن تركي العمل نهائياً في الدولة قد حصل منذ ما يزيد على ١٣ سنة، فلربما لم أعد على بينة تامة من مشاكل الوظيفة لكي أغوص الآن في متاهاتها.

غير أنه مما رسخ في اعتقادي بعدما خبرت طويلاً الحياة الإدارية، هو أن هناك من الأسباب التي قد تخفى على عامة الناس، والتي أعاقت تطور الإدارة اللبنانية إلى مصاف الإدارات الراقية، وأجهضت المحاولات التي بذلت لرفع شأن الوظيفة العامة في لبنان. وإني أذكر من هذه الأسباب الأمور التالية:

أولاً ـ التعيينات الكيفية على رأس الإدارات العامة، كاختيار مدير التربية من عداد رجال الشرطة، أو نقل مدير المالية إلى وزارة الأشغال، أو انتداب ديبلوماسي لإدارة قوى الأمن، أو ما تعدى ذلك إلى ما هو أدهى وأعجب. وكأني بالمسؤولين يقولون في مثل هذه الحال انه ليس من الضروري أن يكون الإداري اختصاصياً في مجال عمله طالما أن الوزير ليس كذلك! مع أنه كان من الأسهل ومن الطبيعي أن تملأ الوظائف القيادية في الإدارات من ملاكاتها الخاصة، لما في الأمر من مراعاة للاختصاص، ومن تشجيع لموظفي السلك الطامحين إلى الوصول يوماً، كل في إدارته، إلى قمة الهرم. ولعلنا بدأنا في السنوات الأخيرة باتباع هذه الخطة.

ثانياً ـ تكرار ما يسمى بالتطهير، أو تلطيفاً بالإصلاح الإداري، في بداية كل عهد تقريباً، مع ما يرافق ذلك من تدابير مرتجلة ومن خضات توقف عجلة الإدارة لأشهر عديدة. مع العلم أن الحاجة هي فقط إلى التشدد في تطبيق القوانين والأنظمة النافذة دون هوادة ولا استثناء، مما من شأنه أن ينفي

الضرورة إلى مثل هذه الاجراءات التي تؤخر ولا تقدم.

ثالثاً ـ العمل بقاعدة التدرج الآلي للموظفين دونما الأخذ بمبدأ الترقية على أساس الاستحقاق، مما يجعل الموظف الكسول المتخلف متساوياً مع الموظف المجتهد الطموح، وينعكس سلباً على حسن سير الأعمال. فكيف يؤمل بالتالي أن يأخذ الموظف وضعه على محمل الجد ويتفانى في خدمة الدولة والعباد؟

رابعاً ـ إغفال توفير الأنظمة المكتوبة بين أيدي الموظفين، مما يحملهم على الاتكال على الذاكرة أو على العرف، دونما محاولة التصرف بطريقة موضوعية مدروسة. كما أن هذا الفراغ يشكل حائلاً دون من يرغب منهم في زيادة معلوماته القانونية والإدارية عن طريق المطالعة والدرس.

إن هذه التصرفات وأمثالها أدت، في كثير من الحالات، إلى تغليب الشواذ على القاعدة.

ولقد كان من الممكن تفادي هذه النتيجة لو أن المبادئ التي أرسي عليها دور مجلس الخدمة المدنية منذ زمن إنشائه، أفسح لها في المجال لأن تطبق دون أي استثناء. والحق يقال في هذا الصدد إن الإصلاح الحقيقي لا يمكن أن تقطف ثماره قبل انقضاء سنين عديدة على ابتداء العمل به. فكيف إذا تعرقل هذا العمل على النحو الذي تقدم ذكره؟

لجميع هذه الأسباب، أعتقد أن إصدار مجلة الإدارة اللبنانية في الوقت الحاضر، بعد أن نص على إيجادها منذ عام ١٩٦٠، لهو من الأمور التي يمكن أن تعتبر فاتحة خير في الاتجاه الصحيح. وإنني لشديد الاقتناع بأنها ـ أي المجلة ـ ستكون أداة هامة في مجال ضبط الأمور بما ستنطوي عليه من دراسات وإرشادات ونصوص قانونية وأنظمة، مع الشروحات التي لا بد من أن ترافقها. وستسد هذه المجلة بعضاً من الفراغ الذي يواجه الموظف الناشئ، فيفيد منها في اتقان عمله وفي توسيع ثقافته الإدارية وتركيزها. كما أنها قد تساعد المسؤولين بما ستحتويه من احصاءات ومطالعات قيمة واقتراحات، على المزيد من الإلمام بالشؤون الإدارية وعلى تنويرهم في مجال إقرار الوسائل الكفيلة بتحسين الأوضاع.

