# اللامركزية الإدارية في ظل أزمة كورونا

د. رندة جهاد زيدان(*)

## مقدمة

أدت التغيرات المتسارعة في العالم في المجالات الإقتصادية والسياسية أو الإدارية إلى ظهور قضايا جديدة أفرزتها العولمة بشكل يستعصي معه إيجاد الحلول للمشاكل الإجتماعية والإقتصادية التي تتزايد بإستمرار، مما يستدعي حلولاً أكثر فاعلية مما توفره المركزية الإدارية، من هنا ظهرت الحاجة إلى ضرورة التكامل بين المركزية الإدارية وما يسمى باللامركزية الإدارية لتحقيق التنمية المحلية.

اللامركزية الإدارية هي نوع من التنظيم الإداري للدولة فهي بند إصلاحي أساسي مدروس في إتفاق الطائف ويجب أن يطبق في لبنان لأن اللامركزية تعطي الدولة اللبنانية وجهاً حديثاً وتؤدي إلى أن يكون هناك مشاركة أكبر من المجتمع الأهلي في صياغة وإتخاذ القرار الإنمائي للمجتمع.

فقد شكلت اللامركزية الإدارية أحد العناوين الرئيسية للإصلاح السياسي الشامل التي طرحها كمال جنبلاط في العام ١٩٤٩ بهدف إقامة «دولة المواطن والمواطنة» وهو قال في محاضرة في الندوة اللبنانية سنة ١٩٥٦ إن «لبنان وجد فعلاً ليكون بلد اللامركزية، ولن ينجح حكم في لبنان سوى حكم اللامركزية»(١)

طبعاً المحاذير السياسية عديدة والهواجس لدى الطوائف أكبر، علينا أن نحرر هذه اللامركزية من هواجس الطوائف ومن التعقيدات السياسية وأن نجعل من اللامركزية الإدارية مطلباً وطنياً للوصول إلى إدارة مرنة تستطيع أن تخدم مصلحة المواطن قبل أي شيء آخر.

(*) باحثة وأستاذة في الجامعة اللبنانية.

(١) محاضرة عن اللامركزية الإدارية في رابطة أصدقاء كمال جنبلاط ـ ٢٠١٥، جريدة الأنباء الإلكترونية الخميس ١٤ مايو ٢٠٢٠. تم الدخول الى هذا الموقع في ٢٠٢٠/٨/٦: https://archive.anbaaonline.com

## أولاً: مفهوم اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية[٢] على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مختلفة منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلال الإداري إلا أنها تمارس وظائفها الإدارية، على المستوى المحلي، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، فمما لا شك فيه أن للمناطق حاجات تختلف من منطقة إلى اخرى، وأبناء هذه المناطق هم أدرى بحاجاتهم وأقدر على حل مشاكلهم من الموظفين الذين تعينهم الحكومة المركزية.

وقد عرف خالد قباني اللامركزية بأنها[٣]: وجه من وجوه التنظيم الإداري والسياسي أحياناً في الدولة وتقوم على أربعة مبادىء أساسية مترابطة هي كالآتي:

أ ـ الأعتراف بوجود مصالح محلية متمايزة عن المصالح الوطنية.

ب ـ الشخصية المعنوية.

ج ـ الإستقلال الإداري والمالي.

د ـ إنتخاب مجالس محلية.

وفي إحدى تنظيراته، يقول المفكر الفرنسي الكسي دو توكفيل بأنه دون مؤسسة اللامركزية لا يمكن للأمة أن تكون لديها روح الحرية. خلاصة تضعنا أمام سؤال شائك في بلد متعدد الإثنيات والجماعات والولاءات الذي تتجاوز ثقافات وسياسات وأنماط عيش مرة تسمى «الوحدة الوطنية» ومرة تسمى «العيش المشترك»[٤].

## ثانياً: دور اللأمركزية الإدارية في عملية التنمية ـ بشكل عام وفي ظل أزمة كورونا بشكل خاص

### أ ـ دور اللامركزية في عملية التنمية ـ الإنماء المتوازن بشكل عام

تلعب اللامركزية الإدارية دوراً أساسياً في عملية التنمية، وهي قامت في الأساس من أجل تحقيق التنمية على المستوى المحلي. فالسلطة المركزية، وبعد تراكم الأعباء عليها، إضافةً إلى الروتين الإداري الذي يؤخر إتخاذ القرار وتنفيذه كل هذه الأمور قضت بالإعتماد في تحقيق التنمية المحلية على هيئات منتخبة تعبر عن إرادة المواطنين وتطلعاتهم ومصالحهم وبالتالي إعطاء هذه الهيئات الصلاحيات اللازمة والإمكانيات الضرورية، وبخاصةً البشرية والمالية، مما يؤهلها لتنظيم شؤون المحلة (بلدة أو مدينة) وتوفير الخدمات فيها، وتطوير أوضاعها الإجتماعية والثقافية وغيرها، وهذه كلها أمور تساعد على تحقيق التنمية بأبعادها المختلفة.

أما مفهوم الإنماء المتوازن فهو يشمل مضمون عملية التنمية وبعدها الجغرافي في آن معاً. فمن ناحية المضمون، لتكتمل عملية التنمية، لا يجوز أن تقتصر التنمية على ناحية دون النواحي الأخرى، فالتنمية الإقتصادية يجب

---

(٢) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، ١٩٨٢، ص: ٤٤، اللامركزية في لبنان الإشكالية والتطبيق، ١٩٩٦، المركز اللبناني للدراسات.

(٣) خالد قباني، اللامركزية الإدارية في لبنان: من العنوان الجامع إلى القانون الجامع؟ العدد ٩٢ ـ نيسان ٢٠١٥، منشورات الدفاع الوطني اللبناني، الموقع الرسمي للجيش اللبناني: www.lebarmy.gov.lb

(٤) سليم الأسمر، اللامركزية قناع الهويات الفرعية،مجلة ١٨٠، ٢٠٠٢/٤/١١، تاريخ الدخول الى هذا الموقع في ٢٠٢٠/٨/٦ https://180post.com,

أن تقترن بالتنمية الإجتماعية والثقافية والتربوية والسياسية، غير أن ذلك يبقى رهناً بتوافر مؤسسات قادرة على القيام بعملية التنمية، وعناصر بشرية وإمكانيات مالية(٥).

أما من ناحية البعد الجغرفي للتنمية، فمن المفترض أن يشمل الإنماء المتوازن مختلف المناطق بحيث لا يقتصر الإنماء على مناطق دون الأخرى، ولا تكون درجة التفاوت في إنماء المناطق كبيرة. فالخلل في التنمية على مستوى المناطق له إنعكاسات سلبية على الإستقرار الإجتماعي والسياسي، وما ينتج عنه من فقر وترد في الأوضاع الإجتماعية، يقود الفئات المهمشة إلى حالة تمرد على الواقع. بينما يؤدي تحقيق الإنماء المتوازن إلى إستقرار إجتماعي وسياسي فيستقر المواطن في المنطقة التي ينتمي إليها، وينتج فيها، فيسهم في تنميتها.

من هنا وعلى الرغم من الدور الأساسي الذي يجب أن تضطلع به السلطة المركزية في مجال الإنماء المتوازن، يبقى للإدارات اللامركزية دور لا بد من أن تقوم به في إطار الإنماء المتوازن، وهو دور مساعد. فالإدارات اللامركزية إذا ما توفرت لها الإمكانيات البشرية والمالية، ومنحت الصلاحيات الضرورية، يمكنها أن تلعب دوراً مساعداً للسلطة المركزية في تحقيق الإنماء المتوازن، وذلك من خلال الدور الذي تلعبه على مستوى التنمية المحلية التي هي عنصر أساسي من عناصر الإنماء المتوازن. فالإدارات اللامركزية لا يقتصر دورها على تقديم الخدمات الضرورية على الصعيد المحلي، وتنظيم وإدارة الشأن العام في إطار عملها الجغرافي، إنما يتعدى دورها إلى إنشاء وإستثمار بعض المرافق الإقتصادية، التي تغذي موازنتها السنوية بالمال، وتمكنها بالتالي من القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها، فتلعب دوراً متعاظماً في عملية التنمية المحلية وبالتالي في مجال الإنماء المتوازن.

وقد يطرح سؤال: إذا ما طبقنا اللامركزية الإدارية ما الذي ما الذي سيتغير؟ حكماً ستتغير الدورة الإقتصادية لأن هناك برنامج تطوير إقتصادي محلي سيلحظ نمو القطاعات في هذه المنطقة أي سيخلق فرص عمل جديدة للشباب في منطقتهم. وبالتالي سيخلق دورة إقتصادية مستقلة في المناطق تساعد على رفع المستوى الإقتصادي العام في البلاد.

### ب - دور اللامركزية الإدارية في عملية التنمية - الإنماء المتوازن في ظل أزمة كورونا

وإذا ما تناولنا تجربة لبنان في مجال اللامركزية الإدارية وتحديداً البلديات، نرى أن المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ - ٦ - ١٩٧٧ والذي لا يزال يحكم مع تعديلاته، عمل المجالس البلدية، منح البلديات صلاحيات واسعة، بحيث لا تنحصر صلاحياتها في إطار الخدمات العادية والضرورية فقط، بل تتجاوزها إلى كل ما له علاقة بالتنمية الشاملة على المستوى المحلي، فقد نصت المادة ٤٧ من المرسوم المذكور آنفاً على أن: «كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من إختصاص المجلس البلدي، وللمجلس البلدي أن يعرب عن توصياته وأمانيه في سائر المواضيع ذات المصلحة البلدية، ويبدي ملاحظاته ومقترحاته في ما يتعلق بالحاجات العامة في النطاق البلدي». وقد نصت المادة ٤٨ على أن:

(٥) عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن، منشورات الدفاع الوطني اللبناني، الموقع الرسمي للجيش اللبناني،العدد ٤٠ نيسان ٢٠٠٢.

«للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن إختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدي». أما المادة ٤٩ فقد عددت المهام التي يتولاها المجلس البلدي على سبيل المثال لا الحصر، ذلك أن هذه المهام ترتبط بكل ما له علاقة بالمنفعة العامة، ولا يمكن بالتالي حصرها في نص قانوني. وقد نصت المادة ٥٠ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ على أنه يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقته أن ينشىء أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد في تنفيذ الأعمال والمشاريع.

فقد كان من الطبيعي أن تقوم في مثل في هذه الأنظمة التي تعتمد على الشراكة أنظمة إدارية تسمح بتوسيع قاعدة الشراكة وتوزيع الموارد الحكومية بشكل يمنع تطور مناطق أو مجموعات على حساب مجموعات ومناطق أخرى.

فعلى الرغم من هذه الصلاحيات المعطاة للمجالس البلدية لم تتمكن هذه المجالس من القيام بمعظم المهام الموكلة لها، وذلك بسبب ضعف مواردها المالية، وعدم إعداد الجهاز البشري العامل فيها إعداداً جيداً والقيود الموضوعية عليها في إطار الرقابة من قبل السلطة المركزية. فالرقابة ضرورية ولكنها إذا ما تجاوزت حدوداً معينة تصبح عائقاً أمام تنفيذ قرارات المجالس البلدية[٦].

كما أن تجاوز السلطة المركزية للصلاحيات المعطاة لها كسلطة رقابة على المجالس البلدية يؤثر سلباً على عمل هذه المجالس[٧]، أيضاً عدم إجراء الإنتخابات البلدية في مواعيدها، وتأجيلها مراراً والخلافات التي تنشب أحياناً في بعض البلدات تشل عمل المجالس البلدية فيها.

من هنا، لم تلعب البلديات عموماً الدور المفترض أن تلعبه على صعيد التنمية المحلية، وبالتالي لم تلعب دوراً على صعيد الإنماء المتوازن، وبخاصةً أن السلطة المركزية لم تضع حتى الآن خطة لتحقيق الإنماء المتوازن الذي لا يزال حتى الآن مجرد شعار يطرح في التداول السياسي فقط، على الرغم من أنه بندٌ نص عليه في الدستور اللبناني، وبند في وثيقة الوفاق الوطني.

ونظراً لأهمية الإنماء المتوازن، ليس فقط بالنسبة لأبناء المناطق المفترض أن تستفيد منه، إنما بالنسبة للوطن، بسبب إنعكاساته المباشرة على الوحدة الوطنية والإستقرار، فإن الواجب الوطني والإلتزام بما ورد في وثيقة الوفاق الوطني والدستور، يقضيان بوضع خطة لتحقيق الإنماء المتوازن من قبل السلطة المركزية وتمويلها وتنفيذها وإعطاء دور فيها للإدارات القائمة في إطار اللامركزية الإدارية بعد إعتمادها في وثيقة الوفاق الوطني.

ففي دولة مثل لبنان وفي ظل الإنقسامات فإن تبني اللامركزية الإدارية يلعب دوراً كبيراً في التخفيف من حدة هذه الإنقسامات، كذلك تلعب السياسات والإجراءات التي تهدف إلى إحتواء التفاوت الإقتصادي والإجتماعي بين المناطق والمجموعات المختلفة دوراً حاسماً في إستقرار نظام المشاركة وآليات عمله. ولكن السؤال الذي يطرح في هذا المجال، يتعلق بكيفية جعل اللامركزية الإدارية جزءاً أو آداة في عملية التنمية في حين أن الإقتصاد الوطني غير متوازن بين قطاعاته الإنتاجية، ويعاني من تمركز حاد للنشاطات الإقتصادية، كما يرتكز الإنتاج فيه على الخدمات بدل السلع. وفي حين

(٦) طوني عطاالله، اللامركزية الإدارية في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ١٩٩٦، ص: ٢٠٧ ـ ٢١٥.

(٧) عصام سليمان، واقع البلديات في لبنان وعوائق المشاركة،المركز اللبناني للدراساتبيروت، ١٩٩٨ ص: ٢٧ ـ ٩٧.

تفرض الأزمات المالية اللاحقة على الدول أن تعيد النظر في نماذجها الإقتصادية التي إتجهت أكثر فأكثر نحو قطاعات الخدمات المالية، لتعيد وتعطي قطاعي الزراعة والصناعة أهميتهما على صعيد الناتج الوطني، يسير الإقتصاد اللبناني والسياسات الحكومية عكس هذا التيار فيتم التركيز على قطاع الخدمات وإغفال قطاعات إقتصادية هامة كالزراعة والصناعة والتكنولوجيا.

لقد شكل التفاوت الإقتصادي والإجتماعي بين المناطق وبين الطوائف إحدى السمات البارزة للتجربة اللبنانية، ومن المعروف أن هذا التفاوت يشكل في أنظمة المشاركة سبباً رئيسياً من أسباب ضعف الإستقرار، حيث تفترض الأنظمة التوافقية وجود نوع من التوازن الإجتماعي والإقتصادي بين مكونات المجتمع المنقسم عامودياً. فالتجربة اللبنانية في موضوع اللامركزية الإدارية على مستوى البلديات ما تزال محاصرة بثقل ممارسة سلطة الوصاية والتعامل مع البلديات كمؤسسة من مؤسسسات الدولة وليس كمؤسسة للحكم المحلي.

وإذا توفرت الإرادة السياسية اليوم لإطلاق اللامركزية الإدارية الموسعة، فإن هذا المشروع يجب أن يأتي في إطار حركة تغيير تشمل بنية النظام الإداري بإتجاه تبني نظام لامركزي على مستوى الأقضية والمحافظات يكفله الدستور والقانون، وفي المقابل تحتفظ الدولة بكل الوظائف السيادية كضمانة لوحدتها وبالرقابة على عمل الوحدات الإدارية لا سيما رقابة القائمقامين والمحافظين على شرعية وقانونية اعمال المجالس المحلية، هذه الضمانات من شأنها أن تعزز الطبيعة الإدارية للامركزية كي لا يتحول هذا الشكل التنظيمي إلى أداة لتفتيت وحدة الدولة.

ولا يجب أن يغيب عن بالنا ما يعانيه لبنان من أزمة إقتصادية خانقة، تمثلت في إزدياد معدلات البطالة والعجز الإقتصادي وتراجع إيرادرت الدولة، في ظل قيود مصرفية على التحويلات والسحوبات المالية، وتراجع قدرات الدولة عن الإنفاق، إنفجرت أزمة «كورونا» عندها أقفل جزء كبير من المؤسسات والقطاعات الإنتاجية كنتيجة لإجراءات الحد من إنتشار الفيروس وحظر التجول التي فرضتها الحكومة.

وتنامت الدعوات لتكثيف التكافل الإجتماعي للحد من تداعيات الأزمة (أزمة كورونا) ففي هذه المرحلة [٨]، كل بلدة شكلت فيها خلية أزمة، وتم إشراك الأهالي فيها والبلدية والمختار والمؤسسات الأهلية وتطبيق تعاميم وزارة الصحة بالإضافة إلى ما قام بتقديمه مشمولون لتقديم المعونة للأسر الفقيرة، من توزيع مساعدات وادوات صحية وادوية ومحروقات واموال نقدية في ظل عجز الدولة عن تقديمها لأكثر من ٥٠٠ ألف عائلة في حين تأخر صرف المعونات المادية التي تعتزم الحكومة دفعها للأسر الفقيرة بإنتظار تنقية لوائح المستفيدين، وإلى جانب البلديات التي سارعت إلى صرف حصص غذائية للسكان ضمن نطاقها، يحمل شبان في أكثر من منطقة لبنانية، صناديق لجمع تبرعات بإسم جهات وجمعيات محلية يسمع بها للمرة الأولى، فيما تتولى البلديات جمع التبرعات في نطاقها وتستخدم صندوقها البلدي لتوفير دعم الأسر الفقيرة.

من هنا لا بد من تشجيع العمل الأهلي ضمن حدود الرقابة والقانون بالنظر إلى عجز

(٨) السلطة المحلية، برنامج يلقي الضوء على دور الإدارات الرسمية وخصوصاً البلديات في مواجهة الأزمات وما تقدمه إلى المواطنين وما ينتظره المواطنون منها، إعداد وتقديم داني حداد، يعرض كل نهار سبت على قناة الـ MTV اللبنانية،

الدولة عن رعاية المواطنين وتلبية إحتياجاتهم وذلك لمساعدة الناس على مواجهة الأزمة تحت رقابة الدولة وضبطها لتلك النشاطات.

فما بعد كورونا ليس كما قبله وهذا ما سيؤثر على عمل البلديات فمنذ زمن والدولة مقصرة في حق البلديات فكيف اليوم وفي ظل هذه الأزمة وبعدها، الوضع سيكون أبشع فعلى سبيل المثال العائدات التي توفر للدولة (ضرائب ورسوم وتراخيص بناء) شلت بالكامل.

إلا أن الجدير ذكره أن قانون البلديات لا يتيح لمعظم الجمعيات جمع التبرعات من دون إذن حكومي، لأن جمع التبرعات يحتاج إلى مرسوم صادر من مجلس الوزراء وعادةً ما تسمح لتلك الجهات بذلك في الظروف الإستثنائية شرط خضوعها للرقابة، حيث تراقب السلطة الإدارية وجهات التبرع والإنفاق.

غير أن التوسع في الصلاحيات الإستثنائية للبلديات، ينظر إليها البعض على أنها تكريس ل«فوضى منظمة»[٩] حيث تعطى لامركزية القرار للبلديات بحسب ما يقول الباحث السياسي الدكتور مكرم رباح لـ «الشرق الأوسط» معتبراً أن إعطاء اللامركزية للبلديات هو إعطاؤها عملياً للأحزاب لتؤكد قاعدتها في مقابل الإعتباطية بتنفيذ الخطط الحكومية. ويضيف «الحكومة تظهر بأنها ليست مستقلة بسبب عجزها عن فرض قراراتها ويبدو أنها تتحرك بتنسيق واضح وبإيعاز من الأحزاب».

فلبنان دولة هشة بسبب الأزمات التي يعاني منها بإمكانيات مصغرة وهو يوجب التكافل والتضامن الإجتماعي بمعزل عن الخلافات والإنقسامات للحد من تداعيات «الفيروس» فالبلدية هي حكومة المنطقة التي تمثلها فلا بد من مطالبة وزير المالية بصرف المستحقات المتوجبة للبلديات كي تستطيع أن تقوم بواجباتها إتجاه سكان المنطقة الخاضعة لها وأن تتابع أوضاع المواطنين لتضمن الخروج من الأزمة بأقل الخسائر وبأقصر وقت من الوضع الإستثنائي الذي نمر به.

وهذه الأزمة يجب أن تكون عبرة للدولة فالبلدية الوحيدة في ظل هذه الأزمة التي تكون على معرفة بقدرات بلدتها وأبنائها. فالإدارة بلا شعب صفر والبلدية بلا شعب صفر فلا بد للبلدية وإتحاد البلديات من لعب دور أكبر.

## ثالثاً: اللامركزية الإدارية في ضوء إتفاق الطائف

طرحت اللامركزية الإدارية في الطائف لكن لم تطرح ضمن الدستور فهي أتت كبند من بنود الإصلاحات وتحديداً تحت عنوان اللامركزية الإدارية وتحت هذا العنوان خمس نقاط:

- **أولاً:** أنه يجب أن تكون الدولة اللبنانية موحدة ذات سلطة قوية فكما يقول الرئيس سليم الحص خلال قراءة تحذيرية نبه من خلالها إلى أن خير وقت للبحث في موضوع اللامركزية هو الوقت الذي تكون فيه السلطة المركزية قوية ومتينة أما إذا أدخلنا اللامركزية على النظام الإداري في فترة تكون فيه الدولة ضعيفة فيخشى على تماسك الدولة في تطبيقها.
- **ثانياً:** توسيع صلاحيات القائمقامين والمحافظين تسهيلاً لخدمة المواطنين.
- **ثالثا:** إعادة النظر بالتقسيم الإداري.
- **رابعاً:** إعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة.

(٩) نذير رضا، التبرعات والإنفاق في زمن كورونا بين الفوضى والعجز، مقال،المركزية، ٢٠ نيسان ٢٠٢٠، تم الدخول الى هذا الموقع في ٢٠٢٠/٨/٦:

- **خامساً:** إعتماد خطة إنمائية موحدة وشاملة للبلاد لتطوير كل المناطق اللبنانية مع إعتماد وثيقة الطائف وإدخالها ضمن الدستور، وبالتالي ما تزال دولة مركزية بدستورنا، لكن لدينا بعض اللامركزية في النظام البلدي حيث يتم إنتخاب مجالس بلدية. وبذلك تكون اللامركزية الإدارية دخلت «حيز الخيارات الكبرى فإنضمت حيناً إلى قافلة البنود الإصلاحية المؤجلة، وحلت أحياناً ضيقة على التعابير المستهلكة في لغة الوعود الخشبية»(١٠).

إن إعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية في إتفاق الطائف يعني أيضاً الإقرار بعجز النظام الإداري المركزي عن مواكبة التطورات والإنتقال إلى عملية تغيير واسعة في البنية الإدارية وفي ذهنية إدارة المصالح الإقليمية أو المناطقية. ثمة إعتراف ضمني بوجود مصالح مناطقية تختلف عن المصالح الوطنية، لكن هذا الإقرار بعجز النظام المركزي يبدو أنه لم يترافق مع إرادة سياسية واضحة بإعتماد نمط لامركزي غير مقيد بالسلطة المركزية.

فعلى الرغم من العجز الذي يعانيه النظام المركزي في تلبية حاجات المناطق وفي لعب دور إيجابي في التنمية المحلية، يبدو أن التناقض القائم بين عجز النظام المركزي وعدم المبادرة إلى إطلاق اللامركزية وفقاً لما نص عليه إتفاق الطائف، ما يزال يفعل فعله وهو ما يخفي رهاناً سياسياً يزيد من مأزق المركزية المفرطة ويجعل الصراع على الإمساك بقرار المركز واحد من أدوات التوتر السياسي القائم، لا سيما وان الصراع هذا يرتبط بفهم متناقض لمحتوى التوافقية اللبنانية من جهة وبإعادة النظر بإتفاق الطائف من جهة أخرى.

