مركز تموز للدراسات وللتكوين

 على المواطنية

ورشة نقاش وتفكير

محافظة عكار بين دعاة اللامركزية الادارية

ودعاة الفدرالية (دراسة حالة)

الجلسة الاولى

في اللامركزية الادارية والفدرالية:

مقاربة دستورية وسياسية

مداخلة العميد البروفسور كميل حبيب

مشروع قانون لتطبيق اللامركزية الادارية

(2014) وطروحات الفدرالية

11-12 آذار 2022

Camille\_habib@hotmail.com

**مقدمة:**

تعاني المجتمعات المتنوعة، خاصة تلك المحكومة بأنظمة سياسية متخلفة، من حالة انعدام الاستقرار على الاصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولبنان لم يكن بمنأى عن هذه الحالة حيث شهد اجدادنا ونشهد نحن اليوم على صراع بين مكوناته الأساسية متمثلة بطبقة سياسية فاسدة ومفسدة لا تملك اي حل لأزماته المتعددة. واذ بتاريخ الجمهورية اللبنانية يبدو وكمجموعة من الازمات والتوافقات التي وفّرت نوعاً من "السلم الأهلي" او فترات من "الهدنة المؤقتة".

لا شك ان لبنان يحتاج الى تجربة ديمقراطية تؤسس لدولة الانسان والمواطنة وتكافؤ الفرص؛ هذه التجربة تعطي نتائجها في ظل منح الحقوق بالتساوي لمجموع المواطنين، أي الشعب، الذي عانى عقوداً من الظلم ومحاولات القهر داخل هوية وطنية مزيفة صنعها زعماء الطوائف على مقاسهم. ويبدو لنا ان هناك عدد من المداخل لخروج لبنان من ازماته المتعددة، ومن ضمنها تطبيق اللامركزية الادارية التي تضمنتها "وثيقة الوفاق الوطني". وعلى الرغم من ان "لجنة زياد بارود" قد أنهت اعداد مشروع قانون تطبيق اللامركزية الادارية عام 2014، الا ان السلطة السياسية لم تجرؤ على اقراره في مجلس النواب كي تبقى ممسكة برقاب العباد عبر ابقائهم داخل "معتقلاتهم المذهبية". والأخطر من كل ذلك، ان تقاعس الطبقة السياسية عن عدم قوننة مشروع اللامركزية الادارية قد شرع الباب امام الطروحات الفدرالية التي ترتكز على البعد الجغرافي للوحدات الاجتماعية.

إن عنوان الجلسة الأولى لهذه الورشة، وموضوع مداخلتي يتطلبان التطرق للمسائل التالية:

1. في اللامركزية الادارية وخصائصها.
2. في الفدرالية وميزاتها.
3. في مقاربة اللامركزية الادارية كأسلوب ادارة المرافق العامة، والفدرالية كنظام حكم في مجال القانون الدستوري.
4. وثيقة الوفاق الوطني واللامركزية الادارية ومعوقات تطبيقها.
5. مشروع قانون تطبيق اللامركزية الادارية (2014).
6. الخاتمة.
7. **في اللامركزية الادارية وخصائصها**:

بشكل عام، "يقصد باللامركزية الادارية "تقاسم الوظيفة الادارية بين الدولة، وتمثلها الحكومة المركزية من جهة، والوحدات الادارية المحلية من جهة اخرى، بحيث تتولّى السلطات المركزية مهمة اشباع الحاجات العامة الوطنية التي يستفيد منها عموم ابناء الشعب في مختلف انحاء البلاد. في حين يلقى على عاتق هيئات الادارة المحلية مهمة اشباع الحاجات المحلية التي يقتصر الاستفادة منها على افراد منطقة جغرافية معينة بذاتها"[[1]](#footnote-1). وبالنظر الى تعريف قاموس اكسفورد نجد "ان مصطلح اللامركزية" يدل على نقل سلطة اتخاذ القرار من الحكومة المركزية الى افرعها المحلية"[[2]](#footnote-2). من جهته، يذهب البنك الدولي بعيداً في تعريفه لللامركزية اذ تعني "اسناد مهام جمع الضرائب ومهام الادارة السياسية الى مستويات حكومية اقل ...." في هذا التعريف اعتبر البنك الدولي ان اللامركزية هي ظاهرة سياسية وادارية واقتصادية ايضاً. ويمكن ان تجتمع الظاهرتان المركزية واللامركزية في نظام حكم واحد بحيث ان المهام الادارية والسياسية للحكومة يمكن ان تتنوّع في تطبيق المفهومين[[3]](#footnote-3).

من جهتنا، اننا نعتبر ان اللامركزية الادارية تعني منح صلاحيات نوعية ومكانية، أي بالاختصاص والمكان، اما للبلديات، اما لمجالس المحافظات، واما لوحدات ادارية منتخبة، فيما تبقى الأمور الأساسية في الدولة منوطة بالجهاز المركزي. وبالتالي، اننا نتحدّث عن وجود جهازين اداريين: جهاز مركزي وجهاز لامركزي فيما يختص بالمواضيع الادارية والصحية والانمائية والتربوية، مع اعطاء هامش كبير للسلطات المحلية.

هناك نمطين في تطيق اللامركزية الادارية:

1. النمط الاول وهو التفويض، ويعني ان تنقل الحكومة المركزية مسؤولية ادارة المهام واتخاذ القرار الى مؤسسات عامة شبه حكومية او شبه مستقلة لا تخضع بشكل كامل تحت سيطرة الحكومة لكنها تخضع للمحاسبة من الحكومة بشكل رئيسي.
2. النمط الثاني وهو نقل السلطة، بحيث تنقل الحكومة جانباً من سلطة اتخاذ القرار والادارة والتنفيذ والتمويل لمشاريع معينة او برامج محددة الى وحدات شبه مستقلة للحكم المحلي الاداري الذاتي.

هناك من يشير خطأً الى نمط ثالث من انماط اللامركزية ويسميه "لامركزية المكاتب". لكن "لامركزية المكاتب" لا تمت بصلة الى اللامركزية بل هي نوع من انواع "اللاحصرية". فاللاحصرية هي تنظيم اداري للسلطة المركزية تقوم من خلاله بإنشاء مراكز لها في المناطق لتسهيل امور المواطنين الادارية كمراكز المالية الموجودة في المحافظات اللبنانية والتي تتبع مباشرة للسلطة المركزية ولا يتمتع موظفوها بأي استقلال ذاتي وينفذون تعليمات السلطة المركزية بحذافيرها. وعليه، لا تتضمّن اللاحصرية اي شكل من اشكال الديمقراطية لأنها تقتصر على التعيينات الادارية ولا يتخللها اي انتخابات[[4]](#footnote-4).

في رأينا، ان اللامركزية الادارية تساهم بالوصول الى مجتمع يمتلك في طياته الخصائص التالية:

1. تساهم اللامركزية الادارية بنشر الديمقراطية الحقيقية على المستوى المحلي، كما انها تعزز مشاركة جميع فئات المجتمع، وربما تساهم بتطوير وتعزيز الوحدة الوطنية.
2. إن نجاح اللامركزية يتوقف على الواردات المالية للإدارات المحلية. فعلى الادارات المحلية واجب الاستحصال على الموارد المالية المباشرة من المكلفين بالاضافة الى العديد من الرسوم التي تدخل مباشرة في حسابها دون اي علاقة للسلطة المركزية بها، كالضرائب على الابنية، الاستثمارات، الهبات والقروض....الخ.
3. اللامركزية الادارية تفترض وجود فريق عمل يهتم بوضع خظة اقتصادية مبنية على مقولة: "اعطي خبزك للخباز ولو أكل نصو". هنا اللامركزية تهدف الى تفعيل اقتصاد كل منطقة بحسب ما تتميّز به بدءاً من الثروة الزراعية، وتطوير السياحة، وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية، ادارة النقل العام، ادارة التنظيم المدني، وبناء المؤسسات التعليمية وصيانتها[[5]](#footnote-5).

إن اختيار الصورة الملائمة لللأمركزية الادارية ليس من السهولة بمكان؛ فهي تطرح مشاكل عدّة معقدّة نذكر منها:

1. مشكلة تحديد الوحدات الادارية التي تضمها الدولة.
2. مشكلة تحديد مستويات الوحدات الادارية: هل تكون على مستوى واحد او عدّة مستويات.
3. تحديد العلاقة الانسب بين الوحدات من جهة وبينها وبين السلطة المركزية من جهة اخرى.

واذا كان النموذج الساري في معظم دول العالم هو اعتبار البلدية وحدة القياس الطبيعية والتجسيد التنظيمي والواقعي لصورة اللامركزية الادارية، الا ان اعتبارات ومقتضيات خاصة اوجدت في بعض الاحيان ان المدن او المحافظات او الاقاليم او المقاطعات هي جزء اساسي في التنظيم الاداري اللامركزي.

ومن أجل اعتماد الدولة لنظام اللامركزية المحلية، ينبغي ان تتوفّر المقومات التالية:

1. الاعتراف بوجود مصالح محلية متميّزة عن المصالح الوطنية:
* وجود درجة من تفويض السلطة ممنوحة الى التنظيمات الادارية، حيث يناط بالمجالس البلدية ان تؤدي دوراً له بعد انمائي واجتماعي.
* ترك الشؤون المحلية للسلطة المنتخبة المعينة مما يسمح للحكومة المركزية بالتفرّغ لإدارة المرافق الوطنية وحدها.
1. ان تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة: ان الانتخاب هو حق يمارسه المواطن كأي حق آخر، بل هو من اولى حقوق الانسان السياسية، ومن المسلمات التي اجمعت عليها الاعراف والقوانين والانفاقيات الدولية
* تمنح الانتخابات المحلية المنتخبين سلطة اتخاذ القرار، وهذا ما سيشعر الناخبين بأن صوتهم سيكون له تأثير أكبر على سير الحياة العامة في الهيئات المحلية.
* يؤدي انتخاب المجالس المحلية دوراً في تفعيل المجتمع المدني، لأنه بدون المجتمع المدني لا وجود للديمقراطية.

من فوائد اللامركزية الادارية نذكر:

1. البلديات: البلديات هي التجسيد العملي للأدارة اللامركزية، وذلك للأسباب التالية:
2. البلدية هي ادارة محلية ذات صفة عامة تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها اياها القانون.
3. تتمتّع البلدية بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري
4. تخضع البلدية للقانون العام في تنظيمها ونشاطها (المال والاستخدام). اما قراراتها هي قرارات ادارية تختص مجلس شورى الدولة بأمر النظر في مشروعيتها.
5. على المستوى السياسي:
* تجسّد مبدأ الديمقراطية الادارية
* تكوًن المواطنين سياسياً عن طريق مشاركتهم في صنع القرار.
* تؤدي الى تركيز المواطنين على مطالب الشعب الحقيقية وليس على املاءات الطبقة الحاكمة المركزية او اوامرها.
* تساعد على تقريب القرارات العامة من الناس وتبعدهم عن السياسيين، وذلك لسببين:
* قدرة الاهالي على فهم قضاياهم
* تشجع الناس على مساءلة السلطة المركزية
* تنمي المساواة السياسية عبر توسيع هامش المشاركة السياسية في انحاء البلاد.
1. على مستوى الحوكمة الرشيدة:
* تفتح الباب امام عدّة انواع من الرقابة (المحاسبة) وتفرمل ظاهرة استشراء الفساد:

- الرقابة الشعبية: انتخابات مجالس الأقضية تسمح للمواطنين بالاطلاع على اعمال ممثليهم ومشاريعهم والمشاركة بها والاعتراض عليها ومراقبة تنقيذها.

 - الرقابة الداخلية: تمارس الهيئة العامة الرقابة الداخلية على مجلس الادارة حيث لها الحق في طرح الثقة بمجلس الادارة كاملاً او برئيس المجلس او بنائبه او بأحد اعضاءه او بإحالة اي من اعضاء المجلس على الهيئة التأديبية.

- الرقابة المركزية: اي مراقبة السلطة المركزية التي تقتصر على مخالفة مجلس ادارة القضاء لأحكام الدستور.

* تمنح سلطة تقريرية لمجالس الأقضية التي يعود اليها اقرار موازنة الاتحادات البلدية ووضع الخطط الانمائية.
1. على المستوى الاقتصادي:
* تعالج غياب الإنماء المتوازن ووقف النزوح الى المدينة وتحسين الخدمات الادارية.
* تسمح بإعتماد برنامج للتنمية الوطنية اكثر عقلانية، ويعود ذلك الى اختلاف الحاجات والفرص باختلاف المناطق.
* تساهم في عدم تمرّكز رأس المال والاستثمار في المركز (العاصمة)، وقد تساعد المقاربة المتنوعة للتنمية على التنافس بين المناطق لتأمين استثمارات وفرص عمل.
* تؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي على توزيع الدخل الوطني والضرائب بقدر من العدالة.
* تزيد الوعي لدى السكان المحليين بأهميتهم وأهمية الأعمال التي يقومون بها تحدوهم الرغبة في التقدّم والمنافسة.
1. على المستوى الاداري:
* تبتعد اللامركزية عن الروتين الاداري في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية نظراً لقربها منها وتعد أسرع في تلبية الحاجات المحلية.
* تتفادى مشكلة الجمود الاداري,
1. على المستوى الاجتماعي:
* تعزز الانسجام والتوافق الاجتماعي، فهي تتيح للسكان ممثليهم فرصة اكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات والصراعات في اطار مجتمع محلي يمكن ادارته.

أخيراً، تتمتّع اللامركزية الادارية بالخصائص التالية:

1. اللامركزية الادارية هي اسلوب من اساليب ادارة المرافق العامة.
2. اللامركزية سابقة في وجودها على التنظيم السياسي، وهي تقر حتى دون حاجة الى اجازة دستورية.
3. لكن اذا توسعّت اللامركزية الادارية لتصل الى حدود اللامركزية السياسية، هنا نكون قد خرجنا من اطار القانون الاداري لندخل في شكل الدولة والتنظيم السياسي--- وهو مجال القانون الدستوري.
4. اللامركزية هي نظام ادارة بعكس الفدرالية التي هي نظام حكم، او نظام للحكم.
5. اللامركزية بتعبير مبسط هي توزيع وظائف الدولة الادارية بينها وبين اشخاص القانون العام الاخرى الاقليمية التي تتمتّع بالشخصية المعنويّة، على ان يكون للدولة سلطة الاشراف والرقابة على النحو الذي يقررة القانون.

2**-في الفدرالية وميزاتها:**

الفدرالية، في الجوهر، تعني التوزيع الجغرافي للسلطة بين الوحدات المؤلفة (الحكومات الاقليمية والحكومة المركزية)، وتقسم بطريقة تجعل لكل منها صلاحيات دستورية معينة، تصب في مهمات الحكومة النهائية. في السياق نفسه، تعرّف الفدرالية بأنها طريقة لتوزيع السلطات بشكل يجعل الحكومة المركزية والحكومات الاقليمية، ضمن مجال ما، متساوية ومستقلة. وللفدرالية مقولتان أساسيتان:

1. الاولى تتطلّب تواصلاً ماديّاً بين الفئات السياسية المختلفة التي تكون الدولة الفدرالية او الاتحادية.
2. الثانية، ان نجاح نموذج الفدرالية يعتمد على مشاركة كل الفئات السياسية بحقوق متساوية، وكثيراً ما يعزز هذا النموذج صيانة استقلالها المحدود.

إضافة الى المبدأ الاساسي لتوزيع السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات الاقليمية، يحدد Lijphart اربع ميزات عامة، يجب ان تكون متوفرة بالتتابع لنظام ما، حتى يمكن تصنيفه انه فدرالي:

1. دستور مكتوب: واهمية هذا المطلب انه يأتي كنتيجة منطقية للمبدأ الفدرالي الأساسي الذي ينص على ان توزيع السلطة يجب ان يكون منصوصاً عليه في الدستور، حتى تتوفّر للحكومات المركزية والاقليمية ضمانة ثابتة في عدم خرق، او نقص سلطاتها المعترف بها دستوريّاً، وبشكل ان لا تخضع احداهما للأخرى.
2. يقوم النظام الفدرالي نموذجيّاً على مجلسين تشريعيين: احدهما يمثل الشعب بصورة عامة، ويدعى مجلس النواب او البرلمان، والثاني يمثل الوحدات المكونة للمجتمع، ويسمّى عادة مجلس الاعيان او الشيوخ او اللوردات. ويلاحظ ان نظام المجلسين موجود في كل الدول التي تعتمد النظام الفدرالي.
3. اما الميزة الثالثة المهمة للفدرالية، فهي ان أي تعديل دستوري يؤثر في سلطة الحكومات الاقليمية، لا يمكن ان يقرّ دون موافقتها. ومن ناحية ثانية، فإن لهذه المكونات المجتمعية الحرية في تعديل القوانين الممنوحة لها حسب الدستور الفدرالي. هذا يعني ان نحتفظ هذه المكونات، وبحسب الدستور، بمقدار معين من السلطة الدستورية يخولها اصدار القرارات بشكل مميّز ومستقل في ممارستها لسلطتها الداخلية التي منحها الدستور.
4. وأخيراً، فإن الفدرالية تتطلّب صيغة اللامركزية للحكومة؛ فإذا كان من الناحية النظرية غير ضروري ان تكون الدولة الفدرالية لامركزية، أي انه من الممكن ان تكون فدرالية مركزية، كما هو حال النمسا، وإذا كان ممكناَ في المقابل ان تكون دولة وحدوية لا مركزية، كالدنمارك، فإنه من الناحية التطبيقية، لا بد من ان تكون الفدرالية واللامركزية متلازمتين. وبحسب التحليل الأخير، فإن السمة التي تميّز النظام الفدرالي هي ان كلاً من الحكومتين: المركزية والإقليمية، تمارس سلطتها على الشعب، ولكن كل حكومة تكون صلاحياتها محددة في مجالها، وضمن ذلك المجال، تكون مستقلة عن الأخرى[[6]](#footnote-6).

