

الإدارة اللبنانية وآفة الفساد والبيروقراطية الإدارية وسبل الإصلاح المنشود

د. حيدر خضر المولى(*)

مقدمة:

به سلوك الحكومات التي ظهرت في القرن التاسع عشر تاريخياً.

وفيما بعد كان للتطور الذي اصاب دور الدولة في العصر الحديث من الدور السلبي الى الدور التدخلي النشط أثر على نظرة الدولة الحديثة لحقوق الافراد وحررياتهم. فلم تعد الدساتير تقتصر على النص على الحقوق السلبية البحتة كما هو الحال في دساتير الدول الحارسة، بل تضمنت هذه الدساتير طائفة اخرى من الحقوق على جانب كبير من الاهمية وهي الحقوق ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي.

وبالمقابل، فقد ترتب على اتساع نشاط الدول وتعدد وظائفها اتساع حقيقي في حجم السلطة التنفيذية، فزاد عدد الوزارات زيادة كبيرة، ونشأت وزارات مستحدثة لها طابع فني بحت، كما نشأ بجوار هذه الوزارات هيئات ومؤسسات عامة تمارس الدولة عن طريقها

بداية " وفي خضم التأصيل التاريخي لمسار نشاط الدولة، فإنه لم يكن - وحتى وقت قريب - يتعدى الوظائف الإدارية البحتة، وهي بصفة عامة وظائف الدولة الحارسة مثل وظيفة الدفاع ضد الاعتداء الخارجي، وحفظ الامن الداخلي، وتحقيق العدل بين الافراد، والقيام بأمور الصحة والتعليم. وعلى هذا النحو لم تحاول الدولة ارياد المجال الاقتصادي او الاجتماعي، بل كانت تعتبر مباشرة هذه المجالات منطقة محرمة لا تجرؤ على الدخول فيها، إذ تعد هذه المجالات حكراً على الافراد تبعاً للمبدأ المعروف "دعه يعمل دعه يمر"...

وفي وصف دور الدولة الحارسة في ذلك الوقت يقول اساتذة العلوم السياسية ان هذا التصور السلبي لوظيفة الدولة لم يكن نظرية اكااديمية فحسب، وإنما كان الميثاق الذي ارتبط

(*) أستاذ محاضر في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية.

ويبقى لبلوغ النتائج الفضلى على هذا الصعيد ان تعير الإدارة لوظيفتها الرقابية بأنواعها التي عددها القانون عدداً الهامياً الأهمية والأحرز الأكبر من النصوص القانونية الحديثة، التي من شأنها تفعيل مؤسسات الرقابة في لبنان على أنواعها للقيام بوظائفها في ضبط السياسات العامة للإدارة والسلطة العامة في حدود وضوابط مبدأ الشرعية الإدارية، الذي يفرض بدوره خضوع الإدارة بكافة أعمالها لحكم القانون بما يحقق سبل المصلحة العامة، ويخفف من عبء البيروقراطيات الإدارية التي تشوب الإدارة العامة اللبنانية بوجه عام...

ومن هنا تستكمل الدراسة فصولها الى التطرق لمسألة التخطيط الإداري في لبنان وأنواعه. ومن ثم تنتهي الى عرض مستفيض لأنواع الرقابة الإدارية المعتمدة على هذا الصعيد، ومدى فعاليتها الواقعية في انتظام العمل المؤسساتي والإداري في لبنان، من خلال الإضاءة على مكامن الضعف في بعض انماط المؤسسات الرقابية ومنها ديوان المحاسبة، نظراً إلى أهميتها وتأثيرها البنوي الحساس على واقع الانتظام العام المالي والاقتصادي لمشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٩.

والضرورات الحتمية التي تفرضها من جهة نصوص الدستور اللبناني، وقوانين المالية العامة في تحقيق الاستقرار العام الاقتصادي والمالي للدولة. ومن جهة أخرى، متطلبات العدالة الاجتماعية وتوفير الضمانات الحقوقية للفئات المجتمعية على اختلافها بالاستناد الى معطى الاهداف العامة للقانون في تحقيق مبدأ المساواة من كونه مبدأً دستورياً يرفع مفهوم التوازن والعدالة الاجتماعية، وتؤسس على خلفياته العادلة دولة القانون والمؤسسات، وينتظم من خلال ابعاد مفاهيمه الدستورية مرتكزات بناء النظام الديمقراطي البرلماني في لبنان...

ويبقى للدراسة هذه آفاقها ورؤيتها الخاصة

الأوجه المتعددة للنشاط الاقتصادي. وإذا كان الأمر قد اقتضى - على النحو السابق - انشاء أجهزة إدارية جديدة، او حتى تطويراً للأجهزة القائمة، فإن هذا البناء او التاوير يجب ان يكون بأسلوب علمي منهجي مدروس، لا بأسلوب ارتجالي عشوائي، وان يقوم العمل بهذه الأجهزة على اساس من التخطيط المحكم والرقابة الموضوعية الجادة.

وامام هذا التطور الموضوعي لشخصية الإدارة العامة الحديثة والتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تفرضها طبيعة وظائفها الإدارية المعاصرة. فإن الدراسة هذه في صفحاتها القادمة سوف تنصب مباشرة " على معالجة الإشكالية التي عنوانتها بمعضلة " الإدارة اللبنانية وآفة الفساد والبيروقراطية الإدارية ". وذلك عبر التطرق الى تحديد ماهية الإدارة العامة وأفاتها التنظيمية في غياب التخطيط المركزي (في فصل اول)، الذي يتناول في حيثياته: ماهية الإدارة العامة، وانتشار الامراض الوظيفية ومنها البيروقراطية الإدارية على أهميتها الراهنة. وفي الفصل الثاني الى دراسة نشاط الإدارة (العملية الإدارية)، عبر تعريف التخطيط كوعاء لانتظام العملية الإدارية، وعوامل نجاحه بالاستناد الى التعريف العام للإدارة العامة، الذي يقوم على التخطيط المركزي لسلطة عامة او منظمة عامة عبر قرارات متماسكة تضعها وتضمن خلالها بلوغ الاهداف المرجوة في تحقيق المنفعة العامة، من خلال ادوار التنسيق والاتصال واتساق التنظيم القانوني في المهام والوظائف الإدارية التي حددها القانون الإداري العام في لبنان عبر توزيعه الهيكلي التنظيمي الإداري للوحدات الإدارية وعلاقتها القانونية المتشابكة التي تخدم بمجموعها استراتيجيات الإدارة العامة في صوغ سياساتها العامة لبلوغها الاهداف المرجوة في تحقيق المصلحة العامة.

هذه الاجهزة من اجل تحقيقها. لذلك يقال في العمل عن شخص إنه "بيروقراطي" أي أنه "إجرائي" أو "روتيني" أو "شديد التمسك بالإجراءات".

والواقع ان شدة تمسك عمال الإدارة بالروتين والإجراءات الإدارية يرجع الى مجموعة من الاعتبارات يتعلق بعضها بطائفة الموظفين انفسهم، كالخشية من المسؤولية او الرغبة في الكسل، ويتعلق بعضها الآخر بالنظام الإداري المطبق في الدولة - من حيث توزيع الاختصاصات الإدارية - إذا ما التزمت الاسلوب المركزي وأسرفت في تركيز السلطات في يد الرؤساء الإداريين.

على هذا النحو أصبح اصطلاح البيروقراطية كداء وظيفي او مرضي - دلالة على الإدارة السيئة المعوقة، وبت اصطلاح البيروقراطي دلالة على المدير السلبي الهارب من العمل الحتمي في نصوص الانظمة الإدارية المطبقة، أو في أحسن الأحوال على الذي يؤدي من العمل حده الأدنى بغية تلافي الأخطاء والخوف من المسؤولية.

ثانياً- الانحرافات القيادية:

يعرف الفساد في مجال الخدمة المدنية بأنه اساءة استعمال السلطة الرسمية لأجل تحقيق مكاسب شخصية للموظف نفسه أو لأتباعه، وذلك بطريقة مخالفة للقوانين أو الأنظمة أو للمعايير الأخلاقية السامية.

وتتمثل الانحرافات القيادية في مخالفة القانون وانتشار الفوضى واهمال الواجبات الإدارية والتسيب والمجاملة والابتعاد عن الحياد والموضوعية، وتقاضى الرشوة والاختلاس واسباء استعمال السلطة.

ويلاحظ ان تفشي البيروقراطية والانحرافات القيادية كأمراض تصيب الاجهزة الإدارية ظاهرة تكاد ان تكون عامة وملموسة، فهي ليست

للإصلاح المنشود، التي ستأتي على مقاربتها وتحليلها في نهاية ما سيتم التوصل اليه من استنتاجات عملية تفيد الحلول المعطاة للإشكالية الرئيسية موضوع الدراسة...

الفصل الاول

ماهية الإدارة العامة وآفاقها التنظيمية في غياب التخطيط المركزي

المبحث الاول

انتشار الامراض الوظيفية - البيروقراطية الإدارية، الانحرافات القيادية، النفاق الإداري

أولاً- البيروقراطية الإدارية:

البيروقراطية تعبير اوروبي الاصل اشتق من كلمة (Bureau) اي مكتب، وكان يقصد بهذا التعبير في معناه العلمي المحايد - تسيير ادارات ومصالح الدولة عن طريق المكاتب، وذلك بأن يتم تنفيذ الاعمال الإدارية على اساس من التدرج الرئاسي، وعلى اساس من التخصص وتقسيم العمل داخل الجهاز الإداري طبقاً لقواعد عامة وإجراءات محددة ومرسومة سلفاً. وهذا هو مفهوم البيروقراطية النقية، كما تصوره استاذ علم الاجتماع العلامة ماكس فيبر في محاولته وضع نموذج للإدارة الحسنة في المنظمات كبيرة الحجم كالجهاز الحكومي على سبيل المثال. غير ان هذا النموذج النقي لشكل البيروقراطية الإدارية قد انقلب في الوقت الحالي الى نموذج مرضي حتى بدت الاجهزة الإدارية ككائن حي انهكه مرض خبيث فأعجزه عن الحركة، واصبح لهذا التعبير - البيروقراطية - معنى اصطلاحي شائع هو التعقيدات المكتبية، او شدة تمسك الاجهزة الإدارية بقواعد واجراءات العمل الإداري والنظر اليها بشيء من القدسية وكأنها غاية في ذاتها لا وسيلة لتحقيق اهداف معينة وهي اهداف النفع العام التي تقوم

والكمال، وأن المبدأ الذي اختاره الرئيس هو عين الموضوعية والصواب، وأن السياسة الجديدة للمدير الحالي هي خير سياسة اتبعت في عالم الإدارة، رغم إيمانهم (المرووسين) بأن القرار المتخذ والمدد المطبق، والسياسة المقترحة من جانب المدير ليس في صالح المنظمة أو الإدارة ولا لخير العمل.

