الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الجيش اللبناني
مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية

العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية

رسالة معدة لنيل شهادة الماجستير

إعداد
مجيد مطر

الدكتور المشرف
عصام نعمة إسماعيل

لجنة المناقشة

د. جوزاف عيسى

د. ماري تيريز عقل

٢٠١٨

الإهداء

إلى أمي وأبي..

إلى أشقائي وشقيقاتي..

إلى زوجتي فداء وولديّ عز الدين وكريم..

إلى عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية الدكتور كميل حبيب..

الإهداء الأكبر إلى

شهداء الجيش اللبناني في كل زمان ومكان...

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر والتقدير إلى الدكتور المشرف عصام نعمة إسماعيل لطول باله، وتواضعه، ورحابة صدره، مقدراً الجهود التي بذلها لإتمام هذا البحث، فهو أستاذي وصديقي.

كما أتقدم بالشكر والامتنان إلى أعضاء اللجنة المشرفة الدكتور جوزاف عيسى، والدكتورة ماري تيريز عقل لرعايتهما بحثي هذا من خلال الملاحظات العلمية القيمة التي أغنت وطورت موضوع رسالتي نحو الأفضل.

كذلك الشكر الموصول إلى مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية في الجيش اللبناني ضباطاً ورتباء وجنود، وأخص منهم مدير المركز العميد سعيد القزح الذي قدم لنا كل الدعم والمشورة والمحبة.

المقدمة

يرتبط موقع ودور الوزير بالنظام السياسي المتبع في بلدٍ ما، فهو جزءٌ من السلطة التنفيذية التي تُعطي الوزير قوة الحضور على مستوى إقرار وتنفيذ السياسات العامة، وعلى مستوى الإدارة. و يناط بالوزير إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين بالأمور العائدة إلى إدارته، بحيث يصبح مؤسسة دستورية قائمة بذاتها.

وتأتي أهمية السياسات العامة باعتبارها النتاج العملي لبرنامج الحكومات، فلا خدمة عامة بلا سياسات مرسومة على المستوى الوطني سياسيا وإداريا.

والسلطة التنفيذية هي الإدارة المركزية للدولة، ومن خلال العمل ضمن الوزارات تتمظهر الحكومة على الصعيد العملي والتنفيذي، فالهيئة الحكومية هي مجموعة من الوزراء المتضامنين في برنامج سياسي يختصر العناوين السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ومن خلال الإدارة العامة المنوط بها تقديم الخدمة للمواطنين على مختلف الصعد، يصبح من الضروري تحديد صلاحيات الوزير في الحكومة نفسها أو في الوزارة التي يستلم حقيبتها.

فهناك الوظيفة السياسية كمفتاحٍ رئيس لدور الوزير على المستوى الدستوري، وذلك انطلاقا من شكل ومحتوى الحكومة نفسها التي نالتْ ثقة البرلمان. ثم تأتي الوظيفة التنفيذية للوزير التي تنبثقُ عنها الصلاحيات المالية والتنظيمية الإدارية، على اعتبار أن المهامَ الوزارية تفرض أن يكون للوزير الصلاحية المالية لإدارة المرافق العامة، وتسيير شؤون الناس، وهناك الصلاحية الإدارية التنظيمية التي يُعطيه إياها القانون كرأس الإدارة محل سلطته.

اذن إن الوزير ما إن يصبح عضواً في حكومةٍ نالتْ الثقة حتى يصبحَ له حُكماً وواقعاً صلاحياتٌ وموقع في الإدارة المنوطِ بها تقديمُ الخدماتِ العامة وفق الأنظمة والقوانين.

والوزير في وزارته هو رأس الهرم الذي افرد له القانونُ سلطة الرقابة والتوجيه على سائرِ المرؤوسين، بيد أن القانون نفسه قد أوجدَ منصبَ المديرِ العام ووضعه على رأس السلم الإداري، ونص

على جملةٍ من الصلاحياتِ الأساسية التي يُمارس من خلالها دوره وموقعه على مستوى الإدارة، حتى وإن كان الوزيرُ على رأس هرم وزارته.

وبما أن الهدفَ الرئيس من وجودِ إدارةٍ عامةٍ، هو إرضاء حاجاتِ المواطنين، وتأمين الخدمات لهم في ظل اخضاعِ العلاقة بين أصحابِ القرار في الادارة للأنظمة والقوانين تحقيقاً للنفعِ العام. وتلك العلاقة تتبلورُ عبر مبدأ التسلسل الإداري، أو ما يُعرف ب "السلم الإداري" الذي يُعطي دلالةً واضحةً لسلطة الرقابة والتوجيه في الإدارة بتطبيق مبدأ تبعية المرؤوس لسلطة الرئيس.

ونتيجةً للتجارب التي تعيشُها الإدارةُ اللبنانية لجهة وجود بعض التعارض في الصلاحيات، بحيث أصبحت التقاليدُ الإداريةُ محل خلافٍ في كيفية صنع القرار والمشاركة فيه، علماً أن مبدأ التعاون بين الوزير والمدير العام يمكن استنتاجه من الأنظمة والقوانين نفسها، هذا من حيث الشكل، أما من حيث الجوهر، فنجد أن التعاونَ يفرضُه سببُ وجودِ الإدارة نفسها المنوط بها تحقيق النفع العام وخدمة المجتمع. فالإدارة هي تنظيم وتنسيق وتعاون.

ومما لا شك فيه أن موقعَ الوزيرِ قد اكتسبَ مكانةً خاصةً في الحياة السياسية والإدارية، الا أنه لا يمكن اعتبار صلاحياته على أنها امتيازاتٍ شخصيةٍ بقدر ما هي إلا وسيلة لإدارة المرافق العامة، كذلك ينطبقُ الامر على المدير العام الذي يُعتبر في وزارته تحت سلطة الوزير وضمن الصلاحيات التي أولاه إياها القانون، فقد نصّت الفقرة الثالثة من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، على أن يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تُعرض على الوزير، أو يُبدي مطالعته الخطية بشأنها وتربط المطالعة الخطية بالمعاملة وتُحال معها الى المراجع المختصة. وهذا ما أكدّ عليه أيضاً تعميمُ رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٤/٣٢ تاريخ ١٩٩٤/١٢/١٠ الذي أوجب التقيدَ بالأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بسير المعاملات، وخصوصاً ما يتعلق بإبداء المطالعة الخطية الصريحة الواضحة في كل معاملة قبل عرضها على الرئيس التسلسلي، وكذلك جاء في تعميمٍ صادرٍ عن مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ تاريخ ١٩٩٩/٨/٢ أن عدم اقتران المعاملات بتأشير المدير العام أو بمطالعته الخطية يجعلها مشوبة بعيب، ما يعرضها للإبطال.

وتلك الصلاحيات المعطاة للطرفين فضلا عن الابعاد السياسية لدور الوزير التي بفضل الممارسة العملية في حكومات ما بعد الطائف، قد كرست الموقع المتفوق للوزير هذا ما استدعى تعارضا في الصلاحيات، خصوصا عند استعانة الوزير بفريق من المستشارين الذين شكلوا إدارة بديلة داخل الوزارة حاولت مصادرة صلاحيات المدير العام، الذي هو بدوره يدخل في تعيينه البعد الطائفي والسياسي المكرس بمبدأ المحاصصة، ما جعل التنازع بين الوزير والمدير العام يأخذ بعداً سياسياً عندما تؤمن المرجعية السياسية للمدير العام الغطاء المناسب له للمواجهة ورفض مصادرة صلاحياته، وهذا ما يؤثّر على صورة الإدارات العامة.

إن هذه الاشكالية القائمة حول علاقة الوزير بالمدير العام ليست عصيّة على الحل، بل يمكن تلافيها في حال التزم الطرفان بنطاق القانون. فتطبيق القانون هو المدخل الأساس للإصلاح ولمحاربة الفساد، ثم يأتي الدور المهم لرئيس الحكومة لما له من مكانةٍ معنويةٍ وقدرة على إعطاء التوجيهات اللازمة لاحترام الأنظمة والقوانين المرعية الاجراء، وأخيراً من خلال تفعيل وتعزيز دور المؤسسات الرقابية التي وُجِدَتْ بالأصل لفصل الإدارة عن السياسة. إن معالجة العلاقة بين أعلى مركزين في الجهاز الإداري تأخذ ابعادا استراتيجية في عملية الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية. ففساد الجسد يبدأ من الرأس وصلاحه كذلك، وصولا الى قاعدة الهرم الإداري في لبنان.

أهمية البحث:

إن العنصر الأساسي الذي تقومُ عليه فكرة الحكومات المنوط بها إدارة الشأن العام تسهيلا لحياة المواطنين وحماية للمال العام، هو وجود إدارة عامة نشطة وكفوءة، تقدمُ افضلَ النتائجِ بأقل كلفة ممكنة. وتلك الإدارة ليست فكرة مجردة همايونية، إنما هي أداة متجسدة من خلال قوانين وأنظمة وأفراد حددَ لهم القانونُ صلاحياتِهم وسبلَ تعاونهم بغية تحقيق الصالح العام الذي يخصُّ الجميع دون استثناء. وتلك الأنظمة تحفظ التوازن داخل الإدارةِ حتى في ظلِ فكرةِ رئيس ومرؤوس. فالغاية من ذلك خلق افضل بيئة إدارية تنظيمية ممكنة تُحقّقُ المبتغى والمطلوب في ظل مبدأ الثواب والعقاب. وبما أنّ الإدارةَ اللبنانية راهنا تعيشُ حالةً من عدم التوازن نتيجةً لأسبابٍ باتَتْ معروفةً ولا تخفى على احد، تبدأ من التدخلات

السياسية وصولا الى ترهل الإدارة وغياب مبدأ المحاسبة بالنتائج، كل تلك الأمور قد انعكست سلباً على انتظام العلاقة بين الرأس والقاعدة على مختلف المستويات، بيد أن للعلاقة بين الوزير والمدير العام في الوزارات اثراً مهما على الإنتاجية العامة، وعلى ضوء تلك العلاقة يمكن القول أن تلك الإدارة ناجحة ام فاشلة. من هنا تأتي أهمية هذا البحث كونه يلقي الضوء على تلك العلاقة لتحديد مكامن القوة فيها لتحسينها وتطويرها ولتحديد مكامن الخلل بغية تفاديه في سبيل تحقيق الخدمة العامة للمواطنين. اذ إن صورة الإدارة السليمة هي انعكاس لدولة القانون والمؤسسات.

إشكالية البحث:

إن الدستور قد أعطى الوزيرَ صلاحياتٍ سياسية وإدارية ومالية وتنظيمية جعلته مسؤولا عن كافة الإدارات والمؤسسات العامة المرتبطة بوزارته، كذلك جاءتْ تلك القوانين لتضع المدير العام على رأس الجهاز الإداري داخل الوزارة، ليمارس من خلال ذلك صلاحياته الإدارية والرقابية والمالية بحسب الأنظمة والقوانين، الامر الذي خلق تماساً ما بين صلاحياته وصلاحيات الوزير، بحيث أدى ذلك لتبلور إشكاليات تحتاج الى معالجة، وتلك الإشكاليات يمكن ابرازها على النحو الاتي: هل للأنظمة نفسها دور في انتاج التعارض ام التكامل؟، وهل تلعب الابعاد السياسية والطائفية دورا في ذلك، وما هو موقع شخصية كلي الطرفين في ابعادها الإنسانية؟ وما هو دور المؤسسات الرقابية في إعادة الأمور الى نصابها؟

الفرضية:

تقوم فرضية البحث على فكرة التعاون بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية على أنه كلما تم انتاج بيئة تفاهم وتنسيق وتعاون بين الطرفين، كلما أدى ذلك الى انتظام عمل الإدارة وزيادة في الإنتاجية لتحقيق اقصى النتائج المرجوة بهدف خدمة المواطنين.

منهج الدراسة:

بما أن الدراسة تستدعي المقارنة ما بين عمل الوزير وعمل المدير العام وتحليل موقع ودور كل منهما، لذا سيتم اعتماد المنهج الوصفي الموضوعي علاوة على المنهج المقارن.

نطاق الدراسة:

إن معالجة العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية سيشكل نطاق هذه الدارسة.

هدف الدراسة:

إن هدف البحث هو التعريف بأهمية الإدارة العامة وحسن سير العمل بها من خلال القاء الضوء على طبيعة العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية، ودور كل منها، وتبيان أهمية التقيد بأحكام القانون والقيام بالمهام المنوطة بأصحاب القرار على مختلف مستوياتهم.

دوافع الدراسة:

- إن الإدارة العامة بواقعها الحالي يشوبها الكثير من الثغرات الناجمة عن عدم انتظام العلاقات ضمن مبدأ التسلسل الإداري واحترام الصلاحيات داخل الإدارات والوزارات على نحو اضر بالمصلحة العامة، وبهيبة الأنظمة والقوانين المرعية الاجراء. فالإدارة العامة هي انعكاس لصورة الدولة وكلما كانت تلك الصورة إيجابية كانت صورة الدولة في نظر المواطن مصانه ومهابة.
- إن العلاقة بين الوزير والمدير العام من الإشكاليات الحاضرة بقوة على مستوى الإدارة ولم تتم معالجتها بطريقة كافية، لذا جئنا نلقي الضوء على تلك العلاقة أولا كمواطن وثانيا كباحث، لما فيه افادة لتلافي الثغرات وبناء علاقة بناءة وتفاديا لتعطيل الإدارة والمرافق العامة لما في ذلك من اضرار مادية ومعنوية.

الصعوبات:

إن اكثر ما اعترى الدراسة من صعوبات هو نقص المراجع التي تناولت العلاقة بين الوزير والمدير العام، كذلك حتى الدراسات التي تناولت صلاحيات الوزير في التشريع اللبناني، قد لا تتجاوز اصابع اليد الواحدة. فضلا عن صعوبة القيام ببعض المقابلات التي تحتاج الى مواعيدٍ خاصة وموافقات خاصة.

خطة البحث:

سيتم تقسيم البحث الى مقدمة وفصلين مع خاتمة وتوصيات.

- الفصل الأول خصص للحديث عن دور وموقع الوزير والمدير العام في الإدارة العامة وقد قسم الى مبحثين: مبحث اول يعرض صلاحيات الوزير السياسية والإدارية والمالية.
- مبحث ثاني يعرض لموقع المدير العام وصلاحياته العامة إضافة الى تلك المقررة في الأنظمة والقوانين والصلاحيات التوجيهية والرقابية
- الفصل الثاني فقد خصص للحديث عن أوجه ونتائج التعارض والتكامل بين الوزير والمدير العام وقد قسم هذا الفصل الى مبحثين:
- المبحث الأول: أوجه التكامل والتعارض وذلك من خلال ثلاث فقرات، الفقرة الأولى تتناول التكامل في التنظيم الإداري والمالي في الوزارة، اما الفقرة الثانية، فتتناول أوجه وسلبيات التعارض، وفقرة ثالثة تتكلم عن تغليب دور المستشارين. المبحث الثاني: بعنوان تفعيل التعاون بين الوزير والمدير العام ينقسم بدوره الى ثلاث فقرات، الفقرة الأولى تعالج الدور التوجيهي لرئيس الحكومة، اما الفقرة الثانية فقد خصصت للحديث عن دور أجهزة الرقابة. بينما في الفقرة الثالثة قد عولج موضوع المؤثرات السياسية.

الفصل الأول

موقع ودور الوزير والمدير العام في الوزارة

الوزير ركن من أركان الإدارة العليا للدولة وهو " عُرف منذ نظام الوزارة في التاريخ وله دورٌ كبير في ممارسة السلطة العامة، حيث يشاطرها مهامها ونشاطها، ولقد تنامى في الأنظمة البرلمانية والكلاسيكية الحديثة، واصبح واحداً من رجال الدولة السياسية أولا وقبل كل شيء"[١].

وتنبثقُ صلاحياتُ الوزير في لبنان من الدستور. فالوزير نفسه يجسدُ السلطة التنفيذية التي أصبحت بعد اتفاق الطائف بموجب المادة ١٧ المعدلة مناط السلطة الإجرائية، وهو يتولاها وفاقا لأحكام هذا الدستور"[٢]، وبموجب تعديل المادة ١٧ تعززَ موقع مجلس الوزراء. وبطبيعة الحال انعكس ذلك على صلاحيات الوزير الذي اصبح تنفيذا لوثيق الإتفاق الوطني، صاحب ثقل سياسي بكونه ممثلا لطائفته استنادا لفكرة المشاركة السياسية لمختلف المكونات الطائفية والمذهبية في لبنان[٣]، وقد توسعت صلاحياته السياسية والإدارية والتنظيمية والمالية. " والوزير صفة دستورية ترتب حقوقا دستورية وأخرى قانونية، وترتب في المقابل مسؤولية سياسية[٤] خاصة، تفرض ملاحقة ومحاكمة سياسيتين خاصتين"[٥].

وسنناقش في هذا الفصل تباعا صلاحيات الوزير، في مبحث اول يشتمل على ثلاث فقرات:

- الفقرة الأولى: صلاحيات الوزير السياسية،
- الفقرة الثانية: صلاحيات الوزير المالية
- الفقرة الثالثة: صلاحيات الوزير الادارية والتنظيمية.

كما سيتم مناقشة صلاحيات المدراء العامين مبحث ثاني، الذي سينقسم بدوره الى ثلاث فقرات.

- الفقرة الأولى: الصلاحيات العامة
- الفقرة الثانية :الصلاحيات المقررة في أنظمة الإدارة الفقرة الثالثة: الصلاحية التوجيهية والرقابية للمدير العام.

---

[١] ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية، منشورات الحلبي٢٠٠٣، ص ٥.

[٢] نص المادة ١٧ قبل التعديل :" تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقا لأحكام الدستور".

[٣] هذا ما تعززه الفقرة _(ي) من نص وثيقة الوفاق الوطني التي جاء فيها: " لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك".

[٤] نصت المادة ٨٠ من الدستور معدلة انشاء مجلس اعلى مهمته محاكمة الرؤساء الوزراء يتألف من سبعة نواب وثمانية من اعلى القضاة اللبنانيين، راجع نص المادة ٨٠ من الدستور اللبناني.

[٥] ربيع مفيد الغصيني، مرجع سابق، ص ٩٧.

المبحث الاول: صلاحيات الوزير[١]:

كما أشرنا سابقا إن صلاحيات الوزير قد توسعتْ نتيجة لتحول موقع الوزير الذي كان يعاون رئيس الجمهورية قبل اتفاق الطائف الى موقعٍ مؤثرٍ دستورياً وسياسياً. واذا كان الوزير يتمتع بحقيبة، او بلا حقيبة، أي وزير دولة، فكلاهما في مجلس الوزراء يتمتعان بالصّلاحيات نفسها نقاشاً وتصويتاً، على اعتبار أن المادة ٦٦ من الدستور لم تفرّقْ بين وزير بحقيبة ووزير بلا حقيبة، بينما نجدهما يختلفان في المهام التي يرتبها تولي الحقائب الوزارية لناحية صلاحيات الوزير العادي[٢]، الذي يتولى وزارة بما فيها من مسؤوليات سياسية ومالية وإدارية. حيث ستنصب الدراسة على صلاحيات الوزير الذي يملك حقيبة وزارية ويمارس مهامه الوزارية داخل الحكومة وفي الوزارة التي يشغلها كأعلى سلطة في إدارته.

الفقرة الأولى: الصلاحيات السياسية

قبل التفصيل في صلاحيات الوزير السياسية، لا مندوحةَ من الحديث عن كيفية انشاء الوزارات وشروط تعيين الوزير وفقا لأحكام الدستور اللبناني، المعدل بموجب وثيقة الوفاق الوطني.

استناداً إلى مبدأ فصل السلطات، تعتبر الحكومة سلطة قائمة بذاتها تقوم بمهامها بموجب مواد الدستور المتعلقة بالحكومة وطريقة تشكيلها. والوزارة هي " أداة الإدارة المركزية في تنفيذ السياسات العامة للدولة، وتحقيق الصالح العام، وتتألف كل وزارة من مديرية عامة واحدة أو أكثر، وتقسّم المديرية العامة إلى مديريات ومصالح، وتقسّم المديريات إلى دوائر واقسام. ونظرا لأهمية انشاء الوزارات وضرورة تأمين الاعتمادات اللازمة لها وكونها تشكل مرافق عامة، فإن إحداث الوزارات وإلغائها يتم بقانون خاص." [٣]

ويختلفُ عددُ الوزراءِ بحسب مرسوم التشكيل الذي يحدد أعضاء الحكومة، وذلك ربطا بالمعطيات السياسية وطريقة المفاوضات حول طبيعة الوزارة وأهدافها. وبما أن السلطة في لبنان لم تتطورْ لدرجة

---

[١] بينما كنا نقوم بعملية البحث في المصادر والمراجع المتعلقة بصلب موضوع الرسالة، تبين لنا ان ثمة دراسة تتناول صلاحيات الوزير، بعنوان الوزير في النظام السياسي، للمؤلف ربيع الغصيني، منشورات الحلبي ٢٠٠٣ وقد استعنت به كأحد المراجع الأساسية في بحثي، وقد تبين أن آخرين نسخوا هذا الكتاب بهوامشه دون الإشارة إلى المصدر.

[٢] الوزير العادي يقصد به الوزير الذي يمارس دوره من خلال حقيبة وزارية غير سيادية بحسب التوصيفات السياسية لنوعية الوزارات. ولا تتأثر صلاحيات الوزير بنوعية الوزارة المعطاة له

[٣] عصام نعمة إسماعيل، النظام السياسي والدستور اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طبعة أولى ٢٠١٨ ص ٣٧٢.

تشكيلها بناءً لفريق فائزٍ يستلم زمام الحكم وفريقٍ خاسرٍ يشكل معارضةً بناءةً تسعى للفوز لاحقاً لاستلام السلطة، وذلك تكريساً لمبدأ تداول السلطة، حيث لا تزال الحكوماتُ في لبنان تتشكل بتوافق قوى السلطة المتمثلة بأطرافٍ ثلاثة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الكتل النيابية)، وهي أطرافٌ تسعى لتحقيق أقصى مكاسبَ وازنةٍ لها، للتأثير لاحقاً على القرارات الأساسية التي تحتاج لأكثرية الثلثين في مجلس الوزراء المادة ٦٥ من الدستور[١]. ومنذ عام ٢٠٠٥، دخل إلى التداول الدستوري والسياسي مصطلحٌ جديدٌ بات يُعرف بالثلث المعطل، أو الثلث الضامن على اعتبار أن من يملك ذلك الثلث (+١) يملك حق الفيتو داخل الحكومة. و يستطيع المشاركة في كل القرارات المهمة علاوةً على جعل الحكومة تفقد نصابها المحدد في مرسوم تشكيلها وفقا لأحكام المادة ٦٩ من الدستور اللبناني التي نصت في الفقرة ب على ما يلي " إذا فقدت اكثر من ثلث اعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها".

ونتيجةً لذلك زادت حدة النقاشات والاختلافات حول تشكيل الحكومات في لبنان التي بات امرُ تشكيلها ليس من المسلمات، اذا لم يتمْ حسم حصة الثلث كقدرة على التأثير. وإذا كان الموضوع من الناحية السياسية يمكن فهمه او تفهمه، بيد أنه لا يمكن من الناحية الدستورية القبول به على اعتبار أنه لا يوجد دستورٌ يُشرع للفراغ الناتج عن قدرة التعطيل[٢]. وهذا إن دل، فعلى أنه طالما لا وجودَ فعلي لمنطق الموالاة والمعارضة في عملية تكوين السلطة، سيظلُّ الجميع في سلطةٍ ومعارضة تحت سقفٍ واحدٍ، الامر الذي يُؤدي الى التضحية بمبدأ المحاسبة والمراقبة، كونِ الذي يحكمُ هو الذي يُراقب نفسه ولا يُحاسبها، وسط غيابٍ كليّ لمبدأ الشفافية[٣].

قبل نيلِ الحكومة الثقة من قبل مجلس النواب تأخذُ عمليةُ تشكيل الحكومة مراحلَ عدةٍ تبدأُ من الاستشارات النيابية الملزمة التي يُجريها رئيس الجمهورية حيث يوقّع منفرداً مرسوم تسمية الرئيس المكلف[٤].

---

[١] المرجع نفسه ص ٣٣٥.

[٢] ما من شيء اسمه فراغ وهو كلام غير مسؤول واستسهال" غسان تويني جريدة النهار ٢٦-٨-٢٠٠٧.

[٣] عصام إسماعيل، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

[٤] المادة ٥٣ تعديل ١٩٩٠ : يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسميا على نتائجها. يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفردا. يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء او اقالتهم. يصدر منفردا المراسيم بقبول استقالة الحكومة اعتبارها مستقيلة. للمزيد يمكن مراجعة نص المادة نفسها.

ثم يأتي دورُ رئيس مجلس الوزراء المكلف من خلال المادة ٦٤ التي نصتْ على إجراء استشاراتٍ نيابيةٍ لتشكيل الحكومة. وتشكيلُ الحكومة عملياً هو اختيار الوزراء والإتفاق على الحصص الوزارية التي تعكسُ الأحجام وما سواها من أمورٍ سياسيةٍ واعتباراتٍ أخرى.

فما هي شروط اختيار الوزراء وتعيينهم؟

في المبدأ تقع عملية شروط اختيار الوزراء على عاتق رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، "إن الدستور اللبناني صريح لجهة أن الحكومة تتألف بالاتفاق بين رئيس الجمهورية والرئيس المكلف بعد التشاور مع النواب"[١]. أما في الواقع فإنها تقعُ على عاتقِ القوى السياسية التي سوف تتشكلُ منها الحكومةُ، حيث يُصار الى توزير من تمّ اختيارهم من قبل المرجعيات السياسية–الطائفية وفق معطياتٍ خاصة بهم، دون ان يكون لرئيس الحكومة سوى هامشٍ صغيرٍ للاعتراض على شخصية ما، قد تشكلُ تحدياً أو استفزازاً لرئيس الحكومة، او لغيره من المرجعيات الأخرى[٢].

وبعد الاتفاق على شخصيات الوزراء تأتي مسألةُ شروطِ التعيين المنصوص عنها في المادة ٦٦ من الدستور التي نصتْ على الاتي : " لا يلي الوزارة الا اللبنانيون، ولا يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة".

إذن هما شرطان أحدهما تحصيل حاصل أي أن يكون لبنانيا، أما الثاني فهو توفر الشروط التي تؤهله للنيابة، وهذه الشروط المنصوص عنها في قانون الانتخاب النافذ والمعمول به، هي بطبيعة الحال شروط مألوفة ثابتة لا تتغير في اغلب الأوقات، كشرط السن، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، القيد في قائمة الناخبين بمعنى انه غير محكوم او ممنوع من ممارسة حقه في الاقتراع.

وقد جاء في الفصل الثاني من قانون الانتخاب رقم ٤٤ تاريخ ١٧–٦–٢٠١٧ من يحق له أن يكون ناخبا او مرشحا. فنصت المادة الثالثة على من يملك حق الاقتراع، أن يكون لكل لبنانية او لبناني اكمل السن المحددة في الدستور سواء اكان مقيماً ام غير مقيم على الأراضي اللبنانية، ومتمتعاً بحقوقه

---

[١] عصام مبارك، نحو رشاد الإدارة في لبنان، مجلة الدفاع الوطني، العدد ١٠١– تموز ٢٠١٧، ص ٣٥.

[٢] يقول الوزير السابق بهيج طبارة ان امور تشكيل الحكومة قد تبدلت منذ اتفاق الدوحة دون ان يعدل الدستور حيث انتزعت صلاحية التأليف من يدي رئيسي الجمهورية والحكومة وباتت رهنا بتوافق الكتل النيابية. راجع جريدة النهار العدد ٢٦٦٤٣ تاريخ ٢٨–٨–٢٠١٨ ص ٢ المحليات.

المدنية والسياسية، وغير موجود في احدى حالات عدم الاهلية المنصوص عليها في هذا القانون، أن يمارس حقه بالاقتراع. اما المادة ٧ من القانون نفسه، فقد نصت على من يحق له الترشح لعضوية مجلس النواب: "ان يكون لبنانيا اتم الخامسة والعشرين من العمر، مقيدا في قائمة الناخبين ومتمتعا بحقوقه المدنية والسياسية" [١].

غني عن البيان أن شرط السن المحدد لحق الانتخاب هو غير شرط السن المحدد لأهلية الترشح لعضوية مجلس النواب، حيث أن عبارة لكل لبناني اكمل السن المحددة في الدستور حق الانتخاب، الواردة في المادة ٣ المذكورة اعلاه تحيل الى المادة ٢١ من الدستور، الا وهي بلوغ ٢١ سنة من العمر[٢]. بينما شرط السن لعضوية مجلس النواب هي الخامسة والعشرين وذلك بموجب المادة ٧ من القانون رقم ٤٤ تاريخ ١٧-٦-٢٠١٧.

وليس هناك من شروط سلبية مفروضة على من يتولى الوزارة كتلك المفروضة على رئيس الجمهورية بموجب المادة ٤٩ المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية " ولا يجوز انتخاب احد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزا على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لاهلية الترشح".

ومن خلال المادة ١٠٩ من قانون الانتخاب الحالي، يمكن معرفة الشروط المؤهلة للنيابة، وهي غير الشروط السلبية. فتلك المادة قد حظّرت من الجمع بين عضوية مجلس النواب ورئاسة او عضوية مجلس إدارة اية مؤسسة عامة، او اية مؤسسة من مؤسسات الحق العام، او وظيفة في إدارة عامة او مؤسسة عامة، او بلدية او اتحاد بلديات، او شركة ذات امتياز او شركة اقتصاد مختلط، او شركة ذات رأسمال عام. كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واية وظيفة دينية يتقاضى صاحبها راتبا او تعويضا ما من خزينة الدولة. كل من يُنتخب من هؤلاء يعتبر حكماً منفصلاً من وظيفته اذا لم يبلّغ رفضه عضوية مجلس النواب خلال مدة شهر تلي اعلان انتخابه. اذن ان الاستقالة من الوظيفة هي شرط من الشروط المؤهلة للوزارة وليست من الشروط المانعة للترشح. وفي التطبيق وفور تعيين الموظف

---

[١] للمزيد راجع مواد قانون الانتخاب رقم ٤٤ تاريخ ١٧-٦-٢٠١٧.

[٢] نصت المادة ٢١ من الدستور: " لكل لبناني بلغ من العمر احدى وعشرين سنة كاملة حق في ان يكون ناخبا على ان تتوافر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب". وغني عن القول ان ثمة الكثير من القوى السياسية والجمعيات يسعون لتعديل هذه المادة ليصبح سن الاقتراع ١٨ بدلا من ٢١.

وزيرا يصدر مرسوم بحفظ حقه للعودة الى وظيفته عند استقالته او استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة (خالد قباني- عدنان عضوم- جوزف شاوول- حسن عزالدين- عدنان السيد حسين- علي الشامي- سامي منقارة- حسن منيمنة..) [١].

بعد اكتساب الوزير الصفة القانونية والدستورية يصبح بإمكانه ممارسة صلاحياته السياسية التي تنبثق من كونه عضوا في مؤسسة مجلس الوزراء بعد اصدار مرسوم التشكيل الموقع وفق الاصول[٢].

وقد بات بالإمكان الحديث عن صلاحيات سياسية وازنة للوزير بعد إقرار المبادئ العامة الاصلاحية التي وردت في نص وثيقة اتفاق الطائف. فقد جاء في (الفقرة هـ) من الإصلاحات السياسية على انه قد تعززت صلاحيات الوزير بما يتفق مع السياسات العامة للحكومة ومع مبدأ المسؤولية الجماعية، ولا يقال من منصبه الا بقرار من مجلس الوزراء او بنزع الثقة منه افراديا في مجلس النواب[٣].

اذن دور وموقع الوزير الذي كان قبل اتفاق الطائف شيء وأصبح بعده شيء اخر، حيث ان التعديل الذي طال المادة ١٧ التي كانت تنص قبل التعديل على حصرية السلطة الاجرائية بيد رئيس الجمهورية: " تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقاً لأحكام هذا الدستور". اما نص المادة معدلاً فقد اصبح : "تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لأحكام الدستور".

