

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
العمادة

التخطيط الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار
(نموذج مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان ADELNORD)

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر المهني في العلوم السياسية والإدارية
فُسم التخطيط والإدارة

إعداد الطالب:

محمد صالح شممص

لجنة المناقشة

رئيساً	أستاذ مُشرف	الدكتورة نجوى مصطفى حساوي
عضواً	أستاذ	الدكتور عصام نعمه إسماعيل
عضواً	أستاذ مُساعد	الدكتور جان سليم العلية

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر عن رأي
صاحبها فقط

خُطّة البحث:

المقدمة

الفصل الأول: التخطيط الإستراتيجي وتحديات القرن الواحد والعشرين

المبحث الأول: التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام

البند الأول: التخطيط الإستراتيجي

البند الثاني: التخطيط الإستراتيجي وتحديث القطاع العام

البند الثالث: الفرق بين التخطيط الإستراتيجي والتخطيط الطويل الأمد

المبحث الثاني: أهمية التخطيط الإستراتيجي

البند الأول: أبرز المشاكل التي تواجه الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان

البند الثاني: أهمية التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام.

المبحث الثالث: التحديات التي تواجه التخطيط الإستراتيجي في القرن الواحد والعشرين

البند الأول: العولمة والتخطيط الإستراتيجي

البند الثاني: أزمة اللاجئين والتخطيط الإستراتيجي

البند الثالث: ندرة الموارد والتخطيط الإستراتيجي

البند الرابع: البطالة والتخطيط الإستراتيجي

البند الخامس: الفقر والتخطيط الإستراتيجي

البند السادس: الأمن الغذائي والتخطيط الإستراتيجي

البند السابع: عجز الموازنة والتخطيط الإستراتيجي

الفصل الثاني: التخطيط في القطاع العام بشقيه المركزي واللامركزي

المبحث الأول: التخطيط على المستوى المركزي واللامركزي المرفقي

البند الأول: التخطيط على المستوى المركزي

البند الثاني: التخطيط على المستوى اللامركزي المرفقي

المبحث الثاني: التخطيط الإستراتيجي في الجمهورية التركية

البند الأول: التخطيط الإستراتيجي على مستوى الوزارات والمؤسسات العامة

البند الثاني: التخطيط الإستراتيجي على مستوى المحافظات

البند الثالث: التخطيط الإستراتيجي على مستوى البلديات

الفصل الثالث: التخطيط الإستراتيجي ما بين الإدارة المركزية ومجلس الإنماء والإعمار

المبحث الأول: التخطيط الإستراتيجي بين مجلس الإنماء والإعمار ووزارتي الزراعة والصناعة

البند الأول: التخطيط الإستراتيجي في وزارة الزراعة

البند الثاني: التخطيط الإستراتيجي في وزارة الصناعة

البند الثالث: التخطيط الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار

المبحث الثاني: مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان

البند الأول: مكون البنى التحتية الزراعية

البند الثاني: مكون التنمية المحلية

البند الثالث: مكون إدارة الموارد الطبيعية

المبحث الثالث: الخطوات التي مر بها مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان وإنجازاته

البند الأول: مكون البنى التحتية الزراعية

البند الثاني: مكون التنمية المحلية

البند الثالث: مكون إدارة الموارد الطبيعية

المبحث الرابع: المشاكل التي واجهت تنفيذ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان

المبحث الخامس: تقييم مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان

الخاتمة

المقدمة:

تواجه الدول في القرن الواحد والعشرين العديد من التحديات بدأً من العجز في الموازنة، مروراً بأزمة اللاجئين، الى مشاكل الفقر والبطالة ووصولاً الى مسألة العولمة التي يختلف تأثيرها بين الدول المتقدمة والنامية، الأمر الذي يزيد من صعوبة مهمة صانعي القرار القيام بالواجبات المفروضة على عاتقهم، حيث تصبح عملية إعداد الخطط الساعية الى مواجهة هذه التحديات وتحقيق التنمية الإجتماعية والإقتصادية عملية تحوطها العديد من العقبات.

الى جانب هذه التحديات العامة التي تعاني منها معظم الدول والتي تدعوها الى تطوير اساليب التخطيط لديها فان الدولة اللبنانية تواجه العديد من التحديات الخاصة بها والتي من بينها: أزمة اللاجئين السوريين التي ابتدأت في العام 2011 وانعكست سلباً على البنية التحتية وأدت الى تفاقم مشكلتي البطالة والفقر، حيث تخطت في العام 2017 نسبة اللبنانيين الذين يعيشون دون خط الفقر 28.5% كما تخطى معدل البطالة نسبة الـ20%¹ وكذلك أظهرت دراسة قامت بها لجنة الأمم المتحدة الإقتصادية والإجتماعية لغربي آسيا في العام 2016 أن 31% من اللبنانيين غير قادرين على تأمين طعام صحي على مدار السنة، الى جانب مشكلة ندرة الموارد المائية لا سيما في ظل عدم فعالية إدارة هذه الموارد في ظل العجز في الموازنة الذي بلغ 4.8 مليار دولار في العام 2018 والتفاقم في الدين العام² والإنفاق على أساس القاعدة الإثني عشرية الذي استمر منذ العام 2005 لحين اقرار موازنة العام 2017 وموازنة العام 2018 وكذلك الإعتماد على نموذج الموازنة التقليدية في حين ان العديد من الدول اعتمدت موازنة البرامج والأداء من أجل زيادة الفعالية والإنتاجية لإنفاقها الحكومي، الأمر الذي يثير التساؤل عن مدى قدرة التخطيط الإستراتيجي على مساعدة

¹ الموقع الإلكتروني: www.almodon.com/economy/2018/2/21/28-5 -من- اللبنانيين -دون- خط- الفقر، تاريخ زيارة الموقع: 2018/07/19.

² الموقع الإلكتروني: www.aljazeera.net/news/ebusiness/2018/3/13/ -على- تفاصيل- ميزانية- لبنان-2018، تاريخ زيارة الموقع: 2018/07/19.

الدولة اللبنانية على مواجهة التحديات المذكورة اعلاه من خلال وضع الخطط الإستراتيجية الكفيلة بتحليل هذه التحديات وايجاد افضل السبل القادرة على معالجتها؟

وتجدر الإشارة الى ان القطاع العام في لبنان بشقيه المركزي واللامركزي يواجه مشاكل عديدة تنعكس سلباً على قدرته على النهوض بالأعباء المتزايدة لا سيما في ظل البيروقراطية وعدم مكافحة الفساد وغياب نظام فعال لتقييم الأداء وغياب شبه عام للتخطيط الى جانب تدني مستوى الخدمات التي يستفيد منها المواطن، الأمر الذي يثير التساؤل حول أهمية تطبيق التخطيط الإستراتيجي لدى الأجهزة المركزية واللامركزية من أجل معالجة بعض هذه المشاكل؟

إن مواجهة التحديات المشار اليها اعلاه يتطلب التعاون والتنسيق ما بين الأجهزة المركزية واللامركزية من أجل إعداد خطط وبرامج تسعى من خلالها الى التخفيف من حدة هذه التحديات ومن أجل الحد من الإزدواجية في الصلاحيات في ما بينها، الأمر الذي يثير التساؤل عن مدى قدرة وزارة للتخطيط في حال تم انشاؤها على القيام بهذه المهام؟ وعن الأسباب التي دعت الى إلغاء وزارة التصميم العام وإنشاء مجلس الإنماء والإعمار الذي منح مهام تخطيطية وتنفيذية وإستشارية ومالية ورقابية مما يتعارض مع قواعد التنظيم الإداري؟

وتجدر الإشارة الى أن فشل الدولة في تحديث القطاع العام وزيادة فعاليته وعجزها عن وضع الخطط الآلية الى تحقيق اهداف التنمية ورفع مستوى الخدمات دفع العديد الى المطالبة بإعادة إحياء وزارة التصميم العام أو إنشاء وزارة للتخطيط من خلال مشاريع او اقتراحات القوانين التي تم اعدادها لهذه الجهة كان من ابرزها: مشروع قانون لإنشاء وزارة للتخطيط اعدته وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية في العام 2004، وإقتراح القانون الرامي الى إعادة العمل بوزارة التصميم العام الذي قدمه النائب علي حسن خليل في العام 2009 والمبادرة التي صدرت عن وزير الدولة لشؤون التخطيط في العام 2017 الهادفة الى تعزيز التخطيط في لبنان الى جانب غيرها من المبادرات، الأمر الذي يثير التساؤل عن الدور المقترح لوزارة التخطيط في ظل عدم ملائمة مهام وصلاحيات وزارة التصميم العام التي كانت قد انشأت في العام 1954 مع التطورات الحديثة في هذا المجال؟

مع العلم ان العديد من الدول قد لجأت الى اتباع منهج التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام وتطوير مهام وزارة التخطيط من أجل أن تتولى مهمة تنسيق الخطط الإستراتيجية التي تعدها وحداتها المركزية واللامركزية على حدٍ سواء وذلك في ضوء التوجهات العامة للحكومة، الأمر الذي يثير التساؤل عن الفوائد التي قد تجنيها الدولة اللبنانية من خلال الإطلاع على بعض التجارب الناجحة في هذا المجال، واتباع ما يتلائم منها مع التنظيم الإداري والوضع القانوني اللبناني؟

وعلى الرغم من غياب وزارة تعنى بالتخطيط في لبنان وعدم تعميم اساليب التخطيط في القطاع العام ومنها التخطيط الإستراتيجي، إلا أن بعض الوزارات كوزارتي الزراعة والصناعة قد قامت باتباع هذا النوع من التخطيط، إضافةً الى ان مجلس الإنماء والإعمار قد اتبعه في معرض تنفيذ "مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان"، الأمر الذي يثير التساؤل عن كيفية تطبيق التخطيط الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار وفي وزارتي الزراعة والصناعة؟ في ظل الإختلاف ما بين طبيعة هذه الأجهزة والتشابهك بالصلاحيات ما بين المجلس المذكور وبعض الإدارات المركزية.

وبما ان التخطيط يعتبر جزءاً اساسياً من عمل الإدارة بشقيها المركزي واللامركزي الى جانب التنظيم والقيادة وصولاً الى الرقابة، فقد قامت الدول بتطوير أسلوب التخطيط لديها واتباع اسلوب التخطيط الإستراتيجي.

وتجدر الإشارة الى ان الايجابيات التي حققتها تجارب بعض الدول الناجحة في هذا المجال، ولا سيما منها الجمهورية التركية على سبيل المثال، قد دفعت الى اختيار هذا البحث، نظراً لأهمية التخطيط الإستراتيجي في مواجهة تحديات القرن الواحد والعشرين، الأمر الذي يثير التساؤل حول أبرز العوامل التي دفعت بعض الدول ولا سيما منها الجمهورية التركية إلى التحول نحو التخطيط الإستراتيجي وتطبيقه في القطاع العام؟ وما هي النتائج التي توصلت اليها من جراء تطبيق هذا النوع من التخطيط؟

وعلى هذا الأساس، تم إختيار مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان باعتبار ان مجلس الإنماء والإعمار قد اعتمد آلية التخطيط الإستراتيجي خلال تنفيذه لهذا المشروع من جهة، ومن جهة

أخرى كون التنمية الريفية تعد جزءاً من "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً"³ وفقاً لما ورد في الفقرة (ز) من مقدمة الدستور، إلا أن تنفيذ هذا المشروع قد ترافق مع ظهور عدة مشاكل أبرزها غياب المنهجية الموحدة من أجل إعداد هذا النوع من الخطط، الأمر الذي يثير التساؤل عن أبرز الإنجازات التي حققها مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان؟ وإذا ما تم تقييم هذا المشروع بعد الإنتهاء من تنفيذه؟

يستفاد مما تقدم، ان عملية التخطيط في لبنان تشوبها العديد من المشاكل لا سيما في ظل غياب وزارة تعنى بالتخطيط وتشابك الصلاحيات في ما بين مجلس الإنماء والإعمار وبعض الوزارات وغياب التنسيق في اغلب الأحيان في ما بين هذه الأجهزة، الأمر الذي يطرح الإشكاليات التالية:

- ما هي أهمية التخطيط الإستراتيجي؟ ومدى قدرته على معالجة أبرز المشاكل التي يعاني منها القطاع العام؟
- ما هي التحديات التي تواجه عملية التخطيط الإستراتيجي في القرن الواحد والعشرين؟ وكيف يمكن للأجهزة المركزية واللامركزية التصدي لها من خلال اتباع التخطيط المذكور؟
- ما هي التجارب التي مر بها لبنان في مجال التخطيط ابتداءً من تعاقد الدولة اللبنانية مع مؤسسة بريطانية لهذه الغاية عام 1946 وصولاً إلى إنشاء مجلس الإنماء والإعمار والغاء وزارة التصميم العام؟ وما هو سبب إلغاء الوزارة المذكورة؟ وهل هناك مشاريع أو اقتراحات قوانين لإعادة إنشاء وزارة للتخطيط؟
- ما هي أبرز العوامل التي دفعت بالجمهورية التركية إلى اتباع التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام؟ وما هي النتائج التي توصلت إليها من جراء تطبيق هذا النوع من التخطيط؟ وكيف يتم تطبيقه في الإدارات المركزية واللامركزية؟
- ما الفرق بين التخطيط الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار والتخطيط الإستراتيجي في بعض الإدارات العامة؟

³ الدستور اللبناني، الصادر بتاريخ 23 أيار سنة 1926 مع جميع تعديلاته.

- ما هي المشاكل التي واجهت تنفيذ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان؟ وما هي الإنجازات التي حققتها المشروع؟ وكيف جرى تقييم هذا المشروع بعد الإنتهاء منه؟

مما لا شك فيه ان التجارب قد اثبتت ان نجاح وتقدم بعض الدول في القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها يعود بشكل اساسي الى اعتماد التخطيط في معظم المجالات، الأمر الذي دفع الى اختيار هذا الموضوع في محاولة للإجابة عن الإشكاليات المثارة اعلاه وحث الدولة اللبنانية على انشاء وزارة للتخطيط وبالتالي اتباع التخطيط من اجل مواجهة التحديات الملقاة على عاتقها وتنفيذ الإلتزامات الدولية التي ارتبطت بها لا سيما مع مؤتمر سيدر الذي انعقد في باريس في شهر نيسان من العام 2018 ومؤتمر بروكسل 2 الذي انعقد في شهر نيسان أيضاً من العام المذكور، مع العلم ان رئيس الحكومة كان قد اشار الى ان الحكومة ستقدم الى المجتمع الدولي خلال انعقاد هذين المؤتمرين رؤية شاملة للإستقرار والنمو المستدام وسيتم عرض 250 مشروعاً ستلتزم الحكومة بتنفيذها.

ومن اجل الإجابة على هذه الإشكاليات سوف يتم الإعتماد على المنهج التحليلي والمنهج المقارن من أجل الحصول على المعلومات اللازمة التي تساعد في الإجابة على الإشكاليات المطروحة، وعليه تم الإعتماد على أداة المقابلة حيث عقدت عدة مقابلات مع بعض الموظفين في كل من وزارتي الزراعة والصناعة وكذلك بعض المستخدمين في مجلس الإنماء والإعمار في محاولة للتعرف من خلالها على كيفية تطبيق منهج التخطيط الإستراتيجي لدى كل من هذه الأجهزة.

ومن أبرز الصعوبات التي تمت مواجهتها خلال اعداد هذا البحث صعوبة الحصول على بعض المعلومات من مجلس الإنماء والإعمار، الى جانب تنظيم موعد المقابلات مع المستخدمين في المجلس المذكور وبعض الموظفين في وزارة الصناعة ووزارة الزراعة نظراً لإرتباطهم بمسؤوليات أخرى متعلقة بعملهم.

وعليه، سيتعرض هذا البحث الى التخطيط الإستراتيجي وابرز تحديات القرن الواحد والعشرين، التخطيط في القطاع العام بشقيه المركزي واللامركزي، التخطيط الإستراتيجي ما بين الإدارة المركزية ومجلس الإنماء والإعمار، وبالتالي سيتم تقسيم البحث على الشكل التالي:

الفصل الأول: التخطيط الإستراتيجي وتحديات القرن الواحد والعشرين.

الفصل الثاني: التخطيط في القطاع العام بشقيه المركزي واللامركزي.

الفصل الثالث: التخطيط الإستراتيجي ما بين الإدارة المركزية ومجلس الإنماء والإعمار.

الفصل الأول: التخطيط الإستراتيجي وتحديات القرن الواحد والعشرين

دفعت التغيرات التي طرأت على البيئة الخارجية لا سيما منها: أزمة النفط عام 1973 والركود الإقتصادي والأزمة المالية العالمية عام 2008 إضافةً الى العولمة الدول الى تطوير أسلوب التخطيط لديها حيث أنتقلت من التخطيط الطويل الأمد الذي كان مطبقاً في فترة الخمسينات والستينات الى التخطيط الإستراتيجي الذي بدأ تطبيقه في القطاع الخاص مع نهاية العام 1960 قبل إنتقاله الى القطاع العام مع بداية الثمانينات في الولايات المتحدة الأميركية ومن ثم الى العديد من الدول النامية والمتقدمة على حدٍ سواء وذلك بعد عجز التخطيط الطويل الأمد على التصدي لهذه التحديات وذلك من أجل ضمان بقائها وإستمرارها.

إلا أن أهمية التخطيط الإستراتيجي لا تنحصر فقط بقدرته على تحليل المخاطر والفرص التي تفرضها البيئة الخارجية للمؤسسات في القطاعين العام والخاص، انما ايضاً بقدرته على تحقيق الأهداف الموضوعية وإستثمار الموارد المالية والبشرية بشكلٍ اكثر كفاءة ووفقاً للأولويات، إضافة الى تحديد معايير ومؤشرات للأداء، الأمر الذي يساعد في معالجة ابرز المشاكل التي يعاني منها القطاع العام في العديد من الدول ولا سيما منها لبنان مثل: العجز في الموازنة، تدني مستوى الخدمات، غياب النظام الفعال لتقييم أداء المؤسسات والعاملين فيها، ضعف القدرة على التخطيط وغيرها من التحديات في ظل غياب شبه كامل للتخطيط الإستراتيجي على مستوى صانعي القرار.

والى جانب الأهمية التي يحظى بها التخطيط الإستراتيجي في العديد من الدول مثل: الولايات المتحدة الأميركية والجمهورية التركية والمملكة الأردنية الهاشمية، فإن التحديات المختلفة التي يفرضها القرن الواحد والعشرين تنعكس سلباً على قدرة القطاع العام على التخطيط وعلى تحقيق الأهداف الموضوعية، ولا سيما منها: مشكلة الأمن الغذائي، ندرة الموارد، أزمة اللاجئين، ارتفاع نسب الفقر والبطالة الى جانب العجز في الموازنة التي تعاني منه معظم الدول والذي يحد من قدرتها على مواجهة هذه التحديات.

ولا يقتصر اثر هذه التحديات في لبنان على نشاط الأجهزة المركزية انما يطال ايضاً الأجهزة اللامركزية التي وان كانت تتمتع بالإستقلالين المالي والإداري وبالشخصية المعنوية إلا انها تعاني من البيروقراطية التي تؤثر على مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين، ومما يزيد من تأثير هذه التحديات غياب وزارة للتخطيط تعنى بتنسيق الجهود التي تقوم بها الأجهزة المركزية واللامركزية على حد سواء وذلك في ضوء التوجهات الحكومية العامة لا سيما في ظل تشابك الصلاحيات ما بين هذه الأجهزة.

إنطلاقاً من هذه التحديات التي يفرضها القرن الواحد والعشرين على الدول المتقدمة وعلى الدول النامية، فإن هذه الدول مدعوة الى تعزيز التخطيط الإستراتيجي لها وانشاء وحدات تعنى بالتخطيط في حال عدم وجودها كما هي الحال في لبنان وبالتالي فإن هذا الفصل سيحاول الإجابة عن الإشكاليات التالية:

ما هي أهمية التخطيط الإستراتيجي؟ ومدى قدرته على معالجة أبرز المشاكل التي تعاني منها معظم الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان؟

ما هي التحديات التي تواجه عملية التخطيط الإستراتيجي في القرن الواحد والعشرين؟ وهل يمكن للتخطيط الإستراتيجي ان يواجه هذه التحديات؟ ولماذا يعد التخطيط الإستراتيجي لدى الأجهزة اللامركزية ولا سيما المؤسسات العامة أكثر أهمية من ذي قبل؟

وعليه سيعالج هذا الفصل، التخطيط الإستراتيجي وتحديات القرن الواحد والعشرين، من خلال ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام.

المبحث الثاني: أهمية التخطيط الإستراتيجي.

المبحث الثالث: التحديات التي تواجه التخطيط الإستراتيجي في القرن الواحد والعشرين.

المبحث الأول: التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام

تفرض المتغيرات في كل من البيئتين الخارجية والداخلية على القطاعين العام والخاص تطوير أسلوب التخطيط المعتمد لديها فعلى سبيل المثال تم في الولايات المتحدة الأميركية الانتقال من التخطيط الطويل الأمد الذي كان مطبقاً في فترة الخمسينات والستينات الى التخطيط الإستراتيجي وذلك من أجل التصدي الى هذه المتغيرات المتسارعة بالأخص مع بداية السبعينات.

وتجدر الإشارة الى أن التخطيط الإستراتيجي قد ظهر للمرة الأولى في الولايات المتحدة الأميركية في القطاع الخاص لينتقل لاحقاً الى القطاع العام كما تم تبنيه من قبل العديد من الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء مثل: الجمهورية التركية والمملكة الأردنية الهاشمية، ونظراً لأهمية هذا الأسلوب في التخطيط لا بد من الإحاطة به والقيام بتحليل البيئة الخارجية من اجل تحديد الفرص والتهديدات التي تفرضها هذه البيئة الى جانب تحليل البيئة الداخلية من اجل تحديد نقاط القوة والضعف ومن ثم العمل على الإستفادة من نقاط القوة، معالجة نقاط الضعف، اغتنام الفرص ومواجهة التهديدات.

البند الأول: التخطيط الإستراتيجي

تتاولت العديد من المؤلفات تعريف التخطيط الإستراتيجي (Strategic Planning)، فمنهم من عرفه على أنه: عملية منهجية تحدد المؤسسة من خلالها النتائج والخطط المستقبلية المرتقبة لتأمين القدرات التي تمكنها من تحقيق تلك النتيجة.⁴

كما عُرف التخطيط الإستراتيجي على أنه: مجموعة من المفاهيم، والإجراءات، والأدوات، صممت لمساعدة القادة، المديرين، والمخططين للتفكير، والعمل، والتعلم إستراتيجياً.⁵

⁴ Gambhir Bhatta, International Dictionary Of Public Management And Governance, New York, Routledge, 2015, P. 608.

⁵ John M. Bryson, Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations, A Guide To Strengthening And Sustaining Organizational Achievement, The United States Of America, Third Edition, John Wiley & Sons Inc, 2004, P. 15.

وقد ورد في دليل إعداد الخطط الإستراتيجية في الوزارات والإدارات العامة في لبنان الذي وضعه مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية عام 2013 على أن التخطيط الإستراتيجي هو "عملية شاملة تحشد فيها الموارد والإمكانات تعمل معاً بشكل منسق لإتخاذ القرارات وتحديد الأهداف الإستراتيجية للتنمية والمسارات التي ينبغي اتخاذها لتحقيق التنمية المرجوة، ووضع خطة التطبيق الهادفة لتحقيق التغيير، وتأمين متطلبات، ومعالجة التحديات، والتغلب على المشاكل والصعوبات التي يُنتظر أن تواجه الخطة عند التطبيق."⁶

فالتخطيط الإستراتيجي هو "تصور الرؤى المستقبلية للمنشأة ورسم سياساتها وتحديد غاياتها على المدى البعيد وتحديد أبعاد العلاقة بينها وبين بيئتها، بما يسهم في إيضاح نقاط القوة والضعف المميزة لها وبيان فرص التحسين الممكنة، وذلك بهدف إتخاذ القرارات الإستراتيجية المؤثرة في المدى البعيد ومراجعتها وتقويمها."⁷

ويُعرف التخطيط الإستراتيجي على أنه مجموعة من الإجراءات لإتخاذ القرارات حول أهداف وإستراتيجيات المؤسسة طويلة الأمد.⁸

أيضاً فإن التخطيط الإستراتيجي هو "مجهود منظم تقوم المنظمة به يساعدها على إتخاذ القرارات وإقتراح الأنشطة التي تعكس ملامح المنظمة لناحية ماهيتها وماهية الأنشطة التي تقوم بها، وأسباب قيامها بهذه الأنشطة، على قاعدة تحديد السياسات والإستراتيجيات اللازمة لتحقيق الأهداف."⁹

⁶ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، دليل إعداد الخطط الإستراتيجية في الوزارات والإدارات العامة في لبنان، بيروت، كانون الثاني، 2013، ص: 55.

⁷ حسين محمد الحراحشة، إدارة الجودة الشاملة والأداء الوظيفي، عمان، الطبعة الأولى، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، 2011، ص: 59.

⁸ Thomas S. Bateman, And Scott A. Snell, Management, Leading & Collaborating In A Competitive World, New York, Eleventh Edition, McGraw-Hill Education, 2015, P. 125.

⁹ محمد بلوط، التخطيط الإستراتيجي في عصر العولمة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، دار العلوم العربية للطباعة والنشر، 2011، ص: 102.

وبالإعتماد على معظم هذه التعاريف يمكن الإستنتاج بأن التخطيط الإستراتيجي هو عملية منهجية منظمة تتضمن مجموعة من المراحل التي يُحدد من خلالها سبب وجود المؤسسة والأهداف الإستراتيجية التي تسعى إلى تحقيقها وتحليل البيئة الداخلية والبيئة الخارجية التي تعمل ضمنها ومن ثم صياغة إستراتيجيات تسمح لها بالوصول الى هذه الأهداف والتغلب على التحديات والمشاكل التي تواجهها وذلك بما يتناسب مع مواردها المتاحة.

لقد أصبح التخطيط الإستراتيجي في القرن الواحد والعشرين من أبرز أنواع التخطيط المطبق في القطاع العام (الوزارات، والمؤسسات العامة، والإدارات المحلية) وكذلك في القطاع الخاص على حدٍ سواء، وذلك لأن كلا القطاعين يسعيان الى تحديد أهداف بعيدة المدى وصياغة إستراتيجيات تسعى الى تحقيق هذه الأهداف،¹⁰ مع العلم أنه بدأ تطبيق التخطيط الإستراتيجي أولاً في القطاع الخاص في الولايات المتحدة الأمريكية في منتصف العام 1950 وذلك قبل إنتقاله الى القطاع العام مع بداية الثمانينات، ومن هنا لا بد من التساؤل حول كيفية إنتقال التخطيط الإستراتيجي من القطاع الخاص الى القطاع العام؟

البند الثاني: التخطيط الإستراتيجي وتحديث القطاع العام

طبق التخطيط الإستراتيجي للمرة الأولى في القطاع الخاص في منتصف العام 1950 من قبل بعض الشركات الكبرى في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن تطبيقه لم ينتشر بشكلٍ واسع إلا مع نهاية العام 1960،¹¹ وذلك بسبب التغيير الذي طرأ على البيئة الخارجية التي تعمل ضمنها هذه الشركات لجهة عدم الإستقرار والمنافسة الشديدة حيث ظهر التخطيط الإستراتيجي بصورة واضحة سنة 1965 مع صدور كتاب "إستراتيجية الشركة" للكاتب أيغور أنسوف¹² الذي قام بتطوير مجموعة من النظريات والتقنيات التي تسمح للشركات بالإستعداد من أجل إستغلال الفرص ومواجهة

¹⁰ Bernard Taylor, And Kevin Hawkins, A Handbook Of Strategic Planning, London, Longman Group Limited, 1972, P. 391.

¹¹ James L. Mercer, Strategic Planning For public Managers, The United States Of America, Greenwood Publishing Group, 1991, P. 18.

¹² Igor Ansoff.

التحديات، ومن أبرز هذه التقنيات تحليل الفجوة (Gap Analysis) حيث تقوم الإدارة بتحديد وضعها الحالي ومن ثم تحديد الوضع المستقبلي المرجو الوصول اليه ومن ثم تطوير إستراتيجية من أجل سد الثغرات ووضع الخطط المناسبة لمواجهة هذه التحديات.¹³

ومع بداية الثمانينات دخل التخطيط الإستراتيجي الى القطاع العام حيث طبق في الميدان العسكري في الولايات المتحدة الأمريكية، ومن ثم مع صدور كتاب "خطة اللعب: الحكم مع التبصر"¹⁴ عام 1982 بدأ تطبيق التخطيط الإستراتيجي في العديد من مؤسسات القطاع العام في الولايات المتحدة الأمريكية،¹⁵ الذي دعا القطاع العام الى الإستفادة من خبرات وأساليب التخطيط المعتمدة في القطاع الخاص والتي من بينها التخطيط الإستراتيجي حيث طور الكاتبان نموذجاً لمراحل التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام والذي تضمن خمسة مراحل تبدأ بتحديد رسالة وأهداف المؤسسة (mission, objectives) وصولاً الى تنفيذ ومراقبة الخطة الإستراتيجية.¹⁶

ومما ساعد أيضاً في بدأ تطبيق التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام عجز التخطيط الطويل الأمد الذي كان متبعاً في بداية الأربعينات في التصدي للتغيرات المتسارعة التي كانت تحدث في البيئة الخارجية منذ فترة السبعينات،¹⁷ الى جانب بدأ المدراء العامون في التعامل مع المسائل

¹³ Timothy J. Wilkinson, Strategic Management In The 21st Century, The United States Of America, Volume 1: The Operational Environment, Abc-clio, 2013, P. 6, 9.

¹⁴ For The Writers: John Olsen and Douglas Eddy.

¹⁵ John M. Bryson, Op.cit, P. 8.

¹⁶ Owen E. Hughes, Public Management And Administration, An Introduction, The United Kingdom, 4th Edition, Palgrave Macmillan, 2012, P. 214, 215.

¹⁷ Ewan Ferlie, And Edoardo Ongaro, Strategic Management In Public Services Organizations, Concepts Schools And Contemporary Issues, New York, Routledge, 2015, P. 17.

المتعلقة بالزبائن، والخدمات، وتخفيض المخاطر (risk mitigation)، والإدارة عن طريق النتائج (Results Management)، وتحقيق الأهداف.¹⁸

يتضح مما تقدم، أن التخطيط الإستراتيجي قد أثبت نجاحه في القطاع الخاص في الدول المتقدمة ولا سيما الولايات المتحدة الأميركية حيث نقلت التجربة منها لاحقاً الى القطاع العام لما لهذا التخطيط من دور في مساعدة الإدارة على القيام بمهامها بفعالية وكفاءة ضمن البيئة الخارجية المتغيرة باستمرار.¹⁹

ومع نهاية القرن العشرين وبداية القرن الواحد العشرين بدأ تطبيق التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام في جميع دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية²⁰ والعديد من البلدان النامية مع بروز مفهوم الإدارة العامة الجديدة (New Public Management) والإصلاحات التي رافقت هذا القطاع في مختلف دول العالم، والتي بدأت مع بروز مفهوم النيوليبرالية في فترة الثمانينات في كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأميركية وذلك مع وصول كل من مارغريت تاتشر ورونالد ريغان الى الحكم، حيث سعى هذا المفهوم الى تخفيف دور الدولة ونقل بعض الأدوار الى القطاع الخاص،²¹ لا سيما وقد أركزت هذه الإصلاحات على إمكانية نقل بعض أساليب إدارة القطاع الخاص الى القطاع العام بهدف جعل أداء الإدارة العامة أكثر فعاليةً، والتصدي للأزمات المالية، وإستيعاب الأزمتهن الإقتصادية والسياسية ومنها الصعوبات التي واجهت الولايات المتحدة الأميركية

¹⁸ Lidia Varbanova, Strategic Management In The Arts, New York, Routledge, 2013, P. 41.

¹⁹ المرجع أعلاه، ص: 41.

²⁰ والتي تتألف من الدول التالية: الولايات المتحدة، النمسا، بلجيكا، كندا، الدنمارك، فرنسا، ألمانيا، اليونان، آيسلاند، أيرلندا، إيطاليا، لوكسمبورغ، هولندا، النرويج، البرتغال، إسبانيا، السويد، سويسرا، تركيا، اليابان، فنلندا، أستراليا، نيوزيلندا، المكسيك، الجمهورية التشيكية، كوريا الجنوبية، المجر، بولندا، سلوفاكيا، إستونيا، فلسطين المحتلة، تشيلي، سلوفينيا.

²¹ Walter W. Powell, And Richard Steinberg, The Nonprofit Sector, A Research Handbook, The United States Of America, Second Edition, Yale University Press, 2006, P. 92.

والعديد من الدول الأوروبية في صنع السياسات وتنفيذها، الى جانب عدم قدرة البيروقراطية الجامدة التي كانت تعتمد عليها هذه الدول الإستجابة بفعالية وبسرعة للاحتياجات العامة في العديد من الأحيان مما يتناقض مع المبادئ والقيم الديمقراطية الأساسية التي تقوم عليها هذه البلدان.²²

وقد نجم عن تطبيق بعض الأساليب المتبعة في إدارة القطاع الخاص في القطاع العام: إعتقاد التخطيط الإستراتيجي، وتعميم ثقافة تقييم الأداء، وخصخصة بعض المؤسسات العامة، وإعتقاد اللامركزية الإدارية وغيرها،²³ وتجدر الإشارة الى أن التوجه نحو الإدارة العامة الجديدة في الولايات المتحدة الأميركية قد بدأ في عهد الرئيس ريغان حيث قامت إدارته بمجموعة من الإصلاحات سعت إلى إدخال أساليب الإدارة المتبعة في القطاع الخاص الى القطاع العام وذلك بسبب كثرة الإنتقادات الموجهة من المواطنين على أداء الحكومة وفعاليتها وعلى النظام البيروقراطي وهدر المال العام، الى جانب العجز في الموازنة والذي كان سببه الإنفاق العسكري الكبير.²⁴

مع العلم أن إتباع الولايات المتحدة الأميركية لنظام الإدارة العامة المفتوحة (Open System) سهل دخول مفاهيم وأساليب إدارة القطاع الخاص الى القطاع العام، ومن أبرز المبادرات التي حدثت في عهد الرئيس ريغان: الإصلاح رقم 88 الذي بدأ عام 1982 وهو برنامج يهدف الى تطوير أنظمة الحاسوب وتحسين الإدارة المالية والمساءلة في القطاع العام، إنشاء مجلس معني بتحسين الإدارة عام 1984 الذي كُلف وضع خطط طويلة الأجل لتحسين الإدارة وتعزيز تنفيذ الإصلاح رقم

²² Jack Rabin, Encyclopedia Of Public Administration And Public Policy, New York, Volume 2, Marcel Dekker Inc, 2003, P. 814.

²³ Anne Amar, Et Ludovic Berthier, Le Nouveau Management Public: Avantages Et Limites, Aix-Marseille Université, 2007, P. 1-11, Published On: www.researchgate.net/publication/299344413_Le_Nouveau_Management_Public_Avant_ages_et_Limites, Consulted On: 9/11/2017.

²⁴ Christopher Pollitt, And Geert Bouckaert, Public Management Reform, A Comparative Analysis-New; Public Management; Governance; And The Neo-Weberian State, The United States Of America, Third Edition, Oxford University Press, 2011, P. 321.

88،²⁵ والتي ترافقت مع إصلاحات مستمرة إستمرت في العهود الرئاسية اللاحقة حيث تميز عهد الرئيس بيل كلنتون بصدور قانون الأداء والنتائج الحكومية لعام 1993 الذي تضمن تطبيق التخطيط الإستراتيجي وقياس الأداء في جميع أنحاء الحكومة الفيدرالية،²⁶ وفرض على جميع مدراء الوكالات الحكومية وضع خطة إستراتيجية تغطي فترة زمنية ما بين ثلاث وخمس سنوات تتضمن تحديد الرسالة (Mission)، والأهداف الإستراتيجية التي تسعى الى تحقيقها، وكيفية الوصول الى هذه الأهداف، وأهداف الأداء (performance goals)، وتحديد العوامل الخارجية الخارجة عن نطاق سيطرتها التي يمكن أن تؤثر تأثيراً كبيراً على تحقيق الأهداف والغايات العامة، وبرنامج للتقييم،²⁷ مع العلم أنه قد تم تحديث هذا القانون عام 2010 بموجب قانون تحديث الأداء والنتائج الحكومية والذي فرض تعاون الوكالات الفيدرالية مع الكونغرس على أن تغطي الخطة فترة زمنية تبلغ أربع سنوات وأن تقوم بنشرها على مواقعها الإلكترونية.²⁸

وكانت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) قد عقدت ندوة²⁹ في باريس في أواخر عام 1999 ركزت فيها على كيفية إصلاح القطاع العام وتوجيهه ليصبح أكثر إستراتيجيةً وذلك بهدف جعل الحكومات أكثر إستجابةً لحاجات المواطنين من خلال تقييم حالة المجتمع والإستفادة من الظروف المناسبة لإحداث التغيير وليس فقط الإصلاح من أجل مواجهة أزمة معينة، فالقيود المفروضة على الموارد تجبر الحكومات أن تكون أكثر إستراتيجيةً من خلال تحديد الأولويات والعمل

²⁵ بالإضافة الى إطلاق برنامج إنتاجية الرئيس عام 1985 والذي يهدف الى زيادة الإنتاجية في القطاع العام بنسبة 20% بحلول عام 1992 ومن بين التدابير التي تضمنها هذا البرنامج إعتداد إدارة الجودة الشاملة في القطاع العام، إنشاء لجنة غريس عام 1982 التي تألفت من موظفين من القطاع الخاص حيث قامت بدراسة القطاع العام ووضعت توصيات تهدف الى التخفيف من النفقات الغير ضرورية للبيروقراطية (bureaucratic waste) وقد تم تنفيذ العديد من هذه التوصيات، وخصخصة بعض المرافق الحكومية.

²⁶ Christopher Pollitt, And Geert Bouckaert, Op.cit, From P. 321 To P. 326.

²⁷ John Mikesell, Fiscal Administration, Analysis And Application For The Public Sector, Boston, The United States Of America, 10th Edition, Cengage Learning, 2016, P. 290.

²⁸ Jerome B. Mckinney, Effective Financial Management In Public And Nonprofit Agencies, The United States Of America, 4th Edition, ABC-CLIO, 2015, P. 12.

²⁹ تحت أسم: Government of the Future: Getting from Here to There.

على تنفيذها، وأكدت التوصيات على واجب الحكومة بإعتماد التخطيط الإستراتيجي كونها الوحيدة القادرة على وضع خطة إستراتيجية للإصلاح من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من قبل المواطنين.³⁰

وبالعودة الى لبنان، فإنه تجدر الإشارة الى أن لبنان مر بالعديد من المحاولات في مجال التخطيط على المستوى المركزي بدأت منذ العام 1946 عندما قامت الحكومة اللبنانية بالتعاقد مع "مكتب السير ألكسندر جب وشركاؤه" من أجل أن يقوم بدراسة شاملة حول إمكانيات لبنان الإقتصادية والتي أنهت بدراسة تتضمن مسحاً إحصائياً شاملاً حول ظروف لبنان الجغرافية وموارده المائية وتحليلً للإقتصاد اللبناني ومقترحات حول الأولويات التنموية، مروراً بإنشاء مجلس التخطيط والإنماء عام 1953 الذي أقتصر دوره على القيام بمسح إحصائي حول موارد وحاجات وإمكانيات لبنان والقيام بإعداد تخطيط عام من أجل تنمية الثروة الوطنية وتقديم مقترحات لإعتماد سياسة إقتصادية ومالية وإجتماعية متجانسة، ومن ثم مع إنشاء وزارة التصميم العام بتاريخ 1954/11/30، وصولاً الى الإستعانة ببعثة أرفد عام 1960 التي طلب منها القيام بدراسة شاملة حول حاجات وإمكانيات لبنان التنموية، وصولاً الى إلغاء وزارة التصميم العام من أجل إنشاء مجلس الإنماء والإعمار عام 1977 بهدف القيام بإعداد خطة عامة وخطط متعاقبة للإنماء والإعمار وإقتراح سياسات إقتصادية وإجتماعية ومالية تتلائم مع الخطة العامة وغيرها من المهام التخطيطية والتنفيذية والتمويلية والرقابية،³¹ مع العلم أنه تم إنشاء وزارة دولة لشؤون التخطيط ولكن ما زال الدور الذي ستمارسه غير واضح.³²

تجدر الإشارة الى أنه لم يكن هناك من توجه حكومي نحو إعتماد التخطيط الإستراتيجي في الوزارات والمؤسسات العامة اللبنانية إلا عام 2009 عندما أشارت حكومة الإنماء والتطوير في بيانها الوزاري الى أهمية تفعيل التخطيط الإستراتيجي في الإدارات والمؤسسات العامة اللبنانية وذلك في البند المتعلق بالتنمية الإدارية.³³ وترجم هذا التوجه الرسمي من خلال إستراتيجية تنمية وتطوير

³⁰ Paul Joyce, Strategic Management In the Public Sector, New York, Routledge, 2015, P. 242-246.

³¹ علي حسين الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، مقارنة نظرية-تطبيقية، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، شركة رشاد برس للطباعة والنشر والتوزيع، 1995، من ص: 90 الى ص: 93.

³² البيان الوزاري لحكومة الرئيس سعد الحريري الثانية، المنشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.pcm.gov.lb/arabic/subpg.aspx?pageid=4896>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/10/26.

³³ البيان الوزاري لحكومة الإنماء والتطوير، المنشور على الموقع الإلكتروني:

الإدارة العامة التي صدرت عام 2011 من قبل مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية والتي أشارت الى أنه من أبرز المشاكل التي تواجه الإدارة العامة بشقيها المركزي واللامركزي في لبنان هي غياب التخطيط الإستراتيجي الذي يقوم على رؤية واضحة المعالم وخطط متوسطة وبعيدة المدى بالإضافة الى غياب النشاطات التي تتضمنها الخطط ومتابعتها وتقييمها وتحديد كلفتها المالية.³⁴

مع العلم أنه تلجأ العديد من الدول الى إنشاء وحدات للتخطيط داخل كل وزارة أو مؤسسة عامة لتقوم بمهمة التخطيط ووضع البرامج والسياسات للوزارة أو المؤسسة العامة التابعة لها، بينما في لبنان فقد عمد المشترع الى إنشاء دائرة ملحقة ببعض الوزارات تسمى دائرة المشاريع والبرامج وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 17464 الصادر بتاريخ 1964/9/9 المتعلق بإحداث دائرة للمشاريع والبرامج ولكن بالنظر الى المهام التي تقع على عاتق هذه الوحدات يتبين بأن مهامها تقتصر على تنسيق برامج ومشاريع الإدارات العامة مع الخطة العامة في حال وجودها، ولم يعمد الى إنشاء هذه الوحدات في المؤسسات العامة،³⁵ مع العلم أن دور هذه الوحدات ما زال مغيباً نظراً لعدم وجود دعم كافٍ لها من ناحية العنصر البشري الكفؤ وعدم وجود مناهج موحدة للتخطيط وغياب المعلومات الإحصائية الكافية، ومن أجل معالجة هذه المشكلة تضمنت إستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة الصادرة عام 2011 عن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في قسم الأهداف والتوجهات الإستراتيجية الدعوة الى تعزيز دور التخطيط الإستراتيجي وتفعيله في رسم السياسات على أن تتسق هذه الوحدات مع سلطة مركزية للتخطيط وذلك من خلال برنامج بناء

www.beirutletter.org/index.php?page=docs&action=Detail&id=114 تاريخ زيارة الموقع:

12/تموز/2017.

³⁴ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، إستراتيجيا تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، كانون الثاني، 2011، ص: 16.

³⁵ طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص: 183، 231.

قدرات الإدارة العامة الذي سيسعى من خلال مشاريعه الى تدريب الموظفين في هذه الوحدات والى وضع آليات عمل حديثة للتخطيط الإستراتيجي.³⁶

بالإضافة الى ذلك فإن مهام دائرة المشاريع والبرامج لا تتلائم مع التوجهات المعاصرة للتخطيط، فعلى سبيل المثال تم في تركيا إنشاء رئاسة تطوير الإستراتيجية في الوزارات التركية، وإدارة تطوير الإستراتيجية في المؤسسات العامة التركية بموجب القانون رقم 5436 في العام 2006 وأوكل الى كلٍ منها مهام تتعلق بالتخطيط الإستراتيجي،³⁷ وتراوحت هذه المهام ما بين: تحديد الإستراتيجيات والسياسات المتوسطة والطويلة الأجل للإدارة وإجراء الدراسات اللازمة لتحديد أهداف الإدارة وذلك في إطار إستراتيجية وسياسات التنمية الوطنية والبرنامج السنوي وبرنامج الحكومة، تنسيق إعداد الخطة الإستراتيجية وبرنامج الأداء للإدارة، وضع برنامج تحضيرى بشأن أعمال التخطيط الإستراتيجي للإدارة، وتوفير التدريب والخدمات الإستشارية المطلوبة أثناء عملية التخطيط الإستراتيجي للإدارة، وتحديد نقاط الضعف والقوة في الإدارة، الى جانب العديد من المهام الأخرى التي تقع ضمن نطاق التخطيط الإستراتيجي.³⁸

من هنا يجدر بالحكومة اللبنانية تحديث مهام دائرة المشاريع والبرامج، وتعميم وجودها في كافة الوزارات والتوصية بإنشاء مثل هذه الوحدات في المؤسسات العامة وتزويدها بالعنصر البشري الكفؤ وذلك نظراً للدور الذي من الممكن أن تقوم به لجهة القيام بإعداد خطط إستراتيجية كفيلة بتحسين عمل الإدارة في كلا الجهازين.

³⁶ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مرجع سابق، ص: 17، 35، 47.

³⁷ Law No. 5436, Date Of Enactment: 22/12/2005, Law Amending The Public Financial Management And Control Law And Certain Laws And Decree Laws, Published In The Official Gazette, Issue: 26033, Date: 24/12/2005.

³⁸ The Turkish Council Of Ministers Decision No. 9972, Date: 6/1/2006, Regulation On The Working Procedures And Principles Of The Strategy Development Units, Published In The Official Gazette, Issue: 26084, Date: 18/2/2006.

ولهذه الغاية، قام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بإطلاق مشروع بناء القدرات المؤسسية للإدارات العامة في التخطيط الإستراتيجي حيث قام في العام 2012 بالتعاقد مع إستشاري محلي من أجل أن يقوم بمهمة درس وتحليل الوضع الحالي للتخطيط في الإدارات العامة، وتحضير منهجية تمكنها من صياغة خططها، كما تم أيضاً إعداد دليل عملي يمكن القياديين والمعنيين بشؤون التخطيط وبالأخص وحدات التخطيط الموجودة والمزمع إنشاؤها من الإستعانة به من أجل القيام بالمهام الموكلة اليها بفعالية.³⁹

وقد قام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية عام 2014 بالتعاقد مع شركة عالمية من أجل أن تقوم بمسح أوضاع التخطيط في كل من وزارة الصحة، ووزارة السياحة، ووزارة الشؤون الإجتماعية، ووزارة الصناعة، ومن ثم تم تشكيل فرق عمل تولت مهمة التدريب والقيام بتطوير خطة متكاملة لكل من هذه الوزارات حيث تم وضع برنامج تدريبي بهدف وضع خطة إستراتيجية لمدة ثلاث سنوات وخطة تنفيذية مفصلة لكل سنة تتضمن تحديد دقيق للخطوات والمسؤوليات ومؤشرات الأداء وآليات المراقبة وتقييم العمل.⁴⁰

وفي العام 2015 تم تدريب فرق العمل في الوزارات المعنية على مهارات التخطيط كما قام المكتب بوضع مشروع قانون يرمي الى إستحداث وحدات للتخطيط والبرامج في الإدارات العامة عام 2014 لتحل محل دوائر ومصالح التخطيط الموجودة حالياً من خلال إنشاء وحدات للتخطيط في الوزارات لتقوم بمهمة وضع خطط إستراتيجية قائمة على رؤية واضحة المعالم وخطط بعيدة ومتوسطة المدى تتضمن المشاريع والبرامج التي تقترح الإدارة وضعها موضع التنفيذ، بالإضافة الى القيام بدراسة تحليلية للنظر بالتأثيرين الإجماعي والإقتصادي والكلفة المالية، وكذلك إعداد البرامج وإقتراح السياسات العائدة لهذه الوزارات والمتابعة والتقييم وذلك بهدف ضمان حسن إستعمال وتوزيع الموارد وفق أولويات مختارة بدقة في مجالات محددة، ولكن لم يتم إقرار مشروع القانون لغاية

³⁹ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، تقرير حول سياسات وبرامج وإجراءات لخدمة عامة متميزة، للعام 2014-2015، ص: 16.

⁴⁰ المرجع أعلاه، ص: 16، 17.

تاريخه،⁴¹ وعلى الرغم من الجهود التي يقوم بها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية إلا أن البعض يرى أنه هناك غياب للإرادة السياسية من أجل اعتماد التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام، وذلك بسبب غياب النص القانوني الذي يفرض على الإدارات والمؤسسات العامة إعماله.⁴²

مع العلم أنه قبل الإعمال على التخطيط الإستراتيجي كانت الدول تتبع التخطيط الطويل الأمد والتي من بينها الولايات المتحدة الأميركية من أجل الوصول الى أهدافها، الأمر الذي يثير التساؤل عن ابرز الفروقات ما بين التخطيط الإستراتيجي من جهة والتخطيط الطويل الأمد من جهة أخرى؟

البند الثالث: الفرق بين التخطيط الإستراتيجي والتخطيط الطويل الأمد

فرض التطور التكنولوجي وقلة الموارد المالية والعولمة، على المؤسسات في القطاعين العام والخاص القيام بتطوير أسلوب التخطيط المعتمد لديهم وذلك بهدف الإستجابة لهذه المتغيرات وتحليل الفرص والتهديدات التي تفرضها هذه البيئة.⁴³

مع العلم أنه إقتصرت التخطيط الطويل الأمد الذي كان متبعاً في فترة الخمسينات والستينات في العديد من الدول كالولايات المتحدة الأميركية على وضع خطة لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف على مدى عدة سنوات تتراوح ما بين 5 الى 20 سنة دون أي ترقب للمخاطر ودون إجراء أي تحليل للظروف الخارجية، حيث لجأت المؤسسات الى التخطيط الطويل الأمد نظراً لكون البيئة الخارجية في تلك الفترة أتمت بالإستقرار النسبي نوعاً ما.⁴⁴

⁴¹ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مرجع سابق، ص: 17، 19.

⁴² Georges Labaky, " The Reform Of The Lebanese Public Administration In The Framework Of The Changing Role Of The States", Lebanese National Defense Magazine, n°93, July 2015, P. 16, 17.

⁴³ السعيد مبروك إبراهيم، المعلومات ودورها في دعم وإتخاذ القرار الإستراتيجي، القاهرة، مصر، المجموعة العربية للتدريب والنشر، 2012، ص: 103.

⁴⁴ P. K. Saxena, Principles Of Management, A Modern Approach, New Delhi, Global India Publications, 2009, P. 188.

ولكن مع بداية السبعينات شهد القطاعين العام والخاص العديد من المتغيرات كان من أبرزها أزمة النفط عام 1973، والركود الإقتصادي، مما حول البيئة الخارجية الى بيئة مضطربة بحيث لم يتمكن التخطيط الطويل الأمد التصدي لها، من هنا أيقن المعنيون بالتخطيط بأن مراقبة البيئة التي تعمل فيها المؤسسة ومراقبة التغييرات التي تحدث فيها أمر ضروري لبقاء المؤسسة.⁴⁵

مع العلم أن التخطيط الإستراتيجي يتميز بقدرته على ربط المؤسسة بالبيئة الداخلية والخارجية التي تعمل ضمنها ومن ثم إختيار الأهداف التي تجعلها متناغمة مع هذه البيئة،⁴⁶ ولكنه يتشابه مع التخطيط الطويل الأمد "لناحية إمتدادهما الى سنوات عدة، إلا أن التخطيط الإستراتيجي يتطلب من المنظمة أو المؤسسة التعمق في وضعها الحالي وربطه مع المحيط الخارجي الذي تعمل فيه، الأمر الذي يساعد إداريي المنظمة وقياديينها على وضع خطط وأنشطة هادفة تتمكن من مواجهة التحديات التي تواجهها."⁴⁷

بالإضافة الى ذلك يختلف التخطيط الإستراتيجي عن التخطيط الطويل الأمد من عدة نواحٍ، أبرزها:⁴⁸

- يعتمد التخطيط الإستراتيجي على التحليل الداخلي والخارجي (SWOT analysis)⁴⁹ من أجل الوصول الى الأهداف الإستراتيجية للمؤسسة، بينما يعتمد التخطيط الطويل الأمد على التحليل الداخلي فقط.

⁴⁵ Edwin J. Nijssen, And Ruud T. Frambach, Creating Customer Value Through Strategic Marketing Planning, A Management Approach, New York, Springer Science + Business Media, 2001, P. 13.

⁴⁶ ضبيان شمام حسن الزبيدي، نظم المعلومات وأثرها في التخطيط الإستراتيجي، دراسة سياسية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية/الإستراتيجية، الأستاذ المشرف الدكتور وائل محمد اسماعيل العبيدي، جامعة صدام، كلية العلوم السياسية، د.ذ مكان النشر، 2001، ص: 79.

⁴⁷ محمد بلوط، مرجع سابق، ص: 102.

⁴⁸ حسين الجبوري، التخطيط الإستراتيجي في التعليم، تخطيط معاصر في عالم متجدد، بيروت، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، 2010، ص: 63، 64.

⁴⁹ SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities And Threats.

- يركز التخطيط الإستراتيجي على الأساليب التي تمكن المؤسسة من الوصول الى أهدافها، بينما يركز التخطيط الطويل الأمد على الأهداف والخطة النهائية.
- يسعى التخطيط الإستراتيجي الى مشاركة أكبر عدد ممكن من العاملين داخل المؤسسة في وضع الخطة الإستراتيجية، على عكس التخطيط الطويل الأمد التي تنحصر مهمة وضع الخطة على المخططين فقط.

بالإضافة الى ذلك، يختلف التخطيط الإستراتيجي عن التخطيط الطويل الأمد، من حيث:⁵⁰

- يعتمد التخطيط الطويل الأمد على المعلومات والبيانات الكمية فقط، بينما يعتمد التخطيط الإستراتيجي على المعلومات والبيانات الكمية والنوعية.
- تختلف نوعية الخطة بين التخطيط الإستراتيجي والتخطيط الطويل الأمد، حيث تكون الخطة ثابتة في التخطيط الطويل الأمد، بينما تكون قابلة للتعديل والتطوير في التخطيط الإستراتيجي.
- ينطلق التخطيط الطويل الأمد من إفتراض أن البيئة الخارجية للمؤسسة هي في حالة ثبات نسبي وأنه يمكن التنبؤ بها، بينما التخطيط الإستراتيجي ينطلق من إفتراض بأن المؤسسة يجب أن تستجيب لبيئة ديناميكية سريعة التغير،⁵¹ الأمر الذي يثير التساؤل عن مدى قدرة صانعي القرار في كل من الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية إتخاذ قرارات تستجيب لمرونة التخطيط الإستراتيجي.

ومن أبرز الفروقات أن التخطيط الإستراتيجي يساعد المؤسسة على التكيف مع محيطها، بينما التخطيط الطويل الأمد يسعى الى تنفيذ خطة المؤسسة، كما أن تقييم الأداء في التخطيط

⁵⁰ Gerard Arguin, La Planification Stratégique à L'Université, Canada, 2eme Edition, Presses De L'Université Du Quebec, 1986, P. 9.

⁵¹ Erica Olsen, Strategic Planning Kit For Dummies, New Jersey, Second Edition, John Wiley & Sons, 2012, P. 15.

الإستراتيجي يتم بناءً على معايير خارجية تركز على مقارنة أداء المؤسسة بأداء المنافسين، أما في التخطيط الطويل الأمد فيتم التقييم بناءً على معايير داخلية.⁵²

يتضح من خلال ما تقدم أن التخطيط الطويل الأمد يختلف عن التخطيط الإستراتيجي لناحية نوع الخطة، طبيعة البيئة الخارجية، نوعية المعلومات والبيانات المستخدمة، والمشاركين في وضع الخطة الإستراتيجية، وبالتالي فإن القطاع العام في لبنان مدعو الى اتباع التخطيط الإستراتيجي من أجل مواجهة التحديات التي يفرضها القرن الواحد والعشرين ولا سيما من اجل ايجاد الحلول للمشاكل التي يعاني منها القطاع العام في لبنان ولا سيما منها الفساد، عدم إقرار الموازنات منذ العام 2005 ولغاية العام 2017،⁵³ وغيرها من المشاكل.

⁵² محمد صادق إسماعيل، تخطيط التدريب ودوره في تحقيق أهداف المنظمات العامة والخاصة، د.ذ مكان النشر، المجموعة العربية للتدريب والنشر، 2014، ص: 138، 139.

⁵³ تجدر الإشارة الى أن الحكومة قد ناقشت مشروع موازنة العام 2018 وأقرته بتاريخ 12 آذار 2018.

المبحث الثاني: أهمية التخطيط الإستراتيجي

تواجه الإدارات والمؤسسات العامة في القرن الواحد والعشرين العديد من المتغيرات التي تحدث في البيئة الخارجية، بالإضافة الى العديد من المعوقات الداخلية التي تعاني منها، وإن هذه المتغيرات الخارجية والمعوقات الداخلية تحدان من قدرتهما على القيام بالمهام بالكفاءة والفعالية المطلوبتين، من هنا يحظى التخطيط الإستراتيجي بأهمية كبرى كونه يساعد المؤسسة على التحليل (SWOT Analysis)، تحديد نقاط الضعف والقوة في البيئة الداخلية، دراسة المخاطر والفرص التي توفرها البيئة الخارجية، ومن ثم تحليل هذه المعطيات وظروفها وأسبابها ونتائجها بما يساعد على وضع الأهداف وصياغة خطة إستراتيجية قادرة على إغتنام الفرص المتاحة، والتغلب على التحديات المطروحة، والإستفادة من نقاط القوة ومعالجة نقاط الضعف، وبالتالي تحقيق أهداف الإدارة أو المؤسسة العامة والمساهمة في تحقيق الإستخدام الأمثل لمواردها.⁵⁴

وفي لبنان فإن المشاكل التي تواجه الأجهزة المركزية واللامركزية تزيد من حاجة القطاع العام الى التخطيط الإستراتيجي وبالأخص المشاكل المتعلقة بضعف الأداء والقدرة على التخطيط وتفشي الفساد وعجز الموارد على تلبية الإحتياجات المتزايدة وتدني مستوى الخدمات، وبالتالي فإن التخطيط الإستراتيجي يساعد في تحديد الأولويات ويساهم في تحديد معايير ومؤشرات الأداء وكذلك إستثمار الموارد المتاحة بشكلٍ اكثر كفاءة.

من هنا سوف يتطرق هذا المبحث الى عدة نقاط، أبرزها: المشاكل التي تواجه الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان، وأهمية التخطيط الإستراتيجي ومدى قدرته على معالجة العديد من المشاكل التي يعاني منها القطاع العام.

⁵⁴ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مرجع سابق، ص: 28، 29.

البند الأول: أبرز المشاكل التي تواجه الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان

تواجه المؤسسات والإدارات العامة في لبنان العديد من المشاكل مما يحد من فعالية أدائها ويعرقل قيامها بمهامها ومن قدرتها على مواجهة تحديات القرن الواحد والعشرين، ولا سيما منها:⁵⁵

- البيروقراطية.
- غياب نظام فعال لتقييم الأداء الأمر الذي أدى الى تفاقم المشاكل المتعلقة بالرشوة والتسيب واللامبالاة والفساد.
- ضعف ثقة المواطن بالدولة.
- عدم وضع إحتياجات ومتطلبات المواطن في قمة أولويات الإدارة العامة.
- غياب الرؤية الشاملة مما إنعكس سلباً على مهمة التخطيط.
- عدم وضوح الأهداف وإزدواجية مهام الوحدات الإدارية الأمر الذي يؤدي الى تنازع في الصلاحيات، وضياع المسؤوليات، وزيادة النفقات.
- غياب نظام للتوصيف الوظيفي والذي يشكل الأساس لإعتماد نظام حديث للموارد البشرية في القطاع العام.

بالإضافة الى هذه المشاكل فإن الإدارة العامة تعاني وفقاً لإستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان التي وضعها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية عام 2001، من:⁵⁶

- عدم فعالية أنظمة الرقابة والمساءلة.
- ضعف القدرة على التخطيط والبرمجة وعدم ملائمتها مع الحاجات الفعلية.
- ضعف قدرات التقييم والمتابعة.

كذلك تواجه المؤسسات العامة العديد من المشاكل أيضاً، والتي من أبرزها:⁵⁷

⁵⁵ كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان، التحديات والإصلاح، لبنان، دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، 2006، ص: 227، 228، 231، 232.

⁵⁶ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، إستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ايلول 2001، ص: 6، 7، 8.

- عجز الموارد الذاتية للمؤسسات العامة في تغطية نفقاتها.
- تدني مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطن.
- ضعف الدور الرقابي للأجهزة الرقابية.
- ضعف دور السلطتين التقريرية والتنفيذية في المؤسسات العامة نظراً لعدم تمكنها من تحقيق الأهداف التي من أجلها أنشأت.

بالإضافة الى جميع المشاكل التي سبق ذكرها، أشارت إستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة التي صدرت عام 2011 من قبل مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الى أنه من بين أبرز المشاكل التي تواجه الإدارة العامة بشقيها المركزي واللامركزي في لبنان هو غياب التخطيط الإستراتيجي.⁵⁸

إنطلاقاً مما تقدم، ومن المشاكل التي يعاني منها القطاع العام والتي تعيق من قدرته على تقديم الخدمات للمواطنين بشكلٍ فعال، فإنه من الضروري تعميم منهج التخطيط الإستراتيجي على الأجهزة المركزية واللامركزية لما له من قدرة على مساعدتها بالنهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها، الأمر الذي يطرح التساؤل حول أهمية التخطيط الإستراتيجي؟ وعن مدى قدرته على مساعدة الإدارات والمؤسسات العامة في تخطي بعض المعوقات؟

⁵⁷ كامل برير، مرجع سابق، ص: 235، 236، 237.

⁵⁸ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مرجع سابق، ص: 16.

البند الثاني: أهمية التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام

تبرز أهمية التخطيط الإستراتيجي من خلال قدرته على تحديد الأهداف بشكلٍ دقيق، الأمر الذي يساعد على تنفيذها وتحقيق الرقابة الداخلية والخارجية على مدى تنفيذ هذه الأهداف،⁵⁹ مما يساهم في معالجة العديد من المشاكل التي تواجه الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان ولا سيما منها غياب التخطيط الإستراتيجي وضعف القدرة على تحقيق الأهداف وعلى التخطيط والبرمجة وتدني مستوى الخدمات ويؤدي الى تحسين أدائها ونوعية الخدمات التي تقدمها، كونه يساهم بما يلي:⁶⁰

- يسهل إستثمار الإدارة للإمكانات والموارد المتوافرة بطريقة أكثر فعالية وفقاً للأولويات، بالإضافة الى ضبط هذه الموارد وإستخدامها وفقاً للأساليب العلمية الحديثة.
- مساعدة الإدارات على وضع سُلّم للأولويات وذلك بهدف معالجة القضايا الملحة من خلال خطة إستراتيجية تلبي الإحتياجات وتمنع الإزدواجية في التطبيق ما بين الإدارات المختلفة ضمن الوزارة أو المؤسسة العامة.
- تحديد نقاط القوة والضعف، والعمل على تعزيز مراكز القوة من جهة ومعالجة مواطن الضعف من جهة أخرى.
- التنبؤ ببعض المخاطر التي يمكن أن تحصل في البيئة الخارجية أو الداخلية للمؤسسة، ووضع خطط بديلة للتعامل معها عند الحاجة.
- تعزيز شعور العاملين بالرضا والإرتياح وذلك بسبب إشراكهم في مرحلة إعداد الخطة الإستراتيجية مما يساهم في تحسين البيئة الداخلية للمنظمة ويحسن أدائهم.

بالإضافة الى ذلك يساعد التخطيط الإستراتيجي، في:⁶¹

- تحديد الإمكانات المادية والبشرية اللازمة من أجل الوصول الى الأهداف.

⁵⁹ محمد بلوط، مرجع سابق، ص: 118.

⁶⁰ حسين الجبوري، مرجع سابق، ص: 31 - 32.

⁶¹ محمد بلوط، مرجع سابق، ص: 118، 119.

- تحديد المعايير والمؤشرات اللازمة من أجل تقييم وقياس أداء الوضع الحالي والتقدم الحاصل خلال مرحلة تنفيذ الخطة الإستراتيجية.
- تحديد رؤية ومهمة (vision and mission) وأهداف الإدارة أو المؤسسة العامة بما يتناسب مع إمكانياتها ومواردها والوقت المتوفر أمامها من أجل تنفيذ الخطة.

بالإضافة الى ذلك يساعد التخطيط الإستراتيجي على تنسيق جميع النشاطات التي تقوم بها الإدارات والأفراد داخل الوزارة أو المؤسسة العامة بما يمنع حدوث تضارب ما بين المهام.⁶²

تجدر الإشارة الى أنه بناءً على نتائج دراسة إستقصائية أجريت عام 1994 على كبار مديري القطاع العام في المملكة المتحدة حول أبرز فوائد التخطيط الإستراتيجي، إتضح أنه يساهم في تحقيق أهداف المؤسسة وغاياتها، كما يساعد المؤسسة وموظفيها على التخطيط ووضع رؤية واضحة للمؤسسة، وكذلك فإنه يساعد على توزيع الموارد بكفاءة أكثر. وأثبتت دراسة أكاديمية أخرى⁶³ أجريت في العام 1995 في الولايات المتحدة الأميركية بأن ما يقارب الـ 300 من كبار المسؤولين التنفيذيين في أجهزة الدولة أفادوا بأن التخطيط الإستراتيجي ساهم في تحديد إتجاه الإدارة نحو المستقبل وتوضيح الأولويات، وساعد في تسهيل إتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة وبالميزانية.⁶⁴

وتبين أيضاً من خلال دراسة إستقصائية أجريت عام 2005 في الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الأميركية حول فوائد التخطيط الإستراتيجي أن معظم المشاركين في الدراسة كانوا راضين عن النتائج التي تحققت من خلال التخطيط الإستراتيجي، وأن معظم الأهداف الإستراتيجية للإدارة المحلية التي كانت قد وضعت مسبقاً قد تم تحقيقها.⁶⁵

⁶² جان بولس، ووليد أ. مزهر، وطوني س. الخوري، مدخل الى الإدارة الإستراتيجية، بيروت، منشورات الحكمة، 2011، ص: 89، 90.

⁶³ قام بها كل من الكاتبان فرانسيس بييري وبارتون وشسلر.

⁶⁴ Paul Joyce, Op.Cit, From P. 12 To 16.

⁶⁵ Thomas R. Klassen, And Denita Cepiku, And T. J. Lah, The Routledge Handbook Of Global Public Policy And Administration, London, And New York, Routledge, 2017, P. 283.

يستفاد مما تقدم أن التخطيط الإستراتيجي يحظى بأهمية كبرى بالنسبة للإدارات والمؤسسات العامة والخاصة وانه لا غنى عن هذا التخطيط إذا ما أرادت هذه المؤسسات تحقيق أهدافها الإستراتيجية والإستمرار في قيامها بعملها بكفاءة في ظل التغيرات السريعة التي يتسم بها القرن الواحد والعشرين ولا سيما تقلص الموارد، والتطور التكنولوجي الهائل.

يتضح من خلال ما تقدم أن التخطيط الإستراتيجي كفيل بمعالجة معظم المشاكل التي يعاني منها القطاع العام في لبنان، فعلى سبيل المثال لا الحصر:

إن قيام التخطيط الإستراتيجي بتحديد معايير ومؤشرات تقييم وقياس الأداء في الخطة الإستراتيجية يسمح بمعالجة مشكلة غياب نظام تقييم الأداء في الإدارات العامة الأمر الذي يؤدي الى القضاء على مشكلة التسبب واللامبالاة والفساد التي تعاني منها بعض الإدارات المركزية ذلك أن تقييم الأداء الذي يوفره التخطيط الإستراتيجي يسمح بالمقارنة ما بين مستوى أداء الموظفين الفعلي وما بين مؤشرات الأداء المطلوب تحقيقها وتحديد أسباب الاختلاف بين مستوى الأداء وكيفية تطويره.

إن التخطيط الإستراتيجي يسهل قيام الإدارة بإستثمار الموارد المالية بصورة أكثر فعالية ويساعد على التخفيف من حدة مشكلة عجز الموارد المالية في الموازنة كونه يحدد إستخدام هذه الموارد وفقاً الى الأولويات المحددة بالخطة.⁶⁶

مما لا شك فيه، أن قدرة التخطيط الإستراتيجي لا تقتصر على معالجة هاتين المشكلتين بل إن المقارنة ما بين المشاكل التي يعاني منها القطاع العام اللبناني من جهة، وما بين الفوائد التي يحققها

⁶⁶ تجدر الإشارة الى أنه إنعقد مؤتمر سيدر 1 في باريس بتاريخ 2018/4/6 من اجل تقديم قروض للدولة اللبنانية لتحسين الوضع الإقتصادي وذلك من خلال الإتفاق على خطة إستثمار في قطاعات أساسية لخدمات الشعب كالطاقة والمياه والبنية التحتية والبيئة والتعليم، واللافت في هذه الموارد أنه يمكن إستثمارها بشكل أفضل في حال تم تطبيق التخطيط الإستراتيجي في الوزارات المعنية بهذه القطاعات كونه يساعد الإدارات على ضبط واستخدام الموارد المتاحة بطريقة أكثر فعالية ووفقاً للأولويات وفي ضوء التوجهات العامة للحكومة. "مارسل محمد، مقال بعنوان: أسئلة وأجوبة مبسطة حول "سيدر 1"... وهذا رأي الخبراء، جريدة النهار، الموقع الإلكتروني: www.annahar.com، تاريخ زيارة الموقع: 2018/4/26.

تطبيق التخطيط الإستراتيجي من جهة أخرى تسمح بالتعرف على مدى قدرته على تحسين وتطوير أداء الأجهزة المركزية واللامركزية في لبنان ومواجهة المشاكل التي تعترضها بشكلٍ فعال.

يستفاد مما تقدم أن التخطيط الإستراتيجي يجب أن يحظى بأهمية كبرى لدى الإدارات العامة والمؤسسات في القطاع العام في لبنان من أجل التصدي الى ابرز المشاكل التي يعاني منها هذا القطاع ولا سيما في ظل المتغيرات التي تحدث في البيئة الخارجية، ويقتضي بالتالي على الحكومة اللبنانية إتخاذ جميع التدابير اللازمة لإعتماد تطبيق التخطيط الإستراتيجي في جميع المؤسسات والإدارات العامة.

ومن هنا لا بد من التساؤل حول التحديات التي تواجه التخطيط الإستراتيجي في القرن الواحد والعشرين؟ وعن مدى قدرة الدول على التصدي لها من خلال اتباع هذا النمط من التخطيط؟

المبحث الثالث: التحديات التي تواجه التخطيط الإستراتيجي في القرن الواحد والعشرين

تواجه الدول في القرن الواحد والعشرين العديد من التحديات التي تلقي بظلالها على مهام القطاع العام لديها، وبالتالي فإن الاعتماد على التخطيط الإستراتيجي من أجل إعداد خطط استراتيجية أصبح ضرورة ملحة ولا سيما في الدول النامية التي يغيب فيها التخطيط على المستوى المركزي واللامركزي وذلك من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والإجتماعية والإنماء المتوازن.

وتجدر الإشارة الى انه قد تم انشاء وزارة دولة لشؤون التخطيط في لبنان والتي لا تتمتع بهيكلية إدارية ولا ببرنامج عمل واضح ولا بأي موازنة، وبالتالي فإنها لا يمكن أن تحل محل وزارة فعلية للتخطيط تقوم بترجمة التوجهات الحكومية الى خطة للتنمية وتنسق الخطط الإستراتيجية التي يجب أن تقوم بإعدادها الوزارات من أجل مواجهة ندرة الموارد وعجز الموازنة وإرتفاع نسبة البطالة وأزمة اللاجئين والأمن الغذائي والفقر وتداخل الصلاحيات بين الأجهزة المركزية وغيرها من المشاكل في عصر العولمة والتي تؤثر سلباً على مهمة التخطيط الإستراتيجي لدى الهيئات المركزية واللامركزية، خصوصاً أنه في العام 2017 تخطت نسبة اللبنانيين الذين يعيشون دون خط الفقر 28.5% أما معدل البطالة فقد تخطى نسبة 20%.⁶⁷

من هنا سوف يتم تقسيم هذا المبحث الى سبعة بنود، تتناول: العولمة، أزمة اللاجئين، ندرة الموارد، البطالة، الفقر، الأمن الغذائي، وعجز الموازنة، وذلك من أجل معرفة تأثير هذه التحديات على القطاع العام ودور التخطيط الإستراتيجي في التخفيف من حدتها.

⁶⁷ الموقع الإلكتروني: www.almodon.com/economy/2018/2/21/28-5 -من-اللبنانيين-دون-خط-الفقر، مرجع سابق.

البند الأول: العولمة والتخطيط الإستراتيجي

يمكن اعتبار العولمة (Globalization) من أبرز التحديات التي تواجه الدول النامية في القرن الواحد والعشرين، وذلك لأنها ساهمت في زيادة التغيرات التي تحدث في البيئة الخارجية مما يعرقل من قدرة الإدارات المركزية واللامركزية على وضع خطط طويلة الأجل.⁶⁸

وتجدر الإشارة الى أن العولمة ساهمت في بعض الدول كدولة البرازيل بتحقيق الإستقرار الإقتصادي والنمو المستمر خلال عقدين من الزمن حيث شهدت المنطقة إنخفاضا مدهلاً في البطالة على مدى العشر سنوات الماضية وذلك بسبب إندماج الإقتصاد البرازيلي في الأسواق الدولية، ففي غضون عشرين عاماً تضاعفت حصة البرازيل في التجارة الدولية، الأمر الذي أدى إلى خلق مجموعة من الوظائف الجديدة وإلى زيادة القدرة الشرائية للعديد من الأسر. بينما كان تأثير العولمة مختلفاً على دول أخرى ففي دولة مالي يعاني منتجي القطن فيها من إنخفاض في مداخيلهم وذلك بسبب عدم قدرة القطن المالي من منافسة المنتجين في دول الشمال على الرغم من جودته العالية، حيث أن المنتجين يقدمون كميات هائلة ويتمتعون بمستويات معيشية أفضل نظراً للدعم المقدم لهم من قبل حكوماتهم، ومما زاد الأمور سوءاً إرتفاع أسعار المواد الغذائية على الرغم من تدني المداخيل. وبالتالي فإن الإنفتاح على التجارة العالمية قد يؤدي الى تحقيق التقدم والتنمية أو قد يؤدي الى زيادة المشاكل الإجتماعية التي يعاني منها المواطنون في هذه البلدان. بالإضافة الى البرازيل أدت العولمة الى تحسين الوضع الإقتصادي في كل من الهند والصين، حيث حقق هذين البلدين تقدماً سريعاً من خلال جذب المستثمرين الأجانب والشركات الصناعية الذين إستفادوا من توافر المواد الخام واليد العاملة الرخيصة، إضافةً الى الإندماج في الأسواق العالمية مما أثر إيجاباً على معدلات النمو الإقتصادي في كلٍ منهما.⁶⁹

⁶⁸ Hassan Elkatawneh, Globalization and strategic planning, Date: 15/2/2014, Walden University, Site:

www.researchgate.net/publication/272299314_Globalization_and_Strategic_Planning,
Consulted On: 02/01/2018.

⁶⁹ Jean-Yves Huwart, and Loic Verdier, Economic Globalisation, Origins And Consequences, OECD Insights, OECD Publishing, 2013, P. 70, 71.

ولكن لم تستفد جميع البلدان النامية من العولمة حيث ظلت بلدانٍ عديدة في حالة ركود في السنوات العشرين الماضية كاليمين وبنغلادش وفيتنام، وتعود حالة الركود التي تعاني منها هذه البلدان الى عدم الإنفتاح على التجارة العالمية والتي تعد من بين أسباب ضعف التنمية في هذه البلدان وعدم الإستقرار إضافةً الى ضعف القدرة على التخطيط الإستراتيجي.⁷⁰ أيضاً فإن الإنفتاح الإقتصادي قد يؤدي الى تراجع الصناعات المحلية داخل الدول النامية على حساب الدول الصناعية المتقدمة وذلك بسبب عدم قدرة الشركات المحلية على مواجهة المنافسة الدولية وغياب التخطيط الإستراتيجي لدى الأجهزة المركزية المعنية بهذا الشأن من أجل التصدي لهذه المشكلة ضمن خطة إستراتيجية.⁷¹

وقد تراكمت العولمة منذ العام 1990 مع إنخفاض نسبة الفقر على نطاق العالم حيث إنخفض عدد الأشخاص الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم بنسبة 25% أي 500 مليون شخص، كما إنخفضت نسبة سكان العالم الذين يعيشون في فقر مدقع من 31% إلى 19% ويعود هذا التحسن في الأرقام الى التقدم الإقتصادي الذي حصل في بعض الدول. ووفقاً لدراسة أجرتها منظمة العمل الدولية في العام 2008، إزداد التفاوت في الدخل في معظم البلدان منذ العام 1990 حيث تددت أجور العمال ذوي المهارات المتدنية الذين هم أكثر عدداً من غيرهم. وذلك لأن فائدة العولمة موزعة بشكلٍ غير متساوٍ حيث أن إندماج الإقتصادات في الأسواق العالمية يؤثر بشكلٍ كبير على الأجور من خلال تفضيل بعض القطاعات في المنافسة العالمية. ولكن على الرغم من أن العولمة تؤدي أحياناً إلى زيادة أوجه عدم المساواة تراكمت هذه الظاهرة مع تحسن في مستويات المعيشة حيث أن فتح الحدود أمام التجارة الدولية ترافق مع زيادة عالمية في الطبقة الوسطى، حيث إستفاد الكثير من الناس من الدينامية الإقتصادية والوظائف الجديدة التي تتجم عن التجارة الدولية. أيضاً فإن للعولمة تأثيراً على نسب البطالة من خلال منافسة المنتجات المستوردة للمنتجات المحلية والتي أدت إلى فقدان الوظائف في العديد من البلدان الناشئة وذلك بسبب ضعف القدرة التنافسية للسلع المحلية أمام السلع المصنعة في الدول المتقدمة مما دفع العديد من المصانع الى الإقفال.⁷²

⁷⁰ Jean-Yves Huwart, And Loic Verdier, Op.Cit, P. 79.

⁷¹ غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014، ص: 345.

⁷² Jean-Yves Huwart, And Loic Verdier, Op.cit, P. 79 And From P. 90 To 92.

يستفاد من خلال ما تقدم، بأن العولمة تساهم في تحقيق النمو الإقتصادي والتخفيف من نسب البطالة وجذب المستثمرين الأجانب وغيرها من الفرص، إلا أنها في الوقت عينه تفرض مجموعة من التحديات كزيادة نسبة البطالة ونسبة التفاوت في الدخل ومنافسة السلع المستوردة للسلع المحلية، الأمر الذي يثير التساؤل عن كيفية مواجهة الدول لهذه التحديات من خلال التخطيط الإستراتيجي؟

إنطلاقاً مما تقدم، فإن التخطيط الإستراتيجي يساهم من خلال أدواته وتحديداً تحليل (SWOT)⁷³، بدراسة وتحليل وتحديد الفرص والتهديدات التي تفرضها هذه الظاهرة من أجل التمكن من صياغة الإستراتيجيات الملائمة في ضوء هذا التحليل.

وتجدر الإشارة الى أن وزارة الصناعة والتجارة والتموين في المملكة الأردنية الهاشمية قامت بالإعتماد على تحليل (SWOT) وذلك ضمن خطتها الإستراتيجية للأعوام 2017-2019 من أجل تحديد التهديدات التي تفرضها العولمة ولا سيما المنافسة الشديدة بين الدول المجاورة في جذب الإستثمارات، وكذلك تحديد الفرص لا سيما منها أهمية إستقطاب الإستثمارات الأجنبية، مما ساعد الوزارة المذكورة على تحديد مجموعة من الأهداف الإستراتيجية لا سيما منها تحسين سياسات تنمية التجارة الخارجية من السلع والخدمات، تنمية الصناعة الوطنية ودعم وتحفيز الشركات الصغيرة والمتوسطة وذلك من أجل الإستفادة من سهولة حركة إنتقال السلع والخدمات التي توفرها العولمة.⁷⁴

وكذلك لجأت وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة الأردنية الهاشمية الى الإعتماد على التخطيط الإستراتيجي للأعوام 2018-2020 من أجل تحديد التحديات والفرص التي تفرضها العولمة ولا سيما تحدي المنافسة الإقليمية والدولية في قطاعي الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات الذي يمكن تخطيه من خلال المناخ المناسب لجذب الإستثمارات بما يساعد على تحقيق أهداف

⁷³ يعتبر التحليل الرباعي إحدى أهم التقنيات المستخدمة في التخطيط الإستراتيجي والذي يهدف الى تحديد وتحليل نقاط القوة والضعف في البيئة الداخلية والفرص والتهديدات في البيئة الخارجية التي تؤثر على تحقيق أهداف الإدارة العامة أو المؤسسة العامة وعلى فعالية تنفيذ الخطة الإستراتيجية، وبالإستناد على هذا التحليل تقوم برسم الخطط ووضع الإستراتيجيات من أجل تحقيق رؤيتها والتي تسعى من خلالها الى الإستفادة من عناصر القوة ومعالجة عناصر الضعف في بيئتها الداخلية، وإغتنام الفرص المتاحة ومواجهة التحديات التي تفرضها بيئتها الخارجية. "محمد بلوط، مرجع سابق، ص: 128، 130، 132، 133."

⁷⁴ وزارة الصناعة والتجارة والتموين في المملكة الأردنية الهاشمية، الخطة الإستراتيجية للأعوام 2017-2019، المنشورة على الموقع الإلكتروني: www.mit.gov.jo، تاريخ زيارة الموقع: 2018/5/08.

الوزارة ولا سيما منها: العمل على تشجيع الإستثمار ودعم الإبداع والإبتكار وتشجيع الإستثمار المحلي والإستثمار الأجنبي بالإضافة الى متابعة الإتفاقيات الدولية والمبادرات الإلكترونية والبحث عن مصادر تمويل من أجل دعم المشاريع التي سوف تقوم بها الوزارة.⁷⁵

وتجدر الإشارة الى أن وزارة الأغذية والزراعة والثروة الحيوانية في الجمهورية التركية قد لجأت الى الإعتماد على تحليل (SWOT) وذلك ضمن خطتها الإستراتيجية للأعوام 2013-2017 من أجل تحديد الفرص والتهديدات التي تفرضها العولمة على الوزارة وقد أتضح من خلال هذا التحليل أنه في ما خص الإنتاج الزراعي وأمن الإمدادات تفرض العولمة تحديات تتمثل بالتغيرات في سياسات التجارة الخارجية للبلدان المستهلكة وزيادة المنافسة الدولية، والإعتماد على المصادر الخارجية وأرتفاع التكاليف في بعض المنتجات الزراعية المستوردة، ولكن في الوقت عينه تقدم العولمة فرصاً تتمثل بإمكانات التصدير العالية للمنتجات الزراعية، وتطوير فرص التسويق. وبناءً على هذا التحليل قامت الوزارة بوضع مجموعة من الأهداف الإستراتيجية والتي من بينها: حماية وتحسين وضمان إستدامة الموارد الزراعية وتطوير ونشر الأساليب والتقنيات الحديثة بهدف زيادة الإنتاجية والجودة في الإنتاج الأمر الذي يساعد على التخفيف من الإعتماد على المنتجات الزراعية المستوردة والمساهمة في زيادة الصادرات الزراعية، الى جانب ضمان سلامة الغذاء من الإنتاج الى الإستهلاك وفقاً للمعايير الدولية، وسوف تعمل الوزارة على تطوير القطاع الزراعي من أجل زيادة تنافسيته.⁷⁶

يستفاد من خلال ما تقدم، بأن التخطيط الإستراتيجي والتقنيات التي يتضمنها وتحديداً تحليل (SWOT) تسمح بالتصدي والإستفادة من الفرص والتحديات التي تفرضها العولمة على مختلف القطاعات، الأمر الذي يدعو الحكومة اللبنانية الى تعميم منهج التخطيط الإستراتيجي على الإدارات المركزية واللامركزية من أجل أن تواجه إنعكاسات العولمة الإيجابية والسلبية وغيرها من التحديات الخاصة بالأوضاع اللبنانية.

⁷⁵ وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة الأردنية الهاشمية، الخطة الإستراتيجية للأعوام 2018-2020، المنشورة على الموقع الإلكتروني: <http://moict.gov.jo>، تاريخ زيارة الموقع: 2018/5/08.

⁷⁶ وزارة الأغذية والزراعة والثروة الحيوانية في الجمهورية التركية، الخطة الإستراتيجية للأعوام 2013-2017، المنشورة على الموقع الإلكتروني:

على الموقع الإلكتروني: <https://www.tarim.gov.tr/SGB/Belgeler/Stratejik%20Plan%202013-17-EN.pdf> ، تاريخ زيارة الموقع: 2018/05/14.

ويما أن القطاع الصناعي اللبناني يعتبر من أبرز القطاعات المعنية بزيادة النمو فإن وزارة الصناعة تحاول تعزيز القطاع الصناعي اللبناني حيث قامت بنهاية العام 2015 كجزء من خطتها الإستراتيجية التي وضعتها في منتصف ذلك العام بإطلاق برنامج وطني يهدف الى تمكين الصناعيين من تطبيق متطلبات المواصفات القياسية الدولية من أجل تمكين الصناعيين اللبنانيين من مواكبة التطورات العالمية وعلى تعزيز دورهم وتحسين أداء القطاع الصناعي وإظهار جودة المنتجات والسلع اللبنانية والتمكن من منافسة السلع الأجنبية في الأسواق الأوروبية والأميركية وكذلك تعزيز الصادرات اللبنانية وذلك إنطلاقاً من كون العولمة تشكل تحدياً على القطاع الصناعي اللبناني يتمثل بإغراق الأسواق بالسلع الأجنبية الأمر الذي يؤدي لزيادة المنافسة وزيادة الواردات وتدني مستوى الصادرات الصناعية.⁷⁷ كما قامت وزارة الصناعة في العام المذكور ضمن إطار تطبيق خطتها الإستراتيجية بتنظيم ورشة عمل تعنى بمناقشة سبل تطبيق معايير السلامة الغذائية المطلوبة للتصدير الى الولايات المتحدة الأميركية وذلك بعد التعديل الذي حصل على السلامة الغذائية في القانون الأميركي حيث سعت هذه الندوة الى تعزيز قدرات الصناعيين اللبنانيين التصديرية الى الولايات المتحدة الأميركية.⁷⁸

وتجدر الإشارة الى أن تجربة وزارة الصناعة في التخطيط الإستراتيجي تعتبر من التجارب الناجحة، ويتضح هذا الأمر من خلال شهادة مستشاري ومسؤولي مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية والجهات الدولية التي اضطلعت على الخطة الإستراتيجية، ومن النتائج الإيجابية التي حققتها هذه الخطة لا سيما منها القدرة على الوصول للأهداف الإستراتيجية التي تم وضعها مسبقاً والإستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية والزيادة في الإنتاجية وغيرها،⁷⁹ الأمر الذي قد يشكل حافزاً للحكومة من أجل تعميم منهج التخطيط الإستراتيجي على جميع الإدارات المركزية واللامركزية في لبنان، الى جانب انشاء جهاز للتخطيط يكون قادراً على مواجهة العولمة وما تفرضه من نتائج اقتصادية واجتماعية وغيرها على الدولة.

⁷⁷ وزارة الصناعة اللبنانية، التخطيط الإستراتيجي (2016-2020)، د.ذ. مكان النشر، نيسان 2016.

⁷⁸ وزارة الصناعة اللبنانية، مجلة الحدث الصناعي، الأشرافية، العدد رقم: 3، تشرين الأول 2015، ص: 57، 58.

⁷⁹ مقابلة مع بسام جوني، باحث إقتصادي في مصلحة الدراسات الإقتصادية في وزارة الصناعة، مبنى وزارة الصناعة

اللبنانية الكائن في بيروت، 2018/02/13.

وتجدر الإشارة الى ان انعكاسات العولمة ولا سيما على الوضع الإقتصادي ونسب الفقر والبطالة لا تؤثر فقط على الإدارات المركزية في لبنان كوزارة الشؤون الإجتماعية ووزارة العمل ووزارة الإقتصاد، إلا أنها تؤثر أيضاً على الإدارات اللامركزية وتحديدأ مجلس الإنماء والإعمار وذلك إنطلاقاً من الدور الذي يقوم به المجلس ولا سيما دوره بتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، الأمر الذي يفرض على الحكومة اللبنانية إنشاء وزارة تعنى بالتخطيط من أجل أن تقوم بتنسيق الجهود التي تقوم بها الإدارات المركزية من جهة واللامركزية من جهة أخرى.

والى جانب العولمة، يثار التساؤل عن أزمة اللاجئين السوريين التي يعاني منها لبنان منذ العام 2011 والحاجة الى معالجتها كجزء من خطة إستراتيجية تتصدى لهذه الأزمة، ودور التخطيط الإستراتيجي على الصعيدين المركزي واللامركزي في معالجتها.

البند الثاني: أزمة اللاجئين والتخطيط الإستراتيجي

تعاني معظم دول العالم اليوم من أزمة اللاجئين (Refugee Crisis) والتي من أهم أسبابها الأوضاع السياسية والأمنية في بعض الدول، وأكثبت هذه الأزمة أهمية كبرى على الصعيدين الدولي والإقليمي نظراً لما تطرحه من مشاكل سياسية وإنسانية وإقتصادية للدول المضيفة، حيث ترجم الإهتمام الدولي في هذه القضية من خلال الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين التي وقعت في جنيف عام 1951⁸⁰ ومن خلال تشكيل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي تسعى لتوفير الحماية الدولية وتقديم المساعدات لهم، كما ترجم على الصعيد الإقليمي ببعض الإتفاقيات الإقليمية كالإتفاقية الأفريقية لشؤون اللاجئين على سبيل المثال التي تهدف الى تنظيم شؤونهم في الدول الافريقية، وعلى الصعيد المحلي فإن الحكومات والمنظمات والهيئات الغير حكومية وخصوصاً تلك التي تهتم بحقوق الإنسان تعمل على تأمين الحماية والرعاية لهم.⁸¹

⁸⁰ مع العلم أن لبنان غير منضم الى إتفاقية عام 1951.

⁸¹ فرج محمد عبد الرحمان أبو شمالة، حقوق الإنسان، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، دار الخليج للنشر والتوزيع، 2011، ص: 182، 183.

يعاني لبنان منذ العام 2011 من أزمة اللاجئين السوريين التي أدت الى العديد من المشاكل منها: زيادة إيجارات المنازل بين 50 و 100 في المئة وإزدياد أسعار السلع الأساسية، والى تفاقم مشكلتي الفقر والبطالة وذلك بسبب منافسة العمال السوريين للعمال اللبنانيين وذلك في ظل غياب خطة إستراتيجية للتعامل مع هذه الأزمة حيث شكلوا عبئاً إضافياً على العجز الذي تعاني منه أساساً الإدارات الحكومية، وقد تبين من خلال التقرير الذي أعدته منظمة العمل الدولية عام 2013 أن نسبة 90 في المئة تقريباً من العمال اللبنانيين في مناطق البقاع والشمال قد إنخفض مدخلهم وذلك بسبب تدني معدل الأجر اليومي للعامل غير الماهر ما بين 30 و 50 في المئة.⁸²

وقد قامت وزارة الشؤون الإجتماعية الى جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في العام 2013 بإطلاق مشروع "دعم المجتمعات اللبنانية المضيفة" من أجل مواجهة تداعيات أزمة اللاجئين السوريين على لبنان حيث يقوم هذا المشروع بتوفير فرص العمل والخدمات الأساسية ويساعد على بناء القدرات وتدعيم الإستقرار وتعزيز التنمية والتخفيف من حدة التوترات خصوصاً في المناطق الأكثر فقراً التي تستضيف أعداد هائلة من اللاجئين.⁸³ على الرغم من المشروع التي تقوم به وزارة الشؤون الإجتماعية إلا أن هذه الخطوة لا تكفي لمعالجة هذه الأزمة وذلك لأنها تحتاج الى خطط إستراتيجية تعدها الوزارات المعنية تتسم بالتنسيق في ما بينها من أجل تحليل تأثير هذه الظاهرة على لبنان من جهة وصياغة مجموعة من الإستراتيجيات للتخفيف من هذه التداعيات من جهة أخرى، مع العلم أن الحكومة المؤلفة عام 2016 تتضمن وزارة دولة لشؤون النازحين إلا أن الوزير لا يملك جهازاً تنفيذياً وبالتالي فإن المساعدة التي ستقدمها هذه الوزارة في هذا الشأن ستبقى محدودة.⁸⁴

⁸² ذكاء مخلص الخالدي، تأثيرات النزوح السوري على الإقتصاد اللبناني، صحيفة الحياة، تاريخ النشر: 2014/10/21، المنشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.orient->

news.net/ar/news_show/82073، تاريخ زيارة الموقع: 2017/10/26.

⁸³ الموقع الرسمي لوزارة الشؤون الإجتماعية اللبنانية، تاريخ زيارة الموقع: 08-آب-2017.

⁸⁴ ليا القزوي، ملف النازحين: في الحكومة كل يغتي على ليلاه، جريدة الأخبار، لبنان، العدد 3158، السبت 22/نيسان/2017، ص: 4.

إنطلاقاً مما تقدم، فإن أزمة اللاجئين⁸⁵ تؤثر سلباً على البنية التحتية ونسب البطالة والفقير في لبنان واللافت في هذا الأمر أن هذه المشاكل لا تؤثر فقط على نشاط الأجهزة المركزية، حيث أن مجلس الإنماء والإعمار يقوم بتنفيذ مشاريع تنمية تسعى الى التصدي الى هذه المشاكل وتحديداً مشاريع البنية التحتية، الأمر الذي يطرح العديد من التساؤلات حول الجهة المسؤولة عن تنسيق الجهود التي تقوم بها الأجهزة المركزية واللامركزية المعنية بهذا الشأن، الأمر الذي يزيد من التحديات على الحكومة اللبنانية ويدعوها الى إنشاء جهاز مركزي يقوم بمهمة تنسيق هذه الجهود بناءً على التوجهات الحكومية.

وتجدر الإشارة الى ان وزارة العمل في المملكة الأردنية الهاشمية قد اعتمدت ضمن خطتها الإستراتيجية للأعوام 2017-2021 على تقنيات التخطيط الإستراتيجي وتحديداً تحليل (SWOT) من أجل تحليل البيئة الخارجية التي تعمل ضمنها الوزارة وما تفرضه من تهديدات وفرص، واللافت في هذا التحليل أنه تم تسليط الضوء على المشاكل الأمنية والإقتصادية والإجتماعية الناجمة عن أزمة اللاجئين السوريين، ولا سيما قيام بعض أصحاب العمل بتفضيل تشغيل العمالة السورية نظراً لتدني أجورها، الأمر الذي دفع الوزارة الى تحديد مجموعة من الأهداف الإستراتيجية بمحاولة للتصدي الى آثار هذه الأزمة، ومن بين هذه الأهداف: زيادة أعداد العاملين الأردنيين في سوق العمل إنطلاقاً من مبدأ تكافؤ الفرص، تنظيم شؤون العمالة السورية الوافدة والقيام بإحلال العمالة الأردنية مكانها.⁸⁶

يلاحظ من خلال ما تقدم، بأن التخطيط الإستراتيجي يسمح بتحليل أزمة اللاجئين السوريين وتحديد تداعيتها على نشاط الأجهزة المركزية، الأمر الذي يسمح لها بالتصدي الى هذه المشاكل،

⁸⁵ تجدر الإشارة الى أنه شكلت المادة رقم 50 من قانون الموازنة العام 2018 التي قامت بمنح أي عربي أو أجنبي إقامة دائمة له ولعائلته جديلاً كبيراً في لبنان وذلك في ظل غياب أي تخطيط لتنظيم كيفية التعامل مع أزمة اللاجئين. "يوسف دياب، لبنان: المادة 50 من قانون الموازنة تثير المخاوف من (توطين مقنع)، الموقع الإلكتروني: <https://aawsat.com>، تاريخ زيارة الموقع: 2018/4/26.

⁸⁶ وزارة العمل في المملكة الأردنية الهاشمية، الخطة الإستراتيجية للأعوام 2017-2021، المنشورة على الموقع الإلكتروني: <http://www.mol.gov.jo>، تاريخ زيارة الموقع: 2018/05/11.

ومن هنا لا بد من التساؤل عن مدى قدرة الإدارات المركزية في لبنان على مواجهة هذه الأزمة وتداعياتها بصورة أكثر فعالية في ما لو تم الاعتماد على التخطيط الإستراتيجي لمواجهة هذه الأزمة؟

البند الثالث: ندرة الموارد والتخطيط الإستراتيجي

تواجه الدول تحديات مختلفة في مجال حماية وإدارة موارد الأرض المحدودة والتي فرضت على الدول إدارة هذه الموارد بطريقة لا تؤثر على نموها الإقتصادي البعيد المدى، في ظل زيادة الطلب عن العرض وبالتالي فقد أصبح يطلق مفهوم ندرة الموارد (Scarcity of resources) على الموارد التي تتوفر بكميات محدودة والتي من أبرزها النفط والمعادن والمياه الجوفية غير المتجددة والتي فرضت بدورها على صانعي القرار إعداد خطط إستراتيجية من أجل إدارة هذه الموارد بصورة فعالة،⁸⁷ وفرضت عليهم عقد معاهدات أو مؤتمرات دولية بهذا الخصوص، يذكر على سبيل المثال: إتفاقية باريس لتغيير المناخ التي تم التوقيع عليها عام 2016 من قبل العديد من الدول ومنهم لبنان في مبنى القاعة العامة لمقر الأمم المتحدة في نيويورك، بهدف التصدي لتحديات تغير المناخ من خلال تخفيض إنبعاثات غازات الدفيئة التي تتسبب بها، وخصوصاً أن التغيير المناخي يؤثر سلباً على ندرة الموارد المائية التي تعاني منها العديد من البلدان النامية ومنها لبنان.⁸⁸

وتجدر الإشارة الى أن التقرير الذي أعده فريق تغير المناخ في وزارة البيئة اللبنانية المدعوم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي توصل الى أن إنخفاض توفر المياه للري والإستخدام المنزلي والصناعي سيكلف الإقتصاد اللبناني 21 مليون دولار في العام 2020 وقد تصل هذه الكلفة الى 320 مليون دولار في العام 2040، الأمر الذي يثير التساؤل عن أهمية التخطيط الإستراتيجي لدى الحكومات ومنها الدولة اللبنانية من أجل وضع خطط إستراتيجية للتصدي لجميع هذه التحديات.⁸⁹

⁸⁷ حمد بن محمد آل الشيخ، إقتصاديات الموارد الطبيعية والبيئة، الرياض، الطبعة الأولى، مكتبة العبيكان، 2007، ص: 15، 21.

⁸⁸ بسام القنطار، لماذا يعتبر توقيع لبنان على إتفاقية المناخ لحظة تاريخية؟ بلد ال 0.07% إنبعاثات الأكثر تأثراً، منشور على الموقع الإلكتروني: <http://greenarea.me>، تاريخ زياة الموقع: 2017/11/02.

⁸⁹ المرجع أعلاه.

يذكر في هذا المجال أن العديد من دول العالم تعاني في القرن الواحد والعشرين من مشكلة ندرة الموارد المائية (Scarcity Water) التي نتجت عن العديد من العوامل أهمها التغير المناخي، تزايد عدد السكان وزيادة الطلب العالمي على إستهلاكها خصوصاً في البلدان النامية مما أثار العديد من الشكوك حول إمكانية إستمرار إعتبار المياه كمورد متجدد.⁹⁰ وبحسب تقديرات أجريت عام 1990 الى عام 2015 فإن حاجة لبنان للمياه ستبلغ 2340 مليون متر مكعب والتي تتجاوز إمكانات سنة عادية من المياه مع الأخذ بعين الإعتبار أن 20% من تلك المياه مصيرها الهدر، الأمر الذي يفرض تحديات جديدة على الحكومة اللبنانية لا سيما في ظل سوء إدارة هذه الموارد في لبنان مما يطرح تساؤلات حول قدرة لبنان على تلبية حاجاته من المياه،⁹¹ والى مدى دور التخطيط الإستراتيجي في معالجة هذه الأزمة سواء من قبل الإدارات المركزية كوزارة الطاقة والمياه أو على الصعيد اللامركزي أي من قبل المؤسسات العامة الإستثمارية للمياه التي أنشأت بموجب قانون تنظيم قطاع المياه رقم 221 الصادر بتاريخ 2000/5/26 وهي: مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان، مؤسسة مياه لبنان الشمالي، مؤسسة مياه البقاع، مؤسسة مياه لبنان الجنوبي، والتي أوكلت مهام عديدة تقع ضمن نطاق إستثمارها وإختصاصها، مع العلم أنه في السابق قامت الحكومة بإصدار أربعة مراسيم بتاريخ 1996/12/13 قضت بدمج جميع مصالح ولجان المياه العاملة في لبنان وذلك ضمن أربعة مؤسسات عامة للمياه، الأمر الذي يثير التساؤل عن دور هذه المؤسسات العامة بالتخطيط الإستراتيجي وعن قدرتها على إعداد خطط إستراتيجية.⁹²

تجدر الإشارة الى أن وزارة الطاقة والمياه قد أعدت في العام 2010 "الإستراتيجية الوطنية لقطاع المياه" بمشاركة كافة الوزارات والمجالس المعنية بالقطاع والهيئات الدولية المانحة من أجل مواجهة المعوقات التي تواجه هذا القطاع والتي من بينها ندرة الموارد المائية، حيث تضمنت تحديد الرسالة

⁹⁰ كليب سعد كليب، الأمن المائي في لبنان وبلدان الشرق الأوسط، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد السادس والثمانون، تشرين أول- 2013، ص: 97 الى ص: 136.

⁹¹ المرجع أعلاه.

⁹² فادي جورج قمير، الواقع المائي في لبنان، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد الثاني والسبعون، نيسان/2010، ص: 74، 75، 76.

(mission) والرؤية (Vision) والأهداف الإستراتيجية لهذا القطاع مع تحليل للوضع الحالي أي المعوقات التي تواجه قطاع المياه على مستوى البنى التحتية وعلى مستوى إدارة هذا القطاع بالإضافة الى وضع مجموعة من المبادرات تهدف الى التغلب عليها،⁹³ وبناءً على هذه الإستراتيجية قامت الحكومة اللبنانية في العام 2014 من خلال مجلس الإنماء والإعمار ووزارة الطاقة والمياه ومؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان بالتصدي الى ندرة الموارد المائية التي يعاني منها لبنان بإطلاق مشروع "زيادة تغذية منطقة بيروت الكبرى بالمياه" الذي سوف يمتد لعام 2023، ويهدف هذا المشروع الى معالجة النقص الحاد في المياه الذي تعاني منه منطقة بيروت الكبرى حيث أنه يبلغ العجز في إمدادات المياه الحالية بـ90 مليون متر مكعب سنوياً مع توقع زيادة هذه النسبة بحلول العام 2032 الى 180 مليون متر مكعب سنوياً، وذلك من خلال إنشاء سد بسري والمنشآت الملحقة به من أجل زيادة تغذية منطقة بيروت الكبرى بمياه الشفة بالإضافة الى تركيب شبكات ومحطات من أجل معالجة المياه المبتذلة في القرى والبلدات التي تقع الى جانب حوض بسري.⁹⁴ وتجدر الإشارة الى أنه بالإضافة الى الخطط الإستراتيجية التي تضعها الدول من أجل مواجهة مشكلة ندرة الموارد فإنها تلجأ أيضاً الى وضع خطط إستراتيجية من أجل التصدي لمشكلة إرتفاع مستويات البطالة لديها والتي يعاني منها لبنان أيضاً.

البند الرابع: البطالة والتخطيط الإستراتيجي

تعتبر البطالة (unemployment) من أبرز مشكلات القرن الواحد والعشرين حيث تعاني معظم دول العالم سواء المتقدمة أو النامية بنسبٍ متفاوتة منها على حدٍ سواء والتي فرضت على الدول وضع خطط إستراتيجية لمواجهتها (فعلى سبيل المثال: بلغت نسبة البطالة في الولايات المتحدة في

⁹³ الإستراتيجية الوطنية لقطاع المياه، المنشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الطاقة والمياه: <http://www.energyandwater.gov.lb>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/04.

⁹⁴ الموقع الرسمي لمجلس الإنماء والإعمار: <http://www.cdr.gov.lb/arabic/home.asp>، تاريخ زيارة الموقع: 09-آب-2017.

شهر آب من العام 2017 4.4%،⁹⁵ بينما في فرنسا فقد بلغت نسبة البطالة من نفس العام في شهر تموز 9.8%⁹⁶. لا بد من الإشارة الى أن مسألة البطالة تزيد من حجم الضغوطات على الحكومات من أجل إيجاد فرص عمل جديدة للشباب لا سيما بسبب إزدياد التوتر الإجتماعي وإرتفاع الأسر الفقيرة مما قد يؤدي الى إنهيار المجتمع المحلي وزيادة مستويات الجريمة،⁹⁷ مما يستدعي تدخلاً سريعاً من قبل الدولة لمواجهة الآثار السلبية من خلال وضع خطة إستراتيجية تخفف من إرتفاع معدلات البطالة أو تحد من أثارها على الأقل.

وتلجأ العديد من البلدان الى وضع مثل هذه الخطط كتركيا مثلاً حيث قامت وزارة التنمية التركية المسؤولة عن إعداد إستراتيجيات وخطط وبرامج موجهة نحو تحقيق التنمية المستدامة وزيادة الرفاه الإجتماعي في ظل الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتغيرة، بالإعتماد على التخطيط الإستراتيجي من أجل وضع "خطة التنمية العاشرة 2014-2018" والتي تناولت البطالة في تركيا وقامت بتحليل التطورات الإقتصادية العالمية والتطورات الإقتصادية والاجتماعية المحلية وتأثيرها على نسب البطالة في تركيا والتي بلغت 9.2% في العام 2013، ووضعت الوزارة هدفاً أمامها وهو تخفيض نسبة البطالة الى 5% بحلول العام 2023 وتضمنت الخطة مجموعة من البرامج أبرزها برنامج يهدف الى تحسين فعالية سوق العمل وحُدِدت الوزارات والمؤسسات العامة المشاركة في كل برنامج والتي على رأسها وزارة العمل والضمان الإجتماعي التركية،⁹⁸ التي وضعت إنطلاقاً من هذه الخطة البرامج الآيلة الى مواجهة مشكلة البطالة تحت أسم "الإستراتيجية الوطنية للعمالة في تركيا (2014-2023)" التي تضمنت تشخيص المشاكل في سوق العمل والحلول والتدابير الهادفة للتصدي لهذه

⁹⁵ الموقع الإلكتروني: <https://tradingeconomics.com/united-states/unemployment-rate>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/05.

⁹⁶ الموقع الإلكتروني: <https://ar.tradingeconomics.com/france/unemployment-rate>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/05.

⁹⁷ Valerie Symes, Unemployment In Europe, Problems And Policies, London, Routledge, 1995, P. 1.

⁹⁸ خطة التنمية العاشرة 2014-2018، المنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة التنمية التركية: <http://www.mod.gov.tr/Pages/Index.aspx>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/05.

المشاكل وذلك بهدف الحفاظ على المستويات العالية من النمو التي حققتها تركيا في السنوات الأخيرة، من خلال خلق وظائف جديدة بحلول عام 2023.⁹⁹

يتبين مما تقدم، إفتقار الحكومات اللبنانية المتعاقبة الى وضع سياسات وتوجهات عامة من أجل مكافحة البطالة، حيث لا يتعدى الأمر ما يرد في البيانات الوزارية من خطورة إرتفاع نسبة البطالة في لبنان ولا تتعداها الى خطط إستراتيجية من قبل الوزارات المعنية كوزارة العمل ووزارة الإقتصاد والتجارة ووزارة التربية والتعليم العالي الأمر الذي يدعو هذه الوزارات الى الإعتماد على التخطيط الإستراتيجي بهدف صياغة خطط إستراتيجية تسعى الى التصدي الى هذه المشكلة وخلق فرص عمل جديدة خصوصاً أن الإقتصاد اللبناني يحتاج الى خلق أكثر من 6 أضعاف عدد الوظائف الموجودة أساساً من أجل إستيعاب الـ 23 ألف مواطن الذين يدخلون سوق العمل اللبناني سنوياً وذلك بحسب أرقام البنك الدولي بالإضافة الى ببطء النمو الإقتصادي الذي يساهم في زيادة حدة هذه المشكلة والتي وصلت الى 25 بالمئة والى 35 بالمئة بين الشباب في العام 2016.¹⁰⁰

يذكر في هذا المجال أن الحكومة اللبنانية قد قامت وفي ظل غياب خطة إستراتيجية لمعالجة مشكلة البطالة في لبنان بإطلاق البرنامج المسمى "المشاركون الجدد إلى العمل" عام 2014 في محاولة لمعالجة إرتفاع مستويات البطالة والعمالة الناقصة بين الشباب، وهو برنامج مبتكر للباحثين عن عمل لأول مرة لتحسين قابليتهم للإستخدام وبالتالي إيجاد فرص العمل بمساعدة تقنية ومالية من البنك الدولي، حيث يتولى مكتب التوظيف الوطني تحت إشراف وزارة العمل إدارة هذا البرنامج الذي سيشجع للشباب اللبناني الباحثين عن فرص عمل بالتسجيل في برنامج متكامل للتدريب ومن المتوقع

⁹⁹ الإستراتيجية الوطنية للعمالة في تركيا (2014-2023)، المنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة العمل والضمان الإجتماعي التركية: <https://www.csgeb.gov.tr/En>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/05.

¹⁰⁰ سنان عيسى، "البطالة في لبنان: نحتاج الى 6 أضعاف الوظائف المتاحة"، جريدة الأخبار، لبنان، العدد رقم: 2960، السبت 13/آب/2016، ص:8.

أن يساهم هذه البرنامج في تعزيز فرص الشباب اللبناني في سوق العمل، ومن ثم المساهمة في تقليص هجرة الشباب المهرة.¹⁰¹

مع العلم أن مهمة مكافحة البطالة في لبنان وتأمين نسبة مرتفعة من الإستخدام والقيام بالدراسات والأبحاث الساعية الى تحديد السياسة العامة للإستخدام تقع على عاتق المؤسسة الوطنية للإستخدام التي أنشأت بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 80 بتاريخ 1977/6/27 والتي تخضع لوصاية وزارة العمل،¹⁰² ولكن للأسف الدور الذي من الممكن أن تمارسه هذه المؤسسة العامة مغيباً بسبب غياب أي سياسة وطنية حكومية من أجل تشغيل اليد العاملة، وشح مواردها المالية، وشغور ملاكها من الموظفين حيث تضمن مرسوم تنظيمها وجود 170 موظفاً إلا أنها تضم 42 موظفاً فقط.¹⁰³

يلاحظ مما تقدم أنه يوجد مبادرات متفرقة تقوم بها الحكومة اللبنانية على صعيد الإدارات المركزية وبعض المؤسسات العامة لمواجهة بعض التحديات، إلا أنها تفتقر الى التنسيق فيما بينها لا سيما في ظل تشابك الصلاحيات ما بين الإدارات المركزية أحياناً، وهذه الإدارات والإدارات اللامركزية أحياناً، الأمر الذي يثير التساؤل عن ضرورة إحداث جهاز مركزي للتخطيط لدى الدولة اللبنانية يأخذ في الحسبان التخطيط الإستراتيجي من أجل ترجمة توجهات الحكومة في هذا المجال الى سياسات وبرامج وإستراتيجيات وأن يقوم بتنسيق الخطط الإستراتيجية للوزارات والمؤسسات العامة المعنية خصوصاً أن مشكلة البطالة تزيد من حدة المشاكل الأخرى التي يعاني منها لبنان والتي من أهمها مشكلة الفقر.

والى جانب مشكلة البطالة يثار التساؤل حول مشكلة الفقر التي يعاني منها لبنان؟ وعن دور التخطيط الإستراتيجي على الصعيدين المركزي واللامركزي في معالجتها؟

¹⁰¹ الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العمل اللبنانية: <http://www.labor.gov.lb>، تاريخ زيارة الموقع: 09-آب-2017.

¹⁰² المرسوم الإشتراعي رقم 80 تاريخ 1977/06/27 المتعلق بإنشاء مؤسسة عامة تدعى المؤسسة الوطنية للإستخدام، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 19، تاريخ: 1977/06/30.

¹⁰³ سحر ناصر، "المؤسسة الوطنية للإستخدام ... خارج الإستخدام"، جريدة الأخبار، لبنان، رقم العدد: 268، بتاريخ: 4/تموز/2007.

البند الخامس: الفقر والتخطيط الإستراتيجي

تعتبر مشكلة الفقر (Poverty) من أبرز التحديات التي تواجه دول العالم في القرن الواحد والعشرين التي يمكن تعريفها على أنها "الوضع الإقتصادي والإجتماعي الذي تقل فيه قدرة الفرد على تأمين غذائه ومسكنه وصحته وتعليمه بطريقة لائقة وبشكل مستمر،"¹⁰⁴ ويرجع إهتمام الدول الى هذه المشكلة نظراً للأمراض وسوء التغذية والجهل مع ما يترافق ذلك من أحزمة بؤس وإنتشار للبطالة ولإخفاق المدرسي وعمالة الأطفال، وتتراوح أسباب تفشي مشكلة الفقر الى إنخفاض مستوى التنمية الإقتصادية وإرتفاع معدل البطالة وتفشي الفساد وتدني مستوى التعليم، لذلك ينبغي على الدول ومنها لبنان إتخاذ تدابير فعالة للحد من هذه الظاهرة من خلال خطة إستراتيجية تهدف الى تطوير القطاعات الإقتصادية وتأمين عدالة أفضل في توزيع الثروة، وتطوير اليد العاملة.¹⁰⁵

لقد وصلت نسبة الفقر في لبنان بين عامي 2011 - 2012 وذلك بحسب إدارة الإحصاء المركزي الى 27 بالمئة من سكان لبنان أي مليون شخص تقريباً وهي نسبة مرتفعة حيث تقع أكبر نسبة فقر في مناطق البقاع ولبنان الشمالي بينما أدنى نسبة تقع في منطقة بيروت حيث بلغت 16 بالمئة من مجموع السكان،¹⁰⁶ ولكن بحسب آخر إحصاءات البنك الدولي فإن هذه النسبة قد تخطت الثلاثين في المئة أي أن ثلث اللبنانيين يعيشون على أقل من 3000 ليرة لبنانية في اليوم، مع العلم أن المناطق المهمشة من قبل الدولة هي التي تعاني من هذه الظاهرة بشكل كبير وذلك في ظل غياب التنمية المتوازنة والخطط الإستراتيجية التي تسعى الى الحد من هذه المشكلة وتبعاتها التي من أبرزها إرتفاع نسب الجهل والأمية والبطالة والمخدرات والسرقة والتسول في هذه المناطق.¹⁰⁷

¹⁰⁴ عبد الله بن عبد الرحمان البريدي، التنمية المستدامة، مدخل تكاملي لمفاهيم الإستدامة وتطبيقاتها مع التركيز على العالم العربي، الرياض، الطبعة الأولى، العبيكان للنشر، 2015، ص: 207.

¹⁰⁵ عبد الهادي يموت، الفقر ظاهرة إقتصادية إجتماعية مقلقة هل سلمت منها الدول العربية، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد الرابع والستون، نيسان/2008، من ص: 33 الى ص: 82.

¹⁰⁶ د.ذ أسم الكاتب، "تقرير الإحصاء المركزي والبنك الدولي 2011-2012: فقراء لبنان مليون شخص يشكلون 27% من السكان"، جريدة المستقبل، لبنان، رقم العدد: 5583، 2015/11/16، ص: 13.

¹⁰⁷ www.newlebanon.info, Consulted On: 09-august-2017.

وتجدر الإشارة الى أن وزارة الشؤون الإجتماعية قد قامت بوضع إستراتيجية تقوم على الإستجابة الى الحاجات الأساسية للفئات الأكثر حاجة حيث أطلقت بتاريخ 17 تشرين الأول 2011 البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً الذي يهدف الى توفير المساعدات الإجتماعية لهذه الأسر اللبنانية من خلال تأمين خدمات صحية وتعليمية وغذائية، وقد ساهم هذا البرنامج بتقديم مساعدات صحية لـ 20530 فرداً، ومساعدات تعليمية لـ 84000 تلميذاً، ومساعدات غذائية لـ 8621 أسرة.¹⁰⁸

وعلى الرغم أن هذا البرنامج لا يعالج جذور المشكلة باعتبار انها مرتبطة بمشاكل أخرى كالبطالة والامية مما يدعو الوزارات المعنية وخصوصاً وزارة الشؤون الإجتماعية ووزارة العمل ووزارة التربية والتعليم العالي بإعداد خطط إستراتيجية متناسقة تسعى من خلالها الى التصدي لمشكلة الفقر في لبنان والأثار التي تنتج عنها على ان تتكامل هذه الخطط من اجل معالجة جميع أوجه هذه الظاهرة.

مع العلم أن مجلس الإنماء والإعمار يقوم بتنفيذ عدد من المشاريع التي تهدف الى التصدي الى مشكلة الفقر ومن بينها مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان الذي تضمن مكون للتنمية المحلية من اجل تحسين الظروف المعيشية للسكان المحليين والحد من مشكلة الفقر التي يعانون منها.¹⁰⁹

وتجدر الإشارة الى أن وزارة التنمية الإجتماعية في المملكة الأردنية الهاشمية قد قامت بالإعتماد على التخطيط الإستراتيجي من أجل إعداد خطة إستراتيجية للأعوام 2017-2021، في محاولة للحد من مشكلة الفقر عبر وضعها لعدد من الأهداف الإستراتيجية وإعدادها لمجموعة من البرامج من أجل ضمان تحقيق هذه الأهداف والتي من أبرزها برنامج تنمية المجتمع ومكافحة الفقر الذي يسعى الى تطوير وتنمية المجتمعات المحلية بشكلٍ مستدام، وكذلك تعزيز مخرجات البرامج المتعلقة بتعزيز الإنتاجية والتدريب والتأهيل ومكافحة الفقر والجوع بالإضافة الى توفير فرص مستدامة للفئات

¹⁰⁸ www.albayanlebanon.com/news.php?id=19974&idC=4, Consulted On: 07-August-2017.

¹⁰⁹ نشرة عامة حول مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، المنشورة على الموقع الإلكتروني: http://www.cdr-adelnord.org/_div_class_standard_Publications_div__3569652.html

تاريخ زيارة الموقع: 2018/05/11.

المهمشة، الى جانب برنامج الدفاع الإجتماعي الذي يهدف الى تعزيز خدمات الحماية الإجتماعية وتطويرها وتحسين جودتها على ان يشمل جميع الفئات المهمشة.¹¹⁰

يلاحظ من خلال ما تقدم، بأن التخطيط الإستراتيجي يساهم في تعزيز قدرة الأجهزة المركزية على التصدي لمشكلة الفقر وانعكاساتها السلبية على المواطنين، الأمر الذي يدعو الحكومة اللبنانية الى تعميم منهج التخطيط الإستراتيجي على الأجهزة المركزية واللامركزية في لبنان من اجل الحد من مشكلة الفقر في لبنان.

والى جانب مشكلة الفقر يثار التساؤل حول مشكلة الأمن الغذائي التي يعاني منها لبنان والتي ترتبط إرتباطاً مباشراً بمشكلة الفقر وعن دور التخطيط الإستراتيجي على الصعيدين المركزي واللامركزي في معالجتها.

البند السادس: الأمن الغذائي والتخطيط الإستراتيجي

يتحقق الأمن الغذائي (Food security) عندما يكون لجميع المواطنين في جميع الأوقات إمكانية الحصول على أغذية آمنة كافية لتلبية إحتياجاتهم الغذائية من أجل التمتع بحياة صحية ونشطة.¹¹¹

وتجدر الإشارة الى إفتقار لبنان لمعايير الجودة والسلامة حيث تعاني العديد من السلع اللبنانية لا سيما الزراعية منها من أزمة التلوث بالمياه الآتية ومن المبيدات الزراعية المضرّة بالصحة، الأمر الذي يتطلب من الوزارات المعنية تحديد رؤيتها المستقبلية لمعالجة هذا الأمر على ان يصار الى إزالة الإزدواجية أو تشابك الصلاحيات بين الجهات المعنية المركزية أو اللامركزية والتنسيق في ما

¹¹⁰ وزارة التنمية الإجتماعية في المملكة الأردنية الهاشمية، الخطة الإستراتيجية للأعوام 2017-2021، المنشورة على الموقع الإلكتروني: <http://www.mosd.gov.jo/UI/Arabic/Default.aspx>، تاريخ زيارة الموقع: 2018/05/11.

¹¹¹ George Mergos, And Marina Papanastassiou, Food Security And Sustainability, Investment And Financing along Agro-Food Chains, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2017, P. 13.

بينها وإنشاء وزارة للتخطيط من أجل أن تقوم بمهمة التنسيق بين وزارتي الزراعة والصحة اللتين ستقومان بإعداد خطط إستراتيجية تسعى الى الحد من أزمة التلوث التي تعاني منها المنتجات الزراعية اللبنانية.

وما يؤكد هذا الأمر صدور دراسة عن الإسكوا حول الأمن الغذائي عام 2016 تتضمن أن 49 بالمئة من اللبنانيين قلقين حول قدرتهم على تأمين طعام كافٍ، بالإضافة الى أن 31 بالمئة منهم أعلنوا عدم قدرتهم عن تأمين طعام صحي ومغذٍ على مدار السنة، حيث خلصت الدراسة الى أن هناك صعوبة في ضمان أبعاد الأمن الغذائي (أي الوفرة، قدرة الوصول، قابلية الإستخدام، والإستقرار) وذلك بسبب عدم كفاءة السياسات التي تتخذها الدولة، مع العلم أن لبنان يستورد 80% من غذائه وكشف التقرير في معرض دراسة منطقة سهل البقاع أن العمال الزراعيين هم من أفقر العمال في كافة القطاعات حيث أن هناك حوالي 40 بالمئة منهم يعيشون تحت خط الفقر.¹¹²

فإن هذا الأمر يدعو الحكومة الى إدراج المناطق البعيدة عن العاصمة ضمن خطط التنمية والقيام بتنفيذ اللامركزية الإدارية وجعل المحافظات تتمتع بالإستقلال المالي والإداري من أجل أن تتمكن من تلبية حاجات السكان المحليين وتمكين صانعي القرار في هذه المحافظات من اعداد خطط إستراتيجية تتضمن مشاريع آيلة الى تحقيق التنمية والإنماء على مستوى المحافظة بما يتلائم مع التوجهات العامة للحكومة.

وقد صدر في العام 2015 تقريراً إقليمياً عن منظمة الفاو (FAO) حول الأمن الغذائي في المنطقة وكيفية تعزيزه من خلال مجموعة من التوصيات أهمها: تحسين فعالية إستخدام المياه للزراعة، ووضع إستراتيجية شاملة من أجل مواجهة الفقر وغيرها، مع الإشارة الى التأثير السلبي لندرة الموارد والأعداد الكبيرة من اللاجئين على تحقيق الأمن الغذائي.¹¹³

¹¹² ايغا الشوفي، "الأمن الغذائي في لبنان: نتائج كارثية لإرتفاع الأسعار"، جريدة الأخبار، لبنان، العدد 2885، 14/ أيار/2016، ص: 13.

¹¹³ حسام شبارو، "الفاو: 10 توصيات لتعزيز الأمن الغذائي في المنطقة"، جريدة المستقبل، لبنان، رقم العدد: 5396، 4/حزيران/2015، ص: 15.

يستفاد مما تقدم أن المنظمات الدولية تدعو الحكومة اللبنانية في معرض إعدادها للتقارير الى فرض التخطيط الإستراتيجي من أجل أن تقوم الإدارات المركزية واللامركزية بإعداد خطط إستراتيجية لمواجهة العديد من التحديات كالفقر، تأمين الغذاء الصحي، ندرة الموارد وغيرها من التحديات.

وتجدر الإشارة الى أن مجلس الإنماء والإعمار يقوم بتنفيذ مشاريع مخصصة للري إنطلاقاً من توصيات منظمة الفاو حول تعزيز الأمن الغذائي خصوصاً فيما يتعلق بتحسين فعالية إستخدام المياه للزراعة وهذه المشاريع ستسمح بإستغلال أفضل للموارد المائية وستؤدي الى زيادة مساحة الأراضي المروية بين 36 الى 50 ألف هكتار وذلك في السنوات الثلاثين القادمة مما سيسمح بتحسين أداء القطاع الزراعي وبالتالي زيادة الإنتاج الزراعي، حيث تتضمن هذه المشاريع تأهيل مشاريع ري لمساحة كبيرة من الأراضي الزراعية في العديد من المناطق اللبنانية، الى جانب مشروع نقل مياه الليطاني بعد معالجة التلوث الحاصل فيه الى الجنوب بهدف الري والشرب، بالإضافة الى قيام مجلس الإنماء والإعمار بالمساهمة بتأمين التمويل من أجل تنفيذ مشروع تأهيل البنى التحتية الزراعية، فإن جميع هذه المشاريع تصب في مصلحة تعزيز الأمن الغذائي في لبنان.¹¹⁴

ويثار التساؤل عن مدى قيام مجلس الإنماء والإعمار بتنفيذ هذه المشاريع ضمن إطار خطة إستراتيجية يعدها لتلبية إحتياجات المناطق؟ وعن دور وزارة الطاقة والمياه؟ والمؤسسات العامة للمياه المعنية بهذا القطاع؟

وتجدر الإشارة الى أن مجلس الإنماء والإعمار يقوم بمساعدة شركات من القطاع الخاص، بإعداد خطط إستراتيجية للمناطق تسعى الى تحديد الأولويات التنموية في كل منطقة ومن ثم تنفيذ مجموعة من المشاريع على هذا الأساس، مع العلم أن هذه الخطط تشمل العديد من القطاعات والتي من بينها قطاع المياه، وإنطلاقاً من تعدد الأجهزة المركزية واللامركزية المسؤولة عن هذا القطاع وبالتالي فإن

¹¹⁴ مجلس الإنماء والإعمار، تقرير تقدم العمل، تشرين أول 2016، من ص: 132 الى ص: 139.

الدولة مدعوة الى اعادة النظر بهيكلية كل من هذه الأجهزة من اجل تحديثها ومنع تشابك الصلاحيات في ما بينها.¹¹⁵

يستفاد مما تقدم، أن الإدارات اللامركزية في لبنان، وفي مقدمتها مجلس الإنماء والإعمار يقوم ببعض الخطوات التي تعالج بعض التحديات في لبنان، ولكن يثار التساؤل عن مدى فعالية دوره، ومدى تنسيقه مع الإدارات المركزية التي تتمتع بصلاحيات مماثلة أو مدى تعارضه معها، ومن هي الجهة المخولة مراقبة مجلس الإنماء والإعمار لدى تنفيذه للمشاريع، وهل هذه المشاريع تندرج ضمن سياق خطة التنمية التي تضعها الدولة اللبنانية في حال وجودها؟ والى جانب أبرز التحديات التي تم ذكرها أعلاه، تعاني العديد من الدول سواء المتقدمة أو التي هي قيد النمو من عجز بالموازنة يلقي بعبئه على فعالية تنفيذ الخطط الإستراتيجية التي تضعها حيث يظهر على سبيل المثال أنه في العام 2017 بلغ العجز في الموازنة في فرنسا 78 مليار دولار،¹¹⁶ بينما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد بلغ 666 مليار دولار،¹¹⁷ وفي لبنان فإن عجز الموازنة بلغ 4.7 مليار دولار¹¹⁸ الأمر الذي يثير التساؤل عن تأثير هذا الأمر على موضوع التخطيط الإستراتيجي، وعن دور التخطيط الإستراتيجي على الصعيدين المركزي واللامركزي في مساعدتها على إدارة مواردها المالية بشكل أفضل.

¹¹⁵ مقابلة مع سامي فغالي، رئيس دائرة ترتيب إستعمالات الأراضي في إدارة التخطيط والبرمجة في مجلس الإنماء والإعمار، مبنى مجلس الإنماء والإعمار الكائن في وسط مدينة بيروت، 22/03/2018.

¹¹⁶ الموقع الإلكتروني: <http://www.masralarabia.com>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/04.

¹¹⁷ الموقع الإلكتروني: <https://www.alaraby.co.uk/economy>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/04.

¹¹⁸ الموقع الإلكتروني: <https://www.alaraby.co.uk/economy>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/05.

البند السابع: عجز الموازنة والتخطيط الإستراتيجي

تعاني العديد من دول العالم اليوم من عجز في موازنتها ويحدث العجز في الموازنة (Budget deficit) عندما تتجاوز النفقات الإيرادات في سنة مالية واحدة، حيث قد تلجأ الدولة أحياناً الى الإقتراض لتعويض الفرق، وبالتالي فإن العجز يؤدي إلى زيادة الدين العام.¹¹⁹

في لبنان يوجد عجز مزمّن للموازنة العامة وزيادة هائلة للدين العام، حيث بلغ عجز الموازنة لسنة 2018 (4.8 مليار دولار)،¹²⁰ بينما في العام 2017 فقد بلغ عجز الموازنة (4.7 مليار دولار) و(4.8 مليار دولار) سنة 2016¹²¹ و(3.97 مليار دولار) في العام 2015، مع العلم أنه قبل إقرار موازنة عامي 2017 و2018 لم تقر موازنة جديدة منذ العام 2005 وبالتالي كان يتم الصرف على أساس القاعدة الإثني عشرية منذ ذلك الحين. وتشير الأرقام الى أن الإنفاق الحالي يتخطى بكثير حجم الإنفاق في العام 2005، بالإضافة الى أن إجمالي إيرادات الدولة اللبنانية يكفي فقط لتغطية بندي (خدمة الدين العام والأجور) و(التعويضات والتقاعد)، وبالتالي يجدر بالحكومة اللبنانية القيام بالعديد من الخطوات التي تهدف الى إعادة السيطرة على المالية العامة للدولة،¹²² وتصحيح الوضع المالي وإعادته الى المعايير الدولية.¹²³

وفي هذا المجال تجدر الإشارة الى أن وزارة المالية قد قامت بتاريخ 21-1-2015 بتنفيذ إتفاقية قرض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، والتي أطلق عليها "مشروع إصلاح الإدارة المالية الثاني"

¹¹⁹ Rhona C. Free, 21st Century Economics, A Reference Handbook, Mexico, Volume 1, SAGE Publications, 2010, P. 375.

¹²⁰ الموقع الإلكتروني: www.aljazeera.net/news/ebusiness/2018/3/13/ تعرف-على-تفاصيل-ميزانية-لبنان-2018، مرجع سابق.

¹²¹ الموقع الإلكتروني: www.alaraby.co.uk/economy/2017/3/31/ تعرف-إلى-أرقام-الموازنة-اللبنانية-لعام-2017، تاريخ زيارة الموقع: 2018/07/22.

¹²² جاسم عجاقة، مقالة بعنوان: كيف تنفق الدولة اللبنانية أموالها؟، الأحد 2016/07/17، جريدة المدن الإلكترونية: <http://www.almodon.com>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/06.

¹²³ جاسم عجاقة، مقالة بعنوان: هكذا سيقع لبنان بالعجز المالي، الثلاثاء 2017/01/24، جريدة المدن الإلكترونية: <http://www.almodon.com>، تاريخ زيارة الموقع: 2017/12/06.

والتي تعد إستكمالاً لمجموعة من الإصلاحات تم تمويلها سابقاً من قبل البنك الدولي بين عامي 2009 و2013، من أجل إدارة الدين العام وتحليل السياسة الضريبية ورصد الموارد العامة لأقسام الموازنة وزيادة فعالية إستخدامها، حيث سيتم إدارة الدين العام من خلال وضع إستراتيجية على المدى المتوسط تهدف الى إدارته بصورة فعالة وتحليل المخاطر والتكاليف وتطوير الإطار القانوني للدين العام الى جانب العديد من الخطوات، وبالتالي فهناك مسعى جدي من قبل الدولة اللبنانية عبر وزارة المالية من أجل إدارة الدين العام والحد منه.¹²⁴

ولكن الى جانب العجز في الموازنة وتفاقم الدين العام فإن نموذج الموازنة المعتمد في لبنان هو نموذج الموازنة التقليدية أي موازنة البنود التي تركز على الرقابة المالية ولا تساعد في دعم التخطيط الإستراتيجي كما هو الحال في العديد من الدول التي طورت نظام الموازنة المتبع لديها من أجل أن يتلائم مع التحديات الجديدة ومع دورها في وضع الخطط الإستراتيجية لمواجهة هذه التحديات يذكر على سبيل المثال أن فرنسا وتركيا تعتمدان على موازنة البرامج والأداء في حين أن لبنان ما زال يعتمد لغاية تاريخه نموذج الموازنة التقليدية.

ويمكن تعريف موازنة البرامج والأداء على أنها: "الخطّة التي يتم على أساسها تخصيص الموارد العامة لتنفيذ برامج ذات أهداف محددة مع إخضاعها لمعايير قياس الفعالية والكفاءة." وقد ظهرت الحاجة الى اعتماد هذه الموازنة بسبب زيادة النفقات العامة بإستمرار والتي ترافقت مع إزدياد في عدد السكان وشح الموارد المالية وإرتفاع الأسعار، الى جانب عدم قدرة الدول على زيادة أو فرض ضرائب جديدة على المواطنين وذلك بسبب النتائج العكسية التي ستحملها هذه الزيادة على الإقتصاد الوطني بمجمله، بالإضافة الى العجز في الموازنة والتفاقم في الدين العام التي تعاني منه معظم الدول، من هنا أصبحت بحاجة الى طريقة جديدة في إعداد موازنتها تسمح لها بزيادة الفعالية

¹²⁴ القانون رقم 20 تاريخ 2015/11/24 المتعلق ب الموافقة على إبرام اتفاقية قرض بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للإتشاء والتعمير لصالح وزارة المالية لاستكمال مشروع اصلاح ادارة المالية العامة Fiscal Management Reform Project – FMR2 الموقعة بتاريخ 2015/01/21، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 48، تاريخ: 26-11-2015.

الإنتاجية لإنفاقها الحكومي وزيادة كفاءته الوظيفية.¹²⁵ مع العلم أن موازنة البنود لا ترتبط عادةً بخطة عامة للتنمية وهي لم تعد تتلائم مع حاجات الدول الرامية الى وضع خطط للتنمية على المدى المتوسط أو الطويل والتي تتضمن العديد من البرامج والمشاريع، في حين أن الإتجاهات الحديثة للدول في الموازنة العامة هو نحو إعتقاد موازنة البرامج والأداء التي تركز على الإستخدام السليم للإمكانيات المالية وعلى مهمة الرقابة الإدارية مما يساهم برفع كفاءة الأداء، والمساعدة في تحسين تنفيذ البرامج والمشاريع التي تقوم بها الوزارات والمؤسسات العامة وذلك لأن وحدات الأداء التي توضع مسبقاً تساعد على معرفة النتائج التي ستتحقق نتيجة تنفيذ هذه المشاريع مما يسهل من عملية الرقابة وتحديد الأسباب التي أدت الى عرقلة تنفيذها ومحاسبة المسؤولين عنها.¹²⁶

وعلى سبيل المثال: فرض قانون الإدارة المالية والرقابة العامة رقم 5018 عام 2003 في تركيا على الإدارات والمؤسسات العامة التركية إعتقاد التخطيط الإستراتيجي وموازنة البرامج والأداء وقد تضمن القانون الربط ما بين التخطيط الإستراتيجي من جهة وبين موازنة البرامج والأداء من جهة أخرى، حيث تقوم الإدارات والمؤسسات العامة أولاً بإعداد خطط إستراتيجية تغطي فترة زمنية تبلغ خمس سنوات وتتضمن: أهدافها الإستراتيجية، وأهداف قابلة للقياس، ومؤشرات للأداء محددة سلفاً وتوضع من قبل وزارة التنمية التركية، ووزارة المالية، والوزارة أو المؤسسة العامة المعنية، وبناءً على الخطة الإستراتيجية التي وضعتها مسبقاً تقوم بإعداد برنامج الأداء سنوياً ويتضمن: الأنشطة والمشاريع التي يتعين تنفيذها والموارد المطلوبة لها وأهداف ومؤشرات أدائها، وبناءً على هذا البرنامج السنوي تقوم بإعداد ميزانيتها على أساس الأداء وبما يتفق مع الرسالة والرؤية والأهداف والغايات الإستراتيجية المدرجة في الخطط الاستراتيجية وضمن إطار متعدد السنوات أي تضع ميزانيتها للثلاث سنوات القادمة إلا أن السنة الأولى هي السنة الوحيدة التي يتم تصديقها، وفرض القانون أيضاً أن تقوم الإدارات والمؤسسات العامة بتقديم تقارير المحاسبة سنوياً الى ديوان المحاسبة ووزارة

¹²⁵ بسام وهبة، أهمية التحول إلى موازنة البرامج والأداء، مجلة السادسة، بيروت، لبنان، العدد رقم: 3، كانون الأول 2012، من ص: 32 الى ص: 38.

¹²⁶ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، عمان، الطبعة الثالثة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2011، ص: 194، 202، 210.

المالية والتي تتضمن: الموارد المستخدمة وأسباب أي انحراف بين أهداف الميزانية وبما تم تحقيقه، ومعلومات عن النشاطات والأداء المنفذ وفقاً للخطط الإستراتيجية وبرنامج الأداء.¹²⁷

إنطلاقاً مما تقدم، فإن لبنان أمام فرصة جديّة من أجل إصلاح الوضعين المالي والإداري للقطاع العام من خلال الإستئناس بتجربة الجمهورية التركية المتعلقة بتطبيق التخطيط الإستراتيجي من جهة وتبني موازنة البرامج والأداء من جهة أخرى.

تجدر الإشارة الى أنه من أبرز الفوائد التي يحققها تحول الدول والتي من بينها تركيا الى موازنة البرامج والأداء التوزيع والإستخدام الفعال للموارد، تعزيز عمليات إعداد وتنفيذ وتدقيق الموازنة، زيادة جودة الخدمات، ضمان الشفافية المالية، إنشاء أسلوب إدارة قائم على الأهداف.¹²⁸ وبالتالي فإن موازنة البرامج والأداء تحقق العديد من الفوائد والتي من الممكن أن تحسن أداء القطاع العام اللبناني وقدرته على توزيع وإستخدام موارده المالية بشكل أفضل خصوصاً في ظل العجز في الموازنة التي يعاني منها لبنان. بالإضافة الى ذلك فإنه الى جانب الجمهورية التركية هناك العديد من الدول التي تعتمد موازنة البرامج والأداء كفرنسا والنمسا وبريطانيا وغيرها من الدول وبالتالي فإنه أمام الحكومة اللبنانية العديد من التجارب التي من الممكن الإستفادة منها إذا ما قررت فرض موازنة البرامج والأداء على الوزارات والمؤسسات العامة اللبنانية.

مع العلم أن وزارة التربية والتعليم العالي في لبنان قد قامت في العام 2007 بتجربة ريادية من خلال إعداد مشروع موازنتها على أساس موازنة البرامج والأداء أي على شكل برامج تمتد على عدة سنوات، ويعود إختيار هذه الوزارة بسبب قيامها بإعداد الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم، الى جانب إمتلاكها لخطة عمل مفصلة لإستراتيجية إصلاح القطاع التربوي ووضعها لنظام شامل للتخطيط المالي يسمح بتحديد تكاليف المبادرات التي وضعتها ورصد المؤشرات المرتبطة بالأداء

¹²⁷ Law No: 5018, Date Of Enactment: 10/12/2003, Public Financial Management And Control Law, Published In The Official Gazette, Issue: 25326, Date: 24/12/2003.

¹²⁸ Website: <https://www.intechopen.com/books/accounting-and-corporate-reporting-today-and-tomorrow/the-factors-used-to-create-performance-based-budgeting-a-research-on-turkey>, Consulted On: 04/01/2018.

والنتائج المتوقعة منها، ولهذه الغاية أتخذت الوزارة مجموعة من الإجراءات التنظيمية حيث قامت بإنشاء لجنة فنية يقع على عاتقها مهمة إعداد وتطبيق موازنة مبنية على البرامج والأداء للوزارة تألفت من رئيس دائرة المحاسبة في الوزارة وممثلين من جميع الوحدات حيث قامت هذه اللجنة بإجتماعات أسبوعية وخضعت للعديد من الحلقات التدريبية وورش العمل في هذا المجال وتم رفع تقارير بهذا الشأن للمعنيين في كل من وزارتي التربية والتعليم العالي والمالية، ومن ثم قامت بإعداد نموذج للموازنة ضمن إطار متوسط الأمد للنفقات للفترة الواقعة بين عامي 2009 و2011.¹²⁹ ومن أبرز الإنجازات التي حققتها هذه التجربة أنها وضعت نموذجاً لموازنة البرامج والأداء يمكن العمل على تطويره من أجل تعميمه على الوزارات الأخرى وساعدت في وضع سياسات تربوية محددة مقدرة التكلفة، وإعادة صياغة أرقام الموازنة على أساس البرامج والبرامج الفرعية.¹³⁰

يتضح من خلال ما تقدم بأن الإدارات المركزية قادرة على إعداد مشاريع موازنتها على أساس البرامج والأداء وذلك إذا ما توفر الدعم الكافي لها والمساعدة من قبل وزارة المالية، وبالتالي على الحكومة اللبنانية تعميم هذه التجربة واعتماد موازنة البرامج والأداء من أجل تحسين فعالية وكفاءة إنفاقها.

تجدر الإشارة الى أن التخطيط الإستراتيجي في المؤسسات العامة يعد أكثر أهمية من ذي قبل بسبب إزدياد تعقد وتشابك هذه التحديات مع بعضها البعض في القرن الواحد والعشرين والتي تؤثر سلباً على المهام المتزايدة التي تقع على عاتق القطاع العام مع إزدياد المنافسة من قبل القطاع الخاص وذلك من ناحية تقديم الخدمات حيث أن القطاع الخاص على إستعداد تقديم بعض الخدمات بكلفة أقل وبنوعية أفضل،¹³¹ الى جانب ضعف أداء المؤسسات العامة الذي ينعكس سلباً على قدرتها على تلبية حاجات المواطنين المتنامية بالجودة والنوعية المطلوبين وعدم كفاءة إستثمارها

¹²⁹ نجلاء نخلة، تجربة موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي - لبنان، مجلة السادسة، بيروت، لبنان، العدد رقم: 3، كانون الأول 2012، من ص: 39 الى ص: 47.

¹³⁰ المرجع أعلاه، ص: 46.

¹³¹ Jacob Torfing, Collaborative Innovation in the Public Sector, The United States Of America, Georgetown University Press, 2016, P. 269.

للموارد المالية حيث أصبحت تشكل عبأً إضافياً على خزينة الدول التي تعاني أصلاً من عجز في موازنتها، الأمر الذي دفع بالعديد من الدول الى اللجوء الى تعميم التخطيط الإستراتيجي على أجهزتها اللامركزية من أجل التصدي الى هذه المشاكل.

وبالتالي فإن جميع هذه المعوقات تفرض على المؤسسات العامة التصدي لها من أجل أن تضمن بقائها واستمرارها لاسيما من خلال التخطيط الإستراتيجي الذي سيساهم بوضع سلم للأولويات بهدف التصدي للمشاكل الملحة وتلبية حاجات المواطنين بصورة فعالة وبأقل كلفة مما يساعد على تحقيق الإستخدام الأمثل للموارد والإمكانات من جهة والوصول الى أهداف المؤسسة من جهة أخرى.¹³²

كذلك يسمح التخطيط الإستراتيجي بوضع معايير ومؤشرات دقيقة تهدف الى مراقبة الأداء وتقييمه، الأمر الذي يساعد المؤسسات العامة على تحسين أدائها من خلال المقارنة ما بين الأداء الفعلي والأداء الموضوع مسبقاً مما يسمح بمعالجة أسباب ضعف الأداء ومحاسبة المسؤولين عنه ويعزز التخطيط الإستراتيجي من القدرة التنافسية للمؤسسات العامة من خلال صياغة مجموعة من الإستراتيجيات تهدف الى تحليل المستفيدين من الخدمات المقدمة من قبلها وحاجاتهم.¹³³

وتجدر الإشارة الى أن التخطيط الإستراتيجي الذي طبق في جامعة ساكارييا التركية (Sakarya University) التي أنشأت بموجب القانون رقم 3837 من العام 1992 قد ساهم بتحقيق أداء متميز حيث أصبحت من أبرز المؤسسات العامة للتعليم العالي في تركيا، بعد أن كانت قد واجهت طلباً متزايداً على الخدمات المقدمة من قبلها التي لم تعد تتلائم مع الإعتمادات المخصصة لها من الموازنة العامة، مما فرض عليها استخدام مواردها بطريقة أكثر كفاءة.¹³⁴ وقد سعت هذه المؤسسة

¹³² حسين الجبوري، مرجع سابق، ص: 31، 32.

¹³³ خلف محمد البحيري، أسس تخطيط التعليم، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2014، ص: 70، 71.

¹³⁴ For More Information: Nermin Akyel, And Tulay KorkusuzPolat, And Seher Arslankaya, Strategic Planning In Institutions Of Higher Education: Case Study Of Sakarya University, Published On:

على تطوير الخدمات المقدمة من قبلها من خلال ربط الخطط الإستراتيجية مع أنشطة إدارة الجودة الشاملة، حيث تخضع جميع النشاطات التي تقوم بها الى إختبار معايير الجودة من أجل ضمان تحقيق أفضل نوعية ممكنة مما ساعد على مواكبة التطورات التي تحدث في البيئة الخارجية التي تعمل ضمنها وعلى تحسين جودة التعليم بما يتماشى مع الرسالة والرؤية التي وضعتهما.¹³⁵

إنطلاقاً مما تقدم، فإن المؤسسات العامة في لبنان بحاجة الى الإعتماد على التخطيط الإستراتيجي ولا سيما مجلس الإنماء والإعمار، الأمر الذي يساعد إدارة موارده بشكل أفضل مما يسمح بزيادة عدد المشاريع التي يقوم المجلس بتنفيذها وبالتالي تلبية أكبر قدر ممكن من حاجات المواطنين خصوصاً في ظل العجز في الموازنة والتفاقم في الدين العام.

وبالعودة الى التحديات التي يفرضها القرن الواحد والعشرين فإن هذه التحديات تؤثر سلباً على التخطيط الإستراتيجي الذي تمارسه هيئات القطاع العام المركزية واللامركزية تجعل من مهمة صياغة خطط للتنمية وخطط إستراتيجية عملية معقدة، من هنا لجأت العديد من الدول الى تطوير أسلوب التخطيط المعتمد لديها من خلال تمكين الأجهزة الحكومية المركزية واللامركزية على إختلافها من إكتساب منهج التخطيط الإستراتيجي وإنشاء وحدات للتخطيط والبرامج من أجل هذه الغاية وذلك الى جانب فرض منهج التخطيط الإستراتيجي على هذه الأجهزة الحكومية من جهة وعلى جهاز التخطيط المركزي من جهة أخرى.¹³⁶

ويمكن للدولة اللبنانية الإستفادة من التجربة التركية في عملية التخطيط الإستراتيجي مع ملائمتها للوضع اللبناني حيث تقوم وزارة التنمية في الجمهورية التركية وهي الجهاز المركزي للتخطيط في تركيا، بإعداد إستراتيجيات وخطط وبرامج موجهة نحو تحقيق التنمية المستدامة وزيادة الرفاه الإجتماعي في ظل الظروف الإجتماعية والإقتصادية المتغيرة، الى جانب قيامها بمهام تتراوح بين التنسيق مع الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى في مجال السياسات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وإعداد خطط التنمية والبرامج المتوسطة الأجل والبرامج السنوية، ووضع السياسات

www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042812044412, 12 October 2012, Consulted On: 25/12/2017.

¹³⁵ Nermin Akyel, And Tulay KorkusuzPolat, And Seher Arslankaya, Op. Cit.

¹³⁶ كتاب السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم 137/ص/2009، تاريخ: 2009/4/28، غير منشور.

والإستراتيجيات الإقتصادية الكلية والقطاعية والإقليمية وكذلك إعداد خطط العمل، وتوجيه وتنسيق ورصد وتقييم تنفيذ الخطط وسياسات البرامج والإستراتيجيات وغيرها من المهام التي تقع ضمن نطاق التخطيط الإستراتيجي.¹³⁷

مع العلم أن خطة التنمية التي تعدها وزارة التنمية التركية والتي يمكن تسميتها بالخطة الوطنية الشاملة تتضمن جميع الأهداف وموارد الإقتصاد المطلوبة لبلوغ تلك الأهداف، وهي لا تستهدف التنمية الإقتصادية فحسب، وإنما تستهدف أيضاً التنمية الإجتماعية والثقافية للبلد، حيث تغطي هذه الخطة وتيرة التنمية والعمالة الكاملة وحجم الإنتاج وإستقرار الأسعار وميزان المدفوعات وتوزيع الدخل القومي والضمان الاجتماعي والعدالة والتنمية الثقافية فضلاً عن الأدوات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف من منظور الإقتصاد كله، وبناءً على هذه الخطة تعد الوزارات والمؤسسات العامة خططها الإستراتيجية والتي تأخذ في الحسبان الأولويات التي وضعت في خطة التنمية، مع العلم أنها تعد مرة واحدة كل خمس سنوات،¹³⁸ وقد فرض قانون الإدارة المالية والرقابة العامة الذي صدر عام 2003 عليها أن تعد الخطط الإستراتيجية بطريقة تعاونية، وأن تتضمن رسالة ورؤية الوزارة أو المؤسسة العامة وتحديد الأهداف الإستراتيجية والأهداف القابلة للقياس، والطرق التي ستعتمدها من أجل الوصول الى هذه الأهداف، أيضاً الى الطريقة التي ستقوم من خلالها بتوزيع مواردها المتاحة.¹³⁹

يتضح من خلال ما تقدم بأن جميع هذه التحديات التي تؤثر سلباً على التخطيط الإستراتيجي والتي تلقي بظلالها على مهام القطاع العام تدعو الحكومة اللبنانية الى الإلتفات الى التجارب الأجنبية في مجال التخطيط من أجل الإستفادة منها وتطبيق ما يتلائم منها مع الواقع اللبناني، ولا سيما منها:

أولاً: إنشاء وزارة للتخطيط من أجل أن تقوم بإعداد خطط للتنمية الوطنية، تتضمن: "بلورة وتوضيح السياسات والتوجهات العامة التي تقرها الحكومة والعمل على التنسيق فيما بينها ضمن منظور

¹³⁷ Brochure On The Ministry Of Development, Published On The Official Site Of The ministry: <http://www.mod.gov.tr/Pages/Index.aspx>, Consulted On: 03/01/2018.

¹³⁸ Murat Yulek, Economic Planning And Industrial Policy In The Globalizing Economy, Concepts; Experience And Prospects, Switzerland, Springer, 2015, P. 96, 98.

¹³⁹ Law No: 5018, Date Of Enactment: 10/12/2003, Public Financial Management And Control Law, Published In The Official Gazette, Issue: 25326, Date: 24/12/2003.

تخطيط إستراتيجي، ودراسة وتحليل القضايا والمعضلات الكبرى الراهنة والتحديات الأساسية التي تواجه المجتمع مع تحديد إنعكاساتها وأثارها الإقتصادية والإجتماعية، والمقاربات العامة لمعالجتها"¹⁴⁰، والعمل على التنسيق ما بين الجهود التي تقوم بها الأجهزة المركزية واللامركزية والخطط الإستراتيجية التي من المفترض أن تقوم بإعدادها هذه الأجهزة في ضوء الخطة الوطنية للتنمية، على ان تقوم الوزارة المقترح انشاؤها بدور رقابي من أجل التأكد من قيام الأجهزة المركزية واللامركزية بتنفيذ هذه الخطط وأن تقوم برفع تقارير دورية في هذا الشأن الى الحكومة.

ثانياً: تعميم التخطيط الإستراتيجي على الأجهزة المركزية واللامركزية ضمن نطاق مسؤولياتها وصلاحياتها وذلك بناءً على خطة التنمية الوطنية التي ستعدها وزارة التخطيط.

ثالثاً: اعادة النظر بدور مجلس الإنماء والإعمار، في حال لم يتم الغاؤه، والتشديد على دوره في البحث عن مصادر لتمويل بعض المشاريع التي تتضمنها الخطط الإستراتيجية للأجهزة المركزية واللامركزية، الى جانب قيامه بمساعدة هذه الأجهزة في مرحلة التنفيذ.

رابعاً: إستحداث وحدات للتخطيط والبرامج في الإدارات العامة والمؤسسات العامة على ان يتم تزويدها بالعنصر البشري الكفؤ من أجل أن تقوم بهذه المهمة وأن يتم تحديد مهامها بشكل واضح ودقيق.

خامساً: ايجاد الآلية التي تمكن الحكومة من المصادقة على الخطط الإستراتيجية التي تعدها الأجهزة المركزية واللامركزية، وخطط التنمية الوطنية التي تعدها وزارة التخطيط.

انطلاقاً مما تقدم، يتبين ان تطبيق التخطيط الإستراتيجي يساعد القطاع العام على التعامل مع البيئة الخارجية وإستثمار الموارد المالية والبشرية بشكل أكثر فعالية، وبالتالي فإن التحديات التي يواجهها لبنان ولا سيما أزمة اللاجئين، ندرة الموارد، الأمن الغذائي، إرتفاع نسبة البطالة والفقر والعجز في الموازنة تسلط الضوء على اهمية اتباع التخطيط الإستراتيجي وذلك بسبب قدرته على التصدي للعديد من هذه المشاكل.

¹⁴⁰ كتاب السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم 137/ص/2009، مرجع سابق.

وتجدر الإشارة الى ان هذه التحديات لا يقتصر تأثيرها فقط على مهام الإدارات المركزية في لبنان
انما ينعكس أيضاً على مهام الإدارات اللامركزية ومن أبرزها مجلس الإنماء والإعمار في ظل
التشابك في الصلاحيات في ما بين هذه الوحدات وغياب جهاز يعنى بالتخطيط والتنسيق في ما
بينها، الأمر الذي يدعو الى التساؤل عن سبب الغاء وزارة التصميم العام؟ وعن مدى وجود بعض
المبادرات الآيلة الى اعادة انشائها؟

الفصل الثاني: التخطيط في القطاع العام بشقيه المركزي واللامركزي

يعتبر التخطيط من أهم الوظائف التي يمكن أن تقوم بها الدولة من أجل مواجهة التحديات التي تعترضها في القرن الواحد والعشرين وتحقيق الإنماء المتوازن والتنمية الشاملة وتلبية إحتياجات المواطنين المتزايدة بصورة أكثر كفاءة وفعالية ولهذا الغرض تم إنشاء أجهزة إدارية مركزية ولامركزية من أجل إدارة المرافق العامة وتنفيذ الخطط والبرامج التي تضعها الحكومات.

وفي لبنان فقد بدأت أولى محاولات التخطيط عندما تعاقبت الحكومة اللبنانية مع مؤسسة بريطانية عام 1964 من أجل القيام بدراسات حول إمكانات لبنان الإقتصادية وبمسح إحصائي شامل، وفي العام 1953 قامت الحكومة بإنشاء مجلس التصميم العام من أجل تحقيق الإنماء المتوازن ووضع خطة شاملة لتنمية الثروة الوطنية، وفي العام 1954 لجئت الحكومة الى إنشاء وزارة التصميم العام من أجل إعداد خطة شاملة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية، إلا أن قيام الحكومة بالتعاقد مع بعثة أرفد عام 1960 من أجل القيام بإستقصاءات ودراسات شاملة حول حاجات لبنان التنموية وإمكاناته من جهة، والظروف السياسية والأمنية السيئة التي رافقت إنشاء هذه الوزارة وخصوصاً عام 1975 من جهة أخرى والتي إنعكست سلباً على دورها وأدائها دفع الحكومة الى إنشاء مجلس الإنماء والإعمار عام 1977 من أجل أن يتولى مهمة إعداد خطة عامة وخطط متعاقبة وبرامج للإنماء والإعمار.

إلا أنه منذ إلغاء وزارة التصميم العام وإنشاء مجلس الإنماء والإعمار ظهرت محاولات عدة سعت الى إعادة إحيائها منذ العام 1987 وخصوصاً من خلال إقتراحات ومشاريع القوانين التي تقدمت بها بعض الجهات، كمشروع قانون إنشاء وزارة التخطيط المقدم من قبل وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية عام 2004 وإقتراح قانون إعادة إحياء وزارة التصميم العام المقدم من قبل النائب علي حسن خليل عام 2009 ومؤخراً كتاب وزير الدولة لشؤون التخطيط الوزير ميشال فرعون الذي عرض فيه مقارنته من أجل تعزيز مهمة التخطيط الوطني عام 2017.

ويعود سبب قيام هذه المحاولات الرامية الى إنشاء وزارة للتخطيط، الى الدور المهم الذي يلعبه التخطيط في معظم دول العالم من جهة ومن جهة اخرى الى اهمية الدور الذي كانت تمارسه وزارة التصميم العام خصوصاً فيما يتعلق بمهمة تنسيق الجهود التي تقوم بها الأجهزة المركزية واللامركزية في لبنان، الأمر الذي يمنع التضارب ما بين مهام هذه الأجهزة على إختلافها، أيضاً كون لبنان يفتقر الى وجود جهة تقوم بمهمة إعداد الأبحاث وتقديم الإستشارات الى الأجهزة المركزية واللامركزية.

مع العلم أنه لجنّت العديد من الدول الى تطوير أسلوب التخطيط المعتمد لدى أجهزتها المركزية واللامركزية من أجل أن تتحول الى تطبيق التخطيط الإستراتيجي، وبالتالي فإنه إذا ما ارادت الحكومة اعادة انشاء وزارة للتخطيط فلا بد من أن تقوم بالإطلاع على تجارب الدول الناجحة في هذا المجال وذلك من أجل تحديد الأسلوب الذي جرى من خلاله تطبيق التخطيط الإستراتيجي على القطاع العام والفوائد التي جنتها أجهزتها المركزية واللامركزية من جراء إعتقاد هذا التخطيط ومن ثم تحديد ما يتلائم منها مع الواقع اللبناني.

الأمر الذي يطرح عدة تساؤلات أبرزها، ما هي التجارب التي مر بها لبنان في مجال التخطيط على المستوى المركزي واللامركزي وصولاً إلى إنشاء مجلس الإنماء والإعمار؟ وما هو سبب إلغاء وزارة التصميم العام؟ وهل هناك مشاريع أو اقتراحات قوانين لإعادة إنشائها؟ ولماذا ليس هناك من وزارة فعلية تعنى بالتخطيط في لبنان؟

على أن يتم الإستئناس بتجارب بعض الدول حيث تم اختيار الجمهورية التركية باعتبار انها من بين احدث التجارب في هذا المجال لمعرفة أبرز العوامل التي دفعت بها إلى اتباع التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام؟ وما هي النتائج التي توصلت اليها من جراء تطبيق هذا النوع من التخطيط؟ وكيف تقوم به الإدارات المركزية واللامركزية؟

وعليه سيعالج هذا الفصل، التخطيط في القطاع العام بشقيه المركزي واللامركزي، من خلال

مبحثين:

المبحث الأول: التخطيط على المستوى المركزي واللامركزي المرفقي.

المبحث الثاني: التخطيط الإستراتيجي في الجمهورية التركية.

المبحث الأول: التخطيط على المستوى المركزي واللامركزي المرفقي

يعتبر التخطيط من أهم الوظائف الإدارية التي تقوم بها الدول بأجهزتها المركزية واللامركزية لإرتباطه في تحقيق التنمية الشاملة. وبالتالي فقد اوكلت الدول الى هذه الأجهزة مهمة التخطيط الإستراتيجي من خلال قيام كل قطاع بتحديد أهدافه الطويلة الأمد وبرامجه القصيرة الأمد وصياغة خطة متكاملة تؤدي الى تحقيق هذه الأهداف، إضافة الى متابعة مرحلة التنفيذ بشكل مستمر من أجل معالجة المشاكل التي يمكن أن تعترضها والتصدي لها، كما قامت الدول بمعظمها بإنشاء جهاز متخصص للقيام بالتنسيق ما بين الخطط على المستويين المركزي واللامركزي.¹⁴¹

من هنا سوف يتم تقسيم هذا المبحث الى بندين، يتناول البند الأول التخطيط على المستوى المركزي، أما البند الثاني فيتناول التخطيط على المستوى اللامركزي المرفقي.

البند الأول: التخطيط على المستوى المركزي

لقد مر لبنان بتجارب عديدة في مجال التخطيط المركزي وذلك بسبب تنوع الأجهزة والهيئات التي انيط بها موضوع التخطيط الى جانب الإستعانة بخبراء ومختصين في مجال التخطيط دولياً ومحلياً. فالتخطيط المركزي بدأ منذ إستقلال لبنان حين تعاقبت الحكومة اللبنانية مع مؤسسة بريطانية يرأسها السير الكسندر جب وشركائه بتاريخ 1946/12/27 من أجل القيام بدراسات حول إمكانيات لبنان الإقتصادية، والقيام بمسح إحصائي شامل حول الأوضاع الجغرافية والموارد المائية، وبتاريخ 1949/2/29 قُدمت هذه الدراسة على شكل تقرير تضمن تحليل عام للإقتصاد اللبناني، وإقتراحات وأولويات التنمية حيث تم تشكيل لجنة من الوزارات المختصة والهيئات الإقتصادية بهدف إقتراح الأولويات إلا أن هذا التقرير لم يتم إعتماده من قبل اللجنة وبالتالي فإنه لم يدخل حيز التنفيذ كخطة عملية.¹⁴²

¹⁴¹ خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، بيروت، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، 2007، ص:

65.

¹⁴² علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص: 90.

أما المحاولة الثانية فقد تمثلت بقيام الحكومة اللبنانية بتأليف هيئة إستشارية بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 32 الصادر بتاريخ 1953/2/17 تدعى مجلس التخطيط والإنماء الذي تم إلحاقه بوزارة الإقتصاد بهدف تحقيق الإنماء المتوازن ووضع خطة شاملة من أجل تنمية الثروة الوطنية وتقديم المقترحات وإعتماد سياسة إجتماعية وإقتصادية ومالية متناسقة.¹⁴³

وقد تألف المجلس من عشرة أعضاء من بينهم مدراء عامين وخبراء إقتصاديين على رأسهم وزير الإقتصاد، وقد قام هذا المجلس بمسح شامل لموارد لبنان وحاجاته وإمكاناته ووضع تصوراً شاملاً من أجل رفع مستوى المعيشة من الناحيتين الإقتصادية والإجتماعية، كما قام بإعداد دراسات تتعلق بعلاقة لبنان مع الدول الأخرى من النواحي الإقتصادية والتجارية والمالية وتقديم المقترحات الملائمة في هذا الشأن.¹⁴⁴

أما المحاولة الثالثة والأهم في تاريخ لبنان في مجال التخطيط المركزي تمثلت بإنشاء وزارة التصميم العام والحاق مجلس التخطيط والإنماء بها وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 2 بتاريخ 1954/11/30، والتي تم انشاؤها بعد عجز مجلس التخطيط والإنماء عن القيام بدراسات معمقة ومفيدة وانيط بها وضع خطة عامة للتنمية الشاملة لمدة خمس سنوات والتي تم إعدادها سنة 1957 وأقرها مجلس الوزراء عام 1958 لكن هذه الخطة لم توضع موضع التنفيذ أيضاً.¹⁴⁵

وفي عامي 1959 و1962 أعيد تنظيم وزارة التصميم العام مرتين وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي الصادر بتاريخ 1959/12/16 ومن خلال القانون الصادر بتاريخ 1962/6/12 حيث أصبحت تتألف من مجلس التصميم والإنماء ومديرية عامة، وذلك للقيام بعدة مهام أبرزها: "إعداد خطة شاملة وتصاميم متعاقبة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية، رسم سياسة إقتصادية واجتماعية ومالية موحدة تنسجم مع الخطة العامة، الإيعاز الى مختلف الوزارات والمصالح وسواها من الأجهزة

¹⁴³ إبراهيم عبد العزيز شبحا، الإدارة العامة، العملية الإدارية، بيروت، الدار الجامعية، 1997، ص: 180.

¹⁴⁴ المرجع أعلاه.

¹⁴⁵ كامل بربر، مرجع سابق، ص: 83.

العامة او تكليفها بتحضير المشاريع التي تبدو لها متفقة واهداف التصميم العام الشامل،¹⁴⁶ جمع المعلومات والإحصاءات وتحليلها، تأمين الإتصال بالهيئات الدولية، وبالإضافة الى هذه المهام فقد منح القانون وزارة التصميم العام صلاحية تشكيل لجنة من الإدارات والوزارات برئاسة وزير التصميم العام من أجل الإسراع في عملية تنفيذ خطط التنمية والتعاون وإيجاد التنسيق والإنسجام بين الخطة العامة والخطط والبرامج الفرعية كما تم انشاء المصرف الوطني للإنماء بهدف تمويل المشاريع وتقديم قروض للمؤسسات الخاصة.¹⁴⁷

وتجدر الإشارة الى أن التنظيم الإداري والمهام التي كانت تقع على عاتق وزارة التصميم العام قد أُخذت عن تنظيم مجلس التصميم التابع لمجلس الوزراء في فرنسا والذي كان يعتبر وزارة فوق الوزارات الأخرى وذلك بسبب قيامه بوضع خطة التنمية الفرنسية ومراقبة مجرى تنفيذها لدى كل وزارات الدولة الأخرى.¹⁴⁸

مع العلم أن وزارة التصميم العام قد تألفت من مديرية عامة ومجلس التصميم والإنماء، وقد تألفت المديرية العامة من: الديوان، مديرية الدراسات والتخطيط ومديرية الإحصاء المركزي، وقد تألفت مديرية الدراسات والتخطيط من مصلحة الدراسات الإقتصادية، مصلحة التخطيط والإنماء، مصلحة البرامج السنوية، مصلحة النشاطات الإقليمية، مصلحة مراقبة التنفيذ ومصلحة التعاون التقني وقد حدد القانون في المواد: 8، 9، 10، 11، 17، 18 منه مهام هذه المصالح، بينما تألفت مديريةية

¹⁴⁶ القانون المتعلق بتنظيم وزارة التصميم العام الصادر بتاريخ 1962/06/12، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 24، تاريخ النشر: 1962/06/13.

¹⁴⁷ كامل بربر، مرجع سابق، ص: 83، 84.

¹⁴⁸ خير الدين طبارة، لماذا وزارة التصميم العام أو التخطيط؟، جريدة الديار، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني:

<https://www.addiyar.com/article/731816->

زيارة الموقع: 2017/11/01، تاريخ زيارة %D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%81%D8%AD%D8%A9-22-03081997

الإحصاء المركزي من مصلحة التحقيقات والإحصاءات العامة، مصلحة الدروس والتنسيق والنشر ومصلحة التخطيط الآلي، وقد حددت مهام هذه المصالح في المواد: 20، 21، 22.¹⁴⁹

وبالعودة الى مهام وزارة التصميم العام فقد نصت المادة الثانية من القانون المتعلق بتنظيم وزارة التصميم العام الصادر بتاريخ 1962/06/12 على أن تتولى الوزارة مهمة "رسم سياسة اقتصادية واجتماعية ومالية موحدة تتسجم مع الخطة العامة وتنسيق الاعمال بين دوائر الحكومة الإحصائية، جمع المعلومات الإحصائية المتعلقة بمختلف اوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي واعدادها وتحليلها ونشرها، تنسيق الاعمال بين دوائر الحكومة الإحصائية وإبداء الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بحياة البلاد الاقتصادية والاجتماعية والمالية وفي برامج الاشغال الإنمائية السنوية العائدة للإدارات العامة قبل عرضها على مجلس الوزراء وكذلك ابداء الرأي في العلاقات الإقتصادية والمالية مع الدول الأجنبية"¹⁵⁰ وغيرها من المهام.

تجدر الإشارة الى أنه قد نصت المادة رقم 2 من القانون المذكور أعلاه على قيام الوزارة بمراقبة سير الأعمال التنفيذية للمشاريع التي تتناولها الخطة العامة، حيث تتولى مصلحة مراقبة التنفيذ في الوزارة مهمة مراقبة تنفيذ البرامج السنوية والخطط الإقتصادية والتقنية المتوسطة والطويلة الأمد على أن تقوم بإعداد تقارير حول التقدم الحاصل في هذا المضمار وذلك بناءً على المادة رقم 17 من هذا القانون، واللافت في هذا القانون أنه قد نصت المادة رقم 4 منه على أنه يجب أن تعرض الخطة العامة والسياسات المرسومة والتصاميم والبرامج الفرعية على مجلس الوزراء من أجل الموافقة عليها.¹⁵¹

وتمثلت المحاولة الرابعة عندما لجأت الحكومة اللبنانية الى الإستعانة ببعثة أرفد عامي 1960-1961، حيث طلب منها القيام بإستقصاءات شاملة ودراسة متكاملة عن حاجات وإمكانيات التنمية في لبنان والتي اثمرت عام 1964 عن وضع خطة خماسية شاملة للتنمية أقرتها الحكومة عام

¹⁴⁹ القانون المتعلق بتنظيم وزارة التصميم العام الصادر بتاريخ 1962/06/12، مرجع سابق.

¹⁵⁰ المرجع أعلاه.

¹⁵¹ المرجع أعلاه.

1965، وقد تضمنت عدة مشاريع تتعلق بعدد كبير من القطاعات أبرزها: التعليم، المواصلات، الطاقة، الصناعة، الزراعة، السياحة، الري، تنظيم المدن والطرق، ولكن لم يتم تنفيذ الخطة بالكامل.¹⁵²

ومن ثم قامت الحكومة بإعتماد الخطة السداسية (من عام 1972 حتى عام 1977) التي كانت قد وضعتها وزارة التصميم العام والتي ركزت على تحقيق التوازن بين القطاعات، تقديم حوافز تشجيعية بهدف تنمية القطاع الزراعي والقطاع الصناعي والقطاع السياحي، إصلاح الأجهزة الإدارية وتنميتها والحد من ارتفاع الأسعار، ولكن الظروف التي حدثت في تلك الفترة حالت دون تنفيذ المشاريع والبرامج التي تضمنتها هذه الخطة.¹⁵³

وتجسدت المحاولة الخامسة للتخطيط في لبنان مع صدور المرسوم الإشتراعي رقم 5 وذلك بتاريخ 1977/1/31 الذي أدى الى إلغاء وزارة التصميم العام في المادة الثالثة عشرة منه، وإنشاء مؤسسة عامة هي مجلس الإنماء والإعمار أوكل إليه مهام تخطيطية وتنفيذية وتوجيهية ورقابية ومالية،¹⁵⁴ وإنطلاقاً من كونه مؤسسة عامة فمن الطبيعي أن يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين المالي والإداري وقد تم ربطه مباشرةً بمجلس الوزراء الذي يمارس عليه سلطة الوصاية.¹⁵⁵

تجدر الإشارة الى أنه على الرغم من الصلاحيات المتعددة التي كانت تتمتع بها وزارة التصميم العام إلا أن البعض يرى أن تجربة الوزارة لم يكن لها تأثيراً كبيراً في مسيرة التخطيط في لبنان وذلك يعود لمجموعة من الأسباب تمثلت بأن التعاقد مع بعثة أرفد في لبنان شكل بديلاً عن وزارة التصميم العام من العام 1959 حتى نهاية العام 1962 الأمر الذي عطل مهام الوزارة التي عادت وأستأنفت

¹⁵² علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص: 92.

¹⁵³ فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، د.ذ. مكان النشر، الطبعة الرابعة، مكتبة صادر ناشرون، 2007، ص: 46.

¹⁵⁴ حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص: 252.

¹⁵⁵ سوف يتم التطرق الى مجلس الإنماء والإعمار في البند الثاني من هذا المبحث المتعلق بالتخطيط على المستوى اللامركزي.

عملها بعد إنتهاء البعثة حتى العام 1975، مع العلم أنه بين عامي 1964 و 1970 أي خلال عهد الرئيس شارل الحلو لم تقم الوزارة بإعداد أي مخطط إنمائي شامل وذلك يعود لسببين الأول هو الإفتقار الى الكفاءات اللازمة والثاني بسبب عمر الحكومات القصير.¹⁵⁶

بالإضافة الى ذلك فإن الخطة التي أعدها مجلس التصميم العام في الوزارة عام 1956 والتي سميت خطة الثلاث سنوات للإنماء الإقتصادي والتي أعدت للأعوام (1957-1960) لم يتم تنفيذها بسبب تردي الأوضاع الأمنية والسياسية آنذاك، كذلك فإن الخطة السادسة التي أعدتها وزارة التصميم العام للأعوام (1972-1977) لم يتم تنفيذ كافة المشاريع والبرامج التي تضمنتها الخطة ضمن المهلة المحددة نظراً لكون هذه المشاريع غير مدروسة وبسبب عدم قدرة الأجهزة الإدارية على تنفيذها بالكفاءة والفعالية المطلوبتين وقد توقف تنفيذها عام 1973 بسبب تأزم الأوضاع الأمنية والسياسية في لبنان.¹⁵⁷

يستفاد من خلال ما تقدم، أن الظروف الأمنية والسياسية التي رافقت إنشاء هذه الوزارة الى جانب ضعف الكفاءات اللازمة للتخطيط وعجز الأجهزة الإدارية على التنفيذ بالكفاءة المطلوبة بالإضافة الى وجود بعثة أرفد في لبنان ادى الى تعطيل دورها.

يرى البعض أنه بفعل الحرب الأهلية والأضرار التي خلفتها على مؤسسات الدولة تم إنشاء مجلس الإنماء والإعمار والغاء وزارة التصميم العام من أجل أن يقوم بوضع خطة لإعادة إعمار ما تهدم بفعل الحرب الأهلية من خلال مؤسسة عامة لا يوجد فيها بيروقراطية إدارية، ذلك كون المشاريع التي تعدها مؤسسات الدولة يجب أن تعرض على وزارة التصميم العام قبل تنفيذها الأمر الذي عرقل مرحلة التنفيذ، ولكن إستمرار الحرب أدى الى شلل عمل الوزارات والمؤسسات العامة ومن بينها مجلس الإنماء والإعمار حيث إختارت الحكومة بعد إنتهاء الحرب عام 1990 أن تكون الأولوية

¹⁵⁶ طارق المجذوب، مرجع سابق، ص: 215، 234، 237.

¹⁵⁷ المرجع أعلاه، ص: 211، 212، 216.

لإعادة الإعمار وتأهيل الأضرار وذلك على حساب وضع خطة إنمائية شاملة للبنان من خلال جهاز يتمتع بليوننة أكبر في الإنفاق والحركة.¹⁵⁸

إلا أنه مع توقف الحرب الأهلية كان يقتضي بالحكومة إعادة إنشاء وزارة التصميم العام مع إجراء بعض التعديلات اللازمة على مهامها من أجل وضع خطة إنمائية شاملة على أن يقتصر دور مجلس الإنماء والإعمار على معالجة إعادة الإعمار أو غيرها من المهام المحددة حصراً.

بالإضافة الى ذلك فقد انيط بمجلس الإنماء والإعمار أمر مساعدة أجهزة الدولة لحين تصبح قادرة على ممارسة مهامها بشكل طبيعي والقيام بتنفيذ المشاريع ضمن فترة معينة إلا أن المجلس حل محل الوزارات المختصة بتنفيذ المشاريع مما أدى الى تهميش مؤسسات الدولة وذلك ظهر جلياً بين عامي 1992 و1998 خصوصاً مع عدم خضوع أعماله الى الرقابة.¹⁵⁹

تجدر الإشارة الى أن البعض يرى أنه منذ إلغاء وزارة التصميم العام فقد لبنان وإدارته السياسية العمل بمفاهيم التفكير والتخطيط الإستراتيجي مما إنعكس سلباً على مهمة إدارة التنمية حيث كان من الأفضل الإبقاء على هذه الوزارة الى جانب المجلس، خصوصاً انه لا يوجد أي جهاز يمارس مهمة التخطيط والتنسيق بين مختلف الوزارات التي لها علاقة بالتنمية ويؤمن إستمرار تطبيق المشاريع عند تغير الحكومات،¹⁶⁰ إذ ان إنشاء وزارة للتخطيط له أهمية كبرى نظراً لأن التخطيط سيساهم في الحد من الهدر وتحقيق الإنماء المتوازن الذي نص عليه إتفاق الطائف، سيما أن الوزارات تعتبر هيئات تنفيذية وبالتالي فهي بحاجة الى وزارة للتخطيط تقوم بالدراسات وتتسق فيما بينها.¹⁶¹

¹⁵⁸ رشا أبو زكي، مجلس الإنماء والإعمار وحش دمر مؤسسات الدولة، جريدة الأخبار، لبنان، العدد رقم: 766، تاريخ: 9/أذار/2009.

¹⁵⁹ المرجع أعلاه.

¹⁶⁰ عصام شلهوب، التخطيط للتخطيط والتخطيط للتنفيذ، مجلة الأمن العام، لبنان، رقم العدد: 47، 8 آب 2017، ص: 71.

¹⁶¹ كارين الدغدي، مجلس الإنماء والإعمار والإنماء المتوازن، رسالة لنيل شهادة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الأستاذ المشرف الدكتور سامي شلهب، الجامعة اللبنانية، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والإقتصادية، بيروت، 2010، ص: 117، 118.

بالإضافة الى ذلك، فإن إلغاء وزارة التصميم العام أثر سلباً على مهام بعض الوحدات الإدارية التي تم انشاؤها لاحقاً،¹⁶² وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 17464 الصادر بتاريخ 1964/9/9 المتعلق بإحداث دائرة للمشاريع والبرامج وإضافة بعض الوظائف في عدد من الإدارات العامة،¹⁶³ حيث أنه من أبرز المهام التي تتولاها هذه الدائرة: "تأمين الإرتباط مع مديرية الدراسات والتخطيط في وزارة التصميم العام التي تضع الخطة العامة الشاملة للتنمية، مساعدة مختلف الأجهزة في الإدارة الواحدة على أعداد وتنسيق مشاريعها وتحليلها وعرضها وتقديم الإقتراحات المتعلقة بالأفضليات في نطاق الخطة العامة، جمع وترتيب وحفظ المعلومات والوثائق بنشاط الإدارة التقني حول مشاريع هي قيد التنفيذ أو ستنفذ في المستقبل، إجراء الإتصالات مع الإدارات الأخرى في حال إشتراك أكثر من إدارة واحدة في مشروع أو برنامج معين، أو لتبادل معلومات متوفرة لدى إحدى الإدارات عندما تكون هذه المعلومات ضرورية لوضع مشاريع عائدة لإدارة أخرى"¹⁶⁴ وغيرها من المهام التي تقع ضمن هذا المجال.

وبالتالي فإن إلغاء وزارة التصميم العام عطل مهام دائرة المشاريع والبرامج، الأمر الذي دفع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في العام 2015 الى صياغة مشروع قانون "إستحداث وحدات التخطيط والبرامج في الإدارات العامة" والذي سيعمل على إنشاء مديرية للتخطيط والبرامج وذلك في الوزارات التي تتألف من أكثر من مديرية عامة تكون مرتبطة بالوزير ومصلحة للتخطيط والبرامج في الوزارات التي تتألف من مديرية عامة واحدة تكون مرتبطة بالمدير العام والتي ستحل محل دوائر ومصالح التخطيط الحالية بتسمياتها المختلفة ومهامها المتنوعة، وقد تضمن مشروع القانون تحديد مهام هذه الوحدات بشكل واضح ومحدد من أجل أن تكون متطابقة في جميع الوزارات حيث ستتولى هذه الوحدات: القيام بوضع الخطط الإستراتيجية للوزارات تكون قائمة على رؤية واضحة المعالم وخطط بعيدة ومتوسطة الأمد، القيام بتحديد المشاريع والأنشطة التي تقترح على الإدارة تنفيذها، إعداد دراسة تحليلية لإنعكاساتها على المستويين الإجتماعي والإقتصادي وتحديد كلفتها المالية،

¹⁶² علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص: 102.

¹⁶³ حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، بيروت، الدار الجامعية، 1991، ص: 81.

¹⁶⁴ فوزي حبيش، مرجع سابق، ص: 47، 48.

أيضاً سوف تقوم هذه الوحدات بوضع برامج وإقتراح سياسات للوزارة التابعة لها والقيام بمهمة المتابعة والتقييم من أجل ضمان الإستخدام الأمثل للموارد وذلك وفقاً للأولويات التي يتم تحديدها بدقة، كما تضمن مشروع القانون تحديد التسميات الوظيفية وشروط التعيين العائدة لها، الأمر الذي يساعد على دعم هذه الوحدات بالعنصر البشري الكفؤ والمتخصص، إلا أنه لم يتم إقرار مشروع القانون لغاية تاريخه.¹⁶⁵

يستفاد من خلال ما تقدم بأن الدولة اللبنانية مدعوة الى الإسراع بإقرار هذا المشروع كونه سيساهم بإنشاء وحدات للتخطيط ذات مهام موحدة وبإدوار محددة بشكلٍ دقيق، بالأخص دورها في التخطيط الإستراتيجي كونها سوف تعمل على إعداد خطط إستراتيجية للوزارات الأمر الذي سوف يساعدها على النهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها، وبالتالي فإن هذا المشروع يتلائم مع التوجهات الراهنة في هذا المجال من جهة ومع دور وزارة التخطيط المقترح إنشاؤها في مشروع القانون¹⁶⁶ الذي أعده المكتب في العام 2004 من جهة أخرى.

وإنطلاقاً من أهمية وزارة التصميم العام ظهرت محاولاتٍ عدة سعت الى إعادة احيائها منذ العام 1987 وذلك من خلال إقتراح القانون الذي تقدم به بعض النواب حينها والذي نص على إلغاء المرسوم الإشتراعي الذي أنشئ مجلس الإنماء والإعمار وإعادة العمل بجميع القوانين المرتبطة بوزارة التصميم العام ولكن هذا الإقتراح لم يبرَّ النور. أما المحاولة الثانية فتمثلت بقيام اللجان المشتركة في مجلس النواب بإقرار الإقتراح أعلاه في شباط 1988 وإحالته الى الجلسة العامة بتاريخ 1988/4/12 ولكن عدم إكمال النصاب حال دون عقد الجلسة مما فرض على رئيس المجلس حذف موضوع إعادة إحياء الوزارة من جدول أعمال المجلس.¹⁶⁷

وتجدر الإشارة الى أن الرئيس سليم الحص قد قام بتسليم رئيس مجلس النواب آنذاك الرئيس حسين الحسيني بتاريخ 1988/5/24 دراسة كان قد قام بها الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي

¹⁶⁵ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مرجع سابق، ص: 19.

¹⁶⁶ سوف يتم التطرق الى هذا المشروع ضمن هذا البند فيما بعد.

¹⁶⁷ طارق المجذوب، مرجع سابق، 2005، ص: 236، 237.

والإجتماعي حول تجربة التخطيط الإنمائي في عدد من الدول العربية إضافة الى دراسة قام بها برنامج الأمم المتحدة في لبنان عام 1988 من أجل تقييم تجربة مجلس الإنماء والإعمار حيث تم إقتراح إنشاء مؤسستين، الأولى: تعنى بالتخطيط والتمويل والثانية: تعنى بتنفيذ المشاريع على أن تخضع كلاهما لرقابة ديوان المحاسبة اللاحقة وقد تم ترجمة هذه الدراسة الى مشروع قانون ولكن أحداث عام 1990 قضت تأجيل البحث فيه.¹⁶⁸

وفي العام 1992 قامت اللجنة النيابية للتخطيط والإنماء بإجراء محادثات مع الرئيس رفيق الحريري في بداية عهده من أجل إقناعه بضرورة إحياء وزارة التصميم وإلغاء مجلس الإنماء والإعمار إلا أنها عدلت عن هذا الإقتراح نظراً لعدم الحاجة الى إنشاء وزارة جديدة وأقترحت انشاء مؤسسة عامة تجمع ما بين وحدة التخطيط في مجلس الإنماء والإعمار وإدارة الإحصاء المركزي تكون مهمتها وضع الخطط وتزويد جميع المعنيين في الوزارات بالإحصاءات والتنسيق في ما بين جميع وحدات التخطيط التي ستنشأ في الوزارات.¹⁶⁹

وتجدر الإشارة الى أن الفشل في إعادة إحياء وزارة التصميم العام بين عامي 1992 و1998 يمكن إرجاعه الى اقتناع البعض بأن تعافي الإقتصاد يقوم على تشجيع القطاع الخاص والحفاظ على الحرية الإقتصادية المطلقة ذلك أن اعتماد خطة مركزية من قبل الدولة يشكل برأي البعض نوعاً من الفلسفة الإشتراكية الأمر الذي لا يتفق مع التوجهات الحديثة للدول المتقدمة التي اعتمدت التخطيط الإستراتيجي من أجل أن تقوم كل وزارة بإعداد خطة إستراتيجية للقطاع المسؤولة عن إدارته وتميمته، وفي هذا الإطار خلصت دراسة اجريت من قبل مؤسسة كويتية الى أهمية أنشاء وزارة للتصميم العام كجهاز للتخطيط ولمراقبة المشاريع انما مع الإبقاء على مجلس الإنماء والإعمار كأداة تنفيذية.¹⁷⁰

¹⁶⁸ طارق المجذوب، مرجع سابق، 2005، ص: 237.

¹⁶⁹ المرجع أعلاه، ص: 237، 238.

¹⁷⁰ رشا أبو زكي، مرجع سابق.

ويلاحظ أنه في العام 2000 صدر القانون المتعلق بدمج وإلغاء وإنشاء وزارات ومجالس" الذي نص على دمج مجلس الإنماء والإعمار ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية في مؤسسة واحدة تسمى "المؤسسة العامة للإنماء والإعمار" على أن يقوم المجلس الأعلى للتخطيط والإنماء بتأمين التنسيق بين هذه المؤسسة ومجلس الوزراء ولكن بتاريخ 2001/3/28 قام مجلس النواب بإقرار مشروع قانون جديد لإحياء مجلس الإنماء والإعمار.¹⁷¹

بالإضافة الى ذلك، قامت وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية في العام 2004 بإعداد مشروع قانون بإنشاء وزارة للتخطيط والذي حفظ فيه دور الوزارات في إعداد خططها وبرامجها القطاعية وذلك كون النصوص التنظيمية والقانونية للوزارات تنص على قيامها بإعداد هذه الخطط ومراقبة تنفيذها بعد أن يتم إقرارها بصورة قانونية، وعدم تركيز جميع صلاحيات التخطيط في وزارة التصميم والذي يختلف عن التوجه الذي كان معتمداً في وزارة التصميم العام وذلك من أجل نقادي التشابك في الصلاحيات الذي من الممكن أن يحدث بين هذه الوزارة وباقي الوزارات مع الحفاظ على الدور الرقابي والإشرافي الذي تمارسه هذه الوزارة على باقي الوزارات.¹⁷²

واللافت في هذا المشروع تضمنه مهام لوزارة التخطيط تتلائم مع التوجهات المعاصرة في هذا المجال والتي من أبرزها: التخطيط الإستراتيجي أي المساعدة في توضيح السياسات والتوجهات العامة الحكومية والتنسيق فيما بينها والقيام بالدراسات والتحليل التي من شأنها تحديد التحديات الكبرى وتأثيراتها الإقتصادية والإجتماعية والطرق الكفيلة بمعالجتها، والقيام بالتحليل المستقبلي أي التحضير والإشراف على الدراسات التحليلية الإستباقية للمشاكل التي من الممكن أن تحصل وتحديد أولويات وسياسات الدولة، الى جانب قيام هذه الوزارة بمهمة التقييم أي دراسة وتحليل السياسات العامة والخيارات الوطنية الكبرى من أجل تقييمها وذلك لإبراز جدواها الإقتصادية ومدى كفاءتها في إستخدام المال العام، أيضاً القيام بمهمة التشاور أي أن تشكل هذه الوزارة موقعاً من أجل الحوار

¹⁷¹ طارق المجذوب، مرجع سابق، 2005، ص: 239.

¹⁷² كتاب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم 16/ص/2010 بتاريخ 2010/1/13 الموجه الى الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء، غير منشور.

وذلك من خلال تشكيل فرق عمل يشارك فيها مختلف القطاعات الإجتماعية والإقتصادية والمهنية الى جانب ممثلي الإدارات والمؤسسات العامة من أجل مناقشة مختلف وجهات النظر والمقاربات المختلفة، الأمر الذي سوف يساهم في التوصل الى قواسم مشتركة تسهل من عملية إتخاذ القرار من قبل السلطات المعنية، ولكن هذا الإقتراح لم ير النور.¹⁷³

يستفاد من خلال ما تقدم، أن الإقتراح المذكور أعلاه يمنح وزارة التخطيط مهام حديثة تختلف عن المهام التي كانت تقوم بها وزارة التصميم العام وتراعي صلاحيات الوزارات بإعداد خططها وبرامجها القطاعية وهذا الأمر يجب أن يحظى بأهمية كبرى إنطلاقاً من أن التخطيط المركزي الذي كان مطبقاً في وزارة التصميم العام القائم على فرض الخطط والبرامج من قبل جهاز التخطيط في الإدارة المركزية على باقي الإدارات والمؤسسات العامة لا يتلائم مع التوجهات الحديثة في التخطيط نظراً لأنه أثبت عدم فعاليته، وبالتالي فإن الحكومة اللبنانية مدعوة الى اقرار هذا الإقتراح في أسرع وقتٍ ممكن مع العمل على تحديد مهام هذه الوزارة بشكلٍ دقيق وخصوصاً فيما يتعلق بدورها في التخطيط الإستراتيجي.

وكذلك قدم النائب علي حسن خليل بتاريخ 2009/1/28 إقتراح قانون يرمي الى إعادة العمل بوزارة التصميم العام من خلال إعادة العمل بالقانون الصادر بتاريخ 1962/6/12 وتعديلاته وسائر النصوص التشريعية والتنظيمية التي أنشأت بموجبها وزارة التصميم وإستبدالها بوزارة التخطيط بالإضافة الى إلغاء المراسيم الإشتراعية والقوانين التي أنشأت كل من مجلس الإنماء والإعمار ومجلس الجنوب والصدوق المركزي للمهجرين والهيئة العليا للإغاثة ونقل العاملين فيهم الى الإدارات العامة.¹⁷⁴

¹⁷³ كتاب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم 16/ص/2010 بتاريخ 2010/1/13 الموجه الى الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء، مرجع سابق.

¹⁷⁴ إقتراح القانون الرامي الى إعادة العمل بوزارة التصميم وإستبدالها بإسم وزارة التخطيط المقدم من قبل النائب علي حسن خليل الى مجلس النواب، بتاريخ 3-شباط-2009، غير منشور.

واستند هذا الإقتراح في أسبابه الموجبة الى أن معظم دول العالم عمدت الى إنشاء وزارات للتخطيط وأن الحاجة في لبنان قائمة الى انشاء جهاز يقوم بالتنسيق بين مهام الوزارات نظراً للتعدد والتشابك بين صلاحياتها على ان يكون هذا الجهاز بمستوى وزارة.¹⁷⁵

على الرغم من أهمية الإقتراح المشار إليه، إلا أنه يتضمن بعض الثغرات التي يمكن تعديلها حيث رأت هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل بتاريخ 2009/3/16 ان إقتراح القانون يحتاج الى دراسة أعمق وأشمل وذلك بسبب العديد من الثغرات التي لم يعالجها إقتراح القانون سيما أنه يهدف الى إنشاء وزارة للتخطيط بأدوات قانونية يعود تاريخها الى العام 1962 من دون معرفة ما إذا كانت تتناسب مع ما أصبحت عليه الكتلة التشريعية والتنظيمية في الوقت الحالي، أيضاً فإن المهام التي تقع على عاتق صندوق المهجرين والهيئة العليا للإغاثة ليس لها علاقة بمهام وزارة التخطيط وبالتالي ليس من المبرر إلغاء كل منهما لهذا السبب، إضافة الى عدم تضمين إقتراح القانون مصير الموجودات، والأموال، والأعمال.¹⁷⁶

في حين رأى مجلس الخدمة المدنية بتاريخ 2009/5/21 في هذا المجال، ان إعادة العمل بالقانون الصادر بتاريخ 1962/6/12 وتعديلاته وسائر النصوص التشريعية والتنظيمية التي أنشأت بموجبها وزارة التصميم العام يحتاج الى إعادة دراسة لهذه النصوص وذلك من أجل الأخذ في الحسبان التغيرات التي طرأت على دور الدولة منذ تلك الفترة بعد مرور فترة طويلة على تنظيم هذه الوزارة وتشابك المهام الموكلة اليها مع مهام بعض الإدارات أو المجالس القائمة حالياً، إضافة الى أن وزارة المالية لم توافق على إقتراح القانون المذكور باعتبار ان إعادة العمل بالوزارة سيؤدي الى أعباء مالية كبيرة على المالية العامة من دون أي مردود تنموي أو مالي أو إقتصادي.¹⁷⁷

¹⁷⁵ إقتراح القانون الرامي الى إعادة العمل بوزارة التصميم وإستبدالها بإسم وزارة التخطيط المقدم من قبل النائب علي حسن خليل الى مجلس النواب، مرجع سابق.

¹⁷⁶ الإستشارة رقم 2009/207 الصادرة عن هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل بتاريخ 2009/3/16، غير منشور.

¹⁷⁷ الرأي الإستشاري الصادر عن مجلس الخدمة المدنية في الكتاب رقم 549 تاريخ 2009/5/21، غير منشور.

في حين رأى وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بتاريخ 2010/1/13 عدم ملائمة إعادة العمل بوزارة التصميم وفقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية التي كانت قد أنشأت بموجبها، مع تأكيده على دعم فكرة إعادة إحداث وزارة للتخطيط بصيغة أكثر حداثة تؤمن توزيعاً متناعماً للأدوار والمهام بين الإدارات العامة ووزارة التخطيط المقترحة، على أن يترافق ذلك مع عملية تحديث للمهام والمسؤوليات التي تقع على عاتق وحدات التخطيط في الوزارات وتأمين العناصر البشرية الكفؤة القادرة على وضع الخطط المطلوبة، سيما إن الدور الكبير في مجال التخطيط الذي كانت تمارسه وزارة التصميم العام لم يترك سوى دوراً محدوداً للإدارات العامة بالإضافة إلى أن التخطيط المركزي المعتمد في قانون إنشاء وزارة التصميم العام لا يتناسب مع المفهوم العصري للتخطيط حيث يقتضي أن تقوم الأجهزة الحكومية على أنواعها بإعداد خطط قطاعية فرعية متخصصة من خلال وحدات للتخطيط والبرامج إلى جانب وجود جهاز للتخطيط (الذي قد يتخذ شكل وزارة أو وكالة أو إدارة مرتبطة بمجلس الوزراء) في الإدارة المركزية يقوم بمهمة توضيح السياسات الحكومية وأهدافها وتأمين المشورة إلى الإدارات العامة وتنسيق الخطط القطاعية ضمن رؤية عامة متناسقة.¹⁷⁸

يستفاد من خلال ما تقدم، وبناءً على آراء كل من هيئة التشريع والإستشارات ومجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية أن الإقتراح المذكور أعلاه تشوبه العديد من الثغرات التي تحتاج إلى مراجعة وتعديل ولا سيما ما يتعلق بصيغة التخطيط التي كانت معتمدة في وزارة التصميم العام والتي تقوم على مركزية شديدة بطريقة تهمش دور الوزارات الأخرى في التخطيط والتي لم تعد تتلائم مع التوجه الحديث في أسلوب التخطيط الذي يحث الأجهزة الحكومية على إختلافها على إعتقاد التخطيط وإعداد خطط فرعية وقطاعية وذلك كإل في نطاق إختصاصها، وبالتالي فإنه يقتضي على الحكومة اللبنانية القيام بتحديث دور وزارة التصميم العام من أجل أن تتلائم مع التوجهات الراهنة في هذا المجال مع الحفاظ على دور الوزارات في التخطيط.

¹⁷⁸ كتاب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم 16/ص/2010 بتاريخ 2010/1/13 الموجه إلى الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء، مرجع سابق.

تجدر الإشارة الى أنه في العام 2016 أشار البيان الوزاري للحكومة¹⁷⁹ الى أهمية "التخطيط للإصلاحات والمشاريع البنوية والإقتصادية والإنمائية دون إغفال الخطط الحكومية الموضوعة سابقاً"¹⁸⁰ وهذا الأمر لم تشهد البيانات الوزارية للحكومتين السابقتين،¹⁸¹ وقد ترافق ذلك مع إنشاء وزارة دولة لشؤون التخطيط حيث قام الوزير المختص بعرض مقارنته لتعزيز التخطيط في لبنان ولوضع خريطة واضحة لتحقيق أهداف الإصلاح الوطني.

في العام 2017 قام وزير الدولة لشؤون التخطيط الوزير ميشال فرعون بتقديم كتاب الى رئاسة مجلس الوزراء عرض فيه مقارنته من أجل تعزيز مهمة التخطيط ووضع خريطة واضحة لتحقيق أهداف الإصلاح الوطني، حيث أشار الوزير الى التهميش الحاصل للتخطيط على الصعيد الوطني وذلك بسبب غياب القدرات، تداخل الأدوار بين مجلس الإنماء والإعمار والجهات الأخرى، وغياب إطار التنسيق مع الوزارات الأخرى.¹⁸²

يستفاد مما تقدم أن هذه المبادرة هدفت الى تحديد وتقييم الخيارات المتاحة لإدارة مهام التخطيط والتنمية في لبنان بما يؤدي الى إنشاء وزارة للتخطيط، حيث خلصت المبادرة الى أن مجلس الإنماء والإعمار يفتقر الى القيام بالتخطيط في مجالات عديدة مثلاً: الإتصالات والتعليم والسياحة والصناعة والتنمية والعدل والعمل والصحة العامة، في حين يسجل غياب أي جهة مركزية تقوم بتوحيد خطط المشاريع والميزانيات لجميع الوزارات ومتابعة تنفيذ مبادرات التحسين والقيام بأنشطة البحث والتطوير لجميع مسارات العمل مع امتلاك رؤية شاملة لعدة مجالات محددة (multiple focus areas) اضافة الى افتقار الدولة اللبنانية الى جهة تقوم بالأبحاث والإستشارات فضلاً عن وجود ازدواجية وتشابك بالصلاحيات في ما بين بعض الإدارات والمؤسسات العامة، على سبيل المثال: يتولى مجلس الإنماء والإعمار مهام التنمية الإقتصادية والإجتماعية في حين ان هذا الدور

¹⁷⁹ حكومة الرئيس سعد الحريري الثانية الذي صدر مرسوم تشكيلها بتاريخ 18 كانون الأول 2016.

¹⁸⁰ البيان الوزاري لحكومة الرئيس سعد الحريري الثانية، مرجع سابق.

¹⁸¹ أي حكومة الرئيس تمام سلام وحكومة الرئيس نجيب ميقاتي.

¹⁸² للمزيد من المعلومات الرجاء العودة الى: كتاب وزير الدولة لشؤون التخطيط المسجل لدى رئاسة مجلس الوزراء برقم 1099 تاريخ 2017/3/4 ومرفقاته، غير منشور.

ينقاطع ويتشابه مع دور كل من وزارة الإقتصاد والتجارة ووزارة المالية التي تقوم بمهام تتعلق بالتنمية الإقتصادية أيضاً، كما ان وزارة الشؤون الإجتماعية تتمتع بمهام مشابهة مع مجلس الإنماء والإعمار في ما يتعلق بالتنمية الإجتماعية.¹⁸³

وبناءً على ما تقدم وعلى التجارب الدولية في مجال التخطيط التي استندت عليها هذه المبادرة، فقد خلصت الى أنه أمام الدولة اللبنانية أربعة خيارات، أبرزها: إنشاء وزارة للتخطيط من أجل أن تقوم بالأدوار التي يفترق لها لبنان والتي تم ذكرها سابقاً لا سيما تلك التي تتعلق بالتخطيط والتنمية، بالإضافة الى منحها بعض المهام الموجودة حالياً والتي تقوم بها وزارات ومؤسسات عامة مختلفة وإن هذا الخيار سوف يساعد على تحسين القدرات وتعزيز الحكم.¹⁸⁴

إنطلاقاً مما تقدم، يتبين ان هذه المبادرة تفتقر الى الوضوح والى تحديد مهام وزارة التخطيط بشكلٍ دقيق، حيث أنها لم تذكر المهام التي يجب أن تتولاها الوزارة بشكلٍ واضح ولا المهام التي من الممكن أن تتولاها الوزارة والتي تقوم بها حالياً عدد من الوزارات والمؤسسات العامة المختلفة، وبالتالي فإن هذه المبادرة بحاجة الى إعادة درس من أجل أن توضح دور وزارة التخطيط بشكلٍ أفضل، ولكن اللافت في هذه المبادرة أنها أشارت الى عدم وجود جهة مسؤولة عن توحيد خطط المشاريع والتنسيق فيما بينها وعن متابعة تنفيذ برامج التنمية ورسم السياسات والقيام بالأبحاث الضرورية والتي كانت تقوم بها جميعاً وزارة التصميم العام قبل إلغائها، الأمر الذي يشير الى مدى أهمية إعادة إنشاء وزارة تعنى بالتخطيط.

وبالتالي فإن الحكومة اللبنانية مدعوة الى إعداد مشروع قانون يرمي الى إنشاء وزارة للتخطيط يأخذ في الحسبان الإقتراحات التي تضمنتها مبادرة وزارة الدولة لشؤون التخطيط حول مهامها وتلائم مع التجارب الحالية للدول الأجنبية في مجال التخطيط.

¹⁸³ كتاب وزير الدولة لشؤون التخطيط المسجل لدى رئاسة مجلس الوزراء برقم 1099 تاريخ 2017/3/4 ومرفقاته، مرجع سابق.

¹⁸⁴ المرجع أعلاه.

إنطلاقاً مما تقدم وبعد الإطلاع على جميع الإقتراحات ومشاريع القوانين الرامية الى إنشاء وزارة للتخطيط، يتضح أن مشروع القانون الذي أعده مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية هو الأكثر ملاءمةً مع الدور الجديد الذي ينبغي ان تقوم به وزارة التخطيط ولا سيما التخطيط الإستراتيجي، على أن يتم تحديد مهام هذه الوزارة بشكلٍ أكثر دقة ورسم علاقتها بكل من الأجهزة المركزية واللامركزية وتحديدًا مجلس الإنماء والإعمار وآلية التنسيق في ما بينهم والجهة المسؤولة عن متابعة التنفيذ والرقابة.

وعلى الرغم من عدم إقرار أي اقتراح قانون أو مشروع قانون لإنشاء وزارة للتخطيط لغاية تاريخه إلا أنه لا بد من الإشارة الى أن هذه المبادرات تشكل خطوة ايجابية من شأنها دفع السلطة الى إنشاء وزارة تعنى بالتخطيط تأخذ في الحسبان التجارب الأجنبية الناجحة على ان تتلائم مع حاجات لبنان في هذا المجال.

إلا أنه لا بد من التساؤل عن سبب عدم وجود وزارة تعنى بالتخطيط في لبنان حتى الآن على الرغم من الحاجة الفعلية الى وجود هذه الوزارة كما ذكر سابقاً نظراً للدور الذي يمكن أن تمارسه في ظل غياب خطط التنمية في لبنان.

تجمع معظم الآراء الى ان السبب الرئيسي وراء ذلك هو غياب الإرادة السياسية التي سعت كما اثبتت التجارب الى تهميش جميع محاولات إنشاء وزارة للتخطيط والتي استعاضت عن ذلك مؤخراً بإنشاء وزارة دولة لشؤون التخطيط على حساب إنشاء وزارة فعلية تتمتع بهيكلية إدارية وبجهاز بشري وبمهام واضحة ومحددة.

وبالعودة الى التخطيط على المستوى المركزي فإن الوزير يقوم ببعض المهام التي تتقاطع مع مهمة التخطيط وذلك من خلال الصلاحيات التي أعطاها أياه الدستور والقانون وباعتباره حلقة الوصل ما بين الحكومة والإدارة، وبصفته السياسية يساهم برسم سياسة الدولة العامة من خلال

مشاركته بأعمال مجلس الوزراء، بالإضافة الى المهام التي يقوم بها بصفته الرئيس المباشر للدوائر والموظفين في الوزارة المسؤول عنها.¹⁸⁵

إضافةً الى دور المدير العام الذي يعتبر مسؤولاً تحت إشراف وسلطة الوزير عن إدارة الدوائر التابعة له والتنسيق فيما بينها، الى جانب قيامه بإعداد التعليمات بشكلٍ متواصل وخصوصاً فيما يتعلق بكيفية سير العمل، والموازنة، والمنهاج السنوي للنشاطات، وجميع الأساليب التي تهدف الى تحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة المسؤول عنها وكذلك وضع برامج للوزارة التابع لها ومراقبة حسن تنفيذها.¹⁸⁶

إنطلاقاً مما تقدم، فإن الصلاحيات الممنوحة الى كل من الوزير والمدير العام في مجال التخطيط يجب أن يصار الى تعزيزها في حال تم اتباع نموذج التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام، على أن يقوم الوزير برفع الخطة الإستراتيجية لوزارته الى الحكومة ضمن مهلة محددة من أجل إقرارها.

يستنتج من خلال ما تقدم بأن إلغاء وزارة التصميم العام شكل تراجعاً في دور الدولة التنموي ولا يرد على ذلك ان مجلس الإنماء والإعمار قد حل محل وزارة التصميم العام ذلك انه لم يقم بالمهام الإنمائية والتخطيطية المطلوبة انما أكتفى بالمهام الإعمارية، مما ترك فراغاً كبيراً لهذه الجهة.¹⁸⁷

وبالتالي فإنه لم يحل محل وزارة التصميم العام لكونه مجلس تنفيذي للمشاريع وليس جهازاً للتخطيط،¹⁸⁸ الأمر الذي يدعو الحكومة الى الإسراع في إنشاء جهاز مركزي للتخطيط من أجل يتولى المهام والأدوار التي يفتقر لها لبنان.

إلا أن تجربة لبنان في مجال التخطيط على المستوى المركزي قد تعرضت للعديد من المشاكل، ويتضح هذا الأمر من خلال:¹⁸⁹

¹⁸⁵ طارق المجذوب، مرجع سابق، 2005، ص: 227، 228.

¹⁸⁶ المرجع أعلاه، ص: 228.

¹⁸⁷ طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص: 278.

¹⁸⁸ عصام شلهوب، مرجع سابق، ص: 71.

أولاً: عدم الإستقرار على أسلوب موحد لآلية التخطيط حيث تم إنشاء هيئة فنية هي مجلس التصميم والإينماء الإقتصادي، ومن ثم إستبدالها بوزارة التصميم العام، وسرعان ما تم التعاقد مع بعثة أرفد لمدة محددة لتعود وتستأنف وزارة التصميم العام مهامها لحين إلغائها وإستبدالها بمؤسسة عامة هي مجلس الإينماء والإعمار، الأمر الذي يشير إلى مدى تخبط رؤية الدولة في هذا المجال مما أدى الى ضياع الجهد والمال وعدم إعطاء وظيفتي التخطيط والإينماء الإستمرارية اللازمة.

ثانياً: غياب الدراسات الموضوعية التي تشكل أساس عملية التخطيط ووضع الخطط الإنمائية وتنفيذها الى جانب عدم الإستقرار السياسي وقيام كل عهد رئاسي بإعتماد سياسة جديدة للتخطيط من جهة وتبدل الحكومات بسرعة كبيرة من جهة أخرى مما أثر سلباً على عملية التخطيط في لبنان.

ثالثاً: عدم القيام بتنفيذ الخطط ويعود هذا الأمر الى ضعف الأجهزة الإدارية من جهة والى عدم قدرتها على التصدي للمشكلات الناشئة من جهة أخرى، وأكبر مثال على ذلك عدم تنفيذ الخطط التي اقترحتها بعثة أرفد عام 1962 بكاملها، وكذلك عدم تنفيذ الخطة السداسية للأعوام (1971-1977) بسبب الأوضاع الأمنية، اضافةً الى ان مشروع الإعمار الذي قام بوضعه مجلس الإينماء والإعمار تعذر القيام به.

وبالتالي فإن جميع هذه المشاكل التي مر بها لبنان في مجال التخطيط تدعو الحكومة اللبنانية الى الإستفادة والتعلم منها بهدف تفاديها في المستقبل وكذلك تدعوها الى دعم الأجهزة المسؤولة عن إعداد الدراسات كإدارة الإحصاء المركزي نظراً لما تشكله البيانات الإحصائية من ركيزة أساسية للتخطيط وتفعيل دور أجهزة الرقابة وإعداد صيغة موحدة للتخطيط تتلائم مع التوجهات الراهنة في هذا المجال وتأخذ في الحسبان دور الوزارات والمؤسسات العامة في إعداد خططها الإستراتيجية بما يتلائم مع رؤية الدولة في المجال التنموي.

¹⁸⁹ إسكندر بشير، التنمية في لبنان، الفرصة الثانية للنهوض الإقتصادي والإداري، لبنان، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، 1994، ص: 31، 32، 33.

ويعد إستعراض التخطيط على المستوى المركزي في لبنان والتجارب التي مر بها لا بد من التساؤل حول التخطيط على المستوى اللامركزي المرفقي الذي تقوم به المؤسسات العامة والتي من أبرزها مجلس الإنماء والإعمار باعتبار انه سيتم التطرق الى مشروع "دعم التنمية المحلية في شمال لبنان" ضمن هذا البحث؟

البند الثاني: التخطيط على المستوى اللامركزي المرفقي

تتمثل اللامركزية المرفقية في لبنان بالمؤسسات العامة¹⁹⁰ وتخضع الى قوانين وانظمة مختلفة تنظم عملها وتحدد صلاحياتها حيث تخضع المؤسسات العامة في لبنان بمعظمها الى المرسوم رقم 4517 الصادر بتاريخ 1972/12/13 المسمى النظام العام للمؤسسات العامة.

وقد نصت المادة رقم 35 من المرسوم رقم 4517 الصادر بتاريخ 1972/12/13 المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة على أنه "يجب أن تعرض مشاريع برامج الأعمال والأشغال في المؤسسات العامة خلال شهر كانون الثاني من كل سنة على وزارة التصميم العام وذلك لتأمين التناسق بين هذه المشاريع في ضوء الخطة العامة والحوول بالتالي دون حصول التشابك أو الإزدواج في ما بين مشاريع مؤسسة عامة وأخرى، وأنه على وزارة التصميم العام أن تبدي رأيها في هذه المشاريع في مهلة أقصاها شهران من تاريخ تبلغها إياها وأنه إذا لم تبد رأيها فيها خلال المهلة المذكورة أعتبر ذلك بمثابة موافقة ضمنية، أما إذا قرر مجلس إدارة المؤسسة العامة المعنية عدم الأخذ برأي وزارة التصميم العام وواففته في ذلك سلطة الوصاية يعرض وزير الوصاية القضية على مجلس الوزراء لبتها."¹⁹¹

بالإضافة الى ذلك فقد نصت المادة 19 من المرسوم رقم 72/4571 على أنه يجب أن يقوم المدير العام بإعداد تقرير فصلي كل ثلاثة أشهر وتقرير سنوي الى مجلس الإدارة يعرض من خلاله الأعمال التي جرى تحقيقها والتي لم تحقق، الى جانب الصعوبات التي اعترضت سير الإستثمار وتطوره بالإضافة الى أحوال المؤسسة من النواحي الإدارية والفنية والمالية وغيرها من المواضيع،

¹⁹⁰ سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، القاهرة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014، ص: 84.

¹⁹¹ المرسوم رقم 4517 المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة الصادر بتاريخ 1972/12/13، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 100، تاريخ: 1972/12/14.

ومن ثم يبلغ رئيس المجلس هذا التقرير مع ملاحظات المجلس الى عدد من الجهات والتي من بينها وزارة التصميم العام.¹⁹²

أما المادة رقم 27 من الباب الرابع المتعلق بسلطة الرقابة على المؤسسات العامة من المرسوم المشار اليه فقد نصت على أن يقوم وزير المالية بإنتداب مراقبة مالية لكل مؤسسة عامة، حيث يتمتع المراقب المالي صلاحية طلب إيداعه لسجلات وفواتير وعقود وبشكلٍ عام جميع المستندات التي توضح وضعية المؤسسة العامة المالية وذلك في أي وقتٍ شاء، على أن يقوم المراقب المالي بإيداع وزير المالية تقريراً يبين فيه الأوضاع المالية ونتائج المؤسسة العامة الإقتصادية في السنة المالية المنقضية، على أن يقوم وزير المالية بتبليغ نسخة من هذا التقرير الى عدد من الجهات والتي من بينها وزارة التصميم العام.¹⁹³

يلاحظ مما تقدم، بأن وزارة التصميم العام كانت تتولى العديد من الأدوار التي ترتبط مباشرةً بنشاط المؤسسات العامة وبالمشاريع التي تقوم بها وإن المرسوم الإشتراعي رقم 5 الصادر 24/1977 الذي أنشئ مجلس الإنماء والإعمار وألغى وزارة التصميم العام قد نص في المادة الرابعة عشرة منه على تسوية الأوضاع الوظيفية لجميع موظفي وزارة التصميم العام ولكنه لم يتطرق الى تحديد الجهة التي سوف تتولى المهام التي كانت تقوم بها وزارة التصميم العام في ما خص علاقتها بالمؤسسات العامة حيث أن المرسوم لم يعالج هذا الثغرة،¹⁹⁴ الأمر الذي عطل مفعول المادة 35 من النظام العام للمؤسسات العامة على الأخص، وبالتالي فإن الحكومة اللبنانية مدعوة الى معالجة هذه المشكلة من خلال إنشاء وزارة للتخطيط تقوم بتولي هذه المهام بعد تحديثها بما يتلائم مع التطورات الحالية في هذا المضمار، لا سيما مع غياب أي جهة تقوم بمنع حصول تشابك وإزدواجية بين المشاريع التي تقوم بها المؤسسات العامة من جهة والإدارات العامة من جهة أخرى.

¹⁹² المرسوم رقم 4517 المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة الصادر بتاريخ 13/12/1972، مرجع سابق.

¹⁹³ المرجع أعلاه.

¹⁹⁴ المرسوم الإشتراعي رقم 5 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بتاريخ 24/1/1977، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 4، تاريخ: 17/03/1977.

وعلى الرغم من خضوع العديد منها الى المرسوم رقم 4517 المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة إلا أن مجلس الإنماء والإعمار شكل الإستثناء على هذا الأمر حيث نصت المادة 16 من مرسوم إنشائه على أن "تخضع أعمال مجلس الإنماء والإعمار لأحكام هذا المرسوم الإشتراعي ولأحكام الأنظمة الملحوظة في المادتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة السابقتين، دون سواها"¹⁹⁵ الأمر الذي يثير العديد من التساؤلات خصوصاً كون هذا المجلس يتولى العديد من المهام التخطيطية والتنفيذية والإستشارية والتوجيهية والرقابية والمالية في آن معاً.

وقد نصت المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم 5 الصادر بتاريخ 1977/1/31 على أن مجلس الإنماء والإعمار يمارس المهام التخطيطية التالية: "إعداد خطة عامة وخطط متعاقبة وبرامج للإعمار والإنماء وإقتراح سياسات إقتصادية ومالية وإجتماعية تتسجم مع الخطة العامة وذلك ضمن أهداف إنمائية ومالية محددة وتعرض جميعها على مجلس الوزراء للموافقة، إعداد مشروع الموازنة المختصة بتنفيذ الخطة العامة وتأمين التناسق بين الموازنة العامة والخطة العامة عن طريق إبداء الرأي في مشروع قانون الموازنة العامة، إقتراح مشاريع القوانين ذات الطابع الإعماري والإنمائي على مجلس الوزراء، ووضع مشروع الإطار التوجيهي العام للتنظيم المدني وعرضه على مجلس الوزراء للموافقة."¹⁹⁶

ويلاحظ من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الإنماء والإعمار أن بعضها تتشابه مع صلاحيات وزارة التصميم العام قبل إلغائها، حيث أن كلا من الجهازين يتولى مهمة إبداء الرأي في ما خص العلاقات الإقتصادية والمالية مع الدول الأجنبية، ومهمة تأمين الإتصال مع الهيئات والمؤسسات الدولية في ما يتعلق بالمساعدات الإقتصادية والتقنية،¹⁹⁷ الأمر الذي لم يعد يتلائم حالياً

¹⁹⁵ المرسوم الإشتراعي رقم 5 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بتاريخ 1977/1/24، مرجع سابق.

¹⁹⁶ المرجع أعلاه.

¹⁹⁷ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة العامة في الإسلام والولايات المتحدة الأميركية وفرنسا ومصر ولبنان، د.ذ. مكان النشر، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1993، ص:

مع دور وزارة الخارجية والمغتربين ودور المجلس الإقتصادي والإجتماعي ويتطلب إعادة النظر في حال تم إنشاء وزارة للتخطيط حالياً.

كما صلاحية الطلب من الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة والبلديات تحضير المشاريع التي تتفق مع الخطة والأهداف العامة وإن مجلس الإنماء والإعمار ووزارة التصميم العام يتمتعان بصلاحية إعداد ونشر الدراسات والمعلومات الإحصائية التي تتعلق بمختلف أوجه النشاط الإقتصادي وكذلك بصلاحية مراقبة سير الأعمال التنفيذية للمشاريع التي تتضمنها الخطة العامة.¹⁹⁸

ولكن في الوقت عينه فإن وزارة التصميم العام كانت تتولى مهامً تختلف عن مجلس الإنماء والإعمار، حيث أنها كانت تتولى مهمة إعداد خطة شاملة من أجل تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، بينما يقوم المجلس بإعداد خطة عامة للإعمار والإنماء¹⁹⁹ مع العلم أن كلا من الخطين تعرض على مجلس الوزراء من أجل الموافقة عليها، كذلك فإن الوزارة كانت تقوم برسم سياسة إقتصادية ومالية موحدة تنسجم مع الخطة العامة على عكس المجلس الذي يقوم فقط بتقديم إقتراحات حول هذا الشأن، أيضاً فقد كانت وزارة التصميم العام تتولى مهمة إبداء الرأي في برامج الأشغال الإنمائية السنوية التي تعود الى الإدارات العامة وذلك قبل عرضها على مجلس الوزراء إلا أن هذه الصلاحية لا يتمتع بها المجلس.²⁰⁰

يستفاد من خلال ما تقدم أن هناك تشابهاً واختلافاً ما بين مهام كل من مجلس الإنماء والإعمار ووزارة التصميم العام، إلا أن الإختلافات الجوهرية ما بينهما فنتمثل ب:²⁰¹

أولاً: يتمتع مجلس الإنماء والإعمار بصلاحيات تنفيذية لم تكن تتمتع بها وزارة التصميم العام، حيث نصت المادة رقم 5 من المرسوم الإشتراعي رقم 5 على أن يقوم المجلس بتنفيذ المشاريع التي

¹⁹⁸ المرسوم الإشتراعي رقم 5 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بتاريخ 1977/1/24، مرجع سابق.

¹⁹⁹ عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص: 198.

²⁰⁰ المرسوم الإشتراعي رقم 5 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بتاريخ 1977/1/24، مرجع سابق.

²⁰¹ المرجع أعلاه.

ترد في الخطة العامة والخطط المتعاقبة والبرامج وتنفيذ أي مشروع يقع ضمن حقل الإنماء والإعمار يكلف مجلس الوزراء مجلس الإنماء والإعمار تنفيذه على عكس وزارة التصميم العام التي كانت تطلب من الوزارات المعنية القيام بإعداد مشاريع تتلائم مع الخطة العامة وأن تقوم بتنفيذها بذاتها.

ثانياً: أما فيما خص صلاحية المجلس في التمويل، فإن وزارة التصميم العام لم تكن تتمتع بصلاحيات تمويلية ذلك أن القانون الصادر بتاريخ 1962/06/12 قد نص في المادة رقم 39 منه على إنشاء مصرف وطني للإنماء يتولى مهمة تمويل المشاريع والدروس التي تقع ضمن الخطة العامة، بينما المرسوم الإشتراعي رقم 5 قد نص في المادة رقم 6 منه على أنه يحق لمجلس الإنماء والإعمار القيام بتمويل أي مشروع أو برنامج يقرر مجلس الوزراء إحالة أمر تمويله للمجلس، وقد منحت هذه المادة أيضاً صلاحية عقد القروض الداخلية والخارجية، وحق الإقتراض بأي شكل كان.

ثالثاً: أيضاً فقد نص القانون الصادر بتاريخ 1962/06/12 الذي نظم وزارة التصميم العام على تشكيل لجنة برئاسة وزير التصميم العام من أجل القيام بمهمة إيجاد الإنسجام والتناسق ما بين الخطة العامة والبرامج الفرعية، الأمر الذي يساعد على منع حصول أي تشابك أو تضارب بين الجهود التي تقوم بها الأجهزة المركزية واللامركزية على إختلافها، فإن هذا الأمر يغيب عن المرسوم الإشتراعي رقم 5 الصادر بتاريخ 1977/1/24 الذي أنشأ مجلس الإنماء والإعمار حيث نصت المادة رقم 2 منه فقط على مراعاة التشاور والتعاون مع مختلف الأجهزة المركزية واللامركزية عند قيامه بمهامه.

يتضح من خلال ما تقدم، بأن مجلس الإنماء والإعمار يتمتع بصلاحيات لم تكن تتمتع بها وزارة التصميم العام إلا أن هذه الصلاحيات التخطيطية والتنفيذية والرقابية والإستشارية والتوجيهية والمالية التي يتولاها عرضته الى الإنتقادات بإعتبار أن جمع هذه الصلاحيات بجهة واحدة لا يتفق مع قواعد التنظيم الإداري إضافةً الى أن صلاحياته لا تتلائم مع هيكلية التنظيمية بالمقارنة مع هيكلية وزارة التصميم العام كون هيكليتها كانت تتلائم مع صلاحياتها ومهامها المحصورة في نطاق التخطيط، الأمر الذي إنعكس سلباً على قدرة المجلس المذكور على النهوض بالأعباء الملقاة على عاتقه، وذلك الى جانب الصلاحيات المالية الممنوحة له من إقراض وإقتراض وتسليف مما يخالف أحكام الدستور

اللبناني بالإضافة الى التشابك مع مهام العديد من الوزارات ومع مهام وزارة الخارجية والمغتربين على صعيد العلاقات مع الهيئات الدولية.²⁰²

وتجدر الإشارة الى ان مجلس الإنماء والإعمار لا يخضع لرقابة التفتيش المركزي، أما يخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة وذلك طبقاً لنظام خاص يضعه مجلس الإدارة بالإتفاق مع ديوان المحاسبة، ويوافق عليه مجلس الوزراء مما عرضه للانتقادات وفتح المجال مجدداً للمطالبة بإعادة إنشاء وزارة للتخطيط.²⁰³

يستفاد مما تقدم، أن الدولة اللبنانية مدعوة الى إعادة النظر بمهام مجلس الإنماء والإعمار وذلك من أجل حصر دوره في نطاق معين وتعزيز الرقابة عليه، والى إنشاء وزارة للتخطيط تقوم بتولي بعض مهام مجلس الإنماء والإعمار وخصوصاً المهام التي لها علاقة بالتخطيط وبتنسيق الخطط والمشاريع التي تقوم بإعدادها الوزارات ذلك أن مجلس الإنماء والإعمار قد أنشئ في ظروف استثنائية من أجل القيام بمهمة إعادة الإعمار وتطوير البنى التحتية والبيئية وغير قادر على القيام بمهام وزارة للتخطيط.²⁰⁴

وبالعودة الى اللامركزية المرفقية المتمثلة بالمؤسسات العامة في لبنان فإن إفتقار القوانين والنصوص التنظيمية التي تنظم عملها وتحدد صلاحياتها الى الإشارة بشكل واضح الى مهمة التخطيط كوظيفة إدارية ينعكس سلباً على مدى قيام هذه الأجهزة بهذه المهمة بالفعالية المطلوبة، وذلك على عكس بعض الدول التي قامت بإصدار مراسيم وقوانين خاصة تفرض مهمة التخطيط وتحديداً التخطيط الإستراتيجي والتي من بينها الجمهورية التركية، ومن هنا لا بد من التساؤل حول

²⁰² علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص: 95، 96.

²⁰³ صلاح الدنف، إدارة الأموال العمومية في لبنان وحدود رقابة التفتيش المركزي، أطروحة أعدت لنيل شهادة الدكتوراه في الإدارة العامة والقانون المالي الضريبي، الجامعة اللبنانية، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والإقتصادية، بيروت، 2014، ص: 118، 119، 120.

²⁰⁴ كتاب وزير الدولة لشؤون التخطيط المسجل لدى رئاسة مجلس الوزراء برقم 1099 تاريخ 2017/3/4 ومرفقاته، مرجع سابق.

تجربة الجمهورية التركية بأجهزتها المركزية واللامركزية في تطبيق التخطيط الإستراتيجي وذلك بهدف الإستفادة منها وتحديد ما يمكن تطبيقه في لبنان بناءً على هذه التجربة.

المبحث الثاني: التخطيط الإستراتيجي في الجمهورية التركية

يعود اختيار تجربة الجمهورية التركية في التخطيط الإستراتيجي لعدة اسباب منها: حداثة هذه التجربة حيث أنه قد تم تعميم التخطيط الإستراتيجي على أجهزة الدولة المركزية واللامركزية في العام 2003، أيضاً فإن تطبيق التخطيط الإستراتيجي قد ساهم بتحقيق العديد من الفوائد التي ساهمت في تحسين أداء القطاع العام في تركيا.

من هنا مرت الجمهورية التركية بالعديد من الأحداث التي دفعت بها الى اعتماد التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام وذلك من أجل مواجهة التحديات التي فرضت عليها منذ العام 1993، لا سيما مع وفاة الرئيس التركي آنذاك بتاريخ 17 نيسان 1993،²⁰⁵ مما أدى الى ظهور أزمة سياسية وإقتصادية وذلك نتيجة لعدم الإستقرار في النمو الإقتصادي وارتفاع معدلات التضخم وارتفاع العجز في الموازنة وغيرها من المشاكل، إضافة الى الهزة الأرضية التي حدثت عام 1999 في إسطنبول والتي أدت الى خسائر إقتصادية كبيرة زادت من نفمة الشعب على القطاع العام وعلى بنية الدولة البيروقراطية مما أضعف ثقة الشعب بنظام الإدارة العامة والمسؤوليين السياسيين، ومع وصول حزب العدالة والتنمية الى الحكم عام 2002 بدأت عملية الإصلاح للإدارة العامة والتي من أبرزها اعتماد التخطيط الإستراتيجي.²⁰⁶

ومع بداية العام 2003 أعلنت الحكومة عن خطة عمل شاملة تستند على إستراتيجية ورؤية طويلة الأمد لتركيا والتي تناولت العديد من الأنشطة المتعلقة بإصلاح القطاع العام الى جانب برنامج للتحول الإقتصادي وإرساء الديمقراطية وإصلاح القوانين والسياسات الإجتماعية،²⁰⁷ على أن تساعد

²⁰⁵ Erik J. Zurcher, Turkey, A Modern History, London, And New York, New Edition, I.B Tauris & Co Ltd, 2004, P. 294.

²⁰⁶ Yuksel Demirkaya, "Strategic Planning In The Turkish Public Sector", Transylvanian Review Of Administrative Sciences, Babes-Bolyai University, Special Issue, Romania, 2015, P. From 15 To 29.

²⁰⁷ Paul Joyce, And Anne Drumaux, Op.Cit, P. 228.

الخطط الإستراتيجية التي تعدها الوزارات ومؤسسات القطاع العام والمحافظات والبلديات في تنفيذ خطط التنمية الوطنية التي تقوم بإعدادها وزارة التنمية التركية²⁰⁸ (منظمة تخطيط الدولة سابقاً).²⁰⁹

وتمكيناً لوحدات القطاع العام من القيام بالتخطيط الإستراتيجي صدرت مجموعة من القوانين التي تنظم كيفية إعداد الخطط الإستراتيجية،²¹⁰ حيث فرض على كل من الإدارات والمؤسسات العامة والمحافظات والبلديات (التي يتجاوز عدد سكانها الخمسين ألف نسمة بحسب المادة رقم 41 من قانون البلديات رقم 5393 الصادر بتاريخ 13-7-2005) إعتتماد التخطيط الإستراتيجي وتحديد أهداف إستراتيجية قابلة للقياس، وقياس الأداء وفقاً لمؤشرات محددة مسبقاً على أن تقوم بتخصيص مواردها وميزانياتها وبرامجها بناءً على خططها الإستراتيجية وأهدافها السنوية وذلك من أجل تقديم الخدمات العامة بالمستوى والجودة المطلوبين.²¹¹

وكذلك منح القانون في المادة التاسعة منه مهمة تحديد الجدول الزمني للتخطيط الإستراتيجي، وكذلك وضع المبادئ والإجراءات المتعلقة بربط الخطط الإستراتيجية بخطط التنمية الوطنية والبرامج الى وكيل وزارة منظمة تخطيط الدولة (The Undersecretariat of State Planning Organization). وقد نص القانون على أن يتولى الوزير مسؤولية ضمان إعداد وتنفيذ الخطط الإستراتيجية على أن يكون مسؤولاً أمام رئيس الوزراء والجمعية الوطنية التركية الكبرى.²¹²

وكذلك فرض القانون على كبار المديرين أي وكيل الوزارة (the undersecretary in ministries) وعلى المدير العام في المؤسسات العامة، وعلى المحافظ في المحافظات ورئيس

²⁰⁸ لقد تم إلغاء منظمة تخطيط الدولة وإستبدالها بوزارة التنمية وأوكلت إليها المهام التي كانت تقع على عاتق منظمة تخطيط الدولة وذلك بناءً على المرسوم الإشتراعي رقم 641 الصادر بتاريخ: 8-6-2011.

²⁰⁹ Paul Joyce, Op.Cit, P. 102.

²¹⁰ Yuksel Demirkaya, New Public Management In Turkey, Local Government Reform, New York, Routledge, 2016, P. 292.

²¹¹ Law No: 5018, Date Of Enactment: 10/12/2003, Public Financial Management And Control Law, Published In The Official Gazette, Issue: 25326, Date: 24/12/2003.

²¹² المرجع أعلاه.

البلدية في البلديات مسؤولية إعداد وتنفيذ الخطط الإستراتيجية والميزانية بما يتناسب مع خطة التنمية الوطنية وذلك تحت رقابة المدققين الداخليين الذين سيقومون بتدقيق وتقييم نفقات الإدارات وقراراتها وعملياتها على المعاملات المالية وفقاً لإمتثالها للأهداف والسياسات وخطة التنمية والبرامج والخطط الإستراتيجية وبرامج الأداء.²¹³

مع العلم أنه قد صدرت مجموعة من القوانين والبيانات بهدف تنظيم كيفية قيام الوزارات والمؤسسات العامة والمحافظات والبلديات في تركيا بإعداد خطط إستراتيجية، من هنا سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة بنود، يتناول البند الأول التخطيط الإستراتيجي على مستوى الوزارات والمؤسسات العامة، أما البند الثاني فيتناول التخطيط الإستراتيجي على مستوى المحافظات، أما البند الثالث فيتناول التخطيط الإستراتيجي على مستوى البلديات، وذلك في محاولة للإستفادة من التجربة التركية في حال إرتأت الحكومة اللبنانية إعتتماد التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام على المستوى المركزي وعلى المستوى اللامركزي.

²¹³ Law No: 5018, Date Of Enactment: 10/12/2003, Public Financial Management And Control Law, Op. Cit.

البند الأول: التخطيط الإستراتيجي على مستوى الوزارات والمؤسسات العامة

أنشئ القانون رقم 5436 في العام 2006 رئاسة تطوير الإستراتيجية في الوزارات التركية، وإدارة تطوير الإستراتيجية في المؤسسات العامة التركية وأوكل الى كلٍ منهما مهام تتعلق بالتخطيط الإستراتيجي.²¹⁴

وقد تراوحت هذه المهام ما بين تحديد الإستراتيجيات والسياسات المتوسطة والطويلة الأجل للإدارة وإجراء الدراسات اللازمة لتحديد أهداف الإدارة ووضع معايير الأداء والجودة ووضع برنامج تحضيرى بشأن أعمال التخطيط الإستراتيجي للإدارة، وتوفير التدريب والخدمات الإستشارية المطلوبة أثناء عملية التخطيط الإستراتيجي وتحديد نقاط الضعف والقوة في الإدارة، الى جانب العديد من المهام الأخرى التي تقع ضمن نطاق التخطيط الإستراتيجي وذلك في إطار إستراتيجية وسياسات التنمية الوطنية وبرنامج الحكومة.²¹⁵

ومن ثم صدر عن منظمة تخطيط الدولة بيان تنظيمي في العام 2006 بناءً على المادة التاسعة من قانون الإدارة المالية والرقابة العامة تضمن مبادئ تنظم التخطيط الإستراتيجي، ولا سيما التأكيد على أهمية مشاركة الجهات الداخلية والخارجية في عملية التخطيط الإستراتيجي، الى جانب تأكيده على أهمية الدور التنسيقي الذي تمارسه وحدات تطوير الإستراتيجية المنشأة في الوزارات والمؤسسات العامة التركية.²¹⁶

²¹⁴ Law No. 5436, Date Of Enactment: 22/12/2005, Law Amending The Public Financial Management And Control Law And Certain Laws And Decree Laws, Published In The Official Gazette, Issue: 26033, Date: 24/12/2005.

²¹⁵ The Turkish Council Of Ministers Decision No. 9972, Date: 6/1/2006, Regulation On The Working Procedures And Principles Of The Strategy Development Units, Published In The Official Gazette, Issue: 26084, Date: 18/2/2006.

²¹⁶ Regulation on Principles and Procedures for Strategic Planning in Public Administration, the State Planning Organization, Published In The Official Gazette, Issue: 26179, Date: 26/05/2006.

وأشار التنظيم الى أنه يجدر بالخطط الإستراتيجية أن تغطي فترة خمس سنوات حيث تبدأ عملية التخطيط الإستراتيجي بفترة تحضيرية يعلن عنها وكيل الوزارة في الوزارة، المدير العام في المؤسسة العامة، ومن ثم يتم إنشاء فريق للتخطيط الإستراتيجي وذلك بالتنسيق مع وحدة تطوير الإستراتيجية للقيام بتنفيذ وإدارة وتنظيم المرحلة التحضيرية وإعداد برنامج يتضمن: مراحل عملية التخطيط الإستراتيجي، الأنشطة التي ستنفذ في هذه المراحل، الجدول الزمني الذي يبين تواريخ الإنتهاء من المراحل والأنشطة، الوحدة والأشخاص المسؤولين عن التنفيذ، والنفقات التي تتطلبها عملية التخطيط والحاجة إلى الموارد البشرية والتقنية وغيرها من الأمور لتبدأ بعدها مرحلة إعداد الخطة الإستراتيجية حيث تقدم الوزارات والمؤسسات العامة خططها الإستراتيجية إلى وكيل وزارة منظمة تخطيط الدولة في شهر كانون الثاني من السنة التي تسبق السنة الأولى من الفترة التي تغطيها الخطة الإستراتيجية من أجل إخضاعها للتقييم، في حين يقتضي على البلديات والمحافظات إرسال خططها الإستراتيجية الى وزارة الداخلية والى وكيل وزارة منظمة التخطيط بعد موافقة مجلس المحافظة العام ومجلس البلدية عليها.²¹⁷

ومن ثم يتم إرسال تقرير الى الوزارة والمؤسسة العامة والمحافظة والبلدية يتضمن الملاحظات حول الخطة الإستراتيجية من أجل تعديلها في ضوء التقييم، ومن ثم ترسل بعد تصحيحها الى وزارة المالية ووكيل وزارة منظمة تخطيط الدولة ليتم إقرارها أساساً في إعداد الموازنة وبرنامج الأداء، ومن ثم ترسل نسخ عن الخطط الإستراتيجية الى الجمعية الوطنية الكبرى والى ديوان المحاسبة، ويتم الإعلان عنها الى المواطنين.²¹⁸

تجدر الإشارة الى أن منظمة تخطيط الدولة في تركيا قد أعدت في العام 2006 "دليل التخطيط الإستراتيجي للإدارة العامة" والذي تضمن توجيهات لوضع الإطار العام للخطة الإستراتيجية التي ستعدها الإدارات العامة، وتوجيهات للإدارة في عملية الإعداد. وفي هذا الدليل تم شرح جميع مراحل

²¹⁷ Regulation on Principles and Procedures for Strategic Planning in Public Administration, the State Planning Organization, Op. Cit.

²¹⁸ المرجع أعلاه.

التخطيط الإستراتيجي بوضوح وتفصيل بدءاً من مرحلة التحضير وصولاً إلى مرحلة المراقبة والتقييم، الى جانب تضمنه أيضاً لأمتلة ملموسة عن الطريقة التي يمكن بها للإدارات أن تعد رؤيتها ورسالتها وغاياتها وأهدافها الإستراتيجية ومؤشرات الأداء.²¹⁹

أما في لبنان وعلى الرغم من عدم وجود وزارة للتخطيط إلا أن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية قد أصدر "دليل إعداد الخطط الإستراتيجية في الوزارات والإدارات العامة في لبنان" والذي قام بإعداده فريق "تيم إنترناشيونال" الإستشاري في العام 2013 لمساعدة الوزارات على وضع الخطط الإستراتيجية القطاعية واعتماد الأسس المنهجية والنظرية التي ترافق عملية التخطيط الإستراتيجي وذلك بما يتناسب مع البيئة الإدارية للدولة اللبنانية كما يتضمن الدليل أيضاً شرحاً مفصلاً لمراحل التخطيط الإستراتيجي التي تساعد على صياغة الخطة الإستراتيجية.²²⁰

يستفاد مما تقدم أنه يمكن الإستفادة من التجربة المذكورة أعلاه عبر قيام الحكومة في لبنان بإنشاء وحدات للتخطيط داخل كل وزارة ومؤسسة عامة يوكل إليها مهام تتعلق بالتخطيط الإستراتيجي وما تتطلبه هذه العملية من صياغة إستراتيجيات والقيام بالدراسات اللازمة وتوفير التدريب والخدمات الإستشارية وغيرها من المهام.

كما يقتضي توضيح دور الوزير والمدير العام أو المدير في المؤسسات العامة والجهات المسؤولة الأخرى في عملية التخطيط الإستراتيجي، والقيام بإصدار تعاميم حول المراحل والألية التي سوف يتم من خلالها تطبيق التخطيط الإستراتيجي باعتبار أن هذا التخطيط سيساهم في تحسين أداء الأجهزة المركزية والامركزية في لبنان من جهة ويعزز قدرة القطاع العام على النهوض بالأعباء الملقاة على عاتقه من جهة أخرى في ظل تحديات القرن الواحد والعشرين التي تم ذكرها سابقاً.

²¹⁹ Yuksel Demirkaya, "Strategic Planning In The Turkish Public Sector", Transylvanian Review Of Administrative Sciences, Babes-Bolyai University, Special Issue, Romania, 2015, From P. 15 To P. 29.

²²⁰ مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مرجع سابق.

وفي الجمهورية التركية فإن اللامركزية الإدارية لا تنحصر فقط بالمؤسسات العامة حيث أن المحافظات تتمتع أيضاً بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، ومن هنا لا بد من التساؤل حول كيفية قيام المحافظات التركية بإعداد الخطط الإستراتيجية؟

البند الثاني: التخطيط الإستراتيجي على مستوى المحافظات

بتاريخ 4-3-2005 صدر القانون رقم 5302 الذي تضمن تنظيم التخطيط الإستراتيجي الذي يمارس على مستوى المحافظات والمهام التي تقع على عاتق المحافظ ومجلس المحافظة العام واللجنة التنفيذية للمحافظة.

ويقع على عاتق المحافظ مهمة إدارة المحافظة بما يتلائم مع الخطة الإستراتيجية، بالإضافة الى صياغة إستراتيجيات المحافظة التي يرأسها وإعداد وتنفيذ ورصد وتقييم الميزانية ومعايير الأداء لأنشطة المحافظة وللموظفين العاملين فيها وفقاً لهذه الإستراتيجيات، وتقديم تقارير عن هذه المواضيع إلى مجلس المحافظة العام، وحدد القانون مهمة مجلس المحافظة العام بإقرار الخطة الإستراتيجية ومؤشرات الأداء وبرنامج العمل وميزانية المحافظة، بينما يجب على اللجنة التنفيذية للمحافظة أن تقوم بمراجعة الخطة الإستراتيجية وبرنامج العمل السنوي وميزانية المحافظة وأن تُعلم المجلس بأرائها.²²¹

ومن الناحية العملية، فإنه على المحافظ أن يقوم في غضون ستة أشهر من الإنتخابات المحلية بصياغة ووضع الخطة الإستراتيجية وفقاً لخطة التنمية الوطنية والبرامج والخطة الإقليمية إذا وجدت، وتقديمها الى مجلس المحافظة العام، بالإضافة الى وضع خطة الأداء السنوية وتقديمها إلى المجلس قبل بداية السنة المعنية من أجل الموافقة عليها.²²²

مع العلم أنه يجب أن تحضر الخطة الإستراتيجية بالتشاور مع الجامعات والمؤسسات المهنية ومؤسسات المجتمع المدني المعنية بالموضوع، والتي لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد موافقة مجلس المحافظة العام عليها، على أن يقوم المحافظ بإعداد تقرير يبين الأنشطة المنفذة وفقاً للخطة

²²¹ Law No: 5302, Date Of Enactment: 22/2/2005, Law On Special Provincial Administration, Published In The Official Gazette, Issue: 25745, Date: 4/3/2005.

²²² المرجع أعلاه.

الإستراتيجية ومدى تحقيق الأهداف وفقاً لمعايير الأداء المحددة وأسباب أي إنحرافات عنها ويقدمه الى مجلس المحافظة العام.²²³

أما في لبنان فإن المحافظات لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالإستقلال المالي والإداري، فهي ليست وحدات إدارية مستقلة عن الإدارة المركزية وذلك لكونها جزء من التنظيم اللاحصري وبالنظر الى الصلاحيات الملقاة على عاتق المحافظ ومجلس المحافظة فإن المرسوم الإشتراعي رقم 116 الصادر بتاريخ 12/06/1959 المتعلق بالتنظيم الإداري لم يأت على ذكر إعداد خطط إستراتيجية للمحافظة كما في تركيا.²²⁴

مع العلم أنه بتاريخ 2012/11/7 صدر عن رئيس الحكومة²²⁵ القرار الذي قضى بتشكيل لجنة من أجل إعداد مشروع قانون لتطبيق اللامركزية الإدارية والتي قامت بوضع مسودة تضمنت إقتراح إعطاء المجالس المحلية إستقلالية مالية وإدارية واعتماد القضاء كوحدة لامركزية، واللافت في هذا المشروع أنه قضى بتشكيل مجالس للأقضية تتألف من هيئة عامة ومجلس إدارة ينبثق عن هذه الأخيرة على ان يمنح مجلس إدارة القضاء صلاحية وضع خطة إستراتيجية وتعديلها لتنمية القضاء وإعداد الدراسات اللازمة لذلك وعرضها على الهيئة العامة من أجل الموافقة عليها.²²⁶

على الرغم من عدم إقرار هذا القانون حتى الآن وعدم تضمينه أحكاماً حول الطريقة التي سيتم فيها إعداد الخطط الإستراتيجية إلا أنه يعتبر خطوة إيجابية من أجل تمكين المجالس المحلية من إعداد خططها الإستراتيجية الأمر الذي سيساهم بتحقيق الإنماء المتوازن في لبنان.

²²³ Law No: 5302 Date Of Enactment: 22/2/2005 Law On Special Provincial Administration, Op. Cit.

²²⁴ المرسوم الإشتراعي رقم 116 تاريخ 12-6-1959 المتعلق بالتنظيم الإداري، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 29، تاريخ: 1959/06/20.

²²⁵ رئيس الحكومة السابق نجيب ميقاتي.

²²⁶ ريان عساف، اللامركزية الإدارية في لبنان: من العنوان الجامع الى القانون الجامع؟ إضاءة على مشروع قانون اللامركزية الإدارية، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد رقم: 92، نيسان 2015، ص: 5 الى ص: 30.

إنطلاقاً مما تقدم فإنه يمكن للحكومة اللبنانية منح المحافظات في لبنان الإستقلال المالي والإداري الى جانب إنشاء وحدات للتخطيط لديها وذلك من أجل أن تقوم بمهمة إعداد الخطط الإستراتيجية للمحافظة والتي سوف تتضمن مشاريع تسعى الى تحقيق التنمية الإجتماعية والإقتصادية للمحافظة وذلك بناءً على إحتياجاتها، الأمر الذي من شأنه تعزيز مبدأ الإنماء المتوازن والتنمية الشاملة في لبنان.

والى جانب اللامركزية الإدارية المعتمدة في الجمهورية التركية على مستوى المحافظات، فإنها تعتمد أيضاً على اللامركزية المحلية على مستوى البلديات، ومن هنا لا بد من التساؤل حول كيفية قيام البلديات التركية بإعداد الخطط الإستراتيجية؟

البند الثالث: التخطيط الإستراتيجي على مستوى البلديات

بتاريخ 13-7-2007 صدر القانون رقم 5393 الذي تضمن تنظيم التخطيط الإستراتيجي الذي يمارس على المستوى البلدي والمهام التي تقع على عاتق كل من رئيس ومجلس البلدية واللجنة التنفيذية للبلدية.

ويقع على عاتق رئيس البلدية مهمة إدارة البلدية بما يتلائم مع الخطة الإستراتيجية بالإضافة الى صياغة إستراتيجيات البلدية التي يرأسها وإعداد وتنفيذ ورصد وتقييم الميزانية ومعايير الأداء لأنشطة ولموظفي البلدية وفقاً لهذه الإستراتيجيات، وتقديم تقارير عن هذه المواضيع إلى مجلس البلدية في حين حدد القانون مهمة المجلس البلدي بإقرار الخطة الإستراتيجية ومؤشرات الأداء وبرنامج العمل وميزانية البلدية، بينما يجب على اللجنة التنفيذية للبلدية أن تقوم بمراجعة الخطة الإستراتيجية وبرنامج العمل السنوي وميزانية البلدية وأن تُعلم المجلس بأرائها.²²⁷

ومن الناحية العملية فإنه يقع على رئيس البلدية في غضون ستة أشهر من الإنتخابات المحلية القيام بصياغة ووضع الخطة الإستراتيجية وفقاً لخطة التنمية الوطنية والبرامج والخطة الإقليمية إذا وجدت وتقديمها الى مجلس البلدية بالإضافة الى وضع خطة الأداء السنوية وتقديمها إلى المجلس قبل بداية السنة المعنية من أجل الموافقة عليها.²²⁸

مع العلم أنه يجب أن تحضر الخطة الإستراتيجية بالتشاور مع الجامعات والمؤسسات المهنية ومؤسسات المجتمع المدني المعنية بالموضوع، والتي لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد موافقة مجلس البلدية عليه، على أن يقوم رئيس البلدية بإعداد تقرير يبين الأنشطة المنفذة وفقاً للخطة الإستراتيجية

²²⁷ Law No: 5393 Date Of Enactment: 3/7/2005 Municipality Law, Published In The Official Gazette, Issue: 25874, Date: 13/7/2005.

²²⁸ المرجع أعلاه.

ومدى تحقيق الأهداف وفقاً لمعايير الأداء المحددة وأسباب أي إنحرافات عنها يقدمه الى مجلس البلدية.²²⁹

وبالعودة الى لبنان فإن البلديات تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري ولكن على الرغم من هذا الإستقلال إلا أن المرسوم الإشتراعي رقم 118 الصادر بتاريخ 1977/06/30 لم ينص على قيام رئيس البلدية أو المجلس البلدي بإعداد خطة إستراتيجية للبلدية.²³⁰

ولكن هناك مبادرات تسعى الى إدخال التخطيط الإستراتيجي الى البلديات اللبنانية، حيث قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في لبنان في أيلول 2012 بإطلاق برنامج "بلدي" والذي يهدف الى بناء التحالفات من أجل التقدم والتنمية والإستثمار المحلي، والذي أنبثق عنه برنامج يدعى "بلدي بلاس" في شهر أيلول 2013 والذي سعى الى توفير الدعم التقني المتخصص والتدريب لخمسة عشرة بلدية وقد تضمن هذا الدعم تعزيز قدرات البلديات في التخطيط الإستراتيجي للتنمية المحلية.²³¹

وتجدر الإشارة الى أن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية قد أطلق "مشروع دعم تحسين الحكم المحلي" الذي يسعى الى ترسيخ إستخدام الأساليب الحديثة وإتباع النهج التشاركي في التخطيط التنموي والذي يضم العديد من التجمعات البلدية²³² وذلك بهدف تعزيز الإستخدام البناء

²²⁹ Law No: 5393 Date Of Enactment: 3/7/2005 Municipality Law, Op. Cit.

²³⁰ المرسوم الإشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 المتعلق بقانون البلديات، الجريدة الرسمية، رقم العدد: 20، تاريخ النشر: 1977/07/07.

²³¹ الموقع الإلكتروني: <http://baladi-lebanon.org/ar/baladi-plus/support>، تاريخ زيارة الموقع: 2018/01/30.

²³² عكار - الجومة، عاليه، بنت جبيل، الشوف السويجاني، الشوف الأعلى، المتن الأعلى، الهرمل، إقليم التفاح، جزين، كسروان، السهل، وزغرتا.

لتقنيات التخطيط الإستراتيجي عبر إطلاق أنشطة للتدريب والتوعية حول آليات ومناهج التخطيط الإستراتيجي لكل من المجالس البلدية وموظفي البلدية وهيئات المجتمع المدني.²³³

يستفاد مما تقدم أنه يقع على عاتق الحكومة اللبنانية وذلك نظراً لأهمية دور البلديات في التنمية المحلية تعزيز تطبيق التخطيط الإستراتيجي في البلديات اللبنانية من أجل قيامها بإعداد خططها الإستراتيجية، باعتبار ان تمكين السلطات المحلية في لبنان من إعتقاد وتطبيق التخطيط الإستراتيجي سيؤدي الى تعزيز دور البلديات في رسم معالم الخطة الإنمائية وتنفيذ مشاريعها.²³⁴

تجدد الإشارة الى أنه بعد إستعراض أبرز القوانين التي ساهمت في فرض التخطيط الإستراتيجي على القطاع العام في تركيا فإنه من المفيد أيضاً التساؤل حول الفوائد التي حققها القطاع العام التركي بإعتماده التخطيط الإستراتيجي؟ وذلك في محاولة للإضاءة على الفوائد التي يمكن أن يجنيها القطاع العام في لبنان في حال تم تطبيق التخطيط الإستراتيجي على الصعيد المركزي وعلى الصعيد اللامركزي.

ساهم التخطيط الإستراتيجي في تحقيق العديد من الفوائد للقطاع العام التركي، والتي من أبرزها: إعتباره كأداة هامة من أجل تحقيق المساءلة والشفافية، ترسيخ نمط التفكير الإستراتيجي في القطاع العام، توفير قاعدة بيانات تسمح للقطاع العام بتقييم أدائه، تطوير القطاع العام وذلك بفضل تأثير بناء القدرات والتدريب داخلها، صياغة الإستراتيجيات الوزارية بناءً على جهود مشتركة بين أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين، تعميم ثقافة إرتباط التخطيط الإستراتيجي بالحكم الرشيد في القطاع العام وغيرها من الفوائد.²³⁵

²³³ الموقع الإلكتروني: <http://www.charaka.gov.lb/Arabic/Project/Pages/default.aspx>، تاريخ زيارة الموقع: 2018/01/30.

²³⁴ زياد عبود علوش، لبنان التنمية: آفاق وتحديات، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، دار الفرابي، 2014، ص: 17.

²³⁵ Paul Joyce, And Anne Drumaux, Strategic Management In Public Organizations, European Practices And Perspectives, New York, Routledge, 2014, P. 235.

بالإضافة الى ذلك صدر في العام 2012 تقرير عن البنك الدولي يضم إحصائات حول درجة فعالية الحكومة في عدد من الدول والذي أُسْتُخدم كمؤشر على قدرات الدولة الإستراتيجية ودرجة ثقة المواطنين بالحكومة، وقد أظهر التقرير أن ثقة المواطنين في الحكومة تزداد مع إزدياد فعاليتها وأن الدول التي يكون فيها مؤشر نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مرتفع يكون لديها مؤشر فعالية الحكومة مرتفع أيضاً.²³⁶

واللافت في هذا التقرير تحقيق تركيا لدرجة مرتفعة من ثقة المواطنين في الحكومة على الرغم من تحقيقها لدرجة متدنية في مؤشري فعالية الحكومة والناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد، ولكن منذ قيام الحكومة التركية عام 2003 بتقديم التخطيط الإستراتيجي كجزء من إصلاحاتها للإدارة المالية العامة اصبحت تتمتع بإستقرار نوعاً ما وبسجل إقتصادي جيد مما يدل على أن الحكومات التي تثبت هويتها كدولة إستراتيجية تبدو مؤهلة وذات مصداقية أكثر أمام المواطنين.²³⁷

يتضح من خلال ما تقدم بأن الجمهورية التركية قد حصدت ثمرة الجهود التي بذلتها في مجال فرض التخطيط الإستراتيجي على القطاع العام لديها على الرغم من حداثة هذه التجربة نسبياً التي تحتاج الى التطوير المستمر لتتلائم أكثر مع واقعها ومع تحديات القرن الواحد والعشرين.

من اللافت أنه في لبنان ليس هناك من نص قانوني يلزم القطاع العام إعتماد التخطيط الإستراتيجي، بل هناك فقط إشارة الى أهمية تفعيل التخطيط الإستراتيجي في الإدارات والمؤسسات العامة اللبنانية في البيان الوزاري لحكومة الإنماء والتطوير لعام 2009 في حين يغيب هذا المفهوم عن البيانات الوزارية للحكومات اللاحقة، وبالتالي فإنه بغياب النص القانوني لا تكون الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات في لبنان ملزمة إعداد خطط إستراتيجية وبالتالي يصبح التخطيط الإستراتيجي خياراً يعود لكل إدارة عامة أن تقوم به أو لا.

²³⁶ Thomas R. Klassen, And Denita Cepiku, And T. J. Lah, Op.Cit, P. 288, 289.

²³⁷ المرجع أعلاه، ص: 288، 289.

يستفاد مما تقدم وإنطلاقاً من كون لبنان يعاني من مشاكل تتمثل بعدم الإستقرار في النمو الإقتصادي وإرتفاع العجز في الموازنة والنظام البيروقراطي الذي يعاني منه القطاع العام فإنه من الضروري على الحكومة اللبنانية أن تقوم بعدة تدابير أبرزها:

أولاً: إعتاد اللامركزية الإدارية على مستوى المحافظات من أجل تمكينها من إعداد الخطط الإستراتيجية للمحافظة.

ثانياً: إصدار قوانين أو نصوص تنظيمية تفرض على القطاع العام اللبناني بشقيه المركزي واللامركزي إعتاد التخطيط الإستراتيجي وتنظم الجهات المسؤولة عن إعداد وتنفيذ ومراقبة الخطة الإستراتيجية، والجهة المسؤولة عن تصديق هذه الخطط، وتحديد موعد زمني من أجل عرض هذه الخطط الإستراتيجية على الحكومة.

ثالثاً: إنشاء وحدات للتخطيط لدى الوزارات والمؤسسات العامة والمحافظات في لبنان وتمكينها من ناحية العنصر البشري الكفؤ تكون من مهمتها القيام بإعداد الخطة الإستراتيجية وذلك بمشاركة معظم موظفي وإدارات هذه الأجهزة، أما بالنسبة الى البلديات فإنه من الممكن أن تتولى هذه المهمة السلطة التنفيذية في البلدية تحت إشراف السلطة التقريرية وذلك نظراً لصغر حجم العديد من البلديات في لبنان والتي من المفترض أن تعدها بما يتلائم مع الخطة الإستراتيجية للمحافظة وخطة التنمية الوطنية.

رابعاً: إنشاء وزارة للتخطيط من أجل أن تقوم بمهمة تنسيق الخطط الإستراتيجية التي سوف تقوم بإعدادها الأجهزة المركزية واللامركزية في لبنان بما يتلائم مع خطة التنمية الوطنية التي من المفترض أن تعدها هذه الوزارة وذلك على ضوء التوجهات العامة للحكومة، الى جانب ممارستها لدور رقابي حول مدى قيام هذه الأجهزة بتنفيذ هذه الخطط، أيضاً فإنه من الممكن أن تتولى أيضاً مسؤولية إعداد وتدريب موظفي وحدات التخطيط لدى الاجهزة المركزية واللامركزية من جهة وموظفي البلديات من جهة أخرى على هذا المنهج الجديد في التخطيط.

ينضح من خلال ما تقدم، بأن عدم إعتداد لبنان على صيغة موحدة للتخطيط والتي تظهر من خلال قيام الحكومة اللبنانية بالتعاقد مع مؤسسة إنكليزية عام 1964، ومن ثم إنشاء مجلس التخطيط والإنماء عام 1953، ومن ثم مع إنشاء وزارة التصميم العام عام 1954، ومن ثم قيام الحكومة بالإستعانة ببعثة أرفد عام 1960، لحين إلغاء وزارة التصميم العام من أجل إنشاء مجلس الإنماء والإعمار عام 1977، الى جانب الأوضاع الأمنية والسياسية التي مر بها لبنان في تلك الفترة قد إنعكس سلباً على مسيرة التخطيط الإنمائي في لبنان.

ولقد بينت التجربة بأن إنشاء مجلس الإنماء والإعمار وإلغاء وزارة التصميم العام من أجل أن يقوم بمهمة إعادة إعمار ما تهدم بفعل الحرب الأهلية لم يشكل تجربة ناجحة نظراً لإفتقار المجلس الى مهام كانت تقوم بها وزارة التصميم العام وتحديداً مهمة التنسيق بين الجهود التي تقوم بها الأجهزة المركزية واللامركزية والتي تحظى بأهمية كبرى من أجل أن تمنع التشابك ما بين صلاحياتها.

بالإضافة الى كون مهامه الكثيرة التخطيطية والتنفيذية والرقابية والتمويلية والإستشارية وغيرها لا تتفق مع حسن التنظيم الإداري ولا تتلائم مع هيكلية التنظيمية، الأمر الذي يحد من قدرته على النهوض بالأعباء الملقاة على عاتقه من جهة، وبقدرته على القيام بها بالفعالية والجودة المطلوبتين من جهة أخرى.

وإن هذا الأمر قد دفع البعض الى المطالبة بإعادة إحياء وزارة التصميم العام وإلغاء مجلس الإنماء والإعمار منذ العام 1987 حيث ظهرت العديد من المبادرات وإقتراحات ومشاريع القوانين التي تسعى الى إعادة إحياء وزارة التصميم العام أو إنشاء وزارة للتخطيط، والتي تحتاج الى اعادة درس كإقتراح القانون الذي قدمه النائب علي حسن خليل الرامي الى إعادة إحياء وزارة التصميم العام الذي كان يشوبه العديد من الثغرات خصوصاً فيما يتعلق بأسلوب التخطيط القائم على المركزية الشديدة الذي كانت متبعة في وزارة التصميم العام والذي لم يعد يتلائم مع التوجهات المعاصرة في هذا المجال.

ولكن في المقابل فإن مشروع القانون الذي أعده مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الرامي الى إنشاء وزارة للتخطيط عام 2004 ومبادرة الوزير ميشال فرعون التي خلصت الى الحاجة الى إنشاء وزارة للتخطيط فيلاحظ أنهما من أفضل الحلول المقترحة في هذا المجال نظراً لأنهما يتضمنان مهام تتلائم مع ما يتم تطبيقه حالياً في الدول المتطورة كمهمة التخطيط الإستراتيجي.

وبالحديث عن التخطيط الإستراتيجي، فإن نجاح تجربة الجمهورية التركية في هذا المجال والذي يظهر من خلال الفوائد التي حققها القطاع العام التركي والتي من بينها: توفير قاعدة معلومات من أجل تقييم الأداء، تحقيق المساءلة والشفافية، بناء القدرات والتدريب وذلك بعد أن قامت الدولة التركية بإصدار مجموعة من القوانين من أجل تنظيم كيفية إعداد الخطط الإستراتيجية، وتحديث مهام كل من الوزير والمدير العام والمحافظ ورئيس البلدية من أجل أن يقوموا بتولي مهمة التأكد من إعداد وتنفيذ الخطة الإستراتيجية المرتبطة بإدارتهم.

بالإضافة الى إنشاء وحدات للتخطيط ضمن الوزارات والمؤسسات العامة من أجل أن تتولى مهام مرتبطة بإعداد الخطة الإستراتيجية وغيرها من التدابير التي يمكن للحكومة اللبنانية الإستئناس بها او غيرها من التجارب الناجحة في دول اخرى، في حال قررت اعتماد التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام اللبناني وذلك بعد إضافة التعديلات عليها من أجل أن تتلائم مع الواقع اللبناني.

ولكن على الرغم من عدم وجود نص قانوني يفرض تطبيق التخطيط الإستراتيجي على القطاع العام اللبناني، إلا أنه يلاحظ أن بعض الإدارات المركزية واللامركزية في لبنان تقوم بإعتماده باعتبار ان التخطيط بشكل عام يعتبر جزءاً أساسياً من مهام الإدارة التي تبدأ بالتخطيط والتنظيم والقيادة وتنتهي بالرقابة.

ولذلك سيتم التعرض لتجربة وزارتي الزراعة والصناعة ومجلس الإنماء والإعمار في هذا المجال، ومن هنا لا بد من التساؤل حول الفرق بين التخطيط الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار وبين التخطيط الإستراتيجي في كل من هاتين الوزارتين التي سيتم عرضها على سبيل المثال؟

الفصل الثالث: التخطيط الإستراتيجي ما بين الإدارة المركزية ومجلس الإنماء

والإعمار

يعتبر التخطيط من بين أهم الوظائف التي من المفترض أن تقوم بها الإدارة في القطاع العام بشقيه المركزي واللامركزي، إلا أن كيفية تطبيق هذه المهمة يعود الى كل إدارة من أجل أن تقوم بها بما يتناسب مع اختصاصها وصلحياتها وبالتالي فإن وجود قوانين ونصوص تنظيمية توضح كيفية القيام بهذه الوظيفة من شأنه أن يسهل ويحفز الإدارات على اتباع التخطيط ويساهم في تعميم منهج موحد للتخطيط لدى كافة الأجهزة المركزية واللامركزية، وذلك على غرار الدول المجاورة كالجمهورية التركية التي قامت بفرض التخطيط الإستراتيجي على قطاعها العام.

وفي لبنان فإن غياب هذه النصوص ينعكس سلباً على مدى قيام الأجهزة المركزية واللامركزية بتطبيق التخطيط الإستراتيجي، إلا أن هذا الأمر لم يمنع قيام بعض الوزارات والمؤسسات العامة بإعداد خطط استراتيجية والتي من بينها وزارتي الزراعة والصناعة ومجلس الإنماء والإعمار.

إلا أن الاختلاف في الصلاحيات بين الإدارات المركزية التي تكون مسؤولة عن إدارة وتطوير مرفق عام محدد، وصلاحيات الإدارات اللامركزية وتحديداً مجلس الإنماء والإعمار التخطيطية والتنفيذية المنصوص عليها في المرسوم الإشتراعي رقم 5 تاريخ 1977/01/31 (إنشاء مجلس الإنماء والإعمار) والتي تشمل قطاعات مختلفة وتتشابك مع مهام وزارات اخرى ساهمت في تمييز التخطيط الإستراتيجي المطبق لدى كل منهما.

وإنطلاقاً من صلاحيات مجلس الإنماء والإعمار في التنفيذ فإن مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان يقع من ضمن المشاريع التي يقوم المجلس بتنفيذها بناءً على طلب الحكومة بهدف تحقيق التنمية في تلك المنطقة، إلا أن هذا الدور يتقاطع مع دور البلديات التي تعتبر الشريك الإستراتيجي للدولة لتنفيذ المشاريع التي تحقق التنمية الإجتماعية والإقتصادية على المستوى المحلي وذلك إستناداً الى قانون البلديات، واللافت في هذا المشروع أنه تم الإعتماد على التخطيط

الإستراتيجي من أجل وضع خطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية المستدامة لمحافظة عكار وأعلى منطقتي الهرمل والضنية.

من هنا سوف يجيب هذا الفصل عن الإشكاليات التالية:

ما هو الفرق بين التخطيط الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار وبين التخطيط الإستراتيجي في بعض الوزارات التي سيتم عرضها على سبيل المثال؟

ما هي الأهداف التي أنشئ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان من أجلها؟ وما هي المكونات التي تضمنها المشروع؟

ما هي الخطوات التي مر بها مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان وصولاً الى تنفيذه؟ وما هي الإنجازات التي قام المشروع بتحقيقها؟

ما هي المشاكل التي واجهت تنفيذ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان؟ وكيف تم التصدي لها؟

كيف جرى تقييم مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان؟

وعليه سيعالج هذا الفصل، التخطيط الإستراتيجي ما بين الإدارات المركزية ومجلس الإنماء والإعمار، من خلال خمسة مباحث:

المبحث الأول: التخطيط الإستراتيجي بين مجلس الإنماء والإعمار ووزارتي الزراعة والصناعة.

المبحث الثاني: مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان.

المبحث الثالث: الخطوات التي مر بها مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان وإنجازاته.

المبحث الرابع: المشاكل التي واجهت تنفيذ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان.

المبحث الخامس: تقييم مشروع دعم التنمية المحلية الذي قام المجلس بتنفيذه.

المبحث الأول: التخطيط الإستراتيجي بين مجلس الإنماء والإعمار ووزارتي الزراعة والصناعة

تعتبر الإدارة في القطاع العام بشقيه المركزي واللامركزي الجهة المسؤولة عن تحقيق مهام وأهداف الدولة وتلبية حاجات المواطنين الى جانب كونها تمارس دوراً في تحقيق التنمية الشاملة وبالتالي فإنها من أجل أن تنهض بهذه الأعباء الملقاة على عاتقها بالجودة والفعالية المطلوبة فإنها بحاجة الى أن تقوم بمجموعة من الوظائف والتي حددها هنري فايول على أنها: التخطيط، التنظيم، التنسيق، القيادة والرقابة. ولكن على الرغم من كون هذه المهام تقع ضمن صلب نشاط الإدارة، أي أنه من الطبيعي أن تقوم بهذه الوظائف، إلا أنه لجأت بعض الدول كالجمهورية التركية مثلاً الى إصدار قوانين سعت من خلالها الى فرض اعتماد أسلوب التخطيط الإستراتيجي على قطاعها العام وتحديد كيفية القيام بهذه المهمة، الأمر الذي ساهم في تطبيق أسلوب موحد للتخطيط داخل كل أجهزتها المركزية واللامركزية، خصوصاً أن التخطيط هو أهم وظيفة من هذه الوظائف الإدارية والأساس الذي تركز عليه الوظائف الأخرى.²³⁸

وبالتالي فإنه على الرغم من كون وظيفة التخطيط هي من بين مهام الإدارة، إلا أن هذا الأمر لا يمنع وجود نصوص قانونية أو تنظيمية تفرض تطبيق التخطيط وتحديداً التخطيط الإستراتيجي على أجهزة الدولة المركزية واللامركزية وتعمل على توضيح كيفية قيام هذه الأجهزة بهذه المهمة وتوحد طريقة تطبيق التخطيط لدى مختلف أجهزة الدولة المركزية واللامركزية خصوصاً عند فرض أسلوب جديد في التخطيط على القطاع العام كالتخطيط الإستراتيجي.

وفي لبنان فإن غياب النص القانوني الذي يفرض تطبيق التخطيط وتحديداً التخطيط الإستراتيجي ينعكس سلباً على مدى قيام الإدارات والمؤسسات العامة بإعداد خطط إستراتيجية، ويظهر هذا الأمر من خلال عدم قيام العديد من الأجهزة المركزية واللامركزية بإعداد مثل هذه الخطط.

²³⁸ علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص: 64، 65،

وعلى الرغم من غياب النص القانوني الذي يفرض تطبيق التخطيط الإستراتيجي تقوم بعض الأجهزة المركزية واللامركزية في لبنان بإعتماد هذا النوع من التخطيط وإعداد خطة إستراتيجية للقطاع المسؤولة عنه كوزارتي الزراعة والصناعة، إلا أن إختلاف مهام وصلاحيات الأجهزة المركزية واللامركزية في لبنان وتحديداً مجلس الإنماء والإعمار من الطبيعي أن يؤدي الى إختلاف طريقة تطبيق التخطيط الإستراتيجي لدى كل منها.

من هنا سوف يتم تقسيم هذا المبحث الى ثلاثة بنود، يتناول البند الأول التخطيط الإستراتيجي في وزارة الزراعة، أما البند الثاني فيتناول التخطيط الإستراتيجي في وزارة الصناعة، أما البند الثالث فيتناول التخطيط الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار وذلك من أجل تحديد الفوائد التي حققتها الأجهزة المركزية من جراء تطبيق هذا التخطيط ومن ثم القيام بمقارنة ما بين تطبيق التخطيط الإستراتيجي في وزارتي الصناعة والزراعة من جهة ومجلس الإنماء والإعمار من جهة أخرى من أجل تحديد الفرق بينهما.

البند الأول: التخطيط الإستراتيجي في وزارة الزراعة

بتاريخ 1955/01/18 صدر المرسوم الإشتراعي رقم 31 المتعلق بتنظيم وزارة الزراعة وحدد في المادة الأولى منه مهام وصلاحيات وزارة الزراعة التي تراوحت بين: "تنظيم توزيع مياه الري وطرق استعمالها ومراقبة تنفيذ هذا التنظيم، تصميم طرق المزارع، مراقبة اعمال الجمعيات التعاونية والغرف والهيئات الزراعية، مراقبة الاتجار بالمواد الزراعية واعطاء اجازات باستيرادها او تصديرها ضمن حاجات البلاد،"²³⁹ الى جانب غيرها من المهام التي تقع ضمن نطاق قطاع الزراعة وبالتالي فإنه تعتبر وزارة الزراعة الجهة المسؤولة عن تنمية وتطوير القطاع الزراعي.

من هنا فإنه قد تم اختيار تجربة وزارة الزراعة في التخطيط الإستراتيجي كون القطاع الزراعي قد عانى على مر السنين من عدم توافر توجه سياسي داعم ومستمر من أجل تطوير هذا القطاع، الى

²³⁹ المرسوم الإشتراعي رقم 31 المتعلق بتنظيم وزارة الزراعة الصادر بتاريخ 1955/01/18، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 3، تاريخ: 1955/01/19.

جانب عدم وضع الحكومة للقطاع الزراعي ضمن سلم أولوياتها الأمر الذي انعكس سلباً على الموازنة السنوية المخصصة لوزارة الزراعة والى كون الوزارة تمارس دوراً أساسياً في تنمية هذا القطاع وتحسينه، الأمر الذي دفعها الى إعداد خطة إستراتيجية تسعى من خلالها الى تحقيق هذه الغاية.²⁴⁰

وبناءً على إستراتيجية وزارة الزراعة للأعوام 2015-2019 فإن الوزارة تعتبر الجهة المسؤولة عن إدارة ووضع الإطار الإستراتيجي للقطاع الزراعي وإعداد السياسات والبرامج الهادفة الى تطويره وتحسينه ووضع الأطر القانونية والتنظيمية من أجل تنظيم هذا القطاع لما له من تأثير على الناحيتين الإجتماعية والإقتصادية خصوصاً في المناطق الريفية في لبنان كون الزراعة تشكل في الريف المصدر الرئيسي للدخل وفرص العمل حيث أنه بلغت في العام 2009 العمالة الزراعية نسبة 6% من العمالة الوطنية من خلال تأمين فرص عمل لأكثر من 25% من سكان الريف والمساهمة بـ80% من الناتج المحلي في الريف مما دفع وزارة الزراعة الى إعداد خطة إستراتيجية تسعى من خلالها النهوض بالقطاع الزراعي اللبناني.²⁴¹

من هنا قامت وزارة الزراعة بوضع خطة إستراتيجية وذلك للأعوام 2015-2019 من أجل تطوير دور الوزارة في إدارة القطاع الزراعي وتعزيز جهوزيتها لمواجهة التحديات والأزمات، من خلال تحقيق الأهداف التالية: "توفير غذاء سليم وذو جودة، تعزيز مساهمة الزراعة في التنمية الإقتصادية والإجتماعية، تعزيز الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية والوراثية."²⁴²

وكانت قد عقدت دورتين تدريبيتين في جامعة سيدة اللويزة شارك فيها حوالي 40 موظفاً من وزارة الزراعة من تشرين الثاني 2010 إلى شباط 2011 حول مفهوم التخطيط الإستراتيجي، شارك في

²⁴⁰ وزارة الزراعة اللبنانية، إستراتيجية وزارة الزراعة للأعوام 2015-2019، لبنان، د.ذ سنة النشر، ص: 18.

²⁴¹ المرجع أعلاه، ص: 6، 11، 13.

²⁴² المرجع أعلاه، ص: 28.

كل منها المسؤولين عن جميع المديریات والمصالح في الإدارة المركزية وكذلك في المصالح الإقليمية مما أدى الى صياغة خطة إستراتيجية عكست أولويات الوزارة.²⁴³

وقد تم إعداد الخطة الإستراتيجية للوزارة ضمن إطار برنامج التنمية الزراعية والريفية الذي يقوم الإتحاد الأوروبي بتمويله والتي تقوم وزارة الزراعة بتنفيذه حيث جرى تشكيل عشر فرق عمل فنية داخل الوزارة من أجل القيام بهذه المهمة وذلك تحت إشراف المعنيين في هذا البرنامج.²⁴⁴

وقد تألفت هذه الفرق من موظفين من الوزارة من ذوي الخبرة من مختلف المديریات التابعة للمديرية العامة للزراعة، ومن ممثلين عن عدد معين من الوزارات والمؤسسات المعنية والجمعيات الغير حكومية، بالإضافة الى غيرهم من الشركاء المحليين من القطاعين العام والخاص، حيث تم الإعتماد على النهج التشاركي في التخطيط الإستراتيجي.²⁴⁵

ولقد تم إعداد الخطة الإستراتيجية الحالية للوزارة على ثلاث مراحل:²⁴⁶

- في المرحلة الأولى: تم الإعتماد على تحليل SWOT بهدف تحليل الوضع الحالي للقطاع الزراعي أي تحديد نقاط القوة والضعف والفرص المتاحة والتهديدات المحتملة.
- تم توحيد النتائج التي توصلت اليها فرق العمل الفنية وترتيبها وفقاً لأولويات وذلك من أجل إعداد التوجه الإستراتيجي.
- تحديد التوجهات الأساسية للسياسة الزراعية في لبنان ومسارات عملها.
- أما في المرحلة الثانية: فقد تم إعداد الخطة الإستراتيجية من أجل أن تغطي فترة زمنية تبلغ خمس سنوات وذلك بحسب التوجهات الأساسية التي تم الإتفاق عليها في المرحلة الأولى.

²⁴³ مقابلة مع لمياء التوم، رئيسة مصلحة البرامج والمشاريع الإنمائية في وزارة الزراعة، وأمال صليبي، رئيسة مصلحة الإحصاء والدراسات الإقتصادية في وزارة الزراعة، مبنى وزارة الزراعة اللبنانية الكائن في منطقة بئر حسن، 2018/02/12.

²⁴⁴ وزارة الزراعة اللبنانية، مرجع سابق، ص: 3.

²⁴⁵ المرجع أعلاه، ص: 3.

²⁴⁶ المرجع أعلاه، ص: 3، 17، 18.

- تحضير أدوات عمل ونماذج للتخطيط السريع من أجل أن يتم إستعمالها من قبل فرق العمل الفنية.
- مناقشة وبلورة تدخلات وزارة الزراعة الإستراتيجية من خلال تنظيم ورش عمل لفرق العمل الفنية العشرة.
- تحديد رسالة ورؤية وزارة الزراعة بالإضافة الى الهدف العام والأهداف الخاصة ومؤشراتها والنشاطات المحددة والنتائج الموضوعية.
- توحيد خطط العمل في خطة عمل واحدة متكاملة للوزارة تم إعتماؤها من قبل اللجنة التوجيهية.
- وفي المرحلة الثالثة: تم صياغة ومراجعة مشروع الخطة الإستراتيجية المقترحة وعرضها على اللجنة التوجيهية المعنية بالمتابعة والإشراف على إعداد الخطة الإستراتيجية والتي تألفت من العديد من كبار موظفي وزارة الزراعة ومن بعض المستخدمين في المؤسسات العامة التي تخضع لوصاية الوزارة المذكورة.
- وأخيراً تم إعتما الخطة الإستراتيجية.

بالإضافة الى ذلك فقد تم في المرحتين الأولى والثانية تنظيم ورش عمل تم فيها مناقشة العديد من المواضيع من قبل المشاركين والتي كان من بينهم أعضاء الفرق الفنية، وهذا الأمر إستمر في المرحلة الثالثة أيضاً حيث قام أعضاء اللجنة التوجيهية ببذل مجهود كبير من أجل تحديد أولويات القطاع الزراعي للخمس سنوات المقبلة وذلك إستناداً على المعرفة العميقة بالقطاع الزراعي وتحديات وقدرات وفرص وقيود هذا القطاع.²⁴⁷

وتجدر الإشارة الى أن وزارة الزراعة قد واجهت مجموعة من المعوقات أبرزها: تحديد وقت الإجتماعات بالتزامن مع عمل الموظفين المشاركين فيها حيث تم تغيير مكان الإجتماعات الى خارج مركز الوزارة مما انعكس ايجاباً على عمل المشاركين في الإجتماعات.²⁴⁸

²⁴⁷ وزارة الزراعة اللبنانية، مرجع سابق، ص: 3.

²⁴⁸ مقابلة مع لمياء التوم، وأمال صليبي، مرجع سابق.

مع العلم أن التخطيط الإستراتيجي يحظى بأهمية كبرى في وزارة الزراعة كونه يساهم في تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها الوزارة وتطوير قدرتها على إدارة وتعزيز القطاع الزراعي ومن نوعية العمل التي تقوم به ضمن هذا القطاع.²⁴⁹

بعد إستعراض تجربة وزارة الزراعة في التخطيط الإستراتيجي لا بد من التساؤل حول تجربة وزارة أخرى في هذا المجال من أجل التعرف على النتائج التي توصلت إليها كلا الوزارتين والفوائد التي حققتها وذلك من أجل تحديد ما إذا كان يجب تعميم هذا النهج على القطاع العام اللبناني، وقد تم اختيار وزارة الصناعة كون القطاع الصناعي يواجه مشاكل عديدة بالأخص الدمار الذي خلفته الحرب على البنى التحتية بالإضافة الى غياب السياسات الداعمة لهذا القطاع من قبل الحكومات المتعاقبة وكون الوزارة تمارس دوراً رائداً في هذا القطاع كونها الجهة المسؤولة عن تطوير وتحسين وحماية القطاع الصناعي اللبناني الأمر الذي دفعها الى إعداد خطة إستراتيجية من أجل تحقيق هذه الغاية.²⁵⁰

البند الثاني: التخطيط الإستراتيجي في وزارة الصناعة

بتاريخ 1997/6/2 صدر القانون رقم 642 الذي أنشأ في المادة الأولى منه وزارة الصناعة وأوكل إليها مهمة تنمية القطاع الصناعي وتنشيطه وإتخاذ التدابير اللازمة الساعية الى تعزيز الصناعة الوطنية والعمل على إنمائها وحمايتها وتحديثها، وذلك سناً للمادة الثانية من هذا القانون التي تنص على ما يلي: "تعنى وزارة الصناعة بشؤون القطاع الصناعي والاسهام في تنميته وتنشيطه والسهر على تطبيق القوانين والانظمة المتعلقة بالشؤون والقضايا الصناعية على مختلف انواعها واتخاذ التدابير اللازمة من اعداد وتنسيق وتنفيذ لتعزيز الصناعة الوطنية وانمائها وحمايتها وتطويرها ومعالجة شؤونها من خلال سياسة عامة تحفظ التوازن الاقتصادي وهي تتولى بصورة خاصة: تنظيم الصناعات الوطنية وتنسيقها وحمايتها وتطويرها واعداد وتنفيذ الخطط اللازمة لانشاء صناعات

²⁴⁹ وزارة الزراعة اللبنانية، مرجع سابق، ص: 3.

²⁵⁰ وزارة الصناعة اللبنانية، مرجع سابق، ص: 5.

جديدة وتطوير الصناعات القائمة تحقيقاً للتنمية الصناعية التي تفيد الاقتصاد الوطني، اتخاذ التدابير الايلية لتشجيع الصناعات الوطنية،²⁵¹ وغيرها من المهام والصلاحيات المرتبطة بالقطاع الصناعي.

وإنطلاقاً من المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق وزارة الصناعة ارتأت هذه الوزارة إعداد خطة إستراتيجية تسمح لها بالتعرف على المشاكل التي تواجه هذا القطاع والسبل التي تمكنها من معالجة هذه المشاكل، بالإضافة الى تحديد الطرق التي تمكنها من تطوير القطاع الصناعي اللبناني وتحسينه.

من هنا قامت الوزارة بإعداد الرؤية التكاملية للقطاع الصناعي اللبناني والتي أعلن عنها في شهر حزيران من العام 2015 وتضمنت هذه الرؤية الأهداف الإستراتيجية التي تسعى الوزارة الى تحقيقها بحلول العام 2025، وإنطلاقاً من هذه الرؤية تم وضع الخطة الإستراتيجية للوزارة للأعوام (2016-2020)، حيث تم تعميمها على البعثات الأجنبية والبنك الدولي من أجل إبداء الرأي والتي إنبتق عنها الخطة التشغيلية للعام (2016-2017).²⁵²

ومن أهم الأسباب التي دفعت الوزارة الى إعداد خطة إستراتيجية الحاجة الى تحقيق الأهداف الإستراتيجية التي تم تحديدها مسبقاً في الرؤية التكاملية للقطاع الصناعي اللبناني التي أعدتها الوزارة عام 2015.²⁵³

وتجدر الإشارة الى ان قانون احداث وزارة الصناعة رقم 642 الصادر في 1997/6/2 خول الوزارة القيام بإدارة القطاع الصناعي والعمل على تطويره، الأمر الذي مفاده ضرورة اعتماد التخطيط لإدارة هذا القطاع باعتبار ان التخطيط يعتبر من أهم الوظائف الإدارية التي تقع على عاتق الإدارة في القطاع العام.

²⁵¹ قانون رقم 642 تاريخ 1997/06/02 المتعلق بإحداث وزارة الصناعة، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 28، تاريخ النشر: 1997/06/07.

²⁵² مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

²⁵³ المرجع أعلاه.

وقد تم إعداد الخطة الحالية للوزارة قبل سنتين من بدأ الفترة التي تغطيها الخطة الإستراتيجية، والتي بلغت أربع سنوات أي للأعوام (2016-2020)، وقد مر الإعداد لهذه الخطة بالعديد من المراحل:²⁵⁴

- في المرحلة الأولى: تم القيام بتحليل إستراتيجي للوضع الحالي والذي تضمن تحليل القطاع الصناعي وتحليل واقع الوزارة وتقييم وضع الشركاء الإستراتيجيين الداخليين والخارجيين.
- القيام بمسح للبيئة الخارجية المحيطة بالوزارة بالإعتماد على الأداة التحليلية (PESTLE)²⁵⁵.
- وتحليل (SWOT) من أجل تحليل البيئة الداخلية والخارجية للوزارة.
- أما في المرحلة الثانية: فتم تحديد رسالة ورؤية وقيم الوزارة.
- تم الإعتماد على أسلوب تحليل الفجوة (Gap Analysis) من أجل القيام بالمقارنة ما بين الوضع الحالي والحالة المنشودة.
- وإنطلاقاً مما تقدم جرى في المرحلة الثالثة: تحديد الغايات الإستراتيجية للوزارة والتي تم ضمنها تحديد مجموعة من الأهداف المحددة والأنشطة.
- أما في المرحلة الرابعة: فجرى تحديد مؤشرات النجاح أي مؤشرات الأداء لهذه الأنشطة.
- وفي المرحلة الخامسة: جرى تحديد تكلفة الخطة أي تحديد تكلفة الأنشطة التي تتضمنها الخطة.
- أخيراً تم الإعلان عن الخطة في السراي الحكومي بتاريخ 2 حزيران 2016.

وقد واجهت الوزارة عند القيام بإعداد الخطة الإستراتيجية للمرة الأولى مشكلة نقص البيانات والمعلومات الإحصائية كعدم توفر بيانات كافية حول عدد المصانع المرخصة، الأمر الذي دفع

²⁵⁴ مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

²⁵⁵ "تجري بموجب هذه التقنية دراسة العوامل الإقتصادية والقانونية والتكنولوجية والبيئية والإجتماعية والسياسية التي تتأثر بها الخطة. وتشمل دراسة التغيرات المتوقع حدوثها في هذه البيئة، والتي قد تتصل بعامل من هذه العوامل (أو كلها)، والمتغيرات التي يمكن التعويل عليها لدعم الخطة وزيادة فرص نجاحها بتحقيق الأهداف المرسومة لها." "مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مرجع سابق، ص: 31."

مصلحة المعلومات الإحصائية في الوزارة بإطلاق مشروع الإستمارة الوطنية الإحصائية الذي ألزم الصناعي القيام بتعبئتها عند التقدم بطلب شهادة صناعية أو أي غيرها من المستندات وتضمنت هذه الإستمارة تحديد نوع القطاع الصناعي، كمية الإنتاج، والطاقة المستهلكة، وعدد العاملين، وكيفية معالجة النفايات الصلبة والسائلة وغيرها من المعلومات ذات الصلة.²⁵⁶

وتجدر الإشارة الى أنه قد تم وضع الخطة من قبل فريق العمل في الوزارة بمشاركة الشركاء الإستراتيجيين الداخليين والخارجيين، حيث تم إجراء مقابلات من قبل فريق العمل بالتعاون مع الإختصاصيين من القطاع الخاص من أجل تحديد مشاكل القطاع الصناعي واقتراح الحلول اللازمة مما ساهم بتحقيق الأهداف وتخصيص الموارد وإستخدامها بشكلٍ فعال وكفؤ.²⁵⁷

وقد اعتمد التخطيط الإستراتيجي في وزارة الصناعة من خلال برنامج الحوكمة الذي قام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بإطلاقه في العام 2014 والذي هدف الى إدخال منهج التخطيط الإستراتيجي من ضمن عمل بعض الوزارات من بينها وزارة الصناعة حيث تم تشكيل فريق عمل تألف من ثمانية موظفين من الوزارة من أجل إكتساب هذا المنهج وذلك من خلال دورات تدريبية خضع لها المشاركون.²⁵⁸

كما خضع فريق عمل وزارة الصناعة الى دورات تدريبية في الخارج وتحديداً في ألمانيا من أجل الإطلاع على كيفية إعداد الخطط الإستراتيجية في الوزارات وقد ترافق إعتقاد التخطيط الإستراتيجي في الوزارة مع تجاوب كبير من قبل الموظفين والشركاء الإستراتيجيين للوزارة.²⁵⁹

يستفاد من خلال ما تقدم، بأن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية قد قام بدور اساسي من خلال الحث على إدخال منهج التخطيط الإستراتيجي في الإدارة العامة وبالتالي لا بد من التساؤل

²⁵⁶ مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

²⁵⁷ المرجع أعلاه.

²⁵⁸ كتاب وزارة الصناعة رقم 2814-2923 بتاريخ 2014/10/27 الموجه الى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، غير منشور.

²⁵⁹ مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

حول ما إذا كان هناك تنسيق ما بين وزارتي الصناعة والزراعة من جهة وبين مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية من جهة أخرى عند القيام بإعداد وتنفيذ الخطة الإستراتيجية؟

تجدر الإشارة الى ان وزارة الصناعة قد قامت بالتنسيق مع المكتب في مرحلتي إعداد وتنفيذ الخطة الإستراتيجية، إلا أن الوزارة لم تكثف بالإعتماد على الدليل الذي أعده المكتب المذكور إنما تم الإعتماد أيضاً على الدورات التدريبية التي خضع لها فريق العمل داخل لبنان وخارجه.²⁶⁰ أما وزارة الزراعة فقد لجأت للتنسيق مع المكتب في فترة إعداد الخطة الإستراتيجية ولكن التنسيق بقي محدوداً على الرغم من الإطلاع والإعتماد على الدليل الذي أعده المكتب.²⁶¹

يتضح من خلال ما تقدم، بأن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية قد مارس دوراً أساسياً في مجال التخطيط الإستراتيجي والذي تمثل ب: تعريف وتدريب موظفي الإدارات العامة على هذا المنهج في التخطيط، مساعدة الأجهزة المركزية واللامركزية على إعداد خططها الإستراتيجية من خلال تقديمه للمشورة والدعم الفني حول التخطيط الإستراتيجي والأدوات التي يتضمنها، تقييم الخطط الإستراتيجية لناحية مدى ملائمتها واتباعها لمراحل التخطيط الإستراتيجي الأمر الذي مقتضاه العمل من قبل الحكومة على تعميم دليل إعداد الخطط الإستراتيجية الذي أعده المكتب على جميع الأجهزة المركزية واللامركزية في لبنان عند قيامها بإعداد خططها الإستراتيجية.

بعد إستعراض كل من تجربة وزارة الصناعة ووزارة الزراعة في التخطيط الإستراتيجي لا بد من التساؤل حول الفوائد التي حققتها كلا الوزارتين؟ وكيف تقيم كل من الوزارتين تجربتها في التخطيط الإستراتيجي؟

تعتبر وزارة الصناعة أن تجربتها في مجال التخطيط الإستراتيجي هي من أنجح التجارب في هذا المجال وذلك بشهادة مستشاري ومسؤولي مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، والجهات الدولية التي إطلعت على الخطة الإستراتيجية للوزارة كالسفارات والوزارات الأجنبية، الى جانب ردود الفعل

²⁶⁰ مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

²⁶¹ مقابلة مع لمياء التوم، وأمال صليبي، مرجع سابق.

الإيجابية من قبل الصناعيين اللبنانيين.²⁶² أما وزارة الزراعة فتري أن تجربتها في مجال التخطيط الإستراتيجي هي تجربة جيدة خصوصاً أنه هناك رضى من قبل العاملين في الوزارة على الخطة لا سيما بسبب مشاركتهم في مرحلة إعدادها، إلا أنه من جهة أخرى ترى أنه كان من الأفضل التريث في وضع مؤشرات الأداء وذلك من أجل أن تكون قابلة للقياس بشكلٍ أكثر فعالية وأن لا تكون مكلفة.²⁶³

أما في ما خص الفوائد التي حققتها وزارة الصناعة من خلال التخطيط الإستراتيجي فقد إستطاعت تحقيق الأهداف المحددة التي وضعت للسنة الأولى في الخطة التشغيلية كما انه تم إستخدام الموارد البشرية والمادية بشكل افضل، الى جانب تحقيق زيادة في الإنتاجية على صعيد الموظفين والمصالح مما ساهم في زيادة مصداقية الوزارة لدى الجهات الدولية كالأمم المتحدة والبنك الدولي والإتحاد الأوروبي وزيادة مستوى الثقة بعملها من قبل المؤسسات الدولية باعتبار ان الوزارة ملتزمة بتطبيق الخطة التي وضعتها.²⁶⁴ أما في وزارة الزراعة فقد ساهم التخطيط الإستراتيجي بتحقيق الإستخدام الأمثل للموارد وتحقيق أفضل للأهداف الإستراتيجية بأقل كلفة ممكنة إلا أن تنفيذها بشكل كامل يبقى مرتبطاً من جهة بما يلحظ لوزارة الزراعة في الموازنة العامة²⁶⁵ من موارد مالية كونها تؤثر على قدرة الوزارة على تنفيذ الخطة الإستراتيجية وبالتالي الوصول الى الأهداف الموضوعية.²⁶⁶

يستفاد من خلال ما تقدم، بأن نجاح هاتين التجريبتين في مجال التخطيط الإستراتيجي والنتائج الإيجابية التي حصدها كلا من الوزارتين يقتضي ان يحث الأطراف المعنية على تعميم منهج التخطيط الإستراتيجي على القطاع العام خصوصاً أنه سيؤدي الى زيادة فعالية أداء هذه الوحدات

²⁶² مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

²⁶³ مقابلة مع لمياء التوم، وأمال صليبي، مرجع سابق.

²⁶⁴ مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

²⁶⁵ "تبلغ نسبة الموازنة المخصصة لوزارة الزراعة اللبنانية ما يوازي 0.5 من إجمالي النفقات الوطنية وهي نسبة منخفضة جداً مقارنةً مع دول المنطقة حيث تشكل بالحد الأدنى 5% من موازنات هذه الدول،" مع العلم أنه ارتفعت موازنة وزارة الزراعة بين الاعوام 2009 و2012 من 41 مليار ليرة لبنانية في العام 2009 الى 100 مليار ليرة لبنانية عام 2012، "وزارة الزراعة اللبنانية، مرجع سابق، ص: 10، 11."

²⁶⁶ مقابلة مع لمياء التوم، وأمال صليبي، مرجع سابق.

وإستخدام الموارد بشكلٍ أفضل، ومكافحة الفساد، وتحقيق الشفافية، وتفعيل المسائلة، وتطوير القطاع العام بما يتلائم مع تحديات القرن الواحد والعشرين.

إلا أن هذا الأمر يقتضي ان يترافق مع انشاء وزارة للتخطيط من أجل أن تقوم بمهمة التنسيق ما بين هذه الخطط الإستراتيجية على ضوء التوجهات الحكومية، والإشراف على إعداد الخطط الإستراتيجية لدى كافة الأجهزة المركزية واللامركزية وممارسة دور رقابي عليها من أجل التأكد من التزامها بتنفيذ الخطط الإستراتيجية التي أعدتها، ومساعدة الإدارات والمؤسسات العامة على إعداد الدراسات والمعلومات الإحصائية اللازمة التي تحتاجها أثناء مرحلة إعداد الخطة الإستراتيجية وغيرها من المهام التي تقع ضمن هذا المجال.

والى جانب انشاء وزارة للتخطيط لا بد من إنشاء وحدات للتخطيط في هيكلية الوزارات بإعتبار أنها الجهة الأنسب لوضع الحلول المناسبة للمشاكل التي تعاني منها على أن تقوم وزارة التخطيط بممارسة دور المنسق ما بين هذه الخطط الإستراتيجية للإعتماد عليها في وضع خطة إستراتيجية على مستوى الماكرو - إقتصادي في لبنان.²⁶⁷

يلاحظ مما تقدم انه يمكن لوزارة التخطيط ان تمارس دوراً رقابياً وإشرافياً وتنسيقياً بما لا يتعارض مع مهام الوزارات الأخرى ولا وحدات التخطيط الملحوظة في ملاك بعض الإدارات انما سوف ينحصر دورها بمساعدة وتعزيز دور هذه الوحدات في إعداد الخطط الإستراتيجية القطاعية.

تجدر الإشارة الى أن إعداد خطة إستراتيجية لا يكفي بحد ذاته من أجل أن تضمن الوزارة نجاح الخطة بل يجب التأكد من تنفيذ الإستراتيجيات التي تتضمنها الخطة والمشاريع التي تنبثق عنها.

وإنطلاقاً من الدور الذي يمارسه مجلس الإنماء والإعمار والصلاحيات التي يتمتع بها في المجالين الإنمائي والإعماري والتي تتقاطع مع دور بعض الوزارات الأخرى لا بد من التساؤل حول قيام مجلس الإنماء والإعمار بالإعتماد على منهج التخطيط الإستراتيجي؟ وعن الفرق بين التخطيط

²⁶⁷ مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار وبين التخطيط الإستراتيجي في بعض الإدارات المركزية
كوزارة الصناعة ووزارة الزراعة على سبيل المثال؟

البند الثالث: التخطيط الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار

بتاريخ 1977/1/24 صدر المرسوم الإشتراعي رقم 5 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار
والذي حدد مهام وصلاحيات المجلس حيث نصت المادة رقم 3 منه على أن يتولى المجلس مهمة
"إعداد خطة عامة وخطط متعاقبة وبرامج للإعمار والإنماء واقتراح سياسات اقتصادية ومالية
 واجتماعية تتسجم مع الخطة العامة وذلك ضمن أهداف إنمائية ومالية محددة، وتعرض جميعها على
مجلس الوزراء للموافقة"²⁶⁸ كما نصت المادة رقم 5 من المرسوم الإشتراعي المذكور على أن يتولى
المجلس مهمة "القيام بتنفيذ المشاريع الواردة في الخطة العامة والخطط المتعاقبة والبرامج وكذلك
القيام بتنفيذ اي مشروع في حقل الاعمار والانماء يقرر مجلس الوزراء تكليف المجلس تنفيذه، يجري
التنفيذ بواسطة اية ادارة او مؤسسة عامة او بلدية او اي شركة مختلطة او خاصة يختارها المجلس،
يتم التنفيذ باي وسيلة من الوسائل القانونية الملائمة سواء بطريقة المناقصة او استدراج العروض او
التراضي او الاشتراك باي شكل كان."²⁶⁹

وقد خول المرسوم الإشتراعي رقم 5 المجلس مهام إستشارية وتوجيهية في المادة 4 منه كما
أعطى صلاحيات مالية في المادة 6 وتم اعطاؤه مهام رقابية في المادة رقم 7،²⁷⁰ إلا أنه يتبين مما
تقدم أن مجلس الإنماء والإعمار يتمتع بصلاحيات تتشابه مع صلاحيات ودور وزارت أخرى كون
الخطط والبرامج التي يعدها مجلس الإنماء والإعمار أو التي ينفذها بناءً على طلب الحكومة هي
ذات طابع إنمائي وإعماري وتشمل عدة مناطق وقطاعات الأمر الذي يتعارض مع صلاحيات بعض
الوزارات.

²⁶⁸ المرسوم الإشتراعي رقم 5 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بتاريخ 1977/1/24، مرجع سابق.

²⁶⁹ المرجع أعلاه.

²⁷⁰ للمزيد من التفاصيل حول صلاحيات مجلس الإنماء والإعمار الرجاء العودة الى: المرسوم الإشتراعي رقم 5
المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بتاريخ 1977/1/24، مرجع سابق.

ويتضح من خلال الإطلاع على تقرير تقدم العمل الصادر عن مجلس الإنماء والإعمار في تشرين الأول عام 2016 أن المجلس يقوم بالتحضير والتخطيط لمشاريع عديدة تشمل عدة قطاعات ومناطق لبنانية ويقوم بتنفيذ المشاريع التي يكلفه مجلس الوزراء تنفيذها على أن يختلف مدى تدخل المجلس بين قطاع وآخر بناءً على توجيهات الحكومة وإن ابرز المشاريع التي ينفذها المجلس تقع ضمن القطاعات التالية: البنى التحتية أي الكهرباء والهاتف الثابت والبريد، البنى التحتية الإجتماعية أي التعليم والصحة وترتيب الأراضي والبيئة وبرامج التنمية الإجتماعية والإقتصادية، الخدمات الأساسية أي مياه الشرب والصرف الصحي والنفايات الصلبة، القطاعات المنتجة وقطاعات أخرى أي الزراعة والري والخدمات السيادية.²⁷¹

يستفاد من خلال ما تقدم بأن المهام التي يقوم بها مجلس الإنماء والإعمار والتي تغطي قطاعات إقتصادية مختلفة تتشابه في الوقت عينه مع صلاحيات وزارات أخرى، حيث أنه على سبيل المثال: يعتبر قطاع البيئة من ضمن صلاحيات وزارة البيئة وذلك إستناداً الى القانون رقم 690 الصادر بتاريخ 2005/08/26 المتعلق بتحديد مهام وزارة البيئة وتنظيمها، أما قطاع الزراعة والري فإنه يعتبر من ضمن صلاحيات وزارة الزراعة وذلك بناءً على المرسوم الإشتراعي رقم 31 الصادر بتاريخ 1955/01/18 المتعلق بتنظيم وزارة الزراعة، أما برامج التنمية الإجتماعية فإنها تقع ضمن صلاحيات وزارة الشؤون الإجتماعية وذلك بالإستناد على القانون رقم 212 الصادر بتاريخ 1993/04/02 الذي قضى بإنشاء وزارة الشؤون الإجتماعية، الى جانب غيرها من الإزدواجية في الصلاحيات بينه وبين بعض الوزارات الأخرى.

يتضح من خلال ما تقدم، بأن المشاريع التي يقوم المجلس بإعدادها وتنفيذها تشمل قطاعات متنوعة وعلى كافة الأراضي اللبنانية الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى قدرته على القيام بجميع هذه المهام بالفعالية المطلوبة؟ في حين ان التخصص في العمل هو من المعايير الأساسية في نجاح اي تنظيم اداري بالقيام بمهامه.

²⁷¹ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2016، ص: 2، 4، 5.

من هنا فإن الحكومة اللبنانية مدعوة الى إعادة النظر في مهام وصلاحيات مجلس الإنماء والإعمار والعمل على حصر مهام المجلس بالشؤون التنفيذية على سبيل المثال، على ان يترافق هذا الأمر مع تعزيز دور الأجهزة المركزية ولا سيما قدرتها على التخطيط والتنفيذ.

إضافة الى ما تقدم يثار التساؤل حول ما إذا كان مجلس الإنماء والإعمار يقوم بالتنسيق مع الوزارات المعنية عند تنفيذ مشروع معين؟ وذلك لأن التنسيق يمنع هدر المال والوقت والجهد ونظراً لكون المشاريع التي ينفذها المجلس المذكور يجب أن تتلائم مع الرؤية التي تضعها الوزارة المعنية.

يتضح من خلال الإطلاع على المرسوم الإشتراعي رقم 5 الصادر بتاريخ 1977/01/31 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار إلى أن المشتري نص في المادة الثانية منه على قيام المجلس بمراعاة التشاور والتعاون مع مختلف الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات عند القيام بمهامه،²⁷² كما أن المرسوم رقم 10941 تاريخ 2003/09/13 المتعلق بالهيكلية التنظيمية لمجلس الإنماء والإعمار قد نص في المادة رقم 14 منه على أن تتولى دائرة التخطيط والبرمجة القطاعية ضمن إدارة التخطيط والبرمجة في المجلس مهمة "التنسيق مع مختلف الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة والبلديات لتحضير المشاريع"²⁷³ وبالتالي فإن دائرة التخطيط والبرمجة القطاعية في المجلس هي الجهة المسؤولة عن هذه المهمة.

وبالعودة الى وزارة الصناعة يتبين انه هناك بعض المشاريع التي تقوم الوزارة بتنفيذها وهناك مشاريع أخرى تتعلق بتنمية البنى التحتية الصناعية حيث تستعين الوزارة بمجلس الإنماء والإعمار من أجل تنفيذها مما يعني وجود التعاون في ما بينهما كمشروع بناء المناطق الصناعية، وبالتالي فإن التنسيق مع المجلس يعود الى طبيعة المشروع ويتم هذا الأمر عبر رئاسة مجلس الوزراء.²⁷⁴

²⁷² المرسوم الإشتراعي رقم 5 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بتاريخ 1977/1/24، مرجع سابق.

²⁷³ المرسوم رقم 10941 تاريخ 2003/09/13 المتعلق بالهيكلية التنظيمية لمجلس الإنماء والإعمار، الجريدة الرسمية، العدد رقم 43، تاريخ: 2003/09/17.

²⁷⁴ مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

أما في ما خص التنسيق بين وزارة الزراعة ومجلس الإنماء والإعمار فإنه ينحصر في المشاريع التي من الممكن أن تكون مشتركة ما بين الوزارة والمجلس والمتصلة بالبنى التحتية الزراعية.²⁷⁵

يستفاد من خلال ما تقدم بأنه يسجل غياب آلية واضحة وشفافة تتعلق بالتنسيق ما بين مجلس الإنماء والإعمار من جهة وبين الأجهزة المركزية من جهة أخرى.

تجدر الإشارة أيضاً أنه يسجل غياب جهة تقوم بتنسيق وتوجيه الخطط والمشاريع والجهود التي تقوم بها الأجهزة المركزية واللامركزية في لبنان من أجل أن تأتي منسجمة مع التوجهات الحكومية علماً بأن هذه المهمة كانت تقع على عاتق وزارة التصميم العام قبل إلغائها حيث نصت المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 2 الصادر بتاريخ 1954/11/30 المتعلق بتنظيم وزارة التصميم العام وتحديد صلاحياتها على أن: "تتولى وزارة التصميم العام توجيه وتنسيق الأعمال الإنشائية التي تهدف الى تنمية النشاط الإقتصادي والثروة الوطنية وزيادة الدخل العام ورفع مستوى المعيشة لجميع المواطنين وذلك وفقاً لتصميم عام شامل يؤمن الإستفادة المثلى من جميع مرافق البلاد،"²⁷⁶ وبالتالي فإن الحكومة اللبنانية مدعوة الى إنشاء وزارة للتخطيط من أجل أن تتولى هذه المهمة.

وبالعودة الى دور مجلس الإنماء والإعمار التنفيذي للمشاريع، فإن المجلس يقوم بالإعتماد على التخطيط الإستراتيجي من أجل إعداد خطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية المستدامة للمنطقة المستهدفة من خلال تحديد المشاريع ضمن رؤية شاملة للمناطق وتحديد الأولويات ذات الصلة.²⁷⁷

ونظراً لغياب منهجية موحدة من أجل إعداد خطط التنمية الإقليمية الإستراتيجية المستدامة، قام المجلس في العام 2011 بالتعاون مع شركتين من القطاع الخاص، بإعداد "تعريف نموذج ومحتوى خطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية النموذجية المستدامة المتكيفة مع الإحتياجات والسياقات اللبنانية" والتي تم الإعتماد عليها عند القيام بإعداد خطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية المستدامة لمحافظة

²⁷⁵ مقابلة مع لمياء التوم، وأمال صليبي، مرجع سابق.

²⁷⁶ المرسوم الإشتراعي رقم 2 الصادر بتاريخ 1954/11/30 المتعلق بتنظيم وزارة التصميم العام وتحديد صلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 49، تاريخ النشر: 1954/12/01.

²⁷⁷ مقابلة مع سامي فغالي، مرجع سابق.

عكار وأعالي منطقتي الهرمل والضنية وخطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية المستدامة لقضاء صور،²⁷⁸ على ان يتم الإعتماد على هذا النموذج لمساعدة المشاركين في التنمية المحلية كالمبديات واتحاداتها على القيام بمثل هذه الخطط.²⁷⁹

وقد ساعد هذا النموذج على صياغة خطة إستراتيجية تصف المنطقة والتحديات التي تواجهها وتتضمن أهداف محددة ورؤية للمستقبل وترجمة للمقترحات الخاصة بالمنطقة واقتراح مشروع خطة عمل وخريطة عامة لخطط المنطقة وتحديد المشاريع الفعلية والمحتملة على ان يتم اعداد وثيقة تحدد تقييمها البيئي الإستراتيجي.²⁸⁰

كما فرضت هذه المنهجية إستخدام أداة التخطيط الإستراتيجي تحليل (SWOT)، من أجل الحصول على معلومات حول القطاعات الإقتصادية والحالة الإجتماعية لسكان المنطقة والخدمات الإجتماعية والبيئة الطبيعية والمرافق والبنية التحتية للمنطقة وذلك من أجل تحديد نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات المحتملة.²⁸¹

تجدد الإشارة الى أن مجلس الإنماء والإعمار لا يقوم بإعداد هذه الخطط الإستراتيجية للتنمية المحلية إنما يستعين بشركة من القطاع الخاص لإعدادها ذلك أن المجلس يقوم بمتابعة إعداد الخطة وإطلاقها واختيار الجهة التي ستكون مسؤولة عن إعدادها وتوقيع العقد معها ومتابعة تنفيذ هذا العقد والإشراف عليه، بالإضافة الى ذلك فإن إعداد هذا النوع من الخطط الإستراتيجية تحتاج الى عدد من الإختصاصيين في الإقتصاد، في التخطيط العمراني والتنمية وهذا الأمر غير متوافر لدى المجلس.²⁸²

²⁷⁸ مقابلة مع سامي فغالي، مرجع سابق.

²⁷⁹ المرجع أعلاه.

²⁸⁰ Council for Development and Reconstruction, Definition Of The Form And Content Of A Typical Strategic Sustainable Regional Development Plan Adapted To The Lebanese Needs And Context, April 2011, Unpublished.

²⁸¹ مقابلة مع سامي فغالي، مرجع سابق.

²⁸² المرجع أعلاه.

وعلى الرغم من إعتقاد مجلس الإنماء والإعمار على التخطيط الإستراتيجي من أجل تنفيذ المشاريع في المحافظات المختلفة إلا أنه لا يتبع هذا المنهج في التخطيط من أجل إعداد خطة إستراتيجية خاصة به، وهذا الأمر يعود الى مجموعة من الأسباب، والتي من أبرزها:²⁸³

- بعد إنتهاء الحرب لجأت الحكومة الى التركيز على مهام المجلس التنفيذية لمعالجة الأضرار التي سببتها الحرب مما أدى الى إهمال دور المجلس التخطيطي الذي نصت عليه المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم 5 الصادر بتاريخ 1977/01/31 الذي أنشأ مجلس الإنماء والإعمار.