وإذا ما أصاب التنظيم تخبط في سياسته أو تعثر في مسيرته نتيجة ما اتخذه المدير من قرارات وما اتبعه من سياسات، هرول هؤلاء المنافقين لمواساته مبررين ما حدث بسبب آخر كعدم إخلاص من دونهم من المرؤوسين في العمل..

وقد يكون النفاق من جانب المرؤوسين لظروف بيئية أو سلوكية، وقد يكون الدافع إلى النفاق من جانبهم بغية الحصول على مغنم مادي كالحصول على حوافز أو ترقيات أكثر من زملائهم، أو مغنم معنوي كالظهور أمام زملائهم بمظهر صاحب المدير أو "من أعوانه" الذي يشاركه في صناعة القرار.

وقد يرجع النفاق - وهذا أسوأ صورته - إلى حقد البعض من المنافقين على زملائهم المخلصين في العمل، محاولين تشويه صورتهم الحقيقية لدى الرئيس تطلعاً بالاستئثار لأنفسهم بحب المدير وتقديره.

وإذا كان المنافقون من المرؤوسين يمثلون الطرف الإيجابي لظاهرة النفاق، فإن الرئيس الإداري يمثل طرفها السلبي حينما يبدي ارتياحه واستعداده لقبول النفاق من مرؤوسيه على الرغم من إيمانه بعدم إخلاصهم تجاهه. ولا شك أن ظاهرة النفاق تمثل داءً "وظيفية" خبيثاً يؤدي بحياة التنظيم أو على الأقل يؤدي إلى تخبط وفشل محقق في مسيرته.

لذلك يجب أن يتمتع المدير في إدارته بسعة الأفق ونفاذ البصيرة في معاملته مع المقربين له من مرؤوسيه، فلا يتقبل إلا الصالح للعمل

مقتصرة على البلاد النامية أو التي في طور النمو، وإنما هي موجودة أيضاً في البلاد المتقدمة، وهذه الظاهرة موجودة أيضاً في إدارات الدول الرأسمالية، والاشتراكية على حد سواء، ويشير بهذا التصيف المشهور الاستاذ "مورو بيرجر" استاذ العلوم الاجتماعية بجامعة ونستون الأمريكية بشأن انتشار البيروقراطية في المجتمع الرأسمالي: "تكشف أنواع الفساد في الحياة العامة عن حالة المجتمع الفنية والسياسية، فالفساد في الولايات المتحدة الأمريكية يتسم بالرشوة والهدايا التي يقدمها أصحاب المصالح الخاصة إلى ممثلي الحكومة المسؤولين عن التعاقد وتحصيل الضرائب والقروض وتسعير السلع ومنح الرخص وتوزيع المواد الخام... أما في المكسيك فإن أهم وسيلة يلجأ إليها الموظف هي الرشوة وابتزاز الأموال".

ثالثاً- النفاق الإداري

نسمع اليوم في دنيا الإدارة ما يسمى بظاهرة النفاق الإداري وما يصحب هذه الظاهرة من "شلل الاصدقاء" أو "جماعات الضغط" أو "جماعات المنتفعين". وتعتبر ظاهرة النفاق الإداري من أخطر الأمراض العصرية التي تصيب الأجهزة الإدارية والتنفيذية في الدولة على حد سواء، فتجعلها عاجزة بل كسيحة لا تستطيع النهوض بمسؤولياتها وابعائها...

وفحوى هذه الظاهرة أن ينبري جماعة من المرؤوسين ضعاف النفوس بالظهور أمام القيادات أو الرؤساء بمظهر الامناء المخلصين الغيورين على مصلحة العمل والنهوض بمستواه. فإذا ما اتخذ القائد أو الرئيس قراراً يمس حياة التنظيم، أو بتطبيق مبدأ معين في مجال الإدارة، أو اتباع سياسة جديدة في التنظيم تخالف سياسة الرئيس السابق، تطوع هؤلاء المرؤوسين بوصف القرار المتخذ بالرشد

اداء الخدمات، فضلاً عن تأخر الإدارة المتعمد في إنجاز المعاملات لأصحاب الشأن وحلول الخدمات الشخصية محل الخدمات العامة.

٣ - ضعف روح الخدمة المدنية لدى عدد كبير من موظفي الدولة، إذ لا يعتبر هؤلاء الموظفين الوظيفة " خدمة وتكليف للقائمين بها " بل وسيلة للحصول على مركز اجتماعي يؤمن لهم مغانم شخصية، واصبحت الوظيفة وسيلة للحصول على مكاسب مالية.

وهذه النظرة للوظيفة العامة من شأنها إهمال الموظف العام لواجباته الوظيفية واستخفافه بمصالح الجمهور والاستعلاء عليه.

٤ - تدخل السلطة السياسية في امور الإدارة كمحاولة تسييس الوظائف العامة والخدمة المدنية، وهو امر لا شك يؤدي بحياة الإدارة وبعدها عن اداء دورها المنشود في تأدية الخدمات العامة ورعايه سسالح الجمهور.

٥ - انخفاض رواتب الموظفين وعمال الإدارة بغالبيتها وعلى وجه التحديد رواتب الفئات الوظيفية الدنيا، التي لم تلحظها القوانين المتتالية والتعديلات التشريعية المرتبطة بزيادات علاء المعيشة وبضمانات حقوقه كافيه تؤمن العدالة والرفاهية المعيشية اللائقة لتلك الفئات في حدودها الدنيا، فضلاً عن التفاوت الخطير في مقاييس الدخل الذي تتقاضاه الفئات الوظيفية المختلفة وحتى داخل الفئة الوظيفية الواحدة مما يعد خرقاً لمبدأ المساواة الذي يبتغيه القانون. وهذه الاسباب مجتمعة قد ادت الى عدم التفرغ للوظيفة العامة واشتغال اغلب الموظفين في لبنان بالأعمال المحظورة عليهم بمقتضى نظام الموظفين، كما ادى الى لجوء الموظفين ممن يعجزون عن القيام بأعمال اخرى الى اسلوب الرشوة وقبول الهدايا والاكراميات من اصحاب العلاقات.

٦ - الإسهال التشريعي والتنظيمي بشأن القوانين والانظمة التي تعالج امور الإدارة

من الآراء وبعد دراستها وتمحيصها بشكل كاف وواف. كما يجب ان يكون الاخلاص في العمل والوفاء للتنظيم هو دائماً شعار المرؤوسين فلا يقدمون الا الصالح والنافع لمستقبل التنظيم.

تلك هي أهم الأمراض الوظيفية، ونعتقد - كما يؤكد البعض - انه اذا لم تكن اجهزة الإدارة العامة قادرة على اداء وظائفها بطريقة سهلة ميسرة وبصفة خاصة بعد اتساع هذه الوظائف وتعقدتها، لصار ضررها اكثر من نفعها. لذلك كان من اللازم دراسة الجوانب السيكولوجية والسلوكية في الجسم الإداري، والعمل على توجيه السلوك الإداري وترشيده للقضاء على ما اصاب الاجهزة الإدارية من الامراض السابقة.

المبحث الثاني

أهم مشكلات الإدارة في لبنان

١ - أدت التحقيقات السابقتين - اتساع نشاط الدولة وتعقد وظائفها، وانتشار الامراض الوظيفية - في لبنان عن عدة مشكلات عانت وما زالت حتى وقتنا الحاضر تعاني منها الإدارة، وتكمن هذه المشكلات حسبما أشار إليها المهتمون بشؤون الإدارة في لبنان فيما يأتي:

١ - ان ازدياد العبء الإداري وتضخم مهام الإدارة العامة لم يقابله في واقع الامر تنظيم وترشيد مماثل في الاجهزة الإدارية، لا من حيث الكم ولا من حيث الكيف، الامر الذي نتج عنه وجود هوة واسعة بين الدور المنتظر من الإدارة وبين واقعها الفعلي وأجهزتها القديمة، فهذه الاجهزة اصبحت اجهزة هرمة بطيئة عاجزة عن التجاوب مع حاجات ورغبات الشعب اللبناني ولا تتناسب والدور المطلوب من الإدارة في مواكبة التقدم والتنمية.

٢ - تفشي ظاهرة المحسوبية في الاجهزة الإدارية، الامر الذي ترتب عليه البعد عن الحياد والموضوعية وإعلاء الاعتبارات الشخصية في

أولاً: الحاجة الى وجود علم الإدارة العامة

إزاء ظهور الامراض الوظيفية التي استشرت في اجهزة الإدارة في غالبية الدول، وإزاء تعقد المشكلات الإدارية وتضخمها، ومن اجل الاتجاه نحو إصلاح الاجهزة الإدارية وترشيد سياسة التنمية، ظهرت الحاجة الى علم يحوي مبادئ وأسس يكفل الاسترشاد بها حسن قيام الإدارة بأعباء الوظائف المنوطة بها. وإذا كانت المبادئ العلمية الحديثة للإدارة قد ظهرت في بادئ الامر في مجال المشروعات الخاصة - بفضل جهود فريدريك تايلور الأمريكي، وهنري فايول الفرنسي، وحققت الإدارات الخاصة بتطبيق هذه المبادئ نجاحاً باهراً. إلا ان هذه المبادئ قد طبقت في مجال الاجهزة الحكومية وذلك بعد تطويرها وما يتفق وحجم هذه الاجهزة وطبيعة وظائفها.

