بسمه تعالى

المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق ش.م.م.
The Consulting Center for Studies & Documentation s.a.r.l.

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

التاريخ: ٩٩/٧/٢٢

الموضوع : تقييم علمي منهاجي لمشروع قانون : اللامركزية الادارية والتنظيم الاداري - البلديات والمختارين وزارة الداخلية المعد من قبل وزير الداخلية (١٩٩٩)

ـ بعد الاطلاع على نصوص المشروع التي تندرج في اطار العناوين الموضوعية المركزية التالية:

- الاسباب الموجبة للمشروع في اطار وثيقة الطائف.
- دارسة عن اللامركزية الادارية وتطوير العمل البلدي.
- تصور حول تطبيق النظامين اللاحصري واللامركزي سوية.
- مشاريع القوانين لكل من : اللامركزية الادارية والتنظيم الاداري وتنظيم وزارة الداخلية.
- الملاحق والجداول التالية:
  - جداول البلديات
  - جداول المناطق الادارية المقترحة
  - جداول مقارنة لمواد القوانين القائمة والمقترحة لكل من البلديات - اتحادات البلديات - المناطق الادارية (العاصمة المناطق الادارية الكبرى

حارة حريك - شارع السيد عباس الموسوي - بناية دار الصفدي - ص.ب ٢٤٧ / ٢٤

- المناطق الادارية الصغرى) .
- المختارين .
- اعادة تنظيم وزارة الداخلية.

ـ وفي اطار النهج العلمي المنهاجي الذي يجب أن يبنى عليه هذه المشروع بمضامينه كافة والتي لا بد لها أن ترتبط بالتنظيم الاداري كاطار لحركة اللامركزية الادارية الهادفة إلى هندسة عمليات التنمية وضبط مستلزمات التغيير المستمر لفعالياتها على المستوى المحلي تأمينا للانسيابية التامة في الاداء العام لادارة التنمية، هذا التنظيم الاداري المرتبط بدوره بحركة التنمية الشمولية المتوازنة والمستدامة المطلوب تحقيقها ، بحيث يمثل هذا المشروع أو يجب أن يمثل وسيلة في سلسلة من الوسائل والغايات التي تنتهي إلى اشباع حاجات المواطن وتأمين مستلزمات عيشه الرغيد على الصعد كافة.

ـ وفي ضوء الاسباب الموجبة المحددة لهذا المشروع المرتبطة بالغاية التي توخاها المشرع لوثيقة الطائف في مجال اعتماد اللامركزية الادارية إلى جانب توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتأمين شمولية الخدمة العامة في ارجاء الوطن كافة والمتمثلة اساساً في ضرورة اعادة التوازن في استخدام كل من المركزية واللامركزية الادارية كاسلوبين تنظيميين متناغمين ومتكاملين يعملان معاً على ضبط مسارات حركة عمل الإدارة العامة اللبنانية بما يعطي الامكانية لفتح باب الاصلاح الاداري على مصراعيه وبما يؤول في النهاية إلى تحقيق تنمية محلية وطنية متوازنة ومستدامة هي مفقودة اصلاً بفعل طغيان اسلوب المركزية الادارية غير المنسجم مع مستلزمات التحسين المستمر لاداء هذه الحركة.

ـ وعلى قاعدة الاسس والمعايير التي اشارت إلى ضرورة تبنيها واعتمادها في المشروع كل من : دراسة اللامركزية الادارية وتطوير العمل البلدي وتصور التطبيق المتوازي للنظامين اللاحصري واللامركزي الاداريين، هذه الاسس التي تفرض ضرورة اعتماد تقسيم مناطقي جديد بمستويات ثلاثة (العاصمة – المنطقة الادارية الكبرى - المنطقة الادارية الصغرى) ، وضرورة اعادة تنظيم وزارة الداخلية بما يتلاءم وتوصيف هذين النظامين على قاعدة هذا التقسيم المناطقي.

