



ملاحظات حول اقتراح

قانون اللامركزية الادارية

تمهيد :

الشخصية المعنوية والإستقلال الاداري والمالي ، الانتخاب المباشر من قبل الشعب ، هي ميزات نظام اللامركزية الادارية .

الارتباط التسلسلي ، الرقابة المباشرة ، التعيين ميزات اللاحصرية الادارية. وبين هذه وتلك نحاول استقراء النظام الاداري المقترح للوصول الى وصف حقيقي لهذا النظام لمعرفة انطباق التسمية التي أطلقت عليه (اللامركزية الادارية الموسعة) على الواقع .

فهل صحيح أن النظام المقترح هو لامركزية موسعة ؟

لقد اقر اقتراح قانون التنظيم الاداري (اللامركزية) باكتساب الوحدات المقترحة (المحافظات) أو الأصح مجالس المحافظات للشخصية المعنوية وهي احدى سمات اللامركزية الادارية ، كما أقر لها استقلالاً مالياً وادارياً فوفر ميزة أخرى من ميزات اللامركزية الادارية . لكنه في الميزة الثالثة المفترضة (الانتخاب) أوجد آلية التعيين الى جانب آلية الانتخاب ، بحيث ان ثلث اعضاء مجلس المحافظة إضافة الى المحافظ يعينون من قبل الادارة وهذا ما لا ينسجم مع مبادئ اللامركزية الادارية .

وبالإضافة الى هذا فإن صلاحيات مجلس المحافظة كما أوردها الاقتراح والتي سنأتي على بحثها في فقرة خاصة تجعل من تسمية (لا مركزية موسعة) لباساً "فضفاضاً" لا يعبر بدقة عن مضمون القانون المقترح . فاللامركزية الموسعة تفترض عدم المساس بأي من عناصرها وخاصة (الانتخاب) وتتطلب قدراً أكبر من الحرية في اتخاذ القرارات وتنفيذها .

في إطار دراستنا لاقتراح قانون اللامركزية الادارية نطرح على بساط البحث والتساؤل مسائل يثيرها هذا الاقتراح نحاول ابرازها في هذه المطالعة .

المسألة الأولى الأمانة العامة للعاصمة

ورد النص في الفقرة (أ) من المادة الأولى من الاقتراح على الغاء محافظة بيروت وإستبدالها بالأمانة العامة للعاصمة التي يتولى شؤونها أمين عام العاصمة . وقد أحالت هذه المادة مسألة تنظيم صلاحيات أمين عام العاصمة وتحديدها الى قانون يصدر لاحقا" .

في الحقيقة اننا نسلم بضرورة افراد نظام خاص يرعى شؤون العاصمة يميزها عن غيرها من الوحدات الادارية الأخرى ولكننا رغم تسليمنا هذا لا نرى ضرورة فصل هذا الموضوع عن موضوع التنظيم الاداري وبالتالي لا نرى موجبا" لتنظيم شؤون الامانة العامة للعاصمة بموجب قانون خاص فمن الممكن بل من المستحب بالنظر لوحد الموضوع (التنظيم الاداري) ان تنظم شؤون الامانة العامة للعاصمة بموجب القانون نفسه (أي قانون اللامركزية الادارية) بحيث يجري النص على ذلك في فصل مستقل متعلق بالعاصمة بوصفها وحدة إدارية متميزة .

المسألة الثانية الوحدات الادارية والدوائر الانتخابية

جاء في الإقتراح في المادة الاولى فقرتها الأخيرة " ان انشاء هذه الوحدات (العاصمة - المحافظات) ليس له علاقة بتقسيم الدوائر الانتخابية التي تحدد في قانون الانتخاب " .

في الواقع ان هذا النص من الوجهتين القانونية والسياسية يتناقض مع النص التوافقي لوثيقة الطائف الذي كرس المحافظات دوائر انتخابية . فالمحافظة هي وحدة ادارية بحتة في الأصل ، اختارها المتوافقون في الطائف اطارا يحدد الدائرة الانتخابية ويرسم حدودها . فجرى الاتفاق على ان المحافظة دائرة انتخابية بعد ان اتفق على ضرورة تعديل التنظيم الاداري واعتماد اللامركزية الادارية الموسعة بما يستفاد منه ان نية المتوافقين في الطائف قد ذهبت الى تكريس التلازم بين التقسيم الاداري والتقسيم الانتخابي بحيث تشكل الوحدات الادارية نفسها دوائر انتخابية .

ان الأخذ بحرفية النص الوارد في وثيقة الطائف يؤدي الى اعتبار المحافظة الادارية دائرة انتخابية أيا كان شكل هذه المحافظة وحجمها في أي قانون يعدل في التقسيمات الادارية .

أما الدخول الى المعنى المقصود في نص الطائف فيؤدي الى فهم للدوائر الانتخابية على أنها المحافظات المكرسة في القانون الاداري أو بالأحرى قانون التقسيمات الادارية المرعي الاجراء حاليا" .

وبين هذه وتلك نرى ان ترك النص على رسم الدوائر الانتخابية وفصلها عن الوحدات الادارية سيشكل مجالا واسعا" للجدل من جهة حول مخالفة نص وثيقة الطائف وبالتالي مخالفة روح الدستور الذي عدل استنادا" الى هذه الوثيقة .

ومن جهة أخرى ربما كان ترك النص على تحديد الدوائر الانتخابية لقانون الانتخاب العتيد يشكل الية للإبقاء على طبيعة غير ثابتة لهذا القانون بحيث تتسج في كل مرة دوائر انتخابية على طريق " استثنائيا

ونمرة واحدة " بما يؤمن اعتياد وتسليم المواطن اللبناني بسمة متحركة لقانون الانتخاب هي سمة التسويات الدورية بانتهاء ولاية كل من المجالس النيابية .

وفي الواقع ان خلا" تشريعيا يثار اذا اخذنا نص الفقرة الاخيرة من المادة الاولى من الاقتراح معطوفا على نص الفقرة الثالثة من البند (1) من المادة ٣٨ من نفس الاقتراح حيث نصت على ان يتألف مجلس المحافظة من " ثلاثة أضعاف عدد النواب المخصص لكل محافظة ينتخب ثلثاهم بالاقتراع السري المباشر من الناخبين في المحافظة ، ويعين الثلث الآخر بمرسوم . والخلل الذي اشرنا اليه يكمن في ان المادة الاولى من الاقتراح قطعت العلاقة بين الوحدات الادارية وبين الدوائر الانتخابية بنصها على ان انشاء هذه الوحدات الادارية ليس له علاقة بتقسيم الدوائر الانتخابية التي تحدد في قانون الانتخاب .

ثم عادت المادة ٣٨ لتتص على ان عدد أعضاء مجلس المحافظة مرتبط بعدد نواب المحافظة (ثلاثة أضعاف هذا العدد) .

فطالما ان لا علاقة بين المحافظات كوحدات إدارية وبين الدوائر الانتخابية ولا علاقة بين قانون اللامركزية العتيق وقانون الانتخاب المنتظر كيف يصح النص على استخلاص معيار ثابت يتضمنه الاول ويستقيه من الثاني وبالتالي ما هي الحلول الجاهزة للمشاكل المرتقبة التي يثيرها هذا التناقض في نصوص الاقتراح .

فاذا كان القانون الانتخابي المنتظر سيلحظ عددا محددًا من النواب لكل محافظة من المحافظات الأربع والعشرين التي ينتسوها الاقتراح موضوع البحث فان ذلك يعني ان هناك تطابقا بين الوحدات الادارية والدوائر الانتخابية تتقي معه الحاجة للنص الوارد في المادة الاولى الذي ينفي العلاقة بين هذه وتلك .

أما اذا كان الأمر خلاف ذلك فإنه يقتضي سن قانون انتخابي بموازاة قانون التقسيمات الادارية يحدد بشكل ثابت عدد المقاعد النيابية المخصصة لكل من المحافظات المقترحة .

وبالاضافة الى ما سبق فإن هناك تساؤلات نسوقها على سبيل الاستفسار

١- درجت العادة في لبنان على نقل بعض المقاعد النيابية المخصصة لطائفة ما من دائرة الى أخرى. وعليه فهل ان نقل مقعد نيابي من جديد من شأنه التأثير في عدد أعضاء مجلس المحافظة أم لا خصوصا وان عدد هؤلاء مرتبط بعدد نواب المحافظة ؟ من الواضح ان الأخذ بحرفية النص تفيد ضرورة التأثير .

٢- ما هو الحل لمشكلة التنازع التي يثيرها دمج محافظتين أو أكثر وجعلها دائرة انتخابية واحدة وتخصيصها بعدد من المقاعد النيابية مثال : بعلبك الهرمل ؟

٣- هل ستتألف الدوائر الانتخابية العتيقة من عدد من المحافظات الادارية ام ان ذلك ليس ضروريا؟ واذا كان الجواب بالنفي كيف ستتم معرفة عدد أعضاء مجلس المحافظة .

بناء" على كل ما تقدم وخصوصا" في موضوع العلاقة بين الدوائر الادارية والدوائر الانتخابية فاننا نقترح ان يجري بحث ذلك وتقنيته ومناقشته بالتلازم نظرا" لتلازم الموضوعين .

المسألة الثالثة محل إقامة المحافظ

جاء في المادة السابعة والثلاثين من الإقتراح ما يلي : يتقاضى المحافظ علاوة على راتبه تعويض سيارة وتعويض تمثيل وتعويض سكن وهذا النص هو تعديل لنص المادة ٢٥ من قانون التنظيم الإداري الذي يقضي بأنه : " يقيم المحافظ في مركز المحافظة ويتقاضى علاوة على راتبه تعويضات تمثيل ونقل وسكن تحدد بمرسوم وتؤمن له الدولة منزلا للسكن على نفقته " .

ومن جهتنا نرى نص المادة ٢٥ المذكور لجهة وجوب إقامة المحافظ في مركز المحافظة بهدف بقائه على تماس مباشر مع مشاكل وهموم المحافظة ولئلا تكون إقامته خارج نطاق المحافظة سببا في ابتعاده نسبيا عن حاجاتها .

المسألة الرابعة التمانع وشروط العضوية في مجلس المحافظة

لا نجد في إقتراح قانون اللامركزية الإدارية نصا يحدد شروط العضوية في مجلس المحافظة إلا ما نصت عليه المادة ٣٨ حيث ورد في البند ٢ منها أنه " تعتمد في الانتخاب لوائح الناخبين المعتمدة لانتخاب أعضاء المجلس النيابي وتتبع الأصول المنصوص عليها في قانون انتخاب أعضاء المجلس المذكور .

ولا نعتقد ان هذا النص ينظم شروط العضوية في مجلس المحافظة بقدر ما هو تنظيم لعملية الانتخاب نفسها .

وإذا اعتبرنا ان شروط العضوية في مجالس المحافظات هي نفسها الشروط المقررة لانتخاب أعضاء مجلس النواب .

من حالات تمناع يحظر فيها انتخاب بعض الأشخاص أعضاء في مجالس المحافظات بسبب صفاتهم أم لا .

برأينا من الضروري النص على حالات التمانع في قانون اللامركزية الإدارية فيمتنع انتخاب أو تعيين أعضاء في مجلس المحافظة من العسكريين والنواب والقضاة وأعضاء ورؤساء المجالس البلدية والاختيارية ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة ومديرو وأعضاء مجالس الإدارة في الشركات المغفلة التي تتولى استثمار منفعة عامة في المحافظة .

المسألة الخامسة اللامركزية والتعيينات

في ضوء نص المادة ٣٨ من إقتراح قانون اللامركزية الإدارية لا بد من رأي نبديهِ حيال موضوع تشكيل مجلس المحافظة من أعضاء منتخبين وآخرين معينين بمراسيم يشكلون ثلث أعضاء المجلس .

ونظرتنا لهذا الموضوع تتطرق من نقطتين أساسيتين تتطرق من مبدأ الوحدة السياسية .

- الأولى هي تقييد الوحدات اللامركزية بضوابط متينة تلافيا لانحرافها عن الهدف المرتجى منها .
- الثانية ضرورة عدم الإفراط في تطبيق اللامركزية الإدارية في ظروف قد تفقدنا جدواها .

والنقطة الأولى مبنية على أساس استبعاد أي شبهة في تحول اللامركزية الإدارية الى لامركزية سياسية : فاللامركزية الإدارية تغيب أو على الأقل تقيّد ويجري التعاطي معها بحذر في البلدان التي تعرف عوامل عدم استقرار أو هي لم تصل بعد الى مرحلة النضوج الوطني والانصهار التام بحيث يبقى قائما احتمال تحول اللامركزية الإدارية الى لامركزية سياسية .

إن محذور تحول اللامركزية الإدارية الى لامركزية سياسية له متعلقات أساسية أبرزها الموضوع الطائفي والسؤال الذي يطرح هنا هل ستراعي قاعدة التوزيع الطائفي في مجلس المحافظة كما هو الحال في توزيع أعضاء المجلس النيابي أم انه لا اعتبارات طائفية في هذا الشأن ؟

لا نجد في القانون المقترح أية إشارة الى موضوع الطائفية أو توزيع أعضاء مجلس المحافظة طائفاً .

في الحقيقة ان استبعاد الاعتبارات الطائفية في الاقتراح خطوة مهمة وبادرة حسنة على طريق الغاء الواقع الطائفي . ولكن هنالك بعض الأمور التي يفرضها الواقع ولا يمكن تجاهلها بحيث انها تفرض نفسها للبحث كمسائل شائكة .

فعلى الرغم من أهمية استبعاد الاعتبارات الطائفية في تأليف مجلس المحافظة الا ان محذور تطور اللامركزية الى لامركزية سياسية يجعل من مسألة التوازن الطائفي في توزيع الأعضاء ضماناً لعدم نمو مثل هذه الاحلام لدى الجماعات الطائفية ذات النزعات الانفصالية . ولكن هذه الضمانات تصلح في المحافظات ذات التلون الطائفي . اما في المحافظات الصافية (نسبيًا) على المستوى الطائفي فانها تصبح دون معنى بحيث تنتفي امكانية الحديث عن توزيع طائفي متوازن داخل المجلس بسبب انتفاء التعدد الطائفي .

ومن جهة أخرى فإن الكلام عن أهمية التوزيع الطائفي لأعضاء مجلس المحافظة يشكل خطوة الى الوراء في زمن تجري فيه المطالبة لالغاء النظام الطائفي وجميع متعلقاته .

إزاء ذلك نرى ان تعيين ثلث أعضاء مجلس المحافظة بوصفها وحدة لامركزية أمر مهم اذا اقتربنا بضرورة استيعاب المعنيين لطبيعة مهمتهم في الحفاظ على أواصر الارتباط بين الوحدات اللامركزية والإدارة المركزية .

أما النقطة الثانية المتعلقة بعدم الإفراط في تطبيق اللامركزية الإدارية على إطلاقها فمرجعها الى الهدف الإنمائي للمناطق . ففي بلد كلبنان يعاني من خلل إنمائي وتباين كبير على هذا الصعيد لن تكون اللامركزية الإدارية على إطلاقها علاجاً ناجحاً لتحقيق التوازن الإنمائي وتقليص حجم التباين فيما بينها وذلك بالنظر الى ضعف الموارد المالية للوحدات الإدارية المقترحة وافتقارها للامكانيات الكافية لتحقيق انماء فعلي في مختلف الميادين فموازانات هذه الوحدات ومواردها ليست كافية بالقدر اللازم لتحقيق هذا الهدف . وتبقى خطة اقتصادية إنمائية شاملة تعدها السلطة المركزية لمختلف المناطق وترصد لها الموازنات والاعتمادات

اللازمة لتحقيقها أكثر فعالية وجدوى من موازنات هزيلة متفرقة تعدها الإدارات المحلية وبذلك تعفي السلطة المركزية من واجباتها .

من هنا لا بد برأينا من وجود نظام تعاون متكامل فيه الوحدات اللامركزية مع السلطة المركزية بهدف النهوض بأعباء التنمية الشاملة من خلال خطة متكاملة تضطلع فيها السلطة المركزية بدور الأب الصالح لمختلف الوحدات الإدارية اللامركزية .

إننا نؤيد في هذا الشأن ما حرصت وثيقة الطائف على تأكيده بأن لبنان كله وحدة إنمائية متكاملة بحيث لا تنمو منطقة على حساب أخرى بل إن تأتي الخطة الإنمائية موحدة وشاملة للبلاد وقادرة على تطوير

المناطق قاطبة وتميئها اقتصاديا واجتماعيا . وبالنظر الى ضرورة اعداد الجماعات المحلية لاستيعاب عملية التنمية المطلوبة فإن على السلطة المركزية خصوصا في المرحلة الراهنة تسلم زمام المبادرة وتنفيذ معظم المهام الضرورية لعملية التنمية الشاملة وتسريعها في اطار خطة عامة مبرمجة تشمل أنحاء البلاد كافة وإعطاء الأولوية لمسألة النهوض بالمنطق الأكثر تخلفا" .

المسألة السادسة في صلاحيات مجلس المحافظة

فيما خص صلاحيات مجلس المحافظة نجد أنها عموما ذات صفة استشارية فصحيح ان المجلس يضع الدراسات ويعد المشاريع المتعلقة بتحسين حالة المحافظة ويتخذ القرارات التنفيذية المتعلقة بهذا الشأن لرفعها الى الإدارات المعنية لتأتي في إطار الخطة الإنمائية الشاملة المقررة من قبل مجلس الوزراء .

كما انه يشترك في اعداد الجزء من الموازنة العامة العائد للمحافظة بالتعاون والتنسيق مع الوزارات المعنية .

ولكن هذا الدور ليس ملزما في شيء للإدارات المعنية فما هو الأثر المترتب على اهمال مشاريع ودراسات مجلس المحافظة المرفوعة للإدارات المعنية ؟

ثم ما هي الحدود لدور المجلس المذكور في اعداد الجزء من الموازنة المتعلق بالمحافظة ؟

ان اقرار المشاريع داخل المجلس هو من السهولة بمكان ولكن الاخذ بها من قبل الإدارات المعنية هو الأهم فهل ان كل مشروع يتقدم به المجلس يؤخذ به . برأينا يجب ان تنظم هذه المسألة بنص في القانون على ان تراعى في تنفيذ المشاريع أولوية هذه المشاريع وأهميتها وصفتها الملحة .

نصت المادة ٤١ من الإقتراح على المهام التي يتولاها مجلس المحافظة ومن بين هذه المهام موضوع ابداء الرأي من قبل المجلس بحيث أوجبت هذه المادة استطلاع رأيه في جملة مواضيع وردت في البنود ٣ - ٨ - ٩ - ١٠ - ١٤ .

ففي البند ٣ نجد ان من مهام المجلس " ابداء الرأي في تحضير موازنة الصندوق البلدي العام وصندوق التجهيز البلدي وفي توزيعات الرسوم المشتركة " .

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

إن مسألة ابداء الرأي هنا لها صفة استشارية غير ملزمة لأن تنظيم هذا الصندوق وتوزيع الاموال الموجودة فيه يتم بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية (وهذا موضوع بحث في الفقرة التالية بالنظر لضرورة انسجامه مع روح التعديلات المقترحة) وبالتالي فإن بقاء هذه الصلاحية لوزير الوصاية يتنافى مع إلزامية رأي مجلس المحافظة في هذا الشأن بحيث لا يمكن اعطاء الصفة الملزمة لاراء ٢٤ مجلس (مجالس المحافظات المقترحة) قد تكون متعارضة .

أما بشأن البنود الأخرى التي توجب ابداء رأي المجلس في الأمور التالية :

- انشاء المدارس الرسمية على اختلاف أنواعها .
- في كل ما يعرضه المحافظ على المجلس ويتعلق بمصالح المحافظة .
- في جميع الأمور التنظيمية العائدة للمحافظة من تخطيط وتصنيف أملاك ومناطق واستملاك .
- في المواضيع التي تعرضها عليه البلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة والدوائر الاقليمية في المحافظة .

فإننا نرى فيها مواضيع تستلزم استشارات عديدة من أكثر من جهة اهمها التنظيم المدني

من هنا فإن هذه الامور لا بد ان تجري مناقشتها مع أكثر من جهة ولا نعتقد بإمكانية الرأي الملزم لمجلس المحافظة في هذه الشؤون بالمطلق بل بتحفظ تام .

أما بالنسبة لبقية مقررات مجلس المحافظة فقد نصت المادة ٤٢ من الإقتراح على انها نافذة بحد ذاتها بمجرد اقرارها في المجلس بأكثرية الثلثين اما اذا لم تتل هذه الاكثرية فيقتضي تصديقها من وزارة الداخلية .

ان اعتبار مقررات مجلس المحافظة نافذة بمجرد اقرارها بأكثرية الثلثين أمر يأتي انسجاما مع اعتماد اللامركزية الادارية وتمتع الهيئات المحلية (مجالس المحافظات) بالاستقلال المالي والاداري لكن السؤال يطرح لماذا لا تعتبر هذه القرارات نافذة بمجرد اقرارها بالاكثرية المطلقة (النصف زائد واحد) طالما ان هناك سلطة وصاية تقوم بدورها .

المسألة السابعة

الصندوق البلدي المستقل

لم يرد نص تنظيمي بشأن الصندوق البلدي المستقل في سياق الاقتراح موضوع الدرس ولكننا نتناول هذا الموضوع لصلته الوثيقة بالشأن البلدي .

ان هذا الصندوق يجري تنظيمه بموجب المرسوم ١٩١٧ تاريخ ٦ / ٤ / ١٩٧٩ بحيث توزع اموال هذا الصندوق على البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية .

هذا النص كان صالحاً يوم كانت وزارة الداخلية صاحبة سلطة الوصاية على البلديات اما في الاقتراح موضوع البحث فنجد ان هذه الصلاحية انتقلت الى وزارة الشؤون البلدية والقروية فهل من المنطقي ان لا تنتقل صلاحية وزير الداخلية بشأن الصندوق البلدي الى وزير الشؤون البلدية والقروية بوصفه وزير الوصاية على البلديات .