وإذا كانت دراسة الإدارة العامة تلقى اليوم اهتماماً في الدول المتقدمة بهدف تحسين كفاءة اجهزتها الإدارية، فإن هذه الدراسة يجب ان تلقى في الدول النامية او التي في سبيل التطور اهتماماً أشد وأرفع، ذلك ان حركته ان هذه الدول مطالبة بتحقيق واجبات أكثر إلحاحاً قبل شعوبها وهي واجبات تفرضها طبيعة المجتمعات النامية فهذه الدول مطالبة بالتخلص من كبواتها واللاحاق بالتقدم التقني والتكنولوجي المعاصر، وبما توصلت اليه الدول المتقدمة من تطور في سائر مجالات الحياة، ولن يتأتى لها تحقيق ذلك بطبيعة الحال إلا إذا كان لديها اجهزة ادارية يقوم بنيانها على اساس من التنظيم السليم، وأعضاء على قدر من الكفاءة والدراية يعملون بأسس الإدارة العلمية...

ثانياً: في ماهية الإدارة العامة

ان تعريف الإدارة العامة برأينا، على الرغم من التعريفات الفقهية الكثيرة التي اطلقت عليها، واستعملت بعض الاصطلاحات الإدارية التي

وشؤون الموظفين الى الدرجة التي وصفها بعض المهتمين بامور الإدارة العامة، امثال الدكتور علي الشامي (وزير الخارجية اللبنانية السابق واستاذ القانون الدبلوماسي والقنصلي وعلم الإدارة العامة في كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية) في مؤلفه بعنوان الإدارة العامة والتحديث الإداري، بالقول إن "الأمر يحتاج الى دماغ الكتروني لمعرفة وضبط اوضاع الموظفين، من دائمين ومتقاعدين وأجراء دائمين ومؤقتين".

٧ - غياب التطبيق الفعلي لمبدأ الثواب والعقاب في مجال العمل الوظيفي، فلا مكافأة لمخلص في عمله ولا عقوبة لخارج عن احكام القانون من الموظفين، وهو امر يؤدي بلا شك الى التراخي في العمل وإهمال شؤون الخدمة العامة، ويدعو الى التسبب في انجاز الخدمات المتطلبة من الإدارة.

٨ - غياب التطبيق الفعلي لمبادئ الإدارة المتعارف عليها في مجال "مراحل العملية الإدارية" خاصة في مرحلة التنسيق بين الوحدات الإدارية، وكذلك في مرحلة الرقابة.

٩ - ضعف روح الاصلاح لدى المواطنين النابع من ثقافتهم الطائفية وتأطيرهم الاعمى بالانتماءات الطائفية والذهبية العشوائية التي تسبب بزعاماتهم التقليدية بعيداً كل البعد من الثقافة المدنية - العلمية المنشأة اصلاً لفكرة المواطنة والتي يتطلبها الاصلاح في خاصيته الإدارية، أي على المستوى الهيكلي والادائي للإدارة العامة اللبنانية. هذا فضلاً عن وجود قوى مضادة في مجال السياسة والإدارة والمجتمع ككل ترمي الى عرقلة كل إصلاح ترجوه عادة" السلطة، وتعمل هذه القوى على مقابلة كل حركة إصلاحية بالسلبية وعدم الفعالية، وهو امر اشار اليه اتفاق اللطائف من ضرورة القضاء عليه كدعمه اساسية وجوهرية لكل حركة إصلاح إداري في لبنان.

فإنها تسعى الى تحقيق اهداف خاصة بأصحابها. والقيام بجوهر الإدارة (العملية الإدارية) من جانب إدارة عامة (أو جهاز اداري) تابعة للدولة يقصد تحقيق السياسة العامة او تنفيذها امر يميز الإدارة العامة في شكلها الحقيقي من غيرها من الإدارات الخاصة التي قد تلتبس بها في واقعها العملي في حالات كثيرة.

الفصل الثاني

نشاط الإدارة (العملية الإدارية)

لتبيان ماهية التخطيط يقتضي ان نعرض لتعريفه وتبيان عناصره (مبحث اول)، ثم نعرض لعوامل نجاح التخطيط (مبحث ثان)، ثم نتصدى لإشكالية التخطيط في لبنان (مبحث ثالث)، واخيراً نخصص حيزاً للدراسة تعنى بأنواع الرقابة الإدارية، والفعالية المرتقبة على واقع انتظام العمل الإداري والمؤسساتي في لبنان عبر ابراز مشهد واهمية الرقابة القانونية المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على هذا الصعيد، ومكامن الضعف التي تعترها في الممارسة والتطبيق (مبحث رابع). ويبقى للدراسة أفاقها ورؤيتها الخاصة للإصلاح الإداري المنشود تجسدها عبر التوصيات والاستنتاجات في بضعة سطور...

المبحث الاول

تعريف التخطيط وتبيان عناصره

غدت ظاهرة التخطيط من الظواهر العالمية في وقتنا الراهن، فقد اهتمت به الدول باعتبارها منهجاً او اسلوباً لحل مشكلاتها، ووسيلة فعالة للنهوض بمستواها.

وإذا كان التخطيط يعد عملاً طبيعياً في جميع الدول المتقدمة، فإنه يعد امراً لازماً وضرورياً في الدول النامية حتى تتمكن هذه الدول من الخروج من حلبة التخلف واللاحق

تحتاج الي تعريف هي الاخرى، فإننا نرى ان التعريف الصحيح والشامل للإدارة العامة يجب ان يتضمن العناصر الثلاثة الآتية:

١ - الجانب الموضوعي للإدارة: اي العملية الإدارية "النشاط الإداري".

٢ - الجانب العضوي للإدارة: اي الجهاز الإداري او المنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية

٣ - هدف الإدارة العامة وهو تحقيق او تنفيذ السياسة العامة.

وعلى ذلك يكون تعريفنا للإدارة العامة على النحو الآتي: "مجموعة الانماط المتشابهة المتعلقة بصنع القرارات الإدارية (العملية الإدارية) والتي يقوم بها إدارة عامة (جهاز اداري) تحقيقاً للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة (هدف الإدارة).

وعليه، فإن هذا التعريف من ناحية اولي جاء متضمناً لجوهر الإدارة ومضمونها أي للعمليات والإجراءات كلها التي يمارسها المديرون. وفي هذا الشأن لا تختلف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة، إذ هما فرعان لأصل واحد وهو علم الإدارة الذي ينصب اساساً على القيام بهذه العمليات من تخطيط وتنظيم.... ورقابة.

وهو من ناحية ثانية جاء متضمناً الاشارة الى الهيئة أو الإدارة التي تقوم بممارسة النشاط الإداري، وهي بطبيعة الحال الاجهزة الحكومية التابعة للأشخاص العامين المتعددة مركزية او لامركزية، محلية كانت او مرفقية. وهذا ما يميز الإدارة العامة من الإدارة الخاصة التي تكون لفرد او لشخص من اشخاص القانون الخاص.

وهو من ناحية اخيرة جاء متضمناً لهدف الإدارة العامة وهو تحقيق السياسة العامة للدولة او تنفيذها، وهذا ما يفرقها عن الإدارة الخاصة. ذلك ان الإدارة العامة تسعى دائماً وابدأً الى تحقيق اهداف عامة على عكس الإدارة الخاصة

الإدارة العامة - بتعريف التخطيط. فيعرفه الأستاذ هنري فايول (ففيه فرنسي): بأنه "التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له".

Henri Fayol: Administration industrielle et generale 1970, P. 48

ويعرفه الدكتور سليمان الطماوي في مؤلف بعنوان: مبادئ علم الإدارة العامة، (١٩٨٠، ص ١٦١) بأنه: "التدبير الذي يرمي الى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق اهداف محددة".

والذي يستخلص من هذه التعريفات ان التخطيط يقوم على هدف او اهداف محددة مستقبلية يراد تحقيقها، وذلك عن طريق التنبؤ بالمستقبل ووجوب الاستعداد له.

عناصر التخطيط:

يتضح من التعريفات السابقة ان التخطيط يعني التدبير لمواجهة المستقبل لتحقيق اهداف مرسومة، وهو يقوم على عنصرين اساسيين اولهما هو التنبؤ بالمستقبل، والآخر هو الاستعداد لمواجهة.

العنصر الاول: التنبؤ بالمستقبل

يعتبر التنبؤ جوهر عملية التخطيط والركيزة الاولى التي يقوم عليها. فالخطة تبدأ بالاعتماد على التقدير والافتراضات التي يتوقع واضعو الخطة تحقيقها في المستقبل، والتخطيط كما يقول الفقيه الانكليزي دروكر: "لا يعني التحكم الذهني في المستقبل، ولكنه يعني محاولة الكشف عن التقديرات والاحتمالات والافتراضات التي يتوقع تحقيقها في المستقبل".

ولجدية التخطيط ونجاحه يجب ان تكون هذه التقديرات والافتراضات مبنية على اساس علمي مدروس، لا على مجرد تكهنات او اجتهادات شخصية او عفوية...

ركب الدول المتقدمة، وبصفة خاصة في المجالين الاقتصادي والإداري.

لذلك فإننا نجد دساتير الدول الأوروبية المتطورة تحصر بصورة عامة على النص على مبدأ التخطيط وتجعل من احترامه امراً ملزماً لكافة سلطات الدولة والمواطنين.

وعليه، يطلق الفقه الإداري اجتهاده في هذا المجال بالقول: ان الحكومات في الدول النامية او المتخلفة لم تعد حرة في ان تخطط او لا تخطط، وإنما هي مضطرة، ليس لأنه الطريقة الموضوعية لملاقاة الاهداف وتحقيق التنمية والتغلب على مشكلات العصر، وإنما لأن الجماهير لم تعد تسمح بأن تترك امورها للحظ والقدر وأن تهمل مصالحها وان تعيش في غير يقين من المستقبل، ومن ثم اصبحت الجماهير قوى ضاغطة على الحكومة في اتجاه مستمر نحو التخطيط خصوصاً في ظل عولمة القرن الحالي الواحد والعشرين، وانماطه المختلفة المفروضة على الدول والمنظومات وما تثيره من تحديات جمة عليها، تفرض بالمقابل منها وضع استراتيجيات تخطيط للمستقبل وعلى الصعد كلها لمواجهة تحديات العولمة، والاستفادة قدر المستطاع من ايجابياتها...

