الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

التاريخ : ٩٩/١١/١٥

قراءة نقدية لمشروع قانون اللامركزية الادارية*

إن تقديم قراءة نقدية لهذا المشروع، وصفاً وتحليلاً وتعليلاً واستنتاجاً، يستلزم في إطاره الوصفي مقاربة مضامينه مع الاسباب الموجبة له، هذه الاسباب المرتبطة بالغاية التي توخاها المشروع لوثيقة الطائف في مجال اعتماد اللامركزية الادارية المحلية، إلى جانب توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين (المركزية الادارية اللاحصرية)، وتأمين شمولية الخدمة العامة في ارجاء الوطن من خلال اعادة التوازن في استخدام كل من المركزية واللامركزية كأسلوبين تنظيميين اداريين متناغمين يعملان معاً على نظم مسارات حركة عمل الإدارة العامة اللبنانية، بما يؤول إلى تحقيق تنمية مستدامة متوازنة محلياً ووطنياً هي مفقودة اصلاً بفعل طغيان اسلوب المركزية الادارية غير المنسجم مع مستلزمات التحسين المستمر لاداء هذه الحركة .

كما يستلزم في اطاره التحليلي التزام المشروع في بنيانه العام الاسس والمعايير التي اشارت إلى ضرورة ارسائها في المشروع كل من : دارسة اللامركزية الادارية وتطوير العمل البلدي- تصور تطبيق النظامين اللاحصري واللامركزي سوية، باعتبار انهما جزء لا يتجزأ من المشروع .

ويستلزم هذا التقديم في إطاره التعليلي نهجاً علمياً وظيفياً وتطويرياً لا بد أن يتشكل في اطاره هذا البنيان العام للمشروع بمضامينه كافة، وظيفياً: بمعنى ربطه بمستلزمات الاداء المتجدد لوظيفة التنظيم الاداري الهادفة إلى هندسة عمليات التنمية الشاملة المستدامة والمتوازنة وضبط فعالياتها في المستويات المحلية والاقليمية والوطنية. تطويرياً : بمعنى ربطه بحركة الاصلاح الاداري اللازمة لتأمين الانسيابية التامة في الأداء العام لإدارة التنمية (الإدارة العامة) . بحيث يمثل هذا المشروع أو يجب أن يمثل وسيلة اساسية في سلسلة الغايات

---

* تقرير قدم إلى المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق .

والوسائل التي تنتهي إلى اشباع حاجات المواطن وتأمين مستلزمات عيشه الرغيد على الصعد كافة .

إن توصيف المشروع في مضامينه العامة وتمثيل مواطن الضعف الأساسية فيها على قاعدة الاسباب الموجبة، وتحليل البنيان العام لهذا المشروع في ضوء المبادئ والقواعد الادارية والتنظيمية العامة التي يؤدي عدم الالتزام بها إلى التقليل من مصداقيته وعلميته، وتعليل مدى اعتماد هذا البنيان العام للمعايير التنموية والادارية التي تحكم وتوجه حركة العمل الاداري المحلي اللبناني في إطار العمل الاداري العام، هذا التوصيف والتحليل والتعليل يمكننا من تصور دقيق للاستنتاج والحكم على المشروع وجدواه واهميته كلبنة في مدماك بناء دولة القانون والمؤسسات .

تتضمن هذه القراءة النقدية اذن نقاطاً اساسية سنتناولها بالتسلسل التالي:

أولا : توصيف مضامين المشروع على قاعدة اسبابه الموجبة

ويمكن تمثيل ابرز مكامن الضعف في هذه المضامين في :

أ- عدم الانسجام والتتابع المنهاجي والتسلسل الفكري بين مقدمات المشروع واسبابه الموجبة والغاية المتوخاة 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 الاختيارية، كما لم تقدم اطاراً متكاملاً للمستويات التنظيمية الادارية المبتكرة سواء المحلية(مجالس المناطق) أو المركزية اللاحصرية (المناطق الادارية وامانة العاصمة) .

ب - الخلط الواضح في المفاهيم العلمية الادارية والتنظيمية واستخدام المصطلحات دونما اعتبار لمفاعيلها القائمة مثل :

١-التقسيمات المناطقية: والتي عبر المشروع تارة باستخدام مصطلح التقسيمات الادارية وطورا باستخدام مصطلح التنظيم الاداري، وذلك دون فض اشتباك مفاهيمي بينها وبين مصطلح التنظيم الاداري حيث تمثل التقسيمات الادارية القاعدة والاساس والارضية للتنظيم الاداري الذي يعتمد اسلوبي المركزية الادارية الحصرية واللاحصرية واللامركزية الادارية المرفقية والمحلية في ضبط مسارات حركة العمل الاداري التنموي، بما يفيد الخلط الواضح بين

وظيفة التنظيم ووظيفة التقسيمات المناطقية علاوة على الخلط بين اللامركزية الادارية المرفقية واللامركزية الادارية المحلية .

٢-الموجه البلدي: والذي استخدمه المشروع 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 المشروع دونما اسباب علمية مناهجية وظائف التخطيط والتنظيم والتوجيه لاعمال البلديات واتحاداتها ولاعمال المناطق الادارية ورقابة ومتابعة هذه الاعمال وتقييمها وتصحيح مساراتها .

ج- عدم وجود اطار منهاجي اعتمدته الدراسة والتصور لتمثيل البدائل الممكنة التطبيق والمفاضلة فيما بينها في ضوء معايير علمية وصولاً إلى البديل الانسب الذي يصار إلى توصيفه . وبدل ذلك نلاحظ الاشارات التالية :

١-حصر مرجعية العمل التنظيمي الاداري(المركزي الحصري واللامركزي المحلي) في جهة واحده هي وزارة الداخلية، وبالتالي قطع الطرق على إمكانية تخصيص مرجعيتين مستقلتين على مستوى قيادة العمل الاداري المركزي اللاحصري واللامركزي المحلي .

٢-التركيز على الغاء ودمج كل ما يتعارض مع حرية ممارسة هذه المرجعية (وزارة الداخلية) لقيادة العمل الاداري التنموي المحلي والمناطقي والمركزي اللاحصري .

ثانياً : تحليل البنيان العام للمشروع في ضوء المبادئ والقواعد الادارية والتنظيمية ويمكن تمثيل ابرز مظاهر عدم الالتزام فيها في :

أ – عدم وجود نسق تكاملي لتوصيف المشروع ومكوناته كافة بحيث تتكامل النظرة الوظيفية والتنموية والعلاقاتية والتمويلية والرقابية في إطاره.

ب- 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 والمحلي اللبناني.

ج – 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 .

د- عدم ربط المشروع ككل بحركة الاصلاح الاداري المنشود في لبنان من جهة وبمستلزمات تحقيق التنمية الشمولية المتوازنة والمستدامة محلياً ومناطقياً ووطنياً من جهة أخرى .

هـ- عدم وضوح العلاقات فيما بين المستويات التنظيمية للعمل الاداري التنموي دون مستوى وزارة الداخلية وبخاصة :

- العلاقة السلطوية بين مستويات التقسيمات المناطقية من جهة (االمنطقة الادارية - العاصمة) وبين مستويات اللامركزية الادارية المحلية (البلديات - اتحادات البلديات - المناطق ومجالس المناطق) وفيما بينها جميعاً .
- العلاقة الادائية التي تحدد ما هو شأن محلي مناطقي وما هو شأن وطني لدى ممارسة العمل الاداري التنموي سواء في الاطار المركزي اللاحصري أو اللامركزي المحلي .
- العلاقة النمطية التي تتحدد في اطارها دوائر هذا العمل والمجال الحيوي لكل مستوى تنظيمي معتمد .

ثالثاً : تعليل مدى التزام البنيان العام للمشروع بالاسس والمعايير الحاكمة والموجهة لحركة العمل الاداري المحلي .

ويمكن تمثيل ابرز المعايير التي يفتقد إليها هذا البنيان العام، والتي كان من المفترض أن يتم اعتمادها وتبنيها لدى توصيف المشروع، ضمن اطارين متكاملين الاول تنموي والثاني اداري .

أ - **المعايير التنموية التي يفتقدها المشروع** : وتتمثل أبرزها في :

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

١-١ : مبدأ وجود مصالح محلية مستقلة .

١-٢ : مبدأ وجود اطار تنظيمي متعدد المستويات (قيادي، اداري، تنفيذي) تلتقي حوله مختلف فعاليات العمل التنموي المرتبط بهذه المصالح المحلية .

١-٣ : مبدأ تمتع هذا الاطار التنظيمي بالشخصية المعنوية وبالاستقلاليين المالي والاداري دون المس بمبدأ وحدة الدولة والمصلحة العامة ومبدأ تعزيز الوحدة الوطنية والولاء للدولة والانتماء للمجتمع العام في اطار الفصل بين السلطات والتكامل فيما بينها .

١-٤ : مبدأ 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.

١-٥ : مبدأ ضرورة تامين وسائل العمل التنموي المحلي لتحقيق هذه المصالح في الاطار التنظيمي المحدد، يواكبه مبدأ تعزيز القدرات والموارد والامكانيات المحلية وبخاصة المالية .

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 المبادئ التي توجه العمل التنموي المحلي في اطار العمل التنموي العام، نستعرض أبرزها على الشكل التالي:

٢-١ : مبدأ أن تكون التنمية المحلية جزء لا يتجزأ من التنمية الشاملة .

٢-٢ : مبدأ تأمين شمولية الخدمة العامة وتمثيل معظم ادارات الدولة في اطار التقسيم المناطقي المعتمد بغرض تسهيل المعاملات والبت بها في موقعها دون المساس بمبدأ الانسجام التشريعي ووحدته ومبدأ المساواة وعدم تكريس فروقات بين المواطنين والمناطق وضمان توزيع امثل للموارد بين كافة المناطق.

٢-٣: مبدأ التوازن بين المسؤولية والسلطة في توزيع المهام والصلاحيات للاطر التنظيمية القائمة المحلية والمرفقية والحكومية مع ضرورة استجابة هذا التوزيع لمبدأ ربط قاعدة المجتمع المحلي بحركة المجتمع العام.

٢-٤ : مبدأ التوازن بين الاعتبارات السياسية والديمقراطية والفنية ومستلزمات ادارة الذات والانصهار الوطني والحقوق والواجبات للافراد والقوى والجماعات والتنظيمات الاجتماعية والثقافية والسياسية.. الخ .

ب- المعايير الادارية التي يفتقدها المشروع : ويمكن تمثيل أبرزها في :

١ – **المعيار الايكولوجي / البيئي للادارة العامة** : بمعنى ضرورة تناسب وانسجام التقسيمات المناطقية والاطر التنظيمية المركزية الحصرية واللاحصرية واللامركزية المحلية والمرفقية مع المعطيات البيئية الحاكمة لحركة المجتمع اللبناني والتي تستلزم ضرورة تبني منظومة من المبادئ التي توجه العمل الاداري التنموي المتمثل أبرزها في :

١-١: مبدأ الفصل بين الأداء القيادي والأداء الاداري والأداء التنفيذي أو الاجرائي للعمل الاداري التنموي العام في اطار السلطة التنفيذية .

١-٢: مبدأ العمل بمنهج ادارة الجودة الشاملة، بحيث يتشكل جوهر المهمة الادارية في اطارها التنظيمي وفقا لـ :

١-٣: مبدأ اعتماد هيكل متكامل لتسيير العمل وتحسين الاداء من خلال تمثيل الدورة المستندية للعمل ورسم مخططاته الانسيابية وخرائط تدفقه وتصميم النماذج وتحديد اجراءاته وطرقه وادواته وتبسيطها باستمرار.

١-٤: مبدأ التركيز على نوعية الاداء بما فيها اعتماد المكننة والاتمتة التي اختزلت المسافات واخترقت جدار الزمن وضيقت المساحات بما ساعد على التركيز على الابتكار والابداع والاستجابة الدائمة للزومية التحسين المستمر .

١-٥: مبدأ 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 .

١-٦: مبدأ تعدد مركزيات التخطيط والرقابة والمتابعة ولامركزيات البرمجة والتنسيق والتوجيه نظرا 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 .

١-٧: مبدأ التشاركية في وضع الاهداف وتصميم الخطط وتنفيذ البرامج .

٢ – **المعيار الفني** : والذي يرتبط بالمواصفات المقننة الخاصة بجودة ونوعية العمل الاداري والتي أبرزها المواصفات الدولية من الرقم (٩٠٠٠ إلى ١٤٠٠٠) والتي يمكن استخلاص ابرز المبادئ التي توجه وتحكم العمل الاداري بما يحقق الجودة والنوعية في الاداء بالتالي :

٢-١ : مبدأ الكينونة: بمعنى النظر إلى اية وحدة ادارية كبيرة أو صغيرة ككائن حي لـه عقل مدبر وقلب محرك واجهزة تشغيل و اطراف تؤمن مستلزمات هذا التشغيل واستمرارية الحياة والتكيف مع البيئة الداخلية والخارجية لها .

٢-٢: مبدأ ثلاثية المستويات الاستراتيجية والتكتيكية واللوجستية للبنيان التنظيمي بما يسمح بالتوزيع الثابت نسبياً للانشطة والاعمال في اطار سلسلة الغايات والوسائل

٢-٣: مبدأ ثلاثية وتكامل الانماط التنظيمية الهرمية والمصفوفية والشبكية كأطر حركية لممارسة هذه الانشطة والاعمال في اطار هذا البنيان .

٢-٤: مبدأ تقسيم العمل والتخصص في تحديد هذه الانشطة والاعمال .

٢-٥: مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية في توصيف المهام والصلاحيات للمكونات التنظيمية وللقيمين عليها .

٢-٦: مبدأ تعدد الاسس لبناء الهياكل التنظيمية (الاساس الجغرافي، الاساس الوظيفي، الاساس الخدماتي، الاساس الانتاجي) .

٢-٧: مبدأ التنوع والتعدد والتكامل في السلطات التنظيمية التقريرية والاجرائية من رئاسية ووظيفية واستشارية إلى جانب التدرج في المستويات التنظيمية الرئيسية القيادية فالادارية فالتنفيذية.

٢-٨: مبدأ التكلفة والعائد في اطار الجهد والتكنولوجيا والوقت .

رابعاً : الاستنتاج :

الخلاصة التي يمكن استنتاجها تتمثل في :

إن هذا المشروع بكليته قد جاء مركباً ومفبركاً لتحقيق غاية واحدة هي تقوية سلطات وصلاحيات وزارة الداخلية نتيجة لزيادة اعبائها ومهامها ومسؤولياتها محلياً واقليمياً ووطنياً، على حساب الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات القائمة، بحيث باتت هذه الوزارة في إطار هذا المشروع بمثابة وزارة الوزارات (Para Ministre) .

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