

# مجلة الإدارة السياسية

إدارة متطورة  
تنمية مستدامة

تصدر عن المعهد الوطني للإدارة والازمراء مجلس الخدمة المدنية



## ملف خاص : تبسيط الإجراءات الإدارية وأثره في تطوير الإدارة العامة

- ▶ إلمحة نظرية وتاريخية في تبسيط الإجراءات الإدارية
- ▶ إعادة هندسة العمليات الإدارية

- ▶ العقلانية الاقتصادية والعقلانية البيروقراطية وأثرهما على الأداء الإداري
- ▶ تجربة المملكة العربية السعودية في تبسيط الإجراءات

- ▶ تجربة جمهورية مصر العربية في تبسيط إجراءات تقديم الخدمات الحكومية
- ▶ تجربة دولة الكويت في تحسين الإجراءات لرفع مستوى جودة تقديم الخدمات الحكومية

- ▶ التجربة اللبنانية في تبسيط الإجراءات (وزارة العمل - مصلحة تسجيل السيارات والآليات في وزارة الداخلية - المؤسسات المصنفة)

- ▶ المركزية واللامركزية والمراقبة الشعبية في مجالس الأفضية
- ▶ الدبلوماسية المتعددة الأطراف ودور الأمم المتحدة المتعاظم في عالمنا المعاصر

# مجلة الإدارة لبنانية

مجلة دورية تعنى بشؤون الإدارة والاقتصاد والاجتماع والقانون والثقافة

## هيئة الاشراف

رئيس مجلس الخدمة المدنية  
رئيس ادارة الموظفين  
رئيس ادارة الاعداد والتدريب  
مدير المعهد الوطني للإدارة والانماء

- د. حسن شلق  
- أ. رياض سلوم  
- أ. ادمون الأسطا

رئيس التحرير : أ. خالد عبد الصمد

الأبحاث والدراسات المنشورة في المجلة  
تعتبر عن رأي أصحابها ولا تعتبر بالضرورة عن سياسة المجلة ورأيها

## عنوان المجلة

مجلة الإدارة اللبنانية إدارة الاعداد والتدريب  
مجلس الخدمة المدنية - شارع رشيد كرامي ( فردان سابقاً ) - بيروت - لبنان  
هاتف : ٨٠٦٤٩٣ - فاكس ٨١٤٤٣٨



ترحب المجلة بالابحاث والدراسات التي تردها من داخل لبنان ومن خارجه، وتأمل من الباحثين والدارسين مراعاة الأمور الآتية:

- ١- الكتابة في شؤون الادارة والاقتصاد والاجتماع والقانون والتنمية.
- ٢- الالتزام بالمنهج العلمي لجهة موضوعية البحث ودقة الأسناد.
- ٣- التقيد بعدد الصفحات الذي يجب ان لا يتجاوز العشرين من صفحات المجلة.
- ٤- تميّز البحث أو الدراسة بالجدة وبالنشر لأول مرة.
- ٥- تقديم نسخة عن البحث أو الدراسة مطبوعة على الآلة الكاتبة أو مكتوبة بخط مقروء وواضح.
- ٦- ارفاق النسخة بلمحة موجزة عن اسم الكاتب وعمله وكتاباته المنشورة وغير المنشورة.

يجري تقييم الابحاث والدراسات استناداً الى المبادئ  
الاكاديمية، وهي لا تعاد الى اصحابها سواء نشرت أم لم تنشر

# مجلة الكويت البيئية

## المحتويات

		الصفحة
رئيس مجلس الوزراء الأستاذ رفيق الحريري	الدولة القوية	٥
	في القلب والذاكرة	٦
ا. خالد عبد الصمد	أول الكلام : تبسيط الاجراءات والثقافة الادارية الجديدة	٧
	ملف خاص : تبسيط الاجراءات الادارية واثره في تطوير الادارة العامة	١١
د. حسن شلق	* لمحة نظرية وتاريخية في تبسيط الاجراءات الادارية	١٢
د. جورج خليل نجار	* اعادة هندسة العمليات الادارية	١٩
د. وليد الأيوبي	* العقلانية الاقتصادية والعقلانية البيروقراطية واثرها على الاداء الاداري	٢٤
	* تجربة المملكة العربية السعودية في تبسيط الاجراءات	٣١
	* تجربة دولة الكويت في تحسين الاجراءات لرفع مستوى جودة تقديم الخدمات العامة	٤١
	* تجربة جمهورية مصر العربية في تبسيط اجراءات تقديم الخدمات الحكومية	٥٤
	* تبسيط الاجراءات في لبنان	٦٩
د. جورج صليبي	* بعض مظاهر التجربة اللبنانية في تبسيط الاجراءات - تمهيد ومنهجية	٧٠
د. جورج غلمية	* تبسيط الاجراءات في وزارة العمل	٧٤
ا. رهيف حاج هلي	* تبسيط الاجراءات في مصلحة تسجيل السيارات والآليات - وزارة الداخلية	٨٩
ا. خليل المهندي	* تبسيط الاجراءات في المؤسسات المصنفة	٩٨
	* تقرير لجنة المديرين العاميين حول تبسيط وسائل العمل	١٠٩

د. دياب يونس	المركزية واللامركزية والمراقبة الشعبية / مجالس الاقضية	112
د. هشام حمدان	الدبلوماسية المتعددة الاطراف ودور الامم المتحدة المتعاطف في عالمنا المعاصر	117
	في المكتبة	135
	خبير للمحبة والتقدير	144
	وثائق	146
	* مبررات انشاء الصندوق المستقل للمتقاعد	147
	* ترشيد الانفاق على الخدمات الصحية	156
	من تراث مجلس الخدمة المدنية	165
أ. ابراهيم خوري	* السفارة	166
د. حسن صعب	* مصادر معلومات الدبلوماسية	176
Car telephone use, driver behavior and accident risk	D. Elias Choueiri	199
La situation juridique d'un candidat à l'entrée dans la fonction publique en France	D. Souhaila Housseini	222
د. انطوان مسرة	آخر الكلام: دليل المواطن الى الادارة العامة	224



# الدولة القوية

الأستاذ رفيق الحريري

رئيس مجلس الوزراء اللبناني

الدولة القوية التي آمننا بها وعملنا وسنظل نعمل لتحقيقها،  
دولة، تضمن أمن الوطن وسلامة المواطن.

تصون الحريات العامة.

تحقق تحرير الأرض المحتلة في الجنوب والبقاع الغربي.

تحمي المقاومة وترعاها،

تمنع انتهاك الحرمات والتطاول على القانون،

تبقي للقضاء وحده سلطة المحاكمة والحكم ليتحقق العدل.

لقد مرت البلاد بعد انتهاء الحرب بمرحلة انتقالية، وكنا نعمل على ان تعبر هذه المرحلة من دون انعكاسات سلبية، وبأقل ما يمكن من خضات وتشنجات سياسية، لأننا كنا نأمل ان نعيد بناء وطننا بالتعاون مع الجميع، ولقد حققنا الكثير خلال السنوات الماضية، وحصلت أمور كثيرة لا تسرنا ولا تسركم، ولكننا وصلنا الآن الى نهاية هذه المرحلة.

فلا تساهل على حساب القانون،

ولا تجاوز للمؤسسات ولا تجاهل لدورها،

ولا هيمنة نتيجة للاعتبارات الخاصة،

ولا مصادرة لارادة الشعب وخياراته.

ان الدولة اللبنانية تقوى يوماً بعد يوم، واننا امام مرحلة جديدة تبشر بأمل جديد.

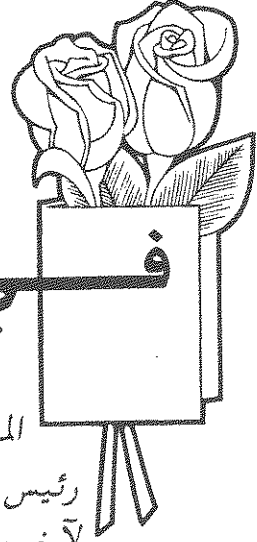
وحده الحوار الهادئ والرصين والهادف، هو السبيل للوصول الى المطالب العادلة والمحققة، وهو

الذي متى تم في إطار المؤسسات، يحقق النتائج المرجوة، ويسهل على الأجهزة المعنية العمل بعيداً عن الاستغلال الفتوي او السياسي.

من خطاب في مناسبة وضع حجر الأساس لمشروع

انشاء المدينة الجامعية في الحدث.

١٩٩٨/٧/٢٨



## في القلب والذاكرة

عند انتهاء الدوام الرسمي، بعد ظهر يوم الاثنين الموافق ١٥ حزيران ١٩٩٨، اغلق الدكتور حسن شلق، رئيس مجلس الخدمة المدنية، باب مكتبه في مبنى المجلس، لآخر مرة، وانطلق حراً.

بعد حياة وظيفية، مليئة بالأعمال والدراسات، بالمواقف والطموحات، كان لا بدّ للمحارب من استراحة. ولكن، اذا كانت الوظيفة العامة ستفتقد رجلاً بمستوى حسن شلق وخبرته ونظافة كفه، فان حسن شلق قد ربح نفسه، وحرّيته واستمرار عطائه وابداعه.

وفي الحقيقة، لا يضير حسن شلق أن يتقاعد بهدوء، وإنما يضيرنا نحن أن لا يكون علماً يهدي، وقدوة تستنير بها أجيال طالعة من المواطنين والموظفين على السواء.

ومجلة «الادارة اللبنانية» التي كان الدكتور حسن شلق شديد الحماسة لاصدارها واغنائها بالابحاث والدراسات، تسجّل بكل اعتزاز تقديرها للمثل التي كان يؤمن بها، ويعمل من أجل تحقيقها.

واذا كان قدر المؤسسات والمرافق والأجهزة الاستمرار وعدم التوقف، فان الصفحة التي خطها حسن شلق في كتاب الوظيفة العامة ستبقى مضيئة بانسانيتها وشفافيتها وصدقها.

تحية للدكتور حسن شلق،

تحية لعلمه وفكره،

وتمنياتنا له بالعافية وطول العمر وسخاء العطاء.



## تبسيط الاجراءات والثقافة الادارية الجديدة

١. خالد عبد الصمد

رئيس التحرير

«الإجراءات» مظهر عملي يربط بين الإدارة العامة التي تقدم الخدمة والمواطن الذي يستفيد منها. وهي، في إطار هذا المفهوم الإداري، تعبير عن أداء الإدارة العامة ومدى قدرتها على اكتساب ثقة المواطن، فهي إما أن تكون متجمدة ومعقدة وتؤدي إلى مراكز اختناق متعددة في مراحل سير المعاملات، وأما أن تكون ديناميكية بين المواقع الوظيفية المتتالية وتتمكّن بالتالي من تأمين الخدمة للمواطن بأسرع وقت وأبسط مجهود وطبعاً بالكلفة المقررة أصلاً لها دون أي إضافة.

ويقطع النظر عن الجدال الدائر اليوم حول مفهوم الدولة ووظيفتها، وضرورة مشاركة القطاع الخاص في حمل جزء من مسؤولياتها نحو المواطنين، فإن الإدارة العامة، سواء كانت متمددة أو متقلصة، تبقى مسؤولة عن الكثير من الخدمات التي يحتاجها المواطن. على هذا الصعيد، يصبح الاعتناء بواقع الإدارة العامة وآلية عملها، أمراً واجباً، ضماناً لحسن الأداء من ناحية، وتأميناً لسرعة وصول الخدمات إلى المواطنين، بالضمون الذي يرضيهم ويعيد ثقتهم بهذه الإدارة من ناحية ثانية.

والوصول إلى هذه النتيجة ليس أمراً سهلاً. لكنه مطلب حتمي، في ضوء الحيوية التي يعالج بها القطاع الخاص مطالب زبائنه ورغباتهم، وبموازاة مظاهر الترهّل والبطء والقصور السائدة في القطاع العام وفي طريقة تقديمه الخدمات للمواطنين. ولعل الصعوبة في ما



يسمى بالإصلاح الإداري، عائدة إلى كونه مفتاحاً لإصلاح عام، يتناول جميع مجالات النشاط الاجتماعي: السياسية، والقانونية، والاقتصادية، والثقافية، والأخلاقية ...

وفي الحقيقة، إن موقفاً يمثل هذا الشمول وعلى هذا النحو من عمق النظرة ووحدتها وجذريتها، يبدو صعباً إن لم يكن مستحيلًا. فالنسيج الذي يكوّن الإدارة العامة هو ذاته النسيج الذي يكوّن المجتمع، وعناصر الأمان التي تتسلح بها هذه الإدارة هي نفسها العناصر التي يبني المجتمع حولها بقاءه واستمراره.

ما العمل إذا؟ وهل الموقف يائس إلى هذا الحد؟

ضمن هذه الرؤيا، يطرح علينا وزير الدولة للإصلاح الإداري الاستاذ بشارة مرهج، مخرجاً منطقياً يفتح كوة في النفق المظلم، ويسمح باعادة النظر في الأوضاع الإدارية.

هذا المخرج الايجابي يسميه «الحل الإداري»، انطلاقاً من كونه ينبع اساساً من صلب آداب وعلوم الإدارة الحديثة، وتميزاً له عن الحلول الأخرى كالحلول القضائية والأخلاقية.

ينطلق هذا الحل، في رأي السيد الوزير، من الفرضية الآتية: \*

\* إن الأشخاص ليسوا فاسدين. الأوضاع الإدارية هي السيئة وهي لب المشكلة.

\* إن الأوضاع الإدارية السيئة تخلق فرصاً للفساد والإفساد.

\* إن هذه الفرص تشكل عامل جذب للفاستدين وعامل عدوى للصالحين.

\* لذلك، فإن جانباً كبيراً من الحل يكمن في معالجة الأوضاع الإدارية السيئة لإزالة فرص

الفساد.

وبعد أن يشير إلى صيغة الفساد الإداري التي تبدو كسلسلة مقفلة، تؤمن تماسكها عناصر أربعة، على مستوى السياسيين والناخبين والموظفين والإدارة، يتابع قائلاً:

«لهذه العناصر الأربعة مصلحة في خلق واستمرار السلسلة المقفلة، لأنها تمكنهم من انتزاع ارباح معينة بعضهم من بعض، على قاعدة الانتفاع المتبادل. ولا ينبغي أن يساء فهم علاقات الانتفاع على أنها اتهام لأي من العناصر الأربعة:

\* من مداخلة للاستاذ بشارة مرهج، وزير الدولة للإصلاح الإداري، في ورشة عمل حول موضوع «الفساد في الإدارة الحكومية وسبل مكافحته». فندق الكومودور - بيروت ١٩-٢٠/١١/١٩٩٧

\* فالسياسيون ليسوا فاسدين بالضرورة، إنما يقوم بعضهم بممارسات فاسدة تحت ضغط من ناخبهم.

\* الناخبون ليسوا فاسدين، ولكن ما يدفع بعضهم الى ممارسة الضغط اعتقاد واهم بحقهم بمكافأة ولائهم، ووجود فرص معينة للربح في البنية الادارية.

\* الموظفون ليسوا فاسدين، إنما هي فرص الربح نفسها التي تفسد فئات منهم.

\* أخيراً، إن الإدارة نفسها ليست فاسدة بالضرورة، إنما بعض الترتيبات التي تنمو وتستقر فيها هي التي تدعو «الاشخاص»، على مستويات مختلفة، الى استغلالها لأهداف تحيد عن الخدمة العامة، اي لأهداف فاسدة.»

أما «الحل الاداري» فهو، في نظره، يقوم على حسن «تنظيم ادارة الموارد البشرية والموارد المالية والمواد، واعادة النظر في الهيكلية والنظم الادارية على اختلاف انواعها، ولاسيما تلك المتعلقة بتبسيط الاجراءات وغيرها»... وهذا بدوره سيؤدي الى «ادارة فاعلة، واضحة وشفافة، وذات أنظمة متطورة، على مختلف الصعد والمجالات، وتعتمد المعلوماتية اساساً لمعالجة القسم الأكبر من أعمالها، مما يسهل عمل هذه الادارة، ويبرز شفافيتها، ويؤمن ممارسة الرقابة في جميع مجالاتها على أفضل وجه.»

نخرج من هذا كله، الى أن «تبسيط الاجراءات» يمهد لظهور ثقافة جديدة في الادارة العامة، تركز على تحديد واضح ومفصل لمهام العاملين فيها وفقاً لأحكام المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١، وعلى محاسبتهم انطلاقاً من ادائهم في ضوء صلاحياتهم ومسؤولياتهم المقررة لهم أو التي آلت اليهم عن طريق التفويض، كما تعمل على اختصار مراحل سير المعاملات والغاء كل مرحلة ليس لها مبرر مشروع ومحسوب على اساس القيمة المضافة، وهذا كله يتم انطلاقاً من قاعدة ذهبية تقول: ان المواطن هو صاحب حق في الخدمة التي يطلبها، ولولاه ما كانت الوظيفة العامة ولا الموظف العام على السواء.

هكذا تستطيع الادارة العامة ان تنافس الادارة في القطاع الخاص، وأن تأخذ عنها ايجابياتها دون السلبيات، فتكسر قيود انغلاقها على نفسها، وتطور تنظيماتها واجراءاتها واساليب

عملها، كما تتكيف عبر الأعداد والتدريب، لموظفيها، بمناهج عملية ونظرية معاصرة، مما يجعلها تنسجم مع الحاجات المستجدة وتكون أهلاً لاستيعاب المتغيرات والتطورات المقبلة.

ونحن هنا، لا نتغافل عن الدور الجوهري الذي يؤديه القرار السياسي، وإنما ندعو إلى موقف شجاع، يشهد للحقيقة، بشفافية وصدق، موقف جدي وحازم، يقفه مسؤولونا الإداريون، في مختلف المجالات وعلى مختلف المستويات القيادية، ويعملون من خلاله، ومع احترام النصوص النافذة، على تحريك الواقع الراهن، وعلى إعادة النظر في أساليب عملهم وآلياته، باعتبارهم من أهل البيت، «وأهل البيت ادري بالذي فيه».

ادارتنا العامة أمام التحدي الجارف. فهل نترك الأمور لتتفاقم، والهوة لتزداد اتساعاً بيننا وبين المواطنين؟ أنبقى بانتظار اصلاح شامل قد يأتي وقد لا يأتي، جامدين نكتفي «بإدارة الأزمة»، أم نمسك بهذا المفتاح الصغير الذي يسمّى «تبسيط الاجراءات» وننطلق لاعادة هندسة اجراءاتنا الادارية، ولفتح الأقفال المستعصية قفلاً وراء قفل؟

الكرة، هذه المرة، في ملعبنا، في ملعب الادارة العامة!



## تحية وعهد

لأن المرافق العامة انشئت لتستمر في العمل، ولأن مجلس الخدمة المدنية طليعة هذه المرافق، وميزان ادائها وفاعليتها، كان لا بد من حضور القيادة على رأسه بصورة مستمرة.

ولأن القيادة الادارية مسؤولية ثقيلة، ولأن المسؤولية عبء يتناوب على حمله الاكفاء، كان لا بد أن يحل الخلف الواعد محل السلف الرائد.

هكذا حل الأستاذ هشام الشعار، أمين عام مجلس الوزراء، محل الدكتور حسن شلق، رئيساً لمجلس الخدمة المدنية بالوكالة.

فاهلاً به، وهو المشهود له بالحكمة والمرونة وغنى الخبرة، وعهداً نقطعه على انفسنا، نحن العاملين في مجلس الخدمة المدنية، أن نعمل بدأب واخلاص، حتى يبقى هذا المجلس شهادة للحقيقة والكفاءة ورمزاً للشفافية والموضوعية.



## ملف خاص

### تبسيط الاجراءات الادارية وأثره في تطوير الادارة العامة

نظّم المعهد الوطني للإدارة والانداء بالتعاون مع مؤسسة فرديريتش ايبيرت ندوة خاصة حول موضوع: «تبسيط الاجراءات وأثره في تطوير الادارة العامة»، وذلك يومي الجمعة والسبت الموافقين ٨ و٩ أيار ١٩٩٨. القيت في الندوة مداخلات قيّمة، وعرضت تجارب عربية ولبنانية غنية ومتنوعة.

ومجلة «الإدارة اللبنانية»، التي تضع بين أيدي قرائها هذه المداخلات والتجارب ضمن هذا الملف، تتمنى أن يساعد ذلك في تأكيد أهمية تبسيط الاجراءات لجهة التحسين في الوضع الاداري من جانب، واعادة الثقة الى المواطن بادارته من جانب آخر.

## لمحة نظرية وتاريخية في تبسيط الإجراءات الإدارية

د. حسن شلق

رئيس مجلس الخدمة المدنية

يعتبر موضوع «تبسيط اساليب العمل» أحد الأركان الرئيسية الثلاثة في الإدارة، وهو يكمل بالتالي الهيكلية والتنظيم، والعنصر البشري، وبعضهم يعتبره أحد أبرز هذه الأركان فبدونه لا فائدة من هيكلية وتنظيم مهما حدثناهما، ولا جدوى من عنصر بشري مهما حسن اختياره، وسهرنا على إعدادهِ وتدريبهِ، وأقمنا معادلة دقيقة بين حقوقه وواجباته، وبين ثوابه وعقابه، ومهما قوّمنا مساره الوظيفي حتى نهاية خدمته.

تأكيداً لذلك عدت، وفيما خص لبنان، بالذات إلى عام ١٩٢٦، بعد صدور الدستور اللبناني وقرأت كل البيانات الوزارية التي أقيمت في البرلمان منذ ذلك التاريخ حتى اليوم، وانتهت في خلاصة ذلك إلى نتيجة مؤداها أنه ما من بيان وزاري إلا وأشار إلى هذا الموضوع مباشرة، أو بصورة غير مباشرة، عبر الإشارة إلى تفعيل اللامركزية من جهة، واللاحصرية من جهة ثانية.

\* فالمرحوم الشيخ بشارة الخوري أشار في البيان الوزاري بتاريخ ١٨ / ١ / ١٩٢٨ إلى أن «تأليف الحكومة على هذا الشكل هو مقدمة لبرنامج واسع، أساسه الاقتصاد في النفقات مع تسهيل سير المعاملات».

\* والمرحوم الأستاذ إميل إده في بيانه الوزاري في تاريخ ١٢ / ١٠ / ١٩٢٩ قال حرفياً إن «أول ما تعرضه الحكومة من الإصلاحات على مجلسكم الموقر، إنما هو يرمي إلى تحسين سير الجهاز الإداري وإجراء اقتصاد تخصص ثمرته للإنفاق على مصالح اقتصادية».

وبالفعل بادر فوراً إلى إنشاء خمس مناطق بدلاً من الإحدى عشرة التي كانت موجودة، وحدد عدد الأفضية التي تتألف منها كل منطقة، وجعل على رأس كل منها قائم مقام يعاونه في نطاق القضاء بالتحديد مجلس إداري، مؤلف على قاعدتين: قاعدة رسمية، وقاعدة شعبية وأعطى مهام بموجب

المرسوم الاشتراعي رقم ٣٠/٥ تاريخ ٣٠/٢/١٩٣٠، يعجب الواحد منا اليوم كيف تم إعطاؤها عام ١٩٢٩.

أوضح النائب عبد الله إسحق في الجلسة ذاتها بأنه «لا ينكر أحد أن البلاد بحاجة إلى لامركزية إدارية منظمة ويخطئ من يحسب أن اللامركزية هي خطر على وحدة البلاد الإدارية، بل انها تضمن على العكس للبلاد السكينة والطمأنينة والراحة».

\* والمرحوم خير الدين الأحذب في البيان الوزاري لحكومته الثالثة بتاريخ ٩/١١/١٩٣٧ أشار إلى أن «مهمة الحكومات السابقة كانت منحصرة في إدارة الشؤون الداخلية... وفي وضع القوانين والأنظمة التي تؤول إلى الإسراع بإنجاز المعاملات...».

\* وفي بيان الثقة لحكومة المرحوم الدكتور عبد الله اليافي بتاريخ ١٠/١١/١٩٣٨ أشار رئيس الحكومة الى انه حريص على أن «يصل المتقاضون إلى حقوقهم بأقصى ما يمكن من السرعة والمعاملات المختصرة».

هذا ما قبل الاستقلال.

أما بعده،

\* فإن حكومة المرحوم رياض الصلح في بيانها الوزاري بتاريخ ١٧/١٠/١٩٤٣ صرحت بأنه «من أجل ذلك ستعمد الحكومة في الإدارة إلى إدخال إصلاحات جمة أولها توسيع صلاحيات الحكام الإداريين من محافظين وقائمقامين، بحيث يصبح قضاء مصالح الناس سريعاً، قليل الكلفة».

\* كذلك البيان الوزاري لحكومة المرحوم عبد الحميد كرامي بتاريخ ٢٠/١/١٩٤٥ تضمن بأنه «ستحقق حكومتنا مشروع توسيع صلاحيات كبار الموظفين لقاء تحمل التبعة والمسؤوليات في أعمالهم، فيستغني بذلك أصحاب المصالح عن مراجعة الوزير في كل شأن، ويتيسر له في هذه الحال أن يكون أكثر انطلاقة في الإشراف على الإدارة وفي توجيهها، ومراقبتها، وللتوسع في خطوطها العامة».

\* وفي بيان الثقة لحكومة المرحوم الدكتور عبد الله اليافي بتاريخ ١٩/٦/١٩٥١ ورد ما يأتي «لم يعد بد من إعادة النظر بالتنظيم الإداري الحالي الذي يعود وضعه إلى ما قبل العهد الاستقلالي.. وإبداله بتنظيم جديد على أساس اللامركزية الواسعة... كما أن الحكومة تنوي أن تدرس بأقرب وقت ممكن، وأن تجري تنقلات الموظفين التي يقضي بها حسن سير العمل في الإدارة، وذلك بصورة

مجردة لا تستهدف إلا المصلحة العامة».

\* وفي البيان الوزاري لحكومة المرحوم سامي الصلح بتاريخ ١٩/٢/١٩٥٢ ورد النص على أن الحكومة «ستتقدم من مجلسكم الكريم بمشروع إداري يقضي بتوسيع صلاحيات المحافظات والبلديات على أساس اللامركزية».

\* وفي البيان الوزاري لحكومة المرحوم خالد شهاب في ٩/١٠/١٩٥٢ ورد النص حرفياً على «أن العهد الجديد الذي انبثق عن ثورة شعبية رائعة، يتكفل بإعادة تنظيم دوائر الدولة، والملاكات، وبالتنظيم الإداري على أساس اللامركزية».

\* وفي البيان الوزاري لحكومة الرئيس عبد الله اليافي في ٣/٩/١٩٥٣ وعدت الحكومة حرفياً «باختصار بعض المعاملات الرسمية».

\* كما وعدت حكومة الرئيس اليافي، التالية في ذلك العهد، في بيانها الوزاري في ٥/٣/١٩٥٤ بأنه «رغبة في إحياء المناطق، وإنعاش القرى، وتحسين أحوالها، وتسهيل أمور المواطنين فيها، وتجنّبهم مشقات ونفقات الانتقال»، ستعتمد الحكومة إلى توسيع صلاحيات المحافظين وتشكيل مجالس محافظة لهذه الغاية، وكذلك إنشاء مجالس أقليمية، وذهبت إلى حد الوعد بإنشاء «مجالس أهلية» في القرى.

\* ووعدت حكومة الرئيس سامي الصلح في بيانها الوزاري في ٢٨/٩/١٩٥٤ حرفياً «بتحقيق اللامركزية على أوسع نطاق» و«بتبسيط المعاملات الإدارية والمالية بشكل خاص، واختصارها إلى ما لا بد منه».

\* كما وعدت حكومته التالية في بيانها الوزاري في ١٤/٧/١٩٥٥ بأن «سن القوانين وصرف الموظفين لا يكفيان لإصلاح الإدارة، وبأنه لا بد من السهر الدائم على الجهاز الإداري توصلاً إلى ضبط المعاملات، وتوفير الوقت وزيادة الإنتاج».

\* كذلك وعدت حكومة المرحوم رشيد كرامي في بيانها الوزاري في جلسة ٤/١٠/١٩٥٥ بأن الدولة «ستعتمد طرقاً جديدة من شأنها اختصار المعاملات وتنظيم سير العمل».

\* ووعدت حكومة الرئيس سامي الصلح في بيانها الوزاري بتاريخ ٢٩/٨/١٩٥٥ بأن الحكومة «ستقوم بتنظيم الجهاز الإداري تنظيمًا عاماً شاملاً، وبفرض رقابة شديدة مستمرة على مختلف الدوائر والإدارات للحيلولة دون الإهمال وارتكاب المخالفات، ولحمل كل موظف على تسهيل وتعجيل

### المعاملات الموكولة إليه...».

«كما وعد في بيان حكومته التالية بتاريخ ٢٥/٣/١٩٥٨ بأن «حكومته ستعمل على تلبية الرغبات الشعبية، وتحقيق مطالب الأهلين، ولا سيما بالنسبة الى وجوب توخي السرعة في إنجاز المعاملات الإدارية، التي طالما اشتكت البطء الشديد».

رغم كل هذه البيانات وما ورد فيها، لم نسمع بتحقيق شيء على هذا الصعيد، حتى كان عهد المرحوم الرئيس فؤاد شهاب، حيث لم يصدق لا هو، ولا حكومة الرئيس رشيد كرامي في مطلع ذلك العهد، الوعود، لا في خطاب قسم اليمين، ولا في بيان الثقة بالحكومة. إلا أنه وفي ٦/١٢/١٩٥٨ أي بعد أقل من شهرين ونصف على تولي الرئيس شهاب رئاسة الجمهورية، صدر المرسوم رقم ١٩٣ تاريخ ٦/١٢/١٩٥٨ الذي حدد أهداف الإصلاح الإداري الذي صدر لأجل تحقيقه ١٦٢ مرسومًا اشتراعيًا: ثمانون منها في الفترة ما بين ١٦/١٢/١٩٥٨ حتى ١/١٠/١٩٥٩، واثنان وثمانون في ليلة واحدة في ١٢/٦/١٩٥٩، وقد تضمن المرسوم الخطة. أي ٥٨/١٩٢ النص حرفياً على ما يأتي:

### أولاً- المهام والمسؤوليات:

- تحديد مهام كل موظف، وكل وحدة إدارية، وكل إدارة عامة.
- إعادة تقسيم الوحدات الإدارية على أساس المهام المطلوبة منها، وتأمين الانسجام المطلوب بين مختلف هذه الوحدات والقضاء على تضارب الصلاحيات وتشابكها.
- تحديد مسؤولية الموظفين من جميع الفئات.
- توسيع صلاحيات الرؤساء والمسؤولين مباشرة عن العمل، وحملهم على الاضطلاع بها، وإعفاء كبار الموظفين من أعباء الأوراق والمعاملات والشكليات.

### ثانياً- المعاملات:

- إلغاء المعاملات التي لا لزوم لها.
- تبسيط الأساليب الإدارية وتوحيدها.
- تحديد المهل التي يجب أن ينجز فيها الموظف المعاملات الموكولة إليه.
- إيجاد لامركزية واسعة تساعد على إتمام المعاملة في أقرب محل ممكن من مركز إقامة المواطن».
- وبتاريخ لاحق، وبموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ تكرّست العناوين



المشار إليها بنص اشتراعي هو نص المادة (٤) من تنظيم الإدارات العامة، حيث قضت الفقرة (٢) على ما يأتي:

«تحدد بقرار من الوزير بعد استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي، المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف، والأصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات، والمهل الواجب إنجازها فيها، وتبلغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية».

وأوكل بالنص الصريح إلى التفتيش المركزي على مستوى نص اشتراعي، وبموجب المادة (٢) من قانون إنشائه، «السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري»، ثم أوكل إلى إدارة الأبحاث والتوجيه في التفتيش المركزي بموجب الفقرة (١) من المادة (٢٠) من القانون ذاته مهمة «تقديم الاقتراحات في تنظيم الدوائر لكي تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور، وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وأقل كلفة ممكنة»، كما أوكل إلى الإدارة ذاتها بموجب الفقرة (٢) من المادة (٢٠)، «تحسين أساليب العمل الإداري بالقيام بدراسات فنية، واختصار المعاملات، وتبسيطها، وإدخال الأليات في بعض الأعمال الإدارية...».

ورغم كل ما ورد أعلاه،

ورغم تسهيل تبسيط تحديد المهام للموظف، ووجوب تحديد إنجاز المعاملات، بحيث أصبح بالإمكان منذ عام ١٩٥٩ أن يتم ذلك بقرار من الوزير، وليس بتشريع أو تنظيم، هل تحقق شيء من ذلك؟

جوابي أنا بالذات أنه لم يتحقق شيء من ذلك إطلاقاً.

حتى كان قرار مجلس المديرين العامين في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٦/١٢/١٩٩٥، الذي فوض مجلس الخدمة المدنية اتخاذ جميع الاجراءات الكفيلة بتبسيط الإجراءات الإدارية، وتحديد مهل إنجاز المعاملات، فكان أن اقترح المجلس على دولة رئيس مجلس الوزراء تأليف لجنة خاصة لهذا الغرض تشكلت بقرار دولته رقم ٩٦/٥ تاريخ ٢٦/١/١٩٩٦، برئاسة المرحوم الأستاذ حبيب محفوظ الذي انتقل إلى جوار ربه راضياً مرضياً، ولم يقدر له أن يدعو لاجتماع واحد، فكان أن خلفه في هذه المهمة رئيسنا ومرشدنا الدكتور جورج صليبي، رئيس مجلس الخدمة المدنية الأسبق، فانكبّ واللجنة المشكلة برئاسته، على وضع ما هو مطلوب، من التحقيقات، والدراسات، والأبحاث، حتى الميدانية منها، وتوصلت اللجنة المذكورة إلى إنجاز ستة تقارير حول تبسيط سير العمل في الوزارات التالية: العمل -

الاقتصاد والتجارة. الصحة العامة. مصلحة تسجيل السيارات في وزارة الداخلية. المديرية العامة للتنظيم المدني. المؤسسات المصنفة.

رغم كل هذه الأبحاث والدراسات، ورغم تأكيد دولة رئيس مجلس الوزراء بتعميمه رقم ٩٨/٥ تاريخ ١٩٩٨/٢/٢٦، على إلزام الوزارات بضرورة اعتماد هذه التقارير أساساً لتبسيط الإجراءات الإدارية، وتحديد مهل إنجاز المعاملات، فإن شيئاً من ذلك لم يتحقق.

إن تبسيط الاجراءات وتحديد مهل إنجاز المعاملات ليسا بدعة لبنانية بحثاً إطلاقاً.

فنائب الرئيس الأميركي .AL GORE. في مؤلفه الصادر في أيلول عام ١٩٩٢، أوصى بضرورة تبسيط إجراءات إعداد الموازنة، وليس المعاملات العادية فقط. ونحن في لبنان لم نبادر حتى الآن إلى مجرد الاقتناع بهذا التبسيط في المعاملات العادية.

وفي مصر هناك إدارة خاصة لهذا الغرض في المجلس المركزي للتنظيم والإدارة.

وأول مؤتمر عربي للإدارة عقدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية في دمشق عام ١٩٥٧، أوصى بضرورة تفعيل «التفويض الإداري» حجر الزاوية في عملية تبسيط الإجراءات الإدارية.

والخلاصة وفي رأيي الشخصي،

ان اختصار، وتبسيط الاجراءات الإدارية عملية أساسية وضرورية في أية عملية للإصلاح الإداري، ذلك لأنها وحدها الكفيلة بمحاربة التسيب محاربة فاعلة مجدية.

فعندما نعلم إلى تبسيط هذه الاجراءات على أسس ثلاثة:

\* اللامركزية.

\* اللاحصرية.

\* وتفويض الصلاحية.

فإننا نمكّن المواطن من إنجاز معاملاته وقضاء حاجاته في أقرب مكان له، وبأقل نفقة ممكنة، وأسرع وقت ممكن.

والإفان التلكؤ في ذلك، بالإضافة إلى نقمة الجمهور والرأي العام، سيزيد من حالات التسيب التي تشكو منها الإدارة اللبنانية، كما تشكو منها بعض الدول، كما سيؤدي علاوة على ذلك الى الإساءة إلى

العنصر البشري ولا سيما الموظفين الشرفاء، المخلصين، الأنقياء، نتيجة وقوعهم في شرك الإجراءات المعقدة التي يعملون بموجبها وعدم صلاحيتهم لتعديلها، وعدم قدرتهم على إقناع أصحاب الصلاحية بضرورة المبادرة إلى تبسيطها، وبالتالي تطوير الإدارة العامة من جراء ذلك.

بالإضافة الى ذلك، فإن عدم تحديد المهام وعدم تبسيط الاجراءات سيؤديان حتماً إلى استمرار تعطيل العمل بنظام تقييم الأداء، ونظام تصنيف وترتيب الوظائف العامة.

فهل نحن قادرون في ندوة «تبسيط الاجراءات الادارية» على إيجاد الحلول لهذه المعضلة المزمّة؟



## إعادة هندسة العمليات الإدارية المفاهيم الجديدة لتبسيط الإجراءات

د. جورج خليل نجار

نائب رئيس الجامعة الأميركية في بيروت  
للبرامج الخارجية الإقليمية

### إعادة هندسة العمليات الإدارية



تقوم فكرة إعادة هندسة العمليات الإدارية على مقولة إعادة صياغة المؤسسة وكأنها في لحظة ولادتها الأولى وطرح الأسئلة التالية:

- ما هو الهدف الرئيسي من وراء إنشائها؟
  - ما هي أهم الأغراض أو الخدمات التي تؤديها؟
  - ما هي الوظائف المطلوبة لتأدية كل من هذه الخدمات؟
  - ما هو المسار الحرج لكل خدمة، خطوة خطوة؟ مع تحديد القيمة المضافة لكل خطوة.
  - ما هي الأنظمة والقوانين الضرورية لحسن سير العمل؟
  - ما هي معايير الأداء والنوعية بالنسبة الى كل خدمة (كماً ونوعاً)؟
- وبعد ذلك يصار فعلاً إلى إعادة صياغة المؤسسة على هذه الأسس، وهي عملية صعبة محفوفة بالمخاطر، وغالباً ما تثير الكثير من المقاومة السلبية والناشطة على حد سواء.
- ولكن على الرغم من وجود الصعوبات التي تتوزع بين ما هو فني وما هو إداري أو سلوكي أو غير ذلك، فإنه لا مناص من المحاولة الدؤوبة، لأن الفشل في عملية التبسيط تستتبعه محاذير عدة من أهمها:

- غياب ذهنية العمل الجاد، والإنجاز، والأداء المرتفع، عن الثقافة السائدة في الأجهزة الإدارية.

- التركيز على المدخلات المتزايدة باستمرار دون إمكانية تتبع مسارها والوقوف على مدى فعالية استغلالها.
- شعور المواطن بعدم الثقة ازاء عمل الأجهزة الإدارية المولجة بتقديم الخدمات له، وبالتالي بروز هوة سحيقة بين الطرفين.
- التأثير السلبي على صورة الأجهزة الإدارية الرسمية في المجتمع، وإذكاء الانطباع السائد. وغير المبرر أحياناً. حول تدني فعاليتها.

### مستلزمات نجاح عملية تبسيط الإجراءات

- تبني المستوى التنفيذي.
- وجود إدارة فاعلة لعملية التغيير.
- توفر المهارة التقنية المطلوبة.
- إبقاء قنوات التواصل مفتوحة مع المستفيدين، والحصول على معلومات مرتجعة منهم Feedback.
- بناء إمكانية داخلية ذاتية في الجهاز الإداري للرصد والمتابعة الضرورين.

### أولاً- مفهوم الإجراء الإداري وتبسيطه:

بصرف النظر عن التعريفات الأكاديمية والمصطلحات التي غالباً ما تختلف باختلاف الباحثين والمدارس والتجارب، فإن مفهوم الإجراء الإداري لأغراض هذه المداخلة هو التالي:

الإجراء الإداري هو حلقة في سلسلة مترابطة من الخطوات التي تبدأ من موقع وظيفي معين وتنساب عبر مسار أو مساق مرسوم، وتنتهي في موقع وظيفي معين آخر، يحصل عنده التماس مع الطرف المستفيد من خدمة إدارية ما، أو المتلقي لنتيجة إدارية محددة.

ومن هذا المنطلق، فإن تبسيط الإجراءات هو مطلب برز إلى السطح على نطاق واسع في دول عدة منذ عقدين ونيف من الزمن، كردة فعل على انتقاد واسع لأداء الأجهزة البيروقراطية التي شاع اتهامها بإعطاء الأولوية للشكل على المضمون، وللطقسية على الجوهر، مما يؤدي إلى إبطاء سير المعاملات، وتكبير دورة العمل بالعديد من نقاط الاختناق غير الضرورية. وكبرت كرة الثلج، وامتدت الى نسيج متكامل من الأدبيات والأبحاث والتقنيات والمنهجيات التي بلغت

ذروتها في النصف الثاني من عقد التسعينات، مع إطلاق موجة الاهتمام بما اصطلح على تسميته إعادة هندسة العمليات الإدارية

Business Process Reengineering بهدف تقليص عدد حلقاتها، وتقصير المسافة بين نقطة المنبع ونقطة المصب في تقديم الخدمات الإدارية. ويأتي ذلك بالطبع بهدف اختصار الوقت، وخفض التكلفة، وتسهيل عملية وصول المستفيد (هدف العملية الإدارية) إلى الخدمة التي يبتغيها.

### ثانياً - منظور «مخرجاتي» (Output - Centered) إلى الإجراءات الإدارية

أجهزة الإدارة العامة هي إما أجهزة رقابة أو أجهزة خدمات. وفي كلتا الحالتين، فإن المنطق العملي يقضي بالتركيز على «المخرجات» Output أي الحصيلة النهائية للعمل الإداري، بدل الضياع في متاهات المدخلات Input أو آلية التحويل Thru-put، وهي أصلاً لا تعني المستفيد إلا بمقدار تأثيرها على المخرجات كمّاً ونوعاً وتكلفة وتوقيتاً وغير ذلك.

ومن هذا المنظور «المخرجاتي» إذا صح التعبير، يمكن اعتبار الإجراءات جزءاً من عملية التحويل أي آلية التعامل مع المدخلات، وصولاً إلى مخرجات ملموسة، تصل إلى المواطن على شكل خدمة وكجزء من عملية التحويل، وبالتالي فإن هذه الاجراءات تخضع لمجمل الاعتبارات والمعايير التي تخضع لها عملية التحويل برمتها وهي:

- عنصر الكفاءة.
- عنصر الفاعلية.
- عنصر التكلفة.
- عنصر التوقيت.
- عنصر القيمة المضافة.

ومن هنا، يصبح أي إجراء إداري موضع تقييم على أساس هذه المعايير فإما أن يبقى أو يعدل أو يلغى، وفقاً لمرجعية معيارية معروفة تقوم على مبدأي صنع القرار على أدنى مستوى ممكن، والتخلص من أية خطوة ليس لها قيمة مضافة واضحة، مما يؤدي إلى طريق خدماتي سريع من نقطة المنبع إلى نقطة المصب. فلو أخذنا، على سبيل المثال لا الحصر طبعاً، من مجموعة الخدمات الإدارية المهمة للمواطن أو المستفيد منها، العينة البسيطة التالية:

- رخص سوق السيارات .
  - رخص الفحص السنوي للسيارات .
  - إجراءات الاستشفاء على نفقة الحكومة .
  - إجراءات دفع فواتير الهاتف .
  - إجراءات إجازات العمل .
  - إجراءات التسجيل العقاري .
- لوجدنا في كل من هذه الحالات المكونات الأساسية التالية:
- أ- جهاز إداري مولج بتقديم الخدمة .
  - ب- مساق معين لكل خدمة ضمن الجهاز المعني .
  - ج- وظائف محددة تقع كلياً أو جزئياً على هذا المساق المرسوم .
  - د- قيمة مضافة افتراضية بين كل موقع وآخر على المساق المرسوم .
  - هـ- انسياب منطقي مفترض للمسار يبرر مروره بأي موقع أو نقطة يمر بها .
  - و- نهاية للمساق أو تتويج له عبر وصوله إلى المرحلة النهائية حيث يتحول إلى خدمة معينة يشعر بها المستفيد .
- ولا بد من الملاحظة أن المعادلة المرسومة أعلاه تستند إلى مجموعة من الفرضيات منها:
- أ- رسم عقلائي وظيفي (Functional) لمسارات الانسياب .
  - ب- وسيلة محددة ومضمونة لتحديد نسبة القيمة المضافة Value Added بين نقطة وأخرى على خريطة الانسياب .
  - ج- ارتباط الاجراء بخدمة معينة في نهاية المطاف ، أي كونه هادفاً لا مكان فيه لغير الاعتبارات المرتبطة بحسن سير العمل .
  - د- قدرة المؤسسة على التقييم الدوري الموضوعي والمحايد للاجراءات ، دون وجود اعتبارات للانحياز والهوى والعوامل الشخصية .

### ثالثاً - الواقع والأعراض:

وبالطبع يعرف المتابعون أن عالم البيروقراطية قلما يعمل بهذه السهولة واليسر، وأنه مع مرور الوقت تعلق بالعملية البيروقراطية شوائب عديدة منها الترهل، والتعقيد غير المبرر، والطقسية، والسلوك الدفاعي، والسلطوية، والروتين الخائق، والتباطؤ الشديد، وغير ذلك من الأعراض السلبية .

- وبسبب الشوائب، تبرز أعراض عدة تنعكس سلبياً على عملية انسياب الاجراءات من أهمها:
  - تغليب الشكل على المضمون، وحرافية الأمور على جوهرها، بحيث يجري التشديد على التقيد الحرفي بميكانيكية الأمور، حتى ولو أدى ذلك إلى إضعاف الفعالية، وإطالة الوقت، وحتى الفشل، وإثارة شكاوى الجمهور.
  - وجود تشابك في المسؤوليات والصلاحيات بين الوظائف يؤدي إلى الازدواجية وإضاعة الجهود والتكرار غير المجدي.
  - الإمعان في الاتجاه المحافظ، وعدم تحمل المسؤولية، والابتعاد عن المبادرة، وإحالة أبسط الأمور إلى الرؤساء.
  - عدم تفهم أهمية تقديم الخدمة إلى المواطن، بصفته صاحب الحق فيها ومصدر وجود الوظيفة والموظف في آن معا.
  - اهتمام الموظف بأولويات مغلوطة، من أهمها التأكد من عدم ارتكاب أخطاء قد يحاسب عليها، بدل اهتمامه بنوعية الخدمة المقدمة.
- وقد يحصل في حالات معينة، أن تتعقد الاجراءات وتتداخل، إلى درجة تهدد سير العمل بصورة جدية، وتتطلب عملية تغيير جذرية لتفادي الجانب الأسوأ من مضاعفاتها.

#### رابعاً - تبسيط الاجراءات: كيف وإلى أي مدى؟

وقد يكون من المفيد التذكير، أن تبسيط الاجراءات هو اليوم مطلب عارم، تشعر به كل الأجهزة البيروقراطية بسبب ضغوط التخصيص، والتوقعات المتزايدة للمواطنين بالنسبة الى الخدمات العامة، وكذلك الاتجاه نحو احتواء التكلفة المرتفعة وعصر النفقات وغير ذلك. وتبرز كل هذه الاتجاهات ربما بوضوح أكبر، بالنسبة الى الأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص، مثل الصحة والتعليم والمواصلات وغيرها.





# العقلانية البيروقراطية والعقلانية الاقتصادية وأثرهما على الأداء الإداري

د. وليد الأيوبي

استاذ في معهد الحكمة العالي لتدريس الحقوق

يلحظ القطاع العام في أيامنا هذه اهتماماً جدياً من قبل أوساط فاعلة منها الأكاديمي والإداري والسياسي. ولهذا الاهتمام الملحوظ مبرراته المختلفة التي تتراوح بين التقليد والتجديد والأيدولوجيا والسياسة.

القطاع العام لا يعمل في إنبيق. فهو يخضع لتأثيرات التاريخ والاقتصاد والسياسة والمجتمع والثقافة والتكنولوجيا، كما يؤثر في هذه العناصر أو في بعضها بحسب الزمان والمكان. ولقد شهد العالم المعاصر جملة من التطورات، جعلت من القطاع العام محور اهتمام اختصاصيين وغير اختصاصيين.

فمن مفهوم الدولة كلية الوجود (WELFARE STATE) الذي راج تطبيقه في الثلاثينات وحتى السبعينات، شهد القطاع العام تحولاً نحو مفهوم السوق الذي بدأ رواجه في بداية الثمانينات والذي ما يزال رائجاً حتى يومنا هذا.

وشهد القطاع العام خلال هذه الفترة تضخماً كان لا بد من إيقافه. كما رافق هذا التضخم الذي كان أكبر بكثير من حجم الخدمات التي أداها هذا القطاع، تطور على مستوى الرأي العام.

فمفردات كالفساد الإداري، التصلب في سير عمل الإدارة، لا إنسانية الإدارة، سلطة الموظفين الاستثنائية، المحسوبية، اللامبالاة... كلها مفردات تعبر عن تدهور العلاقة بين الإدارة والمواطن أو عن انعدام الثقة بينهما.

ولكن، كيف يمكننا تعزيز أداء الإدارة وبالتالي التأسيس لعلاقة مبنية على الثقة بين هذه الأخيرة والمواطن؟ عن هذا السؤال نفيد بأجوبة مستقاة من منحيين في علم الإدارة: المنحى

## البيروقراطي والمنحى الاقتصادي.

سنستعرض المسلمات الخاصة بكل منهما، لننتقل في خلاصة البحث إلى تحليل نقدي لبعض جوانبهما في الوقت الذي نقترح فيه بعض الحلول لبعض القضايا الإدارية المركزية.

### ■ المنحى البيروقراطي

لم يكن المنحى البيروقراطي بادئ ذي بدء ليعالج مسألة التضخم الذي يعاني منه القطاع العام، إنما كان لضمان فعالية الإدارة خاصة كانت أو عامة بغض النظر عن الزمان والمكان. ولتحقيق ذلك، يقترح الفيلسوف والقانوني الألماني . MAX WEBER (١) ما يلي:

١- الهرمية.

٢- الوظيفة.

٣- الاختصاص.

٤- الأنظمة والقوانين.

٥- فصل السياسي عن الإداري.

١- الهرمية: تقول الهرمية بخضوع الموظفين اللاشخصي لبعضهم البعض، بحسب ترتيبتهم التي تحددها الأنظمة والقوانين. والعلاقة الهرمية يجب أن تكون محددة بشكل واضح ودقيق يسمح لكل موظف بتنفيذ مهامه، دون التدخل بمهام غيره، مما يعزز جواً من الثقة المتبادلة بين الموظفين، كما يجنب بحسب هذه المنحى، الكيفية والتعسفية.

٢- الوظيفة: يقول المنحى البيروقراطي بالنسبة إلى الوظيفة بارتكاز كل ما له علاقة بالشواب والعقاب واختيار الموظفين، على أسس ومعايير تقديرية موضوعية ترعاها القوانين والأنظمة، فاختيار موظف ما يجب أن يتم بحسب كفاءته واختصاصه ومدى تلاؤمهما مع متطلبات الموقع الذي عليه تبوؤه. أما المعاش فيحدد بحسب التراتبية الهرمية وبحسب موقع الموظف في السلم الهرمي. فبقدر ما نصعد بهذا الأخير، بقدر ما يكون معاش الموظف أكبر. والتقدم هرمياً يتم بحسب الأقدمية من خلال مباريات تنظمها الإدارة، والموظف ليس بحسب هذا المبدأ مالكا لموقعه الوظيفي أو لأدوات عمله، إنما جل ما عليه هو الاضطلاع بمهامه الوظيفية.

٣- الاختصاص: يشمل الاختصاص كل القطاعات، ويطبق بشكل متكامل يجنب ازدواج وتشابك الأدوار، ويضمن أفضل إنتاجية ممكنة مقابل أقل كلفة ممكنة.

٤ - القوانين والأنظمة: تعود أهمية القوانين والأنظمة إلى جعلها العلاقات بين الموظفين علاقات لا شخصية بغض النظر عن تراتبيتها.

٥ - فصل السياسي عن الإداري: أما في ذلك فيقول المنحى البيروقراطي بـ:

أ. لا سياسية الموظف.

ب. المرؤوسية الوظيفية.

ج. التجرد عند القيام بالواجبات الوظيفية.

أ - لا سياسية الموظف: يقول هذا المبدأ بالفصل بين الصراعات والتجاذبات السياسية من ناحية والعمل الإداري من ناحية أخرى، إذ على الموظف الاكتفاء بإبداء رأيه من دون أية اعتبارات حزبية كانت أم سياسية أم أيديولوجية. بالمقابل، يتعهد الحزب أو الطاقم الحاكم بعدم تسييس الموظف. وتعتبر في هذا المضمار، الكفاءة الممتحنة، الوسيلة الأكثر فعالية للتقليل من حدة التأثيرات السياسية على الموظف أو على المرشح عند اختياره.

ب - المرؤوسية: ويقول هذا المبدأ بخضوع الإداري للسياسي، أي أن على السياسي التقرير وعلى الإداري التنفيذ. بالمقابل، يتحمل السياسي وليس الإداري النتائج المترتبة عن قراراته.

ج - التجرد: ويعني أن يؤدي الموظف واجباته الوظيفية بموضوعية ونزاهة بعيداً عن أية اعتبارات ذاتية، ويقول هذا المبدأ بمساواة الموظفين أمام الإدارة. بالمقابل، للموظف الحق بالحماية من التأثيرات الخارجية سواء كانت سياسية أم اجتماعية.

باختصار، فإن المنحى البيروقراطي هو منحى امتثالي، انتظامي، قانوني، يفترض وجود ميكانيكية تنظيمية، ستاتيكية الخاصة، حيث ليس للفرد أي هامش من الحرية إلا في إطار عمله الوظيفي. والإدارة البيروقراطية، في الوقت الذي تطرح فيه مسائل ميكرو-إدارية لها علاقة بالموظف والزبون، تطرح أيضاً قضايا ماكرو-إدارية كالسياسات العامة.

وتهدف الإدارة البيروقراطية إلى تدجين العلاقات المبنية على النفوذ والشخصانية والتقاليد، وهي مقاومة للتغيير كما أنها ذات بعد تنبؤي بحيث أن لكل مشكلة حلاً مقنناً مسبقاً. والإدارة البيروقراطية هي إدارة عقلانية لأنها تطابق الوسيلة على النتيجة، وهي أيضاً إدارة شرعية بسبب تأكيدها على احترام الأنظمة والقوانين كمصدر السلطة الأوحد.

## ■ المنحى الاقتصادي

شاع المنحى الاقتصادي المبني على قانون السوق فكراً ومنهجاً وأسلوباً إدارياً لأسباب رئيسية عدة أهمها:

- ١- عدم قدرة القطاع العام على امتصاص مضاعفات الصدمات الماكرو-اقتصادية التي شهدها العالم في السبعينات والثمانينات.
- ٢- التغيير البنوي الذي طرأ على مستوى العلاقات الدولية نتيجة لانحياز الاتحاد السوفياتي والمنظومة الاشتراكية.
- ٣- نمو التكتلات الاقتصادية القائمة على مبدأ حرية التبادل التجاري وحرية تنقل رؤوس الأموال المادية والبشرية.
- ٤- ثورة تكنولوجيا المعلومات التي شكلت دافعاً وحافزاً لتطوير مستوى أداء القطاع العام ورفع مستوى إنتاجيته.

ويدعو المنحى الاقتصادي إلى «تصدير» المفاهيم والوسائل المعمول بها في القطاع الخاص إلى القطاع العام كضمانة لتفعيل أداء هذا الأخير وبالتالي دمقرطته. إذ أن كلاً من هذين البعدين الاقتصادي والديموقراطي يعتبر رديفاً للآخر.

ويرتكز المنحى الاقتصادي (٢) على:

- ١- تكامل المستوى التقريري - الاستراتيجي مع المستوى التنفيذي - «العملياتي». إذ ليس من فصل بين هذين المستويين، إنما تماسك تنظيمي بين كل العناصر المؤلفة للإدارة. فثقافة الانتماء إلى الأهداف المنظمة واستراتيجياتها هي في صلب هذا المبدأ.
- ٢- التعويل على النتائج بدل الوسائل.
- ٣- التركيز على التغيير والإبداع والحركية والتكيفية.
- ٤- لا مركزية القرار بشكل يخول الإداريين الكوادر أي «موظفي خطوط المواجهة الأمامية» اتخاذ القرارات الملائمة لتحسين إنتاجية الإدارة. بمعنى آخر، يدعو هذا المبدأ إلى تبسيط السلم الهرمي إلى أقصى الحدود، بشكل يختزل المسافة بين المستوى التقريري والمستوى التنفيذي، بهدف تسريع سير وتبادل المعلومات.
- ٥- المحاسبية: وهي مرتبطة عضوياً بمبدأ لا مركزية القرار أو استقلاليتها إذ أنه بقدر ما يكون هامش حرية الموظف أكبر، بقدر ما يصبح هذا الأخير مسؤولاً عن أداؤه، وبقدر ما يكون متحمساً لرفع مستوى إنتاجيته والعكس صحيح.

٦ - الشفافية واللاسرية في التعاطي مع المواطن تضمنان بحسب هذا المنحى، إنتاجية أفضل وثقة متبادلة بين الموظف والمواطن.

أخيراً، تشكل المشاركة في رأيي أحد أهم أركان هذا المنحى، وهي مرتبطة بمبدأي الشفافية واللاسرية، والمشاركة يجب أن لا تكون فقط عمودية أي على مستوى الإدارة إنما أفقية أي يجب أن تشمل الأوساط الفاعلة والمعنية في المجتمع كجماعات الضغط والمصالح أو النقابات، بشرط أن توفر هذه المشاركة للقرار كما ونوعاً من المعلومات يضمنان تطويره وتصويبه. ويعول المنحى الاقتصادي على مبدأ المنافسة المبني على قاعدة العرض والطلب، كما يعول على الربح والأجر والمكافأة بحسب الأداء والخصخصة واللاتقينية. باختصار، يقول المنحى الاقتصادي بحرية الجوهر الفرد كأساس وكوسيلة للأداء الإداري الفعال.

### خلاصة

يتبين من خلال هذا العرض الموجز لكل من المنحيين البيروقراطي والاقتصادي أنهما يلتقيان حول مبدأ عقلنة استثمار الموارد البشرية والمادية بغية تفعيل أداء الإدارة، إلا أن كلا المنحيين يتباعدان بالنسبة إلى كيفية عقلنة هذه الموارد. فبينما يعول المنحى البيروقراطي على أهمية الأنظمة والقوانين، ككوابح ضرورية للحد من تأثير المصالح والأيدولوجيا والسياسة والشخصانية والتقليد والنفوذ، نلاحظ أن المنحى الاقتصادي يركز على أهمية إعطاء هذا الأخير أكبر هامش ممكن من الحرية بغية تطوير مستوى إنتاجية الإدارة. والحق أن كثيراً من الضغوط وقليلاً من الحرية، كما أن كثيراً من الحرية وقليلاً من الضغوط لهما مضاعفات دراماتيكية على مستوى الأداء الإداري، ومثالاً على ذلك الاحتقان البيروقراطي الذي هو نتيجة طبيعية للإفراط في تقنين العلاقة سواء بين الموظفين أفقياً وعمودياً أم على مستوى العلاقة بين الموظف والمواطن، «ذلك أن التقيد الصارم بالقوانين والأنظمة من شأنه الإسهام بتحلق» شخصية بيروقراطية تقاوم التجديد والابتكار والإبداع مهتمة حصراً بتطبيق هذه القوانين والأنظمة. بمعنى آخر، يصبح سلوك الموظف عبارة عن قيمة بحد ذاتها، عوضاً عن أن تكون القوانين والأنظمة وسيلة لحل المشاكل الإدارية العالقة. هذا ما اصطُح على تسميته «انتقال الأهداف». كما أن للتخصص فائق الحد ذيولاً جدية على مستوى أداء الإدارة، إذ أن المبالغة في تقسيم الأدوار يضعف من معنويات الموظف بسبب إخضاعه لمهمات روتينية تكرارية. والتخصص المبالغ به يؤدي إلى تكوين تجمعات بشرية داخل الإدارة، كل حسب اختصاصه، أدوات عمله، منهجيته، مصالحه وأهدافه،

كل ذلك من دون تواصل وتعاون جديين، مما يؤدي إلى عرقلة بل إلى قطع السير على المعلومات بين هذه التجمعات، بشكل يؤثر دراماتيكياً على نوع وكم الخدمات التي توفرها الإدارة. والمثير للدهشة أن أغلب إدارات الدول النامية على وجه الخصوص تعالج هذه المسألة بتقسيم جديد للأدوار والمسؤوليات، مركزة مرة أخرى على مبدأ الهرمية والتقنين والتخصص وهكذا دواليك، مما يضع هذه الإدارة في دائرة مفرغة اصطلح على تسميتها: «The Bureaucratic Vicious Circle» (٣) وكما أن الإقراط في التقنين ينزع صفة الشخصية عن العلاقة بين الموظف والمواطن، فإن الاهتمام والانتاجية فقط لهما نفس الانعكاسات، إذ كيف يمكن للموظف أن يهتم في آن معاً بخفض الكلفة إلى حدها الأدنى ورفع مستوى الانتاجية إلى حده الأقصى، في الوقت الذي يجب عليه أن يكون فعالاً؟ من هنا وجوب توازن الأمرين لأن المبتغى الأساسي هو إرضاء المواطن-الزبون.

كما أن مسألة اللاسرية والشفافية التي يطرحها المنحى الاقتصادي هي مسألة ثقافية أساساً. فبينما نرى دولاً اعتادت على العمل بهذين المبدأين كالدول الأنغلو ساكسونية مثلاً، نجد أن دولاً أخرى كالدول العربية واللاتينية اعتادت على عكس ذلك بسبب ثقافتها السياسية وتاريخها الاجتماعي-السياسي.

كذلك الأمر بالنسبة إلى المشاركة، فكما توجد شعوب فردانية الخاصية كالشعوب العربية مثلاً توجد بالمقابل شعوب اعتادت على التعاون والمشاركة والإشراك. والتجربة السويدية يمكن أن تكون مفيدة، فوجود تفاعل متوازن (في هذا البلد) بين رأس المال والقطاع النقابي للدولة (الإدارة) يضمن لكل من هذه الكيانات حقوقها ويعزز بالتالي ثقة المواطنين ليس فقط بالدولة (الإدارة) إنما بالقطاعين الخاص والنقابي أيضاً (٤).

ولا بد من الإشارة إلى أن علاقة المواطن بالإدارة العامة هي غير علاقته بمؤسسة خاصة. ففي الأولى تكون العلاقة إلزامية أما في الحالة الثانية فالعلاقة هي غير إلزامية، مما يعطي الإدارة هامشاً أهم بكثير من الهامش الذي تتمتع به شركة خاصة، وللمواطن-الزبون إمكانيات تحرك محدودة تجاه الإدارة، ولكنها تكاد أن تكون مطلقة أزاء القطاع الخاص إلا في حالات الاحتكار.

والعقلانية الاقتصادية، القائمة على مبدأ البحث عن أكبر قدر ممكن من المنفعة المادية وغير المادية مقابل الاضطلاع بأقل قدر ممكن من الأعباء سواء كانت مادية أو غير مادية، تشكل خطأ جاثماً على القطاع العام ككل، إذ توصلت دراسات تجريبية (٥) ذات مصداقية إلى نتيجة وهي أن التضخم والعجز اللذين عانى منهما القطاع العام يعودان إلى هذه العقلانية بالذات بسبب سلوك الموظف القائم على البحث عن أكبر قدر ممكن من أموال الخزينة (والتي كانت تُصرف بالطبع في

غير موضعها) من أجل توسيع رقعة نفوذه والمحافظة على امتيازاته وموقعه في الإدارة، وهذا ما اصطلح على تسميته في لبنان الإهدار أو إهدار المال العام والذي له بالطبع أسباب أخرى. أما في فصل السياسي عن الإداري، فقد بينت دراسات تجريبية (٦) عدة في الغرب أن هذا المبدأ لا يتطابق والأدلة المتوفرة، وأن تشابه الرأس (السياسي) والأذرع (الإدارة) غير واقعي، إذ أن كلا المستويين يتداخلان ويتكاملان ويتشاركان في صياغة القرار كضرورة للعمل الإداري الفعال وهذا ما يشكل وجه شبه كبير الحد مع القطاع الخاص، وهذا ما هو حاصل لا محالة على مستوى إدارات الدول العربية العامة بسبب حلول الإدارة المهنية التدريجي مكان الإدارة كلية الوجود. يبقى أن القطاع العام هو في خضم تحديات كبرى لا يمكنه تجاهلها، فظاهرة العولمة تضغط باتجاه عقلنة تأخذ بعين الاعتبار محدودية الموارد العامة المتوفرة، مما يحتم على هذا القطاع أن «يفعل أكثر بأقل».