وإذا أخذت كل هذه الصفات العامة بالتكافل والتضامن، فإنها تفضي الى تعريف الفدرالية بأنها ائتلاف وحدات تجتمع حول اهداف معينة مشتركة واحدة، تعتمدها دول الائتلاف على ان تحتفظ باستقلاليتها الأساسية الى حد كبير، وبالائتلاف والتحالف الى حدود الدنيا[[7]](#footnote-7).

لا بد من التركيز على المسائل التالية:

1. تعتبر الفدرالية علاجاً لتقطيع الاوصال او الاجزاء؛
2. تعتبر الفدرالية وسيلة للتوحيد بين كيانات سياسية مبعثرة بشكل كبير، وترغب في الاتحاد وليس الوحدة؛
3. الوحدات الفرعية، في النظام الفدرالي، ترغب بالاستقلالية، ولكنها، في الوقت نفسه، تشعر بضرورة وجود نوع من الاتحادية والتعاون؛
4. للنخب السياسية والاحزاب الحرية في ان تكون فاعلة على المستوى الفدرالي المركزي او على المستوى المحلي؛
5. في النظام الفدرالي تبدو العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية (Inter- governmental Relations) شديدة التعقيد لدرجة تلجأ معه الحكومات الى تسويتها من خلال مفاوضات مباشرة بين ممثلين ذوي اهتمام مشترك، من دون الاحتكام مباشرة الى الدستور ولكنها تبقى تحت سقف القانون والدستور.
6. هناك حاجة في النظام الفدرالي الى ابقاء الحوار والتواصل بين ممثلي الحكومات، وبهذا يتم تعزيز مواقعها في مجموعاتها الخاصة، وكذلك، تعزيز مصالح هذه المجموعات.

وعلى وجه الخصوص، فإن الفدرالية تستلزم رفض ديمقراطية الاكثرية القليلة، وإن التدابير الاحتياطية للدستور الفدرالي يمكن ان تترجم على شكل تجريبي الى مبدأين حاسمين:

1. تضمن الفدرالية ان تكون الوحدات المكونة للمجتمع مستقلة في تنظيم قضاياها الداخلية؛
2. بينما يتطلّب المبدأ الثاني توزيع هذه الوحدات الاجتماعية في عملية صنع القرار، على المستوى المركزي للحكومة.
3. ان أي تعديل للدستور الفدرالي يتطلّب موافقة الوحدات المكونة.
4. المبدأ الفدرالي يوفّر ضمانة ثابتة للوضع الاستقلالي للوحدات المكونة.
5. ان المسائل التسووية في الفدرالية مثبتة حسب الدستور، الأمر الذي يمنع شل النظام.
6. الفدرالية هي نظام حكم تمّ اعتماده لحل الخلافات او الاختلافات في مجتمع متعدد عبر آليات ديمقراطية سلمية.

يبقى السؤال: هل اللامركزية الادارية والفدرالية وجهان لعملة واحدة؟

1. تستمد الفدراليات وجودها وتشريعاتها من الدستور، او من بنوده الواضحة، في حين تستمد اللامركزية الادارية تشريعاتها من القوانين العادية. وعليه، فبينما تطبق اللامركزية الادارية من خلال قانون اداري عادي، فإن الحكومة الفدرالية لا تستطيع المساس باختصاصات الاقاليم (المقاطعات) الا بتعديل الدستور الاتحادي.
2. هناك تعدّد للسلطات في الانظمة الفدرالية، اي لا يوجد نوع وحيد من السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وانما يوجد اكثر من سلطة من كل نوع من الانواع الثلاثة؛ في حين انه في اللامركزية الادارية توزع المهام الادارية على المجالس المنتخبة في المحافظات.
3. في النظام الفدرالي تحدد اختصاصات كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات او المقاطعات، اما في اللامركزية الادارية فتحدد اختصاصات الهيئات المحلية في القانون الاداري الاعتيادي.
4. في النظام الفدرالي يوجد في كل ولاية هيئات او سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة، بينما لا يوجد ذلك في التنظيم الاداري.
5. في النظام الفدرالي لا تخضع الولايات لرقابة الحكومة الاتحادية، وتمتلك اختصاصاتها بموجب الدستور الفدرالي، اما في التنظيم اللامركزي فتخضع المحافظات لرقابة ووصاية الحكومة المركزية عند مباشرتها اعمالها.
6. في النظام الفدرالي تتقاسم الولايات مع الحكومة الفدرالية السلطة السياسية، اما في التنظيم اللامركزي فإن المحافظات تتقاسم مع الحكومة المركزية الوظيفة الادارية.
7. في النظام الفدرالي، الجهاز الاداري المركزي ليس لديه صلاحية تحكّم على الوحدات الفدرالية، بينما في التنظيم اللامركزي هناك دور كبير وواسع للسلطة الادارية المركزية.

**3- اللامركزية الادارية في التشريع اللبناني:**

أغفل الدستور اللبناني عن التعرّض للامركزية الادارية، او حتى التنظيم الاداري في الدولة، لكن كما أشرنا فيما تقدّم، فإن غياب التفويض الدستوري الصريح، لا يعني ان المشترع لا يستطيع اعتماد اللامركزية كأداة للتنظيم الاداري، خاصة وان المجلس الدستوري في أكثر من قرار قضى بأن للمجلس النيابي اختصاص تشريعي واسع، بحيث يستطيع ان يشرّع في اي مجال يريده بشرط ان يكون تشريعه منسجماً واحكام الدستور، وطالما ان الدستور اللبناني لم يحظر اعتماد اللامركزية، فتدخل ضمن المواضيع المباح التشريع فيها.

وربط المجلس الدستوري اللبناني بين اللامركزية الادارية والديمقراطية، وذلك في حكمه رقم 1/1997 الذي جاء فيه: "ان قوام الديمقراطية يكون في مشاركة الشعب في سير الحياة العامة وفي ادارة الشؤون العامة وايضاً في احترام الحقوق والحريات العامة وينسحب ذلك على المستوى المحلي كما هو على المستوى الوطني".

فهذه الديمقراطية لا تأخذ فقط وجهاً سياسياً يقوم على مشاركة الشعب في الحكم عبر ممثليه وفي ادارة الشؤون الوطنية. ولكنها تأخذ ايضاً وجهاً ادارياً يقوم على مشاركة الجماعات المحلية في ادارة شؤونها الذاتية من خلال مجالس منتخبة تتولى هذه الشؤون. وان الجماعات المحلية تتمثّل مبدئيّاً في لبنان، في ظل التشريع القائم حاليّاً، في البلديات التي تعتبر ادارات محلية تتمتّع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الذاتي، المالي والاداري، وتمارس صلاحياتها المحددة في القانون تحت رقابة ووصاية السلطة المركزية، وفيها يتجسّد النظام الاداري اللامركزي.

وإذا عدنا بالتشريع اللبناني، فإن المرسوم الاشتراعي 116/59 قد عمل على تقسيم لبنان الى محافظات والمحافظات الى أقضية، والأقضية الى مدن وقرى. واعتمد نظام اللاحصرية، اما الادارة اللامركزية في لبنان فتقوم على مستوى واحد هو البلديات في المدن والقرى، يجد سنده التشريعي في المرسوم الاشتراعي 118 تاريخ 30/6/1977 المسمّى قانون البلديات.

تاريخياً، ان اللامركزية الادارية في لبنان هي تراث سبقت بوجودها التنظيمات الادارية التابعة للسلطة اللبنانية. فهي تعود لعام 1983، عندما أنشأ ابراهيم باشا مجلس شورى بيروت، ثم أجاز لكل مدينة او قرية يزيد عدد سكانها عن 2000 نسمة ان يكون لها ديوان بلدي يختار رئيسه من السكان. اما البلدية كمؤسسة للسلطة المحلية فذكرت للمرة الأولى بالقانون العثماني لعام 1864، ثم أستمرّ تواجد البلديات في عهدي الانتداب فالاستقلال حيث صدر قانون البلديات لعام 1977، الذي هو التشريع المعتمد حتى الآن كتشريع للإدارة اللامركزية، على اساس ان البلدية تتمتّع وحدها دون سائر الوحدات الاقليمية المحلية بالشخصية المعنوية.

حديثاً، نال موضوع اللامركزية الادارية حيّز الاجماع اللبناني كمدخل من مداخل بنيان الدولة ككل هدفها تعزيز المشاركة المحلية في عملية الانماء المتوازن اقتصاديّاً واجتماعيّاً وتربويّاً وثقافيّاً. وعليه، ومنذ وثيقة الوفاق الوطني (1989) طرحت مشاريع قوانين عدّة جرى تداولها ومناقشتها، الا ان اي منها لم يسلك دربه الى الاقرار؛ على الرغم من ان المسؤولين على كافة المستويات التشريعية والاجرائية اشاروا الى اهمية انجاز قانون اللامركزية الادارية.

تضمّنت وثيقة الوفاق الوطني اللبناني فقرة خاصة بعنوان اللامركزية الادارية، وتحت هذا العنوان وردت خمسة بنود تعتبر بمثابة القيود على اي مشروع لامركزية مقترح في لبنان، وهذه البنود هي:

1. الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.
2. توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الادارية على اعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

ج-إعادة النظر في التقسيم الاداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.

د-اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة على مستوى الوحدات الادارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام تأميناً للمشاركة المحلية.

ه-اعتماد خطّة انمائية موحّدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصاديّاً واجتماعيّاً، وتعزيز موارد البلديات والاتحادات البلدية بالامكانات المالية اللازمة.

من خلال قراءة هذه البنود، نلاحظ بأن اللامركزية المقترحة يجب ان لا تنتقص من سلطة الدولة الواحدة الموحدة ذات السلطة المركزية القوية. وبالتالي، هناك قيود تمنع تطبيق اللامركزية الادارية هذه القيود هي:

1. ترؤس القائمقام، وهو موظف تابع للإدارة المركزية، ليكون على رأس المجلس الانمائي للقضاء، وهذا ما يخالف نظام اللامركزية الذي أساسه المشاركة السياسية للمواطنين عبر الانتخاب.
2. اما القيد الثاني على اعتماد اللامركزية على اساس الوحدة – القضاء، فقد ربطتها الوثيقة بإعادة النظر بالتقسيم الاداري بما يؤمن الانصهار الوطني، وهذا امر متعذر التحقق نظراً للتركيبة الطائفية للأقضية، حيث نجد ان أكثرية الأقضية هي مناطق ذات لون طائفي واحد.
3. ربط اللامركزية بالخطة الانمائية الموحدة والشاملة للبلاد والقادرة على تطوير المناطق اللبنانية وهذا امر ليس بقريب التحقق.

المهم ان اتفاق الطائف قد وضع القيود على حدود اللامركزية الادارية تاركاً الأمر لمرحلة لاحقة، وضمن خطة اصلاحية شاملة لقانون الانتخاب والتقسيمات الادارية ولإلغاء الطائفية السياسية.

وعليه، فإن قانون البلديات الصادر في العام 1977 هو الساري المفعول حالياً؛ وبأن أي نقاش حول اللامركزية الادارية يجب ان يكون محوره الأساسي البلدية.

أما الخطوة الأكثر جديّة فتمثلت بإصدار رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي قراراً يحمل الرقم 166/2012 بتاريخ 7/11/2012 شكّل بموجبه لجنة لإعداد مشروع قانون لتطبيق اللامركزية الادارية برئاسة وزير الداخلية السابق زياد بارود. ولقد أنجزت اللجنة المذكورة عملها عام 2014 عبر وضع مشروعها اللامركزية الادارية والذي تضمّن العناوين التالية:

1. يلحظ المشروع في كل قضاء مجلساً منتخباً وبالكامل مع صلاحيات واسعة جداً او مالية مستقلة مدعومة بواردات تجيز لمجلس القضاء الاضطلاع بالمهام العديدة العائدة له.
2. يلغي المشروع القائمقاميات ووظيفة القائمقام وينقل صلاحيات الاخير الى مجلس القضاء المنتخب.
3. يحد المشروع من الرقابة المسبقة ويرفع في الوقت عينه منسوب الشفافية من خلال آليات اطلاع الزامية ورقابة شعبية (عبر المندوبين المنتخبين) ورقابة لاحقة قضائية وضوابط تنفيذية.
4. يستبدل مشروع القانون الصندوق البلدي المستقل بصندوق اللامركزي يراعي ضرورات الانماء المتوازن، يكون مجلس امنائه منتخباً وتخضع آلية توزيع عائداته لمؤشرات علمية موضوعة مسبقاُ.
5. خصّ المشروع فصلاً كاملاً للشراكة بين القطاعين العام والخاص وتعزيز مشاركة المرأة والشباب وكافة السكان المقيمين في القضاء في العملية الديمقراطية.
6. يدفع المشروع في اتجاه تعزيز اللاحصرية حيث امكن فتعمل الحكومة على تأمين الخدمات في المناطق، بإستثناء ما يدخل منها ضمن اختصاص مجالي الأقضية والبلديات[[8]](#footnote-8).

إن أزمات لبنان المتعددة وحروبه العبثية قد شجّعت البعض على طرح الفدرالية كنظام حكم سوف يخفف من حالة الانقسام والتوتر التي يعيشها اللبنانيون. وفي رأينا ان الفدرلة ستكون المقدمة لإزالة لبنان من الوجود من دون ان تبني حالة ثقة بين المكونات الاجتماعية، وذلك للأسباب التالية:

1. المكونات اللبنانية ليست مجموعات اثنية تعيش كل منها في حيز جغرافي معين.
2. حتى الطوائف (الشيعة والموارنة والدروز)، وإن كانوا يعيشون كأثربات في مناطقهم، الا انهم ينشدون المحافظة على بلدهم وتعزيز دوره المميّز كمساحة تلاقي بين الحضارات.
3. لأن الطوائف (السنّة والأرثوذكس والكاثوليك) يتمددون على مساحة الوطن ويرفضون الفدرلة. لا بل يمكن القول ان هذه الطوائف، والذين ينتمون اليها، قد منعوا تقسيم لبنان ابان الحرب الكبرى (1975-1990). فهل هناك امكانية لإقتلاع هؤلاء من جذورهم في المدن والقرى؟ فالفدرالية تنظم حسب دستور وترتكز على البعد الجغرافي للوحدات.
4. لا توجد علاقة وثيقة بين اللامركزية الادارية والفدرالية، الأولى تنظيم اداري، اما الثانية فهي نظام حكم؛ والفرق بين الاثنين شاسع وكبير.

**خاتمة:**

أنتج اتفاق الطائف دولة ضعيفة ومنظومة قوية، فاسدة ومجرمة، عبثت بالدستور وبكل قواعد اللعبة الديمقراطية. وانني أرى ان اقرار اللامركزية الادارية تشكّل احدى المداخل الرئيسية للخروج من الأزمة الحالية التي نقلت لبنان من أزمة الحكم الى أزمة وجود. ومن فوائد اللامركزية الادارية انها تقلّص من سلطة المنظومة الفاسدة على رقاب الناس وتحدّ من حرية اركانها في نهب المال العام.

فاللامركزية الادارية تعطي مجالاً واسعاً لتحديث الادارة وللتثقيف على الديمقراطية، ولإنماء أكبر، ولعدالة أكثر في جذب الاستثمارات او بفرض الضرائب، أي أن تصرف الضرائب في نطاقها.

إن ما هو مطلوب من المجتمع المدني الضغط في سبيل اقرار اللامركزية الادارية لأن تنمية المناطق لا يجوز ان يبقى متروكاً بيد المنظمة الحاكمة التي تتاجر به خدمة لمصالحها السياسية، ولنا أدلّة واضحة في غياب الإنماء المتوازن وربطه بقرارات التحكّم السياسي ومن يريد ان تبقى بيده مفتاح ادارة المناطق. ولعلّ التأخر في بناء المجمّع الجامعي في عكار هو احد صور التجاذبات السياسية والذهبية بين ما يسمّى مرجعيات المحافظة السياسية.

وعليه، وحيث ان مؤسسات الادارة المركزية عجزت عن تأدية الخدمات الآساسية اللصيقة بحاجات الناس، كالطبابة والتعليم والكهرباء والماء والمحروقات والتخلّص من النفايات والصرف الصحّي وغيره، فإنه وفي ظل هذا العجز لا يسعنا سوى البحث عن حلول، ولعلّ أكثرها منطقية هو الحلّ القائم على اعتماد اللامركزية المحلية القادرة والمؤهلة على ادارة الشؤون الحياتية بحرفية وامانة لكون القائمين على هذه الخدمات هم اصحاب الحاجة واهل البيت.

1. - محمد مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، (ط1)، بيروت: مؤسسة مجدـ 2009، ص، 140. [↑](#footnote-ref-1)
2. - شادي نشابة، "الفرق بين نظامي اللامركزية والفدرالية"، جريدة النهار، 15-01-2021 [↑](#footnote-ref-2)
3. - المصدر نفسه [↑](#footnote-ref-3)
4. - زكريا حمودان، "مقارنة بين مبدأ اللاحصرية ومعايير اللامركزية الشاملة وثمار تطبيقها في لبنان"، الاقتصاد، 12-08-2014. [↑](#footnote-ref-4)
5. - المصدر نفسه. [↑](#footnote-ref-5)
6. A. Lijphart, “Consociation and Federation”, Canadian Journal of Political Science, (XII:3), September 1979, p.502 [↑](#footnote-ref-6)
7. K.C. W heave, Federal Government, (New York: Oxford University Press, 1963), p.11. [↑](#footnote-ref-7)
8. - اللجنة الخاصة باللامركزية الادارية، مشروع قانون اللامركزية الادارية، 2014، ص،13-14. [↑](#footnote-ref-8)