فهذه الإصلاحات التي تمت، قد أدت الى تركيز السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء، الذي بات مؤسسة قائمة بذاتها تتشارك مع رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة الإجرائية بما ينص عليه الدستور.

ولعل من ابرز الصور التي تعكس أهمية ودور الوزراء تكمن في حال خلو سدة الرئاسة، حيث نصت المادة ٦٢ من الدستور، عند خلو سدة الرئاسة تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء.

---

[١] عصام إسماعيل، مرجع سابق ص ٣٧٧.

[٢] ان مرسوم تشكيل الحكومة يصبح مرجعا ومستندا قانونيا لممارسة الوزير لصلاحياته، فعند كل اجراء اداري او تنظيمي يصدر عن الوزير فانه يصدر على الشكل الاتي: ان الوزير..، بناء على مرسوم تشكيل الحكومة رقم كذا بناء على قانون كذا مادة كذا يقرر ما يلي....

[٣] احمد سرحال، وثيقة الطائف للوفاق الوطني ودستور الجمهورية اللبنانية، المكتبة العصرية، طبعة أولى ١٩٩٣ ص ٢٠و ٢١.

وقد تمت معالجة ذلك الشغور وتوضيح نتائجه الدستورية على مستويين: الأول قضائي من خلال مجلس شورى الدولة عبر حكمين جاء فيهما : " أن باستطاعة مجلس الوزراء المناط به السلطة الإجرائية، اي صلاحيات رئيس الجمهورية بعد التعديل– أن يُمارس دون قيد جميع الصلاحيات التي تمارسها دستوريا السلطة الإجرائية العائدة لرئيس الجمهورية. ويجب أن تُوَقَعَ المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء عند ممارسة السلطة الإجرائية من رئيس مجلس الوزراء باسم مجلس الوزراء المُناط به ممارسة تلك السلطة ومن الوزير المختص، أو الوزراء المختصين[١].

اما المستوى الثاني فسياسي – توافقي من خلال دور الأقطاب السياسيين الفاعلين في البلد، نظرا لأهمية موقع رئاسة الجمهورية نفسه، ولارتباط المواقع الدستورية الثلاث في لبنان عرفا بالطوائف الكبرى التي تنحصر فيها شغل تلك المناصب[٢]. حيث بدا واضحا قبل انتخاب الرئيس ميشال عون كيف كانت عملية التوافق اكثر تعقيدا في ظل الفراغ الرئاسي، وذلك كما سبق وذكرنا مدى خطورة واهمية سدة الرئاسة الأولى، واناطة السلطة الإجرائية بالحكومة مجتمعة، ما يخول الوزراء دورا سياسيا مهما حين وقوع الفراغ الرئاسي.

وبناء عليه يجب أن تصدر المراسيم بعد توافق مجلس الوزراء، التي يتوجب أيضا أن تُوقع من قبل الوزير المختص أو الوزراء المختصين كما لو كانت صادرة عن رئيس الجمهورية، وذلك استنادا الى نص المادة ٥٤ من الدستور. وتوقيع رئيس الحكومة... هو بمثابة تأكيد على توقيع رئيس الجمهورية. حينها يعتبر صادرا عن مجلس الوزراء في مثل هكذا حالات[٣].

فأولى المهمات السياسية التي يقوم بها الوزير بعد تشكيل الحكومة وقبل نيلها الثقة، تتمثل بالمشاركة في نقاش وإقرار البيان الوزاري داخل الحكومة[٤].

ثم تأتي صلاحيات الوزير السياسية مباشرة بعد نيل الثقة التي تنبثق من كونه عضواً في مجلس الوزراء كهيئة مسؤولة عن السياسات العامة في البلاد يشارك الوزير فيها نقاشا واقرارا وتنفيذا[٥].

---

[١] راجع القرارين الصادرين عن م. ش. د القرار ٧٤ تاريخ ١٦-١١-١٩٩٥ والقرار ٧٠ تاريخ ٣-١١-١٩٩٧.

[٢] الكرسي الاولى للطائفة المارونية، الكرسي الثانية للطائفة الشيعية، الكرسي الثالثة للطائفة السنية.

[٣] عصام إسماعيل، مرجع سابق ص ٣٠٩و٣١٠.

[٤] غني عن البيان ان التصويت على الثقة يكون على الحكومة وليس على البيان الذي يصاغ كما جرت العادة بالتوافق بين المكونات السياسية ضمن الحكومة ما يعيدنا الى واقع ان لا معارضة حقيقية في لبنان.

[٥] جوزيف اسعد كرم، صلاحيات الوزير في النظام اللبناني، الحياة النيابية، لبنان، كانون الأول ١٩٩٦ ص ٤١.

فمبدأ التضامن الوزاري يكرّس حقيقةَ أن الصلاحيات في مجلس الوزراء يتشارك فيها أعضاء الحكومة[١]. فقضية صلاحيات الوزير السياسية من الأمور الشائكة والمهمة في آن واحد، حيث يتم صنع القرار داخل الحكومة وفق أليات جد حساسة، تلامسُ نصَّ الدستور من جهة، وتلامس التوافق من جهة أخرى، فبمعزل عن الإجراءات الشكلية لعمل مجلس الوزراء التي لا خلاف عليها، الا أن طابع التسييس الشامل لأغلب القضايا في لبنان تجعل من الصلاحيات السياسية للوزير تدخل في حقوق الطوائف والمذاهب، بحيث تبدو وكأنها صلاحيات لا يمكن للوزير نفسه أن يتجاوزها لتعلقها بحقوق المكونات السياسية والكيانات الطائفية في البلد.

فالنصاب القانوني لانعقاد مجلس الوزراء هو أكثرية ثلثي أعضائه بحسب المادة ٦٥ من الدستور الذي يتخذ قراراته توافقياً فاذا تعذر فبالتصويت. وبنتيجة المذاكرات التي تجري في مجلس الوزراء يتخذ مجلس الوزراء القرارات المناسبة، فيحصل التصويت في حال لم يتوفّرْ الاجماعُ حولها[٢].

وتبرز أيضا الصلاحيات السياسية للوزير من خلال المواضيع التي تعتبر أساسية. وقد حددتها الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ بالاتي: تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ والغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، إعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخاب، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء.

ومن صلاحيات الوزير التي يمارسها أيضا في مجلس الوزراء استنادا الى القواعد الدستورية والنصوص القانونية، فهي تتلخص بالاتي[٣]:

- يشارك في وضع السياسة العامة للدولة، فبصفته عضوا في مجلس الوزراء عليه ان يشارك في وضع هذه السياسة العامة، لأنه ملزم بالمدافعة عنها والترويج لصحتها عملا بمبدأ

---

[١] تنص المادة ٢٨ من المرسوم٢٥٥٢ تاريخ ١-٨-١٩٩٢ الذي نظم بموجبه جدول اعمل مجلس الوزراء، ان قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع أعضاء الحكومة، وفقا لمبدأ التضامن الوزاري، وعلى الوزير المختص تبعا لذلك الالتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذا لهذه القرارات. وقد عدل هذا المرسوم بموجب المرسوم ٤٧١٧ تاريخ ٣-١-١٩٩٤ لإضافة عبارة وعلى الوزير المختص تبعا لذلك الالتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذا لهذه القرارات.

[٢] زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، كانون الثاني ٢٠٠١، دار بلال للطباعة والنشر ص ٧٠٩.

[٣] عصام إسماعيل، مرجع سابق ص ٣٨٥ وما يليها.

التضامن الوزاري. يناقش ويشارك في وضع الحلول ويبدي رأيه في الأوضاع الداخلية والخارجية.. ويبين أمام مجلس الوزراء المشاكل التي تعترض المواطنين في المرافق التي يتولى الوزير ادارتها والاشراف عليها. يساعد في الاشراف على كل اعمال أجهزة الدولة، يسهر على حسن تنفيذ القوانين والأنظمة التي تطبق في المرافق الخاضعة لسلطته.

- يساعد في الاشراف على اعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.
- يشارك في التصويت على القرارات او المقررات التي يتخذها مجلس الوزراء، حيث تتخذ القرارات في المجلس توافقيا والا فبالتصويت العلني برفع الايدي او المناداة. يكون الملف بكامل وثائقه ومستنداته حول القضية او المشروع المتعلق بوزارته، والذي يريد عرضه على مجلس الوزراء.
- يدافع عن تلك المشاريع التي يعرضها، ويجيب على أسئلة واستفسارات الوزراء حول النقاط الغامضة او غير المفهومة. كما يناقش بدوره مشاريع الوزراء الاخرين ويبدي تأييده او اعتراضه عليها وفقا لمدى توافقها مع المصلحة العامة. يقوم الوزير بأي مهمة داخلية او خارجية يكلفه بها مجلس الوزراء، ويتكلم في هذه المهام باسم الحكومة ويعبر عن توجهاتها وسياساتها، ولا يتحدث بصفته الشخصية عند توليه مهمة تمثيلها. كما يتولى الوزير عبر مجلس الوزراء الإجابة على الأسئلة والاستجوابات التي يطرحها النواب، ويدافع عن سياسة الحكومة امام المجلس النيابي، كما يحضر جلسات النواب المخصصة لدراسة مشاريع وزارته.

" ويبقى توقيع الوزير المختص على المراسيم تطبيقا لأحكام المادة ٥٤ من الدستور، وسيلة مشاركة سياسية مثلى، بحيث أن الوزير بتوقيعه هذا، يشارك في مباشرة مهام السلطة، ويترتب عليه في المقابل تحمله للمسؤولية السياسية امام مجلس النواب"[١].

في خلاصة الامر إن صلاحيات الوزير السياسية هي كناية عن التأصيل الدستوري والقانوني لدوره وموقعه في الحياة السياسية العامة، فهو قبل كل شيء شخصية سياسية. فمجلس الوزراء يكتسب حضوره من خلال أعضائه الذين يقومون بالإدارة اليومية لمصالح الشعب والدولة، وهي صلاحيات كما سبق

[١] ربيع الغصيني، مرجع سابق، ص ١١٣.

وذكر، صعب تجاوزها خصوصا لناحية المواضيع الأساسية المدرجة في متن المادة ٦٥ من الدستور، التي تحدد مسار الدولة ورؤيتها.

في المجمل من الصعوبة بمكان فصل صلاحيات الوزير عن صلاحيات مجلس الوزراء[١]. وكل صلاحية يمارسها الوزير في اطار مجلس الوزراء مجتمعا هي من أساس صلاحياته الدستورية والسياسية، التي حتما ستنعكس على مجمل صلاحياته الأخرى المنبثقة من توليه حقيبة وزارية التي تقرر له صلاحيات مالية وإدارية مباشرة وتنفيذية تنظيمية.

الفقرة الثانية: صلاحيات الوزير المالية

يمكن القول أن الوزير يُمارس أُولى صلاحياته التي لها بُعدٌ مالي من خلال المساهمة في إقرار مشروع الموازنة بأبعادها المالية المتعلقة بالسياسة الحكومية مجتمعة، وفي إدارة المال العام والسياسات الاقتصادية والاجتماعية. ثم تأتي الصلاحية المباشرة التي يمارسها من خلال سلطته على الوزارة التي كُلّفَ بها.

ومن المبررات التي أعطتْ الحقَ للسلطة التنفيذية بإعداد الموازنة العامة يعود الى كونها مسؤولة عن رسم السياسة المالية وإدارة شؤون مالية الدولة، وذلك الى أن الموازنة العامة تمثل الأداة المالية التي تمكن السلطة التنفيذية من برنامج عملها السنوي والذي ستحاسب على أساسه[٢]. كما ان السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات[٣].

فالوزير يتولى تحضير مشروع الموازنة العائدة لوزارته، والعمليات العائدة لنقل الاعتمادات الملحوظة في الوزارة من فقرة الى أخرى، كما يبت الصفقات العائدة لبيع الأموال المنقولة وبصفقات عمومية وعقد النفقة في حدود النصوص القانونية[٤].

---

[١] لقد خبرنا في لبنان صعوبة تشكيل الحكومة التي تعكس برنامج حكم خاص بحزب او بكتلة نيابية كبيرة قادرة على الحكم في مقابل معارضة تراقب وتحاسب، الامر الذي قدم صورة الوزير الممثل لطائفته على أولوية الوزير الذي ينفذ برنامجا سياسيا–اقتصاديا–اجتماعيا طيلة فترة الحكم الفعلي للحكومة. فالسياسة العامة أصبحت سياسات والتضامن الوزاري بات استنسابيا لكل الافرقاء.

[٢] مهدي محفوظ، علم المالية العامة، والتشريع المالي والضريبي، طبعة جديدة ومنقحة ومزيدة، طبعة ثانية ١٩٩٧ ص ٩٤.

[٣] سوزي عدلي ناشد، اساسيات المالية العامة، النفقات العامة– الإيرادات العامة– الميزانية العامة، منشورات الحلبي، طبعة أولى ٢٠٠٨ ص٣٥٩.

[٤] طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية سنة ٢٠٠٠، ص ٣٩٩.

إن المادة ١٣ من قانون المحاسبة العمومية التي وردت في الباب الثاني تحت بند إعداد الموازنة العامة، هي المرجع لمنح الوزير صلاحية تحضير مشروع موازنة وزارته، قد نصّتْ على أن يضع كلُّ وزيرٍ قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعاً بنفقات وزارته عن السنة التالية، ويرسله الى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات والإحصاءات والايضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، وذلك وفقا لاصول يحددها وزير المالية[١].

وبما أن مسألة الانفاق العام تتعلق بالموازنة التي تمرُ بأربع مراحل أساسية هي: مرحلة الاعداد، مرحلة التصديق، او الإقرار، مرحلة التنفيذ، ومرحلة مراقبة التنفيذ. المرحلتان الأولى والثالثة تتولاهما الحكومة[٢].

والمقصود بتنفيذ الموازنة عمليات عقد النفقة التي تمكن الوزارات من تنفيذ سياساتها الإنفاقية، وعقد النفقة هي الرابطة الحقوقية التي تربط بين الدولة ودائنيها من خلال عقد النفقة الذي يعتبر العملية الإدارية الأولى التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال تنفيذ النفقات، وقد عرّف قانون المحاسبة العمومية في المادة ٥٥ عقد النفقة بأنه :" القيام بعمل من شأنه أن يرتب دينا على الدولة"[٣]. وقد نصت المادة ٥٦ من قانون المحاسبة العمومية على أن : "يعقد النفقة الوزير المختص، ما لم ينصْ القانون على خلاف ذلك". وسوف تتم مناقشة المراجع الأخرى الصالحة لعقد النفقة التي حددها القانون حين مناقشة صلاحيات المدير العام.

عموماً "يتجه قانون المحاسبة العمومية مبدئياً بحصر صلاحيات عقد النفقة بالوزراء كل في نطاق وزارته، او بمن يفوضهم الوزراء بذلك. كما يمكن له أن يعين بعض الأشخاص المحددين لممارسة هذه الصلاحية. وعليه فان كل عقد نفقة لا يصدر عن المرجع الصالح لعقده يعتبر غير قانوني ولا يلزم الدولة بأية مفاعيل قانونية"[٤]. وبموجب المادة ١٣٣ معدلة وفقا لقانون الموازنة للعام ١٩٩٤ فان الوزير يبت بالصفقات التي تتجاوز ٣٥٠٠٠٠٠٠ل.ل، على اعتبار ان المادة نفسها قد نصت على أن

---

[١] قانون المحاسبة العمومية، مرسوم رقم ١٤٩٦٩- صادر في ٣٠-١٢-١٩٦٣.

[٢] وسيم نقولا سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، طبعة ثانية، ٢٠٠٩ ص ٧.

[٣] مهدي محفوظ، مرجع سابق، ص ١٥٤.

[٤] مهدي محفوظ، المرجع نفسه، ص ١٥٥.

الصفقات التي تزيد قيمتها على /١٠٠٠٠٠٠٠/ ال.ل ولا تتجاوز /٣٥٠٠٠٠٠٠/ ل.ل هي من صلاحيات المدير العام.

كذلك فإن نقل الاعتمادات من فقرة الى فقرة ضمن البند الواحد بحسب المادة ٢٨ من ق.م.ع يتمّ بقرار من الوزير المختص بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات مع مراعاة احكام المادة ٢٤ من قانون المحاسبة العمومية[١].

ويقوم الوزير المختص بصفقات بيع الأموال المنقولة اذا كانت قيمة الصفقة تتجاوز ٦٠٠٠٠٠ ل.ل استنادا الى المادة ٤٨ من ق.م.ع المعدلة وفقا للقانون ٥٨٣ تاريخ ٢٣-٤-٢٠٠٤.

وتبرز أيضا الصلاحيات المالية للوزير المختص من خلال الصفقات العمومية " التي تستحوذ على الدور الأبرز لكونها الأداة الأساسية التي بواسطتها تؤمن الإدارة ما يلزم لتسيير مرافقها العامة، وبالتالي هي تشكل الحلقة الرئيسية التي تسمح بترجمة القرارات المتعلقة بالسياسات العامة الى نتائج حسية تنعكس على مجريات الحياة اليومية للمواطنين"[٢].

كما وأن هناك وسائل وطرق استثنائية في عقد الصفقات العمومية منها المناقصة المحصورة أو استدراج العروض في الصفقات التي تزيد قيمتها على مئة مليون ليرة لبنانية في حال توفرت شروط معينة محددة في المادة ١٤٥ من قانون المحاسبة العمومية، حيث يمكن للوزير المختص أن يقرر، أن بعض اللوازم والاشغال والخدمات التي لا تسمح بعض الحالات المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة بطرحها في المناقصة، والقانون قد أولى الوزير المختص صلاحية تقدير وتحقق هذه الشروط والظروف[٣].

كذلك بالنسبة لعقد الصفقات بالتراضي فقد نصت المادة ١٤٨ قانون محاسبة عمومية على أن المرجع الصالح لعقد الصفقات بالتراضي المدير او رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير، اذا كانت

---

[١] نصت المادة ٢٤ على انه يمكن توزيع اعتمادات الاشغال المتشابهة الى فقرات ضمن البند الواحد، وتطبق في هذه الحال الاحكام التالية: يعتبر الاعتماد المرصد لكل اعتماد لكل مشروع بمثابة فقرة مستقلة. يجوز النقل من الاعتماد المرصد لاحد المشاريع الى مشروع اخر: أ – بعد تلزيم الاشغال، شرط ان يحتفظ بخمسة عشر بالمئة على الأقل من مقدار الاعتماد الأساسي، ب- بعد إتمام المشروع وتصفية الصفقة ٣- لايجوز النقل الا لمشروع مماثل للمشروع الأول وواقع في المنطقة نفسها.

[٢] هدى رفيق صابر، الصفقات العمومية، ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق، طبعة أولى ٢٠١٦ ص ٩-١٠.

[٣] المرجع نفسه ص ٨٣.

الصفقة لا تتجاوز عشرة ملايين. المدير العام اذا كانت قيمتها تزيد على عشرة ملايين ولا تتجاوز خمسة وثلاثين مليون ليرة لبنانية، الوزير في حالات أخرى. وصفقات الخدمات الفنية حيث نصت المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية على حالة أخرى لإمكانية اجراء الصفقة بطريقة الاتفاق الرضائي. وسبق أن صدر لديوان المحاسبة قرارين[١] احدهم اعطى الوزير صلاحية باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته، وقرار اخر أسس لصلاحية الوزير بالبت والتوقيع من كونه المرجع الصالح لعقد النفقة، وهذا ما يؤدي الى تحديد قيمة النفقة كي يتم تحديد المرجع الصالح لعقدها الذي من الممكن ان يكون مرة الوزير او المدير او رئيس المصلحة. أي ان المرجع الصالح لعقد النفقة يحدد استنادا الى قيمة الصفقة او العقد.

وهناك دور واضح للوزير لناحية إدارة المال العام وصيانته يكمن في صلاحية الوزير بموجب المادة ١٤٦ من قانون المحاسبة العمومية التي نصت على ان الوزير هو الذي يعين اللجنة الخاصة التي تجري الصفقات التي لا تتجاوز قيمتها المئة مليون ليرة لبنانية[٢].

غني عن البيان أيضا في سياق الصلاحيات المالية للوزير فقانون المحاسبة العمومية "لم يفتْه تحديد صلاحيات أخرى تقر لوزراء الوصاية على البلديات والمؤسسات العامة فتضمن الفصلان الخامس والسادس منه تنظيم شروط انطباق احكام هذا القانون على حقل النشاط المالي للبلديات المؤسسات العامة ودور وزراء الوصاية والمالية في هذا المجال"[٣].

تجدر الإشارة الى ضرورة الحديث عن دور وزير المالية الذي يتمتع بصلاحيات خاصة في معرض تنفيذ الموازنة وإدارة المال العام[٤]. فهو من جهة وزير كباقي الوزراء لا يمتاز عنهم في الصلاحيات السياسية والإدارية والمالية في معرض ادارته المباشرة لوزارته، بيد انه يمارس صلاحيات إضافية كوزير مالية يتحمل من خلالها مسؤولية الرقابة الإدارية التي يقوم بها وفق الأصول القانونية المعمول بها التي تمكنه من الاطلاع على ادق تفاصيل تنفيذ الموازنة[٥].

---

[١] قرار رقم ٣٢ تاريخ ٢٨-١-١٩٨١ مجموعة اراء المحاسبة الاستشارية ص ١٩٥ والقرار رقم ٤٩٠ تاريخ ١٥-١٢-١٩٨١ ص ٢٤٣.

[٢] رأي استشاري رقم ٤٦ تاريخ ٥-٥ -٢٠٠٠ مجموعة اجتهادات الديوان ٢٠٠٠ ص ١٧٣.

[٣] ربيع الغصيني، مرجع سابق، ص ١٢٠.

[٤] اناطت المادة الاولى من المرسوم ٢٨٦٨ تاريخ ١٦-١٢ ١٩٥٩ بوزارة المال ادارة الاموال العامة وحفظها. وقد ثار مؤخرا جدل دستوري-سياسي حول ضرورة توقيع وزير المال على مرسوم منح الاقدمية للضباط باعتباره يرتب اعباء مالية او لا يرتب، وكما هو معروف ان المادة ٥٤ قد نصت على ان" مقررات رئيس الجمهورية يشترك معه بالتوقيع عليها رئيس الحكومة الوزير او الوزراء المختصون". راجع دراسة للدكتور عصام اسماعيل بعنوان: توقيع وزير المال للمراسيم، نشرت في جريدة الاخبار العدد ٣٣٧٦ تاريخ ٢٢-١ ٢٠١٨.

[٥] مهدي محفوظ،، مرجع سابق ص ١٧٢.

فوزارة المالية هي التي تتولى الرقابة الادارية على تنفيذ الموازنة من خلال بعض الموظفين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها الوزراء المختصون او من ينوب عنهم[١].

وبما أن مهمة مراقبة تنفيذ الموازنة ليست بالمهمة السهلة فقد اتجه وزير المال الى تفويض صلاحياته الى جهاز مركزي خاص او الى تعيين مراقبين من ملاك وزارته لدى كل وزارة من وزارات الدولة لممارسة هذه الصلاحيات باسمه وعلى مسؤوليته[٢].

وبهذا الخصوص فقد نصت المادة ٦٤ من قانون المحاسبة العمومية على ان يتولى مراقب عقد النفقات باسم وزير المالية: رئيس مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات، أما المراقبون لدى الوزارات فيوزعون بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح المدير العام. ولا يجوز للمراقب لدى احدى الوزارات ان يباشر مهمته قبل ان يكون قد أمضى فترة تدريب لا تقل عن ثلاثة اشهر في مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات.

هكذا يكون لوزير المالية في كل وزارة ممثلا له يطلعه على سير العمل وادق التفاصيل المتعلقة بالنشاطات المالية للوزارات والإدارات العامة في معرض عقد النفقات وصرفها.

وبدون ذلك الدور لوزارة المالية لا يمكن أن تُدار الأموال العامة على نحو يحقق المطلوب من البرنامج المالي–الاقتصادي الذي يقر بموجب الموازنة العامة، على اعتبار أن السياسة المالية تضعها وزارةُ المالية وتشرفُ عليها إدارياً من خلال المديريات المختصة.

الفقرة الثالثة: صلاحيات الوزير الإدارية والتنظيمية

ترتبُ المهامُ الوزارية أعباءً على الوزير المشارك في رسم وتنفيذ السياساتِ العامة على اعتبار أن الإدارةَ العامةَ تشكلُ أداةَ السلطةِ التنفيذية، أو جميع النشاطات الحكومية لتحقيق النفع العام. ولا يمكن تحقيق الأهداف المرسومة من دون ممارسةٍ إداريةٍ تُمكّن الوزير من تحقيق أفضل إدارة ممكنة في وزارته.

وصلاحياتُ الوزير تتكرس له من خلال ترؤسه لوزارته ولجميع الإدارات العامة التابعة لها او التي تخضعُ لوصايته. فالوزير يتولى بصفة قانونية إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين في كل ما

---

[١] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق ص ٣٨٨.

[٢] مهدي محفوظ، مرجع سابق ص ١٧٨.

يتعلق بوزارته[١] بحسب نص المادة ٦٦ من الدستور اللبناني " يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة الى ادارته وبما خص به.

اذن هي صلاحيات مكانية داخل وزارته وشؤونها، واختصاصات زمنية تنتهي بانتهاء ولاية الحكومة وتشكيل حكومة جديدة ونيلها الثقة. وسنناقش في هذه الفقرة صلاحيات الوزير الإدارية أولا، ثم الصلاحيات التنظيمية ثانيا.

أولاً: الصلاحيات الإدارية

لا يمكن تصور عمل الحكومة الناجح والفعال دون وجود إدارة عامة منتظمة وناشطة، كونها ترتبط بالمستوى الرسمي للدولة والسلطة السياسية، وتهدف الإدارة هنا إلى تأمين إدارة بلد او جهاز من خلال ممارسة وظائف التوجيه والرقابة[٢]. ويمكن تعريف الإدارة العامة على انها " مجموع الوحدات القانونية التي تقوم بصورة أساسية بتأدية الخدمات غير التجارية، وتتولى من وجه آخر إعادة توزيع المداخيل والثروة الوطنية، في جانب منها، وتؤمن القسم الأكبر من مواردها المالية من خلال الضرائب والرسوم ذات الطابع الاجباري"[٣]. أو هي بتعريف أخر تمثل الإدارة العامة الترتيبات التنظيمية والممارسات الإدارية والقيم التي شرعها المسؤولون في اطار متابعة وتنفيذ السياسات بناء على رغبة الحكومة[٤][٥]، هكذا تصبح الصلاحيات الإدارية للوزراء تتعلق من الناحيتين النظرية والتطبيقية بشكل ومحتوى التنظيم الإداري المتبع في الدولة نفسها. وهو التنظيم المركزي أي القائم على تركيز السلطة والهرمية الإدارية التي تسمح وتسهل فهم السلطة التسلسلية، حيث يخضع الموظفون للسلطة المركزية في العاصمة او الأطراف[٦]. "ويمثل النظام الإداري مجموع المؤسسات والإدارات التي تقع على عاتقها مهمة

---

[١] حسن عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة، دار مجد، طبعة أولى ١٩٩٧ ص ٥٤.

[٢] طارق مجذوب، مرجع سابق ص ١١٦.

[٣] عبداللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية الى التطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي بيروت الطبعة الأولى ٢٠١٣ ص ٢٧.

[4]Nicolas Henry,Pradigms of Public Adminstration,Volume 35, page 378,388

5

[٦] وهذه من المسؤوليات الطبيعية للسلطة التنفيذية ان تمارس سلطانها على جميع الأراضي اللبنانية فكما جاء في نص الدستور ان لبنان واحد ارضا وشعبا ومؤسسات.

تنفيذ سياسات ومهام الدولة، بالإضافة الى دورها الفعال والحاسم في رسم السياسات العامة من خلال تزويد أصحاب القرار بالمعلومات والمعطيات الضرورية لرسم السياسات العامة"[١].

وتتلخص الرابطة الرئاسية بأمرين هما سلطة الرقابة وسلطة إصدار التعليمات، بحيث يطلق على الرقابة التي يمارسها الرئيس على المرؤوس اسم الرقابة الرئاسية أو التسلسلية وهي تشمل سلطة الرئيس على مرؤوسيه وتوجيههم وإعطائهم الأوامر والتعليمات ومكافأتهم ومعاقبتهم[٢].

وجاء في اجتهاد مجلس شورى الدولة أنه: "ينبغي في سبيل حسن تسيير المرافق العامة، إلى جانب اعتبار الرئيس المباشر مسؤولاً عن اعمال مرؤوسيه اعطاءه بصورة موازية سلطة تأديبية عليهم.."[٣]. كما جاء في الاجتهاد إن السلطة التأديبية هي الناتج الاساسي للسلطة التسلسلية، وهي تعود بصورة طبيعية وحكماً للرئيس التسلسلي[٤].

وهذه السلطة لا تحتاج في ممارستها إلى نص خاص، بل هي شاملة تتناول عمل الموظف الذي يخضع في الإدارة العامة لرئيسه الأعلى في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة.

وهي تتضمن بالنسبة للموظفين ترقيتهم وتوقيع العقوبات عليهم عن الاخلال بالواجب الوظيفي او التقصير كذلك حق نقل الموظف وحق توجيه المرؤوس عن طريق اصدار التعاميم والتعليمات، مع إمكانية أن يلغي اعمال المرؤوسين او تعديلها وتصحيحها، او الغائها أي ممارسة الرقابة والتوجيه[٥].

وعليه تصبح صلاحيات الوزير الإدارية داخل وزارته استنادا الى التقسيم الإداري المركزي في لبنان صلاحيات واسعة، لأنه الرئيس التسلسلي الأعلى لكل الأجهزة الإدارية التي تتألف منها وزارته[٦].

---

[١] برهان الدين الخطيب، دراسة بعنوان: المؤسسات الدستورية والإدارية اللبنانية والاليات الحديثة في رسم وتنفيذ السياسات العامة، مجلة الحياة النيابية المجلد ١٠٤ أيلول ٢٠١٧ ص ١٥١.

[2] A.Plantey Tr. De fonction publique , 2001 , n^{e} 856.

[٣] مجلس القضايا قرار رقم ٣٦ تاريخ ١٩٧٣/١/٢٤، مراجعة نفعاً للقانون، م.إ. ١٩٧٣ ص ٤١.

[4] C.E. 24.5.1912 Come , rec. 620- C.E. 26.7.1985 Mlle Joly ,rec. 244.

[٥] حسن محمد عواضة، مرجع سابق ص ٢٣-٢٤.

[٦] يوسف سعدالله الخوري، القانون الاداري، تنظيم اداري، اعمال وعقود ادارية، طبعة رابعة، منقحة ومصححة، ٢٠٠٧، ص ٧٣-٧٤.

وكون الوزير الرئيس الأعلى على سائر موظفي وزارته، فان ذلك يخوله ممارسة سلطة تمكنه من سلطة اصدار الأوامر الملزمة، ضمن الأنظمة والقوانين. وكل وزير يعتبر المسؤول الأول عن إدارة الوحدات التي تضمها وزارته، ولرئيس الأعلى لكل من يعمل في اطارها وله في ممارسة اعماله صفتان الأولى سياسية الثانية إدارية[١].

ويمارس الوزير صلاحياته الإدارية من خلال إعطاء التوجيهات والتعليمات، سحب او ابطال قرارات المرؤوس، الغاء او تعديل قرارات المرؤوس[٢].

ومن خلال المرسوم الاشتراعي ١١١ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ ونظام الموظفين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي ١١٢ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ يمكن تعداد مجموعة من الصلاحيات الإدارية التي يمارسها الوزير او يباشرها في معرض قيامه بمهامه الوزارية:

- نقل موظفي الفئة الثالثة من وحدة الى أخرى في الوزارة أو من وظيفة الى أخرى في الوحدة نفسها. ويجب في هذه الحالة ان يكون النقل مبنيا على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وأن يصدر بها قرارٌ معللٌ بعد استطلاع راي مجلس الخدمة المدنية. غنيٌ عن البيان أن مجلس شورى الدولة قد أبطل قراراً بنقل موظف بسبب خلوه من التعليل.[٣]
- إعطاء اجازات بدون راتب والاجازات المرضية التي تجاوز مدتها شهرا.
- تعيين الاجراء والتعاقد مع اشخاص للعمل في وزارته سواء كانوا لبنانيين ام أجانب او متجنسين وفقا لأحكام القانون. وقف موظفي الفئة الثانية وموظفي الفئات الأدنى منها عن العمل قبل احالتهم على مجلس التأديب لمدة لا تتجاوز ١٥ يوما، فإن لم يُحالوا على مجلس التأديب في نهاية هذه المدة أُعيدت رواتبهم اليهم كاملة(م٥٨ من قانون الموظفين).
- إحالة المخالفين الى الجهات المختصة كون الموظف يعتبر مسؤولا امام الوزير من الوجهة المسلكية التي تنص على مبدأ الثواب والعقاب.

فمن صلاحيات الوزير فرض عقوبة من احدى عقوبات الدرجة الأولى كالتأنيب او حسم الراتب لمدة ١٥ يوما على الأكثر، وذلك بناء على اقتراح المدير العام او رئيس إدارة التفتيش المركزي. اما

---

[١] حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة أولى ١٩٨٣ ص ٢٦.

[٢] ربيع الغصيني، مرجع سابق، ص ١١٤، مجموعة القوانين، المجلد الأول، ص ١١٨٣، وقد تحددت شروط تطبيق بعض احكامه بالمرسوم رقم ٢٨٩٤ والصادر في ١٦ كانون الأول ١٩٥٩.

[٣] قرار رقم ٢٥١ تاريخ ٣٠-١٠-١٩٨٥.

عقوبة تأخير التدرج لمدة ستة اشهر على الأكثر فلا يحق للوزير ان يفرضها الا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة(المادة ٥٥و٥٦ من قانون الموظفين) [١].

إن المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ يجيز للوزير تفويض بعض الصلاحيات الإدارية والمالية الى المدير العام او الموظفين المرتبطين به مباشرة، باستثناء الصلاحيات الدستورية او التنظيمية[٢]، على سبيل المثال لا الحصر، لا يمكن للوزير في هذه الحالة تفويض المدير العام ان يحضر جلسات مجلس الوزراء نيابة عنه كون هذا الامر متعلق بصلاحياته الدستورية التي اولاها إياها الدستور. فممارسة صلاحياته تلك تتعلق مباشرة بحضور جلسات مجلس الوزراء التي تخوله التوقيع والمناقشة والتصويت.

- يمكن للوزير إعطاء المكافآت النقدية للموظفين عموما او لمن كان موظفا مثاليا قام بواجباته على اكمل وجه، وقيمة المكافاة يحددها الوزير ضمن الاعتمادات المتوفرة وضمن السقف المحدد لأعلى مبلغ مالي يمكن ان يعطيه الوزير[٣].

ثانياً: الصلاحية التنظيمية

"يتمتع الوزير بصلاحيات تنظيمية تتيح له اتخاذ ما يلزم من اجراءات وتدابير ضرورية لتأمين حسن سير العمل في وزارته وللوزير مثل هذه الصلاحية بمعزل عن وجود نصّ تشريعي يعطيه إياها. وتقتصر هذه الصلاحية حصراً على ما هو داخل في وزارته ولا تتعداها سواها. ويشترط في ممارسة هذه الصلاحية التنظيمية الا تمس الاوضاع ذات الصفة القانونية للعاملين في الوزارة"[٤].

إن المادة ٦٥ من الدستور اللبناني قد اناطتْ بمجلس الوزراء السلطة التنفيذية وله وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها، لكن ذلك لم يمنعْ من أن يساهم الوزير بممارسة السلطة التنظيمية باستكمال توقيعه على

---

[١] عصام إسماعيل، مرجع سابق ص ٣٨٨.

[٢] يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق ص ٧٨و٧٩.

[٣] كان الحد الأقصى للمكافأة التي يمكن ان ينالها الموظف بحدود راتبين، وعندما اقرت السلسلة الجديدة أصدرت الحكومة تعميما يصبح بموجبه السقف الأعلى للمكافاة راتبا واحدا. بهذا أصبحت صلاحية الوزير في هذا الخصوص محددة براتب واحد للموظف. ويمكن تقسيم المكافأة خلال العام شرط ان لا تتجاوز قيمة راتب واحد.

[٤] عبداللطيف قطيش، مرجع سابق ص ٢١٢.

مراسيم رئيس الجمهورية والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، حيث يناط بالوزير تطبيق الأنظمة والقوانين بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خصَّ به عملاً بالمادة٦٦ من الدستور، بالإضافة إلى ما يمكن أن تمنحه إياه القوانين والأنظمة من صلاحيات إضافية خاصة[١]. وحتى في الزمن الذي كان فيه رئيس الجمهورية قابضاً على مقاليد السلطة، وكانت جميع السلطات التنفيذية عائدة له، فإنه لم يكن بإمكانه استعمالها فعلاً إلا وفقاً للشروط المنصوص عليها في الدستور، بأن يشترك الوزير المسؤول بتوقيع إمضائه على المرسوم الصادر بأحد تلك الشؤون [٢]. لا يشترط توقيع كلِّ وزيرٍ له علاقة جانبية بتطبيق المرسوم، بل يكفي توقيع الوزير المختص أو الذي يقع على عاتقه بصورة رئيسية تحضير المرسوم والإشراف على تطبيقه ومتابعة تنفيذه[٣]. فإذا كان وزير المالية غير مختص في موضوع إعطاء تراخيص إشغال الأملاك العمومية البحرية وسحبها، فلا يكون من الضروري موافقته وتوقيعه على المرسوم[٤].

ويقرُّ الاجتهاد للوزير بحق ممارسة السلطة التنظيمية فيما يتعلق بتنظيم المرافق العامة التابعة لوزارته[٥]، وذلك على اعتبار أنه رأس الهرم الإداري والممثل الأول للسلطة التنفيذية والناطق باسمها في إطار أعمال وزارته. فيتخذ القرارات الإدارية اللازمة لتسيير المرافق العامة التابعة لوزارته وتنظيم الشؤون الإدارية والوظيفية في الوزارة[٦]. كما يسنُّ الوزير للتدابير التنظيمية بموجب قرارات تصدر عنه أو بموجب تعاميم أو تعليمات شرط أن لا يُنشئ موجبات وقيود جديدة في حال غياب تفويض ناتج عن قاعدة قانونية عليا[٧]. وله في إطار تنظيم المرفق العام أن يضع ويحدد بعض القواعد والأصول والشكليات الواجب أتباعها في معاملات تخضع لصلاحية وزارته[٨].

---

[١] م.ش. قرار رقم٩٥ تاريخ١٧ تشرين الثاني ١٩٩٧، ذي كورال كومباني ليمتد ورفيقتها/ الدولة– وزارة الصناعة والنفط، م.ق.إ. ١٩٩٩ م١ ص١٤١.

[٢] م.ش. قرار رقم ٤٥ تاريخ ١١ آب ١٩٣١، مجموعة القرارات ١٩٣١–١٩٣٣ ص٩١.

[3] Galabert, Concl sur: CE 10 Juin 1966, Pelon et autres, AJDA 1966 P492.

[٤] م.ش. قرار رقم ٢٦٧ تاريخ١٥ كانون الثاني ٢٠٠٢، إيفيت جريج باز وكريستيان وليليان لويس باز / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م١ ص٣٤٥.

[5] C.E. 7 février 1936, Jamart, Rec1936 p17; C.E. 7 juillet 1950, Dehaene, Rec 1950 p426.

[6] G. Vedel & P. Delvolvé- Droit administratif- Op. Cit. T1 p362.

[٧] مجلس القضايا قرار رقم٩٢/٤٩– ٩٣ تاريخ٢١ كانون الأول ١٩٩٢، المصانع الوطنية للجوت / الدولة – وزارة الاقتصاد الوطني، م.ق.إ ١٩٩٤ص٩٤.

[٨] م.ش. قرار رقم٢٩٤ تاريخ١٢ شباط ١٩٩٨، شركة استثمار وإدارة مشاريع النقل/ الدولة– وزارة الداخلية، م.ق.إ. ١٩٩٩ م١ ص٣١٤– مجلس القضايا قرار رقم٩٢/٤٩– ٩٣ تاريخ٢١ كانون الأول ١٩٩٢، المصانع الوطنية للجوت / الدولة – وزارة الاقتصاد الوطني، م.ق.إ ١٩٩٤ص٩٤.

ونذكر كأمثلة اجتهادية موضِّحة للمعنى: "إن وزير الصناعة والنفط هو من يتولى مصالح الوزارة وإدارة المرافق التابعة لها ويقرر كافة الشؤون المتعلقة فيها بما له من سلطة تنظيمية خاصة ويستهدف تنفيذ القوانين وإصدار الأنظمة ضمن الخطوط العامة لبرنامج الحكومة التي تتعهد بتنفيذه تجاه مجلس النواب"[١]. و "وزير الصحة العامة هو المسؤول عن تطبيق القوانين والأنظمة في وزارته، وله أن يتخذ من اجل ذلك جميع التدابير اللازمة لحسن سير العمل في إدارته وله سلطة التقرير مبدئياً في هذا الصدد"[٢]. "وقرار وزير الصحة لجهة تحديد أسعار المستحضرات الصيدلية هو قرار تنظيمي عام صادر في نطاق الصلاحية المعطاة للوزير بمقتضى المادة ١٠٤ من قانون مزاولة مهنة الصيدلة، وأن الوزير منوط به بموجب الدستور إدارة شؤون وزارته وقراراته النافذة الملحقة للضرر هي قابلة للطعن"[٣]. و"قرار وزير الصناعة والنفط يندرج في فئة الأنظمة الصادرة بشكل قرارات، يملك وزير الصناعة والنفط حق اتخاذها في نطاق الاختصاص التنظيمي المناط به بموجب أحكام الدستور والمراسيم درءاً للمخاطر التي يمكن أن تتعدى حدود منطقة جغرافية معينة كالمحافظة أو القضاء، وتأميناً لوسائل الحماية وسبل الوقاية وحفاظاً على البيئة والسلامة العامة"[٤].

ومن نافل القول ان عنصر الاختصاص من الأمور الأساسية والركائز التي يقوم عليها النظام العام، فالاختصاص هو تحقق الصلاحيات التي أُنيطت بصاحب الاختصاص نفسه. وبمراجعة بسيطة لغالبية الدعاوى الإدارية نجد موضوعها اعتداء جهة إدارية على أخرى، او بسبب تعارض في الصلاحيات.

ففي قرار لمجلس شورى الدولة صدر حديثا تحت رقم ٢٠١٧/١١٠٢-٢٠١٨ وقد تناول القرار الصلاحيات التنظيمية للوزير التي اناطه بها الدستور[٥].

---

[١] م.ش. قرار رقم٩٥ تاريخ١٧ تشرين الثاني ١٩٩٧، ذي كورال كومباني ليمتد ورفيقتها/ الدولة- وزارة الصناعة والنفط، م.ق.إ. ١٩٩٩ م١ ص١٤١-- م.ش.قرار رقم١٧ تاريخ١٧ تشرين الأول ١٩٩٥، شركة يونيفرسال غاز ش.م.ل./ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م١ ص١٩.

[٢] م.ش. قرار رقم٢١ تاريخ١٨ تشرين الأول ١٩٩٥، كمال عرب/ الدولة- وزارة الصحة العامة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م١ ص٢٤- م.ش. قرار رقم٢٤٧ تاريخ٢٣ كانون الثاني ١٩٩٥، محمد رشيد النابلسي/الدولة – وزارة البريد والبرق والهاتف، م.ق.إ ١٩٩٦ م١ ص٢٥٩.

[٣] م.ش. قرار رقم٩٣٩ تاريخ ١٢ تموز ١٩٦٨، شركة مركري/ الدولة-وزارة الصحة ونقابة مستوردي الأدوية وأصحاب المستودعات في لبنان، م.إ. ١٩٦٨ ص١٧٤.

[٤] م.ش. قرار رقم١١٦ تاريخ٢٦ تشرين الثاني ١٩٩٧، شركة ديسترول/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٩ م١ ص١٦٢- م.ش.قرار رقم١٧ تاريخ١٧ تشرين الأول ١٩٩٥، شركة يونيفرسال غاز ش.م.ل./ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م١ ص١٩.

[٥] راجع قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم٢٠١٧/١١٠٢-٢٠١٨ حب الله ضد الدولة-وزارة الاتصالات.

فالقرار صدر بناء على مراجعة تقدم بها المستدعي الدكتور عماد حب الله ضد المستدعى بوجهها وزارة الاتصالات، حيث طلب بموجبها وقف تنفيذ وإبطال وإعلان انعدام وجود قرار وزير الاتصالات الرامي الى كف يد رئيس الهيئة المنظمة للاتصالات عن متابعة أي مهام في الهيئة المؤكد عليها بموجب قرار الوزير. فالمستدعي هو عضو في الهيئة المنظمة للاتصالات وبعد استقالة رئيسها تولى هو رئاسة الهيئة بالإنابة تطبيقا لأحكام الفقرة ٤ من المادة ٨ من القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١.

وبعد انتهاء ولاية الهيئة ولم تبادر الدولة الى تعيين مجلس إدارة جديد استمر المستدعي بالعمل كرئيس للهيئة بالإنابة، وذلك استنادا الى مبدأ استمرارية المرافق العامة حتى يتم تعيين البديل، كما جاء في مضمون الرأي الذي أصدرته هيئة التشريع والاستشارات بعد اخذ رأيها.

وقد أدلى المستدعي بأنه لا يحق لوزير الاتصالات اتخاذ أي قرار في أي شأنٍ من شؤون الهيئة ما لم يكن قد منحه القانون صلاحية اتخاذه على النحو الحاصل في القضية الحاضرة، بحيث يكون القرار المطعون فيه والقرار التأكيدي له مخالفين للقانون، وغير مستندين الى أي أساس قانوني يجيزهما، وأن القرار المطعون فيه بكف يد المستدعي يخرق مبدأ استقلالية الهيئة ويتعارض مع مبدأ الاستمرارية ويتعدى على صلاحية مجلس الوزراء بالتعيين مما يوجب اعلان انعدامه.

وقد ردتْ الجهة المستدعى ضدها بأن القرارين موضوع المراجعة غير مشوبان بعيب تخطي حدود السلطة باعتبار ان الهيئة لم تكتسب بعد استقلاليتها ولا الصلاحيات لممارسة مهامها عملا بالمادة ٥١ من القانون رقم ٤٣١ التي علقت الى حين استكمال تنفيذ احكام هذا القانون وسندا لأحكام المادة ٥١ (الفقرة ١) من القانون رقم ٤٣١ لا تكون المهام والصلاحيات التي تتولاها الوزارة قد انتقلت الى الهيئة، مما يجعل القرارين موضوع المراجعة قانونيين وداخلين في صلب صلاحيات وزير الاتصالات باعتبارهما مجرد ممارسة للمهام التي تتولاها الوزارة.

وبعد دراسة القضية من قبل مجلس شورى الدولة لناحية طلبات المستدعي والرد الذي جاء من قبل الجهة المستدعى ضدها أي وزارة الاتصالات قرر قبول المراجعة بالشكل وردها بالأساس، معتبرا أن وزارة الاتصالات لا تزال صاحبة الاختصاص والصلاحية في موضع القرارين المتخذين بحق المستدعي الدكتور عماد حب الله.

وبناء عليه انه كلما كانت ممارسة الوزير او أي مسؤول اخر تأتي من ضمن الصلاحيات التي نصّ عليها القانون تصبح قرارات ملزمة بحسب موضوعها وطبيعتها.

المبحث الثاني: صلاحيات المدراء العامين

أوجدتْ المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ المعدلة وفقاً للمرسوم رقم ٥٨ تاريخ ١٥-١٢-١٩٨٢ منصب المدير العام بعد أن نصّت على أن كل وزارة تتألف من مديرية عامة واحدة او أكثر، وتقسم المديرية العامة الى مديريات أو مصالح، والمديريات والمصالح الى دوائر واقسام، بحيث تُحدّث المديريات العامة، والمديريات والمصالح وتُعدل وتلغى بقانون. بينما تُحدّث و تُعدل و تُلغى الدوائر والاقسام، وتحدد شروط التعيين الخاصة بوظائفها، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص، بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، وتحقيق إدارة الأبحاث والتوجيه.

وبما أن الوزارات هي الإطار التنظيمي العام للإدارة المركزية[١] التي تم تقسيمها الى مديريات عامة ومصالح ودوائر واقسام، تقوم العلاقة فيما بينها حسب مبدأ التسلسل الاداري، تكون القيادة فيه للوزير، ثم يليه المدير العام فرئيس المصلحة، فالدائرة والقسم وصولا الى قاعدة السلم الاداري.

" واعتبر القانون المدير العام، وهو موظف من الفئة الاولى، الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والانظمة لجميع الدوائر، ولجميع الموظفين التابعين له، والذي يتولى إدارة تلك الوحدات والدوائر وينسقُ الاعمالَ فيما بينها ويراقبُ تنفيذَ تلك الاعمال"[٢]. والمدير العام قانونا موظف عام، ومن عمال الادارة بحسب قانون الموظفين رقم ١٩٥٩/١١٢[٣]. "والموظف هو الشخص الذي يشغل الوظيفة بحقوقها وواجباتها، وتختلف الشروط الواجب توافرها في الموظف باختلاف الوظيفة وما يجب أن يتوافر في شاغلها من مؤهلات. ومن الطبيعي أنه كلما ارتفع مكان الوظيفة في السلم الاداري كلما تطلب في شاغلها مؤهلات خاصة ومهارات عالية تتناسب مع الواجبات والمسؤوليات التي تتضمنها الوظيفة"[٤].

إذن من خلال الانظمة والقوانين يلعب المدير العام في الهيكل التنظيمي العام للإدارة اللبنانية دورا مهما لناحية التنظيم والرقابة وحسن الادارة.

---

[١] طارق المجذوب، المرجع نفسه، ص ٤٠٦.

[٢] المرجع نفسه، ص ٤٠٧.

[٣] قسم قانون الموظفين اللبناني الموظفين الى قسمين دائم ومؤقت، والموظف الدائم كما جاء في المادة الأولى: كل من ولي عملا في وظيفة ملحوظة في احد الملاكات التي يحددها القانون، سواء خضع لشرعة التقاعد ام لم يخضع".

[٤] موسوعة عالم التجارة وإدارة الاعمال،CENTRE DE CULTURE MODERNE جزء: التامين، التخطيط والتنظيم، ص ١٨٤.

وسنناقش في هذا المبحث، من خلال ثلاث فقرات: الصلاحيات العامة فقرة اولى، الفقرة الثانية الصلاحيات المقررة في أنظمة الإدارة، الفقرة الثالثة الصلاحية التوجيهية والرقابية.

الفقرة الأولى: الصلاحيات العامة

تمثل وظيفة المدير العام فئة من وظائف الإدارة العليا في الوزارات المختلفة والمؤسسات العامّة والمحافظات، فشاغلوها يُعتبرون أعلى القيادات الإدارية في الدولة، ولا يعلوهم إلا الوزراء الذين هم أساساً رجال سياسة وأعضاء في الحكومة. وترتّب هذه الوظائف على شاغليها مسؤوليات واعباء ونفقات كبيرة تفرض تمييزهم عن موظفي باقي الفئات برواتب اعلى[١].

وقد ألغت المادة الثانية (فقرة أ) من مشروع القانون المنفّذ بالمرسوم رقم ٣١٦٩ تاريخ ١٩٧٢/٤/٢٩ (احكام خاصة تتعلق بتعيين موظفي الفئة الاولى) جميع الشروط الخاصة والاضافية المفروضة للتعيين في وظائف الفئة الاولى في الادارات العامة، كما اعتبرت أن وظائف تلك الفئة، لأي ملاك او سلك في أي وزارة كانت، تؤلف سلكاً واحداً باستثناء وظائف السلك الخارجي[٢].

يجري التعيين في المراكز الشاغرة في الفئة الاولى في ملاك الادارات العامة استنادا الى نص المادة /١٢/ من نظام الموظفين المعدلة بموجب القانون رقم ٩٨/٧١٧ وذلك بالاختيار من بين موظفي الدرجة الرابعة على الاقل من الفئة الثانية[٣]، المندرجة اسماؤهم في جدول الترفيع ويصنفون في الدرجة الاولى من الفئة الاولى ويحتفظون بحقهم في القدم المؤهل للتدرج اذا تم تصنيفهم براتب يوازي راتبهم. كما يجوز بصورة استثنائية استنادا الى الفقرة الثانية من المادة /١٢/المتقدم ذكرها ان يعين في الفئة الاولى اشخاصا من خارج الملاك بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية على ان يكونوا من حملة الاجازات الجامعية، ويعتبرون مثبتين فور تعيينهم ولا يطبق هذا التدبير الا بنسبة الثلث من الوظائف الشاغرة في الفئة الاولى[٤].

---

[١] تقرير مجلس الخدمة المدنية عن اعمال المجلس لعام ١٩٩٩ تاريخ ١٤/ ٦/ ٢٠٠٠ بند ٢٨.

[٢] م.خ.م. الرأي رقم ٢٣٧٦ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٩- م.خ.م. الرأي رقم ٥٦٥ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٥.

[٣] م.خ.م. الرأي رقم ٢٣٧٦ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٩.

[٤] م.خ.م. الرأي رقم ٥٦٥ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٥.

"يتفق المنظرِّون في قضايا الإصلاح الإداري أن أحد أهم الخطوات لتحقيق هذا الإصلاح تتمثَّل باستحداث آلية تسهم في اختيار أفضل للمسؤولين في الإدارات والمؤسسات العامة على أساس كفاءاتهم وتدريبهم ومراقبتهم ومحاسبتهم".

وقد سعت الحكومات المتعاقبة إلى إقرار آلية تعيين هؤلاء الموظفين[١]، بل وصدر قانون عن مجلس النواب يحمل الرقم ٣٦٣ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٦، إلا أن المجلس الدستوري أبطله لمخالفته الدستور بسبب منحه لجنة اختيار موظفي الفئة الأولى صلاحية تقريرية ما يشكِّل مساساً بسلطة مجلس الوزراء بتعيين موظفي الفئة الأولى وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور[٢].

بتاريخ ٢٠١٠/ ٤/١٢وافقَ مجلس الوزراء – وفق المحضر رقم ٢٢– على آلية تعيين موظفي الفئة الأولى في الإدارة المركزية والمؤسسات العامة. فأعطى الاولوية في ملء المراكز الشاغرة في الفئة الاولى في الملاك الاداري العام للموظفين من الفئة الثانية من داخل الملاك الاداري العام وفق الآلية الآتية:

- تحدد المواصفات المطلوبة لكل من مراكز الفئة الاولى الشاغرة في الملاك الاداري العام بالتنسيق في ما بين الوزراء المختصين ومجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- يُعدُّ مجلس الخدمة المدنية لوائح بموظفي الفئة الثانية في الملاك الاداري العام المؤهلين قانوناً للترفيع إلى الفئة الاولى.
- تودع هذه اللوائح كلاً من ديوان المحاسبة، التفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب بتاريخ واحد، لبيان ما اذا كان قد صدر بحقِّ أيٍّ من هؤلاء الموظفين عقوبة أو أنه محال أما أيٍّ من هذه الهيئات مع بيان مرجع الاحالة وموضوعها. وتعطى كل من هذه الهيئات مدة عشرة ايام عمل فعلي للاجابة عن المعلومات المطلوبة منها.
- بعد ورود المعلومات المطلوبة اعلاه، يودع مجلس الخدمة المدنية هذه اللوائح مع لائحة المواصفات المطلوبة لكل من وظائف الفئة الاولى الشاغرة الوزراء المختصين بعد ان يسقط منها

---

[١] رامي بارود – إقتراحات إصلاحية لآلية التعيين في مراكز الفئة الأولى– جريدة النهار تاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٧.

[٢] م.د. قرار رقم ٢٠٠١/٤ تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٩ الصادر بالطعن في القانون رقم ٣٦٣ تاريخ ١٦ أب ٢٠٠١.

الاسماء الصادر بحقها عقوبة ما، وبعد ان يدون ملاحظاتٍ امام الاسماء المحالة حاليا على اي من هذه الهيئات، مع بيان مرجع هذه الاحالة وموضوعها.

- تتولى دراسة مطابقة وتقويم جميع المعلومات المكونة حول المرشحي الواردة اسماؤهم في اللائحة، لجنة مؤلفة من الوزير المختص ومن رئيس مجلس الخدمة المدنية او من ينوب عنه، ومن اختصاصي يسميه وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- يتولى الوزير المختص رفع ثلاثة اسماء من اللائحة التي يتم اختيارها من اللجنة المذكورة إلى دولة رئيس مجلس الوزراء تمهيدا لاتخاذ مجلس الوزراء القرار المناسب بشأن التعيين.

في حال تبين ان العدد الذي يتم رفعه الى مقام مجلس الوزراء لا يكفي لملء كل المراكز الشاغرة في الفئة الاولى يلجأ الى حالة التعيين من خارج الملاك في حدود ثلث المراكز الشاغرة، وهو العدد المسموح به بحسب قانون الموظفين، يتمُّ التعيين من خارج الملاك وفقاً للآلية الآتية:

- تحدد المواصفات المقترحة لكل من مراكز الفئة الاولى الشاغرة في الملاك الاداري العام بالتنسيق في ما بين الوزراء المختصين ومجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- يعد مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية بالتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية، مسودة اعلان لملء المراكز الشاغرة تعرض على الوزير المختص وعلى رئيس مجلس الوزارء لدرسها وبيان الرأي فيها.
- يتم الاعلان لتقديم طلبات الترشيح الى الوظائف الشاغرة من الوزير المختص او من رئيس مجلس الوزراء بحسب الصلاحية.
- تقدم طلبات الترشيح على الانترنت الى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- يتم الفرز الاولي لهذه الطلبات من جانب مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، لبيان الطلبات المقبولة وفقا للمواصفات والشروط المطلوبة.
- تحال الطلبات المقبولة على لجنة مؤلفة من الوزير المختص، ومن رئيس مجلس الخدمة المدنية او من ينوب عنه، ومن اختصاصي ذي صلة بطبيعة مهمات المركز المطلوب اشغاله يسميه وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.

- تضع اللجنة المذكورة في الفقرة اعلاه معايير التقويم للطلبات المقبولة وتحديد المعدلات اللازمة لعناصر هذا التقويم وذلك دون اطلاعها على اسماء المرشحين.
- تحدد اللجنة المذكورة آنفا معدلا عاما تعتبره اساسا لانتقال المرشح الى اجراء مقابلة مع اللجنة.
- بالاستناد الى المقابلة تختار اللجنة المرشحين الذين يمكن تقديمهم الى الوزير المختص.
- يرفع الوزير المختص من اللائحة المذكورة ثلاثة مرشحين الى دولة رئيس مجلس الوزراء تمهيدا لاتخاذ مجلس الوزراء القرار المناسب بشأن التعيين.

إن هذه الآلية ليس لها أي قيمة قانونية، بل أن قيمتها أدبية فقط، إذ أن مجلس الوزراء كما ورد في حرفية كتابه :"اطلع"، وتمَّ التوافق" وهي عبارات لا توحي بالإلزام على الإطلاق، وحتى ترويسة كتاب مجلس الوزراء لا تتضمّن أن هذه الآلية لها صفة القرار.

وتزداد أهمية منصب المدير العام في عملية الانتظام الإداري من خلال ثبات موقعه، في حين أن الوزراء يرتبط وجودهم وممارسة صلاحياتهم من خلال استمرار الحكومة ووجودها الدستوري، الذي يمكن ان ينتهي للأسباب التي نصت عنها المادة ٦٩ من الدستور[١].

وبمعزل عن عملية المداورة التي تجري بين موظفي الفئة الأولى، حيث يعاد توزيعهم على الوزارات، فقد يحدث أن يأتي أكثر من وزير على رأس وزارة واحدة، بينما يبقى ويستمر المدير العام نفسه في موقعه الاداري[٢].

والمدير العام يشغل اعلى منصب قيادي بعد الوزير، لا يختلف دوره في القطاع العام أي في الإدارة العامة عن دور المدير العام في الإدارة الخاصة، سوى لناحية الاختلاف بين الأهداف التي تبغيها الإدارة العامة، والاهداف التي تسعى اليها الإدارات الخاصة التابعة للقطاع الخاص.

ويُعرف المديرون " بأنهم أولئك الأشخاص القادرون على اتخاذ القرارات وتوجيه جهود كافة العاملين في المنظمة على اختلاف مستوياتهم بكفاءة ومهارة وتنسيق نحو تنفيذ تلك القرارات لتحقيق

---

[١] نصت المادة ٦٩ من الدستور على أن الحكومة تعتبر مستقيلة في الحالات الاتية: اذا استقال رئيسها، اذا فقدت اكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها، بوفاة رئيسها، عند بدء ولاية رئيس الجمهورية، عند بدء ولاية مجلس النواب. للمزيد راجع نص المادة ٦٩ من الدستور.

[٢] جدير ذكره ان مبدا المداورة في مناصب الفئة الاولى مقر في انظمة الادارة انما لا يعمل به حاليا لاسباب سياسية اكثر منها ادارية.

الأهداف المرسومة، والوصول الى النتائج المتوخاة من خلال انجاز المهام والنشاطات المحددة بدراية ومهنية متخصصة"[١].

فالصلاحيات العامة للمدير العام التي يمكن تسميتها بالصلاحيات الموضوعية، تعتمد كثيرا على السلطة المفوضة اليه من قمة الهرم، او من خلال آلية تنظيم الهيكل الإداري الناتجة عن طبيعة المنصب الذي يشغله والذي يخوله مرتبة متقدمة في السلم الإداري[٢].

وفي موضع أخر إن صلاحيات المدير العام هي التي تفسرها الوظائف البديهية للإدارة، او للعملية الإدارية بعناصرها المعروفة، وهي التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة[٣]. والقرارات التي من المفترض ان يتخذها المدير العام تستند الى مجموعة من المعطيات المتعلقة بطبيعة الإدارة نفسها.

وتبرز اول ما تبرز عناصر العملية الإدارية من خلال دور وموقع المدير العام المخول القيام بوظيفة التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة قبل اتخاذ القرارات. فهو من خلال موقعه المؤثر يقع على عاتقه مهمة نقل السياسات العامة التي تقررها الحكومة من خلال الوزير الى حيز التنفيذ، وبالتالي إيصالها إلى المواطنين على صورة قرارات وخدمات.

ففي الادارة العامة يمارس المدير العام مجموعة من الصلاحيات ترتبط بسير وانتظام المرفق العام أو الإدارة التي يتولاها. ويمكن اعتبارها مهمات بديهية سواء نصت عليها الأنظمة والقوانين أم لم تنصْ.

فهو باعتباره الرئيس التسلسلي الأعلى بعد الوزير يُمارس مهمات قيادية تأتي في صلب صلاحياته، بمقتضى قانون الموظفين ١١٢." فالمدير العام –كما وصفه المشترع اللبناني في المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١١ – الرئيس المباشر، تحت سلطة الوزير لجميع الموظفين التابعين له"[٤].

ولا يختلف المدير العام في وزارة عن المدير العام الذي يرأس السلطة التنفيذية في مؤسسة عامة، لا لناحية شروط التوظيف، ولا لناحية الصلاحيات المعطاة له مع فارق بسيط يكمن في إمكانية مدير

---

[١] موسى خليل، الإدارة المعاصرة –المبادئ–الوظائف– الممارسة– المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة ثانية ٢٠١١، ص ٤٧.

[٢] كامل بربر، الإدارة عملية ونظام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة اولة،١٩٩٦ ص ١٣١.

[٣] المرجع نفسه، ص ١٧٩.

[٤] يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق ٨٤.

المؤسسة العامة أن يعين المستخدمين بعد موافقة سلطة الوصاية. تجدر الإشارة أن السلطة التقريرية في تلك المؤسسات العامة هي من صلاحيات مجلس الإدارة. كما أن المدير العام او مدير المؤسسة العامة هو، في نطاق القوانين والانظمة، الرئيس التسلسلي لجميع الوحدات التابعة للمؤسسة العامة ولجميع العاملين فيها ويمارس بهذه الصفة الصلاحيات التي يمارسها المدير العام بمقتضى المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، وهو يتولى بصورة خاصة:

- تعيين المستخدمين، باستثناء المحتسب، بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية على توفر شروط التعيين في المرشحين ولا يصبح التعيين نافذا الا بعد تصديق سلطة الوصاية.
- تعيين سائر الاجراء.
- تنفيذ قرارات مجلس الادارة، وادارة شؤون المؤسسة العامة.
- تنسيق الاعمال بين مختلف وحدات التنفيذ، والمستخدمين وسائر الاجراء في المؤسسة العامة ومراقبة سير الاعمال.
- السهر على حفظ، واستعمال الاموال، والمواد والتجهيزات العائدة للمؤسسة العامة.
- تقديم الاقتراحات والدراسات،

واعداد المشاريع وتحضير المستندات في جميع المواضيع العائدة لصلاحية مجلس الادارة. وعلى المدير العام او المدير تقديم تقرير فصلي كل ثلاثة أشهر، وتقرير سنوي الى مجلس الادارة، يعرض فيه الاعمال المحققة وغير المحققة، والصعوبات التي اعترضت سير الاستثمار وتطوره، وأحوال المؤسسة العامة اداريا وماليا وفنيا، ونتائج السنة المالية المنقضية والبرامج المعدة للمستقبل وغير ذلك من المواضيع التي يستنسب معالجتها.

يبلغ رئيس المجلس هذا التقرير مع ملاحظات المجلس الى كل من سلطة الوصاية ووزارة المالية ووزارة التصميم العام ولجنة المراقبة السنوية للمؤسسات العامة والتفتيش المركزي للمدير العام او المدير ان يفوض بعض صلاحياته الى رؤساء الوحدات التابعين له مباشرة، باستثناء الصلاحيات التي يفوضها مجلس الادارة اليه[١].

[١] مرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ : ١٩٧٢/١٢/١٣،الجريدة الرسمية عدد ١٠٠،تاريخ ١٤-١٢-١٩٧٢،ص ٣-١٤، يبدو جليا ان صلاحيات المدير العام في وزارة او في مؤسسة عام تتشابه الى حد بعيد.

فالمدير العام سواء في الوزارة او في المؤسسة العامة، هو كناية عن موقع أصيل في عملية صنع القرار الاداري، حيث الصلاحيات الممنوحة له بموجب النصوص لا يمكن تجازوها، ولا يمكن التلكؤ في القيام بها ومارستها، فهو من صميم القادة الاداريين في الادارات والمؤسسات العامة.

الفقرة الثانية: الصلاحيات المقررة في أنظمة الإدارة

يشغل المدراءُ العامون في لبنان مناصب قيادية عليا في الوظائف الدائمة للفئة الأولى، ولا يعلوهم سوى الوزراء. وتلك الوظائف تُلقي على كاهل شاغليها مسؤوليات وواجبات واعباء ونفقات كبيرة لذا يتميزون برواتب اعلى كما سبق وذكر.

وانطلاقا من مبدأ المسؤولية تعطى الصلاحية، بمعنى اخر هي صلاحيات مستمدة من معيار المسؤوليات نفسها. ونظرا للموقع الحساس الذي يشغله المدير العام أولا من خلال مبادئ علم الإدارة العامة، وثانيا من خلال الأنظمة نفسها التي أولته صلاحيات مالية وإدارية واضحة، يمارسها ضمن النطاق المحدد لها قانونا.

"وتنبثق مسؤولية المدير العام من جملة ما يمارسه من صلاحيات ويتولاه من قيادة، ولعل من الممكن توزيع تلك المسؤولية على شقين: المسؤولية الإدارية المقابلة لما يقوم به المدير العام ويتولاه في مجال التوجيه وإعطاء التعليمات ووضع المنهاج السنوي وتفتيش الموظفين ومراقبة أعمالهم وغير ذلك من الأمور ومسؤوليته بشقيها تتمحور بالنتيجة حول صفته القيادية في الإدارة، مع ما لتلك الصفة من مميزات وما يتوجب لنجاحها من مقومات وهي على قدر كبير من الأهمية والخطورة"[1].

فما هي تلك الصلاحيات المالية والإدارية؟.

أولا: صلاحيات المدير العام الإدارية

خولت القوانين والأنظمة المدير العام في الوزارة أن يمارس مجموعة من الصلاحيات الادارية تحت سلطة الوزير كرئيس مباشر لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له، والذي يتولى إدارة تلك

[1] حسن حلبي، مرجع سابق، ص ٣٤.

الوحدات والدوائر وينسق الاعمال فيما بينها ويراقب وينفذ تلك الاعمال. ويمكن القول انه يتعاون مع الوزير في وضع جميع القرارات في حيز التطبيق[١].

ويمارس المدير العام الصلاحيات التي يخوله إياها القانون، وهي صلاحيات تتوزعها النصوص القانونية في اكثر من مجال، بالنسبة لإدارة الاعمال التي يجري تحقيقها في اطار المديرية العامة، كالنصوص التي تضمنها قانون المحاسبة العمومية بالنسبة للصفقات التي يجريها في إدارته عن طريق المناقصات واستدراج العروض والاتفاق بالتراضي، أو النصوص التي جاءت في نطاق قانون الموظفين العام وما تخوله للمدير العام من صلاحيات تتصل بإدارة الموظفين التابعين له بالنسبة لإجازاتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم ولسائر الأمور والموظفين بشؤونهم الذاتية[٢].

وقد حددت المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ صلاحيات المدير العام على سبيل المثال لا الحصر، حيث يمكن أن يتفرع من تلك الصلاحيات مهام اخرى يفرضها الواقع استنادا الى مبدأ استمرارية المرافق العامة.

ومن ابرزها بحسب المادة ٧ المذكورة أعلاه:

١- إدارة الدوائر التابعة له وتنسيق الاعمال فيما بينها ومراقبة تنفيذها.

٢- تنسيق اعمال الموظفين التابعين لسلطته ومراقبة تنفيذها.

٣- اتخاذ القرارات التي يقتضيها سير العمل، والسهر على تنفيذها.

٤- التوقيع على المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل.

٥- عرض المسائل التي تتعلق بمبدأ عام على الوزير او تلك التي هي من صلاحية الوزير. علما بأنه للوزير أن يفوض أي من رؤساء الوحدات مثل هذه المهمة[٣].

٦- اعداد التعليمات الدائمة المتعلقة بسير العمل بالموازنة وبالمنهاج السنوي للأعمال وبجميع الدروس الآيلة لتحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة.

---

[١] طارق المجذوب، مرجع سابق ص ٤٠٧.

[٢] المصدر نفسه ص ٤٠٧.

[٣] حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص ٥٦.

٧- مراقبة العمل من خلال تفتيشه الدوائر والموظفين واتخاذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين وإصلاح الأخطاء والإجراءات التي تؤول الى تلافيها. وعليه أن يجري التفتيش مرة كل ثلاثة أشهر في الدوائر المركزية وكل ستة أشهر في المناطق.

٨- مراقبة المصالح العامة والمؤسسات العامة الخاضعة لوصاية وزارته.

٩- الاتصال بالتفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش والاقتراحات الرامية إلى تحسين سير الإدارة، وله أن يكلف التفتيش المركزي إجراء التفتيش في الدوائر التابعة له، بالإضافة إلى ما يقوم به شخصيا من أعمال التفتيش.

١٠- السهر على حسن استعمال المواد والمفروشات في جميع الدوائر التابعة له.

١١- التأشير على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير وإبداء مطالعته الخطية بشأنها.

١٢- الصلاحيات التي يفوضها له الوزير، ولهذا الاخير أن يفوض بعض صلاحياته للمدير العام باستثناء صلاحياته الدستورية، كما سبق وذكر، ويتم التفويض بقرار او بمذكرة تبلغ الى المراجع المختصة او تنشر بالجريدة الرسمية[١].

وكما اجاز المرسوم الاشتراعي ١١١ للوزير تفويض بعضا من صلاحياته للمدير ما عدا الصلاحيات الدستورية والتنظيمية، كذلك اجاز للمدير العام ان يفوض رئيس المصلحة ومن هذا الاخير الى رئيس الدائرة.

ثانيا: صلاحيات المدير العام المالية

تنقسمُ المهام الإدارية التي يقومُ بها المدير العام داخل الوزارة الى مهامٍ إدارية مباشرة من إشرافٍ وتوجيه وتنظيم واتخاذ قرارات، ومهام إدارية ذات محتوى مالي نص عليها قانون المحاسبة العمومية، حيث حددَ السقفَ الأعلى لصلاحيات المدير العام للبتِ في الصفقات العمومية، والمناقصات والطرق الاستثنائية في عقد الصفقات العمومية، كالاتفاق بالتراضي أو صفقات الخدمات التقنية او الصفقات بموجب بيان أو فاتورة، وسيتم في هذه الفقرة مناقشة صلاحيات المدير العام في كل منهما في سياق هذه الفقرة.

[١] طارق المجذوب، مرجع سابق، ص ٤٠٧.

كما بات معلوماً أن الوزارات معنيةٌ بإدارة وتنظيم وتسيير واستمرارية المرافق العامة من خلال نشاطاتٍ إدارية مع اطرافٍ أخرى، لأجل تحقيق المنفعة العامة ضمن ضوابط الأصول الادارية والقانونية التي نصَّ عليها قانونُ المحاسبة العمومية والذي يرعى حفظَ وصيانة الأموال العمومية للدولة.

فكما يتمتعُ الوزير بصلاحياتٍ مالية بُغيةَ القيامِ بالمهام الملقاة على عاتقه، فقد أُعطي المدير العام الصلاحيات نفسها، انما تختلف من حيث السقف الاعلى والادنى لممارسة تلك الصلاحية. وهو يمارسُها في إطارِ تقسيم المهام والصلاحيات تخفيفاً لتمركز السلطات الشاملة بيد الوزير، حيث يقضي الصالحُ العام، وحقوق الاخرين لدى الإدارة بعضاً من السرعة في البتّ والانجاز.

من هنا نصَّ القانون على الصلاحية المالية للمدير العام تكريساً لدوره وموقعه. وتقوم مسؤوليته المالية على جملة ما يتولاه من صلاحيات بالنسبة للصفقات التي تجريها ادارته.

وكلُّ نشاطٍ إداري تقوم به الإدارة ضمن مبدأ التسلسل الإداري، ويصدر على شكل قرارات إدارية نافذة ترتب، حقوقاً او تلغي أخرى، إنما تخضع للرقابة الإدارية لناحية المشروعية او لناحية عيوب الاختصاص.

" لذلك يجب على كل عضوٍ من أعضاء السلطة الإدارية ألا يمارس عملا قانونياً إلا إذا كان يملكُ هذا الحق طبقاً لما تقضي به القواعدُ التي تعمل على تنظيم اختصاصات أعضاء السلطة الإدارية، وإن مخالفة أي عضوٍ لاختصاصه، يكون العمل الصادر عنه مشوباً بعيب الاختصاص"[١].

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص ان غالبية القرارات التي يمكن ان يتخذها المدير العام لا تخضع لرقابة القضاء الاداري، ما خلا منها تلك التي تحدث ضررا[٢]، المقصود هنا ان المدير العام يقوم بعملية تنظيم ومراقبة وتوجيه الأداء، كما سنرى لاحقا في سياق الدراسة، فلا يمكن للمدير العام ان يلغي عقدا اجراه الوزير، أو لا يمكن له ان يتعاقد مع احد، فتلك من صلاحيات الوزير، بهذا المعنى نجد ان صلاحيات المدير العام هي لتسيير الإدارة وحفظ النظام ومراقبة حسن سير العمل والانتظام داخلها.

وبالعودة الى نصوص قانون المحاسبة العمومية المتعلقة بصلاحيات المدير العام المالية، نجد انها قد ذكرت في المواد نفسها التي ذكرت فيها صلاحيات الوزير المالية.

---

[١] خالد خضر الخير، المبادئ العامة في القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٤، ص ١٣٩.

[٢] أمين عاطف صليبا، الوافي في القانون الإداري العام، مبادئ أساسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٧ ص ٢٠٦.

المادة ١٣٣ معدلة وفقاً لقانون الموازنة للعام ١٩٩٤

يبت بالصفقة:

المدير المختص او رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير اذا كانت قيمتها لا تتجاوز عشرة ملايين ليرة /١٠.٠٠٠.٠٠٠/ل.ل.

المدير العام اذا كانت قيمتها تزيد على /١٠.٠٠٠.٠٠٠/ ولا تتجاوز/٣٥.٠٠٠.٠٠٠/ ل.ل.

الوزير في الحالات الأخرى.

لا تصبح الصفقة نهائية إلا بعد إبلاغ التصديق إلى الملتزم بالطريقة الإدارية.

واستناداً الى المادة ١٣٩ ق.م.ع تَستلمُ اللوازمَ والاشغال والخدمات في كل وزارة لجنةٌ تُعين بقرارٍ من المدير العام، على أن تضمَ ثلاثةَ موظفين ينتمي احدهم الى الوحدة التي جرى التلزيمُ لمصلحتها، ويكون الآخران من خارجها.

وتبرز أكثر فأكثر الصلاحياتُ الماليةُ للمدير العام عند الاستلام النهائي بعد انقضاء فترة الضمان المفروضة على المتعهد، حيث يقوم المدير العام بتصديق محاضرَ الاستلام العائدة لجميع الصفقات، سواء تلك التي يعودُ اليه امرُ البتِ بها، أو تلك التي يعقدها الوزير على اعتبار ان المدير العام هو مرجعُ لجنةِ الاستلام الأخير[١]، كونه هو الذي يعينها وفق المادة ١٣٩ من قانون المحاسبة العمومية[٢].

كذلك فان المرجع الصالح لعقد الصفقات بالتراضي نصت المادة ١٤٨ قانون المحاسبة العمومية على ان يعقد الاتفاق بالتراضي:

-المدير او مدير المصلحة في حال عدم وجود مدير اذا كانت الصفقة لا تتجاوز عشرة ملايين ليرة.

- المدير العام اذا كانت قيمتها تزيد على عشرة ملايين ليرة ولا تتجاوز خمسة وثلاثين مليون ليرة لبنانية.

---

[١] نظرا لأهمية الدور الذي يلعبه المدير العام في مراقبة وصيانة المال العام من خلال صلاحياته ضمن الوزارة، من الطبيعي ان تكون لجنة الاستلام تحت اشرافه ومرجعيته كونه مطالب ان يراقب صحة وانتظام عملية استلام السلع او الخدمات محل الصفقات، وكل تقاعس من قبله قد يحمله المسؤولية عن كل ضرر او هدر في المال العام.

[٢] هدى رفيق صابر، مرجع سابق ص ٦٢، رأي استشاري رقم ٣٨ تاريخ ١٨-١٢-١٩٩١ مجموعة أراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات خلال العام ١٩٩١ ص ١٤٩.

– الوزير في الحالات الأخرى.

وهناك صفقات الخدمات الفنية وهي حالة من حالات الاتفاق بالتراضي افرد قانون المحاسبة العمومية في المادة ١٥٠ نصا خاصا ووضع لها بعض الشروط[١].

وقد صدر عن ديوان المحاسبة رأيان يتعلقان في تحديد المرجع الصالح لعقد مثل تلك الصفقات. رأي اعتبر فيه أن الوزير هو المرجع الصالح ثم صدر راي أخر حدد بموجبه، ان الوزير هو الذي يجب ان يوقع على المؤهلات الفنية باعتباره المرجع الصالح لعقد النفقة وهذا يعني ان اعتماد الراي الثاني لديوان المحاسبة يؤدي الى ان المرجع الصالح لعقد النفقة هو الذي يحدد إمكانيات الإدارة وهذا المرجع قد يكون المدير العام او رئيس المصلحة او المدير وفقا لقيمة الصفقة[٢].

كل ما ورد من تفصيل عن صلاحيات المدير العام انما هي على سبيل المثال لا الحصر حيث يمكن تعداد الكثير مما يمكن ان يقوم به المدير العام، وذلك من اجل الإحاطة بدوره وموقعه في الإدارة العامة.

فالمدير العام منصب غير شخصي، وهو مقرر بموجب الأنظمة والقوانين، ووجوده يتعلق بالقيام بواجب الاشراف والرقابة والتنظيم تحت سلطة الوزير. وصلاحياته انما تأتي استكمالا لصلاحيات الوزير الذي لا يمكنه القيام بكل شيء والانجاز منفردا. ولا يمكن للمدير العام التقاعس عن مهامه تحت أي ذريعة، فهو منوطٌ به الاشراف اليومي على عمل الموظفين وتسيير شؤون المواطنين بالتنسيق مع الوزير وباقي المؤسسات الرقابية. وحضوره في متابعة المعاملات والتأشير عليها من الأمور والصلاحيات الأساسية التي لا يحق له التخلي عنها تحت أي ذريعة من الذرائع[٣].

الفقرة الثالثة: الصلاحيات التوجيهية والرقابية

صلاحيات المدير العام على وجه العموم هي صلاحيات مقررة وفق الأنظمة التي ترعى نشاط الإدارة العامة، فهو يمارس تلك الصلاحيات من اجل تحقيق الأهداف المطلوبة، ومسؤولياته كرئيس

---

[١] المصدر نفسه ص، ١٠٧.

[٢] المصدر نفسه ص، ١٠٩.

[٣] سيصار الى مناقشة قضية الزامية التأشير من عدمه عند دراسة دور الأجهزة الرقابية وما قررته في هذا الصدد حيث برز اختلاف في الرأي بين مجلس شورى الدولة وبين مجلس الخدمة المدنية.

مباشر لموظفي الإدارة تعطيه صلاحيات موضوعية ليست بحاجة لنص صريح، وهي تستخلص من مبادئ علم الإدارة العامة التي تجعل من المدير العام القائد الفعلي لتنفيذ المهام وتوجيه العاملين لتنفيذ الأهداف والسياسات العامة.

واهمية التوجيه انما تأتي تكريسا لعمل مدروس وواعي وغير اعتباطي، ولا يمكن تصور موقع ودور المدير العام دون الصلاحيات التوجيهية والرقابية.

فمن الناحية النظرية للتوجيه مبادئ معروفة ومكرسة في علم الإدارة العامة واهمها[1]:

- مبدأ حتمية التوجيه: ان تنفيذ الاعمال لا يتم صدفة إنما من خلال توجيه مستمر للقائد أو المدير لتابعيهم او مرؤوسيهم.
- مبدأ فعالية الاتصال: إن التوجيه هو عملية اتصال ولا يكون إلا من خلال قنوات معينة، وللاتصال مقومات تضمن فاعلية وتحقق التوجيه الجماعي الهادف.
- مبدأ تقبل الأوامر: لا يعني إصدار الأوامر والتوجيهات لا بل والتعليمات بأن العمل سيتم وفقا لما هو مبرمج، إنما تقبل واقتناع وفهم مضمون الأوامر، التوجيهات والتعليمات هي الضمانة الحقيقية للإنجاز الجيد. مبدأ انسجام التوجيه: يتفاعل التوجيه ويتناسق مع وظائف الإدارة، وإن أي خلل او خطأ ما في إحدى الوظائف سينعكس خللا أو خطأ في عملية التوجيه.
- مبدأ القيادة الإدارية إن تحقيق الأهداف في أي منظمة يتوقف على كفاءة القيادة الإدارية في توجيه وتوحيد الجهد لكافة الافراد كفريق جماعي.

ويقوم المدير العام بتوجيه العاملين في الإدارة من خلال مجموعة من التعاميم والتعليمات والقرارات التي يسعى من خلالها الى ضمانة التقيد بما هو مطلوب لناحية خدمة المواطنين، وتحقيق المنفعة العامة التي هي سبب وجود الإدارة.

فعلى سبيل المثال قد يصدر عن وزير التربية قرار يقضي بوجوب اصدار نتائج الامتحانات الرسمية بالسرعة القصوى، عندها على المدير العام بما يملك من تماس مباشر مع أجهزة الإدارة اكثر من الوزير، فيمارس حينئذ صلاحياته التوجيهية لتنفيذ قرار الوزير لناحية الإسراع في اصدار النتائج.

---

[1] كامل بربر، مرجع سابق، ص ١٤٥، هذه المبادئ منقولة حرفيا حفظا لتسلسلها كما وردت في الكتاب.

ويقوم بالمتابعة والاتصال مع الوحدات المسؤولة من خلال سلسلة من التعليمات تصدر على شكل توجيهات يحث فيها العاملين في إدارته على التقيد بقرار الوزير، ويؤمن لهم كل ما هو مطلوب ولازم لتنفيذ قرار الوزير. فالمدير العام بما يملك من معرفة في أدق تفاصيل الإدارة قادر على وضع الخطط المناسبة، وتحديد آلية تنفيذها والتقيد بمضمونها. فالصلاحيات التحفيزية التي يمكن ان يمارسها خلال عملية التوجيه تساعد على زيادة النشاط وتأمين البيئة النفسية الإيجابية داخل الإدارة. والتوجيه ليس ممارسة لسلطة جبرية، بل هي عملية تشاركية وجماعية كون المدير العام يعتبر عنصرا من عناصر نجاح او فشل الخطة الإدارية المطلوب تنفيذها. " فدور القيادات العليا مهم جدا لتجذير نماذج التفكير الحر والمنفتح الذي لا يقبل الروتين والجمود وأساليب واليات العمل"[١].

والدور التوجيهي للمدير العام يبرز اكثر فأكثر عندما يتعلق الامر من خلال إعطاء الأوامر والتعليمات بحيث " يجب ان تحتوي التوجيهات كل ما يحتاج اليه المرؤوسين من المعلومات المتعلقة بطبيعة واهمية عملهم وعلاقاتهم الوظيفية كماً ونوعا، وأهدافها الكلية مع تحديد كافة طرق العمل الواجب اتباعها والوقت المناسب والمقبول للإنجاز على ان يترك لهم بعض حرية التصرف المعقول بحدود موضوعية الظروف المحيطة بالعمل"[٢].

خلاصة الموضوع يمكن تعريف التوجيه على أنه : " الاتصال بالمرؤوسين إرشادهم وترغيبهم او دفعهم الى العمل لتحقيق الأهداف المرسومة إذا يشمل التوجيه عنصرين رئيسيين:

- الاتصال بين الرئيس والمرؤوس(إصدار الأوامر والتعليمات والحصول على التعليمات والارشادات). القيادة والتنمية والتعاون الاخباري والمعلوماتي[٣].

اما بخصوص الصلاحيات الرقابية فهي صلاحية إدارية من صلب مهام المدير العام في الوزارة لما لها من أهمية يومية لا يمكن الاستغناء عنها كون الرقابة وظيفة إدارية مطلوبة ولا تقتصر على المستويات العليا بل تمارس على جميع المستويات الإدارية[٤].

---

[١] طاهرالغالبي، مناف القطان، التفكير الاستراتيجي، المفاهيم، الأنماط، المداخل، دار الفيحاء، ٢٠١٨، ص٢٣.

[٢] موسى خليل، مرجع سابق، ص ١٢٢.

[٣] المرجع نفسه، ص ١٢١.

[٤] موسوعة عام التجارة والإدارة الاعمال، كتاب التامين—المالية العامة–التخطيط والتنظيم، مرجع سابق ص ٢٢٤.

وهناك تعريفات عدة لوظيفة الرقابة نوجزها بما يلي:

يعرفها الدكتور عبد الفتاح حسن" بأنها عملية الكشف عن الانحرافات أياً كان موقعها سواء في ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه او الانحرافات عن الإجراءات والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل"[١].

ويعرفها الدكتور العطار بانها " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد لها، ثم يستطرد قائلا: " إنها تعني المتابعة بمحاولة إنجاز الاعمال بدقة وبسرعة والعمل على تقييمها مع إصلاح ما قد تنطوي عليه من انحرافات أو أخطاء"[٢].

من هنا يحق القول ان الرقابة في مضمار الإدارات العامة هي من المسائل الضرورية التي لا غنى عنها. وذلك لاعتبارات عديدة أهمها:

- ان العمل الإنساني يقوم بتأديته عنصر بشري وهو بالتالي عرضة للخطأ والانحراف، مما يستوجب مراقبته لتفادي الخطأ وتقويم الاعوجاج. إن تمتع الإدارة العامة بامتيازات وممارستها سلطات قد يؤدي سؤ استعمالها الى الحاق الضرر بحقوق وحريات الغير[٣].

والرقابة الإدارية التي يمارسها المدير العام هي من قبيل الرقابة الذاتية التي يمارسها أصحاب القرار والصلاحيات على الموظفين في اثناء قيامهم بالمهام الموكلة اليهم للتأكد من تحقق الأهداف المرجوة[٤].

وتكون الرقابة الإدارية عفوية او تظلمية. والرقابة العفوية هي رقابة الإدارة على نفسها من تلقاء نفسها، اما الرقابة التظلمية فهي تلك التي تتم بناء لطلب يتضمن تظلما او شكوى او استرحاما او

---

[١] المرجع نفسه ص ٢٢٥.

[٢] المرجع نفسه ص ٢٢٥.

[٣] طارق المجذوب، مرجع سابق ص ٥٢٦.

[٤] في لبنان جهات رقابية غير الرقابة الإدارية، متمثلة في أجهزة رقابية مستقلة وتابعة لرئاسة مجلس الوزراء هي ديوان المحاسبة، التفتيش المركزي، ومجلس الخدمة المدنية، كما هيئة التأديب العليا، ورقابة قضائية تتمثل بمجلس شورى الدولة.

مراجعة تسلسلية من ذوي المصالح. وتجدر الإشارة هنا الى ان الإدارة غير ملزمة بالرد على شكاوى ومراجعات الافراد حيث لديها هنا سلطة استنسابية في القبول او الرفض[١].

ويقوم المدير العام بالمهام الرقابية من خلال الاشراف والتفتيش وتقييم الأداء ومراجعة التقارير ومساءلة جميع الموظفين بمختلف فئاتهم. وهو يمكن له اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة وكذلك التعليمات والمنشورات، كما يعمل على اعداد التعليمات الدائمة لسير العمل.

ونظرا لأهمية الدور الرقابي والتوجيهي الذي يقوم به المدير العام كقائد إداري، فقد اوجب التشريع اللبناني عليه ان يقدم تقارير نصف سنوية الى الوزير يفند فيها أداء الموظفين ونتائج تنفيذ المهام والخدمات فضلا عن التواصل مع المواطنين وأصحاب المصالح، كما عليه ارسال نسخا عن تلك التقارير الى الأجهزة الرقابية المختصة أي مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي، ويستعرض في تلك التقارير رؤيته وخطط الوزارة المعدة للتنفيذ ويقدم صورة عن تقدم العمل والإنجازات فضلا عن أوضاع الموظفين والموارد البشرية الموجودة في الوزارة[٢].

---

[١] طارق المجذوب، مرجع سابق ص ٥٢٩.

[٢] عصام إسماعيل، محاضرات في الوظيفة العامة، مقرر جامعي، مرجع سابق ص ٢٥ وما يليها.

الفصل الثاني

أوجه ونتائج التعارض والتكامل بين المدير العام والوزير

إن التعارض والتكامل بين أصحاب القرار في الإدارات العامة من الظواهر الطبيعية القديمة قِدَم الإدارة نفسها. ولا تخلو العلاقات من المشاكل الناتجة عن التعقيدات الإدارية على مختلف المستويات.

" ويرجع ذلك الى أن ثمة حقيقتين أساسيتين، ألأولى اتساع نشاط الدولة سواء من الناحية الافقية أو من الناحية الرأسية، والثانية انتشار المرض الوظيفي" البيروقراطية الإدارية"[١].

فليس من المنطقي تجاهل تلك الأسباب في معرض مناقشة طبيعة العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية، حيث تؤثر فيها الكثير من العوامل والمسببات إن لناحية التكامل أو التعارض.

كما أن من منطق الأمور أن يكون هنالك تكامل في الأداء والوظيفة لناحية السعي لتحقيق اهداف الإدارة ككل على اعتبار أن الأجهزة الإدارية هي واجهة النظام السياسي بالنسبة للمواطنين.

فالتكامل ضرورة ملحة تكرسها عملية التنسيق بين مختلف المستويات في السلم الإداري الذي تحكمه مجموعة من الأنظمة والقوانين. ومن خلال إيجاد الإطار الاسلم، يُمكن تنمية العلاقة التكاملية في بيئة تنظيمية مستقرة.

بدوره يمكن القول أن التعارض هو الصورة المعاكسة للتكامل حيث المشكلات الإدارية قد تفرض نفسها على القدرة لإيجاد صيغ من العلاقات السليمة، لخلق مناخ وشروط افضل تؤدي الى تطبيق الأنظمة والقوانين واحترام الصلاحيات والاختصاص الإداري، الذي يؤدي الى الاستخدام الأمثل للطاقات والموارد البشرية والمادية في الإدارة. سنناقش في هذا الفصل أوجه ونتائج التعارض والتكامل بين المدير والوزير من خلال تقسيمه الى مبحثين، الأول يبحث في أوجه التكامل والتعارض، المبحث الثاني يوضح آلية تفعيل التعاون بين الوزير والمدير العام.

---

[١] موسوعة عالم التجارة وإدارة الاعمال، كتاب الإدارة العامة والاجتماعات والمقابلات، ص ٣٣.

المبحث الأول: أوجه التكامل والتعارض

على الرغم من أهمية العلاقات الإنسانية في علم الإدارة الحديثة، حيث الأبعاد الشخصية للمسؤول تساهم في خلق أجواء ملائمة للتعاون والتكامل، بيد أن عملية التكامل ليست ارتجالية أو اعتباطية غير منظمة. والتكامل المجدي إنما يكون من خلال الأنظمة والقوانين التي تنص على الصلاحيات والمسؤوليات.

ولا يمكن قياس التكامل او التعارض الا من خلال تحديد الأهداف، والمهام المطلوب إنجازها فضلاً عن تبيان الصلاحيات ومداها التنفيذي. فالعلاقة بين الوزير والمدير العام هي علاقة تحتاج للعمل الإداري المحترف. فكل منظومة تشمل شخصين او اكثر تحتاج لإدارة، أي لقواعد وأنظمة تحدد السلطة وتقرر المسؤوليات وتوجه الاخرين، وهذا يقودنا للحديث عن مبدأ ترابط السلطة والمسؤولية كمدخل أساسي لمناقشة التكامل والتعارض في العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية.

فمن يملك السلطة يملك القدرة على التأثير أو فرض ما يجب ان يكون، ولا يمكن الحديث عن مسؤولية بلا تحديد الواجبات التي يجب على المرؤوسين القيام بها، التي على أساسها تقوم عملية التقييم لقياس فعالية تنفيذ الأوامر والتعليمات وتحقيق النتائج المرجوة.

فقد حددت الأنظمة والقوانين في لبنان سلطات ومسؤوليات القيادات الإدارية من أعلى الهرم الإداري ونزولا. فنظام الموظفين ٥٩/١١٢ والمرسوم الاشتراعي ٥٩/١١١ فضلا عن باقي الأنظمة والقوانين المتعلقة بتنظيم كل إدارة على حدا، كل تلك القوانين قد حددت صلاحيات الوزير وصلاحيات المدير العام في ظل نظام مركزي تسلسلي الوزير فيه يمثل رأس السلطة، ثم يليه المدير العام الذي مُنح بدوره صلاحيات تتعلق بالموقع وليس بالشخص. فلا يمكن لسلطة عليا أن تتعدى على صلاحيات سلطة دنيا، ولا يمكن لسلطة دنيا أن تتجاوز صلاحيات سلطة أعلى، وكل تصرف من هذا القبيل هو عرضة للإلغاء والابطال[١].

[١] حسين محمد عثمان، دروس في القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت،١٩٨٩ ص ٣٠٧.

ستتم في هذا المبحث مناقشة أوجه التكامل والتعارض من خلال ثلاث فقرات تعالج الأولى التكامل في التنظيم الإداري والمالي في الوزارة، الفقرة الثانية تتطرق الى : أوجه وسلبيات التعارض، اما الفقرة الثالثة فتتناول تغليب دور المستشارين.