فالتخطيط من حيث تعريفه الحديث في الفقه الإداري والذي يتموضع ضمن منظومة العولمة والتقدم العلمي والمعرفي المعاصر، يقوم في محتواه على استخدامات هيكل التجهيز العلمي والفني وإعمال المبادئ العامة والمعيارية من قبل إدارة عامة او اجهزة ادارية مركزية في سبيل وضع سياسات تخطيط طويلة ومتوسطة وقصيرة الاجل للتنبؤ للمستقبل من مخاطر محدقة وغير متوقعة وبالتالي وضع استراتيجيات وبدائل وحلول عامة للقضايا كأهداف مشتركة ينبغي الوصول اليها.

وقد عني كثير من الفقهاء - في مجال

العنصر الثاني: الاستعداد للمستقبل

لا يكفي لقيام التخطيط ان يكون هناك اهداف محددة يراد تحقيقها في المستقبل، وانما يجب فضلاً عن ذلك ان تكون هذه الاهداف قابلة للتحقيق اي واقعية، وان يكون في الإمكان تنفيذها، ويتطلب ذلك ان يكون لدى الدولة الموارد الكافية من الامكانيات البشرية والمادية لتحقيق هذه الاهداف.

المبحث الثاني

عوامل نجاح التخطيط

إن نجاح التخطيط يتوقف على عدة عوامل، يمكن اجمالها فيما يأتي:

أولاً: صحة البيانات والإحصائيات

يعتمد التخطيط على مجموعة من الافتراضات، وهذه الافتراضات انما تبني على اساس مجموعة من البيانات والاحصائيات. ولذلك يجب حتى تصبح الافتراضات واقعية وقابلة للتنفيذ ان تكون الاحصائيات والبيانات صحيحة ودقيقة وصادقة ومعبرة عن الواقع الموجود. اذ لا يجب ان تبني الخطة على نوع من التنبؤ العشوائي غير المستند الى الحقائق الموضوعية. والا كان مصيرها التخبط والفشل عن تحقيق الهدف المرسوم...

ثانياً: كفاءة الجهاز الإداري الذي يقوم على تنفيذ الخطة

وقد تكون اهداف الخطة واضحة ومحددة ومن الممكن تحقيقها اي واقعية وقابلة للتنفيذ. وسلك الدولة جميع الوسائل المادية، ولكنها لا تملك جهازاً إدارياً قوياً لتنفيذ الخطة. لذلك يكون من الضروري العناية قدر الامكان بالعنصر البشري للإدارة التي يقع عليها عبء تنفيذ الخطة، وإعداد هذا العنصر البشري إعداداً علمياً وفنياً...

ثالثاً: المشاركة في وضع وإعداد الخطة

لا ينبغي ان يكون اعداد ووضع الخطة مقصوراً على هيئة معينة من هيئات الدولة دون سواها، وانما يجب ان تشارك كل إدارات الدولة في اعداد الخطة ووضعها ومناقشتها، ان تؤدي هذه المشاركة الى الاحساس بالاساس بالسياسية عند تنفيذ الخطة.

ويبقى ان ثمة حقيقة اساسية في هذا المضمار لا تقبل النزاع او الجدل حولها، وهي ان اغفال الجانب الانساني الخاص باشتراك اعضاء الإدارة في رسم الصورة العامة للخطة سوف يؤدي في أغلب الأحيان الى عجز محقق في التنفيذ أو قصوره، وتصاب الخطة في النهاية بالعمق والجمود...

رابعاً: مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ

من الثابت أن من اهم عوامل نجاح الخطة ان تتم على اساس مركزي، بينما يكون تنفيذها لا مركزي. فلا ريب ان قيام سلطة عليا بوضع الخطة وإقرارها في صورتها النهائية يؤدي الى حسن الاستفادة من مختلف الموارد المتاحة في الدولة، ويعمل في ذات الوقت على حسن توزيع المشروعات على المناطق المختلفة.

ولا يتعارض مبدأ المركزية في التخطيط مع مبدأ وجوب المشاركة في إعداد الخطة ووضعها السابق ايضاحه، ذلك ان مركزية التخطيط لا تعني المركزية المطلقة واستئثار السلطات العليا بإعداد الخطة.

كما لا تعني المركزية في التخطيط عدم وجود مراكز او وحدات تخطيطية داخل كل وزارة او منظمة تنشأ لهذا الغرض، وتقوم بعملية التخطيط الجزئي داخل هذه الوحدات الفرعية شريطة ان يجري هذا التخطيط في حدود التخطيط العام الشامل للدولة، وفي نطاق الاهداف التي رسمتها السلطات المركزية...

والمواصلات والطاقة والزراعة والري وتنظيم المدن والطرق والتعليم والبحث العلمي. على ان ما ابتغته الوزارة امر، وما تم تحقيقه امر آخر. فلم يتم تنفيذ كل ما تضمنته الخطة السابقة من امور. لذلك رأت الحكومة حينها إعداد خطة اخرى سدادسية وضعت عن طريق وزارة التصميم عام ١٩٧٢ ليتم العمل بها حتى عام ١٩٧٧ لإيجاد التوازن بين القطاعات، وتم فعلاً اعتماد حوافز تشجيعية بقصد تنمية المجال الصناعي والزراعي، وتنمية الأجهزة الإدارية وإصلاحها.

ولكن القدر لم يمكن الوزارة من القيام بالتطبيق الكامل لهذه الخطة، إذ حالت الظروف الأليمة والأحداث المريرة، إبان الحرب الأهلية اللبنانية والفتن الداخلية، دون تنفيذ المشاريع التي تضمنتها الخطة، إلى أن الغيت وزارة التصميم العام بقرار سياسي مستهجن!!!، وبتفويض تشريعي للحكومة حينها من قبل البرلمان (مرسوم اشتراعي)، ليحل مكانها مجلس الإنماء والإعمار الذي أنشئ بمقتضى المرسوم الاشتراعي رقم ٥ الصادر بتاريخ ٣١ / ١ / ١٩٧٧، وقضى هذا المرسوم بإلغاء وزارة التصميم العام.

وقد حددت المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي أعلاه، اختصاصات هذا المجلس الذي يتبع مباشرة "لمجلس الوزراء، التي يمارسها بالتشاور والتعاون مع مختلف الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات - في المهام التي نوجزها باختصار، وهي كالآتي:

- إعداد الخطة العامة والخطط المتعاقبة لقطاعات الدولة جميعها.

- القيام بإبداء الرأي في العلاقات الاقتصادية والمالية وفي المجالات الإنمائية والإعمارية جميعها، وكذلك القيام بوظائف التنفيذ والرقابة والتمويل...

خامساً: نشر الوعي التخطيطي

ان مهمة التخطيط باعتباره اسلوباً لمواجهة المستقبل ليست مهمة اجهزة الدولة وحدها. وانما هي مهمة يجب ان يساهم فيها كل مواطن، ومن ثم فإنه يلزم لنجاح التخطيط نشر الوعي التخطيطي لدى المواطنين كافة، فضلاً عن نشره لدى العمال في اجهزة الإدارة العامة، وذلك حتى يشعر كل مواطن وكل عامل بأهمية الخطة واهدافها ومدى دوره في تحقيق هذه الاهداف، وحتى يساهم كل منهم بدوره عن اقتناع وإيمان في تنفيذها...

المبحث الثالث

إشكالية التخطيط في لبنان

بدايةً، وتحت هذا العنوان الكبير والجدير فعلاً بالتحليل والاجابة، لا بد من الاشارة من باب تنشيط الذاكرة اللبنانية بأن صلاحيات التخطيط العام في لبنان ومهامه كانت في السابق منوطة بوزارة التصميم العام المنشأة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٢ الصادر بتاريخ ٣٠ / ١١ / ١٩٥٤. فقد انكبت هذه الوزارة الحيوية في حياة الدولة اللبنانية منذ نشأتها على إعداد الخطط العامة للقطاعات الاساسية المنتجة والاضاعة على مكامن الضعف في هيكلياتها وبنياتها الإداري والتنظيمي، فضلاً عن مهامها وإمكانيات تفعيلها. وعليه وبناءً على مقاربات هذه الوزارة وتقاريرها وتصوراتها الواقعية للمعالجة، فقد لجأت الحكومة اللبنانية حينها "لبعثة ارفد" للقيام بإعداد دراسة شاملة عن حاجات التنمية وإمكانياتها عام ١٩٦٠، وتم اعتماد الخطة الخمسية الاولى بناءً على الاقتراحات التي قدمتها بعثة ارفد إلى الحكومة عام ١٩٦٥ لمدة خمس سنوات اي حتى عام ١٩٦٩.

وقد تضمنت، هذه الخطة السابقة، مشاريع ومقترحات شملت عدة قطاعات كالصناعة

واحدة منهما عند حد التنفيذ الجزئي للأهداف، دون التنفيذ الكلي بسبب تعثر الوحدات الإدارية التي أنيط بها التخطيط من ناحية، وبسبب ظروف الحرب الأهلية ومحنة لبنان في عام ١٩٧٥ من ناحية أخرى.

بالمقابل وأمام أفق التخطيط المظلم والقاتم والمتعثر في لبنان، لا يمكن إنكار الدور الذي يلعبه مجلس الخدمة المدنية وإدارة الأبحاث والتوجيه الملحقة بالتفتيش المركزي (في نطاق التخطيط على مستوى الوحدات الإدارية)، في الاهتمام بمستوى الوظيفة والموظفين، كما أنشئت دائرة المشاريع والبرامج الملحقة ببعض الوزارات بهدف تنسيق مشاريع وبرامج الإدارات مع الخطة العامة.

كما اهتم المشرع اللبناني بعملية التخطيط على مستوى المؤسسات العامة، وأوجب عرض مشاريع وبرامج الاعمال والاشغال في المؤسسات العامة على وزارة التصميم العام (مجلس الإنماء والإعمار حالياً بعد الغائها) لتأمين التنسيق بين المشاريع في ضوء الخطة العامة والحوول دون التشابك والازدواج فيما بين مشاريع مؤسسة عامة وأخرى. وأوجب المشرع ضرورة عرض هذه المشاريع في حالة الخلاف بين المؤسسة العامة ومجلس الإنماء والإعمار على مجلس الوزراء للبت فيها...