حقق الله الآمال.

■■■

الإدارة اللبنانية خلال خمسين عاماً
ما لها وما عليها؟

د. عمر مسيكة
رئيس سابق لمجلس الخدمة المدنية

تأسس الحكم في العهد الاستقلالي الأول (عهد الشيخ بشارة الخوري من ١٩٤٣ إلى ١٩٥٢) على عنوانين أساسيين: الإصلاح السياسي والإصلاح الإداري. وفي هذا العهد، حاول رجاله تنظيم الحكم على أساس وطني عادل وصالح، حتى تترسخ معالم الاستقرار والنظام والثقة الضرورية بين المواطنين، كما حاولوا إدخال إصلاحات في الإدارة أولها توسيع صلاحية الحكام الإداريين ومراعاة الكفاءة وإخلاص الموظفين، واستقامة العمل بحيث يصبح قضاء مصالح الناس سريعاً قليل الكلفة. كما أنشأوا هيئة للتفتيش مهمتها الرقابة في جميع دوائر الدولة، وضبط أي خلل في الجهاز المالي ،بالضرب على أيدي المرتكبين، مما أدى إلى إصلاح شامل جزئي وعميق، في عهد حكومة رياض الصلح الثانية عام ١٩٤٦، والى اعتماد سياسة الانتاج والعمل، وتشكيل ديوان المحاسبة في عهد حكومة عبد الله اليافي عام ١٩٥١. ومما لا شك فيه انه في العهد الاستقلالي الأول تحققت إنجازات وطنية هامة، سواء على الصعيد السياسي أم على الصعيد الإداري، ومع ذلك فإن العهد المذكور انتهى إلى «ثورة شعبية تجلى فيها الوعي القومي بأصدق مظاهره، وتبلورت فيها مطالب الاصلاح الشامل،سياسياً وإدارياً واقتصادياً واجتماعياً وأخلاقياً». كما ورد في بيان حكومة خالد شهاب في أيلول ١٩٥٣، في مستهل عهد كميل شمعون.

وكان الإصلاح المطلوب في العهد الجديد، هو «القيام بتفتيش شامل في جميع دوائر الدولة، وإجراء تحقيق بجميع المخالفات والقضايا المريبة وملاحقة المسؤولين، وتنظيم دوائر الدولة والملاكات، والتنظيم الإداري على أساس اللامركزية، وإعادة النظر في قانون المحاسبة العامة وديوان المحاسبة. وتوالت الحكومات، في ذلك العهد، على تأكيدها ضرورة اعتماد سياسة داخلية عامة للدولة، وعلى تنظيم الجهاز الحكومي، وعلى رفع الحصانة عن الموظفين، وعلى تبسيط المعاملات المالية والإدارية، وتعزيز اللامركزية، ومكافحة الاحتكار والاستغلال والكسب غير المشروع، وجعل الإدارة صالحة مفيدة ومنتجة.

وخلال منتصف ولاية العهد المذكور، تحققت إنجازات لا يمكن إغفالها على الصعيد التشريعي

وعلى الصعيد التنفيذي، الإعماري والإنمائي، وعلى الصعيد الإداري. ولكن الحقيقة أيضاً أن الصراعات والخلافات السياسية داخل لبنان وخارجه آنذاك، أدت إلى انعكاسات عميقة في الوضع السياسي الداخلي في لبنان، حيث انتهى الأمر إلى أحداث أمنية وإلى انفجار عام في أواخر سنة ١٩٥٨. وبالتالي فإن الإنجازات التي تحققت في أوائل العهد المذكور، تعرضت الى الاهتزاز، في نهايته، ولم تؤد إلى النتائج المطلوبة في كثير من الأمور ولا سيما في الوضع السياسي، وفي الوضع الإداري وفي الإصلاح الإداري.

وفي عام ١٩٥٨، بزغ عهد جديد، برئاسة اللواء فؤاد شهاب، بعنوان كبير لتحقيق الأمن وحكم الدولة في جميع المناطق اللبنانية، ونزع السلاح من أيدي اللبنانين، وإعادة الحياة والنشاط الى الاقتصاد اللبناني، وبناء ما تخرب من مرافق البلاد ومعالمها. وأصبح لبنان يحتاج، كما ورد في قسم اليمين الدستورية للرئيس شهاب بتاريخ ١٩٥٨/٩/٢٣، إلى «بناء الدولة على أسس وقواعد ومقاييس مستمدة من تصميم النخبة، ومصلحة الشعب، وطموح الوطن... ولكي يثق المواطن بالدولة بحيث تسري فيه روح الجد، الجد في المسؤولية عن الواجب وفي الحساب، والجد في جعل الدولة للمواطن وللكل على سواء، والجد في النظرة إلى الغد والتصميم له. ولا بد من أن يطمئن المواطن الى تجرد الحاكم، وعدل القاضي، وأمانة الموظف....».

وقد حاول العهد الجديد تطوير ذهنية العمل السياسي في لبنان، بحيث تصبح السياسة دراسة ورأياً، وتوجيهاً ومسؤولية، وتمثيلاً، ورقابة وضميراً ووطنية، وتتخلص من أثقال الوساطة والاستعلاء على القانون. ومن هذا المنطلق صدرت مراسيم اشتراعية ومراسيم تنظيمية على جانب كبير من الأهمية في مختلف القضايا العامة، ولا سيما في الشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمالية والتربوية والإدارية. وقد يكون من أهم هذه الانجازات ما يتعلق، بتنظيم الإدارة العامة على أسس الخدمة العامة، وبأوضاع الموظفين، انطلاقاً من أن الإدارة هي أداة الحكم وعلى هذه وتلك تتوقف القدرة والفاعلية.

كان الرئيس شهاب يؤمن بأهمية تحقيق الإصلاح الإداري، وتحديث الدولة، كشرطين لحماية الوحدة وترسيخ بناء الدولة. ودشن بداية عهده بإجراء إصلاح نوعي جديد، بإنشاء مجلس للخدمة المدنية مهمته اختيار الموظفين وتدريبهم، وتحديد مقاييس الوظيفة وتعميمها بمنأى عن تدخل الطاقم السياسي المباشر للحد من نفوذ السياسيين في التعيينات والمناقلات الإدارية؛ وبإنشاء هيئة للتفتيش المركزي، يتولى التفتيش من خلالها مراقبة حسن سلوك الإدارة والسعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري، وإبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناء على طلبها، وتنسيق الأعمال المشتركة بين الإدارات العامة، والقيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطة، وإرشاد الإدارة العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسؤوليتها على خير وجه. هذا بالإضافة إلى إصدار مراسيم اشتراعية هامة في مختلف الميادين ومن أهمها: إنشاء المجلس الوطني للبحوث العلمية، وإنشاء مصلحة الإنعاش الاجتماعي، وإنشاء مصلحة الأبحاث العلميّة الزراعية،

وإنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي... وغيرها.

وفي خلال تلك الحقبة الهامة، كنت في موقع من مواقع المسؤولية الإدارية، وكنت أؤمن بأن الإدارة السليمة هي الشرط الأساسي للعمل السياسي السليم، وأن الإدارة هي المختبر لدراسة المشاريع التي تعود بالخير على الشعب بأكمله، وهي المطبخ لإعداد القرارات السياسية على النطاقين التشريعي والتنفيذي وعلى صعيد الخدمات، وهي الأداة التي من واجباتها تنفيذ القرارات السياسية ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها حتى بلوغ نهاياتها المرسومة، وعند الاقتضاء، تعديل أو تصويب القرارات وفقاً للمستجدات.

ويمكن القول، بأن الإدارة اللبنانية توصلت خلال الستينات ومنتصف السبعينات، إلى بلوغ درجة عالية من التأهيل والكفاءة والقدرة على القيام بمهامها في مختلف المجالات، خلال عشرين عاماً من حياتها، وأصبحت بمستواها الجيد من أفضل الإدارات، ليس في دول العالم الثالث وإنما بالمقارنة مع دول العالم المتقدم. وكان العديد من رؤساء الإدارة اللبنانية يشاركون في المؤتمرات الدولية، أو المؤتمرات الإقليمية، وكانوا يساهمون مساهمات فاعلة ومميزة في بحث المواضيع الهامة، وفي طرح مختلف الأمور، وكانوا يشاركون مشاركات إيجابية في المناقشات وفي توجيه الأبحاث نحو التوصيات. وكان عدد كبير من رؤساء الوفود اللبنانية يحتلون مراكز خاصة في هذه المؤتمرات، وأحياناً يترأسونها، وأحياناً يترأسون لجاناً فرعية فيها. وهذا الدور الرائد الذي كنا نعرفه قبل الحرب، بالنسبة إلى الإدارة اللبنانية، افتقدناه مع الأسف، وكان ممكناً له أن يستمر لو لم يدخل لبنان في متاهات السياسة الداخلية والصراعات والأخطاء المختلفة، ولو لم تنشب الحرب اللبنانية (ابتداء من ١٩٧٥ الى ١٩٨٩) فدمرت البنى التحتية والأساسية للدولة ومن ضمنها الإدارة، وهذا ما أدى إلى فقدان قوة الإدارة وكفاءتها على الاستمرار في تلبية حاجات المواطنين، إضافة إلى ما أصاب المباني الحكومية من تدمير وأضرار أساسية، وما أصاب أجهزة الإتصالات وأجهزة العمل الإداري، والتدمير الذي حصل في مراكز حفظ الملفات الرسمية... وهذا الأمر أدى إلى واقع في الإدارة اللبنانية يدل على عجزها وعلى تقصيرها في تلبية الحاجات، وإلى واقع آخر في السلطة السياسية وفي المجتمع ككل، مما أدى، تباعاً، الى اتساع روح الخدمة المدنية، وتفشي الرشوة في الإدارة، وانخفاض مستوى الرواتب، اضافة الى تراجع روح المبادرة في الادارة وضعف الرقابة التسلسلية، وتفشي روح التقاعس والاتكالية، وعدم القدرة على التخطيط والتوجيه والإشراف والتنسيق ومراقبة التنفيذ، وبصورة عامة، عدم توفر الإمكانات والوسائل الكفيلة بتقديم عمل أفضل، وشغور المراكز الأساسية في الوظائف القيادية، الإدارية والفنية، كل ذلك جعل الإدارة شبه عاجزة عن القيام بمهامها ونشاطاتها، ولا سيما، في المجالات الإنشائية والخدماتية، مما ولّد انطباعاً سيئاً عنها، واعتقاداً بأنها فاشلة أو جامدة.

وفي ٤ تموز ١٩٩٥ أشار الرئيس رفيق الحريري إلى أن الإدارة تشكو من ثلاثة أمور أساسية: الفائض، والفساد، والتخلف، والحكومة عازمة على «تحديث الإدارة وتطويرها، وحل قضية القوانين

الإدارية، وتعزيز المؤسسات الرقابية أو إنشاء مؤسسات رقابية جديدة لها صلاحيات واسعة في عملية الإصلاح»، من خلال اهتمامات وزير الدولة للإصلاح الإداري السيد أنور الخليل.

وفي رأيي أن الإصلاح الإداري يحتاج إلى عملية تأهيل مستمرة بتنسيق كامل مع هيئة مجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي، وديوان المحاسبة، والمجلس التأديبي العام، وذلك على الأصعدة الآتية:

- تحديث القوانين والأنظمة.
- تطوير أنظمة الإدارة ووسائل عملها.
- تعزيز الرقابة للحد من سوء استعمال الوظيفة وارتكاب المخالفات والتجاوزات.
- تنمية المبادرة الذاتية عند المسؤول الإداري وتقريب الإدارة من المواطنين.
- تعزيز الروابط الإنسانية بين موظفي الإدارة العامة، تسلسلياً وأفقياً، بحيث تبنى هذه العلاقات والروابط على أساس المحبة والاحترام وخاصة القانون والنظام، واعتبار الوظيفة خدمة عامة تذوب فيها أنانية الموظف أو مصلحته الخاصة.
- التخطيط والفكر السليم والعمل المستمر، على أساس تقييم علمي وموضوعي للمشكلات الإدارية، ووضعها في إطارها الصحيح ضمن حدود العناصر الأساسية لوجود الإدارة وهي: العنصر البشري، والنصوص التشريعية والتنظيمية، والتنظيم العلمي في الإدارة، ووسائل العمل وأساليبه.

أما الإصلاح الكامل والشامل فيحتاج إلى رؤية سياسية وعامة في مختلف المجالات، وتعبئة القوى الوطنية لانجازه، فليس ثمة إصلاح إداري دون إصلاح سياسي، وإصلاح المجتمع ككل.

■■■