



الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

اللامركزية ودورها الإنمائي - بلدية نيحا الشوف نموذجاً

تقرير حول أعمال التدريب في بلدية نيحا الشوف

من المدة الزمنية الممتدة من 10 آب 2021 ولغاية 10 تشرين أول  
2021

أعدّ لنيل شهادة ماجستير مهني في الحقوق

إختصاص: تخطيط وإدارة عامة

إعداد الطالب : بهاء عماد مرشاد

لجنة المناقشة

رئيساً

الإستاذ المشرف

الدكتور غالب فرحات

عضواً

أستاذ مساعد

الدكتور أمين لبوس

عضواً

أستاذ مساعد

الدكتور برهان الدين الخطيب



"الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط"

## الإهداء

"يا رضى الله ورضى الوالدين"...أهدي هذا العمل إلى أبي الغالي وأمي الحنونة.  
إلى أخي الحبيب وأختي الحبيبة سندي والداعمين لي في أصعب المراحل.

## الشكر

أشكر كل من ساهم في هذا العمل، من الدكتور المشرف د. غالب فرحات الرجل الأكاديمي والقانوني الذي أشرف بإخلاص ودعم لإنجاح هذا البحث. كما و أشكر كل من ساعدني في الحصول على المعلومات من رئيس و أعضاء البلدية وصولاً إلى الموظفين الذين لم يتأخروا في تقديم أي معلومة أو مساعدة للوصول إلى أهداف هذه الرسالة. كما وأتوجه بالشكر إلى جامعتي وأفراد الهيئة التعليمية والإدارية الذين لم يوفروا أي فرصة لتزويدنا بالزاد العلمي الصحيح .

## مختصرات بالعربي والأجنبي

أ- مختصرات باللغة العربية:

1- دن: دون ذكر دار نشر.

2- ق: قانون

3- ص: صفحة

ب- مختصرات باللغة الأجنبية: (Abbreviation)

1- **PCR**: Polymerase Chain Reaction

2- **MUBS**: Modern University for Business and Science

3- **MORES**: Management of Resources and Environmental Solutions

4- **AFD**: Agence Francaise de Developpement

# مخطط التقرير

المقدمة

القسم الأول: واقع العمل البلدي في نيجا الشوف  
الفصل الأول: المشاريع ذات الطابع الإنمائي المنفذة من قبل بلدية نيجا الشوف.

المبحث الأول: نيجا الشوف بين التاريخ والجغرافيا  
المبحث الثاني: الدور الإنمائي والتخطيطي لبلدية نيجا الشوف

الفصل الثاني: نموذج مميز للامركزية الإدارية على إحتواء أزمة كوفيد 19 العالمية- بلدية نيجا الشوف

المبحث الأول: بداية فيروس كورونا  
المبحث الثاني: العمل البلدي في نيجا-الشوف في ظل جائحة كورونا

القسم الثاني: الإنماء بين الإدارة المركزية واللامركزية

الفصل الأول: اللامركزية الإدارية وعملية الإنماء

المبحث الأول: النظام الإداري اللامركزي

المبحث الثاني: تأثير اللامركزية الإدارية على عملية الإنماء

الفصل الثاني: طبيعة اللامركزية الإدارية في لبنان

المبحث الأول: النظام الإداري المعتمد في لبنان

المبحث الثاني: إقتراحات عملية لتغيير وجهة النظام في لبنان

الخاتمة





## المقدمة

إنَّ بحثنا هذا مرتبطٌ بفكرةٍ واحدةٍ متسلسلةٍ و مترابطةٍ، ألا وهي النظامُ الإداريُّ الصالحُ لقيادةِ الدولِ والذهابِ بها إلى الإنماء والتطوير وإبعادها عن زوايِبِ وصراعاتِ السياسةِ فالنظامُ الإداريُّ السليمُ إن كان مركزياً أو لاهصرياً أو لامركزياً هو نواةٌ تُؤسِّسُ من خلالها كتلةً إقتصاديةً و إجتماعيةً وثقافيةً متجانسةً، مما يسمح بفتح الطريق أمام دولة القانون. والدولةُ هي ذلك الشخصُ المعنويُّ العام الذي يدير شؤونَ أرضٍ معينةٍ يقطنها أناسٌ، وهذا التعريف هو الشكل العام للدولة. وإذا عدنا في التاريخ إلى هذه الفكرة أي إلى نشأة مفهوم الدولة أو الإدارة العامة فقد شبَّهها البعضُ بأنها ناتجةٌ عن تطور الأسرة. فالدولةُ أو السلطةُ في أساسها تعود إلى سلطةِ ربِّ الأسرة، كما وربط البعضُ فكرةَ الدولة بنظريةِ العقدِ الإجتماعيِّ حيث شدَّد الفيلسوفُ الإنجليزي "توماس هوبز" معتبراً أن الحياة قبل هذا العقد يسودها الفوضى ما يدفع بالناس إلى إبرام عقدٍ إجتماعيٍّ ملزم، فحواه التنازلُ عن الحقوق والحريات للحاكم الذي يتمتع بسلطةٍ مطلقةٍ وهو بدوره يمثل الدولة. في مقلبٍ آخر شدَّد "جون لوك" على أنه لم تسبقِ الفوضى العقدَ الإجتماعيِّ، ولكنَّ الحياة المليئةُ بالأخطار دفعتِ الناسَ إلى الإتفاق على عقدٍ يختارون من خلاله شخصاً أو أشخاصاً لتنظيم العمل ودرءِ الخطر. من هنا كانت فكرةُ الدولة وراحت تتطور من دولٍ شموليةٍ ملكيةٍ قائمة على الطاعة للشخص الواحد إلى دولٍ ديمقراطيةٍ تشاركيةٍ قائمة على الحرية، ليظهر ضمن أشكالِ الدولة المتعددة أنظمةٌ مختلفةٌ كالمركزيةِ الإداريةِ واللامركزيةِ واللاهصريةِ التي تختلف في مقاربةِ إدارةِ الدولة. وقد ظهرت هذه الأنظمةُ تحت عنوان وشكلِ الدولة الموحدة أو البسيطة التي تقسم إلى محافظاتٍ يوحدها سلطةٌ سياسيةٌ واحدة، متمثلة بأجهزةٍ برلمانيةٍ (مجلس النواب) وأجهزةٍ تنفيذيةٍ (الحكومة وإدارات الدولة على اختلاف أنواعها وأدوارها) وجهازٍ قضائيٍّ رقابيٍّ يفصلُ في النزاعاتِ القائمةِ على الحقوق.

ظهرت اللامركزية في أماكن متعددة ومنذ فترة زمنية طويلة وبأشكال مختلفة. فظهر شكل من أشكالها في اليونان قديماً أو ما يعرف، بالدولة الإغريقية أو الدولة المدينة كما يطلق عليها. حيث ظهر تنظيم خاص للفكر السياسي الإغريقي وهو تمركزه حول المدينة. ففي تلك الدولة الإغريقية والتي تتألف من مدن مستقلة تمتد على مساحة جغرافية معينة وتضم جماعات مختلفة إلا أن النظام السياسي محصور في المدينة polis بحيث يعتبر نموذجاً فريداً من نوعه.<sup>1</sup>

تطورت فكرة اللامركزية بعد الثورة الفرنسية، بحيث جعلت الجمعية التأسيسية البلدية كقاعدة للتنظيم الإداري المحلي كما وأدخلت فكرة المحافظة قيد التنفيذ ومن هنا كان ظهور اللامركزية الواضح بحيث أصبح هناك مجالس محلية منتخبة تمثل المناطق المحلية. لكن تجدر الإشارة أن هذا النظام تعرض لهزة ألا وهي وجود تجاوزات فاضحة في إدارة المؤسسة ما دفع بالدولة إلى إصدار قانون سنة 1793 والذي بموجبه تم فرض رقابة على المحافظات بواسطة ممثلين عن السلطة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، باريس، عويدات للنشر والطباعة، 1981، ص 16، 17

<sup>2</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، باريس، عويدات للنشر والطباعة، 1981، ص 31

تجدد الإشارة، بأن إنكلترا أول من مارست الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، الذي يعتبر شكل من أشكال اللامركزية.<sup>3</sup>

بعد كل ما تقدّم نأتي على ذكر لبنان، ففي هذا الوطن الصغير، منذ التكوين مرّ هذا الكيان بأنظمة إدارية مختلفة حيث شهد في عصر الدولة العثمانية تقلبات في نظامه الداخلي بدايةً من نظام الإمارة وصولاً إلى نظام القائممقاميتين الذي قسم لبنان إلى وحدتين إداريتين، المنطقة الشمالية الممتدة من طرابلس شمالاً حتى طريق بيروت جنوباً، ومنطقة تمتد من طريق بيروت شمالاً حتى صيدا جنوباً وهاتين المنطقتين تم تقسيمها طائفيًا بين قائممقام مسيحي وآخر درزي.<sup>4</sup> وصولاً إلى عهد المتصرفية الذي أبقى لبنان تحت سيطرة الدولة العثمانية لكن مع إحتفاظه بنظام إداري خاص مضمون دولياً وإستمر هذا النظام حتى نهاية الحكم العثماني الذي خلفه الإنتداب الفرنسي. الذي وحد كل هذه الوحدات والمناطق تحت إسم لبنان الكبير. مع إعطاء السلطة المركزية للمفوض السامي.<sup>5</sup> ومن حينها، فإن الدولة أو السلطة تأخذ شكل الدولة الموحدة وذلك بعد الإتفاق على إعلان دولة لبنان الكبير في أيلول 1920 في ظل الإنتداب الفرنسي، حيث تم ضم مناطق إلى بعضهما البعض وجمعها تحت لواء دولة لبنان الذي عايش الإنتداب ومن بعدها نال استقلاله ليشكل نظاماً فريداً من نوعه. أمّا لجهة النظام السياسي، لبنان جمهورية برلمانية ديمقراطية حسب الدستور. لكنّه فعلياً نظامٌ ديمقراطيٌ توافقيٌّ طائفيٌّ، بينما إدارياً هو قريبٌ من المركزية أكثر منه إلى اللامركزية حيث يقسم إدارياً إلى ثماني محافظاتٍ تتفرّع منها 25 قضاءً كما تضم 1029 بلديةً موزعةً على هذه المحافظات والأقضية. تجدر الإشارة، إلى أن اللامركزية الإدارية ليست بالفكرة الجديدة في لبنان فقبل الإتفاق عليه كجزء من الإصلاحات في إتفاق الطائف، فإنها ذكرت أكثر من مرة وفي بيانات وزارية مختلفة منذ أوائل الخمسينات دون أن تصل إلى نتيجة لتبقى محاولات خجولة.<sup>6</sup>

تشكّل البلدية في لبنان السلطة المحليّة أو الوجهة اللامركزيّة في لبنان، وإن كان لا يشكّل لامركزيّة مطلقاً وناجحةً فهذه السلطة منتخبةً من قبل سكاّن البلدة. مما يمنحها شيئاً من التحرّر مع رقابة مسبقة ومؤخّرة من الدولة المركزية وأجهزتها ضمن النطاق الضيق من قائممقام ومحافظ.

بالعودة للمعطى التاريخي، فإنّ أولَ بلديةٍ أبصرت النور في لبنان هي بلدية دير القمر عام 1864 تبعثها بلدية بيروت عام 1867 وذلك في ظل السلطنة العثمانية. من هنا إنطلق العمل البلدي في لبنان، إلّا أنّ القانون الذي ينظّم عمل البلديات في لبنان وصلاحيّات المجلس البلدي والرئيس لم يبصر النور إلا في عام 1977 في ظلّ الحرب اللبنانية، ليطرأ عليه تعديلات أخرى لاحقاً.

إذاً إنطلاقاً ممّا ورد، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ العمل البلدي في لبنان - بالرغم من الشوائب والمشاكل والتحديات التي تواجهه- يشكّل حجر الأساس بل المدمك الذي يجب أن نبني عليه للوصول إلى لامركزيّة إداريّة مطلقّة قائمة على فكرة الإنماء لا شيء غيره.

<sup>3</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، باريس، عويدات للنشر والطباعة، 1981، ص 40

<sup>4</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، باريس، عويدات للنشر والطباعة، 1981، ص 226 وصولاً إلى ص

268

<sup>5</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، باريس، عويدات للنشر والطباعة، 1981، ص 293

<sup>6</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، باريس، عويدات للنشر والطباعة، 1981

إذاً سنتطرقُ في بحثنا هذا إلى النظام الإداري اللامركزي وتأثيره على عملية التنمية، ناهيك عن تسليط الضوء على قانون البلديات مع معالجة نموذج عملي تطبيقيّ ألا وهو بلدية نيجا-الشوف ، لتقريب الصورة أكثر وإظهار النجاحات والإخفاقات التي تعكسُ صورة العمل البلدي في لبنان ، بحيث سيتم مقارنة العمل البلدي في بلدي نيجا بين عام 2016 أي إنتخاب البلدية التي تدير العمل و عام 2021 . من هنا كان لا بد من إجراء فترة ميدانية تطبيقية في مركز البلدية، حيث تم جمع معلومات عن مشاريع وخطط تم تصميمها أو تطبيقها في الفترة المذكورة أعلاه ، كما كان لا بد من تقييم تجربة البلدية في محاربة جائحة كورونا المستجد التي عصفت في العالم عام 2019، بحيث لا يمكن أن نغض النظر عن هذا التحدي الكبير وطريقة التعامل معه من قبل البلدية. كما وتم إجراء مقابلات ميدانية مع أصحاب الشأن الناشطين في المجال البلدي. بالتالي فهذا البحث سيركز على فكرة اللامركزية، حيث يطرح السؤال ما هي اللامركزية؟ وهل تعتبر نظام إداري أم سياسي؟ كما سنلقي نظرةً على بعض الأنظمة الأخرى من خلال مقارنتها باللامركزية الإدارية، حيث ظهرت مفاهيم كثيرةً ونظرياتٌ نادى فيه العديد من النقاد والمنظرين، فمنهم من طالب بالفيدرالية ومنهم باللامركزية، وظهرت استنتاجات منها الخاطئة ومنها الصائبة، فاعتبر البعض أنّ هذه الأنظمة ستدفع إلى التقسيم خاصة في الواقع اللبناني. من هنا سنتطرق بهذا البحث إلى هذه الآراء و الإستنتاجات وكيفية التطبيق الصحيح لنرى متى تكون اللامركزية ناجحة ومطبقة بالكيفية المطلوبة؟

يشكل البحث في هذا الموضوع أهميةً كبيرةً ، تعود الى ضرورة تسليط الضوء على المجتمعات المحلية والدور الذي تلعبه البلديات في تعزيز التنمية المحلية. أضف إلى ذلك إظهار مدى احترام الإدارة المركزية للإئماء المتوازن بين البلديات والمناطق مختلفة، كما وإلقاء نظرة على اللامركزية الإدارية المتمثلة في يومنا هذا بالبلديات المتمتعة بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري . كما وتكمن أهمية هذا الموضوع في أنّه يعالج نظاماً إدارياً، كان الحلّ للعديد من الدول في مجال العمل الإداري حيث عالج الخلل في مجالاتٍ متعدّدة، وسنرى في هذا البحث إن كان لهذا النظام دورٌ في حلّ أزماتٍ ومشاكل لبنان الجذرية، أم نحن بحاجة لمزيد من الوقت من أجل الوصول الى اللامركزية الإدارية الفعالة. إنّ هذا النظام متميزٌ عن غيره من الأنظمة الإدارية الأخرى، وهو يشكل حالةً ملحةً للدولة القوية لتخفيف الضغط عن كاهل العاصمة، بإعطاء الجماعات المحلية صلاحياتٍ ودعمٍ لتنفيذ مشاريعٍ إنمائيةٍ وإدارةٍ مواردها الطبيعية والمالية بنفسها. والأهمية والعبرة في هذا النظام للإنتخابات التي تنتج سلطةً محليةً تمثل نظامها اللامركزي. كما ويعتبر موضوع اللامركزية الإدارية موضوع حيوي، حيث يثار دائماً بأوجه متعددة فهو وجهة نظر لا يُجمع عليها الباحثين والنقاد، بحيث تنقسم الآراء حول هذا النظام، فلا بد من التعمق في أفكار و أبعاد هذا النظام لتكوين النظرة الصحيحة حوله.

## الدوافع الكامنة وراء اختياري لهكذا موضوع:

**أولاً:** كوني أجري هذه الرسالة على شكل تقرير ميداني بما يتلاءم مع إختصاصي المهني ، ألا وهو قسم التخطيط والإدارة العامة.

**ثانياً:** يُعتبر هذا التقريرُ كرسالة امتنانٍ وافتخارٍ ببلدي نيجا الشوف واهداء لها.

**ثالثاً:** وبعيداً عن الشق المهني والشق العاطفي الواردين سابقاً، يعد هذا الموضوعُ بالغَ الأهمية كون البلدية تشكل السلطة المحلية المنتخبة من المحليين، فهي وجه من وجوه الديمقراطية المحلية.

**رابعاً:** نظراً للظروف الصعبة التي يمر فيها وطننا الحبيب وزيادة الأصوات المطالبة بتطبيق اللامركزية الإدارية، كما جرى الإتفاق عليه في المملكة العربية السعودية مدينة الطائف. ودور هذا النظام الإداري في تحسين عملية التنمية المحلية.

**خامساً:** من أجل إعطاء نموذج عملي عن واقع البلديات في لبنان لناحية الأمور المالية والنقدية وغيرها.

**سادساً:** تسليط الضوء على صلاحيات البلديات الموسعة التي يكفلها القانون، إلا أنها مقلصة الى حدٍ معين في الواقع والتطبيق.

**سابعاً:** اعتماد بلدية نيجا نموذجاً لإظهار الإنماء غير المتوازن التي تعاني منه البلديات الصغيرة والمتوسطة بمواجهة البلديات الكبرى.

**ثامناً:** التمييز بين اللامركزية الإدارية وغيرها من الأنظمة السياسية الفدرالية، على سبيل المثال لإزالة اللغظ الحاصل لجهة اعتبار اللامركزية اداة تقسيمية للدولة المركزية أو كما يظهرها البعض كنظام سياسي.

**تاسعاً:** تعريف مفهوم التنمية المحلية والإنماء المتوازن والتمييز بينهما.

**عاشراً:** تسليط الضوء على القانون المنظم لعمل البلديات في لبنان، لإظهار دور المجلس البلدي في الحياة الإدارية المحلية.

**حادي عشر:** التحديات التي تواجهها البلديات، والتي تؤثر في غالب الأحيان على العمل الإنمائي داخل البلدة.

## **المؤسسة محل التدريب ونوع التدريب:**

حصل التدريب وجمع المعلومات في بلدية نيجا الشوف، حيث اعتمدت الخطط والمشاريع بمساعدة موظفي البلدية المكلفين بحفظ المعلومات، كما وتخلل فترة التدريب مقابلات مع أشخاص معينين بالعمل البلدي في بلدة نيجا.

## المفاهيم المعتمدة في متن الموضوع:

**اللامركزية الإدارية:** نظام إداري قوامه إعطاء سلطة محلية شخصية معنوية وإستقلال مالي و إداري، وقد تكون مرفقية أو محلية.<sup>7</sup>

**المركزية الإدارية:** نظام قائم على بسط الدولة سلطتها على كافة الأقاليم والإدارة بواسطة موظفيها الإداريين.<sup>8</sup>

**الفيدرالية:** شكل من أشكال الحكم، بحيث تكون السلطة إتحادية و تقسم إلى ولايات، تكون على رأسها دولة إتحادية مع إعطاء الولايات صلاحيات داخلية مهمة.

**اللاحصرية:** نظام إداري يقتضي بتفويض بعض سلطات الرئيس للمرؤوس.<sup>9</sup>

**الكونفدرالية:** إتحاد بين دولتين أو أكثر تتمتع بالسيادة.<sup>10</sup>

**البلدية:** إدارة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري ، وتمارس صلاحياتها ضمن نطاقها المحلي.

**الإنماء:** فكرة قائمة على تعزيز النمو على كافة الأصعدة، منها الإقتصادية والثقافية مع ضرورة أن يكون متوازن وعادل بين المناطق.

**منصة IMPACT:** منصة خاصة بوزارة الداخلية والبلديات في لبنان تعنى بالمتابعة اليومية لأبرز معطيات جائحة كورونا من إصابات ووفيات وحجر.

## دراسات سابقة حول موضوع البحث:

"البلديات وأثرها في التنمية المحلية-بلدية معركة نموذجاً"<sup>11</sup> حيث عالج الباحث إشكالية ،مفادها تعديل القانون المنظم لعمل البلديات وانعكاس العلاقة بين البلدية والمواطن على التنمية المحلية.

<sup>7</sup> محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، بيروت، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007

<sup>8</sup> محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، بيروت، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007

<sup>9</sup> صالح طليس، وحسين عبيد، القانون الدستوري العام المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة، بيروت، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، 2016، ص 96

<sup>10</sup> صالح طليس، وحسين عبيد، القانون الدستوري العام المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة، بيروت، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، 2016، ص 103

هدى مرتضى أبو الحسن، البلديات وأثرها في التنمية المحلية -بلدية المعركة نموذجاً، رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر<sup>11</sup> 2020، في التخطيط والإدارة العامة، بيروت، لبنان

"مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-بلدية جبال البطم نموذجاً"<sup>12</sup> حيث عالج الباحث واقع العمل البلدي هناك والعوامل المؤثرة على عملية التنمية.

"دور بلدية بعلبك في التنمية المحلية للمدينة"<sup>13</sup> حيث عالج الباحث الشق الإداري والتنظيمي.

وبعد كل ما تقدم تبقى الإشكالية الأساسية التي سوف نعالجها في هذا التقرير، وانطلاقاً من النموذج البلدي في نيجا، هو مدى مساهمة البلديات في لعب دور محلي إداري، وهل اللامركزية الإدارية هي طوق النجاة لحل الكثير من الأزمات الإدارية في لبنان وتطوير عملية الإنماء؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة كان لا بد أن نعتمد أكثر من منهجٍ علميٍّ واحدٍ للخروج بتقرير متوازنٍ ومتناسكٍ لإيصال الهدف العلمي المرجو من هذا التقرير. وهذه المناهج هي:

**أولاً: المنهج التاريخي** بإلقاء نظرة على تاريخ البلديات بشكل عام وبلدية نيجا بشكل خاص.

**ثانياً: المنهج الوصفي** الذي يستمد شرعيته من نقل صورة العمل البلدي وواقعه الحالي ، بإظهار بلدية نيجا الشوف كنموذج يصف الحالة.

**ثالثاً: المنهج التحليلي** الذي يعدّ الرابطة السببية بين العمل الميداني والشق النظري. فبعد الغوص في الشق الميداني المهني العملي المتعلق بفترة التدريب في البلدية ، كان لا بد في الشق الثاني تحليل المعطيات العملية بشكلٍ يوصل فكرة الهدف العلمي من وراء هذا التقرير.<sup>14</sup>

وانطلاقاً مما تقدم سندرس في هذا البحث اللامركزية، بحيث سنعالج في القسم الأول الشق المتعلق بفترة التدريب في بلدية نيجا الشوف، التي إعتدتها كنموذج عملي تطبيقي لفكرة اللامركزية الإدارية، كون البلديات هي صلب اللامركزية الإدارية لأنها تعبر عن دور السلطات المحلية المتمثلة في البلديات في نظامنا الإداري اللبناي. كما وسنبحث في القسم الثاني، اللامركزية كفكرة علمية نظرية لتغطي كافة الجوانب المتعلقة بها، بالإضافة إلى درس تأثيرها على الإدارة، ودورها الإنمائي ، ومقارنتها مع غيرها من الأنظمة الشبيهة.

---

<sup>12</sup> حنان رباعي، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-بلدية جبال البطم نموذجاً، رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر في التخطيط و الإدارة العامة، بيروت، لبنان، 2020

<sup>13</sup> غفران حسين الطقش، دور بلدية بعلبك في التنمية المحلية للمدينة، رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر في التخطيط والإدارة العامة، بيروت، لبنان، 2019

<sup>14</sup> غالب خليل فرحات، المنهجية في العلوم القانونية والسياسية والإدارية، بيروت، لان، 2018، ص 97

## القسم الأول: " واقع العمل البلدي في نيجا-الشوف "

سندرس في هذا القسم واقع البلديات في لبنان، عبر مقارنة العمل البلدي عملياً بإجراء تدريب في بلدية نيجا-الشوف لتسليط الضوء على المشاريع المنجزة والتي تتمتع بصفة إنمائية، كما سنتطرق إلى الجهد المبذول من قبل البلدية لاحتواء جائحة كورونا والتحديات التي واجهتها في هذه المرحلة الدقيقة. فهذه الدراسة الواقعية هي عمل جدي ومهم الهدف منه مقارنة العمل البلدي واقعيّاً، عملياً لتقريب الفكرة بشكل أكبر. فلا يمكن خاصةً في إعداد تقرير لنيل شهادة الماستر، الإكتفاء في البحث العلمي، النظري والذي يشرح المفاهيم العامة للمركزية الإدارية كنظام إداري يتيح الفرصة بتخفيف أعباء السلطة المركزية أي الدولة اللبنانية. بل لا بد من قراءة واقع العمل البلدي في لبنان والذي يمثل في وقتنا هذا اللامركزية الإدارية الإقليمية، كون البلدية هي الجهة المنتخبة من المواطن المحلي لإيصال مجلس بلدي ورئيس يدير العمل ضمن النطاق البلدي مع صلاحيات أناطها فيها القانون اللبناني. من هنا كان لا بد من إجراء هذا التدريب في بلدي الغالية التي أنتمي لها نيجا الشوف، لمعرفة مدى نجاح هذه البلدية في تحقيق الإنماء ضمن البلدة من لحظة إنتخابها عام 2016 ولغاية تاريخ إنجاز هذا التقرير وما رافق البلد خلال تلك الفترة من أزمات صحية وإقتصادية ونقدية مختلفة.

### الفصل الأول : "المشاريع ذات الطابع الانمائي المنقّدة من قبل بلدية نيجا الشوف"

هذا الفصل سيكون عبارةً عن مبحثين، سنتحدث فيها عن المشاريع الإنمائية المنقّدة في نيجا-الشوف، وذلك بعد ذكر نبذة صغيرة عن بلدة نيجا وتاريخها وموقعها الجغرافي مع الإضاءة وبشكل مقتضبٍ على آراء الناشطين في العمل البلدي الذين أجريت مقابلة معهم خلال فترة الدراسة الميدانية. فالمشاريع والخطط هي المعيار الأساس الذي يجب الإطلاع عليه لقياس مدى نجاح هذه البلدية خلال ولايتها من إجراء أعمال إنمائية ضمن نطاق البلدة. من دون التغاضي عن إمكانات هذه البلدية المادية والمعنوية، التي تشكل الحجر الأساس لنجاح أي مشروع، بالإضافة إلى صفاء النوايا التي يجب أن يتمتع بها الرئيس وأعضاء البلدية والعمل الجاد النظيف البعيد عن الفساد أو عدم إتباع القواعد القانونية المفروضة. من هنا لا بد من التشديد على تظافر الجهود والعمل كفريق متكامل متجانس هدفه النهضة في البلدة على جميع الأصعدة، خاصة الإنمائية منها.

## المبحث الأول: "نيحا الشوف بين التاريخ والجغرافيا"

في بادئ الأمر لا بدّ من التحدث بإيجازٍ عن نيحا. نيحا هي بلدةٌ شوفيّة قابعةٌ في محافظة جبل لبنان، كما أنها تشرف على محافظة لبنان الجنوبي حيث تعتبر البلدة الأخيرة في محافظة جبل لبنان، وتجاورها جزّين أول مدينة في محافظة لبنان الجنوبي بالإضافة ، ألا أنّ قممَ جبالها تشرفُ على محافظة البقاع، حيث يمكن رؤية سهل البقاع من قمة جبال نيحا أو ما يعرف بالتومات. تعود كلمة niha الى معنى سرياني، يقصد به المكان الهادئ. كما ويبلغ ارتفاع نيحا الشوف حوالي 1200 متر (ألف ومائتي متر) عن سطح البحر.

تضمّ نيحا العديد من المعالم الطبيعية والأثرية والدينيّة التاريخيّة ، ممّا يدل على أصالة هذه البلدة وجذورها التاريخيّة. إضافةً إلى أنّها تشرف على قممٍ جبليّة مرتفعةٍ وواسعة المساحة تسمى "تومات نيحا" كما تعتبر جزءاً من محميّة أرز الشوف، فضلاً عن أنّها تضم عدداً من الأنهار والينابيع الثرية بالماء، ما يسمح لها امتلاك نيحا ثروة مائية كبيرة، ولا يمكن أن ننسى مقام النبي أيوب الذي يقع في نيحا، ويعود وجود هذا المقام الى تاريخ غير معروف، حيث يقصده الكثير من الزوّار من مختلف المناطق اللبنانية كما البلدان العربية المجاورة كسوريا والأردن. بالإضافة الى ما تقدم يوجد في نيحا قلعة تاريخية أثرية المعروفة بقلعة نيحا أو بحصن تيرون الكلمة ذات المعنى اليوناني ويقصد بها محل لصنع الجبن، كما كانت تعرف بقلعة شقيف وهي كلمة سريانية تعني المغارة أو الكهف وهذه القلعة يعود تاريخها الى عهد الرومان حيث كانوا يتحصنون فيها.

نيحا بلدة تاريخية عاصرت عهود كثيرة منها العهد الصليبي والعهد المملوكي والإمارة المعنية الشهابية، وكل هذه العهود أقامت في قلعة نيحا الحصينة والتي تكاد تكون نقطة قوة لجيوش هذه العهود في الحروب الذي خاضوها، حيث كان الغزاة يعانون لإقتحام هذه القلعة نتيجة لصعوبة التنقل داخلها، كما وصعوبة كسر تحصيناتها الصخرية القوية الضاربة في عمق التاريخ.

أنجبت نيحا الشوف، العديد من القامات التي نجحت في مجالاتها. آخر هذه الشخصيات كان كل من شيخ عقل الطائفة الدرزية الشيخ بهجت غيث، الذي تولى هذه حتى العام 2006 ، حيث نجح في هذا المنصب في الكثير من الأصعدة. من مؤلفاته، معارج الروح ،الكلمة الطيبة، فيثاغورس وغيرها من الكتب المترجمة الصادرة عن دار الضحى للنشر الذي أنشأها و أصدر مجلة حملت إسمها أيضاً. توفي عام 2016 ووري الثرى في بلدته نيحا.<sup>15</sup> كما ومن أبناء نيحا الشوف كان مطرب لبنان الأول، وديع الصافي المولود عام 1921 من عائلة فرنسيس. تربى وترعرع في بلدته قبل أن يصبح عملاق من عمالقة الغناء في لبنان والعالم العربي. حيث خصّ بلدته نيحا بأحد أغانيه "جاينين يا أرز الجبل جاينين، إشتقنا لجبل نيحا لجبل صنين..." توفي في عام 2013 حيث تم نقل جثمانه إلى بلدته نيحا التي أقام أبنائها مأتم رسمي وشعبي حافل للراحل ووري في مدفن خاص له، كما وجاري العمل على إقامة متحف خاص للفنان الراحل بعد أن قدمت أرضاً في محلة الحرف في نيحا لوزارة الثقافة لإنشاء هذا المشروع.<sup>16</sup> كما لا بد من الإشارة والإشادة بإبن نيحا

<sup>15</sup>رياض غنام، نيحا الشوف بين الأرض والسكان، الطبعة الثانية، لان، بيروت، 2018، ص 238، 239، 240

<sup>16</sup> رياض غنام، نيحا الشوف بين الأرض والسكان، الطبعة الثانية، لان، بيروت، 2018، ص 242

الشوف الشهيد البطل الرائد خالد مرشاد، المولود عام 1970 والذي توفي عام 2007 أثناء معارك نهر البارد، حيث سقط في مواجهة الإرهاب التكفيري الذي يريد في كل مرة إحداث رعب في صفوف الشعب اللبناني والسعي لتغيير تنوعه الثقافي الفكري، لكن يبقى أبطال كخالد في صفوف الجيش اللبناني قادرين على التصدي لهذا الفكر في كل زمان ومكان.<sup>17</sup>

تعود نشأة المجلس البلدي في نيجا الى عام 1932 م حيث كانت مدة ولاية المجلس البلدي الأول حوالي سنتين ، والذي يتألف من رئيس ونائبه وعضوين ليكون المجلس البلدي الثاني مؤلف من رئيس وخمس أعضاء وكانت ولايته من عام 1934 حتى العام 1940 ، ليخلفه المجلس البلدي الأطول الذي استمر من العام 1940 حتى العام 1949 وتوالت البلديات ، حيث شهد المجلس البلدي الأخير قبل الدخول في حقبة الحرب الأهلية ، واستمر لأربع سنوات من العام 1963 حتى عام 1967 والذي ضم عددًا 9 أعضاء أي رئيس و نائبه و 7 أعضاء. وبسبب استقالة أكثر من نصف أعضائه تم تكليف القائم مقام في الشوف بمهمة القيام بأعمال البلدية.

استمرت نيجا الشوف بدون بلدية حتى العام 1998 حيث انتخب أول مجلس بلدي مؤلف من خمسة عشر عضوًا، كون عدد سكانها يتراوح بين سبعة آلاف وسبعة آلاف وخمسمائة نسمة<sup>18</sup>.

وتعاقبت البلديات للوصول إلى هذه البلدية التي باشرت عملها بعد انتخابات 2016 حيث تستمر ولايتها حتى العام 2022 ويبلغ عدد أعضائها إثني عشر عضوًا لاستقالة ثلاثة من أعضائها. علمًا أن بلدية نيجا تعتبر جزءًا من إتحاد بلديات الشوف الأعلى الذي يضم عددًا من بلديات هذه المنطقة.

## المبحث الثاني: "الدور الإنمائي والتخطيطي لبلدية نيجا الشوف"

هذا المبحث سيكون عبارة عن العمل المنجز من قبل البلدية في مجالات إنمائية مختلفة. مع إستطلاع آراء ممثلين عن المجلس البلدي، لمعرفة التحديات والحلول الممكنة لمعالجتها. فهناك العديد من الخطط التي عملت بلدية نيجا إلى إقرارها، منه ما هو منفذ في إطار مشاريع إنمائية، ومنه ما هو غير منفذ وذلك بسبب عدم إمتلاك البلدية الإمكانيات المالية اللازمة لإقرارها. من هنا سندرس المشاريع التي نفذتها البلدية والتي تحمل أبعاد إنمائية مختلفة. سنرى في هذا البحث الدور الإنمائي لبلدية نيجا خاصة في الشق الزراعي والبيئي كون نيجا بلدة جبلية تتمتع بمناظر طبيعية ومساحات حرجية لا بد من الإستفادة منها، عبر إستثمار أشجارها وبيئتها الخلاصة لمناقص إنمائية تدر بالمصلحة العامة على أبناء البلدة. تجدر الإشارة أنه لا

<sup>17</sup> رياض غنام، نيجا الشوف في التاريخ بين الأرض والسكان، الطبعة الثانية، لان، بيروت، 2018، ص 244 ، 245

<sup>18</sup> رياض غنام ، نيجا الشوف في التاريخ الأرض والسكان، الطبعة الثانية، لان، بيروت، 2018، ص 253-254-255-256-257-260-259-258

بد من إجراء عمل ميداني لمعرفة آراء البعض من العاملين في الشأن العام البلدي في نيجا الشوف باللامركزية الإدارية والنظام الإداري الواجب تطبيقه في لبنان للوصول إلى إنماء حقيقي.

## الفقرة الأولى: "مشاريع قامت بلدية نيجا بإنجازها"

لما كانت إنتخابات 2016 أفرزت مجالسَ بلدية جديدةً، ولايتها تمتد لست سنوات أي لعام 2022. حيث جرى انتخاب المجلس البلدي الحالي في فترة اقتصادية عصيبة يمر بها لبنان ممّا وضعها أمام أزمةٍ ماليةٍ كسائر البلديات. فهذه البلدية ورثت ديوناً عن البلدية السابقة، ناهيك عن قلة الميزانية المرصودة للبلديات فعندما كان الدولار الأمريكي يعادل ألفاً وخمسمائة ليرة لبنانية كانت البلديات تتذمّر وتنتقد المال المرصود للبلديات فكيف إذا كان في ظلّ هذا الوضع الراهن وانهيار الليرة اللبنانية بشكلٍ متوحشٍ مقابل الدولار الأمريكي، ولم تكتفِ الدولة المركزية بهذا الوضع بل تم تقليص تحويل عائدات الصندوق البلدي المستقل، حيث تقوم وزارة البلديات بتحويل نصف قيمتها وعلى دفعات متعددة، ما جعل الوضع المالي أصعب على هذه البلدية فأدى إلى تقليص المشاريع الإنمائية. تجدر الإشارة إلى أنّ مالية البلدية التي تشكل عائدات الصندوق البلدي المستقل جزءاً منها يضم أيضاً رسوماً أخرى كرسوم المياه والقيمة التآجيرية التي يتم جبايتها سنوياً. أضف إليها عائدات المشاعات عبر تلزيم أحراش الصنوبر وغيرها من الأشجار المثمرة عبر مزاد علني تجريه البلدية، إضافةً إلى الرسوم الناتجة عن رخص البناء ورسوم الإفادات... ولكن كلّ هذا لا يكفي لإجراء عمليات تنموية ما دفع بالبلدية إلى التعاون مع المجتمع المدني وعددٍ من الخيّرين لتنفيذ مشاريع إنمائية معينة.

وهكذا قامت البلدية منذ تولّيها مهامها بعددٍ من المشاريع والأعمال نذكر منها ما يلي:

تعبيد طريق "الشكاير" و "الحصين" بالزفت، إضافةً الى الطريق المؤدية إلى مقام "النبى أيوب"، القيام بأعمال ترميم وتوسيع في الحديقة العامة وإنشاء مراحيض وتجهيزها بشكل لائق لاستقبال وإقامة مناسبات عدّة (أعراس، مهرجانات، حفلات توقيع كتب لأبناء نيجا...) كما وهناك مخطّط لإجراء قاعة اجتماعات داخل الحديقة العامة، وإنشاء جدران دعمٍ في أماكنٍ مختلفة، ومن أبرزها محلة الراس الكبير بعد توسيع الطريق فيها، ترميم طريق النهر وغيرها من الطرقات وترميم المبنى المخصّص للبلدية، إنشاء قنواتٍ لتصريف مياه الأمطار واستكمال إنشاء شبكات الصرف الصحي في البلدة. أضف لذلك صيانة شبكة الإنارة وشبكة مياه الشفاء بشكل دوري، كما تقوم البلدية بالتعاون مع إتحاد بلديات الشوف الأعلى بجمع ونقل النفايات من البلدة الى معمل الفرز في بلدة "بعدران"، حفر بئر ارتوازي في محلة وادي بو جمال، وفي ظل هذه الظروف الصعبة يتم مساعدة المرضى غير القادرين على الانتقال إلى المستشفيات، وتحديدًا مرضى غسيل الكلى لا سيّما في ظل أزمة البنزين والأزمة الاقتصادية التي شكّلت عبءاً يمنع المواطنين من الذهاب لتلقي العلاج في المستشفيات، تقديم دعمٍ مادي ومعنوي لمخفر الدرك في نيجا (تصليح الأليات، طعام، قرطاسية وغيرها من التقديمات...)، إقامة نشاطاتٍ ترفيهية للأطفال ومهرجاناتٍ وحفلاتٍ لتخريج الطلاب.

تم جمع الأغصان التي خلقتها الحرائق الواقعة محلة الحرف لتحويلها إلى حطبٍ للتدفئة، وتم توزيعها على أهالي البلدة كما قامت البلدية بالتعاون مع مؤسسة شيلد ومحمية أرز الشوف بتشجير محلة المراحات وملقى السواقي بأشجار الصنوبر الدائمة الخضرة. كما وبالتعاون مع الوكالة الفرنسية للتنمية AFD تم الوصول إلى غرس حوالي 80 ألف غرسة للتشجير والزرع في مشاعات البلدة ، بحيث يمكن تصنيفه في إطار الإنماء الزراعي للبلدة.

كما قامت البلدية بالتعاون مع جامعة MUBS والجامعة اللبنانية الدولية بتأمين منح دراسية للطلاب بشكل دوري.

أضف إلى ذلك جرى بالتعاون مع محمية أرز الشوف وشركة، MORES وهي شركة معنية في الحفاظ على البيئة والمناطق الأثرية، حيث قامت البلدية بتعديل المخطط التوجيهي لبلدة نيجا الشوف لا سيما الشق الجنوبي وقلعة نيجا، وقد سمح هذا التعديل للسكان الذين يملكون أراضٍ هناك بالبناء من أجل البقاء والحفاظ على الأراضي التي تم إرثها ، بزيادة النسبة المئوية للبناء مع الحفاظ على المناطق الأثرية والحفاظ على طبيعة الأرض والصخور عبر منع استخدام الأسمنت. أضف لذلك استخدام آلية التمدد الأفقي في العمار وليس التمدد العمودي، والهدف منها سيحي لزيادة الطابع القروي ما يشكل عامل جذب للسياح وخلق فرص عمل عبر إنشاء مجمع ثقافي، رياضي، صيفي وشتوي والأهم من كل هذا تقليص النزوح من البلدة عبر إتاحة الفرصة لأصحاب الأراضي بزيادة نسبة البناء على أراضيهم ، وبذلك يعرض خرائط العمار في الجهة الجنوبية لنيجا المتضمنة قلعة نيجا الأثرية على المحمية وشركة MORES لتعديلها بما يتناسب مع طبيعة الأرض.

تم شق طرقاتٍ في عهد البلدية السابقة في أراضي خاصة دون الإجراءات ، وأجرت تسوياتٍ مع أصحاب هذه العقارات بإجراء عملية استملاك تلك الأراضي للشأن العام. أضف لذلك قدمت البلدية مساعداتٍ إجتماعيةً على اختلاف أنواعها للعوائل الفقيرة وقدمت مبلغًا لكنيسة نيجا الشوف.

لا بد من الإشارة إلى أنّ نيجا الشوف غنية بالمياه ، ما أدى الى تزويد معمل جزيّن الذي يولّد الكهرباء باستخدام الطاقة المائية البديلة حيث يغذي نيجا الشوف وجزيّن وباتر بالطاقة الكهربائية بمعزلٍ عن مؤسسة كهرباء لبنان، وهكذا يظهر نجاحٍ إنمائيٍ بمعزلٍ عن الدولة المركزية. ففي ظل أزمة الكهرباء التي أشعلت الصيف اللبناني حراً وعمت كانت هذه البلدات الثلاثة تؤمن تغذية كهربائية تصل الى 20 ساعة بفضل هذا المشروع الإنمائي. ما جعل سكان هذه البلدات بعيدين كلّ البعد عن أزمة الطاقة والمازوت التي أغرقت لبنان بالعمتة.

أما على صعيد إنمائيٍ صحيٍ آخر، أطلقت بلدية نيجا حملة لتلقيح كل شخص يتراوح عمره بين يوم، لغاية 18 سنة، وذلك في مركز البلدية لمدة خمسة أيام. هذا التلقيح سيكون ضد الأمراض والأوبئة التي قد تصيب الأطفال حتى سن 18 سنة، ومنها الحصبة، خانوق، شاهوق، بوكعب، الكزاز، وشلل الأطفال. الهدف من هذه الحملة وقائيٍ لإستباق أي طفرة أو موجة قد تحصل على هذا الصعيد الصحي.

كل ما تقدم حصلَ بالرغم من الأزمات والإنماء غير المتوازن و الممارس على البلديات الجبلية البعيدة عن العاصمة. لكن هذا لا يعني أنّ النموذج البلدي في لبنان يصل إلى المثالية، فيبقى للطابع القروي دورًا إيجابيًا وآخر سلبيًا عندما لا يكون بمقدور البلدية فرض قراراتها بسبب العائلية والقرابة.<sup>19</sup>

## الفقرة الثانية: "العمل الميداني الحاصل خلال فترة التدريب في البلدية"

خلال فترة التدريب كان لا بد من القيام بالعديد من الأمور التي تساعد في إنجاح التقرير. فالتقرير كمنهج علمي لا ينجح أو يصل لأهدافه من دون العمل على الأرض. إنطلاقاً من هنا كان لا بد من التوجه إلى مركز البلدية خلال فترة التدريب والتي إستمرت حوالي الشهرين، قمت خلالها بزيارة أقسام عديدة داخل البلدية للإطلاع على العمل التي قامت به البلدية الحالية من تاريخ تسلمها لغاية تاريخ التقرير. فدخلت إلى القسم الخاص بأمانة الصندوق للإطلاع على مالية البلدية وهل هذه الميزانية كافية للقيام بمشاريع إنمائية. حيث قدم لي الموظف البلدي المعني بهذه الأمور كافة التفاصيل اللازمة حيث ظهر بأن الأموال القادمة من الدولة لا تكفي للقيام بالمشاريع المطلوبة. من بعدها كان لا بد من القيام بزيارة القسم الخاص بالسكرتارية والتي قدمت لنا كل المعلومات المطلوبة عن المشاريع والخطط التي قامت البلدية بتنفيذها أو رسمها حيث يتبين لنا أن بلدية نيجا الشوف، وبالرغم من الأمور المالية الصعبة والضاغطة، نجحت قدر الإمكان بالقيام بمشاريع إنمائية تدل على أهمية اللامركزية الإدارية وضرورتها. كنت أذهب إلى البلدية من الساعة التاسعة صباحاً حتى الساعة الواحدة ظهراً وبالرغم من ذلك إحتاج الوضع لمدة شهرين تدريب وذلك لقلة الموظفين وبسبب الأوضاع التي يمر فيها البلد. فبلدية نيجا لا تملك أكثر من 3 موظفين في الأقسام الإدارية والسكرتارية وأمانة السر والصندوق، فلم يكن هناك الكثير من الخيارات. كما وتجدر الإشارة بأن المعني بأمانة الصندوق تم إيكاله بمهمة أخرى، ألا وهي ملف جائحة كورونا، حيث وبعد الإنتهاء من الأمور المالية والمشاريع المنجزة كان لا بد من الإستفسار ودرس مدى نجاح بلدية نيجا في هذا الملف الشائك والمعقد والصعب والذي أتعب دول كبيرة. حيث إن، خلال فترة التدريب قدم لي الموظف المكلف بملف كورونا كافة المستندات والملفات والأمور التي أنجزتها البلدية والتي سنذكرها لاحقاً في دراستنا، حيث أخبرني عن طريقة التواصل بينهم وبين وزارة الداخلية والصحة لرصد الحالات والمخالطين وذلك عبر منصة "IMPACT"، كما وخلال فترة التسجيل لأخذ اللقاح حيث قامت البلدية بمساعدة الناس بتسجيلهم عبر منصة "COVAX". كما وخلال فترة التدريب قمت بزيارة مكتب المختار الواقع في نطاق البلدية حيث أكد لي على ضرورة اللامركزية وبحث من خلاله سبل التواصل بينه وبين البلدية والدور الذي يلعبه كمختار في نطاق الشق البلدي<sup>20</sup>. كما وكان لا بد خلال فترة التدريب من إجراء مقابلات مع أشخاص يعملون في الشأن البلدي ليكتمل الشق العملي المخصص في التقرير. فكان لا بدّ من مقابلة كل من رئيس البلدية السيد وهيب غيث والأعضاء السادة السيد محمود ماجد والسيدة مينيروفا الحداد.

<sup>19</sup> هذه المعلومات عن المشاريع والأعمال المنجزة من قبل بلدية نيجا الشوف، تم الحصول عليها خلال فترة التدريب التي أجريته في البلدية، بمساعدة موظفي البلدية.

<sup>20</sup> العمل المنجز خلال فترة التدريب

جرى خلالها طرح أسئلة مختلفة لإيضاح نقاط معينة والغوص أكثر عملياً، فالعمل البلدي على أرض الواقع قد يختلف عن النظريات والنصوص والأفكار.

حيث جرى طرح عدة أسئلة لإستخلاص أبرز التحديات التي واجهتهم في مجال العمل البلدي، أضاف لذلك الأساليب التي قد يرونها مناسبة لتفعيل العمل البلدي، ورأي كل واحد منهم باللامركزية الإدارية، وهل تعتبر الحل الجذري للعمل الإنمائي الصحيح وتنفيذ المشاريع التي تصبو لها البلديات في هذا المجال؟ وأيضاً عن مدى العلاقة والتواصل بين البلدية والدولة المركزية، وغيرها من الأسئلة التي تغني البحث من الشق العملي.

أجمع السادة رئيس البلدية "وهيب غيث" والسيدة عضوة المجلس البلدي "مينيرفا الحداد"، على أن أبرز التحديات والمشاكل هي الوضع المادي المتردي للبلديات وتقاعس الدولة المركزية وتأخرها عن دفع المستحقات المالية للبلديات، وعدم تلبية هذه المستحقات للطموحات كونها تعيق تنفيذ العديد من الخطط وتحويلها إلى مشاريع إنمائية لخدمة أهالي البلدة. بينما أضاء السيد محمود ماجد على موضوع الجباية، وأن البلدية بحاجة إلى موظفين أكثر لتحصيل أموال البلدية مع عدم التهاون مع المتخلفين عن الدفع، فبحسب رأيه هناك تساهل كبير في موضوع جباية الرسوم وأموال البلدية نظراً للطابع القروي فكل فترة يُصدر قراراً بإعفاء المتخلفين عن دفع الرسوم المتوجبة للبلدية في ذمتهم. وبهذا يتحمل المواطن جزءاً من المسؤولية كونه يتخلف عن دفع بعض الرسوم، التي قد تساهم في إنجاح مشاريع إنمائية عديدة.

وتم مناقشة أساليب عديدة لتنشيط العمل البلدي، عبر آلية توظيف جديدة تختار البلدية من خلالها العنصر الكفء المناسب لتعزيز عنصر الكفاءة، وبالرغم من وجود موظفين كفؤين إلا أن عدد الموظفين غير كافٍ لتفعيل العمل البلدي الذي يصبو إليه الجميع. كما وشدد السادة على ضرورة الوصول إلى اللامركزية الإدارية المدروسة لحل العديد من المشاكل الإدارية والتنموية. حيث ركز السيد محمود ماجد على أن إقرار اللامركزية الإدارية، لا بد أن يترافق مع إصلاح النظام اللبني ككل خوفاً من فشل هذا النظام الإداري بسبب ضعف الدولة المركزية وعدم قدرتها على ممارسة الرقابة الكاملة في ظل الوضع اللبني (ولمزيد من التفاصيل مراجعة النص الحرفي للمقابلات في نهاية التقرير في الملاحق...)<sup>21</sup>

<sup>21</sup> مقابلات تم إجرائها خلال فترة التدريب والعمل الميداني في بلدية نيجا-الشوف

## خلاصة الفصل الأول:

إذاً نصل هنا إلى ختام الفصل الأول الذي درسنا فيه أبرز الخطط والمشاريع المنجزة في نيجا-الشوف، في ولاية البلدية الحالية بين العام 2016 والعام 2021. بحيث وكما ذكرنا أعلاه فإن بلدية نيجا-الشوف قد أنجزت مشاريع إنمائية مهمة على أصعدة مختلفة، بحيث تم العمل على تخطيط وتوسيع طرقات داخل البلدة، كما وجرى إنشاء مراكز للصرف الصحي ومياه الأمطار، بالإضافة إلى القيام بأعمال تنموية بيئية كالتشجير على سبيل المثال، بالإضافة إلى وضع مخطط توجيهي للبناء بما يلي حاجات الناس الذين يملكون أراضي في مناطق أثرية، ما قد يؤثر على عملية بناء البيوت أو المنتجعات. وفي ظل أزمة التعتيم، جرى عمل إنمائي مشترك بين بلدية نيجا-الشوف وقضاء جزين أفضى إلى إنارة نيجا وبلدات قضاء جزين، باستخدام الطاقة البديلة ألا وهي المياه وذلك في ظل أزمة الكهرباء يعاني منها لبنان.

كما وتم خلال هذا البحث إستطلاع رأي رئيس البلدية وعضوين منها، بإجراء مقابلات معهم/ن حول واقع العمل البلدي في نيجا-الشوف والتحديات التي واجهتهم، بالإضافة إلى سبل التطوير لتحسين وتفعيل دور البلديات في لبنان. حيث شدد كل من رئيس البلدية السيد وهيب غيث، وأعضاء البلدية السيدة مينيرفا الحداد، والسيد محمود ماجد على ضرورة اللامركزية الإدارية كنظام إداري مثالي لحل الأزمات المتلاحقة التي تضرب وطننا الحبيب لبنان. فهناك الكثير من المشاكل الإدارية والأعباء التي تتحملها الدولة كما وهناك خلل في عملية الإنماء، فلا إنماء متوازن حقيقي بين المناطق من هنا كان إجماع الأراء على ضرورة الوصول إلى اللامركزية الإدارية.

## الفصل الثاني: " نموذجٌ مميزٌ للامركزية الإدارية على احتواء أزمة كوفيد 19 العالمية-بلدية نيجا"

جائحة كورونا المستجد، أو بمعنى آخر الشغل الشاغل لكوكب الأرض في السنتين الأخيرتين. من هنا كان لا بدّ من التطرق لهذا التحدي وتأثيره على العالم عموماً ولبنان خصوصاً. كما والتطرق للعمل التي قامت به بلدية نيجا-الشوف في هذا المجال والسبل التي اعتمدها للتصدي أمام كلّ هذه التحديات. فلا بد من التأكيد أن هذا الفيروس المستجد فرض نفسه بقوة على العالم، حيث صار الشغل الشاغل والتحدي الحقيقي لمعظم الدول والمنظمات والمؤسسات، فكان لا بد من درسه في نطاق هذا البحث كونه تحدي جدي يمكن الإستنتاج منه إذا كانت الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية هي عامل مساعد في الظروف الإستثنائية الصعبة، لإحتواء جوائح وأزمات صحية أو غير صحية قد يمر فيه الوطن أو الكوكب بأسره وهذا ما فعله كوفيد 19 الذي لفّ العالم بكل دوله وأقاليمه.

### المبحث الأول: " بداية فيروس كورونا "

سنبحث في هذا المبحث كوفيد-19 المستجد، أو ما يصطلح تسميته شعبياً بكورونا أو المرض التاجي كونه يشبه شكل التاج. فهذا الفيروس إستطاع أن يفرض نفسه كتحدي لفّ العالم من الشرق إلى الغرب. من هنا كان لا بد من تخصيص مبحث لهذا التحدي الصحي الثقيل، عبر الإضاءة على نشأته عالمياً ووصوله إلى لبنان فنيحا وسائر المناطق اللبنانية مع إلقاء نظرة على الطرق التي تم إتباعها للتعامل مع هذا الوباء القاتل السريع الإنتقال بين الناس.

### الفقرة الأولى: "الجائحة بين لبنان والعالم"

فيروس كورونا أو ما يعرف بكوفيد 19 والمرض التاجي نسبةً لشكله. انتشر في الصين بدايةً أواخر عام 2019 حيث ظهر على شكل وباء ينتشر بسرعةٍ ويسبب التهاباً رئوياً. ولم يقتصر على الصين إذ بدأ باجتياح العالم بدءاً من إيطاليا التي سجلت بتاريخ 31 كانون الثاني من العام 2020 أولى الحالات الإيجابية في إقليمها وهما سائحان من التابعة الصينية<sup>22</sup>، ثمّ تسلسل بعدها الى أنحاء العالم حاصداً حتى يومنا هذا مئات ملايين الإصابات وملايين حالات وفاة من شتى أنحاء العالم ، أضف لذلك يعيش الفيروسُ مرحلةً تحوُّرٍ

<sup>22</sup> حازم بدر، متى وأين بدأ فيروس كورونا؟...العالم يعيد حساباته، الشرق الأوسط، الغد 15138، أيار 2020، القاهرة

مخلفاً سلالاتٍ متعددةٍ (الإنجليزية، البرازيلية، الجنوب أفريقية، الهندية أو ما يعرف بالدلتا). فضح كورونا النظام الصحي العالمي الهش، حيث أن فيروساً صغيراً لا يُرى بالعين المجردة إستطاع إغلاق كوكبٍ بأسره. فلم يعد السفر سهلاً كما في السابق ، وبعدها رافق هذا الفيروس سلسلةً من الإجراءات اتبعتها الدول ما أدى إلى عرقلة مهمة الانتقال من دولة إلى أخرى بسبب فحص PCR والحجر في الفندق في الدولة الوافدة لمدة زمنية ليست بالبسيطة، وكان أقصاها أربعة عشر يوماً ، أضف لذلك حُجُرُ الناس في منازلهم بالإضافة الى حصد الأرواح دون التمييز بين مُسنٍّ وشاب. كما ولم تقتصر أضراره على الشق الصحي وحسب بل أثر على اقتصاداتٍ كبيرةٍ وأقفل العالم. و الذي كُنّا نعتقده قريةً كونيّةً صغيرةً أغلق على نفسه ، وتوقفت الملاحة الجوية في فترة من الفترات وأقفلت البلدان حدودها، باختصار هذه الجائحة غيرت وجه الكوكب في شتى الأصعدة الصحية والاقتصادية والتعليمية والفكرية... ففي هذه الفترة، شهد الكوكب تقلب في أسعار النفط والذهب بين صعود وإنخفاض، كما وأدت تداعيات هذا الوباء إلى الإضرار بإقتصاد العالم ككل بالإضافة إلى إقتصاد دول قوية حيث أدت تداعياته إلى خسائر مالية ونقدية ومعنوية على كافة الأصعدة.

إستمر فيروس كورونا بالتمدد وحصد الأرواح وإصابة الملايين من البشر، مخلفاً سلالات كثيرة ومتعددة، آخرها "أميكرون" التي إتخذت جنوب أفريقيا كموطن ومهد لها، قبل أن تنتقل إلى دول أخرى مهددة الأمان الصحي من جديد. تكمن خطورة هذا المتحور الجنوب أفريقي بأن اللقاحات المتاحة وبحسب الدراسات لا تشكل مضاد أو حماية كاملة بوجه هذا المتحور ما قد يحدث إصابات ووفيات جديدة في هذا المجال. كما وتجدر الإشارة، بأن هذا المتحور ليس الأول، كما لن يكون الأخير وذلك كون الدراسات، والخبراء في مجال الجرثومة، يؤكدون بأن أي فيروس أو وباء وبعد إنتشاره، لا بد من تحوره وأخذ أشكال مختلفة ومسميات مختلفة قد تكون أكثر أو أقل خطورة من النسخة الأصلية، ويستمر الحال هكذا إلى أن يختفي هذا الفيروس نهائياً أو يصبح أمر عادي يتأقلم معه الناس فيصبح كالإنفلونزا على سبيل المثال أي موسمي ولكن أقل خطورة مما بدى عليه عند نشأته.

إنطلاقاً من هنا لا بد أن نخلص بأن وباء كوفيد-19 المستجد هو التحدي الأبرز والأصعب التي واجهه كوكب الأرض في المئة سنة الأخيرة. فعلى مرّ هذا القرن حصلت العديد من الأمور الخطيرة كالحروب والنزاعات والمشاكل السياسية والإقتصادية، لكنها لم تشكل خطر وجودي على كوكب الأرض كهذا الذي فعله كوفيد-19، فلا الأمور الطبيعية ولا المشاكل التي من صنع الإنسان إستطاعت أن تلف الكرة الأرضية وتدخل كل قارة ودولة وبيت، كهذا الدخول والزيارة الغير مرحب بها الذي قام بها فيروس كورونا. من هنا برزت خطورة هذا الوباء ولكن بالرغم من كل سلبياته والمآسي الذي أحدثها والأرواح التي حصدها والأزمات التي خلفها، يبقى هذا الوباء أو الظرف الإستثنائي المستجد، درس يجب الإستفادة منه ومن أزماته لتفادي ما هو أسوأ وأخطر، الذي قد يهدد كوكب الأرض، كما قد يكون فرصة للبناء والإنماء الصحيح في جميع القطاعات على رأسها القطاع الصحي.

من جهته، لم يسلم لبنان من شرّ هذا الوباء المستجد. فقد بدأ في أواخر ال 2019 بحقبة جديدة مليئة بالأزمات والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بعد تدهور سعر صرف الليرة مقابل الدولار، إضافة إلى الأزمة الصحية سارعت بالارتطام والإنهيار وفضحت ضعف الدولة على كافة الأصعدة خاصة على الصعيد الصحي . حيث سجّل لبنان أول حالة إيجابية بتاريخ 21 شباط من العام 2020 وبدأت الأحداث تتسارع وسُجل أول حالة وفاة بتاريخ 10 آذار عام 2020، لتعلن الحكومة اللبنانية التعبئة العامة بتاريخ الخامس عشر من آذار<sup>23</sup> عبر فرض إجراءات وقائية عديدة (منع التجول، إقفال الأماكن والمحال التجارية، إقفال المطاعم والنوادي والملاهي على أنواعها...) لتبدأ بعدها رحلة الصراع الطويل مع هذا الفيروس التي لم تنته حتى يومنا هذا . والتي رافقها مراحل كُرّ وفرّ بين فترةٍ كان الوضع فيه تحت السيطرة وأخرى كان فيها الوضع حرج، حيث إمتلأت الأسرّة في المستشفيات ووصل أعداد الكورونا إلى الخط الأحمر ، الرحلة لم ولن تكن سهلةً والإلتزام دولةً وشعباً هو الحصان الرابح وسيّد الموقف في القضاء على الفيروس.

كوفيد-19 وتداعياته كانت أحد الأسباب التي سرعت في إنهيار لبنان الإقتصادي، فتداعياته التي أثرت على الكوكب ككل، كان لها الأثر العظيم على الإقتصاد اللبناني الذي كان يعاني قبل ظهور الوباء. فالحجر الصحي والإقفال الذي فرضه هذا الوباء، أدى إلى إغلاق العديد من الشركات والإستثمارات التجارية أبوابها حيث حققت خسائر ضخمة مالية وإقتصادية، كما وخسر لبنان مورد كبير وقطاع كان هو السند للإقتصاد اللبناني منذ زمن ألا وهو القطاع السياحي. فالإقفال العام الذي شهده العالم والذي أدى إلى توقف الكثير من الرحلات الجوية ما أحدث بالضرر على القطاع السياحي في لبنان ، ما أدى بدوره إلى شح العملات الأجنبية في لبنان من دولار ويورو وغيرها، ما سارع في تدهور الليرة اللبنانية مقابل الدولار وهذا كان النتيجة الطبيعية لخروج الدولار من لبنان عبر الإستيراد، دون وجود مورد لإدخال الدولار إلى لبنان فالتصدير يكاد أن يكون منعدم، والسياحة متهاوية ما يمنع دخول الدولار إلى لبنان. بالتالي فأن كورونا أضر سلبياً على لبنان وكأنه لم يكن ينقص لبنان وأزماته أزمة أخرى صحية حصدت الكثير من أبناءه ودمرت إقتصاده ونقده المدمر سلفاً قبل ظهور هذا الوباء.

ففيروس كورونا، أصاب في لبنان حتى 4 كانون الأول 2021 حوالي 677 ألف حالة مؤكدة، وحوالي 9 آلاف حالة وفاة<sup>24</sup>، ذلك بحسب أرقام وزارة الصحة اللبنانية، من هنا لا بد من العمل ولحظ في أي خطة تهدف إلى التعافي الإقتصادي، موضوع القطاع الصحي والإستشفائي. فبعد أن كان لبنان منارة الطب والصحة في العالم حيث أول عملية قلب أجراها طبيب لبناني هو "مايكل دبغني"، وبعد أن كان لبنان مقصد للعديد من العرب والأجانب لتلقي العلاج فيه، أصبح لبنان من أسوأ القطاعات الصحية في العالم وما سرّع من إنهيار هذا القطاع كان فيروس كورونا، وتدهور الإقتصاد وسعر صرف الليرة اللبنانية مقابل الدولار، ما رفع من الفاتورة الإستشفائية بالإضافة إلى رفع الدعم عن الدواء، كل هذا جعل المواطن اللبناني يقع تحت عبء تأمين لقمة العيش والدواء.

<sup>23</sup> وزارة الإعلام اللبنانية

<sup>24</sup> موقع وزارة الصحة اللبنانية، <https://www.moph.gov.lb/> تاريخ الخول: 2021/12/4

## الفقرة الثانية: "الأسلوب الأمثل للتعامل مع الجائحة"

إن هذه الجائحة التي أصابت كوكب الأرض مطلع أواخر العام 2019، دفعت العالم إلى إتخاذ إجراءات للحد من إنتشار هذا الوباء. حيث قامت كل الدول بمحاولات عديدة للحد منه لكن هذا لم يمنع من إنتشاره. ففي لبنان تم وضع خطة للبلديات للتعامل مع هذه الجائحة بالتعاون بين UNDP وال UNHCR واليونيسف ومنظمة الصحة العالمية بالإضافة إلى كل من الصليب الأحمر اللبناني وكل من وزارة الصحة والداخلية ووحدة إدارة مخاطر الكوارث لدى رئاسة مجلس الوزراء والتي كان لها إلى جانب الصليب الأحمر الدور الأكبر في إعدادها. هذه الخطة توجهت للبلديات وإتحاداتها. هذه الخطة كانت جزء من دراستي خلال فترة التدريب لمعرفة مدى القدرة على تطبيقه في بلدية نوحا لتطوير الرصد والسيطرة على الوباء.<sup>25</sup>

في البداية، عرفت هذه الخطة فيروس كورونا ومخاطره وعوارضه، بالإضافة إلى طريقة إنتشاره وضرورة التباعد الإجتماعي وإرتداء الكمامة. من ثم تطرق لسيناريوهات الوباء وذلك للتعامل معه، حيث قسم البلدان بين سيناريو 1 وهو الأقل خطورة وسيناريو 4 والذي يعني حالة التفشي. بعدها تطرق إلى الواقع اللبناني الذي كان ولا يزال يتأرجح بي السيناريو الثالث والرابع. وبعد تصليت الضوء على القرارات المتخذة من قبل الحكومة ووزارة الداخلية لا سيما التعبئة العامة، وصل واضعوا الخطة إلى إطار عام قوامه التنسيق بين كافة الجهات ما يعزز دور البلديات ويظهر ضرورة اللامركزية الإدارية التي تجعل العمل تشاركي بين السلطة المركزية الجهات المحلية.

وضعت هذه الخطة أهداف لا بد من الوصول إليها، حيث شددت على ضرورة تمكين البلديات من تطبيق القرارات الصادرة من الدولة وذلك لتعزيز السيطرة على تفشي الوباء كون الدولة المركزية وخاصة في لبنان ليست قادرة على تنفيذ هذه الإجراءات دون إشراك المجتمعات المحلية. ومن أهداف هذه الخطة أيضاً بناء قدرات البلديات ومساعدتها على إعداد وتنفيذ خطة طوارئ. كما وتعمل هذه الخطة الوطنية على إعداد فريق متخصص ومدرب من متطوعين بهدف العمل على تطبيق الخطة بشكل صحيح.

تجدر الإشارة أن هذه الخطة والتي عرفت بخطة الطوارئ، تم إعداد منهجية أو طريقة عمل خاصة بها حيث تعمل البلديات على تشكيل لجنة مؤلفة من المجلس البلدي ومتطوعين لتطبيق الخطة، بالإضافة إلى تنظيم يوم تدريبي من قبل الصليب الأحمر للقيام بالإرشادات، كما وشددت الخطة على ضرورة تشكيل لجان متخصصة منبثقة من اللجنة المحلية الأساسية وهي عبارة عن خلية أزمة ولجنة للتنسيق الإداري والمالي بالإضافة إلى لجان معنية بالأمن الصحي والغذائي والإجتماعي، وتعين مدير للأزمة ليتابع كافة اللجان وفي الغالب يكون رئيس البلدية.

وإنطلاقاً من هنا يتبين لنا بأن بلدية نوحا وكما سنذكر فيما بعد قد إلتزمت ببعض من أفكار هذه الخطة عبر تشكيل خلية أزمة وفرض الإجراءات والتدابير الوقائية كما والعمل مع المتطوعين على تأمين ما يلزم للحفاظ على الأمن الصحي والإجتماعي.

<sup>25</sup> خطة البلديات وإتحاد البلديات لمكافحة فيروس كورونا <https://www.undp.org>

## المبحث الثاني: "العملُ البلدي في نيحا الشوف في ظلّ جائحة كورونا"

جائحة كورونا التي لم يسلم منها العالم والتي وصلت إلى لبنان أثرت على كل شيء من حولنا، بل أصبحت الشغل الشاغل للمسؤولين وأصحاب الشأن. فكان لا بدّ من بلدية نيحا أن تتأهّب لتصدّي هذه الأزمة الصحية والتي بحاجة إلى دراية وعقلانية عالية، فكان لا بد من إتباع إجراءات معينة للحدّ من تأثير هذه الجائحة.

إذاً في الخطوة الأولى تم إنشاء خلية أزمة في البلدة بتاريخ 2020/3/21 ، مؤلفة من البلدية والمخاتير ووجهاء البلدة بالتعاون مع المجتمع المحلي وجمعية رعاية الطفل اللبناني، وباشرت هذه الخلية عملها بسلسلة إجراءات وقراراتٍ محاولة احتواء فيروس كورونا.

أولُ إجراءٍ ، كان إقفال المداخل الفرعية للبلدة ووضع نقطة تفتيش صحي في أول البلدة على المدخل الرئيسي ، وذلك لتمكين البلدية من فرض سيطرتها على الداخلين والخارجين من وإلى البلدة ، عبر قياس حرارة الوافدين إلى البلدة والتأكد من التزام المارة بالإجراءات الوقائية ، عبر فرض وضع كمامة وعدم ازدحام السيّارات تماشياً مع قرار التعبئة العامة الصادر عن الحكومة الذي يحوي عدة إجراءات وقائية للسيطرة على الوباء. كما وضعت في تلك النقطة الصحية التجهيزات المناسبة للتعقيم والتطهير قبل الدخول إلى البلدة. كما واتخذت إجراءات خاصة بالعزاء حيث اقتصر توزيع النعاوي على أهالي البلدة ، مع إتباع إجراء تقبل التعازي على الهاتف حيث يقتصر العزاء والصلاة على جثمان المتوفى والدفن على أهل الفقيد والمقربين لتخفيف التخالط مع إلزامهم ارتداء كمامة. كما وتقرر استحداث لجنة مالية مهمتها إنشاء صندوق تبرعات من الخيرين من أهالي البلدة المقيمين والمغتربين وذلك من أجل تغطية المصاريف المستجدة والتي تفوق القدرة المالية للبلدية. وهذه اللجنة مؤلفة من رئيس البلدية وهيب غيث والمختار نبيل عزام والسادة نابغ ذبيان، سالم عرنوس، سليم ذبيان، غسان فرحات ، داني ابو هدير. تم تنظيم آلية تلقي المساعدات المالية عبر تكليف السادة سليم ذبيان مهمة أمين صندوق اللجنة ونائب رئيس البلدية السيد داني بو هدير مهمة المحاسب، و تم الاتفاق على أنّ قرارات صرف الأموال تتخذ بإجماع اللجنة، على أن تقوم اللجنة المالية بوضع تقرير شامل بأسماء المتبرعين وكذلك بالمصاريف عند كل اجتماع ، وهذا التقرير يوضع على لوحة الإعلانات عند مدخل البلدية من أجل الشفافية<sup>26</sup>. وبالفعل استطاع هذا الصندوق وبمساعدة الخيرين والمغتربين من أهل البلدة القيام بعمل جيّد في ظل هذه الأزمة الصحية والإقتصادية العصبية. هذا وقد تمّ الإتفاق على تشكيل لوائح بأسماء أهالي البلدة مع لحظ احتياجاتهم في ظلّ الإقفال وعدم قدرتهم على الذهاب إلى عملهم لتأمين قوتهم اليومي ، عبر تقديم مساعدات مادية وعينية وتأمين أدوية وتوزيع مواد غذائية للمعوزين من أهل البلدة، وهذه المواد كانت تأتي من مصادر متعددة تم التعاون بينها وبين البلدية. أضف لذلك صرف مستحقات نقدية للمداومين بشكل يومي على نقطة التفتيش المذكورة أعلاه ، مع تقديم الحاجيات اليومية من شاي وغاز وبعض المأكولات عبر أهالي البلدة . كما تم شراء وتوزيع كمية من القمح والسكر والملح والزيت على المستحقين من أهالي البلدة.

<sup>26</sup> معلومات أفادني بها الموظف المكلف بملف كورونا في بلدية نيحا-الشوف

إنشاءً مركز عزل في البلدة وهو مركز رابطة التضامن الاجتماعي ، وتم التنسيق مع ممثلي الرابطة لوضع دراسة كاملة عن التجهيزات المطلوبة لتحضير المركز للقيام بمهام العزل<sup>27</sup>. ولم يقتصر العمل على هذا النحو بل تم إلقاء محاضرات وجلسات توعوية حول موضوع الفيروس مع استشاريين وأطباء وبحضور الصليب الأحمر مع خلية الأزمة، وذلك لتوعية أعضاء المجلس البلدي وخلية الأزمة والموظفين على طريقة التعامل مع المصابين والمخالطين. واستمر النجاح في احتواء الوباء عبر تظافر الجهود بين البلدية وخلية الأزمة والوعي المجتمعي المتمثل بوعي المواطنين والقاطنين في نيحا الشوف لفترة طويلة بعض الشيء ، حيث سجلت نيحا الحالة الإيجابية الأولى بالفيروس بتاريخ 2020/9/11 أي بعد حوالي 6 أشهر من وصول الوباء إلى لبنان.

وبعد انتشار الوباء في لبنان بشكل كبير تم تأمين مآكناات أو كسيجين للتنفس الإصطناعي ، بالتعاون مع الخلية المركزية بالشوف لمتابعة المرضى في منازلهم بعد تفتي المرض وعدم قدرة المستشفيات على استيعاب المرضى. كما وتم إجراء فحوصات PCR مجانية لأهالي البلدة. وبالتعاون مع مستشفى رزق تم إجراء فحوصات المناعة الخاصة بكورونا، ناهيك عن تعقيم وتطهير المرافق العامة ورش الطرقات بمواد تعقيم.

إضافةً الى كل ما تقدم تم بالتنسيق مع اليونيسف تأمين مواد تعقيم وتطهير للمصابين في منازلهم . وأيضاً كلف كاتب البلدية السيد شادي مصلح متابعة العمل على المنصة الخاصة بوزارة الداخلية والبلديات منصة (IMPACT) حيث تم تسجيل أسماء المصابين والمخالطين والوافدين من السفر والمتابعة اليومية الميدانية الحديثة للتأكد من حجرهم في منازلهم<sup>28</sup>. ولا زال هذا العمل متابعاً حتى تاريخه بكل أمانة وتفاني فضلاً عن متابعة المرضى في المستشفيات.

هذا وقد قامت البلدية بتغطية نفقات دفن مرضى الكورونا، عبر شراء المستلزمات المطلوبة لاجراء عملية دفن الموتى المصابين (قفازات، مرايل، كمادات، مواد تعقيم...) وتأمين شبان من البلدة للقيام بهذه المهمة.

و بالتنسيق مع خلايا الأزمة وبلديات الشوف، تم تأمين مراكز حجر في منطقة الشوف للمرضى الذين لا يملكون مكان حجر (ملتقى النهرين، ساري بالس، فندق سابا). وبالتزامن مع قرارات الدولة المركزية تم تحديد أوقات فتح المحلات التجارية حتى الساعة الخامسة مساءً كحد أقصى، مع التقيد بشروط الوقاية المعتمدة والتشديد على المخالفين للالتزام، وتم تأمين أشخاص للقيام بخدمة الدليفري وتوصيل الحاجيات اللازمة إلى المنازل لعدم خرق الحجر المنزلي.<sup>29</sup>

أما بالنسبة للمساعدات المالية للعاطلين عن العمل أو الأشخاص الذين فقدوا أعمالهم ومصالحهم بسبب الجائحة ، تم تعبئة استمارات عبر منصة تابعة لوزارة الشؤون من أجل تقديم مساعدات مالية للمستحقين والعاطلين عن العمل بسبب وباء كورونا بقيمة 400 ألف ليرة شهرياً ، كما كانت مقرراً لتوزيع هذه

<sup>27</sup> قمت بتفقد مركز العزل في رابطة التضامن الاجتماعي.

<sup>28</sup> عبر الموظف المكلف بالتسجيل والذي كان يتابع الحالات والمخالطين بصورة متواصلة.

<sup>29</sup> معلومات أفادني بها الموظف المكلف بملف كورونا في بلدية نيحا-الشوف، وتعتبر هذه المعلومات عن الإجراءات التي قامت بها البلدية خلال فترة الجائحة

المساعدات المالية وقد قام الجيشُ بتوزيعها على المستحقين من أهالي البلدة ، بالإضافة إلى حصول البلدية على مساعداتٍ غذائية من مؤسسة شيلد و جمعياتٍ أخرى كجنين و مؤسسة فرح الاجتماعية ، وتم توزيع هذه المساعدات على أهالي البلدة المستحقين غير القادرين على تأمين حاجياتهم اليومية الأساسية.

ولم يقتصر العمل البلدي على هذا النحو ، بل تمّ مساعدة أهالي البلدة العاجزين عن التسجيل لأخذ اللقاح لأسباب مختلفة من عجز أو عدم وجود شخص بالعائلة ملتمّ بالموضوع ، أو عدم معرفة ودراية بالوسائل الإلكترونية الحديثة لتسجيل أسمائهم على المنصة الخاصة باللقاحات وأخذ مواعيد مناسبة لهم/ن.

تجدر الإشارة إلى أنّ البلدية، وباعتراف الموالين لها والمعارضين ، نجحت إلى حدّ كبير في استيعاب هذه الأزمة العالمية و احتواء الوباء لفترة لا بأس بها في البلدة دون أن تفرّق بين ابن البلدة الأصلي أو القاطن فيها لبناني كان أم أجنبي .ومن هنا يمكن القول أنّ العمل التي قامت به بلدية نيجا الشوف ، في هذا المجال وعلى كافة الأصعدة بالتعاون مع خلية الأزمة وكل شخص ساهم ولو بجهد بسيط للحدّ من خطر هذه الجائحة ، بأنه عملٌ ناجحٌ وجبارٌ يحتذى به ويشكّل نموذجًا ممتازًا للامركزية الإدارية ودور البلديات الفعّال في احتواء الأزمات.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> هذه المعلومات عن المشاريع والأعمال المنجزة من قبل بلدية نيجا الشوف، تم الحصول عليها خلال فترة التدريب التي أجرته في البلدية، بمساعدة موظفي البلدية.

## خلاصة الفصل الثاني:

وفي نهاية هذا الفصل والذي عالجننا فيه التحديّ الأصعب الذي واجه الكوكب بأسره ألا وهو وباء كورونا ، والذي عقّد مهمة أقوى أنظمة العالم ، بحيث أرخى بظلاله على الواقع اللبناني بشكل عام وواقع العمل البلدي في نوحا الشوف بشكل خاص . حيث كان التحدي والشغل الشاغل للبلدية هو محاربة الجائحة. وكما ذكرنا في هذا الفصل فإنّ العمل الذي قامت به البلدية كان جديراً بالإحترام بسبب الإجراءات التي قامت بها . بالتالي فإنها أحدثت نموذجاً مميّزاً يحتذى به في مجال اللامركزية الإدارية والتصدي لتحدّي عالمي، فكما رأينا فإنّ البلدية وبتظافر الجهود مع فعاليات في البلدة استطاعت حجر المصابين وتأمين كافة المستلزمات لهم، مع تأمين مركز للعزل ونشر حواجر على مداخل البلدة لفرض إحترام الإجراءات الصحية والوقائية. كما واستطاعت تأخير دخول الوباء إلى البلدة حيث سجلت أول حالة كورونا بعد حوالي ستة أشهر من تسجيل الحالة الأولى في لبنان. كما كان للبلدية جهوداً بناءة في التوعية والتشجيع على أخذ اللقاح للوصول إلى المناعة المجتمعية. من هنا لا بد من القول، درهم وقاية خير من قنطار علاج، والحل المناسب للسيطرة على هذا الوباء كان ولا يزال الوقاية من وضع الكمامة والتباعد الإجتماعي والنظافة عبر غسل اليد بعد لمس أي مسطح، وصولاً إلى التشديد على أخذ اللقاح لنصل سوياً إلى مجتمع متماسك قادر على الإنتصار على هذا الوباء اللعين.

## خلاصة القسم الأول:

إذاً إلى هنا نصلُ إلى ختام القسم الأول ، الذي تطرّقنا من خلاله إلى الشق العملي الميداني الذي أجرينته ، بالتزامن مع فترة التدريب التي حصلت في بلدية نيجا-الشوف والتي تمكّنتُ خلالها معرفة المشاريع والخطط المنفذة بالإضافة إلى الجهود المبذولة لمجابهة جائحة كورونا. بحيث إختصر هذا القسم الواقع العملي الميداني للبلديات ومدى قيامها بمشاريع إنمائية وخططٍ للنهضة بالبلدات والمدن.

من هنا لا بدّ من الإشارة إلى النموذج البلدي في نيجا-الشوف حتى لو لم يصل إلى المثالية المطلقة. ذلك لأن العمل الذي قامت به البلدية في السنوات الخمس الماضية يعتبر ناجحاً نظراً للوضع العام الذي يمرّ فيه لبنان من ضيقة مالية واقتصادية. بالإضافة إلى مشاكلٍ سياسية وتأثير الزعامات والأحزاب السياسية على عمل هذه البلديات.

فربما هناك نماذج أنجح من النموذج البلدي في نيجا-الشوف ، إلا أنه وبالتأكيد هناك نماذج غير ناجحة ، وهناك بلديات سقطت نتيجة المناكفات السياسية والعشائرية ما دفع إلى إدارتها من قبل القائمقام. أما نيجا وبالرغم من المناخ المشحون الذي ساد الأجواء الانتخابية بين عائلات البلدة، وبالرغم من تأثيره على العمل في البداية ، إلا أنه شكّل دافعاً في وقتٍ لاحقٍ لمحاولة إنجاز بعض الملفات التي ذكرناها في هذا القسم.

من هنا ممكن أن نستخلص بأن الإدارة المحلية هي عامل مؤثر، ومساعد في عملية الإنماء. فلا بد من مظافرة الجهود، وسد النواقص الموجودة، والتعاون بين البلديات والدولة أي السلطة المركزية لتطبيق هذا النظام بطريقة ناجحة عبر طرد عيوب هذا النظام خارج الإدارة اللبنانية والعمل على تعزيز الجوانب الإيجابية والمزايا للوصول إلى لامركزية فعّالة.

بهذا يمكن الاستخلاص من هذا القسم أنّ العمل البلدي في لبنان مهمٌ ويجب تطويره والعمل عليه بالرغم من وجود العديد من الشوائب والنواقص، فالعمل البلدي ليس مثاليًا لكنّه يشكل نواةً لامركزية قويةً وهناك أبعادٌ يجب العمل عليها من أبعاد تنظيمية ومالية ومؤسّساتية. إضافةً إلى تعديلاتٍ فكريةٍ كي يحترم المواطن البلدي تطبيق القوانين ودفع الرسوم والخروج من النظرة السلبيّة لدى الطابع القروي ، والأهم من كلّ هذا رفع الوصاية الحزبية والسياسية عن العمل الإداري . أما الآن سنبدأ في القسم الثاني الشق النظري والفكري حول اللامركزية الإدارية.

## القسم الثاني: "الإنماء بين الإدارة المركزية واللامركزية"

سنبحث في هذا القسم، مفهوم اللامركزية الإدارية وارتباط هذا النظام بعملية الإنماء مع التطرق إلى دور الإدارة المركزية وسبل الرقابة المتبعة من قبلها لوضع اللامركزية على السكة الصحيحة. كما سنقوم بتسليط الضوء على الآليات التطبيقية المعتمدة في لبنان في مجال اللامركزية الإدارية، مع طرح نماذج متطورة تُشكل أفكارًا ومشاريع قد تأخذ بلبنان إلى اللامركزية الفعالة.

اللامركزية الإدارية إذًا، هو نظام متكامل قوامه التجانس بين السلطة المركزية والإدارات اللامركزية إن كانت محلية إقليمية منتخبة من الشعب، أو لامركزية مرفقية تدير مرفق عام أو مؤسسة معينة. فالسلطة المركزية هي الرقيب والوصية على هذه الإدارات، فالإستقلالية لا تعني الانفصال والتغريد خارج السرب، بل لا بد من إبقاء الدولة سيطرتها على هذا النظام بطريقة فعلية مع إحترام ومراعاة الشخصية المعنوية وإستقلالية السلطة اللامركزية. كل هذا يهدف إلى الوصول إلى عملية إنمائية حقيقية لإحداث التطور وتخفيف الأعباء عن الدولة وإحداث الإنماء المتوازن.

### الفصل الأول: "اللامركزية الإدارية وعملية الإنماء"

سنجري في هذا الفصل عملية بحثية تقنية، قوامها تسليط الضوء على مفهوم اللامركزية الإدارية وعلاقتها بعملية الإنماء، مع توضيح الفروقات بين اللامركزية الإدارية وغيرها من الأنظمة المشابهة. فاللامركزية هي فكر ونظام قد يكون إداري محصور ضمن نطاق الإنماء والإدارة. كما قد تكون اللامركزية سياسية مصدرها الدستور، ما يجعل النظام فدرالي أو كونفدرالي وبهذه الحالة يصبح لكل إقليم أو مقاطعة نظامها المنفصل عن الآخر، فيكون لكل منطقة سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية منفصلة عن غيرها من المناطق، لكن كل هذا يبقى في إطار إحترام قانون الدولة الموحدة الأساسية، التي تكون صاحبة القرار العام الخارجي الذي يجب الدولة إتباعها. كل هذا سندرسه في هذا الفصل النظري البحث، وسنبحث اللامركزية بشقيها الإداري والسياسي مع التمييز بينهم، وإظهار المزايا والعيوب لكل منها، مع البحث في أهميتها في عملية الإنماء.

## المبحث الأول: "النظام الإداري اللامركزي"

سنقوم في هذا الجزء من البحث بتحديد طبيعة اللامركزية الإدارية من تعريفٍ، و نشأة فخصائص، وكل ما هو متعلق بهذا النظام. كما سنعالج في الفقرة الثانية الفرق بين اللامركزية الإدارية وأنظمة أخرى كالمركزية والفيدرالية. فمن هنا سندرس المعنى الحقيقي لنظام اللامركزية الإدارية كما وسنتطرق لدور الدولة أو ما يعرف بالسلطة المركزية في هذا النوع من الأنظمة عبر الدور الرقابي التي تلعبه الدولة والوصاية المفروضة من قبلها، فاللامركزية الإدارية لا تعني الانفصال أو التقسيم كما سنرى في دراستنا أدناه بل هي نظام الهدف منه الحد من العيوب التي تتمتع فيها الأنظمة المركزية وتخفيف الأعباء عن كاهل الدولة بالإضافة إلى تعزيز العملية الإنمائية للحد من حصرية الإنماء في المدينة أو العاصمة على حساب القرى أو سائر أقاليم ومناطق الدولة. فالنظام الإداري اللامركزي هو فكرة متطورة لإدارة الدولة لتعزيز دور المواطن محلياً وتخفيف نزوحه نحو المدن للإستفادة من المشاريع الإنمائية.

### الفقرة الأولى: "ماهية اللامركزية الإدارية"

اللامركزيةُ الإدارية<sup>31</sup> Decentralization هو نظامٌ إداري حديثٌ قائمٌ على فكرة توزيع السلطات والوظائف وعدم حصرها بيد السلطة المركزية المتمثلة بالدولة. اللامركزيةُ تقوم على فكرة إعطاء بعض الجماعات أو المدن أو الأشخاص الإستقلالَ الإداري اللازم لتسيير أمورها وتنفيذ خططها ومشاريعها ، كما وتعتبر شكلاً من أشكال إدارة الدولة لمواردها وللعملية التنموية فيها . هي مشروعٌ بنيوي يهدف من الناحية النظرية إلى تحقيق الانماء المتوازن.

كانت المملكة المتحدة هي الدولةُ السبّاقة في تطبيق اللامركزية الإدارية<sup>32</sup>، كما وسمع بهذا المصطلح في فرنسا عام 1820 حيث وصفه "توكفيل" بأنّ اللامركزية ليست فقط قيمةً إداريةً ، بل أيضاً تحملُ بعداً مدنيّاً لأنها تزيد من الفرص المتاحة أمام المواطنين للإهتمام بالشؤون العامة وجعلها تعتاد على استخدام الحرية<sup>33</sup>.

English, What is Decentralization? , PeopleHum <sup>31</sup>

, <https://www.peoplehum.com/glossary/decentralistion>

<sup>32</sup> 385 غالب خليل فرحات، المنهجية في العلوم القانونية والسياسية والإدارية، بيروت، لان، 2018، ص

<sup>33</sup> اللامركزية، بالعربية، سترينغ فيكس، موقع إلكتروني <https://stringfixer.com/ar/Decentralized> تاريخ الدخول:

2021/10/27

تجدرُ الإشارة أنّ اللامركزية الإدارية هذه تمنحُ للجهاز أو الأشخاص أو الجماعات- التي تطبّق عليها هذا النظام الإداري- الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ، مع احتفاظِ الدولة المركزية بسلطةٍ رقابية وإشرافية ، إلّا أنّ العبرة في التطبيق وليس بالتنظير فقط.

تجدرُ الإشارة بأنّ، اللامركزية الإدارية ليست أفضل الأساليب الإدارية، إنما هي وسيلة لتحقيق إدارة سليمة للبلاد وتوزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية ووحدات محلية للحصول على نتائج إنمائية أفضل.<sup>34</sup>

اللامركزية صورتان من حيث التطبيق ، اللامركزية الإقليمية المتمثلة بالبلديات بالدرجة الأولى أو الأفضية حيث يتم إعطاءها استقلالاً مالياً وإدارياً لتنفيذ مشاريع إنمائية داخل البلديات والأفضية. اللامركزية المرفقية أو ما يسمى بمصلحية، و المتمثلة بالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة المتمثلة بمجالس إدارة ومدير عام يعملون لتحسين نشاط وعمل المؤسسة بما يخدم المرفق العام والمصلحة العامة.<sup>35</sup>

تجدرُ الإشارة أنّ مستويات وأنماط اللامركزية الإدارية تبدأ بالتنازل ، وفي هذه المرحلة تتنازل السلطة المركزية عن صلاحياتها إلى حكومة محلية مستقلة ، تقوم بتفويضها للقيام بإدارة محلية وتحمل المسؤوليات الناتجة عن هذه الإدارة، واللامركزية القوية مبنية على تجريد السلطة المركزية صلاحيات داخل الإقليمية وإعطاء الدور إلى السلطات المحلية.

تجدرُ الإشارة أنّ اللامركزية الإدارية قائمة على ثلاث عناصر أساسية ، في حال توافرت هذه العناصر لا بد أن يتم تدعيمها بوسائل معينة للوصول إلى الغاية ألا وهي اللامركزية الإدارية. هذه العناصر هي ، الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية ، والمقصود بهذا العنصر هو أن تقوم سلطات محلية بمهمة الإنماء والإدارة المحلية مع إنفراد الدولة المركزية بإدارة الشؤون الوطنية التي تعني الجميع. أما العنصر الثاني فهو أن تدار هذه الشؤون بواسطة سلطة منتخبة من الشعب ما يعزز فكرة الديمقراطية وبأن الشعب مصدر السلطات الوطنية والمحلية الإدارية. وهذا العمل لا يكتمل إلا بعنصر ثالث ألا وهو الوصاية الإدارية التي يجب أن تفرضها الدولة المركزية على هذه الأقاليم لضمان احترام المجلس المحلي لسياسة الدولة العامة ، ولحدود صلاحياتها بما فيه مراعاة لمبدأ الشرعية ودون تعسف أو إستطراد أو تجاوز في استعمال السلطة . من هنا لا بد من إعراف الدولة بشخصية معنوية لهذه المجالس، ما يتيح لها الإدارة باستقلالية عن الشخص العام المركزي ، أي إعطائها أهلية التصرف والحق بالتقاضي . فالإستقلال في الإدارة ضروري للوصول إلى الغاية من تطبيق هذا النظام . فلا نظام لامركزي بدون إستقلالية وشخصية واضحة معطاة للمجالس المحلية.<sup>36</sup>

تجدرُ الإشارة بأنّ اللامركزية الإدارية كغيرها من الأنظمة لديها حسنات ولديها سيئات . من أبرز إيجابيات هذا النظام هي تخفيف الأعباء الإدارية عن السلطة المركزية بحيث يخفف ضغط المعاملات والطلبات عن العاصمة ، أضف لذلك فإنه نظامٌ تكميلي للديمقراطية كونه يعطي الشعب حق إختيار الأشخاص المناسبين لإدارة الشؤون الداخلية المحلية.

<sup>34</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت. باريس، عويدات للنشر والطباعة، 1981، ص 112

<sup>35</sup> غالب خليل فرحات، المنهجية في العلوم القانونية والسياسية والإدارية، بيروت، لان، 2018، ص 386

<sup>36</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول (النشاط الإداري)، بيروت، الطبعة الثانية، ص: 59، 60، 61، 62

ومن أبرز التحديات التي قد تؤثر سلباً على تطبيق هذا النظام بأنه قد يشجع على خلق كيانات جغرافية معزولة عن الدولة وخاصة، إذا كانت الدولة المركزية ضعيفة أو غير قادرة على السيطرة والإدارة.

## الفقرة الثانية: "التفريق بين اللامركزية الإدارية وغيرها من الأنظمة المشابهة"

دولة القانون هي الإدارة الرشيدة التي يخضع فيها المواطن من عامة الشعب أو المسؤول لسلطة القانون ، كما أنها الدولة غير القائمة على الأشخاص ، بل على إدارة ونظام إداري متماسك ينظم أعمال ومصالح الناس. فاللامركزية الإدارية وكما بات واضح مما تقدم، نظام إداري مميز يعطي دور لسلطات محلية مستقلة تعطى نتيجته الشخصية المعنوية. وكما بات معلوم، فإن اللامركزية يشبه بعض الأنظمة الأخرى، إن كانت إدارية أو سياسية، وهذا قد يحدث شيء من اللغط في عقول الرأي العام أو القارئ. إنطلاقاً من هنا ، ولتوضيح المفاهيم كان لا بد من تخصيص جزء في هذا البحث للتمييز بين اللامركزية الإدارية وغيرها من الأنظمة الشبيهة، إن كانت سياسية أو إدارية. وهذا سندرسه في أولاً، وثانياً.

## أولاً: "الأنظمة الإدارية بشكل عام وعلاقتها باللامركزية"

للأنظمة الإدارية أشكالٌ متعددة منها الدولة التي تطبق نظاماً مركزيًا ، والدولة المركزية تقضي بتسيير مختلف إدارات الدولة مباشرةً بواسطة موظفين تابعين للسلطة المركزية ومعينين من قبلها في المحافظات والأقضية والملحقات. وهذه السلطة هي سلطة موحدة تقوم بإدارة شؤون البلاد وتصدر الأوامر والتعليمات التي تنفذ على سائر مواطني الدولة وعلى جميع الأراضي التابعة لها. وتالياً ، فإن المركزية الإدارية تقوم باستقطاب السلطة الإدارية وحصرها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة أو توزيعها بين وحداتها ومصالحها الإدارية المركزية والإقليمية ، على أن تبقى مرتبطةً بالجهاز المركزي، مع من يتولاها، باعتماد التبعية والتسلسل الهرمي . وهذا النظام هو نقيض اللامركزية الإدارية وهي مطبقة في دول عديدة وهذا النظام يطبق في أغلب الأحيان عندما تكون الدولة في طور النشوء وبحاجة إلى بسط سيطرتها ونفوذها على إقليمها لتأكيد سلطة الدولة.

النموذج الذي يتوسط النموذجين المركزي واللامركزي هو النظام اللامركزي ، و اللاحصرية هي نظام إداري يقوم على إطار المركزية ، ويقضي بتوسيع صلاحيات الذين يتولون إدارة الوحدات الإدارية ، ويُعتبرون ممثلين للسلطة المركزية في هذه الوحدات ، لأنهم يرتبطون بهذه السلطة مباشرةً وفق تسلسل هرمي . يخضعون مباشرة لسلطة رؤسائهم في السلطة المركزية، غير أنهم يمارسون بعض الصلاحيات المخولة لهم من السلطة المركزية دون الرجوع إلى هذه السلطة.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> صالح طليس، وحسين عبيد، القانون الدستوري العام المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة، بيروت، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، 2016

تظهر اللامركزية الادارية عند وجود مصالح متميزة للوحدات المحلية عن المصالح الوطنية. فتقوم الحكومة المركزية بإعطاء صلاحية ادارة هذه المصالح لهيئة منبثقة عن الوحدات المحلية. تتمتع باستقلال اداري ، ويجب أن لا تكون معيّنة من السلطة المركزية أو تخضع لأوامرها. فالحل الأنجح هو انتخاب هذه الهيئة من قبل المجتمع المحلي ليكون لهذه البيئة دورًا في اللامركزية. فالهدف استقلال الهيئة وهذا الاستقلال يكون نتاج انتخابات تنتج سلطة لامركزية محلية.

كما يجب منح هذه الهيئات المحلية الشخصية المعنوية والقانونية ويترتب عنها إعطاءها وجود قانوني مستقل عن الدولة غير مرتبط بأشخاص ، استقلال موظفيها عن نظام الموظفين التابعين للدولة ، تمتع الوحدة بذمة مالية خاصة ، حق التقاضي كمدعي ومدعى عليه. والأبرز تمتعها بسلطة تقريرية.

كما وشدد العديد من الباحثين والخبراء والأساتذة على ضرورة تمويل الهيئة المحلية لنفسها بعيداً عن الدولة والحكومة، فإذا اعتمدت على مصادر تمويل حكومية تكون بذلك تضرب بعرض الحائط فكرة اللامركزية ، وتوسع نطاق سيطرة السلطة المركزية على قرار هذه الوحدات.

كما وهناك نظام إداري شبيه باللامركزية، يعرف "بالإقليمية". الإقليمية نوع من أنواع التقسيمات الإدارية، بحيث يعتمد الإقليم بدلاً من المحافظة أو البلدية كإطار جغرافي لنشاط السلطة الإدارية. وهي قد تكون لاهصرية في حال تم حرمانها من الشخصية القانونية المستقلة، كما قد تكون لامركزية في حال إعطائها هذه الشخصية مع صلاحيات مستقلة عن السلطة المركزية. وظهرت فكرة الإقليمية نتيجة لعدم قدرة المحافظة أو البلدية على إستيعاب السياسات الإنمائية والعمرانية الواجب تطبيقها. من هنا يتبين لنا أن الفرق بين اللامركزية الإدارية و الإقليمية هي كون الأولى نظام إداري يقوم على توزيع الوظائف بين الإدارة المركزية وهيئات محلية بينما الثانية هي مجرد نظام إداري الهدف منه تفعيل العمل الإنتاجي والإنمائي في الإقليم على كافة الأصعدة الإجتماعية والإقتصادية.<sup>38</sup>

## ثانياً: "اللامركزية السياسية"

هناك أنظمة سياسية قد تخلقُ اللغظ في ذهن الرأي العام، بل ووصل العديد من الفقهاء إلى اعتبارها لا مركزية سياسية ألا وهي الإتحاد الفيدرالي . والفيدرالية هي عندما تندمج أقاليم وولايات في دولة واحدة يجمعهم نظام فيدرالي يعتبر القانون العام الأعلى للدولة مع تمثيل الدولة الفيدرالية للولايات خارجياً ، وبذلك تفقد كل وحدة من الإتحاد شخصيتها الدولية الخارجية لصالح الإتحاد ، لكن هذا لا يمنع إستقلالية كل ولاية من الإتحاد عن الأخرى ووضعها نظاماً مختلفاً عن غيرها مع وجود سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية مستقلة عن السلطة الإتحادية، ومن أشهر النماذج الولايات المتحدة الأمريكية. والذي يميز هذا النظام عن اللامركزية أن اللامركزية هي نظام إداري وليس سياسي ، كما أن اللامركزية لا تعني تشكيل مجلس نيابي وسلطة قضائية ونظام قانوني مستقل عن الدولة المركزية، بل تعني إستقلالاً إدارياً مقروناً بحكومة محلية تخضع لنظام الدولة المركزية ورقابتها الجزئية مع إعطائها حرية إدارية موسعة.

<sup>38</sup>خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت. باريس، عويدات للنشر والطباعة، 1981، ص: 48، 49

هناك نوعٌ من الأنظمة السياسية أيضاً، ألا وهو الإتحاد الكونفدرالي وهو الذي ينشأ عن معاهدة يتم إبرامها بين الدول يتشكل بموجبها تنظيمًا وتعاونًا على عدة أصعدة، إن كانت عسكرية أو إقتصادية مع احتفاظ كل دولة باستقلالها وحكمها الكامل<sup>39</sup>، وهذا النظامٌ يحصل بين الدول وهذا ما يميزه عن اللامركزية الحاصلة بين أقاليم داخل الدولة الواحدة.

تجدر الإشارة إلى أنه هناك أبعادٌ يجب اتّباعها لمعرفة ما إذا كانت اللامركزية قويةً أو ضعيفةً وكلّما كانت ضعيفةً كلما ذهبنا نحو المركزية أو اللامركزية، وكلما كانت قويةً قد نذهب برأي بعض الفقهاء إلى الفيدرالية:

البعُدُ المكاني أي الجغرافي فإذا كان مستمدًا من الدستور، تكون اللامركزية قويةً قد تصل حينها إلى حدّ لامركزية سياسية أي فيدرالية ، أما إذا كان مستمدًا من قانونٍ تكون متوسطةً ، وإذا استمدت من قرارٍ إداري تكون ضعيفةً شبيهةً باللامركزية.

البعُدُ التنظيمي ويقصد به إذا كان للهيئة المحلية استقلالٌ كاملٌ في وضع النصوص التنظيمية التابعة لها تكون اللامركزية قويةً، أما إذا قامت الحكومة بوضع إطارٍ عام للنظام الداخلي تكون متوسطةً ، وإذا قامت السلطة المركزية بوضع النظام تكون اللامركزية ضعيفةً وهنا يُستحسن أن لا يطلق عليها تسمية لامركزية.

كما وأنّ البعدَ التنظيمي مقرونٌ ببعُدٍ يشكل جزءًا لا يتجزأً منه لتحديد قوة اللامركزية ألا وهو،

البعُدُ المؤسسي ، إذا توفر للوحدات الإدارية المحلية البناءُ المؤسسي المعتاد للحكومات من برلمانٍ وقضاءٍ مستقل ، عندها تكون اللامركزية قويةً وأقرب من الفدرالية إلى حدّ كبير ، وإذا توفرت جميع المؤسسات باستثناء القضاء وبعض المؤسسات الأخرى فتكون اللامركزية متوسطةً، أما إذا كانت الإدارات المحلية مجرد سلطةٍ إدارية عندئذ تكون اللامركزية ضعيفةً.

تعيينُ المسؤولين ، وهنا إذا حدث بالانتخاب من المواطن تكون اللامركزية قويةً، وإذا تم بموافقة الحكومة تكون متوسطةً، أما إذا قامت الحكومة بالتعيين المباشر تكون ضعيفةً وتكون حينها الدولة المركزية هي التي تمنحُ الصلاحية لموظفٍ معين من قبلها لتخفيف الضغط الإداري عن نفسها.

أما البعدُ والمعيار المهم أيضاً هو تحديد الصلاحيات ، إذا حُددت صلاحياتُ الوحدات الإدارية المحلية بموجب الدستور تكون اللامركزية قويةً، وإذا كان ذلك عن طريق قانونٍ تكون اللامركزية متوسطةً ، أما إذا كان هذا التحديد قائمًا على أساس قرارٍ إداري فتكون اللامركزية ضعيفةً.

ومن أبرز الصلاحيات التي قد تمنحُ باللامركزية نحو الفيدرالية أو اللامركزية القوية هي صلاحية التشريع ، فإذا تمتعت الوحدات الإدارية المحلية بصلاحية تشريع كاملة في جوانب معينة تكون اللامركزية قوية، وإذا كانت صلاحية التشريع في جوانب معينة موزعةً ما بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية فتكون اللامركزية متوسطة، وفي حالة عدم امتلاك الوحدات الإدارية المحلية لأي سلطةٍ تشريعية أو لأي حق بطلب إقرار قوانين تكون اللامركزية ضعيفة.

<sup>39</sup> صالح طليس، وحسين عبيد، القانون الدستوري العام المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة، بيروت، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، 2016 ص: 103

فرضُ وجمعُ الضرائبِ إذا كان من صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية استيفاءُ ضرائبِ الدولة المختلفة في المناطق التي تمارس فيها صلاحياتها تكون اللامركزية قوية، أما إذا اقتصرَت صلاحياتها في هذا المجال على استيفاء الضرائب المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا لم تمتلك هذه الوحدات أي صلاحياتها في استيفاء الضرائب تكون اللامركزية ضعيفة.

أما أبرز معيارٍ هو المعيارُ المالي ومصدرُ تمويل هذه الهيئات وصلاحيه الإنفاق الإنفاق، إذا تمتعتِ الوحدات الإدارية المحلية باستقلالية في الصرف ومن دون شروط ، ولم يكن مصدرُ تمويلها من قبل الدولة المركزية تكون اللامركزية قويةً ، وإذا كان الصرف وفق شروط تحددها السلطة المركزية التي تلعب دورًا تمويليًا معيّنًا تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كان الصرف بموافقة السلطة المركزية التي تشكل الحصة المقدمة من قبلها حصة الأسد في التمويل فتكون اللامركزية ضعيفة.

تمثيلُ المصالح المحلية على المستوى الوطني ، إذا كانتِ المصالحُ المحلية والإقليمية ممثلةً بمؤسسات على المستوى الوطني مثالاً في مجالس برلمانية تكون اللامركزية قوية، وإذا اقتصر تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني بشخص أو أكثر تكون اللامركزية متوسطة، وإذا غاب الشرطان السابقان تكون اللامركزية ضعيفة.<sup>40</sup>

في المحصلة هناك شعرة صغيرة قد تفصل بين هذه الأنظمة المختلفة. فجزئية صغيرة قد تحوّل نظامًا من لامركزي الى لاحصري أو من لا مركزي على صعيدٍ إداري ضيق إلى فدرالي.

## المبحث الثاني: "تأثير اللامركزية الإدارية على عملية الإنماء"

هناك العديد من الدول التي فشلت في تحقيق الإنماء داخل إقليمها وأراضيها ، كما ويكون الإنماء غير متوازن خاصةً في الدول ذات الطابع المركزي التي تقتصر فيها عملية الإنماء على العاصمة وضواحيها. بينما تكون الأرياف والمناطق الجبلية أو البعيدة عن العاصمة محرومةً من مشاريع إنمائية مختلفة ، ويحصل ذلك في الدول المركزية التي لا تملك إمكانات كثيرةً ، من هنا كان لا بد من اللجوء إلى حلولٍ قد تعزز الإنماء وخاصةً المتوازن منه.

التنميةُ إذاً هي عمليةٌ تطويرٍ وتهدف إلى رقي المجتمع ، كما وهناك من اعتبرها عمليةً معقدةً تضم جوانب إقتصادية وسياسية واجتماعية ، نشأت مع نشأة البشر حيث زاد من الإنتاج وتطور الحياة في أبعادٍ متعددة. تعتبر التنمية حقًا من حقوق الإنسان، حيث لكل شخص الحق في التنمية الثقافية والسياسية والاجتماعية والتربوية.

هناك شقان لهذا المفهوم شق مرتبط بالقطاعات الاقتصادية وشق جغرافي.

<sup>40</sup> • اللامركزية الادارية ومساهماتها في التنمية المحلية ، سليمان ولد حامدون ، تاريخ الدخول 2021/2/16 ،

[http://www.siironline.org/alabwab/derasat\(01\)/598.htm](http://www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/598.htm)

فمن ناحية القطاعات الاقتصادية، التنمية الاقتصادية يجب أن تقترن بالتنمية، فتنمية كل عنصر ينعكس إيجاباً على الآخر. من هنا لا بد من إنشاء مؤسسات ومراكز لإتاحة فرص عمل للذين هم بمنأى عن العاصمة وذلك لتخفيف الإزدحام هناك، كما وإنشاء مدارس وجامعات في مختلف أنحاء الإقليم لتخفيف أعباء التنقل على الطلاب. وبهذا فإن إعطاء منطقة معينة سلطة محلية وسياسية منتخبة من الشعب، سيعزز عملية الإنماء على جميع الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والفنية والرياضية...

فمفهوم التنمية هو مفهوم شامل مرتبط بالتنمية البشرية مستدامة ومرتبط بالنمو الاقتصادي والتوزيع العادل للموارد بين السكان، كما ويمكن القول بأن التنمية البشرية هي عملية توسيع الخيارات أمام الناس والبشر القاطنين في إقليم معين.

ففي بادئ الأمر لا بد من تطبيق أهداف التنمية البشرية للوصول إلى التنمية المستدامة. من هنا يمكن تحقيق الحلم ببناء وطن مبني على أسس إنمائية ثابتة قائمة على التمكين والإستدامة والمشاركة ومن هنا يمكننا الذهاب إلى إنماء كل قطاع على حدة عبر إستخدام الثروة البشرية الموجودة في<sup>41</sup>. والحرية البلد للوصول إلى التنمية، بهذا يظهر دور اللامركزية الإدارية التي وإن طبقت بالشكل المثالي المطلوب والصحيح، فإن ذلك سيؤدي إلى إستخدام الموارد اللازمة طبيعياً أو غير ذلك لتأمين حاجات المواطنين المحليين وبذلك سيخفف العبء عن الدولة المركزية في تأمين حاجات الأمة.

أما من ناحية الشق الجغرافي، أي المساواة في عملية الإنماء بين مختلف المناطق فلا يجب إنماء أي من المناطق على حساب أخرى، فالإنماء المتوازن إذا حصل له حسنات كبيرة كالنمو الاقتصادي والفكري.... ترسيخ الوحدة الوطنية وفكرة المواطنة في الدولة كون المواطن سيشعر بالمساواة والعدالة الاجتماعية.<sup>42</sup> من هذا المنطلق شدّد العديد من الخبراء على اللامركزية لأنها تلعب دوراً كبيراً في تعزيز عملية التنمية.

تسهّم اللامركزية الإدارية في إشراك المواطن المحلي عبر وضع خطط تنمية لإنماء محيطهم المحلي. فابن المنطقة أدرى بحاجاتها وبالأمر التي تريدها المنطقة لتنمو وتتطور وتسهل الأمور على المواطن لإيصال صوته الى جهة محلية منبثقة منه، هدفها تنمية البلدة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً. وهذا البناء والتخطيط يعرف بالبناء من الأسفل، وبحسب "ايمانويل صن" يشكّل مبدأ رئيس في التنمية والحرية وهما ليس فقط بمفهومها السياسي بل بمفهومها الانساني الشامل والتنموي، حيث أنّ اللامركزية الادارية توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد.

تمثل اللامركزية - بما تمنحه من صلاحيات أوسع للهيئات المحلية - إطاراً ملائماً لإشراك المجتمعات المحلية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة تنميتها الذاتية، كما تساهم اللامركزية في نشر الديمقراطية ومشاركة مختلف الفاعلين في العملية التنموية.

تجدر الإشارة بأن اللامركزية الإدارية أبعاداً لا بد من تسليط الضوء عليها، حيث ذكرها وشدد عليها الكثير من الباحثين في هذا المجال. البعد الأول هو تنظيمي إداري بحيث لا بد من تنظيم الجهاز الإداري في الدولة

<sup>41</sup> علاء علي، مقال إلكتروني باللغة العربية، ما مفهوم التنمية البشرية، موضوع، 2018، 2021/10/27

<sup>42</sup> عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن، مجلة الجيش اللبناني، العدد 40، نيسان 2002، بيروت

وتوزيع الصلاحيات بين سلطة مركزية وسلطة لامركزية محلية منتخبة ومنبثقة من الشعب. فلا بد من تحديد العلاقة بين هاتين السلطتين مع إعطاء السلطة المحلية الإستقلال المطلوب للنجاح بمهمتها ، مع التشديد على وحدة الدولة. فاللامركزية الإدارية لا تعني التقسيم السياسي بل هي تقسيم إداري لزيادة الفعالية، من هنا تحتفظ السلطة المركزية بحق الرقابة على هذه السلطات المحلية بما يحفظ وحدة الدولة وبدون المساس باستقلالية هذه الإدارات المحلية. كما وهناك بعدٌ سياسي يجب التطرق إليه ، فاللامركزية تقوم على إعطاء المواطن حق المشاركة في إدارة الشأن المحلي عبر إجراء إنتخابات لهذه السلطات المحلية، ما يدفع بالمواطن بالشعور بالإنتماء لمجتمعه والإنخراط في تفاصيله. أما البعد الثالث والأهم فهو البعد الإنمائي-المالي الإقتصادي للامركزية الإدارية ، والهدف من إقرار هذا النظام

هو الإنماء المتوازن بين المناطق على جميع الأصعدة الإقتصادية،الإجتماعية،الثقافية والتعليمية.بالتالي يظهر لنا جدية الترابط بين اللامركزية الإدارية وعملية الإنماء بما يحقق العدالة والمساواة والتوازن.<sup>43</sup>

وعلى هذا الأساس اعتبر العديد من النقاد والخبراء أنّ اللامركزية الإدارية والتنمية متلازمين ، فلا بدّ من الوصول إلى لامركزية صحيحة ومنظمة للوصول إلى الإنماء المنشود.من هنا لا بد من الإشارة أنه من أبرز أهداف النظام اللامركزي والمزايا التي يتمتع بها هو تخفيف عبء التخطيط والقيام بمشاريع إنمائية عن كاهل الدولة المركزية، ما يتيح الفرصة لمرونة وسرعة في الإنجاز،فيساعد على الإنماء المتوازن والعدالة بين المناطق والأقاليم بالإضافة إلى توزيع عادل للضرائب فينال كل إقليم نصيبه لإدارة مرافقه المحلية.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> راجع،مقال إلكتروني،اللغة العربية،2015،خالد قباني حاضر في المعهد الوطني للإدارة:حين يسقط العيش المشترك يسقط لبنان ومعه دوره ورسالته، NNA الوكالة الوطنية للإعلام،-<https://nna-leb.gov.lb/ar/show-2021/10/27-news/175368/nna-leb.gov.lb/ar>

<sup>44</sup> فوزت فرحات،القانون الإداري العام،الجزء الأول(النشاط الإداري)،بيروت،الطبعة الثانية،ص:65

## خلاصة الفصل الأول:

إذاً بهذا نكون قد وصلنا إلى ختام هذا الفصل الذي بحثنا فيه فكرة اللامركزية الإدارية كمبدأ عام، إذ ألقينا نظرة تاريخية على هذا النظام وتطبيقاتها ومبادئه. فقد عالجتنا في هذا الفصل تعريف اللامركزية الإدارية وخصائصها وأبعادها، فطرحنا بعض مزايا وعيوب هذا النظام وصولاً إلى مقارنة هذا النظام بغيره من الأنظمة المشابهة إن كانت سياسية أو إدارية، حيث وصلنا في الفقرة الثانية إلى التلازم والترابط بين اللامركزية الإدارية وعملية الإنماء ففكرة اللامركزية إنبثقت لمعالجة المشكلات الإدارية على اختلاف أنواعها، و على رأسها الإنماء غير المتوازن ضمن الدولة الواحدة. فاللامركزية إذاً، قد تكون إقليمية أو مرفقية عندما تطبق على صعيد الإدارة. كما قد تكون لامركزية سياسية، فتأخذ أوجه متعددة منها الفيدرالية ومنها الكونفدرالية. كلها تصب في نتيجة معينة هي منح السلطة اللامركزية الشخصية المعنوية والإستقلالية التي تكبر في الشق السياسي كونها تستمد قوتها من الدستور، وتصغر في الشق الإداري كون تستمد شرعيتها من نصوص قانونية مختلفة.

كل هذه الخلاصة حصلت نتيجة العودة إلى مراجع ومصادر علمية وتقنية مرتبطة بهذا الموضوع.

## الفصل الثاني: "طبيعة اللامركزية الإدارية في لبنان"

إن هذا الفصل مخصص للبحث في طبيعة النظام اللبناني ومدى تطبيق اللامركزية فيه المتمثلة بالبلديات كجهة محلية منتخبة من الناس متمتعة بشخصية معنوية. ثم سندرس في المبحث الثاني الحلول العملية والأفكار الجديدة للوصول إلى لامركزية إدارية قوية في لبنان.

لبنان أعطى البلديات السلطة المحلية الإقليمية لإدارة الوحدة الإدارية التابعة لها ألا وهي البلدة. ففي 12 آذار 1922 صدر القرار رقم 1208 عن حاكم لبنان الكبير ترابو، والمصدق من قبل وكيل المفوض السامي روير دو كيه، بإنشاء المجالس البلدية. هذا النظام هو الأساسي، كون قوانين البلديات المتعاقبة لم تدخل عليه إلا تعديلات طفيفة<sup>45</sup>. بذلك، نشأ في لبنان بلديات وإتحادات بلديات لتنظيم العمل الإداري في الإطار المحلي وهذه البلديات متمثلة بمجلس بلدي ورئيس منتخبين من المواطن المحلي بحيث يقوم هذا المجلس بالتخطيط ووضع مشاريع إنمائية للنهضة بالبلدة وتخفيف الإنماء غير المتوازن بين المدينة والأرياف. البلديات في لبنان تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري إلا أنها تخضع لرقابة الدولة عبر سلطة وصاية تمارسها في الحدود الذي يرسمه القانون والذي سندرسه في هذا الفصل من البحث. كما وظهر إلى حيز التنفيذ مشروع جدي لكن لم يتم إقراره حتى يومنا هذا ألا هو مشروع قانون عن اللامركزية الإدارية متكامل وجدي وله أليات واضحة لكنه لا يزال قيد الدرس بل في جوارير اللجان النيابية وهذا المشروع سندرس بعضاً من جوانبه و الأفكار والتطبيقات التي يعمل عليها في إطار اللامركزية الإدارية. كما وسنمر على أفكار عملية طرحت، كانت اللامركزية المدماك الأساسي لقيامها.

## المبحث الأول: "النظام الإداري المعتمد في لبنان"

إن هذا المبحث مخصص لدراسة النظام الإداري المعتمد في لبنان، بحيث سيتم إجراء مقارنة للقانون البلدي في لبنان، حيث سيشهد في فقراته عمل هذه البلديات والسلطات الممنوحة لها مع التشديد على دور الدولة لجهة الرقابة والتمويل. فالبلديات تعمل في إطار سلطين تقريرية وتنفيذية مقسمة بين المجلس البلدي ورئيس البلدية. كما وأن هذا النظام يشمل جميع القرارات التي يحق للبلدية إتخاذها إن على الصعيد التقريري أو التنفيذي وهذه القرارات سنبحثها في هذا الجزء من بحثنا. كما سندرس دور الدولة في هذا المجال وعملها الرقابي الذي يراعاه هذا القانون الذي سندرسه على فقرتين. فالبلدية هي جزء لا يتجزأ من اللامركزية الإدارية وخاصة في نظامنا اللبناني الذي أناط هذا الدور الإداري في البلديات المقسمة على أقضية وهذه الأقضية بدورها مقسمة على 7 محافظات ممتدة جغرافياً على مساحة لبنان.

<sup>45</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت. باريس، عويدات للنشر والطباعة، 1981، ص 344، 345

## الفقرة الأولى: "الجهات التي تلعب الدور اللامركزي في لبنان"

سنخصص هذه الفقرة من البحث، لدرس الجهات أو الأطراف التي تمثل السلطة اللامركزية في النظام اللبناني. بحيث سنبحث في اللامركزية المرفقية المتمثلة بالمصالح المستقلة والمؤسسات العامة بشكل مختصر، للغوص لاحقاً ضمن هذه الفقرة باللامركزية الإقليمية والتي تمثل موضوع بحثنا، المتعلقة بالقانون البلدي وتطبيقاته في لبنان.

### أولاً: "صور اللامركزية الموجودة في النظام اللبناني"

اللامركزية الإدارية في لبنان، وإن ظهرت بشكل ضيق دون أن تتمتع بصفة اللامركزية القوية، إلا أنه تبقى موجودة في النظام الإداري اللبناني من خلال صورتين هما، اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المرفقية.

اللامركزية الإقليمية وكما بات معلوماً، تعني إعطاء مجالس محلية منتخبة من المواطن المحلي الشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري اللازم<sup>46</sup>، وسنكتفي بهذا التعريف كون سنخصص جزء خاص بهذه الصورة، وتطبيقاتها في لبنان المتمثلة بالبلديات.

بعد كل ما تقدم، سندرس في هذا الجزء من البحث، اللامركزية المرفقية، التي بدورها تظهر في النظام الإداري اللبناني. واللامركزية المرفقية هي، إنشاء هيئة عامة تنال بواسطة القانون الشخصية المعنوية، والإستقلال المالي والإداري، ويكون دورها إدارة مرفق عام يهتم بموضوع فني معين.<sup>47</sup> تظهر هذه الصورة من اللامركزية الإدارية فب لبنان على شكل المؤسسات العامة والمصالح المستقلة.

عرّف القانون المؤسسات العامة، بأنها الهيئة التي تولى مرفق عام وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري.<sup>48</sup> وبهذا تكون السلطة المركزية قد كلفت هيئة بإدارة مرفق عام لتخفيف عبء إدارته عنها.

صنف القانون المؤسسات العامة، مؤسسات عامة إدارية لا تبغى الربح بل فقط الهدف منها إدارة مرفق عام معين ومن الأمثلة على هذا النوع من المؤسسات "الجامعة اللبنانية". بينما النوع الثاني من هذه المؤسسات يسمى مؤسسة عامة إستثمارية، تحمل عدة أوجه صناعية وتجارية، تسعى هذه المؤسسات للربح ومن الأمثلة على هذه المؤسسات شركة "أوجيرو". وهناك نوع من المؤسسات العامة يأخذ شكل خاص، ألا وهو مؤسسة عامة تربوية تدريبية، الهدف منها تعزيز الإنماء والتطور والتدريب داخل الإدارة

<sup>46</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول (النشاط الإداري)، بيروت، الطبعة الثانية، 2012، ص 58

<sup>47</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول (النشاط الإداري)، بيروت، الطبعة الثانية، 2012، ص 59

<sup>48</sup> مراجعة المادة 2 من المرسوم رقم، 4517/72

العامّة، ومن الأمثلة على ذلك المركز التربوي للبحوث والإنماء. تجدر الإشارة، بأن هذه المؤسسات وبحسب مرسوم إنشائها، فإن هذه المؤسسات تنشأ وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وليس بقانون.

تدار هذه المؤسسات من قبل سلطتين، تقريرية متمثلة بمجالس إدارة لكل مؤسسة من المؤسسات والمصالح المستقلة، يتراوح عدد أعضائه بين 3 و 7 أعضاء، وسلطة تنفيذية تتمثل إما بمدير عام معين من موظفي الفئة الأولى، أو مدير معين من موظفي الفئة الثانية، ويعتبر المدير العام أو المدير المعين لممارسة السلطة التنفيذية في المؤسسات العامة الرئيس التسلسلي لجميع الوحدات والعاملين في إطار المؤسسة العامة أو المصلحة المستقلة.<sup>49</sup>

إنطلاقاً من هنا، يتبين بأن السلطة التقريرية المتمثلة بمجلس الإدارة تصدر قرارات لتحسين سير العمل في المؤسسة. فهذا المجلس يقر الموازنة السنوية وقطع الحساب، كما ويقر صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، كما وتقر النظام المالي والنظام الخاص بالمستخدمين، كما ويحق لها أن تتخذ قرار بتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، بالإضافة إلى العديد من الصلاحيات المنصوص عنها في المرسوم الذي ينظم عمل المؤسسات العامة والمصالح المستقلة في لبنان.

من جهةٍ أخرى، فإن للمدير العام أو المدير الذي يمارس السلطة التنفيذية في المؤسسة صلاحيات عديدة منها، تنسيق الأعمال بين جميع الوحدات في المؤسسة بصفته الرئيس التسلسلي، تقديم إقتراحات ودراسات، وإعداد المشاريع لرفعها على مجلس الإدارة لإقرارها، كما وعليه تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الإدارة كونه سلطة تنفيذية على أرض الواقع، بالإضافة إلى غيرها من الصلاحيات المنصوص عنها في المرسوم.<sup>50</sup>

تجدر الإشارة، بأن عدد المؤسسات العامة في لبنان التي تأخذ الشكل الإداري أو الإستثماري أو التدريبي، ليس بالقليل فالبعض يعتبره من دون جدوى وكل هذه المؤسسات تخضع لتطبيقات المرسوم رقم 4517/72، مع العلم بأن هناك العديد من المؤسسات على إختلاف أنواعها تشكل هدر وعبء كونها لا تعمل ويصرف لها موازنة سنوية وأبرز الأمثلة على ذلك، مصلحة سكك الحديد والنقل المشترك، فلا سكك حديد ومحطة وشبكة في لبنان، ولا نقل مشترك أو مشروع جدي لإقراره. من هنا يتبين لنا أنه لا بد من إلغاء الكثير من المؤسسات العامة، وهذا يعد ضمن إطار الإصلاح الإداري.

تخضع المؤسسات العامة في لبنان لرقابة من السلطة المركزية، هذه الرقابة تتمثل بسلطة الوصاية التي تمارسها وزارة معينة على مؤسسة ضمن إختصاصها، فوزير التربية هو وزير الوصاية على الجامعة اللبنانية ووزير الطاقة هو الوصي على مؤسسة كهرباء لبنان... من هنا فهناك مواضيع تقرّها مجالس الإدارة تخضع لتصديق الوزير الوصي، منها على سبيل المثال، النظام المالي ونظام المستخدمين، إضافة إلى الموازنة السنوية وقطع الحساب، وغيرها المنصوص عنها قانوناً. كما وتخضع المؤسسات العامة إلى رقابة إدارية

<sup>49</sup>مراجعة المرسوم رقم ، 4517/72

<sup>50</sup>مراجعة المرسوم رقم ، 4517/72

تمارسها هيئات رقابية، فهي تخضع لرقابة كل من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي ووزارة المالية ورقابة ديوان المحاسبة المؤخرة وذلك تحت ذريعة السرعة في إنجاز الأعمال.<sup>51</sup>

## ثانياً: "النظام الذي يري عمل البلديات في لبنان"

اللامركزية الإدارية وكما ذكرنا سابقاً، هي نظام إداري يقوم على إعطاء سلطة محلية منتخبة من المحليين الصلاحيات والشخصية اللازمتين لتحقيق مشاريع وإنماء ضمن البلدة أو المدينة التي تتولى إدارتها، كما وتخفف الأعباء على العاصمة والدولة المركزية عبر تخليص معاملات وأعمال الناس بطريقة تخفف فيها الضغط عن الوزارات والإدارات المركزية. من هنا سنخصص هذا الجزء من البحث لدراسة قانون البلديات في لبنان، والبحث في الإطار التنظيمي لهذه الجهة المحلية التي تمثل اللامركزية الإدارية الإقليمية، مع إلقاء نظرة على طريقة إدارة هذه الهيئات المحلية.

### أ: "الإطار العام لقانون البلديات"

في لبنان وبحسب المرسوم الاشتراعي رقم 118 سنة 1977 والذي يُعرف بقانون البلديات الذي عدت فيه صلاحيات البلديات التي تمثل في لبنان سلطة لامركزية منتخبة من الشعب.

وبحسب المادة الأولى من هذا القانون الذي عرّف البلدية، بأنها "البلدية هي إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخوله إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون". وتمتعها بالشخصية المعنوية فإن ذلك يخول البلدية بالتقاضي، وبالتالي هي ليست خاضعة لسلطة الدولة بل فقط لوصاية وزارة الداخلية والبلديات، فهي السلطة الرئيسية ضمن نطاقها ولا تستطيع أي إدارة أو شخص أن يتخطاها لإجراء أي عمل أو مشروع للشأن العام. فهي حكومة مصغرة ضمن نطاق البلدة أو المدينة التي تنتمي إليها.

يتألف جهاز البلدية من سلطة تقريرية مناصرة بالمجلس البلدي وسلطة تنفيذية مناصرة برئيس البلدية. ما عدا بيروت الذي يشكّل فيه المحافظ السلطة التنفيذية. والمجلس البلدي يختلف عدد أعضائه بين بلدية وأخرى حسب عدد الأهالي المسجلين فيها. حيث يتراوح عدد الأعضاء بين إثني عشر عضواً و واحد وعشرين عضواً حسب عدد النسمات، باستثناء بلديتي بيروت وطرابلس حيث يبلغ عدد الأعضاء 24 عضواً بخلاف البلديات الأخرى. كما وتبلغ مدة ولاية المجالس البلدية في لبنان ست سنوات بعد انتخابها من قبل الشعب وتؤلف كل بلدية دائرة انتخابية واحدة، حيث تدعى الهيئات الناخبة من قبل وزارة الداخلية والبلديات قبل شهرين من انتهاء ولاية المجلس البلدي وتطبق على الإنتخابات الأحكام المطبقة

<sup>51</sup> مقال إلكتروني، اللغة العربية، 2018، المؤسسات العامة كلفة كبيرة دون جدوى، الشهرية، [https://monthlymagazine.com/ar-article-desc\\_4799](https://monthlymagazine.com/ar-article-desc_4799) تاريخ الدخول: 2021/12/2

على انتخاب مجلس النواب اللبناني. تجدر الإشارة أنّ المادة 25 من قانون البلديات نظّمت عملية الترشيح.<sup>52</sup>

وبعد صدور النتائج يمكن الطعن بصحة الانتخابات أمام مجلس شورى الدولة خلال مهلة 15 يوماً تلي إعلان النتيجة.

لا بدّ من الإشارة أنّ المجلس البلدي يُعتبر منحلاً في حالتين ويجب إعادة إنتخابه، إذا اتُّخذ القرارُ بحلّه عبر مرسومٍ يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات وذلك إذا حصلت مخالفات متكررةً أضرت بمصلحة البلدية، أو في حالة فقدان نصف أعضائه. وفي الحالتين يتولّى القائم مقام أو رئيس القسم الأصيل في القضاء والمحافظ أو أمين السّر العام في المحافظة أعمال المجلس البلدي حتى انتخاب مجلساً جديداً، وذلك بقرار من وزير الداخلية والبلديات.<sup>53</sup>

تجدر الإشارة بأنه لا يحق لمن يريد الترشح إلى منصب رئيس أو عضو بلدية أن يجمع بينها وبين منصب وزاري أو نيابي، فهذه من الأمور التي تتعارض ومهمته في العمل البلدي، وأضف إليها وظائف الدولة والمؤسسات العامة على اختلافها، بما فيها تولّي منصب مدير عام أو رئيس مجلس إدارة في هذه المؤسسات والمصالح المستقلة.<sup>54</sup> لكن يبقى الشرط الذي بحاجة إلى تعديل هو قدرة العضو في المجلس البلدي أو الرئيس القراءة والكتابة فقط، وهذا النص يجب تعديله وإشتراط حيازة المرشح إجازةً جامعية، فلا يكفي أن يجيد القراءة والكتابة بل لا بد أن يكون قادراً على التخطيط لتنفيذ مشاريع تنموية وليس فقط أن يلعب دوراً اجتماعياً.<sup>55</sup> وطبعاً المحكوم عليهم قضائياً في أمورٍ مختلفة.

يجتمع المجلس البلدي بدعوة من رئيسه أو أكثرية أعضائه أو بطلب من المحافظ أو القائم مقام (الذين يحق لهم حضور جلسة المجلس البلدي دون الحق بالتصويت) مع العلم أنه لا تكون جلسته قانونية إلا بحضور نصف أعضاء المجلس، وإذا لم يتوفر هذا النصاب يدعى إلى جلسة خلال 24 ساعة على الأقل ويكون النصاب القانوني ثلث الأعضاء على الأقل. أما في حال غياب بعض الأعضاء لمصلحة شخصية لهم أو لمن يديرون أعمالهم، يُستغنى عن الجلسة الثانية وتكون الجلسة قانونية.<sup>56</sup>

يرأسُ جلسات المجلس البلدي رئيسه إلا في حال غيابه أو الجلسات التي تناقش حسابات البلدية الموكلة إلى الرئيس، وفي هاتين الحالتين يرأس الجلسة نائب الرئيس أو أكبر الأعضاء سناً. يتخذ المجلس البلدي قراراته بأكثرية أصوات الأعضاء، وفي حال تعادلت الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً مع العلم أن طريقة التصويت من حيث المبدأ هو الاقتراع العلني إلا إذا كان الاقتراع لإنتخاب معين أو بطلب من الرئيس

<sup>52</sup> نصت على 6 بنود تم خلالها تنظيم عملية الترشيح مع تحديد اشروط الواجب توافرها في المرشح والمهل الواجب الإلتزام بها

<sup>53</sup> المواد 22، 23، 24، 25 من قانون البلديات

<sup>54</sup> المادة 26 من قانون البلديات

<sup>55</sup> المادة 27 من قانون البلديات

<sup>56</sup> المواد 34 و35 من قانون البلديات

أو أكثرية أعضاء الحاضرين فيكون حينها سري. وتجدر الإشارة أنه لا يحقّ للعضو الذي لديه مصلحة خاصة في موضوع معروض على المجلس البلدي أن يشارك في المناقشة أو الإقتراع<sup>57</sup>.

تجدر الإشارة، بأن هذا القانون أوضح طريقة التمويل التي تعتمد البلديات ومصادر هذا التمويل. تشكل مالية البلدية معضلة لا يفهما كثيرون بحيث يعتبرها البعض وهو الشق الأكبر أنها قليلة لا تلبي الحاجة ولا تساعد على تحويل الخطط إلى مشاريع على أرض الواقع تساهم في الإنماء في المجال البلدي. وبالفعل أصبحت الصيحات تزايد على ضعف التمويل خاصة بعد الوضع الإقتصادي الذي لا يرثي له والذي وصل له لبنان ككل.

ومن المصادر المنصوص عنها قانوناً هي الرسوم التي تستوفىها البلدية من المكلفين على اختلاف أنواعها من رسوم المياه، المسقفات، رسوم الترخيص بالبناء والقيمة التأجيرية وغيرها من الرسوم، أضف لذلك الرسوم التي تستوفىها الدولة أو المصالح والمؤسسات العامة لحساب البلدية بحيث يتم توزيعها بشكل مباشر على البلديات، ويعتبر الشق التمويلي الأبرز والذي يشكل في لبنان عائقاً كبيراً هو توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل الموزع من قبل الدولة على البلديات كافة، بالإضافة إلى مساعدات وهبات من جهات حكومية وغير حكومية كالجمعيات المحلية وفعاليات المجتمع المدني وبعض المقتدرين والمغتربين الذين لا يدخلون على البلدية المنتمين لها، وهذا المصدر يشكل جزءاً كبيراً تعتمد عليه البلديات في هذا الوضع الإقتصادي الصعب والمتري، كما وتشكل الغرامات مصدراً للتمويل عندما تُفرض على المخالفين ولكن العبرة لكل ما تقدم هو بالجباية والإدارة الرشيدة لتلك الأموال التي تدخل حسابات البلدية.<sup>58</sup>

## ب: "السلطة الممنوحة للعاملين في الشأن البلدي"

في هذا الجزء من البحث سنسلط الضوء على السلطة التقريرية والسلطة التنفيذية الممنوحة إلى أعضاء المجلس البلدي ورئيس البلدية. فقانون البلديات الذي نحن في صدد دراسته حالياً لإرتباطه الوثيق في موضوع دراستنا، خصّ كل من المجلس البلدي، ورئيس البلدية بصلاحيات واسعة قام بتوزيعها بين تقريرية معطاة للمجلس البلدي كمجلس الإدارة في المؤسسات العامة، وتنفيذية معطاة لرئيس البلدية كالمدير العام في المؤسسات العامة. سنقوم بهذا الجزء ببحثها والتطرق لها.

<sup>57</sup> المواد 41، 42، 43 من قانون البلديات

<sup>58</sup> مراجعة المادة 86 من قانون البلديات

## 1: "السلطة التقريرية وصلاحيات المجلس البلدي"

البلدية هي السلطة المحلية التي تدير عملية تنمية وتنفيذ مشاريع محلية هدفها رفع من قدرة البلدة والمواطنين التنموية. بالعودة إلى قانون البلديات إن السلطة التقريرية في البلدية متمثلةً بالمجلس البلدي الذي لديه صلاحيات يكفلها القانون ، وبالتالي تتمتع المجالس البلدية باختصاص وقدرهٍ تقريريّة كبيرة ، حيث يدخل ضمن اختصاصه كلّ عملٍ ذي طابعٍ أو منفعةٍ عامة. أضف لذلك صلاحياتٍ متعددة في القانون على سبيل المثال لا الحصر، فالمجلس البلدي معني بوضع وإقرار الموازنة السنوية للبلدية وما يتخللها من نفقات وإيرادات. فالبلدية الناجحة هي التي تستثمر الإيرادات بنفقات استثمارية تنموية وليس استهلاكية، فالمجلس البلدي هو الذي يحدّد معدلات الرسوم البلدية كما ينظّم دفاتر الشروط للصفقات وبيع أملاك البلدية، وكلّ ما كانت هذه العملية شفافةً كل ما كان المجلس البلدي يقوم بعمله على أكمل وجه محترماً القوانين. أيضاً يتخذ المجلس البلدي القرار بفتح الطرق وتوسيعها وإنشاء حدائق وساحات وقاعات عامة تستقبل المناسبات على اختلافها الخاصة بسكان البلدة، أضف لها إنشاء الأسواق والأماكن الترفيهية كالمنتزهات والملاعب وإنشاء مدارس أو إدارتها بالإضافة إلى إقامة مساكن شعبية ومتاحف وغيرها من الأمور التي تصب لصالح الشأن العام.<sup>59</sup>

والآلاف هنا أنه يجب أخذ موافقة المجلس البلدي في أمور تتعلق بالمصلحة العامة والشأن العام، حيث لا تعتبر هذه الأمور نافذةً إذا لم يوافق المجلس البلدي على حدوثها بطريقةٍ صريحةٍ لا لبس فيها. من هذه الأمور تغيير اسم وحدود البلدة وذلك نظراً لأن هذا المجلس البلدي مؤتمنٌ على مصالح البلدة وهو انتخب في هذا الصدد من قبل المواطنين الذين ينتمون لهذه البلدة أو المدينة لهذا الغرض المهم، ألا وهو صون حقوق البلدة وإسم البلدة أو المدينة وحدودها وهو حقٌ من الحقوق التي لا يمكن تعديلهما إلا بما فيه من مصلحة للبلدة والشأن العام الذي يعلو على أي اعتبار. كما وتعتبر من الأمور التي لا بدّ من أخذ موافقة المجلس البلدي لحصولها هي كل مشروع يتعلق بالطرق أو المنشآت العامة من مدارس ومستشفيات ومستوصفات وكل تدبير متعلق بالإسعاف العام فضلاً عن إنشاء مؤسسات خيرية. تجدر الإشارة أيضاً على أنّ كلّ شخص يريد القيام باستثمار محلات مصنفة أو مطاعم أو مسابح أو مقاهٍ أو ملاهٍ، عليه قبل البدء بمباشرة هذا العمل الذي يتصف بطابعٍ سياحي أن يحصل على رخصةٍ من المجلس البلدي، وهذا يعتبر بمثابة موافقة على إنشاء هذا المشروع السياحي، مع العلم أنّ هذه الرخصة لديها آلية معينة ملحوظة في القانون لناحية تقديمها والمهل المحيطة بها لكي تصدر وتجرى مباشرة العمل.<sup>60</sup>

لم يتوقف حجم اختصاصها هنا ، بل إن المجلس البلدي يراقب أعمال السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس البلدية ، كما أنّ تشكيل لجانٍ لديها مهامٌ مختلفة ومراقبة أعمالها بما يفيد المصلحة العامة للبلدية والبلدة.

<sup>59</sup> العودة إلى المواد 49 و 50 من قانون البلديات للإطلاع حرفياً على صلاحيات المجلس البلدي

<sup>60</sup> مراجعة المادة 51 من قانون البلديات

في ختام هذا المبحث لا بدّ من التشديد على أنّ قراراتِ المجلس البلدي بحسب القانون تعتبر نافذة بحد ذاتها باستثناء بعض القرارات التي هي بحاجة إلى تصديق الإدارة المركزية، وهذه القرارات وغيرها من الأمور تنطوي تحت عنوانٍ عريضٍ وهو الرقابةُ على أعمال البلدية في مبحثٍ لاحق.

## 2: "السلطة التنفيذية في البلدية وصلاحياتها"

إذاً السلطةُ التنفيذية هي الجهةُ المخولةُ تنفيذَ القراراتِ الصادرة عن المجلس البلدي ، أي السلطةُ التقريرية وهذه السلطةُ منوطةٌ برئيس البلدية الذي يمثلها. فرئيسُ البلدية يمتلك صلاحياتٍ موسّعةً حيث أصبح متعارفًا عليه شعبياً بأنه "رئيس حكومة البلدة" هذا ما يعني حجم الصلاحيات التي يقوم بها في إطار العمل البلدي.

فيتولى رئيس البلدية في البلدات والمدن على اختلاف أنواعها والمحافظ في بيروت كونه هو من يمثل السلطة التنفيذية ، على سبيل المثال وضع مشروع موازنة البلدية كل سنة لعرضها على المجلس البلدي كونها هو الذي يقوم بإدارة حسابات ومالية البلدية ومداخيلها ، فهو الذي يأمر بالصرف والإنفاق من أموال وصندوق البلدية لكنه لا يمكن أن يقرّ الموازنة بمفرده فهذه من صلاحيات السلطة التقريرية المناطة بالمجلس البلدي . إضافةً إلى لك فإن الرئيس هو الذي يمثل البلدية مع أي شخص ثالث فهو يجري عقودًا باسمها وتمثيل البلدية قضائياً وإدارياً ، إتخاذ تدابير على اختلاف أنواعها التي تأتي بمنفعةٍ للشأن العام والمصلحة العامة ، ومن هذه التدابير على سبيل المثال لا الحصر ( إتخاذ تدابير لمكافحة السكري والمخدرات والإجراءات الآيلة إلى احتواء الأوبئة، فرض قانون البناء لضبط المخالفين، إتخاذ تدابير لقمع التسول، المحافظة على الراحة والصحة والسلامة العامة، التدابير المتعلقة بالسير والشوارع والساحات والطرق العامة بإجراء الصيانة والتنظيف والإنارة...)

على رئيس البلدية أيضاً السعي لتعزيز وسائل الوقاية من الحريق والطوفان وغيرها من الكوارث الطبيعية الطارئة التي قد تصيب البلدة أو الوطن. كما ويقوم رئيس السلطة التنفيذية بالترخيص للسكان يسمح لهم بموجبه بناء سكنٍ يأويهم . كما يحق له تعيين موظفين في البلدية وفقاً للأنظمة المرعية الإجراء ويتولى شؤون الأمن بواسطة الشرطة البلدية . ويجوز لرئيس البلدية تنفيذَ أشغال مؤقتة للطرق والساحات العامة الواقعة ضمن اختصاصه (السّماح للمطاعم والمقاهي بوضع كراسي وطاولات على الطريق العام) كما ويحق له أن يصدرَ قراراتٍ وأنظمة في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه. تجدر الإشارة أنّ القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية تخضع لرقابة المجلس البلدي.

بالمحصلة رئيس البلدية يمكنه القيام بكل ما بوسعه متخذاً تدابير إدارية وتنظيمية على اختلاف أنواعها والتي يراها مناسبةً لحسن سير العمل البلدي وتطوير عملية الإنماء داخل البلدة أو المدينة، فهو الذي يرأس وحدات البلدية بصفته الرئيس التسلسلي الأعلى في الهرمية ضمن نطاق البلدي<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> مراجعة المادة 74 من قانون البلدية للإطلاع على تفاصيل أكثر فيما يتعلق بصلاحيات رئيس البلدية

## الفقرة الثانية: "السلطة المركزية في لبنان ودورها"

في هذه الفقرة سنبحث الدور المحدد للدولة اللبنانية في إطار العمل البلدي، إن لجهة الرقابة أو لجهة مصادر التمويل المتعلقة بالبلديات. عبر تحديد من هي الإدارة المخولة بلعب دور السلطة التنفيذية في الأقاليم، بذلك نحدد طبيعة هذه الجهة ويتضح لنا طبيعة النظام الإداري اللبناني. كما سترى دور هذه الإدارة سلطتها الرقابية التي تمارسها على البلديات في لبنان.

### أولاً: "الإدارة المركزية اللاحصرية"

إن النظام الإداري في لبنان فريد من نوعه، فهو يجمع في طياته التطبيقات المختلفة للإدارة. فلبنان نظام مركزي، بوجود إدارة عامة تخضع لسلطة الحكومة والوزراء، كما وهناك سلطة لامركزية بصورتها الإقليمية المتمثلة بالبلديات، ومرفقية متمثلة بالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة. كما وهناك جانب لاحصري في النظام الإداري اللبناني المتمثلة بالمحافظ وما يتفرع عنه بالإضافة إلى أفضية، وإنطلاقاً من هنا سنخصص هذا الجزء من البحث لدراسة عمل المحافظ والأفضية.

#### أ: "المحافظة"

المحافظة هي إحدى التطبيقات للإدارة المركزية على الصعيد المحلي الإقليمي. تقسم المحافظة إلى أجهزة يرأسها ويديرها موظف هو المحافظ. والمحافظ هو الممثل الرئيسي للحكومة المركزية ضمن نطاق المحافظة، يعين المحافظ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويعتبر من موظفي الفئة الأولى، مع العلم بأنه يجب أن يكون حائز على إجازة في الحقوق أو ما يعادلها.<sup>62</sup>

يلعب المحافظ دور ضمن إطار محافظته، بحيث يتمتع بصلاحيات واسعة في الشؤون الأمنية والصحية والإقتصادية، فالمحافظ يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة، كما وتوضع قوى الأمن ضمن نطاق المحافظة تحت تصرفه، كما يساعد وزارة التربية في تأمين الأبنية والتجهيزات الأساسية وكل ما يتعلق بحاجات المدارس الرسمية الواقعة ضمن نطاق محافظته. كما لا بد من الإشارة بأن للمحافظ دور كبير في الوصاية التي يمارسها على الجماعات الإدارية اللامركزية وهذا سنبحثه لاحقاً في الدور الرقابي الممارس من السلطة المركزية وأجهزتها على البلديات.

<sup>62</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول (النشاط الإداري)، بيروت، الطبعة الثانية، 2012، ص 84

لحظ القانون، وفي نطاق كل محافظة قيام مجلس محافظة ما عدا محافظة بيروت. دور هذه المجالس هو مساعدة المحافظ في تأدية مهامه، ويتألف هذا المجلس من رئيس المالية في المحافظة ومن القائ مقام في القضاء، وممثلين عن كل قضاء تكون ولايتهم لأربع سنوات، ويتم تعيينهم بمرسوم بناءً على إنهاء المحافظ، ويكونوا من أصحاب المهن الحرة والتجار والصناعيين والنقابات في المحافظة.

لهذا المجلس صلاحيات منها، درس جميع الأمور التي تهدف إلى تحسين العمل في المحافظة، تحضير مشاريع لإنماء القرى والبلدات وإنعاشها، الإشراف على تنفيذ المشاريع والأشغال، ابداء الرأي في كل أمر يعرضه عليه المحافظ ويتعلق بمصالح المحافظة، ويبيدي الرأي بشكل خاص في إعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي وفي مشروع توزيع الإعتمادات الواردة فيه.

تجدر الإشارة، بأن المحافظة لا تمتلك الشخصية المعنوية ولا الإستقلال المالي والإداري، بالتالي فإن المحافظ وبالرغم من صلاحياته الواسعة، يبقى موظف إداري، لا يتمتع بالإستقلال في اداء عمله، فهو يخضع لسلطة رؤوسائه التسلسليين. فعليه وبحسب القانون، الرجوع إلى وزير الداخلية والبلديات في كل أمر له أهمية، بحيث يتلقى منه التعليمات اللازمة، كما وعليه إرسال تقارير دورية إلى الوزارة، يلخص فيها حالة المحافظة.

يعتبر المحافظ صلة وصل بين الإدارة المركزية، والجماعات والهيئات اللامركزية المتمثلة في البلديات. مع العلم بأنه لا يساهم في تخطيط مشاريع أو وضع خطط إنمائية، ذلك لعدم تمتعه بالشخصية المعنوية فهو تابع للدولة، إضافة لعدم إعطائه جهاز إداري وفي يستطيع من خلاله ممارسة نشاط إنمائي أو وضع خطة في موضوع معين. كما وأن مجلس المحافظة دوره شكلي، كونه لا يتمتع بأي سلطة تفريرية أو تنفيذية فهو ملحق بالمحافظ. كما وأن دور المحافظ بالمحصلة، يمكن تحديده بالدور الإداري الروتيني.<sup>63</sup>

تجدر الإشارة في النهاية، بأن أراضي لبنان مقسمة إلى ثماني محافظات ألا وهي، بيروت ومركزها بيروت، جبل لبنان ومركزها بعبدا، لبنان الجنوبي ومركزها صيدا، لبنان الشمالي ومركزها طرابلس، البقاع ومركزها زحلة، النبطية ومركزها النبطية، بعلبك الهرمل، وأخيراً محافظة عكار.<sup>64</sup> مع العلم أنه أقر مجلس الوزراء إستحداث محافظة جبيل كسروان، إلا أنه لا مراسيم تطبيقية لغاية الآن ولا تعيين لمحافظ أو ما شابه.

<sup>63</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص: 427، 428، 429، 430،

431

<sup>64</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول (النشاط الإداري)، بيروت، الطبعة الثانية، 2012، ص 84

## ب: "القضاء"

إذاً، كما ذكرنا في البداية، فإن النظام الإداري اللبناني الذي يجمع بين المركزية واللامركزية والحصرية، بحيث هناك سلطة مركزية متمثلة بالدولة ووزاراتها وإداراتها وعلى رأسها التسلسلي السلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة، كما وهناك سلطة لامركزية متمثلة مرفقياً بالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، وإقليمياً ببلديات منتخبة من المواطن المحلي. كما وتبرز سلطة لاصرية متمثلة بالمحافظة التي درسناها في النص السابق، إضافة إلى قضاء ضمن المحافظة، فكل محافظة من المحافظات التي عددناها سابقاً تضم العديد من الأقضية، باستثناء محافظة بيروت التي تنقسم إلى أحياء عوضاً عن الأقضية.

يرأس القضاء، موظف من الفئة الثانية على الأقل، ومن بين خريجي الإدارة العامة والشؤون الخارجية، في المعهد الوطني للإدارة والإقامة التابع لمجلس الخدمة المدنية، شرط أن يكون قد خدم مدة سنة على الأقل في الإدارة المركزية لوزارة الداخلية، وهذا التعيين يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. يتولى القائم مقام، دور تمثيل الدولة في نطاق القضاء، فهو رأس الهرم ضمن نطاق قضائه.

يلعب القائم مقام دور في حفظ الأمن الذي يعتبر من صلب اختصاصه، إضافة إلى صون الحريات العامة والملكية الخاصة، كما وينفذ الأوامر والتعليمات الأتية له من الدولة والسلطة المركزية. من صلاحياته أيضاً الترخيص بإنشاء المحلات المصنفة من الفئة الثالثة، كما ويفرض التدابير الصحية بحيث كان له دور وعليه مسؤولية في ظرف كورونا الإستثنائي بمساعدة وزارة الصحة والجهات المختصة بفرض التعبئة العامة والإجراءات الوقائية للحد من إنتشار وباء كورونا المستجد، كما ويشرف على الدوائر الزراعية في منطقتة، إضافة إلى ممارسة رقابة على البلديات عبر إلزامية تصديق بعض القرارات الصادرة عن المجلس البلدي من قبله وهذا ما سندرسه لاحقاً في الدور الرقابي للسلطة المركزية وأجهزتها.<sup>65</sup>

تجدر الإشارة، بأن القائم مقام ضمن القضاء، يمارس صلاحياته منفرداً دون مساعدة من مجلس قضاء، كما ويبقى خاضعاً لسلطة المحافظ التسلسلية، حتى ان مراسلاته مع الوزارات تمر بواسطة المحافظ، كما وأن الأوامر التي تصدر إليه من السلطة المركزية تمر بواسطة المحافظ. وكما المحافظة فإن القضاء لا يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالين المالي والإداري، فهو جهاز تابع للإدارة المركزية وينفذ أوامرها.<sup>66</sup>

تجدر الإشارة، بأن الأقضية في لبنان ومنذ تموز 2003 الموزعة على المحافظات، هي: قضاء عكار، قضاء بعلبك، قضاء الهرمل، قضاء عالية، قضاء بعبدا، قضاء الشوف، قضاء المتن، قضاء البترون، قضاء بشري، قضاء المنية-الضنية، قضاء طرابلس، قضاء زغرتا، قضاء راشيا، قضاء البقاع الغربي، قضاء زحلة، قضاء

<sup>65</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول (النشاط الإداري)، بيروت، الطبعة الثانية، 2012، ص 87، 88

<sup>66</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص 431، 432

صيدا، قضاء صور، قضاء جزين، قضاء بنت جبيل، قضاء حاصبيا، قضاء مرجعيون، قضاء النبطية، قضاء جبيل، قضاء كسروان.<sup>67</sup>

## ثانياً: "الرقابة المفروضة على عمل البلديات من قبل الإدارة المركزية"

في لبنان لم نصل بعد إلى اللامركزية المطلقة المحررة من كل القيود والرقابة، فالسلطة المركزية لا زالت تشكل ثقلًا في إدارة العملية حيث تخضع البلدية لرقابة إدارية، فهناك قرارات لا تُعتبر نافذة إلا بعد التصديق عليها من جهات تمثل الدولة المركزية.

الرقابة في لبنان تحصل من خلال وصاية إدارية. للوصاية الإدارية صور وأوجه، بحيث قد تحتفظ السلطة المركزية بحق الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية، وقد إعتبرها البعض نوع من السلطة التأديبية بحيث يحق للسلطة المركزية بإقالة عضو من أعضاء المجلس المحلي أو بحله ولكن هنا لا بد من حصر هذه العقوبات بنحو شروط وبنود قانونية حاصلة على سبيل الحصر وذلك لحماية المجلس المحلي و أعضائه من إستنسابية السلطة المركزية.<sup>68</sup>

أيضاً هناك صورة أخرى للوصاية الإدارية، ألا وهي الرقابة على قرارات وأعمال الهيئات المحلية إحتفاظ السلطة المركزية بحق التصديق على بعض قرارات هذه الهيئة، بالإضافة إلى حق التوقيف والإلغاء والفرق بينها وبين التصديق هو في أن حق التصديق يحصل قبل تنفيذ القرار، بينما حق التوقيف أو الإلغاء يحصل بعد البدء بتنفيذ القرار. كما وهناك حق للسلطة المركزية تنفذه عند صدور قرارات سلبية أو غير مسؤولة تؤثر على المصلحة العامة وهذا يعرف بحق الحلول أي حلول السلطة المركزية مكان السلطة اللامركزية في إتخاذ القرار المناسب بما فيه الصالح العام.<sup>69</sup>

من حيث المبدأ فإن الرقابة التي تمارسها الإدارة على قرارات المجلس البلدي يتم ممارستها من قبل القائم مقام والمحافظ ووزير الداخلية والبلديات، بحيث يرسل رئيس البلدية هذه القرارات إلى تلك الجهات خلال 8 أيام من تاريخ صدورها بحيث يتم مراجعتها من تلك الجهات حيث تخضع بعض القرارات إلى تصديق هذه الجهات على إختلاف أنواعها.

والبداية في القائم مقام حيث يشترط تصديقه على بعض القرارات كي تُعد نافذة ومنها، الموازنة السنوية التي يقرها المجلس البلدي ويتخللها نقل وفتح اعتمادات والتصديق عليه يجعل هذا العمل صحيحاً إدارياً،

<sup>67</sup> مقال إلكتروني، باللغة العربية، قائمة الأفضية اللبنانية، 2017، <https://www.libandata.org/ar/mqal/qaymt-> [alagdyt-allbnany](https://www.libandata.org/ar/mqal/qaymt-) تاريخ الدخول: 2021/12/2

<sup>68</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص: 100

<sup>69</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص: 102، 103، 104، 105،

تحديد معدلات الرسوم البلدية حيث تخشى الدولة المركزية أن تضع البلدية رسوماً أكثر أو أقل بكثير من المعدل المرسوم من قبلها، شراء العقارات أو بيعها عندما تكون قيمتها لا تزيد عن مئة مليون ليرة ما يمنح الإدارة المركزية رقابةً مطلقةً على هكذا نوع من القرارات حيث قلّ ما نرى عقاراً يبلغ سعره أقل من هذا الحد، أضف لذلك عقود الإيجار التي تتجاوز العشرين مليون ليرة لبنانية والخاضعةً لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، أما الشقّ الرقابي الواضح والمتكرر هو الإجازة التي يمنحها القائم مقام لصفقات اللوازم والأشغال التي تزيد عن 30 مليون ليرة لبنانية ولا تتجاوز 80 مليون ليرة لبنانية، ومن أبرز القرارات أيضاً التي تحتاج إلى تصديق القائم مقام هي تسوية الخلافات والمصالحات وقبول أو رفض الهبات.<sup>70</sup>

لا تتوقف الرقابة الإدارية عند القائم مقام بل تتعدّها لتصل للمحافظ الذي يشترط تصديقه على القرارات التالية لتُعتبر نافذة ونذكر منها، إجازة صفقات ولوازم وأشغال عندما تتجاوز قيمتها 80 مليون ليرة لبنانية ففي هذه الحالة يرفع، ولا بدّ من تصديق المحافظ عليها كي تُقبل إدارياً، شراء العقارات أو بيعها إذا تجاوز قيمتها المئة مليون ليرة، كما ويحتم تصديق المحافظ على القرار الذي يقضي بتحويل ملك بلدي من مصلحة عامة إلى مصلحة أخرى كون هذا التصرف قد يضرّ بمصلحة أهالي البلدة العامة ويكون مصلحة شخصية للرئيس أو لأحد المقربين منه أو أحد أعضاء البلدية ما قد يؤدي إلى كسب غير مشروع لشخص ما على حساب المصلحة العامة الواجب حمايتها، أضف لذلك لجهة الأعمال التي تفضي إلى إنشاء الأسواق وأماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمسكن الشعبية كونه عملٌ يترتب بموجبه دفع تكلفة مالية، ما يحتم التدقيق بصحته والتصديق عليه من شخص يمثل الدولة المركزية.<sup>71</sup>

أما كمرحلة أخيرة يعتبر وزير الداخلية والبلديات المرجع الأعلى والأكثر تأثيراً في عملية الرقابة على البلديات، فأى تصرف كبير قد يؤثر على البلدة في شتى الأصعدة ولا يصبح نافذاً إلا بتصديق الوزير حيث أي قرار يرتبط بالنظام العام لا يمكن تنفيذه إلا بعد أخذ الموافقة من الوزير. ويُقصد بالنظام العام القواعد التي يقوم عليها المجتمع وهي ترتبط بحقوق وحرّيات الفرد أو بالكيان السياسي للدولة فعلى سبيل المثال لا يمكن للبلدية أن تطبّق قانوناً أو نظاماً للعمل يكون مختلفاً عن النظام المطبق على صعيد الدولة. كما لا يمكن لها أن تتخذ قراراً، ما يمنع دخول وخروج المواطنين من غير أبناء البلدة لها، فهذا يغير في وجه الكيان والعيش المشترك بالتالي لا تعتبر نافذة إلا إذا صادق عليها وزير الداخلية والبلديات والتي من حيث المبدأ يُرفض هكذا نوع من القرارات التي تمسّ بالنظام العام، ما يؤكّد أيضاً أنّ اللامركزية في لبنان ضعيفةٌ وأنّ القرارات المتعلقة بإنشاء الوحدات البلدية وتنظيمها وتحديد ملاكها واختصاصها ورواتب موظفيها لا تصبح نافذة إلا بتصديق وزير الداخلية والبلديات، فهذه الحالة لا يكون المجلس البلدي على قراراته حتى تنظيمه الداخلي، كما وأن إسقاط الملك البلدي العام وتحويلها إلى أملاك بلدية خاصة لا تُنقذ إلا بتصديق الوزير، كما أنّ التعويضات المرسومة لرئيس البلدية ونائبيه تخضع لتصديق الوزير.<sup>72</sup>

تجدر الإشارة إلى أنّ هذه القرارات المذكورة أعلاه وغيرها من القرارات تعتبر مصادقاً عليها ضمناً إذا لم تتخذ السلطة المخولة بالرقابة قراراً بشأنها خلال شهر من تسجيلها في الوحدة المختصة لدى الإدارة

<sup>70</sup> مراجعة المادة 60 من قانون البلديات

<sup>71</sup> مراجعة المادة 61 من قانون البلديات

<sup>72</sup> المادة 62 من قانون البلديات

المعنية ، إلا إذا كانت مرتبطةً بالتخطيط والموازنة والقروض فيجب أن تصدّق صراحةً وخطياً مع القدرة على طعنها أمام مجلس شورى الدولة.

كما يجوزُ للقائمقام أو المحافظ أو الوزير أن يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار المجلس البلدي ، وذلك بموجب قرارٍ معلل يقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة.

وتخضع القرارات المتعلقة بالمصالحات لموافقة هيئة القضايا في وزارة العدل في القضايا العالقة أمام المحاكم ، أما غير العالقة أمام المحاكم فهي تخضع لموافقة هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل.<sup>73</sup>

وهنا لابدّ من الإشارة أنّ البلديات التي تمثل مركز المحافظة كعبدًا وزحلة... تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، حيث يراقب هذا المجلس آلية التوظيف في تلك البلديات من موظفين إداريين وشرطة وحرس... ويشكل ديوان المحاسبة جهة رقابية على مالية البلديات خاصةً بيروت وبلديات أخرى معينة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.<sup>74</sup>

في النهاية لا بدّ من الإشارة بأنّ الرقابة المفروضة على البلديات في لبنان ليست بالقليلة، ما يجعل نطاق تطبيق اللامركزية ضيقاً وغير فعّال.

## المبحث الثاني: "إقتراحات عملية لتطبيق اللامركزية في لبنان"

اللامركزية كنظام وشكل من أشكال إدارة الدولة ظهر كفكرة في لبنان عام 1930 في عهد الرئيس "إميل إيدة". من ثمّ بدأ يُطرح في بعض البيانات الوزارية بشكل خجول، إلى أن نادى به "كمال جنبلاط" زعيم الحركة الوطنية في الخطة المرحلية التي أطلقها للإصلاح في لبنان.<sup>75</sup> ذلك الطرح الجدي كان على طاولة الطائف بعد الحرب الأهلية حيث وافق آنذاك كل المشاركين في الطائف على إقرار اللامركزية الإدارية كحلّ إداريٍّ يعالج المشاكل التنموية ، حيث تم ذكر هذا العنوان تحت عنوان "الإصلاحات الأخرى" حيث شدّد المطالبون باللامركزية أنّ هذا النظام يساعد على إشراك المواطنين المحليين في إنماء الإقليم المنتمين إليه وبذلك يعزّز الفعاليّة والنزاهة.

<sup>73</sup> مراجعة المواد 63 ، 64 ، 65 ، 66 من قانون البلديات

<sup>74</sup> مراجعة المادة 90 من قانون البلديات

<sup>75</sup> Ziyad Baroud, English, 2021, Decentralization in Lebanon is not neutral, MEI, <https://www.mei.edu/publications/decentralization-lebanon-not-neutral> 27/10/2021

وانطلاقاً مما سبق اعتُبرت البلدياتُ الجهة التي تمثل المواطنين المحليين حيث يتم انتخاب أعضائها من قبلهم/ن وبالتالي هي الجهة التي تمثل اللامركزية الإدارية. من هنا سندرس، الأفكار العملية التي طرحت في لبنان على مر السنوات، حول تطبيق اللامركزية، والتي لم تصبح منفذة لغاية يومنا هذا.

## الفقرة الأولى: "اللامركزية السياسية في لبنان"

اللامركزية هي فكرة تحمل في طياتها أشكال و أنظمة مختلفة. فهناك لامركزية إدارية، وهي موضوع دراستنا الأساسي، كما ويظهر لنا لامركزية سياسية، التي قد تأخذ الشكل الفيدرالي على سبيل المثال. وبالنظر إلى أنه العديد من الأفكار التي طرحت في لبنان للوصول إلى هذا النوع من الأنظمة، أصبح من الضروري دراسة هذه الأفكار والصيغ ولو بشكل بسيط، للإضاءة على طروحات جدية قدمها أحزاب وجهات وأطراف ورفضها أطراف أخرى.

إذاً، أفكار الأحزاب والقوى السياسية في لبنان بمعظمها، كانت تتمحور حول إعطاء المناطق صلاحيات أكثر من إدارية، بل تصل إلى سياسية إستقلالية. من هنا ترعى هذه الإقتراحات التي نادى فيها أصحابها، خصوصية الطوائف وشؤونها الداخلية، مع المشاركة في دولة قائمة على جهاز مركزي تتولى إدارة الأمور المشتركة والحفاظ على وحدة الدولة. تجدر أن البعض رفض هذه الأفكار، حيث اعتبرها تقسيمية وخاصة لصغر مساحة لبنان،<sup>76</sup> لتظهر المقولة الشهيرة "لبنان أصغر من أن يقسم، وأكبر من أن يبتلع". من هنا سنلقي نظرة على رأي الأحزاب اليمينية في هذا المجال ، كما ورأي الأحزاب اليسارية التي كان لها فكر آخر.

## أولاً: "طرح الأحزاب اليمينية"

إذاً، أكثر من نادى باللامركزية السياسية أو الفدرالية، كانت الأحزاب اليمينية أو ما يعرف بالمارونية السياسية. قدمت الجبهة اللبنانية صيغة كان عنوانها الرئيسي هو، مبدأ الوحدة في التنوع. هذه الصيغة، قائمة على فكرة الفيدرالية، بحيث يتم تقسيم لبنان إلى مناطق وأقاليم تعطى كل منطقة منها الصلاحيات اللازمة والإستقلال الذاتي، الذي يكفل لكل فئة أو طائفة من لبنان حق إدارة شؤونها الذاتية، وممارسة معتقداتها وشعائرها، دون أن يتم إعتراضها من قبل الطائفة أو الجهة الأخرى. من هنا، لا بد من تشكيل مجالس أو هيئات مستقلة لكل منطقة يتم إنتخابها من المواطن المنتمي لهذه المنطقة أو الإقليم. بالتالي فإن هذا الطرح، أقرّ باللامركزية السياسية، بحيث يجب إعطاء هذه الهيئات صلاحيات دستورية سياسية مستمدة من أب القوانين أي الدستور.

<sup>76</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص: 491، 493، 578، 592

بهذه الصيغة، أعطت الجبهة اللبنانية كل منطقة حق إدارة شؤونها الإدارية والسياسية على حدٍ سواء، لكن كل هذه الصلاحيات والإستقلالية، لا تلغي وجود دولة مركزية تضم كل هذه المناطق ودور هذه الدولة، هي إدارة الأمور المشتركة والسعي إلى الحفاظ على وحدة الدولة.

وإنطلاقاً من مبدأ الوحدة في التنوع، يتبين لنا أن التنوع ضمن كيان واحد يقصد التعددية، وهذا هو التعبير الذي يؤكد على فريدة هذا النظام، حيث شددت الجبهة اللبنانية أن هذا الطرح هو الفرصة الحقيقية للحفاظ على الإستقلال وعلى عدم تقسيم لبنان، هذا كون المجتمع اللبناني متنوع قائم على مجتمعات متعددة، فلبنان ليس دولة قومية هويته موحدة أو قائمة على طائفة أو فئة واحدة. لبنان غني بالتنوع وهذا عامل قوة وليس ضعف لكن يجب إستثماره بشكل صحيح.

تجدد الإشارة، بأن الجبهة اللبنانية شددت في طرحها، بأن التعايش يكاد أن يكون مستحيل، فلا بد من صيغة تحترم الواقع والمنطق. فاللامركزية السياسية برأيهم هو الحل لكل مشكلات لبنان، فالوحدة الوطنية الخداعة لا يمكن أن تصل بنا إلى دولة حقيقية<sup>77</sup>. فالدولة الحقة قائمة على إعطاء كل طائفة منطقة خاصة بها لممارسة شعائرها وتطبيق أفكارها دون أن تحاول فرضها على شريكها في الوطن كون هذا سيصل بنا إلى نزاعات ومشاكل قد تأخذ طابع أمني وعسكري وما أكثر هذه النزاعات أخرها الحرب الأهلية اللبنانية التي حصدت العديد من الوفيات والجرحى والمعوقين.

## ثانياً: "طروحات معارضة للامركزية السياسية"

مقابل طرح اللامركزية السياسية، ظهرت أصوات معارضة لهذه الفكرة، بحيث رأى العديد من الأحزاب اليسارية على رأسهم الحركة الوطنية، بالإضافة إلى هيئات إسلامية وأخرى مستقلة، بأن اللامركزية السياسية هي تقسيم، ولا بد من وحدة الدولة والسلطة السياسية بعيداً عن أي فكر مناطقي أو طائفي كون هذا الفكر هو السبب في مشاكل لبنان المختلفة.

شددت هذه الجهات، على ضرورة التعايش بين الشعب اللبناني. فاللامركزية السياسية من وجهة نظرهم، تضع حواجز بين أبناء الشعب الواحد، بل وتؤدي إلى دويلات طائفية تقضي على الوحدة الوطنية. ولا بد من الإشارة، بأن هذه الهيئات وإن عارضت طرح الجبهة اللبنانية، فهذا لا يعني أنها راضية على تركيبة النظام الحالي، مع العلم أنها لم تتفق على فكرة موحدة، بل الإتفاق كان فقط على عنوان عريض قوامه رفض اللامركزية السياسية.

من هنا، يظهر لنا بأن العديد من هذه الأحزاب اليسارية كان لها رأي آخر لا يدفع بلبنان نحو لامركزية سياسية. حيث طالبت هذه الجهة وعلى رأسها الحركة الوطنية التي قدمت طرح متكامل حول تركيبة النظام في لبنان قائم على مراحل. فالمرحلة الأولى والأساسية هي، إلغاء الطائفية السياسية، أي إلغاء العرف

<sup>77</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص: 491، 492، 493، 494،

الذي يقسم الرئاسات الثلاث بين الطوائف، كما والوصول إلى مجلس نيابي غير قائم على التقسيم الطائفي كما في الحكومة. بالتالي إلغاء ما يعرف بالميثاقية. كما وإلغاء التعيينات الطائفية في الإدارة والقضاء والجيش، بحيث يكون التوظيف على أساس الكفاءة والمساواة في الحقوق والواجبات لا المساواة بين الطوائف في التوزيع الوظيفي.<sup>78</sup>

هذا الطرح، ووجه العديد من العقبات والمعارضيين، بحيث إعتبر المسيحيين بأن إلغاء الطائفية السياسية سيغير في وجه لبنان وشكل الدولة فيه، فبرأيهم شكل الدولي في لبنان مركب وليس بسيط أو وحدوي، والإكتفاء فقط بإلغاء الطائفية السياسية، يعني إلغاء مشاركة الطوائف مع الإبقاء على هذه الكيانات، كما ورأى الدكتور كمال الحاج، بأن فقدان المسيحيين رئاسة الجمهورية هو كارثة على العالم ككل وليس على لبنان فقط. من هنا طرح الفريق المعارض لإلغاء الطائفية السياسية، أو الفريق المسيحي، فكرة إلغاء الطائفية السياسية مع ضرورة تحقيق العلمنة الشاملة.<sup>79</sup>

تجدد الإشارة، بأن العلمنة الشاملة مفهومها أوسع من إلغاء الطائفية السياسية والإدارية، كون الأخيرة هي جزء أو جانب من الجوانب التي تحققها العلمنة. فالعلمنة أيضاً، تتناول قوانين الأحوال الشخصية، فالعلمنة الشاملة ترمي إلى، إلغاء الطائفية السياسية والإدارية من ثم، تطبيق مبدأ المساواة التامة بين المواطنين أمام القانون، وصولاً إلى توحيد قوانين الأحوال الشخصية وإلغاء تطبيق القوانين الخاصة بكل طائفة على حدة.<sup>80</sup>

## الفقرة الثانية: "مشروع قانون اللامركزية الإدارية 2014"

كما اللامركزية السياسية، ظهرت طروحات حول اللامركزية الإدارية، هذه الطروحات إستمدت أحقيتها بسبب ظهور معوقات كثيرة أثرت على العمل البلدي و على عملية الإنماء وبالتالي دفع إلى المطالبة بتطبيقات أخرى تراعي اللامركزية الإدارية بشكل منتظم وعادل أكثر. ومن هذه المعوقات برز عدم تطبيق قانون البلديات بشكل صارم أو بالشكل المطلوب ، إضافة إلى عدم معرفة رؤساء البلديات والأعضاء في بعض الأحيان أحكام القانون والصلاحيات المناطة بهم، كما وهناك معوقات تتحمل مسؤوليتها الإدارة المركزية عبر تجاوز الحكومة القانون في موضوع الصندوق البلدي المستقل وتخصيص أموال هذا الصندوق لأغراض الدفاع المدني و مجلس الإنماء والإعمار دون استشارة البلدية، والذي زاد الطين بله ضعف الموارد البشرية والجهاز الوظيفي إن لناحية العدد أو الكفاءة ، فهناك العديد من البلديات تحوي موظفًا واحدًا فقط، كما أنّ عدم التنسيق بين البلديات والإدارة المركزية في الكثير من الامور كالأشغال مثلاً، والضعف المادي بسبب عدم تأمين المال الكافي من قبل الدولة لصناديق البلدية. وظهرت مشكلة الجباية حيث هناك ضعف من البلديات في هذا المجال ما سبب هدرًا في الأموال على مر السنوات. تجدر

<sup>78</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص: 629، 630

<sup>79</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص: 635

<sup>80</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص: 533، 635

الإشارة بأن البلديات بحاجة لتطوير نظام المعلومات أكثر فالأرقام والإحصاءات تساعد على اتخاذ قرارات تتناسب واحتياجات المواطنين إضافة إلى التخطيط على المدى البعيد. وهذا ما تفتقده الكثير من البلديات كون مخططها يكون للمدى القصير، كما وتفتقد البلديات مبدأ التجاوب والمشاركة من قبل المواطن وذلك لانعدام الثقة، فترى نماذج كثيرة فيها رفض المواطن الإنصياع والالتزام لقرار بلدي. فمن الضروري أن تتبّع البلديات آليات معينة لتحصل على ثقة المواطن عبر الأخذ برأيه وتلقي شكاواه ومحاولة معالجتها، وذلك يكون من خلال إجراء اجتماعات بلدية ومراجعات يومية في مركز البلدية وإنشاء صندوق للشكاوى، زيارات شخصية، و لقاءات في المناسبات العامة ولعب دور اجتماعي، هذا يشكل عاملاً جذب للمواطنين وتعزيز عامل الثقة بينهم وبين المجلس البلدي ما يؤدي إلى تفعيل العمل الإنمائي البلدي في القرى والمدن.

من جهة أخرى ونظراً لكل هذه المشاكل ظهرت العديد من التوصيات والإقتراحات التي طالبت بها بعض الجهات لتفعيل العمل البلدي منها، تخفيف الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات، تخفيف الرقابة والإجراءات الإدارية، توسيع صلاحيات البلديات، إلغاء الرقابة المسبقة، تأمين الموارد المالية والكافية للبلديات، اعتماد نظام مالي موحد للبلديات إن كانت صغيرة أم كبيرة، توصيات مالية متعددة تحدّد مهل حاسمة لتحصيل أموال البلديات و لتطوير عائدات الصندوق البلدي المستقل، تمكين البلديات من استيفاء رسوم من دون المرور بالصندوق البلدي المستقل، تسهيل جباية الضرائب، تأمين الأجهزة الإدارية والفنية اللازمة للبلدية، تحديث ملاكات البلدية وفتح باب التوظيف، ملء الشواغر الوظيفية وإجراء دورات تدريبية للموظفين لرفع مستواهم وكفاءتهم، تشجيع فكرة اتحاد البلديات، التنسيق المسبق بين البلديات والإدارات العامة.<sup>81</sup>

من جهة أخرى يظهر ما هو أعمق من ضعف الدور البلدي الإنمائي، بل إلى ما يتعداه ليصل إلى ضعف الإنماء على صعيد المناطق حيث يبرز موضوع غياب سياسة شاملة للتنمية الوطنية تعتمد على الإنماء المتوازن، وذلك بسبب ضعف الترابط الحكومي وغياب رؤية شاملة للإقتصاد الوطني. أضف لها ضعف قطاعات إقتصادية مهمة كالزراعة والصناعة والإعتماد فيما سبق على الخدمات والمصارف والنظام العقاري، ما أدى إلى ضرب النمو الإقتصادي والإنماء المتوازن، هذا فضلاً عن عدم وجود بيئة استثمارية بسبب التزعزع السياسي والأمني وضعف أجهزة الدولة والقضاء وانتشار الفساد في الدولة. فضلاً عن الدين العام المرتفع ما يؤثر على الصعيد المالي من هنا فالأزمة بنيوية. إنطلاقاً من كل ما تقدم، وعمق الأزمة ظهر طرح جدي سندرسه في هذا الشق من البحث.

<sup>81</sup> ندوة عقدت في مجلس النواب بتاريخ 8 تموز 2002 حول واقع العمل البلدي في إطار اللامركزية الإدارية

## أولاً: "الإطار القانوني لمشروع قانون اللامركزية الإدارية 2014"

وانطلاقاً من هنا ظهر طرحٌ جديٌّ في العام 2014 حيث أنجزَ مشروعُ قانونٍ في حقبة الوزير زياد بارود الذي كان وزيراً داخلية حينها ولا زال قيد المناقشة في البرلمان في لجنة الادارة والعدل ، يتألف مشروع القانون من 147 مادة ويقضي بإلغاء القائمقام و انشاء مجالس للأقضية تقوم بهذا الدور . يتم انتخاب مجالس الاقضية بعد انتخاب الهيئة العامة للقضاء عبر الاقتراع المباشر و هذه الهيئة تختار أعضاء مجلس القضاء. وهذا المشروع ، الفكرة الرئيسية منه هو تطبيق اللامركزية الإدارية على صعيد القضاء حيث تملك الهيئة العامة للقضاء ثلاث صلاحيات ألا وهي التمثيل عبر انتخاب الرئيس ونائبه، المشاركة أي مصادقة الهيئة إلزامية على القرارات الأساسية التي يتخذها مجلس القضاء كما ويحق لهذه الهيئة المراقبة عبر حق نزع الثقة عن المجلس ككل أو احد أعضائه أو رئيسه أو نائبه ويتشارك في هذه الصلاحية مع مجلس الوزراء. ولمجلس القضاء صلاحيات على سبيل المثال إعداد مشروع موازنة القضاء وانظمتها ووضع استراتيجية عامة لتنمية القضاء.... تشكيل سلك أمني محصور الصلاحية.

من هنا سنلقي نظرة على مشروع القانون عبر تسليط الضوء على الخطوط العريضة التي انطلقت من طرح هذا المشروع والذي اعتُبر قفزة نوعية ، والمشروع الأبرز الذي يضع تطبيقات عملية تشريعية للجنوح بلبنان نحو اللامركزية الكاملة.

هذا المشروع خليط بين اللاحصرية التي تمثل الدولة اللامركزية داخل الأقاليم، بالإضافة لسلطة لامركزية متمثلة بمجالس للأقضية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري.

مجلس القضاء يتألف بحسب هذا المشروع العصري من هيئة عامة ومجلس إدارة حيث ينتخب المواطنين، وفي الوقت عينه المخاتير والمجالس البلدية بالإضافة إلى الهيئة العامة التي تنتخب بدورها مجلس إدارة القضاء وتنتهي ولاية، الثاني بنهاية ولاية الأول. تجدر الإشارة بأن المدن والقرى المنتمئة إلى القضاء تشكل دائرة واحدة بحيث كل مدينة أو قرية يبلغ عدد الأهالي المسجلين بين 1 و 5000 نسمة تتمثل بعضو في الهيئة العامة، بينما إذا تراوح عدد الأهالي المسجلين بين 5001 و 10000 نسمة تتمثل بعضوين وهكذا دواليك تتمثل القرى والمدن الذي تتراوح فيه عدد الأهالي بين 10001 و 20000 نسمة بثلاثة أعضاء...<sup>82</sup>

علمًا أن هذا المشروع خلق فكرةً جديدةً ألا وهي أن السكان المقيمين في قضاء غير قضاء القيد أو الولادة أو الأصل لمدة 6 سنوات دون انقطاع مع القيام بالواجبات على أكمل وجه من دفع رسوم وضرائب ، يحق لهم/ن أن يتمثلوا في قضاء السكن بانتخاب ممثلين عنه من السكان المقيمين في القضاء المذكور على أن يطلب صاحب العلاقة تسجيله على لوائح السكان في القضاء المذكور وبهذا يتم تمثيل كل 20000 ألف من السكان في القضاء بعضو واحد.<sup>83</sup> وبهذا يشكل المشروع نقطة انطلاق على طريق نبذ المناطقية

<sup>82</sup> مراجعة المادة 8 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

<sup>83</sup> مراجعة المادة 11 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

المزروعة في النفوس، بحيث يمكن لشخصٍ من قضاء الشوف على سبيل المثال أن يسكنَ في قضاء بعبداء ويشعر بالانتماء لها أكثر وأن ينتخب هناك ، ما يعزز التعايشَ وإن لا تعتبر خطوةً مكتملةً بسبب حاجة السكان إلى أن يكونوا 20000 وما فوق كي يتمثلوا في القضاء محل السكن.

من جهةٍ أخرى فإن هذا المشروع وإن تحولَ وأبصر النور، فهو يعطي الشباب فرصةً في صنع القرار بحيث يحقُّ لكل من أتم الحادية والعشرين من العمر أن يترشحَ لعضوية الهيئة العامة للقضاء.<sup>84</sup> مع العلم أنه لا يمكن الجمع بين عضوية أو رئاسة البلدية وبين عضوية الهيئة العامة للقضاء،<sup>85</sup> ما يشكل تمانعًا بين الموقعين و يدفع بالعضو إلى استغلال نفوذه لإنماء بلده على حساب غيرها من القرى أو المدن المنتمية إلى القضاء عينه. تجدر الإشارة بأن هذا المشروعَ لحظ فكرة تمثيل الجنسين، بحيث تم تضمينه كوتا جندرية بنسبة 30 بالمئة،<sup>86</sup> ما يضمن وجود الجندين في مجلس إدارة القضاء على خلاف القوانين الانتخابية للمجلس النيابي على سبيل المثال غير المتضمن كوتا ما يهضم حقوق النساء على مرّ السنوات. كما ولا بدّ من الإشارة أنّ مشروع القانون المذكور لحظ نظام الانتخاب الأكثرية والنسبي ، بحيث يُنتخب أعضاء الهيئة العامة على أساس النظام الأكثرية بينما مجلس الإدارة على أساس النظام النسبي مما يسمح الدمج بين النظامين.

لا بدّ من الإشادة أيضاً بهذا المشروع لجهة الشفافية حيث يعتبرُ شرطٌ من شروط المباشرة بالعمل بعد الانتخاب بمثابة تصريح كل أعضاء مجالس إدارة القضاء على امتداد لبنان عن أموالهم المنقولة وغير المنقولة المملوكة من قبلهم ومن قبل الزوج أو الزوجة و من قبل أولاده القاصرين . علمًا أن العضو الذي يقدم تصريحًا كاذبًا يتعرضُ للعقوبة المنصوص عنها في المادة 462 من قانون العقوبات.<sup>87</sup>

## ثانياً: "النظام الإداري المطروح"

أي مشروع أو قانون أو مرسوم أو صيغة تعالج فكرة إدارة الدولة، لا بد أن تقترن بنظام إداري واضح المعالم، يوضح طريقة العمل والإدارة وطبيعتها، مع إعطاء صلاحيات واختصاص لجهات إدارية، للوصول إلى الهدف من وراء وجود هذا القانون أو المرسوم أو المشروع. من هنا سنخصص هذا الشق من الرسالة، لدراسة صلاحيات الجهات اللامركزية المنبثقة عن مشروع قانون اللامركزية الإدارية 2014 ، مع البحث في آلية التمويل الملحوظة، ودور السلطة المركزية في هذا القانون.

<sup>84</sup> مراجعة المادة 12 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

<sup>85</sup> مراجعة المادة 13 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014 حيث تذكر الوظائف التي تتمانع مع عضوية الهيئة العامة

<sup>86</sup> مراجعة المادة 28 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

<sup>87</sup> مراجعة المادة 35 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

## أ: "صلاحيات الجهات المختصة"

تختص الهيئة العامة للقضاء بانتخاب رئيسٍ ونائبٍ رئيس وأعضاء مجلس إدارة القضاء كما وتصادق على أعماله ومقرراتها وتطرح الثقة بهذا المجلس ورئيسه وأعضائه ، أضف لذلك يحق للهيئة العامة تشكيل لجانٍ استشارية لإبداء الرأي وطرح توصياتٍ تساعد مجلس الإدارة على تحسين المسار والعمل اللامركزي.<sup>88</sup>

إذاً الهيئة العامة للقضاء لديها مهلة شهر من تاريخ إعلان النتائج لإنتخاب مجلس الإدارة، بحيث يتألف هذا المجلس من إثني عشر عضواً بمن فيهم الرئيس ونائبه.<sup>89</sup>

يتولى مجلس الإدارة في القضاء صلاحيات موسعة ضمن هذا المشروع أبرزها إعداد مشروع موازنة وقطع الحساب وفتح ونقل الإعتمادات أي كل ما له علاقة بمالية القضاء ، إقرار أنظمةٍ لمجلس القضاء كما ووضع خططٍ وسياساتٍ استراتيجية لتنمية القضاء عبر تنفيذ أشغالٍ ومشاريعٍ إنمائية وخدماتية وإنتاجية واستثمارية وإدارة المشاعات والمصادر الطبيعية وغير الطبيعية العائدة للقضاء مع الحفاظ على البيئة وحماية الثروة الحرجية ، وأبرز ما ظهر في هذا المشروع هو الدور المعطى للدراسة والتخطيط والتصميم على مختلف أنواعها لإحقاق الإنماء المتوازن المفقود في وقتنا هذا . فوضع الخطط التنموية على جميع الصعد يعزز فكرة الإنماء ويؤكد الترابط بين اللامركزية الإدارية وعملية التنمية الحقة، كما ويحق لمجلس الإدارة قبول الهبات من جهاتٍ مختلفة.<sup>90</sup>

إن هذه الصلاحيات وغيرها من الصلاحيات المنصوص عنها في المشروع يجب أن تقتصر بقراراتٍ علنية تصدر عن مجلس الإدارة الخاص بالقضاء ، كما وأن هذه القرارات تكون نافذة وغير قابلة للمراجعة أو التصديق من أي جهةٍ إدارية إلا في حالاتٍ حصرية وهي المتعلقة بالأمن الوطني أو لحماية المواقع الأثرية والطبيعية؛ كما وأن المخططات التوجيهية العامة والتصاميم التفصيلية ونظام البناء، إفراس الأراضي التابعة للقضاء بأكمله أو لجزء منه. ففي هذه الحالات الحصرية تُحال القرارات إلى الجهات المختصة لإبداء الرأي أو التصديق.<sup>91</sup>

كما ولم تتوقف صلاحيات مجلس الإدارة هنا بل تخطاها إلى حدّ ضرورة الإستحصال على موافقة المجلس في أمورٍ تتعلق بالقضاء كتخطيط الطرق التي تتخطى نطاقاً بلدياً واحداً ضمن قضاءٍ معين ، تعديل مرسوم ترتيب الأراضي فيما يتعلق بالقضاء، كما والترخيص بإنشاء جامعاتٍ أو مدارسٍ خاصة أو فروعٍ للجامعة اللبنانية أو إنشاء مدارسٍ رسمية ضمن نطاق القضاء ، بالإضافة إلى إنشاء مستوصفات أو مستشفيات أو سجون أو شبكات صرف صحي وكل ما له علاقة بتدوير النفايات ضمن نطاق القضاء.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> مراجعة المادة 23 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

<sup>89</sup> مراجعة المادة 27 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

<sup>90</sup> مراجعة المادة 55 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

<sup>91</sup> مراجعة المواد 56 و 57 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

<sup>92</sup> مراجعة المادة 58 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

من هنا لا بدّ من الإشارة أنّ السلطة الرقابية الأساسية على قرارات مجلس إدارة القضاء هي الهيئة العامة للقضاء، حيث هناك قرارات تخضع لتصديق هذه الهيئة، كالموازنة السنوية للقضاء وقطع الحساب الذي يضعه مجلس الإدارة ويصادق عليه الهيئة، كما وأن الخطة الإنمائية للقضاء التي يعدها مجلس الإدارة المنوط به مهمة الإنماء في القضاء، عقود الإيجار الواقعة على الأموال غير المنقولة باستثناء العقود التي تقل مدتها عن ست سنوات وتكون غير قابلة للتجديد أو التمديد، عقود البيع أو عقد له طابع مصرفي واقع على أموال غير منقولة مهما بلغت قيمة هذا العقار أو المال غير المنقول، إنشاء صناديق ومؤسسات إئتمانية، قبول الهبات المشروطة من أي جهة كانت.<sup>93</sup>

من جهة أخرى فإنّ هذا المشروع لم يغفل دور وصلاحيات رئيس مجلس إدارة القضاء، بحيث يناط به عدة من صلاحيات كتمثيل المجلس أمام القضاء أو المراجع الرسمية بالإضافة إلى غيرها من الإختصاصات المتعددة على سبيل المثال لا الحصر فهو يشرف على أجهزة المجلس وينفذ موازنتها وفي الحالات الطارئة التي تشكل خطراً على السلامة العامة إن كانت حالات ناتجة عن طبيعة أو غيرها من الحالات، إذ يمكن للرئيس أن يأخذ ما يراه مناسباً لهذه الغاية لحماية أهالي وسكان القضاء. كما يقوم بتقديم تراخيص للقيام بأعمال معينة كالبناء أو حمل سلاح للصيد وغيرها من الأمور المنصوص عنها في مشروع القانون، كما وتجدر الإشارة بأنه يحق للرئيس تفويض بعض من صلاحياته مع التوقيع لناثبه.<sup>94</sup>

## ب: "دور السلطة المركزية، وطريقة التمويل"

لحظ هذا المشروع دور للسلطة المركزية أو الدولة في هذا النظام، فهذه الفكرة قوامها اللامركزية الإدارية وليس السياسية، بحيث يقتصر دور هذه الجهات على الإدارة والإنماء دون السياسة مع وجود شخصية معنوية وإستقلالية في هذا المجال.

من هنا، فإنّ هذا المجلس المذكور يمكن حلّه من قبل مجلس الوزراء بقرار معلل يمكن الطعن فيه أمام مجلس شورى الدولة كما وأن قرار الحل لا يعتبر نافذاً إلا من تاريخ نهاية مهلة الطعن أو إذا اتخذ مجلس شورى الدولة قراراً بوقف تنفيذ القرار للبت به<sup>95</sup>. من هنا يظهر لنا أن اللامركزية غير مطلقة ولا تصل إلى إستقلالية تامة بل يبقى للسلطة المركزية دورها الرقابي. كما وهناك حالات يعتبر فيها المجلس منحلّاً كشغور مركز الرئيس ونائبه معاً لأي سببٍ حيث أنه في حال شغور مركز الرئيس يحلّ محله نائبه لنهاية الولاية ما يعني أن المجلس قائم، كما وإذا فقد نصف أعضائه يعتبر منحل حكماً، وفي حال فوز الطاعنين

<sup>93</sup> مراجعة المادة 59 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

<sup>94</sup> مراجعة المواد 60 و 61 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014 للإطلاع على كافة صلاحيات رئيس مجلس إدارة القضاء

<sup>95</sup> مراجعة المادة 36 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

بالصراع القضائي يصدر حكمٌ قضائي ببطلان إنتخابه، كما وإذا لم يتمكن المجلس من الإجتماع لمرتين متتاليتين.<sup>96</sup>

كما وأنه لحظ هذا المشروع كيفية تمويل هذا المجلس حيث تم ذكر مصادر التمويل من ضرائب ورسوم على اختلاف أنواعها ، أضف لها إنشاء صندوق مستقل يسمى بالصندوق اللامركزي حيث يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري والهدف من هذا الصندوق تطوير وتنمية الأفضية والبلديات ، مع العلم أن هذا الصندوق يتم إدارته من قبل مجلس أمناء وهذا المجلس هو خليط بين أعضاء تمثل مجالس القضاء ورؤساء بلديات، كما وأن هؤلاء يختارون من بينهم مديرًا عامًا للصندوق. تجدر الإشارة بأن هذا الصندوق معني بتسليم الأموال التي تستوفيهما الإدارات العامة لصالح البلديات والأفضية . بالإضافة إلى إدارة هذه الأموال المودعة لديها كما يعنى بتوزيع حصص الأفضية والبلديات وإجراء دراسات لتحسين وتطوير العمل في الصندوق.<sup>97</sup>

خلاصة القول لا بد من الإشارة إلى أنّ هذا المشروع قد شدد على ضرورة التعاون بين مجلس القضاء ، كشخص عام والقطاع الخاص عبر إجراء عقود شراكة بينهما من أجل إنشاء مشروع أو تمويله أو تطويره... كل هذا لحصول القضاء على منفعة عامة أو عمل إنمائي ذي جدوى إقتصادية، بالتالي لحظ هذا القانون ضرورة الشراكة بين القطاعين العام والخاص وما قد ينتج من منفعة للطرفين خاصة الطرف العام منه. من هنا لا بد من إلقاء نظرة على مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص حيث إعتبرها البعض بأنها أسلوب تمويل التنمية الإقتصادية بحيث يستطيع الشريك العام الإستفادة من الكفاءات والتقنيات المتطورة لدى القطاع الخاص لتحقيق عمل ذي منفعة عامة للقطاع العام. مع العلم بأن الشراكة هي نظام عمل قريب من الخصخصة لكنه يختلف عنها في تطبيقاته العملية، فهناك أوجه مختلفة للخصخصة كال BOT على سبيل المثال الذي يعطي إدارة المرفق العام إلى القطاع الخاص الذي يستثمرها لمدة معينة على أن يعيدها للقطاع العام بعد نهاية هذه المدة.

<sup>96</sup> مراجعة المادة 39 من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014

<sup>97</sup> مراجعة البابين السادس والسابع من مشروع قانون اللامركزية الإدارية - 2014 المتعلق بمالية القضاء والصندوق اللامركزي

## خلاصة الفصل الثاني:

بنهاية الفصل الثاني من هذا القسم، نكون قد عالجتنا التطبيقات العملية للامركزية الإدارية في لبنان، فلبنان الذي يطبق النظام المركزي لإدارة الدولة مع تخصيص صلاحيات لمجالس ومؤسسات أعطاه القانون شخصية معنوية وإستقلالاً مالياً وإدارياً مع وصاية من قبل الدولة اللبنانية. ففي هذا الفصل بحثنا مفاعيل قانون البلديات في لبنان الصادر بمرسوم إشتراعي رقمه 118 عام 1977 مع تعديلاته. كما وبحثنا في طرقات جديدة قدمت في لبنان كصيغة قوامها اللامركزية. فدرسنا طرح اللامركزية السياسية و الأفكار والأراء المختلفة التي دارت حوله، كما وفصلنا طرح جدي للامركزية الإدارية قدمه الوزير زياد بارود خلال توليه وزارة الداخلية والبلديات حيث قدم مشروع متكامل عن اللامركزية الإدارية عام 2014 وهو طرح يستحق الوقوف عنده، لذلك قمنا بمعالجته بكافة مضامينه وأفكاره. لا بد من الملاحظة، بأن هذا المشروع وتطبيقاته مستوحى أو يشاطر القانون التجاري لجهة الشركات بحيث يوجد هيئة علمية ومجلس إدارة مؤلف من 12 عضواً كما هو الحال في الشركة المساهمة على سبيل المثال. كما أنه يشبه النظام اللبناني حيث تشبه الهيئة العامة للقضاء مجلس النواب، إن لطريقة انتخابها من قبل الشعب أو للصلاحيات المنوطة بها فهي تطرح الثقة بمجلس الإدارة كطرح مجلس النواب الثقة بمجلس الوزراء وهي تصادق على الموازنة السنوية كما هي حال المجلس النيابي، في مقلب آخر مجلس الإدارة كالحكومة يمثل السلطة التنفيذية مع صلاحيات شبيهة داخل القضاء لجهة القوة التنفيذية.

## خلاصة القسم الثاني:

بنهاية هذا القسم نكون قد وصلنا إلى نهاية هذه الرسالة المتمحورة حول اللامركزية الإدارية، حيث تمت معالجة شقين في صلب هذا الموضوع ، عملي ميداني متمثل بالقسم الأول، وشق نظري تقني يعالج أفكاراً ونظريات متعلقة باللامركزية الإدارية. ففي هذا القسم إطلعنا على طبيعة اللامركزية الإدارية و الأنظمة الإدارية الأخرى المرتبطة بهذا النظام والتي تتشابه وتختلف معه في أماكن كثيرة.

كما واطّلعتنا على قانون البلديات في لبنان والذي يمثل الوجهة اللامركزية للبنان، والذي يجب العمل عليه وتطويره للوصول إلى المشروع الأوسع، وهو اللامركزية الموسعة التي تعمل على إحقاق العدالة والإنماء بين المناطق على اختلافها مع توزيع عادلٍ للموارد والخيرات.

كما ودرسنا في هذه الرسالة، طروحات وأفكار لبنانية للوصول إلى اللامركزية، حيث قامت هذه الأفكار على عنوان اللامركزية مع الإختلاف في التوصيف بين لامركزية إدارية وأخرى سياسية. فاللامركزية هي نظام وطرح جدي لا بد من دراسته ومعرفة جوانبه ومفاعيله على جميع المستويات. وكما تبين لنا من دراستنا وكل ما تقدم، فللامركزية جوانب إيجابية ومزايا، وأخرى سلبية. من هنا لا بد على الدولة التي تريد تطبيق هذا النظام أن تسعى إلى تطبيق الإيجابيات ومزايا اللامركزية، وطرد وإقصاء الجوانب السلبية والعيوب قدر الإمكان، للإستفادة من أي مفعول إنمائي وتطويري وخدمي، قد تحدثه اللامركزية الإدارية على كافة الصُّعد، الإقتصادية والإدارية والإجتماعية.

وبهذا نكون قد وصلنا إلى نهاية هذه الرسالة على أمل أن تكون معلوماتها مليئة بالفوائد العلمية.

## الخاتمة

في نهاية بحثنا الذي عالَجَ موضوعَ اللامركزية الإدارية والدور الذي يلعبه وجود هكذا نظامٍ إداري في عملية الإنماء لدى المناطق، لا بد من الإشارة إلى نقطةٍ أساسيةٍ، وهي أنه لا يمكن لنظامٍ لامركزي أن ينجح في ظلّ دولةٍ مركزيةٍ ضعيفةٍ كون ذلك قد يجنحُ باللامركزية إلى شكلٍ آخر ونظامٍ آخر، وقد يأخذُ بعدًا سياسيًا تقسيميًا وخاصةً في لبنان بسبب تركيبة النظام الطائفي والمناطقى المستشري، ممّا يثيرُ المخاوف من التحول إلى نظام الإدارة الذاتية أو الفيدرالية غير المنظمة والتي قد تطيح بوحدة البلد وذلك إنطلاقاً من ضعف الدولة المركزية في لبنان، بل احتضارها الذي يزيد يوماً بعد يوم لأسبابٍ سياسيةٍ وإقتصاديةٍ و إنمائية. من هنا لا بد من الإستنتاج في نهاية هذا البحث أنّ النظام الإداري اللبناني هو نظامٌ مركّب قائم على ركيزتين، الأولى أنه نظام مركزي يتمثل بالعاصمة حيث تتمركز فيها إدارات الدولة العامة والوزارات، بينما الركيزة الأخرى هي وجودُ مؤسساتٍ عامة وبلدياتٍ تمثل اللامركزية بصورتها الإقليمية والمرفقية، حيث أعطيت هذه الجهاتُ شخصيةً معنويةً واستقلالاً مالي وإداري للعمل ضمن اختصاصها المرسوم من قبل القانون<sup>98</sup>.

إنطلاقاً ممّا تقدم فإنّ اللامركزية نظامٌ عصريٌّ يسهّل الحياة الإدارية ويخفّف أعباءً عن الدولة المركزية وإداراتها ووزاراتها ومؤسساتها، وسيصبح إنجازُ المعاملات وكل ما هو مرتبطٌ بأعمال الإدارة مقسّمًا بين المناطق، هذا بالنسبة لمعناه الضيق بينما بالنسبة للهدف والمعنى الأوسع فإنّ اللامركزية و في حال نجاحها و تطوير الإنماء على كافة الأصعدة فإنّها تخفّف على الناس أعباءً كثيرةً في رحلتها للحصول على أبسط الحقوق من تعليم وطبابة وغيرها من الإحتياجات، فعلى سبيل المثال في لبنان وبسبب ضعف الإنماء المتوازن فإن أبناء المناطق والقرى البعيدة كعكار والهمل وغيرها من المناطق يُجبرون للذهاب إلى المدن كيبروت أو طرابلس أو زحلة والتي تبعد عن مكان إقامتهم مدةً زمنية لا يُستهان بها من أجل الحصول على أبسط الحقوق، فأبناء هذه المناطق قد يضطرون لقطع مسافة طويلة للدراسة في الجامعات كون لا يوجد صرحٌ جامعيٌّ أكاديميٌّ وتربوي على أرفع المستويات، وكل ذلك بسبب الإهمال التي تعاني منه تلك المناطق وعدم قدرة الدولة على تلبية الأمور الأساسية إن للمشاكل المالية والإقتصادية وقلّة التمويل أو للمشاكل السياسية التي تحصل بين الأحزاب المشاركة في البرلمان ومجلس الوزراء على حدّ السواء.

هذا الغبنُ وغيرها من المشاكل تكونُ سهلةً المعالجة عندما تتجه النوايا الصادقة إلى إقرار اللامركزية الإدارية القوية والحقيقية مع تضافر جهود الدولة و المواطنين للحصول على إنماءٍ حقيقيٍّ لتلك المناطق، ولكن كما ذكرنا سابقاً الخطوة الأولى التي يجب القيام بها قبل الوصول إلى اللامركزية الكاملة هو تحرير الدولة من الفكر المناطقى والطائفي السائد والإتجاه نحو دولة القانون والمؤسسات فعلاً وليس قولاً، وذلك بتطهير الإدارات العامة من المحسوبيات والزبائنية والتوظيف السياسي والبناء على قاعدةٍ نظيفةٍ،

<sup>98</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول (النشاط الإداري)، بيروت، الطبعة الثانية، ص: 68

قوامها الكفاءة و النزاهة ونظافة الكف من هنا يمكننا الوصول إلى دولة مركزية قوية وهذه خطوة أساسية لتأتي في مرحلة لاحقة لفكرة اللامركزية الإدارية الكاملة التي تشرف عليها دولة مركزية قوية ونظيفة ، ما يساعد في تحقيق الدور الذي نصبو إليه من جزاء تطبيق هذا النظام. ولا بدّ من تسليط الضوء على اللامركزية الإدارية الناجحة التي تكون متلازمة مع دولة مركزية متماسكة وقوية فلا نستطيع أن نشهد- وهذا ما ثبت تاريخياً أنّ الدول عندما تكون طورَ النشوء أو خارجةً من احتلالٍ دولةٍ أخرى أو من حربٍ وعندما تكون دولةً ضعيفةً متآكلةً مليئةً بالفساد والزيائية- لا يمكن أن تطبّق نظاماً لامركزياً كون هذا يساعد على تفتيت الدولة و أقاليمها أجزاءً ودويلاتٍ صغيرة يحكمها زعيمٌ أو شخصٌ قويٌّ يهابه ويخاف منه الناس ويكون في الكثير من الأحيان يفتقد للكفاءة وغير منضبط بل يشبه العصابات. والزعيم الذي يفرض خوات على الناس بداعي الحماية وهكذا فكرة لا يشجع على مناخ مؤسّساتي يحترم فيه القواعد الأخلاقية والقوانين، بل في ظل ضعف الدولة هذا سيؤدي إلى نشر الاقتتال والصراع بين الأقاليم للسيطرة على مغانم و حصصٍ وخيراتٍ أكثر، ما يشجع على الحروب الداخلية بين أهل الوطن الواحد، كما لن نرى الإنماء المطلوب الذي هو الهدف والعنوان العريض الذي يسعى إليه الدول من وراء تطبيق اللامركزية الإدارية. كما ويجب العمل على تطبيق اللامركزية بشكل يؤدي إلى الإستفادة من مزايا هذا النظام والإبتعاد عن سلبياته. ففي لبنان يجب أن يكون هذا النظام لتخفيف العبء عن الدولة المركزية وتحسين عملية الإنماء بغض النظر عن الأفكار السوداء التي يجب نبذها ومنها التقسيم. فاللامركزية يجب أن يكون باب لتعزيز الوحدة الوطنية والعدالة والديمقراطية وليس أداة للعزلة، من هنا لا بد من فرض إجراءات صارمة عند تطبيق هذا النظام بحق أي شخص أو سلطة محلية تناقض أعمالها فكرة العيش المشترك والأفكار الوطنية الأساسية فيجب توحيد طريقة التعليم والنظام الإقتصادي المعتمد، والتشجيع على فكرة الدولة والوحدة مع تطبيق أفكار إنمائية وإدارية هي في صلب اللامركزية الإدارية. فالدستور اللبناني الذي ينظم الصلاحيات في لبنان لم يلحظ اللامركزية الإدارية، بل أعطى صلاحيات لسنتين مركزيتين ألا وهي التنفيذية والتشريعية ما يقرّ بمركزية الدولة في لبنان.<sup>99</sup>

أما وبالعودة إلى فترة التدريب العملي والتي عالج واقع البلديات في لبنان عبر نموذج بلدي ألا وهو بلدية نيحا-الشوف. يمكن الإستنتاج بأنه لا بد من تفعيل عمل البلديات عبر تطوير القانون البلدي بمعالجة العيوب والشوائب والعمل على زيادة حسنات هذا القانون. كما ولا بد من تحسين عمل الجباية، كما والعمل على الشق التوظيفي بزيادة عدد الموظفين مع الحرص على النوعية المناسبة لناحية الكفاءة والنزاهة. بالإضافة لكل ذلك يجب على الدولة المركزية بأن تعزز التمويل للبلديات، عبر زيادة عائدات الصندوق البلدي المستقل وعدم التأخر في تسديدها، أخذةً بعين الإعتبار الوضع النقدي والإقتصادي الذي يمر فيه البلد، كما ويتوجب على البلديات الرقابة على هذه الأموال وطريقة صرفها في المكان المناسب لتفادي الهدر. أما فيما خص سبل التطوير في بلدية نيحا-الشوف بالذات، فيظهر لنا هنا ضرورة تفعيل المكنة في البداية أضف لذلك زيادة عدد الموظفين لتخفيف العبء عن الموظفين الحاليين، ما يساعد في تفعيل العمل البلدي. كما ولا بد من تحسين عملية الجباية وعدم التساهل مع المتأخرين عن تسديد الرسوم كافة مع مراعاة أوضاع الأهالي في هذا المجال، كما ولا بد من العمل بأسرع وقت على تسديد

<sup>99</sup> مراجعة الدستور اللبناني الصادر عام 1926 والذي ينظم إدارة الدولة سياسياً وبنوياً

المستحقات السابقة عبر توفير تمويل جديد من مشاريع وخطط وهبات للخروج من المديونية للذهاب نحو عمل إنمائي فعّال.

لا بد من الإشارة، بأن اللامركزية في عصرنا هذا هي حاجة ذلك لأن الدولة الحديثة قائمة على التنظيم، أي توزيع المسؤوليات وتحسين أساليب الإدارة وهذا المطلوب نجده في النظام اللامركزي. إن اللامركزية الإدارية تخفف من أعباء السلطة المركزية، ففي النظام المركزي تنمو العاصمة أو المدينة على باقي أقاليم الدولة، كما وأن العبء يقع على مؤسسات الإدارة المركزية وإداراتها لتسير شؤون المواطن. من هنا لا بد من تطبيق اللامركزية الإدارية إن كانت إقليمية أو مرفقية بحيث تعمل بعيداً عن الأساليب الإدارية التقليدية. إن نظام اللامركزية الإدارية يخلق نوع من التضامن الاجتماعي بين أبناء الوحدة المحلية. وذلك يؤدي إلى تعزيز الروابط الاجتماعية لكن لا بد من أخذ الحيطة للحفاظ على الروح الوطنية كي لا تؤثر هذه الرابطة الاجتماعية عامل سلبي يؤدي إلى العزلة. كما لا بد من الملاحظة، بأن اللامركزية من الناحية السياسية تكرر حرية وإستقلال الوحدات الإدارية، كما يعزز الديمقراطية عبر إعطاء المواطن الحق بإختيار ممثلين عنه. وهذا ما يعرف بالديمقراطية الإدارية.<sup>100</sup>

لذلك وفي الختام يبقى السؤال الذي يطرح نفسه ، هل لبنان وفي ظل هذا الواقع المرير الذي يشهده على كافة الأصعدة قادراً على تحمل مفاعيل اللامركزية الإدارية؟ كما وهل نحتاج إلى تغيير بنيوي يبدأ من رأس الهرم القانوني ألا وهو الدستور بتضمين اللامركزية الإدارية كمبدأ دستوري ما يجعل مفاعيلها أقوى؟ من هنا هل يعتبر تضمين الدستور، النظام اللامركزي في صلبه، هو إقرار بإستقلال سياسي لهذه الأقاليم بما يشبه الفيدرالية؟

<sup>100</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 1981، ص: 107، 108، 109، 110،

## ملاحق

- 1- مقابلة مع رئيس بلدية نيحا-الشوف السيد وهيب غيث.
- 2- مقابلة مع عضوة المجلس البلدي في بلدية نيحا-الشوف السيدة مينيرفا الحداد.
- 3- مقابلة مع عضو المجلس البلدي في بلدية نيحا-الشوف السيد محمود ماجد.

## 1- مقابلة مع رئيس بلدية نيجا-الشوف السيد وهيب غيث:

### (1) كيف تقيّم تجربتك في مجال العمل البلدي؟

إنّ العملَ البلدي تجربةٌ فريدة من نوعها تجعل من يمارسها يشعر بالدور الكبير الذي يقوم به من أجل البلدة وأبنائها فالعملُ التنموي و الإنساني هو الذي يغني هذه التجربة ، تجدر الإشارة أنني أملك خبرةً واسعةً في هذا المجال كونها الدورة الثانية لي كرئيس بلدية وكوني ترأستُ البلدية قبل هذه الدورة بين عام 1998 و 2004 وكانت تجربةً مليئةً بالأمر الإيجابية كما وتعرضت لبعض العوائق التي أثّرت في بعض الأحيان على عملية الإنماء لكن هذا لم يمنغنا من العمل الجاد لتحقيق الأهداف.

### (2) ما هي التحديات التي قد تعيقُ عمل المجلس البلدي بالقيام بدوره الإنمائي؟

التحدياتُ كثيرةٌ أبرزها وضعُ الدولة بشكل عام فالأزمات على إختلاف أنواعها في لبنان أثّرت على الوضع في نيجا-الشوف كما أن أبرز تحدٍ هو تقاعس الدولة عن تسليم المستحقات المالية العائدة للبلديات و المترتبة عن الصندوق البلدي المستقل كما و قلة الموظفين أيضاً من التحديات التي تضعف أو تعيق العمل البلدي.

### (3) من وجهة نظركم ما هي الأساليب الواجب اتباعها لتطوير العمل البلدي؟

العلاقة الجيدة والوطيدة بين المجلس البلدي والمواطنين بشكل عام وبين أعضاء المجلس البلدي فيما بينهم ما يؤسّس إلى تجانس في العمل مبني على احترام كل شخصٍ للقانون والالتزام بواجباته، أضف لذلك حصوله على حقوقه تحت سقف القانون كما ولا بد من اختيار عنصر كفاء للتوظيف في البلدية على قاعدة كمية ونوعية جيدة.

### (4) واقعُ العلاقة والتواصل بين البلدية والدولة المركزية؟

العلاقةُ جيدةٌ والتواصل دائمٌ مع وزارة الداخلية وذلك بما فيه مصلحة البلدة وإنمائها

(5) كيف يمكن أن تقيّم لنا فترة جائحة كورونا وكيفية التعامل معها من قبل البلدية وهل برأيك البلديات جاهزة لمواجهة الأزمات على إختلاف أنواعها ولعب دور إحتوائي للأزمة في الظروف الإستثنائية التي قد تواجه البلد بشكل عام؟

نعم لقد قامت البلدية بواجباتها عبر مساعدة المصابين من خلال تأمين كافة الاحتياجات من أجهزة تنفس إصطناعي و أدوية وذلك على نفقة البلدية إصافك إلى التواصل مع وزارة الداخلية بواسطة منصة خاصة لهذا العمل بالإضافة إلى إتخاذ كافة الوسائل الوقائية للسيطرة على الوباء.

**6) برأيك هل تعتبر الوصول إلى اللامركزية الإدارية حلاً للمشاكل التنموية التي يعاني منه لبنان بشكل عام والبلديات بشكل خاص؟**

نعم اللامركزية حلٌ إداري قد يساهم في تخفيف بل معالجة المشاكل الإدارية التي يعاني منها وطننا العزيز وذلك في حال تضافر جهود المسؤولين على جميع الصعد اللامركزية والمركزية.

## **2- مقابلة مع عضوة المجلس البلدي في بلدية نبحا- الشوف السيدة مينيرفا الحداد:**

**1) كيف تقيم تجربتك في مجال العمل البلدي؟**

تجربة مليئة بالتحديات والأمور الإيجابية لكن يمكن وصفها بالجيدة مع العلم أنها الدورة الأولى التي أشارك فيها.

**2) ما هي التحديات التي قد تعيق عمل المجلس البلدي بالقيام بدوره الإنمائي؟**

الوضع المالي هو أبرز تحدٍّ أو عائق نواجهه فالوضع المالي متردّد وذلك نظراً لتأخر وتقاعس الدولة في تسليم البلديات المستحقات المالية العائدة لها لذلك نعول على جباية الرسوم العائدة للبلدية لتأمين الحاجيات الضرورية

**3) من وجهة نظركم ما هي الأساليب الواجب اتباعها لتطوير العمل البلدي؟**

العامل الأخلاقي والجدي والعمل غير المتفاني من الأعضاء وموظفي البلدية أضف لذلك تحسين مالية البلديات عبر رفع حصص البلديات في الصندوق البلدي المستقل كما والعمل على تطوير آليات وسبل العمل والزيادة من الدراسات والتخطيط الإستراتيجي ما يصل بنا إلى مشاريع ناجحة.

**4) كيف يمكن أن تقيم لنا فترة جائحة كورونا وكيفية التعامل معها من قبل البلدية وهل برأيك البلديات جاهزة لمواجهة الأزمات على اختلاف أنواعها ولعب دور احتوائي للأزمة في الظروف الإستثنائية التي قد تواجه البلد بشكل عام؟**

قامت البلدية بكافة الأمور المطلوبة تجاه المصابين كما وتم تخصيص مركزاً للعزل وتأمين التمويل اللازم بإنشاء خلية أزمة وبالتالي حصل تضافر جهود بين البلدية وفعاليات من البلدة ومقتردين لتأمين حاجات المستحقين من أهالي نيحا-الشوف.

### 5) برأيك هل تعتبر الوصول إلى اللامركزية الإدارية حلاً للمشاكل التنموية التي يعاني منه لبنان بشكل عام والبلديات بشكل خاص؟

بالتأكيد هذا هو الحل الوحيد من وجهة نظري كون هذا النظام سيوفر أرضاً خصبة للإنماء خاصة في القرى الجبلية والبعيدة عن العاصمة وذلك بتحريرها وإعطائها الحرية اللازمة دون رقابة قاسية من الإدارة المركزية لتحقيق الإنماء الذي نصبو إليه كمجلس بلدي وبلديات كما يجب إعطاء دور أكبر للاتحاد البلديات ما يعزز العمل كون يعطي قوة وقدرة لتنفيذ مشاريع أكبر ضمن القضاء أو المحافظة وذلك بالتوازي مع تخفيف الرقابة الإدارية على أعمالنا ليخفف تكيلنا.

### 3- مقابلة مع عضو المجلس البلدي في بلدية نيحا-الشوف السيد محمود ماجد:

#### 1) كيف تقيم تجربتك في مجال العمل البلدي؟

تجربة العمل البلدي في لبنان غير مشجعة فأنا قد خضت هذا المعترك مرتين متتاليتين مع أشخاص مختلفين وتبين لي أن واقع البلديات صعب إن بنيويًا أو تنظيميًا أو إداريًا فرغم كل الجهود لا زال العمل بحاجة إلى أمور كثيرة.

#### 2) ما هي التحديات التي قد تعيق عمل المجلس البلدي بالقيام بدوره الإنمائي؟

هناك عوائق كثيرة فالطريق غير مفروشة بالورود بل بألغام كثيرة من أبرز تلك التحديات هو صغر الجهاز الوظيفي فهذا الجهاز بحاجة إلى كمّ ونوع مناسب لتسريع وتيرة العمل الإداري أضف لذلك فإن مالية البلدية وإن كانت قليلة لناحية الصندوق البلدي المستقل وخاصة مع تراجع قيمة النقد الوطني إلا أنّ الهدر الكبير الذي يضيع الأموال على البلدية هي الرسوم والضرائب المحلية وهنا أحمل المسؤولية إلى ضعف الجباية لعدم وجود عدد موظفين كافٍ للقيام بهذه المهمة، أضف

لذلك يقع على عاتق المواطن مسؤولية مجتمعية قوامه الإلتزام بواجباته وهذا ما نفتقده في تركيبتنا اللبنانية.

### 3 من وجهة نظركم ما هي الأساليب الواجب إتباعها لتطوير العمل البلدي؟

هناك أساليب كثيرة أولها بناء ثقة بين المجلس البلدي والمواطن ليشرع المواطن بإنتماء لبلدته والثقة تُكتسب ولا تُعطى من جهة أخرى لا بد من زيادة الدراسات والخطط والمشاريع الإنمائية مع تحسين عملية الجباية للرسوم لتحصيل الأموال المستحقة. أضف لهذا القيام بتوظيفات جديدة على أساس الكفاءة والنزاهة لتسريع العمل البلدي وتطويره وتحسينه.

### 4 كيف يمكن أن تقيم لنا فترة جائحة كورونا وكيفية التعامل معها من قبل البلدية وهل برأيك البلديات جاهزة لمواجهة الأزمات على إختلاف أنواعها ولعب دور إحتوائي للأزمة في الظروف الإستثنائية التي قد تواجه البلد بشكل عام؟

فترة كورونا وبالرغم من قساوتها على العالم ككل و على لبنان بشكل عام إلى أنها أظهرت بصيص أمل قائم على فكرة وهي التعاون وتضافر الجهود يصل بنا إلى الطريق الصحيح فتجربة كورونا كانت ناجحة بحيث إستطاعت البلدية السيطرة قدر الإمكان على تفشي الوباء وذلك بفرضها تدابير إحترازية ووقائية و إلتزام الناس ساعد في هذا المجال.

### 5 برأيك هل تعتبر الوصول إلى اللامركزية الإدارية حل للمشاكل التنموية التي يعاني منه لبنان بشكل عام والبلديات بشكل خاص؟

نعم ومن كل بد فإن اللامركزية قد تكون من الحلول للمشاكل الإدارية الكثيرة في لبنان ولكن الوصول لها يجب أن يترافق مع تغيير جدي في النظام اللبناني عبر كسر سيطرة الأحزاب ورجال السياسة على كافة مفاصل الدولة والتي طالت البلديات فهناك بلديات تُؤتمر بأوامر الحزب الذي تنتمي إليه ما يضعف عملية التنمية والتي تُعتبر الشغل الشاغل الذي يجب العمل عليه في حال الوصول إلى اللامركزية الإدارية.

## لائحة المصادر والمراجع

كتب:

كتب عامة:

- 1- فرحات، غالب خليل، المنهجية في العلوم القانونية والسياسية والإدارية، دون ذكر دار نشر، بيروت، لبنان، 2018
- 2- غياض، وسام، المنهجية في علم القانون، دار المواسم، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2007
- 3- أبي حيدر، علي، منهجية العلوم القانونية، دون ذكر دار نشر، بيروت، لبنان، 2013
- 4- غنام، رياض، نوحا الشوف في التاريخ الأرض والسكان، دون ذكر دار نشر، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، 2018
- 5- طليس، صالح، وعبيد، حسين، القانون الدستوري العام المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة، دار المنهل اللبناني، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2016
- 6- فرحات، فوزت، القانون الإداري العام، الجزء الأول (النشاط الإداري)، الطبعة الثانية، دون ذكر دار نشر، بيروت، لبنان، 2012
- 7- القيسي، محي الدين، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007

كتب متخصصة:

- 1- العاني، علي، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، دار الأيام، عمان، الأردن، 2017
- 2- هندي، خليل، وناشف، انطوان، البلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1998

3- قباني،خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان،عويديات للنشر  
والطباعة،بيروت،لبنان،1981

### كتب بالأجنبية:

- 1- Bardhan,Pranab,Mookherjee,Dilip, Decentralization and local Governance in Developing Countries,USA,2006
- 2- Al-Khatib,Hassan,Major Elements in Political Science, Zein Legal publications , Beirut ,Lebanon,2012

### مقالات:

- 1- عصام سليمان،اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن،مجلة الجيش اللبناني،العدد 40 ،نيسان 2002،بيروت،لبنان.
- 2- حازم بدر،متى وأين بدأ فيروس كورونا؟...العالم يعيد حساباته،الشرق الأوسط،العدد 15138،أيار 2020،القاهرة، مصر.
- 3- ريان عساف،اللامركزية الإدارية في لبنان:من العنوان الجامع إلى القانون الجامع، مجلة الدفاع الوطني، العدد 92، نيسان 2015، بيروت،لبنان.

### الرسائل والأطروحات:

- 1- أبو الحسن،هدى،البلديات وأثرها في التنمية المحلية-بلدية المعركة نموذجاً،رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر في التخطيط والإدارة العامة،بيروت،لبنان،2020
- 2- رباي،حنان، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-بلدية جبال البطم نموذجاً، رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر في التخطيط والإدارة العامة،بيروت،لبنان،2020
- 3- الطقش،غفران،دور بلدية بعلبك في التنمية المحلية للمدينة، رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر في التخطيط والإدارة العامة،بيروت،لبنان،2019

## القوانين ومشاريع القوانين:

- 1- الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار 1926 مع جميع تعديلاته
- 2- قانون البلديات في لبنان الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 118 سنة 1977 وتعديلاته
- 3- المرسوم رقم 4517/72
- 4- مشروع قانون اللامركزية الإدارية-2014

## المقابلات:

- 1- مقابلة مع رئيس بلدية نيجا-الشوف السيد "وهيب غيث."
- 2- مقابلة مع عضوة المجلس البلدي السيدة "مينيرفا الحداد."
- 3- مقابلة مع عضو المجلس البلدي السيد "مجمود ماجد"

## مواقع الإنترنت:

### مواقع بالعربية:

- 1- فراس الشوفي، اللامركزية الإدارية الموسعة...إنماء لبنان أم تفكيكه؟، 2 تشرين الثاني 2017، تاريخ الدخول 2021/9/2، متوفر من خلال: <https://al-akhbar.com/Politics/240037>
- 2- اللامركزية من أجل التنمية، 2014/8/14، تاريخ الدخول 2021/3/3 متوفر من خلال: <https://www.lcps-lebanon.org/agendaArticle.php?id=38>
- 3- ديمة صادر، تجربة العمل البلدي في لبنان: الإنجازات والعوائق والتحديات، تاريخ الدخول 2021/3/6 متوفر من خلال: <http://www.mafhoum.com/press4/121S24.htm>
- 4- وليد صافي، اللامركزية الإدارية و معوقات التنمية، تاريخ الخول 2021/3/5، متوفر من خلال: <https://archive.anbaaonline.com/?p=11439>

5- الوكالة الوطنية للإعلام، خالد قباني حاضر في المعهد الوطني للإدارة: حين يسقط العيش المشترك يسقط لبنان ومعه دوره ورسالته، 2015/8/21، تاريخ الدخول: 2021/10/27، متوفر من خلال:

<https://nna-leb.gov.lb/ar/show-news/175368/nna-leb.gov.lb/ar>

6- ليانون فايلز، خالد قباني حاضر عن اللامركزية الإدارية: تقييم توازناً وعدالة بين اللبنانيين، 2015/10/15، تاريخ الدخول: 2021/10/27، متوفر من خلال:

<https://www.lebanonfiles.com/news/954881/?mobile=no>

7- سترينغ فيكسبر، اللامركزية، تاريخ الدخول: 2021/10/27 متوفر من خلال:

<https://stringfixer.com/ar/Decentralized>

8- علاء علي، ما مفهوم التنمية البشرية، موضوع، 2018، تاريخ الدخول: 2021/10/27 متوفر من خلال:

<https://mawdoo3.com/>

9- المؤسسات العامة كلفة كبيرة دون جدى، الشهرية، 2018، تاريخ الدخول: 2021/12/2 متوفر من خلال:

[https://monthlymagazine.com/ar-article-desc\\_4799](https://monthlymagazine.com/ar-article-desc_4799)

10- لبيان داتا، مقال إلكتروني، باللغة العربية، قائمة الأفضية اللبنانية، 2017، تاريخ الدخول: 2021/12/2 متوفر من خلال:

<https://www.libandata.org/ar/mqal/qaymt-alaqdyt-allbnanyt>

11- خطة البلديات وإتحاد البلديات لمكافحة فيروس كورونا، باللغة العربية، تاريخ الدخول: 2021/12/2 متوفر من خلال: <https://www.undp.org>

## مواقع بالأجنبية:

- 1- peopleHum,What is Decentralization? , Date of entry:  
27/10/2021  
<https://www.peoplehum.com/glossary/decentralistion>
- 2- Ziyad Baroud, Decentralization in Lebanon is not neutral, MEI,  
5/4/2021,Date of entry: 27/10/2021  
<https://www.mei.edu/publications/decentralization-lebanon-not-neutral>

# الفهرس

## الصفحة

## المحتويات

1.....	المقدمة.....
7.....	القسم الأول: "واقع العمل البلدي في نيجا-الشوف".....
7.....	الفصل الأول: "المشاريع ذات الطابع الإنمائي المنفذة من قِبَل بلدية نيجا".....
8.....	المبحث الأول: "نيجا الشوف بين التاريخ والجغرافيا".....
9.....	المبحث الثاني: "الدور الإنمائي والتخطيطي لبلدية نيجا".....
10.....	الفقرة الأولى: "مشاريع قامت بلدية نيجا بإنجازها".....
12.....	الفقرة الثانية: "العمل الميداني الحاصل خلال فترة التدريب في البلدية....."
15.....	الفصل الثاني: "نموذج مميز للامركزية الإدارية على إحتواء أزمة كوفيد-19 العالمية-بلدية نيجا".....
15.....	المبحث الأول: "العالم و فيروس كورونا".....
15.....	الفقرة الأولى: "الجائحة بين لبنان و العالم "....."
18.....	الفقرة الثانية: "الأسلوب الأمثل للتعامل مع الجائحة "....."
19.....	المبحث الثاني: "العمل البلدي في نيجا الشوف في ظل جائحة كورونا".....
24.....	القسم الثاني: "الإنماء بين الإدارة المركزية واللامركزية".....
24.....	الفصل الأول: "اللامركزية الإدارية وعملية الإنماء"....."
25.....	المبحث الأول: "النظام الإداري اللامركزي"....."
25.....	الفقرة الأولى: "ماهية اللامركزية الإدارية"....."
27.....	الفقرة الثانية: "التفريق بين اللامركزية الإدارية وغيرها من الأنظمة المشابهة"....."
27.....	أولاً: "الأنظمة الإدارية بشكل عام وعلاقتها باللامركزية"....."
28.....	ثانياً: "اللامركزية السياسية"....."
30.....	المبحث الثاني: "تأثير اللامركزية الإدارية على عملية الإنماء"....."
34.....	الفصل الثاني: "طبيعة اللامركزية الإدارية في لبنان"....."
34.....	المبحث الأول: "النظام الإداري المعتمد في لبنان"....."

35.....	الفقرة الأولى: "الجهات التي تلعب الدور اللامركزي في لبنان"
35.....	أولاً: "صور اللامركزية الموجودة في لبنان"
37.....	ثانياً: "النظام الذي يري عمل البلديات في لبنان"
37.....	أ: "الإطار العام لقانون البلديات"
39.....	ب: "السلطة الممنوحة للعاملين في الشأن البلدي"
40.....	1: "السلطة التقريرية وصلاحيات المجلس البلدي"
41.....	2: "السلطة التنفيذية في البلدية وصلاحياتها"
42.....	الفقرة الثانية: "السلطة المركزية في لبنان ودورها"
42.....	أولاً: "الإدارة المركزية اللاحصرية"
42.....	أ: "المحافظة"
44.....	ب: "القضاء"
45.....	ثانياً: "الرقابة المفروضة على عمل البلديات من قِبَل الإدارة المركزية"
47.....	المبحث الثاني: "إقتراحات عملية لتطبيق اللامركزية في لبنان"
48.....	الفقرة الأولى: "اللامركزية السياسية في لبنان"
48.....	أولاً: "طرح الأحزاب اليمينية"
49.....	ثانياً: "طروحات معارضة للامركزية السياسية"
50.....	الفقرة الثانية: "مشروع قانون اللامركزية الإدارية 2014"
52.....	أولاً: "الإطار القانوني لمشروع قانون اللامركزية الإدارية 2014"
53.....	ثانياً: "النظام الإداري المطروح"
54.....	أ: "صلاحيات الجهات المختصة"
55.....	ب: "دور السلطة المركزية وطريقة التمويل"
59.....	الخاتمة
62.....	ملاحق
67.....	لائحة المصادر والمراجع