كما أن تطور مستوى الوعي عند العامة والأهمية التي تأخذها وسائل الاعلام يشكلان ضغطاً إضافياً نحو أداء أفضل وبالتالي نحو مسؤولية أكبر.

١٩٩٨/٥/٤

هوامش

(١) WEBER, MAX, 1971 (1922), *Economie Société*» Bris, Plon.

(٢) انظر: SEHWARTZ, Herman, «Small States in Big Trouble»

State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s, «World Politics 46 (July 1994), p.p. 527 - 555; Sandford, Borins, «The new public management is here to stay», Canadian Public Administration, Vol 38, N° 1 Spring, p.p. 122 - 132.

(٣) وليد الأيوبي «الإدارة العامة بين السياسي والإداري»، «السفير»، السبت ٢٤/١/١٩٩٨، ص ٢٠.

(٤) وليد الأيوبي، «الاقتصاد الأسود: أسبابه ومضاعفاته»، «الأمم»، العدد ٤٢، حزيران ١٩٩٥، ص ٦٨.

(٥) انظر خاصة:

NISKANEN, WILLIAM. A, «Bureaucracy and Representative» Government, Chicago: Aldine Atherton, 1971

NISKANEN, WILLIAM. A, «Bureaucracy and Politicians», Journal of Law and Economics, 18 (December 1975): 617 - 644.

PETERS, GUY, «The Politics of Bureaucracy»: A Comperative perspective», New York: Longman, 1978.

ABERBACH, Joel. D, Putman, Robert. D, Rockman, Bert A, «Bureaucracy and Politicians in Western Democracies», Cambridge Mars, Harvard University Press, 1981.





تجربة المملكة العربية السعودية في

تبسيط الإجراءات وأثره في تطور الإدارة العامة  
(ورقة عمل مقدمة إلى)

ندوة "تبسيط الإجراءات وأثره في تطور الإدارة العامة"

المنعقدة في بيروت خلال الفترة من ١٢-١٣ محرم ١٤١٩ هـ

الموافقة ٨-٩ أيار (مايو) ١٩٩٨ م

إعداد

د. حمد بن عبد الرحمن الوردني

نوه الحجة ١٤١٨ هـ

الرياض

## تجربة المملكة العربية السعودية في تبسيط الإجراءات وأثره في تطور الإدارة العامة

تمهيد



يُعد حقل الإدارة بشكل عام، والإدارة العامة بشكل خاص، من أقدم الحقول التي عرفها الإنسان من حيث الممارسة، وتعد الآثار التي تركها

قادة البابليين والفرعنة وقدماء الصينيين خير شاهد على توظيف الإنسان القديم للتخطيط والتنظيم والتوظيف لكي يشيد حضارات بقيت قرونًا عديدة ولا زالت مثاراً للإعجاب. إلا أن علم الإدارة يعد حقل دراسي أكاديمي جديداً نسبياً، وتعتبر ملاحظات (آدم سميث) منذ قرنين حول التخصص في جزئية بسيطة من العمل لرفع إنتاجية العاملين، هي البدايات الأولى لهذا الحقل. ثم تلا ذلك في بداية هذا القرن كتابات (ماكس فيبر) عن البيروقراطية، ومن ثم تتابعت المدارس الإدارية.

وقد عُرِفَت (الإدارة العامة) بأنها مختلف العمليات، والتنظيمات، والأفراد المشاركين في تطبيق القوانين والأنظمة التي تمّ تبنيها وإصدارها من قبل المشرعين والحكام والمحاكم (جوردن، ١٩٨٢ م). وهذا التعريف لا ينفي تأثير الإداريين على السياسات العامة من خلال بلورة هذه السياسات وتطبيقها. وتعني العمليات هنا طريقة تجميع المدخلات للحصول على نتائج أو مخرجات (سميث، ١٩٨٠ م)، وبالتالي فالإجراءات التي تمر بها المعاملة لكي تنتهي بمنتج معين (رخصة قيادة سيارة أو رخصة بناء أو فتح محل تجاري، مثلاً)، تدخل ضمن إطار هذا التعريف.

وكان (آدم سميث) في كتابه الشهير (ثروة الأمم) قد حدد دوراً بسيطاً للدولة، وحصص دورها في ما يعجز عن القيام به القطاع الخاص، إلا أن التقدم الحضاري وازدياد طلب المواطن على الخدمات التي تقدمها الدولة أدى إلى ازدياد وتوسع في الأجهزة الحكومية، وهذا بدوره أدى إلى تعقيد وإطالة الإجراءات.

والإجراءات تعني سلسلة من الخطوات المتداخلة التي يستعملها المديرون للاستجابة لمشكلة بنائية (روبنز، ١٩٨٤ م). وقد عُرِفَت الإجراءات كذلك على أنها «بيان دقيق ومفصل بخطوات إنجاز المهام



المختلفة في التنظيم والمستندات والسجلات الموثقة لهذه الخطوات» (صديق محمد عفيفي وآخرون، ١٩٨١م)، كما عرفت بأنها «تحديد مسبق للخطوات التي يجب اتباعها لتنفيذ العمل، وكذلك تسلسلها لتحقيق أهداف السياسات، وهي مرتبطة بتنفيذ الأعمال الروتينية أو المتشابهة في مسار أدائها، وإن كانت أهميتها تتزايد في المستوى الإشرافي حيث عملية التنفيذ الفعلي لكافة الخطط» (بربر، ١٩٩٦م). وعُرفت الإجراءات كذلك على أنها «الخطوات الرئيسية والتفصيلية التي تمر بها العملية الإدارية (معاملة، مثلاً) من بدايتها حتى نهاية». (الوردي، ١٩٩٧م).

### ■ أهمية الإجراءات

تأتي أهمية الإجراءات من تأثيرها المباشر على بعض وظائف الإدارة المتمثلة في التخطيط والتنظيم والتوظيف، كما أن لها مساساً بكفاءة وفاعلية أجهزة الدولة، وهذا يؤثر سلباً أو إيجاباً على مدى رضا المواطنين.

وتحديد الإجراءات نوع من أنواع التخطيط، (الصباح، ١٩٩٧م)، وذلك لأنها تحديد مسبق لما يُراد عمله في المستقبل. ويعد التخطيط من أهم وظائف الإدارة لأنه «تقرير مسبق لما يجب عمله وكيف ومتى؟ ومن يقوم به؟» (كونز، ١٩٦٨م). وتأتي أهمية التخطيط من كونه يتضمن تحديداً للأهداف، وضبطاً للأداء.

كما أن الإجراءات تعمل على «إزالة الفوضى في نشاطات المشروع المختلفة من خلال توجيهها وتنسيقها وتحديدها. فهي توجه نشاطات المشروع إلى هدف موحد، وتساعد الإدارة في تجنب نفقات العمليات المتكررة، وفي تفويض السلطة للمرؤوسين واتخاذ القرارات ضمن إطار السياسات والإجراءات التي أقرتها الإدارة» (المغربي وآخرون، ١٩٩٥م).

والإجراءات أحد محددات التنظيم، لأن تقسيم العمل في وحدات إدارية يعتمد في الأساس على تصنيف للإجراءات المتبعة في المنظمة، ومن ثم تجميع الأعمال أو الإجراءات المتشابهة في المنظمة تحت مظلة واحدة. كذلك فإن كثرة الإجراءات تحدد عدد الوحدات التي تتكون منها المنظمة، أي أن نوع وعدد الوحدات الإدارية يحدده نوع وعدد الإجراءات المتبعة في المنظمة.

كما تُعتبر الإجراءات من المعايير التي تحدد عدد ونوع الموظفين الذين تحتاج إليهم المنظمات، فنوع الإجراء يحدد المهارة والخبرة التي يتطلبها من سيقوم بتأديته، وكذلك عدد الإجراءات يحدد العدد المطلوب من القوى العاملة للقيام بهذه الإجراءات.

وللإجراءات صلة بكفاءة الأداء، فكلما تعقدت وطالت الإجراءات زادت احتمالية وقوع الأخطاء «وكل خطأ يعني زيادة في التكاليف». (الخلف، ١٩٩٧م). كما أن تعقيد الإجراء يتسبب في زيادة أعداد

الموظفين، وهذا يرفع تكلفة الأداء. (الخلف، ١٩٩٧م).

وللإجراءات صلة بفعالية المنظمات، فتعقيد الإجراءات وإطالتها يخلان بفاعلية الأداء ويدفعان المراجع إلى البحث عن «وساطة» لإنهاء معاملته (القبلان، ١٤١٤هـ). ويعتبر تعقيد الإجراءات وإطالتها «بيئة خصبة لانتشار الرشوة» (الوردي، ١٩٩٧م). وتفشي الوساطة وانتشار الرشوة لهما آثار سلبية على ثقة المواطن بالمنظمات.

من هنا يتبين أثر وأهمية تبسيط الإجراءات في تطوير الإدارة العامة، فالإجراءات تدخل في أهم وظائف الإدارة كما أنها ذات أثر في كفاءة وفعالية المنظمات.

### ■ تجربة المملكة في تبسيط الإجراءات

تُبسِّط الإجراءات في المملكة العربية السعودية إما بواسطة الأجهزة الحكومية المختلفة من خلال وحدات التطوير الإداري التي أنشئت بموجب قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم ١٩٢ وتاريخ ١٨/١١/١٤٠٩هـ، وأنيطت بها مهام، من بينها:

١. تبسيط إجراءات العمل في الجهاز وتصميم وتطوير النماذج المستخدمة وإعداد وتحديث دليل الإجراءات.

٢. متابعة المعدات والأجهزة والأدوات المكتبية المستعملة في الجهاز وإعداد الدراسات لترشيد استعمالها، واقتراح ما يناسب أغراض الجهاز منها.

وإما تُبَسِّط الإجراءات بالاستعانة بمعهد الإدارة العامة. إلا أن دور الأجهزة الحكومية في تبسيط الإجراءات بقي محدوداً جداً وذلك لحدائثة إنشاء هذه الوحدات، وقلة الكفاءات الإدارية المتخصصة في هذا الجانب (الصعيري، ١٤١٨هـ). وبالتالي سيكون تركيز هذه الورقة على دور معهد الإدارة في تبسيط الإجراءات في الأجهزة الحكومية من خلال تقديم الاستشارات لها والبرامج التدريبية المتوالية لمنسوبيها.

يقدم معهد الإدارة خدماته الاستشارية في مجال تبسيط الإجراءات من خلال وحدتين إداريتين، هما: الإدارة العامة للاستشارات، والأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري.

### الإدارة العامة للاستشارات

يمثل نشاط الاستشارات الإدارية أحد النشاطات الرئيسية التي أنيطت بالمعهد عند إنشائه عام ١٣٨٠هـ (١٩٦١م)، حيث نصت المادة الثانية من المرسوم الملكي بإنشاء المعهد على أن «المعهد يختص بالمساهمة في تنظيم الإدارة الحكومية، وإعطاء المشورة في المشاكل التي تعرضها عليه الوزارات الحكومية».

- وتتمثل الأهداف الرئيسية لنشاط الاستشارات الإدارية في ما يلي:
- ١ - مساعدة الأجهزة الحكومية في تطوير بنيتها الهيكلية بالقدر الذي يضمن لها أداء المهام بشكل صحيح يجنبها التداخل والازدواجية عند التنفيذ.
  - ٢ - مساعدة الأجهزة الحكومية في وضع مشروعات اللوائح الداخلية التي تحتاج إليها في مجالات العمل التي تتطلب هذا النوع من اللوائح.
  - ٣ - مساعدة الأجهزة الحكومية على تصحيح إجراءات العمل التي تطبقها في تنفيذ المهام، وتطويرها بالقدر الذي تقتضيه المتغيرات المستجدة في التخصيص المالي، وعدد العاملين، والتجهيزات ووسائل التقنية المستخدمة.
  - ٤ - مساعدة الأجهزة الحكومية في اختيار التجهيزات المكتبية، ووسائل تقنيات العمل وفقاً لطبيعة المهام، ومواقع العمل، والاعتمادات المالية المخصصة. (الإدارة العامة للاستشارات، ١٩٩٥م).
- وقد ترك للجهات المستفيدة حق التقدم برغباتها للحصول من معهد الإدارة على أي استشارة إدارية في مجال اختصاصه. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المعهد لا يتقاضى أي مقابل مادي من الجهات الحكومية المستفيدة من خدماته، إلا أن بعض الجهات تساهم في تحمل المصاريف السفرية للخبراء في حالة تطلب عملهم زيارات ميدانية بعيدة عن مقر المعهد.
- ويشكل أعضاء هيئة التدريس والتدريب بالمعهد المصدر الرئيسي الذي يتم منه اختيار الاستشاريين وتكليفهم أعداد الاستشارة لتقديمها للجهة المستفيدة.
- وقد قدمت إدارة الاستشارات (١١٠٣) استشارات منها (٤٢) استشارة إجرائية، أي ما يعادل (٢,٨٪) من مجموع الاستشارات التي قدمتها الإدارة. (الإدارة العامة للاستشارات، ١٩٩٥م).
- الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري**

أنشئت الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري على أثر تشكيل اللجنة عام ١٩٦٣م، ومقر الأمانة في المركز الرئيسي لمعهد الإدارة العامة بالرياض. والأمانة مثلها مثل الإدارة العامة للاستشارات من حيث اعتمادها على أعضاء هيئة التدريب بالمعهد كمصدر رئيسي للاستشاريين الذين يشاركون في إعداد الدراسات، إلا أنها تختلف في أن المبادرة في طلب الاستشارة ليست محصورة في الجهة صاحبة الاستشارة، بل إن هناك ثلاثة مصادر أخرى، هي: الجهات العليا في الدولة، ونائب رئيس اللجنة العليا للإصلاح الإداري، والمواطنون. (السلوم، ١٩٩٦م). كذلك تختلف الأمانة عن الإدارة العامة للاستشارات من حيث إلزامية تطبيق الدراسات، إذ أن الدراسات التي تجريها الإدارة العامة للاستشارات غير ملزمة للجهات، بينما الدراسات التي تجريها الأمانة وتعتمدها اللجنة العليا

للإصلاح الإداري تعتبر ملزمة للجهة التي أجريت عليها الدراسة. ومصدر القوة هذه نابع من أن خادم الحرمين الشريفين حفظه الله يرأس اللجنة العليا للإصلاح الإداري. وتضم اللجنة في عضويتها مجموعة من الوزراء. كما أن للجنة لجنة إدارية تحضيرية يرأسها معالي مدير عام معهد الإدارة. وقد فوضت اللجنة العليا للإصلاح الإداري بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢٠ وتاريخ ١٢٨٣/٧/٥هـ، ممارسة اختصاصات مجلس الوزراء فيما يتعلق بإحداث وترتيب المصالح العامة. وقد حدد قرار مجلس الوزراء واجبات اللجنة فيما يلي:

١- وضع وإقرار الخطة العامة لتنظيم الإدارة الحكومية، وإصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ الخطة العامة.

٢- دراسة وإقرار نتائج التقارير والتوصيات المقدمة من قبل اللجنة الإدارية التحضيرية.

٣- دراسة مشروعات الأنظمة الجديدة أو التعديلات على الأنظمة الحالية تمهيداً لرفعها إلى الجهات المختصة لإصدارها بالطرق النظامية الواجبة، وذلك تنفيذاً لما جاء في قرار مجلس الوزراء آنف الذكر.

٤- أخذ رأي مجلس الوزراء في القرارات التي ترى اللجنة ضرورة عرضها على المجلس لأخذ الرأي فيها أو إحاطة المجلس علماً بها فقط.

٥- إبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بواسطة خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس الوزراء ورئيس اللجنة، بالقرارات والتعليمات الواجبة التنفيذ.

٦- دعوة المسؤولين في أي وزارة ومصالح حكومية للاستئناس برأيهم في ما هو معروض على اللجنة من تقارير وتوصيات.

٧- دراسة وإقرار الخطة العامة لمراقبة وتتبع تنفيذ القرارات التي تصدرها اللجنة، وتبلغ للإدارات الحكومية.

٨- اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، إصلاح الجهاز الإداري الحكومي، أو التي من شأنها تسهيل تحقيق هذا الإصلاح.

«واستشعاراً من اللجنة العليا للإصلاح الإداري بأهمية تبسيط الإجراءات في الأجهزة الحكومية، فقد صدر قرارها رقم ١٥١ وتاريخ ١٥/٣/٤٠٥هـ، الموافق عليه بالأمر السامي رقم ١٤٦٨/٧م وتاريخ ٣/٧/٤٠٥هـ القاضي بدراسة الإجراءات الإدارية المتشابهة في الأجهزة الحكومية، مع إعطاء الأولوية للأجهزة ذات العلاقة بالجمهور». (الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري، ١٩٩٧م).

وقد ركز قرار اللجنة على:

- ١- اختصار وتبسيط الإجراءات بشكل يضمن الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمادية، ويزيد من فاعلية الأداء، ويحد من النتائج السلبية المترتبة على طولها وتعقيدها.
  - ٢- وضع أدلة شاملة موحدة للإدارات التسهيلية تحدد مهامها، وتوضح خطوط سير العمل فيها وفق خرائط ونماذج مبسطة وموحدة يرجع إليها الموظفون عند أداء أعمالهم.
  - ٣- تحديد الوسائل التقنية الحديثة التي تحتاج إليها تلك الإدارات.
  - ٤- تحديد القوى العاملة والوحدات الإدارية اللازمة لهذه الإدارات.
- وتنفيذاً لما جاء بقرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري، فقد أعدت اللجنة الإدارية التحضيرية للجنة العليا للإصلاح الإداري خطة عمل لتبسيط الإجراءات في الأجهزة الحكومية ذات العلاقة بالجمهور، وقد حددت اللجنة الإجراءات والجهات الحكومية التي ستشملها الدراسة.
- ثم قامت الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري بتشكيل فرق العمل لدراسة إجراءات هذه الجهات، وتكوّن كل فريق من مجموعتين: إحداهما من الأمانة والأخرى من الجهاز الحكومي المعني بالدراسة. وقد اختلف عدد أعضاء الفرق حسب حجم الجهاز المدروس.
- قام كل فريق من هذه الفرق بعمل مسح لكافة الإجراءات التي يقوم بها الجهاز المدروس، وطلب من الجهة التأكيد من أن كافة الإجراءات قد تمّ حصرها.
- ثم جُمعت المعلومات المتعلقة بالخطوات الرئيسية والتفصيلية لكل إجراء من هذه الإجراءات، وما يتعلق بهذه الإجراءات من: نظم، ولوائح، وتعليمات، ونماذج مستخدمة، ومتطلبات الإجراء، وبيئة العمل، وحجم العمل، والقوى العاملة. وقد تمّ ذلك من خلال رصد ميداني ومقابلات للعاملين في هذه الأجهزة والمسؤولين عن هذه الإجراءات.
- ثم قامت الفرق بتحليل ما جمعته من معلومات بهدف تقييم الإجراءات والتأكد من أنها تؤدي الهدف الذي صممت من أجله وذلك من خلال فحص المراحل التي يمر بها كل إجراء، وهذه المراحل هي:
- ١- بداية المعاملة: وهنا يتحقق الفريق من الكيفية التي بدأت بها المعاملة، من داخل الإدارة أو من خارجها، والكيفية التي بدأت بها: هل هي يدوية أم آلية، طباعة أم تصوير، كما يتحقق الفريق من متطلبات الإجراء. ويساعد فحص بداية المعاملة في تبسيط الإجراءات من حيث نمذجة أو ميكنة البداية إنذاراً في ذلك ما يسهل الإجراء، كذلك يساعد على تصور انسياب أسهل لتنقل المعاملات والترتيب المكاني للمكاتب والوحدات الإدارية، وإلغاء المتطلبات التي تسبب معاناة للمراجع والموظف في حالة عدم جوهريتها للإجراء.
  - ٢- العملية: وتعني اتخاذ إجراء مادي على المعاملة، كختمها مثلاً أو الشرح عليها، أو التوقيع.

وفحص هذه الخطوة يساعد على التأكد من ضرورة اتخاذها وكونها ضرورية في أي مرحلة من مراحل الإجراء يمكن القيام بها، كما أن فحصها يساعد على التفكير في ميكنتها وعلى الترتيب المكاني للمكاتب والوحدات الإدارية، وإلغاء التوقعات التي لا ضرورة لها.

٣- النقل: ويعني انتقال المعاملة من موظف أو مكتب أو وحدة إدارية لأخرى. وفحص هذه الخطوة يهدف كذلك إلى المساعدة على ترتيب أماكن عمل الموظفين والمكاتب والوحدات الإدارية بحيث ينساب العمل بسهولة ويسر.

٤- التأخير: وهو الوقت الذي تكون فيه المعاملة راكدة في مكان واحد، أو يتكرر ركودها في أكثر من مكان، دون أن يتخذ خيالها أي إجراء إداري في حينه. وهذا الوقت يتم احتسابه بتقدير الزمن الذي تستغرقه كل حركة إدارية في أي مرحلة من المراحل التي يمر بها الإجراء، وما زاد عن الوقت المقرر يعتبر هدراً للموارد المادية والبشرية والوقت.

٥- التدقيق: وهو الخطوة التي يتم فيها التعامل الذهني مع المعاملة للتأكد من نظامية وقانونية وسلامة الموضوع قيد الدرس. ودراسة هذه الخطوة تهدف إلى التأكد من أن القوى العاملة لديها المهارة والكفاءة العاليتان للتعامل مع ما يُطرح عليها من مواضيع تحتاج لاتخاذ قرارات بسرعة واثقان. وقد ينتج عن دراسة هذه الخطوة. مثلاً- التوصية بتدريب العاملين لرفع كفاءتهم.

٦- الحفظ: وهي الخطوة النهائية للإجراء. وهنا يتم فحص أساليب وأوعية الحفظ المستعملة للتأكد من ملاءمتها وصلاحيتها لحفظ المواد لمدة طويلة دون تعريضها للتلف، ومن سهولة الرجوع إليها عند الحاجة وبسرعة. ثم تقوم الفرق بعد ذلك بإعداد دراسة تتضمن الأجزاء التالية:

١- خلفية الموضوع: يحتوي هذا الجزء من الدراسة على توضيح الكيفية التي بدأت بها الدراسة، ومتى ومن كلف إعدادها؟ وما هي مصادر المعلومات التي تم الاعتماد عليها؟ والمنهجية التي اتبعتها الدراسة.

٢- الوضع الراهن: ويحتوي هذا الجزء من الدراسة على حصر للإجراءات وتدوين للخطوات الرئيسية والتفصيلية لكل إجراء وخريطة إجرائية له، ووصف لبيئة العمل بما تشمله من مبان وأماكن وترتيب للمكاتب والوحدات الإدارية وأماكن انتظار المراجعين والإضاءة والتكييف والتهوية، وكذلك الأجهزة والمعدات المستخدمة في تنفيذ الإجراءات، إضافة إلى حجم العمل، ووصف للقوى العاملة.

٣- تحليل الوضع الراهن: يحتوي هذا الجزء على تحليل لكل مرحلة إجرائية تمر فيها المعاملة لمحاولة تبسيط الإجراء، وذلك من خلال دمج بعض الخطوات أو حذفها، وإمكانية إيجاد نماذج موحدة تحدد سير الإجراء، أو تحديث النماذج إن كانت قديمة. كذلك يحتوي تحليل الوضع الراهن على دراسة بيئة العمل

وتحليل للقوى العاملة.

٤ - التوصيات: ويشتمل هذا الجزء من التقرير على ما يراه أعضاء الفريق أو يقترحونه لكيفية سير الإجراء وخطواته الرئيسية والتفصيلية وخرائط إجرائية لكل إجراء، كذلك يشتمل على مقترحات لتحسين بيئة العمل بما يتناسب مع الخطوات المقترحة للإجراءات، إضافة إلى مقترحات تهدف إلى رفع إنتاجية القوى العاملة.

وقد قامت اللجنة العليا للإصلاح الإداري بدراسة وتبسيط إجراءات عشرة من الأجهزة الحكومية المركزية ذات العلاقة بالجمهور.

وقد شملت الدراسات الإجرائية التي قامت بها الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري العديد من الإجراءات، وقد حققت هذه الدراسات نتائج ملموسة في تبسيط الإجراءات كما تبين الأمثلة التالية:

م	اسم الإجراء	خطوات الإجراء قبل التبسيط	خطوات الإجراء بعد التبسيط
١	رخصة سياقة سيارة	١٠٩	٦٣
٢	رخصة سير سيارة	٤٨	٤٠
٣	رخصة بناء	٢٤٠	٩٧
٤	رخصة ترميم بناء	١٠٣	٥٩
٥	رخصة محطة محروقات	٢٣٧	٦٧
٦	رخصة فتح محل تجاري	٢١٦	٦٤
٧	رخصة حفر	٢٨٧	٦٣
٨	وكالة داخلية	٢٨	١٥
٩	تأسيس شركة مساهمة	٢١٣	١٤٢
١٠	تسجيل علامة تجارية	٥٢	١٨
١١	إنشاء غرفة تجارية	١٠٩	٢٥
١٢	إقامة المعارض التجارية	٤٩	٢١
١٣	سجل تجاري	٢٩	١٩
١٤	ترخيص فتح مستشفى	٣١٢	٧٤
١٥	فتح صيدلية	١٣٤	٦٤
١٦	تسجيل وتسعيرة دواء	٣١٧	١٠٧
١٧	مزاولة مهنة طبية	٤٩	٣٧
١٨	إصدار بطاقة شخصية	٧٤	٥٥
١٩	منح الجنسية	٢٨٤	١١٠
٢٠	استرداد الجنسية	٤٥٨	١٢٧

وقد أوجز أحد هذه الأجهزة المزايا الناتجة من تطبيق تبسيط الإجراءات التي أعدتها أمانة اللجنة العليا للإصلاح الإداري بأنها أدت إلى: سرعة إنجاز العمل وزيادة معدلات الأداء الوظيفي، تسهيل الحفظ وميكنته، استخدام العمل الآلي، تقليل زحام المراجعين وزيادة رضاهم، دمج الخطوات المتشابهة في خطوة واحدة، إعادة ترتيب ونقسيم العمل بالشكل المناسب، تصميم وتحديث للنماذج، التقليل من خطوات نقل الطلب بين المكاتب. (الإدارة العامة للتطوير الإداري بوزارة العدل، ١٩٩٧م).

وقد اهتمت المملكة العربية السعودية بتبسيط الإجراءات، ومن ذلك أن مجلس الوزراء قد وجه في جلسته التي عقدت بتاريخ ٢٢/٦/٤١٤هـ، بضرورة توفير جميع التسهيلات المتعلقة بشؤون المواطنين بالنسبة لتيسير عمليات الإجراءات الروتينية لسير المعاملات في الدوائر الرسمية. (اليمامة، ٤١٤هـ). وحول الموضوع أعدت بحوث ميدانية مولها معهد الإدارة العامة (منها على سبيل المثال، إجراءات الخدمات ومشكلاتها في أجهزة الخدمات العامة ذات العلاقة بالجمهور: الأسمرى، ٤٠٥هـ).

وتحقيقاً لأهداف التدريب. إحدى المهام الرئيسية الموكلة لمعهد الإدارة. المتمثلة في رفع كفاءة الموظفين في الأجهزة الحكومية، فقد نفذ المعهد حلقة تطبيقية لمعظم الفرق التي شاركت في تبسيط الإجراءات وذلك لتنمية مهاراتها وتطوير قدراتها. كما أن المعهد ينفذ برنامج «إعداد دراسات الإجراءات الإدارية» مدته أربعة أسابيع، ويهدف إلى تنمية مهارات المتدرب على إعداد الدراسة الإجرائية وتصميم نماذج العمل، ويستهدف البرنامج مستشاري وإحصائيي وباحثي ومديري التنظيم. وينفذ برنامج «تنمية مهارات التنظيم» مدته أربعة أسابيع، حيث تعطى مادة «إجراءات العمل» كوحدة تدريبية ضمن هذا البرنامج الذي يستهدف وظائف الإدارة الوسطى، وهدفه العام تنمية مهارات المديرين في مجال التنظيم. وكذلك ينفذ المعهد برنامج «الأعمال الإجرائية في شؤون الموظفين» مدته ثلاثة أسابيع، وهو متخصص في الجوانب الإجرائية للعمليات الخاصة بشؤون الموظفين، ويهدف إلى تنمية قدرات المتدرب على أداء الأعمال الإجرائية المتعلقة بعمليات شؤون الموظفين.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن اللجنة الإدارية التحضيرية للجنة العليا للإصلاح الإداري نتيجة للتجربة والخبرة الطويلتين، قد بلورت توجهاً جديداً هو «الإصلاح الشامل»، وهو توجه يقوم على دراسة شاملة للجهاز (عوضاً عن دراسة أجزاء من المنظمة، أو دراسة التنظيم بمعزل عن الإجراءات)، وذلك انطلاقاً من أن الإجراءات لها مساس مباشر بالتنظيم ونوعية وعدد العاملين وترتيب المكاتب ونوعية الأجهزة والمعدات المستخدمة في المنظمات، كما أن طول الإجراءات وتعقيدها يؤثر سلباً على رضا الجمهور.



## خاتمة

من هنا نستطيع القول بأن الإجراءات تعد عاملاً هاماً يؤثر في: وظائف وبنية وكفاءة وفعالية المنظمة، وأخلاقيات الموظفين، ورضا المراجعين. كما أنها جزء هام من العملية الإدارية، وقد ساهم تبسيطها في إدخال التقنية الحديثة واستخدامها لسرعة الإنجاز والحد من التكلفة، الأمر الذي له بالغ الأثر في تطور الإدارة العامة.

## المراجع

- الإدارة العامة للاستشارات بمعهد الإدارة العامة (١٩٩٥م). «عرض عن تجربة الاستشارات في معهد الإدارة العامة: المملكة العربية السعودية». دراسة غير منشورة، قدمت إلى اجتماع مديري معاهد ومدارس التنمية الإدارية العربية. تونس ١٩٥٩م.
- الإدارة العامة للتطوير الإداري بوزارة العدل (١٩٩٧م). «وزارة العدل وتبسيط الإجراءات الإدارية». ورقة عمل غير منشورة، قدمت لندوة تبسيط الإجراءات في الأجهزة الحكومية المنعقدة بمعهد الإدارة العامة. المملكة العربية السعودية، الرياض.
- الأسمرى، سالم (١٤٠٥هـ). «إجراءات الخدمات ومشكلاتها في أجهزة الخدمات العامة ذات العلاقة بالجمهور». بحث ميداني قدم لندوة واقع الإجراءات الإدارية الحكومية وإمكانية تبسيطها المنعقدة بمعهد الإدارة العامة. المملكة العربية السعودية، الرياض.
- الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري (١٩٩٧م). «تجربة الإصلاح الإداري في مجال تبسيط الإجراءات في الأجهزة الحكومية». ورقة عمل غير منشورة، قدمت لندوة تبسيط الإجراءات في الأجهزة الحكومية المنعقدة بمعهد الإدارة العامة. المملكة العربية السعودية، الرياض.
- الخلف، عبد الله موسى (١٩٩٧م). «مدى وفرص التعاون بين الأجهزة الحكومية والجمهور لتحسين جودة الخدمات وتبسيط الإجراءات». بحث ميداني غير منشور، قدم لندوة تبسيط الإجراءات في الأجهزة الحكومية المنعقدة بمعهد الإدارة العامة. المملكة العربية السعودية، الرياض.
- السلوم، حمد إبراهيم (١٩٩٦م). «أجهزة التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية». ورقة عمل قدمت إلى اجتماع الجمعية العمومية للمنظمة العربية للعلوم الإدارية. جمهورية مصر العربية، القاهرة.
- الصباح، عبد الرحمن (١٩٩٧م). «مبادئ الرقابة الإدارية: المعايير - التقييم - التصحيح». المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع.
- الصعيري، عامر (١٤١٨هـ). «دراسة واقع وحدات التطوير الإداري بالأجهزة الحكومية». دراسة ميدانية غير منشورة، قدمت لأمانة اللجنة العليا للإصلاح الإداري. المملكة العربية السعودية، الرياض.
- الفايز، عبد الوهاب (١٩٩٧م). «ندوة الثلاثاء». الرياض، (١٠٧٨١)، ٢٢-٢٣.
- المغربي، كامل وآخرون (١٩٩٥م). «أساسيات في الإدارة». المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دار الفكر.
- القبلان، يوسف محمد (١٤١٤هـ). «قضية الأسبوع: ضاعت معاملتي يا ناس». البيمامة، (١٢٩٤)، ٢٤-٢٩.
- الوردى، حمد عبد الرحمن (١٩٩٧م). «ندوة الثلاثاء: تعقيد الإجراءات... هل يجعل الجهاز الحكومي عبئاً على الميزانية». الرياض، (١٠٧٨١)، ٢٢-٢٣.
- البيمامة (١٤١٤هـ). «قضية الأسبوع: ضاعت معاملتي يا ناس». (١٢٩٤)، ٢٤-٢٩.
- بربري، كامل (١٩٩٦م). الإدارة عملية ونظام. الجمهورية اللبنانية، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- جوردن، جورج (١٩٨٢م). الإدارة العامة في أميركا. الطبعة الثانية: نيويورك، نيويورك: مارتن برنتس.
- روبنز، ستيفن (١٩٨٤م). نظرية التنظي: البنية، التصميم، والتطبيقات. الطبعة الثانية: نيوجيرسي، انجل وودكلفس: برنتس-هول.
- سمث، هـ (١٩٨٠م). الإدارة: جعل المنقطعات تنتج. نيويورك، نيويورك: مطابع مكلان.
- عفيفي، صديق محمد وآخرون (١٩٨١م). الإدارة في مشروعات الأعمال. الكويت، الكويت: مؤسسة دار الكتب.
- كورنر ودينيل (١٩٦٨م). مبادئ الإدارة: تحليل الوظائف الإدارية. نيويورك: شركة كتاب مكجرو-هول.
- معهد الإدارة العامة (١٩٩٧م). «ندوة الإجراءات الإدارية في الأجهزة الحكومية». المملكة العربية السعودية، الرياض.



ورقة عمل ..

مجلة تنمية

" البحث للأجراءات والأشهره في تطوير الكفاءة القطاعية "

حول

تحسين الإجراءات لرفع مستوى جودة  
تقديم الخدمات العامة  
بدولة الكويت

والمنظمة خلال الفترة من (٨ - ١٠) مايو ١٩٩٨  
بالمعهد الوطني للدراسة والإمام  
بالجمهورية اللبنانية

## تحسين الإجراءات لرفع مستوى جودة تقديم الخدمات العامة بدولة الكويت

مقدمة



مع تزايد المسؤولية الحضارية التي تقع على عاتق الأجهزة الحكومية، فقد قامت الكويت، منذ التحرير، بتطوير الخدمات المقدمة لجمهور العملاء في جميع الجهات والهيئات، بما يتوافق وتوقعاتهم والإمكانيات المتاحة.

ولا شك أن الوضع المتميز لدولة الكويت عكس مستويات عالية لتلك التوقعات تتناسب ومستويات الجودة العالمية، وأصبحت تواجه الأجهزة الحكومية تحديات دائمة لتحسين مستويات الخدمات العامة المقدمة والتي صارت إلى تقدم مستمر يوماً بعد يوم.

### تحسين الإجراءات كمحور رئيسي في تطوير الخدمات

نظراً لارتكاز تطوير الخدمات على جانبين رئيسيين - هما الجانب الإنساني والجانب المادي - فإن الاهتمام بكليهما كان بنفس العمق والدقة.

#### (١) الجانب الإنساني:

لقد تركز الاهتمام في هذا الجانب على دقة الاختيار، وتدريب وتحسين اتجاهات القائمين على تقديم الخدمة، وزيادة الاهتمام بالجانب الإنساني والاتصالي في التعامل. ولقد تمثلت نتائج تلك الخدمات في اعتبار مقدمي الخدمة هم العنصر الرئيسي فيما نطلق عليه «مثلث الخدمة»، والذي تتكون زواياه الثلاث من مقدمي الخدمة، والأنظمة، والرؤية الاستراتيجية، لرفع جودة الخدمة. ولا شك أن الاستثمار الجيد في مقدمي الخدمة، جعل من يعملون في المكاتب الأمامية (الكاونترات) ذوي طبيعة متميزة، تملك الإيجابية في التعامل

بنفسية فيها تقبل دائم للتجاوب مع كافة أنماط المتعاملين.

## (٢) الجانب المادي:

وقد احتاج الاهتمام بهذا الجانب الى القيام بمجهودات من نوع آخر، لتحسين أساليب وطرق العمل والاجراءات ونظم المعلومات، وتحسين ظروف العمل المحيطة بالعاملين والجمهور، والمحافظة على عنصر الوقت وتقليل فترات الانتظار، من خلال تبسيط الاجراءات وتطويرها، بما يتناسب مع النظريات الإدارية الحديثة، والتطورات التكنولوجية المختلفة، في مجال الإدارة ونظم المعلومات.

ولا شك أن الجهود التي تمت في جانب تحسين الظروف المحيطة بمواقع تقديم الخدمة، قد اهتمت بمراعاة كافة العوامل والظروف المناخية المحيطة بها، وتوفير كافة سبل الراحة من تجهيز قاعات انتظار المراجعين والمتعاملين مع مختلف الأجهزة الحكومية، وتقديم خدمات الاتصالات، وتخصيص مواقف لسيارات الموظفين والمراجعين، بالإضافة إلى الاهتمام باللوحات الإرشادية، وتبسيط النماذج بكافة أنواعها لتناسب وسرعة التعبئة، وبساطة سير الاجراءات وتوافقها مع نظم الحاسب الآلي، المطورة لإدخال البيانات والحصول على التقارير والمعلومات في حينها.

## دور جهاز الخدمة المدنية في تحسين الإجراءات

### في إطار خطط التطوير الإداري الشاملة

يعتبر التطوير الإداري المحور الأساسي للتنمية الإدارية الشاملة، وقد اتخذت عملية التطوير الإداري منذ عام ١٩٨٤ في دولة الكويت مساراً جديداً، حيث صدر مرسوم أميري بتشكيل لجنة عليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري برئاسة سمو ولي العهد ورئيس مجلس الوزراء.

وقد انبثق من اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري ثلاث لجان تحضيرية هي:

### (١) لجنة معدلات الأداء

من أهم مهام اللجنة:

أ- حصر عدد وأنواع الوظائف في الجهاز الحكومي.

- ب. توزيع الوظائف في مجموعات وفقاً لظروف وطبيعة عمل هذه الوظائف.
- ج. مراجعة وتطوير معدلات الأداء.
- د. تقدير احتياجات كل وحدة إدارية من الموظفين.
- هـ. تحديد مواقع الزيادة والنقص في كافة الوحدات والجهات الحكومية.

### (٢) لجنة أساليب وطرق العمل

من أهم مهام اللجنة:

- أ. تحديد عمليات وخدمات الجهاز الإداري.
- ب. مراجعة الأساليب وطرق العمل بهدف تبسيطها.
- ج. ميكنة العمليات لرفع الكفاءة وزيادة سرعة الإنجاز.
- د. إزالة التداخل والازدواج في الاختصاصات.

### (٣) لجنة شؤون التدريب

من أهم مهام اللجنة:

- أ. تقييم أوضاع التدريب واقتراح تطويرها.
- ب. تحديد الاحتياجات التدريبية لزيادة فاعلية القوى العاملة.
- ج. اقتراح الحوافز لتشجيع الإقبال على التدريب.
- د. التدريب التحويلي لامتناس العمالة الزائدة وإعادة توزيع القوى العاملة.

وفي عام ١٩٨٨ تم إنشاء قطاع للتطوير الإداري بديوان الخدمة المدنية، وذلك للمساهمة في وضع التوصيات على مستوى الجهاز الحكومي بالدولة. ويعتبر قطاع التطوير الإداري جهة استشارية فنية متخصصة في مجال تحديث وتطوير الجهاز الإداري لدولة الكويت، من خلال التخطيط والإشراف على تنفيذ مشروعات التطوير الإداري.

### أهم وأبرز اختصاصات قطاع التطوير الإداري المتعلقة بتبسيط الإجراءات

١- إجراء الدراسات الاستشارية المتخصصة، وتقديم المشورة الفنية المتعلقة بتبسيط الإجراءات وتصميم النماذج والسجلات ونظم الملفات والنظم المكتبية والتخطيط الداخلي للمكاتب وإدخال الحاسب الآلي في العمليات الإدارية.

٢- التعاون مع الجهات الحكومية في تطوير وتحديث نظم وأساليب العمل ونظم المعلومات، وإدخال التقنيات الحديثة في الأجهزة الحكومية.

٣- المشاركة في حل المشكلات الإدارية التي تواجهها مختلف الأجهزة الحكومية، والتركيز على تطوير ورفع كفاءة الخدمة المقدمة للجمهور، من خلال طرح الحلول المناسبة لهذه المشكلات والتنسيق والتكامل بين مختلف الجهات الحكومية.

ولدعم هذه الجهود في مجال أساليب وطرق العمل، فقد قام قطاع التطوير الإداري بديوان الخدمة المدنية في مجال تبسيط الإجراءات بالعديد من الدورات المتخصصة، الموجهة للعاملين في الجهاز الحكومي، بهدف تزويدهم بالمعلومات الأساسية والمهارات الخاصة بتطوير أساليب العمل وتحسين الإجراءات المستخدمة بالتوازي والتكامل مع استخدام أساليب التكنولوجيا الحديثة المرتبطة بها في هذا المجال. ولا شك أن تلك الجهود قد أدت إلى تحقيق نجاح تجارب الجهات الحكومية، في محاولتها زيادة جودة خدماتها المقدمة للمواطنين.

ونود أن نشير بهذا الصدد، أنه قد تمت مراعاة الصلاحيات القانونية لكافة المستويات الإدارية، المسؤولة عن تسيير الإجراءات في الجهاز الحكومي، لضمان المرونة الإدارية وتحقيق العدالة بين المواطنين ومراعاة تقديم الخدمة بسرعة وسهولة ويسر.

### علامات مضيئة على طريق تحسين الإجراءات في الجهاز الحكومي

في ما يلي أمثلة مختصرة عن إجراءات خدمات متقدمة، تمّ تصميمها وتقديمها في العديد من الأجهزة الحكومية، وروعي فيها تحقيق أعلى مستويات الجودة بالمقاييس العالمية:

#### (١) حفظ واسترجاع الوثائق باستخدام أقراص الليزر الضوئية

يقوم هذا النظام على توثيق جميع المراسلات الواردة والمتداولة والصادرة عن ديوان الخدمة المدنية، ويتم في هذا النظام ولأول مرة تطبيق أسلوب الملصقات الضوئية (Barcode)، وهي شفرة بخطوط عمودية تلتصق على الكتاب عند وروده للديوان، حيث يسهل بواسطة هذه الطريقة متابعة حركة تنقلات المراسلات فيما بين إدارات الديوان، وحفظ جميع المعلومات الخاصة بكل مرسل على أسطوانات الليزر. وقد زاد هذا النظام من دقة البيانات وسرعة إنجاز المراسلات الواردة والصادرة من وإلى الديوان.

## (٢) تحسين ظروف العمل المحيطة بالعاملين والجمهور واختصار الوقت المستغرق

هيأت المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية قاعة لاستقبال المراجعين، وزودتها بكافة التسهيلات التي تجعل من جو العمل مناسباً، سواء للعاملين بإدارة الخدمة التأمينية أو المراجعين، وقد وفرت المؤسسة من جانب آخر بطاقات لأولوية حضور المراجعين. وفي نفس المجال فقد حرصت الهيئة العامة لشؤون القُصر على تحديث إجراءاتها، واستخدام أفضل الأساليب التكنولوجية الحديثة في تقديم خدماتها، من خلال تحسين ظروف العمل المحيطة، وتجهيز قاعة انتظار مكيّفة للمتعاملين معها.

أما بالنسبة إلى توفير عنصر الوقت، فقد قامت المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بوضع نظام المواعيد للمراجعين، من خلال تحديد فترة زمنية معينة لا يجوز تجاوزها لاستكمال أي إجراءات مطلوبة. كذلك توجد متابعة مستمرة لتوسط مدة الانتظار كمؤشر على تحسين الخدمة.

## (٣) استخدام النظام الصوتي في الاستعلامات

قامت وزارة التجارة والصناعة بإنشاء مركز لاستعلامات العملاء (CIC)، وذلك لخدمة إعطاء المعلومات المطلوبة من عملاء الوزارة، وكذلك لتبادل المعلومات داخلياً بين موظفي الوزارة. ويمكن هذا النظام المراجعين، من خلال استخدام الهاتف والحاسوب، من طرح الأسئلة واستخراج الإجابات عنها عن طريق التكنولوجيا الناطقة للنص التي تقرأ لهم الإجابات، كما يمكن تحويل الإجابات المقررة إلى إجابات مكتوبة من خلال استخدام جهاز الفاكس. ومن ناحية أخرى يكون لدى المراجعين إمكانية استكمال أي بيانات مطلوبة، وذلك بتحويل المعلومات السمعية إلى ملء الفراغات الموجودة بنماذج الطلبات من واقع بيانات صوتية يتم ملؤها هاتفياً. وعلى نفس النهج فقد قام ديوان الخدمة المدنية بتصميم نظام صوتي (هاتفي)، يقوم من خلاله المستفيدون (عند قيامهم بالاتصال الهاتفي بالديوان) بالحصول على ما يلزمهم من المعلومات المتعلقة بالخدمات التي يقدمها الديوان، وتلك المتعلقة بقانون ونظام الخدمة المدنية.

## (٤) إدخال نظام «K - NET» في دفع رسوم المعاملات في بعض الجهات الحكومية

لقد تم إدخال نظام «K - NET» في دفع الرسوم النقدية في المعاملات الحكومية في وزارات

العدل والمواصلات والكهرباء والماء. ويهدف هذا النظام الى توفير وقت المراجعين بسرعة إنجاز معاملاتهم، من خلال تسهيل عمليات سداد المبالغ المالية عن طريق استخدام بطاقات الصرف الألي «K - NET» الخاصة بالمراجعين.

ويطبق هذا النظام من خلال التنسيق مع أحد البنوك المحلية، وبتطبيق شروط فنية معينة تنظم العلاقة بين البنك والجهة الحكومية الطالبة لتلك الخدمة.

#### (٥) استخدام البطاقة المدنية في كافة إجراءات الخدمة الحكومية

وفقاً لقرار من مجلس الوزراء فإنه قد تم اعتماد البطاقة المدنية، في إثبات شخصية صاحبها لدى كافة الجهات الحكومية والأهلية التي تقوم بدورها بتدوين الرقم المدني، وبالتالي الاعتماد بالبطاقة المدنية في كافة المعاملات، ولكافة السكان المعتمدين في نظام المعلومات المدنية. وعلى ذلك فإن البطاقة المدنية أصبحت وثيقة معتمدة، في ما هو ثابت فيها من معلومات، مثل الاسم الكامل والجنسية وتاريخ الميلاد ومكان الإقامة والأساس القانوني للإقامة لغير الكويتيين. بذلك تم الاستغناء عن طلب العديد من المستندات الرسمية والثبوتية، مثل شهادة الجنسية وجواز السفر وشهادة الميلاد وإثبات سكن وسمة الدخول.. الخ.

#### (٦) نقل المعلومات بين الوزارات والهيئات وجميع القطاعات بمختلف فئاتها

يقوم قطاع الخدمات الدولية بوزارة المواصلات بتقديم هذه الخدمة لنقل المعلومات بين الوزارات والهيئات والبنوك وجميع القطاعات بمختلف فئاتها، حيث تنقل المعلومات بين المركز الرئيسي لطالبي الخدمة من جميع الأفرع التابعة لها، سواء المحلية أو الدولية، عن طريق استخدام خطوط نقل المعلومات. وتقدم هذه الخدمة برسم سنوي رمزي مع احتساب الرسوم طبقاً لمسافة كل خط.

#### (٧) خدمة المفتاح الدولي التي تمكن المشتركين من الاتصال دولياً بأي هاتف وإن لم

يكن به الصفر الدولي

قدمت وزارة المواصلات عدة أنواع من البطاقات (بفئات نقدية مختلفة) الخاصة بتمكين المشتركين من الاتصال دولياً من أي هاتف، حتى وإن لم يكن به الصفر الدولي، باستخدام تلك

البطاقات مسبقة الدفع، وذلك بلغات عديدة تسهياً للجمهور، وتوفيراً لمجهودات إدخال الخطوط الدولية لكافة الطالبين، وخاصة من ذوي الدخل المحدود أو الراغبين في ترشيد ومرونة إجراء المكالمات الدولية.

#### (٨) استخدام الوحدات الطرفية بين الهيئة العامة للمعلومات المدنية والجهات الحكومية

نظراً لتعدد الخدمات التي تقوم بها الدولة للمواطنين والمقيمين، فقد تم تمكين تلك الجهات من الحصول على كافة المعلومات المطلوبة، عن طريق وحدات طرفية متصلة ببنك المعلومات في هيئة المعلومات المدنية من جهة، و ببعض الجهات الحكومية مثل الهيئة العامة للإسكان من جهة ثانية، حيث تقوم تلك الجهات فيما بينها بتبادل المعلومات وإرسال صور من المستندات المطلوبة للجهة الحكومية تيسيراً على المواطنين. وقد أدى ذلك إلى القضاء على عدد هائل من المراسلات الورقية، وإلى سرعة الاتصال بين هذه الجهات، وبذلك تم اختصار الوقت والجهد المطلوب لإنجاز هذه المعاملات.

#### (٩) استخدام البريد في تسهيل استكمال المعاملات الحكومية

قامت عدة جهات وعلى رأسها الهيئة العامة للمعلومات المدنية باستكمال العديد من المعاملات بواسطة البريد، وذلك عند استيفاء الوثائق والبيانات المطلوبة لإصدار البطاقة المدنية وتجديدها، سواء بالنسبة إلى المواطنين أو المقيمين. ويتم توفير النماذج المطلوبة لهذا الغرض من خلال أجهزة خاصة متوفرة بكافة الجمعيات التعاونية المنتشرة بدولة الكويت، وذلك مقابل سعر رمزي بعد استيفاء هذه النماذج، حيث يتم وضعها في الأجهزة المتوفرة في الجمعيات التعاونية واستلام وصل بالمعاملة. وقد حدث هذه الوسيلة من مشكلة انتقال المواطنين والمقيمين إلى المركز الرئيسي للهيئة لإنجاز معاملاتهم، مما وفر الوقت والجهد وأوجد المرونة للمتعاملين مع الهيئة العامة للمعلومات المدنية.

#### (١٠) برنامج معدلات جودة الخدمة

قام ديوان المتابعة، الذي ضمت أعماله حالياً لديوان الخدمة المدنية، في عام ١٩٩٤ بإيجاد برنامج



طويل المدى، يهدف إلى وضع أسس ومعايير لطريقة تقديم الخدمات مع نشر هذه المعايير لتكون بمثابة الميثاق بين الجهة (مقدمة الخدمة) والمستفيد (المراجع). وقد روعي عند وضع هذه المعايير أن تتمشى وتوقعات المستفيدين، وهناك عدة جوانب تراعى عند وضع تلك المعايير منها الفترة الزمنية، والدقة في تحديد المعيار (كمقياس) وبشكل معدل أو مؤثر، والثقة اعتماداً على مقدرة الجهة في تقديم الخدمة.

وللتأكد من سلامة تطبيق تلك المعايير يتم القياس الدوري لدرجة رضا المراجعين عن تحقيق المعدلات المنشورة مع نشر نتائج الاستقصاء الخاص بذلك، وقد قامت عدة جهات بوضع معدلات لبعض خدماتها على النحو التالي:

- وزارة الصحة. لخدمات العيادات الخارجية في المستشفى الأميري.
- وزارة الكهرباء والماء. لخدمات إيصال تيار كهربائي جديد.
- وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. لخدمة إصدار تصاريح العمالة.
- وزارة التجارة والصناعة. لخدمة إصدار ترخيص صناعي.
- وزارة الاعلام. لخدمة القناة الأولى لتلفزيون الكويت.

### (١١) مراكز الخدمة العامة (تحت الاستكمال)

يهدف هذا المشروع إلى التخفيف عن المواطنين من عبء التنقل بين الإدارات المختلفة والجهات المتعددة، للحصول على خدمة أو إنجاز معاملة ما. ويتم تحقيق هذه الأهداف من خلال:

- تخصيص مواقع قريبة وموحدة للمواطنين بما يسهل الوصول إليها، حيث يتقدم المواطن بمعاملة ويستلمها بالكامل منجزة بعد فترة.

- المساهمة في زيادة معدلات الأداء في الجهات الحكومية، وذلك عندما تلتزم بإنجاز عدد معين من المعاملات بشكل يومي تتلقاه من مراكز الخدمة العامة.

- التخفيف من عبء استقبال المراجعين في وزارات الدولة، وما لهذا من تبعات وضغط على

المرافق والخدمات المقدمة في تلك الجهات.

استثمار الموارد البشرية الفائزة في بعض الجهات، بترشيد استخدامها والاستفادة منها بصورة قصوى عن طريق العمل في هذه المكاتب.

### (١٢) توفير البيانات والمعلومات المطلوبة في مواقع متعددة عن طريق موقع واحد

نظراً لأن بعض الإجراءات تقوم باستكمالها عدة جهات حكومية، فقد تم الترتيب بين مجموعات من هذه الجهات ذات الصلة بإجراءات معينة، بتقديم إحدى الوثائق أو كلها لإحدى هذه الجهات، مع القيام بتعميم الاستفادة منها جميعاً، سواء بإرسال معلومات عن وصولها، أو استخدام الحاسب الآلي وشبكة المعلومات الالكترونية.

ومن أمثلة ذلك، المعلومات المطلوبة لاستخراج شهادة الميلاد من جهات الصحة والداخلية.. الخ.

### (١٣) الاستلام الآلي للبطاقة المدنية المصدرة

استخدم أسلوب المصقات الضوئية (Bar code)، وهي شفرة بخطوط عمودية على البطاقات المدنية، حيث يتم عند التجديد استلام البطاقات المستخدمة، وذلك بتحريرها من الجهة المشفرة على ماكينات تحتفظ بها وترفع البطاقة الجديدة ليقوم صاحبها باستلامها.

### (١٤) قرار من مجلس الخدمة المدنية بإصدار أدلة خدمات للجمهور

قرر مجلس الخدمة المدنية في شهر نوفمبر ١٩٩٧ أن تصدر كل جهة ومؤسسة حكومية دليل خدمات للجمهور، يشكل الهيكل الإداري، والخدمات التي تقدمها للجمهور، ومتطلبات تقديم كل خدمة، ومعلومات عن عناوين وهواتف ومنافذ تقديم الخدمات.

وقد قامت كافة الجهات والمؤسسات الحكومية بالمضي في تنفيذ هذا القرار. ويتابع ديوان الخدمة المدنية ذلك بواسطة فريق عمل متخصص، برئاسة الوكيل المساعد لشؤون التطوير الإداري. وقد تحققت إنجازات كثيرة في هذا المجال، والاستكمال جارٍ وفق قواعد وشروط ومعايير تحت إشراف اللجنة المذكورة.

## تابع .. علامات مضيئة على طريق تحسين الإجراءات في الجهاز الحكومي - الجانب المادي -

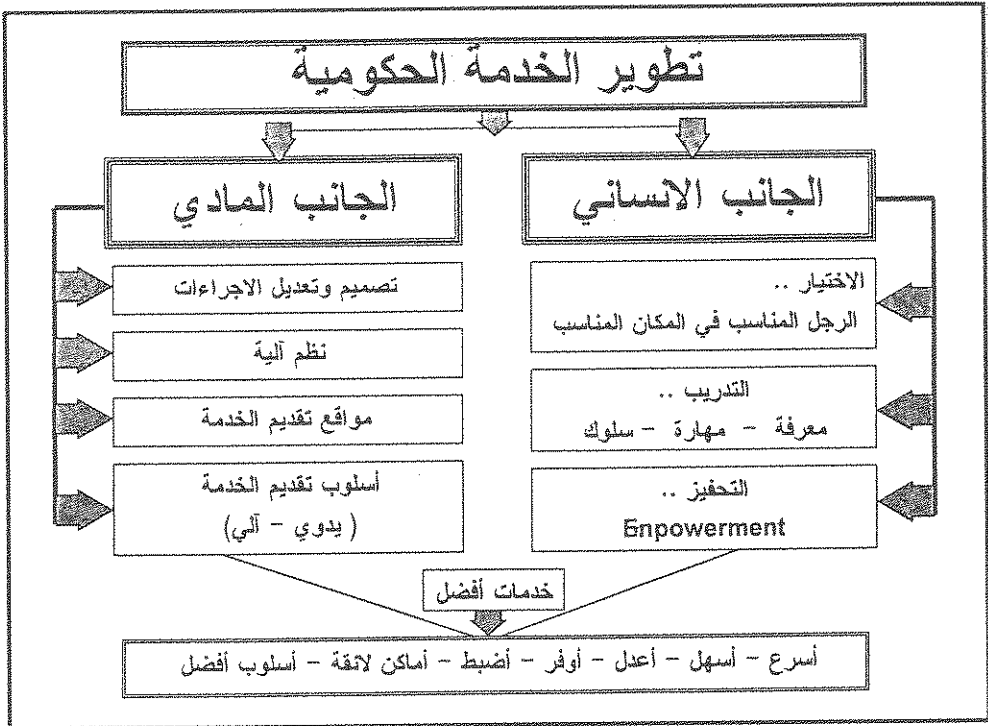
اسم الخدمة	التعديلات	النظم الآلية	أسلوب التقدم
(١) حفظ واسترجاع الوثائق باستخدام اقراص الليزر الضوئية.	يدوي - آلي.	Bar code.	دقة المتابعة والاسترجاع.
(٢) تحسين ظروف العمل المحيطة بالعاملين والجمهور واختصار الوقت المستغرق.	تحسين ظروف العمل.	وحدات طرفية.	معايير للانجاز.
(٣) استخدام النظام الصوتي في الاستعلامات CSC/CIC	نماذج على الحاسب.	حاسب آلي.	ملء البيانات هاتفياً والحصول على المعلومات فوراً.
(٤) إدخال نظام «K - NET» في دفع رسوم المعاملات في بعض الجهات الحكومية.	الاستفادة من الأنظمة البنيكية.	فاكس - هاتف	عدم الدفع نقداً.
(٥) استخدام البطاقة المدنية في كافة إجراءات الخدمات الحكومية.	تقليل وعدم تكرار الوثائق المطلوبة.	ماكينات K - NET	إثبات شخصية وثيقة بديلة معتمدة
(٦) نقل المعلومات بين الوزارات والهيئات وجميع القطاعات بمختلف فئاتها.	معلومات مباشرة.	خطوط نقل المعلومات.	معلومات فورية.
(٧) خدمة المفتاح الدولي التي تمكن المشتركين من الاتصال دولياً بأي هاتف وإن لم يكن به الصفر الدولي.	مرونة للاتصال الدولي المباشر من أي هاتف.	وحدات طرفية PC.	بطاقة بغطاء تقليدية مختلفة للاتصال الدولي.
(٨) استخدام الوحدات الطرفية بين الهيئة العامة للمعلومات المدنية والجهات الحكومية.	تبادل المعلومات.	استخدام تكنولوجيا حديثة.	خدمة فورية.
(٩) استخدام البريد في تسهيل استكمال المعاملات الحكومية.	إلغاء الاتصال المباشر بالجهة.	تحليل الاستقصاءات كلاً.	توفير نماذج طلب البطاقة المدنية في الجمعيات التعاونية.
(١٠) برنامج معدلات جودة الخدمة.	برنامج طويل المدى.	وحدات طرفية.	الخدمة تقدم وفقاً لمعايير محددة.
(١١) مراكز الخدمة العامة (تحت الاستكمال).	مجموعة معاملات في موقع واحد.	شبكة معلومات	أماكن قريبة واستلام نهائي.
(١٢) توفير البيانات والمعلومات المطلوبة في مواقع متعددة عن طريق موقع واحد.	تركيز الخدمات.	Bar code تكنولوجيا حديثة.	خدمة متكاملة فورية.
(١٣) الاستلام الآلي للبطاقة المدنية المصدرة.	مرونة تقديم الخدمة.	مزيج من الآلة اليدوية والآلية.	التسليم من خلال الماكينات
(١٤) قرار مجلس الخدمة المدنية بإصدار آلة خدمات للجمهور.	تبسيط الإجراءات (آلة).		مؤثق بالآلة.

## دور جهاز الخدمة المدنية في تحسين الاجراءات

اللجنة العليا لتحديث وتطوير الجهاز الاداري برئاسة سمو ولي العهد ١٩٨٤:

- انشاء قطاع التطوير الادارى (١٩٨٨).
- تحسين أساليب وطرق العمل في الجهاز الاداري (تبسيط الاجراءات وتطوير الخدمة).
- تشكيل ثلاث لجان:

- لجنة معدلات الاداء.
- لجنة أساليب وطرق العمل.
- لجنة شئون التدريب.



## أهم اختصاصات قطاع التطوير الإداري المتعلقة بتبسيط الإجراءات وتطوير الخدمة

- إجراء الدراسات الاستشارية والمتخصصة وتقديم المشورة الفنية المتعلقة بتبسيط الإجراءات.
- تحسين أساليب وطرق العمل في الجهاز الحكومي وإدخال النظم والتقنيات الحديثة في العمليات الإدارية الحكومية.
- اقتراح الدراسات المتعلقة بتطوير الخدمة والتأكيد على الارتقاء بالخدمات المقدمة للجمهور وذلك بالتنسيق مع مختلف الأجهزة الحكومية.

## مهام لجنة معدلات الاداء

- (١) حصر عدد وأنواع الوظائف في الجهاز الحكومي.
- (٢) توزيع الوظائف في مجموعات وفقا لظروف وطبيعة عمل هذه الوظائف.
- (٣) مراجعة وتطوير معدلات الاداء.
- (٤) تقدير احتياجات كل وحدة ادارية من الموظفين.
- (٥) تحديد مواقع الزيادة والنقص في كافة الوحدات والجهات الحكومية.

## مهام لجنة أساليب وطرق العمل

- (١) تحديد عمليات وخدمات الجهاز الإداري.
- (٢) مراجعة الأساليب وطرق العمل بهدف تبسيطها.
- (٣) ميكنة العمليات لرفع الكفاءة وزيادة سرعة الإنجاز.
- (٤) إزالة التداخل والازدواج في الاختصاصات.

## مهام لجنة شئون التدريب

- (١) تقييم أوضاع التدريب واقتراح تطويرها.
- (٢) تحديد الاحتياجات التدريبية لزيادة فاعلية القوى العاملة.
- (٣) اقتراح الحوافز لتشجيع الإقبال على التدريب.
- (٤) التدريب التحويلي لامتناس العمالة الزائدة وإعادة توزيع القوى العاملة.



جمهورية مصر العربية  
وزارة التنمية الإدارية

التجربة المصرية  
في مجال تبسيط إجراءات تقديم الخدمات الحكومية

دراسة مقدمة

إلى ندوة تبسيط الإجراءات وأثره في تطور الإدارة العامة  
التي ستنعقد بالمعهد الوطني للإدارة والإثراء  
بمجلس الخدمة المدنية بالجمهورية اللبنانية  
الفترة من ٨ - ٩ مايو ١٩٩٨

## التجربة المصرية في مجال تبسيط إجراءات تقديم الخدمات الحكومية

### مقدمة



إن جمهورية مصر العربية تعيش في الوقت الحاضر مرحلة غير مسبوقة، من مراحل البناء والتعمير والتنمية في شتى أرجاء الوطن، وذلك من أجل رفاهية الإنسان المصري، حيث تتسارع الإنجازات في شتى المجالات، وتتبنى الدولة خططاً طموحة ومشروعات قومية عملاقة تستهدف إعادة توزيع الخريطة السكانية للبلاد، والخروج من الوادي الضيق، وزيادة رقعة المساحة المعمورة والانطلاق إلى آفاق أرحب وأوسع للتنمية... تلك المشروعات التي تدخل بها مصر بخطى ثابتة للقرن الحادي والعشرين.

وإذا كان لكل مرحلة من مراحل العمل الوطني سمات مميزة واهتمامات محددة، فإن المراحل المختلفة لمسيرة التنمية الشاملة في مصر تتكامل جميعها من أجل تحقيق هدف أسمى هو زيادة معدلات النمو الاقتصادي بوجه عام، وإطلاق كافة قدرات وطاقات المجتمع من أجل تحقيق نقلة حضارية ونهضة تنموية على مستوى أرجاء الوطن ككل.

