



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي  
برنامج إدارة الحكم في الدول العربية

بناء قدرات المؤسسات البرلمانية  
وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط  
(المرحلة التجريبية)  
لبنان- العراق- الأردن

**دور البرلمان في تعزيز اللامركزية في لبنان**  
عصام مبارك<sup>1</sup>

ملخص الدراسة

---

<sup>1</sup> أستاذ في القانون، الجامعة اللبنانية

سعى لبنان الى مجارة امثاله من الدول في حقل التطور عبر تغيير وتحديث قوانينه فلم يقتصر اتفاق الطائف على معالجة الشأن السياسي في لبنان وحسب، بل سعى المجلس النيابي منذ إقرار هذا الإتفاق في 1989/10/22 إلى التوطئة لعودة السلام والبدء بمسيرة الوفاق الوطني وما تقتضيه من مشاريع لإعادة الإعمار والإينماء. فكان التصديق على هذا الإتفاق المسمى "وثيقة الوفاق الوطني" في 1989/11/5 ليتم بموجبها إجراء التعديلات الدستورية المترتبة. وما يهمننا من هذه التعديلات هو الإصلاحات التي تطرقت إلى اللامركزية الإدارية والدور الذي لعبه المجلس النيابي في النهوض بها. ونستهل بتمهيد حول اللامركزية الإدارية والتنظيم الإداري اللبناني.

## I - اللامركزية الإدارية والتنظيم الإداري في لبنان:

اللامركزية الإدارية ليست شكلاً من أشكال الفدرالية ولا يمكنها أن تتجح إلا إذا سبقها رسوخ السيادة الوطنية ومركزية السلطة في الدولة اللبنانية. تتضمن اللامركزية توزيعاً للمسؤوليات بين الحكم المركزي والسلطات المحلية. إنه تقسيم للعمل يتبادل طرفاه اعتماد كل منهما على الآخر، ولا يمكن ان ينجح إلا بشكل ثنائي.

1- ضرورة اعتماد اللامركزية الإدارية في لبنان: إن ضرورة بناء الدولة الموحدة سياسياً في لبنان جرّت صانعي القرار خلف نظام إداري مفرط في مركزيته، وهو نظام يحابي العاصمة على حساب الأطراف ويقلص مستوى المساهمة الشعبية في صنع القرار، ويفسح المجال أمام تفاقم الجمود، ويسمح للبعض في المركز بإحتكار القرار في مجمل ما يتعلق بشؤون كل قرية وبلدة ومنطقة في البلاد. في لبنان وخشية من اللامركزية الإدارية الموسعة، من أن تحمل في طياتها وجذورها بذور التفسخ والإنقسام بأن تنقلب إلى لامركزية سياسية أو إلى فدرالية، تمّ اعتماد نموذج اللاحصرية الإدارية.

2- التنظيم الإداري اللبناني: قسمت الأراضي اللبنانية إلى محافظات، والمحافظات إلى أقضية، والأقضية إلى مدن وقرى، أنشئ في بعضها إدارات محلية بلدية لامركزية. إذا إن الإدارة المحلية في لبنان على مستوى واحد فقط هو البلديات التي تتمتع وحدها بالشخصية المعنوية وفيها تتجسد الإدارة اللامركزية. البلدية تقوم في نطاق جغرافي معين بإدارة شؤونها الذاتية بنفسها وبواسطة مجالس منتخبة تحكم نفسها بنفسها. وهي لا تعيش مستقلة وبمعزل عن أية علاقة تربطها بأجهزة الإدارة المركزية، ولا يمكن بحال من الأحوال أن تتحول دولة داخل دولة.

أما المحافظات والأقضية، والتي تجسد اللاحصرية فهي ليست إلا إدارات مركزية على المستوى الإقليمي والمحلي، أي مجرد تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا تنطبق عليها تسمية الجماعات المحلية.

3 - اللامركزية في إطار وثيقة الوفاق الوطني: شكل موضوع التقسيمات الإدارية وإعتماد صيغة اللامركزية الإدارية إحدى نقاط الخلاف إبان الأزمة اللبنانية، بحيث طرحها كل فريق أو مجموعة من زاوية خاصة تتناسب مع وجهة نظره وتصوره لمشاريع الحلول، حتى أن البعض وصل في طرحه للامركزية إلى حد إعتماد مشاريع لامركزية سياسية (فدرالية، كونفيدرالية).

استمر هذا الموضوع موضع جدل وخلاف إلى أن تم حسمه مع قضايا أخرى مختلفة في وثيقة الوفاق الوطني في الطائف والذي حدّد شكل التسوية السياسية وانهى الحرب وأشار الى اللامركزية الإدارية.

لم تقتصر وثيقة الوفاق الوطني على إصلاح النظام السياسي والدستوري، بل تناولت كذلك الشأن الإداري، وشؤون المحاكم، وقانون الإنتخابات النيابية، والشأن الإقتصادي والإجتماعي، وشؤون التربية والتعليم، والإعلام، وذلك من خلال وضع مبادئ عامة يقوم عليها كل من هذه الشؤون دون الدخول في تفاصيلها الدقيقة تاركة ذلك للقوانين والنصوص التنظيمية. يهمننا من هذه الإصلاحات ما يتعلق منها باللامركزية الإدارية، وبصورة اشمل بالتنظيم الإداري. ونشير الى بعض المبادئ التي نصّ عليها إتفاق الطائف والتي تهم موضوعنا وهي:

أ- **ضمانات وحدة الدولة السياسية:** لقد كان اتفاق الطائف واضحاً بتحديد نوع اللامركزية التي تم التوافق عليها بأنها لامركزية إدارية موسعة ويرفضه كل أشكال اللامركزية السياسية. يتضح من النص أيضاً إتجاه واضعيه إلى تحديد سمات اللامركزية وحجم الوحدات الإدارية للإدارة المحلية مع الإبقاء على نظام اللامركزية الإدارية ليطبق إلى جانب نظام اللامركزية الإدارية في الحد الأقصى المتوافق عليه.

- أكد النص على وحدة الدولة السياسية بإصراره على الدولة اللبنانية الموحدة ذات السلطة المركزية القوية قاطعاً الطريق على كل مشاريع التقسيم والفرالية.

ب- **وحدة الدولة الإدارية:** وضع اتفاق الطائف حداً للجدل القائم حول شكل اللامركزية الإدارية، ثم عمد إلى تبيان مرتكزات النظام الإداري، ورسم إطاره وحدوده في خمسة بنود هي الآتية:

- الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.

- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

- إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الإنصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.

- إعتد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون)، عن طريق إنتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائم مقام، تأميناً للمشاركة المحلية.

- إعتد خطة إنمائية شاملة للبلاد وقادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها إقتصادياً وإجتماعياً وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والإتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.

ج- **اللامركزية الإدارية في النشاط الإداري المركزي:** إن توسيع صلاحيات المحافظين والقائمين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية يهدف، من جهة، إلى تنظيم مرافق الدولة العامة وتسهيل العمل الإداري، والإسراع في إنجاز المعاملات والخدمات، لأن ربط كل قرار إداري وحصره بالوزير، على مستوى العاصمة، من شأنه أن يؤخر أعمال الإدارات، ويعيق تلبية حاجات المواطنين ويعرقل تأمين الخدمات العامة. ومن جهة ثانية يهدف إلى إيصال الخدمة للمواطن في مكان إقامته توفيراً لوقته وللنفقات.

على أن هذا الأمر لا يعدو كونه نوعاً من تنظيم العمل الحكومي، ولا يخرج عن إطار مفهوم التنظيم المركزي النسبي، الذي يسمى في فقه القانون الإداري "اللامركزية الإدارية" déconcentration وهي تعني توسيع صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في المناطق الإدارية مع بقائهم تابعين لها ومعنيين من قبلها، دون أن يؤدي ذلك إلى استقلالهم عن السلطة المركزية. وممارستهم صلاحياتهم إنما تتم تحت رقابة وإشراف الوزير، أي ضمن السلطة التسلسلية.

إن النظام اللامركزي لا يتعارض مع النظام اللامركزي وحرصاً على الإنسجام بين هذين النظامين فقد تبدو نية المتوافقين في الطائف واضحة على الإبقاء على نظام اللامركزية الإدارية من خلال تكريس مستوى المحافظة والقضاء مع تعزيز صلاحيات كل من المحافظ والقائم مقام وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

د- **اللامركزية الموسعة على صعيد القضاء وما دون:** جاءت وثيقة الوفاق الوطني، أخذة في الحسبان واقع تجربة النظام البلدي الذي يعد نموذج اللامركزية الإدارية وصورتها لتوصي بإعتد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى القضاء وما دون، بحيث تكون هذه الوحدات الإدارية اللامركزية الجديدة، أوضح تمثيلاً للحاجات المحلية وأكثر تعبيراً عن رغبات المواطنين وتحقيقاً لأمانهم، على أن يتولى إدارة القضاء مجلس منتخب يتمتع بالشخصية المعنوية، والإستقلال المالي والإداري، تأميناً للإستقلال الذاتي لهذه المجالس في أداء عملها، وعلى أن يرئس هذا المجلس قائم مقام تعينه السلطة المركزية، فيكون القائم مقام ممثلاً للسلطة المركزية في القضاء من جهة، فيحفظ وحدة الدولة الإدارية، ورئيساً للسلطة التنفيذية لمجلس القضاء، من جهة ثانية، فيؤمن التنسيق بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، ويحكم العلاقة العضوية بين المركز والأطراف.

وهذا التنظيم يجمع بين حسنات اللامركزية الإدارية وحسنات اللامركزية الإدارية ويعطي للدولة دوراً في التنمية للأقاليم و المناطق المختلفة. كل ذلك جاء في وثيقة الوفاق الوطني، في إطار تقسيم اداري

ذكرنا أن البلديات هي نموذج اللامركزية الإدارية في لبنان، في شكلها التقليدي، ولكنها في حجمها الصغير، وبمقوماتها الذاتية المتواضعة، أضعف من أن تلبي حاجات ومتطلبات السكان المتنوعة والمتعددة، أو أن تكون ركيزة للتخطيط الإقتصادي أو للقيام بموجبات عملية التنمية الإجتماعية والإقتصادية.

ومن هذا المنطلق اوصت وثيقة الوفاق الوطني بإعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى القضاء، دون أن يؤدي ذلك إلى إهدار وحدة الدولة على الصعيدين الإداري والسياسي، ودون أن يضعف ذلك من سلطة الدولة المركزية، وان مقتضيات تحقيق هذه الأهداف، وبصورة خاصة على صعيد اللامركزية، هي ضرورة تهيئة الأطر القانونية المناسبة والتشريعات اللازمة لتأمين إصلاح النظام الإداري وفق ما نصت عليه وثيقة الوفاق الوطني، وهذا يتطلب تعديل النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتقسيم والتنظيم الإداريين.

ولا بد من التذكير أن إنشاء وحدات إدارية لامركزية على مستوى القضاء لا يعني إلغاء دور البلديات كوحدات لامركزية، وبهذا يصبح في لبنان مستويان لللامركزية الإدارية المحلية: الأول هو مجلس القضاء والثاني هو البلدية.

يتبين من النص بأنه ليس هناك من رغبة لإعتماد وحدات إدارية لامركزية على مستوى المحافظة بشكلها الحالي نظراً لما قد ينجم عن هذا التدبير من محاذير سياسية وخاصة ان الجو السياسي اللبناني غير مؤاتٍ لمثل هذا النظام ومع العلم بأن إتساع الوحدات اللامركزية قد يبقى المشكلة القائمة حالياً على ما هي عليه بسبب عدم إدراك الحاجات المحلية بكل منطقة داخل المحافظة.

**هـ الإنماء المتوازن:** حرص إتفاق الطائف على اعتبار لبنان كله وحدة إنمائية وذلك بإعتماد خطة إنمائية شاملة لتأمين حاجات المناطق اللبنانية كافة وعلى قدم المساواة إنسجماً مع مبدأي الإنماء المتوازن والعدالة الإجتماعية وذلك من أجل تخفيف حدة الفوارق بين المناطق اللبنانية وذلك برفع مستوى المناطق المهملة والريفية منها. وبالطبع هذا مع عدم إهمال المناطق المتطورة إلى حد ما وتركها تقرر أمورها بنفسها بل بالتواصل بين المناطق كافة وذلك عبر خطة إنمائية تشرف عليها الدولة المركزية.

**و- البلديات بعد العام 1998:** انتهت الحرب ومضت السنوات على إطلاق المسيرة المفترضة للإصلاح الإداري والسياسي الذي وضع مرتكزاته اتفاق الطائف لتجرى الإنتخابات البلدية والإختيارية عام 1998. وقد حصل تنازع طويل بين المطالبين بإجرائها بهدف تعزيز الديمقراطية وتنمية المجتمعات المحلية، وبين الراضين لها بحجة إن المجتمع اللبناني غير مؤهل لإجراء هكذا انتخابات يمكن ان تثير فيه الكثير من الحساسيات العائلية والطائفية التي يمكن ان تؤدي بدورها الى وقوع صدامات، البلاد في غنى عنها. استمر وضع البلديات في التمديد مع الحكومات المتعاقبة، وهذا الوضع كان مرشحاً للإستمرار حتى العام 1999 لولا صدور قرار المجلس الدستوري رقم 97/1 الذي أعلن عدم دستورية القانونين رقم 654 و665 تاريخ 97/7/24 المتعلقين بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمالها حتى تاريخ 1999/4/30.

ولم يكن من مجلس النواب إلا أن تجاوب مع هذه الرغبات وصرف النظر عن التعيين وافر في 1997/12/29 قانوناً تحت الرقم 665 معدلاً للمجالس البلدية وقانون رقم 666 للمجالس الإختيارية. واستثنى القانونان المنطقة المحتلة من الإنتخابات (وتجدر الملاحظة انه بعد انتهاء الإحتلال تمت الإنتخابات). كما استثنيت البلدات المهجرة في الجبل التي لم يعد أهلها إليها أو التي لم تتم المصالحة فيها. ووعدت الحكومة بإجراء الإنتخابات في شهر أيار 1998.

أصدر وزير الداخلية بتاريخ 1998/4/16 قرارين بدعوة الهيئة الناخبة إلى الإنتخابات البلدية والإختيارية ابتداء من 1998/5/24. أما انتخابات المنطقة المحتلة التي ارجأت حتى زوال الإحتلال فإنها تضم 63 بلدية و122 مختار وبخصوص البلدات المهجرة فإن مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ

## II- دور البرلمان في تعزيز اللامركزية الإدارية

### 1 - اللامركزية في الإقتراحات التشريعية ومشاريع القوانين المحالة إلى مجلس النواب:

**المشروع الأول-** إقتراح النائب أوغست باخوس: بتاريخ 1995/6/20، تقدم النائب أوغست باخوس من المجلس النيابي بإقتراح قانون يعطي القضاء الشخصية المعنوية، فيما يلغي المحافظة ويحوّل صلاحيات المحافظ إلى القائمقام الذي يصبح موظف فئة أولى. وفي ذلك طبعاً تبسيط للمعاملات وممارسة أصحّ للأحصرية. أما تأليف مجلس القضاء، فعلى الشكل الآتي: نواب المنطقة حكماً وعشرة رؤساء بلدية منتخبين في ما بين رؤساء البلديات في القضاء، وممثل عن كل مجموعة من ذوي المهن الحرة والفاعليات، ويرأس المجلس شخص منتخب.

**المشروع الثاني-** إقتراح قانون لجنة الإدارة والعدل (1997): هذا الإقتراح جرى تداوله عام 1997 في إطار لجنة الإدارة والعدل النيابية، وهو، بعكس إقتراح النائب باخوس، يعتمد المحافظة ويلغي القضاء. يعيد الإقتراح تقسيم الدوائر الإدارية، فيعتمد تقسيماً من 24 محافظة بالإضافة إلى العاصمة بيروت. ويستحدث الإقتراح مجلساً للمحافظة يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وهذا أمر جيد. أما تأليفه، فهو على الشكل الآتي: - المحافظ حكماً (رئيساً)، بالإضافة إلى ثلاثة أضعاف عدد النواب المخصص لكل محافظة، ينتخب جزء منهم بالإقتراع السري المباشر من الناخبين في المحافظة، ويعيّن الجزء الآخر من قبل مجلس الوزراء من بين حملة الشهادات الجامعية في المحافظة.

إن هذا الإقتراح يشكل هو أيضاً إصلاحاً لا حصرياً يحمل إيجابيات أكيدة، ولكنه لا يشكل نموذجاً لا مركزياً. فالمحافظ المعيّن يرأس المجلس، وبعض أعضاء المجلس يعيّنون، وصلاحيات المجلس تتقاطع مع صلاحيات سلطات مركزية.

**المشروع الثالث-** مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب رقم 1066 تاريخ 6 آب 1999: قسم هذا المشروع أراضي الجمهورية اللبنانية إلى العاصمة بيروت وإلى مناطق إدارية، تتمثل فيها الوزارات بوحدة إدارية وفنية وأمنية، يدير شؤون كل منها موظف من الفئة الأولى يدعى رئيس المنطقة الإدارية، يرتبط مباشرة بوزير الداخلية (المواد 3 و4 و5) تسترسل المواد اللاحقة في النص صلاحيات رئيس المنطقة بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية في المنطقة، وهي صلاحيات مشابهة للصلاحيات التي يتولاها المحافظ حالياً إن لم تكن هي نفسها مع بعض التوسيع. وهو يرأس مجلس المنطقة.

ويُنشئ المشروع في كل منطقة مجلساً يسمى مجلس المنطقة، يتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري. وهو يتألف من رؤساء إتحاد البلديات ورؤساء أو نواب رؤساء البلديات ومن مختارين وحملة شهادات جامعية يتوزعون على مختلف القطاعات المهنية والإنتاجية، ويتم إختيار هؤلاء جميعاً من هيئات ناخبة خاصة. ويمكن حل مجلس المنطقة بمرسوم معلن يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الداخلية. ويتقاضى أعضاء المجلس تعويضاً مقطوعاً يحدد بقرار يصدر عن وزير الداخلية. ويمارس وزير الداخلية ورئيس المنطقة سلطة الرقابة الإدارية على جميع المجالس والجمعيات المحلية التابعة للمنطقة (مجلس المنطقة- بلديات وإتحاد البلديات- مخاتير- جمعيات- لجان ري- نواطير- الهيئات العمومية- أشخاص القانون العام). يلاحظ على هذا المشروع إنه يخلط بين اللامركزية واللامركزية بشكل واضح.

**المشروع الرابع-** مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب رقم 6920 في كانون الأول 2001: يهدف هذا المشروع إلى تعزيز اللامركزية الإدارية من خلال البلديات. فقد أحالت الحكومة إلى مجلس النواب بموجب المرسوم الرقم 6920 تاريخ 14 كانون الأول 2001 مشروع قانون جديد للبلديات مؤلف من 133 مادة بهدف تعزيز اللامركزية الإدارية من خلال البلديات ومن أبرز مواد هذا المشروع:

جعل مدة ولاية المجالس البلدية 5 سنوات عوضاً عن 6 سنوات وانتخاب الرئيس ونائبه بالإقتراع العام المباشر، واشتراط حيازة الرئيس ونائبه في بلديات مراكز المحافظات لشهادة جامعية على أن يكفي

تعديل شروط انشاء البلدية وحصرها بالاماكن التي يزيد عدد اهاليها المقيدين في سجلات الاموال الشخصية عن ألف نسمة وتفوق وارداتها الخمسين مليون ليرة سنوياً. ويكون انشاء البلدية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الداخلية (حالياً يتم انشاء البلدية بموجب قرار من وزير الداخلية). فرض دوام كامل على كل من الرئيس ونائب الرئيس لتأمين تواجدهما لحسن سير العمل الاداري مع دفع تعويضات لهما لقاء ذلك.

عدم اخضاع الكثير من قرارات المجلس البلدي للتصديق من سلطة الرقابة بغية اعطاء البلديات مزيداً من الاستقلالية والاسراع ببيت القضايا والمشاريع.

**هـ - المشروع الخامس- إقتراح قانون لجنة تحديث القوانين 2007, احدث المشاريع حتى تاريخه: ان** ميزة هذا المشروع من حيث الشكل أنه جمع نص التنظيم الإداري مع نص اللامركزية الإدارية. فقد تضمن ثلاثة أبواب هي: التنظيم الإداري، البلديات، التجمعات والإتحادات البلدية.

ومن حيث المضمون أنه عالج موضوعي اللاحصرية Déconcentration واللامركزية Décentralisation وفقاً لوثيقة الوفاق الوطني وأحدث أيضاً إستناداً لهذه الوثيقة ما يعرف بالإدارة المشتركة Co-administration على صعيد القضاء والوحدات الإدارية الإقليمية للوزارات في الأفضية. فهو يعطي القضاء الشخصية المعنوية والإستقلالين الإداري والمالي مع "موازنة مستقلة في إعدادها وإقرارها وتصديقها وتنفيذها ومراقبة تنفيذها". إن الإقتراح يبقي على جميع البلديات القائمة حالياً كما ويُلغي إمكانية إنشاء إتحادات بلدية جديدة، إذ يستحدث شكلاً آخر من البلديات المجموعة ضمن القضاء الواحد تحت تسمية جديدة هي "التجمعات البلدية". إذاً وبصورة موجزة يكون الشكل الإداري المقترح متناسب مع وثيقة الوفاق الوطني في الطائف.

\*\*\*

بعد التعريف بهذا المشروع، نلقي الضوء على نشاط ودور المجلس النيابي الحالي لإعتماده تعزيزاً للامركزية الإدارية.

بههدف عدم تجاهل خصوصيات المناطق وتطلعاتها إلى حاجاتها ومفاهيمها الخاصة فقد أخذ هذا المجلس الحالي بعين الاعتبار على عاتقه تشجيع ووضع أسس لازمة تقود إلى تحقيق التنظيم الإداري المناطقي وذلك عن طريق عدة ندوات اشركت فيها منظمات المجتمع المدني وممثلو التيارات السياسية والحزبية كما قامت بالعديد من المناقشات داخل المجلس مع قائمقامين ومحافظين حول احتياجات المواطنين وذلك بالإشتراك مع نواب المناطق والمحافظين والقائمقامين وعدد من رؤساء البلديات بمساهمة عملية وعلمية من مشروع الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب.

ولشدة غيرة المجلس النيابي الحالي على تطبيق صحيح للتعددية ضمن الوحدة. فقد اعترف بأن القرار الإداري يجب أن ينبع من مصلحة المواطنين، وليس من مصلحة الحاكم، وبالتالي، فإن مركزية القرار الإداري يجب أن تتأثر بإرادة المواطنين وقد تجسد ذلك بدعوة المجلس النيابي للهيئات المحلية والأشخاص اللاحصريين والجمعيات الأهلية للمشاركة في الإعداد لهذا القرار.

وبقدر ما يُسهم هؤلاء في تنظيم أطر حياتهم العامة، فإن الرخاء والرفاه يعمان الناس، فيشعرون بالمواطنة الفضلى وبالمشاركة في تقرير المصير، ويتقدمون في الثقافة السياسية التي تخدم أكثر حل المشاكل السياسية على مستوى الوطن. وبذلك، تصبح اللامركزية النتيجة الحتمية للديمقراطية الصحيحة المنشودة. ذاك أن الإدارة المحلية الناتجة عن التجمع الطبيعي للمواطنين تصبح الحلقة الضرورية الرابطة بين الفرد والدولة، في تاغم مثالي، لتحقيق راحة وسلامة الإنسان.

## 2- على الصعيد النشاط العملي:

أ- ندوات ودراسات بالإشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

إن الإهتمام المركز على التنمية المحلية للمناطق والجماعات الأقل تمتعاً بالإزدهار يؤدي إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من التوازن الإجتماعي بين المناطق المختلفة الذي بدوره يقود إلى الإنماء المتوازن المنشود كما نصت عليه وثيقة الوفاق الوطني.

فقد عمد المجلس النيابي الحالي إلى إشراك هيئات المجتمع المحلي في تحريك موارده وتنميتها. فأخذ على عاتقه تشجيع الهيئات الإجتماعية الأهلية تشجيعاً مباشراً ملموساً بإعتبار ذلك الطريق الصحيح لمشاركة المواطنين في مسؤوليات النهوض بالمجتمع مشاركة إيجابية وفعالة، فقد عقدت ندوات في مجلس النواب عن مناطق بعلبك - عكار - حاصبيا - مرجعيون - صور - بنت جبيل - الشوف - بعبدا - عاليه - راشيا والبقاع الغربي ، كما اعتمدت لل غاية نفسها على دراسات أعدت وذلك استناداً إلى إستثمارات إحصائية تُشرك المجتمع في القرار والخيار.

**ب - التوازن بين اللامركزية والمركزية:** من البديهي إذا القول بان اللامركزية الإدارية المحلية والذي ساهم المجلس النيابي الحالي في دعمها، هي في الواقع خطوة واسعة للديمقراطية ونتيجة ضرورية لمبدأ السيادة الشعبية وهي في البلاد الديمقراطية ذات النظام البرلماني على غرار لبنان - أثر من آثاره.

**ج-مخصصات النواب:** خص المجلس النيابي النائب بمبلغ/90.000.000/ مليون ليرة لبنانية لهدف إنمائي. إن هذا المبلغ يصرف عن طريق وزارة الأشغال بعلم النائب وموافقته الخطية على مشاريع إنمائية في المناطق على الصعيد المحلي ومنها ترميم جدران وبعض البنى التحتية وتزفيت الطرقات بعد شقها في المناطق.

إننا نعتبر هذه المساعدة والمساهمة في الإنماء المحلي قد لا يستهان بها على الصعيد الإنمائي في بعض المناطق الريفية. ولو كانت بالنسبة للمدن مساهمة متواضعة إلا أنها لا تخلو من الإهتمام بالإنماء على الصعيد المحلي.

**د- الإطلاع على نمط اللامركزية المعتمد في فرنسا:** خلال العامين 2006 - 2007 زارت وفود نيابية مؤلفة من 25 نائب على مدى 6 جولات فرنسا وذلك بهدف الإطلاع على نمط اللامركزية الإدارية في فرنسا وهي الدولة حيث نجحت إختبارات اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن. وجدير بالذكر أن ما يشجع على نجاح هذا المشروع هو أن هؤلاء النواب هم أعضاء في لجنتي الإدارة والعدل والدفاع الوطني والداخلية والبلديات في مجلس النواب .

إن لهذه الزيارات إنطباع إيجابي لدى النواب حول على مفاهيم وأساليب اللامركزية التي اعتمدها المجلس النيابي وخصوصاً في المشروع الأخير أي المشروع قيد الدرس الذي نطمح أن يصبح قانوناً في أقرب وقت.

### III- العوائق التي تؤثر على دور البرلمان في تعزيز اللامركزية

لا بد من التطرق تحت هذا العنوان الى بعض العوائق التي لم تؤد حتى الوقت الحاضر الى النتيجة المتوخاة من نشاط المجلس ودوره في هذا المجال.

**1- العوائق الناجمة عن الحرب وعن عدم الإستقلال الحقيقي:** إن مفهوم المشاركة والمصالح الذاتية المشتركة اللتان استلزمنا إعتقاد أسلوب اللامركزية الإدارية في تنظيم حركة العمل التنموية على الصعيدين (الريفي والحضري) والمرفقي ( القطاع العام ) لا ينفي وجود مرجعيات داعمة لهذه الحركة مرتبطة بالسلطة المركزية بل على العكس فإنه لا بد لنجاح هذا النوع من أشكال التنظيم الإداري المحلي والمرفقي من أن تكون مرجعياته قريبة، بل جزءاً من حكومة مركزية قوية تدعم وتشرف وتراقب وتضمن التنسيق بين مختلف مستويات وأشكال وأنماط هذا التنظيم الإداري لحركة التنمية بكلياتها، كما وانه يعود للبرلمان دور لتفعيل هذه اللامركزية عن طريق تشريع إقتصادي ومالي وإداري ناشط في هذا المجال.

أن ممارسة السلطة المركزية طوال فترة السنوات السبعة عشر التي مضت على إقرار وثيقة الطائف لم تجسد أي شكل من أشكال "الإنماء المتوازن"، فبقيت البلاد تفتقد إلى تصور إنمائي شامل يعالج العوارض العميقة التي تسبب بها نمط التنمية التقليدي المشوه السائد.

وهذا الأمر أدى بدوره إلى غياب التنظيم الإداري المتناسك والفعال بإعتبار أن أي تنظيم إداري ما هو في النهاية إلا إطاراً تنتظم فيه حركة فعالية العمل التنموي وتجسيداً للالتزامات السلطة بألية تحقيق التنمية، وذلك ضمن توجهاتها العامة المرسومة، ولذلك بقيت التنظيمات الإدارية القائمة في مختلف المحاور لهذا العمل التنموي من إدارية وإقتصادية وسياسية وقانونية وإجتماعية وعمرانية تعاني تخبطاً وقصوراً شديدين ساهما في زيادة وطأة المشاكل التنموية الموجودة أصلاً.

**2- الخوف من التغيير:** إن المشكلة اللبنانية تكمن في الخوف من التغيير ورفضه أو التمسك بالماضي خوفاً من المستقبل. وهناك جهل بأن اللامركزية إقليمية كانت أو فدرالية توحد الوطن وتعطيه زخماً هائلاً حضارياً وإنمائياً ودولياً.

**3- الخوف من إعطاء الصلاحيات المالية:** إن كون الأقاليم والمناطق ليست على مستوى واحد من جهة الإمكانيات البشرية والمادية قد يؤدي إلى عدم تحقيق إنماء وتنمية بعض الأقاليم والمناطق التي تفتقر لتلك الإمكانيات وبالتالي إلى عدم توازن الإنماء والتنمية بين الأقاليم والمناطق المختلفة.

وهنا لا بد من الذكر بأن المشروع الحالي يلحظ في المادة 25 منه توزيع الإعتمادات على أساس عدد سكان كل قضاء وفق قاعدة العدالة والمساواة بهدف تحقيق التنمية المتوازنة. يقتضي تالياً تعزيز موارد البلديات الموحدة والإتحادات البلدية بالإمكانيات المالية اللازمة.

**4- الخوف من إستقلالية المناطق:** الخوف من أن تؤدي اللامركزية الإدارية المحلية إلى إضعاف السلطة المركزية والدولة الموحدة القوية الذي نص عليها إتفاق الطائف وبالتالي المساس بوحدة الدولة الإدارية والسياسية، وإن منح هذه الهيئات المحلية أن كانت على صعيد البلدية أو القضاء صلاحيات واسعة وإستقلالاً ذاتياً يمكن أن يؤدي إلى إنفلات هذه الهيئات عن السلطة المركزية وإنفصالها عنها. وتؤدي إلى إضعاف السلطة المركزية وخصوصاً أنه بعد الحرب اللبنانية قُلت المناطق المختلطة كما كانت قبل الحرب وإن مخاوف ذاكرة الحرب تراود البعض وإن عادت بعض المجموعات إلى حيث كانت فيبقى الخوف من الانفصال الطائفي لبعض المناطق والقوعدة على ذاتها طائفيًا.

وإذا حصرت هذه الطوائف ضمن أطر جغرافية معينة تتغلق بداخلها وتت عزل عن الحياة العامة الوطنية. وينقسم المجتمع الوطني الواحد إلى مجتمعات محلية طائفية لكل منها مصالحه الخاصة التي تغلب المصالح الوطنية العامة. فتبرز الصراعات مع الزمن فتتشرذم الدولة وتتهار.

**5- عدم الإستقرار الأمني:** إن الواقع اللبناني الحاصل بسبب الحرب الأهلية المدمرة وما خلفته من مآسي وتهجير وتفهمر عمراني وشلل خدماتي جوهرية وزوال بني تحتية، يحمل على معاودة الإنطلاق من نقطة الصفر، ويوجب على المجلس النيابي تقوية الإدارة المحلية إنطلاقاً من دور الوحدات المحلية وبذلك نستطيع تطوير حياتنا وتطوير أنظمتنا فنلج الألف الثالث بتضامن وتحديث وجدية ومواظبة صحيحة تحصن لبنان الغد وتضمن ديمومته وإستقلاله وسعادة شعبه في تحقيق الإنماء المتوازن وإزالة الفوارق وتأمين الحكم المحلي، إنطلاقاً من البلدية مروراً باللامركزية الإدارية الإقليمية.

**6- دور وسائل الإعلام الإنتقادي ضد الدولة:** للإعلام أثر كبير على الرأي العام، وبخاصة الإعلام المرئي والمسموع، فإستخدامه وبشكل مدروس ومكثف في إغفال دور المجلس النيابي في هذا المجال التشريعي يؤدي إلى حرمان المواطنين العاديين من الإطلاع على دور المجلس النيابي في هذا المجال الذي يخص المواطنين كافة.

فالمطلوب إذاً من قبل هذه الوسائل -أي ما درجت عليه الممارسة في الوقت الحاضر- هو إعلام يدور بموضوعات حول النزاعات بهدف إستقطاب أكبر عدد من المستمعين والمشاهدين بينما إذا تمت الإضاءة بصورة مسهبة على موضوع اللامركزية فقد يتمكن قسم لا يستهان به من المواطنين من الإطلاع على ما يدور من مداولات وإهتمام من قبل المجلس النيابي حول موضوع اللامركزية وهو موضوع يهم كل المواطنين.

7- **الخلط في ذهن المواطن بين اللامركزية واللامركزية:** إن هذا الخلط قد تم تفاديه وإستبعاده إن كان في نص الطائف أو نص المشروع الحالي. وذلك بإعتماد اللامركزية الإدارية ضمن الدولة الموحدة.

#### **IV - توصيات**

1- مقتضى توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين، أن المحافظ في ظل القانون الحالي، لا يعدو كونه وسيط أو صلة وصل بين الإدارة المركزية، من ناحية تشعباتها الإقليمية والمحلية وبين المجتمعات اللامركزية، كونه يمارس سلطة الوصاية على البلديات، أي على الهيئات اللامركزية، فضلاً عن كونه يمثل الحكومة في منطقتة الإدارية، أي في المحافظة. ولا يتجاوز دوره، على صعيد الواقع تصريف الأعمال الإدارية في نطاق المحافظة وإطلاع الحكومة على الأوضاع السياسية منها.

2- كما ان صلاحيات القائمقام هي من الضيق بمكان بحيث لا يعد أكثر من موظف تنفيذي، يتولى المحافظ ضبط قواعد سلوكه، هذا فضلاً عن ان تمثيل الإدارات العامة في المناطق ليس على المستوى الذي يؤهلها لتأمين الخدمات للمواطنين في اماكن وجودهم بالسرعة المطلوبة. ولا بد من القول بأنه ليس من الضروري الإبقاء على درجتين على مستوى اللامركزية في المناطق فإما محافظ وإما قائمقام.

3- يقتضي رسم سياسات في مختلف المجالات الإنمائية والتربوية والثقافية والإقتصادية، غير أن تخطيط هذه السياسات وتنفيذها يفترضان وجود أشخاص في موقع المسؤولية يتمتعون برؤية وطنية شاملة ويمتلكون القدرة على ترجمة هذه الرؤية الى واقع. حتى أنه يذهب بعض الباحثين الى حد إستبعاد اي إصلاح لا يترافق مع "القدرة على التنفيذ المرتبط بالإمكانيات البشرية والمادية للوحدات اللامركزية".

4- تساهم اللامركزية مساهمة فاعلة في تنمية الديمقراطية وترسيخها وذلك على صعد عدة: جعل المواطنين يساهمون في إختيار جميع السلطات التقديرية في البلاد ويعتادون ممارسة الديمقراطية. كون نطاق الوحدة المحلية (البلدية - القضاء) أصغر حجماً وأقرب من الناس وأعمالها وذا تأثير يومي ومباشر في الشعب فهو يحمل المواطن مسؤولية ونتائج خياراته أكثر مما يحمله المسؤولية في الإنتخابات النيابية.

5- إن تحمل المسؤوليات على المستوى المحلي يساهم في إنشاء طبقة جديدة من الإداريين والسياسيين وتكون هذه المسؤوليات نوعاً من التدرج لهم لتحمل مسؤوليات أوسع وتؤهلهم لدور وطني أكبر.

6- ان تفكيك اللامركزية للإحتكار المركزي للسلطة قد يؤدي إلى خلق إحتكارات جديدة للسلطة على المستوى المحلي. أي أن ما قد يحدث هو تغيير في هيكلية القمع من قمع تقوم به النخبة الوطنية إلى قمع تقوم به نخبة محلية صغيرة قد يكون احتكارها للسلطة أكثر قمعاً بفعل تعززه بالعلاقات العائلية والإجتماعية والسياسية والمصالح المالية، وهذا ما يعني أن ثمة ضرورة إلى الوجود الدائم للحكم المركزي لضمان بقاء الحكم المحلي محدوداً ولحماية المواطنين من افراط السلطات المحلية في استخدام صلاحياتها.

إن اللامركزية في لبنان هي سيف ذو حدين: حدٌ إذا استعمل بإستقامة تجترح به الحلول الا وهي تأمين حاجيات المواطن والتمثيل الديمقراطي على الصعيد المحلي. وحدٌ آخر إذا استعمل بالغريزة أدى الى جرح الحل أي إلى قوقعة الطوائف ضمن المناطق وشرذمة الدولة الموحدة.

أخيراً، إن نجاح الشأن العام ونجاح اللامركزية الإدارية هو مسؤولية المجتمع اللبناني وليس فقط المجلس النيابي أو مجلس الوزراء أو الدولة. يجب أن يتشارك به الجميع لنجاح خبرة جديدة وهي اللامركزية الإدارية الموسعة.