

رؤية أولية لمعالجة تضخم الهيكلية في الإدارات والمؤسسات العامة

الاستاذ منذر الخطيب

رئيس مجلس الخدمة المدنية

إن جهاز الدولة المركزي المنظم بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، وبعد ست تعديلات طرأت عليه على مر السنوات التالية: ١٩٦٦، ١٩٧٣، ١٩٧٧، ١٩٩٣، ١٩٩٧ و ٢٠٠٠، لا زال غير متناسب مع متطلبات الدولة الحديثة ومع إمكانيات لبنان المالية والاقتصادية، ولا تزال تعثره شوائب عديدة لا بد من تداركها. ذلك أن عصر الهيكلية الكبرى قد انقضى، وأن الإدارات العامة في الدول باتت تبني هيكلية على أساس فلسفة تقديم الخدمات، حيث التركيز أصبح على الإشباع النوعي أكثر منه على الإشباع الكمي. هذا إذا ما أخذنا أيضاً بعين الاعتبار أهمية التحولات في النظم الاقتصادية باتجاه الإدارات المحلية أو القطاع الخاص تحت تأثير الوضع المالي وتأثير الأفكار والتجارب القادمة من الغرب، حيث يعمل القطاع العام في محيط تنافسي شديد المقاومة، وبت من الضروري تحديد الأنشطة الاقتصادية والخدمات التي يمكن للدولة الانسحاب منها وإيصال إدارتها إلى المجالس المحلية أو إلى القطاع الخاص، حيثما يكون ذلك ممكناً من أجل تحفيز الاقتصاد وتخفيض العجز في الموازنة.



إن المجالات التي يمكن للدولة أن تعيد النظر في دورها عديدة، وتتناول بصورة أولية وبشكل عام الإدارات التي تقدم خدمات بإمكان الإدارات المحلية (البلديات) أو القطاع الخاص أن يساهما في تقديمها أو أن يقدمانها منفردتين. ومن هذه المجالات: الأشغال العامة، الصحة العامة، الشؤون الاجتماعية، الإسكان، السياحة.

إن دور الدولة في هذه المجالات يمكن أن يعاد النظر فيه بالعمق بحيث يتاح للإدارات المحلية (البلديات) أو لمؤسسات القطاع الخاص أن تلعب دوراً أكبر بكثير من الدور الذي يلعبه حالياً، مما سينجم عنه دون شك إعادة النظر في الهيكلية القائمة والمقترحة حالياً في ضوء التطور الذي قد يطرأ على الأهداف التي تركز عليها هذه الهيكلية.

وعليه، إن الهدف الذي نراه من إخضاع الهيكلية الراهنة إلى مراجعة شاملة وتحليل موضوعي هو اقتراح هيكلية جديدة بديلة تتلافى فيها ثغرات ومعوقات هذه الهيكلية وتقوم على ما يلي:

- إبراز نقاط التشابك والازدواجية في الأنشطة التي تمارسها الإدارات العامة وتقديم المقترحات اللازمة لتلافيها.

- الإحاطة بنقاط التلازم والتكامل في الأنشطة التي تمارسها هذه الإدارات العامة سعياً إلى تأمين أعلى درجات التنسيق فيما بينها وذلك:

○ إما بربط هذه الوحدات تنظيمياً في هيكلية واحدة.

○ وإما بإيجاد الأطر والقنوات المناسبة لتحقيق هذا التنسيق.

فتأتي بذلك هذه الهيكلية مختصرة إلى حدود الحاجة المطلوبة بمهام واضحة ومسؤوليات محددة دون أي تشابك أو ازدواجية. وتكون الأعمال والنشاطات المسندة إلى وحداتها الإدارية مكملة لبعضها البعض دون تنافر، وفي إطار من التنسيق يتأمن إما من طريق القيادة التسلسلية ضمن الإدارة الواحدة أو من طريق لجان أو هيئات منسقة عندما تكون المهام المنفذة تتتابع وتتكامل على صعيد أكثر من إدارة عامة أو مؤسسة عامة. هذا إضافة إلى إلغاء مراكز العمل غير المجدية منها، وجعل الاتصال بين مراكز العمل مباشراً قدر الإمكان بهدف تقصير خط السلطة القيادي، بحيث يكون بمقدور شاغل أي من مراكز العمل البت بمعاملات الجمهور واتخاذ القرارات الملائمة بشأنها بصورة مختصرة وسريعة.

مما لا شك فيه أن دراسة موضوعية ومعقدة للجهاز الإداري المركزي للدولة، قد تؤدي إلى نتائج عديدة أقلها إعادة النظر بهيكلية الإدارات التي يتألف منها الجهاز المذكور وذلك في ضوء تخفيض عدد المراكز فيها بما يتلاءم وحاجة القطاع العام وتقليص الإنفاق عليه لمواكبة المهام الجديدة المطلوبة من الدولة وجعلها أكثر تناسباً وتناغماً مع متطلبات الدولة

الحديثة.

