

# إصلاح الإدارة اللبنانية

السياق والمبادئ والأولويات

جامعة القديس يوسف - بيروت  
كلية الحقوق والعلوم السياسية

أيار ٢٠٢٣

# إصلاح الإدارة اللبنانية

## السياق والمبادئ والأولويات

جامعة القديس يوسف - بيروت  
كلية الحقوق والعلوم السياسية

أيار ٢٠٢٣

### التقرير من إعداد :

ندي أبي راشد - استاذ محاضر  
سامر غمرون - استاذ محاضر  
رزق زغيب - استاذ محاضر  
شهرزاد يارا الحجار - محاضر

بمساعدة من ديان أبي فاضل، مارلين الحاج،  
تمارا سمرا وفاليريا سبانيولو.

في كلية الحقوق والعلوم السياسية في  
جامعة القديس يوسف - بيروت



بدعم من شركة سايرن أسوشيتيس  
وبتمويل من السفارة البريطانية في بيروت.

هذا التقرير مترجم من النسخة الفرنسية الأصلية.

**رفعًا للمسؤولية:** تعبر الأدلة والاستنتاجات الواردة في هذا التقرير عن آراء ووجهات نظر الباحثين فقط ولا تمثل بالضرورة  
آراء أو وجهات نظر أي أفراد أو منظمات أخرى.

# قائمة المحتويات

٦	تمهيد
	<b>الجزء التمهيدي</b>
١٠	<b>إدارة الإصلاحيين وإدارة الموظفين : الطلاق الكبير</b>
	<b>الفصل الأول</b>
١١	عشرون عاماً من الاستراتيجيات الإدارية: خصائص الفكر الإصلاحي في لبنان
١٢	(١) الصيغة المفقودة: من هي الجهة التي يجب أن تقوم بالإصلاح؟
١٣	(٢) الدولة المشبوهة على طاولة العمليات: تقليل، تقطيع، تخفيف
١٤	(٣) «الإدارة العامة الجديدة» في بيروت: ثقافة جديدة لموظفين جدد
١٥	(٤) في انتظار السياسة: الحقيقة المتجاهلة
١٦	(٥) نحو إدارة ما بعد القانون
١٧	(٦) مجتمع المنظمات غير الحكومية والمواطن - الزبون
١٨	(٧) الجهات الدولية : محرّك الإصلاح الأول في البلاد؟
١٩	(٨) كلمات الإصلاح وأنماطه
	<b>الفصل الثاني</b>
٢٠	<b>الإدارة بحسب موظفيها: جسم متهاك يعاني من سياسته</b>
٢١	(١) موظفون محبطون، يحنون إلى الماضي: عن أي إصلاح نتحدثون؟
٢٢	(٢) أصل الشرور في الإدارة: تعسف الوزير الملك
٢٣	(٣) جوهر المشكلة: ذوبان القواعد القانونية والإدارية في السياسة
٢٤	(٤) الإدارة الزومبي: الموظف العام وبديله
٢٥	(٥) غياب الأجهزة الرقابية
٢٧	(٦) أزمة وطن، أزمة إدارة، أو أزمة إصلاح؟
	<b>الجزء الأول</b>
٢٨	<b>الاستفادة المثلى من الطاقم البشري في الإدارات</b>
	<b>الفصل الأول</b>
٣٠	<b>تعيين الموظفين العاميين</b>
٣٠	(١) شروط الالتحاق بالوظائف العامة في ضوء مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة
٣٠	أ. التوفيق بين الجدارة ومقتضيات الوفاق الوطني
٣٢	ب. الحدود الموضوعية لحظر التمييز على أساس الجنس
٣٣	(٢) إجراءات التعيين
٣٣	أ. حدود آليات المباريات والامتحانات
٣٤	ب. مخاطر التعيين من خارج الأسلاك
٣٥	(٣) ملخص المقترحات

## الفصل الثاني

### المسيرة المهنية للموظفين العاميين ..... ٣٦

(أ) تعسف نظام التعاقد ..... ٣٦

(ب) التعديلات على نظام التثبيت في الملاك ..... ٣٧

(ج) ملخص المقترحات ..... ٤٠

## الفصل الثالث

### الطبيعة التسلسلية للإدارة العامة ..... ٤١

(أ) إمكانيات تخفيف الطابع التسلسلي ..... ٤١

أ. التقيّد بمقتضيات المشروعية ..... ٤١

ب. إجراءات الديمقراطية ..... ٤٢

(ب) تعزيز الرقابة الداخلية ..... ٤٣

(ج) ملخص المقترحات ..... ٤٤

## الجزء الثاني

### تحفيز ديناميات الرقابة الداخلية والخارجية للإدارة ..... ٤٥

## الفصل الأول

### الترشيد اللازم للرقابة الداخلية في الإدارة ..... ٤٦

(أ) فوضى وعدم فاعلية الرقابة في الإدارة اللبنانية ..... ٤٦

أ. الإشكاليات المتعلقة بالرقابة على الموظفين العاميين ..... ٤٦

ب. الإشكاليات المتصلة بالرقابة على العمل الإداري ..... ٤٩

(ب) البدائل الممكنة لإصلاح الرقابة على الإدارة اللبنانية ..... ٥٤

أ. البدائل المتاحة لإصلاح الرقابة على الموظفين العاميين ..... ٥٤

ب. البدائل المتاحة لإصلاح الرقابة على العمل الإداري ..... ٥٦

(ج) ملخص المقترحات الإصلاحية المختارة للرقابة على الإدارة اللبنانية ..... ٦٢

أ. أهم المقترحات لإصلاح الرقابة على الموظفين العاميين ..... ٦٢

ب. أهم المقترحات لإصلاح الرقابة على العمل الإداري ..... ٦٢

## الفصل الثاني

### الحاجة الى المساءلة الشخصية للمسؤولين الإداريين ..... ٦٤

(أ) العقوبات التي تعيق المساءلة الجنائية للمسؤولين الإداريين ..... ٦٥

أ. الامتياز القضائي الممنوح للوزير والمرادف للحصانة الفعلية ..... ٦٥

ب. الحماية الوظيفية المفرطة للموظف ..... ٦٧

(ب) البدائل المتاحة لإصلاح شروط المساءلة الجنائية للمسؤول الإداري ..... ٦٨

أ. البدائل المتاحة لإصلاح شروط المساءلة الشخصية للوزراء ..... ٦٨

ب. البدائل المتاحة لإصلاح شروط المساءلة الشخصية للموظف العام ..... ٦٩

(ج) ملخص المقترحات المتعلقة بشروط المساءلة الشخصية للمسؤول الإداري ..... ٧٠

أ. في ما يتعلق بمساءلة الوزير ..... ٧٠

ب. في ما يتعلق بمساءلة الموظف العام ..... ٧٠

## الجزء الثالث

### ترشيح الهياكل الإدارية ..... ٧١

#### الفصل الأول

#### الإدارة المركزية ..... ٧٣

- ٧٣ ..... (أ) إدارة تعاني من الاستقطاب، غير منظمة وغير منسقة
- ٧٣ ..... أ. إنشاء عشوائى للوزارات والمديريات
- ٧٤ ..... ب. الوزير الذي يستطيع الكثير ويمكنه اليسير: الاستهزاء بالتسلسل الهرمي
- ٧٤ ..... ج. دراسة حالة: الإدارات الأمنية. مثال نموذجي على ازدواجية الصلاحيات وغياب التنسيق
- ٧٦ ..... (أ) البدائل المقترحة المتعلقة بتنظيم الإدارة المركزية
- ٧٦ ..... أ. إنشاء الوزارات
- ٧٧ ..... ب. هيكلية الوزارات
- ٧٧ ..... (أ) مقترحات بشأن الإصلاحات المتعلقة بتنظيم الإدارة المركزية

#### الفصل الثاني

#### اللامركزية الإقليمية ..... ٧٨

- ٧٨ ..... (أ) إدارة إقليمية شديدة الاعتماد على السلطة المركزية
- ٨٠ ..... (أ) البدائل المقترحة في ما يتعلق بالإدارة الإقليمية
- ٨٠ ..... أ. استقلالية الجماعات المحلية
- ٨٠ ..... ب. الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية
- ٨٠ ..... ج. إنشاء هيئات مسؤولة عن تسهيل اللامركزية
- ٨١ ..... (أ) مقترحات بشأن الإصلاحات المتعلقة بالإدارة الإقليمية

#### الفصل الثالث

#### اللامركزية الوظيفية ..... ٨٢

- ٨٢ ..... (أ) المؤسسات العامة: مؤسسات يساء فهمها واستخدامها
- ٨٢ ..... أ. الوصاية: الأولوية للرقابة المالية
- ٨٣ ..... ب. نظام قانوني تسعى المؤسسات إلى تفاديه
- ٨٣ ..... ج. الهياكل الموازية للهياكل الوزارية
- ٨٦ ..... (أ) البدائل المقترحة المتعلقة باللامركزية الوظيفية
- ٨٦ ..... أ. للمؤسسات العامة
- ٨٦ ..... ب. للهيئات النازمة
- ٨٧ ..... (أ) مقترحات بشأن الإصلاحات المتعلقة باللامركزية الوظيفية

قرن من الزمن قد مرّ على تكوين الإدارة اللبنانية وهي تعاني من مجموعة من المشاكل التي تراكمت وتفاقت مع مرور الوقت. بعض هذه المشاكل ذات طابع بنيوي، في حين أن البعض الآخر ظرفي ومرتبب بالسياق السائد في لبنان منذ الحرب الأهلية. فالمؤسسات اللبنانية والقوانين التي تطبقها غالباً ما تكون رهن علاقات سياسية واجتماعية تؤثر على عملها اليومي. ولقد فشلت محاولة زرع مفهوم الدولة الحديثة في نسيج البلد في إنشاء مؤسسات قادرة على الدفاع عن المصلحة العامة للمجتمع، وتتجاوز مكوناتها المختلفة والمصالح الخاصة المتعددة. إن الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يمر بها لبنان حالياً تسرع عملية تفكك مؤسساته، مما يجعل التفكير في حلول دائمة للمشاكل المتصلة بالقدرات الإدارية للدولة اللبنانية وجودة خدماتها ومرافقها العامة أكثر إلحاحاً. لذلك فلا بد اليوم من عملية إصلاح جوهرية للإدارة العامة.

غير أن هذا اليقين في ما يتصل بضرورة الإصلاح يترافق مع العديد من الشكوك السياسية إلى حد زعزعته: ما فائدة النهج الإصلاحي في نظام مثل نظامنا الذي نجح في تخريب أو تعطيل معظم محاولات الإصلاح في العقود الأخيرة؟ ما جدوى الإصلاح في سياق الانهيار الحالي؟ وما الفائدة من صياغة مقترحات إصلاحية جديدة تضاف إلى كل تلك التي فشلت منذ عام ١٩٩٠؟ الإجابة على هذه الأسئلة لا يدخل ضمن نطاق هذه الدراسة. فشروط الثورة القادمة، أو محفزات الإرادة السياسية المؤاتية للتغيير في لبنان، أو مستقبل الأزمة ليست من بين الأسئلة التي أردنا التكهّن بها. ينصب اهتمامنا بالأحرى على ما هو مرغوب وممكن في إطار الوضع القانوني الحالي في لبنان، من دون اقتراح حلول مثالية تنضم إلى المقترحات المثالية الأخرى في أدراج الوزارات والمنظمات الدولية.

لقد مكّنا هذا الحرص البراغماتي العملي من التنبّه إلى حدود مقترحات الإصلاح خلال الثلاثين سنة الماضية، على الرغم من جودة بعضها. تم انتقاد هذه المقترحات في صيغها المختلفة، فاعتُبرت أحياناً تجريبية بشكل مفرط، وأحياناً على أنها شديدة الطموح وتفتقر إلى الواقعية التي تضمن تنفيذها. أما ما يجمعها، فهو تجاهلها للعديد من العناصر التي تبدو لنا أساسية. أولاً، إن المفاهيم الجذابة المستوردة من معجم دولي للإصلاح خاص بالقرن الحادي والعشرين، إنما يجري تطبيقها في سياق سياسي معادٍ لا يضمن لها أي قابلية للحياة. فهي تطبق على طاقم إداري خاضع لتأثيرات هذا السياق ورافض في الوقت نفسه لفكرة تغيير مفروض من الأعلى أو الخارج ولمشاريع الإصلاح غير الفعالة المطروحة من قبل النخب اللبنانية والدولية. من جهة أخرى، كان ثمة قاسم مشترك بين هذه المقترحات السابقة وهو اجتنابها الشق السياسي (من خلال حصره في مسألة توفر الإرادة أو انعدامها) لدرجة إعطاء الانطباع بأن مشكلة الإدارة العامة في لبنان هي مشكلة تقنية بحتة. أخيراً، فقد أدى هذا النهج الذي يركّز بشكل أساسي على العلوم الإدارية إلى تهميش مسألة القانون، الذي اعتبر مجرد أداة رسمية غير فعالة لكن ضرورية لتنفيذ إصلاح إداري مستوحى من عالم إدارة الأعمال. أما نتيجة أوجه القصور هذه فواضحة: إدارة تحتضر، بعيدة اليوم أكثر من أي وقت مضى عن الركائز الأساسية لبناء مرن وفعال، ألا وهي الإنتاجية والفعالية والشفافية والثقة.

تهدف هذه الدراسة، بعد استخلاص الدروس من الإخفاقات السابقة، إلى تسليط الضوء على العيوب الرئيسية في تنظيم وعمل الإدارة العامة من مقاربة قانونية واجتماعية وسياسية، قبل تسليط الضوء على بعض الحلول الممكنة. كما تهدف إلى اقتراح سبل إصلاح مناسبة، بما يتلاءم مع الواقع القانوني والإداري والسياسي اللبناني ويأخذ في الاعتبار المقاومة الداخلية، مع اجتناب الحلول الخارجية الجاهزة التي لا تتماشى مع السياق المحلي. لذلك، فقد حاولنا عدم رسم ملامح إدارة مثالية لا علاقة لها بالواقع السياسي والقانوني الخاص بلبنان. إن هذه المقاربة الواقعية قد سمحت بصياغة عناصر الإصلاح الضرورية لاعادة التفكير في الإدارة العامة والوظيفة العامة اللبنانية لجعلها أكثر فاعلية وأكثر كفاءة وأكثر قدرة على دعم عملية إعادة تأسيس قطاع عام ملائم للاحتياجات والحقوق الأساسية للمواطنين

والمواطنات اللبنانيين. وذلك بشكل مستقل نسبياً عن تقلبات وتوازن القوى في السياسة اللبنانية. لتحقيق هذا الهدف، اخترنا عدداً من المسائل التي تم التحقق من صلتها وأهميتها في كل من التحليل النقدي المعياري وأثناء عمليات التحقيق الميدانية. يمكن توزيع هذه المسائل على أربعة أجزاء. مما يوفر رؤية متسقة للطريقة التي يجب اتباعها في إصلاح الإدارة اللبنانية والجوانب الأساسية لعملية الإصلاح هذه. يسمح الجزء الأول التمهيدي بتحديد موقع مقترحات العمل المستقبلي بالنسبة إلى عنصرين ضروريين من السياق اللبناني، بحسب رأينا، للتغلب على الإشكالات التي سبق ذكرها: أولاً وقبل كل شيء، تحديد موقع هذا الجهد بالنسبة إلى جميع جهود الإصلاح في لبنان في فترة ما بعد الحرب، ومن ثم بالنسبة إلى رؤية الموظفين العاميين اللبنانيين أنفسهم للإصلاح الإداري. يجب أن ترافق عناصر القراءة النقدية المقترحة في هذا الجزء التمهيدي قارئ التقرير طوال قراءته، وذلك لإعطاء المقترحات الواردة في الأجزاء اللاحقة بُعداً نقدياً وسياًقياً كان غائباً عن معظم الاستراتيجيات الإصلاحية التي تمكناً من مراجعتها. أما الأجزاء الثلاثة اللاحقة، فتوفر رداً قانونية مكيّفة مع السياق الاجتماعي والسياسي الذي تُطرح فيه هذه الأسئلة.

إن مخطط الدراسة هو إذن على النحو التالي: بعد طرح الموضوعات الرئيسية للمقاربات الإصلاحية في فترة ما بعد الحرب وتحديد نقاط القوة في رؤية كبار الموظفين العاميين والمفتشين في ما يتعلق بالإصلاح (الجزء التمهيدي)، تسلّط الدراسة الضوء على الحاجة إلى تعزيز الطاقم البشري الذي يشكل الإدارة (١)، وضرورة تحفيز ديناميات الرقابة الداخلية والخارجية للإدارة، المشلولة حالياً (٢)، والحاجة إلى ترشيد وتبسيط الهيكل الإداري المعقد حالياً (٣).

## الجزء التمهيدي

### إدارة الإصلاحيين وإدارة الموظفين : الطلاق الكبير

يقترح هذا الجزء تحليلاً نقدياً للخطاب الإصلاحية في النقاش العام في لبنان، كما هو مقترح منذ نهاية الحرب من خلال الاستراتيجيات المختلفة التي تم تعميمها. وستُستكمل هذه القراءة بتحليل لملامح الإصلاح وتحدياته في نظر الموظفين العاميين المفترض بهم تنفيذها في عملهم اليومي. وسيسمح هذا الجهد النقدي القائم على البحث الميداني بتسليط الضوء على حدود النماذج الإصلاحية المقترحة في لبنان حتى هذا التاريخ، لا سيما من خلال مقارنتها برؤية الموظفين للإصلاح. وسيسمح لنا ذلك بتحديد الأسباب التي تفسر الإخفاقات السابقة، بغية استخلاص الدروس من أجل التوصل إلى إصلاح إداري قابل للحياة والديمومة سياسياً واجتماعياً.

## الجزء الأول

### تعزيز الطاقم البشري للإدارة

يتناول هذا الفصل القضايا المتعلقة بتعيين الموظفين العاميين ومساهمهم المهني ووضعهم الوظيفي. من بين جملة أمور أخرى، فإن شرطي المساواة والجدارة، اللذين من المفترض أن يكونا معتمدين للتعيين في أي وظيفة عامة، لطالما كانا موضع شك بسبب عدد من القيود والممارسات التي لا تنفك تظهر حدودها ومخاطرها. إن التوازن بين مبدأ التسلسل الهرمي ومقتضيات الإدارة العامة من جهة، وحقوق الموظفين العاميين وحررياتهم (المشاركة، والإضراب، وحرية الرأي، والحقوق النقابية، والحماية، وما إلى ذلك) من جهة أخرى، عرضة للخطر على حساب الحقوق والحرريات. أما في ما يتعلق بالمسار المهني للموظفين العاميين، فهو يتأثر سلباً جزاء ممارسات مريبة مثل الوضع في التصرف أو الوضع المؤقت خارج الملاك، وندرة الممارسات السليمة مثل تناوب الموظفين العاميين. لا يمكن لأي عملية إصلاح إداري ناجحة أن تتجاهل هذه المشاكل وتتغافل عن أهمية تعزيز طاقمها البشري وإدارتها بموجب القانون.



## الجزء الثاني

### تحفيز ديناميات الرقابة الداخلية والخارجية للإدارة

يتضمن هذا الفصل عدّة اشكاليات تتعلق بالأداء الداخلي للإدارة العامة، بالإضافة إلى علاقاتها بالمواطنين. تسلط هذه الاشكاليات الضوء على الشلل الذي يضرب مختلف الآليات الإدارية. ويبدو أن الآليات الداخلية الأكثر تضرراً هي تلك الخاصة بمراقبة الموظفين العاميين، لا سيما الرقابة المسلكية، فضلاً عن مراقبة الأعمال الإدارية، بما في ذلك الرقابة الاستراتيجية للإدارة. أما الآليات الخارجية المتضررة بشكل أساسي، فهي الآليات المتعلقة بالمسؤولية الشخصية لموظفي الإدارات العامة، سواء كانوا موظفين أو وزراء، فضلاً عن آليات ضمان شفافية العمل الإداري وكفاءته وسرعته. يجدر بالإصلاح الإداري بث الروح اللازمة في جميع هذه الآليات لتنشيط العمل الإداري. لا شك أن الأدوات التكنولوجية ستلعب (وتلعب بالفعل) دوراً مهماً في تحفيز الديناميات الإدارية.

## الجزء الثالث

### ترشيد الهياكل الإدارية

تتناول هذه المجموعة الأخيرة المسائل المتعلقة بهياكل الإدارة اللبنانية. على مدار الأحداث والأزمات والصراعات والإصلاحات، تنامي عدد من المؤسسات الإدارية نتيجة الحلول والتسويات الظرفية المحلية، أو تمّ إسقاطها بالمظلات من الخارج جزّاء تأثير معين أو تقليد أعمى. هذا التكاثر في الهياكل والإدارات والمؤسسات العامة والهيئات الناظمة واللجان والمجالس والموظفين العاميين المتخصصين والسلطات المستقلة يعكس في غالبية الأحيان عملية هروب إلى الأمام وميلاً لإنشاء مؤسسات جديدة مع كل عملية إصلاح، بدلاً من إصلاح تلك القائمة بالفعل. وقد ساهم هذا التكاثر في الهياكل الإدارية، الذي غالباً ما شكل أداة ازدواجية وتداخل ونزاعات وعقبات وشلل وعدم محاسبة، في تكوين صورة دولة مكونة من جزر إدارية خاضعة للفصائل السياسية التي تسيطر عليها. فلا بد إذن من ترشيد هذه الهياكل.

## الجزء التمهيدي

# إدارة الإصلاحيين وإدارة الموظفين : الطلاق الكبير

سامر غمرون

# عشرون عاماً من الاستراتيجيات الإدارية: خصائص الفكر الإصلاحية في لبنان

تسمح لنا دراسة عشرين عاماً من الاستراتيجيات الإصلاحية للإدارة اللبنانية بكتابة تاريخ آخر للبلد. ولا نقصد بذلك تاريخ الإدارة نفسها، وإنما تاريخ التصورات التي قدمتها بعض النخب التي صاغت هذه النصوص - كبار الموظفين العامين وممثلي مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OM SAR)، ووكلاء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، ومختلف المستشارين - في ما يتعلق بأهداف ووسائل الإصلاح الإداري. ولا شك أيضاً أن هذا الإصلاح يعكس، كما هو مقترح في التقارير المختلفة، تصورات أخرى جوهرية ساهمت في هيكلة التاريخ اللبناني بعد سنة ١٩٩٠: ما هي الرؤى التي كانت سائدة بشأن ماهية القطاع العام والدولة والقانون والاقتصاد والمجتمع في لبنان؟ وبالتالي، فإن تحليل هذه التقارير الاستراتيجية يقدم وجهة نظر فريدة حول أفكار - أو بالأحرى أيديولوجية - التغيير المؤسسي في لبنان. فهو يساعد على فهم أفضل للنجاحات النادرة والإخفاقات والثغرات العديدة التي ميزت محاولات الإصلاح، منذ نهاية الحرب الأهلية حتى الأزمة الراهنة. وبالطبع لا داعي لتوضيح سبب أهمية هذا الفهم من أجل ضمان نجاح محاولات الإصلاح المستقبلية، بما في ذلك المحاولات التي يدعمها هذا البحث.

بعض الملاحظات الأولية ضرورية بدايةً، وذلك قبل عرض التحليل النقدي لهذه الاستراتيجيات التي تمت دراستها هنا كنص وكخطاب.

١. لقد قرأنا معظم النصوص الاستراتيجية للإصلاح الإداري التي تم إنتاجها في فترة ما بعد الحرب والتي تمكّننا من الاطلاع عليها، لكننا أشرنا التركيز على بعضها فقط: استراتيجيات OMSAR للأعوام ١٩٩٨ و٢٠٠١ و٢٠١١ (لم يكن قد تمّ بعد نشر الاستراتيجية الأخيرة عند كتابة هذا التقرير، وبالتالي فقد تعذّر الوصول إليها)، والتقارير المرحلية ل OMSAR (تقارير ٢٠٠٩، ٢٠١٢، ٢٠١٥)، والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٢٠، وأخيراً الاستراتيجية الأشبه ما تكون بأداة مرافعة ومناصرة، التي نشرها رئيس الحكومة السابق فؤاد السنيورة، والتي تقدم لمحة عامة عن المقاربة الحريية الرسمية للإدارة.

٢. زمن الإصلاحات: يبدو أن معظم الاستراتيجيات معلقة خارج الزمن السياسي والاجتماعي اللبناني (فمصطلحاتها ونماذجها هي التي تفضحها أحياناً، وليس موقعها التاريخي الواضح؛ وحدها استراتيجية OMSAR لعام ٢٠٠١ تضع الإصلاح ضمن إطار تسلسلي، من دون تحديد تاريخي ضمن الزمن اللبناني). غير أن ما يلفت نظرنا هو القاسم المشترك بين هذه الاستراتيجيات وهو اعتبار توقيتها بشكل عام على أنه مثالي للإصلاح: فتوقيت الإصلاحيين واستراتيجياتهم هو دائماً التوقيت الأمثل. وهكذا، فقد أصبحت الأعوام ١٩٩٨ و٢٠٠١ و٢٠١١ و٢٠٢٠ كلها تواريخ مناسبة (ولو أنه نادراً ما يتم توضيح أسباب ذلك) لتنفيذ العمليات الإصلاحية، التي على الرغم من ذلك لا ترى النور أبداً.

٣. تتجاهل هذه الاستراتيجيات بعضها البعض (ولا ينطبق ذلك بالطبع على تقارير التنفيذ المرحلية لعام ٢٠١٢ أو ٢٠١٥)، وتسعى كل استراتيجية إلى إعادة ابتكار النهج الإصلاحي بحد ذاته. تتكرر معظم المشكلات المحددة والخطوات المقترحة من استراتيجية إلى أخرى، وتأتي كلها مغلفة بالخطاب نفسه الذي يدعو إلى الابتكار، بالرغم من أنه مكرّر في كثير من الأحيان. يتم تمييزها بعضها عن بعض من خلال الاختلافات المصطلحية في بعض الأحيان (فقد سعت الاستراتيجيات القديمة إلى التحديث وإعادة التأهيل والتجديد والدعم، في حين أن الاستراتيجية الحالية، أيّاً كانت، هي وحدها تسعى حقاً إلى «الإصلاح» (٢٠٠١، ٩)). تتبع هذه المصطلحات والمفاهيم بعضها البعض وتتشابه

كما لو أن جميع التقارير مستوحاة من دليل واحد موحد لصياغة استراتيجيات الإصلاح الإداري في فترة ما بعد الحرب الباردة. وبالتالي فهي تتضمن دائماً تعريفاً للدولة المرجوة (المصغرة دائماً)، وعلاقتها بالمجتمع (الذي يتكون بشكل أساسي من منظمات غير حكومية، أو «قطاع خاص» فاضل يلفه الغموض)، والاقتصاد (الليبرالي دائماً)، والمواطن (خاصةً المستهلك)، قبل تعداد المشكلات التي غالباً ما تظل هي نفسها (مما سهّل المقارنة النقدية التي نتوخاها).

٤. أخيراً، فإن قراءتنا لهذه الوثائق تعطينا انطباعاً متزايداً بوجود عالم مواز للإصلاح الإداري، نشط فيه OMSAR وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنظمات الدولية والجهات المانحة والخبراء لمدة عشرين عاماً، غير أنه قد بقي في نهاية المطاف بعيداً عن الواقع اليومي للإدارة اللبنانية وموظفيها. قد يتقاطع هذان العالمان في بعض الأحيان أو يتلامسان لمناسبة حدث أو مشروع ما، غير أنهما يتطوران بشكل منفصل. عالمان مختلفان، لكل منهما جهاته الفاعلة ومرجعياته المعرفية ومنطقه وتوازن قواه وأيديولوجياته وزمانياته. وهذا ما يسمح لنا بفهم السبب في أن دينامية مهندسي «الإصلاح الإداري» وبراعتهم لم يقابلهما منذ عام ١٩٩٥ سوى الانحطاط في المؤسسات والهيئات الإدارية وأنهيارها خلال الفترة نفسها، باستثناء بعض التجارب الاستثنائية والمعزولة التي اتسمت بقدر نسبي من الفعالية.

## (١) الصيغة المفقودة: من هي الجهة التي يجب أن تقوم بالإصلاح؟

في حين أن الحاجة إلى الإصلاح قد حازت بسرعة على إجماع واسع خلال فترة ما بعد الحرب، غير أن هوية الجهة أو المؤسسة التي ينبغي أن تقود هذا الجهد الإصلاحي قد شكّلت جدلية تنامت بشكل تدريجي على مر الزمن. إن هذا الشاغل، الذي بدا طفيفاً نسبياً في التقرير الأول الذي تمت دراسته (١٩٩٨) نظراً إلى أن الإصلاح كان لا يزال في حالة الزخم التي شهدناها ما بعد الحرب، أخذ في التزايد بدءاً من تقرير عام ٢٠٠١ ليصبح إشكالية حقيقية ومصدراً للتساؤلات: فأصبح الإصلاح موضوع - وضحية - صراع على السلطة بين الطامحين إلى الإصلاح. لا شك أن النزاع الذي دار خلال فترة ١٩٩٦-٢٠٠٠ بين OMSAR وهيئات الرقابة قد ساهم في ذلك: فقد اختلف المكتب مع التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية حول صلاحيات وشرعية كل منهما، ليلبغ هذا الصراع ذروته مع وزارة حسن شلق (الرئيس السابق لمجلس الخدمة المدنية) في حكومة الرئيس الحص بعد عام ١٩٩٨.

انطلاقاً من هذه الفترة (ومن تقرير عام ٢٠٠١)، بدت شرعية OMSAR وصلاحياته في تنفيذ عملية الإصلاح وكأنها موضع تساؤل وتشكيك، الأمر الذي انعكس بوضوح في التقارير اللاحقة التي تناولت جميعها مشكلة الغموض والالتباس في طبيعة OMSAR، وضعفه التنفيذ مقابل الوزارات، والتضارب في الصلاحيات مع «الجهات الفاعلة الأخرى في عملية الإصلاح الإداري»، وهو تعبير ملطف يصف الحرب البيروقراطية في نهاية التسعينيات حول الجهة الوصية على العملية الإصلاحية، ممّا أدى إلى «تراجع الضغط الداخلي لصالح الإصلاح وقبوله» (٢٠٠١، ٨): بحسب موظفي المكتب، ان التغيير يمثل OMSAR، وهو اليوم محارب. بناءً على هذا التشخيص المتكرر، عادت الاقتراحات والأفكار حول البنية الإصلاحية المثلى إلى الظهور في استراتيجيات OMSAR، وبدأت تشغل حيزاً أكثر فأكثر على حساب موضوع الإصلاح نفسه. بالتالي فقد تمت مقارنة سيناريوات مؤسسية مختلفة منذ عام (٢٠٠١) إنشاء وزارة للإصلاح الإداري قائمة بحد ذاتها، أو تعيين وزير بدون حقيبة، أو هيئة مركزية تابعة لرئيس الحكومة، مع تفضيل للسيناريو الوزاري الأول في عام ٢٠٠١.

مع تكرار تشخيص نقص الدعم والصلاحيات الواضحة في عام ٢٠٠٩ (ان تعاون الوزارات غير مضمون)، فضلاً عن الطابع المحدود والشخصي للنهج الإصلاحي حتى ذلك الحين (فالأمر يرمقه يعتمد على الوزير المعين)، بات OMSAR يرى نفسه كشركة استشارية تقدم توصياتها وخبراتها إلى عملائها (٢٠٠٩، ٤).

لكن سرعان ما ظهر الاستياء بشكل واضح في ما يتعلق بهذا الوضع الذي فرضه منطلق المشاريع والتمويل أكثر منه الخيارات الاستراتيجية. لذلك، فقد عادت مسألة إعادة هيكلة المؤسسات القيمة على الإصلاح إلى طاولة البحث مع مقترحات متعددة. ولكن هذه المرة في اتجاه إرساء دور توجيهي أكثر في عملية الإصلاح، وتوضيح/تعزيز للصلاحيات التنفيذية بما أن السيناريوهات الأخرى لعام ٢٠٠١ بدت فجأة غير مطمئنة، والطبيعة الهجينة لـ OMSAR بدت أكثر ضماناً للحماية (٧، ٢٠٠٩)، فلا بد إذن من الحفاظ عليها. وبرز تحول جديد في عام ٢٠١١، إذ شهدنا هذه المرة عملية ترويج/تفعيل للجنة عليا لقيادة الإصلاح. كان قد تم إنشاؤها بقرار من رئيس الحكومة في عام ٢٠٠٥، تضمّ الوزارات المعنية جنباً إلى جنب مع رؤساء الهيئات الرقابية... (٢٠١١، ٤١).

إن حالة التردد هذه ليست مؤسسية فحسب، وإنما أيضاً مصطلحية، إذ أن اسم الوزارة المسؤولة عن «الإصلاح» في ذلك الوقت قد تغيّر إلى وزارة التنمية الإدارية. حتى ولو امتنعنا عن المبالغة في تفسير هذا التعديل الشكلي الذي يعكس تغييراً في مظهر النهج الإصلاحي، غير أنه لا يمكننا ألا أن نرى فيه تراجعاً وتقليصاً للطموحات المتعلقة بالتغيير، وحياءً وتواضعاً في ما يتعلق بما تم تحقيقه وما يمكن تحقيقه. وقد تم بالفعل تأكيد هذا الاتجاه من خلال لهجة التقارير التنفيذية اللاحقة (٢٠١٢، ٢٠١٥) والتي، بلغة أكثر حذراً، تكتفي بالتطلع إلى المزيد من الدعم والتعاون من قبل الوزارات، قاطعة بذلك الطريق ضمناً على أي صلاحيات تنفيذية أكثر فعالية.

هذا التراجع بشأن هوية وهيكلية رواد الإصلاح لأكثر من ٢٠ عاماً قد يفسر جزئياً تواضع النتائج التي تم تحقيقها.

## II) الدولة المشبوهة على طاولة العمليات: تقليل، تقطيع، تخفيف

يقدم التقرير الأول في لعام ١٩٩٨ (أكثر من ٤٠ صفحة!) نفسه كدليل للدولة النيوليبرالية القائمة على العولمة السعيدة والنهاية المنتظرة للتاريخ: صفحات مثيرة للتعجب في تقرير من هذا النوع، تحاول إعادة إنتاج الدولة من منظور الأيديولوجيا النيوليبرالية المنتصرة والواقعة من نفسها في التسعينيات. حتى الدستور اللبناني (في مقدمته التي تركز الاقتصاد الليبرالي) قد استُخدم لإضفاء الشرعية على عملية تقليص الدولة اللبنانية ودورها، من دون طرح أي تساؤل حول الوجود والدور الحقيقيين لهذه الدولة في لبنان: لنعمل على التقليص والتخفيض أولاً، ونبحث في التفاصيل لاحقاً! الأولوية هي للدولة الخفيفة، التي تمارس رقابة خفيفة تناسب طبيعة الاقتصاد اللبناني القائم على المنافسة والانفتاح التجاري والضرائب المنخفضة على الدخل والربح، وحرية حركة رأس المال والعمل المصرفي (١٩٩٨، ٣٩٨ وما يليها). كما تمت الاستعانة بالإصلاحات الرئيسية لإجماع واشنطن (Washington Consensus)، من مصر إلى نيوزيلندا، للتأكيد على الحاجة إلى إزاحة الثقل الزائد للسياسات الاجتماعية (أي سياسات في لبنان؟) عن الإدارة، وتفويضها للمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية التي ستتولى بالتالي مسؤولية «التنمية البشرية» (١٩٠، ١٩٩٨). إن مفهوم «الحكومة الرشيدة» هو المفهوم السائد، وذلك في توازن تام، يذكرنا بمفهوم السوق، بين الدولة المطلقة والدولة غير الموجودة. ينبغي للإدارة المتوخاة أن تكون تكميلية وثنائية لقوى السوق التي ستقود البلاد في العقود القادمة: يجب أن تكون إدارة رشيقة وعلى قدر كاف من الحياء لعدم إعاقة هذه القوى الحيوية، وإنما أيضاً فعالة عندما تحتاج هذه القوى إليها. الخصخصة أمر ضروري وحتمي وهي تشكل الخلفية لمجمل عملية إعادة النظر في الإدارة، حتى لو وجدنا إصراراً على الحاجة إلى إطار تنظيمي ذي صلة (١٩٩٨، ٧٣٣، ٤٢٢). تكتمل الصورة مع مواعمة لبنان مع العولمة الاقتصادية الليبرالية: يجب أن تكون الإدارة اللبنانية على مستوى الدور الاقتصادي الذي كان يطمح اليه لبنان في التسعينيات (١٩٩٨، ١٣-١٤).

يظل تقرير ١٩٩٨ استثنائياً بسبب لهجته الليبرالية ومقارنته الاقتصادية البحتة واحتفائه بدولة الحد الأدنى، غير أن الاستراتيجيات اللاحقة لم تحد عنه بشكل أساسي، حتى لو خففت حدة الرؤى الأكثر ليبرالية فيه. ابتداءً من العام ٢٠٠١، استعادت الدولة المرغوبة بعضاً من دورها: فكانت ذيول الأزمة الاقتصادية اللبنانية الأولى بعد الحرب في أواخر التسعينيات لا تزال ظاهرة. وقد بدأ الحماس للخصخصة السحرية في الانحسار، رغم أن حجم الدولة اللبنانية بقي يشغل أذهان كتاب التقارير الإصلاحية. مجدداً وبشكل متكرر، تم اتهام الدولة باحتلال مساحة كبيرة من خلال منع الجهات الأخرى (القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية) من العمل: يجب إصلاح الإدارة لجعلها أصغر حجماً ودوراً (٢٠٠١، ٦). بعد عشر سنوات، أرادت استراتيجية العام ٢٠١١ اقتراح تعريف ودور «جديد» للدولة (٢٠١١، ١٩)، حتى ولو كان شبيهاً بالدور القديم. ظلت الرغبة قائمة في تطبيق الوصفات الأكثر ليبرالية في ما يتعلق بموضوع تقليص حجم الدولة (دولة «صغيرة وفاعلة» (السنيرة))، من دون الإشارة إلى أن لبنان لم يمر بمرحلة التخطيط المكثف من قبل الدولة التي بررت هذه الصفات في بلدان أخرى. كل الطول تمرّ من باب خفة الدولة ومنح الأولوية للسوق والاقتصاد: على سبيل المثال، يتم الترويج بحماس ودون نقاش للرقابة اللاحقة للإنفاق تحديداً لأنه يسمح بقياس الفاعلية والأداء الاقتصادي. وقد واصل القطاع الخاص في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين الاستفادة من هالة فوق كل الشبهات: وحده القطاع العام مريض وفساد وبحاجة إلى حمية («إصلاح»). لذلك، تبدو الشراكة مع القطاع الخاص حلاً سحرياً للعديد من المشاكل، من دون التفكير أبداً في خصوصيات هذه الحدود المبهمة والمختزقة بين القطاعين العام والخاص في لبنان، أو في تجاوزات هذه الشراكات على النحو الذي مورست فيه على أرض الواقع.

### III «الإدارة العامة الجديدة» في بيروت: ثقافة جديدة لموظفين جدد

إن صورة موظفي الإدارات العامة في الاستراتيجيات الإصلاحية سلبية في الأساس. منذ عام ١٩٩٨ وهم مصنّفون ضمن «العوائق» أمام الإصلاح المنشود: فموظفو الإدارات العامة أنفسهم هم الذين يهددون بإفساد الحفلة الإصلاحية المنتظرة، لا سيما بسبب عاداتهم السيئة، أو «كبريائهم»، أو افتقارهم للوعي، أو افتقارهم للتدريب على أساليب العمل الجديدة. يتم تصويرهم على أنهم بيروقراطيون، بالمعنى الأسوأ للكلمة. فهذا الموظف المعاند وغير الكفو (٢٠٠١، ١١) يأتي من مجتمع عديم الثقة في العملية الإصلاحية وخارج اللعبة الإصلاحية (١٩٩٨، ٢٥): لا يمكن للإصلاح أن يأتي من داخل هذه الإدارة أو حتى هذا المجتمع، ولا يمكن للموظف العام كذلك أن يكون الشريك في العملية الإصلاحية وإنما، ببساطة، هدف العملية التي ينبغي أن تُفرض من قبل الخبراء والسياسيين (١٩٩٨، ١٦؛ ٢٣٠). إن شبح الموظفين الذين لا يتمتعون بالمهارات المطلوبة والذين يجب التخلص منهم بأسرع ما يمكن (١٩٩٨، ٢٣٣) يطارد هذا التقرير والتقارير اللاحقة، مع ما يصحب ذلك من سلبيات يجب معالجتها: إدارة غامضة وثقيلة: صندوق أسود لا يمكن حتى للخبراء سبر أغواره على الرغم من سعة اطلاعهم (٢٠١١). وحتى عندما يتم ذكر الزبائنية في الإدارات العامة (٢٠١١، ٢٣)، فتصبح مشكلة عدم ولاء الموظفين للمصلحة العامة، ولصالح زعيم ما: هذه أيضاً مسؤولية الموظفين.

على عكس هذا التشخيص القاتم، فإن يوتوبيا الحداثة في الإدارة اللبنانية (١٩٩٨، ٢٠ وما يليها) تنطوي على تغيير في «ثقافة الإدارة» التي من شأنها استبدال «الموظفين الإداريين» ب«المديرين»، والشريعة بالإبداع: اللامركزية، نهج تشخيص المشاكل من القاعدة (bottom up)، العمل الميداني، الرؤية الأفقية، مناهضة التسلسل الهرمي، المرونة، الحرية، هامش المناورة، المخاطرة، الإبداع، التفويض، الاستقطاب، قابلية التحرك، التدريب، النمو، المساءلة، التمكين، السرعة والقدرة على التكيف، الرشاقة، وما إلى ذلك من صفات ومفاهيم عديدة تمّ ترادها على مدار عقدين من الزمن لرسم ملامح الإدارة العامة المنشودة في ظل تعدد إصلاحها على أرض الواقع. إن صورة «مدير الغد» كمسؤول ديناميكي وحيوي (ولكن ليس مديراً بالمعنى التجاري (١٩٩٨، ٣٥)) يجب أن تسمح بإعادة هيكلة الوظيفة العامة وتكييفها مع العولمة والضرورات الاقتصادية والانفتاح على المجتمع المدني (١٩٩٨، ٣٦).

أما التقارير اللاحقة، فتعطي دائماً مكانة أساسية لمسألة الموارد البشرية. عندما يتم أخيراً ذكر هيمنة السلطة العليا في التسلسل الهرمي، فذلك ليس للتأكيد بالسلطة التعسفية التي أُعطيت للوزراء ما بعد الطائف (يُرجى مراجعة أدناه)، وهي مسألة أساسية نادراً ما يتم التطرق إليها في التقارير، وإنما للحديث عن مشكلة خلق الإبداع الشخصي لدى الموظفين (٢٠٠١، ٢٠٠٢)، بما يتوافق مع أولويات خطاب الإدارة الجديدة. لذلك فلا بد من إعادة تعزيز الهيئات الرقابية نفسها لتكون قادرة على دعم ومواكبة (وليس مراقبة، وهو مصطلح قمعي عفا عليه الزمن) هؤلاء الموظفين العاملين الجدد (٢٠١١، ٢٠١٥). ولا يُستثنى تقرير السنيورة من هذا النهج، إذ أنه، تماشياً مع دفاعه عن الإرث الحريري، يؤكد على أهمية حملات تطهير الموظفين («الأولى منذ عهد شارل حلو») التي أرادها رئيس الحكومة السابق: فالموظفون مسؤولون عن الفشل إذ أنهم لم يلتزموا بمشروع الإصلاح نظراً لضعف انتمائهم للدولة. لهذا السبب، يتم تلخيص الإصلاح بوظيفته التطهيرية، في إطار الوصم المتكرر للموظف المذنب، الذي يتم تقييمه من قبل الخبير المطلع ومعاقبته من قبل السياسي المقتر.

لهذا الاهتمام المضمخ بالموارد البشرية المقترن بنهج الوصم الدائم للموظف نتيجتان: إبعاد العديد من الموظفين عن جهود الإصلاح (الأمر الذي شعرنا به خلال مقابلاتنا، في إطار نبوءة ذاتية التحقق)، وحجب العنصر السياسي الذي سيبقى أحد أكبر النقاط الغائبة في استراتيجيات الإصلاح في السنوات العشرين الماضية.

## (١٧) في انتظار السياسة: الحقيقة المتجاهلة

لا يغيب الشق السياسي عن استراتيجيات الإصلاح، لكنه يتخذ شكلاً مجرداً وملطفاً. تُستخدم «الحرب» و«مخلفاتها» دائماً كمبرر لتفسير حالة الإدارة (١٩٩٨، ٢٠٠١: ١٣، ٥، ١٦). كما أن الفساد، الذي قليلاً ما يتم ذكره، مجهول المصدر أيضاً، نظراً إلى أن الأنظمة الإدارية هي المسؤولة عنه: فالأمر لا يتعلق بالموظفين القاصرين ولا بالسياسيين الغائبين (١٩٩٨، ٤٩٤)، إنها جريمة من دون مرتكب (٢٠٢٠). الإمبراطورية العثمانية نفسها مسؤولة جزئياً عن ذلك (٢٠٢٠). والنهج نفسه يُستخدم عند الحديث عن الطائفية (١٩٩٨، ٤: ٢٠٠١، ٨: ٢٠١١)، مع الإشارة إلى أن جوانبها ليست كلها سيئة (٢٠٢٠). حتى اتفاق الطائف يتم تقديمه على أنه ضامن للعيش المشترك ويجب احترامه (١٩٩٨، ٢٥٠). وليس باعتباره المسؤول عن الهيمنة الوزارية على الإدارة، وهي مشكلة ضخمة نادراً ما يتم تناولها. وإذا تمت الإشارة إلى ضعف الفصل بين المساحتين السياسية والإدارية، فيحصل ذلك في إطار الحديث عن العديد من المشاكل الأخرى. الإشارة الوحيدة بالاسم تتعلق بالرئيس شهاب، الذي اعتُبر الإصلاح الإداري الذي قام به في عام ١٩٥٩ كإصلاح الوحيد الجدير بالذكر (٢٠٠١ و ٢٠١١).

ومن اللافت للنظر أيضاً أن السياسة تُصوّر دائماً على أنها الحل الإلهي الخارق الذي ينتظره الجميع منذ تسعينيات القرن الماضي، والتي يجب أن تقدم دعمها للإصلاح غير أنها لم تفعل ذلك بعد. ففي جميع التقارير، ثمة رغبة وانتظار لهذا «الدعم» السياسي، هذه «الإرادة» السياسية، غير أنه لم يتم تحديدها أو تحليلها مطلقاً: تظل السياسة دائماً وكأنها عامل خارجي وغامض، وتأتي تعابيرها في خانة الأمور المرغوبة ولكن غير المفهومة (٢٠٠١، ٨). وفي انتظار السياسة التي لا تأتي بأي فعل (٢٠١١، ٢٤)، تستمر سلسلة التوصيات المعتادة من تقرير إلى آخر. إن المحاولات النادرة لتحديد المشكلة السياسية تدين أحياناً مجلس النواب: فالبرلمان لا يقوم بعمله في الإشراف على الحكومة في موضوع الإصلاح (٢٠٠١، ٨). وتتطرق بعض التقارير بشكل عابر إلى مشكلة الزبائنية والتدخل السياسي (٢٠٠١، ٧) لكن من دون إعطائها أهمية خاصة ضمن القائمة الطويلة من الاختلالات والإخفاقات الإدارية، وذلك إلى جانب القضايا التقنية الأخرى مثل تلك المتعلقة بمباني الإدارات (٢٠١١، ٢٥). وهكذا، فإن إستراتيجية عام ٢٠١١ لم تنفذ «لأسباب سياسية وغير سياسية» (٢٠١٥)، دون أي شرح إضافي. غير أن ذلك ليس بالأمر الخطير إذ أن تطبيقها التدريجي يتحايّل، بل ربما يضيفي الشرعية أيضاً، على العجز السياسي للإصلاحيين. السياسة مرغوبة ومطلوبة وضرورية ويتم الحث عليها بصفته الراعي المنشود للإصلاح وفق نظريات الحوكمة الرشيدة (٢٠١١، ٤٠). غير أنها مرهوبة ومخيفة في شكلها الوحشي الذي أنتجه النظام اللبناني. لطالما تم التأسّف على غياب السياسة الصالحة منذ التسعينيات (٢٠١٥)، وذلك



في نوع من التبرير الدائم لخيبيات الأمل. وهي تبقى على أي حال خارج أي نوع من المساءلة حول غيابها أو ضعفها. حتى عندما يتحدث الرجل السياسي في تقرير السنوية (ص ٢٠)، يضع اللوم والحق أيضاً على الأحزاب والمنافسات السياسية لتبرير عدم نجاح إصلاحات الحريري، إلى جانب المذنبين السياسيين الآخرين كالرئيس إميل لحود والمجلس الدستوري والبرلمان والهيئات الرقابية والموظفين (من اللافت للنظر أن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، OMSAR، يبدو وكأنه غير موجود بالنسبة إلى وزير المالية ورئيس الحكومة السابق). أما المرة الوحيدة التي بدا فيها الدعم السياسي مرضياً، فكانت بمناسبة تقرير مكافحة الفساد (٢٠٢٠)، الذي يؤكد، من دون سخرية، وجود إرادة سياسية غير مسبوقه للإصلاح في البلاد، مما يسمح للبنان بالانضمام إلى الدول التي تضع مكافحة الفساد في أعلى سلم أولوياتها.

إن هذا التعامي السياسي، أو تهميش السياسة في قائمة المشاكل الطويلة، قد حال دون أخذ مسألة الإصلاح السياسي على محمل الجد كقضية مصاحبة للإصلاح الإداري، وساهم بالتالي في تحويل مختلف الاستراتيجيات إلى وسيلة تقنية ومعيارية للهروب إلى الأمام، أثبتت عن عدم جدواها مراراً وتكراراً على مدى عشرين عاماً.

## (٧) نحو إدارة ما بعد القانون

بسرعة كبيرة في التقارير، يتم تناول مسألة القانون من منظور يتعلق بصراع الأجيال: وجوب استبدال الإدارة القديمة القائمة على القانون والموظفين العامين السابقين ذوي الخلفية القانونية بعهد جديد حيث السيادة للاقتصاد وخبراء الاقتصاد. فقد تم التنديد بسيطرة ما يُعرف بـ«الخلفية الأدبية» في القطاع العام في ذلك الوقت، والذي تم إدراج دراسة الحقوق والقانون ضمنها، منذ عام ١٩٩٨: لقد حان الوقت لتعيين موظفين متخصصين في الاقتصاد والعلوم المالية وإدارة الشركات والمعلوماتية والإحصاء (١٩٩٨، ٢٢٨). بعيداً عن مسألة الموارد البشرية، تدعو التقارير إلى نقلة نوعية حقيقية يُصوّر فيها القانون وكأنه عنصر قديم تخطاه الزمن، طبعاً ليس في جميع تعابيرهِ واستخداماتهِ، ولكن من جهة اعتباره العمود الفقري للعمل الإداري والخلفية العلمية للموظفين. بطبيعة الحال، فإن هذا التراجع في مكانة القانون لصالح الاقتصاد ليس حكراً على لبنان، إذ تمت ملاحظته والتعليق عليه منذ السبعينيات في الغرب. غير أن واضعي الاستراتيجيات اللبنانيين يرغبون في التعويض بسرعة وفي الحال عن التأخير اللبناني الذي سببته الحرب (١٩٩٨، ٢٢٨) من خلال توجيه إصبع الاتهام إلى ما يعتبرونه تشدداً قانونياً سائداً هو المسؤول عن عدم الكفاءة الإدارية الكبيرة، بالتوازي مع ظهور ثقافة إدارية اقتصادية جديدة عابرة للحدود الوطنية.

بالتالي، فإن حرية وإبداع الموظفين، وهما ميزتان ضرورتان للإدارة الجديدة، مفيدتان بالمقارنة القانونية الخائفة التي تهيمن على الرقابة المسبقة على الإجراءات والنفقات، والتي غالباً ما تعتبر غير فعالة (١٩٩٨، ٢٨٤: ٢٠١) (على الرغم من الرأي المخالف لمعظم كبار الموظفين الذين التقينا بهم، يُرجى مراجعة أدناه). هنا، «الرقابة على الأداء» هي الكتاب المقدس الجديد للإصلاحيين، والأداء المعني هو في الأساس اقتصادي بدلاً من الرقابة القانونية والمالية التقليدية التي تعيق العمل أكثر مما تنفعه (١٩٩٨، ٢٧٧). استمرت عملية تهميش القانون هذه في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين (٢٠٠١، ٧ و١٠ و١٥) ضمن نهج كان ليكون فعالاً في اقتصادات متطورة حيث تتمتع مبادئ دولة القانون بمشروعية سياسية واجتماعية منذ قرنين من الزمن، وإنما نجدها تعزز في لبنان مبادئ الانسيابية والسرعة والمرونة من دون قانون، بدلاً من القانون، في ظل تدهور لسيادة القانون: مرونة في فراغ علاقات القوة اللبنانية؟ حتى استراتيجية مكافحة الفساد لعام ٢٠٢٠، التي تم بناؤها حول جهاز تشريعي مهم، تدعو إلى الابتعاد عن الحلول «الشعبوية» القائمة على مبادئ القانون الجنائي، فضلاً عن الحلول القديمة التي تمر عبر القضاء أو هيئات الرقابة (٢٠٢٠، ١٧) لصالح أساليب «ذكية» جديدة لا يتم تحديدها أبداً بالطبع. مع ذلك، لا بد من الإشارة إلى عودة خجولة للقانون في عام ٢٠١١ مع الإشارة الاستثنائية إلى استقلال القضاء الضروري لاحترام القانون ومصداقية الدولة (٢٠١١، ٣٠). لا يمكن للمراقب إلا أن يقف أمام الوجه المزدوج للشرعية تبعاً لاستراتيجيات الإصلاح، فبينما دعت التقارير



إلى تجاوز القانون في الممارسة الإدارية، غير أنها قد دعت مراراً وتكراراً إلى تحديث القوانين التي ترعى القطاع العام (١٩٩٨، ٤٢٨، ٢٠١١، ٣٣). يتم وصف هذه القوانين بأنها قديمة وغير مناسبة وعفا عليها الزمن ولا تتماشى مع المعايير الدولية (٢٠١٥، ٢٠٢٠). بالتالي فهي تحتاج إلى عملية تجديد تشريعي. بناءً عليه، يبدو القانون ضرورياً لإصلاح الإدارة، وإنما يمكن الاستغناء عنه وغير مجد للعمل في الإدارة: القانون ضروري لتحرير الإدارة من قبضة القانون. تكتمل هذه الازدواجية المتناقضة الأولى بازدواجية ثانية أشبه بفجوة. من جهة، هنالك التقارير الاستراتيجية التي تعكس رؤية ازدرائية للشرعية القديمة، ومن جهة أخرى، يصّر الموظفون العامون الذين التقينا بهم على أن القانون ليس هو المشكلة، وأن القوانين السارية جيدة، وإنما التطبيق يبقى هو أساس المشكلة: فلا جدوى إذن من تغيير القوانين التي لا يطبقها أحد على أي حال في الإدارة. بالنسبة لكبار الموظفين الذين التقيناهم، فإن المعركة الحقيقية هي معركة النظام السياسي الذي سيطر القوانين، وبالتالي معركة سيادة القانون، بينما بالنسبة للإصلاحيين، تبدو السياسة محايدة لإفساح المجال لمعركة تخطي القانون لتحقيق المزيد من الكفاءة والمرونة الاقتصادية.

## (٧) مجتمع المنظمات غير الحكومية والمواطن - الزبون

لا يمكن الفصل بين الإصلاح الإداري ورؤية معينة للمجتمع والدولة في لبنان، وأدوار كل منهما وعلاقاتهما. وهذا ما تؤكدته دراسة تقارير الإصلاح الاستراتيجية منذ ١٩٩٥، التي يبقى أحد ثوابتها الإصرار على الحاجة إلى حوار إداري/مجتمعي، حتى وإن كان نادراً ما يتم شرح طرائق هذا الحوار (تعود صورة مكتب أمين المظالم (Ombudsman) في كثير من الأحيان، كتوصية قبل قانون ٢٠٠٥ الذي أنشأه، وكدعوة إلى تطبيق هذا القانون بعد ٢٠٠٥). لا يثير هذا الحوار أي تعليقات معينة، لكن محتوى هذا المجتمع الذي يكثر الطلب عليه يلفت الانتباه. فيظهر المجتمع أولاً كراي عام يجب مراعاته وإدارته لضمان حدوث الإصلاح. بعيداً عن المثال الأعلى الديمقراطي الذي يعتبر فيه المجتمع، الذي يفهم على أنه الشعب، أساس شرعية المشروع الإصلاحي، فإن الإصلاح هنا لا يحتاج إلى هذه الشرعية الشعبية إذ أنه يحصل على شرعيته من مكان آخر، في الخبرة التقنية. نتيجة لذلك، يصبح المجتمع أداة، أو في أفضل الأحوال شريكاً يجب أن يعامل بشكل جيد لزيادة احتمالية تبني الإصلاحات المقترحة. فمشاركة المجتمع المتوخاة أشبه بنشاط تواصل أو علاقات عامة: يجب إبقاء الجمهور على اطلاع وإشراكه قدر الإمكان (في إصلاحات سبق وتمّ تقريرها وتصميمها ٦) (٢٠٠١، ٢١)، حتى لو كان تقرير العام ٢٠١١ ينطوي على بعض الفروق البسيطة). كما تم تقديم خطة علاقات عامة (٢٠٠١، ٢٦) حيث يتعين على وسائل الإعلام الاضطلاع بدور أساسي. حتى أن بعض التقارير (٢٠٢٠) ترسم قصة نجاح كبيرة حول دور النخب ووسائل الإعلام في مكافحة الفساد الإداري، والذي يشكّل الأساس لأي إصلاح مستقبلي. مرة أخرى، يبدو عالم الإصلاحات الإدارية بعيداً كل البعد عن واقع الإدارة.

وفقاً للمنظور النيوليبرالي الذي سبق ذكره، فإن المجتمع، كما يظهر في التقارير، يتكون بشكل أساسي من منظمات غير حكومية (فعالياً ما تكون النقابات العمالية غائبة على سبيل المثال). يحل هذا المجتمع محل الدولة في المجالات التي ينبغي أن تنسحب منها: يجب أن يكون لهذه المنظمات غير الحكومية «الدافع النبيل» المتمثل في أداء الأدوار التي كانت تشغلها الدولة القديمة (١٩٩٨، ١٨٥)، وبالتالي المشاركة في إدارة الدولة الجديدة لتولي، على سبيل المثال، مسؤولية السياسات الاجتماعية التي تم استبعادها عن الحيز العام الذي بات مطهراً في هذا العالم الجديد. ونتيجة لذلك، يصبح هدف الإصلاح الإداري خلق انسجام مع القطاع الخاص، أي قطاع الخدمات والتجارة، ومع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. وينطوي هذا الانسجام بالضرورة على تكييف الإدارة مع خصوصيات واحتياجات هذا القطاع، قطاع الجمعيات والأعمال التجارية والمالية (وهو قطاع دائماً فوق الشبهات)، وبالتالي تغذية قصة التعاون الساحر مع القطاع الخاص والمجتمع المدني (٢٠١٢)، حتى لو لم يكن هذا الأخير جاهزاً بعد (وإنما لا يزال حتى «خاضعاً») للتعامل على قدم المساواة مع الإدارة (٢٠١١، ٢١). وتجدر الإشارة إلى أن المجتمع المدني، في هذه الرؤية للأمور، هو الذي يحمي المواطن (وليس الدولة

أو نظامها القضائي)، في حين أن الإدارة، حتى لو بنسختها المصغرة والمحدودة كما يريدوا واضعو الاستراتيجيات، تظل مصدر خطر (٢٠١١، ٣٠).

أما بالنسبة لصورة المواطن، فتطغى عليها صورة الشخص المشغول الذي يتوق إلى البساطة الإدارية وإزالة القيود التنظيمية للتقدم في أعماله (١٩٩٨، ٤٦٦؛ ٢٠١١، ١٠) (الأمر المتناسب مع ما تقترحه السياسات الليبرالية). بالتالي، فإن رغبات المواطن النموذجي قد صيغت بناءً على العرض النيوليبرالي. وسرعان ما تظهر فكرة المواطن «الزبون» (٢٠١١، ١١)، مما أدى ضمناً إلى تحويل الإدارة إلى شركة تقدم الخدمات وتسعى إلى الربح وفقاً لمبادئ الإدارة الحديثة التي سبق ذكرها (٢٠١١، ١٥)، والمواطن إلى زبون أو رائد أعمال يريد فقط تسريع الإجراءات. ومع ذلك، فإن لهجة تقرير العام ٢٠١٥ تستعيد أحياناً نهجاً أكثر تقليدية يصور المواطن كمستخدم، مما يشير مرة أخرى إلى أهمية المتغيرات الشخصية (أي وزير كان في سدة المسؤولية عند كتابة التقرير، ومن هي الجهة الواضحة للتقرير، إلخ). في الإطار الهيكلي العام للبنان ما بعد الحرب، والذي يظل نيوليبرالياً إلى حد كبير، وما الاستراتيجيات التي تلت العام ١٩٩٥ إلا دليل صارخ على ذلك.

## (VII) الجهات الدولية : محرّك الإصلاح الأول في البلاد؟

لا يمكن المبالغة في أهمية مكانة الجهات الدولية في مختلف مشاريع الإصلاح الإداري، كما ينعكس في الاستراتيجيات اللبنانية. تشكّل هذه الجهات (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، والاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال لا الحصر) جزءاً لا يتجزأ من جهود الإصلاح منذ عام ١٩٩٥ (٢٠١١، ٢٤). لدرجة أنه يمكننا القول إنها كانت القوة الدافعة الرئيسية لهذه الجهود، في حين اقتصر دور الجهات المحلية على تكييف التدخلات الدولية مع السياق اللبناني. بالإضافة إلى ذلك، قدّم مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR) نفسه رسمياً في دور الوسيط لتنسيق الدعم الدولي المالي والتقني والعلمي (٢٠١١، ٢٥)، إذ لا بد من إدارة «الدعم» الذي يصل. بالتالي، فإن الجهات المحلية المشاركة في الإصلاح تتنافس على الدور التنسيقي لهذا المساعدات المالية والتقنية التي طال انتظارها (على سبيل المثال، من سيتبنى محلياً مشروع قانون الشراء العام (٢٠١٥، OMSAR أم المعهد المالي؟). اضطلعت الجهات الفاعلة والمانحة الدولية بدور محوري، تم تطبيعها مع مرور الوقت، في إطار البناء لحالة من التبعية المزمّنة التي أثبتت مع الوقت أنها إشكالية تعيق التغيير في لبنان: مؤسسات دولية تبرر عملها من خلال شراكات محلية ومؤسسات محلية تبرر عملها من خلال شراكات دولية، فيما تواصل الإدارة اللبنانية انحدارها المحتوم إلى الجحيم.

إن مصطلح «الدعم» لا ينصف الطبيعة الدقيقة لدور الجهات الدولية في الإصلاح الإداري. بعيداً عن الاكتفاء بالدور المنكفئ للدعم المالي أو التقني، تظهر التقارير أن هذه البرامج الدولية قد انتهت إلى هيكلية إجراءات ومبادرات الإصلاح في OMSAR فضلاً عن بعض الوزارات. وقد تم تأكيد هذا الدور الهيكلي في المقابلات التي أجريناها، غير أن التقارير نفسها تعترف صراحة بمحدودية مساحة المناورة المتاحة للجهات الفاعلة المحلية في مواجهة هيكل التدخل الدولي الذي يكبر حجمه أكثر فأكثر. في تقرير عام ٢٠٠٩، ثمة إشارة إلى أن طبيعة تدخلات OMSAR في ذلك الوقت (بصفته «مؤسسة استشارية» حول الإصلاح) لم تكن نتاجاً لاستراتيجية عامة أو إرادة سياسية داخلية، ولم تكن مقررّة عندما قامت الحكومة بإنشاء حقيبة وزير الدولة للتنمية الإدارية، وإنما هي وليدة سلسلة من المشاريع الممولة من الجهات المانحة (٢٠٠٩، ٤). يعترف التقرير بظروف صياغة هذا الدور، غير أنه لا يخفي إحباط OMSAR من هذا الوضع وطموحه للاضطلاع بدور مختلف. استمر تطبيع دور الجهات المانحة في التقارير التالية (٢٠١١، ٢٧) إلى حد وضع التعاون مع هذه الجهات في مستوى أهمية أعلى رمزياً من التعاون مع الهيئات الرقابية على سبيل المثال (٢٠١٢، المقدمة). بل إن التقارير تعكس أحياناً، بشكل غير مباشر، استغلال النظام اللبناني لهذه الموارد الدولية الموضوعية نظرياً في خدمة الإصلاح ولكن المستعملة محلياً في خدمة الوزراء وزبائنهم. كما أن أحد التقارير يدرج بين عناصر الإصلاح الإداري المقترح تصحيح دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التوظيف في الوزارات، مؤكداً الحاجة إلى وضع معايير توظيف غير قابلة للانتقاص (٢٠١١، ٤٢)، ما يشير بالتالي لغياب هذه المعايير في مشاريع البرنامج.

## (VIII) كلمات الإصلاح وأنماطه

تتكرر في النصوص التي تم تحليلها موضوعات ومفاهيم معينة تشكل أساسيات تقارير الإصلاح اللبنانية. كلمات تعود من تقرير الى تقرير (Re-engineering, Total quality management, benchmarking, best practices, learning organization, performance standards and indicators, renovate, creativity, efficiency, good governance, transparency, flexibility etc). في إطار معجم رسمي للإصلاح الليبرالي، يكون ذا معنى في المجموعات الإصلاحية، ولكن لا معنى له خارج حدود هذه المجموعات أو عند الموظفين. ومن الممكن تحديد بعض الموضوعات الرئيسية التي نجدتها في الاستراتيجيات على مر السنين، مع فوارق بسيطة جداً.

لا شك أن الحلم التكنولوجي هو العنصر الرئيسي من بين هذه الموضوعات، إذ انطوى بسرعة كبيرة، منذ نهاية التسعينيات، على الوعد البراق بإدارة رقمية متحررة من ثقل القانون والسياسة. برز الهاجس التكنولوجي في الوقت المناسب ليقدم يوتوبيا للتقرير الأول، إذ حدد بالفعل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كأداة رئيسية لمستقبل الإدارة في لبنان (١٩٩٨، ٤٧٧)، لا بل أنه عبّر عن الأمل في رؤية التكنولوجيا كمخرج للهروب من السياسة (والفساد) التي ستجد نفسها مضطرة إلى التراجع في وجه هذه اللغة الجديدة التي لا تتقنها. وقد أصبحت هذه الفكرة شعار الرؤية اللامركزية لتقارير الإصلاح المتتالية حيث سمحت التكنولوجيا بالهروب من التسييس الذي بات يبدو خارج السيطرة أكثر فأكثر. لقد تزامن هذا الحلم التكنولوجي مع التطور السريع للإنترنت ليعيد إدارة خارقة خالية من السياسة والفساد والبطء. استمرت أحلام اليقظة هذه في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وذلك في موازاة الجمود على مستوى الجهود الإصلاحية في جميع أنحاء البلاد، ودوماً مع الحديث عن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي من شأنها أن تجعل التغيير ممكناً في نهاية المطاف. فاحتلت رواية الحكومة الإلكترونية مركز الصدارة (٢٠١١، ١٧) لتعد بتحقيق كل شيء: تفاعل سلس مع المواطنين، وشفافية لم يكن من الممكن تحقيقها سابقاً، وفساد تصبح ممارسته أكثر تعقيداً. فتم الإعلان عن منصات جديدة (بوابة «دولتي» الإلكترونية Dawlati) على الإنترنت (٢٠١٢). علماً أنها قد بدت خارج الخدمة عندما حاولنا الوصول إليها في عام ٢٠٢٢: هل تبخرت الأحلام التكنولوجية سريعاً؟

لم يكن الإيمان بالتكنولوجيا هو الشاغل الوحيد الذي استأثر بعقول الإصلاحيين اللبنانيين، إذ سرعان ما اقترن هذا الإيمان بوهم التعاون السحري بين القطاعين العام والخاص الذي سبق وأشرنا إليه (٢٠١١، ٣١، ٢٠١٢)، مع الذهاب إلى أبعد من ذلك في الاحتفاء بال outsourcing (٢٠١٥): مفاهيم عديدة بدت وكأنها تحمل حادثة إدارية تبرزها التقارير (أمام من؟) لتجسد حسن العمل المنجز. كما أن سراب اللامركزية الكلاسيكي بدا هو أيضاً، إلى حد ما، في جميع التقارير ومن بين أولوياتها، في حين أن الموظفين قليلاً ما أتوا على ذكرها (٢٠١١، ١٩). ثم استحوذ مفهوم «إدارة التغيير» على الخطاب منذ عام ٢٠١٢، عندما تم الإعلان عن «صناع التغيير» و«استراتيجيات التوعية والإقناع» لإصلاح الإدارة. هذا بالإضافة إلى موضوع مكافحة الفساد الذي ختم القائمة: فقد بشر تقرير ٢٠٢٠ بمجتمع مزدهر يسود فيه حكم القانون (وإن كان القارئ يجد صعوبة في معرفة أين ومتى وكيف)، فيستكمل بذلك قصة العالم الإصلاحي الخيالية، في حين أن البلاد على حافة الهاوية.

هذه المواضيع مهمة بالطبع في سياق أي عملية إصلاحية، والمقصود هنا ليس الدعوة إلى إلغائها، وإنما فقط تبيان الوهم الكامن خلف هذه اليوتوبيا التي يتم التعبير عنها منذ عام ١٩٩٥، وهو وهم رؤية تكنولوجيا المعلومات أو التقنيات الإدارية تطيح بالسياسة اللبنانية (٢٠١١، ٣٩). «فك تأثيرات الموضة» (بناءً على مقابلة أجريناها) تتوالى مع كل دورة وفقاً للمفاهيم المستوردة، لتغلب «أفكار مشابهة بمصطلحات جديدة أكثر حداثة» (مقابلة). وفي خضم هذا الوهم، لا نجد أي تساؤل حول المكانة الجديدة للسياسة في هذه اليوتوبيا التكنولوجية الموعودة، ولا حول أشكال التسييس الجديدة، الأكثر خطورة في بعض الأحيان، والتي يُرجح أن تنشأ في هذه المناسبة، والتي يمكننا استشفاف ملامحها إلى حد ما منذ الآن. ويبقى مشهد الخمسة وعشرين عاماً من محاولات الهروب من السياسة التي تعود اليوم بقوة لتذكيرنا بأن تقارير الإصلاح قد تتعاقب وتتواصل، غير أن الإصلاح الإداري لن يحدث بدون السياسة، لا بل أن هذا الإصلاح المنشود إنما ينتج عنها تحديداً.

## الفصل الثاني

### الإدارة بحسب موظفيها: جسم متهالك يعاني من سياسته

إن المقابلات التي أجريناها مع العاملين في الإدارات العامة (كبار الموظفين العامين، والمفتشين المركزيين، وموظفي OMSAR، إلخ)، الحاليين أو السابقين، إنما تكشف عن مشهد أكثر قتامة من ذلك المضمّن في تقارير واستراتيجيات الإصلاح التي عرضناها في الفصل السابق. لا نجد هنا سوى آثار ضئيلة للحماس الإصلاحية، المتفائل في كثير من الأحيان، الذي ميز استراتيجيات الفترة الممتدة من ١٩٩٨ إلى ٢٠٢٠، والتي غالباً ما بدت فيها المشكلات منقطة وملطّفة، تُستخدم فقط كنقاط انطلاق لاقتراح ابتكارات طموحة مستمدة من المبادئ الليبرالية. يكشف كبار الموظفين اللبنانيين، الذين أمضوا سنوات في كواليس الإدارة العامة، عن صورة تقشعر لها الأبدان لجسم اداري منهك دمرته سلسلة من الأمراض التي يبدو علاجها مستعصياً أكثر من أي وقت مضى. لا بد من الإشارة إلى أن هذه الحالة ليست نتاج الأزمة؛ فالأزمة وجهت الضربة القاضية إلى جسم يحتضر في الأصل، علماً أنها شكّلت ذريعة مثلى لكل من يرغب في تبرير الوضع الحالي من دون تسمية المسؤولين الحقيقيين: يمكن استغلال الأزمة لتبرير مشاكل القطاع العام اللبناني من دون أي ثمن سياسي. إن كانت استراتيجيات الإصلاح ترسم صورة للدولة والإدارة كما ينبغي أن تكون (وفقاً لواقعها)، غير أن الموظفين العامين الذين قابلناهم يرسمون صورة الإدارة كما أصبحت بالفعل، ثلاثين عاماً بعد اتفاق الطائف، وبالتالي كما ينبغي ألا تكون.

من المفيد في هذه المرحلة التأكيد على الشكوك الأساسية التي يتشاركها معظم كبار الموظفين الذين تمت مقابلتهم بشأن النهج الإصلاحية، على الأقل كما تم التعبير عنه على مدى خمسة وعشرين عاماً من خلال سلسلة من التقارير الاستراتيجية التي ظلت حبراً على ورق بالنسبة إلى معظمهم. «سوف تكتبون وتبحثون، ولكن لا شيء يحدث حقاً»: بهذه العبارات المحبطة، تم استقبالنا عدة مرات من قبل موظفين واكبوا بالفعل عشرات الخبراء الذين تعاقبوا منذ التسعينيات، والذين قاموا بمقابلتهم ليعمدوا بعد ذلك إلى صياغة توصياتهم لكن من دون «أدنى نتيجة». وهذا التشكيك يزداد مع الأزمة الحالية التي تسلط الضوء بشكل أكبر على «عدم جدوى» التقارير الاستراتيجية التي لن يتم تطبيقها بأي حال. في ظل انهيار غير مسبوق للإدارة العامة منذ عام ٢٠٢٠: «لسنا بحاجة إلى إصلاحات الآن؛ همنا أن نبقى على قيد الحياة» (مدير عام). إن عدم الإيمان بإمكانية الإصلاح والهشاشة المستجدة في أوضاع الموظفين يزيد اليوم من صعوبة تبرير النهج الإصلاحية أو حتى الرغبة فيه بالنسبة إليهم. فإن الخيارات الأكثر راديكالية تبدو أكثر جاذبية من الإصلاح المسالم، الذي تتفوق عدم فعاليته على عجز الإدارة الذي يظل مع ذلك موضوع جميع التقارير. من الأفضل الرحيل (من الإدارة، أو حتى من البلد) أو تغيير كل شيء دفعة واحدة: «يجب قطع الرؤوس» (مدير عام سابق). فبين هذه الأفكار التي تتمحور حول الرحيل والاستقالة والرغبة في التمرد، يبقى مجال ضئيل للحلول الرمادية التي تطرحها الإصلاحات على الورق.

## ١) موظفون محبطون، يحنون إلى الماضي: عن أي إصلاح تتحدثون؟

إن العنصر الأول الذي تتم ملاحظته عند مقابلة الموظفين هو الحنين الذي يطغى على كلامهم: فنظرتهم إلى اللحظة الحالية (تلك المرتبطة بالانهيار وعدم الفعالية والأزمة) مسكونة بصورة ماض أفضل، وبالبحث عن اللحظة التي تغير فيها كل شيء. عندما خرج قطار بناء الدولة عن سكتته. ان تقبل هؤلاء الموظفين لأي نهج إصلاحي قادم يتأثر بشكل كبير بهذه الوضعية.

لقد تكرر الحديث عن «الاحترام» و«الهيبة» اللذين كان يتمتع بهما المفتش والموظف في السابق في المقابلات التي أجريناها، فهم قد ساهموا في صناعة مجد تبدد مع الوضع الحالي، مما يبرر الحاجة إلى استعادته بشكل دائم وتذكير المحاور به. فنظرة الموظف العام لنفسه قد تراجعت بشكل ملحوظ، مما يعكس ما يتم وصفه على أنه تدهور اجتماعي ومهني: «في السابق، كان من الصعب جداً دخول الإدارة من خلال المباراة؛ لقد اختلف الوضع اليوم» (مفتش). كما أن «الجو العام» كان يميل في السابق إلى الإصلاح والتغيير (جو إصلاحي)، وكان هنالك «قيم»، بينما اليوم لم يعد هناك قيم في القطاع العام (مفتش). كما تكرر الحديث عن البعد «الأخلاقي» للمشكلة في الإدارة الحالية، حيث أن القوانين نفسها كانت سائدة من قبل، لكن مع نتائج مختلفة للغاية.

«كنا نشعر بالزخم، وكان يتم تنفيذ المشاريع، والموظفون يقومون بعملهم. كان لدينا من يمكننا التحدث معه في الإدارة» - موظف سابق في OMSAR

«كنا نتمتع بقدر كبير من السلطة وكانت قراراتنا نهائية. عندما كنا نزرور أي إدارة عامة، كان الموظفون يرتجفون. أما اليوم، فلا ينظرون إلينا حتى» - مفتش

تجدد الإشارة إلى أن اللحظة التاريخية المحددة التي يمثلها هذا الماضي المشرق ليست هي نفسها دائماً، إذ يمكن أن تتراوح من فترة ما قبل الحرب إلى عام ٢٠١٨. ولكن بغض النظر عن التواريخ، فإن هذه النظرة المفعمة بالحنين والكآبة المهنية تدلّ على أن الإدارات العامة على وشك الاستسلام، فهي عالقة بين حاضر يسحقها ولم يعد لديه أي شيء يقدمه لها، وماض مبجل تهرب إليه لإنقاذ ما تبقى من احترام للذات لدى الموظف.

تشكل لحظة بداية سقوط الإدارة العامة موضوع بحث بالنسبة إلى الموظفين: متى بدأ انهيار كل شيء لنصل إلى هذا الحاضر المؤسف؟ تختلف الأحداث المسؤولة عن هذا الانهيار الإداري من موظف إلى آخر، وتتنوع في طبيعتها وأهميتها: من مرسوم ١٩٧٨ الذي يُحمّل مسؤولية إلغاء عملية تأطير المناقصات العامة، إلى اتفاق الطائف الذي كان من شأنه تعزيز استبداد الوزراء في الإدارات العامة (يُرجى مراجعة أدناه)، أو التعميم الصادر في عام ٢٠٠١ من قبل رفيق الحريري والذي يطالب فيه التفتيش المركزي بعدم ممارسة سلطته على الوزراء، أو إنشاء مجلس الإنماء والإعمار أو تفعيله بعد الحرب خارج نطاق الرقابة المعتادة، أو الحرية السياسية، أو على العكس من ذلك، نهايتها. لحظات عديدة مهمة من التاريخ اللبناني تم اختيارها لتحديد نقطة بداية الانهيار، حين بدأ الفساد ينخر في الإدارة العامة. فابتداءً من هذه التواريخ المتعددة، «بدا الانهيار حتماً، سريعاً، ومن سيئ إلى أسوأ» (عدة مقابلات). بالتالي، يبدو الأمر كعملية تفتيش عن معنى لحاضر لم يعد مفهوماً، وذلك لمحاولة استيعاب كيف وصلنا إلى هنا، واستعادة بعض المنطق لمقاربة الوضع الحالي الذي يواجه الموظف صعوبة في عقلنته.

## (II) أصل الشرور في الإدارة: تعسف الوزير الملك

إن الكلمات التي يصف بها الموظفون العامون الوزير كافية لفهم حجم المشكلة التي طرحتها الصلاحيات المفرطة الممنوحة إلى الوزراء منذ اتفاق الطائف: فالوزير سيد إدارته، ملك، أمير في إمارته، هدية من الله... صورة الوزير المتسلط على حساب القواعد الإدارية هي الصورة المعطاة لوصف مرض الإدارة. يُجمع كبار الموظفين على أنه مصدر معظم الاختلالات والإخفاقات: «٩٩٪ من مشاكل الإدارة هو سببها» (مدير عام سابق). فهو يجمع سمات الملك المطلق في شخصه: التعسف في القرارات التي لا تلقي أي وزن لمسألة القانون، وخصخصة العمل الوزاري، والشخصنة المفرطة في عمل الوزير الذي يتدخل في جميع الملفات، حتى الصغيرة منها، وذلك تبعاً لعلاقاته ومصالحه الآنية، في إطار نزعة نيو-باتريمنالية واضحة وصريحة. يتم تجاوز جميع الحدود من قبل وزير دستور الطائف: الحدود بين العام والخاص، المهني والشخصي، القانوني وغير القانوني، السياسي والإداري.

من القضايا التي تجسّد على أفضل وجه التعسف الوزاري المدمر، بحسب الموظفين، مسألة «التكليف» التي يتجاهل الوزير بموجبها جميع قواعد وإجراءات التوظيف ليعيّن بنفسه عدداً متزايداً من الأشخاص، بالمئات، من شأنهم تحويل الإدارة إلى أداة طيّعة في يديه. على عكس الموظف الذي يستمد شرعيته ومنصبه من قانون الخدمة المدنية، لا يعتمد الموظف «المكلف» إلا على إرادة الوزير الذي يجد فيه خادماً مخلصاً يمكن أن يستبدله بسهولة عند أدنى علامة تدلّ على عصيان أو عدم ولاء. إنها نهاية الهرمية الإدارية المنصوص عليها في القانون، التي من المفترض أن تضمن نظاماً من الرقابة التسلسلية، والتي تم استبدالها بولاعات فردية وشخصية متعددة تربط كل موظف بالوزير. ثمة مسألة أخرى مشابهة وهي عملية «الإصرار والتأكيد» الذي ينبغي للموظف طلبه من وزيره عند تلقي أي أمر يعتبره غير قانوني. فبالإضافة إلى العبء الذي تضعه هذه الممارسة على أكتاف الموظف المستفرد («يطلبون من الموظفين أن يكونوا أبطالاً» (مفتش))، فهي توضح جيداً التجاوزات القانونية التي تنغمس فيها الإدارة اللبنانية، إذ أن «القانون لم ينص أبداً أنه بإمكان الوزير أن يصرّ على أي فعل غير قانوني» (مدير عام سابق).

تعيّن عليّ طلب إصرار وتأكيد وزاري ٣٠٠ أو ٤٠٠ مرة، غير أن الأمر كله بدعة. ما معنى أن يصرّ الوزير؟ هذا يعني أنهم يخالفون القانون. يجب عليّ تنفيذ ما يريده الوزير، حتى لو كان غير قانوني، وهو أمر غير مقبول (...). يجب القول إن ذلك كله غير قانوني» - مدير عام سابق

إن الاشكال الذي طرحه هذا الإجراء لم يغيب عن الوزراء الذين كانوا يتجنبون اللجوء إليه قدر الإمكان إذ كان يترك دليلاً خطياً قد يسمح بإدانتهم. وبالتالي فهم يفضلون استدعاء مرؤوسيهم مباشرة (غالباً ما يكونون معينين بحكم التكليف) لطلب منهم «الاهتمام» بملف أو شخص ما. لا يكون لدى الموظف المكلف في غالبية الأحيان أي خيار نظراً إلى ما قد يلحقه به وزيره في حال رفضه الانصياع (نقل تعسفي، عقوبات من جميع الأنواع، حجب مكافآت، وما إلى ذلك). بالتالي، لا يعود الوزير مضطراً إلى انتهاك القانون بنفسه، فهو يطلب من وكيله المخلص أن يقوم بذلك. للسلطة الوزارية كما يصفها الموظفون العامون تعبيرات متعددة في العمل اليومي: رفض توقيعات، إلغاء عقوبات صادرة عن المدير العام بحق موظف فاسد ولكن مدعوم، حرمان المديرات من المواد اللازمة لمنع العمل كوسيلة للضغط من أجل الحصول على توقيع إشكالي، رفض تصاريح سفر أو مكافآت، مطالبة الإدارات الأخرى بمقاطعة المدير العام المتمرد. كل الوسائل متاحة لإجبار الموظفين المتمسكين بالقانون على الانصياع.

