بسمه تعالى

المركز الإستشاري 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
٩٩ ط

ورقة عمل

مقترحات دراسة التنظيم الإداري المحلي في لبنان على ضوء مشروع اللامركزية الإدارية

(التقسيمات الإدارية)

الحيثيات :

لما كان التنظيم الإداري اللبناني بما فيه التقسيمات الإدارية يعاني من جملة مشاكل على المستويات كافة، الأمر الذي انعكس تبايناً بين المناطق وكرس فروقات اجتماعية اقتصادية وثقافية على صعيد الشرائح الاجتماعية وحتى على صعيد الفرد أيضاً.

ولما كانت هذه التصدعات البنوية في التنظيم الإداري اللبناني أسهمت إلى حدّ ما في زعزعة روح المواطنية لدى شريحة كبيرة من اللبنانيين ــ هذا علاوة على التصدعات السياسية ــ بسبب الشعور باللامساواة وانعدام تكافؤ الفرص ، ولما كانت عملية الانصهار الوطني تفترض إلى جانب الإصلاحات السياسية إصلاحاً إدارياً يكفل رأب تلك التصدعات المشار اليها.

ولما كانت عملية الإصلاح الإداري تقتضي إعادة النظر في مجمل التنظيم الإداري القائم على خلفية الاستفادة من التجربة المعاشة، وتأخذ بالاعتبار ضرورة إرساء دولة القانون والمؤسسات في إطار احترام الدستور والتسليم بالوحدة الوطنية على قاعدة الدولة القوية الموحدة ذات السلطة السياسية المركزية ومحاربة كل مشاريع الشرذمة والتقسيم.

ولما كانت إعادة النظر في التنظيم الإداري اللبناني لأجل تطويره تفرض ودون أدنى شك ضرورة احترام الأسس والمعايير العلمية المعروفة عالمياً.

ولما كانت أية اقتراحات تطرح في هذا الشأن يجب ان تراعي في مقدمة أولوياتها إضافة إلى المصلحة الوطنية والانصهار الوطني مصلحة الطائفة الشيعية وعلى الأخص مصلحة حزب الله بشكل أساسي .

بناءً على ما تقدم ، كان بحثنا في موضوع التنظيم الإداري المحلي اللبناني الذي تناول في جزء منه موضوع التقسيمات الإدارية وفي إطاره العام موضوع إعادة النظر في البنية الإدارية والتنظيم على مستوى الإدارة العامة نفسها وإعادة التوازن بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية باعتبارهما وجهان لعملية التنظيم الإداري الذي تتمحور وظيفته حول هندسة التغيير وتأمين الانسيابية التامة في الأداء التنموي لهذه الإدارة العامة.

المقترحات :

ويمكن تمثيلها في (٣) أنواع من المقترحات سيصار إلى تفصيلها بدءاً من العام إلى الخاص، بحيث نبدأ بالمقترحات الخاصة بالتنظيم الإداري العام ثم الخاصة بالتنظيم الإداري المحلي ثم الخاصة بالتنظيم المناطقي (التقسيمات الإدارية).

أولاً : المقترحات الخاصة بالتنظيم الإداري العام:

لما كان البنيان التنظيمي القائم للإدارة العامة اللبنانية والذي يمكن تمثيله كما في الرسم المرفق (١) يبين طغيان المركزية اللاحصرية على حساب اللامركزية الإدارية المرفقية والجغرافية، وبالتالي الاختلال في الأداء التنظيمي لهذه الإدارة العامة اللبنانية، فإن البنيان التنظيمي المقترح للإدارة العامة اللبنانية ، الذي يمكن تمثيله كما في الرسم المرفق (٢) قد راعى معظم المعايير التنموية والتنظيمية والمناطقية المدروسة والمعتمدة والتي تتمظهر أبرزها على الشكل التالي:

- إعادة التوازن بين المركزية واللامركزية الإدارية تحقيقاً لمطلب اعتماد اللامركزية الموسعة من أجل التنمية المتوازنة والمستدامة وذلك من خلال إعطاء استقلالية فعلية للوحدات التنظيمية المحلية والمرفقية وتخصيص مرجعية لكل منها غير خاضعة للمركزية الإدارية اللاحصرية الأمر الذي يعزز إمكاناتها وقدراتها للقيام بالدور المطلوب منها.
- الفصل بين الأداء السياسي القيادي والأداء الإداري والأداء التنفيذي تحقيقاً لانسيابية تامة في الأداء التنظيمي العام وذلك من خلال اعتماد قاعدة التدرج لهذا البناء في مستوياته الاستراتيجية والتكتيكية واللوجستية وبحيث تنساب خطوط السلطة بوضوح من القمة إلى القاعدة عبر جميع الوحدات التنظيمية المتعددة الأنماط المصفوفية / القيادية والهرمية / الإدارية والشبكية / التنفيذية التي تتنوع سلطاتها الرئاسية

والوظيفية والاستشارية في إطار مرجعية واحدة لكل منها عملاً بمبدأي وحدة القيـــادة والأمر والتوجيه ، وتوازن السلطة والمسؤولية...

- شمولية الخدمة العامة من خلال تعزيز الانتشار الجغرافي لكافة الوحدات التنظيميـــة العامة الحكومية والقطاعية والمحلية وتثيلها في كافة المناطق حسب احتياجاتها الفعلية، وتعزيز القدرة على تلبية هذه الاحتياجات من خلال رفد هذه الوحـــدات أو الفـروع التنفيذية المتواجدة في المناطق بمستلزمات الحركة النابضة المحلية المتمثلة في تكامل الأداء التنفيذي المهني والتسييري والتحسيني المستمر لهذه الوحدات التنفيذية.

وتتمثل أبرز الاقتراحات التفصيلية في التالي:

أ. *على المستوى القيادي :*

١ــ أحداث وحدات تنظيمية مرجعية مركزية حصرية متعددة الاختصاصات تتمثـــل في :

١ــ١ : مجلس المديرين العاميين ، ويمثل الإطار المرجعـــي لـــلإدارات الحكوميـــة المركزية اللاحصرية أو الوزارات ومهامه توجيهية وتنسيقية في جوهرها ، يشـــكل أساساً من المديرين العامين للوزارات كجهة تخطيط وتنســـيق ومتابعـــة لأداء هـــذه الوزارات كافة.

١ــ٢: الهيئة العليا للقطاع العام ويمثل الإطار المرجعي للمرافق العامة (اللامركزيـــة المرفقية) ، ومهامها أيضاً توجيهية وتنسيقية في جوهرها ، تتشكل من رؤساء مجالس المرافق العامة المشكّلة للقطاع العام كجهة تخطيط وتنسيق ومتابعة لأداء هذه المرافق.

١ــ٣ : الهيئة العليا للسلطات المحلية : وتمثل الإطار المرجعي للســـلطات المحليـــة اللامركزية الجغرافية ، ومهامها أيضاً توجيهية وتنسيقية في جوهرها ، يتشكل مـــن رؤساء مجالس المحافظات بالأساس.

١ــ٤: الهيئة العليا للتخطيط التنموي : وتمثل الإطار المرجعي لتصميم خطط التنميـــة الشاملة وتوحيد الخطط القطاعية والمحلية والحكومية (الوزارات).

١ــ٥: الجهاز المركزي للإصلاح الإداري : وتمثل الإطار المرجعي لعملية الإصلاح الإداري تخطيطاً وتنظيماً وتوجيهاً ورقابة ومتابعة ويعتمد في ذلـــك علـــى وحـــدات استشارية وبحثية وتدريبية إدارية دائمة ، بحيث يضم كل من المعهد الوطني لـــلإدارة والإنماء (التدريب) ودائرة الأبحاث والتوجيه (البحث) + إدارة أخرى للاستشـــارات الإدارية.

٢ــ إعادة النظر في تنظيم وتوصيف مهام وصلاحيات الوحـــدات التنظيميـــة المرجعيـــة الحصرية التالية:

٢ــ١: مجلس الخدمة المدنية باعتباره مهتماً بالوظيفة والموظف.

٢ــ٢: هيئة التفتيش المركزي باعتباره مهتماً بسلوكيات الموظف وأدائه الوظيفي، بما فيها تقييم هذا الأداء.

٢ــ٣: مجلس الانماء والإعمار باعتباره مهتماً بالجودة والمواصفات ومطابقتها بالتنفيذ الفعلي وأيضاً بالمناقصات العامة.

٢ــ٤: المجلس التأديبي العام: باعتباره مهتماً بمسألة الثواب والعقاب.

ب. *على المستوى الإداري:*

حيث يلاحظ تشكيل بنيان تنظيمي أفقي متناظر ، في (٣) أهرامات ، يتـــدرج كـــل منـــها عمودياً ، يخصص الأول للإدارة الحكومية (المركزية اللاحصرية) والثاني للمرافق العامـــة (اللامركزية المرفقية) والثالث للسلطات المحلية (اللامركزيـــة الجغرافيـــة) التـــي ســـنفرد للاقتراحات المرتبطة بها بنداً خاصاً.

ويتضمن هذا التشكيل المتصل بالوزارات والمرافق العامة المقترحات التالي ابرزها.

١ــ إلغاء تبعية المحافظات والأقضية كمستويات إداريـــة مركزيـــة لاحصريـــة لـــوزارة الداخلية.

٢ــ إحداث وحدات تنظيمية مركزية لاحصرية في المناطق تتدرج حسب التدرج المناطقي المعتمد سواء في الإدارة الحكومية أو في المرافق العامة ذات الصلة المباشرة بهذه المناطق.

٣ــ الإبقاء على المستويات التنظيمية للوزارة كما هي :

٣ــ١: مديريات عامة كإدارة عليا.

٣ــ٢: مديريات ومصالح كإدارة وسطى.

٣ــ٣: دوائر وأقسام كإدارة دنيا.

وتمثيلها في المناطق على مستوى الإدارة الوسطى والدنيا.

٤ــ تمثيل مستويات المرفق العام على الشكل التالي:

٤ــ١: مستوى تقريري يتولاه مجلس إدارة المرفق العام.

٤ــ٢: مستوى إجرائي تتولاه مؤسسات عامة لهذا المرفق العام الـــذي يتمثـــل فـــي مستوى الإدارة العليا بمدير المؤسسة العامة وفي مستوى الإدارة الوســـطى بالجـــهاز الفنـــي

للمؤسسة ، وفي مستوى الإدارة الدنيا بالمراكز الحضرية والريفية التي يمكن انتشارها في المناطق في حالة كون مقر المرفق العام أو المؤسسة في العاصمة أو في مناطق أخرى.

٥ــ إحداث وحدات تنظيمية ذات سلطات وظيفية واستشارية في كل مستوى من مستويات الإدارة الحكومية والإدارة المرفقية وتتمثل في :

٥ــ١: هيئات تخطيط وتنسيق ومتابعة (تكون في الوزارات على مستويين (المديريات والمصالح ــ الدوائر والأقسام) وذلك على غرار مجلس المديرين وتكون في المرافق العامة على مستوى المؤسسة العامة في الإدارة الوسطى وعلى مستوى المراكز الحضرية والريفية في الإدارة الدنيا في حين ان الهيئة العليا للمرافق العامة تكون على مستوى الإدارة العليا بحيث تتشابك جميعها في علاقة رئاسية ، وتتشابك مع الجهات المرجعية الأخرى في علاقة وظيفية كل في مجال اختصاصه.

٥ــ٢: هيئات بحث وتطوير لها سلطة استشارية ومتدرجة ضمن نفس المستويات وبحسب الإطار التنظيمي المعتمد.

٣ــ : كذلك الحال بالنسبة للهيئات التوجيهية والرقابية المباشرة التي لها سلطة وظيفية على الأدنى واستشارية تجاه الأعلى.

ج . ***على المستوى التنفيذي:***

حيث نلاحظ انتشاراً وتشابكاً أكثر كلما تدرجنا من القمة إلى القاعدة ، فمواصفات المستويين القيادي والإداري تفرضان نفسها على المستوى التنفيذي علاوة على التنوع في الأداء المتمثل في:

١ــ الأداء المهني المتعدد المجالات والذي يتعذر حصره في الوزارات والمرافق والسلطات المحلية كافة.

٢ــ الأداء التسييري للوحدات التنظيمية التنفيذية المهنية أي المناطة بهذا الأداء المهني والتي عادة ما تتمثل في وحدات :

ــ الشؤون المالية والإدارية والمحاسبية ، إذا لم تكن هي نفسها مجال الأداء المهني.

ــ شؤون الأفراد والعلامات العامة ، إذا لم يكن مجال الأداء المهني.

ــ أمانة السر والديوان والأرشيف ،إذا لم يكن مجال الأداء المهني.

٣ــ الأداء التحسيني للوحدات التنظيمية التنفيذية المهنية والتسييرية والمتمثلة في وحدات :

ــ البحث والتطوير ، وذلك إذا لم تكن هي نفسها مجال الأداء المهني.

ــ نظم والمعلومات والحاسوب،وذلك إذا لم تكن هي نفسها مجال الأداء المهني.

ــ مراقبة الجودة والنوعية والإحصاء،وذلك إذا لم تكن هي نفسها مجال الأداء المهني.

ثانيا : المقترحات الخاصة بالتنظيم الإداري المحلي.

لما كان البنيان التنظيمي القائم للإدارة العامة اللبنانية يبين مدى ضعف البنيان التنظيمي للإدارة المحلية وقيامه على مستوى واحد هو البلدية. ورغم تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ، إلا ان قانون البلديات لم يراع المعايير المعتمدة التي تتمظهر مفاعيلها لدى توصيف هذه البلديات في واقعها العام في عدم :

ـ التوازن بين الولاء للوطن والانتماء للمجتمع المحلي.

ـ التوازن بين الحقوق والواجبات سواء للأفراد أو الجماعات أو القوى الاجتماعية.

ـ شمولية الخدمة العامة وتقديمها حسب الحاجة في إطار حاجات الانماء المتوازن.

ـ تسهيل المعاملات الإدارية في موقعها وتخفيف الرتابة والروتين بين الأقاليم.

ـ المساواة بحيث لا يتضمن أي إجراء أو قانون تكريساً لفروقات بين المواطنين والمناطق والوحدات التي تعنى لها.

ـ التنوع والتكامل بين الوحدات الإدارية المركزية واللامركزية والتعدد في المتسويات التنظيمية لها.

ـ المشاركة في وضع الأهداف وتصميم الخطط وتنفيذ البرامج التنموية المحلية والوطنية.

ـ ضمان توزيع أمثل للموارد وتعزيز الموارد والإمكانات والقدرات المناطقية.

ـ وجود مرجعية عليا لترشيد السياسة الاقتصادية ورسم إطارها التنموي المحلي.

ـ تأمين التوازن في دعم الوحدات الإدارية المحلية. وإعادة التوازن العمراني والسكاني بين المناطق.

ـ توسيع مهام وصلاحيات المحافظين والقائمقامين والمخاتير ووحداتهم الإدارية.

ـ إمكانية التكامل الإنمائي وتناسب الوحدات المحلية حسب الموقع الجغرافي والموارد والمساحة والسكان.

وتتمثل أبرز الاقتراحات التفصيلية لإعادة التوازن في:

١ـ تشكيل بنيان تنظيمي للوحدات المحلية على أساس هرمي متعدد المستويات ولكن بشكل مقلوب ، بمعنى أن بداية العمل المحلي يبدأ من أصغر مستوى لوحدة محلية ويبدأ بالتصاعد التدريجي إلى أن يصل إلى أكبر وحدة محلية مرجعية متمثلة في الهيئة العليا للإدارة المحلية.

٢ـ تقسيم المستويات إلى (٣) مستويات إدارية.

المستوى الأدنى ويتمثل في البلدية.

المستوى الأوسط ويتمثل في القضاء.

المستوى الأعلى ويتمثل في المحافظة.

٣ــ منح المستويات كافة الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.

٤ــ يتم تشكيل كل مستوى بمشاركة المستويات الأدنى.

٤ــ١: بحيث تشكل السلطة التقريرية للبلدية والقضاء من أعضاء منتخبين من المواطنين المقيمين في نطاق البلديات والأقضية (على مستويين) يتمثل بالمجلس البلدي ومجلس القضاء.

٤ــ٢: ويتم تشكيل السلطة التقريرية للقضاء المتمثل في مجلس القضاء من الأعضاء المنتخبين إلى جانب فعاليات اقتصادية وتربوية ودينية وعلمية.

٤ــ٣: يتم تشكيل السلطة التقريرية للمحافظة المتمثل في مجلس المحافظة من رؤساء مجالس الأقضية التابعة للمحافظة ونوابهم إلى جانب فعاليات اقتصادية وتربوية دينية محددة شروط الاختيار.

٤ــ٤: أما الهيئة العليا للإدارة المحلية أو السلطات المحلية فيشكل مجلسها من رؤساء مجالس المحافظات المحددة كمناطق إدارية

٥ــ تخصيص مستوى غير تنظيمي تكون له حرية التكوين في اتجاهين :

٥ــ ١: اتحاد بلديات ضمن القضاء الواحد أو المحافظة الواحدة.

٥ــ٢: إقليم ضمن أكثر من قضاء ومحافظة.

بحيث يمثل كل من الإقليم والاتحاد البلدي تجانساً طبيعياً وسكانياً وتضارسياً سواء كان زراعياً أو صناعياً أو خدماتياً أو مركز مديني كبير.

٦ــ إعطاء صفة تنظيمية خاصة بالعاصمة والبلديات الكبرى التي يزيد عدد سكانها عن ٢٠٠ الف نسمة مثلاً.

٧ــ تشكل الوحدات المحلية كافة من سلطة تقريرية تتمثل كما مر ذكره من مجالس (مجلس البلدية ــ مجلس القضاء ــ مجلس المحافظة) وسلطة إجرائية على رأسها رئيس المجلس تعاونه اجهزة إدارية وتنفيذية لها نفس مستويات الأجهزة الخاصة بالوزارات والمرافق العامة (إدارة : عليا ــ وسطى ــ دنيا) مطعمة بأجهزة أو هيئات تخطيط وتنسيق ومتابعة وبحث وتطوير وتوجيه ورقابة ، أما المستوى التنفيذي لها فيتضمن نفس الوحدات الرئاسية والوظيفية والاستشارية في الإطار المهني للعمل ، إضافة إلى وحدات تسييرية وأخرى بحثية أو تطويرية وذلك في شبكة من الأعمال المرتبطة ضمن الهيكل التنظيمي المحلي والعام.

ثالثاً ـ المقترحات الخاصة بالتقسيمات الإدارية:

يبين التقسيم الإداري القائم عدم مراعاة للمعايير المعتمدة، حيث انه جاء نتيجة لظروف تاريخية وميدانية فرضت نفسها. بحيث نلاحظ في الخريطة المرفقة رقم(١):

ـ عدم التناسب المناطقي في هذا التقسيم سواء بين المحافظات بعضها مع البعض الآخر أو بين الأقضية سواء في إطار المحافظات كافة أو في إطار كل محافظة وكذلك بين البلديات والمدن والقرى والأحياء وذلك لجهة المساحة وعدد السكان والإمكانات والموارد.