المبحث الرابع

الرقابة الإدارية بين النصوص القانونية وإشكالية الممارسة والتطبيق

بدايةً، نعني بالرقابة الإدارية الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها بنفسها، فهي إذن رقابة ذاتية.

(M. Waline: Le contrôle Juridictionnel de l'administration 1949, P. 6.)

والدكتور محسن خليل: القضاء الإداري

ملاحظات حول مجلس الإنماء والإعمار:

انتقد بعض الفقه اللبناني موقف المشرع في إلغاء وزارة التصميم وإنشاء مجلس الإنماء والإعمار محلها في الأيام بهام التخطيط.

ورأى هذا الفقه ان الاعباء الملقاة على عاتق مجلس الانماء والاعمار من مهام تخطيطية وتنفيذية ورقابية وتمويلية، مهام كبيرة وجسيمة ولا يستطيع مجلس الانماء ببنيته وهيكلته التنظيمية ان يقوم بها، فهذه المهام والصلاحيات تفوق قدراته ويعجز بهيكلته الحالية ان يقوم بها. واكد هذا الفقه انه كان من الاوفق الإبقاء على وزارة التصميم العام، إذ تستطيع هذه الوحدة المركزية ببنيته وهيكلتها ان تقوم ودون تقصير - بمهام المجلس التخطيطية والتنفيذية والرقابية...

كما قيل إنه لا يجوز لمجلس، كمجلس الإنماء والإعمار، ان يجمع بين مهام التخطيط والرقابة وبين مهام التنفيذ والتمويل.

هذا فضلاً عن ان تخويل المجلس الصلاحيات التمويلية بما تتضمنه من حق الإقراض والاقتراض والتسليف وكفالة الدول والانفاق العام، امر يتعارض مع احكام الدستور التي تعطي حق إجراء تلك المسائل لمجلس النواب دون السلطة الإجرائية أو أي وحدة إدارية تابعة لمجلس الإنماء والإعمار، الأمر الذي يترتب عليه المساس بتوزيع الصلاحيات الدستورية التي قررها الدستور.

على أية حال، فإذا نظرنا الى تجربة التخطيط في لبنان ومن خلال اعمال الهيئات السابقة والتي أنشئت بقصد التخطيط نستطيع القول: ان البداية الفعلية لأمر التخطيط ودخوله حيز التنفيذ الفعلي قد بدأت بالخطة الخمسية التي اعدت عام ١٩٦٥ ثم الخطة السادسة التي بدأ العمل بها في عام ١٩٧٢.

كما يمكن القول إن اية خطة من هاتين الخطتين لم يكتمل تنفيذها بالكامل فوقفت كل

فاستخلاص صورة الرقابة القانونية بأنواعها (ادارية وقضائية) التي يمارسها ديوان المحاسبة في لبنان على الإدارة العامة، من زاوية الانتظام المالي للإنفاق العام على النصوص الدستورية والقانونية، من شأنه ترسيخ الاستقرار المالي والاقتصادي، وبالتالي تمتين الجبهة الداخلية لمشروع انتاج السلطة الشرعية في اطار اثبات وجودها الدستوري والشرعي على مستوى هرم المؤسسات الدستورية، وتمكينها من اخذ المبادرة والقرار المناسب في التصدي للتحديات كلها في خضم إدارة الشأن العام. وهذا ما يمكن ان نتصوره في اي دولة راقية ومتقدمة، من ادوار ريادية في المضامين الرقابية لمالية الدولة يجسده مشهد ووظيفة ديوان المحاسبة الفعالة في رسم وعاء مشاريع قوانين الموازنات العامة السنوية وضمان انتظامها المالي مع الدستور والقانون (عبرقطع الحسابات السنوية)، بما يؤمن الشفافية والاستقرار العام، ويضمن توفير اهداف الدولة الديمقراطية في تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة عبر تحفيز الضمانات الحقوقية لجميع فئات المجتمع. وهذا الأمر يمكن استنساخ مشهده من الظروف التشريعية التي تحيط بمشهد قانون الموازنة العامة، من خلال ما يرافقه من مشاريع قوانين تعنى بفرض الرسوم والضرائب على انواعها. إذن العدالة الاجتماعية وتحفيز الضمانات الحقوقية لمجموع المواطنين هو غاية القوانين، وأخصها النظام المالي الذي يجب ان يحترم مبدأ المساواة في المواطنة للجميع امام القانون. ومن هنا ندخل مباشرة " الى اصلاح شامل في لبنان على الصعد المختلفة السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية. انها الخطوات الاولى التي لا بد منها لمشهد الاصلاح المنشود في لبنان..

اللبناني، دراسة مقارنة، ١٩٨٢، ص ١١٧ وما بعدها).

وهذه الرقابة تمارسها القيادات الإدارية في الإدارة العامة على الأجهزة التابعة لها، أو على تلك التي تشرف عليها بغرض الكشف عن الأخطاء وتقويم الانحرافات ومحاسبة المسؤولين عنها وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم. وللرقابة الإدارية باختصار شديد صور متعددة. فهي أما أن تكون رقابة داخلية، وهي الرقابة التي تمارس داخل الإدارة عن طريق عضو من أعضائها، أو عن طريق ادارة لها طابع رقابي موجودة داخلها، وقد تكون رقابة خارجية وهي التي تمارس من قبل سلطة خارج الإدارة كتلك التي تمارسها سلطات الوصاية الإدارية على الوحدات اللامركزية، أو تلك التي تقوم بها اجهزة رقابية متخصصة على مستوى الدولة. ومن امثلة الاجهزة الرقابية المركزية المتخصصة في لبنان، يوجد منها العديد مثل مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي العام وديوان المحاسبة والمجلس التأديبي العام. وهذه الأجهزة أنشئت كوحدات مساعدة للإدارات العامة في تحقيق مهامها، ومن ثم فإن بعض هذه الاجهزة قد جمعت بين الدور الرقابي، والذي يكمن في مراقبة الموظفين وأعمالهم وواجباتهم، وبين دور آخر من شأنه رعاية شؤون الموظفين والارتقاء بالعمل الإداري...

وبناءً عليه، فإن الدراسة على صعيد تلك الاجهزة الرقابية المركزية أنفة الذكر، سوف تقتصر على نمط ومشهده الرقابة المالية التي يؤديها ويضع خطوطها العامة من الناحية القانونية " ديوان المحاسبة " كمؤسسة رقابية لها اهميتها وتأثيرها البنيوي الحساس على واقع الانتظام العام المالي والاقتصادي للدولة، والذي يختصر مشهديات وواقع كل المؤسسات الرقابية الاخرى والمعوقات الواقعية التي تعترض بلوغها لأهدافها التي رسمها القانون.

بعد تعديلها ومضاعفتها بحسب التشريعات المالية اللاحقة التي عدلت نصوص المرسوم الاشتراعي أنف الذكر (من ١٥٠ الف ليرة لبنانية الى ٥٠٠ الف ليرة لبنانية).

ب - الرقابة الإدارية المؤخرة:

أما الرقابة المؤخرة فالهدف منها تقدير السياسات السالية ونتائجها العامة سن ميث عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها، الى قيدها في الحسابات. ويوضع بنتائج الرقابة المؤخرة تقرير سنوي وتقارير خاصة. اما التقرير السنوي فيعده الديوان في نهاية كل سنة عن نتائج مقامة، والاصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والانظمة التي يؤدي تطبيقها الى نتائج مالية، ويبلغ التقرير الى الهيئات والإدارات ويقدم الى رئاسة الجمهورية مع اجوبة الإدارات على هذه التقارير.

الرقابة القضائية:

وهذه الرقابة نوعان: رقابة على الحسابات ورقابة على الموظفين.

والغاية من الرقابة على الحسابات هو البت في صحة حسابات المحتسبين واي شخص يتدخل في قبض الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة او في دفعها دون ان يكون له صفة قانونية.

اما الرقابة على الموظفين فتشمل الرقابة على كل من يقوم منهم بإدارة الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة أو استعمالها، وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة أو لصالحها، أو يمسك حساباتها، وكذلك اعمال كل من يتدخل في ادارة الاموال المذكورة، وفي القيام بالأعمال السالفة الذكر دون ان يكون له الصفة القانونية، أو يساهم في الاعمال والعمليات المشار اليها سواء بإجراء الاعمال التحضيرية لها أو مراقبتها أو بالتصديق عليها.

أولاً: ديوان المحاسبة في القانون اللبناني
يعد ديوان المحاسبة (انشئ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ بتاريخ ١٦ ايلول ١٩٨٣، والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥ بتاريخ ٢٣ آذار ١٩٨٥) جهاز مركزي متخصص للرقابة المالية على الإدارات العامة، وانشئ الديوان كمحكمة ادارية تتولى القضاء المالي، ومهستها طبقاً لسلطوق المرسوم الاشتراعي اعلاه، السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة العامة... ويرببط الديوان ادارياً برئيس مجلس الوزراء ومركزه بيروت.

صلاحيات الديوان:

لديوان المحاسبة وظيفتان الاولى ادارية والاخرى قضائية. والوظيفة الإدارية يمارسها برقبته المسبقة على تنفيذ الموازنة، وبتقارير ينظمها عن نتائج رقبته المسبقة والمؤخرة، وبإبداء الرأي في الامور المالية.

الرقابة الإدارية:

الرقابة التي يمارسها الديوان نوعان مسبقة ومؤخرة.

