الدراسة الثالثة:

اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية

د. جوزف رزق الله[1]

Abstract

Expanded and Participatory Administrative Decentralization

Administrative organization may take the form of a centralized system in which the state alone is responsible for performing all administrative services and tasks, as well as meeting all needs within its territory, through hierarchical administrative bodies linked by a sequential system headed by ministers centralized in the capital.

However, this authoritarian centralist approach in the field of administrative management is no longer common after the emergence of administrative decentralization, which involves the participation of public individuals alongside the state in the process of making and implementing administrative decisions to meet the needs of citizens and manage public facilities.

[1] أستاذ في الجامعة اللبنانية.

The importance of this study lies in the fact that it comes amid the ongoing local elections in Lebanon, serving as a future roadmap for achieving expanded and participatory administrative decentralization in Lebanon. Currently, local elections are held on a limited scale under a single-tier decentralized system, unlike France, where elections are conducted on three levels: municipality, department and region.

This study raises numerous issues related to reconsidering administrative divisions, financial decentralization, the sharing of powers, and the financial and administrative oversight of elected local bodies and councils.

مقدمة

إن التنظيم الإداري قد يتخذ صورة نظام مركزي يحصر بيد الدولة وحدها تأدية كافة الخدمات والمهام الإدارية وتلبية كافة الحاجات داخل أراضيها من خلال أجهزة إدارية هرمية مرتبطة بنظام تسلسلي على رأسه الوزراء المتمركزين في العاصمة.

ولكن هذه المشهدية المركزية التسلطية في مجال التدبير الإداري لم تعد مألوفة بعد ظهور اللامركزية الإدارية المتمثلة بإشراك أشخاص عامين جنبا الى جنب مع الدولة في عملية صنع القرار الإداري وتنفيذه لتلبية حاجات المواطنين وتسيير المرافق العامة.

ويعتبر بعض الفقه أن المصطلحين المذكورين أعلاه ليسا في الأصل مفهومان قانونيان بل إنهما يعبّران عن نزعة أو ميل لتبني نمط معين في السياسة الإدارية مرتبط بالتاريخ والنظام الدستوري السائد علاوة على اعتبارات عملية لا يمكن إغفالها. ويمكن القول إنهما لا يحدّدان نظامين فريدين وموحدين ومتعارضين بشكل قاطع، فمثل أي نزعة، فإنهما ينطويان على درجات وأساليب متفاوتة. لكن يبقى أن كل واحدة منهما تستعير من القانون الأشكال التي تتجسّد من خلالها، ومن ثم، من الضروري تمييزهما من الناحية القانونية[1].

(1) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 14ème 1992 éd., Dalloz p.265. Sur l'ensemble du problème: Eisenmann, Centralisation et décentralisation, 1984; Rivero, la décentralisation: problèmes et perspectives, Etudes 1950 p. 44.

تكمن أهمية هذه الدراسة أنها تأتي في خضم الانتخابات المحلية الجارية حاليا في لبنان لتشكل خارطة طريق مستقبلية لتحقيق اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية في لبنان الذي تجري فيه الانتخابات المحلية على مستوى ضيق من حيث النطاق الجغرافي والديموغرافي في الأغلبية الساحقة من الهيئات المحلية التي تنتخب على أساس التمثيل والصراع العائلي دون مراعاة للاعتبارات الإنمائية التي تتطلب إمكانات ومؤهلات وموارد غير متاحة، وفي ظل نظام لامركزي آحادي التقسيم كون الانتخابات تقتصر على مستوى واحد نطاقه البلدية خلافا لما هي الحال في فرنسا حيث تجري الانتخابات على ثلاثة مستويات (بلدية، إقليم ومنطقة).

ونشير في هذا الصدد أنه وبالرغم من انقضاء أكثر من ثلاثة عقود على إقرار "وثيقة الوفاق الوطني" المعروفة باتفاق الطائف التي ورد فيها، ما زال مشروع اللامركزية الإدارية الموسّعة حبراً على ورق بالرغم من كل ما تمّ التقدّم به من اقتراحات ومشاريع قوانين، بهذا الخصوص.

وقد عزّزت غالبية المشاريع واقتراحات القوانين الخاصة باللامركزية الإدارية قبضة السلطة المركزية وأجهزتها الإقليمية على صعيد المحافظات والأقضية، مما أدى الى إجهاض فكرة اللامركزية الإدارية ونسف مفهومها الصحيح بسبب الإشكالات السياسية وبعض التعقيدات التقنية التي حالت دون تحقيق الإصلاح المنشود.

يطرح هذا الموضوع إشكالية أساسية ترتبط باللغط السائد حول ما ورد في وثيقة الوفاق الوطني في الطائف، لجهة مقاصد المشرّع الدستوري وعرابي الطائف والمفهوم العلمي والقانوني والتطبيقي الصحيح للامركزية الإدارية الموسعة التي ورد ذكرها في هذه الوثيقة، والأساس القانوني للالتزام بتطبيقها بعدما لم يصر الى إدخالها بشكل واضح وصريح في متن الدستور بموجب التعديلات الدستورية المنبثقة عنها، وصولا الى تبيان المدى والنطاق اللامركزي الذي يمكن أن تصل اليه الأمور دون أن يشكل ذلك خرقا للدستور ومساسا بوحدة الدولة كما يحلو للبعض وعن عبث أن يروج له!

ينبغي لوضع الأمور في نصابها الصحيح وإبعاد هذا الطرح عن الشعبوية والابتزال السياسي تحديد مقوّمات اللامركزية الإدارية وتبيان مرتكزاتها الأساسية التي تميزها عن المركزية الإدارية

بأشكالها ومظاهرها المختلفة (الفصل الأول)، واستعراض المراحل المختلفة التي مرت بها في فرنسا (الفصل الثاني)، ثم الانتقال إلى تطبيقات اللامركزية الإدارية في لبنان وإثارة المسائل الأكثر تعقيدًا واختصاصا، كمسألة إعادة النظر في التقسيمات الإدارية، واللامركزية المالية، وتقاسم الصلاحيات والرقابة الإدارية والمالية على الهيئات والمجالس المحلية المنتخبة وصولا الى محاولة وضع خارطة الطريق لتحقيق اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية في لبنان (الفصل الثالث).

الفصل الأول: مقومات اللامركزية الإدارية وأنواعها

يتميز النظام القائم على المركزية الإدارية[1] بعدم وجود أي شخص عام غير الدولة[2]، التي تستقطب وتحتكر كل النشاطات والخدمات العامة والقرارات الإدارية عبر أجهزتها الوزارية والإدارية المتمركزة في العاصمة من خلال ما يعرف بالحصرية الإدارية[3]، أو عبر وحداتها وأجهزتها التي لا ينحصر وجودها في العاصمة بل تتوزع جغرافيا في القائمقاميات والمحافظات وتكون أكثر قربا وتفهما للحاجات المحلية وهذا النوع المخفّف من المركزية الإدارية يعرف باللاحصرية الإدارية[4].

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية[5] بالمقابل على توزيع الوظائف والسلطات الإدارية بين الدولة وأشخاص عامين آخرين مستقلين عنها.

إن اللامركزية الإدارية لا تأخذ شكلا واحدا بل إنها تنقسم الى نوعين أساسيين فهي قد تنشأ لتلبية حاجات محلية وإدارة مرافق محلية ضمن إطار اللامركزية الإقليمية (الفقرة الأولى)، كما أنها قد تتخصص بتلبية خدمة عامة أو بتأدية نشاط محدّد له صفة صناعية أو تجارية فنكون أمام اللامركزية المرفقية (الفقرة الثانية).

---

(1) Centralisation.
(2) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, op.cit., p.266.
(3) Concentration.
(4) Déconcentration.
(5) Décentralisation.

▪ الفقرة الأولى: ركائز اللامركزية الإدارية الإقليمية

ترتكز اللامركزية الإدارية الإقليمية[1] على المبادئ التالية:

– وجود شؤون عامة وحاجات محلية متمايزة تتولاها سلطات وهيئات محلية:

يشترط تحقيق اللامركزية الاعتراف النهائي والصريح بوجود شؤون وحاجات محلية مختلفة عن الشؤون العامة الوطنية التي تتولاها السلطة المركزية وأجهزتها، ما يعني الاعتراف الصريح والتسليم نهائيا بعدم إمكانية قيام السلطة المركزية وأجهزتها بالتدخل في القضايا التي تتخذ طابع محلي وتركها على عاتق الهيئات والمجالس المحلية.

– تمتع الهيئات والسلطات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري:

إن الشخصية المعنوية المستقلة توليها حق التقاضي وتؤهلها لاكتساب الحقوق وتحمّل الالتزامات. ويخوّل الاستقلال الإداري السلطات المحلية حق تدبير الشأن العام المحلي واتخاذ قرارات ذات صفة إدارية وتنموية في مجالات يحدّدها القانون، على أن تكون مجمل هذه القرارات نافذة مبدئيا ضمن نطاقها الجغرافي– الإداري، دونما رجوع إلى السلطة المركزية.

ويمنح الاستقلال المالي السلطات المحلية القدرة والإمكانات اللازمة لوضع سياساتها موضع التنفيذ، بما يقتضيه ذلك من ذمة مالية وموازنة مستقلة ونظام محاسبة مستقل وأنظمة مالية خاصة بها تمكّنها من تحصيل العائدات المالية التي يحدّدها القانون.

– تكوين السلطة المحلية اللامركزية قائم على مبدأ الانتخاب الشعبي:

يُفترض بالسلطة المحلية اللامركزية أن تكون منتخَبة بالكامل وإلا بطلت شرعيتها التمثيلية، وانتفت تاليا الغاية من النظام اللامركزي بما يمثله من تكريس لمبدأ الديموقراطية المحلية. وقد نص الدستور الفرنسي في المادة 72 منه على مبدأ الاستقلالية والإدارة الحرة للإدارات والمجالس المحلية بواسطة أعضاء ومجالس منتخبة، بما يعنيه ذلك من عدم امكانية إصدار

[1] Décentralisation territoriale.

قانون يمسّ حق المواطنين في انتخاب من يمثلهم مناطقيا وإلا كان عرضة للطعن والإبطال أمام المجلس الدستوري.

– خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية:

إن استقلال السلطات المحلية اللامركزية يبقى استقلالاً نسبيًا[1]، فهي جزء لا يتجزأ من الدولة صاحبة السيادة المطلقة داخل إقليمها، ترتبط عضويًا بالسلطة المركزية التي لها وحدها الحق في خلق هذه الأشخاص المعنوية اللامركزية وإلغائها وإصدار القوانين المكرّسة للمبادئ الرئيسية التي ترعى نشاطها وتنظم صلاحياتها ومواردها المالية[2].

وتحتفظ السلطة المركزية بنوع من الرقابة الوصائية[3] التي تمارسها على السلطات اللامركزية لتأمين الوحدة والاتساق في تفسير وتطبيق النصوص القانونية من قبلها وضبط نشاطها ضمن إطار الشرعية والحرص على عدم تجاوزها حد السلطة خصوصا في البلديات الصغيرة كما هي الحال في فرنسا[4] حيث يغلب على معظمها الطابع الزراعي ولا يتوافر لديها دائما أهل العلم والاختصاص القانوني لتطبيق القوانين بشكل سليم.

وتختلف هذه الرقابة من حيث مداها وطبيعتها والجهات التي تمارسها عن الرقابة التسلسلية فهي تبقى ضمن إطار الشرعية ولا تطال الملاءمة والا انتفى مفهوم اللامركزية.

تمارس هذه الرقابة في لبنان من قبل السلطات المركزية الحصرية في العاصمة المتمثلة بوزير الداخلية والمراقبين التابعين للمديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية وأيضا من قبل السلطات المركزية اللاحصرية المتمثلة بالمحافظ والقائمقام.

---

(1) Autonomie car l'indépendance est pour l'État seulement.

(2) لقد أدخل دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا للعام 1958 تعديلا جذريا في اختصاص السلطات الدستورية. فقد كان مجال التشريع القانوني قبل التعديل مطلقا شاملا لكافة الموضوعات، في حين حدّدت المادة 34 من دستور الجمهورية الخامسة المجالات (الأكثر أهمية) المحفوظة لتدخل المشترع ويبقى ما عداها من اختصاص السلطة التنظيمية الحكومية. واستنادا لما تقدم يحدد القانون المبادئ العامة المكرّسة لاستقلالية المجالس المحلية في إدارة شؤونها فيما خص صلاحياتها ومواردها المالية.

(3) La Tutelle exercée sur les mineurs, pour cela on parle à partir de 1982 du contrôle en matière administratif et financier.

(4) يوجد عدد كبير من البلديات في فرنسا لا يتجاوز عدد الأهالي فيها عن مئة نسمة.

وكان المحافظ في فرنسا هو الذي يقوم بالرقابة على شرعية نشاطات الهيئات اللامركزية قبل تعديلات العام 1982 التي قصرت دوره على إحالة تلك القرارات المخالفة والطعن بعدم شرعيتها[1] أمام المحاكم الإدارية. ويبقى للمحافظ في فرنسا والغرف الإقليمية للحسابات[2] ممارسة رقابة مالية على هذه الهيئات والمجالس اللامركزية التي لا يمكنها أن تقوم بإعداد موازنتها وأن تصوت عليها في حال كان فيها عجز مالي وذلك بخلاف ما هي الحال بالنسبة للدولة التي يمكنها أن تقر موازنة تزيد نفقاتها عن إيراداتها لما لها من سيادة مطلقة.

ويبقى فيما عدا ذلك أن المبدأ المطبق هو استقلال الهيئات والمجالس المحلية وحق المبادرة والمبادأة المحفوظ لها مع ما يستتبعه ذلك من نفاذ قراراتها بمعزل عند تدخل وموافقة السلطات المركزية باستثناء الحق المعطى للأخيرة بالمصادقة أو الموافقة على عدد من قرارات السلطات المحلية اللامركزية التي يحدّدها القانون.

▪ الفقرة الثانية: ركائز اللامركزية الإدارية المرفقية

يقوم هذا الشكل التقني من اللامركزية الذي يعرف باللامركزية الإدارية المرفقية[3] على إيلاء بعض المرافق العامة المؤدية نشاطا خدماتيا أو صناعيا وتجاريا متخصصا شخصية معنوية مستقلة واستقلالا ماليا وإداريا.

تولي الشخصية المعنوية المستقلة هذه الكيانات المرفقية حق التقاضي وتؤهلها لاكتساب الحقوق وتحمّل الالتزامات. ويتمثل الاستقلال المالي بوجود موازنة مستقلة تتضمّن إيرادات ونفقات خاصة ونظام مالي مستقل ولكن ذلك لا يستبعد وجود رقابة مالية تتم بواسطة المراقبين الماليين المنتدبين من قبل وزير المالية في لبنان ومن قبل لجنة الرقابة السنوية على المؤسسات العامة المنشأة في ديوان المحاسبة بموجب مرسوم.

ويعني الاستقلال الإداري وجود نظام داخلي ونظام موظفين وأجهزة تنفيذية إدارية ومجالس تقريرية تتولى إدارتها بالاستقلال عن أجهزة الدولة وموظفيها. مع العلم أن وزارة الوصاية في

---

(1) Le préfet peut déférer les décisions illégales des collectivités locales au Tribunal administratif.

(2) Chambres régionales des comptes.

(3) Décentralisation par service ou fonctionnelle.

لبنان تمارس رقابتها على نشاط المؤسسة العامة بواسطة مفوضي الحكومة الذين يتم إلحاقهم بها للقيام بذلك.

يتولى السلطة التقريرية مجلس الادارة ورئيسه (الذي قد يتولى أيضا مهام المدير العام) الذين يتم تعيينهم في لبنان من قبل السلطة الحكومية المركزية، وبرأينا إن ذلك يشكل خرقا واضحا لمبدأ الاستقلالية الإدارية الذي تقوم عليها فكرة اللامركزية الإدارية.

يتولى تنفيذ المقررات جهاز إداري على رأسه مدير عام أو مدير حسب حجم كل مؤسسة عامة. ويقوم هذا النوع من الادارة اللامركزية على مبدأ التخصص في نشاط محدّد قد يكون خدماتيا (المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري كالجامعة اللبنانية) وقد يكون صناعيا أو تجاريا (المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري كمؤسسة كهرباء لبنان). ويتمثل هذا النوع من اللامركزية في لبنان بالمؤسسات العامة التي تمارس نشاطها على الصعيد الوطني كالجامعة اللبنانية أو مؤسسة كهرباء لبنان أو على الصعيد المناطقي كمؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان.

الفصل الثاني: اللامركزية الإدارية في فرنسا

شهدنا في فرنسا في الحقبة الأخيرة بروز ظاهرتين أساسيتين كان لهما وقعهما على التنظيم السياسي والإداري للدولة الفرنسية، الأولى منهما تتعلق بإضعاف السيادة الفرنسية إن لم نقل انحلالها في بعض المواضيع السياسية التي أصبحت مرتبطة بسياسات عامة أوروبية تحددها الأجهزة المختصة في الاتحاد الأوروبي كما هي الحال في المجال الزراعي على سبيل المثال وفي المجال النقدي حيث لم تعد الدولة الفرنسية تتحكم بطباعة وإصدار العملة بعد دخول العملة الأوروبية الموحدة (اليورو) حيز التنفيذ.

وترتبط الظاهرة الثانية بتوسع نطاق اللامركزية الإدارية مع ما يعنيه ذلك من تنازل الدولة عن بعض سلطاتها الإدارية لصالح هيئات ومجالس محلية موسّعة ومستحدثة هي المناطق[1] التي تتولى مجالس ادارتها رعاية مصالح وشؤون أضحت محلية بعد تمدّد نطاق اللامركزية الإدارية اليها. وقد استوجب ذلك بشكل منطقي تفعيل الرقابة عليها بعد إعادة النظر بالتركيبة

[1] Régions.

الإدارية اللاحصرية وتعيين محافظين[1] يتولون الرقابة على هذه المناطق الإدارية ومحافظين يخضعون تسلسليا لهم[2] يتولون الرقابة على الأقاليم التي كانت قائمة[3].

▪ الفقرة الأولى: لمحة تاريخية عن تطور مفهوم اللامركزية في فرنسا

نشأت الدولة الفرنسية في سياق تاريخي يتبدى من خلاله نزعة نحو دولة موحدة شديدة المركزية التي وإن اعترفت بالبلدية كهيئة محلية لها كيان خاص وحاجات وموارد ذاتية إلا أنها كانت الجهة المسؤولة عن تعيين أعضاء البلدية كما كانت الحال عليه في نظام وضعه نابوليون بونابرت في السنة الثامنة التي أعقبت الثورة الفرنسية عرف بأنه الأكثر مركزية في التاريخ الفرنسي[4]. وقد تم لاحقا بفعل الممارسة العملية التخفيف من حدته من خلال إعطاء بعض الموظفين التابعين للدولة صلاحية التقرير في بعض الأمور بعيدا عن المركز ودون الرجوع اليه وهذا ما عرف بنظام اللاحصرية الإدارية والتي لا ينبغي الخلط بينها وبين إعادة التموضع أو التمركز أو النقل الى خارج العاصمة[5] لبعض الإدارات الفرنسية كما هي الحال بالنسبة للمدرسة الوطنية للإدارة التي نقلت الى مدينة ستراسبورغ الفرنسية مع بقاء بعض مكاتبها وبرامجها التدريبية غير الأساسية في العاصمة الفرنسية باريس دون أن يكون لذلك أي بعد قانوني.

"La déconcentration: C'est toujours l'Etat qui décide; mais sur place, et non depuis Paris, selon la formule de Proudhon, «c'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche»[6].

وفي فرنسا تجمعت العديد من المقاطعات حول الكيان الناشئ في إيل دو فرانس[7] ومحيطها الباريسي. وقد حصل منعطف أساسي لناحية اللامركزية الإدارية مع الجمهورية الثالثة للعام1872[8] التي استحدثت الأقاليم بموجب نص صادر بتاريخ 1872/8/10 وقد أعطي

---

(1) Préfets de régions.
(2) Préfets de départements.
(3) Départements.
(4) Yves Gaudemet, Droit administratif général Tome 1 , L.G.D.J. DELTA 16 ème éd. 2002 p. 127 et s.
(5) Délocalisation.
(6) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, op.cit., p.265.
(7) Ile de France (Paris).
(8) Yves Gaudemet, Droit administratif général Tome 1, op.cit., p. 129.

مجلس الإقليم[1] السلطة التقريرية مع بقاء السلطة التنفيذية ضمن الإقليم بيد المحافظ الذي يمثل الدولة. ويتعارض ذلك مع منطق الأمور وأبسط المفاهيم التي تقوم عليها اللامركزية التي توجب الفصل بين الإدارة الذاتية التقريرية والتنفيذية للهيئات اللامركزية وبين سلطات الرقابة عليها التي تمارس من قبل المحافظين.

وقد جعل قانون البلديات الصادر بتاريخ 1884/4/5 من البلدية[2] النموذج الوحيد للهيئات المحلية اللامركزية[3] الذي يعكس حقيقة مفهوم اللامركزية الإدارية في فرنسا في ذلك الحين.

وقد كرّس دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا للعام 1959 في مادته الأولى التنظيم اللامركزي للدولة من الناحية الإدارية. وقد اقترح الجنرال شارل ديغول في خطابه تاريخ 1968/5/24 أن الأحداث المتسارعة في حينه تستوجب تفعيل اللامركزية الإدارية وتوسيعها عبر خلق المناطق الإدارية كما أنه اقترح إلغاء مجلس الشيوخ الفرنسي. ولكن اقتراحه لم يلق التأييد اللازم في الاستفتاء الحاصل في حينه مما حمله على الاستقالة.

وقد جرت بعد ذلك عدة تعديلات قانونية وتنظيمية في فرنسا فيما خص التنظيم اللامركزي، نوردها على النحو التالي[4]:

النبذة الأولى: التعديلات الحاصلة في العامين 1982–1983[5]

تمّ في عهد الرئيس فرنسوا ميتران في العام 1982 خلق هيئات محلية جديدة هي المناطق بعد أن كانت سابقا على عهد الرئيس بومبيدو مؤسسات عامة مناطقية[6] كالجامعات على سبيل المثال. وأصبح بموجب هذا التعديل البنيوي يتم انتخاب أعضاء المجالس المناطقية عن طريق الانتخابات العامة. وقد أتى التعديل بشيء جديد ذلك أن المحافظ لم يعد هو نفسه رئيس المجلس المناطقي.

---

(1) Conseil général du département.
(2) Commune.
(3) Collectivités territoriales.
(4) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, op.cit., p.2 77; Jean Waline, Cours ENA 2012 ; René Chapus, droit administratif général, tome 1 9ème éd. Monchrestien 1995 Delta p. 216 et s.
(5) F et Y. Luchaire, Le droit de la Décentralisation, 1983.
(6) Etablissements publics régionaux (EPR).

وتمثلت احدى أوجه التعديل الأساسية بأن رقابة الوصاية أصبحت تطال الشرعية من دون الملاءمة مع عدم قدرة سلطة الوصاية على إبطال الأعمال غير الشرعية بل إن ذلك أصبح محصورا بالمحاكم الإدارية دون غيرها.

وقد تم لاحقا تنظيم الصلاحيات فيما بين الدولة والهيئات اللامركزية المحلية من خلال قانون توزيع الصلاحيات الصادر بتاريخ 1983/1/7 الذي قام على مبادئ عديدة هي التالية:

– يتلخص المبدأ الأول بأن نقل الصلاحيات من الدولة الى الهيئات والمجالس المحلية لا يمكن أن يصل الى حد تخويل هيئة محلية لامركزية (المنطقة) ممارسة وصايتها على هيئة أخرى (الإقليم) والا انتفت الغاية من التعديلات. وبرزت في هذا الخصوص إشكالية التمويل المشترك[1]، فعلى سبيل المثال إن بناء مسبح بلدي يتطلب منح البلدية المساهمات المالية اللازمة لإتمام المشروع من قبل الدولة والمنطقة والإقليم وهذا الأمر لا يتحقق دائما مما يخلق صعوبات كثيرة.

– يقوم المبدأ الثاني على تجنّب تشابك الصلاحيات وتداخلها[2] من خلال وجود كتلة الصلاحيات[3] التي يقتضي مراعاتها والتقيد بها حرفيا. ولكن رغم ذلك يتبين أن ثمة إشكالات عديدة تعترض الهيئات المحلية في تحديد صلاحياتها في مواضيع عديدة كمرفق التعليم الرسمي على سبيل المثال الذي يدخل ضمن نطاق صلاحيات الدولة فيما خص موارده البشرية والمناهج التعليمية وتتولاه فيما عدا ذلك الهيئات اللامركزية من مناطق وأقاليم وبلديات وفقا لمرحلة التعليم من حضانة وابتدائي وتكميلي وثانوي.

– يقضي المبدأ الثالث بأن يترافق نقل الصلاحيات من الدولة الى الهيئات اللامركزية مع تأمين المتطلبات الضرورية والإمكانات والموارد اللازمة لذلك. فعلى سبيل المثال إذا كان نقل الإنشاءات والمباني الى الهيئات اللامركزية لا يخلق أية مشكلة تذكر إلا أن ذلك يتطلب نقل عبء كلفة التشغيل والصيانة وكلفة المستخدمين من رواتب وتقديمات الى عهدتها مع إعطاء هؤلاء المستخدمين حق الخيار بين البقاء ضمن ملاك الدولة أو الانتقال الى عهدة الهيئات اللامركزية ضمن نظام حوافز معين تقدمه هذه الأخيرة يشمل علاوات وتقديمات وخلافه.

---

(1) Financement croisé.
(2) Chevauchement des compétences.
(3) Bloc de compétences.

وقد نص القانون المشار اليه أعلاه على واجب الدولة بتأمين الاعتمادات اللازمة تزامنا مع انتقال الصلاحيات الى الهيئات اللامركزية ولكن ذلك يصطدم دائما بعدم توافر الإمكانات لدى الدولة للوفاء بكامل التزاماتها.

النبذة الثانية: التعديل الدستوري الحاصل بتاريخ 2003/3/28

تمّ بموجبه تعديل المادة 72 من الدستور وذكر من بين الهيئات المحلية اللامركزية البلديات والأقاليم والمناطق والهيئات التي لها نظام خاص، بما من شأنه أن يتيح المجال لاستحداث كيانات لامركزية جديدة تحل محل الهيئات اللامركزية الموجودة حاليا. وقد حصل ذلك بالفعل في منطقة الألزاس حين تم اندماج الإقليمين[1] مع المنطقة الإدارية لتشكيل كيان لامركزي محلي وحيد في منطقة الألزاس، بعد استفتاء حظي بموافقة أغلبية المشاركين فيه والذين يشترط أيضا لنفاذه أن يكون عدد الموافقين على الأقل ربع الناخبين المسجلين على لوائح الشطب. وقد تطلّب ذلك تدخل لاحق من قبل البرلمان الفرنسي لتنظيم هذا الكيان اللامركزي الجديد ونقل الصلاحيات المترافق مع نقل للأعباء المادية والمالية.

وقد تضمّنت الإصلاحات استحضار مفهوم الديموقراطية المحلية[2] الذي يركز على حق المواطنين بتنظيم العرائض لإلزام المجالس والهيئات المحلية المنتخبة بالتطرق الى مسائل ومواضيع معينة، والإمكانية المتاحة لهم لاتخاذ القرارات بأنفسهم في بعض المجالات المحددة.

النبذة الثالثة: التعديل الحاصل بموجب القانون الصادر بتاريخ 2010/12/16

تمّ تشكيل لجنة برئاسة إدوار بلادور لتعديل القوانين المتعلقة بالهيئات والمجالس المحلية، فصدر في عهد الرئيس الفرنسي نيقولا ساركوزي بتاريخ 2010/12/16 قانون تبنى أغلبية الاقتراحات الواردة في تقرير اللجنة المذكورة. وأبرز الاقتراحات التي تضمّنها التقرير المشار اليه تتمحور حول تشجيع التشارك البلدي واستقطاب المؤسسات والهيئات المحلية وتجميعها ضمن إطار المناطق ونذكر أهمها على الشكل التالي:

---

[1] Les départements de haut et de bas Rhin.
[2] Démocratie de la proximité.

– إيجاد ما يسمى بالمستشارين المحليين الذين يقطنون ضمن الإقليم[1].
– تعديل إطار التعاون والاتحاد البلدي.
– تشجيع الانصهار والاندماج فيما بين الأقاليم والمناطق.
– إعادة توزيع الصلاحيات.
– خلق المدن الكبرى[2] وتوسيع نطاق مدينة باريس لتشمل بعض الضواحي.

▪ الفقرة الثانية: التنظيم اللامركزي الإداري في فرنسا

تعتبر البلدية الكيان اللامركزي الأقدم والأصغر في فرنسا، ويوجد حوالي 37000 بلدية ومن ضمنها حوالي 10 % من هذه البلديات أي 3700 بلدية تعتبر بلديات صغيرة جدا ذات موازنات ضئيلة حيث لا يزيد عدد أهاليها عن 100 نسمة، بينما حوالي ثلثي عدد البلديات أي حوالي 22700 بلدية لا يزيد عدد أهاليها عن 500 نسمة. وفي سبيل معالجة هذه المشكلة الرئيسية عنينا التضاؤل الديموغرافي والنقص في الإمكانات والموارد المالية التي تعيق البلديات عن أداء مهامها التنموية كان أمام المسؤولين خياران لا ثالث لهما: إما تشجيع الانصهار بين البلديات وتجميعها ضمن بلديات تكون أكبر ولكن المشكلة التي واجهتهم هي عدم رغبة الكثير منها في الانضمام والذوبان في بلديات تكون أكبر منها، لذلك تم ترجيح الخيار الثاني المتمثل بتشجيع التعاون والاتحاد فيما بين البلديات وذلك عبر إنشاء مؤسسات عامة ضمن نطاق عدة بلديات[3] يكون لها استقلالية مالية وموازنة تتغذى من مساهمات البلديات المعنية وهي تتخصص بمهام ونشاطات محدّدة كمعالجة مسألة النفايات على سبيل المثال.

وقد تم تنظيم التعاون المؤسساتي بين البلديات في إطار خطة وطنية[4] على أن يتم ذلك بين البلديات الواقعة ضمن نطاق إقليمي متناسق ومتماسك وبشرط أن لا يقل عدد القاطنين

---

(1) Conseillers territoriaux.
(2) Métropoles.
(3) Etablissements publics et coopération intercommunal (EPIC).
(4) Schéma départemental de coopération intercommunale est institué dans le cadre de la loi No 1563-2010 du 16 décembre 2010. Il est destiné à servir de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département en donnant une représentation cartographiée de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale du département et en fixe les orientations d'évolution. Il vise les objectifs suivants: La couverture intégrale du territoire par des Etablissement publics de coopération

ضمن نطاق المؤسسة العامة التابعة للاتحاد البلدي المستحدث عن خمسة آلاف نسمة. وقد رفع العدد في العام 2015 الى خمسة عشر ألف نسمة مع استثناء المناطق الزراعية ذات الكثافة السكانية المنخفضة والمناطق ذات الطابع الجبلي. وكان يتوجب على كل بلدية في حينه أن تنخرط ضمن الخطة الوطنية وتتشارك مع غيرها من البلديات المجاورة في إنشاء مؤسسة عامة ضمن نطاق الإقليم.

فتم انشاء اتحاد للبلديات التي لها طابع زراعي أو شبه حضري لمعالجة مسائل مشتركة كتصريف المياه المبتذلة، أما بالنسبة للبلديات التي لها طابع حضري أو مدني فقد تجمعت فيما بينها وأنشأت مؤسسات عامة اتحادية تحت مسميات مختلفة[1].

وهكذا يتبين أن التنظيم اللامركزي في فرنسا يتميز بتعدّد الطبقات والمستويات الإدارية اللامركزية[2] من بلديات واتحادات بلدية [3]، وأقاليم[4] مقسمة انتخابيا الى كانتونات[5] تتضمّن بلديات عديدة، ومناطق[6] تتضمّن عدة أقاليم.

intercommunale, La rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre, La réduction du nombre des Syndicats intercommunaux ou mixtes et notamment la disparition des Syndicats devenus obsolètes.

(1) La communauté d'agglomération (5000 habitants).

La communauté Urbaine (il y a 16 comme Bordeaux –Lille-Lyon-Strasbourg…).

Les Métropoles (500000 habitants au moins, c'est une structure de coopération EPIC qui regroupe des communes. Ex. Métropole autour de Strasbourg à peu près la moitié de département de bas Rhin).

Le pôle Métropolitain (300000 habitants au moins, par ex. Le pôle Métropolitain entre Strasbourg et Mulhouse).

(2) Le Mille-feuille administratif.

(3) Le territoire de Paris recouvre deux collectivités territoriales: La commune de Paris et le département de Paris qui fait partie de la région Ile-de-France. La commune de Paris est administrée par un maire et un conseil municipal dénommé Conseil de Paris, composé de 163 élus (Maire, 40 adjoints au maire, 20 maires d'arrondissement, 102 Conseillers municipaux). L'élection se déroule dans le cadre du secteur électoral, chaque secteur représentant un arrondissement. Il y a 20 arrondissements à Paris. Les élus de Paris sont au nombre de 517: 163 conseillers de Paris, 354 conseillers d'arrondissement.

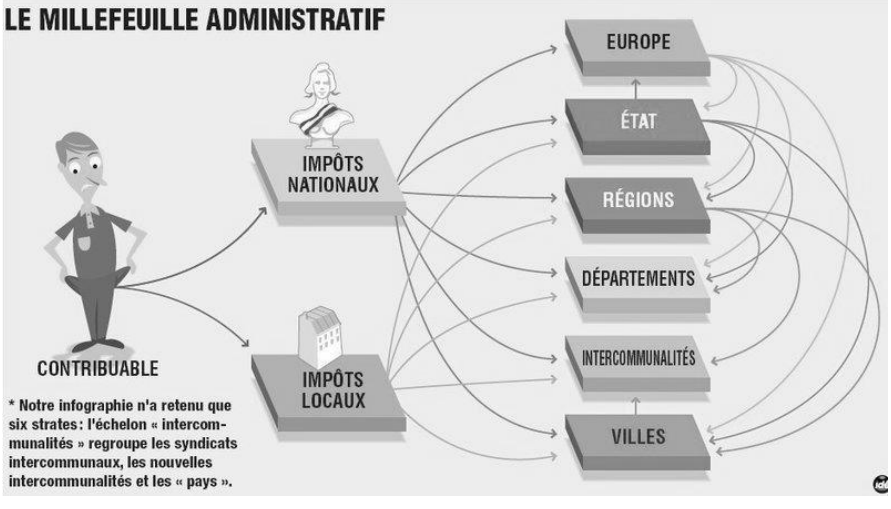
(4) La France est divisée en 101 départements (96 départements Métropolitaines et 5 départements d'outre-mer).

(5) Le Canton est un découpage géographique du département qui regroupe des communes ou des secteurs urbains. Il constitue une circonscription électorale pour l'élection des conseillers généraux. Chaque département est divisé en cantons dont le nombre varie de 15 à 79.

(6) La France est divisée en 26 régions dont 4 d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) et une collectivité territoriale de Corse. Après la fusion des régions le nombre est devenu 13 régions.

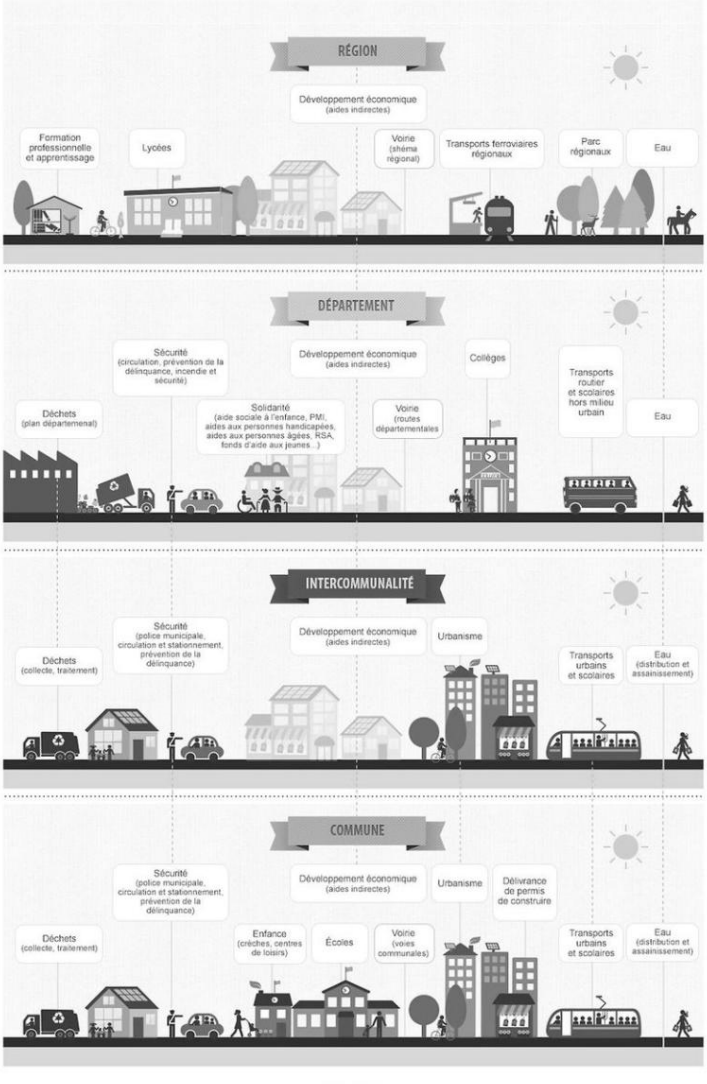
يكون لكل من هذه الهيئات اللامركزية السالف ذكرها رئيس منتخب يتولى السلطة التنفيذية ومجلس منتخب يتولى السلطة التقريرية.

ونشير الى أن القانون الصادر بتاريخ 1982/12/31 استحدث بالنسبة لمدن باريس ومارسيليا وليون تقسيمات محلية تضم أعضاء مجالس أحياء[1] منتخبين ورئيس أو عمدة يتم انتخابه من بينهم. وقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر عنه بتاريخ 1982/12/28 أن هذه المجالس الأخيرة لا تشكل نوعا جديدا من الهيئات اللامركزية لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة.



[1] Le conseil d'arrondissement.

LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



compte Twitter: @fil_gouv gouvernement-fr.tumblr.com

Service d'information du Gouvernement (SIG) - 2014

الفصل الثالث: خارطة الطريق لتحقيق اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية في لبنان

يتردد مصطلح اللامركزية الإدارية الموسّعة منذ وروده في وثيقة الوفاق الوطني لعام 1989، من قبل المسؤولين وفي المشاريع المقدمة من أصحاب الرأي والاختصاص وذلك من دون أن يبصر النور على أرض الواقع حتى تاريخه[1].

وإن وصف اللامركزية الإدارية بالموسّعة يبقى مبهما فضفاضا خاضعا للتفسير والتأويل والأهواء السياسية، اذ أنه لم يرد في متن الدستور، لا قبل تعديله أو بعده، أي ذكر للامركزية الإدارية لا حتى على نطاق ضيق أو موسّع.

وجلّ ما في الأمر أن الفقرة " ز" من مقدمة الدستور دعت الى تحقيق الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا وربطته بوحدة الدولة واستقرار النظام.

ولكن بالمقابل اذا تفحصنا نص الدستور نجده حافلا بالمواد والفقرات التي تكرّر الإشارة الى وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة والتقسيم:

– استهلت الفقرة " أ " من مقدمة الدستور أن " لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضا وشعبا ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمعترف بها دوليا".

– شدّدت الفقرة " ط " من المقدمة على أن "أرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين. فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين".

– نصت المادة الأولى من الدستور في فقرتها الأولى على أن" لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة. أما حدوده فهي التي تحده حاليا".

– ورد في المادة الثانية منه على أنه " لا يجوز التخلي عن أحد أقسام الأراضي اللبنانية أو التنازل عنه".

[1] يراجع خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات 1981.

من ذلك يتبين أن التركيز في الدستور انصب على وحدة كيان الدولة التي لا تقبل التجزئة وعلى وحدة أرضها وشعبها ومؤسساتها وبحدودها الحالية المعترف بها دوليا التي لا تقبل التجزئة أو التقسيم أو التنازل، وفي ذلك نبذ لكل ما يمكن أن يؤدي الى تصغير الكيان تقسيما أو تنازلا وتوسيعه ذوبانا أو اتحادا وتجزئته عن طريق الكونفدرالية ورفض الاعتراف بالتعددية السياسية المناطقية من خلال الفدرالية أي اللامركزية السياسية. ولكن يلاحظ أنه يوجد في لبنان على أرض الواقع وفي الأعراف وفي بعض النصوص شكل من أشكال اللامركزية السياسية الشخصية من خلال ما اصطلح على تسميته بالطائفية السياسية التي أصبح إلغاؤها هدفا وطنيا وعلى مراحل كما ورد في الدستور بعد تعديله على إثر اتفاق الطائف، والذي يسجّل أنه كرّس الأعراف بدلا من إلغائها فأقرت نصوص أدخلت عليه المناصفة بين المسيحيين والمسلمين والتوزيع النسبي للمناصب الرئاسية والوزارية والنيابية والإدارية من الفئة الأولى بين مذاهب كل من الطائفتين.

ويسجّل أيضا أنه لم ترد أية إشارة واحدة الى التقسيمات الإدارية سوى ما أشارت اليه المادة الثالثة من الدستور من أنه " لا يجوز تعديل حدود المناطق الإدارية إلا بموجب قانون".

ومن ذلك يتبين أن ثمة "مناطق إدارية" بمعنى تقسيمات إدارية (ليس للدلالة على تقسيم لامركزي) يحتاج تعديل حدودها أو تغيير تسمياتها أو إلغاءها الى صدور قانون في هذا الخصوص.

بعد ما سبق ذكره من نصوص يلاحظ أن دعاة اللامركزية الإدارية في لبنان وهم كثر، يركزون في مقارباتهم ونظرياتهم على اللامركزية الإدارية في بعدها الإقليمي أو المحلي وإن اختلفت رهاناتهم ومراميهم ونواياهم المضمرة والمعلنة.

ويخلط بعض المسؤولين عن قصد أو عن غير قصد بين مفهوم اللامركزية الإدارية التي تعنى بتنظيم الوظيفة الإدارية وتوزيع الصلاحيات فيما خص النشاط الإداري بين الدولة وأشخاص عامين آخرين يعملون تحت رقابتها ووصايتها، ومفهوم آخر يتناول الوظائف السياسية والسلطات الدستورية وتوزيعها بين الدولة الاتحادية وبين الولايات – الدويلات التي تمارس سلطاتها التنفيذية والقضائية والتشريعية ضمن ضوابط معينة ينص عليها الدستور الاتحادي بما يحفظ كيان الدولة الواحدة صاحبة السيادة على كافة أراضيها.

ويرى معظم المسؤولين أن اللامركزية الإدارية مجرّد عملية إدارية ووسيلة ترمي إلى "التقريب بين الدولة والمواطنين" من خلال تسهيلها إنجاز المعاملات الإدارية للمواطنين محليا، ما يستوجب تاليا تعزيز سلطات وصلاحيات المحافظين والقائمقامين الذين يمثلون السلطة المركزية على الصعيد المحلي للتصدي للمشاكل والأزمات المناطقية وإيجاد الحلول المناسبة لها.

إن هذا التصور لا يمت إلى اللامركزية الإدارية بصلة بل يندرج ضمن إطار ما يسمى باللاحصرية الإدارية[1].

وآخرون يعتبرونها هدفا مرحليا أو نهائيا بحدّ ذاته يمكن من خلاله الوصول الى نوع من الإدارة الذاتية والتمثيل الحقيقي للمجموعات تحقيقا للديموقراطية المحلية في أبعادها الإدارية والانمائية والاجتماعية، وصولا الى ما يمكن تسميته بالتشاركية في بعدها الإداري والانمائي مقارنة بالطائفية في بعدها السياسي.

برأينا ان هذه المقاربات وغيرها لم تأخذ بعين الاعتبار بشكل كاف البعد الوظيفي التقني في اللامركزية الإدارية، وما قد يكون لها من إسهامات في بلوغ أهداف تنموية واقتصادية واجتماعية، ذلك أن السير باللامركزية الإدارية الموسّعة في لبنان يتطلب الأخذ بعين الاعتبار الحاجات الوطنية والمحلية في آن معا والمتطلبات القانونية والإمكانات المالية والأهداف الوطنية والمحلية المنوي تحقيقها من خلال ذلك.

ويمكن من خلال التمعّن في تجربة المؤسسات العامة في لبنان، تسجيل أن بعضها نجح وقسما كبيرا آخر لم يحقق أهدافه ان لم نقل فشل فشلا ذريعا من دون الدخول في الخلفيات والأسباب والنتائج.

فمؤسسة كهرباء لبنان التي تغطي نظريا كافة الأراضي اللبنانية بقيت عاجزة إداريا وماليا وتقنيا وعلى الدوام عن بلوغ الهدف المنشود الذي أنشئت لأجل تحقيقه، وهو حلم مستحيل التحقق وبات يشكل هاجسا أو كابوسا لدى اللبنانيين، عنينا توفير الطاقة الكهربائية بشكل كاف ومستدام، وذلك برغم الإمكانات والموارد المالية والبشرية والتقنية والقانونية التي حظيت

[1] أندره سليمان، من أجل مقاربة إدارية شاملة لمشروع اللامركزية الإدارية الموسعة، نشر في العدد الخامس عشر من مجلة المفكرة القانونية.

بها وجعلتها تتمتع بحق احتكاري استئثاري في توليد الطاقة الكهربائية واستثمارها... ونرى بالمقابل أن بعض المبادرات الفردية المحلية في القطاع الخاص حققت تجربة نوعية فريدة يبنى عليها في هذا المجال عنينا امتياز كهرباء زحلة.

كذلك الأمر بالنسبة لمصالح المياه على تنوعها وتعدّدها وتوزعها مناطقيا فإن بعضها قد حقق بالمحصلة، قبل مسلسل الأزمات المتلاحقة والانهيار المالي الذي عصف بالبلاد في الآونة الأخيرة، نتائج مهمة ولم يقع أقله في عجز مالي ونذكر على سبيل المثال مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان التي أسهمت في انجاز العديد من المشاريع الريادية وكان لها دورها في بناء السدود وتشغيلها وتأمين صيانتها ما انعكس إيجابا لناحية تأمين مياه الشفه والمياه الصالحة للري على المنطقة والجوار. ولن ننسى دور الجامعة اللبنانية في التصدي لوباء الكورونا ومشاركتها الفاعلة في إجراء الفحوصات للوافدين على المعابر الحدودية البرية والجوية وإعطاء النتائج بواسطة مختبراتها، وكذلك الدور الذي لعبته المستشفيات الحكومية الموزعة مناطقيا في قيادة حملة التطعيم الوطني وذلك برغم إمكاناتها الضئيلة ومواردها المالية والبشرية شبه المنعدمة وتجهيزاتها المتهالكة. ولكنها رغم ذلك أثبت هذه التجربة أهمية الرهان عليها وضرورة تأمين الدعم اللازم لها تقنيا وماليا ومعنويا لما تشكله مع طاقمها الطبي والتمريضي من حاضنة صحية ودعامة أساسية ورأس حربة في السياسات الصحية الحكومية المستقبلية.

▪ الفقرة الأولى: مرتكزات اللامركزية الإدارية الموسّعة في لبنان

يقتضي في البداية التنويه أن اللامركزية الإدارية الموسّعة لا تشكل عصا سحريا أو حلا للمشاكل البنيوية السياسية والطائفية والمجتمعية التي عصفت وما تزال بالدولة اللبنانية مهدّدة سلطاتها ومؤسساتها بالانحلال والكيان بالزوال والشعب بالهجرة.

إن مشروع اللامركزية الإدارية الموسعة يهدف الى الوصول الى نوع من الديموقراطية المحلية أو الديموقراطية الإدارية حيث يشارك الناخب المحلي في الخدمة العامة والشأن العام المحلي ويكون له دورا إيجابيا فاعلا في التأثير في عملية التنمية المناطقية.

وإن دعاة اللامركزية السياسية وغلاتها لا يضيرهم في شيء إذا تم تطبيق اتفاق الطائف[1] وأبصرت اللامركزية الإدارية الموسّعة النور على أرض الواقع، وتحقق من خلالها الإنماء المتوازن والمتساوي بين اللبنانيين وحصل المواطن المحلي على حقه في المشاركة في الانتخاب والإدارة محليا ومناطقيا.

ولكن تحقيق اللامركزية الإدارية يتطلب الاستفادة من التجارب الناجحة في القطاعين العام والخاص المحلية والأجنبية للبناء عليها استخلاصا للعبر وتجنبا للمزالق والمطبات.

وينبغي لهذه الغاية، وقبل وضع أي مشروع يهدف الى الوصول الى تحقيق اللامركزية الموسّعة في لبنان وإنجاحها وتأمين استدامتها، أن يصار الى الأخذ ببعض الملاحظات والنقاط التي نوردها على الشكل التالي:

1- وضع برنامج وطني لبلوغ اللامركزية الإدارية الموسّعة يتضمّن حلقات حوار وتبادل للرأي بين أهل العلم والاختصاص وحملات توعية وتثقيف وورش عمل تتضافر فيها كل الجهود والخبرات من القطاع العام الحكومي والمحلي والقطاع الخاص للخروج برؤيا واضحة وتصور محدّد للهدف المنوي تحقيقه عن طريق وضع خطط استراتيجية ومرحلية مبنية على مقاربات علمية ودراسات موضوعية معمقة للواقع المحلي ومشاكله وحاجاته ومتطلباته.

2- إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية والمناطقية الحالية وفقا لمقاربات قانونية وعلمية ومنطقية مبنية على أسس دستورية وقانونية ومعطيات إحصائية ذات موثوقية عالية ودقة متناهية. ويقتضي أن يصار الى الاستئناس بما ورد في وثيقة الوفاق الوطني المعروفة باتفاق الطائف مع الأخذ بعين الاعتبار الواقع الديموغرافي والعمراني والاقتصادي والاجتماعي في إنجاز هذه المهمة التي تكاد تكون مستعصية إن لم نقل شبه مستحيلة في ظل الواقع الراهن الذي تتجاذبه الشعبوية والعشائرية والزبائنية والتجييش الطائفي والتكاذب السياسي والتزلف والرهانات الخاطئة.

---

[1] بخلاف اللامركزية الإدارية الموسعة التي تجد سندا قانونيا ودستوريا من خلال ما تم إقراره في اتفاق الطائف، فإن اللامركزية السياسية أو الفدرالية القائمة على أساس جغرافي لا إجماع أو توافق بين أطياف اللبنانيين على اختلاف مذاهبهم ومشاربهم وآرائهم ولا وجود لأي سند قانوني يكرّسها حلا حتى تاريخه، جلّ ما في الأمر أن الوضع يقتصر على نوع من المشاركة بين الطوائف في تقاسم السلطة والحكم وهو ما اصطلح على تسميته لدى البعض بالطائفية السياسية وبنظرنا إنها نوع من الفدرالية الشخصية.

3– ورد في وثيقة الوفاق الوطني ما يلي: " اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، تأمينا للمشاركة المحلية".

كما نصت الوثيقة نفسها على " اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصاديا واجتماعيا، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة".

في الواقع، لم تدرج هذه النصوص في الدستور اللبناني المعدّل واقتصر الأمر على تضمين المقدمة في الفقرة " ز" منها النص التالي: " الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام".

4– يطرح التساؤل حول القيمة القانونية لما ورد في الوثيقة من دون أن يصار الى إدراجه في صلب الدستور أو في مقدمته خصوصا لناحية وجوب اعتماد اللامركزية الموسعة ومدى إلزامية اعتماد التقسيم القائم على القضاء وما دون.

ينقسم الفقه والاجتهاد على القيمة القانونية للوثيقة؛ فالدكتور إدمون نعيم يقول إن "وثيقة الطائف لا تلزم الدولة اللبنانية ولا مؤسسات الدولة اللبنانية. صحيح أنها طرحت على المجلس النيابي، والمجلس النيابي وافق عليها، لكن الموافقة المذكورة ليست بالقانون ولا يمكن بشكل من الأشكال أن تعدّ ملزمة للدولة اللبنانية بأية مؤسسة من مؤسساتها. وثيقة الطائف تُعدّ مصدر وحي للسلطات اللبنانية، بمعنى أن السلطات اللبنانية بإمكانها أن تستند إلى ما ورد في وثيقة الطائف من أجل إدخال كل ما ورد فيها أو بعضها في القوانين الأساسية اللبنانية".

وبالفعل، يتابع الدكتور نعيم، «طرحت على المجلس النيابي مشاريع تتضمّن بعض ما ورد في وثيقة الطائف والمجلس النيابي تبنى المشاريع التي وردت إليه فصدّق بعضاً من التعديلات بحرفيتها والبعض الآخر صدّق بتصرف، أي تعديل ما ورد في الوثيقة عينها. نأخذ الوثيقة ونقرأ ما ورد فيها من نصوص لنطرحها على الدولة اللبنانية من أجل تبنيها أو عدم تبنيها، لأن هذه المبادئ والقواعد لا تلزم بحدّ ذاتها الدولة اللبنانية".

بالمقابل، هناك وجهة نظر مغايرة تعطي لأحكام الوثيقة قيمة دستورية، فيرى العميد إبراهيم شيحا «أنه بعد تصديق مجلس النواب عليها، تكون لأحكام وثيقة الوفاق الوطني القوة والقيمة

ذاتهما اللتان تكتسبهما القواعد التي تضمّنها الدستور اللبناني نفسه، وهو الأمر نفسه بالنسبة لما تضمنته مقدمة الدستور من أحكام، فيكون لجميع هذه القواعد قوة القواعد الدستورية وقيمتها".

وقد حسم المجلس الدستوري الجدل في هذا الموضوع عام 2002 بعدما تقدم عدد من النواب بمراجعة ترمي إلى إبطال القانون رقم 379 (الضريبة على القيمة المضافة) تاريخ 2002/12/14، فأصدر قراراً جاء فيه أنه «من الرجوع إلى ما يدلي به المستدعون من مبادئ وخطوات مدرجة في وثيقة الوفاق الوطني، لا يتبين أنها أُدرجت جميعها كما وردت في الوثيقة في مقدمة الدستور أو في متنه، أو أنها تؤلف جميعها مبادئ عامة ذات قيمة دستورية. وبما أن المجلس يرى أنه بقدر ما تتضمّن وثيقة الوفاق الوطني نصوصاً أُدرجت في مقدمة الدستور أو في متنه، أو مبادئ عامة ذات قيمة دستورية، بقدر ما تكون مخالفة تلك النصوص والمبادئ خاضعة لرقابة المجلس الدستوري".

وبالتالي، فإنه وفقا لاجتهاد المجلس الدستوري فإنه ما لم تدرج كل أحكام الوثيقة في متن الدستور أو مقدمته، فإنه لا يمكن أن يكون لهذه الأحكام أية قيمة دستورية إلا في حال اعتبرت بمثابة مبادئ عامة دستورية.

ولكن لا يمكن القول على ضوء ذلك بأنه طالما لم ينص الدستور صراحة على اللامركزية الإدارية الموسعة فإنه يقتضي أن يصار الى تجاهلها وإبقائها طي النسيان كما هو الواقع الحالي بالرغم من بعض المحاولات التي نعتبرها خجولة لا ترقى الى مستوى الأولويات الوطنية. فمبدأ المساواة في المشاركة في الخدمة العامة وإدارة الشؤون المحلية لتحقيق الإنماء المتوازن يعتبر من المبادئ العامة المستقاة من أحكام الدستور وروحيته المعبّر عنها في مقدمته وفي وثيقة الوفاق الوطني.

إن اللامركزية الإدارية الموسعة تشكل وسيلة أساسية لتحقيق الإنماء المتوازن الوارد ذكره صراحة في الدستور كما سبق وأسلفنا، وإن تضمين الدستور موجب الإنماء المتوازن يفرض على الدولة بكافة مؤسساتها من تشريعية وتنفيذية ورئاسية العمل على تحقيقه وتجسيده على أرض الواقع من خلال إقرار قانوني عصري يتعلق باللامركزية الإدارية الموسعة لما تشكله من رافعة ومحرك يمكن من خلالها تحقيق الهدف المنشود إذا ما أحسن استخدامها وأعطيت السلطات المحلية القدرة على تحقيق مداخيل كافية تستوفيها بنفسها وعلى نحو مستدام وتمّ

تقاسم باقي الإيرادات المشتركة بين مختلف مستويات السلطة بالاستناد الى معايير واضحة وعادلة ورشيدة تحقق الإنماء المتوازن.

5- يقتضي برأينا، وبالقدر الذي يتوافق مع غاية الإنماء المتوازن، الاستئناس بما ورد في وثيقة الوفاق الوطني وكذلك الاحتفاظ بالمستوى البلدي اللامركزي الأدنى بعد إجراء التعديلات اللازمة على ضوء الإمكانات والحاجات المستجدة مع تشجيع الدمج الطوعي الاختياري بين البلديات التي يفوق عددها الألف أو الانفراط وتقسيم بعض البلديات عند اللزوم والتجمع الاتحادي بين عدد من البلديات ذات المصالح المشتركة والتشارك في بعض المجالات عبر إنشاء مؤسسات عامة متخصصة تعنى بحاجات بعض البلديات كمعالجة النفايات على سبيل المثال.

6- يفضّل في الوقت الراهن وتجنبا للصعوبات الإبقاء على التنظيم الإداري اللاحصري الحالي، وعدم إدخال أية تعديلات جوهرية على التقسيم القائم على المحافظات والقائمقاميات ولكن مع إجراء التعديل اللازم في بعض الصلاحيات والمهام الرقابية المنوطة بالقائمقامين والمحافظين على الهيئات اللامركزية القائمة والمستحدثة بما يعزز استقلاليتها من الناحيتين الإدارية والمالية على السواء.

7- الاكتفاء بتعديل التنظيم اللامركزي عبر استحداث مستوى لامركزي محلي ثان (الإقليم) الى جانب المستوى البلدي الحالي، على أن يكون موسعا وشاملا على امتداد أنحاء الجمهورية اللبنانية لتحقيق الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا كما ورد في مقدمة الدستور والذي لا يمكن تحقيقه على أرض الواقع من دون تعزيز المشاركة المحلية وتحفيزها وتفعيلها ومن دون إعادة توزيع المهام والموارد والأعباء والمسؤوليات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية لإفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة في اتخاذ القرار وفي المساءلة والمحاسبة على نطاق واسع.

فمن المعلوم أن بعض البلديات الحالية هي كيانات لامركزية موسعة تشمل محافظة بأكملها كبيروت بما يشكل خللا في الإنماء الذي لا يعتبر متوازنا في حال تمت المقارنة مع باقي البلديات التي تعتبر صغيرة جدا لا يمكن من خلالها تحقيق أي توازن في الانماء الأمر الذي يستوجب استحداث هيئات لامركزية في بقية المحافظات توازيها من حيث الحجم والامكانات.

ويمكن القول أن التنمية الشاملة لا يجب أن تتركز في مجالات محددة دون غيرها، ولا أن تقتصر على بعض المناطق أو الفئات دون غيرها، انما يقتضي أن تشمل المجتمع بكامل أطيافه ومناطقه بشكل متوازن. ويطرح ذلك على بساط البحث الآليات الواجب اعتمادها لتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة، ومسألة تنظيم السلطات الإدارية في الدولة، وتوزيع الصلاحيات والمهام الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، فعلى حد تعبير الدكتور عصام سليمان فان "اللامركزية الإدارية نشأت في الأساس كوسيلة لتحقيق التنمية والتوسع في اعتماد الديموقراطية على المستوى المحلي، وهذا أيضا يندرج في إطار التنمية السياسية التي هي وجه من وجوه التنمية الشاملة"[1].

ويمكن برأينا طالما أن ما ورد في الوثيقة (الدوائر اللامركزية القائمة على مستوى القضاء وما دون) ليس ملزما، اختيار دوائر لامركزية متوسطة الحجم (تقسيم كل محافظة الى إقليمين أو ثلاثة أقاليم) تشكل إطارا مناسبا ومتوازنا لتحقيق الانماء المتوازن فتكون هذه الدوائر على مستوى قضائين حاليين أو ثلاثة أقضية بعد إعادة النظر بتقسيماتها عند اللزوم (مثلا المتن– كسروان– جبيل كإقليم مناطقي لامركزي، وبعبدا– الشوف– عاليه كإقليم لامركزي آخر وهكذا دواليك)، على أن تشكل كل من الأقضية المذكورة دائرة انتخابية محلية يجري تمثيل كل منها في مجلس إدارة الإقليم التابع لها لامركزيا.

ويتولى القائمقامون الذين يمثلون اللاحصرية الإدارية الرقابة على البلديات الواقعة ضمن نطاق الأقضية التابعة لولايتهم، على أن تخضع الأقاليم المناطقية المستحدثة ضمن نطاق المحافظات لرقابة المحافظين المختصين مكانيا.

ويقتضي أن يصار الى وضع كتلة توزيع الصلاحيات فيما بين السلطة المركزية حصرية أو لاحصرية وبين السلطات اللامركزية، على أن يصار أيضا الى تحديد الشؤون المحلية التي تعتبر بلدية داخلة ضمن صلاحيات البلديات وتلك التي تعتبر شؤون محلية إقليمية يعود البت فيها الى مجالس الأقاليم اللامركزية.

[1] عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والانماء المتوازن، الدفاع الوطني العدد 40 نيسان 2002.

8– تحويل بيروت من بلدية الى هيئة محلية لامركزية "إقليم" أو "منطقة"[1] تتمتع بالاستقلال المالي والإداري عن السلطة المركزية في العاصمة، تدار من قبل السلطة التقريرية المتمثلة بالمجلس التقريري لمدينة بيروت[2] ورئيسه المنتخب من الأعضاء والذي يتولى السلطة التنفيذية بدلا من المحافظ الذي ينبغي عليه أن يمارس دوره الرقابي (مقابل التقسيم الإداري للعاصمة تكف يد المحافظ عن السلطة التنفيذية فيها وذلك على قاعدة رابح – رابح!). ويمكن في هذا الإطار استحداث ثلاث بلديات ضمن نطاق إقليم بيروت تراعى فيها الاعتبارات المحلية والتوازن الطائفي والمناطقي، على أن يتم الفصل بين سلطتي الرقابة والتنفيذ التي كان يمارسهما المحافظ في مدينة بيروت. ويفترض ذلك أن يتولى محافظ بيروت أسوة ببقية المحافظين مهام الرقابة الفاعلة على المنطقة دون الانغماس في النشاط اللامركزي الذي يؤدي الى الازدواجية وتعطيل الرقابة والمساءلة. ونشير الى أن ما ورد في وثيقة الوفاق الوطني لناحية أن يرأس القائمقام مجلس القضاء المنتخب لا يأتلف مع الأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية مما يقتضي معه إهماله وعدم الأخذ به.

9– الاستئناس بالتجربة الفرنسية فيما خص تشجيع التعاون والاتحاد المؤسساتي بين البلديات في مجالات حيوية وإنمائية مشتركة فيما بينها كمعالجة أزمة النفايات وتصريف المياه الآسنة والتعاون في مجال الطاقة الكهربائية والطاقات البديلة.

ويمكن أن يصار الى تعديل النظام العام للمؤسسات العامة بما يسمح للأقاليم والبلديات بقرارات صادرة عنها بإنشاء مؤسسات عامة ضمن نطاقها أو ضمن النطاق المشترك فيما بينها، تتولى تلبية بعض احتياجاتها المرفقية على الصعيد المحلي.

وينبغي كي لا يصار الى تفريغ اللامركزية المرفقية من مضامينها أن يصار الى تعيين أو انتخاب مجالسها الإدارية ورئيسها من قبل السلطات المحلية بما يؤمن استقلاليتها عن السلطات الحكومية ويجعلها تعمل وفقا لحاجات الإنماء المناطقي وليس تبعا لأجندات وأهواء السلطات السياسية العليا.

---

[1] يتأمن من خلال ذلك نوع من المساواة في الحجم والإمكانات بين إقليم بيروت والأقاليم المناطقية الأخرى التي سيتم استحداثها على كافة الأراضي اللبنانية.

[2] يضم عددا من الأعضاء الممثلين لبلديات العاصمة المستحدثة الثلاثة كما هي الحال في اتحادات البلديات حاليا التي تضم رؤساء البلديات المنضوية فيه.

فيتم بذلك استحداث مؤسسات عامة إقليمية أو بلدية يكون نشاطها محصورا ضمن نطاق إقليمي أو بلدي محدّد الى جانب المؤسسات العامة التي تعمل على المستوى الوطني والتي يتم تعيين مجالس إداراتها ورئيسها من قبل السلطة السياسية.

10- يتطلب إعداد أي مشروع يتعلق باللامركزية الإدارية في لبنان تطبيق مبدأ تفريع السلطات والاختصاص (principe de subsidiarité) الذي بمقتضاه تؤول مسؤولية تولي النشاطات العامة الضرورية الى المستوى الأصغر في تقسيمات السلطة العامة المختصة أي السلطة العامة التي أكثر قربا (أي المحلية) من المعنيين بالنشاط المذكور. ويتمّ في الحالات التي يتخطى هذا النشاط إمكانيات هذه السلطة ونطاق صلاحياتها إيلاء الاختصاص ونقله صعودا الى المستوى الأكبر وهكذا دواليك.

ويحرص هذا المبدأ على مواصلة واستمرارية اتخاذ القرارات المناسبة من قبل الجهات المختصة، مع الحرص على تقصي مجالات الاختصاص الملائمة لتأدية النشاط العام من ناحية تأثيره على أفراد المنظومة المجتمعية المعنية به.

ويفرض تطبيق هذا المبدأ عدم إقحام المستوى الأعلى وعدم تدخله في المجالات العائدة للمستوى الأدنى non Intervention، ولكنه يفرض بالمقابل على السلطات العامة في المستوى الأعلى موجب التدخل عند اللزوم وتقديم الإمكانات اللازمة وخصوصا المالية منها وسبل العون المتاحة التي قد تصل الى ممارسة حق الحلول كي لا يتوقف النشاط العام Suppléance.

يتخذ هذا المبدأ أشكالا متعددة فهو قد يكون نزولا الى المستوى الأدنى حيث يتم تفويض السلطات الى الكيان الأصغر ويعود للكيان الأكبر في هذه الحالة الكلمة الفصل في إسناد الاختصاص Compétence d'attribution وتوزيع كتلة الصلاحيات كما هي الحال في اللامركزية الإدارية. وقد يتم صعودا الى المستوى الأعلى بإيلاء السلطات الى كيان أكبر كما هي الحال في الفدرالية أو الكونفدرالية وفي هذه الحالة يكون للكيانات الأصغر الاختصاص العام والكلمة الفصل في مسألة إسناد الاختصاص وتحديد كتلة الصلاحيات.

يجد هذا المبدأ مصدرا كنسيا له في مذهب الفقه الاجتماعي للكنيسة الكاثوليكية منذ أيام القديس توما الأكويني، ونرى أنه مطبق على مستوى الاتحاد الأوروبي في توزيع كتلة الصلاحيات بين هيئات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي وبين الدول الأعضاء في الاتحاد

المذكور. ويحظّر هذا المبدأ على الاتحاد الأوروبي التدخل خارج نطاق اختصاصاته المحدّدة حصرا باستثناء الحالة التي يكون فيها تدخله أكثر فعالية من تدخل الدول أو هيئاتها ومجالسها المحلية.

أما عندما يطبق هذا المبدأ في مجال اللامركزية الإدارية فإن الأولوية في التقرير والتصرف تعود الى المجالس والهيئات المحلية ضمن كتلة الصلاحيات والأهداف المحدّدة مسبقا من قبل الدولة وتحت رقابة الحد الأدنى للسلطات المركزية بما لا يطيح بمفهوم اللامركزية ويعود بالفائدة على المصلحة العامة المحلية التي تستوجب تأمين الحدّ اللازم من الاستقلال الذاتي Autonomie للهيئات المحلية الذي يمكّنها من إدارة نفسها بنفسها واتخاذ قرارات تكون نافذة بذاتها بمعزل عن السلطة المركزية إلا ما استثني بنص صريح، ويحقّق في الوقت عينه الصالح العام الوطني الذي يفرض احترام القانون وعدم المساس بوحدة الدولة[1]. في هذه الحالة تقوم الدولة بتفريع سلطاتها الإدارية محليا وإيلاء الهيئات اللامركزية والمجالس المحلية المنتخبة صلاحيات إدارية وازنة في المجالات التي ترى أنها الأقدر على توليها لسبب كونها الأقرب والأكثر تفهّما للحاجات المحلية، مع ترك بعض المجالات الأخرى لاختصاص السلطات المركزية الحصرية أو اللاحصرية كالدبلوماسية والدفاع والعدل والبنى التحتية والمناهج التربوية وغيرها....

▪ الفقرة الثانية: اللامركزية الإدارية التشاركية أو التعاونية

إن اللامركزية الإدارية التي ينبغي العمل على تحقيقها تتطلب مسارا إصلاحيا بنيويا في المجتمعات المحلية يعزز الوعي بالانتماء لتحقيق الإنماء والحس بالشأن العام المحلي وثقافة الخدمة المجتمعية الأهلية، بما من شأنه أن يؤدي في حال تحقيقه الى إنهاض الطاقات الكامنة في المجتمعات المحلية وشحذ الهمم والمبادرات الأهلية، ويجعل المواطن المحلي يتحول من مجرد مقترع الى مشارك في صناعة القرارات والسياسات المحلية هذا ما تؤمنه بالضبط اللامركزية القائمة على مفهوم التشارك والتعاون.

---

[1] خالد قباني، اللامركزية الإدارية الموسّعة والظروف الإقليمية، أعمال مؤتمر اللامركزية الإدارية الموسعة 2018، منشورات جامعة الحكمة ص. 43.

سيتم في نبذة أولى تعريف الديموقراطية التشاركية ونشأتها، وتخصيص نبذة ثانية لتبيان خصائص الديموقراطية التشاركية ومبرّراتها، على أن يتم التطرق في نبذة ثالثة الى أهداف الديمقراطية التشاركية ووسائل تحقيقها.

النبذة الأولى: تعريف الديموقراطية التشاركية ونشأتها

الديموقراطية التشاركية أو التعاونية[1] هي النظام الذي يمكّن المواطنين من المشاركة في صناعة القرارات السياسية ذات الأولويات بالنسبة اليهم وذلك عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة لحل المشاكل المطروحة. تتبنى الديموقراطية التمثيلية مفهوما جوهريا يأخذ بعين الاعتبار دور المواطنين في المشاركة في اتخاذ القرار السياسي وتدبير الشأن العام، كما أنها تتسم بالتفاعل بين المواطنين والحكومات أو المستشارين المحليين. وتعتبر الديموقراطية التشاركية مكمّلة للديموقراطية التمثيلية، ولكن هذا التصور الأخير ليس هناك اتفاق بشأنه، اذ أنه وفقا لأنتوني جيدنز عالم الاجتماع البريطاني: "ليست – الديموقراطية التشاركية– امتدادا للديموقراطية التمثيلية أو الديموقراطية الليبرالية ولا حتى مكمّلة لها ولكنها من خلال التطبيق تخلق صيغا للتبادل الاجتماعي (المقصود هنا الأدوار الاجتماعية)" والذي وفق تصوره "تساهم موضوعيا وربما بشكل حاسم في إعادة بناء التضامن الاجتماعي".

يعتبر الباحث السوسيولوجي البريطاني أنتوني جيدنز أن الديموقراطية التمثيلية" صيغة لنظام حكم يتسم بانتخابات منتظمة وبالاقتراع العام وبحرية الفكر والحق العام في الترشح للمناصب العامة وتشكيل روابط سياسية". كما خلص الى أن الديموقراطية التمثيلية يقصد بها الحكم بواسطة جماعات تفصل بينها وبين الناخب العادي ويخضع غالبا لهيمنة –اهتمامات – سياسية حزبية. فالديموقراطية التمثيلية وفق تصوره هي وليدة الديموقراطية الليبرالية التي ارتبطت بنشأة دولة الرفاه والدولة الأمة فيما بعد الحرب العالمية الثانية وأن الهدف هو تقاسم المخاطر بين الحاكمين والمحكومين الناجمة عن الحربين العالميتين. وقد وجد المدافعون عن الليبرالية الديموقراطية ضالتهم في الترويج لها عند انهيار الأنظمة الاستبدادية والشمولية في أوروبا الشرقية. ويضيف هذا الباحث في كتابه المعنون "بعيدا عن اليسار واليمين، مستقبل

(1) Démocratie participative ou coopérative.
Participatory democracy.

السياسات الراديكالية" تفسيره الخاص به حول بزوغ الديموقراطية التمثيلية كحكم ارتبط بنشأة الدولة الأمة وبدولة الرفاه للإجابة عن مخاطر الحروب وكيفية ادارة ذلك من خلال التضامن بين فئات المجتمع. وأن الديموقراطية التشاركية أو التداولية أو الحوار، هي جوابا بديلا وأبلغ ردّ على مخاطر الليبرالية الجديدة المتطرفة التي تنادي بتقليص دولة الرعاية الاجتماعية وأن الدولة هي العدو ويجب عليها ألا تتدخل، وأن من نتائج الديموقراطية التشاركية درء المخاطر والإشراك الفعلي للمواطنين في تدبير الشأن العام لمواجهة التحديات التي تطرحها العولمة المتوحشة.

ويعتبر مفهوم الديمقراطية التشاركية جديدا مقارنة بالمفاهيم الأخرى كالديمقراطية النيابية أو الديمقراطية التمثيلية. ولقد ظهر مصطلح الديمقراطية التشاركية خلال فترة الستينات من القرن الماضي في الميدان الصناعي والتجاري عندما قامت كبريات المؤسسات والشركات الصناعية في الولايات المتحدة الأمريكية بإشراك عمالها في مناقشة المسائل المتعلقة بتسيير العمل والإنتاج واتخاذ القرارات الملائمة ثم متابعة ومراقبة تنفيذها، مما كان له أثرا إيجابيا على معنويات العمال وزيادة انتاجيتهم. وبعده انتقل مصطلح الديمقراطية التشاركية إلى المجال السياسي خاصة على المستوى المحلي من خلال إشراك المواطنين في مناقشة القضايا العامة والشؤون المحلية والتداول في خصوصها واتخاذ القرارات المناسبة مع حرص المواطنين على متابعة ومراقبة تنفيذها من قبل الهيئات الرسمية[1].

النبذة الثانية: خصائص الديموقراطية التشاركية ومبرّراتها

تجد الديمقراطية التشاركية مبرراتها من أوجه القصور التي تعاني منها الديمقراطية التمثيلية، فالقرارات السياسية ومراقبة تنفيذها لا يتم بشكل مباشر من قبل الشعب صاحب السيادة في الدولة ولكن من خلال آلية التمثيل، فالشعب يمارس حقوقه السياسية بواسطة عملية الانتخاب وعن طريق مشاركته وانضمامه الى الأحزاب السياسية التي تسعى الى الوصول الى السلطة لتحقيق مصالحها. وبذلك فإننا نكون أمام تفويض في السيادة من طرف المواطن الى النواب عن طريق الانتخابات ولكن هذا لا من يمكن اعتباره ديمقراطية بالمعنى الحقيقي للكلمة بل

[1] منى كريفي، الديموقراطية التشاركية: الواقع والآفاق، مركز الدراسات الاستراتيجية والدبلوماسية.

هو صورة من صور الديموقراطية الاصطناعية التي أتت مشوهة ومبتورة في أحيان كثيرة، وقد نجم عن ذلك مقاطعة فئة كبيرة من المجتمع وعزوفها عن المشاركة في الانتخابات التي تعتبر نفسها غير ممثلة من خلالها الى حد وصل بها الأمر الى القطيعة مع الطبقة الحاكمة وإعلان نوع من الانكفاء عن النظام.

وتتجلى الديمقراطية الأصلية بأبهى صورها في الديموقراطية المباشرة حيث تتخذ القرارات السياسية بشكل مباشر من قبل عموم المواطنين، وحيث يقتضي أن يصار الى احترام إرادة الشعب وأخذها بعين الاعتبار. ويمتاز النظام السويسري الحالي بأنه يتبع الأسلوب المباشر في الديموقراطية المطعّم بعناصر من النظام الديموقراطي التمثيلي. ولكن تطبيق الديموقراطية المباشرة لم يعد سهلا وجائزا كما في السابق عندما طبقته أثينا في القرنين الخامس والرابع قبل الميلاد عندما كان يجتمع كل المواطنين الأحرار ويتدارسون شؤونهم ويتشاركون في إيجاد الحلول الممكنة لها ويلجؤون الى القرعة لتعيين حكومتهم. من هنا انطلقت فكرة الديموقراطية التشاركية كحل وسط يسمح بتوسيع مساحة مشاركة المواطن وانخراطه في تقرير شؤونه بما يجعله متطوعا وناشطا وحتى مساهما وشريكا برسم السياسات العامة وتأمين تنفيذها ومراقبتها. والفكرة التي تقوم عليها الديمقراطية التشاركية تتمحور حول توسيع مشاركة المواطنين في الحوار والنقاش العمومي في السياسات العامة وسبل تنفيذها، خاصة عندما يمارس المواطن حق الاعتراض على بعض القوانين أو القرارات التي لا تخدم الشأن العام المحلي، وتعزيز المشاركة الأهلية والمحلية في اتخاذ القرار السياسي كما في الحالة التي يتم فيها استدعاء الأفراد وطلب رأيهم فيما خص مشاريع محلية أو قرارات عمومية تعنيهم بشكل مباشر وذلك بغية إشراكهم في اتخاذ القرارات مع تحمّل تبعات ذلك على جميع الأصعدة.

فالديمقراطية التشاركية هي نتيجة مباشرة لعدم قدرة السياسات العمومية على تحقيق عدالة اجتماعية تؤمن إشراك مختلف الفاعلين في الشأن المحلي والتصدي للتأثيرات السلبية للنظام التمثيلي، ذلك أن اعتماد مفهوم الديمقراطية التشاركية والدعوة إليها جاء نتيجة الانتقادات المتكررة والمتزايدة للنظام النيابي التمثيلي الذي لم يعد يوفر للمواطنين أصحاب السيادة دورا فاعلا وأساسيا في الحياة السياسية سواء على الصعيد المحلي أو الوطني، خاصة أن دور

الناخب، ينتهي فعليا بمجرد الانتخاب. ولقد استعملت الولايات المتحدة الأمريكية ودول أمريكا اللاتينية مثل "الأرجنتين" و"البرازيل" هذا النموذج خلال فترة السبعينات في مدينة "مونتي أليغرو" البرازيلية التي اعتبرت نموذجا يحتذى به في الديمقراطية التشاركية.

النبذة الثالثة: أهداف الديمقراطية التشاركية ووسائل تحقيقها

يتم عبر وسائل الديموقراطية التشاركية السعي الى تحقيق أهداف عديدة ومتنوعة هي التالية:

البند الأول: أهداف الديمقراطية التشاركية

تؤمن الديمقراطية التشاركية مشاركة المواطنين أفرادا وجماعات في عملية صنع القرارات السياسية ذات الأولويات بالنسبة إليهم عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة والمشكلات المطروحة. كما أن الديمقراطية التشاركية تتبنى مفهوما جوهريا يأخذ بعين الاعتبار دور المواطنين ومبادراتهم في المشاركة في صنع القرار السياسي وتدبير الشأن العام. ونتيجة لهذا التعريف فهي تهدف الى تعزيز الرابط الاجتماعي وحس الانتماء والمشاركة السياسية (1) وتحقيق التنمية في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية (2).

1- تعزيز الرابط الاجتماعي وحس الوعي والتنوع والانتماء:

ينطلق تعزيز الرابط الاجتماعي من تنمية الوعي بالحقوق والواجبات وتعزيز الجوانب الإيجابية لشخصية الفرد وحس النقد والتحليل والتفهم والوعي لقضايا المجتمع وتعزيز حس الانتماء مع احترام الآخرين وقبول الاختلاف والرأي الآخر واعتباره تكاملا لا تصادما وتنمية روح المبادرة والإبداع. وتتحقق أهداف الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة من خلال إدارة الحكم اللامركزي للوصول الى التنمية اللامركزية والحكم المحلي الرشيد والتنمية الحضرية والريفية ويتم ذلك من خلال نقل السلطات والصلاحيات إلى المستويات الوطنية اللامركزية التي تمارسها باستقلالية مع خضوعها لرقابة السلطات المركزية.

2- تحقيق التنمية المحلية في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية:

لا يمكن أن يتحقق أي تقدم ملموس في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار نظام سياسي لا يشرك الشعب في السلطة وفي عملية اتخاذ القرار. وقد ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية كونها تشكل وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني عبر مساهمة السكان في وضع مشروعات التنمية وتنفيذها. ويستوجب تحقيق التنمية تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في التنمية الوطنية.

وتهدف التنمية المحلية إلى تطوير عناصر البنية الأساسية كالنقل والمياه والكهرباء حيث يعتبر النهوض بهذه القطاعات أساسا لعملية التنمية وتطوير المجتمع المحلي وزيادة التعاون والمشاركة بين السكان مما يساعد في نقل المواطنين من حالة الاحباط أو اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة وزيادة حرصهم على المحافظة على المشروعات التي يساهمون في تخطيطها وتنفيذها. بالتالي فإن التنمية المحلية تعمق مبدأ المشاركة في التنمية بهدف تحقيق ديمقراطية التنمية المحلية. هذا ويعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسنادها مهام إدارية وتنموية تزيد من فاعليتها، وتعزز من دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على تعزيز انخراط السكان المحليين في عملية التنمية المحلية.

البند الثاني: الآليات والإجراءات التي تؤمن مشاركة المواطنين في الديموقراطية التشاركية

وتتعدد الآليات التي تجسد مبدأ المشاركة في صنع القرار وتختلف من حيث درجة تأثيرها وقاعدة المشاركة فيها. وتتمثل الديمقراطية التشاركية بجملة من الآليات والإجراءات التي يتم من خلالها إشراك المجتمع المدني والمواطنين عموما في صنع السياسات العامة وتمتين الدور الذي يلعبونه في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن العام عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات المحلية.

وقد أضيف مصطلح التشاركية إلى الديمقراطية كدلالة على تجاوز مبدأ الديمقراطية التمثيلية الكلاسيكية التي تقصر دور المواطنين على الأصوات التي قد يدلون بها في الانتخابات من

دون أن تأخذ بعين الاعتبار متطلباتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الممتدة إلى ما بعد لحظة التصويت. وتتكرّس مشاركة المواطن بوسائل فعلية مختلفة في عملية اتخاذ القرار وفقا للآليات المكرّسة في الديموقراطية التمثيلية وتلك المستقاة من الديموقراطية المباشرة وتلك التي أتت بها الديموقراطية التشاركية. كما تتكرّس مشاركة المواطن من خلال المبادرات التي يقوم بها المواطنون بصفتهم متطوعين في الخدمة العامة.

1- حق الانتخاب:

ان تطبيق الديموقراطية التشاركية لا يلغي حقوق المواطنين المكرّسة من خلال تطبيق النظام الديموقراطي التمثيلي أو المباشر. فالمواطنون ينتخبون ممثليهم بشكل دوري كي يصار الى تداول السلطة بما يعزز المفهوم الديموقراطي الذي يقضي بأن الشعب مصدر السلطات وينمي حس الوعي للحقوق والواجبات ومنطق المساءلة لدى المواطن– الناخب وروح المسؤولية لدى الحكام. ففي المانيا وفرنسا على سبيل المثال يتم انتخاب رؤساء البلديات مباشرة من الناخبين المحليين.

2- حق المبادرة الشعبية:

تسمح هذه الآلية التي تعتبر شكل من أشكال الديموقراطية المباشرة لكل مواطن أن يتقدم بأي اقتراح ويستطيع من خلال جمع عدد من التواقيع بالوصول بمقترحه إلى مرحلة الاستفتاء.

هذه الآلية لا تضمن مشاركة شعبية واسعة فحسب، بل تكرّس أيضا روح المبادرة لدى المواطنين فيعرضون على التصويت المسائل التي يرونها مهمة بالنسبة لهم والتي قد لا تكون حاضرة في أجندات الأحزاب السياسية. وفي المقابل، قد تسبّب هذه الآلية إشكالا عندما يتم إقرار مبادرات يتعارض مضمونها مع قوانين ومبادئ دستورية سابقة واتفاقيات دولية، فمثلا قررت المحكمة العليا الفدرالية السويسرية في شهر أكتوبر 2012 عدم تطبيق ما نصت عليه المبادرة الشعبية القاضية بالطرد الآلي للمجرمين الأجانب.

3- الحق في الاعتراض وتحرير العرائض دستوريا:

يقوم في هذه الحالة مجموعة من المواطنين بالاعتراض على قرار صادر عن الجماعة المحلية خلال مدة معينة من تاريخ اتخاذه. وبالتالي هي آلية تتيح لأي مواطن تقديم عريضة إلى السلطات المختصة من أجل عرض مشروع تعديل أو اقتراح قانون أو أي مبادرة أخرى.

وقد أقر الدستور المغربي لسنة2011 صراحة في الفصل 15 منه حق المواطن في تقديم العرائض للمحكمة الدستورية لإلغاء القوانين التي تتعارض مع مصالحه أو حقه في تقديم مقترحات قوانين للبرلمان.

ونذكّر بأن المواطن الحر والمسؤول والواعي والحريص على مصالحه والمصلحة العامة يمكنه أن يلجأ أيضا الى وسائل أخرى للضغط على السلطة تعبيرا عن غضبه واعتراضه على بعض المشاريع، كما حصل في مشروع شتوتغارت 21 في مدينة شتوتغارت الألمانية الذي لحظ انشاء محطة قطارات في العام 1980 ولكن تنفيذ المشروع الذي وصلت كلفته الى حدود ستة مليارات يورو لم يبدأ تنفيذه الا في العام 2010 بسبب الاعتراضات والمظاهرات التي حالت دون تنفيذه في حينه. وقد تم تعيين وسيط لتذليل هذه العقبات الذي قدم مقترحات تتضمن تعديلات على المشروع في صيغته الأساسية.

4- الاستفتاء الشعبي:

يتمثل الاستفتاء الذي يعتبر من أوجه الديموقراطية المباشرة في أخذ رأي الشعب في مسألة من المسائل، ويتمثل تدخل الشعب في هذا المجال في قبوله هذه المسألة أو رفضها وللاستفتاء صور مختلفة وهو مطبق بصورة واسعة في سويسرا.

يتميز الاستفتاء الشعبي بكونه يضمن حق إشراك جميع المواطنين المؤهلين للإدلاء بأصواتهم بدون استثناء، وبالتالي فإن قاعدة المشاركة فيه هي الأوسع على الإطلاق. ولكنه في المقابل مكلف جدا للدولة من الناحية التنظيمية، لذلك لا يتم اللجوء إليه إلا نادرا وفي قضايا مصيرية كالانفصال عن سلطة دولة مركزية، أو تعديل الدستور.... من جهة أخرى لا يتيح الاستفتاء هامشا كبيرا للتفاعل، فالمواطن عادة حين يدلي بصوته إما يقر أو يرفض (نعم أم لا) الإجراء موضوع الاستفتاء دون أن تكون له القدرة على تقديم مقترحات أو تعديلات إضافية.

5- الموازنة التشاركية:

الموازنة التشاركية هي عملية من المشاورة الديمقراطية يقرر من خلالها الأشخاص العاديون كيفية تخصيص جزء من الموازنة البلدية أو الموازنة العامة. وتتحقق مشاركة الأهلين فيها من خلال إمدادهم بالمعلومات اللازمة ومن خلال طلب رأيهم وأخذ هذه الآراء بعين الاعتبار عند إقرار الموازنة. وتعتبر هذه الآلية بامتياز أحد أفضل ممارسات الحوكمة التشاركية نظرا لأثرها الملموس على واقع المواطنين لا سيما على المستوى المحلي وتحفيز مشاركتهم في الشأن العام بشكل مباشر، كما أنها أدت في بعض الحالات إلى جعل المواطنين أكثر استعدادا لدفع الضرائب. ويمكن أن نصل عن طريق المشاركة في إنجاز وتقرير وتفعيل الموازنة طوعا والوعي بضرورة دفع الضرائب إلى الديمقراطية الفعلية كما يجب أن تكون.

6- المشاركة من خلال المبادرات التطوعية:

يعتبر التطوع من أهم المبادرات الأهلية التشاركية ومن المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها نشاط المجتمع المدني. يتجلى مفهوم التطوع بالالتزام الطوعي غير المقيد قانونا، والذي يقوم به الأفراد خارج أوقات عملهم المهني أو العائلي لأهداف غير شخصية وغير ربحية ضمن إطار مؤسساتي معين للقيام بمهام لها نفع عام في المجال الاجتماعي (انفجار المرفأ في الرابع من آب في لبنان) والمجال الثقافي والبيئي (حماية المحميات والثروة الحرجية من قبل مبادرات تطوعية تدعم الدفاع المدني) والمجال الرياضي والتربوي والصحي (مكافحة وباء الكورونا) الى ما هنالك... ومن الأمثلة التي يمكن إيرادها نذكر لجان الأحياء، ولجان التخطيط وغيرها من المبادرات التطوعية.

يبقى أن نشير الى أن مفهوم الديمقراطية التشاركية بجميع تجلياته أصبح أسهل وأبسط في ظل التقنيات الالكترونية المعولمة والحديثة والتي غدت متاحة للجميع وأرست نوعا من الديموقراطية الالكترونية[1]، والتي تتيح مشاركة أكبر قدر من المهتمين في مقاربة الشأن العام عبر مواقع التواصل الاجتماعي والمنتديات الافتراضية العابرة للحدود والتبادل الحر للآراء والأفكار والمقترحات في قضايا أساسية تتصل بالإنسان وقضاياه.

---

(1) E-Democracy.

خاتمة

إن إخراج اللامركزية الإدارية الى حيز التطبيق الفعلي والفعّال تحقيقا للإنماء المتوازن والمستدام ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا وتعزيزا للديموقراطية الإدارية وتحفيزا للمشاركة المواطنية المحلية تتطلّب إيلاء الهيئات المحلية والمناطقية مجالا حيويا إقليميا موسعا يعزّز مكانتها وإمكاناتها الذاتية التي يفترض أن تتغذى من موارد مالية مستدامة محلية ووطنية. وإن ذلك لا يمكن أن يحصل دون تحضير الأرضية الوطنية والسياسية واقتناع الطبقة السياسية بأن الغلو في الفكر المركزي الإلغائي والتعقيد الإيديولوجي المتزمت والهدام لم يؤد سوى الى خراب الهيكل. وينبغي أن يترافق ذلك مع خلق بيئة قانونية تنظيمية حاضنة تخلو من التشوهات التي جعلت في بعض الحالات "الاستثناء هو الأصل" كما هي الحال في معظم البلديات وفي بيروت تحديدا التي تشكل الإدارة المحلية فيها معضلة بقيت عصية عن الحل.

ويتطلب إنجاح اللامركزية مسارا إصلاحيا متراكما على عدة مستويات سياسية ومجتمعية وقانونية يمكن تلخيص أبرز عناوينه بما يلي:

– تطعيم اللامركزية الإدارية بمفاهيم التشارك والتعاون في العمل المحلي على أوسع نطاق بدءا من عملية اتخاذ القرار من خلال جعل الاستفتاء في القضايا المصيرية المحلية ممارسة اعتيادية للناخبين المحليين، طالما أن الاستفتاء ما يزال متعذرا على ناخبي الأمة لأسباب شتى!

ويمكن أن يصار الى اعتماد الاستفتاء المحلي في بعض القضايا الأساسية كعمليات انفصال الكيان المحلي الى بلديتين أو أكثر أو في حالات الدمج بين عدة بلديات وكذلك في تقرير المشاريع التي تتطلب إمكانات مالية وتضحيات وتضافر الجهود في سبيل إنجاحها وغيرها من المجالات التي ينبغي تحديدها، مرورا بالتشارك في عمليات التنفيذ من خلال المبادرات التطوعية في العمل البلدي والمحلي كما حصل أثناء انفجار مرفأ بيروت حيث تنادى الجميع للمشاركة في عملية إعادة إنهاض العاصمة من الكارثة التي حلت بها ويمكن الاستفادة من هذه التجربة الناجحة في إعادة الإعمار بعد العدوان الأخير على لبنان، وصولا الى تحفيز المشاركة الواعية الملتزمة في الانتخابات المحلية التي ينبغي إبعادها عن الفساد السياسي الانتخابي وجعلها أداة لتأدية الحساب العسير لتجديد الثقة أو سحبها.

– الأخذ بعين الاعتبار البعد الوظيفي التقني في المشاريع الداعية الى اللامركزية الموسعة. ويستدعي ذلك التخطيط لاستحداث هيئات لامركزية تقنية متخصصة (مؤسسات عامة وطنية ومحلية) في مجالات معينة.

نذكر على سبيل المثال مرفق الكهرباء الذي يتطلب إقرار خطة وطنية استراتيجية لمعالجة الأزمة البنيوية التي يرزح تحتها هذا القطاع برمته وتشجيع الحل القائم على اللامركزية المناطقية للطاقة عبر تفريع مؤسسة الكهرباء مناطقيا وتأمين انخراط الهيئات اللامركزية الموسّعة والمستحدثة بالشراكة مع القطاع الخاص في تمويل ودعم والمشاركة في إنشاء هذه المؤسسات العامة التي تعنى بقطاع الطاقة الكهربائية، وقطاعيا عبر إنشاء مؤسسات عامة متفرعة ومتخصصة تعنى بإنتاج الطاقة الكهربائية و/أو البديلة و/أو بالتوزيع و/أو بالجباية وإصلاح الأعطال.

– إن وضع حد للجدل العقيم الحالي المتمثل في كيفية تأمين المشاركة والمناصفة في الانتخابات المحلية في بيروت لا يكون بتعليب نتائج الانتخابات وإقرار قانون يقفل الخيارات على الناخبين ويلزمهم بانتخاب من لا يمثلهم بذريعة تأمين المناصفة والميثاقية. يمكن من خلال إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية للعاصمة كما أسلفنا أعلاه وجعلها هيئة واحدة محلية تضم ثلاثة بلديات تأمين أفضل تمثيل لمختلف الأطياف وجعل الانتخابات فيها تعكس صحة التمثيل والخروج من معضلة حاكم بيروت المحافظ الذي يتولى السلطة التنفيذية عندما يصبح ذلك لزوم ما لا يلزم ويعود الحق الى أصحابه.

– تقصير مدة ولاية أعضاء ورؤساء المجالس البلدية والأقاليم المحلية المستحدثة لأربع سنوات بدلا من ست سنوات، بما يؤمن تداول السلطة وتعزيز مشاركة الأهلين وتحفيزهم على الانخراط في العملية الانتخابية الديموقراطية وتفعيل منطق المحاسبة والمساءلة أمام المواطنين.

– تعزيز الاستقلالية الإدارية للمجالس والهيئات المحلية، ويتم ذلك برأينا من خلال جعل انتخاب أعضاء تلك المجالس ورؤسائها أيضا يتم بالاقتراع المباشر من قبل المواطنين المحليين. وينبغي أن يراعى في قوانين الانتخابات للمجالس المحلية التمثيل المناطقي للأقضية التي يشملها الإقليم بما يؤمن المشاركة الفاعلة في التصويت الفعّال والتمثيل العادل لعموم أهالي القضاء.

– إن ترسيخ مفهوم الاستقلالية الإدارية للمجالس والهيئات المحلية وتدعيم أسسها يستوجبان أن لا يتولى القائمقام مهامها عند انحلالها أو استقالة رئيسها أو أعضائها، بل أن يصار فورا الى إجراء الانتخابات، والى حين إتمام ذلك يتوجب تعديل النصوص بما يفرض على المجلس البلدي أو من تبقى منه تأمين تصريف الأعمال ضمن أضيق نطاق لتأمين الحاجات المحلية الضرورية والملحة.

– يستدعي المضي في تحقيق اللامركزية الإدارية الموسعة تحصين استقلالية السلطات اللامركزية من الناحية المالية ومنحها بموجب قانون الهيئات والمجالس البلدية والإقليمية الذي ينبغي أن يحلّ محل قانون البلديات الحالي، صلاحيات مالية تمكّنها من تقرير وجباية وتوريد كافة الضرائب والرسوم المحلية الى صناديقها العامة بما يخولها إدارة شؤونها بإمكاناتها المالية الذاتية بقدر كبير.

ويتطلب ذلك استحداث "صندوق المجالس والهيئات البلدية والإقليمية" على شكل مؤسسة عامة محلية ينتخب أو يعين أعضاؤه من قبل السلطات المحلية ليحل محل الصندوق البلدي المستقل. وإن ذلك من شأنه في حال تحقيقه التخفيف من معاناة السلطات المحلية التي يكون عليها في ظل الوضع الراهن انتظار تحويل عائداتها المجمّعة في الصندوق البلدي المستقل والحصول على رضى ومباركة السلطة السياسية كي تبادر تلك السلطة، هذا إن فعلت، الى المباشرة وبعد عناء وأمد طويل الى تحويل الضرائب و/أو الرسوم التي تحصّلها السلطة المركزية لحساب السلطات اللامركزية.

– ضرورة عدم الخلط بين المفاهيم وإفساد محتواها وتفريغها من مضمونها كما حصل مؤخرا من خلال إقرار قانون الشراء العام الذي تمّ تعميمه على كافة الإدارات العامة والمجالس والهيئات والمؤسسات العامة وفرضه على كافة البلديات ضربا بعرض الحائط ما تتمتع به من استقلال مزعوم بقي حبرا على ورق.

تفترض هذه الاستقلالية استحداث قانون جديد يتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات والمجالس الإقليمية، وإقرار قانون للشراء العام المحلي يتناسب مع أوضاع البلديات والهيئات المحلية المستحدثة وإمكاناتها ومواردها المالية والبشرية. كما كانت الحال عليه سابقا في ظل وجود المرسوم رقم 82/5595 المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات

غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية المتضمّن أحكاما خاصة بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات.

ويمكن أن يسترشد عند وضع قانون الشراء العام المحلي لصالح المجالس المحلية البلدية والإقليمية بأحكام قانون الشراء العام مع مراعاة استقلالية تلك المجالس والهيئات وظروفها وإمكاناتها ومواردها المالية والبشرية والتقنية وبشكل لا يلزمها بما لا طائل لها على تحمله على قاعدة "إن أردت أن تطاع فاطلب المستطاع".

لائحة المصادر والمراجع

- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات 1981.
- خالد قباني، اللامركزية الإدارية الموسّعة والظروف الإقليمية، أعمال مؤتمر اللامركزية الإدارية الموسعة 2018، منشورات جامعة الحكمة ص. 43.
- أندره سليمان، من أجل مقاربة إدارية شاملة لمشروع اللامركزية الإدارية الموسعة، نشر في العدد الخامس عشر من مجلة المفكرة القانونية.
- عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والانماء المتوازن، الدفاع الوطني العدد 40 نيسان 2002.
- منى كريفي، الديموقراطية التشاركية: الواقع والآفاق، مركز الدراسات الاستراتيجية والدبلوماسية.
- Jean Waline, Cours ENA, Promotion Lucie Aubrac 2013.
- Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 14 ème éd., 1992 Dalloz.
- Jean Rivero, la décentralisation: problèmes et perspectives, Etudes 1950.
- Eisenmann, Centralisation et décentralisation, 1984.
- Yves Gaudemet, Droit administratif général Tome 1, L.G.D.J. DELTA 16 ème éd. 2002.
- René Chapus, droit administratif général, tome 1 9ème éd. Monchrestien (Delta) 1995.
- F et Y. Luchaire, Le droit de la Décentralisation, 1983.