ـ عدم وجود اهتمامات مشتركة وقواسم مشتركة بين أطراف أقضية المحافظة الواحدة مثل : الهرمل وراشيا على سبيل المثال.

وعليه فإن الاقتراح الذي ارتأيناه للتقسيم الإداري المناطقي في لبنان والذي يقوم عليه البنيان التنظيمي لمستوى الوحدات المحلية والمرفقية من جهة و الحكومية من جهة أخرى يجب ان يكون:

ـ الأكثر انسجاماً لحاجات المواطنين.

ـ الأقل مقاومة للتغيير المطلوب.

ـ الأكثر استجابة إدارية له محلياً ومرفقياً وحكومياً.

ومفردات هذا الاقتراح تقوم على اختيار البديل الأنسب من التقسيمات القائمة على أساس أفقي (أنظر الخريطة رقم (٢) والعامودي الأفقي (انظر البديل الآخر في الخريطة التنظيمية رقم (٣) المرفقة) ، المتمثل في البديل القائم على التقسيم العمودي / الافقي (الخريطة رقم(٣)) بحيث يمكن تمثيلها في الاقتراحات التالية:

١ـ إعادة رسم حدود المحافظات : بحيث تتكون الأراضي اللبنانية من المحافظات التالية:

١ـ١: محافظة بعلبك ـ الهرمل: ومركزها بعلبك وتتضمن الأقضية التالية:

ـ قضاء الهرمل : بعد إعادة رسم حدوده بحيث تضم منطقة مستقطعة مبرزة في لون آخر على الخريطة.

ـ قضاء عرسال اللبوة : محددة حدودها.

ـ قضاء بعلبك.

ـ قضاء رياق : حدودها طريق رياق ـ دير زنون ، وطريق بيروت دمشق بما فيها مجدل عنجر حتى المصنع (مستقطع من قضاء زحلة).

١ـ٢: محافظة زحلة ومركزها زحلة : وتتضمن الأقضية التالية:

ـ قضاء زحلة.

ـ قضاء البقاع الغربي.

ـ قضاء راشيا.

ـ قضاء حاصبيا (مستقطع من محافظة).

١ـ٣: محافظة صور / بنت جبيل / مرجعيون / ومقرها صور:

ـ قضاء صور.

ـ قضاء بنت جبيل.

ـ قضاء مرجعيون.

١ـ٤: محافظة صيدا / النبطية / (مقرها صيدا) تتضمن:

ـ قضاء صيدا.

ـ قضاء النبطية.

ـ قضاء جزين باستقطاع المنطقة المحددة في الخريطة (مشغرة وسحمر ويحمر)

١ـ٥: محافظة بعبدا / عاليه / الشوف (مقرها صيدا) وتتضمن:

ـ قضاء الشوف.

ـ قضاء عاليه.

ـ قضاء بعبدا.

١ـ٦: محافظة بيروت (مقرها بيروت + اقليم بيروت تمثل بيروت الكبرى (انظر الخارطة رقم (٤) المرفقة)

١ـ٧: محافظة المتن كسروان مقرها (جونيه):

ـ قضاء المتن.

ـ قضاء كسروان.

١ـ٨: محافظة جبيل / البترون / بشري / زغرتا/ الكورة (مقرها جبيل)

ـ قضاء جبيل.

ـ قضاء البترون.

ـ قضاء بشري.

ـ قضاء زغرتا.

ـ قضاء الكورة.

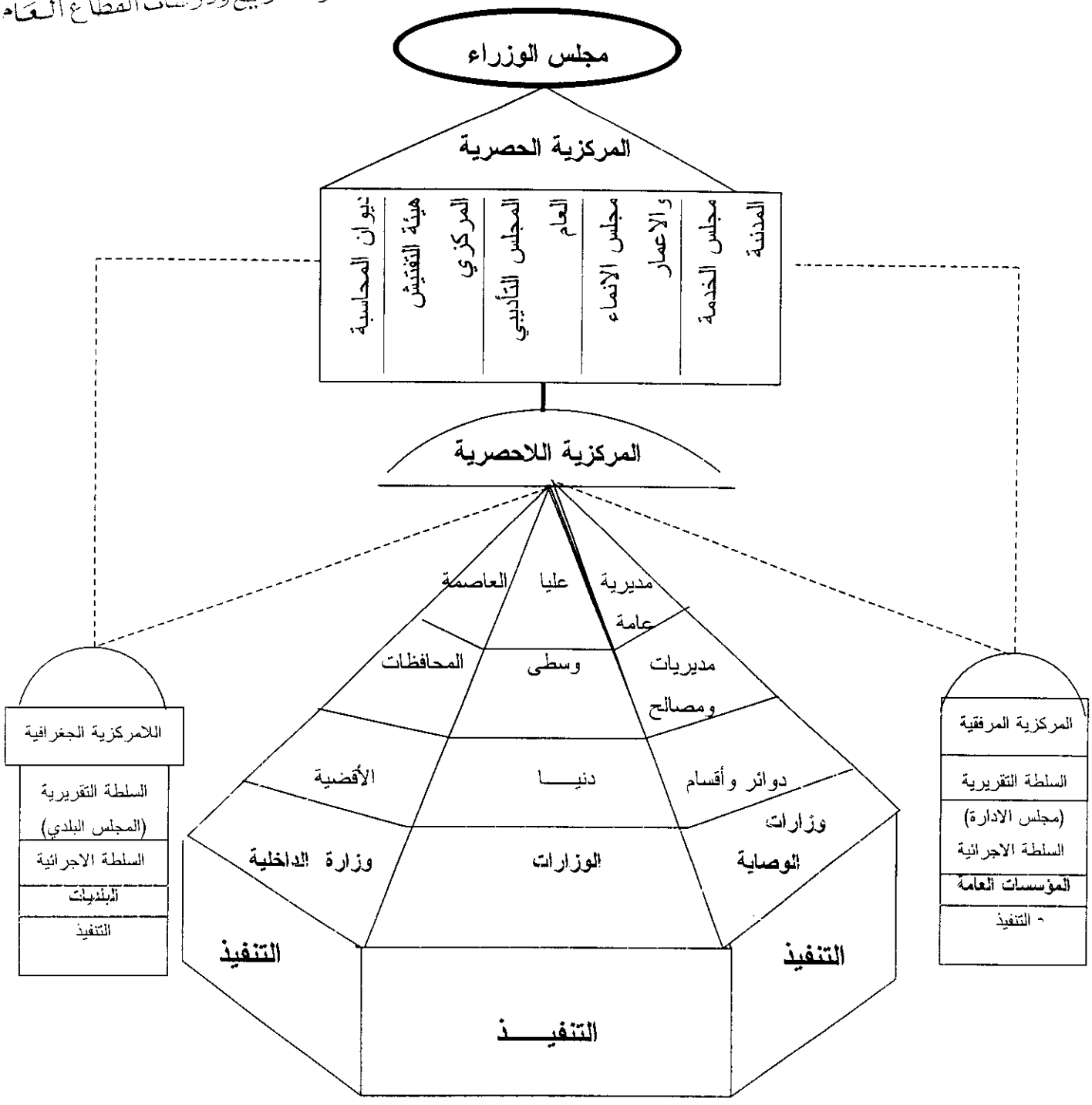
١ـ٩: محافظة الشمال (طرابلس)

ـ قضاء طرابلس .

ـ قضاء المنية.

ـ قضاء عكار.

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



الرسم (١) يبين تشكل البنيان التنظيمي القائم للإدارة العامة اللبنانية