الفقرة الأولى: التكامل في التنظيم الإداري والمالي في الوزارة

في رأي استشاري اعتبر ديوان المحاسبة أن عبارة " الإدارة العامة" تعني الوزارة وليس المديرية العامة[١]. فالوزارة بحسب التنظيم الإداري، هي جزء من السلطة التنفيذية، ومنوط بها القيام بالخدمات العامة، وعدد الوزارات يزيد او ينقص بحسب الضرورات الوطنية والسياسية[٢]، فالوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية عن شخصية الدولة بل تعبر عن سياساتها، او بعبارة أخرى، إن عملها هو عمل الدولة نفسها.

والوزارات بحسب الأنظمة والقوانين مقسمة الى مديريات عامة ومصالح ودوائر واقسام وصولا الى اخر قاعدة السلم الإداري. وقد نصت مبادئ التنظيم الإداري في لبنان على الصلاحيات الإدارية والمالية في سبيل تنفيذ السياسات العامة والخطط الإنمائية، وتقديم الخدمات للمواطنين.

ويمارس صاحب الاختصاص صلاحياته ضمن التسلسل الإداري الذي يعبر عن شكل وأسلوب التكامل الإداري للإنجاز المطلوب والأنظمة نفسها هي التي تخولهم تلك السلطات الإدارية.

ولمعرفة حدود التكامل فيما بينهم لا بد من دراسته من خلال التنظيم الإداري نفسه. وقد جرى تعريف التنظيم الإداري على انه: " التوزيع المناسب للأفراد والواجبات، وتحديد الاختصاصات، وتوضيح السلطات والمسؤوليات داخل منظمة ما، من اجل تحقيق الهدف المنشود"[٣].

---

[١] وسيم نقولا سعد، مرجع سابق، ص ٢٢٨، رأي استشاري رقم ٤٦ تاريخ ٥-٥-٢٠٠٠، مجموعة اجتهادات الديوان ٢٠٠٠، ص ١٧٣.

[٢] كلما زاد عدد الأحزاب او القوى في المجلس النيابي يصار الى زيادة عدد الوزارات لاستيعاب تلك القوى. وبما أن الحكومات في لبنان لا تشكل على قاعدة الموالاة والمعارضة أي لا حكومات ناتجة عن أكثرية تحكم واقلية تعارض فان ظاهرة تضخم عدد الوزارات مألوفة في لبنان.نتيجة لذلك نجد ان لبنان هذا البلد الصغير حكومات مؤلفة من ٣٠ وزيرا وحاليا يتم الحديث عن حكومة تضم ٣٢ وزير.

[٣] عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق ص ١٢٢.

بمقتضى المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١ وبمقتضى قانون الموظفين رقم ٥٩/١١٢ وقانون المحاسبة العمومية وتعديلاته يمارس الوزير صلاحيات واضحة لجهة الصلاحيات الإدارية والمالية والتنظيمية كما ورد معنا في الفصل الأول، كذلك أُعطي المدير العام صلاحيات محددة لا تتعارض مع صلاحيات الوزير، بل تتكامل معها لتسهيل عمل الإدارة.

فالوزير الذي يعتبر رأس الهرم الإداري، وأعلى سلطة تسلسلية في الوزارة، لا يمكن أن يقوم بالمهام جميعها، فجاءت الأنظمة تعطي المدير العام صلاحيات مالية وإدارية لمساعدة الوزير للتخفيف عن كاهله، على اعتبار أن المدير العام هو الرئيس المباشر التسلسلي لجميع الموظفين تحت سلطة الوزير.

ومن المنطقي أن يكون التكامل موجودا بين عمل الوزير وعمل المدير العام في الإدارة كونهما يخدمان المصلحة نفسها، أي المصلحة العامة، قانوناً وعرفاً وواقعاً. وتوجد في الأنظمة والقوانين المنوه بها أعلاه، جملة من القواعد والمبادئ التي يمكن الاستخلاص منها طبيعة العلاقة التكاملية بين الوزير والمدير العام. فمواد قانون الموظفين اللبناني قد نصّتْ على حقوق وواجبات الموظفين. فعند التقيد بروحية تلك المواد نكون في صميم التكامل المبني على احترام النصوص والأنظمة والمبادئ، التي تحكم العلاقة الإدارية من اعلى السلم الإداري نزولا الى القاعدة والعكس صحيح.

إن طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة نظامية يخضع بموجبها للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العامة وتطبق عليه جميع الاحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة دون أن يكون له حق مكتسب في الاستفادة من الاحكام السابقة[1]. وإن الأسس القانونية لحقوق وواجبات الموظف المنصوص عنها في قانون الموظفين قد رسمت حدود العلاقة بين الوزير والمدير العام وبين هذا الأخير ورؤساء المصالح وهكذا دواليك.

فقد نصت المادة ١٤ معدلة وفقا للقانون رقم ١٤٤ تاريخ ٦-٥-١٩٩٢ على أن يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها. اما في الفقرة ٢ من المادة نفسها فقد نصت على خضوع الموظف لرئيسه المباشر. " يخضع الموظف لرئيسه المباشر وينفذ أوامره وتعليماته، الا اذا كانت هذه الأوامر

[1] راجع المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ التي نصت: "يخضع الموظفون للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظائف العامة. وتطبق عليهم جميع الاحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة، دون ان يكون لهم أي حق مكتسب في الاستفادة من الاحكام السابقة".

والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة. وفي هذه الحالة على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً الى المخالفة الخاصة، ولا يلتزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات الا إذا أكدها الرئيس خطيا، وله أن يرسل نسخا عن المراسلات الى إدارة التفتيش المركزي. كما جاء أيضا في الفقرة الثالثة أن الموظف العام يتحمل شخصيا مسؤولية الأوامر والتعليمات التي يعطيها لمرؤوسيه، وعليه أن ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقة وإخلاص ضمن حدود اختصاصه.

إذن ان الموظف العام[١] أياً تكن صفته ورتبته يبقى خاضعا لموجبات المادة ١٤ لناحية القيام بواجبه مستوحيا المصلحة العامة. فهو سواءٌ كان رئيساً ام مرؤوساً عليه تحمل المسؤولية لناحية إطاعة الأوامر والتعليمات إنما ضمن القوانين والأنظمة.

صحيحٌ أن الوزير لا تنطبق عليه صفة الموظف العام، لكنه في المقابل هو الرئيس الأعلى في الوزارة، وجزء من التسلسل الإداري، يُعطي التعليمات والاوامر في معرض قيامه بمهامه الدستورية والإدارية والمالية. واذا طبقنا نص المادة ١٤ على العلاقة بينه وبين المدير العام نستخلص أن المدير العام عليه واجب الخضوع لرئيسه الأعلى وهو الوزير وعليه اطاعة أوامره وتعليماته في صورة تكاملية، وفي حال كانت تعليمات الوزير مخالفة للقانون يجب عندها على المدير العام ان يلفت نظره الى ذلك، وعلى المدير تنفيذها اذا اصر الوزير عليها، مع الاحتفاظ بحقه في مراسلة التفتيش المركزي.

من هنا نجد أن التكامل انما يأتي من كون الطرفين يستوحيان المصلحة العامة، واحترام القوانين والأنظمة ولا تفرقة في ذلك بين وزير او مدير عام، وكلاهما يتحملان المسؤولية الشخصية امام القانون عن التعليمات والاوامر التي تُعطى للمرؤوسين.

وهنالك شكل أخر من اشكال التكامل بين الوزير والمدير العام في النصوص الإدارية، جاء على صورة تعاون إيجابي من خلال ما نصّ عليه المرسوم ٥٩/١١١ الذي نظم الإدارات العامة، لناحية امكانية تفويض المدير العام بعضاً من صلاحيات الوزير غير الدستورية، حيث يتم هذا التفويض بموجب قرار أو مذكرة تبلغ الى المراجع المختصة وتنشر في الجريدة الرسمية[٢].

---

[١] لم يفرق نظام الموظفين في تسمية الموظف العام بين مدير عام او موظف من الفئات الأدنى، فصفة الموظف العام تنطبق على الجميع لخضوعهم لشروط التوظيف نفسها كل فيما يتعلق بفئته.

[٢] المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي ١١١ تاريخ ٦-١٢-١٩٥٩.

فما هو تفويض الصلاحية؟، وما طبيعته الإدارية والقانونية؟، وكيف يتبدى منه التكامل ويتكرس من خلاله بين الوزير والمدير العام؟.

في ظل اتساع المهام الإدارية الملقاة على كاهل الرئيس في الإدارة، حيث بات انجاز المصالح العامة وخدمة المواطنين على المحك لناحية التأخير في الانجاز وما يترتب عليه من هدر للمال والوقت، وجدت نظرية عدم تركيز السلطة للتخفيف من إجراءات الروتين الإداري حيث يصار الى توزيع السلطات لإنجاز المهام المطلوب تنفيذها. ومن مظاهر عدم تركيز السلطة الأخذ بنظام تفويض الصلاحيات او التوقيع، حيث يقوم الوزير بتفويض جزء من صلاحياته غير الدستورية للمدير العام بغرض تخفيف العبء عن كاهله ومن ثم زيادة السرعة في انجاز مصالح المواطنين، فبدا التفويض حلا ملائما لتقسيم المهام الآخذة في الاتساع[١]. ومن شأن التفويض بشقيه تفويض الصلاحية وتفويض التوقيع ان يبني عامل الثقة بين الرئيس والمرؤوس ويرفع من المعنويات وما يزيد من حضور واحترام الرئيس[٢].

ويقصد بالتفويض نقل الصلاحية من الوزير الى المدير العام أي من المفوِض الى المفوَض اليه، حيث يُمارس هذا الأخير الصلاحيات المفوَضة على مسؤوليته هو وليس على مسؤولية المفوِض أي ان تتخلى سلطة إدارية عليا عن بعض صلاحياتها الى سلطات إدارية ادنى منها في سلم الهرم الإداري وذلك بغية التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتقها وتسهيلا لأمور المواطنين[٣]، ونظرية تفويض الصلاحية مطبقة في الإدارات العامة والخاصة للإفادة من حسناتها كما يُعرف تفويض الصلاحية بأن يعهد الرئيس الإداري بجزء من اختصاصاته التي يستمدها من القانون لأحد المديرين الاخرين في المستويات الأدنى منه[٤]. ويعرف هذا الاجراء أيضا باللاوزارية[٥].

اما تفويض التوقيع فهو كناية عن قيام سلطة عليا بتكليف سلطة دنيا بصلاحية التوقيع على بعض القرارات الإدارية بدلا منها.

---

[١] عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، طبعة أولى ٢٠١١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ٨٤.

[٢] ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦ ص ٨٨ وما بعدها.

[٣] عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، ص ٢١٧.

[٤] موسوعة عالم التجارة وإدارة الاعمال، جزء التامين، التخطيط والتنظيم، مرجع سابق ص ٢٠٢.

[٥] حسن محمد عواضة مرجع سابق ص ٧١.

واهم شروط التفويض هي الاتية:

التفويض بصورتيه تفويض الصلاحية أو التوقيع يجب ان يتما بموجب نص يجيز ذلك أي الاجازة القانونية. ويجب ان يأتي صريحاً واضحاً لا لبس فيه، بحيث يجب ان يكون علنياً ونظامياً.

التفويض يجب ان يكون محددا وليس مطلقا أي الاكتفاء بجزء من التفويض لإتمام المهام المطلوبة تطبيقا لمبدأ جزئية التفويض.

وكما سبق وذكر ان الصلاحيات الدستورية والتنظيمية للوزير لا يحق له تفويضها.

لا تفويض في الصلاحية حيث تفوض السلطة وليس المسؤولية التي لا يمكن الهروب منها كون التفويض وسيلة لتوزيع السلطة تفاديا لتركيزها بيد جهة واحدة من اجل أداء اداري افضل[1].

وهذا نص كمثال واقعي يوضح كيفية تفويض الوزير قسم من صلاحياته الى موظف.

إن وزير الاقتصاد والتجارة،

بناء على المرسوم رقم ٥٨١٨ تاريخ ١٣-٦-٢٠١١ (تشكيل الحكومة)

بناء على القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٦٨٢١ تاريخ ٢٨-١٢-١٩٧٣ (تحديد مهام وملاكات وزارة الاقتصاد والتجارة) وتعديلاته،

بناء على القانون رقم ٦٤٥ تاريخ ٢٤-١١-٢٠٠٤ (النظام الخاص باستيراد وتصدير وعبور الألماس الخام) لا سيما الفقرة الخامسة من المادة الرابعة منه،

وبعد انضمام لبنان الى مسار كيمبرلي ابتداء من ٢٠-٩-٢٠٠٥،

بناء على اقتراح اللجنة لضمان التنفيذ الأمثل لمسار كيمبرلي،

يقرر ما يأتي:

المادة ١- يفوض الى مدير حماية المستهلك، عضو اللجنة المختصة، السيد فؤاد فليفل، تولي مهمة توقيع إجازات كيمبرلي(الترخيص باستيراد وعبور الماس الخام).

---

[1] طارق المجذوب مرجع سابق ص ٣٧٥.

المادة ٢–يعمل بهذا القرار فور توقيعه ويبلغ حيث يلزم.

بيروت في ٨–٧–٢٠١١ وزير الاقتصاد والتجارة نقولا نحاس[١].

الفقرة الثانية: أوجه وسلبيات التعارض

وُجِدَتْ الإدارةُ العامة لأجل تسيير شؤون المواطنين وصيانة المصالح العامة من خلال أنظمة يُعهد بموجبها الى عمال الإدارة للقيام بالواجبات الملقاة على عاتقهم تحت سلطة الرئيس التسلسلي في قمة الهرم الإداري. وكلما كانت الأنظمة والقوانين التي تحكم التنظيم الإداري واضحة سواء على مستوى الإدارة الصغرى ام الكبرى[٢]، كلما كان الأداء اكثر نجاعة ومجديا، على اعتبار أن الوضوح في النظام يتبعه وضوح في الأهداف، فوضوح في التنفيذ. والعكس صحيح، فعند تضارب الصلاحيات الناتجة عن غموض النص حتما سيؤدي ذلك الى تعارض ينتج عنه جمود في الأداء الوظيفي.

والتعارض في الإدارة هو خلل ناتج عن تضارب الصلاحيات بين الرئيس والمرؤوس. او بين مدير ومدير، او بين وزير ومدير عام. وقليل من الإدارات قد تكون بمنأى عن ذلك التعارض نظرا لاتساع مهام ومسؤوليات صاحب القرار خصوصا في الإدارات العامة التي توسعت افقيا وعاموديا، وعلى كل المستويات، دون ان يواكبها تحديث في البنية القانونية والنظامية، المنوط بها إعادة تحديد المهام والمسؤوليات.

خلاصة القول إن التعارض الناتج عن غموض القوانين وجمودها موجود لا لبس فيه، وهناك أيضا التعارض الناتج عن تجاوز سلطة عليا لصلاحيات سلطة ادنى منها، او العكس حيث يؤدي ذلك الى التصادم المباشر بين الطرفين[٣]. كما أن عدم المرونة وفقدان الديناميكية لمواجهة المستجدات يؤدي ذلك أيضا الى سوء في الإدارة اليومية لمصالح الدولة.

---

[١] قرار رقم ١٢٣/١/. أ.ت صادر في ٨–٧–٢٠١١ تم نشره في الجريدة الرسمية العدد ٣٤ الصادر بتاريخ ٨ تموز ٢٠١١.

[٢] المقصود هنا بالإدارة الكبرى المنظومة الحكومية، اما الادارة الصغرى فهي الوزارة بما فيها الوزير والمدير العام.

[٣] المقصود بالصلاحيات عنصر الاختصاص الذي يمنح الاهلية القانونية في اصدار القرار الإداري المحدث للاثار القانونية الملزمة للادارات العامة.

ومن نافل القول إن الإدارة اللبنانية تعيش ذلك النوع من الخلل بصوره كافة، وتحديدا على مستوى الوزير والمدير العام. وهو خلل تعود أسبابه للأنظمة نفسها، ثم للعلاقات الشخصية بين الطرفين حيث في كثير من الأحيان يلعب التفاهم وتقبل الاخر او العكس، دورا إما إيجابيا وإما سلبيا، الامر الذي ينعكس على العلاقة الإدارية التي يجب ان تكون علاقة مجردة، غير شخصية تهدف الى خدمة ورعاية شؤون المواطنين وأصحاب المصالح[١].

فلا يجب في هذا الصدد تغليب الاهواء الشخصية على المبادئ التي ترعى العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، لذلك نصت الأنظمة والقوانين ذات الصلة على ضرورة أن يكون التعاون في اطار التسلسل الإداري، فممارسة الصلاحيات انما تكون وفق الأنظمة التي نصت عليها، فلا يمكن ان يحصل التعارض بين سلطة عليا وسلطة ادنى منها، اذا كانت الإدارة محايدة وتسعى لتقديم الأفضل للمجتمع.

هنا يقع على الموظف في الادارة واجب الولاء وخدمة الصالح العام كما عليه واجب التبعية للسلطة العليا وفق ما تنص عليه الأنظمة، كما واجب تجنب الإساءة لمقام الوظيفة العامة وحفظ كرامتها. كل تلك واجبات مفروضة ولا يمكن تجاهلها حتى تستقيم صورة الإدارة لدى الموظفين انفسهم كذلك بالنسبة للمواطنين[٢].

فحقوق الموظف وواجباته أيا تكن فئته او منصبه منوط بها صياغة وترسيم حدود التعاون والتعارض لدى أصحاب القرار في الإدارة، وعند المس بتلك المبادئ حتما سيؤدي ذلك الى مس بالحقوق والصلاحيات، ما يستدعي تدخل القضاء صيانة وحفظا للحقوق، اما بناء لمراجعة او من تلقاء نفسه بحسب الوضع القانوني للمسألة. فكل ما يتعلق بالإدارة كمفهوم نظري انما ينطلق من فكرة ان الموقع هو الأساس بعيدا عن الذي يشغل المنصب، والأنظمة توضع بصفة عامة مجردة تطبق في كل زمان ومكان في حال بقيت سارية المفعول ونافذة.

---

[١] راجع مقالة عصام إسماعيل، الوزير–الباشا، جريدة الاخبار تاريخ ١٥–تموز ٢٠١٧.

[٢] ان واجب الولاء للوظيفة العامة هو من الامور البديهية خصوصا ان الموظف العام يمثل الادارة في خدمة المواطنين، لذا نجد ان نظام الموظفين قد نص على جملة من الامور يمكن اعتبارها كمبادئ ترعى الوظيفة وصورة الموظف منها على سبيل المثال ان يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها كما جاء في المادة ١٤ من المرسوم الاشتراعي ٥٩\١١٢ او ان يقوم بعمل يحط من كرامة الوظيفة او ان يتلقى او يقبل بالواسطة بسبب الوظيفة التي يشغلها هدايا او اكراميات الخ. المادة ١٥.

من هنا تلعب الأنظمة والقوانين دورا مهما في تجنب التعارض ما بين الوزير والمدير العام الذي يجب ان يمارس صلاحياته وتحمل مسؤولياته كاملة، حيث تبرز الكثير من المشاكل الإدارية نتيجة لتخلي بعض المدراء العامين عن صلاحياتهم اما تجنبا للصدام مع الوزير، واما تقاعساً ونقصا في الكفاءة والشجاعة، ويجب تفعيل دور أجهزة الرقابة لأداء المدراء العامين، كي لا يصبح سلوكهم عرفا إداريا يكرس هيمنة الوزير على صلاحيات المدير العام المنصوص عنها في الأنظمة الإدارية، او يؤدي ذلك الى التهرب من المسؤولية.

في المقابل ان تعزيز دور وموقع الوزير بموجب وثيقة الوفاق الوطني قد جعلت منه ملكا في وزارته، وصاحب موقع متفوق على رأس الهرم الإداري داخل وزارته. وقد أدى ذلك في ظل نقص في الأنظمة او غياب الشروحات التي ترسم صورة واضحة لحدود الصلاحيات بطبيعتها ومضمونها، حيث البعد السياسي في تعيين الوزير يتفوق على البعد الإداري والقانوني انطلاقا من مقولة أن الذي يحوز الأكثر يحوز الأقل، وهذا تفسير لا يستند إلى معطيات قانونية، فصحيح ان مبدأ الذي يحوز الأكثر يحوز الأقل، يعمل به كمبدأ توجيهي في ظل غياب النص او عدم وضوحه لجهة صلاحيات المدير العام او غيره من القادة الإداريين، بينما عند وجود النص على نحو واضح وصريح حول صلاحيات الوزير وصلاحيات المدير العام، لا يمكن إعمال ذلك المبدأ كون النص نفسه يقيد ويحدد الأدوار[1].

فعندما ينص القانون نصا مباشرا على صلاحيات المدير العام لا يمكن عندها للوزير ان يقوم مقامه بلا سند قانوني او واقعي يجيز له ذلك، والمقصود بالسند القانوني غياب المدير العام دون ان يفوض لاحد بعضا من صلاحياته تسييرا لمصالح المواطنين، او في ظل تمنعه عن القيام بواجبه بعد التأكد من التمنع قانونا، عندها يصبح مبدأ استمرارية المرافق العامة سيد الموقف يتيح للوزير اما بتكليف موظفا في الإدارة القيام بتلك المهمة او المباشرة بنفسه منعا لتعريض مصالح المواطنين او المصالح العامة للضرر.

وكل تجاوز من قبل الوزير لصلاحيات المدير انما يعرف نصا واجتهادا باعتداء سلطة إدارية عليا على اختصاص سلطة إدارية ادنى منها. "هناك حالات يكون للمرؤوس فيها حق إصدار القرارات دون

[1] فوزي حبيش، القانون الإداري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب طبعة أولى ٢٠١١، ص ٣٣-٣٤.

أن يكون للرئيس حق التعديل، او التعقيب او التصرف فيها بداءة، فإذا ما تصدى الرئيس للمرؤوس، عد قرار الرئيس معيبا بعيب عدم الاختصاص لاعتداء سلطة عليا على اختصاص سلطة ادنى منها".[١]

ونجد تطبيقا لهذا المبدأ في حكم مجلس شورى الدولة المصري وقد جاء فيه: " إن المادة السابعة من لائحة الخفر الصادر في ١٣ أغسطس ١٩٣٨ قد خولت المأمور بعد الاستئناس برأي العمدة ان يوافق على تجديد تطوع رجال الخفر الذين يرغبون في ذلك وأن مقتضى هذا النص أن المأمور تحت إشراف وزير الداخلية له الحق في التجديد، أو أن يلغي قراره، وحكمة ذلك قائمة على ان المأمور هو المسؤول الأول عن الأمن العام"[٢].

وفي لبنان تنص المادة ٣٥ من دفتر الشروط والاحكام العامة على ان المدير العام هو الذي يقدر فرض عقوبة الاقصاء عن المناقصات فان قرار وزير الاشغال بإقصاء المستدعي من مناقصات إدارة التعمير يكون مستوجبا الابطال لصدوره عن سلطة غير صالحة لإصداره[٣].

وقد يكون للمرؤوس اختصاص معين مع خضوع ذلك لرقابة السلطة الرئاسية فهنا يجب على السلطة الرئاسية انتظار مباشرة السلطة الأدنى منها لما لها من اختصاص حتى تتمكن بعد ذلك من فرض رقابتها طبقا لما تمليه احكام القرابة الرئاسية في هذا الخصوص الامر الذي يؤدي الى وجود تدرج في الاختصاص من سلطة دنيا الى سلطة عليا بعد ذلك[٤].

في المقابل ليس لسلطة ادنى من سلطة الوزير ان تقوم بعمل هو في الواقع من صلاحيات هذا الاخير، وهذا ما نجده في اجتهاد م.ش.د.ل، حيث اكد على ان ليس للمدير العام القيام بعمل هو من صلب صلاحيات وزير العدل[٥].

وهنا لا يحدث فرقا في موضوع بحثنا، إن كان الاعتداءُ جسيما ام بسيطا، كوننا نناقش جوهر ممارسة الصلاحية لكل سلطة بعينها، حيث يشكل الاعتداء عليها سببا قانونيا لتدخل القضاء وبالتالي لإبطال القرار الصادر بفعل ذلك الاعتداء.

---

[١] خالد خضر الخير، مرجع سابق ص ١٥٠.

[٢] المرجع نفسه ص ١٥٠.

[٣] المرجع نفسه ص ١٥٠، قرار مجلس شورى اللبناني، رقم ٩ تاريخ ١٢-١-١٩٦٥، جورج فاخوري، المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٥ ص ٦٠.

[٤] المرجع نفسه ص ١٥١، محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجماعية، الإسكندرية ١٩٨٩ ص ٤٨٨-٤٩٨.

[٥] قرار م. ش. د.ل رقم ١٢١٦ تاريخ ٢٢-٦-١٩٦٥ المجموعة الإدارية السنة التاسعة ص ١٩٣.

وهذا ما اكد عليه اجتهاد القضاء الإداري في الكثير من الدول وسنورد هذا المثال عن مجلس شورى الدولة المصري الذي اتخذ قرارا بتاريخ (٢٩-١١-١٩٦٩) وقد تضمن الآتي: " فإن صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً: يعيبه بعيب جسيم ينحدر به الى العدم، ما دام في ذلك افتئات على سلطة أخرى لها شخصيتها القانونية المستقلة. فالعيب الذي يشوب القرار الإداري ينزل به الى حد اغتصاب السلطة؛ مما ينحدر بالقرار ليكون مجرد فعل مادي معدوم الأثر قانونا، لا تلحقه أية حصانة"[١].

وقد شهدت الإدارة اللبنانية الكثير من حالات الخلاف والاختلاف بين بعض الوزراء وبعض المدراء العامين تدخل على اثرها القضاء الإداري بناء على مراجعات من أصحاب العلاقة جاءت في اغلبها لصالح المدراء العامين المتضررين من قرارات الوزراء الصادرة بحقهم[٢].

ومن الأمثلة على ذلك ابطال مجلس شورى الدولة قرار وزير الطاقة والمياه محمد عبد الحميد بيضون رقم ١٩٠٠ الصادر بتاريخ ١٩-١٢-٢٠٠١ لجهة موافقته بصفته وزيرا للوصاية على طلب النيابة العامة المالية ملاحقة المدير العام السابق لمؤسسة كهرباء لبنان جورج معوض، بعدما ان اعتبر فيه مجلس الشورى ان قرار وزير الطاقة والمياه المطعون فيه قد صدر عن سلطة غير مختصة وبالتالي يقتضي ابطاله. حيث يجب ان يصدر الاذن من الإدارة التي ينتمي اليها وليس من سلطة الوصاية[٣].

كما أن مجلس شورى الدولة قد اصدر قرارا بتاريخ ١٣-٧-٢٠٠٤ قد ابطل بموجب مرسوم اعفاء المدير العام السابق لوزارة الزراعة عادل الشويري من مهماته معتبرا ان القرار الذي صدر عن الوزير علي عبدالله بحرمان المدير العام من المكافاة المالية جاء بقصد الانتقام والتشفي[٤].

---

[١] بنار سردار زهدي، عنصر الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي ٢٠١٧، ص ١٢٤، قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٣٦٥ تاريخ ٢٩-١١-١٩٦٩

[٢] أيضا يعتبر الخلاف بين وزير الزراعة غازي زعيتر ومدير عام التعاونيات السيدة غلوريا أبو زيد من ابرز الخلافات التي وقعت في العام ٢٠١٨ التي نتجت عن رفض المدير العامة الإذعان لطلب الوزير بإلغاء العقوبات التي اتخذتها بحق موظفات ارتكبن مخالفات مسلكية وقانونية ولامتناعها عن إعطاء إفادات متعلقة بأحد صناديق التعاضد وتعاونيتين مشوبة بأخطاء قانونية جسيمة مرتبطة بتأسيسها وأهدافها، اصدر بعدها الوزير قرارات تقضي بتجميد صلاحيات المدير العام التي لجأت للقضاء الإداري لإبطالها.

[٣] جريدة الشرق اللبنانية ٩- نيسان ٢٠٠٣.

[٤] جريدة النهار،٢٦-٧-٢٠٠٤.

وهناك حالة إضافية بدا فيها واضحا تجاوز الوزير لصلاحيات المدير العام تتمثل في قضية مدير عام الاستثمار في كهرباء لبنان غسان بيضون الذي اصر على ممارسة صلاحيته فوقع الخلاف بينه وبين الوزير سيزار ابي خليل الذي اتخذ بحقه قرارين إداريين نافذين: القرار الأول صدر في ١٧ تموز ٢٠١٧، وهو عبارة عن كتاب تأنيب، والكتاب الثاني صدر بعد يومين من الكتاب الأول (١٤ تموز)، وفيه حسم خمسة أيام من راتب بيضون تأديبياً. أما سبب هذين القرارين، فهو ـ بحسب الوزير ـ تماديه في عرقلة تنفيذ المعاملات ومخالفة تعليمات الوزير، وكذلك تجاهله للقوانين والأصول المرعية الإجراء، على الرغم من تعدد كتب التنبيه التي أرسلت إليه[1]ما دفع بالمدير العام غسان بيضون بالتقدم بمراجعة إبطال لدى مجلس الشورى. وقد انتهت هذه المراجعة بصدور القرار رقم ٢٠١٧/٦٠٧ – ٢٠١٨، تاريخ ٢٠١٨/٣/٢٠، القاضي بإبطال كتاب الوزير "غير اللائق" وقراره، مكتفياً بعلة مخالفتهما القانون وافتقادهما عنصراً جوهرياً، ولتجاوز حد السلطة، دون التطرق الى بحث سائر ما أدلي به.

أصدر مجلس شورى الدولة، الغرفة المؤلّفة من القاضي يوسف نصر والمستشارتين رانيا أبو زين وكارين عماطوري، قراراً باسم الشعب اللبناني في المراجعة المقدّمة من المستدعي مدير عام الاستثمار في وزارة الطاقة والمياه غسّان بيضون ضدّ الدولة اللبنانية ممثّلة بوزارة الطاقة والمياه، والتي طلب فيها إبطال كتاب التأنيب الموجّه إليه من الوزير سيزار أبي خليل، وقراره الرامي إلى حسم راتبه لمدّة خمسة أيّام تأديبياً بسبب رفضه تمرير مشروع عقد اتفاق بالتراضي مخالف للقانون لمصلحة مؤسّسة كهرباء لبنان.

وجاء في استدعاء بيضون المعيّن في منصبه بموجب المرسوم رقم ٦٢٠٢ تاريخ ٢٤ آب ٢٠١١، أنّه مع مباشرته مهامه لاحظ خروج إدارة مؤسّسة كهرباء لبنان عن الأصول وأحكام نظامها المالي في العديد من معاملاتها وقراراتها المعروضة على وزارة الوصاية للتصديق فأبدى مطالعات اعتراضية على ذلك فلجأت المؤسّسة إلى اتباع أساليب مختلفة لتجنّب هذه المطالعات ومنها الطلب من الوزير مخاطبتها مباشرة أو استرداد الملفّات من مكتبه مباشرة دون المرور بالمديرية العامة للاستثمار.

[1] ايلي الفرزلي، مقالة سياسية بعنوان: اين الهيئات الرقابية مما يجري في كهرباء لبنان، جريدة الاخبار الثلاثاء–١٠ نيسان–٢٠١٨.

ومن هذه الأمور طلب المؤسّسة المذكورة الموافقة على صفقة بالتراضي مع شركة لتنفيذ أشغال خدمات استشارية لمعاونتها في إدارة مشروع مقدّمي خدمات التوزيع لتقديم ومتابعة أشغال مقدّمي الخدمات خلال الفصل الواحد والعشرين من عملهم، ورأت المديرية العامة للاستثمار عدم مطابقة مشروع عقد الاتفاق بالتراضي مع النظام المالي للمؤسّسة وأعادت الكتاب إليها لتقديم الإيضاحات اللازمة استكمالاً لدرسه قبل رفع نتائجه إلى الوزير بغية اتخاذ القرار النهائي بشأنه.

وما كان من الوزير سيزار أبي خليل إلاّ أن تدخّل وأرسل أمراً إلى بيضون طالباً منه التوقّف عن ممارسة صلاحياته وعدم مراسلة المؤسّسات دون الرجوع إليه محذّراً من اتخاذ كلّ الإجراءات القانونية والإدارية اللازمة لوضع حدّ لما أسماه تصرّفات خارجة عن القانون في حال عدم التقيّد بهذه التوجّهات.

ولم يسكت بيضون إزاء هذا الوضع، فحاول لفت نظر الوزير إلى أنّ مشروع عقد الاتفاق بالتراضي مخالف للقوانين والأنظمة النافذة، ولكنّ الوزير أبي خليل أصرّ على موقفه وصادق على كتاب إدارة مؤسّسة كهرباء لبنان على الرغم من تضمّنه مخالفات، معتبراً أنّ ملاحظات واستفسارات المديرية العامة للاستثمار "غير موضوعية وتنمّ بشكل واضح عن تأخير ومماطلة فاضحة"، وقد وردت عبارة فاضحة في كتاب الوزير في أسلوب غير متبع بين الوزارات والإدارات والمديريات التابعة لها، وهو ينمّ عن وجود كيدية في التعاطي وتهديد مبطّن وإصرار على تجاوز المخالفات والتغاضي عنها، ولم يبق عباراته غير الموضوعية وغير المألوفة في التعاطي طيّ وزارته، بل أرسلها إلى إدارة المؤسّسة المذكورة. وأصرّ بيضون على ممارسة صلاحيته المستمدّة من القانون وذكّر الوزير بها وبالمخاطر والانعكاسات السلبية على المال العام التي تترتّب عن تصرّفات إدارة مؤسّسة الكهرباء، مقترحاً رفع الخلاف الناشب بينه وبين الوزير إلى مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة أو أيّ مرجع رقابي أو استشاري آخر.

المجلس رأى أنّ كتاب الوزير وقراره دون الاخذ باقتراح رئيس التفتيش المركزي، مشوبان بعيب مخالفة القانون ومتخذان خلافاً للمعاملات الجوهرية، وبالتالي يقتضي إبطالهما لتجاوز حدّ السلطة. وخلصت الغرفة في مجلس الشورى إلى إبطال الكتاب والقرار المشكو منهما وتضمين المستدعى ضدّها الدولة اللبنانية الرسوم والنفقات.

الفقرة الثالثة: تغليب دور المستشارين

للمستشارين في لبنان حكايةٌ خاصة تنمُ عن إشكاليةٍ بارزةٍ في خضم تسيير العمل الإداري عموما، وفي العلاقة ما بين الوزير والمدير العام خصوصا. فموقع الوزير السياسي الذي تعزز بموجب اتفاق الطائف بما يتفق مع السياسة العامة للحكومة[١]، فانعكس ذلك على دور المستشار الذي يستعين به الوزير في وزارته. وتبرز مشكلة المستشارين من الناحية القانونية أولا، حيث لا وجود لنصوص ناظمة لصلاحيات المستشار وحدودها، فالمستشار يستمد حضوره ونفوذه من الوزير نفسه الذي قد يكون من الوزراء الذين يلعبون دورا سياسيا في البلد، حيث يترك المسائل الإدارية للمستشار او المستشارين، وبما أن المستشار لا يعتبر من المنظومة الإدارية الامر الذي يؤدي الى تجاوز مبدأ التسلسل الاداري لناحية تجاوز المدير العام وموقعه في السلم الإداري، ما يجعله يمارس دوره كصانع قرار مستمدا نفوذه من خلال الوزير نفسه.

فكما هو معلوم أن للوزير الحق في أن يختار مستشارا او أكثر يساعدونه طيلة ولاية الحكومة، أي تنتهي مهمتهم بانتهاء ولاية الوزير، وذلك وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم ١٦ تاريخ ١١-٨-١٩٩٨ حيث يجب ان يتم التعاقد معهم وفق الأصول وبحدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية[٢].

وعلى المستوى النظري لا يمكن لأحد أن ينازع في حق الإدارة المتمثل بشخص الوزير في ان يستعين بمستشارٍ او اكثر ليقدم له المشورة فيما يُعرض عليه من مسائل، او فيما يكلفه فيه الوزير من اعداد دراسات او معلومات يستعرض فيها القضية من مختلف جوانبها الامر الذي يمكّن الوزير من اتخاذ قراراته وفق رؤية واضحة ومنسقة. فالوزير مهما كان متخصصا في شأن وزارته يبقى بحاجة للنصيحة والمشورة كون كل ما يقوم به يتحقق من خلال المال العام الذي يحتاج الى خبرة ودراية لصيانته. فكيف هو الحال إن كان الوزير من غير الاختصاصيين، على سبيل المثال، فقد يستلم مهام وزارة الصحة وهو

---

[١] عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق ص ٣٨٩.

[٢] المرجع نفسه ص، ٣٨٩.

غير طبيب، او وزارة العدل وهو غير حقوقي وقس على ذلك[١]. وبالعودة الى تاريخ الاستعانة بالمستشارين في لبنان، نجد انه قبل العام ١٩٧٧ لم يكن في لبنان مفهوم رسمي او قانوني معتمد يفيد بضرورة اعتماد مستشارين للرؤساء او الوزراء. إلا ان هذا لم يمنع الرؤساء في لبنان في ان يكون بقربهم مجموعة من الأشخاص البارزين أو المغمورين من الإعلاميين او السياسيين او الحزبيين الداعمين للعهد او قريبين منه في السياسة الذين يضعون خبراتهم في خدمة الرئيس دون مقابل (ظاهريا على الأقل)[٢].

ففي عهد الرئيس الياس سركيس بدأ المفهوم القانوني لعمل المستشار في الادارات العامة، حيث صدر عن مجلس الوزراء قرار يسمح بموجبه للرؤساء والوزراء بالاستعانة بمستشارين، وقد خصصت الاعتمادات لذلك. " الرئيس سركيس من أشد المؤمنين بضرورة وجود فريق عمل متماسك حوله يثق به وبقراراته ونصائحه. فأحاط نفسه بفريق مصغّر من المستشارين معظمهم شهابيون. وأطلق على أولى حكوماته اسم " حكومة المستشارين"، وكان محورها الأساسي الأستاذ فؤاد بطرس"[٣].

بيد أن على المستوى التطبيقي نجد الكثير من الثغرات والممارسات التي تطيح بالحاجة المنطقية للمستشارين فيتحول الامر إلى ظاهرة مضخمة في الاستعانة بالمستشارين الذين يتقاضون بدلات اتعابهم على حساب الخزينة العامة. وحتى لا نعمم في مقولة عدم الجدوى من المستشارين، فقد ثبت أن الكثيرين منهم قد تم التعاقد معهم من باب المنافع الشخصية والطائفية والحزبية، حتى لو لم يكونوا من أصحاب الكفاءات القادرة على المساهمة في تطوير العمل الإداري او من الذين يملكون الخبرة والعرفة في الأنظمة والقوانين التي ترعى نشاط الإدارة العامة.

والمستشار صفة لا تأتي من فراغ، بل هي مهنة لازمة في كل زمان ومكان، وبمعزل عن كيفية ممارستها من قبل البعض، حيث لا يمكن القياس او التعميم، نجد ان الذي يلعب دور المستشار في الدول المؤثرة يكون صاحب خبرة وبعد نظر ويملك استراتيجية ورؤية تستند الى منهجية علمية. فالمعايير

---

[١] من المعلوم ان الوزير في لبنان هو ثقل سياسي يمثل طائفته وحزبه في الحكومة، وهذا البعد السياسي يمكن المعنيين من تشكيل الحكومة من خلال تعيين وزراء من غير المختصين في شؤون وزاراتهم، فهو أولا وآخرا وزير سياسي يقود وزارته من هذه الخلفية.

[٢] طارق المجذوب، مرجع سابق ص ٤١١.

[٣] المرجع نفسه، ص ٤١١.

لاختيار المستشارين هي الكفاءة والخبرة والمراس والعلم[١]. هذا لا يعني ان لا يلجأ بعض الرؤساء في الخارج الى تعيين بعض الأسماء المحسوبة عليهم خصوصا من أولئك الذين ساهموا في وصولهم الى سدة الرئاسة. انما هؤلاء لا يعتبرون من صنف المستشارين القريبين من الرئيس واغلب مهامهم تأتي من قبيل المساعدة الإدارية لعمله، بخلاف المستشارين الذين يأتون من ضمن استراتيجية الرئيس نفسه، وهؤلاء عند الاختلاف معه في كيفية العمل والتخطيط نراهم سريعا يستقيلون او يُقالون كونهم خالفوا رؤية رئيسهم لمجريات الأمور.

ففي لبنان هناك فرق بين مستشاري الرؤساء والوزراء من حيث التأثير والقدرة على فرض آرائهم ونفوذهم على الاخرين. فمستشاري الرؤساء يقدمون المشورة في بعض المسائل والقضايا ليتمكنوا من عرضها او مناقشتها في مجلس الوزراء او مجلس النواب او في المحافل الدولية. بينما نجد المستشار لقربه من صانع القرار أي الوزير، قادرا على التأثير على نتيجة القرارات بحسب مشورته ووجهة نظره نظرا لكون الوزير نفسه قد سمح للمستشار بادارة ملف وزارته والتعاطي مع العاملين فيها متجاوزا مبدأ التسلسل الاداري. وبما أن الوزير سيد وزارته بصلاحيات سياسية وتنظيمية ومالية فكل قرار يتخذه من تلقاء نفسه دون العودة الى مرجع اخر. في الواقع ثمة من يعتبر ان الوزير ليس ملكا في وزارته بل هو يتبوأ الهرم الإداري في وزارته التي لها جسد مكون من مديرية عامة مرورا بمدراء المصالح وصولا للفئات الدنيا، لا يمكن تجاوزها والعمل بإدارة بديلة مكونة من المستشارين[٢].

ففي الممارسة العملية فقد شكل المستشار حاجزا بين الوزير وبين الإدارة، فالوزير عبر المستشار يرى ان الروتين الإداري قد يعيق تحقيق رؤيته ومشاريعه المنوي تنفيذها. وقليل من الوزراء، بحسب ما صرح به بعض أصحاب الدراية في الإدارة العامة، قد اوجد صيغة تعاون بين المدراء العامين وبين المستشارين بهدف التكامل والتنسيق بروح فريق العمل الواحد[٣]. في المقابل هناك عدد من الوزراء قد سلمت زمام الأمور في الوزارات للمستشارين الذين تدخلوا في كل شاردة وواردة في الإدارة متخطين المدراء العامين ومدراء المصالح ما جعلهم في عزلة إدارية تامة، فتحولت علاقة الموظف مباشرة مع

---

[١] المرجع نفسه، ص ٤١٣.

[٢] عصام إسماعيل، النظام السياسي والدستور اللبناني، مرجع سابق ص ٣٨٩.

[٣] طارق المجذوب، مرجع سابق، ص ٤١٤.

الوزير من خلال المستشار الذي أصبح يملك نفوذا خارج الروتين الإداري والتسلسلية التي تحكم عمل الهرم الإداري من المدير العام ونزولا[١].

وللإنصاف لا بد من القول ان المدراء العامين قد انقسموا حيال ظاهرة المستشارين العامين بعد تفاقم الامر نظرا لقيام بعض المستشارين بفرض امر واقع على الإدارات لدرجة اصبح معها المدراء العامون والموظفون لا يعرفون ان القرارات قد تأتي بطلب من الوزير ام لا. أمام هذا الواقع رفض بعض من المديرين التعامل مع أي معاملة تأتي من المستشار اذا لم تكن مذيلة بتوقيع الوزير. بينما هناك فئة قد انصاعت للأمر الواقع مسلمة زمام الأمور للوزير وفريقه الاستشاري وتخلت عن حقها وواجبها في التأشير على المعاملات الإدارية في عملية انصياع كلي لحماية حضورها ومصالحها. فغياب المدير العام او تخليه عن صلاحياته ومسؤولياته يشكل فرصة لتسيير الإدارة بعيدا عن الروتين الإداري، الذي قد يعيق او يؤخر العمل المطلوب إنجازه من وجهة نظر الوزير وفريقه الاستشاري، والتي رضخ لها البعض من المدراء العامين. وقليل من الوزراء الذي تعاطى مع المدير العام من خلال الأنظمة والقوانين واحترم موقعه وبنى افضل سبل التعاون بينهما.

لا شك ان الوزير يملك ممارسة السلطة الرئاسية على المدير العام ومراقبة كل ما يصدر عنه من قرارات او مذكرات إدارية ليقوم بتعديها او الغائها ضمن الأنظمة والقوانين النافذة. والعلاقة بينهما محكومة باحترام الصلاحيات التي نص عليها القانون. فلا يمكن للوزير ولا لفريقه الاستشاري استبعاد المدير العام او منعه من القيام بمهامه الإدارية وصلاحياته طالما هي نافذة ولم يتم تعديلها او الغاؤها[٢].

العمل الإداري يتطلب مجموعة من الأصول الإدارية والمعرفة التنفيذية يسهل تحديد المسؤوليات من خلالها، لذا فالمدير العام بموجب المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ هو الجهة المخولة تحت سلطة الوزير ان يقوم بالمهام التنفيذية وهو ايضا مسؤول عن تنفيذ ومراقبة تنفيذ

---

[١] الصفة السياسية، والاندفاعة التي يأتي بها الوزراء للقيام بعملهم داخل الإدارات العامة، اول ما يصطدمون به هو ان التنظير شيء والواقع شيء اخر، حيث الأنظمة والأصول الإدارية في صرف النفقة والتواصل مع الملاك الإداري، تطلب وقتا هم بأمس الحاجة اليه. كل تلك الوقائع تدفع الوزير الى خلق او محاولة خلق إدارة بديلة، مستفيدا من صلاحياته المعطاة له، وذلك بدلا من يقوم بوضع التقييمات والاقتراحات لتطوير عمل الإدارة كي يتجنب التعارض من قبله ومن قبل فريقه الاستشاري ومع المدير العام الذي يتمتع أيضا بموجب النصوص بصلاحيات مخصصة لموقعه لا يمكن تجاوزها تحت طائلة الابطال. كذلك لا بد من الاشارة الى ان بعض المدراء العامين يُدخلون الادارة في روتين اداري قاتل نتيجة النقص في الكفاءة او الشجاعة ما يدفع الوزراء لتخطيهم.

[٢] عصام إسماعيل، مرجع سابق، ص ٣٩٠.

الأنظمة والقوانين من قبل موظفي إدارته التابعين له كذلك مراقبة ورعاية المصالح العامة والمشتركة او تلك الخاضعة لوصاية وزارته. فبحكم صلاحياته ومسؤولياته الموازية لها يكون المدير العام المسؤول عن تنفيذ العقود التي تبرمها الإدارة وهو المسؤول عن تنفيذها امام الوزير والأنظمة والأجهزة الرقابية، بينما الفريق الاستشاري لا يملك تلك الصلاحيات ولا يحق له ان يحل محل المدير العام او أي جهة إدارية أخرى، فلا يتحملون المسؤولية امام احد ولا يلزم قرارهم احداً الا من خلال الوزير، لذا من المفيد ان تُحصر العلاقة مع الوزير الذي له سلطة اتخاذ القرارات وتبليغها وفق الأصول.

فالمستشار يستمد سلطته من خلال الوزير الذي ينتهي عقده مع انتهاء ولاية الوزير، بينما المدير العام يستمد حضوره من الأنظمة والقوانين التي يخضع لها هو والوزير، فهذه الاخيرة التي تحكم العلاقة بينهما. فعندما نجد أن القوانين والمراسيم التي ترعى النشاط الإداري تنص على ربط سلطة التأديب التي يملكها الوزير باقتراح خطي إيجابي ومسبق للعقوبة بأن يكون صادرا عن المدير العام او رئيس إدارة التفتيش المركزي[١].

وقد اسهب الدكتور عصام إسماعيل في شرح الاثار الناتجة عن دور المستشارين في الإدارة حيث وبسب مخاطر إحلال فريق استشاري بمعظمه ينقصه الخبرة والمعرفة بشؤون الإدارة، فقد اصدر رئيس مجلس الوزراء تعميما يحظر فيه على الوزراء اسناد أي مهام تنفيذية للمستشارين[٢].

ويضيف، يعد حظر إسناد مهام تنفيذية للمستشارين من افضل التوجيهات التي تسهم في حسن سير العمل ونجاح الإدارة. ولقد تنبه مجلس الخدمة المدنية الى ذلك (في معرض النظر في ملف برز فيه نزاع بين وزير ومدير عام)، عندما رأى بأنه يقتضي ان تسود روح التعاون البناء بين الرئيس والمرؤوس والحرص عل إشاعة أجواء الثقة وقيم الحوار والتواصل والمسؤولية داخل الجسم الإداري. وأن يتم الالتزام بالمسؤولية بحدود الصلاحية كما رسمتها القوانين والأنظمة دون تجاوز أو اهمال[٣].

---

[١] قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٥٣ تاريخ ١-٣-٢٠١٦(ايفون-سليمان).

[٢] تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١ تاريخ ١٢-١١-٢٠٠٥ وسيصار دراسة هذا القرار بتوسع في الفقرة التي تتناول دور رئيس مجلس الوزراء في تفعيل العلاقة بين الوزير والمدير.

[٣] قرار مجلس الخدمة المدنية: الراي رقم ٤٥٥ تاريخ ٢٨ شباط ٢٠١٢، عصام إسماعيل، مرجع سابق ص ٣٩٠.

وبناء على ما تقدم فإن ما صدر عن رئيس مجلس الوزراء او مجلس الخدمة المدنية ملزم بطبيعة الحال للوزير على الأقل من الوجهة المعنوية، كما أنه ملزم للمدير العام بحيث عليه ان يحترم رئيسه كما عليه ان يتمسك بممارسة صلاحياته التي أُنيطت به وبالموقع الذي يشغله.

وتبقى الإشارة الى أنه في ظل عدم وجود نصوص تبين حدود صلاحيات المستشارين ودورهم الى جانب الوزير في الإدارة، سيبقى احتمال وقوع نزاع إداري بين المستشار والمدير العام قائما ومتوفراً. ففي ظل غياب النص الجلي تسيطر القراءات المختلفة لدور المستشار الذي يستمد حضوره من الوزير كما سبق وذكر.

ففي فرنسا تم ربط المستشار بعمل الديوان حيث ينظم عملهم وينسقه تكيفا مع عمل الإدارة. فالديوان هناك يتألف من معاوني الوزير المباشرين الذين يختارهم شخصيا، ويمكن ان يكونوا موظفين او غير موظفين. وفيه أيضا مدير للديوان وهو المعاون المباشر الأكثر للوزير ومستشارين تقنيين ومكلفين مهمة[١].

وكان مجلس النواب العراقي في جلسته الاعتيادية الخامسة والثلاثين التي عقدت برئاسة سليم الجبوري قد صوت على قانون تنظيم عمل المستشارين حيث نص على جملة من الشروط التي يجب ان تتوفر في المستشار[٢]:

أن تكون لديه خدمة وظيفية فعلية وخبرة في مجال تخصصه مدة لا تقل عن (٢٢) اثنتين وعشرين سنة بالنسبة للحاصل على شهادة البكالوريوس و(٢٠) عشرين سنة بالنسبة للحاصل على شهادة الماجستير و (١٨) ثماني عشرة سنة بالنسبة للحاصل على شهادة الدكتوراه، ان يكون مستمراً في الخدمة ومشهوداً له بالكفاءة والنزاهة" كما نص على دوره في ابداء المشورة واعداد الدراسات وتطوير العمل الاداري متابعة التطورات الحاصلة في مجال الاختصاص والمجالات الاخرى ذات العلاقة كما ابداء المشورة في استحداث اساليب ووسائل جديدة لتطوير العمل ومعالجة معوقات واختناقات العمل الاداري والقانوني والفني ومختلف طرق العمل الاخرى والوقوف على احتياجاتها ضمن الخطة الاستراتيجية والرؤية المستقبلية للدولة المساهمة في اعداد ودراسة مشاريع القوانين والانظمة والتعليمات وابداء المشورة في شأنها القيام بأية مهام اخرى غير تنفيذية يكلفه بها الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة.

---

[١] جورج فودال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، دار مجد، الطبعة الأولى ٢٠٠١ ص٣٤١.

[٢] تاريخ الدخول ٢٩-٦-٢٠١٨، كما نشرت بموقع www.thebaghdadpost.com - http://hakaek.net.

المبحث الثاني: تفعيل التعاون بين الوزير والمدير العام

إلى أن يبدأ العمل في استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة ووضع القوانين والأنظمة اللازمة، يبقى تفعيل التعاون بين الوزير والمدير العام من الأمور الملحة نظرا لأهمية ودور الموقعين في عملية صنع القرار في الإدارة وتقديم الخدمات للمواطنين الذين ينتظرون ويتوقعون الاحسن من السلطات المختصة، حيث مصالح الناس لا تنفصل عن المصالح العامة للدولة. فالإدارة نفسها تعني تقديم الخدمة للأخرين وفق منظومة من العلاقات داخل وخارج الإدارة نفسها.

والمقصود بالتفعيل وضع الخطوط العامة للعلاقة التنظيمية في إطار تنسيقي مرن ما بين الوزير والمدير العام بهدف تعزيز الجهود المبذولة من قبل الطرفين وتفعيلها لتحسين صورة الإدارة العامة لدى المواطنين المعنيين مباشرة بنجاح وفشل الإدارة التي وجدت لخدمتهم.

وهناك مؤسسات منوط بها الرعاية والاهتمام بشان الإدارات العامة والعلاقات من اعلى الهرم الإداري وصولا الى قاعدته اخذة في الاعتبار نتائج التعاون وصوره واثار التعارض وسلبياته.

فتلك المؤسسات التي أولاها القانون صلاحيات الرقابة على عمل ونشاط الإدارة، قادرة على تحديد مكامن الخلل في العلاقة ما بين الوزير والمدير، ليصار الى بناء الثقة بينهما وتعميق التعاون من خلال تحديد واضح وشفاف للصلاحيات وبالتالي للمسؤوليات.

فللحكومة ورئيسها دور وواجب في التدخل لتفادي التصادم فيما بين الوزير الذي أصبح سيد وزارته، وبين المدير العام الذي نصت الأنظمة على صلاحيات مباشرة له يمكن للقضاء الإداري ان يبطل القرارات التي تتجاوزها. كما ان للأجهزة الرقابية الأخرى صلاحيات ومسؤوليات جسام في رقابة حسن سير وانتظام النشاط الإداري، وهذا ما اكدت عليه الكثير من القرارات والتعميمات التي صدرت في هذا الصدد وتحديدا التعميم الصادر عن مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ تاريخ ١٠٢-٨- ١٩٩٩، الذي نص على أن عدم اقتران المعاملات بتأشير المدير العام أو بمطالعته الخطية يجعلها مشوبة بعيب يجعلها عرضة للإبطال. نناقش في هذا المبحث سبل تفعيل العلاقة بين الوزير والمدير العام من خلال فقرات ثلاث تعالج الأولى الدور التوجيهي لرئيس الحكومة، الفقرة الثانية تتناول دور أجهزة الرقابة، اما الفقرة الثالثة قد خصصت لدراسة المؤثرات السياسية.

الفقرة الأولى: الدور التوجيهي لرئيس الحكومة[١]

من المعروف أن الدستور اللبناني قبل التعديل لم يتطرقْ الى صلاحيات رئيس مجلس الوزراء[٢]. اما بعد التعديل، فقد أصبح لرئيس الحكومة الكيان السياسي والدستوري، ويمارس صلاحياته الدستورية بموجب المادة ٦٤ التي نصت على أن " رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولا عن تنفيذ السياسات العامة التي يضعها مجلس الوزراء"[٣].

بموجب تلك المادة أصبح رئيس الحكومة يمارس مجموعة من الصلاحيات باعتباره جزء من السلطة التنفيذية الى جانب رئيس الجمهورية والحكومة. كما انه بات شريكا في تشكيل الحكومة بالاتفاق مع رئيس الجمهورية[٤].

لقد اصبح رئيس الحكومة يمارس صلاحيات متعلقة بأعمال مجلس الوزراء، فهو يدعو مجلس الوزراء للانعقاد. كما انه يضع جدول الاعمال عملا بنص الفقرة السادسة من المادة ٦٤ من الدستور على ان يطلع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع التي ستبحث. وهو يعتبر مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، الامر الذي يعطيه صلاحية مباشرة في ملاحقة ومراقبة تنفيذ هذه السياسة والاشراف عليها وإعطاء التوجيهات لضمان حسن سير العمل.

اما الصلاحية الأبرز التي يمكن من خلالها الاشراف على عمل الإدارات والمؤسسات العامة، حيث اجازت الفقرة ٧ من المادة ٦٤ لرئيس مجلس الوزراء متابعة اعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء لضمان حسن سير العمل الذي يقضي تحقيقه القيام بدور المنسق العام الذي يحق له

---

[١] إن الدور التوجيهي لرئيس الحكومة يرتبط مباشرة بمبدأ المشروعية حيث يجب ان يخضع الجميع للقانون وهذا دور السلطات الدستورية ان تكون فاعلة في مراقبة التقيد الجميع بذلك المبدأ.

[٢] بيان نويهض، تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني (١٩٢٠-١٩٩٥) بيروت ١٩٩٦ حقوق الطبع محفوظة للمؤلف ص ٣٨٩.

[٣] تجدر الإشارة الى ان القرار التشريعي رقم ٥ تاريخ ٣١-٥-١٩٢٦ قد ذكر في المادة ٢ منه على ان رئيس الوزراء يقوم بمراقبة عامة على الوزارات ويهتم بالتوفيق بين اعمالها ويحفظ وحدة الإدارة من الوجهة السياسية والإدارية.....

[٤] راجع نص المادتين ٥٣ التي نصت على انه يصدر بالاتفاق مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيل الحكومة. ثم الفقرة الثانية من المادة ٦٤ التي نصت على ان رئيس مجلس الوزراء يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها.

التدخل لضبط العمل الإداري تفاديا لتداخل الصلاحيات او تعارضها إن بين الوزراء انفسهم او بين الوزراء والمدراء العامين، خلاصة القول إن رئيس الحكومة قد تعززت صلاحياته المتصلة بعمل الوزارات والمؤسسات العامة حيث باتت توجيهاته ملزمة من الناحية المعنوية اذ تحولت من مجرد توجيهات عادية غير ملزمة الى توجيهات تنبع من سلطة تقريرية ملزمة للوزارات والإدارات العامة[١].

وجاء نص الفقرة السابعة من المادة ٦٤ على النحو الاتي: " يتابع اعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لحسن سير العمل"[٢].

اذن نص هذه الفقرة يؤكد على السلطة التقريرية لرئيس مجلس الوزراء لناحية قيامه بالرقابة والتوجيه من الوجهة الإدارية الموسعة، كونه ملزم بحسن سير العمل وضمان تنفيذ السياسات العامة. ومن غير الوزراء ومجلس الوزراء ملزمين بتطبيق البيان الوزاري من خلال الإدارات العامة التي تعتبر أداةً بيد السلطة التنفيذية لخدمة المواطنين؟.هذا مع الإشارة ان رئيس مجلس الوزراء لا يعتبر رئيسا تسلسليا للوزراء.

وباعتبار رئيس الحكومة ناطق باسمها ويتابع اعمالها السياسية والإدارية يصبح بموقع المتابع اليومي لعمل الإدارات والمؤسسات العامة على جميع الأراضي اللبنانية، ومطلوب منه التدخل توجيها وتقريرا وذلك منعا للتعارض في الصلاحيات او التعارض على مستوى الإدارات عموما، او على مستوى كل الإدارة بنفسها، لما فيه من مساوئ على الإنتاجية العامة، وحسن سير المرافق العامة المنوط بها حفظ وصيانة المصالح العليا والمال العام.

ولقد خبرنا الكثير من المشاكل الإدارية بين وزير او وزير او بين وزير ومدير العام، التي أدت الى هدر في المال والوقت، على سبيل المثال لا الحصر، الخلاف ما بين وزير الاتصالات ومدير عام مؤسسة اوجيرو، حيث توقف على أثره اصدار بطاقات كلام لفترة طويلة كلفت الخزينة أموالا طائلة، او تعطيل المشاريع الملحة في تطوير وتوسيع شبكات الاتصال على أنواعها من دون ان يعرف المواطن

---

[١] للمزيد راجع عصام إسماعيل النظام السياسي والدستور اللبناني، مرجع سابق ص٣١٨ وما يليها.

[٢] المادة ٦٤ قبل التعديل جاءت على الشكل التالي: " يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة وكل ما يتعلق بالأمور العائدة الى ادارته وبما خص به".

كيف تبدأ المشاكل وكيف تحل[١]. وبما أن هذه القضية من الأهمية بمكان كون الخسائر المادية تقع على عاتق الخزينة العامة من جهة، وضررها المباشر يتحمله المواطن من الجهات كافة، فقد منعت الابعاد والحسابات السياسية رئيس الحكومة من التدخل لحل تلك المشكلة كون المدير العام ينتمي لطائفة والوزير ينتمي لطائفة أخرى[٢].

وليس من المبالغة في شيء القول أن صلاحية رئيس الحكومة في التنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات لحسن سير العمل هي من المسائل ذات الأهمية التي لا تقل عن صلاحياته السياسية الأخرى.

فدخول رئيس الحكومة على خط العلاقة بين صناع القرار في الإدارات العامة على مختلف مستوياتهم يساهم في تعديل موازين الأمور لصالح انتظام عمل المؤسسات ومعالجة المشاكل التي تعترض النشاط الإداري، ويساهم في خلق بيئة مستقرة لناحية احترام الصلاحيات المنصوص عنها في الأنظمة والقوانين.

فالإدارة العامة هي روح وصورة النظام السياسي، وليس من المنطقي ترك شأن الوزارات دون رقابة او توجيه من قبل شخصية دستورية بوزن رئيس الحكومة.

وإذا كانت القوانين قد نصت على أشكال أخرى للرقابة الإدارية والقضائية، انما تأتي صلاحية رئيس الحكومة في هذا الصدد، كأولوية ملحةٍ نظرا لما يملكه من سلطاتٍ وأدوات لممارستها بالسرعة المطلوبة والحرص المباشر على ضمان حسن سير العمل.

فكما هو معروف ان الرقابة القضائية على اعمال الإدارة قد تأخذ وقتا ليس بالقليل، وأن الرقابة الإدارية خصوصا التظلمية منها قد تتعرقل كون المشكو منه قد يكون هو الحكم نفسه، فتذهب الشكوى ادراج الرياح، فتهمل وتوضع في المحفوظات. بينما صلاحية رئيس الحكومة تملك من النفوذ المعنوي على الوزراء والمدراء العامين وكل من له صلاحية في الإدارة ما يمكّنه من معالجة المشاكل وتسريع الحلول، فالقانون اتبَعَ لسلطته ولسلطة مجلس الوزراء مؤسسات رقابية كبيرة قادرة على مده بالمعطيات

---

[١] راجع في هذا الخصوص جريدة النهار،٢٦-تموز-٢٠١٣.

[٢] ظل عدم اصدار كارت كلام طيلة فترة الحكومة برئاسة نجيب ميقاتي، فعلى الرغم من كون المسألة تتعلق بالمال العام، لم نجد حلولا قانونية و نظامية لها

التي تمكنه من اتخاذ التوجيهات على شكل قرارات ملزمة تحت طائلة المحاسبة[١]. وتلك الأجهزة التابعة له قادرة قانونيا وتنظيميا على مده بالدراسات والمعطيات ووضعها بتصرفه لاتخاذ القرارات المناسبة ضمانا لحسن سير العمل في إدارة مصالح الدولة والشعب.

ونظرا لأهمية لعلاقة بين المواطن والإدارة تتبدى أهمية دور رئيس الحكومة في تعزيز صورة الإدارة لدى المواطنين. فتآكل الثقة بين الطرفين يعطي الانطباع السلبي على كامل هيبة الحكومة على أنها قد فقدت كليا قدرتها على الإنجاز.

كما أن الدور التوجيهي لرئيس الحكومة يقي السياسات العامة الكثير من الروتين الإداري. فكما هو معلوم أن الإدارة اللبنانية تعاني الكثير من المشاكل منها الحصرية الشديدة التي زادت اكثر فأكثر، مع تعزيز صلاحيات الوزير في النظام السياسي اللبناني، حيث انحصرت السلطة في اعلى السلم الإداري[٢].

ومما لا شك فيه ان إشراف رئيس الحكومة الذي يلعب دوره من خلفية المصلحة العامة دونما تفريق او محاباة قد يمنع التدخلات بمختلف أشكالها، فعندما يشرف بصفته منسقا وموجها على المشاكل الإدارية قد يمنع ذلك من سعي البعض لوضع حلول مجتزأة وغير قانونية ويضع حدا لكل التجاوزات التي تحدث في الإدارة العامة.

وإذا قمنا بعملية تحليل بسيط لصلاحيات رئيس الحكومة فهو فضلا عن كونه مسؤولا عن تنفيذ السياسات العامة التي يضعها مجلس الوزراء فهناك صلاحية تنص على انه يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ويضع جدول اعماله، وإذا ربطنا ذلك بالفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور التي نصت على ان التعيينات في الفئة الأولى، والخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى وإعادة النظر بالتقسيم الإداري[٣]، عندها نخلص إلى ان رئيس الحكومة يملك سلطة معتبرة في طرح كل ما يخص الإدارة من تطوير وتعيينات في المراكز القيادية من خلال صلاحياته في اعداد جدول الاعمال، وإن كان ذلك

---

[١] هي أجهزة رقابية الحقت برئيس مجلس الوزراء وهي مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزين وديوان المحاسبة.

[٢] طارق المجذوب، مرجع سابق ص ٧٣٢.

[٣] غني عن البيان ان ثمة مواضيع اساسية التي تحتاج الى موافقة ثلثي أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، ومن ضمنها ما ورد أعلاه.

يتطلب اطلاع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي يتضمنها. عندها يمكنه وضع القضايا التي تخص الإدارة على جدول الاعمال للبت فيها.

وثمة الكثير من التعاميم التي تصدر عن رئيس الحكومة فيما يخص الإدارة ونشاطها والعلاقة التسلسلية بين قمة الهرم الإداري ونزولا، داعيا فيها الى احترام القوانين والأنظمة والعمل بروح المصلحة العامة دون الرضوخ للضغوطات والتدخلات السياسية وغيرها. ومن ابرز تلك التعميمات التي تضمنت تعليمات واضحة للوزراء فيما بخص العلاقة مع المدير العام بغية وضع الأمور في نصابها، التعميم الصادر عن الرئيس فؤاد السنيورة رقم ٣١ تاريخ ١١-١٢-٢٠٠٥ وجاء فيه: حددت المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ (تنظيم الادارات العامة) صلاحيات المدير العام و لا سيما الفقرة ٤ منها التي نصت على ما يلي[١]:

" يسهر على تنفيذ المقررات المتخذة في الاوقات و الصيغ التي وضعت لها ".

و بما ان العديد من السادة الوزراء يقومون بإسناد بعض المهام التنفيذية الى مستشاريهم , التي هي من مهام المدير العام في الوزارة المعنية كما نص عليها المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ (تنظيم الادارات العامة).

و حيث ان القيام بإسناد بعض المهام التنفيذية الى المستشارين يعتبر مخالفا للقانون، كما انه يؤدي الى ازدواجية في العمل الواحد من ناحية، و الى عدم تحديد المسؤوليات عند حصول اخطاء او مخالفات ادارية من ناحية اخرى.

و لما كانت اعمال السادة الوزراء تخرج عن نطاق صلاحيات التفتيش المركزي، وبالتالي اعمال مستشاريهم. و بناء على توصية هيئة التفتيش المركزي بموجب قرارها رقم ٣٦٩-٢٠٠٥ تاريخ ١١-١٠-٢٠٠٥.

يطلب الى جميع السادة الوزراء و جميع المعنيين عدم اسناد اية مهام تنفيذية الى المستشارين، و ذلك تطبيقا للقوانين و الانظمة، و حرصا على تحديد المسؤوليات عند حصول اخطاء او مخالفات ادارية".

[١] التعميم رقم ٣١ الصادر حول عدم اسناد مهام تنفيذية الى المستشارين.

بعد كل ما جاء يتبين بكل وضوح ان لرئيس الحكومة دورا مهما في تنظيم العمل الاداري وتحديدا بين الوزير والمدير العام دون ان يعلي من شأن طرف على حساب طرف اخر. فالوزير له حيثيته في مجلس الوزراء التي لا يمكن لاحد تجاوزها، في الوقت الذي عليه وعلى غيره ان يتحملوا المسؤولية عند ممارسة الصلاحيات تحت سقف القوانين المرعية الاجراء.

الفقرة الثانية: دور أجهزة الرقابة

تستمد اجهزة الرقابة دورها من أهمية وجود إدارة عامة رشيدة تقدم الخدمات للناس وتخلق الوسائل لتحقيق اهداف السياسات العامة، التي تتركز على خدمة المجتمع وتطويره وصيانة موارده المادية والبشرية في ظل رقابة سليمة ومحايدة وبعيدة عن تأثير التدخلات السياسية التي تهدف لخدمة المصالح الجهوية متجاوزة منطق الدولة ورجالها.

وبما ان الادارة العامة هي نظام ومهمات يصبح من الضروري وجود هيئات رقابية شاملة تعمل على مراقبة الموظفين للتأكد من مدى التزام العمال الاداريين في المستويات كافة وعدم استخدام المناصب في المصالح الشخصية او الحزبية. فالرقابة لها هدفان هدف رقابي يكرس التقيد بالأنظمة والقوانين وهدف ثاني يرتبط بالأول الا وهو التدارك الاستباقي لوقوع الاخطاء وتلافيها، كما تطوير الاداء من خلال مد الموظفين بالوسائل والمشورة لتحسين كفاءاتهم، وهو ما يعرف بالهدف الاصلاحي للرقابة.

وبما أن المشرع قد أوجد الرقابة الذاتية او الرئاسية التسلسلية او الرقابة الوصائية تلك التي يخضع لها الاشخاص المعنويون الاقليميون او المرفقيون على الرغم من استقلالها المالي والاداري، فقد وجد ان ذلك النوع من الرقابة ليس كافيا، على اهميته، فعاد وابتكر مستندا في ذلك الى علم الادارة العام ما يعرف برقابة الاجهزة الرقابية المتخصصة بغية المتابعة الدائمة والفعالة لسائر الموظفين والهيئات التي ادخلها القانون ضمن رقابتها.

ونظرا لأهمية تلك الاجهزة الرقابية فقد اوجدتها الكثير من الدول بموجب نصوص القانون والاعتماد عليها وان بمسميات مختلفة انما بالهدف نفسه: تحقيق رقابة دائمة وشاملة.

فالنظام اللبناني لم يشذ عن تلك القاعدة حيث عمد بموجب القانون الى ايجاد مجموعة من الاجهزة الرقابية اناط بكل منها صلاحيات خاصة للقيام بدور الرقيب على الادارات العامة للتأكد من حسن سير العمل والالتزام بالقوانين وجميعها جاء بفعل الاصلاح الاداري الذي قام به الرئيس فؤاد شهاب في العام ١٩٥٩. ومن ابرز تلك الاجهزة :

- مجلس الخدمة المدنية
- التفتيش المركزي
- ديوان المحاسبة

ويمكن في هذا الصدد اعتبار مجلس شورى الدولة جزءا من الرقابة التي يمارسها على اعمال الادارة حماية للمواطنين من تعسف وتغول الادارة.

أولاً: مجلس الخدمة المدنية

بموجب الاصلاحات الادارية التي قام بها الرئيس فؤاد شهاب جاءت سلسلة من المراسيم التشريعية كل واحد منها حمل رقما وأوجد جهازا رقابيا خصصت له صلاحيات رقابية على الموظفين من عدة جوانب.

فقد أُنشئ مجلس الخدمة المدنية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ وقد أُتبع لرئاسة مجلس الوزراء. وهو يمارس الصلاحيات التي أُنيطت به التي تتعلق بالوظيفة العامة تعيينا، ترقية، تأديبا وصرفا، فضلا عن باقي الاوضاع الاخرى، كالنقل والاستيداع وانهاء الخدمة.

كما يعتبر مجلس الخدمة المدنية مسؤولا عن رفع كفاءة ومستوى الكادر البشري لا سيما عن طريق اخضاع العاملين لدورات تدريب وتأهيل، ومواكبة الموظفين لمستجدات الادارة العامة على الصعد كافة.

يتألف مجلس الخدمة المدنية من ادارتين: ادارة الموظفين وادارة الاعداد والتدريب. يتألف المجلس بدوره من هيئة مؤلفة من رئيسه ورئيس كل من هاتين الادارتين[١].

[١] يعين رئيس مجلس الخدمة المدنية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء كما يعين كل من أعضاء الهيئة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على انهاء رئيس مجلس الخدمة المدنية.

اما بخصوص هيئة المجلس فهي تجتمع مرتين في الشهر على الاقل لمناقشة ودراسة المسائل التي ينص القانون على ضرورة صدورها عن الهيئة سواء في المسائل الخاصة بالمجلس او في القضايا المتعلقة بالإدارات والمؤسسات العامة او في المسائل المتعلقة بالموظفين.

تتألف هيئة ادارة الموظفين من رئيسها وعضوين من الفئة الثانية يعينان بمرسوم بناء على إنهاء رئيس مجلس الخدمة المدنية وتمارس ادارة الموظفين الصلاحيات التي ينص عليها قانون الموظفين وغيره من القوانين كما تمارس الصلاحيات التي تعهد بها اليها هيئة مجلس الخدمة المدنية.

اما إدارة الإعداد والتدريب، فهي تقوم بإعداد وتدريب الموظفين، ومد الادارة بدمٍ جديدٍ من ذوي المؤهلات الخاصة في فروع الادارة العامة. ومن صلاحيات هيئة المجلس انشاء معهد الادارة العامة تنظم فيه الدورات في الادارة ونشر المعرفة الادارية والقانونية.

وتشمل صلاحيات مجلس الخدمة المدنية جميع الادارات والمؤسسات العامة بجميع موظفيها كما البلديات الكبرى وتلك التي يخضعها مجلس الوزراء لرقابته بموجب مرسوم يصدر عنه. وقد استثني من رقابته القضاء والاجهزة العسكرية والامنية جيش وقوى الامن الداخلي والامن العام والافراد المدنيين الملحقين بهذه الاجهزة وبعض المؤسسات العامة ووزارة واحدة هي وزارة المهجرين[١].

"ويستفاد بشكل عام من النصوص التي تحدد مهمات مجلس الخدمة المدنية ومسؤولياته أنه الجهاز المركزي الذي يرعى أوضاع الموظفين وشؤونهم الذاتية من خلال تطبيق مجموعة من النصوص التي تحدد الاوضاع القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العامة. وأهم هذه النصوص نظام الموظفين الصادر بمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩"[٢].

وقد نصت المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٤: "على جميع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لصلاحيات مجلس الخدمة المدنية أن تحصر اعتمادها في طلب الموافقة أو الرأي او الاستشارة او الاستطلاع بهذا المجلس وحده في كل شؤون الموظفين الدائمين والمؤقتين والاجراء والمستخدمين والمتعاقدين، وبالتالي تفسير النصوص الادارية المتعلقة بالوظيفة العامة وبالموظفين وبكل من يعمل في خدمة الادارات العامة".

---

[١] طارق المجذوب مرجع سابق، ص ٥٣٥.

[٢] المصدر نفسه، ص ٥٣٥.

اما المادة السادسة من المرسوم نفسه[1] فقد حددت بوضوح اكثر، حدود وطبيعة صلاحيات مجلس الخدمة المدنية حيث نصت على ما يلي: "إن موافقة مجلس الخدمة المدنية أو قراره المتعلق بمعاملات الموظفين الدائمين والمتعاقدين هو عملية أساسية ضرورية وكل معاملة لم تقترن بهذه الموافقة او بهذا القرار تعتبر ملغاة وغير نافذة".

وهناك معاملات تمتْ الاشارة فيها الى ان الادارة تبت فيها بعد استشارة المجلس او بعد اخذ رأيه، فيجب ان " تقترن بمطالعة مجلس الخدمة المدنية الخطية".

بعد استطلاع صلاحية دور مجلس الخدمة المدنية في لبنان التي تمتد لتصل الى جميع المسائل التي تتعلق بنشاط الادارة العامة، حيث اوجب القانون كما مر معنا ضرورة اقتران موافقته على بعض المعاملات او ضرورة اقترانها بمطالعته الخطية، الامر الذي يؤكد على ان دور هذا المجلس يساهم في تفعيل العلاقات الادارية على مختلف المستويات خصوصا العلاقة بين الوزير والمدير العام الذي نص القانون على ضرورة وضع تأشيرته على المعاملات لما في ذلك افادة للعمل الاداري والشفافية في تسيير المعاملات.

فالتقارير المطوب منه ان يقدمها للهيئات الرقابية تشكل مادة مهمة لتنفيذ الرقابة بمختلف جوانبها، حيث تمد الاجهزة المعنية بتطوير الادارة العامة بوقائع عملية تؤشر الى الامور الايجابية لتطويرها اكثر، والى الامور السلبية لتفاديها واستبدالها بأحسن منها.

وقد ثار الخلاف القانوني في وجهات النظر بين مجلس شورى الدولة ومجلس الخدمة المدنية لناحية جوهرية تأشيرة المدير العام على المعاملات.

فمجلس شورى الدولة قد أكد في اكثر من قرار صادر عنه، على أن تأشيرة المدير العام على المعاملات ليست جوهرية وبالتالي عدم وجودها لا يؤثر في قانونية المعاملة نفسها. " علما ان الاجتهاد الإداري لا يعتبر تأشيرة المدير العام من المعاملات الجوهرية التي يعيب عدم وجودها العمل

[1] المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩.

الإداري"[1]، وبالتالي يرد المراجعة ضد تجاوز حد السلطة اذا كانت مبنية على عدم وجود تأشيرة المدير العام على العاملة[2].

بينما نجد أن مجلس الخدمة المدنية يعتبر أن تأشيرة المدير العام مسألة جوهرية في حال عدم وجودها تعتبر لاغية، وهذا ما اكد عليه تعميم صادر عن مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ تاريخ ١٩٩٩/٨/٢ إن عدم اقتران المعاملات بتأشير المدير العام أو بمطالعته الخطية يجعلها مشوبة بعيب يجعلها عرضة للإبطال.

هناك تبرز مشكلة واضحة تتعلق بمدى أهمية تأشيرة المدير العام على المعاملات، حيث هناك اكثر من قرار يعتبر مجلس شورى الدولة ان عدم وجود تأشيرة للمدير العام لا يستوجب ابطال القرار الإداري، في حين يؤكد مجلس الخدمة المدنية على جوهرية تأشيرة المدير العام، ونحن نميل لهذا الرأي ونعتبر ان رأيه ملزم للإدارة وتحديدا للمدير العام الذي يجب ان يلتزم به تحت طائلة المحاسبة والمسائلة، فيمكن للوزير ان يتذرع برأي مجلس شورى الدولة ويسير بالمعاملة دون تأشيرة المدير[3]، بينما على المدير العام أن يصر على توقيعه وان يتحمل مسؤولياته في هذا الصدد، فدور الأجهزة الرقابية وتقييمها للموظفين يشمل أيضا المدير العام وغيره من القادة الإداريين بحيث عليهم التقيد بآراء الهيئات الرقابية التي تدعو الى تكريس منطق القانون فوق الجميع.

(تعميم مجلس الخدمة المدنية[4] إلى جميع الإدارات العامة)

إن القوانين والأنظمة التي ترعى الوظيفة العامة والتنظيم الإداري في لبنان قد حددت لكل مرجعية إدارية اختصاصها وصلاحياتها، ومن هذه المرجعيات الوزير في وزارته والمدير العام في إدارته، كما أن

---

[1] فوزي فرحات، القانون الإداري العام، النشاط الإداري، جزء اول، الطبعة الثانية ٢٠١٧ ص ٢٠١٧ ٥تشرين الأول الشمالي/ الدولة م. ق.ا ١٩٨٥ ص ٢٠٥.

[2] راجع م.ش.د. ٢١ أيار ١٩٥٩ سعادة، المجموعة الإدارية ١٩٥٩ ص ١٢٥.

[3] المادة ٩٩ من نظام مجلس شورى الدولة تنص على الزامية قراراته على الادارات العامة تحت طائلة فرض غرامة اكراهية. هذا يعني فيما يتعلق برأي مجلس الشورى بعدم جوهرية تاشيرة المدير العام على المعاملات الادارية يصبح الوزير او المدير العام او كلاهما معا في حل من تلك التأشيرة.

[4] التعميم الاداري رقم ٣- مجلس الخدمة المدنية- تاريخ ٢٠١١/٦/٢.

هذه القوانين قد نصت في المادة / ٩ / من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ على قاعدة التسلسل الإداري وحددت مفهومها وآلية تطبيقها داخل الإدارات المعنية ومع غيرها من الإدارات.

ولما كان مجلس الخدمة المدنية قد وجه إلى الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابته عدة تعاميم سابقة تتعلق بالأصول الواجب اتباعها عند عرض المعاملات عليه، ومن هذه الأصول احترام قاعدة التسلسل الإداري في المخاطبة والمراسلات وأن تكون المعاملة موقعة من قبل الوزير أو من قبل رئيس الإدارة كل حسب اختصاصه، على أن تقترن المعاملة في حال كانت من اختصاص الوزير بتأشيرة المدير العام أو بمطالعته الخطية عند عدم التأشير عليها.

ولما كان يتبين أن القوانين النافذة توجب أخذ تأشيرة المدير العام أو مطالعته الخطية على المعاملات الصادرة عن الوزير، في حين أن المدير العام، وفي إطار ممارسته لصلاحياته، يتخذ قرارات لها أثر على حسن سير العمل في الوزارة أو يقوم بتوجيه كتب في قضايا إدارية على جانب من الأهمية من دون علم السادة الوزراء بذلك.

وحيث أن المادة / ٧ / من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المتعلقة بصلاحيات المدير العام، قد نصت في البند أولاً منها على أن « المدير العام هو الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له ».

وحيث أن المقطع الثاني من المادة / ٦٦ / من الدستور المعدّلة بالقانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ قد نص على أن « يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويُناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خصّ به ».

لذلك فإن مجلس الخدمة المدنية، تأميناً لحسن سير العمل في الإدارات العامة وحفاظاً على حسن تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، يوصي المدراء العامين في الإدارات العامة بضرورة إيداع الوزير التابع له كل منهم نسخاً عن مشاريع القرارات والكتب التي يوجهها المدير العام من ضمن اختصاصه إلى مجلس الخدمة المدنية للموافقة أو لإبداء الرأي، ليكون السيد الوزير على إطلاع عما يجري في إدارته باعتباره رأس الإدارة وفق ما نصت عليه المادة / ٧ / من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١ معطوفة على المادة / ٦٦ / من الدستور المذكورة آنفاً.

وإن مجلس الخدمة المدنية إذ يعوّل على تطبيق ما جاء في هذا التعميم، لحسن سير العمل، فإنه سيضطر أن يعيد إلى مصدرها ومن دون درس المعاملات التي ترده من الإدارات العامة والموقعة من المدراء العامين في حال لم يكن كتاب إحالتها على هذا المجلس مذيلاً بعبارة « نسخة عن المعاملة تبلغ لمعالي السيد الوزير للإطلاع».

هناك جانب اخر يتعلق بدور مجلس الخدمة المدنية في تفعيل العلاقة بين الوزير والمدير العام برمتها، كونه منوط بهذا الجهاز إعداد الكادر الإداري وتدريبه. وكل مساهمة في هذا المضمار تنعكس إيجابا على العلاقة في قمة الهرم الإداري. فتطوير تلك العلاقة يبدأ بتكريس ثقافة التفكير الاستراتيجي لمواجهة التحديات التي تواجه انتاجية العاملين في الإدارات العامة. فتوظيف المديرين القادرين على التفكير الاستراتيجي والابداع، وتقديم الرؤى الجديدة والنظر للمستقبل من المسائل الأساسية في تطوير مفهوم الإدارة العامة. فلا شيء يطور الإدارة ويحميها سوى وجود مديرين قادرين على خلق تناغم وتفاعل إيجابي والاستفادة من التجارب وتوظيف الموارد البشرية خير توظيف. هذا النموذج من الأداء يفرض نفسه على التدخلات السياسية ويحصّن الإدارة، ويخلق قادة نحن بشديد الحاجة اليهم.

ثانياً: دور التفتيش المركزي في تفعيل التعاون بين الوزير والمدير العام

أنشئ التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ في زمن الإصلاح الذي بدأه الرئيس فؤاد شهاب وهو يتبع لوصاية رئاسة الحكومة[١].

وبموجب المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ يجري التفتيش استناداً الى ثلاثة أسس: برامج سنوية، برامج استثنائية وتكاليف خاصة[٢]. ويقوم:

- بمراقبة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على انواعه.
- السعي الى تحسين أساليب العمل الاداري.
- إبداء المشورة للسلطات الادارية عفوا او بناء على طلبها.

---

[١] يتألف التفتيش المركزي هيئة التفتيش المركزي وثلاث إدارات إدارة التفتيش المركزي إدارة الأبحاث والتوجيه وإدارة المناقصات إضافة الى جهازين مساعدين هما مصلحة الديوان وامانة سر هيئة التفتيش المركزي بالإضافة الى مفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب.

[٢] مهدي محفوظ، مرجع سابق، ص ١٩٠.

- تنسيق الاعمال المشتركة بين عدة ادارات عامة.
- القيام بالدراسات والتحقيقات والاعمال التي تكلفه بها السلطات. كما يقوم التفتيش بالمراقبة على كيفية ادارة وحفظ الاموال العامة وضبط حساباتها، وكيفية قيام الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وادارة الاموال العمومية بأعمالهم[١].

إن اهم دور يقوم به التفتيش المركزي في تنظيم العلاقة بين مختلف مراكز الجهاز الاداري هو من خلال دوره في الحفاظ على المال العام والانتظام الاداري من خلال تأكده من حسن القيام بذلك. وبما أن نظام المواظفين قد نص على أنه حين وقوع الخلاف بين الرئيس والمرؤوس، يقوم هذا الاخير بلفت النظر، وذا أصر الرئيس على ذلك يقوم المرؤوس بتنفيذ قراره بعد إرسال نسخة عن موضوع الخلاف الى التفتيش المركزي. من هنا يبرز الدور الرقابي للتفتيش المركزي الذي يقوم من ناحيته، ببناء ملف حول القضية خصوصا اذا كان يتعلق بالمال العام ليرسل منه نسخا الى المعنيين، وتحديدا رئيس الحكومة ليقوم بمعالجة القضية وفق الانظمة والقوانين ووفق الرأي الذي يبديه التفتيش المركزي. خلاصة الامر أن الوزير نفسه يخضع لرقابة التفتيش على نحو غير مباشر.

يمكن لهيئة التفتيش بعد التداول في التقارير المرفوعة اليها أن تفرض جميع العقوبات التأديبية من الدرجتين الاولى والثانية المنصوص عليها في المادة ٥٥ من المرسوم ١١٢ بحق الموظفين، باستثناء إنزال الدرجة وإنزال الرتبة والصرف من الخدمة والعزل. وتشمل صلاحيات الهيئة جميع الموظفين الدائمين والمؤقتين والمتعاقدين والمستخدمين والاجراء التابعين للإدارات العامة ومثلهم التابعين للمؤسسات العامة والبلديات، حيث يمكن للهيئة ان تفرض عليهم العقوبات التأديبية الواردة في المادة ٥٥ من نظام الموظفين[٢].

اما فيما يتعلف بموظفي الفئة الاولى في الادارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، فلا يحق للهيئة أن تفرض عليهم مباشرة سوى عقوبات الدرجة الاولى أي التأنيب، وحسم الراتب

---

[١] راجع المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٥.

[٢] هي عقوبات التأنيب وحسم الراتب وتأخير التدرج، والتوقف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة اشهر

لمدة خمسة عشر يوما على الاكثر، وتأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الاكثر. وللهيئة بعد فرض العقوبات التأديبية، أن تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص، وأن تقرر إحالته امام ديوان المحاسبة، وأن تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائيا، ولا يتوجب لهذه الاحالة او الملاحقة اخذ موافقة السلطة الادارية[١].

ثالثاً: رقابة ديوان المحاسبة[٢]

يعتبر ديوان المحاسبة من مؤسسات الدولة الدستورية[٣]، التي تقوم بدورها في ضبط النشاط المالي للدولة، بحيث تعمل على ترشيده لتحقيق الاهداف المرجوة في اطارة الشرعية دون التفريط بالمال العام[٤]. وتعتبر رقابة ديوان المحاسبة من قبيل الرقابة القضائية التي تمارس من قبل هيئة قضائية مستقلة عن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد عرّفته المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٨٢ على أنه محكمة ادارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة لدى الخزينة العامة وذلك:

- بمراقبة استعمال هذه الاموال، (رقابة مالية وقد تمتد لتكون رقابة على الاقتصاد العام)، ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة المرعية الاجراء(رقابة مطابقة).
- بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها (رقابة قانونية محاسبية).
- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها (رقابة قضائية). يرتبط ديوان المحاسبة اداريا برئيس مجلس الوزراء ومركزه بيروت.

مما سبق يتبين أن رقابة ديوان المحاسبة تتلخص في انها رقابة اقتصادية، قانونية، محاسبية وقضائية[٥].

---

[١] مهدي محفوظ، مرجع سابق، ص ١٩٤.

[٢] يتألف ديوان المحاسبة من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات، ويلحق به موظفون اداريون وتكون لديه نيابة عامة مستقل. ويطبق على القضاة نظام القضاة ويطبق على الموظفين الباقين نظام موظفي الدولة.

[٣] راجع نص المادة ٨٧ من الدستور اللبناني.

[٤] وسيم نقولا سعد، مرجع سابق ص ١٥.

[٥] المرجع نفسه، ص ٢١، عبد الرؤوف جابر، " دراسات قانونية مقارنة" ص ٥٨.

ويمارس الديوان صلاحياته بموجب المادة ٣٠ من قانون الديوان من خلال وظيفتين واحدة ادارية يمارس من خلالها الرقابة المسبقة والمؤخرة، والوظيفة الثانية قضائية يمارس رقابته فيها على الحسابات والموظفين.

وقد اعتبرت المادة ٢٩ من قانون تنظيم عمل ديوان المحاسبة أن الرقابة المسبقة هي من المعاملات الجوهرية وان كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة تعتبر غير نافذة، بحيث يحظر على الموظف المختص وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة العقوبة.

كذلك فالرقابة المؤخرة هي رقابة قضائية على جميع المحتسبين وعلى الموظفين الذين يقومون بإدارة الاموال العمومية، فيصبح الديوان على بينة من حقيقة وضع الادارات والمؤسسات العامة للدولة ومن كيفية تطبيق الانظمة والقوانين النافذة فيها، كما يصبح بإمكانه أن يقوّم مدى ملاءمة تلك الاوضاع مع النتائج التي تؤول إليها تلك القوانين والانظمة على الصعيدين الاداري والمالي.

إنطلاقاً مما تقدم يصبح الدور الذي يقوم به ديون المحاسبة أساسيا لناحية تنظيم وتفعيل العلاقة بين الوزير والمدير العام، وذلك من خلال أهم جانب فيها ألا وهو الجانب المالي. فكما ورد معنا إن الصلاحيات المالية التي يمارسها الوزير أو المدير العام تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة والمؤخرة، حينها يُعقّل ديوان المحاسبة تلك العلاقة لناحية لعبه دور الضامن للمال العام، كمرجع قادر على تكريس الشفافية في الإدارة العامة، فيصبح الجهاز الاداري في حمى القانون حيث لا تجاوز ولا تعدي او فرض. فحماية المال العام تُعزز من جهة الصلاحيات المنصوص عنها في الانظمة، ويحميها من خلال إخضاع النفقة العامة لموجبات الرقابة المالية والقضائية، بحيث يمارس المسؤول صلاحياته في ظل هذه الرقابة. ومجرد التزام تلك المفاعيل من قبل الوزير والمدير العام تدخل العلاقة بينهما في طور التفاعل والتفعيل في رعاية ورقابة ديوان المحاسبة كمرجعية قضائية مستقلة.

الفقرة الثالثة: المؤثرات السياسية

السياسة في لبنان أخذت من الإدارة العامة اكثر مما أعطتها. ويعود ذلك الى طبيعة النظام السياسي في لبنان الذي له مرتكزات طائفية تؤثر فيه لناحية تكوين السلطة وانعكاسها على الإدارة العامة

والمناصب العليا فيها. وإذا كان اتفاق الطائف قد أعاد توزيع السلطة والصلاحيات، انما هذا لم ينعكس إيجابيا على طبيعة النظرة الى الإدارة العامة والمفهوم الذي يتم التعاطي معها من خلاله، لا بل يمكن القول ان العقلية السياسية الراهنة تنظر الى الإدارة العامة على أنها مغنم من مغانم السلطة توزع بطريقة اكتساب الأرباح وليس من خلال رؤية تنموية تؤكد على أهمية ودور ووجود إدارة فاعلة تكون الإداة التنفيذية للحكومة التي تضع السياسات العامة وتترجمها من خلال الوزارات والمؤسسات العامة.

وبما أن منصب المدير العام يتبع للفئة الأولى التي تعين بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء، حيث النص الدستوري يفرض بموجب المادة ٩٥ أن توزع مناصب الفئة الاولى مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، أي أن يراعى التوزيع الطائفي والمذهبي حصرا في تلك الفئة من موظفي الادارة، وفي غالب الأحيان تطبق تلك القاعدة دون الاخذ بمبدأ الكفاءة والأهلية[١]، والقدرة في تولي المناصب القيادية لما لها من تأثير على تطوير الخدمات العامة وتحسين صورة الدولة لدى المواطنين، فقد تم التلاعب بصيغة حماية التنوع وتمثيله للإفادة منه بتعيين المناصرين والازلام بعيدا عن كل ما يمت لمبدأ الجدارة والتنافس الشريف، حيث أدت تلك السياسات الى إضعاف الإدارة من خلال وضع الرجل غير المناسب في المكان المناسب. فلا خلاف على ضرورة الاخذ بعين الاعتبار التنوع الطائفي والمذهبي والسياسي، انما المطلوب إدارة ذلك التنوع إدارة رشيدة تضمن وصول الاكفأ من كل طائفة الى المراكز العليا بعد خضوعهم للمنافسة الشريفة[٢].

هذه المقدمة ستكون المدخل لتحليل المؤثرات السياسية وانعكاسها على علاقة الوزير بالمدير العام.

فالتدخلات السياسية والطائفية في عمل الإدارة تؤثر في حياد الإدارة ومبدأ الثواب والعقاب، وذلك كون منصب المدير العام يُبَت في مجلس الوزراء ضمن مبدأ المناصفة بين المسلمين والمسيحيين، وكل ما يدخل في عداد الحصص والاحجام على خلفية التمثيل الطائفي والمذهبي، يصبح بمنأى عن المحاسبة والمساءلة.

---

[١] نصت المادة ١٢ من الدستور اللبناني على ان " لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الاخر الا من حيث الكفاءة.

[٢] راجع حديث الوزير محمد فنيش عن ضرورة وجود جهة محايدة تقوم ببت ملف التعيينات بعيدا من التسيس جريدة النهار ١٣-١-٢٠١٠.

وبناء عليه تصبح العلاقة بين الوزير والمدير العام محصورة في السياسة، اكثر منها في الإدارة، بمعنى أن المعايير السياسية تتقدم على المعايير الإدارية، خصوصا في ظل السياسات المتبعة في تعيينات الفئة الأولى التي لا تتم الا بعد موافقة المراجع السياسية والطائفية على الأسماء والحصص. من ضمن هذا الواقع نجد ان الخلافات السياسية تنعكس على عمل الإدارة، باعتبار أن موقع المدراء العامين يُنظر اليه على أنه يمثل في السياسة والطائفة اكثر منه في الإدارة، بعكس ما هو مطلوب أي ان موقع المدير العام يجب ان يبقى متمتعا بحصانة مهنية تبقيه بعيدا عن السياسة ومؤثراتها كليا، فالإدارة للجميع دون استثناء.

وبما أن السياسة تسعى لخدمة المصالح العامة دون الاعتبارات الأخرى، فقد يؤدي ذلك الى تقصير وإهمال في عمل الادارة بالحد الأدنى، وفساد وهدر في الحد الأقصوى وإنتاج سياسات لا تستجيب للتحديات ما يؤدي الى خلق إدارة ضعيفة وفقيرة على مستوى الانتاجية[١]. فحيثما نجد الحماية السياسية نجد المخالفات بأنواعها كافة، وقلما نجد ممن قد استلم وادار ملف الإصلاح الإداري من الوزراء، إلا وقد وأشار في مواقفه وتصريحاته الى سلبيات التدخل السياسي في عمل الإدارة[٢].

