مقابلة

غاصب مختار
jornalist.70@gmail.com

اللامركزية الإداريّة بين إمكانها والواقع الجوزو: يستحيل تطبيقها بمفهومها الدقيق

عاد طرح تطبيق اللامركزية الادارية الموسعة من بعض القوى السياسية، لاسيما المسيحية منها. لكن مع توسع الطرح بحيث بات يشمل اللامركزية الادارية والمالية الموسعة، لاقى اعتراضات من قوى سياسية ابدت خشية من استبطان التوسع في اللامركزية فكرة الكونفيدرالية. لكن بقي الاساس تحقيق التنمية المحلية باعطاء السلطات المحلية صلاحيات واستقلالية اوسع

مع الانقسام السياسي الحاصل في البلاد حول امور كثيرة اجرائية عادية او وطنية كبيرة، داخلية واقليمية، بات لكل طرف تفسيره القانوني والدستوري للامركزية الادارية. لكن بعضها جاء مخالفا لفكرة تحقيق اللامركزية الانمائية المنصوص عليها في وثيقة الوفاق الوطني لاتفاق الطائف ودستوره الذي لم ينص على لامركزية موسعة ومالية، ولا يتناقض عمليا مع حق البلديات والقائمقاميات بأن يكون لها نوع من الاستقلالية الادارية الانمائية بما يخفف ان لم يلغ التبعية للمرجعيات السياسية في كل عمل انمائي او بيئي او خدماتي. اللامركزية الادارية الموسعة وردت في وثيقة الوفاق الوطني الذي اقر في اتفاق الطائف تحت عنوان الاصلاحات الاخرى في البند الثالث من الباب الثاني (الاصلاحات السياسية)، كحل وسط بين المطالبين بالفيديرالية وبين رافضي التقسيم. عندما اجتمع النواب في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية للاتفاق على وثيقة الوفاق الوطني ضمّنوا هذه الوثيقة التي وضعت في 1989/10/22 بندا ينص على ما يلي: "الانماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ركن اساسي من اركان الدولة واستقرار النظام". وقد ورد هذا البند تحت عنوان المبادئ العامة والاصلاحات. جاء في وثيقة الوفاق الوطني حرفيا، في بند الاصلاحات الاخرى:

1ـ اللامركزية الادارية.

2ـ الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.

3 ـ توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الادارية على اعلى مستوى ممكن تسهيلا لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محليا .

3 ـ اعادة النظر في التقسيم الاداري بما يؤمّن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الارض والشعب والمؤسسات.

4ـ اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة على مستوى الوحدات الادارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام تأمينا للمشاركة المحلية.

5 ـ اعتماد خطة انمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصاديا واجتماعيا، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالامكانات المالية اللازمة.

عندما عدل الدستور بموجب وثيقة الوفاق الوطني، بالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21، ادخل مضمون هذا النص لا حرفيته، في مقدمة الدستور، وشكل البند (ز) من هذه المقدمة، وجاء فيه: "الانماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ركن اساسي من اركان وحدة الدولة واستقرار النظام". وقد اعتبرت مقدمة الدستور، في قرارات المجلس الدستوري، جزءا لا يتجزأ من الدستور. لكن الدستور لم ينص في اي مادة على اعتماد اللامركزية، بل ترك الامر لتطبيق وثيقة الوفاق التي لم تطبق كلها.

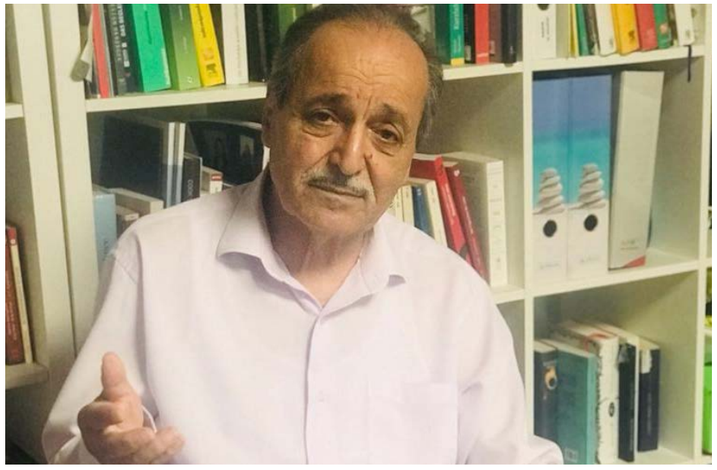
يتبين من هذه النصوص ان المطلوب من اللامركزية الادارية الموسعة تنمية المناطق لا اقتطاع بعضها من جغرافيا الدولة وخارطتها وماليتها وسياستها الخارجية والدفاعية، ولم تتضمن لا الوثيقة ولا الدستور اي نص او عبارة عن لامركزية مالية، لانها تأخذ ابعادا اخرى لاهداف سياسية، لا تنموية كما قصد المشرعون. حيث تحدث الدستور عن الانماء المتوازن للمناطق فقط، وهو الامر الذي لم يتم تطبيقه ايضا بشكل كاف خلال سنوات تطبيق وثيقة الوفاق الوطني ودستورها.