ففي مراحل التحول والانطلاق للنشاط الاقتصادي يبرز دائماً دور الإدارة كمحرك رئيسي لجميع عناصر الانتاج، وموجه لجهود التنمية تجاه تحقيق الأهداف العليا للدولة.

ولقد كانت سياسات الإصلاح الاقتصادي التي بدئ بتنفيذها منذ عدة سنوات مضت في جمهورية مصر العربية قد استهدفت إصلاح مسار الاقتصاد الوطني والتحول إلى الاقتصاد الحر... وتلك السياسات استلزمت التركيز على عدة إصلاحات هيكلية تمثلت في البدء بتطوير الوحدات الاقتصادية الانتاجية من خلال تنفيذ برنامج الخصخصة، مع تحديث وتطوير البنية الأساسية والهيكل الرئيسية للمجتمع، بما في ذلك تطوير السياسات المالية والنقدية والإئتمانية.

تلك كانت أهم أولويات العمل الوطني في المرحلة السابقة، غير أنه من الحقائق الأساسية التي كشفت

عنها مسيرة التنمية الاقتصادية في مصر، أن هناك علاقة وثيقة بين إصلاح الإدارة الحكومية والتنفيذ الناجح والفعال لبرنامج الإصلاح الاقتصادي وحتى يؤدي ثماره الحقيقية ويشعر المواطن المصري بمردوده الحقيقي للموس.

## المبحث الأول: مشكلة البيروقراطية الإدارية في الجهاز الإداري المصري

أولاً: أوضاع الجهاز الحكومي المصري والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على أدائه .

مرّ الجهاز الإداري في جمهورية مصر العربية بعدة أطوار عكست الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

فلقد أدى زيادة تدخل الدولة في كافة المجالات في فترة الستينيات وفي ظل الأخذ بالمنهج الاشتراكي، إلى التوسع في وظائفها الحكومية وازدياد دورها في النشاط الاقتصادي، وتعدد وتشعب اهتماماتها، حيث أثقل كاهل الجهاز الإداري للدولة بمهام التخطيط المركزي وإدارة الموارد القومية مع الإشراف على إقامة وتنفيذ العديد من الأنشطة وتقديم الخدمات المختلفة في شتى ميادين الشؤون الصحية، والتعليمية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والدينية وغيرها من الخدمات اللازمة للمواطنين بما في ذلك أعباء إقامة وتدعيم البنية الأساسية من مرافق، وطرق، ونقل ومواصلات، وكهرباء.

هذا بالإضافة إلى مهام تنمية الاقتصاد القومي في شتى مجالاته الزراعية والصناعية والتجارية، إلى جانب الأعباء المتصلة بأعمال السيادة التي تمارسها الدولة وتتمثل في شؤون الأمن والدفاع، والعدالة، والشؤون الخارجية والعلاقات الدولية.

ومما أدى إلى اتساع دائرة مشكلات الجهاز الإداري للدولة، ضعف الإمكانيات المادية والموارد المتاحة عن الوفاء بمستلزمات النهوض بهذا الجهاز وتوفير احتياجاته التي تتطلبها ضرورات التطوير والتحديث.

كذلك بدأ واضحا مدى تأثير الظروف السياسية والاقتصادية للبلاد على أوضاع الجهاز الإداري للدولة خلال فترات الخمسينيات والستينيات.. مما شهدته الإدارة الحكومية في مصر من كثرة عدد التشريعات والتعديلات المتتالية عليها، والإسراف في استخدام التشريع كوسيلة لحل المشكلات، وتعدد التشريعات الحاكمة في الموضوع الواحد.



### ثانياً: التعقيدات المكتبية ومعوقات العمل: الظاهرة والأسباب.

لقد ترتب على تراكمات العقود الماضية، والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عاشتها البلاد خلال حقبة الستينيات والسبعينيات، تأثيرات بالغة امتدت إلى جهاز الإدارة الحكومية وألقت بظلالها عليه، وأثرت فيه تأثيراً مباشراً، مما أدى إلى ظهور عدة مشكلات نجم عنها بالطبع العديد من المعوقات الإدارية.. التي ترجع أهم أسبابها إلى ما يلي:

١. زيادة عدد السكان بمعدلات مرتفعة وسريعة.  
٢. كثافة حجم القوى العاملة في الجهاز الحكومي والتي تنامت بصفة مستمرة من عام لآخر بما يجاوز احتياجات العمل.

٣. التضخم التنظيمي والتوسع في حجم الوحدات الإدارية المختلفة.

٤. ضعف مستويات الأجور وعدم مسايرتها للأعباء المعيشية.

### ثالثاً: أهم صور ومظاهر البيروقراطية الإدارية والتعقيدات المكتبية.

انعكست آثار الظروف السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري على أوضاع الجهاز الإداري للدولة، وتمثلت تلك الانعكاسات في شيوع عدة ظواهر سلبية سيطرت على أسلوب الأداء الإداري داخل وحدات الجهاز الحكومي وتمثل أبرزها في ما يأتي:

١. تعقد وطول إجراءات العمل.
٢. حدوث اختناقات في الأداء وتأخر إنجاز الأعمال.
٣. تعدد الجهات التي يتعامل معها المواطن للحصول على الخدمة.
٤. عدم تناسب عدد منافذ تقديم الخدمة مع حجم الجمهور أو عدم قربها من موطنه.
٥. تعدد وتضارب التشريعات واللوائح الحاكمة لإجراءات العمل.
٦. عدم وجود نماذج مطبوعة للحصول على الخدمة أو صعوبة فهم عباراتها في حالة وجودها.
٧. عدم وجود لوحات أو أدلة إرشادية ببعض أماكن الخدمات.
٨. عدم الأخذ بنظام الورديات أو مد العمل لفترة مسائية لأداء بعض الخدمات أو وجودها بصورة غير متكاملة.

٩. سوء حالة الأبنية الحكومية وأماكن العمل وتجهيزاتها.

١٠. تشابك وازدواج الاختصاصات بين الوحدات المختلفة وزيادة تكلفة عنصر العمل.

١١. شيوع ظاهرة التكس والازدحام وانتشار الطوابير.
١٢. ضياع كثير من وقت وجهد المواطنين طالبي الخدمة.
١٣. تعدد الشكاوى والالتماسات وظهور العديد من المشكلات.

## المبحث الثاني: حتمية تبسيط الإجراءات لمواجهة المتغيرات الجديدة

### أولاً: المتغيرات الجديدة المؤثرة في مناخ وبيئة العمل الإداري.

هناك عدة متغيرات سياسية واقتصادية ودولية ذات تأثير واضح في مناخ وبيئة العمل الإداري في أي مجتمع من المجتمعات. وتلك المتغيرات تتطلب ضرورة إحداث التغيير المنشود، إذ أن مواجهة التحديات التي تفرضها المتغيرات الجديدة تقتضي البحث عن حلول جادة لمشكلة البيروقراطية الإدارية والتعقيدات المكتبية التي تعد عقبة تعترض خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحول دون تنفيذها. أما عن أهم المتغيرات السياسية والاقتصادية الدولية المؤثرة في مناخ وبيئة العمل الإداري فهي:

١. التوجهات الجديدة للنظام العالمي نحو ما يسمى بالعولمة والتي يصعب معها الانعزال عن مجريات الأمور على مستوى المجتمع الدولي.
٢. انتهاء أنظمة الاقتصاد الحر وإعمال آليات السوق.
٣. إرساء مبادئ حرية التجارة الدولية.
٤. التكتلات الاقتصادية والتجمعات الدولية والكيانات الكبيرة والعلاقة.
٥. اشتداد المنافسة على غزو الأسواق.
٦. التقدم العلمي المتنامي والسريع وثورة الاتصالات، والنهضة التكنولوجية الواسعة في مجال نظم المعلومات.

### ثانياً: الإصلاح الإداري ضرورة لمساندة الإصلاح الاقتصادي.

إن سياسات الإصلاح الاقتصادي التي تتبناها المجتمعات المختلفة، تهدف الى إصلاح أحوال الاقتصاد الوطني، ومعالجة عثراته من خلال: تحديث وتطوير البنية الأساسية والهياكل الرئيسية للمجتمع، الإصلاح المالي والنقدي وتشجيع

الاستثمار وتحرير التجارة، وإصلاح الإدارة بالوحدات الاقتصادية العاملة في مجال القطاع العام. وقد كشفت مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في جمهورية مصر العربية عن حقيقة جوهرية مؤداها أن هناك علاقة وثيقة ووطيدة بين إصلاح الإدارة الحكومية وبين التنفيذ الناجح لبرنامج الإصلاح الاقتصادي، فالجهود التي بذلت أكدت بما لا يدع مجالاً لأي شك أن إصلاح أداء الجهاز الإداري للدولة هو الوجه الآخر لعملية التنمية السريعة والمتواصلة.

### ثالثاً: تطوير الخدمات الحكومية ركيزة من ركائز الإصلاح الإداري.

إن إحدى المهام الأساسية للجهاز الإداري للدولة هي تقديم الخدمات للمواطنين. والمواطن العادي يحكم على مدى كفاءة الجهاز الحكومي من خلال نظرته إلى مستوى الخدمات المقدمة إليه، ومدى سهولة وبساطة إجراءات الحصول على الخدمة في التوقيت المناسب وبالتكلفة المعقولة.

وفي ظل الأنظمة الحديثة التي تأخذ بالمنهج الديموقراطي في الحكم، فلقد أصبحت درجة كفاءة الجهاز الإداري للدولة أحد المحددات الأساسية للممارسة الديموقراطية من وجهة نظر المواطنين في علاقتهم بالحكومة.

### المبحث الثالث: خصائص التجربة المصرية لتبسيط الإجراءات

بدأت في مصر منذ فترة الخمسينيات من هذا القرن... بعض محاولات وجهود للإصلاح الإداري... إلا أنه مما يلاحظ من ملامح هذه الفترة أن كثيراً من محاولات الإصلاح الإداري ركزت على المدخل التنظيمي كمدخل رئيسي وأساسي في عملية الإصلاح. أي أن جانب تبسيط الإجراءات لم يكن يمثل أهمية وألوية في خطط الإصلاح الإداري خلال تلك الفترة.

غير أن محاولات الإصلاح الإداري التي تمت خلال حقبتَي الستينيات والسبعينيات أسفرت عن إجراء تعديلات هيكلية، تمثلت في إرساء البنية الأساسية لنظام الإدارة في المجتمع المصري، عن طريق وضع التشريعات ونظم الخدمة الوظيفية، وإنشاء الأجهزة المختصة لشؤون التنظيم والإدارة والتنمية الإدارية، وصياغة أهدافها ومهامها واختصاصاتها، وذلك على المستويين المركزي واللامركزي.

ثم شرعت الحكومة في دراسة علمية لكافة مشكلات الإدارة في مصر، ومعوقات الإصلاح، من خلال الدروس المستفادة من الجهود السابقة، وفي إطار رؤية شاملة أخذت في تقديرها كافة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحلية والعالمية، وخلصت من ذلك إلى رؤية واضحة مستقبلية لأهداف الإصلاح والتطوير الإداري في تلك المرحلة، إذ كانت توجهات هذا الإصلاح تقوم على المنهج

الشامل والمتكامل لتدعيم قدرة الجهاز الحكومي ورفع مستوى كفاءته.  
 أولاً: جهود ومحاولات تبسيط الإجراءات في التجربة المصرية.

إن خطة تبسيط الإجراءات بالجهاز الإداري الحكومي في مصر تم الانتباه إلى أهميتها منذ سنة ١٩٨٤، وفي إطار تنفيذ برنامج متكامل لتطوير مستوى أداء الخدمات الحكومية، حيث تم التخطيط لعمليات التطوير والتبسيط، بالتنسيق والتعاون بين وزارة الدولة للتنمية الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والجهات المعنية داخل الجهاز الحكومي.

وقد اتسمت الخطة التي تم تنفيذها منذ عام ١٩٨٤ وحتى عام ١٩٩٦ بملامح أساسية هي:

١- التركيز على تطوير مواقع أداء الخدمات الجماهيرية.

وقد استهدف هذا التركيز إحداث تغيير في أداء هذه المواقع بحيث يلمس المواطن من خلاله تحسناً واضحاً في الحصول على الخدمة بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

أي أن النظر إلى مهمة تبسيط الإجراءات كان من خلال منظور شامل لقضية تطوير الخدمات الحكومية ككل.

وفي هذا الإطار فإن تطوير مواقع أداء الخدمات الجماهيرية كان يتم من خلال الالتزام بعدة عناصر أهمها:

١/ تبسيط إجراءات العمل وخطوات ومراحل إزالة الزائد منها عن الحاجة.

٢/ تهيئة مكان وبيئة العمل لتحقيق راحة وسلامة العاملين والمتعاملين.

٣/ توفير التجهيزات المكتبية للمواقع المختلفة لتدفق وانسياب إجراءات العمل.

٤/ تجديد الأثاث والمعدات.

٥/ العناية بنظافة وصيانة الأبنية الحكومية.

٦/ الاهتمام بالمظهر العام للموقع.

٧/ تحديد توقيتات زمنية لإنجاز الخدمات الجماهيرية.

٨/ تدبير وتوفير منافذ أداء الخدمة.

٩/ تنفيذ ورديات العمل.

١٠/ توفير استراحات لاستقبال الجمهور.

## ٢ - تطوير التشريعات وتحديث نظم ولوائح العمل

تركزت إحدى مشكلات الإدارة في مصر في كثرة عدد التشريعات والتعديلات المتتالية عليها، وكذلك قدم بعض التشريعات وعدم مسايرتها المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستحدثة. وترجع هذه الظاهرة إلى عدة أسباب، من أهمها الإسراف في استخدام التشريع كوسيلة لحل المشكلات، وتعدد التشريعات في الموضوع الواحد، وقصور الدراسات اللازمة لإعداد التشريعات في بعض الأحيان.

ولمواجهة هذه الظواهر، فقد كانت هناك اتجاهات ضمن برنامج الإصلاح الإداري وخطط تبسيط الإجراءات لحصر جميع التشريعات المنظمة لكافة أنواع النشاط في مصر، تمهيداً لتسجيلها على الحاسب الآلي، كي يسهل استرجاع كافة المعلومات التي وردت في موضوع ما في جميع التشريعات الصادرة والسارية المفعول.

كما أشارت برامج التطوير والتبسيط إلى أهمية مراجعة ودراسة هذه التشريعات بهدف تطويرها وتعديلها كي تتماشى مع السياسات الاقتصادية والمالية المطورة، ولتساير وتواكب خطط الإصلاح الاقتصادي.

## ثانياً: أبرز الإنجازات المحققة في مجال تبسيط الإجراءات

أسفرت الجهود والمحاولات التي تمت خلال المرحلة الماضية، في مجال تبسيط الإجراءات وتطوير مستوى أداء الخدمات الحكومية، عن تحقيق بعض الإنجازات التي من شأنها التخفيف من حدة البيروقراطية الإدارية والتعقيدات المكتبية وأهم تلك الإنجازات ما يأتي:

- ١- إعداد ما يزيد عن ١٧٠ دراسة لتبسيط الإجراءات وتطوير نظم وأساليب العمل.
- ٢- تحديد توقيتات زمنية لعدد ٣٤٣ خدمة ذات صلة مباشرة بجمهور المواطنين.
- ٣- إنشاء مكاتب للمتابعة بالوحدات الإدارية الحكومية المختلفة.
- ٤- إنشاء مكاتب لخدمة المواطنين بالوحدات الإدارية الحكومية المختلفة.
- ٥- إصدار أدلة عمل إرشادية للأنشطة المختلفة بالوحدات الإدارية المختلفة.
- ٦- إعداد دليل للخدمات الحكومية المقدمة للجماهير.
- ٧- إنشاء مكاتب لخدمة المستثمرين بجميع المحافظات تتبع المحافظين مباشرة.
- ٨- إعداد عديد من الدراسات المتعلقة بتبسيط إجراءات الخدمات المقدمة للمستثمرين ورجال الأعمال.

٩. تقرير إعفاءات ضريبية وجمركية ومنح تيسيرات وتسهيلات ائتمانية للمستثمرين ورجال الأعمال.
١٠. تسهيل إقامة المشروعات الاستثمارية والتي يبلغ رأس مالها حتى ٥٠ مليون جنيه وبمجرد إخطار الجهات الإدارية المعنية، وإعلان مصر بلداً مفتوحاً أمام الاستثمارات التي أصبحت لا تتطلب أية إجراءات معقدة للحصول على موافقات الجهات الإدارية عليها.
١١. تطوير ما يزيد عن ٣٥٠٠ موقع من مواقع أداء الخدمة الحكومية على مستوى الجمهورية داخل الوحدات الإدارية المركزية وكذلك المحلية المنتشرة بالمحافظات.
١٢. حصر كافة أنواع الخدمات الحكومية المؤداة، وكذا حصر مواقع الأداء على مستوى القطاعات المختلفة.

### المبحث الرابع: رؤية مستقبلية لتبسيط إجراءات الخدمات الحكومية في جمهورية مصر العربية

إن النظر إلى المستقبل لا يتأتى بمنأى عن واقع الحاضر الذي يعيش فيه الإنسان، فالمستقبل القريب هو امتداد طبيعي للحاضر الذي يعيشه بأفاق رحبة ترنو دائماً نحو الأمام في محاولة للتغيير والتطوير. وقد تركزت جهود القيادة السياسية في جمهورية مصر العربية، وتوجهت جهود الحكومة في تلك المرحلة، نحو الإعداد لاستقبال القرن الحادي والعشرين الذي تنذر مقدماته بأنه سوف يكون عهداً وعصرًا جديداً، له خصائصه وسماته المميزة في مجالات التسابق والمنافسة، والابتكار، والإبداع في الأداء والانجاز.

لذلك طرحت قضية التطوير الإداري ومعالجة مشكلة البيروقراطية الإدارية نفسها كإحدى القضايا الهامة والحيوية على تلك المرحلة، وكي تصبح من أهم أولويات العمل الوطني، وتحظى بمزيد من الاهتمام والعناية والرعاية في الوقت الحاضر.

وتعبيراً عن ذلك الاهتمام بل وتجسيدا له، فقد تضمن التشكيل الوزاري الأخير أفراد منصب وزاري مستقل للقيام بمهام التنمية الإدارية ويسمى «وزير الدولة للتنمية الإدارية».

#### أولاً: أهداف واتجاهات وسياسات التطوير وتبسيط الإجراءات.

#### رؤية وزارة التنمية الإدارية لقضية تبسيط إجراءات الخدمات الحكومية في مصر:

في إطار توجيهات السيد رئيس الجمهورية أعطت الحكومة الحالية اهتماماً غير مسبوق بقضية الإصلاح الإداري من أجل تطوير أداء الجهاز الإداري للدولة، حيث يركز برنامج الإصلاح على عدة

ركائز أساسية من أهمها تطوير مستوى أداء الخدمات التي تقدمها أجهزة الدولة للجماهير، لرفع المعاناة عنهم، وحتى يشعر المواطن بتحسّن ملموس في مستوى تقديم الخدمة المطلوبة له، وللتخفيف من مشكلة التعقيدات المكتبية والإدارية، والتحرر من القيود البيروقراطية المتركمة.

لذلك وضعت وزارة التنمية الإدارية برنامجاً لتطوير وتبسيط إجراءات تقديم الخدمات الحكومية المؤداة لجمهور المواطنين تتمثل أهم ركائزه في ما يأتي:

#### ١ - أهداف واتجاهات التطوير.

تستند استراتيجية تطوير الخدمات الحكومية في المرحلتين الحالية والقادمة، على تبني فلسفة جديدة لتطوير الخدمات التي تقدم للمواطنين بصفة عامة والمستثمرين بصفة خاصة، حيث تقوم على الأهداف والاتجاهات الآتية:

١ / ١ تحقيق تطلعات جماهير المواطنين في حصولهم على الخدمات بسهولة ويسر ودون معاناة، وبما يحقق حسن معاملتهم وتقديم الخدمات لهم بالشكل اللائق وفي الوقت المناسب.

٢ / ١ إعادة تكوين الثقة بين المواطنين والوحدات الإدارية بالدولة بما يحقق انطباعاً قوياً لدى المواطنين بأن هذه الوحدات تعمل جميعها على خدمتهم.

٣ / ١ التركيز على الخدمة ذاتها عند إجراء عمليات التطوير والتبسيط كأساس محوري لجهود التطوير، وليس مجرد التطوير المكاني وحده لموقع أداء الخدمة.

#### ٢ - سياسات التطوير.

يتطلب تنفيذ برنامج التطوير انتهاج عدة سياسات هي:

١ / ٢ تبسيط اجراءات وخطوات العمل ومراحله وإلغاء الزائد منها عن الحاجة، وتحديد المستندات والنماذج المطلوبة والبيانات الأساسية اللازمة، واستبعاد كل ما هو غير ضروري منها.

٢ / ٢ تمكين المواطن من الحصول على الخدمة التي يطلبها من جهة واحدة، دون التردد على جهات أخرى يستوجبها طلب الخدمة.

٣ / ٢ عدم تعليق الحصول على الخدمة، على تقديم مستندات تمثل في حقيقتها خدمات تقدمها جهات أخرى.

٤ / ٢ تحديد توقيت زمني للحصول على الخدمة وعدم تأجيل الحصول عليها لأي سبب من الأسباب، طالما توافرت المستندات المطلوبة وانطبقت شروط منح الخدمة لطلبها.

٥ / ٢ تبني سياسات ونظم جديدة تؤدي الى جعل مواقع أداء الخدمات الحكومية بمثابة مواطن

للجذب الوظيفي للعاملين بالوحدات الإدارية، باستخدام أساليب ووسائل التحفيز والتشجيع، ولتوفير الكوادر البشرية القادرة على التعامل مع الجمهور.

٦ / ٢ توحيد رسوم أداء الخدمة في جميع المحافظات، مع عدم تحميل المواطنين أعباء مالية إضافية (رسوم) غير واردة بالقوانين، وإلغاء الرسوم التي لا تستند إلى أساس تشريعي.

٧ / ٢ توحيد النص الحاكم لأداء الخدمة، وإعلانه بطريقة واضحة أمام العاملين بالوحدات الإدارية وكذلك المواطنين المتعاملين معهم، مع تبني نظرية التشريع من البداية.

٨ / ٢ قيام الجهة بأداء بعض الخدمات نيابة عن المواطن طالب الخدمة.

٩ / ٢ إيجاد السبل الكفيلة بمشاركة المواطن في تحديد الشكل الأفضل واللائق لتقديم الخدمة المطلوبة له، مع تدعيم حقه في الشكوى والاهتمام بدراسة شكواه، وكذلك التأكد من مدى رضا المواطنين عن مستوى أداء الخدمات التي تقدم لهم.

١٠ / ٢ مشاركة رجال الأعمال والمستثمرين بإبداء الرأي في متطلبات إزالة العقبات والمعوقات الإدارية التي تصادفهم عند التعامل مع الأجهزة الحكومية.

٣ - آليات تنفيذ سياسات التطوير.

أما عن الآليات الفعلية لتنفيذ سياسات التطوير وتحقيق أهدافه، فإن وزارة التنمية الإدارية وأجهزتها تقوم بالتعاون مع السلطة المختصة بالوحدات الإدارية المختلفة، بإعداد دراسات ميدانية تهدف إلى التيسير على المواطنين عند تقديم الخدمات المطلوبة لهم، وتبسيط الإجراءات اللازمة بما في ذلك استطلاع آراء المواطنين في مستوى أداء هذه الخدمات لهم باعتبارهم الهدف والغاية من التطوير، وكذا استطلاع رأي العاملين مقدمي الخدمة، وأيضاً الوقوف على آراء خبراء التنمية الإدارية لكل خدمة من الخدمات حيث يتم تنفيذ التطوير المستهدف من خلال ما يأتي:

١ / ٣ التطوير الشامل لأداء الخدمة، بدءاً بتطوير التشريعات والقرارات التي تحكم نظم وأساليب وأجراءات تقديم الخدمة وتوحيدها على مستوى الجمهورية بالنسبة إلى الخدمة الواحدة، وذلك بموجب قرار من مجلس الوزراء بمراعاة السياسات السابق الإشارة إليها.

٢ / ٣ إعداد وتوفير نماذج مطبوعة لطلب الخدمة، تدون على ظهرها المستندات والأوراق المطلوبة، الرسوم المقررة، مدة الحصول على الخدمة، الجهة التي يقدم إليها المواطن شكواه في حالة عدم رضائه عن مستوى أداء الخدمة.

٢ / ٣ إعداد نماذج واضحة ومعبرة بدقة عن المطلوب من المواطن، تستخدم في حالات الاستدعاء لدى



## الجهات الإدارية.

٤/٣ إعداد لوحات إرشادية ووضعها في مكان ظاهر، ليسهل على جمهور المتعاملين معها التعرف الى المستندات والأوراق المطلوبة والرسوم المقررة وتوقيتات الحصول على الخدمة.

٥/٣ التوسع في فتح منافذ جديدة للخدمة، تتناسب مع حجم الجمهور ومدى إمكانية توصيل الخدمة للمواطن في موطنه أو أقرب مكان له.

٦/٣ تيسير أداء الخدمة التي تتطلب الحصول على موافقة جهات أخرى، وذلك من خلال إيفاد مندوبين لإنهاء الإجراءات المطلوبة في الجهات الأخرى، أو باستقدام مندوبين عن تلك الجهات للمعاونة في إنجاز الخدمة المطلوبة للمواطن، أو بتجميع الجهات المختصة والمعنية بأداء الخدمة الواحدة في مكان واحد، وذلك لتمكين المواطن من الحصول على الخدمة التي يطلبها من جهة واحدة.

٧/٣ التوسع في تطبيق نظام الورديتين المستقلتين من حيث العمالة التي تؤدي العمل بكل وردية، وذلك في بعض مواقع الخدمات ذات الجماهيرية الكبيرة.

٨/٣ صدور قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير المالية، باستمرار العمل بجميع الخزائن الرئيسية والفرعية، لقبول تحصيل الرسوم والإيرادات من جمهور المتعاملين طوال مواعيد العمل الرسمية وكذا بالورديات المسائية.

٩/٣ التوسع في استخدام النماذج المدموغة (ذات القيمة)، بدلاً من السداد النقدي للرسوم وتوفيرها في مكاتب البريد ومواقع أداء الخدمة.

١٠/٣ حسن اختيار العاملين القائمين بأداء العمل بمواقع الخدمات الحكومية، وتحديد أعدادهم على نحو سليم وفقاً لمقررات وظيفية، وعلى أساس معدلات أداء فعلية للعمل، وإثابتهم عما يبذلونه من جهد يحقق رضا المواطنين، مع تخصيص أعلى نسب من الحوافز والمكافآت مقابل الجهود غير العادية المقررة بالأنظمة النافذة في الوحدة، بالإضافة الى ما قد تقرره وزارة التنمية الإدارية من حوافز إضافية لأولئك العاملين لتحفيزهم على حسن معاملة الجمهور، بما يجعل مواقع أداء الخدمات مواطن الجذب الوظيفي للعمالة.

١١/٣ تطوير مكان العمل وتحسين ظروف أدائه، بما يكفل تدفق إجراءات العمل وانسيابها، وتحقيق راحة وسلامة كل من العاملين والمتعاملين، بما في ذلك مراعاة الفصل بين مقدم الخدمة وطالبها بقدر الإمكان، مع توفير الأماكن المناسبة لتأدية الخدمات المطلوبة للمواطنين كخدمات التصوير والنسخ وغير ذلك من خدمات مماثلة.

١٢/٣ تطوير وتنشيط وتفعيل أدوار مكاتب خدمة المواطنين بما يخدم عملية تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط إجراءات العمل.

١٢/٣ دعم مكاتب خدمة المستثمرين بالمحافظات، وتزويدها بالإمكانات المادية والوظيفية والاحتياجات اللازمة، لأداء دورها المحدد في مجال القيام نيابة عن المستثمر بالإجراءات اللازمة لإقامة المشروعات ولتوحيد جهة التعامل مع المستثمرين.

٤ - أسس اختيار الخدمات التي يتم تبسيط إجراءاتها.

١/٤ اختيار نوعيات الخدمات التي تحتكر الدولة تقديمها، أو يحتاج المواطن للحصول عليها إلى استخراج ترخيص من أجهزة الدولة أو موافقة منها.

٢/٤ عدم تناول برنامج التطوير مجالات الأعمال التي تمثل النشاط النوعي المتخصص كمهام أساسية للوزارات والمحافظات.

٣/٤ التركيز على الخدمات التي لها مردود ملموس لدى المواطنين.

٤/٤ اختيار نوعيات الخدمات المرتبطة بارتفاع حجم المستفيدين منها.

٥/٤ اختيار نوعيات الخدمات التي تتميز بزيادة معدل تكرار طلبها من المواطن.

٦/٤ اختيار الخدمات المرتبطة بتحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية مثل خدمات المستثمرين / خدمات التصدير... الخ.

٧/٤ اختيار الخدمات التي لم يسبق تطويرها من قبل، أو مضى على تطويرها عدة سنوات.

٥ - حصر كافة الخدمات التي يقدمها الجهاز الإداري للدولة.

يعتمد تنفيذ البرنامج المقترح لتطوير وتبسيط الإجراءات على ما تم إنجازه في الفترة الأخيرة من إعداد دليل مطور ومحدث للخدمات الحكومية اشتمل على:

١/٥ حصر شامل لكافة الخدمات التي تقدمها جميع قطاعات الدولة.

٢/٥ توصيف دقيق للخدمات من حيث نوع الخدمة ومسامها بوضوح.

٣/٥ التشريعات التي تحكم أداء كل خدمة.

٤/٥ المستندات التي تقدم للحصول على الخدمة.

٥/٥ الرسوم المطلوبة للحصول على الخدمة.

٦/٥ النماذج المستخدمة لتقديم الخدمة.

## ثانياً: مقومات وعوامل نجاح البرنامج المقترح لتبسيط الإجراءات.

إن نجاح البرنامج المستهدف لتطوير وتبسيط إجراءات الخدمات الحكومية للمرحلة المقبلة، يتطلب ضرورة توافر عدة مقومات وعوامل لنجاحه من أهمها:

### ١ - ضرورة التكامل والتنسيق بين الأجهزة المعنية بتطوير وتبسيط الإجراءات.

لا تعتبر مهمة التطوير والتبسيط مسؤولية جهة واحدة، وإنما تتعدد الأطراف المسؤولة عنها والمعنية بها، فإلى جانب الأجهزة المختصة بشؤون التخطيط ورسم السياسات كوزارة الدولة للتنمية الإدارية والأجهزة التابعة لها، فإن هناك أيضاً الوحدات المعنية بإعداد الدراسات والبحوث الإدارية والمؤسسات التعليمية والأكاديمية، إلى جانب الدور الأساسي للوحدات الإدارية ذاتها، المسؤولة عن التنفيذ اليومي لمهام إجراءات العمل والتعامل المباشر مع الجمهور طالب الخدمة.

ويجب أن يكون هناك تنسيق وترابط بين هذه الأجهزة والوحدات الإدارية، بحيث تعمل كفريق عمل متكامل لتحقيق أهداف تبسيط الإجراءات.

### ٢ - استمرارية عمليات التطوير والتبسيط.

إن التطوير وتبسيط الإجراءات ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق هدف غال ومنشود، هو رفع مستوى جودة أداء الخدمة الحكومية، من أجل تخفيف المعاناة عن جمهور المواطنين. وتلك المهمة يجب أن تتوافر لها عوامل الاستمرارية والتواصل للأسباب الآتية:

١- إن تبسيط الإجراءات من الأعمال الإدارية والتنظيمية، وأعمال التنظيم والإدارة هي في حاجة إلى متابعة دؤوبة ومتواصلة.

٢- إن تبسيط الإجراءات يرتبط بالسلوك البشري الذي هو في حاجة إلى مراجعة ومراقبة بصفة دائمة ومنظمة.

٣- إن تبسيط الإجراءات يرتبط بالخدمات الحكومية، وما دامت الحكومات تسعى دائماً إلى تنفيذ خطط تنموية طموحة، ومن أجل رفع مستوى النمو وتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع، فسوف تتراد أعباء ومهام الجهاز الإداري ومن ثم تصبح عملية تبسيط الإجراءات عملاً دائماً ومستمرًا.

### ٣ - المؤازرة والمساندة لبرنامج التطوير وتبسيط الإجراءات من جانب السلطات العليا بالدولة.

كثيراً ما تتطلب البرامج الهادفة إلى معالجة مشكلة البيروقراطية الإدارية والتعقيدات المكتبية، مؤازرة

ومساندة من السلطات العليا حتى تكون هناك مظلة تأييد يستظل بها القائمون على عمليات التطوير، ولإيجاد آليات فعلية للتنفيذ.

وتلقى جهود التطوير وتبسيط الإجراءات تأييداً ومساندة من مجلس الوزراء، ومجلس المحافظين، والمختصين والمسؤولين بكافة الوحدات الإدارية.

#### ٤ - الإمكانيات المادية والبشرية ضرورة لتحقيق التطوير الإداري.

لقد بات واضحاً أن وضع خطط التطوير الإداري في غيبة من وجود إمكانيات مادية وبشرية، إنما هو نوع من أحلام اليقظة، فأما عن الإمكانيات المادية فهي المتمثلة في الاعتمادات المالية اللازمة للإنفاق على مجالات التطوير المختلفة، وقد تم رصد اعتمادات مالية سنوية بصورة متتالية وعلى مدى عدة سنوات لتنفيذ برنامج التطوير وتبسيط الإجراءات في مصر يبلغ اجماليها حوالي ٢٠ مليون جنيه سنوياً ومنذ عام ١٩٨٥ وحتى الآن.

أما عن الإمكانيات البشرية فيقصد بها نخبة من المتخصصين وذوي الكفاءات الإدارية، ويقوم خبراء وزارة التنمية الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالاشتراك مع فرق العمل المشكلة بالوحدات الإدارية، ولجان الإصلاح الإداري، بالتعاون في سبيل إنجاز مهام التطوير وتبسيط الإجراءات.

وإنه مما جسد أبرز معاني المؤازرة والمساندة هذه، هو الدعم السياسي لبرنامج الإصلاح الإداري من جانب السلطات المختصة بالدولة، وما يحظى به البرنامج الموضوع من اهتمام وعلاج.

#### ٥ - يقظة المواطن وحرصه على المطالبة بحقوقه ضرورة لنجاح برامج التطوير وتبسيط

#### الإجراءات

تسعى برامج الإصلاح الإداري إلى خدمة المواطن، من خلال تقديم الخدمة الحكومية المطلوبة بسهولة ويسر ودون معاناة، ويجب أن يكون المواطن يقظاً وحريصاً على المطالبة بحقوقه عند تعامله مع مواقع أداء الخدمة الحكومية إذ ان الموظف القائم على تأديتها مطالب بحسن معاملة الجمهور وخدمته.

#### ٦ - التوعية والإرشاد بأهمية التطوير وتبسيط الإجراءات.

كشفت التجربة عن أن الاستجابة لتنفيذ خطط وبرامج التطوير من جانب موظفي الدولة الموكل إليهم تنفيذ مهام التطوير وتبسيط الإجراءات، تتطلب توعية دائمة وإرشاداً مستمراً بضرورة هذا الإصلاح، لتحقيق التكيف المنشود مع مستحدثات العصر، وحتى يمكن مواكبة التطورات الحديثة،

والتوجهات الرامية الى جودة الأداء واثقانه، وبخاصة أن الأمر يرتبط بالسلوك البشري الذي يحتاج إلى متابعة دؤوبة لتغييره في الاتجاه المطلوب.

ومما يسهم في تحقيق ذلك تنظيم عقد دورات تدريبية لإكساب العاملين بالوحدات الإدارية، ممن يتعاملون مع جمهور المواطنين، مهارات هذا التعامل، وكذلك لشرح أهداف وأبعاد وأسس عملية تبسيط الإجراءات وأهميتها لتحسين الأداء بوجه عام.



## تبسيط الاجراءات في لبنان

في اليوم الثاني للندوة، المخصص لدراسة حالات لبنانية، استهل اللقاء رئيس لجنة تبسيط أساليب العمل وتحديد وسائله د. جورج صليبي الذي رحب بالحضور، وخاصة بالأشقاء العرب الذين شاركوا بعرض تجاربهم حول تبسيط الإجراءات وأثره في تطوير الإدارة العامة، ونوه بالمداخلات التي أقيمت في اليوم الأول مركزاً على المداخلة التي ألقاها الدكتور حسن شلق، رئيس مجلس الخدمة المدنية، لجهة كونها من أهم الدراسات والوثائق التاريخية على هذا الصعيد.

وبعدما شكر الذين أسهموا في إعداد الندوة وبخاصة المعهد الوطني للإدارة والإتماء ومؤسسة فريدريتش ايبرت، ارتجل المداخلة التالية التي مهدت للتجربة اللبنانية في مجال تبسيط الإجراءات بشمول وعمق ومنهجية.

## بعض مظاهر التجربة اللبنانية في مجال تبسيط الإجراءات - تمهيد ومنهجية -

د. جورج صليبي

رئيس لجنة تبسيط أساليب العمل وتحديد وسائله  
رئيس مجلس الخدمة المدنية سابقاً

يشكل موضوع تبسيط الإجراءات، مع ما يرافقه من تطوير لأساليب العمل ووسائله، عنصراً رئيساً من العناصر المكونة للعملية الكبرى والشاملة التي تواجه معظم الدول في عالمنا المعاصر، وهي عملية الإصلاح الإداري.

لقد حاولت معظم الحكومات اللبنانية، ومنذ فجر الاستقلال مواجهة هذه القضية، ولكن محاولاتها، وللأسف، باءت بالفشل لأسباب كثيرة نكتفي بذكر ثلاثة منها:

١. تدخل السياسة في الإدارة بما يتجاوز الحدود الطبيعية للتفاعل بينهما.
٢. عدم إسناد هذه العملية إلى أجهزة الرقابة بشكل كامل ومستمر.
٣. عدم معالجة موضوع الوظيفة العامة بصورة صحيحة وسليمة من سائر نواحيه ولا سيما النواحي الإعدادية والرقابية والمادية.

لذلك،

وانطلاقاً من أهمية تبسيط الإجراءات في تطوير الإدارة العامة،

وبناء على مبادرة من رئيس مجلس الخدمة المدنية استناداً إلى اقتراح هيئة المجلس من جهة وهيئة التفطيش المركزي من جهة ثانية.

أصدر دولة رئيس مجلس الوزراء الاستاذ رفيق الحريري قراره رقم ٩٦/٥ تاريخ ١/٢٦/١٩٩٦،

الذي قضى بتأليف لجنة لتبسيط أساليب العمل الإداري وتحديد وسائله، على أن تبدأ عملها في إطار من الأولويات، يتناول بالدراسة الإجراءات السائدة في بعض الإدارات العامة ذات العلاقة المباشرة بالجمهور.

وإن دلت هذه المبادرة على شيء فهي تدل على عمق الوعي، بأهمية هذا الموضوع وضرورة التصدي له، تمكيناً للمواطن من الحصول على خدمات الإدارة العامة بأقل كلفة وأسرع وقت وأبسط مجهود. في هذا المجال، يقتضي منطق الحقيقة والواقع توجيه الشكر إلى دولة رئيس مجلس الوزراء وإلى هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، على الثقة التي منحت للجنة تبسيط أساليب العمل وتحديد وسائله، من أجل القيام بالمهام الموكلة إليها. واللجنة، حالياً، تتألف من السيدات والسادة:

رئيساً	الرئيس السابق لمجلس الخدمة المدنية والمجلس التأديبي العام	- جورج صليبي
نائباً للرئيس	عضو المجلس التأديبي العام	- زهير حداد
أعضاء	محافظ لبنان الشمالي	- خليل الهندي
	مفتش عام في التفتيش المركزي	- الدكتور جورج غلمية
	مستشار في وزارة المالية	- نديم المنلا
	رئيس المصلحة الادارية المشتركة في مجلس الخدمة المدنية	- خليل الحجل
	مراقب اول في ادارة الابحاث والتوجيه	- سمعان متي
	مراقب اول في ادارة الابحاث والتوجيه	- رهيف حاج علي
	مراقب دورس في مجلس الخدمة المدنية	- خالد عبد الصمد
عضواً مقرراً	مراقب اول في ادارة الموظفين	- هلا الشخبيبي
اميناً للسر	محرر	- جمال نصار

وإذا كان تبسيط الإجراءات يعتبر اليوم في الإدارة المعاصرة، تحدياً جدياً تواجهه الإدارة العامة، فإن اللجنة أدركت مسؤوليتها المباشرة في هذا المجال، وعمدت إلى تنظيم آلية لعملها، تكون علمية وعملية في الوقت نفسه، وقد ارتكزت هذه الآلية على الخطوات الآتية:



- أولاً: دراسة أوضاع جميع الإدارات العامة بالنسبة إلى كثافة وتواتر علاقتها بالجمهور.
- ثانياً: وضع سلم أولويات في هذا الشأن.
- ثالثاً: وضع نماذج مطبوعات خاصة تملأها الإدارة العامة المختصة بالمعلومات، وتكون موضع مناقشة معمقة بين أعضاء اللجنة لجهة النصوص والمراحل والمهل والمراجع إلى غير ذلك.
- رابعاً: عقد اجتماعات مع المديرين العامين المختصين وبعض المسؤولين عن الوحدات الإدارية المعنية للاطلاع منهم على المشكلات التي تعترض سرعة إنجاز المعاملات.
- خامساً: القيام بزيارات ميدانية إلى الإدارات العامة لتابعة سير المعاملات ومعرفة آراء الموظفين التنفيذيين، ورؤية العوائق والصعوبات على الطبيعة.
- سادساً: بعد اكتمال جميع العناصر المطلوبة لعملية تبسيط الإجراءات، ومناقشتها مطولاً، تقوم اللجنة بوضع تقريرها النهائي حول المعاملات الأساسية ذات العلاقة بالجمهور في الإدارة المعنية، متضمنة ثلاثاً أقسام كبرى: الوضع الراهن، التحليل والاستنتاجات، الاقتراحات.
- وفي الواقع أنجزت اللجنة منذ تاريخ مباشرتها العمل، قبل سنتين، ستة تقارير تتعلق بالإدارات العامة الآتية:
- وزارة العمل.
  - وزارة الاقتصاد والتجارة.
  - وزارة الداخلية - مديرية الداخلية العامة - مصلحة تسجيل السيارات والآليات.
  - وزارة الصحة العامة.
  - وزارة الأشغال العامة - المديرية العامة للتنظيم المدني.
  - المحافظات - معاملات المؤسسات المصنفة.
- وتعمل اللجنة حالياً على إنجاز تقريرين: الأول يتعلق بالمعاملات الأساسية ذات العلاقة بالجمهور في وزارة الداخلية - المديرية العامة للأحوال الشخصية، والثاني يتعلق بأهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في وزارة المالية - مديرية الشؤون العقارية.
- ولعله من المفيد في هذه العجالة الإشارة إلى أنواع الإجراءات الإدارية الثلاثة وهي:
- ١- الإجراءات الإدارية العادية التي لا ترتبط بأي نص قانوني، والتي يستطيع المدير العام القيام بها، كتعديل المطبوعات واختصارها، واستخدام البناء بشكل وظيفي، إلى غير ذلك.

٢. الإجراءات التي تنبثق عن نصوص تنظيمية.

٣. الإجراءات التي تنبثق عن نصوص قانونية.

وذلك لتأكيد كون اللجنة قد عرضت، في أثناء أبحاثها ومناقشاتهما، لجميع هذه الإجراءات، وتقدمت باقتراحات لتبسيطها، وفقاً لما يناسب كل إدارة، مركزة على ضرورة التوضيح وإزالة التشابك واعتماد المكنتنة، لتأمين إنجاز المعاملات بأقصى سرعة ممكنة، مما ينعكس إيجاباً على الإدارة وعلاقتها بالمواطن وهو هدف وجودها، كما يتناقض مع مظاهر من الواقع الحالي حيث يبدو المواطن وكأنه ضحية من ضحايا الإدارة العامة وتعقيداتها.

بهذه الروح، تواجه اللجنة سلبيات الواقع وتحاول معالجتها بما يفرضه العلم وتستلزمه الحداثة، وتؤمن به الإدارة الحديثة.

في هذا الإطار، سيتولى بعض أعضاء اللجنة عرض التجربة اللبنانية على صعيد تبسيط الإجراءات - بالنسبة إلى المعاملات ذات العلاقة بالجمهور في الإدارات الآتية:

- وزارة العمل.

- وزارة الداخلية - مصلحة تسجيل السيارات والآليات.

- المحافظات - معاملات المؤسسات المصنفة.



# التجربة اللبنانية في تبسيط أهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في وزارة العمل كنموذج وكأول عمل قامت به «لجنة تبسيط أساليب العمل وتحديد وسائله»

د. جورج غلمية

مفتش عام في إدارة التفتيش المركزي

تمهيد



يشكل «تبسيط الاجراءات الادارية» جانباً هاماً من جوانب الإصلاح الإداري الجاري منذ فترة غير قصيرة، والذي نأمل أن يؤتي ثماره ويؤدي إلى تحقيق أهدافه التي من أهمها مكافحة الفوضى والتسيّب (أو الفساد) في العمل الإداري بشكل عام، وتحسين الأداء الوظيفي على صعيدي الأفراد والمؤسسات في الإدارة العامة اللبنانية بشكل خاص، آخذين بعين الاعتبار ان ذلك يتطلب سنوات شاقة، حتى نصل إلى وقت يتم فيه تقديم أفضل الخدمات بأقل كلفة وأسرع وقت ممكن إلى المواطنين أصحاب العلاقة، تخفيفاً من معاناتهم وفي سبيل تقريبهم من الدولة وتحسين علاقتهم بها.

أما في ما يتعلق بتبسيط الاجراءات الإدارية للمعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في وزارة العمل، فإن هذه الوزارة تعتبر من جهة أولى إحدى إدارات الخدمات المباشرة للجمهور، ومن جهة ثانية أول إدارة عامة بدأت «لجنة تبسيط أساليب العمل وتحديد وسائله» (كما سُميت في قرار تشكيلها) بمعالجة معاملاتها (بعد دراسة أوضاع عدد من الإدارات العامة لوضع منهج وألويات للعمل) وذلك منذ أواخر عام ١٩٩٦. ورفع هذا التقرير إلى رئاسة مجلس الوزراء بواسطة رئاسة مجلس الخدمة المدنية بتاريخ ٣٠/٤/١٩٩٧، على أمل أن يأخذ مجراه لاحقاً إلى الوزارة المختصة.

وهكذا فإن التقرير المتعلق بوزارة العمل هو باكورة أعمال اللجنة التي يرئسها الدكتور جورج صليبي (رئيس مجلس الخدمة المدنية سابقاً)، والتي لي الشرف بأن أكون أحد أعضائها. واللجنة التي انجزت ستة تقارير حتى الآن، هي حالياً بصدد استكمال دراساتها للمعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في إدارات أخرى منها:

- المديرية العامة للأحوال الشخصية / وزارة الداخلية.
- مديريةية الشؤون العقارية / وزارة المالية.
- وزارة التربية الوطنية (الافادات والمصادقات والمعادلات).

وسأعرض فيما يلي لأعمال اللجنة المتعلقة بأهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في وزارة العمل، استناداً إلى محاضر جلسات اللجنة وتقاريرها المرفوع إلى رئاسة مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٧/٤/٣٠، بالإضافة إلى بعض المراسلات الواردة والمستندات المقدمة من المديرية العامة لوزارة العمل.

انطلقت اللجنة في عملها من دراسة الوضع الراهن، عن طريق دعوة بعض مسؤولي وزارة العمل للاجتماع بهم والاطلاع على معلوماتهم وآرائهم كمرحلة أولى، ثم كلفت بعض أعضاء اللجنة كمرحلة ثانية القيام بزيارات ميدانية إلى مكاتب وزارة العمل، والاتصال بمسؤوليها الرئيسيين، ولا سيما المدير العام ورئيس مصلحة القوى العاملة وغيرهما، والطلب إليهم تعبئة النموذجين (أ) و(ب) اللذين وضعتهما اللجنة للإفادة عن ماهية المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور، وبعض المعلومات بشأنها (النموذج «أ» لتحديد أنواعها وذكر أعدادها الواردة إلى الوزارة والمنجزة خلال عام ١٩٩٥ لمعرفة حجمها وكتافتها، والنموذج «ب» لتحديد مراحل سير كل معاملة ومهل إنجازها والاقتراحات الممكنة لتخفيض هذه المراحل وتقصير هذه المهل).

واستناداً إلى البيانات المطلوبة وفقاً للنموذجين «أ» و«ب»، حددت اللجنة أهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور التي يقتضي تبسيط إجراءاتها، ثم قامت بالاطلاع على النصوص القانونية والتنظيمية التي ترعاها، وذلك لجهة المراجع الصالحة والصلاحيات المناطة بها، وكيفية التنفيذ، والمراحل المهل التي تستغرقها، ثم محاولة إعادة النظر في كل هذه الأمور من أجل التبسيط وتسهيل التطبيق وتسريعه بأحدث الوسائل الممكنة.

وعلى هذا الأساس وضعت اللجنة تقريرها المتعلق بوزارة العمل متضمناً التقسيم الآتي:

## ■ المقدمة

### ■ القسم الأول - في الوضع الراهن

أولاً: تحديد أهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور.

ثانياً: في النصوص القانونية والتنظيمية التي ترعى هذه المعاملات.

ثالثاً: في الصلاحيات (الموكلة إلى المراجع المسؤولة).

رابعاً: في مراحل سير المعاملات ومهل إنجازها.

خامساً: في وسائل العمل (المتوفرة).

### ■ القسم الثاني - في النتائج والمقترحات

أولاً: بالنسبة إلى النصوص والصلاحيات.

ثانياً: بالنسبة إلى مراحل سير المعاملات ومهل إنجازها.

ثالثاً: بالنسبة إلى وسائل العمل (اللازمة).

## ■ الخاتمة

إن أهم ما جاء في هذه الأقسام يمكن بيانه وبالتسلسل الوارد في التقرير كما يأتي:

### ■ القسم الأول - في الوضع الراهن

أولاً- في تحديد أهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في وزارة العمل

تبين للجنة أن أهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في وزارة العمل، والتي ينتج عنها بعض العراقيل والشكاوى، هي المتعلقة بتراخيص عمل الأجانب التي بلغ مجموعها للعام ١٩٩٥ نحو ٧٠ ألف معاملة، وتتضمن ثلاث فئات من المعاملات التي تقدم لصالح أصحاب عمل أو عمال أجانب وهي:

- طلبات الموافقة المسبقة للعمل في لبنان.

- طلبات إجازات عمل لأول مرة في لبنان.

- . طلبات تجديد إجازات العمل.
- أما أعدادها فكانت للعام ١٩٩٥ كما يأتي:
- . طلبات الموافقة المسبقة: ٢٥٩٥٢.
- . طلبات إجازات عمل: ١٤٢٨٣.
- . طلبات تجديد إجازات العمل: ٢٩٣٨٩.
- المجموع: ٦٩٦٢٤.

### ثانياً - في النصوص القانونية والتنظيمية (التي ترعى عمل الأجانب في لبنان)

- إن أهم النصوص القانونية والتنظيمية التي ترعى عمل الأجانب في لبنان مع الحرص على حماية اليد العاملة اللبنانية هي:
- . القانون الصادر في ١٠/٧/١٩٦٢ (تنظيم الدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه).
- . المرسوم رقم ١٧٥٦١ تاريخ ١٨/٩/١٩٦٤ المعدل بالمرسوم رقم ١٥٨٢ تاريخ ٢٥/٤/١٩٨٤ (تنظيم عمل الأجانب في لبنان).
- . القرارات الصادرة عن معالي وزير العمل وأهمها:
- . القرار رقم ١/٢ تاريخ ١١/١/١٩٩٣ (المتعلق بالمستندات الواجب تقديمها مع طلبات تراخيص العمل للأجانب).
- . القرار رقم ١/١٨٥ تاريخ ٧/٦/١٩٩٤ (المتعلق بتنظيم عمل الأجانب في لبنان والمتضمن الأصول الواجب اعتمادها لتسجيل ودرس طلبات الترخيص وتحديد المهل لكل نوع من الطلبات وتحديد صلاحيات ومهام الموظفين).
- . القرار رقم ١/١٨٠ تاريخ ٩/٣/١٩٩٥ (المتعلق بتصنيف الأجانب بالنسبة إلى رسوم إجازات العمل).
- . القرار رقم ١/٦٢١ تاريخ ١٥/١٢/١٩٩٥ (المتعلق بالأعمال والمهن المحصورة باللبنانيين والتي لا يسمح على أساسها للأجانب بتقديم أي طلب إجازة عمل في مجالاتها).

### ثالثاً - في الصلاحيات (الموكلتة إلى المراجع المسؤولة) (تراجع هيكلية الوزارة ربطاً)

تتولى «مصلحة القوى العاملة» (والوحدات الإدارية التابعة لها) في المديرية العامة لوزارة العمل تلقي ودرس طلبات تراخيص عمل الأجانب وطلبات استخدام اللبنانيين والسعي لتأمين عمل لهم، ويبلغ مجموع الطلبات التي تقدم إلى هذه المصلحة والدوائر التابعة لها بين ٧٥ و ٨٥ ألف معاملة سنوياً (استناداً للتقرير السنوي لعام ١٩٩٦ الصادر عن مدير عام وزارة العمل).

أما بالنسبة إلى طلبات تراخيص عمل الأجانب فهي تقدم في الوزارة (الإدارة المركزية) إلى «دائرة مراقبة عمل الأجانب» (التابعة لمصلحة القوى العاملة). تدرس هذه الدائرة تلك الطلبات وتبدي رأيها فيها، وترفعها إلى رئاسة مصلحة القوى العاملة التي ترفعها بدورها إلى المديرية العامة للوزارة.

غير أن الجهة الصالحة للبت بطلبات تراخيص عمل الأجانب بصورة نهائية كانت في السابق المدير العام (بحسب المادة ١١ من المرسوم رقم ١٧٥٦١ تاريخ ١٨/٩/١٩٦٤) ثم أصبحت الوزير (بعد تعديل المادة ١١ من المرسوم المذكور بالمرسوم رقم ١٥٨٢ تاريخ ٢٥/٤/١٩٨٤) بالإضافة إلى صلاحية توقيع بطاقات العمل العائدة لهذه التراخيص، وللوزير أن يقرر تفويض هذه الصلاحية إلى المدير العام أو إلى رؤساء الوحدات الإدارية المرتبطين به مباشرة.

أما في المحافظات فقد أعطيت لرئيس الدائرة الإقليمية التابعة لوزارة العمل صلاحيتها للبت بطلبات الخدم والعمال الزراعيين فقط، وتوقيع وتسليم بطاقات العمل العائدة لها (كما وردت بالمرسوم ١٥٨٢ تاريخ ٢٥/٤/١٩٨٤).

وقد تبين للجنة أن المرسوم رقم ١٥٨٢ تاريخ ٢٥/٤/١٩٨٤ الذي حصر صلاحية منح تراخيص عمل الأجانب بوزير العمل، وحصر بالوزير أيضاً صلاحية توقيع بطاقات إجازات العمل، قد نتج عنه عرقلة لسير العمل في الوزارة لكون الصلاحيات محصورة جميعها بوزير العمل ولا يمكن تفويض الصلاحيات أو بعضها إلى رئيس مصلحة القوى العاملة ورؤساء الوحدات الإقليمية المرتبطين مباشرة بالمدير العام بل يمكن تفويضها فقط إلى المدير العام دون غيره لأنه الوحيد من الوزارة الذي يرتبط مباشرة بالوزير.

### رابعاً - في مراحل سير المعاملات ومهل إنجازها

تبين للجنة أن مراحل سير الفتات الثلاث من المعاملات المذكورة في البند (أولاً) أعلاه، كما أفادت عنها المديرية العامة لوزارة العمل ضمن النموذج «ب» لبيان المراحل والمهل (مع تصحيح هذه المراحل)

هي كما يأتي:

• طلب الموافقة المسبقة للعمل في لبنان: ٧ مراحل (٨ مراحل مع التحقيق).

• طلب إجازة عمل لأول مرة: ٥ مراحل (٦ مراحل مع التحقيق).

• طلب تجديد إجازة عمل: ٥ مراحل (٦ مراحل مع التحقيق).

أما المهل القصوى لإنجاز هذه الفئات من المعاملات فقد حددها كل من المرسوم رقم ١٥٨٢ تاريخ ١٩٨٤/٤/٢٥، والقرار الصادر عن وزير العمل رقم ١/١٨٥ تاريخ ١٩٩٤/٦/٧ (المتعلقان بتنظيم عمل الأجانب في لبنان) وهي كما يأتي:

• طلب الموافقة المسبقة للعمل في لبنان: شهر واحد من تاريخ التسجيل.

• طلب إجازة عمل لأول مرة: شهر واحد من تاريخ التسجيل.

• طلب تجديد إجازة عمل: ١٥ يوماً من تاريخ التسجيل.

• طلب إجازة عمل خادمة أو استبدال موافقة مسبقة: ١٠ أيام من تاريخ التسجيل.

ملاحظة: لا يمكن تأخير البت بأحد الطلبات المذكورة أعلاه إلى ما بعد المهل المبينة إلا بموافقة الوزير (المادة ١٣ من المرسوم رقم ١٥٨٢ تاريخ ١٩٨٤/٤/٢٥).

• تبلغ قرارات الرفض الصادرة عن الوزير خلال مهلة ١٥ يوماً.

#### خامساً - في وسائل العمل المتوفرة

لوحظ وجود اهتمام من قبل المسؤولين المختصين بالنسبة الى دائرة مراقبة عمل الأجانب وتحسين وسائل العمل فيها، لجهة مكان العمل ولا سيما المبنى الذي جرى ترميمه وأعيد تجهيزه، ولجهة إعادة تكوين الملفات بانتظار مكننة شاملة لتحديث عمل هذه الدائرة وتنظيم ملفاتها ومحفوظاتها.

ولكنه لوحظ تكديس ملفات دائرة مراقبة عمل الأجانب إفرادياً، دون الجمع بين مستندات معاملة الموافقة المسبقة ومستندات معاملة إجازة العمل ومستندات معاملة تجديد إجازة العمل في ملف واحد عندما تكون هذه المعاملات لصاحب العلاقة ذاته.

أما نماذج المطبوعات المخصصة لطلبات التراخيص فتتضمن إدراج معلومات باللغة العربية وباللغة الأجنبية لاستعمالها عند اللزوم، وقد علمنا أن الوزارة تملك منها أعداداً كافية لفترة طويلة.



- وبالنسبة الى كيفية توزيع الموظفين على المكاتب بحسب مهامهم فيراعى فيها تسلسل مراحل سير معاملات طلبات التراخيص، ولكن اللجنة رأت أنها تحتاج إلى بعض الإجراءات الإضافية. من جهة أخرى هناك بعض الملاحظات بشأن عدم توفر بعض وسائل العمل وهي كما يأتي:
- ١- عدم توفر عدد كاف من الموظفين بالنسبة الى حجم العمل.
  - ٢- عدم توفر مكان للمحفوظات يستوعب عشرات الألوف من الملفات.
  - ٣- عدم إدخال المكننة (في حين اطلاع اللجنة على الوضع الراهن) لتسجيل وإعداد إجازات العمل رغم تدريب بعض الموظفين على أجهزة الكمبيوتر استعداداً لاستعمالها لاحقاً.

### ■ القسم الثاني - في النتائج والمقترحات

في ضوء الواقع الذي استعرضته اللجنة في حينه، رأت من الضروري تقديم اقتراحات ترمي إلى إعادة النظر في الصلاحيات وتوزيعها، وتخفيض الاجراءات والمهل، وتحديد أساليب العمل، انطلاقاً من المبادئ والأسس التنظيمية في الإدارة العامة الحديثة.

أولاً - بالنسبة الى النصوص القانونية والصلاحيات

- بما أن المادة ١١ من المرسوم ١٧٥٦١ تاريخ ١٨/٩/١٩٦٤ المتعلق بتنظيم عمل الأجانب في لبنان قد عدلت بالمرسوم رقم ١٥٨٢ تاريخ ٢٥/٤/١٩٨٤ لتعطي صلاحية البت بطلبات تراخيص عمل الأجانب إلى وزير العمل وتخويله صلاحية توقيع بطاقات العمل العائدة لها، فإن اللجنة رأت أن يعدل هذان المرسومان بحيث تشمل صلاحية الوزير: وضع السياسة العامة والتوجهات الكبرى للوزارة (منها على سبيل المثال لا الحصر):
- تحديد الأعمال والمهن التي يقتضي حصرها باللبنانيين بقرار صادر عنه.
  - منع التنازل عن العامل الأجنبي من صاحب عمل إلى صاحب عمل آخر.
  - منع نقل الكفالة المطلوبة عن العامل الأجنبي من لبناني إلى لبناني آخر أو من شركة إلى شركة أخرى وذلك للحد من تدفق اليد العاملة الأجنبية، وحرصاً على مصلحة اليد العاملة اللبنانية..).
  - وبحيث يتولى المدير العام صلاحية تنفيذ هذه السياسة العامة والتوجهات الكبرى، بالتعاون مع إدارات أخرى لا سيما منها الأمن العام، فيبث بطلبات تراخيص عمل الأجانب ويوقع على بطاقات

العمل الصادرة عن الوزارة، وله عند الحاجة أن يفوض هاتين الصلاحيتين إلى رئيس مصلحة القوى العاملة ورؤساء الدوائر الإقليمية.

وعليه فقد اقترحت اللجنة في تقريرها ما يأتي:

١- أن يحدد الوزير بقرار منه في مطلع كل عام أو عند الاقتضاء، السياسة العامة، لعمل الأجانب في لبنان لجهة القواعد والأصول والمهل في ضوء المبادئ العامة المحددة.

٢- أن يتولى المدير العام صلاحية اتخاذ التدابير التنفيذية لهذه السياسة العامة بحيث يعود له أمر البت بفتات المعاملات الثلاث لعمل الأجانب.

٣- اعتماد مبدأ تفويض بعض هذه الصلاحيات إلى المرؤوسين المختصين وفقاً للأصول، فتختصر بعض المراحل بهدف تبسيط العمل وتسريع إنجازها.

### ثانياً - بالنسبة إلى مراحل سير المعاملات ومهل إنجازها

توصلت اللجنة مع الجهات المعنية وفي حال اعتماد التعديل المقترح في النصوص ومبدأ التفويض، إلى اختصار مرحلة الحصول على موافقة الوزير ومرحلة توقيعه على إجازات العمل وإلى تحديد المهل كما يلي:

- فئة معاملات الموافقة المسبقة، تصبح ٧ أيام كحد أقصى (بدلاً من شهر واحد).

- فئة معاملات إجازة عمل لأول مرة، تصبح ٥ أيام كحد أقصى (بدلاً من شهر واحد).

- فئة معاملات تجديد إجازة عمل، تصبح ٣ أيام كحد أقصى (بدلاً من ١٥ يوماً).

وذلك في الإدارة المركزية وفي الوحدات الإقليمية، بينما تحدد مهلة أسبوع إضافية على المهل أعلاه بالنسبة إلى المعاملات الواردة من الوحدات الإقليمية للبت بها في الإدارة المركزية، وعندما تحتاج المعاملة إلى التحقيق من قبل الوحدة المختصة.

### ثالثاً - بالنسبة إلى وسائل العمل

١- أكدت اللجنة أهمية الإسراع في عملية المكثنة الشاملة لتحديث أعمال وملفات ومحفوظات «دائرة مراقبة عمل الأجانب» وإنجاز معاملاتها بالدقة والسرعة المطلوبتين، بالإضافة إلى تمكينها من متابعة تطور وضعية الشخص الواحد في مختلف فئات معاملاته لاتخاذ الاجراءات المناسبة والسليمة في ضوءها.

٢. رأت اللجنة ضرورة العودة إلى اعتماد الألوان المختلفة للمطبوعات المستخدمة في مختلف معاملات تراخيص عمل الأجانب في لبنان، وذلك بعد نفاذ كميات المطبوعات المتوفرة بكثرة في حينه لدى الوزارة.

٣. دعت اللجنة إلى إعادة تصميم وتجهيز الطابق الأرضي للوزارة بحيث يتم: استحداث مكتب استقبال واستعلامات في موقع بارز وتزويده بموظفين أكفاء وذوي اطلاع واسع بشؤون الوزارة.

تحديد مراكز العمل وتسميتها وترقيمها (أو ترميزها) باللغتين العربية والأجنبية خصوصاً على شبابيك استقبال أصحاب العلاقة الأجانب.

إصدار دليل أو منشور بكل فئة من المعاملات باللغتين العربية والأجنبية عند الاقتضاء ليوضع بتصريف أصحاب العلاقة متضمناً ما يأتي:

- المستندات الواجب تقديمها مع المعاملة.
- الوحدة الواجب تقديم المعاملة إليها.
- المهلة القصوى لإنجاز المعاملة.
- قيمة الرسوم المتوجبة ومكان الدفع.
- ...

٤. رأت اللجنة ضرورة توحيد ملفات التراخيص لكل صاحب علاقة حيث يقتضي إعادة النظر بالمستندات الواجب تقديمها لتلافي تكرار تقديمها توفيراً للجهد والوقت والكلفة.

٥. ارتأت اللجنة، بالنسبة إلى الكفالة المصرفية المطلوبة للخدم في المنازل بموجب المادة الأولى من القرار رقم ١/٢ تاريخ ١١/١١/١٩٩٣ والتي يمكن للوزير منح الإعفاء من تقديمها استثناءً أو بناءً لتقديراته أو استنسابه دون تحديد شروط أو قواعد لهذا الاستثناء، ارتأت اللجنة ضرورة تطبيق مبدأ الكفالة على الجميع دون أي استثناء أو استنساب حرصاً على تطبيق مبدئي العدالة والمساواة وعلى حسن سير العمل وإنجازه دون تمييز أو محاباة (وبالتالي دون إمكانية الاستغلال بأي اتجاه كان).

٦. ضرورة ملء الشواغر حيثما وجدت، وإعادة توزيع الموظفين بحسب كثافة العمل في كل مركز وبحسب تسلسل مراحل سير المعاملات.

## الخاتمة

إن هذه المقترحات التي تضمنها تقرير «لجنة تبسيط أساليب العمل وتحديد وسائله» في ما يتعلق بأهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في وزارة العمل، وغيرها من المقترحات التي تضمنتها التقارير الأخرى المتعلقة بإدارات أخرى وما سيلي من تقارير، يمكنها برأينا أن تشكل مصدراً أساسياً وهاماً على طريق تحديث الإدارة وتفعيل العمل فيها ورفع مستوى أدائها بشكل عام.

ومن جهة أخرى فإن هذه المقترحات بالذات، يمكنها أن تساعد على تحديد الحد الأدنى من مراحل سير عدد من المعاملات الرئيسية ومهل إنجازها، بهدف تادية الخدمات العامة المطلوبة على أفضل وجه ممكن، لجهة السرعة والدقة وحسن التعامل وتوفيراً للجهد والكلفة والوقت على المواطنين أصحاب العلاقة في الحصول على هذه الخدمات.

كما أن هذه المقترحات الواردة في تقارير اللجنة يمكنها أن تساعد في تنظيم «بطاقات تحديد المهام» التي توجب وضعها الفقرة ٢ من المادة ٤ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (تنظيم الإدارات العامة) التي تنص على ما يأتي:

«تحدد بقرار من الوزير، بعد استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي، المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف والأصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات والمهل الواجب إنجازها فيها وتبلغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية».

ولقد صدر مؤخراً عن رئاسة مجلس الوزراء التعميم رقم ٩٨/٥ تاريخ ٢٦/٢/١٩٩٨ (المتعلق باعتماد بطاقات تحديد مهام الموظفين) الذي شدد على أهمية إعداد بطاقات تحديد المهام لتسهيل قيام الموظفين بمهامهم ولتسريع إنجاز المعاملات ضمن المهل المحددة، كما لفت النظر إلى الفائدة من ذلك مشيراً إلى أن إعداد «بطاقات تحديد المهام» من شأنه أن يساعد على تقييم أداء الموظفين بشكل دقيق وأن يسهل أعمال الرقابة الذاتية التسلسلية التي يجب أن يقوم بها الرؤساء المباشرون على تادية مهام الموظفين التابعين لهم. وقد طلب التعميم من إدارة الأبحاث والتوجيه في التفتيش المركزي تحضير «نموذج موحد لبطاقات تحديد المهام» وتعميمه على كافة الإدارات والمؤسسات العامة المعنية.

إن تقرير «لجنة تبسيط أساليب العمل وتحديد وسائله» المتعلق بأهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في وزارة العمل، وغيره من التقارير فيما إذا تمّ اعتماد المقترحات الواردة فيها، يمكن

الاستعانة بها لوضع بطاقات تحديد المهام في ضوءها، بحيث يشكل ذلك تقدماً نحو بلوغ بعض أهداف الإصلاح الإداري التي من أهمها تحسين أداء الموظفين من جهة ورفع مستوى أداء الإدارة العامة من جهة أخرى، والحد من نقمة المواطنين على التعقيدات القائمة حالياً في إنجاز المعاملات وما يرافقها من مساومات ورشاوى وتفاوت في التعامل مع المواطنين، لأسباب باتت معروفة عند الجميع أهمها الرغبة الجامحة في الإثراء غير المشروع عن طريق رشوة الموظفين ومخالفة القوانين وغير ذلك...

إن تحديد مراحل سير المعاملات الإدارية ومهل إنجازها، من شأنه كذلك أن يساعد في عملية تصنيف الوظائف لتحديد أهمية كل وظيفة في سلم الهرم الوظيفي وتحديد الراتب المناسب لها في سلم الرتب والرواتب كلما طرح مشروع لتعديل هذا السلم أو كلما عرض مشروع لإعادة النظر في توزيع الموظفين على بعض الوظائف بحسب الكفاءة والجدارة والاختصاص.

إنني، ومع كوني عضواً في اللجنة التي قامت بتقديم اقتراحاتها لتبسيط المعاملات، لا بد، بالإضافة إلى ما جاء في التقرير من مقترحات، من تأكيد وسيلتين هامتين لتبسيط المعاملات هما:

#### الوسيلة الأولى:

إيجاد شبكة معلوماتية ومكننة شاملة في كل إدارة عامة تصل بين وحداتها في الإدارة المركزية وفي المحافظات والأقضية من جهة، وشبكة معلوماتية ومكننة أشمل تصل بين مختلف الإدارات العامة، للتخفيف ما أمكن عن المواطن من الطلب إليه تقديم مستندات يتم الحصول عليها من بعض هذه الإدارات العامة، بحيث يستعاض عن ذلك بواسطة الاتصالات العصرية المستحدثة (هاتف، فاكس، كومبيوتر...) التي تجريها مع الإدارات الأخرى كل وحدة إدارية تكون بصدد إنجاز معاملة ما، للحصول من هذه الإدارات على معلومات ضرورية لتنفيذ هذه المعاملة دون تكبيد المواطن مشقة الحصول على مستندات بشأنها، وتوفيراً للوقت والكلفة عليه.

#### الوسيلة الثانية:

إنشاء «كونتورات» مع قاعات استقبال ووسائل إعلام وإرشاد للجمهور، في الطوابق الأرضية لكافة المباني الحكومية في وزارات الخدمات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور، وذلك على غرار كونتورات المصارف، بحيث يتوزع الموظفون المختصون على هذه الكونتورات بحسب أنواع المعاملات، أو بحسب تسلسل مراحلها، أو بحسب المناطق المتعلقة بها أو أي معيار آخر. فيأتي المواطن

ويتوجه مباشرة إلى الموظف المختص لإنجاز معاملته دون إبطاء، على أن تحدد وتعلن سلفاً وفي أمكنة بارزة ووسائل إعلامية فاعلة، الشروط والمستندات المطلوبة والمهل اللازمة للإنجاز وبموجب منشور أو دليل خاص بكل معاملة، وتوضع تحت تصرفه في مكان بارز من كل قاعة استقبال أو كونتوار.

وفي جميع الأحوال، نأمل أن يكون تقرير اللجنة بشأن تبسيط أهم المعاملات ذات العلاقة المباشرة بالجمهور في وزارة العمل (تراخيص عمل الأجانب) والذي قدمناه كأول نموذج عن أعمال اللجنة، أن يكون واحداً من الأعمال التي سوف تساعد، فيما إذا اعتمدت الاقتراحات الواردة فيه، على إزالة بعض أسباب التذمر والشكاوى لدى المواطنين، وعلى رفع مستوى أداء الإدارة والموظفين في وزارة العمل، وإعادة الثقة بين المواطن والدولة، هذه الثقة التي تعتبر من أهم مقومات الاستقرار السياسي والازدهار الاقتصادي.



تسوية رقم (١)

بيان بالمعاملات الأساسية  
ذات العلاقة بالجمهوررئاسة مجلس الوزراء  
لجنة تبسيط اساليب العمل  
وتحديد وسائله

وزارة : \_\_\_\_\_

المديرية العامة : \_\_\_\_\_

الوحدة الادارية : \_\_\_\_\_

ملاحظات	النص الذي يرمي المعاملة (١)	عدد المعاملات الواردة خلال عام ١٩٩٧	موضوع ( أو نسبة ) المعاملة الأساسية	الرمز التسلسل
				١
				٢
				٣
				٤
				٥
				٦
				٧
				٨
				٩
				١٠
				١١
				١٢

المدير العام

رئيس الوحدة الإدارية المختصة

التوقيع : \_\_\_\_\_

التوقيع : \_\_\_\_\_

الإسم : \_\_\_\_\_

الإسم : \_\_\_\_\_

(١) تحديد رقم وتاريخ النص الذي يرمي المعاملة :  
قانون ، مرسوم ، قرار ، تصميم ... الخ .

يرسل هذا البيان بعد ملئه الى :

لجنة تبسيط اساليب العمل وتحديد وسائله  
مجلس الخدمة المدنية

رئاسة مجلس الوزراء ،  
 لجنة تبسيط أعمال العمل  
 وتعدد مائة

بيان مراحل معاملة  
 والاقتراحات الزائدة التي تبسيطها

رقم :  
 القدر :  
 الوحدة :

الخط المقترح لتبسيط المعاملة		عدد المراحل
مهلة كل سنة	وصف مختصر لأعمال الصلوات	مهلة الإجمالية
١		
٢		
٣		
٤		
٥		
٦		
٧		
٨		
٩		
١٠		
١١		
١٢		
١٣		
١٤		
١٥		
١٦		
١٧		
١٨		
١٩		
٢٠		

الخط المقترح لتبسيط المعاملة		عدد المراحل
مهلة كل سنة	وصف مختصر لأعمال الصلوات	مهلة الإجمالية
١		
٢		
٣		
٤		
٥		
٦		
٧		
٨		
٩		
١٠		
١١		
١٢		
١٣		
١٤		
١٥		
١٦		
١٧		
١٨		
١٩		
٢٠		

١١) القدر نسبة وطيفة الوفاء التمس الوحدة الثانية لها.  
 برطل هذا البيان عدد سنة التي  
 تم تبسيط العمل بتمديد وذلك  
 مجلس الوحدة الثانية

الرقم :  
 التاريخ :  
 الاسم :  
 رئيس الوحدة الإدارية المختصة  
 التاريخ :  
 الاسم :  
 المدير العام



<p>الهدف: التوصل الى تبسيط المعاملات المتعلقة بالادارة المركزية</p> <p>المنهجية: دراسة ميدانية</p> <p>النتائج: تبسيط المعاملات المتعلقة بالادارة المركزية</p> <p>التوصيات: تبسيط المعاملات المتعلقة بالادارة المركزية</p>	<p>معلومات عن الادارة المركزية</p> <p>الادارة المركزية</p>	<p>الادارة المركزية</p> <p>الادارة المركزية</p>	<p>الادارة المركزية</p> <p>الادارة المركزية</p>	<p>الادارة المركزية</p> <p>الادارة المركزية</p>	<p>الادارة المركزية</p> <p>الادارة المركزية</p>	<p>الادارة المركزية</p> <p>الادارة المركزية</p>	<p>الادارة المركزية</p> <p>الادارة المركزية</p>	<p>الادارة المركزية</p> <p>الادارة المركزية</p>
---	--	---	---	---	---	---	---	---

# دراسة لجنة تبسيط أساليب العمل وتحديد وسائله حول المعاملات الأساسية ذات العلاقة بالجمهور في مصلحة تسجيل السيارات والآليات في وزارة الداخلية - مديرية الداخلية العامة

أ. رفيف حاج علي

مراقب أول في إدارة الأبحاث والتوجيه

خبير لدى البرنامج الانمائي للأمم المتحدة حالياً

أولاً:- التعريف بلجنة تبسيط أساليب العمل وتحديد وسائله



● تأليفها: القرار رقم ٩٦/٥ تاريخ ٩٦/١/٢٦ وتعديلاته الصادر عن السيد رئيس

مجلس الوزراء.

● مهماتها:

تبسيط واختصار اجراءات وأساليب العمل وتحديث وسائله، وتحديد الأصول الواجب اتباعها لإنجاز المعاملات، وتحديد المهل اللازمة لإنجازها.

- وضع سلم أولويات تبتدئ بادئ ذي بدء بالإدارات ذات العلاقة الواسعة بالجمهور.

■ ثانياً - الوضع الراهن لمصلحة تسجيل السيارات والآليات

١ - الصلاحيات ومصادرها

\* المادة ٨ من القانون المنفذ بالرسوم رقم ٥٩/٢٨٦٧: «تتولى مصلحة تسجيل السيارات

والآليات تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بتسجيل السيارات والآليات».

\* العناوين الرئيسية للمهام تتمحور حول الأمور الآتية:

- التسجيل.

- المعاينات الميكانيكية.
- رخص السوق والمخالفات.
- \* النصوص التي ترمي شؤون السير والسيارات:
- قانون السير رقم ٧٦ تاريخ ٢٦/١٢/٦٧ وتعديلاته.
- يضاف إليه نصوص عديدة يزيد عددها على ٧٠ نصاً بين قانون ومرسوم وقرار.

## ٢- في المعاملات الأساسية

### ٢-١- أنواع المعاملات

معظم المعاملات المنجزة لها علاقة واسعة بالجمهور ويبلغ عددها (٤٧) نوعاً، وهذه المعاملات موزعة إلى ٢ مجموعات:

- \* مجموعة معاملات التسجيل ورسوم السير (٣٤ نوعاً).
- \* مجموعة معاملات المعاينات الميكانيكية (٤ أنواع).
- \* مجموعة معاملات رخص السوق (٩ أنواع).

### ٢-٢- حجم المعاملات المنفذة

- \* ١,٢٠٠,٠٠٠ معاملة تتعلق بدفع رسوم السير.
- \* ٥٥٠,٠٠٠ معاملة تتعلق بباقي أنواع المعاملات.
- \* معدل المعاملات اليومية في بيروت (الدكوانة) ١٠٠٠ معاملة يومياً، وفي كل قسم أو فرع من ١٠٠ إلى ٢٠٠ معاملة يومياً.

### ٢-٣- أبرز أنواع المعاملات الأساسية ذات العلاقة الواسعة بالجمهور

- \* معاملات استيفاء رسوم السير السنوية.
- \* معاملات إجراء المعاينات الميكانيكية.
- \* معاملات تسجيل السيارات والآليات.
- \* معاملات تسجيل التعديلات الطارئة على السيارة.
- \* إعطاء رخص سوق.

### ٢-٤- في الهيكل التنظيمي والملاك

٤-١- مصلحة تسجيل السيارات والآليات هي إحدى الوحدات التي تؤلف مديرية الداخلية العامة

في وزارة الداخلية.

٤-٢. تتألف المصلحة من:

### ■ الإدارة المركزية

□ دائرة التسجيل: وتتألف من أربعة أقسام:

- قسم السياحة الخصوصي.

- قسم السياحة العمومي.

- قسم الشحن الخصوصي.

- قسم الشحن العمومي.

□ دائرة الميكانيك: وتتألف من قسمين:

- قسم السياحة.

- قسم الشحن.

□ دائرة السوق، وتتألف من قسمين:

- قسم السوق الخصوصي.

- قسم السوق العمومي.

### ■ الوحدات الإقليمية

٤- أقسام (محدثة بمرسوم) في كل من محافظات الشمال، الجنوب، البقاع، النبطية.

٣- فروع (محدثة بقرارات) في كل من: بيروت (الأوزاعي)، جونيه، وعاليه.

٢-٥- مسار المعاملات ومهل إنجازها

٢-٥-١ مسار المعاملات: الإجراءات المطبقة تتألف من مجموعة عمليات:

● عديدة ومعقدة (بعض المعاملات تتطلب لإنجازها بين ١٥ و ٢٠ عملية).

● مجزأة إلى عمليات صغيرة.

● غير معلنة بوضوح للجمهور.

● تتطلب الانتقال بين مراكز عمل عديدة ومتباعدة.

٢-٥-٢- مهل الإنجاز:

● مهل الإنجاز المعلنة: (٣٠ إلى ٤٠ دقيقة).

● مهل الإنجاز الفعلية: (ما بين ٢ إلى ٤ ساعات أو أكثر إذا تولى المواطن إنجاز المعاملة بنفسه).

### ٣- في وسائل العمل

#### ٣-١- أوضاع الأبنية الإدارية

مجمع أبنية مساحته حوالي ٦٠٠٠ م<sup>٢</sup> مؤلف من:

- بناء أساسي قديم (غربي) يتألف من طبقتين (٤٨) غرفة.

- بناء أساسي قديم (شرقي) يتألف من ٣ طبقات تشغل دائرة السوق الطبقة الأولى، وفيه كونتوار

و ٦ غرف.

- بناء شيد عام ١٩٨٣ ويحتوي على مستودع وطبقتين.

#### ٣-٢- التجهيزات الفنية

- قديمة والموجود منها يعمل بشكل جزئي.

- الأجهزة الإلكترونية، استعملت جزئياً في السابق وهي بحالة متردية حالياً ومودعة في

المستودعات، وصيانتها مكلفة للغاية.

#### ٣-٣- المحفوظات

■ مواقعها: الملفات الأساسية للسيارات ولرخص السير، وفيشة السيارة، في طبقة أرضية، لا

تتوفر فيها شروط السلامة والوقاية.

■ حجمها: تشغل المحفوظات مساحات كبيرة من الأبنية الإدارية. حجم المحفوظات في مركز

الدكوانة في بيروت، حوالي المليون ملف وفي كل قسم أو فرع حوالي مائة ألف ملف.

■ أهميتها: يتوجب الرجوع إلى ملف السيارة (البطاقة الصفراء) عند كل عملية بيع أو دفع رسوم

السير أو تسجيل أية قيود وهي تشكل المستند الأساسي لكل عملية إدارية في المصلحة.

■ إدارتها: يدير المحفوظات ويتصرف بها أجراء وأشخاص غير موظفين يتقاضون بدل أتعابهم

من أصحاب العلاقة.

■ شموليتها: ضياع وتلف قسم كبير من المحفوظات أثناء الأحداث، وتوزعها بين المركز الرئيسي

في الدكوانة والأقسام والفروع في المحافظات.

### ■ ثالثاً: في دراسة الوضع الراهن وتحليله

#### ١ - مؤشرات تعكس أهمية المصلحة، والسلبيات على مستوى الملاك والعنصر البشري

- علاقة مع جمهور عريض من أصحاب العلاقة (عدد السيارات : حوالى مليون ونصف).
- تغذية الخزينة بموارد مالية ضخمة.
- إبداء الرأي القانوني حول أوضاع السيارات وما يرتبه ذلك من مفاعيل حقوقية وجزائية ومالية.
- ازدياد المهام والمسؤوليات نتيجة الارتفاع المطرد لعدد السيارات.
- \* في المقابل لم يتعدل ملاك وهيكلية المصلحة، بل اكتفي بإلحاق بعض الأجراء والمحققين من أفراد الهيئة التعليمية.
- \* إن المصلحة تفتقر إلى جهاز إداري متكامل يمكنها من تنظيم الأعمال الإدارية والفنية، وينجز أعمال الجمهور بكفاءة وفعالية.
- \* إن الدراسة الراهنة لا تستهدف في الأساس دراسة الهيكل التنظيمي وحاجة المصلحة إلى العنصر البشري.

#### ٢ - مسار المعاملات التي تتولاها المصلحة

- ١. ٢ - تتولى المصلحة إنجاز عدد كبير من المعاملات، لكل منها اجراءات محددة، نتوقف تحديداً عند ٢ معاملات أساسية بالنظر الى كثافة عددها:
  - معاملة استيفاء رسوم السير السنوية لسيارة سياحية خصوصية.
  - معاملة تسجيل سيارة مستعملة في الخارج وموضوعة في السير لأول مرة في لبنان.
  - معاملة الحصول على رخصة سوق (عمومية أو خصوصية).
- ٢. ٢ - إن «مخطط سير معاملة استيفاء الرسوم السنوية» يظهر أن المعاملة تتطلب لإنجازها:
  - ١٥ - مرحلة أو عملية.
  - من ساعتين إلى أربع ساعات (إذا تولها المواطن) وأحياناً أكثر.
  - التنقل ٦ مرات بين المباني المختلفة التي تشغلها المصلحة.
  - ٢. ٢ - المواطن يجهل كيف تبدأ المعاملة وكيف تنتهي:
  - ازدحام وانتظار طويل مع ما يرافق ذلك من فوضى وتسابق في الوصول إلى الموظف المختص (إذا تم اكتشافه...).

- نشوء حالة من التذمر والاحتجاج عند المواطن.

- هذا الواقع يؤدي إلى عزوف المواطن عن إتمام معاملته، واللجوء إلى معقب المعاملات.

### ٣ - المعاينة الميكانيكية في واقعها الراهن

● شكلية: تقتصر على أمور غير أساسية (الضوء، وجود إطفائية...) ولا تتم بالدقة المطلوبة.

● ظرفية وأنية: لا تحقق النتيجة المتوخاة على صعيد السلامة العامة.

- ضرورة التفكير في بدائل أخرى أكثر سهولة وأقل كلفة وإرهاقاً للمواطن.

### ٤ - واقع المحفوظات

● واقع المحفوظات (ضياح وتلف، نقص المستندات وعدم دقة قيودها) قد يؤدي إلى ضياع حقوق أصحاب العلاقة والدولة على حد سواء.

● عدم وجود وحدة متخصصة في الهيكل التنظيمي مسؤولة عن حفظ الملفات وصيانتها وتنظيمها واستثمارها.

● ضرورة مركزية المحفوظات، توصلاً لسرعة معرفة مالك السيارة، عند إلقاء الحجز أو الرهن عليها، أو في الدعاوى القضائية أو عند الحوادث، مع تأمين شبكة معلوماتية تؤمن تبادل المعلومات مع الفروع.

● الترقيم على أساس مناطقي (المحافظات). رقم مركب: أبجدي رقمي (Alpha - numérique).

### ٥ - مكننة أعمال المصلحة

● استحالة الاستمرار باعتماد أساليب العمل التقليدية، أي التداول بالملفات بشكلها الحالي (المستندات الورقية) إذ يؤدي ذلك إلى:

- ضياع الملفات وفقدان المستندات.

- صعوبة تدوين المواصفات والقيود وتبويبها باستمرار.

- صعوبة الرجوع إليها واستثمارها.

● ضرورة اعتماد المكننة الشاملة للملفات، في إطار خطة تنظيمية متكاملة حرصاً على نجاح العملية، وهو الأمر الذي يتعذر تطبيقه في الوضع الراهن للمصلحة.

### ● إن الخطة التنظيمية المتكاملة تتطلب:

- إعادة النظر بمهام ومسؤوليات المصلحة وتوسيعها لتشمل مهام جديدة (مواصفات ومعايير جديدة للسيارات).
- إعادة النظر بالهيكل التنظيمي ولحظ وحدات للمعلوماتية، للإحصاء، للشؤون القانونية، للمحفوظات، وللشؤون الفنية والدراسات.
- تحديد الحاجة إلى عناصر بشرية مؤهلة ومدربة.
- إعادة توزيع مراكز العمل بحيث تؤمن انسياباً منطقياً متسلسلاً للمعاملات يتماشى مع تسلسل الاجراءات.
- إبراز وظيفة المحفوظات عن طريق مكننتها.
- تصميم جديد للمطبوعات يأتلف مع نظم المعلوماتية.

### ■ رابعاً: المقترحات

- \* المشكلات في مصلحة تسجيل السيارات والآليات مترابطة ومتداخلة بحيث يصعب معالجتها بصورة إفرادية، وهو الأمر الذي يطرح ضرورة بلورة واعتماد خطة تنظيمية شاملة، يتطلب تنفيذها مهلة زمنية طويلة نسبياً.
- \* إلا أنه وبموازاة هذا الواقع، يمكن طرح بعض المقترحات التي تشكل معالجات ذات صفة آنية لبعض تلك المشكلات، ولا تتعارض مع الخطة الشاملة المشار إليها أعلاه.

#### ١ - مرتكزات الخطة التنظيمية الشاملة

##### ١ - ١ - اعتماد الترقيم الجغرافي على أساس المحافظة

- التخفيف من ضغط العمل على العاصمة، وتوزيعه بما يؤمن تحقيق اللاحصرية الإدارية.
- التخفيف من الأعباء التي يتكبدها المواطن.
- ضرورة تعزيز صلاحيات المراكز الإقليمية (ملاكات، تجهيزات، عنصر بشري).

##### ١ - ٢ - الفصل بين المعاينة واستيفاء الرسوم

- المبدأ معتمد جزئياً (السيارات الخصوصية التي لم يمر على صنعها ٨ سنوات).
- المبدأ يهدف إلى تفعيل المعاينة وجعلها مستمرة من خلال إخضاع السيارات للكشف الفني من قبل فرق متخصصة على الطرقات تؤازرها قوى الأمن.



كما تبقى السيارات خاضعة للمعاينة في الإدارة المركزية ومراكزها الإقليمية عند نقل الملكية، أو تعديل المواصفات.

الهدف من الفصل هو تبسيط معاملة دفع الرسوم وتجريدها من إجراءات معقدة لا علاقة لها بها.

### ١-٣ - اعتماد التامين الإلزامي لجميع السيارات

إن شركات التامين ستدقق بجدية وتتأكد من تواجد الشروط الفنية للألية قبل الموافقة على تأمينها.

### ١-٤ - تحديث كيفية استيفاء الرسوم

دفع الرسم بواسطة طابع ذي أرومة تعاد الى الإدارة لإدراجها على صحيفة الألية.

الدفع بواسطة قسيمة لاصقة (Vignette).

اعتماد المصارف لاستيفاء الرسوم، على غرار ما هو معتمد من قبل إدارات ومؤسسات أخرى.

الدفع في صناديق المال العامة المتوافرة في المحافظات والأقضية إلى جانب دوائر مصلحة تسجيل السيارات والآليات.

كافة هذه الخيارات لا يمكن اعتماد أحدها أو بعضها بصورة متلازمة إلا عند توفر المكنة.

### ١-٥ - اعتماد المكنة الشاملة

إن التداول بالمعلومات والقيود العائدة للميون ونصف سيارة تقريباً لن يكون مجدياً وذا فعالية إلا باعتماد نظام معلوماتي يضبط الوقوعات والمعلومات ويسمح بتيويهما واستعادتها بسرعة واستثمارها في أي وقت.

النظام يركز على الأسس التالية:

- إحدات قاعدة معلوماتية مركزية لملفات السيارات (Data Base).
- ربط الإدارة المركزية بفروعها مما يسمح بتبادل المعلومات واستكمالها واستثمارها.
- إن النظام المعلوماتي يتطلب جملة مستلزمات أهمها:
- تأمين العنصر البشري المتخصص.
- تحديد مهمات العاملين في المصلحة.
- إعادة النظر في تكوين الهيكل التنظيمي وملاكات الإدارة.

■ إعادة النظر بنماذج المطبوعات وتحديث الإجراءات وأساليب العمل.

### ٣- التدابير ذات الصلة الآتية

- فصل معاملة استيفاء الرسوم عن إجراءات المعاينة.

- وقف العمل بالمعاينة الميكانيكية الدورية باستثناء ما يتعلق بنقل الملكية وتعديل المواصفات أو الاستعاضة عنها ببدائل أكثر فعالية.

- زيادة عدد صناديق القبض في الإدارة المركزية والمناطق.

- دفع رسوم السير بموجب طابع يوضع لهذه الغاية وتحديد قواعد استخدامه بموجب نظام.

- إعادة النظر في استخدام أبنية مصلحة تسجيل السيارات والأليات بهدف استثمارها بشكل

وظيفي سليم، يختصر المسافات ويتناسب مع تسلسل الإجراءات، ويوفر الجهود على المواطن.

- تعزيز وسائل الإرشاد والإيضاح (اللافتات، تسميات الموظفين والمكاتب والوحدات) وترقيم

المكاتب، والإسراع بإحداث مكتب استقبال المواطنين ووضع دليل بالمعاملات الإدارية.

### خامساً: أثر تبسيط الإجراءات على الإدارة العامة

■ اعتماد تبسيط الإجراءات في الإدارة المعنية يعكس وعياً وجرأة في مكافحة الروتين الإداري،

ويفتح المجال أمام تحديث الإدارة وتطويرها.

■ استثمار أفضل للموارد على اختلافها وتوفير في جهد العاملين لاستثمار هذا الجهد في

وظائف استراتيجية.

■ ملاقات طموحات المواطن المشروعة في الحصول على خدمات بنوعية جيدة وبوقت قصير.

■ إبراز صورة جديدة لإدارة:

- قريبة من المواطن وتتعامل معه باحترام.

- بسيطة بتركيبها وشفافة.

- حديثة تعتمد أحدث التقنيات والأساليب.



# معاملات الترخيص للمؤسسات المصنفة (الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة) اقتراحات تنظيم وتبسيط

أ. خليل شكري الهندي

محافظ لبنان الشمالي

## تعريف المؤسسات المصنفة



المؤسسة المصنفة هي كل مؤسسة ينشئها مواطن أو تنشئها هيئة معنوية، لاستثمارها في حقل من حقول الصناعة أو الزراعة أو الحرفة أو التجارة أحياناً، (كمحلات تصليح دواليب السيارات وتجليسها وتصليحها ودهانها، محل كوي، محل تحميل البن وطحنه، محل الحفر على الخشب ومحل صنع المفروشات، محل صناعة الزجاج والحفر عليه وتلوينه، مصنع الترابية: السمنتو، مصنع الحديد، مصنع السكر، مزرعة لتربية المواشي والدواجن، مزرعة لإنتاج الحليب وتصنيعه وتسويقه، محل لتبريد وتوضيب الفاكهة أو تصنيعها إلخ...).

وقد عرّف القانون هذه المؤسسات: «بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة».

## القسم الأول - الوضع الراهن

### أولاً: تصنيف المؤسسات

صنّف القانون هذه المؤسسات إلى ثلاث فئات: أولى وثانية وثالثة، آخذاً في الاعتبار حجم المؤسسة وقوة المحركات والمولدات، وعدد العمال ونسبة الإزعاج ومدى الخطر والضرر الناتجين عنها، وآخر نص صدر في هذا الصدد هو المرسوم رقم ٤٩١٧ تاريخ ١١/٨/١٩٩٤، ويجري العمل حالياً على إعادة النظر في كيفية التصنيف والفئات بحيث يصبح خمس فئات بدلاً من ثلاث، تمشياً

مع التصنيف الأوروبي والعالمي المتقدمين في هذا المجال.

### ثانياً: النصوص القانونية التي ترعاها

ليس هنالك من نص قانوني جامع شامل لجميع أنواع وفئات المؤسسات المصنفة، وكان أول نص قانوني من هذا النوع القرار الاشتراعي رقم ٢١/ل.ر. تاريخ ٢٢ تموز ١٩٣٢ المتعلق بالترخيص للمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعة، ثم صدر نظام المقالع (بالقرار ٢٥٣ تاريخ ٨ تشرين الثاني ١٩٣٥، وبعده تنظيم محلات تخزين وبيع المشتقات النفطية بالقرار الاشتراعي رقم ٧٥/ل.ر. تاريخ ١٣ نيسان ١٩٤٠).

إلا أن هذه النصوص القانونية تطورت ببطء شديد، إذ تبعثها نصوص أخرى مكملة أو معدلة، فتراكمت النصوص وتزاحمت، بعضها يلغي البعض الآخر أو يعدله أو يتناقض معه، وهكذا أصبحنا أمام خمسة عشر نصاً قانونياً يرفع مؤسسات المشتقات النفطية، كان آخرها المرسوم رقم ٥٥٠٩ تاريخ ١١ آب ١٩٩٤، كما أصبحنا أمام اثني عشر نصاً قانونياً للمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعة، وكلها يعتمدها نقص وتضارب وتناقض أحياناً.

### ثالثاً: الإجراءات المعتمدة حالياً للترخيص للمؤسسات المصنفة

#### الفقرة الأولى: - الترخيص على مستوى المحافظة

##### ١ - بالنسبة إلى المؤسسات من الفئة الثالثة

ألفى المشترع الفئة الثالثة بالنسبة إلى مؤسسات المشتقات النفطية، أما بالنسبة إلى سائر المؤسسات المصنفة ضمن الفئة الثالثة، فنتبع في عملية الترخيص لها، المراحل التالية:

١. يقدم صاحب المؤسسة طلب ترخيص إلى البلدية التي سيكون المحل في نطاقها، فتسجله وتحوله إلى الدائرة الصحية لديها للكشف ووضع التقرير اللازم، ثم تحوله إلى دائرة الهندسة، في حال وجودها، وبعد ذلك يتخذ المجلس البلدي قراراً بالموافقة أو بالرفض، كل ذلك في مهلة شهر واحد. وإذا كان القرار بالموافقة حوّل رئيس البلدية الملف إلى القائمقام (أو المحافظ في مركز المحافظة) مع نسخة عن القرار البلدي بالموافقة.

٢. يحوّل القائمقام الملف إلى المكتب الفني للتنظيم المدني لدرس الخرائط وإبداء الرأي من الناحية الفنية ولجهة تطبيق شروط قانون البناء والتراجع وغيرها. وبعد إجراء اللازم يعيد المكتب الفني الملف مع مطالعته بالموافقة أو بالرفض.

٢. في حال أعيد الملف بالموافقة يعطي القائممقام الترخيص، بموجب قرار صادر عنه، يسمى «وصلاً بالتصريح».

من المؤسسات التي تعتبر ضمن الفئة الثالثة: خيمة لبيع المنتجات الزراعية - كشك لبيع المرطبات - محل لزراعة السيارات - محل تصليح دواليب السيارات - محل صغير لتحميص البن وبيعه إلخ.

## ٢ - المؤسسات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية

### أ - المرحلة الأولى: الترخيص بالإنشاء

١. يسجل طلب صاحب العلاقة في قلم الهندسة الصحية التابعة لمصلحة الصحة في المحافظة، ويعطى رقماً، (باستثناء محافظة بيروت حيث يتم الترخيص في نطاق البلدية، وحيث يمارس المحافظ مهام وصلاحيات السلطة التنفيذية فيها).

٢. يصنف المهندس الصحي المؤسسة ويعين فئتها ويدرس الخرائط المرفقة لها لجهة كيفية الحصول على المياه ولجهة كيفية تصريف النفايات والمياه المبتذلة.

٣. يحوّل، بعدها، الملف الى البلدية المعنية، أو الى المختار، في حال عدم وجود بلدية، (بعد أن يكون صاحب العلاقة قد دفع رسم تحقيق قدره ٤٠٠ ألف ليرة للفئة الثانية و ٥٠٠ ألف ليرة للفئة الأولى) حيث يصار الى نشر الإعلان عن طلب إنشاء المؤسسة. (مدة الإعلان خمسة عشر يوماً للمؤسسات من الفئة الثانية وثلاثين يوماً للمؤسسات من الفئة الأولى)، وذلك للإفساح في المجال أمام المتضررين، في البلدة والجوار، لتقديم اعتراضاتهم. وبعد نشر الإعلان وانقضاء المهلة القانونية تتخذ البلدية، (أو المختار) قراراً معللاً بالقبول أو بالرفض، وتعيد الملف إلى المهندس الصحي مرفقاً بنسخة عن قرار المجلس البلدي، وبالاعتراضات، في حال وجودها.

٤. يحوّل المهندس الصحي الملف إلى المكتب الفني للتنظيم المدني في القضاء الذي تقع المؤسسة في نطاقه، فيطلع رئيس المكتب على الملف ويدرس الخرائط المرفقة به في ضوء نوع المؤسسة وقوانين البناء والتنظيم المدني وتصنيف المنطقة، ثم يجري كشفاً حسياً على موقع إنشاء المؤسسة، مباشرة أو بواسطة معاونيه (مدرّبين - مساحين).

وفي حال لم تكن المنطقة منظمة توجّب وضع جدول مقارنة يحدد فيه، مساحة العقار (يجب أن لا تقل عن ٢٥٠٠ متر مربع) وبعده عن التجمعات السكنية وعن المواقع الأثرية والمؤسسات العامة والمباني الحكومية ودور العبادة والمدارس، وعن الأنهر والبحيرات والطرق الدولية وغيرها.

ويخلص المكتب الفني الى وضع مطالعة يحدد فيها مدى انطباق الملف على الشروط القانونية

المطلوبة، ويبيّن نقاط عدم المطابقة، في حال وجودها، ثم يبدي رأيه بالموافقة أو بالرفض ويرفع الملف الكامل إلى المجلس الأعلى للتنظيم المدني، في بيروت، صاحب الصلاحية الأوسع، الذي يدرس الملف من جميع جوانبه، لا سيما تلك التي وردت في كشف وتقرير المكتب الفني، وما إذا كان يوجد منطقة صناعية، ونوع الصناعات المسموح بإنشائها في هذه المنطقة، ونسبة التطور العمراني في المدى المنظور، والمخطط التوجيهي للمنطقة المطلوب الترخيص فيها، ثم يصدر قراره بالموافقة أو بالرفض، آخذاً في الاعتبار تقرير المكتب الفني في المنطقة، إلا أنه قد يتجاوز بعض النواقص التي لا تؤثر في صحة الترخيص، ونوع المؤسسة، فيقبل مثلاً، الترخيص على مسافة تقل عن ألف متر عن التجمعات السكنية، أو أنه يوافق على الترخيص ضمن شروط، منها أن يكون لفترة زمنية محددة، تحسباً لتطورات عمرانية في المنطقة، ثم يعيد الملف إلى المكتب الفني الذي يعيده بدوره إلى المهندس الصحي في المحافظة.

٥. يحول المهندس الصحي الملف إلى الوزارة المختصة (النفط أو الصناعة أو الزراعة) وهذه تدرسه من خلال قوانينها ثم تعيده مع مطالعة تخلص فيها إلى الموافقة أو الرفض.

٦. يحول المهندس الصحي الملف إلى وزارة البيئة، التي تجري الكشف على الموقع، وتضع سلسلة من الشروط البيئية الواجب تطبيقها عند الترخيص بإنشاء المؤسسة، وتعيد الملف إلى مصدره.

٧. ينسق المهندس الصحي مع المحافظ لدعوة المجلس الصحي إلى الاجتماع، (وهو يجتمع، عادة، مرة في الشهر على الأقل، ويتألف من المحافظ رئيساً ومن الأعضاء: رئيس مصلحة الصحة في المحافظة - مهندس رئيس مكتب فني - مفتش عمل - أعضاء والمهندس الصحي عضواً ومقرراً)، فيدرس المجلس الصحي الملف، بناء على عرض يقدمه المهندس الصحي، ويتخذ قراراً معللاً بالموافقة، أو بطلب استكمال بعض النواقص أو بتكليف لجنة فرعية للكشف والدرس، أو بالرفض، علماً بأن رأي المجلس الصحي استشاري وليس ملزماً للمحافظ.

٨. في حال قرر المجلس الصحي الموافقة على الترخيص بالإنشاء، يعمد المهندس الصحي إلى إعداد مشروع قرار للترخيص بالإنشاء، مبيناً في حيثياته موافقات الإدارات المعنية، بالرقم والتاريخ، بما في ذلك قرار المجلس الصحي، ثم يعرضه على المحافظ للتوقيع بعد أن يكون قد وضع هو تأشيرته عليه.

٩. يوقع المحافظ قرار الترخيص بالإنشاء ويبلغه إلى الإدارات المعنية التي ذكرت سابقاً بالإضافة

إلى الدائرة المالية في المنطقة وإلى وزارة الاقتصاد وإلى قوى الأمن الداخلي، ثم يحفظ الملف مع نسخة عن القرار لدى الهندسة الصحية.

### ب - المرحلة الثانية: الترخيص بالاستثمار

١ - بعد أن ينتهي صاحب العلاقة من إنشاء مؤسسته، ضمن المدة المحددة في قرار الترخيص بالإشغال، يتقدم من الهندسة الصحية بطلب مرفق بالمستندات التالية:

أ - رخصة إشغال (سكن) يحصل عليها من البلدية المختصة بعد كشف يجريه التنظيم المدني يثبت فيه أن الإنشاء تم وفق الخرائط المصدقة ووفق القوانين المعمول بها.  
ب - رخصة استعمال آلات، تعطيها دائرة العمل في نطاق المحافظة، بعد إجراء الكشف تذكر فيها عدد الآلات ونوع كل منها وقوته بالأحصنة البخارية.

ج - إفادة من الهندسة الصحية، بعد إجراء الكشف، تثبت أن الإنشاءات الصحية قد نفذت وفق الأصول القانونية ووفق الخرائط الموضوعية.

٢ - يحوّل الملف إلى وزارة البيئة لتجري الكشف وتؤكد من احترام الشروط البيئية التي وضعتها ثم تعيد الملف إلى الهندسة الصحية.

٣ - يضع المهندس الصحي مشروع قرار الترخيص بالاستثمار ثم يؤشر عليه ويعرضه على المحافظ للتوقيع بعد أن يكون صاحب العلاقة قد دفع رسم الترخيص بالاستثمار والرسم البلدي.

٤ - يوقع المحافظ مشروع القرار المشار إليه ويبلغه إلى المراجع التي أبلغت قرار الترخيص بالإشغال، وينشر في إحدى الصحف، ثم يحفظ الملف لدى الهندسة الصحية.

### الفقرة الثانية - الترخيص على مستوى وزارة الصناعة

بموجب القانون رقم ٩٧/٦٤٢ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢ استحدثت وزارة الصناعة. وقد نصت المادة الثانية من هذا القانون على صلاحيات ومهام الوزارة المذكورة، ومنها:

«الترخيص بتأسيس المؤسسات الصناعية، بما فيها المؤسسات المنشأة داخل المناطق والمدن الصناعية...».

كما نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة منه على أنه: «خلافاً لأي نص آخر يعطى الترخيص بالمؤسسة الصناعية بقرار من وزير الصناعة بناء على اقتراح مدير عام الصناعة المبني على رأي لجنة الترخيص المنشأة بموجب هذا القانون».

ونصت الفقرة الخامسة من المادة المذكورة على أن: «تنشأ لدى وزارة الصناعة لجنة أو أكثر

تسمى لجنة الترخيص، مهمتها دراسة طلبات الترخيص المقدمة إلى الوزارة وطلبات تجديد الترخيص».

تقترح اللجنة إعطاء الترخيص أو تجديده أو إلغائه، ثم ترفع تقريرها إلى مدير عام وزارة الصناعة، الذي يضع مطالعته ويقدم اقتراحاته للوزير الذي يصدر قراره بالترخيص أو بتجديده أو بإلغائه أو برفضه.

وتتألف اللجنة المشار إليها من مندوبين، من الفئة الثالثة على الأقل عن وزارات الصناعة - الصحة العامة - البيئة - الأشغال العامة - المديرية العامة للتنظيم المدني، وينضم إليها مندوب عن الوزارة المعنية عندما يتعلق طلب الترخيص بالمهام التي تتولاها هذه الوزارة...».

يتبين من هذه النصوص ما يلي:

١- أنها قسمت المؤسسات المصنفة إلى قسمين، المؤسسات الصناعية، التي احتفظت وزارة الصناعة بحق الترخيص لها، والمؤسسات الأخرى التي بقيت من صلاحيات المحافظين والقائمقامين. علماً بأن المراسيم التنظيمية لوزارة الصناعة لم تصدر بعد ولم تحدد ما هي المؤسسات الصناعية وما هي المؤسسات غير الصناعية، مع لفت النظر إلى أن المادة العاشرة من قانون إنشاء وزارة الصناعة نصت على أن:

«يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية»، وقد نُشر منذ ما يزيد على أحد عشر شهراً، ولما يعمل به حتى الآن.

٢- ألغت صلاحية المحافظين والقائمقامين في الترخيص لهذه المؤسسات علماً بأن صلاحيات هؤلاء نص عليها المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المتعلق بالتنظيم الإداري، وهو قانون أساسي ومبدئي. Loi base, Loi principe.

٣- ألغت المجلس الصحي في المحافظات بالنسبة إلى هذا النوع من المؤسسات وأوجدت لجنة بديلة عنه، ودونه مستوى، إذ يرأس المجلس الصحي محافظ هو الموظف الأعلى في رتبته في المحافظة، وهو موظف من الفئة الأولى، بينما يرأس لجنة الترخيص التي أوجدها قانون وزارة الصناعة موظف من الفئة الثالثة أو الثانية.

٤- أوجد هذا القانون صعوبة في التفريق بين المؤسسات الصناعية وغير الصناعية (زراعية - حرفية أو مختلطة)، مثال ذلك محل لتصنيع وتصليح وتركيب عادم الصوت (إشيمان) أو مؤسسة تربية أبقار لإنتاج الحليب وبيع قسم منه وتصنيع القسم الآخر وتسويقه، فماذا لو وافقت وزارة الصناعة هنا ورفض وزير الزراعة، وموافقته أساسية وجوهرية بالنسبة إلى تربية الأبقار للحليب



والى التصنيع الزراعي؟

٥ - بدلاً من أن تختصر مراحل سير المعاملة، زادها النص الجديد مرحلتين اثنتين وزادها تعقيداً، لأن موظف الفئة الثالثة المنتدب من إحدى الوزارات المعنية ليكون عضواً في لجنة الترخيص ليس له صلاحية للقرار وعليه الرجوع إلى إدارته (المدير العام أو الوزير)، كما أنه ليس للجنة الترخيص حق التقرير بل إنها تضع تقريراً وترفعه إلى المدير العام للصناعة، الذي لا يقرر بدوره بل يرفع اقتراحاً إلى الوزير الذي يصدر القرار بالترخيص أو برفضه.

٦ - ألغى القانون سائر النصوص التي لا تتوافق مع مضمونه وبذلك يكون قد ألغى صلاحية البلدية، وهي الوحدة الإدارية اللامركزية الحقيقية التي تتولى بحسب قانون البلديات، كل ما هو شأن عام في نطاق البلدية، وموافقتها، وفق النصوص الحالية، أساسية وهامة.

٧ - خالف اتفاق الطائف الذي نص على وجوب تعزيز صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتحقيق اللامركزية الإدارية حتى مستوى القضاء وما دون، فجاء هذا القانون يعيد الأمور إلى المركزية الضيقة ويحصر الترخيص بالوزير.

٨ - للمحافظ سلطة على رؤساء الوحدات الإقليمية التابعة لمختلف الوزارات، في حين أن ليس لوزير الصناعة مثل هذه السلطة، كما أن قوى الأمن الداخلي، التي تكلف التبليغات وقمع المخالفات هي بتصرف المحافظ وليست بتصرف الوزير.

### ■ القسم الثاني - في الاقتراحات

إن المؤسسات المصنفة ذات علاقة هامة بجمهور المواطنين، وتعترى الترخيص لها تعقيدات كثيرة، تتسبب في تأخير إنجاز معاملات المواطنين وتثير شكواهم، ومن أهم أسباب ذلك: قدم النصوص القانونية والتعديلات المتعددة التي طرأت عليها فزادتها تعقيداً وعموضاً. التشابك في الصلاحيات بين إدارة وأخرى - تعدد المرجعيات وتداخل عدة إدارات - كثرة المستندات المطلوبة - المهل الطويلة الأجل أحياناً - بالإضافة إلى بعض المراحل التي لم تحدد مهل لها.

لكل هذه الأمور نقترح:

#### ١ - على صعيد النصوص

١ - إعادة النظر بالنصوص القانونية والتنظيمية التي ترعى المؤسسات المصنفة، على أنواعها (صناعية أو حرفية أو زراعية أو تتعلق بالمشتقات النفطية)، وذلك بغية توحيدها وتوضيحها وتحديثها وإزالة التناقض الوارد فيها أحياناً، وتحديد صلاحيات كل جهة، وتوضيح الشروط

المفروضة لكل فئة منها.

ب- إعادة توحيد مرجعية الترخيص، وإلغاء المجلس الصحي ولجان الترخيص، وحصر الترخيص بالمحافظ وحده تحقيقاً للامركزية الإدارية وتسهيلاً لعمل المواطنين.

## ٢- على صعيد الإجراءات

تبسيطها واختصار مراحل سير المعاملة إلى أبعد حد ممكن، وذلك على النحو الآتي:

أ- اختصار مهلة الموافقة على الترخيص لمؤسسات الفئة الثالثة، في البلدية، من شهر كامل إلى عشرة أيام فقط، وإلى أسبوع واحد للقائمقام بعد ورود الملف إليه وتسجيله، مستوفياً جميع الشروط، في قلم القائمقامية.

ب- تقديم الطلب في قلم الدائرة الإدارية في المحافظة بدلاً من الهندسة الصحية، وذلك بالنسبة إلى المؤسسات من الفئتين الأولى والثانية مرفقاً بنسخ بعدد الإدارات التي ستنظر في الملف.

ج- إرسال نسخ عن الملف إلى جميع الإدارات المعنية بذات الوقت.

د- اختصار مهلة الاعلان لدى البلدية، من ١٥ يوماً بالنسبة إلى المؤسسات من الفئة الثانية إلى اسبوع واحد، ومن ٣٠ يوماً بالنسبة إلى المؤسسات من الفئة الأولى إلى عشرة أيام.

هـ- تحديد مهلة اسبوع واحد لكل إدارة أو وزارة معنية لإبداء رأيها، من تاريخ تسجيل الملف لديها مرفقاً بالمستندات التي تتيح لها النظر في الملف بكل وضوح.

و- اسبوع واحد لدى المحافظة للشؤون الإدارية، لتوحيد الآراء والمطالعات الآتية من مختلف الإدارات، ووضع مطالعة يمجملها ترفع إلى المحافظ.

ز- اسبوع واحد للمحافظ للتخخيص بالإنشاء.

ح- عشرة أيام للمحافظ للتخخيص بالاستثمار بعد تسجيل الطلب في قلم الدائرة الإدارية، مستوفياً جميع الشروط.

## ٣- على صعيد التنظيم الإداري

أ- تحديد صلاحيات ومهام كل موظف في الوحدات التي تهتم بالمؤسسات المصنفة، في الإدارات المعنية، وإعطاء صاحب الطلب إيصالاً يثبت تاريخ تقديم الملف ورقم تسجيله لدى الإدارة. وذلك لتحديد المسؤولية والاحتساب عملية المهل المحددة أصولاً.

ب- وضع مطبوعات موحدة لكل فئة، ولنموذج الطلب الذي يوضح سير المعاملة ومراحلها ومهلة إنجازها في كل مرحلة.

ج- إعداد كراسٍ بشكل دليلاً يرشد المواطنين إلى كيفية تقديم الطلب بالنسبة إلى كل نوع من أنواع

المؤسسات المصنفة مع بيان المستندات المطلوبة، مع نماذج عنها، وبيان مهل إنجاز كل مرحلة.  
د. تنظيم البناء بشكل وظيفي في كل وحدة بحيث يسهل على المواطن المراجعة ساعة يشاء وبطريقة سهلة.

#### ٤ - على صعيد أساليب العمل

اعتماد المعلوماتية في تنظيم وتخزين واستثمار كل المعلومات العائدة للمؤسسات المصنفة.

أيار ١٩٩٨

### مهل إنجاز تراخيص المؤسسات المصنفة

الادارة		الفئة الثالثة (٣)		الفئة الثانية (٢)		الفئة الأولى (١)	
	حالياً أيام	المقترح	حالياً أيام	المقترح	حالياً أيام	المقترح	
المحافظة	-	-	-	٣	-	٣	
الهندسة	-	-	غير محدد	٣	غير محدد	٣	
الصحية	-	-	غير محدد	٣	غير محدد	٣	
البلدية	٣٠	١٠	١٥	٧	٣٠	١٥	
المكتب الفني	غير محدد	٧	غير محدد	٧	غير محدد	٧	
المجلس الأعلى	-	-	غير محدد	٧	غير محدد	٧	
وزارة البيئة	-	-	غير محدد	٧	غير محدد	٧	
الوزارة	-	-	غير محدد	٧	غير محدد	٧	
المختصة	-	-	غير محدد	٧	غير محدد	٧	
دوائر المحافظة	غير محدد	٧	غير محدد	٧	غير محدد	٧	
المجلس	-	-	٣٠	-	٣٠	-	
الصحي	-	-	٣٠	-	٣٠	-	
المحافظ	غير محدد	٧	غير محدد	٧	غير محدد	٧	
مجموع أيام المهل	غير محددة	٣١	غير محددة	٥٥	غير محددة	٦٣	

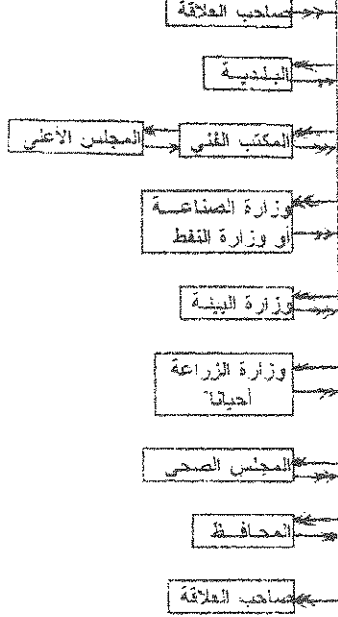
#### ملاحظات:

- \* إن الخط (-) يعني أن هذه الإدارة لا تتدخل في سير المعاملة.
- \* أما بالنسبة إلى المجلس الصحي فقد اعتبر ملغياً بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢.

## وفق القانون الحالي

المرحلة الأولى : الترخيص بالانشاء

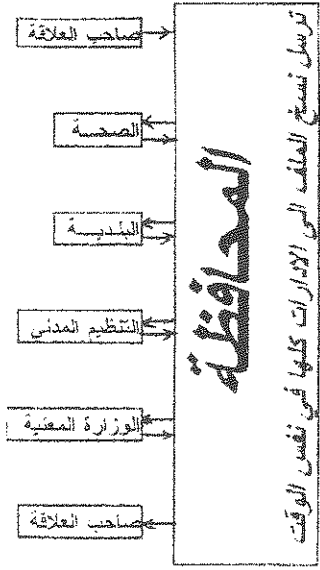
### الهندسة الصحية



## المقترح

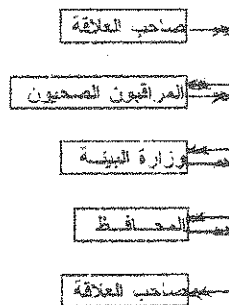
المرحلة الأولى : الترخيص بالانشاء

### المحافظة



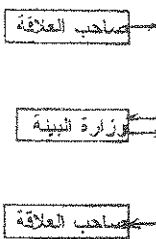
المرحلة الثانية: الترخيص بالاستثمار

### الهندسة الصحية

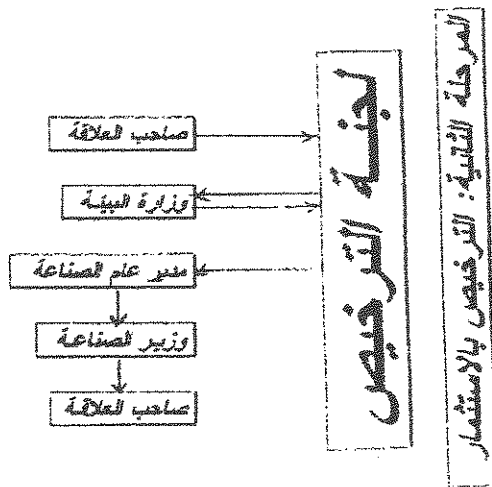
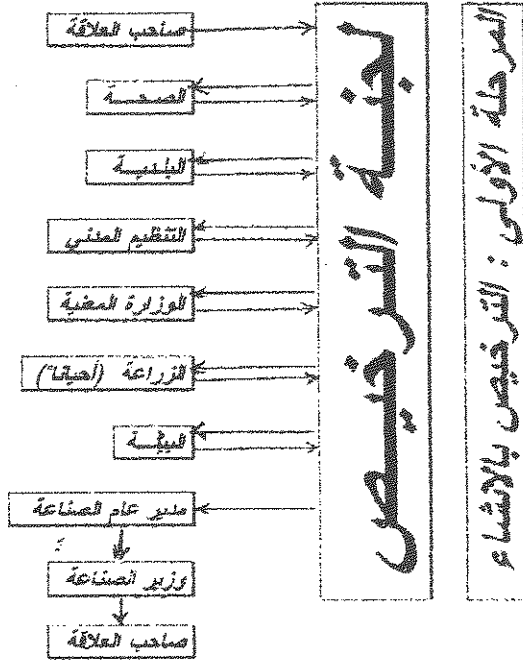


المرحلة الثانية: الترخيص بالاستثمار

### المحافظة



## وفقاً لقانون وزارة الصناعة



في ختام هذا الملف حول «تبسيط الإجراءات والثروة في تطوير الإدارة العامة»، رأت مجلة «الإدارة اللبنانية» أن تضع بين أيدي قرائها نص التقرير الذي وضعت له لجنة المديرين العامين المكلفة بموضوع تبسيط وسائل العمل وتحديد المهل لإنجاز المعاملات، وكانت هذه اللجنة قد تآلفت نتيجة توصية أصدرها مجلس المديرين العامين في اجتماعه المنعقد بتاريخ ١٦/٦/١٩٩٥، ثم جرى اطلاع المديرين العامين على تقريرها بموجب الكتاب التعميمي رقم ١٢ تاريخ ١٧/١٠/١٩٩٥ الصادر عن رئيس مجلس الخدمة المدنية، والنقريين، بالمنهجية التي يقترحها، والمبادئ العامة التي يدعو إلى الإسترشاد بها، توجه رصين نحو إدارة عامة حديثة، موثوقة وشفافة، وفائدة على إنجاز الخدمات للمواطنين بأفضل وسيلة، وأقل جهد، وأقصر مهلة ممكنة.

## تقرير لجنة المديرين العامين المكلفة بموضوع تبسيط وسائل العمل وتحديد المهل لإنجاز المعاملات

نصّ البند الثاني من المادة الرابعة، من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١١، المتعلق بتنظيم الإدارات العامة، على ما يلي:



«تحدد بقرار من الوزير، بعد استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي، المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف، والأصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات، والمهل الواجب إنجازها فيها، وتبلغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية».

وبغية تفعيل هذا النص، أصدر مجلس المديرين العامين، في اجتماعه المنعقد بتاريخ ١٦/٦/١٩٩٥، توصية قضت بتأليف لجنة مهمتها درس كيفية تبسيط وسائل العمل الإداري وتحديد المهل لإنجاز المعاملات.

وعليه عقدت هذه اللجنة عدة اجتماعات توصلت بنتيجتها إلى ما يلي:

أولاً: الموافقة على خطة العمل التي اقترحتها إدارة الأبحاث والتوجيه، وتعميمها، والقاضية بأن تشكل لجنة برئاسة المدير العام أو المحافظ في كل إدارة عامة، تتولى إحصاء جميع أنواع المعاملات (مسح شامل) في جميع الوحدات التابعة لها، وتحديد ما هو أساسي منها وبخاصة المعاملات ذات العلاقة بالجمهور، وعلى أن تعتمد هذه اللجنة على فتح ملف لكل معاملة أساسية ودرسه وفقاً للمنهجية التالية:

١- تحديد الغاية من إحداث الإدارة لهذه المعاملة.

٢- بيان النصوص التي لها علاقة بالمعاملة.

٣- رسم الخط الراهن (الحالي) لسير هذه المعاملة ومهل إنجازها.\*

٤- دراسة تبسيط إجراءات هذه المعاملة ووسائل وأساليب العمل المتعلقة بها، وتقديم الإقتراحات اللازمة لاختصار مراحل ومهل سيرها، وصولاً إلى تحديد المهلة الإجمالية لإنجازها بأفضل وسيلة، وأقل جهد، وأقصر مهلة ممكنة، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر:

\* أرفق هذا التقرير بنموذجي مطبوعتين، يعتمدان عند رسم الخط الراهن والخط الجديد المقترح لسير المعاملة، وقد استحال نشرهما لضيق المجال فعدراً، على كل حال منهما استوحي النموذج «ب» المنشور على الصفحة (٨٧).

١- اقتراح تأليل العمل واعتماد المعلوماتية، كلما كان ذلك ضرورياً.

٢- اقتراح نماذج مطبوعات جديدة، أو تعديل تلك القائمة تسهيلاً وضبطاً لتداول المعاملة. وبخاصة المعاملات ذات العلاقة بالجمهور، بحيث يخصص في نموذج المطبوعة مثلاً قسمان (طلب هاتف... كهرباء...) الأول للمواطن وتذكر فيه المعلومات والمستندات المتوجب عليه بيانها أو إرفاقها بالطلب منذ بداية سيره، والثاني للإدارة وتذكر في حقوله مراكز العمل التي يجب أن تنظر في هذا الطلب وتبت به (مع تحديد المهل).

٣- اقتراح تعديل بعض النصوص التي تحول دون سرعة البت بالمعاملة وتطوير أسلوب العمل المتعلق بها.

٤- التوسع في تفويض الصلاحيات بما يخدم سرعة البت بالمعاملة، وغير ذلك...

٥- رسم الخط الجديد المقترح لسير المعاملة، بنتيجة درس تبسيط واختصار إجراءاتها، وتحديد مهلة إنجازها.

٦- وضع التعليمات الخاصة بكل معاملة توضيحاً لخط سيرها الجديد المقترح.

ثانياً: التأكيد على ضرورة الإسترشاد بالمبادئ العامة التالية لدى درس ملف تبسيط كل معاملة:

١- توخي السرعة في إنجاز المعاملة بأقل جهد ممكن، وأقصر وقت، وأحدث وسيلة وأقل كلفة ممكنة على الإدارة.

٢- تلافي الإزدواجية في الصلاحيات بين مراكز العمل، والتعقيد في إجراءات سير المعاملة، وتعدد المسؤولين عن إنجازها، وذلك حصرًا للمسؤولية، وتسهيلاً لأعمال الرقابة.

٣- اعتماد التأليل والمعلوماتية كلما لزم الأمر كأهم وسيلة لتحديث العمل، سواء منذ بداية سير المعاملة أو في بعض مراحل سيرها، وفق مقتضى الحال.

٤- اعتماد نماذج مطبوعات خاصة بالمعاملة تسهيلاً لتداولها، وبخاصة المعاملات ذات العلاقة بالجمهور.

٥- اعتماد مبدأ النافذة في الإدارات ذات العلاقة الدائمة بالجمهور، وذلك للإستعلام، واستلام الطلبات وتسليم الأجوبة عليها، لقاء إيصالات موقعة ومؤرخة وممهورة بخاتم الإدارة.

٦- مراعاة الأصول المنصوص عليها قانوناً أو تنظيمياً، لدى النظر في إختصار مراحل سير المعاملة، واقتراح ما يقتضي تعديله منها تطويراً وتحسيناً وضبطاً لاساليب العمل.

٧- اعتماد مبدأ «كتيب أو نشرة التعليمات» كلما كان ذلك ضرورياً لإرشاد وتوجيه المواطن بشأن كيفية السير بالمعاملات، وبخاصة تلك ذات الأصول المطولة التي يتعذر قانوناً إختصار بعضها أو تجاوزه.

ثالثاً: في إقتراحات اللجنة

لما كانت المادة الرابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١١ المتعلق بتنظيم الإدارات العامة قد نصت في بندها الثاني على استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي حول الموضوع.

ولما كان هذا الموضوع يدخل أيضاً ضمن المهام المنوطة بإدارة الأبحاث والتوجيه.

وبما أن جميع المراقبين الأول في إدارة الأبحاث والتوجيه من أصحاب الإختصاص مكلفون سناً لقرار صادر عن مجلس الوزراء بالعمل لدى وحدة التطوير الإداري العاملة بإشراف وزير الدولة للإصلاح الإداري، والتي تضم أيضاً بعض المفتشين والإختصاصيين بالموضوع.

لذلك ترى لجنة المديرين العامين إصدار قرار عن هذا المجلس يقضي باعتماد أحد الإقتراحين التاليين:

\* الإقتراح الأول: أن يعمد كل مدير عام إلى العمل على تشكيل لجنة خاصة في إدارته تتولى إحصاء جميع أنواع

المعاملات في هذه الإدارة، وتحديد الأساسي منها، والمباشرة بدراسة تبسيط إجراءات كل معاملة أساسية وتحديد مهل إنجازها، في ضوء المنهجية والمبادئ العامة المبينة في هذا التقرير. وعلى أن يتم استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي (المفتشية العامة الفنية المختصة: التربوية، المالية، الهندسية...) أو إدارة الأبحاث والتوجيه، أو وحدة التطوير الإداري

العاملة بإشراف وزير الدولة للإصلاح الإداري، كون هذه الجهات هي المؤهلة لإبداء الرأي في هذه الدراسة والإجراءات الجديدة المقترحة، وبعد ذلك يتم وضع الإجراءات الجديدة بصيغتها النهائية وعرضها على الوزير المختص لاتخاذ القرار اللازم باعتمادها، وإبلاغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية، وذلك عملاً بأحكام المادة الرابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١١ المتعلق بتنظيم الإدارات العامة.