وهكذا، منذ اتفاق الطائف، يعتقد جميع الوزراء «أنهم يستطيعون القيام بكل ما يريدون؛ يقنعون أنفسهم ويقنعون بعضهم البعض بذلك» (مدير عام سابق). حتى الهيئات الرقابية كرّست هذا الوضع في وقت من الأوقات، وفقاً لبعض كبار الموظفين، وذلك من خلال اجتهادات قانونية متساهلة «عند الطلب»، من منطلق «من استطاع الكثير أمكنه اليسير»، مما يعكس تنازلات مختلف المؤسسات



أمام الهيمنة الوزارية التي باتت حكم الأمر الواقع. بدا وزير ما بعد الحرب «كالمستثمر»، وبالنسبة إليه، «فان القطاع العام هو عبارة عن استثمار ويجب أن يكون مربحاً» بثنتى الوسائل (مدير عام سابق). يتم وصف الوزير على أنه فوق القانون والرقابة، «يمكنه أن يخرق القانون كل يوم ويندخل بكل ما يشاء، متى يشاء»: فما معنى الإصلاح الإداري في مثل هذا السياق؟

المسألة ليست مسألة تدخل سياسي، بل ما يفعله رئيس الإدارة - أي الوزير. فتدخلاته اليومية قد تدقر كل شيء، وتغطي أكثر الممارسات فساداً. بضربة قلم واحدة، يمكنه إلغاء أي عقوبة» - مدير عام سابق

أمام هذه القوة المطلقة التي يتساهل معها دستور تمت صياغته بشكل سيئ ويُساء تفسيره، نجد عجز الهيئات الرقابية، المشلولة لأسباب عديدة: القانون، أو بموجب تعميم الحريري السالف الذكر، أو بفعل ميزان القوى. فالوزير الكلي القدرة لا يمكن المساس به، وإجراءات التفتيش المركزي، حتى في مراحلها النشيطة، تموت على أبواب المكاتب الوزارية. حتى الموظف الذي ينفذ أوامر وزيره غير القانونية يفضل الخضوع لعقوبة المفتش الافتراضية بدلاً من عصيان وزيره: فعقوبة التفتيش تستغرق وقتاً طويلاً للبت فيها وتنفيذها، علماً أن ذلك لن يحصل على الأرجح، في حين أن عقوبة الوزير تكون فورية وأكثر قسوة وتهدد مكانته في الإدارة. كما أنه لا يحق له الدفاع عن نفسه أمام الوزير الغاضب خلافاً للضمانات التي توفرها له إجراءات التفتيش المركزي (مفتش).

يجمع الموظفون الذين تمت مقابلتهم على أنه لا يمكن لأي إصلاح إداري النجاح ما لم يتم تقييد التعسف الوزاري القائم بعد الطائف. فإصلاح القواعد والإجراءات التي يمكن لأي وزير وضعها على الرف عندما يريد لن يكون مجدياً.

### III جوهر المشكلة: ذوبان القواعد القانونية والإدارية في السياسة

ان أهمية المسألة السياسية في خطاب الموظفين تفوق بكثير المكانة التي احتلتها في استراتيجيات الإصلاح منذ عام ١٩٩٨: فتبدو السياسة وكأنها في كل مكان في الإدارة، لدرجة التشكيك حتى في التسمية «الإصلاح الإداري»، إذ تعطي انطباعاً بأن المشكلة تقنية وإدارية في حين أنها سياسية. يتحدث كبار الموظفين العاملين عن إدارة تبتلعها السياسة، مع التأكيد على النقص الكبير في استقلالية الجسم الإداري. فهم يصفون أنفسهم بأنهم ضحايا هيمنة طبقة سياسية «خارجة عن السيطرة»، وتعمل فوق أي قواعد إدارية وقانونية، وهي لا تحسب أي حساب للإدارة العامة إلا بقدر ما تخدم مصالحها: ف«أمراء الحرب» أصبحوا ببساطة «أمراء الإدارة» (مدير عام سابق).

أستطيع أن أتلو على مسامعكم شعراً وأخبركم أن المشكلة تكمن في الموارد البشرية وحجم الإدارة والدولة، أشياء يمكن لأي شخص أن يخبركم بها. لكن جوهر المشكلة سياسي» - مفتش

تتعدد أعراض هذه الهيمنة السياسية: مجلس الوزراء التي يشترع جميع أنواع الممارسات من دون أي مراعاة للقواعد، واستدراجات العروض والمناقصات التي تم تعطيلها من خلال الاتفاقات السياسية الضمنية، والتعيينات العشوائية التي تقضي على كل التسلسل الهرمي والرقابة الداخلية، وما إلى ذلك. لم يعد المسؤولون السياسيون يحاولون حتى احترام القواعد في الشكل، وإنما يقومون بتجاهلها، لدرجة قول أحد المديرين العامين السابقين: «لسنا بحاجة إلى إصلاح إداري، وإنما نحن بحاجة إلى إصلاح سياسي». تغير النظام السياسي في عام ١٩٩٠، لكن الإدارة والهيئات الرقابية لم تتغير لتتكيف معه، والتناقضات بين النظامين قد أدت إلى الممارسات التي نشجها (مدير عام سابق).

حتى مشكلة الفساد في الإدارة قد تم تضخيمها للتستر على سبب وجودها، أي التسييس الفاضح للعمل الإداري الخاضع للمصالح الخاصة المباشرة للوزراء الذين يمثلون تياراتهم: فالتسمية الخاطئة (فساد) ستسمح بتحويل الجهود الإصلاحية مع توجيه أصابع الاتهام إلى الموظف «الفاقد» بدلاً من النظام الذي ينتجها والزعيم الذي يفسده. الدليل القاطع بحسب الموظفين؟ عندما يتولى وزير صالح بشكل استثنائي رئاسة الإدارة، «تتم إعادة بنائها في يوم واحد ويتم استئناف العمل بسرعة كبيرة». «أعطني وزيراً كفواً ونزيهاً»: إنه الطلب الذي وجهه العديد من المديرين العامين الذين قابلناهم، وذلك على رأس رغباتهم الإصلاحية في عام ٢٠٢٢، في تناقض حاد مع التعقيدات الإصلاحية المطولة التي اجتاحت التقارير الاستراتيجية والتي لم تأت على ذكر هذه المسألة إلا نادراً وسريعاً، مع توظيفها في غالبية الأحيان تحت مسمى غياب «الدعم السياسي».

وهذا أيضاً أحد التناقضات الرئيسية بين خطاب الإصلاحيين وخطاب الموظفين. فبالنسبة إلى تقارير الإصلاح وصانعيها، يتم إدراج السياسة ضمن خانة الغياب الضار: غياب الدعم، غياب الإرادة، غياب الاستراتيجية. بالنسبة إلى المفتشين وكبار موظفي الإدارات العامة، يتم تصوير السياسة على العكس من ذلك على أنها متواجدة بشكل كلي ويومي وتتدخل في جميع تفاصيل العمل الإداري، من عمل المدير العام إلى عمل موظفي الفئة الأخيرة، إلى حد تقويض جميع القواعد التي كان من المفترض أن تحدها وتهيكلها.

## (١٧) الإدارة الزومبي: الموظف العام وبديله

إن الإدارة اللبنانية محاطة بأجهزة منافسة أو طفيلية أو ببساطة موازية تؤثر أو تتدخل في العمل الإداري على جميع المستويات، أحياناً نحو الأفضل وغالباً للأسوأ. تم ذكر دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي والجهات الدولية الأخرى المقربة والعاملة في محيط الوزراء عدة مرات في المقابلات التي أجريناها (يرجى مراجعته أدناه)، فضلاً عن دور بعض المؤسسات العامة (مجلس الإنماء والإعمار، أوجيرو) ودور اللجان والبرامج على اختلاف أنواعها (على سبيل المثال، البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً الممول من قبل البنك الدولي والمرتبطة برئيس الحكومة)، ناهيك عن OMSAR. وفي الآونة الأخيرة، ظهرت منصة Impact وبرامجها المختلفة (شبكة دعم للحماية الاجتماعية، إلخ) لتزيد من الارتباك العام، لتعكس الصورة نفسها التي استخدمت في إحدى المقابلات التي أجريناها، وهي صورة مبنى قديم متهالك متروك لوحده (الإدارة)، ولكن أقيمت بجانبه مباني كبيرة حديثة وبراقة (البرامج الموازية)، أو حيث تم تجديد طوابق معينة فقط، في حين تُركت بقية أجزاء المبنى وأساساته تتهاوى.

إن الإحباط والوحدة اللذين يشعر بهما الموظف العام الذي يأتيه من كل حذب وصوب وكلاء وخبراء ومستشارين يتلقون رواتب أعلى ويحظون بمكانة اجتماعية أفضل منه بكثير، هما من العناصر التي تكرر ذكرها في مقابلاتنا. يثير هذا الوضع عدة أسئلة تكرر بدورها في خطاب الموظفين: من لدية مصلحة اليوم في إصلاح هذه الإدارة علماً أنه من السهل جداً بناء هياكل جديدة في مكان آخر أو في الجوار، وبجودة أفضل؟ ألا تؤسس هذه الأبنية الفوضوية في أجزاء منها وغير المنسقة في غالبيتها



مشاكل كبيرة للمستقبل «إذ يتم البناء في غير موضعه» (خبير)؟ أليس من شأن تحقيق اهداف متفرقة قصيرة المدى تقويض الصرح الإداري بكامله وامكانيات التغيير الهيكلي الايجابي الطويل الأمد؟

من أبرز مظاهر هذه الازدواجية الدائمة مسألة المستشارين الوزاريين الذين يملؤون الوزارات ويراقبون الموظفين، الذين يرّدون لنا: «من هم هؤلاء؟ ماذا يفعلون؟ لماذا لا يخضعون لرقابة المفتش؟» (مفتش). إنهم عيون وأذان الوزير في الإدارة، «كارثة حقيقية» (مديرون عامون سابقون)، «بعضهم يتحلون بالتهذيب، أما البعض الآخر فلا يمتون للتهذيب بصلة» (مدير عام). من الناحية القانونية، فهم لا يتمتعون بأي صلاحيات أو وجود واضح؛ غير أنهم يستفيدون من هالة الوزير أو الجهة الداعمة له لترهيب الموظفين وإخضاعهم لإرادة الوزير. قد يكون للبعض سلطة أكبر حتى من الوزير «الدمية»، فيبقون في الوزارات على مر السنوات لتمثيل أحزابهم السياسية في حين يتبدل الوزراء: «يتمتعون بسلطة كبيرة، ويحملون الوزراء على التوقيع على ما يريدون من دون أن يتحملوا أي مسؤولية» (مدير عام سابق). المستشارون هم المساعدون الحقيقيون للوزير أمام إدارته، وأحياناً ضد إدارته: «يساعدون الوزير في كل شيء، بما في ذلك مهاجمة المدير العام؛ ولو كان بإمكانهم التصرف من دون المرور عبر الإدارة، لكانوا فعلوا ذلك» (مدير عام سابق). في لبنان، لم تعد هذه الإدارة الموازية هي التي تعقد عمل الموظفين، وإنما الإدارة الرسمية نفسها هي التي تعقد عمل الإدارة الموازية غير الرسمية التي أصبحت صاحبة السلطة الإدارية الفعلية: كيف يمكن اصلاح هذه الإدارة غير الرسمية والتي لا يمكن العثور عليها في أي هيكل تنظيمي أو نص؟ لقد تم التأكيد على دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تنمية جيوش الظل هذه عدة مرات أمامنا: «مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يدعي الوزير وجود عملية توظيف، غير أنهم في الواقع يقومون بتعيين أقاربهم وأصدقائهم لأداء أعمال لا يتقونها، من دون السماح للمديرين والموظفين بمعرفة ما يقومون به، لا بل أنهم قد تحدثوا مع صندوق النقد الدولي من دون علم الإدارة» (مدير عام سابق). لا يتردد بعض الموظفين في توضيح أن الجهات الدولية «قد ساهمت في الخطوط الأمامية في تدمير الإدارة، وهم يعرفون ذلك ويقولون لنا: ليس بيدنا حيلة، إنها مشيئة الوزير». إزاء هذه الشرعية الدولية الهائلة الممنوحة إلى أسوأ الممارسات في الإدارة (الهيمنة الوزارية والمحسوبية)، يستنتجون: يجب إزالتهم من الإدارة.

عندما نعلم أن هذا الاستنزاف للإدارة قد حدث بمباركة الجهات الدولية، في حين أن تجميد عملية التوظيف قد أدى في الأصل إلى إفقار الإدارة وشلها، يصبح بإمكاننا تكوين فهم أفضل لمشروع الاستيلاء على الدولة الذي تم تنفيذه بعد الطائف. في ضوء هذه النتائج، يصبح من الأسهل أيضاً تقييم مدى ملاءمة المقترحات المتصلة بـ«تقليص حجم الإدارة» التي ملأت جميع استراتيجيات الإصلاح في فترة ما بعد الحرب. بغض النظر عن عدد الموظفين أو تدريبهم، فقد أدى هذا التفكيك المنتظم للإدارة إلى إنتاج جسم إداري بلا روح، مجموعة من النوايا الحسنة المعزولة في عالم من الممارسات السيئة، أرخبيل إداري بدون دولة.

## (V) غياب الأجهزة الرقابية

تعكس كلمات الموظفين صورة لإدارة بلا رقابة، تسير على غير هدى، بحسب بعض النوايا الحسنة الفردية المشتتة وموازين القوى الهائلة. تستمر طبعاً ممارسة الرقابة عبر التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب، مع نصيبتها من المشاكل القانونية والعملية (يرجى مراجعة أدناه، الجزء الثاني، الفصل الأول)، غير أن الموظفين يوجهون حكماً صارماً على واقعها وفعاليتها. كما لاحظنا أن الانتقادات تأتي من داخل الهيئات الرقابية كما من خارجها. وإذا كان الموظفون الذين تمت مقابلتهم قد أجمعوا تقريباً على الاعتراف بإنجازات عمل منصة IMPACT مع التفتيش المركزي خلال العامين الماضيين، غير أن فوائد هذا العمل قد اتصلت بالأنشطة «الخارجية» (حملات التلقيح، المساعدة الاجتماعية، إلخ) التي لا تمت بالرقابة نفسها بشيء: «لقد حفظوا ماء الوجه للدولة»، حتى ولو كان على الإدارة الانتظار (مفتش).

يبدو أن شروط ممارسة الرقابة اليومية نفسها قد تأثرت بشدة جزاء الانحلال المؤسسي الطويل الأجل، فضلاً عن آثار الأزمة الأخيرة (يُرجى مراجعة أدناه). بالتالي، فقد أثار المفتشون مسألة النقص الحاد في الموارد البشرية والقدرات، واختلاف أساليب العمل بين هيئة تفتيش وأخرى مع قلة التنسيق، والاستجابة شبه المعدومة من جانب الوزارات التي تلعب لعبة الرقابة شكلياً ولكن مع إفراغها من محتواها («نرفع التقارير والتوصيات ونرسلها، غير أنه لا يحدث أي شيء» (مفتش)). يجب ألا ننسى آفة التدخلات السياسية، وهي لا تكون دوماً بشكل مباشر في عمل المفتشين، وإنما على مستويات مختلفة من إجراءات الرقابة، بمعنى أنه منذ انتهاء الحرب، تم وضع العديد من الملفات على الرف. وإذا ما أضفنا إلى ذلك الشلل الداخلي الذي تعاني منه هيئة التفتيش المركزي منذ سنوات، الأمر الذي يحول دون متابعة الملفات لمسارها الطبيعي، نجد أن حتى المفتشين الأكثر حماسة لم يعودوا راغبين في ممارسة عملهم: فما النفع من مواجهة الوزراء والأحزاب السياسية والمسؤولين ذوي النفوذ وإجراء التحقيقات على النحو الواجب إذا كان فرض أي عقوبات تأديبية وازنة شبه مستحيل؟ لذلك، يجد المفتشون العامون «صعوبة في إقناع المفتشين بالعمل، إذ أن عملهم لا يؤثر في النهاية على أي شيء»: «لا نعرف ما هو مصير تحقيقاتنا بعد إحالتها من قبل التفتيش المركزي: على الأرجح لا شيء على الإطلاق» (مفتشون). في المقابل، لم يعد الموظف المخالف يحترم المفتش وعمله وهو لن يأخذ الأمر على محمل الجد «لأنه يعلم أنه لن يفضي إلى أي نتائج»، بغض النظر عن تصميم المفتش. هذا الانهيار الطويل الأمد لهيبة المفتش «قد شلّ التفتيش المركزي ودمر صورته» (مفتش)، وبالتالي فعاليته.

أمارس عملي على النحو المطلوب، ولكن ماذا يسعني أن أفعل أكثر من ذلك؟  
هل يستطيع التفتيش المركزي إرسال الطائرات والقصف؟ - مفتش

لا شك أن المفتشين يشعرون بالتحفيز جزاء الحركة الأخيرة التي شهدتها المؤسسة على جميع الجبهات خلال السنتين الأخيرتين من خلال منصة IMPACT التي أعادت بعض الثقة إلى هذا الجسم المحبط، حتى ولو كانوا يجهلون كيفية الاستفادة منها عملياً في عملهم اليومي كمفتشين، في سياق الأزمة الراهنة والركود السياسي.

من خارج هيئات التفتيش، تصبح النظرة أكثر قسوة والإدانة أكبر. بالنسبة لكبار الموظفين الذين قابلناهم، فالهيئات الرقابية غائبة منذ فترة طويلة: «نرسل الشكاوى ولكن ما من مجيب» (مدير عام). فديوان المحاسبة بحسب رأيهم قابل للاختراق جزاء التأثيرات السياسية على الرغم من وجود بعض القضاة الممتازين داخله، وذلك بسبب رئاسته المؤسسة التي قوّضت عمل المؤسسة فباتت هذه الأخيرة مجرد «أداة توافق بين مختلف الفصائل السياسية» (مدير عام سابق). والتفتيش المركزي بدوره لا ينجو من هذا التشخيص: «لسوء الحظ، أعتقد أن التفتيش المركزي لا يقوم بعمله، على الرغم من العمل الجيد الذي تم تحقيقه من خلال منصة IMPACT؛ ولكن دور الهيئة أهم بكثير» (مدير عام). كما أن الأشخاص الذين عملوا في الإدارة العامة لسنوات عديدة يتحدثون عن بعض المؤسسات الرقابية التي تحولت تدريجياً إلى المقلب الآخر، وأصبحت متواطئة، منذ عام 1990. في عملية تفكيك الإدارة والدولة وفي بناء الهيمنة الوزارية: «منذ زمن طويل وأنا أحارب الهيئات الرقابية لحماية المصلحة العامة» (مدير عام سابق).

يدين موظفون آخرون الرقابة التي تركز على فساد الموظفين الأدنى درجة، أو على الالتزام بدوام العمل، في حين تظل الممارسات الوزارية التي أدت بالبلاد إلى الانهيار منزّهة عن أي تفتيش نظراً إلى أن القانون، كما تعديلات الطائف الدستورية أو النظام السياسي اللبناني، جرد الهيئات الرقابية من أي قدرة على مواجهة الممارسات الجارية، لا بد أيضاً من الإشارة إلى المسؤولية الكبرى للقضاء في انهيار الرقابة على الإدارة العامة، إذ يدين كبار الموظفين النقص الكبير في التعاون من جانب المؤسسة القضائية، لا سيما من جانب النيابة العامة والمدعي العام التمييزي الذي نادراً ما يتابع القضايا المحالة إليه والذي «لا يستجيب عندما نحاول معرفة النتائج» (مفتش). على غرار ذلك، فإن مجلس شورى الدولة، في إطار اختصاصه القضائي ولكن قبل كل شيء الاستشاري، تعرض بدوره لانتقادات كبيرة بسبب صمته، أو حتى مشاركته، في تفكيك الإدارة.

## (VI) أزمة وطن، أزمة إدارة، أو أزمة إصلاح؟

إن الأدوات التقليدية التي اعتاد الإصلاحيون استخدامها في الإدارة العامة، حيث ظروف العمل تزداد صعوبة منذ عام ٢٠٢٠ (القوة الشرائية، والكهرباء، والمعدات، والقرطاسية، والإنترنت، والوقود، وما إلى ذلك)، معرضة أيضاً لخطر الانهيار: فكيف يمكن تنظيم ندوات حول «إدارة التغيير» أو «تقييم المخاطر» لموظفين يعملون في الظلام وباتت روايتهم بلا قيمة تقريباً؟ «لم يعد الوقت مناسباً للإصلاح؛ لا يسعنا اليوم سوى إحصاء من غادر ومن لا يزال هنا في انتظار الرحيل. بعض الإدارات أصبحت فارغة»، تشرح موظفة سابقة في OMSAR. وقد تم تشبيه الوضع الراهن بوضع الإدارة عند نهاية الحرب الأهلية عدة مرات، أقله في ما يتعلق بما يمكن معرفته بالنسبة لإدارة أصبحت من جديد صندوقاً أسود، بعد ثلاثين عاماً: «لا أحد يعلم ماذا يوجد داخل الإدارة الآن». حتى الهيئات المسؤولة عن الإصلاح، مثل OMSAR، تعيش حالة التصحر ذاتها؛ وهذه إشارة أخرى لنهاية أيديولوجيا إصلاحية معينة كانت في أوجها منذ عشرين عاماً: «كنا نعمل في الماضي على حوالي ٧٠ مشروعاً؛ أما اليوم، فنعمل به ٥٪ من قدراتنا» (موظف OMSAR).

والوضع لا يختلف كثيراً بالنسبة إلى التفتيش المركزي إذ أن الأزمة تطرح نفسها أولاً وقبل كل شيء كسلسلة من المعضلات اليومية التي يتوجب على المفتش حلها: هل يجب عليه زيادة عدد الكيلومترات التي يتم اجتيازها في إطار مهمة ما لزيادة البديل الذي بات زهيداً؟ كيف يمكنه تفتيش إدارة لم تعد تعمل؟ ما قيمة عمل المفتش عندما يطلب وثيقة معينة فيأتي الجواب انقطاع التيار الكهربائي أو عدم وجود حبر لطابعاتها؟ هل يمكن لمفتش عام أن يطلب من مرؤوسه الذهاب والتحقق في عكار؟ كيف يمكن إجراء ورش عمل لتقييم أداء الموظفين عندما يكون التيار الكهربائي مقطوعاً؟ كيف يمكن مراقبة الإنتاجية أو حتى ساعات العمل في مثل هذا السياق؟ أسئلة كثيرة تحاصر المفتشين ذوي النوايا الحسنة وتبطئ عملهم اليومي إلى حد كبير أو تفرغه من معناه. كما أن التفتيش يعاني هو أيضاً من رحيل بعض المفتشين ذوي الكفاءة لأسباب شخصية أو جرّاء الأزمة الاقتصادية (مفتش)، في سياق ينهار فيه الإصلاحي والمفتش بشكل أسرع من موضوع الإصلاح والتفتيش.

أكثر ما يخشاه كبار الموظفين لا يتعلق فقط بالآثار الحالية للأزمة على الإدارة، وإنما بعواقبها على المدى الطويل: «الجميع يحاول الرحيل. إذا انهارت الإدارة فسيلزمننا قرن من الزمن لإعادة بنائها، وماذا نقول لهؤلاء الأشخاص؟ كونوا أبطالاً وابقوا وتضوروا جوعاً؟ (مدير عام سابق). حتى OMSAR يخشى خسارة لا يمكن تداركها للمهارات والمعارف في مجال الإدارة، مع تزايد أعداد المغادرين من موظفيه: «نرى اليوم كيف تضيع الخبرة المؤسسية أمام أعيننا. لقد راكمنا الخبرات على مر السنوات، فنحن هنا منذ التسعينيات، نعرف الجهات الفاعلة واللغات والرموز؛ هذا كله يتبدد أمامنا اليوم» (مدير سابق، OMSAR).

لا يمكننا الانتظار عامين أو ثلاثة أعوام لبدء العمل. علينا أن نعمل الآن، خلال فترة الجمود هذه، لنكون مستعدين عندما تنجلي هذه المصيبة» - مفتش

ولكن خلف كل هذه الانهيارات، يبدو أن الأزمة لا تنتج فقط مواقف سلبية في عالم الإدارة: لا بل قد تقدم الأزمة مبرراً ممتازاً لشرح بعض خيبات الأمل والإخفاقات، وللتوفيق بين الموظفين الحسني النية ونظرتهم لمسيرتهم التي انقطعت جرّاء الوضع الحالي للإدارة. «كنا قد بدأنا بعمل رائع، لكن الأزمة أوقفت كل شيء»، يشرح أحد الموظفين، في حين يعترف موظف آخر أن «كل العمل الذي قمنا به بات في خطر» مع حلول الأزمة. جميع الوسائل مشروعة للسماح لمن بقي في الإدارة بالاستمرار.

## الجزء الأول

# الاستفادة المثلى من الطاقم البشري في الإدارات

رزق زغيب

إن الإدارة اللبنانية، التي يعود تاريخ نظامها القانوني الراهن إلى أكثر من ٦٠ عاماً، قد استنزفت. لا شك أن الأزمة الحالية قد أدت إلى تفككها، إلا أن ذلك لا ينفي حقيقة أنها تعاني من عيوب هيكلية تضخمت جراء الظروف الطارئة الراهنة. فالزبائنية والفساد ينخران هذه الإدارة الضعيفة والمتضخمة وغير المتناسبة مع وظائف الدولة الحديثة. ويبدو أن الإصلاح الإداري كجزء من إصلاح أوسع للمؤسسات العامة والهيكل الاقتصادي والاجتماعية أمر حاسم لبقاء الدولة. ولضمان نجاح هذا الإصلاح، يجب ألا يتغافل عن حقيقة أن الوظيفة العامة التي يُفترض به استهدافها ليست أمراً مجرداً وإنما كتلة بشرية لا تزال مترددة إزاء التكيف مع أي تغيير جذري هيكلية ومعيارية. وينطبق الأمر نفسه على أي مقارنة تقتصر على توفير الحلول والعلاجات النمطية التي لا تتماشى مع الواقع اللبناني. بمعنى آخر، يجب على الثورة أن تفسح المجال لعملية تطوير قائمة على جهود مستمرة ومتواصلة، وهي الضمان الوحيد لتحقيق الهدفين الرئيسيين اللذين يجب أن يستهدفهما أي إصلاح جدير بهذا الاسم، وهما إدارة مستقلة سياسياً وفعالة تقنياً. على سبيل التوضيح، لا بد من سياسة توظيف جديدة تضمن اختياراً أفضل وتسمح بإعطاء الأولوية لنوعية الموظفين وليس عددهم. ومع ذلك، لا ينبغي أن يتم التخلي تماماً عن إجراءات الاختيار المعمول بها، ولكن يجب إعادة تنظيمها واستكمالها. فإذا كان لا بد من الحفاظ على النظام الوظيفي، في ما يتعلق بالضمانات التي يوفرها للموظفين، فيجب تطعيمه بعناصر متعلقة بنظام التوظيف.

في هذا الصدد، ستستفيد الطبيعة الهرمية للإدارة العامة من أي تصويب لصالح الاعتبارات الديمقراطية والشرعية؛ غير أنه لا يمكن لهذا النهج أن يؤدي إلى إلغاء هذا المبدأ الذي يضمن تماسك الإدارة ويحول دون تفككها. لذلك، سيكون من المثير للاهتمام تحديد عناصر الإصلاح من خلال معالجة هذه المواضيع على التوالي.

# الفصل الأول

## تعيين الموظفين العاميين

يخضع تعيين الموظفين العاميين للشروط المحددة في نظام الموظفين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩. ويتم ذلك وفق إجراءات عديدة ومتنوعة. تطرح بعض هذه الإجراءات تحديات معينة، بينما يتعين تعديل البعض الآخر واستكمالها وتأطيره.

### (١) شروط الالتحاق بالوظائف العامة في ضوء مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

تنص المادة ١٢ من الدستور اللبناني على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة انطلاقاً من مبدأ أكثر عمومية وهو مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون. نتيجة لذلك، فإن القواعد التي ترعى تعيين الموظفين العاميين تهدف إلى ضمان الامتثال لهذا المبدأ والتأكد من أن إمكانية تولي الوظائف العامة، التي من المفترض أن تستند إلى الجدارة وحدها، هي في متناول جميع فئات المواطنين على قدم المساواة. وبالتالي يحظر أي تمييز على أساس الجنس أو الدين أو الأصل الاجتماعي أو الانتماء السياسي للمرشحين.

غير أن هذا المبدأ ليس مطلقاً، فقد يكون له حدود تسمح بالتمييز على أساس مفهوم المصلحة العامة أو الاختلاف في الوضع القانوني. من هذا المنطلق، تقيد مقتضيات الوفاق الوطني بين مختلف الطوائف هذا المبدأ. بالإضافة إلى ذلك، يبدو حظر التمييز على أساس الجنس مكرساً بشكل قاطع في النصوص ذات الصلة غير أن بعض المخلفات التشريعية من الحقبة الماضية والعيوب الإجرائية تجعل الصورة أقلّ تفاعلاً.

#### أ. التوفيق بين الجدارة ومقتضيات الوفاق الوطني

يجب أن يقترن مبدأ المساواة بين اللبنانيين في الوصول إلى جميع الوظائف العامة بمبدأ التمثيل النسبي للطوائف في الإدارات العامة المنصوص عليه في المادة ٩٥ من الدستور، والتي نصّت محتواها بعد المراجعة الأساسية الأولى للدستور في ٩ تشرين الثاني ١٩٤٣ التي سمحت للبلاد بالحصول على الاستقلال على ما يلي:

بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة»

وقد أكدت المادة ٩٦ من نظام الموظفين الآنف الذكر وجوب مراعاة هذه الأحكام في تعيين الموظفين. غالباً ما كان هذا الاهتمام بتمثيل الطوائف داخل الإدارة يضر باعتبارات الجدارة والكفاءة التي تضمنتها المادة ١٢ من الدستور. فهو يتعارض، بطبيعته، مع عملية التوظيف بواسطة المباراة حيث تكون سلطة التعيين ملزمة بتسلسل درجات النجاح الذي تحدده اللجنة الخاصة. لقد صادق مجلس شورى الدولة (القرار رقم ١١٩٧ بتاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٦٦) على ممارسة الإدارة المتمثلة، بدلاً من الاحترام الصارم للترتيب، في تحقيق توازن طائفي دقيق من خلال تعيين الأول من كل طائفة. فاعتبر مجلس شورى الدولة بذلك أن القاعدة التي تفرض الامتثال لترتيب المرشحين في نتائج المباراة لا تتعارض مع تطبيق المادة ٩٦، المقرونة بالمادة ٩٥ من الدستور، إذا ما تم تطبيقها على ترتيب المرشحين وفقاً للطوائف التي ينتمون إليها، وبالتالي إعطاء الأولوية في التعيين إلى أفضل مرشح من كل طائفة.

بناءً عليه، يبدو أن المساواة في تولي الوظائف العامة تعني الطوائف الدينية أكثر منها اللبنانيين بحيث أن الهدف المنشود كان تكريس المساواة بين الطوائف وليس بين الأفراد. اعتبر البعض أن هذه الممارسة التي تضرب مبدأ الجدارة كمعيار وحيد لتولي الوظائف العامة لتنتهي تلقائياً مع تعديل المادة ٩٥ من الدستور عقب اتفاق الطائف الذي ألغى قاعدة التمثيل الطائفي ونص على اعتماد الاختصاص والكفاءة في الإدارة العامة والمؤسسات القضائية والعسكرية والأمنية، فضلاً عن المؤسسات العامة والمصالح المستقلة ومؤسسات الاقتصاد المختلط. غير أن إلغاء هذه القاعدة ظل مرهوناً بـ «مقتضيات الوفاق الوطني» مع استثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها التي تكون مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة، وهو إجراء من المفترض أن يسمح بنجنب التكريس الطائفي لوظائف الفئة الأولى.

لكن، في الواقع، من الواضح أنه بعد أكثر من ثلاثين عاماً على التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠، لم يتحقق أي من ذلك. بالفعل، فإن المحاصصة الجديدة لوظائف الفئة الأولى وما يعادل هذه الفئة بين الطوائف عقب هذا التعديل، التي أدت إلى إعادة التوازن بين الطوائف على حساب الطائفة المارونية التي كانت مهيمنة حتى ذلك الحين، بقيت ثابتة بعد هذا التاريخ، غير قابلة للمس، مما أجل التناوب على هذه المناصب إلى أجل غير مسمى بالرغم من وجود خطة أعدها مجلس الخدمة المدنية لهذا الغرض.

من جهة أخرى، وبشكل خاص، فإن إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي في تعيين الموظفين العاميين الآخرين لم يطبق إلا بشكل جزئي ودوري. في الواقع، تحرص المؤسسات العسكرية والأمنية على احترام المناصفة بين المسيحيين والمسلمين أثناء التعيينات. أما بالنسبة إلى الإدارات المدنية، فقد السير بهذا الإلغاء لفترة معينة على التعيينات التي تتم عن طريق الامتحان والمباراة.

غير أن الاختلالات الطائفية الهائلة والمتكررة التي كشفت عنها نتائج هذه العمليات قد دفعت بسلطة التعيين إلى رفض إجراء هذه التعيينات على أساس أنها تتعارض مع مقتضيات الوفاق الوطني المنصوص عليها في المادة ٩٥ والتي يجب احترامها طالما لم تتم المباشرة بعملية إلغاء الطائفية، مما يؤدي إلى عودة الواقع إلى الوضع الذي كان سائداً قبل عام ١٩٩٠، حيث يتم الأخذ فقط بنتائج الامتحانات والمباريات التي تحترم بشكل أو بآخر التمثيل النسبي للطوائف فتعطي مجراها القانوني. حتى أن رئيس الجمهورية ذهب إلى حد إثارة المسألة أمام مجلس النواب خلال صيف ٢٠١٩ برسالة من أجل النظر في تفسير هذه المادة في ضوء الفقرة (ي) من مقدمة الدستور التي تنص على أنه «لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك». غير أنه لم تتم متابعة هذه المبادرة.

إن هذا الوضع الذي أفضى إلى التضحية بمبدأي الجدارة والكفاءة وهذا الخرق لمبدأ المساواة لا يمكن أن يستمر. أما الحل المقترح، فيستمد عناصره من الحل الذي أوصى به الرئيس - المقرر في قضية الأنسة شممص في عام ١٩٦٦، والذي أقره الامتحان مفوض الحكومة المعاون لدى مجلس شورى الدولة في استنتاجاته. تضمّن هذا الحل ألا تطبق الإدارة مبدأ التمثيل الطائفي النسبي إلا في حال تمتعها بحرية الاختيار بموجب القانون؛ وبالتالي جعل مسألة التعيين عملية تقديرية أو استثنائية. حتى المباراة، كطريقة للتعين، تندرج ضمن هذه الفئة طالما أن السلطة المسؤولة عن التعيين غير



ملزمة بترتيب المرشحين. من ناحية أخرى، يجب إلغاء هذه القاعدة عند إجراء التعيينات عن طريق المباراة. في الواقع، يجب أن يكون لترتيب المرشحين وفق تسلسل درجات النجاح، الضامن الحقيقي للجدارة والكفاءة، الغلبة على التوازن الطائفي ومقتضيات الوفاق الوطني التي ينبغي ألا تلغي الأحكام التشريعية التي ترعى المباريات ونتائجها، بشرط أن تتم مراجعة هذه العملية بشكل كامل والتأكد من شروط الشفافية والحياد التي سنعود إليها لاحقاً. يتميز هذا التفسير لمقتضيات الوفاق الوطني باستيعاب مقتضيات الجدارة والكفاءة والاختصاص مع التحلّي في الوقت نفسه بالواقعية. كما أنه يتوافق مع نية المشرّع الدستوري أثناء تعديلات العام ١٩٩٠ عقب اتفاق الطائف (ألبير منصور، ١٩٩٣).

## ب. الحدود الموضوعية لحظر التمييز على أساس الجنس

لقد بات من المعروف أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يحظر أي تمييز على أساس الجنس. فالنساء، من حيث المبدأ، مؤهلات لتولي جميع الوظائف العامة في ظل الشروط نفسها التي يتمتع بها الرجال.

تمتّع النساء في لبنان إذن بالأهلية القانونية لتولي الوظائف العامة ولا تتضمن النصوص ذات الصلة أي استثناءات قانونية ذات طبيعة مطلقة وعامة. وعدد النساء أخذ في الازدياد تدريجياً سواء في القضاء أو في الإدارة المدنية أو حتى العسكرية.

على الرغم من ذلك، ثمة ثغرة من حيث ضمانات التعيين. وقد تبين أنها ثغرة خطيرة إذ قد تكون بمثابة أداة لحركة رجعية ترغب في وقف هذا التقدم، وذلك بحجة عدم استقرار وثبات الموظفين الإناث اللواتي قد تؤدي هيمنتهم في بعض الأسلاك في الإدارة العامة إلى تقويض العمل في الإدارة، مما يخفي بشكل سيء معاداة كامنة للحركة النسوية.

بالفعل، تحمي الفقرة ٥ من المادة ٨ من نظام الموظفين قرار مجلس الخدمة المدنية بوضع لائحة بالمرشحين الذين يستوفون شروط الاشتراك في المباراة أو الامتحان من أي طعن أو طلب إبطال، بما في ذلك لتجاوز حد السلطة، أمام القضاء الإداري مما يمنع هذا القضاء من إجراء رقابة على أي تمييز ضد المرشحات الإناث ويزيل بالتالي إحدى الضمانات الأساسية للتوظيف. والأمر نفسه ينطبق على قرارات هيئات التوظيف الأخرى مثل المجلس الأعلى للقضاء، ومكتب مجلس شورى الدولة، إلخ. وبالفعل، لم يستبق ديوان المحاسبة في عام ١٩٦٨ والمجلس الأعلى للقضاء في الأعوام ١٩٧٣ و ١٩٧٧ و ١٩٩٣ و ١٩٩٩ أي مرشحة في المباريات التي نظمت خلال هذه السنوات. بالتالي، فلا بد من إعادة السماح بالظعن في حالات تجاوز حد السلطة من أجل تعزيز سيادة القانون.

من جهة أخرى، وفي إطار السلكين الدبلوماسي والقنصلي، فإن مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ١٣٠٦ تاريخ ١٨/٦/١٩٧٧ (نظام وزارة الخارجية والمغتربين) يحدد شروط التعيين في الوظائف الشاغرة من الفئة الثالثة ويفترض أن تكون المرشحة عزباء لكي يتم قبول اشتراكها في المباراة. إن هذا النص الذي يحرم النساء من التأهل لهذه الوظائف لا يمتّ بأي صلة للاحتياجات الخاصة التي قد تنجم عن طبيعة هذه الوظائف أو حتى شروط ممارستها، وبالتالي يجب إلغاؤها.



## II) إجراءات التعيين

### أ. حدود آليات المباريات والامتحانات

أصبحت المباراة، بموجب نظام الموظفين الصادر في ١٢ حزيران ١٩٥٩، الإجراء الاعتيادي المعتمد للتعيينات في الوظائف العامة في لبنان. وقد تم تبنيها في الواقع كطريقة لاختيار موظفي الفئتين الثالثة والرابعة. كما ينص نظام الموظفين على إمكانية اللجوء إلى هذا الإجراء، الأمر الذي لم يطبق بعد، للمراكز الفنية في الفئة الثانية، على أن يتم شغل الوظائف المتبقية عن طريق الاختيار من الموظفين من الفئة الدنيا.

تنطوي عملية التعيين هذه على تصنيف المرشحين بحسب جدارتهم من قبل اللجنة الفاحصة، وهي هيئة مستقلة عن السلطة المختصة بالتعيين، ملزمة، حتى في حالة عدم وجود نص صريح، باحترام ترتيب المرشحين وفق تسلسل درجات النجاح.

بعد فترة من اللامركزية التي أسندت إلى كل وزارة مهمة تنظيم مباريات وامتحانات التعيين، مما حال دون تنفيذ سياسة توظيف حقيقية وتوحيد معايير الاختيار، تفت إناطة هذا الدور بمجلس الخدمة المدنية (المرسوم رقم ٨٣٣٧، تاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦١ وتعديلاته بشأن تنظيم مجلس الخدمة المدنية).

أما الامتحانات، فهي مخصصة لتعيين موظفي الفئة الخامسة (المرسوم رقم ٥٥٨٠ تاريخ ٢٥ تشرين الثاني ١٩٦٠ المتعلق بتحديد شروط التعيين بوظيفة من وظائف الفئة الخامسة). وهي تختلف عن المباريات في أن ترتيب المرشحين لا يتم وفقاً للجدارة، بحيث لا تكون السلطة المختصة ملزمة بتعيين المرشحين المدرجين في اللائحة الموضوعة من قبل اللجنة الفاحصة وفقاً لهذا الترتيب، وإنما تحتفظ بسلطة تقديرية لهذا الغرض. كما أن النجاح أو القبول في المباراة أو الامتحان لا يمنح المرشحين المختارين الحق في التعيين وإنما في التأهل فقط. من ناحية أخرى، يكون خيار السلطة المسؤولة عن التعيين محصوراً بلائحة المرشحين الناجحين في المباراة أو الامتحان.

لا شك أن المباريات - أو الامتحانات - هي من الأساليب المعتمدة من قبل عدة دول، بما في ذلك لبنان، إذ تضمن أكثر من غيرها، كأسلوب اختيار وتعيين، احترام مبادئ المساواة والموضوعية؛ غير أنها في الحقيقة موضع العديد من الانتقادات. فهي متهمه بالاستناد إلى منطق أكاديمي. المباراة مستوحاة من الأوساط الجامعية، حيث يتم تفضيل المرشحين المجتهدين والمثابرين والذين يتمتعون بذاكرة جيدة. وهي لا تسمح بتقييم عادل وحقيقي للقدرات الشخصية للمرشحين وصفاتهم الإنسانية. بالتالي، فقد تبين أنها أداة فاشلة لاختيار المرشح الأنسب والأكثر أهلية للوظائف الشاغرة إذ تستند بشكل حصري تقريباً إلى عمل الذاكرة. من هذا المنطلق، لا يمكن لهذه العملية تبيان بعض الصفات الشخصية التي تعتبر حاسمة في اختيار الإداري المناسب، مثل الشجاعة والصدق والمثابرة وحس الواجب والقدرة على فرض الذات والقيادة. لا يمكن الكشف عن هذه الصفات إلا من خلال الممارسة (Viau, ٢٠٠٣؛ Eymeri-Douzans, ٢٠١٢).

لا شك أن هذه الانتقادات مهمة وقيمة، غير أنه لا يجوز أن تؤدي إلى التخلي عن المباريات كوسيلة للتعيينات، نظراً إلى أنها الأكثر توافقاً مع الضمانات المطلوبة ضد التعسف والمحسوبية والزبائنية.

غير أنه يُستحسن مراجعة كل من محتوى المباريات وطرق إجرائها. وعليه، يجب استكمال الامتحان الكتابي بمقابلة شخصية، واحدة أو أكثر، مما يسمح للجنة الفاحصة بتقييم شخصية المرشح بالإضافة إلى مهاراته المختلفة. تعتبر التجربة الأنجلوسكسونية مفيدة في هذا الصدد. في الواقع، يسمح تقييم المهارات المهنية و«المهارات الشخصية» لدى المرشحين، على غرار ما يحدث في القطاع الخاص،

بمطابقة أفضل بين المرشحين المختارين والمهارات اللازمة للعمل (Taillefait, ٢٠١٨). على مستوى آخر، وفي حالة وجود عدد كبير من المرشحين للمباراة، فلا بد من إجراء عملية تصفية أولية.

في ما يتعلق بتكوين اللجنة الفاحصة، تكتفي الفقرة ٤ من المادة ٨ من نظام الموظفين بالنص على أن يكون بعض أعضاء اللجنة من الموظفين والبعض الآخر من هيئات التعليم العالي أو أهل الاختصاص، من دون تحديد عدد هؤلاء الأعضاء. يجب تعديل هذا النص بما يضمن المناصفة في هذا التوزيع بين الأعضاء من داخل الإدارة والأعضاء القادمين من خارجها. يمكن الاستيحاء من أحكام المرسوم الاشتراعي رقم ١٣ تاريخ ٧ كانون الثاني ١٩٥٣. فهذه الصيغة المتعددة التخصصات والمتوازنة تسمح بتقييم أفضل للمرشح في كل من المقابلة والامتحان الخطي. في الواقع، لا تتطلب هذه المهمة مهارات معرفية فحسب، وإنما أيضاً خبرة وثقافة عامة وفكراً نقدياً. لا يمتلك الموظف العام بالضرورة، مهما كانت كفاءته، هذه الصفات، خاصة وأن إدارة المباريات والامتحانات غير مألوفة لديه. يضاف إلى ذلك «الانحراف المهني» *déformation professionnelle* الذي يدفعه إلى تفضيل التفاصيل التقنية على حساب الصورة الأشمل التي تعكس البنية الفكرية. كما يجب اختيار أساتذة الجامعات حصرياً من بين أساتذة المؤسسات الخاصة القائمة منذ ما لا يقل عن ٥٠ عاماً. يشكل هذا الشرط ضماناً إلى حد ما في وجه رداءة المستوى السائدة والزاحفة.

أما بالنسبة لمحتوى الامتحانات، فيُستحسن إعطاء الأفضلية للفكر التحليلي بدلاً من مجرد حفظ المعلومات، فضلاً عن ضرورة إتقان لغة أجنبية واحدة على الأقل. لا بد من الاستعانة بمحترفين لوضع الاختبارات عند الضرورة، إذ أن ذلك سيؤدي إلى التركيز على الحالات العملية والاختبارات النفسية، غير أن ذلك يفترض تحديداً مسبقاً للخصائص والمؤهلات التي تحتاجها الإدارة من أجل النجاح في المطابقة بين المؤهلات والمنصب واختيار الشخص المناسب للمكان المناسب. يُنصح في هذا الصدد تحديد «الأساسيات» التي يحتاجها موظفو الفئات الأولى والثانية والثالثة، والمعارف المتصلة بالمهنة والقيم المشتركة في الإدارة العامة ككل وتلك الخاصة بوظائف معينة (تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية (٢٠٠٤)). لا شك أن تصنيف الوظائف العامة يخدم هذا الغرض أيضاً. سنتطرق لاحقاً لكيفية تحقيق ذلك.

## ب. مخاطر التعيين من خارج الأسلاك

يُقصد بالتعيينات من خارج الملاك عندما يتم الانضمام إلى سلك إداري من خارج الملاك. إنها قناة توظيف موازية مخصصة لوظائف معينة، يتم من خلالها تجاوز الإجراءات الاعتيادية المعمول بها. يُفترض بالتعيين من خارج الملاك، إذا جاز التعبير، السماح للإدارة بالاستفادة من أشخاص يتمتعون بخبرة واسعة ومعرفة كبيرة مما يحدّ قليلاً من التوقع والانغلاق الذي قد يصيب الإدارات.

تم لخط هذه العملية في نظام الموظفين لعام ١٩٥٩ بشكل استثنائي وبطريقة محددة جداً، حيث خوّل مجلس الوزراء، بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، أن يعين في الفئة الأولى حصرياً أشخاصاً من خارج الملاك، على ألا يطبق هذا التدبير إلا بنسبة الثلث في الوظائف الشاغرة في الفئة الأولى. وقد حرصت المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي في نسخته الأولى على اشتراط استيفاء هؤلاء الموظفين شرطين أساسيين تراكميين: أن يكونوا من أصحاب الخبرة وحملة الإجازات الجامعية. غير أنه قد تم تعديل هذه المادة في عام ١٩٧٢ حيث تم الاكتفاء بأن يكونوا من حملة الإجازات الجامعية لإجراء هذه التعيينات، وهو شرط مطلوب على أية حال لتولي وظائف من الفئة الثالثة. لقد أدى هذا التعديل إلى تجريد طريقة التعيين هذه من سائر فوائدها إذ لم تعد تسهم في دعم الإدارة العامة بموظفين كبار يتمتعون بالكفاءات والشهادات العليا، و متميزين في مجالهم في القطاع الخاص من خلال معارفهم وخبراتهم، لسد النقص في الإدارات العامة. باتت هذه العملية أشبه بإجراء ملتوٍ يؤدي إلى تعيينات بالواسطة ويؤسس لنظام غنائم يتسلل إلى قطاعات كاملة من الإدارة العامة لصالح القادة السياسيين والأحزاب ويثير الإحباط في نفوس الموظفين من الفئة الثانية المؤهلين كمرشحين طبيعيين لشغل هذه المناصب الإدارية.

كما أن هذه التعيينات من خارج الملاك، التي تم شجبتها بسبب تسييسها الصارخ، كانت في بعض الأحيان بمثابة جائزة ترضية لمرشحين بالواسطة سبق ورسبوا في مباريات الخدمة المدنية.

إن العودة إلى الشروط المنصوص عليها في نظام الموظفين في نسخته الأولى لعام ١٩٥٩ أمر ضروري وأساسي لوضع حد لممارسات المحسوبيات والزبائنية. لا بل يجب أيضاً تعزيز هذه الشروط من خلال تحديد طبيعة الاختصاصات والإجازات الجامعية المطلوبة بحيث تقتصر على عدد قليل من الاختصاصات المحددة في المجالات العلمية أو المالية أو غيرها، تكون ذات صلة بالمجالات الأقرب إلى الوظيفة المراد شغلها.

## (III) ملخص المقترحات

- حصر تطبيق التمثيل النسبي للطوائف في تعيينات الموظفين بالحالات التي تتمتع فيها السلطة المعنية بحرية الاختيار من دون التقييد بترتيب معين حسب الجدارة.
- السماح بالطعون القضائية بلائحة المرشحين المقبولين للاشتراك في المباريات الموضوعة من قبل مجلس الخدمة المدنية.
- إلغاء أحكام نظام وزارة الخارجية التي تقضي بأن تكون المرشحات لشغل وظائف الفئة الثالثة غير متزوجات.
- تنويع اختبارات المباريات بحيث تشمل اختبارات كتابية ومقابلات شخصية.
- تعديل الفقرة ٤ من المادة ٨ من نظام الموظفين بما يضمن المناصفة في تشكيل اللجنة الفاحصة المسؤولة عن إجراء المباريات وعضوية أساتذة جامعات ينتمون إلى مؤسسات خاصة تعمل منذ أكثر من ٥٠ عاماً.
- جعل اختبارات المباريات أكثر حرفية بحيث يتم التركيز على الفكر التحليلي ويتم فرض إتقان لغة أجنبية.
- إضفاء طابع رصين على التعيينات من خارج الملاك من خلال تشديد الشروط المطلوبة للتعيين.

## الفصل الثاني

### المسيرة المهنية للموظفين العاميين

#### (أ) تعسف نظام التعاقد

يجب التمييز بين نظامين رئيسيين في الإدارات العامة: نظام التثبيت في الملاك ونظام التعاقد.

بموجب الأول، لا يتم تعيين الموظف من حيث المبدأ لشغل وظيفة معينة وإنما ينضم إلى الإدارة لفترة غير محددة حيث يمضي حياته المهنية ضمن إطار قانوني وتنظيمي.

مع انضمامه إلى سلك معين وملاك محدد، يمرّ تبعاً للجدارة والأقدمية، عبر مختلف الفئات والرتب الهرمية التي تتكون من درجات مختلفة، وذلك من خلال شغل الوظائف التي تتوافق معها.

أما نظام التعاقد فهو مرادف للهيكل المفتوح حيث يشغل الموظف، المرتبط بالإدارة من خلال علاقة تعاقدية، وفقاً لمجال اختصاصه، منصباً محدداً يتم تعيينه فيه لمدة محددة في العقد. يركز هذا النظام على الحرفية التقنية من خلال تكييف الموارد البشرية مع أهداف الإدارة وتكريس مهمة محددة لكل موظف تتوافق مع خصائصه ومؤهلاته الشخصية؛ وهو يذكّرنا بذلك بأساليب إدارة القطاع الخاص. غير أنه محفوف بالمخاطر، إذ يكون تجديد عقد الموظف مرهوناً برغبة صاحب العمل، أي في هذه الحالة السلطة السياسية التي قامت بتعيينه.

انتقد البعض نظام التثبيت في الملاك الذي التزمت به الإدارة اللبنانية منذ إنشائها. فهو يُعتبر جامداً ومكلفاً، إذ يشجّع روح الانغلاق والبيروقراطية والخمول في إدارة جامدة حيث يقضي الموظف أياماً هادئة من دون قلق يُذكر بشأن أدائه نظراً إلى أنه سيصعد السلم أو حتى الدرجات والفئات بصورة شبه آلية. لقد دعت عدة مشاريع إصلاحية إلى الانتقال إلى نظام التعاقد في الإدارة العامة اللبنانية.

تم التصويت على القانون رقم ٣٦٣ تاريخ ١٦ آب ٢٠٠١ (أحكام خاصة للتعيين في الفئتين الأولى والثانية في وظائف الملاك الإداري العام) من قبل مجلس النواب وهو ينص على إمكانية شغل الوظائف الشاغرة في الفئة الأولى (بنسبة ثلثي الوظائف) والثانية (بنسبة نصف الوظائف) بواسطة مرشحين من خارج الملاك. تتم التعيينات التي يقرها مجلس الوزراء بعد عملية الاختيار بموجب عقود لمدة أقصاها ٣ سنوات قابلة للتجديد لفترة مماثلة، يمكن في نهايتها تثبيت الموظف في ملاك الإدارة. تعرّض هذا القانون الذي يساهم في التعاقد على وظائف الفئتين الأولى والثانية لانتقادات شديدة في مرحلة صياغته من قبل مجلس الخدمة المدنية (مجلس الخدمة المدنية، رأي رئاسة المجلس رقم ١١٨٤ تاريخ ٢٦ أيار ٢٠٠١). كما تم إبطاله من قبل المجلس الدستوري (المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم ٢٠٠١/٥ تاريخ ٢٩ أيلول ٢٠٠١) على أساس أن عملية اختيار المرشحين تشكل تعدياً على صلاحيات مجلس الوزراء في أمور أساسية. تم تقديم مشروع قانون آخر إلى مجلس النواب في عام ٢٠٠٢. جرى سحبه بعد ذلك ليُحال من جديد إلى المجلس في ٩ أيلول ٢٠٠٥، غير أنه لم يتم إقراره. وهو يستعيد أحكام القانون السابق الملغى مع بعض التعديلات بعد قصره العملية على وظائف الفئة الأولى.

إن هذا الانتقال إلى نظام التعاقد في لبنان خطير في ظل الظروف الراهنة. فهو يسلط على رقاب الموظفين المعينين بموجب عقود محددة المدة سيفاً تتحكم به السلطة القائمة، وذلك نظراً إلى هشاشة وضعهم، الأمر الذي قد يؤدي إلى إخضاع الإدارة العامة بالكامل للمصالح الحزبية والخاصة.

على النقيض من ذلك، يقدم نظام التثبيت ضمانات مؤكدة للموظفين ويمنع أي إنهاء تعسفي للعلاقة التي تربطهم بالإدارة وأي انتهاك لحقوقهم. يتم ضمان الامتثال لهذه الضمانات بشكل مسبق من خلال تدخل مجلس الخدمة المدنية ولاحقاً عن طريق اللجوء إلى مجلس شورى الدولة.

## (II) التعديلات على نظام التثبيت في الملاك

بسبب الضمانات التي يوفرها، يجب الحفاظ على نظام التثبيت في الملاك. غير أنه يُستحسن تعديله بما يضمن تعزيز الإنتاجية والكفاءة. «لا شيء يضر الإدارة والمواطن والمصلحة العامة أكثر من هيكل وظيفي لا طعم له ولا لون. لا ينبغي أن يشعر الموظفون العامون «باليأس» منذ بداية حياتهم المهنية من خلال حبسهم في وظيفة وفي مهام محددة مدى الحياة» (Lachaume et Virot-Landais، ٢٠١٧). كما لا بد من مكافحة الطابع التملكي للوظيفة العامة الذي قد ينتج عن نظام التثبيت. يجب ألا يجد الموظفون أنفسهم في وضع مهني ثابت طوال حياتهم المهنية، مما يغذي فكرة الإدارة المتحجرة التي يقوضها الفساد. فاحتكار منصب ما بطريقة دائمة لا يمكن إلا أن يشجع على ممارسات المحسوبيات.

لمعالجة هذا الأمر، لا بد من إرساء الأسس لعملية مداورة ونقل محفزة وفعالة داخل الإدارات والملاكات وحتى الأسلاك التي تتألف منها الإدارة. يتم ضمان ذلك بشكل أساسي عن طريق عملية نقل الموظفين. ولهذه الغاية، يجب على مجلس الخدمة المدنية وضع جدول نقل شامل ودوري (كل ٣ سنوات). ومن شأن تنفيذ هذا الإجراء من قبل السلطة المختصة (المواد من ٤١ إلى ٤٣ من نظام الموظفين التي ترعى عملية نقل الموظفين) ضمان المرونة لدى الموظفين داخل الإدارة المكونة من طواقم موظفين مصنفين ضمن فئات تشمل درجات تفسح المجال أمام وظائف مطابقة، كل منها يضم مركزاً ثابتاً مماثلاً.

سيخفف هذا الإجراء بالتالي من الطابع المتوقع والتكنوقراطي للإدارة الناتج عن التقسيم المفرط للوحدات الإدارية حيث يشعر الموظفون وكأنهم يصبحون تدريجياً أسياد وظائفهم. لكن، لا بد من وضع ضمانات لهذه الآلية. يجب إخطار الموظف المنقول مسبقاً ومراعاة رغباته قدر الإمكان في هذا الشأن وفي حدود شروط الأداء السليم للوظيفة، تماماً كما ينبغي تجنب عمليات النقل الجغرافية البعيدة التي تنطوي على تغيير مكان الإقامة؛ وفي حال تعذر ذلك، فيجب أن تكون المهل معقولة للسماح للموظف المعني بالاستعداد لعملية النقل. ستشكل هذه المداورة الأفقية، ضمن المناصب التي يربعاها نظام الموظفين، وسيلة ملائمة لتدريب وتطوير قدرات الموظفين الشباب، مما يسمح بتشارك الأفكار والمشاكل وتجديد العقول.

من هذا المنطلق، ينبغي أيضاً الأعمال التام لأحكام المادة ٩٥ من الدستور التي تحظر تخصيص أي منصب لطائفة معينة من خلال اعتماد تناوب دوري على مستوى وظائف الفئة الأولى، مما يساعد على استبعاد الاستئثار الطائفي. إذا ما أردنا أن نكون واقعيين، يُستحسن في مرحلة أولى حصر هذه العملية ضمن إطار وظائف الفئة الأولى الخاضعة لنظام الموظفين (مشروع القانون نافذاً بموجب المرسوم رقم ٣١٦٩ تاريخ ٢٩ نيسان ١٩٧٢ المتعلق ببعض الأحكام الخاصة لموظفي الفئة الأولى)، على أن يشمل الوظائف الأخرى المماثلة في مرحلة لاحقة.

لقد اقترح مجلس الخدمة المدنية مراراً وتكراراً فكرة هذه المداورة. في ٢٠٠١/١٢/١١، كلف مجلس الوزراء مجلس الخدمة المدنية بمهمة إعداد تقرير حول التوزيع الطائفي لوظائف الفئة الأولى ورؤساء مجالس الإدارة والمديرين العاميين للمؤسسات العامة من أجل إجراء المداورة اللازمة. غير أن التقرير الذي أعد بتاريخ ٢٠٠٢/١/٢ ظلّ من دون متابعة.

من ناحية أخرى، فإن نظام وضع بالتصرف موظفي الفئة الأولى والمديرين العامين ومديري المؤسسات العامة، الذي تم إدخاله من خلال مشروع القانون الذي وُضع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ٣١٦٩ تاريخ ٢٩ نيسان ١٩٧٢ والذي لا يتفق مع نظام الموظفين لا بل يتناقض معه، والذي يتمثل في منح مجلس الوزراء سلطة إعفاء موظف حكومي كبير من مهامه عبر وضعه تحت تصرف رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير الذي يكون الموظف المعني تابعاً له، أو حتى وزير آخر، يجب أن يتم ببساطة إلغاؤه. يُطبّق هذا الإجراء على كبار الموظفين الذي لم يعودوا مرغوبين ويسمح للسلطة السياسية بإبعادهم من دون مراعاة الضمانات التأديبية. بالإضافة إلى ذلك، يساهم هذا الإجراء في تبيد الأموال العامة إذ لا يتم تعيين الموظف الموضوع بالتصرف بشكل عام لشغل وظيفة ولكنه يستمر في تلقي راتبه. تشكل هذه العملية في مجملها أداة تشيد بالخمول والكسل.

على غرار ذلك، يجب وضع حد للممارسة غير القانونية المتمثلة في تكليف موظف بصورة مؤقتة بوظيفة شاغرة على أساس مبدأ استمرارية الخدمة العامة. فاللجوء المتكرر إلى هذا الإجراء يشكل انتهاكاً صارخاً لأحكام المادة ٤٩ من نظام الموظفين التي تعدد تحديداً الأوضاع القانونية للموظف العام، أي الأصالة والوكالة والانتداب والوضع المؤقت خارج الملاك والاستيداع. أي حالة أخرى - بما في ذلك تحمّل مسؤولية وظيفة معينة - لا تعتبر صراحة قانونية. وبالإضافة إلى كونها مخالفة للقانون، تعتبر هذه الممارسة، الموروثة من سنوات الحرب الأهلية، خطيرة إذ تسمح للهرمية بضمان انقياد الموظف المكلف بوظيفة معينة بسبب هشاشة هذه الوظيفة التي تكون استمراريتها مرهونة برغبة وإرادة الرئيس التسلسلي.

بناء عليه، في ١٩٩٩/١/٢١، وجّه رئيس مجلس الخدمة المدنية تعميماً إلى مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات يحثها فيه على التخلي عن هذه الممارسة المنتشرة. تجدر الإشارة إلى أنه بعد ثلاثة وعشرين عاماً، لم يكن لهذا التدبير التأثير الرادع المتوقع.

بالإضافة إلى تنشيط حركة النقل الأفقية، فإن عمليات الانتقال العمودي التي تتيح الوصول إلى وظائف أعلى درجة هرمياً من خلال التقدم من فئة إلى أخرى ومن رتبة إلى أخرى، تستحق الترشيح. يتعلق الأمر قبل كل شيء بالانتقال من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية، وهي غرفة الانتظار للوظائف العليا التي أثبتت أنها في الواقع ترفيع حيث الخيار متروك للصلاحيات الاستثنائية لسلطة التعيين من دون أي حق في الترفيع ناتج عن الأقدمية؛ فهي مطلوبة فقط للتأهل للترفيع وليس لضمانها. مع ذلك، فإن حرية الاختيار هذه مقيدة في النصوص بضرورة تسجيل الموظف المعني بشكل مسبق في جدول الترفيع الذي يفترض إعداده سنوياً من قبل الإدارة التي يكون الموظف تابعاً لها استناداً إلى نتائج تقييمه والذي تتم مصادقته من قبل مجلس الخدمة المدنية (المادة ٣٤، الفقرة ٣ من نظام الموظفين).

غير أنه لم يتم تنفيذ هذا الإجراء على الإطلاق، مما ترك الحرية للسلطات السياسية لبدء عمليات الترفيع بشكل استثنائي، أو حتى تعسفي. وتجدر الإشارة إلى أن المادة ١١ (الفقرة ١) من نظام الموظفين تشترط، للانتقال من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية، إتمام بنجاح دورة تدريبية في معهد الإدارة العامة، وهو شرط رسمي يحد بشكل حقيقي من الصلاحيات الاستثنائية للسلطة المختصة لاتخاذ قرار بشأن الترفيع.

إن تفعيل هذا الإجراء أكثر من ضروري إذ يسمح بإرساء الأسس لعمليات الترفيع بناءً على معايير موضوعية. غير أن ذلك يفترض إجراء تعديلات لسد الثغرات وتبيد العيوب التي قد تظهر وتعزيز ضمانات الموضوعية والحياد.

في الواقع، وللوهلة الأولى، يستند جدول الترفيع إلى تقييم الموظفين المعنيين الذي يتم إجراؤه عن طريق نظام علامات. وهو نظام تقليدي، تُمنح بموجبه العلامات سنوياً للموظف بناءً على كفاءته وسلوكه المهني وطريقته في أداء عمله، وفقاً لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها، مما يسمح بتقييم صفاته ومزاياه. فتبدو العلامات بالتالي نقطة البداية للعملية التي يتم فيها إدراج جدول الترفيع.



يتولى عملية منح العلامات بموجب اللوائح المتعلقة بتقييم الموظفين الدائمين في الإدارات العامة الموضوعية من قبل مجلس الخدمة المدنية كل من الرئيس المباشر ورئيسه التسلسلي، مما يعني استبعاد الوزير من هذه العملية في خطوة حكيمة. تقوم هذه العملية على ثلاثة عناصر أساسية وهي أداء الواجبات والسلوك المهني والقدرات والمزايا الشخصية. وتستند هذه العناصر بدورها إلى معايير معينة مثل حجم العمل المنجز وجودة وسرعة إنجازه والقدرة على التنظيم والإدارة... يتم تقييم كل معيار من هذه المعايير من خلال علامة من أصل ١٠، ويتم ربط العلامة الإجمالية بدرجة معينة (ثمة خمس درجات: ممتاز، جيد، وسط، أقل من المعدل، وضعيف) تمثل تقييماً نوعياً عاماً يحدد القيمة المهنية للشخص المعني.

تجدر الإشارة هنا إلى أن هذا النظام لا يعتمد عناصر مختلفة لتقييم الموظفين بحسب انتمائهم إلى فئات عليا أو دنيا، في حين من المعروف أن المؤهلات المطلوبة تختلف بين الفئات بحيث أن كل مجموعة وظائف تستلزم متطلبات محددة، بالإضافة إلى ذلك، لا تزال العناصر والمعايير غامضة وتفتقر إلى الدقة، مما يترك للسلطات المعنية مجالاً كبيراً للمناورة في التقييم نظراً لعدم وجود وحدات قياس ملموسة وقابلة للتحديد تسمح بإجراء التقييمات اللازمة بطريقة موضوعية. وقد أدت هذه الاعتبارات مجتمعة إلى جعل علامات التصنيف غير فعالة كحجر زاوية لإدارة شؤون الموظفين والموارد البشرية، والدليل على ذلك عدم وضع أي جداول ترفيع منذ أكثر من ستين عاماً.

من هذا المنطلق، قد يكون من المفيد التذكير بأن المادة ٣٥ من القانون رقم ٤٦ الصادر في ٢١ نيسان ٢٠١٧ قد فرضت على الحكومة الالتزام بإنشاء، في غضون ستة أشهر، نظام حديث لتقييم الموظفين مع مراعاة معايير الأداء والقدرات في ضوء توصيف الوظائف في الإدارات المختلفة. لم يتم وضع هذا المشروع موضع التنفيذ بعد، علماً أنه يُستحسن وضعه على المسار الصحيح وأنه قد يستوحي من التقنيات التي تم تطويرها في إطار برنامج التفتيش وتقييم الأداء القطاعي والمؤسسي الذي صممه التفتيش المركزي ومكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري (التقرير السنوي للتفتيش المركزي (٢٠١٨)) الذي استطاع، بفضل الأدوات التي توفرها التكنولوجيا، تحديد مؤشرات الأداء الرئيسية والثانوية فضلاً عن وحدات قياس وأهداف خاصة لكل من هذه المؤشرات، بحيث يكون بالإمكان إجراء التقييم بطريقة مبرمجة ومنظمة وموضوعية، مما يقلل بشكل كبير من هامش الاستنسابية لدى السلطة المعنية فيما قد تخفيه من تعسف أو تساهل إزاء الشخص الخاضع للتقييم.

بالإضافة إلى ذلك، يتعين على هذا المشروع النظر في أسلوب المقابلة المهنية التي لا تحل محل نظام العلامات ولكنها تكمله.

كما ينبغي تعديل الفقرة ٣ من المادة ٣٤ من نظام الموظفين من أجل تعزيز مشاركة إدارة التفتيش المركزي في عملية إعداد جدول الترفيع. يجب أن تكون استشارته من قبل الهيئة المسؤولة عن الترفيع إلزامية وليس اختيارية على النحو المنصوص عليه حالياً في نظام الموظفين.

أخيراً وليس آخراً، يجب مراجعة تشكيلة الهيئة المسؤولة عن الترفيع. يجب أن ينضم إلى رئيس وأعضاء مجلس الخدمة المدنية ممثلون عن الموظفين، يتم انتخابهم من قبل الموظفين لفترة غير قابلة للتجديد.

على مستوى آخر، ويهدف جعل نظام التثبيت من الملاك أكثر ديناميكية وأقل جموداً، لا بد من تصنيف الوظائف العامة. لا يُفترض القضاء على التسلسل الهرمي الإداري المبني حول الفئات المقابلة لمستوى معين من المؤهلات المهنية ولكن التعايش معه من خلال تعديله، والتمييز بين الوظائف التي تنتمي إلى الرتبة نفسها، مما يسمح بتعيين موظفين أكثر ملاءمة للاحتياجات، بالإضافة إلى إجراء تقييم أكثر دقة وموضوعية للموظفين، وتوزيع المهام والوظائف بشكل أفضل، وأخيراً إجراء مراجعة مبررة للمكافآت والرواتب.

هذا المشروع ليس غريباً على الإدارة العامة اللبنانية. فمنذ عام ١٩٦٦، كلف مجلس الوزراء مجلس

الخدمة المدنية بمهمة وضع جدول يتضمن توزيع الوظائف العامة إلى فئات ورتب حسب طبيعة مهامها (المرسوم رقم ١٤٥٢٢ تاريخ ٢٤ أيار ١٩٦٦)، لتحديد الوظائف العامة وتقييمها، وأخيراً تحديد جدول المكافآت والبدلات المترتبة على هذا التصنيف.

لقد انكب مجلس الخدمة المدنية على هذا المشروع وشرع في تصنيف الوظائف العامة وفق عدة عناصر رئيسية هي: مستوى التعليم والخبرة، ودرجة المسؤولية، ودرجة صعوبة المهام وتعقيدها. كما تولى وضع ثلاثة مشاريع جداول للرواتب. حتى أنه قد تم وضع مشروع قانون، لكنه ظل من دون متابعة، ربما بسبب طابعه الراديكالي.

جرت محاولة ثانية في التسعينيات وأسفرت عن إعلان وزير الدولة للإصلاح الإداري في ٢٠٠٢/٧/٢٢ عن تسليم مشروع يقضي بتصنيف الوظائف في الإدارات العامة باستثناء المؤسسات العسكرية والتربوية إلى مجلس الخدمة المدنية. باشر هذا المشروع في تحديد الوظائف العامة ومهامها ومسؤولياتها بالإضافة إلى الجهد والمهارات التي تتطلبها، ومن ثم تصنيفها وتحديد الرواتب المناسبة لها. غير أن هذا المشروع قد تهاوى بدوره. على الرغم من ذلك، يجب أن يتم تصنيف الوظائف. ولكي تنجح هذه المبادرة، يجب أن تعمل على تنشيط النظام الوظيفي الحالي حيث لا تزال الوظائف مقسمة إلى فئات ورتب وليس ضربه عن طريق استبداله. يجب أن يحافظ التصنيف على هذا النظام من خلال تكييفه والاندرج بسلاسة في الهيكل الذي ينتمي إليه.

### (III) ملخص المقترحات

- تجنب اللجوء إلى نظام المتعاقدين في الوظيفة العامة.
- تعزيز الانتقال الأفقي للموظفين من خلال اعتماد جدول نقل شامل يتم تنفيذه بشكل دوري.
- تفعيل المداورة الطائفية بين وظائف الفئة الأولى حصرياً.
- إلغاء إجراءات وضع الموظفين من الفئة الأولى بالتصرف.
- حظر ممارسة تكليف الموظف بصورة مؤقتة بوظيفة شاغرة.
- عقلنة عمليات الانتقال العمودي من خلال تفعيل جدول الترفيع وجعل مشاركة التفتيش المركزي في إنتاجه إلزامية.
- إعادة النظر في إجراءات تقييم الموظفين من خلال إسناد العلامات على مؤشرات الأداء مع وحدات قياس وأهداف محددة واستكمالها بتقنية المقابلات المهنية.
- تعديل تشكيلة الهيئة المسؤولة عن الترفيع من خلال تكريس مبدأ المشاركة.
- تصنيف الوظائف من دون التخلي عن نظام التثبيت في الملاك.



## الفصل الثالث

### الطبيعة التسلسلية للإدارة العامة

الإدارة اللبنانية شديدة الهرمية. والموظفون في هذه الإدارة، بموجب نظام الموظفين، يخضعون لرؤسائهم المباشرين (المادة ١٤ (الفقرة ٢) من نظام الموظفين). بالإضافة إلى ذلك، وبغض النظر عن النصوص، فإن مبدأ تمتع السلطة العليا بالسلطة التسلسلية هو مبدأ عام في القانون. فهذه السلطة، مع الطاعة التي تفترضها، هي شرط وحدة العمل الإداري واستمراريته وكفاءته. وهي مستمدة من سلطة الوزراء الذين يتولون إدارة مصالح الدولة وتتاط بهم جميع الأمور العائدة إلى اداراتهم بموجب المادة ٦٦ من الدستور وتتمثل في القدرة المنوطة برؤساء الإدارات للتحكم، بموجب قرارات ملزمة، بعمل مرؤوسيههم وأوضاعهم (Plantey, ٢٠١٢): فهي تضمن التماسك الهيكلي للوظيفة العامة ويفترض بها أن تشكل حاجزاً منيعاً ضد تفكك الإدارة الخاضعة للتدخلات الطائفية أو المحلية نظراً إلى البنية الاجتماعية والسياسية للبلد. بالتالي، يبدو من الواضح أن الحفاظ على الطبيعة الهرمية للإدارة العامة أمر ضروري، غير أنه مما لا شك فيه أن هذه الهرمية ستستفيد من بعض المرونة والتيسير لصالح مبدأ الشرعية والديمقراطية. من ناحية أخرى، يجب إعادة تنشيط مهام التفتيش والتأديب المنوطة بالرئيس التسلسلي وتعزيزها.

### ١) إمكانيات تخفيف الطابع التسلسلي

#### أ. التقيّد بمقتضيات المشروعية

يفرض الطابع التسلسلي للإدارة العامة على الموظف تنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه المباشر. لكن إذا كانت هذه الأوامر مخالفة للقانون بصورة واضحة وصريحة، يجب على المرؤوس أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة المفترضة. ولكن إذا تمت إعادة تأكيد هذه الأوامر والتعليمات خطياً، فعليه الامتثال لها وتنفيذها. فواجب احترام المشروعية يرضخ بالتالي هنا لواجب طاعة الرئيس وتكون إحالة القضية إلى التفتيش المركزي من قبل الموظف المعني اختيارية، مما يثني المرؤوسين عن اللجوء إلى هذا النهج خوفاً من الانتقام المحتمل من قبل رؤسائهم.

ينبغي إعادة النظر في هذه الآلية، لا سيما أنها تشكل تراجعاً في ما يتعلق بأحكام النظام السابق الصادر في عام ١٩٥٥ التي حررت الموظف من واجب الخضوع هذا إذا كانت الأوامر أو التعليمات مخالفة بشكل واضح للقوانين والأنظمة. ينبغي النظر في ثلاثة تعديلات على الفقرة ٢ من المادة ١٤ من نظام الموظفين. أولاً، يجب إلزام الموظف بإبلاغ رئيسه خطياً وبطريقة معللة بأي أوامر أو تعليمات تتعارض، بحسب رأيه، مع أحكام القانون والأنظمة، بحيث لا يعود شرط أن تكون مخالفة القانون واضحة وصريحة مطلوباً وإنما يكفي وجود مخالفة بسيطة.

ثانياً، يجب ألا يُطلب من المرؤوس تنفيذ الأوامر والتعليمات المخالفة للقوانين والأنظمة، حتى لو أكدها الرئيس خطياً. ثالثاً والأهم، ينبغي أن تكون إجراءات الاعتراض والاحتجاج إلزامية فلا تكون إحالة المخالفة المرتكبة إلى إدارة التفتيش المركزي مجرد خيار.

من شأن هذه التعديلات الحدّ من التجاوزات التي يمكن أن تولدها ممارسة السلطة التسلسلية مع الحفاظ على هذه المؤسسة.

## ب. إجراءات الديمقراطية

من جهة أخرى، لا بد أيضاً من تخفيف الطبيعة الهرمية للإدارة العامة من خلال اعتماد تدابير تضمن ديمقراطية هذه الإدارة. في الواقع، قد يكون من المشروع أن تكون لمقتضيات السلطة المستمدة من المبادئ العامة المتصلة بحسن الأداء واستمرارية المصلحة والسلطة العامة وواجب الحفاظ على المجتمع الغلبة على مقتضيات الحرية، غير أنه من المرغوب أن تسحقها تماماً.

فمن ناحية، يجب إدخال مبدأ المشاركة الذي يتمثل في مشاركة الموظفين، من خلال مندوبين منتخبين من قبلهم، في تنظيم المرفق وإدارة الموظفين، في القانون الوضعي اللبناني. لقد أدرجت فرنسا هذا النظام في عام ١٩٤٦، قبل أيام قليلة من اعتماد دستور الجمهورية الرابعة (القانون رقم ٤٦-٢٢٩٤ الصادر في ١٩ تشرين الأول ١٩٤٦ بشأن نظام الموظفين العموميين). تم تعديل وتنقيح شروطه بشكل متكرر (كان آخرها بموجب القانون رقم ٢٠١٩-٨٢٨ الصادر في ٦ آب ٢٠١٩ المتعلق بتحويل الإدارة العامة، المعروف باسم قانون دوسوبت). وهي تتمثل بشكل أساسي بالتحاق ممثلي الموظفين بهيئات استشارية مشتركة مثل المجلس الأعلى للخدمة المدنية وتلك التابعة للإدارات العامة الإقليمية وإدارات المستشفيات. وهم يشاركون بهذه الصفة في صياغة الآراء بشأن القرارات الفردية المتصلة بترقية الموظفين ونقلهم وترقيتهم.

على الرغم من أن إعادة تشكيل مجلس الخدمة المدنية في لبنان بهدف ضمان التمثيل المتساوي للموظفين تبدو في الوقت الحالي غير واقعية وحظوظها في النجاح قليلة، غير أن تحقيق اختراق في هذا الاتجاه من خلال ضمان تمثيل محدود ولكن موثوق للموظفين من خلال إضافة ممثل أو ممثلين عن الموظفين إلى تشكيلة مجلس الخدمة المدنية المنعقد لممارسة اختصاصاته في إدارة شؤون الموظفين. سيسمح هذا الإطار التمثيلي بإشراك الموظفين في قرارات معينة تخصهم، مما يزيد من شرعية هذه القرارات ويساعد الإدارة اللبنانية على سد النقص الذي تعاني منه في الممارسات الديمقراطية.

من ناحية أخرى، فقد تم رفع الحظر السياسي على الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو الجمعيات السياسية أو المذهبية التي نص عليها نظام الموظفين الصادر في ١٢ حزيران ١٩٥٩ (الفقرة ١ من المادة ١٥) مع نهاية الحرب الأهلية، من خلال القانون رقم ١٤٤ الصادر في ٦ أيار ١٩٩٥، وذلك عن طريق التنازل عن أي منصب أو مسؤولية داخل هذه الأحزاب أو الجمعيات. وقد تقّمت الإشادة بهذا الإجراء باعتباره تكريساً لحرية الرأي. كما تم انتقاده لأن الحظر يضمن الحياد في الإدارات العامة من خلال حمايتها من الفكر الحزبي والصراعات السياسية. فجاء إلغاؤه لتكريس احتكار أقسام كاملة من الإدارة من قبل أعضاء الميليشيات المنتصرة في الحرب الأهلية... ولا يزال الموظفون محرومين من بعض الحقوق الجماعية، بما في ذلك الحق في الانضمام إلى النقابات والحق في الإضراب (المادة ١٥، الفقرتان ٢ و ٣ من نظام الموظفين). غير أن هذا الحظر غير دستوري ولا يتماشى مع الوقائع.

لا شك أن غياب العمل النقابي لدى الموظفين العاملين لا يمنع إنشاء جمعيات للموظفين، على ألا تكون ذات طابع مهني أو سياسي، غير أن هذا الحظر يتعارض مع أحكام عهدي الأمم المتحدة المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٢٢، الفقرة ١) والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٨، الفقرة ٢) التي أقرها المجلس الدستوري، بصفتها موثيقاً مشمولة في مقدمة الدستور، مما يعطيها قيمة دستورية (المجلس الدستوري اللبناني، القرار رقم ٢٠١/٢ تاريخ ١٠ أيار ٢٠١٠). بالإضافة إلى ذلك، فإن تعديل عام ١٩٩٢ الذي يسمح بالانضمام إلى الأحزاب والجمعيات السياسية يزيل كل أسباب حظر العضوية في النقابات المهنية الذي أصبح رجعيّاً ويحرم الموظفين من أداة فعالة للمشاركة على مستوى هيئات السلطات السياسية في المفاوضات المتعلقة بسياسة الأجور في القطاع العام، فضلاً عن التطوير الوظيفي وظروف العمل وتنظيمه.

أما في ما يتعلق بالحق في الإضراب، فهو ليس فقط محظوراً بموجب نظام الموظفين، لا بل مجموعاً أيضاً بموجب المادة ٣٤٠ من قانون العقوبات. غير أن هذه الأحكام لا تتوافق مع معايير ذات قيمة دستورية (المادة ٨، الفقرة ١، من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر في ١٦ كانون الأول ١٩٦٦). والهم من ذلك أنها لم تعد مستخدمة نظراً إلى لجوء الموظفين بشكل متكرر إلى الإضرابات والتوقف عن العمل بما يعرقل سير العمل في المصالح العامة من دون أن يدفع ذلك السلطة المختصة إلى اعتبار الموظفين المعنيين مستقبليين واتخاذ بحقهم الإجراءات التأديبية والجزائية المنصوص عليها في النصوص ذات الصلة.

كما أن الاعتراف بهذا الحق بينما يتم تنظيمه بطريقة تضمن توافقه مع مقتضيات استمرارية سير العمل في المصالح العامة هو أيضاً من البديهيّات.

في عام ١٩٩٨، أحال مجلس الخدمة المدنية إلى الحكومة مشروع قانون من أجل تعديل الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ١٥ من نظام الموظفين للاعتراف بحق التنظيم النقابي وحق الإضراب لموظفي الإدارات العامة. غير أن هذه المبادرة ظلت حبراً على ورق، كما الحال بالنسبة إلى مشروع قانون لتعديل بعض أحكام قانون العمل من أجل السماح لموظفي القطاع العام بتكوين نقابات (تقرير رئيس مجلس الخدمة العامة، ٢٠١١).

في المقابل، يجب اعتماد مدونة قواعد سلوك لموظفي القطاع العام تركز على أخلاقيات المهنة.

## II تعزيز الرقابة الداخلية

من بين صلاحياتها العديدة، تتمتع السلطة التسلسلية بسلطة تأديبية. وهي قائمة على حقيقة أن الرئيس المباشر مسؤول عن حسن سير المرفق التي يرأسه وحق القمع هو من العناصر الطبيعية للسلطة التسلسلية.

لقد عهدت القوانين السابقة هذه الصلاحية إلى الوزير والمدير العام، وتم توسيعها بموجب نظام الموظفين إلى مديري ورؤساء المصالح والدوائر.

كما تنص المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المتعلق بتنظيم الإدارات العامة على أن الرئيس المباشر يراقب سير العمل في الدوائر التابعة له بتفتيشه الدوائر والموظفين ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين وإصلاح الأخطاء واتخاذ الإجراءات التي تؤول إلى تلافيتها. وعليه يجري هذا التفتيش مرة كل ثلاثة أشهر في الدوائر المركزية، و كل ستة أشهر في المناطق.

تؤكد هذه الأحكام على الدور الحاسم للرقابة الداخلية في حسن سير العمل في الدوائر العامة.

غير أن الواقع مختلف تماماً إذ غالباً ما يتردد الرؤساء المباشرون في تنفيذ هذه الامتيازات خشية منهم من الوقوع في أي مشاكل. فهم يكتفون بدور الوسيط من خلال إحالة الملفات والتقارير والشكاوى من رؤسائهم في التسلسل الهرمي إلى الموظفين التابعين لهم، أو في أفضل الأحوال إحالتها إلى التفتيش المركزي، مما يؤدي إلى جو من التراخي داخل الإدارة وإضعاف التأثير الرادع الذي من المفترض أن تمثله السلطة التسلسلية، فضلاً عن تراكم غير ضروري للملفات في التفتيش المركزي.

يجب تفعيل هذه الرقابة الداخلية وتعزيزها، تحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي إجراء عمليات نقل دورية للرؤساء المباشرين، لجميع الفئات، مع إعطاء الأولوية لمعيار التنفيذ الفعال لإجراءات الرقابة هذه. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تمتد هذه السلطة أيضاً إلى رئيس القسم إذ أنه بشكل، من خلال منصبه، عنصراً أساسياً في هذه للآلية التأديبية.

## III ملخص المقترحات

---

- تعزيز إجراءات الاعتراض والاحتجاج من قبل المرؤوس في ما يتعلق برئيسه المباشر من خلال عدم قصر العملية فقط على المخالفات الواضحة والصريحة وإعفاء الموظف من واجب تنفيذ الأوامر أو التعليمات غير القانونية وأخيراً عن طريق إلزامية إحالة المخالفة إلى إدارة التفتيش المركزي.
- تكريس مبدأ مشاركة الموظفين في تنظيم المرفق وإدارة شؤون الموظفين.
- تكريس الحقوق النقابية والحق في الإضراب.
- اعتماد مدونة قواعد سلوك للموظفين.
- تفعيل الرقابة الداخلية من قبل الرؤساء المباشرين وتوسيع نطاقها لتشمل رؤساء الأقسام.

## الجزء الثاني

# تحفيز ديناميات الرقابة الداخلية والخارجية للإدارة

ندي أبي راشد

### الترشيح اللازم للرقابة الداخلية في الإدارة

تتناول الرقابة الإدارية أموراً مختلفة، وهي تهدف إلى تحقيق العديد من الأهداف، فتتخذ بالتالي العديد من الأشكال. عندما يتعلق الأمر بالموظفين العامين، قد تتخذ الرقابة شكل الرقابة التأديبية التي تهدف إلى معاقبة الموظفين تبعاً لمدى احترامهم لالتزاماتهم القانونية. أما الرقابة التي تتناول أداء الموظف فتتخذ جانباً أقل سلبية وتستخدم أساليب أقل قمعية، مبنية أكثر على الحوافز. إلى جانب ممارسة الرقابة على الموظف العام، تشمل الرقابة الإدارية العمل الإداري نفسه. يجب التمييز هنا بين الرقابة الإدارية بالمعنى الدقيق للكلمة، والتي تهدف إلى ضمان، بشكل عام، قانونية وانتظام العمل الإداري، والرقابة المالية التي تهدف إلى ضمان حسن استخدام المال العام. أما بالنسبة للرقابة الاستراتيجية للإدارة، فهي تهدف، بعد تقييم حالة الإدارة واحتياجاتها، إلى التخطيط على المدى المتوسط أو الطويل لتحويل الهياكل والعمل الإداري. تزداد أنواع الرقابة مع تنوع المعايير، فهناك الرقابة المسبقة، واللاحقة، والرقابة على المستندات أو الرقابة في المقر، والرقابة الوقائية أو القمعية وما إلى ذلك... بالتالي، فإنها مسألة غنية ومعقدة في الواقع، الأمر الذي يفسر تكاثر السلطات والهيئات، في الهياكل التنظيمية للإدارات، التي تواجه التحديات النوعية والكمية للرقابة الإدارية. في لبنان، هذه الهيئات هي بشكل أساسي: مجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي، وديوان المحاسبة، والهيئة العليا للتأديب، وكلها ملحقة مباشرة برئاسة مجلس الوزراء، وتضاف إليها ثلاث وزارات يُفترض بها، كل في إطار صلاحياتها، ممارسة الرقابة: وزارة المالية (الرقابة المالية)، ووزارة الداخلية (الرقابة على السلطات اللامركزية)، ووزارة الدولة للإصلاح الإداري (الرقابة الاستراتيجية).

### (أ) فوضى وعدم فاعلية الرقابة في الإدارة اللبنانية

يجب ألا يؤدي تعدد الهيئات الرقابية إلى التشكيك في وحدة الرقابة المشار إليها دوماً في صيغة المفرد، والتي تتلاقى أشكالها المختلفة دائماً لتحقيق هدفها النهائي: ضمان استدامة الإدارة وتطورها لتكون قادرة على تحقيق المصلحة العامة. غير أن الوضع يختلف في لبنان حيث يمثل تعدد الهيئات الرقابية إشكالية في عدد من الجوانب. تختلف هذه المشاكل تبعاً لنوع الرقابة: رقابة على الموظف العمومي (أ) أو رقابة على العمل الإداري (ب)، بما في ذلك الرقابة الاستراتيجية.

#### أ. الإشكاليات المتعلقة بالرقابة على الموظفين العامين

نظراً إلى الثغرات والإخفاقات التي تمت مناقشتها أعلاه في ما يتعلق بالرقابة التحفيزية على أداء الموظفين العامين، يبدو من الواضح أن الرقابة على الموظفين في لبنان هي قبل كل شيء رقابة تأديبية. إن مراجعة النصوص التي ترعى هذه الرقابة وأدائها تلقي الضوء على العناصر الإشكالية التالية:

## 1- تشتت سلطة المعاقبة التأديبية بين مختلف المؤسسات الرقابية

السلطة التأديبية مشتتة بين مختلف المؤسسات الرقابية. في الواقع، تعود هذه السلطة إلى كل من:

- الرئيس المباشر في كل إدارة للعقوبات المسلكية من الدرجة الأولى، وهي الأقل صرامة (المادة ٥٦ من نظام الموظفين).
  - الهيئة العليا للتأديب للعقوبات المسلكية من الدرجة الثانية، وهي الأشد، علماً أن الهيئة قد تلجأ أيضاً إلى عقوبات من الدرجة الأولى (المادة ٥٦ من نظام الموظفين).
  - هيئة التفتيش المركزي للعقوبات المسلكية من الدرجة الأولى وجزئياً من الدرجة الثانية، فضلاً عن المفتشين في إطار إجراءات التفتيش لجزء من العقوبات المسلكية من الدرجة الأولى (المادة ١٩ والمادة ١٦ على التوالي من القانون المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي) بالإضافة إلى إمكانية مشاركة رئيس التفتيش المركزي في ممارسة السلطة التأديبية الممنوحة للوزير (المادة ٥٦ من نظام الموظفين).
  - مجلس الخدمة المدنية الذي يتمتع، وفقاً للمادة ٢ من قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية، بصلاحيات تأديبية، لا سيما في ما يتعلق بإقالة الموظفين (المادة ٧١ من قانون نظام الموظفين) أو بشكل غير مباشر من خلال آليات ترفيع الموظفين وترقيتهم (المادة ٣٢ وما يليها من نظام الموظفين).
  - بشكل غير مباشر، ديوان المحاسبة عند ممارسة رقابته المسبقة أو اللاحقة والذي يمكن مقارنة سلطته لفرض العقوبات في عدة نواحٍ بممارسة سلطة تأديبية (المادة ٦٠ وما يليها من القانون المتعلق بديوان المحاسبة).
- إن هذا التشتت لسلطة فرض العقوبات المسلكية بين مختلف الهيئات الرقابية ليس غريباً، كما سيتم إثباته لاحقاً، عن مسألة تمييز الرقابة المسلكية أو عدم فعاليتها أو حتى شللها.

## 2- تشتت سلطة فرض العقوبات المسلكية وما يستتبع ذلك من تعسف وإفلات من العقاب وعدم مساواة

إن تشتت السلطة التأديبية بين مختلف السلطات والمؤسسات الرقابية يفاقم الآثار السلبية لغياب التعريف القانوني لما يشكل خطأً مسلكياً في القانون اللبناني. في الواقع، فإن الصياغة العامة جداً في نظام الموظفين للموجبات القانونية التي من شأن انتهاكها أن يؤدي إلى عقوبات مسلكية تنطوي على خطر مزدوج:

- تضع الموظف تحت رحمة تعسف رئيسه المباشر، تعسف قد يضر بموظف يعاقب ظلماً ولكن أيضاً قد يضر بالإدارة من خلال إمكانية إفلات الموظف المخالف من العقاب نتيجة للتسامح (استنساوية الملاحقة)، أو التفسير المتساهل لسلطة الرقابة لما يشكل خطأً مسلكياً.
- يؤدي تشرذم السلطة التأديبية بين مختلف السلطات إلى تفاقم هذه المظالم من خلال منع تكوّن «اجتهادات» تأديبية موحدة إذ تقوم كل سلطة بتنفيذ سياستها التأديبية بمفردها، مما قد يؤدي إلى تباين بين الموظفين العاقبين.



### ٣- شلل سلطة العقوبة المسلكية نتيجة تمييعها وشرذمتها

هذا الشلل هو نتيجة العوائق المتبادلة التي من المحتمل أن تفرضها السلطات المختلفة على بعضها البعض. سنكتفي ببعض الأمثلة التوضيحية:

● يمكن أن يكون شلل سلطة العقوبة المسلكية في البداية نتيجة لسلوك الرئيس المباشر، خاصة الوزير الذي يسيء استخدام الإجراءات المنصوص عليه في المادة ١٤ من نظام الموظفين ويلزم الموظف، في نهاية إجراءات لفت النظر الموضحة أعلاه (الجزء الأول، الفصل الثالث) وتحت طائلة عقوبة مسلكية، بتنفيذ أمر غير قانوني من خلال الاصرار والتأكيد الخطي . يجد الموظف نفسه بالتالي محصناً ضد أي عقوبة مسلكية أو حتى قضائية صادرة عن أي سلطة رقابية أخرى. أما الوزير، فيظل بمنأى عن الملاحقة بسبب حصانته الفعلية (يُرجى مراجعة الجزء الثاني، الفصل الثاني أدناه). في هذا السياق، يكشف التعميم رقم ٢٠١٩/٤ تاريخ ٢٢ شباط ٢٠١٩ الصادر عن التفتيش المركزي، أنه قد يسعى بعض الموظفين أنفسهم إلى الحصول على تأكيد موقع من قبل رئيسهم المباشر كحصانة مسلكية من أجل تغطية مخالفاتهم.

● إن الإدارة التي ينتمي إليها الموظف العام الملاحق تشكل هي أيضاً مصدر عقبات أمام الإجراءات التأديبية، كما ورد في عدة تقارير صادرة عن الهيئة العليا للتأديب التي تستنكر أوجه القصور المتعلقة بالقضايا المعروضة عليها وفشل الإدارات المعنية بإخطار الموظفين الملاحقين بالجلسات التي ستعقد أمام الهيئة، أو حتى عدم تنفيذ الإدارة المختصة للعقوبات التي تصدرها الهيئة من دون أن يكون للهيئة أي وسيلة قانونية لتنفيذ قراراتها.

● قد يكون هذا الشلل أيضاً نتيجة لسلوك المؤسسات الرقابية في علاقاتها المتبادلة. ويشهد على هذا الشلل حجم القضايا التي تتولاها الهيئة العليا للتأديب، وهي السلطة التأديبية بامتياز. في الواقع، وعلى مدار العقدين الماضيين، نادراً ما شهدت هذه الهيئة إحالة أكثر من عشر ملفات إليها في السنة، وأحياناً أقل من ذلك. إن ندرة الإحالة إلى الهيئة، الأمر الذي لا يُعتبر مؤشراً جيداً على صحة الإدارة اللبنانية، تعود أولاً إلى القيود القانونية المفروضة على إمكانية اللجوء إلى هذه الهيئة. فالهيئة، التي لا تستطيع التحرك عفواً، تكتفي في الواقع بالنظر في القضايا التي تحال إليها بمرسوم أو من قبل سلطة التعيين أو من قبل إدارة التفتيش المركزي (المادة ٥٨ من نظام الموظفين)، وذلك في حدود الإحالة. بالتالي، فإن السلطات الرقابية الأخرى، مثل مجلس الخدمة المدنية أو ديوان المحاسبة، عاجزة عن إجراء إحالات مباشرة إلى الهيئة العليا للتأديب، على الرغم من كونها في أفضل موقع أثناء ممارستها لمهامها للكشف عن الأخطاء المسلكية. لمعالجة هذا الأمر، لا يمكن لهاتين الهيئتين سوى رفع توصياتهما إلى السلطات الهرمية (التي أظهرت التجربة أنها تتردد في استخدام صلاحياتها التأديبية أو صلاحية الملاحقة) أو إبلاغ التفتيش المركزي الذي يعاني بدوره من العراقيل التي تعيق عمله لأسباب سنناقشها لاحقاً، بما في ذلك أسباب سياسية. فهذا التوقع للسلطات الرقابية يساهم في تسييس الرقابة أو حتى إصابتها بالشلل؛ ويزداد الأمر خطورة عندما يمتد التوقع ليطال السلطات القضائية، إذ أن الهيئة العليا للتأديب قد أدانت في عدة مناسبات في تقاريرها السنوية غياب الملاحقات التأديبية بحق الموظفين الذين صدرت بحقهم إدانات جنائية غير أنهم قد استعادوا مناصبهم من دون أن تأخذ الإدارة بحقهم الإجراءات المسلكية اللازمة.

● يُلاحظ الشلل نفسه عند استعراض الظروف التي يمارس ديوان المحاسبة فيها صلاحياته في سياق رقابته القضائية على الموظفين والحسابات. ففي نهاية أي إجراء قضائي رقابي يفضي إلى معاقبة موظف عام، وبالإضافة إلى استحالة الإحالة المباشرة إلى الهيئة العليا للتأديب، ما من موجب قانوني يفرض على الديوان مباشرة الإجراءات التأديبية. وفقاً للمادة ٧٥ من القانون المتعلق بديوان المحاسبة، للديوان سلطة استئنافية لرفع توصية بالملاحقة القضائية إلى السلطات الهرمية وإبلاغ التفتيش المركزي، الأمر الذي يؤدي على الأرجح إلى تفاقم الطبيعة العشوائية لهذه الملاحقة، المهددة أصلاً للأسباب الموضحة أعلاه.

● كما يتبدى شلل الرقابة من خلال شروط ممارسة التفتيش المركزي لصلاحياته التأديبية وتلك المتعلقة بالمؤسسات الرقابية الأخرى. في الواقع، تتم ممارسة الصلاحيات التأديبية للتفتيش المركزي أولاً من قبل المفتشين أثناء تفتيش الإدارات. وهذه السلطة لفرض العقوبات، المحدودة في مجالها ونطاقها (جزء من العقوبات المسلكية من الدرجة الأولى) تعاني أيضاً من استبعاد موظفي الفئة الأولى من نطاقها. لذلك، فلا يزال استخدامها ضئيلاً من قبل المفتشين. ثم تتم ممارسة سلطة فرض العقوبات من قبل هيئة التفتيش المركزي بعد عرض رئيسها تقرير المفتش النهائي المصحوب بتوصيات الأخير بشأن العقوبات وإجراءات الملاحقة القضائية، التي تظل محدودة باستبعاد أهم أربع عقوبات منصوص عليها في نظام الموظفين لموظفي الفئة الثانية وما دون وجميع العقوبات من الدرجة الثانية لموظفي الفئة الأولى. يتم التعويض عن هذه القيود المزدوجة لسلطة الهيئة في فرض العقوبات نظرياً بالسلطة التي تتمتع بها لإحالة الموظف المخالف إلى سلطات الرقابة التأديبية أو القضائية الأخرى (الهيئة العليا للتأديب، ديوان المحاسبة، القضاء الجنائي). غير أن قرار اللجنة بمعاينة أو إحالة الموظف المخالف إلى المؤسسات الرقابية الأخرى قد ثبت أنه يثير إشكالية خاصة في السنوات الأخيرة بسبب الزمالة في القرار، مما يفترض موافقة أعضاء اللجنة الثلاثة المعيّنين بمرسوم لمجلس الوزراء، وهو اتفاق لطالما تعرقل مما أدى إلى شلل اللجنة، في بعض الأحيان بسبب فشل تعيين أعضائها من قبل السلطة التنفيذية، أو، في حال تعيينهم، بسبب عدم تحقق النصاب لاتخاذ القرار من قبل هذه اللجنة. وهذا الوضع، الذي لطالما تم التنديد به سواء من قبل رئيس التفتيش المركزي أو في تقارير المؤسسات الرقابية، بما في ذلك الهيئة العليا للتأديب، يقوّض بما لا رجعة فيه فعالية الرقابة التأديبية على الموظفين العاميين.

## ب. الإشكاليات المتصلة بالرقابة على العمل الإداري

لا تختلف الإشكاليات المتصلة بالرقابة على العمل الإداري كثيراً عن تلك المتصلة بالموظفين الذين يضطلعون بهذا العمل. على الرغم من أنها تشمل جميع المجالات، إلا أننا سنتعامل معها بشكل أساسي من خلال منظور الرقابة على الأنشطة المالية للإدارة الذي من شأنه الكشف، في الوقت نفسه، عن التشتت والتكرار والتفوق وأوجه القصور في الرقابة الإدارية، فضلاً عن انعدام وجود أي رؤية استراتيجية متسقة للعمل الإداري.

### 1- رقابة غير منتظمة

#### ● التشتت

إن تشتت الرقابة على العمل الإداري يفوق تشتت الرقابة على الموظفين إذ أنها تشمل، خاصة في المسائل المالية، مؤسسات أخرى غير تلك المعنية بممارسة الرقابة على الموظفين، فضلاً عن سلطات مختلفة ضمن بعض هذه المؤسسات لا تعمل دائماً في تناغم. ينطبق ذلك، على سبيل المثال، على الأعمال الإدارية المتصلة بتنفيذ النفقات العامة، منذ مرحلة عقد النفقات حتى دفعها، مروراً بتصفيتها و بصرفها.

بالتالي، يمكن لأي عقد نفقة الخضوع لمجموعة من إجراءات الرقابة من قبل عدد كبير من الجهات قبل أو بعد التوقيع عليه. تشمل هذه الرقابة في المقام الأول وزارة المالية، من خلال مراقب عقد النفقات التابع لمديرية الموازنة ومراقبة النفقات في الوزارة والذي يمكنه بدوره إشراك وزير المالية نفسه في المراقبة المسبقة لعقد النفقة. كما يمكن لمراقبة النفقات أن تشمل أيضاً إدارة المناقصات التابعة للتفتيش المركزي غير أنها تمارس صلاحياتها، عملياً، بشكل مستقل عن هيئة التفتيش المركزي ومفتشياتها ورئيسها. يتم هذا التدخل من قبل إدارة المناقصات من حيث المبدأ (ولكن مع استثناءات عديدة) كلما خضعت النفقات العامة بموجب قانون المحاسبة العمومية للإعلان وإجراءات المناقصات. ثالثاً، قد تشمل الرقابة ديوان المحاسبة، وذلك في عدة جوانب: أولاً في ما يتعلق بالرقابة الإدارية المسبقة، بما يتجاوز الحد المعين المنصوص عليه في قانون

المحاسبة العمومية، ولكن أيضاً في إطار الرقابة اللاحقة، ثم القضائية، على الحسابات والموظفين. أخيراً، قد تخضع الرقابة على عقد النفقات لرقابة المفتشين من المفتشية العامة للمالية (التفتيش المركزي)، في إطار برنامج التفتيش السنوي أو في إطار مهام خاصة بطلب من سلطات أخرى، أي بالإضافة إلى رئيس التفتيش المركزي أو الوزير المختص أو المدير العام، رئيس مجلس الخدمة المدنية ورئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى ديوان المحاسبة. في نهاية التفتيش، قد يتم رفع القضية إلى إدارة التفتيش المركزي، أو ديوان المحاسبة في إطار رقابته القضائية، أو حتى إلى الهيئة العليا للتأديب في حالة الإجراءات التأديبية.

لا تقتصر الرقابة المتصلة بنفقات الدولة على عقد النفقة، بل تستمر من خلال مراقبة التصفية وصرف ودفن النفقات، وكلها تشمل إلى حد ما الهيئات نفسها، يضاف إليها جهات أخرى مثل مديريات الصرفيات والمحاسبة العامة في وزارة المالية، إلخ.

## ● عدم التناسق

إن تعدد وتنوع آليات الرقابة على النشاط المالي للإدارة العامة ليس سيئاً في حد ذاته. بل يصبح سيئاً عندما يتم اعتماد العديد من هذه الآليات بشكل منهجي أحياناً، وأحياناً أخرى بشكل عشوائي. ففي ظل غياب استراتيجية رقابية مدروسة وشاملة خاصة بكل مؤسسة، فضلاً عن التزام ثابت بالتنسيق بين مختلف السلطات الرقابية، أو على الأقل رؤية استراتيجية مشتركة للرقابة بين جميع المؤسسات المعنية، بقيادة سلطة أو لجنة توجيهية، يبدو عدم التناسق هو الميزة الغالبة على الرقابة الإدارية. فهذا النقص في ترشيده الرقابة، بالإضافة إلى بطء العمل الإداري الذي من المحتمل أن يتسبب به، هو مصدر للتكرار والثغرات والتناقضات والصراعات داخل المؤسسات وبين المؤسسات. كما أنه يؤدي إلى إغراق المؤسسات الرقابية التي لا يبدو أن أيّاً منها قادرة على أداء المهام الموكلة إليها قانوناً.

كمثال على ذلك، العبء الهائل الذي يتحمله ديوان المحاسبة، إذ، بالإضافة إلى النقص في الموظفين، يزرع الديوان تحت عبء الرقابة المسبقة التي تمنعه من أداء وظائفه الأساسية المتصلة بالرقابة اللاحقة، الأمر الذي يستنكره بانتظام في تقاريره السنوية، عندما ينجح في إعداد بعضها. وينطبق الأمر نفسه على التفتيش المركزي الغارق بدوره في التكاليف الخاصة المطلوبة من سلطات متنوعة والتي لها الأولوية، وفقاً لمقتضيات القانون، على برامج التفتيش السنوية (المادة ١٢ من قانون إنشاء التفتيش المركزي). كما أن فشل الإدارات ووزارة المالية في إرسال المستندات اللازمة إلى ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة الإدارية اللاحقة هو دليل آخر على هذه الحالة العامة من الإنهاك والنقص في التنسيق والعرقلة المتبادلة، ومن أعراض التوقع المؤسسي وغياب الاستراتيجية المشتركة أو أقله التنسيق، غياب، في التقارير السنوية الصادرة عن هذه السلطات المختلفة، لأي إشارة إلى رؤية استراتيجية للرقابة، سواء كانت خاصة أو مشتركة (غالباً ما تكون التقارير مجرد استعادة للأحكام التشريعية التي تنظم عملية الرقابة). ينبغي الإشارة أيضاً إلى عدم وجود أي ذكر في هذه التقارير، من قبل كل من هذه السلطات، للسلطات الرقابية الأخرى، باستثناء عدد قليل من الأرقام المتعلقة بالقضايا التي تمت إحالتها من سلطة إلى أخرى (علماً أن هذه الأرقام لا تتطابق في كثير من الأحيان). إن التقسيم والانشقاقات بين السلطات المختلفة، والذي تم استنكاره بشكل منهجي في المقابلات التي تمكنا من إجرائها مع موظفيها وممثليها، قد يطال المؤسسة نفسها كما يتضح من الصراع الكبير الذي كرس الطلاق، داخل التفتيش المركزي، بين إدارة المناقصات وبقية أجهزة هذه الإدارة (٢٠١٨).

تتفاقم المشاكل التي كشف عنها تشتت الرقابة الإدارية بسبب العوائق التي تعرقل هذه الرقابة، أو حتى تستبعدّها. ويمكن تلخيص هذه العوائق ذات الطابع القانوني أو السياسي على النحو التالي:

### ● الاستثناء من الرقابة

هنالك أولاً وقبل كل شيء استثناءات قانونية معينة، إذ يتم استبعاد بعض السلطات والإدارات (بشكل أساسي مؤسسات عامة، وإدارات مستقلة، وبلديات، وحتى بعض الإدارات الوزارية)، وفقاً لإرادة المشرع أو السلطة التنفيذية، من أحد أشكال الرقابة، أو حتى جميعها. وقد سمحت هذه الاستثناءات بتشكيل جزر محمية داخل الإدارة وتشجيع الفجوات داخل هذه الجزر، فضلاً عن ثقافة معينة للإفلات من العقاب، على الرغم من كونها في بعض الأحيان إدارات مهمة تدير أموالاً عامة طائلة. تكثر الأمثلة على هذه الإدارات، غير أننا سنكتفي بذكر أهمها، مثل مصرف لبنان المحظور على جميع المؤسسات الرقابية، ومجلس الإنماء والإعمار، الذي يُعفى نشاطه من أي رقابة سوى الرقابة اللاحقة من جانب ديوان المحاسبة، ومجلس الجنوب، وأوجيرو، ومستشفى رفيق الحريري الجامعي، وحتى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، غير الخاضع للرقابة المسبقة من جانب ديوان المحاسبة أو الرقابة الإدارية من جانب التفتيش المركزي. كما تُستثنى مؤسسة الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام من الرقابة الإدارية نفسها للتفتيش المركزي، فضلاً عن السلطات التنفيذية المحلية والشركات والجمعيات المدعومة من الأموال العامة التي تظل معفاة من التفتيش الإداري والمالي. كما أفلتت سلطات عديدة من رقابة إدارة المناقصات في التفتيش المركزي، قبل اصلاحات عام ٢٠٢٢.

### ● عرقله الرقابة

هنالك أيضاً عقبات أو مقاومة سياسية، تسمح بها النصوص أحياناً، وأحياناً بدون أسس قانونية. يوضح السيناريو الأول إذن إمكانية قيام مجلس الوزراء، بمبادرة من الوزير المعني، بتجاوز رفض ديوان المحاسبة منح موافقته في إطار رقابته الإدارية المسبقة على تنفيذ الإيرادات والنفقات العامة. هنالك أيضاً قدرة مجلس الوزراء (التي يُفترض أن تنقلص مع بدء نفاذ قانون الشراء العام الجديد في العام ٢٠٢٢) على تجاوز إجراءات الإعلان والمناقصات الخاضعة لإدارة المناقصات في التفتيش المركزي واللجوء إلى عملية إرساء عقود بالتراضي. أما بالنسبة للسيناريو الثاني، فيتجسد من خلال مختلف التدخلات السياسية التي تأتي أحياناً على شكل تعطيل للمؤسسات الرقابية عن طريق الامتناع عن تعيين أعضائها (التفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب، ديوان المحاسبة...)، وأحياناً أخرى من خلال تعميم صادر عن رئيس مجلس الوزراء يمنع، على سبيل المثال، مفتشي التفتيش المركزي من التحقيق، في إطار مهمة تفتيش معينة، مع الوزراء والمديرين العاملين (التعميم رقم ١٥٩٧ تاريخ ١٥ تشرين الأول ٢٠٠١)، أو تعميم آخر يطلب من التفتيش المركزي الامتناع عن جمع البيانات من الإدارات المختلفة حتى لو كان ذلك ضرورياً لإنجاز مهامه القانونية (الكتاب رقم ١٢٤٨ من رئاسة مجلس الوزراء إلى رئيس التفتيش المركزي تاريخ ١ تشرين الأول ٢٠٢١)، أو حتى إمكانية المتاحة أمام أي وزير لشل إجراءات تفتيش معينة من خلال اقتراح إحالة المفتش إلى الهيئة العليا للتأديب، الأمر الذي قد يشل التحقيق أثناء الإجراء التأديبي (المادة ٥٨-٢ من نظام الموظفين والمادة ٢-٧ من قانون إنشاء التفتيش المركزي).

تتكشف العوائق أو المقاومة السياسية والإدارية إزاء عمليات التفتيش من خلال مقاومة الوزراء والمديرين، في كثير من الأحيان بأوامر من الوزير، لإجراءات التفتيش والعقبات التي يضعونها، على سبيل المثال، أمام وصول المفتشين إلى المباني أو المستندات اللازمة لإجراء التفتيش (رفض تسليم المستندات). وقد تم تأكيد هذه العوائق، التي ندد بها المفتشون الذين قابلناهم، بدليل تجاهل طلبات ومراسلات التفتيش المركزي (يُرجى مراجعة تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧ تاريخ ٧ تموز ٢٠١٧، الذي يطالب الإدارات بتحسين التعاون مع التفتيش المركزي) وصولاً إلى الامتناع

عن تنفيذ قرارات وتوصيات الجهات الرقابية (الهيئة العليا للتأديب والتفتيش المركزي) أو حتى عدم إرسال الحسابات إلى مديرية المحاسبة العامة في وزارة المالية أو الى ديوان المحاسبة، الأمر الذي نددت به مختلف المؤسسات الرقابية في تقاريرها السنوية، فضلاً عن موظفي وممثلي مختلف المؤسسات الرقابية الذين التقيناهم.

## ● غياب رؤية استراتيجية مشتركة

يعود الخلل الملحوظ في الرقابة على الموظفين العاميين والعمل الإداري إلى غياب رؤية استراتيجية للإدارة بالرغم من وجود النصوص المتعلقة بالوظائف الاستراتيجية لكل من المؤسسات الرقابية. ولكن على غرار الوظائف الأخرى الموكلة إلى هذه المؤسسات، تبدو الرقابة الاستراتيجية على الإدارة مجزأة ومشتتة هي أيضاً مما يؤدي، بدلاً من وضع رؤية استراتيجية شاملة ومتناسقة، إلى ممارسة مجزأة ومتوقعة لهذه الصلاحيات الاستراتيجية من قبل كل من المؤسسات، مع ما يستتبع ذلك من تكرار أو منافسة أو حتى خلافات، مما يجعل هذه الرقابة الاستراتيجية عشوائية، بحسب موظفي بعض المؤسسات الرقابية الذين قابلناهم.

## ● تشتت الرقابة الاستراتيجية

يتكشّف هذا التشتت في الرقابة الاستراتيجية أولاً في النصوص. ويشارك فيه كل من:

- مجلس الخدمة المدنية، من خلال الصلاحية المعترف بها لهيئة المجلس لإصدار الآراء والمقترحات إلى مجلس الوزراء من أجل تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بتنظيم الإدارات والمؤسسات العامة وأساليب عملها وعدد الوظائف، فضلاً عن المصاريف الإدارية والرواتب (المادة ٩ من قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية).

- التفتيش المركزي، من خلال الصلاحية المعترف بها لهيئة التفتيش لإصدار الآراء والمقترحات إلى مجلس الوزراء في ما يتعلق بإعادة تنظيم الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وتحسين أساليب عملها (المادة ١١ من قانون إنشاء التفتيش المركزي)، فضلاً عن الصلاحية العامة المنوطة بهيئة التفتيش للعمل على تحسين أساليب العمل وإبداء الآراء للسلطات الإدارية (من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب هذه السلطات)، وإجراء الدراسات والتحقيقات والأعمال بناء على طلب السلطات (المادة ٢ من القانون نفسه). وتجدر الإشارة إلى أن التفتيش المركزي كان يضم عند إنشائه إدارة الأبحاث والتوجيه وهي هيئة رقابية استراتيجية تم نقلها بموجب القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩ أيار ٢٠٠٠ إلى مجلس الخدمة المدنية.

- ديوان المحاسبة، من خلال الصلاحيات المعترف بها له في إطار الرقابة الإدارية اللاحقة التي يمارسها (المادة ٤٦ وما يليها من القانون المتعلق بديوان المحاسبة) والتي تشمل إعداد تقرير سنوي يتضمن، من بين جملة أمور أخرى، الإصلاحات التي يقترحها على القوانين والأنظمة التي يترتب على تنفيذها عواقب مالية. إن توزيع هذا التقرير على رئيس الجمهورية ومجلس النواب والجهات الرقابية المذكورة أعلاه (مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي) يشهد على أهمية هذا التقرير الاستراتيجية. يتم دعم هذا التقرير بتقارير خاصة، يتم رفعها بمبادرة من الديوان إلى مختلف السلطات وتكون متعلقة بمشاكل محددة مع المقترحات المناسبة.

- وزارة الدولة للإصلاح الإداري: أنشئت للمرة الأولى في العام ١٩٦١، ليتم ترسيخ وجودها بشكل نهائي منذ عام ١٩٩٥. صممت هذه الوزارة لتكون وزارة استراتيجية لإصلاح الإدارة بشكل عام، في مختلف مجالاتها، وهي كانت وراء عدد لا يحصى من الدراسات والاستراتيجيات والمواثيق المتعلقة بمختلف مجالات الإدارة (مكافحة الفساد، والحكومة الرقمية، الشرعات المسلكية، وما إلى ذلك).

● وزارة المالية، من خلال الصلاحيات المعترف بها لوزير المالية في إعداد مشروع قانون الموازنة (المادة ١٣ وما يليها من قانون المحاسبة العمومية)، وهي صلاحية استراتيجية إذ يتعين على كل إدارة، في إطار إعداد موازنتها الخاصة، الامتثال للتعليمات وتبويبات الموازنة التي يحددها التعميم المتصل بالموازنة، مع جميع الانعكاسات التي قد تترتب على هذه التعليمات في ما يتعلق باستراتيجية العمل الإداري (تبويب موازنة إدارية يشجع على إجراءات إدارية وسياسة عامة تركز على القدرات والموارد، وتبويب موازنة يتمحور حول النتائج يشجع على إجراءات إدارية وسياسة عامة تركز على الأهداف والأداء). وتجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية قد أنشأت منذ العام ١٩٩٦ المعهد المالي، وهو مؤسسة عامة (منذ عام ٢٠٠٣) تعمل تحت إشراف وزارة المالية، كما أنه هيئة استراتيجية تميزت مؤخراً، من بين جملة أمور أخرى، بصياغة مشروع قانون إصلاح الشراء العام، الذي صوّت عليه البرلمان في ١٩ حزيران ٢٠٢١ ومن المفترض أن يدخل حيز التنفيذ في ٢٩ تموز ٢٠٢٢.

إن تنوع الوظائف الاستراتيجية وتوزيعها على مؤسسات الرقابة المختلفة أمر طبيعي للغاية نظراً إلى تخصص كل من هذه المؤسسات، لا بل أنه مصدر للتنوع والثراء قد يساهم في رؤية استراتيجية كاملة وعقلانية ومشاركة للإدارة. غير أنه لا يمكن لرؤية من هذا القبيل أن تبصر النور في ظل غياب الظروف التي تسمح لهذه الهيئات المختلفة من ممارسة صلاحياتها بالكامل وغياب الحد الأدنى من التنسيق والتعاون بين مختلف هذه المؤسسات. وعلى ما يبدو، فهذه الظروف غائبة في لبنان كما أيضاً هذا التنسيق والتعاون.

### ● العقبات التي تعيق عملية تطوير رؤية استراتيجية مشتركة

هذه العقبات هي في المقام الأول ذات طبيعة مادية، إذ أن كلاً من الإدارات المعنية تشتكي بانتظام من النقص في أعداد الموظفين الذين يسمحون لها بأداء جميع المهام الموكلة إليها، لا سيما المهمة الاستراتيجية. هذا هو الحال، على سبيل المثال، مع ديوان المحاسبة الذي طغت عليه وظيفة الرقابة المسبقة التي تمنعه من أداء وظيفته الاستراتيجية المتمثلة في الرقابة الإدارية اللاحقة، أو أيضاً التفتيش المركزي، الذي يركز تحت طلبات التفتيش التي لا حصر لها من الإدارات وسلطات الرقابة الأخرى، فضلاً عن وظائفه التأديبية، الأمر الذي يمنعه من ممارسة وظائفه الاستراتيجية المنصوص عليها في المادة ١١ من قانون إنشاء التفتيش المركزي. لكن حتى لو افترضنا أن المؤسسات المعنية قادرة على التغلب على هذه العقبات، يبقى احتمال حدوث تضارب في التوزيع القانوني للوظائف الاستراتيجية بين المؤسسات الرقابية، فضلاً عن المشاكل المتعلقة بالشفافية والتنسيق والتعاون بين المؤسسات الرقابية نفسها من جهة، وبين هذه المؤسسات والمؤسسات الإدارية الأخرى من جهة أخرى:

● كمثال على احتمال حدوث التعارض في التوزيع القانوني للوظائف الاستراتيجية بين المؤسسات الرقابية، يمكننا الرجوع إلى المادتين ٩ و ١١ على التوالي من القانون المتعلق بإنشاء مجلس الخدمة المدنية وذلك المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي، اللتين تتشابه أحكامهما إلى حد كبير مما يؤدي، في ظل غياب التنسيق، إلى ازدواجية وظيفية مرادفة لخسائر في الموارد ونشوء جو من المنافسة والصراعات.

إنما يُلاحظ هذا النقص في التنسيق والتعاون بالدرجة الأولى في الإدارات الخاضعة للرقابة، وهو انعكس من خلال أوجه القصور المتعددة أو حتى الإخفاقات في هذه الإدارات من جهة تزويد مؤسسات الرقابة بالبيانات اللازمة لممارسة صلاحياتها: على سبيل المثال، أوجه القصور أو فشل الإدارات في إبلاغ التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية بتقارير وبرامج أنشطة الإدارة (المادة ٧ من القانون المتعلق بتنظيم الإدارات أو حتى المادتان ١٤ و ١٦ من المرسوم رقم ٥٩/٢٤٦٠ المتعلق بتنظيم التفتيش المركزي...) أو إخفاقاتها في تزويد ديوان المحاسبة بالمستندات المحاسبية اللازمة للرقابة الإدارية الاستراتيجية اللاحقة. كما أن فشل الإدارات هذا يضر أيضاً بممارسة الوظائف الاستراتيجية لوزارة الدولة للإصلاح الإداري، وهو فشل يشهد عليه تكرّر إرسال التعاميم من قبل رئيس مجلس الوزراء لتذكير الإدارات بضرورة إبلاغ الوزارة المذكورة



بأي دراسة أو مشروع مقرر أو منجز بما يحافظ على الموارد ويجنب الازدواجية. لقد حالت مشاكل الشفافية والتنسيق والتعاون هذه دون تشكيل قاعدة بيانات إدارية مركزية تسمح بتوفير المعلومات اللازمة لممارسة مؤسسات الرقابة لصلاحياتها، بما في ذلك صلاحياتها الاستراتيجية. كما أن تشكيل قاعدة البيانات هذه قد تمت محاربتها من أعلى الهرم، على الرغم من محاولات التفتيش المركزي التي ظل رئيس مجلس الوزراء يعاندها، كما يتضح من رسالته المؤرخة ١ تشرين الأول ٢٠٢١ رقم ١٢٤٨/س الموجهة إلى رئيس التفتيش المركزي يعارض فيها حقه حتى في إنشاء قاعدة بيانات.

## (١١) البدائل الممكنة لإصلاح الرقابة على الإدارة اللبنانية

أمام هذه الفوضى وعدم الفعالية التي تسود الرقابة على الإدارة اللبنانية في مختلف جوانبها، هنالك عدة بدائل ممكنة للإصلاح، وذلك في إطار كل جانب من جوانب الرقابة.

### أ. البدائل المتاحة لإصلاح الرقابة على الموظفين العمامين

#### ١- وضع تعريف تشريعي للمخالفات والعقوبات المسلكية

يمكن أن يهدف إصلاح الرقابة التأديبية للموظفين أولاً إلى وضع تعريف معياري وقانوني ودقيق للخطأ المسلكي (كما للعقوبات)، كما هو الحال على سبيل المثال في إيطاليا. وقد قامت وزارة الدولة للإصلاح الإداري بمحاولة في هذا الاتجاه، في ما يتعلق بالمخالفات المسلكية، من خلال صياغة شرعة سلوكية الموظف (كانون الأول ٢٠٠١). غير أن ذلك لا يزال غير كافٍ إذ أن هذه الشرعة تكتفي إلى حد كبير بتكرار أحكام قانون الخدمة المدنية، كما أنها تظل من دون قيمة قانونية (موافقة بسيطة من قبل مجلس الوزراء). غير أن الإصلاح التشريعي بمعنى التعداد الدقيق للأخطاء والعقوبات المسلكية لا يخلو من العيوب إذ أنه من المستحيل عملياً التنبؤ مسبقاً بجميع أشكال مخالفات الالتزامات القانونية للموظفين العمامين. وهذا ما دفع بلا شك بعض البلدان (بما في ذلك فرنسا وألمانيا) إلى الاكتفاء بالتعريف العام للمخالفة المسلكية، وبالتالي تفضيل تجنب خطر الإفلات من العقاب المسلكي الذي قد ينتج عن تعداد لا شك أنه سيكون غير مكتمل. لكن، يمكن التوصل إلى حل وسطي في لبنان، يقضي بالمضي قدماً في وضع تعريف تشريعي من هذا القبيل، إذ أنه الوحيد القادر على حماية الموظفين من تعسف رؤسائهم المباشرين، لكن مع جعل هذه القائمة غير حصرية أو شاملة عند تنفيذ الإجراءات التأديبية أمام جهة رقابية غير الرئيس المباشر (بشكل أساسي أمام الهيئة العليا للتأديب والتفتيش المركزي)، وبالتالي تجنب الإفلات من العقاب في حالة مخالفة مسلكية غير ملحوظة. من شأن هذا الجهد في وضع التعريف إرضاء الهيئة العليا للتأديب التي تسلط تقاريرها السنوية الضوء على عدم كفاية نطاق العقوبات.

#### ٢- حلول للتشتت والشلل في الرقابة المسلكية على الموظفين العمامين

هنالك عدة أنواع من الحلول للعوائق القائمة بين الإدارات وبين المؤسسات جرّاء انهيار الرقابة المسلكية على الموظفين العمامين. نعاود تلك المتعلقة بإصلاح المادة ١٤ من نظام الموظفين (الجزء الأول، الفصل الثالث) التي تؤدي إلى إزالة العائق الذي يشكله هذا النوع من الحصانة التأديبية الممنوحة خطياً من الرئيس المباشر إلى الموظف الذي ينفذ أمره غير القانوني، فقط للتأكيد على أن تحويل واجب طاعة الموظف لرئيسه المباشر إلى واجب عصيان في حال عدم قانونية الأوامر أو التعليمات، سواء كانت صريحة أم لا، لا يضمن حصانة من التأديب للموظف في حالة العصيان. بالفعل، يمكن للتفتيش المركزي، بعد إخطاره إلزامياً بهذا العصيان ومراقبة أسبابه، أن يتخذ بنفسه العقوبات اللازمة أو يحيل الموظف المتهم بالعصيان التعسفي.



## ● مخاطر النظام اللامركزي للرقابة المسلكية مقابل مزايا النظام المركزي

إن تشتت سلطة المعاقبة المسلكية بين مختلف المؤسسات الرقابية يستوجب عدة أنواع من الإصلاح. لكن قبل النظر فيها كلها، يبدو من المناسب إلقاء نظرة على التطور العام لعملية إسناد سلطات وصلاحيات فرض العقوبات المسلكية في لبنان، نظراً إلى دلالتها. لقد انتقل لبنان في الواقع من نظام لامركزي تماماً للرقابة المسلكية بين عامي ١٩٢١ و١٩٥٣ (فقد كانت سلطة التأديب، مثل فرنسا أو تونس اليوم، حصرياً بين أيدي الرؤساء المباشرين في كل إدارة) إلى رقابة أكثر مركزية بين عامي ١٩٥٣ و١٩٦٥ (وجود عدة هيئات تأديبية وفقاً لفئات الموظفين) وصولاً إلى الوضع الحالي حيث لدينا هيئة تأديب واحدة، بهدف التشجيع، بين جملة أمور أخرى، على توحيد الممارسات التأديبية.

لا يبدو أن الأسباب التي أدت إلى هذا التطور لصالح الحد من الصلاحية التأديبية للرئيس المباشر وتركيز القضايا التأديبية قد اختفت؛ لذلك فالبدل المتمثل في العودة إلى نظام لامركزي أو إلى تعدد المجالس التأديبية لا يبدو لنا مناسباً. بالتالي، فالتقدم نحو توحيد القضايا التأديبية يظل مبرراً. فهو لا يزال كما رأينا غير مكتمل وهذا الفشل يحمل في طياته العديد من المخاطر. لهذا السبب، يجب استكمال عملية التطوير من خلال تركيز سلطة المعاقبة المسلكية في أيدي هيئة عليا للتأديب ملحقه بمجلس الخدمة المدنية (كما هو الحال في فرنسا مع المجلس الأعلى للخدمة المدنية). سيؤدي هذا الإلحاق إلى القضاء على التضارب في إسناد سلطة تأديبية إلى مجلس الخدمة المدنية الأمر الذي يبدو طبيعياً للغاية نظراً إلى صلاحيات هذا الأخير. هذا التركيز للسلطة التأديبية في أيدي الهيئة العليا للتأديب يجب أن يكون مصحوباً بإلغاء السلطة التأديبية للتفتيش المركزي، فيصبح هذا الأخير قادراً على التفرغ للوظائف المتصلة بالتفتيش بالإضافة إلى وظائفه الاستراتيجية. يمكن دائماً منح سلطة تأديبية محدودة للمفتشين من أجل دعم إجراءات التفتيش، فضلاً عن الرؤساء المباشرين في الإدارات لدعم مبدأ التسلسل الهرمي.

## ● عدم كفاية الحلول والعلاجات المقترحة لتجاوز شلل الإجراءات التأديبية

إن مشكلة شلل الإجراءات التأديبية بسبب العلاقات القائمة بين مختلف المؤسسات الرقابية، والتي تم حلها جزئياً عن طريق إلحاق الهيئة العليا للتأديب بمجلس الخدمة المدنية، يجب أن تنتهي من خلال تسهيل الإجراءات التأديبية أمام الهيئة. ونظراً إلى عدم إمكانية تمكين الهيئة العليا للتأديب ملاحقة أي خطأ تأديبي تلاحظه عفواً (بموجب مبدأ الفصل بين سلطة الملاحقة والحكم المسلكي)، نص القانون رقم ٢٠ الصادر في ٢٦ أيار ٢٠٠٠ على منح الهيئة العليا للتأديب صلاحية تكليف التفتيش المركزي بإجراء التحقيقات التي يقتضيها الخطأ المرتكب وإبلاغها بنتائج التحقيق بغية الملاحقة. وبعد أن ثبت أن هذا الإصلاح غير كافٍ، تم تشجيع الإدارات على ممارسة سلطاتها التأديبية والملاحقة أمام الهيئة العليا للتأديب من خلال التعاميم الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء، غير أنها ظلت من دون نتائج ملحوظة. كما تم اقتراح إنشاء نيابة عامة إدارية تتمتع بصلاحيات الملاحقة التأديبية أمام الهيئة العليا للتأديب. غير أن تشكيل مثل هذه النيابة العامة ينطوي على خطر إضافة مؤسسة تبدو غير ضرورية إلى مجموع مؤسسات الرقابة الكثيرة أصلاً، إذ أن وظائف الملاحقة منوطة بالفعل وبجزء كبير منها إلى هيئة التفتيش المركزي، بالاشتراك مع مفوض الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب، من دون أن يكون قد أدى ذلك إلى أي تحسن في الوضع.

## ● البديل المتمثل في إعادة النظر الجزئية في استنسابية الملاحقة التأديبية

إزاء هذا الإقرار بالفشل، لا يمكن لعملية تفعيل الإجراءات التأديبية تفادي إعادة نظر، ولو جزئية، في مبدأ استنسابية الإجراءات التأديبية. بالتالي، فإن إعادة النظر هذه في استنسابية الملاحقة يستهدف جميع السلطات (سواء الإدارية أو القضائية) ويسمح بوضع حد للعقبات المشتركة بين المؤسسات التي تعيق الملاحقة التأديبية. وهي تقتضي إرساء موجب إحالة إلى الهيئة العليا للتأديب أولاً على عاتق ديوان المحاسبة، في نهاية أي إجراء قضائي يقضي بمعاقبة موظف عام. يمكن أيضاً وضع نفس

الموجب على عاتق هيئة التفتيش المركزي وأي سلطة هرمية في حال ملاحقة أو إدانة جنائية لموظف عام عن أي مخالفة تتعلق بواجباته الوظيفية.

يمكن إنهاء عملية إعادة النظر في استنسابية الملاحقة من خلال وضع قائمة بالأخطاء المسلكية، بالتوازي مع التعريف القانوني لهذه الأخطاء، التي يجب إحالة مرتكبيها من قبل جميع هذه السلطات إلى الهيئة العليا للتأديب تبعاً لخطورتها (واجب الملاحقة للأخطاء الجسيمة).

في الوقت نفسه الذي تتم فيه إزالة العقوبات أمام الإحالة إلى الهيئة العليا للتأديب، يجب تمكين هذه الأخيرة من إحالة موظف قد يشكّل الخطأ الذي ارتكبه جنحة أو جريمة يعاقب عليها القانون إلى القضاء. كما أن إعادة النظر هذه في استنسابية الملاحقة المسلكية، المصحوبة بالإمكانية الممنوحة إلى الهيئة العليا للتأديب للاحتكام إلى القضاء، من شأنها أن تثني السلطات الإدارية المترددة عن تنفيذ قرارات المجلس المذكور.

### ● الخيارات المتاحة للإفراج عن سلطة الملاحقة المركزية

إن حل مسألة شلل سلطة الرقابة المسلكية للموظفين العامين يعتمد أخيراً على حل مشكلة الشلل الذي أصاب هيئة الملاحقة المركزية، أي هيئة التفتيش المركزي. ثمة العديد من الإصلاحات الممكنة والقادرة على الأرجح على حل هذه المعضلة. يمكن للاقتراح الذي قدمه النائب هادي حبيش، القاضي بتوسيع تشكيلة الهيئة، وتقليص النصاب القانوني اللازم لاتخاذ القرار، وإحالة عضو الهيئة الذي يتغيب أكثر من ثلاث مرات من دون عذر مشروع إلى مجلس التأديب المختص، المساهمة في تسهيل الإفراج عن هذه الهيئة.

### ■ ب. البدائل المتاحة لإصلاح الرقابة على العمل الإداري

إن البدائل التي يمكن تصورها بهدف ترشيد الرقابة على العمل الإداري عديدة وقد تم ذكرها من قبل بعض الجهات الفاعلة في المؤسسات الرقابية نفسها، كما في المشاريع (التي فشلت بغالبيتها) الرامية إلى ترشيد الرقابة على العمل الإداري. يمكن أيضاً استخدام التجارب الأجنبية وقد تم استخدامها بالفعل، سواء بشكل رسمي في مشاريع الإصلاح المختلفة المقترحة أو بشكل غير رسمي إذ تم ذكرها من قبل ممثلي المؤسسات الذين قابلناهم.

#### ■ 1- ترشيد الرقابة على العمل الإداري من خلال لامركزيتها

### ● لامركزية لصالح الرقابة الهرمية الداخلية

إزاء تكاثر وتكرار وتشتت الرقابة على العمل الإداري بين مختلف المؤسسات الرقابية والعوامل التي تسببت، كما سبق، وأشرنا، في استنزاف هذه السلطات وعدم قدرتها على تنفيذ جميع اختصاصاتها، تم منطقياً اقتراح معالجة هذه المسألة من خلال الإلغاء التام، من قبل كل من هذه السلطات، لوظائف أو اختصاصات رقابية معينة، أو على الأقل تقليصها. ووفقاً لبعض هذه المقترحات، يجب التعويض عن عمليات الإلغاء أو التقليص هذه باعتماد اللامركزية في الرقابة على العمل الإداري من خلال تعزيز آليات الرقابة الهرمية الداخلية في كل إدارة. وقد تمت الإشارة إلى هذه الحاجة إلى إعادة تنشيط وتعزيز الرقابة الهرمية الداخلية على العمل الإداري والموظفين العامين (المنصوص عليها أيضاً في المادتين 7 و 8 من القانون المتعلق بتنظيم الإدارات العامة)، المشار إليها بشكل متكرر في التقارير السنوية للهيئة العليا للتأديب، من قبل موظفي وممثلي التفتيش المركزي الذين قابلناهم، وذلك كوسيلة للتخلص من الكثير من الشكاوى مما يتيح لهم تكريس المزيد من الوقت لصلاحياتهم الرقابية الاستراتيجية. في الواقع، ووفقاً للمفتشين الذين تمت مقابلتهم، فإن نسبة كبيرة من الشكاوى التي يتلقونها هي إما شكاوى تعسفية أو «سياسية»، تفتقر إلى أي أساس حقيقي، أو شكاوى تتعلق بمخالفات ثانوية، يمكن معالجتها بسهولة كجزء من التفتيش الهرمي الداخلي لكل إدارة.

## ● الاستعانة بنماذج أجنبية للرقابة اللامركزية

إن البديل المنطقي الذي يتمثل في لامركزية الرقابة على العمل الإداري من خلال إعادة تنشيط وتشجيع الرقابة الهرمية الداخلية في الإدارات قد يتم تبريره بالرجوع لعدة أنظمة أجنبية للرقابة على العمل الإداري. في الواقع، ثمة العديد من البلدان التي لا تمتلك نظاماً مركزياً للرقابة على العمل الإداري وتعتمد رقابة لامركزية داخل الوزارات. هذه هي الحال على سبيل المثال في فرنسا، المثال الذي تكرر ذكره من قبل الموظفين والمديرين الذين تمت مقابلتهم، حيث يُعهد بمراقبة عمل الإدارة إلى هيئات التفتيش التابعة للوزارات المختلفة، بما في ذلك المفتشية العامة للمالية (IGF) التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، والمفتشية العامة لإدارة (IGA) التابعة لوزارة الداخلية، والمفتشية العامة للشؤون الاجتماعية (IGAS) التابعة لوزارة الصحة، والمفتشية العامة للتربية والرياضة والبحوث التابعة لوزارة التربية والتعليم والشباب والرياضة والتعليم العالي والبحوث والابتكار، فضلاً عن العديد من المفتشيات الوزارية مثل هيئة الرقابة العامة على القوات المسلحة (CGA) التابعة لوزارة القوات المسلحة، والمفتشية العامة للشؤون الخارجية (IGAE) التابعة لوزارة أوروبا والشؤون الخارجية والمفتشية العامة للزراعة (IGA) التابعة لوزارة الزراعة والتغذية. وينطبق الأمر نفسه أيضاً في تونس، حيث معظم عمليات التفتيش هي عمليات تفتيش وزارية، على الرغم من بعض الجهود المركزية مع إنشاء اللجنة العليا للرقابة الإدارية والمالية التي تنسق وتتابع النشاط الرقابي لمختلف الهيئات الرقابية.

## ● مخاطر لامركزية الرقابة في لبنان

على الرغم من أهمية ونجاح أنظمة الرقابة المذكورة، فأى رغبة في رقابة إدارية لامركزية، سواء تم ذكرها من قبل الجهات المؤسسية أو من خلال مقترحات خارجية، لا تولي على ما يبدو اهتماماً كبيراً للأسباب التي أدت إلى جعل الرقابة على العمل الإداري في لبنان مركزية في المقام الأول. في الواقع، لمكافحة أوجه قصور الرقابة الهرمية الداخلية وضمان استقلالية وفعالية هذه الرقابة تحديداً، تم إنشاء مؤسسات الرقابة المركزية بصلاحياتها القائمة إبان الحركة الإصلاحية الكبرى في نهاية الخمسينيات من القرن الماضي. على سبيل المثال، تم فصل الرقابة المالية عن وزارة المالية، لصالح التفتيش المركزي، المرتبط مباشرة برئيس المجلس الوزراء، من أجل تحريرها من النفوذ الهرمي لوزير المالية وتحفيز الرقابة. شكّل هذا الأمر، في ذلك الوقت، ضماناً لاستقلالية الرقابة. بحيث أنّ المشاكل والمخاطر المتصلة بالرقابة الهرمية الداخلية لم تختف، لا بل تفاقمت، بحسب اعتراف جميع الجهات المؤسسية اليوم؛ لذلك فمن الضروري الحفاظ على مركزية الرقابة في أيدي المؤسسات التي أوكلت إليها.

## ● ضرورة إبقاء الرقابة الداخلية... تحت السيطرة

مع ذلك، يجب ألا يؤدي هذا الحفاظ على مركزية الرقابة الإدارية إلى التخلي عن الرقابة الهرمية الداخلية التي تعد ضرورية للعمل السليم للإدارات المعنية وللتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق هيئات الرقابة المركزية. لذلك، ينبغي تعزيز الرقابة الهرمية الداخلية. غير أنه يجب ألا يتم ذلك بشكل مستقل عن التوجيه الضروري لهذه الرقابة من قبل المؤسسات المركزية، وبشكل أكثر تحديداً من قبل التفتيش المركزي الذي ينبغي تزويده بالوسائل اللازمة من أجل حمل الرؤساء المباشرين المعنيين على أداء مهام الرقابة والتفتيش التي هم مسؤولون عنها قانوناً أو تلك التي تقررها الهيئة من وقت لآخر، فضلاً عن مراقبة نتائجها. بالتالي، يفترض هذا التعزيز إضافة موجب خاص إلى الموجبات العامة للمديرين العامين والمديرين بالرقابة على الإدارات (المادتان ٧ و ٨ من القانون المتعلق بتنظيم الإدارات العامة) يقضي بالامتثال، تحت طائلة الملاحقة التأديبية أمام الهيئة العليا للتأديب، لطلبات التفتيش المركزي الفاضية بالامتثال للالتزامات الرقابية القانونية، وفقاً للشروط التي تحددها هذه الهيئة نفسها.

إن إعادة تفعيل وتدعيم الرقابة الإدارية الهرمية الداخلية غير كافية بحد ذاتها للتعويض عن تركيز الرقابة على العمل الإداري في أيدي المؤسسات المركزية ومعالجة تكاثر وتداخل صلاحياتها الذي يؤدي إلى إغراقها في العمل. فقد ركزت الحلول المتعلقة بترشيد هذه الصلاحيات على إعادة النظر في وظائف معينة لكل من هذه المؤسسات، من خلال إلغائها أو إعادة توزيعها فيما بينها أو حتى التنازل عنها لسلطات أخرى قائمة أو لسلطات جديدة. وقد تم حتى تنفيذ بعض هذه الحلول أو تم إقرارها بانتظار التنفيذ. سنستعرض هذه الحلول لتقييم مدى فعاليتها وبالتالي الفلسفة التي تعكسها.

## ٢- ترشيد الرقابة عن طريق تفكيكها

### ● مذهب فصل الوظائف الرقابية

إن إعادة النظر في تعدد صلاحيات السلطات الرقابية هي من الأمور الأكثر تجلياً في التحليل الذي تم إجراؤه للاختصاصات والصلاحيات المعترف بها بموجب القانون للتفتيش المركزي وفي التعديلات المقترحة التي تؤثر على ممارسة اختصاصاته. فقد تمت الإشارة (مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ١٩٩٨) إلى أن الصلاحيات المعترف بها لهذه المؤسسة الرقابية كانت غير متوافقة، إذ أنها تجمع بين صلاحيات التفتيش والرقابة (المفتشيات والصلاحيات التأديبية)، والصلاحيات التنظيمية (من خلال الصلاحيات الاستراتيجية وإنشاء إدارة الأبحاث والتوجيه داخله)، فضلاً عن الصلاحيات التنفيذية (بشكل أساسي من خلال إدارة المناقصات). وقد أدى هذا التعارض المزعوم في الوظائف إلى إصدار مقترحات شديدة التنوع غير أنها تتفق على ضرورة تجريد التفتيش المركزي من وظائفه الاستراتيجية والتنفيذية والتأديبية، للسماح له بتكريس وقته لوظيفته الرئيسية المزعومة: التفتيش. لهذا السبب، تم اقتراح فصل إدارة الأبحاث والتوجيه عن التفتيش المركزي (الوظيفة الاستراتيجية والتنظيمية) وإلحاقها بوزارة جديدة للتنمية الإدارية (وهو أمر تم تنفيذه بموجب القانون رقم تاريخ ٢٩ أيار ٢٠٠٠ المذكور أعلاه، ولكن لصالح مجلس الخدمة المدنية وليس وزارة التنمية الإدارية التي لم يتم إنشاؤها كما تم اقتراحه عام ١٩٩٨). كما اقترح تقرير مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية لعام ١٩٩٨ نفسه فصل التفتيش المركزي عن إدارة المناقصات وربطها المباشر برئاسة مجلس الوزراء (الأمر الذي تم من خلال قانون ٢٩ حزيران ٢٠٢١ الذي قضى بإنشاء هيئة مستقلة للشراء العام).

### ● المحاولات المتكررة واللتبسة لإعادة توزيع وظائف الرقابة

إلى جانب مقترحات عام ١٩٩٨ وأخذ جزء منها بعين الاعتبار، تم ذكر مقترحات أكثر تنوعاً في تقارير لاحقة تقضي بإعادة توزيع الصلاحيات، لا سيما لتولي الوظائف الاستراتيجية أو التنظيمية. فقد تم اقتراح عدة خيارات (تقرير مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية لعام ٢٠٠١): إنشاء وزارة للإصلاح الإداري تستبعد مؤسسات الرقابة، أو إنشاء وزارة دولة للشؤون الإدارية مدعومة من لجنة مشتركة بين الوزارات، أو إنشاء وكالة مركزية للإصلاح، ملحقة مباشرة برئيس مجلس الوزراء، أو تفعيل الهيئة العليا للإصلاح الإداري والتنمية المنشأة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٠٥/٧، يرأسها وزير الإصلاح الإداري وتتكون من رؤساء مؤسسات الرقابة المركزية (يُرجى مراجعة المقدمة، الفصل الأول، ١).

هذا التردد، وحتى اللتباس في إسناد وظيفة الرقابة الاستراتيجية يتفاقم أكثر جرّاء إعادة النظر في الوظائف الرقابية الأخرى للمؤسسات المركزية، وهي (حسب المصطلحات المستخدمة) الوظائف التنفيذية وتلك المتصلة بالتفتيش. لذلك، ففي تقرير مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية لعامي ٢٠١٢ و٢٠١٣ المتعلقين بالتخطيط الاستراتيجي لتطوير الإدارة اللبنانية، تم استبعاد المؤسسات الرقابية بشكل تام من عملية صياغة الاستراتيجية التي عُهد بها بشكل أساسي إلى مجلس الإنماء والإعمار (الذي تم تحريره بموجب القانون من رقابة المؤسسات المركزية). إلى جانب الوظيفة الاستراتيجية، يقضي المقترح باعطاء مجلس الإنماء والإعمار في الوقت نفسه مهمة التنسيق

بين الوزارات، فضلاً عن وظائف تنفيذية وراقبية متصلة بتنفيذ البرامج والمشاريع التي تقوم بها الإدارة، بما يحمل على إعادة النظر في مبدأ الفصل بين وظائف الرقابة!

إن حالة الارتباك العامة في ما يتعلق بترشيده الرقابة على الإدارة، بمختلف جوانبها، قد ازدادت حدة بسبب الشكاوى والإشارات المتناقضة الصادرة أحياناً من المؤسسات الرقابية نفسها. على سبيل المثال، ديوان المحاسبة الذي لا يخفي قضائه رغبتهم في إعادة النظر في الرقابة الإدارية المسبقة التي تستغرق وقتاً طويلاً وغالباً ما يتم شلها من قبل مجلس الوزراء. يقرون في الوقت عينه بأهمية هذه الرقابة. ثم هنالك التفتيش المركزي الذي يبدو ميالاً إلى التركيز أكثر على وظائفه الاستراتيجية، على حساب وظائفه الرقابية، كما يتضح من رغبته في الانعتاق من مهمة تفتيش كل إدارة مرة على الأقل سنوياً كجزء من برنامج السنوي (استراتيجية تعزيز استقلالية التفتيش المركزي، التفتيش المركزي، ٢٠٢١). غير أن موظفي ومديري هذه الهيئة الرقابية لا يتوانون عن التباهي بكل فخر، وعن حق، بالتزايد المطرد (قبل أزمة ٢٠١٩) للطلبات وملفات التفتيش التي تتم معالجتها.

### ● المخاطر المتصلة بالفصل بين وظائف الرقابة وتفكيكها

إزاء هذه المراوغة والمماطلة في المقترحات والإشارات المتناقضة المتعلقة بمحاولات ترشيده الرقابة على العمل الإداري، لا بد أولاً من التحذير من مخاطر إلغاء الصلاحيات وإعادة توزيعها بين الهيئات أو نقلها إلى هيئات جديدة يتم إنشاؤها لهذا الغرض بذريعة التضارب المزعوم بين هذه الوظائف واستنزاف قدرات الهيئات المعنية. بالفعل، فإن الوظائف التنظيمية والاستراتيجية والتأديبية والتنفيذية والإعلامية وتلك المتصلة بالتفتيش ليست سوى جوانب متكاملة وضرورية للرقابة على العمل الإداري. من المرجح أن تؤدي هذه النزعات إلى فصلها وتوزيعها بين المؤسسات القائمة أو التخلي عنها لصالح مؤسسات قديمة أو جديدة إلى زيادة تعقيد المخطط المؤسسي للرقابة على العمل الإداري، وزيادة تقسيم هذه الرقابة وتفاقم مشكلة التعاون بين المؤسسات الرقابية الكبيرة أصلاً.

ويتجلى ذلك في نقل إدارة الأبحاث والتوجيه في عام ٢٠٠٠ من التفتيش المركزي إلى مجلس الخدمة المدنية بهدف معالجة الازدواجية المزعومة في الرقابة الاستراتيجية بين المؤسساتتين. لكن، ومن أجل ممارسة وظائفه المتصلة بالتفتيش، يحتاج التفتيش المركزي إلى هيئة من هذا النوع، وهو قد استند في الممارسة العملية إلى إدارة المعلوماتية التابعة له، التي تم إنشاؤها في عام ١٩٩٦، لجمع المعلومات اللازمة لأداء مهامه المتصلة بالتفتيش ومهامه الاستراتيجية التي لم يعتقه القانون منها، وذلك لأسباب وجيهة، إذ أن التفتيش المركزي هو مؤسسة الرقابة المركزية الأكثر اتصالاً بالإدارات وهي خاضعة لرقابته في جميع المجالات. بالتالي، فحرمان التفتيش المركزي من هذه الوظيفة الاستراتيجية، فضلاً عن الوسائل اللازمة لممارسة مهامه، إنما يعني حرمان الإدارة من خبرة هذه المؤسسة المتركمة والقوة الاقتراحية التي تتمتع بها.

ينطبق الأمر نفسه على العملية الإصلاحية الأخيرة في ٢٩ حزيران ٢٠٢١ (المقترحة من قبل المعهد المالي التابع لوزارة المالية) القاضية بإزالة إدارة المناقصات من التفتيش المركزي، لتصبح سلطة عامة مستقلة. وبغض النظر عن الاعتراف الذي ندين به لهذا الإصلاح والتقدم الكبير الناجم عنه من حيث الشفافية والرقابة على الشراء العام وضبطه، لا بد من الإشارة إلى تعقيد مخطط الرقابة المؤسسية الذي يسببه من خلال إضافة ليس فقط إدارة جديدة مستقلة، وإنما اثنتين، إلى المؤسسات المركزية: هيئة الشراء العام وهي سلطة عامة مستقلة. (API) وهيئة الاعتراضات وهي سلطة إدارية مستقلة (AAI). فهذا التعقيد الإضافي للإجراءات الإدارية لمراقبة النشاط المالي للإدارة (الموضح أعلاه) يفتح الطريق أمام المزيد من التناقضات والعقبات المتبادلة بين مختلف مؤسسات الرقابة، بما في ذلك بين الإدارات الجديدة التي تم إنشاؤها والمفتشية العامة المالية وديوان المحاسبة ووزارة المالية (على سبيل المثال لا الحصر)، ناهيك عن سلطات الرقابة التأديبية أو القضائية (الهيئة العليا للتأديب ومجلس الشورى). غير أنه كان بالإمكان تجنب ذلك كله من دون

التخلي عن الإنجازات الإصلاحية المهمة، وذلك من خلال الإبقاء على الشراء العام في التفتيش المركزي وتنظيم علاقات هذه الإدارة بجميع الإدارات الأخرى، عن طريق تنظيم الآليات اللازمة لتنسيق الرقابة، تلك الآليات التي كان من المفترض أن تكون قائمة قبل الانفصال المرتقب في العام ٢٠٢٢، والتي كان من الممكن أن تؤدي إلى تجنب العديد من النزاعات.

كل ما ذكر عن إنشاء هيئات مستقلة للشراء العام قد ينطبق أيضاً على إنشاء هيئات رقابة مستقلة أخرى أو حتى هيئات ناظمة قطاعية، تأثراً بالاتجاه السائد في الخارج، الذي تم استيراده في أوائل القرن الحادي والعشرين والذي قد تتسارع وتيرته اليوم جرّاء الضغط الدولي إذا ما أزيلت العوائق السياسية - الطائفية المتعلقة بإنشائها وصلاحتها (يُرجى مراجعة أدناه، الجزء الثالث عن الهيئات الناظمة القطاعية).

### ٣- ترشيد الرقابة من خلال التبادل والتنسيق والحماية والشفافية

بدلاً من ترشيد الرقابة من خلال إعادة النظر في الاختصاصات المتكاملة واللازمة للمؤسسات المركزية أو الغائها أو تفكيكها، أو إعادة توزيعها أو نقلها إلى مؤسسات منافسة أخرى، سواء كانت قديمة أو جديدة، ينبغي إعطاء الأولوية لإصلاح الرقابة على الإدارة من خلال تدعيم مختلف جوانب الرقابة على العمل الإداري (التنظيمية أو الاستراتيجية أو التنفيذية أو المتصلة بالتفتيش) لكل من هذه المؤسسات. أما عملية الترشيح، فهي لا تتم من خلال إعادة النظر في صلاحيات الرقابة، ولكن على مستوى شروط ممارستها من قبل المؤسسات المختلفة. التبادل والتنسيق والحماية والشفافية: قد تكون هذه المبادئ هي الأسس التي تفضي إلى ترشيد الرقابة على العمل الإداري وتخفيف الاستنزاف الحاصل لمختلف مؤسسات الرقابة وإزالة العوائق المتبادلة والخارجية التي تعترض عملها الرقابي:

#### ● التبادل

أي تبادل المعلومات اللازمة لممارسة مختلف جوانب الرقابة على العمل الإداري. تفترض عملية تبادل المعلومات هذه أولاً وقبل كل شيء وجود المعلومات وجمعها، من الإدارات المختلفة، ضمن قاعدة بيانات واحدة يمكن الوصول إليها من قبل جميع هيئات السلطات الرقابية حصرياً لممارسة مهامها الرقابية. لذلك، فلا بد من استخدام التقنيات الرقمية، وقد تم تنفيذ العديد من المبادرات الإصلاحية بهدف مكنته الإدارة اللبنانية. غير أن هذه المحاولات باءت بالفشل. على غرار الارتباك والتردد الاستراتيجي في محاولات ومشاريع ترشيد الرقابة الإدارية، وبحسب تعبير مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في استراتيجيته الأخيرة بشأن التحول الرقمي (٢٠١٨)، كان الإصلاح الرقمي ولا يزال ضحية للتفتت والتلزم والتقسيم والنقص في التنسيق.

كما يبدو أن السلطة السياسية تقاوم هذا الإصلاح الرقمي. ويتجلى ذلك في الخلاف المذكور بين رئاسة مجلس الوزراء والتفتيش المركزي حول جمع البيانات اللازمة لممارسة مهامه، على الرغم من أن هذه الهيئة قد برهنت عن قدرتها على إدارة منصة Impact الرقمية أثناء الأزمة الصحية وإدارة برنامج شبكة دعم للحماية الاجتماعية. غير أن هذه الثورة الرقمية قد تكون عامل إنقاذ وتساعد فعلياً على تحديد وإزالة العديد من العقبات والعراقيل المذكورة أعلاه أمام الرقابة على العمل الإداري (الفشل في إحالة خطط العمل وتقارير التفتيش الداخلية وملفات الموظفين العاميين والحسابات الإدارية أو المالية، وأوجه القصور التي غالباً ما تندد بها جميع المؤسسات).

قد تساهم هذه المنصة أيضاً في وضع استراتيجيات رقابية من قبل مختلف السلطات الرقابية على أساس تقييم المخاطر، الأمر الذي يصبح ممكناً بفضل شمولية المعلومات وقدرات التحليل الخاصة بالمنصة. لهذا السبب، يجب اتخاذ القرار بإنشائها وفرض تزويدها بالمعلومات اللازمة من قبل الإدارات تحت طائلة الملاحقة المسلكية. غير أن إنشاء المنصة الرقمية يجب ألا يوكل إلى



إدارة رقابية واحدة. فلكي تكون قابلة للاستخدام من قبل جميع السلطات الرقابية، يجب أن يكون تصميمها وتنظيمها ومعاييرها ومعالجتها ومؤشراتها، وبشكل أعم تحديد محتواها، ثمرة تعاون بين مختلف المؤسسات المدعوة إلى تضمينها المؤشرات اللازمة لممارسة رقابتها. لكن، ونظراً لكونها منصة واحدة، فسيتم إسناد إدارتها إلى مؤسسة واحدة، تلك الأكثر قدرة على فرض احترام موجب تزويد المنصة بالمعلومات اللازمة من قبل الإدارات المعنية.

## ● التنسيق

يتعلق الأمر بالتنسيق بين مختلف الأنشطة الرقابية بهدف تجنب الازدواجية وتخفيف العبء على مؤسسات الرقابة والتصدي لاستنزاف قدراتها. تتم هذه الموازنة على ثلاثة مستويات: أولاً تصميم مختلف برامج الرقابة، على سبيل المثال، تسمح الموازنة بين برنامج المفتشية العامة المالية وبرنامج الرقابة الإدارية لديوان المحاسبة بتقاسم المهام، الأمر الذي من شأنه تخفيف الضغط على المفتشية العامة المالية والسماح لديوان المحاسبة بإنجاز مهامه الرقابية بشكل أفضل. أما المستوى الثاني فيتعلق بتنفيذ وظائف الرقابة والموازنة من خلال تبادل نتائج بعثات الرقابة، على سبيل المثال، يمكن أن تشكل نتائج عمليات التفتيش التي تجريها هيئة التفتيش المركزي، أو العقوبات المسلكية التي تصدرها الهيئة العليا للتأديب، والتي يسهل الوصول إليها من خلال المنصة الرقمية، معياراً ضرورياً لمجلس الخدمة المدنية في عملية تقييم أداء الموظفين العاميين. أما المستوى الثالث، فيتعلق بموازنة الوظائف الاستراتيجية لهيئات الرقابة، لا سيما التنسيق في إعداد تقاريرها السنوية أو الدورية وتوصياتها، فضلاً عن المقترحات المتعلقة بإصلاح القوانين والأنظمة. لا تحتاج هذه الموازنة إلى إنشاء أي وزارة أو وكالة أو إدارة مستقلة جديدة. فإشياء مؤتمر لرؤساء هذه المؤسسات ووحدات تعاون بين هذه المؤسسات، بموجب قانون أو نظام معين، كافي إلى حد كبير لتحقيق هذه الموازنة من دون وضع المؤسسات وموازنتها تحت وصاية أي وزير أو رئيس حكومة أو أي رئيس، مما قد يشكك في استقلاليتها.

## ● الحماية

الحماية هي حماية استقلالية الهيئات الرقابية من خلال تأكيد عدم خضوعها لأي سلطة هرمية، بما في ذلك سلطة رئيس مجلس الوزراء، الذي لا يعود بإمكانه بالتالي إرسال تعميمات إلزامية أو تقديم تفسيرات إلزامية لنصوصها التأسيسية. أما بالنسبة إلى سلطة المؤسسات الرقابية وإعادة النظر فيها بسبب العقوبات التي تعترضها في ممارستها وظيفتها، فيمكن حمايتها عبر المسؤولية التأديبية للموظفين العاميين وفضلاً عن ذلك من خلال المسؤولية القانونية والجزائية هذه المرة للموظف العام والوزير (يُرجى مراجعة الجزء الثاني، الفصل الثاني).

## ● الشفافية

إن إنشاء قاعدة بيانات رقمية مخصصة للرقابة الداخلية وتولي إدارتها من قبل مؤسسة الرقابة الداخلية التي تُعهد إليها سيسمح بالاستفادة منها من أجل استخراج، حصرياً، المعلومات التي يُفترض، بموجب قانون ٢٠٠٧ شباط ٢٠١٧ بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات، أن تكون في متناول عامة الناس ونشرها على المواقع الإلكترونية. وذلك من شأنه أن يؤدي إلى حل عدد كبير من المشاكل الناشئة عن الصعوبات المادية والتأخير والعقبات وفشل الإدارة في تطبيق القانون المذكور. كما أن مكثنة البيانات ومركزيتها ستسمح بالتنسيق مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المنشأة بموجب قانون ٨ أيار ٢٠٢٠ والتي عهد إليها قانون ٢٠١٧ بمعالجة طلبات الكشف عن معلومات الموجهة إلى الإدارات المختلفة، بالتصدي، أيضاً بشكل استباقي، لمقاومة هذه الإدارات في ما يتعلق بتسليم الوثائق غير المتاحة لعامة الناس ولكن التي يمكن لأصحاب الصفة أو المصلحة الاطلاع عليها، والتي ستكون متاحة في قاعدة بيانات مؤسسة الرقابة المركزية.

بالتالي، مع ترشيده الرقابة، تسقط الذرائع الأخيرة لاستثناء بعض الإدارات أو السلطات الأساسية من الرقابة.



## III ملخص المقترحات الإصلاحية المختارة للرقابة على الإدارة اللبنانية

### أ. أهم المقترحات لإصلاح الرقابة على الموظفين العمامين

- وضع تعريف قانوني دقيق وتعداد للمخالفات والعقوبات المسلكية. يكون تعداد المخالفات التي يعاقب عليها القانون حصري للرئيس المباشر وغير حصري لمؤسسات الرقابة.
- الشروع في إصلاح إجراء لفت النظر والإصرار والتأكيد المنصوص عليه في المادة ١٤ من نظام الموظفين بمعنى تحويل واجب طاعة الرئيس المباشر إلى واجب عصيان أمره إذا كان مخالفاً للقانون. أيا كان نوع هذه المخالفة. مع واجب إبلاغ التفتيش المركزي بالعصيان وأسبابه.
- استكمال تركيز سلطة المعاقبة المسلكية في يد هيئة عليا للتأديب تابعة لمجلس الخدمة المدنية.
- تجريد لجنة التفتيش المركزي من سلطة المعاقبة المسلكية.
- الاحتفاظ بسلطة فرض عقوبات مسلكية في أيدي الرؤساء المباشرين ومفتشي التفتيش المركزي.
- إعادة النظر في مبدأ استنسابية الملاحقة المسلكية من خلال إرساء الموجبات التالية:
- أن يحيل ديوان المحاسبة مباشرة إلى الهيئة العليا للتأديب أي موظف عام يدينه في معرض رقابته القضائية.
- أن تحيل هيئة التفتيش المركزي وجميع السلطات الهرمية إلى الهيئة العليا للتأديب أي موظف عام مدعى عليه أو مدان بتهم جنائية تتعلق بأدائه لمهامه.
- أن تحيل جميع السلطات الهرمية والرقابية إلى الهيئة العليا للتأديب أي موظف عام يرتكب خطأ مسلكياً مدرجاً في قائمة موضوعة بموجب القانون، وذلك تبعاً لخطورة الخطأ.
- منح الهيئة العليا للتأديب صلاحية إحالة أي موظف عام، يحتمل أن تكون المخالفة التي ارتكبها جنحة أو جريمة يعاقب عليها القانون، إلى القضاء.
- توسيع نطاق تشكيل هيئة التفتيش المركزي، وتعديل النصاب القانوني اللازم لاتخاذ القرار من قبل هذه الهيئة، ووضع إجراءات الملاحقة المسلكية على خلفية تغيب من دون عذر مقبول.

### ب. أهم المقترحات لإصلاح الرقابة على العمل الإداري

- الإبقاء على مركزية الرقابة على العمل الإداري في أيدي المؤسسات التي أوكلت إليها.
- إعادة تفعيل وتدعيم سلطة الرقابة الهرمية الداخلية لدى السلطات الإدارية، بتوجيه من التفتيش المركزي، وذلك بالإضافة إلى أحكام المادتين ٧ و ٨ من القانون المتعلق بتنظيم الإدارات العامة موجب محدد يُلزم السلطات الهرمية بالإذعان، تحت طائلة الملاحقة التأديبية أمام الهيئة العليا للتأديب، لطلبات التفتيش المركزي القاضية بالامتنال للموجبات القانونية للتفتيش الداخلي، وفقاً للشروط التي تحددها إدارة التفتيش نفسها.

- تجنب ترشيد الرقابة على العمل الإداري من خلال فصل الجوانب التنفيذية والتنظيمية والاستراتيجية الثلاثة للرقابة، وجميعها ضرورية ومتكاملة، ومن خلال إعادة النظر في عمليات الرقابة التي أثبتت أهميتها (الرقابة المسبقة من جانب ديوان المحاسبة، البرنامج السنوي للتفتيش المركزي).
- تجنب تفاقم تعقيد الإجراءات الإدارية للرقابة الناجم عن إنشاء هيئات رقابية جديدة وعن طريق تلزيم جوانب معينة من هذه الرقابة لسلطات مخصصة قديمة أو جديدة.
- ترشيد الرقابة على العمل الإداري من خلال تبادل البيانات عن طريق:
  - إنشاء منصة رقمية واحدة بموجب القانون، تجمع البيانات اللازمة لجميع عمليات الرقابة، يتم تصميم مؤشراتها بشكل مشترك بين مختلف مؤسسات الرقابة
  - إلزام الإدارات المختلفة بتزويد قاعدة البيانات الرقمية بجميع المعلومات اللازمة، وفق المؤشرات التي تحددها المؤسسات الرقابية، تحت طائلة الخضوع للملاحقة التأديبية أمام الهيئة العليا للتأديب
  - ترشيد الرقابة على العمل الإداري من خلال مواءمة عمليات الرقابة وتعاون المؤسسات الرقابية عن طريق:
    - تشكيل لجنة توجيهية تضم رؤساء الهيئات الرقابية
    - إنشاء وحدات تعاون في مجالات الرقابة التي قد تكون متكررة (مثل الرقابة المالية للتفتيش المركزي والرقابة الإدارية لديوان المحاسبة)
    - الالتزام القانوني بالتعاون على ثلاثة مستويات: في تصميم برامج الرقابة، وتبادل نتائج مهام الرقابة، وممارسة الوظائف الاستراتيجية (التقارير ومقترحات الإصلاح)
  - ترشيد الرقابة من خلال حماية استقلالية وسلطة المؤسسات الرقابية عن طريق:
    - التأكيد على عدم خضوع المؤسسات الرقابية لأي سلطة هرمية، بما في ذلك رئيس مجلس الوزراء، وحماية الاستقلال الوظيفي لقادتها
    - تأكيد حريتها في تفسير الأحكام التي ترعى عملها
    - الاعتراف بالطبيعة الملزمة للقرارات التي يتخذها ديوان المحاسبة في إطار رقابته المسبقة، بما في ذلك بالنسبة إلى مجلس الوزراء
    - تعزيز المسؤولية المسلكية والجنائية للموظفين والوزراء
    - إعادة إخضاع الإدارات المستثناة بموجب القانون من الرقابة لرقابة المؤسسات المركزية، لا سيما تلك التي تدير أموالاً عامة كبيرة.
  - الاستفادة جزئياً من المنصة الرقمية المخصصة للرقابة في تكوين قاعدة بيانات، متاحة مجاناً وعبر الإنترنت، ويكون الوصول إليها مضموناً بموجب القانون المتعلق بالحق في الوصول إلى المعلومات (٢٠١٧).
  - تنظيم، بالاشتراك مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠٢٠)، عملية الإفراج عن الوثائق غير المتاحة لعامة الناس ولكن التي يمكن للأشخاص المعنيين الاطلاع عليها، وفقاً لقانون العام ٢٠١٧.

# الحاجة الى المساءلة الشخصية للمسؤولين الإداريين

لإصلاح إداري شامل وفعال، لا يكفي استهداف الديناميات الداخلية المتصلة بالرقابة على موظفي الإدارة وعملها. فهذا الإصلاح يجب أن يدعمه إصلاح آخر، يتجاوز إصلاح الإدارة بالمعنى الضيق، والعمل على الآليات المتصلة بالرقابة الخارجية. يجب وضع هذه الرقابة الخارجية أولاً وأخراً في خدمة المتلقي الرئيسي للعمل الإداري، أي المواطن بشكل أساسي. بالتالي وبالإضافة إلى الرقابة المباشرة التي تضمنها عملية التدعيم المقترحة لشفافية العمل الإداري (دور قاعدة البيانات الخاضعة لإشراف مؤسسات الرقابة المركزية المتصلة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، يمكن للمواطن استخدام وسيلتين أساسيتين، أو بالأحرى وسيطتين، لممارسة رقابته على الإدارة التي يُفترض بها خدمته.

يتعلق الأمر في المقام الأول بالرقابة السياسية على الإدارة، وهي التي أوكلاها النظام البرلماني اللبناني إلى هيئة التمثيل الوطني، أي مجلس النواب اللبناني الذي يتمتع لهذا الغرض بوسائل رقابة سياسية ممنوحة له بموجب الدستور اللبناني (آليات المساءلة السياسية). لكن، للأسف، نلاحظ هنا أيضاً شلل وعدم كفاءة الرقابة الممارسة على المستوى البرلماني على السلطة التنفيذية والإدارة. إن إصلاح هذه الرقابة يفترض القيام بعملية إصلاح للنظام الدستوري البرلماني اللبناني، وهي مسألة تتجاوز نطاق هذه الدراسة. لذلك، نكتفي هنا بالإشارة إلى أن إصلاح الرقابة السياسية على الإدارة بحاجة إلى الإصلاح المقترح للرقابة الإدارية، إذ لا يمكن تحقيق رقابة برلمانية فعالة على الإدارة إلا من خلال التعاون الوثيق مع مؤسسات الرقابة المركزية.

ثانياً، هنالك الرقابة القضائية على الإدارة، وهي رقابة يكفلها القضاء باسم الشعب اللبناني: أولاً، القضاء الإداري، من خلال مختلف الدعاوى، بما في ذلك تجاوز حد السلطة، والقضاء الشامل (بما في ذلك قضاء المسؤولية)، وقضاء التفسير و تقدير صحة الأعمال الإدارية. ومن ثم القضاء العدلي، من خلال البحث عن المسؤولية الشخصية، الجنائية أو المدنية، للمسؤول الإداري بمعناه الواسع (الموظف العام كما الوزير).