- إن المهام الكبيرة الملقاة على عاتق المجلس والتي لا تتلائم مع هيكلته الإدارية تعيق من قدرته على إعداد خطة إستراتيجية له.

- إن معظم المشاريع التي يقوم المجلس بإدارتها وتنفيذها يكلفه بها مجلس الوزراء أو بطلب من الجهات المانحة الخارجية كمشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان وبالتالي فإن معظم المشاريع المنفذة من قبل المجلس لا تتبثق عنه بصورة مباشرة.

يستفاد من خلال ما تقدم، انه يقتضي إعادة النظر في مهام مجلس الإنماء والإعمار والعمل على حصر صلاحياته بالشؤون التنفيذية بما يساعد على تحسين أدائه وعمله ويخفف من ازدواجية الصلاحيات مع الأجهزة المركزية.

يتبين مما تقدم أن التخطيط الإستراتيجي يختلف ما بين مجلس الإنماء والإعمار وما بين وزارتي الزراعة والصناعة حيث تعتمد هاتين الأخيرتين على الخطة الإستراتيجية لتنمية قطاعي الزراعة والصناعة، في حين يلجئ مجلس الإنماء والإعمار الى الإعتماد على التخطيط الإستراتيجي من أجل إعداد خطة إستراتيجية لتنمية المناطق والتي تأخذ شكلاً أفقياً أي تشمل العديد من القطاعات، وبالتالي فإن الخطط الإستراتيجية التي تعدها الوزارت عادةً ما تأخذ شكلٍ عامودياً لكل قطاع على حدة، بينما الخطط الإستراتيجية التي يعدها المجلس تأخذ شكلٍ أفقياً حيث تشمل مجموعة من القطاعات.

²⁸³ مقابلة مع سامي فغالي، مرجع سابق.

ويمكن القول أنه من الأفضل أن تقوم كل وزارة بإعداد خطة إستراتيجية للقطاع المسؤولة عنه باعتبار ان الوزارة هي الجهة الأدرى بمشاكل هذا القطاع وبالأساليب التي من الممكن أن تعتمدھا من أجل تنمية هذا القطاع، ذلك ان إعداد خطة إستراتيجية تشمل عدة قطاعات في آنٍ معاً من قبل جهة واحدة مهمة تجعل هذه الأخيرة عاجزة عن القيام بها بالمستوى المطلوب لإستحالة إمامھا بتفاصيل القطاعات المعنية وبأفضل السبل التي تمكنھا من تنمية هذه القطاعات.

بالإضافة الى ذلك، فإن إستخدام التخطيط الإستراتيجي من قبل وزارتي الزراعة والصناعة يساهم في تحسين عمل الإدارة، في حين أن مجلس الإنماء والإعمار يستخدم التخطيط الإستراتيجي من أجل تحديد المشاريع ذات الأولوية للمناطق من خلال الإستعانة بشركة من القطاع الخاص بتكلفة عالية كان من الممكن التخفيف منها في حال تم تدريب الجهات المعنية بوضع مثل هذه الخطة كما حصل في وزارتي الزراعة والصناعة.

بالإضافة الى ما تقدم، لا بد من الإشارة الى دور البلديات في التنمية المحلية وذلك إنطلاقاً من المادة 49 من قانون البلديات التي نصت على أن يتولى المجلس البلدي على سبيل المثال لا الحصر القيام ب"البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية ولمشاريع المياه والإنارة، وإنشاء الأسواق والمنزهات وأماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات والمستوصفات والملاجئ والمكتبات والمسكن الشعبية والمغاسل والمجارير ومصارف النفايات وأمثالها..."²⁸⁴ كما نصت المادة 50 على أنه "يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقتة أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد في تنفيذ الأعمال والمشاريع الآتية: المدارس الرسمية ودور الحضانة والمدارس المهنية، المستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية..."²⁸⁵ وغيرها من الصلاحيات التي تقع ضمن المجال الإنمائي.

وبالتالي فإن صلاحيات البلديات تشمل القيام بإعداد وتنفيذ المشاريع التنموية التي تقع ضمن عدة مجالات وقطاعات وذلك من أجل تحقيق التنمية على المستوى المحلي إنطلاقاً من كونها الجهة

²⁸⁴ مقابلة مع سامي فغالي، مرجع سابق.

²⁸⁵ المرجع أعلاه.

الأدرى بشؤون السكان المحليين بما يساعد في توفير الخدمات اللازمة ويساهم في تطوير الأوضاع الاجتماعية والإقتصادية والعمرانية ضمن نطاقها.²⁸⁶

إلا أن البلديات في لبنان تواجه مشاكل عديدة لا سيما في ما يتعلق بالتفاوت الكبير ما بين مواردها المالية والتي تشكل أساس إمكاناتها من أجل تحقيق أهدافها التنموية والخدمات المحلية، الأمر الذي أدى الى عجز العديد من البلديات من القيام بمشاريع كافية لتحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها.²⁸⁷

الأمر الذي مقتضاه ضرورة دعم البلديات وتمكينها من الناحيتين القانونية والمالية كونها تمارس دوراً أساسياً في التنمية المحلية وفي مجال تقديم الخدمات للمواطنين بما يساهم في تعزيز مبدأ الإنماء المتوازن الذي نص عليه الدستور اللبناني في مقدمته في الفقرة (ز).²⁸⁸

وبالتالي فإن تبني التخطيط الإستراتيجي في البلديات سيساعدها على تحديد رؤية طويلة الأجل إستناداً إلى الإحتياجات والأولويات المطلوبة وتحديد الأهداف والتدابير اللازمة للعمل على تحقيق تلك الرؤية خلال فترة زمنية محددة.²⁸⁹

وفي لبنان فقد قامت بلدة غلبون في تجربة ريادية من خلال وضع "الخطة الإستراتيجية الإنمائية المستدامة لبلدة غلبون" التي تهدف الى تحقيق التنمية المحلية وتطوير البلدة وتلبية حاجات السكان على ان يقوم المجلس البلدي بتنفيذ ومتابعة الخطة الإستراتيجية.²⁹⁰

وقد مر إعداد هذه الخطة بالعديد من المراحل:²⁹¹

²⁸⁶ عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد رقم: 40، نيسان 2002، ص: 15.

²⁸⁷ كامل بربر، مرجع سابق، ص: 233، 234، 235.

²⁸⁸ الدستور اللبناني، مرجع سابق.

²⁸⁹ Malcom J. Moseley, Rural Development, Principles And Practice, London, Sage Publications, 2003, P. 165.

²⁹⁰ غلبون، الخطة الإستراتيجية الإنمائية المستدامة لبلدة غلبون، المنشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي للبلدية: <https://www.ghalboun.gov.lb/ar>، تاريخ زيارة الموقع: 2018/03/11.

- تأليف فريق عمل تألف من مجموعتين، الأولى: فريق البلدية للتنمية المحلية يتم ترشيحهم من قبل رئيس البلدية، والثانية: مجموعة الشركاء الذين يمثلون جميع القطاعات (العام والخاص والمنظمات الغير حكومية).
- تحليل الوضع الحالي وذلك من أجل تحديد الموارد المتاحة ومن ثم جمع المعلومات والبيانات المطلوبة والتي تعتبر أساس الخطة الإستراتيجية.
- تحديد رسالة ورؤية البلدية ومجالات التنمية الرئيسية.
- القيام بتحليل SWOT لمختلف المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والزراعية والصحية والبنى التحتية بهدف تحديد المحاور الإستراتيجية الرئيسية.
- تحديد الأهداف الإستراتيجية والعملية.
- تحديد المشاريع ووضع الأولويات ضمن كل مجال.
- تعيين مدراء مشاريع للقيام بمهمة التخطيط والتوثيق وتنفيذ المشاريع من أجل الوصول الى الأهداف المحددة على ان يتم أيضاً تأليف مجلس للإنماء من أجل التأكد من سلامة تطبيق المشاريع.
- الكشف على مستوى التطبيق للإستراتيجية مقارنةً بخطة العمل والمقارنة ما بين الجهد والوقت والموارد والأموال المصروفة خلال مرحلة التنفيذ مع الوسائل الممنوحة والمتوقعة مسبقاً حيث يتم تقييم النتائج المتصلة بتنفيذ الإستراتيجية والتأكد من رضى جميع الأطراف المعنية بهذه الإستراتيجية، على ان يقوم رئيس البلدية بعد مرور عام على التنفيذ بدعوة لجنة التخطيط الإستراتيجي لتقييم نجاح الخطة، الأمر الذي يسمح بتفعيل خطط العمل من جهة والتأكد من سلامة عملية التخطيط الإستراتيجي من جهة أخرى.

وقد ساهمت هذه الخطة بتحقيق العديد من الإنجازات لا سيما: تأمين الكهرباء والمياه والإنترنت على مدار الساعة، إنشاء مكتبة للبلدية ومقهى إنترنت بدعم من وزارة الثقافة، إنشاء دروب للمشى في البلدة، فرز النفايات، حملات تشجير وتوزيع أدوية زراعية وغيرها من الإنجازات وذلك على الرغم

ان موازنة البلدية تبلغ 12 ألف دولار وتحصل من الصندوق البلدي على 90 مليون ل.ل. في السنة تقريباً، حيث يعتبر رئيس البلدية بأن فشل بعض البلديات بالقيام بالمشاريع المطلوبة يعود الى إدارة المرفق البلدي بطريقة تقليدية من دون خطط إستراتيجية أو تنمية مستدامة.²⁹²

يستفاد من خلال تجربة بلدية غلبون في مجال التخطيط الإستراتيجي والإنجازات التي حققتها البلدية، بأن تمكين البلديات في لبنان من إعتقاد منهج التخطيط الإستراتيجي سيؤدي الى تعزيز دورها على صعيد التنمية المحلية على الرغم من الشح في الموارد المالية كون التخطيط الإستراتيجي سيمكنها من السيطرة على مواردها المالية بشكل أفضل وإستثمارها وفقاً للأولويات.

وتأتي أهمية دعم البلديات من أجل إعداد خطط إستراتيجية تسعى من خلالها الى تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية ضمن نطاقها الى امامها بشؤون وحاجات السكان المحليين في تلك المناطق ولا يرد على ذلك قيام اجهزة اخرى بهذه المهام كمجلس الإنماء والإعمار على سبيل المثال الذي لا يمكن ان يشكل بديلاً عن دور البلديات الإستراتيجي في التنمية المحلية، الأمر الذي يتطلب دعم البلديات من الناحيتين المالية والبشرية الى جانب تعميم التخطيط الإستراتيجي لديها من أجل أن تصبح قادرة على النهوض بالأعباء التي تتطلبها تحقيق هذه التنمية.

يستفاد مما تقدم انه يقتضي اعادة النظر بمهام مجلس الإنماء والإعمار، على أن يترافق هذا الأمر مع تفعيل دور البلديات لتكون قادرة على إعداد خطط استراتيجية على ان يترافق ذلك مع إنشاء وزارة للتخطيط من أجل أن تساعد البلديات على وضع الإحصائات الدقيقة وتحديد حاجات كل منطقة وتوجيه الخطط الإستراتيجية للبلديات نحو هذه الحاجات والتأكد من مدى ملائمة هذه الخطط مع التوجهات العامة للحكومة الى جانب ممارسة دوراً اشرافياً ورقابياً على اعداد وتنفيذ هذه الخطط.

وبالعودة الى المشاريع التنموية التي يقوم مجلس الإنماء والإعمار بتنفيذها في بعض المناطق بناءً على طلب الحكومة، يأتي مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان من بين هذه المشاريع

²⁹² رلى معوض، مقالة بعنوان: غلبون بلدة نموذجية فيها الكثير من الإنجازات والإرادة وفي يومياتها فنون ومعارض ومشاريع ثقافية وبيئية، جريدة النهار، بتاريخ: 17/آب/2013، المنشور على الموقع الإلكتروني: <https://newspaper.annahar.com>، تاريخ زيارة الموقع: 2018/02/21.

التي تسعى الى تحقيق التنمية الإجتماعية والإقتصادية في تلك المنطقة، ومن هنا لا بد من التساؤل
حول الأهداف التي قام المشروع من أجلها؟

المبحث الثاني: مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان

بتاريخ 1977/1/24 صدر المرسوم الإشتراعي رقم 5 الذي تضمن تحديد مهام مجلس الإنماء والإعمار، حيث حدد في المادة الخامسة منه مهام المجلس والتي من بينها "... القيام بتنفيذ أي مشروع في حقل الإعمار والإنماء يقرر مجلس الوزراء تكليف المجلس تنفيذه. ويجري التنفيذ بواسطة أية إدارة أو مؤسسة عامة أو بلدية أو أي شركة مختلطة أو خاصة يختارها المجلس. ويتم التنفيذ بأي وسيلة من الوسائل القانونية الملائمة سواء بطريقة المناقصة أو إستدراج العروض أو التراضي أو الإشتراك بأي شكلٍ كان."²⁹³

وإنطلاقاً من هذه المادة وبناءً على المرسوم رقم 3211 الصادر بتاريخ 2010/02/04 المتعلق بإبرام إتفاقية هبة بين الحكومة اللبنانية ومفوضية المجموعة الأوروبية تم بتاريخ 2009/07/20 التوقيع على إتفاقية تمويل مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان وذلك بين الحكومة اللبنانية ومفوضية المجموعة الأوروبية والتي بلغ قيمتها ثمانية عشرة مليون يورو.²⁹⁴

ويعود اسباب إختيار هذا المشروع الى الأوضاع الإجتماعية التي تعاني منها كل من مناطق عكار وجرود الضنية والهمل ذلك أنها تحتوي على أدنى مؤشرات التنمية في لبنان، الى جانب معدلات الفقر المرتفعة فيها، إضافةً الى غياب السياسات الإقتصادية مما ساهم في تفاقم هذا الوضع وخصوصاً في السنوات الأخيرة.²⁹⁵

وعلى الرغم من هذه الأوضاع فإن المنطقة تتمتع بالعديد من المزايا التي من الممكن الإستفادة منها وإستثمارها والتي من أبرزها: المخزون الهام للموارد المائية الى جانب القدرة الزراعية العالية

²⁹³ المرسوم الإشتراعي رقم 5 تاريخ 1977/1/24 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق.

²⁹⁴ المرسوم رقم 3211 تاريخ: 2010/02/04 المتعلق بإبرام إتفاقية هبة بين الحكومة اللبنانية ومفوضية المجموعة الأوروبية لتمويل مشروع دعم التنمية المحلية في لبنان الشمالي الموقعة بتاريخ 2009/7/20، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 9، تاريخ النشر: 2010/02/18.

²⁹⁵ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، المنشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمشروع: http://www.cdr-adelnord.org/5/8/5/6/9/9/Roll-up1_-_Le_projet_ADELNORD_25.jpg

تاريخ زيارة الموقع: 2018/2/27.

وذلك سواءً من ناحية نوعية التربة أو وفرة الموارد البشرية، بالإضافة الى خصوصية الأنظمة الإيكولوجية الطبيعية المختلفة وأنظمة الإنتاج الزراعي فيها مما ساعد في تحديد الأهداف العامة لمشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان على الشكل التالي: "المساهمة في الوحدة الوطنية من خلال إعادة التوازن بين المناطق وتحسين الظروف المعيشية لدى اللبنانيين من خلال تنمية قدرات المناطق التي تعاني من نقص في التنمية، المساهمة في سياسة وطنية لترتيب الأراضي وإدارتها، المساهمة في تعزيز حماية البيئة."²⁹⁶

وإنطلاقاً من هذه الأهداف جرى تقسيم هذا المشروع الى ثلاثة مكونات تسعى كلٍ منها الى تحقيق هدف محدد من الأهداف العامة التي تم تحديدها مسبقاً توزعت على الشكل التالي:²⁹⁷

البند الأول: مكون البنى التحتية الزراعية

يشمل القيام بتأهيل طرق زراعية تسعى الى تحسين وتسهيل الوصول الى الأراضي الزراعية، تأهيل مساحات الري، تطوير شبكات توزيع المياه ومنشآت تجميعها وتنفيذ مشاريع بنى تحتية زراعية تسعى الى تحقيق التنمية المحلية والزراعية.

ويتضمن هذا المكون مجموعة من مشاريع البنى التحتية الزراعية (طرق زراعية ومشاريع ري) والتي جرى توزيعها في محافظة عكار وجرد الهمل والضنية.

وقد تم اختيار هذه المشاريع خلال المرحلة التحضيرية لمشروع دعم التنمية المحلية، حيث قام فريق الدعم التقني بعدة مهام توزعت على الشكل التالي:

- إقرار المشاريع التي تم تحديدها خلال المهمة الأولية التحضيرية،
- وضع دراسات جدوى أولية،
- متابعة مرحلة الدراسة بالتعاون مع الإستشاريين،
- متابعة مرحلة تنفيذ الأشغال،

²⁹⁶ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، مرجع سابق.

²⁹⁷ المرجع أعلاه.

- توجيه وإرشاد المستفيدين من أجل الإدارة المستدامة،
- الإرشاد نحو الممارسات الزراعية الجيدة.

البند الثاني: مكون التنمية المحلية

يشمل القيام بمؤازرة 10 تجمعات مؤلف من عدة قرى وبلديات من أجل إعتماد النهج التشاركي في التخطيط المحلي، الى جانب تحديد وتنفيذ مشاريع ذات أولوية تسعى الى تحقيق التنمية المحلية وذلك بهدف تحسين الظروف المعيشية والحد من وطأة الفقر على المجتمع المحلي، وهو يتضمن:²⁹⁸

- بناء قدرات السلطة المحلية،
- إعتماد المشاركة المحلية في تحليل الوضع والمشاكل وفي تحليل وتخطيط الأهداف والإستراتيجيات،
- تمويل مشاريع ملائمة وفق أولويات محددة،
- تقديم المساعدة التقنية والإدارية لتنفيذها.

وقد قامت الحكومة اللبنانية ممثلةً بمجلس الإنماء والإعمار في تشرين الثاني من العام 2000 بتوقيع إتفاقية تمويل مع المفوضية الأوروبية وذلك من أجل إنشاء صندوق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، الذي قام بمباشرة أعماله في العام 2002 بهدف السعي الى تحقيق التنمية الإجتماعية في لبنان والتخفيف من حدة الفقر وذلك عبر خلق فرص عمل وتحقيق التنمية المحلية وتحسين البنى التحتية والإقتصادات المحلية وقد عهد الى هذا الصندوق القيام بتنفيذ هذا المكون.²⁹⁹

البند الثالث: مكون إدارة الموارد الطبيعية³⁰⁰

يُشكل المكون الثالث للمشروع والذي يشمل القيام بـ:

²⁹⁸ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، مرجع سابق.

²⁹⁹ الصندوق الإقتصادي والإجتماعي للتنمية، تأسيس الصندوق وتاريخه، المنشور على الموقع الإلكتروني للصندوق: <http://www.esfd.cdr.gov.lb/ara/page/foundation-and-history>، تاريخ زيارة الموقع: 2018/02/2.

³⁰⁰ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، مرجع سابق.

- القيام بدعم عملية إنشاء منتزه وطني في عكار،
- دعم التخطيط الإقليمي والوطني لإستعمالات الأراضي،
- توعية السكان على التحديات والمنافع المرتبطة بالبيئة نظراً للحاجة الى تطوير الإطار التنظيمي للمناطق المحمية،
- تحديد نظام ودور ووظيفة وآليات إدارة المنتزهات الطبيعية الوطنية والإقليمية في لبنان إلى جانب إعداد النصوص القانونية المتعلقة بها،
- دعم التخطيط الإقليمي والوطني لإستعمالات الأراضي عبر تمويل وإعداد دراسة الخطة الإستراتيجية المستدامة وترتيب إستعمالات الأراضي في قضاء عكار وجرود الهرمل وجرود الضنية، والتي ستتضمن تقييماً إستراتيجياً بيئياً للمنطقة،
- تصميم وإعداد منشور حول تقنيات معالجة مياه الصرف الصحي والذي سوف يشكل أداة من أجل التوعية البيئية في متناول سكان القرى وذلك بسبب النقص في خطط إدارة الغابات في المنطقة وذلك نظراً للحاجة الملحة للحماية من الحرائق والحفاظ على هذه الغابات.

إنطلاقاً مما تقدم فإن هذه المكونات الثلاث، مكون التنمية الزراعية ومكون التنمية المحلية ومكون إدارة الموارد الطبيعية سوف تسعى الى تحقيق أهداف المشروع، من هنا لا بد من التساؤل حول الخطوات التي مر بها مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان؟ والإنجازات التي ساهم المشروع في تحقيقها؟

المبحث الثالث: الخطوات التي مر بها مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان وإنجازاته

مر مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان بالعديد من الخطوات منذ العام 2010 وصولاً الى مرحلة تنفيذه بالكامل في العام 2016 من قبل مجلس الإنماء والإعمار بالتعاون مع فريق المؤازرة الفنية والإستشارية (ELRAD-GFA) والصندوق الإقتصادي والإجتماعي للتنمية الذي كان مسؤولاً عن إدارة مكون التنمية المحلية.

بدأ المجلس بتنفيذ مشروع دعم التنمية المحلية منذ التوقيع على إتفاقية تمويله حيث قام المجلس في المرحلة الأولى بالإستعانة بخبراء متخصصين من قبل المجموعة الأوروبية (Contrat Cadre 1 et 2) وذلك بهدف إعداد لائحة بالمشاريع التي تحظى بالأولوية الكبرى بالنسبة للبنية التحتية الزراعية والقيام بإعداد مكون الإنماء الإجتماعي للمشروع ومتطلباته، وفي المرحلة الثانية قام المجلس بالتعاقد مع الشركة المندمجة (ELRAD-GFA) بهدف تقديم المؤازرة الفنية اعتباراً من تاريخ 2010/10/18، لفترة زمنية إمتدت على 33 شهراً، حيث قام هذا الفريق بمتابعة تنفيذ مكونات المشروع تحت إشراف المجلس.³⁰¹

وقد إتخذ الفريق مقراً له في منطقة العبدية في عكار وذلك في مركز وزارة الزراعة بعد توقيع مذكرة تفاهم ما بين المجلس ووزارة الزراعة والتي نصت على وضع قسم من مركز العبدية التابع للوزارة بتصريف المشروع على أن يقوم مشروع دعم التنمية المحلية بالمقابل بتأهيل المبنى وتجهيزه، وبالتالي تمكن فريق المؤازرة الفنية من القيام بتنفيذ نشاطات المشروع والتواصل الدائم مع الهيئات المحلية.³⁰²

بالإضافة الى ذلك، فقد قام المجلس بتعيين شخص مسؤول من أجل الإشراف على إدارة المشروع بتوجيه من قبل مجلس الإنماء والإعمار.³⁰³

³⁰¹ مجلس الإنماء والإعمار، تقرير تقدم العمل، تشرين الأول 2012، ص: 132.

³⁰² المرجع أعلاه، ص: 132.

³⁰³ مجلس الإنماء والإعمار، تقرير تقدم العمل، تشرين الأول 2013، ص: 121، 122.

ونظراً لكون مشروع دعم التنمية المحلية يتضمن مكون البنى التحتية الزراعية ومكون التنمية المحلية ومكون إدارة الموارد الطبيعية، فسوف يتم تقسيم هذا المبحث الى ثلاثة بنود، يتناول البند الأول مكون البنى التحتية الزراعية، أما البند الثاني فيتناول مكون التنمية المحلية، أما البند الثالث فتناول مكون إدارة الموارد الطبيعية.

البند الأول: مكون البنى التحتية الزراعية

يشكل القطاع الزراعي حيزاً مهماً للمنطقة، وبالتالي فإن تطوير البنى التحتية الزراعية سيساهم في زيادة إنتاجيته وكفاءته،³⁰⁴ من هنا قام مجلس الإنماء والإعمار خلال العام 2011 بتلخيص إعداد دراسات الجدوى والتصاميم التفصيلية التي تتضمن مشاريع تأهيل الطرقات الزراعية وتأهيل أبنية الري وإنشاء برك لتجميع المياه لتشمل مختلف المناطق الريفية التي تقع على ارتفاع 400 متر من سطح البحر وما فوق من قضاء عكار وجرود قضائي الهرمل والضنية.³⁰⁵

وقد قام مجلس الإنماء والإعمار خلال العام 2011 بتلخيص مهام الدراسات اللازمة والإشراف على الأعمال، كما تم "ضم هذه المشاريع الى 6 مجموعات تشمل كل مجموعة لائحة من المشاريع الزراعية، بحيث أن المجموعة رقم 6 تشمل إعداد الدراسات التفصيلية والإشراف على مشاريع تأهيل الطرق الزراعية، في حين أن باقي المجموعات من 1 الى 5 تشمل إعداد دراسات الجدوى كمرحلة أولى ودراسات تفصيلية وإشراف كمرحلة ثانية وذلك في مختلف مناطق المشروع،"³⁰⁶ والتي قام المجلس بإستلامها في العام 2012.

ومن ثم قام المجلس خلال العام 2012 بتلخيص أعمال مكون التنمية الزراعية المؤلف من ست مجموعات منها: مشاريع تأهيل الطرقات الزراعية، وتأهيل أبنية الري وإنشاء برك لتجميع المياه الى مجموعة من المتعهدين بعد إجراء المناقصات وفقاً للأصول المتبعة وضمن الشروط التي وضعتها

³⁰⁴ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، نشرة إخبارية، تموز 2012-كانون الثاني 2013، العدد رقم: 1، ص: 2.

³⁰⁵ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2013، ص: 122.

³⁰⁶ مجلس الإنماء والإعمار، تقرير تقدم العمل، تشرين الأول 2014، ص: 124.

المجموعة الأوروبية كما تم تمديد عقود الإستشاريين الذين قاموا بتحضير التصاميم التفصيلية للإشراف على الأعمال التنفيذية في مختلف مناطق المشروع.³⁰⁷

أما في العام 2014 فقد قام المجلس بإستلام أعمال مهام الإشراف على الأعمال التنفيذية في مختلف مناطق المشروع الى جانب مباشرة المجلس إستلام أعمال مهام مكون التنمية الزراعية التي استمرت لغاية العام 2015.³⁰⁸

وبالتالي ساهم مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، ضمن مكون البنى التحتية الزراعية بتحقيق الإنجازات التالية:³⁰⁹

في القسم الأول: تأهيل الطرقات الزراعية وأقنية الري في كل من بلدات شدر، المقبيلة، مشتى حمود، وتأهيل محقن مياه ري مشتى حسن، أما في القسم الثاني: فتم تأهيل الطرقات الزراعية وأقنية الري في بلدة كفرنين، وتأهيل الطرقات الزراعية في بلدة جرد مريين، أما في القسم الثالث: فجرى بناء بحيرة جبلية في بلدة النعناعة، وتأهيل طرقات زراعية في كل من بلدات القصر، وفيسان، وسهلات المي، والكواخ، وزغرين، وعين البيضة، وكرم شباط، وجرى تأهيل الطرقات الزراعية وأقنية الري في كل من بلدة القطلبة ومرجحين، أما في القسم الرابع: فتم تأهيل الطرقات الزراعية في كل من بلدات بيت ملات، الكنيسة، المونسة، رجم بيت حسين، الرما، وتم تأهيل الطرقات الزراعية وأقنية الري في كل من بلدات جبرائيل، منجز، ورحبة، أما في القسم الخامس: فجرى تأهيل الطرقات الزراعية في كل من بلدات عندقت، أكروم، كفرتون، وتأهيل الطرقات الزراعية وأقنية الري في كل من بلدات الحفة وفنيدق، أما في القسم السادس: فجرى القيام بتأهيل الطرقات الزراعية في كل من بلدات بركايل، مشمش، وادي الجاموس، الحميرة، قرحيا، قبيات، عيدمون، عين الزيت، خربة شار، شخار، جبرون، قرحيا.

³⁰⁷ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2016، ص: 136، 138.

³⁰⁸ المرجع أعلاه، ص: 136، 138.

³⁰⁹ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، مرجع سابق، ص: 2، 3.

تجدر الإشارة الى أن هذه المشاريع قد هدفت الى تحسين شروط عمل المزارعين ضمن منطقة المشروع من أجل تحسين إنتاجهم وضمان مردود كافٍ لهم، كما جرى تقديم دعم تقني للمزارعين طيلة فترة الأشغال حيث تولى فريق المؤازرة الفنية القيام بإعداد دليل زراعي الى جانب تنظيم دورات تدريبية حول الأعمال الزراعية التي تؤمن إستدامة هذا القطاع بالإضافة الى مواكبة المستفيدين من تأهيل أندية الري في تنظيم إدارتها حيث جرى إعداد إطار إداري يسمح للمستفيدين بإدارة هذه المنشآت وذلك مع الأخذ في الحسبان حقوق المياه، ومسؤولية مؤسسة المياه المحلية كما جرى أيضاً تنظيم دورات تدريبية حول الزراعة التي تأخذ في الحسبان المحافظة على الموارد الطبيعية وذلك في مجموعة من القرى والتي من بينها: كفرنين، بينين، منجز، براقيل، وحميرة وذلك بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي وبناءً على توصيات مهمة الدعم التقني.³¹⁰

يستفاد من خلال ما تقدم بأن مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان الذي إستمر تنفيذه منذ العام 2009 حتى العام 2015 قد ساهم بتحقيق العديد من الإنجازات ضمن مكون البنى التحتية الزراعية والتي تنوعت بين تقديم دعم تقني للمزارعين من خلال دورات تدريبية وبين مشاريع بنى تحتية زراعية في مختلف مناطق المشروع الأمر الذي يثير التساؤل حول الخطوات التي مر بها مكون التنمية المحلية؟ والإنجازات التي ساهم هذا المكون في تحقيقها؟

البند الثاني: مكون التنمية المحلية

إنطلاقاً من إلتزام الإتحاد الأوروبي بدعم التنمية الإقتصادية والإجتماعية المتوازنة والمستدامة في لبنان جرى ضمن مكون التنمية المحلية تحديد مجموعة من المشاريع توزعت ضمن نطاق المشروع وشملت مجالات: الصحة، التربية، الزراعة والبيئة بهدف تحسين الظروف المعيشية والتخفيف من حدة الفقر للسكان الذي يعيشون في تلك المنطقة.³¹¹

³¹⁰ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، مرجع سابق، ص: 2، 3.

³¹¹ المرجع أعلاه، ص: 4.

وقد قام مجلس الإنماء والإعمار خلال العام 2011 بتحديد القرى المستهدفة، ومن ثم تم البدء بتحضير خطط تنموية محلية إستناداً الى منهجية تشاركية ما بين السلطات المحلية من جهة وهيئات المجتمع المدني من جهة أخرى وذلك بدعم من فريق المؤازرة الفنية للمشروع وإشراف الصندوق الإقتصادي والإجتماعي للتنمية.³¹²

ومن ثم تم في شهر حزيران من العام 2012 تحديد المشاريع المنوي تنفيذها حيث جرى التوقيع على 9 عقود بلغت قيمتها 2.9 مليون يورو قامت بتنفيذها المجتمعات المحلية وقام الصندوق الإقتصادي والإجتماعي للتنمية بمتابعة عمليات التلزم والتعاقد من أجل التأكد من إلتزامها بالمعايير المتبعة في هذا المجال والإشراف على تنفيذها.³¹³

وقد قامت وحدة التنمية المحلية لدى صندوق التنمية الإجتماعية والإقتصادية مع نهاية العام 2015 بتنفيذ 8 عقود هبات بلغت قيمتها 2,596,242 يورو وذلك في ثمانية تجمعات بلدات وبلديات في مناطق: عكار، الضنية والهرمل،³¹⁴ مع العلم أنه بلغ عدد المستفيدين من هذه المشاريع التسعة: 219,862 مستفيد وقد توزعت هذه المشاريع على الشكل التالي:³¹⁵

1. في شمال الهرمل: إنشاء شبكات لمياه الشفة وحفر آبار في بلدات جرد الهرمل الشمالي.
2. في جنوب الهرمل: توفير مياه الشفة في بلدتي وادي الرطل وتركمان، تجهيز ثلاث تعاونيات زراعية بمعدات وآليات زراعية.
3. في بيت يونس (قضاء عكار): تأهيل قنوات الري في بلدات مشمش والقريات وبيت أيوب، تأمين آليات لجمع النفايات وتنظيف الشوارع لبلدتي بيت يونس والقرنة.

³¹² مجلس الإنماء والأعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2014، ص: 125.

³¹³ مجلس الإنماء والأعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2016، ص: 63.

³¹⁴ المرجع أعلاه، ص: 63.

³¹⁵ مجلس الإنماء والأعمار، تقرير تقدم العمل، تشرين الأول 2015، ص: 70، 71.

4. في حرار (قضاء عكار): تأهيل قنوات الري في بلدات قبعيت والحويش وخريبة الجرد وحبشيت، إنشاء مركز الدعم التربوي في مدرسة حرار الرسمية وإعادة تأهيل القاعة البلدية.
5. في الضنية (قضاء الضنية): تأمين مياه الشفة في بلدات دبعل وقرحيا وعيصموت، تنظيم دورات تدريبية للجمعيات المحلية، تجهيز مركز للرعاية الصحية الأولية في بلدة مفرنين وتأهيل الملعب في مدرسة القمامين الرسمية.
6. في وادي خالد (قضاء عكار): تجهيز المراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة العامة والشؤون الاجتماعية في الهيشة والعمائر وتنظيم دورات تدريب مهني معجل ودعم مدرسي.
7. في الفنيدق (قضاء عكار): إنشاء معمل لمعالجة النفايات الصلبة.
8. في مشتي حسن (قضاء عكار): تجهيز مركز للرعاية الصحية الأولية.
9. في الدورة (قضاء عكار): إنشاء شبكة للصرف الصحي ومحطة لمعالجة الصرف الصحي.

وقد أنجزت المشاريع التي تضمنتها الخطط بالكامل خلال العام 2015 ما عدا إنشاء معمل لمعالجة النفايات في فنيدق في قضاء عكار الذي تم إنجازه في النصف الأول من العام 2016.³¹⁶

إنطلاقاً مما تقدم، يتبين ان مشروع دعم التنمية المحلية قد ساهم بتحقيق مجموعة من الإنجازات تمثلت بمشاريع بيئية وزراعية وصحية وغيرها ضمن مناطق مختلفة من المشروع، ومن هنا لا بد من التساؤل حول الخطوات التي مر بها مكون إدارة الموارد الطبيعية والإنجازات التي حققها هذا المكون؟

البند الثالث: مكون إدارة الموارد الطبيعية

تشكل حماية البيئة إحدى أهم عناصر التنمية المحلية المستدامة من هنا تألف مكون إدارة الموارد الطبيعية من مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان من مجموعة من النشاطات تراوحت بين: إعداد خطة إستراتيجية مستدامة لمحافظة عكار واعالي الهرمل والضنية، تقديم الدعم التقني لإنشاء

³¹⁶ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2016، ص: 81، 140.

منتزه وطني في جرود عكار، مكافحة الحرائق وحماية وإدارة الغابات، وبالتالي لا بد من التطرق في هذا البند الى الخطوات التي مر بها كل نشاط من هذه الأنشطة الى جانب الإنجازات التي ساهم بتحقيقها.

أولاً: إعداد خطة إستراتيجية مستدامة لمحافظة عكار وأعالي منطقتي الهرمل والضنية

قام مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان ضمن إطار النشاط المتعلق بإعداد خطة إستراتيجية مستدامة لمحافظة عكار وأعالي منطقتي الهرمل والضنية بالتنسيق في المرحلة الأولى مع وزارة الداخلية والبلديات والتعاون مع الإدارات المعنية بالقطاع التنموي بهدف اعتماد منهجية موحدة وإعداد دفتر شروط لدراسات الخطط الإنمائية المناطقية، وذلك تمهيداً لإعداد ملف تلزيم الخطة الإستراتيجية لمحافظة عكار وأعالي الهرمل والضنية وذلك بعد أن أبدت عدة جهات مانحة إستعدادها القيام بتمويل دراسات خطط إنمائية مناطقية.³¹⁷

وفي المرحلة الثانية قام مجلس الإنماء والإعمار بتكليف فريق المؤازرة الفنية من أجل القيام بإعداد خطة إستراتيجية للتنمية المستدامة لمحافظة عكار وأعالي الهرمل والضنية والتي بدأ العمل عليها مع نهاية العام 2012، وفي شهر نيسان من العام 2013 جرى تنظيم أول ورشة عمل حول إطلاق الخطة وتجميع المعلومات وفي العام 2014 جرى التنسيق مع فريق من الخبراء المتخصصين في مجال علوم البيئة والإقتصاد والتنظيم المدني والتنمية الإجتماعية الذين تم تعيينهم من قبل فريق المؤازرة الفنية للمباشرة بإعداد الخطة وذلك بالإستناد الى دفتر الشروط الذي تم وضعه مسبقاً.³¹⁸

وخلال عامي 2014 و2015 قام الإستشاري بإعداد تقارير حول: تحليل المعلومات، الأهداف والرؤية والقطاعات ذات الأولوية، وقد قام المجلس، بعد تحضير مسودة كل تقرير، بتنظيم ورش عمل شاركت فيها البلديات وفعاليات المجتمع الأهلي بالإضافة الى الإدارات المحلية والمركزية من

³¹⁷ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2016، ص: 82، 85، 86، 137.

³¹⁸ المرجع أعلاه، ص: 82، 85، 137.

أجل التداول وإبداء الرأي وتقديم الملاحظات ومن ثم قام المجلس بإعداد مسودة الخطة الإستراتيجية للتنمية المستدامة التي تم التداول بها خلال العام 2015 وقرارها.³¹⁹

وتطبيقاً للمرسوم رقم 2012/8213 المتعلق بالتقييم البيئي الإستراتيجي لمشاريع السياسات والخطط والبرامج في القطاع العام تم تحضير دراسة التقييم البيئي الإستراتيجي لهذه الخطة ومن ثم جرى عرضها على وزارة البيئة التي وافقت عليها.³²⁰

تجدر الإشارة الى أن الإعتماد على التخطيط الإستراتيجي من أجل إعداد الخطة الإستراتيجية المستدامة قد ساعدت على وضع رؤية طويلة الأمد لتنمية المنطقة التي تضمنت عدة مهام رئيسية توزعت على الشكل التالي:³²¹

المهمة الأولى:

- القيام بورشة عمل من أجل إعداد الدراسات التمهيديّة والإنشائيّة.
- اعداد وثيقة تلخص الحالة الأولية للبيئة.
- تصنيف الأراضي إلى مناطق ريفية، طبيعية أو زراعية.
- مدى وجود مخاطر طبيعية وأصول تراثية.
- تحديد أصحاب المصلحة المحليين والوطنيين في المجالات السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية وغير الحكومية الذين يحتاجون الى المشاركة في هذه العملية.
- إختتمت هذه المهمة من خلال ورشة عمل عقدت في حلبا في 6 نيسان من العام 2013.

المهمة الثانية:

³¹⁹ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2016، ص: 82، 85.

³²⁰ المرجع أعلاه، ص: 82، 83.

³²¹ مسودة خطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية المستدامة لمحافظة عكار وأعالي منطقتي الهرمل والضنية، المنشورة على الموقع الإلكتروني لمشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان: http://www.cdr-adelnord.org/6/0/9/7/8/5/Akkar_SSRDP_20141214_rev07_Web_for_review_2.pdf، تاريخ

زيارة الموقع: 2018/03/10.

- التعرف على المزايا التنافسية التي تمثل أفضل أساس لتحقيق التنمية الإجتماعية والإقتصادية في المنطقة.
- تحديد المشاريع والمبادرات الجارية في المنطقة.
- تحديد الموارد التي يمكن حشدتها لخدمة التنمية الإقليمية في القطاع العام وكذلك في القطاع الخاص.
- إختتمت هذه المهمة بمجموعة من ورش العمل عقدت في عبده خلال شهر كانون الثاني من العام 2014.

المهمة الثالثة:

- وضع رؤية وتحديد القطاعات ذات الأولوية.
- توحيد الآراء حول الرؤيا الطويلة الأمد والأهداف المتعلقة بها ومجالات العمل الأولية.
- تحديد القطاعات ذات الأولوية التي ينبغي معالجتها والإجراءات ذات الأولوية التي يتعين تنفيذها.
- إختتمت هذه المهمة بحلقة عمل عقدت في حلبا في 12 نيسان من العام 2014.

المهمة الرابعة:

إعداد الخطة الإستراتيجية للمنطقة والتي تألفت من ثلاثة أجزاء:

الجزء الأول:

- يتكون من مقدمة للمنطقة بما في ذلك الأرقام الإحصائية الأساسية.
- نقاط القوة والضعف.
- الآليات القائمة.
- التحديات والفرص والتغييرات المطلوبة.
- وأخيراً الأهداف والرؤية المستقبلية.

أما الجزء الثاني:

- فيقدم ويشرح الهيكل العمراني المقترح.
- توزيع الأنشطة الاقتصادية المقترحة.

أما الجزء الثالث:

- فيتعلق بخطة العمل مع الخطوط العريضة للمشروعات التي سيتم درسها وتنفيذها في المستقبل القريب.

ولقد إختتمت هذه المهمة بحلقة عمل عقدت في حلبا في 20 كانون الأول من العام 2014 للتحقق من صحة مشروع خطة التنمية الإستراتيجية الإقليمية المستدامة المقترحة مع أصحاب المصلحة والتنسيق مع السلطات المحلية.

المهمة خامسة: إعداد الخطة بصيغتها النهائية من أجل الموافقة عليها.

تجدر الإشارة الى أنه قد جرى تحليل الوضع الحالي لقطاعات البنى التحتية أي الطرق والجسور وشبكات إمدادات المياه والصرف الصحي وغيرها، والقطاعات الإقتصادية أي الزراعة والصناعة والقطاع المصرفي والتجارة، والقطاع الثقافي والترفيهي والسياحي، والقطاعات الإجتماعية أي السكان والفقير والتعليم والصحة، وقطاع التخطيط العمراني، وقطاع البيئة، وقد تم إعداد هذا التشخيص من قبل فريق الدعم التقني على أساس الدراسات المتوفرة والمقابلات والإستبيانات التي قام بها الفريق. ومن ثم جرى الإعتماد على تحليل (SWOT) من أجل فهم البيئة الداخلية للمنطقة من حيث نقاط الضعف والقوة وتحديد العوامل الخارجية المؤثرة عليها أي التهديدات التي تواجهها والفرص المتاحة أمامها، وذلك بهدف الإستفادة القصوى من نقاط القوة والفرص والتغلب على نقاط الضعف وإدارة التهديدات. ومن ثم جرى إعداد الخطة الإستراتيجية التي امتدت من 10 إلى 20 سنة بهدف تعزيز

الهيكل العمراني والمواصلات، تحسين الظروف الإجتماعية، تعزيز الممارسات الزراعية وتوزيع القطاعات الإقتصادية وغيرها من المجالات.³²²

ومن ثم جرى تحديد خطة العمل التي تألفت من 11 مشروعاً مفصلاً تهدف الى تحويل المنطقة من منطقة مهمشة الى منطقة تتمتع بفرص جديدة للتنمية من خلال تعزيز مستوى الحكم المحلي وتعزيز اللامركزية ونقل مسؤولية التخطيط والإدارة وجمع الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية، إلا أن هذا الأمر يتطلب تعزيز البلديات والتي تعاني معظمها من نقص في عدد موظفيها وشح في مواردها في ظل غياب التخطيط الإستراتيجي والمستدام، أما إتحادات البلديات فتواجه مشاكل مماثلة حيث أن القليل منها يعمل على نطاق إقليمي مع أهداف ومشاريع طويلة الأمد وتواجه العديد منها مشكلة التماسك والترابط الجغرافي.³²³

الأمر الذي يستدعي العمل على تعزيز اللامركزية الإدارية والعمل على انشاء مجلس إقليمي منتخب (أي مجلس قضاء) يتألف من 12 عضواً يمثلون القرى ذات الحجم السكاني الأقل من 5000 نسمة والذين يكونون مسؤولين عن تنفيذ خطة التنمية الإستراتيجية الإقليمية المستدامة بحيث يصبح للقضاء مجلس منتخب بشكلٍ مباشر من قبل الشعب قادر على توفير مجموعة كبيرة من الخدمات.³²⁴

ولحين تعزيز اللامركزية الإدارية تم بمقتضى مشروع دعم التنمية المحلية إنشاء لجنة من أجل تنمية محافظة عكار تشمل أعضاء من الإتحادات الحالية للبلديات في محافظة عكار، وممثلو عن

³²² للمزيد من التفاصيل حول هذه الأهداف وما تتضمنه الرجاء العودة الى: مسودة خطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية المستدامة لمحافظة عكار وأعلي منطقتي الهرمل والضنية، مرجع سابق.

³²³ مسودة خطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية المستدامة لمحافظة عكار وأعلي منطقتي الهرمل والضنية، مرجع سابق.

³²⁴ المرجع أعلاه.

مجلس الإنماء والإعمار ووزارة الداخلية والبلديات وممثلين عن وكالات التمويل، وممثلين عن المستشارين والخبراء الذين قاموا بإعداد هذه الخطة.³²⁵

وتتألف اللجنة من وحدتين: وحدة للتنفيذ تتألف من ممثلي إتحادات البلديات ومجلس الإنماء والإعمار، ووحدة للإشراف تتألف من الأعضاء المتبقين للإشراف على أعمال التنفيذ ومنع الإنحرافات عن الأهداف المحددة.³²⁶

يستفاد من خلال ما تقدم بأن التخطيط الإستراتيجي ساهم في وضع خطة إستراتيجية إقليمية للتنمية المستدامة للمنطقة تتلائم مع حاجاتها وتتضمن رؤية طويلة الأمد من أجل تنمية المنطقة، واللافت أنه تم إعداد هذه الخطة بشكلٍ أفقي من أجل أن تشمل جميع القطاعات، وبالتالي فإن هذا النوع من الخطط الإستراتيجية هو الذي من المفترض أن تقوم بإعداده البلديات في لبنان إنطلاقاً من كون المرسوم الإشتراعي رقم 118 الصادر بتاريخ 1977/06/30 المتعلق بقانون البلديات قد حدد في المادتين رقم 49 و 50 على صلاحيات البلديات في التنمية المحلية والتي يتضح من خلالهما أن مهام ودور البلديات الإنمائي والتنموي يشمل قطاعاتٍ عدة.³²⁷

كما يقتضي تعميم التخطيط الإستراتيجي على البلديات وإتحاداتها في لبنان لما له من أهمية على صعيد التنمية المحلية وذلك أيضاً إنطلاقاً من تجربة بلدية غلبون الناجحة في هذا المجال، وبالتالي يجب العمل على تدريب أعضاء البلدية على هذا المنهج في التخطيط الأمر الذي من شأنه أن يحقق التنمية المحلية ويعزز مبدأ الإنماء المتوازن.

بالإضافة الى ذلك فإن الإدارات المركزية تمارس دوراً أساسياً في التنمية المناطقية كونها الجهة المسؤولة عن إدارة وتنمية وتطوير قطاع معين على كافة الأراضي اللبنانية وبالتالي فإن تعزيز اللاحصرية الإدارية سوف يسمح بتحقيق التنمية الشاملة لا سيما عبر تعميم منهج التخطيط

³²⁵ مسودة خطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية المستدامة لمحافظة عكار وأعالي منطقتي الهرمل والضنية، مرجع سابق.

³²⁶ المرجع أعلاه.

³²⁷ المرسوم الإشتراعي رقم 118 الصادر بتاريخ 1977/06/30 المتعلق بقانون البلديات، مرجع سابق.

الإستراتيجي على الإدارات المركزية وعلى الإدارات اللاحصرية وذلك لحين اقرار مشروع اللامركزية الإدارية كونه سيساهم في النهوض بالأعباء الملقاة على عاتق كل منها، على ان يترافق ذلك مع انشاء وزارة للتخطيط تكون قادرة على توجيه الخطط الإستراتيجية للإدارات المركزية وللإدارات اللامركزية، الأمر الذي قد يمهد الطريق لاحقاً الى تعديل مهام مجلس الإنماء والإعمار لتشمل مثلاً المساعدة على إيجاد تمويل لهذه الخطط من قبل جهات خارجية أو العمل على إلغائه في حال ارتأت الحكومة ذلك.

وبالعودة الى مكون إدارة الموارد الطبيعية ضمن مشروع دعم التنمية المحلية فإنه لا يتضمن فقط إعداد خطة إستراتيجية مستدامة لمحافظة عكار وأعلى منطقتي الهرمل والضنية بل يتضمن أيضاً تقديم الدعم التقني لإنشاء منتزه وطني في جرود عكار ومن هنا لا بد من التساؤل حول الخطوات التي مر بها نشاط تقديم الدعم التقني لإنشاء منتزه وطني في جرود عكار؟ والإنجازات التي تم تحقيقها ضمنه؟

ثانياً: تقديم الدعم التقني لإنشاء منتزه وطني في جرود عكار

قام مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان بإعداد دفتر شروط حول إنشاء وإدارة المناطق المحمية في لبنان ضمن إطار النشاط المتعلق بتقديم الدعم التقني لإنشاء المنتزه الوطني في جرود عكار³²⁸ والذي إنبثق عنه تقرير تقني مفصل ومشروع قانون المناطق المحمية الذي جرى إيداعه لدى وزارة البيئة ثم تمت إحالته الى اللجان النيابية المختصة وخلال العام 2014 قام مجلس الإنماء والإعمار بإعداد مشروع المرسوم التطبيقي لقانون المناطق المحمية وقد جرى إيداعه لدى وزارة البيئة،³²⁹ الأمر الذي يثير التساؤل حول الخطوات التي مر بها نشاط مكافحة الحرائق وحماية وإدارة الغابات؟ والإنجازات التي تم تحقيقها ضمنه؟

³²⁸ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2014، ص: 81.

³²⁹ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2016، ص: 87، 88، 137.

ثالثاً: مكافحة الحرائق وحماية وإدارة الغابات

قام مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان ضمن النشاط المتعلق بمكافحة الحرائق خلال العام 2012 في المرحلة الأولى بإعداد خطتين إداريتين لكل من غابتي عندقت في منطقة عكار، والسفيرة في منطقة الضنية، والتي إنبثق عنهما دفتر شروط خاص بإدارة الغابات بما فيها أغراض التشحيل وذلك بمساعدة خبراء مختصين بعلوم إدارة الغابات والأحراج ومكافحة الحرائق، الى جانب التعاون المتين مع بلديات المنطقة ومراكز الأحراج المتواجدة فيها، ووزارة الزراعة. وقام المجلس خلال العام 2013 بإيداع وزارة الزراعة التقرير النهائي الذي يتضمن خطتين إداريتين لكل من الغابتين المذكورتين أعلاه، ودفترتي شروط وذلك تمهيداً للحصول على موافقة الوزارة.³³⁰

ومن ثم قام المجلس خلال العام 2015 وبناءً على طلب وزارة الزراعة بتنفيذ برنامج تدريبي موجه الى حراس الأحراج والناشطين المحليين الى جانب تأمين معدات ومستلزمات خاصة بإدارة الأحراج كما جرى إقترح آلية متابعة ومراقبة لتنفيذ الخطتين الإداريتين لغابتي عندقت والسفيرة.³³¹

بالإضافة الى ذلك، فقد تم ضمن مشروع دعم التنمية المحلية التعاقد مع عدة جهات من أجل شراء مواد الإعلان والدعاية للمشروع وذلك من خلال مناقصة أجريت وفقاً للقوانين المرعية الإجراء وضمن مراقبة وموافقة المجموعة الأوروبية.³³²

يستفاد من خلال ما تقدم، أن مشروع دعم التنمية المحلية بمكوناته الثلاث، قد مر بالعديد من الخطوات، منذ التوقيع على إتفاقية تمويله لغاية العام 2016 ومن أبرز الإنجازات التي حققها المشروع ضمن مكون البنى التحتية الزراعية تنمية القطاع الزراعي الذي يعتبر من أبرز القطاعات الإقتصادية في تلك المنطقة، الأمر الذي يساعد على تحسين الوضعيين الإجتماعي والإقتصادي للسكان المحليين وبالتالي تحسين هذه المناطق الريفية.

³³⁰ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2015، ص: 93، 94.

³³¹ مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2016، ص: 87، 140.

³³² مجلس الإنماء والإعمار، مرجع سابق، تشرين الأول 2013، ص: 123.

يتبين من خلال ما تقدم، بأن المكون الأول لمشروع دعم التنمية المحلية يرتبط مباشرةً بدور وزارة الزراعة لكونها الجهة المسؤولة عن إدارة وتنمية القطاع الزراعي في كافة المناطق، مما يشير الى مدى تشابك صلاحيات مجلس الإنماء والإعمار مع دور الوزارات الأخرى، الأمر الذي يتطلب التنسيق الدائم مع الإدارات المركزية المعنية هذا من جهة، أما من جهة أخرى فإن هذا الأمر يشير أيضاً الى مدى عجز الإدارات المركزية، هذا الأمر يعود الى إزدياد المهام التي تقع عليها وازدياد حاجات المواطنين والنسبة الضئيلة الملحوظة لوزارة الزراعة في الموازنة العامة، إضافة الى الصرف على اساس القاعدة الاثني عشرة الذي استمر منذ العام 2005 وعطل المشاريع التي يمكن ان تقوم بها الإدارات المركزية، الأمر الذي يدعو الى تعزيز دور الإدارات المركزية على النهوض بالأعباء الملقة على عاتقها من خلال تحديث هيكليتها الإدارية وتزويدها بالعنصر البشري الكفؤ والعمل على إدخال المكننة عليها واتباع التخطيط الإستراتيجي من أجل أن تصبح قادرة على تنفيذ المشاريع التي تحقق تنمية القطاع المسؤولة عنه الوزارة بشكلٍ كامل.

ومن اللافت أيضاً أن المكونين الأول والثاني (البنى التحتية الزراعية والتنمية المحلية) ساهما في الوصول الى الهدف الأساسي للمشروع ألا وهو إعادة التوازن بين المناطق وتنمية قدرات المناطق التي تعاني من نقص في التنمية، بينما فقد ساهم المكون الثالث أي مكون إدارة الموارد الطبيعية في وضع سياسة وطنية لترتيب الأراضي وإدارتها والمساهمة في تعزيز حماية البيئة.

يستفاد من خلال ما تقدم الى أن مشروع دعم التنمية المحلية قد أثبت فعاليته من خلال المشاريع التي تم تنفيذها والإنجازات التي تم تحقيقها كتأهيل بعض الطرقات الزراعية وأقنية الري وإنشاء معمل لمعالجة النفايات الصلبة وشبكة للصرف الصحي وغيرها، إلا أنه لا بد من الإشارة الى أن هذا المشروع وإنجازاته يجب أن يترافق مع قيام الجهات الفاعلة في المنطقة بصيانة المشاريع التي تم تنفيذها من أجل تحقيق الإستفادة القصوى منها وذلك لأطول فترة زمنية ممكنة.

مع العلم أن التكامل ما بين المكونات الثلاث التي تألف منها المشروع قد ساهم في تحقيق جميع الأهداف التي أنشئ المشروع من أجلها، ومن هنا لا بد من التساؤل حول المشاكل التي واجهت تنفيذ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان؟ وكيف تم التصدي لها؟

المبحث الرابع: المشاكل التي واجهت تنفيذ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال

لبنان

تواجه الإدارات المركزية والإدارات اللامركزية عند قيامها بتنفيذ أي مشروع مجموعة من المشاكل التي لم تكن في الحسبان والتي من شأنها أن تعرقل تنفيذ المشروع وأن تؤدي في حال عدم معالجتها الى عدم الوصول الى الأهداف التي أنشئ المشروع من أجلها، وتظهر هذه المشاكل نظراً للمتغيرات العديدة التي تحصل ضمن البيئتين الداخلية والخارجية، ومن هنا تبرز أهمية التخطيط الإستراتيجي الذي يسعى الى تحليل ودراسة المشاكل والتحديات التي تفرضها كلا من البيئتين ومن ثم تحديد آثارها على المشاريع التي تتضمنها الخطة الإستراتيجية وذلك من أجل العمل على التصدي لها وتجنبها قبل حدوثها.

وبالعودة الى مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان فقد واجه هذا المشروع مجموعة من المشاكل خلال مرحلة إعداده وتنفيذه فرضت على مجلس الإنماء والإعمار إتخاذ مجموعة من القرارات والتدابير بهدف معالجة هذه المشاكل، والتي يمكن تحديدها على الشكل التالي:³³³

أولاً: كيفية تحديد المشاريع التي ينبغي تنفيذها، حيث واجه مجلس الإنماء والإعمار ضمن مرحلة إعداد مشروع دعم التنمية المحلية مشكلة تحديد المشاريع، مع العلم أن هذه المشكلة لا تقتصر فقط على مشروع دعم التنمية المحلية تحديداً بل تتعداها الى جميع المشاريع التي يقوم المجلس بتنفيذها حيث من المفترض أن تكون هناك آلية واضحة وشفافة من أجل تحديد المشاريع، وهنا تبرز أهمية التخطيط الإستراتيجي الذي يساهم في إعداد خطة إستراتيجية للتنمية تنتهي بتحديد أولويات يقوم المجلس بعدها بإختيار المشاريع على أساسها.

وتجدر الإشارة الى أن هذا الأمر لا يتعلق فقط بالتخطيط الإستراتيجي إنما بصلاحيات مجلس الإنماء والإعمار الكبيرة الملقاة على عاتقه والتي تتناول مهام تخطيطية وتنفيذية وتمويلية وإستشارية وتوجيهية وغيرها وتحديداً قيامه بتنفيذ العديد من المشاريع على كافة الأراضي اللبنانية والتي تعجز

³³³ مقابلة مع سامي فغالي، مرجع سابق.

عن القيام بها أي مؤسسة بالمستوى المطلوب الأمر الذي يفرض إعادة النظر في مهام المجلس والغاية منه في ظل التحديات التي تواجه اي عملية تنمية في القرن الواحد والعشرين.

وضمن مشروع دعم التنمية المحلية تحديداً فإنه كان من المفترض القيام بإعداد خطة إستراتيجية للتنمية ومن ثم تحديد المشاريع، إلا أن بلديات المنطقة لم تكن ترغب بالمشاركة نظراً للمشاريع العديدة التي كانت قد وضعت من قبل جهات عديدة ولم يتم تنفيذها، الأمر الذي فرض على مجلس الإنماء والإعمار القيام بتنفيذ العديد من المشاريع الملحة وفي ذات الوقت القيام بإعداد خطة إستراتيجية للتنمية للمنطقة.

مع العلم أنه من أجل تحديد المشاريع الملحة قام الإتحاد الأوروبي الذي كان مسؤولاً عن تمويل هذا المشروع بالتعاقد مع خبيرين الأول من الجنسية الإيطالية والثاني من الجنسية اللبنانية ليقوما بدراسة حول منطقة المشروع الى جانب الإجتماع مع المسؤولين في البلديات والمنظمات غير الحكومية ومع السكان المحليين في المنطقة من أجل تحديد المشاريع الملحة.

وإنطلاقاً مما تقدم فإن تنفيذ مشروع دعم التنمية المحلية تم دون الإلتزام بدورة المشروع (project cycle) التي تقوم على إعداد دراسة خطة إستراتيجية شاملة أولاً ومن ثم تحديد الأولويات والمشاريع إنطلاقاً من هذه الأولويات، وقد قام المجلس بتكليف منسق للعمليات من أجل أن يمارس دوره كصلة وصل ما بين المشاريع التي يتم تنفيذها من جهة وبين حاجات السكان والبلديات من جهة أخرى.

ثانياً: لقد واجه مشروع دعم التنمية المحلية بعد الإنتهاء من إعداد مسودة الخطة الإستراتيجية المستدامة لمحافظة عكار وأعلي منطقتي الهرمل والضنية في المرحلة الأخيرة لمعارضة ورفض من قبل نواب المنطقة الذين اعتبروا ان المشروع لا يناسب المنطقة مع العلم أن هذه الخطة قد تضمنت أربعة مراحل: مرحلة إعداد الدراسات التمهيديّة والإنشائيّة ومرحلة التشخيص والأهداف ومرحلة وضع الرؤية وتحديد القطاعات ذات الأولوية ومرحلة إعداد مسودة الخطة الإستراتيجية للمنطقة، والتي قام المجلس ببعيد إنتهاء كل مرحلة بالدعوة الى ندوات يشارك فيها المسؤولين في البلديات وفعاليات

المجتمع الأهلي بالإضافة الى الإدارات المحلية والمركزية من أجل أن يتم إدخال التعديلات اللازمة عليها.

ثالثاً: يستفاد مما تقدم أنه توجد ازدواجية في وضع الخطط فهناك خطط يقوم بإعدادها إتحاد البلديات وخطط يضعها مجلس الإنماء والإعمار وخطط يعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مما يؤثر سلباً على تنفيذ الخطة والمشاريع التي تتضمنها.

رابعاً: واجه مشروع دعم التنمية المحلية مشكلة غياب المنهجية الموحدة لإعداد الخطط الإستراتيجية المستدامة للتنمية، حيث أنه تقوم كل جهة (كالبلديات وإتحادات البلديات وغيرها) بإعداد خطة للتنمية، الأمر الذي فرض على مجلس الإنماء والإعمار التعاون مع شركتين من القطاع الخاص للقيام بإعداد منهجية موحدة لإعداد الخطط الإستراتيجية.

خامساً: بالإضافة الى المشاكل التي سبق ذكرها قد تتراشق المشاريع الممولة من قبل جهات خارجية بقيود وشروط معينة، الأمر الذي يفرض اعباءً على الجهة المستفيدة من الهبة.

إنطلاقاً مما تقدم فإن مشروع دعم التنمية المحلية قد واجه العديد من المشاكل خلال مرحلة إعدادة وتنفيذه لا سيما ككيفية تحديد المشاريع التي ينبغي تنفيذها في ظل غياب الآلية الواضحة اضافة الى عدم رغبة المعنيين في المشاركة في هذا المشروع لا سيما بلديات المنطقة واعتراض نواب المنطقة على مسودة الخطة الإستراتيجية المستدامة لمحافظة عكار وأعالي منطقتي الهرمل والضنية.

وبالتالي فإن هذه المشاكل تضيف أهمية كبرى على مرحلة التقييم فمن هنا لا بد من التساؤل حول الجهة المسؤولة عن تقييم المشاريع في مجلس الإنماء والإعمار؟ وكيف جرى تقييم مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان؟

المبحث الخامس: تقييم مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان

يقوم مجلس الإنماء والإعمار بتنفيذ العديد من المشاريع الممولة من قبل جهات خارجية، وقد جرت العادة أن تقوم الجهة الممولة بمهمة تقييم المشاريع حيث تقوم بتحديد مجموعة من المؤشرات عند إنطلاق المشروع فعلى سبيل المثال: إذا ما تم تنفيذ مشروع زراعي يتم تحديد المحيط (perimeter) الذي يتم زرعه لقياس المساحة المزروعة، كما يتضمن المشروع إطار منطقي (logical framework) يتخلله مجموعة من الخانات التي تنقسم الى نتائج وأهداف ونشاطات وتحديات، وبعد مضي نصف المدة الزمنية للمشروع تقوم الجهة الممولة بإرسال بعثة تتألف من خبراء من أجل أن تتأكد من حسن سير وتقدم العمل، وكذلك عند إنتهاء المشروع بحيث يتضمن التقييم مجموعة من المؤشرات التي يتم تقييم العمل المنجز بناءً عليها.³³⁴

وفي هذا المجال قام الإتحاد الأوروبي بالعديد من نشاطات التدقيق (audit) بعد مضي نصف المدة الزمنية لمشروع دعم التنمية المحلية كما قام بإرسال مجموعة من الخبراء من أجل مراقبة المشاريع التي يقوم المجلس بتنفيذها. وقد إنبثق عن هذا الأمر تقرير أرسل الى الإتحاد الأوروبي، وعند إنتهاء المشروع لم يقيم الإتحاد الأوروبي بتقييم للمشروع بل قام بتقييم فني أي بتقييم تقني للأشغال المنفذة ولكن على الرغم من عدم قيام مجلس الإنماء والإعمار بتقييم مشروع دعم التنمية المحلية إلا أن المجلس يشعر بالرضى تجاه النتائج التي حققها المشروع دعم التنمية المحلية وذلك إنطلاقاً من المشاريع التي تم تنفيذها ضمن المشروع.³³⁵

تجدر الإشارة الى أن الإتحاد الأوروبي قد قام في لبنان خلال العام 2012 وتحديداً في شهر تشرين الثاني بإرسال بعثة من قبله من أجل أن تراقب العمل في مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان حيث قامت الخبيرة المكلفة بهذه المهمة بعقد عدة إجتماعات مع فريق المؤازرة الفنية، كما قامت بعدد من الزيارات الميدانية في عدة مناطق من المشروع وعقدت عدة لقاءات مع

³³⁴ مقابلة مع سامي فغالي، مرجع سابق.

³³⁵ المرجع أعلاه.

المستفيدين والمعنيين والشركاء وقد قامت باتخاذ عدة تدابير واجراءات بهدف تأمين إستدامة مشروع دعم التنمية المحلية.³³⁶

يتضح من خلال ما تقدم بأن مهمة تقييم المشاريع الممولة من قبل جهات خارجية تقع على عاتق الممول وليس مجلس الإنماء والإعمار، في حين ان تقييم الخطط الإستراتيجية والمشاريع التي تطبق في الأجهزة المركزية في لبنان كوزارة الزراعة على سبيل المثال فان التقييم يتم من قبل مصلحة البرامج والمشاريع الإنمائية وذلك من خلال المقارنة ما بين الأنشطة المقترحة ضمن خطة العمل الموضوعية في بداية كل عام والتقدم الحاصل أي ما تم تنفيذه في نهاية العام³³⁷ وكذلك في وزارة الصناعة حيث يتولى فريق عمل التخطيط الإستراتيجي في الوزارة مهمة إعداد تقرير المتابعة والتقييم للخطة التشغيلية كل آخر سنة وذلك من خلال المقارنة ما بين مؤشرات الأداء والتقدم الحاصل.³³⁸

يتضح من خلال ما تقدم، أن صلاحيات مجلس الإنماء والإعمار والتي تشمل مهام تخطيطية واستشارية وتوجيهية وتنفيذية ومالية ورقابية واسعة جداً ولا تتلائم مع مبدأ التخصصية في العمل ولا تتلائم مع هيكلته الإدارية.

وتجدر الإشارة الى ان صلاحيات مجلس الإنماء والإعمار في التخطيط والتنفيذ تتشابه مع مهام وزارات اخرى كونها تشمل قطاعات مختلفة على عكس الإدارات المركزية التي تكون مسؤولة عن ادارة وتنمية قطاع محدد، الأمر الذي ادى الى وجود اختلاف ما بين التخطيط الإستراتيجي المطبق في المجلس من جهة وبين وزارتي الزراعة والصناعة من جهة أخرى، دون وجود اي جهة قادرة التنسيق ما بين هذه الخطط، الأمر الذي يفرض إعادة النظر في صلاحيات المجلس والعمل على حصرها في المهام التنفيذية فقط والقيام بانشاء وزارة للتخطيط من أجل أن تتولى مهمة تنسيق وتوجيه الخطط والمشاريع والجهود التي تقوم بها الأجهزة المركزية واللامركزية في لبنان من أجل أن تأتي

³³⁶ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، مرجع سابق، ص: 3.

³³⁷ مقابلة مع لمياء التوم، وأمال صليبي، مرجع سابق.

³³⁸ مقابلة مع بسام جوني، مرجع سابق.

منسجمة مع التوجهات الحكومية وذلك بسبب عدم وجود جهة تتولى هذه المهمة بعد ان تم الغاء وزارة التصميم العام واستبدالها بمجلس الإنماء والإعمار .

وإنطلاقاً من مهام مجلس الإنماء والإعمار التنفيذية التي نصت عليها المادة رقم 5 من المرسوم الإشتراعي رقم 5 المتعلق بإنشاء المجلس يستنتج أن مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان بأنه قد مر بالعديد من الخطوات ضمن المكونات الثلاث التي تألف منها المشروع، مما ساهم في تحقيق الأهداف التي أنشئ المشروع من أجلها لا سيما التخفيف من حدة التحديات الإجتماعية والإقتصادية التي تواجه المنطقة وسكانها وذلك على الرغم من العقبات والمشاكل التي واجهت مرحلة إعداده وتنفيذه.

بالإضافة الى ذلك، فإنه على الرغم من الجهود التي يقوم بها مجلس الإنماء والإعمار والتي من بينها مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان والنتائج الإيجابية التي توصل اليها المشروع، إلا أن هذا الأمر لا يحل محل دور البلديات وإتحاداتها في مجال تحقيق التنمية المحلية، من هنا فإن تحقيق التنمية المحلية يقع على عاتق السلطات المحلية في لبنان، الأمر الذي يفرض دعم هذه السلطات من أجل أن تقوم بهذه المهمة خصوصاً في ظل المشاكل التي تعاني منها الى جانب العمل على تمكينها من أجل إكتساب منهج التخطيط الإستراتيجي كما هو الحال في الجمهورية التركية وذلك إنطلاقاً أيضاً من التجربة الناجحة لبلدية غلبون، الأمر الذي سيساهم في التخفيف من حدة التباين والتفاوت ما بين المناطق اللبنانية.

الخاتمة:

يُلاحظ من خلال ما تقدّم، أنّ التخطيط المركزي على غرار ما كان مُطبّقاً في وزارة التصميم العام قد انحسر بعدما أثبتَ هذا الأسلوب في التخطيط عدم فعاليّته، إذ ان الدول تعتمد في القرن الواحد والعشرين على أسلوب في التخطيط أكثر مرونة، حيث تم انشاء جهاز للتخطيط في الإدارة المركزية يقوم بتنسيق الخطط القطاعية التي تضعها كلّ من الوحدات الإدارية وذلك ضمن رؤية عامة متناسقة.

وتبيّن من خلال الصلاحيات التي كانت تتولاها وزارة التصميم العام أنّ المشتري قد اعتمد مفهوم التخطيط المركزي الذي كان سائداً حينها، حيث أُنيط بها أمر إعداد خطة شاملة وتصاميم متعاقبة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية وغيرها من الصلاحيات المنصوص عليها في قانون انشائها وترك أمر قيام مختلف الإدارات بإعداد المشاريع التي تتسجم مع هذه الخطة رهن بطلب من وزارة التصميم العام وفقاً لما نصت عليه المادة 2 من المرسوم الإشتراعي رقم 2 تاريخ 1954/11/30.

كما تبين ان قيام الدولة بالغاء وزارة التصميم العام وانشاء مجلس الإنماء والإعمار الذي اعطي صلاحية اعداد خطة عامة واقتراح سياسات اقتصادية ومالية واجتماعية تتسجم مع الخطة العامة وغيرها من الصلاحيات المنصوص عليها في المرسوم الإشتراعي رقم 1977/5 قد ترك دوراً محدوداً للإدارات العامة في عملية التخطيط القادرة وحدها على اعداد خطط قطاعية وفرعية متخصصة ضمن نطاق مسؤولياتها وذلك وفق توجهات الدولة الإنمائية، على غرار النهج الذي اتبعته الدول الحديثة في هذا المجال، فعلى سبيل المثال، ان التخطيط المتبع في الولايات المتحدة الأميركية يترك هذه المهمة للوزارات، الى جانب وجود جهاز حكومي فدرالي يتولى مهمة اعداد موازنة الحكومة الفدرالية في ضوء الخطط والبرامج التي تقدمها الأجهزة المركزية، اضافة الى قيامه بتقييم فعالية البرامج والسياسات الموضوعة من قبلها.

وعلى هذا الأساس، فإن الدولة اللبنانية مدعوة الى الإطلاع على تجارب الدول الناجحة بالتخطيط وملائمتها مع الأوضاع اللبنانية، بحيث يتم انشاء جهاز للتخطيط يتماشى مع مفهوم التخطيط

المعاصر، على ان يترافق ذلك مع عملية تطوير مهام وحدات التخطيط في الوزارات -في حال كانت موجودة- وتزويدها بالموارد البشرية القادرة على التعاون والتنسيق مع جهاز التخطيط المزمع انشاؤه.

وبالعودة الى عملية التخطيط في مجلس الإنماء والإعمار، فقد تبين ان المجلس المذكور لا يقوم بوضع خطة إستراتيجية خاصة به، انما يلجأ الى الإعتماد على هذا المنهج في التخطيط فقط عند قيامه بتنفيذ بعض المشاريع في بعض المناطق من اجل تحديد المشاريع ذات الأولوية حيث قام المجلس المذكور بالإعتماد على التخطيط الإستراتيجي عند تنفيذه مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان من خلال إعداد خطة التنمية الإقليمية الإستراتيجية لمحافظة عكار وأعالى منطقتي الهرمل والضنية، إلا أن تنفيذ هذا المشروع قد ترافق مع ظهور مشاكل عديدة ابرزها: غياب الآلية الواضحة لتحديد المشاريع، غياب المنهجية الموحدة لإعداد خطط التنمية، عدم رغبة البلديات في المشاركة في هذا المشروع، الأمر الذي يتطلب تعزيز دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية كونها الجهة المخولة تحديد مشاكل السكان المحليين وحاجاتهم من خلال تعميم التخطيط الإستراتيجي على المستوى البلدي كونه سيساهم في تطوير دورها لتصبح قادرة على تولي هذه المهمة وتنفيذ مشاريع تسعى من خلالها الى تحقيق الإنماء الإقتصادي والإجتماعي للسكان المحليين.

وقد تبين أيضاً، ان اتباع التخطيط الإستراتيجي يساعد الدول على مواجهة مختلف التحديات التي يفرضها القرن الواحد والعشرين ولا سيما منها: ندرة الموارد البشرية والمالية، الفقر والبطالة، العجز في الموازنة، وذلك وفقاً لما اثبتته تجارب بعض الدول الناجحة في هذا المجال، ومنها تجربتي كل من الجمهورية التركية والمملكة الأردنية الهاشمية التي تمكنت من التصدي للعديد من هذه التحديات لا سيما منها منافسة السلع الأجنبية للسلع الوطنية في ظل العولمة وانفتاح الأسواق والمشاكل الإقتصادية والإجتماعية التي فرضتها ازمة اللاجئين السوريين لا سيما منها منافسة العمالة السورية للعمالة الوطنية وذلك من خلال الخطط الإستراتيجية التي قامت بإعدادها أجهزتها المركزية والتي سعت من خلالها الى دراسة وتحليل هذه التحديات ومن ثم صياغة الإستراتيجيات التي تهدف الى التصدي لهذه التحديات ومعالجتها.

وعلى هذا الأساس، فإن الحكومة اللبنانية مدعوة الى اعتماد منهج التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام لتمكن من مواجهة التحديات المتزايدة ولا سيما ترشيد الإنفاق العام، اتباع الشفافية، خلق فرص عمل، الحد من عجز الموازنة المتزايد، التخفيف من حدة الفقر، التصدي لأزمة اللاجئين السوريين، التعامل مع ندرة الموارد المائية وغيرها الى جانب الإصلاحات الهيكلية للنمو الإقتصادي التي التزمت بها الحكومة امام المجتمع الدولي في مؤتمر سيدر 2018 ولا سيما منها تصحيح المالية العامة وجذب الإستثمارات، على ان يترافق ذلك مع احداث جهاز للتخطيط على غرار تجارب بعض الدول الناجحة في هذا المجال.

بالإضافة الى ذلك، فإن الإستئناس بتجارب بعض الدول في مجال التخطيط الإستراتيجي وتطبيق ما يتلائم منها مع الوضع اللبناني يساهم في تحقيق المساءلة والشفافية ووضع معايير لتقييم الأداء وتعزيز مشاركة الفرقاء الداخليين والخارجيين في صياغة الإستراتيجيات وبناء قدرات الموظفين داخل هذه الأجهزة مما يؤدي الى تعزيز ثقة المواطن بالدولة، الأمر الذي يدعو الحكومة الى تعميم منهج التخطيط الإستراتيجي على القطاع العام على ان يترافق ذلك مع إنشاء وحدات للتخطيط -او تطوير دورها في حال كانت موجودة- في كل من الوزارات والمؤسسات العامة من اجل وضع البرامج وتحديد الإستراتيجيات والسياسات المتوسطة والطويلة الأمد الى جانب غيرها من المهام التي تتطلبها عملية التخطيط الإستراتيجي.

وفي ظل غياب وزارة او مؤسسة عامة تعنى بالتخطيط، اظهرت تجربة كل من وزارتي الزراعة والصناعة ان تطبيق التخطيط الإستراتيجي لدى كل منها قد سمح بتحقيق الأهداف الإستراتيجية للوزارتين والإستخدام الأمثل لمواردها البشرية والمادية وزيادة إنتاجية الموظفين، الأمر الذي مقتضاه تعميم هذا النهج من التخطيط على باقي الأجهزة المركزية واللامركزية.

ومما لا شك فيه ان مواجهة عملية التحديث الإداري والإقتصادي وتحقيق التنمية المتوازنة والحد من التشابك في الصلاحيات ما بين الأجهزة المركزية واللامركزية يتطلب إنشاء وزارة للتخطيط تتلائم مع التوجهات الحديثة على أن تتولى هذه الوزارة مهمة التنسيق ما بين الخطط الإستراتيجية التي ستعدها الأجهزة المركزية واللامركزية في ضوء السياسة العامة للحكومة.

ذلك ان التجربة قد اثبتت أن امر إنشاء مجلس الإنماء والإعمار والغاء وزارة التصميم العام لم يؤدّ الى الغاية المرجوة حيث أنه لم يتولى مهمة تنسيق وتوجيه الخطط والمشاريع التي تقوم بها الأجهزة المركزية واللامركزية اضافة الى تشابك صلاحياته مع مهام وزارات أخرى كوزارة الشؤون الإجتماعية ووزارة البيئة ووزارة الزراعة وغيرها من الأجهزة المركزية واللامركزية، كما ان الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس والتي تتناول التخطيط والتنفيذ اضافة الى المهام الإستشارية والمالية والرقابية لا تتفق مع الأساليب الحديثة في التنظيم الإداري، الأمر الذي مقتضاه ضرورة إعادة النظر في مهامه لتصبح اكثر ملائمةً مع الدور الحديث الذي سيعطى لوزارة التخطيط.

وتجدر الإشارة الى ان الحكومة قد قامت بإحداث وزارة دولة لشؤون التخطيط في العام 2016 ولكنها افتقرت الى هيكلية ادارية والى برنامج عمل واضح فضلاً عن عدم تخصيصها بأي اعتمادات بالموازنة، الأمر الذي حد من دورها الذي اقتصر على تقديم الوزير المعني لمبادرة طرح من خلالها مقاربه لتعزير التخطيط والتي تضمنت التوصية بإنشاء وزارة للتخطيط، ومن هنا لا بد من التساؤل حول ما إذا كانت هذه المبادرة سوف تحث المسؤولين على احداث وزارة ذات هيكلية حديثة تعنى بالتخطيط قادرة على مواجهة التحديات التي يعاني منها القطاع العام في لبنان؟ وهل سترافق ذلك مع الغاء مجلس الإنماء والإعمار أو اعادة النظر بصلاحياته التي اثبتت التجربة انها لا تتلائم مع حسن التنظيم الإداري؟

الملاحق

(ضمن الرسالة الورقية)

قائمة المصادر والمراجع:

المؤلفات باللغة العربية:

- إبراهيم، السعيد مبروك، المعلومات ودورها في دعم وإتخاذ القرار الإستراتيجي، القاهرة، مصر، المجموعة العربية للتدريب والنشر، 2012.
- أبو شمالة، فرج محمد عبد الرحمان، حقوق الإنسان، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، دار الخليج للنشر والتوزيع، 2011.
- آل الشيخ، حمد بن محمد، إقتصاديات الموارد الطبيعية والبيئة، الرياض، الطبعة الأولى، مكتبة العبيكان، 2007.
- البحيري، خلف محمد، أسس تخطيط التعليم، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2014.
- البريدي، عبد الله بن عبد الرحمان، التنمية المستدامة، مدخل تكاملي لمفاهيم الإستدامة وتطبيقاتها مع التركيز على العالم العربي، الرياض، الطبعة الأولى، العبيكان للنشر، 2015.
- الجبوري، حسين، التخطيط الإستراتيجي في التعليم، تخطيط معاصر في عالم متجدد، بيروت، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، 2010.
- الحراحشة، حسين محمد، إدارة الجودة الشاملة والأداء الوظيفي، عمان، الطبعة الأولى، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، 2011.
- الحمداني، سامي حسن نجم، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، القاهرة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014.
- الشامي، علي حسين، الإدارة العامة والتحديث الإداري، مقارنة نظرية-تطبيقية، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، شركة رشاد برس للطباعة والنشر والتوزيع، 1995.
- المجذوب، طارق، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.

- المجذوب، طارق، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
- إسماعيل، محمد صادق، تخطيط التدريب ودوره في تحقيق أهداف المنظمات العامة والخاصة، د.ذ. مكان النشر، المجموعة العربية للتدريب والنشر، 2014.
- بلوط، محمد، التخطيط الإستراتيجي في عصر العولمة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، دار العلوم العربية للطباعة والنشر، 2011.
- بربر، كامل، الإدارة العامة في لبنان، التحديات والإصلاح، لبنان، دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، 2006.
- بشير، إسكندر، التنمية في لبنان، الفرصة الثانية للنهوض الإقتصادي والإداري، لبنان، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، 1994.
- بولس، جان، ومزهر، وليد أ.، والخوري طوني س.، مدخل الى الإدارة الإستراتيجية، بيروت، منشورات الحكمة، 2011.
- حبيش، فوزي، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، د.ذ. مكان النشر، الطبعة الرابعة، مكتبة صادر ناشرون، 2007.
- حسين، خليل، السياسات العامة في الدول النامية، بيروت، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، 2007.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الإدارة العامة، العملية الإدارية، بيروت، الدار الجامعية، 1997.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة العامة في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر ولبنان، د.ذ. مكان النشر، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1993.
- عثمان، حسين عثمان محمد، دروس في الإدارة العامة، بيروت، الدار الجامعية، 1991.
- عثمان، حسين عثمان محمد، أصول علم الإدارة العامة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.

- عصفور، محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، عمان، الطبعة الثالثة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2011.
- علوش، زياد عبود، لبنان التنموية: آفاق وتحديات، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، دار الفرابي، 2014.
- فريج، غازي محمد، الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة العامة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014.

مقالات الصحف باللغة العربية:

- أبو زكي، رشا، مجلس الإنماء والإعمار وحش دمر مؤسسات الدولة، جريدة الأخبار، لبنان، العدد رقم: 766، تاريخ: 9/آذار/2009.
- الشوفي، إيفا، "الأمن الغذائي في لبنان: نتائج كارثية لارتفاع الأسعار"، جريدة الأخبار، لبنان، العدد 2885، 14/أيار/2016.
- القزوي، ليا، ملف النازحين: في الحكومة كلّ يغتي على ليله، جريدة الأخبار، لبنان، العدد 3158، السبت 22/نيسان/2017.
- د.ذ أسم الكاتب، "تقرير الإحصاء المركزي والبنك الدولي 2011-2012: فقراء لبنان مليون شخص يشكلون 27% من السكان"، جريدة المستقبل، لبنان، رقم العدد: 5583، 2015/11/16.
- شبارو، حسام، "الفاو: 10 توصيات لتعزيز الأمن الغذائي في المنطقة"، جريدة المستقبل، لبنان، رقم العدد: 5396، 4/حزيران/2015.
- عيسى، سنان، "البطالة في لبنان: نحتاج الى 6 أضعاف الوظائف المتاحة"، جريدة الأخبار، لبنان، العدد رقم: 2960، السبت 13/آب/2016.
- مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان، نشرة إخبارية، تموز 2012-كانون الثاني 2013، العدد رقم: 1.

- ناصر، سحر، "المؤسسة الوطنية للإستخدام ... خارج الإستخدام"، جريدة الأخبار، لبنان، رقم العدد: 268، بتاريخ: 4/تموز/2007.

الدوريات باللغة العربية:

- سليمان، عصام، اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد رقم: 40، نيسان 2002.
- شلهوب، عصام، التخطيط للتخطيط والتنفيذ، مجلة الأمن العام، لبنان، رقم العدد: 47، 8 آب 2017.
- عساف، ريان، اللامركزية الإدارية في لبنان: من العنوان الجامع الى القانون الجامع؟ إضاءة على مشروع قانون اللامركزية الإدارية، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد رقم: 92، نيسان 2015.
- قمير، فادي جورج، الواقع المائي في لبنان، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد الثاني والسبعون، نيسان/2010.
- كليب، سعد كليب، الأمن المائي في لبنان وبلدان الشرق الأوسط، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد السادس والثمانون، تشرين أول - 2013.
- نخلة، نجلاء، تجربة موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي - لبنان، مجلة السادسة، بيروت، لبنان، العدد رقم: 3، كانون الأول 2012.
- وزارة الصناعة اللبنانية، مجلة الحدث الصناعي، الأشرفية، العدد رقم: 3، تشرين الأول 2015.
- وهبة، بسام، أهمية التحول إلى موازنة البرامج والأداء، مجلة السادسة، بيروت، لبنان، العدد رقم: 3، كانون الأول 2012.
- يموت، عبد الهادي، الفقر ظاهرة إقتصادية إجتماعية مقلقة هل سلمت منها الدول العربية، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد الرابع والستون، نيسان/2008.

الأطروحات والرسائل باللغة العربية:

- الدغدي، كارين، **مجلس الإنماء والإعمار والإنماء المتوازن**، رسالة لنيل شهادة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الأستاذ المشرف الدكتور سامي شلهب، الجامعة اللبنانية، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والإقتصادية، بيروت، 2010.
- الدنف، صلاح، **إدارة الأموال العمومية في لبنان وحدود رقابة التفتيش المركزي**، أطروحة أعدت لنيل شهادة الدكتوراه في الإدارة العامة والقانون المالي الضريبي، الجامعة اللبنانية، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والإقتصادية، بيروت، 2014.
- الزبيدي، ضبيان شمام حسن، **نظم المعلومات وأثرها في التخطيط الإستراتيجي**، دراسة سياسية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية/الإستراتيجية، الأستاذ المشرف الدكتور وائل محمد اسماعيل العبيدي، جامعة صدام، كلية العلوم السياسية، د.ذ مكان النشر، 2001.

التقرير الرسمي أو الخاص:

- مجلس الإنماء والإعمار، **تقرير تقدم العمل**، تشرين الأول 2012.
- مجلس الإنماء والإعمار، **تقرير تقدم العمل**، تشرين الأول 2013.
- مجلس الإنماء والإعمار، **تقرير تقدم العمل**، تشرين الأول 2014.
- مجلس الإنماء والإعمار، **تقرير تقدم العمل**، تشرين الأول 2015.
- مجلس الإنماء والإعمار، **تقرير تقدم العمل**، بتاريخ: تشرين أول 2016.
- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، **تقرير حول سياسات وبرامج وإجراءات لخدمة عامة متميزة، للعام 2014-2015**.

المقابلات الخاصة:

- مقابلة مع بسام جوني، باحث إقتصادي وخبير التخطيط الإستراتيجي في مصلحة الدراسات الإقتصادية في وزارة الصناعة، مبنى وزارة الصناعة اللبنانية الكائن في بيروت، 2018/02/13.
- مقابلة مع سامي فغالي، رئيس دائرة ترتيب إستعمالات الأراضي في إدارة التخطيط والبرمجة في مجلس الإنماء والإعمار، مبنى مجلس الإنماء والإعمار الكائن في وسط مدينة بيروت، 2018/03/22.
- مقابلة مع لمياء التوم، رئيسة مصلحة البرامج والمشاريع الإنمائية في وزارة الزراعة، وأمال صليبي، رئيسة مصلحة الإحصاء والدراسات الإقتصادية في وزارة الزراعة، مبنى وزارة الزراعة اللبنانية الكائن في منطقة بئر حسن، 2018/02/12.

النصوص القانونية:

- الدستور اللبناني، الصادر بتاريخ 23 أيار سنة 1926 مع جميع تعديلاته.
- المرسوم رقم 3211 تاريخ: 2010/02/04 المتعلق بإبرام إتفاقية هبة بين الحكومة اللبنانية ومفوضية المجموعة الأوروبية لتمويل مشروع دعم التنمية المحلية في لبنان الشمالي الموقعة بتاريخ 2009/7/20، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 9، تاريخ النشر: 2010/02/18.
- المرسوم الإشتراعي رقم 2 الصادر بتاريخ 1954/11/30 المتعلق بتنظيم وزارة التصميم العام وتحديد صلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 49، تاريخ النشر: 1954/12/01.
- قانون رقم 642 تاريخ 1997/06/02 المتعلق بإحداث وزارة الصناعة، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 28، تاريخ النشر: 1997/06/07.
- المرسوم رقم 10941 تاريخ 2003/09/13 المتعلق بالهيكلية التنظيمية لمجلس الإنماء والإعمار، الجريدة الرسمية، العدد رقم 43، تاريخ: 2003/09/17.
- المرسوم الإشتراعي رقم 31 المتعلق بتنظيم وزارة الزراعة الصادر بتاريخ 1955/01/18، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 3، تاريخ: 1955/01/19.

- القانون المتعلق بتنظيم وزارة التصميم العام الصادر بتاريخ 12/06/1962، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 24، تاريخ النشر: 13/06/1962.
- القانون رقم 20 تاريخ 24/11/2015 المتعلق ب الموافقة على إبرام اتفاقية قرض بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لصالح وزارة المالية لاستكمال مشروع اصلاح ادارة المالية العامة FMR2 - Fiscal Management Reform Project - الموقعة بتاريخ 21/01/2015، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 48، تاريخ: 26-11-2015.
- المرسوم الإشتراعي رقم 116 تاريخ 12-6-1959 المتعلق بالتنظيم الإداري، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 29، تاريخ: 20/06/1959.
- المرسوم الإشتراعي رقم 118 تاريخ 30/6/1977 المتعلق بقانون البلديات، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 20، تاريخ: 07/07/1977.
- المرسوم رقم 4517 المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة الصادر بتاريخ 13/12/1972، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 100، تاريخ: 14/12/1972.
- المرسوم الإشتراعي رقم 5 المتعلق بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بتاريخ 24/1/1977، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 4، تاريخ: 17/03/1977.
- المرسوم الإشتراعي رقم 80 تاريخ 27/06/1977 المتعلق بإنشاء مؤسسة عامة تدعى المؤسسة الوطنية للإستخدام، الجريدة الرسمية، العدد رقم: 19، تاريخ: 30/06/1977.
- إقتراح القانون الرامي الى إعادة العمل بوزارة التصميم وإستبدالها بإسم وزارة التخطيط المقدم من قبل النائب علي حسن خليل الى مجلس النواب، بتاريخ 3-شباط-2009، غير منشور.
- الإستشارة رقم 207/2009 الصادرة عن هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل بتاريخ 16/3/2009، غير منشور.
- الرأي الإستشاري الصادر عن مجلس الخدمة المدنية في كتاب رقم 549 تاريخ 21/5/2009، غير منشور.

النصوص الرسمية:

- كتاب وزارة الصناعة رقم 2923-2814 بتاريخ 2014/10/27 الموجه الى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، غير منشور.
- كتاب السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم 137/ص/2009، تاريخ: 2009/4/28، غير منشور.
- كتاب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم 16/ص/2010 بتاريخ 2010/1/13 الموجه الى الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء، غير منشور.
- كتاب وزير الدولة لشؤون التخطيط المسجل لدى رئاسة مجلس الوزراء برقم 1099 تاريخ 2017/3/4 ومرفقاته، غير منشور.

كُتِبَ رسمي:

- وزارة الزراعة اللبنانية، إستراتيجية وزارة الزراعة للأعوام 2015-2019، لبنان، د.ذ سنة النشر.
- وزارة الصناعة اللبنانية، التخطيط الإستراتيجي (2016-2020)، د.ذ مكان النشر، نيسان 2016.
- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، دليل إعداد الخطط الإستراتيجية في الوزارات والإدارات العامة في لبنان، بيروت، كانون الثاني، 2013.
- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، إستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، كانون الثاني، 2011.
- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ايلول 2001.

المؤلفات باللغة الأجنبية:

- Arguin, Gerard, La Planification Stratégique à L'Université, Canada, 2eme Edition, Presses De L'Université Du Quebec, 1986.
- Bateman, Thomas S., And Snell, Scott A., Management, Leading & Collaborating In A Competitive World, New York, Eleventh Edition, McGraw–Hill Education, 2015.
- Bhatta, Gambhir, International Dictionary Of Public Management And Governance, New York, Routledge, 2015.
- Bryson, John M., Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations, A Guide To Strengthening And Sustaining Organizational Achievement, The United States Of America, Third Edition, John Wiley & Sons Inc, 2004.
- Demirkaya, Yuksel, New Public Management In Turkey, Local Government Reform, New York, Routledge, 2016.
- Ferlie, Ewan, And Ongaro, Edoardo, Strategic Management In Public Services Organizations, Concepts Schools And Contemporary Issues, New York, Routledge, 2015.
- Free, Rhona C., 21st Century Economics, A Reference Handbook, Mexico, Volume 1, SAGE Publications, 2010.
- Hughes, Owen E., Public Management And Administration, An Introduction, The United Kingdom, 4th Edition, Palgrave Macmillan, 2012.

- Huwart, Jean–Yves, and Verdier, Loic, Economic Globalisation, Origins And Consequences, OECD Insights, OECD Publishing, 2013.
- Joyce, Paul, And Drumaux, Anne, Strategic Management In Public Organizations, European Practices And Perspectives, New York, Routledge, 2014.
- Joyce, Paul, Strategic Management In The Public Sector, New York, Routledge, 2015.
- Klassen, Thomas R., And Cepiku Denita, And T. J. Lah, The Routledge Handbook Of Global Public Policy And Administration, London, And New York, Routledge, 2017.
- Mckinney, Jerome B., Effective Financial Management In Public And Nonprofit Agencies, The United States Of America, 4th Edition, ABC–CLIO, 2015.
- Mercer, James L., Strategic Planning For public Managers, The United States Of America, Greenwood Publishing Group, 1991.
- Mergos, George, And Papanastassiou, Marina, Food Security And Sustainability, Investment And Financing along Agro–Food Chains, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2017.
- Mikesell, John, Fiscal Administration, Analysis And Application For The Public Sector, Boston, The United States Of America, 10th Edition, Cengage Learning, 2016.
- Moseley, Malcom J., Rural Development, Principles And Practice, London, Sage Publications, 2003.

- Nijssen, Edwin J., And Frambach, Ruud T., Creating Customer Value Through Strategic Marketing Planning, A Management Approach, New York, Springer Science + Business Media, 2001.
- Olsen, Erica, Strategic Planning Kit For Dummies, New Jersey, Second Edition, John Wiley & Sons, 2012.
- Pollitt, Christopher, And Bouckaert, Geert, Public Management Reform, A Comparative Analysis–New; Public Management; Governance; And The Neo–Weberian State, The United States Of America, Third Edition, Oxford University Press, 2011.
- Powell, Walter W., And Steinberg, Richard, The Nonprofit Sector, A Research Handbook, The United States Of America, Second Edition, Yale University Press, 2006.
- Rabin, Jack, Encyclopedia Of Public Administration And Public Policy, New York, Volume 2, Marcel Dekker Inc, 2003.
- Saxena, P. K., Principles Of Management, A Modern Approach, New Delhi, Global India Publications, 2009.
- Symes, Valerie, Unemployment In Europe, Problems And Policies, London, Routledge, 1995.
- Taylor, Bernard, And Hawkins, Kevin, A Handbook Of Strategic Planning, London, Longman Group Limited, 1972.
- Torfing, Jacob, Collaborative Innovation in the Public Sector, The United States Of America, Georgetown University Press, 2016.
- Varbanova, Lidia, Strategic Management In The Arts, New York, Routledge, 2013.

- Wilkinson, Timothy J., Strategic Management In The 21st Century, The United States Of America, Volume 1: The Operational Environment, Abc-clio, 2013.
- Yulek, Murat, Economic Planning And Industrial Policy In The Globalizing Economy, Concepts; Experience And Prospects, Switzerland, Springer, 2015.
- Zurcher, Erik J., Turkey, A Modern History, London, And New York, New Edition, I.B Tauris & Co Ltd, 2004.

الدوريات باللغة الأجنبية:

- Demirkaya, Yuksel, "Strategic Planning In The Turkish Public Sector", **Transylvanian Review Of Administrative Sciences**, Babes-Bolyai University, Special Issue, Romania, 2015.
- Labaky, Georges, “ The Reform Of The Lebanese Public Administration In The Framework Of The Changing Role Of The States”, **Lebanese National Defense Magazine**, n”93, July 2015.

النصوص القانونية باللغة الأجنبية:

- Law No: 5393, Date Of Enactment: 3/7/2005, Municipality Law, Published In The Official Gazette, Issue: 25874, Date: 13/7/2005.
- Law No: 5302, Date Of Enactment: 22/2/2005, Law On Special Provincial Administration, Published In The Official Gazette, Issue: 25745, Date: 4/3/2005.

- Regulation on Principles and Procedures for Strategic Planning in Public Administration, the State Planning Organization, Published In The Official Gazette, Issue: 26179, Date: 26/05/2006.
- The Turkish Council Of Ministers Decision No. 9972, Date: 6/1/2006, Regulation On The Working Procedures And Principles Of The Strategy Development Units, Published In The Official Gazette, Issue: 26084, Date: 18/2/2006.
- Law No. 5436, Date Of Enactment: 22/12/2005, Law Amending The Public Financial Management And Control Law And Certain Laws And Decree Laws, Published In The Official Gazette, Issue: 26033, Date: 24/12/2005.
- Law No: 5018, Date Of Enactment: 10/12/2003, Public Financial Management And Control Law, Published In The Official Gazette, Issue: 25326, Date: 24/12/2003.
- Law No. 5436, Date Of Enactment: 22/12/2005, Law Amending The Public Financial Management And Control Law And Certain Laws And Decree Laws, Published In The Official Gazette, Issue: 26033, Date: 24/12/2005.
- The Turkish Council Of Ministers Decision No. 9972, Date: 6/1/2006, Regulation On The Working Procedures And Principles Of The Strategy Development Units, Published In The Official Gazette, Issue: 26084, Date: 18/2/2006.

- Law No: 5018, Date Of Enactment: 10/12/2003, Public Financial Management And Control Law, Published In The Official Gazette, Issue: 25326, Date: 24/12/2003.
- Law No: 5018, Date Of Enactment: 10/12/2003, Public Financial Management And Control Law, Published In The Official Gazette, Issue: 25326, Date: 24/12/2003.

النصوص الرسمية باللغة الأجنبية:

- Council for Development and Reconstruction, Definition Of The Form And Content Of A Typical Strategic Sustainable Regional Development Plan Adapted To The Lebanese Needs And Context, April 2011, Unpublished.

المواقع الإلكترونية باللغة العربية:

- www.charaka.gov.lb
- www.addiyar.com
- www.almodon.com
- www.masralarabia.com
- www.mosd.gov.jo
- www.cdr-adelNord.org
- www.albayanlebanon.com
- www.labor.gov.lb
- www.newlebanon.info
- www.ar.tradingeconomics.com

- www.cdr.gov.lb
- www.energyandwater.gov.lb
- www.greenarea.me
- www.mol.gov.jo
- www.aawsat.com
- www.orient-news.net
- www.tarim.gov.tr
- www.moict.gov.jo
- www.mit.gov.jo
- www.pcm.gov.lb
- www.annahar.com
- www.omsar.gov.lb
- www.beirutletter.org
- www.baladi-lebanon.org
- www.pcm.gov.lb
- www.esfd.cdr.gov.lb
- www.newspaper.annahar.com
- www.ghalboun.gov.lb
- www.alaraby.co.uk/economy
- www.aljazeera.net

المواقع الإلكترونية باللغة الأجنبية:

- www.mod.gov.tr
- www.sciencedirect.com

- www.intechopen.com
- www.csgeb.gov.tr
- www.mod.gov.tr
- www.researchgate.net

الفهرس

5	المقدمة.....
11	الفصل الأول: التخطيط الإستراتيجي وتحديات القرن الواحد والعشرين.....
13	المبحث الأول: التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام.....
13	البند الأول: التخطيط الإستراتيجي.....
15	البند الثاني: التخطيط الإستراتيجي وتحديث القطاع العام.....
24	البند الثالث: الفرق بين التخطيط الإستراتيجي والتخطيط الطويل الأمد.....
28	المبحث الثاني: أهمية التخطيط الإستراتيجي.....
29	البند الأول: أبرز المشاكل التي تواجه الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان.....
31	البند الثاني: أهمية التخطيط الإستراتيجي في القطاع العام.....
35	المبحث الثالث: التحديات التي تواجه التخطيط الإستراتيجي في القرن الواحد والعشرين.....
36	البند الأول: العولمة والتخطيط الإستراتيجي.....
41	البند الثاني: أزمة اللاجئين والتخطيط الإستراتيجي.....
44	البند الثالث: ندرة الموارد والتخطيط الإستراتيجي.....
46	البند الرابع: البطالة والتخطيط الإستراتيجي.....
50	البند الخامس: الفقر والتخطيط الإستراتيجي.....
52	البند السادس: الأمن الغذائي والتخطيط الإستراتيجي.....

56	البند السابع: عجز الموازنة والتخطيط الإستراتيجي.....
66	الفصل الثاني: التخطيط في القطاع العام بشقيه المركزي واللامركزي.....
69	المبحث الأول: التخطيط على المستوى المركزي واللامركزي المرفقي.....
69	البند الأول: التخطيط على المستوى المركزي.....
89	البند الثاني: التخطيط على المستوى اللامركزي المرفقي.....
96	المبحث الثاني: التخطيط الإستراتيجي في الجمهورية التركية.....
99	البند الأول: التخطيط الإستراتيجي على مستوى الوزارات والمؤسسات العامة.....
103	البند الثاني: التخطيط الإستراتيجي على مستوى المحافظات.....
106	البند الثالث: التخطيط الإستراتيجي على مستوى البلديات.....
113	الفصل الثالث: التخطيط الإستراتيجي ما بين الإدارة المركزية ومجلس الإنماء والإعمار....
115	المبحث الأول:التخطيط الإستراتيجي بين مجلس الإنماء والإعمار ووزارتي الزراعة والصناعة.....
116	البند الأول: التخطيط الإستراتيجي في وزارة الزراعة.....
120	البند الثاني: التخطيط الإستراتيجي في وزارة الصناعة.....
127	البند الثالث: التخطيط الإستراتيجي في مجلس الإنماء والإعمار.....
138	المبحث الثاني: مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان.....
139	البند الأول: مكون البنى التحتية الزراعية.....
140	البند الثاني: مكون التنمية المحلية.....

140	البند الثالث: مكون إدارة الموارد الطبيعية.....
142	المبحث الثالث: الخطوات التي مر بها مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان وإنجازاته
143	البند الأول: مكون البنى التحتية الزراعية.....
145	البند الثاني: مكون التنمية المحلية.....
147	البند الثالث: مكون إدارة الموارد الطبيعية.....
157	المبحث الرابع: المشاكل التي واجهت تنفيذ مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان...
160	المبحث الخامس: تقييم مشروع دعم التنمية المحلية في شمال لبنان.....
163	الخاتمة.....
167	الملاحق.....
168	قائمة المصادر والمراجع.....