**\* الاقتراح الثاني:** التمتني على وزير الدولة للإصلاح الإداري تكليف فرق العمل والاختصاصيين العاملين

باشرافه لتولّي درس وتبسيط المعاملات الأساسية وتحديد مهل إنجازها، وفي هذا السياق يمكن اقتراح إمكانية حصر هذه العملية، باديء ذي بدء، بعدد محدود من الإدارات والمؤسسات العامة المعنية بمعاملات أساسية تتعلق بجمهور واسع من المواطنين، مثال ذلك: الدوائر العقارية، ودوائر الضرائب في وزارة المالية، إدارة الجمارك، مصلحة تسجيل السيارات والآليات في وزارة الداخلية، المديرية العامة للتنظيم المدني، وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مؤسسة كهرباء لبنان، مصلحة مياه بيروت... الخ... وعلى أن تطبق الأصول المنصوص عليها في البند الثاني من المادة الرابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١١ (تنظيم الإدارات العامة) لجهة إقرار الإجراءات الجديدة من قبل الوزير المختص، وإبلاغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية.

بيروت، في أيلول ١٩٩٥

مخافظة		مخافظة		مخافظة	
المدير العام لتعاونية	المدير العام	المدير العام لوزارة	مخافظة الشمال	مخافظة الجنوب	
موظفي الدولة	وزارة الداخلية	الصحة العامة			
د. عبد اللطيف أفبوني	عطالله غشام	د. وليد عمار...	تحليل الهندي	حليم فياض	

**ملاحظة:** اري الانكفا بمبالا اقتراح الاول لانه الادارة ادرى باوضاعها وتفاصيل سير المعاملات ويمكنه للجنة المقترحات انشاؤها في كل امانة الاستفانه بخبره متمنين بمباداة الامارات والتوجيه والمفتشيات المختصين في ادارة النفوس المركزي، وذلك بمهله يري انها من عضو هاتيك لادارتين لتقدم هبطيقو للداخلية العام بهذه النفوس طارئة والشوهد بعدد محدود من ادارات العامة في انجازها وهو مطلوب منك

المدير العام  
إدارة الأبحاث والتوجيه  
إسدالله شراره

عطالله غشام



# المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية مجالس الأفضية

د. دياب يونس

مدير عام المناقصات

محافظ البقاع بالوكالة

تبدت الديمقراطية أفضل أنواع الحكم، وباتت مقياس تقدم الشعوب ورقبها. فهي تحفظ حقوق الفرد والجماعات وكرامتهم، وتوجد الأطر اللازمة لتطورهم، وتفجير طاقاتهم الإبداعية، وتحرير مكنوناتهم الدفينة التي يسحقها الكبت والحرمان والخوف والتردد والشعور بالإهمال.

ولقد اتسع دور الدولة الحديثة، مع تطور الديمقراطية وتخطيها المضمون السياسي، إلى مضامين اقتصادية واجتماعية، وواكب التطور في أنظمة الحكم تطور في أساليب التنظيم الإداري، فتعزز مبدأ اللامركزية، وبرز وجود الإدارة المحلية إلى جانب الإدارة المركزية عملاً بالمبدأ القائل: «الحكم الصحيح هو الذي يمارس عن بُعد، وأما الإدارة الصحيحة فهي التي تمارس عن قرب»، فكانت لنا مؤسسة ديمقراطية جديدة حملتها إلينا وثيقة الوفاق الوطني تحت اسم: مجالس الأفضية.

تضمنت وثيقة الوفاق الوطني حلاً ترمي إلى تسهيل المعاملات الإدارية، وإشراك المواطنين في إدارة شؤونهم دون الإضرار بوحدة الوطن. وهي، إذ شددت على دولة مركزية تقوم على وحدة الوطن والشعب والمؤسسات، في إطار هوية عربية ووطن نهائي مستقل، نصت، في الفقرة الرابعة من البند الأول، وتحت عنوان «اللامركزية الإدارية»، على ما يأتي:

«اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائم مقام تاميناً للمشاركة المحلية».

لعلّ الهاجس الذي أوحى النص المذكور هو هاجس تنمية، هاجس إصلاح للدولة وإدارتها، هاجس تحديث لمؤسسات الحكم بما يكفل إشراك الشعب، بصورة فعلية

ومنظمة، في إدارة شؤونه المباشرة.

ولعل وثيقة الوفاق انطلقت من المثل العامي: «ما يبحك جلدك مثل صفرك»، ومن المثل العربي: «ابن مكة أدرى بشعابها»، لتؤكد على أن مبدأ المشاركة إرث ديمقراطي قديم في لبنان، ومطلب شعبي دائم، يتمثل، حالياً، بالبلديات واتحاد البلديات، ولتضيف إليهما، مستقبلاً، مجلس القضاء.

قد يحقق مجلس القضاء لامركزية تضاهي الهيئات المركزية شرعية وسلطة، ويؤمن علاقة جدلية بين القاعدة والقمة، ولا سيما بعدما تعاضمت حاجات المواطنين كمأ وكيفاً، وتضاعف حجم الإدارة حتى الاختناق، وكادت العاصمة وبعض المدن تستأثر بخيرات البلاد والخدمات والنعم، فيما تحولت الضواحي ضحايا وأحزمة بؤس وحرمان.

وقد يكون لهذا المولود اللامركزي الجديد تأثير في وقف النزوح السكاني الراعب نحو المدن التي تمتص الأرياف بلا هوادة. فبيروت، وحدها، كانت تضم في العام ١٩٧٠، حوالي ٥٠٪ من مجموع سكان لبنان، أي أكثر من ٨٠٪ من كل سكان المدن. ومن المقدر أن يصبح عدد سكان بيروت، عام ٢٠٠٠، نحو ٣١٠٠٠٠٠٠ نسمة، فيما سيكون عدد سكان لبنان الإجمالي نحو ٤٢٠٠٠٠٠٠ نسمة، أي أن كل لبنان، ما عدا بيروت، سيضم حوالي ١١٠٠٠٠٠٠، منهم ٤٠٠٠٠٠٠٠ نسمة في الريف و٧٠٠٠٠٠٠٠ نسمة في المدن الأخرى (طرابلس، صيدا، صور، النبطية، زحلة).

وقد يكون مجلس القضاء أسلوب حياة جديدة، وإحدى صيغ الممارسة الديمقراطية التي تكفل تعبئة الجماهير، وتنظيمها، وإطلاق مبادراتها، وإنضاج الوعي الطبقي، وإقامة التنظيمات السياسية، وإنشاء الأحزاب.

ومع إدراكنا مدى ارتباط الإنماء بالديمقراطية، وفداحة الفوارق المعيشية، وتدني المستوى الثقافي والوعي الاجتماعي واللامتثالية، وضمور دور الأحزاب الديمقراطية، وميل السكان الطبيعي إلى منح أصواتهم إلى القوى التقليدية، فإننا نرى أن تحقيق الديمقراطية الشعبية والاجتماعية يتيح للأقضية ومراكزها تنمية اقتصادها، وإنعاش مرافقها، وتنشيط قطاعاتها، وتطوير ذاتيتها، ومن ثم الانتقال من اقتصاد الخدمات إلى اقتصاد الإنتاج.

هذا من نحو، ومن نحو آخر، يتبين أن وثيقة الوفاق الوطني اكتفت بالنص على أن مجلس القضاء منتخب، ويرثسه القائمقام، ويؤمن المشاركة المحلية.

إننا - وريثما يصدر قانون إنشاء مجلس القضاء ويلحظ صلاحيات هذا المجلس، ونطاق عمله،

وعدد أعضائه، وكيفية انتخابهم، ومدة ولايته، واختصاصاته، وماليته. نتصور أن المشترع قد يستلهم شيئاً من الأفكار الآتية:

أولاً- إعادة النظر في تقسيم لبنان إدارياً لإنشاء وحدات إقليمية إدارية وإنمائية موسعة، قد تبلغ سبعين وحدة على أساس اقتصادي - ديمغرافي - جغرافي، لا على أساس طائفي أو مذهبي. وإذا نرى وجوب رفع عدد مجالس الأفضية فلسبيين: الأول إعمالاً لوثيقة الوفاق الوطني التي نصت على أن تكون الوحدات الإدارية الصغرى في مستوى القضاء وما دون.

والسبب الثاني لأن ثمة أفضية - في المفهوم الإداري الراهن - أطرافها مترامية، وحاجات أبنائها متنوعة، واهتماماتهم متضاربة، منها الجردي ومنها المتوسط ومنها الساحلي. فضلاً عن كون القضاء بعضه صناعي، وبعضه تجاري، وبعضه حرفي، وبعضه زراعي، وبعضه سياحي. فما علاقة الدورة وبرج حمود والجديدة بهموم بسكنتا وكفر عقاب وعين القبو؟ فليكن لكل وحدة إدارية مجلس يحمل همومها وقضاياها ومعاناتها وطموحها.

من هنا نرى إمكان قسمة بعض الأفضية الإدارية الراهنة إلى وحدتين أو ثلاث أو أربع وحدات تحقيقاً لما تقدم.

ثانياً - إجراء انتخاب أعضاء مجلس القضاء بالتصويت العام المباشر لمدة ست سنوات بمعزل عن أي انتماء ديني أو مذهبي. أما الناخبون فهم المقيمون فعلياً في القضاء لا من تقيّدت أسماؤهم في سجلات إحصاء القضاء.

إننا نرى أهمية أساسية في اعتماد السكن الفعلي ومزاولة النشاط الرئيسي معياراً في تحديد الناخبين. فالمقيمون في وحدة إقليمية محددة هم المعاونون وهم الغيارى وهم المهتمون المباشرون، وهم العالمون بما تحتاج إليه تلك الوحدة.

وقد لا يؤلف أبناء المنطقة الذين تقيّدت أسماؤهم في سجلات إحصائها نسبة ١٠٪ من المقيمين والعاملين فيها الذين على أيديهم نهضت المنطقة ونمت وازدهرت، وهم أحق الناس بتطويرها. فهل نعهد مثلاً، إلى أبناء ذوق مصبح المزارعين بغالبيتهم الذين لا يتعدى عددهم الأربعة آلاف نسمة، أن يطوروا المدينة الصناعية، وحركة البناء النامية، والجامعات، وتخطيط الطرق والمشاريع، بعدما جاوز تعداد سكان تلك القرية الخمسين ألفاً؟

وما نقوله عن ذوق مصبح نقول مثله عن مدينة جونبة، وانطلياس، وجل الديب، والزلقا،

والجديدة - البوشيرية - السد، وسن الفيل، والدكوانة، وفرن الشباك، والغبييري، والشياح، والأوزاعي، وجبيل، وشكا، الخ...

ثالثاً - يتمتع مجلس القضاء بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري.

رابعاً - يتخذ مجلس القضاء قراراته بالأكثرية، ويرثسه القائم مقام الذي يتولى السلطة التنفيذية. خامساً - بغية حماية المصلحة العامة، تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على أعمال مجلس القضاء، والتصديق على بعض القرارات لكي تصبح نافذة كالموازنة والقروض وبيع الأملاك القضائية، ويبقى للقضاء الإداري إلغاء قرارات المجلس المخالفة للقوانين النافذة أو الخارجة عن نطاق اختصاصه.

سادساً - لمجلس القضاء صلاحية الرقابة على نشاطات الوحدات الإقليمية القائمة في القضاء، والإشراف على تنفيذ الأشغال والمشاريع المقررة للقضاء.

سابعاً - تتناول مهام مجلس القضاء شؤون القضاء في ما خص العمران، والإنماء، والأشغال، والصحة، والإسكان، والتربية والتعليم، والاجتماع، والأمن، وسواها.

ثامناً - تعتمد مالية القضاء على مصادر تمويل منها التمويل الذاتي كالرسوم وبيع الأملاك، والتمويل الخارجي كالضرائب والرسوم المشتركة والتبرعات والهبات والقروض والسلفات.

تاسعاً - يقتضي تنبّه المشترع الشديد لدى تحديد اختصاصات مجلس القضاء، بحيث لا تتعارض أو تتشابك واختصاصات البلديات واتحاد البلديات.

عاشراً - يتعيّن تفعيل هذا المجلس بحيث لا يتحوّل إلى ما يشبه مجلس المحافظة المنصوص عنه في المواد ٤٧ وما يليها من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ الذي لم يجد تطبيقاً له حتى اليوم.

وفي الختام، يبقى لنا:

١ - أن نعبر عن إيماننا بأن لامركزية مجالس القضاء ستكون أداة إنماء ونهضة وتأليف وتوحيد، لا وسيلة سحق وتشردم وتجزئة وتقسيم.

٢ - أن نعبر عن خشيتنا من أن تبقى هذه المؤسسة الديمقراطية المنتظرة حبراً على ورق، أو سراباً يتبخّر، أو وعداً حابطاً. إنها مكسب شعبي وانتصار ديموقراطي نتشبهت به ونشتاقه.

٣- أن لا يصدمننا ما قد يلاقي العمل بهذه المؤسسة الديمقراطية الحديثة من إشكالات عملية وانتكاسات وتعثرات في البدايات، فكل بداية صعبة.

٤- تحقيقاً للديموقراطية الاجتماعية الحقيقية، وأسوة بمجالس الأفضية، نتطلع إلى إنشاء مجالس منتخبة للمحافظات، فيكون لنا سلطات محلية على المستويات الثلاثة: القرية - القضاء - المحافظة. فمثل هذا التنظيم الجغرافي الهرمي كفيل ببعث الحياة في مختلف أنحاء البلاد، وبتحقيق لامركزية حية متحركة، وبتأمين نوع من الصلة المباشرة والمنظمة بين «أهل القمة» و«أهل القاع».



# الدبلوماسية المتعددة الأطراف ودور الأمم المتحدة المتعاضم في عالمنا المعاصر

د. هشام حمدان

مستشار بعثة لبنان الدائمة

لدى الأمم المتحدة في نيويورك

## مقدمة



عرف المجتمع الدولي نظام الدبلوماسية المتعددة الأطراف لعدة قرون خلت. وقد لجأت إليه مجموعات الدول لتنظيم علاقاتها في عدد من المسائل والقضايا ذات الاهتمام المشترك. وهي أقرت فيه ضمناً بتقييد ممارساتها السيادية، واحترام التوازن بين المصالح المتبادلة التي يقيمها واقع المجاورة في ما بينها.

واختلفت المسائل والقضايا التي شملتها الاهتمامات المشتركة، بحسب اختلاف العوامل والظروف الجغرافية والسياسية والاقتصادية التي مرّ بها المجتمع الدولي في تطوره التاريخي. كما اختلف عدد الأطراف المنخرطة في النشاط الدبلوماسي المتعدد الأطراف، بحسب اختلاف مواضيع الاهتمام المشترك، وباختلاف التطور التاريخي للمجتمع الدولي. وقد رأينا لذلك أن معظم أنشطة الدبلوماسية المتعددة الأطراف استقرت حتى النصف الثاني من القرن التاسع عشر، على مسائل وقضايا إقليمية وشبه إقليمية واستعمارية محدودة، ثم أخذت في النصف الثاني من ذلك القرن بالتطور، ولا سيما مع ازدياد التشابك في المصالح التي أيقظتها الثورة الصناعية وزيادة الاتصالات والمواصلات بين الدول، فانتسعت وأخذت الشكل الأكثر شيوعاً الآن، ألا وهو الانتظام في إطار منظمات حكومية دولية دائمة. ويشير بعض الكتاب إلى أنه في عام ١٩٠٩ بلغ عدد هذه المنظمات ٣٧ منظمة. سوى أن أكثر المنظمات أهمية في حينه كان ولا شك الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية

واللاسلكية، والاتحاد البريدي العالمي. وقد تبعها أوائل هذا القرن إنشاء عصبة الأمم وكذلك منظمة العمل الدولية. إلا أن ما وصلنا إليه اليوم يجعلنا أشبه بقرية عالمية تنتشر فيها الدول والأفراد، كما تنتشر البيوت في القرية، وتشد شعوبها عوامل الكينونة والمصير المشترك التي تشد سكان القرية الواحدة، فتفرض عليهم التعاون والتعاقد وتنظيم سلوكهم اليومي بما يضمن استمرارية البقاء لكل منهم.

وفي ما يلي سنحاول أن نعرض لأهم مميزات نظام الدبلوماسية المتعددة الأطراف، والتطور الذي شهده هذا النظام، بما في ذلك إنشاء منظمة الأمم المتحدة. على أن يتبع ذلك قراءة لأهم سمات الدبلوماسية المتعددة الأطراف وفقاً لميثاق المنظمة.

### ■ أولاً: أهم ميزات نظام الدبلوماسية المتعددة الأطراف

يتميز هذا النظام عن نظام الدبلوماسية الثنائية بعدة عناصر أهمها:

١- أن نظام الدبلوماسية المتعددة الأطراف يشمل أكثر من شريكين. وقد سمحت قرارات واتفاقات ناجمة عن الدبلوماسية المتعددة الأطراف بالتوسع في تفسير عبارة الشريك، بحيث تنطبق على كل شخصية اعتبارية معترف لها بهذه الشخصية في القانون الدولي. فبالإضافة إلى حكومات الدول، فإن للمنظمات الدولية أيضاً صفة الشخصية الاعتبارية التي تمكنها من الدخول في اتفاقات ثنائية نيابة عن الأطراف فيها.

٢- يتناول نظام الدبلوماسية المتعددة الأطراف مسائل وقضايا تقيّد بشكل أوسع حرية الممارسات السيادية، مما يستوجب انخراطاً جماعياً فعالاً للتوصل إلى النتائج المتوخاة، ولحماية المصالح الحيوية للدول الأفراد. وقد اتخذ الانخراط في هذا النظام أشكالاً متعددة أهمها التوزع في تحالفات وتجمعات جماعية، قائمة على أساس المجموعات السياسية أو الاقتصادية أو الجغرافية، ومنها مثلاً: مجموعة دول حركة عدم الانحياز، المجموعة العربية، المجموعة الأوروبية، إلخ...

٣- لا تؤسس الدبلوماسية الثنائية لأعراف دولية ما لم تقبل الدول الأخرى نتائجها، وتكرسها كإطار لممارساتها الدولية، على غرار ما حصل بالنسبة إلى تعريف الاجراء دفاعاً عن النفس، كما جاء في المراسلات التي تمت بين سكرتير الدولة الأميركي دانيال وبستر ووزير الخارجية البريطاني ماكلويد، بشأن حادثة الباخرة كارولين عام ١٨٣٧، حيث أسست هذه المراسلة لعرف دولي أقرته الدول في ممارساتها، لتعريف مفهوم حق الدول بالدفاع عن النفس. لكننا نعتبر أن هذا

التعريف أصبح لاغياً مع إقرار ميثاق الأمم المتحدة، وتنظيم مفهوم استخدام القوة في العلاقات الدولية كما سيأتي لاحقاً.

أما الاتفاقات والإعلانات وغيرها من نتائج الدبلوماسية المتعددة الأطراف فتؤسس عادة للقواعد المقننة للقانون الدولي، أو للتعريف الذي يقدم لعرف دولي سائد، ولا سيما إذا جرت ترجمة تلك النتائج إلى ممارسات عملية تلتزمها الدول في العلاقات في ما بينها.

٤. تنظم الدبلوماسية المتعددة الأطراف مصالح واهتمامات عدد أكبر من أعضاء المجتمع الدولي، وأحياناً كل المجتمع الدولي. وغالباً ما يشكل هذا التنظيم توازناً دقيقاً للعلاقات بين الدول، يؤدي انتهاكه إلى إلحاق ضرر فادح بنظام هذه العلاقات.

٥. تفترض أحياناً النتائج التي تتحقق في إطار الدبلوماسية المتعددة الأطراف تعديل التشريعات الوطنية. ويعلو الالتزام بالأحكام التعاقدية المتعددة الأطراف على الالتزام بأحكام تعاقدية ثنائية.

٦. إن الآليات المسؤولة عن تنفيذ الاتفاقات الثنائية هي بالضرورة آليات وطنية، تكون كل منها مسؤولة عن عملها أمام الشخصية الاعتبارية التي تتبع لها. بينما تشمل الآليات المسؤولة عن الإشراف على تنفيذ المقررات والاتفاقات المتعددة الأطراف آليات مستقلة كآليات الخبراء، أو آليات مستقلة متعددة الأطراف، لا تمثل بالضرورة كل الآليات الوطنية المشتركة في القرار أو الاتفاق المتعدد الأطراف. وغالباً ما تقوم بتنسيق تنفيذ اتفاقات متعددة الأطراف، أمانات تنفيذية مسؤولة عن عملها أمام محفل الأطراف المتعاقدة في هذه الاتفاقات.

٧. تضع الاتفاقات المتعددة الأطراف نظاماً لمسؤولية الأعضاء في المجتمع الدولي، بما في ذلك المسؤولية عن انتهاك اتفاقات ثنائية. فالمجتمع الدولي يقيد قدرة وإرادة أي عضو ملتزم في اتفاق ثنائي، بشأن إجراءات الانتقام وتسوية الانتهاك التي يمكن أن يقدم عليها العضو الآخر الشريك في هذا الاتفاق. وبشكل خاص فإن اللجوء إلى القوة لتسوية هذا الانتهاك أمر محرّم كلياً، ولا يسمح لأي عضو باللجوء إلى القوة إلا في حالة واحدة ومحددة تتصل بحق الدفاع عن النفس، أعلن عنها ميثاق الأمم المتحدة في المادة (٥١). لكن هذه المادة نظمت شروطاً دقيقة لاستخدام هذا الحق، أهمها أن أي تدبير يتخذه الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس، يجب أن يتوقف عندما يتخذ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين.



## ■ ثانياً: تطور نظام الدبلوماسية المتعددة الأطراف وإنشاء منظمة الأمم المتحدة

إن مراجعة تاريخ الدبلوماسية المتعددة الأطراف يسمح باستخلاص ما يأتي:

١- ظلت الدبلوماسية المتعددة الأطراف حتى الثورة الصناعية وبروز الآلة وتطور وسائل النقل، مقتصرة على عدد محدود من الدول، في إطار إقليمي واحد، أو في إطار لتنظيم مصالح استعمارية خارج الإقليم. وهي اتسعت اتساعاً كبيراً بعد الثورة الصناعية والتقدم التكنولوجي الذي تبعها. وقد اختلف عدد المشاركين في أي نشاط دبلوماسي متعدد الأطراف، كلما ازدادت قدرة التواصل بين الدول، وكلما اتسعت المصالح الاقتصادية لهذه الدول، وازدادت طموحاتها في البحث عن الثروة عبر الحدود.

كما اختلفت المواضيع التي نظمتها الدبلوماسية المتعددة الأطراف، باختلاف اهتمامات مجموعات الدول المعنية. وكان واضحاً دائماً أن تلك الاهتمامات تدور حول محور مركزي هو حماية مصادر الثروة والقدرة على المنافسة والكسب المادي.

٢- إن تنوع وازدياد المخاطر التي أدى إليها تطوير القدرات العسكرية والفنية للدول الأفراد، في سعيها لتوفير مصادر الثروة وحماية هذه المصادر وزيادة الكسب المادي، دفعا نحو أنشطة تعاقدية وتنظيمية أنشأت قواعد القانون الدولي. وتنوعت هذه القواعد بتنوع المخاطر والمواضيع التي تثير هذه المخاطر.

لكن، ورغم شعارات مبادئ الإنصاف والأخلاق أو العدالة التي وسمت أنشطة الدبلوماسية المتعددة الأطراف لإنشاء قواعد القانون الدولي، فإن ميزان القوة ظل العامل الرئيسي لتوجيه تلك الأنشطة.

وقد أدت الرغبة في تحويل ميزان القوة بما يتناسب مع المصالح الخاصة للدول الأفراد، إلى إنشاء التكتلات الإقليمية والجغرافية، المستندة بدورها إلى نظام من الاتفاقات الملائمة لها والمعدة في إطار الدبلوماسية المتعددة الأطراف.

٣- إن التنافس على مصادر الثروة بين القوى الفاعلة والتكتلات الناشئة، أدى إلى حربين عالميتين خلفتا آثاراً لا توصف من القتل والجرحى والمشردين والمعاقين، ومن الدمار الشامل. كما أن انفجار الحرب العالمية الثانية الذي توج فشل عصبة الأمم، وما أدت تلك الحرب إليه من آثار مخيفة، وإطلاق جيل جديد من الأسلحة الفتاكة وأسلحة الدمار الشامل، جعل واضحاً أن أي حرب أخرى مماثلة هي

نوع من الانتحار الجماعي. وعليه اتجهت جهود الدبلوماسية المتعددة الأطراف إلى تنظيم العلاقات الدولية في إطار مؤسسي دائم، يحمي المجتمع الدولي من ضغوط التنافس، ويضمن وسيلة فعالة لاستيعاب الحالات الطارئة، وتبريد عوامل التوتر المتفجرة، فكانت الأمم المتحدة.

ولا شك أن أبرز مظاهر تطور الدبلوماسية المتعددة الأطراف حتى تاريخه، كان إقرار ميثاق الأمم المتحدة الذي يوصف حقاً بأنه أهم وثيقة توصلت إليها الدبلوماسية الدولية عبر العصور، لتنظيم الإطار العام للعلاقات في مختلف الحقول والقضايا التي تجمع بينها. وقد نص الميثاق على توزيع المهام المتصلة بتفعيل التوجهات العامة التي قدم لها الميثاق، على عدد من الآليات التنظيمية. وشكلت هذه الآليات محافل للحوار والتفاوض بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، سمحت حتى الآن بإطلاق كم هائل من القرارات، والمقررات، والاتفاقات، والإعلانات، والخلاصات، كوّنّت نسيجاً دقيقاً يحكم علاقات الدول والشعوب.

٤. تتصف الأمم المتحدة بالعالمية، حيث أنها تحتضن في عضويتها كافة دول العالم تقريباً (١٨٥ دولة من أصل ١٩٢). ومن لم يطلب العضوية الكاملة حتى الآن، يشارك في أعمال المنظمة كعضو مراقب، رغبة في تأكيد التزامه بالمبادئ والأهداف العامة للميثاق. وقد أسس هذا التعاون لنظام عالمي، أخذ بشكل خاص بالسمة الأساسية لعامل ميزان القوى القائم. وعليه غلب على المرحلة ما بين إنشاء منظمة الأمم المتحدة وأنهيار منظومة الدول الاشتراكية، نظام اتسم بازدواجية الاستقطاب، وبحرب باردة بين معسكرين أساسيين يتنازعان ميزان القوة: المعسكر الغربي بقيادة الولايات المتحدة، والمعسكر الشرقي بقيادة الاتحاد السوفياتي. أما بعد انهيار هذا الأخير فإننا نشهد نشوء نظام عالمي جديد تحكمه حتى الآن سمة القطب العالمي الأوحده.

وفي كل الأحوال، فإن الأهداف والمبادئ العامة للميثاق لم تتبدل، وإنما انعكس اختلاف النظامين على التفسير التطبيقي لها.

### ■ ثالثاً: الغايات والمبادئ الأساسية للأمم المتحدة

ظلت الجهود الدولية حتى إنشاء الأمم المتحدة عاجزة عن تحقيق آلية تنظيمية، تحظى بالعالمية، وتستقطب إرادة جماعية يمكنها أن تقهر خروج دولة أو أكثر عن هذه الإرادة الجماعية. وقد كان ميثاق الأمم المتحدة أبلغ صك توصلت إليه الدبلوماسية المتعددة الأطراف، لتحقيق آلية تنظيمية تحظى بالعالمية، وتستقطب إرادة جماعية ما زالت قادرة حتى الآن على احتواء الصراعات والتوترات

وابقيتها في إطار ضيق قابل للحل والتسوية.

وحدد الميثاق مجموعة من الأهداف والمبادئ التي يجب أن تستهدف بها العلاقات الدولية. وترك للمجتمع الدولي أن يترجم تلك الأهداف والمبادئ في تفاصيل عملية، من خلال الدبلوماسية المتعددة الأطراف التي تتخذ من الأمم المتحدة مرجعاً لتنسيق الأنشطة الدبلوماسية هذه، وتوجيهها نحو إدراك تلك الأهداف والمبادئ. وتشكل الأهداف والمبادئ المختلفة التي حددها الميثاق كلاً متكاملاً ومترابطاً، يؤدي انتهاك أي منها إلى فجوة تخل بصلاصة البناء القائم. لذلك لن نسعى لمحاولة إعداد تراتبية معينة بالنسبة إلى أهمية هذه الأهداف والمبادئ، ولكننا سنتبع طريقة تدرجها في أحكام الميثاق ذاتها.

وقد أكدت الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الفصل الأول من ميثاق الأمم المتحدة، أن أحد مقاصد المنظمة الدولية ومبادئها، هو جعل الأمم المتحدة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك الغايات المشتركة التي عددها الميثاق. وتأتي في هذه الغايات المسائل الآتية:

- حفظ السلم والأمن الدوليين.

- إنماء العلاقات الودية بين الأمم، على أساس المساواة في السيادة بين الدول، والمساواة في الحقوق بين الشعوب، وحق تقرير المصير.

- تحقيق التعاون الدولي بغية حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، وبغية تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً، والتشجيع على ذلك بلا تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين.

١. فبالنسبة إلى حفظ الأمن والسلم الدوليين، فإن الميثاق شدد على أن الأمم المتحدة ستتخذ التدابير الجماعية الفعالة لمنع وإزالة التهديدات للسلم، ولقمع أعمال العدوان وغيرها من أعمال خرق السلم. كما أنها ستتذرع بالوسائل السلمية، بما يتفق مع قواعد العدالة والقانون الدولي، لتسوية أو حل الخلافات الدولية والحالات التي يمكن أن تؤدي إلى خرق السلم. كذلك شدد على مبدأ امتناع الدول الأعضاء في علاقاتها الدولية عن التهديد باستخدام القوة، أو استخدامها ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لأية دولة، أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة.

وقد حدد الميثاق آليات تنفيذ هذا التوجه العام للمنظمة. ونظم في أحكام تفصيلية الأطر العامة التي تعتمد ضمنها تلك الآليات، والتدابير الجماعية المشار إليها آنفاً.

وفي هذا الإطار جعل الميثاق مجلس الأمن الجهاز الأساسي المعني باتخاذ مثل تلك التدابير. سوى أن الاختلاف المتكرر للدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن ولا سيما في حقبة ازدواجية القطبية، وما أدى إليه من شلل في استجابة المجلس لعدد من الحالات الساخنة، دفع الجمعية العامة في دورتها الخامسة إلى تبني القرار الشهير رقم ٢٧٧ (د. ٥) المعنون «الاتحاد من أجل السلام» الذي سمح لها باعتماد قرارات تتضمن أحياناً تدابير جماعية، بغية التدليل على توجه المجتمع الدولي إزاء الحالة التي لم يتمكن مجلس الأمن من اتخاذ موقف بشأنها.

وتحدث ميثاق الأمم المتحدة في هذا السياق أيضاً، عن إمكانية إنشاء تنظيمات إقليمية تعنى بمسائل حفظ السلم والأمن الدوليين التي تكون مناسبة لإجراء إقليمي. لكن الميثاق أكد أن مثل هذه الأنشطة يجب أن تكون متسقة مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة. وقد لاحظنا ازدياداً مطرداً في اللجوء إلى هذه الآلية في العقد الحالي. سوى أن عوائق عديدة ما زالت قائمة أمام الاستخدام الرشيد والواسع لهذه الآلية، منها شح الموارد وخاصة الموارد المالية، ونقص الخبرة، إضافة إلى ضعف الإرادة السياسية لدول الإقليم أو المنظمة الإقليمية المعنية.

كما أقام الميثاق نظاماً قضائياً كأداة من أدوات التسوية السلمية للنزاعات بين الدول. وثمة محاولات جارية الآن، للاتفاق على تعديل للميثاق يسمح بإضافة النزاعات بين المنظمات الحكومية الدولية التي لديها شخصية اعتبارية أو بين هذه المنظمات والدول الأعضاء لهذا النظام القضائي.

٢. أما بالنسبة إلى إنماء العلاقات الودية بين الأمم، فإن الميثاق شدد على أنها تقوم على أسس المساواة في الحقوق بين الشعوب، على أن يكون لكل منها حق تقرير المصير، وكذلك على أسس المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء. كما أكد وجوب تنفيذ الدول الأعضاء للالتزامات التي أخذتها على ذاتها وفقاً للميثاق بحسن نية، معتبراً ذلك شرطاً لضمان المنافع والحقوق الناجمة عن العضوية.

وفي هذا الإطار، أقام الميثاق نظاماً للوصاية الدولية، بغية إدارة الأقاليم التي تخضع لهذا النظام بمقتضى اتفاقات فردية مع أعضاء في الأمم المتحدة يضطلعون بتبعات هذه الإدارة. ويهدف هذا النظام إلى توطيد السلم والأمن الدوليين، وإلى ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بالوصاية في أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم، ومساعدتهم في التطور التدريجي نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال بما يلائم الظروف الخاصة لكل إقليم وشعوبه، ووفقاً لرغبات هذه الشعوب التي تعرب عنها بملء حريتها. ويشرف على تطبيق الاتفاقات المشار إليها مجلس وصاية وضع الميثاق أحكاماً

لعمله في الفصل الثالث عشر. وثمة محاولات جارية الآن لإلغاء هذا المجلس بحجة أنه أنهى مهمته. لكن دول حركة عدم الانحياز ما زالت ترى أن بعض الإتفاقات المتعلقة بأقاليم خاضعة لنظام الوصاية لم تنفذ كلياً، ويجب استكمالها قبل قبول فكرة إنهاء أو تغيير مهمة المجلس.

٣. ويعتبر ولا شك التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وغير ذلك من مجالات التعاون بين الدول الأعضاء، وسيلة أساسية لإنماء العلاقات الودية بينها. وقد أشار الميثاق إلى ذلك صراحة، معتبراً كما سبقت الإشارة أنها أحد مقاصد الأمم المتحدة الرئيسية. وفي هذا الإطار، وضع الميثاق نظاماً خاصاً لهذا التعاون، لتأكيد موقعه في نظام الدبلوماسية المتعددة الأطراف، فأكدت المادة الثالثة عشرة من ميثاق الأمم المتحدة أن للجمعية العامة أن تضع دراسات وتقدم توصيات بقصد:

أ- إنماء التعاون الدولي في الميدان السياسي، وتشجيع التقدم المتطرد للقانون الدولي وتدوينه.  
ب- إنماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية، والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين.

كما نظم الفصلان التاسع والعاشر من الميثاق تبعات الجمعية العامة ووظائفها وسلطاتها الأخرى في ما يختص بهذه المسائل.

وقد استكمل الميثاق هذا التوجه بإنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بغية القيام تحت إشراف الجمعية العامة بالعمل على تحقيق هذه المقاصد. ويقوم المجلس بدراسات ووضع تقارير عن المسائل الدولية في أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها، وكذلك بتقديم التوصيات في أية مسألة من تلك المسائل إلى الجمعية العامة، وإلى أعضاء الأمم المتحدة، وإلى الوكالات المتخصصة المعنية.

وللمجلس أيضاً أن يقدم توصيات في ما يتصل بإشاعة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها، كماله أن يعد مشروعات إتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه. وله أن يدعو إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه وفقاً للقواعد التي تضعها الأمم المتحدة.

وفي هذا الإطار جرى عقد عشرات المؤتمرات طوال العقود المنصرمة، لكن أهم هذه المؤتمرات عقد، ولا شك، خلال هذا العقد حيث جرى بحث كافة المسائل المتصلة بالتنمية البشرية المستدامة، ولا سيما المسائل المتصلة بحقوق الطفل، والبيئة، والسكان، وحقوق الإنسان، والشؤون الاجتماعية،

والمستوطنات البشرية، والمرأة. وقد خلصت هذه المؤتمرات الى توصيات يفترض أن تتضمنها الخطط الإنمائية للدول الأفراد، وأن ترقى إلى مستوى تنظيم السلوك اليومي للأفراد. وترك الميثاق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن ينشئ لجاناً للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان، وغيرها من اللجان التي قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه. وقد جرى بالفعل إنشاء عدد كبير من هذه اللجان واللجان الفرعية المساعدة، منها على سبيل المثال لا الحصر، لجنة حقوق الإنسان، واللجنة المعنية بالعدالة الجنائية ومنع الجريمة، واللجنة المعنية بالمخدرات، ولجنة التنمية المستدامة، ولجنة التنمية الاجتماعية الخ...

وتحدث ميثاق الأمم المتحدة أيضاً عن إنشاء وكالات متخصصة، تعنى بتنظيم علاقات الدول في الحقول الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعلمية والصحية والإنسانية المختلفة. لكن الميثاق شدد على أن مسؤولية تحقيق مقاصد الأمم المتحدة بالنسبة الى التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي (بما في ذلك التعاون الثقافي والعلمي والصحي والإنساني وغيره)، تبقى على عاتق الجمعية العامة التي تتألف من جميع أعضاء الأمم المتحدة. وبمعنى آخر فإن نشاط الوكالات المتخصصة يخضع للسياسة العامة التي تقرها الدول في الجمعية العامة بشأن تلك الحقول. هذا مع العلم أن الميثاق يتحدث عن روابط تنظيمية مبنية على اتفاقية يتم عقدها بين الأمم المتحدة والوكالة المختصة، لمنحها مشروعية العمل كوكالة متخصصة في أحد الحقول المعنية.

#### ■ رابعاً: أهم سمات الدبلوماسية المتعددة الأطراف وفقاً لميثاق الأمم المتحدة

##### ١ - حفظ الأمن والسلم الدوليين

اتصل الجانب الأكبر من مشاغل الدبلوماسية المتعددة الأطراف لعقود طويلة، بإقامة نظام لحفظ السلم والأمن الدوليين. وقد أثمرت الجهود المبذولة في هذا الصدد العديد من الاتفاقات المتفرقة كوّنت في مجموعها نسيجاً دقيقاً، ينظم الجوانب المختلفة التي أثرت تأثيراً حاسماً في تطور العلاقات الدولية، بما في ذلك بالنسبة الى قواعد الحرب وتسوية المنازعات. إلا أن أحد المميزات الاستثنائية للميثاق هو أنه أول صك تعاقدي يقدم لنظام جماعي للأمن الدولي.

وعملاً بهذا النظام فإن استخدام القوة في العلاقات الدولية أمر محظور، ما عدا عمليات حفظ الأمن والسلم الدوليين التي تقوم بها الأمم المتحدة، بالاستناد إلى قرارات الهيئات المخولة اتخاذ مثل هذه القرارات، وهي مجلس الأمن والجمعية العامة، وكذلك في حالة الدفاع عن النفس وفقاً لما ورد

في المادة (٥١) من الميثاق.

وفي هذا الإطار أنشأت الأمم المتحدة عدداً كبيراً من عمليات حفظ السلم والأمن الدوليين. وبعض هذه العمليات كان لها طبيعة زجرية، بهدف قمع أحد أطراف النزاع ومنعه من تحقيق أغراضه بالقوة العسكرية. وكان ملاحظاً تعاون الدول الأعضاء مع إجراءات الأمم المتحدة بهذا الصدد، حيث ساهمت عدة دول بفرق وعناصر عسكرية أو بخدمات لوجيستية وتبرعات نقدية لتحقيق الأهداف المنشودة لهذه الإجراءات. كما ساهمت بإنجاح العقوبات المفروضة على بعض الدول وذلك عملاً بالمادة (٢٥) من الميثاق. ورغم أن عدة عمليات لم تؤت ثمارها أو تحقق أهدافها كاملة، إلا أن من المسلّم به أن تلك العمليات ساعدت ولا شك في التخفيف من المأساة الإنسانية، والحد من أسباب التوتر وتقليص حدة المخاطر.

وقد شدد الميثاق أيضاً على اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام، كما شدد على ضرورة العمل على أن يسوي جميع أعضاء المنظمة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر.

وفي هذا الإطار تحدث الميثاق في الفصل السادس عن تدابير لحل الخلافات بين الدول حلاً سلمياً. ويعود للدول الأعضاء اختيار ما تراه من هذه التدابير لحل خلافاتها، ولكن لمجلس الأمن أن يوصي عندما يكون ذلك مناسباً، بمثل هذه التدابير. ويبقى للدول الأفراد حرية قبول توصية المجلس أو رفضها. وبالتالي فإن التدابير المعنية في هذا الفصل هي تدابير اختيارية.

وقد ساهمت الأمم المتحدة فعلاً وفي مناسبات عديدة، بتسوية سلمية لمنازعات قائمة. ومن ذلك مثلاً بعثات التقصي والتحقيق ومهمات الوساطة التي أجراها الأمين العام للأمم المتحدة، وعمليات الأمم المتحدة للمساعدة في تنفيذ اتفاقات سلام بين أطراف متنازعة، مثل الإشراف على الانتخابات العامة كما جرى في كمبوديا وأنغولا، والمساعدة في إعادة بناء الإدارة ووحدات الشرطة كما جرى في هايتي، وتقديم الإغاثة الإنسانية على غرار ما حصل في الصومال.

وجرت كذلك مساعي جدية لتعريف عناصر جديدة تعزز السلم العام. وفي هذا الإطار قدم الأمين العام السابق للأمم المتحدة الدكتور بطرس غالي، بناء على توصية لقمة الدول الأعضاء في مجلس الأمن عقدت عام ١٩٩٢، خطة تحت عنوان «جدول من أجل السلام» شملت عناصر أمكن دمجها بعد دراستها وإقرارها في الجمعية العامة للأمم المتحدة، في نظام عمل المنظمة الدولية تناولت الجزاءات وبناء السلم بعد النزاعات. وثمة عناصر أخرى ما زالت قيد البحث والمناقشة تتناول العمل الوقائي

وصنع السلم.

وقد تمكّن المجتمع الدولي أيضاً من إقرار آليات عديدة للتسويات القضائية للخلافات، منها مؤخراً المحكمة الدولية لقانون البحار (وانتخب السفير جوزيف عقل من لبنان قاضياً فيها). هذا علماً بأن الميثاق أقر أداة قضائية رئيسة هي محكمة العدل الدولية، بغية مباشرة الوظائف التي حددها لها نظامها الأساسي وهي البت بالقضايا التي تعرضها عليها الدول الأطراف، إضافة إلى تقديم المشورة حول مسائل قانونية بناء لطلب هيئة مرخص لها في ميثاق الأمم المتحدة.

وقد اعتمد الميثاق على أن يؤكد هذه التدابير في فصل يسبق ما ورد في الفصل السابع للتمييز بين الاجراءات التي تتخذ في إطار كل من الفصلين. ففي حين أن الاجراءات في الفصل السادس اختيارية كما سبقت الإشارة، فإن التدابير المنصوص عليها في الفصل السابع إلزامية لأنها تتصل بتهديد أو انتهاك أو خرق للسلام والأمن الدوليين. وتنقسم هذه التدابير إلى نوعين:

أ. تدابير انتقالية لا تخضع لإرادة أطراف النزاع، بل يكون من واجبهم التقيد بها لأنها تدابير معتمدة باسم المجتمع الدولي لمنع تفاقم الحالة القائمة، لكن دون أن تعيق حقوق وادعاءات ومواقف تلك الأطراف. ومن مثل هذه التدابير تلك المقررة بشأن النزاع العربي الإسرائيلي.

ب. تدابير زجرية تهدف الى إكراه أحد الأطراف على التزام التدابير المؤقتة المشار إليها آنفاً. وبعض تلك التدابير اقتصادي ودبلوماسي وبعضها عسكري. ومن مثل هذه التدابير تلك المتخذة ضد العراق وسيراليون ويوغسلافيا السابقة وأنغولا.

ويعتبر مجلس الأمن الجهاز الرئيسي للأمم المتحدة المعني بحفظ الأمن والسلم الدوليين. وقد خصه الميثاق بصلاحيات اتخاذ القرارات المتصلة بتلك الاجراءات والتدابير بعد أن حدّد نظام تأليفه وعمله بما يضمن توافق القوى الدولية الرئيسية التي هي الدول الخمس الدائمة العضوية فيه، حين اعتماد هذه القرارات.

ومن المؤكد أن ضمان توافق تلك القوى، في صناعة القرار الدولي المتعلق بحفظ الأمن والسلم الدوليين، هو شكل من أشكال الواقعية في العمل الدولي، حيث تملك هذه القوى قدرة التأثير الحاسم ولو بأشكال متفاوتة على مصير البشرية، ولا سيما أنها تملك مخزوناً ضخماً من السلاح النووي. كما أنه أبرز الركائز التي يستند إليها نظام المنظمة الدولية والتي تحفظ له الاستمرارية.

وقد أسس مبدأ ضمان التوافق للمفهوم المعروف بحق النقض «الفيتو». فالميثاق لم يتحدث أبداً عن هذا الحق. لكنه برز كتعبير عن مضمون الفقرة الثالثة من المادة (٢٧)، التي أشارت إلى إلزامية



توافق الدول الخمس دائمة العضوية في المجلس، مع التصويت الايجابي الضروري لتبني المجلس قراراً بشأن مسألة غير إجرائية. وثمة محاولات جارية في إطار المساعي لإصلاح عمل مجلس الأمن، لإلغاء هذه الممارسة أو لتقييدها كثيراً. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى المساعي المبذولة حالياً لإنشاء محكمة جنائية دولية دائمة، يتوقع أن تضيف بعداً هاماً وجديداً لنظام حفظ الأمن والسلم الدوليين.

## ٢- حق تقرير المصير للشعوب والسيادة في الحقوق بين الشعوب والدول

أكد الميثاق حق تقرير المصير للشعوب، والمساواة في الحقوق بين الشعوب، والمساواة في السيادة بين الدول. وكرّس هذا التوجه تحولاً جذرياً في العلاقات الدولية أنهى سياسة الاستعمار بالقوة العسكرية التي سادت لقرون طويلة، وفتح الباب برعاية الأمم المتحدة لاستقلال عشرات الدول في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط وغيرها. وقد استكمل الميثاق ما رسمه في أهدافه ومبادئه بهذا الصدد، بإطلاق نظام الوصاية الدولية الذي هدف إلى العمل على ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بالوصاية، ومساعدتهم للتقدم نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال بحسب ما يلائم الظروف الخاصة لكل إقليم وشعوبه، وما يتفق مع رغبات هذه الشعوب التي تعرب عنها بملء حرّيتها. ويجعل الميثاق بالتالي مسألة إخضاع الشعوب قهراً وبالقوة لسيطرة خارجية لا تمثل إرادتها وتطلعاتها أو تستجيب لأمانيتها المشروعة، أمراً مناقضاً لمبدأ العضوية في الأمم المتحدة، حيث يفترض أن تكون الدولة الراغبة في عضوية الأمم المتحدة محبة للسلام، وتقبل الموجبات التي يتضمنها الميثاق. وهو أقام سياجاً يحمي الشعوب الضعيفة، وأسس لمبدأ التعاطي الديمقراطي في العلاقات الدولية، مع احتفاظه بنظام لتسوية المنازعات التي قد تفجر صراعات مسلحة كما سبقت الإشارة.

## ٣- عدم التدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي للدول الأعضاء

أكد الميثاق واجب الدول الأعضاء في التقيد بحسن نية بالالتزامات التي أخذتها على عاتقها بموجب الميثاق. إلا أنه أكد كذلك أن الأمم المتحدة لن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي للدول الأعضاء. ويكرس هذا الإعلان مبدأ السيادة الوطنية لكل دولة، كما يؤكد أن الأمم المتحدة لن تكون حكومة فوق الحكومات أو سلطة فوق السلطات الوطنية. غير أنه يصعب واقعياً تصور استمرار سيادة وطنية مطلقة لأي دولة من الدول الأعضاء في المنظمة الدولية. وقد

تنازلت الدول المنضوية في الأمم المتحدة طوعاً عن سياداتها المطلقة لمصلحة تحقيق عوامل التوازن التي تحفظ السلم والأمن الدوليين. وهذه العوامل مختلفة تشمل بين أمور أخرى مسائل متصلة بنزع السلاح ومنع انتشار أسلحة الدمار الشامل، ومسائل التعاون الاقتصادي والنقدي، ومسائل التنمية الاجتماعية وحماية حقوق الإنسان، والمسائل المتصلة بمحاربة الجريمة عبر الوطنية والإرهاب الدولي والاتجار غير المشروع بالمخدرات.

ولا يتوقع أن تقوم أية دولة غير عضو في الأمم المتحدة بممارسة سياسات وطنية تخرج عن إطار ميثاق الأمم المتحدة. وقد نصت الفقرة السادسة من المادة الثانية على أن الأمم المتحدة ستعمل لضمان أن تسير الدول غير الأعضاء على مبادئ الميثاق، وذلك بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين.

#### ٤ - تأكيد التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية

##### وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية

أثار الميثاق الحاجة إلى التعاون لتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، مؤكداً أن ذلك يشمل الناس جميعاً من دون تمييز إطلاقاً بسبب الجنس أو اللغة أو الدين. سوى أن الميثاق جمع بين هذه الحاجة وضرورة تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، إذ لا تخفى الصلة بين التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتطور الثقافي والإنساني، وهي عوامل تساهم ولا شك في تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية لكل الناس.

وتبلور هذا التوجه العام تدريجياً خلال السنوات التي تبعت إنشاء الأمم المتحدة. وأمكن للدبلوماسية المتعددة الأطراف أن تحقق نسيجاً من قواعد حقوق الإنسان والحريات الأساسية، تمزج بأسلوب متميز بين المراكز الحضارية والثقافية لمختلف الأنظمة الاجتماعية والإنسانية والاقتصادية في العالم. كما ساهم الحوار الدبلوماسي المتعدد الأطراف في ترقية التعاون المنشود لحل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية، وكبح جماح التنافس القائم على الثروات الطبيعية.

ويمكن القول بأن ما تم التوصل إليه في هذا السياق، أسس لتوجه فكري عالمي موحد ومنسجم، يقيم مفهوماً أيديولوجياً شاملاً لمفهوم التنمية البشرية المستدامة، مع الاحتفاظ ببعض

الخصوصيات الثقافية والإنسانية لكل مجتمع عضو.

### ٥ - المنحى الديمقراطي للعضوية ولصناعة القرارات في الأمم المتحدة

العضوية في الأمم المتحدة مفتوحة لكل الدول الراغبة، شرط أن تكون محبة للسلام، وأن تتعهد بقبول الالتزامات التي يتضمنها الميثاق. وقد اشترط الميثاق كذلك أن تكون هذه الدول قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات، وراغبة في ذلك. سوى أن هذا الشرط ظل احتفالياً، إذ جرى الإقرار بأن كل دولة، تم الاعتراف بها وفق أحكام القانون الدولي، قادرة على تنفيذ التزامات الميثاق.

ولا تفرض المنظمة الدولية أية قيود تتصل بالأهلية ما بين المرأة أو الرجل، بالنسبة الى الاشتراك بأية صفة، وعلى وجه المساواة، في فروعها الرئيسية والقانونية. بل جرى مراراً تأكيد الحاجة الى تعزيز مشاركة المرأة. وتبنت الجمعية العامة مؤخراً قراراً يدعو الأمين العام لضمان المناصفة بين الجنسين في الوظائف القائمة في الأمانة العامة للمنظمة الدولية، وعلى كافة مستوياتها. كما جرى للمرة الأولى في تاريخ المنظمة، إضافة مركز في الأمانة هو مركز نائب للأمين العام، تمت تسمية امرأة له هي السيدة Louise Frechette المندوبة الدائمة لكندا لدى الأمم المتحدة.

ولا يميّز الميثاق بين الدول الأعضاء بالنسبة الى عدد مندوبيها في الجمعية العامة أو اللجان الرئيسية والفرعية الأخرى التابعة للمنظمة. ويكون لكل عضو في الأمم المتحدة له حق التصويت في المحفل المعني، صوت واحد في أية عملية تصويت تجري في هذا المحفل. ويخضع كل الأعضاء، بما في ذلك الأعضاء الدائمون في مجلس الأمن، لذات الشروط بالنسبة الى الحرمان من التصويت.

وفيما عدا ما نصت عليه الفقرة ٣ من المادة (٢٧)، بالنسبة الى الزامية توافق الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن، مع التصويت الايجابي الضروري لتبني المجلس قراراً بشأن مسألة غير إجرائية، فإن أصوات الوفود كلها تتساوى حين احتساب الأكثرية المطلوبة لاعتماد قرار ما في أي من أجهزة الأمم المتحدة. ويعتبر صوت دولة مؤلفة من ٢٠٠ ألف مواطن مساوياً لصوت الدولة التي يزيد عدد سكانها عن مليار نسمة.

ويتحمل الأعضاء في الأمم المتحدة نفقات المنظمة. سوى أن هناك تمييزاً بين نفقات متصلة بالميزانية العادية، حيث يفترض بكل عضو أن يساهم بنصيب معين قرره الجمعية العامة، ونفقات خارج الموازنة يكون للدول الخيار الحر بالنسبة الى المساهمة فيها. وقد جرى الإقرار خلال السنوات الأربع الأخيرة بموجب الدول المشاركة بالأعباء الناجمة عن نفقات عمليات حفظ السلام التي تقوم

بها المنظمة الدولية. لكن النصيب المقرر لكل من هذه الدول اختلف عن النصيب المقرر لها في الموازنة العادية. وجرى وضع سلم خاص أقرته الجمعية العامة لهذا الغرض. وفي كل الأحوال فإن كلاً من السلمين يأخذ بالاعتبار الدخل القومي الصافي للدول وموقعها السياسي الدولي. وثمة محاولة جارية لإعادة النظر في سلم المساهمات للدول الأعضاء في الموازنة العادية، وذلك على أساس مبدأ القدرة على الدفع، وهو مبدأ يفترض أن يؤدي إلى تخفيض حصص الدول الأقل نمواً بمقابل زيادة حصص الدول الغنية.

وتكون العضوية في كافة آليات العمل التنفيذي التي نص عليها الميثاق (الجمعية العامة، مجلس الأمن، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية) وكذلك في اللجان الرئيسية والفرعية التابعة لها، مفتوحة لكل أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لشروط حددها الميثاق واستكملتها أنظمة الأصول الاجرائية التي تم إقرارها عملاً بأحكامه. سوى أن الميثاق نص، بالنسبة الى مجلس الأمن ومجلس الوصاية، على أعضاء دائمين فيهما هم: الصين، فرنسا، الاتحاد الروسي (خلفاً للاتحاد السوفياتي السابق)، بريطانيا والولايات المتحدة الأميركية. ولا يحدد الميثاق السبب لمنح هذه الدول مثل تلك العضوية الدائمة في هاتين الآليتين، لكن من المعروف أن السبب يعود إلى حجم المسؤولية التي تتحملها هذه الدول في حفظ الأمن والسلم الدوليين.

وتضمن أحكام الميثاق والأصول الاجرائية لكل الدول الحق بالترشيح إلى عضوية الآليات التنفيذية ولجانها العاملة وفقاً للملائم، إلا عندما تتخذ إجراءات بحقها عملاً بالمادة الخامسة من الميثاق. وغالباً ما يتم توزيع المقاعد الشاغرة في كل هذه الآليات واللجان العاملة، على أساس توزيع جغرافي منصف، يقوم على تقاسم تلك المقاعد بين المجموعات الجغرافية المعترف بها في الأمم المتحدة (آسيا، أفريقيا، أميركا اللاتينية، أوروبا الغربية والدول الأخرى، وأوروبا الشرقية) وذلك وفقاً لحجمها العددي. لكن جرى التسامح دوماً بمنح أوروبا الغربية والدول الأخرى حصة تفوق حجمها العددي بسبب دورها الطاغية في الأنشطة السياسية والاقتصادية والتكنولوجية الدولية، وحصتها في سلم المساهمات في مبادرات الأمم المتحدة وما تقدم من هبات ومساعدات خاصة في الأنشطة العملائية الإنمائية للمنظمة.

ولا تمنح أحكام الميثاق والأصول الإجرائية المشار إليها، معاملة تمييزية بين الدول بالنسبة الى نظام الأسبقية والتراتبية في العلاقات البروتوكولية فيما بينها أو فيما بينها وبين الأمانة العامة وسلطات البلد المضيف، أو عند تحديد لائحة المتحدثين في المحفل المعني. لكن هذا النظام وضع

معاملة تفضيلية معترفاً بها عرفاً في العلاقات العامة الدولية، لا سيما بالنسبة الى منح أولوية في بعض المناسبات الخاصة لدولة المقر أو للبلد المضيف أو للمتحدث باسم المجموعة الجغرافية أو المجموعة السياسية المعترف بها في المنظمة الدولية.

وتسري في التخاطب بين الوفود وكذلك بين الوفود ورئاسة المحفل المعني، قواعد تضمن اللياقة في التعبير وعدم المس بالرموز الوطنية أو التجريح بالكيانات الاعتبارية، أو النيل من الكرامة والحرمة الشخصية للأفراد أو المجموعات.

### ٦ - اعتبارات الوظيفة الدولية

نص ميثاق الأمم المتحدة على نظام للوظيفة الدولية يكون على رأسها أمين عام للمنظمة الدولية، تعينه الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن. ويعتبر الأمين العام الموظف الإداري الأكبر في المنظمة. وهو يتولى الإشراف على تنفيذ الأمانة لتوجيهات وقرارات ومقررات الجمعية العامة، ومجلس الأمن، وكذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الوصاية.

وقد لعب الأمين العام للأمم المتحدة دوراً سياسياً على الصعيد الدولي اختلف باختلاف شخصية صاحبه. وبلغ أوجه في بعض المنازعات التي كادت تعصف بالمنظمة الدولية ودورها، وكذلك باعتبارات التوازن الدولي، وأسس الأمن والسلم الدوليين. ومن الأمثلة على ذلك الدور الذي قام به الأمين العام الأسبق همرشولد خلال أحداث الكونغو أوائل الستينات، والتي تبادل خلالها الرئيسان السوفياتي خروتشوف والأميركي كيندي التهديدات بشأن إنهاء دور المنظمة الدولية. وتعتبر تجربة الأمين العام الحالي كوفي أنان في بغداد مؤخراً مثالاً آخر على أهمية الدور الذي يمكن أن يقوم به الأمين العام للمنظمة الدولية.

وللأمين العام أن يلفت مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين. وفسرت الدول هذه الولاية للأمين العام تفسيرات مختلفة، حيث ذهب البعض الى التوسع في التفسير لجهة اعتبارها أساساً كافياً لتحويل الأمين العام القيام بمهام استطلاعية، وإرسال ممثلين أو مراقبين الى الدول المتنازعة للمساهمة في تسوية النزاع سلماً. في حين رأى البعض الآخر وجوب تقييد دور الأمين العام واقتصار مهامه على ما يقوم مجلس الأمن أو الجمعية العامة بتكليفه اياه.

ويعاون الأمين العام هيئة من الموظفين يعينهم الأمين العام وفقاً للوائح تضعها الجمعية العامة

بهذا الصدد. وتحكم مسألة التعيين هذه، شروط تنظيمية تمنع التمييز في قواعد الأهلية والجدارة بين المرشحين لأي سبب. وينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المقام الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاءة والنزاهة. لكن يفترض أيضاً أن يراعى في اختيارهم مبدأ التوزيع الجغرافي النصف، وذلك بغية ضمان تمثيل واسع لكافة الأشكال الحضارية في العالم.

ولا تكون أية وظيفة من وظائف الأمانة حكراً على دولة أو إقليم جغرافي معين. ويفترض بالموظف الدولي أن يكون محايداً ومستقلاً، وأن لا يتلقى أو يطلب في تادية واجبه تعليمات من أية حكومة بما في ذلك حكومة البلد الذي يحمل جنسيته، أو من أية سلطة خارجة عن المنظمة. وعلى الموظف الدولي أن يمتنع عن القيام بأي عمل قد يسيء إلى مركزه الوظيفي، وأن يكون مسؤولاً عن عمله أمام الأمين العام والمنظمة الدولية وحدها. وعلى الدول الأعضاء أن تحترم الطبيعة الدولية الحصرية لمسؤوليات الأمين العام وموظفي الأمانة، وأن لا تسعى للتأثير عليهم بالنسبة إلى اضطلاعهم بمسؤولياتهم.

#### ٧ - مشاركة القطاعات الأهلية في أعمال المنظمة

إحدى سمات ميثاق الأمم المتحدة الأساسية هي أنه صك نطق باسم شعوب الأمم المتحدة، بخلاف كل الصكوك المعتمدة في أنشطة الدبلوماسية المتعددة الأطراف التي تنطق باسم الأطراف المتعاقدة التي هي أعضاء في المجتمع الدولي، تتمتع بشخصية اعتبارية يكون لها بحسب قواعد القانون الدولي الأهلية القانونية للدخول في التزامات وموجبات متبادلة.

وقد ورد في مطلع الميثاق مقدمة جاء فيها: نحن شعوب الأمم المتحدة، وقد ألبنا على أنفسنا أن... ثم تعدد المقدمة الغايات التي آلت شعوب الأمم المتحدة على أنفسها أن تحققها، والأساليب التي تعتمدها لهذا الغرض، وتخلص إلى أنها قررت توحيد جهودها لتحقيق تلك الأغراض وأن «حكوماتها المختلفة» ارتضت ميثاق الأمم المتحدة، وأنشأت بمقتضاه هيئة دولية تسمى «الأمم المتحدة».

ولم تثر هذه المقدمة اهتماماً مميّزاً في العقود الخمسة المنصرمة من عمر المنظمة الدولية. فقد سادت قناعة شاملة بأن المنظمة هي هيئة حكومية دولية، تعمل من خلالها الحكومات باسم شعوبها لتحقيق الأهداف والأغراض التي نص عليها الميثاق. وجرت مشاركة الهيئات غير الحكومية في أنشطة المنظمة وفقاً للملائم بالاستناد إلى ما ورد في نص المادة (٧١) من الميثاق التي أكدت أن

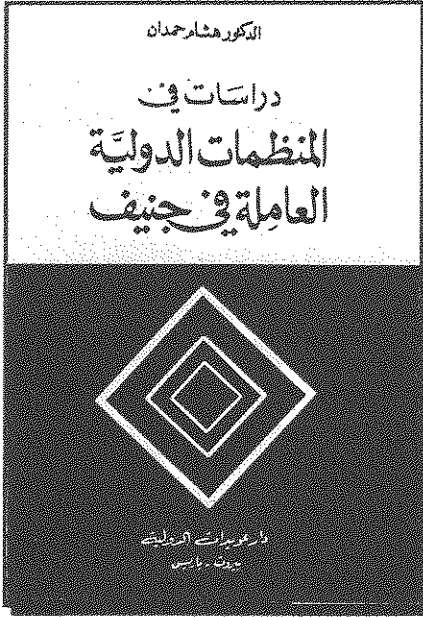
للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع المنظمات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه. وتم تأليف لجنة خاصة تابعة للمجلس، للاهتمام بهذا الأمر، فقامت هذه اللجنة بصياغة قواعد عامة أقرتها الجمعية العامة، نظمت فيها مسألة مشاركة المنظمات غير الحكومية في أنشطة المجلس ولجانها العاملة.

إلا أنه برزت في السنوات القليلة الماضية توجهات جديدة نحو توسيع مشاركة المنظمات غير الحكومية في أعمال الأمم المتحدة. وتكرس هذا التوجه في إقرار مبدأ دعوة هذه المنظمات للمشاركة في أنشطة صنع القرارات الوطنية المتصلة بالتنمية البشرية المستدامة وفي أنشطة تنفيذها، وجعل هذا المبدأ إلزامياً للتدليل على حسن التخطيط الوطني الذي من دونه لا تحصل الدولة المعنية على المساعدة الإنمائية الدولية المطلوبة. كما جرى التوسع في تعريف المنظمات غير الحكومية لتشمل كافة هيئات التمثيل في القطاعات المدنية المختلفة، بما في ذلك القطاع الخاص. وثمة محاولات حديثة لإقرار قرار في الجمعية العامة للأمم المتحدة، يمهّد لشكل جديد من أنشطة المشاركة للمنظمات غير الحكومية في أعمال المنظمة الدولية، ويحول الدور التشاوري القائم حالياً إلى مشاركة عملية في سياسة صنع القرار في المواضيع المتصلة.

وتوجت هذه المحاولات باقتراح للأمين العام للأمم المتحدة لعقد جمعية عامة خاصة مختلطة نهاية هذا القرن، تؤسس لطبيعة عمل جديدة للمنظمة الدولية في القرن المقبل. فلا تكون الأمم المتحدة منظمة حكومية دولية فقط، بل منظمة تنخرط في أنشطتها كل أشكال تمثيل الشعوب القائمة. ألا ينطق ميثاق الأمم المتحدة باسم شعوبها؟



## في المكتبة

دراسات في المنظمات الدولية  
العاملة في جنيف

بمقدار ما يصبح العالم صغيراً، شديد التواصل بين دوله، كأنه قرية واحدة متعددة الأعراق والثقافات، بمقدار ما تزداد أهمية القانون الدولي، وتتكاثر المسائل التي تدخل في نطاق العلاقات الدولية. لقد أصبح الأفراد وحقوقهم غاية تعمل الدول من أجلها، وصارت المواثيق الدولية بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان رمزاً معبراً عن الجهود المبذولة لتحقيق التنمية والرفاهية والتعاون في المجتمع الدولي. على أن الكلام عندما يكون على ضرورة العمل من

أجل السلام وتعزيز العلاقات بين الدول والشعوب، فإنه يتناول، في المقام الأول، منظمة الأمم المتحدة وسائر المنظمات والهيئات والوكالات الدولية، وجهودها في سبيل عالم يعيش في أمان وطمأنينة، بعيداً عن أي تمييز بين عرق أو دين أو لون.

وإذا كانت سهام النقد لم توفر منظمة الأمم المتحدة، لأنها أحياناً لا تنفذ قراراتها وأحياناً تبدو عاجزة أمام غطرسة القوة وحدة النزاعات والأطماع، فإن هذه المنظمة وجميع المنظمات الدولية الأخرى تبقى مرجعاً مطلوباً، لحل الخلافات مهما استعصت، ولتغذية العالم «بتدفقات لا تنقطع من الأنظمة والأحكام الاقتصادية والاجتماعية وكذلك السياسية».

من هنا كانت معرفة هذه المحافل وأوضاعها وهيكلاتها وطرق عملها أمراً أساسياً للتمكن من الحصول على المساعدات والخدمات التي تقدمها.

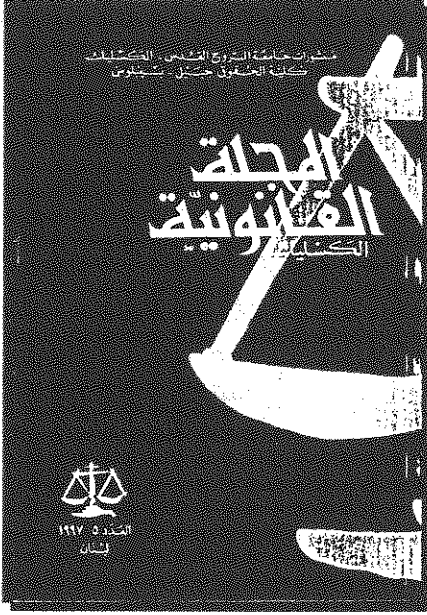
في هذا الإطار، يأتي كتاب الدكتور هشام حمدان «دراسات في المنظمات الدولية العاملة في جنيف»، عملاً ثقافياً يصب مباشرة في خدمة الدول النامية، ذات «الخبرة المحدودة والتجربة التاريخية القصيرة»، حتى لا تكون لقمة سائغة في أشداق مطامع الأقوياء ومصالح الأغنياء الكبار، وحتى تتمكن من المشاركة الفعالة في رسم ما يخطط لها ولستقبلها على كافة الأصعدة.

يقع الكتاب في حوالي خمس مئة صفحة من الحجم المتوسط، ويتناول أكثر من أربعة وعشرين



موضوعاً، نذكر منها على سبيل المثال:

- الوضعية القانونية للأمم المتحدة في جنيف وسويسرا.
- طبيعة قرارات الأمم المتحدة والزاميتها بالنسبة إلى الدول الأعضاء.
- لجنة القانون الدولي في نظام الأمم المتحدة: خلفياتها، مهامها وطرق عملها.
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومسألة الحماية الدولية للاجئين.
- التجارة والتنمية: رياح التغيير بين النظام العالمي والنظام التعاقدى، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ولجانه.
- البرنامج المقبل للتعاون الاقتصادي بين الدول النامية.
- لجنة حقوق الإنسان ومهامها.
- مؤتمر نزع السلاح وطبيعته ومهامه.
- معاهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح، وللتدريب والبحث، ولبحوث التنمية الاجتماعية.
- المكتب الدولي للتربية.
- الصليب الأحمر الدولي: اللجنة الدولية للصليب الأحمر، رابطة جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.
- الاتحاد البرلماني الدولي.
- ولن نترقب في الكتاب معلومات عن عدد آخر من الوكالات المتخصصة، والمنظمات غير الحكومية، والأمانات العامة للاتفاقيات الحكومية المتعددة الأطراف، التي تزخر بها مدينة جنيف، يعرب الدكتور حمدان عن أمه في التمكن لاحقاً من جمع دراسات متكاملة حول بقية المؤسسات الدولية العاملة في جنيف.
- ورغم أن الدكتور حمدان لم يقدم دراسة نقدية في كتابه، وإنما اكتفى بوضع خلاصة شاملة لقرائته، عرضها من خلال منهج علمي، فإن كتابه يبقى مرجعاً رصيناً، يتيح للقارئ، أي كان موقعه واهتمامه، قراءة جامعة ومعرفة شاملة وأكثر من ضرورية لهذه المنظمات الدولية.
- وليس أفضل لخاتمة هذه العجالة من قول الدكتور حمدان: «في جنيف يختصر العالم الكبير وجوده وحقايقه، ففي أحيان كثيرة تكون القرارات والمقررات صنيعة القوة، لكنها في أحيان أكثر تكون صنيعة المعرفة».
- «دراسات في المنظمات الدولية العاملة في جنيف» كتاب للقراءة الواعية، فهو زاد غني للمؤمنين بالحق والمثل الإنسانية والحضارية.



## المجلة القانونية

الكسليك - العدد (٥) ١٩٩٧ - لبنان

اطلعنا على العدد الخامس (١٩٩٧) من «المجلة القانونية»، الصادر عن كلية الحقوق - جبيل، في جامعة الروح القدس - الكسليك. و«المجلة القانونية» مجلة سنوية تشرف عليها لجنة علمية تضم عدداً من رجال القانون المرموقين في لبنان والعالم، كما يتولى تحريرها نخبة من كبار القضاة والمحامين.

في هذا العدد مجموعة مقالات باللغة الفرنسية لإثني عشر كاتباً وكاتبة، تعالج موضوعات متفرقة، جوهرها الحق الإنساني، ومداهما التعامل الفردي والجماعي في

المجتمعات البشرية. بالإضافة إلى مقالات ثلاث باللغة العربية بينها اثنتان حول المجلس الدستوري. وفي المجلة ركن وثائقي يعرض أهم اجتهادات القضاء المدني فضلاً عن اجتهادات القضاء الجزائي. ولا يمكن بالطبع إلقاء نظرة مفصلة على كل بحث من أبحاث المجلة، فهذا أمر يتجاوز الإمكانيات التي تسمح بها هذه العجالة، إلا أن التوقف عند نموذجين من هذه الأبحاث قد يكون ممكناً ومفيداً في الوقت نفسه.

البحث الأول يتناول «الأدوات المالية لسياسات البيئة: نظرة مختلفة إلى الأشياء» وقد كتبه المحامي روفائيل صفير أستاذ قانون البيئة في جامعة الروح القدس - كلية الحقوق، في إطار مداخلة له ألقاها خلال المؤتمر العالمي للمحامين في مدريد بين ٤ و٨ أيلول ١٩٩٦. ركز الكاتب على مبادئ ثلاثة:

الأول هو مبدأ الملوث. الدافع، الذي أعلنته أكثر من منظمة، والذي يوجب لتأمين حسن تطبيقه استخدام بعض الوسائل المالية مثل ضريبة البيئة، وفرض التقيد بقواعد قانونية، وآليات إصلاح الأضرار أو التعويض الاقتصادي عنها.

المبدأ الثاني هو قلة عدد الإجراءات المالية المتخذة على هذا الصعيد، والتي تراوح بين متوجبات على التلويث أو الخدمات وبين ضرائب على المواد الملوثة في مرحلة الإنتاج.

المبدأ الثالث هو عدم كفاءة نظام التعويض عن الأضرار البيئية الذي يجب أن يستند إلى إعلام متطور يصل الى المواطنين، ويحثهم على المشاركة في مواجهة مشاكل البيئة.

مع مراعاة الفرق بين أوضاع الدول الصناعية والدول النامية، لاحظ الكاتب النقص في التربية البيئية لدى المواطن من جهة والإدارات والهيئات من جهة ثانية، حتى لكأننا نشعر بأن السلطات العامة ما زالت مترددة حائرة حول اعتبار الحرص على البيئة والمحافظة عليها واجباً قانونياً. وهذا ما يؤدي إلى جعل الأضرار بالبيئة يبدو وكأنه نوع من القضاء والقدر لا يمكن رده.

وفي الحقيقة، جاءت مداخلة الكاتب إشارة واضحة الى ضرورة مواجهة التعديلات على البيئة، بأسلوب علمي يستند الى الموجب القانوني فضلاً عن الموجب المالي، ويتوجه إلى المواطن كشريك في المسؤولية والعمل.

البحث الثاني هو نص لمحاضرة ألقاها الدكتور محمد المجذوب نائب رئيس المجلس الدستوري سابقاً، بمناسبة افتتاح العام الجامعي في كلية الحقوق في جامعة الروح القدس - الكسليك عام ١٩٩٦/١٩٩٧، وكانت بعنوان «المجلس الدستوري في لبنان».

جعل الكاتب محاضراته خمسة أقسام. في قسم أول أورد لمحة تاريخية عن نشوء المجلس الدستوري حتى صدور قانون إنشائه رقم ٢٥٠ وتاريخ ١٤/٧/١٩٩٢. ثم تحدث في القسم الثاني عن المبررات التي دعت إلى إنشائه، وتتمثل من جهة بالحاجة الى توفير المزيد من الضمانات لحماية الحقوق والحريات التي ينص عليها الدستور، ومن جهة ثانية بالرغبة في تحصين نظامنا البرلماني والديموقراطي لإقامة دولة القانون في لبنان. وتتمثل هذه المبررات من جهة ثالثة بالحرص على مواكبة المستجدات الدستورية في العالم.

في القسم الثالث حدد الكاتب أهم ملامح هذا المجلس لجهة مهماته وتكوينه وولاية أعضائه وقوة قراراته، مشيراً في القسم الرابع إلى طريقة الرقابة الدستورية التي اختارها لبنان، والتي تقوم على نظام الهيئة القضائية المكونة من حقوقيين.

وفي القسم الخامس والأخير يستعرض د. المجذوب القرارات السبعة التي أصدرها المجلس، ويحدد أهم سماتها العامة.

ويشكل هذا البحث مع بحث آخر كتبه د. خليل سعيد أبو رجيلي حول عدم إحقاق الحق الدستوري بالرغم من وجود المجلس الدستوري ملفاً شبه كامل عن هذا المجلس.

باختصار هي مجلة أنيقة دسمة تقع في حوالي ثلاث مئة وتسعين صفحة، وتشوقنا الى أعداد جديدة قادمة.

## قضايا اغترابية

وزارة المتغربين

ندوة  
الرجوع اللبناني في أفريقيا واقعا ومصيرا

مماصرة  
الاقصاء اللبناني والطاقة الاغترابية

ورشات  
من محفوظات الوزارة

منشورات وزارة المتغربين  
آثار ١٩٩٨



أصدرت وزارة المتغربين خلال شهر آذار ١٩٩٨، وفي سلسلة منشوراتها، كتاباً ضمّ بين دفتيه ثلاثة وجوه لنشاطاتها. الوجه الأول يتمثل بوقائع ندوة: «الوجود اللبناني في أفريقيا واقعا ومصيرا». وإذا كان المدير العام لوزارة المتغربين يطمئننا في كلمته الافتتاحية بقوله: «إن الوجود اللبناني في أفريقيا باق ومستمر، وهو إلى تطور، وهو بحاجة إلى خطة مستقبلية سنقترحها قريباً على مجلس الوزراء»، فإن رئيس مصلحة المتغربين والهجرة يستعرض في كلمته مظاهر اهتمام إسرائيل بالقارة الأفريقية،

وسياستها الهادفة إلى إلغاء الوجود اللبناني في هذه القارة، معتبراً: «أن اللبنانيين في أفريقيا، هم ضحية، ومن هنا فإن الجانب الأهم في موضوعنا، هو مسألة المصير، مصير من بقي، ومصير من جُرف»، فالمصير يعني الاستمرار والبقاء، أو الجمود فالإلغاء».

محاضرات الندوة كانت:

- اللبنانيون في ساحل العاج بين الواقع والمرتجى - د. دنيا فياض.

- المغرب اللبناني في أفريقيا حاضره ومستقبله - أ. رشيد رسامني.

- اللبنانيون في نيجيريا - ورقة مقدمة من أ. سليم حبيس.

تضاف إليها، سلسلة مداخلات قدمها عدد من المحققين الاغترابيين ومن المهتمين بالشأن الاغترابي، وخريطة للانتشار اللبناني في أفريقيا أعدتها مصلحة المتغربين والهجرة.

الوجه الثاني لنشاط وزارة المتغربين جسده محاضرة ألقاها د. مروان اسكندر حول: «الاقتصاد اللبناني والطاقة الاغترابية»، متحدثاً عن التفاعل المستقبلي الايجابي المطلوب ما بين لبنان والمتغربين اللبنانيين، ومعطياً مثال إيرلندا التي بدأت منذ عشر سنوات تشهد هجرة معكوسة، وتحقق نمواً اقتصادياً وعمرانياً مدهشاً. ثم يتساءل ويجيب: «كيف حققت إيرلندا كل ذلك في وقت وجيز؟

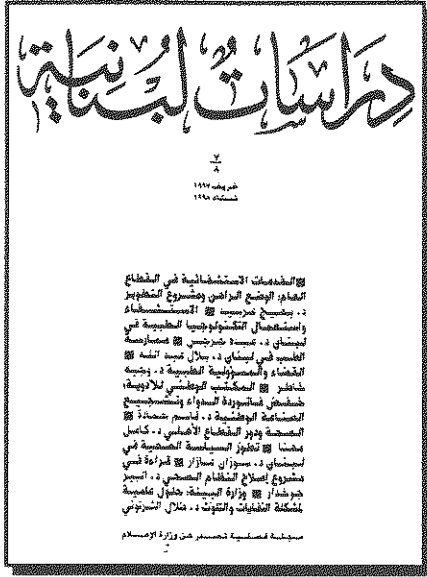
الجواب واضح ويتمثل في تبني إيرلندا نظاماً سياسياً ديموقراطياً حقيقياً، وتقبلها المنافسة المفتوحة مع جيرانها أعضاء السوق الأوروبية المشتركة، وحمايتها للإنسان وحرياته في حياته اليومية، ومحافظةها على نظام تعليمي متطور، وحفاظها على بيئة هي بين الأفضل في أوروبا.

الوجه الثالث لنشاط وزارة المغتربين يشمل مجموعة كلمات قالها أ. هيثم جمعة مدير عام وزارة المغتربين في لقاءات واحتفالات ومهرجانات متفرقة.

ويشمل هذا الوجه أيضاً موجزاً سريعاً يستذكر نشاطات وزارة المغتربين وندواتها، والدراسات التي أعدها الملحقون الاغترابيون، والمنشورات التي قامت الوزارة بإصدارها وعلى رأسها: الكتاب الأبيض عن وزارة المغتربين (١٩٩٤). مجلة المغترب. دليل المغترب في كل محافظة من محافظات لبنان.

وفي الواقع، لا يستطيع المراقب إلا أن يثني على الجهود التي تبذلها وزارة المغتربين، «بالتنسيق مع الوزارات المختصة، لتفعيل التواصل وإطلاق النشاط للمغتربين... ولبقاء لبنان روح هذا العالم، ورثة الحرية ونموذج الديموقراطية المنتصرة لحق الإنسان وكرامته».





## دراسات لبنانية

٨/٧ خريف ١٩٩٧

شتاء ١٩٩٨

صدر العدد المزدوج (٨/٧ خريف ١٩٩٧

وشتاء ١٩٩٨) من مجلة «دراسات لبنانية»

التي تصدر عن وزارة الاعلام، وقد تكرر بكامله  
لموضوع الصحة في لبنان.بعد افتتاحية رئيس التحرير: «والواقع ان القطاع  
الصحي في لبنان قد شهد في جناحه الخاص نمواً  
متسارعاً خلال السنوات الماضية، واتصف بنوعية

الخدمات الاستشفائية الممتازة واستخدام التكنولوجيا المتقدمة وتوافر الكفاءات البشرية العالية، في حين شهد القطاع الصحي العام تدهوراً ملحوظاً جعله عاجزاً عن المنافسة، مما اضطر الدولة والمؤسسات العامة الضامنة إلى إنفاق المبالغ الطائلة لتأمين استشفاء المواطنين، المضمونين منهم وغير المضمونين، في مؤسسات القطاع الخاص، حتى بلغ الأمر في الآونة الأخيرة حداً يندر بأزمة خطيرة تهدد القطاع الصحي برمته جراء الاستنزاف المتماذي للأموال العامة، في غياب آلية مراقبة فعلية لنوعية الخدمات الاستشفائية، والإفراط في استخدام التكنولوجيا المكلفة، فضلاً عن تضخم الفاتورة الاستشفائية، على نحو لا مبرر له في أغلب الحالات».

- تتوالى الأبحاث: الخدمات الاستشفائية في القطاع العام. د. بهيج عريبي.  
المكتب الوطني للأدوية: خفض فاتورة الدواء وتطوير الصناعة الوطنية. د. قاسم حمادة.  
الاستشفاء واستعمال التكنولوجيا الطبية في لبنان (دراسة ميدانية). د. عبده جرجس.  
الصحة ودور القطاع الأهلي في لبنان (دراسة ميدانية). د. كامل مينا.  
تطور السياسة الصحية في لبنان: مقارنة نقدية وأفكار عامة للإصلاح. د. سوزان عازار.  
ممارسة الطب في لبنان، واقع ومرتجى. د. بلال عبد الله.

. القضاء والمسؤولية الطبية. د. وجيه خاطر.

وفي باب وقائع ووثائق يطلق د. ألبير جوخدار قراءة في مشروع إصلاح النظام الصحي:  
مشروع الوزير سليمان فرنجية.

كما يعرض د. محمد علي كنعان برامج وإنجازات وتطلعات مصلحة الصحة الاجتماعية في  
وزارة الصحة العامة، ويليه د. أحمد الخليل في مداخلة عن التثقيف والاعلام الصحي، ود. طلال  
الشرتوني في بحث بعنوان: وزارة البيئة: حلول عملية لمعالجة مشكلة النفايات والتلوث.  
وفي نهاية العدد ملخصات باللغتين الفرنسية والإنكليزية عن الدراسات والأبحاث.









## خبر للمحبة والتقدير

أقام موظفو مجلس الخدمة المدنية يوم الثلاثاء ٩ حزيران ١٩٩٨ حفلة وداعية للدكتور حسن شلق رئيس المجلس، بمناسبة بلوغه السن القانونية وإحالاته على التقاعد. وقد ألقى رئيس إدارة الموظفين في المجلس



الاستاذ رياض سلوم الكلمة الآتية :

« حضرة الرئيس

عائلتكم الكبرى، عائلة مجلس الخدمة المدنية، بكل وحداته، اقامت هذا اللقاء العائلي معكم، تعبيراً عما يكنه لكم كل من أفرادها من عواطف المحبة والوفاء.

اللقاء العائلي مقتصر على أهل البيت،

انهم أهل البيت بكرّ من ربّ البيت،

يكرّمون رئيسهم الذي واكب تاريخ مجلس الخدمة المدنية، منذ خمس وثلاثين سنة وحمل لواءه، من كل المواقع، وفي كل الوقائع، حتى اصبح ركناً أساسياً فيه، ورمزاً من رموزه.

ايها الرفاق

نحن على عتبة عهد جديد في هذا المجلس، هو عهد ما بعد الدكتور حسن شلق، المسيرة ستستمر بعده، كما استمرت معه، وكما ستستمر بعد كل منّا،

الان لعهد الدكتور شلق منزلة خاصة مميزة في القلوب، تتجلى بحضوره الدائم معنا نهجاً وتوجهاً، وتوجيهاً،

وعلاقات انسانية.

اما انا فاسمحو لي ان اتكلم بهذه المناسبة عن علاقتي الشخصية بالدكتور شلق، فهو يعني لي ما لم يعنيه أي زميل.

بدأت صداقتنا منذ سنة ١٩٦٣، عندما عيّنا معاً في وظيفة مراقب في هذا المجلس بعد نجاحنا في المباراة سنة ١٩٦٢.

عملنا معاً، كنا نتقاسم المهمة الواحدة في كثير من الاحيان، وفي بعض الاحيان نقاسمنا المكتب الواحد.

تشاركنا في مباحث الوظيفة وفي مشاكلها، ولا انسى أننا عانينا معاً من تصرف بعض القيمين عليها.

كنا الوحيدين الصامدين في هذا المجلس، بعد ان تفرّق رفاقنا مراقبو ١٩٦٣، بعضهم جذبته وظيفة القضاء،

وبعضهم جذبته وظيفة اخرى في الإدارة، او جذبته السياسة.

والواقع أننا، وكما يردد الدكتور شلق، قضينا في الوظيفة معاً من الوقت اكثر مما قضى احدنا مع عياله وأهل بيته.

قلماً اختلفنا في الرأي، وان حصل ذلك وهو امر طبيعي، فلم يكن اختلاف الرأي ليفسد في الود قضية.

ايها الرفاق

اذ اردت ان أخصص ما يميز مسيرة الدكتور شلق الطويلة، في مجلس الخدمة المدنية، لاقتصر على ميزتين اثنتين

فيه:

« الميزة الأولى انه كان مرجعاً في القانون والإدارة،

كان مرجعاً وهو مراقب،

وعندما اصبح رئيساً لمصلحة المراقبة والدراسات كان مرجعاً لرؤسائه كما لرؤوسيه،

وعندما ترأس هيئة المجلس أصبح المرجع على مستوى كل الإدارة وكل الإدارات، لابالغ إذا قلت ان ما من دراسة هامة ذات شأن صادرة عن مجلس الخدمة المدنية، الا وتحمل بصماته او مساهمته فيها بشكل او بآخر.

اما الميزة الثانية فهي انه كان القدوة، في مسلكه الشخصي والوظيفي، حتى اصبح مضرب المثل في الترفع والتجرد والتواضع،

رعى الجميع بصدوره الرحب وبقلمه الكبير،  
اهتم بموظفيه وشاركهم افراحهم ومشاكلهم،  
رعى الجميع رعاية ابوية نادرة أدت الى هذه المحبة النادرة التي يكنّها موظفون لرئيسهم.  
ايها الرفاق

اننا إذ نكرم الدكتور شلق اليوم، فاننا، نؤكد على عظمة المؤسسة التي تخرّج فيها، فأصبح احد اعمدتها، وهي مؤسسة مجلس الخدمة المدنية، هذه المؤسسة التي ارادها الرئيس فؤاد شهاب طليعة دولة المؤسسات، والتي يحرص فخامة الرئيس الهراوي في كل مناسبة على دعمها والدفاع عنها.

وإذا كان الشيخ فريد الدحداح هو الذي اطلق هذه المؤسسة في نشأتها، فان الدكتور شلق هو الذي حافظ عليها، و عمل على اعلاء شأنها، في احلك الظروف، ورغم كل العوائق والتجنيات التي تحملتها ولا تزال.

في كمال حال لن نستغني عن الدكتور شلق، سنظل نستعين بعلمه، وبخبرته، وبرأيه، ومن كان مرجعاً في الإدارة لما يزيد عن ثلث قرن، لن يبخل في اسداء الخدمة لهذه الإدارة سواء كان في الوظيفة او خارجها.

وأخيراً تمنياتي لمجلس الخدمة المدنية ان يستمر في اداء دوره، وللدكتور شلق ان يحفظه الله وان ينعم عليه بالصحة الجيدة والنشاط الدائم. وشكراً».

وقدرّد الدكتور حسن شلق على كلمة الاستاذ رياض سلوم، بكلمة جمع فيها بين العقل والعاطفة، وضمّنها كعادته معلومات ومواقف فيها معاناة الانسان من جهة، وعظمة المثال والنموذج من جهة أخرى. وبعدها استذكر بإيجاز، مسيرة مجلس الخدمة المدنية وجهود العاملين فيه، حيّ الموظفين من القلب، وشكرهم على ما قدّموه له من مساعدة، متمنياً لهم التقدم والتوفيق.

أما مجلس الخدمة المدنية، المؤسسة الرقابية التي كان لها الفضل في تثبيت نظام الجدارة وتطويره داخل الإدارة العامة اللبنانية، والتي واجهت في تاريخها الكثير من الصعوبات والعوائق وصمدت، فهو صفحات من كتاب عمره ان لم يكن اكثر الصفحات في هذا الكتاب.

ثم تذكّر في ختام كلمته، ما قاله الدكتور محمود محمود مصطفى، استاذ قانون العقوبات وعميد كلية الحقوق في جامعة القاهرة عندما انهيت خدمته في الجامعة: «دخلت هذا المعهد حراً نظيفاً واخرج منه طاهراً شريفاً».

بعد كلمة الدكتور شلق، تناول الجميع من مائدة عامرة قطع الحلوى وكؤوس المرطبات، مؤكدين محبتهم وتقديرهم للمحتفي به، ومعربين عن اعتزازهم بعلمه وأخلاقه وانسانيته، وبكل الجهود التي بذلها في سبيل مبادئ العدالة والمساواة والكفاءة ومن أجل استمرار مجلس الخدمة المدنية رمزاً للنزاهة والتجرد.

## وثائق

وثيقتان اثنتان، نشرهما اليوم بالنظر الى جدّتهما  
وجدّيتهما:  
الأولى دراسة عن الصندوق المستقل للتقاعد  
ومبررات انشائه.  
والثانية دراسة موجزة من أجل ترشيد الانفاق على  
الخدمات الصحية.  
والدراستان أعدتهما هيئة مجلس الخدمة المدنية  
ورفعتهما الى المراجع المعنية وفقاً للأصول.  
ومع الرغبة في ان تستمر مجلة «الإدارة اللبنانية»  
منبراً فكرياً يؤدي دوره في مسيرة النهوض الشامل التي  
نعيشها،  
نأمل أن يساعد نشر الوثيقتين في توسيع قاعدة  
الحوار المسؤول الهادف الى تقديم أفضل خدمة بأقل  
كلفة واسرع وقت.

## مبشرات إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد

تعالج هذه الدراسة ضرورة إنشاء صندوق مستقل للتقاعد وذلك لغاية تحقيق هدفين مهمين:



الهدف الأول: رفع المستوى المعيشي للموظف المتقاعد.

الهدف الثاني: ترشيد الإنفاق من جانب الدولة على معاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة.

### ■ أولاً: لمحة تاريخية

١- كان أول نص على وجوب إنشاء صندوق مستقل للتقاعد عام ١٩٢٩، حيث صدر قانون خاص، حمل عنوان «قانون التقاعد»، وذلك قبل صدور أية نصوص أخرى على مستوى قانون في ما خص الوظيفة العامة اللبنانية.

وقد نصت على إنشاء هذا الصندوق المادة (٤٢) من القانون المذكور الصادر في ٧ أيار ١٩٢٩ المقترن بتوقيع رئيس الجمهورية المرحوم شارل دباس، إذ أوردت حرفياً ما يأتي: «ان معاشات التقاعد وتعويضات الصرف تدخل في موازنة الدولة، إلى أن يتسنى للحكومة إيجاد صندوق مستقل للتقاعد، وتؤخذ أيضاً في إيرادات الموازنة كل العائدات التي تحسم لحساب التقاعد».

ويذكر هنا أن المحسومات التقاعدية كانت إجبارية وكانت محددة كما يأتي:

٧٪ من معاشات المأمورين والنواب والوزراء الذين يستفيدون من هذا القانون.

نصف المعاش الشهري الأول الذي يتناوله المأمورون المذكورون الذين دخلوا في خدمة الدولة حديثاً.

كل زيادة تضاف إلى مرتبات المأمورين في الشهر الأول بتمامها.

٢- ثم تكرر هذا الوعد ثانية بموجب نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٣ تاريخ ١٩٥٣/٧/١ المعنون «تنظيم دوائر الدولة»، وكان ذلك من ضمن الحركة الإصلاحية الأولى في تاريخ الدولة اللبنانية، وقد اقترن بتوقيع الحكومة الرباعية التي تألفت في تلك المرحلة من السادة:

خالد شهاب رئيساً لمجلس الوزراء ووزيراً للداخلية والعدلية والأنباء والدفاع، والسيد جورج حكيم وزيراً للمالية والاقتصاد الوطني والزراعة، والسيد موسى مبارك وزيراً للخارجية والأشغال العامة والبريد والبرق، والدكتور سليم حيدر وزيراً للتربية الوطنية والصحة والإسعاف العام والشؤون الاجتماعية.

ومعروف أن الحكومة الرباعية هذه، عُرف رئيسها وأعضاؤها بالعلم والخبرة وخاصة في النطاق المالي، وقد تضمن القانون المذكور نص المادة (١٧٩) منه التي قضت حرفياً في معرض الحديث عن الفصل المخصص للمحسومات التقاعدية «بأن معاشات التقاعد وتعويضات الصرف تدمج في موازنة الدولة ريثما ينشأ صندوق مستقل للتقاعد».

هكذا ورد النص الحرفي للمادة (١٧٩)، ومن يُجري مقارنة بين عبارة «ريثما ينشأ صندوق مستقل للتقاعد» وبين عبارة «إلى أن يتسنى للحكومة إيجاد صندوق مستقل للتقاعد» يتبين له أن عبارة «ريثما» تفيد بضرورة المسارعة إلى إنشاء هذا الصندوق في وقت قريب.

وكذلك خفض قانون عام ١٩٥٣ محسومات التقاعد من ٧٪، كما نص عليه قانون عام ١٩٢٩، إلى ٥٪ من الراتب.

٣- ثم تكرر هذا الوعد للمرة الثالثة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ تاريخ ٧/١/١٩٥٥ الذي حمل هذه المرة عنوان «نظام الموظفين» في عهد الحكومة التي رأسها سامي الصلح حيث نصت المادة (١٩٩) منه في المقطع الثاني حرفياً على ما يأتي: «ويمكن أن ينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد، تحدد شروط تمويله، وأصول إدارته في مرسوم إنشائه».

وقد يخيل للقارئ لأول وهلة أن القانون الذي وعدوا قاطعاً بإنشاء الصندوق المستقل للتقاعد إذا به ينتقل من الوعد إلى «إمكانية» إنشاء هذا الصندوق.

ولكن من يقرأ المادة (١٩٩) بإمعان يتبين له عكس ذلك تماماً:

- فالمشترع عام ١٩٢٩ وعد بإنشاء الصندوق.

- وكذلك فعل المشترع عام ١٩٥٣ حيث كرر هذا الوعد.

- ولكن القانون الصادر عام ١٩٥٥ انتقل من مجرد الوعد إلى تبسيط أصول إنشاء هذا الصندوق.

فبعد أن كان من المسلّم به أن إنشاء هذا الصندوق يستوجب إصدار قانون لهذا الغرض إذا

بالمشترع عام ١٩٥٥:

- يكرّر الوعد للمرة الثالثة.

- ويبسط إنشاء هذا الصندوق حيث أجاز إنشائه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وكذلك تحدد شروط تمويله، وأصول إدارته.

٤- وفي أكبر عملية إصلاحية عرفها لبنان عام ١٩٥٩، حيث استقل موضوع التقاعد عن نظام الموظفين وخصص له تشريع خاص به هو المرسوم الاشتراعي رقم ١١٣ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، وعد المشترع للمرة الرابعة بإنشاء هذا الصندوق بموجب المادة (٦٢) من المرسوم الاشتراعي المذكور وجاء نص المادة (٦٢) مماثلاً تقريباً لنص المادة (١٩٩) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ العام ١٩٥٥ حيث ورد النص كما يلي في المقطع الثاني من المادة المذكورة «ويمكن أن ينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد تحدد شروط تمويله وأصول إدارته في مرسوم إنشائه».

وواضح هذه المرة أن تأكيد إمكانية إنشاء الصندوق المذكور بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء مقصود منه التعجيل به من جهة، وتبسيط إجراءات إنشائه من جهة ثانية.

٥- وهكذا فعل النظام الحالي للتقاعد الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٤٧ تاريخ ٢٩/٦/١٩٨٣ للمرة الخامسة، لجهة النص على إمكانية إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، حيث نصت المادة (٥٧) منه على «أن المعاشات وتعويضات الصرف تدمج في قسم النفقات في موازنة الدولة وتدمج المحسومات التقاعدية في قسم الإيرادات منها. ويمكن أن ينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد تحدد شروط تمويله وأصول إدارته وتوظيف موجوداته في مرسوم إنشائه».

### ■ ثانياً: مفاد تكرار النص على إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد

إن تكرار النص على إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد خمس مرات متتالية يستخلص منه النتائج الآتية:

١- ان النص على إنشاء هذا الصندوق كان نابغاً من قناعة راسخة، ولولا ذلك لما تكرر النص خمس مرات منذ عام ١٩٢٩.

٢- ان النص على إنشاء هذا الصندوق بعد أن كان يفترض إنشاؤه بقانون ومن ثم تغير إلى إمكانية إنشائه بمرسوم، مفاده أن المشترع أراد أن يربط القناعة والحث بالتعجيل والتبسيط.

٣- انه إذا سلمنا جدلاً بأن المشترع عامي ٥٢ و ٥٥ لم يفعل أكثر من تكرار وعد عام ١٩٢٩. وهذا لا

يمكن التسليم به. لما كان قد أوجب إنشاء هذا الصندوق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في أهم حركة إصلاحية شاملة لجميع نواحي الوظيفة العامة، والإدارات العامة، والمرافق العامة، والبلديات، وأصر على تبسيط إصداره في تشريع خاص مستقل للتقاعد هو المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ الذي كما سبق وذكرنا أفرده للتقاعد تشريعاً خاصاً، غير مرتجل، ودونما ضغوط من أحد.

### ■ ثالثاً: في لزومية إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد

- ١- في ضوء اللوحة التي أشرنا إليها أعلاه يتبين لكل قارئ أن إنشاء هذا الصندوق قد أصبح أمراً لازماً لا مفر منه على الإطلاق، وذلك بدليل القرائن القاطعة الآتية:
- ١- إن النص على وجوب إنشاء هذا الصندوق قد تكرر خمس مرات، ولو لم يكن المشتري على قناعة بلزومية إنشاء هذا الصندوق لما نص على وجوب إنشائه خمس مرات متتالية.
- ٢- إن المشتري عندما نص على هذه اللزومية لم يكن واقعاً تحت ضغط أحد من القطاعات الوظيفية بدليل أن أعوام ١٩٢٩، ١٩٥٣، ١٩٥٩، و١٩٨٢ لم تشهد إطلاقاً أية ضغوطات بهذا الصدد.
- ٣- إن التشريع عام ١٩٢٩ كان بيد السلطة المنتدبة أي فرنسا، فلو لم تكن فرنسا مقتنعة بوجوب إنشاء هذا الصندوق لما بادرت إلى النص عليه في قانون للتقاعد سبق أي تشريع للموظفين.
- ٤- طالما أصر المشتري على إنشاء هذا الصندوق خمس مرات، فإنه لا يجوز تجاهل إصراره، لأن المشتري هو أعلى سلطة في الدولة، ومع ذلك فلم تأخذ الحكومة بإصراره رغم أنه فوضها إحداث هذا الصندوق ثلاث مرات متتالية أعوام ٥٥ و ٥٩ و ٨٢.
- ٥- يمكن القول إنه في ضوء إصرار المشتري على إنشاء هذا الصندوق وفق ما ذكرنا أعلاه، خفض المحسومات التقاعدية من ٧٪ في عام ١٩٢٩ إلى ٥٪ في عام ١٩٥٥، وتراوحت في ١٩٥٩ بين ٥٪ و ٧٪، ثم حددت نهائياً بـ ٦٪ عام ١٩٨٢، هذا التخفيض الذي لا يبرره إلا توزيع أموال الصندوق في قطاعات تعطي إيرادات ملحوظة.

### ■ رابعاً: في أحقية إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد

قد يتساءل المرء لماذا أوجب المشتري ضرورة إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد؟ وقد يخفى على المرء أن يفهم مبشرات إنشاء هذا الصندوق، ما لم تتضح له كيفية تمويله وكيفية إدارة وارداته.

ولكن إذا أدركنا أن المحسومات التقاعدية من جانب الموظف هي التي تُكوّن واردات الإنفاق على التقاعد، بدليل أنه لم تحدد أية واردات من جانب الدولة منذ عام ١٩٢٩.

ولما كان اقتطاع ٦٪ من الراتب الشهري لكل موظف يعني، أن الموظف يقطع منه، كل حوالي سنة ونصف، قرابة راتب شهر.

ولما كان احتساب هذا الاقتطاع من الراتب فقط للموظف الذي يمكن أن يكون متوسط خدماته ٤٠ سنة يوازي ٢٦ شهراً أي راتب سنتين وشهرين.

ولما كان الاقتطاع الذي بيّناه أعلاه إذا ما أضيفت إليه كل أول زيادة في التدرج، والشهر الأول من كل زيادة تطراً على الراتب، ونصف راتب الشهر الأول من كل موظف عند دخوله الخدمة فإن الاقتطاع المذكور قد يتضاعف ويصبح في حدود ٥٠ شهراً إذا ما أخذنا بالاعتبار أن زيادات الرواتب التي طرأت منذ عام ١٩٦١، أول زيادة للراتب، قد بلغت ٢٢ مرة حتى تاريخه.

ولما كان اقتطاع مثل هذا المبلغ، لو وضع في مصرف خاص، وتعهد صاحبه بأن لا يسحب منه قرشاً كما هو الحال في المحسومات التقاعدية، التي تدخل ضمن إيرادات الخزينة، فإن فائدة هذا المبلغ لن تقل في أسوأ الحالات عن ١٠٪.

ولما كان من الثابت حتماً أن مثل هذه المقارنة هي التي جعلت المشتجع، منذ عام ١٩٢٩، يكرر وجوب إنشاء مثل هذا الصندوق ولزوميته وأحقية، ذلك أن الدولة تحسم على الموظف مثل هذه المحسومات وتحتفظ بها دون أية فائدة أو مردود سوى ما قد يتناوله بعد إحالته على التقاعد أي بعد متوسط خدمة في حدود أربعين عاماً على الأقل.

ولما كانت خدمة الأربعين سنة التي اعتبرت كمتوسط لخدمات الموظفين قد تزيد عن ذلك في بعض القطاعات الهامة، وبالتحديد القطاع التعليمي حيث تخفض السن الدنيا للتوظيف إلى ثمانية عشر عاماً وفي هذه الحال يصبح حتماً متوسط الخدمة أكثر من ٤٤ سنة.

لذلك كله فإن أحقية إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد أمر مسلّم به ولا يحتمل أي نقاش.

#### ■ خامساً: في الاقتداء بسائر الدول

إن الاطلاع على أوضاع سائر الدول يضيف إلى الأحقية المبينة أعلاه أحقية جديدة.

ففي المملكة العربية السعودية يعتبر الصندوق المستقل للتقاعد أهم صندوق بشهادة بعض المسؤولين ومعرفة بعض العارفين.



وفي أميركا يقتطع من الموظف ٧٪ من الراتب، ومن الدولة وجوباً ٧٪، لتوظف في صندوق مستقل للتقاعد ليس فقط في أميركا وإنما في Far East أيضاً على ما اطلع عليه وفد هيئات الرقابة الثلاثي الذي زار أميركا في الفترة من ٢٠ تموز إلى ٥ آب ١٩٩٥، وهكذا هو الحال في فرنسا، وفي بريطانيا، وفي اليابان.

فإذا كان هذا الأمر من المسلّمات، في سائر الدول، فلماذا نتردد نحن في لبنان في أن نحذو حذو هذه الدول خصوصاً أن الحث على الإقدام على هذه الخطوة قد بدأ منذ عام ١٩٢٩، وعلى يد دولة منتدبة؟

### ■ سادساً: في وجوب الاقتداء بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

قلنا في البند السابق إن الضرورة توجب على لبنان الاقتداء بسائر الدول وبالتالي إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد.

وإذا كان ثمة من يجادل بأن لكل بلد ظروفه وأحواله فإننا، ورغم عدم قناعتنا بهذا الرد، نلج على ضرورة اقتداء لبنان بما هو منشأ فيه ونعني بذلك الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

فهذا الصندوق هو أحد المنجزات الشهابية الأبرز، أنشئ بمشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٢٩٥٥ تاريخ ٢٦/٩/١٩٦٣ وقد أحدث في الصندوق أربعة فروع: فرع تعويض نهاية الخدمة، وفرع ضمان المرض والأمومة، وفرع التعويضات العائلية، وفرع طوارئ العمل والأمراض المهنية، وأحدث لكل فرع صندوق مستقل، وبهنا من هذه الفروع الأربعة فرع تعويض نهاية الخدمة الذي كان أول فرع وضع موضع التنفيذ، حيث يدفع رب العمل اشتراكاً شهرياً قدره ١/٢٪ من الراتب الشهري للمستخدم دون أن يدفع المستخدم أي قرش واحد.

وقد نص قانون الضمان الاجتماعي على وجوب إنشاء صندوق مستقل بفرع تعويض نهاية الخدمة توظف أمواله هو وغيره من سائر الفروع بواسطة لجنة يرأسها مدير عام المالية، وعضوية كل من مدير عام الصندوق، ومندوبين عن مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومندوب عن جمعية المصارف.

والدولة بحكم كونها رب عمل تدفع عن أجرائها ومستخدميها ومتعاقدتها ١/٢٪ من الراتب الشهري لحساب تعويض نهاية الخدمة دون أن يدفع المضمون قرشاً واحداً.

والسؤال كيف يتم توظيف أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حيث يكون أرباب العمل

هم وحدهم الذين يدفعون الاشتراكات لتعويض نهاية الخدمة، والدولة معروف عنها أنها رب عمل شريف، في حين لا يجوز إحداث صندوق مستقل للتقاعد حين ينفرد الموظف بدفع محسوماته التقاعدية. وهل يتميز موظفو الدولة عن أرباب العمل برواتبهم ودخلهم أم أن العكس هو الصحيح؟ لماذا إذاً لا نقتدي بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ونحدث صندوقاً مستقلاً للتقاعد، توظف إيراداته على غرار ما توظف الاشتراكات التي يدفعها أرباب العمل، ومن بينهم الدولة، توظيفاً يدر إيرادات يعرفها جميع المسؤولين؟

### ■ سابعاً: إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد يؤدي حتماً إلى ترشيد الإنفاق

إذا كان ثمة من يشكك في أن إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد يؤدي إلى ترشيد الإنفاق فإننا نرد عليه بالآتي:

إن الموظف يدفع ٦٪ من راتبه لمحسومات تقاعدية عدا المحسومات الأخرى التي تزيد في مجملها عن ٦٪.

فإذا ألزمتنا الموظف بدفع ٨١ / ٢٪ من راتبه. ولا نظن أن موظفاً واحداً يتردد في الموافقة على هذا الدفع إذا تحقق الشرطان الآتيان:

الشرط الأول: أن تساهم الدولة بنفس النسبة أي ٨١ / ٢٪ تماماً كما تساهم عن أجزائها ومستخدميها ومتعاقدتها لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

الشرط الثاني: أن ينشأ الصندوق المستقل للتقاعد فوراً.

وعندئذ يمكن توظيف أموال هذا الصندوق في شتى المجالات التي لا تعد ولا تحصى ولا سيما سندات الخزينة، ومثل هذا التوظيف يتحقق فيه إنجازان:

الإنجاز الأول: التوفير على الدولة من جهة أولى، لقاء اكتتابها في سندات الخزينة حيث تدفع حالياً فوائد تتراوح بين ١٢٪ و ١٩١ / ٢٪.

الإنجاز الثاني: التوفير على الدولة من جراء زيادة واردات هذا الصندوق، عن طريق توظيف الأموال كسندات خزينة أو في مجالات أخرى لا عدّها ولا حصر، كممثل تسليف الموظف من تعويض صرفه بنسبة ٢٪، كما قضى بذلك المرسوم الاشتراعي رقم ٤٠ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥.

ويمكن أن يستعمل الموظف هذا التسليف لبناء مسكن أو شرائه، أو تعليم أولاده في وقت تتصاعد

فيه كلفة التعليم على شكل يضطر الموظف الى الاستلاف من البنوك الخاصة بفوائد تزيد عن ٢٪ بأضعاف.

ولا يرد على ذلك إطلاقاً بأن المحسومات التقاعدية وحدها، حتى لو أضيفت إليها محسومات مساوية من قبل الدولة، لا تكفي لتمويل الصندوق ذلك لأن هذا الرد يرد عليه بالآتي:

إن المحسومات التقاعدية تضاعفت فيما خص أفراد الهيئة التعليمية وستضاعف فيما خص سائر موظفي القطاع العام والقوى المسلحة، وعلى سبيل المثال إن مَنْ كان يتقاضى راتباً شهرياً قدره ٥٥٦,٠٠٠ ل.ل. كان يدفع محسومات تقاعدية قدرها ٣٣,٢٦٠ ل.ل. إن مثل هذا الموظف ستضاعف محسوماته التقاعدية بحيث يصبح ملزماً بدفع مبلغ قدره ٧٥,٠٠٠ ل.ل. بعد أن حوّل الراتب الشهري من ٥٥٦,٠٠٠ ل.ل. الى ١,٢٦٠,٠٠٠ ل.ل.

### الخلاصة

- إن الصندوق المستقل للتقاعد يجب أن يحدث بدون تردد بعد أن أوجب المشرع إنشاءه خمس مرات متتالية.

- إن هذا الصندوق يجب أن يمول من المحسومات التقاعدية التي تضاعفت ثلاث مرات بفعل دمج التعويضات بالرواتب، كما دمجت فعلاً بالنسبة الى أفراد الهيئة التعليمية، وكما ستدمج سائر التعويضات بالنسبة الى سائر موظفي القطاع العام.

- إن توظيف أموال هذا الصندوق يعتبر في غاية الأهمية أسوة بسائر الدول من جهة، ولأنه يؤدي إلى مدخول للصندوق من جهة ثانية، وبالتالي يؤدي إلى ترشيد الإنفاق على موجبات التقاعد والصراف من الخدمة من جهة ثالثة.

- إن كيفية حساب التقاعد أو تعويض الصراف يجب ألا يعدل كما هو حاصل في مشروع القانون الذي أعد بشأن زيادة الرواتب وأحيل الى المجلس النيابي ولا يزال قيد الدرس.

- إن إنصاف مَنْ أحيوا على التقاعد قبل العمل بالقانون رقم ١٦١ تاريخ ١٢/٨/١٩٩٢ أي الذين تقاعدوا أو تقاضوا تعويض صرف، هو ضرورة ماسة وفي غاية الأهمية، لأنهم جميعهم يتقاضون معاشات تقاعد لا تكاد تكفيهم لأيام معدودات من الشهر، ومنهم سفراء ومدراء عامون وموظفون من كل الفئات الأخرى: الثانية والثالثة والرابعة والخامسة.

وقد يتطلب هذا الإنصاف إعادة نظر ودراسات معقدة، ومع ذلك فإن جميع الجهود يجب أن

تبدل في سبيل إنصاف هؤلاء الذين لم يصغ إليهم النافذون والمسؤولون.  
 - وختاماً إذا كان ثمة من يرى بأن ما تضمنته هذه الدراسة أحلام لا يمكن تحقيقها، فإننا نكتفي بإيراد النص الحرفي للمؤتمر الذي عقدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية (قبل أن تتغير إلى التنمية) في دمشق - سوريا، وذلك كما يأتي:

«معالجة أوجه القصور والغبن في نظام التقاعد في بعض الدول العربية، مما يكفل للمتقاعد مستوى معيشة مادية وصحية واجتماعية لائقة، بما يتناسب والخدمات التي قدمها للدولة».  
 ويجب المصارحة أن هذا النص الذي صيغ في المؤتمر المشار إليه أعلاه كان المقصود به لبنان الذي وُجّهت إليه الانتقادات في المؤتمر المذكور من جميع الممثلين، وخاصة من مندوب السودان الذي أصرّ على تسمية لبنان بهذه التوصية، لأن معاش التقاعد كان محددًا بنسبة معينة وبسقف معين في تلك المرحلة.

ولولا الجهود التي بذلتها بعض الوفود، ولا سيما وفد سوريا، الذي كان ممثلاً بالسيدان موفق الطرابيشي مدير عام المالية، وعبد الرحمن الخزندار رئيس التفتيش، لكانت التوصية أذانت لبنان بالاسم.

هيئة مجلس الخدمة المدنية

بيروت، في ١٧/٢/١٩٩٨



## دراسة موجزة من أجل ترشيد الإنفاق على الخدمات الصحية

تمهيد



من المعلوم أن الدولة تتكبد نفقات ضخمة في الإنفاق على الخدمات الصحية.

وكان مجلس المديرين العامين في جلسته التي عقدها بتاريخ ١٧ تموز ١٩٩٥ قد انتهى في جملة ما انتهى إليه في توصياته، إلى التوصية التالية في مجال ترشيد الإنفاق ككل، ومن بينها الإنفاق على الخدمات الصحية:

« ان المجلس يؤكد، أنه إذا تحمّلنا جميعاً مسؤولياتنا، انطلاقاً من مهامنا كمديرين عامين، إلى كافة المسؤولين على أي صعيد كان، فإن كلفة أي زيادة تطراً على الرواتب يمكن تحقيقها من ضبط الهدر وترشيد الإنفاق في مجالات عدة وأبرزها على سبيل المثال وليس الحصر، وقف التوظيف المبني على اعتبارات الشفقة والرحمة والعمل الخيري، وإلغاء بضعة آلاف وظيفة شاغرة، وترشيد الإنفاق في مجالات الصحة، وضبط صناديق مداخيل المدارس الرسمية والإنفاق على المدارس المجانية الخاصة، والمفروشات، واللوازم، وتوزيع فائض الأجراء على المدارس والبلديات، مع ما يحققه ذلك من وفورات كبيرة، ولا سيما على صعيد الاشتراكات التي تدفع عنهم للضمان الاجتماعي، ووقف التعاقد العشوائي البالغة كلفته عشرات المليارات، وتفعيل المكتب الوطني للدواء والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لجهة استيراد الأدوية وبيعها من العموم، ووضع حد لتفتيت الجامعة اللبنانية، على الشكل الحاصل حالياً، هذا التفتيت الذي أدى إلى تحميلها مخصصات أكثر من خمسة آلاف عنصر فيها، ووضع حد أقصى للتعويضات لا يجوز تجاوزه لأي كان في أي موقع كان، وتقرير مصير أهم قطاعات الإنتاج والاستثمار ولا سيما تلك التي انتهت امتيازاتها كمرفأ بيروت، وسائر المرفأ اللبنانية، وإدارة الريجي، والكازينو، وتحديث طرق إدارة مصافي النفط وغيرها».

ومن المعلوم أيضاً أن الإنفاق على الخدمات الصحية تتحمله الدولة من جهة، والقطاع الخاص من جهة ثانية، والمواطن من جهة ثالثة.

فالدولة تتحمّله من خلال تعاونية موظفي الدولة، والقوى المسلحة جميعها من جيش وقوى أمن داخلي، وأمن عام، وأمن دولة، ومن خلال ما تساهم به لفروع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. والقطاع الخاص كما القطاع العام يتحملانه من خلال ما يساهمان به معاً من اشتراكات لفرع ضمان المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والبالغة ١٢٪ من الراتب الشهري للمستخدمين والأجراء.

والمواطن يتحمّله من خلال ما يترتب عليه مباشرة من نفقات استشفائية بالإضافة إلى ما تدفعه الجهات المبينة أعلاه، ويتحمّله أيضاً من خلال سعي بعض المواطنين إلى التأمين الصحي لدى شركات التأمين الخاصة.

ومهما حاولنا التقليل من حجم الإنفاق الصحي من قبل جميع الجهات المبينة أعلاه، فإنه يتجاوز الخمسمائة مليار ل.ل.، ورغم ذلك فإن النقمة قائمة من جميع الأطراف: من جهة المستشفيات الخاصة التي تتولى كلياً تقريباً الخدمات الصحية، ومن جانب المريض أيضاً.

إن مجلس الخدمة المدنية، أخذاً بعين الاعتبار جميع ما تقدم، وعملاً بالأحكام والقوانين المرعية الاجراء، رأى لزاماً عليه أن يتقدم بهذه الدراسة التي تهدف إلى ترشيد الإنفاق على الخدمات الصحية.

### ■ أولاً: في تفعيل العمل بالمستشفيات والمستوصفات الحكومية

#### ١- النص على إنشاء المستشفيات الحكومية المركزية والمستوصفات الحكومية لأول مرة

بموجب القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٥٣٦ تاريخ ٢٥/١١/١٩٧٨ أنشئ في كل مركز من مراكز المحافظات، وفي قضاء بعلبك، مؤسسة عامة تتولى إدارة مستشفيات وزارة الصحة العامة القائمة فيها، وأعطيت المؤسسة الشخصية المعنوية المستقلة، والاستقلال المالي والإداري، وارتبطت بوزارة الصحة العامة التي تمارس عليها سلطة الوصاية، ولم تخضع لإلرقابة ديوان المحاسبة ولرقابة التفتيش المركزي.

وتجدر الإشارة إلى أن جميع النصوص التطبيقية اللازمة لوضع هذا القانون موضع التطبيق الفعلي قد صدرت، وهي:

- تحديد مهام وصلاحيات رئيس وأعضاء مجلس الإدارة ومفوض الحكومة وتحديد شروط تعيينهم (المرسوم رقم ٤٤٢٢ تاريخ ٢٠/١٠/١٩٨١).

. شروط تعيين وتحديد تعويضات الهيئة العليا للخدمات الطبية التي نص على وجودها القانون المذكور (المرسوم رقم ٤٤٢٢ تاريخ ٢٠/١٠/١٩٨١).

. تحديد ملاك كل مؤسسة عامة تتولى إدارة المستشفيات، وفئات ورتب ورواتب مستخدميها وشروط تعيينهم (المرسوم رقم ١٥٨٤ تاريخ ٢٥/٤/١٩٨٤).

. نظام العاملين الإداريين والتقنيين والأجراء في المؤسسات العامة التي تتولى إدارة المستشفيات العامة (المرسوم رقم ١٥٨٥ تاريخ ٢٥/٤/١٩٨٤).

. نظام التعاقد مع الأطباء، ومع المهنيين العاملين في الحقل الصحي في المستشفيات التابعة للمؤسسات العامة، وتحديد الشهادات العلمية والشروط الخاصة بالمتعاقدين (المرسوم رقم ١٥٨٦ تاريخ ٢٥/٤/١٩٨٤).

. النظام المالي للمؤسسات العامة التي تتولى إدارة المستشفيات الحكومية (المرسوم رقم ١٥٨٧ تاريخ ٢٥/٤/١٩٨٤).

ومع ذلك، ورغم إصدار جميع النصوص اللازمة لتفعيل العمل بالمستشفيات الحكومية بطريق المؤسسات العامة، فإنها لم توضع على الإطلاق موضع التنفيذ.

## ٢- تعديل لاحق للنصوص المتعلقة بالمستشفيات الحكومية

بموجب القانون رقم ٥٤٤ تاريخ ٢٤ تموز ١٩٩٦، صدر قانون لاحق عدل في بعض أحكام القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٥٢٦ تاريخ ٢٥/١١/١٩٧٨ بحيث أنشأ:

- . مؤسسة عامة لكل مستشفى حكومي جامعي.
- . مؤسسة عامة في كل مركز من مراكز المحافظات.
- . مؤسسة عامة في مدينة بعلبك لقضاءي بعلبك والهرمل.

وألغى هذا القانون الجديد القانون السابق الصادر عام ١٩٧٨ وجميع النصوص الصادرة تطبيقاً له، ونص على وجوب إصدار مراسيم جديدة تحدد دقائق تطبيق القانون الجديد.

لكن هذه النصوص التطبيقية المشار إليها لم تصدر حتى الآن.

## ٣- قانون جديد عام ١٩٩٧ يلغي قانون عام ١٩٩٦

ومن جديد صدر القانون رقم ٦٠٢ تاريخ ٢٨ شباط ١٩٩٧ الذي عدل القانون رقم ٩٦/٥٤٤

ونقض بالنتيجة كلياً كل ما قضى به القانونان السابقان بحيث قضى بإنشاء مؤسسة عامة لكل مستشفى من مستشفيات وزارة الصحة العامة، وبحيث أصبحت بالنتيجة إمكانية إنشاء المستشفيات الحكومية قائمة في أي مكان كان على الأراضي اللبنانية دون الالتزام بمراكز المحافظات، ودون الالتزام بأي ضوابط من أي نوع كان، متجاهلاً كلياً إنشاء المناطق الصحية في جميع الأراضي اللبنانية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٥٩ وفق ما سيلي الحديث عنه.

### ■ ثانياً: في إنشاء المناطق الصحية

تجدر الإشارة إلى أن المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٩ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٢ كان قد قضى بإنشاء مناطق صحية ومراكز صحية، وربط إنشاء المناطق الصحية بحجم سكاني قدره مائتا ألف نسمة تقريباً، مع مراعاة التقسيم الإداري الساري المفعول، وإنشاء مجلس صحي في كل منطقة صحية يضم ممثلين عن الإدارات العامة المعنية بالشؤون الصحية، وعن المستفيدين من الخدمات الصحية، وعن المهن الطبية.

كما نص هذا المرسوم الاشتراعي على إنشاء مركز صحي لكل مجموعة سكنية يبلغ تعداد أفرادها ثلاثين ألف نسمة، على أن يراعى في تحديد مكان كل مركز صحي عدد السكان، والمسافة، وطرق المواصلات، ووجود خدمات صحية مماثلة.

ونص المرسوم الاشتراعي المذكور على إنشاء مستشفى وسطي في كل منطقة صحية يتراوح بين ٧٠ إلى ١٠٠ سرير على الأقل للجراحة العامة، وطب الأطفال، والتوليد، والطب الداخلي، والطوارئ، وطب الأسنان، والمعاینات الخارجية.

كما نص المرسوم الاشتراعي المذكور على إنشاء مستشفى كبير يتسع لأربعمئة سرير، وذلك لكل ثلاث مناطق صحية تمارس فيه جميع الاختصاصات بالإضافة إلى المعاینات الخارجية.

وذهب المرسوم الاشتراعي المذكور إلى حد تحديد الاهتمامات التي يتولاها المركز الصحي، فقصر نشاطه في حدود ثلاثين ألف نسمة على: رعاية الأم، والأولاد، وتنظيم صحة الأسرة. العناية الطبية. الداية والتحصين. الصحة المدرسية. التربية الصحية. إصحاح البيئة. تعزيز التغذية. الإحصاء. مختبر وأشعة. المتابعة المنزلية وصحة الأسنان.

ولم يغفل المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٥٩ تحديد ملاك كل مركز صحي فحدده بـ ٢٦ عنصراً من أطباء، إلى جهاز طبي مساعد، إلى جهاز إداري.



### ■ ثالثاً: في تحليل الوضع القانوني والتنظيمي السائد ونتائج

يتبين مما عرضناه من نصوص قانونية وتنظيمية، أن هذه النصوص كانت وما تزال تمكّن من تحقيق إنجازين هامين، في مجال ترشيد ملفات في الإنفاق على الخدمات الصحية من جهة، وفي تنمية صحية شاملة تشمل الأراضي اللبنانية من جهة ثانية.

**الإنجاز الأول:** في مجال ترشيد الإنفاق تمكن النصوص القانونية والتنظيمية السائدة من تحقيق ما يأتي:

١- إنشاء سبع مستشفيات حكومية في لبنان حسب القانون الصادر عام ١٩٧٨، واحدة في مركز كل محافظة، وواحدة إضافية في مدينة بعلبك، وأن تفعيل العمل بهذه المستشفيات لم يكن ينقصه أي شيء على الصعيد القانوني أو التنظيمي، وإنما كان ينقصه إرادة التطبيق فقط، بدليل ما أوردناه بتفصيل عن صدور جميع النصوص التنظيمية اللازمة لهذا التطبيق.

٢- إن التعديل اللاحق الذي تمّ عام ١٩٩٦ لم يكن من شأنه أن يلغي أو يعطل تطبيق أو تفعيل العمل بالمستشفيات الحكومية لو كانت قد فعلت سابقاً، بدليل أنه احتفظ بالمستشفيات المركزية في مركز كل محافظة بالإضافة إلى مدينة بعلبك، إنما أضاف إليها إنشاء مستشفيات حكومية جامعية، وهو أمر متعارف عليه عالمياً وعربياً، بدليل مستشفى القصر العيني في جامعة القاهرة الذي يعتبر من أبرز المستشفيات الحكومية المصرية إن لم يكن العربية على الإطلاق.

٣- إن التعديل الذي تمّ عام ١٩٩٧ بالقانون رقم ٦٠٢ تاريخ ٢٨/٢/١٩٩٧ لم يكن له ما يبرره إطلاقاً للأسباب الآتية:

أ- لأنه عمّم إنشاء المستشفيات الحكومية في لبنان دون أية ضوابط من أي نوع كانت.

ب- لأنه تجاهل كلياً وجود المناطق الصحية التي أنشأها المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٥٩، هذه المناطق التي تُحدث، كما فصلنا أعلاه، في حدود مائتي ألف نسمة، ويديرها مجلس صحي، ويتواجد بها مراكز صحية في حدود مركز واحد لكل ثلاثين ألف نسمة، بالإضافة إلى المستشفيات الوسطية، والكبرى.

ج- لأنه لو طبّقنا العمل بنظام المناطق الصحية التي نص عليها المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٥٩ لكان أنشئ ما لا يزيد عن ١٥ منطقة صحية في لبنان.

٣,٠٠٠,٠٠٠ ÷ ٢٠٠,٠٠٠ = ١٥ منطقة صحية، وكانت حظيت هذه المناطق الصحية جميعها

على كافة الأراضي اللبنانية بحوالي تسعين الى مائة مركز صحي تمارس النشاطات التي أشرنا إليها أعلاه بكوادر معقولة جداً. وكانت حظيت المناطق الصحية جميعها أيضاً بخمس مستشفيات كبرى بمعدل مستشفى كبير لكل ثلاث مناطق صحية، بالإضافة الى المستشفيات المركزية الكبرى.

د. لأنه لو فعلنا ذلك كله، وخصصنا فقط نصف ما ينفق على الخدمات الصحية من أموال عامة قدرناها في حدود أكثر من ٥٠٠ مليار ل.ل. سنوياً، لكان الإنفاق انخفض الى النصف تقريباً لأسباب هامة تختصر في ما يأتي:

١. أن أية موازنة لأي مستشفى حكومي مركزي لا يمكن أن تتعدى خمسة وعشرين ملياراً (٢٥ × ٧ = ١٧٥ ملياراً).

٢. إن أية موازنة لأي مستشفى كبير غير مركزي يضم ثلاث مناطق صحية ويلبي خدمات ٦٠٠ ألف مواطن لا يمكن أن تتعدى خمسة وعشرين ملياراً سنوياً (٢٥ ملياراً × ٥ = ١٢٥ ملياراً).

٣. إن أية موازنة لأي مستشفى وسطي في كل منطقة صحية لا يمكن أن تتعدى ٨ مليار ل.ل. سنوياً. (٨ × ١٥ = ١٢٠ مليار ل.ل. سنوياً).

٤. إن أية موازنة لأي مركز صحي يلبي حاجة ثلاثين ألف نسمة لا يمكن أن تتعدى ٢٥٠ مليون ل.ل. سنوياً (١٠٠ مركز × ٢٥٠ مليون ل.ل. = ٢٥٠ ملياراً).

وعليه تكون حصيلة مجموع ما يستوجبه تفعيل العمل بالمستشفيات المركزية السبع، وبالمستشفيات الكبرى الخمس، وبالمستشفيات الوسطية الخمس عشرة، وبالمراكز الصحية المائة، على كافة الأراضي اللبنانية: ١٧٥ + ١٢٥ + ١٢٠ + ٢٥ (أربعمائة وخمسة وأربعين مليار ليرة لبنانية سنوياً فقط) وذلك بالمقارنة مع مبلغ الـ ٥٠٠ مليار ل.ل. الذي ينفق حالياً في أقل تقدير.

هـ. فإذا أخذنا بعين الاعتبار أن هذه الدراسة هي نظرية وليست ميدانية وبأن الدراسات الميدانية اللاحقة من جانب الأجهزة المختصة قد تؤدي حتماً إلى اختصار عدد المراكز الصحية لصالح المستشفيات الوسطى واختصار عدد هذه الأخيرة لصالح المستشفيات الكبرى الخمس، واختصار عدد هذه الأخيرة لصالح المستشفيات الكبرى السبع، فإن المبلغ المقدّر أعلاه سينخفض إلى أكثر من ذلك بكثير.

و. وإذا أخذنا بعين الاعتبار وجوب مساهمة المريض في كلفة الاستشفاء. كما هو سائد عالمياً بنسبة ١٠٪ من كلفة الاستشفاء. فإن مبلغ الأربعمائة وخمسة وأربعين ملياراً سينخفض إلى

أربعمائة مليار ونصف المليار ل.ل. سنوياً.

ز. وإذا أضفنا إلى ذلك كله أن واردات هذه المؤسسات العامة، تشمل كما نص قانون إنشائها بالإضافة إلى مساهمات الدولة، وإلى الواردات الذاتية التي تستوفيتها لقاء الخدمات الطبية التي تقدمها، وإلى مساهمات ملحوظة من البلديات نظراً إلى الخدمات التي تؤدي لحساب أبنائها، تشمل حكماً أية واردات أخرى تلحظها نصوص خاصة، وكذلك قبول التبرعات والهبات من جانب المؤسسات الخاصة اللبنانية ولا سيما لجان الدعم التي تقوم حالياً بدعم ملحوظ للمستشفيات الحكومية، وكذلك من خلال الهبات المقدمة من الدول عربية كانت أم أجنبية، وبصورة أخص من جانب مؤسسات الأمم المتحدة التي بدأت تولي الشأن الصحي اهتماماً خاصاً منذ بدء السبعينيات، فإن المبلغ الذي قدرناه أعلاه بحوالي ٤٠٠ مليار ليرة لبنانية سنوياً سينخفض إلى أكثر من ذلك بكثير انطلاقاً من أن التبرعات التي تأتي من المراجع المبيّنة أعلاه تكون أغزر وأضخم، إذا ما تولت الخدمات الصحية مؤسسات عامة أو مؤسسات تتوخى النفع العام، أكثر مما لو تولتها مؤسسات خاصة.

أما الإنجاز الثاني: وهو الأبرز والأهم. وبصرف النظر عما إذا كان تفعيل العمل بالمستشفيات الحكومية والمناطق الصحية سيحقق وفراً أو لا يحقق. فهو أن تفعيل العمل بالنصوص القانونية والتنظيمية القائمة يؤدي إلى إنماء مناطقي صحي شامل، ذلك أن حجم ما ينفق حالياً وهو إنفاق وهمي وينفق بدون أية رقابة على الإطلاق من خلال الاطلاع على نشاط بعض الوزارات والأرقام الملحوظة لها في الموازنة العامة، يتكفل وحده بتفعيل العمل بالمستشفيات الحكومية المركزية، والكبرى، والوسطى، والمراكز الصحية، وتفعيل العمل بالمناطق الصحية، هذا التفعيل الذي لا تقتصر مفاعيله فقط على تخفيض كلفة الاستشفاء كما بيّنا بالأرقام أعلاه، وإنما سيحقق إنجازاً يضمن انتشار الخدمات الصحية على كافة الأراضي اللبنانية، ويكفي في هذا الانتشار ولاسيما في المناطق البعيدة، والنائية، والمحرومة، أنه يحقق بالتالي إيجابية تتكفل بتحقيق إنماء مناطقي متوازن هام، ترجح أهمية الوفر الذي أشرنا إلى أهميته تحقيقه أعلاه، هذا الإنماء الذي حرصت وثيقة الوفاق الوطني، على ضرورة تحقيقه، والذي تركز فعلاً من خلال النص عليه في الفقرة (ز) من مقدمة الدستور حيث ورد حرفياً النص الآتي: «الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام».

ومن المسلّم به أن الرعاية الصحية هي من أهم ركائز الإنماء الاجتماعي.

### ■ رابعاً: في تفعيل المكتب الوطني للدواء

كل اللبنانيين يعرفون الظروف التي أدت إلى إنشاء المكتب الوطني للدواء وأهمها استقالة وزير صحة من أهم وزراء الصحة الذين عرفهم لبنان.

ومعلوم أن المكتب الوطني للدواء أعيد إحداثة بالقانون رقم ٨٣/٥ تاريخ ١٩٨٣/١/٥، وأعطى وصف المؤسسة العامة، وبالتالي الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، واستثنى من الخضوع للنظام العام للمؤسسات العامة، وأخضع فقط لوصاية وزارة الصحة العامة ورقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، والتفتيش المركزي، واستثنى صراحة من رقابة مجلس الخدمة المدنية. وأعطيت له صراحة مهمة استيراد وشراء وبيع وتصنيع الأدوية الواردة بيانها في قانون مزاولة مهنة الصيدلة.

ومن أجل تفعيله بصورة فاعلة تكوّن المكتب من مجلس تنفيذي، وهيئة علمية.

ورغم صدور المرسوم رقم ٥٧٧٩ تاريخ ١٠/١١/١٩٩٤ الذي يحدد مهام وصلاحيات مفوض الحكومة لدى هذا المكتب، وبالتالي رغم إمكانية وضع جميع النصوص التطبيقية لضمان تطبيق العمل بهذا المكتب وتفعيله، فإن هذا المكتب لم يُفَعَّل حتى الآن.

ورغم أن المكتب لا يجوز له أن يبيع الأدوية والمستحضرات الطبية من العموم مباشرة، إلا في الحالات الطارئة التي يعود أمر تقديرها إلى مجلس الوزراء، رغم ذلك فإن تفعيل هذا المكتب كان سيؤدي فعلاً إلى ثلاث نتائج هامة:

**أولها:** تخفيض كلفة الاستشفاء في المؤسسات الحكومية الاستشفائية حيث يسد هذا المكتب حاجة هذه المستشفيات الحكومية إلى الأدوية وذلك بسعر الكلفة فقط، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن كلفة الاستشفاء تتكوّن من نسبة قدرها ٤٠ إلى ٥٠٪ كنفقات على الأدوية والمستحضرات الطبية فقط.

**ثانيها:** أنه يستطيع أن يتعامل مع الدول المصدّرة للأدوية في العالم مباشرة وبدون أية وساطة، ويحقق بالتالي وفراً ملحوظاً في استحضار الأدوية على اختلافها، وبالتالي في الإنفاق على الرعاية الصحية.

**ثالثها:** أنه يمكن من تلبية حاجة بعض المواطنين في ظروف يعود تقديرها لمجلس الوزراء مع ما

بحققة ذلك من تخفيف عبء تحميل العموم نفقات باهظة لشراء الأدوية.

### الخلاصة

ان مجلس الخدمة المدنية بما اعطي من صلاحية بموجب المرسوم رقم ١٩٣ تاريخ ١٩٥٨/١٢/٦ للاطلاع الدائم على سير الإدارة بغية اقتراح ما يؤول إلى تحسينه. -وبما اعطي من صلاحية بموجب قانون إنشائه (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢) من صلاحية «تقديم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء في تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بتنظيم الإدارات العامة والمؤسسات العامة وأساليب عملها وتحديد عدد الوظائف فيها».

وتقديرأ منه لضرورة ترشيد الإنفاق على الخدمات الصحية التي تعتبر الأهم على الإطلاق بين سائر الخدمات لأن الصحة هي فوق أي اعتبار. وإدراكاً منه أن حجم الإنفاق على الخدمات الصحية وحدها قد تخطى الـ ٩٪ من مجموع أرقام الموازنة العامة البالغة ٦٤٣٠ ملياراً دون الموازنات الملحقة.

واقتناعاً منه بأن الإصلاح الإداري لا يقتصر فقط على مجرد وضع النصوص تشريعية كانت أو تنظيمية، وتحديثها بين يوم وآخر، وإنما على تفعيل هذه النصوص وتطبيقها، ذلك ان إحدى أبرز معضلات الإصلاح الإداري تكمن في تعطيل النصوص القانونية والتنظيمية أو إساءة تطبيقها، من عدم تطبيق قانون الإثراء غير المشروع، إلى تعطيل جدول الترفيع، وجدول الترقية، وإعادة تنظيم الدوائر، وإلغاء الوظائف الفائضة، وتعطيل الحد من آلية التدرج وحكيمته، إلى سوء تطبيق استخدام الأجراء والمتعاقدين، وإساءة تطبيق الحد الأقصى للتعويضات، وكذلك الأعمال الإضافية وغيرها. وأخيراً، التزاماً بنظرية الطريقة التجريبية أو التطبيقية في مجال علم الإدارة ومؤسس هذه النظرية (CHARLES DEBBASCH) في مؤلفه:

Méthodes modernes de la Réforme Administrative حيث يقول:

(Il faut rôder la réforme avant de la généraliser) «يجب أن يُجرب الإصلاح قبل أن يعمم».

التزاماً بذلك كله يتمنى مجلس الخدمة المدنية من المسؤولين الاطلاع على هذه الدراسة وتقرير ما يروونه مناسباً بشأن ما احتوته.

هيئة مجلس الخدمة المدنية

## من تراث مجلس الخدمة المدنية

منذ عام ١٩٦٥، وحتى عام ١٩٧٤، نظّم مجلس الخدمة المدنية عشر حلقات تدريبية للدبلوماسيين العرب، ضمت لبنانيين وعرباً وعاملين في الجامعة العربية. نظمت هذه الحلقات من أجل تدريب الدبلوماسي العربي تدريباً علمياً. وكان مقرراً لها أن تستمر لولا انفجار الأحداث اللبنانية عام ١٩٧٥.

ألقيت في هذه الحلقات محاضرات قيمة لرجال فكر وفقهاء وأساتذة جامعات ومديري معاهد عربية وأجنبية. وقد تناولت عناوين كبيرة مثل القانون الدولي العام. المنظمات الدولية والعلاقات الدولية العربية. الدبلوماسية والسياسة الخارجية. الاقتصاد والإنتاج عربياً ودولياً.

وانطلاقاً من الأهمية النظرية والتطبيقية لهذه الأبحاث، قام مجلس الخدمة المدنية بنشرها في تسعة عشر مجلداً تحت اسم: دراسات في الدبلوماسية العربية. وعلى الرغم من ارتباط بعض هذه الأبحاث والمحاضرات بوقائع معينة واحصاءات محددة مرهونة بزمنها، إلا أن الكثير منها ما زال يحتفظ بنضارة العلم وتجذّر النظرية واستجابة الأصالة.

من هذا المنظور، رأينا أن نختار عدداً من هذه الأبحاث المتوهجة، وننشرها تباعاً في مجلة «الإدارة اللبنانية» تعميماً للفائدة.

واليوم إذ ننشر بحثين: الأول للأستاذ إبراهيم خوري حول السفارة، مهامها وتنظيمها وأسلوب عملها، والثاني للدكتور حسن صعب عن مصادر معلومات الدبلوماسي. نأمل أن نحقق هدفين في وقت واحد:

الهدف الأول ثقافي معرفي يخدم الدبلوماسية العربية من جهة، ويزيد ثقافة القارئ من جهة ثانية بسياق من المعلومات والنظريات التي بتنا في أشد الحاجة إليها بعد تحول الكرة الأرضية الى قرية صغيرة نتيجة التواصل الإعلامي.

والهدف الثاني: تاريخي استمراري يبرز بعد ثلاثين سنة ونيف على إنشاء مجلس الخدمة المدنية، نموذجاً من الجهود المبذولة في سبيل إدارة عامة متنوّرة وقادرة على مواكبة العصر ومتطلباته.

والله من وراء القصد.

## السفارة

أ. إبراهيم خوري

باحث متخصص

### ١- التعريف العام



السفارة أو «البعثة الدبلوماسية» هي الهيئة الرسمية التي تمثل جميع أجهزة الدولة الموقدة، ومصالحها في الدولة المضيفة، وإليها تعود معالجة أمور الدولة والمواطنين في منطقة عملها.

تتألف السفارة من موظفين دبلوماسيين وقنصليين وإداريين تابعين لوزارة الخارجية، ومن عدد من الاختصاصيين التابعين لوزارات أخرى والمحققين بها بصفة فنيين. وهؤلاء جميعاً يشكلون وحدة عمل متكاملة، يديرها وينسق أعمالها رئيس البعثة الذي يعود إليه. ضمن القوانين والأنظمة. حق الإشراف الكامل والتمتع بالصلاحية التامة داخل السفارة، باعتباره المعتمد الرسمي للدولة والممثل الشخصي لرئيسها لدى جميع السلطات المسؤولة في الدولة المعتمد فيها.

### ٢- المهام والواجبات

١. لما كانت البعثة الدبلوماسية ممثلة برئيسها وأعضائها فإن واجب القيام بأعمالها المحددة بمقتضى القوانين والأعراف الدولية يقع على عاتقهم جميعاً. وهذه الأعمال الملقاة عليهم كواجبات يمكن أن تجمل في المهام الرئيسية التالية:

- (١) التمثيل.
- (٢) المفاوضات.
- (٣) المراقبة والأخبار.

## (٤) رعاية مصالح الدولة والمواطنين.

ب. تبدأ صفة رئيس البعثة الدبلوماسية التمثيلية اعتباراً من تاريخ تقديم كتاب اعتماده، ولا يحق له أن يقوم بأي عمل رسمي له صلة بالدولة المعتمد لديها قبل ذلك التاريخ. وبما أن حكومة الدولة المضييفة تعتبر كل تصريح يدلي به رئيس البعثة صادراً عن حكومته التي أوفدته، كان لا بد له من أن يكون شديد التحفظ والحذر فيما يقوله، متأكداً من أن تصريحاته تتفق وتنسجم مع رأي الحكومة. ويظل الممثل الدبلوماسي متمتعاً بجميع ما لهذه الصفة من امتيازات وحصانات، حتى انتهاء مهمته ومغادرته للبلد المضيف نهائياً.

ج. بالإضافة إلى الاتصالات التي يجريها السفير مع السلطات المحلية المسؤولة وخاصة مع وزارة الخارجية، والتي تعتبر السبيل الطبيعي للعمل الدبلوماسي المباشر، يقوم السفير أيضاً بالاتصال بالشخصيات السياسية، والأوساط الاجتماعية، وممثلي اتجاهات الرأي العام في البلد المضيف، وتعتبر هذه الاتصالات سبلاً غير مباشرة للتعرف إلى أوضاع البلد المضيف في كافة جوانبه. وعادة ما تتم هذه الاتصالات عن طريق الحفلات والمآدب واللقاءات الاجتماعية المختلفة، وبذلك تتاح له فرصة تحقيق المهام الموكولة إليه بشكل تام.

د. كثيراً ما تقضي طبيعة التعامل بين دولتين مجابهة بعض المصاعب التي يسعى الفريقان إلى تذليلها عن طريق المفاوضات وبالطرق الدبلوماسية المعتادة، أي بواسطة الممثلين الدبلوماسيين. وهنا تجدر الإشارة إلى أن المفاوضات يجب أن يتحلى برقة الحس، ودقة الملاحظة، وقوة الحجج، وكل هذه الصفات عوامل أساسية في كسب محدثه، بحيث يحمل على تبني وجهة نظره بقوة الإقناع. هذا وان اللباقة والكياسة قد تضمنان النجاح أكثر من العنف أو التلميح أو التصريح بسلوك الطرق التي تهدد مصالح الفريق الآخر، كما أنه يجب أن لا يسهي عن بال المفاوضات أن وجهة نظره التي يدافع عنها، والتي يكون لها أثرها وصداهها العميق في نفسه، باعتبارها تحمل في طياتها مصلحة بلده، قد لا يكون لها نفس الأثر والصدى في نفس محدثه. فالعربي مثلاً عندما يتطرق الى قضية فلسطين ينساق بطبيعة الحال الى درجة من الحماس، لا يمكن أن تتوفر لدى الأجنبي الذي لا تشغل هذه القضية إلا جزءاً ثانوياً من اهتمامه. لذا كان لا بد للممثل الدبلوماسي من معالجة الأمور بشكل موضوعي، محاولاً وضع نفسه مكان محدثه،



وساعياً لرؤية الأمور بمنظاره، ليستطيع بعد ذلك اختيار الأسلوب الناجح الذي يدعم وجهة نظره ويجعلها مقبولة لدى محدثه.

هـ- إن من أولى الواجبات الملقاة على عاتق الممثل الدبلوماسي وأعوانه مراقبة الأوضاع السياسية والاقتصادية والثقافية والعسكرية والاجتماعية في البلد الذي يعملون فيه، والتطورات المحتملة لهذه الأوضاع ومصالح بلدهم. وليس هناك طريقة معينة يمكن التوصية باتباعها لمعرفة حقيقة هذه الأوضاع وتطوراتها سيما وأن لكل بلد ظروفه الخاصة، إلا أنه يمكن الإشارة هنا إلى أن الخبرة العملية قد دلت على أن الدوائر الرسمية في البلد المضيف هي من آخر المصادر التي يمكن الحصول منها على ما نريده من معلومات. ولذا يجب على الممثل الدبلوماسي أن لا يركز فقط إلى هذه المصادر، بل عليه أن يحصل عليها من مصادر أخرى، بفضل العلاقات التي أقامها مع مختلف الأوساط (رؤساء أحزاب - نواب في البرلمان سياسيين معارضين - ممثلي القطاعات الاقتصادية - أصحاب الصحف ومراسلي وكالات الأنباء...).

وذلك ليتمكن بالتالي من مقارنة كل ما يصل إليه من معلومات، وتحليلها وتدقيقها تمهيداً لرفع تقاريره عنها إلى حكومته مع انطباعاته الشخصية عنها، وما يمكن أن يكون نصيبها من الصحة والتأكيد، وما هي المقترحات التي يراها ضرورية في هذا الصدد لتأمين مصالحها.

و- يجب على الممثل الدبلوماسي أن يسعى لإيجاد تفهم صحيح لظروف بلاده وقضاياها لدى حكومة البلد المضيف، ولدى الرأي العام فيها، فينتشر جميع الفرص الملائمة لنشر رأي حكومته، ودعم اتجاهاتها، وشرح قضاياها، مع دحض كل ما يتعارض مع ذلك من آراء وأقوال. ومن الواجب أن تصدر البعثة نشرة دورية بلغة البلد المضيف، أو بلغة أخرى متداولة، يضمنها السفير ما يرى فائدة في نشره من معلومات وآراء وإحصاءات تبين أوجه نشاط بلده في مختلف الميادين، ورأيها في بعض الأحداث الدولية الهامة، كما عليه أن يلبي ما يوجه إليه من دعوات لإلقاء محاضرات في مواضيع معينة تتعلق ببلده، إذ أن ذلك يعتبر فرصة من الواجب انتهازها لشرح مواقف حكومته والتعريف بنشاطاتها بالشكل الذي يحقق ويضمن الفائدة

القصوى لمصالحها. على أنه من الضروري أن يستشير حكومته في هذا الصدد قبل إلقاء المحاضرة، إذ قد يكون لها رأي أو اتجاه تود إظهاره في هذه المناسبة.

ز. قد يكون من الأمور الطبيعية جداً أن تطلب الحكومة من ممثلها الدبلوماسي عقد مؤتمر صحفي توضح فيه وجهة نظرها في موضوع معين، وفي مثل هذه الحالة يجب عليه أن يهيئ ما سيلقيه في المؤتمر ويسترشد بتوجيهات حكومته، ثم يقوم بطبعه بعدد كاف وبلغة متداولة، ليوزع على الحاضرين حرصاً على سرعة النقل، ومنعاً لكل تحريف أو تشويه في الأقوال. وغني عن البيان أنه من واجب الممثل الدبلوماسي في هذه الأحوال أن يتقيد بتوجيهات وتعليمات حكومته، في إجاباته عن أسئلة قد تطرح بصورة مفاجئة، حتى لا يكون فيما يقوله تعارض مع تلك التوجيهات. وعلى كل حال لا يجوز للممثل الدبلوماسي أن يعقد مؤتمراً صحفياً إلا بعد موافقة مسبقة من حكومته.

ح. إن أعمال الممثل الدبلوماسي فيما يتعلق برعاية مصالح الدولة والمواطنين تكون دوماً مقيدة في حدود القانون الدولي والاتفاقات المعقودة والعرف، وهي كثيرة لا يمكن حصرها في هذه المحاضرة، ولكن يكفي أن نشير إلى أنها تشمل كل ما له صلة بمصالح الدولة والمواطنين وحقوقهم في الدولة المضيئة، حيث من واجب الممثل الدبلوماسي الدفاع عن هذه المصالح والحقوق دون المساس بمصالح الدولة المضيئة.

ط. إرشادات وتوجيهات إلى الدبلوماسيين.

١. قال اللورد سالزبوري وهو من أشهر وزراء خارجية بريطانيا في أحد مؤلفاته «إن نجاح الدبلوماسي لا يقوم على تمثيل أدوار باهرة ملأى بالحوادث، بل يقوم على مجموعة من الأعمال الصغيرة الموفقة: كلفت نظر في محله أو مجاملة لبقة، أو تساهل حكيم أو إصرار بعيد النظر إلى جانب حسن ذوق سليم يقظ، وسيطرة على الأعصاب لا يعتربها انفعال، وصبر لا تزعه حماقة والاستفزاز».

٢. ينبغي على الدبلوماسي أن يقابل من يتصل به بحذر شديد دون أن يتظاهر بالحذر والحرص على إخفاء الأسرار، وأن لا يدلي إلا بما تقتضيه مصلحة بلده بشكل واضح ودقيق لا

يسمح بأي تأويل أو تفسير بعيد عن المقصود. والحذر هنا لا يعني الانكفاء والانعزال والابتعاد عن المجتمعات، فلا محذور يذكر في المبالغة بالحذر، بينما قد تنطوي قلة الحذر على مخاطر كبرى.

٣- يجب على الممثل الدبلوماسي أن يكسب ثقة البلد المضيف بما يظهره من كياسة ويديه من صراحة في القول والبعد عن المغالطة، وبما أن واجب الكتمان لا يجيز له أن يكون صريحاً إلا ضمن نطاق محدود كان لا بد من تفادي المواقف المحرجة التي ربما اضطرته إلى قول ما يغير الحقيقة دون أن يقنع محدثه. لذلك عليه أن يبتعد في حديثه عن النقاط التي لا يمكن أن يكون صريحاً في معالجتها، وعندما يسأل عن موضوع لا يتفق التحدث فيه مع واجب الكتمان والحرص فيكون ادعاء عدم الاطلاع أولى من اللجوء إلى الغموض والمغالطة التي قد لا تخفى على المحدث الذكي.

٤- باستطاعة الممثل الدبلوماسي أن يفهم الدولة المضييفة أن له علماً بما تعده من تدابير، وينبهاها إلى خطورة بعض المواقف التي تقفها من حكومتها، أو بعض المفاوضات التي تجريها مع دول أخرى، ولكن دون أن يعطي لقله مظهر الاندفاع الشديد والحماسة الظاهرة.

٥- يحظر على الممثل الدبلوماسي نشر المذكرات أو المراسلات الرسمية في أية حال من الأحوال قبل أن تستلمها الحكومة الموجهة إليها، لأن ذلك يتنافى مع الآداب الدبلوماسية، وكذلك عليه ألا يطلع على المحادثات الجارية بين المتفاوضين إلا من لهم علاقة مباشرة بالموضوع.

٦- لا يجوز لأعضاء السلك حتى بعد تركهم الخدمة الفعلية نشر خبرتهم عن البلد الذي كانوا يعملون فيه، أو إذاعة أية معلومات حصلوا عليها عن طريق الوظيفة، إلا بتصريح خاص من الحكومة، وكذلك فإنه يحظر عليهم نشر كتب أو تعليقات تتناول بالسوء الأوضاع القائمة في البلد الذي كانوا معتمدين فيه.

٧- تنطبع معاملة الدبلوماسيين لمرؤوسيههم وزملائهم بطابع اللطف والتهذيب والرقية لأن في ذلك دعوة ملحة إلى إطاعة الأوامر والتقييد بالتعليمات.

٨- إذا دعي الممثل الدبلوماسي إلى حضور حفلة رسمية لا تتفق وشعور بلده يمكنه رفضها،

شريطة أن لا ترى الحكومة الداعية هذا الرفض ماساً بكرامتها، وباستطاعته أن يتجنب إحراجها في ذلك بالتذرع بالمرض «المرض الدبلوماسي».

### ي. النشاط الاجتماعي للبعثة

من الطبيعي أن لا يقتصر نشاط البعثة الاجتماعي على قيام السفير بالزيارات لمن يتعامل معهم في البلد المضيف، سواء في الأوساط الرسمية أو الدبلوماسية، بل يتعدى ذلك إلى اتصالات ومقابلات مع الهيئات الشعبية المختلفة. وكذلك على السفير أن يهتم بنشاط أعضاء السفارة الاجتماعي، ويشجعهم على إقامة صلات الصداقة مع مختلف الشخصيات والأوساط الاجتماعية المعروفة، ويرشدهم إلى ما فيه خير العمل الصحيح في هذا الصدد، ويراقب المستويات الاجتماعية التي يلجونها.

### ■ ٣ - التنظيم الداخلي للسفارة وأسلوب العمل فيها:

أ. ليست السفارة من حيث اختلاف الأعمال التي تمارسها إلا جهازاً مصغراً عن الإدارة المركزية في وزارة الخارجية، ولهذا فإن تنظيمها الداخلي من حيث بنيانه يجب أن يتمشى مع التنظيم العام لتلك الإدارة. وإذا دققنا النظر في مهام وزارة الخارجية بشكل عام وفي تنظيم الإدارة المركزية فيها، نرى أن العناصر التي يقوم عليها ذلك التنظيم تستند إلى عامل تحقيق مهامها بشكل دقيق، لا يفسح المجال لأي لبس أو غموض في ممارسة الواجبات الملقاة على عاتقها.

وعلى هذا الأساس وانطلاقاً من هذا المبدأ التنظيمي، فإن الواجبات السياسية والإدارية والقنصلية والعسكرية والاقتصادية والثقافية التي تقوم بها السفارة تفرض وجود أجهزة تمارسها، ومن جهة أخرى فإن سلطة السفير في أداء مهامه التي سبق وذكرناها في سياق هذا البحث تدور داخل ثلاث دوائر مركزية:

الأولى: ويعمل فيها الأعضاء الدبلوماسيون والإداريون داخل السفارة وهم المساعدون المباشرين للسفير.

الثانية: ويعمل فيها المحققون الفنيون الذين لهم دوائرهم الإدارية الخاصة بهم.

الثالثة: ويعمل فيها القنصليون داخل القنصليات القائمة في البلد المضيف.

ب. من هنا نرى أن تنظيم السفارة يجب أن يشمل الأقسام التالية:

١. القسم السياسي.

٢. القسم الإداري. (داخل السفارة)

٣. القسم الفني: المكاتب الفنية الملحقة بها (حربي - تجاري - ثقافي - صحفي ..).

٤. القسم القنصلي: القنصليات.

قد تكون جميع هذه الأقسام داخل السفارة، ويقوم بمهامها الأعضاء الدبلوماسيون والإداريون فقط عند عدم وجود ملحقين فنيين وقنصليات، وقد تندمج بعض الأقسام بعضها فقد لا يوجد ملحقون فنيون بينما توجد قنصليات، وقد يجوز أن يوجد بعض الملحقين دون سواهم، وعلى كل حال فإنه مهما تعددت هذه الحالات فإن مهام السفارة الأساسية تبقى دون تغيير، وعلى الموجودين من موظفيها فعلاً القيام بها ضمن نطاق التنظيم المذكور أعلاه، سواء أكانت أقسامه الأربعة منفصلة أو متداخلة أو مندمجة جزئياً أو كلياً.

ج. إن توزيع الأعمال على أعضاء السفارة يرتبط إلى حد بعيد بعدد الموظفين الموجودين ومراتبهم وإمكانياتهم من جهة، وبوجود مكاتب فنية ملحقة وقنصليات أو عدم وجودها من جهة ثانية. إلا أن التفاوت الطبيعي في اتساع أعمال السفارة والذي يستلزم تفاوتاً في عدد العاملين فيها يجعل من المتعذر دوماً وضع قاعدة ثابتة لتوزيع الأعمال بصورة متشابهة في جميع البعثات، ومع ذلك فقد دلت التجربة العملية على أن هناك أسساً عامة يمكن الاستناد إليها في كافة البعثات على اختلاف اتساعها تضمن حسن سير العمل فيها إلى حد بعيد.

د. يستند في أسلوب العمل أن يتم توزيع الأعمال والواجبات على الأعضاء على أساس جغرافي فني في وقت واحد، بحيث تحدد لكل منهم واجبات معينة في أمور معينة. فالرجل الثاني في السفارة، وهو عادة الوزير المستشار في السفارات الكبرى أو المستشار في السفارات المتوسطة أو أحد السكرتيرين في السفارات الصغرى، يكون مسؤولاً عن مراقبة

وتنسيق أعمال السفارة باعتباره المساعد الأول للسفير والذي ينوب عنه في حالة غيابه ويشكل صلة الوصل بينه وبين باقي الأعضاء، فهو الذي ينقل إليهم توجيهات وتعليمات السفير، ويحل كافة الأمور التي لا ضرورة لعرضها على السفير بحكم ثانوية أهميتها، وكذلك يدقق كافة المعاملات التي يجب أن تعرض لتوقيع أو اطلاع السفير، ولكن هذا الاشراف لا يحول دون مراقبة السفير الشخصية المباشرة لجميع الموظفين، واتصاله معهم شخصياً في الأمور التي يعالجونها.

هـ. يحسن أن يعقد اجتماع دوري منتظم لكافة الأعضاء برئاسة السفير أو برئاسة الرجل الثاني في السفارة للتداول في شؤون السفارة وأعمالها، بحيث تعطى لهم التوجيهات والتعليمات، وتعرض عليهم المعلومات التي يرى السفير اطلاعهم عليها. ومن الضروري أن يحضر هذا الاجتماع الدوري كافة أعضاء السفارة من دبلوماسيين وملحقين فنيين وقناصل.

و. جميع المراسلات والتقارير والمكاتبات التي تصدر عن السفارة توقع باسم السفير وعلى مسؤوليته المباشرة، أما الدراسات والبحوث التي يكلف بها أعضاء السفارة أو التي يعدونها بعد استمزاز رأي السفير فترفع للوزارة بأسمائهم مع تعليق السفير عليها، وذلك حرصاً على إعطاء الموظفين الفرصة لإظهار كفاءتهم وتقديراً للجهود التي يبذلونها في أعمالهم.

ز. يتولى السكرتيرون الأعمال التالية:

١. إعداد مشاريع التقارير والمراسلات وغيرها أو تهيئة المواد اللازمة لها وفقاً لتوجيهات

السفير.

٢. تصنيف المراسلات وحفظها.

٣. تولي مهام الأمن في السفارة وفقاً للتعليمات الموضوعية.

ح. يعهد للملحقين الدبلوماسيين عادة بممارسة الأمور الإدارية والمالية في حالة عدم وجود إداريين في البعثة، على أن الملحقين الدبلوماسيين يعتبرون نواة السلك الدبلوماسي، كما يعتبر عملهم في السفارة مرحلة تدريب عملي تعقب دراستهم النظرية، لذلك كان لا بد من عناية خاصة بهم، وافساح المجال أمامهم للاطلاع على مختلف الأعمال والقيام ببعض المهام الملائمة

لإمكانياتهم، بحيث يعدون تدريجياً لارتقاء درجات سلم السلك وهم قادرون على أداء واجباتهم على أحسن وجه.

ط. ينظم السفير بالتعاون مع أعضاء السفارة قائمة بمعارف السفارة وأصدقائها وخصومها، لتحفظ فيها بصورة سرية، وتتكامل دوماً مع تتابع رؤساء البعثات، الأمر الذي يسهل عمل الموفدين اللاحقين.

ي. ينظم السفير بالتعاون مع مساعده محفوظات خاصة لأهم الموضوعات السياسية والاقتصادية والثقافية وسواها، والتي لها تأثير مباشر وغير مباشر على علاقاتها الخارجية ومصالحها الداخلية، وبهذا يسهل على الموظفين الجدد الاطلاع على هذه الأمور الهامة بسرعة دون البحث عنها في ملفات السفارة التي تزخر كل يوم بمراسلات جديدة.

ك. لما كانت المكاتب الفنية الملحقة بالسفارة تكون جزءاً من أجهزتها العاملة، فإن هذه المكاتب سواء كانت عسكرية أو ثقافية، أو صحفية أو اقتصادية (تجارية - مالية - زراعية، صناعية سياحية) تقوم بواجباتها الكاملة تحت إشراف ومراقبة السفير، ولا يجوز للمحققين الفنيين أن يعملوا بمعزل عن السفارة متذرعين بأنهم تابعون لوزارات أخرى. لذا عليهم إطلاع السفير على القضايا الهامة، وتزويد السفارة بنسخ من التقارير التي يعدونها في حقول اختصاصاتهم والتي يوجهونها لوزاراتهم الأصلية. وللسفير الحق بمطالبتهم بتقديم تقارير دورية، لها علاقة بالاختصاصات التي يمارسونها، وكذلك الطلب إليهم رفع تقارير تبين مدى الانجازات التي حققوها في ميدان تلك الاختصاصات.

ويحق للسفير في الحالات الطارئة تكليف المحققين الفنيين وموظفيهم بمؤازرة زملائهم الدبلوماسيين، والمساهمة معهم بأعمال إضافية ضمن اختصاصاتهم أو خارجها لمواجهة تلك الحالات الطارئة. وقد يكلفهم السفير بمهام خارج مقر السفارة تستهدف الحصول على معلومات هامة داخل اختصاصاتهم، إلا أنه من الطبيعي أن يشذ مكتب الملحق العسكري عن بعض هذه القواعد والتدابير نظراً للصفة العسكرية السرية التي قد يكون من الأفضل الحرص عليها وعدم الخروج بها من دائرة اختصاصه. ولذا فلا علاقة للسفير بالرموز والشفيرة التي يستخدمها الملحق العسكري، وكذلك ليس له علاقة بالاعتمادات المالية السرية الموضوعة تحت

تصرفه . وكذلك من الضروري وضماناً لتنسيق العمل للصالح العام أن يطلع الملحق العسكري السفير شخصياً وبالذات على بعض الموضوعات الهامة ، كإعطائه فكرة عن صفقات الأسلحة التي يتم التعاقد عليها أو كإبلاغه بموقف الخبراء العسكريين الموفدين من الدولة المضيئة أو الدولة الموفدة ، وكذلك عن الموفدين بمهمة للتدريب ، كذلك من ناحية أخرى من واجب الملحق العسكري أن يقدم للسفير تقريراً في موضوعات أخرى منها الأمور المتعلقة بالانضباط العام والتي يتعرض لها العسكريون الموفدون إلى الدولة المضيئة ، والمعلومات التي تتوفر لديه عن إسرائيل والنشاط الصهيوني .





## مصادر معلومات الدبلوماسية

د. حسن صعب

عميد سابق لكلية الإعلام والتوثيق  
في الجامعة اللبنانية

الدبلوماسية هو رسول تواصل وتفاهم وتفاوض وتقارب بين بلده والبلد الذي يمثله فيه. وينطبق هذا الوصف على جميع أعضاء البعثة الدبلوماسية من رئيسها إلى أصغر موظف فيها. وهذه هي حقيقة عمل كل منهم، كما يمكن أن نراها اليوم أنصع مما كانت عليه في أي وقت آخر. ولا شأن للأوصاف الأخرى التي تطلق في بعض الأحيان على الدبلوماسية، كنعته بأنه جاسوس شرعي لبلده، أو بأنه وسيط مخادعة ومراوغة بين البلدين. ففي مثل هذه الأوصاف مسخ للرسالة الدبلوماسية، وتشويه للمقاصد النبيلة التي جعلت منها قاعدة من قواعد التعامل الدولي، ومؤسسة من مؤسسات القانون الدولي.

والرسالة الدبلوماسية بمفهومها الحقيقي هذا ألزم اليوم للتعاون الدولي مما كانت عليه في أي وقت آخر. فما دامت الدول تتعامل كوحدات سيادة ومستقلة، فإن تبادل الدبلوماسيين بينها هو ضرورة وطنية بقدر ما هو ضرورة دولية. ومهما بهرتنا معجزة المواصلات الحديثة، وراعنا ما تؤدي إليه من تخاطب مباشر بين رؤساء الدول ورؤساء حكوماتها ووزراء خارجيتها ومختلف القادة فيها، فإن كل هذا لا يغني عن التخاطب المطرد والمنظم والهادئ والصامت، الذي يؤمنه الممثلون الدبلوماسيون بين بلد وآخر. والتطور التواصلي الحديث، الذي يوهنا بإمكان الاستغناء عن هذا النوع من التخاطب الدبلوماسي، كثيراً ما يكون ضرره أشد من نفعه.

و«التواصل» و«التفاهم» و«التفاوض» و«التقارب» بين البلدين هي الأبعاد الأربعة الرئيسية لمهمة الدبلوماسية التمثيلية. ولا يمكن أن تبحث مصادر معلومات الدبلوماسية إلا في سياق هذه الأبعاد الأربعة. لأن الأهم من استقصاء المعلومات وتقييمها وعي الغاية من الحصول

عليها. والأهم من تجميعها تقييمها ومعرفة كيفية الاستفادة منها. ولا يتحقق كل ذلك إلا إذا وضعت عملية استقصاء المعلومات في النطاق الكامل للمهمة الدبلوماسية.

ويبدو لأول وهلة، أننا نتجاوز بمهمة الدبلوماسية حدها التقليدي أو القانوني المؤلف، حين نتوقع منه إيجاد «التفاهم» و«التقارب» بين البلدين بالإضافة إلى «التواصل» و«التفاوض». ولكننا في الواقع ننظر إليها نظرة الذين رفضوا عبر التاريخ أن يروا في الدبلوماسية «ساعي بريد» بين حكومتين. وكان ابن الفراء الذي أصدر في القرن الحادي عشر «كتاب رسل الملوك» ومن يصلح للرسالة والسفارة» بين أوائل الذين تنبهوا للفرق بين الحالين، فقال في التمييز بين حامل البريد والرسول: «الكتاب يد والرسول لسان... الكتاب مقصور على معناه الذي يتضمنه لا يتعداه إلى غيره، وللرسول أن يتصرف في أنحاء الحجة، ويتأتى لنظم الإلفة، ويحرص على درك البغية، ويجتهد في نجاح الطلبة، اجتهاد من يرى أن في تمام الأمر على يده، وانتظامه بسعيه وسفارته، دليلاً على موقعه، وتيمناً بطائره. وربما حكم الرسول في الأمور وخير في التدبير، على حسب ما توجبه المشاهدة ويستصحب في البدء والعاقبة (١)». وأجمل ما في هذا التمييز الإشارة إلى التاتي أو التهيوء «لنظم الألفة» بين المرسل والمرسل إليه. فإذا فهمت مهمة السفير على هذا النحو في القرن الحادي عشر، فإننا أولى بأن يكون لنا مثل هذا التصور لها في العهد الذري، الذي لا تواجه فيه الدول الاختيار بين التقاطع والتواصل، أو التعادي والتصادق، أو التحارب والتسالم، بل بين التعايش السلمي أو التفاني النووي. ويتناول السفير الإيطالي «بيترو كوياروني» هذا المعنى لمهمة الدبلوماسية في محاضرة ألقاها في حلقة تدريب الدبلوماسيين التي عقدت في آب عام ١٩٥٧ في كليشم في النمسا، فيقول: «إن غاية الدبلوماسية هي توطيد السلام، أو إعادة السلام فيما لو نشبت الحرب، فالحرب ليست دبلوماسية... والدبلوماسية الذي يعمل للحرب لم يعد اليوم دبلوماسياً» (٢).

ولا يتعارض واجب العمل للتعاون الدولي والسلام مع واجب الدبلوماسية المشروع في الدفاع عن مصالح دولته، لأن لجميع دول العالم اليوم مصلحة مشتركة في التعاون والسلام. والمفكرون الذين يتوقفون عند واجب الدبلوماسية تجاه وطنه، لا يغفلون عن واجبه الدولي، ومنهم «فوديريه» الذي يقول: «إن الدبلوماسية هي فن تمثيل الحكومة والوطن لدى الحكومات والبلاد الأجنبية، والسهر على رعاية مصالح الوطن وكرامته في الخارج...». ولكنه ما يلبث ان

يضيف لذلك بأنها «... فن إدارة الشؤون الدولية، وقيادة المفاوضات السياسية أو تتبعها وفقاً للتعليمات المتلقاة»<sup>(٣)</sup>. وفن إدارة الشؤون الدولية في العهد الذري وفي ظل الأمم المتحدة هو قبل كل شيء فن اصطناعها في خدمة السلام، وفن تسييرها بوحى مبادئ العدالة الدولية، وقواعد القانون الدولي. ويشير «جيني» الى هذا في تعليقه على تعريف «فوديري» للدبلوماسية، فيشترط لقبول التعريف أن يعطى له مضمون إيجابي حقوقي، ويقول، «إن الدور الذي يعود لدبلوماسية المستقبل هو أن تكون لأقصى حد ممكن أداة الحق في وقائع الحياة الدولية، وأن تسعى لتصيير القواعد القانونية أسساً للتعاطي بين الشعوب... وأن تهتدي بالقانون الوضعي، وإذا تعذر ذلك، اتخذ القانون الطبيعي بأنبل ما فيه مرشداً أعلى للعمل الدبلوماسي...». وبذلك يوفق الدبلوماسي بقدر المستطاع «... بين ما هو سياسي وما هو قانوني... ويبذل ما في وسعه لإيلاج فكرة العدالة في الدماغ المتموج لأولئك الناس الذين يهدرون كل شيء في سبيل الغوغاء...»<sup>(٤)</sup>. ويؤكد المؤرخ الدبلوماسي «هارولد نيكلن» على المعنى نفسه في المقدمة التي وضعها لكتاب «شارل تاير» عن الدبلوماسي، فيقول: «... إن مهمة الدبلوماسيين هي الحفاظ على السلام. والدبلوماسي المحترف، مهما كانت جنسيته: مقتنع بأن هذه المهمة هي واجبه الرئيسي... وهو يدرك تبعاً لذلك، أن مصلحة العالم، تتقدم مصالح بلاده الآنية، ولهذا فإن النصيحة التي يقدمها إلى حكومته، تتكيف وفقاً لهذا الرأي أو المثل الأعلى»<sup>(٥)</sup>.

فإذا أدركنا مهمة الدبلوماسي بل رسالته على وجهها الحقيقي هذا، أصبح لمعلوماته ولمصادر هذه المعلومات أهمية فائقة. لأن المعلومات المتوفرة هي التي تسيّر عمله وعمل حكومته في الحقل الدولي. وإذا اعتمدنا في السلوك الدبلوماسي معادلة نفسية عضوية «كالمحرض والاستجابة»، أمكننا أن نقول بدون مبالغة بأن البادرة الدبلوماسية هي غالباً استجابة لمحرض إعلامي أي لنبا حول حدث ما أو وضع ما. ولذلك تتوقف صحة البادرة على صحة النبا. وإذا كانت مصادر استعلام الحكومات هي اليوم أوسع وأكثر تعدداً مما كانت عليه في أي وقت آخر، إلا أن للمعلومات التي تتلقاها الحكومة من ممثلها لدى دولة ما حرمة خاصة لا تتوفر لأي نوع آخر من المعلومات. ولذلك لا يصح القول بأن الفيض الدافق من المعلومات غير الدبلوماسية يغني عن المعلومات الدبلوماسية، ويقضي على وظيفة الدبلوماسي الاستعلامية والإعلامية.

وليست وظيفة الدبلوماسي الاستعلامية والإعلامية هي وظيفة الجاسوس الشرعي لبلده أو

لرئيس دولته. فالدبلوماسية شيء والجاسوسية شيء آخر. وقد يشغل بعض الدبلوماسيين الوظائف معاً. وقد أشارت النيويورك تيمس في التحقيق الذي نشرته أخيراً عن «الوكالة المركزية للاستعلامات»، إلى أن بعض الموظفين الدبلوماسيين أو الفنيين في البعثات الأميركية في الخارج هم في الحقيقة من موظفي الوكالة، الذين يتغلفون بالحصانة الدبلوماسية<sup>(٦)</sup>. ولكن هذه الازدواجية تشوه عمل الدبلوماسية وتسيء إليه. ويكفي أن تكتشف هوية الدبلوماسي الحقيقية، ليزول مبرر وجوده في البلد الذي يكون فيه، وينشر وجوده ضباباً من الريبة على جميع أعمال البعثة الدبلوماسية. ولعل من الأسباب التي عاقت حتى الآن قيام علاقات خارجية قوية بين الدول العربية والدول الأجنبية الاعتقاد الشائع بيننا، بأن جميع الدبلوماسيين الأجانب هم جواسيس لبلادهم، بالمدلول الاصطلاحي القبيح للكلمة.

ومصدر هذا الاعتقاد عندنا هو ما عانيناه من الدبلوماسيين والقناصل في العهد العثماني، وما اعترى تجاربنا الدبلوماسية المبكرة أثناء الحرب العالمية الأولى وبعدها من خيبة ومرارة. وأما في أوروبا، فإن مرد الالتباس بين الدبلوماسي والجاسوس إلى المعايير الخلقية المتدنية التي سادت الدبلوماسية في القرنين السادس عشر والسابع عشر. ويبين «نيكلسن»، بأن تصرفات الدبلوماسيين في هذين القرنين دفعت الدبلوماسية بطابعها الذميم، وحملت الذين جاؤوا من بعدهم أوزار الذين سبقوهم. وأشهر ما في هذه الأوزار أنهم «رشوا الندماء، وأشعلوا الفتن ومولوها، وشجعوا الأحزاب المعارضة، وتدخلوا بأخطر الوسائل في الشؤون الخاصة بالبلاد التي اعتمدوا فيها، وكذبوا وتجسسوا وسرقوا... فاشتهر في تلك الأحوال السفير الذي يعتبر نفسه جاسوساً شريفاً...»<sup>(٧)</sup>.

إن الدبلوماسي هو عين حكومته وبصرها في البلاد التي يمثلها فيها، ولكنه عين الحكمة السياسية، لا عين الجاسوسية الاختلاسية، وهو عين الصدق والأمانة، لا عين الكذب والمخاتلة. ويقول ابن الفراء في هذا، إن «رأس المملكة صحة فكرة الملك، ورأس الملك صحة لهجة الرسول. إذ كان الرسول عن لسان الملك ينطق، وإلى أذنه يؤدي...»<sup>(٨)</sup>. «وصحة لهجة الرسول» هي المعيار الأول لكل ما يمكن أن يتزود به الدبلوماسي أو ما يمكن أن يزود به حكومته من معلومات. فإذا عرف «بصحة اللهجة» أو بالحكمة والصدق والأمانة بلغ من المعلومات ما لا يمكن أن يبلغه سواه، وأخذت معلوماته بعين الاعتبار من قبل المسؤولين في حكومته. وأما إذا

عرف بالترسل أو التبذل أو الكذب، أو صدت في وجهه أبواب الاستعلام، وأضحت معلوماته إلى حكومته هملاً لا يكثر أحد لها.

إن على الدبلوماسي في نظر «دوبوي» أن «يلاحظ» و«يحمي» و«يفاوض». وعليه أن يضع ملاحظته «... فوق المصالح الخاصة، وفوق مصالح الأحزاب، وأن يرصد كل ما يمس مصالح الدول في علاقاتها المتبادلة... وهي مهمة واسعة وشاقة. وهي صعبة إلى حد تفرض على الدبلوماسي أن تحترس لثلاث تتيه في اللتويات والمسارب التي تضلها عن الطرق العظيمة، وتعميها عن الذرى التي تستطيع أن تحيط منها بكل شيء وأن تنسق كل شيء...»<sup>(٩)</sup>. وهذا الإطلال من ذروة العقل على أمواج المعلومات، وهذا التنسيق لها بنور البصيرة والخبرة هو الذي يميز عمل الدبلوماسي الإعلامي من عمل أي مخبر آخر. وليس المطلوب منه أن ينقل الخبر فحسب، فيكون شأنه شأن الراوية، بل أن يقدم رأيه في الخبر المروري، وأن يوجه حكومته نحو الموقف الذي يحسن بها أن تتخذه على ضوء الخبر الذي يرويه.

ويعني هذا أنه لا ينشد الخبر لذاته ولا ينشده كالجاسوس ليهتك سراً ما، ولا يسعى وراءه كالصحافي ليحدث به دويماً ما، بل يجتهد في سبيله ليتخذ من مجموعة أخباره رصيداً يستطيع أن يعرف به الحاضر معرفة دقيقة، وأن يتنبأ بالمستقبل تنبؤاً صادقاً، وأن يهدئ<sup>(١٠)</sup> ما يحتمل نشوبه من منازعات ما استطاع إلى ذلك سبيلاً... ولذلك يرتبط استقصاؤه للمعلومات كل الارتباط بشخصيته وثقافته وخبرته بالبلد الذي يمثل بلده فيه. فإذا لم يتوفر له من هذه الأقاليم الثلاثة القدر الوافي، لم يعجز عن بلوغ المعلومات في مظانها الصحيحة فحسب، بل وناء أيضاً بفهم أو تفسير ما يترامى إليه من معلومات. ويوصي «جني» بأن يكون الدبلوماسي متمتعاً بملكة الملاحظة على أقوى ما يمكن أن تكون عليه، ليستطيع أن يدرك «... بالحدس ما هو ذو أهمية لعمله. فإذا توفرت له هذه الملكة الخاصة أو هذه الغريزة الخاصة تفادى الاستغراق في الأشياء التي لا معنى لها، أو في الوقائع التي تصرفه عن غاية عمله... ولا بد أن يمضي عليه وقت في الخدمة قبل أن يصبح قادراً على مثل هذا التمييز... فعليه أن يجتهد في وضع الآراء التي يسمعها والوقائع التي يستقرئها في غربال الحس السليم، وأن يتحلى بفضيلة الحكم الصادق إلى حد يمكنه دائماً من استكناه الحقيقة العارية...»<sup>(١١)</sup>.

وهناك مصادر رئيسية خمسة يستقي منها الدبلوماسي معلوماته، وهي:

أولاً: المصادر العلمية.

ثانياً: المصادر الحكومية.

ثالثاً: المصادر الأنبائية.

رابعاً: المصادر العلاقاتية.

خامساً: المصادر السرية.

ونذكر المصادر العلمية أولاً لأنها دليل الدبلوماسي وهداه لكل مصدر آخر. فمعرفة الدبلوماسي العلمية الموضوعية للبلد الذي يمثل فيه بلده، هي الشرط الأول لفهمه لأحوال البلد، ولتقديره لعلاقة بلده به، ولقدرته على تفسير كل ما يجمع من أخبار حول الأحداث الواقعة، أي لنجاح مهمته فيه. ولذلك يحسن به فور تعيينه أن يطلع على أهم المراجع الأساسية التي تعطيه صورة صادقة عن جغرافية البلد وتاريخه وأحواله الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ويعطينا «ثاير» في كتاب «الدبلوماسية» صورة خاطفة عن المعارف التي كان يتوقع منذ قرنين أن تتوفر لدى الدبلوماسي حول البلد الذي يعمل فيه، فيقول: «... كان ينتظر من الدبلوماسي، أن يعرف أكثر من مجرد علاقات مضيفه الزوجية. فأحوال الخزينة الملكية، واحتمالات زيادة الواردات والرسوم، وأحوال رجال الصناعة على الرغم من ضعف شأن الصناعة آنذاك، والأوضاع الزراعية، كلها كانت قبل نحو من قرنين، تعتبر من المؤثرات المهمة، في قوة الحاكم الكاملة. وكان ينتظر من الدبلوماسي أيضاً أن يكون على إطلاع على جغرافية المنطقة. وهذه لا تعني الولايات التي تقع تحت حكم المضيف مباشرة فحسب، بل الأجزاء الأخرى من الممتلكات التي يطالب بها أو التي يطمع في الحصول عليها. وهو يدرس أيضاً النظام التشريعي، والعادات الاجتماعية السائدة عند الشعب» (١٢).

والحاجة المتزايدة إلى المعرفة الموضوعية بأحوال البلد الذي يرسل إليه الدبلوماسي تعطي الآن للتدريب الإعدادي للدبلوماسيين أهمية تفوق ما كانت عليه في أي وقت آخر. ويتناول التدريب تعليم اللغات والتثقيف العالي بأحوال مختلف أقاليم العالم. وتنشأ بعض المعاهد التدريبية في الأقاليم نفسها، كمعهد تعليم اللغة العربية في شمالان التابع لوزارة الخارجية

البريطانية، ومعهد تعليم اللغة العربية في بيروت، التابع للسلك الخارجي الأميركي. ويشير ابن الفراء الى أهمية اللغة في عمل الدبلوماسي، فيقول: «... إذا أرسلت رسولا إلى الملك، فليكن فصيحاً بلغتك ولغته...» (١٢) فالعلاقة بلغة البلد الذي يعمل فيه هي في حد ذاتها مصدر من مصادر معلومات الدبلوماسي، والجهل بها يفوت عليه الكثير من المعلومات. ذلك أن حديثه إلى أهل البلد بلغتهم يقربه إلى قلوبهم، ويجعلهم أكثر استئناساً بصحبته، ويدفعهم للإفضاء إليه بما لا يفضون به لمن يحتاجون إلى مترجم للتخاطب معه. وتتيح له اللغة أن يتعرف إلى أحوالهم ونزعاتهم في أصولها الأولى، بدل اللجوء إلى المصادر الثانوية المترجمة، فيصبح بذلك أقدر على أن يعبر لحكومته تعبيراً صادقاً عن حقيقة ما يشعرون أو يفكرون به، وعن حقيقة السياسة التي ينتهجونها تجاه بلده. ولا تعتبر اللغة الدبلوماسية الدولية كالفرنسية أو الإنكليزية أو غيرها ما بديلاً للغة البلد القومية. لأن معرفة هذه اللغة توسع آفاق اتصالاته، فتعمق ينابيع استطلاعها. ويشير «دي شاموي» في كتابه «مفهوم السفير الكامل» إلى أهمية معرفة لغة البلد بالإضافة إلى اللغة الدبلوماسية الدولية، فيقول: «إذا اقتصر السفير على معرفة اللاتينية، فإنه لا يستطيع أن يتعاطى مع النساء، ولا مع أكثر أهل الحرب والتجارة، فيفقد المزايا التي تؤمنها العلاقات مع أمثال هؤلاء: لإنسان ذكي وبصير يفترض فيه أن يستفيد من كل شيء». فتتحقق له هذه الاستفادة إذا عرف لغة البلد... مطالعة ومحادثة...» (١٤). وتقدير أهمية اللغة والثقافة في التواصل والاستعلام هي التي حملت بعض الدول على أن ترسل بعض مستشرقينها سفراء لها إلى العواصم العربية. ولدينا آخر مثل ذلك في «جون بادو»، الذي يتولى الآن رئاسة دائرة دراسات الشرق الأوسط في جامعة كولومبيا في نيويورك، والذي قضى عدة سنوات رئيساً للجامعة الأميركية في القاهرة. وقد عينه كندي سفيراً في القاهرة. وكان أعضاء الكونغرس المشايخون للصهيونية يتهمونه بأنه «سفير لعبد الناصر في واشنطن أكثر مما هو سفير لواشنطن لدى عبد الناصر». ولعل «كليب» وصف أبلغ وصف كيف تعبد المعرفة بلغة البلد وثقافته وتاريخه مهمة السفير الاستعلامية، فبين أن هذه المعرفة تهيئ له «... أن يحدث الأمير وأهم أفراد حاشيته عن الأعمال المجيدة التي قام بها أسلافهم، وأن ينتقل منها إلى الحديث عن أعمالهم، فيستهوي أفئدتهم، ويستدرجهم إلى مكاشفته بأعمالهم، فيسرون إليه بمكنونات نفوسهم مغتبطين بإصغائه إليهم مثل اغتباطهم بالإصغاء إليه» (١٥). وقد حملت تقاليد العصر

الأرستقراطية «كليير» على أن يقصر ملاحظته على الملك وحاشيته، إلا أنها تصح في الواقع على حديث الدبلوماسية مع أي مواطن من مواطني الدولة التي يمثل دولته لديها.

ويعول الدبلوماسي أول ما يعول في عمله على المعلومات التي يتزود بها من المصادر الحكومية في بلده والبلد الذي يمثله فيه. فيقضي قبل سفره الى مركز عمله الجديد «فترة استكناه»، لا يكفي فيها بتلقي التعليمات الرسمية حول علاقات البلدين، ولكنه يجمع أكثر ما يمكن من معلومات متوفرة في دوائر حكومية حول الوقائع والحقائق التي بنيت عليها هذه التعليمات. فيطالع تقارير وبرقيات زملائه الذين خدموا قبله في نفس المركز. ويتصل بموظفي حكومته المعنيين من قريب أو بعيد بعلاقات البلدين. فيتحول السفير في هذه الفترة إلى تلميذ محاولاً أن يلتهم كل ما يمكن أن يصل إليه من معارف أو معلومات أو تعليمات. ويصف السفير الأميركي «ستنتن جريفيس» كيفية قضائه لهذه الفترة في واشنطن قبل أن يسافر ليتسلم منصبه الجديد في بولونيا، فيقول: «وبينما كنت أنتظر أن يوافق مجلس الشيوخ على تعييني قصدت يوماً إلى وزارة الخارجية لأدرس فيها. فتعلمت أشياء كثيرة لا عن بولونيا فحسب بل عن وزارة الخارجية أيضاً. وتعلمت الكثير لأنني بحثت عن الأشياء التي كان ينبغي لي أن أتعلمها» (١٦). ويذكر نيكلسن أن السفير الفرنسي إلى الباب العالي في اسطنبول كان ملزماً قبل مغادرة فرنسا، بالتشاور مع غرفة التجارة في مرسلية، والتباحث معها في شؤون التجارة في الشرق، وأخذ توصياتها وتوجيهاته (١٧). ويسرد «جيمس مكدونالد» أول سفير أميركي إلى إسرائيل لائحة المسؤولين الذين عقد اجتماعات استعلامية معهم قبل أن يغادر واشنطن، فذكر أن «هذه العملية التربوية» شملت رئيس الجمهورية، وضابط الاتصال بين البيت الأبيض ووزارة الخارجية، ووزير الخارجية ووكيل وزارة الخارجية، ومدير مصلحة الشرق الأدنى، ورؤساء الأقسام في هذه المصلحة، ووزير الدفاع، ورئيس هيئة القيادة العليا، ووزراء الجيش، والبحرية والطيران». (١٨). ويظل الدبلوماسي يعتمد على المعلومات والتعليمات التي ترده من المصادر الحكومية في بلده أثناء قيامه بوظيفته. فهناك الاتصالات التي تجري بين وزارة خارجيته وموظفي البعثة الدبلوماسية



للبلد الذي يعمل فيه . وهناك الاتصالات مع الوفود الدبلوماسية والاقتصادية والثقافية التي تقصد بلده زائرة أو مفاوضة . فمن واجب وزارة الخارجية إطلاعه بانتظام على ما يدور في هذه الاتصالات . ثم ان زملاءه في العواصم الأخرى قد يطلعون على معلومات تتعلق بسياسة الدولة التي اعتمده ، ويرسلونها لوزارة الخارجية ، فيحسن بالوزارة أن ترسل له هذه المعلومات على الفور ، وأن تطلب منه إبداء رأيه فيها نفيًا أو إثباتًا . وهذا ما يوجب على الإدارة المركزية أن تعمم أهم البرقيات والتقارير التي ترد لها من ممثليها على سائر بعثاتها في الخارج .

ويستقي الدبلوماسي أولاً معلوماته عن سياسة الدولة التي يعمل فيها تجاه دولته من مصادر هذه الدولة الحكومية . ويقتبس هذه المعلومات في المقابلات الرسمية والشخصية التي تجري بينه وبينهم . والمفروض برئيس البعثة ان من حقه أن يتصل بأي مسؤول في وزارة الخارجية من الوزير إلى أصغر موظف فيها ، ليطلب منه المعلومات التي يحتاج إليها ، أو التي تطلب منه حكومته أن يحصل عليها . وإذا كان لهذه المعلومات أهمية خاصة ، جاز له أن يطلبها من رئيس الحكومة أو رئيس الدولة . ولربما كلف من قبل حكومته بأن ينقل الى مسؤولي الدولة التي تعتمده معلومات ، أو بأن يتبادل معهم المعلومات حول قضية تهم البلدين . ويحدث هذا أكثر ما يحدث بين الدول الحليفة والصديقة . فتتبادل الدول العربية ما لديها من معلومات عن النشاط الإسرائيلي في العالم ، وتتبادل الدول الأطلسية المعلومات عن النشاط الشيوعي ، وتتبادل الدول الشيوعية المعلومات عن النشاط الأطلسي .

ويؤدي تعقد الحياة العصرية والتقدم العلمي المتواصل إلى تنوع المعلومات ، التي يحتاج إليها الدبلوماسي المعتمد لدى الدول الكبرى ، تنوعاً لا حد له . وبينما كانت حياة القصر الملكي ، بكل ما فيها من شجون وشؤون هي كل ما يشغل الدبلوماسي في الماضي ، فإنه مدعو الآن لأن يشمل بنظره جميع نشاطات الأمة من نشاط رئيس الدولة وزوجته إلى نشاط العلماء الذين ينتجون الصواريخ في وزارات الدفاع ، أو في الجامعات . ويصف «جيني» واجب الدبلوماسي بهذا الشأن ، فيقول : «ان مهمة الدبلوماسي الرئيسية هي أن يجمع المعلومات

الدقيقة حول البلد الأجنبي وحول موارده، وتجارتها، وقادته، وحكامه، وقواته العسكرية... وهي مهمة تطلبت منه في الماضي جهداً مضميناً، واقتضت تنظيماً متقناً. ولكن هناك عوامل تجعلها اليوم أيسر مما كانت عليه في الماضي، وأهم هذه العوامل نشر الإحصاءات والمذكرات والدعايات التي تقوم بها الحكومات، ومنشورات عصبة الأمم، والمجلات والصحف. ولكن يسرها الراهن خادع أكثر مما هو حقيقي. وذلك لأنه لا ينشر كل ما يهم الدبلوماسي أن يعرفه... ولأن المعلومات الرسمية، مهما كانت هامة، فلا بد من موهبة ممتازة لاستخراج الاستنتاجات الصحيحة منها» (١٩).

وأهم ما يساعد الدبلوماسي على أن يظفر بالمعلومات الصحيحة من مسؤولي الدولة التي يعمل فيها أن يشتهر بينهم بالصدق، ويتأكد لديهم أنه ينقل المعلومات لحكومته بأمانة، سواء أكانت هذه المعلومات تسر من تنقل إليه أو تسوءه. ويفتضح أمر الممثل الذي يحرف المعلومات عن مواضعها بسرعة بواسطة ممثل الدولة في بلده. ويروى عن أحد سفرائنا أنه حرف المعلومات، التي نقلها إلى الحكومة عن مقابله مع وزير خارجية الدولة التي تعتمد، فدحض سفير هذه الدولة في بيزوت روايته، بأن أسمع رئيس جمهوريتنا تسجيلاً صوتياً كاملاً للمقابلة من أولها إلى آخرها... ولذلك تنهال النصائح على الدبلوماسي بأن يكون صادقاً وأميناً. وتصدر هذه النصائح حتى من أولئك الذين يعتقد أنهم تصوروا أو مارسوا الدبلوماسية كفن الكذب والمخادعة. فيقول «تليران»: «ليست الدبلوماسية أبداً فن الخداع والتواطؤ. وإذا كانت للأمانة ضرورتها، فإن هذه الضرورة أشد ما تكون في المعاملات السياسية، لأنها تجعلها أرسخ وأدوم. وكثيراً ما يقع الالتباس بين الاحتراس والخداع. فالأمانة لا تسوغ الخداع، ولكنها تتقبل الاحتراس، ويمتاز الاحتراس بأنه يعزز الثقة» (٢٠). ويورد ابن الفراء عبارة تجمل كل هذا المعنى، فيقول: «إذا كذب السفير بطل التدبير» (٢١). فإذا اشتهر الدبلوماسي بالصدق والأمانة والاحتراس اطلع بصورة رسمية وغير رسمية على معلومات لا يطلع عليها سواه، وإذا عرف بالكذب والتمويه والتحريف، منعت عنه حتى المعلومات التي يحق له الاطلاع عليها، وآثر مسؤولو الدولة المعنية نقل هذه المعلومات بواسطة ممثلهم لدى الدولة الأخرى.

ونقصد بالمصادر الأنبائية وسائل الأنباء كالصحافة والسينما والاذاعة والتلفزيون. ويلقي تنوعها وتكاثرها على الدبلوماسية عبئاً يزداد ثقلاً يوماً بعد يوم. ولكن طريقة الاستفادة منها تختلف كل الاختلاف بين البلد الذي تسود فيه حرية الصحافة والبلد الذي لا يعرف هذه الحرية. فيضطر الدبلوماسية في البلد الأول أن يتتبع أكبر عدد ممكن من وسائل الأنباء، لأنها تتفنن وتتسابق في كشف المعلومات السرية وإذاعتها. ولدينا آخر مثال على ذلك في مقالات النيويورك تيمس التي سبقت الإشارة إليها حول أساليب عمل «الوكالة المركزية للاستخبارات». فقد كشفت فيها الكثير من أسرار أعمال الوكالة. وأما في البلد الثاني، فإن وسائل الأنباء لا تنشر من الأخبار إلا ما تسمح به السلطة أو الرقابة. ولذلك تسهل معرفة الاتجاه السياسي الرسمي من مصدر واحد.

ولكن الدبلوماسية المعاصر لا ينشد من وسائل الأنباء أخبارها السياسية فحسب، بل يتطلع من خلالها الى صورة كاملة لأحوال البلد الذي يعمل فيه. ولذلك يتوجب عليه أن يتتبع وسائل الأنباء العلمية والاقتصادية والاجتماعية تتبعه لوسائل الأنباء السياسية. وتشغل المجالات العلمية أهمية فائقة بسبب توثيق الصلة بين النشاط العلمي والنشاط السياسي الخارجي والتنظيم الدفاعي. ولذلك يوجد في بعض السفارات في بعض العواصم الكبرى وزراء مفوضون للشؤون الذرية، يتخصصون مع الموظفين الفنيين الملحقين بهم في جمع المعلومات المتعلقة بها، ويتفرغون لإجراء الاتصالات مع العلماء المعنيين بها.

ولا يستقي الدبلوماسية من وسائل الأنباء أخبار البلد الذي يمثل بلده فيه فحسب، ولكنه يستقي منها أيضاً معلومات قيمة عن بلاد أخرى. فجرائد الموند والنيويورك تيمس واليتمس هي بأخبارها وريپورتاجاتها مراجع لأخبار جميع بلاد العالم. وصحف بيروت مراجع لأخبار الدول العربية، ولختلف الاتجاهات السياسية التي تسود فيها. ويستطيع الدبلوماسية العربي أن يجد في وسائل الأنباء الأميركية كنزاً لا يفنى لأخبار إسرائيل والنشاطات الصهيونية في العالم. ولذلك يحسن أن يقوم في البعثة الدبلوماسية قسم خاص يتفرغ لتتبع وسائل الأنباء، ووضع تقرير يومي عنها يطلع عليه جميع أعضاء البعثة،

ويرسل إلى الحكومة مع تعليقاتهم عليه.

وتشير وسائل الأنباء سؤالاً هاماً يتعلق بالتسابق بين مصادر المعلومات الحكومية ومصادرها الأنبائية. فمن يسبق إلى إطلاع الدبلوماسي على ما يحتاج إليه من معلومات عن سياسة حكومته، وسائل حكومته الاعلامية الرسمية أو وسائل الأنباء الصحافية وغيرها؟ إن أجهزة الاتصال الحديثة المتوفرة لوزارات خارجية الدول الكبرى تؤمن لها أن تسبق البرقيات الصحافية. فالسفير الأميركي في ليبيا مثلاً يمكنه أن يعرف كل ما دار في مقابلة بين وزير خارجيته والسفير الليبي في واشنطن بعد دقائق من انتهاء المقابلة. ولكن وزير خارجية ليبيا قد يطلع على بعض ما دار في المقابلة في نشرة وكالة الصحافة المتحدة، قبل أن تبلغه برقية سفيره عنها. وكثيراً ما يحدث لمثلي الدول الصغيرة في واشنطن، أن يستقصوا من وزارة الخارجية الأميركية أخبار آخر الأحداث في بلادهم، قبل أن تبلغهم هذه الأخبار من المصادر الحكومية في بلادهم، وأياً كانت سرعة المعلومات الأنبائية، وأياً كانت كثرتها أو قلتها، فإن أهميتها رهينة بقدرة الدبلوماسي على تقييمها، وبأهليته لإعطاء حكومته رأيه فيها. وأما الدبلوماسي الذي يطلق المعلومات الأنبائية جزافاً، أو يستغني بها عن المعلومات التي يتوجب عليه الحصول عليها من مصادر أخرى، فالأولى به أن لا يكون دبلوماسياً.

والمصادر الأخرى التي يستطيع الدبلوماسي أن يستزيد منها المعلومات بالإضافة إلى المصادر العلمية والحكومية والأنبائية هي المصادر العائلية والسرية. والمصادر العائلية لا حد لها، وأما المصادر السرية، فإنها محدودة بتنظيمات دولته الجهازية وإمكاناتها المالية. ونقصد بالمصادر العائلية، الشخصيات والهيئات الرسمية وغير الرسمية والبعثات الدبلوماسية، التي يستطيع الدبلوماسي أن يقيم معها علاقات شخصية، فتزوده بمعلومات مفيدة سرية وغير سرية طوعاً واختياراً. وهذا المجال متروك في البلاد، التي لا تقيد فيها حرية الدبلوماسي، لفعاليته الشخصية وقدرته على توثيق عرى الصداقة مع أكبر عدد ممكن من أهل الحل والعقد، أو من ذوي الشأن The Establishment. ويتراوح هذا النشاط بين عشيقة الملك أو الرئيس وراهب الكنيسة الذي يصلي فيها. ويوصي كالبير بالاعتماد «... على

أفراد الحاشية من العابثين أو المتذمرين، الذين قد يفشون دون أن يدروا بعض أسرار الدولة الهامة... ويوصي... الدبلوماسيين العاملين في البلاد ذات الأنظمة البرلمانية، كبولندا وإنكلترا مثلاً، بتعهد أعضاء «الدايت» أو البرلمان، كمصادر طيبة للأنباء. وقد اقترح لهذه الغاية، أن يعنى بدعوة أعضاء البرلمان، إلى أسخى المآدب الشهية، وتقديم أطايب الخمور إليهم»<sup>(٢٢)</sup>.

ويستطيع الدبلوماسي الذي يتمتع بمكانة سياسية أو علمية مرموقة أن ينشئ من الصداقات أكثر مما ينشئ الدبلوماسية المغمورة. فتعزز هذه الصداقات مصادر أخباره. ولدينا أمثلة على ذلك في اختيار الثورة الأميركية للعالم «بنجامين فرنكلين» ليكون أول ممثل لها في باريس، واختيار فرنسا «لجاك مارتين» ليكون سفيرها في الفاتيكان، واختيار كندي «لجلبرت» ليكون سفيره في الهند. وإذا كانت الدول الكبيرة تعتمد لمثل هذا الاختيار من حين لآخر، فإن الدول الصغيرة أحوج إليه منها. ولذلك يحسن بها أن تعبى بعض شخصياتها العلمية والسياسية لتمثيلها في الخارج، فتكون المزية الاستعلامية إحدى مزايا هذا التمثيل اللامع.

وأما المصادر السرية، فإنها متعددة الأنواع والدرجات. فهناك الأشخاص والهيئات والأحزاب التي ترتبط دينياً أو عقائدياً أو جنسياً بالدبلوماسية أو ببلده، فتزوده بأنباء لا حد لها. وأهم مثل على ذلك العلماء الغربيون الشيوعيون، الذين زدوا الدبلوماسيين الشيوعيين بأسرار البحث الذري في الدول الغربية، والعلماء الغربيون الصهيونيون الذين يزودون الآن إسرائيل بمثل هذه الأسرار. وقد يكون من هؤلاء موظفون في مختلف دوائر الحكومة التي يعمل فيها الدبلوماسي. وقد اضطر الرئيس ترومان بالرغم من كل صداقته لإسرائيل، لأن يبعد عن البيت الأبيض معاونه «دافيد نيلز»، بعد أن تبين له أنه ينقل كل ما يرد البيت الأبيض من تقارير عن الدول العربية إلى السفارة الإسرائيلية في واشنطن.

وهناك المخبرون السريون الذين تشتري منهم الأنباء مقابل هدايا أو مكافآت أو رواتب سرية تدفعها لهم البعثة الدبلوماسية، أو أجهزة الجاسوسية التي تعمل بالتعاون معها. وأحدث ما بلغته أصول التعاون مع هؤلاء ما نشرته النيويورك تايمز حول علاقة «الوكالة المركزية للاستخبارات» مع رؤساء الدول والحكومات وقواد الجيوش والوزراء في بعض

البلاد، وصفقاتها المالية معهم مقابل الخدمات الاعلامية وغير الاعلامية التي يؤدونها. وجاء في المقالة التي نشرت في عدد ٢٩ نيسان ١٩٦٦، ان الرئيس كينيدي وضع موظفي وكالة الاستخبارات ونشاطاتهم تحت إشراف رئيس البعثة الدبلوماسية.

وينقل بنا مثل هذا الحديث من الاستعلامات الدبلوماسية إلى الاستعلامات الجاسوسية. ولذلك نؤثر الاكتفاء بالإشارة الى ان الاستعلامات الجاسوسية مهما بلغت من التفنن والدقة، فإنها لا تغني عن الاستعلامات الدبلوماسية. وقد دفع الرئيس كينيدي ثمن هذه الحقيقة بعد أن ورطته وكالة الاستخبارات في الهجوم الفاشل على كوبا في السنة الأولى من رئاسته. ويذكر معاونه «سورنسن» انه ظل يلوم نفسه بعد ذلك لاعتماده على معلومات خبراء وكالة الاستخبارات، ويصرخ من حين لآخر عالياً: «كيف أجزت لنفسي أن أبتعد مثل هذا الابتعاد عن قواعد عملي؟ فقد عرفت في حياتي كلها أن أنفادي التعويل على الخبراء وحدهم. فكيف بلغ بي الغباء حداً يحملني على أن أسمح لهم بالإقدام على ما أقدموا عليه؟»<sup>(٢٣)</sup>. وذهب به غضبه على الوكالة الى التصريح بأنه سيقطعها إربا إربا<sup>(٢٤)</sup>. ويؤكد لنا مثل كينيدي هذا وغيره من الأمثلة التاريخية المشابهة، على أن تجميع الأخبار من جميع المصادر المبدولة لا يغني الدبلوماسية المسؤول عن تمحيصها وغربلتها والحكم عليها بعقل بصير، وتقديم هذا الحكم للمسؤولين في حكومته. ولا بد من قبس من نور لهداية الدبلوماسي في طريقه من التجميع الى التمحيص، ومن التحليل الى التركيب، ومن الجزئيات الى الكلّيات. ولربما كان هذا القبس التركيبي، «... قبس الحدس، أو الذكاء، أو قبس العبقرية في بعض الأحيان»<sup>(٢٥)</sup>. ولعل هذا يفسر لنا معنى العلاقة التي نراها في اللغة العربية بين السفارة والرسالة، ويبين لنا العلة في فضل الرسالة على النبوة. لأن الرسول يتصدى «... لتبليغ الرسالة، وتحمل ثقل الأمانة... ومن أخص المنازل عند الملوك والطفها، وأقرب الأسباب منها وأوصلها، منزلة المترسل بينها وبين أصدادها»<sup>(٢٦)</sup>. فهل يستطيع مثل هذا الترسل على وجهه المشرق إلا الذين يتوهج في نفوسهم قبس العبقرية؟

## هوامش

- (١) ابو علي الحسين بن محمد المعروف بابن الفراء، كتاب رسل الملوك ومن يصلح للرسالة والسفارة، تحقيق صلاح المنجد، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة ١٩٤٧، ص: ٧.
- (٢) Pietro quaroni, Le Diplomate, La Diplonatie Contemporaine, Le Seminaire International pour Diplomatie de Klesshein, Verlag Styria, Graz, Wien, Koln 1959, P. 92
- (٣) Pradier-Foderé, Cours de droit diplomatique, 1900, Paris, t.I., P.2
- (٤) Raoul Genet, Traité de Diplomatie et de Droit Diplomatique, A. Pe-done Paris, 1931, t.1, P.8-14
- (٥) شارل تاير، الدبلوماسية، ترجمة خيرى حماد، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٠، ص: ١٠.
- (٦) New York Times, April 26, 27, 28, 29, 1966
- وهي مترجمة في جريدة الاوربان البيروتية الفرنسية اللغة ابتداء من عدد ٢٩ نيسان، ١٩٦٦.
- (٧) Harold Nicolson, Diplomacy, Oxford University Press, London, 1952, P. 43-44
- (٨) ابن الفراء، م.س.ذ.ص: ٢٦.
- (٩) Ch. Dupuis, Les relations internationales, Cours de la Haye, 1924, P.319-320
- (١٠) La Diplomatie Contemporaine م.س.ذ.ص: ٩١
- (١١) Genet م.س.ذ.ص: ١٠٨-١٠٩
- (١٢) تاير، م.س.ذ.ص: ٢٤٠
- (١٣) ابن الفراء، م.س.ذ.ص: ٢٧.
- (١٤) De Chamoy, L'idée du Parfait Ambassadeur, P.23
- (١٥) Callieres, De la maniere de negocier avec les souverains, Paris, 1716, P.270
- (١٦) Stanton Griffis, Lying in State, Doubleday, New Yord, 1952, P.151

- Harold Nicolson, The Evolution of Diplomatic Method-Constable (١٧)  
and Coltd, London, 1954, P.59
- James G. Mc Donald My Mission in Israel. First United States Am- (١٨)  
bassador to Israel, Simon and Schuster, New York, 1951, P.10
- (١٩) م. س. ذ. ص: ١٢٥، Genet,
- (٢٠) م. س. ذ. ص: ١٠٥، Genet ,
- (٢١) ابن الفراء، م. س. ذ. ص: ٢٥
- (٢٢) تاير، م. س. ذ. ص: ٤٢-٢٤١
- Theodore C. Sorensen, Kennedy, Harper, New York, 1965, P. 309 (٢٣)
- (٢٤) نيويورك تيمس، ٢٩ نيسان، ١٩٦٦
- (٢٥) م. س. ذ. ص: ٨٧، La Diplomatie Contemporaine
- (٢٦) ابن الفراء، م. س. ذ. ص: ٦





drivers should avoid driving in situations where unexpected events have a high probability of occurring, and when the traffic intensity is high.

### TIPS FOR SAFE CAR TELEPHONE USE

- \* Make safe driving your first priority.
- \* Buckle up.
- \* Keep your hands on the wheel.
- \* Keep your eyes on the road.
- \* Position your phone where it is easy to see and reach.
- \* Familiarize yourself with the phone's operation while the car is parked.
- \* Use a hands-free microphone while driving.
- \* Use the speed dial feature for frequently called numbers.
- \* Pull over and dial manually.
- \* Never take notes while driving. Pull off the road if you must read or write.
- \* Use voice mail to pick up your calls if it is inconvenient or unsafe to answer the car phone

## CONCLUSIONS

When traffic safety is considered, we know that drivers of different ages experience problems in different types of traffic situations, i.e., in situations which impose different demands on the drivers. Elderly drivers seem to be responsible mainly in intersection type (crossing and turning) collisions and merging accidents. Driver performance in these situations is said to deteriorate rapidly after approximately 55 years, probably due to a decreased ability to gather and process information fast enough and to coordinate information processing. Furthermore, elderly drivers are reported to be over-represented among drivers committing "improper lookout" errors. From these findings, it seems obvious that elderly drivers have more problems when they have to divide their attention between different tasks. Therefore, it is realistic to believe that their driving behavior will be influenced, maybe more than younger and experienced drivers' behavior, when new tasks (such as car telephone use) are added to the basic driving task.

No matter how important a phone call, it is trivial compared to the value of a human life. Drivers in general and elderly drivers in particular can, to some extent, compensate for the effects by using the mobile telephone only when the car is parked. Driving safely at all times requires that you "share" levels of attention between different tasks and concentrate effectively on many individual driving elements simultaneously. Safety is enhanced if you are truly involved at all levels. Many drivers do this naturally, some better than others. Would a serious conversation make any difference to this? Ask yourself what the effect would be of "splitting" your concentration between several driving tasks and a conversation with another person, whether a passenger or a telephone caller. If the mobile telephone is used while driving,

driver was middle-aged or older.

A 1991 study done by the National Public Services Research Institute used a driving simulator to test reaction responses while tuning a car radio, having a simple conversation on a cellular phone, dialing a cellular phone and having a complex conversation on a cellular phone. The conclusions were:

- \* all forms of cellular phone usage lead to significant increases in response times or non-response to highway traffic situations;

- \* intense or complex conversation leads to the greatest increases in overlooking significant highway traffic conditions and the time to respond to them. The distracting effect is similar to that of tuning a radio. The effect of placing calls or engaging in casual conversation was less of a problem, although it did slow response times;

- \* the distracting effect of cellular phone use among drivers over age 50 is two to three times as great as that of younger drivers and encompasses all three aspects of cellular phone use - placing calls and carrying on simple and complex conversation. The effect is to increase non-response by 33-38 percent.

The National Highway Traffic Safety Administration, using 1993 data, reported that of the 53,343 drivers involved in fatal crashes, 28 drivers, or two one-hundredths of one percent were involved in a fatal crash due to cellular phone use. However, these numbers were taken from police accident reports listing factors that may have played a role in a crash, and it is important to note that these numbers reflect only fatal crashes and not the much larger number of nonfatal crashes.

nounced for the elderly drivers, and led to a reduction in speed, when the tracking demands of the driving task were low. The telephone task also had an effect on drivers' lane position, most pronounced when the tracking demands of the driving task were high. Finally, it led to an increased mental workload for the driving task with high, as well as low tracking demands. The authors noted that some of these changes in driver behavior may increase the risk of an accident. Furthermore, they indicated that a driver's headway may be influenced by mobile telephone use in a number of possible ways. Firstly, the handling aspects of the mobile telephone may interfere with the driver's visual scanning of the traffic environment, and also with some actions used to control the vehicle. The effect may be that the driver does not detect a sudden change in behavior of a lead vehicle, detects it late, cannot perform, or has problems to perform a suitable action. Secondly, the increase in workload due to the telephone use may interfere with the driver's ability to attend to and interpret relevant information from the traffic scene.

### USA

In a 1987 study, which appeared in the proceedings of the American Association for Automotive Medicine, a driving simulator was used to study the effects of mobile telephone use on drivers' traffic safety-related performance. It was found that the drivers' lane position was severely affected when a telephone call was initiated manually. This effect was especially pronounced when the telephone was mounted on the console, and not so severe when it was mounted on the dashboard. The effect was also more pronounced for old than for young drivers. The probability of striking an obstacle was increased if the telephone was mounted on the console, and if the

- \* led to a reduction in speed when the driving task was easy;
- \* had a negative effect on drivers' lane position, especially when the tracking component of the driving task was hard;
- \* led to an increase in workload for both the easy and the hard driving tasks.

With respect to the effects of mobile telephone use on elderly driver's behavior - including comparisons to young drivers' behavior, a 1991 study by the same Swedish researchers showed that:

- \* elderly drivers' reaction time to a suddenly appearing event was longer when they used the mobile telephone;
- \* elderly drivers varied their lateral position more when they used the mobile telephone;
- \* elderly drivers rated their mental demand higher when they used the mobile telephone;
- \* elderly drivers lowered their speed when they used the mobile telephone;
- \* elderly drivers had a longer reaction time to a suddenly appearing event than younger drivers;
- \* elderly drivers varied their lateral position more than young drivers.

The authors concluded that the obtained effects probably have implications on traffic safety, because they may increase the accident risk.

Another 1995 study by the same Swedish researchers showed, when a mobile telephone task is performed while driving, that this task had a negative effect upon the driver's choice reaction time - the effect was more pro-

free operation offered no safety advantage over hand-held units.

The researchers cautioned that data do not indicate the drivers were at fault in the collisions; it may be that cellular telephones merely decrease a driver's ability to avoid a collision caused by someone else.

The authors noted that thirty-nine percent of the drivers called emergency services after the collision, which suggests that having a cellular telephone may have had advantages in the aftermath of an event.

### Norway

A 1995 study on car telephone use, driver behavior and accident risk in Norway, which surveyed sixteen experimental studies from several countries, indicated that:

- \* car telephone use increases the variation of lateral position and increases driving errors, especially when the keypad is held in the hand or is placed on the middle console;
- \* performance tends to deteriorate also during the phone conversation, shown primarily by increased reaction time and reduced headway;
- \* performance decrements increase with the complexity of the telephone task, and are larger among older than among younger drivers;
- \* accident risk is probably enhanced during telephoning.

### Sweden

A 1990 study by researchers from Swedish Road and Transport Research Institute found that a mobile telephone conversation:

- \* had a negative effect on drivers' reaction time when the driving task was easy;

than those who never wear seat belts, or who drive aggressively all the time. All defy the principles of self preservation, but in different ways: non-wearing of seat belts does not cause accidents, but the dangerous driver may.

Is a hands-free phone system any safer than a hand-held one? The answer is no, simply because of the diversion that calling a number or answering a call while on the move automatically creates. Similar doubts exist with respect to the newly introduced mobile phone headsets. While hands-free phones are better than hand-held ones, the same safety issue of looking away from the road traffic scene to dial a number or answer a call, and paying more attention to the mobile than is wise creeps into the question.

## DRIVER STUDIES

The following studies carried out in different countries (listed below in alphabetical order) could help shed some light on the issue of car telephone use, driver behavior and accident risk.

### Canada

The results of a 1997 study conducted by researchers from the University of Toronto - of 699 drivers who had cellular phones and were involved in traffic crashes resulting in substantial property damage but no personal injury - showed that the risk of collision when using a cellular phone was four times higher than the risk when the cellular phone was not being used. Calls close to the time of the collision (i.e., within 5 minutes) presented a greater risk than calls placed 15 minutes or more prior to the crash. The risk was similar for drivers who differed in personal characteristics, such as age and driving experience. The study also found that cellular units allowing hands-

# CAR TELEPHONE USE, DRIVER BEHAVIOR AND ACCIDENT RISK

▼ Dr. Elias M. Choueiry

Director General  
in the Ministry of Transport



## INTRODUCTION

The number of mobile telephone users is steadily increasing in many countries, including Lebanon. This increase has made researchers worry about the effects of mobile telephone use on traffic safety. A driver using the telephone while driving may be tempted to have the eyes directed at the telephone for some time, especially when dialing a number.

Generally speaking, driver error is the principal contributing factor in most accidents and many instances of inefficient traffic operations. Errors can occur for a variety of reasons associated with driver physical or mental states and disabilities, task demands, and/or deficiencies in the highway's design or operation. Some driver errors are caused by alcohol or drug abuse, fatigue, inattention, lack of training or skills, lack of literacy, and innate sensory-motor deficiencies such as poor vision and hearing. In these instances, there is little that engineers can do to eliminate them, as the problems relate to licensing, education and training, and/or enforcement.

Drivers who use the telephone on the move may seem less irresponsible



## استعمال الهاتف في السيارة وسلوك السائق ومخاطر حوادث الاصطدام

بعد تزايد أعداد مستعملي الهاتف النقال، بدأت التساؤلات حول تأثير استعمال هذا الهاتف في السيارة، وانعكاسه سلباً على سلامة السير. من هذه الزاوية يعرض د. الياس شويري خلاصة عن دراسات اجريت في كندا والنروج والسويد والولايات المتحدة الأميركية، خلال السنوات الأخيرة، واثبتت أن قيادة السيارة بحاجة الى الانتباه والتركيز تأميناً لسلامة السائق والسلامة العامة على السواء. وفي الحقيقة ان المخاطرة الهاتفية في السيارة، مهما كانت أهميتها، تبقى، ولا جدال، ادنى قيمة واهمية من حياة انسان، لذلك فان الأفضل اجراء المخاطرة عندما تكون السيارة متوقفة.

على كل حال ينهي الكاتب بحثه بمجموعة من النصائح، وضعتها جمعية صانعي الاجهزة الخليوية للاتصالات، وهي نصائح عملية وواقعية، لكنها لا تغني عن القاعدة الذهبية القائلة: القيادة الآمنة هي القيادة التي لا تخاطر بحياة الناس.

E.J.A. 1992

- 7 - AJDA 20 Mai 1991 p.p. 405-406
- 8 - Droit Administratif général - René CHAPUS - p. 130
- 9 - 28 Mai 1954 - Rec.des décisions du Conseil d'Etat - Librairie des Recueils Sirey - 1955
- 10 - Droit Administratif général - René CHAPUS - p. 131
- 11 - Tribunal de Rennes - 28 Février 1990 (AJDA 20 Mai 1990 p.426- Affaire Mme Bahia ALAOUI MANAR)
- 12 - Voir le régime juridique des concours de la fonction publique (Thèse soutenue par Peirre SADRAN 1972 - Université de BordeauxI)
- 13 - Droit Administratif général - René CHAPUS - p.122
- 14 - AJDA 20 Juin 1992 p.458
- 15 - L'appréciation de cette mention faisait une place non négligeable a la subjectivité
- 16 - AJDA 20 Octobre 1989 p.632
- 17 - Droit Administratif général - René CHAPUS -p.127
- 18 - AJDA 20 Octobre 1987. Il s'agit de l'annulation d'un concours à la demande d'un candidat qui affirmait qu'une personne seulement avait participé et avait été déclarée admise, alors qu'elle n'avait même pas les diplômes requis.
- 19 - (Conseil d'Etat - Arrêt5 Novembre 1952 Pons.p.562) voir la thèse SADRAN - p.114
- 20 - Droit Administratif général - René CHAPUS - pp.144-145
- 21 - Conseil d'Etat 28 Février 1934 VEDRO Rec. p.277
- 22 - Conseil d'Etat 4 Décembre 1957 Sieur NICOLAR Rec. p.1650
- 23 - AJDA 20 Juillet/20 Août 1991 - p.579
- 24 - Droit de la fonction publique - AUBY p.92
- 25 - Conseil d'Etat - Arrêt du 27 Novembre 1957 - Sieur PEALS p.644
- 26 - Conseil d'Etat - Arrêt du 27 Mai 1957 (voir AJDA 20 Septembre 1987 -p.556)
- 27 - Thèse soutenue par Pierre SADRAN 1972 - Université de BordeauxI -p.278
- 28 - Conseil d'Etat - 13 Juillet 1961 - LAZES p.517
- 29 - Revue Fr.du Droit Adm. 7(2) Mars-Avril 1991
- 30 - Voir thèse SADRAN p.295
- 31 - Opcit p.293
- 32 - Précis du Droit Administratif - Edition Montchrestien 1970 - p.36

illustre que l'inscription sur la liste d'aptitude ne vaut pas un recrutement. Les autorités locales peuvent choisir une liste comportant 20% de noms en plus des postes à pourvoir. Toutefois sur sa demande, un candidat garde le bénéfice de cette inscription pendant deux ans.

Ceci implique un autre aménagement des rapports entre le choix des agents et leur investiture par l'autorité qui détient le pouvoir de nomination.

Par ailleurs, à l'instar de la fonction publique d'Etat, l'inscription sur la liste d'aptitude ne vaut pas un recrutement. Les candidats reçus au concours n'ont pas la certitude d'être nommés. Une nomination ne peut être imposée à une collectivité.

---

## CONCLUSION

---

En conséquence, la situation juridique d'un candidat à l'entrée dans la fonction publique varie selon qu'il est admis à concourir ou admis au concours.

Elle va en se consolidant au fur et à mesure qu'il avance dans le déroulement du concours, mais cette consolidation est relative. Elle ne donne pas au candidat ni un droit à concourir, ni un droit à la nomination après son admission au concours.

L'administration, du fait qu'elle opère dans l'intérêt général, possède de larges prérogatives par rapport aux candidats.

---

1 - Voir "Droit de la fonction publique. Etat, collectivités locales, Hôpitaux"

Jean Marie AUBY, Jean Bernard AUBY-2ème édition. Edition DALLOZ 1993 -p.32.

2 - Loi n° 48-16 (AJDA - 20 Avril 1984)

3 - Loi n° 83-634 (AJDA -20 Avril 1984)

4 - Loi n° 84-53 (Rev. Dr. Adm. 1(1)Janvier-Février 1985.

5 - Article 2 - Constitution de 1958

6 Voir Droit administratif général - René CHAPUS - Tome2 /6ème édition Montchrestien -

dans la gestion des fonctionnaires territoriaux était renforcée par cette réforme.

L'autorité territoriale garde une entière liberté en matière de création d'emplois. Elle est compétente pour tous les actes de gestion des personnels intégrés dans le cadre d'emplois dans la fonction publique territoriale. Il existe des centres de gestion chargés d'assurer leur administration sur tous les plans. C'est ainsi que les élus conservent la responsabilité des décisions les plus importantes dans leurs localités.

En matière de recrutement, l'article 110 du titre III du statut général des fonctionnaires territoriaux stipule que "l'autorité territoriale pour former son cabinet peut recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leur fonction." Ceci implique qu'il existe un élargissement du recours aux agents non titulaires par rapport au statut général des fonctionnaires de l'Etat et un assouplissement des modalités de recrutement.

Cependant, le rôle du concours reste important dans le recrutement dans la fonction publique territoriale.

Une différence par rapport à celui de la fonction publique d'Etat apparaît à deux niveaux:

- Le classement par ordre de mérite est remplacé par une liste d'aptitude. Ceci implique que l'administration procède à la nomination, selon son propre choix, de candidats pris sur la liste. Le mérite n'est plus pris en considération. Ce point illustre l'indépendance donnée aux élus dans le choix de leurs collaborateurs, Ce qui n'est pas le cas, comme on a déjà vu, pour les fonctionnaires de l'Etat.

- la liste des reçus pourra être de 20% supérieure au nombre des emplois mis en concours. C'est à l'autorité compétente pour l'organisation du concours de fixer le nombre des emplois mis au concours. L'article 44 du titre III

Cependant un autre rapport entre le candidat et l'administration apparaît dans le cas d'une candidature à la fonction publique territoriale.

## CHAPITRE II

### LE RAPPORT ENTRE LE CANDIDAT ET L'ADMINISTRATION DANS LE CAS D'UNE CANDIDATURE A LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Le statut général des fonctionnaires territoriaux résulte de la combinaison du titre I et de la loi du 13 Juillet 1983 et du titre III que constitue la loi du 26 Janvier 1984 modifiée. Ce statut général contient essentiellement la mise en place d'une fonction publique territoriale homogène. Une organisation de celle-ci selon le principe de parité avec la fonction publique de l'Etat et l'établissement des dispositions spécifiques à la fonction publique territoriale.

Il constitue, de plus, un volet important dans la décentralisation . Cependant, ces objectifs ont été modifiés par la loi du 13 Juillet 1987 portant réforme du statut des fonctionnaires territoriaux. La réforme porte essentiellement sur un renoncement à l'idée de parité avec la fonction publique de l'Etat. D'autant plus que la réforme était aussi une affirmation des responsabilités que seules les collectivités territoriales peuvent assumer. Il s'agit principalement de confirmer leur responsabilité dans le choix de leurs collaborateurs.

Le recrutement dans la fonction publique territoriale ne s'effectue pas essentiellement par voie de concours. Il existe aussi et dans une large proportion de recours à un recrutement contractuel. Ceci constitue une grande différence par rapport au recrutement pratiqué dans la fonction publique d'Etat.

Les collectivités territoriales ont aussi une large indépendance à propos des dispositions concernant leur gestion. Autrement dit, la libre administration

## **B - La situation juridique d'un candidat admis**

L'admission au concours consolide, dans certaines limites, la situation juridique du candidat reçu. Ses droits apparaissent dans le fait que l'administration est tenue d'observer le classement des candidats sur la liste selon l'ordre de mérite. Elle est obligée de respecter cet ordre imposé par le jury.

Le classement des candidats par ce dernier a un caractère obligatoire pour l'administration. Il touche directement au principe d'égalité entre les candidats.

Ce caractère obligatoire est illustré aussi par le fait qu'il est impossible de nommer un candidat que le jury n'a pas retenu, Le jury prend en vertu de ses prérogatives autonomes, de véritables décisions. C'est ainsi que, l'ordre de classement entre les candidats constitue un véritable droit. Sa violation justifie l'annulation, par le juge, pour motif d'excès de pouvoir, d'une décision qu'il aurait ignoré,. Elle est aussi de nature à fonder l'allocation d'une indemnité.

Par ailleurs, la démission ou le désistement d'un candidat admis ne peut, normalement, permettre la nomination de celui qui venait en tête des candidats évincés.<sup>(30)</sup>

Dans l'hypothèse où le jury ne retient aucune candidature, l'administration devra ouvrir un nouveau concours et faire appel, dans l'intervalle, à des agents auxiliaires ou à des suppléants qui assureront la continuité du service.<sup>(31)</sup>

En revanche, le pouvoir prépondérant de l'administration apparaît dans le fait que le succès au concours ne confère aucun droit au candidat reçu. Cette idée a toujours reçu l'approbation de la doctrine.

Au sens où il est entendu dans le Précis du Droit Administratif "le succès au concours confère une vocation à l'emploi mis au concours, mais non un droit à cet emploi".<sup>(32)</sup>

l'administration prétend introduire des modifications. Ceci parce que ces dernières peuvent aller directement, dans certains cas, à l'encontre du principe d'égalité entre les candidats. Il en est de même de la suppression d'une épreuve si elle n'a pas été portée à la connaissance de tous les candidats au même moment et dans les mêmes conditions.<sup>(28)</sup>

En revanche, une annulation de la délibération du jury qui a proclamé les résultats d'un concours ou les nominations faites en vue de cette délibération, n'entraîne pas l'obligation pour l'administration de prendre des décisions individuelles réglant la situation à venir des intéressés.

De plus, l'annulation ne crée aucune circonstance justifiant l'examen rétroactif de la situation des personnes qui avaient pris part au concours, et notamment n'entraîne pas l'obligation pour l'administration de procéder à des nouvelles nominations.<sup>(29)</sup>

Par conséquent, l'administration n'est pas libre de porter atteinte aux droits acquis du candidat. L'acte contraire doit être motivé et le juge exerce sur ces motifs un contrôle étendu.

De ce fait le candidat se trouve investi du fait de son admission à concourir d'un droit acquis qui, sans être absolument immuable, n'en est pas moins fort difficile à remettre en cause. On peut considérer, qu'en effet, la participation des candidats aux épreuves fait naître pour eux un droit à voir se dérouler le concours dans les conditions où il a commencé.

Néanmoins, il ne faut pas oublier qu'un arrêté qui supprime un concours antérieurement ouvert, ne viole aucun droit acquis. Dans ce dernier cas, Les candidats admis à concourir n'ont aucun recours.

Après l'examen de la situation juridique du candidat pendant le déroulement du concours nous allons étudier la situation du candidat à l'issue des épreuves du concours lorsqu'il est admis.

processus d'admissibilité au concours (chapitre I).

La situation est différente par certains côtés si le candidat se présente à la fonction publique territoriale (chapitre II).

## CHAPITRE I

### LA SITUATION JURIDIQUE DU CANDIDAT

#### PENDANT ET A L'ISSUE DU CONCOURS

L'admission à concourir confère au candidat un droit strict à participer aux épreuves du concours. Sa situation juridique évolue selon les étapes du concours<sup>(25)</sup>.

#### A - La situation du candidat pendant les épreuves du concours

L'admission à concourir interdit à l'administration la modification de la liste des candidats après l'ouverture des épreuves. Ainsi, Les erreurs comises dans l'organisation du concours l'exposent à des décisions d'annulation pour un motif d'illégalité. Il n'appartient pas, néanmoins, au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration en lui demandant, à titre d'exemple, l'ouverture d'un autre concours, ou de l'obliger à admettre à concourir un candidat refusé dans un autre concours.<sup>(26)</sup>

Bien que cette ouverture soit une pure donnée de fait et ne constitue pas un acte juridique, elle consolide la situation juridique du candidat. L'admission ne peut plus l'évincer que dans des cas bien déterminés par la loi. Il faut que son admission à concourir soit illégale. Par exemple, la découverte des motifs qui peuvent entacher l'admission à concourir d'illégalité et qui étaient ignorés par l'administration. De plus, l'ouverture des épreuves impose une interdiction à l'administration d'apporter des modifications au règlement du concours<sup>(27)</sup>. C'est le concours lui même et ses résultats qui seront annulés si



consacrer l'existence d'un véritable droit à concourir<sup>(24)</sup>

En ce qui concerne l'appréciation des candidats, le contrôle du juge est limité. Il pourra censurer l'erreur de droit ou le détournement de pouvoir. Le candidat peut obtenir sur recours pour excès de pouvoir, l'annulation des décisions refusant illégalement son inscription sur la liste des candidats admis à concourir. Il peut, le cas échéant, obtenir des dommages et intérêts.

Par conséquent, on remarque que le pouvoir discrétionnaire de l'administration se heurte à ce qu'on peut appeler, en quelque sorte, le pouvoir discrétionnaire du juge. C'est la confrontation entre ces deux pouvoirs qui permet d'apprécier la situation juridique du candidat. Elle dépend de l'équilibre ainsi réalisé. Autrement dit, elle naît de l'appréciation de deux pouvoirs discrétionnaires, celui de l'administration d'une part et celui du juge d'autre part.

La jurisprudence actuelle comporte une remarquable extension du contrôle juridictionnel des motifs de la décision administrative. L'influence de cette jurisprudence sur l'administration apparaît par le fait que cette dernière se montre actuellement plus prudente avant de refuser une admission à concourir.

Il faut signaler à ce propos, que le recours du candidat se trouve fondé sur le droit général à la légalité. Le recours pour excès de pouvoir, contentieux objectif, vise seulement à déclencher un contrôle juridictionnel exercé dans l'intérêt général. Le requérant dans cette optique, fonde son action, non pas sur un droit, mais sur un pouvoir légal, celui de déclencher le dit contrôle.

## DEUXIEME PARTIE

### LA SITUATION DU CANDIDAT

#### AUTORISE A CONCOURIR

Le candidat admis à concourir a déjà acquis un droit vis-à-vis de l'administration. Cependant, sa situation juridique évolue en fonction de l'avancement du

constitutive d'un droit. Elle fonde seulement un intérêt d'agir.<sup>(22)</sup>

Une véritable illustration du pouvoir discrétionnaire de l'administration apparaît dans le fait que le Ministre conserve le pouvoir d'écarter de la liste des candidats ceux qu'il estime indésirables pour les motifs tirés de l'intérêt du service public.

Il en découle que l'administration peut apprécier si le candidat présente les garanties requises pour l'exercice des fonctions. Mais le refus d'admission à concourir d'un candidat ayant les conditions requises fait l'objet d'un contrôle juridique.

A titre d'exemple l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 Juin 1991 (garde des sceaux, Ministre de la justice, M. VIZIER)<sup>(23)</sup>. Le Conseil d'Etat a rejeté le recours du garde des sceaux qui demandait l'annulation d'un jugement du tribunal administratif qui accordait à M. VIZIER l'accès au grade d'élève surveillant des services extérieurs de l'administration pénitentiaire. Le Ministère estimant quant à lui, eu égard à sa conduite, que M. VIZIER ne pouvait pas accéder à cette fonction. Mais le Conseil d'Etat a tranché en estimant pour sa part que le comportement de l'intéressé s'étant modifié depuis longtemps, le recours du garde des sceaux était rejeté.

Cependant, le contrôle judiciaire a subi une évolution importante en faveur des candidats. Auparavant, le juge demandait à l'administration de lui révéler ses motifs, vérifiait la réalité et la légalité de ces motifs. Ce phénomène était, essentiellement, une recherche de l'existence ou de l'absence de détournement de pouvoir, de l'erreur de droit, de l'erreur de fait ou d'une erreur manifeste.

Actuellement, et ce depuis 1993, le juge procède à un contrôle "normal". Ce qui signifie que le juge censure également l'erreur même non manifestée dans la qualification juridique des faits. Mais il ne va pas cependant jusqu'à

tionnaires que pour ceux des concours externes. Cependant, l'administration est tenue de ne pas autoriser un candidat ayant dépassé la limite d'âge à concourir. Cet acte étant de nature à entacher le concours d'illégalité<sup>(19)</sup>.

### **B - Le pouvoir de l'administration et le contrôle du juge**

L'administration opère dans l'intérêt général. Ceci lui procure des pouvoirs exceptionnels. En même temps, elle doit respecter le principe d'égalité des candidats à l'entrée dans la fonction publique.

De ce fait, un rapport de forces s'est créé entre l'administration et la juridiction dans le cas d'un conflit entre elle et les candidats. La situation juridique du candidat varie en fonction du rapport.

L'autorité administrative a le droit d'arrêter la liste des candidats et d'apprécier leurs dossiers. Mais cet acte est soumis à certaines règles. L'administration est tenue de respecter quelques obligations. Elle ne peut, comme nous l'avons mentionné précédemment, accepter la candidature de quelqu'un qui ne remplit pas les conditions prévues par la réglementation d'un concours. Cette acceptation pourrait entraîner l'annulation du concours.

par ailleurs, un refus illégal de l'admission à concourir peut engager la responsabilité de l'administration. Et si l'inscription d'un candidat admis à concourir n'est pas entachée d'illégalité, il acquiert un droit qui fait obstacle à tout rejet de ses candidatures. Néanmoins, le retrait est possible à la double condition que l'agrément soit illégal et que le délai du recours ne soit échu à son terme.<sup>(20)</sup>

Le recours juridique s'effectue, en premier ressort, devant le tribunal administratif. Cependant, lorsqu'il s'agit d'un concours national, ce rôle échoit au Conseil d'Etat. Le pouvoir de l'administration se manifeste dans la mesure où un candidat satisfaisant pleinement aux conditions requises ne possède pas un droit stricto-sensu de se présenter aux épreuves<sup>(21)</sup>, mais celle-ci n'est pas

if exerce son contrôle normale sur la qualification juridique des faits.

## **2 - Les conditions particulières**

Les capacités intellectuelles et professionnelles des candidats a l'entrée dans la fonction publique ainsi que leur âge sont pris en considération lors de la rédaction du règlement d'un concours par l'administration.

### **a - Les aptitudes intellectuelles et professionnelles des candidats**

Ces deux critères font l'objet d'une sorte de présélection fondée sur des critères pris en considération, soit séparément, soit dans leur ensemble. Le niveau de culture générale attesté par la possession de diplômes variant selon la nature des fonctions postulées.

Toutefois, il existe une échelle d'équivalence entre les diplômes exigés au concours et les services requis pour prendre part aux concours internes.

Par ailleurs, les connaissances professionnelles sont attestées par une certaine ancienneté dans le service intéressé. Le calcul de l'ancienneté requise est susceptible de varier selon la nature du service. Cependant, un candidat autorisé à concourir alors qu'il ne remplit pas la condition de diplôme, et son admission peuvent entraîner l'annulation du concours (Arret AMADEI - 14 Janvier 1987).<sup>(18)</sup>

L'autorisation à concourir d'un candidat qui ne remplit pas les conditions requises constitue une irrégularité justifiant l'annulation du concours.

### **b - La limite d'âge**

Les limites d'âge varient sensiblement selon la nature des fonctions exercées, la longueur de la carrière offerte ou la durée des études préalables. Elles sont fixées de manière à assurer un déroulement normal de la carrière depuis l'entrée en fonction jusqu'à la retraite. Elles sont assorties de conditions diverses.

L'âge maximum est plus généralement élevé pour les candidats fonc-

### **b - La jouissance des droits civiques**

La compatibilité du passé pénal du candidat avec l'exercice d'une fonction publique est exigée. Cependant, il importe de mentionner que l'exigence de la bonne moralité instaurée par l'ancien statut général a été supprimée par le statut de 1983 (15). Elle a été remplacée par celle relative à la condamnation pénale inscrite sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire, l'administration doit affirmer sous le contrôle du juge, si cette mention au casier judiciaire est ou non compatible avec la qualité de fonctionnaire.

Dans ce sens, l'arrêt du conseil d'Etat du 19 Mai 1989 (affaire Communauté de Sainte-Marie) est éloquent. Il a en effet rejeté le recours qui visait à annuler le jugement d'un tribunal administratif, lequel tribunal avait annulé sur demande du Préfet une décision du Conseil municipal qui avait nommé comme secrétaire général auxiliaire de Mairie une personne ne jouissant pas de l'intégralité de ses droits civiques. Le Conseil d'Etat confirme ainsi la décision du tribunal administratif; il s'est appuyé dans sa décision sur le principe général du droit selon lequel "nul ne peut accéder a un emploi public s'il ne jouit pas de l'intégralité de ses droits civiques".(16)

### **c - Être en position régulière au regard du code du service national**

Dans certains cas, l'accès à la fonction publique est subordonné à la souscription d'un engagement de servir l'Etat pendant un certain temps.

### **d - l'aptitude physique**

Selon les particularités du poste, l'aptitude physique est plus ou moins sévèrement contrôlée. Les personnes handicapées bénéficient des dispositions spéciales (loi du 23 Novembre 1957 modifiée par la loi du 30 Juin 1975). Elles ne peuvent être écartées d'un concours que si une commission technique déclare leur handicap incompatible avec l'exercice de la fonction(17) S'il y a contestation de l'appréciation de l'administration, le juge administrat-

## 1 - Les conditions générales

Elles sont imposées à chaque candidat désirant entrer dans la fonction publique.

### a - L'exigence de la nationalité française

La loi du 13 Juillet 1983 (article 5) dispose que "nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne dispose de la nationalité française". Cependant il existe des dérogations à cette exigence. Les unes de caractère personnel, permettant l'accès des étrangers à certains emplois. La jurisprudence permet de recruter des étrangers comme non-titulaires à condition que le recrutement ne soit exclu ni par la loi ni par des dispositions réglementaires clairement édictées.

Les autres cas où des étrangers peuvent avoir le statut de fonctionnaires concernent les corps des personnels de la recherche (loi d'orientation de la recherche du 15 Juillet 1982 article 26), ceux des cadres et des maîtres de conférences des universités (loi du 26 Janvier 1984 sur l'enseignement supérieur article 56 alinéa dernier).<sup>(13)</sup>

Des dispositions particulières s'appliquent aux ressortissants des autres Etats membres de la CEE. La jurisprudence de la cour de justice les a exclus des emplois qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique "et des fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des autres collectivités publiques".

C'est dans ce sens que le tribunal administratif de Versailles, sur recours de Monsieur BOURKOULAS - 17 Décembre 1991 - avait annulé la décision du directeur régional des télécommunications d'Île-de-France du 31 Mai 1990 pour illégalité. Par cette décision il interdisait à Monsieur "BOURKOULAS", ressortissant d'un Etat membre de la CEE, l'entrée dans son service, du fait qu'il n'était pas de nationalité française.<sup>(14)</sup>

cipe du recrutement par voie de concours n'est pas une règle constitutionnelle, donc la loi peut y déroger.

Seules les personnes répondant aux conditions prescrites par le règlement du concours peuvent être considérées comme titulaires d'un droit à poser leur candidature. De plus, l'admission à concourir qui est une décision administrative unilatérale ne peut être prise qu'à la suite d'une demande d'un administré. D'ailleurs la légalité de cette décision est conditionnée par la validité juridique de cette demande.<sup>(11)</sup>

Par ailleurs, la loi du 11 Janvier 1948 (article 19), consacre le principe selon lequel il existe deux types de concours, les concours externes ouverts aux candidats titulaires de certains diplômes et les concours internes ouverts aux candidats justifiant d'une certaine ancienneté dans le service public.

De plus, les conditions du concours doivent permettre aux candidats de poser leur candidature. C'est pour cela que le concours doit faire l'objet d'une publicité suffisante.

Il est important de signaler que c'est du gouvernement et de lui seul que dépend les règlements des concours.

L'article 2 de l'ordonnance du 4 Février 1959 stipule que les statuts particuliers précisant les modalités d'application des règles incluses dans le statut général sont pris sous forme de décrets en Conseil d'Etat (ou de décrets délibérés en Conseil des ministres pour certains corps). Le régime des concours doit être fixé par des dispositions de nature réglementaire.

De plus, tout candidat à un concours de la fonction publique doit pour avoir accès aux épreuves remplir les conditions fixées par le statut général des fonctionnaires et par les règlements particuliers à chaque concours.<sup>(12)</sup>

Ainsi, l'admission à concourir d'un candidat qui ne remplit pas les conditions requises du concours entache le concours d'illégalité et peut amener à son annulation.

manifestent éventuellement par la pratique des cultes. Il en est de même pour les candidats qui n'ont aucune croyance religieuse et éventuellement, pratiquent un athéisme actif. Dans ce cas toute discrimination est illicite.

2 - Celle où le candidat est un ecclésiastique et peut exercer une influence directe sur la matière enseignée, pour certains juristes cependant, l'arrêt "BOUTAYERE" n'est pas motivé <sup>(10)</sup>. Compte tenu des conclusions du commissaire du gouvernement on peut penser que le Conseil d'Etat a été sensible à la spécificité de la matière, l'enseignement de la philosophie par un ecclésiastique ne peut garantir le caractère de neutralité qu'il doit avoir dans un établissement d'enseignement public. Cependant telle décision ne saurait être étendue à l'enseignement du français, des langues vivantes ou mortes, de la géographie et même de l'histoire, des mathématiques, de la chimie ou encore de la culture physique.

Le pouvoir d'arrêter la liste des candidats appartient à l'administration. L'étude de ce processus fera l'objet du présent chapitre.

## CHAPITRE II

### LE POUVOIR DE L'ADMINISTRATION D'ARRETER

#### LA LISTE DES CANDIDATS

Le candidat doit être apte à la fonction publique. Il doit réunir un certain nombre de conditions. L'administration examine cette aptitude. En cas de conflit, un contrôle juridique interviendra.

#### A - Les conditions d'aptitude

Selon l'article 16 de la loi du 13 Juillet 1983 les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogations prévues par la loi. Cependant, le Conseil Constitutionnel confirme dans une décision du 16 Janvier 1986 que le prin-



didats en raison de leurs opinions politiques. Le Conseil d'Etat a donc considéré que si l'administration peut refuser l'admission à concourir à un candidat, ce pouvoir ne peut être exercé que pour des motifs résultant "de l'intérêt du service" et l'exclusion ne peut être fondée exclusivement sur les convictions politiques du candidat, sauf si celui-ci a donné à celles-ci "des manifestations contraires à la réserve que doivent observer les candidats".

### C- Le principe de la non-discrimination en raison des croyances religieuses

Le principe est qu'il est indifférent à l'Etat que les candidats soient croyants ou athés. La laïcité de la République, affirmée dans la Constitution, conforte à cet égard, les exigences du principe d'égal accès aux emplois publics.

La non-discrimination en raison des croyances religieuses à notre époque revêt un caractère moins significatif qu'à certaines périodes, comme sous la IIIème République par exemple avec les idées anticléricales qui dominaient. Toutefois les principes de laïcité et de neutralité de l'enseignement public vont limiter l'accès des ecclésiastiques à ce dernier : la loi du 30 Octobre 1886 article 17, relative à l'enseignement primaire exclut les ministres du culte de cet enseignement.

Dans l'Arrêt "Abbé BOUTAYERE" du 10 Mai 1912, le Conseil d'Etat reconnaît à l'administration, le droit d'interdire aux ecclésiastiques l'autorisation de se présenter dans la fonction publique (l'abbé voulait se présenter au concours de l'agrégation en philosophie. L'administration lui avait refusé sa candidature).

Cependant, l'application du principe de la non-discrimination en raison des croyances religieuses des candidats exige une distinction entre deux hypothèses:

1 - Celle où les candidats ont, sans plus, des convictions religieuses, qu'ils

que le recours déposé par le Ministre de l'Education Nationale, en vue de contester l'annulation par le tribunal administratif de Nancy de la décision du Recteur de l'académie Nancy-Metz, n'est pas fondé. Le Conseil d'Etat s'est référé au principe constitutionnel d'égalité entre les deux sexes.<sup>(7)</sup>

De plus, les "raisons de service" que l'administration estime, sont sous contrôle judiciaire.

De cette façon le Conseil d'Etat a mis fin au pouvoir discrétionnaire de l'administration en reconnaissant au juge le droit d'apprécier la légitimité des dérogations au principe d'égalité entre les hommes et les femmes.

#### **B- Le principe de la non-discrimination en raison des opinions politiques.**

Les candidats à la fonction publique sont libres dans le choix de leurs opinions politiques, aucune conséquence dommageable ne doit en résulter pour eux. D'ailleurs, les dossiers de candidature ne contiennent pas de mention concernant les opinions des candidats.

Selon la jurisprudence traditionnelle, les candidats sont tenus, néanmoins, d'observer une certaine "réserve"<sup>(8)</sup> dans l'expression de leurs opinions. Ils ont le droit d'extérioriser leur opinion "par la parole, l'écrit, l'adhésion à un parti". Mais ils doivent, en s'exprimant d'une façon ou d'une autre, se comporter avec une certaine modération, parce que tout excès (physique ou de langage, injures ou diffamations) serait susceptible de créer un malaise dans les services où ils seront employés et de les gêner eux mêmes dans l'exercice de leurs fonctions.

Ainsi un candidat ne peut être exclu de l'accès a la fonction publique pour ses convictions politiques. Le célèbre Arrêt "BAREL"<sup>(9)</sup> le confirme. Cet Arrêt avait une conséquence pratique importante. Le Conseil d'Etat avait en effet annulé, pour erreur de droit, une décision du secrétaire d'Etat, chargé de la fonction publique, qui avait rejeté la candidature à l'ENA de certains can-

d'hommes ou de femmes.

Le nouveau statut général de 1983 a confirmé le principe de la non-discrimination (titre I art.6).

Cependant le titre (II) article 21 du statut général des fonctionnaires de 1983, ainsi que le titre (III) article 37, autorisent des recrutements distincts selon le sexe si cet élément constitue une condition déterminante pour l'exercice des fonctions. Le principe de cette règle est posé par le titre (I) article 6 du même statut général. Cependant cette disposition ne s'applique qu'à un certain nombre de corps dont la liste est établie par décret au Conseil d'Etat après avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat et du comité technique paritaire.

Le juge administratif y voit du reste un principe général de droit, applicable sans autre texte que le préambule 1946 et qui peut jouer en faveur des hommes comme des femmes. C'est le 3 Juillet en 1936 avec l'arrêt "Melle BODARD" que le Conseil d'Etat a fixé en deux points le régime d'accès des femmes aux emplois publics.

D'une part, le Conseil d'Etat a énoncé que le principe est celui de "l'aptitude des femmes" aux emplois publics. D'autre part, il a indiqué que ce principe doit s'étendre sous réserve que des "raisons de service" puissent justifier que des dérogations lui soient apportées".(6)

Cette solution inégalitaire pouvait se comprendre par rapport à la condition générale de la femme dans la société de l'époque.

Récemment l'Arrêt "BURET" a confirmé l'annulation de la décision du Recteur de l'académie de Nancy-Metz. Le Recteur s'était fondé sur les difficultés que rencontrerait un enseignant du sexe féminin pour faire respecter la discipline parmi des détenus de sexe masculin. Le conseil d'Etat a considéré que cette décision est fondé sur un motif entaché d'erreur de droit et

vent y être apportées

L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 constitue le fondement du principe d'égalité des emplois publics. "Tous les citoyens sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre distinction que celle de leurs capacités et de leurs talents".

Le principe a été repris également par le préambule de la constitution de 1958 faisant ainsi partie du droit positif. L'article 2 de la constitution de 1958 découle du principe d'égalité; "nul ne peut être lésé dans son travail ou son emploi en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances" et "la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme".

Ce principe d'égalité s'impose au législateur comme à l'administration, le Conseil d'Etat s'y réfère.

Dans la continuité de ce principe, le statut général des fonctionnaires ne peut être basé sur leur opinion politique, syndicale, philosophique ou religieuse, leur sexe ou de leur appartenance politique.

#### A - Le principe de la non-discrimination selon le sexe.

Avant la guerre de 1939, le conseil d'Etat avait admis que l'intérêt du service pouvait permettre de restreindre l'accès des femmes à certains corps de la fonction publique, sous réserve d'un contrôle juridictionnel. Cependant, il faut rappeler que le préambule de la constitution de 1946 consacre le principe d'égalité des droits des deux sexes. Plus tard, le statut de 1959 a posé le principe de diverses limitations concernant certains corps dans la fonction publique.

La loi du 10 Juillet 1975 a réduit ces limitations tout en prévoyant que pour certains corps, des textes pouvaient prévoir soit un recrutement exclusif

Notre travail consiste à analyser les conséquences administratives pratiques d'un principe constitutionnel général. Selon ce principe, l'aptitude à assumer correctement la fonction est le seul critère à retenir dans une république indivisible, laïque, démocratique et sociale<sup>(5)</sup>.

L'égalité d'accès pour tous à la fonction publique est un principe constitutionnel. Cependant l'étendue de celui-ci est limitée par l'autorité administrative en vertu de la conception traditionnelle de son pouvoir discrétionnaire de nomination.

Le rapport entre ces deux principes est variable selon le stade de la procédure d'admission. Pour cela nous devons distinguer d'une part l'admission à concourir (première partie) et l'admissibilité pour la suite des épreuves (deuxième partie).

## PREMIERE PARTIE

### LE STATUT JURIDIQUE DU CANDIDAT

#### AVANT L'ADMISSION A CONCOURIR

Le principe d'égalité d'accès des citoyens à la fonction publique n'est pas absolu, il comporte des limites (chapitre I). Cependant, les candidats doivent réunir un certain nombre de conditions afin de pouvoir se présenter au concours. L'examen de leur dossier est effectué par l'administration et contrôlé par le juge en cas de conflit (chapitre II).

## CHAPITRE I

### LE PRINCIPE D'EGALITE N'EST PAS ABSOLU

Le principe d'égalité entre les citoyens candidats à l'entrée dans la fonction publique n'étant pas absolu, nous allons voir quelles sont les limites qui peu-

l'époque d'adapter l'édifice statutaire a l'évolution des comportements politiques et sociaux et à l'évolution de la fonction publique.

### Le statut 1983 - 1986

Il manifeste la réaffirmation de l'attachement au cadre statutaire ainsi que la consolidation et l'élargissement du concept du statut général. Depuis 1983 le statut de la fonction publique englobe toutes les catégories de fonctionnaires en plus de ceux de l'Etat.

Le statut des fonctionnaires se présente comme un édifice comportant quatre volets:

1 - La loi du 13 Juillet 1983 consistant le titre (I) du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales<sup>(2)</sup>.

2 - La loi du 11 Janvier 1984 constituant le titre (II) du statut général. Elle porte sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat<sup>(3)</sup>.

3 - La loi de 26 Janvier 1984 constitue le titre (III) et porte sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale<sup>(4)</sup>.

4 - La loi du 9 Janvier 1986, titre (IV) du statut de la fonction publique est consacrée a la fonction hospitalière (elle ne fera pas partie de notre étude).

Des réformes ont été apportées à ce statut par la loi du 13 juillet 1987.

La loi française consacre la prépondérance du procédé du concours pour l'entrée dans la fonction publique. Il constitue une garantie fondamentale de la fonction publique au sens de l'article 38 de la constitution.

Seule la loi peut écarter le principe du concours posé par l'article 16 du statut, titre (I).

De par son importance, nous allons consacrer notre étude au statut juridique du candidat à l'entrée dans la fonction publique par voie de concours.

# LA SITUATION JURIDIQUE D'UN CANDIDAT A L'ENTREE DANS LA FONCTION PUBLIQUE EN FRANCE

▼ D. Souhaila Housseini

Professeur à l'Université Libanaise



## Introduction

Nous nous proposons d'analyser le statut juridique d'un candidat à l'entrée dans la fonction publique. En effet celui-ci a un statut spécial par rapport à l'administration.

Pour cela, une définition du statut de fonctionnaire s'impose. Le fonctionnaire est employé par un organisme de nature publique. Il collabore avec un service public administratif. Son lien avec son service est déterminé par un statut de droit public ou par un contrat administratif, il est nommé dans un emploi permanent.

L'administration peut modifier unilatéralement et quand elle le désire la situation du fonctionnaire. Les litiges opposant les fonctionnaires à l'administration relèvent de la juridiction administrative et c'est un contentieux objectif <sup>(1)</sup>.

Un aperçu historique sur l'évolution du statut du fonctionnaire est important afin de mieux comprendre l'actuel statut.

Avant 1946 il existait des réglementations propres aux corps des fonctionnaires et des dispositions communes portant sur des points limités. Le premier statut général fut établi par la loi du 19 octobre 1946. Le souci était à

## الوضعية القانونية للمرشح للدخول الى الوظيفة العامة في فرنسا

تعرض د. سهيلة الحسيني ظروف الدخول الى الوظيفة العامة في فرنسا انطلاقاً من مبدأين: الأول هو مبدأ المباراة، والثاني مبدأ تساوي الجميع في الوصول الى الوظيفة العامة. ثم تقسم دراستها إلى قسمين. تخصص القسم الأول لتحليل وضعية المرشح القانونية قبل قبوله للمباراة. وفي هذا المجال تؤكد في فصل مستقل أن مبدأ المساواة ليس مطلقاً، ثم تشير في فصل ثان الى الشروط العامة والخاصة المطلوبة في المرشح. أما القسم الثاني فتعالج فيه وضعية المرشح المقبول للمباراة، وذلك خلال المباراة وبعدها، وتبرز العلاقة بين الادارة والمرشح للدخول الى الوظيفة العامة المحلية.

وتخلص في النهاية الى القول بأن الوضعية القانونية للمرشح تتغير بحسب كونه قد قبل للمباراة أو قد قبل في المباراة، مع الاشارة الى الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها الادارة بالنسبة الى المرشحين.

الجدير بالذكر في هذه الاضواء السريعة اننا في لبنان، لسنا بعيدين كثيراً ولو في النص القانوني على الأقل، عن المبادئ التي ترعى شؤون الوظيفة العامة المعاصرة.



## آخر الكلام

## دليل المواطن إلى الإدارة العامة

\* يقتضي العدول عن المشاريع الكثيرة والكبرى وتلك البعيدة المنال، التي هي هروب من أمور جوهرية ممكنة، سعياً وراء إصلاح شامل ومستحيل.

\* تندرج السياسة القصيرة المدى في إعداد دليل المواطن إلى الإدارة العامة.

\* ما يجعل المعاملة متشابكة ليس عدد التواقيع المطلوبة، بل جهل سياق المعاملة.

\* دون التطرق إلى هذه الناحية لا يؤدي الإصلاح وظيفته التي هي تعريف المواطنين بسير المعاملات ومراحلها.

\* إن مقاومة جهل المواطن، وتجهيله المتعمد، لسياق المعاملات الإدارية هو تالياً المدخل لمكافحة الفساد في الشؤون الحياتية اليومية للناس. وهو المدخل إلى خطة لاحقة، لأن التوعية هذه تحمل المواطن على المراقبة والمطالبة بحقوقه.

\* يشمل هذا المنحى:

١. إنشاء مكاتب استعلامات في كل إدارة عامة، أو في بعض الإدارات التي تتحول إلى إدارات نموذجية.

٢. وضع ملصقات في الإدارات تدل المواطنين إلى المكاتب المختصة لإنجاز معاملاتهم.

٣. إصدار دليل في كل إدارة يحتوي على وصف مبسط وواضح للمستندات اللازمة لكل معاملة، والشروط المطلوبة، ومهل الإنجاز، والمكاتب المختصة، وطرق المراجعة واللجوء إلى أجهزة الرقابة والتفتيش. ويقتضي العمل على إصدار هذا الدليل في الإدارات حيث العوائق أقل فتتحول هذه الإدارات إلى إدارات نموذجية. ونقترح البدء بإصدار دليل نموذجي لبعض المعاملات الأكثر رواجاً، ولصق يافطات على مداخل الإدارات لإرشاد المواطنين، وتنظيم دورة تدريبية في الوزارة التي ترغب في أخذ المبادرة حول الإعلام الإداري.

٤. إدخال مادة «علاقة الإدارة بالمواطن» في كل برامج تأهيل الموظفين التي تقتصر اليوم على القضايا القانونية والتنظيمية، وتنظيم حلقات دراسية حول هذا الموضوع في مجلس الخدمة المدنية.

هذا العمل هو من اختصاص الإدارة اللبنانية، وكذلك من اختصاص الجمعيات الطوعية التي تهتم بحقوق الإنسان والديموقراطية، لأن الموضوع يرتبط بحق المواطن في الاستفادة من الخدمات الإدارية بصفته مكلفاً بدفع الضرائب، والإدارة هي في خدمة كل المواطنين لا في خدمة السياسيين والناقدين والعاملين فيها.

من كتاب «علاقة المواطن بالإدارة»

نماذج في المعاملات والإعلام الإداري»

إشراف: د. أنطوان مسرة



▼ **La situation juridique d'un candidat  
à l'entrée dans la fonction  
publique en France.**

▼ **Car telephone use, driver behavior  
and accident risk.**