غير أنه لا بد من الإشارة، كما هو الحال مع الرقابة السياسية، إلى أن الرقابة القضائية على الإدارة تعاني من مشاكل خطيرة تتعلق، بين جملة أمور أخرى، باستقلالية القضاء، التي لم يعد التشكيك فيها خفياً عن الرأي العام اللبناني، فضلاً عن عدم فعاليته، لا سيما القضاء الإداري. وبما أن إصلاح القضاء هو أيضاً خارج نطاق هذه الدراسة، فإننا سنكتفي بالإشارة إلى مشروع القانون المتعلقين باستقلالية القضاء العدلي والإداري، وهما قيد المناقشة اليوم أمام اللجان النيابية، لا سيما المشروعان اللذان أعدتهما المفكرة القانونية، واللذان سيضمنان على الأرجح، في حال التصويت عليهما، قضاء أكثر استقلالية وفعالية.

# أ) العقوبات التي تعيق المساءلة الجنائية للمسؤولين الإداريين

مع ذلك، وحتى لو افترضنا نجاح إصلاح القضاء العدلي والإداري والقوانين المتعلقة بهذا الإصلاح، فستبقى هناك عقبات معينة بمعزل عن التشريعات المذكورة. يمكن أن تؤدي هذه العقوبات إلى إبطال مفعول الإصلاح القضائي المتوقع في ما يتعلق بمساءلة الأشخاص الذين تعمل الإدارة من خلالهم، والذين من المفترض محاسبتهم على أخطائهم أمام القضاء والمحاكم العدلية، لا سيما المحاكم الجنائية، بصرف النظر عن آليات المساءلة الإدارية أمام القاضي الإداري، علماً أن هذه الآليات، على الرغم من ضرورتها، تميل إلى التخفيف من قدر هذه المسؤولية الشخصية، وتجاهل إلى حد كبير المسؤولية المدنية للمسؤول الإداري التي تم محوها من خلال المساءلة الإدارية للسلطة العامة. ثم تبقى المسؤولية الجنائية للمسؤول، وهي الأقل تأثيراً بالمسؤولية الإدارية للشخص العام. إن العقوبات المتصلة بالمسؤولية الجنائية للمسؤول الإداري أمام المحاكم العدلية تتعلق بالدرجة الأولى بالمسؤول الأول، أي الوزير، الذي يتمتع بامتياز قضائي مرادف في لبنان لحصانة فعلية، وثانياً الموظف العام الذي يتمتع بحماية مهنية مفرطة، غالباً ما تخوّله الإفلات من المساءلة الجنائية.

## أ. الامتياز القضائي الممنوح للوزير والمرادف للحصانة الفعلية

تطرح المساءلة الجنائية للوزير، وهو المسؤول الأول في الإدارة، إشكالية بسبب تفسير معين للمادتين ٧٠ و٧١ من الدستور اللبناني اللتين تنصان على أنه: «لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقيقية»، و«يحاكم رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المتهم أمام المجلس الأعلى».

### ١- تفسير قابل للنقاش للمادتين ٧٠ و٧١ من الدستور

تم تفسير هذه الآلية الدستورية في لبنان، التي تعتبر أيضاً كلاسيكية عندما يتعلق الأمر بملاحقة الوزير، على أنها تمنح الوزير امتيازاً مزدوجاً. أولاً، امتياز متصل بالملاحقة القضائية إذ تم منحها إلى مجلس النواب الذي يقرر بغالبية ثلثي مجموع أعضائه، ثم امتياز متصل بالمحكمة، إذ تتم محاكمة الوزير في هذه الحالة أمام محكمة خاصة، المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، والذي يتألف، وفقاً للمادة ٨٠ من الدستور، من ٧ نواب و ٨ قضاة.

تتعلق المشكلة التي يثيرها تفسير هذه الآلية الدستورية بنطاق الامتيازات الممنوحة للوزير في إطار الملاحقة القضائية والصلاحيات القضائية، إذ أن أي تفسير حصري يؤدي إلى الحد من الامتيازات المذكورة وزيادة مسؤولية الوزير، في حين أن التفسير الفضفاض يؤدي على العكس من ذلك إلى الاعتراف للوزير بما يرادف حصانة فعلية، إذ أن المجلس الأعلى، الذي يمكن وصفه بمحكمة سياسية، نادراً ما تم تأليفه ولم تتم إحالة أي قضية إليه في تاريخ البلاد نظراً إلى صعوبة ذلك كما يبدو واضحاً. أما التفسير السائد كما يبدو اليوم فهو التفسير الفضفاض، سواء من حيث الامتياز المتصل بالملاحقة القضائية أو الامتياز المتصل بالصلاحيات القضائية.

## ● الامتياز المتصل بالملاحقة القضائية للوزير

في ما يتعلق بالامتياز المتصل بالملاحقة القضائية، وبحسب التفسير الإشكالي للمادة ٧٠، يتمتع مجلس النواب وحده بالحق الحصري في مقاضاة الوزير، مع استبعاد أي سلطة قضائية أخرى. غير أن هذا التفسير لا يفرض نفسه إذ يبدو أن نص الدستور لا يمنح البرلمان سوى الإمكانية، من دون استبعاد احتمال سلطات ملاحقة أخرى، كما فعل صراحةً في المادة ٦٠ المتعلقة بمحاكمة رئيس الجمهورية، الذي «... لا يمكن اتهامه إلا من قبل مجلس النواب...». مع ذلك، فقد ساد التفسير الداعم للامتياز الوزاري، على الرغم من الاجتهادات القضائية لمحكمة التمييز في عام ١٩٩٩ التي اعترفت بالاختصاص المزدوج للسلطات القضائية ومجلس النواب، غير أن المحكمة سرعان ما تخلت عنها في قرارها رقم ٢٠٠٧/٧ تاريخ ٢٧ تشرين الأول ٢٠٠٧ الذي يقر بحصرية الادعاء لمجلس النواب عندما تدخل الأفعال المرتكبة في نطاق تطبيق المادة ٧٠ من الدستور.

## ● نطاق تطبيق الامتياز المتصل بالصلاحيات القضائية

لقد خضع نطاق تطبيق الامتياز المتصل بالصلاحيات القضائية بدوره لتفسير آخر يؤدي بالقدر نفسه، مع بعض الفروق الدقيقة، إلى إفلات الوزراء من العقاب. بالفعل، ووفقاً للمادة ٧٠ من الدستور، فإن الامتياز الممنوح للوزير في ما يتصل بالصلاحيات القضائية يتعلق فقط بعة الخيانة العظمى أو الإخلال بالواجبات المترتبة عليه. إن هذا التعريف الغامض لنطاق تطبيق الامتياز المتصل بالصلاحيات القضائية يثير مسألة تعريف الارتكابات التي يمكن مقاضاتها أمام المجلس الأعلى، لا سيما إدراج أو استبعاد الجرائم التي يرتكبها الوزير والمنصوص عليها في قانون العقوبات. يجب تفسير النص الدستوري، الذي لا يذكر انتهاكات قانون العقوبات ضمن الأفعال المشمولة بالامتياز القضائي الممنوح للوزير، على أنه يستبعد هذه الأفعال من نطاقه، طالما أنه نص يؤسس لصلاحيات محكمة خاصة يجب تفسير اختصاصها بأكثر قدر ممكن من الحصرية، مع احترام مبدأ المساواة ومبدأ القاضي الطبيعي. غير أن الأمر لم يكن كذلك إذ أن مجلس النواب قد أضاف جنح وجرائم القانون العام في المادة ٤٢ من القانون المتعلق بأصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى إلى التهم التي من المحتمل مقاضاتها أمام المجلس الأعلى، مما أدى بالتالي إلى توسيع نطاق تطبيق الامتياز المتصل بالصلاحيات القضائية.

## ● اجتهادات محكمة التمييز

إزاء هذه الإضافة التشريعية المشكوك في دستورتها، حاولت محكمة التمييز الحد من الأضرار من خلال الحد بشكل خجول من نطاق تطبيق الامتياز المتصل بالصلاحيات القضائية عبر التمييز الذي أجرته في قرارها رقم ٢٠٠٧/٧ بين الجرائم والجنح التي تشكل إخلالاً بالواجبات المترتبة على الوزير والتي هي من اختصاص المجلس الأعلى، وبين الجرائم والجنح «العادية» التي هي من اختصاص محاكم القانون العام. إنه تمييز خجول ومثير للانتقاد، حيث أن المعيار المقترح يقوم على التمييز بين الجنح والجرائم «العادية» والجرائم والجنح «التي تستمد مفهومها من الطبيعة السياسية لعمل الوزير وجوهر مهامه الوزارية كما هي مقررة في القوانين والأنظمة المرعية»، وكأن طبيعة العمل والمهام الوزارية تفرض في مفهومها ارتكاب جرائم وجنح! حتى لو كانت المحكمة لتجري مثل هذا التمييز، كان بإمكانها التنبيه إلى أنه لا يجوز لجريمة أو جنحة أن تتبع من مهام قانونية وفاضلة بحكم تعريفها، موكلة إلى وزير. غير أن الوضع مغاير إذ اعتبرت المحكمة أن الجرائم والجنح الوحيدة التي تدخل ضمن اختصاص المحاكم العادية هي تلك المرتكبة «في معرض» ممارسة الوزير لمهامه الوزارية أو تلك المرتكبة في سياق حياته الخاصة أو حتى تلك التي يكون تصنيفها الجنائي فاضحاً وتشكل تحويلاً للسلطة عن طريق احلال المصلحة الخاصة مكان المصلحة العامة بطريقة تمنع وصفها بالأفعال المتصلة بصورة مباشرة بعمل الوزير ومهامه، والتي تبقى بالتالي ضمن الاختصاص الحصري للمجلس الأعلى.

بهذه الطريقة، أدت التفسيرات المؤيدة للامتيازات الممنوحة للوزير في ما يتصل بالملاحقة القضائية و الصلاحية القضائية، مع بعض الفروق البسيطة الموضحة أعلاه، إلى الاعتراف، بحكم الواقع، بشبه انعدام للمسؤولية الجنائية لدى الوزير. وتذكرنا هذه اللامسؤولية الجنائية المفروضة بحكم الأمر الواقع بانعدام المسؤولية السياسية، على الرغم من وجود آليات تجعلها ممكنة نظرياً في الدستور اللبناني. وقد تفاقمت هذه اللامسؤولية جرّاء شروط إقالة الوزير، التي أصبحت شبه مستحيلة بسبب التعديل الدستوري الصادر في ٢١ أيلول ١٩٩٠ والذي يفترض قراراً يوافق عليه ثلثا أعضاء مجلس الوزراء.

يصبح الوزير، المنصب بموجب المادة ٦٦ من الدستور على رأس إدارته، «وزيراً - ملكاً»، غير مسؤول، ولا يمكن المساس به، وبعيداً عن تناول الهيئة العليا للتأديب ومجلس الخدمة المدنية، إذ أنه لا يندرج قانوناً ضمن فئة الموظفين العامين، وخارج نطاق اختصاص التفتيش المركزي، الذي لا يحق له شمله في مهام التفتيش (يُرجى مراجعة أعلاه)، وغير قابل للعزل من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وغير خاضع للرقابة من قبل البرلمان الخامل، ومحمياً من قبل المجلس الدستوري الغيور على اختصاصاته (يُرجى مراجعة أدناه، الجزء الثالث، القرار رقم ٢٠٢٠/٨ تاريخ ٢٤ تشرين الثاني ٢٠٢٠)، ويتمتع بسلطة شبه مطلقة يمكنه استخدامها للإعاقه والتأخير والتجاهل وسلطة هرمية قد يسيء استخدامها لإجبار مرؤوسيه على التصرف على صورته، من دون تحمّلهم أي مسؤولية تماماً مثله.

## ب. الحماية الوظيفية المفرطة للموظف

في الواقع، إن الحصانة الفعلية لأعلى الهرم، أي الوزير، هي التي يسمح القانون اللبناني بأن تطال جميع الموظفين في إدارته وذلك من خلال عدة أحكام مشكوك فيها، بما في ذلك، أولاً، الإجراء الذي اقترحه لتعديل آلية لفت النظر والإصرار والتأكيد، المنصوص عليه في المادة ١٤ من نظام الموظفين. فهذه المادة، المستمدة من المادة ١٣ من القانون الفرنسي الصادر في ١٤ أيلول ١٩٤١، والذي تم إعداده وطباعته في فيشي ووقعه المارشال فيليب بيتان، تعكس الأيديولوجية التي تم وضعها في الأصل في إطارها. لذلك فهي قد تؤدي أيضاً إلى تحرير الموظف العام من مسؤوليته، لا سيما وأن المادة ٣٧٣ من قانون العقوبات اللبناني تعاقب بعقوبة سجن تصل إلى سنتين على عدم تنفيذ الموظف العام لأوامر رؤسائه. إن النتيجة نفسها التي تؤدي إليها المادة ١٤ من نظام الموظفين تتحقق بموجب المادة ٦٢ من القانون المتعلق بديوان المحاسبة، التي تعفي من أي عقوبة الموظف الذي يطيع، بعد الاحتجاج، الأمر الخطي الصادر عن رئيسه التسلسلي الذي يؤكد فيه مخالفة غير قانونية. كما تم تأكيد هذه المادة بموجب المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية. يمكن بالطبع الرد بأن الرئيس التسلسلي الذي يقوم بتأكيد الأمر غير القانوني هو الذي يتحمل المسؤولية. غير أن ذلك يعني التناهي عن واقع أن أعلى رئيس هرمي، في نهاية المطاف، هو الوزير نفسه، الذي يتمتع بحصانته بحكم الأمر الواقع.

ومما يفاقم هذا الوضع، الحماية الوظيفية المفرطة الممنوحة للموظف العام الذي يرتكب مخالفات أثناء أداء مهامه بموجب مادة أخرى من نظام الموظفين، المادة ٦١. وهذه المادة، على الرغم من تعديلها مؤخراً بموجب قانون ٨ أيار ٢٠٢٠، أقرب ما تكون إلى الحصانة الوظيفية الممنوحة للموظفين العامين منه إلى حمايتهم. تعلّق هذه المادة فعلياً بملاحقة أي موظف عام، علماً أن مباشرة هذه الملاحقة تقتصر على النيابة العامة وحدها، على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها، أي في نهاية المطاف ومرة أخرى، على موافقة الوزير. لم يلغ تعديل هذه المادة في عام ٢٠٢٠ الحاجة إلى موافقة الإدارة، وإنما منح المدعي العام فقط الخيار، في حال رفض الإدارة إعطاء موافقتها، لعرض القضية على المدعي العام التمييزي (الذي لا تزال استقلاليته في لبنان موضع نقاش شديد) على أن يعود لهذا الأخير القرار النهائي. إن أصل هذه الحماية الوظيفية المفرطة النابعة من المادة ٦١ ذات دلالة كبيرة تماماً مثل أصل المادة ١٤ من نظام الموظفين. إنه المرسوم رقم ١٣٧١ تاريخ ٢٢ حزيران ١٩٢٠ الصادر عن الحاكم الفرنسي للبنان، الذي عمد، رغبة منه بلا شك في حماية مصالح الإدارة الفرنسية في لبنان، إلى وقف مقاضاة الموظفين العامين من دون إذن من سلطة الانتداب. أما الحاكم نفسه، فقد استمد وحيه من المادة ٧٥ من دستور السنة ٨ (دستور نابليون)، الذي يكرس السلطة الشخصية لنابليون بونابرت ويعلق

محاكمة الموظفين العموميين أمام المحاكم بتفويض من مجلس الدولة النابليوني. غير أن ٥٠ سنة قد مرّت على إلغاء المادة ٧٥ من دستور السنة ٨ في فرنسا بمرسوم من حكومة الدفاع الوطني في ١٩ أيلول ١٨٧٠. في اليوم التالي لإعلان الجمهورية في فرنسا، الجمهورية نفسها التي كانت ممثلة في لبنان من قبل الحاكم الفرنسي.

## (II) البدائل المتاحة لإصلاح شروط المساءلة الجنائية للمسؤول الإداري

ثمة بدائل لإصلاح شروط المساءلة الجنائية للمسؤول الإداري، وذلك اعتماداً على ما إذا كان وزيراً أو موظفاً عاماً.

### أ. البدائل المتاحة لإصلاح شروط المساءلة الشخصية للوزراء

ثمة بدائل عدة للتصدي أولاً لحصانة الأمر الواقع الممنوحة للوزراء.

#### ١- التنازل عن الامتيازات المتصلة بالملاحقة والصلاحية القضائية أو الاحتفاظ بها

يتمثل الخيار الأكثر تطرفاً في التخلي المطلق والبسيط عن نظام الامتيازات في المساءلة الجنائية للوزير. ثمة أمثلة من المملكة المتحدة وأيرلندا وألمانيا تثبت لنا أن الامتيازات المتصلة بالملاحقة والصلاحية القضائية ليست حتمية وأنه يمكن مفاضة الوزير. بموجب مبدأ سيادة القانون والمساواة، من قبل النيابة العامة وبالتالي الحكم عليه ومعاقبته من قبل القاضي العدلي، مثل أي شخص آخر، على الرغم من بعض الفروق البسيطة.

لكن بالنسبة إلى معظم البلدان، يظل الاحتفاظ بامتيازات معينة مبرراً، بشكل أساسي نظراً إلى الظروف التي يمارس الوزير مهامه في ظلها، وذلك بالنسبة للجرائم المرتكبة في إطار هذه الممارسة. إن الامتياز المتصل بالملاحقة القضائية من شأنه حماية الوزير من إساءة استخدام الملاحقة، لا سيما عندما تكون هذه الملاحقة ممكنة من قبل المواطنين، الأمر الذي قد يضر بأداء الوزير لمهامه الوزارية وبالتالي بالمصلحة العامة. كما يتبدى وجود نوع من الشعور بالحذر تجاه سلطات الملاحقة التي قد تخلط بطريقة غير مشروعة بين الاعتبارات السياسية وإجراءاتها القانونية. أما في ما يتعلق بالامتياز المتصل بالصلاحية القضائية، فيمكن تبريره أيضاً أولاً بانعدام الثقة التقليدي بالمحاكم العدلية وبالجملة إلى أن يحاكم الوزراء من جانب أشخاص أكثر دراية بشروط ممارسة مهامهم الوزارية، وذلك إما من قبل جهة سياسية، أو على الأقل مؤلفة جزئياً من سياسيين.

#### ٢- الخيارات الأخرى المتاحة

غير أن الأسباب المقنعة إلى حد ما للحفاظ على الامتيازات الوزارية لم تمنع وجود فروق تضمن احتراماً أكبر لمبادئ سيادة القانون. بالتالي، فالبدائل التي يمكننا استحضارها هي تلك التي تعمل على العناصر المكونة لهذه الامتيازات.

يستهدف الخيار الأول الامتياز المتصل بالملاحقة القضائية إما لإلغائه كلياً أو جزئياً عن طريق التخفيف من هذا الإلغاء من خلال تصميم الية تصفية، كما هو الحال في فرنسا حيث يمكن مباشرة الملاحقة القضائية أمام المجلس العدلي للجمهورية الذي يتمتع بصلاحية قضائية خاصة، منذ تعديلات عام ١٩٩٣، من قبل أي شخص متضرر جراء المخالفة المرتكبة من قبل الوزير. أما عملية التصفية فتتمثل



في دراسة الشكاوى من قبل لجنة متخصصة قبل اتخاذ القرار بحفظها أو المضي فيها.

من البدائل الأخرى استهداف الامتياز المتصل بالصلاحيات القضائية مع الحفاظ على الامتياز المتصل بالملاحقة القضائية. وقد يتمثل ذلك في التخلي تماماً وببساطة عن مبدأ الصلاحيات القضائية الخاصة باعتبار المحاكم العدلية العادية هي صاحبة الاختصاص. هذه هي الحال في إيطاليا. أما الاحتمال الآخر فيستهدف هوية أو طبيعة أو تكوين السلطة القضائية المختصة لجعلها أقل تبعية واعتماداً على السلطات السياسية وتقريب الإجراءات بأكبر قدر ممكن من القانون العام. هذه هي الحال في البلدان التي اختارت أن تعهد بالحكم إلى هيئة قضائية ذات اختصاص محدد، مع استبعاد جميع الهيئات الأخرى المختصة عادة للنظر في هذه القضايا، كما هي الحال على سبيل المثال في بلجيكا، حيث يُعهد بهذه الإجراءات إلى محكمة الاستئناف.

### 3- البديل المناسب للبنان

ثمة بدائل عديدة إذن، غير أن ما يهمنا في لبنان، نظراً إلى الصعوبات العملية المتمثلة في المساءلة السياسية للوزير وإمكانية عزله شبه المستحيلة، فضلاً عن الضمانات القانونية والسلطة الوظيفية الممنوحة له من قبل الدستور والقانون، وفي ضوء الوضع الراهن في بلد يقوضه الفساد، هو ضرورة إلغاء الامتيازات التي تعيق المساءلة الجنائية الشخصية للوزير بشكل جذري. سيتم إذن اقتراح خيار التنازل عن مجموع الامتيازات المتصلة بالملاحقة القضائية والصلاحيات القضائية التي يتمتع بها الوزير.

قد يتخذ هذا التنازل شكل الحذف التام والبسيط للمادتين ٧٠ و٧١ من الدستور، أو على الأقل تعديلهما لتوضيح أن الجرائم التي تنتهك قانون العقوبات مستثناة من نطاق الامتيازات الممنوحة.

غير أن إصلاحاً من هذا القبيل، يفترض إجراء مراجعة للدستور اللبناني؛ وذلك، فبالإضافة إلى كونه صعباً للغاية، يمكن على ما يبدو تجنبه ما دام الدستور لا يذكر في الوضع الراهن، وكما سبق وأشرنا، الجرائم التي تنتهك قانون العقوبات والتي تقع ضمن اختصاص المجلس الأعلى. يمكن للعملية الإصلاحية إذن أن تتم من خلال تعديل القانون المتعلق بأصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى، لإزالة أي إشارة، لا سيما تلك الواردة في المادة ٤٢، إلى الجرائم الجنائية، وتقديم تعريف واضح وتحديد العقوبات للجرائم التي تشكل خيانة عظمى وإخلاقاً بالواجبات المترتبة على الوزير والتي لا يمكن أن تكون ذات صلة بجرائم جنائية.

في ظل غياب أي إصلاح من هذا النوع، يظل الاجتهاد القضائي لمحكمة التمييز هو الحصن المنيع الأخير، وغير المؤكد، ضد حصانة الأمر الواقع التي يتمتع بها الوزير. يمكن تعزيز هذا الحصن من خلال تطوير الاجتهادات القضائية للتمييز بين الأفعال المرتبطة مباشرة بممارسة المهام الوزارية وتلك التي لا علاقة لها بها، باتجاه يهدف إلى إدراج جميع الجرائم ضمن الفئة الأخيرة.

### ب. البدائل المتاحة لإصلاح شروط المساءلة الشخصية للموظف العام

بناءً على مسبات قانون ٨ أيار ٢٠٢٠ الذي يعدل المادة ٦١ من نظام الموظفين المتعلقة بالحماية الوظيفية المفرطة للموظفين العامين، فإن الحصانة الممنوحة بموجب هذه المادة إلى الموظفين العامين غير معمول بها في الكثير من دول العالم وهي تسمح للموظفين بالتهرب من الملاحقة القضائية وعرقلة العدالة. ونظراً إلى أصل هذه الممارسة وأهدافها، لا بد من إلغائها. لقد تم اتخاذ خطوة في هذا الاتجاه من خلال المادة ٤ من القانون رقم ٧٥ تاريخ ٨ أيار ٢٠٢٠ المتعلق بمكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي ألغت مبدأ الحاجة إلى الاستحصال على التراخيص لإجراء الملاحقات الجزائية عندما تكون الجرائم المرتكبة جرائم فساد وتكون الملاحقة قد تمت بناء على طلب من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. إن هذا التقدم، على الرغم من أهميته، لا يزال غير كافٍ إذ أن واجب الاستحصال على الأدونات الإدارية لم يلغى إلا لنوع معين من الجرائم وفقط عندما تتم الملاحقة بناءً على طلب الهيئة الوطنية الوحيدة لمكافحة الفساد. بالإضافة إلى ذلك، فإن

قانوناً صادراً في اليوم نفسه قد عدل المادة ٦١ من نظام الموظفين مع الحفاظ على مبدأ الاستحصال على التراخيص. غير أن حذف هذه المادة يجب ألا يؤدي إلى التخلي عن حماية الموظف العام ضد أي إجراء تعسفي قد يتعرض له. فلا بد إذن من استبدال مبدأ الحصانة المنصوص عليه في المادة ٦١ بحماية وظيفية حقيقية، حماية قانونية تتمثل في ضمان قدرة الموظف العام المدعى عليه على الدفاع عن مصالحه، عندما تتم محاكمته على فعل لا يشكل خطأ شخصياً.

يجب أيضاً أن يترافق رفع الحماية الزائدة أو الحصانة الوظيفية واستبدالها بحماية حقيقية بإلغاء أي مادة قانونية تعيق مقاضاة الموظف وإدانته بسبب تنفيذه لأوامر غير قانونية صادرة عن رؤسائه المباشرين.

### III ملخص المقترحات المتعلقة بشروط المساءلة الشخصية للمسؤول الإداري

#### أ. في ما يتعلق بمساءلة الوزير

- إلغاء المادتين ٧٠ و٧١ من الدستور
- في حال عدم إلغاء المادتين ٧٠ و٧١ من الدستور، مراجعتهما باتجاه الاستبعاد الصريح للجرائم التي تشكل انتهاكات لقانون العقوبات من اختصاصات المجلس الأعلى في ما يتعلق بالوزراء.
- في حال عدم إلغاء المادتين أو إجراء تعديل للدستور، تعديل القانون المتعلق بأصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى لإزالة أي إشارة منه، لا سيما في المادة ٤٢ منه، إلى الجرائم الجنائية، وتقديم تعريف واضح وتحديد العقوبات لجرائم الخيانة العظمى والإخلال بالمهام المترتبة على الوزير، والتي لا يمكن أن تكون ذات صلة بالجرائم الجنائية.
- تطوير الاجتهاد القضائي لمحكمة التمييز في ما يتعلق بالتمييز بين الأفعال المرتبطة مباشرة بأداء المهام الوزارية وتلك التي لا علاقة لها بذلك، في اتجاه يهدف إلى إدراج جميع الجرائم في هذه الفئة الأخيرة.

#### ب. في ما يتعلق بمساءلة الموظف العام

- إلغاء المادة ٦١ من نظام الموظفين التي تقضي بضرورة الحصول على ترخيص من الإدارة لإجراء الملاحقة الجنائية (رفع الحصانة الوظيفية).
- استبدال الحصانة الوظيفية بحماية وظيفية تتمثل في ضمان قدرة الموظف العام على الدفاع عن مصالحه أمام القضاء، عندما تتم محاكمته على فعل لا يشكل خطأ شخصياً.
- بالإضافة إلى التعديل المقترح للمادة ١٤ (آلية لفت النظر والإصرار والتأكيد) من نظام الموظفين، تعديل المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية والمادة ٦٢ من القانون المتعلق بديوان المحاسبة باتجاه إلغاء الإعفاء من العقوبة للموظف العام المدان بارتكاب مخالفة.

## الجزء الثالث

# ترشييد الهياكل الإدارية

شهرزاد يارا الحجار

يتم تصميم وإقرار هيكل وتنظيم الإدارات الوطنية لتحقيق عدد معين من الأهداف: الكفاءة، ومواءمة القواعد والإجراءات المعمول بها، وتحسين الخدمات والوفورات، والقرب من المواطن... في لبنان، لا يبدو أن هذه الأهداف تشكل الأساس المنطقي الرئيسي وراء الخيارات المتصلة ببناء هيكل الإدارات المختلفة وترتيب اختصاصاتها والعلاقات المختلفة القائمة في ما بينها. فغالباً ما تتلاشى الأهداف المتصلة بكفاءة العمل وإمكانية الوصول إلى الخدمات أمام حتمية ضمان هيمنة الأقطاب السياسية للإدارة، أي الوزراء. سنبين في هذا الجزء كيف أن الاستقطاب في الإدارة واحتكار الوزراء للسلطات إنما هو ناتج عن النصوص التي تعزز صلاحياتهم، لا سيما من خلال التسلسل الهرمي أو الوصاية التي يمارسونها على السلطات الأخرى، ولكن أيضاً عن الممارسة التي تظهر ميل بعض السلطات للتخلي عن سلطتها في اتخاذ القرارات لصالح الوزير. يتم التعبير عن سلطة الوزير هذه في إطار وزارته، ولكن أيضاً تجاه إدارات أخرى يفترض أن تتمتع بالاستقلالية.

# الفصل الأول

## الإدارة المركزية

### (أ) إدارة تعاني من الاستقطاب، غير منظمة وغير منسقة

#### ■ أ. إنشاء عشوائي للوزارات والمديريات

تم اعتماد النصوص الرئيسية المتعلقة بتنظيم الإدارة المركزية في عام ١٩٥٩: وقد تم ذلك بالأساس بموجب مرسوم اشتراعي (رقم ١١١ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٥٩) اعتمده حكومة كرامي. وقد نص المرسوم على أن يتم إنشاء وتعديل وإلغاء الوزارات والإدارات العامة والأقسام والمصالح بموجب قوانين. يُفترض أن يأمن القانون الوضوح والشفافية في التنظيم، غير أنه ينطوي على عيب من حيث المرونة وعدم إمكانية تغيير مهام الوزارات واختصاصاتها تبعاً لتطور الاحتياجات التقنية أو الاجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء أو تنظيم العديد من الوزارات بموجب مراسيم أو مراسيم اشتراعية بمناسبة تفويضات تشريعية، مما يثير التساؤل حول تعديل اختصاصات الوزارات وإداراتها ومصالحها المختلفة: هل يمكن أن يتم ذلك بمرسوم بسيط خلافاً لما نص عليه المرسوم الاشتراعي بموجب مبدأ تماثل الأصول؟

كما أن إنشاء وتحديد اختصاصات الوزارات قد شكل أيضاً سبباً لبعض الازدواجية في الاختصاصات بين الوزارات والإدارات المختلفة. ويعود ذلك بشكل خاص إلى اعتماد صيغ واسعة في ما يتعلق باختصاصات كل وزارة. قد تؤدي هذه الازدواجية إلى اختصاص عدة وزارات في مسألة واحدة، من دون توفير آليات تنسيق. على سبيل المثال، تقع مسؤولية الأمن الغذائي على عاتق كل من وزارة الصحة والزراعة والصناعة والاقتصاد والتجارة. لا يلحظ المشرع إلا من وقت لآخر آلية تنسيق بين الوزارات المختلفة المشاركة في صنع القرار، بحيث تشارك مختلف الجهات الفاعلة في صياغة قرار منسق حتى لو كان سيتم اتخاذه في النهاية من قبل وزير واحد فقط. هذه هي الحال، على سبيل المثال، بالنسبة لتراخيص الكسارات: فهي تصدر عن وزير البيئة بناءً على اقتراح من المجلس الوطني للمقالع والكسارات. ويتكون هذا الأخير من ممثلين عن المديرية العامة للتنظيم المدني بوزارة الأشغال العامة، والمديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية بوزارة الداخلية والبلديات، ووزارة الطاقة والمياه، ووزارة الصحة العامة، ووزارة الدفاع الوطني، ومديرية المالية العامة بوزارة المالية، ومديرية التنمية الريفية والثروات الطبيعية بوزارة الزراعة، فضلاً عن المديرية العامة للآثار التابعة لوزارة الثقافة (المرسوم رقم ٨٨٠٣ تاريخ ٠٤/١٠/٢٠٢٢ المتعلق بتنظيم المقالع والكسارات). وحتى عندما يكون منصوصاً عليها، غالباً ما لا يتم تفعيل مثل هذه الهيئات. فعلى سبيل المثال، لم يبصر «المجلس الوطني لسياسة الأسعار»، المنصوص عليه في مرسوم يعود إلى العام ١٩٧٤، النور قبل شهر أيار من العام ٢٠٢٢.

## ب. الوزير الذي يستطيع الكثير ويمكنه اليسير: الاستهزاء بالتسلسل الهرمي

ينص المرسوم الاشتراعي لعام ١٩٥٩ على صلاحيات المدير العام. يُفترض بهذا الأخير الاضطلاع بدور الرئيس المباشر، تحت إشراف الوزير، لجميع المصالح وجميع الموظفين العاملين الخاضعين لولايته. وقد تم منحه العديد من الصلاحيات والمسؤوليات بموجب هذا المرسوم. فهو المسؤول عن الإدارة اليومية العامة للإدارة. وهو المسؤول عن التدقيق في مشاريع المراسيم والقرارات التي تعرض على الوزير وإرفاقها بتقارير مكتوبة (المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١) تعكس خبرته ومعلوماته المعمقة عن الملفات. والمدير العام هو رمز الاستمرارية إزاء الوزراء الذين يتعاقبون بشكل منتظم إلى حد ما.

غير أن الممارسة تبين لنا أن الوزراء شديداً يهتمون بأى قرار يتم اتخاذه في الوزارة. وقد أكدت المقابلات التي أجريناها مع أعضاء الإدارات هذا الاتجاه الذي تطور بشكل خاص جزاء تعيينات الموظفين من قبل الوزير مباشرة من خلال التكاليفات. بالتالي، فقد يكون الموظفون المعينون بهذه الطريقة ممتنين لمن عينهم، فيعمدوا إلى إحالة أي قرار مطلوب منهم إلى الوزير بدلاً من اتخاذه بأنفسهم. ولا تقتصر هذه الممارسة بالضرورة على الموظفين المعينين من قبل الوزير، فهي قد امتدت لتشمل موظفين آخرين، وذلك لإخلاء المسؤولية. يتدخل الوزير في كل شاردة وواردة، في انتهاك صريح للتسلسل الهرمي، الأمر الذي يؤدي إلى تسييس جميع القرارات من جهة، وإطالة مدة الإجراءات من جهة أخرى. ونظراً لاستحالة المساس به قانونياً، كما سبق وأوضحنا أعلاه، تؤدي تدخلاته على جميع المستويات إلى مضاعفة المخالفات دون إمكانية معاقبتها.

## ج. دراسة حالة: الإدارات الأمنية. مثال نموذجي على ازدواجية الصلاحيات وغياب التنسيق

### ١- تكاثر الجهات المختصة بالمسألة نفسها

تطرح الإدارات الأمنية اللبنانية مشاكل على صعيد توزيع الصلاحيات والمهام. وقد تم تحديد هذه الأخيرة من خلال نصوص تتضمن أحكاماً عامة لم تُسند بوضوح وظيفة حصرية لهذه الإدارة أو تلك. هذه هي الحال بالنسبة إلى أربع إدارات مختصة في الوقت نفسه بمكافحة ومنع أعمال الإرهاب.

المديرية العامة لأمن الدولة	قوى الأمن العام	قوى الأمن الداخلي	الجيش	الإدارة
<ul style="list-style-type: none"> <li>جمع المعلومات المتعلقة بالأمن الداخلي للدولة</li> <li>مراقبة الأجانب وعلاقات المواطنين مع الأجانب في ما يتعلق بأمن الدولة</li> <li>محاكمة التجسس</li> <li>إجراء تحقيقات أولية بشأن الأعمال التي تمس الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة</li> <li>التنسيق مع الإدارات الأمنية الأخرى</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>جمع المعلومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لصالح الحكومة والرقابة الإعلامية والتعاطي مع الأجانب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المحافظة على النظام العام ومكافحة الجرائم</li> <li>حماية الممتلكات والأشخاص</li> <li>تنفيذ مهام الضابطة العدلية</li> <li>تنفيذ قرارات المحاكم</li> <li>حراسة السجون</li> <li>دعم الإدارات العامة في أداء مهامها</li> <li>حراسة الإدارات والمؤسسات العامة</li> </ul>		المهمة الرئيسية
<ul style="list-style-type: none"> <li>جمع المعلومات المتعلقة بالأمن الداخلي للدولة</li> <li>مراقبة الأجانب والتحقيق في أنشطتهم التي من شأنها المساس بأمن الدولة</li> <li>مراقبة علاقات المواطنين مع الدول الأجنبية في ما يتعلق بأمن الدولة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تحديدًا دائرة الاستقصاء: جمع أي معلومات تتعلق ببلدان محاربة التجسس وكل ما من شأنه المساس بالأمن</li> <li>مراقبة وملاحقة عمليات التخريب</li> <li>محاكمة الجمعيات السرية</li> <li>مراقبة تحركات الأجانب وأنشطتهم</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>١. مكتب مكافحة الإرهاب والجرائم الهامة: رصد وقمع الجرائم التي تمس بأمن الدولة، لا سيما النيل من هبة الدولة والشعور القومي، والتسبب في التخريب والإرهاب، وجرائم المس بالوحدة الوطنية.</li> <li>٢. شعبة المعلومات: جمع المعلومات المتعلقة بأمن وسلامة المباني والثكنات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تحديدًا مديرية المخابرات العسكرية: جمع المعلومات الاستراتيجية المتعلقة بالخطط والعمليات العسكرية، وتنفيذ الإجراءات اللازمة لمكافحة عمليات التجسس والتخريب المتعلقة بأمن القوات المسلحة</li> </ul>	أسس تدخلها في مكافحة الإرهاب



في هذا الصدد، وعلى الرغم من وجود إدارة مختصة بالدرجة الأولى، وهي مكتب مكافحة الإرهاب، ثمة أربع إدارات على الأقل تتمتع بصلاحيات التدخل بموجب نصوص تبرر تدخلاتها التراكمية والتي قد تكون متناقضة، تتطابق صياغة هذه النصوص أحياناً في ما يتعلق بإدارتين مختلفتين، مثل: مراقبة الأجانب، وهو اختصاص مسند إلى كل من الأمن العام والمديرية العامة لأمن الدولة.

ولكن هنالك أيضاً العديد من السيناريوهات حيث لا يمكن ربط تدخل إدارة أمنية بنص محدد، وتكرر هذه الحالات بشكل خاص في ما يتعلق بتدخل الجيش بقضايا أمنية داخلية بحتة، مثل محاربة شبكات تهريب المخدرات. غالباً ما يتم تبرير كثرة تدخل الجيش بأن هذا الأخير يمتلك قدراً أكبر من الموارد البشرية والمادية للتدخل.

## ٢- عدم كفاءة متفاقمة جرّاء جمود هيئات التنسيق

كان بالإمكان تسوية هذه الازدواجية في الصلاحيات من خلال هيئات تنسيق بين الإدارات المختلفة لتلافي التضارب أو تدخل العديد من الهيئات في القضايا الواحدة. وقد تمّ لفظ هذا النوع من الهيئات: من هذه الناحية نجد أولاً المجلس الأعلى للدفاع؛ وهي هيئة مكونة من وزراء وموظفين يمثلون الإدارات الأمنية، وينص عليها قانون الدفاع الوطني وينطه مهمة تنفيذ سياسة الدفاع التي يحددها مجلس الوزراء.

وهيئة التنسيق الثانية هي مجلس الأمن الداخلي المركزي. وهو يتكون من وزير الداخلية، والنائب العام التمييزي، ومحافظ مدينة بيروت، وقائد الجيش (أو من ينوب عنه)، والمدير العام لقوى الأمن الداخلي، وضابط قائد برتبة مقدم على الأقل (المادة ٢٣ من القانون رقم ١٩٩٠/٩/٦ المتعلق بتنظيم قوى الأمن الداخلي). هذه الهيئة مسؤولة عن مناقشة المسائل الأمنية والوضع الأمني، وضمان تبادل المعلومات بين الإدارات الممثلة في هذا المجلس، أي الجيش وقوى الأمن الداخلي، والسعي إلى تنسيق الأنشطة في ما بينهما (المادة ٢٥ من القانون رقم ١٩٩٠/٩/٦ المتعلق بتنظيم قوى الأمن الداخلي). غير أنه قد اتضح أن هذه الهيئة، التي تلتئم مرة في الشهر (أو بدعوة من وزير الداخلية إذا لزم الأمر)، هي في الواقع واجهة ولا تمارس فعلياً وظائفها التنسيقية.

## II) البدائل المقترحة المتعلقة بتنظيم الإدارة المركزية

### أ. إنشاء الوزارات

في فرنسا، ومنذ اعتماد دستور العام ١٩٥٨، يتم إنشاء الوزارات بمرسوم، كما يتم تحديد تنظيمها ضمن مديريات عامة وإدارات ومصالح بموجب مرسوم صادر بعد إستشارة إلزامية لمجلس شوري الدولة (المادة ٢ من المرسوم رقم ٣٨٩-٨٧ الصادر في ١٩٨٧/٦/١٥ المتعلق بتنظيم خدمات الإدارة المركزية). يستجيب هذا الحل لمنطق فصل السلطات الذي يعارض تدخل السلطة التشريعية في إدارة السلطة التنظيمية. ومن آثار هذه المرونة أن تقوم كل حكومة جديدة بـ«تعديلات، وعمليات إعادة تقسيم، وإعادة تحديد ذات طبيعة ظرفية» (Chevallier, ١٩٩٩). تتم هذه التعديلات لتلبية اعتبارات عملية: ضمان حسن إدارة الشؤون العامة من خلال ضمان تخصص معين للوزارات. أما السؤال الذي يطرح نفسه فهو معرفة درجة التخصص التي يجب تبنيها والاختيار بين «تجزئة وتفتيت الوزارات مما يؤدي إلى مضاعفة المفاضلات بين الوزارات، في حين أن وجود وزارات كبيرة يؤدي إلى استيعاب هذا التنسيق، جزئياً على الأقل».

على الرغم من مزايا هذا الحل، لا سيما من حيث المرونة التنظيمية وسهولة التحديث، فقد أثار النظام الفرنسي انتقادات معينة. يرى البعض أن الهيكلية الوزارية تحتاج إلى الاستقرار لاعتبارات

تتعلق بالكفاءة بدلاً من الاستجابة للاعتبارات السياسية. على سبيل المثال، تم اقتراح «الحد من عدد الوزارات وتحقيق الاستقرار في التعيينات في الإدارات المركزية» (Doro, ٢٠٠١).

في تونس، يتولى رئيس الحكومة أيضاً مسؤولية إحداث وتعديل وحذف الوزارات وكتابات الدولة تطبيقاً للمادتين ٨٩ و٩٢ من دستور ٢٧ كانون الثاني ٢٠١٤.

## ب. هيكلية الوزارات

في فرنسا، يتركز تنظيم الوزارات على مكتب مرتبط مباشرة بالوزير، فضلاً عن المديرية التي تجمع المكاتب ضمن هيكل شديد الهرمية.

١. يساعد المكتب الوزير في ممارسة صلاحياته السياسية؛ فهو يشارك في صنع القرار الحكومي من خلال مساعدة الوزير أو تمثيله في الاجتماعات الوزارية. غير أنه يضطلع قبل كل شيء بوظائف إدارية؛ فهو يقوم بدور الرئيس الهرمي المباشر للإدارات المركزية (إبلاغ التوجيهات الوزارية ومراقبة تنفيذها بالشكل الصحيح)؛ من ناحية أخرى، فهو يضمن التنسيق بين جميع إدارات الوزارة.

٢. تشكل الإدارات الأقسام الداخلية الرئيسية للوزارة. يتمتع الوزراء بحرية كبيرة في تنظيم الإدارات الخاضعة لهم.

٣. إن إنشاء أمانة عامة داخل الوزارة ليس إلزامياً ولكن موصى به خاصة منذ عام ٢٠٠٤. فابتداءً من العام ٢٠١٤ (المرسوم رقم ٨٣٤-٢٠١٤ تاريخ ٢٤/٧/٢٠١٤ المتعلق بالأمناء العاملين للوزارات) والأمناء العامون يضطلعون بمهمة تنسيق الخدمات وتحديث الوزارة.

بالإضافة إلى ذلك، أدت بعض الإصلاحات إلى إنشاء أمانات عامة «مشتركة»، مسؤولة عن ضمان التنسيق بين الوزارات المختلفة، مثل الأمانة العامة لوزارتي الاقتصاد والمالية (المرسوم رقم ٢٠١٠-٤٤٤ تاريخ ٣٠/٤/٢٠١٠)، المكلفة بالتنسيق بين وزير الاقتصاد والصناعة والتوظيف ووزير المالية والحسابات العامة وإصلاح الدولة.

## III) مقترحات بشأن الإصلاحات المتعلقة بتنظيم الإدارة المركزية

● إنجاز جردة كاملة ودقيقة لجميع الإدارات والمكاتب. ستسمح هذه الجردة بتحديد الازدواجية ومعالجتها وتحديد الإدارة الأكثر كفاءة.

● في الحالات التي لا يجوز فيها وجود إدارة وحيدة مختصة، إنشاء أو تفعيل هيئات التنسيق. قد يكون الحل الفرنسي الداعي إلى إنشاء أمانة عامة تتولى التنسيق بين الوزارات التي يُفترض بها التدخل بشكل مشترك بصورة منتظمة ملائماً في هذه الحالة.

● اعتماد وضع المراسيم وتعديلها من الناحية التنظيمية وليس التشريعية. غير أن هذا التيسير للشروط التنظيمية يجب أن يكون مصحوباً بإطار تشريعي.

● سيكون من الضروري أيضاً في هذا السياق تنشيط دور مؤسسات الرقابة الاستراتيجية للإدارة اللبنانية (يُرجى مراجعة الجزء الثاني، الفصل الأول).

## الفصل الثاني

### اللامركزية الإقليمية

تلخص أحكام اتفاق الطائف المتعلقة باللامركزية الإدارية وضع التنظيم في الإدارات اللبنانية: «الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية». إن التركيز على السلطة المركزية القوية يمثل في الواقع تماماً الوضع الحالي للإدارة اللبنانية: فحتى لو تم إرساء بعض مظاهر اللامركزية الإقليمية والوظيفية، فإن توزيع الصلاحيات، وخاصة توزيع آليات الرقابة التي تفرضها النصوص والممارسات، لا تتوانى في تعزيز سلطة الإدارة المركزية ومن خلالها سلطة الوزراء.

لقد دعا هذا الاتفاق، بالتوازي مع توطيد الدولة المركزية، إلى تعزيز صلاحيات السلطات اللامركزية من جهة، من خلال توسيع صلاحيات المحافظين والقائمين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية و«اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة». لكن، وعلى الرغم من إدراج التدابير المختلفة المذكورة في هذا الصدد تحت عنوان «اللامركزية الإدارية»، فهي لا تندرج جميعها في إطار اللامركزية بالمعنى الدقيق لهذا الشكل من تنظيم الدولة، لا بل تميل إلى تعزيز اللاحصرية من خلال الإصرار على قوة السلطة المركزية وإداراتها اللاحصرية.

غير أن اللاحصرية تندرج ضمن منطق التسلسل الهرمي أكثر منه ضمن منطق الاستقلالية، مع كل ما يستتبع ذلك من خضوع لسلطة الوزير المطلقة. ومع ذلك، فإن هذه الاستقلالية للسلطات اللامركزية نسبية، سواء على مستوى اللامركزية الإقليمية أو على مستوى اللامركزية الوظيفية.

### (أ) إدارة إقليمية شديدة الاعتماد على السلطة المركزية

في حين أن أحكام اتفاق الطائف قد نصت على اعتماد اللامركزية على مستوى القضاء، إلا أن السلطات اللامركزية الوحيدة القائمة اليوم هي البلديات التي يرتفع عددها إلى أكثر من ١٠٠٠ بلدية. أما تنظيم عملية إنشاء المجالس البلدية واتحادات البلديات وانتخاب أعضاء مجالس البلدية ورؤسائها وتحديد صلاحيات مختلف الهيئات وسبل مراقبتها فتعود إلى المرسوم الاشتراعي الذي تم اعتماده في عام ١٩٧٧ (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/حزيران/١٩٧٧). إن تعديلات هذا المرسوم الاشتراعي (بموجب القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٢/٢٩/١٩٩٧ وقانون ١٩٩٠/٠٤/٢٥ والقانون رقم ٣١٦ تاريخ ٢٠/٠٤/٢٠٠١) لم تعدّل بشكل جذري العلاقات المؤسسية التي تم إنشاؤها في العام ١٩٧٧.

إن المشكلة الرئيسية التي سنطرحها حول النظام الحالي للبلديات هي الرقابة الإدارية التي تمارس على البلديات من قبل ثلاثة ممثلين عن الدولة المركزية: وزير الداخلية (بموجب المادة ٦٢ من المرسوم) والمحافظ (بموجب المادة ٦١ من المرسوم) والقامقام (بموجب المادة ٦٠ من المرسوم). تتولى هذه السلطات تصديق عدد كبير من القرارات التي تتخذها السلطات البلدية، ممّا له عواقب ليس فقط على حرية هذه السلطات في ممارسة إدارتها، وإنما تعقّد أيضاً عملية صنع القرار وتطيلها، إذ يكون أمام سلطات الرقابة الإدارية مهلة شهر للتصديق قبل اعتبار هذه القرارات مصدقة ضمناً (المادة ٦٣ من المرسوم). وتكون هذه الفترة التي تسبق دخول القرارات حيز التنفيذ أطول حتى في حال خضوع القرار المعني لرقابة مسبقة من قبل ديوان المحاسبة، فتبدأ مهلة الشهر بعد تبليغ قرار الموافقة من ديوان المحاسبة.

## ١- تأثير الرقابة الإدارية من حيث الحد من الاستقلال المالي

يحدد المرسوم الاشتراعي لعام ١٩٧٧ القرارات الخاضعة للرقابة الإدارية والسلطة المختصة لكل نوع من القرارات. يكشف استعراض مواد المرسوم المتعلقة بهذا النوع من الرقابة أن المعيار الأساسي لممارسة الرقابة ولتحديد السلطة المسؤولة عن القيام بذلك هو القيمة المالية للإجراء المعني: فالإجراءات التي لا تؤثر إلى حد كبير على مالية البلدية لا تخضع للرقابة، في حين أنه كلما زادت تكاليف الإجراء، زادت مرتبة السلطة الرقابية.

نوع القرار	القيمة	سلطة الرقابة
الموازنات والرسوم والمساعدات المالية للجمعيات المحلية	أقل من ١٠ ملايين ليرة في السنة	غير منطبق
	أكثر من ١٠ ملايين ليرة في السنة	القائم مقام
شراء العقارات	أقل من ١٠٠ مليون ليرة	القائم مقام
	أكثر من ١٠٠ مليون ليرة	المحافظ
عقود الإيجارات	أقل من ٢٠ مليون ليرة في السنة	غير منطبق
	أكثر من ٢٠ مليون ليرة في السنة	القائم مقام
	أكثر من ٤٠ مليون ليرة في السنة	المحافظ
صفقات اللوازم والخدمات والأشغال	أكثر من ٣٠ مليون ليرة وأقل من ٨٠ مليون ليرة	القائم مقام
	أكثر من ٨٠ مليون ليرة	المحافظ
تنفيذ الأشغال العامة	أكثر من ٢٠ مليون ليرة وأقل من ٥٠ مليون ليرة	القائم مقام
	أكثر من ٥٠ مليون ليرة	المحافظ

## ٢- إدارة الدولة لـ«الصندوق البلدي المستقل»

بالإضافة إلى عبء الرقابة على جميع القرارات المالية تقريباً، تتأثر أيضاً مالية المجالس البلدية جراء سيطرة السلطات المركزية على «الصندوق البلدي المستقل». تم إنشاء هذا الصندوق بموجب المرسوم الاشتراعي لعام ١٩٧٧ وتم تنظيمه بمرسوم عام ١٩٧٩ (المرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ١٩٧٩/٠٤/٦) وهو ملحق بوزارة الداخلية (المادة ٨٧ من المرسوم الاشتراعي). تم إنشاء هذا الصندوق لتجميع وتوزيع الرسوم البلدية التي تستوفيها الدولة لحسابها على جميع البلديات واتحادات البلديات. هنالك عدة ضرائب مفروضة لحساب البلديات: ١٠٪ على الأملاك المبنية، و١٥٪ على أرباح المهن التجارية، و١٠٪ على التحويلات المالية، و٣،٥٥٪ على الواردات.

يثير هذا الارتباط المالي بالسلطات المركزية مشاكل عديدة إذ من عادة هذه السلطات تعليق تحويل الأموال بحجج مختلفة مثل الوضع الاقتصادي، وعجز البلديات، والخوف من سوء استخدام الأموال العامة» (أبو عاصي، ٢٠١٧). بين عامي ١٩٩٥ و٢٠١٣، على سبيل المثال، لم يتم تحويل ضريبة الـ ١٠٪ المستحقة على فواتير الهاتف المحمول من قبل الحكومة. كما اعتادت الحكومة على أخذ مبالغ من الصندوق لتمويل عقود مع الشركات الخاصة.

## (II) البدائل المقترحة في ما يتعلق بالإدارة الإقليمية

من حيث اللامركزية الإقليمية، تتيح لنا التجربة التونسية الأخيرة دراسة نظام يستعيد الحلول التقليدية من حيث اعتماد لامركزية متقدمة، في حين يكشف بعد أقل من ٨ سنوات عن المشاكل الناجمة عن تنفيذ مثل هذه الحلول في سياق أقرب إلى السياق اللبناني.

### أ. استقلالية الجماعات المحلية

ينص دستور العام ٢٠١٤ على قدر كبير من الاستقلالية عن الدولة المركزية. فتؤكد المادة ١٣٤ منه على مبدأين رئيسيين معتمدين بالفعل في فرنسا في ما يتعلق باللامركزية الإقليمية: مبدأ التفريع ومبدأ إجابة الموارد المقابلة. يُقصد بالأول أنه في ما يتعلق بالصلاحيات المشتركة والسلطات المنقولة، يجب على السلطة المركزية نقل صلاحيات معينة إلى الجماعة المحلية الأقرب إلى المواطن، على أن تكون قادرة على ممارستها. أما المبدأ الثاني، فهو مكرس في الفقرة الثانية من المادة ١٣٥ التي تنص على أن «كل إحداث لصلاحيات أو نقل لها من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية، يكون مقترناً بما يناسبه من موارد». ويترتب على ذلك أن الموارد التي تنقلها السلطة المركزية يجب أن تكون متناسبة مع الصلاحيات المنقولة أو المشتركة ويجب أن تكون كافية لتمويلها.

### ب. الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية

إن الجانب المستجد الحقيقي الذي قدمه دستور العام ٢٠١٤ من حيث اللامركزية يكمن في المادة ١٣٨ التي تتعارض مع الوضع السابق للشؤون المحلية من خلال قصر الرقابة التي تمارس على الجماعات المحلية على الرقابة اللاحقة في ما يتعلق بشرعية أعمالها. فتصبح الاستقلالية بالتالي هي القاعدة والرقابة هي الاستثناء. يعد هذا التغيير أساسياً نظراً إلى أن المحافظين كانوا يمارسون في السابق رقابة شديدة على الجماعات المحلية، فكانوا يمارسون رقابة قانونية ولكن أيضاً رقابة لمدى الملاءمة. أما الرقابة الحالية، فيقوم بها القاضي الإداري بمبادرة من ممثل للدولة.

### ج. إنشاء هيئات مسؤولة عن تسهيل اللامركزية

أنشأ دستور ٢٠١٤ هيئتين جديدتين مسؤولتين عن تسهيل اللامركزية: المجلس الأعلى للجماعات المحلية والهيئة العليا للمالية المحلية. الأولى لها أساس دستوري (المادة ١٤١) وتضطلع بدور استشاري من خلال النظر في القضايا المتعلقة بالتنمية والتوازن بين المناطق، مع إبداء الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والموازنة والمالية المحلية. أما الهيئة العليا للمالية المحلية، فقد أنشئت بموجب المادة ٦١ من مجلة الجماعات المحلية، وهي تخضع لإشراف المجلس الأعلى للجماعات المحلية، تتولى هذه الهيئة النظر «في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية ودعمها وتعصيرها وحسن التصرف فيها وفقاً لقواعد الحوكمة الرشيدة وبما من شأنه أن يدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وأن يقلص من التفاوت بينها.»

في الختام، هنالك هيئات فرعية تهدف إلى مساعدة الجماعات المحلية، لا سيما صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية (CPSCL) المسؤول عن المساهمة في تطوير التمويل المحلي والهيئة العامة للاستشارات ومرافقة المسار اللامركزي (IPAPD) المسؤولة عن إجراء الدراسات اللازمة من أجل تطوير نهج وطني لتنفيذ اللامركزية ودعم الجماعات المحلية. كما نصت مجلة الجماعات المحلية على إنشاء محاكم إدارية إقليمية لإدارة الرقابة على الجماعات المحلية.

## III) مقترحات بشأن الإصلاحات المتعلقة بالإدارة الإقليمية

إن إصلاح نظام اللامركزية الإقليمية ليس بالمسألة الجديدة. فقد تم تقديم العديد من المقترحات ومشاريع القوانين في هذا الاتجاه منذ اتفاق الطائف الذي ينص على اعتمادها. غير أن مسألة اعتمادها تؤجل باستمرار بحجة أنها مسألة سياسية في الأساس، وأن مثل هذا الإصلاح سيؤدي إلى فدرالية مقنعة تتعارض مع وحدة الأرض المضمونة دستورياً.

ومع ذلك، فهذا الإصلاح ضروري. وينبغي له احترام عدد من المبادئ:

- إن مساحة الأراضي اللبنانية لا تستتبع بالضرورة إنشاء طبقة ثانية من اللامركزية، وبالتالي إقامة سلطات محلية ذات شخصية اعتبارية واستقلالية إدارية ومالية بالإضافة إلى البلديات.
- على العكس من ذلك، يجب تعزيز دور السلطات اللاحصرية مقابل تلك المركزية. يجب أن تتمتع بالموارد المادية والبشرية اللازمة لتمكينها من دعم البلديات.
- اعتماد المبادئ الرئيسية للامركزية الإقليمية، لا سيما مبادئ التفريغ ونقل الموارد المقابلة.
- تعيين سلطة رقابية واحدة. يجب ممارسة الرقابة من قبل القائمين أو المحافظين، بدلاً من تركيز مجمل الرقابة في أيدي وزارة الداخلية والبلديات، إذ لا يمكن لهذه الأخيرة مراقبة أعمال جميع البلديات.
- إزالة الوصاية المالية. ينبغي التمييز بشكل أوضح بين الرقابة الإدارية والرقابة المالية، بحيث تمارس السلطات المختصة الرقابة المالية.
- إلغاء الرقابة الإدارية وتحويلها إلى رقابة إدارية للشرعية. فلا تعود سلطة الرقابة هي صاحبة القرار بشأن شرعية الإجراءات. سيتعين على السلطات البلدية أن تحيل إليها بعض الإجراءات التي تكون قابلة للتنفيذ بمجرد إحالتها، وتكون السلطة الرقابية قادرة على رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية في حال ارتأت أن الإجراءات المحال غير قانوني ويجب إلغاؤه.
- يجب أن يترافق إصلاح المحاكم الإدارية مع إصلاح الإدارة. وسيكون هذا الإصلاح لصالح تبسيط الإجراءات. كما أنه عنصر ضروري للتنفيذ السليم للإصلاحات السابقة.
- يجب ضمان الاستقلال المالي للسلطات المحلية. وبهذا المعنى، يجب توفير آلية لضمان التحويل التلقائي للمبالغ التي تستوفيها الدولة لحساب السلطات المحلية إلى الصندوق البلدي المستقل، من دون أن تكون القرارات الوزارية قادرة على منع هذا التحويل.
- يجب ألا يتم توزيع هذه الإيرادات بشكل تعسفي. فيجب أن يتم ذلك على أساس معايير موضوعية ومحددة مسبقاً، مع مراعاة حجم البلديات بشكل خاص

## الفصل الثالث

### اللامركزية الوظيفية

#### (أ) المؤسسات العامة: مؤسسات يساء فهمها واستخدامها

يتم تنظيم المؤسسات العامة بمرسوم يعود تاريخه إلى عام ١٩٧٢ (المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢) النظام العام للمؤسسات العامة). ينظم هذا المرسوم عملية إنشاء المؤسسات العامة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. وفي ما يتعلق بإدارتها، يميز المرسوم بين سلطة تفريرية يتولاها مجلس إدارة المؤسسة العامة، وسلطة تنفيذية يتولاها المدير العام. كما ينظم المرسوم أنواع الرقابة التي يخضع لها هذا النوع من المؤسسات: الوصاية الإدارية، والوصاية المالية (التي تمارسها وزارة المالية)، والرقابة المالية (التي يمارسها ديوان المحاسبة). تم تصنيف العديد من المؤسسات بموجب النصوص أو قرارات قضائية كمؤسسات عامة، وهي تخضع على الأقل جزئياً لنظام هذه المؤسسات. تكمن أهمية هذا التصنيف بشكل خاص في العلاقات القائمة بين السلطة المرجعية والمؤسسة: إما علاقة هرمية أو علاقة وصاية تتيح نوعاً من الاستقلالية في اتخاذ القرارات.

#### أ. الوصاية: الأولوية للرقابة المالية

ينظم المرسوم هذه الوصاية، حيث يسرد عدداً من المواضيع الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية. تشمل هذه الوصاية من جهة بعض الإجراءات المتصلة بإدارة المؤسسات العامة (نظام المستخدمين ونظام الأجراء، والنظام الداخلي، وبرامج الأعمال، وما إلى ذلك)، ولكن، كما هي الحال بالنسبة إلى الجماعات المحلية، تشمل هذه الوصاية إلى حد كبير المقررات المالية للمؤسسة الخاضعة للوصاية: الموازنة السنوية وقطع الحسابات، والإقراض والاستقراض، وتحديد بدلات الخدمات، والمشترىات العامة، وما إلى ذلك. غير أن تعداد المرسوم للمقررات الخاضعة للوصاية ليس شاملاً: فثمة بند ينص بالفعل على جواز اتخاذ مرسوم بإخضاع غير ذلك من القرارات لتصديق سلطة الوصاية. يمكن لهذا البند الأخير السماح للحكومة بإخضاع قرارات بشكل تعسفي لوصاية الوزير المختص. هنا أيضاً، كما بالنسبة للبلديات، يُعتبر التصديق ممنوحاً حكماً في حال عدم بتّ سلطة الوصاية في المقررات الخاضعة لتصديقها في غضون شهر واحد (المادة ٢٣ من المرسوم).

من جهة أخرى، فإن الرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية على المقررات ذات الطبيعة المالية إنما تشكل ازدواجية مع الرقابة التي يمارسها وزير المالية على هذه القرارات: إذ يخضع عدد معين من هذه القرارات لرقابة السلطتين (الموازنة السنوية وقطع الحسابات، والإقراض والاستقراض، وتحديد بدلات الخدمات، واستعمال الاحتياط العام، وتحديد وجهة استعمال الأرباح وطرق تغطية الخسائر، وما إلى ذلك (المادة ٢٩ من المرسوم)). على وزارة المالية بدورها أن تبت المقررات الخاضعة لتصديقها خلال مهلة شهر من تاريخ تبلغها هذه المقررات وإلا تعتبر هذه المقررات مصدقة حكماً بانتهاء المهلة المذكورة.

لا يعطي المرسوم الأولوية لوزير الوصاية ولا لوزير المالية في ما يتعلق بهذه الفئات من الإجراءات. من جهة أخرى، فهو ينص على أنه في حال حصول خلاف في الرأي بين وزارة الوصاية ووزارة المالية بشأن تصديق قرارات معينة، تعرض وزارة الوصاية الخلاف على مجلس الوزراء لبتّه (المادة ٣٠ من المرسوم)، من دون تحديد أي مهلة في هذه الحالة. يؤكد هذا الحل أن الرقابة التي تمارسها هاتان السلطتان هي نفسها: فلسنا أمام سلطة تفصل في القانون وأخرى في مدى الملاءمة، مما كان ليبرر ازدواجية الرقابة.



## ب. نظام قانوني تسعى المؤسسات إلى تفاديه

يحدد المرسوم عدداً معيناً من قواعد التنظيم والوصاية والرقابة التي يجب أن تخضع لها المؤسسات المصنفة كمؤسسات عامة. ربما بدت قيود هذا النظام شديدة بالنسبة لبعض المؤسسات، مما دفع المشرع إلى إنشاء مؤسسات يسعى لاستثنائها من هذا النظام. يستثني المرسوم الذي ينظم المؤسسات العامة بحد ذاته عدداً معيناً من المؤسسات علماً أن بعضها تُعتبر «مؤسسات عامة» بحسب نظامها الأساسي؛ وهي تشمل مصرف لبنان، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة، والمجلس الوطني للدراسات العلمية، ومركز البحث والتطوير التربوي. وكلها مؤسسات كانت منشأة قبل صدور مرسوم النظام العام للمؤسسات العامة.

بالنسبة لمؤسسات أخرى، قد يبدو تصنيفها ونظامها أقل وضوحاً. فيكون تصنيفها موضوع قرارات متناقضة من قبل الجهات المسؤولة عن إجراء هذا التصنيف. من الواضح مثلاً أن الهيئة العليا للإغاثة لا تتناسب مع أي فئة من الفئات التقليدية للإدارات العامة. ويستند النقاش حول تصنيفها إلى حد كبير إلى امتلاكها شخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي، وهي خصائص المؤسسات العامة. في هذا الإطار، تم وصفها في بعض الأحيان من قبل هيئة التشريع والاستشارات بوزارة العدل بأنها «إدارة عامة» (الرأي رقم ١٦٦٤ تاريخ ١٩٨٩/٧/٢٥). في حين تم اعتبارها في أحيان أخرى على أنها «مستقلة في قراراتها وفي تنفيذها وإنفاقها، من دون الحاجة إلى العودة إلى أي سلطة عليا في التسلسل الهرمي للدولة، مما يؤدي إلى اعتبار أنها تمتلك عناصر الاستقلال الإداري والمالي» (الرأي رقم ١٦٩٤ تاريخ ١٩٨٩/١٢/١٠). من جهته، اعتبر ديوان المحاسبة أن الهيئة العليا للإغاثة تتمتع بصلاحيات تمنحها استقلالية إدارية ومالية معينة، ولكن ليس بالقدر الكافي لتصنيفها كمؤسسة عامة. لا تزال مسألة تصنيف هذه الهيئة في انتظار البت حتى يومنا هذا، إذ أن النص الذي أدى إلى إنشائها غير واضح في هذا الصدد، كما أن صلاحياتها قد تجاوزت إلى حد كبير المهمة التي صممت من أجلها.

لقد أثار وضع أوجيرو هو أيضاً بعض الأسئلة. فقد بنت هيئة التشريع والاستشارات بوزارة العدل الموضوع، معتبرة أن «تصنيف العلاقة القائمة بين وزارة الاتصالات وشركة أوجيرو في إطار تنفيذ المهام الموكلة من قبل السلطة التنفيذية، هي علاقة قائمة بين الدولة وأوجيرو كمؤسسة عامة تخضع، في تنفيذ المهام المحددة، للنظام العام للمؤسسات العامة من دون أي قيود» (الرأي رقم ٢٠٠/١/١٩٦ تاريخ ٢٠٠/٣/٢٢). ومن فوائد تصنيف هذه المؤسسة كمؤسسة عامة في إخضاعها لمختلف أنواع الرقابة التي تخضع لها هذه المؤسسات. لكن ذلك لم يمنع أوجيرو من مقاومة رقابة التفتيش المركزي.

## ج. الهياكل الموازية للهياكل الوزارية

بعض المؤسسات العامة هي مجرد أدوات لمساعدة الوزراء الحاليين. وفي ما يتخطى دعم الوزارات في أداء مهامها، أتاح إنشاء بعض المؤسسات العامة وضع هياكل موازية للوزارات، مما يؤدي أحياناً إلى منحها دوراً يتخطى أداء خدمة عامة معينة. وما يزيد من إشكالية هذه المؤسسات، هو أن بعضها مستثناة من الرقابة التي تخضع لها المؤسسات العامة من حيث المبدأ.

ومجلس الإنماء والإعمار من أبرز الأمثلة على هذه الظاهرة. تم إنشاء هذه المؤسسة العامة في عام ١٩٧٧، وعهد إليها منذ البداية بمهام استشارية (تنفيذ ونشر دراسات إحصائية حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، وتوفير المعلومات لإدارات الدولة والسلطات المحلية) ودعم الحكومة (خاصة في إقامة علاقات مع جهات أجنبية للحصول على مساعدات اقتصادية ومالية وثقافية، وبالتالي التعدي على اختصاصات وزارة الخارجية) متنوعة بقدر ما هي عامة. غير أن سلسلة التدخلات التشريعية والتنظيمية عدلت وظائف المجلس، الأمر الذي غير مكانته إلى حد كبير. فهو يختص بتنفيذ المشاريع التي يقرر مجلس الوزراء تكليفه بها. في هذا السياق، فهو الذي يختار المتعهد الذي سيتولى تنفيذ الأشغال، كما يتمتع أيضاً بصلاحيات تنفيذ عمليات الاستملاك اللازمة.

بالإضافة إلى ذلك، يُفترض أن تكون مدة ولاية أعضاء مجلس إدارة هذا المجلس ه سنوات. غير أن آخر مرسوم لتعيين أعضاء المجلس يعود إلى سنة ٢٠٠٦. لذلك، فعهد رئيس مجلس الإنماء والإعمار أكثر استقراراً من عهد الوزراء، مما يعزز موقفه إلى حد كبير. بالإضافة إلى ذلك كله، لا يخضع المجلس إلا للرقابة اللاحقة من قبل ديوان المحاسبة، وبالتالي فهو مستثنى من رقابة التفتيش المركزي، على الرغم من أن وزارة الأشغال تخضع لهذه الرقابة.

#### أ. «سلطات الرقابة»: تدخل فاعل أم حماية لصلاحيات وزارية؟

تم إنشاء عدة مؤسسات تشكل سلطات إدارية مستقلة بموجب سلسلة من القوانين، بما في ذلك: وسيط الجمهورية، وهيئة مكافحة الفساد، والهيئة الوطنية للمفوقين والمخفيين قسراً... لم يتم بعد وضع جميعها قيد التنفيذ، ولكن الوضع أصعب في ما يتعلق بالهيئات الناظمة المستقلة.

#### ١- تعثر عملية إنشاء الهيئات الناظمة

بدأ الخيار القاضي بإنشاء هيئات ناظمة بالظهور في العام ٢٠٠٢. فبعد مؤتمر باريس ١، تم وضع ثلاثة قوانين لتنظيم قطاعات وإنشاء هيئة ناظمة لقطاع الاتصالات (القانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٢ بشأن الاتصالات)، وهيئة ناظمة لقطاع الطيران المدني (القانون رقم ٢٠٠٢/٤٨١ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢ بشأن إدارة قطاع الطيران) وهيئة ناظمة لقطاع الكهرباء (القانون رقم ٤٢٢ تاريخ ٢٠٠٢/٩/٠٢ بشأن تنظيم قطاع الكهرباء). من بين هذه الهيئات الثلاث، لم يتم إنشاء سوى الهيئة الناظمة للاتصالات، إذ تم تعيين مجلس إدارتها من قبل السلطة التنفيذية في العام ٢٠٠٧، قبل تزج عملها مع نهاية ولاية أعضائها في العام ٢٠١٢ وتوقف نشاطها تماماً في العام ٢٠١٥ إثر صدور قرار وزير الاتصالات بوقف رئيس الهيئة عن العمل.

تظهر هذه التجارب الأولية أن إنشاء الهيئات الناظمة أو تشكيلها الفعلي يصطدم بمشكلتين رئيسيتين: التوزيع الطائفي للوظائف من جهة، الذي شكل عقبة أمام تشكيل الهيئة الناظمة لقطاع الطيران. ومسألة التخفيف من صلاحيات الوزراء من جهة أخرى التي شكلت حجة لمعارضة تشكيل الهيئة الناظمة لقطاع الكهرباء.

#### المجلس الدستوري في وجه قانون الهيئة الناظمة لقطاع المياه: للحماية غير المشروطة لصلاحيات الوزراء

إن قرار المجلس الدستوري بشأن تعديل قانون المياه وتنظيم صلاحيات المؤسسة الوطنية للمياه (القرار رقم ٢٠٢٠/٨ تاريخ ٢٠٢٠/١١/٢٤) هو أبرز مثال على الرغبة في حماية صلاحيات الوزراء. فقد نص القانون الذي أقره مجلس النواب في مادتين من مواده على صلاحيات الهيئة، لا سيما في تحديد السياسات العامة لقطاع المياه، وإصدار التوصيات المتعلقة بهذا القطاع، ودراسة القدرة على تمويل المشاريع، وما إلى ذلك. واعتبرت الجهة الطاعنة أنها صلاحيات دستورية للوزير، مما يؤدي في نظرهم إلى إلغاء هاتين المادتين. لم يوافق المجلس الدستوري بالكامل معهم على هذه النقطة، معتبراً أن أي إدارة من هذا النوع لا يمكن أن يكون لها سوى دور استشاري. لذلك فقد عمد إلى إلغاء الأحكام التي انطوت على «مشاركة» الهيئة في تحديد مبادئ وأهداف السياسات الوطنية لقطاع المياه، و«اعتماد» المشاريع وتنظيم توزيع المياه وأولويات المشاريع وتوزيعها في المناطق. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحماية لصلاحيات الوزارية من تدخل الهيئات المستقلة التي، بحسب رأيه، لا يمكن أن تتمتع سوى بصلاحيات استشارية، هي من الاجتهادات الثابتة للمجلس الدستوري (القراران رقم ٢٠١٠/٥ تاريخ ٢٠١٠/٩/٢٩ ورقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢).

## ٢- هيئات يتم القبول بها عندما تكون صلاحياتها محدودة

على الرغم من عدم تشكيل الهيئات النازمة التي تم إقرارها منذ العام ٢٠٠٢، فقد تدخل المشترع من جديد في عدة مناسبات لإنشاء هيئات نازمة جديدة، بشكل عام عقب تشجيع كثيف في هذا الاتجاه من المجتمع الدولي. غير أن هذه الهيئات الجديدة لا تتمتع عموماً بصلاحيات تقريرية، وإنما هي استشارية بحتة.

هذه هي الحال بشكل خاص بالنسبة إلى هيئة إدارة قطاع البترول. فقد نص عليها قانون صادر في عام ٢٠١٠ (القانون رقم ٢٠١٠/١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٧/٢٤ بشأن الموارد البترولية في المياه البحرية)، وتم تشكيلها في عام ٢٠١٢ (المرسوم رقم ٩٤٣٨ تاريخ ٢٠١٠/٤/١٢ بشأن تعيين مجلس إدارة هيئة إدارة قطاع البترول). لا شك أنه قد تم تسهيل تشكيلها في المقام الأول بسبب اختصاصاتها التي تعتبر استشارية بشكل أساسي (المادة ١٠ من القانون رقم ٢٠١٠/١٣٢). بالفعل، يتمثل دورها الأساسي في إصدار الآراء التي تستخدم لإرشاد وزير الطاقة في قراراته (المتعلقة بطلبات الحصول على تراخيص بترولية، ووضع دفاتر المواصفات، وما إلى ذلك)، وإجراء دراسات لتسويق الموارد البترولية... وفضلاً عن اقتصارها على دور استشاري أساسي، تخضع بعض القرارات الإدارية والمالية لهذه الإدارة لوصاية وزير الطاقة (المادة ١٠ من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية).

إن قرار المجلس الدستوري بشأن الهيئة النازمة لقطاع المياه المذكور أعلاه يؤكد هذا الاتجاه: إن إنشاء أي هيئة مرحب به طالما أن تدخلها يقتصر على دور استشاري ولا يتعدى على صلاحيات الوزير.

## ٣- هيئة مستقلة وتتمتع في الوقت نفسه بصلاحيات تقريرية: هيئة الأسواق المالية

تم إنشاء هذه الهيئة بتشجيع من المجتمع الدولي. تم تشكيلها وتنظيمها أخيراً بموجب قانون صدر في عام ٢٠١١، وتم تشكيل مجلسها، الذي يرأسه حاكم مصرف لبنان ويضم كلاً من مدير عام وزارة المالية ومدير وزارة الاقتصاد والتجارة ورئيس لجنة الرقابة على المصارف (أي النائب الثالث لحاكم مصرف لبنان) وثلاثة خبراء، في عام ٢٠١٢. بحسب القانون، فهي شخص معنوي خاضع للقانون العام، يتمتع باستقلالية إدارية ومالية، وغير خاضع لقانون تنظيم المؤسسات العامة، لا سيما من جهة الرقابة المنصوص عليها لهذا النوع من المؤسسات. لا ينص القانون على ارتباطها بأي سلطة وزارية، وبالتالي فهي هيئة مستقلة بالفعل.

تنشط هذه الهيئة منذ ذلك الحين، على الرغم من تمتعها بصلاحيات وسلطة تقريرية: فهي مسؤولة بشكل خاص عن منح التراخيص للوسطاء الذين يقدمون خدمات للمستثمرين ووكالات التصنيف المالي، فضلاً عن صناديق الاستثمار الجماعية. كما أنها تتمتع بالقدرة على فرض العقوبات لانتهاكات معينة لقانون تنظيم أسواق رأس المال، والمطالبة بمقاضاة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جريمة استغلال أو إفشاء معلومات سرية أو ترويح معلومات خاطئة ومضلة تتعلق بصكوك أو أدوات مالية. بعبارة أخرى، صلاحيات تُمنح عادة للهيئات النازمة.

لا يوجد ما يفسر تشكيل هذه الهيئة التي تتمتع بصلاحيات حقيقية تتجاوز دورها الاستشاري سوى حقيقة أن حاكم مصرف لبنان هو الذي يرأسها إذ أنه يتمتع بثقة لا تتزعزع عملياً لدى السلطات الدستورية.

## (II) البدائل المقترحة المتعلقة باللامركزية الوظيفية

### أ. للمؤسسات العامة

إن نظام المؤسسات العامة في فرنسا يشبه النظام المعتمد في لبنان. ينطبق ذلك بشكل خاص في ما يتعلق بالوصاية الإدارية. تختلف الوصاية من مؤسسة إلى أخرى تبعاً للنشاط المعني. ففي الشؤون المالية، يجب الموافقة على الموازنة والقروض والاستثمارات الكبرى. وفي المسائل الإدارية، لا تكون الإجراءات قابلة للتنفيذ إلا بعد موافقة صريحة من سلطة الوصاية أو في حال عدم وجود معارضة من جانبها بعد الإحالة.

كما هي الحال في لبنان، تتميز فئة «المؤسسات العامة» بعدم التجانس، مع تطور المفهوم في عدة مواضيع متنوعة. وقد صاحب هذا التنوع في الغرض من المؤسسة مجموعة متنوعة من الأنظمة، إذ لا تمارس جميع المؤسسات أنشطتها في ظل نفس الظروف. يتم تكييف الوصاية على وجه الخصوص مع الغرض من نشاط المؤسسة العامة المعنية.

غير أن بعض الشكوك لا تزال قائمة في ما يتعلق بتقسيم الأدوار بين مختلف الجهات الحكومية التي توفر سلطة الوصاية. تكثر هذه الجهات بالفعل، إذ يمكن لعدة وزارات ممارسة سلطة الوصاية على المؤسسة الواحدة. بالإضافة إلى ذلك، وداخل الوزارات نفسها، تكثر أيضاً المصالح كما يكثُر الأشخاص المدعوون للاضطلاع بدور في سلطة الوصاية.

التعاقد هو عبارة عن أداة تم اعتمادها في سياق بعض علاقات الوصاية، وهي قد تحولت إلى أداة رقابة جديدة. تندرج هذه الظاهرة في الإدارة العامة الجديدة، التي تعتبر العقد أداة مثالية لتحديد الأهداف وتقييم النتائج المحققة من قبل الجهات الفعالة الاقتصادية العامة. وقد انتشرت هذه الظاهرة في عدد كبير من المجالات، من خلال توقيع عقود متعددة السنوات مع أهداف وموارد محددة مع جامعات ومستشفيات وغيرها.

### ب. للهيئات الناظمة

بدأت الهيئات الإدارية المستقلة، بما في ذلك الهيئات الناظمة، الظهور في السبعينيات. وهي تهدف إلى توفير الخبرة الفنية والتنوع في وجهات النظر والأطراف والمرونة في العمل... وهي تسمح بتعزيز طريقة جديدة للإدارة. تضم هذه الفئة من المؤسسات عدداً كبيراً من الهيئات التي يستحيل دمجها نظراً إلى تنوعها الكبير.

في فرنسا، أثرت أيضاً التساؤلات حول ما إذا يجب منح هذه الهيئات سلطة تنظيمية، وما إذا كان مثل هذا التفويض مقبولاً دستورياً في ما يتعلق بالمسؤولية الوزارية أمام البرلمان من جهة أداء الهيئات الإدارية. وجد المجلس الدستوري، في سلسلة من القرارات الصادرة بشأن مختلف الهيئات الناظمة، أن إنشاء هذه الهيئات أمر دستوري. كما اعترف بأن القانون يمكن أن يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة بمهمة إصدار اللوائح التنظيمية، على أن تظل هذه السلطة التنظيمية مؤطرة وتتم ممارستها وفقاً للقوانين والمراسيم وألا تشمل سوى «إجراءات محدودة النطاق يحسب نطاقها ومحتواها» (المجلس الدستوري الفرنسي، قرار ١٨ أيلول ١٩٨٦).

وقد أكدت السلطات القضائية الفرنسية بوضوح على أن قرارات وأنشطة هذه الهيئات الإدارية المستقلة يجب أن تكون خاضعة لرقابة القاضي. تخضع هذه القضايا عموماً للمحاكم الإدارية، ولكن بالنسبة إلى سلطات تنظيم الأسواق، ينص القانون على اختصاص جزئي للقاضي العدلي في ما يتعلق بالطبيعة التجارية إلى حد كبير للنزاعات.

في عام ٢٠١٧، اعتمد المشرّع قانوناً بشأن تنظيم الهيئات الإدارية المستقلة. يقوم هذا القانون بشكل أساسي بتنظيم إدارة هذه الهيئات، لا سيما في ما يتعلق بأعضائها، إذ ينص بشكل أساسي على مدة الولايات، وحالات عدم التوافق، والضمانات المحيطة بوظائفهم...

أما في تونس، فيعود وجود الهيئات الإدارية المستقلة، لا سيما الهيئات الناظمة، إلى التسعينيات عندما تم إنشاء هيئات ناظمة إدارية مثل الهيئة الوطنية للاتصالات والتأمين والسوق المالية. أنشأ دستور ٢٠١٤ هيئات دستورية مستقلة. وكثرة هذه الهيئات المستقلة إنما يكشف عن عدم الثقة في السلطات والهيئات الإدارية التقليدية.

## III) مقترحات بشأن الإصلاحات المتعلقة باللامركزية الوظيفية

- يمكن الحفاظ على الوصاية، غير أنه لا بد من إعادة تنظيمها. يجب ألا تكون الرقابة الإدارية على وجه الخصوص رهناً بتقييم حكومي استنسابي، وإنما نتيجة تدخل تشريعي أقل تعسفاً. يجب تكييف التحديد التشريعي للإجراءات الخاضعة للوصاية مع الغاية من المؤسسة، مما يترك لها هامشاً معيناً من المناورة يتوافق مع هدفها. ومن المنطوق نفسه، لا ينبغي حرمان المؤسسات العامة الحالية أو المستقبلية من هذه الوصاية.
- في حال تكليف مؤسسة معينة بنشاط يخضع لإشراف عدة وزارات، يُستحسن تشجيع الحوار مع الوزارات غير تلك التي تمثل سلطة الوصاية، من دون أن يؤدي ذلك إلى زيادة سلطات الوصاية.
- التعاقد بشأن العلاقات بين الدولة المركزية والمؤسسات العامة. يجب أن يسبق هذا التعاقد تفكير استراتيجي مشترك حول مهام المؤسسة العامة. يعزز هذا النظام مشاركة المؤسسة العامة في تقييم الاحتياجات وتحديد مهامها.
- لا يستدعي الوضع اللبناني إنشاء مؤسسات ناظمة جديدة. فتلك المقررة حالياً (قطاع الاتصالات، والكهرباء، والأسواق المالية، وما إلى ذلك) تشكل الجزء الأكبر من الهيئات الناظمة المخطط لإنشائها بشكل عام، مع ملاحظة أن الصورة قد اكتملت بفضل قانونين حديثين نصا على إنشاء هيئة وطنية للمنافسة وهيئة الشراء العام.
- تبديد الخلط القائم بين الهيئات الناظمة الإدارية المستقلة والمؤسسات العامة. تستفيد هذه الهيئات من كونها مستقلة حقاً وعدم خضوعها لوصاية أي وزير (على عكس، مثلاً، هيئة إدارة قطاع البترول).
- يجب ألا تشكل حجة الطائفية بعد الآن عقبة أمام دخول هذه الهيئات حيز التنفيذ.