إن تبني تلك الأفكار، من شأنه نقل العديد من المهام من السلطة المركزية إلى الإدارة المحلية، وبالتالي التوقف عن سياسة توسيع الإنفاق أو استبداله بأساليب استحداث مصالح وأقسام للإدارات في الأقاليم وفقاً للمفهوم السابق الذي تم الترويج له طويلاً، وهذا في رأينا محض خطأ، لأنه يجعل من الدور الذي تقوم به الإدارات المحلية دوراً هامشياً غير ذي معنى ولا أثر له في عملية تنمية المناطق وتفعيل مشاركة الأهلين في ما بات يعرف بالتنمية المستدامة.

إن مراجعة الهيكليات لا بد أن يتم وفق أولويات تتناول كبرى الوزارات التي تحتوي آلاف الوظائف في ملاكاتها، كوزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة العامة ووزارة الأشغال العامة والنقل ووزارة الزراعة ووزارة الشؤون الاجتماعية، إضافة إلى ضرورة إعادة النظر بالملاكات المقترحة حالياً لبعض الوزارات، كوزارة الخارجية والمغتربين حيث تضمن هذا الاقتراح وجود تسع مديريات عامة، وهو الأمر الذي لم يسبق أن لحظ لأي وزارة في السابق، أو إلى إعادة النظر في دمج بعضها كوزارة الشؤون الاجتماعية التي نرى من المنطقي أن تدمج بوزارة العمل وبوزارة الصحة العامة بالنظر إلى التلازم الوثيق بين معظم المهام التي تمارسها كل منها، سيما وأن مهام هذه الوزارة كانت في الأصل منوطة بمصلحة مستقلة مرتبطة بوزارة العمل، ثم ألغيت هذه المصلحة وأنيطت مهامها بمديرية عامة أحدثت في وزارة الصحة العامة، مما يؤدي إلى إعادة دمج هذه الوزارة وفقاً لما تقدم بيانه وتجاوباً مع ما هو موجود في كبرى دول العالم مما يؤكد عدم وجود أي سبب تنظيمي يبرر استمرار هذه الوزارة منفصلة، خاصة وأن بقاءها يرتب نفقات إضافية تتكبدها وزارة الصحة العامة في مجالات عديدة ولا سيما في مجال المراكز الصحية ومراكز الخدمات الشاملة والمساهمات للجمعيات.

وكذلك الأمر بالنسبة لوزارة الصحة العامة حيث أن متطلبات ترشيد الإنفاق تفرض أولاً وقف الهدر في المجال الصحي الناجم عن تعاطي جهات عدة بهذا الحقل (الضمان الاجتماعي - تعاونية موظفي الدولة - الجيش - قوى الأمن الداخلي وقوى الأمن العام، وهذا عدا شركات التأمين) وثانياً إيلاء مسؤولية إنشاء المراكز الصحية إلى الإدارات المحلية، وفقاً للمبدأ السابق ذكره والذي يجب الترويج له وهو: "من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية".

أي بمعنى آخر تحويل الصلاحيات المتعلقة بالصحة العامة والشؤون الاجتماعية والخدمات والبنى التحتية في المناطق والقرى إلى البلديات، وما قد يستتبع ذلك من تعديل لقانون البلديات.

إن هذه الرؤية الأولية والموضوعية للأوضاع، إلى جانب ما يعترئها من مصلحة للإدارة والوطن، فإنه يفترض لأجل أن تأتي نتائجها بصورة سريعة وفاعلة، أن تترافق مع إجراءات إدارية ومالية أكثر فعالية وصرامة، من إلغاء العديد من التعويضات والمخصصات وإلى إلغاء أو دمج بعض المجالس أو المؤسسات العامة. إن الهدف النهائي من إعادة تنظيم هيكلية إدارات القطاع العام، بما يؤدي إلى مساعدة الحكومة على أن تضع قرارات أكثر فاعلية وعملية وأكثر شفافية، يجب أن يستند إلى الركائز التالي ذكرها، ذلك لأن إنجاز هذا العمل وحده لا يكفي لإطلاق قدرات الإدارة ويضعها في مصاف الإدارات الحديثة المتطورة، حيث لا يشكل هذا العمل في المحصلة النهائية المنظورة سوى حلقة أولى أساسية من سلسلة حلقات أخرى يتوجب استكمال درستها أو تطبيقها ومنها:

- ١- إعادة تصنيف الوظائف.
- ٢- إلغاء آلاف الوظائف الشاغرة (نحو ستة آلاف وظيفة).
- ٣- جعل تعيين المعلمين على أساس الحاجة، أي وفق منسوب عدد الطلاب.
- ٤- وقف استخدام الأجراء إلا في حدود الملاكات التي حددت لها بموجب النظام العام الجديد للأجراء (المرسوم رقم ٥٥٨٣ تاريخ ١١/٣/١٩٩٤).
- ٥- وقف التعاقد إلا في حدود ما شرعته المادة ٨٧ من نظام الموظفين أي العمل الذي يتطلب معارف ومؤهلات خاصة وفي حدود ما حدد له من ضوابط.
- ٦- ترشيد الإنفاق الحاصل على الجمعيات ذات المنفعة العامة والخدمات الصحية وعلى التعليم المجاني الخاص وعلى صناديق المدارس الرسمية، وأخيراً على النفقات النثرية وعلى المفروشات واللوازم.
- ٧- إحداث صندوق مستقل للتقاعد وتوظيف أمواله.
- ٨- ترشيد الإنفاق على الإيجارات باعتماد خطة للتوفير في المباني الحكومية.
- ٩- وضع رؤية جديدة لدور المؤسسات العامة في تأمين الخدمة العامة ولكيفية إدارة هذه المؤسسات وإدارة شؤونها المالية.
- ١٠- وضع تصور واضح لدور الهيئات المجتمعية الوسطية، مثل البلديات وغيرها في تأمين

إدارة الشأن العام.

١١- وضع تصور واضح لدور القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني وإنشاء الهيئات الناظمة لإدارة بعض المرافق العامة بما يؤمن الصالح العام.

وأخيراً، لا بد لهذه الرؤية حال الاقتناع بتطبيقها ان توضع لها مشاريع النصوص اللازمة والذي يستلزم بديهيّاً قيام ورشة عمل تنخرط فيها كافة الإدارات والمؤسسات العامة، لتتولى تصميم هيكلية مختصرة تتمتع بالفعالية وحسن الأداء بكلفة أقل، وقادرة على تأمين خدمات ذات نوعية ومواصفات جيدة يرضى عنها الجمهور وبما يوصلنا إلى إدارة صغيرة تعمل بمستوى عالٍ من الكفاءة وبكلفة أقل تقوم على القلة والنخبة من العاملين.

ولا يخفى إلى أن إعادة تنظيم الإدارات العامة وضبط هيكليتها وفق ما تقدم، سيواجه صعوبات ويتطلب مهلاً معيناً ويحتاج إلى لجان متخصصة تقوم بهذا الغرض، ولهذا فإن الحكمة والضرورة تقضي بأن لا نقوم بالعمل الواحد أكثر من مرة وأكثر من لجنة، وأمامنا دراسات عدة في هذا المجال يجب العودة إليها واستثمارها في محاولة للأخذ بها أو تطويرها حيث توجد الضرورة.

لذلك إن تصميم هذه الهيكلية وضبطها يجب ان ينطلق أولاً من خلال تحديد موضوعي ونهائي لدور الدولة - أو لإدارات القطاع العام الحكومية - التي يحتاجها لبنان في ظل الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والمالية السائدة، ومن ثم الانطلاق نحو تحديد الهيكلية المناسبة لكل منها بما يتوافق مع أهدافها المرجوة من ضمن استراتيجية عامة لدور الدولة وعدم الاكتفاء والركون إلى إجراءات براقعة إعلامية أو بالأحرى اعلانية لا أثر لها على سير الأمور.

بيروت، في ٥/٩/٢٠٠٢

رئيس مجلس الخدمة المدنية

منذر الخطيب



في إطار برنامج إعادة تأهيل الإدارة في لبنان (ARLA Project) الممولّ بهبة من الاتحاد الأوروبي؛ نظم مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بالتنسيق والتعاون مع مجلس الخدمة المدنية - إدارة الإعداد والتدريب ثلاث ندوات بمعدل ندوة كل شهر تقريباً بدءاً من ١٣ - ١٤ تموز ٢٠٠٢ على أن تعقد كل ندوة في نهاية الأسبوع في أحد فنادق الجبل ابتداءً من بعد ظهر السبت ولغاية بعد ظهر الأحد، مع المبيت ليل السبت في الفندق، ويشترك فيها ما بين ٢٥ و ٣٠ قيادياً، وتتناول كل ندوة موضوعاً من المواضيع الثلاث وفقاً للتالي:

- الندوة الأولى: التخطيط الاستراتيجي (Strategic Planning)
- الندوة الثانية: القيادة الإبداعية وإدارة التغيير

(Creative leadership and management of change)

- الندوة الثالثة: المهارات القيادية (Management Skills)

وفي افتتاح الندوة الأولى: التخطيط الاستراتيجي (Strategic Planning) التي عقدت في فندق الشيخ - بحدود بتاريخ ١٣/٧/٢٠٠٢، ألقى رئيس إدارة الإعداد والتدريب بالوكالة - مدير المعهد الوطني للإدارة والإنماء الأستاذ فاروق دياب كلمة شدد فيها على أهمية وجود إدارة حديثة في لبنان وفي أية دولة أخرى من العالم لأنها تشكل وجهاً لهذه الدولة مشرقاً كان أو متجهماً. فنجاح الحكومات، أضاف الأستاذ فاروق دياب لا يمكن أن يتحقق ما لم تكن تركز في أدائها على إدارة حديثة متطورة على رأسها قادة إداريون. من هنا ضرورة قيام إدارة عامة في لبنان قادرة على تنفيذ سياسات الحكومات وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين.