



تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في لبنان

الدكتور طوني جورج عطاالله

أستاذ محاضر في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية

الفهرس

3	مقدمة - الإدارة خدمة عامة
3	1. أهداف البحث
4	2. محتوى التقرير
5	3. منهجية البحث
6	4. الصعوبات
7	الفصل الأول - المواطن(ة) والقطاع العام
7	I. حق المواطن(ة) في المعاملة الجيدة
19	II. واجبات المواطن(ة)
24	III. توفّر المعلومات للمواطن(ة)
32	IV. حق المواطن في المراجعة
36	V. استشارة المواطن
38	VI. مشاركة المواطن(ة) في السياسات والخدمات العامة
41	الفصل الثاني - المجتمع المدني والقطاع العام
41	I. التجربة العملية للمنظمات غير الحكومية في لبنان
43	II. استشارة المنظمات غير الحكومية في التشريع وفي وضع سياسات القطاع العام
46	III. تنظيم مشاركة المنظمات غير الحكومية في تقديم الخدمات العامة
47	الاستنتاجات العامة
48	المراجع
50	الملاحق

مقدمة - الإدارة خدمة عامة

لا يرتبط الإصلاح الإداري حتماً بضخامة المباني الإدارية وفخامتها أو بمكننة الإدارة أو بالدورات التدريبية للموظفين. ثمة عصرية شكلية أو جزئية للإدارات والمؤسسات العامة ليست من الإصلاح في شيء. يكمن المعيار الأساسي للإصلاح الإداري في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين. فالإدارة الحديثة هي التي توفر خدمات عامة للمواطن بصفته مكلفاً بالضريبة وبالمساواة مع سائر المواطنين.

المواطن في علاقاته اليومية مع الإدارة إما أن يشعر بأن كرامته مصانة، وأنه يلقي معاملة متساوية مع الجميع، لا بسبب قدرته المالية أو بفعل الوساطة أو نتيجة علاقته بالقوى النافذة، وإما أن لا يشعر بأن مبدأ المساواة مطبقاً في علاقته بالإدارة وتعامله اليومي معها.

إصلاح الخلل في علاقة المواطن بالإدارة لها أرتباط مباشر بالدفاع عن حقوق الإنسان وبناء دولة الحق والعدالة والإستقرار.

يركز هذا البحث على الإطار التحليلية المستنتجة من التجارب اللبنانية الميدانية المعاشة يومياً في مجال مشاركة المواطنين والمنظمات غير الحكومية في إصلاح القطاع العام وإمكانات تطوير سياسات عامة قادرة على التأثير بفاعلية في هذا المضمار.

1. أهداف البحث

يُشكل مجمل هذا البحث التقرير الوطني اللبناني حول مدى مشاركة المجتمع المدني والمواطنين في مبادرات الإصلاح الإداري. وهو يطرح الاشكاليات والتحديات التي تواجه إصلاح القطاع العام في لبنان وسبل تطويره على غرار التجارب العالمية الناجحة التي تقوم على مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، في تحسين أداء القطاع العام وتأمينه أفضل الخدمات للمواطنين. يعرض التقرير تجارب نموذجية إنطلاقاً من الخبرة اللبنانية الذاتية في الإصلاح الإداري غير المنطلقة حصراً من جهة حكومية، ويقدم اقتراحات لتعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في تطوير سياسات عامة وتنمية خدمات القطاع العام. وتشكّل هذه الاقتراحات الورقة اللبنانية الإصلاحية إلى إجتماع مجموعة العمل العربية لتبادل الخبرات بين الباحثين من البلدان المشاركة.

ان الهدف الرئيسي للتقرير هو احياء بعض الحالات النموذجية في مشاركة المجتمع المدني والمواطنين في إصلاح القطاع العام، وجمعها في وثيقة وتبويبها في إطار نظري منطلق من الواقع الميداني. والبحث في مدى مساهمة المواطنين والهيئات غير الحكومية في صنع السياسات العامة المتعلقة بتحسين نوعية الخدمات التي يستفيد منها الناس وتجويد أداء الإدارات مما يسمح بتحديد موقع لبنان وتشخيص الحالة اللبنانية. ليس المطلوب جمع كل المبادرات التي تعتبر بمثابة نماذج للإقتداء لأن ذلك يتطلب وقتاً طويلاً وتعبئة جهود جماعية. أظهرت التجارب في العالم ان الخطط الإنمائية التي تضعها السلطة المركزية، وإن ترافقت مع إرادة فعلية في التطوير، تتعثر بسبب عدم مشاركة الناس.

شهد لبنان تجربة تاريخية فريدة في الإصلاح الإداري خلال عهد الرئيس اللواء فؤاد شهاب اعتمدت على التخطيط وخلق مؤسسات رقابة للوظيفة العامة مثل مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة والضمان الإجتماعي... ولكن مكتسبات تلك المرحلة اهتزت بقوة في سنوات الحروب ما بين 1975 و1990 حيث واجهت أوضاع الإدارة اللبنانية مزيداً من التردّي.

والملاحظ في سنوات السلم ما بعد 1990 أن المواطنين اللبنانيين ينتقدون كثيراً الإدارة العامة، لكنهم يتقون بها في عمق إدراكهم. وهذا الأمر وجد طريقه إلى التعبير عنه خلال سنوات الحرب حيث صمدت الإدارة اللبنانية. والمواطنون استمروا في ملاحقة معاملاتهم في السجل العقاري، ودفع الضرائب، والمطالبة بالحصول على المستندات والوثائق الرسمية. هذه الثقة غير المستغلة لم يتم بعد الإفادة منها وتثميرها. ولا شك تتوفر الكثير من العناصر الإيجابية في العلاقة بين المواطن والإدارة، ولا ينطلق لبنان من الصفر. وهناك تجارب حديثة وناجحة يقتضي التركيز عليها، على سبيل المثال لا الحصر، وأبرزها:

- الإعلام الإداري الذي يسمح للمواطن بمعرفة حقوقه وسبل الدفاع عنها.
- تبسيط وتسهيل المعاملات التي هي نقطة محورية في الديمقراطية ومكافحة الفساد.
- ضرورة تنمية الشعور لدى اللبناني بأن حقوقه وواجباته تجاه الإدارة مصنونة وترعاها مجموعة من الأصول لأن العلاقة بين المواطن والإدارة هي من أبرز معايير الحكم الجيد.

2. محتوى التقرير

يحتوي التقرير على أبحاث ميدانية وأطر تحليلية في مجال مشاركة المنظمات غير الحكومية والمواطنين في إصلاح القطاع العام وفقاً للتقسيم الآتي:

مقدمة: الإدارة خدمة عامة

الفصل الأول: المواطن والقطاع العام

- حق المواطن في المعاملة الجيدة: تبسيط المعاملات الإدارية، توفير خدمات نوعية، مدى تمتع الموظفين بخلفية الوظيفة العامة وتعاملهم مع المواطنين بمساواة.

- واجبات المواطن: مدى تعاطي المواطن مع الموظف باحترام، مدى اللجوء إلى استغلال النفوذ، أو الضغط أو الرشوة في تسريع المعاملات الإدارية، دفع الضرائب والرسوم أو التهرب منها، الحفاظ على المباني والمنشآت العامة.

- حق المواطن في البلوغية إلى الخدمات العامة والمعلومات الرسمية: الوثائق العامة، المعاملات التي تعني المواطنين، برامج القطاع العام، آليات عمل الوزارات والإدارات العامة، موازنات الإدارات العامة والمؤسسات والبلديات، عبر مكاتب الاستقبال والمنشورات والحملات الإعلامية والمواقع الإلكترونية.

- حق المواطن في المراجعة: مدى توفر فرص اللجوء إلى القضاء، مهل البت بالدعوى، حق المواطنين في تقديم عرائض للمؤسسات الرسمية، توافر مكاتب شكاوى في الإدارات، ووسطاء في الشكاوى.
- حق المواطن في استشارة جهاز مرجعي للإدارة العامة: وقد يتم ذلك بواسطة هيئات رسمية في الوزارات والإدارات العامة ولجان أو جمعيات مؤلفة من المواطنين، وعبر قيام الدولة باستقصاءات واستفتاءات شعبية حول سياسات القطاع العام وتأثيرها على الناس، وتوفير نظام يسمح للمواطنين تقديم اقتراحاتهم لأجل تحسين العمل الإداري.
- مدى مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة المتعلقة بالخدمات الرسمية.

الفصل الثاني: المجتمع المدني والقطاع العام

- التجربة العملية للجمعيات والمنظمات غير الحكومية في لبنان. ومدى تمتع هذه المجموعات من حرية في العمل.
- استشارة المنظمات غير الحكومية في التشريع وفي وضع سياسات القطاع العام. حصول منظمات المجتمع المدني على مشاريع واقتراحات القوانين، ودعوة منظمات المجتمع المدني إلى نقاشات اللجان البرلمانية والوزارية لإبداء الرأي والتفاعل.
- تنظيم مشاركة المنظمات غير الحكومية في تقديم الخدمات العامة.

الخاتمة وإستنتاجات عامة

3. منهجية البحث

يعتمد التقرير على بحث توثيقي وتحقيقات ميدانية يتناول مبادرات بارزة أُطلقت في السنوات العشر الاخيرة لإصلاح القطاع العام، سواءً كانت تشريعية أو إعلامية أو تربوية أم مشاريع منجزة أو أعمال تطوعية قام بها مواطنون وجمعيات لتحسين نوعية الحياة والخدمات العامة والأداء الإداري بما فيها المبادرات التنموية في البلديات. يركز البحث بصورة رئيسية على مراجعة الأدبيات المنشورة وإجراء مقابلات وتحقيقات ميدانية مع اشخاص كان لهم دور محوري، والخروج باستنتاجات مركزة.

تحتاج الدراسة الى منهجية دقيقة لأسباب عدة أهمها:

1. للمرة الأولى يوضع مثل هذا التقرير الذي يفترض ان يشمل كل ما سبق صدوره من مبادرات امتدت على مرحلة تاريخية طويلة نسبياً مشمولة بالبحث.

2. تتوفر بعض المراجع الهامة المساعدة¹. في المقابل، تحتمّ هذه الطريقة إطلاعاً واسعاً ومطالعة الكثير مما كتب حول مبادرات محددة لتكوين رؤية شمولية، ومن أجل استنباط الوقائع واستخراجها.

3. اقتضى التحقق من صحة الوقائع أو التعمق في بعض مراحل البحث مقابلة مسؤولين في وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية وإدارات عامة أخرى لتوضيح بعض الحالات والإجابة على الاسئلة التي يثيرها التقدم في البحث.

4. الصعوبات

واجه البحث بعض الصعوبات الناجمة عن الأسباب الآتية:

1. لأن البحث جديد ولا تتوفر مراجع ودراسات في الموضوع. يوجد الكثير من الكتابات حول مواضيع معينة في الإصلاح والإدارة والموظفين والمواطنين والقطاع العام والمجتمع المدني وغيرها، وقد أدت التجربة اللبنانية إلى وفرة في الإنتاج، لكن لا وجود لإستنتاجات حول مدى ترابط مجمل هذه العناصر ببعضها. لذلك حتمت هذه الطريقة الكثير من المطالعات في مصادر مشتتة من أجل إستخراج الوقائع.
2. عدم وجود توصيف للعديد من المبادرات الرائدة، ولا تعريف بها. وكان يتعيّن كتابة تعريف عن المبادرات من خلال المقابلات مع الشخصيات الذين توجه إليهم البحث، الأمر الذي كاد يغرقه في التفاصيل.
3. غياب الشفافية في بعض الوزارات كانت تحول دون التعمق في البحث أو الوصول إلى المعلومات والحصول على مزيد من الوقائع.

¹. فهرس الدراسات والمشاريع المتعلقة بالقطاع العام، إعداد فريق مشاريع ودراسات القطاع العام بالتعاون د. ليلي بركات، بإشراف وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الاستاذ فؤاد السعد، منشورات مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بيروت، 2005، 400ص.

الفصل الأول - المواطن(ة) والقطاع العام

إلى أي حد يمكن أن تتأمن مشاركة المواطنين والموظفين في تحسين نوعية الخدمات العامة وإصلاح القطاع العام في لبنان، على الصعيدين القانوني والواقعي؟ يُستخلص من التجربة اللبنانية الإشكاليات التالية:

I. حق المواطن(ة) في المعاملة الجيدة

لا يشكو اللبنانيون عامة في تعاملهم مع الإدارة من تمييز ديني أو طائفي أو جنسي أو عرقي بقدر شعورهم بالتمييز السياسي لصالح أشخاص متنفذين يلجأون إلى أهل الحل والربط في السياسة وإلى الوساطة والعلاقة مع القوى النافذة بهدف الحصول على ما يعتبرونه حقوقاً لهم في الإدارة. والمعروف عن الإدارة في لبنان أن المحسوبية والفساد والرشوة مستشرية فيها على نطاق واسع، حسبما تشير إليها تقارير رسمية صادرة عن هيئات عاملة في مجال الرقابة الإدارية.

وما يحصل عملياً على الصعيد الإدراك الشعبي بمشروعية البناء الوطني، ان المواطن اللبناني إذا لم يعجبه تصرف موظف البلدية فإنه يلقي فوراً اللوم والمسؤولية على الميثاق الوطني والمرتكزات الأساسية للدولة والنظام ويقول مثلاً: "ما هذا الطائف!" فإذا لم يُنجز له موظف في وزارة ما المعاملة، يردد: "شو هالدولة!"، مما يعني أن المشكلة تنتسب في المس ببنية الكيان وبخط بين الميثاق الوطني والأنظمة الإدارية بكل بساطة وسطحية للأسف. في حين أن الترابط بين اللبنانيين هو أشبه بعقد زواج، ولا يمكن للزوجين أن يعيدا النظر يومياً أو على مدار الساعة بزواجهما وبشكل متواصل. ولذلك فإن إدراك اللبناني حول الأجهزة الإدارية لا يعزز قيام الإدارة على روابط متينة لما هو مشترك بين اللبنانيين.

1. تجربة حديثة لجذب إستثمارات من الخارج يعيقها الفساد الإداري:

في محاولة لتخطي ظاهرة الفساد الخطرة، في مرحلة ما بعد الحرب والسلم، التي يمكن ان تؤثر سلباً في جذب الإستثمارات الخارجية، أنشأت الحكومة اللبنانية "المؤسسة العامة لتشجيع الإستثمارات" ("إيدال") عام 1995، وهي تتبع مباشرة رئاسة الحكومة. وأناطت بها من بين جملة أهدافها تنظيم وإحداث مناطق صناعية ومناطق حرة يمكن ان تجتذب المستثمرين اللبنانيين والعرب والاجانب على حدٍ سواء، وتبسيط الإجراءات والمعاملات الآيلة إلى الحصول على الموافقات والتراخيص وتسجيل المشاريع في أسرع وقت، وذلك في إطار الجهود لإجتذاب الاستثمارات الخارجية.

أ- معاملة في أيام معدودة للمشاريع الإستثمارية: في اواخر عام 1999 طلبت الحكومة من المؤسسة العمل على إيجاد آلية لتسهيل معاملات المستثمرين الذين يقصدون لبنان، فضلاً عن تسهيل معاملات المستثمرين اللبنانيين أيضاً، في أي قطاع كان، سواء في الصناعة أو الزراعة أو السياحة أو أي قطاع استثماري آخر. فتمت دراسة كيفية سير آلية التراخيص للمصانع والفنادق وأي مشروع استثماري يمكن ان

ينشأ في لبنان، إضافة إلى إجازات العمل. وفي شباط 2000 صدر مرسوم "المكتب الموحد لمتابعة التراخيص في إيدال" الذي تكمن وظيفته في استقبال المستثمرين وإعطائهم فكرة واضحة وشاملة عن الآلية المتبعة في الحصول على التراخيص لمشاريعهم، وماهية المستندات الواجب توفرها وحيازتها للحصول على الاستثمار. تجري دراسة طلبات أصحاب المشاريع استناداً إلى معايير محددة وضعتها المؤسسة. يتقدم صاحب المشروع بطلب إلى المؤسسة، ويبلغها رغبته بإقامة مشروعه على عقار محدد. يُرفق بالطلب وصف للمشروع (Concept) ودراسة عن الجدوى الاقتصادية. تأخذ المؤسسة أياماً معدودة من تاريخ تقديم المستندات حيث تدرس لجنة من "إيدال" المشروع وترسل الجواب إلى المستثمر، سلباً أم إيجاباً، بمختلف السبل سواء بالبريد الإلكتروني أو بالفاكس.

ب- هيئة تنسيق بين الإدارات الرسمية لتسريع المعاملات: الفكرة التي نفذتها "إيدال" تقوم على تأليف هيئة تنسيق (Coordinator structure) أي على اجتماع مندوبي الإدارات المعنية بالتراخيص حيث تتشكل الهيئة من مندوبين عن جميع الإدارات المعنية بالتراخيص (مندوب عن كل من المحافظة والبلدية ووزارات الصحة والبيئة والزراعة والسياحة والعمل، والصناعة...). وبدل ان تسير المعاملة وفق خط افقي من إدارة إلى أخرى، ومن وزارة إلى أخرى مع ما يفرضه ذلك من تأخير رهثما تعطي كل دائرة موافقتها بين مرحلة وأخرى، خاصة وأنه لا توجد آلية لنقل المعاملات بصورة تلقائية، فإن "إيدال" تقوم بتوزيع نسخ المعاملة والمستندات على جميع المندوبين في نفس الوقت من أجل اختصار المراحل وكسباً للوقت. إنها صورة حديثة عن كيفية قيام إدارة عامة رسمية بمساعدة الناس دون حاجة إلى واسطة النافذين. والمواطن غير قادر بمفرده على تخطي النصوص القانونية الجامدة، كما ان الموظفين في الإدارات الرسمية الأخرى قد يميلون نحو التشدد في تطبيق القانون، طمعاً بكسب المال، معتمدين على التفسير الضيق، للحؤول دون ارتكاب مخالفة تعرضهم للملاحقة القانونية. وهذا ما يؤدي إلى عرقلة شؤون المواطنين. وهنا يكمن دور "إيدال" في تقديم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء أو الوزارات المعنية لإصدار مراسيم تحرر مشاريع المواطنين من القيود أو العراقيل.

يبقى أن دور "إيدال" هو محوري وفاعل على صعيد تشجيع الإستثمارات الخارجية، لكن هذه المؤسسة لا علاقة لها بمسألة التخلص من البيروقراطية المنتشرة في سائر إدارات الدولة الداخلية.

2. شعور المواطنين حيال الموظفين الذين يتولون شؤون الوظيفة العامة:

شهد لبنان تجربة تاريخية فريدة في الإصلاح الإداري خلال عهد الرئيس اللواء فؤاد شهاب (1958-1964) اعتمدت على التخطيط وخلق مؤسسات رقابة للوظيفة العامة مثل مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة والضمان الإجتماعي... ولكن مكتسبات تلك المرحلة اهتزت بقوة في سنوات الحروب ما بين 1975 و1990 حيث واجهت أوضاع الإدارة اللبنانية مزيداً من التردّي.

كانت الإدارة اللبنانية في غالبيتها تضم موظفين كفؤين يتميزون بالمناقبية والجدارة والكفاءات ويعملون بإخلاص وضمير حي وبمهنية وإحتراف. وكان يتم إختيارهم من خلال مباراة ينظمها مجلس الخدمة

المدنية، وهو هيئة عامة أنشأتها الحكومة لكنها تتمتع بالاستقلال والحصانة. وكانت رواتب الموظفين على وجه العموم تفي بحاجاتهم الشخصية والعائلية. ومع ذلك كانت هناك أقلية فاسدة من الموظفين سواء عند تعيينها في الأساس أو تسلل إليها الفساد لاحقاً لأن سياسيين قدموا لها المساعدة والتغطية كي تكون فاسدة وتخرق القوانين. يقتضي تالياً عدم تقييم الإدارة بكل موظفيها من خلال نظرة واحدة مبسطة وإختزالية على الأقل من أجل عدم السماح للأقلية الفاسدة التي توافرت في كل العهود بإعطاء صورة سيئة عن الإدارة اللبنانية.

ما من شك بأن هذا الشعور المتفائل نسبياً، والذي كان سائداً في لبنان في الستينات قبل الحروب على أرضه ما بين 1975 و1990 تراجع اليوم بفعل تراجع معايير الكفاءة والجدارة. وهذا التراجع في المعايير لم يكن يوماً ناجماً عن المبادئ أو القواعد التي ما تزال هي نفسها وينص عليها الدستور والقوانين في تعيين الموظفين، تماماً كما كانت في السابق، ومن دون أي تعديل²، بل أصيبت التعيينات الإدارية ككل لصالح مداخلات سياسيين في شؤون الإدارة وممارسات يمكن القول، انها ولغاية الوقت الراهن، جعلت الإدارة مجالاً في خدمة السياسيين لتوظيف الزبائن بفضل شبكات تبعية واستغلال نفوذ.

يضاف إلى ذلك أن الأزمة الاقتصادية والمعيشية جعلت القدرة الشرائية لرواتب الموظفين متدنية، وكذلك تقلص دور هيئات الرقابة على الإدارة المولجة صلاحية إجراء المباريات بين المرشحين لدخول الوظيفة وإقتراح أسماء الناجحين، إذ ان مداخلات السلطة التنفيذية في التعيينات لا تحترم في أحيان كثيرة الاسماء أو التراتبية المقترحة، لذلك أدت كل هذه العوامل مجتمعة إلى ضعف إقبال العناصر الجيدة على الإدارة لصالح موظفين أقل كفاءة ومهنية. ومع ذلك فلا خيار آخر أمام اللبنانيين سوى إصلاح الإدارة وعودة كل المواطنين وأكثرهم كفاءة إليها. وكل هروب أو إبتعاد عن الإدارة هو ضعف ثقة بها وبالذولة ومؤسساتها وتراجع الولاء والعلاقة بين المواطن ودولته.

التوظيف الإداري الذي تمتع به النواب لمراحل طويلة هو اليوم في تراجع لمصلحة الوزراء النافذين الذين ينسجون شعبيتهم فوق شبكات خدمات غالباً غير شرعية. ويعدُّ بمثابة تنازل من جانب الوزير أن يستقبل نائباً في شأن مراجعة إدارية تخص أحد ناخبيه، ويشكل ذلك خضوعاً من قبل النائب! تتطلق أصوات ودعوات بصورة متكررة لإبعاد النواب عن التدخل في أي من القضايا الإدارية، ولكننا ننسى أن إحدى مهمات البرلمان والنواب هي الدفاع عن المواطنين ضد السلطة الواسعة، الطاغية، الاستثنائية، والبعيدة عن الإدارة الحديثة. والمهم أن كل ذلك يظهر غياب مفهوم لبناني حديث، وعلى جميع المستويات، لوظيفة السياسي في علاقته مع الإدارة.

². للأسف أمام لجنة الإدارة والعدل النيابية إقتراح قانون قيد الدرس يرمي إلى تعديل الفقرة (هـ) من المادة الرابعة من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 بحيث يُسمح للذين ارتكبوا سابقة جنحة شائنة من التقدم إلى الوظيفة العامة. وحسناً فعلت اللجنة في جلستها المنعقدة في 2005/8/10 والتي خلصت إلى التريث في إقرار النص المعروف كون اللجنة السابقة ردت إقتراحين بالموضوع نفسه. وكان من الأجدى لو ردت في شكل نهائي لأنه لا يعطي صورة جيدة عن مستقبل الإدارة (تراجع جردة بأعمال لجنة الإدارة والعدل النيابية، منشورة في مجلة الحياة النيابية، مجلد كانون الأول 2005، ص 90).

أي محاولة لدراسة الموضوع من زاوية تحديث الإدارة تصطدم بالواقع. لأن الإصلاح الإداري، والمؤسسات القضائية والتفتيش الإداري ومؤسسات الرقابة غير قادرة على ضبط تعديات يومية تنتهك عدداً من الحقوق الأساسية للمواطنين. أصبحت حقوق الإنسان في العلاقات الادارية "وزناً ثقيلًا" في لبنان. ولذلك لجأت الحكومات إلى اعتماد شتى الذرائع والبنى التي أوجدتها في السنوات الاخيرة من أجل استيعاب المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

التوزيع الطائفي في الإدارة العامة تحدده ضوابط دستورية وقانونية وقواعد تشتت تعيين الأكثر كفاءة وإحترام التوازن العددي خاصة في الفئة الأولى. ولكن تحت ستار التوزيع الطائفي تنتشر في الإدارة بنيات زبائنية حيث يتدخل سياسيون في التعيينات ويقلبون التراتب لتوظيف أتباعهم، أو لوضع موظف في مركز غير معدّ له، أو لنقل آخر، وفي صورة مغايرة للقوانين والأنظمة. هكذا تنشأ شبكات خدمات قائمة على الوساطة وإستغلال النفوذ وتحويل السلطة. ومن ثم يقوم أفراد من الأنتليجنسيا بإضفاء طابع شرعي على ممارسات السياسيين من خلال توجيه الإنتقادات نحو الطائفية والنظام السياسي، مما يؤدي عملياً إلى تبرأة هؤلاء السياسيين ومداخلاتهم في الإدارة. ويخلص هؤلاء إلى اعتبار أن ممارسات السياسيين ستظل قائمة ما دام النظام "الطائفي" سائداً. لكن قاعدة المشاركة أو تقاسم السلطة تحكمها قوانين وضوابط. ان تعيين ماروني مثلاً، في وظيفة إدارية عليا، يخضع في المنطلق لتوفر الشروط القانونية والإدارية التي ترعى الوظيفة العامة. لذا يقتضي دراسة الزبائنية وشبكاتهما كظاهرة ذاتية مستقلة مرتبطة بمسألة الحكمية الصالحة والحكمية السيئة. ولكن اللبنانيين اعتادوا في الواقع أكثر على تحليل المسائل الشكلية، الدستورية والحقوقية، عوض إجراء تحقيق واقعي وميداني، وهو بالتأكيد أمر أشد صعوبة حول الحكمية.

في نظام متنوع، بعض الوظائف العليا، وبخاصة التقنية منها يقتضي أن تكون مستثناة من قاعدة التخصيص أو التقاسم بين الطوائف: حاكمية مصرف لبنان المركزي، رئاسة مجلس القضاء الأعلى، رئاسة الجامعة اللبنانية... لكن الجهود لا توفق دائماً في تجاوز الخلافات حول المحاصصة.

ان الإقتراحات المستقبلية بشأن خصخصة المؤسسات العامة تستدعي بإلحاح التركيز أكثر على ضرورة وضع إجراءات لحماية المنتفعين من تلك المرافق ضد مخاطر الاحتكار أو التجاوزات أو نهب موارد الدولة وإداراتها تحت حجج شتى في مرحلة الإنتقال من القطاع العام إلى الخاص على غرار ما جرى في بعض دول أفريقيا.

ان الإدارة، ولغاية الوقت الراهن، أضحت في خدمة السياسيين، مجالاً لتوظيف الزبائن. يقتضي إعادة بناء سلطة المواطن وتمكينه، قيام دينامية جديدة، تأطير الفاعلين في المجتمع المدني وقيام حالة من التشبيك فيما بينهم، معرفة حدود القانون، والتخلص من وهم الدولة كسلطة مطلقة قادرة بمفردها على إدارة المجتمع وعملية الإصلاح الإداري على اعتبار ان للمجتمع المدني دوراً مكملاً. الدور الأقصى الذي يمكن للدولة ان تقوم به هو أن تكون العامل ما فوق الطوائف. من دون كفاءة أو قيادة تغدو المؤسسات هياكل عظمية فارغة، أو أسوأ من ذلك، بل أدوات قمع.

من جهة ثانية، فإن الموظفين الإداريين غالباً غير مثقفين. عدد قليل بينهم لديه حب الإطلاع والقراءة. نسبة من يقرأون الصحف قليلة جداً، ونسبة من يقرأون الكتب أقل منها بكثير. وعدد ضئيل من الموظفين يطلع على القوانين، ولكن حصراً على ما له علاقة مباشرة بوظيفتهم. وفي الغالب يمكن الاستنتاج أن المواطن لا يشعر أن الإدارة قريبة منه أو من الغاية التي وجدت من أجلها في الأساس ألا وهي الإدارة التي تخدم لا الإدارة التي تحكم. في حين أن العقلية السائدة اليوم في الإدارة اللبنانية وبصورة مستمرة منذ عهد الإنتداب، وإلى حد كبير في العهد الإستقلالي، هي عقلية الإدارة الحاكمة وليس الإدارة الخادمة. ويغلب لدى المواطن شعور مفاده أنه يدخل إلى الإدارة ويستجدي الخدمة من الموظف.

3. شرعة سلوك لموظفي الإدارة العامة حول حقوقهم ومسؤولياتهم تجاه المواطنين:

الشرعات في لبنان حديثة العهد نسبياً. أقرّ مجلس الوزراء بتاريخ 2001/11/15 شرعة المواطن بناءً على إقتراح وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الأستاذ فؤاد السعد، وهي أطار لعلاقة المواطن بالإدارة بشكل عام ومقدمة لشرعات أخرى متخصصة. تهدف الشرعة إلى بناء علاقة جديدة بين المواطن والإدارة العامة لتحسين علاقة الدولة بالمواطنين من خلال العمل على تلبية حاجاتهم وتقديم الخدمات لهم بأفضل شكل ممكن. جاء في مقدمة الشرعة أن "خدمة المواطن هي الهم الأساسي لكل نظام ديمقراطي، والمواطن أساساً هو الذي يمول نشاطات الدولة، ومن الطبيعي أن يتوقع منها تقديم الخدمات اللازمة بكفاية وتجردٍ ونوعية عالية". والشرعة هي نص له قوة معنوية بالدرجة الأولى، وكان الرهان الأساسي على إعتماها من قبل المجتمع الأهلي والعاملين في القطاع العام لاسيما القياديين منهم إضافةً إلى دعم كامل من السلطة السياسية. تنص شرعة المواطن على حقوق المواطنين في تسهيل معاملاتهم وتسريعها على أيدي موظفين كفؤين يتصفون بالإحتراف والجدارة والخلقية بحيث يشعر كل مواطن في تعامله اليومي مع الإدارة بالكرامة والمساواة وعدم التمييز، وأنه ليس في وضع استعطاء خدمة أو تزلف أو ابتزاز أو خضوع. كما على الإدارة موجب تعليل القرارات الإدارية الفردية بصورة خطية باستثناء الحالات ذات العلاقة بالدفاع الوطني والسياسة الخارجية.

تركز الشرعة على أخلاقيات الوظيفة العامة، وعلاقة الموظف بالمواطن وكذلك على أخلاقيات المواطنة أي علاقة المواطن بالموظف وعدم اللجوء إلى استغلال النفوذ أو أساليب الضغط لتجاوز القوانين والأنظمة والرشوة. والشرعة ليست جامدة بل قابلة للتطوير مع الوقت خاصة وأن الإدارة نفسها هي بحاجة إلى تطوير وإصلاح.

تتضمن شرعات المواطن الأخرى الصادرة عن وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية خلال سنوات 2001-2004 وتنسيق الدكتور أنطوان مسرة شرعات: التربية، الصحة، البيئة، المال العام، السلامة العامة، والتراث. وتحوي جردة من الحقوق متعلقة بالمواطن مع تحديد آليات تطبيق وتفعيل من خلال العائلة والمدرسة والبلديات والجمعيات الأهلية ووضعت خطة أولية لبرنامج تطبيقي لثلاث سنوات.

إلا أن حقوق الموظفين ومسؤولياتهم ترعاها في الأساس أحكام نظام الموظفين الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 112 عام 1959 مع التعديلات الملحقة به وآخرها عام 1992. تناولت المادة الرابعة

عشرة من المرسوم المذكور تحت عنوان "واجبات الموظفين العامة" بعبارات عمومية المبادئ التي يتعين على الموظف ان يستوحياها خلال عمله ومن دون الدخول في التفاصيل. معظم ما يرد فيها هو وجوب خضوع الموظف لمرؤوسيه. أما فيما يتعلق بعلاقة الموظف بالمواطنين فتتص المادة 14 على الآتي:

"يتوجب على الموظف بوجه عام:

1- ان يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها. ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال".

وتضيف المادة المشار إليها في البند (4) بأن على الموظف "ان ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقة وإخلاص ضمن حدود إختصاصه".

أما المادة الخامسة عشرة فنصت على الأعمال التي يحظر على الموظف تعاطيها ومعظمها يركز على مبادئ وسلوكيات يقتضي عليه إحترامها وأبرزها: عدم الاشتغال بالسياسة وممارسة مهن أخرى أو أعمال تحط من كرامة الوظيفة. إلا أن ما ورد في البندين 7 و 8 يتصل بعلاقة المواطن بالموظف بصورة مباشرة أيضاً وفي قضايا عملائية أخرى لا تقل أهمية. فالإولى حظرت على الموظف "ان يلتمس أو يقبل توصية ما، أو ان يلتمس أو يقبل مباشرة أو بالواسطة بسبب الوظيفة التي يشغلها، هدايا أو إكراميات أو منحاً من أي نوع كانت". أما الثانية فمنعت على الموظف "ان يبوح بالمعلومات الرسمية التي اطلع عليها اثناء قيامه بوظيفته، حتى بعد انتهاء مدة خدمته، إلا إذا رخصت له وزارته خطياً بذلك". وثمة من يؤكد بأن منع الموظف من البوح بما لديه من معلومات رسمية وحرمانه من كتابة المقالات أو المؤلفات في جميع الشؤون، بأن ذلك يُشكل هروباً من المشكلة وأكبر عائق يحول دون الإطلاع على المشكلات الإدارية بهدف إصلاح الإدارة.

وعلى رغم قلة النصوص القانونية، فإن التشريعات المتعلقة بحقوق الموظفين وواجباتهم بحاجة إلى تطوير لمجاراة التطور في علم الإدارة العامة³. إلا أن الحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد في المجتمع مع هامش واسع هي أضيق قانوناً لدى تطبيقها على الموظف، خاصةً فيما يتعلق بسلوكياته الشخصية في حياته كفرد لجهة الحد من حريته في ممارسة التجارة أو أي مهنة أخرى، وكذلك الإشتغال بالسياسة أو الإضراب عن العمل والإنتساب إلى النقابات ما عدا التدريس. هذا من حيث القانون لا من حيث الواقع الفعلي.

على وجه عام، فإن مبدأ المساواة مطبق في الوظيفة العامة بحيث أن جميع الطوائف ممثلة نسبياً في الوظائف الإدارية. ودخول المرأة إلى الوظائف العامة من الفئة الأولى يتعزز بإضطراد وإن كان لم يبلغ بعد المساواة الحسابية مع الرجل.

وهناك تقليدياً موجب التحفظ الذي كان يتعين على الموظف في الماضي إحترام مقتضياته. بصورة عامة، وإن لم تكن حياة الموظف مراقبة من قبل السلطات الإدارية فإنها من حيث المبدأ يفترض أن تكون مطبوعة بالحشمة. وهذا المفهوم كان يتسم بالليوننة إزاء الفئات الدنيا من الوظائف وبالصرامة حيال الوظائف

³ . يُراجع أيضاً: دليل الموظف (الموظف في حقوقه وواجباته)، منشورات مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بيروت، 2002، ص. 36. أعدّ الدليل لجنة مؤلفة من السادة: خاطر شبلي وسمير بدر وعلياء عباس وعاطف مرعي ورهيف حاج علي ويوسف نعوس، إشراف الوزير فؤاد السعد.

القيادية بما فيها المدرسين والمراقبين وأفراد الجسم التربوي والقضاة والمفتشين. إلا أن سنوات الحروب ما بين 1975 و1990 جعلت الاستثناءات، لا في المبادئ القانونية بل في الواقع المعاش، على درجة من الأهمية بما فيها الإضراب الذي أخذ مكانته في العادات الإدارية المتكررة برغم النصوص المانعة على اعتبار أن الإدارات هي مرافق عامة تقوم على مبدأ الإستمرارية. وما يقال عن هذه الاستثناءات ينطبق أيضاً على تغاضي الإدارة عن الأعمال الخاصة التي يقوم بها موظفوها بحيث انهم باتوا غير مكرسين كل أوقاتهم لها بسبب عدم كفاية الراتب للمتطلبات المعيشية والعائلية للموظف.

4. برامج الإعداد والتدريب في المعهد الوطني للإدارة: ان النظام الداخلي العام للإعداد والتدريب الذي وضعه مجلس إدارة المعهد الوطني للإدارة وأقره في 2005/6/9 والذي هو ساري المفعول هو رائد في المنهجيات المعتمدة والمواد التدريبية، بخاصة تلك التي تهدف إلى التواصل بين المواطنين والإدارة وترسيخ الخلفية المهنية ونشر ثقافة حقوقية في العمل الإداري. وقد تمّ العمل بهذا النظام بفاعلية في الدورة الأولى التي شملت المرابين المساعدين في مديرية الجمارك في تموز-تشرين الأول 2005.

5. مهل لإنجاز المعاملات الإدارية:

نصت الفقرة 2 من المادة 4 من المرسوم الإشتراعي 111 تاريخ 1959/6/12 على أن "تحدد بقرار من الوزير بعد استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف، والأصول الواجب إتباعها في كل نوع من المعاملات والمهل الواجب إنجازها فيها، وتبلغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية". هذا من حيث النص.

ولكن من حيث الواقع، فغالباً ما تكون المعاملات طويلة ومعقدة. أما المساعي لتبسيطها فإنها غير مضمونة النتائج وقد لا تصمد طويلاً. ان تعقيد المعاملات يلبي وظيفة بنويوية في الفساد الإداري لأنه يبرر الإكرامية ويجعل المعاملة وأصحابها عرضة لإستغلال النفوذ، ويُعدّ مؤشراً على درجة البيروقراطية. وأفضل تنظيم لامركزي في الإدارة قد يبقى على صعوبة إنجاز المعاملات مناطقياً في حال استمرار تعقيدها من أجل الرشوة.

المهل مطبقة فقط من جهة واحدة هي الإدارة ولا إحترام للمواعيد ولوقت أصحاب المعاملات. تنص القوانين على تقديم تصاريح حول المداخل المالية ضمن مهل محددة. وتفرض على كل من يتخلف أو يتأخر عن تقديمها غرامات باهظة ترهق المكلف فيدفعها مضطراً لعدم قدرته على التهرّب منها. لكن الموظف إذا تأخر عن إنجاز المعاملات فلا تحاسبه الإدارة رغم الضرر الذي يُسببه لأصحابها. ويشكو العديد من المواطنين من أن العلاقات الشخصية بين المواطن والموظف غالباً ما تتحكم بسير المعاملة.

فيما يتعلق بمهلة إنجازها، يمكن تقسيم المعاملات إلى قسمين: الأول يتضمن المعاملات التي تنص القوانين على مهل محددة لإنجازها كمعاملات الأحوال الشخصية وجداول التكليف بالضريبة، والقسم الثاني يشتمل على المعاملات التي لا مهل محددة في النصوص القانونية لإنجازها.

وبالنسبة لهذه الأخيرة، إذا لم يحصل المواطن على معاملته ضمن مهلة معقولة بإمكانه عندئذ التقدم بمذكرة يطلب فيها من الموظف البت بمعاملته سلباً أو إيجاباً. فإذا لم يلقى جواباً خلال مهلة شهرين اعتبر ذلك بأنه يُشكل رفضاً ضمنياً، أو في حال تلقيه لرفض صريح، ففي كلتا الحالتين الناجمتين عن الرفض يفسح المجال أمام المواطن لمراجعة القضاء الإداري المتمثل بمجلس شورى الدولة طعناً بقرار الرفض الضمني أو الصريح.

ورغم ان قانون الموظفين نص بشكل واضح في صميم واجبات الموظف بأنه يتعين عليه "ان ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقة وإخلاص ضمن حدود إختصاصه"، فإنه ليس هناك من قاعدة ثابتة لمسألة المهل لأن النص شيء وتطبيقه شيء مختلف. وهذه نقطة مرتبطة مباشرة بحقوق الإنسان ويقتضي الإهتمام بها من أجل الإرتقاء بالإدارة إلى مستوى تطلعات المواطنين بمعنى الوصول إلى مفهوم الإدارة التي تخدمهم ولا تستبد بهم وبخدماتهم.

وفي حال أعطى الموظف مهلةً لصاحب المعاملة، فإن تلك المهلة هي تقريبية وغير دقيقة إطلاقاً بل ترتبط بمزاجية الموظف. ان تصحيح خطأ بسيط في الأحوال الشخصية قد يستغرق شهوراً أو سنوات، وكذلك الأمر بالنسبة لمعاملة بمساعدة مرضية.

ان القانون الإداري والأنظمة الإدارية المعمول بها تسمح للمواطن المتضرر بالشكوى لدى الرؤساء التسلسليين في الإدارة، والتفتيش المركزي والمحاكم، لكن التعامل درج على السير بصورة مختلفة، لأن الشكوى من معاملة هي أصعب وأكثر مضيعة للوقت من المعاملة نفسها.

وسعيًا لتحديد مهل للمعاملات وإتاحة معرفتها من الجمهور، أنشئ بمبادرة من وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الاستاذ فؤاد السعد، موقع الكتروني على شبكة الإنترنت يمثل بوابة معلومات الحكومة اللبنانية وجرى إطلاقه في إطار مشروع "الشباك الموحد للمعلومات الإدارية" (informs). يُشكّل الموقع صلة وصل بين المواطن والإدارة، ومدخلاً قابلاً للتطوير في المستقبل للوصول إلى الحكومة الإلكترونية. ويتضمن الموقع معلومات تتعلق بمعاملات إدارية ولائحة عناوين وأرقام هاتف الوزارات والمؤسسات العامة.

تكمن أهداف انشائه في الحد من معاناة المواطنين عند إنجازهم لأية معاملة إدارية، وذلك من خلال إطلاعهم على أدق التفاصيل المتعلقة بمعاملاتهم: موضوع المعاملة، المستندات المرفقة وآلية سير الملف داخل الإدارة المعنية إضافة إلى الرسوم المتوجبة، مما يوفر عليهم الوقت وعناء طرح الأسئلة، ويجعل الإدارة تالياً أكثر إنتاجية.

تطور موقع informs من موقع يقدم المعلومات المتعلقة بالمعاملات الإدارية ولائحة بعناوين الوزارات والمؤسسات العامة الى بوابة معلومات حكومية متكاملة، وقد تميزت إنطلاقة الموقع الثانية في 15 تموز 2003 بإطلالة جديدة وحديثة إضافة الى معلومات أكثر شمولية وتنوع فبات لزائر الموقع ان يجد ما يلي:

1. كل المعلومات المتعلقة بـ 4555 معاملة حكومية.
2. بعض نماذج الإستمارات على شكل نسخ الكترونية قابلة للتحميل والطباعة.

3. دليل يحتوي على أرقام وعناوين وخرائط تدل على الإدارات العامة والسفارات والمنظمات الغير حكومية والمستشفيات والجامعات والفنادق. والدليل هو في تطوير مستمر .

4. مسار الباصات العمومية وأوقات الإنطلاق والوصول في منطقة بيروت الكبرى.

5. معلومات متفرقة كالأعياد الرسمية ، الميكانيك، حالة الطقس، الخ....

يقوم المكتب المركزي للمعلومات الإدارية في وزارة التنمية الإدارية بتطوير وتيويم الموقع بإستمرار، بالتعاون مع الإدارات المعنية، وفقاً لإحتياجات المواطنين. وقد نجحت جهود فريق العمل في المكتب المذكور، وبعد مرور حوالي السنتين على إنطلاقه "بوابة معلومات الحكومة اللبنانية" ووفقاً للإحصائيات الأسبوعية، في زيادة عدد مستخدمي الموقع لتصل الى 30.000 زائر شهرياً⁴.

يجد زائر الموقع حالياً جردة بمعاملات عائدة للجمهور يمكن التقدم بها أمام الوزارات أو المؤسسات العامة. وتحدد المستندات المطلوبة وآلية سير ملف كل معاملة مع الرسوم المتوجبة ومهلة إنجازها، إضافة إلى النماذج المعتمدة من قبل الإدارات مما يسمح بالحصول على الطلبات العائدة للمعاملات بهدف تعبئتها. إلا أن الراغب في تسجيل معاملة لا يمكنه التقدم بها عبر الانترنت ولا بد له من زيارة الإدارة وتسجيل طلبه مباشرة في القلم.

يحتاج الموقع إلى زيادة درجة التعريف به، وعنوانه هو: www.informs.gov.lb ويجري تيويم المعلومات العائدة لكل معاملة بطريقة دورية. يعطي الموقع معلومات عن حوالي 4555 معاملة يمكن التقدم بها أمام مختلف الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة. من يدخل الموقع يجد نفسه في صفحة انترنيت تقوده دورها إلى 47 موقعاً مخصصة للوزارات الآتية⁵:

الإتصالات، الأشغال العامة والنقل (بما فيها المديرية العامة للتنظيم المدني، والمديرية العامة للطيران المدني)، الإعلام، الإقتصاد والتجارة، البيئة، التربية والتعليم العالي (بما فيها مديرية التعليم المهني والتقني)، الثقافة، الخارجية والمغتربين، الداخلية والبلديات (بما فيها المديرية العامة للأمن العام، وقوى الأمن الداخلي)، الدفاع الوطني، الزراعة، السياحة، الشباب والرياضة، الشؤون الإجتماعية، الصحة العامة، الصناعة، الطاقة والمياه (بما فيها المديرية العامة للموارد المائية والكهربائية)، العدل، العمل، المالية (بما فيها الجمارك)، والمهجرين.

هذا بالإضافة إلى المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التالية: الجامعة اللبنانية، الصندوق المركزي للمهجرين، مستشفى جامعة بيروت الحكومي، المجلس الوطني للبحوث العلمية، مجلس الإنماء والإعمار، المشروع الأخضر، كهرباء لبنان، مصرف لبنان المركزي، أوجيهو، إدارة الإحصاء المركزي، إيدال، المؤسسة العامة للإستخدام، ديوان المحاسبة، مرفأ بيروت، المؤسسة العامة للإسكان، إيسار، مرفأ طرابلس، ليينور، المجلس الدستوري، تعاونية موظفي الدولة، المؤسسة العامة للمحفوظات الوطنية، إدارة التفتيش المركزي، مؤسسات المياه (في بيروت وجبل لبنان، والبقاع والشمال، ولبنان الجنوبي)، الضمان الإجتماعي،

⁴ . يدخل إلى الموقع أسبوعياً 12024 زائراً، نصفهم من لبنان ونصفهم الآخر من الخارج وفقاً لإحصاء الاسبوع الممتد ما بين 22 و28 كانون الثاني 2006.

⁵ . مرفقاً لائحة العناوين في الملاحق.

مجلس الخدمة المدنية، ورئاسة مجلس الوزراء، المصلحة الوطنية لنهر الليطاني، المعهد الوطني العالي للموسيقى، لبيان بوست، مؤسسة المقاييس والمواصفات، مجلس الجنوب، مرفأ بيروت ومصالح إستثمار المرفأ (صور، صيدا، طرابلس)، مصلحة الجريدة الرسمية، مصلحة المدينة الرياضية، هيئة إدارة السير والمركبات والآليات.

المعاملات الخمس الأكثر طلباً على الموقع: جواز سفر إفرادي من النموذج الجديد، طلب إقامة سنوية أو تجديدها لحامل إجازة عمل (خدم المنازل)، بيع حق مختلف (شقة أو محل)، إفادة عقارية، إفادة تخطيط وإرتفاق.

ومن بين أكثر المواقع إرتياداً من جانب الزوار تلك المخصصة للوزارات الآتية: الدفاع (طلبات معاملة الإعفاء من الخدمة العسكرية)، الداخلية والأمن العام (الإقامات)، العمل (إجازات عمل، فتح مكاتب إستخدام)، التربية (معادلة الشهادات).

يضاف إلى هذه الخدمة الالكترونية خدمة هاتفية على الرقم الرباعي 1700 حيث بإمكان المتصل الحصول على معلومات من وزارة التنمية الإدارية بشأن المعاملة التي يرغب في الإستعلام عن إجراءاتها، وهي مماثلة لتلك المنشورة على موقع شبكة الانترنت، وهناك 1200 متصل شهرياً بالرقم المذكور.

وفي سياق المواقع الالكترونية، أنشئ بمبادرة خاصة من أحد المراكز العلمية هو "مركز المعلومات العامة" (Center For Public Information) بإدارة الأستاذ جورج صابات موقع على شبكة الانترنت عنوانه www.invexconsult.com يُعنى بتعريف المواطنين على مشاريع القطاع العام ونشر موازنات الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، إضافةً إلى النشرات التي تصدر عن الوزارات والموجهة إلى الجمهور... ويحاول المركز كسر جدار الصعوبات التي تحول دون بلوغه المعلومات.

6. عدم التوازن بين حجم المستندات والمعاملة موضوع الطلب:

ان حجم المستندات والوثائق والإفادات المطلوبة لإنجاز المعاملات هو غالباً غير متوازن مع موضوع الطلب. كما ان الدراسات الوصفية حول المسار الإجرائي للمعاملات والمستندات المطلوبة هي نادرة ولكنها ثمينة لأنها تسمح بدراسة إمكانات إختصارها وإيجاز مراحلها. الثابت ان المواطنين يتذمرون من صعوبة المعاملات وكثرة التواقيع المفروضة لإتمامها، إضافةً إلى المستندات الواجب توافرها والتأخير في إنجازها. تكشف دراسة إحدى المعاملات الإدارية في بلدية في محافظة البقاع، المسار الذي تسلكه المعاملات ودرجة المركزية واللامركزية في الإدارة اللبنانية. ليست المعاملات الإدارية في لبنان من الشكليات، كما قد يتبادر إلى الأذهان من خلال تسميتها بـ"المعاملة" وكأنها مجرد مسألة شكلية، بل هي إجراءات معقدة تتطلب وقتاً لإنجازها وتطوفاً تتخلله حركة أخذ وردّ. فيحتاج تحرير المعاملات وتخليصها من "المعتقل" الإداري إلى متابعة وملاحقة في أدق التفاصيل. وتوجب المعاملة تفرّغ صاحب العلاقة من أي عمل آخر ليتسنى له الوقت لنقلها من موظف إلى آخر، ومن دائرة إلى أخرى، فضلاً عن التضحيات المادية والمعنوية التي يتكبدها المستدعي. إذ لا توجد آلية لتسيير المعاملات في شكل أوتوماتيكي.

على سبيل المثال، فإن معاملة تصليح عطل في محرك شاحنة لجمع النفايات يحتاج إلى 75 توقيعاً لـ 30 موظفاً و23 شهراً وملفاً من أكثر من 40 صفحة. أما الميكانيكي الذي أصلح العطل فلم يتمكن من تسجيل الفاتورة قبل الحصول على براءة ذمة مالية، الأمر الذي يقلب الأدوار بين الإدارة والمستدعين رأساً على عقب. لأن الإستهعاء (الفاتورة) موجه إلى الإدارة لتنفيذ موجب متعلق بها (لدفع تكاليف التصليح) وليس بالمستدعي الذي يتعين عليه أولاً دفع مستحقاته للإدارة قبل قبض كلفة التصليحات التي قام بها. هذا النمط في التعامل الإداري يُرتب نتائج سيئة. ويتبين من مقابلة مع صاحب المعاملة أنه لم يعد يفضل بتاتاً إجراء أي صفقة مع الإدارة حتى لو لم يكن لديه عمل واحد. وإلا فإنه سيكون مضطراً إلى قبض تعويضاته سلفاً قبل المباشرة بإجراء التصليحات المطلوبة من الإدارة.

أ- إجراءات لتبسيط المعاملات: بدأت وزارة التنمية الإدارية بمحاولات حديثة نسبياً منذ 2001 - 2002 لتبسيط الإجراءات في المعاملات الإدارية وإختصار مراحلها. واستمر المشروع لمدة عامين فقط بهدف مساعدة الوزارات المختصة على إنتاج نماذج مبسطة (وليس تبسيط كل المعاملات دفعة واحدة) وتعميم إجراءات التبسيط والإختصار على جميع المعاملات في الوزارات فيما بعد بحيث تتابع عملها بنفسها وصولاً إلى تحقيق هذا الهدف. ما جرى إنتاجه من نماذج مبسطة يكاد لا يمثل سوى 5% من معاملات الإدارات. وبات يقتضي اعتبار عملية تبسيط الإجراءات بأنها تُمثل أولوية بالنظر إلى الشكوى العارمة من بطء الإجراءات وتعقيدها وصعوبة الحصول على الرخص. وذلك يحتاج إلى تأمين حدٍ أدنى من التمويل والدعم السياسي وقرار حكومي حازم.

شمل المشروع 17 وزارة وكانت الأكثر تجاوباً بينها مع إجراءات التبسيط: الصحة والإقتصاد والعمل. وأعدت وزارة التنمية الإدارية دليلاً مخصصاً للإدارات بغية مساعدتها على تبسيط بقية المعاملات⁶، وآخر للتدرب على كيفية إعداد التقارير السنوية حول الأوضاع الإدارية، وثالث بعنوان: دليل إعداد التقارير الرسمية حول الإنجازات⁷. لكن نجاح إجراءات التبسيط يحتاج إلى متابعة، وهو ما لا يحصل في الغالب. كما أن بعض الإدارات تطلب القيام بإجراءات تبسيط مرحلية وليس القيام بإختصار المعاملات دفعة واحدة. وبعد إنجاز كل مرحلة، تعود إلى التوقف لدرس المتغيرات الحاصلة وتقييم النتائج المستجدة لهذا النمط من التحديث. نفذت مشاريع نموذجية لتبسيط الإجراءات الإدارية في عدد من الوزارات والإدارات العامة. عملت وزارة التنمية الإدارية مع وزارة الصحة باعتبارها إدارة خدماتية على تبسيط 12 معاملة تتعلق بمنح تراخيص مزاولة المهن الطبية لـ 70 مهنة تشمل آلاف الأشخاص العاملين، وأخرى تتعلق بإعطاء التراخيص للمنشآت الطبية كالمختبرات والمستوصفات والصيدليات واستيراد الدواء والقصور الكلوي وتعويض الإعتلال، بحيث جرى إختصار مراحل التوقيع على المعاملات إلى النصف أو الثلث (بعضها كان يحتاج ما بين 10 - 15

⁶ . يراجع باب الملاحق.

⁷ . مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالتعاون مع الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) وأمديست (AMIDEAST)، دليل إعداد التقارير الرسمية حول الإنجازات (مع مقدمة بقلم الوزير كريم بقرادوني)، بيروت، أيلول 2003، ص. 28.

توقعياً). وجرى العمل على تبسيط إجراءات 8 معاملات في التنظيم المدني تتعلق برخص البناء واستثمار المؤسسات المصنفة وضم الأراضي وفرزها بحيث جاءت مراحل إختصار التواقيع وتقليص المهل مطابقة للنتائج المسجلة في وزارة الصحة (علماً بأن بعض هذه المعاملات كانت تحتاج إلى ما بين 13 - 34 توقعياً وإلى مهل متفاوتة تتراوح ما بين 21 - 120 يوماً)⁸. كما جرى العمل على معاملة واحدة فقط في وزارة المالية هي رسم الإنتقال. وأنجزت عملية مكننة السجل العقاري.

هناك نماذج ناجحة تمّ إنتاجها على صعيد تبسيط المعاملات، إلا أنها لا تمثل في أفضل الأحوال سوى 5% من المعاملات التي تحتاج إلى إختصار في الإدارة اللبنانية، ولكنها تبقى على الأقل نماذج-قدوة لكيفية العمل تهدف أولاً وأخيراً إلى نشر مفعول العدوى على سائر المعاملات الأخرى. ولا صعوبات في إكمال مشاريع تبسيط إجراءات المعاملات على قاعدة الأولوية بالنسبة للوزارات الأكثر سهولة من جهة وأنواع المعاملات القابلة للتبسيط من جهة ثانية، ولكن هذه الخطوة تحتاج إلى قرار وتعاون وتذليل العوائق.

ب- عوائق تبسيط المعاملات: من أبرز العوائق التي تعترض تبسيط المعاملات: ضعف المهارات لدى الموظفين، وغياب القرار على مستوى القيادتين السياسية والإدارية، وتضارب المصالح، والشواغر الوظيفية، إضافة إلى المصالح الشخصية لأن إختصار المعاملات يعتبر إقفالاً لباب رزق عند بعض الموظفين. لدى المباشرة بتبسيط المعاملات تبين أن بعض العوائق ناجم عن نصوص تشريعية أو تنظيمية نافذة، لذلك جرى التقدم بمشاريع قوانين أو مراسيم تزيل التعارض القائم وأحياناً كان يكفي مجرد صدور مذكرات إدارية عندما تبين أن مذكرات سابقة كانت تعرقل العمل. ويحتاج تبسيط الإجراءات تالياً لدى الإداريين إلى توفر القدر اليسير من الثقافة المتصلة بالعاملين الآتيين:

1. خدمة المواطن الذي يتعين التعامل معه بعقلية مختلفة كونه ليس ساعي بريد لإحضار المستندات والأوراق.

2. تفويض الصلاحية والتوقيع لأن ما يحصل فعلياً هو تحكّم كل موظف بالمعاملات وتشبّهه بصلاحياته إلى أقصى الحدود، تبريراً لإستمرار عمله. ودُكر في هذا المجال قول بعض الموظفين لدى الطلب منهم بتفويض التوقيع: "ماذا تريدون أن يبقى لدينا من أعمال بعد ذلك؟!"

ان الواقع السائد يؤشر إلى وجود نقص في آليات التنسيق بين الوزارات، في حين أن مصلحة المواطن حصول نوع من التكامل فيما بينها للحيلولة دون بقاءه أسير دور لا يريد، ألا هو القيام بوظيفة ساعي البريد لأحضار المستندات ونقلها بين الإدارات والمؤسسات العامة المختلفة. وهناك حاجة لربط الإدارات ببعضها كي يصبح تبادل المعلومات بينها عملية داخلية من دون تكبيد المواطن مشقة الإنتقال. وهذا أمر لا يتم إلا عن طريق الإسراع في الوصول إلى الحكومة الألكترونية (e-government). الذهنية الإدارية السائدة اليوم تعكس التوجه القائم لدى الوزارات والمؤسسات للعمل منفردة. وهناك حاجة إلى ذهنية جديدة ومنفتحة

⁸ . يُراجع جدول تفصيلي بتقليص المهل وتخفيض عدد المراحل لبعض المعاملات في مشروع تبسيط الإجراءات الإدارية في باب الملاحق.

قائمة على منهجية عمل وتنسيق وتكامل قادرة على تحرير المواطن وفك اسره. تكمن الحاجة إلى دينامية جديدة في العمل.

7. إمكان حصول المواطنين على نسخة معللة عن القرارات الإدارية الفردية الخاصة:

يحصل المواطنون أحياناً على نسخة مصدقة عن القرارات الإدارية الفردية التي تعنيهم. وإذا نص القانون على وجوب تعليل القرار، فإنه يتعين على الموظف أن يضمن القرار الأسس التي استندت عليها الإدارة في إتخاذ القرار تحت طائلة الإبطال. ولكن السلطة الإستئنافية الواسعة التي تمنحها بعض القوانين للقيمين على الإدارة تحول في أحيان كثيرة دون تعليل تلك القرارات.

أما إذا كان التعميم أو القرار من شأنه إلحاق ضرر بالأفراد فتكون المراجعة ضده لتجاوزه حد السلطة مقبولة أمام مجلس شورى الدولة الذي هو بمثابة محكمة إدارية. فالقرارات الفردية في الواقع هي أعمال إدارية لا تتمتع بسلطان القانون ولا بالعصمة عن الخطأ. وتنص القوانين أحياناً على وجوب إبلاغ القرار الفردي من صاحب العلاقة. وإذا لم يتم إحترام هذا الشرط القانوني فإن القرار لا يعتبر نافذاً ولا تسري المهلة القانونية على الأشخاص المعنيين به. أما القرارات التنظيمية فهي قرارات عامة وغير شخصية كالأنظمة المتعلقة بالسير أو بالصحة العامة. والطريقة العادية لشهر القرار التنظيمي هي نشره في الجريدة الرسمية.

8. مدى إنسجام الخدمات الإدارية المقدمة مع المعايير والمواصفات العالمية:

تتامت المعايير والمواصفات العالمية المتعلقة بالخدمات الإدارية إنطلاقاً من مفاهيم حقوق الإنسان والكرامة الشخصية للفرد بحيث أضحت إحدى الوظائف الأساسية للحكومات والإدارات الرسمية في الدول المتقدمة تأدية خدمات عامة لا ممارسة نفوذ واستغلال نفوذ. بهذا المعنى تبتعد الخدمات التي توفرها الإدارات اللبنانية العامة المختلفة عن المفاهيم الدولية التي تم الوصول إليها بفضل الشرعات الدولية لحقوق الإنسان والتي بانتت جزءاً لا يتجزأ من مقدمة الدستور اللبناني، لأنها موجودة فقط في النصوص لا في الممارسة والتطبيق.

II. واجبات المواطن(ة)

1. مدى تعامل المواطنين مع الموظفين بإحترام وتهذيب:

لا يتأخر الموظف أو الموظفة عند أول مصادفة عن إفهام صاحب المعاملة الذي يقصده أنه بحاجة إليه ولا بد من مداراته. وهذا الشعور الذي يتكوّن لدى أصحاب المعاملات يفرض عليهم التعامل بإحترام وتهذيب مع الموظف وإلا فإنهم لن يحصلوا على معاملاتهم. أي إزعاج للموظف قد يصدر عن المواطن يمكن ان يفقده المعاملة. وإذا تجرأ الأخير وذكر الموظف بمعاملته أو بالمهمل المنصوص عنها في القانون لإنجازها قد لا يحصل عليها بتاتاً. يقتضي على المواطن إذا أراد الحصول على معاملته أن يصمت ويلجم مشاعره وغيظه إلى أقصى الحدود حتى لو اضطر إلى الظهور أمام الموظف بمظهر مزيف عن شعوره الدفين. وعلى المواطن

ان يتحمل قلة أخلاق قد تصدر عن الموظف بصبر وبرودة أعصاب كي يحصل على معاملته. ومن يريد التعامل خلافاً لذلك عليه أن يكون مدعوماً من قبل متنفذ من أهل الحل والربط.

يكتفم المواطن أحياناً كل إنزعاجه حتى حصوله على الخدمة، إذ عندها فقط وقبل أن يهجم بمغادرة مكتب الموظف يقوم بالكشف عما اعتراه من تدمير خلال مراحل سير المعاملة. وبعضهم قد يذهب إلى حدود التهديد بالسفر هروباً و"تخلصاً" من "مشكلات" البلد.

يلاحظ في وزارة المال مثلاً حيث حجم المعاملات يضغط على الموظفين، أن العديد من المواطنين يدخلون المكاتب مشدودي الأعصاب بإدراك مسبق حول الصورة السيئة للوظيفة العامة بينما الموظف غارق في الملفات ويحاول الحرص على وقته ويخشى المواطن "المدعوم" مما يرفع درجة التوتر بين الطرفين. فلو كان هناك مكتب استقبال في الوزارة يتلقى المعاملات ويُرشد صاحبها ويمنحه رقماً تسلسلياً وتاريخاً للمراجعة، لكان في الإمكان حل العديد من المشاكل والتخفيف من وطأة ميزان القوة بين المواطن والموظف.

2. حظوظ لجوء المواطنين إلى استغلال النفوذ أو إلى الرشوة في معاملاتهم الإدارية:

يجري استغلال النفوذ على نطاق واسع في الإدارة اللبنانية. ونادراً ما يقصد المواطن إدارة ما من دون اللجوء إلى الدعم أو الوساطة. المواطنون والمواطنات يقع عليهم اللوم الرئيسي في لجوئهم إلى استغلال النفوذ أو الرشوة في معاملاتهم الإدارية. أنهم المتواطئون بالدرجة الأولى. وهناك عوامل أخرى تجعل مسألة الفساد في الإدارة أكثر صعوبة.

ان تعقيد المعاملات وتدني رواتب الموظفين يبرران مختلف أنواع الرشاوى. فـ"البرطيل" الذي يدفعه المواطن للموظف لقاء تسريع معاملته هو أكثر انتشاراً من الرشوة التي يتقاضاها الموظف وتستتبع حكماً نقصاً في الواردات العامة للخزينة. معظم أصحاب المعاملات يلجأون إلى "البرطيل" لتسريع عمل الماكينة الإدارية المتصفة بالبطء، ولأنه أقل خطورة من الرشوة التي تدفع لتسهيل "تمرير" معاملة مخالفة للقانون والتي في حال انكشافها تعرّض الموظف للطرد من عمله من الإدارة وبطلان الأسس الشرعية للمعاملة بسبب قيام حالة من التواطؤ بين صاحبها والموظف على سرقة المال العام والإضرار بالخزينة العامة. في حين يجد الموظف في البرطيل وسيلة لتحسين راتبه وإشباع حاجاته المعيشية والعائلية⁹.

توضع على ابواب بعض مكاتب الإدارات لافتات تشير إلى أن "المعاملات تنجز دون مقابل وفي المهل المقررة". هذا الإعلان الذي يجمع بين مفهومين في الإدارة العامة: البرطيل والمهل لإنجاز المعاملات، يؤكد على وجودهما. إلا أنه يقتضي التمييز بين أنواع عدة من الموظفين في تعاطيهم مع العطاءات التي يتوسلها المواطنون:

1. الموظفون الذين يؤمنون مداخل إضافية على الراتب بوسائل شرعية من خلال المساهمة في لجان

إدارية لقاء تعويضات.

⁹ . على سبيل المثال لدى وزارة المهجرين برنامج لعودة المهجرين إلى قراهم يشتمل على دفع إخلاءات للمحتلين وتعويض ترميم للأهالي العائدين، فإذا دفعت إحدى العائلات مبلغاً زهيداً لتسريع قيام المهندس بالكشف الفني عن ذلك برطيلاً. أما إذا دفعت مبلغاً من المال للمهندس كي يحتسب مساحة العقار أكبر مما هي في الواقع بشكل يعود عليها بتعويض أكبر، عن ذلك رشوة.

2. الموظفون الذين يتقاضون الرشاوى والإكراميات والبرطيل.
 3. الموظفون الذين يكتفون براتبهم لأن منصبهم الرفيع يحول دون تلقي الرشوة.
 4. الموظفون الذين يتمتعون بخلفية رفيعة لكنهم يتعرضون مراراً للتجربة ولأحكام قاسية من زملائهم، فيقال لهم: "لا تستفيدون ولا تتركون غيركم يستفيد".
- ويمكن التمييز بين أنواع عدة من المواطنين في تعاطيهم مع مختلف أنواع الفساد:
1. المواطنون الذين يستيقنون حضورهم إلى الإدارة لإنجاز معاملاتهم بالجوء إلى واسطة أحد السياسيين الذي يجري اتصالاً بالموظف المسؤول للتوصية بصاحب المعاملة. أو أولئك الذين يلجأون إلى الواسطة عندما تتجمد معاملتهم لدى موظف راغب في كسب صداقات مفيدة بانتظار ان يتلقى اتصالاً من أحد المتنفذين. وغالباً ما تقوم بفعل هذه العلاقات شبكات لتبادل خدمات قد تكون شرعية أو غير شرعية.
 2. المواطنون الذين يدركون من تلقاء أنفسهم أو بمساعدة أصدقائهم ان ليس هناك من خدمة إدارية مجانية لقاء أي معاملة.
 3. المواطنون المتعنتون الذين لا يريدون دفع أي مبلغ حتى لو كان ضئيلاً، مقتدين بمثالية سلوكية تؤدي بهم إلى عدم إنجاز المعاملة أو إنفاق مبالغ على تنقلاتهم اليومية من وإلى الإدارة سعياً لتحريك المعاملة وإكمال الوثائق يوماً بعد يوم، الأمر الذي يكبد صاحب المعاملة كلفة أعلى بكثير مما كان سيدفعه كبرطيل.

3. هل يدفع المواطنون والمواطنات الضرائب والرسوم المتوجبة عليهم؟

نادراً ما يشعر اللبناني بأنه مرتاح الضمير نحو الإدارة. ولكن صورة الحكومة في إدراكهم لا تتصف بالنزاهة وبإدارة المصلحة العامة. ان الحكم هو مجموعة رموز وتجسيد لقيم تثير التماثل والإقتداء لدى المواطنين. أكثر المتهربين من الضرائب هم المسؤولين المحميين والمحصنين سياسياً.

لا يوجد نظام ضريبي حديث من دون العودة إلى علم النفس الضريبي. وعلى سبيل المثال، عندما طبقت وزارة المال في لبنان الضريبة المستحدثة على القيمة المضافة عام 2002 لم تستخدم في الحملة الإعلامية التي قامت بها لشرح مفهومها ومضامينها أي من الوسائل النفسية لإقناع المكلفين بالخدمات والمنافع التي تعود عليهم بالفائدة لقاء المساهمة. جاءت الحملة محض دعائية وغير مشجعة وبعيدة عن الإعلام الضريبي ومن دون حد أدنى من التركيز على حقوق المواطنين وواجباتهم. أن أفضل حملة ترويج للضريبة لن تصادف لبنانياً واحداً يتشوق لها أو يستهويها. ومع ذلك كانت النتيجة ان المواطن اللبناني أخذ يعير الضريبة إهتماماً أكبر، ولكن من منطلق العبء التي سيتحملها ومن ضمن إحساس بالغين بعيداً عن ملامسة الجوانب الإيجابية للضريبة سواء في تحقيق مساواة إجتماعية أو في التخفيف من الفروقات بين شرائح المجتمع.

أفضل نظام ضرائبي تقوم به الدولة هو الذي يعمم الشعور لدى المواطنين بأن الضريبة تُجبي وتُوزع وتُنْفَق بعدالة ومساواة بين المكلفين. لكن ما يحصل في لبنان هو العكس لأن الإدراك السائد عند المواطنين هو ان الضريبة ليس فقط تفرض على المكلفين وتوزع وتنفق عليهم بشكل سيء، بل انهم لا يعرفون شيئاً عن الضريبة وتوزيعها وكيفية استعمالها. ويخلق هذا الواقع مساوئ أخطر على صعيد تنامي التشكيك في الرأي العام حول الهدر في المال العام إلى درجة شاع في وصفها تعبير "مغارة علي بابا".

ومع ذلك يمكن استخلاص عامل ملائم. فاللبنانيون ينتقدون كثيراً الإدارة اللبنانية وفعاليتها وفسادها وتسييسها، على الرغم من التقدم الإداري البطيء، لكن ثقة اللبناني الكامنة بإدارته ما زالت غير مستغلة. ففي خضم الحروب بين سنوات 1975 و1990 استمرت الإدارة في دفع الرواتب للموظفين، وفي شكل منتظم. ووظب المواطنون على المساهمة في الخدمات العامة لتسجيل معاملاتهم والحصول على المستندات الرسمية الموقعة والممهورة بحسب الأصول مع لصق الطوابع، كضمانة ثابتة على حقوقهم في مختلف الظروف. ولكن واقع الإدارة الأليم يفقدهم تمييز الصواب.

هناك عوامل لبنانية إجتماعية وسياسية وإقتصادية ونفسية وتاريخية لا تزال تفعل فعلها في الضريبة. تاريخياً يمكن القول ان علاقة اللبناني بالضريبة هي علاقة عداوة. ان ضعف الحس المدني يبقي اللبناني غير قادر بعد على تفهم واجبه الوطني في المشاركة في تحمل الأعباء العامة. التهرب من الضريبة والغش الضريبي لا يزالان متفشيين يمارسهما المكلف كلما سنحت له الفرصة وسواءً كان صناعياً أم تاجراً أو صاحب مهنة حرة، وبخاصة تقديم تصاريح مغايرة للواقع مثل عدم التصريح عن الأرباح وإبراز الخسائر بتواطوء مع عناصر فاسدة في الإدارة المالية. ويقتضي الإشارة أن مكنتة سجلات الضرائب في وزارة المالية أدت إلى ضبط القيود في شكل أكبر، مما جعل التهرب الضريبي تهرباً مرحلياً لفترة محدودة. ويقال أيضاً أن التواطوء هو أكبر وأكثر فاعلية من عمليات المكنتة.

4. تقيد المواطنين والمواطنات بقوانين وأنظمة الإدارة العامة:

المواطن اللبناني ملزم بالتقيد بشروط المعاملات إذا كان فعلاً يريد إنجاز معاملته. أما إذا كانت هذه الأخيرة غير مستوفية للشروط القانونية فإنه غالباً ما يحاول اللجوء إلى الوساطة لدى أحد المتنفذين في الإدارة أو إلى وسائل غير مشروعة كالرشوة التي تساهم في إبقاء عوامل الفساد رائجة في الإدارة. ولكن أية محاولة تنظيمية لإعتماد قاعدة الدور في الإنتظار أو في تقديم الطلبات واستلام المعاملات يُخشى ألا تجدي أثر على الصعيد التطبيقي.

في حين أن اللبناني الذي يغادر لبنان ويعيش خارج بلده لا يجد صعوبات كبيرة في التكيف والإندماج بمجتمعات بلدان الإغتراب والتقيد بقوانينها وأنظمتها بما فيها تلك المتعلقة بالإدارات العامة، بينما في لبنان تبدو الصورة مختلفة تماماً. فالمواطن يحتاج إلى تدابير تتخذها الإدارة وهي ضرورية لحياته اليومية، كالحصول على إشتراك في الماء أو الكهرباء أو الهاتف أو مساعدة مرضية... ولا يمكن أن تتأمن له من دون اللجوء إلى الإدارة. هذه الخدمات البسيطة التي ينالها المواطن في الدول المتقدمة بإجراءات سهلة للغاية، وأحياناً بمجرد اتصاله بالإدارة المعنية، تكبد اللبناني في وطنه مشقة التنقل وهدر الوقت وحرق الأعصاب وإزدحام السير بمعزل عما يشعر به من امتهان لكرامته وما يدفعه من ماله لقاء الحصول على الخدمة.

الصعوبات اليومية التي تصادف اللبنانيين وعدم تأمين الخدمات العامة يضعفان فاعلية الإدارة وثقة الناس بها مما يساهم في انتشار الفساد ورواج معاملات غير مشروعة بين المواطن والموظف في الإدارة.

هذا الواقع يؤدي غالباً إلى إفساد سلوكيات المواطنين الأكثر حرصاً على إحترام القوانين وتأدية واجباتهم تجاه الإدارة، بحيث يأخذون بالتخلف عن دفع متوجباتهم للإدارة ويتهربون من الضرائب ويحصلون على الخدمات العامة لقاء دفع الرشاوى.

5. محافظة المواطنين والمواطنات على المنشآت والملكيات العامة؟ ومدى مساهمتهم في جمعيات

تنشر الوعي حول واجبات المواطن(ة) في الحفاظ على تلك المنشآت والملكيات؟

لم يكن اللبنانيون يتلقون تنشئة في الحفاظ على الملكيات العامة، وكان لهذا النمط من التربية آثاره المباشرة في شتى المجالات: في المدرسة انزعاج التلامذة من طاولات ملطخة ومحفور عليها، في الشارع نفايات مرمية تفوح منها الروائح، مياه تهدر على الطرق بينما مصلحة المياه تضطر إلى اعتماد نظام تقنين للتوفير، ولا عجب إن وجد اليوم نائب أو متنفذ يعتدي على أملاك عامة تابعة للبلدية قرب منزله ويبني عليها تصويبة ودرجاً وفي مرحلة لاحقة يحاول "قوننة" مخالفته عبر "تمرير" تشريع لا يصب في المصلحة العامة بل في مصلحته الشخصية... ولكن منذ أدخلت إلى برامج التربية المدنية مواد تركز على الملكية العامة كونها في خدمة جميع المواطنين الذين يستفيدون منها، لوحظ أن سلوكيات تلامذة المدارس من الجيل الجديد بدأت تتغير، ولكن على مستوى المجتمع تحتاج تلك السلوكيات إلى وقت أطول كي تترجم إلى نتائج ملموسة، وإلى أجيال جديدة مشبعة بالروحية التربوية المشار إليها ومزيد من الوقت.

وحتى عهد قريب لم تكن تنشئ جمعيات تعنى بنشر الوعي حول واجبات المواطنين في الحفاظ على الملكيات والمنشآت العامة. ورغم وجود رابطة لموظفي القطاع العام المتقاعدين، إلا أن اعضاءها لا يهتمون بتطوير الوعي وتنمية الاهتمام حول هذا الموضوع على اعتبار ان الأعضاء الذين تضمهم هم من الرعيل الإداري المتقاعد الذي لن يعود من جديد إلى الإدارة بعد تقاعده لتطبيق التوصيات. ثم أن الرابطة هي كمعظم الجمعيات في لبنان يقتصر عملها على دور المطالبة وإعتماد سياسة مطلبية وعرض لوائح جاهزة من عدة أمتار بمطالب لا تعني إلا فئات محصورة أو أعضائها في صورة شبه حصرية. وللرابطة مطالب تتعلق بالرواتب والأجور التقاعدية وطرق تحصيلها واقتراحات لتحسين مداخل اعضاءها قياساً على غلاء المعيشة...، إضافة إلى عملها في الدفاع عن حقوق الموظفين. ولكن لا وجود لإقتراحات تتعلق بقضايا الشأن العام ككل.

وسعيّاً لتنمية الإهتمام بضرورة إحترام المنشآت والملكيات العامة والمحافظة عليها يحتاج لبنان إلى مزيد من الوقت في تطبيق برامج تربوية تخصص لهذه الغاية. ومع ذلك تُسجل حالات تؤشر إلى تزايد درجة الوعي العام، ومن بينها **غرف الهاتف العمومية** المنتشرة على الأرصفة وجانبي الطرق حيث أن نسبة عالية من الغرف جرى الحفاظ عليها سليمة وأن نسبة التي تتعرض للتخطيم ضعيفة جداً بالمقارنة مع الأولى. وفي المقابل تُسجل حالات أخرى حيث تزايد سرقة أسلاك الكهرباء والأعمدة التي تحملها.

يتعزز انتشار الوعي التدريجي حول أهمية الحفاظ على الملكية العامة. وفي لبنان توجد جمعيات مدنية تساهم في توعية المواطنين بضرورة المحافظة على الملكيات العامة، وأخرى تهتم بالمحافظة على التراث

الخاص والعام¹⁰، وفئة الثالثة تُعنى بالقلاع والمعالم القديمة أو التاريخية أو الأثرية، إضافة إلى هيئات تبذل جهوداً مميزة في العناية بالمكتبات العامة وأحياناً بالتعاون وبمساعدة هيئات دولية حكومية وغير حكومية. وتبادر أحياناً بعض الجمعيات الأهلية إلى صيانة وتأهيل بعض الملكيات العامة ولا سيما البيئية والأثرية منها.

6. شرعة حديثة للمواطن(ة) تحدد حقوقه وواجباته تجاه الإدارة:

وضعت وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية شرعة حول علاقة المواطن بالإدارة وهي ثمرة جهد لجنة متخصصة وورشة عمل جمعت فعاليات المجتمع الأهلي، ومصاغة بشكل عملي وتطبيقي، مع تحديد سلوكيات وأنشطة وقواعد سلوكية حول العلاقة بالإدارات العامة.

تحتاج الشرعة إلى برنامج تطبيقي وورشات عمل تدريبية في مختلف المحافظات والمدن الكبرى (بيروت، طرابلس، زحلة، صيدا)، تجمع موظفين وناشطين في المجتمع الأهلي ووسائل إعلام وجمعيات أهلية ونقابات معنية بموضوع الشرعة.

III. توفر المعلومات للمواطن(ة)

1. حق المواطن(ة) في الوصول إلى المعلومات:

البلوغية إلى المعلومات العامة وحق الإطلاع ومدى توفره في الإدارة اللبنانية ما زال موضوعاً تعترضه عوائق. ففي لبنان لا يوجد قانون يمنح اللبنانيين الحق في الوصول إلى المعلومات، ولا يوجد تالياً في الدستور اللبناني أي نص صريح يعطي هذا الحق. والمواطن اللبناني لا يعرف مثلاً كيف تستثمر الضرائب التي يدفعها لأن الدولة لا تقدم لمواطنيها معلومات كافية تمكنهم من مناقشة سياستها العامة. واللبناني لا يعرف تالياً الطريق التي تسلكها الضرائب، وما إذا كانت تتعرض للجنوح عبر "مزاريب" غير شرعية مما يعيق عملية تفعيل المحاسبة والمساءلة والمشاركة.

أ- المراكز العلمية الناشطة في العمل على حق المواطن بالمعلومات: في سبيل مواجهة الفساد السياسي والإداري المستشري في لبنان تبذل جهود حثيثة. وفي إطار المساعي لمكافحة هذا الفساد نشأت "الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية" وتنشط على مستوى تنظيم ورش عمل تدريبية وندوات، إضافة إلى الدراسات والأبحاث التي يقوم "المركز اللبناني للدراسات" بتشجيع الباحثين على إعدادها بغية تنمية الإهتمام العام وتوجيهه نحو تعزيز الشفافية في كل مجالات العمل العام إدارياً وسياسياً وإدارياً وإنتخابياً ومالياً وغيرها، وجعل الحق في الوصول إلى المعلومات حقاً مكرساً في نصوص وضعية.

¹⁰ . على غرار "الجمعية التراثية للحفاظ على المواقع الطبيعية والأبنية القديمة في لبنان"، Association Libanaise pour la Protection des sites naturels et des Anciennes Demeures علم وخبر رقم 67 تاريخ 19/1/1960، لا تتوخى الربح ومعترف بها على أنها ذات منفعة عامة بموجب المرسوم رقم 1965/765.

ب- مشروع قانون لضمان حق المواطن في الوصول إلى المعلومات: في سبيل سد هذا النقص التشريعي قامت وزارة التنمية الإدارية عام 2002 بإعداد مشروع قانون لتنظيم علاقة المواطن بالإدارة عن طريق حق المواطنين في الإطلاع على المستندات الإدارية وموجب الإدارة بتعليق قراراتها تمكيناً للمواطن من الإطلاع على الأسباب التي استدعت إتخاذ القرار الإداري بكل شفافية. ويتألف المشروع من عشرين مادة، وهو مرفق بالأسباب الموجبة، وأبرزها يتعلق بتعزيز النظام الديمقراطي والتزام أحكام القانون والقاعدة الحقوقية. إلا أن المشروع الذي أرسل إلى رئاسة مجلس الوزراء لا يزال قيد الدرس ولم يصل بعد إلى مرحلة إقراره النهائي. وهو حظي بموافقة مجلس شورى الدولة ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي. لكنه، حتى الآن، وفي انتظار إقرار المشروع، يعود للإدارة القرار بإطلاع أو عدم إطلاع المواطن، وغالباً لا يمكنه ذلك ما لم يكن نافذاً أو على علاقة نفوذ أو قرابة أو صداقة مع رئيس الوحدة الإدارية المعنية.

ينص المشروع على ان للمواطن الحق بالإطلاع على المستندات الإدارية التي تهمه، من ملفات أو تقارير أو دراسات، أو تعاميم أو مذكرات أو تقارير سنوية صادرة عن مجلس شورى الدولة أو الخدمة المدنية أو ديوان المحاسبة، وكل التقارير التي تصدر حول نشاط الإدارة، سواء أكانت خطية أم مستندات الكترونية أو صوتية أو أفراس مبرمجة. باستثناء ما يتعلق منها بأسرار الدفاع الوطني أو الأمن العام أو حياة الأفراد الخاصة. إلا ان الإدارة غير ملزمة بتلبية الطلبات التعسفية من حيث عددها وطابعها التكراري.

ان قرارات رفض الإطلاع أو رفض تسليم صور عن المستندات الإدارية يجب ان تكون خطية ومعللة مع الإشارة إلى ان مشروع القانون لحظ ان ممارسة حق الإطلاع المكفول بموجب الأحكام القانونية لا يخول المستفيدين منه أو الغير إمكان نقل أو نشر أو إستخدام المستندات المطلع عليه في سبيل غايات تجارية بالإضافة إلى ذلك يفرد مشروع القانون فصلاً خاصاً بتعليق القرارات الإدارية: تأمينا للشفافية، وتجنباً للإستتسائية والتعسف، وللحد من المراجعات القضائية.

ج- مشروع قانون مكافحة الفساد، يهدف هذا المشروع إلى:

1. تدارك الفساد بجميع وجوهه وأشكاله، والكشف عن الممارسات الفاسدة ومكافحتها، وتفادي الإخلال بالواجبات الوظيفية، وصرف النفوذ وإساءة استعمال السلطة...
 2. مساءلة ومعاقبة كل موظف وكل من يقوم بخدمة عامة، أو بنشاط ذي منفعة عامة أو من يتولى مسؤولية مهنية ويقوم بالإساءة الى الأهداف المتوخاة من الوظيفة أو الخدمة أو النشاط المهني.
 3. مكافحة جميع الأساليب المعيقة لوصول المواطنين الى حقوقهم وحاجاتهم المشروع بالطرق القانونية السليمة دون ان يتكبدوا أية أعباء إضافية مادية أو معنوية سواء عن طريق الرشوة أو استغلال الوظيفة، إستثمارها أو صرف النفوذ أو ما الى ذلك من أشكال طلب المنفعة أو إستدراجها أو تلقيها.
- يتألف مشروع القانون من خمسة أبواب حول تدارك الفساد في المجالات الآتية: في المؤسسات المدنية والتجارية والمالية، في عمل الهيئات القيادية للأحزاب والتجمعات السياسية، في الحملات الإنتخابية، في الصفقات العمومية وأعمال الخصخصة، في الهيئات المشرفة على المؤسسات الإعلامية والإعلانية.

2. أوضاع مكاتب استقبال المواطنين في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات:

يُستنتج من خلاصة بيانية لتحقيق أعدّه فريق العمل في مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية لتبيان عملية الدخول إلى الإدارات العامة والتعريف بالمعاملات وأوضاع مكاتب الاستقبال التي تعنى بتقديم المعلومات للمواطنين¹¹، وتشتمل الخلاصة على بيان بأوضاع 22 وزارة، أن معظم الوزارات لم يكن لها مكاتب لاستقبال المواطنين عند إعداد هذه الخلاصة عام 2000. وأن المواطنين يستعلمون غالباً من رجال الأمن عند المدخل أو من الموظفين في مكاتبهم الإدارية، رغم أن عدد قليل من الوزارات كان مزوداً بشاشة لمسية للإستعلام لكن بعضها كان يعمل وبعضها الآخر غير فعّال.

أ- أوضاع مكاتب الاستقبال اليوم: حالياً، لا تزال مكاتب الإستقبال في الإدارات والمؤسسات العامة محصورة ضمن نطاق ضيق، بالرغم من أن النصوص التنظيمية تنص على إنشاء مكاتب للمراجعات والشكاوى، إلا أن عددها لم يزل محدوداً كمكتب الأستقبال في وزارة الصناعة ووزارة المالية والمؤسسة العامة للإسكان والشبّاك الموحد في المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان (IDAL)...

وحيث أن استقبال المواطنين وتقديم المعلومات التي يحتاجونها في تعاملهم مع الإدارة هي وظائف أساسية وسمات بارزة للإدارة العامة الحديثة لم تكن تنص عليها قوانين الإدارات العامة في لبنان ولاسيما المرسوم الإشتراعي رقم 111 الصادر في 12 حزيران 1959، فقد تقدم وزير التنمية الإدارية الدكتور طارق متري عام 2005 بمشروع لتعديل المرسوم المذكور وتأمين إطار قانوني يسمح بإستحداث مكاتب إستقبال في الإدارات العامة تقدم المعلومات التي يحتاجها المواطن في تعامله اليومي مع الإدارة. وصدر في 14 تشرين الثاني 2005 المرسوم رقم 15712 الذي يعدل المرسوم السابق رقم 1959/111 ويضيف إلى مطلع المادة التاسعة الفقرة التالية: "استقبال أصحاب العلاقة وتقديم المعلومات والإيضاحات التي يحتاجونها حول المسالك والإجراءات الإدارية المتعلقة بمعاملاتهم والمراحل التي قطعتها ومساعدتهم على إنجازها".

أما بالنسبة لتجربة مكاتب استقبال المواطنين التي أنشئت في البلديات، وسبقت صدور المرسوم 2005/15712 فكانت أوفر حظاً في النجاح من تجارب المكاتب التي أقيمت في وزارات عدة، تنفيذاً لمشروع أطلقه وزير التنمية الإدارية الأستاذ فؤاد السعد خلال سنوات 2000 - 2002، إذ لم تحصل متابعة للإبقاء على المكاتب مفتوحة في الوزارات فكان مصير غالبيتها الإقفال.

أنشئ عام 2004 "مكتب استقبال المواطن" في كل مركز من مراكز بلديات المدن الكبرى في لبنان (بيروت، طرابلس، زحلة، صيدا وجونية) تمّ إنجاز هذه المكاتب بالتعاون مع مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيويورك-أباني وتمويل من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. يهدف المكتب إلى تسهيل تقديم

¹¹ . "الدخول إلى الإدارات العامة والتعريف بالمعاملات" في كتاب: الإعلام الإداري في لبنان اليوم: إشكالية ومضمون ونماذج وتدريب (وقائع الأيام السمعية البصرية الأربعة التي نظمها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الأستاذ فؤاد السعد في قصر الاونيسكو في 2001/11/14 و 1/4 و 3/1 و 2002/5/21 بالتعاون مع وزارة الإعلام والإتحاد الأوروبي والقسم السمعي البصري في المركز الثقافي في السفارة الفرنسية في بيروت والسنديو السمعي البصري في كلية الإعلام والتوثيق-الفرع 2 في الجامعة اللبنانية)، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (إشراف)، بيروت، 2002، 480ص، ص 87-92.

المعاملات وفقاً لنماذج طلبات جاهزة ومعدّة بصورة مسبقة. وجاءت المبادرة في إطار إتفاق تفاهم وقعته الحكومة اللبنانية ممثلة بوزير الداخلية والبلديات مع وكالة التنمية الأميركية وجامعة نيويورك-أبناي بقيمة 15 مليون دولار، بغية تطوير القدرات الإدارية والمالية في كل بلديات لبنان. والمكاتب تعمل بشكل جيد في البلديات، وتوفر للمواطن صورة عصرية عن العمل البلدي رغم أن تأخر توقيع المعاملات بين المكاتب الإدارية والموظفين البلديين يلحق بها أحياناً الضرر. وهناك معاملات بحاجة إلى ضم الطلبات العائدة لها إلى خدمات "مكتب استقبال المواطن" كي تصبح مكتملة. وقد تحتاج مكاتب الاستقبال إلى تطوير خدماتها في المستقبل القريب خاصة وأن المعاملات لا يمكن التقدم بها بعد عبر الإنترنت. ونجاح تجربة "مكتب الاستقبال" على مستوى البلديات الكبرى المذكورة أعطى دفعا للجهات المانحة لتطبيقها على مستوى البلديات الأصغر.

ب- برنامج الإعلام الإداري في لبنان اليوم: يجدر التنويه أنه في إطار برنامج "الإعلام الإداري في لبنان: إشكالية وانتاج إعلامي"، نظم مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالتعاون مع وزارة الإعلام والإتحاد الأوروبي الأيام السمعية البصرية الخمسة في سنوات 2001-2002 التي خصّصت لعرض انتاج نماذج في الإعلام الإداري للصحافة المكتوبة ومحطات التلفزة والإذاعات حول أفضل الطرق لتغطية نشاطات الإدارات العامة وتحقيق التواصل بين المواطنين كمستفيدين من الخدمات العامة، وتمكين المندوبين الصحافيين من القيام بعملهم في تغطية النشاطات الإدارية.

تمحورت أعمال الأيام الخمسة حول المواضيع التالية: الدخول إلى الإدارات العامة والتعرّف إلى المعاملات، تغطية أخبار وأعمال الإدارات العامة، وظائف وأدوار الصحافيين والملحقين الإعلاميين في الإدارات العامة، الإعلام المحلي في لبنان للمشاركة في التنمية، النقابات والهيئات المهنية كوسيط بين الإدارة والمواطنين لتعريف الأعضاء المنتسبين إلى المعاملات الإدارية حسب مختلف القطاعات المهنية. شارك في ورشات العمل التدريبية أكثر من ألف من الفاعليات الإعلامية والإدارية والمهنية والاجتماعية.

وصدرت أعمال هذه الورشات في منشورات وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية: **الإعلام الإداري في لبنان اليوم** (اشكالية ومضمون ونماذج وتدريب)، 2002، 480 ص، وكذلك شريط فيديو يحتوي على 16 إنتاج تلفزيوني قصير حول الاعلام الاداري.

وكان أحد أهداف برنامج الإعلام الإداري تحقيق نقلة نوعية وتغيير في الإعلام الرسمي بمفهومه الضيق وتحويله إلى إعلام عام في خدمة المواطنين كافة أسلوباً ومضموناً وخلقياً. إلا أننا نجد ان هذا الإعلام يعود من وقت لآخر إلى ممارسة أدواره التقليدية، وذلك بحسب السياسة الإعلامية للدولة وللقيم على وزارة الإعلام.

3. توفر محدود لكراسات وملصقات ومنشورات ترشد المواطن إلى آليات عمل الوزارات والإدارات

العامة وبرامج القطاع العام وسبل المشاركة فيها:

أ- من المبادرات الرائدة للقطاع الأهلي، ما قامت به إحدى الجمعيات العلمية المهتمة بنشر ثقافة وطنية في مضمار السلم الأهلي وحقوق الإنسان، هي "المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم"، التي كانت سبّاقة

في إصدار كتاب في جزئين حول "علاقة المواطن بالإدارة"، بإشراف منسق البرامج في المؤسسة الدكتور أنطوان مسرة¹². سعى الكتاب إلى شرح طريقة إجراء المعاملات الإدارية بحيث أنه يدل على الطريق الذي يمكن إتباعه لإنجاز معاملات يحتاج إليها المواطن باستمرار: الحصول على بطاقة هوية، الحصول على سجل عدلي، الحصول على إخراج قيد، الحصول على جواز سفر، الحصول على رخصة بناء، الحصول على رخصة أشغال، الحصول على إشتراك في الماء أو في الكهرباء أو في الهاتف، شراء أو بيع عقار، شطب إشارة تأمين من عقار، تسجيل سيارة، الحصول على إجازة سوق... علماً بأن هذه المبادرة بقيت فريدة بين سائر الجمعيات المدنية.

يقول صاحب فكرة الكتاب الدكتور مسرة حول علاقة المواطن بالمعاملات أنها "مكلفة من الناحية المادية وتضيع وقتاً طويلاً وترهق الأعصاب. ومن الناحية الإنتاجية هي تحول دون ثقة المواطن بالدولة وبالتالي تؤدي إلى الإمتناع أو التأخير عن دفع الضريبة أو الرسوم أو فواتير الكهرباء والماء". ويضيف أن "الكتاب يهدف إلى ثلاث غايات هي:

1. الإعلام الإداري: أي تعريف الناس بسياق معاملاتهم مما يحقق الشفافية ويُعرّف الناس بحقوقهم.
2. تفعيل الإدارة: العمل على تفعيل وتطوير القطاع العام لأنه في وضعه الحالي متخلف ويشكل عائقاً مهماً في عملية التنمية.
3. البلوغية إلى الخدمات العامة: توسيع الاستفادة من الخدمات العامة التي يعاني الناس من فقدانها معاناة يومية".

ودعماً لفكرة وضع دليل إجرائي للخدمات العامة يورد الدكتور مسرة الوقائع الآتية: "الناس تجهل الإجراءات الإدارية ولكنها تحتاج إليها. معقبوا المعاملات والمحامون ومكاتب الإستشارات الضريبية والعقارية والاجتماعية والخدماتية والقانونية يصفون الإجراءات بصورة معقدة لإيهام طالب المعاملة بأنها صعبة وطويلة لتكليفهم بها من جهة ولتبرير دفع أسعار مرتفعة من جهة أخرى".

ب- في القطاع العام، قام عدد محدود من الوزارات منذ أواخر التسعينات، بطبع دليل مستقل الواحدة عن الأخرى حول آلية سير بعض المعاملات الرسمية وكلفتها مع المستندات المطلوبة ومهلة إنجازها¹³. ويشكل "دليل المواطن البلدي" الذي أصدرته وزارة الداخلية والبلديات عام 2002 بالتعاون مع جامعة

¹² . د. أنطوان مسرة (إشراف)، علاقة المواطن بالإدارة (نماذج في المعاملات والإعلام الإداري)، جزآن، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، بيروت، 1998 و1999، 384+368 ص.

¹³ . يُراجع بعض النماذج:

الجمهورية اللبنانية، وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، أوجيرو، دليل الخدمات الهاتفية، بيروت، 1997، 36 ص.
_____، وزارة الإقتصاد والتجارة، المديرية العامة للإقتصاد والتجارة، دليل الخدمات، 1998، 132 ص.
_____، وزارة المالية، مديرية الواردات، دليل مباشرة العمل (لجميع فئات المكلفين بضريبة الدخل)، بيروت، 1997، 18 ص.- رسم الإنتقال، 34 ص.- ضريبة الأملاك المبنية، 32 ص.- ضريبة الدخل، 48 ص.- رسم الطابع المالي، 32 ص.- ضريبة الملاهي ورسم الإستهلاك على المطاعم والفنادق والشقق المفروشة، 32 ص.- المعاملات العقارية، 48 ص.- دليل تصريح ضريبة الدخل وشركات الأموال، 38 ص.

نيويورك-ألبياني وبتنويل من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) مثالاً نموذجياً لهذه الأدلة، ويُعدّ مرجعاً هاماً يشتمل على معلومات قيمة متعلقة بأربعة وعشرين معاملة تهم المواطنين في علاقتهم اليومية مع الإدارة البلدية. وبالرغم من فائدة هذا الدليل على المستوى العملي إلا أن انتشاره بين أصحاب المراجعات وشيوع إستعماله بقيا دون المستوى المطلوب. وتجدر الإشارة إلى دليل آخر أعدته وزارة الداخلية والبلديات بالتعاون مع الجهتين المذكورتين تحت عنوان "الدليل البلدي" ووضع بتصريف المجالس البلدية، وهو يتضمن على معلومات يحتاج إليها المسؤول البلدي أثناء ممارسته لمهامه.

4. حملات الدولة لنشر المعلومات حول برامج القطاع العام (بما فيها نشاطات البلديات):

حملات الدولة لنشر المعلومات حول برامج القطاع العام (بما فيها البلديات) غائبة، ضعيفة ومحدودة. وعلى الرغم من ان القانون المتعلق بالبث التلفزيوني والإذاعي رقم 382 تاريخ 1994/11/4 يعطي الدولة ممثلة بوزارة الإعلام صلاحية استعمال المؤسسات التلفزيونية والإذاعية لنشر المعلومات التي ترغب في إيصالها إلى المواطنين، إلا أن الدولة لا تستعمل هذه الصلاحية. لكن بعض الوزارات أو الإدارات تقوم بحملات محدودة من خلال إعلانات موجهة إلى الجمهور لإطلاعهم على برامج التطوع أو تلزيم المشاريع كوزارة الداخلية والأمن العام وإدارة المناقصات.

ورد في المادة 30 من القانون المتعلق بالبث التلفزيوني والإذاعي المذكور آنفاً الآتي: "على المؤسسات التلفزيونية والإذاعية أن تبث بمعدل ساعة اسبوعياً برامج للتوجيه الوطني وبرامج تربية وصحية وإرشادية وثقافية وسياحية دون مقابل بناء على طلب وزارة الإعلام وفي الأوقات المحددة في دفتر الشروط. تؤمن وزارة الإعلام المواد المطلوب بثها أو تعتمد مواداً متوافرة لدى المؤسسة".

يتعين إصدار إنتاج في الإعلام الإداري، مكتوب وسمعي وبصري، لتعميمه بمختلف وسائل الإعلام تطبيقاً للمادة 30 من القانون رقم 382 تاريخ 1994/11/4. ومن ثم نقل الوسائل السمعية والبصرية ساعة اسبوعياً لبرامج في الشأن العام لبناء لطلب وزارة الإعلام. وهو ما لا يحصل اليوم.

إن حملات نشر المعلومات محدودة ولا تصل إلى معظم المواطنين وتتنحصر في الإعلان عن تسديد الرسوم أو عن الوظائف الشاغرة. علماً أنه يقتضي على الإعلام الإداري ألا يقتصر على رعاية مناسبات ونشر تعاميم بل أن يهتم أكثر بالمواطنين كمستهلكين أو مستفيدين من خدمات عامة توفرها الإدارات العامة يكون منطلقها وغايتها الخدمة العامة وللجميع.

ونادراً ما يتم وضع لافتات في مكان المشاريع العامة المنفذة تتضمن المعلومات الأساسية حولها، باستثناء المشاريع الكبرى في العاصمة وبعض المناطق الأخرى. يتم وضع لافتات عند مداخل المواقع المؤدية إلى أمكنة تنفيذ بعض المشاريع الكبرى (المطار، الأبنية العامة، الجسور، الأوتوسترات). تمتلك الإدارات المعنية الوثائق الخاصة بها، ولكنها ليست بمتناول جميع المواطنين باستثناء أهل الاختصاص ومن تنطبق عليهم شروط الإطلاع على بعض هذه الوثائق. وللإدارة حق الاستئناس في السماح للمواطنين بالإطلاع على الوثائق لعدم وجود نص قانوني يفرض عليها تعميم هذه المعلومات على المواطنين.

ان المالك الرئيسي للوثائق المتعلقة بالمشاريع الكبرى هو مجلس الإنماء والإعمار حيث يصعب على المواطن العادي أن يطلع عليها.

عادةً لا تعلن الدولة عن أوجه إنفاق المال العام بشكل تفصيلي في وسائل الإعلام، بل تنشر الموازنة السنوية في الجريدة الرسمية التي تتضمن أرقاماً كلية وأخرى مدوّرة من الموازنات السابقة. ويندر أن تصدر الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات معلومات حول موازنتها. لا تنشر إذاً معلومات حول موازنات الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، ولا يشترك المجتمع المدني تالياً في مناقشتها. بعض البلديات فقط يسمح بالإطلاع على قطع حساب الموازنة. وفيما يتعلق بنشر الموازنات قد يشذ عدد محدود جداً من البلديات القائمة في جبل لبنان التي تنشر موازنتها على موقعها الإلكتروني كبلدية جونبة والشويفات...

ولكن حتى في حال توافر تلك المعلومات المتعلقة بموازنات الإدارات والمؤسسات العامة فهي غالباً قديمة وتعود إلى سنوات عدة حيث يتأخر نشرها في شكل مثير للحيرة والتساؤل، على غرار ما يحصل مع مؤسسة كهرباء لبنان التي نشرت للمرة الأخيرة بيانها المالي عام 1999 ولم تعد تتوافر أية معلومات أو أرقام جديدة حتى اليوم. ويقتضي في كل مرة يراد الحصول على معلومات حول خسائرها السنوية انتظار وضع قضيتها على طاولة إجتماعات مجلس الوزراء بحيث تتسرب من بعض الوزراء معلومات إلى الصحف حول الأوضاع المالية لمؤسسة الكهرباء. وفي مطلق الأحوال لا وجود لنصوص قانونية أو أنظمة تسمح بعلنية تقارير الأداء العام أو تلزم تلزم الإدارات على نشرها.

رغم توافر المواقع الإلكترونية للوزارات والإدارات العامة، إلا أن اتصال المواطنين بالموظفين عبر البريد الإلكتروني لا يزال في مراحل بدائية لكون هذا الإتصال يتأثر إلى حدٍ بعيد بمستوى الموظف الثقافي وقدرته على التكيف مع الانترنت وحماسه للعمل وقدرته على الإجابة ضمن وقت معقول عن اسئلة ورسائل المواطنين وغيرها من العوامل الأخرى. المواطنون الذين يستعملون اليوم بواسطة الهاتف أكثر عدداً من الذين يستعملون البريد الإلكتروني لتبادل الرسائل مع الموظفين.

ومع ذلك نجد ان هناك إدارات تجيب على اسئلة المواطنين عبر البريد الإلكتروني في الوقت المحدد. وهناك بعض الإدارات التي تجيب المواطنين بسرعة كـ"أوجيرو" (الإتصالات) التي تقدم لهم أيضاً المعلومات الهاتفية حول أرقام المشتركين على الرقم 1515 وكذلك الأمن العام فيما يتعلق بالمعاملات المنوطة به.

5. فائدة المعلومات المقدمة للمواطن(ة) وصحتها:

تحتاج معرفة مدى فائدة المعلومات المقدمة للمواطن والتأكد من صحتها وما إذا كانت مكتملة أم لا إلى القيام بإحصاء شامل وتفصي المعلومات من الموظفين والمواطنين على السواء. إلا أنه في غياب مثل هذا الإحصاء تمت دراسة حالة الإعلام الإداري من خلال وسائل الإعلام المكتوبة. جمعت 57 قصاصة يتعلق مضمونها بأخبار إدارية أُخذت من تسع صحف يومية باللغة العربية، وهي كل ما نشر من إعلام إداري في تلك الفترة في صحف¹⁴: النهار، السفير، المستقبل، الديار، الأنوار، اللواء، الشرق، الكفاح العربي والبيرق. علماً بأنها تنشر مواداً، تعرّف أحياناً المواطنين بحقوقهم وواجباتهم وبالخدمات الإدارية، ويكون مصدرها الإدارة نفسها. ولا يمكن تالياً اعتبار تلك الصحف بأنها مسؤولة عن عدم تلبية المواد الإخبارية لحاجة

¹⁴ . صدرت في الأسبوع الممتد بين 13 و19 تشرين الأول 2001.

المواطنين كمستفيدين من خدمات الإدارة العامة، ما دامت وسائل الإعلام المكتوبة تنقيد بروحية الخبر المرسل إليها من الإدارات العامة وبمضمونه.

ماذا يتبين من دراسة وتحليل مضمون تلك القصصات؟ يمكن استخلاص الملاحظات الآتية:

1. الإعلام الإداري هدفه غالباً **الظهور الإعلامي**. انه اشبه بحملة دعائية لإضفاء صورة الوجه المشرق على القيمين على الإدارة. ان إعلاماً إدارياً على هذا النحو في علاقة المواطن بإدارته يؤدي حتماً إلى تخليد دوامة تقليدية.

2. انه إعلام يتمحور حول **رعاية مناسبات متنوعة**، واستقبالات وزيارات ولقاءات وكلمات ومواقف، ينقل آراء ووجهات نظر رسمية أكثر مما يوفر خدمة للجمهور. وهو بهذا المعنى ينقل أخباراً ليست للناس في ما يعينهم من قضايا الشأن العام والتنمية. تقتصر التغطية عامةً على وصول احدى الشخصيات البارزة ومغادرتها لمكان الحفل. وتميل الصحف إلى تغطية الانشطة بسهولة أكبر عندما يشارك فيها مسؤول سياسي رفيع، أو عندما تقام المناسبة تحت رعايته. تمّ رصد 36 حالة تندرج في السياقين العام والاحتفالي من اصل 57 قصاصة. وتحظى أخبار تحديث العمل الإداري ومشاريع التنمية الإدارية باهتمام نادر حيث سُجّل فقط حالتين.

3. انه إعلام لا يوفر في معظم الاوقات أجوبة للمستفيدين، بل يتطلب منهم ذلك الكثير من العناء والتفتيش بحثاً عن حقوقهم أو واجباتهم. وفي بعض الحالات يكون هدفه التجهيل. فالخبر المتعلق بالاقترح الرامي إلى توظيف مجنسي عام 1994 في الإدارة العامة، بتقليص شرط حيازة الجنسية عن عشر سنوات، لا ينشر بهذا الوضوح، بل بطريقة ملتوية ومموهة. نقرأ في الخبر ان "لجنة الإدارة والعدل النيابية تجتمع لدرس اقتراح القانون الرامي إلى تعديل الفقرة "أ" من البند 1 من المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم 59/112 المتعلق بنظام الموظفين". انتهى الخبر الذي يبدو وكأنه يتوجه نحو مواطنين كلهم خبراء في علم الإدارة العامة، ملّمين بأصولها، يمتلكون مجموعة القوانين والوقت والصبر وعناء البحث لتفكيك رموز هذا الخبر وألغازه؟

4. القصصات الصحفية عن الإعلام الإداري كانت مفيدة في حالات قليلة نسبياً (15 من أصل 57)، هي الآتية: إعلان صندوق المهجرين عن مواعيد توزيع التعويضات على المستفيدين (3 حالات)، وتوزيع مساعدات طبية على المناطق المحررة دون ذكر آلية الاستفادة وشروطها (2)، برامج تقنين التيار الكهربائي (2)، الإعلان عن بدء الدروس في بعض كليات الجامعة اللبنانية (2)، فرض وزارة السياحة على الملاهي والمراقص الليلية وضع عوازل منعاً لإزعاج المواطنين (2)، الإعلان عن تخفيض اسعار المحروقات (1)، انتهاء العمل بالتوقيت الصيفي (1)، افتتاح مستوصف طب الاسنان (1)، تحديد الثانويات للمعدين في الشهادات الرسمية (1). ورغم كل الفائدة التي وفرتها هذه المجموعة الإخبارية إلا أن ثلاث حالات منها بقيت مبهمة وبحاجة إلى مزيد من الإيضاحات.

5. تقوم بعض الصحف بنشاط إعلامي ذاتي يهدف إلى توعية المواطنين حيث تهتم بخلق نوع من **المرجعية في الشؤون الإدارية** وهي مفيدة جداً للمستفيدين. وتُخصّص هذه الصحف زوايا في صفحات داخلية،

يمكن اعتبارها بمثابة بنى تحتية لإعلام إداري قانوني مثير لاهتمام القراء. وظهرت في صحيفتين في اربع قصاصات هي: السفير في زاوية "نحن معك"، والنهار في زاوية "المقسم 19".

يستنتج ان حالة الإعلام الإداري في لبنان اليوم من خلال وسائل الإعلام المكتوبة، هي حالة إعلام حكومي عام، غالباً للظهور السياسي، لا يوفر أجوبة قاطعة ومفيدة للمستخدمين من خدمات الإدارة العامة سوى في حالات قليلة. صحيح انه إعلام عن الإدارات الرسمية، لكنه إعلام عام فقد روحيته وفائدته التي يتوخاها الناس. وماذا ينفع الإعلام الإداري، وكل خطط الإصلاح، إذا لم يتح للمواطن تخطي جهله لسياق المعاملات الإدارية والتخفيف من معاناته في الشؤون الحياتية اليومية، وخاصة تحسين العلاقة بينه وبين الإدارة لما في ذلك من ارتباط مباشر بالحقوق والواجبات؟ وكيف تكون الإدارة العامة عنصراً منتجاً وفاعلاً في أوضاع مشابهة، فتساهم في التسديد التدريجي للدين العام؟

جدول توزيع القصاصات الصحفية استناداً إلى قيمتها الإخبارية

عدد الحالات	المضمون الإخباري للإعلام الإداري في الصحف
36	كلاسيكي وعام
12	مفيد دون حاجة إلى الاستفسار
4	مرجعية ذاتية للصحيفة في الشؤون الإدارية
3	مفيد لكنه مبهم وبحاجة إلى مزيد من الإيضاحات (غير مكتمل)
2	أخبار التنمية الإدارية
57	المجموع

IV. حق المواطن في المراجعة

1. مكاتب شكاوى للمواطن (ة) في الإدارات المختلفة:

توافرت في بعض المراحل التاريخية صناديق أو مكاتب شكاوى في عدد ضئيل جداً من الإدارات، إلا أن الإهمال كان مصيرها. حالياً توجد مكاتب للشكاوى في الإدارات العامة وفي غالبيتها تكون عبارة عن صناديق توضع عند مداخل الأبنية الحكومية ولكن ليس هناك معلومات دقيقة عن مدى استجابة الإدارة الرسمية لشكاوى المواطنين.

وبسبب غياب أو ضعف فاعلية مكاتب الشكاوى وما خلفه من خلل في علاقة المواطن بالإدارة، قامت رئاسة الجمهورية في لبنان عند تسلّم الرئيس أميل لحود مهامه الدستورية بإنشاء غرفة للشكاوى في القصر الجمهوري في أواخر عام 1998 في سبيل تحسين علاقة المواطن بالإدارة. وأناط بأحد الضباط الكبار من

مساعدية مهمة المتابعة والإشراف على عمل الغرفة. فتلقت الغرفة آلاف الشكاوى في فترة وجيزة وعملت على متابعة الكثير منها بحيث كانت تنقل للمتصل حصيلة مراجعاتها مع الإدارات المعنية. وأثار انشاء الغرفة الكثير من الجدل السياسي والحقوقى بشأن مدى شرعية وقانونية هذه الخطوة، وخاصةً بالاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

إلا أن آلية عمل الغرفة أدت لاحقاً إلى تعزيز الشكوك حول الأدوار والوظيفة والجدوى المعولة عليها، خاصةً أن المواطنين الذين توجهوا بالشكاوى إلى الغرفة كانوا يتلقون منها أجوبة الإدارات التي سبق لهم أن تلقوها مباشرة من موظفي الإدارات، ولم يكن هناك أي قيمة جديدة أو مضافة لعمل الغرفة. ولم يطل الوقت حتى انطفئ الحديث عنها وكأنها لم تعد موجودة، خاصةً انه لم تكن لديها على ما يبدو صلاحيات التحقيق في القضايا الإدارية والشكاوى العالقة للحؤول دون التشابك مع صلاحيات القضاء.

أما بالنسبة لمكاتب المراجعات والعلاقات العامة فهي موجودة في عددٍ من الإدارات والمؤسسات العامة، وهي تنجح عندما تكون مرتبطة بالشبكات الموحد كما هو الحال في المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمار في لبنان (إيدال).

وتجدر الإشارة أن تلفزيون لبنان الرسمي أعدّ برنامجاً خاصاً لتلقي شكاوى المواطنين والردّ عليها مباشرة على الهواء. كما تبث إذاعة "صوت لبنان" الخاصة برنامجاً يومياً لحل المشكلات التي تعترض المواطنين في الحصول على الخدمات العامة.

2. انشاء مؤسسة "وسيط الجمهورية" في الشكاوى ombudsman يتعاطى مع الإدارات المختلفة:

لبنان هو الدولة الواحدة والعشرون بعد المئة التي أقرت انشاء وسيط الجمهورية، إذ صوت مجلس النواب على القانون رقم 664 عام 2005 القاضي بإنشاء هذه المؤسسة. إلا أن هذا القانون ما زال بحاجة إلى مراسيم تطبيقية لمباشرة تنفيذه وآليات تراقب حسن التنفيذ والمتابعة.

تهدف مؤسسة وسيط الجمهورية إلى تقريب المواطن من الإدارة وتسهيل تعامله معها والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل شرط ان يكون المواطن إستتفد بشأنها جميع طرق المراجعة ولم يحصل على نتيجة من الإدارة. الوسيط شخصية مستقلة، يقدم الخدمات بصورة مجانية، وليس خصماً للإدارة أو نقيضاً للقضاء.

العديد من الأسباب فرضت وجود مؤسسة الوسيط. فالمواطن يلجأ إلى النائب والواسطة ويذلل كرامته، وتُشكل الخدمة قيداُ عليه في الإنتخابات النيابية، كما وأنها تصرف النواب عن القيام بواجباتهم الأساسية في التشريع ومراقبة أعمال الحكومة.

وقبل إقرار قانون الوسيط دار نقاش في الأوساط النيابية والحقوقية والإدارية حول الجدوى من انشاء هذه المؤسسة. إذ سبق أن نظمت وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية ندوة دولية موسعة حول الموضوع عام

2001، وكذلك فعل معهد حقوق الإنسان في نقابة المحامين في بيروت في 8 و9 أيلول 2000 وأصدر كتيباً بوقائع الندوة تعميماً للفائدة من النقاش¹⁵.

ظهر شبه إجماع من خلال المناقشات على أن الوسيط لا يعالج كل مشاكل الإدارة المتركمة، ولكنه يخلق دفعاً ودينامية جديدين للإدارة، وقد يتحول عمله نموذجياً في الدفاع عن مواطنين ضد حالات من الظلم في علاقتهم مع الإدارة. ويقتضي الحذر من التركيز على كمية المراجعات التي قد يتلقاها، لأن المهم هو نوعية العقبات التي يقوم بتذليلها. وعمل الوسيط قد يقتلع بعد تطبيقه باب رزق للسياسيين، إذ تحصل غالبية مداخلتهم في الإدارة لتسهيل معاملات عالقة وبناء على مراجعات المواطن صاحب العلاقة. فمن أجل أن يُسرّع المواطن رخصة بناء مثلاً، أو أية معاملة أخرى، يقصد النائب أو المتنفذ، ويكون لزيارته ثمن يسدده لاحقاً من خلال ولائه له في الانتخابات القادمة. من هنا أقتضى إيجاد مؤسسة الوسيط كمرجعية يستطيع المواطن أن يلجأ إليها من دون أن يصبح مرتهنأ ومستزلاً للسياسي الذي "اشتراه" بخدمة عامة هي من حقه كمواطن لقاء الضرائب التي يدفعها.

وخلافاً لما قد يظنه البعض من أن وسيط الجمهورية هو مؤسسة مستوردة من الغرب، أو من الدول السكندنافية حيث كانت السويد أول الدول الغربية التي طبقتها. فالمؤسسة استوردها أحد الملوك السويديين مستلهماً فكرة الـ Ombudsman عندما كان منفياً في البلاط العثماني فتعرّف إلى النظام المعمول به في السلطنة العثمانية والمسمى بـ"قاضي الصلح". وانتقلت الفكرة معه بعد عودته وطبقها في بلاده مما سمح للنظام الملكي المستبد الذي كان قائماً في السويد من أن يجدد علاقاته بالمواطنين.

3. مجالات تقديم العرائض من جانب المواطنين إلى المؤسسات الرسمية:

تنص المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن "تتولى هيئة مكتب المجلس، بالإضافة للصلاحيات المنصوص عليها في هذا النظام: درس العرائض والشكاوى" (ويُعنى بها تلك المقدمة من المواطنين). وتُضيف المادة 45 من النظام نفسه بأن "تحال العرائض والشكاوى إلى هيئة مكتب المجلس، ويُهمل كل ما ورد منها بدون توقيع أو تتضمن عبارات نابية". وتشترط المادة 64 على أن "يبدأ المجلس أعماله بتلاوة خلاصة الأوراق الواردة، ويُخصص لذلك أول نصف ساعة من الجلسة".

والملاحظ أن العرائض والشكاوى التي كانت ترد إلى المجلس تطور مفهومها حيث كانت تتلى ملخصات عنها في بداية كل جلسة، إلى أن أصبح متعارفاً عليها بـ"الأوراق الواردة" التي تتضمن في حقيقة الأمر نقل شكاوى المواطنين عبر النواب إلى الحكومة مباشرة في بداية كل جلسة تشريعية. لذا حل النائب مكان المواطنين في نقل مطالبهم وشكاويهم، فتراجع عدد الرسائل والعرائض والشكاوى الواردة إلى المجلس النيابي. وبات أصحابها يكتفون بمراجعة نواب منطقتهم الذين ينقلون مضامينها في الشكل والتوقيت الذي يجدره مناسباً.

¹⁵ . بعنوان: الوسيط (شمولية المؤسسة وميزاتها)، وقائع المؤتمر الدولي الذي نظمه معهد حقوق الإنسان في نقابة المحامين في بيروت في 8-9/9/2000، منشورات المعهد، بيروت، 2001، 194 ص.

وباستثناء هذه النصوص الصريحة حول العرائض، فإن ما ورد في القانون اللبناني حول الحق في تقديم العرائض هي الحالات التي يمنع فيها تقديمها. وهذا المنع جاء موجهاً تحديداً نحو كل ما يؤدي إلى إحداث أي خلل أو ضرر في استمرارية المرفق العام، ولذلك جاء النص مقتصرًا على نظام الموظفين (المرسوم الإشتراعي رقم 1959/112). ذلك أن العرائض لا تنظم إلا بتحريك وتشجيع من مجموعات وتجمعات (فئة من المواطنين تمثل جماعة، جمعيات، نقابات،...)، وهي تجمعات ممنوعة على الموظف ويحظر عليه الإنتساب إليها.

أما فيما يتعلق بالنقابات المنشئة بموجب قوانين (Ordre) كالأطباء والمهندسين والمرضات، كما النقابات المنشئة بموجب مراسيم أو قرارات صادرة عن وزير العمل، فهي كلها تخضع لقوانين وأنظمة لا تتعارض مع تنظيم عرائض صادرة عن الأعضاء، كما أن لا وجود لنصوص قانونية مانعة لها. ذلك ان النضال للمحافظة على حقوق المنتسبين إلى النقابة يُشكل العمود الفقري للنقابة والهدف الأساسي من وراء انشائها.

وما نظمه الدستور اللبناني في المواد 7-13 يعتبر أن التعبير الحر عن الرأي هو مصان ومنصوص عنه في الدستور وفي إطار القوانين، الأمر الذي يعطي الحق ضمناً لكل مجموعة من الأفراد، وضمن حدود واحدة ألا وهي عدم التعرض للأمن القومي وللسلم الأهلي، بتوقيع العرائض.

إذاً لا يوجد أي مانع قانوني يحول دون تقديم المواطنين للعرائض الجماعية إلى المؤسسات الرسمية، بل على العكس درجت العادة أن يتقدم المواطنون خاصة إلى مؤسسات الخدمات العامة والبلديات بعرائض خطية موقعة من عدد من الأفراد وموجهة مباشرة إلى السلطات المحلية يطلبون منها التدخل لحماية حرياتهم أو مصالحهم ضد أي أضرار محذقة بهم. والعرائض من حيث المبدأ لا تقتصر فقط على حماية الحريات، بل لها وظيفة أخرى مزدوجة: إما رفضاً لضرر ملموس، أو طلباً لتصحيح أوضاع معينة. ولكن التجارب تبين أن العرائض غالباً ما ترفع إلتماساً لحماية المواطنين من المؤسسات المصنفة بأنها مضرّة بالصحة العامة أو مزعجة للسكينة العامة أو خطرة على السلامة العامة. أما العرائض السياسية فهي أقل ندرة رغم ان لها مكانة بارزة في تاريخ لبنان وكانت تصدر إثر إنعقاد العاميات وأهمها عامية أنطلياس لإعلان تضامن الطوائف دفاعاً عن الحرية والإستقلال. والملاحظ أن لا وجود لعرائض جماعية تستهدف تحسين خدمة عامة أو أداء إدارة عامة.

العرائض الجماعية ذات المضمون السياسي، الموجهة إلى المؤسسات الرسمية السياسية، هي أقل عدداً وبانتت تتخذ طابع الرسالة الإعلامية أو "الكتاب المفتوح" المرفوع بواسطة وسائل الإعلام إلى الجهة المعنية، وتكون موقعة بأسماء الجهات التي حررتها.

في أيلول من العام 1995 وقع عشرة متقنين في بيروت على نداء يطالب مجلس النواب بعدم التلاعب بالدستور وتعديله لتمديد ولاية رئيس الجمهورية خلافاً لتقاليد لبنان وثوابته الدستورية. فانتشرت على أثره نداءات مشابهة انطلقت من سائر المحافظات اللبنانية. إلا أن السلطات قامت بحملة ملاحقات لبعض الموقعين الذين تربطهم بها رابطة التعاقد الوظيفي المؤقت على خلفية تهمة "الإشتغال بالسياسة"، وفرضت عقوبات على البعض، متذرةً بأن قانون الموظفين يمنع عليهم توقيع العرائض الجماعية، رغم أنهم ليسوا من الموظفين

الدائمين في ملاكها. في حين ان المادة 15 من نظام الموظفين تحظر فقط على الموظف "ان ينظم العرائض الجماعية المتعلقة بالوظيفة أو أن يشترك في تنظيمها مهما كانت الاسباب والدوافع" (بند 9)، إضافة إلى تحذيرها الموظف من "ان يشتغل بالأمور السياسية" (بند 1). لكن الدفاع عن الدستور من حيث المبدأ والدعوة إلى إحترام القوانين لا يُعدُّ إشتغالاً بالسياسة.

4. لجوء المواطنين إلى القضاء في حال عدم إقتناعهم بقرار إداري معين:

لصاحب العلاقة ان يلجأ إلى القضاء الإداري، ممثلاً بمجلس شورى الدولة، لتقديم مراجعة قضائية ترمي إلى الطعن بقرار إداري نافذ بهدف إبطاله ضمن مهلة شهرين من تاريخ صدور القرار الصريح او الضمني بالرفض. والسبب الذي حمل المشترع على تحديد المهلة بشهرين فقط تحت طائلة إسقاط المراجعة القضائية ورفضها هو إعطاء الوقت الكافي لصاحب العلاقة لدرس قرار الإدارة وتحديد موقفه منه من جهة، وتثبيت قرارات الإدارة من جهة ثانية ووضع حد لحالة عدم الاستقرار. كما يمكن لصاحب العلاقة حتى من دون وجود قرار صادر عن الإدارة، إذا تعرّض لضرر ناجم عن أعمال الإدارة المادية، كالأضرار الناجمة عن الأشغال العامة، أن يتقدم بمراجعة قضاء شامل يطلب فيها بالتعويض عما أصابه من ضرر. ولا يسقط حق صاحب العلاقة بالتعويض في هذه الحالة إلا بمرور الزمن العشري (عشر سنوات).

إلا أن لجوء المواطنين إلى القضاء هو عملية مكلفة على الصعيدين المادي والمعنوي خاصة وأنه توجد أمام القضاء الإداري مراجعات وشكاوى عالقة منذ عقود خلت من دون أن يجري البت بها حتى الوقت الراهن، وبعضها ما زال أمام المحاكم منذ عهد الإنتداب.

V. استشارة المواطن

1. هيئات إستشارة المواطنين:

لا توجد في لبنان هيئات رسمية في الوزارات والإدارات العامة مكلفة بإستشارة المواطنين للوقوف على درجة الرضا الشعبي الديمقراطي عن أداء المؤسسات العامة. وليس هناك هيئات رسمية مكلفة بمهمة إستشارة المواطنين. لكن هذه المهمة يمكن ان تقوم بها إدارة الإحصاء المركزي في إطار إهتمامات أشمل، ومن خلال الإستثمارات التي تزود بها باحثيها في عملهم للحصول على أجوبة المواطنين. إلا أن أحداً لا يمكنه الإطلاع على إستثمارات الأسئلة، كما أن المعلومات المتوافرة لدى الإدارة غير متاحة أمام الجمهور.

عادةً لا تنظم الوزارات والإدارات الرسمية جلسات إستماع وحلقات نقاش للمواطنين لإبداء رأيهم في برامجها وموازنتها. وليس هناك أي مؤشر على ان الدولة تقوم بإستقصاء تأثير سياستها على الناس عبر مؤسسات معروفة، إلا أنها قد تقوم بذلك بواسطة أجهزتها الأمنية. والاستفتاءات الشعبية ليست من التقاليد اللبنانية إذ لم يسبق للدولة ان حاولت معرفة رأي المواطنين في سياسات القطاع العام. وحدها الصحف تنشر الإحصاءات المختلفة التي تجربها المؤسسات المتخصصة في القطاع الخاص، خصوصاً وأن الصحافة في

لبنان تتمتع بقدر كبير من الحرية الناجمة عن التركيبة التعددية للمجتمع. ولكن الجمعيات تبدي رأيها في وسائل الإعلام بكل حرية حتى من دون أن يستشيرها أحد من المواقع الرسمية.

ولا بد من الإشارة إلى الدور المتنامي منذ سنوات عدة لجمعية حماية المستهلك التي عملت وما زالت في سبيل الوصول إلى قانون حماية المستهلك وتوجيه عناية الجمهور إلى حقوقهم كمواطنين ومستهلكين لسلع وخدمات. وتصدر عن جمعية المستهلك التي هي عضو في منظمة المستهلك الدولية نشرة دورية توزع مجاناً مع الصحف، بدعم من برنامج الإتحاد الأوروبي الذي يؤمن تمويلها. تركز النشرة على مواضيع المراقبة الصحية وحماية المستهلكين، والتنبيه من الغش والفساد وحقوق المواطنين في الخدمات العامة (خلوي، أرصفة، مبيدات، قوارير غاز...).

لكنه منذ بداية الألفية الثالثة بدأت بعض الوزارات بتنظيم ندوات تشارك فيها منظمات وجمعيات أهلية، للبحث مثلاً في المخطط التوجيهي الشامل للأراضي اللبنانية الذي أعده مجلس الإنماء والأعمار بالتعاون مع وزارة الأشغال العامة، وقد دُعيت العديد من الهيئات والجمعيات والنقابات لبحث هذا المخطط التوجيهي في ورش عمل عقدت في عدد من المناطق اللبنانية. ولكن مشاركة المواطنين كانت غالباً محدودة. وجرى عرض ومناقشة لشرعات المواطن القطاعية (الصحة، البيئة، المال العام، السلامة العامة، التراث، المواطن...) مع عدد كبير من الجمعيات والمؤسسات وأصحاب الخبرة والاختصاص قبل رفعها إلى المراجع المعنية. ويتم أيضاً مناقشة الدراسات التي تعدها وزارة الشؤون الاجتماعية، مثل تلك التي تعنى بالطفولة والحد من الفقر، والدراسات الصادرة عن وزارة الصحة كالخارطة الصحية التي جرت مناقشتها في مؤتمر جمع العديد من الوزارات والجمعيات الأهلية والنقابات المهنية كالأطباء والمستشفيات.

2. مدى مساهمة الموظفين والمواطنين بتقديم إقتراحات متعلقة بتحسين العمل الإداري:

لا وجود لنصوص قانونية تُشجع الموظفين والموظفات على تقديم إقتراحات متعلقة بتحسين العمل الإداري في مختلف الإدارات العامة. ولكن هذا الواقع لا يحول دون قيام الموظف بمبادرة فردية لتحقيق ذلك. وهذه المبادرات على ندرتها تتمتع بأهمية بالغة لأنها تساهم في التخفيف عن المواطنين ومنع تعرقل المرافق العامة. نذكر على سبيل المثال لا الحصر التجارب المميزة في إنشاء مجالس للأهل التي قام بتحريكها مدراء وأفراد الجسم التربوي في ثانويات رسمية تشكو أساساً من قلة الدعم مما سمح للتلامذة ولبعض المدارس بتأمين مستلزمات الإستمرار والموارد اللازمة وسط الظروف الصعبة للحرب التي عطلت العديد من المدارس الرسمية¹⁶. وقد يتم العثور على حالات متواضعة في تحسين العمل الإداري كقيام قلة من الموظفين بتسليم المواطنين قصاصات كتبت عليها الشروط والمستندات الواجبة لتقديم معاملة إلى الإدارة، عوض تركهم

¹⁶. يُراجع تحقيق: طوني عطاالله، "مجلس الأهل شريك أساسي في عملية التنمية التربوية ومساهمات مديرة ثانوية زحلة الرسمية للبنات السيدة ناديا الشدياق برصا"، في كتاب أنطوان مسرّه وإيرين لورفنج وعبو قاعي (إشراف) تنمية المجتمع المدني (منظومة قيم ومبادرات وتواصل وتدريب)، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع Mercy Corps International، بيروت، 2000، 752 ص، ص 397-401.

يضيعون الوقت في الإنتظار. ولكن هذه المبادرات على أهميتها بقيت محدودة وتكاد لا تعادل بشيء التدهور العام الذي كان يصيب الإدارة مع التقدم في الزمن.

ولكن الموظف غالباً ما يظهر حماسة أكبر نحو تقديم إقتراحات تتعلق بتحسين العمل الإداري لقاء تكلفه بالمشاركة في أعمال لجان إدارية تكون مهمتها دراسة الأوضاع وسُبل التطوير أساليب عمل الإدارات ومقابل تعويضات مالية تدفع له.

تقتضي الإشارة إلى أن الموظفين إذا تلقوا دعوة للمشاركة في إجتماع للبحث في الخدمات العامة المشتركة في منطقة ما، كمسؤول مكتب البريد أو الهاتف أو المياه أو رئيس المخفر... غالباً لا يحضرون! رغم ان الإجتماع لا يتعلق بتاتاً بقضايا الأمن الإقليمي أو أمن الدولة وأسرارها، بل كل ما تسعى الجهات المنظمة للإجتماع إلى معرفته هو أن يشرح الموظف كيف يمكنه مساعدة الناس عندما يحتاجون إلى خدمات إدارته، وما هي المعلومات الأساسية التي يمكنه تزويدهم إياها لمعاملاتهم اليومية. والموظف يتأبط دائماً بجواب جاهز عند الطلب بأنه لا يُشارك في إجتماع ولا يتحدث من دون إذن مسبق من رؤسائه وموافقهم، وذلك تقيداً منه بقانون الموظفين، على حد تعبيره.

VI. مشاركة المواطن(ة) في السياسات والخدمات العامة

1. مشاركة المواطنين في المؤتمرات حول الخدمات العامة:

مشاركة المواطنين في مؤتمرات المعنيين بالخدمات العامة ما زالت دون المستوى المأمول. ذلك أن أبسط الأمور، وفي كل البلدات اللبنانية، هي مسيسة بشكل سطحي وإلى حدود تفوق كل تصور: الأشجار، الرصيف، الشارع، البيئة، أقبية تصريف المياه، الحفر في الطرقات، المدرسة، الإنارة العامة... كلها قضايا مشتركة، ولا يمكن معالجتها بإرادة منفردة كونها تعني كل أهالي البلدية، ولكنها للأسف مسيسة. تكاد لا توجد بلدة واحدة في لبنان إلا وتضم أفراداً من عائلات متنوعة وأحزاب وطوائف وتيارات، لكن غالبية البلدات غارقة في الحزازات والحساسيات والحزبيات بينما القضايا الحياتية اليومية العامة والمشاركة متروكة للتسييس.

إذا دعت عائلة إلى إجتماع تتغيب العائلات الأخرى. وإذا دعت العائلة المتغيب لا يحضر الآخرون. لا يدخل أحد إلى أية قرية إلا بمباركة رجل سياسي وموافقته. لم يهتم أحد بجمع الناس لدراسة قضايا حياتية مشتركة. قامت إحدى الجمعيات المدنية العاملة في مجال بناء ثقافة المواطنة والسلام في إطار برنامج "الحكمية المحلية: مبادرة ومشاركة ومواطنة في المجال المحلي في لبنان" (2001-2004) بتنظيم حوالي 15 لقاء في بلدات عدة في مختلف المحافظات وقال الأهالي المشاركون للمنظمين: "أنتم أول من جمعنا!"

ان علم السياسة والإدارة العامة في لبنان، والدول العربية عامة، لم يعالج بشيء، وعلى مدى عقود عدة، المسائل والقضايا المحلية بل اكتفى بالعموميات والنظريات وقضايا الأمة والدستور والأنظمة السياسية وموضوع الصلاحيات والسلطات، بينما كل المشكلة تكمن في الجزئيات والتفاصيل وعلى مستوى "الميكرو" لا "الماكرو".

نورد على سبيل المثال حالة نموذجية عن إحدى البلدات الشمالية الشهيرة بثروتها الحرجية الجميلة، وهي تعيش مشكلة لا تقل أهمية عن سائر المشاكل المشتركة للبلدات الأخرى: فئة من الاهالي تريد المحافظة على احراج البلدة لاستغلالها في مجال السياحة البيئية، وفي المقابل فئة اخرى تريد قطع الاشجار لتعتاش من صناعة الفحم. وتبين خلال احدي الندوات ان أي نقاش عام في البلدة لم يحصل بين الفريقين للإتفاق على تنظيم المجال العام وعلى وجهة استعمال الثروة الحرجية، بل كان الفريق الأقوى على الارض يفرض "قانونه" بالقوة. وفي مرحلة لاحقة يتبدل ميزان القوى السائد بين الفحامين من جهة وأنصار البيئة من جهة اخرى، فيتحول المنتصر إلى منهزم، ثم تعود الدوامة. ويوفر استمرار هذا النهج أكبر خدمة لمسوقي مشاريع تريد إظهار اللبنانيين بأنهم "عاجزون عن حكم أنفسهم". رغم انه كان وما زال ممكناً في هذه البلدة مثلاً، عبر الحوار، الوصول إلى حل عن طريق تخصيص الفحامين بقطع أرض في الاحراج لا تشوّه المنظر العام ويلزمون بتقليمها أو بإعادة تشجيرها بعد كل عملية قطع للأشجار انتصاراً للفئتين. والملاحظ أن السلطة العامة لا تتدخل للحفاظ على حقوق المنتفعين وعلى المصالح الحياتية واليومية لكل الفئات والتوفيق فيما بينها وفي إطار المصلحة العامة. ان تطبيق قاعدة لا "غالب ولا مغلوب" هو انتهاج لقاعدة لبنانية وديموقراطية في مجتمع كلبنان.

تعاني الإجماعات غالباً، إضافة إلى التحيزات الواضحة، من عقلية التلزم السائدة في إدراك العديد من المواطنين وغياب ثقافة التطوع. ان كل الخطط تفشل إذا لم تكن نابعة من ثقافة دعم وقناعة. ولا تؤدي إلى تغيير في سلوك المواطنين والممارسة. تكمن كل روحية المشاريع في مبادرة الناس ومشاركتهم. ومن المفيد تنمية الروحية والمنهجية في العمل لكل التجمعات في إطار مفهوم الأمم المتحدة حول التنمية البشرية المستدامة التي صدرت في العديد من الأدبيات.

2. مشاريع التعاون بين البلديات ومجموعات المواطنين حول الخدمات العامة:

يعمل القطاع الأهلي بصورة حيوية مع العديد من البلديات حيث تشمل مشاريع التعاون القائمة بين المجالس البلدية والمجتمع المدني مجالات متنوعة أبرزها: زراعة الأشجار وحملات التشجير، النشاطات الثقافية، النشاطات والمهرجانات السياحية، إدارة المكتبات العامة، تشجيع المسرحيات والفنون ومباريات الشعر، وتجميل المناظر العامة والجدران المطلّة على الشوارع والساحات، تنظيف الشوارع، القيام بحملات توعية...

لا يُخفى أن عملاً كبيراً ورائداً قام في عدد من البلديات، ولكن هذا العمل على أهميته ظل يتيماً في مجال مشاركة المواطن في الشأن العام البلدي. فاقترنت مساهمة المواطنين على عددٍ محصور من الجمعيات الأهلية بالمشاركة في النهضة المنطقية. وكانت نتيجتها الملموسة إضفاء لمسات إخضرار في بعض المدن اللبنانية بعد حرب التهمت الأخضر واليابس وأدت إلى تراجع في المساحات المزروعة بالأشجار الحرجية. ولدى المواطنين في المناطق أحلام وآمال متنامية برؤية بلداتهم تنفض عنها غبار الإهمال، فتعيد إلى جدرانها الحياة وتتخلص تالياً من حضارة الباطون الهمجية التي زحفت إليها. إلا أنها للأسف لا توفق، إذ ان الصعاب تحول تلو الصعاب دون تحقيق تلك التطلعات.

الأحلام بالتغيير نحو الأفضل قد تظل على الأرجح بعيدة المنال إذا لم يسترجع المواطن ثقته بقدراته فيتحول إلى أكبر مشارك للبلديات في تنمية المناطق. ان تمكين المواطن هو عامل حاسم في التنمية وهو ما يتعين التركيز عليه.

من هنا، وإنسجاماً مع روحية التمكين وإعادة تأهيل الإدارة اللبنانية، جاء برنامج "آرال" للتنمية المحلية الذي نفذته وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالتعاون مع الإتحاد الأوروبي في 12 تجمعاً بلدياً بهدف إعداد مشاريع بلدية في إطار خطة مبرمجة شملت البلديات التالية: عكار وزغرتا (الشمال)، كسروان والمتن الأعلى وعاليه والشوف الأعلى والشوف سويجاني (الجبيل)، جزين وإقليم التفاح (الجنوب)، بنت جبيل (النبطية)، والسهل والهامل (البقاع). قامت أهداف مشروع "آرال" على دعم ممارسة صيغة المشاركة في عمل المجالس المحلية وذلك بتشجيع التشاور والحوار بين أعضاء المجالس المنتخبة من جهة وممثلي المجتمع الأهلي من جهة أخرى، وإعداد خطة مبسطة للتنمية المحلية تتم مناقشتها وتبنيها من قبل التجمعات البلدية، إلى إعداد ملفات تقنية لمشاريع ذات أولوية تنموية على صعيد كل تجمع بلدي من التجمعات المشاركة في المشروع، والسعي إلى الحصول على تمويل من الجهات المانحة لتنفيذ هذه المشاريع.

3. مدى استعداد الإدارات العامة للمواطنين من أجل إختبار خدمات مطوّرة وجديدة:

لا تقوم الإدارات عادةً باستدعاء المواطنين لإختبار خدمات مطورة وجديدة كإختبار نظام الهواتف العامة أو نظام الباصات الجديد، أو كل جديد على صعيد الخدمة العامة. ولدى وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية مشروع لـ"نظام الجودة وتقديم خدمات بكفاءة عالية للمواطنين" (-Total Quality Management TQM) وهو يشتمل على مرحلتين: الأولى تتضمن تعهداً من جانب الإدارة للمواطن بتقديم خدمات وفق معايير محددة، والثانية تقوم على استدعاء المستفيدين من هذه الخدمات لإبداء ملاحظاتهم حولها وتوقعاتهم بشأن نوعيتها. هذا الحوار بين الإدارة ومستعملي المرافق العامة والمستفيدين من خدماتها يساهم في إشراك المجتمع المدني في كل ما يتعلق بالنقل المشترك والمياه والكهرباء والضمان الإجتماعي... لكن هذا المشروع ما زال قيد الدرس ولم يصل إلى مراحل التنفيذ.

وهناك تجارب من نوع آخر في التمرس بالعمل العام، من أبرزها: تجارب المجالس البلدية للأطفال للتعريف والتمرس بالعمل البلدي وإحاطة التلامذة بشؤون العمل العام. واستضافة مجلس النواب لتلامذة مدارس وفتح أبوابه وقاعاته لهم للإطلاع على تاريخه وطرق إدارة الجلسات واللجان وإنجاز القوانين.

وبرزت مؤخراً فكرة جديدة طرحها النائب الشهيد جبران تويني وتقضي بتشكيل حكومة ظل للشباب تكون مهماتها مراقبة أداء الحكومات اللبنانية والإدارات العامة، ومقدمة لتأهيل قياديين في المجتمع اللبناني.

وعموماً فإن المبادرات تتخذ طابعاً تربوياً وتدريبياً يرتبط بمؤسسات الحكم على الصعيدين الوطني والمحلي، ولكنها لا تنطلق إلى النواحي العملية في عمل الإدارات العامة وخدماتها أو إلى الأبعاد المتصلة بتنظيم حملات التوعية ومشاركة المواطنين في وضع السياسات العامة وتنظيمها.

الفصل الثاني - المجتمع المدني والقطاع العام

إشراك المنظمات غير الحكومية في تشكيل وتطوير سياسات وخدمات القطاع العام في الدول العربية، ومن بينها لبنان ما زالت مسألة في مراحلها البدائية.

I. التجربة العملية للمنظمات غير الحكومية في لبنان

تنشط مؤسسات المجتمع المدني في لبنان على مستويات متعددة رغم المحاولات السلطوية والمساوي الحزبية للإمساك بالحركات النقابية والجمعيات الطوعية وتسييس تحركاتها خدمة لأغراض القوى المهيمنة على المجتمع. ومع ذلك تستمر المؤسسات الأهلية ناشطة في مختلف مجالات الشأن العام سواء كانت متصلة بحقوق الإنسان أو بمكافحة الفساد، أو بحماية المستهلكين واللجان التنموية في الأحياء والبلديات، وبدرجة أقل التجمعات والقواعد الحزبية الخارجة من الحروب في لبنان منقسمة على ذاتها أو في طلاق مع قياداتها، والحركة النقابية التي ما تزال تعاني التصدعات التي نشأت بداخلها نتيجة قيام وزارة العمل في السنوات الخمس عشرة الماضية بمنح تراخيص عشوائية للنقابات.

خلص مؤتمر المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم الذي نظمته في إطار برنامجها: "تنمية المجتمع المدني: نحو شرعة للجمعيات في لبنان" (1997-1999) إلى وضع مشروع شرعة للجمعيات من أبرز بنوده إيجاد حالة من التشبيك بين الجمعيات مع محافظة كل واحدة على استقلاليتها وشخصيتها المعنوية. وتبين في حصيلة المؤتمر ان العلاقة القائمة على المشاركة هي أساس كل نهضة في المجتمع اللبناني. ويفشل كل إجتماع للجمعيات أو تحالف يستهدف قيام حالة تتخطى التشبيك. ان انشاء الشبكات بين الجمعيات يساهم في تفعيل العلاقة بين بعضها ولتكون اساس يقظة إجتماعية. ومع ذلك، هناك نوع من الحذر لدى الجمعيات من أية حالة ترمي إلى حصول توحيد أو استيعاب. يمكن بصعوبة انشاء شبكة على أن تبقى كل جمعية على برنامجها واستقلاليتها، وبشرط أن يعمل كل على طريقته. هذا النمط من التشبيك ليس بسيطاً في لبنان، ولا يسير بصورة مرضية.

ويندرج في إطار حالة التشبيك التحالف اللبناني لمراقبة الإنتخابات الذي ضم حوالي 40 جمعية ثقافية وأهلية وجامعات ومراكز أبحاث علمية...

1. الوزارات أو الجهات الرسمية الأخرى المواكبة لعمل مؤسسات المجتمع المدني في الشأن العام:

تنفذ الدولة العديد من البرامج ذات الطابع التوجيهي والإرشادي ولاسيما تلك التي تتوجه إلى المواطنين كالبرنامج الذي تعده وزارة الداخلية في سبيل الحد من حوادث السير، ومساهمة جمعية "الياز" مع وزارة الداخلية في تطوير القوانين والوسائل والأساليب التي تعنى بالسلامة العامة والحد من حوادث الطرقات في إطار السياسات العامة للأمان على الطرق. وهناك أيضاً الحملات الصحية التي تقوم بها وزارة الصحة

العامة (برامج الوقاية والتلقيح) بالتعاون مع المستوصفات والجمعيات والمراكز الصحية، وصولاً إلى النشرات التي تصدرها وزارة الشؤون الاجتماعية وتتحدث من خلالها عن برامجها ونشاطاتها...

2. العراقيل التي تعترض تراخيص العمل للمنظمات غير الحكومية، وإلى أي درجة تنجح في تخطيها بطرق شتى بما فيها المراجعة القضائية:

يتمتع لبنان بمجتمع مدني هو من أكثر المجتمعات فاعلية مقارنة بالدول العربية، ويرعى عمل الجمعيات فيه قانون الجمعيات الصادر عام 1909 الذي يتوافق إلى حد كبير مع مبدأ حرية عمل الجمعيات. إلا أن الإدارة الحكومية كانت تنحو أثناء تطبيق أحكامه إلى مخالفة روحية هذه الأحكام عبر فرض تدابير إجرائية إضافية لم ينص عليها القانون، وخاصة بين سنوات 1990 و 2005.

ان تأسيس الجمعية لا يحتاج قانوناً إلى ترخيص مسبق، بل يتعين على الأعضاء بعد انشاء الجمعية بإعلام الإدارة أي إعطائها العلم والخبر كي تكتسب الجمعية الشخصية المعنوية وللحيلولة دون اعتبارها من الجمعيات السرية المحظورة.

لكن الممارسة اليومية تكشف بوضوح نزعة الإدارة، وخاصة وزارة الداخلية، إلى انتهاك القانون ومبادئ حرية الجمعيات التي يكرسها الدستور والقانون، إلى درجة تحول معها التأسيس الحر إلى ما يشبه الترخيص المسبق. وفي آب 2005 أقرّ مجلس الوزراء تحرير الترخيص للأحزاب والجمعيات من فرض الموافقة المسبقة التي كان معمولاً بها منذ 1993 في إعطاء الجمعيات السياسية العلم والخبر، والعودة إلى روحية قانون الجمعيات لعام 1909 في حرية تأليف الجمعيات وعدم إخضاعها لأي ترخيص مسبق والتقيّد بتطبيق نظام العلم والخبر¹⁷. جاء هذا القرار الحكومي عام 2005 ليُلغى القرار السابق الصادر عن مجلس الوزراء عام 1993 والمتضمن مخالفة صريحة للدستور وقانون الجمعيات.

وأكثر ما سهّل استمرار المخالفات الصادرة عن الإدارة هو ضعف الوعي القانوني لدى المواطنين، سواء عن جهل أو بسبب غياب أية نية أو جراءة في التصدي للممارسات الخاطئة.

من الأمثلة على المخالفات القانونية: حصر تأسيس الجمعية بوزارة الداخلية فقط دون سواها رغم أن القانون يمنح المحافظين صلاحية تسلّم "العلم والخبر" في الأقاليم (المحافظات)، وتدخل الوزارة المذكورة في تعديل أنظمة الجمعيات، أو عدم موافقتها على تسلّم الأوراق التأسيسية ببعض الجمعيات التي تعتبرها سياسية مثل "الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الإنتخابات" التي تهدف أساساً إلى مكافحة الفساد الإنتخابي، أو جمعيات حقوق الإنسان ومن بينها "جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات" (عدل)، والتدخل لتمديد ولاية الهيئات الإدارية أو تعيين هيئات جديدة وتعديل شروط النصاب والأكثرية ومنع جمعية عمومية من الإلتئام¹⁸.

¹⁷. تراجع الصحف اللبنانية الصادرة في 2005/8/9.

¹⁸. غسان مخيبر، "قانون الجمعيات في لبنان: الحريات والقيود"، 4 مقالات، النهار، بين 10 و 16/6/1996، صفحة "قضايا النهار".

عام 1996 تقدمت جمعية "عدل" المذكورة أمام مجلس شورى الدولة بمراجعة أبطال طعنًا ببلاغ لوزارة الداخلية (رقم 4/17/ص) يخالف حرية الجمعيات وقانون 1909 عبر فرضه على الجمعيات إجراءات تنظيمية لم ينص عليها المشرع تحت طائلة سحب العلم والخبر. عام 2003 صدر عن المجلس قرار على جانب كبير من الأهمية يبطل بلاغ الداخلية لمخالفته حرية الجمعيات المصانة دستورياً ولمخالفته قانون الجمعيات الصادر عام 1909 وصوناً للحقوق الفردية ومنع تجاوز السلطة.

3. حق الجمعيات في التنافس على عقود الدولة والبلديات، الحق في الوصول المجاني إلى وسائل

الإعلام:

ليس ما يحول قانوناً دون تنافس منظمات غير حكومية على عقود البلديات. ولكنها عملياً لا تقدم على ذلك لأن هذا العمل لا يُشكّل جزءاً من الثقافة اللبنانية إضافةً إلى عدم وجود حوافز تشجيعية في النظام الضريبي وخبرة عملية لدى تلك المنظمات. ان الهيئات الأهلية التي لا تبغي الربح هي معفاة من الضرائب بموجب القانون. لكن الوصول إلى هذا الحق هو عملية صعبة، إن لم تكن شبه مستحيلة. إضافة إلى أن المبالغ المالية التي يتبرّع بها الأشخاص للمنظمات غير الحكومية أو للمنفعة العامة لا يطبق عليها نظام الحسم أو الإعفاء من الضرائب، مما يجعلها عملياً غير معفية، بل خاضعة للضريبة مثل أي مداخيل أخرى. والمعروف ان الجمعيات غير الحكومية تقوم اليوم بقسط بارز من العمل العام إلى جانب الدولة بتكامل معها. ولذلك يتعين على الدولة واجب تشجيع هذه الجمعيات القائمة على متطوعين، وتوفير مختلف أنواع الحوافز لها.

4. دعم الدولة المالي للمنظمات غير الحكومية:

تشكو المنظمات غير الحكومية من عدم التوازن ومن الاستنسابية والمحسوبية في تقديم الدعم المالي لها من جانب الدولة. الجمعيات الأكثر ارتباطاً بأهل الحل والربط من المتنفذين هي الجمعيات الأكثر حظوة في الحصول على التقييمات الحكومية. علماً بأن المواطنين في تعاطيهم مع الدولة يلجأون أحياناً إلى مؤسسات المجتمع المدني لحل مشكلاتهم، والحصول على مطالبهم.

II. استشارة المنظمات غير الحكومية في التشريع وفي وضع سياسات القطاع العام

1. أطر وأشكال مجموعات العمل التي تضمّ الجهات الحكومية والأطراف غير الحكومية:

استشارة المنظمات غير الحكومية في التشريع عملية حديثة جداً وما زالت في بداياتها. لكن أطر العمل بهدف تأمين خدمة عامة هي عملية أقدم منها رغم أنها لا تشمل مجالات واسعة.

_____، "الجمعيات بين الحرية والقيود"، في كتاب: تنمية المجتمع المدني في لبنان (منظومة قيم ومبادرة وتواصل وتدريب)، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع Mercy Corps International، المكتبة الشرقية، بيروت، 2000، ص 752، ص 313-320.

تشكل الدولة مجموعات عمل مشتركة، ولا سيما بين كل من وزارة الشؤون الإجتماعية ووزارة الصحة العامة من جهة والأطراف غير الحكومية من جهة أخرى وفقاً لعقود مشتركة موقعة بين كل من الوزارتين المذكورتين مع الجمعيات ومراكز الخدمات الإنمائية والصحية لتوفير خدمات عامة إجتماعية وتنموية وصحية كحملات التلقيح.

وتقوم أيضاً بعض الوزارات بإشراك جهات غير حكومية، حيث تمّ في وزارة التنمية الإدارية تشكيل لجان متخصصة، كانت تركيبتها مشتركة من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني، تولت وضع شرعة المواطن والشرع القطاعية (الصحة، البيئة، المال العام، السلامة العامة، التراث، المواطن...). وتساهم منظمات من المجتمع المدني وخبراء في بعض أعمال الوزارات، على غرار ما حصل في مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الذي يشترك في إدارة بعض المشاريع التي تنفذها جهات غير حكومية ولا سيما من خلال مشروع التنمية المحلية (إعداد خطط مبسطة للتنمية المحلية)، ومشروع "أفكار" (دعم المجتمع المدني) الممول من الإتحاد الأوروبي ويديره مكتب وزير الدولة ويهدف إلى تمكين المجتمع المدني وتعزيز قدراته من خلال توفير المساعدات للمشاريع المقدمة من جمعيات لا تبغي الربح. يستفيد من المساعدة المشاريع التي تندرج في المجال الإجتماعي وحقوق الإنسان أو تلك العاملة على تعزيز دولة الحق والمصالحة والحوار بين الطوائف ودعم الإندماج الإجتماعي.

2. عمل الدولة على تنظيم ندوات وورشات عمل وحلقات نقاش لاستقصاء رأي المجتمع في

سياسات الدولة:

عادةً لا تنظم الدولة ندوات وورشات عمل أو حلقات نقاش لإستقصاء رأي المجتمع المدني في سياسات الدولة. ولو كان التواصل مؤمناً لما وجدت هوة بين الدولة والمجتمع. أما المجلس الإقتصادي والإجتماعي الذي يُفترض أن يؤدي دور الإطار المؤسسي كمجلس إستشاري للتشاور والتعاون بين الدولة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، فهو متوقف عن العمل منذ ثلاث سنوات بسبب عدم تشكيل هيئة مكتب جديد له. إضافةً إلى أن القانون لا يرقى به إلى مصاف الهيئة التشريعية إسوة بالمجالس الشبيهة في بعض الدول الغربية المعتبرة بمثابة أركان أساسية في عملية التشريع وإقرار التشريعات. ورغم أن قوانين انشاء المجلس وتشكيل أعضائه صدرت قبل سنوات، وأن أعضائه بدأوا بعقد الإجتماعات إلا أنه وصل اليوم إلى وضع لا يُحسد عليه من الغياب والتعطيل المفروض. وهناك حاجة لتفعيل دوره في تقديم المشورة كمرحلة أولى تمهيداً لإعطائه صلاحيات أكثر فاعلية.

من الوجهتين الحقوقية والنظرية فإن الإطار القانوني للمجلس الإقتصادي والإجتماعي هو إطار جيد وناظم للعلاقات بين الدولة والمجتمع المدني وخاصة النقابات والهيئات المهنية، إذا تمّ تفعيل دوره لأنه مهم جداً على صعيد النهوض. لكن المجلس لا يمارس دوره اليوم، والخطط الإقتصادية لا تناقش فيه ولا يبدي رأيه في مشاريع تعرضها الحكومة عليه أو يحاول انتزاع الحق في المبادرة إلى إصدار توصيات نابعة من الهيئات المنضوية فيه. علماً بأن دور المجلس بحسب قانون تأسيسه يقتصر على دور إستشاري ورأيه غير ملزم.

3. حق المنظمات غير الحكومية في الحصول على مشاريع واقتراحات القوانين في البرلمان

والوزارات:

تشكو المنظمات غير الحكومية من ضعف الشفافية وصعوبة الحصول على مشاريع المراسيم أو إقتراحات القوانين من مجلس النواب، ويحتاج للمعلومات إلى وقت ليس باليسير ومساعدة من أحد النواب أو المسؤولين أو الموظفين في المجلس، بالرغم من كل التأكيدات والتطمينات القائلة بأن لا مشكلة في الحصول على المشاريع والإقتراحات المذكورة بعد إحالتها إلى اللجان المختصة.

وإذا أخذنا بالمعيار الشكلي يتبين لنا أن المنظمات غير الحكومية بما فيها الجمعيات ولاسيما الفاعلة في المجتمع الأهلي، تتعاون مع اللجان البرلمانية على الصعيد التشريعي لإبداء رأيها فيما يعرض عليها من مشاريع أو إقتراحات قوانين ومراسيم. ولكن إلى أي حد تأخذ اللجان برأي هذه الجمعيات، لأن التجارب المختلفة تظهر أن لا وجود لتواصل حقيقي إذ غالباً ما تأتي النصوص التشريعية في صياغتها النهائية مغايرة تماماً للأهداف الأساسية المتوخاة من وراء تقديم تلك المشاريع والإقتراحات.

4. دعوة المنظمات غير الحكومية للمساهمة في نقاشات اللجان البرلمانية:

بدأت مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية تحظى منذ عهد قريب بدور متنامي في عملية التشريع اللبناني ولكنها ما تزال دون مستوى الفاعلية في الديمقراطيات المتقدمة. وهذا الدور المحدود جاء بفعل الضغط الذي تمارسه هيئات المجتمع المدني لإعطائها موقعاً في الأعمال التحضيرية للقوانين. وتعتبر اللجان البرلمانية بأنها "المطبخ الحقيقي للتشريع"، ويجري فيها دراسة مشاريع القوانين والمراسيم المحالة من الحكومة أو الإقتراحات المقدمة من النواب حيث تدعى الهيئات الأهلية والنقابات للمشاركة في النقاشات، عندما تكون معنية بالمشاريع قيد الدرس، إلى جانب النواب أعضاء اللجان والوزراء المعنيين والقيادات الإدارية بهدف إدخال التعديلات اللازمة على النص الأصلي للمشروع أو الإقتراح الوارد كي يأتي معبراً عن تطلعات الناس وحاجاتهم ومشاكلهم بحيث يأتي تطبيقه اللاحق بكلفة أقل مالياً وقضائياً وإدارياً. ولكن الهيئات الأهلية المدعوة إلى إبداء رأيها خلال المناقشات لا يحق لها التصويت على المشروع قيد الدرس إذ وحدهم النواب أعضاء اللجان النيابية يتولون هذا الإختصاص.

ومع ذلك يمكن القول ان المجتمع المدني في لبنان لا يساهم كثيراً في عملية التشريع، ولكن دوره المحدود اليوم يُشكّل "نواة" قابلة للتطوير والتوسيع في المستقبل في طريقة تخدم أكثر العملية التشريعية، بحسب تعبير مدير شؤون الجلسات واللجان النيابية في البرلمان اللبناني الدكتور رياض غنام.

ورغم ان التعددية الدينية والحزبية أفرزت آلاف المنظمات والجمعيات والنقابات والنوادي الأهلية، إلا أن ضعف مشاركة المجتمع المدني في التشريع تعود إلى مقاربات ومفاهيم تقليدية اعترت طويلاً وظيفه المجتمع المدني ودوره في اللجان النيابية. فالمادة 16 من الدستور اللبناني تحصر سلطة التشريع بمجلس النواب فقط دون غيره وتنص على الآتي: "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب". ذلك أدى إلى ثلاث نتائج تدفع في اتجاه إقصاء المجتمع المدني عن العملية التشريعية، وهي الآتية:

1. ان الشعب لا يسهم في التشريع للحيلولة دون تقاسم حق سن القوانين الذي خصه الدستور فقط بمجلس النواب.

2. ان المجلس وحده يمارس السلطة الإشرافية وهو المصدر الوحيد للتشريع.

3. ان المجلس النيابي يمارس بنفسه سلطة التشريع، وهذا ما أدى إلى نشوء مناخ حذر يحول صراحة دون التوسع في إعطاء الحكومة سلطة التشريع من خلال إصدار مراسيم إشرافية بموجب قانون التفويض الذي يصدر عن مجلس النواب ويحدد فيه المواضيع والمهلة الزمنية التي يحق للحكومة ممارسة سلطتها التشريعية وتكون مقيدة ضمن إطارهما.

إزاء هذه العوائق التي تعترض التواصل بين التشريع والمجتمع يؤكد الدكتور غنام أن "مشاركة المجتمع المدني في العملية التشريعية باتت اليوم مطلباً حكومياً بقدر ما هي مطلب شعبي". وتجسد ذلك مؤخراً (خريف 2005) في قرار مجلس الوزراء اللبناني حين عمد إلى تأليف لجنة برئاسة وزير الخارجية السابق الأستاذ فؤاد بطرس وعضوية 12 شخصية من الفاعليات العلمية والأكاديمية، مهمتها إعداد مشروع قانون إنتخابي جديد بعد تسلّم المقترحات والآراء المتعلقة بالقانون العتيق، وإعادة تصنيفها وتنظيمها وفق توجهها، ورفعها إلى اللجان المختصة. وقد أعطت هذه اللجنة مهلة شهر لمؤسسات المجتمع المدني لكي تتقدم بما لديها من مشاريع وإقتراحات من أجل وضع مشروع قانون للإنتخاب يلائم توجهات الشعب اللبناني ورفعها إلى الحكومة تمهيداً لإقراره وفقاً للطرق الدستورية. وأهم ما يذكر في هذا المجال النقاش حول وضع قانون جديد للانتخابات ودعوة الأفراد والجمعيات والمنظمات والأحزاب للمساهمة من خلال تقديم المقترحات إلى اللجنة.

ورصد تشكيل ثلاث لجان فرعية في مجلس النواب هدفها التحضير لمشروع قانون اللامركزية الإدارية¹⁹، تضم بين أعضائها رؤساء بلديات وفاعليات أكاديمية وجمعيات مدنية.

5. التقارير السنوية حول مدى استشارة المنظمات غير الحكومية في سياسات القطاع العام:

لا تشير التقارير السنوية حول أداء جلسات اللجان النيابية إلى مدى استشارة المنظمات غير الحكومية في سياسات القطاع العام أو في العملية التشريعية، بل تقتصر تلك التقارير على اعتبارها خلاصة مكثفة حول نشاطات مجلس النواب وأعمال لجانه ومواضيع الجلسات في شكل كلي مع تحديد عدد الإجتماعات²⁰.

III. تنظيم مشاركة المنظمات غير الحكومية في تقديم الخدمات العامة

1. القوانين والتعليمات الإدارية حول أحكام تتعلق بمشاركة المنظمات غير الحكومية في تقديم بعض

الخدمات العامة:

¹⁹. صفح 2005/10/21.

²⁰. يراجع التقرير السنوي لعام 2005 حول أداء اللجان النيابية في باب الملاحق.

تنص التعليمات ويحصل التعاون بين وزارتي الشؤون الاجتماعية ووزارة الصحة العامة والجمعيات في حملات التوعية والتفقيح والإسعاف والدفاع المدني. وكذلك مشاركة منظمات المجتمع المدني في إحياء المواسم السياحية والثقافية والتراثية. هناك عدد من المواقع الالكترونية الحكومية التي تتوجه إلى الجمعيات على غرار موقع "أفكار" في مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وموقع وزارة الشؤون الإجتماعية الذي يتواصل مع عدد من الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني.

تؤمن الدولة الدعم المادي للمنظمات غير الحكومية المهمة بتقديم الخدمات العامة إذا كانت من الجمعيات التي تتمتع بدعم وواسطة أحد المنتفعين لأن منح المساعدات يخضع لسلطان الوزارة الاستثنائي. تمنح التقديمات من خلال عقود مشتركة أو منح مرصدة في موازنة الوزارة وتخصص لتغطية جزء من نشاطات الجمعيات.

تؤمن الدولة تسهيلات إدارية لمقدمي الخدمات، وذلك من خلال تقديم إعفاءات وتسهيلات ليس فقط إدارية وإنما مالية أيضاً، فمثلاً تعفي الدولة المنظمات غير الحكومية من دفع الرسوم الجمركية على المساعدات والهبات التي تأتيها من الخارج، أو تعفيها الدولة من دفع بعض الرسوم أو الضرائب المفروضة على إقامة نشاطاتها.

الاستنتاجات العامة:

لا يوجد في لبنان سلسلة مترابطة لمشاريع الإصلاح الإداري، بل هناك جزر إصلاحية في الإدارة اللبنانية يتعين تعميم تجاربها وتوسيع بقع انتشارها. ويتعين على الباحث ألا يتفاجئ برؤية إدارات في لبنان سلكت طريق الحداثة والتطور، فيما إدارات أخرى متخلفة بشدة لا تزال تعيش في كهوف قديمة وفق طرق بدائية. ومن الأهمية بمكان انطلاق عملية الإصلاح الإداري من رؤية شاملة متكاملة العناصر.

يوفر نموذج الإدارة اللبنانية صورة عن إدارة تعيش مرحلة إنتقالية صعبة في تحولاتها، يتنازعها تياران متناقضان بقوة. وهي بحاجة ماسة إلى دعم ومتابعة لكل المبادرات الإصلاحية، لأن سلوك طريق التحديث ليس بخط يسير في إتجاه واحد، بل ان العودة إلى الوراء هو أمر ممكن.

ان الفساد السياسي والإداري المتزايد بلغ درجة لم يعرفها لبنان من قبل. وسواء توفر القرار السياسي الحاسم بالإصلاح على مستويي السياسة والإدارة أو لم يتوفر، فإنه من المفيد تنمية رأي عام ضاغط في إتجاه فصل الشق التقني في عملية إصلاح الإدارة عن السياسة بحيث يصبح بالإمكان الحصول على الخدمات من دون واسطة. ان أوضاع الإدارة اللبنانية لم تعد تحتل الإنتظار وإستمرار الهدر والخسارة. يقتضي وقف "مزاريب الهدر كي تتحول الإدارة إلى عنصر يساهم في التسديد التدريجي للدين العام، وتحقيق شراكة بين القطاعين العام والخاص لتوفير خدمات عامة.

المراجع

I - مقابلات

1. مقابلة مع منسق المشاريع في مركز مشاريع ودراسات القطاع العام-وحدة التطوير الإداري في وزارة التنمية الإدارية السيد ايلي قاعي بتاريخ 2 و2006/2/25.
2. مقابلة مع محلل النظم الإدارية في وزارة التنمية الإدارية السيد أندريه أميوني بتاريخ 2006/2/8.
3. مقابلة مع المدير التنفيذي لبرنامج تأهيل الإدارة اللبنانية في وزارة التنمية الإدارية السيد رهيف حاج علي بتاريخ 2006/2/8.
4. مقابلة مع الاستاذ عاطف مرعي مدير وحدة التطوير الإداري في وزارة التنمية الإدارية بتاريخ 2006/2/8.
5. مقابلة مع منسق مركز مشاريع ودراسات القطاع العام في وزارة التنمية الإدارية السيد برهان الدين الخطيب بتاريخ 2006/2/25.
6. مقابلة مع الدكتور رياض غنام مدير عام شؤون الجلسات واللجان النيابية في مجلس النواب اللبناني بتاريخ 2006/2/17.

II - كتب

- بول سالم وأنطوان مسرّة وآخرون، **اللامركزية الادارية في لبنان: الاشكالية والتطبيق**، المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى، بيروت، 1996، 382 ص.
- أنطوان مسرّة (إشراف)، **علاقة المواطن بالإدارة (نماذج في المعاملات والإعلام الإداري)**، جزءان، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، بيروت، 1998 و1999، 388+384 ص.
- _____، **تنمية المجتمع المدني في لبنان (منظومة قيم مبادرة وتواصل وتدريب)**، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بالتعاون مع Mercy Corps International، بيروت، 2000، 752 ص.
- _____، **الحكمية المحلية (مبادرة ومشاركة ومواطنة في المجال المحلي، النقاش المحلي في القضايا المشتركة، وقواعد العمل الديمقراطي البلدي في لبنان)**، 3 أجزاء، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، المكتبة الشرقية، بيروت، 2002-2004، 576 ص + 472 ص + 592 ص.
- _____، **مرصد التشريع في لبنان: التواصل بين التشريع والمجتمع**، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، المكتبة الشرقية، بيروت، 2005، 552 ص.

جورج آصاف (إشراف)، الوسيط: شمولية المؤسسة وميزاتها، وقائع المؤتمر الدولي الذي نظمه معهد حقوق الإنسان في نقابة المحامين في بيروت في 8-9/9/2000، منشورات المعهد، بيروت، 2001، 194ص.

فهرس الدراسات والمشاريع المتعلقة بالقطاع العام، إعداد فريق مشاريع ودراسات القطاع العام بالتعاون مع د. ليلي بركات، بإشراف وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الاستاذ فؤاد السعد، منشورات مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بيروت، 2005، 400 ص.

الإعلام الإداري في لبنان اليوم: إشكالية ومضمون ونماذج وتدريب (وقائع الأيام السمعية البصرية الأربعة التي نظمتها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الاستاذ فؤاد السعد في قصر الاونيسكو في 14/11/2001 و 1/4 و 3/1 و 21/5/2002 بالتعاون مع وزارة الإعلام والإتحاد الأوروبي والقسم السمعي البصري في المركز الثقافي في السفارة الفرنسية في بيروت والسنديو السمعي البصري في كلية الإعلام والتوثيق-الفرع 2 في الجامعة اللبنانية)، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (إشراف)، بيروت، 2002، 480 ص.

سلسلة الشأن العام في قضايا الناس (مجموعة إصدارات حول السير في لبنان، المياه والكهرباء والهاتف، الصحة، التربية، البيئة، السكن والإسكان، السلطة المحلية البلدية والمشاركة المدنية، المجتمع المحلي، سياسات الشأن العام في لبنان ما بعد الألفين)، تتضمن وقائع المؤتمرات التي عقدتها جامعة سيدة اللويزة ما بين 1995 و 2006، منشورات الجامعة، زوق مكاييل.

دليل الموظف (الموظف في حقوقه وواجباته)، منشورات مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بيروت، 2002، 36 ص. أعدّ الدليل لجنة مؤلفة من السادة: خطار شبلي وسمير بدر وعلياء عباس وعاطف مرعي ورهيف حاج علي ويوسف نعوس، إشراف الوزير فؤاد السعد.

الملاحق

1. عناوين المواقع الألكترونية للوزارات والمؤسسات العامة على شبكة الانترنت (ص 53-55).
2. نموذج عن الغلاف الخارجي لدليل عملي حول تبسيط الإجراءات (ص 56).
3. جدول تفصيلي بتقليص المهل وتخفيض عدد المراحل لبعض المعاملات في مشروع تبسيط الإجراءات الإدارية (ص 57 - 62).
4. بوابة المعلومات ومعاملات الحكومة اللبنانية كما تظهر على شبكة الانترنت (ص 63-65).
5. نموذج عن معاملة إدارية بالمستندات المطلوبة لترخيص بناء ومهلة إنجازها والرسوم المتوجبة، مسحوبة عن موقع بوابة المعلومات ومعاملات الحكومة اللبنانية (ص 66-67).
6. وثائق حول مشروع "أفكار" و"آرال" (ص 68-70).
7. نماذج عن الغلافات الخارجية لبعض الأدلة: "دليل المواطن البلدي"، "دليل الموظف"، "دليل التخطيط التنموي"، "شريعة المواطن"، و"شريعة سلوكية الموظف في القطاع العام" (ص 71-75).
8. التقرير السنوي حول أداء المديرية العامة لشؤون الجلسات واللجان النيابية لسنة 2005 (ص 76-78).
9. لائحة بالوزارات والمؤسسات العامة والنقابات التي تصدر نشرات فصلية أو شهرية (ص 79).