Conférence du Dr Khaled Kabbani

Le 16 Mai 2016

خارطة طريق نحو إدارة عامة عصرية ومستدامة في لبنان

(Feuille de route pour une modernisation de L'Administration Publique)

من أين نبدأ، لرسم الخارطة، هذا هو السؤال؟ البداية، بناء دولة القانون. فما هي دولة القانون Etat de droit ؟

إذا كانت دولة القانون تعرف باختصار بأنها الدولة التي يخضع فيها الحكام والمحكومون إلى أحكام القانون بمعناه الواسع، أي إلى القواعد القانونية العامة، على امتداد واتساع هرم القواعد القانونية، بدءاً من الدستور، فإن الدولة اللبنانية، يمكن أن يطلق عليها بالشكل على الأقل، دولة قانون ومؤسسات، بعد أن استكمل عقد دولة القانون بإنشاء المجلس الدستوري Conseil Constitutionnel في سنة 1994.

ولكن دولة القانون لا تكون كذلك عبر النصوص فقط ولكن من خلال التطبيق وعبر التزام الحكام قبل المحكومين، لكي يكونوا قدوة، بقواعد القانون واحترام القاعدة القانونية، وإبعاد السياسة عن الإدارة، واستقلالية الإدارة وحيادها وعدم تحويل إدارات الدولة إلى إقطاعات تتوزعها الطوائف وكأنها أملاك خاصة تتصرف بها تصرف المالك بملكه.

إذن ثلاثة قواعد ترسم خارطة الطريق لإدارة عصرية ومستدامة: التزام الحكام باحترام القانون وإبعاد السياسة عن الإدارة واستقلالية الإدارة وحيادها.

بهذا المعنى والمفهوم لدولة القانون لا نستطع القول أن الدولة اللبنانية هي دولة قانون لأن السياسة قد دخلت إلى عمق الإدارة اللبنانية ومؤسسات الدولة، فأفسدت كل شيء وأفسدت معنى ومفهوم دولة القانون.

1- المحطة الأولى في خارطة الطريق: التزام الحكام باحترام القانون

في دولة القانون لا استنسابية ولا تحكم ولا مزاجية، بل التزام دقيق بالقاعدة القانونية،

في دولة القانون مؤسسات تعمل وفق مبادئ وقواعد عامة تتسم بالاستمرارية والشمول، بصرف النظر عن الأشخاص الذين يتولون قيادة أو إدارة هذه المؤسسات.

وما دام مفهوم المصلحة العامة أو الخدمة العامة أو الشأن العام، مغيباً أو منتقصاً، لحساب مصالح سياسية أو فئوية أو مناطقية أو طائفية تشد المواطن وتجتذبه خارج دائرة الدولة، وبالتالي خارج دائرة القانون، فإن مفهوم دولة القانون كأحد أهداف الإصلاح، يفقد معناه ومضمونه، بما ينطوي عليه من خضوع الجميع لأحكامه، والالتزام بجميع قواعده، وبما يعني مساواة المواطنين أمام القانون واحترام مبدأ الشرعية، والالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، وبحيث لا يتحول مفهوم دولة

القانون إلى شعار فارغ من اي مضمون، تصبح فيه الديموقراطية، باعتبارها سمة دولة القانون، عنواناً زائفاً وموهوماً.

فالإصلاح، مرتبط بمفاهيم وقيم المجتمع الأساسية، ومنها معنى الدولة ومفهوم الخدمة العامة والمواطنة والشأن العام وأخلاقيات الوظيفة العامة، والديموقراطية والحرية، والحقوق والواجبات، والمسؤولية والمساءلة والحكم الرشيد، وبالتالي، فهو مسألة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بثقافة المجتمع وبمفهوم سيادة القانون The Rule of Law.

