

فكرة بناء الدولة والشروط اللازمة لتحقيقها إدارياً وبشرياً شبيب: الإدارة العامة في لبنان إنعكاس للنظام السياسي

لا تكتمل فكرة بناء الدولة والشروط اللازمة لتحقيقها من دون بناء الادارات والمؤسسات العامة من الناحيتين الادارية والبشرية، مما يستوجب فصلا الزاميا للسياسة عن الادارة، وتفصيلا لاجهزة الرقابة، بما يشكل الرادع والمحفز في آن، لانهاض الادارات والمؤسسات العامة

يطرح القاضي زياد شبيب، الذي اختبر التجربة الادارية من موقعه، القضائي في مجلس شوري الدولة والمؤسساتي كمحافظ لمدينة بيروت، الحلول الناجعة للخروج من الحالة المأساوية الذي تقبع فيها الادارة اللبنانية، فشرح لـ"الامن العام" ما يعتبر حالته وما يجب ان تكون عليه.

■ انطلاقاً من تجربتكم في الادارة اللبنانية كمحافظ سابق لمدينة بيروت كيف تصف الوضع الاداري في الدولة اللبنانية؟

□ الحاجة اليوم، اكثر من اي وقت مضى، هي الى اعادة بناء الدولة ومؤسساتها على قواعد سليمة لانها المدخل الى الاصلاح. في هذا الاطار، اعتقد ان انهيار المؤسسات المزمن والتدريجي، هو السبب الذي ادى او سهل حصول الانهيارات الاخرى، لاسيما الانهيار المالي والاقتصادي. لذلك عندما تبدأ الحلول يجب ان تنطلق من الاساس وهو المؤسسات، وهذا ينعكس على جميع القطاعات ويعتبر المدخل الصحيح للمعالجة. بالعودة الى تجربتي في الادارة وتحديدًا في محافظة مدينة بيروت، ان هذا المنصب يسمح بالاطلاع على حال المؤسسات او الادارات المركزية، كونه على رأس الهرم الاداري في العاصمة، وفي الوقت نفسه يتعاطى مباشرة بالشأن اللامركزي لانه يتولى السلطة التنفيذية في بلدية العاصمة، وهذا التماس المباشر مع الجهازين المركزي واللامركزي للدولة بشكل من منظار العلم الاداري تجربة كافية لتقييم احوال الادارة بصورة عامة. صحيح ان السنوات التي سبقت تعييني محافظاً لمدينة بيروت في العام 2014 كنت فيها

قاضيًا في مجلس شوري الدولة لمدة 14 عامًا، اي انني عملت في اطار الرقابة القانونية على عمل مؤسسات الدولة بصورة عامة والملفات او القضايا التي تصل الى مجلس شوري الدولة على شكل مراجعات قضائية او على صورة طلبات الراي او الاستشارة في شأن مشاريع المراسيم والقرارات الادارية، تعطي فكرة عن الدينامية التي تحكم العقل الاداري في الدولة، لكن الانتقال الى الادارة العاملة وترؤس جهاز اداري كبير في احد اهم المواقع في الدولة هو تجربة مباشرة كشفت لي بشكل واضح هول الكارثة. وقد عرفت خلال تلك السنوات ان الادارة العامة في حال تفكك وانحلال متقدم وأخذ في التوسع، اي ان المسار الانحداري بدا لي حينها واضحا والانهيار حتميا، لأن المرجعية المؤسساتية كانت مفقودة تمامًا وايه مشكلة تحاول حلها بالعودة الى الانظمة او القواعد العامة للعمل الاداري كانت تصدم فوراً بجدار او بجدران من حمايات والمصالح التي تتخذ اشكالا طائفية - سياسية، لكنها تخفي في حقيقتها طبقات مصالح منفعية مافيوية. اي محاولة لتغيير المجري الخاطئ للامور، او لاجراء اصلاح مهما كان حجمه كان يجابه بشراسة من القوى نفسها. كانت الاضداد تجتمع لمنع القيام بأي اجراء يمس بالمصالح التي كان يتولى تسييرها وتأمينها في الادارة اشخاص يتمتعون بحمايات وحصانات تصل الى اعلى الهرم في المؤسسات الدستورية، في علاقة قائمة على الولاء المطلق مقابل الحماية المطلقة، وهذه اقوى بطبيعة الحال من قاعدة الهرمية التسلسلية ومن الانظمة والقوانين.

■ شهد لبنان محاولات للاصلاح الاداري لم تؤت ثمارها المرجوة، اين مكنم الخلل؟
□ مصدر الخلل او المشكلة ليس في الادارة، بل في مكان آخر. حالة الادارة العامة في لبنان هي انعكاس او صورة عن النظام السياسي. ان الاصلاح يحتاج الى اقرار تشريعات جديدة او الى تنفيذ التشريعات الكثيرة النافذة، وهذا الامر تتولاه السلطة التنفيذية من خلال دورها الدستوري القائم على تنفيذ القوانين وايضا من خلال تفعيل الرقابتين الادارية والقضائية. كل ذلك يخضع لسيطرة القوى التي يتشكل منها النظام السياسي اللبناني، وهكذا نجد ان سبب عدم وصول اية محاولة اصلاحية الى نتيجة كبيرة هو في تعارض ذلك مع مصالح تلك القوى. وبالتالي من المستحيل ان يحصل اصلاح حقيقي وجددي على مستوى الادارة العامة وان يصل الى نتائج جدية ودائمة، ما دامت القوى التي تمارس العمل السياسي والتي تتقاسم المواقع الدستورية تنظر الى المواقع الادارية كمواقع للنفوذ السياسي ولتأمين الخدمات للمناصرين والحماية لهم. اي انه، وبعبارة اخرى، لن يحصل اصلاح فعلي في لبنان لأن القوى التي تحكم وتملك القرار في المؤسسات الدستورية لا مصلحة لها في حصول ذلك.

■ اين نحن اليوم من الحركة الرائدة التي حصلت في العام 1959 والتي قضت بانشاء اجهزة حملت مسؤولية الاصلاح الاداري؟
□ جميع العهود الرئاسية او معظمها، حصلت فيها محاولات للاصلاح، لكن اهمها واكثرها جدية واعظما اثرا كانت في عهد الرئيس فؤاد شهاب. اما سبب عدم المحافظة



القاضي زياد شبيب.

على نتائج تلك المرحلة واصلاحتها، فهو كما ذكرت سابقا المجموعة القائمة من القوى السياسية الطائفية. كان الرئيس شهاب يسميهم "اكلة الجبنة"، وقد حاربهم وحاول ابعادهم عن الادارة العامة عبر انشاء اجهزة الرقابة وابعاد الزبائنية عن التوظيف، لكن هؤلاء استمروا واجهزوا على تجربة الرئيس شهاب لاحقا. لقد بقيت المؤسسات التي انشأها، لكن دورها لم يعد كما هو منتظر لأن اصحاب القرار في المؤسسات الدستورية يعملون وفق اولويات مختلفة.

■ هل هذه المؤسسات لا تزال قادرة على القيام بالمتطلبات الاساسية ام انها في حاجة الى تطوير وتحديث؟

□ الهيكل الاساس للادارة وللمؤسسات لا يزال قائماً رغم التفكك الكبير الحاصل اليوم، لكن هذه المؤسسات ليست قادرة على القيام بمهامها ولا يمكنها معاودة اداء دورها الا بعد اعادة بناء واصلاح ما تهدم. لا شك في اننا في حاجة اليوم الى سلسلة اجراءات اولية علاجية لتأمين متطلبات العمل الاداري الاساسية قبل ان نتحدث عن اصلاحات جذرية. وهذا يبدأ بالرواتب ويمر بالتجهيزات الاساسية الضرورية

لها ملاك او صلاحيات خاصة بها، لانها غير موجودة. ما حصل هو تعويض عن هذا الفراغ وتم اعتماد تسمية هي "مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية"، والتعاقد مع مستشارين ومكاتب منظمات دولية وبالتالي تكوين شبه جهاز اداري وقد حول هذا المكتب القيام بالعديد من المشاريع والدراسات، لكن الدراسات كثيرة والحاجة ليست الى المزيد منها بل الى تطبيق ما هو مهم منها. الاصلاح لا يكون فقط باستحداث وزارات او الغاء اخرى، ولا يكون فقط بسياسات حكومية مستدامة او موقته، بل يحتاج الى القدرة على القرار الحازم وعلى تنفيذه وفق خطط واضحة تنطلق من المصلحة العامة ولا تتوقف عند مصالح القوى المتضررة.

■ الا ترى ان بناء الادارة في لبنان مسؤولية وطنية وليست فردية تستند الى رؤية سياسية علمية وليست مسألة ادارية بحتة؟
□ طبعا انها مسؤولية وطنية كبيرة، ويستحيل ان تحصل على المستوى الاداري فقط، بل تحتاج الى رؤية سياسية كبيرة قادرة على توجيه جهود السلطات الدستورية بهذا الاتجاه، اي ان تحصل بالتزامن اصلاحات تشريعية تواكبها ورشة حكومية للتنفيذ وورشة قضائية للمحاسبة والملاحقات الجدية البعيدة من الحسابات السياسية الانتقامية او الاستعراض.

■ لماذا جهاز الدولة الاداري يعتوره هذا الخلل والشوائب على المستويات الهيكلية والنصوص التشريعية والتنظيمية؟
□ الوضع الحالي هو نتيجة تراكم المشكلات المزمنة التي لم يجر حلها بالشكل الصحيح على مدى عقود، لاسيما في مرحلة ما بعد الحرب. ما حصل ان محاولات الاصلاح اجهزتها القوى التي يتشكل منها الطيف السياسي واستعاضت عنها بمحاولات تجميلية مثل اقرار قوانين جديدة بقي معظمها من دون تنفيذ. فالعديد من الوزارات والمرافق العامة تم اقرار قوانين

”
الإدارة العامة في حالة
تفكك وانحلال متقدم وأخذ
في التوسع
“

للعمل، ولا ينتهي بالفراغات الكبيرة التي يتم ملؤها بطرق غير قانونية. حالة الادارة العامة اليوم يرثي لها ولا يمكن التعويل عليها من دون ورشة عمل كبيرة.

■ بعد هذه المحاولة تم تخصيص حقيبة للاصلاح الاداري كانت من دون ملاك ولا صلاحيات، هل الاصلاح يكون بحقيبة وزارية ام بسياسة حكومية مستدامة؟

□ لم تنشأ وزارة للاصلاح الاداري بل استحدث منصب وزير دولة لهذه المهمة، اي انه لا توجد في التنظيم الاداري العام للدولة وزارة تنمية ادارية او اصلاح اداري. من الطبيعي، انه عندما لا تكون هذه الوزارة من عداد وزارات الدولة ان لا يكون



خليكن بالبيت،

واصلين لعندكن!

اطلبوا خدمة التوصيل المنزلية

Home Service على 1577



المسار الدستوري الذي كان يجب اتباعه منذ اقرار الاصلاحات الدستورية في العام 1990. نصت المادة 95 من الدستور المعدلة سنة 1990، على الغاء قاعدة التمثيل الطائفي وعلى اعتماد الاختصاص والكفاية في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والامنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقا لمقتضيات الوفاق الوطني، باستثناء وظائف الفئة الاولى وما يعادلها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين، وحتى مع اعتماد المناصفة في وظائف الفئة الاولى شددت المادة 95 على الا يكون هناك تخصيص لاية وظيفة لاية طائفة كما شددت على التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاية. هذا المقتضى الدستوري تم اهماله كلياً، وبدلاً من التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاية تم غالباً اعتماد الولاء السياسي والطائفي، وجرى تخصيص المناصب من الفئة الاولى ومن الفئات الادنى لطوائف محددة واصبحت تلك المناصب ملكاً لممثلي الطوائف الكبرى الحاكمين في النظام السياسي. الانحراف عن النص الدستوري ادى الى حالة التملك التي ذكرتها، والخطورة في هذا التملك لا تقتصر على كونها مخالفة للدستور فحسب، بل في انها حولت المناصب العامة الى مواقع نفوذ على قاعدة العلاقة التي تربط المرجع الذي يتولى التسمية بالاشخاص الذين يسميهم وما يحصل نتيجة ذلك من تبادل للخدمات في مقابل الحماية والحصانة الكاملة التي يتمتع بها الموظفون. كل ذلك ادى الى تراجع دور اجهزة الرقابة واستحالة اجراء المحاسبة والاصلاح بسبب قيام نظام الغطاء السياسي الطائفي الذي يمنع ذلك. سائر الافات الاخرى التي ذكرتها هي نتائج للحالة المذكورة، ولا يمكن التخلص منها او من اثارها بشكل جذري الا بعد اجراء تغيير بنيوي في العمل العام وفي تكوين القوى السياسية في ذاتها، بحيث تكون تلك القوى مشابهة لما اقره النص الدستوري من الغاء لقاعدة التمثيل الطائفي الذي لم يبق الا على المناصفة فقط خلال المرحلة الانتقالية.



هناك طبقات مصالح
منفعية ومافيوية واي
اصلاح يجابه بشراسة

الاساسية تحتاج الى تطوير طبعا، لكن الترهل الحاصل الان ليس سببه في النصوص بل في الذهنية السائدة وفي الفراغات الكبيرة التي تتحكم بالادارة ويجري ملؤها بطرق موقته وغير قانونية.

■ ماذا عن الازدواجية الادارية والشخصانية والتملك الطائفي للوظيفة كأسباب للتخلف الهيكلي الاداري؟

□ هذا السؤال هو المدخل الاساسي لوضع اليد على الجرح ولتشخيص المرض الحقيقي الذي يصيب الجسم الاداري. التملك الطائفي للوظيفة ليس امراً بسيطاً، بل هو انعكاس او نتيجة للخلل البنيوي الذي يشوب النظام السياسي اللبناني. هذا الخلل البنيوي هو انحراف كبير عن

◀ جديدة لتنظيمها. نذكر على سبيل المثال قوانين تنظيم قطاع الكهرباء وقطاع المياه وقطاع الاتصالات، وهذا الاخير الذي كان يعتبر في بداية عقد الالفين مثابة نطف لبنان لانه كان يدر المليارات على الخزينة. في الخلاصة معظم القوانين الاصلاحية المذكورة هي اليوم حبر على ورق.

■ هل الحل لكل هذه المشاكل هو في اعادة بث الروح في وزارة التخطيط والامناء؟ □ ان غياب جهاز مركزي للتخطيط والتنسيق بين اجهزة الدولة واداراتها، يشكل خلافاً كبيراً في عمل الة الادارة العامة ويؤدي الى نتائج كارثية. ان جهازاً مركزياً للتخطيط والتنسيق هو امر اساسي.

■ لماذا نلمس هرم الادارات العامة وتقادماها، هل لأن تنظيمها يعود الى سنة 1959؟

□ المراسيم الاشتراعية التي صدرت في العام 1959 وما يزال العديد منها نافذاً، تشكل العمود الفقري للادارة العامة ومنها النظام العام للموظفين والتنظيم الاداري وتنظيم الادارات العامة وتنظيم مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة. هذه النصوص