أ - الرقابة الإدارية المسبقة:

والغاية من الرقابة الإدارية المسبقة هو التثبت من صحة المعاملة وانطباقها على الموازنة واحكام القوانين والانظمة. وتعتبر رقابة الديوان المسبقة من المعاملات الجوهرية، وتبعاً تعتبر كل معاملة لا يجري عليها هذه الرقابة غير نافذة، ويكون محظوراً على الموظف المختص وضعها موضع التنفيذ، وإلا وقع تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من المرسوم الاشتراعي الخاص بديوان المحاسبة المنوه عنه آنفاً، وهي الغرامة

رئاسة الديوان والذي إستمر لفترة طويلة كان كفيلاً بتأخر إصدار التقارير، قبل أن يتم تعيين رئيس جديد للديوان". في حين تكمن أهمية تلك التقارير بإعطاء صورة عامة عن الواقع المالي للدولة لاسيما لجهة الإنفاق العام، ومع ذلك، لا تنال إهتمام الكثيرين، فما هي الفائدة من تقارير لا يطلع على مضمونها المسؤولون ولا يأخذ بتوصياتها من هم في السلطة؟

في الواقع لا أهمية لتلك التقارير في حال صدرت متأخرة، وإذا ما بقي عمل الديوان محصوراً بمعاملات النفقات ومدى تطابقها مع القوانين والأنظمة المرعية كما هو حاصل اليوم، إذ يجب أن تكون أعماله مبرمجة سنوياً لا غباً للطلب.

وهكذا تختتم رقابة ديوان المحاسبة "المسبقة"، بالموافقة على المعاملات المطابقة للقوانين والأنظمة مع الإحتفاظ بالحق في الرقابة "المؤخرة" على تلك المعاملات، وعليه يفترض أن يقوم الديوان بالرقابيين المسبقة والمؤخرة، ولكن إذا ما تجاهلنا رقابة الديوان المسبقة والذي يتم مفضولة، فهل يتم إجراء الرقابة المؤخرة؟ وهل يمكن تحديد الجهاز المخول بإجراء تلك الرقابة في الديوان؟

عملياً، يولى ديوان المحاسبة الرقابة المسبقة بعد أن يقوم بها سراقب عقد النفقات في وزارة المالية. وتحصر هذه الرقابة في بعض المعاملات والجهات، كـ بعض البلديات (٥٢ بلدية)، والجامعة اللبنانية، والمؤسسات العامة التي تنص أنظمتها الخاصة على ذلك.

ولكن ماذا عن الرقابة المؤخرة؟ يؤكد المعنيون في ديوان المحاسبة قيامه بالرقابة المؤخرة من خلال التقارير السنوية، أي إصدار تقارير خاصة في مواضيع محددة، غير أنها لا تصدر عن الديوان بانتظام. ومن مظاهر الرقابة المؤخرة أيضاً، بيانات المطابقة التي لم يؤخذ بها منذ ١٥ عاماً، والتي هي جوهر عمل

ويوقع الديوان العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٠ سالفه الذكر على المخالف لاحكام القانون، كما يمكن له ان يوصي - في جميع الاحوال - الوزير المختص بملاحقة الموظف ادارياً او جزائياً، على ان يبلغ نسخة من هذه التوصية لإدارة التفتيش المركزي. ثانياً: واقع ديوان المحاسبة بين الاداء والتعطيل

إن ديوان المحاسبة هو أهم الهيئات الرقابية الثلاث في لبنان لجهة الرقابة المالية. وقد عطل عمله كما الهيئات الرقابية الأخرى، ما أثر سلباً على مجرى سير الأمور المالية في الإدارات العامة، وعزز مختلف مظاهر الفساد فيها. وبالمقابل فإن واقع الديوان اليوم يمكن اختصاره بالآتي: شغور يصل إلى حد النصف في ملاكه على مستوى القضاة والمراقبين (٥٠ في المئة من القضاة و٣٠ في المئة من المساعدين القضائيين)، تقارير سنوية مغيبة تمنع تقييم الواقع المالي للدولة وصبطه، قانون يعود إلى حقبة الستينيات يخالف بمضمونه مختلف التطورات العصرية في مجال الرقابة المالية، غياب بيانات المطابقة منذ ١٥ عاماً، غياب التخصصية في مجال عمله، وإصداره عقوبات لا تردع المخالفين.

يضاف إلى ذلك، أنه ومنذ "سبع سنوات وديوان المحاسبة يعاني شغوراً في غرفه الثماني بسبب الخلافات والمحاصصات السياسية التي أفشلت محاولات التعيين، إذ هناك أربعة مقاعد شاغرة وأربعة أخرى تم تعيين رؤسائها بالإنابة، ما عزز التبعية السياسية لمن عُين بالإنابة كي يثبت لاحقاً.

هذا في وقت بقيت فيه التقارير الدورية والتي يفترض أن تكون سنوية، غائبة لمدة أربع سنوات، إلى أن جرى إصدار ثلاثة منها، وتعود لأعوام ٢٠١٠، ٢٠١١ و٢٠١٢. فما هو سبب التأخير في صدور هذه التقارير؟ "الفرغ في

المسؤولية السياسية على مستوى الاجهزة والمستويات الحكومية والوزارية. ويصلح بالتالي تطبيق مبادئ القانون الإداري العام المعتمدة في الفقه والاجتهاد الإداري، التي تستتبع تطبيق وإعمال مسؤولية الدولة اي الإدارة عن الاخطاء المرفقية التي يرتكبها موظفوها في مجال التعرض للحقوق والحريات الاساسية للأفراد، وبما يتناقض مع مبدأ الشرعية الإدارية... علماً بأن تعبير المبادئ القانونية العامة للفقه والاجتهاد الإداري التي تحدثنا عنها قد وردت في كتابات الاستاذ والفقيه الفرنسي " ادوار لافريار" في العام ١٨٨٧ في مؤلفه: " المطول في القضاء الإداري ". حيث جاء في مقدمته ما يأتي:

"Le droit civil, commercial, criminal est codifié, le droit administratif ne l'est pas, et il est douteux qu'il puisse l'être..."

La jurisprudence est ici la véritable source de la doctrine parce qu'elle seule peut dégager les principes permanents des dispositions contingentes dans lesquelles ils sont enveloppés, établir une hiérarchie entre les textes, remédier à leur silence, à leur obscurité, ou à leur insuffisance, en ayant recours aux principes généraux du droit ou à l'équité(...)"

ومن جهة اخرى، نلاحظ ان معظم المبادئ القانونية العامة تهدف الى حماية المواطن ضد تعسف السلطة الإدارية، بينما البعض الآخر منها يهدف الى تأمين متطلبات سير العمل الإداري في الإدارة العامة، أي (Bonne administration) ما يسمى بالإدارة الجيدة...

في الاستنتاجات:

الجدير بالدراسة الوصول الى استنتاجات واقعية ترسم أفق الاصلاح الإداري المنشود ومقاييسه، الذي يسمح بالارتقاء بالمنظومة الإدارية في لبنان الى مصاف المنظومات الإدارية في الدول المتقدمة ومقاييسه. والإشكال الذي يطرح برأينا على هذا

الديوان في الرقابة على الحسابات، إذ تجري مطابقة بيانات متعددة لها علاقة بالحسابات لإظهار صحة حسابات الدولة. وعليه فإن "مشكلة الديوان لا تنحصر في الشغور في ملاكه بل تتعداه إلى جوهر عمله وهيكلته. حيث يفتقد لوجود هيئات متخصصة وأعمال سنوية مبرمجة، أما الرقابة المؤخرة فتساوي صفرًا. علماً بأن الرقابة المؤخرة في حال تمت، فهي رقابة مكررة لعمل التفتيش المالي، بسبب غياب التخصصية في عمل الديوان.

هذا هو واقع أهم الهيئات الرقابية في لبنان، بعد أن شلّ عملها من نواح متعددة، كي لا تحدث تغييراً يتناقض ومصالح أهل السلطة، وتكون هيئة تدين تجاوزاتهم التي تصب دائماً في تحقيق مصالح فئات محددة. شغور طويل يرافقه إنتشار للفساد في ظل غياب أي رقيب أو حسيب، لاسيما الرقابة المالية وملاحقة المخالفات، والمحافظة على الأموال العامة.

وفي وقت لا تزال لجنة الإدارة والعدل النيابية تعقد جلساتها لمناقشة مشروع قانون تنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الرقم ٩٤٥٨ في ١٢/٤ / ٢٠١٢)، والبحث في كيفية تعزيز دور الديوان في المحاسبة وحماية المال العام، إلا أن مشروع القانون الذي ما زال يُناقش في المجلس النيابي منذ العام ٢٠١٢، "فمداولاته تحكمها السرية"، بحسب ما صرح به رئيس اللجنة حينها، النائب الراحل روبر غانم في حديث صحفي. ولكنّ "توجيه المباحثات التي تجري اليوم وتشمل واقع الديوان، تتمحور حول جهوزية الدولة لتقديم كل ما يحتاجه الديوان من تعزيز لصلاحياته وزيادة عدد موظفيه وتطوير آليات عمله، كي يتم تفعيل دوره ومهامه".

وبناءً عليه، يبقى ان تطبيق ادوار ديوان المحاسبة الرقابية في مجالي الرقابة الإدارية والقضائية، الحيز الاساس الذي يسمح بدوره بترتيب المسؤولية الإدارية والجزائية، وحتى

تخطي الطائفية السياسية الاجتماعية بصورة شاملة، فالنقد من الزاوية الدستورية الشرعية يكشف التناقضات بين القوانين والدستور أو بين القوانين وتطور الواقع الاجتماعي وينتهي عادة الى المطالبة بالمدنية لصيانة حقوق المواطن الأساسية من عدالة وحرية ومساواة.

من هذه الزاوية، يتضح أن النظام الليبرالي المدني هو البديل للنظام الطائفي الراهن. لكن، إذا اعتبرنا تحليلنا للطائفية كنظام اجتماعي سياسي شامل، فإنه يتضح أيضاً أن المدنية ليست سوى بديل جزئي للطائفية السياسية. وذلك عائد الى ان الطائفية ظاهرة كلية تشمل ما هو اوسع من النطاق السياسي البحت. فمن حيث هي ظاهرة كلية فإنها على علاقة وثيقة بالنظام الاقتصادي وبالنظام الثقافي التربوي. وعليه، فإنها تتجاوز من هذه الناحية حدود المجتمع السياسي المدني، وتشمل ما هو أعمق وأهم، أعني الاسس النفسية السلوكية التي يرتفع فوقها بناء العلاقات الاجتماعية.

إن إقرار القوانين المدنية السياسية لا يكفي لالغاء الطائفية السياسية المدنية. بكلام آخر، إن الانتقال من المجتمع الطائفي إلى المجتمع المدني لا يتم بنجاح دون الاستناد إلى الصفة العلمية. فالصفة العلمية مكتملة للصفة المدنية واساس لها. وقد ادرك بعضهم هذه الناحية من المشكلة. لكن الذين تكلموا على ضرورة العلم والعلمية انطلقوا من تحليل التخلف الثقافي ولم يربطوا مقتضى العلمية بضرورة المدنية. والذين دافعوا عن المدنية انطلقوا من تحليل المجتمع السياسي المدني ولم يربطوا مقتضى المدنية بضرورة العلمية. وهذا التقصير ناتج من النظرة الجزئية إلى المجتمع. اما النظرة السوسيولوجية الشاملة، فإنها تؤكد على الحاجة الاساسية إلى الربط بين الصفة العلمية والصفة المدنية. ان لا يمكننا أن نجعل من المجتمع والدولة مدنيين اذا كانا بعيدين عن مجالات العلمية، كما لا يمكننا

الصعيد يتمثل بالإشكال الثقافي النخبوي والابتناعي الذي ينتشر عسواً الشهيد اللبناني بأفق الإسلامية السليمة.

هذا السعلى الثقافي النخبوي والابتناعي الذي نتصدى له قائم على الفكر الطائفي النقيض التام لفكر المواطنة، والمؤطر بسلوكيات منهجية وقيمية تنتظم منظومة العلاقات المجتمعية والاقتصادية والثقافية والسياسية، التي تعيق بدورها فكرة المواطنة والمساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين. بحيث لا يمكن ترسيخها مطلقاً بروابطها السياسية والقانونية إلا بإنتاج ثقافة بديلة عن الثقافة الطائفية، وعنيت بها " الثقافة المدنية المبنية على المنطق والاثبات العلمي "، التي تعزز بدورها مفاعيل الانصهار والوحدة الوطنية، وتنجز بالتالي الهوية الوطنية المنسوخة تقليدياً ووطنياً من رحم المواطنة كضرورة لبناء الدولة الديمقراطية المدنية " دولة الاصلاح الشامل " على كل المستويات...

إنه الاصلاح السياسي بامتياز، إذا صح التعبير، الذي يتبعه بالضرورة إصلاحات لاحقة إدارية واقتصادية وثقافية واجتماعية. حيث تدوب البيروقراطيات الإدارية بأساليبها البشعة والطفيلية، وتعزز على انقاضها الكفاءات والقدرات والإمكانات البشرية التي تنتظم مستويات هياكل الإدارة العامة ومؤسساتها الرقابية، وينهض بالتالي المجتمع والدولة المدنية الديمقراطية في لبنان الى المستويات التي تؤمن الاستقرار السياسي العام، وتضمن مراعاة جوانب العدالة الاجتماعية - غاية النظم الديمقراطية المقارنة في سعيها المتسارع نحو تحقيق جوهر مبدأ المساواة في الحفاظ على المكتسبات التاريخية لدولة العدالة الدستورية...

معضلة مواجهة الطائفية بالثقافة والعلمية:

في الواقع، إن النقد السوسيولوجي للمجتمع الطائفي هو الطريق الصحيح الذي يؤدي الى

الطائفة او مصلحتها، كأنها شخص يتمتع برغبات وخصائص اخرى معينة. وكذلك الثقافة التجريبية الحسية. فهي لا تعتمد على على البحث عن الواقع الاشخصي، لان افقها محدود بالمنفعة المباشرة والحالة الراهنة. على العكس، من ذلك، قوام التفكير العلمي الراقع الاشخصي. ومن هنا قيمته الفردية. فإذا ما ارتفع الفرد عن مستوى فرديته، وارتقى نحو العام، فإنه يلقى مصلحة المجتمع ويتفهمها، اي انه يدرك مصلحته الخاصة في ظروفها وشروطها العامة، كما يدرك مصلحة الاخرين في ظروفها وشروطها العامة. وهكذا يتمكن من ان يدرك وجوده كعضو في المجتمع السياسي المدني وان يلتزم به باقتناع ورضى. اما اذا لم يفعل ولم تفعل الجماعة هذا التعالي في تفهم الوجود الاجتماعي، فإن سبل الاتصال والاتفاق تبقى واهية سريعة العطب. والتعصب في بعض نواحيه، هو نتيجة لضعف الصفة العلمية في ذهنية الفرد او الجماعة وانغلاق الشخصية الفردية او الجماعية على ذاتها.

في الاتجاه نفسه لتحليل الصفة العلمية الملازمة للمدنية، يحاول الفيلسوف " برتراند رسل"، في القسم الاخير من كتابه: النظرية العلمية، ان يصور مجتمعا " اصبح فيه المنهج العلمي الدافع الاساسي الوحيد للنشاط والتنظيم، ويصف احوال الانسان في ذلك المجتمع، مبيناً قيمة التنظيم بالنسبة الى المنهج العلمي، محلاً للاتجاه نحو حكم الاقلية والخبراء، ومشيراً الى الاخطار التي تهدد الحرية والمساواة في مجتمع تدير شؤونه حكومة علمية. وفي الفصل الاخير بين حدود قيمة المنهج العلمي في تنظيم المجتمع ويؤكد على ضرورة الاحياء الدائم للقيم والغايات الانسانية السامية التي تدل على الحكمة في الاستناد على العلم.

ومن جملة النتائج التي توصل اليها هذه الفكرة: " ان من اصعب المشاكل التي تواجه

ان ننشر العلمية دون ان ندعو الى تبني النتائج المترتبة عليها

يعيش المجتمع الطائفي في جو ثقافة خاصة، يمكن تسميتها بالثقافة الطائفية. وتتصدر عناصر تلك الثقافة من النظرة اللاهوتية الى الكون والإنسان ومن سيسوع الانساك النفسية الملازمة لحياة الطائفة. وفي الواقع تتداخل مقومات الثقافة الطائفية وأنماطها مع مقومات ثقافة اخرى هي الثقافة التجريبية الحسية. في ذهنية المجتمع اللبناني، لا تزال هاتان الثقافتان أو بالأحرى لا يزال المزيج من هاتين الثقافتين هو المحرك والموجه الأساسي. وهنا يكمن سر العقبات التي تعترض سبيل التحول الجذري الى المدنية. إذ لو كانت الثقافة المنتشرة في مختلف الأوساط والفئات أكثر اتصالاً بالعلم والثقافة العلمية، لكانت حظوظ المدنية اقوى واوسع.

وبتحليل موجز لما نعنيه بالصفة العلمية. فالصفة العلمية هي اولاً صفة عقلية الحكم فيها ناتج من تلك المنطقة المتميزة في الذات العارفة، منطقة العقل المتكون من مبادئ العينية وعدم التناقض والسببية والحجة الكافية. وهي ثانياً صفة منهجية، اي ان سير البحث الموصل الى الحكم مقيد بقواعد معينة ووجهة معينة. وهي ثالثاً صفة موضوعية، بمعنى ان مضمون البحث والنتائج مستمد من الواقع، لا من الذات الشخصية. هذه النواحي الثلاث تؤلف في الحقيقة شيئاً واحداً. لكن تمييزها بهذا الشكل يدلنا على ما للصفة العلمية من اهمية في مواجهة الطائفية والثقافة الطائفية. فالناحية العقلية والناحية المنهجية والناحية الموضوعية تعني جميعها ان الحقيقة التي تتضمنها أحكامنا يجب ان تنحصر في نطاق الواقع الاشخصي اذا ما اريد لها ان تكون اساس اتفاق حول قضية ما. فالثقافة الطائفية ليست موجهة نحو حصر الحكم في نطاق الواقع الاشخصي، لأن التفكير الطائفي يجري على اساس وجود

أكثر من علوم الرياضة والطبيعة. هذه تقدم الوسائل اللازمة للسيطرة على الطبيعة. أما تلك فإنها تقدم الوسائل اللازمة للسيطرة على الإنسان والمجتمع. وعليه نقول ان درجة العلمية ونوعيتها في مجتمع ما تقاس او تقدر بالرجوع الى المعارف والوسائل التي يستمدّها ذلك المجتمع من العلوم الانسانية والعلوم الطبيعية والتي يؤسس عليها نظرتّه الى نفسه ومواقفه وتصرفاته. العلوم توسع مدى قدرة الانسان على تسيير اموره بحسب خطة مرسومة. فالآلات على اشكالها، والنظريات على انواعها، تظهر قيمتها بجلاء عندما يستعملها الإنسان لإحداث نتائج معينة مقصودة. فالمجتمع العلمي هو المجتمع الذي تكثّر فيه الأجهزة والتراكيب المبنية على وجه معين لتحقيق غايات مقصودة، وتقل الأجهزة والتراكيب التي تكون وظائفها خارجة عن نطاق التخطيط او التوجيه الموضوع لحركة الاجزاء والكل. وكلما ازدادت قدرة المجتمع على احداث نتائج معينة مقصودة، سواء في المجالات الاقتصادية أم النفسية أم غيرها، كانت علميته اوسع وامتن.

تختصر فكرة التخطيط كل ما يمكن قوله في موضوع علمية المجتمع. فالتخطيط تأليف بين النظرية والتطبيق، أي أنه يقوم على اساس دراسة علمية للواقع الاجتماعي مع محاولة اخضاع حركة الواقع لاتجاه معين. لذلك يقال ان المجتمع المتقدم علمياً وصناعياً هو المجتمع المؤهل للتخطيط والقادر على التحكم بمصيره ومصير غيره. فقضية تحديد النسل مثلاً، وهي من ادق القضايا واعقدها في البلدان المتخلفة. تدل على المدى الواسع من الثقافة العلمية والتنظيم الاجتماعي والرقمي المدني، الضروري للوصول الى نتائج معينة في مرحلة من مراحل تطور مجتمع ما. وليس التخطيط بالمعنى العام من مخترعات عصرنا. لكن ما هو من خصائص عصرنا، إنما هو التخطيط على مستوى الشعوب

الديمقراطية، مشكلة إقامة علاقة صحيحة بين العلم والسياسة، وبين المعرفة والسلطة، او بتعبير أبق بين العامل في حقل العلم وإدارة حياة المجتمع".

هذه الفكرة تصلح ان تكون منطلقاً لتفكيرنا في المجتمع العلمي الذي نود تحقيقه اذ اننا نرى ان العلم في ظل الديمقراطية يتعين عليه ان يقيم علاقة صحيحة، ليس بين العلم والسياسة وحسب، بل قبل ذلك بين الافراد والجماعات والدولة من جهة وهوية المجتمع الذي يتم الانتماء اليه من جهة ثانية. الديمقراطية في المجتمع اللبناني تحتاج الى خلق مجتمع سياسي مدني ديمقراطي حقاً، الى جانب حاجتها الى تنظيم العلاقات بين رجال المعرفة والعلم ورجال السلطة والإدارة. مهمة التغيير مزدوجة وشاقة. فلا يمكن فصل الاتجاه نحو العلمية عن الاتجاه نحو المدنية. ولا يطرح برتراند رسل المشكلة على هذا النحو، لانه يفكر في مجتمع تحققت فيه الفكرة المدنية ونمت فيه الصفة العلمية نمواً عظيماً. اما المفكر في المجتمع مجتمع كالمجتمع اللبناني الراهن، فانه لا يسعه القفز فوق الواقع او التغاضي عن بعض جوانبه الهامة. ان فرادة الوضعية المجتمعية التي نعيش فيها تستدعي منا معالجة علمية وعملية اصيلة. بذلك نكون نحن في عالم اليوم وعالم الغد، مشاركين في تقدم الحضارة العالمية.

يتهيأ المجتمع للانعتاق من قيود البدائية وصفات الذهنية التجريبية الحسية عندما يرتفع مستوى استعداده لاستعمال المنهج العلمي في التفكير والعمل ويلقى استجابة مناسبة من المؤسسات والاجهزة المنتجة للمعارف والوسائل العلمية. والمقصود بالمعارف والوسائل العلمية ليس مقتصرأ على مجال الرياضيات وعلوم الطبيعة. فالعلوم الانسانية تؤثر في نوع العلمية التي يأخذ بها المجتمع

قد اصبح من ماضي الامم السباقفة. تطور العالم يفرض على المجتمعات الناهضة اختصار المراحل. والثورة تعبير عن ذلك. ان المجتمعات الناهضة تحتاج الى الثورة حاجة تاريخية مصيرية. لكن حتى تكون الثورة دفعاً حقيقياً شاملاً الى الامام ينبغي أن تكون مثلثة الجبهات، اي ان تكون اقتصادية وسياسية وثقافية. وفي الإمكان تمييز هذه النواحي والقول بأن الثورة المجتمعية الحقيقية هي التي تشمل ابعاد المجتمع وكل ما يتألف حولها من نظمات ومؤسسات واجهزة وبنى وأشكال. الثورة المجتمعية الحقيقية هي النتيجة التآلفية لثورات ثلاث: الثورة الثقافية، والثورة السياسية، والثورة الاقتصادية.

هذه الثورات متساندة حتماً في اطار المجتمع الشامل. فلا تحدث واحدة، الا وتنتفح الطريق امام الآخرين. وبسبب هذا الترابط التركيبي والديناميكي تنخفض حرجة السؤال حول اي من الثورات الثلاث يجب ان تكون الاولى. على ان الصفة الغالبة في تطور المجتمعات الناهضة تعطي الاولوية للثورة السياسية.

هذا يعني ان الثورة العلمية الثقافية المنشودة في المجتمع اللبناني مدعوة الى تغيير المقاييس والغايات التي تخضع لها الثقافة السائدة في المجتمع بوجه العموم. بكلام آخر يتعين على الثورة العلمية الثقافية في المجتمع اللبناني الراهن مهاجمة الثقافة الطائفية، التي تدخل في سلوك الافراد والجماعات مقاييس التقليد قبل مقاييس التجديد، وأسباب الانقسام والتعصب قبل أسباب التوحد، بحيث يتضح على ضوء النقد الصارم ما هو عرضي وما هو جوهري، ما هو جدير بالبقاء وما يجب ازالته، ما هو اسطوري وما هو حق. ويتعين عليها مهاجمة الثقافة الادبية، التي تحشو الادمغة الفاظاً فارغة وتعود الازهان على التسلي والتلذذ

والدول. ولم يكن ذلك ممكناً لولا انتصار المنهج العلمي وانتشاره في الجماعات وتوفير الوسائل التي هي أيضاً من نتائج العلم.

يكثُر الحديث في عالم اليوم، سواء في البلدان المتقدمة او البلدان المتخلفة، عن تخطيط الاقتصاد، وتخطيط التربية والتعليم، وتخطيط الإعلام والدعاية. وفي الواقع، لا يكون المجتمع علمياً اذا لم تصبح فيه السيطرة على الانتاج بالقدر الذي يكفي لتجنب الازمات الاقتصادية المفاجئة. كما انه لا يكون علمياً اذا لم ترتبط عملية التعليم على مختلف المستويات بالنشاطات التي يحتاج اليها المجتمع لكي يحافظ على وحدته واضطراد تقدمه المتوازن. فاستخدام المنهج العلمي في التخطيط لقطاعات الانتاج وقطاعات التعليم والتربية من الضرورات الاولى لقيام المجتمع العلمي. لكن هنا يبرز السؤال الكبير: من يستخدم المنهج العلمي لوضع التخطيط وتنفيذه؟ والجواب المنطقي بسيط وهو التالي: بما اننا نتكلم على المجتمع ككل، فإن المسؤول عن وضع التخطيط وتنفيذه انما هو الدولة وبالتالي الحكومة. المجتمع العلمي يستدعي دولة علمية، وبالتالي حكومة تدير شؤون المجتمع على هدى العلم. ويعود السؤال من جديد: اذا كانت الدولة غير علمية وكان المجتمع ايضاً غير علمي، فكيف العمل من اجل تحويلهما الى العلمية؟

الجواب عن هذا السؤال أعقد بكثير من الجواب السابق. اذ علينا ان نخرج من دائرة المنطق النظري وان ننظر في تشابك القوى المتفاعلة في تركيب المجتمع وحركته وثقافته. وما يتبين لنا، على ضوء ما سبق، هو ان تحويل المجتمع من البدائية والذهنية التجريبية الحسية الى نطاق العلمية يتطلب في ظروف التطور العادي وقتاً طويلاً، وسرعة الحركة التاريخية في هذا العصر لا تسمح بصرف الوقت الطويل في سبيل الانتقال الى ما يكون

فالخلقية السائدة في المجتمع اللبناني شديدة الارتباط بالثقافة الطائفية والثقافة القانونية الشرعية التي ترتبط بدورها بالقطاعات الاجتماعية الاقتصادية، وأخصها قطاع التجارة. الصفة التجارية تغطي على قسم كبير من خلقية المجتمع اللبناني، والفطرب المقابل للصفة التجارية في تلك الخلقية هو التراث الديني الطائفي. فإذا حصلت الثورة العلمية الثقافية، فإن القيم التي يتألف منها ضمير المجتمع اللبناني ستتغير الى حد بعيد.

بالكلام بدلاً من الاهتمام بحوادث الواقع وحقائقه، بحيث يتضح على ضوء التحليل الدقيق ما هو فكر وما هو كلام، ما هو جمال وما هو منطوق. ويتوجب عليها الثقافة القانونية أو الشرعية التي تسيطر عليها روح الجدل المعياري الشكلي وتسيء كثيراً في تعرضها لشؤون السياسة والمجتمع بسبب ابتعادها عن اعتبار مضمون الواقع الموضوعي في حد ذاته. وبالطبع ينتج من انتصار الثورة العلمية الثقافية على تلك الثقافات الثلاث تغير عميق في مستوى الاخلاق.

المصادر والمراجع

أ - المراجع بالعربية:

- ١ - د. القيسي، محي الدين: القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.
- ٢ - لبيهارت، أرنت: الديمقراطية في المجتمع المتعدد، دراسة مقارنة، ترجمة إفلين أبو متری مسرة، المكتبة المشرقية، بيروت ١٩٨٤.
- ٣ - د. مسرة، انطوان نصري: النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، ابحاث مقارنة في انظمة المشاركة، المكتبة المشرقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.
- ٤ - د. المولى، حيدر خضر، مؤلفاتنا بعنوان:
 - أ - التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية " دراسة مقارنة "، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى ٢٠١١. ب - مجلس الوزراء في لبنان: اسباب عدم ممارسته لصلاحياته الدستورية بين الواقع والنص، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى ٢٠١٢.
 - ٥ - د. شياح، ابراهيم عبد العزيز: الإدارة العامة " العملية الإدارية "، الدار الجامعية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.
 - ٦ - د. شكر، زهير: الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الاول " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية " (النظرية العامة والدول الكبرى)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٩٩٤.
 - ٧ - د. درويش، ابراهيم: الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ١٩٧٥.
 - ٨ - د. تورين، الان: ما هي الديمقراطية؟ حكم الاكثريّة ام ضمانات الاقلية، ترجمة: د. حسن قببسي، دار الساقى، بيروت، الطبعة الثانية ٢٠٠١.
 - ٩ - د. خليل، محسن: - الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٧
 - القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، ١٩٨٢
 - ١٠ - د. الطماوي، سليمان محمد: مبادئ علم الإدارة العامة، ١٩٨٠
 - ١١ - د. مهنا، محمد فؤاد: سياسة الاصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، ١٩٧٨.

ب - المراجع بالاجنبية:

- Alder, J. (1999), constitutional and Administrative law, Mac - millan.
- Wright. J. (2000), the British process, Manchester university press.
- Barendt, E. (1998). An Introduction to constitutional law. Oxford university press. Oxford.
- Leonard White: introduction to the study of public administration, 1955.
- Henri Fayol: Administration industrielle et generale 1970
- MICHEL CHIHA: Politique interieure, publications de la fondations, Trident, Beyrouth, 1964.
- M. Waline: Le contrôle Juridictionnel de l'administration, 1949
- Rolland Drago: science administrative, 1977.