لقد أنشأ الرئيس فؤاد شهاب عند بدء ولايته في سنة 1959، في إطار سياسة الإصلاح الإداري التي انتهجها البنيات - المؤسساتية الثلاث الأساسية للوظيفة العامة وللإدارة السليمة، وهي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة، لتعزيز ومأسسة الوظيفة العامة. ولقد عززت هذه المأسسة الوظيفة العامة، بحيث بلغت الإدارة اللبنانية أوجها في الستينات والسبعينات من القرن الماضي، إلى أن دخلت السياسة في مفاصل عمل الإدارة ومرافق الدولة ومؤسساتها، وشوهت مفهوم الخدمة العامة والوظيفة العامة.

ليست الوظيفة العامة سلماً للارتقاء الاجتماعي أو للتسلط أو ممارسة النفوذ أو الإثراء. إنها عمل يرتقي فيه المواطن إلى أسمى درجات العطاء العام. الوظيفة العامة تعني الخدمة العامة، الخدمة المجردة من الأهواء والنوازع، الخدمة المنزّهة عن الأطماع، خدمة الناس والمواطنين، والسهر على حاجاتهم ومصالحهم، وتوفير الأمن والسلامة والسكينة لهم.

أن تكون موظفاً في الدولة، يعني أن تكون في خدمة الناس، جميع الناس، فكل من ولّي عملاً عاماً هو موظف في خدمة الدولة بل في خدمة الناس، يتساوى في ذلك الجميع، سواء أكان رئيساً أو وزيراً أو نائباً أو مديراً أو في منصب عام، وقديماً قيل: " سيد القوم خادمهم ".
أن تكون موظفاً عاماً، يعني أن تحظى بشرف الانتساب إلى الدولة، وأن تكون أميناً على الخدمة العامة، أن تحرص على المصلحة العامة وتسهر على الشأن العام.
أن تكون عاملاً في الدولة، يعني ان تكون مسؤولاً، والمسؤولية أمانة وليست جاهاً أو حظوةً أو تسلطاً على الناس، فالسلطة التي أناطها بك القانون يعني أن تمارسها في حدود القانون لا خروجاً عنه، وأن تستعملها في خدمة المواطن.
أن تكون موظفاً، يعني بالأولوية أن تكون مواطناً، تنتسب وتنتمي إلى وطن ودولة، يعني أن تحترم القانون وتخضع له وتعمل بهديه ووفقاً لنصوصه، وألا تتجاوز على أحكامه، وان لا تستخدمه بما يضرّ الناس او يسيء إليهم.

لعل مفهوم الوظيفة العامة في لبنان وما تمثله من أبعاد إنمائية وحياتية واجتماعية ووطنية، ومن تحريك عجلة الدولة والدورة الاقتصادية لا يزال بعيداً عن الإدراك العام، ويتم التعامل مع الوظيفة العامة، وكأنها متاع أو وسيلة للعيش والعمل، وفي كثير من الأحيان، للسلطة أو النفوذ.

2- المحطة الثانية في خارطة الطريق: إبعاد السياسة عن الإدارة

لم يزل التصرف في الإدارات العامة والمؤسسات العامة، من قبل بعض ممن يتولون المسؤولية، وكأنها إقطاعات للطوائف والمناطق والأحزاب والقوى السياسية، بل مقتنيات، يتم تقاسمها، بالتوافق طبعاً، ومن ثم استتباعها، والتصرف بها، بعيداً عن مفهوم الخدمة العامة، والمصلحة العامة، وما يتضمنه مفهوم المرفق العام، من احترام لمبدأ المساواة بين المواطنين، وبما يعني التعامل مع اللبنانيين، لا كأتباع، بل باعتبارهم مواطنين، ينتمون إلى دولة قانون ومؤسسات.
أن تكون موظفاً عاماً يعني أن تكون في خدمة المواطنين، جميع المواطنين، لا في خدمة طائفة او منطقة أو فئة أو حزب أو جهة سياسية، فتفقد حريتك وما تنطوي عليه الحرية من كرامة، وتفقد حيادك وما ينطوي عليه الحياد من استقامة.

لم يتم التوصل بعد، إلى تحييد الإدارة عن السياسة، وإبعادها عن الصراعات والنزاعات السياسية، بل تستخدم الإدارة كسلاح وأداة استقواء في هذه الصراعات والنزاعات، ويزج الموظفون والمواطنون في أتونها ونارها، فتقع فريستها وأولى ضحاياها.