إلا أن الكثيرين يعتبرون أنه وبالرغم من ورود اللامركزية الإدارية في إتفاق الطائف إلا أنها ليست خالية من مضمرات سياسية ويعتبرون أنه ليس صحيحاً أن التشدد في المركزية يعزز الوحدة السياسية الإجتماعية للدولة فعند التعمق في البحث نرى أنه يفضي إلى إثبات الصلة ما بين الإصلاحي والإداري والسياسي(١١). وإبقاء النظام الإنتخابي الذي يعزز وحدة السيطرة للزعامة الطائفية في كل منطقة إنما هو ممهد واقعي لوضع هذه الزعامة يدها على الإدارة وإخضاعها لمقاييس مصالحها قبل مقاييس القانون ومقاييس العيش المشترك. وهذا يحيلنا إلى إصلاحات أساسية أخرى وردت في الطائف متصلة بإصلاح اللامركزية الإدارية، لا سيما إصلاح قانون الإنتخاب وإلغاء الطائفية السياسية.

وإذا كان إتفاق الطائف تمحور حول مسألة أساسية جوهرية، قامت عليها فلسفته وهي العيش المشترك فهو يلزم بالضرورة النظر إلى إصلاحاته هذه من منظور العيش المشترك كمشروع دستوري متكامل لا يمكن الأخذ ببعض بنوده وإسقاط بعضها الآخر. كذلك فإن الظروف السياسية الحالية في لبنان والمنطقة تجعل البعض يقارب مسألة اللامركزية بحذر. فما جرى ويجري على الساحة الإقليمية، وليس بعيداً عما يجري على الساحة الدولية من أحداث وتطورات أثرت على كيانات الدولة ووحدتها السياسية في المنطقة العربية ومنطقة الشرق الأوسط يثير الهواجس والمخاوف، حول تطبيق اللامركزية الإدارية الموسعة في لبنان.

(١٠) زياد باروود، ندوة حوارية مع الأستاذ ايلي القصيفي، الخميس ٢١ فبراير ٢٠١٩،تم الدخول الى هذا الموقع في ٨/٦/ ٢٠٢٠، https://Icrs-politica.com

(١١) سليم الأسمر، اللامركزية قناع الهويات الفرعية، المرجع السابق ذكره.

وعلى الرغم من تبني إتفاق الطائف لمسألة الإنماء المتوازن والذي اعطي بموجب التعديلات الدستورية في العام ١٩٩٠ قيمة دستورية، لا يبدو أن التنمية المناطقية تشكل أولوية من أولويات الحكومات المتعاقبة. فمن غير المفهوم من الناحية السياسية ان تحتل احزاب الأطراف موقعاً هاماً في السلطة المركزية ما بعد الطائف وتصبح ذات ثقل سياسي كبير في دائرة القرار المركزي، في حين تبقى عاجزة عن التأثير في رسم سياسية إقتصادية تفتح الطريق نحو الإنماء المناطقي الذي أصبح حاجة ماسة ليس لتنمية المناطق فقط بل لتوسيع قاعدة الإقتصاد الوطني.

## رابعاً: معوقات اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية معوقات كثيرة وعلى عدة مستويات منها إقتصادية، سياسية ومالية كغياب السياسات العامة لمسألة التنمية الوطنية الشاملة، ضعف التضامن الحكومي وغياب الرؤية الإقتصادية الشاملة للإقتصاد الوطني[١٢].

فالنقاش حول اللامركزية الإدارية في لبنان وكيفية تطبيقها يدعو إلى الحذر الشديد نظراً لطبيعة النظام السياسي وتقاسم السلطة فيه، وكذلك طبيعة النظام الإداري الذي يتسم بمركزية شديدة.

إن معوقات التنمية على الصعيد المناطقي تشكل واحدة من العقبات الرئيسية في وجه الدور التنموي لمؤسسات الحكم المحلي على مستوى البلديات واتحادات البلديات والأقضية. وفي المقابل، فإن هذه المسألة تؤثر بشكل بالغ في إمكانية توفير موارد مالية محلية للإضطلاع بالمسؤوليات والصلاحيات التي يعهد بها إلى مجالس البلديات والأقضية. وفي إستمرار غياب التنمية ستبقى هذه المجالس تحت رحمة السلطة المركزية لتوفير مواردها المالية. هذا الواقع يؤثر أيضاً على مبدأ حرية الإدارة المحلية ويعيد إنتاج حلقة الذهنية المركزية. هذه الفرضية نؤكدها اوضاع المناطق على المستوى الإقتصادي والمؤشرات المرتبطة بها وبالإقتصاد الوطني.

يلعب عدم وجود توازن بين القطاعات الإقتصادية ومساهمتها في الناتج الوطني دوراً رئيسياً في معوقات التنمية المناطقية. فتوزع المشاريع المنفذة والمشاريع قيد التنفيذ لم يجر في إطار رؤية متكاملة أو خطة عائدة للسياسات القطاعية، بل جاء وفق توزيعات لها طابع سياسي ومذهبي وطائفي مرتبطة بهذا النموذج من تقاسم النفوذ والسلطة بين القوى السياسية التي تتنازع القرار على المستوى المركزي.

## خامساً: حسنات اللامركزية الإدارية

كما سبق وذكرنا اللامركزية الإدارية هي ذات رهان سياسي لذلك لم يعرف تطور اللامركزية الإدارية مساراً واحداً في الدول التي عملت على تطبيقها إن على مستوى البلديات أو المجالس المحلية المناطقية، وذلك لإرتباطها بالتطور السياسي في المؤسسات السياسية، وفي العوامل التاريخية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية التي تميز المجتمعات.

ففي دولة مثل لبنان وفي ظل الإنقسامات فإن تبني اللامركزية الإدارية يلعب دوراً كبيراً في التخفيف من حدة هذه الإنقسامات، كذلك تلعب السياسات والإجراءات التي تهدف إلى

(١٢) د. وليد صافي، اللامركزية الإدارية ومعوقات التنمية، مقال، ٢٢ مايو ٢٠١٢، جريدة الأنباء الإلكترونية، الأربعاء ١٧ يونيو ٢٠٢٠، تم الدخول الى هذا الموقع في ٢٠٢٠/٨/٦: https://archive.anbaaonline.com

إحتواء التفاوت الإقتصادي والإجتماعي بين المناطق والمجموعات المختلفة دوراً حاسماً في إستقرار نظام المشاركة وآليات عمله. لكن ما يتم التساؤل عليه في هذا المجال يتعلق بكيفية جعل اللامركزية الإدارية جزءاً أو آداة في عملية التنمية في حين أن الإقتصاد الوطني غير متوازن بين قطاعاته الإنتاجية، ويعاني من تمركز حاد للنشاطات الإقتصادية، كما يرتكز الإنتاج فيه على الخدمات بدل السلع[١٣] في حين تفرض الأزمات المالية اللاحقة على الدول ان تعيد النظر في نماذجها الإقتصادية التي إتجهت اكثر فأكثر نحو قطاعات الخدمات المالية، لتعيد وتعطي قطاعي الزراعة والصناعة أهميتهما على صعيد الناتج الوطني، يسير الإقتصاد اللبناني والسياسات الحكومية عكس هذا التيار فيتم التركيز على قطاع الخدمات وإغفال قطاعات إقتصادية هامة كالزراعة والصناعة والتكنولوجيا.

لقد شكل التفاوت الإقتصادي والإجتماعي بين المناطق وبين الطوائف إحدى السمات البارزة للتجربة اللبنانية، ومن المعروف أن هذا التفاوت يشكل في أنظمة المشاركة سبباً رئيسياً من أسباب ضعف الإستقرار، حيث تفترض الأنظمة التوافقية وجود نوع من التوازن الإجتماعي والإقتصادي بين مكونات المجتمع المنقسم عامودياً.

ومن الطبيعي أن تقوم في مثل هذه الأنظمة أنظمة إدارية تسمح بتوسيع قاعدة الشراكة وتوزيع الموارد الحكومية بشكل يمنع تطور مناطق أو مجموعات على حساب مجموعات ومناطق اخرى.

فالتجربة اللبنانية في موضوع اللامركزية الإدارية على مستوى البلديات ما تزال محاصرة بثقل ممارسة سلطة الوصاية والتعامل مع البلديات كمؤسسة من مؤسسات الدولة وليس كمؤسسة للحكم المحلي. وقد فهمت العلاقة بين الدولة والبلديات من قبل عدد كبير من الوزراء المتعاقبين كآلية لإعادة مركزة القرارات والتدخلات تدعم الذهنية المركزية. كما أن هذه التجربة لاقت عوائق كبيرة على مستوى الموارد المالية حيث لا يوجد أي توازن بين مستوى الصلاحيات والمقاربات التي ما تزال تطرح لتعزيز موارد البلديات هي مقاربات تقليدية عاجزة عن تأمين حاجات التنمية الفعلية للبلدات والقرى. لقد شكل عدم الإلتزام بالقوانين المتعلقة باللامركزية، لا سيما في موضوع الموارد المالية عقبة رئيسية أمام تطور عمل المجالس البلدية وإتحادات البلديات. وتشكل إعادة تطبيق النص القانوني بتوزيع عائدات البلديات من موارد الإتصالات الحكومية والمطروح في مشروع موازنة العام ٢٠١٠ بداية الخروج من عقلية الإلتفاف على القوانين.

فعلى الصعيد التنموي، لا يمكن للبلديات أو مجالس الأقضية ان تلعب دوراً تنموياً إلا من خلال تحرير الموارد المالية اللازمة، كذلك ترتبط بتطوير سياسة تمكين الوحدات الإدارية من تعزيز مواردها المحلية. إن تعزيز الموارد المحلية يتطلب خطة متماسكة على الصعيد الوطني تؤدي إلى توسيع قاعدة الإقتصاد وخلق بيئة إستثمارية على صعيد المحافظات ترتبط بالميزات التفاضلية لكل محافظة واشراك مؤسسات الحكم المحلي في التخطيط للتنمية المحلية. يشكل خلق البيئة الإستثمارية في المحافظات عاملاً هاماً لإعادة توزيع النشاطات

(١٣) شادي نشابة، دراسة حول أهمية اللامركزية الإدارية في لبنان، مقال، مجلة الإنماء يولد الإنتماء، ٣١ ديسمبر ٢٠٠٩، تم الدخول الى هذا الموقع في ٢٠٢٠/٨/٦:.

الإقتصادية بشكل يخفف من حدة التمركز الحالي الذي يعتبر واحداً من المعوقات الحقيقية للتنمية المناطقية. وبالتالي لا بد من قيام الحكومة اللبنانية بتحويل مساعدات إلى أجهزة اللامركزية.

فإذا توفرت الإرادة السياسية اليوم لإطلاق اللامركزية الإدارية الموسعة، فإن هذا المشروع يجب أن يأتي في إطار حركة تغيير تشمل بنية النظام الإداري بإتجاه تبني نظام لامركزي على مستوى الأقضية والمحافظات يكفله الدستور والقانون، وفي المقابل تحتفظ الدولة بكل الوظائف السيادية كضمانة لوحدتها وبالرقابة على عمل الوحدات الإدارية لا سيما رقابة القائمقامين والمحافظين على شرعية وقانونية اعمال المجالس المحلية، هذه الضمانات من شأنها ان تعزز الطبيعة الإدارية للامركزية كي لا يتحول هذا الشكل التنظيمي إلى اداة لتفتيت وحدة الدولة.

لذلك من شروط نجاح إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان، إصلاح الإدارة العامة المركزية بشكل عام، ووضع روادع تحول دون تقصيرها في عملها، أي بكلام آخر فإن نجاح هذا الإصلاح يتطلب وجود سلطة مركزية قوية تقوم بوظائفها الأساسية. إذ أن كل نظام لامركزي هو متلازم مع موجب التضامن الوطني الشامل والإنماء المتوازن ومع خطط تنمية.

وعلى الرغم من هذه النظرة التشاؤمية يبقى لتطبيق اللامركزية الإدارية حسنات وإيجابيات كثيرة منها:

**أ ـ من الناحية الإدارية :**

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية
- تحسين الوظيفة الإدارية
- السرعة والمرونة في البحث في الأعمال وحل المشكلات.
- توفر المعلومات والمعطيات لدى الجهات المحلية يجعل القرارات على المستوى المركزي مبنية على معلومات متكاملة صحيحة.

**ب ـ من الناحية الإجتماعية :**

- اللامركزية تزيد من الوعي لدى شعوب سكان الأقاليم بأهميتهم وأهمية الأعمال التي يقدمونها ومساهمتهم في مشاريع التنمية نتيجة الرغبة القومية إلى التقدم والمنافسة.
- توزيع الدخل والضرائب بقدر من العدالة.

**ج ـ من الناحية السياسية :**

- تكرس اللامركزية الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثلية في المجالس المنتخبة والبعض قال بأن اللامركزية تتيح الإستقلالية.

**الخاتمة:**

إن اللامركزية الإدارية تؤكد المبادىء الديمقراطية في الإدارة، تخفف العبء عن الإدارة المركزية، النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها. فاللامركزية الإدارية تقدم حلاً لكثير من المشاكل الإدارية.

أخيراً نلاحظ أن مهام الدولة المعاصرة أكبر من أي تصور لذا أصبح من المتعذر أن تنهض بها السلطة المركزية ولا بد من تفعيل النظام اللامركزي وتطويره ليساهم في تنفيذ الأنشطة والفعاليات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية كافةً وصولاً إلى التحديث والتطوير.

فالإشكالية المطروحة في اللامركزية هي محدودية الموارد المالية المحلية وضعف إستقلالية الجماعات المحلية في الوقت الذي تتزايد فيه متطلبات الحياة الأمر الذي يتطلب المزيد من النفقات في سبيل إشباع الحاجات العامة. وعليه فتعزيز اللامركزية مرتبط بمدى شمولية وفعالية الأطر القانونية ومدى تطبيقها

على أرض الواقع من خلال تعزيز القوانين المتعلقة بالبلدية لتحقيق تنمية متوازنة من خلال ضرورة تمتع الجماعات المحلية بمصادر تمويل ذاتية.

إن اللامركزية الإدارية تؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة، تخفف العبء عن الإدارة المركزية، النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها، تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية والبطء عكس ما سبق ذكره يمكن أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة، قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية المحلية.غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية.

أخيرا نلاحظ آن مهام الدولة المعاصرة اكبر من أي تصور لذا أصبح من المتعذر آن تنهض بها السلطة المركزية ولابد من تفعيل النظام اللامركزي وتطويره ليساهم في تنفيذ الأنشطة والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة وصولا إلى التحديث والتطوير.