فكثيرا ما نجد أن خلاف الوزير مع المرجعية التي وافقت على تعيين المدير العام، تصبح العلاقة بينهما محكومة بهذا البعد، أي الخلاف السياسي. وهذا الحال ينطبق أيضا على المدير العام الذي يتأثر بدوره بالعوامل السياسية والطائفية.

اما اذا كان الطرفان يمثلان المرجعية في الحكومة والجهاز الإداري، بحيث لا يوجد تعارض الامر الذي ينعكس من ناحية إيجابا على انتظام الإدارة وانتاجيتها، ومن جهة اخرى ينعكس سلبا على غياب مبدأي الرقابة والمحاسبة.

---

[1] Stapenhurst and Kpundeh, Public Participants in the Fight Against Corruption. Canadian Journal of Development Studies 1988, p 490,509

[٢] أسعى لمصالحة المواطن مع الإدارة لوضع حد للحمايات السياسية والطائفية للفاسدين" من كلام للوزيرة عناية عزالدين جاء في سياق مقابلة نشرتها جريدة الديار تاريخ ١٦-١٠-٢٠١٧.

لا تعميم في هذا الاطار، انما هي حالات موجودة ومألوفة في الإدارة حيث نجد أن مجلس شورى الدولة قد ابطل الكثير من القرارات معتبرا إياها تحمل ابعادا شخصية، واحقادا اكثر مما تعبر عن سلوك اداري محايد[١].

فالمؤثرات السياسية على الإدارة عموما وعلى علاقة الوزير بالمدير العام هي من الأمور التي لا خلاف عليها، فأغلب وزراء شؤون التنمية الإدارية قد اجمعوا على أن الإصلاح يحتاج الى قرار سياسي يسمح بوضع استراتيجية وطنية لتطوير الإدارة العامة أنظمة وبنى تحتية وعاملين محترفين.

والخلافات بين الوزير والمدير العام في أغلب إدارات الدولة هي نتاج المشكلات التي يعاني منها القطاع العام عموما، والمسؤولية هنا تقع على عاتق الدولة كمؤسسة سياسية اجتماعية " صاحبة السلطة والمسؤولة عن استمرارية المجتمع والمحافظة عليه، وبينت التطورات التاريخية أن للدولة دورا أساسيا في تنظيم أوجه الحياة المختلفة من سياسية واقتصادية واجتماعية وتربوية"[٢].

ولا يمكن مناقشة المؤثرات السياسية على العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية دون الإشارة الى محاولات الإصلاح الإداري والمعوقات التي تواجهها بفعل التدخلات السياسية، فمن الورقة الإصلاحية التي أُعدت في العام ١٩٩٧ وصولا الى كل الدراسات التي قدمتها وزارة التنمية للشؤون الإدارية في السنوات اللاحقة، حيث أجمعت جميعها على أن الإصلاح الإداري يبدأ من الناحية السياسية التي لها كبير الأثر على شكل ومحتوى الإدارة في لبنان. كما أن الإصلاح الإداري يبدأ كذلك من القادة الإداريين وتقييم أدائهم كي يكونوا القدوة في الإدارة والتنظيم والتطوير، وبالتالي المساهمة كشريك في القيادة الجماعية لعمل الوزارة على اعتبار ان عملية صنع القرار هي عملية تشاركية بين الوزير والمدير العام، فقد نصّ القانون على ذلك، وهي كذلك مع الأجهزة الرقابية التي من ناحيتها تعتبر شريكا في العملية الإدارية نظرا لدورها الشامل في هذا الخصوص، لا بل هي التي يعول عليها في تطوير عمل

---

[١] "راجع جريدة النهار الصادرة بتاريخ ٢٦-٧-٢٠٠٤ التي نقلت خبر صدور قرار عن مجلس شورى الدولة مؤرخ بتاريخ ١٣-٧-٢٠٠٤ ابطل بموجبه مرسوم اعفاء مدير عام وزارة الزراعة عادل الشويري من مهماته ووضعه في تصرف رئيس مجلس الوزراء حيث جاء في حيثيات القرار ان الوزير علي عبدالله قد انحرف عن مهماته وقدم المصلحة الخاصة على العامة، وتصرفه حيال الشويري" عقوبة مقنعة بقصد الانتقام والتشفي".

[٢] بياريت فريفر، القطاع العام اللبناني بين الحكومة والخصخصة، مجلة الدفاع الوطني، العدد مئة واثنان، تشرين الأول ٢٠١٧ ص ٧٦.

الإدارة وتكريس المفهوم الحقيقي للإدارة العامة خصوصا في زمن التقدم التكنولوجي الذي احدث ثورة في عمليات التواصل بين الجميع ومنها تواصل الإدارة مع المواطن، فقد باتت الحكومات الالكترونية امرا واقعا يرتب تغييرات ثورية في البنى التحتية القانونية، والتقنية والإدارية لكواكبتها تشريعا وخدمات.

وبمراجعة بسيطة لأداء الحكومات المتعاقبة، نجد ان السياسات واحدة تكاد لا تتغير. فالتعاطي مع الإدارة العامة من قبل المسؤولين انما يأتي من مداخل السياسة التي هي بدورها سياسات تعكس السعي المستمر لتكريس منطق المحاصصة الحزبية والطائفية بعيدا عن كل ما يمت بصلة الى منطق المؤسسات ومنطق رجال الدولة الذين يقدمون الصالح العام على الصالح الخاص. فكل تعيين في المناصب القيادية انما يأتي من باب الحصص لا الاهلية والاحقية والمساواة في تولي الوظائف العامة كما نص الدستور نفسه.

فالإدارة اخر ما يعنيهم، إذ بعد ما يقرب من ٣٠ سنة على انتهاء الحرب، لم يحدث الشيء الكثير على الرغم مما انفق من أموال عمومية في سبيل تحسين عمل وإنتاجية الإدارات العامة، وزيادة كفاءة عمالها، الا أن البادي للعيان وبكثير من الموضوعية أن الذي تحقق في هذا الصدد لا يساوي سوى اليسير قياسا بالإمكانيات التي وضعت. فحجة الحرب لا تزال قائمة للتنصل من المسؤوليات في هدر المال والوقت معا، فلا يعقل ان بعد كل تلك السنوات لا تزال الأنظمة وهياكل الإدارة وبناها التحتية كما هي، دون أي تغيير جدي ورصين في رؤية واستراتيجية العمل لتطوير الإدارة اللبنانية، وبنظرة سريعة للدول العربية المحيطة بنا، نجد انها قد سبقتنا بأشواط زمنية كبيرة، كالتجربة الإماراتية والقطرية على سبيل المثال لا الحصر.

وبالعودة الى أداء الحكومات المتعاقبة نجد ان تعاطيهم في ملف المدراء العامين قد اصطدم بتدخل القضاء الإداري حيث ابطل الكثير من قرارات الحكومات فيما يتعلق بقضية الوضع بالتصرف حيث نجد ان عددا من القرارات قد صدرت لصالح المدراء العامين. ويمكن هنا الاستعانة بأرشيف الصحف كي نستعرض على سبيل المثال جملة من القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة اعتبر من خلالها ان الوضع في التصرف هو ليس سوى بدعة لا يمكن الاخذ بها او الاعتراف بها كعرف مستمر.

فقد ابطل مجلس شورى الدولة المرسوم رقم ٧١ تاريخ ١٣-١-١٩٩٩ الصادر عن حكومة سليم الحص الذي اعفى بموجبه المهندس رياض العبدالله من مهام وظيفته كمدير عام للطيران المدني ووضعه بتصرف رئيس مجلس الوزراء[١]. كما ابطل في قرارٍ آخرٍ المرسوم رقم ٧٥ القاضي بإعفاء الدكتور نقولا نصر من مهام وظيفته كمدير عام للنفط ووضعه بتصرف رئيس مجلس الوزراء[٢].

كذلك فقد رد حينها مجلس شورى الدولة طلب الدولة ممثلة برئيس هيئة القضايا في وزارة العدل إعادة المحاكمة للقرار رقم ٤٧٩ الصادر عنه في ٧-٥-٢٠٠٢ والقاضي بإبطال المرسوم رقم ١١٩ تاريخ ٢٥-١-١٩٩٩ لجهة إعفاء المستدعي ضده محمد عبيد من مهامه كمدير عام لوزارة الاعلام ووضعه بتصرف رئيس الحكومة لمدة سنة وإنهاء خدمته كمفوض للحكومة لدى تلفزيون لبنان[٣].

وقد فنّد الدكتور جورج سعد مفهوم الوضع بالتصرف معتبرا ان القضاء اللبناني قد عاقب "بدعة" الوضع بالتصرف من خلال ابطاله لأغلب المراسيم الصادرة في هذا الشأن مضيفا ان المرسوم الذي وضع مدير عام وزارة الاعلام محمد عبيد في التصرف يتجاوز حد السلطة من خلال مخالفته لاحد اهم المبادئ الدولية الا وهو حق الدفاع[٤]. وهناك الكثير من القرارات التي لا مجال هنا لذكرها او الإضاءة عليها.

في خلاصة هذه الفقرة نجد أن المؤثرات السياسية تشكل عاملا مهما من عوامل تحديد العلاقة بين الوزير والمدير العام، حيث يتم تغليب السياسة على القوانين والأنظمة القادرة على تبيان حدود صلاحيات كل من الطرفين، وكلما تم ذلك ستتطور العلاقة بينهما نحو تحسين عمل الإدارة والسير بها نحو الأفضل، اما في حال بقى الحال على ما هو عليه ستظل السياسة تطبع العلاقة بينهما ما يفتح الباب على مزيد من التضارب في الصلاحيات وتقديم المصالح الخاصة على المصالح العامة.

فالإدارة الفضلى هي وليدة الإرادة السياسية وان الإدارة الفعالة مرهونة بالإرادة السياسية الصادقة ولا يمكن للإدارة العامة ان تتطور الا في ظل الحماية السياسية بعيدا عن كل تدخل وكما هو معروف رأينا

---

[١] جريدة السفير الثلاثاء تشرين الثاني الموافق في ٦-١١-٢٠٠١.

[٢] جريدة المستقبل ٩-١-٢٠٠٤.

[٣] جريدة السفير ٢٦-١-٢٠٠٤.

[٤] جورج سعد، مقالة بعنوان: القضاء اللبناني يعاقب "بدعة" الوضع بالتصرف نشرت في جريدة السفير نهار السبت موافق فيه ١-٦-٢٠٠٢.

أن كل عملية إصلاحية جاءت على خلفية سياسية وكانت اقرب الى وجهة النظر بعيدا عن الفكر المؤسساتي، لذلك لا بد من اعتماد سياسة جدية لبناء الإدارة على أسس سليمة قوامها احترام الدستور والقوانين ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب وفصل السياسة عن الإدارة[١].

[١] عباس مزهر، دراسة بعنوان: الفضيلة الدستورية في لبنان، مبدأ الالتزام السياسي بالإصلاحات الإدارية والتوافق الديمقراطي مجلة الحياة النيابية المجلد ١٠٥ كانون الأول ٢٠١٧ ص ١٧٦.

الخاتمة

سعى هذا البحث للإجابة على إشكالية العلاقة بين الوزير والمدير العام باعتبارها جزء من كل، الا وهو الإدارة العامة اللبنانية كأداة في يد السلطة لتحقيق الأهداف والسياسات العامة.

فقد بدت تلك العلاقة يشوبها الكثير من الثغرات الناتجة عن القوانين والأنظمة نفسها التي عفى عليها الزمن وتجاوزتها التطورات على الصعد كافة، كما أن اتساع مهام ونشاط الإدارة على الصعيد العام، ادخل الى عملها في كثير من الروتين الإداري المشوب بالجمود والتخلف. وقد عانت الإدارة اللبنانية بداية من ويلات الحرب التي ارخت بظلالها على انتظام عمل الدولة بأجهزتها كافة. فكثير من الأنظمة الادارية قد تجاوزتها التطورات العلمية والتقنية، حيث بات ما يعرف بالحكومات الالكترونية في كثير من الدول ناظما للعلاقة بين الدولة والمواطنين، وقد تم بنتيجتها التوفير في الوقت والمال واصبح مفهوم الإدارة الحديثة يقاس بالنتائج والاهداف والخدمة عن بعد، وقد استمرت تلك المعاناة في زمن السلم حيث كل محاولة للإصلاح الإداري تذهب أدراج الرياح لأسباب سياسية وطائفية، ما اثّر على مجمل الانتظام الإداري وعلى العلاقة بين الوزير والمدير العام الذي اثّر بدوره على صورة وانتاجية الوزارات في لبنان.

فالإصلاحات السياسية التي طاولت موقع الوزير كمؤسسة دستورية قائمة بذاتها لم يرافقها تطور مقابل في أنظمة الإدارة العامة التي لاتزال التدخلات السياسية تعاملها على طريقة الوصاية الابوية التي تجعل من القادة الإداريين تابعين للزعماء السياسيين في قراراتهم الإدارية، بحيث لا يوجد فصل حقيقي بينهما.

ففي الوقت الذي نجد فيه أن الأنظمة قد أعطت الوزير صلاحيات مهمة كذلك أعطت المدير العام بعضا من الصلاحيات التي خصها بها القانون بحيث أي تجاوز لها قد يعرضها للإبطال القضائي.

ومن خلال فهم تلك العلاقة نجد ان النشاط الإداري المنتج محكوم بالتكامل والانسجام ما بين الوزير والمدير العام، في كل مفصل من مفاصل الحياة الإدارية في لبنان.

وبطبيعة الحال لقد أرخت التدخلات السياسية بظلالها على الإدارة اللبنانية بمجملها. فالإصلاح الإداري الذي طال به الزمن، لا يزال يأتي من باب الامنيات اكثر منه الفعل الجدي والمدروس. فتكرست نتيجة لذلك التبعية السياسية للمرجعيات على حساب الدولة بأجهزتها كافة.

وقد اثّر ذلك على نوعية القادة الإداريين الذين تسلموا المهام، فغيبت الكفاءات لصالح المحسوبيات، ولم يتم اعتماد الية واضحة للتعينات الإدارية، بحيث هُمش الكثير من الموظفين الذي يملكون القدرات، وجيء بالبعض من خارج الملاك الإداري، فحُرم صاحب الاقدمية حقه بالوصول الى اعلى المناصب في الوزارات ، حارمين بذلك الإدارة من الإفادة من تلك النخبة القادرة على تطويرها، هيئة وعملا.

وقد أدى ذلك الى حصر العلاقة بين الوزير والمدير العام من ناحية الاستعلاء السياسي، كون الخلافات السياسية غالبا ما تنعكس على عمل الإدارة وانتظامها.

كما أن استعانة الوزراء بمستشارين مطلقين لهم اليد في إدارة شؤون الوزرات، جعل منهم إدارة رديفة تقود النشاط داخل الوزاراة، دونما اعتبار للتسلسل الإداري المنصوص عنه قانونا، مما حال بين القاعدة والرأس، وقطع عملية الاتصال مما اثر على جدوى الرقابة كعنصر استراتيجي في العملية الإدارية.

أن كل سعي جدي لعلاج المشكلات على الصعيد الإداري منوط بإطلاق يد الأجهزة الرقابية القادرة من جهة على اختيار وتدريب الكادر البشري، ومن ثم على تحقيق افضل سبل رقابية وضمان تطبيق الأنظمة وصيانة المال العام. واذا أردنا بناء دولة حديثة، يجب بناء إدارة متطورة ومواكبة لكل جديد على صعيد الأنظمة والقوانين، تعكس الصورة الحقيقة للدولة والمجتمع كي نصبح بمصاف الدول التي سبقتنا في هذا المجال. كما انه لا يمكن التقليل من دور رئيس الحكومة في تفعيل عمل المؤسسات وتعزيز التعاون والتكامل في سياق تقديم الخدمات العامة وصيانة مصالح المواطنين.

خلاصة القول إن العلاقة الإدارية بين الوزير والمدير العام تعبر بطريقة او بأخرى عن الواقع السياسي المأزوم والمهمين على الحياة العامة في لبنان، كما تعطي صورة عن تجاوز القوانين والأنظمة من قبل

من يقع على عاتقهم تطبيقها. وحدها دولة الحق والمؤسسات قادرة على تحقيق الانتظام في السياسة والإدارة، حيث يخضع الجميع لمبدأ المشروعية من خلال الرقابة والمحاسبة، فالامر وان كان صعبا لكنه ليس بالمستحيل. فلا يغير الله ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم. والتغيير الحقيقي يبدأ من قرار سياسي رصين، يتخذه رجال دولة صادقون في قيادة عملية إعادة النهوض بالإدارة وتطوير الأنظمة والقوانين. فهل ذلك بالامر اليسير؟.

في المحصلة برز لدينا نتائج عدة أهمها:

- إن تعزيز صلاحيات الوزير بعد العام ١٩٩٠ جاءت لتكرس موقعه السياسي، دون أن يواكب ذلك تطوير الأنظمة والقوانين المتعلقة بالإدارة العامة.
- تأخذ الابعاد الطائفية والسياسية حيزا مهما في العملية الإدارية برمتها، وهذا ما يستدعي فصل الإدارة عن السياسة، وذلك من خلال القيام الحكومة نفسها بوضع سياسات عامة وخطط يلتزم بها الجميع وتعبر عن توجه الحكومة كجسم متضامن لا ان يتصرف كل وزير على هواه.
- كذلك كون الدستور قد نصّ على المناصفة في بين موظفي الفئة الأولى، الامر الذي استدعى تدخلا طائفيا وسياسيا في علمية اختيار القادة الإداريين، فانعكس ذلك سلبا على العلاقة بين الوزير والمدير العام خصوصا في خضم الخلافات السياسية بين الأقطاب السياسيين في البلد.
- لقد تبين لنا أن عملية اختيار المدراء العامين في لبنان الذين تم اختيارهم من خارج الملاك الإداري، لم يكن اغلبهم على مستوى الامال والطموحات، بحيث لم نلمس تطويرا او جرأة في اتخاذ القرار، فقد أدخلوا الإدارة في الروتين الإداري القاسي، كونهم لا يمكلون المعرفة الإدارية اللازمة التي تمكنهم من اتخاذ قرارات سريعة انما غير متسرعة، فهناك من التزم بالروتين الإداري، فحصل الجمود والبطء في الإدارة اليومية لمصالح الناس، وهناك من كان متسرعا في اتخاذ قراره دون الاستناد الى معرفة او معطيات. وفي كلا الحالتين المواطن هو من يدفع الثمن.
- كما لمسنا ان الأجهزة الرقابية، لا تفرض رقابة جدية على عمل المدراء العامين، للقيام بعملية تقييم محترف جدي لمستوى القادة الإداريين، ليبنى على الشئ مقتضاه. فلبنان بحاجة لقادة اداريين اكثر من حاجته لمدراء يتصفون بالركود والجمود في عملهم الإداري.

التوصيات:

١- نظرا لأهمية الإدارة العامة في مجمل الحضور الدستوري والسياسي للحكومة نرى ضرورة العمل الجاد للارتقاء بمستواها من النواحي كافة.

٢- تعزيز الإدارة العامة من خلال اعتماد الكفاءة، وإنجاز قانون المساءلة والمحاسبة. ويتطلب الإصلاح الإداري أيضا نظاما مرنا يتسع للمراجعة الذاتية. وكما ورد على لسان رئيس الوزراء الأسبق رفيق الحريري : " إن الإصلاح الحقيقي للإدارة العامة، يتم عبر تبسيط وتخفيف حقيقيين للأنظمة والمعاملات وتحديث القوانين والإجراءات كي تتلائم مع متطلبات التحديات"[١].

٣- الإصرار على اختيار المراكز القيادية وتحديدا عناصر الفئة الأولى من خلال اعتبارات الكفاءة والنزاهة والخبرة وذلك من خلال الاعتبارات الإدارية، أي من خلال ترفيع أصحاب الكفاءة والخبرة العارفين بشؤون الإدارة وسبل تحديثها. " لذا يجب ان تملأ المراكز الشاغرة في الفئة الأولى من خلال موظفي الفئة الثانية المدرجة أسماؤهم في جدول الترفيع وهذا ما يدل على ان تعيين موظفي الفئة الأولى يجب ان يتم من داخل الملاك وبصورة استثنائية من خارجه"[٢]. على أن يكون الثلث فقط من المراكز الشاغر، وليس الثلث من عدد مجموع المراكز المتعلقة بالمدراء العامين. كما يجب اخضاع من يتم اختيارهم من خارج الملاك الإداري لفترة تقييم قوامها سنتين على الأقل او ثلاث سنوات على الأكثر، قبل تثبيتهم للتأكد بالنتائج الملوسة من مستواهم وقدراتهم العلمية والنفسية.

٤- إبعاد التدخلات السياسية عن العلاقة بين الوزير والمدير العام، حيث تبين في كثير من المواقع انعكاس السياسة على الإدارة، وبالتالي على انتظام العلاقة الإدارية بين الرئيس والمرؤوس، ويجب العمل على هذا المطلب بالاتجاهين أي ناحية الوزير في علاقته مع المدير العام، وفي علاقة المدير العام مع الوزير.

---

[١] كميل حبيب، لبنان الهدنة بين حربين، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان، الطبعة الأولى ٢٠١٤ ص ٣٩٠.

[٢] موسى حبيقة، دراسة بعنوان: الية تعيين موظفي الفئة الأولى في الإدارات العامة، مجلة الحياة النيابية المجلد ٨٠ أيلول ٢٠١١ ص ١٤٢.

٥- احترام القواعد المنظمة للاختصاص، فلا سلطة عليا تتجاوز سلطة ادنى منها والعكس صحيح. فالاختصاص من المسائل الامرة المحددة بالنص ولا يمكن تخطيها او التنازل عنها. فهي ليست حقا شخصيا.

٦- بما أن اتفاق الطائف قد عزز من صلاحيات الوزير الامر الذي انعكس على الإدارة العامة التي يمارس من خلالها الصلاحيات التي انيطت به، لا بد من العمل السريع لتطوير الأنظمة والقوانين التي تحكم علاقة الوزير بالمدير العام وسائر العلاقة ضمن الهرم الإداري، وتفعيل عمل الأجهزة الرقابية في هذا الاطار.

٧- وضع الية واضحة لتنسيق العمل بين مختلف الأجهزة الإدارية وتفعيل دور مجلس المديرين العامين المنصوص عنه في المادة رقم ١٠ من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١١[١].

٨- تفعيل دور معهد الإدارة لتدريب وتهيئة الكادر البشري وتحديدا المراكز القيادية في الإدارات العامة.

٩- إعطاء الصلاحيات الوازنة وإبعاد التأثير السياسي على عمل الأجهزة الرقابية القادرة على تقييم كفاءة المدراء العامين ووضع تقييمهم في صلب مهامها لمعرفة الى أي مدى يلتزم المدراء العامون في القيام بصلاحياتهم في ظل الأنظمة والقوانين المرعية الاجراء، في ذلك يتحقق هدفين الأول تأمين الحماية اللازمة للمدراء العامين من تغول السلطة السياسية المتمثلة بالوزير، وثانيا تفعيل نظام الية المحاسبة للمدراء العامين لمعرفة من المقصر منهم ومن المنجز الكفؤ. وهذا ما نصّ عليه مشروع الية التعيينات الإدارية الذي قدمه وزير التنمية الإدارية السابق محمد فنيش الذي تحدث عن إنتاجية المديرين العاملين في الإدارات العامة.

١٠- الإصرار على أن تأشيرة المدير العام على المعاملات من الأمور الجوهرية التي قد تعرض من يتجاوزها من المديرين العامين للمساءلة.

١١- بما أنه قد أصبح دور المستشار في الإدارة من الأمور التي لا غنى عنها بالنسبة لكثير من الوزراء، حيث أصبحت صلاحياتهم امرا واقعا ما اثر على انتظام العلاقة بين الوزير والمدير

[١] برهان الدين الخطيب، مرجع سابق ص ١٥٧.

العام، نرى ضرورة تقنين دور المستشار وتحديد طبيعة دوره وذلك بغية تحديد الصلاحيات والمسؤوليات.

وكانت لجنة الإدارة والعدل برئاسة النائب روبير غانم قد قامت بدراسة اقتراح قانون يرمي لتعديل صلاحيات التفتيش المركزي لتطال كل من له علاقة بشؤون الادارة، ولو لم يكن من الموظفين، مثل المستشار، وكل من يأخذ راتبا من المال العام يجب أن يخضع للتفتيش بأي صفة كان.

لائحة المراجع والمصادر

مراجع عامة

١- احمد سرحال، وثيقة الطائف للوفاق الوطني ودستور الجمهورية اللبنانية، المكتبة العصرية، طبعة أولى ١٩٩٣.

٢- أمين عاطف صليبا، الوافي في القانون الإداري العام، مبادئ أساسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٧.

٣- بنار سردار زهدي، عنصر الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي ٢٠١٧.

٤- بيان نويهض، تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني (١٩٢٠-١٩٩٥) بيروت ١٩٩٦ حقوق الطبع محفوظة للمؤلف.

٥- جورج فودال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، دار مجد، الطبعة الأولى.

٦- حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة أولى ١٩٨٣.

٧- حسن عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة، دار مجد، طبعة أولى ١٩٩٧.

٨- حسين محمد عثمان، دروس في القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٩.

٩- خالد خضر الخير، المبادئ العامة في القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٤.

١٠- ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية، منشورات الحلبي٢٠٠٣.

١١- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، كانون الثاني ٢٠٠١، دار بلال للطباعة والنشر.

١٢- سوزي عدلي ناشد، اساسيات المالية العامة، النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة، منشورات الحلبي، طبعة أولى ٢٠٠٨.

١٣- طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية سنة ٢٠٠.

١٤- طاهر محسن الغالبي، مناف القطان، التفكير الاستراتيجي، المفاهيم، الأنماط، المداخل طبعة أولى ٢٠١٨

١٥- عبداللطيف قطيش، الإدارة العامة، من النظرية الى التطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، ٢٠١٣

١٦- عصام نعمة إسماعيل، النظام السياسي والدستور اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طبعة أولى ٢٠١٨.

١٧- عصام نعمة إسماعيل، محاضرات في مقرر الوظيفة العامة، الجامعة اللبنانية العام ٢٠١٥-٢٠١٦.

١٨- عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، طبعة أولى ٢٠١١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

١٩- فوزي حبيش، القانون الإداري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب طبعة أولى ٢٠١١.

٢٠- فوزي فرحات، القانون الإداري العام، النشاط الإداري، جزء اول، الطبعة الثانية.

٢١- كامل بربر، الإدارة عملية ونظام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة اولى،١٩٩٦.

٢٢- كميل حبيب، لبنان الهدنة بين حربين، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان، الطبعة الأولى ٢٠١٤.

٢٣- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٢٤- مهدي محفوظ، علم المالية العامة، والتشريع المالي والضريبي، طبعة جديدة ومنقحة ومزيدة، طبعة ثانية ١٩٩٧.

٢٥- موسى خليل، الإدارة المعاصرة –المبادئ–الوظائف– الممارسة– المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة ثانية ٢٠١١.

٢٦- هدى رفيق صابر، الصفقات العمومية، ثغرات وضوابط، دار سائر المشرق، طبعة أولى ٢٠١٦.

٢٧- وسيم نقولا سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، طبعة ثانية، ٢٠٠٩.

٢٨- يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري، تنظيم اداري، اعمال وعقود إدارية، الجزء الأول طبعة رابعة منقحة ومصححة ومزيدة٢٠٠٧.

مراجع باللغة الاجنبية

1. C.E. 24.5.1912 Come , rec. 620- C.E. 26.7.1985 Mlle Joly.
2. A.Plantey Tr. De fonction publique ,2001.
3. Galabert, Concl sur: CE 10 Juin 1966, Pelon et autres, AJDA 1966.
4. C.E. 7 février 1936, Jamart, Rec1936 p17; C.E. 7 juillet 1950, Dehaene, Rec 1950.
5. G. Vedel & P. Delvolvé- Droit administratif- Op. Cit. T1.
6. Nicolas Henry,Pradigms of Public Adminstration,Volume 35.
7. Stapenhurst and Kpundeh, Public Participants in the Fight Against Corruption. Canadian Journal of Development Studies 1988

موسوعات

- موسوعة عالم التجارة وإدارة الاعمال،CENTRE DE CULTURE MODERNE

النصوص القانونية والتشريعية والقرارات

١. الدستور اللبناني.
٢. وظيفة الوفاق الوطني.
٣. قانون الانتخاب ٢٠١٧/٤٤.
٤. المرسوم الاشتراعي ١١١ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩(تنظيم الادارة العامة) .
٥. المرسوم الاشتراعي ١١٢ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩(نظام الموظفين) .
٦. المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠-١٢-١٩٦٣(قانون المحاسبة العمومية) .

٧. المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣-١٢-١٩٧٢(النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان) .
٨. المرسوم الاشتراعي ١١٥ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩(انشاء التفتيش المركزي) .
٩. المرسوم الاشتراعي ١١٤ تاريخ ١٢-٦-٢٠١٢(انشاء مجلس الخدمة المدنية) .
١٠. المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦- ٩-١٩٨٣(انشاء ديوان المحاسبة) .
١١. قرارات مختلفة صادرة عن مجلس الوزراء.
١٢. قرارات صادرة عن مجلس القضايا في مجلس شورى الدولة.
١٣. تعاميم ادارية صادرة عن مجلس الخدمة المدنية.
١٤. قرارات صادرة عن ديوان المحاسبة.

جرائد ودوريات

- جريدة النهار
- جريدة الاخبار
- جريدة المستقبل
- جريدة الديار
- جريدة الشرق
- جريدة السفير
- مجلة الدفاع الوطني
- مجلة الحياة النيابية

مواقع الكترونية:

www.thebaghdadpost.com
http://hakaek.net

فهرس المحتويات

الموضـــــــوع:	الصفحة
المقدمة	١
أهمية البحث	٣
إشكالية البحث	٤
الفرضية	٤
منهج الدراسة	٤
نطاق الدراسة	٥
هدف الدراسة	٥
دوافع الدراسة	٥
الصعوبات	٥
خطة البحث	٦
الفصل الأول: موقع ودور الوزير والمدير العام في الوزارة	٧
المبحث الاول: صلاحيات الوزير	٨
الفقرة الأولى: الصلاحيات السياسية	٨
الفقرة الثانية: صلاحيات الوزير المالية	١٦
الفقرة الثالثة: صلاحيات الوزير الإدارية والتنظيمية	٢٠
أولاً: الصلاحيات الإدارية	٢١
ثانياً: الصلاحية التنظيمية	٢٤

المبحث الثاني: صلاحيات المدراء العامين	٢٨
الفقرة الأولى: الصلاحيات العامة	٢٩
الفقرة الثانية: الصلاحيات المقررة في أنظمة الإدارة	٣٥
أولا: صلاحيات المدير العام الإدارية	٣٥
ثانيا: صلاحيات المدير العام المالية	٣٧
الفقرة الثالثة: الصلاحيات التوجيهية والرقابية	٤٠
الفصل الثاني: أوجه ونتائج التعارض والتكامل بين المدير العام والوزير	٤٥
المبحث الأول: أوجه التكامل والتعارض	٤٦
الفقرة الأولى: التكامل في التنظيم الإداري والمالي في الوزارة	٤٧
الفقرة الثانية: أوجه وسلبيات التعارض	٥٢
الفقرة الثالثة: تغليب دور المستشارين	٥٩
المبحث الثاني: تفعيل التعاون بين الوزير والمدير العام	٦٥
الفقرة الأولى: الدور التوجيهي لرئيس الحكومة	٦٦
الفقرة الثانية: دور أجهزة الرقابة	٧١
أولاً: مجلس الخدمة المدنية	٧٢
ثانياً: دور التفتيش المركزي في تفعيل التعاون بين الوزير والمدير العام	٧٧
ثالثاً: رقابة ديوان المحاسبة	٧٩
الفقرة الثالثة: المؤثرات السياسية	٨٠
الخاتمة	٨٧
لائحة المراجع والمصادر	٩٣
الفهرس	٩٧