

مؤتمر "العبور نحو الدولة"

الجامعة اللبنانية، الادارة المركزية، المتحف

٢٠١٧/٣/٩

مداخلة الوزير خالد قباني

إشكالية العلاقة بين النظام الطائفي والإدارة العامة

يشكل الدستور اللبناني شرعة الحياة الاجتماعية والسياسية المشتركة في لبنان والتعبير الحي عن الواقع المعاش، وقد تجلّى ذلك في نصوص الدستور ولاسيما في المواد 9 و 10 و 24 و 95 منه التي تعكس بصورة واضحة حقيقة وبنية وتركيب لبنان الاجتماعية القائمة على التعددية الطائفية، والتي تعطي للطوائف التي يتشكل منها المجتمع اللبناني وجوداً دستورياً وسياسياً.

تتمتع الطوائف باستقلال ذاتي في إدارة شؤونها على صعيد الأحوال الشخصية، كما تتمتع بامتيازات تشريعية وقضائية، وهي تتمثل بحصص محددة ومحفوظة في مجلس النواب وفي تشكيل الحكومة والإدارة، كما يعطي الدستور للطوائف الحق بإنشاء مدارسها الخاصة، وهذا الوضع يعكس واقعاً تاريخياً يعود في أصله إلى نظام الملة العثماني الصادر سنة 1839، والذي استمر مع الزمن واستقر في نصوص الدستور وفي القوانين الوضعية المختلفة وخاصة في القرار رقم 60 ل.ر. الصادر عن المفوض السامي سنة 1936، وفي الميثاق الوطني.

منذ البداية، كانت الطائفية السياسية كنظام مشاركة في الحكم والإدارة، محل نقاش وتجاذب، فالدستور اللبناني الموضوع في 23 أيار سنة 1926، لم يشأ اعتبارها ثابتة من ثوابت النظام السياسي والدستوري، وقد دارت من حولها نقاشات طويلة، من قبل اللجنة النيابية المكلفة بوضع مشروع دستور 1926. ولذلك جاء نص المادة 95 من الدستور واضحاً في هذا الشأن من حيث توزيعه المناصب الحكومية والإدارية على الطوائف بصورة عادلة، أمراً مؤقتاً اقتضته الظروف التاريخية والسياسية في تلك الحقبة من الزمن.

و جاء الميثاق الوطني سنة 1943 ليرسي قاعدة توزيع الوظائف السياسية منها والإدارية بين الطوائف المعترف بها، ولكن ضمن مفهوم وفكرة مشاركة الطوائف في إدارة شؤون البلاد. ومضمون هذه الفكرة وروحها، هي أن تسود المساواة بين الطوائف وأن لا يستأثر فريق بالحكم على حساب الفريق الآخر، وأن يتعهد كل فريق بحقوق ومصالح الفريق الآخر بالرعاية والاحترام، فتتوزع المناصب السياسية فيما بين الطوائف بالعدل والقسطاس ويتبوأ

المناصب الإدارية في الدولة اهل العلم والخبرة والاختصاص من جميع الطوائف دونما تمايز بينهم، بحيث تكون المشاركة في إدارة شؤون الدولة، مشاركة متكافئة بين المسلمين والمسيحيين، فلا يكون الحكم أو السلطة حكراً على جانب دون الآخر والا يكون تسلط واستئثار بالصلاحيات أو تنازع عليها.

وكان أبلغ تعبير عن الصيغة الطائفية باعتبارها صيغة مؤقتة وعن ضرورة تخطيها وتجاوزها، هو ما جاء في البيان الوزاري لحكومة الاستقلال الأولى، في 7 كانون الأول 1943:

" ومن أسس الإصلاح التي تقتضيها مصلحة لبنان العليا معالجة الطائفية والقضاء على مساوئها، فإن هذه القاعدة تعيق التقدم الوطني من جهة، وسمعة لبنان من جهة أخرى، فضلاً عن أنها تسمم روح العلاقات بين الجماعات الروحية المتعددة التي يتألف منها الشعب اللبناني. وقد شهدنا كيف أن الطائفية كانت في معظم الأحيان أداة لكفالة المنافع الخاصة، كما كانت أداة لإيهان الحياة الوطنية في لبنان إيهاناً يستفيد منه الأغيار. ونحن واثقون بأنه متى غمر الشعب الشعور الوطني الذي يترعرع في ظل الاستقلال ونظام الحكم الشعبي، يقبل بطمأنينة على إلغاء النظام الطائفي المضعف للوطن" ولذلك اعتبر البيان الوزاري " أن الساعة التي يمكن فيها إلغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان" وقد وعدت الحكومة آنذاك بالسعي لجعل هذه الساعة قريبة، والتمهيد والإعداد لتحقيق هذا الإصلاح الذي اعتبرته إصلاحاً قومياً خطيراً.

جاء اتفاق الطائف، من جملة الإصلاحات التي تضمنها، ليعالج هذه المشكلة المتמادية في الزمن، والتي كادت أن تؤدي، إلى تقسيم لبنان وتفتيته إلى دويلات طائفية، لولا إرادة اللبنانيين الصلبة وتمسكهم المبدئي بعيشهم المشترك. فكان الإعلان في مقدمة الدستور نتيجة ما تم الاتفاق عليه في وثيقة الوفاق الوطني على مبدأ إلغاء الطائفية السياسية، ووضع آلية تخطي الطائفية وتجاوزها.

هذا الوضع أحدث إرباكاً وإشكالات كثيرة حول العلاقة بين النظام الطائفي والإدارة العامة وترك آثاراً سلبية على عمل الإدارة العامة. كما أن هناك آثاراً أخرى جانبية موازية جاءت من خارج النظام الطائفي.

أولاً- الآثار الناتجة عن النظام الطائفي: تمثلت هذه الآثار السلبية بالتوظيف السياسي للطائفية وانعكس ذلك على عملية النهوض الاجتماعي والتحول إلى دولة القانون، وكذلك بتكريس ثقافة الفساد الإداري.

1- انعكاس التوظيف السياسي للطائفية على النهوض الاجتماعي والتحول إلى دولة القانون.

لعب التوظيف السياسي للطائفية أو الاستغلال السياسي للدين دوراً أساسياً في إضعاف الإدارة العامة وإخراجها عن الهدف الذي وجدت من أجل تحقيقه، وهي الخدمة العامة، أي خدمة الناس وتلبية حاجاتهم وتيسير حياة المواطنين، وبصورة متواصلة، دون انقطاع ولا تمييز بين مواطن وآخر، واحترام القانون، وبما يؤمن حياد الإدارة والمساواة بين المواطنين، إلا أن السياسة دخلت على الإدارة وأفسدتها وأساءت إلى الوظيفة العامة، وجعلتها أداة طيعة في يد أهل السياسة الذين ما ترددوا في وضع أيديهم على الإدارة وأحكموا قبضتهم على مفاصلها، بما أفقد هذه الإدارة حيادها ودورها في خدمة المواطنين كل المواطنين، وأثر تأثيراً كبيراً على ثقة المواطن بالدولة وعلى النهوض الاجتماعي.

والمشكلة الكبرى أنه تحت عنوان الطائفية دخلت السياسة إلى أعماق الإدارة العامة ومفاصلها فلم يتم تحييد الإدارة عن السياسة وابعادها عن الصراعات والنزاعات السياسية، بل استخدمت الإدارة كسلاح وأداة استقواء في الصراعات والنزاعات الطائفية والسياسية، وتحولت إدارات الدولة ومؤسساتها إلى إقطاعات للطوائف والأحزاب يتصرف فيها بعض المسؤولين تصرف المالك بملكه، إمعاناً في الاستغلال السياسي للطائفية، وتحت شعار حقوق الطوائف، بما عطل مفهوم الديمقراطية القائم على المساواة والمحاسبة، وعطل معه أحكام القانون، طالما أن هؤلاء المسؤولين يعتبرون أنفسهم حماة للطوائف ويعملون باسم الطوائف وتحت حماية الطوائف، ولا أحد طبعاً يتجرأ على محاسبة الطوائف، مما أفقد أيضاً دور هيئات الرقابة التي تسهر على انتظام عمل الإدارة في إطار القانون، وقطع الطريق على إمكانية تحول لبنان إلى دولة قانون ومؤسسات.

2- تكريس ثقافة الفساد الإداري:

نتيجة هذا التوظيف والاستغلال السياسي للطائفية، وبالتالي ضرب مفهوم المساواة والمحاسبة، استشرى الفساد في لبنان، ولا سيما في الإدارات العامة، وبات الفساد على كل شفة ولسان، بل بات الفساد ظاهرة من الظواهر البارزة المسلم بها في الإدارة، كما في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبحيث أصبحت هذه الظاهرة قاعدة من قواعد الحكم والإدارة، لا يتجرأ أحد على التعرض لها، وإن تجرأ فلا قدرة له على مواجهتها، ولا إرادة جامعة للوقوف بوجهها، لأنها دخلت في نسيج المجتمع وتغلغت في ثقافة المجتمع واضحت جزءاً من قيمه وتراثه، ترعاها وتمدها بالحياة شبكة مستفيدة ونافذة من القوى السياسية والاقتصادية والمالية وأصحاب النفوذ والسلطة.

ولعل من أكثر المعوقات التي وقفت ولا تزال تقف في وجه الإصلاح والتغيير المنشود في لبنان، هي ظاهرة الفساد التي تعم مؤسسات الدولة ومؤسسات القطاع الخاص أيضاً، والتي ضربت مقومات الدولة ومرافقها وجعلت بنية الدولة بنية ضعيفة وهشة وغير جديرة أو قادرة على إحداث التغيير المطلوب والانتقال إلى دولة القانون.

والأخطر من ذلك كله، أن هناك ميلاً واضحاً لدى المسؤولين إلى مخالفة القانون واستتباع الإدارات بغطاء طائفي، والسيطرة بالتالي على مواقع القرار، بما ينعكس سلباً على صحة ومصداقية وشرعية عمل الوزارات والإدارات العامة وعلى حقوق المواطنين وبما يعزز ثقافة الفساد، بحيث أصبح مدعاة للتفاخر بين الناس بما يؤمن للفرد من غنى وسلطة ونفوذ أو قوة تأثير أو اقتدار وحماية وترق في السلم الاجتماعي.

ثانياً- مشاكل الإدارة من خارج النظام الطائفي:

تتأتى هذه المشكلات من ثلاث:

*النصوص القانونية

*الموارد البشرية

*بيئة العمل

1- النصوص القانونية:

تستمد الإدارة وجودها وصلاحياتها من القانون، وتستهدي في كل أعمالها بأحكام القوانين النافذة والمبادئ العامة القانونية. ولعل المدخل الصحيح لنجاح الإدارة وانتظام عملها، هو التزام المسؤولين فيها بالقانون واحترام القاعدة القانونية، وهذا ما زال بعيداً عن الذهنية اللبنانية السائدة.

إن النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة وإن كانت من حيث المبدأ هي المرجعية والسند لمعالجة ما قد يعترض عمل الإدارة من مشاكل فإنها قد تكون أحياناً هي المشكلة، وهذا الأمر يتبين من خلال ثلاث حالات هي:

- حالة التخبط التشريعي
- حالة التضخم التشريعي
- حالة الفراغ التنظيمي

وحالة التخبط التشريعي تكون حيث الغموض في النصوص أو التضارب والازدواجية والابتعاد عن الدقة والوضوح مما يؤدي إلى اختلاف الفهم والتفسير ويسهل عملية التهرب من تطبيق النصوص على الوجه الصحيح، لاسيما عندما تكون وليدة حلول سريعة، أو عندما تستصدر لخدمة البعض أو لتسوية اوضاع البعض الآخر، وغني عن القول أن مسألة الانسجام والوضوح والتكامل بين النصوص القانونية يعتبر من أهم ركائز نجاح العمل الإداري ومعالجة مشاكل الإدارة.

وأما التضخم التشريعي فيكون بصدور تشريعات دون أن يؤخذ بالاعتبار وجود تشريعات أخرى تتطرق إلى مواضيع ومشاكل مماثلة، أو حين يكتفي النص بإيراد عبارة تزيد الاربابك والاضطراب في تطبيق النصوص كعبارة "خلافاً لأي نص آخر"، التي تؤدي إلى التشابك في فهم النصوص أو في تفسيرها أو في تطبيقها، في حين أنه لا يجوز إقرار أي تشريع إلا بعد دراسة كل التشريعات التي تعالج نفس القضايا أو تتشابه معها أو ربما تتناقض معها، أو تلك التي تتناول نفس الصلاحيات أو تتناول صلاحيات تعود لأكثر من وزارة بما يؤدي إلى التنازع في الصلاحيات بين هذه الوزارات وبالتالي تجميد العمل في هذه القوانين، ومن الأمثلة على ذلك موضوع تنظيم الكسارات أو موضوع النفائات الذي تتنازع الصلاحيات فيه أكثر من إدارة.

أما حالة الفراغ التنظيمي، فتتبين من خلال وجود العديد من الوحدات الإدارية التي قد تكون أحياناً على مستوى مديريات عامة ألغيت منذ زمن، إلا أنها قائمة لان النصوص التنظيمية للوحدات الإدارية الجديدة لم تصدر بعد، وتتجلى هذه الحالة أيضاً بوجود عدد من الإدارات التي تعمل من دون وجود هيكلية واضحة لها لعدم استكمال عملية استصدار النصوص القانونية ذات الصلة، أو الناتجة عن صدور العديد من النصوص القانونية التي رمت الى تنظيم بعض القطاعات، ونصت على مهل لاستكمال عملية التنظيم هذه وقد انقضت المهل منذ سنوات والعملية لم تستكمل بعد مما انعكس سلباً على الإدارة والعاملين فيها، باعتبار ان النصوص القانونية، وكل منتج، اذا ما حددت في متنها مهل لاستكمالها ولم تستكمل، تصبح فاسدة.

2- الموارد البشرية:

ان الحديث عن مشاكل الإدارة العامة المرتبطة بالموارد البشرية يطرح علينا على الفور مجموعة من التساؤلات، كيف نحسن الاختيار وفق قواعد الجدارة؟

وكيف نعد وندرب بشكل مستمر؟

وكيف نحفز ونحاسب؟...

اما فيما يتعلق بموضوع حسن الاختيار وفق قاعدة الجدارة والكفاءة، فقلما تحترم هذه القاعدة، باستثناء التعيينات التي تتم نتيجة المباريات التي يجريها مجلس الخدمة المدنية، وأما في ما عدا ذلك فهي لا تنجو من التدخلات السياسية والطائفية.

وهناك طرق أخرى للتعيين لا تمر عبر المعابر الشرعية، ومنها استخدام الاجراء بطريقة الفاتورة، بحيث أصبح إجراء الفاتورة جزءاً من الموارد البشرية، ويرد ذكرهم في قرارات مجلس الوزراء التي تصدر عادة في نهاية كل عام وتتعلق بتمديد استخدام الاجراء للعام المقبل، كما ورد ذكرهم في القانون رقم 63 تاريخ 2008/12/31 (المتعلق بتحويل سلاسل الرواتب واعطاء زيادة غلاء المعيشة) الذي ادرجهم مع عمال الادارة الذين يتقاضون تعويضات شهرية، هذا فضلاً عن طريقة جديدة في التعيين تعتمد على بعض الادارات العامة والمؤسسات العامة تحت

تسمية عمال المتعهد او عمال غيب الطلب خلافاً لكل الأنظمة التي ترعى الاستخدام.

ان ما يزيد المشكلة تفاقمًا على صعيد العنصر البشري هو استسهال ملء الوظائف الشاغرة عن طريق التكليف، والتكليف حالة غير قانونية تخالف احكام المادة /49/ من نظام الموظفين التي تنص على أنه " فيما عدا حالات الاصاله والوكالة والانتداب لا تعتبر قانونية اية حالة أخرى للموظفين العاملين كالوضع تحت تصرف وزير او ادارة باستثناء الحالات الاخرى التي ينص عليها القانون " وقد استشرت هذه الحالة وعمت مختلف الادارات العامة على الرغم من ان مجلس الخدمة المدنية بتعميمه رقم 3 تاريخ 1999/1/21 قد دعا جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات المشمولة بصلاحيته الى الغاء حالات التكليف النافذة لديها والاقلاع عنها في المستقبل تحت طائلة اتخاذ التدابير اللازمة بحق المتسبب بها او المستفيد منها واللجوء الى اعتماد التعيين بالاصالة أو بالوكالة وتفعيل حالات الانابة عند الاقتضاء. وقد كان لظاهرة التكليف انعكاسات سلبية على اداء الادارات العامة باعتبار ان الشخص المكلف غالباً ما تتحكم في تكليفه الاعتبارات السياسية والطائفية. وعبر هذه المسالك المتعددة للتعيين، تدخل السياسة معززة بالطائفية إلى الإدارة من بابها الواسع.

واسوأ ما في هذه الظاهرة السلبية، أنه على الرغم من الجهد الكبير الذي يبذله مجلس الخدمة المدنية في إحاطة المباريات التي يجريها لملء المراكز الشاغرة في إدارات الدولة ومؤسساتها، بالضمانات التي تؤمن موضوعيتها ونزاهتها وشفافيتها، كما يشهد الجميع، فإن بعض الادارات تتلأأ أو تتأخر أو تهمل التعيين متعمدة إسقاط حق الناجحين في التعيين، وتبقى هذه الوظائف شاغرة على الرغم من ان المجلس لا يجري المباريات إلا بناءً على طلب وإلحاح الإدارة، وبعد التثبت من حاجاتها، فيضيع الوقت ويهدر المال، وتتضرر مصالح المواطنين.

يضاف إلى كل ذلك عدم الاكتراث أو العناية بموضوع سلاسل الرواتب علماً أن اي مسعى لرفع مستوى الوظيفة العامة ينبغي ان يأخذ باعتباره مسألة الرواتب وضرورة تحديدها بصورة عادلة بما يؤمن للموظف راتباً يكفيه ويضمن عدم قيامه بأعمال تحط من كرامة الوظيفة او تسيء اليها من جهة ومن جهة أخرى يستقطب

العناصر الجيدة من أصحاب الكفاءات والطموحات للعمل في الإدارة، وبما يحد من ظاهرة الفساد.

3- بيئة العمل:

تعكس البيئة الإدارية تنظيم الإدارة وفعاليتها وجودة إنتاجها كما تعكس اهتمام الدولة بمواطنيها وبمواردها البشرية، فالموظف يحتاج إلى المكان الملائم والتجهيزات الحديثة المتطورة التي تمكنه من القيام بواجباته على أكمل وجه. ومن المؤسف ان الأبنية والمكاتب الادارية في لبنان غير صالحة بصورة عامة للعمل الاداري اذ انها معدة اصلاً لتكون شققاً للسكن، وليس خافياً على أحد ما تشكله ايجارات الابنية الرسمية من عبء مالي كبير على موازنة الدولة، فقد بلغت إيجارات مقرات الإدارات العامة في العام 2009 حوالي اثنين وخمسين مليار ليرة لبنانية ماعدا عن الايجارات التي تدفعها وزارة التربية والتعليم العالي والتي تبلغ حوالي 35 مليار ليرة لبنانية.

وفي هذا الإطار فإنه من الضروري اعداد خطة متكاملة لإنشاء أبنية رسمية وفق متطلبات الادارة الحديثة تؤمن ما يلزم لقيام الموظف بمهامه على أكمل وجه ولتأدية خدمة أفضل للمواطنين.

إن إنشاء مثل هذه الأبنية يحقق وفراً كبيراً على خزينة الدولة ويقلص حجم النفقات المشتركة المطلوبة للإدارات العامة، ويساهم في تبسيط الإجراءات وربط الإدارات العامة ببعضها وتوفير الخدمات للمواطنين وتسهيل التواصل معهم عبر إنشاء الشبائيك الموحدة.

وفي الختام أقول:

إن قوة الادارة الاساسية هي في ما يكتنزه هذا الانسان اللبناني العامل فيها من طاقات يجمل صهرها في اطار المواطنة الحقّة وفي استكشاف ما تعنيه ان تكون موظفاً في الدولة.

من هذا المنطلق، يجب السعي لأن تكون الإدارة حيادية ونزيهة وشفافة، أن تكون خلاقة ومبدعة ورائدة، وإلى استعادة دور المؤسسات، كما السعي لتحييد الإدارة عن السياسة، وأن لا تغرق في دهاليزها ووجولها، لأن الإدارة تعمل من أجل الناس، وفي خدمة الناس، كل الناس، ولذلك يجب أن لا تتأثر بالأجواء السياسية أو الحزبية أو بالتغيرات والتقلبات السياسية، فلا يجوز لنا أن ندفع الناس دفعاً وقهراً إلى اللجوء للمراجع أو القوى السياسية وذوي النفوذ للحصول على حقوقهم أو تيسير مصالحهم، فنسبى إلى أنفسنا وإلى الإدارة ونسأهم في إهدار كرامات الناس. يجب أن تبقى الإدارة ثابتة على خطها ونهجها وطريقها المستقيم بحيث تشكل حماية وضمانة لمصالح المواطنين وحقوقهم واستمرار تأمين الخدمات لهم.

ولذلك، يجب إبعاد السياسة عن الإدارة، وأن يحرص أهل السياسة على عدم التدخل في الإدارة أو ممارسة أية ضغوطات أو تأثيرات عليها، بما يمنعها عن ممارسة دورها الحقيقي، ألا وهو الخدمة العامة المجردة.

نريد إدارة حديثة متطورة تشكل ركيزة للحكم وأداة فاعلة ومنتجة، قادرة على مواكبة التطورات والمستجدات والمتغيرات، ومؤهلة لمنافسة القطاع الخاص ومحاكاة العصر، ومهيأة لاستعمال وسائل التكنولوجيا الحديثة، وتزخر بالكفاءات والقدرات التي تستطيع أن تتلاءم وأن تتكيف مع متطلبات الحياة ومستلزماتها، وتلبي حاجات الدولة والمجتمع.

والإدارة اللبنانية تزخر بالكفاءات المتميزة وبذوي الأخلاق الحميدة، ولكن هذه الكفاءات، في معظمها، إما انها مغيبة وإما أنها مهمشة، بفعل السياسات المتبعة، فتخسر الإدارة طاقاتها المنتجة وتضرب قاعدة الموظف المناسب في المكان المناسب.

ويبقى أن أضيف أنه لا بد من تغيير الذهنية المسيطرة عند الكثيرين ممن يتولون مسؤولية الشأن العام، والذين حولوا الإدارات إلى إقطاعات للطوائف والأحزاب. والإصلاح يتطلب إرادة سياسية بالتغيير تتبلور من خلال سلوكيات في العمل وسياسات محددة ومبرمجة، فلن يكون الإصلاح إذا لم تحترم المؤسسات ويراعى وجودها ودورها في إطار القانون، ولن يكون إصلاح إذا ما استمرت الطائفية السياسية تتخر في جسم وعظام الإدارة، ويحرر المسؤولون أنفسهم من احترام القانون والالتزام بتطبيق احكامه ونصوصه.

لن يرتجى إصلاح إذا لم يتم الفصل بين مفهوم الشأن العام ومفهوم الشأن الخاص، في حين لا يزال الشأن الخاص يطغى على كل شيء.

الإدارة في خدمة المواطن، والموظف في خدمة الدولة، والدولة لجميع اللبنانيين وفي خدمة جميع اللبنانيين، وخارج هذا الإطار لا يمكن أن نبني دولة قانون ومؤسسات.

بيروت في 2017/3/9

د. خالد قباني