

## نحو استعادة العقل التخطيطي للدولة: المجلس الأعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط حلاً

إعداد: الباحث / محمد جواد علي حرقوص | الجمهورية اللبنانية  
طالب دكتوراه في الحقوق - القانون الخاص | الجامعة الإسلامية في لبنان

E-mail: Mohammadjawadharkous@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0003-2728-8972>

<https://doi.org/10.70758/elqarar/6.18.16>

تاريخ النشر: 2025/6/15

تاريخ القبول: 2025/6/3

تاريخ الاستلام: 2025/5/29

للاقتباس: حرقوص، محمد جواد علي، نحو استعادة العقل التخطيطي للدولة: المجلس الأعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط حلاً، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكمة، المجلد السادس، العدد 18، السنة 2، 2025، ص-ص: 370-386. <https://doi.org/10.70758/elqarar/6.18.16>

### المُلخَص

يهدف هذا البحث إلى مقارنة إستعادة العقل التخطيطي للدولة اللبنانية، وذلك من خلال إقتراح إنشاء المجلس الأعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط. يأتي هذا المجلس كبديل عملي عن غياب وزارة التصميم العام وتصميم السياسات العامة.

ينطلق هذا البحث من تفكيك أسباب التراجع في فعالية الإدارة العامة اللبنانية، وفي مقدمتها غياب جهاز مركزي للتخطيط والتصميم، وتشتت السياسات بين الوزارات، بالإضافة إلى غياب التنسيق والعدالة التنموية. كما يتناول الحاجة إلى إعادة هيكلة أجهزة الرقابة وتفعيل دورها ضمن رؤية وطنية موحدة. يقترح البحث إنشاء مجلس وطني يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، والصلاحيات اللازمة للتخطيط الإستراتيجي، والحوكمة، والرقابة على تنفيذ السياسات العامة. إن هذا ما يساهم في إستعادة دور الدولة كضامن للتنمية والتوازن الإجتماعي والإقتصادي والمناطق.

**الكلمات المفتاحية:** الدولة اللبنانية، التخطيط الاستراتيجي، الحوكمة، المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط، غياب وزارة التصميم العام.

**Toward Restoring the State’s Planning Mindset: “The Higher Council for Oversight, Governance, and Planning as a Solution”**

**Author: Researcher / Mohammad Jawad Harkous | Lebanese Republic  
PhD Student in Law - Private Law | Islamic University of Lebanon**

E-mail: Mohammadjawadharkous@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0003-2728-8972>  
<https://doi.org/10.70758/elqarar/6.18.16>

**Received : 29/5/2025**

**Accepted : 3/6/2025**

**Published : 15/6/2025**

**Cite this article as:** *Harkous, Mohammad Jawad, Toward Restoring the State’s Planning Mindset: “The Higher Council for Oversight, Governance, and Planning as a Solution”, ElQarar Journal for Peer-Reviewed Scientific Research, vol 6, issue 18, 2025, pp. 370-386. <https://doi.org/10.70758/elqarar/6.18.16>*

### **Abstract**

This study aims to explore the restoration of the Lebanese state’s planning mindset by proposing the establishment of a Higher Council for Oversight, Governance, and Planning. This council is envisioned as a practical alternative to the absence of the Ministry of Public Design and to the vacuum in public policy formulation.

The research begins by analyzing the root causes of the decline in the effectiveness of Lebanon’s public administration, foremost among them being the absence of a central planning and design body, the fragmentation of policies across ministries, and the lack of coordination and developmental equity.

It further addresses the urgent need to restructure oversight institutions and reactivate their role within a unified national vision. The paper proposes the creation of a national council with financial and administrative independence and the authority to conduct strategic planning, enforce governance principles, and oversee the implementation of public policies. Such a body would contribute to restoring the state’s role as a guarantor of development, social justice, economic balance, and regional equity.

**Keywords:** Lebanese State, strategic planning, governance, Higher Council for Oversight and Planning, absence of the Ministry of Public Design.

## المقدمة

في زمن تتكاثر فيه الأزمات وتتراكم التحديات على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والإدارية، وتتكشف فيه آثار الفوضى وتبعات الغياب المزمن للسياسات العامة المتكاملة، يبدو أن غياب الرؤية الوطنية الموحدة في لبنان لم يكن يوماً أمراً عابراً، بل نتيجة حتمية لمسار طويل من السياسات الاعباطية، التي افتقرت إلى الحد المطلوب من التخطيط العلمي والتنسيق المؤسسي.

ومع انتهاء الحرب الأهلية اللبنانية في العام 1990، بدت الإدارة بحاجة إلى نهضة كبيرة في مجال تطوير مشاريع الإصلاح الإداري، في ظل تراكمات، وهو أن إنشاء الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة في لبنان تمّ في غياب مخطط توجيهي رسمي عام للإدارة العامة، الأمر الذي أدى وما زال يؤدي إلى تداخل وازدواجية في المسؤوليات وإلى ضعف هائل في المساءلة والمحاسبة، وتدني مستوى الخدمات، والتأخر في إنجاز المعاملات، وفتح مغارات الفساد على مصراعيها، وضعف القدرة على التخطيط والبرمجة والحوكمة، ونقص هائل في المهارات والكفاءات المتخصصة، والبطالة المقنعة، وتحول الإدارة العامة إلى أداة تخدم بشكل مباشر مصالح السياسيين والناخبين.

ضمن هذا المسار، برز غياب جهاز حكومي أساسي يُفترض أن يشكّل قلب الدولة النابض، الذي يرسم السياسات ويحدّد الأولويات، ألا وهو وزارة التصميم العام، التي تم إلغاؤها في مطلع تسعينيات القرن الماضي، تحت عنوان «ترشيق الإدارة»، لكن الواقع أثبت أن هذا الإلغاء كان بمثابة تفكيك للعصب المنهجي للدولة.

لم تكن وزارة التصميم إطاراً بيروقراطي يُضاف إلى الهيكل الوزاري للدولة، بل كانت الجهة الوحيدة المخولة إعداد السياسات العامة بطريقة شمولية، وتحقيق الانسجام بين متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبين الإمكانيات الواقعية للدولة ومؤسساتها.

فقدان هذا الجهاز، وسط شبكة وزارية متشعبة يغلب عليها طابع التسيير العشوائي والقرارات الجزئية المتناقضة، شكّل أحد أبرز عوامل التراجع البنوي الذي يعيشه لبنان منذ ثلاثة عقود، حيث باتت كل وزارة تتصرف بمنأى عن غيرها، في غياب التنسيق.

إن الحديث عن التخطيط في هذا السياق لا يأتي من موقع تنظيري أو رغبة في استعادة الماضي، بل من وعي عميق بأن إدارة الدولة الحديثة لا تقوم على ردود الأفعال، ولا على حسابات سياسية آنية، بل على قواعد علمية ومعطيات واقعية، ومؤسسات تملك القدرة على استشراف التحديات قبل وقوعها، ورسم مسارات التنمية على أسس مستدامة، ولعلّ التجارب الدولية الناجحة التي اعتمدت على مؤسسات تخطيط قوية، تُظهر بما لا يدع مجالاً للشك، أن الدولة التي تفكر وتخطط وتتسق، هي وحدها القادرة على النهوض وتجاوز الأزمات.

رغم أن بعض الطروحات تدعو إلى إعادة إحياء وزارة التصميم العام، كما كانت سابقاً، إلا أن التحديات الإدارية والسياسية الحالية تستدعي التفكير في نموذج مؤسسي جديد أكثر تكاملاً

ومرونة.

من هنا، يتجه هذا البحث نحو مقارنة مختلفة، تقترح إنشاء مجلس أعلى للرقابة والتخطيط، يكون قادرًا على الجمع بين مهمة التخطيط الاستراتيجي ومهمة الرقابة على الأداء العام بما يضمن التنسيق بين السياسات وتحقيق التنمية المتوازنة، بعيدًا عن التكرار الإداري وتضارب في الصلاحيات.

وهي في الوقت ذاته، عودة إلى الدولة بمفهومها الإنساني الذي يضع الإنسان في صلب السياسات العامة، ويعيد الاعتبار لفكرة الوطن ككل متكامل لا كمجموعات متنازعة ومصالح متباعدة<sup>(1)</sup>.

من هذا المنطلق، يأتي هذا البحث ليُضيء على أهمية إنشاء مجلس أعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط في حال عدم استرجاع وزارة التصميم العام، ويبحث في أبعاد غيابها، وأثار ذلك على التنمية الشاملة، ويقترح السبل القانونية والمؤسسية لاستحداث المجلس المقترح ضمن هيكلية الدولة الحديثة، التي باتت في أمس الحاجة إلى من يعيد إليها عقلها، وبوصلتها الوطنية.

**أولاً- إشكالية البحث:** إلى أي مدى يمكن لإعادة إحياء وظيفة التخطيط، عبر استحداث المجلس الأعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط، ان تُسهم في استعادة العقل التخطيطي للدولة، وتعزيز الحوكمة الرشيدة وتحقيق التوازن التنموي في لبنان؟

**ثانيًا- أهمية البحث:** تأتي أهمية هذا البحث من الحاجة إلى استرجاع دور الدولة في التخطيط والتوجيه، بعد سنوات من التشتت وغياب التنسيق، فهو يطرح حلولاً واقعية لإعادة بناء الرؤية الوطنية من خلال مؤسسات فعّالة، تعيد للدولة عقلها التخطيطي وتضع حدًا للشوائب في صنع القرار.

**ثالثًا- منهج البحث:** للإجابة عن الإشكالية المطروحة، اعتمد هذا البحث المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل الإطار القانوني والتنظيمي الذي رافق إلغاء وزارة التصميم العام، وأثر هذا الإلغاء على هيكلية الدولة والسياسات العامة.

**رابعًا- أهداف البحث:** يهدف هذا البحث إلى فهم أسباب غياب التخطيط في لبنان، وتبيان أثره على السياسات والعدالة في المناطق، كما يسعى لاقتراح حلول عملية مثل عودة العمل عبر منهجية التخطيط، وإنشاء مجلس أعلى للحوكمة والتخطيط، بهدف استرجاع الدور التنسيقي للدولة، وتعزيز التخطيط والرقابة لتحقيق تنمية متوازنة.

**خامسًا- خطة البحث:**

وانطلاقًا من ذلك، يُقسّم البحث إلى قسمين رئيسيين، نتناول بالقسم الأول أزمة غياب التخطيط وانعكاساته على الدولة، أما القسم الثاني نحو تخطيط استراتيجي عبر المجلس الأعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط.

(1) محمد جواد علي حرقوص، رسالة ماجستير في القانون الخاص، المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية - المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط حلاً، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2022، ص: 120.

## القسم الأول: أثر غياب التخطيط في البنية الإدارية والسياسية اللبنانية

كل دولة تهتم بتطوير الإدارة، توجد مؤسسة تخطيط تُرشد السياسات وتضبط إيقاع التنمية وتوازن بين الحاضر والمستقبل، ولأن الإنسان هو جوهر الدولة، فإن أي خلل في آليات التخطيط سرعان ما ينعكس على نمط حياته، من الخدمات الأساسية إلى الأمن الغذائي، ومن الصحة والتعليم إلى السكن والعمل وغيرهم.

وفي لبنان، تراكمت الأزمات في ظلّ غياب وزارة التصميم العام، وكان بمثابة نزع العقل من هيكل الدولة، فصار التخطيط سمة يومية.

في هذا القسم، سنتناول أزمة غياب التخطيط من خلال تحليل مسار إلغاء وزارة التصميم العام سنة 1977، وذلك في سياق إعادة هيكلة الحكومة وتقليص عدد الحقائق الوزارية، وما خلفه من فراغ مؤسسي، ثم نتناول نتائج غياب الرؤية الوطنية الموحدة، التي باتت من أخطر أوجه التفكك البنوي للدولة اللبنانية.

### المبحث الأول: واقع غياب وزارة التصميم وتداعياته على هيكلية الدولة

في متن الدولة الحديثة، يشكل التخطيط حجر الأساس لكل نهضة منشودة، إذ لا يمكن تصوّر مؤسسات فعّالة أو سياسات عادلة من دون عقل مركزي ينسق الجهود ويرسم الأهداف. لكن في لبنان، ومنذ إلغاء وزارة التصميم، تسلّلت الفوضى إلى عمق الهيكل الإداري، وغابت الرؤية الجامعة التي تُنظم العلاقة بين القطاعات والمؤسسات.

حيث لم يكن غياب الوزارة مجرد تعديل شكلي في بُنية الإدارة، بل كان بداية انحدار تدريجي نحو التشطي المؤسسي والتخبط في السياسات العامة، فالقرار الإنمائي بدل أن يُبنى على معايير علمية وبيانات دقيقة، بات خاضعاً للظروف الآنية والمصالح الضيقة، ومن هنا تبدأ رحلة البحث عن واقع هذا الغياب، وتداعياته على هيكل الدولة ومهامها.

### المطلب الأول: الخلفية التاريخية لإلغاء وزارة التصميم العام في لبنان

شكّلت وزارة التصميم العام، منذ إنشائها<sup>(1)</sup>، ركيزة أساسية في رسم السياسات العامة وتوجيه الاستثمارات الكبرى ومواكبة الخطط الإنمائية الوطنية، لكنها أُلغيت بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 1977/5<sup>(2)</sup>، ضمن ما سُمّي بخطة ترشيح الإدارة، التي استندت إلى مبدأ تقليص النفقات وتقادي

(1) المرسوم الاشتراعي رقم 1954/6393.

(2) راجع المرسوم الاشتراعي رقم 1977/5، إلغاء وزارة التصميم العام.

التكرار في المهام بين الوزارات.

لكن المتأمل في خلفيات الإلغاء يكتشف أن الأسباب لم تكن تقنية أو مالية فقط، بل سياسية بامتياز، إذ جرى تحييد هذه الوزارة لتفادي الصراع على الصلاحيات، وإبقاء القرار التنموي رهين التوازنات السياسية والطائفية، بدلاً من إخضاعه للمنهج العلمي والمصلحة الوطنية، بحيث فقدت الدولة أداة كانت لتشكل صمام أمان ضد العشوائية، وأسند التخطيط لجهات منفرقة، لا سلطة تنسيقية تربطها، ولا وحدة بيانات تجمعها<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: الآثار المؤسسية والاقتصادية والاجتماعية لغياب جهاز مركزي للتخطيط

غياب وزارة التصميم لم يكن مجرد تعديل إداري، بل ترك خلفه فراغاً قاتلاً في بنية الدولة، فعلى الصعيد المؤسسي، ألغيت المرجعية الموحدة التي تُنسّق بين الوزارات، فصار كل قطاع يعمل على حدة، بدون تكامل أو انسجام، ممّا أدى إلى تضارب السياسات والاستمرار بالهدر.

أما على الصعيد الاقتصادي، فقد غابت الأولويات الوطنية، وغابت معها الخطط المتوسطة والطويلة الأمد، فتعطلت عجلة الاستثمار المنتج، وانحسر الإنفاق التنموي، وتكرّس اقتصاد ريعي هش، لا يستند إلى رؤية مستدامة. وأما المواطن، فهو المتضرر الأول، إذ تراجعت الخدمات، وتوسّع التفاوت بين المناطق، بحيث أصبح التخطيط في لبنان عملاً ظرفياً، بدل أن يكون ركيزة في صناعة المستقبل.

### المبحث الثاني: غياب الرؤية الوطنية الموحدة ونتائجها على السياسات العامة

عندما تفقد الدولة رؤيتها، تفقد معها قدرتها على اتخاذ القرار الصحيح، فالرؤية الوطنية الموحدة ليست رفاهاً فكرياً، بل هي جوهر إدارة الدولة الحديثة، وأساس التوازن بين مؤسساتها وسياساتها. وفي لبنان، ومع غياب وزارة التصميم، تراجعت هذه الرؤية إلى حدّ التلاشي، فتاهت السياسات العامة بين المصالح الفئوية والقرارات المتضاربة، وفقدت الدولة قدرتها على التوجيه والتنظيم والتنسيق، بحيث كل وزارة باتت تعمل وفق أجندة مستقلة، لا يربطها بالدولة سوى الاسم، ولا يجمعها هدف تنموي مشترك.

من هنا، يُصبح غياب الرؤية الموحدة أكثر من مشكلة إدارية، بل أزمة وجودية تعيق أي مسار إصلاح، وتُغرق السياسات في عشوائية لا تُنتج سوى الفشل والتراجع<sup>(2)</sup>.

(1) علي نور الدين، وزارة التخطيط: لماذا ألغيت ولماذا تعاد، جريدة المدن، 9 حزيران 2018.

(2) عماد صائغ، اقتراح لإعادة احياء وزارة التصميم العام، المفكرة القانونية - المرصد البرلماني، لبنان، 8 نيسان 2022.

## المطلب الأول: تشتت السياسات العامة وانعدام التنسيق بين الوزارات

مع غياب جهة تخطيط مركزية، أصبحت الوزارات والإدارات تعمل وفق أجندات داخلية، أو وفق إملاءات خارجية، دون إطار وطني مشترك، فبدل أن تكون الدولة كيانًا واحدًا يعمل وفق أهداف وطنية، تحولت إلى جُزر إدارية متباعدة، كل منها يرسم سياساته بمعزل عن الآخر.

هذا وكشف تنفيذ خطة أجندة عام 2030 عن فجوات كبيرة في التنسيق بين الوزارات وبين المستويات الحكومية، بحيث ان ممارسات الإدارة العامة تعوق جهود تحديث هذه الأخيرة، وتؤثر بشدة على نجاح تنفيذ الإصلاحات<sup>(1)</sup>.

الأمثلة على ذلك كثيرة، مشاريع بنى تحتية تُطلق في غياب خطط نقل متكاملة، سياسات بيئية لا تتطابق مع خطط الطاقة، وبرامج تعليمية لا تواكب حاجات سوق العمل، هذا التنشيط في القرارات لا يؤدي فقط إلى هدر المال العام، بل إلى تقويض الثقة بين الدولة ومواطنيها<sup>(2)</sup>.

والجدير بالذكر، ان خطاب القسم لرئيس الجمهورية اللبنانية العماد جوزيف عون عند انتخابه رئيسًا، تناول البيان عن رؤية إصلاحية لتغيير الأداء السياسي والاقتصادي في لبنان، مشيرًا إلى ان لبنان بقي عصيًا وصامدًا رغم سوء الأزمات والحروب، وكان ذلك تمهيدًا لبداية عهدٍ جديد.

## المطلب الثاني: أثر غياب التخطيط على العدالة التنموية وتوازن النمو بين المناطق اللبنانية

حين تغيب الرؤية، يُستبدل الإنصاف بالمحاصصة، وتضيع العدالة التنموية في دهاليز النفوذ السياسي، والمواطن في الأطراف والقرى النائية هو أكثر من يدفع الثمن. وفي ظل غياب التخطيط، لم تُصمّم خطط وطنية لتوزيع المشاريع بحسب الحاجة والكثافة السكانية، بل غالبًا ما خضعت المشاريع الإنمائية لموازنات سياسية أو مناطقية، فازداد التفاوت وتوسعت الفجوة بين العاصمة وسائر المناطق.

من هنا، يُصبح التخطيط ضرورة، بل التزامًا أخلاقيًا وإنسانيًا، يُعيد للدولة دورها كراعية للتوازن والعدالة، لا كسلطة تميّز بين فئة وأخرى، فلبنان لن يُبنى على الارتجال، بل على العقل، والعقل لا يستقيم بلا تخطيط<sup>(3)</sup>.

(1) UNDP, Institutional and Coordination Mechanisms, Guidance note on facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation, p: 17, 2017.

تحديث الإدارات العامة في المنطقة العربية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

(2) تقرير حول قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني، غياب التخطيط وانعكاساته الكارثية على لبنان، 2019.

(3) زياد علوش، عكار بحاجة للنمو غير المتوازن، جريدة اللواء، 2022.

## القسم الثاني: نحو تخطيط استراتيجي فاعل باقتراح المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط

في ظلّ ضعف التنسيق المؤسسي، تبرز الحاجة إلى تخطيط استراتيجي فاعل، يعيد للدولة قدرتها على رسم السياسات العامة، ومن هذا المنطلق يُطرح على الطاولة اقتراح انشاء مجلس اعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط، كآلية جديدة لتعويض غياب وزارة التخطيط، وضمان تكامل الأداء بين أجهزة الدولة وتوجيه التنمية بشكل عادل ومتوازن.

### المبحث الأول: معوقات التخطيط في الإدارة العامة وضعف أجهزة الرقابة

تفتقد الإدارات العامة إلى نهج التخطيط الاستراتيجي القائم على رؤية واضحة، في مجال رسم السياسات والحوكمة والتخطيط، بحيث تتضمن هذه الخطط مشاريع وخطط بعيدة ومتوسطة المدى، والأهداف التي تقترح الإدارة وضعها موضع التنفيذ، مع دراسة تحليلية لانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية، وكلفتها المالية، والجدوى الاقتصادية منها.

إضافة لافتقار عدد من الإدارات العامة إلى هيكلية إدارية ذات مهام ومسؤوليات واضحة، فضلاً عن تضارب وازدواجية في صلاحيات عدد من الإدارات والمؤسسات العامة التي خضع إنشائها وتحديد مهامها لاعتبارات سياسية وطائفية ضيقة، دون الاستناد الى مبررات موضوعية.

ومن أبرز معوقات التخطيط في الإدارة العامة غياب مبادئ الحوكمة، كالمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد، وتحديد الصلاحيات ليضمن الإدارة الفعّالة والأداء التنظيمي السليم<sup>(1)</sup>.

حيث يُعد غياب الحوكمة أحد أبرز الأسباب التي تعطل فعالية التخطيط في الإدارة العامة وتُضعف بدورها أجهزة الرقابة، إذ تغيب المبادئ الأساسية في اتخاذ القرار، وقد أشار تقرير وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية في لبنان لعام 2018 إلى ان ضعف التنسيق بين الإدارات، وغياب آليات التقييم والمساءلة، يشكل أحد أبرز معوقات التخطيط الحديث، ويكرّس ضعف الأداء الرقابي في المؤسسات العامة<sup>(2)</sup>.

### المطلب الأول: ضعف القدرات المؤسسية، وضرورة تعزيز دور التخطيط الإستراتيجي ورسم السياسات

تحتاج الدولة إلى حُسن استعمال وتوزيع مواردها المحدودة وفق أولويات مختارة بدقة في مجالات محددة، وتستند تلك الأولويات إلى قاعدة بيانات دقيقة، والتوازن في الخيارات، والشفافية في اتخاذ

(1) محمد جواد علي حرقوص، المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية - المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط حلاً، مرجع سابق، ص: 125.

(2) وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، تقرير الإدارة العامة في لبنان: تحديات الواقع ورهانات الإصلاح، بيروت، 2018، ص: 34.

القرارات، ضمن إطار الإستراتيجيات الشاملة.

وعلى القرارات والسياسات والتوجّهات الحكومية أن تترجم إلى خطط دقيقة ومُحكّمة، مع لحظ الموارد المالية المطلوبة لها وتحديد الأهداف المطلوب تحقيقها بإنشاء وحدات للتخطيط في الوزارات تتولى وضع الخطط الإستراتيجية والجدوى منها.

هذا يتطلب إنشاء وحدات للتخطيط في الوزارات تتولى وضع الخطط الاستراتيجية وإعداد البرامج واقتراح السياسات العائدة لهذه الوزارات، إضافة إلى المتابعة والتقييم، تنسّق مع سلطة مركزية للتخطيط، وتتولى بشكل مواز لتعزيز مستوى النقاش مع المجتمع المدني، علماً أن فعالية التخطيط تتطلب بناء القدرات في مجال جمع الإحصاءات وتحليلها، مع القدرة على الترقب واستشراف الاحتياجات للمستقبل.<sup>(1)</sup>

إن مجلس الإنماء والإعمار لم يملأ هذا الفراغ القاتل في تركيبة الدولة اللبنانية، وذلك لاعتباره مجلساً تنفيذياً، وليس جهازاً للتخطيط الاستراتيجي لمشاريع التنمية، ربما هذا التغييب المقصود لسلطة أو إدارة أو مؤسسة حكومية تعنى بالتصميم والتخطيط الاستراتيجي والتنسيق بين الوزارات والإدارات، هو غاية بحد ذاتها، تتيح المجال واسعاً لأوساط السلطة ومراكز القوى فيها أن تفعل ما تشاء بما يلائم مصالحها، وبمعزل عن تلبية حاجات البلد للتنمية الحقيقية المستدامة، وللتعاطي مع ملفاته بما يؤمن هذه المصالح، ولو على حساب الحفاظ على موارده الطبيعية والمالية وتحقيق التقدم وتحسين مستوى ونوعية حياة اللبنانيين.

لو كان هناك مجلس أعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط، لما كان الوزراء يمررون مخططات ومشاريع غير مدروسة بالعمق، أو في حالات أخرى، توضع لها دراسات شكلية للعبور إلى تنفيذها، كل ذلك بدافع تمرير المصالح الذاتية والفئوية على حساب موارد البلد الطبيعية والثروة الوطنية وحسن التصرف بالمال العام.<sup>(2)</sup>

### المطلب الثاني: الحاجة الى إعادة هيكلة وتحديث دور أجهزة الرقابة

في ظل تغييب الرؤية التخطيطية، وضعف التنسيق بين مؤسسات الدولة، تبرز الحاجة إلى إعادة هيكلة أجهزة الرقابة وتفعيل أدوارها، لاسيّما ديوان المحاسبة، مجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي، بما يمكّنها من مواكبة التحديات وتعزيز الرقابة المسبقة في إطار تخطيط استراتيجي كامل.

ومن الأمور الأساسية التي جرى تضمينها مشاريع إعادة تنظيم هيئات الرقابة، الأمور التالية:

- (1) مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، إستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، كانون الثاني 2011.
- (2) محمد جواد علي حرقوص، المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية - المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط حلاً، مرجع سابق، ص: 125.

ففي ديوان المحاسبة إبراز أهمية تولي ديوان المحاسبة لموضوع الرقابة اللاحقة لجهة تقييم أداء البرامج والمشاريع للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الكبرى واتحاد البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، بهدف التحقق من جدوى الإنفاق واستخدام الموارد المالية المتوفرة لبلوغ الأهداف والنتائج المطلوبة وفق معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية.

وفي مجلس الخدمة المدنية إبراز أهمية تولي مجلس الخدمة المدنية لموضوع تخطيط الموارد لجهة: تصميم إطار عام لاستراتيجيات وسياسات إدارة الموارد البشرية وتنميتها بالتنسيق مع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الكبرى واتحاد البلديات.

تخطيط الوظيفة العامة بما يؤهلها لمواكبة السياسات والبرامج الحكومية التنموية، وللنهوض بالمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق مختلف الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الكبرى، والعمل على ارتقاب الاحتياجات التي قد تطرأ لاستحداث وظائف تستوجب مؤهلات جديدة والعمل على تأمينها، ووضع البرامج والخطط لمعالجة الوظائف الفائضة أو التي لم يعد من مبرر لاستمرارها والعمل على توزيعها على الإدارات التي هي بحاجة إليها، بعد إعادة تأهيلها.

أما في التفتيش المركزي تم إبراز أهمية تولي التفتيش المركزي لموضوع تقييم الأداء المؤسسي تطوير دور التفتيش المركزي الذي يقتصر حالياً على:

الدور الرقابي، بحيث يشمل دور الدعم والتوجيه للإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، من خلال معالجة وتصويب الاختلالات التنظيمية والإدارية التي يتم رصدها والكشف عن حالات سوء الإدارة، ومن ثم وضع نظام يعتمد معايير ومؤشرات عامة وقطاعية، يهدف تقييم الأداء المؤسسي للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات واتحاد البلديات التثبت من مدى تحقيقها للأهداف والغايات التي أحدثت من خلالها، ومن حسن استعمالها للموارد البشرية والمالية الموضوعة بتصرفها، وإعداد الإدارات العامة تقارير سنوية تتضمن الإنجازات التي حققتها في ضوء الأهداف المرسومة.

تجدر الإشارة إلى أنه تم إعداد نظام لتقييم الأداء المؤسسي يتضمن مؤشرات ومعايير عامة وقطاعية، وجرى تدريب المفتشين في مختلف المفتشيات العامة في التفتيش المركزي على اعتماد هذا النظام الذي جرى اختباره بنجاح في عدد من الإدارات العامة، وإن بصورة تجريبية<sup>(1)</sup>.

**المبحث الثاني: استحداث المجلس الأعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط كمدخل لإصلاح الدولة**

في ظل تراكم الازمات وتعطل فعالية مؤسسات الدولة، يعدّ انشاء المجلس الأعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط خطوة ضرورية لإعادة انتظام الأداء العام وتفعيل التنسيق بين مختلف السياسات العامة.

(1) محمد جواد علي حرقوص، المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية - المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط حلاً، مرجع سابق، ص: 128.

فالمجلس لا يمثل هيكل اداري إضافي، بل يشكل مدخلاً اصلاً يرمي إلى إرساء قواعد التخطيط والحوكمة والرقابة المتكاملة، كأدوات لاستعادة دور الدولة في توجيه التنمية، والحدّ من الفوضى والبيروقراطية الإدارية والتفاوت بين المناطق.

### المطلب الأول: المبررات لاستحداث المجلس الأعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط

بادئ ذي بدء، إنّ اتفاق الطائف الذي لم يُنقَذ أهم بنوده في العقود الثلاثة الماضية، بحيث تبدو انتقائية، ففي ظلّ إهمال تام لأهم إصلاحاته السياسية، أي إلغاء الطائفية السياسية، تندفع القوى السياسية نحو تطبيق اللامركزية الإدارية الموسّعة تحت عنوان الإنماء المتوازن، مع تقاسم الطوائف، بشكل كامل وعلمي، لما تبقى من هيكل الدولة المركزية، الهزيلة أصلاً.

نرى ان وظيفة التخطيط تكمن في رفع المستوى الوطني العام ولو أنه يطال أيضاً الأمن ومتطلباته المختلفة كما السياسات والتوجهات الاستراتيجية المختلفة التي تعنى بكل قطاعات الحياة وتطويرها من الزراعة إلى الصناعة والسياحة والخدمات، دون ان ننسى الحاجات اليومية من طاقة كهربائية وحرارية ومواصلات واتصالات ومياه الشرب ومياه الريّ والنظافة ومعالجة النفايات الصلبة والسائلة واستدامة الموارد الطبيعية وتطوير إنتاج كافة القطاعات.<sup>(1)</sup>

هذا ويبزّر استحداث المجلس المقترح بالحاجة إلى معالجة الخلل البنيوي في وظائف الدولة، حيث أدى غياب الحوكمة الى تفكك السياسات العامة وغياب الرؤية الموحّدة، كما ان ضعف الرقابة وتضارب الصلاحيات حال دون المساءلة الفعلية.

ومن شأن هذا المجلس ان يُشكّل إطاراً مؤسسياً جامعاً يربط بين التخطيط الرشيد والرقابة الفاعلة ضمن منظومة حوكمة متكاملة، تعزّز الشفافية وتُعيد للدولة قدرتها على التنظيم والتوجيه.

بالتالي، دور التخطيط السليم والحقيقي للدولة يأتي في أولوية ضبط إيقاع هذه الخدمات، دون الحاجة بالضرورة للتدخل المباشر فيها، بل تحافظ الدولة القوية بحقّ على دورها الطبيعي في الإرشاد والتخطيط والتوجيه وتحسين جودة الأداء نحو الأفضل.

ولعلّ النقيض هو ما جرى بالضبط بعد الغاء نموذج الوزارة واستبداله لاحقاً بمجالس الخدمات، التي قامت على أساس توزيع موارد الدولة على النافذين، فكانت المشاريع مجرد أدوات لتقديم الخدمات على المناصرين والمتعهّدين المقربين.

كما كان الهدف من الوزارة توجيه الموارد الرسمية لتنمية القطاعات الاقتصادية الإنتاجية وتحفيزها، وفق الأهداف العامة التي تتولّى هذه الوزارة صياغتها، وهنا أيضاً حصل النقيض مع الغاء الوزارة واعتماد نموذج الإنفاق العيبي وغير الموجّه، فتنامت القطاعات الريعية (المضاربات العقارية والمصرفية مثلاً) وتضاءل دور القطاعات الإنتاجية (زراعة وصناعة)

(1) دليل الإدارة الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة، ص 84.

تحديداً، بفضل غياب أي توجيه للإنفاق على المشاريع بما يخدم حاجات القطاعات المنتجة.<sup>(1)</sup> بناءً على ما تقدّم، قد لا يكون سهلاً في الفترة المقبلة أن يتقبّل الجميع اعطاء الدور المطلوب لهذا المجلس، حتّى بعد تأسيسه، خصوصاً أن دوره على صعيد التخطيط والحوكمة يتقاطع مع أدوار المجالس الخدماتيّة التي يتقاسمها أصحاب النفوذ.

### المطلب الثاني: الدور المرتقب للمجلس

أمّا أبرز الأدوار المرتقبة من أعمال المجلس تتأتّى على الشكل الآتي:

1. توليه مراجعة مشروعات خطط وبرامج وميزانيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومتابعتها وتقديم ما تحقّقه من إنجاز وصياغة ووضع الخطط والبرامج المتعلقة للسكان وشؤون الإحصاء والتعداد والتخطيط العمراني.

كل ذلك بما تخلص اليه نتائج الدراسات والبحوث التي يعدها المجلس وبما تقتضيه المصلحة العامة ومختلف الاعتبارات الفنية والمالية لعملية التنمية الشاملة والمستدامة يعتبر الدرع الاستشاري للمجلس.

2. يتكون مجلس الأعلى للرقابة والتخطيط من عدد من القواعد والمكونات الأساسية يمثلون أعضاء المجلس من السلطة التنفيذية الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة، ومكونات السلطات المحلية، كذلك من المؤسسات التعليمية والبحثية الجامعات ومراكز البحوث.

ويتلقى المجلس الدراسات والبحوث والتقارير التي يعدها الخبراء والمختصون لهذه المكونات، وتتولى أمانة سر المجلس تصنيفها وتجميع الملاحظات والتوصيات لشأنها وعرض خلاصة ما يتم طرحه.

3. معني بالإشراف على إعداد الرؤية المستقبلية وتحديد الأهداف الاستراتيجية للدولة ووضع استراتيجيات وخطط التنمية وبرامج عمل الحكومة، ويشترك المجلس أيضاً في رسم السياسات العامة واقتراح التشريعات والنظم والمشروعات التنموية الكبرى لتحقيق الأهداف التنموية ورفعها إلى مجلس الوزراء لاعتمادها.

4. ويضم المجلس عدداً من الأعضاء من ذوي الكفاءة والخبرة، بينهم ممثلون لمؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، يصدر بتعيينهم مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، وتحدد مكافآتهم بقرار من مجلس الوزراء.

(1) محمد جواد علي حرقوص، المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية - المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط حلاً، مرجع سابق، ص: 147.

## الخاتمة

لبنان هذا البلد الصغير بالرغم من كل مميّزاته عانى ولا يزال من ضعف في إنجاز المشاريع، فإنه من المعيب أن يكون بلد مثل لبنان غني بالثروات الطبيعيّة وهناك مناطق تقتقر أدنى المقومات والسبب يعود إلى عدم وجود خطة إنمائيّة شاملة وواضحة مبنية على معايير وأسس تتناول المناطق كافة في المجتمع، فالمؤسسات التي اهتمت بالإنماء في لبنان ما زالت تعاني من العجز في إتمام المشاريع وذلك بسبب البيروقراطية التي لم يستطع أن يتخلص منها لبنان.

إنّ لبنان يعارض كل تخطيط عام إلا أنه على بينة من أن التخطيط العام هو ضروري وأن توصية الإنماء هو لازم في تطور الوضع المحلي ومن ثم الإقليمي، فالتنمية في لبنان تقرض، من جهة تدخلات من قبل الدولة ومن جهة أخرى اشتراكاً طوعياً من قبل الشعب لإتمام الجهد الذي سيبدل، فالتنمية هي ازدياد متواصل يقتضي نظراً بعيداً ويستوجب مخططات إلى آمام متوسطة ويستدعي برامج سنوية محددة بسبب الظروف الجديدة وبمختلف القطاعات التي سيوجه العمل إليها مع مراعاة أهميته ودرجة إلحاحها.

وتجب الإشارة هنا إلى أن أي وزارة تابعة للتصميم العام لا تستطيع أن تكون ذات فاعلية إذا لم يكن لفريق متعدد النشاطات والاختصاصات (التربوية، الصحية، التنظيم المدني) أن يدرس حاجات كل منطقة، لأن الحاجات تختلف من منطقة إلى أخرى وإن كانت في المبدأ واحدة.<sup>(1)</sup>

خاصةً، أن الوقائع أثبتت أن ثمة فرقاً شاسعاً بين المناطق المتطرفة والمناطق الوسطى وأنه لا بد من جهد أقصى يبذل حتماً لتخفيض حدة هذا التباين فالمياه والطرق والمدارس هي شروط أساسية لترسيخ المواطن في أرضه.

وهذا ما ذكرته الفقرة (ز) <sup>(2)</sup> من مقدمة الدستور اللبناني «الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، إذا الإنماء المتوازن أي الإنماء المتكامل للأراضي يعتبر عملاً جوهرياً يساهم في درء خطر التجزئة في لبنان.

ومن خلال تحليلي للمواد ومطالعتي لها استنتجت عدة أمور لو طبقت في لبنان وتولى أمرها المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط لكان كل لبنان استفاد من الإعمار والتنمية، وهي على التوالي:

أولاً، اعتماد خطة وطنية إنمائية تشمل جميع المناطق مع إعطاء الأفضلية للمناطق المحرومة والتركيز فيها على الأولويات وأن تكون قابلة للتطبيق بشفافية دون السماح للتدخلات المصلحية.

فنكون قد عالجتنا مشكلة أساسية وهي الإنماء بشكل متوازن بين المناطق وعن طريق تقييد السلطة الاستثنائية لمجلس الوزراء بتعديل أي نقطة من المشاريع التي تقدم إليه من المجلس الأعلى للرقابة

(1) كارين الدغيدى، مجلس الإنماء والإعمار والإنماء المتوازن، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، 2010.

(2) الفقرة (ز) من مقدمة الدستور اللبناني.

والتخطيط، وبالتالي اعتماد خطة واضحة دون إحالة مشاريع لا من وزارات ولا من قبل مجلس الوزراء دون موافقة المجلس.

إذاً خطة إنمائية شاملة واضحة المعايير على عدة سنوات محدّدة البرامج والتمويل دون إمكانية التعديل إلا وفق شروط خاصة واستثنائية وبعد موافقة المجلس، فلو كنت مُشرّعاً لأضفت على الخطة هذه العبارة فنكون قد تخطينا مرحلة كبيرة من الأخذ والرد وضياع الوقت على حساب المواطن اللبناني.

والحل الأفضل للخروج بخطة شاملة وكاملة باستحداث المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط لأن أي تجربة تنفذ يكون لها نفعاً وإن لم تنجح إلا جزئياً وحتى إذا أخفقت فالمعلومات التي توفرها لا تكون بلا فائدة لكي تمارس دورها بالتخطيط.

وفي النهاية إذا كان يعمل مجلس الإنماء والإعمار في العاصمة بيروت وطرابلس وإذا كان مجلس الجنوب يعمل في الجنوب، فهل نحن بحاجة إلى مجلس ثالث ليعمل في البقاع أم ندعم هذا المجلس لتفعيله في كل المناطق؟<sup>(1)</sup>

برأيي الشّخصي لا نحتاج إلى كل ما ذُكر أعلاه، إن المجلس الأعلى للرقابة والحوكمة والتخطيط كفيل بحلّ الوضع الرّاهن وقدرته على تغطية كافّة الأراضي اللبنانية، بعيداً عن التّجاذبات السياسية والمحاصصات على حساب المواطن اللبناني.

---

(1) كارين الدغدي، مجلس الإنماء والإعمار والإنماء المتوازن، مرجع سابق.

## ملحقات

العدد 39 - سنة 1954

التشريع العام

٢٢١

### مرسوم رقم 6393

صادر بتاريخ 16 ايلول سنة 1954

إنشاء وزارة جديدة باسم «وزارة التصميم العام» وتعيين حضرة  
السيد سامي الصلح وزيراً لها

ان رئيس الجمهورية اللبنانية

بناء على الدستور اللبناني

وبناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

بناء على قرار مجلس الوزراء المؤرخ في 16 ايلول سنة 1954

يرسم ما يأتي :

المادة الاولى - انشئت وزارة جديدة باسم «وزارة التصميم العام» تنظم وتحدد ملاكاتها  
وصلاحياتها فيما بعد وفقاً للاصول المرعية .

المادة الثانية - عين حضرة السيد سامي الصلح رئيس مجلس الوزراء. وزير للتصميم العام .

المادة الثالثة - ينشر ويبلغ هذا المرسوم حيث تدعو الحاجة .

بيروت في 16 ايلول سنة 1954

لامضاء : كميل سمعون

صدر عن رئيس الجمهورية

رئيس مجلس الوزراء

الامضاء : سامي الصلح

إنشاء وزارة التصميم العام بموجب المرسوم رقم 1945/6393

**المادة 13**

- تلغى وزارة التصميم العام .

ويلغى القانون الصادر بتاريخ 12/6/1962 و .

المراسيم التالية المتعلقة بالوزارة المذكورة:

- رقم 2863 تاريخ 16/12/1959 .

- رقم 12679 تاريخ 2/5/1963 .

- رقم 8373 تاريخ 30/12/1961 .

- رقم 8374 تاريخ 30/12/1961 .

- رقم 12492 تاريخ 9/4/1963 .

- رقم 12493 تاريخ 9/4/1963 .

- رقم 16101 تاريخ 17/4/1964 .

يثابر جميع موظفي وزارة التصميم العام الملغاة بموجب هذا المرسوم الاشتراعي على العمل كل في وظيفته وعلى تقاضى رواتبه وملحقاتها الى ان تسوى اوضاعهم وفقا لاحكام الفقرة 3 من المادة الرابعة عشرة التالية:

**المادة 14**

تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء:

1 - انظمة مجلس الاتماء والاعمار (النظام الداخلي - النظام المالي وسائر الانظمة الاخرى) ومهام وصلاحيات مجلس الادارة مكتب المجلس ومخصصات الاعضاء المتفرغين وغير المتفرغين.

2 - انظمة وملاكات وسلم رتب ورواتب وتعويضات المستخدمين وسائر الاجراء والمتعاقدين في مجلس الاتماء والاعمار وشروط استخدامهم او تعاقدهم.

3 - تسوية الاوضاع الوظيفية لجميع موظفي وزارة التصميم العام الملغاة، بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية.

**المادة 15**

مع مراعاة احكام المادة الرابعة عشرة السابقة تحدد قواعد وانظمة تسيير اعمال مجلس الاتماء والاعمار بقرارات تصدر عن مجلس ادارته.

**المادة 16**

تخضع اعمال مجلس الاتماء والاعمار لاحكام هذا المرسوم الاشتراعي ولاحكام الانظمة- الملحوظة في المادتين الرابعة عشرة والخامسة عشر السابقتين، دون سواها.

**المادة 17**

تلغى جميع الاحكام المخالفة لاحكام هذا المرسوم الاشتراعي او غير المتفقة ومضمونه.

**المادة 18**

يعمل بهذا المرسوم الاشتراعي في اليوم التالي لتعليقه على باب مقر رئاسة الحكومة.

**إلغاء وزارة التصميم العام بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 5/1977**

## المراجع

1. الدستور اللبناني 23/05/1926.
  2. المرسوم الاشتراعي رقم 6393/1954، إنشاء وزارة التصميم العام.
  3. المرسوم الاشتراعي رقم 5/1977، إلغاء وزارة التصميم العام.
  4. محمد جواد علي حرقوص، رسالة ماجستير في القانون الخاص، المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية – المجلس الأعلى للرقابة والتخطيط حلاً، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2022.
  5. كارين الدغيدي، مجلس الإنماء والإعمار والإنماء المتوازن، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، 2010.
  6. علي نور الدين، وزارة التخطيط: لماذا ألغيت ولماذا تعاد، جريدة المدن، 9 حزيران 2018.
  7. عماد صائغ، اقتراح لإعادة احياء وزارة التصميم العام، المفكرة القانونية – المرصد البرلماني، لبنان، 8 نيسان 2022.
  8. تقرير حول قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني، غياب التخطيط وانعكاساته الكارثية على لبنان، 2019.
  9. زياد علوش، عكار بحاجة للنمو غير المتوازن، جريدة اللواء، 2022.
  10. وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، تقرير الإدارة العامة في لبنان: تحديات الواقع ورهانات الإصلاح، بيروت، 2018.
  11. مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، إستراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، كانون الثاني 2011.
  12. دليل الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة.
  13. UNDP, Institutional and Coordination Mechanisms, Guidance note on facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation, p: 17, 2017.
- تحديث الإدارات العامة في المنطقة العربية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة