

اللامركزية الإدارية في ظل أزمة كورونا

إعداد : د. رندة جهاد زيدان

خطة البحث:

مقدمة

أولاً: مفهوم اللامركزية الإدارية

ثانياً : دور اللامركزية الإدارية في عملية التنمية – بشكل عام وفي ظل أزمة كورونا بشكل خاص

أ- دور اللامركزية الإدارية في عملية التنمية- الإنماء المتوازن بشكل عام
ب- دور اللامركزية الإدارية في عملية التنمية – الإنماء المتوازن في ظل أزمة كورونا

ثالثاً: اللامركزية الإدارية في ظل إتفاق الطائف

رابعاً: معوقات اللامركزية الإدارية

خامساً : حسنات اللامركزية الإدارية

خاتمة

مقدمة

أدت التغيرات المتسارعة في العالم في المجالات الاقتصادية والسياسية أو الإدارية إلى ظهور قضايا جديدة أفرزتها العولمة بشكل يستعصي معه إيجاد الحلول للمشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي تتزايد باستمرار ، 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 إصلاحى أساسى 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 .

^١ - محاضرة عن اللامركزية الإدارية في رابطة أصدقاء كمال جنبلاط - ٢٠١٥ ، جريدة الأنباء الإلكترونية
الخميس ١٤ مايو ٢٠٢٠ . تم الدخول الى هذا الموقع في ٦/٨/٢٠٢٠ : <https://archive.anaaonline.com>

أولاً: مفهوم اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية (١) على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مختلفة منتخبة ، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال 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 أخرى ، وأبناء هذه المناطق هم أدرى بحاجاتهم وأقدر على حل مشاكلهم من الموظفين الذين تعينهم الحكومة المركزية .

وقد عرف خالد قباني اللامركزية بأنها (٢) : وجه من وجوه التنظيم الإداري والسياسي أحياناً في الدولة وتقوم على أربعة مبادئ أساسية مترابطة هي كالاتي :

- أ- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
- ب- الشخصية المعنوية
- ج- الإستقلال الإداري والمالي
- د- 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" (٣).

ثانياً : دور اللامركزية الإدارية في عملية التنمية - بشكل عام

وفي ظل أزمة كورونا بشكل خاص

أ- دور اللامركزية في عملية التنمية - الإنماء المتوازن بشكل عام

١- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، منشورات عويدات ، ١٩٨٢ ، ص: ٤٤؛ اللامركزية في لبنان الإشكالية والتطبيق ، ١٩٩٦ ، المركز اللبناني للدراسات .

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

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

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 ، إضافة 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 والإمكانات الضرورية ، وبخاصة 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 أن تقترن بالتنمية الإجتماعية والثقافية والتربوية والسياسية ، غير أن ذلك يبقى رهناً بتوافر مؤسسات قادرة على القيام بعملية التنمية ، وعناصر بشرية وإمكانات مالية .^(١)

أما من ناحية البعد الجغرافي 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 وتردد 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 الملغاة على عاتقها ، فتلعب دوراً متعاضداً في عملية التنمية المحلية وبالتالي في مجال الإنماء المتوازن .

^١ - عصام سليمان ، اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن ، منشورات الدفاع الوطني اللبناني ، الموقع الرسمي للجيش اللبناني ، العدد ٤٠ نيسان ٢٠٠٢ www.lebarmy.gov.lb

وقد يطرح سؤال : إذا ما طبقنا اللامركزية الإدارية ما الذي ما الذي سيتغير ؟ حكماً ستتغير الدورة الاقتصادية لأن هناك برنامج تطوير اقتصادي محلي سيلتزم نمو القطاعات في هذه المنطقة أي سيخلق فرص عمل جديدة للشباب في منطقتهم . وبالتالي سيخلق دورة اقتصادية مستقلة في المناطق تساعد على رفع المستوى الاقتصادي 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 وتحديدًا 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 ، ويبيدي ملاحظاته ومقترحاته في ما يتعلق بالحاجات العامة في النطاق البلدي " . وقد نصت المادة ٤٨ على أن : "للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن إختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدي " . أما المادة ٤٩ فقد عدت 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 منطقتهم أن ينشئ 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 (١) .

١- طوني عطاالله ، اللامركزية الإدارية في لبنان ، المركز اللبناني للدراسات ، بيروت ، ١٩٩٦ ، ص: ٢٠٧-٢١٥ .

كما أن تجاوز السلطة المركزية للصلاحيات المعطاة لها كسلطة رقابة على المجالس البلدية يؤثر سلباً على عمل هذه المجالس (١)، أيضاً عدم إجراء الانتخابات البلدية في مواعيدها ، وتأجيلها مراراً والخلافات التي تنشب أحياناً في بعض البلديات 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 بدأ 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 دوراً فيها للإدارات القائمة في إطار اللامركزية الإدارية بعد اعتمادها 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 الى 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 أداة في عملية التنمية في حين أن الإقتصاد الوطني غير متوازن بين قطاعاته الإنتاجية ، ويعاني من تمركز حاد للنشاطات الإقتصادية ، كما يركز الإنتاج فيه على الخدمات بدل السلع . وفي حين 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 مؤسسات الدولة وليس كمؤسسة للحكم المحلي .

١ - عصام سليمان ، واقع البلديات في لبنان وعوائق المشاركة ، المركز اللبناني للدراسات ، بيروت ، ١٩٩٨ ص : ٩٧-٢٧

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 الأفضية والمحافظات يكفله الدستور والقانون ، وفي المقابل تحتفظ الدولة بكل الوظائف السيادية كضمانة لوحدها وبالرقابة على عمل الوحدات الإدارية لا سيما رقابة القائمين 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 إيرادات الدولة ، في ظل قيود مصرفية على التحويلات والسحوبات المالية ، وتراجع قدرات الدولة عن الإنفاق ، إنفجرت أزمة "كورونا" عندها أقل 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 () ، كل بلدة شكلت فيها خلية أزمة ، وتم إشراك الأهالي فيها والبلدية والمختار والمؤسسات الأهلية وتطبيق تعاميم وزارة الصحة بالإضافة إلى ما قام بتقديمه متمولين 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 تعتمزم الحكومة دفعها للأسر الفقيرة بإنظار تنقية لوائح المستفيدين ، وإلى جانب البلديات التي سارعت الى صرف حصص غذائية للسكان ضمن نطاقها ، يحمل شبان في أكثر من منطقة لبنانية ، صناديق لجمع تبرعات بإسم جهات وجمعيات محلية يسلم 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 الى عجز 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 أشنع فعلى سبيل المثال العائدات التي توفر للدولة (ضرائب ورسوم وتراخيص بناء) شلت بالكامل .

^١ - 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 ال MTV اللبنانية ، www.mtv.com.lb

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" (١) . حيث تعطي لامركزية القرار للبلديات بحسب ما يقول الباحث السياسي الدكتور مكرم رباح ل" 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 هشّة 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 بلديتها 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 قدم 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 القائمايين والمحافظين تسهيلاً لخدمة المواطنين .

- ثالثاً: إعادة النظر بالنقسيم الإداري .

١- نذير رضا ، التبرعات والإنفاق في زمن كورونا بين الفوضى والعجز ، مقال ،المركزية ، ٢٠ نيسان ٢٠٢٠ ، تم الدخول الى هذا الموقع في ٦/٨/٢٠٢٠ : www.almarkazia.com

- رابعاً: إعتاد اللامركزية الإدارية الموسعة .

- خامساً: إعتاد خطة إنمائية موحدة وشاملة للبلاد لتطوير كل المناطق اللبنانية مع إعتاد 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 الى قافلة البنود الإصلاحية المؤجلة ، وحلت أحياناً ضيقة على التعابير المستهلكة في لغة الوعود الخشبية " () .

إن إعتاد 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 بإعتاد 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 المفترضة 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 الكثيرون يعتبرون أنه وبالرغم من ورود اللامركزية الإدارية في إتفاق الطائف إلا أنها ليست خالية من مضمرة 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 الإصلاحية والإدارية والسياسية () . وإبقاء النظام الإنتخابي الذي يعزز وحدة السيطرة للزعامة الطائفية في كل منطقة إنما هو ممهّد 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

^١ - زياد بارود ، ندوة حوارية مع الأستاذ إيلي القصيفي ، الخميس ٢١ فبراير ٢٠١٩ ، تم الدخول الى هذا الموقع في ٦/٨/٢٠٢٠ ، <https://Icrs-politica.com>

^٢ - سليم الأسمر ، اللامركزية فتناح الهويات الفرعية ، المرجع السابق ذكره .

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 ووحدها السياسية في المنطقة العربية ومنطقة الشرق الأوسط يثير الهواجس والمخاوف ، حول تطبيق اللامركزية الإدارية الموسعة في لبنان .

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 المناطقية 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^(١).

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

إن معوقات التنمية على الصعيد المناطقية 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 الى مجالس البلديات والأقضية . وفي استمرار 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 نؤكد لها 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

١- د. وليد صافي ، اللامركزية الإدارية ومعوقات التنمية ، مقال ، ٢٢ مايو ٢٠١٢ ، جريدة الأنباء الإلكترونية ، الأربعاء ١٧ يونيو ٢٠٢٠ ، تم الدخول الى هذا الموقع في ٦/٨/٢٠٢٠ :

<https://archive.anbaaonline.com>

متكاملة او 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 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 او أداة 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 (١) . في حين تفرض الأزمات المالية اللاحقة على الدول ان 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 .

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 .

١- 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 : www.chadinachabe.com

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 الأفضية 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 الى توسيع قاعدة الإقتصاد وخلق بيئة إستثمارية على صعيد المحافظات ترتبط بالميزات التفاضلية لكل محافظة وإشراك مؤسسات الحكم المحلي في التخطيط للتنمية المحلية . يشكل خلق البيئة الإستثمارية في المحافظات عاملاً هاماً لإعادة توزيع النشاطات الإقتصادية بشكل يخفف من حدة التركز 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 الأفضية والمحافظات يكفله الدستور والقانون ، وفي المقابل تحتفظ الدولة بكل الوظائف السيادية كضمانة لوحدها 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 الى 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 متلائم 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- 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- من الناحية الإجتماعية :
- اللامركزية تزيد من الوعي لدى شعوب سكان الأقاليم بأهميتهم وأهمية الأعمال التي يقدموها ومساهماتهم في مشاريع التنمية نتيجة الرغبة القومية الى التقدم والمنافسة .
 - توزيع الدخل والضرائب بقدر من العدالة .
- ج - من الناحية السياسية :
- تركز 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 المبادئ 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 الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة وصولاً الى 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 الاثنتين بالشخصية المعنوية المحلية . غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية .

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 الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة وصولاً إلى التحديث والتطوير .