

البلديات واللامركزية الإدارية

قراءة هادئة للقضايا المطروحة

إلقاء الضوء على بعض القضايا المطروحة في موضوع الإدارة المحلية - البلديات، يبدو أمراً ضرورياً لمحاولة استكمال هذا الملف واستشراف المستقبل. من هنا ارتأت مجلة «الإدارة اللبنانية» أن تكون قراءة هذه القضايا بعيني شبابنا هذه المرة، ثقة منها بقدرتهم على التغيير والتطوير في إطار من الحرية والمسؤولية والأمل.

▲ رامي حسيب الزيس
صحافي وناشط ثقافي

تعتبر البلدية النواة الرئيسية في العمل الديموقراطي المحلي، من حيث أنها تفسح المجال في التنافس أمام كل الطامحين لتعاطي الشأن العام، وتتيح بالتالي بلورة طروحات أساسية يكون محورها المركزي تأمين الخدمات العامة للمواطنين وتطويرها بما يتلاءم مع مستلزمات العصر.



من هنا، تشكل الانتخابات البلدية محطة أساسية في تجديد الحياة الديموقراطية والسياسية، وتثبت مفهوم التناوب على السلطة، ضمن المستوى المحلي، خصوصاً «وأنها إدارة محلية (...) تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري».

إن العمل البلدي في لبنان بات في وضع مترهل نظراً إلى كون آخر انتخابات قد أجريت سنة ١٩٦٢، مما جعل العدد الأكبر من البلديات - البالغ عددها الإجمالي نحو سبعمائة - محلولة وقد كُلف القيام بأعمالها إما المحافظ أو القائمقام. وفي معظم الأحيان، إن لم يكن كلها، يعين المسؤول المكلف أحد الموظفين للتفرغ لإدارة شؤون البلدية، الأمر الذي يؤدي - في بعض الحالات - إلى نشوء تحفظات من أهل البلدة نتيجة أسباب وخلفيات سياسية وعائلية محلية.

كما إن الدور الرئيسي المطلوب أن تؤديه البلديات هو التنمية الريفية، وتلبية الحاجات اليومية

للسكان دون الحاجة إلى إقحام النواب ورجال السياسة في مسألة الخدمات العامة وتشعباتها المتنوعة.

وتعاني البلديات اليوم من ثلاث مشاكل هامة: نقص في الكوادر البشرية، ضعف في الموارد المالية، وتعقيد في المعاملات الإدارية. أما المشكلة الأولى فمردها هو وفاة رؤساء وأعضاء المجالس البلدية المنتخبة سنة ١٩٦٣، أو تقدمهم في السن، وبالتالي، فإن عدم تعيين الموظفين الجدد حال دون تطوير الأعمال والنشاطات البلدية لا بل أدى إلى تراجعها وتفاقمها.

أما المشكلة الثانية، وهي مشكلة المشاكل، فمردها يعود إلى سببين أساسيين، أولهما: ضعف القدرة على الجباية وذلك مرتبط بالمشكلة الأولى حول النقص البشري؛ وثانيهما: تحويل الأموال المجدبة إلى الصندوق المستقل للبلديات، مما يعني عدم قدرة البلديات على التحكم بأموالها مباشرة.

أما المشكلة الثالثة المتعلقة بتعقيد المعاملات فتفسيرها واضح وهو الحاجة إلى تحديث وتطوير كل - أو معظم - القوانين اللبنانية لا سيما الإدارية منها. فمراحل المعاملات المعقدة لا تقتصر على البلديات إنما تشمل كل الإدارة العامة. من هنا كانت الضرورة لتحقيق الإصلاح الإداري وبخاصة لجهة تبسيط المعاملات واختصار مراحلها الطويلة.

لقد بينا، في ما سبق، الأدوار الرئيسية المطلوب من البلدية أن تؤديها وعرضنا المشاكل الكبيرة التي تعانيها هذه الإدارة المحلية حالياً.

وسنقوم الآن بمقارنة أهم ملامح قانون البلديات مع بعض مشاريع القوانين التي تم طرحها لتعديله وتبيان أهم الفوارق والقواسم المشتركة فيها، ثم التوقف عند أهم ما طرح من تصورات حول اللامركزية الإدارية في لبنان.

■ أولاً: في الانتخاب:

حددت المادة (٦٨) من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/٦/١٩٧٧ (قانون البلديات) أنه «ينتخب رئيس ونائب رئيس البلدية بالتصويت العام المباشر ولمدة ست سنوات مع أعضاء المجلس البلدي». أما مشروع تعديل قانون البلديات الذي أعدته لجنة وزارية ترأسها رئيس مجلس الوزراء (وضمنت وزراء الداخلية، والعدل، والشؤون البلدية والقروية، والشؤون الاجتماعية)، والذي نشر في الصحف، يوم ٥/٨/١٩٩٧، فعدل هذه الطريقة من الاقتراع العام المباشر، بحيث جعل «المجلس البلدي ينتخب من بين أعضائه في أول جلسة يعقدها في الموعد والمكان اللذين يحددهما المحافظ أو القائمقام ضمن مهلة شهر من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب، رئيساً ونائباً للرئيس بطريقة الاقتراع السري وبالأكثرية النسبية، ولمدة ولاية المجلس البلدي».

ويعتقد مؤيدو هذا التعديل أن ذلك التدبير من شأنه تخفيف الاحتقان المباشر وتنفيسه، وبالتالي

الحد من المنافسة الشرسة التي قد تنشأ بين المرشحين على منصب الرئيس. يبقى القول إنه غالباً - إن لم يكن دائماً - يلعب أحد المرشحين دوراً رئيسياً في تشكيل لائحته الانتخابية وتأمين الاتصالات (وربما التمويل والدعاية)، مما يجعله المرشح الأقوى في لائحته للوصول إلى المركز الرئاسي الأول. وهذا لا ينفى احتمال اختراق اللوائح، وتشكيل مجلس بلدي يضم مرشحين فائزين من لوائح وتيارات وانتماءات مختلفة، مما قد يولد حالة من عدم التجانس بين الأعضاء وبالتالي الخلاف على تسمية وانتخاب رئيس البلدية الجديد، كأن ينتخب مثلاً بعض الذين شكلوا اللوائح وترشحوا على أساس الوصول إلى رئاسة البلدية الأمر الذي يؤدي إلى احتدام داخل المجلس الجديد. إنما في نهاية الأمر سينم التصويت على انتخاب الرئيس الجديد ونائبه مهما كانت الخلافات كبيرة. ويؤكد الذين يؤيدون هذه الطريقة أن حلقة الخلاف ستبقى ضيقة ومحدودة مما يجعل التحكم بها ومعالجتها عن طريق إفساح المجال أمام الوساطات والاتصالات أمراً ممكناً وقابلاً للتنفيذ بعكس طريقة الانتخاب الأخرى.

■ ثانياً: في الجمع أو عدمه مع الوظائف الأخرى

هل يجوز أن يترشح النائب مثلاً لرئاسة بلدية ما؟ لقد استحوذ هذا السؤال على اهتمام الأوساط الشعبية والسياسية على حد سواء، وواجه جديلاً واسعاً لكونه ينعكس مباشرة على الحياة البلدية المحلية. في قانون البلديات (١٩٧٧)، تنص المادة (٢٦) على الآتي: «لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس البلدي وبين:

- ١ - المختارية أو عضوية المجلس الاختياري.
- ٢ - وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات.
- ٣ - رئاسة أو عضوية مجالس إدارة المصالح المستقلة والمؤسسات العامة في نطاق البلدية.
- ٤ - ملكية امتياز أو وظائفه في نطاق البلدية.
- ٥ - عضوية أو وظائف الهيئات واللجان المكلفة إدارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق البلدية القائمة فيها هذه المؤسسات».

في المقابل يضيف مشروع القانون المطروح للتعديل عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس البلدي وبين «عضوية مجلس النواب أو تولي منصب وزاري» أو تولي مركز في القضاء. ويصب ذلك في خانة محاولة الفصل بين السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) من جهة، والسلطات المحلية البلدية، من جهة ثانية بهدف الحؤول دون ازدواجية الصلاحيات وتضارب المصالح.

وسنحاول في ما يلي تسليط الضوء على وجهتي النظر المتضاربتين في مسألة الجمع بين عضوية المجلس البلدي وعضوية المجلس النيابي أو عدمه، لأنها مسألة مطروحة في الظروف الحاضرة.

أ - في الجمع:

ينطلق مؤيدو هذه الفكرة من أن الجمع من شأنه أن يفسح في المجال أمام النواب لمتابعة مشاكل الخدمات العامة في البلدية بشكل مباشر، وبالتالي المساهمة في حلها بطريقة أسرع وأفضل نتيجة لما يتمتع به النائب عادة من شبكة اتصالات واسعة مع القيادات السياسية، ومن خلالها مع الجهات التي تقوم بإطلاق المشاريع الإنمائية. من هنا، فإن للنائب القدرة على حلحلة المشاكل العالقة أكثر من أي من المرشحين الآخرين، وعلى التفاعل مع السلطة السياسية، لا سيما على المستوى الخدماتي - الإنمائي، عبر قنوات مختلفة عن تلك التي قد يضطر إلى أن يسلكها أي رئيس بلدية آخر.

ب - في الفصل:

في المقابل، يرى الفريق الآخر الذي يرفض الجمع بينهما بأن للنائب دوراً هاماً يؤديه في مجلس النواب، ويستلزم مجهوداً خاصاً، ويتمحور حول صلاحيته التشريعية القانوني ومراقبة السلطة التنفيذية (الحكومة). فالربط بين هذه الصلاحيات الوطنية الكبرى والنشاطات البلدية المحلية، من شأنه أن يحدث اختلالاً في التوازن، يحول دون تأمين الخدمات العامة للمواطنين. كما ويتخوف هؤلاء من أن يوظف النائب حصانته النيابية في تمرير مشاريع معينة أو ما شابه ذلك.

أما النقطة الرئيسية التي يتوقف عندها معارضو الجمع، فهي ضرورة إفساح المجال أمام التيارات الشبابية للتعبير عن رأيها عبر الترشح والدخول في المعركة الانتخابية، بهدف إنتاج قيادات سياسية اجتماعية محلية جديدة، تتمرس بالشأن العام وتختبره، تمهيداً للانطلاق إلى العمل السياسي العام في الإطار الوطني הרحب.

وإذا أردنا النظر إلى القضية المطروحة بشكل موضوعي، لوجدنا أن النقطة الأخيرة التي تمت إثارتها من قبل معارضي الجمع بين رئاسة أو عضوية المجلس البلدي وبين النيابة هي نقطة محورية وجوهرية. فإن الانتخابات التمثيلية على كل المستويات (الاختيارية، البلدية، النيابية، وصولاً حتى إلى الانتخابات لرئاسة الجمهورية) تشكل مجملها محطات متنوعة لتجديد وتفعيل الحياة الديمقراطية والسياسية كما ذكرنا سابقاً. وفي هذا الإطار، ترتدي الانتخابات البلدية والاختيارية طابعاً خاصاً، كونها على تماس تام ومباشر بالمواطنين والفئات الشبابية المندفعة.

■ ثالثاً: في الصلاحيات:

لم تلحظ مشاريع أو اقتراحات القوانين المطروحة أية تعديلات جوهرية تحد من دور المجلس البلدي في التنمية المحلية بشكل مباشر، إلا أن الغموض في مشاريع اللامركزية الإدارية ومدى ارتباطها بالبلديات يطرح تساؤلات رئيسية متعلقة بأسس الترابط العضوي القائم بين الأجهزة

والمؤسسات البلدية من جهة، والمؤسسات الرسمية الحكومية في المناطق الإدارية، من جهة ثانية. وهذه النقطة ستكون موضع تحليلنا في القسم الأخير من هذه الدراسة.

من الواجب، في مطلق الأحوال، التطرق إلى أهم صلاحيات البلدية الأساسية والتي ليس من المفترض تقليصها إذا أردنا الحفاظ على جوهر العمل البلدي وروحه. ولقد حددتها المادة (٤٩) من القانون ١٩٧٧/١١٨ كما يلي:

«يتولى المجلس البلدي، دون أن يكون ذلك على سبيل الحصر، الأمور التالية: الموازنة العامة بما في ذلك نقل وفتح الاعتمادات، قطع حساب الموازنة، القروض على أشكالها لتحقيق مشاريع معينة أنجزت دراساتها (...)، دفتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات، دفتر الشروط لبيع الأملاك البلدية، المصالحات، قبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها، البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية ولمشاريع المياه والإنارة، تخطيط الطرق وتقييمها وتوسيعها وإنشاء الحدائق والساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني (...)، المساهمة في نفقات المدارس الرسمية وفقاً للأحكام الخاصة بهذه المدارس، المساهمة في نفقات المشاريع ذات النفع العام (...)».

كما وتتيح المادة (٥٠) من المرسوم عينه للبلدية إنشاء وإدارة (بالذات أو بالواسطة) مشاريع متنوعة كالمدارس الرسمية والمهنية ودور الحضانه، المساكن الشعبية والمستشفيات العامة والمصحات والمستوصفات والمنشآت الصحية الأخرى، المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي والأندية والملاعب، الوسائل المحلية للنقل العام...

وليس من داع للتوسع أكثر في الصلاحيات الموكولة للمجلس البلدي خصوصاً وأن الهدف الرئيسي المتوخى من ذكرها هو التدليل على أهميتها ومحوريته، فمشاريع الأوتوسترادات والطرق الكبرى التي تمر في نطاق الحدود البلدية، مثلاً، تستلزم موافقة البلدية المعنية التي يحق لها النقاضي أمام مجلس شورى الدولة في حال عدم الأخذ برأيها. وهذا يظهر أن الرأي البلدي له وزنه على المستوى المحلي لأنه بالنتيجة يعبر عن موقف المواطنين المباشر من المسائل المطروحة.

وهنا تجدر الإشارة إلى مشروع قانون طرح سابقاً لإحداث وظيفتي «أمين العاصمة» و«مدير عام البلدية». وفيما سنترك تفصيل المنصب الأول (أمين العاصمة) للقسم الذي سيتم التعاطي فيه مع موضوع اللامركزية الإدارية، سنلقي الضوء على مهام المدير العام للبلدية.

بالدرجة الأولى، حصر هذا المركز ببلدية بيروت «وبكل بلدية تعتبر مركزاً للمحافظة وبالبلديات الكبرى التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية». وهذا يفسخ في المجال أمام خلافات سياسية لتحديد البلديات الكبرى خصوصاً وأن مشروع القانون

لم يحدد معايير واضحة (مثلاً: عدد السكان، الواردات المالية...)، على أنه من الممكن تلافي هذه الخلافات عبر تحقيق توافق عام يركز على هذه النقطة للحؤول دون تحويلها مادة خلافية وتنافسية بين المصالح ومراكز النفوذ السياسية المختلفة.

ويتوسع مشروع القانون في الحديث عن الصلاحيات الواسعة التي يفترض أن يتمتع بها مدير عام البلدية ونورد منها بعض الأمثلة: اتخاذ القرارات وتوقيع المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل، تنسيق الأعمال بين الدوائر المختصة والموظفين التابعين لإدارته، السهر على حسن تنفيذ القرارات، البقاء على اتصال مع إدارة ودوائر التفتيش المركزي خصوصاً في المسائل المتعلقة بسبل تحسين الأداء الإداري، كما وله الحق بالطلب من التفتيش المركزي أن يجري التفتيش في دوائر البلدية وله أن يجري ذلك بنفسه، متابعة كل شؤون موظفي البلدية لناحية الأجور والإنتاج وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب...

أما ولاية مدير عام البلدية فحددها المشروع بخمس سنوات قابلة للتجديد أو التمديد، على أن يعين في العقد راتبه وتعويضاته.

كذلك يتضمن مشروع القانون المذكور نقطة هامة تقول حرفياً: «لرئيس البلدية أن يفوض إلى المدير العام بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي يفوضها إليه المجلس البلدي. ويتم هذا التفويض بقرار أو مذكرة تبلغ إلى المراجع المختصة وتُنشر في الجريدة الرسمية». من الواضح أن لهذه المسألة أهمية خاصة من زاويتين رئيسيتين، الأولى: من الناحية العلمية الإدارية، تلتزم هذه المادة المبدأ القانوني الإداري القائل بأن الصلاحيات المفوضة لا تفوض، وهذا جيد لأنه يتلافى إمكانية التعدد في المرجعيات المفوضة، الأمر الذي يفقد القدرة العملية على المراقبة الجدية والمنطقية، ويجعل الأمور خارج دائرة السيطرة الفعلية، وهذا له انعكاساته على المستويات السياسية، والإدارية، والإنتاجية.

أما الزاوية الثانية التي يجب التركيز عليها فهي إدارية عملية تدل بوضوح على الرغبة في إنشاء جهاز إداري تكنوقراطي يتولى بشكل يومي متابعة كل القضايا، الروتينية منها والمستجدة، وبالتالي خلق مرجعية متفرغة وقادرة على إدارة الشأن البلدي بمعزل عن المداخلات والتفاعلات السياسية المحلية. فإذا عهد بمنصب مدير عام البلدية إلى شخص من خارج نطاق البلدية ويتمتع بالكفاية العلمية والمهنية والأخلاقية، فإن ذلك من شأنه أن يفسح في المجال أمام تطور نوعي في تأمين الخدمات العامة للمواطنين، مهما تنوعت انتماءاتهم السياسية والحزبية والعائلية وهي عوامل لها تأثيرها على مستوى العمل المحلي بشكل مكثف ولملموس.

وفي الحقيقة، إن فكرة تكليف مدير عام للبلديات، أقله تلك الكبرى منها كما جاء في مشروع القانون، جديرة بالتأمل خصوصاً بالنظر إلى الوضع البلدي المترهل اليوم بعد انقطاع التجديد في هذا

الجسم المحلي منذ العام ١٩٦٣. فالمطلوب من المجالس البلدية الجديدة الانطلاق في العمل العام بعيداً عن الحساسيات السياسية والعائلية، وبالتالي فتح الباب أمام التعاون الأهلي - المدني، من جهة؛ وأمام أصحاب الاختصاص والعلم والمعرفة والخبرة (وهي صفات يفترض أن تتوافر في المدير العام) من جهة ثانية.

ويبقى التوضيح أن الدعوة إلى تكليف مدير عام للبلدية من خارج المدينة ليست بالضرورة واجبة أو ملزمة، كما لا يجوز أن تؤدي إلى تصوير الأمر وكأن المنطقة المعنية تفتقر إلى أهل العلم والمعرفة والخبرة الذين يمكن اختيار أحدهم للقيام بهذا الدور.

لقد توسع الكلام وتشعب بالنسبة إلى موضوع المدير العام للبلدية في الوقت الذي يبدو أنه صرف النظر من قبل الدولة عن هذا الطرح الديناميكي الذي من شأنه أن يطور الخدمات البلدية المحلية، بدليل أنه لم يُدرج ضمن مشاريع التعديلات القانونية اللاحقة.

■ رابعاً: في طروحات اللامركزية الإدارية:

تنطوي مسألة اللامركزية الإدارية على أهمية خاصة لكونها تنتج أفضلية تواصل متنوعة بين الدولة والمواطن، كما تشكل نقطة التقاء مع الجهاز البلدي في تفرعاته المتعددة. إلا أنه قبل الشروع في تحديد نقاط الالتقاء هذه والتعرف إلى أبرز ما طرح من مشاريع قوانين وتصورات حول موضوع اللامركزية الإدارية، لا بد من التفريق بين اللامركزية الإدارية واللاحصرية من جهة؛ وبين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، من جهة ثانية.

أ - في التفريق بين اللامركزية واللاحصرية:

يفرق فقهاء القانون الدستوري بين هاتين الحالتين من الإدارة. فاللاحصرية هي «توزيع سلطة القرار بين الحكومة المركزية وممثليها في الأقاليم (المحافظ والقائمقام...)، الذين يعينون من قبل الحكومة ويخضعون لرقابتها الرئاسية من خلال الوزراء المختصين».

أما اللامركزية فهي «توزيع لسلطة القرار بين الحكومة المركزية من جهة والإدارة المحلية (البلدية، المختارية) المنتخبة من قبل السكان المحليين من جهة ثانية، والتي تتمتع ببعض الاستقلال المالي والإداري عن السلطة المركزية، ولكنها تخضع لرقابة هذه السلطة المركزية في ما يعبر عنه بسلطة الوصاية».

ب - في التفريق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية:

غالباً ما يختلط مفهوم اللامركزية على المستوى السياسي مع مفهومها على المستوى الإداري، مع العلم أنهما متباينان بشكل جوهري وأساسي. إن اللامركزية على المستوى الإداري تعني، بطريقة

أو بأخرى، منح الفرصة لسكان المناطق المحلية لإدارة شؤونهم بأنفسهم مع مراقبتهم خلال قيامهم بذلك بموجب قوانين واضحة تضمن الحقوق والواجبات للفرقاء جميعاً.

إلا أن هذه الوسيلة من الإدارة المحلية لا تعني، بأي شكل من الأشكال، أن تكون هذه الإدارات هيئات سياسية لها قراراتها وصلاحياتها السياسية. فإذا وصلت هذه الهيئات المحلية إلى هذه المرحلة المتقدمة من العمل السياسي المباشر فهي تتحول حكماً إلى ما يمكن تسميته ولايات أو مقاطعات مستقلة سياسياً وقضائياً واجتماعياً ولكنها ترتبط فيما بينها ضمن إطار دولة وحدوية تنسق مواقفها في السياسة الخارجية والدفاعية. وهذا يقودنا إلى الدخول في تفاصيل الدول الفدرالية، أو الكونفدرالية، أو الاتحادية وهو خارج نطاق هذا البحث، ولكن تم التطرق إليه لتلافي التاويل الخاطيء الذي قد ينبري من خلاله البعض ليصور اللامركزية الإدارية وكأنها محاولات «انفصالية انشاقية سياسية» وهو غير صحيح من الناحيتين العلمية - الأكاديمية والمنطقية.

ج - في أهم ما طرح من تصورات حول اللامركزية الإدارية في لبنان:

من المؤسف أنه لم يتم التعاطي مع موضوع اللامركزية الإدارية بالشمولية الكافية التي تتيح إطلاق الموضوع بأبعاده وجوانبه المتنوعة. ولعل أهم هذه الجوانب والأبعاد هي التي تتعلق بالترابط العضوي بين اللامركزية الإدارية والبلديات. من هذا المنطلق، يصعب الفصل بينهما، مما يحتم دراستهما ضمن ملف واحد. وتتوقف بعض الأوساط الأكاديمية أمام ضرورة ربطهما أيضاً بقانون الانتخابات النيابية العامة لتشكل القوانين الثلاثة دائرة اتصال وتمثيل واحدة تكون أطرافها مترابطة وثابتة ومتناغمة عوض أن تكون متضاربة ومتناقضة.

لقد سبق وأعدت وزارة الداخلية مشروع قانون حول اللامركزية الإدارية، نشرته بعض الصحف في ١٧ كانون الثاني ١٩٩٧، وسوف نورد في ما يلي أهم النقاط التي تضمنها مشروع القانون.

يتفرع المشروع المقدم إلى أربعة فصول متعاقبة تتحدث على التوالي عن: المحافظات، المحافظ، مجلس المحافظة، وأحكام أخرى انتقالية وختامية. ويأتي في المادة الأولى منه أن «إنشاء هذه الوحدات الإدارية (العاصمة - المحافظات) ليس له علاقة بتقسيم الدوائر الانتخابية التي تحدد في قانون الانتخاب». ويبدو أن الهدف الرئيسي من هذه العبارة كان التأكيد على الفصل التام بين قانون التقسيم والتنظيم الإداري وبين الدوائر الانتخابية السياسية. ولكن هنا يبرز تساؤل جوهري هو: ليست الأقضية والمحافظات الحالية هي المنطلق الجغرافي الذي يتم الترشيح والاقتراع على أساسه؟ ألا تعتبر «الوحدات الإدارية» الموجودة حالياً هي المعطى الجيو - سياسي الذي تجري وفقه الانتخابات النيابية وبالتالي التمثيل السياسي والنيابي؟ ألا تقوم ضجة واسعة في كل دورة انتخابية حول حجم الدوائر (قضاء، محافظة...)? من هنا، فإن مقولة الفصل بين الدوائر أو الوحدات الإدارية وتلك

الانتخابية ليست واضحة تماماً.

من ناحية ثانية، تضمن الاقتراح تحويل الأفضية الموجودة حالياً إلى محافظات، بمعنى أن كل واحد منها يبقى على حاله وحجمه إنما يصبح محافظة وليس قضاء، على أن تحل المحافظات الست الحالية (الشمال، جبل لبنان، الجنوب، النبطية، البقاع، وبيروت التي تبقى لها وضعيتها الخاصة كما سنذكر لاحقاً). وبذلك، يصبح في لبنان ٢٤ محافظة مختلفة (على سبيل المثال: محافظة عكار، محافظة عاليه، محافظة صيدا، محافظة زحلة، الخ...).

وجاء في الفقرة ب من المادة الأولى: «تتمثل كل الوزارات والإدارات والمصالح المستقلة في «المحافظة» بوحدة إدارية أو فنية أو أمنية (مديريات، مصالح، دوائر، أقسام، فروع أمنية، قيادات سرايا ومفازز، الخ)». وهنا يبرز أيضاً تساؤل آخر حول الموارد المالية الضخمة المطلوبة لإنشاء فروع لحوالي (٢٥) وزارة في (٢٤) محافظة مختلفة، وما هي الكوادر البشرية المطلوبة لملء هذه الوظائف الرسمية، وكيف ستتحمل الخزينة أعباء رواتب إضافية لموظفين إضافيين؟

ثم يتوسع الفصل الثاني من المشروع بتفصيل دور المحافظ (ووفق التقسيم المقترح يوجد ٢٤ محافظاً) وصلاحياته ومهامه الإدارية المتنوعة. يعين المحافظ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويعتبر موظفاً من الفئة الأولى وهو يتقدم جميع الموظفين في محافظته إلى أي سلك انتموا، كما يمثل كل الوزارات باستثناء وزارتي العدل والدفاع الوطني.

أما أبرز صلاحياته فهي على سبيل التعداد وليس الحصر: السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة، التنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية، متابعة شؤون موظفي المحافظة، مراقبة ومتابعة قضايا محافظته لا سيما من الناحيتين الأمنية والاقتصادية ورفع تقرير دوري شهري لوزير الداخلية، تكليف القوى الأمنية التحرك إذا قضت الظروف بذلك، ترؤس مجلس الأمن الفرعي، إبداء الرأي بالمناقشات الإدارية (باستثناء القضاة وضباط الجيش)، تنظيم ملفات المؤسسات وتوقيع إجازات العمل، ممارسة سلطة الوصاية والرقابة الإدارية على البلديات، ممارسة عملية التفطيش المالي على الوحدات الإدارية، ترؤس مجلس المحافظة المنتخب شعبياً، الخ...

إن هذه اللائحة الطويلة من الصلاحيات الممنوحة للمحافظ المعين وليس المنتخب تجعل المشروع المقدم يتحول إلى مشروع لا حصري. فالموظف الذي تعينه الدولة هو الذي يمسك عملياً بزمام الأمور وهذا يناقض روحية ومفهوم اللامركزية الإدارية.

أما الفصل الثالث من مشروع القانون الذي يحدد دور ومهام «مجلس المحافظة» المزمع تشكيله في الأفضية القديمة - المحافظات الجديدة، فتقول المادة (٢٨) منه بأن هذا المجلس «يتمتع بالشخصية

المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري (...)، ويتألف من: المحافظ، ثلاثة أضعاف عدد النواب لكل محافظة ينتخب ثلثهم بالاقتراع السري المباشر من الناخبين في المحافظة، ويعين الثلث الآخر بمرسوم من بين حملة الشهادات الجامعية في المحافظة (...). وتكون ولاية مجلس المحافظة ست سنوات.

بالدرجة الأولى، تنطوي فكرة تشكيل مجلس المحافظة منتخباً شعبياً على أهمية خاصة لعدة أسباب أهمها، أولاً: أنه يفسح في المجال أمام المواطنين للتعبير عن رأيهم في مناسبة ديموقراطية انتخابية تمثيلية أخرى سوى الانتخابات النيابية (التي تتداخل فيها عوامل سياسية مكثفة قد تؤدي إلى غلبة بعض المرشحين على سواهم) والانتخابات البلدية (التي تعطلت منذ سنة ١٩٦٣) والانتخابات الرئاسية (التي قد يشعر المواطنون أنهم غير قادرين على تحقيق تغيير فعلي في نتائجها ربما لأنها غير مباشرة، ونظراً إلى أدوار الناخبين الدوليين والإقليميين فيها). هذه العناصر مجملها تجعل من الانتخابات لمجلس المحافظة محطة إضافية في تجديد الحياة الديموقراطية والسياسية.

ثانياً: أنه يشكل الإطار المناسب لمزيد من الفرص التي يمكن من خلالها للطامحين إلى العمل في الشأن العام أن يبلوروا أفكارهم وطموحاتهم السياسية والاجتماعية والخدماتية، لأنه ليس من إمكانية لكل الطامحين أن يدخلوا إلى الندوة النيابية، فهو بذلك يشكل قناة إضافية للعمل في الشأن العام وهذا أمر إيجابي.

ثالثاً: أنه يعتبر حلقة أساسية في السلم التمثيلي والديمقراطي. فمن المختارية إلى البلدية إلى مجلس المحافظة إلى الندوة النيابية والمناصب الوزارية صعوداً حتى رئاسة الجمهورية، ولا ننسى طبعاً في موازاة ذلك المؤسسات المدنية الاجتماعية، والاتحادات الطلابية، والنقابات المهنية والهيئات الأهلية وسوى ذلك. إنه حلقة سياسية - اجتماعية - مدنية - تمثيلية واسعة تتيح للمواطنين أن يشاركوا في الحياة العامة وبالتالي في بناء دولة المؤسسات والعدالة والقانون.

هذا في الإيجابيات، أما نقاط الاعتراض الرئيسية فهي: كيف يمكن، منطقياً، أن ننتخب مجلساً للمحافظة يكون رئيسه معيناً من قبل الدولة وموظفاً لديها؟ هذا يخالف، بكل بساطة، أبسط القواعد الديموقراطية التي تفتقر في المجلس المنتخب اختيار رئيس من بين أعضائه أو انتخاب هذا الرئيس مباشرة من قبل الهيئة الناخبة. أما تعيينه من قبل الدولة فهو ما يحتاج إلى توضيح وتصويب من قبل المعنيين. علماً بأن تطبيق اللامركزية لا يمكن أن يكون مجتراً وإلا تعطلت آليته التنظيمية والهيكلية وأنعدمت القدرة على تحقيق الأهداف الرئيسية المتوخاة منه.

وتبقى نقطة أخرى تتعلق بتعيين بعض أعضاء مجلس المحافظة من قبل مجلس الوزراء من دون

أن يحدد مشروع القانون أية معايير واضحة سوى أن يكونوا من «حملة الشهادات الجامعية»، وهذا من شأنه أيضاً «أن يفسح في المجال أمام المحسوبيات السياسية لتلعب دورها في انتقاء الأشخاص الذين سيكون ولاؤهم السياسي للزعيم الذي سعى إلى تعيينهم وليس للدولة اللبنانية. وقد تكون هذه إحدى أدق مشاكل الإدارة العامة اللبنانية.

من ناحية أخرى، يلاحظ أن الصلاحيات الممنوحة إلى المحافظ منفرداً هي أوسع بكثير من الصلاحيات الممنوحة إلى مجلس المحافظة مجتمعاً، مما يجعله أشبه بمجلس استشاري يواكب المحافظ ويؤمن له الدعم والغطاء السياسي والشعبي. وهذا بالطبع يتناقض كلياً مع روحية اللامركزية الإدارية.

■ الوضع المميز لمحافظة مدينة بيروت:

لقد تميزت بيروت في مشاريع القوانين المطروحة، كما تميزت في القوانين السابقة، عن مثيلاتها من المحافظات اللبنانية الأخرى، لعدة أسباب منها أولاً: أن بيروت هي العاصمة ومركز القرار السياسي ومقر الثقل الاقتصادي والاجتماعي والسكاني والعمراني، وبالتالي لا يمكن إدارتها بالوسائل التقليدية العادية. ثانياً: أن الحدود الجغرافية لبيروت العاصمة هي نفسها لبيروت المحافظة الأمر الذي قد يولد تضارباً في الصلاحيات (overlapping of prerogatives) بين بلدية مدينة بيروت ومحافظة بيروت. وهذا يفسر لماذا منح قانون البلديات لعام ١٩٧٧ السلطة التقريرية لمجلس بلدية مدينة بيروت، والسلطة التنفيذية للمحافظ.

ولقد أشرنا سابقاً إلى مشروع القانون المعجل الهادف إلى إحداث وظيفتي «أمين العاصمة» و«المدير العام للبلدية»، وتطرقنا إلى مهام «المدير العام للبلدية» ودوره. وبقي أن نتحدث عن «أمين العاصمة» الذي ألحق مباشرة برئاسة مجلس الوزراء، وهو منصب يفترض به أن يحل محل محافظ بيروت.

إن إلحاق أمين العاصمة برئاسة مجلس الوزراء من المرجح أن تكون له دلالاته السياسية خصوصاً وأنه سيصبح المحافظ الوحيد (حتى ولو تبدلت تسميته) الذي لن يكون تابعاً إدارياً لسلطة ورقابة وزارة الداخلية مما قد يجعله في مركز معنوي أعلى وأقوى من زملائه المحافظين في باقي المناطق. كما وإن التعديلات المقترحة لا تحل المشكلة المزمنة لتضارب الصلاحيات بين المجلس البلدي لمدينة بيروت و«أمانتها العامة»، بل إنها تزيدها تعقيداً بسبب نظرة مستجدة من الممكن أن تنشأ من جراء إلحاق أمين العاصمة برئيس الوزراء مباشرة.

خاتمة:

على كل حال، بداية المسيرة في المبادرة إلى إجراء الانتخابات البلدية والاختيارية لها من انعكاسات إيجابية على مستوى تأمين الخدمات العامة وتنشيط الحياة العامة المحلية؛ وأن تكون هذه الانتخابات مترابطة مع قانون عصري للامركزية الإدارية التي باتت حاجة ماسة لتسهيل شؤون المواطنين وربطهم بالمناطق الريفية والحوؤل دون انتقالهم إلى العاصمة لتوقيع معاملة أو ورقة صغيرة، على أن يراعي القانون المذكور روحية وهدفية اللامركزية الحقيقية وعدم تطبيق اللاحصرية تحت ستاره. إن عدم إجراء الانتخابات البلدية منذ ٣٤ عاماً أثر على البنية التمثيلية للدولة اللبنانية وأظهر الحكومات وكأنها غير قادرة على العودة إلى الشرعية الشعبية بأدنى مستوياتها. إنه التحدي الحقيقي إذاً، والفرصة المناسبة أمام المواطنين لقول الكلمة الحق.