المشكلة أن لا فصل بين السلطات، ولا فواصل بين الدولة والأشخاص، ولا مسافة بين المؤسسة والمسؤول، ولا مساحة بين الإدارة ومن يتولى شؤونها، ولا تمايز بين الأشياء، ولا وجود لثقافة المساءلة والمحاسبة.

لم نرتق، بعد، إلى هذا المستوى من الثقافة لمفهوم الدولة، ولمفهوم الوظيفة العامة، والخدمة العامة، ولمفهوم المواطنة، ولمفهوم السياسة ومعناها، وما تنطوي عليه من أبعاد، ليس أقلها تدبير شؤون الناس، ولمفهوم الشأن الخاص والشأن العام Res Publica، الشيء العام La chose publique وما يستلزمه هذا التمييز من فصل بين الشأن الخاص والشأن العام.
ولذلك، يجب إبعاد السياسة عن الإدارة، وأن يحرص أهل السياسة على عدم التدخل في الإدارة أو ممارسة أية ضغوطات أو تأثيرات عليها، بما يمنعها أو يبعدها عن ممارسة دورها الحقيقي، ألا وهو الخدمة العامة المجردة.

3- <u>المحطة الثالثة في خارطة الطريق: استقلالية الإدارة وحيادها</u>

أنشأ المشرّع مؤسسات إدارية تتولى الرقابة على أعمال الإدارة لضمان استقلالية الإدارة وتحصينها والسهر على حسن أدائها، ومنها مجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي، وديوان المحاسبة. واناط بمجلس الخدمة المدنية، تحديداً، كل الصلاحيات المتعلقة بشؤون الموظفين الذاتية وما يدخل في إطار الوظيفة العامة والمعاملات المتعلقة بها، بحيث بات يلعب دوراً شبيهاً بدور القاضي الإداري في قضايا الوظيفة العامة، وقراره بشأنها مستقل، لا يتنافس فيه مع أحد ولا ينازعه فيه أحد، وبذلك بات مجلس الخدمة المدنية المرجعية الأساسية للوظيفة العامة، بما يجعلني أقول انه بات يقوم ابتداءً بدور قاضي الوظيفة العامة.

هذه الرقابة التي يمارسها مجلس الخدمة المدنية على الإدارة العامة، بمفهومها الواسع، إلى جانب هيئات الرقابة الأخرى، تهدف إلى انتظام عمل الإدارة في إطار القانون، إعلاءً لشأن القانون، والتزاماً بمبدأ الشرعية، شرعية الأعمال الإدارية، لكي لا يكون انتهاك للقانون، لكي لا يكون محاباة ولا تمييز في المعاملة بين مواطن وآخر، لكي لا يكون تسييس أو تطييف للخدمة العامة، ولا إساءة لاستعمال السلطة، ولا تحوير لمفهوم الخدمة العامة والشأن العام، لكي يتقدم الشأن العام على الشأن الخاص، لكي يسود مبدأ المساواة بين المواطنين في كل عمل من أعمال الإدارة العامة، لكي تكون الإدارة في خدمة المواطن، لكي تسهر الإدارة وتحرص على تقديم أفضل خدمة للمواطن، دون تلكؤ ولا تباطؤ أو تأخير، لكي تكون الإدارة إدارة منتجة وفاعلة وحديثة ومتميزة وصاحبة رؤيا. وهذا ما يؤدي إلى بناء المؤسسات وإلى مأسسة الوظيفة العامة، وهو ما يبرز أيضاً ويضع تحت الضوء أهمية دور مجلس الخدمة المدنية ومسؤوليته في شأن الوظيفة العامة بصورة خاصة، وشأن أعمال الإدارة، بصورة عامة، مما يؤكد على أن مجلس الخدمة المدنية، ليس مؤسسة عادية أو تقليدية، وإنما هو **مؤسسة تقريرية، ومؤسسة قيادية**، يجب وينبغي تعزيز استقلاليتها وحيادها.

من هذا المنطلق، يجب السعي لأن تكون الإدارة حيادية ونزيهة وشفافة، وأن تكون خلاقة ومبدعة ورائدة، كما يجب العمل على استعادة دور المؤسسات، وتحييد الإدارة عن السياسة، وأن لا نغرق في دهاليزها ووحولها، لأن الإدارة تعمل من أجل الناس، وفي خدمة الناس، كل الناس، ولتلبية احتياجات الناس وتوفير الخدمات العامة للمواطنين، من ماء وكهرباء وطرقات وبيئة نظيفة ومدارس وصحة واستشفاء، بصورة مستمرة ومنتظمة، لا انقطاع فيها ولا توقف، وبصرف النظر عن المتغيرات أو التأثيرات أو النزاعات السياسية، فقد يتغير الحكام وتتبدل الحكومات ولكن تبقى الإدارة قائمة على خدمة المواطنين كل المواطنين.

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، فنسيء إلى أنفسنا وإلى الإدارة ونساهم 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.

خاتمة

أختم فأقول، ماذا يريد الناس، ماذا يريد اللبنانيون؟
يريدون 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 أنها مغيبة وإما أنها مهمشة، بفعل السياسات المتبعة، فتخسر الإدارة طاقاتها المنتجة وتضرب قاعدة الموظف المناسب في المكان المناسب.

انطلاقاً من هذه العناوين العريضة أو الأهداف، أي التزام الإدارة باحترام القانون والعمل بموجب أحكامه، واعتماد أسلوب التعيين عن طريق إجراء مباريات تتسم بالنزاهة والشفافية والموضوعية على أساس المساواة والمنافسة وتكافؤ الفرص، بحيث يكون مجلس الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة ENA الحامي والضامن لحقوق أصحاب الكفاءات والاختصاص، بما يجنب المرشحين للوظيفة العامة، اللجوء إلى الوساطة ويحررهم من الاستزلام، ويؤمن للإدارة عناصر قادرة على تسيير عجلة الدولة، ويعزز استقلالية الإدارة، وإبعاد تأثير السياسة عنها، انطلاقاً من ذلك يمكن الحديث عن إدارة مستقلة وإدارة فاعلة، بل يمكن بناء إدارة حديثة وعصرية ومتطورة، قادرة ومنتجة ومؤهلة، حيادية ومجردة وغير مسيّسة، تعمل بجد ونشاط كقاطرة لعمل الحكومة وكخادمة للمواطنين، كل المواطنين.

وعلى هذا الأساس لابد من بث روح جديدة في الإدارة، ترتكز على قيم الجدارة والتميّز والتجرّد والمسؤولية وأخلاقيات العمل والخدمة العامة واحترام القانون، وإشاعة مناخات من الثقة والتفاعل داخل الجسم الإداري الواحد، بحيث تكون الإدارة، حيادية ونزيهة وشفافة، وتكون أمينة على خدمة المواطن، كل مواطن، حريصة على المصلحة العامة وتعمل في أجواء إيجابية وملائمة.
والقيادة الإدارية مطالبة ببث هذه الروح، وحمل هذه المسؤولية والأمانة، وأن تكون رائدة وقدوة للآخرين.

هذه هي خريطة الطريق التي نرسمها لأولي الأمر، فهل من مستجيب؟
خلال ترأسي لمجلس الخدمة المدنية سعيت إلى تحقيق هدفين أساسيين من ضمن أهداف أخرى. أولهما التأكيد على استقلالية مجلس الخدمة المدنية كمؤسسة حامية للوظيفة العامة، وهو ما كان منذ اللحظة التي توليت فيها مهامي، وثانيهما إعادة إحياء دور وعمل المعهد الوطني للإدارة بعد توقف طويل، وهو ما حصل بعد صراع مرير. وبهذه المناسبة يحضرني قول أحد الحكماء الفرنسيين ان قيمة المؤسسات هي من قيمة الرجال الذين يتولونها، Les institutions valent ce que valent les hommes.

-=-=-=-=-=-=-=-