

محاضرة بعنوان اللامركزية الإدارية وآلية تطبيقها في لبنان

في إطار برنامج الدعم المؤسسي لمحافظة جنوب العراق الممول من الحكومة البريطانية

المكان والزمان: أوتيل Radison بيروت بتاريخ ٣١ آذار ٢٠٠٦

إعداد: عظام نعمة إسما عيل

اللامركزية الإدارية وآلية تطبيقها في لبنان

اللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، وهي في المرحلة الوسط بين إدارة مركزية تمارسها الدولة بواسطة أجهزتها، وبين إشراك القطاع الخاص بإدارة المرافق العامة نيابة عن أشخاص القانون العام.

واللامركزية سابقة في وجودها على التنظيم السياسي، وهي تقرر وفقاً للمبادئ الدستورية حتى بدون حاجة إلى إجازة دستورية، إنما تحتاج إلى تنظيم تشريعي لتحديد ضوابطها وأطرها. لذا فإن استخدام أسلوب اللامركزية هو حق للدولة تستطيع استخدام وتحديد أطرها كيفما تشاء، ولكن إذا اتسعت اللامركزية الإدارية لتصل إلى حدود اللامركزية السياسية، هنا نكون قد خرجنا من إطار القانون الإداري والتنظيم الإداري لندخل في شكل الدولة والتنظيم السياسي والمؤسساتي للدولة وهو مجال القانون الدستوري، أو ما اصطلح على تسميته بالنظام الاتحادي أو الفيدرالية. فهذه الفيدرالية هي نظام حكم، بعكس اللامركزية التي هي نظام إدارة، والأولى أي الفيدرالية هي موضوع سياسي بامتياز، أما اللامركزية فهي نظام إداري بامتياز. والأولى تهدف إلى حل إشكاليات ذات طابع سياسي ومؤسساتي، وأما الثانية فتهدف إلى تسهيل حصول المواطن على الخدمة.

واللامركزية الإدارية بتعبير مبسط هي توزيع وظائف الدولة الادارية بينها وبين أشخاص القانون العام الأخرى الإقليمية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، على أن يكون للدولة سلطة الإشراف والرقابة فقط عن طريق إدارتها المركزية على هذه الأشخاص وعلى النحو الذي يقرره القانون، بصورة تحفظ التوازن بين اختصاصات السلطة المركزية والسلطات المحلية، بحيث تتمتع هذه السلطات بقسط من الحرية والاستقلال في إدارة شؤونها الذاتية وتسيير مرافقها المحلية العامة، مع الحرص على وحدة الدولة السياسية.

تقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية على أساس جغرافي، بحيث يتم تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يتخصص في إدارة شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه، وبالنسبة لجميع الأفراد الذين يقيمون في هذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام أكثر اتصالاً بهذا الإقليم ومعرفة باحتياجاته من الحكومة المركزية.

واللامركزية الإدارية ليست على صورة واحدة، كما ان اختيار الصورة الملائمة لللامركزية الإدارية ليس من السهولة بمكان، فهي تطرح مشاكل عدة ومعقدة جداً، لأنها يجب أن تراعي اعتبارات

جغرافية وتاريخية واجتماعية وثقافية. ذلك أن تحديد التقسيمات الإدارية المناسبة لأغراض الإدارة المحلية تصطدم بمشكلات كثيرة على الصعيد الإداري، أهمها:

- مشكلة تحديد الوحدات الإدارية التي تضمها الدولة.
- مشكلة تحديد مستويات الوحدات الإدارية، وبعبارة أخرى هل تكون على مستوى واحد أو على عدة مستويات
- مشكلة تحديد أنسب وضع للعلاقات بين الوحدات من جهة وبينها وبين السلطة المركزية من جهة أخرى،

وإذا كان النموذج الساري في معظم دول العالم هو باعتبار البلدية النموذج الطبيعي والتجسيد التنظيمي والواقعي لصورة اللامركزية الإدارية الإقليمية، إلا أن اعتبارات ومقتضياتها الخاصة، أوجبت في بعض الأحيان أن المدن أو المحافظات أو الأقاليم أو الولايات أو المقاطعات هي جزء أساسي في التنظيم الإداري اللامركزي.

أولاً: صور اللامركزية الإدارية في الدول العربية

اللامركزية بما هي من نظام إدارة، لا تحتاج من حيث المبدأ إلى نصٍ دستوريٍ لتقريرها، إنما يكفي أن تنظّم بقانون، ومع ذلك نقرأ في بعض الدساتير العربية نصوصاً صريحة حول حدود اللامركزية الإدارية المعتمدة، وقد وجدنا من خلال قراءة هذه النصوص أن اللامركزية في الدول العربية قد تراوحت بين اعتماد الوحدات الصغيرة أي البلدية، وصولاً إلى الوحدات الكبرى أو اللامركزية السياسية أو الفدرالية.

وإذا كان من المسلمات هو وجود هيئات محلية تدير شؤون البلدة أو القرية، تحت أي تسمية كانت، فإن التباين هو في اعتماد أسلوب اللامركزية بصورة أكبر من نموذج البلدية. وعندما تبدأ الدولة بالتفكير عن توسيع نطاق اللامركزية فإنها تسعى لوضع القيود والضوابط لحدود هذه اللامركزية الموسعة، وأحياناً نجد أن تقرير اللامركزية حتى ولو على نطاق البلديات نجده مكرساً في نصٍ دستوري. وسنحاول أن نصنّف أشكال اللامركزية المعتمدة في الدول العربية وفقاً لحجم الوحدة الإدارية المقرر اعتمادها كأساس للامركزية الإدارية، على أن نبدأ بالإشارة إلى الدول العربية التي أختارت اللامركزية السياسية، أو أسلوب الدولة الاتحادية.

١- اللامركزية الإدارية بالصورة الموسعة

دولة الإمارات العربية المتحدة: تعتمد دولة الإمارات العربية المتحدة، نظام الحكم الإتحادي، حيث خصص الدستور البابين السادس والسابع منه لتبيان صلاحيات كل إمارة، وعلاقتها بالحكومة الإتحادية. واللافت في الدستور الإماراتي أن هذه الفدرالية هي أقرب للامركزية الإدارية بحيث يعتبر الاختصاص الأساسي للحكومة الاتحادية، وتكون التشريعات الخاصة بكل إمارة في كل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين (المادة ١٢٢ من الدستور).

وتأخذ جمهورية السودان بالنظام الاتحادي حيث تنص المادة ٢ أن السودان جمهورية اتحادية تحكم في سلطانها الأعلى على أساس النظام الاتحادي، الذي يرسمه الدستور مركزاً قومياً وأطراً ولائية، وتدار في قاعدتها الحكم المحلي وفق القانون، وذلك تأميناً للمشاركة الشعبية والشورى والتعبئة، وتوفيراً للعدالة في اقتسام السلطة والثروة.

ويقسم السودان إلى ٢٦ ولاية (المادة ١٠٨ من الدستور) يكون لكل ولاية وإلٍ ينتخب من الشعب (المادة ٥٦ من الدستور) ومجلس للولاية منتخب يتولى سلطة التشريع في الولاية (المادة ٩٧).

وفي جمهورية العراق، فإن الدولة العراقية وفقاً للمادة الأولى من الدستور هي دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي.

وخصص الباب الرابع من الدستور لاختصاصات السلطات الاتحادية وختم بالمادة ١١٠ التي تعتبر أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولية لقانون الإقليم في حالة الخلاف بينهما.

ويعتبر الإقليم هو الوحدة المتكون منها الدولة الإتحادية العراقية، وخصص الفصل الأول من الباب الخامس من الدستور لتحديد سلطات الأقاليم.

أما الفصل الثاني من الباب الخامس فخصص للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، حيث منحت المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون. كما يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس. وينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما. وأهم ما في هذا

الدستور هو ان مجلس المحافظة لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة(المادة ١١٨).

٢- اللامركزية الإدارية على أساس الأقاليم والمحافظات

الجمهورية التونسية: تمارس اللامركزية الإدارية وفقاً للمادة ٧١ من الدستور عبر المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهيكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية.

جمهورية الجزائر: فإن المادة ١٥ من الدستور قد حددت الجماعات الإقليمية للدولة بالبلدية والولاية. وورد في المادة ١٦ بأن يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

الجمهورية العربية السورية: تعتبر مجالس الشعب المحلية، بأنها مؤسسات منتخبة انتخاباً ديمقراطياً يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع(المادة ١٠ من الدستور). وهي جزء أساسي في السلطة التنفيذية، خصصت لها فقرة في الدستور إلى جانب رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء. واعتبرتها المادة ١٢٩ من الدستور السوري بأنها هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية وفقاً للقانون.

وأما في مصر فإن المادة ١٦١ من الدستور قسّمت تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى. على أن تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر(المادة ١٦٢).

وفي المغرب فإن الجماعات المحلية هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون(المادة ١٠٠ من الدستور). حيث تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تديراً ديمقراطياً طبق شروط يحددها القانون(المادة ١٠١).

وفي اليمن قسّمت المادة ١٤٥ أراضي الجمهورية اليمنية الى وحدات إدارية، يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب واختيار رؤسائها، ويحدد اختصاصاتهم، واختصاصات رؤساء المصالح فيها.

تتمتع هذه الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية... (المادة ١٤٦).

وفي المملكة العربية السعودية، وعلى الرغم من عدم إدراج نص خاص عن اللامركزية في النظام الأساسي للحكم، إلا أن المملكة وفي أنظمة خاصة قسمت المملكة إلى ١٤ إمارة مرتبطة بالإدارة المركزية، واعتمدت المملكة نظام اللامركزية الإدارية على مستوى المقاطعات والبلديات والمجمعات القروية.

أما في مملكة البحرين، فإن المادة ٥٠ من الدستور قد أناطت بالقانون صلاحية تنظيم هيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها . وجاء قانون المحافظات لمنح الشخصية المعنوية للمحافظات الخامسة التي يتشكل منها البحرين، واعتمد نظام اللامركزية على أساس الوحدة- المحافظة.

٣- اللامركزية الإدارية المحلية "البلدية"

منحت المادة ١٢٠ من الدستور الأردني اختصاص إصدار التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك. أما الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة (المادة ١٢١).

وفي فلسطين فإن القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية قد خصص المادة ٧٦ منه للإدارة المحلية، وأجاز بقانون أن تنشأ وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون.

ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة.

ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه.

وفي الكويت أنطقت المادة ١٣٣ بالقانون تنظيم المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها.

وفي جمهورية الصومال اكتفى بالنص الدستوري (المادة ٨٦) بإجازة تطبيق اللامركزية في الوظائف الإدارية كلما أمكن ذلك وتقوم بهذه الوظائف الهيئات المحلية للدولة والهيئات العامة .

ثانياً: اللامركزية الإدارية في التشريع اللبناني

أغفل الدستور اللبناني عن التعرض للامركزية الإدارية، أو حتى التنظيم الإداري في الدولة، لكن كما أشرنا فيما تقدّم، فإن غياب التفويض الدستوري الصريح، لا يعني أن المشتري لا يستطيع إعتقاد اللامركزية كأداة للتنظيم الإداري، خاصة وأن المجلس الدستوري في أكثر من قرار قضى بأن للمجلس النيابي اختصاص تشريعي واسع، بحيث يستطيع أن يشرّع في أي مجال يريده بشرط أن يكون تشريعه منسجماً وأحكام الدستور، وطالما أن الدستور اللبناني لم يحظر اعتماد اللامركزية، فتدخل ضمن المواضيع المباح التشريع فيها.

وربط المجلس الدستوري اللبناني بين اللامركزية الإدارية والديمقراطية، وذلك في حكمه رقم ١/١٩٩٧ الذي جاء فيه: "أن قوام الديمقراطية يكون في مشاركة الشعب في سير الحياة العامة وفي إدارة الشؤون العامة وأيضاً 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 إدارة الشؤون الوطنية، ولكنها تأخذ أيضاً وجهاً ادارياً يقوم على مشاركة الجماعات المحلية في إدارة شؤونها الذاتية من خلال مجالس منتخبة تتولى هذه الشؤون. وأن الجماعات المحلية تتمثل مبدئياً في لبنان، في ظل التشريع القائم حالياً، في البلديات التي تعتبر ادارات محلية تتمتع

بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الذاتي، المالي والاداري، وتمارس صلاحياتها المحددة في القانون تحت رقابة ووصاية السلطة المركزية، وفيها يتجسد النظام الاداري اللامركزي".

وإذا عدنا للتشريع اللبناني، فإن المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٦ قد عمل على تقسيم لبنان إلى محافظات والمحافظات إلى أقضية، والأقضية إلى مدن وقرى. واعتمد نظام اللاحصرية، أما الإدارة اللامركزية في لبنان فتقوم على مستوى واحد هو البلديات في المدن والقرى، يجد سنده التشريعي في المرسوم الاشتراعي ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ المسمى قانون البلديات.

وبالواقع فإن اللامركزية الإدارية في لبنان، هي تراث سبقت بوجودها التنظيمات الإدارية التابعة للسلطة اللبنانية. فهي تعود للعام ١٨٣٣، عندما أنشأ ابراهيم باشا مجلس شوري بيروت. ثم أجاز لكل مدينة أو قرية يزيد عدد سكانها عن ٢٠٠٠ نسمة أن يكون لها ديوان بلدي يختار رئيسه من السكان. أما البلدية كمؤسسة للسلطة المحلية فذكرت بهذه التسمية للمرة الأولى بالقانون العثماني لعام ١٨٦٤. ثم استمر تواجد البلديات في عهدي الانتداب، فالاستقلال حيث صدر قانون البلديات رقم ٢٩ تاريخ ٢٩ أيار ١٩٦٣، ثم ألغي مع صدور قانون البلديات لعام ١٩٧٧، الذي هو التشريع المعتمد حتى الآن كتشريع للإدارة اللامركزية في لبنان، على أساس البلدية التي تتمتع وحدها دون سائر الوحدات الإقليمية المحلية بالشخصية المعنوية، وقد أناط قانون البلديات، بالمجالس البلدية صلاحيات واسعة جداً يمكن من خلالها القول بأن اللامركزية المعتمدة في لبنان هي لا مركزية موسعة تقوم على إعطاء حريات واسعة للهيئات المحلية ليس بسبب عظم الموضوعات التي تدخل في اختصاص المجالس البلدية فقط وإنما أيضاً لمدى الاستقلال الذاتي الذي أعطي لها في إدارة وتقرير شؤونها دون تدخل السلطة المركزية. فقراراتها تعتبر نافذة فوراً بمجرد صدورها عدا بعض القرارات التي تحتاج لمصادقة سلطة الوصاية وهي محدود ليس من شأنها التضييق على حرية هذه المجالس واستقلالها.

ثالثاً: اللامركزية الإدارية في وثيقة الطائف

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

- ١- الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.
- ٢- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

- ٣- إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.
- ٤- اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية.
- ٥- اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالامكانيات المالية اللازمة.

ومن خلال قراءة هذه النود، نلاحظ بأن اللامركزية الجديدة المقترحة، يجب أن لا تنتقص من سلطة الدولة الواحدة الموحدة ذات سلطة مركزية قوية، وهذا الأمر يتحقق برأي واضعي وثيقة الطائف من خلال توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً. وعن الوحدة الإدارية المقترحة كأساس لللامركزية الإدارية، فقد حصرتها وثيقة الطائف بالوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون). لكن قياداً خطراً على هذه اللامركزية تجلى بترؤس القائمقام وهو موظف تابع للإدارة المركزية ليكون على رأس هذا المجلس، وهذا ما يخالف نظام اللامركزية الذي أساسه المشاركة السياسية للمواطنين عبر الانتخاب.

أما القيد الثاني على اعتماد اللامركزية على أساس الوحدة - القضاء، فقد ربطتها الوثيقة بإعادة النظر بالتقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات. وهو أمر متعذر التحقق نظراً للتركيب الطائفية للأقضية، حيث نجد أن أكثرية الأقضية اللبنانية هي مناطق ذات لون طائف واحد.

أما القيد الثالث فهو ربط اللامركزية بالخطة الإنمائية الموحدة والشاملة للبلاد والقادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالامكانيات المالية اللازمة. وهو أمر ليس بقريب التحقق في ظل الظروف الصعبة الاقتصادية والسياسية التي يعيشها لبنان.

وبالواقع لا يمكننا أن نقرأ هذه القيود إلا رغبة من واضعي الطائف بعدم الإندفاع كثيراً في فكرة اللامركزية، خاصة وأن حلم الإنقسام والتقسيم التي مورست خلال الحرب، لم تكن قد محيت آثارها عند وضع وثيقة الطائف، لذلك بنتيجة التخوف من الانتقال من اللامركزية الإدارية إلى نطاق الدولة الاتحادية، أو التقسيم كانت القيود التي ذكرناها، بل حصل ما هو أكثر هو إهمال هذه البنود عند إقرار التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠.

فالمشترع الدستوري، عندما أراد تطبيق اتفاق الطائف، وتعديل بعض المواد الدستورية لكي تنسجم معه، نجده يحجم عن البحث في اللامركزية الإدارية تاركاً هذا الأمر لمرحلة لاحقة، وضمن خطة إصلاحية شاملة لقانون الانتخاب وللتقسيمات الإدارية وإلغاء الطائفة السياسية.

المهم هو أن الطائف وهو نص له قيمة الدستور برأي الكثير من الفقهاء، بما فيهم الرئيس حسين الحسيني، قد وضعت القيود على حدود اللامركزية، ولعل السبب الرئيسي لذلك هو أنه لا يريد أن تتحول مع الوقت اللامركزية الإدارية إلى نوع من الاستقلال السياسي للمناطق. والسبب بذلك بسيط، لأن التركيبة الجغرافية للبنان قد انمزجت بالتركيبة الطائفية، بحيث يغلب على كل محافظة لوناً طائفيًا معيناً، وبالتالي فإن مجلس القضاء الطائفي وذو الصلاحيات الواسعة، سيحوّل مجلس القضاء المنتخب إلى قوة تفوق قوة الإدارة المركزية، بحيث سيضعف المركز لصالح الأطراف. وهذا الخوف المبرر، بمطالبات فرقاء لبنانيين بفراللية الطوائف جعل البحث في اللامركزية محاطاً بكثيرٍ من الحذر، لدرجة أن عقدة قانون الانتخاب كادت تكون أسهل من عقدة اللامركزية الإدارية. ورغم تقديم أكثر من مشروع قانون حول اللامركزية الإدارية، فإن جميع هذه المشاريع بقيت قيد الدراسة والمناقشة، إن لم نقل أهملت بانتظار الوقت المناسب. وعليه فإن قانون البلديات الصادر في العام ١٩٧٧ هو الساري المفعول حالياً، وأن كلام حول اللامركزية الإدارية يكون محوره الأساسي البلدية. وسنتحدث عن اللامركزية الإدارية في لبنان في ضوء نظام البلديات.

رابعاً: البلدية هي شكل الوحد للإدارة اللامركزية في لبنان

البلدية إدارة محلية ذات صفة عامة تقوم، ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون (المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠). وهي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري الذي يكفل لها استقلالاً قانونياً في إدارة مهامها وصلاحياتها. ونتيجة لكونها شخصاً معنوياً عاماً فهي تخضع للقانون العام في تنظيمها ونشاطها: فأموالها مخصصة للمنفعة العامة وتعتبر أموالاً عامة، وموظفيها هم مستخدمون عموميون يخضعون لنظامهم خاص. كما أن عقودها يمكن أن تكون إدارية، وقراراتها هي قرارات إدارية يختص مجلس شوى الدولة بأمر النظر في مشروعيتها.

ومن أجل اعتماد الدولة لنظام اللامركزية المحلية، ينبغي أن تتوفر المقومات التالية:

- الإعراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.

- أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة.

١-الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية:

إن أحد أهم الأسباب التي تدعو إلى الأخذ بنظام اللامركزية، وجود مناطق معينة تربط بين سكان الواحدة منها روابط خاصة نابعة عن خصوصية ظروفهم ومصالحهم المشتركة، وبعد السلطة المركزية عن هذه المناطق، وتعد مشكلات الأخيرة وتعدد حاجاتها، ويمكن أن يضاف إلى ذلك توسع مهام الدولة بحيث يصعب عليها إدارة جميع أنحاء البلاد بعبارة موجزة يمكن القول: إن اللامركزية يقصد بها وجود درجة من تفويض السلطة ممنوحة إلى التنظيمات الإدارية في الدولة لتنظيم شؤونها الداخلية (الاقتصادية والسياسية والاجتماعية). حيث يناط بالمجالس البلدية أن تؤدي دوراً له بعد إنمائي واجتماعي، فمؤسسة البلدية هي حلقة اساسية في انهاض المجتمع المدني، وان اللامركزية الادارية كالمخطط المستقيم اقصر الطرق بين نقطتين، بين ما نعيشه من تخلف وبين رغبتنا في ارساء قاعدة النهوض الشامل.

ومن المتعارف عليه في هذا المجال أن تحديد المصالح المحلية التي تديرها الهيئات اللامركزية المحلية لا يعود لا إلى هذه الهيئات نفسها ولا إلى السلطة المركزية، بل يتولى أمر تحديدها المشرع عبر القانون. وينجم عن ذلك بأنه لا يجوز الانتقال من اختصاصات الهيئات المحلية إلا بقانون آخر مماثل. وبعد الأخذ بنظام اللامركزية في نظام الإدارة المحلية يعني ترك الشؤون المحلية للسلطات المنتخبة المعنية، مما يسمح للحكومة المركزية بالتفرغ لإدارة المرافق القومية وحدها.

٢-أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة:

يقوم نظام اللامركزية المحلية على فكرة الديمقراطية، وهذا يعني وجوب انتخاب مجالس محلية بواسطة سكان الإقليم أو الوحدة المحلية لتتولى إدارة المصالح المحلية للأقليم. وهناك إجماع فقهي على حق سكان النطاق البلدي بإدارة مصالحهم المحلية عن طريق انتخاب مجالس محلية بالاقتراع العام المباشر. بيد أن بعض الدول تجيز تعيين بعض العناصر ذات الخبرة والكفاءة في المجالس المحلية شرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة.

وفقاً لقانون البلديات والقوانين الانتخابية المتعاقبة، وخصوصاً القانون رقم ٩٧/٦٦٥ والقانون رقم ١٧١ لعام ٢٠٠٠، فإن آلية اختيار أعضاء المجالس البلدية هي الانتخاب، وتطبق على الانتخابات البلدية ذات الأحكام المطبقة على الانتخابات النيابية، أو غيرها من الانتخابات على أساس أن الاستحقاق الانتخابي بمفهومه المجرد، لا تتعدد مفاهيمه وفقاً لطبيعة العملية الانتخابية والغاية منها. فالانتخاب بصرف النظر عن الهيئة المنتخبة هو حق يمارسه المواطن كأى حق

آخر، بل هو من أولى حقوق الإنسان السياسية ومن المسلمات التي أجمعت عليها الأعراف والقوانين والاتفاقيات الدولية.

٣- الانتخاب آلية لمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم

إن مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية من غير الممكن أن تتم إلا عبر الانتخابات العامة التي تمكّنهم من اختيار ممثليهم، وقد طرحت هذه المشاركة إشكالية حول النظام الانتخابي الفاعل الذي يؤمّن هذه المشاركة، وكان تحديد طبيعة البرنامج وآليات التحالف متوقفة على نوع النظام الانتخابي الذي سيعتمد. وترتبط هذه الإشكالية باختيار الصيغة التي تتيح للمواطنين بأن يتمثلوا تمثيلاً صحيحاً في المجالس البلدية. حيث يلعب اختيار النظام الانتخابي دوراً في تفعيل دور المجتمع المدني، لأنه بدون هذا المجتمع المدني لا وجود للديمقراطية، فالمجتمع المدني ظاهرة طبيعية وملازمة للديمقراطية التمثيلية. ومن هنا كان اختيار النظام الانتخابي أحد أهم القرارات المؤسسية لأيّ مجتمع ديمقراطي.

٤- الطابع السياسي للانتخابات البلدية

يعتبر لانتخاب بحدّ ذاته عملاً سياسياً بطبيعته، حتى ولو كان يهدف إلى تحقيق مشاركة المواطن في إدارة شؤونه العامة، فهو بمثابة البوابة نحو المشاركة الأوسع في الحياة السياسية، والمدخل نحو تفعيل منظمات المجتمع المدني، فالجسم الانتخابي يدعى إلى التعبير عن إرادته مرّاتٍ عديدة، من أجل ممارسة أشكالٍ متنوعة من الانتخاب، وفي كل هذه الحالات يبقى حق التصويت دائماً بيد المواطن. ودون أن تكون سلطة التصويت سلطةً رابعة، وإنما يبقى هذا الاقتراع في الدرجة الأولى "تنظيم سياسي لعملية الموافقة".

فهو يتيح للناخب أن يؤيد أو يرفض سياسة معينة، وعلى هذا الأساس، تحلّل الانتخابات على أساس أنها اتصال وتواصل، وجواباً على سياسة الفريق الحاكم. وإذا كانت الحملة الانتخابية تحاول عرض سياسة محددة غايتها جمع أكبر عدد من الموافقات، أي أكبر عدد من الأصوات يوم الاقتراع. إلا أن هذه الحملات لم تعد تهتم بعرض الأنظمة العقائدية المعقدة. إذ بدأت تسود البساطة، لأن مستوى الناخب الذي يجب الاتصال به قلما يكون عالياً. وبه بالضبط يتعلق الفشل أو النجاح، وفي اللغة السياسية الحاضرة، يجري الكلام عفويّاً عن تحديد سياسةٍ ما لا تحديد برنامجٍ ما.

فالقاعدة إذ بأن كل انتخاب له طابع سياسي، فحتى الانتخابات النقابية والإدارية والاجتماعية، يطغى عليها الجانب السياسي، ذلك أن الانتخاب يغيّر في الهيكليات القائمة، وفي أغلب الأحيان يتمّ الإختيار سناً لمعايير سياسية لا شأن لها بالشؤون الخاصة بكل هيئة، فانتخابات نقابة المحامين في مصر يغلب عليها طابع التنافس الحزبي أكثر منه التنافس على تحسين الأداء الخدماتي أو تطوير مهنة المحاماة. فاللوائح تتشكل تحت رعاية الأحزاب، والاختيار لم يكن يتمّ على أساس كفاءة الرجال ووزنهم الفكري، بل على أساس ميولهم المحافظة أو اليسارية.

٥- خصوصية الانتخابات البلدية

تقرّب الانتخابات المحلية المواطنين من سلطة اتخاذ القرار، فالمرشحين أكثر قريباً من ناخبهم لمجاورتهم في كل يوم تقريباً. وهذا ما يشعر الناخبين بأن صوتهم سيكون له تأثير أكبر على سير الحياة العامة في الهيئات المحلية، وتبعاً لذلك فإنه من المفترض أن تكون نسبة مشاركتهم في الاقتراع مرتفعة نسبياً. وإذا تحققت هذه الفرضية في عدة بلدان أجنبية مثل الولايات المتحدة الأميركية وغيرها، ولكن لا نستطيع تعميم هذه الفرضية كقاعدة مطلقة، فقد يمتنع الناخبين عن المشاركة في الانتخابات المحلية، لأسباب عديدة منها في حالة تلمسهم ضعف السلطات التي تتمتع بها المجالس البلدية.

وفي لبنان، رغم كون الانتخابات البلدية هي انتخابات محلية وتهمّ بصور أساسية سكّان القرية أو المدينة التي تجري فيها عملية الانتخاب، فإن اللافت في الانتخابات البلدية التي جرت في شهر أيار من العام ٢٠٠٤، أنها كانت سياسية بامتياز، وغابت بشكل كامل البرامج الانتخابية، وانحصر التنافس بين القوى السياسية اللبنانية، حيث حاول كل فريق إثبات حضوره الشعبي وقوّته الانتخابية. فبلغت نسبة المشاركة: ٦٥% في البقاع- و ٧٠% في الجنوب، و ٥٥% في جبل لبنان، و ٥٥% في الشمال، أما العاصمة بيروت فكان حجم المقاطعة هو المرتفع، حيث لم تتجاوز نسبة المشاركة الـ ٢١%، وهذه النسبة الضئيلة من المشاركة هي أيضاً رسالة سياسية بامتياز.

خامساً: التدابير المؤدية لتحقيق نظام اللامركزية المحلية

- لتتحقق اللامركزية المحلية المتمثلة بالبلدية ينبغي على الإدارة المركزية أن تقوم بالخطوات التالية:
- الإقرار بالشخصية المعنوية للبلديات.
 - منح البلديات الاستقلال في الإدارة.
 - خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية:

١- إنشاء البلدية والإقرار بشخصيتها المعنوية:

كان المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨، قد اعطى حق إنشاء البلدية إلى وزير الداخلية (المادة الخامسة منه)، إلا أنه عاد وألغى هذا الحق صراحةً بموجب القانون التعديلي رقم ٩٧/٦٦٥ تاريخ ١٢/٢٩/١٩٩٧، ولم يحدد المشتري المرجع الصالح للإنشاء. وهذا يعني أنه لم يعد من ضرورة لصدور قرار بإنشاء البلدية، بل أصبح هذا الإنشاء حكماً وفقاً لما تقضي به المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ التي تنص صراحة على إنشاء بلدية في كل مدينة أو في كل قرية أو مجموعة من القرى الوارد ذكرها في الجدول رقم ١ الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٢/٢٩/١٩٥٤ وتعديلاته...

حدد القانون شروط إنشاء البلدية على الشكل التالي:

أولاً: أن تكون المدينة أو القرية أو مجموعة القرى المنوي إنشاء بلدية فيها واردة في الجدول رقم ١ الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٢/٢٩/١٩٥٤ وتعديلاته. علماً بأن المرسوم المذكور قد ألغى بموجب مرسوم اشتراعي آخر رقم ١١٦ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (التنظيم الإداري) الذي حل محله بكامل أحكامه.

ثانياً: أن يزيد عدد أهالي المدينة أو القرية المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية عن ثلاثمائة شخص.

ثالثاً: أن تكون وارداتها الذاتية السنوية مقدرة بما يزيد على عشرة آلاف ليرة لبنانية.

وبعد صدور القانون رقم ٩٧/٦٦٥ الذي قضى صراحة في المادة ٤٥ منه بإلغاء المادة ٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ أعلاه. وهذا يعني إلغاء الشرطين المتعلقين بعدد الأهالي والواردات الذاتية المذكورتين في الفقرتين ٢ و ٣ من البند أ، وبالإبقاء على الشرط الأول المذكور أعلاه. هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية، فلا زال وزير الداخلية هو الذي يصدر القرار بإنشاء البلديات، ولم يصدر أي اعتراض فقهي، ولا حتى أي حكم قضائي يحجب عنه هذه الصلاحية.

وعندما تنشأ البلدية، فإنها تتمتع بقوة القانون بالشخصية المعنوية، التي هي الوسيلة القانونية التي تنتج استقلالية الشخص اللامركزي عبر تأمين إدارة ذاتية له، يمارسها المجلس الذي يديره. ويترتب على إضفاء الشخصية المعنوية على بعض الأشخاص العامة عدة نتائج: ذمة مالية مستقلة، موظفون عموميون لهم قواعد خاصة بهم، أهلية التصرف، والحق بالتقاضي الخ. يضاف إلى ذلك أن اللامركزية لا تتحقق إلا في حالة الإعراف بالشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الإقليمية، وإلا فإننا نكون إزاء عدم تركيز إداري لصالح وحدات وأجهزة تابعة للحكومة المركزية، أي تابعة للشخص المعنوي الوحيد وهو الدولة.

والبلدية هي إدارة محلية ذات صفة عامة تقوم، ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، وهي وفقاً للمادة الأولى من قانون البلديات تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون.

ونتيجة لكونها شخصاً معنوياً عاماً فهي تخضع للقانون العام في تنظيمها ونشاطها: فأموالها مخصصة للمنفعة العامة وتعتبر أموالاً عامة، وموظفيها هم موظفون عموميون وإن كان لهم نظام خاص بهم.

٣- استقلال البلدية في الإدارة :

الاستقلال في الإدارة هو الركن الأساسي في تأمين استقلالية الهيئات الإدارية اللامركزية في مباشرة وظائفها، أنه حجر الزاوية، لا بل المعيار الرئيسي لوجود اللامركزية والتي لا يرتفع بنيانها إلا إذا كان استقلال مجالسها مؤمناً ومضموناً بصورة عملية. لكن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى قطع كل علاقة مع الدولة، لأن ذلك لا يؤدي فقط إلى نشوء كيانات سياسية مستقلة عن الدولة فحسب، بل يجرد اللامركزية أيضاً من مفهومها الصحيح القائم على التبعية وعدم الاستقلالية السياسية.

وقد يتساءل قائل عن مدى هذه الاستقلالية، وكيفية تنفيذ البلديات لهذه المشاريع الكبرى، وهي ذات الإمكانيات المالية المتواضعة، إن جدية هذا الطرح ناتج عن واقع جمود معظم المشاريع البلدية بسبب فقدان التمويل المالي اللازم لإنجاز هكذا مشاريع، ولكن هذه المشكلة الجادة ليست بذاتها عائقاً أمام انجاح تجربة العمل البلدي، ذلك أن تمتع البلدية بالاستقلال المالي لا يعفي الدولة من واجبها الأساسي في تمويل المشاريع المتعلقة بالمنفعة العامة، لأن مهمة تأمين المصلحة والخدمات العامة، هو واجب الدولة أساساً.

فإذا تعثّر أحد المشاريع البلدية بسبب عدم توافر التمويل اللازم، فليس هناك من ضير من طلب التمويل اللازم من الإدارة المركزية. إضافةً إلى ذلك فإن قانون البلديات قد عيّن في المادة ٨٦ مصادر تمويل البلديات وهي عديدة وقادرة إذا استغلت كل بنودها خاصةً في مجال الهبات من المواطنين والإعانات من الدولة والرسوم وغيره من العائدات، على أن تُنفَّذ أي مشروع مهما كان مكلفاً، وقد نصّت المادة ٨٦ على أن تتألف موارد البلدية من :

- الرسوم التي تستوفىها البلدية مباشرة من المكلفين.
- الرسوم التي تستوفىها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية.
- الرسوم التي تستوفىها الدولة لحساب جميع البلديات.
- المساعدات والقروض.
- حاصلات أملاك البلدية، بما في ذلك كامل إيرادات المشاعات الخاصة بها.
- الغرامات.
- الهبات والوصايا.

٣- خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية:

إن اللامركزية ليست تبعية من حيث أن علاقتها بالسلطة المركزية لا تتخذ شكل سلطة تسلسلية. وهي أيضاً ليست استقلالية من حيث أن علاقتها بالسلطة المركزية لا تتصف بالصفة الدستورية. وبالتالي، فاللامركزية هي وسط بين هذين المفهومين، وتقع بين نقيضين: المركزية والفدرالية. فبقدر ما يضيق استقلال الأشخاص المعنوية اللامركزية تقترب من المركزية اللاحصرية، وبقدر ما يتسع هذا الاستقلال بقدر ما نصل إلى حدود الفدرالية. وللمحافظة على التوازن بين هذين المركزين أعطيت السلطة المركزية حق الرقابة الإدارية على أعمال السلطات اللامركزية وهذا ما اصطلح على تسميته بالوصاية الإدارية.

فمن المتفق عليه بأن استقلال الشخص اللامركزي ليس مطلقاً بل هو نسبي. وهذا يعود إلى أن اللامركزية لا يمكن أن توجد في حالة مجردة، بل ضمن نظام قانوني معين يوفر الحد الأدنى من المركزية، أي من وحدة السلطة، وبالتالي فالمركزية هي خير ضمان لنظام اللامركزية ولوحدة الدولة على حد سواء. وهذا يعني من الناحية العملية ضرورة وجود رقابة من السلطة المركزية

على الشخص اللامركزي تستهدف ضمان احترام الأشخاص اللامركزية للشرعية، ولحدود اختصاصها، وسياسة الدولة العامة.

وقد أقرّ مبدأ الوصاية على البلديات في قانون البلديات، وأفرد هذا القانون قسماً خاصاً للرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي، فجاء في المادة ٥٦، أنه: "تمارس الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي السلطات التالية: - القائمقام - المحافظ - وزير الداخلية

٢- تمارس الرقابة الإدارية على قرارات مجلس بلدية بيروت من قبل وزير الداخلية فقط.

ويتولى رئيس البلدية إرسال قرارات المجلس البلدي إلى سلطة الرقابة الإدارية المختصة، مباشرة، خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها، على ان يبلغ نسخة عنها إلى المراجع التسلسلية (المادة ٥٨). وتعتبر القرارات، -الخاضعة للتصديق - مصدقاً عليها ضمناً إذا لم تتخذ سلطة الرقابة الإدارية المختصة قرارها بشأنها خلال شهر من تاريخ تسجيل القرار في الوحدة المختصة لدى سلطة الرقابة الإدارية المعنية. وعلى رئيس البلدية في مثل هذه الحال، ان يحيط سلطة الرقابة الإدارية المختصة علماً بأن القرار أصبح مصدقاً. ولا تطبق هذه المهلة على القرارات المتعلقة بالتخطيط والموازنة وفتح ونقل الاعتمادات والقروض (المادة ٦٣). وأما تصديق سلطة الرقابة الإدارية فيجب ان يكون خطياً، وهو قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة (المادة ٦٤). إضافة إلى سلطة التصديق المسبقة، فقد اجاز قانون البلديات، للقائمقام أو المحافظ أو لوزير الداخلية في أي وقت شاء ولأسباب تتعلق بالأمن ان يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس بلدي، ويجب أن يتم ذلك بموجب قرار معلن يقبل الطعن أمام مجلس شوري الدولة (المادة ٦٥).

وعلاقة الوصاية لا تعني مطلقاً أنها تبعية من حيث أن علاقتها بالسلطة المركزية لا تتخذ شكل سلطة تسلسلية. وهي ليست استقلالية من حيث أن علاقتها بالسلطة المركزية لا تتصف بالصفة الدستورية. وبالتالي، فاللامركزية هي وسط بين هذين المفهومين، وتقع بين نقيضين: المركزية والفدرالية. فبقدر ما يضيق استقلال الأشخاص المعنوية اللامركزية تقترب من المركزية اللاحصرية، وبقدر ما يتسع هذا الاستقلال بقدر ما نصل إلى حدود الفدرالية. وللمحافظة على التوازن بين هذين المركزين أعطيت السلطة المركزية حق الرقابة الإدارية على أعمال السلطات اللامركزية وهذا ما اصطلح على تسميته بالوصاية الإدارية. وقد وضعت ضوابط وحدود لهذه الوصايا تجعلها تختلف في الجوهر عن السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على المرؤوس في النظام المركزي، وذلك على الشكل التالي:

١. الأصل هو استقلال الشخص اللامركزي، لذلك فلا وصاية من دون نص ولا وصاية أبعد من النص. بينما تمارس السلطة الرئاسية من دون نص ولا تستبعد إلا بموجبه.
٢. يمتنع على السلطة المركزية توجيه أوامر وتعليمات مسبقة للشخص اللامركزي، كما لا يجوز لها الحلول مكانه في عمل يدخل في صلب إختصاصه إلا بموجب نص، في حين يبقى نشاط الموظفين في النظام المركزي بكامله تحت رقابة السلطة الرئاسية.
٣. يعود لسلطة الوصاية حق المصادقة أو رفضها كلياً على القرار المعروض عليها، ولكن ليس لها أن تتدخل أي تعديل عليه، في حين يبقى من حق الرئيس في السلطة الرئاسية تعديل قرارات مرؤوسيه.
٤. لا يعني تصديق السلطة المركزية على قرارات الشخص اللامركزي مصادرة سلطة هذا الأخير، فآثر التصديق ينحصر فقط في نفاذ القرار الذي يعتبر سارياً من تاريخ صدوره وليس من تاريخ التصديق عليه. علماً أنه يبقى من حق الشخص اللامركزي العدول عن هذا القرار المصدق إذا اقتضت ذلك ضرورات المصلحة العامة.
٥. تتحصر رقابة سلطة الوصاية من حيث المبدأ في قانونية القرار فقط وليس في ملاءمته، بينما تتناول الرقابة الرئاسية عمل المرؤوس لجهة قانونيته وملاءمته معاً.
٦. يحتفظ الشخص اللامركزي بحقه في الطعن أمام القضاء الإداري في قرارات السلطة المركزية حين تتجاوز فيها حدود الوصاية الإدارية. بينما لا يملك المرؤوس في النظام المركزي مثل هذا الحق إزاء قرارات رئيسه المتعلقة بالعمل الذي يقوم به. ونشير هنا إلى أن السلطة اللامركزية تبقى مسؤولة عن الأعمال والقرارات الصادرة عنها، على الرغم من المصادقة عليها من قبل سلطة الوصاية. بيد أن مسؤوليتها تنتفي في حال اقتراف السلطة المركزية خطأ جسيماً أو إهمالاً فادحاً ألحق ضرراً بها أو بالغير.

سادساً: وظائف المجالس البلدية المنتخبة

إذا عدنا لقانون البلديات، الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، نجد أنه قد ميّز بين الأعمال التي هي من اختصاص المجلس البلدي وبين الأعمال التي هي من اختصاص رئيس البلدية:

١- فيما خص المجلس البلدي

بعد أن أناط القانون السلطة التقريرية بالمجلس البلدي، منح القانون لهذه السلطة صلاحيات واسعة، عندما اعتبر أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من

اختصاص المجلس البلدي (المادة ٤٧)، وهذا الواجب المفروض على المجلس البلدي في تحقيق المنفعة العامة في النطاق البلدي هو مبرر، وإلا فلما تنازلت الدولة عن بعض صلاحياتها إلى البلديات وأجازت لها جباية الضرائب والرسوم، ومنحتها جزءاً من سلطتها العامة وفوضتها سلطات الضابطة الإدارية في نطاقها الإقليمي، وأسمتها الإدارة الرسمية اللامركزية التي هي جزء من الإدارة العامة بمفهومها الحقوقي، كل ذلك لم يكن عبثاً، كما لم يكن فقط من أجل القيام ببعض الأشغال العامة، وإلا لكَفَّت المؤسسات العامة المتخصصة بالقيام بذلك، فمثلاً فإن مجلس الإنماء والإعمار قادر على القيام بمشاريع الطرق والصرف الصحي.. في كل مناطق لبنان.

وتقود هذه الاعتبارات إلى القول بأن على كل مجلس بلدي القيام بكل الأعمال والمشروعات التي تهتمُّ الأهالي المقيمين في النطاق البلدي، وقد توجد بعض المشروعات التي تفوق حدود إمكانيات البلدية ومواردها المالية فلا تتولاها كلها بنفسها، وإنما تعاونها في وضعها موضع التنفيذ أجهزة الحكومة المركزية بوزاراتها وخبراتها وإمكانياتها.

وهكذا كان إنشاء البلدية لهدفٍ سامٍ هو القيام بكلِّ عملٍ ذي طابعٍ عامٍ ويحقق المصلحة العامة في النطاق البلدي، ومن أجل ذلك جاء نص المادة ٤٧ مطلقاً لا يحده قيد أو يقُلِّص من مجاله أي عائق. فلماذا تنحصر إذ المهام البلدية بشؤون البنية التحتية، وتُهملُ المشاريع الحيوية والإنمائية التي يحتاجها فعلاً أبناء البلديات، وهي مشاريع لا عدَّ لها ولا حصر، وتختلف من بلديةٍ إلى أخرى تبعاً لواقع البلدية الجغرافي والاقتصادي ووفقاً للحاجات الحقيقية لأبناء لقرى الواقعة في النطاق البلدي.

وقد وُفِّر القانون للبلدية وسيلةً هامةً لتحقيق هذه المشاريع، وهي سلطة إصدار الأنظمة العامة، أي سلطة وضع قواعد عامة إلزامية تطبَّق في النطاق البلدي وتستطيع البلدية إجبار المواطنين على احترامها، وتعتبر هذه الأنظمة جزءاً أساسياً في مبدأ المشروعية وقاعدة التسلسل القانوني، فلا يمكن للأفراد وحتى للسلطات العامة أن تخالفها، طالما هي حيِّز التطبيق ولم يتم إلغاؤها أو تعديلها بالوسائل القانونية المناسبة. وقد نصّت على إلزامية هذه الأنظمة المادة ٤٨ من قانون البلديات بقولها: "تكون الأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدي".

أما سبب منح البلدية سلطة وضع الأنظمة التي لها صفة قانون بمعناه العام، فبالأكيد لم يكن ذلك من أجل أعمال البنى التحتية التي لا تحتاج إلى إصدار أنظمة خاصة للقيام بها، بل نجد أن حق إصدار الأنظمة (قوانين النطاق البلدي) له غايةً أخرى هدفها تسهيل تنفيذ المشاريع الإنمائية وتسيير الشؤون البلدية بصورة منتظمة ومتوافقة والأحكام العامة، ولا تنحصر هذه الأنظمة بقضايا السير أو النفايات أو غيره من قضايا الضبط الإداري التي تتعارف البلدية على

تنظيمها، بل تمتد لتشمل مختلف القضايا الاجتماعية والاقتصادية والصحية والتربوية والبيئية والسياحية والأمنية.. وغيرها من المواضيع الإنمائية التي يحتاجها القاطنون في النطاق البلدي. وإضافة إلى هذه الإجازة العامة بالقيام بكل ما هو لازم في النطاق البلدي، فقد ارتأى القانون تعداد بعض المواضيع التي يستطيع المجلس البلدي تنفيذها، وكان هذا التعداد بمثابة عينة لتعريف هذا المجلس على شمولية مهامه، وقد حرّضه القانون أيضاً على تنفيذ مشاريع غير منصوص عنها في هذه المواد. وأما هذا التعداد فجاء في المادتين ٤٩ و ٥٠ من قانون البلديات.

أ- الاختصاصات التي يتولاها المجلس البلدي، وفقاً للمادة ٤٩

نصّت المادة ٤٩ من قانون البلديات أن المجلس البلدي يستطيع أن يقوم على سبيل المثال لا الحصر بالمشاريع الإنمائية الآتية:

١. مشاريع البنى التحتية وتشمل: أعمال تجميل النطاق البلدي، والمحافظة على النظافة وتنفيذ مشاريع الصرف الصحي ومشاريع الإنارة وتأمين مياه الري والشفه.
٢. إنشاء الحدائق العامة والمنتزهات وتوسيع الطرق والمساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني.
٣. إنشاء الأسواق والمنتزهات و أماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات والمستوصفات والملاجئ والمكتبات والمسكن الشعبية والمغاسل والمجارير ومصارف النفايات وأمثالها.
٤. المساهمة في نفقات المدارس الرسمية، ومتابعة القطاع التعليمي في المدارس الخاصة والرسمية والمهنية، ومراقبة أساليب التعليم من أجل ضمان حسن تأدية هذا القطاع لوظيفته التعليمية، وإعداد تقارير بأي خللٍ أو تقصير سواءً أكان من الهيئة التعليمية أو في البرامج المقررة .
٥. تنظيم قطاع النقل داخل النطاق البلدي وتأمين وسائل تنقل المواطنين وتحديد تعرفه النقل بأنواعه. (ويدخل في إطار تنظيم قطاع النقل، حل أزمة السير التي تعاني منها مختلف البلديات، وخصوصاً مدينة بيروت، وتعود هذه الأزمة في جزءٍ أساسي منها إلى سماح البلدية في إنشاء الأبنية بدون مواقف سيارات، وتسوية المخالفات الناشئة عن تحويل المواقف الموجودة إلى مستودعات، وهذا ما أدى إلى تلاشي الأرصفة المعدة للمارة في الشوارع الداخلية، وتحولها إلى مواقف للسيارات).
٦. تقديم المساعدات الاجتماعية والطبية للمعوزين والمعاقين، ومساعدة النوادي والجمعيات والمساهمة في كافة النشاطات الصحية والاجتماعية والرياضية والثقافية... (ويبدو أن

المجالس البلدية قد تنازلت عن مهمة تقديم المساعدات الإجتماعية لصالح الجمعيات الخيرية، ولا نعلم أيضاً ما إذا كانت البلديات تقدّم مساعدات إلى هذه الجمعيات) ٧. إنشاء وتنظيم المرافق العامة البلدية، خصوصاً إذا ما كان هناك تقاعس أو إخفاق للمبادرة الفردية عن القيام بالعمل المطلوب مما لا يعود معه المجال لإثارة موضوع المزاحمة غير المشروعة. فالمرفق العام هو كل مشروع يتولى إدارته شخص عام ويحقق المنفعة العامة، فإذا كانت البلدية مثلاً خالية من معصرة زيتون وكانت نسبة كبيرة من سكان البلدة يعملون في مهنة زراعة الزيتون، فإن من واجب البلدية إنشاء معصرة وإدارتها. وإضافة إلى إنشاء المرافق العامة، يراقب المجلس البلدي سير المرافق العامة التابعة للإدارات العامة الأخرى، ويعد التقارير عن سير العمل فيها إلى الإدارات المعنية، فمثلاً يراقب المجلس البلدي مرفق الكهرباء ويطلع مؤسسة كهرباء لبنان على أي تقصير يحصل، أو يراقب قطاع النقل العام، ويطلع وزير الأشغال على أي مشاكل في هذا القطاع.

٨. المساهمة في نفقات المشاريع ذات النفع العام، ويعيدنا هذا النص إلى حالة اللاحصر الذي انتهجته هذه المادة، فقد جاءت إجازة الإنفاق على المشاريع العامة دون تحديد طبيعتها، واشترطت أن تهدف هذه المشاريع إلى تحقيق النفع العام. ونشير إلى أن هذه الفقرة مبررة، لأن حاجات البلديات ليست واحدة، فما تحتاجه بلدة هو بالتأكيد مغاير لما تحتاجه بلدة أخرى، فمثلاً إن البلديات التي يغلب فيها النشاط الزراعي تحتاج إلى اهتمام خاص بالقطاع الزراعي، وتنفيذ مشاريع تساهم في تطوير هذا القطاع وإنعاشه. بينما في البلديات التي يغلب فيها النشاط التجاري تحتاج إلى مشاريع ونشاطات تساهم في دفع العجلة الاقتصادية لهذا النشاط.

ب- الاختصاصات التي يتولاها المجلس البلدي، وفقاً للمادة ٥٠

لم يكتفِ المشتري بالإجازة العامة في تنفيذ المشاريع ذات المنفعة العامة، ولا بالتعداد الوارد في المادة ٤٩، بل زاد في التأكيد على ضرورة إشراك البلديات في تأمين كافة الخدمات التي يحتاجها المواطنين، فحضّ البلديات على العمل في سبيل الصالح العام عندما عدّد في المادة ٥٠ صوراً من المشاريع التي يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقتة أن يُنشئ أو يُدير بالذات أو بالواسطة أو يساهم أو يساعد في تنفيذها. فلم تقتصر هذه الإجازة التشريعية على الإدارة المباشرة للمشاريع، وإنما سمح أيضاً للبلدية بأن تساهم في تحقيق هذه المشاريع أو أن تكلف أشخاصاً من القانون الخاص بإدارتها، ومن هذه المشاريع:

١. إنشاء المدارس الرسمية ودور الحضانه والمدارس المهنية. (إن الاهتمام بالقضايا التعليمية يجب أن تكون في أولى اهتمام البلديات، وعليها أن تتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية التي تقدّم كل سنة الآف المنح الدراسية والمهنية للطلاب المحتاجين، وتغطي مساعداتها جميع المناطق اللبنانية).
٢. بناء المساكن الشعبية (ورغم إيلاء الإدارة المركزية مسألة الإسكان أهمية خاصة، وإبرام اتفاقيات بين المصارف والمؤسسة العامة للإسكان، ومع الحاجة الماسة إلى تنفيذ مشاريع المساكن الشعبية، لم نجد أي تعاون للبلديات في هذا المجال لا مع المؤسسة العامة للإسكان ولا مع الوزارات المختصة)
٣. إنشاء الحمامات والمغاسل العمومية والمساح.
٤. بناء المستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية. (إضافةً إلى ما تقدّمه وزارة الصحة والضمان الاجتماعي من خدمات طبية، إلا أننا لم نجد أي مستشفى قد بنته البلدية، وكذلك لم تقدم أي بلدية على تغطية تكاليف علاج مواطنيها على نفقتها الخاصة. وهنا نقترح أن تتقاضى البلدية رسماً إضافياً يسمى رسم الإستشفاء، وتتفق مردود هذا الرسم البلدي الجديد في تغطية تكاليف استشفاء مواطني النطاق البلدي)
٥. بناء المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي والأندية والملاعب وغيرها من المحال العمومية والرياضية والمؤسسات الاجتماعية والثقافية والفنية.
٦. تأمين وسائل النقل المحلية .
٧. إنشاء الأسواق العامة لبيع المأكولات وبردات حفظها وبيادر الغلال .

٣- اختصاصات رئيس البلدية

أ- الإختصاصات العامة

إضافة إلى مسؤولية رئيس البلدية (السلطة التنفيذية) في تنفيذ قرارات المجلس البلدي، وممارسة الشؤون الإدارية في البلدية من منح التراخيص وغيره..، فقد منحه المادة ٧٤ من قانون البلديات الإختصاصات الآتية في الحقل العام، وهي على سبيل المثال لا الحصر:

١. المحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة، ويتّم ذلك عبر منع كل ما من شأنه أن يمس الراحة والسلامة والصحة العامة، وفرض كل ما يلزم من تدابير للمحافظة على الراحة والصحة والسلامة العامة.
٢. تأمين شؤون السير وتسهيل التجول في الشوارع والساحات والطرق العمومية وكل ما يتعلق بالتنظيف والإنارة ورفع الأنقاض والأقذار.

٣. نقل الموتى وتنظيم سير الجنازات وتنظيم الدفن والمحافظة على النظام في المدافن وعلى حرمتها.

٤. اتخاذ كافة التدابير اللازمة لحماية صحة الأفراد والصحة العامة كالمراقبة الصحية على أماكن الاجتماعات والفنادق والبنسيونات ومنازل البغاء والمقاهي والمطاعم والأفران وحوانيت الحمامين والسمانين والحلاقين، وبشكلٍ عام على جميع الأماكن التي يتعاطى فيها تجارة أو صناعة المأكولات أو المشروبات والرعاية الصحية على الأشخاص المرتبطين بأية صفةٍ كانت بهذه المحلات . وكذلك الاهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين نقاوة وسلامة مواد الأكل المعدة للتجار.

٥. تأمين مصلحة المطافئ، والاهتمام باتخاذ وسائل الوقاية من الحريق، ومراقبة الأماكن التي تخزن فيها المواد الملتهبة والمحروقات (كمحطات الوقود) و الأمر باتخاذ وسائل الوقاية الواجبة عليها، والتصدي لمخاطر ارتفاع منسوب مياه الشتاء أو الأنهار.

٦. اتخاذ كافة التدابير الآلية للمحافظة على الآداب والحشمة العمومية.

٧. الاهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين صحة الوزن والكيل والقياس.

٨. اتخاذ كافة التدابير المتعلقة بحماية البيئة والمناظر الطبيعية والآثار التاريخية وصيانة الأشجار والأماكن المشجرة، ومنع التلوث.

٩. المحافظة على شؤون الأمن بواسطة الشرطة البلدية، التي تتمتع بصفة الضابطة العدلية، ويستطيع بصفته رئيساً للشرطة البلدية أن يباشر التحقيقات اللازمة في حال وقوع جريمة أو حادثة خطيرة بانتظار وصول الأجهزة القضائية المختصة.

ومن أجل حسن قيام رئيس البلدية بمهامه، فقد منحه المادة ٧٦ من قانون البلديات حق إصدار أنظمة بلدية في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه ويكون لهذه الأنظمة ضمن النطاق البلدي صفة الإلزام التي هي لشرائع الدولة وأنظمتها. يبقى الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية في مدينة بيروت هي بيد المحافظ، الذي يكون ملتزماً بتنفيذ مقررات المجلس البلدي لمدينة بيروت.

ب- اختصاصات رئيس البلدية في مجال الضابطة الإدارية

إن أهم اختصاصات البلدية، فهو الاختصاص الذي منحه إياها النظام في مجال الضابطة الإدارية، حيث نصت المادة الخامسة على اختصاصات البلدية في مجال والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة، وإن كان ممارسة البلدية لهذا الاختصاص هو مبدأ عام لا يحتاج إلى نص.

I- أغراض الضبط الإداري

تتخصر أغراض الضبط الإداري بمفهومه الشامل، في المحافظة على النظام العام في الدولة وصيانتها، وينصرف مدلول النظام العام في هذا الخصوص على الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة. وعليه، فإن من حق سلطات الضابطة الإدارية العامة اتخاذ كافة التدابير التي تتعلق بأحد هذه المواضيع الثلاثة. فبهدف ضمان احترام السكينة العامة يعود لهذه السلطات صلاحية مكافحة الضجيج ، كما يمكنها أن تتحرك لتمنع وقوع الحوادث (أو احتمال وقوعها) والتي من شأنها إلحاق الضرر بالأشخاص أو الأموال، وتنظيم المرور وغير ذلك من الأمور التي تعرّض الأمن العام في الدولة للخطر. وأخيراً، يقع على عاتق هذه السلطات موجب القيام بمنع ما قد يكون سبباً للمساس بالصحة العامة فتتخذ ما يلزم من الإجراءات التي تساعد على الوقاية من الأوبئة ومن مختلف أشكال التلوث بغية الحفاظ على الصحة العامة.

وهناك عنصر رابع من عناصر النظام العام، هو المحافظة على الآداب العامة وللوقوف عند حقيقة هذه الظاهرة لا بد من التمييز بين مبدأ احترام الآداب العامة كظاهرة مادية بحتة وبين إرساء قواعد لنظام أخلاقي عام. وفي الواقع، فإن سلطات الضابطة الإدارية تتحصّر مهمتها في حماية وصيانة النظام العام في الدولة، وهذا ما يتيح لها التصدي لمختلف أشكال البلبلّة المعنوية التي بانعكاسها على الأمن، السكينة والصحة العامة تصبح ظاهرة غير سليمة سرعان ما تتحول إلى باعث على الفوضى المادية. وفي فرنسا أقرّ القضاء الإداري، صحة ومشروعية قيام رئيس البلدية بمنع عرض فيلم سينمائي، أو حتى منع إلصاق بعض الإعلانات، لا بسبب إساءتهما للآداب العامة، وإنما لما قد يثيراه من اضطرابات مادية خطيرة على الصعيد المحلي.

ويسمح مبدأ احترام الآداب العامة لسلطات الشرطة الإدارية العامة بالتصدي للاضطرابات المعنوية الصرفة لأنها وإن انعدمت تأثيراتها من الناحية المادية البحتة إلا أنه يتولّد عنها صدمة تسيء وبشكل كبير إلى الشعور الوطني العام. وعليه، فإن مبدأ احترام الآداب العامة يفرض اتّباع تقاليد معينة في سلوك الفرد العام من دون أن يتعدى ذلك إلى التدخل في خصوصيته أو في سلوكه الخاص. إن وظيفة الآداب العامة هي المساهمة في الحفاظ على السلم الاجتماعي. وفي سبيل التشديد على هذا التوجه حرص القاضي الإداري على تعريف السلوك العام بأنه الحد الأدنى من الأفكار الأخلاقية والأدبية التي يجب أن يتحلّى بها المواطن العادي في وقت معين. فالشعور الجماعي العام هو الذي يتبنى إذاً هذا السلوك وليس القاضي، وهو أيضاً الذي يجعله يتطور وفقاً لمبادئ وقيم معينة. وبسبب هذه القيم الأخلاقية التي كانت سائدة عام ١٩٣٠ أعطى

مجلس الدولة الفرنسي الحق لرئيس بلدية بمنع الذين يمارسون السباحة من خلع ملابسهم وارتدائها ثانية على الشواطئ والصخور، أو حتى التجول بألبسة السباحة في الشوارع والأماكن العامة. واستناداً إلى هذا التحليل فإنه يعود للبلدية أن تتخذ تدبير الضبط الإداري للمحافظة على الآداب والأخلاق والعادات المتقنة وأحكام الشريعة الإسلامية، ويحق لها منع وقمع وضبط وتنظيم تصرفات ونشاطات الأفراد المقيمين في النطاق البلدي لتكون متوافقة والآداب الإسلامية.

II- الطابع السلطوي للضابطة الإدارية

يتجسد الطابع السلطوي للضابطة الإدارية من خلال مجموعة من التدابير الإكراهية الملزمة التي تطال معظم مرافق الحياة العامة في النطاق البلدي، وبالتالي، فقد تتخذ طابع تنظيم بعض النشاطات أو منع بعضه الآخر. وهذا الطابع الإكراهي لتدابير الضابطة الإدارية التي تتخذ وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، يكون إما بشكل تدابير تنظيمية أم فردية.

وتلتزم سلطة الضابطة الإدارية باحترام الأنظمة واللوائح التنفيذية التي تعلوها، والمبادئ المستمدة منها، فلا يحق لها إخضاع الحريات العامة لنظام الإذن أو التصريح المسبق، إذا لم يكن منصوص عنها صراحة بالأنظمة المرعية الإجراء، لأنه وفقاً للمبادئ القانونية العامة المتعارف عليها يعود للمشرع وحده حرية إخضاع ممارسة إحدى الحريات العامة لنظام الإذن أو التصريح المسبق.

ولكن قد تدفع مقتضيات النظام العام في بعض الأحيان سلطات الضابطة الإدارية بالتضييق على ممارسة إحدى الحريات العامة أو حتى القيام بمنعها. ويقر الاجتهاد الإداري مثل هذا النوع من الممارسات شريطة أن تتم في حالة الضرورة القصوى فقط، ومن أجل المحافظة على النظام العام.

كما يحظر على البلدية فرض موانع عامة ومطلقة، حيث رفض الاجتهاد الإداري في فرنسا على الدوام إضفاء طابع المشروعية على هذا النوع من التدابير. ويعود سبب التحفظ هذا لعاملين اثنين: عدم توافق المنع العام والمطلق مع مقتضيات النظام العام. والعامل الثاني، وهو الأكثر فعالية لأنه يستند إلى الاستنتاج القائل بأن المنع العام والمطلق يفضيان حتماً إلى شل ممارسة حرية عامة. وفي الواقع لا ينبغي القبول بمثل هذا الأمر إلا بكثير من الحذر.

تجدر الإشارة إلى أنه قد يحدث أن يعتبر قرار المنع صحيحاً من الناحية القانونية في بعض الأحيان، وذلك على الرغم من طابعه العام المطلق. وهذا ما يظهر في حالات نادرة يستحيل معها الحفاظ على النظام العام بتدابير أقل صرامة وإلزاماً. وبالفعل، فقد اعتبرت متوافقة مع

متطلبات الأمن العام: المنع المطلق لإيقاف السيارات في أحد الشوارع، أو مرور سيارة في شارع خطر للغاية.

وإذا لم يكن باستطاعة سلطات الضابطة الإدارية القيام بما تريد دون حسيب أو رقيب، فإنها لا تستطيع أيضاً البقاء مكتوفة الأيدي أمام الأخطار التي قد تهدد الأمن والسلام الاجتماعي. وفي هذا السياق، فإنه وإزاء أخطار متنوعة ومختلفة يتوجب على هذه السلطات أن تستخدم جميع صلاحياتها للحؤول دون توسّعها أو انتشارها.

سادساً: الاتحادات البلدية

اتحاد البلديات هو بنظري، أوسع نطاقاً من اللامركزية الإدارية المنصوص في وثيقة الطائف، التي وضعت السقف الأعلى للامركزية بالقضاء، أما اتحاد البلديات، فيمكن أن يتوسع ويمتد في أكثر من قضاء بل ويمكن -من الناحية النظرية- أن يصل لحدود محافظة. وفي لبنان وعلى أثر الانتخابات البلدية الأخيرة التي جرت في العام ٢٠٠٤ فقد تشكل في لبنان ٩٠٣ بلديات، اندمج منها نحو أكثر من ٢٠٠ بلدية في ٢٥ اتحاد بلدي. والتجربة متاحة أمام الجميع بحيث يمكن لبلدية أن تضمّ إلى اتحاد قائم، أو يمكن لعدة بلديات أن تقرر تشكيل اتحاد بلدي فيما بينها.

وقد أفرد قانون البلديات فصلاً خاصاً للإتحادات البلدية. فعرفّ **اتحاد البلديات بأنه يتألف** من عدد من البلديات، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون.

وهو ينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، وذلك إما بمبادرة منه وإما بناء على طلب البلديات

أما أهم اختصاص الاتحاد البلدي فهي تنفيذ المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة التي تستفيد منها جميع البلديات الأعضاء أو بعضها أو التي تشمل نطاق أكثر من اتحاد واحد سواء كانت هذه المشاريع قائمة أو مرتقبة، كالطرق والمجارير والنفايات والمسالخ والإطفاء وتنظيم المواصلات والتعاونيات والأسواق الشعبية وخلافها.

والهام أن القانون حصّن قرارات مجلس الاتحاد بأن منحها صفة الإلزام القانوني للبلديات الأعضاء. وتنفذ كرهاً إذا لم تنفذها البلدية طوعاً.

ومن الناحية المالية يستفيد الاتحاد البلدي من مساهمة الدولة في موازنة الاتحاد على ان تدرج المبالغ المخصصة لذلك سنويا في الموازنة العامة. توزع الأموال بين الاتحادات بقرار من وزير

الداخلية وتخصص لوضع دراسات أو تنفيذ مشاريع مشتركة أنجزت دراستها ولإنعاش المناطق وخاصة الريفية منها.

سابعاً: خاتمة

أثبت الواقع الفعلي للعمل البلدي في لبنان، أن معظم البلديات، باستثناء بلديات المدن والقرى السياحية، كبلدية برمان وبيت مري وعاليه وبيت الدين ذات المردود المالي الكبير، والتي يتباهى بالمنافسة على عضويتها أشخاص ذوي كفاءة، فإن معظم البلديات الأخرى في لبنان تعيش في ظلّ واقعٍ مأساوي، ولم تكن تقوم بواجباتها بصورة كاملة، حيث استخلص الباحثون في الشأن البلدي الحقائق التالية:

- عجز البلديات عن خلق دورة اقتصادية بلدية ذات شأن وانخفاض مستوى مساهمة البلديات في الانفاق الوطني العام. سواءً في قطاع التعليم أو الخدمات وفي قطاع الاسكان وانباء المناطق وفي نفقات الاسعاف العاموفي قطاع النقل والمواصلات .

- اختلال الموازنة البلدية فيما بين حجم الإيراد المتوقع وحجم الانفاق. وهذا ما أفرز نتائج سلبية المباشرة على سياسة التنمية الخدماتية والانمائية الشاملة.

- عجز المجلس البلدي عن استيعاب المجال البلدي وعدم امتلاكه لرؤية او خطة تستجيب لحاجات التنمية والتطوير المستمرين.

- عدم تمتع اكثرية اعضاء المجالس البلدية الكفاءة الادارية، هذا عدا عن انشغالهم بالمناكفات السياسية والحزبية على حساب الصالح العام البلدي.

- عدم التزام الدولة والمصالح والمؤسسات المستقلة دفع المتوجبات المالية للبلديات، بل عملت عكس ذلك حيث اقتطعت قسم كبير من هذه الواردات وأنفقتها في مطارح أخرى. أهمها شركة سوكلين للتنظيفات، ولتسديد الرسوم المدرسية لكل مراحل التعليم الاساسي.

- هيمنة الذهنية الزبائنية، وهي علاقة الاستنزام لزعامات سلطوية نافذة كانت تعيد انتاج سلطتها باستمرار مقابل بعض الخدمات الهامشية التي توفرها لافراد او لجماعات عائلية او مذهبية او فئوية سياسية تابعة لها.

- جهل المواطنين بحقوقهم وواجباتهم المنصوص عنها في قانون البلديات، رغم الثغر العديدة التي تعتريه، فانه كثافة قانونية ما زال بعيدا عن ثقافة الناس، فلا يعرف المواطنين ماذا يحق لهم مطالبة البلدية بإنجازه.

- انعدام دور البلدية في تدعيم المجتمع المدني، فالاداء البلدي يكاد يسير في عكس ما هو مطلوب منه. فما زالت تتحكم في العمل البلدي النزعة العصبية المهيمنة حيث تسعى العائلة الفائزة على تسخير السلطة المحلية لخدمة مصالحها الانتخابية .

- الرقابة الخائفة التي تمارسها الإدارة المركزية على البلديات، والتي كان ينجم عنها المزيد من التعقيد والارباك في العمل البلدي، وبالتالي الى المزيد من الابطاء على الصعيد التنموي.

- صغر حجم البلديات بالنسبة لما ينتظر أن تقوم به من خدمات وما أنيطت به من صلاحيات ومسؤوليات. وهذا ما انعكس الموارد المالية البلدية، بحيث أن الكثير منها لا يستطيع أن يتحمل عبء راتب موظف واحد.

ورغم هذه العيوب والانتقادات التي تثار ضد نظام اللامركزية في لبنان المتمثل بالبلدية، فإنها انتقادات لا تصيب جوهر هذا النظام بقدر ما تصيب سوء تطبيقه. وهي تفقد الكثير من قيمتها إذا ما فهمت اللامركزية على حقيقتها ومورست كما ينبغي لها وفي الحدود التي ترسم لها. فإذا لم تكن اللامركزية الإدارية حلاً سهلاً ولا يجوز بالتالي تبنيه من دون دراسة للامكانيات المتاحة والقدرات المتوافرة، فإنها تبقى وسيلة من الوسائل لتحقيق إدارة سليمة للبلاد، عبر توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية واللامركزية. هذا ما دفع معظم الدول لاعتمادها لأنها بمثابة صدى لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها وفقاً لمبادئ الديمقراطية التي غزت الأفكار والعقول في العصر الحديث.