

التنظيم الإداري المحلي في لبنان

نحو رؤية شمولية لتطبيق اللامركزية الإدارية المحلية

دراسة وحلقة نقاش
١٩٩٩

فريق عمل الدراسة

د. طارق حماده (منسق الدراسة) الدكتور محسن صالح
الاستاذ رضوان جمول الاستاذ وجيه زغيب
المهندسة مها لطف

المشاركون

د. هاشم الحسيني د. حسن عواضة
د. أحمد سرحال د. أنياس فاقييه
د. علي الشامي أ. علي فياض
د. وليد صافي النائب أ. بشارة مرهج
د. وليد عبد الرحيم د. سامي منقارة



التنظيم الإداري المحلي في لبنان

نحو رؤية شمولية

لتطبيق اللامركزية الإدارية المحلية

حقوق الطبع محفوظة للمركز

الكتاب : التنظيم الإداري المحلي في لبنان :
نحو رؤية شمولية لتطبيق اللامركزية الإدارية المحلية
الاعداد والنشر : المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
الطبعة : الأولى
القياس : ١٧ × ٢٤ سم
التاريخ : كانون الأول ١٩٩٩

بيروت - حارة حريك - خلف الضمان الاجتماعي - شارع دكاش
بناية الصفاء - طابق أول - ص.ب : ٢٤ / ٤٧ - فاكس : ٠١ / ٢٧٤٩٣٠
هاتف : ٠٣ / ٨٣٣٤٣٨ - ٠١ / ٢٧٤٤٦٩ - ٢٧٤٨٨٧ - ٠١ / ٢٧٤٩٣٦
P.O.Box: 24/47 - E.mail:DIRASAT@inco.com.Lb

الإهداء

في البدء كانت الكلمة، وهي في الدرب نزولاً، خلعت ثوبها الرمادي، وتجردت كالحقيقة، ومع صدور الأمر الرباني بالقراءة، أصبح الانسان رائداً من رواد المعرفة، وانبرى يستطلع كنه الوجود، يعيد الحروف الى أرحام المخارج، ليحمل معه سر الحقيقة المطلقة، ليوقد مشاعل العلم، ويطلق سرج العقل.

إلى من غاب بجسده، وبقيت روحه ترفرف في سنى الوجود، من أعطى العلم حياته، ووهبه عقله، إلى المرحوم الباحث حسين كرشت نهدي هذا الكتاب.

ثبت المحتويات

الصفحة	البيان
٥	الإهداء
١١	المشاركون في حلقة النقاش
١٣	تقديم
٢٩٢-١٧	القسم الأول: التنظيم الاداري المحلي في لبنان؛ نحو رؤية شمولية لتطبيق اللامركزية الادارية الموسعة (تقرير الدراسة)
١٩	المستخلص
٢٣	المقدمة: الأسباب الموجبة . الهدف من الدراسة . منهجية الدراسة . عناصر الدراسة
٤٤-٢٧	المبحث التمهيدي: التنظيم الاداري المحلي؛ إطار مفاهيمي
٢٨	أولاً: ماهية التنظيم الاداري
٣٢	ثانياً: أنماط التنظيم الاداري ونماجه المحلية
٣٩	ثالثاً: التنظيم الاداري المحلي بين المركزية واللامركزية
٨٢-٤٥	الفصل الأول: التنظيم الاداري المحلي في لبنان
٥٣-٤٧	المبحث الأول: تطور التنظيم الاداري المحلي في لبنان
٤٧	أولاً: مظاهر تطبيق المركزية واللامركزية الادارية في عهد الامارة اللبنانية (١٥١٦-١٨٤٢م)
٤٩	ثانياً: مظاهر تطبيق المركزية واللامركزية الادارية في نظام القائمقاميتين (١٨٤٢-١٨٦٠م)
٥٠	ثالثاً: مظاهر تطبيق المركزية واللامركزية الادارية في نظام المتصرفية العثمانية (١٨٦١-١٩١٤)

الصفحة	البيان
٥١	رابعاً: مظاهر تطبيق المركزية واللامركزية الادارية في الدولة اللبنانية
٨٢-٥٥	المبحث الثاني: التنظيم الاداري المحلي القائم في لبنان
٥٥	اولاً: مظاهر تطبيق المركزية الادارية
٦١	ثانياً: مظاهر تطبيق اللامركزية الادارية المحلية (البلديات)
	ثالثاً: التنظيم الاداري المحلي ووثيقة الطائف (اللامركزية الادارية
٧٩	الموسعة)
	الفصل الثاني: تقييم تجربة التنظيم الاداري المحلي في لبنان ومعطياتها
١٧٢-٨٢	التنموية
١١٢-٨٩	المبحث الأول: الاختلالات التنظيمية المعوقة لحركة التنمية في لبنان ..
٨٩	اولاً: الاختلالات التنظيمية السياسية
٩٢	ثانياً: الاختلالات التنظيمية القانونية
٩٥	ثالثاً: الاختلالات التنظيمية الادارية
١٠٠	رابعاً: الاختلالات التنظيمية الاقتصادية
١٠٥	خامساً: الاختلالات التنظيمية الاجتماعية / العمرانية
	المبحث الثاني: ملاحظات تفصيلية حول مضامين نصوص مشروع
١٧١-١١٥	قانون اللامركزية الادارية والتنظيم الاداري المقدم من قبل مجلس الوزراء .
١١٦	اولاً: الملاحظات التفصيلية المرتبطة بالأسباب الموجبة للمشروع ...
١٢٣	ثانياً: الملاحظات التفصيلية المرتبطة بمواد المشروع حتى الفصل الثالث
١٢٦	ثالثاً: الملاحظات التفصيلية المرتبطة بمجلس المنطقة
١٤٦	رابعاً: الملاحظات التفصيلية المرتبطة بالبلديات
١٦٢	خامساً: الملاحظات التفصيلية المرتبطة باتحادات البلديات
	سادساً: الملاحظات التفصيلية المرتبطة بالمختارين والمجالس
١٦٨	الاختيارية
٢٨٦-١٧٢	الفصل الثالث: نحو خيار أنسب لتطبيق اللامركزية الادارية المحلية الموسعة
	المبحث الأول: الإطار العام لبناء الخيار الأنسب لتطبيق اللامركزية
٢١٠-١٧٥	الادارية الموسعة

الصفحة	البيان
١٧٥	أولاً: معايير بناء وتمثيل الخيارات والمفاضلة فيما بينها
١٨٥	ثانياً: مستلزمات تطبيق الخيار الأنسب
٢٨٦-٢١٠	المبحث الثاني: توصيف مشروع تطبيق اللامركزية الادارية الموسعة في لبنان
٢١٢	أولاً: توصيف التنظيم المحلي ككل
٢٣١	ثانياً: توصيف التنظيم البلدي
٢٤٧	ثالثاً: توصيف التنظيم الاقليمي
٢٥٧	رابعاً: توصيف التنظيم المحلي القيادي (الهيئة العليا للادارة المحلية)
٢٩٠-٢٨٧	مراجع ومصادر الدراسة
٢٩٩-٢٩١	القسم الثاني: التنظيم الاداري المحلي في لبنان؛ نحو رؤية شمولية لتطبيق اللامركزية الادارية الموسعة (وقائع حلقة النقاش / بيروت ٢٧/٧/٩٩)
٢٩٣	* كلمة الافتتاح: رئيس الحلقة د.محسن صالح
٢٩٥	* كلمة رئيس المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق / الاستاذ علي فياض
٣١٤-٣١٠	الفصل الأول: اطار عام حلقة النقاش
٣٠٣	* ملخص عام الدراسة / عرض د.طارق حمادة
٣١١	* استعراض الملاحظات حول الدراسة / تقديم المحامي وجيه زغيب ...
٣٥٨-٣١٥	الفصل الثاني: اوراق العمل
٣١٧	* في النظام البلدي والنظام الاقليمي وعلاقتها بالنظام المركزي
	ورقة عمل د.احمد سامي منقارة
	* في العلاقة بين السلطات المحلية والسلطات المركزية واللامركزية
٣٣٧	الادارية من جهة والسلطات الرقابية من جهة أخرى
	ورقة عمل د.حسن محمد عواضة
٣٤٧	* في اللامركزية الادارية بين الطائف والدستور من منظور التنمية المستدامة
	ورقة عمل د.احمد سرحان
٣٥٣	* في الرد على الملاحظات الواردة في اوراق العمل
	منسق الفريق د.طارق حمادة

الصفحة	البيان
٢٥٩ - ٤٠٠	الفصل الثالث: التعقيبات والمناقشات
٢٦١ - ٢٩٠	التعقيبات
٢٦٢	* تساؤلات حول تطبيقات اللامركزية الادارية في لبنان / د. هاشم الحسيني
٢٦٧	* اللامركزية الادارية عملية تغيير اساسية في قيادة المجتمع / ا. وليد صاني
٢٧٥	* قواعد تطبيق اللامركزية الادارية في لبنان / د. وليد عبد الرحيم
٢٨٢	* ملاحظات حول مضامين الدراسة وتوصيف المشروع / د. أنياس فاييه
	* الديمقراطية وتطبيق اللامركزية الادارية في لبنان / معالي الاستاذ بشارة
٢٨٧	مرهج
٢٩١ - ٤٠٠	المناقشات والكلمة الختامية
٢٩٢	* مناقشات
٢٩٩	* الكلمة الختامية
٤٠١ - ٤٢٦	القسم الثالث: الملاحظات التي وردت للمركز حول الدراسة
٤٠٢	* ملاحظات على توصيف مشروع اللامركزية الادارية / د. رندة انطون
٤٠٧	* الملاحظات المقدمة من الحزب التقدمي الاشتراكي حول الدراسة
	* ملاحظات حول تطبيق مشروع اللامركزية الادارية بشقيه اللاحصري
٤١٥	والمحلي ومتطلبات المرحلة / الاستاذ سامي شعيب
٤٢٧ - ٤٥٦	الملاحق
	* قائمة مختارة لبعض المصطلحات الادارية والتنظيمية الأساسية الواردة
	في الدراسة وحلقة النقاش ودلالاتها، مرتبة موضوعياً ومجانياً / د. طارق
٤٢٩	حمادة
٤٤١	* الفرائط والجداول

المشاركون في حلقة النقاش

- ١- الأستاذ علي فياض : رئيس المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق .
- ٢ - الدكتور طارق حمادة: خبير اداري ومعلوماتي في المنظمة العربية للعلوم الادارية في جامعة الدول العربية (١٩٧٠ - ١٩٨٧)، استاذ مساعد في كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الفرع الرابع، وكلية الاعلام والتوثيق - الفرع الأول .
- ٣- الدكتور محسن صالح : أستاذ في معهد العلوم الاجتماعية - الفرع الخامس - الجامعة اللبنانية .
- ٤ - الأستاذ وجيه زغيب : محام وباحث في الشؤون القانونية والسياسية في المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق .
- ٥ - الدكتور احمد سرحال : أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، الفرع الخامس، لديه العديد من المؤلفات في مجال القانون الدستوري .
- ٦ - الدكتور سامي منقارة : عميد متقاعد في الجيش اللبناني - رئيس بلدية طرابلس السابق - استاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الفرع الثالث .
- ٧ - الدكتور حسن عواضة : مستشار وزير التربية والتعليم العالي والتعليم المهني والتقني .
- ٨ - الدكتور هاشم الحسيني : استاذ في كلية الاعلام والتوثيق .
- ٩ - الدكتور علي الشامي : مدير معهد العلوم الاجتماعية - الفرع الخامس، لديه العديد من المؤلفات في مجال الفلسفة وعلم الاجتماع .
- ١٠ - الأستاذ وليد صافي : مفوض في الشؤون الثقافية في الحزب التقدمي الاشتراكي، تحضير دكتوراه في مادة العلاقات الدولية في فرنسا .

- ١١ - الدكتور وليد عبد الرحيم: مدير كلية الحقوق والعلوم السياسية والادرية -
الفرع الخامس .
- ١٢ - الدكتورة انياس فاقية: باحثة في مركز الدراسات والأبحاث عن الشرق
الأوسط المعاصر (Cermoc).
- ١٣ - النائب الأستاذ بشارة مرهج: وزير الاصلاح الاداري السابق، نائب عن
مدينة بيروت .

تقديم

تندرج دراسة المركز الاستشاري حول تطبيق اللامركزية الادارية في لبنان، في اطار تحديث هيكلية وشامل لبنية الادارة في لبنان، متجاوزة بذلك حدود الاستجابة التلقائية لما نصّت عليه التعديلات الدستورية التي انبثقت عن اتفاقية الطائف، لقد ارتكزت هذه المحاولة الى جملة حاجات لبنانية راسخة تتعلق بالتنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة، ورفع مستوى المشاركة الأهلية في الادارة المحلية، وضرورة الاصلاح الاداري الذي تعثّر مراراً.

ولم يكن ذلك ممكناً، بطبيعة الحال، دون دراسة معمقة لخصوصيات الواقع اللبناني، ومكامن الخلل الادارية والتنمية المتراكمة فيه، ودون انفتاح على تجارب اخرى قطعت شوطاً بعيداً في انضاج الأداء اللامركزي الاداري، ودون مراعاة الشروط والمعايير العلمية التي سيظل اغفالها مدخلاً لإضطراب تطبيق اية صيغة مفترضة.

لقد انطلقت هذه الدراسة بالاستناد الى هذه القواعد كافة، وجاءت الحصيلة على صورة صيغة متكاملة بدت أمينة بالكامل لمنطلقاتها، ومتضمنة اجابات وافية للاشكاليات اللبنانية المثارة.

إلاً أن ذلك ربما أوحى للبعض أن هذه الدراسة قد ذهبت أكثر مما يجب في تطبيق اللامركزية الادارية، عندما اعتمدت مبدأ وجود مرجعية مستقلة ينتهي اليها الاطار التنظيمي اللامركزي، فيما القول بهذه المرجعية ليس إلا ضرورة لتكامل صيغة اللامركزية الادارية وامتلاكها مدى فعلى يسمح بتنمية دينامياتها التحتية واندفاعها الحيوي الاهلي دون المصادرة الفوقية أو كبجها بانتزاع السلطة جزءاً

من صلاحياتها، ولا تقل هذه الضرورة أهمية عن ضرورة الانتخاب وامتلاك صفة الشخصية المعنوية والادارية المستقلة اللذين يشكلان روح اللامركزية الادارية .

بيد أن مجموعة من النقاشات التي خاضها المركز الاستشاري في مواضع متعددة، اظهرت تقديراً عاماً . يقوم على استبعاد تطبيق فعلي وكامل للامركزية الادارية الموسعة انطلاقاً من العوائق السياسية نفسها التي تحول دون اعتماد نظام انتخابي عادل ومتوازن وتطوير الصيغة الديموقراطية اللبنانية، وهي عوائق تركز على نحو رئيسي الى التعقيدات الطائفية والتنازع السياسي المحموم وميل النظام لتركيز السلطة بدل بثها وتوزيعها .

وعلى هذا الاساس لم يكن مفاجئاً، محتوى مشروع القانون الذي اعده وزير الداخلية وأحاله مجلس الوزراء الى المجلس النيابي، لقد تناقض هذا المشروع في نقاط لا تحصى مع المبادئ الأساسية للامركزية الادارية، وبات معه البحث عن تسمية اخرى غير تسمية اللامركزية الادارية ضرورة منطقية وقانونية . وبدا أن الوظيفة القانونية التي يؤديها مشروع القانون هي تقوية سلطات وصلاحيات وزارة الداخلية على حساب الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات القائمة، بحيث باتت هذه الوزارة في اطار هذا المشروع بمثابة وزارة الوزارات (Para Ministre)، إن في الأمر عود إلى المأزق اللبناني السياسي - الاجتماعي نفسه .

وهذا ما يسوّغ مجدداً، إطلاق هذا الاسهام، عبر اصداره ونشره، رغم اكاديميته الصارمة ربما، إن ذلك سيبدو محاولة مواجهة بين الفكرة الموعلة في اقصى مداها العلمي وبين الواقع في اقصى تشوهات واستعصائه على التغيير .

وهنا بالضبط تولد تلك المفارقة الحاكمة ابداً، بين معيوشنا ومأمولنا، والتي لا خيار آخر في مواجهتها سوى المواجهة نفسها .

يبقى أن نقول إن هذه الدراسة هي حصيلة جهد جماعي قام بها على مدى سبعة شهور فريق من المركز الاستشاري متعدد الاختصاصات، وهو الاسهام

السابع في سلسلة الدراسات التي تعنى بمعالجة الملفات اللبنانية الأساسية في
مرحلة إعادة بناء الدولة .

والمركز إذ يضع نموذجاً دراسياً هذا بين أيدي القراء والمهتمين ، فإنه
يقصد فحصب إلى إغناء النقاش وتطوير المحاولات الآيلة إلى بناء صيغة تحظى
باجماع ملموس ، وترتكز في الوقت نفسه على أسس علمية سليمة .

رئيس المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

علي فياض