

اللامركزية الإدارية المطروحة في لبنان: رؤية قانونية وواقعية

د. محمد المجذوب

القسم الأول: المركزية الإدارية

ما هي المركزية الإدارية؟ وعلى أيّ أسس تقوم؟ وهل لها صور وأشكال؟ وما هي الميزات أو الحسنات التي تتّصف بها؟

أولاً - المركزية الإدارية، في مفهومها الإداري العام المبسّط، تعني توحيد الإدارة في الدولة، وحصر السلطة بالحكومة التي تتولاها بواسطة إدارتها المركزية (الممثلة برئيس الدولة والوزراء)، وبواسطة ممثليها في الأقاليم (أي الحكام الإداريين)، وجعل صلاحيات البتّ النهائي، بالنسبة إلى كلّ نشاط إداري، من اختصاص السلطة المركزية. وكلّ ذلك دون مشاركة ما من هيئات أخرى.

وفي النظام المركزي يرتبط الحكم الإداريون (المحافظون، مثلاً) بالإدارة المركزية بتنظيم تسلسلي يجعل السلطة المركزية مصدر الأوامر والتعليمات، ومرجع الحسم والبتّ بالنسبة إلى معظم الأعمال الإدارية. ثانياً - وتقوم المركزية على أساسين مهمين:

المركزية واللامركزية، في القانون الإداري، وجهان من وجوه التنظيم الإداري. والدولة قد تتبنّى هذا النظام أو ذلك. وقد تعمل، في أحيان كثيرة، بالنظامين معاً. والمركزية، من حيث الوجود والتطبيق، سبقت ظهور اللامركزية ورافقت نشأة الدولة ومراحل تطورها في العصر الحديث.

وإثارة هذا الموضوع يطرح تساؤلاً: هل يُطبّق نظام اللامركزية الإدارية في لبنان؟ إن الجواب يقتصر على الأمنيات والمحاولات، وتكوين اللجان، وإنشاء وزارات الإصلاح الإداري، وإصدار النصوص الأساسية المجمّدة. وقبل الحديث عن المراحل التي مرت بها فكرة اللامركزية الإدارية في لبنان (في القسم الرابع من البحث)، نرتئي تقديم أفكار سريعة عن المركزية الإدارية (في القسم الأول)، وعن اللامركزية الإدارية (في القسم الثاني)، وعن الفروق بين اللامركزية الإدارية وكلّ من اللامركزية السياسية واللاحصرية الإدارية (في القسم الثالث).

ثالثاً - وللمركزية الإدارية صورتان:

١ - الحصرية، أو التركيز الإداري. وفي هذا النظام تتركز الصلاحيات كلها في يد السلطة المركزية دون أن يكون لممثليها، في العاصمة أو الأقاليم، أية صلاحية خاصة في تصريف الأمور.

٢ - اللاحصرية، أو عدم التركيز الإداري. وفي هذا النظام تقوم السلطة المركزية بتوسيع صلاحيات ممثليها المحليين بغير تخفيف الأعباء عن كاهل الإدارة المركزية، كأن تُحوّل الحكام الإداريين (كالمحافظين، مثلاً) حقّ اتخاذ بعض القرارات، أو تعيين بعض فئات من الموظفين، أو إعطاء بعض الرخص في مناطقهم الإدارية. بل قد تمنحهم صلاحية بتّ بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزير المختص. إلا أن ممارسة هذه الصلاحيات لا تعني الاستقلال عن السلطة المركزية. إن ممارستها تتم دائماً تحت إشراف الوزير المختص أو الرئيس الإداري.

رابعاً - وللمركزية الإدارية حسنات يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

١ - تقوية السلطة الحكومية وتعزيز نفوذها.
٢ - تأمين الخدمات بالعدل والمساواة لكل المواطنين والأقاليم في الدولة، لأن وحدة الميزانية والمالية تسهّل على الحكومة المركزية مهمة السهر على كل المرافق العامة، وتساعدها على توزيع كل الخدمات العامة وتنظيمها بشكل عادل وموحد. ثم إن الدولة، بما تملكه من إمكانيات فنية ومادية ضخمة، تستطيع القيام بالمرافق الوطنية الكبرى التي تعجز عنها الوحدات الإقليمية.

٣ - استقرار الأنظمة الإدارية، وضمان

١ - تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية، أي استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تشملها الوظيفة الإدارية في الدولة. وعمل الحكومة لا يقتصر على جزءٍ معيّن من إقليم الدولة، بل يشمل الدولة بكاملها، فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع الإدارات والمرافق العامة، سواءً أكانت وطنية أم محلية. ولا مكان، في مثل هذا النظام، لمجالس إقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية.

٢ - خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام التسلسل الإداري والسلطة الرئاسية. فالوظائف في كل وزارة أو مصلحة درجات. وكل موظف يخضع للموظف الذي يعلوه درجة. وفي قمة الهرم الإداري يتربّع الوزير.

والسلطة الرئاسية تتناول المرؤوس وعمله. فللرئيس حق في تخصيص عمل معين للمرؤوس، كما أن له حقاً في نقله أو ترفيقته أو إنزال بعض العقوبات القانونية به. وبالنسبة إلى عمل المرؤوس، فإن للرئيس عليه سلطة سابقة (سلطة إصدار الأوامر والتعليمات) وسلطة لاحقة (سلطة المراقبة) أي الحق في الموافقة على أعماله، أو في تعديلها، أو في إبطالها، أو في استبدال غيرها بها، دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض على أعمال رئيسه.

غير أن السلطة الرئاسية ليست مطلقة، فهناك حالات معينة يُحوّل المشتدع فيها المرؤوس اتخاذ قرارات دون تدخّل من رئيسه^(١)، كما أن هناك حالات يسمح فيها القانون للموظف (إذا كانت أوامر رئيسه وتعليماته مخالفةً للقانون بصورة واضحة) بالامتناع عن تنفيذها، إلا إذا أكدها الرئيس خطياً^(٢).

(١) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري. دار الفكر العربي. القاهرة ١٩٧٣. ص ٥٣ - ٥٤.

(٢) راجع، مثلاً، الفقرة الثانية من المادة ١٤ من المرسوم الاشتراعي، رقم ١١٢، الصادر في العام ١٩٥٩، في لبنان.

مدينة معينة بانتخاب هيئاتها الإدارية المحلية دون تدخل السلطة المركزية في الانتخاب.

واللامركزية الإدارية، بوجهيها الإقليمي والمرفقي، تخضع لمبدأ عام يتلخص بتمتع الإدارة، أو المؤسسة اللامركزية، بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، مع الخضوع لوصاية وزارة أو إدارة مركزية معينة. والأنظمة السياسية المستبدة، من عسكرية أو فاشية أو أوتوقراطية، تميل إلى اعتماد النظام المركزي المطلق، في حين أن الأنظمة الديمقراطية التي تحترم الحريات والإرادات الشعبية تفضّل اعتماد اللامركزية. بل إن البعض يذهب بعيداً في هذه المقارنة فيعتبر اللامركزية سمةً للنظام الإداري في الدول التي تعتمد النظام الديمقراطي في الحكم. ثانياً - وتقوم اللامركزية الإدارية على أسس أربعة مهمة:

١ - وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة من المصلحة الوطنية، أو لا تتعارض مع هذه المصلحة، ولكنها تتطلب أساليب مختلفة في معالجتها، ومن الأفضل ترك الاهتمام بها والإشراف عليها للمواطنين المحليين الذين يستفيدون منها بشكل مباشر.

٢ - السماح بقيام هيئات أو أجهزة محلية تؤمّن هذه المصالح.

٣ - الاعتراف لتلك الهيئات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. ولهذا الاعتراف نتائج قانونية، أهمها: التمتع بالوجود القانوني المستقل، والجهاز الإداري الخاص، والذمة المالية الخاصة، وحق التعاقد والتقاضي، وأهلية اكتساب الحقوق، وتحمل المسؤوليات الناتجة من أعمال موظفيها.

٤ - احتفاظ السلطة المركزية بحق مراقبة الهيئات المحلية، فاستقلال هذه الهيئات ليس مطلقاً، والسلطة اللامركزية تبقى خاضعةً لرقابة السلطة المركزية أو لرقابة ممثليها المحليين،

وحدتها وتجانسها وتناسقها في كل إدارات الدولة ومرافقها.

٤ - الاقتصاد في النفقات العامة، وتلافي عمليات التكرار والازدواجية، والاعتماد في تسيير الدوائر العامة على الفنيين الاختصاصيين المعيّنين، لا على الأشخاص المنتخبين الذين تنقصهم، في أغلب الأحيان، الخبرة والمؤهلات.

تلك لمحة موجزة عن المركزية الإدارية، إلا أن هذه المركزية التي كانت ضرورية في مرحلة نشوء الدول الحديثة، لم تعد اليوم مقبولةً، وخصوصاً بعد انتشار الأنظمة الديمقراطية، واستتباب الاستقرار السياسي في هذه الدول. لقد تكاثرت واجبات الدولة وتعدّدت أعمالها ومهامها الإدارية حتى ناءت بها إدارتها المركزية، وأضحى من الواجب والمصلحة معالجة الخل بالإصلاح لكيلا تتفاقم النقمة وتعمّ الاضطرابات وتتسبّب في زعزعة أركان الدولة. ولهذا فضّلت دول عديدة التخلي عن النهج الإداري القائم على المركزية والاتجاه نحو اللامركزية.

القسم الثاني:

اللامركزية الإدارية

كيف نعرّف اللامركزية الإدارية؟ وما هي الأسس التي ترتكز عليها؟ وما هي أنواعها؟ ولماذا يعتبرها البعض من ضرورات النظام الديمقراطي؟ وكيف يتمّ تحديد الوحدات الإدارية أو الإقليمية في دولة ما؟ وهل اللامركزية هي النظام السائد في معظم الدول الحديثة؟ وما الفرق بين اللامركزية الإدارية واللاحصرية؟

أولاً - اللامركزية الإدارية هي طريقة من طرق الإدارة تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات عامة أخرى (محلية أو مرفقية) تُباشر اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها. ومن أبرز مظاهر اللامركزية الإدارية في دولة ما قيام سكان

لويس الرابع عشر يُعنى وحده بأمور دولته ويدّعي أنه هو الدولة. إن حكام عصرنا قد أصبحوا، كما كان الفيلسوف أوغست كونت يريدون أن يكونوا: اختصاصيّ عموميات.

٢ - لأن المركزية تكفل قدرًا كبيراً من العدالة في توزيع الخدمات والمشروعات والنفقات العامة على مختلف المناطق في الدولة.

٣ - لأن الديمقراطية السياسية لا تتحقّق إن لم تصحبها ديموقراطية إدارية تتجسّد في اللامركزية الإدارية. فاللامركزية تتجاوب وتتلاءم مع المفهوم الحديث للديموقراطية، وتُتيح للمواطنين فرصة الإسهام في إدارة شؤونهم الخاصة المحلية والتمرّس بالعمل الإداري والسياسي، مما يؤدي إلى إعدادهم لمعالجة الشؤون الوطنية العامة وتحمل أعباء المسؤوليات الجسام.

٤ - لأن اللامركزية تُخفّف الأعباء عن كاهل الإدارة المركزية، وتختصر النفقات، وتساعد على تبسيط المعاملات الإدارية، وتكفل حُسن سير المرافق العامة في المناطق.

ويتندرّ بعض الفقهاء الفرنسيين بحادثة تُصوّر النتائج التي تتمخّض عنها، أحياناً، المركزية الصارمة الشديدة. ففي العام ١٩٣٣، صدر مرسوم جمهوري رخص لأحدهم إقامة قنّ (للدجاج)، طوله ثلاثة أمتار، بمحاذاة طريق للسكة الحديدية. واستوجب استصدار المرسوم تقديم التماس من صاحب العلاقة، ورفع ملاحظات من شبكة سكة الحديد، وإجراء تحقيق في الأمر، ومعرفة رأي المحافظ، والحصول على اقتراحات من مصلحة المراقبة في سكة الحديد، وطلب تقرير من وزارة الأشغال. وكل ذلك من أجل قنّ طوله ثلاثة أمتار^(٢).

٥ - لأن المواطنين في المناطق أو الأقاليم

وهو ما يُعرف بالوصاية أو الرقابة الإدارية. غير أن هذه الرقابة يجب أن تكون محدودة لئلاً يُقضى على جوهر اللامركزية. وتتجلى الرقابة الإدارية في ممارسة حق التصديق المسبق على قرارات الهيئات المحلية، وحق وقف تنفيذ هذه القرارات أو حق تعديلها، وحق سلطة الوصاية في الحل، أحياناً، محل السلطة المحلية.

ثالثاً - واللامركزية الإدارية نوعان:

أ - اللامركزية الإقليمية أو المحلية. وتُسمى كذلك الإدارة المحلية أو الحكم المحلي. وهي تقضي بمنح الأقاليم في الدولة الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية.

ب - اللامركزية المرفقية، أو المصلحية، أو التقنيّة. وهي لا مركزية المصالح، أو اللامركزية في المصالح. وغايتها إنشاء مؤسسات عامة، وطنية كانت أم إقليمية، ومنحها الشخصية المعنوية وقدرًا من الاستقلال الإداري والمالي يسمح لها بإدارة شؤونها بنفسها دون تدخّل السلطة المركزية، ولكن ضمن إطار الرقابة الإدارية. وأبرز صورة لهذا النوع من اللامركزية في النظام اللبناني هي المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، التي أرسى قواعدها المرسوم الاشتراعي، رقم ١٥٠، الصادر في ١٢/٦/١٩٥٩. ونذكر منها على سبيل المثال: الجامعة اللبنانية، ومصلحة كهرباء لبنان.

رابعاً - واللامركزية تنطوي على محاسن عديدة جعلت البعض يعتبرها من ضرورات الأنظمة الديموقراطية. وذلك لعدة أسباب:

١ - لأن واجبات الدولة وخدماتها قد تعدّدت وتعقّدت وتشعّبت حتى أصبح من العسير على الحكومة المركزية أن تقوم وحدها بكل الأعباء وتنجز كل المهام. فالوزير اليوم لا يستطيع وحده أن يُعنى بكل شؤون وزارته كما كان

(٢) M. Waline, Droit administratif, Paris 1950, p.182..

التي تمارسها السلطة المركزية هي الوسيلة القادرة على تحقيق التلاحم والتعاون بين هذه السلطة والهيئات اللامركزية. ثم إن اللامركزية لا يمكن أن تشمل كل الوظائف والمرافق في الدولة، فهناك شؤون وطنية عامة، مثل الخارجية والدفاع والاقتصاد والتربية، يجب أن تبقى دائماً من اختصاص السلطة المركزية.

خامساً - ومن المسائل المهمة التي تظالعا لدى دراستنا للامركزية الإدارية مسألة تحديد التقسيمات الإدارية. وهذه المسألة تنطوي على عدة مشكلات، أهمها:

أ - مشكلة تحديد الوحدات الإدارية التي تتكوّن منها الدولة.

ب - مشكلة تحديد مستويات هذه الوحدات: هل تتكون من مستوى واحد، أم من عدة مستويات؟

ج - مشكلة تحديد الوضع الأنسب للعلاقات بين الوحدات: هل يكون ذلك أفقياً (أي مساواة بين الوحدات)، أم هرمياً (أي خضوع الوحدة الدنيا للوحدة العليا)؟

وسبب وجود هذه المشكلات يعود إلى تعدد العوامل المؤثرة وتداخلها، فهناك عوامل معيّنة تؤثر في مسألة عدد الوحدات الإدارية، منها عدد السكان واختلاف الأوضاع الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية. وهناك عوامل أخرى تؤثر في مسألة عدد مستويات الوحدات الإدارية، وفي نوع العلاقات التي تربط فيما بينها، وفي مدى الاختصاصات التي تمارسها. ويأتي نوع النظام السياسي للدولة في طليعة هذه العوامل. ويمكن تلخيص الاعتبارات التي يُسترشد بها، لدى معالجة مسألة الوحدات الإدارية في النظام اللامركزي، بالأمور الآتية:

أ - المصالح المشتركة التي تمثل روابط

يُعتبرون أدرى الناس بمصالحهم وحاجاتهم، وأكثرهم معرفةً بشؤون مناطقهم، وأشدهم حرصاً عليها واهتماماً بها. وهم يرغبون في إدارة أمورهم بأنفسهم عن طريق انتخاب الهيئات المولجة بإداراتها.

والتيار المطالب باللامركزية الإدارية شبيه بالتيار المنادي بتطبيق الديمقراطية السياسية وإتاحة الفرصة أمام المواطنين كي يحكموا أنفسهم بأنفسهم بواسطة نوابهم. وهناك طرفة تُصوّر رغبة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم. ففي العام ١٩٠٦، لخص أحد المفكرين الفرنسيين انطباعاته عن تحرك الفلاحين في إحدى المناطق بقوله: «إنهم يطالبون بالاهتمام بشؤونهم الخاصة وبتعيين رؤسائهم، ويريدون، إذا ما سرقهم أحد، أن يكون السارق منهم»^(٤).

٦ - لأن التجارب والأحداث برهنت على أن اللامركزية أقوى على مواجهة الأزمات الداخلية والخارجية من أي نظام مركزي.

وعلى الرغم من كل هذه الحسنات والميزات فقد تعرّضت اللامركزية للانتقاد. لقد أخذ عليها بأنها تُضعف السلطة التنفيذية المركزية في الدولة، وتُباعد بين هذه السلطة ومختلف الأقاليم، وتهدّد الوحدة السياسية والقانونية للدولة بالخطر، وتشجع مختلف الوحدات اللامركزية على التنافر والتناوب، وتُغري هذه الوحدات برعاية مصالحها الخاصة وإهمال المصلحة العامة.

غير أن هذه المآخذ تتلاشى إذا أدركنا أن الهيئات المحلية أو المصالح المستقلة لا ينبغي لها أن تتمتع باستقلال مطلق. إن القانون (وأحياناً الدستور) يضع، عادةً، حدوداً لاستقلالها. ولعل الرقابة أو الوصاية الإدارية

(٤) المرجع السابق.

والمدن الكبرى، والمدن البلدية، والمراكز الحضرية الريفية، والأبرشيات.

وأخذت فرنسا بهذا النظام منذ القرن التاسع عشر. ودستورها الحالي يكرّس فصله الحادي عشر للحديث عن الوحدات الإقليمية في فرنسا، وهي تتكون، كما ذكرنا، من المحافظات والبلديات وأقاليم ما وراء البحار. ولا يجوز إنشاء وحدات إقليمية أخرى إلا بقانون. وتدير هذه الوحدات شؤونها الخاصة بواسطة مجالس منتخبة.

وتنص المادة ١٦١ من الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية على تقسيم الجمهورية إلى ثلاث وحدات إدارية، هي المحافظات والمدن والقرى، وعلى جواز إنشاء وحدات إدارية أخرى، وعلى تمتّعها بالشخصية الاعتبارية.

القسم الثالث:

الفروق بين اللامركزية الإدارية وكلّ من اللامركزية السياسية واللاحصرية الإدارية
في دراستنا للامركزية الإدارية ينبغي لنا أن ننتبّ إلى الفروق التي تفصل بينها وبين اللامركزية السياسية من جهة، وبينها وبين اللاحصرية الإدارية من جهة أخرى.

أولاً - إن اللامركزية الإدارية تتحرك أو تتهدى بين قطبين متباعدين: إداري وسياسي. فكلما اتّسعت صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم اقتربنا من القطب الإداري، أي من اللاحصرية. وكلما توزّعت مظاهر السيادة في الدولة بين عدة سلطات اتجهنا شطر القطب السياسي، أي شطر اللامركزية السياسية أو النظام الفدرالي (الاتحادي).

ولتوضيح الفكرة نقول إن اللامركزية الإدارية لا تنال من الوحدة السياسية للدولة لأنها، في الواقع، ليست سوى نظام إداري صالح للتطبيق في أية دولة من الدول، سواءً أكانت بسيطة أم مركبة. وبإمكان الدولة أن تعمل

قوية بين مواطني الوحدة المحلية.

ب - الروابط الاجتماعية، كروابط البيئة أو الجوار أو القرابة، التي تشدّ المواطنين بعضهم إلى بعض.

ج - العدد المناسب من السكان الذي يسمح بتوفير الكفايات المطلوبة للخدمات المحلية والقدرة المالية لأداء هذه الخدمات.

د - القدر المناسب من الثروات الطبيعية أو الصناعات المحلية، الذي يسمح بتوفير الواردات اللازمة لسدّ النفقات.

وهذه الاعتبارات أو العوامل تتفاوت، من حيث الحجم والأهمية والتأثير، بتفاوت نوع الخدمات التي يُطلب تقديمها. فالحجم السكاني الأنسب لتقديم خدمة الإنارة يختلف، من وجهة النظر الاقتصادية، عن الحجم الأنسب لتقديم خدمات التعليم أو إقامة المكتبات العامة.

ونلاحظ أن غالبية دول العالم تأخذ بأسلوب تكوين المجالس المحلية من مستويين اثنين أو ثلاثة مستويات، ففي فرنسا، مثلاً، وحدتان للإدارة المحلية (المحافظات والبلديات)، بالإضافة إلى أقاليم ما وراء البحار. وهناك اليوم اتجاه عالمي نحو تخفيض عدد مستويات الحكم المحلي إلى اثنين فقط.

وتقوم العلاقة بين الوحدات الإدارية في بعض الدول على أساس هرمي بحيث تخضع الوحدة الأدنى لإشراف الوحدة الأعلى، في حين أن دولاً أخرى تتبّع أسلوب المساواة بين الوحدات، فلا تمارس أيّ منها إشرافاً على الأخرى. وهذا هو الأسلوب المتبع في النظام البريطاني.

سادساً - ومعظم دول العالم، شريقيّة كانت أم غربيّة، بسيطة كانت أم مركبة، متقدمة أم نامية، تأخذ اليوم بنظام اللامركزية الإدارية. وكانت بريطانيا (لأسباب تاريخية خاصة) الدولة الأولى في العالم التي طبقت نظام اللامركزية واللامركزية الإقليمية فيها تتمثل بالمقاطعات،

وأضاف إليها ملاحظتين: الأولى تقول بأن في الدولة الفدرالية تضع كل ولاية لنفسها دستوراً الخاص، في حين أن الوحدات أو المصالح اللامركزية في الدولة ذات النظام اللامركزي تُنظَّم بموجب قانون صادر عن السلطة المركزية في الدولة. والملاحظة الثانية تشير إلى أن الولاية في الدولة الفدرالية يمكن أن يكون لها جيش خاص بها، في حين أنه يحظر وجود قوة عسكرية مستقلة في الوحدات اللامركزية.

وانضم فقيه فرنسي ثالث، هو Le Fur، إلى زميليه واقترح في كتابه عن «الدولة الفدرالية» معياراً أوضح مفاده أن «الولايات في الدولة الفدرالية تتميز من المجموعات الأخرى، التي لا تتمتع بالسيادة، بأنها مدعوة إلى الإسهام في تكوين إرادة الدولة»، وفي ذلك إشارة إلى المجالس العليا أو مجالس الولايات التي تتمتع في الدولة الفدرالية بتمثيل متساوٍ، بغض النظر عن عدد السكان في كل ولاية.

والحقيقة أن الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو فرق في الطبيعة وليس في الدرجة. ففي الدولة الفدرالية يرسم الدستور حدود استقلال السلطات الثلاث في كل ولاية، بينما تقوم السلطة التشريعية في الدولة البسيطة بتعيين اختصاصات الهيئات والمصالح اللامركزية.

ثانياً - وعندما ننتقل إلى المقارنة بين اللامركزية الإدارية واللاحصرية الإدارية نجد أن اللاحصرية ليست سوى صورة من صور المركزية الإدارية تقوم على تحويل جزء من صلاحيات السلطة الإدارية في العاصمة إلى ممثلها في المناطق. ومن محاسنها تحقيق اقتصار في النفقات والعمل بتنظيم أفضل للمصالح العامة.

والتمييز أو الفرق بين اللاحصرية واللامركزية أمر يسير وواضح. ففي النظام اللاحصري تتنازل السلطة المركزية لبعض

بالمركزية واللامركزية في آن واحد، فتُخضع بعض المرافق أو المصالح، مثلاً، للامركزية، وتترك الشؤون الأخرى، الإقليمية أو المرفقية، لسلطتها المركزية.

أما اللامركزية السياسية فنظام بعيد كل البعد عن الشأن الإداري. إنها نظام سياسي لا نجد له أثراً إلا في الدول المركبة التي تتكون من عدة ولايات تتوزع مظاهر السيادة فيها بين الحكومة المركزية (الحكومة الفدرالية) والحكومات الإقليمية (حكومات الولايات أو الكانتونات). ويتجلى ذلك في وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، خاصة بكل ولاية، إلى جانب السلطات الثلاث الاتحادية التي تمارس اختصاصاتها على إقليم الدولة الاتحادية بكامله.

ومع ذلك، فليس من السهل تحديد المعيار الواضح الذي يميّز بسهولة بين اللامركزية والفدرالية. وأتيح لبعض الفقهاء الفرنسيين الاهتمام بهذه المسألة عندما انتشرت في فرنسا الدعوة إلى اعتماد اللامركزية.

فالفقيه والعلامة ليون دوجي Leon Duguit (١٨٥٩ - ١٩٢٨) وجد أن اللامركزية لا تطال إلا صلاحيات الإدارة. أما الفدرالية فتتمتد إلى صلاحيات الحكومة. ولاحظ أن كلاً من اللامركزية والفدرالية يفترض توزيعاً في الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية. ولهذا فإن معيار التفرقة بينهما يكمن في السلطة المختصة بتعديل هذا التوزيع في الصلاحيات. فإذا كانت الدولة تعمل بنظام اللامركزية أمكنها، من طرف واحد، تضيق الصلاحيات التي تتمتع بها السلطات المحلية. أما إذا كانت تخضع لنظام الفدرالية، فإن تضيق صلاحيات كل ولاية لا يمكن أن يتم إلا بموافقة هذه الولاية.

وتبنّى فقيه فرنسي آخر، هو Carre de Malberg، وجهة النظر التي عرضها Duguit

إزاء مطلب الأحرار العرب بمنح الأقطار العربية حكماً ذاتياً، أو لامركزية إدارية، فقد كان العثمانيون يخشون أن يساعد هذا النظام على تقوية الشعور القومي والنزعة التحريرية لدى العرب وحثهم على المطالبة بالاستقلال التام.

القسم الرابع:

حديث اللامركزية الإدارية في لبنان

خضعت الإدارة اللبنانية، حتى العام ١٩٥٩، لمركزية حصرية شديدة كانت موضع انتقاد وتذمر. وفي بداية عهد الرئيس اللواء فؤاد شهاب أنشئت لجنة للإصلاح الإداري لم تُنح لها فرصة الاهتمام بمسألة اللامركزية، مع أنها تمكنت من تحقيق شيء من اللاحصرية في بعض المجالات. وقد تجلّى ذلك في إنشاء العديد من المؤسسات والمصالح المستقلة، وتعزيز فروع الوزارات في المحافظات، ومنح المحافظ أو القائم مقام صلاحية بتّ الكثير من الأمور التي كانت قبلاً من اختصاص الإدارة المركزية.

وفي عهد الرئيس شارل حلو، كثُر الحديث عن اللامركزية دون إنجاز خطوة في هذا المجال. وفي مطلع عهد الرئيس سليمان فرنجية ارتفعت أصوات منادية بوجوب التخفيف من وطأة المركزية وتوسيع صلاحيات الهيئات المحلية وتعزيز استقلال المؤسسات والمصالح المستقلة. وعُقد، لهذا الغرض، اجتماع ضمّ كبار المسؤولين الإداريين، وأسفر عن رفض مبدأ اللامركزية واعتباره مشروعاً من شأنه إضعاف السلطة المركزية. ولكن الحكومة اضطرت، عندما استشرى الفساد الإداري، إلى عقد (مجمع بعبداء)، في تشرين الأول ١٩٧٢، واتخاذ بعض المقررات التي تضمّنت وعداً «بتوسيع صلاحيات البلديات والهيئات المحلية»، ووعداً «بتوسيع صلاحيات المحافظ والقائم مقام والوحدات الإقليمية، تحقيقاً لمبدأ اللاحصرية الإدارية».

ممثليها المحليين المعيّنين عن بعض من سلطتها التقريرية لتمكينهم من تصريف بعض الشؤون الإدارية دون الرجوع إلى الرئيس أو الوزير المختص. ولكن استقلالهم هنا هو، في الواقع، استقلال عابر أو مؤقت، لأن السلطة المركزية تستطيع، إن شاءت ومتى شاءت، وضع حدّ له، في حين أن صلاحيات التقرير في النظام اللامركزي تُنات بهيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية وبقدّر من الاستقلال المالي والإداري، النابع من نص دستوري أو قانوني.

وبعبارة أوضح: إن الفرق الأساسي بين اللامركزية واللاحصرية يكمن في أن صلاحيات التقرير، في النظام اللاحصري، تُمنح لموظفين تابعين للسلطة المركزية، في حين أن صلاحيات التقرير التي تملكها المصالح والوحدات اللامركزية، في النظام اللامركزي، تُستمد من النصوص الدستورية أو القانونية.

وتعزيز اللاحصرية الإدارية قد يقود إلى اللامركزية الإدارية. أما تقوية اللامركزية الإدارية فقد تكون مقدمةً للامركزية السياسية، أو للانفصال السياسي، وخصوصاً إذا كانت العوامل الطائفية، أو الحوافز الإقليمية، أو البواعث العرقية أو العنصرية، هي الدافع، في الأساس، إلى العمل باللامركزية. فاللامركزية تتحوّل، إذا ما تسيّست وتجاوزت الإطار الإداري، إلى نظام فدرالي. بل قد تؤدي إلى انفصالٍ سياسي يُفتّت الدولة. فالولايات العثمانية التي كانت تُعرف ببلاد الروم، أو الروملي (وهي رومانيا وبلغاريا واليونان والصرب) حصلت في البداية على لامركزية إدارية، ولكنها استطاعت استغلالها وتطويرها إلى لامركزية سياسية انتهت بنيل الاستقلال التام والانفصال عن الإمبراطورية العثمانية. وهذا هو السر في المعارضة العنيفة التي أبدتها الحكومة العثمانية، قبل الحرب العالمية الأولى،

التهيل لها. وأهم هذه الأغراض هو الوصول إلى اللامركزية السياسية وإحداث تغيير جذري في البنية الوحدوية للدولة اللبنانية. وأتبع أنصار هذا الاتجاه أسلوباً ذكياً قادراً على إخفاء نياتهم وتجنبيهم إثارة الرأي العام ضدهم، فاكتفوا في البداية بترداد كلمة (اللامركزية)، وإظهار محاسنها، واستعمالها مجردةً من أي وصف أو نعت، بهدف تهيئة الأجواء والنفوس لتقبلها تقبلاً حسناً، والإقبال عليها دون توجس أو حذر، وجعلها شعاراً أو مطلباً للمرحلة التي تلي فترة انتهاء الاقتتال الداخلي.

وعندما ترسّخت فكرة اللامركزية في الأذهان، وأصبح الحديث عنها معزوفةً شبه يومية، انتقل أنصار اللامركزية السياسية إلى مرحلة متقدمة سمحوا فيها لأنفسهم بإيراد أوصاف معينة للامركزية التي يشتهون، فأعلنوا بأن صيغة اللامركزية السياسية هي الحل المرحلي الوحيد لإعادة بناء هيكلية الدولة بعد الحرب الأهلية.

وانتقلوا بعد ذلك إلى مرحلة أخرى راحوا فيها يحدون تصوّرهم للبنان الجديد، ويشيرون من طرف خفيّ إلى تفضيلهم النظام الفدرالي. ولم يكتفوا بذلك، بل ادّعوا أنهم أجروا استفتاءً لمعرفة رأي اللبنانيين، من مختلف الطوائف والمشارب، في لبنان الجديد، فتبيّن لهم أن ٩٥٪ من اللبنانيين يرغبون في تغيير صيغة العام ١٩٤٣ (أي الميثاق الوطني)، وأن ٨٠٪ من هؤلاء يودون تغيير تلك الصيغة لصالح اللامركزية السياسية. ولم يتورعوا، في هذه الفترة، عن إذاعة خارطة المشروع الفدرالي، تحت عنوان (المناطقية)، وتقسيم لبنان إلى ثلاث مناطق (أي ولايات) تتمتع كل منها

والمؤسف أن المقررات والوعود بقيت حبراً على ورق ولم تُعالج موضوع اللامركزية. وقبل أن يتبدد الأمل في تحقيق الإصلاحات الإدارية المنشودة والموعودة تشكلت حكومة الرئيس تقي الدين الصلح، في ٨ تموز ١٩٧٣ (واستمرت حتى ٣١/١٠/١٩٧٤)، وأحدثت وزارة دولة لشؤون الإصلاح الإداري عُهد بها للنائب الدكتور علي الخليل. ومع أن هذه الوزارة درست بعمق أوضاع الإدارة العامة في لبنان، وحددت بوضوح المشكلات التي تُعانيها، ووضعت برنامج عملٍ محدّدٍ لمعالجتها، واستطاعت في فترةٍ وجيزةٍ رفع تقرير إلى مجلس الوزراء يتضمّن بعض المشاريع الإصلاحية الجريئة في حقل الإدارة، فإنها لم تتطرق (أو لم يُرد لها أن تتطرق) إلى موضوع اللامركزية^(٥).

وبعد اندلاع الأحداث الدامية في لبنان أُثيرت مسألة اللامركزية وطُرحت على الرأي العام كمنخرج من الأزمة. وفي شباط ١٩٧٦، صدرت الوثيقة المسماة بالدستورية ونصت، في أحد بنودها، على «تعزيز اللامركزية في العمل الإداري»، ولكن دون أيّ تحديد لمضمون هذه اللامركزية، ودون أية إشارة إلى كيفية تطبيقها والبدء بهذا التطبيق.

ومع بداية عهد الرئيس إلياس سركيس ارتفعت من جديد أصوات تُنادي بالأخذ باللامركزية الإدارية. إلا أن إثارة موضوعها في الظروف العصيبة التي كانت تمرّ بها البلاد آنذاك قد اتّسم بطابع لم تعهده من قبل في كلّ الجدل الذي دار حولها.

فالغموض المقصود شاب، في كثير من الأحيان، الحديث عن اللامركزية بقصد تمويه الأغراض الحقيقية الكامنة وراء المناداة بها أو

(٥) راجع الكراس الذي نشرته الوزارة المذكورة بعنوان: منجزات الإصلاح الإداري.

القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية. وفي ٢١/٩/١٩٩٠، أُدخلت تعديلات جذرية على الدستور اللبناني. ومع أن العديد من المبادئ والإصلاحات التي وردت في وثيقة الطائف قد تحوّل بقانون دستوري إلى مواد دستورية، فإننا نلاحظ، بعد انقضاء عقدين من الزمان على هذا الإنجاز الدستوري، أن هناك مجموعة كبرى من الوعود (التي تضمّنتها الوثيقة) أو البنود (التي أُدخلت على الدستور المعدل) لم تحظ، حتى الآن، بالتطبيق، أو لم تُطبق على النحو المنشود، وفي طبيعتها اللامركزية الإدارية الموسعة.

وفي الختام نبدي الملاحظات الآتية:

١ - إن الدستور اللبناني في البند (ز) من مقدمته يُركّز على «الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً»، ويعتبر الإنماء «ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام». وفي رأينا أن هذا الأمر لا يتم إلا بتطبيق اللامركزية، أي بوجود هيئات محلية منتخبة قادرة على المشاركة في إدارة الشؤون المحلية.

٢ - إن العلاقة بين اللامركزية والديموقراطية علاقة عضوية وثيقة. والانتخاب، على الصعيد المحلي، شرط أساسي لتحقيق اللامركزية ونجاحها، لأن الانتخاب يُعزّز الثقافة الديموقراطية والولاء الاجتماعي، ويدرب المواطن على حُسن الاهتمام بالشأن العام وتحمل المسؤولية^(٨).

٣ - إن اللامركزية الإدارية لم تحظ حتى اليوم بالاهتمام السياسي المطلوب. ومع أن

بالاستقلال الذاتي، وبدستور خاص، والزمع بأن تعددية المجتمع اللبناني تقضي بأن ترعى كل مجموعة حضارية فيه جميع شؤونها وتحدد علاقاتها بالخارج وفقاً لخياراتها الخاصة^(٦).

ولا يسعنا هنا إلا أن نشير إلى أن موقف غالبية المسؤولين اللبنانيين من موضوع اللامركزية السياسية، أو اللامركزية الإدارية المسيّسة، كان واضحاً وصريحاً يتلخص في تأييد اللامركزية الإدارية ورفض اللامركزية السياسية التي تؤدي إلى تقسيم الوطن. ويكفي الاستشهاد بموقف الدكتور سليم الحص (رئيس مجلس الوزراء آنذاك) الذي أعلن في حديث متلفز أن الحكومة مع اللامركزية الإدارية إلى أقصى حد، و ضد اللامركزية السياسية التي تُعتبر ضرباً من ضروب التقسيم، وأن رأيه يُعبّر عن موقف الحكومة الذي ورد في البيان الوزاري^(٧).

وعندما خفّت في العام ١٩٨٩ وطأة الاقتتال الداخلي في لبنان عُقد في مدينة الطائف (في المملكة العربية السعودية) في ٣٠ أيلول لقاء استمر حتى ٢٤ تشرين الأول، ضمّ معظم النواب اللبنانيين الأحياء، وأقر وثيقة الوفاق الوطني التي نصت، في شقها المتعلق باللامركزية الإدارية، على أن الدولة اللبنانية واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية، وعلى وجوب توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين، وإعادة النظر في التقسيم الإداري، واعتماد اللامركزية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه

(٦) راجع ما نُشر آنذاك عن الدعوة إلى الأخذ بنظام اللامركزية السياسية في الصحف اللبنانية (خصوصاً النهار والسفير والأنوار) الصادرة في شهري تشرين الثاني وكانون الأول من العام ١٩٧٦، وشهري كانون الثاني وشباط من العام ١٩٧٧.

(٧) صحيفة السفير، في ٢٥/١/١٩٧٧.

(٨) راجع ما كتبه في هذا الصدد الوزير السابق ورئيس مجلس الخدمة المدنية، الدكتور خالد قباني، في صحيفة اللواء، في ٢١ و ٢٢/٧/٢٠١٠.

في لبنان ما زلنا نفتقر إلى مثل هذه المقومات.
 ٥ - إن إنجاز الإصلاحات والتغييرات
 الجذرية في الدول يحتاج إلى رجال (بمعنى
 الرجولة والبطولة والإقدام والتفاني). وجميع
 التطورات المهمة التي شهدتها لبنان وفاخر بها
 كانت من صنع رجال تعاونوا وتضامنوا
 وضحوا وتنازلوا عن ترهات الحياة، فتمكنوا من
 انتزاع الاستقلال من مخالب الانتداب، وطوّروا
 الإدارة رغم العراقيل والمصاعب، وحافظوا على
 عروبة لبنان الحضارية رغم محاولات التغريب
 والتهئيس، وقاوموا العدو الصهيوني بكل
 الوسائل المتاحة رغم تأمر بعض القوى
 الخارجية وتخاذل بعض القوى العربية.

المسؤولين السياسيين عندنا يعترفون بحسنات
 اللامركزية الإدارية، فإنهم لم يعمدوا بعد إلى
 تكريس الجهود للاهتمام بهذا الموضوع
 وإخراجه إلى عالم الوجود. ولعل السبب يعود
 إلى اختلافاتهم أو أمزجتهم أو مصالحهم
 السياسية والانتخابية. وقد أقر وزير الداخلية،
 الأستاذ زياد بارود، مؤخراً «بأن التأخر في
 إقرار اللامركزية سببه سياسي بالدرجة
 الأولى»^(٩).

٤ - إن نجاح اللامركزية في بلد ما مرتبط،
 إلى حد كبير، بمدى انتشار المؤسسات
 والتنظيمات الديمقراطية فيه، ومدى انتشار
 الوعي الجماعي والاجتماعي فيه، ومدى انتشار
 الفكر الحر والمتحرر والمنفتح فيه. ويبدو أننا

(٩) راجع تصريحه في صحيفة اللواء، في ١٣/٧/٢٠١٠.