ـ وبالمقارنة بين هذه المقدمات كافة ومضامين التوصيفات المقوننة للمشروع (مواد قانون) والمتمحورة حول : البلديات واتحادات البلديات ومجالسها التقريرية واجهزتها التنفيذية

والرقابة على اعمالها، وتمويلها، والمناطق الادارية الصغرى والكبرى والعاصمة، والمختارين والمجالس الاختيارية، ووزارة الداخلية التي تلتقي حولها مختلف فعاليات العمل المركزي اللاحصري واللامركزي المحلي، بحيث تشكل الاطار المرجعي الوحيد لكليهما (التنظيم الاداري اللاحصري - التنظيم الاداري المحلي)، بما يتطلب ذلك من الغاء لوزارة الشؤون البلدية والقروية ووزارة البيئة والمديرية العامة للتنظيم المدني ومجلس تنفيذ المشاريع الانمائية ومجلس تنفيذ المشاريع الانمائية لمدينة بيروت، فانه يمكن القول بأن هذا المشروع لا يمكن اعتباره خطوة على طريق الاصلاح الاداري أو لبنة في مدماك بناء دولة القانون والمؤسسات أو حتى مقدمات تمهيدية لامكانية تحقيق التنمية الشمولية المتوازنة والمستدامة وذلك لا من حيث الشكل ولا من حيث المضمون والحيثيات التي نستند إليها في التقرير بأن هذا المشروع مفبركاً ولم يُعتمد الاسس العلمية والمنهاجية والتي يمكن استعراضها وتفصيلها على الشكل التالي:

اولا" : من حيث الشكل:

ويمكن تمثيل ابرز هذه الحيثيات الشكلية في ظاهرها والموضوعية في جوهرها ضمن اطارين متكاملين : عام يرتبط بالواقع الاداري التنموي العام وخاص يرتبط مباشرة بالمشروع ومضامينه .

أ - الاطار العام : وتتمثل ابرز الحيثيات التي تحمل في طياتها نقاط ضعف اساسية في واقعية وموضوعية المشروع في :

١. عدم النظر إلى اللامركزية الادارية (المحلية والمرفقية) كاسلوب من اساليب التنظيم الاداري (جزء من كل)، بالتالي عدم ربطها بوظيفة التنظيم : التنموية على مستوى المجتمع ككل، والادارية على مستوى المؤسسات العاملة في اطار هذا المجتمع من عامة وخاصة على حد سواء.

٢. عدم ربط المشروع ككل بحركة الاصلاح الاداري المنشود في لبنان من جهة وبمستلزمات تحقيق التنمية الشمولية المتوازنة والمستدامة محليا ومناطقياً ووطنيا من جهة اخرى.

٣. عدم الاستفادة من تجارب وخبرات الاخرين في هذا المجال وبخاصة الانماط والاشكال التنظيمية الادارية المحلية المعتمدة عالمياً (منظمات دولية واقليمية - دول وولايات – مدن – اقاليم وقرى) ومواءمتها والوضع الاداري العام والمحلي اللبناني.

ب - الاطار المباشر : وتتمثل ابرز الحيثيات التي تقلل من اهمية هذا المشروع ومصداقيته وعلميته في :

١. عدم الانسجام والتتابع المنهاجي والتسلسل الفكري بين مقدمات المشروع واسبابه الموجبة والغاية المتوخاه منه، ونواتجه (In Puts - Out Puts) التي يمكن استخلاصها من التوصيفات المقننة والتي لم تقدم جديداً يذكر في مجالات العمل البلدي واتحادات البلديات والمخاتير والمجالس الاختياري، كما لم تقدم اطاراً متكاملاً للمستويات التنظيمية الادارية المبتكرة سواء المحلية (مجالس المناطق) أو المركزية اللاحصرية المناطق الصغرى والكبرى وامانة العاصمة).

٢. الخلط الواضح في المفاهيم العلمية الادارية والتنظيمية واستخدام المصطلحات دونما اعتبار لمفاعليها القائمة مثل:

- التقسيمات المناطقية : والتي عبر عنها المشرع تارة باستخدام مصطلح التقسيمات الادارية وطوراً باستخدام مصطلح التنظيم الاداري، وذلك دون فض اشتباك مفاهيمي بينها وبين مصطلح التنظيم الاداري حيث تمثل التقسيمات الادارية القاعدة والاساسي والارضية للتنظيم الاداري الذي يعتمد اسلوبي المركزية الادارية الحصرية واللاحصرية واللامركزية الادارية المرفقية والمحلية في ضبط مسارات حركة العمل الاداري التنموي، بما تفيد الخلط الواضح بين وظيفة التنظيم ووظيفة التقسيمات المناطقية علاوة على الخلط بين اللامركزية الادارية المرفقية واللامركزية الادارية المحلية.
- الموجه البلدي : والذي استخدمها المشرع كرديف لمصطلحات التدريب والتحسين المستمر، والتنمية البشرية ..الخ والتي ترتبط اساساً بالاصلاح الاداري بعامة والمعهد الوطني للادارة والانماء بخاصة وليس بوظيفة وزارة الداخلية التي منحها المشرع دونما اسباب علمية منهاجية وظائف

التخطيط والتنظيم والتوجيه لاعمال البلديات واتحاداتها ولاعمال المنـطق الادارية ورقابة ومتابعة هذه الاعمال وتقييمها وتصحيح مساراتها.

٣. عدم وضح العلاقات فيما بين المستويات التنظيمية للعمل الاداري التنموي دون مستوى وزارة الداخلية وبخاصة:

- العلاقة السلطوية بين مستويات التقسيمات المناطيقة من جهة (المنـــاطق الادارية الصغرى - الكبرى - العاصمة) وبيـن مســتويات اللامركزيــة الادارية المحلية (البلديات - اتحـــادات البلديـــات - المنـــاطق ومجـــالس المناطق) وفيما بينها جميعاً.
- العلاقة الادائية التي تحدد ما هو شأن محلي وما هو شأن مناطقي وما هو شأن وطني لدى ممارسة العمل الاداري التنمـــوي ســـواء فـــي الاطـــار المركزي اللاحصري أو اللامركزي المحلي.
- العلاقة النمطية التي تحدد في اطارها دوائر هذا العمل والمجال الحيـــوي لكل مستوى تنظيمي معتمد.

٤. عدم وجود اطار منهاجي اعتمدته الدراسة والتصور لتمثيـــل البدائـــل الممكننـــة التطبيق والمفاضلة فيما بينها في ضوء معايير علمية وصولاً إلى البديل الانسب الذي يصار إلى توصيفه. وبدل ذلك نلاحظ الاشارات التالية :

- حصـــر مرجعيـــة العمـــل التنظيمـــي الاداري (المركـــزي الحصـــري واللامركزي المحلي) في جهة واحدة هي وزارة الداخلية، وبالتالي قطـــع الطرق على إمكانية تخصيص مرجعيتين مستقلتين على مســـتوى قيـــادة العمل الاداري المركزي اللاحصري واللامركزي المحلي .
- التركيز على الغاء ودمج كل ما يتعارض مـــع حريـــة ممارســـة هـــذه المرجعية (وزارة الداخلية) لقيـــادة العمـــل الاداري التنمـــوي المحلـــي والمناطقي والمركزي اللاحصري.

٥. عدم وجود نسق تكاملي لتوصيف المشروع ومكوناته كافة بحيث متكامل النظرة الوظيفية والتنموية والعلاقاتية والتمويلية والرقابية في اطاره.

ثانياً : من حيث المضمون :

يفتقد البنيان العام للمشروع إلى المعايير والمبادي التي تحكم وتوجه حركة العمل الاداري المحلي.

ويمكن تمثيل هذه المعايير والمبادي التي كان من المفترض أن يتم اعتمادها وتبنيها لدى توصيف المشروع ضمن اطارين متكاملين : الاول تنموي والثاني اداري.

أ ــ المعايير والمبادي التنموية التي يفتقدها المشروع:

ويمكن تمثيل أبرزها في :

١.معيار اللامركزية الادارية من اجل التنمية: والذي يستلزم ضرورة تبني منظومة من المبادي التي توجه العمل التنموي المركزي اللاحصري واللامركزي المحلي، أبرزها :

- مبدا وجود مصالح محلية مستقلة.
- مبدا وجود اطار تنظيمي متعدد المستويات (قيادي، اداري، تنفيذي) تلتقي حوله مختلف فعاليات العمل التنموي المرتبط بهذه المصالح المحلية.
- مبدا تمتع هذا الاطار التنظيمي بالشخصية المعنوية وبالاستقلاليين المالي والاداري دون المس بمبدا وحدة الدولة والمصلحة العامة ومبدا تعزيز الوحدة الوطنية والولاء للدولة والانتماء للمجتمع العام في اطار الفصل بين السلطات والتكامل فيما بينها.
- مبدا وجود مرجعية مستقلة لهذا الاطار التنظيمي تتناظر مع المرجعيات الاخرى للعمل التنموي المرفقي والوطني على مستوى القيادة الادارية المرتبطة مباشرة بمجلس الوزراء الذي يمثل رأس السلطة التنفيذية.
- مبدا ضرورة تأمين وسائل العمل التنموي المحلي لتحقيق هذه المصالح في الاطار التنظيمي المحدد، يواكبه مبدا تعزيز القدرات والموارد والامكانيات المحلية

٢.معيار التكامل الوظيفي التنموي بين الاطر التنظيمية للامركزية الادارية المحلية والمرفقية والمركزية الحصرية واللاحصرية على قاعدة التقسيمات المناطقية الملائمة. ويستلزم هذا المعيار بدوره منظومة من المبادى التي توجه العمل التنموي المحلي في اطار العمل التنموي العام، نستعرض أبرزها على الشكل التالي:

- مبدا أن تكون التنمية المحلية جزء لا يتجزا من التنمية الشاملة.
- مبدا تأمين شمولية الخدمة العامة وتمثيل معظم ادارات الدولة في اطـــار التقسيم المناطقي المعتمد بغرض تسهيل المعاملات والبت بها في موقعـها دون المساس بمبدأ الانسجام التشريعي ووحدته ومبدا المســـاواة وعـدم تكريس فروقات بين المواطنين والمناطق وضمان توزيع امثل للمـــوارد بين كافة المناطق.
- مبدا التوازن بين المسؤولية والسلطة في توزيـــع المـــهام والصلاحيـــات للأطر التنظيمية القائمة المحلية والمرفقية والحكومية مع ضرورة استجابة هذا التوزيع لمبدا ربط قاعدة المجتمع المحلي بحركة المجتمع العام.
- مبدا التوازن بين الاعتبارات السياسية والديمقراطية والفنية ومســـتلزمات ادارة الذات والانصهار الوطني والحقوق والواجبـــات للافـــراد والقـــوى والجماعات والتنظيمات الاجتماعية والثقافية والسياسية..الخ

ب ــ المعايير والمبادئ الادارية التي يفتقدها المشروع
ويمكن تمثيل أبرزها في :

١. المعيار الايكولوجي / البيئي للإدارة العامة : بمعنى ضرورة تناســـب وانســـجام التقسيمات المناطقية والاطر التنظيمية المركزية الحصرية واللاحصرية واللامركزية المحليـة والمرفقية مع المعطيات البيئية الحاكمة لحركة المجتمع اللبناني والتي تستلزم ضرورة تبنـــي منظومة من المبادي التي توجه العمل الاداري التنموي المتمثل أبرزها في :

- مبدا الفصل بيـــن الاداء القيـــادي والاداء الاداري والاداء التنفيـــذي أو الاجرائي للعمل الاداري التنموي العام في اطار السلطة التنفيذية
- مبدا العمل بمنهج ادارة الجودة الشاملة، بحيث يتشـــكل جوهـــر المهمـــة الادارية في اطارها التنظيمي في اطار :
  - اعتماد هيكل متكامل لتسيير العمل وتحسين الاداء من خلال تمثيل الدورة المستندية للعمل ورسم مخططاته الانسيابية وخرائط تدفقه وتصميم النمـــاذج وتحديد اجراءاته وطرقه وادواته وتبسيطها باستمرار.

- التركيز على نوعية الاداء بما فيها اعتماد المكننة والأتمته التي اختزلت المسافات واخترقت جدار الزمن وضيقت المساحات بما ساعد على التركيز على الابتكار والابداع والاستجابة الدائمة للزومية التحسين المستمر.

- مبدا التنوع والتعدد والتكامل بين الوحدات الادارية المركزية واللامركزية المشكلة للبنيان التنظيمي العام للادارة اللبنانية بما في ذلك تنوع وتعدد مستوياتها وتكامل انظمتها بخاصة الاتصالاتية والمعلوماتية واتخاذ القرارات.
- مبدا تعدد مركزيات التخطيط والرقابة والمتابعة ولامركزيات البرمجة والتنسيق والتوجيه نظراً للتعدد في مستويات العمل الاداري من جهة وللتعدد في انواع هذا العمل من جهة اخرى بما يفرض ضرورة وجود جهات مرجعية تضبط مسارات هذه المركزيات واللامركزيات كافة (هيئة عليا أو وزارة أو اطار تنظيمي محدد للتخطيط والرقابة والمتابعة والبرمجة والتنسيق والتوجيه الاستراتيجي العام مع الاخذ بعين الاعتبار مبدا التشاركية في وضع الاهداف وتصميم الخطط وتنفيذ البرامج.

٣. المعيار الفني : والذي يرتبط بالمواصفات المقننة الخاصة بجودة ونوعية العمل الاداري والتي أبرزها المواصفات الدولية من الرقم (٩٠٠٠ إلى ٩٠٠٤) والتي يمكن استخلاص ابرز المبادي التي توجه وتحكم العمل الاداري بما يحقق الجودة والنوعية في الاداء بالتالي :

- مبدأ الكينونة : بمعنى النظر إلى اية وحدة ادارية كبيرة أو صغيرة ككائن حي له عقل مدبر وقلب محرك واجهزة أو اطراف تؤمن مستلزمات الحياة والتكيف مع البيئة الداخلية والخارجية لها.
- مبدأ ثلاثية المستويات الاستراتيجية والتكتيكية واللوجستية للبنيان التنظيمي بما يسمح بالتوزيع الثابت نسبيا للانشطة والاعمال في اطار سلسلة الغايات والوسائل.
- مبدا ثلاثية وتكامل الانماط التنظيمية الهرمية والمصفوفية والشبكية كأطر حركية لممارسة هذه الانشطة والاعمال في اطار هذا البنيان.
- مبدأ تقسيم العمل والتخصص في تحديد هذه الانشطة والاعمال.
- مبدا التوازن بين السلطة والمسؤولية في توصيف المهام والصلاحيات للمكونات التنظيمية وللقيمين عليها.

- مبدا تعدد الاسس لبناء الهياكل التنظيمية (الاساس الجغرافي، الاساس الوظيفي، الاساس الخدمي، الاساس الانتاجي)
- مبدا التنوع والتعدد والتكامل في السلطات التنظيمية التقريرية والاجرائية من رئاسية ووظيفية واستشارية إلى جانب التدرج في المستويات التنظيمية الرئيسية القيادية فالادارية فالتنفيذية.
- مبدا التكلفة والعائد في اطار الجهد والتكنولوجيا والوقت.

والخلاصة التي يمكن استنتاجها تتمثل في :

أن هذا المشروع بكليته قد جاء مركبا ومفبركاً لتحقيق غاية واحدة هي تقوية سلطات وصلاحيات وزارة الداخلية نتيجة زيادة اعبائها ومهامها ومسؤولياتها على حساب الوزارات والمؤسسات العامة القائمة، بحيث باتت هذه الوزارة في اطار هذا المشروع بمثابة وزارة الوزارات **Para Ministre**.

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام