دراسة في تجربة الحكم المحلي في لبنان

Study in the experience of local government, in Lebanon

أ.م. د. نادية فاضل عباس فضلي*

Ph.D.Assistant Professor: Nadia Fadil Abbas Fadle

الملخص:

تعد لبنان من بين الدول العربية الابرز في مجال الحكم المحلي، اذ عرفت تاريخياً بوجود ادارات محلية متماسكة وقوية، وتشكل البلديات في لبنان احد الصيغ اللامركزية الادارية المتبعة في الكثير من دول العالم، فتأسيس البلديات يعود الى القرن التاسع عشر، وتشكلت اول بلدية فيها في منطقة "دير القمر" عام 1864 بعد اندلاع الحرب الاهلية واثر اعلان ما يسمى بالنظام العضوي لجبل لبنان، ومن ثم جاء الانتداب الفرنسي الذي تمكن من تطوير نظام الادارات العامة، واصبح دور هذه الادارات فعالاً في عهد اللواء شهاب الذي اقر قوانين ساعدت ودعمت على انشاء الكثير من البلديات الجديدة، وعانت لبنان بعد قيام الحرب الاهلية ما بين 1975-1990 الكثير من المشكلات السياسية والإدارية والاقتصادية في تلك المناطق والى يومنا هذا .

الكلمات المفتاحية :لبنان، البلديات، الحكم المحلي، الانتداب، مجلس استشاري

Abstract:

Lebanon is among the Arab countries in the area of local government, known as historically with the mandates of a coherent and powerful local administrations, municipalities in Lebanon are one of the administrative decentralized formulas of many countries of the world and establishes the municipalities back to the 19th century The first municipality was in the collaboration of Deir al-Qamar in 1864 after the outbreak of the civil war and the impact of the announcement of the organic system of Mount Lebanon, and then the French mandate, was able to

* مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية /جامعة بغداد drnadia1927@gmail.com

develop system of public administrations, and became role of these departments became effective during the era of Major General Shehab, which has ruled laws and helped to establish a lot of new municipalities and have led the civil war between 1975-1990, of political, administrative and economic problems in those areas and today

Keywords: Lebanon, municipalities, local government, mandate, consultant Board

المقدمة:

ان دراسة تجربة الحكم المحلي في لبنان، يتطلب قطعاً الفهم الموضوعي للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي فضلاً عن الجغرافي للجمهورية اللبنانية ، فالمقومات الأساسية للنظام السياسي اللبناني يتوقف على معرفة بنيتها الاجتماعية واهمها الطائفة، فلبنان الحالي لم يكن معروفاً بحدوده التي كانت معروفة سابقاً، فقد كانت عبارة عن مجموعات من الاقطاعيات، يقطن فيها الجماعات السياسية والطائفية والاسر المتنفذة والثرية، وحكمها الاقطاعيون المحليون و كانوا يتبعون بشكل مباشر الدولة العثمانية التي كانت تحت حكمها ، وجاءت حقبة الاستعمار الفرنسي للبنان ما بين 1920-1943 والتي كانت من مخرجات الحرب العالمية الاولى التي أدت الى سقوط الدولة العثمانية، الى ان جاء استقلال لبنان عن فرنسا في العام 1943، وتمتعت للبنان بأدارات محلية متماسكة والتزامها بالنظام المركزي، وخلال الحرب الأهلية 1975-1989، فقدت الإدارات البلدية اغلب صلاحياتها واستقلاليتها، بعد أن أصبح صنع القرار مركزياً، وبعد ان تعرضت البنى التحتية للضرر البالغ ، الى ان جاء اتفاق الطائف الموقّع عام 1989، ليضع اللامركزية ضمن اولويات الحكومة، ولم تجر الانتخابات البلدية مرات عديدة ،الى ان تم اجرائها في العام 1998 ،وما ميز الانتخابات هذه مشاركة سياسية واسعة من معظم الأحزاب السياسية وكذلك مشاركة شعبية، باستثناء عدد ضئيل من المجموعات المسيحية، التي قاطعت لأن التصويت لم يكن على أسس طائفية، فقد سمح للمواطنين بالتصويت على أساس لوائح انتخابية ،وتوالت الانتخابات في لبنان وسط التطورات السياسية المتلاحقة.

اهمية البحث: تعود اهمية دراسة الحكم المحلي في لبنان ان هذه التجربة في الحكم مر عليها اكثر من قرن من الزمان، وامتازت بكونها مرت بمراحل تطورية على الصعيد النظري والتطبيقي، وبوصفها وجه من اوجه التنظيم السياسي والاداري لابد من دراستها وتقييم النقاط الإيجابية والسلبية لأنها تعترف بوجود مصالح محلية متمايزة عن المصالح الوطنية في بلد متعدد الطوائف والاديان، ويمكننا الاستفادة في العراق من تجربة الحكم المحلي في لبنان وتشخيص ايجابياتها وسلبياتها وما يمكن الاخذ به من هذه التجربة الرائدة وتطبيقه على العراق.

هدف البحث :_يهدف البحث الى دراسة تجربة الحكم المحلي في لبنان ومعرفة الاسس التنظيمية والادارية التي قامت عليها ،طبقاً لتكوين المجتمع اللبناني المتنوع والموزع الى طوائف واديان ، فضلاً عن دور السلطنة العثمانية والانتداب الفرنسي في استحداث هذا النظام ،وكيف انعكس ذلك على ادارة المحافظات والبلديات وصنع وتنفيذ اليات اتخاذ القرار في مرحلة ما بعد الاستقلال والحرب الاهلية، والتطورات الناشئة عن الدستور اللبناني والمواد المتعلقة بالحكم المحلي والقوانين التي حكمت هذه البلديات .

مشكلة البحث : ينطلق البحث من تساؤلات هي هل تعد تجربة الحكم المحلي في لبنان من التجارب الناجحة؟ وما هي النقاط الايجابية والسلبية في نظام الحكم المحلي في بلد متعدد الطوائف؟ وهل توجد مشكلات تتعلق بتوزيع السلطات والمهام بين المراكز والمجالس المحلية المنتخبة طبقاً للتقسيم المحاصصي؟.

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها ان تجربة الحكم المحلي في لبنان تجربة ناجحة على الرغم من وجود حالة الصراع بين النخب السياسية على المستوى الوطني وعلى المستوى المحلي وهذا بالتأكيد يعود الى تجذر فكرة الحكم المحلي تاريخياً ومنذ وقت مبكر وسابق عن استقلال لبنان السياسي ،بمعنى ان هناك فهم متراكم على الصعيد السياسي والشعبي لهذه التجربة .

الاطار المنهجي للبحث: لقد اعتمدنا في الاطار المنهجي لكتابة البحث على المنهج التاريخي الذي يقوم بتحليل الاحداث التي حدثت في الماضي والقيام بتفسيرها من اجل ربط تجربة مجالس الحكم المحلي بين الماضي والحاضر والاستفادة منها في تحليل الواقع الحالي في لبنان، فضلاً عن استخدام منهج التحليل النظمي الذي يتناسب وموضوع الدراسة من حيث طبيعة صنع القرار وتوزيع الصلاحيات والسلطات بين المركز والمجالس المحلية وكيفية ادارة المال العام ومشاريع التنمية والتطوير في البلديات والمحافظات، كما

كان المنهج الوصفي حاضراً في دراسة هذه التجربة ، وما مرت به لبنان من تطورات تاريخية في هذا الموضوع الى ان وصل بشكله الحالى مترافقاً مع جملة من التعقيدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها لبنان .

اولاً: النشأة التأريخية لنظام الحكم المحلي في لبنان ومفهومه

نشأت لبنان في القرن التاسع عشر على اساس وجود نظام الحكم المحلي فما هو هذا النظام؟ وماهي المصطلحات المقاربة له؟ وسيتم تناول هذا القسم عبر قسمين رئيسين.

1. مفهوم الحكم المحلي والمفاهيم المقاربة له

الحكم المحلي بمفهومه البسيط هو الذي يتميز بصلاحيات واسعة و استقلالية، من خلال المهام التي يقوم بها تحت سيادة الدولة، وتعد هذه الصلاحيات مكتسبة عن طريق تنازل الحكومة المركزية عنها للمجالس المحلية، اوهي نظام شامل تتنازل الحكومة المركزية عن بعض صلاحياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح جماعات محلية مستقلة تمارس مهامها على اقليم جغرافي معين ، اما الادارة المحلية هي ذلك التنظيم الاداري والتنفيذي البحت ،الذي لا صلة له بسيادة الدولة وانما تحقيق ما يعرف باللامركزية الادارية [1].

بمعنى اخر عندما تطبق الدولة نظام اللامركزية فأنها تشكل أجهزة وهيئات محلية في التقسيمات الجغرافية او الوحدات الإدارية بالدولة تتولى مهام ادارة الشؤون المحلية في حدود السلطات التي تخولها لهذه الأجهزة المحلية وتكون تحت رقابتها واشرافها ، وفي اطار ما ينص عليه الدستور والقانون، بمعنى ان الحكم المحلي يوجد في اية دولة عندما تقوم هذه الدولة بتقسيم اقليمها الجغرافي الى وحدات محلية تدير شؤونها هيئات

[1] بشير شايب، الإدارة المحلية، والحكم المحلي والفرق بينهما، المجلة الأفريقية للعلوم السياسية، الجزائر، المجلد،4،العدد 1،حزيران 2015،ص15، وقارن مع :محمد اسماعيل قباري ،علم الاجتماع الاداري ،منشأة المعارف ،الاسكندرية ،1998،ص422.

مستقلة ،اي مجالس محلية لها وجودها وشخصيتها الوجودية والاعتبارية، وتقوم بتمثيل المواطنين واشراكهم وتباشر هذه السلطات الاختصاصات التي منحها لها القانون لتلك الهيئات المحلية[1].

ويختلف مفهوم الحكم المحلي (Local Government) عن الإدارة المحلية (Local Administration)، فالأخيرة تركز على الجوانب التنفيذية و ان تضمنت بعض السلطات التي تشير الى دورها في وضع السياسات العامة وصنع القرارات ولكنها لا تكون الا على المستوى القطاعي– الوزارات – الهيئات العامة، اذ يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الوزارة في العاصمة وفروعها، اما الحكم المحلي فهو عادة ما يركز على دور وفاعلية المواطن في حكم وادارة انفسهم سواء بطريقة اجتماعات المواطنين او غير مباشرة من خلال مجالس محلية تقوم على اساس تمثيلهم، يعني يمكن للمواطنين من التعبير عن اتجاهاتهم وافكارهم وصياغة القرارات والسياسات التي تعكس احتياجاتهم وطموحاتهم، ومؤسسات الادارة المحلية تمثل النسق التنظيمي الفرعي للنظام العام للدولة تعمل مباشرة مع المواطنين ومن خلاله ولفائدته وفائدة الدولة والنظام الاجتماعي ككل ،مراعية وبدقة الخطة العامة للمجتمع في كل نواحيها[2].

2.النشأة التأريخية للحكم المحلي في لبنان

بدأت لبنان ككيان سياسي عُرف بأمارة جبل لبنان والتي تكونت في اواخر القرن التاسع عشر كمنطقة حكم محلي ضمن نطاق السلطنة العثمانية، وكانت تعد الامارة ذو تأثير كبير على تكوين الدولة الحديثة في لبنان من مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، اذ ظلت النزاعات الحزبية والتحالفات القطاعية والسياسية حتى ذلك الحين اقوى من الطائفية، فالفلسفة التي قامت عليها السلطنة العثمانية في حكم لبنان والدول العربية التي حكمتها هو نظام "الملل"، اي اعطاء الدور الاجتماعي والديني لاصحاب الطوائف

[1] سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2009، ص29–40،وينظر ايضاً: عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة ،المؤسسة الوطنية للكتاب ،الجزائر ،1984، ص15.

[2] سمير محمد عبد الوهاب ،المصدر السابق ،ص40.

والمذاهب في الرقعة الجغرافية التي تسكن فيها تلك الطائفة، اما الدور العسكري والسياسي فهو من مسؤولية القيادة السياسية العثمانية[1].

وكان اللبنانيين قد توصلوا الى اتفاق مع العثمانيين بعد احداث 1840 على تقسيم لبنان الى نظام القائمقاميتين يحكمها الاولى من الدروز وتكون مركزها او عاصمتها بيت الدين، اما الثاني ويحكمها ماروني وعاصمتها بكفيان، وكان يساعد عن كل حاكم مجلس مؤلف من امين سر وقاضي ومستشار عن كل من الطوائف السنة والموارنة والدروز والروم الكاثوليك والروم الارثوذكس، بالإضافة الى مستشار من الطائفة الشيعية، وقد خضع لبنان بعد الحرب الاهلية التي نشبت بين الدروز والموارنة ما بين الاعوام 1845-1860 لاتفاق على وضع نظام خاص يسمى "بالمتصرفية" اي يقوم اللبنانيون عن طريقه تصريف امورهم الخاصة ضمن إطار الدولة العثمانية وجاء هذا الاتفاق نتيجة الضغط الدولي على الدولة العثمانية واستخدام ورقة الاقليات كعامل ضغط من خلال ادعاء اوروبا بحماية حقوق الانسان والترويج لأفكار المساواة[2].

وفي العام 1888 أنشأت الاستانة ولاية بيروت التي كانت تضم المناطق في القسم الجنوبي وشملت الوية بيروت وعكا ونابلس، والقسم الشمالي تضمنت لوائي طرابلس الشام واللاذقية ، وكانت مدن ولاية بيروت اكبر مراكز نشاط اللبنانيين السياسي، وفي ذات السياق ،عملت الدولة العثمانية على استرضاء القوى الكبرى، اذ اصبح يتولى الحكم في جبل لبنان متصرف مسيحي يرشح من السلطة العثمانية وتوافق عليه الدول الأوروبية، ومن ثم يصدر السلطان ارادة سلطانية تعينه لمدة تتراوح ما بين 5- 15 سنة ويكون تابعاً الى الباب العالي، وكان يساعده في الحكم مجلس ادارة يتكون من 12 عضواً يمثلون مختلف الطوائف اللبنانية وهم الموارنة و الكاثوليك والارثوذكس والدروز والسنة والشيعة[3] .

---

[1] بن لولو محمد الامين وراهم علي، النظام السياسي اللبناني دراسة في المؤسسات و الفواعل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سكيكدة، الجزائر، 2016،ص32-33.

[2] المصدر نفسه ،ص33-34.

[3] علي معطي ، تاريخ لبنان السياسي والاجتماعي : دراسة في العلاقات العربية – التركية ،مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت ، 1992، ص5-6، وينظر، المصدر السابق، ص34.

واخذت الطوائف المسيحية تغازل النظام الملي العثماني لتثبيت انفصالها بالحكم وادارته مما يمنحها نوعاً من التمييز عن الطوائف الاخرى، وقد تكيف هذا التطور الطائفي مع طموح فرنسا التي كانت تعمل على عرض مشروعها الاستعماري الهادف الى ايجاد موطئ قدم في المحيط الاسلامي والذي يكون منطلقاً لها في البلاد العربية ، وكان لقناصل الدول الاوروبية وفي مقدمتها فرنسا دور مهم لدى المتصرفين ،بالمقابل ارتبط المسيحيون والموارنة بفرنسا ارتباطاً وثيقاً واخذت فرنسا تتدخل في الشؤون الداخلية للبنان وفرضت الوصاية الرسمية على جبل لبنان من خلال نظام المتصرفية [1] .

والجدير بالذكر انا اول بلدية في لبنان تأسست في" دير القمر" عام 1864، و بلدية بيروت تم تأسيسها في عام 1867 في ظل السلطنة العثمانية، وفي السنوات اللاحقة تأسست بلديات في مدن لبنان الرئيسية مثل صيدا وطرابلس، وكانت البلديات قد عرفت تطور ونهضة واضحة خلال حقبة الانتداب الفرنسي الذي تمكن من اجراء تطوير واضح في عمل الادارات العامة بشكل خاص ، وبعد انتهاء الحرب العالمية الاولى في العام 1918 والسنوات التي تلتها اعلنت الجمهورية اللبنانية في 23 أيار 1926 مع إقرار لدستورها بشكل رسمي، ومنها تغير المجلس التمثيلي الثاني إلى مجلس نيابي، وتمّ تأسيس مجلس شيوخ في 25 آيار 1926 من 16 عضواً، موزعين على الترتيب الآتي: 5 موارنة، 3 سنة، 3 شيعة، 2 أورثوذكس، كاثوليكي 1، درزي 1، أقليات 1 وحفاظًا على التوازن، انتخب "موسى نمور" رئيسًا للمجلس النيابي، والشيخ "محمد الجسر" رئيساً لمجلس الشيوخ وفي 26 أيار انتخب "شارل دباس" أول رئيس للجمهورية اللبنانية، وفي 31 آيار عيّنت أول حكومة برئاسة "أوغست باشا أديب"، وقد شُكّل مجلس الشيوخ بموجب المادة 22 من الدستور وقد تمثّلت فيه جميع العائلات الروحية، وأوجبت المادة 95 من الدستور الجديد مراعاة التوازن الطائفي في تأليف الوزارة والوظائف العامة وذلك لمرحلة إنتقالية، لكن كل ما هو مؤقت استمر على حاله في لبنان، وهنا الخطأ الشائع لدى معظم الباحثين إذ إنّ مراعاة الطائفية ليس إجباريًا بموجب المادة 95 بل اختياريًا، لكن إذا كان لا بد من

[1] علي عبد فتوني، تاريخ لبنان الطائفي، ط ١، دار الفارابي، بيروت، 2013،ص45.

اعتماد الطائفية فلتكن نسبية بحسب حجم كل طائفة، وفيما يتعلق بالحكومات المحلية لم تصبح فعالة الا في عهد اللواء "شهاب "الذي اقر قانوناً عصرياً ساهم في انشاء العشرات من البلديات الحديثة[1]

وعمل الرئيس "فؤاد شهاب" (1958–1964) على فرض العدالة الاجتماعية والنمو المتوازن استنادًا إلى تقارير بعثة "إيرفد" حول التنمية الشاملة في البلاد، ونجح في ضبط الاختلافات الداخلية وتعزيز العيش المشترك، وأعاد إحياء الميثاق الوطني لعام 1943 على أساس سياسة خارجية معتدلة بين الشرق والغرب مؤكداً على احترام سيادة لبنان واستقلاله والحجة على ذلك اجتماع الخيمة مع الرئيس "جمال عبد الناصر"، كما قام ببناء مؤسسات الدولة التي لا تزال إلى يومنا هذا، من بينها مصرف لبنان، ومجلس الخدمة المدنية الذي يفترض أن يوظّف المواطنيين في الدولة على أساس الكفاءة لا المحسوبية، والضمان الاجتماعي، والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة، وغيرها من المؤسسات الاجتماعية والتربوية، كما استطاع الرئيس "شهاب" من فرض الامن عن طريق المؤسسة العسكرية الأمر الذي سمح بنهضة اقتصادية، ونمواً، وازدهاراً، واستقراراً لم يشهد لبنان مثيلًا لها حتى في عمل المجالس البلدية ، وبعد الاضطرابات السياسية في لبنان عام 1958 تراجعت سلطة الحكومات المحلية و لم يتم اجراء انتخابات بلدية بعد العام 1963 ،ثم اتت الحرب الاهلية بين 1975– 1989 لتزيد من الاوضاع سوءاً ولتقضي على الاخضر واليابس، وكان "اتفاق الطائف" الموقع في العام 1989 قد اكد على نظام اللامركزية انه يقع ضمن اولويات الحكومة اللبنانية، ورغم ذلك تم تأجيل الانتخابات البلدية حوالي 23 مرة قبل ان تعقد في العام 1998،وشهدت هذه الانتخابات مشاركة سياسية واسعة من معظم الاحزاب السياسية النافذة ، باستثناء عدد قليل من الجماعات المسيحية التي قاطعت، لان التصويت لم يكن على اساس طائفي، فقد سمح آنذاك للمواطنين بالتصويت على اساس لوائح انتخابية حزبية مغلقة تعتمد التمثيل النسبي وتتجاوز الخطوط الطائفية وجرى الاقتراع على مدى اربعة اسابيع من شهري آيار وحزيران وانتخب 7662 ممثلاً لشغل 700 مقعد من مقاعد المجالس[2] .

[1] الكسندر ابي يونس، السلطة في لبنان وخريطة الديموغرافيا التمايزية، مجلة الدفاع الوطني، بيروت العدد 95 ، كانون الثاني 2016، ص 6، وينظر ايضاً: البلديات اللبنانية، مركز المعلوماتية للتنمية المحلية في لبنان، 2021،ص2.

[2] الكسندر أبي يونس ، المصدر السابق ،ص10، وينظر ايضاً: سامح سعيد عبود، غروب شمس الأنظمة العربية من نهايات القرن الماضي الى بدايات القرن الواحد والعشرين ،ط 1 ، مركز المحروسة للنشر، القاهرة، 2009،ص356.

في ضوء الطرح السابق نرى ان لبنان تعد من اقدم الدول العربية التي عرفت نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية منذ عهد الدولة العثمانية مروراً بعهد الانتداب الفرنسي لذلك كانت آليات العمل به جاءت وفقاً لطموحات وافكار الدول المحتلة و المستعمرة و لم تكن هذه الافكار وليدة مصلحة ابناء الطوائف في لبنان بل كرست الانفلاتية والمناطقية والمذهبية مما اوجد نزاعات وصراعات بين الطوائف في تلك الحقب الا فيما ندر كما رأينا في عهد الرئيس " فؤاد شهاب".

ثانياً: الهيكلية الادارية والتنظيمية والتمثيل الديمقراطي في ظل الدستور والسلطات والصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية وانتخاباتها.

سيتم تناول هذا القسم عبر فرعين رئيسيين يتضمن الهيكلية الادارية لمجالس الحكم المحلي ومستوياتها في لبنان، اما القسم الآخر يتناول الصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية، والانتخابات البلدية .

1. الهيكلية الادارية لمجالس الحكم المحلي ومستوياتها في لبنان

الجمهورية اللبنانية اعلن عن استقلالها في العام 1943 بما يعرف بالميثاق الوطني، وتم تأسيس نظاماً سياسياً طائفياً اذ انقسمت السلطة فيه بين الموارنة والسنة والشيعة والروم والارثوذكس والدروز والروم الكاثوليك [1] .

واصبحت لبنان مقسمة الى ثمان محافظات لكل محافظة محافظ يرأسها و يتم تعينه بمرسوم، كما تقسم كل محافظة لعدد من الأقضية ويرأس كل منها قائممقام ويعين ايضاً بمرسوم، وتخضع سلطة المحافظ والقائم القائممقام للسلطة المركزية اي لوزير الداخلية، ويعد النظام البلدي في لبنان جزءاً اساسياً من ميراث المركزية التي خلفها الانتداب الفرنسي ويتشكل نظام الحكم المحلي في لبنان من اربع مستويات هي[2]:

١المستوى المركزي (وزارة الداخلية)

٢–المستوى المناطقي (المحافظات)

[1] ايف غارنيه، اطلس بلدان العالم، عويدات للنشر، والطباعة، بيروت، 2013،ص86.

[2] شيماء بواطنه، تجربة الحكم المحلي في لبنان: حالة دراسية، جامعة بيرزيت، نيسان 2018،ص5.

٣-المستوى دون المناطقي الاقضية

٤-المستوى المحلي (البلديات)

ومن الملاحظ ان جميع الوحدات الإدارية في لبنان على مستوياتها المحافظة ثم القضاء ثم القرية تتبع نظام هرمية السلطة المركزية ولا تمثل سلطة محلية، فقط البلديات تندرج ضمن مفهوم الحكم المحلي لكن ضمن خضوعها لنظام رقابي متعدد قائممقام والمحافظ ووزير الداخلية وكل له اختصاصات رقابية معينة بحيث ترفق البلديات قراراتها الى احد هذه السلطات الرقابية لتحصل على التصديق، كما ان البلديات في لبنان مخولة قانونياً بإدارة نظامها الداخلي، لكي تخضع الاعمال البلدية ورقابة الميزانية لسلطة المراقب العام حصراً، الذي يعين بمرسوم من مجلس الوزراء ،والبلدية هي إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها الجغرافي بممارسة الصلاحيات القانونية ،وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري ،وتنشأ بلدية في كل مدينة او في كل قرية ،وتضع نظاماً خاصاً لموظفيها والتابعين لها، كما لها ان تنشأ ما ارادت من الوحدات الادارية والمالية والفنية والشرطة والحرس والاسعاف والاطفاء وغيرهامن المسائل الخدمية ،ويتشكل اتحاد البلديات من عدد من البلديات ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمارس الصلاحيات المنصوص عنها في القانون[1] .

وتنظم اللامركزية الإدارية في لبنان حالياً بموجب قانون البلديات رقم 118 المؤرخ في 30 يونيو 1977 ، اما اتحادات البلديات فهي تشكل مستوى واحداً من مع البلديات باعتبار انها لا تتمتع بالاستقلال الاداري وكانت قد ظهرت المطالبة بإصلاح اللامركزية في لبنان كعنوان اصلاحي منذ الستينيات من القرن الماضي نتيجة التفاوت الطبقي والتظلم من النمو الاقتصادي والاجتماعي بين المناطق اللبنانية، ومع توقيع وثيقة

[1] المصدر نفسه، ص6،وينظر: ايضاً نادر عبد العزيز شافي ،وظائف البلديات وصلاحياتها ،مجلة الجيش ،بيروت، العدد 370،نيسان 2016،ص96.

الوفاق الوطني في العام 1989 اذ اعتمدت عبارة اللامركزية الموسعة في نص الاتفاق الذي أصبح مرجعاً انطلقت منه مجموعة مقترحات ومشاريع قوانين منذ العام 1990 وحتى اليوم[1] .

2.**قانون البلديات والصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية**

لقد نص القانون الخاص بالبلديات المرسوم الاشتراعي رقم 118 لسنة 1977 وتعديلاته على العديد من المواد ،اذ نصت المادة الاولى على ان البلدية ادارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها اياها القانون، وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري في هذا النطاق، اما المادة الثانية فقد نصت على ان تنشأ في كل مدينة او في كل قرية او مجموعة من القرى ان تنشأ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 11 بتاريخ 29/ 12/ 1954 وتعديلاته وخصصت المادة 24 من السلطة التقريرية من القانون رقم 97/ 665 عدد اعضاء المجلس البلدي كما يلي[2] :

أ . 9 أعضاء للبلدية التي يقل عدد اهاليها المسجلين عن 2000 شخصاً.

ب . 12 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد اهاليها المسجلين بين 2001 و 4000 شخصاً.

ج . 15 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد اهاليها المسجلين بين 4001 و12000 شخصاً.

د.١٨ عضواً للبلدية التي يتراوح عدد اهاليها المسجلين بين 2001 و 24000 .

هـ .21 عضواً للبلدية التي يزيد عدد اهاليها المسجلين عن 24,000 شخصاً باستثناء ما هو وارد في الفقرة في هذه المادة .

و 24عضواً لبلديتي بيروت وطرابلس.

اما المادة 10 فقد خصصت مدة ولاية المجالس البلدية ب٦ سنوات، والمادة 21 من القانون رقم 665 / 97 البنود 1 و2 نصت على :

[1] مشروع نقاش عام حول اصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان، سلسلة حوارات السياسات، مبادرة المساحة المشتركة لتبادل المعرفة وبناء التوافق، بيروت، 2016،ص 16.

[2] قانون البلديات في لبنان المرسوم الاشتراعي رقم 118 سنه 1977 وتعديلاته1.p.com.jalalakroum.www// http

١-ينتخب اعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام المباشر وفقاً للاصول المرعية والمنصوص عليها في قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب في هذا القانون.

٢-تكون البلدية دائرة انتخابية واحدة فقط [1] .

وبالنسبة لصلاحيات السلطة التنفيذية في مجالس البلديات، يمثل السلطة التنفيذية في البلديات رئيس البلدية الذي يتم انتخابه بحسب القانون المعمول به الان من بين اعضاء المجلس البلدي ،ويتمتع رئيس السلطة التنفيذية في المجالس البلدية بصلاحيات واسعة تضمنها قانون البلديات في المادة 74 منه على سبيل التعداد ، اما رئيس السلطة التنفيذية في الاتحاد فقد نص قانون البلديات بموجب المادة 130 منه على منحه صلاحيات اقل من رئيس البلدية، كما ويتألف اتحاد البلديات من عدد من البلديات، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، ولم ينص المشروع في نص المادة 114 من قانون البلديات على استقلالية الاتحاد الإدارية علانية، وقد يكون ذلك حرصاً منه على عدم الوقوع بازدواجية في ادارة الشأن العام، بين تلك الممنوحة للبلديات وتلك الممنوحة للاتحادات، على سبيل المثال لرئيس السلطة التنفيذية في البلدية الترخيص بالاعلان والترخيص بالبناء، في حين هذه الصلاحيات لا يمكن ان تعطي رئيس السلطة التنفيذية في الاتحاد نظراً لمنع التضارب والتناقض عند التطبيق العملي [2].

وعند الحديث عن البعد التنظيمي والاداري للحكم المحلي في لبنان نرى انها تقوم على:

١-البيروقراطية القائمة على اساس انتاجية الموظفين وترشيد الإنفاق، وتتضمن النظرية العامة ان اللامركزية الإدارية تحد من البيروقراطية وتسرع انجاز الخدمات، لاسيما وان الانطباع السائد في لبنان هو ان الإدارة المركزية فيه قد فشلت بتنمية المناطق والاطراف والارياف وتطويرها ،كما انها لم ترفع مستوى الفوائد العامة والخدمات والبنية التحتية، وانها غير قادرة على تحقيق التنمية المحلية المستدامة على مختلف الاصعدة مما يفرض تطبيق اللامركزية لتخفف الاعباء الادارية عن كاهل السلطة المركزية .

---

[1] المصدر نفسه،ص3 .

[2] هويدا مصطفى الترك، المجالس البلدية والابعاد الاقتصادية والمالية والاجتماعية،ط١، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بيروت، 2015،ص22.

٢- الفساد والمسائلة والشفافية: ان العلاقة بين اللامركزية والقضاء على الفساد تبين الدراسات انها مازالت غير واضحة، وفيما يتعلق بالشفافية والمساءلة تشير بشكل مضطرد الى ان المواطنين يبذلون جهداً اكبر في مراقبة سلطات الحكومة حين تكون محلية ومن المفترض انه من الاسهل تحديد الاشخاص المسؤولين عن الاداء الاداري على المستوى المحلي نظراً لما تقوم به اللامركزية من تقريب الإدارة من المستفيدين منها وهو ما ينعكس ايجاباً على المساءلة[1].

لكن هذا لا يشير على ان السلطات المحلية سوف تكون في ادائها اكثر شفافية من السلطة المركزية، اذ ان آلية المحاسبة معطلة وعاجزة ومعظم أجهزة الرقابة محدودة في نطاق عملها، والمواطن اللبناني لا يمتلك اي وسيلة لابداء رأيه بشكل صريح سوى اعطاء صوته كل ست سنوات، كما لا يزال المجتمع الاهلي والمدني في لبنان يفتقر الى مجموعة ضاغطة منظمة من شأنها ان تكون رأياً عاماً يتابع وبدقة عمل الطبقة السياسية ويكشفه عند الخطأ.

٣- العقلية الإدارية: في الواقع اللبناني يشتكي الموظفون العاملون في المجالس البلدية من عدم احترام السلطات المركزية الاستقلالية السلطات في مجالس الحكم المحلي ، اذ يواجهون سوء معاملة، واللامهنية في معالجة المعاملات الإدارية، اما من حيث النظرية فتقوم اللامركزية على مبدأ حرية السلطات اللامركزية وخضوعها لا للسلطة التراتبية بل للقانون[2].

ان عدد البلديات في لبنان في تزايد مستمر اذ تصل اليوم الى ما يقارب 1058 بلدية اي ما يضع لبنان على قائمة البلدان التي تضم اعلى عدد من البلديات نسبة الى مساحته ما يقارب 10452 كم². وعدد سكانه 6,825 حسب احصائية البنك الدولي، حيث لا يتجاوز عدد المقيمين المسجلين في اكثر من 70% من البلديات الى 4 الاف نسمة في حين لا يضم 38% منها سوى موظف بلدي، واذا كان من الضروري خفض

[1] المصدر نفسه، ص22-23.

[2] المصدر نفسه، ص23.

عدد البلديات عن طريق الدمج فلا يجوز مراجعة شروط انشاء البلديات التي يفترض ان تتقيد بشروط عدد السكان المقيمين ومتوسط الدخل[1].

3.الانتخابات البلدية في لبنان

دام انقطاع الانتخابات البلدية في لبنان لمدة 38 عاماً ومن اسباب الانقطاع الحرب الاهلية ما بين 1975-1989، وجرت اول انتخابات بلدية في آيار 1998 في غالبية القرى والبلدان لانتخاب المجالس البلدية، ووفقاً لقانون عام 1977 المنشور بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 الصادر بتاريخ 30 يونيو 1977 الذي الغى قانون البلديات رقم 29 / 63 الصادر بتاريخ 29 يونيو 1963 وانشأ قانوناً جديداً المعدل بدوره بالقانون رقم 665 بتاريخ 30 ديسمبر 1997،وبالفعل جرت الانتخابات الاولى ما بعد الحرب عام 1998 في ظل واقع منهك لما تبقى من المجالس البلدية على مستوى البلدات كافة ، فقسم كبير منها كان منحلاً ويقوم بمهام القائمقام او المحافظ، وموظف ما منتدب، وقسم اخر عانى من خلل في تركيبته جراء وفاة عدد من اعضائه او تقدمهم في السن او تحكم فيه عامل الهجرة القسرية او الاختيارية جراء ظروف الحرب الاهلية [2] .

وما ميز الانتخابات البلدية في لبنان عام 1998 أنها جاءت بعد اتفاق الطائف بسنوات، وجرت الانتخابات على اساس لوائح انتخابية حزبية مغلقة اعتمدت التمثيل النسبي و تجاوزت حالة الطائفية[3].

وبالنسبة لانتخابات المجالس البلدية في آيار 2004 فقد كانت افضل من سابقتها من حيث الامور الإجرائية اذ تم انتخاب15,300 مختار واعضاء المجالس البلدية، و لكن كان الاقبال على الاقتراع منخفضاً اذا بلغ 25% في بيروت ولم يكن الاقبال في طرابلس بأفضل حال بالمقابل كان الاقبال كبيراً في محافظتي جبل لبنان والجنوب اذ فاز حزب الله من 87 مقعداً بلدياً من اصل 142 مقعداً، وعلى الرغم من هزيمة رئيس

[1] مجموعة باحثين روزفينين واخرون، اعادة هيكلة الحوكمة اللامركزية في لبنان: ترشيد للدراسات، بيروت، تشرين الثاني 2020،ص4، وينظر :لبنان ،ويكيبيديا https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%pro

[2] عباس ابو زيد واخرون، الانتخابات البلدية في لبنان مقترحات وفقا للمعايير الدولية للانتخابات، الجمعية اللبنانية من اجل ديمقراطية الانتخابات، 2009،ص10.

[3] شيماء بواطنه، مصدر سبق ذكره،ص4.

الوزراء «رفيق الحريري» في مدينته صيدا فأن لائحته فازت في بيروت بينما خسر منافسه التقليدي «عمر كرامي» في طرابلس[1] .

اما انتخابات المجالس المحلية في آيار 2010 فقد كان عدد الناخبين المسجلين في جميع المدن والبلدات والقرى3,311,000ناخباً ويتوزع هؤلاء في مختلف المدن والبلدات، ولكن العدد الاكبر من الناخبين مسجل في محافظة جبل لبنان وصل نحو795.000 ناخب وبالمقارنة مع انتخابات 2004 فقد بلغ عدد الناخبين انذاك2,943,924 ناخباً اي بارتفاع 367,076 ناخباً ونسبة ١٢,٥%، ويبلغ عدد المجالس البلدية 964 مجلساً بلدياً بينها 18 مجلساً بلدي تم استحداثه في العام 2009 وبلغ عدد اعضاء المجالس البلدية 11,442عضواً، بالمقارنة مع انتخابات 2004 بلغ عدد المجالس البلدية 905 مجلس وعدد اعضاءها 10,668 عضواً، وتم انتخاب 2,566 مختاراً في كافة المدن[2] .

وجاءت انتخابات المجالس البلدية في آيار 2016 لتستكمل مسيرة انتخابات المجالس المحلية والبلدية، والشائع منذ انتخابات عام 1998 .2016،اخفاق المجتمع المدني في تحقيق اي خرق في الانتخابات البلدية وخاصة بيروت بسبب تدني نسبة الاقبال على الاقتراع وتكتل الاحزاب التقليدية الكبرى التي تخطت انقساماتها السياسية وتحالفت ضد مرشحين مستقلين ساخطين على ادائها في السلطة وفسادها، ورغم فوز اللائحة الممثلة للطبقة السياسية بكامل مقاعد بلدية بيروت، والمحللين اكدوا ان ممثلين المجتمع المدني تمكنوا من اثبات حضورهم في الساحة السياسية و فازت بهذه الانتخابات لائحة البيارته التي ضمت ممثلي الاحزاب الكبرى المدعومة من تيار المستقبل بزعامة رئيس الحكومة السابق «سعد الحريري» احد ابرز قيادات قوى 14 آذار فقد فازت اللائحة بكامل مقاعد المجلس البلدي في بيروت، وضمت اللائحة "البيارته" حزب القوات اللبنانية حليف تيار المستقبل المسيحي وممثلين عن التيار الوطني الحر حليف حزب الله

[1] امل المرشدي، الحكم المحلي في لبنان2017.Low./www.mohmah. //:https

[2] الانتخابات البلدية والاختبارات اللبنانية 2010 الناخبون، البلديات، وعدد اعضائها، المخاتير

https: //www.Localiban.org.2010

المسيحي والخصم الابرز لتيار المستقبل في السياسة وعن حركة امل الشعبية التي يرأسها رئيس البرلمان "نبيه بري"[1] .

من كل ما تضمن من انتخابات تتعلق بالمجالس البلدية نجد ان هناك صلاحيات تتلخص بالنقاط الآتية[2]:

١. ادارة الشؤون التي تتعلق بالصحة العامة والعمران والبناء والخدمات العامة والامن .

٢. تنظيم الطرقات وتخطيطها وتوسيعها وتنظيفها والتخلص من النفايات وهي معضلة كبيرة في لبنان .

٣. انشاء الحدائق والساحات العامة .

٤. وضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام .

٥. انشاء الاسواق والمنتزهات واماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات و المستوصفات والملاجئ والمكتبات المساكن الشعبية.

٦. المساهمة في نفقات المدارس الرسمية والمشاريع ذات النفع العام .

٧. اسقاط الملك البلدي العام الى ملك بلدي خاص.

٨. تنظيم النقل .

٩. دعم النشاطات الصحية والاجتماعية والرياضية والثقافية.

في ضوء الطرح السابق نرى عن عمل المجالس البلدية متقنن طبقاً للقانون الذي شرع في عهد الرئيس اللبناني "الياس سركيس" المرسوم الاشتراعي الرقم 1977/ 118 وهو ما زال ساري المفعول، والبلديات كما رأينا هي ادارة محلية تقوم بممارسة الصلاحيات القانونية المنوطة بها و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال

[1] الاحزاب التقليدية تقرص نفوذها في الانتخابات البلدية في لبنان

https://www.alghad.com.2016

[2] نادر عبد العزيز شافي، مصدر سبق ذكره،ص96.

المالي والتنظيمي اي الاداري وبموجب النظام التوافقي نجد انه يطبق ايضاً على مجالس الحكم المحلي اذ تتوزع الوظائف بين الطوائف في المناصب الرئيسة وهذا ما ينعكس سلباً على عمل تلك المجالس.

ثالثاً: الصلاحيات المالية والاوضاع الاقتصادية للمجالس المحلية والرقابة على السلطات ومستقبلها

من الملاحظ ان الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السيئة اليوم في لبنان تنعكس وبشكل مباشر على عمل المجالس البلدية وتخصيصاتها المالية والاوضاع الاقتصادية والمعيشية للمواطن اللبناني في ظل ازمات خانقة عصفت بالمجتمع اللبناني منذ عقد من الزمن وتفاقمت بشكل ملحوظ في السنين الاخيرة وعليه ولمعرفة هذه الاوضاع وخصوصاً المالية علينا تتبع المسار المالي والعمل الاقتصادي للمجالس المحلية .

1.الصلاحيات المالية للمجالس المحلية

في البداية التطرق الى المواد المنظمة لمالية البلديات والمجالس المحلية حسب المادة 86 من بإدراج الرسوم الآتية[1]:

١. الرسوم التي تفرضها البلدية مباشرة على المكلفين .

٢. الرسوم التي تفرضها الدولة او المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية .

٣. الرسوم التي تفرضها الدولة لحساب جميع البلديات

٤. المساعدات والقروض .

٥. ايرادات املاك البلدية بما في ذلك كامل ايرادات المشاعات الخاصة بها.

وتمتاز البلديات اللبنانية باستقلالية الميزانيات ، ولكن لا تستطيع الاقتراض ،فهناك صندوق لكل بلدية مستقل يوفر بعضاً من التمويل من الحكومة المركزية ،ويتوفر لاكثر من نصف هذه البلديات موارد ومصروفات تتراوح ما يقارب 6000 و60,000 دولار سنوياً، وهناك فقط 30 بلدية تمتلك قاعدة ضريبية

[1] المصدر نفسه، ص 97.

ملائمة، كما ان الازمة السورية وانعكاسها على لبنان ساعد في تقوية الحكومة المركزية وتراجع دور البلديات وصلاحياتها ، وهذا يتنافى مع نظام اللامركزية ،فاللامركزية الإدارية تعد القاعدة الاساس التي تؤسس لسياسات التخطيط في لبنان ومن ثم لتنفيذ سياسات التنمية المحلية والقيام بمشاريع خدمية لصالح البلدات والقرى، ويترافق عملها ودورها ايضاً في توسيع قاعدة المشاركة الشعبية وترسيخ الديمقراطية المحلية، ولكي تؤتي اللامركزية ثمارها يجب ان يتلازم الاطار التشريعي والاداري مع المتغيرات الاقتصادية والمالية والاجتماعية[1]:

١. المتغير الاقتصادي: يفتح المجال للمبادرات الفردية ومساهمة القطاع الخاص.

٢. المتغير المالي: يسمح لأجهزة الحكم المحلي السيطرة على ايراداتها وتنظيم ميزانياتها لتتمكن من العمل باستقلالية ، فالايرادات المحلية تؤسس لقدرة رأسمالية يمكن اعادة توزيعها على البنية التحتية العامة .

٣المتغير الاجتماعي: يهتم بتطوير السياسات المجتمعية، على ان تراعي هذه الابعاد قضايا التنمية المستدامة والعدل ومناهضة الظلم والمساواة.

وعند الحديث عن كيفية مشاركة الهيئات اللامركزية اي البلديات والاتحادات البلديات في تحريك الاقتصاد المحلي يكون بالنشاطات الآتية[2]

١. تقليل البيروقراطية الادارية وتسريع عملية صنع القرار مما يساهم في ايجاد توزيع عادل لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة .

٢. مساهمة الهيئات الاقتصادية بربط برامج التنمية الاقتصادية بالحاجات المتعددة للمناطق وللسكان المحليين

٣. تأمين التواصل المباشر بين الهيئات التخطيط الاقتصادي والسكان، وهذا يمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات اكثر دقة حول اوضاع مناطقهم .

[1] امل المرشدي، مصدر سبق ذكره، وينظر: هويدا مصطفى الترك، مصدر سبق ذكره ،ص ص44، 46.

[2] هويدا ،المصدر نفسه، ،ص52.

٤. إيجاد توزيع عادل لمكاسب التنمية وتحسين المستوى التنموي والخدماتي لدى جميع البلديات مهما كان حجم البلدية، من خلال وصول الموارد والاستثمارات الى جميع مناطق واطراف الدولة وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المناطق .

٥. تخفيف العبء الاداري والتنموي عن مؤسسات الحكومة المركزية اذ تخلصها من العديد من المهمات والصلاحيات باستنادها الى هيئات اقليمية او محلية كمجلس القضاء الذي اقره «اتفاق الطائف» عام 1989 ،او الذي تم اقتراحه في اطار مشروع قانون اللامركزية الإدارية الذي اعلن عنه في شباط،2014،وهذا المشروع يمكن هيئات التخطيط المركزية من اخذ الوقت الكافي في الاشراف بشكل فعلي على متابعة خطط التنمية الشاملة.

٦. خلق فرص عمل منتج بخاصة في نطاق اداراتهم البلدية او الاتحادية.

٧. ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار على المستوى المحلي اذ تحفز المبادرات المحلية وخاصة الشبابية منها لدى السكان المحليين، مع إيجاد ميزات تفاضلية للمدن الثانوية من اجل وضعها على خريطة المدن الأساسية وذلك يكون في تفعيل مواردها وقدرات ابناءها لتظهر بشكل فعال .

ونصت المادة 87 من قانون المجالس البلدية في لبنان على ان تودع امانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات، من اجل توزيعها بشكل عادل على الجانب الخدمي، اما المادة 90 فقد نصت على ان تخضع بلدية بيروت لرقابة ديوان المحاسبة وكذلك البلديات الخاضعة حالياً للرقابة ذاتها وتحدد البلديات الاخرى التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية[1].

وايضاً تنتظم المجالس البلدية فيما يتعلق بالامور المالية استناداً للبنود 105، 107 من مرسوم رقم 5595 الصادر عام 1982،اذ يجب على المفتش العام ان يحرص على احترام البلدية لقانون المحاسبة العام في كل قراراتها المالية، ويبدي المفتش رأيه خاصة في ما يخص مشروع الميزانية ومشاريع الاعتمادات الإضافية التي

[1] قانون البلديات في لبنان، مصدر سبق ذكره،ص27.

يجب ان تقدم له، ويدقق المفتش استدلالياً بالمدخلات والضرائب البلدية المقترحة ويتأكد من مراقبة واتمام المناقصات بطريقة صحيحة كل ٣ اشهر وفقاً لخطوات محددة في المرسوم بناءاً على اقتراح وزير الداخلية كما يراقب المفتش المصاريف المرتقبة قبل القيام بها وذلك للتأكد من ان وجود رأس المال اللازم [1] .

واذا ما اخذنا الواقع الاقتصادي والخدمي المعاش الان في لبنان نرى منذ الاحتجاجات الشعبية في 17 اكتوبر 2019 ان الوضع الحالي مزري للغاية خاصة فيما يتعلق بالبنية التحتية والخدمات العامة في لبنان، فبعد ان كانت السلطات اللامركزية اي البلديات واتحاداتها تعاني نقصاً مزمناً في التمويل جاءت الازمة الاقتصادية والمالية المتتالية للتدخل في تقييد السلطات المذكورة اعلاه، وتقليل قدرتها على توفير الخدمات والتخطيط لمشاريع طويله الامد، وما زاد الوضع تردياً وجود ما لا يقل عن 1,2 مليون لاجئ سوري في حاجة الى المساعدات العاجلة ، اضافة الى التداعيات المستمرة لجائحة كوفيد-19 على الصعيدين الصحي والاقتصادي[2] .

ان ما تعاني لبنان منه حالياً على مستويات الحكم المحلي هو ان الادارات الإقليمية كالمحافظات والاقضية تفتقر الى الاستقلالية المالية والإدارية ما يجعلها تقف عند حد ممارسة صلاحيات لا حصرية، في حين ان تطبيق اللامركزية يجري على نطاق اقليمي عبر اتحادات البلديات، من هنا يرى المحللون الماليون من وجوب العودة الى مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسعة لعام 2014، ففي ضوء التفاوتات الاقليمية القائمة بين اتحاد البلديات الى استنباط المبادئ الكفيلة بتيسير عمل نقل الصلاحيات من الحكومة المركزية الى الادارات الإقليمية نقلاً من شأنه تعزيز الجدوى المالية، وخدمة الاغراض التنموية للحكومات اللامركزية [3] .

[1] البلديات اللبنانية، مصدر سبق ذكره ص6.

[2] روز فينين، مصدر سبق ذكره، ص4.

[3] المصدر نفسه،ص5.

ونتيجة الاوضاع الاقتصادية في لبنان هناك مقترحات حول زيادة فعالية الرسوم، اذ لابد من التوسع في تفسير النصوص القانونية النافذة لتمكين البلديات من تحصيل قدر اكبر من الاموال استناداً للمصلحة العامة وهو احد المعالجات المستقبلية المهمة من خلال[1]:

أ. توسيع اخذ الرسوم في اطار تطبيق النص القانوني بما يؤمن فعالية اكثر للرسوم المحلية، لان المهيمين على الإدارة المحلية يملكون الخبرات اللازمة في التعامل مع النصوص القانونية النافذة.

ب . توسيع قاعدة الرسوم على القيمة التأجيرية نظراً لا هميته ويقترح رفع نسبة الرسم .

ج . مواكبة النصوص المتعلقة برسوم الثورة الاعلانية ووسائل التواصل الاجتماعي.

2.العقبات التي تواجه عمل المجالس المحلية والرقابة عليها ومستقبلها

مازالت البلديات كنموذج للحكم المحلي في لبنان تواجه بعقبات في سير عملها الاداري يمكن ادراجه بالنقاط الاتية[2] :

1.العقبات القانونية :بالرغم من ان البلديات كما رأينا سابقاً تخضع في عملها للمرسوم الاشتراعي رقم 77/118 ، الا ان هناك مراسيم اخرى تعرقل هذه الصلاحيات ،فالقرارات التي يتخذها المجلس البلدي تخضع لرقابة مسبقة من قبل ممثلي الحكومة المركزية كالمحافظ والقائممقام او المراقب المالي ، وهناك سلطات اخرى تؤثر كذلك متمثلة بمجلس الوزراء وديوان المحاسبة ،ومجلس التفتيش المركزي وغيرها .

2.العقبات الادارية :تتميز بعدم وضوح الرؤية بالنسبة للمسؤوليات المحددة بكل وحدة، وعدم قيام الوحدات بالمهام المطلوبة ،واجتزاء المهام والقيام ببعضها وترك البعض الآخر ،مع قيام بعض الوحدات بمهام ليست من واجباتها اساساً من اجل سد الفراغ الحاصل.

[1] علي مراد، دليل المواطن والبلدية: شرح قانوني مبسط للعمل البلدي، السفارة الهولندية، 2018،ص42.

34-حنان يوسف الخنسا ، اثر البلديات في تنمية المجتمع دراسة لبلدية الغبيري، كلية الاداب ،جامعة بيروت العربية،2016، ص 95-97.

[2] مشروع نقاش عام حول اصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان، مصدر سبق ذكره،ص60.

3.العقبات المالية :بالرغم من تعدد مصادر الدخل للبلديات الا انها تعاني من مشاكل متمثلة بعدم المام المسؤولين في البلديات بالمسائل القانونية المتعلقة بالعمل البلدي بشكل عام والعمل المالي بشكل خاص ، مع عدم تسديد بعض الدوائر الرسمية والمصالح المستقلة المتوجبة عليها وتلكؤها في اعطاء البلديات معلومات دقيقة عن حصتها ،مع تلكؤ المواطنين في تسديد ما يتوجب عليهم من رسوم .

4.العقبات السياسية: عادة ما تنتج الانتخابات البلدية مجالس بلدية غير متجانسة ولا تجمعها مشاريع او خطة عمل انمائية وهي تمثل التوازنات او العائلية ، وبالتالي يتراجع دور المجلس البلدي باستثناء الرئيس ونائبه .

من كل ما سبق وجوب تفعيل الرقابة حول السلطات المحلية اللامركزية من خلال[1]:

١. تأسيس وارساء علاقة رقابية سليمة بين المركز والسلطات المحلية اللامركزية ،اذ ليست علاقة السلطات المحلية اللامركزية مع الأجهزة الرقابية علاقه رئيس ومرؤوس فحسب، بل يجب ان تنحصر صلاحيات السلطة الرقابية بالنظر في قانونية المعاملة وشرعيتها على ان تبقى ملائمة المعاملة ملكاً للسلطات المحلية اللامركزية.

٢. ذكر القرارات الخاضعة للرقابة بطريقة حصرية لا تثير التأويل، بتلاقي استخدام العبارات الملتبسة عند تحديد هذه القرارات، ويشار في هذا السياق الى ضرورة الغاء عبارة على سبيل التعداد والمثال الواردة في المادة 59 من قانون البلديات الحالي التي تنص على سلسلة من القرارات البلدية غير الخاضعة للرقابة.

٣. ربط اجهزة الرقابة المتخصصة بالسلطة التشريعية بدلاً من اخضاعها للسلطة التنفيذية .

٤. تصنيف البلديات الى فئات بحسب حجمها صغيرة متوسطة وكبرى وتطبيق الرقابة عليها ووفقاً للفئة فتعد اتحادات البلديات والسلطات المحلية اللامركزية العليا من الفئة الاولى.

٥. العمل على توفير محاسب ضليع او جهاز محاسبة فعال لكل سلطة محلية.

[1] علي مراد، مصدر سبق ذكره،ص50.

٦. إعادة تفعيل المجلس التأديبي من خلال اصدار مرسوم تعيين رئيس هيئة التأديب واعضاء المجلس.

٧العمل من اجل احلال الرقابة الإلكترونية محل الرقابة التقليدية .

ولكي تكون الادارات المحلية فاعلة، لابد وان تضمن حصولها على الايرادات التي تمكنها من اتخاذ القرارات وممارسة صلاحياتها و تنفيذ خططها، فالخدمات التي تقدمها مهمة على مختلف المجالات والتعاون الجاد بين القطاع الخاص والبلديات ، ويعد سبيلاً مهماً لتأمين التمويل الفعلي للبلديات[1] .

أن لبنان في اطار عملها المتعلق باللامركزية الإدارية رغم الجوانب الإيجابية في عمل هذه المجالس الا انها ما زالت تعاني من مشكلات تنظيمية وفنية ومالية وسياسية، والسياسية تتعلق بالنظام التوافقي الذي يمتد من رأس الهرم الى القاعدة، ورغم استقلاله حكومة "سعد الحريري" بعد الاحتجاجات الشعبية الا ان الحراك الشعبي لم يأت بأكله فيما يتعلق بالاصلاحات والتخلص من الطبقة السياسية برمتها، فضلاً عن ان تكريس الوضع الطائفي العام ساعد على بقاء نظام

التوريث السياسي المتجذر في لبنان سواء على مستوى السلطات المركزية واللامركزية ، اذ تبقى عائلات واسر بعينها هي المسيطرة على المواقع السياسية والادارية[2] .

وتقوم المجالس على تمثيل الطائفة والمنطقة ومما لابس فيه ان الوضع الاقتصادي المتدهور في لبنان لا تتحمل مسؤوليته الحكومة الحالية بل الحكومات السابقة، فخلال الاعوام الثلاثين الماضية والقائمة على المحاصصة في كل شيء بين امراء الطوائف والفساد واهمال القطاعات الانتاجية وغياب الرقابة والمحاسبة على مجالس الحكم المحلية والمحاسبة وضعف الإدارة، وكلها اسباب انعكست على النظام السياسي ككل ومن ضمنها الحكومات المتمثلة بالبلديات وعملها، فاذا كان الحراك الشعبي قد انطلق لاسباب اقتصادية بالأساس فان مسألة تغيير حكومة باخرى او الاستعانة بشخصيات من المشاركين في الحراك لن تصبح هي الفاصل في مدة استمرار الحراك خلال الاشهر او السنه المقبلة او تجدد المظاهرات الاحتجاجية وانما يكون

[1] فتحي محمود، المحاصصة الطائفية ومستقبل الحراك الشعبي في لبنان، مجلة السياسة الدولية، القاهرة، العدد 219،يناير 2020،ص254.

[2] المصدر نفسه، ص255.

الفاصل في مدى التزام الحكومة التي سوف تتشكل في العالم 2022 ومجلس النواب في تنفيذ خطط الاصلاح المالي والاقتصادي.

الخاتمة

وفي مجمل ما تم ذكره نرى ان لبنان عرفت الحكم المحلي بشكل مبكر وتحديداً في عهد الدولة العثمانية ،اذ نظمت الولايات على هذا الاساس وتقوم اللامركزية الإدارية الحالية في لبنان على اساس قانون البلديات المرقم 118 والذي صدر بتاريخ 30 يونيو 1977،وقد ظهرت الحاجة في ما بعد لاصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان كنظام، و خاصة بعد الحرب الاهلية التي طالت لبنان ما بين الاعوام 1975– 1989ومع توقيع وثيقة الوفاق الوطني في العام 1989 كانت واعتمدت عبارة اللامركزية الموسعة والتي اصبحت مرجعاً للعديد من التشريعات منذ العام 1990 والى يومنا هذا، الان ان الواقع الفعلي يشير برغم صدور العديد من التشريعات، ظهرت الحاجة في ظل الاوضاع الاقتصادية السيئة التي تمر بها لبنان منذ عقد من الزمن الحاجة الى تحديث قانون البلديات الحالي، و تطبيقه تطبيقاً كاملاً وتاماً والحرص على احترام حرية السلطات والمجالس المحلية اللامركزية مع ضمان استقلاليتها، واختيار اعضاء المجالس على اساس الكفاءة وليس المحاصصة، مع ضرورة اعادة النظر في انشاء بلديات قابلة للاستمرار على الصعيدين المالي والاداري وهذا ما يبحث عنه المواطن اللبناني في ظل الازمات الخانقة التي يواجهها، ولبنان بحاجة الى اصلاح سياسي شامل للمنظومة السياسية الحالية ،والتي تنعكس بدورها على المستويات الادارية بما فيها الحكومات المحلية التي تعاني من مشكلات مالية واقتصادية وخدمية مع انتشار الفساد في عمل هذه المجالس والحكومات ،ولبنان بإنتظار انتخابات برلمانية جديدة في العام 2022، عسى ولعل ان يكون هناك بصيص من الامل لتحسين واقعها المعاش.