



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسيّة والإداريّة
العمادة

الدور التّرمويّ لمحافظة لبنان الجنوبيّ

"تقرير حول أعمال التدريب في محافظة لبنان الجنوبيّ في المدّة الزمنيّة الواقعة

بين 17 تشرين الثاني 2017 و 17 كانون الثاني 2018

أعدّ لنيل شهادة الماستر المهنيّ في العلوم السياسيّة - قسم التخطيط والإدارة"

إعداد الطالبة تمرّدان عباس

لجنة المناقشة

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور علي أحمد خليفة

عضواً

أستاذ مساعد

الدكتور عصام نديم مبارك

عضواً

أستاذ

الدكتور طوني جورج عطّله

2019

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة، وهي تعبر
عن رأي صاحبها فحسب.

الإهداء

إلى روح أبي.... إلى النسيم العبق.... إلى الذكر الطيب

إلى قدوتي في الحياة.... أمي الحبيبة

إلى زخمي وسندي.... زوجي حبيبي

إلى أولادي ثمرة فؤادي عبد الهادي ومن تحمله أحشائي

إلى كل قارئ عسى أن نزرع علماً نافعاً

آملة أن أكون قد ساهمت ولو بالقليل القليل من المعرفة الجيدة

الشكر والتقدير

ما كانت هذه الرسالة لتتجزر على ما جاءت عليه لولا متابعة وإرشاد وتوجيه ورصد ملاحظات قيّمة، زودني بها أستاذنا المشرف عليها الدكتور الكريم علي خليفة. فلا أخفي الأوقات العديدة التي كان يصيبيني بها إحباط جرّاء الخوف الدائم من عدم إنجاز رسالتي هذه على النحو المطلوب، فكان أستاذنا العزيز دكتور علي خليفة يبذل الجهد متمحّصاً في أسطر الرسالة بارزاً لي نقاط الضعف قبل نقاط القوّة، لكي أقدم محتوى جيّد يستفاد به على النحو المطلوب من الهدف التعليمي لرسالتنا هذه. فكلّي شكر وإمتنان.....

كما أخصّ بالشكر والتقدير جميع موظفي محافظة لبنان الجنوبي فرداً فرداً، فلم يتوان أي منهم عن تقديم المساعدة قدر المستطاع، بما لا يتجاوز الحدّ القانوني، عبر تزويدي بمعلومات مطلوبة لإستكمال بحثنا هذا.

المحتويات

الإهداء	
الشكر والتقدير	
المقدمة	
القسم الأول	ماهية المنطلقات وحيثيات التدريب في محافظة لبنان الجنوبي
المبحث الأول	اللاحصرية الإدارية في لبنان وطبيعة عمل محافظة لبنان الجنوبي
النبذة الأولى	السياق التاريخي لنشوء اللاحصرية في لبنان
أولاً	أشكال اللاحصرية الإدارية في مرحلة الانتداب
ثانياً	أنماط اللاحصرية الإدارية في مرحلة الاستقلال
ثالثاً	مرحلة الطائف (وثيقة الوفاق الوطني) ومستلزمات التطوير
النبذة الثانية	واقع محافظة لبنان الجنوبي وطبيعة التدريب والمشكلات التي واجهتها
أولاً	مكونات الجهاز الإداري والأجهزة المساعدة في محافظة لبنان الجنوبي
ثانياً	المقابلات المنفّذة خلال العمل التدريبي والبحثي
ثالثاً	المستندات والتقارير والمراسلات المتوفرة في التدريب
رابعاً	طبيعة ونوعية مشاريع التنمية للقرى التي ليس فيها بلديات/ نماذج
خامساً	التسهيلات المتوفرة والصعوبات والمعوقات خلال فترة التدريب
سادساً	مدّة التدريب
سابعاً	المسؤول عن التدريب ومكان التدريب في المحافظة
المبحث الثاني	الأعمال المنفّذة خلال فترة التدريب والفائدة المرجّوة
النبذة الأولى	المعرفة المكتسبة حول آلية سير المعاملات في محافظة لبنان الجنوبي/ عرض نماذج
أولاً	مراسلات بيّنة/ كتاب مرسل من وزارة الاقتصاد والتجارة
ثانياً	ملفات استدلالية/ ملف تراكم النفايات الطبية في محيط محطة صرف الصحي في قضاء "X"

ثالثاً	نشاطات منقّدة/ قيام بلدية بأعمال مخالفة لشروط السلامة البيئية
النبذة الثانية	المشاركة في الأنشطة والبرامج
القسم الثاني	صلاحيات محافظة لبنان الجنوبي والآليات المنشأة والمستحدثة المنقّدة للتدخّلات التنموية
المبحث الأول	مهام المحافظة وماهية ارتباطها بالسلطة المركزية والوحدات الإقليمية والبلديات
النبذة الأولى	الصلاحيات التسلسلية للمحافظة مع السلطة المركزية والوحدات الإقليمية
أولاً	طبيعة الارتباط بالسلطة المركزية
ثانياً	تصنيف العلاقة مع الوحدات الإقليمية
النبذة الثانية	طرق الرقابة التي تمارسها المحافظة على البلديات
أولاً	الرقابة على القرارات البلدية
ثانياً	الصلاحيات الإنتخابية
ثالثاً	الاستجواب البلدي
المبحث الثاني	إدارات الشراكة التنموية وتحديات الأهداف
النبذة الأولى	إدارة الكوارث والأزمات وتكريس الحقوق
أولاً	ادارة الكوارث والازمات في المحافظات
ثانياً	وحدة حماية حقوق الطفل والمرأة في محافظة الجنوب
النبذة الثانية	مجالس المحافظات والأقضية
أولاً	مجالس المحافظات
ثانياً	مجالس الاقضية
النبذة الثالثة	دور محافظة الجنوب في القرى التي ليس لديها بلديات وواقع التأثير التنموي
أولاً	آلية تنفيذ المشاريع الانمائية في القرى التي ليس فيها بلديات
ثانياً	محافظة لبنان الجنوبي والمشاريع الانمائية في القرى (دراسة استبائية)
الخاتمة	
المراجع والمصادر	

الملاحق

الفهرس

المقدمة

إنّ نظام اللاحصريّة الإداريّة في لبنان، منذ تشكيل وتأسيس النظم الإداريّة الأولى، أيام إنشاء دولة لبنان الكبير، الذي هو أحد السبل الهادفة إلى تطوير التنظيم الإداري اللبناني، قد أخذ موقعه العملي في هذا التنظيم بعد الاستقلال من خلال إصدار ثلاثة قوانين تشريعيّة تناولت تنظيم المحافظات والأقضية، شكّلت النواة الفعلية للاحصريّة الإداريّة في لبنان، المتمثلة بالمرسوم الاشتراعي رقم 18 الصادر في 1953/1/12، والمرسوم الاشتراعي رقم 11 تاريخ 1954/12/19، والمرسوم الاشتراعي رقم 116 الصادر في 1959/6/12.

لقد أمّنت هذه التشريعات الانطلاقة الأولى للاحصريّة الإداريّة، التي ساهمت في تطوير مبدأ إصلاح الإدارة اللبنانيّة، عبر التخفيف من هيمنة السلطة المركزيّة، التي تمّ اعتمادها أبان الحكم العثماني في لبنان وتماشى معه الانتداب الفرنسي، خصوصاً وأنّ تركيز جميع الصلاحيات التنظيمية لشؤون البلاد في يد السلطة المركزيّة قد بات يشكّل أحد العوائق الأساسية المانعة لتنفيذ المشاريع التنموية في المناطق اللبنانيّة كافّة، خصوصاً مع تنامي الحاجات المناطقيّة وتعدّدها وتشعبها التي لم تستطع السلطة المركزيّة معها تلبيةها بشكلٍ فعّال. فالتمية المناطقيّة اليوم أصبحت تعتمد بشكل أساسي على الطاقات التي توّظفها السلطة المركزيّة في المناطق في سبيل تحقيق مطالبها وتوقعاتها التنموية.

من هنا بدأ البحث في الصلاحيات والمهام التي أوكلتها التشريعات الآنفة الذكر للمحافظات الإداريّة التي هي اليوم ثماني محافظات هي: محافظة بيروت، محافظة لبنان الشمالي، محافظة بعلبك الهرمل، محافظة البقاع، محافظة النبطية، محافظة عكار، محافظة جبل لبنان، ومحافظة لبنان الجنوبي، أضيف لها محافظة تاسعة هي محافظة جبيل كسرون، أقرّ إنشائها المجلس النيابي بالقانون رقم 50 الصادر بتاريخ 2017/9/7¹، دون أن تصدر الحكومة مراسيمها التنفيذية لتكريس وجودها الفعلي.

إن هذه المحافظات التي أوكلتها التشريعات اللبنانيّة تمثيل الدولة في المناطق مزودةً بصلاحيات اللاحصريّة الإداريّة أو عدم التمرکز الإداري، بغية تلبية حاجات المناطق التنموية، كانت الرهان الذي أراده المشرّع لسدّ الثغرات والفجوات التي ظهرت نتيجة تطبيق المركزيّة الإداريّة أو التمرکز الإداري لمؤسسات الدولة في العاصمة.

¹ - القانون رقم 50 الصادر بتاريخ 2017/9/7، إنشاء محافظة جديدة في جبل لبنان (محافظة جبيل كسرون)، الجريدة الرسمية، 2017، العدد 41.

وبحجم التطلعات للدور التنموي لمحافظة لبنان الجنوبي، كان الرهان على اختياري عنواناً مفصلياً للتدريب والبحث، باعتباره يصلح في الإدارة المقارنة في غيرها من المحافظات الأخرى، ويصحّ على غيرها ما ينطبق عليها.

أولاً - الإشكاليات

إنّ الإشكالية الأساس التي تتبلور من خلال بحث "الدور التنموي لمحافظة لبنان الجنوبي"، تكمن في الدور الذي تلعبه وطبيعته وقدرتها على تحقيق الغايات والأهداف المرسومة لها، في ظل تنامي المشكلات وتزايد الحاجات، لا سيما مع التحوّل الكبير الذي أصاب دور الدولة ووضعها في مواجهة التحديات التنموية بعناوينها المتعدّدة، المتأثّية نتيجة التزام لبنان إتباع سياسات تنموية تتماشى مع تطور المفهوم دولياً، ومأسسته، ودخول المنظمات الدولية داعماً ومسانداً ومحفزاً لتحقيق مضامين الاتفاقيات والقرارات والتوصيات التي صدرت وتصدر من خلال المؤتمرات الدولية التي يشارك فيها. وهي مسألة تقع على عاتق أطراف العملية التنموية الدولي والوطني والأهلي والمحلي الرسمي والخاص، وتلعب فيها الدولة الدور الأساسي المسؤول لجهة التخطيط والتنسيق والتنفيذ.

إنّ تلك المسؤوليات التي تجاوزت حدود الأطر لبلوغ الغايات تترك تحديات على محافظة لبنان الجنوبي، تتجاوز حجم الأعمال الإدارية الروتينية إلى دخول الميدان التنموي، وتضع المحافظة في المركز المحوري التي تتقاطع عليه سياسات الدولة العامة والوزارات والإدارات الرسمية ومؤسسات الدولة اللامركزية الإقليمية الإدارية، ببلدياتها واتحادات بلدياتها، واللامركزية الإدارية بمؤسساتها العامة، وهيئات المجتمع الدولي والمدني والأهلي والمحلي.

وبالتالي، فإنّ ذلك يطرح حجم الصعوبات والمعوقات الإدارية التي تعترض تحقيق الأهداف التي تعمل عليها محافظة لبنان الجنوبي، والمشاكل المتعددة التي تواجهها على غير صعيد. والسؤال الأساسي الذي يطرح حول ما هي مدى قدرة المحافظة في تنفيذ سياسات الدولة التنموية على مساحة واسعة، تتشكّل من أفضية ومدن وبلدات؟ والذي يطرح من خلاله إشكاليات فرعية أخرى متعدّدة، تشكّل تحدياً للنظم والآليات المعتمدة في تحقيق النتائج المرجوة، تكشف من خلال عملنا في التعمّق بها ورصد المتغيرات حولها وبها، ومنها ما يطرح في إطار التساؤلات التالية:

- ما هو طبيعة الدور التنموي الذي تضطلع به محافظة لبنان الجنوبي، في إطار المهام الموكلة

إليها؟

- ما هي الأطر التي تحكم العلاقة بين محافظة لبنان الجنوبي والسلطة المركزية، فضلاً عن الوحدات الإقليمية التابعة للوزارات والبلديات العاملة ضمن نطاقها بعناوينها المتعدّدة؟
- هل تتعدّى علاقة المحافظة بالبلديات الحدود الرقابية التي رسمها القانون، أم تتجاوز تلك الحدود لتدخل في إطار الحلول بما تحتوي عليه هذه المسؤولية؟ وما هو دورها في البلديات التي ليس فيها بلديات؟
- ما هو دور المحافظة في المشاريع الإنمائية التي ترسمها وتنفّذها المنظّمات الدولية، وهل تخدم تلك المنظمات وجود عجلة تنموية دائمة في المناطق، في غياب تفعيل مجالس المحافظات كما مجالس الأفضية، كأداة تخطيطية رسمها إتفاق الطائف؟
- أسئلة نطرحها بأساليب إشكالية، وبمضامين تبحث عن أجوبة لها برؤية المشرّع وحلم المواطن وواقع التجربة ونجاحاتها وإخفاقاتها.

ثانياً - أهمية الموضوع وأسباب اختياره

إنّ البحث يستمد أهميته من كونه يسلط الضوء على إدارة مركزية لاحصرية هي محافظة لبنان الجنوبي، والدور الذي تلعبه تلك المحافظة في التنمية ضمن نطاقها الجغرافي.

ولما كانت التنمية المناطقية هي السبيل لتطوّر المجتمعات، كان للبحث هذا أن يكتسب أهمية كبيرة لما للتنمية من دور كبير في ركوب الدول لموجات التقدّم والازدهار، ولكوني أيضاً طالبة علوم سياسية تبحث في الإدارة والتخطيط لرسم وتنفيذ السياسات العامّة والجزئية.

لقد جاء اختيار الموضوع استكشافاً للدور لما كانت التنمية هي الأساس في وضع الخطط الوطنية لجميع الدول بما فيها لبنان، واستشراً لما هو مطلوب، باعتبار أن هذه المحافظة بما تمثله من لاحصرية إدارية تمثّل الإدارة المركزية في لبنان الجنوبي وخطتها التنموية، بكل ما تعنيه كلمة تمثيل. فالممثل يجب أن يعكس صورة حقيقية للممثل في إطار من الترابط العضوي والموضوعي، المؤسّس على طبيعة ارتباط هذه الإدارة التسلسلية بالسلطة المركزية، وتجسيدا لصورتها المركزية من خلال الوحدات الإقليمية، المنوط بها تحقيق مهام كل وزارة وإدارة ومؤسسة عامة رسمية في نطاق جغرافي محدد، ومرجعية المحافظ وصلاحياتها عنها وتجاهها وموقعه في التنظيم الإداري للدولة.

ثالثاً - الأهداف

لما كانت التنمية من الأهداف الرئيسية التي تشملها الدولة في سياساتها العامة وخطتها الوطنية، وتنفيذها عبر إدارتها العامة، بغية تحقيق التقدّم المطلوب للدولة وتأمين تطورها المنشود، كان موضوع البحث

على علاقة وطيدة ومهمّة مع الأهداف لتبيان المسؤوليات ورصد النتائج، وأساسية مع الاختصاص الذي أعمل لأجله في الإدارة والتخطيط الاستراتيجي.

وبالتالي، فإنّ تأطير التدريب الذي عملت له وعليه في المحافظة، وتحديدًا غاياته وجعله بحجم تقرير، قد لا يتناسب مع الموضوع. ولذلك عملت منذ البداية على اكتساب المهارات العملية في دوائر محافظة لبنان الجنوبي وتبيّنت كيفية وآلية عملها، وتوسعت بمداركي للوصول إلى دراسة ماهية التدخّلات والتحدّيات التي تواجهها المحافظة في سبيل تحقيق الغايات التنموية المنشودة.

وينبثق من هذا الهدف العام مجموعة من الأهداف يمكن إيجازها بالآتي:

- دراسة نظرية حول تنظيم محافظة لبنان الجنوبي.
- دراسة الواقع الإداري للمحافظة.
- دراسة الأدوار التنموية ومؤشراتها من خلال المهام المتعدّدة.
- تحديد المعوقات الإدارية التي تواجه فعالية تحقيق هذه المهام.
- تقديم مجموعة من الاقتراحات لتعزيز فعالية الدور المطلوب.

رابعاً - أسئلة التقرير

قد يطرح البعض التساؤلات عن الجدوى من طرح أسئلة في هذا السياق، لكن عنوان البحث دفعني إلى ذلك بغية الحصول على الإجابات الوافية، ومنها:

- هل لمحافظة لبنان الجنوبي دوراً تنموياً خاصاً بها خارج إطار الأدوار المرسومة لأطراف العملية التنموية في النطاق الجغرافي لها؟
- هل هناك جهاز إداري متخصص بالتنمية يقوم بالتخطيط والتوجيه والإشراف والإرشاد؟
- هل هناك معوقات إدارية ولوجستية تقف أمام تحقيق هذا الدور؟
- هل تستطيع المحافظة أن تلبّي الاحتياجات المطلوبة؟
- هل للمحافظة سلطة مؤثرة على الوحدات الإقليمية والبلديات لتوجيه التنمية في إطار الرؤية التي تراها مناسبة؟

خامساً - الفرضيات

هناك مجموعة من الفرضيات التي تم اختيارها في هذا المجال، وهي أن:

- السلطة المركزية تفرض علاقة تنسيق بين المحافظات وأجهزة الوزارات الإقليمية في نطاقها، لما لهذه العلاقة من تأثير على الصالح العام وتلبية حاجاته.
- الشخصية المعنوية للبلديات لا تمنع من ممارسة المحافظات لدور تنموي في نطاقاتها.
- عدم وجود وضع قانوني للقرى التي ليس فيها بلديات، يتيح للمحافظات تجاوز خطوط التنمية المناطقية.
- إنعدام وجود مجالس المحافظات كما مجالس الأضية، كأجهزة تخطيط ترسم تنفيذ الخطوط التنموية العامة في الوطن، يحول دون وجود دور للمحافظات كأداة تنموية في المناطق.

سادساً- المناهج المعتمدة

لقد سعت جاهدة للعمل على معالجة الموضوع من الناحية الإدارية، بالاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي، الذي يقوم على وصف الظاهرة موضوع الدراسة، بحيث يصفها وصفاً دقيقاً محدداً أبعادها المتعددة، ويحللها بأسلوب علمي منطقي يستجيب لمتطلبات البحث العلمي. كما اعتمدنا على المنهج الكمي من خلال توزيع استبيان على مجموعة قرى لا بلديات فيها، والذي تم من خلال لقاءات منظمّة مع مختيرها، بحيث تم اختبار الفرضيات وفق التحليل الوصفي، باستخدام النسب المئوية والوسط الحسابي. وارتكزت الإجابات على مقياس "ليكرت" ما بين الموافقة وعدمها.

كذلك اعتمدنا على الدراسة النوعية من خلال مجموعة من المقابلات مع المسؤولين في المؤسسة وعدد من النشاطات المشارك بها لتبيان واقع الدائرة والمعوقات التي تعزز أداءها.

سابعاً- الحدود المكانية والزمانية

لقد فرضت طبيعة التدريب الحدود المكانية للبحث في مبنى محافظة لبنان الجنوبي- صيدا، وبالأخص دوائر مقرّ المحافظة ومكاتبها، وكانت المدّة الزمنية هي مدّة التدريب البالغة حوالي شهرين من تاريخ 17 تشرين الثاني 2017 ولغاية 17 كانون الثاني 2018.

ثامناً- الصعوبات والمعوقات التي واجهت تنفيذ التدريب وكتابة التقرير

لا أنف وجود العديد من الصعوبات التي واجهت الإعداد للتقرير المطروح، حيث كان أولها عدم تعيين المحافظة لمسؤول مباشر عن التدريب، وما له ذلك من دور ينتج عنه صعوبة في الوصول للمعلومات

والوثائق القانونية التي تخدم التقرير، بيد أنني في الواجهة المقابلة لا أنفِ التعاون الكبير الذي قدّمه لنا موظفو المحافظة للوصول الى نتائج مثمرة. فضلاً عن صعوبة واجهتنا في الحصول على أحد الملفات الرسمية، والتي تعيّن أخذ موافقة المحافظ المباشرة، الذي أحالنا إلى موظف رسمي في مجلس الوزراء لأخذ موافقة حاسمة، كون الملف يحوي خطة وطنية لمحافظة الجنوب للإستجابة للأزمات والكوارث، وما يحمل معه هذا الملف نوع من الخصوصية الرسمية، إلى أن حصلنا أخيراً على موافقة نشر ملخص الخطة الذي يحوي الخطوات الرئيسية للإستجابة للأزمات والكوارث الطبيعية في محافظة الجنوب.

تاسعاً - أقسام البحث

انطلاقاً ممّا تقدّم، وبغية تأمين الغاية المنشودة اعتمدت في معالجة البحث/ الرسالة وفق المنهجية المطلوبة، وذلك في قسمين:

القسم الأوّل، المعنون ب: **ماهية المنطلقات وحيثيات التدريب في محافظة لبنان الجنوبي**، الذي يتضمّن وصفاً شاملاً حول أعمال التدريب العملية التي أجريتها في المحافظة، من وصفاً للمحافظة مكان التدريب، شاملة للتطور التاريخي لواقع تنظيم المحافظات الإداري، فضلاً عن تكوين المحافظة الإداري من جهاز إداري وأجهزة مساعدة، بالإضافة الى مجريات التدريب العملية، ومن خلال المستندات والتقارير المحصّلة كما التسهيلات والصعوبات المعترضة، وصولاً إلى الأعمال المنقّدة خلال فترة التدريب، وما تعكسه تلك الأعمال من فوائد مرجوة.

القسم الثاني، المعنون ب: **صلاحيات محافظة لبنان الجنوبي والآليات المنشأة والمستحدثة المنقّدة للتدخلات التنموية**، والذي يتناول مهام المحافظة في خضم علاقتها بكل من السلطة المركزية كما الوحدات الإقليمية التابعة للوزارت في المناطق المنضوية ضمن الإطار الجغرافي للمحافظات، هذا بالإضافة لتناوله صلاحيات المحافظة في إطار علاقتها مع الوحدات المحلية الممثلة بالبلديات في لبنان، وما تعكسه تلك العلاقة من آثار تنموية في النطاق الجغرافي للمحافظات، إلى جانب ما تبرزه تلك العلاقة بالمقابل وجود خلل يعيق معه مسيرة العملية التنموية في المناطق، خاصة فيما يتعلق بتعدي الصلاحيات اللاحصرية على الصلاحيات اللامركزية. إضافة لتناول هذا القسم لأطر الشراكة التنموية بين المحافظات والمنظمات الدولية، وما تعكسه هذه الشراكة من خلل في ديمومة الأهداف التنموية للمحافظات، من خلال إنتقاء وجود جسم تخطيطي (مجالس المحافظات) من شأنه ان يحل مكان نشاط تلك المنظمات في المحافظات، لما يعكس وجوده من ديمومة وإستمرارية للمخططات التنموية.

الخاتمة، وهي عبارة عن استنتاجات واقتراحات وآفاق.

القسم الأوّل

ماهية المنطلقات وحيثيات التدريب في محافظة لبنان الجنوبي

إنّ التنظيم الإداري في لبنان يستند على تقسيمات إدارية قد حدّدها المرسوم الإشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته، وبناء عليه جرى تقسيم الجمهورية اللبنانية جغرافياً الى ثماني محافظات و25 قضاء يتكون من مجموعة بلديات تحكمها العلاقة التسلسلية الهرمية، وصولاً لوزارة الداخلية والبلديات التي تشكل رأس الهرم الإداري. وتسد مهمة إدارة هذه المناطق الى موظفين هم المحافظين في المحافظات والقائمقاميين في القضاء، فضلاً عن المجلس البلدي على رأسه رؤساء البلديات في البلديات عامة². ولما كانت اللاحصرية الإدارية هي سمة النظام الإداري اللبناني، على الرغم من تشديد إتفاق الطائف على ضرورة التخلّص من هيمنة السلطة المركزية على مفاصل الحياة الإدارية في الدولة اللبنانية، وذلك عبر إعتقاد لامركزية إدارية موسعة يكون للمواطن فيها كلمة الفصل. وعليه كان لنا أن نذهب لخيار معاشية واقع المحافظات في لبنان، حتى يتبين لنا مدى تحقق معايير التنمية من خلال الأداة اللاحصرية التي تشكل المحافظة في لبنان أحد أبرز مرتكزاتها، وعليه كان لنا أن نختار محافظة لبنان الجنوبي كالمكان المعتمد لإتمام التدريب الذي ترجوه نتائج رسالتنا هذه.

وعليه شكّلت محافظة لبنان الجنوبي الإدارة المستهدفة لإجراء التدريب المنظم، وفقاً للشروط والتوجيهات التي تمّ إعدادنا بها، لإنجاز الأهداف المرجوة منه، ولإعداد التقرير النهائي هذا حول "دور محافظة لبنان الجنوبي التنموي"، لا سيّما وأنّ الاختيار انطلق من أهميّة موقعها في التنظيم الإداري اللبناني، وطبيعة مهامها التي حدّدت لها القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، ولا سيّما التنموية منها.

من هنا، فإنّ ارتباط المحافظات في لبنان بالإدارة المركزية، ضمن نظام اللاحصرية من ناحية، وباللامركزية الإقليمية من خلال البلديات واتحاداتها، قد أمّن لها الموقع المميّز المتناغم بين السياسات الإدارية والتنموية المركزية والتطلّعات التي تعمل لأجلها البلديات، ورسم لها دور مهمّاً ينطلق من الحفاظ على

² - برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصرية الإداري في لبنان، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، 2008، ص 126، بتصرف.

وحدة الإدارة من جهة والتماهي مع دور اللامركزية الإقليمية، بالرقابة تارةً في حال وجودها وبالحوّل تارةً أخرى في حال غيابها.

من هنا، كان الاختيار لـ "محافظة لبنان الجنوبي" ينبع من الرغبة على رصد الأدوار المفترضة وبحث مواءمتها مع الأهداف المرسومة لها، في إطار البنى التي تحكمها والوظائف التي تعمل عليها، والإمكانات المتوفرة لتحقيق ذلك، والانعكاسات التي تتأثر بها والإنجازات التي تعمل على تحقيقها، لا سيّما دورها التنموي ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة.

وعليه سنتناول في هذا القسم من البحث وصف أعمال التدريب العملية التي تمت في محافظة لبنان الجنوبي ليكون بذلك التقرير مقسّم الى مبحثين إثنين:

المبحث الأول، يستعرض النشأة التاريخية للاحصائية الإدارية في لبنان واقعاً، فضلاً عن التنظيم الإداري للمحافظة، كما وصف المحافظة مكان التدريب، ومجريات التدريب الذي أتم فيها، والمقابلات المنفّذة، والمستندات المراسلات والتقارير المستحصلة، فضلاً عن المدّة، المكان، والمسؤول عن التدريب، إلى التسهيلات والصعوبات خلال فترة التدريب.

المبحث الثاني، يبحث في الأعمال المنفّذة خلال فترة التدريب، من مواكبة آلية سير المعاملات في المحافظة، إلى المشاركة في أنشطة وبرامج، والفائدة المرجوة منها.

المبحث الأوّل

اللاحصريّة الإداريّة في لبنان وطبيعة عمل

محافظة لبنان الجنوبي

إنّ المحافظات في لبنان تشكّل أحد أبرز أشكال اللاحصريّة الإداريّة، وهي تتدرج تحت مسمّى اللاحصريّة الأفقيّة، في حين تشكّل الوحدات الإقليميّة الموزّعة في المناطق والتابعة للوزارات اللاحصريّة العاموديّة. مع ما تشكّله البنية اللاحصريّة من إمتداد لتنفيذ مهام جهاز الدولة المركزي على الأراضي والمناطق اللبانيّة، بهدف تنفيذ سياسات الدولة العامّة، تسهيلاً لخدمة المواطنين وتخفيفاً للأعباء عن كاهل المواطن، كما عن كاهل الإدارة المركزيّة الحصريّة. فاللاحصريّة الإداريّة ما هي سوى تحويل ونقل جزء من الصلاحيات وسلطة القرار في العاصمة الى ممثلي الإدارة المركزيّة في المناطق خارج العاصمة التابعين لها تسلسلياً، والذي يمارسونها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزيّة³. كنتيجة لتحقيق حاجات المواطنين بفعاليّة وسرعة أكبر، نظراً للأعباء التي تواجهها السلطة المركزيّة اليوم مع تنامي حاجات المواطن، وعدم قدرتها مواكبة الإنماء المناطقي بالشكل الأمثل الذي تحيط به السلطة اللاحصريّة في المناطق. وعليه يكون للمحافظات في لبنان دور كبير في تولّي شؤون المناطق لما يلعبه المحافظ من دور في تمثيل الدولة في المناطق (باستثناء وزارتي العدليّة والدفاع الوطني)⁴.

فالمحافظة تعتبر الإطار الأوسع للوحدات الإداريّة القائمة خارج العاصمة، يرأسها موظّف من الفئة الأولى يمثّل الوزارات، ويشرف ويراقب الوحدات الإداريّة الإقليميّة، ويخضع لعلاقة تسلسليّة بالإدارة المركزيّة. وهو يعتبر الوسيط بين الإدارة المركزيّة من ناحية، وتشعباتها الإقليميّة والمحليّة، ومن بينها البلديات، لكونه يمارس سلطة الرقابة عليها⁵. كما تتألّف كل محافظة من جهاز إداري وثلاثة مجالس مساعدة هي: مجلس

³ - برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصريّة الإداريّة في لبنان، مرجع سابق، ص 109.

⁴ - المرسوم 116 تاريخ 1959/6/12، التنظيم الإداري، المادة 4.

⁵ - حسن، الحلبي، الوجيز في الإدارة العامّة - تكوين الإدارة العامّة اللبانيّة، المكتبة الإداريّة، بيروت، 1992، ص 42-

المحافظة، الذي يتألف من المحافظ رئيساً ورئيس المالية وقائمقامي المحافظة والفعاليات الاقتصادية، كذلك مجلس المحافظة الصحي ومجلس الأمن الفرعي⁶.

وفيما يلي سنقدّم الوضع التفصيلي للنشوء التاريخي للمحافظات كنظام لاحصري في لبنان، لننطلق من المقدمة التاريخية لنشوء اللاحصرية في لبنان، إلى وصف محافظة لبنان الجنوبي واقعاً وطبيعة التدريب فيها. وعليه سنستعرض ما تقدّم في نبذتين:

النبذة الأولى، تستعرض السياق التاريخي لنشوء اللاحصرية في لبنان.

النبذة الثانية، تبحث في واقع محافظة لبنان الجنوبي وطبيعة التدريب والمشكلات التي واجهتها.

النبذة الأولى - السياق التاريخي لنشوء اللاحصرية في لبنان

لقد مرّ النظام اللاحصري الإداري في لبنان، الذي تشكّل فيه المحافظات الإدارية أحد أبرز دعائمه، بالعديد من المراحل، والتي كوّنت المحافظات معها مع كل مرحلة جديدة وعهد جديد، التنظيم الإداري الذي يمنحها المزيد من المرونة في علاقتها مع السلطة المركزية، بغية تسهيل وتيسير العديد من الأعمال التي تطل الشأن العام، والتي نشأت نتيجة تنامي الحاجات المحلية وعدم قدرة السلطة المركزية على تلبيتها بشكل يؤمن الإشباع التام لها. فما المحافظات سوى امتداد للسلطة المركزية خارج العاصمة، بحيث تلعب دور الوسيط والمكمّل بين السلطة المركزية والوحدات الإقليمية التابعة للوزارات والمحلية الممثلة بالبلديات. سنستعرض في هذا المجال لسياق مراحل التطوّر الذي دخل على التنظيم الإداري وأسس لوجود للمحافظات في مراحلها المتعدّدة.

أولاً - أشكال اللاحصرية الإدارية في مرحلة الانتداب

إنّ تاريخ تكوين الجهاز الإداري العام في لبنان يعود بشكل أساسي إلى عهد الانتداب الفرنسي على لبنان (1920-1943)، الذي أوجد أنماطاً إداريةً مستنسخةً عن الأنماط التي كانت سائدة في ذلك الوقت في فرنسا، عبر تقوية مركزية الإدارة والسلطة، بما يرسّخ طبع لبنان بالنظام الحصري المركزي، بشكل يوطّد العلاقة مع الانتداب الفرنسي⁷.

⁶ - علي أحمد، خليفة، السياسات الاجتماعية في لبنان - الأطر والأسس القانونية والمؤسسية، الجزء الأول، دار عون، بيروت، 2013، ص 300.

⁷ - برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصرية الإدارية في لبنان، مرجع سابق، ص 50.

لقد مرَّ التقسيم الإداري اللاحصري لدولة لبنان الكبير في مرحلة الانتداب بثلاث مراحل⁸:
أ- المرحلة الأولى والقرار 1920/336: لقد قسم القرار رقم 1920/336 الأجهزة الإدارية اللاحصرية
للبنان الكبير إلى ثلاثة مستويات:

- 1- المتصرفية: يدير المتصرفية متصرف يعينه المفوض السامي، بناء على اقتراح حاكم لبنان الكبير. إذ يلحق بكل متصرفية لجنة إدارية محلية تتألف من عشرة أعضاء يعينهم الحاكم لمدة سنة.
- 2- القائمقامية: يرأس القضاء قائمقام يتبع مباشرة للمتصرف، ويكون مسؤولاً عن أمن وسلامة وحسن سير المصالح العامة في القضاء.
- 3- المديرية: يرأس المديرية مدير يرتبط بشكل مباشر بالقائمقام، إذ يعين من قبل المتصرف بناء على اقتراح القائمقام، ولا تصبح قراراته نافذة إلا بعد موافقة القائمقام.

ب- المرحلة الثانية والقرار 1925/3066: لقد شكّل القرار رقم 3066 التنظيم الإداري الثاني لدولة لبنان الكبير، إذ تضمن هذا القرار إلغاء درجة واحدة والإبقاء على درجتين، أي الإبقاء على المحافظة والناحية، وناحية مستقلة إدارياً (مديرية دير القمر).

- 1- المحافظة: تتألف المحافظة من محافظ ومجلس إداري، يدير شؤون المحافظة المحافظ الذي يمثل بشكل مباشر الإدارة المركزية في المحافظة، ويعين من قبل الحاكم (المادة 5 من القرار 366).
- 2- الناحية: يدير شؤون الناحية مدير يتبع مباشرة للمحافظ، ويعين من قبل الحاكم بعد استطلاع رأي المحافظ (المادة 34).

ج- المرحلة الثالثة والمرسوم الاشتراعي 1930/5⁹: لقد أبقى المرسوم الاشتراعي التشكيل على درجتين (المحافظة والقضاء)، إذ قسم بمادته الأولى لبنان إلى خمس محافظات وهي: بيروت، لبنان الجنوبي، جبل لبنان، لبنان الشمالي، والبقاع. في حين قسم هذا المرسوم الاشتراعي في مادته الثانية هذه المحافظات إلى ثمانية عشر قضاء.

- 1- المحافظة: يعين المحافظ بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء (المادة 6 من المرسوم الاشتراعي رقم 1930/5). وأما فيما خص صلاحيته، فقد بدأت تتوسّع لتشمل الأمور الاقتصادية، والإدارية، والسياسية، والأمنية في المحافظة (المادة 8)، كما وضعت جميع الدوائر الإدارية في المحافظة تحت إشراف المحافظ مباشرة (المادة 9).

⁸ - برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصرية الإدارية في لبنان، مرجع سابق، ص 54، 55، 56.

⁹ - المرجع نفسه، ص 55.

2- **القضاء:** يعين القائم مقام بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية واستطلاع رأي المحافظ (المادة 18). وقد أعطى المرسوم الشتراعي 30/5 القائم مقام مهام إضافية كمرقابة نظام المختارين، وأعمال البلديات، ولجان الأملاك المشاعية في قضاؤه.

وعليه نرى أنّ هذا المرسوم الاشتراعي كان له أن يوسّع من صلاحيات اللاحصرية الإدارية وأن يزيد من مجالات عملها، لتشمل الشؤون المحلية، وما يتطلّب تنفيذها، والسعي لتحقيقها بشكل يخدم الصالح العام. أمّا فيما خصّ اللامركزية الإدارية أيضاً، والتي كان لا بدّ من تقديمها في هذا البحث نتيجة الارتباط بينها وبين اللاحصرية لا سيما لجهة الدور الوصائي والرقابي للأخيرة على الأولى، فقد كان للقرار رقم 1922/1208 الصادر عن حاكم لبنان الكبير "ترابو" أهميته في إنشاء المجالس البلدية ذات الأهمية الكبرى، وهو النظام الذي اعتبر بمثابة القانون البلدي الأساس للبنان قبل صدور المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30، علماً أنّ أول بلدية أنشئت في لبنان كان في العام 1864 وهي بلدية دير القمر.

لقد نصّ هذا القرار على إنشاء مجلس بلدي منتخب لفترة أربع سنوات (المادة 29)، يتألف من سلطة تنفيذية يتولّاها رئيس البلدية وسلطة تقريرية يتولّاها المجلس البلدي. لكن هذا القرار نصّ على تولي الحاكم أو المتصرف أو القائم مقام تنفيذ قرارات المجلس البلدي في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 25 ألف نسمة وما فوق (المادة 55)، ومنح الحاكم أو المتصرف حقّ الحلول والإرجاء والإلغاء، في إطار سلطته الرقابية على البلديات¹⁰.

وعليه كان هذا القرار بمثابة الانطلاقة الفعلية نحو اللامركزية الإدارية، المقيدة بحدود تقرّها السلطة المنتدبة.

ثانياً - أنماط اللاحصرية الإدارية في مرحلة الاستقلال

إن البنية اللاحصرية للإدارة اللبنانية تعتبر مفصلية في تأدية المهام، ذلك لأنه تم إدخالها على المركزية الإدارية تخفيفاً للأعباء التي يتحملونها من جزاء المركزية المطلقة في الإدارة. وقد ظهرت بنية النظام الحصري في لبنان من خلال نمطين رئيسيين، هما اللاحصرية الأفقية التي تتمثّل بالمحافظة التي نحن بصدد معالجتها، والقضاء، والمختارية، واللاحصرية العمودية التي تتمثّل بالوحدات الإدارية الإقليمية، التي تمثل

¹⁰ - برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصرية الادارية في لبنان، مرجع سابق، ص 58.

الوزارات في المناطق الإدارية¹¹. وهي نتاج سياقات متعدّدة شكّلت فيها مرحلة الاستقلال وما بعدها الحقبة المهمة في ما هي عليه اليوم.

لقد نال لبنان استقلاله عام 1943، وكان من المتوقّع مع استقلال أي دولة من الهيمنة على مقدّرات الحكم فيها ومفاصلها الإدارية كافة، أن تنهض بنظامها الإداري نحو نظام يوحد النزوع نحو فجر جديد، يضمن تخلصها من النظم التي وضعتها فيها سلطة الانتداب أو الاحتلال كافة. لكن لبنان حتى مع استقلاله النظام الإداري حافظ على لمحة من النظام الإداري الفرنسي آنذاك، خاصة فيما يتعلّق بتمركز السلطة وهيمنتها¹². فصحیح أنه كانت هناك إصلاحات أيام الانتداب، كما ذكرنا آنفاً، تؤول نحو التوسّع بالنظام اللاحصري كما اللامركزي للتخفيف من وطأة المركزية وهيمنتها، إلا أن تلك المظاهر الإدارية المنفتحة لم تشكل بالظاهر سوى مشروع إصلاحی يحفظ للسلطة المركزية تمسكها بهيمنتها لضمان الانتداب وتأييد الشعب، وربط الدولة اللبنانية حتى بعد الاستقلال بالدولة المنتدبة فرنسا من خلال نظامها الإداري المركزي.

لكن الإصلاحات الفعلية التي شهدتها لبنان في نظامها الإداري كانت مع العام 1955، التي تعتبر الانطلاقة نحو هذه المرحلة التي طبعت الإدارة بسمة الاستقلال الفعلي للدخول باتجاه فترة إصلاحية وتنموية جدية. ففي العام 1955 كان صدور المرسوم الاشتراعي رقم 12 الذي تناول تنظيم الإدارة العامة، فكان لهذا المرسوم أن استحدث وزارة التصميم العام، فضلاً عن الهيئات الرقابية من هيئة التفتيش المركزي، ومجلس الخدمة المدنية، والمجلس التأديبي، وصولاً إلى وضع تنظيم إداري لديوان المحاسبة. تبلور بشكل مؤسسي مع استلام الرئيس فؤاد شهاب للحكم في العام 1958، محدثاً النقلة النوعية في إرساء قواعد الإدارة الحديثة، فأخذ الإصلاح الإداري جدواه نحو التماس، وكان صدور المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12 والمرسوم التطبيقي رقم 2894 تاريخ 1959/12/1 اللذان يشكلان محور تنظيم الإدارة المركزية، والأساس والمرتكز لتنظيم الإدارات العامة في لبنان، وتحديد مهامها وهيكلتها ومسؤولياتها¹³.

أ- منطلقات النظام اللاحصري في مرحلة الاستقلال

لقد كان صدور المرسوم الاشتراعي رقم 1959/116، الذي تناول تنظيم المحافظات والاقضية، بمثابة النقلة النوعية الجادة والمحاولة المأسسة نحو التخفيف من شدة المركزية الحصرية المستندة إلى مبدأ التركيز

11 - علي أحمد، خليفة، السياسات الاجتماعية في لبنان - الأطر والأسس القانونية والمؤسسية، مرجع سابق، ص 299-302.

12 - برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصرية الإدارية في لبنان، مرجع سابق، ص 60.

13 - المرجع نفسه، ص 61 و 62.

الإداري باعتماد اللاهصرية الإدارية ومبدأ عدم تركيز الصلاحيات الإدارية في العاصمة. بالرغم من أنه قد سبقه المرسوم الاشتراعي رقم 18 الصادر بتاريخ 1953/1/12 والرسوم الاشتراعي رقم 11 الصادر بتاريخ 1953/12/19، اللذان كانا لهما دور في إرساء النظام اللاهصري الإداري. بحيث قضى المرسوم الاشتراعي رقم 53/18 بإنشاء قضاءين جديدين هما النبطية في محافظة لبنان الجنوبي وجبيل في محافظة جبل لبنان، كما أعاد هذا المرسوم استحداث مجلس المحافظة بمادته 31 بما له من دور استشاري تنسيقي، ويتألف من ستة أعضاء يعينون بمرسوم بناء على اقتراح المحافظ، ويكونون من أصحاب المهن الحرة والتجار والصناعيين والملاكين ونقابات الأعمال، بحيث يكون لكل قضاء عضو ينتخب من قبل الهيئات البلدية والاختيارية، وتكون ولاية المجلس محدّدة بأربع سنوات (المادة 31/18)، كما ألغى المرسوم الاشتراعي رقم 53/18 بالمقابل مجلس القضاء الذي أنشأه المرسوم الاشتراعي رقم 30/5. في حين أنّ المرسوم الاشتراعي رقم 54/11 أبقى عدد المحافظات خمسة كما وردت في المرسوم الاشتراعي رقم 30/5، فزاد من عدد الأفضية بحيث أضيفت أفضية بنت جبيل وحاصبيا الى محافظة لبنان الجنوبي وبشري إلى محافظة لبنان الشمالي. وقد أبقى المرسوم الاشتراعي رقم 59/116 المحافظات كما هي خمسة، لتزيد محافظة سادسة في عهد الرئيس سليمان فرنجية من خلال إنشاء محافظة النبطية التي اشتملت على الأفضية الأربعة: بنت جبيل، مرجعيون، حاصبيا، والنبطية.

هذا وقد شهدت هذه المرحلة تطوراً لافتاً في استحداث الوحدات الاقليمية الوزارية في المحافظات من خلال المراسيم الاشتراعية التي صدرت بين العامين 1953 و 1959، بما يدير ويرعى شؤون ومصالح وحاجات الجمهور المرتبطة بتلك الوزارات، دون اللجوء إلى الإدارة المركزية، في بعض المهام، بما يخفف الأعباء عنها وعن المواطنين¹⁴.

ب- النظام اللامركزي في المرحلة الثانية¹⁵

لقد صدر في هذه المرحلة قانون البلديات بتاريخ 1947/11/27، الذي صنّف البلديات إلى نوعين: كبيرة وصغيرة، فنصّ بشكل صريح من خلال المادة السابعة منه على الشخصية المعنوية للبلديات، كما نص من خلال المادة 45 ولأول مرة على حقّ المحافظ بالحلول محلّ رئيس البلدية. كما أولى عهد الرئيس فؤاد شهاب اللامركزية الإدارية الاهتمام الكبير من خلال القانون 29 الصادر بتاريخ 1963/5/29، الذي سهّل

14 - برهان الدين، الخطيب، التنظيم الإداري في لبنان، كتاب تدريسي لمرحلة السنة الأولى ماجستير في العلوم السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، الفرع الخامس، ص 14.13.

15 - برهان الدين، الخطيب، نظام اللاهصرية الإدارية في لبنان، مرجع سابق، ص 68. 69. 70.

من إنشاء البلديات في كل مدينة أو قرية الأمر الذي ساهم في ازديادها، فبلغ عدد البلديات خلال مدة ست سنوات بعد صدور هذا القانون "380" بلدية أي ما يعادل نسبة 63% من مجمل عدد البلديات في ذلك التاريخ.

كما حدّد قانون البلديات رقم 63/29 للمرة الأولى صفة البلدية على أنّها: "إدارة ذات صفة عامة وشخصية معنوية، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري" (المادة 1)، وطُبّق مبدأ الانتخاب في اختيار المجالس البلدية عبر التصويت العام المباشر، كما هو متّبع في اصول الانتخابات النيابية (المادة 12)، بما يوسّع من صلاحيات البلديات.

وفي عهد الرئيس إلياس سركيس أصبحت اللامركزية الإدارية الإقليمية، بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30، تتمثل من خلال مظهرين هما البلديات وإتحاداتها، وعليه أوجد القانون 77/118 جهاز لامركزي جديد هو "اتحاد البلديات"، الذي ينشأ بين عدد من البلديات وفق مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير الداخلية، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. كما عدّل المرسوم الاشتراعي 1977/118 مدّة ولاية المجالس البلدية إلى ست سنوات، بعدما كانت بموجب القانون السابق أربع سنوات، ووسّع من قاعدة انتشار البلديات المرتكزة على نسب معينة من السكان.

انطلاقاً مما تقدّم، فقد إتسم عهد الاستقلال من الفترة الممتدّة بين 1955 الى 1990 بإصلاحات جوهرية جذرية، كان لها أن تتجه بلبنان نحو نظام قائم على التقلّت من القيود المركزية نحو المزيد من الصلاحيات للاحصارية الإدارية كما اللامركزية الإدارية.

ثالثاً- مرحلة الطائف (وثيقة الوفاق الوطني) ومستلزمات التطوير

بعد حرب أهلية دامت لخمس عشرة عام في لبنان، كان لمجلس النواب اللبناني الممدّد له منذ العام 1976 أن يقر بتاريخ 1990/8/21 مشروع التعديل الدستوري الذي صدر بالقانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21، وتضمن الإصلاحات الواردة في "وثيقة الوفاق الوطني".

هذه الوثيقة التي اعتبرت كأساس ومرتكز لبناء الدولة الحديثة وإعادة تنظيم مؤسساتها الدستورية والإدارية، بما ينهي الأزمة اللبنانية التي أنهكت لبنان بمؤسساته وإدارته العامة كافة، نحو مرحلة جديدة اعتبرت نقطة تحوّل في بناء الدولة اللبنانية على أسس بنوية جديدة، أنتجت تغييراً جوهرياً في تركيبة المؤسسات الدستورية اللبنانية وصلاحياتها، الأمر الذي ذهب بالكثير إلى اعتبارها مرحلة الجمهورية الثانية.

لقد كان لوثيقة الوفاق الوطني، على الصعيد الإداري، أن تتجه نحو تعزيز اعتماد نظام اللاحصرية الإدارية على أوسع المستويات، فإتفاق الطائف ركّز خلال ما تناوله للتنظيم الإداري لايجاد ما يشكّل تزاوج وتنسيق بين اللامركزية واللاحصرية الإدارية، وذلك من خلال اعتماد "اللامركزية الإدارية الموسعة" على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون)، عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية، ولكن حتى تاريخنا الحالي لم يبيت أي قانون يؤدي لإنشاء مجلس القضاء المزعوم. علماً أنّ اتفاق الطائف وضع أسس جديدة للإصلاحات الإدارية، من خلال الفقرة (أ) من الوثيقة :

- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين، وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن، تسهياً لخدمة المواطنين وتلبية حاجاتهم المحلية.

- إعادة النظر في التقسيم الإداري، بما يؤمن الانصهار الوطني ضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب.

- اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون)، عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية¹⁶.

أ- التعديلات التي طرأت على النظام اللاحصري بعد الطائف

لقد أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 17 تاريخ 1991/3/20، بناء على العديد من التوصيات لتحديث القوانين التي تحكم التنظيم الإداري في لبنان بوجهيه المركزي واللامركزي، وكلف لجنة من الوزراء دراسة موضوعي صلاحيات المحافظين والقائمقامين، واللامركزية الإدارية، غير أنّ هذا القرار كان دون جدوى إصلاحية ملموسة. بالمقابل تقدّم عدد من النواب باقتراح قانون يقضي بفصل قضاءي بعلبك الهرمل عن محافظة البقاع ليشكلا محافظة بعلبك الهرمل، وفصل قضاء عكار عن محافظة لبنان الشمالي، لتشكّل عكار محافظة مستقلة. وبالفعل كان صدور القانون رقم 522 تاريخ 2003/7/16 الذي انشأ محافظتين جديدتين هما محافظة بعلبك- الهرمل ومحافظة عكار، ليصبح عدد المحافظات في لبنان ثمانية محافظات¹⁷، ليكون بعدها إصدار القانون رقم 50 الصادر بتاريخ 2017/9/7، ليصبح بذلك عدد محافظات لبنان تسعة دون إصدار مراسيم تنفيذية تكرر الوجود الفعلي لمحافظة كسروان جبيل، بما يحمل معه من تطوير للاحصرية الإدارية في لبنان كما جاء في القانون، تطبيقاً لما ورد في الطائف من تطبيق اللامركزية الإدارية واعتماد للاحصرية موسعة في سبيل ذلك¹⁸.

¹⁶- برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصرية الإدارية في لبنان، مرجع سابق، ص 74.

¹⁷ - المرجع نفسه، ص 77.

¹⁸ - القانون رقم 50 الصادر بتاريخ 2017/9/7 والمتعلق بإنشاء محافظة جبيل كسروان، مرجع سابق.

ب- التعديلات التي طرأت على النظام اللامركزي بعد الطائف

لقد أحالت الحكومات المتعاقبة على عهدي الرئيسين الياس الهراوي وأميل لحود إلى مجلس النواب عدة مشاريع قوانين تتضمن إجراء العديد من التعديلات الجذرية على قانون البلديات الحالي 77/118، ولكن لا تعديل جريء حصل بشكل يذكر، علماً أنه حصل تعديل في سنة 1997 من خلال القانون رقم 665 الذي يتعلق بإجراء تعديلات على بعض نصوص قانون انتخاب أعضاء المجالس النيابية والبلدية كما الاختيارية، دون التطرق للبحث في تطوير قانون البلديات بشكل يتناسب مع الحاجات المحلية والتنمية الضرورية، والتي نص عليها الطائف لاحقاً ليلورها بمفهوم اللامركزية الموسعة التي تشكل توسيع صلاحيات اللامركزية الإدارية أحد أهم مرتكزاتها، نحو تنمية إدارية فعلية للنظام الإداري اللبناني، بشكل يخدم تنمية لبنان. هذا وكلف الرئيس ميشال سليمان لجنة لوضع قانون اللامركزية الإدارية، تطبيقاً لما ورد في التعديلات التي أدخلت على الدستور اللبناني في العام 1990، لكن دون التوصل إلى إقرار لهذا القانون حتى تاريخنا الحالي. وتواترت مشاريع واقتراحات القوانين العديدة بشأن اعتماد لامركزية فعلية، إلا أن أي منها لم يسلك درب الإقرار، سوى عقد اجتماعات للجان نيابية تكلف بدراسة هذا الملف دون جدوى فعلية¹⁹.

هكذا نرى أن اتفاق الطائف بحث بشكل جدي ضرورة تمكين النظامين اللامركزي واللامركزي الإداري للوصول نحو إدارة لبنانية واعدة.

النبذة الثانية- واقع محافظة لبنان الجنوبي وطبيعة التدريب والمشكلات التي واجهتها

إن محافظة لبنان الجنوبي "تشكل لساناً ساحلياً يمتد من صيدا عاصمة الجنوب ومركز المحافظة شمالاً حتى الناقورة جنوباً. تضم المحافظة ثلاثة أفضية : قضاء صيدا وقضاء صور على الساحل بالإضافة إلى قضاء جزين الذي يشكل مجموعة من البلدات الداخلية المنتشرة على منحدرات جبلية وصولاً إلى إرتفاع يفوق الـ 1000 متر من سطح البحر"²⁰. وتتألف المحافظة في ممارسة مهامها من جهاز إداري توكل إليه صلاحيات وفق طبيعة العمل الموكل لتقسيماته.

وعليه سنتناول في هذا المبحث الجهاز الإداري في محافظة الجنوب، فضلاً عن الأجهزة الإدارية المساعدة للمحافظة، لنتطرق بعدها إلى فترة التدريب التي نفذت، وما تم فيها من نشاطات وأعمال كانت

¹⁹ - برهان الدين، الخطيب، نظام اللامركزية الإدارية في لبنان، مرجع سابق، ص 79.

²⁰ - محافظة لبنان الجنوبي، موقع localiban الالكتروني، مركز المعلوماتية للتنمية المحلية في لبنان،

www.localiban.org.

محور التدريب المنجز، من مقابلات نفّذت خلال فترة التدريب وبعدها، مستندات وتقارير ومراسلات تم التزوّد بها بما يفيد التقرير، إلى ذكر التسهيلات التي أفادتنا، فضلاً عن الصعوبات والمعوقات التي اعترضت سبيل تنفيذ تقريرنا هذا.

أولاً- مكونات الجهاز الإداري والأجهزة المساعدة في محافظة لبنان الجنوبي

إن المحافظة، وفق المرسوم الإشتراعي 1959/116 الخاص بالتنظيم الإداري، تشكّل أحد الأجهزة الإدارية التابعة لوزارة الداخلية والبلديات، وتجيّد المحافظة في تكوينها الإداري هرمية إدارية يكون على رأسها المحافظ، الذي يشكل رأس الجهاز الإداري في المحافظة، إذ يخضع جميع الموظفين في المحافظة لأوامره، كما يتقدم على جميع الموظفين في محافظته أياً كانت رتبهم أو السلك الذي ينتمون إليه. ويمثل وزارات الدولة كافة، بإستثناء وزارتي العدلية والدفاع الوطني²¹. وتتألف كل محافظة بما فيها محافظة لبنان الجنوبي من جهاز إداري وثلاثة مجالس مساعدة وهي:

1. مجلس المحافظة وهو ذا صفة استشارية.
2. المجلس الصحي ذا صفة تنسيقية.
3. مجلس الامن الفرعي ذا صفة تنسيقية أيضاً.

أ- الجهاز الإداري

يتألف الجهاز الإداري للمحافظة من أمانة سر فضلاً عن دوائر وأقسام تتولى المهام الموكلة لها بموجب الأنظمة والقوانين المرعية الإجراء.

1- أمين سر عام المحافظة²²

لقد نص مشروع القانون المنفذ بالمرسوم 15402 تاريخ 1964/2/13 وتعديلاته على استحداث وظيفة أمين سر عام في ملاك وزارة الداخلية والبلديات، والأمين السر العام هو موظف من الفئة الثانية، يعين وفق ما تنص عليه القوانين المرعية الإجراء وتحديدًا المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12. ويوضع أمين السر العام تحت إمرة المحافظ مباشرة ليقوم بمعاونته، كما الحول مكانه في حال غيابه. ويتولى المهام التالية:

²¹ - المرسوم الإشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12 الخاص بالتنظيم الإداري في لبنان، المادة 4 و6.

²² - برهان الدين الخطيب، نظام الاحصائية الإدارية في لبنان، مرجع سابق، ص 137.

1. إعداد الدراسات التنظيمية القانونية في المسائل الحقوقية والإدارية المرتبطة بسير العمل.
2. إعداد الدروس والتعليقات التي تساهم في تحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة.
3. السهر على حسن قيام الموظفين التابعين للمحافظة في المراكز والمناطق بالمهام الموكلة إليهم.
4. تفتيش الدوائر كافة وذلك بتكليف من المحافظ.
5. وضع التقارير المنصوص عليها في المواد 8 و 9 و 24 من المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12.

2- الدوائر والاقسام²³

لقد ألحق المرسوم 4082 تاريخ 2000/10/14 المرتبط بتنظيم وزارة الداخلية والبلديات بكل محافظة دائرتين أو ثلاث دوائر وأقسام. أما فيما خص الشؤون الادارية المشتركة، فنص المرسوم 2894 تاريخ 1959/12/16 بمادته 21 أن يلحق بالدائرة الإدارية بكل محافظة موظف برتبة رئيس قسم، فيتولى ما يلي من المهام الإدارية المشتركة بين الإدارات العامة الممثلة في المحافظة:

- تنفيذ القسم من الموازنة العائد للمحافظ.
- إدارة امانة السلفات واللوازم.
- المراجعات والشكاوى.
- توحيد جميع القضايا الادارية التي تقتضي معالجتها من قبل المحافظ أو تحويلها من قبله.
- تدقيق الاعمال والمستندات الإدارية الداخلة في اختصاصه والتي ترده من ممثلي الإدارات في المحافظة.
- متابعة شؤون الموظفين.

3- ملاك المحافظات

رغم محدودية ملاك المحافظات، غير أنه لا يخفى لحظ وجود موظفين من كافة الفئات في ملاك المحافظة الاداري. إذ يتوزعون بين فئة اولى محافظين، فئة ثانية أمناء سر، فئة ثالثة رؤساء دوائر واقسام،

²³ - برهان الدين الخطيب، مرجع سابق، ص 138.

فئة رابعة محررون وكتبة، وفئة خامسة سائقون وحجاب²⁴. وفيما يلي جدول يوضح تأليف ملاك الجهاز الإداري في محافظة لبنان الجنوبي خصوصاً:

جدول رقم (1): توزيع ملاك الجهاز الإداري في محافظة لبنان الجنوبي وفق المرسوم

25/2000/4082

الوظيفة	الفئة	ملحوظ	مشغول	شاغر
محافظ	اولى	1	1	-
امين سر عام	ثانية	1	1	-
رئيس دائرة	ثالثة	1	1	-
رئيس قسم	ثالثة	2	1	1 ⁽²⁶⁾
محرر او كاتب	رابعة	6	5	1
مستكتب	رابعة	4	-	4
حاجب	خامسة	2	1 ⁽²⁷⁾	1
سائق	خامسة	1	1 ⁽²⁸⁾	-

وعليه يشكل المحافظ السلطة الأعلى في المحافظة، إذ يأتّم جميع الموظفين في المحافظة لأوامره، وهو في ممارسة مهامه يمثل السلطة المركزية (وزارة الداخلية والبلديات) ، ويتبع مباشرة لقراراتها وأوامرها. وفيما خص مهامه سنأتي على ذكرها بشكل تفصيلي في القسم الثاني من بحثنا هذا. يتولى رؤساء الأقسام والدوائر المهام التي ينص عليها المرسوم الإشتراعي 59/111 في مادته الثامنة من مهام رؤساء الدوائر والأقسام، والتي تشمل:

²⁴- المرسوم 4082 تاريخ 2000/10/14 المتعلق بتنظيم وزارة الداخلية والبلديات.

²⁵ - ملحق رقم 1، هيكلية محافظة لبنان الجنوبي .

²⁶- للتذكير: تقوم المحرر ديانا يونس بمهام رئيس قسم المحافظة بالتكليف بموجب قرار وزير الداخلية والبلديات رقم 2558 تاريخ 2016/11/28.

²⁷- للتذكير: مشغول بالتعاقد.

²⁸- للتذكير: مشغول بالتعاقد.

- إدارة الأعمال في الدوائر التابعة له ، والتأشير على المعاملات التي تعرض على رئيسه المباشر أو إبداء ملاحظاته بشأنها ، وتوقيع المعاملات الداخلة ضمن اختصاصه.
 - يكون مسؤولاً عن أعمال الدوائر التابعة له .
 - لأمين السر، كما أتينا على الذكر آنفاً، أن يفوض إلى رؤساء الدوائر والأقسام التابعين له بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي يفوضها المحافظ إليه .
 - وبعد موافقة رؤساء الدائرة والأقسام واستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، كما ذكرنا سابقاً، لأمين السر إعطاء مثل هذا التفويض بصورة استثنائية إلى المحررين.
- في حين يتولى المحررين درس الملفات التي تتلقاها المحافظة من كافة إدارات ومؤسسات الدولة فضلاً عن البلديات. وهناك أربع محررين في محافظة لبنان الجنوبي، إذ تتولى المحرر رتبة عطية كافة شؤون البلديات التي يلحظها المشرع في صلاحيات المحافظة، من ملفات التصديق على الإعتمادات اللازمة لتغطية نفقات البلديات، إجراء تحقيقات بشأن مخالفات بلدية معينة تدخل في اختصاص المحافظة، إلى العديد من الملفات البلدية التي تدخل في اختصاص المحافظة. في حين يتولى باقي المحررين الثلاث الملفات الأخرى التي تخص مثلاً : تسجيل رخص للمؤسسات المصنفة سواء من الفئة الأولى أو الثانية، تأسيس جمعيات، إبداء الرأي بفتح مدارس ومعاهد، رخص بناء في القرى التي ليس فيها بلديات، وثائق وفاة، ترميم بناء، مخالفات بناء، تنقيب عن آبار.... وتجدر الإشارة إلى شغور وظيفة المستكتب في المحافظة كما يوضح الجدول أعلاه، أما فيما خص موظفو القلم في المحافظة فهم يخضعون لنظام الأجراء كما أدلو من خلال مقابلات كنا قد أجريناها معهم للوصول للعديد من الملفات التي تخدم التقرير.

ب- الأجهزة المساعدة للمحافظ في محافظة لبنان الجنوبي

لكون عدم التوازن بين المهام الموكلة للمحافظ وبالجهاز الإداري الذي يعاونه، وعدم قدرة هذا الأخير (الجهاز الإداري) على الاستجابة لنوعية وكمية المهام الموكلة الى المحافظ، كان للمشرع أن يوجد أجهزة مساعدة للمحافظ، وتسميتها بالمساعدة يعود إلى أنها لا تمارس مهام ذات صفة دائمة ومستمرة، إذ أن دورها يتسع ويضيق تبعاً لإرادة المشرع أو المحافظ²⁹.

1- مجلس المحافظة

²⁹ - برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصرية الإدارية في لبنان، مرجع سابق، ص 139.

دعماً للنظام اللاحصري الإداري ونحو إعطاء النظام اللاحصري طابع تنموي قطاعي، كان للمشترع اللبناني أن ينشأ "مجلس المحافظة". وكان للمرسوم الاشتراعي 1959/116 ان يتولى تنظيم مجلس المحافظة، فقد حدد في مادته الـ 47 تكوين المجلس، إذ يتألف من: رئيس المالية، قائمقامي المحافظة، ممثلين عن كل قضاء يعينان لمدة أربع سنوات بمرسوم يتخذ بناء على إنهاء المحافظ من أصحاب المهن الحرة والتجار والصناعيين والزراعيين والنقابات في المحافظة، كما وتمثّل في المجالس كل دائرة من دوائر المحافظة عند بحث أمر يتعلق بها، ويكون لممثلها صفة العضو³⁰. كما حددت المادة 48 المهام التي يتولاها مجلس المحافظة بالتالي :

1- درس جميع الأمور المتعلقة بتحسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والاقتصادية والزراعية والصحية والاجتماعية.

2- تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لانعاش القرى التي ليس فيها بلديات، كما و"يرصد في موازنة الدولة اعتماد خاص بكل محافظة يخصص لهذه الغاية " (المادة 49).

3- الإشراف على تنفيذ المشاريع والأشغال المقررة للمحافظة في الموازنة والمشاريع الإنشائية.

4- إبداء الرأي في إعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي وفي مشروع توزيع الاعتمادات الواردة فيه.

5- إبداء الرأي في كل أمر يعرضه عليه المحافظ، ويتعلق بمصالح المحافظة عامة.

هذا وينعقد مجلس المحافظة بدعوة من رئيسه مرة في الشهر على الأقل أو كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وجلسات المجلس غير علنية ولا يجوز للموظفين أو للأفراد أن يحضروها لتقديم إيضاحات أو معلومات إلا بإذن من الرئيس (المادة 51).

2- مجلس الأمن الفرعي

أما فيما يتعلق بالشق الأمني في المحافظة، فهناك جهاز أمني يترأسه المحافظ ويسمى بمجلس الأمن الفرعي، يُعنى بفرض معايير الأمن والسلامة العامة بالمحافظة، كون المحافظ وفق المادة العاشرة من المرسوم الاشتراعي 1959/116 الخاص بالتنظيم الإداري في لبنان، لديه وظيفة أمنية إلى جانب الوظيفة الإدارية، ترتبط بحفظ وصون النظام والأمن العام.

كما ويتألف مجلس الأمن الفرعي من³¹:

• المحافظ.

³⁰ - برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصرية الإدارية في لبنان، مرجع سابق، ص 140.

³¹ - القانون رقم 1990/17 الخاص بتنظيم قوى الأمن الداخلي، المادة 23.

- النائب العام الإستئنافي.
 - قائد المنطقة العسكرية.
 - قائد سرية الدرك الإقليمية أو قادة سرايا الدرك الإقليمية في المحافظة.
 - ضابط الأمن العام المسؤول في المحافظة.
 - أمين سر عام المحافظة.
 - كما ويتولى مجلس الأمن الفرعي³²
 - درس ومناقشة الشؤون الأمنية.
 - تبادل المعلومات بين الاجهزة الممثلة في المجلس.
 - تنسيق العمل بين هذه الجهة.
 - اتخاذ القرارات والتوصيات المناسبة عند الإقتضاء في نطاق المسؤوليات والصلاحيات الموكولة إلى كل من هذه الأجهزة بموجب القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.
- وينعقد مجلس الأمن الفرعي مرة على الأقل كل شهر بدعوة من المحافظ، وللمحافظ ان يدعو للإجتماع من يشاء³³، وذلك لمناقشة الأوضاع الأمنية في المحافظة، إذ يلحظ المحافظ كل شهر تقرير حول وضع المحافظة الأمني، يرفقه بالحلول الناجمة لحل المشكلات الأمنية الموجودة ضمن نطاق المحافظة، ويرسله بدوره الى وزارة الداخلية والبلديات³⁴.

3- المجلس الصحي

- يعنى المجلس الصحي بمساعدة المحافظ في القيام بالمهام المرتبطة بالحفاظ على الصحة والسلامة العامة في نطاق المحافظة. يتألف المجلس الصحي من³⁵:
- المحافظ رئيساً

³² - القانون رقم 1990/17 الخاص بتنظيم قوى الأمن الداخلي، مرجع سابق، المادة 25 من القانون.

³³ - المرجع نفسه، المادة 26 من القانون نفسه.

³⁴ - مقابلة مع السيد شوقي متيرك، محرر سابق في المحافظة، مقابلة أجريت حول الجهاز الإداري للمحافظة، بتاريخ: 5-12-2017. هو حالياً رئيس قسم قائمقاميات جزين لكن قرار تعيينه لم يصدر بعد، ونظراً لخبرته في شؤون المناقصات وغيرها العديد من الشؤون التي تخص محافظة الجنوب، لا تستغني المحافظة عن خدماته، وهو في هذا الإطار مخصص له مكتب يتابع منه دراسة ملفات المناقصات.

³⁵ - المرسوم رقم 9259 تاريخ 1955/5/16 المتعلق بإنشاء مجلس صحي في كل محافظة، الجريدة الرسمية، العدد، 21، تاريخ 1955/5/25، ص 940.

- طبيب ممثل وزارة الصحة العامة
- نائب رئيس
- ممثل وزارة الشؤون الاجتماعية عضواً
- ممثل وزارة البيئة عضواً
- ممثل وزارة الصناعة - المديرية العامة للصناعة عضواً
- ممثل وزارة العمل عضواً
- مهندس تجميل عضواً
- المهندس الصحي في المحافظة عضواً

يجتمع المجلس بناء على دعوة من رئيسه أو من ينوب عنه مرة على الاقل كل شهر. هذا ويتولى المجلس الصحي في المحافظة تولي المهام المرتبطة بإستتباب معايير الصحة والسلامة العامة ضمن المحافظة، كما يختص بمنح التراخيص للمؤسسات المصنفة سواء من الفئة الأولى أو الثانية، فيدرس ملفات منح تراخيص للمؤسسات المصنفة، وعلى إثرها يجري إنعقاده ل يتم أخذ قرار إما بمنح الترخيص او عدمه، تبعاً لحيازة الجهة الطالبة للرخصة كافة الشروط التي تخولها الإستحصال عليها، من ثم تُطع هيئة العمل على قرار المجلس الصحي، ليصار الى ارسال الملف بعدها الى الدائرة المعنية، تبعاً لطبيعة المؤسسة محل الترخيص³⁶.

ثانياً - المقابلات المنفذة خلال العمل التدريبي والبحثي

لقد كانت المقابلات التي أجريتها على الشكل الآتي:

أ - مقابلة مع المحرر (وهي عبارة عن مقابلات متعددة مع نفس الشخص)

لقد تمّت العديد من المقابلات مع المحرّر " رينة عطية" ، التي أفادتنا عن حضورها الخطة الوطنية لمكافحة التسرب النفطي، وشرحت لي الخطة المعتمدة ومسؤولية جميع الأطراف في تطبيقها، بدءاً بالوزارات: كالبيئة، والأشغال العامة، والزراعة، والعمل، وصولاً لدور المحافظة. كما شرحت مسؤولية كل جهة فضلاً عن خطوات مكافحة التسرب النفطي.

كما فقد أفادتنا المحررة عيناها في مقابلة أخرى عن آلية سير المعاملة في المحافظة والمحطات التي تمر بها، وشرحت عن آلية استجواب البلديات والتحقق معها، في حال تقديم شكوى على أيّ بلدية من قبل

³⁶ - مقابلة مع السيد شوقي مترك، بتاريخ 5-12-2017، مرجع سابق.

أشخاص أو أعضاء في المجالس البلدية. فضلاً عن مساعدتها الدائمة في الحصول على تسهيلات في التدريب وتوجيهي للملفات التي تعنى بدراساتي.

ب- مقابلة مع أمين سر المحافظة

لقد تمت هذه المقابلة مع أمين سر المحافظة، حيث تناولنا فيها عن كيفية تطبيق المراسيم الاشتراعية، لا سيما المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12 (التنظيم الإداري)، وتحديدًا مواد الفصل الثاني المتعلقة بصلاحيات المحافظ ومهامه، والرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 (نظام الموظفين)، والرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12 وتطبيقاته بالمرسوم 2894 تاريخ 1959/6/12 (النظام الإداري). وكذلك المرسومين الاشتراعيين 114 و 115 تاريخ 1959/6/12 المتعلقين بمجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.

ج- مقابلات مع ممثلي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العاملين على خطة إدارة الكوارث والأزمات

بالتعاون مع المحافظة (مقابلات متعدّدة للموضوع نفسه)

لقد تمت العديد من المقابلات مع مكتب إدارة الكوارث والأزمات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي "UNDP" في المحافظة، للتعرف على الخطة المشتركة في المحافظة لإدارة الكوارث والأزمات، حيث حصلنا على تلك الخطة، وهو أمر لم يكن الحصول عليه باليسير، لأنّ الموافقة على نشر معلومات هذه الخطة في رسالتنا تتطلّب موافقة المحافظ ثمّ التوجه إلى العاصمة بيروت للقاء مستشارة مشروع الحد من مخاطر الكوارث في رئاسة الحكومة السيدة سوسن فخرالدين. وقد تم الحصول على الموافقة المطلوبة مع بعض التوجيهات اللازمة، والتي تقتضي عدم نشر الخطة كما هي، بل توظيف معلوماتها فقط بما يفيد البحث.

كما وقد تخللت اللقاءات مع وحدة إدارة الكوارث والازمات بالمحافظة مقابلة مع مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الجنوب "UNDP" السيد حسين نصرالله، الذي أفادني عن خطة إدارة الكوارث في الجنوب، وأتاح لي التواصل معه عبر ال "mail"، ليطلعني على مشروع دعم المجتمعات اللبنانية المضيفة ودوره في التنمية المحلية على صعيد البلديات، الذي أعدته وزارة الشؤون الاجتماعية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "UNDP". وإنّ هذا المشروع يعنى بتنمية المؤسسات والمجتمعات المحلية اللبنانية العاملة على معالجة التداعيات جراء ازمة النازحين السورية.

د- مقابلة مع محرر سابق في المحافظة (مجموعة مقابلات مع نفس الشخص)

لقد تمّت هذه المقابلات مع محرر سابق في المحافظة، الذي خاض امتحان في مجلس الخدمة المدنية ونجح فيه منذ سنتان وأصبح رئيس دائرة دون أن يتم تعيينه حتى الآن، وإنّ المحافظة تتعاقد معه لأنّها تحتاج إلى خبراته ومهاراته. فهو يدرس عروض المناقصات التي ترسل من البلديات، فضلاً عن دراسته للعديد من الملفات التي يطلبها منه المحافظ. كما ونظراً لمعرفته الدقيقة بكل تفاصيل المحافظة وأدوارها، فقد أتممت معه العديد من المقابلات، كان أبرزها الشرح التفصيلي لدور المحافظة في الانتخابات البلدية.

هـ- مقابلات مع موظفي القلم

لقد أجريت العديد من المقابلات مع موظفي القلم لفهم آلية سير المعاملات في المحافظة. وفيما يلي مثال عن تسجيل معاملة في القلم:

الجدول رقم (2): كيفية تسجيل المعاملات في المحافظات.

رقم التسجيل	المصدر	رقم وتاريخ المصدر	خلاصة المعاملة	الاحالات	الاحالات	النتيجة النهائية	ملاحظات
1597	بلدية "X"	11.14 2017	يتعلق بالموافقة على نقل اعتمادات من موازنة 2017	بلدية "X" بعد التصديق	المحفوظات	انجزت	

ثالثاً- المستندات والتقارير والمراسلات المتوفرة في التدريب³⁷

لقد عملت خلال فترة التدريب على الاستحصال والاطلاع على العديد من المستندات والتقارير والمراسلات التي توفّرت لديّ، ومنها ما خص القوانين والانظمة والمستندات، فكانت نظام الأجراء في المحافظة من خلال المرسوم رقم 6120 تاريخ 2011/8/18، والمرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12 وتطبيقاته بالمرسوم 2894 تاريخ 1959/6/12، والمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، والمرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12، كذلك الاطلاع إلى مهام أمين السر الوارده في المادة الأولى من المرسوم 1946/15402، ومستند يوضح عدد الموظفين في محافظة لبنان الجنوبي من: رئيس دائرة، رئيس قسم، محرر، مستكتب، حاجب، إلى السائق، وأيضاً الخطة العامة لاستجابة محافظة لبنان الجنوبي للكوارث والأزمات.

³⁷ - للإشارة: هناك ملاحق سيتم نشرها بشكل مقتضب نظراً لما تحويه من سرية معلومات طلبت منا المحافظة عدم نشرها.

أما فيما خصّ مكتب الـ " unicef " ممثلاً بمستشار حقوق الطفل وضابط المعلومات في المحافظة، فقد أتيج لنا الإضطلاع على جدول يوضح ما تحقق من مخطط الـ " unicef " في المحافظة لعام 2017، بالإضافة إلى الإضطلاع على جدول بأعمال التدريب لعناصر الشرطة البلدية في قضاء "x" حول حماية الطفل وعدالة الاحداث، فضلاً عن نموذج عن الاختبار الذي يجرونه لتلك العناصر البلدية. بالإضافة الى الإضطلاع على كُتَيْب يحوي محاضرة أعدتها المنظمة البحرية الدولية (International maritime organization) لمؤتمر شاركت فيه المحافظة للاستجابة والتحصير للتسرب النفطي. وهو المخطط الذي حصل عليه المحرر "ر.ع" من خلال مشاركته بمؤتمر حول التسرب النفطي في العاصمة بيروت، شاركت فيه المحافظات كافة، كجزء من مخطط المحافظة للاستجابة للكوارث والأزمات في المحافظة عند حدوثها. هذا فضلاً عن الحصول على العديد من المراسلات بين المحافظة ووزارة الداخلية والبلديات، والوحدات الاقليمية التابعة للوزارات الواقعة ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة، وذلك للاهتمام بشؤون المحافظة في المجالات البيئية، الصحية، الاقتصادية كافة وغيرها. وتتقسم تلك المراسلات التي حصلنا عليها إلى الآتي:

أ- مساعدات تنموية من قبل الإسكوا (ESCWA) (United Nations Economic and Social Commission for Western Asia)

وهي مراسلات بين المحافظة والبلديات في العام 2006، بخصوص تقديم مساعدات من قبل الأسكوا للبلديات في محافظة لبنان الجنوبي، تخدم المشاريع التنموية، حصلت على إثر اجتماع عقد في المحافظة مع الأمين العام لمنظمة الأسكوا السيدة ميرفت تلاوي، وقتها، بهدف تخصيص مساعدات تنموية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية كافة وخلق فرص عمل.

ب - تحقيق إداري

وهو عبارة عن مستند يبيّن إجراء المحافظة تحقيق إداري مع رئيس ونائب رئيس بلدية، بخصوص التعدي على الأملاك الخاصة³⁸، بعد تلقي المحافظة كتاب الهيئة التأديبية الخاصة بالبلديات، من خلال وزارة الداخلية والبلديات بشأن المخالفة.

ج- قرارات تتطلب التصديق وهي على الشكل الآتي:

1- قطع حساب موازنة: وهو عبارة عن ملف حول تصديق المحافظة على قطع حساب موازنة بلدية "x"³⁹، حيث يتبيّن من خلال دراسة المحافظة عبر محرريها لملف الموازنة، أنّ هناك صرف لمبالغ أكثر من

³⁸- ملحق رقم 2، تحقيق اداري مع رئيس ونائب رئيس بلدية.

الاعتمادات الأساسية المرصدة لها في الموازنة. وعليه أحالت المحافظة المراسلة للبلدية تطلب فيها الإفادة عن هذا الصرف الذي يفوق اعتمادها.

2- تلزيم مشروع بلدي: وهو جرى بعد ما أصدر اتحاد "X" قرار الموافقة على دفتر شروط خاص لتلزيم الإشراف والمراقبة على معمل معالجة النفايات المنزلية الصلبة، وأحال القرار للمحافظة للمصادقة عليه، وبدورها المحافظة أرسلته لمصلحة الصحة في الجنوب لبيان الراي لجهة مطابقة دفتر الشروط مع المعايير البيئية، ليكون بعدها قرار المحافظة بالمصادقة أو عدمه.

3- تدريب موظفين للعملية الانتخابية: وهي مراسلات للمحافظة، بناء على كتاب وزارة الداخلية والبلديات مع كل من قائممقامية جزين وصور لتسمية موظفين اثنين عن كل دائرة انتخابية، بهدف خضوعهم لدورة انتخابية لتولّي هؤلاء الموظفين مهمّة تدريب الموظفين فيما بعد للذين سيتولون العملية الانتخابية بتاريخ 6 أيار 2018.

د- مخالفات البناء

وهو عبارة عن أنموذج لقيام قيادة منطقة الجنوب الإقليمية بإرسال محضر ضبط حول مخالفات بناء في بلدية "k". وبناء عليه أرسلت المحافظة المحضر لدائرة التنظيم المدني في قضاء البلدية محل المخالفة، لتجري كشف على المخالفة، كما أرسلت لكل من بلدية "k" وأمانة السجل العقاري في قضاء البلدية محل المخالفة "k". وقد أرسلت دائرة التنظيم المدني بعدها، بعد إجراء كشف على المخالفة، لأمانة السجل العقاري في الجنوب، بوجوب تسجيل إشارة بناء مخالف على الصحيفة العينية للعقار المخالف عليه، مع عدم شطب الإشارة إلا بعد تسوية المخالفة أو إزالتها وورود إشعار من دائرة التنظيم المدني حول ذلك. وقد أبلغت المحافظة حول ذلك للايغاز لمن يلزم توقيف الاعمال على العقار المعني ووضع إشارة مخالفة.

وبناء على كشف دائرة التنظيم أرسلت المحافظة لقيادة منطقة الجنوب الإقليمية إيقاف الأشغال بالبناء القائم على العقار المخالف عليه، بالتنسيق مع البلدية، وفي الوقت نفسه أرسلت المحافظة للبلدية المنشودة تكليف من يلزم بدورها إيقاف الأشغال بالبناء القائم على العقار محل المخالفة، كما أرسلت المحافظة لأمانة السجل العقاري في قضاء البلدية مكان المخالفة عن تدوين إشارة بناء مخالف على الصحيفة العينية للعقار محل المخالفة، وذلك لحين إزالة المخالفة وتسوية الوضع القانوني للبناء.

³⁹- ملحق رقم 3، قطع حساب موازنة بلدية.

وعليه قامت قيادة منطقة الجنوب الإقليمية بإيقاف الورشة وأرسلت للمحافظة محضر أجرته حول ذلك، يفيد بأن أعمال المخالفة قد توقفت، وقد دُونت الورشة على سجل ورش البناء الموقوفة، وإن القيادة ستشدد بالمراقبة منعاً لأي مخالفة. وبناء عليه أرسلت المحافظة لدائرة التنظيم المدني في الجنوب كتاب قيادة منطقة الجنوب الإقليمية، وأفادتها بإيقاف الأعمال بالبناء على العقار محل المخالفة بالتنسيق مع البلدية المعنية، وتدوين الورشة في سجل ورش البناء الموقوفة، وإبلاغ صاحب المخالفة مضمون كتاب الدائرة حول إزالة المخالفة والتعهد بالتقيد بذلك.

رابعاً - طبيعة ونوعية مشاريع التنمية للقرى التي ليس فيها بلديات/ نماذج

وتشتمل هذه المستندات على:

أ- الخطة العامة التي يتم من خلالها تنفيذ الأشغال الإنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات⁴⁰، التي شكلت موضع إهتمامي عبر إجراء دراسة استبيان لتلك القرى الموجودة في قضاء صيدا لتبيان حيثياتها وفعاليتها. وهذا ما سنستعرض نتائجه في القسم الثاني من الدراسة.

ب- ملف يبرز قيام المحافظة بمشاريع تنمية فعلية في القرى التي ليس فيها بلديات، ومنه على الشكل الآتي:

1- النموذج 1: وهو عبارة عن طلب مختار قرية "X" من المحافظ القيام بأشغال تنظيفية⁴¹، باعتباره يتولّى شؤون القرى التي ليس فيها بلديات، كما حوّل القانون أن يأمر بصرف مبلغ من المال يخول فيه القرى القيام بأشغال إنمائية تحتاجها، وفق معطيات معينة يوافق فيها على منح هذه المبالغ المالية للقيام بالمشاريع التنموية المطلوبة. وبناء عليه أصدر المحافظ قرار بصرف مبلغ من المال للقرية "X" من خلال محتسبية مال القضاء محل القرية.

2- النموذج 2: وهو عبارة عن طلب مختار بلدة "Y" من المحافظ الموافقة على القيام بصيانة شبكة الإنارة العامة في البلدة⁴²، حيث أنّ البلدة لم تنفذ فيها أشغال تنمية منذ عدة سنوات (ست سنوات)، وذلك بعد القيام بتحديد ميزانية هذه الأشغال من خلال مؤسّسة للتجارة والمقاولات العامة تنوي البلدة تكليفها بهذا المشروع. وبناء على طلب البلدة أحال المحافظ كتابها المتعلق بطلب القيام بأعمال صيانة الإنارة في البلدة،

⁴⁰- ملحق رقم 4، آلية تنفيذ الأشغال الإنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات.

⁴¹- ملحق رقم 5، واقع تنفيذ مشاريع إنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات.

⁴²- ملحق رقم 6، واقع تنفيذ مشاريع إنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات.

باعتباره يتولى شؤون القرى التي ليس فيها بلديات؛ إلى دائرة تنفيذ المياه في الجنوب. وقد قامت الدائرة بإجراء كشف تخميني لأشغال صيانة شبكة الإنارة العامة في تلك البلدة، وتبين أنّ المبلغ الذي طلبته البلدة يوازي المبلغ الذي اوضحته نتائج كشف الدائرة. وعليه وافق المحافظ على منح القرية المبلغ المطلوب في 13 ايلول 2017.

كما وفي 10 تشرين الأول 2017 أرسلت دائرة تنفيذ المياه في الجنوب للمحافظ تفيد عن أن الأعمال التي أجري لها كشف تخميني في السابق قد نفذت بالكامل في البلدة موضوع الأشغال. وبناء عليه أرسلت المحافظة بتاريخ 23 تشرين الأول 2017 إلى محتسبية مال القضاء، نطاق البلدة المعنية، الموافقة على دفع المبلغ المقرّر، وذلك من الاعتماد المخصص للبلدة "Z".

3- الأنموذج 3: طلب مختار بلدة "Z" من المحافظ الموافقة على القيام بأشغال صيانة للطرق وتوسيع بعض أجزائها⁴³، بعد أن أدت مياه الامطار إلى إتلاف أجزاء كبيرة منها، فضلاً عن الحاجة للقيام بأشغال تنموية أخرى، مثل: إنشاء حوائط دعم، وتجميل على جوانب الطرقات، وتعبيد بالإسفلت، مرفقاً الطلب بكشف تخميني قامت به شركة مقاولات عامة تنوي البلدة تلزيمة المشروع. ويتضمّن هذا الكشف وصف للأشغال التي تنوي تنفيذها البلدة، مع صور فوتوغرافية ومقطع خريطة يوضح طبيعة الأشغال. وقد أحال المحافظ كتاب مختار البلدة إلى المديرية الإقليمية للأشغال في الجنوب للكشف على الحاجة الفعلية للأشغال التنموية في البلدة "K"، وتبين من خلال كشف مديرية الأشغال في الجنوب أنّ الأشغال المطلوبة تقع على الطريق الداخلي للبلدة، بما معناه أنّ موضوع هذه الأشغال يخرج عن صلاحية وزارة الأشغال العامة. ولذا اقترحت المديرية في بيان كشفها إحالة الموضوع إلى دوائر التنظيم المدني، باعتباره الجهة الصالحة لذلك، لكونها تشرف على أشغال البلديات والمحافظات. وعليه أحال المحافظ الملف إلى دائرة التنظيم المدني في قضاء "ص" النطاق الإقليمي للبلدة "K" لإجراء الكشف والإفادة للمحافظ.

وبناء عليه فقد أجرت دائرة التنظيم المدني الكشف وتبين الحاجة الفعلية للقيام بأشغال تنموية في المحافظة، وعليه أصدر المحافظ قرار بإعطاء البلدة مبلغ يغطي تكاليف الأشغال التنموية. وبناء على الموافقة أرسل مختار البلدة "K" إلى المحافظ يفيد عن تكليفه أعمال الأشغال لمؤسسة المقاولات التي تعاونت معها البلدة في البداية، لإجراء كشف تخميني ينم عن حاجة البلدة لأشغال تنموية.

⁴³ - ملحق رقم 7، واقع تنفيذ مشاريع إنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات.

وبناء على ملائمة تنفيذ أشغال التنمية لمؤسسة المقاولات، مع الأصول المرعية الإجراء في تنفيذ الأشغال العامة للمديرية العامة للتنظيم المدني، أصدر المحافظ أمر دفع لجانب محتسبية قضاء "ص" وذلك لمؤسسة المقاولات التي تولت تنفيذ المشاريع الإنمائية في البلدة.

خامساً - التسهيلات المتوافرة والصعوبات والمعوقات خلال فترة التدريب:

إنّ التسهيلات المطلوبة للتدريب في محافظة لبنان الجنوبي كانت مؤمّنة بطريقة مقبولة، بحيث سمح لي منذ البداية بالتنقل بين أقسامها كافة، للتعرف على مكوّناتها الإدارية وبغية الحصول على المعلومات المطلوبة، التي تقيد تقريرنا هذا. كما أنّ المحافظة بجميع أقسامها كانت المكان الفعلي للتدريب، بدءاً من قلم المحافظة، إلى مكتب الصيانة والتجهيزات، ومكتب المحررين، وأمانة السر، ومكتب إدارة الكوارث والازمات (UNDP)، ومكتب رئيس الدائرة، ومكتب رئيس قسم المحافظة "بالتكليف"، ومكتب مستشار حقوق الطفل (UNICEF)، وصولاً للارشيف. نظراً لما يحمله الموضوع المعالج من اتجاهات مختلفة غير محصورة بأحدهم.

سادساً - مدّة التدريب

لقد تجاوزت مدّة التدريب الذي أجريته ما يقارب 360 ساعة على مدى شهرين متتالين إلتزاماً بمدة التدريب التي حدّدها الجامعة.

سابعاً - المسؤول عن التدريب ومكان التدريب في المحافظة

لم يكن هناك من فرد مسؤول محدّد من قبل محافظة لبنان الجنوبي يتولّى مواكبتني خلال فترة التدريب، إذ طلبت من المحافظة أن يكون هناك مشرف يواكب فترة تدريبي في محافظة الجنوب، بيد أن المحافظة لم تكثرث للطلب، لعلّ السبب هو إنشغال موظفي المحافظة بالمهام الإدارية التي يتولاها كل منهم والتي تشكل كما عاينت ضغطاً بالعمل خلال فترات معيّنة. وعليه كان موظفي المحافظة كافة بكل أمانة مسؤولين عن التدريب وتقديم التسهيلات للوصول إلى المعرفة والمعلومات المرجوة، فكان كل موظّف في المحافظة يستجيب لأسئلة ومستندات وتقارير مطلوبة كما ويوضح أي استفسار تُريد. وعليه فقد تمّ التنقّل بين أقسام المحافظة كافة، من القلم، أمانة السر، الأرشيف، الأقسام والدوائر، إلى مكاتب المنظمات الدولية من الـ "UNICEF" والـ "UNDP". فتم إنجاز العديد من المقابلات، سواء مع الموظّفين أو غيرهم من الشخصيات الأخرى، التي لها علاقة بعمل المحافظة. وكذلك الحصول على نسخ من العديد من المستندات والتقارير

والنماذج والمراسلات التي جرت في المحافظة، كما طبيعة المشاريع التنموية التي تقوم بها المحافظة في القرى التي لا يوجد فيها بلديات، من خلال نماذج منفذة تم الحصول عليها أيضاً، فضلاً عن النشاطات التي أتيح لنا المشاركة بها خلال فترة التدريب والتي سأشير لها لاحقاً في الفصل القادم حول الأعمال المنفذة خلال فترة التدريب.

المبحث الثاني

الأعمال المنفّذة خلال فترة التدريب والفائدة المرجوّة

لقد اشتمل التدريب على مشاركات متعدّدة في العديد من البرامج والنشاطات التي أقيمت، كما تم رصد عمل محافظة لبنان الجنوبي الإداري والإئمائي، ومنها الأعمال التي تنجزها المحافظة بواسطة وثائق الإحالات، التي تبرز آلية سير المعاملات بين المحافظة والوحدات الإقليمية التابعة للوزارات في المحافظة والبلديات. وعليه كان لفترة التدريب بالمحافظة أن تكسبنا بعض المعرفة التي سنبرزها للدلالة والفائدة المرجوّة، والتي سنبحثها ونقيّمها بالتفصيل في القسم الثاني من هذا البحث.

سنحاول استعراض المبحث الثاني في نبتتين:

النبتة الأولى تبحث المعرفة المكتسبة حول آلية سير المعاملات في محافظة لبنان الجنوبي/ عرض نماذج.

النبتة الثانية، يستعرض نوعية المشاركة في الأنشطة والبرامج.

النبتة الأولى - المعرفة المكتسبة حول آلية سير المعاملات في محافظة لبنان الجنوبي/

عرض نماذج

لقد عملت خلال فترة التدريب على رصد بعض المعاملات الإداريّة التي حصلت، بغية كسب المعرفة حول طرق وآليات سير المعاملات، نظراً لأهميتها في عمل التنظيم الإداري. وسنظهر منها بعض ما تمّ متابعته ورصده وفق الآتي:

أولاً - مراسلات بيّنة/ كتاب مرسل من وزارة الاقتصاد والتجارة

وهو مراسلة موجّهة من وزارة الاقتصاد والتجارة إلى أصحاب المؤسّسات والمحال التجارية على الأراضي اللبنانية كافّة، تطلّب فيها وجوب الالتزام بأحكام القوانين المنظّمة للعمل التجاري في لبنان، وبأحكام قانون حماية المستهلك. وهي قد تمّ توجيهها إلى جميع المحافظات على الأراضي اللبنانية كافّة، ومنها محافظة لبنان الجنوبي، ليصار إلى إبلاغها عبر كل محافظة إلى جميع الجهات والأشخاص المعنية ضمن النطاق الجغرافي الإقليمي للمحافظة مكان المخالفة، حتى يصار إلى التقيد التام من قبل المؤسّسات المخالفة لأحكام

القوانين المرعية الإجراء في ممارسة نشاطهم التجاري، لاسيما لجهة التسجيل في السجل التجاري والاستحصال على التراخيص، وذكر البيانات المطلوبة بموجب القوانين على مراسلاتهم وفواتيرهم التجارية كافة.

وفيما خصّ محافظة لبنان الجنوبي، فقد كانت المديرية العامة للاقتصاد والتجارة ترسل للمحافظة على نحو متتالي جدول بأسماء الأشخاص المخالفين، ليصار إلى تولّي محافظة لبنان الجنوبي مهمة إبلاغ المخالفين، عبر قيادة منطقة الجنوب الإقليمية في قوى الأمن الداخلي، فضلاً عن مراسلات، كما سيظهر الجدول اللاحق، بين المحافظة والبلديات التي تقع في النطاق الاقليمي الجغرافي للمحافظة، لمتابعة موضوع المخالفة وفق صلاحياتها.

هذا إلى جانب مراسلات بين المحافظة ومصلحة الاقتصاد والتجارة ودائرة العمل في الجنوب، كل في نطاق صلاحياته ضمن منطقة الجنوب، ليصار إلى متابعة المخالفات حتى إزالتها. سنعرض فيما يلي جداول تبيّن تاريخ ومحتوى هذه المراسلات بشكل موجز⁴⁴:

الجدول رقم (3): مراسلات بين محافظة لبنان الجنوبي والبلديات المعنية:

اسم البلدية	تاريخ المراسلة	محتوى المراسلة
بلدية ع	5 ت 1 2017	تكليف من يلزم ابلاغ المخالفين والافادة عن الاجراءات المتخذة من قبل البلدية اتجاه المخالفين
	6 ت 1 2017	رد من البلدية "ع" بقيامها بتوجيه للسيد "ق" بضرورة تسوية وضعه القانوني
بلدية ع	17 ت 1 2017	رد من المحافظة على البلدية ع" بضرورة تسوية الوضع القانوني للمخالف "ق" تحت طائلة اقفال محله بالشمع الاحمر
	24 ت 1 2017	تكليف من يلزم ابلاغ مخالفين آخرين لتسوية وضعهم القانوني

⁴⁴- للتذكير: سيصار إلى ذكر اختصارات لأسماء بلديات وأشخاص معنية، حفاظاً على سرية الملفات في المحافظة، وفق

اتفاق تمّ مع المحافظ.

<p>رد من بلدية "ع" على المحافظة حول أن هناك مؤسسة لا ترتبط فيها جغرافيا بل تعود لنطاق بلدية "ص" الجغرافي</p>	<p>2017 ت² 2</p>	
<p>تكليف من يلزم.....المخالفين</p> <p>تكليف من يلزم من قبل بلدية "ص" ابلاغ مخالفين جدد لتسوية وضعهم القانوني</p> <p>تكليف من يلزم من قبل البلدية بابلاغ مخالفين آخرين لتسوية وضعهم القانوني</p> <p>تكليف من يلزم ابلاغ مخالفين جدد.....</p> <p>مراسلة من بلدية "ص" مع المحافظة تفيد بأن البلدية وجهت إبلغات لكافة المخالفين حول ضرورة القيام بكافة المعاملات القانونية بعد كشف قامت به الدائرة الهندسية في مصلحة الاقتصاد والتجارة في الجنوب.</p> <p>كتاب من المحافظة بضرورة متابعة البلدية المخالفات والافادة عن مدى تقيد اصحاب العلاقة بمضمون بلاغ المديرية العامة "8024" فضلا عن الافادة عن الاجراءات المتخذة من قبل البلدية بهذا الشأن</p> <p>مراسلة جديدة حول ابلاغ اشخاص مخالفين عن تسوية وضعهم القانوني</p>	<p>2017 ت¹ 5</p> <p>2017 ت¹ 24</p> <p>2017 ت² 1</p> <p>2017 ت² 10</p> <p>2017 ت² 16</p> <p>2017 ك¹ 7</p> <p>2017 ك¹ 18</p>	<p>بلدية ص</p>
<p>تكليف من يلزم ابلاغ المخالفين والافادة عن الاجراءات المتخذة من قبل البلدية اتجاه المخالفين</p>	<p>2017 ت¹ 24</p> <p>2017 ت² 1</p>	<p>بلدية هـ</p>

تكليف من يلزم ابلاغ مخالفين آخرين لتسوية وضعهم القانوني		
--	--	--

جدول رقم (4): مراسلات بين محافظة لبنان الجنوبي ومصحة الاقتصاد والتجارة، ودائرة العمل في

الجنوب:

محتوى المراسلة	تاريخ المراسلة	جهة المراسلة
متابعة المخالفات وفق كتاب المديرية العامة للاقتصاد والتجارة "8024" والإفادة عن الاجراءات المتبعة في ضوء ذلك	17 1 و 24 1 2017	دائرة العمل في الجنوب
متابعة المخالفات وفق كتاب المديرية العامة للاقتصاد والتجارة.....	17 1 و 24 1 2017	مصحة الاقتصاد والتجارة
مراسلة تفيد بأن مصحة الاقتصاد والتجارة قد تابعت المخالفات بإرسال مراقبان قاموا بكشف فوجدوا ان الاشخاص المخالفين قد تقيدوا بالانذار الذي وجهته المحافظة باستثناء مخالف افاد عدم تبليغه انذار فتم ابلاغه فوراً	27 1 2017	مصحة الاقتصاد والتجارة
اجرت الدائرة تفتيش للتثبت من عدم مخالفة قانون العمل	30 1 2017	دائرة العمل في الجنوب
متابعة مخالفات جديدة كل في نطاق صلاحياته	1 2 2017	مصحة الاقتصاد والتجارة ودائرة العمل في الجنوب
راسلت المصلحة المحافظة حول قيام مراقبي المصلحة بجولات متابعة لتسوية وضع المؤسسات والمحلات التجارية غير الملتزمة بأحكام القوانين المنظمة للعمل التجاري في لبنان وقد أعدوا تقارير بذلك من خلال جدول يبين نتيجة الكشف عن كل مؤسسة على حدى	8 2 2017	مصحة الاقتصاد والتجارة في الجنوب
مراسلة تفيد بأن هناك جزء من المؤسسات بصدد التسجيل في السجل التجاري والاستحصال على اجازات عمل للعمال الاجانب من قبل وزارة العمل ومتابعة هذه الاجراءات ليست من صلاحية المصلحة (صلاحية وزارة العمل ممثلة بدائرة العمل في الجنوب)	4 1 2017	مصحة الاقتصاد والتجارة
متابعة مخالفات جديدة كل في نطاق صلاحياته	18 1 2017	مصحة الاقتصاد والتجارة ودائرة العمل
رُدَّت المحافظة على تقرير المصلحة	2 2 2017	المحافظة

ثانياً - ملفات استدلالية/ ملف تراكم النفايات الطبية في محيط محطة صرف الصحي في

قضاء "X"

بتاريخ 9 تشرين الأول 2017 راسلت وزارة الصحة العامة "المحافظ" بناء على كتاب مؤسسة "K"، المتعلق بشكوى عن تراكم بقايا نفايات طبية لمعمل نفايات يعمل تحت اشراف بلدية "X"، وذلك في محيط محطة للصرف الصحي تتولاها المؤسسة "K"، فطلبت الوزارة من المحافظ الإيعاز للجهات المختصة من أجل رفع الضرر وإلزام معمل معالجة النفايات التقيد بالشروط الصحية والبيئية. وبناء عليه تمت المراسلات بين المحافظ والجهات المختصة.

الجدول رقم (5): المراسلات التي تمت لملف تراكم النفايات الطبية في محيط محطة صرف الصحي

في قضاء "X":

أسباب الإحالة	تاريخ الارسال	جهة الإرسال
اتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع الضرر الصحي والبيئي وفقا للصلاحيات والافادة بعدها للمحافظ	24 ت 1 2017	مصلحة الصحة في الجنوب
اتخاذ الاجراءات اللازمة لرفع الضرر الصحي....	1 ت 24	بلدية "X"
ايداع المحافظ كتاب وزارة الصحة حول تراكم النفايات الطبية في محيط محطة الصرف الصحي في قضاء "X"	1 ت 27	وزارة الداخلية والبلديات
ايداع المحافظ للمصلحة كتاب وزارة الداخلية والبلديات للاطلاع ومتابعة الموضوع واتخاذ الاجراءات اللازمة لرفع الضرر الصحي والبيئي وفقا للصلاحيات والافادة بعدها للمحافظة عن الاجراءات المتخذة	10 ت 2	مصلحة الصحة في الجنوب
ايداع المحافظ القيادة كتاب وزارة الصحة للاطلاع واجراء التحقيقات اللازمة على ضوء ما هو مبين في الكتاب والافادة	10 ت 2	قيادة منطقة الجنوب الاقليمية
ايداع المحافظ البلدية كتاب وزارة الداخلية للاطلاع واتخاذ الاجراءات اللازمة لرفع الضرر الصحي والبيئي وفقا للصلاحيات والافادة	10 ت 2	بلدية صيدا

الدائرة الإقليمية للبيئة في الجنوب	10 ت 2	ايداع كتاب الداخلية للاطلاع.....
------------------------------------	--------	----------------------------------

وعليه، فقد وجَّهت مصلحة الصحة في الجنوب إخطارات لمجلس بلدية صيدا ولشركة معالجة النفايات لمعالجة مشكلة تراكم النفايات والإسراع بالحل. كما أحالت المصلحة هذه الإخطارات للمحافظ للاطلاع عليها وإجراء المقتضى المناسب، وعليه تمت المراسلة بين المحافظ والجهات المعنية.

الجدول رقم (6): جدول المراسلات بين المحافظ والجهات المعنية بخصوص ملف تراكم النفايات الطبية

في محيط محطة صرف الصحي في قضاء "X":

اسباب الاحالة	تاريخ المراسلة	جهة المراسلة
انذار خطي من المحافظ بضرورة العمل على تزويد المعمل بالتجهيزات الفنية المطلوبة لرفع الضرر الصحي والبيئي ومعالجة مشكلة تراكم النفايات حفاظا على صحة وسلامة المواطنين	23 ت 2017	شركة معالجة النفايات
اتخاذ الاجراءات اللازمة لرفع الضرر وفق الصلاحية	23 ت 2	بلدية "X"
إجراء محضر تم من خلاله ابلاغ مهندس في بلدية "X" مضمون انذار المحافظ فتعهد بالكشف اليومي على اعمال معمل النفايات لمعالجة المشكلة، كما وبيَّغ المسؤول عن معمل معالجة النفايات الانذار فصرَّح ان اعمال التجهيزات واستكمالها قد شارف على نهايتها	23 ت 2	قيادة منطقة الجنوب الإقليمية
ايداع المحافظ الدائرة كتاب قيادة منطقة الجنوب الإقليمية للاطلاع واجراء المقتضى وفق الصلاحية	21 ك 1	الدائرة الإقليمية للبيئة في الجنوب
ايداع المحافظ كتاب قيادة منطقة الجنوب الإقليمية للاطلاع.....	21 ك 1	بلدية "X"

ثالثاً - نشاطات منفذة/ قيام بلدية بأعمال مخالفة لشروط السلامة البيئية

لقد قامت قيادة منطقة الجنوب الإقليمية في المحافظة بالتبليغ عن قيام بلدية "Z" بتجميع نفايات في قطعة أرض وإحراقها حيث يصل الدخان الناتج عنها إلى القرى المجاورة، ممَّا يؤثِّر على الصِّحة العامَّة ويزيد من التلوث. وعليه أرسلت المحافظة لكل من مصلحة الصحة والدائرة الإقليمية للبيئة في الجنوب، كل في

نطاق اختصاصه وصلاحياته، لإجراء الكشف والإفادة عن الموضوع، كما طلبت من البلدية المخالفة الإذعان بإزالة المخالفة.

وعطفاً عليه قامت مصلحة الصحة في الجنوب بإجراء الكشف اللازم، حيث تبين من خلاله استمرار البلدية بأعمال الحرق، بعد ما تمّ تسطير محضر ضبط من خلال المصلحة المذكورة، يفيد بوجود توقفها عن هذه الأعمال المضرة بالصحة العامة. وقد سطرّت المصلحة أيضاً محضر ضبط آخر وجهته عبر المحافظة، التي أرسلته بدورها للبلدية "Z" للتوقيع عليه، والإفادة عن الإجراءات المتخذة من قبل البلدية لرفع الضرر.

النبذة الثانية - المشاركة في الأنشطة والبرامج

لقد كان لنا أن نشارك بدعوة من مكتب ال "UNDP" بالمحافظة في نشاط نظّمته جمعية الدفاع المدني في المحافظة، فدعت إليه وحدة إدارة الأزمات والمخاطر في المحافظة (اي مكتب ال "UNDP" بالمحافظة)، إلى جانب ممثلين عن العديد من الوزارات في نطاق المحافظة، حيث تناول النشاط كيفية الوقاية من الكوارث الطبيعية (زلازل، هزات أرضية...) ، كجزء من مخطط وحدة الكوارث لإدارة الأزمات في محافظة الجنوب. وإنّ هذا النشاط قد دعنتي إليه وحدة إدارة المخاطر والأزمات بالمحافظة، نظراً لكونه تعرّس عليّ حضور الاجتماع المقرّر للجنة داخل الوحدة، لكون رئيسة اللجنة لم توافق على حضور اي شخص خارج اللجنة للاجتماع نظراً لسريّته.

كما كان لنا أن نشارك في جلسة جرت بين مكتب ال "UNICEF" الذي يشكل وحدة حقوق الطفل بالمحافظة وبين رئيسة اتحاد حماية الاحداث "السيدة أميرة سكر"، حيث جرى الحوار خلال الجلسة حول ضرورة وضع برامج واضحة ودقيقة حول متابعة شؤون الأحداث بالتنسيق مع اتحاد حماية الاحداث، منها تدريب عمال اجتماعيين في الجمعيات من أجل إدارة حالات تخص الاحداث، فضلاً عن إجراء تدريبات لعناصر قوى الأمن الداخلي حول وسائل التعامل مع الأحداث، وكلّ في نطاق صلاحياته واختصاصه طبعاً.

خلاصة:

إنّ ما تقدّم يظهر حجم وطبيعة المهام التي قمت بها خلال فترة التدريب في محافظة لبنان الجنوبي، ونوعية الأعمال وطرق وأساليب المشاركة خلال الفترة المحدّدة. ومن المهم أن نضيف بأنّ موظفي المحافظة كانوا متعاونين بشكل جيّد بحيث كانوا يضعوا بتصرفنا المعلومات التي تخصّ التدريب والتقارير، ويجيبون على نحو يسير بأي استفسار من شأنه إيضاح أمر ما، على الرغم من بعض التحفّظات من قبل بعض

الموظفين، الذين كانوا يُقدِّرون الموقف حسب طبيعة المعلومات وخصوصيتها ولا يريدون الإفشاء بها لكونها تدخل حسب تقديرهم في إطار سرية المعلومات. رغم أننا حاولنا أن لا نذكر الأسماء في العرض تجنباً لذلك. وهذا ما يطرح أيضاً مسألة الجدية في تطبيق قانون الوصول إلى المعلومات أو مسألة الآلية والتحديد التي ينطبق عليها. لا سيما وأنَّ ما حصلنا عليه هو نتيجة الموافقة التي أعطاها المحافظ والتي ساهمت في تسيير الأمور والتعاون الجدي مع العديد من الموظفين والعاملين في المحافظة، رغم بعض الحذر في ذلك. وعليه يكون لفترة التدريب التي استمرت لشهرين متتاليين على نحو ما يقارب الـ 360 ساعة أن تكسبنا مهارة حول "آلية سير المعاملات في المحافظة"، بشكل يبرز آلية التواصل بين المحافظة وغيرها من الوحدات الإقليمية التابعة للوزارات ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة.

أما لجهة الفائدة المرجوة من بحثنا هذا فهي التمخُّص في بنود اتفاق الطائف الآيلة الى التوسُّع في النظام اللاحصري الاداري نحو منح المزيد من الصلاحيات للمحافظين في سبيل تحقيق دور تنموي فعلي وحقيقي للمحافظات في المناطق.

القسم الثاني

صلاحيات محافظة لبنان الجنوبي والآليات المنشأة والمستحدثة، المنقذة للتدخلات التنموية

إن التنمية تلعب دوراً كبيراً في نهوض الدول وتقدمها، فالتنمية بحسب تعريف هيئة الأمم المتحدة عام 1955م: هي " العملية المرسومة لتقدم المجتمع جميعه اجتماعياً واقتصادياً، وتعتمد بقدر الإمكان على مبادرة المجتمع المحلي وإشراكه"، كما تعرفها إدارة التعاون الدولية التابعة للأمم المتحدة: "هي عملية للعمل الاجتماعي تساعد أفراد المجتمع على تنظيم أنفسهم للتخطيط والتنفيذ عن طريق تحديد مشاكلهم واحتياجاتهم الأساسية، والتكامل بين الخطط الفردية والجماعية لمقابلة احتياجاتهم، والقضاء على مشاكلهم، والعمل على تنفيذ هذه الخطط بالاعتماد على الموارد الذاتية للمجتمع، واستكمال هذه الموارد بالخدمات والمساعدات الفنية والمادية من جانب المؤسسات الحكومية والأهلية من خارج المجتمع المحلي"⁴⁵، وعليه يكون للإدارة المركزية دور كبير في عملية التنمية وتحقيقها.

ومع تعاضم حاجات المجتمع وعدم قدرة الدولة على تحقيق حاجيات المجتمع كافة وتمكينها، كان للعديد من المجتمعات، بما فيها لبنان، تتجه نحو تخفيف المركزية الإدارية باعتماد اللامركزية الإدارية، والتي تتمثل بالمحافظات في لبنان. وبموجب المادة الأولى من المرسوم 116 الصادر في 1959/6/12 المتعلق بالتنظيم الإداري اللبناني، تقسم أراضي الجمهورية اللبنانية إلى عدد من المحافظات، إذ ينقسم لبنان إدارياً إلى ثلاثة مستويات، فهو مقسم إلى 8 محافظات⁴⁶، و 25 قضاء وأكثر من 1000 بلدية⁴⁷. وكان للتعديل ما قبل الأخير من التقسيم الإداري في عام 2003 من القانون 522 تاريخ 16 تموز 2003 أن يرفع عدد المحافظات من ستة إلى ثمانية محافظات عبر استحداث محافظة بعلبك الهرمل (كانت سابقاً جزءاً من

⁴⁵ - ناصر عبد المولي، رشوان البص، التكامل بين المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية، دار العلم والأيمان، مصر، 2011، ص 234.

⁴⁶ - للتذكير: تجدر الإشارة الى انه ووفقاً لمشروع قانون أقره المجلس النيابي في عام 2017 تم إنشاء محافظة تاسعة في لبنان وهي محافظة كسروان جبيل، إلا انه حتى تاريخ اليوم لم يتم إصدار مراسيم تطبيقية لإنشاء المحافظة بشكل فعلي.

⁴⁷ - بلديات لبنان، المجلة الشهرية، تاريخ النشر: 7 تشرين الثاني 2018، monthlymagazine.com.

البقاع) ومحافظة عكار (سابقاً كانت جزءاً من شمال لبنان)⁴⁸، ليتبعه كما أشرنا آنفاً في الهامش تعديل تناوله مشروع قانون تم إقراره في 16 آب من عام 2017 في المجلس النيابي بإنشاء محافظة كسروان جبيل، لكن دون مراسيم تطبيقية تقرر المحافظة بشكل رسمي. ولمّا كانت المحافظات في أعلى التقسيم الإداري في لبنان وكونها تمثل الإدارة المركزية في المناطق، فإنّه يجب أن تلعب دوراً تنموياً بارزاً يشمل المناطق اللبنانية كافة المنضوية فيها.

وعليه سنعالج هذا القسم في مبحثين:

المبحث الأول، يبحث مهام المحافظة وماهية ارتباطها بالسلطة المركزية والوحدات الإقليمية والبلديات.
المبحث الثاني، يتناول إدارة الشراكة التنموية وتحديات الأهداف.

⁴⁸ - التنظيم المؤسسي والإداري للأراضي اللبنانية، لوكالبيان (مركز المعلوماتية للتنمية المحلية في لبنان)، 26 كانون الثاني 2016، www.localiban.org.

المبحث الأول

مهام المحافظة وماهية ارتباطها بالسلطة المركزية والوحدات الإقليمية

والبلديات

"التنمية هي فعل يستوجب التدخل والتوجيه من قبل الدولة التي تمتلك القدرة على أن تنمي المجتمع، وتكون مسؤولة عن مدى نجاح تدخلها هذا أو فشله باستعمالها إمكانياتها المادية والمالية والتشريعية كافة، وبالتالي فإنها لا تترك المجتمع ينمو تلقائياً، بل توجهه نحو المجالات الملائمة، وتعمل على إحداث التغييرات المؤسسية والتنظيمية والتقنية اللازمة لذلك"⁴⁹. فالتنمية تستدعي تدخل السلطة بشؤون المجتمع كافة، سواء الاجتماعية، الاقتصادية كما والسياسية منها، عبر إجراءات عديدة تُعَمِّدُها السلطة بما يحقق شروط التنمية المجتمعية⁵⁰.

وعليه تكون التنمية هي من المهام الأولى والرئيسية التي تعنى بها السلطة المركزية، ولما كانت اللاحصرية الإدارية هي مظهر من مظاهر الإدارة المركزية في المناطق، يجب أن يكون اللاحصرية الإدارية دوراً بارزاً في عملية التنمية المناطقية.

وفي خضم ذلك سنتناول في النبذة الأولى علاقة المحافظة بالسلطة المركزية والوحدات الإقليمية، في سبيل تحقيقها للدور التنموي، في حين سنتناول في النبذة الثانية علاقة المحافظة بالإدارة المحلية اللامركزية التي تتمثل في لبنان بالبلديات تحقيقاً للتنمية المحليّة وواقع التنمية في البلديات التي ليس لديها بلديات.

النبذة الأولى - الصلاحيات التسلسلية للمحافظة مع السلطة المركزية والوحدات الإقليمية

تشكل المحافظة امتداداً لتنفيذ مهام السلطة المركزية الحصرية على كافة الأراضي والمناطق اللبنانية، وذلك لتحقيق وتنفيذ السياسات العامة بشكل يسهل أمور المواطنين ويخفف الأعباء عن كاهل الإدارة المركزية الحصرية. فاللاحصرية الإدارية التي تشكل المحافظات احد أبرز مظاهرها يعرفها (FLOGAITIS) على انها

⁴⁹ - سعد حسين، فتح الله، التنمية المستقلة، المتطلبات والاستراتيجيات والنتائج، دراسة مقارنة في اقطار مختلفة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، 1995، ص 22.

⁵⁰ - Gunnar, Myrdal, Professor Emeritus of International Economics at Stockholm University,

What is development?, Journal of Economic Issues, Vol.8, No.4, december 1974, p:729.

" هي نوع من توزيع أعباء الشؤون الإدارية العامة داخل الشخص المعنوي نفسه وهو الدولة " ⁵¹، إنها امتداد للسلطة المركزية، وتُعنى بنقل وتحويل جزء من الصلاحيات أو من سلطة القرار المركزي إلى ممثلي الإدارة المركزية خارج العاصمة والتابعين لها تسلسلياً⁵²، على قاعدة التلطيف والتخفيف من المركزية المطلقة والعمل على تحقيق الإنماء في المناطق اللبنانية كافة، باعتبار المناطق هي أعلم بحاجاتها من السلطة المركزية، التي تلعب دوراً بارزاً بالعصر الحالي بوضع الخطوط العريضة للسياسات العامة، وتترك للمناطق أمر تنفيذها من خلال تقدير حاجياتها وأسس تلبيتها.

فالمحافظة تعتبر في نطاق التنظيم الإداري القائم في لبنان الإطار الأوسع للوحدات الإدارية القائمة خارج العاصمة، باستثناء محافظة بيروت التي تتولى، نظراً لكونها العاصمة التي تتمحور فيها الإدارة المركزية، العديد من الصلاحيات المرتبطة ببلدية بيروت، والتي تعود إليها وحدها، دون أن يكون لمحافظ بيروت أية سلطة على إدارات الدولة أو موظفيها. هذا ولا تتمتع المحافظات بالشخصية المعنوية، بما معناه أنها ليست بوحدات مستقلة عن الإدارة المركزية، بل هي ملتصقة بها وتشكل جزءاً لا يتجزأ من ملك وزارة الداخلية⁵³.

كما نصت مواد المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12 على علاقة المحافظ بالإدارة المركزية وبأجهزة الوزارات المتواجدة في المحافظة (الوحدات الإقليمية). وعليه سنبحث في صلاحيات المحافظة وعلاقة المحافظة بالسلطة المركزية، كما وعلاقة المحافظة بالوحدات الإقليمية المتواجدة ضمن النطاق الإقليمي للمحافظة.

أولاً- طبيعة الارتباط بالسلطة المركزية

هناك صلاحيات عديدة منحتها السلطة المركزية للمحافظة بموجب المرسوم الاشتراعي 1959/116 المتعلق بالتنظيم الإداري في لبنان، لتنظيم شؤون المحافظة وتديرها. وهذه الصلاحيات التي منحتها السلطة المركزية للمحافظة تمثل امتداداً للمركزية بشكل مخفف تحت عنوان اللاحصرية الإدارية. وعليه سيرتكز

⁵¹ - Spyridon FLOGAITIS, LA Nation de la Decentralisation en France, en Allemagne et en

ITalie, Librairie General de Droit et de Jurisprudence, Paris,1979, p.12 .

⁵²- برهان الدين، الخطيب، **التنظيم الإداري في لبنان**، كتاب تدريسي لمرحلة الماجستير¹، مرجع سابق، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، الفرع الخامس، ص 34.

⁵³- فوزي، حبيش، **الإدارة العامة والتنظيم الإداري**، دار النهضة العربية، بيروت، 1991، ص 386.

المبحث هذا في جزئه الأول على صلاحيات المحافظ، والعلاقة التي تربط المحافظة بالسلطة المركزية التي بموجبها منحت هذه الصلاحيات للمحافظة.

أ - صلاحيات المحافظ

يمارس المحافظ في نطاق محافظته العديد من الصلاحيات التي تنضوي تحت عناوين عديدة أبرزها: الإدارية، السياسية، والقضائية.

1- الصلاحيات الإدارية⁵⁴

يعود للمحافظ ممارسة العديد من السلطات الإدارية من خلال اتخاذ القرارات اللازمة إذا كانت من اختصاصه، أو يتم إحالتها للوزراء المعنيين للبت بالقرارات التي تنوط بصلاحياتهم. ومن أهم صلاحيات المحافظ الإدارية:

- إدارة أجهزة الوزارات في المحافظة وله بهذه الصفة أن يفتش الدوائر ويراقب الموظفين ويمنحهم الاجازات الادارية والصحية، وأن يفرض عليهم العقوبات التأديبية وفقاً للقانون.
- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات العامة، ويعتبر مسؤولاً عن تطبيقها.
- حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية، وحرمة الملكية الخاصة وله من أجل ذلك أن يطلب إلى قوى الامن اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الظروف.
- ابداء رأيه في جميع التعديلات التي يراد إجراؤها في المحافظة بين رؤساء الدوائر المحلية، باستثناء القضاء والجيش، وعليه اخذ رأي القائمقام قبل ابداء رايه.
- ابداء الراي في إنشاء أو إلغاء المدارس الرسمية في المحافظة، ومساعدة وزارة التربية الوطنية والفنون الجميلة في تأمين الأبنية والتجهيزات والأدوات اللازمة للمدارس.
- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق القواعد الصحية العامة، والترخيص بإنشاء المحلات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية.

- يرأس اللجنة الفرعية لمجلس أمن الدولة.
- الإشراف على الدوائر الزراعية في منطقته ومراقبة الجمعيات النقابية للمياه.
- ممارسة الوصاية الإدارية على بعض أعمال البلديات، وفقاً لاحكام قانون البلديات.
- ممارسة السلطات التي توكلها اليه الوزارات، بالإضافة إلى الصلاحيات الخاصة به. ولتأدية المهام المنوطة به توضع قوى الامن الداخلي في المحافظة تحت تصرفه.

⁵⁴- فوزي، حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 387.

2- الصلاحيات السياسية

"يتولى المحافظ التوجّه السياسي الذي تحدده الحكومة، وعليه مراقبة أوضاع المحافظة من الوجهتين السياسية والاقتصادية"⁵⁵ في سبيل ذلك، وذلك وفق ما حددته المادة 9 من المرسوم الاشتراعي 1959/116.

1- من الوجهة السياسية

يتولى المحافظ مسؤولية الحفاظ على الأمن في المحافظة وذلك من خلال التعاون مع القوى الأمنية. إذ اوضحت لنا العديد من المراسلات التي اوردناها في الجداول من القسم الأول عن التواصل بين محافظ الجنوب وقيادة منطقة الجنوب الإقليمية بخصوص إجراء استقصاءات وكشوفات حول خروقات أمنية وقانونية معينة، وذلك بهدف الحفاظ على الأمن في منطقة الجنوب والقضاء على أي مخالفة للقانون من شأنها أن تزلزل وتهز الأمن في محافظة الجنوب.

2- من الوجهة الاقتصادية

أما فيما خص الوجهة الاقتصادية، فيتولى المحافظ التنسيق مع الوحدات المحلية (البلديات) والإقليمية ذات الطابع الاقتصادي لتحسين الوضع الاقتصادي في المحافظة. إذ تبرز المراسلة التي أوردناها سابقاً في القسم الأول من هذه الدراسة حول الكتاب المرسل من وزارة الاقتصاد والتجارة، بشأن الإبلاغ الموجه لأصحاب المؤسسات والمحال التجارية، بوجوب الالتزام بأحكام القوانين المنظمة للعمل التجاري في لبنان وبأحكام قانون حماية المستهلك، فتبرز هذه المراسلة مراسلات بين المحافظة، مصلحة الاقتصاد والتجارة، ودائرة العمل في الجنوب، كلٌّ ضمن نطاق صلاحياته في منطقة الجنوب، ليصار إلى متابعة هذه المخالفات الاقتصادية حتى زوالها. ويبرز الجدول رقم "2" الذي أوردناه أعلاه دور المحافظ في مراقبة الأوضاع الاقتصادية ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة.

أما فيما خص الإدارات المحلية التي تتمثل بالبلديات في لبنان، فيجري المحافظ اجتماعات كلما دعت الحاجة مع رؤساء البلديات لتتم المباحثات بالأمر الإقتصادية كما السياسية.

ووفقاً للمادة التاسعة من المرسوم الاشتراعي 116 " يُطّلع المحافظ، فيما خص الأوضاع الاقتصادية والسياسية للمحافظة وزارة الداخلية والبلديات، على الحالة العامة للمحافظة كل شهر وكلما دعت الحاجة لذلك. كما يضع تقريراً شاملاً عن حالة المحافظة من جميع نواحيها وعن مختلف الدوائر، فيما يضمه

⁵⁵ - فوزي، حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 388.

اقتراحاته ويرسله إلى دوائر الدولة المركزية المختصة، وذلك مرة كل ثلاثة أشهر وكلما دعت الحاجة إلى ذلك⁵⁶.

هذا ويمارس المحافظ العديد من الصلاحيات ذات الطابع المالي⁵⁷:

- يبت المحافظ في صفقات بيع الاموال المنقولة اذا كانت قيمة الصفقة تزيد على 150,000 ل.ل ولا تتجاوز 600,000 ل.ل ، كذلك الأمر فيما يتعلق بصفقات اللوازم والاشغال والخدمات التي يجري عقدها في القضاء (مركز المحافظة) او المحافظة.
- تنظم حوالة بالمبالغ المتعلقة بالقرى التي ليس لها بلديات باسم المحافظ، على أن يتم ايداع المبلغ امانة باسم المحافظ لدى محتسب القضاء المركزي (المادة 84 من قانون المحاسبة العمومية) .
- يُعد المحافظ موازنة صندوق التجهيز البلدي بعد استطلاع رأي مجلس المحافظة، ويعرض المحافظ مشروع التوزيع على وزارة الداخلية مقروناً بمقارنته الخطية (المادة 14 م.إ 59/116)⁵⁸.
- يصادق المحافظ على صفقات اللوازم والاشغال العامة والخدمات التي تعود للبلديات.

3- الصلاحيات القضائية والتأديبية

يفاوض المحافظ النيابة العامة في المحافظة في جميع الأمور التي تهم الحكومة فيما يتعلق بإستتباب الامن العام في نطاق محافظته⁵⁹، وله في سبيل احقاق الامن والعدالة في المحافظة ان يجري اجتماعات لمجلس الامن الفرعي في المحافظة في اي قضية لها ان تخل بأمن المحافظة⁶⁰، ويجري في سبيل ذلك

⁵⁶- فوزي، حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 387.

⁵⁷- برهان الدين الخطيب، نظام اللاحصرية الادارية في لبنان، مرجع سابق، ص133.

⁵⁸- هذا البند غير مفعل حتى بت موضوع إنشاء مجلس للمحافظات.

⁵⁹- برهان الدين الخطيب، نظام اللاحصرية الادارية في لبنان، المرجع السابق، ص133.

⁶⁰-ومن الأمثلة حول الاجتماعات التي تجريها المحافظات مع مجالس الأمن الفرعية في محاولات تقوم بها المحافظات لاستتباب الأمن في النطاق الجغرافي لها:"انعقاد مجلس الأمن الفرعي في محافظة لبنان الجنوبي بحضور قادة الأجهزة القضائية والعسكرية والأمنية اضافة لرئيس بلدية صيدا، للبحث في الأحداث الامنية التي حصلت مساء الاثنيين الواقع في 3 اكتوبر 2017 في المدينة.و جرى خلال الاجتماع التباحث بين محافظ لبنان الجنوبي الاستاذ منصور ضو والجهاز الامني في المحافظة، وذلك حول ما جرى في حي البراد في مدينة صيدا على خلفية عمل المولدات الكهربائية وتوزيع المشتركين في أحياء المدينة، والتي تم على اثرها توقيف المُخل بأمن المنطقة الذي قام باطلاق النار المدعو ع.ش والمشاركين، والطلب من بلدية صيدا اعادة النظر بآلية عمل المولدات الكهربائية في المدينة، وفقا لاجراءات جديدة من شأنها أن تمنع مستقبلا حدوث اي

اتصالات اما خطية او شفوية مباشرة مع وزير الداخلية لمتابعة الموضوع من قبل السلطة المركزية متمثلة بوزارة الداخلية، وعليه أن يؤازر السلطات القضائية بأداء المهام والواجبات المفروضة عليه بالقانون⁶¹. هذا وأعطت المادة 38 من قانون أصول المحاكمات الجزائية المحافظ صلاحية الضابطة العدلية تحت إشراف النائب العام لدى محكمة التمييز. إذ يساعد النيابة العامة ويعمل تحت إشرافها في إجراء وظائف الضابطة العدلية في حدود اختصاصه من تحري، مصادرة، الى التوقيف لمعاينة بعض الجرائم. لكن بالواقع هذا الدور للمحافظ ليس مفعلاً بشكل فعلي. هذا ويحق للمحافظ أن يفرض على الموظف المخالف عقوبة التأنيب او عقوبة الحسم من الراتب لمدة اقصاها عشرة ايام، وذلك بناء على اقتراح من الرئيس المباشر لذلك الموظف إن وجد⁶². وعليه يكون للمحافظة دور امني كبير تسعى لممارسته ضمن نطاقها الجغرافي في سبيل استتباب الأمن وتكريسه.

ب- علاقة المحافظة بالسلطة المركزية

لا تتمتع المحافظات في لبنان بالشخصية المعنوية وعليه فهي ليست بوحدات مستقلة عن الإدارة المركزية، بل هي مرتبطة بها وتشكل جزءاً لا يتجزأ من ملاك وزارة الداخلية. وعليه فالمحافظ يعيّن وفق قانون الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 ولا يعين عن طريق الانتخابات.

1- شروط تعيين المحافظ والامتيازات الممنوحة له⁶³

يعتبر المحافظ موظفاً من موظفي الفئة الأولى في الدولة اللبنانية، وهو يتبع لملاك وزارة الداخلية والبلديات. ويتم تعيينه بالترفيغ من بين موظفي الدرجات الثلاثة العليا على الأقل من الفئة الثانية، أو من خارج الملاك من بين حملة الإجازة في الحقوق اللبنانية أو ما يعادلها، وذلك بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير الداخلية، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.

كما وينقل المحافظ بالطريقة ذاتها إلى وظيفة أخرى من وظائف الفئة الأولى في الإدارات العامة في الدولة، ويتقدم على جميع الموظفين في المحافظة، أي كانت رتبته أو السلك الذي ينتمون اليه. كما ويمثل

اشكال او نزاع بهذا الشأن. مجلس الامن الفرعي في صيدا: لتوقيف مفتعلي الشغب ووضع قواعد واجراءات منعا للنزاعات، موقع الوكالة الوطنية للاعلام الالكتروني (NNA)، ت.ن: الثلاثاء 3 ت¹ 2017، www.nna-leb.gov.lb.

⁶¹ مقابلة مع السيد شوقي متيرك، محرر سابق في المحافظة، مقابلة حول الصلاحيات التي يتولاها المحافظ، أجريت بتاريخ: 2018-1-3.

⁶² فوزي، حبيبش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 380.

⁶³ المرجع نفسه، ص 386.

المحافظ وزارات الدولة كافة، باستثناء وزارتي العدل والدفاع الوطني. ولكن لا يمثل المحافظ المحافظة باعتبار أن المحافظة لا تتمتع بالشخصية المعنوية في التنظيم الإداري اللبناني. وليتمكن من أداء وظيفته على أكمل وجه عليه الإقامة في مركز المحافظة، إذ يتقاضى علاوة على راتبه تعويضات تمثيل ونقل وسكن. كما يتولى المحافظ مهام القائم مقام في القضاء المركزي.

2- العلاقة الوسائطية بين المحافظة والسلطة المركزية

تشكّل المحافظة تمثيلاً للسلطة المركزية في المحافظات، باعتبار أنها الإطار الأوسع للوحدات الإدارية خارج العاصمة في نطاق التنظيم الإداري القائم في لبنان، ويدير شؤون المحافظة المحافظ الذي يعتبر بمثابة وسيط بين الإدارة المركزية من ناحية وتشعباتها الإقليمية التابعة للوزارات، وتلك المحلية التي تتمثل بالبلديات من ناحية أخرى. وتشير المراسلات التي أوردناها في القسم الأول من هذا البحث إلى علاقة الوساطة هذه التي تقوم بها المحافظة. فالكتاب الذي أرسلته وزارة الاقتصاد والتجارة حول إبلاغ موجه لأصحاب المؤسسات والمحال التجارية على الأراضي اللبنانية كافة، بوجوب الالتزام بأحكام القوانين المنظمة للعمل التجاري في لبنان، وبأحكام قانون حماية المستهلك، قد وُجّه إلى جميع المحافظات على الأراضي اللبنانية كافة، ليتم إرساله عبر كل محافظة بما فيها محافظة لبنان الجنوبي إلى جميع الوحدات الإقليمية والمحلية، بما فيها البلديات الواقعة ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة، كلٌّ فيما يُخصّص صلاحياته. وعليه تمت المراسلات بين محافظة لبنان الجنوبي والبلديات التي تقع في النطاق الإقليمي الجغرافي للمحافظة، لتتابع البلديات موضوع المخالفة وفق صلاحياتها، هذا إلى جانب مراسلات بين المحافظة، مصلحة الاقتصاد والتجارة، ودائرة العمل في الجنوب كل في نطاق صلاحياته ضمن منطقة الجنوب، ليصار إلى متابعة المخالفات حتى زوالها. كما تبرز أيضاً المراسلة التي وجهتها وزارة الصحة العامة للمحافظ، بناء على كتاب مؤسسة "K" التي ذكرناها سابقاً، والمتعلقة بشكوى عن تراكم بقايا نفايات طبية لمعمل نفايات يعمل تحت إشراف بلدية "X"، وذلك في محيط محطة صرف صحي التي تتولاها المؤسسة "K"، طالبة الوزارة من المحافظ الإيعاز للجهات الإقليمية والمحلية المختصة من أجل رفع الضرر، وإلزام معمل معالجة النفايات التقيد بالشروط الصحية والبيئية. فتمت المراسلات بين المحافظة ومصلحة الصحة في الجنوب، البلدية "X"، والدائرة الإقليمية للبيئة في الجنوب، لتبرز هذه المراسلة علاقة الوساطة أيضاً التي تقوم بها المحافظات في لبنان. وعليه تلعب المحافظة دور صلة الوصل بين السلطة المركزية والوحدات الإقليمية والمحلية، بما يؤمن ترسيخ القوانين والأنظمة التي تقرها السلطة المركزية. فتكون بذلك المحافظات الأداة في المناطق اللبنانية التي تتضمنها حدود المحافظات، التي من خلالها تنفذ السلطة المركزية ما تصدره من قوانين وما تقره من أنظمة.

3- رقابة وزارة الداخلية على أعمال المحافظات

تخضع المحافظات في ممارسة صلاحياتها الإقليمية لسلطة الرقابة المركزية، وتكون بذلك السلطة المركزية الأداة الرقابية التي تُشرف على أداء المحافظات في ممارسة صلاحياتها في المناطق. وإذا كان لهذه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على المحافظات من غاية، فهي إلزام كل محافظة بتفاصيل السياسة العامة التي تُخطُّها الإدارة المركزية، بما يحقق نظام إداري ناجح يضمن تنمية الدولة وارتقائها لمصافي الدُول المتطوّرة. أمّا فيما خص الجهاز الذي يمارس الرقابة المركزيّة على أعمال المحافظة في لبنان، فهو "المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية"⁶⁴، والذي يتبع مباشرةً لوزارة الداخلية والبلديات، وتتألف المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية من⁶⁵:

- مصلحة شؤون المحافظات والمجالس المحلية.

- مصلحة الشؤون الفنية.

- مصلحة الصندوق البلدي المستقل.

ويكون لمصلحة شؤون المحافظات والمجالس المحلية، تحت رقابة المدير العام، أن تقوم بمهمة الرقابة على أعمال المحافظات، وهي تتولى:

- مساعدة وحدات المحافظات والأقضية بالإشراف على أعمال الرقابة على البلديات واتحادات البلديات والمجالس المحلية.

- تولي مهمة تأمين التنسيق بين الإدارة المركزية والمحافظات والأقضية وسائر الوحدات الإقليمية. هذا وتتولى دائرة شؤون الوحدات الإقليمية في مصلحة شؤون المحافظات والأقضية والمجالس المحلية ما يلي⁶⁶:

⁶⁴- للتذكير: يناط بالمديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية التي نص عليها المرسوم رقم 4082 تاريخ 14/10/2000 والمتعلق بتنظيم وزارة الداخلية والبلديات وشؤون المحافظات والمجالس المحلية فهي تتولى تأمين التنسيق بين الإدارة المركزية والمحافظات والأقضية وسائر الوحدات الإقليمية، هذا ومساعدة وحدات المحافظات والأقضية بالإشراف على أعمال الرقابة على البلديات واتحادات البلديات والمجالس المحلية، كما متابعة تطبيق القوانين والانظمة المتعلقة بالشؤون المحلية والبلديات واتحادات البلديات والمختارين والمجالس الاختيارية، فضلاً عن مساعدة وحدات المحافظات والأقضية بالإشراف على أعمال الرقابة على البلديات واتحادات البلديات والمجالس المحلية.

⁶⁵ - المرسوم 4082 المتعلق بتنظيم وزارة الداخلية والبلديات، المادة 28.

⁶⁶ - المرجع نفسه، المادة 31.

- متابعة أعمال جميع الوحدات الإدارية والفنية وغيرها الملحقة بالمحافظات والأقضية "تحت رقابة وإشراف رئيس المصلحة"، ورفع تقارير شهرية عن سير أعمالها إلى الوزير تسلسلياً.
- استلام نسخ عن المخابرات العادية التي تتبادلها دوائر المحافظة مباشرة مع إدارتها المركزية ودراستها والتعليق على ما يرد فيها، وفي حال وجود مخالفة، يلفت رئيس الدائرة رؤساءه التسلسليين إلى المخالفة الحاصلة لاتخاذ المناسب بشأنها.
- دراسة التقارير التي يحيلها إليها المدير العام بنتيجة التنسيق بينه وبين المحافظين والقائمقامين حول كيفية ممارسة الرقابة الإدارية على البلديات واتحادات البلديات دون تدخل في شؤونها.
- كما تتولى دائرة البلديات واتحاد البلديات في مصلحة شؤون المحافظات والمجالس المحلية، دراسة التقارير التي يحيلها إليها المدير العام بنتيجة التنسيق بينه وبين المحافظين والقائمقامين والمتعلقة برقابتهم على أعمال المختارين والمجالس الاختيارية⁶⁷.
- أما دائرة المختارين واللجان في مصلحة شؤون المحافظات والمجالس المحلية فتتولى⁶⁸ :
 - دراسة التقارير المرفوعة من المحافظين او القائمقامين إلى الوزير، تطبيقاً لأحكام المادة 21 من قانون المختارين واقتراح المناسب بشأنها وعرضها على الوزير، تسلسلياً، تمهيداً لاتخاذ القرار اللازم في شأنها.
 - اقتراح النصوص والتدابير اللازمة للعمل على إنماء الحياة المحلية وانعاش القرى التي ليس فيها بلديات، التي تتولى المحافظات إدارة شؤونها، وذلك تحت إشراف رئيس المصلحة.
 - التعاون مع الإدارات المختصة لإنعاش القرية ورفع مستواها.
- وعليه تمارس السلطة المركزيّة رقابة إداريّة على كافّة أعمال المحافظات، إعتباراً من كون المحافظة تشكّل إمتداداً للسلطة المركزيّة في المناطق، بما من واجبه أن يسيّر أعمال المحافظة سواء إتّجاه الوحدات الإقليمية التابعة للوزارات في المحافظات، أم إتّجاه الوحدات المحلية التي تتجسّد بالبلديات في لبنان، بشكل يضبط أعمال المحافظات وفق معايير الأنظمة والقوانين المرعيّة الإجراء، حتّى لا تتخلّف المحافظات عن ممارسة صلاحياتها، بشكل يعيق سير الحياة العامّة ويفشل مخططات التنمية في المناطق المنضوية ضمن الإطار الإقليمي للمحافظات.

⁶⁷- المرسوم 4082، مرجع سابق، المادة 32.

⁶⁸- المرجع نفسه، المادة 33.

ثانياً - تصنيف العلاقة مع الوحدات الإقليمية

تشكل المحافظات والوحدات الإقليمية التابعة للوزارات بنية اللاحصرية الإدارية في لبنان. وتُمثّل المحافظة اللاحصرية العامودية في لبنان، أما الوحدات الإقليمية التابعة للوزارات فتُمثّل اللاحصرية الأفقية في بنية التنظيم الإداري اللبناني. والوحدات الإقليمية هي وحدات إدارية تعمل في أقاليم الدولة من محافظات وأقضية ومدن وقرى وتكون تابعة للإدارة المركزية وتمثلها في هذه الأقاليم. أما تعيين الموظفين في هذه الوحدات الإدارية فيكون من خلال الإدارة المركزية في العاصمة بيروت، وعليه يرتبط العاملون في تلك الوحدات بشكل مباشر بالإدارة المركزية ويخضعون لأنظمتها وقوانينها، إذ يمثلون الإدارة المركزية في المحافظات والأقضية، وينفذون المهام التي تتيطها بهم القوانين والأنظمة النافذة، حالهم حال المحافظين والقائمقاميين وسائر الموظفين العاملين في المحافظات والأقضية اللبنانية، الذين يرتبطون بالسلطة المركزية برباط من التبعية والتسلسل الإداري⁶⁹.

وعليه وفي علاقة التبعية للإدارة المركزية التي تتشارك بها كل من المحافظات والوحدات الإقليمية، هناك علاقة تنسيق بين الوحدات الإقليمية والمحافظات لتنفيذ المهام التي توكلها الإدارة المركزية لكل من هذه الوحدات الإقليمية والمحافظات. وما المراسلات التي أوردناها في القسم الأول من بحثنا هذا سوى خير دليل على ذلك.

ففي المراسلة التي تمت بين وزارة الاقتصاد والتجارة حول الإبلاغ الموجه لأصحاب المؤسسات والمحال التجارية على الأراضي اللبنانية كافة، بموجب الالتزام بأحكام القوانين المنظمة للعمل التجاري في لبنان وبأحكام قانون حماية المستهلك، قامت محافظة لبنان الجنوبي بدورها بإرساله لكل من مصلحة الاقتصاد والتجارة، ودائرة العمل في الجنوب، كل في نطاق صلاحياته ضمن منطقة الجنوب، ليصار إلى متابعة المخالفات حتى زوالها. أما فيما خص ملف تراكم النفايات الطبية في محيط محطة الصرف الصحي في قضاء "X"، فراسلت المحافظة كل من مصلحة الصحة في الجنوب والدائرة الإقليمية للبيئة في الجنوب، وذلك بناءً على مراسلة طلبت منها وزارة الصحة من المحافظة الإيعاز للجهات الإقليمية المختصة بشأن هذا الملف الصحي البيئي. وتجري عملية التنسيق هذه بين المحافظات والإدارات الإقليمية في نطاق المحافظة، في إطار ما نصّت عليه المادة الثامنة من المرسوم 59/116، التي تدور حول مسؤولية المحافظ عن إنتظام عمل الدوائر الإقليمية وفق ما تنص عليه القوانين والأنظمة العامة، وعليه له لهذه الغاية كما تنص المادة الثامنة

⁶⁹ - عصام، سليمان، اللامركزية الإدارية والانماء المتوازن، مجلة الدفاع الوطني، العدد 40، نيسان 2002.

عيئها، أن ينسّق العمل بين مختلف الدوائر التابعة لنطاق المحافظة، من خلال اجتماعات دورية يطّلع عبرها على أعمال تلك الدوائر، لتتم كنتيجة مناقشة شؤونها وإبداء الرأي بشأنها.

هذا فضلاً عن أعمال الرقابة والتفتيش الدوري التي يقوم بها المحافظ على جميع الدوائر الإقليمية العاملة في نطاق محافظته، بصفته الرئيس الأعلى لكافة الموظفين العاملين ضمن نطاق المحافظة، وذلك عن طريق الجولات الدورية التي يقوم بها بنفسه، أو يفوض أحد الموظفين التابعين له إدارياً، سواء أمين السر العام أو رئيس دائرة أو قسم في المحافظة. وهذه الجولات التفتيشية تدرج تحت إطار قانوني نص عليه المرسوم الإشتراعي 59/116، وله في هذا الإطار أن يفرض عقوبات تأديبية وفقاً لأحكام نظام الموظفين⁷⁰. وعليه يقوم "المفوض بالتفتيش" سواء رئيس دائرة أو قسم بجولات تفتيشية، ليراقب انتظام الموظفين بدوام العمل، وآلية سير العمل وفق ما تنص عليه معايير الوظيفة العامة، وهل هناك ثمة مشاكل تعيق عمل الإدارات العامة، وحول ما هناك من شكاوى يقدّمها مواطن مستفيد من خدمة عامة يقدمها موظف عام على النحو غير الواجب المناط به. ليُعد المفوض بالتفتيش كنتيجة تقرير مفصّل بكل هذه المعطيات ويرفعها بدوره إلى المحافظ، بغية إتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة، وفق ما تقتضيه وما تنص عليه الأنظمة والقوانين المرعية الإجراء⁷¹.

هكذا نرى أن علاقة المحافظة بالوحدات الإقليمية التي تقطن النطاق الإقليمي للمحافظة، تتعدّى إطار التنسيق لتصل حد فرض رقابة عليها تجيزها القوانين المرعية الإجراء، ولا يخفى سبب فرض المشرّع رقابة إدارية يقوم بها المحافظ بشكل تفتيش دوري على أعمال تلك الدوائر، لما لإننتظام سير هذه الدوائر من تأثير على مجرى إنتظام الحياة العامة، كون الدوائر الإقليمية وجودها من صميم وجود غاية للسلطة المركزية في تسهيل تلبية حاجات وخدمة الصالح العام، عبر وجود دوائر إقليمية ترعى هذه الغاية. ومن شأن وجود خلل في انتظام سير الأعمال في الدوائر الإقليمية، أن يعيق عملية التنمية المنطقية، لذلك كان لا بد من فرض التشريع رقابة يقوم بها المحافظ على تلك الدوائر، من خلال جولات تفتيشية من شأنها تحسين وتطوير أداء العمل في الدوائر الإقليمية.

70 - المرسوم الإشتراعي 59/116، مرجع سابق، المادة السابعة: يدير المحافظ أجهزة الوزارات في المحافظة وله بهذه الصفة أن يفتش الدوائر ويراقب الموظفين ويمنحهم الإجازات الإدارية والصحية وان يفرض العقوبات التأديبية وفقاً لأحكام نظام الموظفين.....

71 - مقابلة مع السيد شوقي مترك، محرر سابق في المحافظة، أجريت حول الصلاحيات التي يتولاها المحافظ، تاريخ المقابلة: 2018-1-3.

النبذة الثانية- طرق الرقابة التي تمارسها المحافظة على البلديات

لما كانت التنمية المحلية هي جزء لا يتجزأ من تكريس التنمية في الوطن بشكل أعم، كان لابد من وجود علاقة بين السلطة اللاحصرية الأفقية متمثلة بالمحافظة في لبنان وبين اللامركزية الإدارية التي تعنى بشكل مباشر في إنماء المناطق على المستوى المحلي الضيق أي البلديات. فالمحافظة بنص قانون البلديات المرسوم الاشتراعي 118 تاريخ 1977/6/30 تلعب دوراً رقابياً على البلديات من خلال التصديق على القرارات التي نص عليها قانون البلديات. كما رمى اتفاق الطائف من خلال بنوده الإصلاحية على التزواج والتكامل بين اللاحصرية الإدارية واللامركزية، والتي يطلق عليها الدكتور علي حسين الشامي ب "الإدارة المشتركة"⁷²، وذلك في سبيل وجود إصلاحات إدارية فعلية في بنى النظام الإداري في لبنان. فنص اتفاق الطائف ضمن فقرة "الإصلاحات الأخرى : "اللامركزية الإدارية"على:

1- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقاميين وتمثيل جميع إدارات الدولة على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم المحلية.

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

وعليه كان لوثيقة الوفاق الوطني في تركيزها على الإصلاحات في النظام الإداري اللبناني، أن تؤكد على أن التنمية المحلية لا تتحقق إلا بوجود لامركزية إدارية موسّعة تعمل على التنسيق مع اللاحصرية المركزية، بشكل يكرّس تنفيذ خطة وطنية اصلاحية متكاملة، بدءاً بالمحافظات نزولاً للقضية وصولاً للبلديات.

وصحيح أن الطائف قد بحث في الإصلاحات الادارية فيما خص النظام اللامركزي الإداري منذ العام 1998، لكن هل كان لتلك الاصلاحات ان تتفّذ بشكل فعلي يحقّق معه تنمية محلية تتطوّر لتشمل تنمية على صعيد الوطن ككل، أم أن علاقة التنسيق والتكامل بين النظامين النظام اللامركزي المركزي متمثل بالمحافظات في لبنان والنظام اللامركزي التي نص عليها الطائف لم تُكرّس بعد، بشكل يعكس معه قصور النظام الإداري اللبناني على تحقيق تنمية وطنية حقيقية؟؟ هذا ما سنتناوله فيما يلي.

⁷² -مراجعة نقدية لمشاريع واقتراحات قوانين اللامركزية الإدارية في لبنان، ورشة العمل الثانية في المجلس النيابي حول اللامركزية والتنمية البلدية، 30 ت¹ 2003 ، موقع البرلمان اللبناني الالكتروني، www.lp.gov.lb.

أولاً- الرقابة على القرارات البلدية

تخضع بعض قرارات المجلس البلدي لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، وقد نص المرسوم الاشتراعي 118 على القرارات التي تخضع لتصديق سلطة الرقابة. ويمارس الرقابة الإدارية كل من وزير الداخلية والمحافظ والقائمقام على جميع البلديات، باستثناء بلدية بيروت التي تخضع لرقابة وزارة الداخلية فقط⁷³. إذ تتجلى الرقابة الإدارية التي تمارسها كل من الداخلية والمحافظه والقائمقامية كل في نطاق اختصاصه وصلاحياته، كما نص قانون البلديات 118، فتتجلى الرقابة الإدارية في التصديق على قرارات المجلس البلدي المحددة في قانون البلديات، وفيما عدا هذه القرارات تبقى جميع الأعمال والقرارات التي يصدرها المجلس البلدي أو رئيسه نافذة، ولا تحتاج إلى تصديق أي جهة أو مرجع. وفيما يعود للقرارات الخاضعة للتصديق أوجب قانون البلديات على البلدية أن ترسلها إلى سلطة الرقابة المختصة خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها. وإذا لم تتخذ سلطة الرقابة الإدارية المختصة قرارها الخطي بشأنها خلال شهر من تاريخ الورد لسلطة الرقابة، تعتبر مصدقة ضمناً، وقرار التصديق قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة.

أ- القرارات التي تخضع لتصديق المحافظ المباشر (قانون البلديات 118/77)⁷⁴

تخضع العديد من القرارات البلدية لرقابة المحافظة المباشرة، وذلك من خلال تصديق المحافظ المباشر عليها، لما لتلك القرارات من أهمية تستوجب من السلطة المركزية تكريس رقابة مباشرة عليها، فكان للمشرع أن يحيل هذا الدور الرقابي على بعض القرارات البلدية إلى المحافظة من خلال قانون البلديات. وعليه تكون القرارات التي تخضع لتصديق المحافظ مُحدّدة بالأمور الآتية:

- إجازة صفقات اللوازم والأشغال عندما تزيد قيمتها عن المائة ألف ليرة، ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.

- إجازة الاشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة، عندما تتجاوز قيمتها عن خمساً وعشرين ألف ليرة. هذا وينص قانون المحاسبة العمومية على صفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي يجري عقدها في القضاء أو المحافظة والتي تتولى المحافظة أو القضاء تنفيذها بنفسها، وذلك وفق ما حدده قانون المحاسبة العمومية، وكلّ في نطاق صلاحياته طبعاً. إذ يتولى المحافظ ضمن محافظته الاشغال بالأمانة، والأشغال بالأمانة هي الأشغال التي تتولى الإدارة تنفيذها بنفسها (المادة 152)، فيتولى المحافظ في محافظته الاشغال التي تزيد

⁷³- المرسوم الاشتراعي 118 الصادر بتاريخ 1977/6/30، قانون البلديات في لبنان، المادة 66.

⁷⁴- المرجع نفسه، المادة 61.

قيمتها عن مليونين ونصف مليون ليرة لبنانية (2,500,000) ل.ل. ولا تتجاوز عن العشرة ملايين ليرة لبنانية (المادة 153)⁷⁵.

- شراء العقارات أو بيعها، التي تزيد قيمتها عن مائتي الف ليرة، ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.
- تخصيص ملك بلدي لمصلحة ما، بعد أن يكون مخصص لمصلحة عامة.
- عقود الإيجار التي تزيد بدلاتها السنوية عن ثلاثين ألف ليرة.
- إنشاء الأسواق وأماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمسكن الشعبية ومصارف النفايات.

ب- سلطة المحافظ على باقي الشؤون البلدية

هذا وهناك العديد من المواد في قانون البلديات التي تبرز دور المحافظة في فرض رقابة على العديد من الشؤون البلدية، إذ يحق للمحافظ لأسباب تتعلق بالأمن والسلامة العامة أن يؤخر بشكل مؤقت تنفيذ قرار مجلس بلدي، على أن يتم التأخير من خلال قرار معلل قابل للطعن امام مجلس شوري الدولة⁷⁶. كما يعود للمحافظ أن يطلب الى المجلس البلدي أن يتناقش بصورة استثنائية قبل كل شيء في مسألة تتطلب درساً مستعجلاً، وله أن يمنع المناقشة في موضوع خارج عن جدول الأعمال⁷⁷. هذا وبعد أخذ موافقة المحافظ يعود للقائمقام أن يقوم بالأعمال التي توجبها القوانين والانظمة على المجلس البلدي أو رئيسه في حال تخلفهما عن القيام بها⁷⁸. إذا لم تعتمد البلديات إلى وضع نظام وملاك لموظفيها، يحق للمحافظ كما القائمقام أن يقوم في هذا النطاق مقام المجلس البلدي وأن يضع بقرار منه نظاماً وملاكاً للبلديات⁷⁹. كما أنه لا يجوز فيما خص الدعاوى التي ترفع على البلدية، أن ترفع دعوى على البلدية لدى القضاء إلا بعد أن يرسل المدعي إلى المحافظ المذكرة يشرح فيها موضوع دعواه وأسبابها. وعلى المحافظ بلا إبطاء إرسال المذكرة المشار إليها الى رئيس البلدية ويطلب إليه دعوة المجلس للمناقشة بالموضوع⁸⁰. هذا وإن جرت ملاحقة جزائية أو جنحة شائنة بحق رئيس البلدية أو نائب الرئيس أو أحد الأعضاء، جاز كف يده بقرار من المحافظ حتى انتهاء

⁷⁵ - قانون المحاسبة العمومية الصادر بتاريخ 1963/12/30 (المرسوم 14969) .

⁷⁶ - قانون البلديات في لبنان، مرجع سابق، المادة 65، تجدر الملاحظة أن هذه الصلاحية ليست محصورة فقط بالمحافظ بل بوزير الداخلية والقائمقام أيضاً تبعاً لطبيعة القرار البلدي.

⁷⁷ - المرجع نفسه، المادة 43، تجدر الملاحظة أن هذه الصلاحية ليست محصورة بالمحافظ بل بالقائمقام ورئيس البلدية نفسه أيضاً.

⁷⁸ - المرجع نفسه، المادة 75.

⁷⁹ - المرجع نفسه، المادة 94.

⁸⁰ - المرجع نفسه، المادة 77.

الملاحقة. وإذا اتهم أحد هؤلاء بجناية أو ظن به بجنحة شائنة، وجب كف يده بقرار من المحافظ حتى انتهاء الدعوى. وإذا صدر بحق أحد هؤلاء حكم مبرم بجناية أو بجنحة شائنة يعتبر مقالاً حكماً وتعلن الإقالة بقرار من المحافظ⁸¹. هذا وعندما تستدعي ظروف التحقيق الإداري أن لا يستمر الرئيس أو نائبه أو أحد الاعضاء في العمل، يحق للمحافظ أن يكف يده حتى تزول الظروف التي يعود للمحافظ حق تقديرها⁸². كما أنه بقرار من المحافظ يقال رئيس البلدية أو نائبه أو العضو البلدي إذا ارتكب إهمالاً فادحاً أو خطأ جسيماً⁸³.

هذا كان فيما خص الرقابة التي تمارسها المحافظة على البلديات والتي منحها إياها القانون. أما فيما خص الرقابة الغير مباشرة التي تقوم بها المحافظات على الأعمال البلدية فتشكل الانتخابات البلدية أحد أبرزها. إذ يعود للمحافظة تولي العديد من مفاصل العملية الانتخابية البلدية التي تضمن نزاهتها. وبما أن الانتخابات هي أحد أبرز أسس الديمقراطية وسبباً أساسياً لتكريس قواعدها، أعطى المشرع للمحافظة مهمة الإشراف على العملية الانتخابية البلدية.

وهنا لا بد من الإشارة، بأن رقابة المحافظ ليست فقط على اللامركزية الإقليمية من خلال البلديات واتحادات البلديات، بل تتعداها لتشمل اللامركزية المرفقية، بحيث نصت المادة الثالثة والثلاثون من النظام العام للمؤسسات العامة، الصادر بالمرسوم 4517 تاريخ 1972/12/13، على إشراف المحافظ أو القائمقام، كل في نطاق صلاحياته، على المؤسسات العامة أو دوائرها الواقعة في نطاق المحافظة أو القضاء، باستثناء محافظة بيروت. وهذا الإشراف في هذا المجال لا يخرج عن كونه تديبيراً أملتته الاتجاهات الرامية إلى تعزيز اللامركزية في لبنان، من خلال سلطات المحافظ والقائمقام في المحافظات والأقضية، على أن سلامة ذلك لا يمكن أن تبرر التجاوزات التي قد تحصل على حساب استقلالية المؤسسات العامة أو حريتها⁸⁴.

81- قانون البلديات، مرجع سابق، المادة 84.

82- المرجع نفسه، المادة 86.

83- المرجع نفسه، المادة 85.

84- علي أحمد، خليفة، نظرية المؤسسات العامة وقواعد تطبيقاتها في لبنان، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى،

2018، ص 135.

ثانياً - الصلاحيات الإنتخابية⁸⁵

تعتبر المحافظة أحد الاجهزة الإدارية الأساسية في ملاك وزارة الداخلية والبلديات، وهي في إطار علاقتها مع السلطة المركزية تلعب دوراً إدارياً وإنمائياً بامتياز ضمن نطاقها الجغرافي، تبعاً لما نصّت عليه القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، لا سيما تلك التي ترعى الصلاحيات العائدة للمحافظ. ومن تلك المهام المنوطة بهذا الجهاز الإداري المهم "الإشراف على العملية الانتخابية"، سواء لانتخاب أعضاء مجلس النواب، أو لانتخاب أعضاء المجالس البلدية والاختيارية، والتي تجري كل أربع سنوات فيما يعود للجهة الأولى (الانتخابات النيابية)، وكل ست سنوات فيما يعود للجهة الثانية (الانتخابات البلدية والاختيارية). وإذا أردنا التطرق بشكل واضح وجلي إلى آليات العمل التي تقوم بها المحافظة في العملية الانتخابية بشقيها سواء النيابي أو البلدي، لرأينا أن هذه العملية تتحدد وفق الاسس التالية:

1. إستصدار قرار الإنتخابات عبر وزارة الداخلية والبلديات: إنّ البدء بالعملية الانتخابية يقتضي بداية إستصدار قرار من قبل وزارة الداخلية والبلديات من أجل دعوة الناخبين للمشاركة في العملية الانتخابية⁸⁶، وهذا الإجراء الذي تقوم به وزارة الداخلية هو إجراء جوهري وأساسي لانتظام عملية انتخابية ديمقراطية، تشكّل احد مرتكزات ومقدرات النظام البرلماني الديمقراطي، الذي أرسته وثيقة الوفاق الوطني في الطائف، والتي اضحت احد النصوص الدستورية التي لا يمكن المساس بها تحت أي شكل من الإشكال لا بل يجب تكريسها.

2. التحضير للإنتخابات عبر وزارة الداخلية والبلديات: بعد دعوة الهيئة الناخبة للاقتراع، تبدأ وزارة الداخلية والبلديات بأجهزتها الإدارية كافة التحضيرات اللوجستية الآيلة إلى إتمام هذه العملية الانتخابية بنجاح، وبشكل تام يحفظ كيان الدولة واستمرارية المرفق العام الإداري. والجهاز الإداري المنوط به التحضير لهذه العملية الانتخابية بالوطن ككل، سواء الانتخابات النيابية أو البلدية والاختيارية، هي المديرية العامة للشؤون السياسية والاجئين، التي يتم إبلاءها الشأن الانتخابي بكافة تفاصيله، إشرافاً ومراقبةً وتنفيذاً.

وإذا ما أردنا التطرّق بشكل مسهب إلى دقائق العملية الانتخابية، يتبين أن وزير الداخلية يقوم بالاستحصال على سلفة خزينة من جانب رئاسة مجلس الوزراء، لتغطية تكاليف تنفيذ هذه العملية الانتخابية، ويقوم بتوزيع هذه السلفة على المحافظين والقائمقامين كافة ضمن نطاق الأراضي اللبنانية، من أجل تمكينهم

⁸⁵ - مقابلة مع السيد شوقي مثيرك، محرر سابق في المحافظة، أجريت حول الدور الذي تلعبه المحافظة في العملية الإنتخابية، تاريخ المقابلة: 2018-1-14.

⁸⁶ - قانون البلديات، مرجع سابق، المادة 14.

من إجراء العملية الانتخابية بيسر وسهولة. وعليه يقع الدور الأساسي المتعلق بالإعداد اللوجستي محلياً للعملية الانتخابية من دون شك على عاتق المحافظين والقائمقامين، كلٌّ ضمن نطاقه الإقليمي والجغرافي.

3- الانتخابات البلدية: وفيما يتعلق بالانتخابات البلدية فإن تقديم الترشيحات لعضوية المجلس البلدي تقدّم مباشرةً إلى كل من المحافظين والقائمقاميين، كلٌّ بحسب الصلاحية الإقليمية⁸⁷. أمّا فيما خص الشق التقني، تقوم وزارة الداخلية والبلديات بإرسال المستندات من أدوات وقرطاسية وخلافه إلى المحافظات والقائمقاميات، حيث تجري التحضيرات للعملية الانتخابية قبل فترة أسبوع من إجراء الانتخابات البلدية. ليقوم بذلك الفريق الإداري العائد للمحافظة أو القائمقامية بإتمام الإجراءات التنظيمية اللازمة لحسن سير وإنجاح الانتخابات البلدية. ومن المستندات الأساسية التي يتم إرسالها إلى كل من المحافظات والقائمقاميات "لوائح الشطب"، تلك اللوائح التي يرد فيها أسماء الهيئات الانتخابية التي يحق لها الإشتراك في اختيار قيادة العملية التتمويّة الديمقراطية. ولا بد من التذكير أيضاً بأن المديرية العامة للأحوال الشخصية في وزارة الداخلية، ترسل في الأول من شباط من كل عام قوائم الناخبين إلى كل من المحافظات والقائمقاميات، ليصار إلى إرسالها إلى كل من البلديات والمخاتير، وذلك للتدقيق في تلك القوائم وتصحيح الأخطاء التي يمكن أن تشوبها، من خلال التنسيق مع دوائر النفوس العاملة ضمن نطاق المحافظات⁸⁸.

وفيما خص الفريق الإداري العائد للمحافظة والذي يكلف بالاجراءات التنظيمية للعملية الانتخابية البلدية، يقوم المحافظ بصفته الرئيس الأول للجهاز الإداري العامل في المحافظة بتأليفه، فيقوم بإعداد جهاز إداري مؤلّف من الموظفين العاملين لديه، ويمكنه أيضاً الاستعانة بعدد من الموظفين العاملين في نطاق الدوائر الإقليمية ضمن نطاق محافظته. بعدما يقوم المحافظ بتأليف هذا الجهاز، يناط به الإشراف اليومي والمباشر على استلام طلبات الترشيح العائدة للمرشحين لعضوية المجالس البلدية والاختيارية، حيث يصار إلى توزيع المهام والأدوار على هؤلاء الموظفين، فتقوم فئة على سبيل المثال بإستلام الطلبات، وتقوم فئة أخرى بالتدقيق في المستندات القانونية الواجب تأمينها، فيما تقوم فئة ثالثة بالتنبُّت من أهلية هؤلاء المرشحين لناحية معرفة إيجادتهم القراءة والكتابة، وبعد ذلك يصار إلى وضع مستندات كل مرشّح في ملف خاص، ليصار إلى مكننة هذه المعلومات على جهاز الحاسوب، ويعطى كل مرشّح وصل على أساسه يقوم بدفع رسم التأمين الواجب دفعه في مالية المحافظة، ويستعيد المرشّح هذا الرسم المالي لاحقاً في حال نجاحه، أو في حال خسارته، إذا

87 - القانون 665 الصادر بتاريخ 1979 (القانون 665 المتعلق بالتعديلات على بعض النصوص في قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب وقانون البلديات وقانون المختارين)، المادة 25.

88 - قانون الانتخاب رقم 44 الصادر بتاريخ 2017/6 /17، المادة 32.

كان قد حصل على نسبة 25% من الأصوات⁸⁹. وفي نهاية كل يوم يقوم المحافظ بإصدار قرار بقبول هؤلاء المرشحين تبعاً لاستيفائهم الشروط القانونية لذلك، ويتم تعليق هذا القرار على لوحة إعلانات المحافظة، ويرسل القرار بدوره وضمن الوقت نفسه إلى وزارة الداخلية والبلديات لإعلام الوزارة بذلك.

وقبل اليوم المعين للاستحقاق الانتخابي، ترسل وزارة الداخلية والبلديات صناديق الاقتراع لجميع المحافظات والقائمقاميات، من أجل توزيعها على رؤساء الأقسام ومساعدتهم المناطق بهم الإشراف على العملية الانتخابية في كل قلم اقتراع، وعادةً ما يتم إختيار هؤلاء الرؤساء ومساعدتهم من بين موظفي الإدارات والمؤسسات العامة. وبعد توزيع الصناديق مع المستندات القانونية الواجبة توفرها لرؤساء القلم، ينتقل هؤلاء الرؤساء ومساعدتهم إلى أقلام الاقتراع في كل بلدة بحسب توزيعهم.

أما فيما يعود لجهاز المحافظة الانتخابي، فهو يكون على أتم الاستعداد في اليوم الانتخابي للإشراف المباشر على العملية الانتخابية البلدية. إذ يؤلف المحافظ غرفة عمليات مكونة من جهازه الإداري وجهاز أمني، من أجل الإشراف الكامل على دقائق العملية الانتخابية، ومن أجل تلقي الشكاوى التي يمكن أن تقدّم من قبل المرشحين، الهيئة الناخبة، أو حتى رؤساء أقلام الاقتراع. وتجدر الإشارة إلى وجود غرفة عمليات مركزية أيضاً في وزارة الداخلية والبلديات، وتكون تحت الإشراف المباشر للوزير، لمواكبة غرف عمليات المحافظات والتنسيق معها.

وفي السياق، فعند الساعة صباحاً تفتح أقلام الاقتراع، وتبدأ العملية الانتخابية حتى الساعة السابعة مساءً، حيث تقفل أقلام الاقتراع. وبعد إقفال باب الانتخاب الساعة السابعة مساءً، تبدأ هيئة القلم بعملية الفرز، هذه الهيئة المؤلفة من رئيس القلم ومساعدته، إضافةً إلى للمندوبين العائدين للمرشحين، فيتم تدوين أسماء الفائزين والخاسرين على مستندات رسمية موجودة معهم، وموزعة من قبل وزارة الداخلية والبلديات، وهذه المستندات مع المظاريف العائدة للاوراق تشكّل المحضر الرسمي المعوّل عليه لإعلان فوز المرشحين. وعندما يتم إنجاز هذا المحضر الرسمي والتوقيع عليه من قبل هيئة القلم ومندوبي المرشحين، يقوم رئيس القلم ومساعدته بتنظيم مغلقاته ومستنداته، ويقوم بالتوجّه إلى قصر العدل في المحافظة بحماية أمنية من قبل عناصر قوى الأمن الداخلي، من أجل تسليم محضر النتيجة ومرفقاتها إلى اللجنة الإبتدائية، وبهذه اللجنة الإبتدائية يقوم المحافظ بتسمية أعضائها، وتتألف من قاضي عدلي أو إداري رئيساً، ومن أحد رؤساء أو أعضاء مجالس البلديات في الدائرة الانتخابية، ومن موظفين من الأحوال الشخصية (عضوين). ليصار بعدها إلى تدقيق لجنة القيد الإبتدائية بشكل مسهب في هذه المحاضر، والتنثب حسابياً من الأصوات العائدة لكل

⁸⁹ - القانون 79/665، مرجع سابق، المادة 26.

مرشح، ومن ثم يصار إلى إعداد محضر من قبل اللجنة بهذه النتيجة، ليتم إرساله بعد ذلك إلى لجنة القيد العليا، حيث يتم التصديق على المحضر الأساسي.

عندها تسلم لجنة القيد العليا المحافظ أو القائمقام كل فيما خصه المحضر النهائي والجدول العام للنتائج، وتنظم محضراً بالتسلم والتسليم، ويوقعه المحافظ أو القائمقام وأحد أعضاء لجنة القيد العليا الذي يسميه رئيس اللجنة. ومن ثم ترسل النتائج مع المحضر النهائي والجدول العام الملحق به فوراً إلى وزارة الداخلية والبلديات التي تتولى إعلان النتائج النهائية الرسمية وأسماء المرشحين الفائزين، ويبلغ الوزير هذه النتيجة فوراً إلى رئيس مجلس النواب وإلى رئيس المجلس الدستوري⁹⁰.

وبعد انتخاب أعضاء المجالس البلدية، يصار إلى دعوة أعضاء المجالس البلدية المنتخبة من قبل المحافظ أو القائمقام، كل حسب نطاقه الاقليمي. إذ تستدعى البلديات المنتخبة حديثاً من قبل القائمقام أو المحافظ وذلك بموجب كتاب رسمي يبلغ إليهم بواسطة القوى الامنية (قيادة المنطقة)، حيث يحدد بمتن هذا الكتاب التاريخ الواجب حضورهم فيه إلى مركز المحافظة أو القائمقامية، بهدف انتخاب كل من رئيس المجلس البلدي ونائبه، وذلك وفق ما تنص عليه طبعاً القوانين والانظمة المرعية الإجراء، لاسيما قانون البلديات 77/118 من سرية الاقتراع إلى وجوب حضور ثلثي الاعضاء....

هكذا يكون للمحافظة دور مهم في العملية الانتخابية البلدية، إذ يكون للمحافظة كما رأينا في سردنا لمجريات العملية الانتخابية البلدية دور رقابي كبير تمارسه في إنتخاب البلديات. وإذا دل ذلك على شيء فهو يدل على المهام التي توكلها الإدارة المركزية لممثليها في المناطق (المحافظين) إتجاه الإدارات اللامركزية (البلديات)، بما يدل على وجود حدود في استقلالية البلديات في ممارسة أعمالها، إن لجهة الرقابة على بعض قراراتها، والتي تمارسها المحافظات من خلال التصديق على قسم من المقررات البلدية، أو لجهة التحكم بكافة مفاصل العملية الانتخابية.

ثالثاً- الاستجواب البلدي

يكون للمحافظ بإعتباره يمثل سلطة الرقابة الإدارية في البلديات، أن يجري إستجواباً لرئيس البلدية أو أعضاء المجلس البلدي، وذلك في حال مخالفتهم للأصول المرعية الإجراء، وخاصة للأنظمة التي ينص عليها قانون البلديات 118 وقانون المحاسبة العمومية. وعندما يجري هذا التحقيق الإداري ويستخلص منه النتائج القانونية، يقوم المحافظ بإعداد تقرير مفصل مع الإقتراحات الآيلة إلى المعالجة، وذلك لجهة إما توقيع عقوبة بحق رئيس البلدية، أو بحق العضو البلدي المخالف، تبعاً للفعل الجرمي المتهم به، ومن ثم يصار إلى

90 - قانون الانتخاب رقم 44 الصادر بتاريخ 2017/6/17، مرجع سابق، المادة 107.

إرسال هذا التقرير بملحقاته كافة (محضر إستجواب مفصّل مع المستندات) إلى وزارة الداخلية والبلديات، إذ يقترح المحافظ العقوبة، حيث تقوم لجنة خاصة بالإضطلاع على الملف برمّته، وتقوم بإتخاذ القرار الآيل إلى المعالجة، إذ تظطلع هذه اللجنة على الملف، وقد يصار إلى التوسّع في التحقيق الإداري أو المالي. وفي حال التوسّع في التحقيق قد تقترح اللجنة بحسب الجرم، فإذا كان الجرم مالي، أي القيام بهدر للأموال العمومية، من خلال عقد صفقات مثلاً خلافاً للاصول المرعيّة الإجراء في قانون المحاسبة العموميّة، فيمكن إحالته إلى النيابة العامة المالية أو لجانب النيابة العامة لديوان المحاسبة (قضاء إداري يعنى بالشؤون المالية)، أما فيما كان إداري فتتخذ عقوبة كف يد المخالف سواء عضو أو رئيس بلدية، إذ يصار الى توقيفه مدّة معيّنة عن ممارسة الأعمال⁹¹.

أما فيما خص الآلية التي يتم فيها إجراء إستجواب لرئيس البلدية أو أعضاءها في المحافظة، فهي تتم بناء على شكوى تقدّم من قبل أشخاص أو أعضاء في البلدية، وهذه الشكوى إما تقدّم بشكل مباشر للمحافظة، أو تقدّم لوزارة الداخلية والبلديات التي ترسلها بدورها للمحافظة لتجري التحقيق اللازم، وعلى ضوءها تتخذ وزارة الداخلية والبلديات الإجراء اللازم. ومع إستلام المحافظة للشكوى يكلف المحافظ محرّر يختص بدراسة الملفات البلدية كما في محافظة لبنان الجنوبي بإجراء التحقيق الإداري اللازم، وبناء عليه يجري المحرّر "ريّة عطية" دراسة للملف مع المعطيات اللازمة، ليعد وفقها أسئلة خاصة بالاستجواب، فيستدعي وفقها الشخص المعني سواء رئيس بلدية أو عضو بلدي تبعاً للمخالفة، ويجري وفقه محضر تحقيق مكوّن من مجموعة الأسئلة، التي يكون كما ذكرنا آنفاً قد أعدّها المحرر بشكل مسبق. بعدها يتم قراءة الاستجواب ليتم وفقه إعداد تقرير يبيّن أسباب تقديم الشكوى، كما إفادة الرئيس أو العضو المعني بالشكوى على نقاط المخالفة التي قدّمها المشتكي، وعليه يبني المحافظ قراره بهذه الشكوى، ليصار إلى إرسال التقرير إلى وزارة الداخلية والبلديات مع المقترحات التي يرتئها المحافظ⁹².

وقد كان لنا أن نحصل على ملف يحوي تحقيق كانت قد أجرته محافظة لبنان الجنوبي سنعرض فيما يلي تفاصيله⁹³، لنبيّن الآلية التي يتم من خلالها إجراء تحقيقات في المحافظة مع الجسم البلدي، بما يدل على الممارسة الفعلية للمحافظة لسلطة الرقابة الإدارية على البلديات. حيث تم إرسال شكوى من قبل "ي.ح" بتاريخ 2017/8/29 إلى وزارة الداخلية والبلديات بوجه رئيس السلطة التنفيذية ونائبه في بلدية "ب" قضاء

91 - مقابلة مع السيد شوقي متيرك، أجريت حول الصلاحيات التي يتولاها المحافظ، تاريخ المقابلة: 2018-1-3.

92 - مقابلة مع المحرر ريتة عطية ، المختص بالشأن البلدي في محافظة لبنان الجنوبي، أجريت حول الآلية التي يتم من خلالها إجراء إستجواب بلدي، تاريخ المقابلة: 2018-1-7.

93 - ملحق رقم 2، تحقيق إداري مع رئيس ونائب رئيس بلدية.

صيда، إذ يدّعي "ي.ح" بأن السلطة التنفيذية في بلدية "ب" قد قامت بالتعدي على عقار ملك ورثة المرحوم "م.ح" دون أخذ موافقة الورثة الخطيّة، فضلاً عن إنشاء حقاً عينياً (مزار ديني) على العقار المعني، على الرغم من إرسال "ي.ح" العديد من البطاقات الى البلدية مع وجود إشعار بالإستلام والمسجلة في قلم البلدية، تلك البطاقات التي تبرز وجود ملك خاص للعقار وبأنه يعود لورثة المرحوم "م.ح"، إلا أنّ رئيس السلطة التنفيذية ونائبه استمروا في خدمة مصالحهم الشخصية لأنهم يملكون عقارات مجاورة للعقار المنشود، وذلك حسب زعم المدّعي "ي.ح". وعليه أرسلت وزارة الداخلية والبلديات بناء على اضطلاع الهيئة التأديبية الخاصة بالبلديات الموجودة في الوزارة على الشكوى، فأرسلت وزارة الداخلية والبلديات كتاب رئيس الهيئة التأديبية الخاصة بالبلديات لتضطلع عليه محافظة لبنان الجنوبي بدورها، وتجري على ضوءه التحقيق الاداري اللازم، مع إعداد تقرير مفصّل لوزارة الداخلية والبلديات بشأن التحقيق، وبيان الرأي والمقترحات التي ترتبها المحافظة، كنتيجة للتحقيق الاداري الذي أجرته.

ومع إستلام المحافظة للشكوى أحييت المعاملة على فورها إلى المحرّر "ريّة عطية"، ليجري التحقيقات اللازمة إستناداً لكتاب وزير الداخلية والبلديات المحال بهذا الشأن. فأعد المحرّر محضر تحقيق مكوّن من مجموعة أسئلة موجّهة لرئيس بلدية "ب"، فتضمنت الأسئلة رد رئيس بلدية "ب" عل الشكوى المحالة ضده، وفيما إذا تم تحويل العقار المعني من ملك خاص إلى ملك عام، وعن سبب إمتناع البلدية من إعطاء الورثة إفادة محتويات للعقار المعني، وعن كيفية إنشاء حقاً عينياً (تمثال ديني) من قبل البلدية. وبناء على الأجوبة التي أفاد بها رئي بلدية "ب"، كان للمحرّر أن يعد تقرير بهذا الشأن لجانب محافظ لبنان الجنوبي، ومفاد هذا التقرير كما يلي:

• منذ خمسة عشر عاماً قامت بلدية "ب" بتنظيف العقار المعني، وترميم القناطر الأثرية الباقية من أحد جدرانها، حفاظاً على طابعه الأثري وحفاظاً على سلامة المارين من خطر وقوع حجارة كون العقار مهّدماً كلياً بزلزال العام 1956، وليس له سقف ولا حيطان، وأرض العقار مكباً للنفايات خاصة أن هذا العقار يقع على الطريق العام للبلدة وبجانب كنيسة.

- لم يكن هناك سابقاً أي إعتراض على أعمال التنظيف والترميم من قبل ورثة المرحوم "م.ح".
- تبلغ مساحة العقار المعني حوالي 77 متراً وهناك حوالي 70 وريث.
- البلدية لم تقم بالتعدي على العقار ولم تستملك أو تضع يدها عليه.
- تمنع البلدية من إعطاء المستدعي إفادة محتويات يعود إلى التقيد بالقانون الصادر عن جانب وزارة الداخلية والبلديات والشؤون القروية رقم 99/8، لعدم إثبات صفته كمالك للعقار أو كأحد وريثه القانونيين.

• المزار الديني كان قد وضع قبل صدور قرار المحكمة الابتدائية بشأن حق ورثة المرحوم "م.ح" في الانتفاع بأمواله.

• البلدية تعهّدت بإعطاء إفادة محتويات فور إثبات حق المستدعي بتملك أسهم في العقار، وذلك حرصاً على تطبيق القوانين، وعدالة التعاطي مع كامل أبناء البلدة.

وعليه تكون المحافظة بذلك قد أنهت التحقيق الإداري مرسله إياه لوزارة الداخلية والبلديات، وذلك وفق تقرير يبرز ما جاء بنتيجة الاستجواب، مرفقاً بإقتراحات للمحافظ يرتئها وفق كل حالة تحقيق. لتكون بذلك المحافظات الأدوات الرقابية التي تکرّسها السلطة المركزية لضمان عدم جنوح السلطة اللامركزية عن صلاحياتها التي منحها إياها القانون. فالمحافظات إن كان عبر التصديق على القرارات التي حددها قانون البلديات 59/118 كما قانون المحاسبة العمومية، أو عبر ما تمارسه من صلاحيات في تولي زمام مفاصل العملية الانتخابية البلدية، فضلاً عن دورها في إجراء تحقيقات إدارية في حال الإدعاء من قبل أحد الأشخاص سواء مواطن أو عضو بلدي، عن تخلف أحد افراد الجسم البلدي سواء رئيس أو عضو عن القيام بمهامه القانونية كما حددها القانون، فتكون بذلك المحافظة الجسم الإداري الذي أوجدته السلطة المركزية لتولّي زمام الشؤون الإدارية في المناطق، إن عبر التنسيق مع الوحدات الإقليمية التابعة للوزارات في المحافظات، أو عبر ممارسة السلطة الرقابية على تلك الوحدات الإقليمية، كما البلديات، لضمان حسن سير الأعمال فيها.

وهذا ما سعى إليه إتفاق الطائف في محاولته لتكريس إصلاحات إدارية فعلية في لبنان، إذ تحدّث إتفاق الطائف عن توسيع صلاحيات المحافظين كما القائمقاميين، كجزء من تفعيل اللامركزية الإدارية، ولكننا بمكان آخر نرى حلول للمحافظات مكان البلديات في القرى التي ليس فيها بلديات، بما يشكّل دور تعويضي تمارسه المحافظات في تلك القرى، بما يشكّل حلول للمحافظات مكان الجسم البلدي في تلك المناطق، وهذا وإن كان له مدلول فهو يدل على قصور السلطة المركزية عن تطبيق الإصلاحات التي نادى بها الطائف، فكان أولها عدم إعتداد اللامركزية الادارية الموسعة.

المبحث الثاني

إدارات الشراكة التنموية وتحديات الأهداف

تلعب المنظمات الدولية دوراً كبيراً في إدارة عملية التنمية في المحافظات اللبنانية كافة، وهو دور مساهم في تأمين البدائل ورفد الحلول لإيجاد إدارة للتخطيط يمكن لها أن تشكل أحد أهم مرتكزات العمل التنموي في المحافظة، وعليه يكون في كل محافظة مكاتب للمنظمات الدولية لتساعد المحافظات في التخطيط والتنفيذ للخطط الإنمائية فيها. وهكذا نجد في محافظة لبنان الجنوبي مكتبين أحدهما للـ "UNDP" أي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والآخر للـ "UNICEF" أي منظمة الأمم المتحدة للطفولة.

الأول، تحت مسمى وحدة إدارة المخاطر والأزمات. ويمكن لوحدة إدارة الأزمات والمخاطر في المحافظة أن تُعد الخطة حول الاستجابة للمخاطر والكوارث الطبيعية وغير الطبيعية المحتمل حدوثها في المحافظة. الثاني، تحت مسمى وحدة حقوق الطفل، تعمل على نشر ثقافة حقوق الطفل في كل المناطق التي تتصوي ضمن النطاق الإقليمي لمحافظة لبنان الجنوبي.

هكذا يكون للمنظمات الدولية دور كبير في المشاريع الإنمائية التي تتفد في المحافظة، من خلال وجود طاقم يتبع للمنظمات الدولية يتابع ويرسم للخطط التنموية في المحافظة. وعليه سيقسم فصلنا هذا إلى ثلاثة نبذات:

سنتناول في النبذة الأولى منه خطة المحافظة في إدارة الكوارث والأزمات التي تعمل عليها الـ "UNDP" بالتنسيق مع محافظة لبنان الجنوبي، كما سنتناول نشاطات المحافظة في تكريسها لحقوق الطفل والمرأة في محافظة الجنوب، من خلال البرامج التي تعتمدها الـ "UNICEF" بالتنسيق مع محافظة لبنان الجنوبي.

بينما سنتناول في النبذة الثانية مجالس المحافظات والأقضية، التي يشكّل غيابها غياب الأجهزة التخطيطية في النطاق الجغرافي للمحافظات، بما يخلق المساحة للمنظمات الدولية أن تلعب هذا الدور الاستراتيجي في التخطيط للأعمال التنموية في المحافظات.

فيما سنتناول في النبذة الثالثة دور محافظة الجنوب في القرى التي ليس لديها بلديات وواقع التأثير التنموي من خلال دراسة استبائية.

النبذة الأولى - إدارة الكوارث والأزمات وتكريس الحقوق

تسعى المنظمات الدولية لحفظ حق الإنسان في الحياة من خلال تنظيم خطط للاستجابة للأزمات والكوارث الدور الذي تسعى لتكريسه منظمة ال " UNDP " ⁹⁴ العالمية، هذا فضلاً عن تركيز هذه المنظمات على صون حقوق الطفل والمرأة لما يليقها من إضطهاد حقوقي مادي ومعنوي في كافة أرجاء العالم، وهو ما تسعى لتكريسه منظمة ال " UNICEF " ⁹⁵ العالمية، وتساعد هاتان المنظمتان الدولة اللبنانية على تجاوز هذه المخاطر التي تحد من تنمية ونمو الدولة، من خلال التعاون والتنسيق بين المنظمات الدولية ولبنان، في سبيل تكريس حقوق المواطن في العيش ببلد تتحقق فيه شروط الأمن والإستقرار، وعليه نجد مكاتب للمنظمتين ال " UNDP " وال " UNICEF " في جميع المحافظات اللبنانية، لمساعدة المناطق اللبنانية على تجاوز تحديات التنمية التي تواجهها.

أولاً - إدارة الكوارث والأزمات في المحافظات ⁹⁶

تُعبّر الأزمة عن موقف وقضية يواجهها متخذ القرار في إحدى الكيانات الإدارية سواء كانت دولة، مؤسسة، أو مشروع، حيث تتداخل وتتشابك الأسباب والمسببات بالنتائج وتتداعى الأحداث. فالأزمة كما عرفها (Charles F. herman) هي فعل يهدد الأولويات ذات القيم العالية للمنظمة، إذ تتطلب وقت محدود

⁹⁴ - للتذكير : UNDP united nations development programme (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي): هي شبكة تطوير عالمية تابعة للأمم المتحدة، وهي منظمة تدعم تمكين الدول للوصول لمقاربة افضل للمخاطر وتحديد مواطن الضعف، من أجل وضع استراتيجية متكاملة للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها"، كما وتعزز إمداد الدول بالمعرفة والخبرة والموارد لمساعدة الأشخاص لبناء حياة أفضل، وهي تعمل في 177 دولة وتركز على تطوير حلولهم لمواجهة تحديات التنمية المحلية والعالمية واقتراح سياسات عامة حول ذلك وخاصة في الدول النامية، وذلك بمساعدة فريق برنامج الأمم المتحدة الإئي ومجموعة شركائه الواسعة النطاق.

⁹⁵ - للتذكير: ال " UNICEF " أو منظمة الأمم المتحدة للطفولة: هي منظمة عالمية تعمل في أكثر من 155 دولة لحماية حقوق الطفل وأهمها حقه في التعليم والحياة في بيئة سليمة، كما القيام بنشاطات من شأنها أن تمنع التمييز الممارس بحق النساء خاصة في الدول النامية.

⁹⁶ - خطة استجابة محافظة الجنوب خلال الكوارث والأزمات، وهو مستند رسمي تم الحصول عليه بعد أخذ موافقة مستشارة مشروع الحد من مخاطر الكوارث في رئاسة الحكومة السيدة سوسن فخرالدين، هذا المشروع او ما يسمى بـ " الخطة الوطنية للإستجابة للكوارث والأزمات" وضعته لجنة إدارة الكوارث والأزمات في الحكومة اللبنانية بالتعاون مع ال " UNDP " عام 2017، وعليه معلومات النبذة مستقتات من هذا المستند.

بحيث الإستجابة لها يجب أن تكون جاهزة، فهي فعل مفاجئ غير متوقع للمنظمة⁹⁷، وعليه تكون الأزمة واقع يستتبع المراقبة والمتابعة من قبل صانعي ومتخذي القرار على كافة الاصعدة في كيان الدولة من بلديات محافظات إدارات، ومؤسسات عامة، حتى تتحقق التنمية بشكل مستديم يحمل معه حقوق الشعب في وطن تكون التنمية في رأس هرم الخطة الوطنية المتتابعة. ولما كانت المحافظات في لبنان تمثّل وجه من أوجه اللاحصرية الإدارية، بما يستتبع معه تمثيل هذه المحافظات للدولة اللبنانية في المناطق المنضوية تحت الإطار الإقليمي لتلك المحافظات، يكون للمحافظات أن تلعب دوراً مهماً في مواجهة الازمات التي تطرق على المناطق، بشكل يعكس معه تنفيذ مخطّط الدولة الكلي في مواجهة الازمات. وهذا الدور الذي تلعبه المحافظات في استجابتها للكوارث والازمات لا تلعبه منفردة، بل كان لمنظمة الـ"UNDP" العالمية التي أنشأت وحدة ادارة الكوارث والازمات في المحافظة، أن توجّه المحافظة حول عملية الاستجابة للكوارث والازمات.

أما لجهة وحدة إدارة الكوارث والازمات في المحافظات، فتتولى لجان إدارة الكوارث والازمات في المحافظات مهمة وضع خطط للاستجابة للازمات والكوارث الطبيعية وغير الطبيعية المحتملة الحدوث التي يمكن ان تتأثر بها المدن والقرى، والتي يمكن أن تسبب خسائر واضرار جسيمة في الأرواح والممتلكات والبنى التحتية. هذه الخطط التي تشمل التوجهات العامة التي تعتمدها لجان إدارة الكوارث والازمات داخل المحافظات، بالاستناد إلى الأدوار التي تناط بمختلف الأجهزة المعنية وأنظمتها وقوانينها، فضلاً عن الأدوار المحددة التي تمنحها الأطر العامة لخطط الاستجابة للكوارث والازمات لغرف عمليات مناطقية موزعة على مستوى المحافظات كما البلديات بالتوالي. بالإضافة إلى ما تشمله هذه الخطط من توجيه لأدوار وتحديد لمسؤوليات تشمل الأجهزة والإدارات الرسمية كافة في المحافظات في مرحلة الاستعداد للازمات الحاصلة والاستجابة لها، كما التعافي والنهوض المبكر على إثرها.

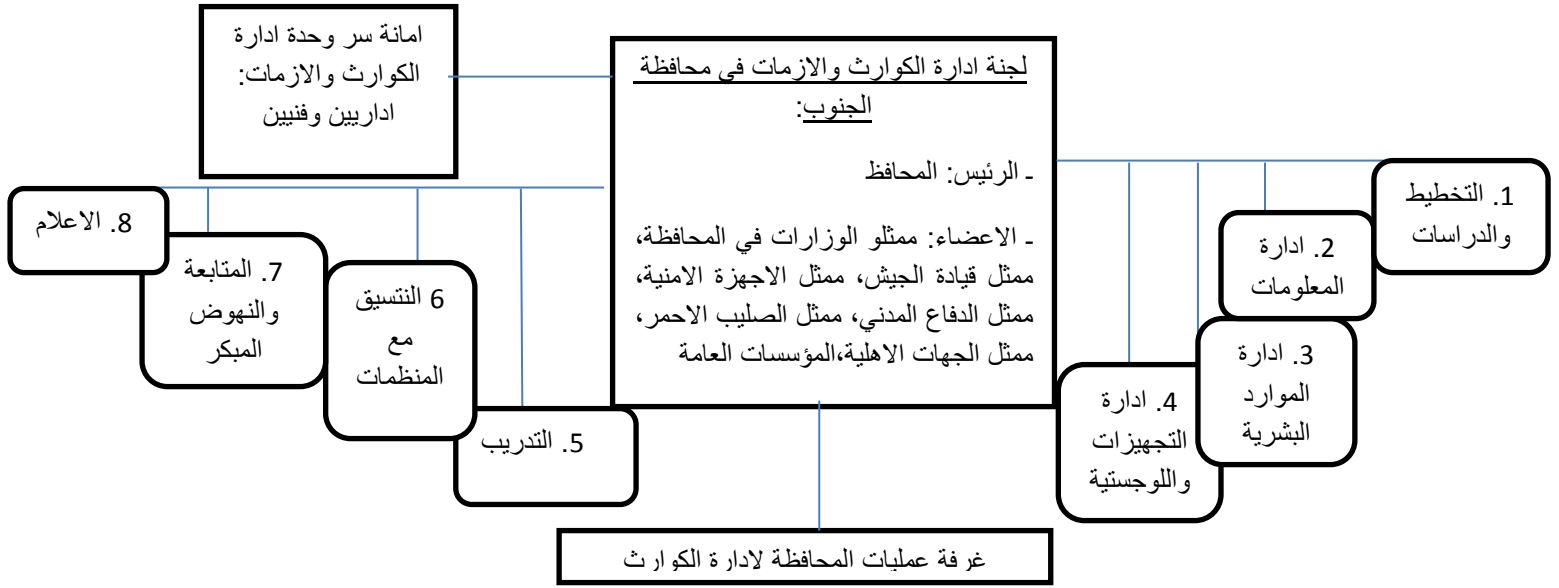
هذا فضلاً عن آليات التنسيق المعتمدة مع الأجهزة الميدانية وغرف العمليات القطاعية، كما وغرفة العمليات الوطنية العليا. ويكون للجنة إدارة الكوارث والازمات في المحافظات أن تمارس دورها في مواجهة الازمات والكوارث، انطلاقاً من رؤية برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) الذي يشكل مواجهة الازمات والكوارث فيه كما وتكريس التنمية المستدامة في الدول النامية أحد أبرز أهدافه. وفي ممارسة لجنة إدارة الكوارث والازمات لأدوارها في مواجهة الازمات تتألف اللجنة من هيكلية تنظيمية تحدّد وفقها أدوار ومهام

97 – Fredrik Holmgren, Crisis Management– The nature of managing crisis, Masters thesis within

Business Administration, Jonkoping University,sweden, May 2015, p:15.

الأجهزة كافة، المناط بها الاستجابة لخطة الكوارث والأزمات في المحافظات. وفيما خص محافظة لبنان الجنوبي هناك هيكلية محدّدة لإدارة الكوارث والأزمات في المحافظة.

أ- هيكلية إدارة الكوارث والأزمات في محافظة الجنوب



لقد تم تحديد هذه الهيكلية التنظيمية للجنة إدارة الكوارث والأزمات في محافظة الجنوب، بالانسجام مع الإطار العام لخطة الاستجابة الوطنية التي وضعتها وحدة إدارة مخاطر الكوارث لدى رئاسة مجلس الوزراء بالتعاون مع الـ UNDP، وتتألف هذه الهيكلية في الأيام العادية من ثماني مجالات مسؤولة يتم العمل عليها من خلال ثماني لجان فرعية خلال كل أيام السنة، من أجل الاستعداد والتحضر للاستجابة خلال الكوارث في حال حدوثها، وذلك على الشكل الآتي:

1. التخطيط والدراسات.
2. إدارة المعلومات.
3. إدارة الموارد البشرية.
4. إدارة التجهيزات واللوجستية.
5. التدريب.

6. التنسيق مع المنظمات الدولية.

7. المتابعة والنهوض المبكر.

8. الإعلام.

ب- مهام وحدة إدارة الكوارث والأزمات في الجنوب

تتولى كل لجنة منبثقة عن وحدة إدارة الكوارث والأزمات في الجنوب مهاماً محدّدة، سواء خلال مرحلة الاستعداد (تكون قبل وقوع الكارثة)، مرحلة الاستجابة (خلال الكارثة)، وأخيراً مرحلة التعافي والنهوض المبكر (بعد الكارثة)، وهذه المهام سنوردها لكل لجنة على حدة مع تحديد المسؤول المباشر عن كل لجنة فضلاً عن الجهات التي تعاونه في أداء مهامه.

أما في حالات وقوع كارثة أو أزمة طارئة فيتم تدخل مباشر لغرفة عمليات المحافظة، والتي تتولى في هذه الحالة القيام بإجراءات سريعة للحد الفوري للتداعيات المأذية للكوارث والأزمات الخطيرة.

1. مهام اللجان الفرعية في وحدة إدارة الكوارث والأزمات

- اللجنة الفرعية للتخطيط والدراسات

المسؤول المباشر: وزارة الأشغال العامة والنقل.

الجهات المساندة: مؤسسة مياه لبنان الجنوبي، مؤسسة كهرباء لبنان، وزارة الاتصالات- أوجيرو،

اتحادات البلديات، والتنظيم المدني.

المهام: وهي على ثلاثة مراحل:

المرحلة الأولى - مرحلة الاستعداد (قبل الكارثة):

• تحليل مواطن القوة والضعف للمخاطر وتحديد قدرات الوزارة على المستويات الفنية التقنية

واللوجستية

• إعداد خطط إخلاء وإغاثة على مستوى مركزي مناطقي ومحلي.

• وضع الخطط والخطط البديلة التالية:

- خطة موصلات برية وبحرية وجوية.

- خطة اتصالات شاملة.

- خطط بديلة لتأمين الطاقة والمياه والمشتقات النفطية.

- مخطط ميداني لتجميع ونقل الموارد والتجهيزات إلى المواقع المطلوبة.

المرحلة الثانية- مرحلة الاستجابة (خلال الكارثة):

- تنفيذ خطط الاستجابة الموضوعية مسبقاً وفقاً لحجم ونوع الأزمة أو الكارثة في غرفة عمليات إدارة الكوارث والأزمات في وزارة الشؤون الاجتماعية، وتأمين كافة المعلومات المتوفرة.
- وضع الاقتراحات البديلة بناء على المستجدات خلال إدارة الكارثة أو الأزمة والموارد المتوفرة تسهيلاً لعملية اتخاذ القرار .

المرحلة الثالثة- مرحلة التعافي والنهوض المبكر (بعد الكارثة):

- يتم خلال هذه المرحلة تقييم عمليات الاستجابة لتحديد مواطن الضعف والقوة خلال التنفيذ، ليتم على إثرها إجراء تحديث للخطط الموضوعية، والقيام بتدريبات مستمرة لتطوير الامكانيات وتجديدها.

اللجنة الفرعية لإدارة المعلومات

- المسؤول المباشر: قوى الامن الداخلي.

- الجهات المساندة: الجيش، اتحادات البلديات، الوكالة الوطنية للإعلام، الجمعيات الأهلية، الوزارة المختصة.

المهام: وهي على ثلاثة مراحل:

المرحلة الأولى- مرحلة الاستعداد (قبل الكارثة):

- تأسيس قاعدة معلومات متخصصة وتحديثها بإعتماد برامج حديثة لربط قاعدة المعلومات ببيانات محدّثة.
- مشاركة البيانات المختلفة مع مختلف أقسام المصالح والدوائر في الوزارة لضمان تكاملية المعلومات.

- التدريب على إدارة المعلومات ومشاركتها بشكل فعّال مع غرفة العمليات الوطنية.

المرحلة الثانية- مرحلة الاستجابة (خلال الكارثة):

- جمع المعلومات الميدانية عن الكارثة أو الأزمة وتحليلها بشكل مستمر .
 - تبادل المعلومات مع باقي الأجهزة والإدارات المعنية في إدارة الأزمة أو الكارثة.
- المرحلة الثالثة- مرحلة التعافي والنهوض المبكر (بعد الكارثة): خلال هذه المرحلة يتم تحديث قاعدة المعلومات والتدريب المستمر لتطوير الإمكانيات.

- اللجنة الفرعية لإدارة الموارد البشرية
- المسؤول المباشر: وزارة الشؤون الاجتماعية.
- الجهات المساندة: وزارة الصحة العامة، وزارة التربية والتعليم العالي، تعاونية الموظفين، الصليب الأحمر اللبناني، الجمعيات الأهلية، وزارة المالية - دائرة المالية، الشبكة المدرسية لصيدا والجوار، وزارة العمل.

المهام: وهي على ثلاثة مراحل:

المرحلة الأولى - مرحلة الاستعداد (قبل الكارثة):

- إعداد قاعدة معلومات مفصلة عن مختلف الموارد البشرية المتاحة، والعمل على تحديثها بشكل مستمر.
- تقييم الاحتياجات التدريبية للموارد البشرية والعمل على تنفيذ برامج تدريب مستمرة.
- وضع خطط لتأمين الموارد البشرية وحاجتها وفق أنواع الكوارث والأزمات.

المرحلة الثانية - مرحلة الاستجابة (خلال الكارثة):

- تأمين الموارد البشرية وفق ما تتطلبه الاستجابة للأزمة أو الكارثة.
 - وفقاً للمعطيات الميدانية يتم طلب مساندة الجمعيات الأهلية والمتطوعين.
 - تنظيم سجلات المشاركين والمتطوعين من خلال جداول تحدّد زمان ومكان مشاركتهم.
- المرحلة الثالثة - خلال مرحلة التعافي (بعد الكارثة): ويتم خلال هذه المرحلة إجراء تقييم لسير تدخّل الموارد البشرية، وعلى إثرها يكون التحديث للخطط الموضوعة بناء على التجربة الميدانية التي حصلت.

اللجنة الفرعية لإدارة التجهيزات واللوجستية

- المسؤول المباشر: وزارة الأشغال العامة والنقل - المديرية الإقليمية للأشغال في الجنوب.
- الجهات المساندة: وزارة الاقتصاد والتجارة، التنظيم المدني، اتحادات البلديات، وزارة الاتصالات/هيئة أوجيرو، ادارة المرافق، وزارة الصناعة، الدفاع المدني، والصليب الأحمر اللبناني.

المهام: وهي على ثلاثة مراحل:

المرحلة الأولى - مرحلة الإستعداد (قبل الكارثة):

- تحديد التجهيزات وكمياتها وإدارتها مع إعداد لوائح مفصّلة بها تضم معلومات حول الاتصال بالأشخاص المعنيين خلال الكوارث من سيارات إسعاف، سيارات إطفاء، صهاريج نقل مياه، معدات وآليات الأشغال العامة كالجرافات والحفارات والرافعات.

- تحديد أماكن التجمع الأكثر أمناً لنقل المصابين والنازحين والملاجئ الآمنة حسب الدراسات الوطنية الموضوعة مسبقاً من قبل الدفاع المدني.

المرحلة الثانية- مرحلة الاستجابة (خلال الكارثة):

- وضع مخطط ميداني لتجميع وإنقاذ الموارد والتجهيزات والآليات إلى المواقع المطلوبة.
- إعداد لوائح مفصلة بإحتياجات التدخل، وتحديد المتوافر منها، والحاجة إلى إحصاء الخسائر والأضرار التي قد تصيب المعدات والتجهيزات خلال عمليات التدخل، ووضع خطط لتأمين البدائل عنها.
- المرحلة الثالثة- مرحلة التعافي(بعد الكارثة): بعد إنتهاء الأزمة يتم تقييم عمليات الاستجابة لتحديث لوائح التجهيزات تمهيداً لاستعادة الجهوزية المطلوبة.

- اللجنة الفرعية للتدريب

- المسؤول المباشر: الدفاع المدني.
- الجهات المساندة: وزارة الأشغال العامة، وزارة الصحة العامة، وزارة البيئة، الصليب الأحمر اللبناني، وزارة التربية والتعليم العالي، الجمعيات الأهلية، تعاونية الموظفين، ووزارة العمل.

- المهام:

- تحديد الإحتياجات التدريبية في مجالات إدارة الكوارث والأزمات على المستويات كافة في الوزارة بشكل سنوي.
- تنفيذ برامج تدريب على كافة المستويات بالتعاون مع الجهات المعتمدة للتدريب من الوزارات والإدارات الأخرى.
- تدريب المتطوعين وهيئات المجتمع المحلي خلال الكوارث على طرق التدخل في مساعدة الأجهزة الأمنية.
- إعداد تقارير مفصلة عن البرامج التدريبية التي يتم تنفيذها وإعداد لوائح بالمتدربين ونوع التدريب.

- اللجنة الفرعية للتنسيق مع المنظمات الدولية

- المسؤول المباشر: المحافظ.
- الجهات المساندة: وزارة البيئة، الجمعيات الأهلية، الصليب الأحمر اللبناني، وزارة الصحة العامة، وزارة الشؤون الاجتماعية، تعاونية الموظفين، الدفاع المدني، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

- المهام:

- إعداد قاعدة بيانات حول مختلف المنظمات الدولية العاملة في محافظة الجنوب والتي يمكن أن تساعد خلال الكوارث والأزمات، بالإضافة إلى المعاهدات والبروتوكولات واتفاقيات التعاون المبرمة.
- تنفيذ خطط مشتركة بين وحدة إدارة الكوارث والأزمات في الجنوب والمنظمات الدولية العاملة، والإستفادة من خبرات تلك المنظمات في معالجتها للأزمات المحليّة.
- إعداد التقارير وأرشفة المعلومات المتعلقة بإدارة المساعدات الخارجية خلال الأزمة.

- اللجنة الفرعية للتعافي والنهوض المبكر

- المسؤول المباشر: المحافظ.

- الجهات المساندة: مجلس الجنوب، وزارة الأشغال العامة النقل- التنظيم المدني، وزارة المالية، وزارة الاتصالات- أوجيرو، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

- المهام:

- جمع المعلومات والبيانات الميدانية من الأجهزة المتدخلة والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني.
- تشكيل هذه المجموعات فرقا متخصصة لوضع استراتيجيات ومشاريع لتنفيذها في السنوات المقبلة.
- إشراك المجتمعات المحلية المتضررة (قيادات اجتماعية، بلديات...) في عملية التخطيط والتنفيذ للمشاريع.
- تحديد الحاجات والقدرات المالية والبشرية المتوافرة وإمكانيات طلب المساعدة الخارجية.
- مساعدة المنكوبين على استعادة الاستقرار الاجتماعي والصحي والنفسي.
- إعادة تأهيل وتكوين خطط المواصلات والمباني العامة.
- إعادة تكوين الاقتصاد المحلي.

- اللجنة الفرعية للإعلام

- المسؤول المباشر: المحافظ.

- الجهات المساندة: الوكالة الوطنية للإعلام، الجيش، والأجهزة الأمنية.

- المهام:

- تحريك مجموعات الإعلاميين إلى موقع الكارثة في الساعات الأولى من حدوثها.

- تفعيل صفحة الإنترنت وتزويدها بالمعلومات المحدثة التي تكرس سلامة ووقاية المواطن.
- تعميم إرشادات السلامة العامة على المواطنين عبر كافة الوسائل الإعلامية.
- تنظيم مؤتمرات صحفية مع وسائل الإعلام المختلفة بالتنسيق مع المحافظ.
- التنسيق الدائم مع مديرية التوجيه في الجيش وشعبة العلاقات العامة في قوى الأمن الداخلي.

- مهام غرفة عمليات المحافظة

أما خلال وقوع الكوارث والأزمات المحلية التي تتطلب تدخلاً فوري للمحافظة، فيتم تفعيل غرفة عمليات المحافظة التي تتألف من وحدات تضم ممثلين عن المصالح والدوائر المعنية، تقوم بالتنسيق وبالتدخل الميداني خلال عمليات الاستجابة، بالتعاون مع باقي الأجهزة الأمنية، حيث يكون لكل نوع من أنواع التدخل جهاز أو مصلحة مسؤولة ومصالح ودوائر مساندة. ويساعد غرفة العمليات في أداء دورها أمانة سر تتألف من إداريين لوجستيين وفنيين تتبع مباشرة للمحافظ، وتتولى تنظيم أرشيف الغرفة، كما تحديث قواعد المعلومات بشكل مستمر، وتنظيم إجتماعات الغرفة. هذا إلى جانب التأكد الدائم من جاهزية غرفة العمليات، وتأمين المساعدة اللوجستية والتقنية الفنية لتسهيل عمل الغرفة، فضلا عن كتابة التقارير الشهرية والسنوية حول سير العمل فيها(غرفة العمليات).

وظائف غرفة عمليات ادارة الكوارث والازمات في محافظة الجنوب خلال الكوارث والازمات /المصالح والدوائر المعنية

المسح والتقييم	البحث والإنقاذ	الخدمات الصحية والإجتماعية والتربوية	ادارة الإغاثة والماوى	الحماية والأمن	البنى التحتية: الطاقة، المياه، الطرق والاتصالات
المسؤول المباشر: الجيش	المسؤول المباشر: الدفاع المدني	المسؤول المباشر:وزارة الصحة	المسؤول المباشر:وزارة الشؤون الاجتماعية	المسؤول المباشر:الجيش	المسؤول المباشر:وزارة الطاقة والمياه
الجهات المساندة: الصليب الاحمر فوج الاطفاء الجيش قوى الامن البلدية المعنية	الجهات المساندة: الصليب الاحمر الدفاع المدني الوزارة المعنية الهيئة العليا للاغاثة مجلس الجنوب البلدية المعنية	الجهات المساندة: الصليب الاحمر وزارة التربية الجمعيات الاهلية البلدية المعنية وزارة الشؤون تعاونية الموظفين الدفاع المدني	الجهات المساندة: وزارة الصحة الصليب الاحمر الدفاع المدني البلدية المعنية الاجهزة المعنية الجمعيات الاهلية تعاونية الموظفين	الجهات المساندة: القوى الامنية الجهات المعنية	الجهات المساندة: وزارة الأشغال وزارة الإتصالات الجيش البلدية المعنية وزارة المالية،دائرة المساحة وزارة الصناعة

وتكون مهام ووظائف لجنة إدارة الكوارث والأزمات في محافظة الجنوب تتمحور حول تنظيم بيانات توثق معلومات⁹⁸ تتعلق بإعداد برامج تحضيرية للإستجابة للأزمات والكوارث عند حدوثها، وذلك من خلال التنسيق مع مختلف المصالح والدوائر وغرف قطاعية ميدانية لإدارة الكوارث على الصعيد المحلي. ولفعاليّة الدور التنموي الذي تضطلع به اللجنة في إستجابتها للكوارث، تعمل اللجنة على التنسيق مع غرفة العمليات الوطنية لمتابعة خطط الاستجابة للأزمات على الصعيد الوطني ككل، كما تنسيق عقد إجتماعات دورية يدعو إليها المحافظ لأعضاء غرفة عمليات محافظة الجنوب، ليصار إلى متابعة عمليات الاستعداد وزيادة جهوزيّة المحافظة لمواجهة الكوارث والأزمات المحلية. والمحافظة في خضم ذلك تقوم بالتنسيق مع المنظمات الدولية لمناقشة خطط الطوارئ لدى هذه المنظمات للاستفادة منها.

وإذا ما تأملنا بوظائف لجنة إدارة الكوارث في محافظة الجنوب، نجد أن أهداف لجان إدارة الكوارث والأزمات في المحافظات ككل في تأديتها لدورها في الإستجابة للأزمات، تتمحور حول تنظيم وإدارة عمليات الإستعداد للكوارث والأزمات، وذلك من خلال تحديد مهام كافة أجهزة التدخل خلال عمليات الإستعداد للكوارث والأزمات، كما الإستجابة لها عند وقوعها والنهوض المبكر منها، بالتعاون مع غرفة العمليات الوطنية والمؤسسات الدولية المانحة للهبات في ما خص الإستجابة للأزمات والنهوض منها.

ج- تجارب محافظة الجنوب الفعلية في مواجهة الكوارث والأزمات

أما التجارب الملموسة لمحافظة لبنان الجنوبي في وضع خطط للاستجابة للكوارث والأزمات، فكان أبرزها إنشاء فرقة " المستجيب الأول" في آب 2018، وهو أول فريق متخصص للتعامل مع الكوارث تم إنشائه في مدينة صيدا في خطوة متقدّمة لتعزيز الإستجابة للكوارث والأزمات في ساعاتها الأولى، وقد خضعوا للتدريب من قبل الصليب الأحمر اللبناني على كيفية التحرك عند حدوث أي كارثة، هذا وتم تزويد الصليب الأحمر لفرقة "المستجيب الأول" بتجهيزات خاصة لمهام الإطفاء والإسعافات الأولية.

هذا فضلاً عن لقاءات ينظمها رئيس لجنة إدارة الكوارث والأزمات في الجنوب "محافظ الجنوب" مع هيئات المجتمع المدني والأهلي، وكان منها إجتماع نظّمه في شهر تشرين الثاني من العام 2018 مع مدراء ممثلي مدارس وجامعات، كمعاهد الشبكة المدرسية لصيدا والجوار، ورؤساء وممثلي مؤسسات المجتمع المدني والأهلي، وقد عرض خلال هذا الإجتماع خطط المحافظة الإستباقية واللوجستية لإدارة ومواجهة الكوارث والأزمات التي قد تطرأ على المنطقة، كما عرض ما أنجزته اللجنة من أعمال وغرف عمليات وتدريبات ومناورات إخلاء وإغاثة للكوارث والأزمات.

⁹⁸ - بيانات تتعلق بكميّة ونوعيّة الموارد البشرية المتوافرة كما المعدات، التجهيزات التقنية، خرائط، إحصاءات.... إلخ)

ويكمن الهدف وراء هذا الاجتماع إشراك المجتمع المدني والأهلي في عملية الإستجابة للكوارث، حيث يجد المحافظ أنه في السابق كان التدخّل للأجهزة الامنية والدفاع المدني والصليب الاحمر عند وقوع الكوارث، بينما الناس يكون تلقيها للكارثة عشوائي، وشدّد سعادته فيه على وضع إطار قانوني منظم لهذا التدخل بدل العشوائية، ليصار إلى إنجاح خطط المحافظة للإستجابة للكوارث من خلال التعاون بين أصحاب القرار في الأزمة والمجتمع الأهلي.

هذا ويدعو محافظ لبنان الجنوبي إلى اجتماعات طارئة لغرفة عمليات لجنة إدارة الكوارث والأزمات، في حال حدوث كوارث تستدعي التدخل المباشر من المحافظ بإعتباره رئيس لجنة إدارة الكوارث، ومن هذه الاجتماعات الإستثنائية، إجتماع طارئ في تاريخ 13 تشرين الثاني 2019 عقده المحافظ في غرفة عمليات لجنة إدارة الكوارث والأزمات في سراي صيدا الحكومي، استنفر خلاله كل وحدات اللجنة إدارياً وميدانياً، بهدف تأمين جهوزيتها لمواكبة أي طارئ ومفاجئ يحدث خلال العاصفة الواقعة (العنصر الطارئ). وقد تم خلال الإجتماع التحقق من إستعداد اللجان الفرعية المنبثقة من لجنة إدارة الكوارث والأزمات في المحافظة، وجهوزيتهم تأميناً لسلامة المواطن في منطقة الجنوب.

هذا وعقد المحافظ اجتماع آخر بعد العاصفة في تشرين الثاني 2019، حضره مدير وحدة إدارة الكوارث في مجلس الوزراء، والمستشارة الوطنية لوحدة الـ UNDP للحد من مخاطر الكوارث لدى رئاسة مجلس الوزراء، قيّم خلاله محافظ الجنوب أداء أعضاء لجنة إدارة الكوارث في الجنوب عند وقوع الكارثة (العاصفة)، ومدى جهوزيتها وإمكاناتها، بهدف تعزيز إمكاناتها (لجنة إدارة الكوارث) في اداء مهامها ومسؤولياتها إتجاه الحفاظ على أرواح وممتلكات المواطن عند حدوث أي كارثة. فتم وضع الإجراءات التي من شأنها أن ترفع من قدرات وإمكانيات اللجنة، من خلال إجراء تدريبات تقنية مستمرة.

وفي ضوء التدريبات التي تخضع لها لجنة إدارة الكوارث في الجنوب، أجرت وحدة إدارة الكوارث لدى رئاسة مجلس الوزراء في تاريخ 6 شباط 2019، دورة تدريبية لرؤساء وأعضاء اللجان الفرعية المنبثقة من لجنة إدارة الكوارث والازمات في محافظة الجنوب، وذلك لتأمين الجهوزية والاستجابة السريعة عند حدوث الكوارث والأزمات، عبر تحديد الإجراءات الواجب إتباعها عند وقوع الكوارث والأزمات.

أما فيما خص أعمال اللجان المنبثقة من لجنة إدارة الكوارث والأزمات في محافظة الجنوب، في سبيل وضع مخططات للاستجابة للكوارث والأزمات، فأقدمت لجنتا التخطيط واللوجستية في تاريخ 26 كانون الثاني 2019، وبناء على تحديد لجنة إدارة الكوارث والأزمات في المحافظة " المدينة الصناعية الأولى في صيدا، " **كالمنطقة** الأكثر عرضة للمخاطر، فقامت اللجنتان بمباشرة تنفيذ خطة العمل التي إختارتها وجوب مباشرتها في المنطقة الصناعية، نظراً لضعف امكانيات المدينة الصناعية في الاستجابة للأزمات، فكان

الهدف من الخطة خلق فريق "مستجيب أوّل"، بعد إقامة دورات توعوية ورفد المنطقة بتجهيزات وقائيّة لمواجهة الكوارث، وفي محاولة لتطبيق مخطط لجنّتي التخطيط واللوجستية في تهيئة المدينة الصناعية في صيدا للاستجابة لأي كارثة محتملة الحدوث، قام عدد من اعضاء اللجنّتين، من بلدية صيدا، الدفاع المدني، الصليب الاحمر، وممثلون من كافة المؤسسات والإدارات المعنية، بثلاث جولات ميدانية للمدينة الصناعية، فتمت لقاءات مع المجتمع المحلي في سبيل تعزيز ثقافة الاستجابة للكوارث. كما تم الاستقصاء عن مواطن القوة والهشاشة في البنى التحتية للمدينة من مياه صرف صحي وكهرباء، هذا فضلاً عن القيام بتعبئة استمارات توضح أولويات المخاطر في المدينة الصناعية ومكانها.

وفي تواصل لجنة إدارة الكوارث والأزمات في محافظة لبنان الجنوبي مع المنظمات الدولية للاستفادة من تجاربها في الاستجابة للآزمات المحلية، عقدت لجنة "التنسيق مع المنظمات" المنبثقة عن وحدة إدارة الكوارث والأزمات في الجنوب لقاء مع ممثلي المنظمات الدولية، وجمعيات عاملة في الجنوب، وذلك بتاريخ 25 ك² من العام 2019، وناقش اللقاء سبل وآليات التعاون والتنسيق بين المحافظة والمنظمات الدولية في الجنوب، بهدف وضع مخططات متطورة تتناسب وحاجات المجتمع المحلي⁹⁹.

ثانياً - وحدة حماية حقوق الطفل والمرأة في محافظة الجنوب

بالتنسيق مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF) تم إنشاء وحدة حقوق طفل في مطلع العام 2017 في محافظة الجنوب، لمتابعة قضايا وشؤون الأطفال خاصة والنساء عامة في الجنوب. هذا وتتألف الوحدة من مستشار لحقوق الطفل دوره إستشاري، ويقوم على نشر ثقافة ومفهوم حقوق الطفل في المحافظة، من خلال التواصل والتنسيق مع قلم المحافظة للتعرف على الملفات المعنية بحقوق الطفل. كما وتتألف الوحدة من ضابط معلومات يقوم دوره على خلق قاعدة بيانات ترتبط بتكريس حقوق الطفل، وهو في ممارسة نشاطه هذا يركز جزء كبير من عمله على التواصل مع البلديات، الأشخاص المعنية (كالوزارات)، وأصحاب القرار (كالمحافظ) بهدف تجميع المعلومات المعنية بحقوق الأطفال، بما يؤدي إلى تمكين وحماية حقوق الطفل في محافظة لبنان الجنوبي.

هذا وتجدر الإشارة كون الوحدة ملحقة بشكل مباشر بالمحافظ، بما يرفع إمكانيات المحافظة في دعم وخلق بيئة آمنة، بهدف نشر ثقافة داعمة لحقوق الطفل في الجنوب. وعليه إن أي نشاط من شأن الوحدة أن تتواصل به مع كل من البلديات والإدارات المعنية (الوزارات)، يكون على الوحدة أن تتقدّم بطلب من المحافظ

⁹⁹ - موقع محافظة لبنان الجنوبي الرسمي على شبكات التواصل الإجتماعي (ال Face book)، تاريخ النشر: 26 ك² 2019.

مسبقاً حول إصدار كتاب للبلديات أو للإدارات المعنية، بشأن القيام بنشاطات تعاون وتنسيق تتمحور حول إجراءات من شأنها تكريس وتفعيل حقوق وقضايا الأطفال، فضلاً عن ملفات تعنى بشؤون المرأة وتمكينها إجتماعياً بما يصون حقوقها وحياتها¹⁰⁰.

أ- خطة وحدة حماية حقوق الطفل في صون حقوق الأطفال وتكريسها¹⁰¹

لقد كان لنا من خلال لقاء مع مستشارة حقوق الطفل في محافظة لبنان الجنوبي أن نحصل على خطة عمل مختصرة للخطة الأساسية، نظراً لسريتها باللغة الأجنبية تعتمدها الوحدة من عام 2017 حتى العام 2020 (3 سنوات)، كخطة ترنو من خلالها الوحدة الوصول إلى مجتمع خالٍ من الإساءة ضد الأطفال، ما يضمن بالتالي تكريس حقوق الطفل وتدعيمها. وهذه الخطة تعتمد الوصول إلى:

1. بلديات ومؤسسات محلية (من مؤسسات المجتمع مدني وإدارات عامة) ذات نظام مناصر وداعم لحقوق الطفل.

2. نظام إدارة معلومات يدعم حقوق الطفل.

هذا وكل هدف من الأهداف أعلاه يقوم على محددات منوي إنجازها وأدوات تحقيق لتلك المحددات، سنوردها كما أتت بخطة وحدة حقوق الطفل من خلال المستند الآتي:

1. بلديات ومؤسسات محلية داعمة لحقوق الطفل	
المحددات المنوي إنجازها	ادوات التحقيق
سياسات وميزانيات داعمة لحقوق الطفل في المكان والتشغيل	تقارير من البلديات تفيد دعم هذه السياسات
تفعيل تشريعات حقوق الأطفال	تقارير وسجلات رسمية من المصادر
انشاء شبكات حماية للأطفال	لقاء دوري مع المحافظ بحضور الجهات المعنية
2. نظام ادارة معلومات يدعم حقوق الطفل	

¹⁰⁰-مقابلة مع وحدة حقوق الطفل في محافظة الجنوب (مكتب الـ "UNICEF" في المحافظة)، تمت حول آلية تنسيق الوحدة مع المحافظة نحو تكريس حقوق الطفل.

¹⁰¹- للتذكير: تجدر الإشارة إلى كون أي معلومة ترد في هذه النبذة من مبحثنا هذا مرجعها الأساسي هو مستند يحوي خطة وحدة حقوق الطفل في محافظة لبنان الجنوبي المقررة من العام 2017 إلى العام 2020، وهو مستند إستحصلنا عليه من الوحدة كسبيل لفهم آلية نشاطاتها.

ادوات التحقيق

المحددات المنوي انجازها

تقارير تحليلية حول حقوق الاطفال	نظام إدارة معلومات
تقارير من البلديات حول الشؤون المرتبطة بالاطفال	اشراك كل البلديات في عملية جمع المعلومات

ولتحقيق هذان الهدفان الرئيسيان اللذان تطمح لإنجازهما وحدة حقوق الطفل في محافظة لبنان الجنوبي، هناك مخطط مكوّن من عدّة أنشطة وضعت الوحدة قيد التنفيذ حتى بلوغ العام 2020، وللإشارة مرة اخرى أن المخطط الذي استحصلنا عليه موجز، وعليه معلوماتنا وتناول المخطط سيكون مقتضب تبعاً لما كان متاح لدينا من معلومات:

الهدف الأول: بلديات ومؤسسات محلية داعمة لحقوق الطفل

المخطّط	شركاء التنفيذ (الجهات المنفّذة)
لجان حقوق الطفل التي يتم دعمها أو تفعيلها على المستوى البلدي	المحافظ، البلديات
توفير التحدّيات للاجتماعات الشهرية للمحافظات مع جميع البلديات وأصحاب المصلحة	المحافظ، البلديات، أصحاب المصالح من جمعيات منظمات دولية....
مراقبة وضع حقوق الطفل	البلديات، أصحاب المصالح
تشريعات اتخاذ القرارات لصالح الطفل	المحافظ، البلديات، أصحاب المصالح
ورش تدريبية حول التخطيط لحقوق الطفل ووضع ميزانياتها	البلديات، وأصحاب المصالح
تقييم الأنشطة المخطّطة	شركاء التنفيذ
لجان حقوق الطفل ترفع التقارير الى البلديات	البلديات، وأصحاب المصالح
جلسة واحدة لحضور الاجتماع الشهري للمحافظة	البلديات، أصحاب المصالح
تقارير من سجلات المحاكم ومراكز الأمن خلال العام 2018	البلديات، أصحاب المصالح
بلديات تخطط وتضع ميزانية لحقوق الطفل	البلديات ، أصحاب المصالح

خلال العام 2018

الهدف الثاني: نظام ادارة معلومات يدعم حقوق الطفل

المخطط	شركاء التنفيذ
انشاء نماذج مسح إداري	وحدة حقوق الطفل
إنشاء قاعدة بيانات لاستمارات الاستبيان	وحدة حقوق الطفل
تدريب البلديات على استمارات الاستبيان وجمع البيانات	البلديات
تحليل النتائج	وحدة حقوق الطفل
مشاركة المدخلات مع أصحاب المصالح من جمعيات ومنظمات دولية.....	وحدة حقوق الطفل
إنشاء نموذج تقييم للمواقف المرتبط بشؤون الاطفال	وحدة حقوق الطفل
إنشاء قاعدة بيانات لتقييم المواقف	وحدة حقوق الطفل
تدريب اصحاب المصالح على استمارات الاستبيان وجمع البيانات	منظمات في هذا المجال
تحليل النتائج	وحدة حقوق الطفل
مشاركة المدخلات مع أصحاب المصالح	وحدة حقوق الطفل
نشرة خدمات منشأة على مستوى المحافظة والبلديات خلال العام 2018	وزارة الشؤون الاجتماعية، المنظمات، البلديات منظمات المجتمع المحلي، وزارة الداخلية، المحافظ
تقييم الانشطة المخططة	شركاء التنفيذ
التحقق الدائم من جودة البيانات (رقابة)	وحدة حقوق الطفل
الأدلة التي تقدمها الدراسات الاستقصائية للتحقق من مدى تنفيذ سياسة حقوق الطفل (تقييم)	وحدة حقوق الطفل

على أن يكون هناك من هدف ثالث خلال العام الحالي واللاحق 2019-2020 تسعى من خلاله، وحدة الطفل، إلى إشراك الطفل ذاته في عملية الدفاع عن حقوقه وحمايتها، وذلك من خلال أنشطة وخطط عديدة نرجو ان تكون قيد الإنشاء كما قيد التنفيذ لاحقاً.

ب- نشاط وحدة حقوق الطفل في المحافظة

في إطار نشاط وحدة حقوق الطفل في محافظة الجنوب لتكريس حقوق الطفولة، قامت الوحدة (وحدة حقوق الطفل) بتنفيذ خطة تقوم على تدريب عناصر أمنية حول سبل حماية حقوق الطفل وذلك خلال تاريخ تشرين الأول وتشرين الثاني من العام 2017. فكان تدريب عناصر الشرطة البلدية في قضاء صور التابعين لمختلف البلديات المنضوية ضمن قضاء صور، نظراً لإتصالهم بالأطفال بحكم مهامهم الوظيفية (كأطفال الشوارع...). ويهدف هذا التدريب إلى تعزيز قدرات أفراد الشرطة البلدية الذين يتعاملون مع حالات الأطفال المقيمين والعاملين في الشوارع خاصة. فقام التدريب على التعريف بالمبادئ الأساسية المتعلقة بحقوق وحماية الطفل، إذ يركّز بالذات على إضاءة مختلف جوانب عدالة الأحداث، من خلال شرح نظام الإحالة ودور مختلف الأشخاص المعنيين عندما يدخل الطفل في إجراءات التقاضي الرسمية (الشرطة، العاملين الاجتماعيين، المدعي العام، قاضي الأحداث....).

هذا وقامت وحدة حقوق الطفل في محافظة لبنان الجنوبي بمراسلة العديد من بلديات المحافظة، بهدف تحديد الشخص المسؤول في كل بلدية على متابعة ملف حقوق الطفل في البلدية مع الوحدة، ويكون لتواصل وحدة حقوق الطفل في المحافظة مع البلديات غاية، تتمركز حول التأثير على البلديات لإصدار قرارات تراعي فيها حقوق الطفل كما المرأة، فيتم التنسيق بالتالي مع البلديات بالتواصل مع مسؤول عن حقوق وقضايا الطفل تحدده البلدية، وذلك للقيام بنشاطات في إطار البلدية تخدم مصلحة الأطفال وحقوقهم¹⁰².

كما تجتمع الوحدة بشكل دائم مع هيئات المجتمع المدني التي تتابع قضايا حقوق الاطفال وحمايتها كإتحاد الأحداث في لبنان¹⁰³، وذلك بهدف التنسيق مع هذه الهيئات بما يؤدي لنتائج أفضل في حماية حقوق الأطفال وتكريسها. وخلال فترة التدريب التي أتممتها في محافظة الجنوب، كان لنا أن نحضر إجتماع بين

¹⁰² -مقابلة مع وحدة حقوق الطفل في المحافظة، مرجع سابق.

¹⁰³ - للتذكير: هي جمعية ذات منفعة عامة تعمل لصالح الأحداث الذين يشكون من اضطرابات أخلاقية، مصاعب مع محيطهم، أو هم على خلاف مع العدالة والأنظمة والقوانين، ويحتاجون بالتالي إلى مراقبة ووقاية وعناية. الدولة اللبنانية تعاقبت مع الجمعية لتأمين الخدمة الاجتماعية لدى محاكم الأحداث، فتأمين الجمعية أعباء الرعاية الاجتماعية لدى محاكم الأحداث في محافظات لبنان كافة.

وحدة حقوق الطفل في محافظة الجنوب ورئاسة اتحاد حماية الاحداث في لبنان، إذ نوقش خلال اللقاء أهمية إجراء تدريبات في المحافظة بالتعاون مع إتحاد حماية الأحداث، حول مبادئ قانون الأحداث 2000/422، هذا التدريب الذي يستهدف عمال إجتماعيين في الجمعيات الخاصة بمتابعة شؤون الأطفال، كما قوى الأمن التي تتعامل مع حالات أطفال، ليكون الهدف وراء هذا التدريب مد الجهات المتدربة المعنية بحقوق الأطفال بالكيفية والآلية التي يتم من خلالها معالجة قضايا الأطفال التي نص عليها قانون 422 (قانون الأحداث).

هذا فضلاً عن إجتماعات تنظمها وحدة حقوق الطفل في محافظة الجنوب بين المحافظ وجمعيات تعنى بحقوق الطفل، كالإجتماع الحاصل في تشرين الأول من العام 2018، والذي جرى بين محافظ الجنوب مع جمعية تعنى بحقوق الطفل واللاجئين، إذ تم التباحث في أطر التعاون والتنسيق بين الجمعية والمحافظة لحماية وصون حقوق الطفل¹⁰⁴.

وعليه يكون للمنظمات الدولية من اليونسيف المتمثلة بوحدة حقوق الطفل في المحافظة إلى ال"UNDP" أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتمثل بوحدة إدارة الكوارث والأزمات في المحافظة، أن يكون لها (المنظمات الدولية) دوراً في وضع المخططات التنموية، سواء فيما خص تحديد الأزمات في نطاق المحافظة والاستجابة لها، أو ما خص النشاطات التي تقوم بها وحدة الطفل في سبيل دعم وحماية حقوق الأطفال وصونها. وكنتيجة يكون لنا أن نستخلص من ما فات تناوله في مبحثنا هذا عن مخططات كلا المنظمتان في محافظة الجنوب، بالتزامن مع دورها في باقي المحافظات، أن الدور التخطيطي الإنمائي في المحافظات تضطلع به المنظمات الدولية، وعليه عدم وجودها يفيد إلى انتفاء وجود المخططات التنموية التي تحتاج إلى جهات تكريس، والمنظمات الدولية حالياً هي من تتولى هذا الدور التكريسي للتنمية على مستوى المحافظات.

وإذا ما عكس تحليلنا هذا من واقع، فهو يعكس فشل المحافظات، ممثل السلطة المركزية، مشكاة اللاحصرية في النطاقات الجغرافية في لبنان، في تفعيل دور مجلس المحافظة الذي نادى به الطائف من عام 1989، أي توسيع صلاحيات اللاحصرية بالتزامن مع اعتماد لامركزية موسعة، من شأنها أن تخلق بيئة تنموية تنشل معها الوطن ككل إلى مصافي التحضر والنمو. إذ أنّ تفعيل إنشاء مجلس محافظة في كل محافظة، من شأنه ان يخلق أداة للتخطيط التنموي كما رسمها الطائف، وعليه سيكون مرتكز مبحثنا الآتي عن مجالس المحافظة كما مجالس الأفضية التي نادى بها الطائف، كأساس لتعزيز تفعيل مبادئ اللامركزية الإدارية الموسعة.

¹⁰⁴ - موقع محافظة لبنان الجنوبي على مواقع التواصل الإجتماعي (الFACE BOOK)، ت. ن: 6 ت¹ 2018.

النبذة الثانية: مجالس المحافظات والأقضية

أولاً- مجالس المحافظات

إنَّ عدم إنشاء مجلس المحافظة الذي نص عليه المرسوم الإشتراعي 116 المتعلق بالتنظيم الإداري في لبنان، من شأن ذلك أن يحول دون سعي السلطة المركزية نحو المُضي قدماً بإتجاه تنفيذ الإصلاحات الإدارية التي نص عليها الطائف، وأولها اللامركزية الادارية الموسَّعة. فإِثناء مجالس للمحافظات في لبنان يُؤدِّي معه الى التوسُّع في نطاق صلاحيات النظام اللاحصري الإداري اللبناني، بشكل يحمل معه تنمية مناطقية فعلية للمناطق التابعة جغرافياً للمحافظة، من كافة النواحي الصناعية التجارية، الزراعية الطبيعِيَّة، والتعليمية التربويَّة.... على أن يتبع إنشاءه تضمين المجلس وضع قانوني يخوِّله أن يحمل معه نوع من الإستقلالية الماليَّة والإداريَّة، بما يؤدي معه إلى توسيع الإطار الوظيفي للمحافظة ، بشكل يتيح للمجلس التحرك وفق هامش كبير من النشاطات، دون بيروقراطية الأعمال التي يطرُحها وجود سلطة مباشرة على هذا الجهاز من قبل السلطة المركزية ممثلة بوزارة الداخلية والبلديات. ليصبح بذلك مجلس المحافظة بمثابة جهاز تخطيطي دوره إنماء المناطق التي تنضوي ضمن لواء المحافظة، ويبقى دور السلطة المركزية دور رقابي يحول دون حصول التجاوزات القانونية.

أ- تأليف مجالس المحافظات

يتألَّف مجلس المحافظة وفق المادة 47 من المرسوم 116 الذي يمثِّل التنظيم الإداري في لبنان، من المحافظ رئيساً و:

- رئيس المالية.
- قائممقامي المحافظة.
- ممثلين عن كل قضاء يعينان لمدة أربع سنوات بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح المحافظ من أصحاب المهن الحرة والتجار والصناعيين والزراعيين والنقابات في المحافظة.

هذا كما تمثِّل في المجلس كل دائرة من دوائر المحافظة عند بحث أي أمر يتعلق بها، ويكون لممثليها صفة العضو.

ب- صلاحيات مجلس المحافظة

يتولّى مجلس المحافظة العديد من المهام، التي من شأنها أن تخلق مع تفعيل دوره، خطط إنمائية بإمكانها إنعاش كافة أقاليم المحافظات، كما كان الطائف يطمح لها ان تكون. فمجلس المحافظة هو بمثابة غرفة عمليات إستراتيجية للتخطيط بشأن المشاريع التنموية، تلك المشاريع التي تحتاج لجهاز فني و لوجستي، يكون لمجالس المحافظات فيما خص محيطها أن تضطلع وحدها بهذا الدور.

وتتبلور مهام مجلس المحافظة بالآتي:

- درس جميع الأمور المتعلقة بتحسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والاقتصادية والزراعية والصحية والاجتماعية.

- تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لإنعاش القرى التي ليس فيها بلديات.

- الإشراف على تنفيذ المشاريع والأشغال المقررة للمحافظة في الموازنة والمشاريع الإنمائية.

- إبداء الرأي في إعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي وفي مشروع توزيع الاعتمادات الواردة فيه.

- إبداء الراي في كل أمر يعرضه عليه المحافظ ويتعلق بمصالح المحافظة العامة¹⁰⁵.

وعليه فإن وجود مجلس للمحافظة كجهاز يتولى الشأن التخطيطي الانمائي في المحافظات، وما يتبعه من نوع من الاستقلالية المالية والإدارية، من خلال إقرار التشريعات التي تضمن ذلك، مع وجود رقابة فعلية للسلطة المركزية على المحافظات، بما يضمن عدم تقلُّها في تأدية مهامها التنموية عن المسار الأدائي القويم. وكنتيجة يتحقق ما نادى به الطائف من توسيع للصلاحيات اللاحصرية، لما يحمله هذا التوسيع والتخفيف من حدة إرتباط المحافظات بالسلطة المركزية، من إجراءات إصلاحية تأمّن نوع من استقلالية المناطق في متابعة شؤونها التنموية الاجتماعية الاقتصادية الصحية وغيرها، إذ أنّ المناطق (المحافظات) خاصة اليوم مع تزايد أعباء شؤون السلطة على الإدارة المركزية، هي (المحافظات) الجهة الإدارية الأنسب والأدرى في مواكبة تطوّعاتها وحاجياتها، وفق إمكانيات وقدرات تكون أيضاً هي الجهة الأنسب في توظيفها، نظراً من تمايها (المحافظات) مع مصادر البيانات والمعلومات، التي تفيد صنع القرار القويم فيما خص وضع الخطط التنموية، تلك المخططات التي تفيد تلبية حاجات ورغبات سكّان النطاق الجغرافي للمحافظات.

إلاً أنّ ما نشهده اليوم من متابعة للشأن التخطيطي التنموي في المحافظات من قبل المنظمات الدولية كما عرضنا آنفاً في المبحث الأوّل، في مقابل تجاهل تفعيل إنشاء مجالس المحافظات التي يجب أن يكون لها تولّي الدور التخطيطي في المحافظات دون أي جهة اخرى، من شأنه أن يعكس قصور التنمية الفعلية في المحافظات، حيث أنّه مع تخلي أي من المنظمات الدولية عن دورها التخطيطي في المحافظات تبعاً للشأن

105 - المرسوم الاشتراعي 59/116، مرجع سابق، المادة 48.

الذي تتولاه (كما رأينا سابقاً إدارة الكوارث والأزمات، وصون حقوق الطفل والمرأة)، يؤدّي بالنتيجة إلى وجود قصور في أدوار المحافظة التنمويّة، وبالتالي إلى وجود مناطق لبنانية هشة قاصرة عن تلبية حاجات مواطنيها عبر خطط مناطقيّة تعكس تطلّعات ورغبات السكّان. وكننتيجة نعود إلى رؤية الطائف للبنان القوي مناطقيّاً عبر تعزيز أسس اللّاحصريّة واعتماد لامركزيّة موسّعة، من خلال وجود مجالس محافظات ومجالس أقضية، من شأنها الإرتقاء بخطط تنموية ترفد بها المناطق بنشاطات وأشغال تحرّك عجلاتها الصحيّة التربويّة الاقتصاديّة وغيرها..... وعليه وجود كلا المجلسين يسمح لمجالس الأقضية التي تجمع قائممقاميات التنسيق بشكل فعّال ومُجدي مع مجلس المحافظة، ليُصار إلى نهج مخطّطات تنموية ضخمة تتحيها إستقلالية تلك المجالس إدارياً وماليّاً.

ثانياً - مجالس الأقضية

إن مجالس الأقضية كما صوّرها مشروع قانون اللامركزيّة الإداريّة، والذي أطلق في نيسان من العام 2014، إذ أقرّ بعد أكثر من 15 عاماً على إتفاق الطائف، وعلى الرغم من كون هذا المشروع لم يعمل به حتّى الآن، تتمتّع تلك المجالس بالشخصية المعنوية وبالإستقلالين الإداري والمالي. فيكون المشروع بذلك قد اعتمد القضاء وحدة لامركزيّة. كما وألغى المشروع القائممقاميات ووظيفة القائممقام ونقل صلاحيات الأخير إلى مجلس القضاء المنتخب، وقد أبقى على وظيفة المحافظ كصلة وصل بين المناطق والسلطة المركزيّة، ووضع عدداً من صلاحيات المحافظ التنفيذية في يد مجلس القضاء المنتخب. ولكن هذا لا يعني عدم تعزيز اللاحصريّة بموازاة إعتماد القانون على اللامركزيّة، فالعمل على اعتماد اللامركزيّة الإداريّة ليس بالضرورة أن يؤدي إلى إهمال العمل على تطوير السلطة المركزيّة وتفعيل أجهزة الرقابة، فمن شروط نجاح اللامركزيّة الإداريّة وجود دولة مركزيّة قويّة تدعم النظام الامركزي الإداري. فالمادة الأولى من القانون تنص على أنّ الجمهوريّة اللبنانيّة دولة موحّدة ذات سلطة مركزيّة تتمثّل في المناطق وفق نظام اللاحصريّة المنصوص عليه في القانون، كما ونصّت المادة الثالثة على ما يلي:

"تسهيلاً لخدمة المواطنين، تعمل الحكومة، من خلال أطر اللاحصريّة، على تأمين الخدمات في المناطق، باستثناء ما يدخل ضمن اختصاص مجالس الأقضية والبلديات، وبما لا يتعارض مع صلاحيات هذه الأخيرة. ولهذه الغاية:

- تتمثّل جميع إدارات الدولة في الأقضية، على أعلى مستوى ممكن، لتسهيل معاملات المواطنين وتلبية حاجاتهم المحليّة التي لا تدخل ضمن اختصاص الإدارة المحليّة.

- تضع الحكومة خطة لتطوير الإدارات الخدماتية ومكنتها واعتماد نظم الحكومة الإلكترونية (e-government).

- تضع الحكومة خطة شاملة لتحديث الإدارة العامة وتعزيز قدرات الموظفين عبر برامج إعداد وتدريب وتأهيل مستدام.

على الحكومة أن تنجز الخطط والمهام أعلاه وتضعها حيّز التنفيذ في مهلة أقصاها ثلاث سنوات من تاريخ صدور هذا القانون¹⁰⁶.

أ- تأليف مجالس الأفضية

تتألف مجالس الأفضية من هيئة عامة ومجلس إدارة، في ما يتعلّق بالهيئة العامة ينتخب أعضاؤها بالاقتراع المباشر وفق النظام الأكثرية في كلّ من المدن والقرى ضمن القضاء الواحد. وتتمثّل المدن والقرى وفق شطور محدّدة في القانون؛ ما يضمن تمثيلاً صحيحاً. كل مدينة أو قرية يكون عدد أهاليها المسجلين فيها من شخص واحد إلى 5000 شخص، تتمثّل في الهيئة العامة بعضو واحد. المدينة أو القرية التي يكون عدد أهاليها المسجلين من 1000 إلى 10,000 شخص تتمثّل بعضوين ومن 10,000 إلى 20,000 شخص بثلاثة أعضاء. ولكلّ شطر إضافي مكتمل من عشرة آلاف شخص عضو إضافي. أما مجلس الإدارة الذي ينبثق عن الهيئة العامة فهو مؤلّف من إثني عشر عضواً، ينتخبون من قبل الهيئة العامة على أساس النظام النسبي واللائحة المقفلة¹⁰⁷.

ب- صلاحيات مجالس الأفضية

يتألف مجلس القضاء كما ذكرنا آنفاً من مجلس إدارة وهيئة عامة يكون لكل منهما إختصاصه في حدود مجلس القضاء.

هذا وتكون صلاحيات مجلس إدارة القضاء كما حددها القانون بما يلي:

¹⁰⁶ - ريان، عساف، استاذة محاضرة في القانون الدولي . عضو اللجنة الخاصة للامركزية الإدارية . المسؤولة عن الشؤون القانونية سابقاً في رئاسة الجمهورية، اللامركزية الإدارية في لبنان: من العنوان الجامع إلى القانون الجامع؟، موقع الدفاع الوطني اللبناني الإلكتروني، www.lebarmy.gov.lb، 2015، العدد 92.

¹⁰⁷ - المرجع نفسه.

- وضع خطة استراتيجية وتعديلها لتنمية القضاء (وعرضها على الهيئة العامة للموافقة عليها)، وإعداد الدراسات اللازمة لذلك.
 - تخطيط أشغال وتنفيذها وتطوير البنى التحتية بما فيها السدود والبحيرات ومجاري الأنهر وإنتاج الطاقة، والمشاريع الخدمائية الانمائية والاستثمارية، وإدارتها مباشرة أو بواسطة الغير.
 - إقامة مشاريع إنتاجية وإستثمارية لها طبيعة اقتصادية وذات منفعة عامة، تشمل: الدراسات، والتصاميم، ووضع دفتر الشروط، والإنشاء، والإدارة، والتطوير، والترميم، والتأهيل، والتجهيز، والصيانة.
 - حماية البيئة والثروة الحرجية بالتنسيق مع البلديات المعنية واتخاذ التدابير اللازمة لهذه الغاية.
 - وضع خطة للتنمية السياحية على مستوى القضاء وتنسيق المبادرات العامة والخاصة في هذا المجال، وتعزيز الإعلام السياحي.
 - وضع خطة للتنمية الثقافية وحماية التراث والإرث الثقافي والآثار بعد استطلاع رأي الإدارات المختصة.
 - المساهمة في تطوير تكنولوجيا المعلومات على مستوى القضاء.
 - تخطيط الطرق الواقعة ضمن نطاق القضاء وإنشائها وتوحيدها وتوسيعها وصيانتها، باستثناء الطرق الدولية والطرق المحلية الواقعة ضمن نطاق بلدية واحدة.
 - إنشاء الحدائق والساحات العامة والملاعب والمجمّعات الثقافية والرياضية والترفيهية.
 - وضع التصاميم العائدة للقضاء والمخطّط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني وبعد موافقة البلديات، كلّ ضمن نطاق القضاء.
 - إقتراح تعديل الخطة الشاملة لترتيب الأراضي ضمن نطاق القضاء.
 - إنشاء الأجهزة المختصة لتمكين مجلس القضاء من ممارسة المهام الموكلة إليه (على سبيل المثال جهاز السلامة المرورية وجهاز الشراكة بين القطاعين العام والخاص ...).
- بالإضافة إلى هذه الصلاحيات، ينص المشروع على أنّه لمجلس الإدارة أن يقدّم توصياته في المواضيع ذات المصلحة العامة للقضاء والتي تخرج عن اختصاصه. وإن قرارات مجلس الإدارة نافذة بذاتها دونما حاجة لأي تصديق أو موافقة من أي مرجع كان، باستثناء القرارات المتعلقة بمقتضيات الأمن الوطني وبحماية المواقع الأثرية وبالمخططات التوجيهية العامة والتصاميم التقصيليّة ونظام البناء والإفراز التابعين لها، لكامل القضاء أو لجزء منه. في هذه الحالات تحال قرارات مجلس الإدارة مباشرة إلى المرجع المختص لإبداء الرأي، وعليه إبداء رأيه خلال فترة زمنية محدّدة.

أما صلاحيات الهيئة العامة فهي تتولّى انتخاب رئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس الإدارة الذي يستمدّ شرعيّته التمثيلية منها، فتشارك في إدارة شؤون القضاء من خلال مصادقتها على القرارات الأساسية التي يتخذها مجلس الإدارة. بالإضافة إلى ذلك، تمارس الهيئة العامة دوراً رقابياً على مجلس الإدارة ولاسيما من خلال طرحها الثقة بمجلس الإدارة أو برئيسه أو بنائب الرئيس. وللهيئة العامة أن تشكّل لجاناً إستشارية متخصصة لإبداء الرأي التي تقدّم بدورها الاقتراحات والتوصيات لكل من الهيئة العامة ومجلس الإدارة¹⁰⁸.

ج- الرقابة على مجالس الأفضية

من منطلق أنّه لا يمكن منح صلاحيات من دون فرض رقابة على ممارسة هذه الصلاحيات، نصّ المشروع، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية التي يمارسها الشعب مباشرةً من خلال انتخاب الهيئة العامة والرقابة الداخلية التي تتمثل بحقّ الهيئة العامة في طرح الثقة بمجلس الإدارة كاملاً أو برئيس المجلس أو بنائبه أو بأحد أعضائه أو من خلال إحالة أي من أعضاء مجلس الإدارة على الهيئة التأديبية الخاصة بمجالس الأفضية، نصّ المشروع على رقابة للسلطة المركزية وقدرتها على حل مجالس إدارة الأفضية، في حال مخالفة مجلس إدارة القضاء أحكام الدستور، على أن يعلّل مرسوم الحل الذي يتخذ في مجلس الوزراء ويبقى قابلاً للطعن أمام مجلس شوري الدولة¹⁰⁹.

وعليه يكون لتفعيل إنشاء مجالس الأفضية، على أن يترافق إنشاءها مع إنشاء مجالس للمحافظات، بما يكون هناك تنسيق تام بين هذان المجلسان، بشكل يؤدّي الى تكريس الخطط الإنمائية بمستوياتها، الخطط التنموية من مستوى المحافظة وصولاً لمستوى القضاء، ليتم التنسيق بين المحافظات والأفضية على تحديد مسؤوليّة ومهام تنمويّة لكل جهة، منعاً لتشابك المهام والصلاحيات كما يحدث في كثير من الحالات، بما يخلق أزمات تعيق مسيرة التقدّم والتنمية.

أمّا عدم تفعيل هذه المجالس المتخصّصة بالعمل الإنمائي المناطقي كما رسمها الطائف، من شأنه أن ينتج عنه خللاً في دور المحافظات كما الأفضية في نشاطها التنموي المناطقي، لتكون الخطط الإنمائية في المناطق هي رهن بيروقراطية سير المعاملات التي تخص المشاريع التنموية في المناطق، كما استنسابية السلطة الرقابية. وما يسلب الضوء على الإستنسابية ما لحظناه خلال فترة التدريب التي أتممتها في المحافظة،

108 - ريان، عساف، اللامركزية الإدارية في لبنان: من العنوان الجامع إلى القانون الجامع؟، موقع الدفاع الوطني اللبناني

الإلكتروني، مرجع سابق.

109 - المرجع نفسه.

إذ نجد أنّ هناك من خطط إنمائيّة يتم تجاهلها نظراً لعدم تماشيها وملفّات سياسية معيّنة كملف النفط، حيث كان لموظف من المحافظة أن يحضر ندوة أعدتها المنظمة البحرية الدولية، بشأن التأهب للاستجابة للتلوث النفطي. والمستغرب أنه طوال فترة التدريب كنّا نسأل عن تجاوب المحافظ مع الموضوع، لكنكشف أنه لم يتم خلال شهري التدريب التداول بين الموظف والمحافظ عن الندوة التي حضرها الموظف بإسم المحافظة، لنستخلص كنتيجة عن قصور الدور التنموي بالمحافظات في ظل استنسابية الملفّات وعدم وجود دائرة مختصّة بالتخطيط بالمحافظة (مجلس المحافظة).

كما وتبرز أيضاً هذه الاستنسابيّة في نماذج تمويل المشاريع التنموية في القرى الثلاث التي ليس فيها بلديات، والتي أتينا على ذكرها في الفصل الأول من القسم الأول، من خلال طلبات مخاتير القرى الثلاث للمحافظ برغبتهم القيام بمشاريع إنمائية، فتبرز هذه النماذج أنّ اعمال التنمية لم تتم في البلدة منذ سنوات، بما معناه قصور أعمال المحافظ التنموية، باعتبار المرسوم 23382 الصادر بتاريخ 30 . 11 . 2015، توزيع الاعتمادات المخصصة للإنارة والاشغال والتنظيفات في القرى التي ليس فيها بلديات(بدلات طاقة وصيانة وتجهيزات وتنظيفات) من رسوم واردات الهاتف الخليوي لفترة الممتدة من 2010.1.1 لغاية 31 . 5 . 2014، قد صدر في 30 . 11 . 2015، والاستجابة للأعمال التنموية في تلك القرى قد عُلقَت حتى عام 2017. فتطرح هذه المسألة التساؤلات المتعدّدة حول سلطة التقدير والدور المطلوب، وما إذا كان هناك خطأً فعليّة لهذه القرى، أم أنّ الأمر متروك لطلب المختار واستنسابية المحافظ والتدخلات السياسية!!!. وعليه ما هو دور المحافظة في تلك القرى !!! هذا ما سنتناوله في فقرتنا التالية.

النبذة الثالثة- دور محافظة الجنوب في القرى التي ليس لديها بلديات وواقع التأثير

التنموي

تمارس المحافظات في لبنان دور الحلول مكان الجسم البلدي في القرى التي ليس فيها بلديات¹¹⁰، كدور تعويضي يمنح ضمن صلاحيات المحافظات لممارسة صلاحية تنموية في تلك القرى، نظراً لما تعانيه هذه

¹¹⁰ - المرسوم 3323 الصادر بتاريخ 2000/6/3 والمتعلق بتوزيع المساهمات والمساعدات الانمائية المرصدة في الموازنات العامة والصندوق البلدي المستقل للقرى التي ليس فيها بلديات (وتحديداً المادة الخامسة منه والتي يرد فيها بما معناه ان المحافظ هو قِيماً على انجاز المشاريع في القرى التي ليس فيها بلديات: المادة 5: "للتثبيت من إنفاق الجهة التي أخذت المساعدة في سبيل الغاية التي أعطيت من أجلها، يرسل القيم (المحافظ) قبل آخر شهر شباط من السنة التالية إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية حساباً عن المبلغ المعطى له" ... علماً أن الوزارة المذكورة قد ألغيت واستعيض عنها بمديرية تلحق وزارة الداخلية والبلديات....).

القرى في ظل عدم وجود كيان بلدي يلبي حاجياتها. وهي في تحقيقها لهذا الدور التنموي تتسبق مع السلطة المركزية ممثلة بوزارة الداخلية والبلديات، وذلك من خلال المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية في الوزارة، وتحديداً من خلال دائرة المختارين واللجان في هذه المديرية العامة، إذ من ضمن الصلاحيات التي تتولها دائرة المختارين واللجان هي إقتراح النصوص والتدابير اللازمة للعمل على إنماء الحياة المحلية وإنعاش القرى التي ليس فيها بلديات، ويعود للمحافظة أن تلتزم بتلك النصوص في تنفيذها للمشاريع الإنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات، وأن تتواصل مع المديرية العامة للمجالس والإدارات المحلية في توليها لصلاحياتها الإنمائية في تلك القرى¹¹¹.

أولاً- آلية تنفيذ المشاريع الإنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات

على الرغم من نص وثيقة الوفاق الوطني عام 1989 على الإصلاحات الإدارية والتي تتضمن اعتماد لامركزية إدارية موسّعة، يشكّل إدارة الشؤون المحلية بشكل ذاتي محلي أحد أبرز مرتكزاتها، كونها تشدّد على إشراك المواطن بالعملية التنموية الإصلاحية للجسم الإداري في الدولة اللبنانية، ولكن ما زالت الدولة اللبنانية حتى اليوم لديها نطاقات جغرافية معيّنة هي باعتقادها لا تستوفي شروط قانون البلديات في إنشاء جسم بلدي يلبي كافة متطلباتها بشكل إداري ذاتي. واليوم في محافظة لبنان الجنوبي وحده هناك 29 قرية لا جسم بلدي فيها، وهي موزعة على الشكل التالي:

- 21 قرية في قضاء جزين.
- خمس قرى في قضاء صيدا.
- ثلاث قرى في قضاء صور.

وهكذا ليس هناك من سلطة بلدية تتولّى الأشغال الإنمائية في تلك القرى، فبناط صلاحية توليها بالمحافظين في المحافظات. فتقدم القرى التي ليس فيها بلديات من خلال مخاتيرها على تقديم طلبات تمويل للقيام بمشروع إنمائي معيّن، وذلك عبر تقديم عرض أعمال للمحافظ من خلال المختارين. وكما رأينا آنفاً من خلال الفصل الأول من القسم الأول الذي إستعرضنا عبره طبيعة ونوعية مشاريع التنمية للقرى التي ليس فيها بلديات، أوضحنا كيف تتم تلك المشاريع من خلال ثلاث نماذج، تُبيّن كيف تتم تلك المشاريع بالتنسيق مع المحافظة. حيث يطلب المختار من المحافظ الموافقة على القيام بورشة أعمال معيّنة، وذلك بعد القيام

¹¹¹ - المرسوم 2000/4082 المتعلق بتنظيم وزارة الداخلية والبلديات، الفصل الرابع: المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية، المادة 33.

بتحديد ميزانية هذه الأشغال من خلال مؤسّسة قد تمّ تكليفها بهذا المشروع. وعليه يرسل المحافظ كتاب القرية المتعلق بطلب القيام بأعمال تنمويّة في البلدة؛ باعتباره يتولى شؤون القرى التي ليس فيها بلديات؛ إلى الوحدات الإقليميّة في المحافظة التابعة للوزارت المختصة بهذه الأشغال، ليتقرر كخلاصة مصير تلك المشاريع إما بالموافقة أو عدمها، الذي يعود قرار البت فيها الى المحافظ¹¹².

إذ قام المحافظ كما وعرضنا في النموذج الثاني بإجراء مراسلات مع دائرة تنفيذ المياه والطاقة في¹¹³ الجنوب التابعة لوزارة الطاقة والمياه، لتجري بدورها كشف تخميني لأشغال صيانة شبكة الإنارة العامة في تلك البلدة، ليتبيّن أنّ المبلغ الذي طلبته البلدة يوازي المبلغ الذي أوضحت نتائج كشف الدائرة. وعليه وافق المحافظ على منح القرية المبلغ المطلوب للقيام بأشغال صيانة شبكة الإنارة العامة في البلدة، بعد إرساله إلى محتسبية مال القضاء الموافقة على دفع المبلغ المطلوب من الإعتماد المخصّص للقرية.

أما في النموذج الثالث، وتبعاً لطلب مختار البلدة من المحافظ الموافقة على القيام بأشغال صيانة للطرق وتوسيع بعض أجزاءها، فقد أحال المحافظ كتاب المختار إلى المديرية الإقليمية للأشغال في الجنوب العائدة لوزارة الأشغال العامة، وذلك لإجراء كشف حول الحاجة الفعلية للأشغال التنموية في البلدة، ليتبيّن من خلال كشف المديرية أنّ الأشغال المطلوبة تقع على الطريق الداخلي للبلدة، بما يخرج عن صلاحية وزارة الأشغال العامّة. ليعيد المحافظ بدوره إرسال الملف إلى وحدة إقليمية أخرى مختصة بهذا النوع من الأعمال لتتولّى إجراء الكشف، ليتبيّن معها الحاجة الفعلية للقيام بأشغال تنموية في تلك البلدة، ونتيجة لذلك أصدر المحافظ أمر دفع لجانب محتسبية قضاء البلدة من الإعتماد المخصص لها.

وفيما يعود للمبالغ الماليّة التي يأمر المحافظ بصرفها عبر مالية قضاء القرى التي ليس فيها بلديات، فإنّ وزارة الداخلية والبلديات تقوم بإرسال مبالغ مالية هي حصة هذه القرى من أموال الصندوق البلدي المستقل، والتي يتم إقتطاعها بموجب مراسيم تصدر عن رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء من رسوم خدمة الهاتف الثابت والخليوي كما ورسوم الكهرباء والمياه. وهذه المبالغ المرصدة لقرى التي ليس فيها بلديات،

¹¹² - مقابلة مع السيد شوقي متيرك، أجريت حول الصلاحيات التي يتولاها المحافظ، تاريخ المقابلة: 3-1-2018، مرجع سابق .

¹¹³ - للتذكير: في ما يتعلق بأشغال الطرق يتم إجراء الكشف من قبل مهندس المنطقة المكلف لدى تجهيز الطريق لجهة تسوية الأرض (مد طبقة بسكورس وحدها مع مد شبكة حديد الخ)، بعدها يقترح مختار البلدة وبالتنسيق مع مهندس المنطقة المكلف من قبل رئيس وحدة التنظيم المدني في كل قضاء خمسة مواقع ذات طابع عام، على ان يقترح المختار متعهد لتنفيذ الأشغال مصنفاً درجة رابعة على الاقل بالتشاور مع القائمقام.

ترسل إلى المحافظ في كل محافظة، لتوضع بإسمه أمانةً في مالية القضاء، حيث يقوم بتوزيعها على تلك القرى تبعاً لمعايير محدّدة، ومن أهمها المعيار السكني (الكثافة السكانية)، وهذه الإعتمادات يتم صرفها على الأشغال التالية: أشغال بنى تحتية من بناء جدران دعم أو تزفيت طرقات فضلاً عن أعمال الصيانة الكهربائية، أعمال تتعلق بإزالة وتنظيف الأعشاب من جوانب الطرقات، صيانة وتنظيف أقنية المياه والري والمجارير وتصريف مياه الأمطار، هذا وغيرها العديد من أعمال تنمية تستهدف القرى التي ليس فيها بلديات¹¹⁴.

ثانياً - محافظة لبنان الجنوبي والمشاريع الإنمائية في القرى (دراسة استبائية)

هناك آلية معيّنة تعتمد كل محافظة لتنفيذ الأشغال الإنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات، أما فيما يعود لمحافظة لبنان الجنوبي، فقد حُدّت هذه الآلية وفق ما يلي¹¹⁵:

1. يتم تحديد خمسة مواقع ضرورية للأشغال يقترحها مختار البلدة، بالتنسيق مع مهندس المنطقة المكلف من دائرة التنظيم المدني في كل قضاء، على أن يقترح المختار متعهداً مصنفاً درجة رابعة على الأقل لتنفيذ الأشغال.
2. يحال ملف المواقع المسماة إلى القائمقام في القضاء لاحتالتها إلى المحافظ، بهدف تكليف لجنة الإدارة والرقابة بالكشف وإبداء الرأي بشأن الأعمال الممكن تنفيذها بحسب الأولوية بحضور مختار البلدة المعنية.
3. تكلف لجنة الإشراف بالكشف المحلي على مواقع الأشغال المراد تنفيذها، ليصار إلى اختيار المواقع الأنسب، مع اقتراح التعديلات الفنية إن لزم الأمر.
4. ترفع اللجنة تقريراً إلى المحافظ للموافقة على القيام بالأشغال من قبل المتعهد مصنفاً إما مباشرة، فيما يعود للأشغال المنوي تنفيذها في قضاء صيدا، أو بواسطة القائمقاميين في قضاءي صور وجزير.
5. يحيل المحافظ مباشرة أو بواسطة القائمقام الملف إلى رئيس وحدة التنظيم المدني في كل قضاء لتكليف مهندس المنطقة المختص للكشف ووضع المواصفات والأسعار والشروط اللازمة.
6. على المتعهد إبراز إفادة تصنيف وعدم إقصاء حديثة (درجة رابعة على الأقل) صادرة عن المراجع المختصة في وزارة الأشغال العامة والنقل.

114 - المرسوم 3323 الصادر بتاريخ 2000/6/15 والمتعلق بتوزيع المساهمات والمساعدات الإنمائية المرصدة في الموازنات العامة والصندوق البلدي المستقل للقرى التي ليس فيها بلديات.

115 - ملحق رقم 4، مرجع سابق.

7. يقوم المحافظ بإعطاء إذن مباشرة للبدء بالأشغال.

8. يتم مواكبة الاشغال من قبل مهندس المنطقة في كل قضاء للثبث من قيام المتعهد بتنفيذ موجباته

القانونية وفقاً للأصول المتبعة.

9. بعد الرقابة والتنفيذ، يتم استلام الأشغال من جانب مهندس المنطقة، حيث يرفع الملف للقائم مقام أو

المحافظ حسب الأصول، على أن تقوم اللجنة بإجراء الكشف الميداني للثبث من قيام المتعهد بتنفيذ الأشغال بحسب ما هو متوجب تمهيداً لإصدار القرار القاضي بدفع مستحقاته المالية.

ولنبرز الآلية الفعلية التي يتم من خلالها تنفيذ مشاريع إنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات، كان لابد

أن نلجأ إلى إجراء إستبيان¹¹⁶ مع مختير القرى التي ليس فيها بلديات في قضاء صيدا في محافظة لبنان

الجنوبي¹¹⁷، وذلك لتحديد طبيعة العلاقة بين المختير والمحافظه المسؤولة عن هذه القرى إنمائياً باعتبار لا

وجود لكيان بلدي في تلك القرى، وما طرحناه من فرضيات كان للاستبيان إما أن يثبتها أو ينفىها:

• قصور المحافظات عن تلبية حاجات القرى الإنمائية.

• وجود كيان قانوني بلدي يمنح القرى إستقلالية مالية وإدارية يغنيها عن اللجوء لمحسوبيات سياسية

لتضمن حقوقها في مشاريع تنموية حقة.

• الكيان البلدي يؤدي إلى امكانيات إنمائية يحفظ حقوق المناطق المحليّة.

• السلطة المركزية تحد من تطور الحكم المحلي البلدي.

وفيما يلي جداول كنتيجة للدراسة الإستبائية التي أجريناها مع مختير القرى قضاء صيدا، ويكون لها

إمّا أن تدعم فرضياتنا أو تضحدها، وصولاً إلى نتائج فعلية تبرز ما طرحناه من إفتراضات. وتجدر الملاحظة

كون تعدد الجداول يعود الى تنوع المقاييس المعتمدة مع إختلاف مقياس كل مجموعة من الأسئلة التي تم

طرحها على المختير الخمسة.

جدول رقم (7): نتائج الاستبيان التي توضح العلاقة بين المحافظات والقرى التي ليس فيها بلديات

116 - ملحق رقم 8، دراسة إستبائية توضح علاقة المحافظات في القرى التي ليس فيها بلديات.

117- للتذكير: تجدر الإشارة الى وجود ست قرى لا بلديات فيها في قضاء صيدا، من ضمنهم قرية واحدة لم يتعاون معنا

مختارها في إجراء إستبيان معه، نظراً لكونه غير ملم بحقه في تقديم طلب للمحافظ حول القيام بمشروع انمائي، ومن المقدّر أن

يكون السبب وراء ذلك تعيين مختيرين شبه أمية في الوظيفة الإختيارية، ليكون للمحسوبيات السياسية دورها في ذلك، كما الدور

الذي تلعبه في العديد من محطات الإدارة في لبنان من تعيينات وتوظيفات لا حاجة لها، وتشكل معها عبئ على الإدارة

العامة.

الفرضيات	نعم	كلا
المشاريع الإنمائية التي تمت في القرى تتجاوز المشروع الواحد	%40	%60
تقدير صرف المحافظة لمشاريع إنمائية يتناسب وحاجات القرية	%20	%80
يوجد استنسابية للمحافظة في الموافقة على المشاريع الإنمائية	%20	%80
الكيان البلدي يحمي القرية من تحكم السلطة المركزية في شؤونها التنموية	-	%100
يتم التواصل مع جهات سياسية لتنفيذ مشروع إنمائي	%80	%20

الفرضيات	جيدة	وسط	سيئة
تقييم العلاقة مع المحافظة	%20	%60	%20
تقييم الاستجابة لطلب تنفيذ مشاريع انمائية	-	-	%100

الفرضيات	شهري	متقطع	منقطع
التواصل مع المحافظة	%20	%60	%20
إشراف المحافظة على تنفيذ المشاريع الإنمائية	%40	-	%60

وعليه تبرز الجداول أعلاه نتائج الإستبيان بشكل يتيح لنا التثبت من فرضياتنا أو عدمها وفيما يلي شرح لنتائج الإستبيان في طريقنا لتحليل الإفتراضات المطروحة:

الفرضية الأولى: قصور المحافظات عن تلبية حاجات القرى الإنمائية

لقد كان للاستبيان أن يدعم فرضياتنا بالإيجاب، حيث يعاني غالبية المخاتير من بطئ في تنفيذ المشاريع الإنمائية في قراهم، نظراً للإجراءات البيروقراطية التي تعاني منها طلبات المخاتير في محاولات

لتنفيذ المشاريع الإنمائية في القرى، هذا بالإضافة الى وجود خلل في تأدية المحافظة ممثل السلطة المركزية في المناطق، مهامها إتجاه نطاقها الجغرافي، بما يعكس عدم تنفيذ طموحاته التنموية. فكما تبرز جداول الإستبيان أعلاه أن 60% من المخاتير يتم تواصلهم مع المحافظة بشكل مُتقطّع، في حين 20% لا يلتقوا بالمحافظ أصلاً، إذ أنّ 60% من المخاتير كان تقييمه لعلاقته بالمحافظ بالوسط، إذ كما أشاد العديد منهم أنهم دائماً ما يُقدموا على طلب لقاء المحافظ بشكل متكرّر، فيتم الإجابة بالتبريرات عن عدم إمكانية اللقاء. بما يعكس التبرير المنطقي عن وجود 60% من قرى قضاء صيدا لا يتجاوز المشاريع الإنمائية فيها المشروع الواحد، هذا فضلاً عن تقييم الإستجابة لتنفيذ المشاريع الإنمائية بـ "100%" سيئة، في حين 80% من القرى لا يتناسب صرف المبالغ المالية لمشاريعها المنفذة حاجات المشروع الفعلية، هذا بالإضافة إلى كون 60% من القرى لا إشراف للمحافظة على تنفيذ مشاريعها، بما يوصلنا إلى إستنتاج منطقي عن قصور المحافظات في تلبية حاجات ومتطلبات القرى التي لا بلديات فيها. من خلال بيروقراطية شديدة تعاني منها المحافظات في توليها لدراسة ملفات المخاتير التنموية. فبين إشراف دائرة التنظيم المدني عبر مهندس على خرائط المشروع ومعاينة أرض المشروع واقعاً، إلى أن يتم عرض المشروع على العديد من الجهات المختصة تبعاً لطبيعة المشروع المراد مباشرته، إلى أن يأمر المحافظ محتسبياً مال القضاء بصرف مبلغ مالي معيّن للمشروع. وعليه قد يحتاج التنفيذ مدّة ما بعد السنة من تاريخ تقديم المشروع على المحافظة كما أشاد أحد المخاتير، وفي حالات أخرى يُبلغ المخاتير كما أشاد العديد منهم عدم وجود مبلغ مرصد للقرى التي ليس فيها بلديات، في سبيل تنفيذ أحد المشاريع المطالب بها من قبل المخاتير، مثال على ذلك ما أشاد به احد المخاتير عن تقديمه لطلب تزفيت طريق منذ شهر نيسان من العام 2013، على ان مختار آخر قريته منذ حوالي عشرين سنة لم يتم إعادة تزفيتها، وعليه إضطر أحد المخاتير أن يصرف من جيبه الخاص المبلغ الذي يتطلبه تنفيذ مشروع تزفيت طريق داخلي. علماً أن هناك مختار أبلغنا عن تردّي حالته الماديّة في السنوات الأخيرة، فلم يعد قادر على أن يصرف من جيبه الخاص غاية تنفيذ مشروع تحتاجه القرية، مع الإشارة بأنّ القرية هي ذات طابع ديني يختلف عن الطابع العام الموجود في محيطها، ما يحرمها من التوجّه لجهة سياسية معيّنة في المنطقة، قد تكون المعاون في تنفيذ مشاريع مُلحة، كون هناك قرى أخرى ذات طابع ديني مآخي للطابع الديني السائد في نطاقها الإقليمي، تنفيذ مشاريع فيها يتطلّب فقط زيارة لجهة سياسية حتّى تم تنفيذ المشروع.

الفرضية الثانية: وجود كيان قانوني بلدي يمنح القرى إستقلالية مالية وإدارية يغيثها عن اللجوء

لمحسوبيات سياسية

على أنّ هذا القصور للمحافظات في تلبية حاجات القرى الإنمائية، يتيح المجال أمام القوى السياسية في جذب تلك القرى إليها، عبر إلتماس تلك القرى التدخل من قبل تلك الجهات السياسية، في سبيل تلبية متطلباتها التنموية الملحة، إذ أن 80% من القرى كما تظهر الجداول أعلاه تتواصل مع جهات سياسية، بغية تسهيل تنفيذ المشاريع الإنمائية من قبل المحافظة. بما يعكس تمّني من مخاتير تلك القرى لمسانه بقوة عبر رغبة المخاتير التي تعكسها النسب (100%) في وجود كيان بلدي يحمي القرية من تحكّم المحافظات في شؤونها. هذا فضلاً عن إستيفاء مجموعة من القرى كما أدلى مخاتيرها، عدد السكان المطلوب لشرط إقامة بلدية، بيد إن قرار إنشاء كيان بلدي فيها لم يتم إقراره حتى الآن، ما يطرح تساؤل حول يد الجهات السياسية في ذلك، وحول رغبة تلك القوى في استمرار وضع تلك القرى بما هو عليه حالها، دون كيان بلدي يحفظ حقوقها ويلبي متطلباتها، بما يضمن استمرار لجوء تلك القرى لتلك القوى السياسية إلتماساً لتحقيق حاجاتها في مشاريع إنمائية.

الفرضية الثالثة: الكيان البلدي يؤدي إلى امكانيات إنمائية يحفظ حقوق المناطق المحليّة

لقد أجب 100% من مخاتير القرى قضاء صيدا عن رغبتهم في وجود كيان بلدي يحفظ حقوق القرية في متطلباتها، حيث أن ثلاث مخاتير أشاد بالإقدام الفعلي على طلب تأسيس بلدية، كون وفق ما أدلوا قراهم تستوفي شروط إشادة كيان بلدي، دون تجاوب فعلي من السلطة المركزية على هذا الطلب، على الرغم من إصدار قرار فعلي لأحد القرى بإنشاء كيان بلدي فيها منذ أكثر من سنة، والقرار حتى تاريخ اليوم دون التنفيذ. وتعود رغبة القرى الى إشادة كيان بلدي فيها، نظراً لتهميشها الإنمائي، فالكيان البلدي يمنح البلدية إستقلال مالي، يرفدها بميزانيات مالية تحفظ حقها في تنفيذ مشاريع إنمائية فعلية، ترُفد سكانها بكل مقومات العيش التي هي حق أساسي لجميع ابناء الوطن. فمع عدم وجود كيان بلدي نجد أنّ غالبية قرى قضاء صيدا، كما أشرنا في تحليلنا للافتراضات السابقة أعلاه، تعاني من نقص حاد في المشاريع الإنمائية، في حين وإن أقر تنفيذ مشروع معين، يتم إصدار الأمر بصرف مبلغ مالي يحتاجه تنفيذ المشروع بعد وقت طويل من تاريخ المدّة المطالب بها، وبكثير من الأحيان تتجاوز السنة كما أشرنا أعلاه.

الفرضية الرابعة: السلطة المركزية تحد من تطور الحكم المحلي البلدي

إنّ وجود قرى لا كيان بلدي فيها، يسمح للتجاوزات القانونية المرور بها دون حسيب ورقيب، ومثال على ذلك إصدار وزير الداخلية في العام 2017 تعميم يُجيز فيه للقائمين كما للمحافظين في نطاق المحافظات في القرى التي ليس فيها بلديات، منح تصاريح بناء لمالك العقار أو أحد فروعه أو أحد أصوله، من دون

اتباع الأصول القانونية والتنظيمية الخاصة بإصدار رخص البناء، بما ينتج معه تشريع لفوضى البناء وتشويه للأراضي الزراعية وإحداث خلل في النسيج العمراني، فتعاميم كهذه ترتب معها مخاطر كبيرة. إذ يقول نقيب المهندسين في بيروت جاد تابت (رئيس إتحاد المهندسين في لبنان)، إن هذا التعميم "خطيرٌ جداً، لأنه يُكرّس الفوضى العمرانية في البلد". كما ويُجمع عدد من المعمارين والمهندسين العاملين في التخطيط المدني على أن هذه التعاميم الاستثنائية لا تضرب مفاهيم التخطيط المدني والأطر القانونية التي تنظم عملية البناء فقط، بل تمسّ المبادئ «البدئية» لقوانين السلامة العامة الكفيلة بالحفاظ على سلامة البناء والبيئة والطبيعة والنسيج العمراني الضامن لبيئة اجتماعية صحية ونظيفة. فيقول الخبير المهندس المعماري المتخصص في التخطيط المدني فراس مرتضى، إن هذا النموذج من القرارات يتنافى وجميع السياسات التخطيطية التي يحتاج البلد إلى تطبيقها، حيث أنّها تختزل دور الأجهزة الفنية المناط بها التأكد من مطابقة ملف التصميم للأصول الهندسية، وأولها نقابة المهندسين (المسؤولة عن جودة الملف الهندسي ومراعاته للمعايير الهندسية)، وثانيها المكاتب الفنية من تنظيم مدني واتحاد بلديات، ذلك أن هذه التعاميم تتعارض مع فلسفة قانون السلامة العامة بغياب الرقابة، حيث إن البناء الذي يُشيد بموجبها قد اختزلت منه آليات الرقابة على الجودة التي يربها نظام تسجيل المعاملات في نقابة المهندسين، ولا سيما إلزامية تنوع الاختصاصات الهندسية، بما فيها فحص التربة، بما ينتج معه «إستباحة الأراضي الزراعية»، من خلال تشريع البناء عليها خلافاً للقوانين والأنظمة والمخططات التوجيهية في المجال الزراعي¹¹⁸.

وكنتيجة تظهر قرى لا كيان بلدي فيها تعيش بحالة مهمّشة، بما يعيق مسيرتها الإنمائية، مع الحاجة الفعلية لوضع قانوني يمنحها إستقلال مالي وإداري كما البلديات، فإنقاء وجود وضع قانوني يتجسد بوجود كيان بلدي في تلك القرى، يجعل هذه القرى مضطرةً دائماً عند إنقطاع السيولة عن قراها، إلى اللجوء لجهات سياسية كما اتضح لنا من العديد من المخاتير، لكي تكتسب تلك القرى دعماً مادياً يتيح لها وسائل تنفيذ المشروع المعني. بما يعمّق جذور الطائفية، وينفي إحتماليّة تطبيق بنود الطائف، التي تستهدف بشكل أولي وجود إنماء فعلي في المناطق، عبر تفعيل أسس اللامركزية الموسعة، والتي يكون أولها إنقاء وجود سيطرة للسلطة المركزية على المناطق، وما وجود قرى لا بلديات فيها سوى دليل على جنوح السلطة المركزية عن

¹¹⁸ - هديل، فرفور، وزارة الداخلية تشرّع فوضى البناء: بدء موسم الرشى الانتخابية، الموقع الإلكتروني لجريدة الأخبار: www.alakhbar.com، ت.ن: 25 ت¹ 2017.

إيجاد وضع قانوني يضمن إستقلالية تلك النطاقات، بما يضمن إستقلالية المناطق، بشكل يتيح معه وجود إنماء فعلي في النطاقات المحلية، عوضاً عن التحكّم في الشؤون التنموية للمناطق.

يكون بذلك للسلطة المركزية في القرى التي ليس فيها بلديات وفق ما حوّلها القانون من تولّي شؤون تلك القرى عبر اللاحصرية المركزية الإدارية ممثل السلطة المركزية في المناطق، أن تُحد من تطوّر نطاق الحكم المحلي اللامركزي الذي نص عليه الطائف، بما ينتج معه إضعاف لمناطق قروية لا جسم بلدي فيها على حساب مناطق بلدية أخرى، ويحول بالنهاية إلى عدم وجود إنماء متوازن بين المناطق. فمن البديهي أن يكون للقرى التي ليس فيها بلديات من حل ينهي أزمة عدم وجود جسم بلدي فيها، عبر على سبيل المثال، ضم تلك القرى للبلديات المجاورة جغرافياً، كما ذكرنا آنفاً، وكما طالب أحد المخاتير، فأجيب طلبه بالرفض دون مبرر. أو عبر إنشاء مجلس لتلك القرى في كل قضاء كما المجلس البلدي يعيّن بالانتخاب ويتكوّن من الأعضاء المخاتير في تلك القرى، بما يخدم معه إدارة شؤون تلك القرى ذاتياً، ويأمّن لها تمويل فعلي للمشاريع التي تحتاج تحقيقها، دون المانع بوجود رقابة مركزية تتركّس معها الرقابة على الاعمال الإنمائية التي تقوم بها تلك المجالس القروية.

خلاصة:

تعكس الصلاحيات والمهام الموكلة للمحافظات في علاقتها مع الوحدات الإقليمية كما الوحدات المحلية (البلديات) دوراً تنموياً فعلياً أوكلته السلطة المركزية للمحافظة من خلال التشريعات القانونية، تلك التشريعات التي تفرض آليات التنسيق بين المحافظات والوحدات الإقليمية، كما وآليات رقابية للمحافظة على البلديات، من شأنها أن تبلور معها مجالات تنموية في نطاق المحافظات الإقليمي، على أنّ المخططات التنموية في ظل عدم وجود جسم تخطيطي في المحافظات تبقى ضعيفة غير مدعّمة بإجراءات وآليات مدروسة. إنّ عدم تفعيل وجود مجالس المحافظات يعكس معه خلل في وضع مخططات تنموية في كافة المجالات الإقتصادية، الإجماعية، التربوية، الصحية، وغيرها.... بما يتيح المجال أمام المنظمات الدولية للحلول مكان الدور التخطيطي للمحافظات، لتصبح المحافظات بذلك قيد ورهين ما تستنسه المشاريع الدولية من خطط إنمائية. هذا ويشكّل غياب مجالس المحافظات في وضع خطط إنمائية للقرى التي لا بلديات فيها، بإعتبار المحافظات هي المسؤول عن تنفيذ المشاريع الإنمائية في تلك القرى، يشكل إفتقار القرى للمشاريع والأشغال التنموية التي تحتاجها، وما الإستبيان الذي أجريناه مع القرى التي ليس فيها بلديات في قضاء صيدا سوى دليل على ذلك. إذ يعكس قصور المحافظات في تلبية حاجات ومتطلبات تلك القرى الإنمائية.

وعليه يكون لتفعيل وجود مجالس المحافظات كما الأفضية التي نادت بها إقتراحات ومشاريع تكريس اللامركزية الإدارية الموسّعة منذ إتفاق الطائف، سوى تمكين لتنفيذ مشاريع أنمائية فاعلة، من خلال وجود أجهزة إدارية مختصة بالشأن التنموي في كافة المجالات الإقتصادية، الإجماعية، الثقافية التربوية، الصحية وغيرها.....

الخاتمة

لم يكن معالجة موضوع الدور التنموي الذي تضطلع به محافظة لبنان الجنوبي بالأمر اليسير، إذ كان التوجُّس في البدايات من عدم وجود دور تنموي فعلي تمارسه المحافظات في نطاقها الإقليمي، سواء بعلاقتها مع الوحدات الإقليمية، أم بعلاقتها مع البلديات ذات الشخصية المعنوية التي تمنحها إستقلال مالي وإداري، يجعلها هي المسؤول الأول عن التنمية في نطاقها الجغرافي. فكان البحث في الأدوار التنموية التي تمارسها المحافظات ضمن نطاق حدودها الجغرافية، بما يعكس صلاحيات تتولاها المحافظات في المناطق تبرز مكانة تنموية موجودة للمحافظات.

فالمحافظات عبر ما تمارسه من تنسيق مهام مع الوحدات الإقليمية في نطاقها، هذا التنسيق الذي يعكس متابعة ملفات تخص المنطقة مكان المحافظة، فإن تلك الملفات التي تحوي مصالح وحاجات تنموية تحتاج لإضطلاع المحافظة بالتعاون مع الوحدات الإقليمية بمتابعة هذه الملفات، بما يخدم معالجة مشاكلها والجنوح بها نحو مصافي التنمية والتطوُّر، وهذا ما أكدناه في المراسلات التي تابعتها في ما سبق بين المحافظات والوحدات الإقليمية المعنية. فما كان لتلك المراسلات سوى أن تبرز العوائق التنموية التي تعاني منها تلك الملفات، وما كان للوحدات الإقليمية بالتشاور مع محافظة لبنان الجنوبي إلا أن تقوم بإيقاف المخالفات، مع إيجاد وسائل وحلول تدعم الشق التنموي في تلك الملفات.

أما فيما خص الشأن البلدي، فلا يقتصر دور المحافظات على فرض رقابة على العديد من القرارات البلدية كما ينص قانون البلديات المرسوم الإشتراعي 118 / 1977، بل يتعداه لفرض المحافظ إجراء تحقيق إداري لرئيس أو أعضاء المجلس البلدي. إذ يعود للمحافظ بإعتباره ممثلاً لسلطة الرقابة الادارية في البلديات، أن يجري إستجواب للجسم البلدي، وذلك في حال مخالفتهم للأصول المرعية الإجراء، وخاصة للأنظمة التي ينص عليها قانون البلديات 118 وقانون المحاسبة العمومية. والمحافظ في ممارسته لهذا الدور الرقابي المهم، يعرِّز عدم تقلُّت البلديات ذات الشخصية المعنوية من إستغلال صلاحياتها في مآرب شخصية ذاتية، بما يخدم تطبيق سياسات تنموية فعلية في النطاقات المحلية. هذا عدا عن رصد المحافظات دقائق العمليات الانتخابية في البلديات، وما يتبع العملية الانتخابية من تعيين لرئيس ونائب رئيس البلدية، عبر إجتماع يجريه الجسم البلدي في المحافظة، والذي يقرر على إثره تعيين الرئيس ونائبه. على ما تشكِّله الإنتخابات أحد أبرز دعائم العملية الديمقراطية التنموية، وما تشكله المحافظات من أداة رقابية لحسن إنتظام سير تلك العملية الديمقراطية بنجاح، وما تعكسه من وجود لجسم بلدي جديد يعكس معه روح تنموية جديدة في النطاقات

المحليّة البلديّة. لتبرز القرى التي ليس فيها بلديات إشكالية الدور التنموي الذي تمارسه المحافظات فيها، هذه الإشكالية التي تعكسها نتائج الإستبيان الذي أتمناه بالتعاون مع مختير قرى قضاء صيدا، فيكون للقرى التي ليس فيها بلديات أن تعاني من بيروقراطية الإجراءات الإدارية في المحافظة لتنفيذ مشاريع وأشغال تتطلّبها حاجيات القرى، فضلاً عن ما تواجهه هذه القرى من إهمال في الإستجابة لمطالبها التنموية في العديد من الأحيان، هذا بالإضافة الى وجود استنسابية سياسية في الإقدام على تنفيذ المشاريع التنموية. وما يعكس ذلك من تَحْطِيّ اللاحصرية الإدارية للخطوط التي رسمها الطائف في رسم معالم وشروط تحقيق التنمية الحثّة في لبنان، والتي يكون أولها عبر إعتاد ما يسمى بالإدارة المشتركة التي تجمع بين اللاحصرية الإدارية واللامركزية تطبيقاً لما ورد في إتفاق الطائف، وذلك من خلال توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقاميين، بالتزامن مع تكريس اللامركزية الإدارية الموسعة، فيكون للمحافظات ان تفرض رقابة على البلديات في ممارسة عملها التنموي، دون المس بصلاحياتها، بشكل يخدم معه توسيع صلاحيات المحافظات المتابعة التقنيّة الحرفيّة الفنيّة العالية الجودة لآليات تنفيذ المشاريع البلدية التنموية بإستمرار، لا الحلول مكان الجسم البلدي بما يخدم غايات ومآرب سياسية، من شأنها ان تعرقل مسيرة التنمية التي رسمها إتفاق الطائف منذ العام 1990، والتي كان في مستهلها إنشاء مجالس للمحافظات تكون بمثابة الجهاز التخطيطي التنموي فيها، كما مجالس للأقضية تحل مكان القائمقاميات وتعكس صميم مصالح الشعب، من خلال تكوين أعضائها الذي يعين بالانتخاب، والذي يعبر عن تتطلعات الشعب التنموية في المناطق. وما تلعبه اليوم المنظمات الدولية من دور أساسي في التخطيط للإستجابة للأزمات والكوارث في لبنان عبر مكاتب ال UNDP في المحافظات، كما وضع مخططات سنوية لتكريس حقوق الطفل كما المرأة من خلال مكاتب ال UNCIEF أيضاً، لا يشكّل مكسب حيوي للنشاطات التنموية في المحافظات، فإذا ما تعمّقنا بروح المخططات التنموية ولفسفتها، تُعطينا تصوّر عن أهميّة وجود جهاز تخطيطي من صميم جسم وهيكلية الإدارة العامة أيّاً كانت، فكيف إذا كانت المحافظات ممثل السلطة المركزية في المناطق، والتي تشكّل الأداة الرئيسية في وجود جسر تواصل يكوّن صلة وصل بين حاجات المناطق وأدوات التنفيذ التي تمتلكها وتكون يد الفصل الأولى والأساس بها بحيادة السلطة المركزية. وعليه فإن إنتقاء وجود مجلس محافظة في المحافظات، يعكس ضرر على إستمرارية المشاريع التنموية في المناطق المنضوية في نطاق المحافظات، في حال تخلي المنظمات الدولية الممثلة بالمحافظات عبر مكاتب عن دورها في رفق المناطق بوسائل وأدوات تنفيذ المشاريع الإنمائية، نظراً لظروف دولية سياسية وإقتصادية تفرض ذلك.

نستنتج كخلاصة وجود دور تنموي للمحافظات، يشوبه خلل إداري تعاني منه جميع عناصر ومكونات الجهاز الإداري اللبناني، من هنا يكون لنا أن نقترح إعتاد مجموعة من التوصيات:

- إعادة هيكلة التنظيم الإداري لكافة مكونات الجهاز الإداري اللبناني، إنطلاقاً من الخطوط الإصلاحية التي أقرها الطائف، والتي تشدد على وجود إدارة مشتركة بين اللاحصرية الإدارية واللامركزية، بشكل يعكس معه خطط تنموية للمناطق، عوضاً عن تداخل للمهام وسيطرة للجهاز اللاحصري المركزي على المناطق، بما يساهم في إفضال المسيرة التنموية.
- معالجة البيروقراطية الإدارية التي تعكسها المراسلات وخاصة فيما خص القرى التي لا بلديات فيها، بما يعكس ترهل النظام المعلوماتي في أداء الجهاز الإداري للمحافظات، بشكل يشدد معه على الحاجة الفعلية لإعتماد التحديث الإداري لكافة الإجراءات التي تعتمد عليها المحافظات في تناول ملفاتها، عبر إعتماد نظام معلوماتي حديث يعكس تطور في أداء المحافظات.
- إعتماد آليات الحكومة الإلكترونية في تنسيق المحافظة مع كافة أجهزة الوزارات الإقليمية، بشكل يعكس معه تطور في أداء الجهاز الإداري اللبناني ككل، بما يخدم عملية الإصلاح الإداري الوطني الأعم، خصوصاً وأنّ إعتماد نُظم معلوماتية حديثة فقط في المحافظات، لا تكفي لتطوير أداءها الإداري.
- تفعيل وجود مجالس المحافظات والأقضية، عبر إقرار مراسيم تنفيذية تمنهج وتحدّد آلية عمل تلك المجالس، بما يخدم التنمية المناطقية الفعلية، على أن تكون الآلية موحّدة لجميع المحافظات، بشكل يخدم الإنماء المتوازن بين المناطق.
- إلغاء التداخل بين المنظمات الدولية والجسم الإداري للمحافظات، بشكل يقتصر فقط على متابعة التوصيات. وأن يكون الجهاز الإداري وطني بامتياز، إذ أن وجود منظمات دولية في المحافظات، من شأنها ان تفرض الشروط الدولية في أدائها (المحافظات)، بما يتيح المجال في تدخلات خارجية بالشأن الإداري اللبناني.
- وجوب عدم تداخل المهام، الذي نراه جلياً من خلال تدخل المحافظات في الشأن البلدي، من خلال توليها الشأن التنموي للقرى التي لا بلديات فيها، بما يقيد استقلال المناطق المحلية، معيقاً مسيرة إعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة التي نادى بها إتفاق الطائف.
- لا يكفي أن نفرض مجموعة من المعايير الإصلاحية الإدارية، حتى نكون إزاء إصلاح إداري فعلي، بما يعكس تطور في أداء المسيرة التنموية في الإدارات اللبنانية كافة، بما فيها المحافظات. إذ أنّ الإصلاح الإداري الذي لا يتجانس مع الإرادة الوطنية الفعلية والجديّة في تكريس إصلاح فعلي للنظام السياسي اللبناني، يبقى حبر على ورق، وما واقع الإدارة اللبنانية سوى خير دليل على ذلك. وما الإستبيان الذي اجريناه مع مجموعة من القرى قضاء صيدا سوى تأكيد على ما نطرحه. حيث أن غالبية المخاتير أجاب بضرورة اللجوء الى مرجعية سياسية معروفة، حتى يتم الموافقة من قبل المحافظة على تنفيذ المشروع الإنمائي

المطالب به، مع الاشارة الى كون هناك مشاريع لم تسعى في تنفيذها تلك المرجعية السياسية، فبقيت رهن إستتبابية القوى السياسية، بما يعكس تطلعاتها الشخصية ويخدم مصالحها في المزيد من السيطرة على المناطق. بما يعكس العديد من التساؤلات، فهل ستبقى الإدارة اللبنانية رهن إرادة القوى السياسية ومآربها، ورهن سياسات للمنظمات الدولية التتموية، بما يفرض تدخلات خارجية في شؤون الإدارة اللبنانية، أم سيكون هناك نهضة في تاريخ الإدارة اللبنانية، ليكون هناك إتفاق وطني جديد يمحى تمرکز السلطة في العاصمة، ليرسا على تكريس مبادئ وأسس النظام اللامركزي الاداري، بما يعكس تطلعات وحاجات المواطن المرتقبة!!!

قائمة المراجع والمصادر

المراجع العربية:

أولاً- الكتب:

- 1- البصر، ناصر، التكامل بين المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية، دار العلم والأيمان، مصر، 2011.
- 2- الحلبي، حسن، الوجيز في الإدارة العامة- تكوين الإدارة العامة اللبنانية، المكتبة الإدارية، بيروت، 1992.
- 3- حبيش، فوزي، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1991.
- 4- الخطيب، برهان، التنظيم الإداري في لبنان، كتاب تدريسي لمرحلة السنة الأولى ماجستير في العلوم السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، الفرع الخامس.
- 5- خليفة، علي أحمد، السياسات الاجتماعية في لبنان- الأطر والأسس القانونية والمؤسسية، الجزء الأول، دار عون، بيروت، 2013.
- 6- خليفة، علي أحمد، نظرية المؤسسات العامة وقواعد تطبيقاتها في لبنان، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2018.
- 7- فتح الله، سعد، التنمية المستقلة- المتطلبات والاستراتيجيات والنتائج، دراسة مقارنة في اقطار مختلفة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، 1995.

ثانياً- المستندات والوثائق الرسمية:

- 1- خطة استجابة محافظة الجنوب خلال الكوارث والأزمات، وهي خطة مستقاة من الخطة الوطنية لإدارة الكوارث والأزمات، التي وضعتها لجنة إدارة الكوارث والأزمات في الحكومة بالتعاون مع ال"UNDP" عام 2017.
- 2- خطة وحدة حقوق الطفل في محافظة لبنان الجنوبي المقررة من العام 2017 حتى العام 2020.
- 3- هيكلية محافظة لبنان الجنوبي.

ثالثاً- النصوص القانونية والمراسيم:

- 1- القانون رقم 50 الصادر بتاريخ 2017/9/7، إنشاء محافظة جديدة في جبل لبنان.

- 2- المرسوم 116 تاريخ 12/6/1959، التنظيم الإداري.
- 3- القانون رقم 17/1990 الخاص بتنظيم قوى الأمن الداخلي.
- 4- المرسوم 4082 المتعلق بتنظيم وزارة الداخلية والبلديات.
- 5- المرسوم الاشتراعي 118 الصادر بتاريخ 30/6/1977، قانون البلديات في لبنان.
- 6- القانون 665 الصادر بتاريخ 1979 والمتعلق بالتعديلات على بعض النصوص في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب وقانون البلديات وقانون المختارين).
- 7- قانون الانتخاب رقم 44 الصادر بتاريخ 17/6/2017.
- 8- المرسوم 3323 الصادر بتاريخ 3/6/2000 والمتعلق بتوزيع المساهمات والمساعدات الانمائية المرصدة في الموازنات العامة والصندوق البلدي المستقل للقرى التي ليس فيها بلديات.
- 9- المرسوم 2000/4082 المتعلق بتنظيم وزارة الداخلية والبلديات، الفصل الرابع: المديرية العامة للادارات والمجالس المحلية.
- 10- المرسوم 3323 الصادر بتاريخ 15/6/2000 والمتعلق بتوزيع المساهمات والمساعدات الانمائية المرصدة في الموازنات العامة والصندوق البلدي المستقل للقرى التي ليس فيها بلديات.
- 11- قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 9 الصادر بتاريخ 1961.

رابعاً- الرسائل والأبحاث الجامعية:

- برهان الدين، الخطيب، نظام اللاحصرية الإداري في لبنان، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، 2008.

خامساً- الصحف والمجلات:

- 1- فرفور، هديل، وزارة الداخلية تشرع فوضى البناء: بدء موسم الرشى الانتخابية، جريدة الأخبار، www.alakhbar.com، ت.ن: 25 ت¹ 2017.
- 2- بلديات لبنان، المجلة الشهرية، ت.ن: 7 ت² 2018، monthlymagazine.com.
- 3- سليمان، عصام، اللامركزية الإدارية والانماء المتوازن، مجلة الدفاع الوطني، 2002، العدد 40.

سادساً- الأبحاث والدراسات:

1- عساف، ريان، استاذة محاضرة في القانون الدولي . عضو اللجنة الخاصة للامركزية الإدارية .
المسؤولة عن الشؤون القانونية سابقاً في رئاسة الجمهورية، اللامركزية الإدارية في لبنان: من العنوان الجامع
إلى القانون الجامع؟، موقع الدفاع الوطني اللبناني الالكتروني، www.lebarmy.gov.lb، 2015.

ثامناً - المقابلات:

- 1- مقابلة مع المحرر ريتة عطية، يختص بالشأن البلدي في محافظة لبنان الجنوبي.
- 2- مقابلة مع السيد شوقي متيرك، رئيس قسم سابق في المحافظة.
- 3- مقابلة مع مسؤولة وحدة حقوق الطفل (UNICEF) في المحافظة.
- 4- مقابلة مع مسؤول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الجنوب.
- 5- مقابلة مع أمين سر المحافظة.
- 6- مقابلة مع السيدة سوسن بو فخر الدين، مستشارة وحدة الحد من مخاطر الكوارث لدى رئاسة مجلس الوزراء.
- 7- مقابلة مع السيدة أميرة سكر، رئيسة "الاتحاد لحماية الاحداث في لبنان" .

تاسعاً - المواقع الالكترونية:

- 1- موقع البرلمان اللبناني الالكتروني، www.lp.gov.lb.
- 2- موقع localiban الالكتروني، www.localiban.org .
- 3- موقع محافظة لبنان الجنوبي الرسمي على شبكات التواصل الإجتماعي (ال Face book).
- 4- الموقع اللالالكتروني لجريدة الأخبار: www.alakhaber.com.

المراجع الأجنبية:

1- الكتب:

-Spyridon FLOGAITIS, LA Nation de la Decentralisation en France, en Allemagne et en Italie,
Librairie General de Droit et de Jurisprudence,Paris,1979.

2-المجلات:

–Fredrik Holmgren, Crisis Management– The nature of managing crisis, Masters thesis within Business Administration, Jonkoping University,sweden, May 2015.

–Gunnar,Myrdal, Professor Emeritus of International Economics,Stockholm University,Journal of Economic Issuess, Vol.8, No.4, december 1974.

فهرس الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
21	توزيع ملاك الجهاز الإداري في محافظة لبنان الجنوبي وفق المرسوم 2000/4082	1
27	كيفية تسجيل المعاملات في المحافظات	2
35	مراسلات بين محافظة لبنان الجنوبي والبلديات المعنية	3
37	مراسلات بين محافظة لبنان الجنوبي ومصحة الاقتصاد والتجارة، ودائرة العمل في الجنوب	4
38	المراسلات التي تمّت لملف تراكم النفايات الطبية في محيط محطة صرف الصحي في قضاء "X"	5
39	جدول المراسلات بين المحافظ والجهات المعنية بخصوص ملف تراكم النفايات الطبية في محيط محطة صرف الصحي في قضاء "X"	6
94	نتائج الاستبيان التي توضح العلاقة بين المحافظات والقرى التي ليس فيها بلديات	7

فهرس الرسوم البيانية

الصفحة	عنوان الرسم البياني	رقم الرسم البياني
69	هيكلية ادارة الكوارث والأزمات في محافظة الجنوب	1
75	وظائف غرفة عمليات ادارة الكوارث والازمات في محافظة الجنوب خلال الكوارث والأزمات /المصالح والدوائر المعنية	2

فهرس الملاحق

الصفحة	عنوان الملحق	رقم الملحق
1	هيكلية محافظة لبنان الجنوبي	1
2	تحقيق اداري مع رئيس ونائب رئيس بلدية	2
9	قطع حساب موازنة بلدية	3
17	آلية تنفيذ الأشغال الإنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات	4
18	واقع تنفيذ مشاريع إنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات	5
22	واقع تنفيذ مشاريع إنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات	6
30	واقع تنفيذ مشاريع إنمائية في القرى التي ليس فيها بلديات	7
37	دراسة استبائية توضح العلاقة بين المحافظة والقرى التي ليس فيها بلديات	8

الفهرس

1.....	المقدمة
8.....	القسم الأول: ماهية المنطلقات وحيثيات التدريب في محافظة لبنان الجنوبي
10.....	المبحث الأول: اللاحصرية الإدارية في لبنان وطبيعة عمل محافظة لبنان الجنوبي
11.....	النبذة الأولى: السياق التاريخي لنشوء اللاحصرية في لبنان
11.....	أولاً: أشكال اللاحصرية الإدارية في مرحلة الإنتداب
13.....	ثانياً: أنماط اللاحصرية الإدارية في مرحلة الإستقلال
16.....	ثالثاً: مرحلة الطائف (وثيقة الوفاق الوطني) ومستلزمات التطوير
18.....	النبذة الثانية: واقع محافظة لبنان الجنوبي وطبيعة التدريب والمشكلات التي واجهتها
19.....	أولاً: مكونات الجهاز الإداري والأجهزة المساعدة في محافظة لبنان الجنوبي
25.....	ثانياً: المقابلات المنفّذة خلال العمل التدريبي والبحثي
27.....	ثالثاً: المستندات والتقارير والمراسلات المتوفرة في التدريب
30.....	رابعاً: طبيعة ونوعية مشاريع التنمية للقرى التي ليس فيها بلديات/ نماذج
32.....	خامساً: التسهيلات المتوفرة والصعوبات والمعوقات خلال فترة التدريب
32.....	سادساً: مدّة التدريب
32.....	سابعاً: المسؤول عن التدريب ومكان التدريب في المحافظة
34.....	المبحث الثاني: الأعمال المنفّذة خلال فترة التدريب والفائدة المرجّوة
	النبذة الأولى: المعرفة المكتسبة حول آلية سير المعاملات في محافظة لبنان الجنوبي/ عرض نماذج
34.....	أولاً: مراسلات بيّنة/ كتاب مرسل من وزارة الاقتصاد والتجارة
	ثانياً: ملفات إستدلالية/ ملف تراكم النفايات الطبية في محيط محطة صرف الصحي في قضاء "X"
38.....	ثالثاً: نشاطات منفّذة/ قيام بلدية بأعمال مخالفة لشروط السلامة البيئية
40.....	النبذة الثانية: المشاركة في الأنشطة والبرامج
	القسم الثاني: صلاحيات محافظة لبنان الجنوبي والآليات المنشأة والمستحدثة المنفّذة للتدخلات التنموية
42.....	

المبحث الأول: مهام المحافظة وماهية إرتباطها بالسلطة المركزية والوحدات الإقليمية والبلديات ..	44
النبذة الأولى: الصلاحيات التسلسلية للمحافظة مع السلطة المركزية والوحدات الإقليمية.....	44
أولاً: طبيعة الإرتباط بالسلطة المركزية.....	45
ثانياً: تصنيف العلاقة مع الوحدات الإقليمية.....	52
النبذة الثانية: طرق الرقابة التي تمارسها المحافظة على البلديات	55
أولاً: الرقابة على القرارات البلدية.....	56
ثانياً: الصلاحيات الإنتخابية.....	59
ثالثاً: الاستجواب البلدي	62
المبحث الثاني: إدارات الشراكة التنموية وتحديات الأهداف	66
النبذة الأولى: إدارة الكوارث والأزمات وتكريس الحقوق	67
أولاً: ادارة الكوارث والازمات في المحافظات.....	67
ثانياً: وحدة حماية حقوق الطفل والمرأة في محافظة الجنوب	78
النبذة الثانية: مجالس المحافظات والأقضية.....	84
أولاً: مجالس المحافظات.....	84
ثانياً: مجالس الاقضية.....	86
النبذة الثالثة: دور محافظة الجنوب في القرى التي ليس لديها بلديات وواقع التأثير التنموي	90
أولاً: آلية تنفيذ المشاريع الانمائية في القرى التي ليس فيها بلديات	91
ثانياً: محافظة لبنان الجنوبي والمشاريع الانمائية في القرى (دراسة استبائية).....	93
الخاتمة	101
قائمة المصادر والمراجع.....	105
قائمة الجداول.....	109
قائمة الرسوم البيانية.....	110
قائمة الملاحق	111