في هذا الحوار مع الباحث في الدستور الدكتور مصطفى الجوزو قراءة في مفهوم اللامركزية الادارية: هل هي موسعة ام لا، وهل هي قابلة للتطبيق في لبنان وكيف؟ هل ورد ما يشير الى لامركزية مالية في وثيقة الوفاق الوطني والدستور؟ كيف يمكن دعم البلديات واتحادات البلديات وتحقيق التنمية المستدامة للمناطق والارياف خارج المدن الكبرى؟

■ ما هو مفهوم اللامركزية كما وردت في وثيقة الوفاق الوطني ودستور الطائف؟

□ ابدأ بالاجابة عن الشق الثاني من السؤال فاقول ان الدستور اللبناني لا يعرض للامركزية من قريب ولا من بعيد، بل ان في مقدمته ما يمنع اعتمادها لاسيما الفقرة (ط) من تلك المقدمة. اما الاجابة عن الشق الاول، فان وثيقة الوفاق الوطني تتحدث حقا عن اللامركزية الادارية الموسعة، لكنها تجعل لها مفهوما بعيدا كل البعد من مفهوم اللامركزية العلمي، ذلك انها تخضعها لدولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية، وهذان نقيضان لا يجتمعان. ثم ان حدود ما تطلبه لها حدود ضيقة جدا، وهذا تناقض ثان واضح مع صفة موسعة، ويجعل التسمية لغير مسمى حقيقي بالكلية، ويوحي بأنه مجرد تسوية سياسية طائفية. في التفصيل ان تلك اللامركزية تقتصر على الوحدات الادارية الصغرى (القضاء وما دونه)، ويجري فيها انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام، وتخضع لخطة انمائية واحدة شاملة للبلاد، وتعزز الموارد المالية اللازمة للبلديات بما تتيح لها امكانات تلك الخطة، فليس من استقلال اداري ولا مالي، اي لا لامركزية! لعل هذا ما حمل مجلس النواب على تجنب ادراج ذلك البند من وثيقة الوفاق في الدستور.

■ هل هي لامركزية موسعة ام محدودة ادارية فقط، ام ادارية مالية كما يطرحها البعض؟ ماذا يعني الموسعة ومفهوم المالية؟



الباحث في الدستور الدكتور مصطفى الجوزو.

□ ليست موسعة ولا ادارية ولا مالية. ليس في اللامركزيات لامركزية ضيقة او محدودة واخرى موسعة. فالدولة مركزية او لامركزية، ولا منزلة بين المنزلتين، والا انتقلنا الى اللاحصرية، وقد بينا في ما سبق ان ما ذكرته وثيقة الوفاق ليس لامركزية ادارية ولا مالية، وانه لا نسب بينه وبين اللامركزية بالمعنى العلمي.

■ ما هي القدرة المتاحة لتنفيذها في ظل الظروف الحالية السياسية والادارية والمالية؟

□ بصرف النظر عن صحة المصطلح او خطئه، فان المضمون الذي اسند اليه في وثيقة الوفاق الوطني قد طبق في قانون البلديات، وزيدت عليه استقلالية نسبية تقربه من اللامركزية، من غير ان يكون هو هي. ان عدم ورود ذكره في نص دستوري لا يعني انه لم يطبق، ولا انه يستدعي القول باستكمال بنود وثيقة الوفاق الوطني المتصلة به، فالقانون هنا يغني عن النص الدستوري ويجنب البلاد معركة تعديل الدستور ونتائجها.

■ لماذا لم تنفذ حتى الان ومن يتحمل المسؤولية، وما المطلوب لتنفيذها؟

□ اشرت سابقا الى ان مضمونها المقرر في وثيقة الوفاق قد نفذ، اما اللامركزية بمفهومها الدقيق فيستحيل تطبيقها في لبنان، لاسيما ان المفهوم المعتمد في الوثيقة لا يسمح باطلاق وصف اللامركزي على النظام اللبناني. بل لا يصح ذلك علميا، لأن اللامركزية لا تعتمد الا في نظام اتحادي، مؤلف من دول عدة او شعوب متعددة العرق واللغة. ففرنسا مثلا لم تعتمد اللامركزية الا بعد ان اتحدت بها الدول التي كانت تحت استعمارها، ولم يعتمدها العراق الا بعد نشوء اقليم كردستان المستقل ذاتيا، وان كانت هذه الحالة محل نقد لانها حركة انفصالية تقسيمية اكثر منها اتحادية وتقيم علاقات مع العدو الصهيوني، خلافا لسياسة دولة العراق المركزية، اضافة الى انها تستبطن قيام دولة كردية مستقلة كليا عن العراق وسوريا وايران وتركيا. اما المغرب مثلا، فهو وارث مجموعة امارات ومستعمرات تتكلم لغتين مختلفتين على الاقل، لذلك اعتمد النظام الاتحادي اللامركزي سنة 2010. غني عن القول ان دولة الامارات العربية المتحدة كانت امارات مستقلة، فلما اتحدت اعتمدت اللامركزية، عدا ذكر سويسرا والمانيا والولايات المتحدة وغيرها. اما لبنان فشعبه واحد، وهو انتماء قومي واحد ولغة واحدة - ولا يعتد هنا باللهجات المتعددة او الدخيلة - ولا يصح ان يصبح دولة اتحادية او لامركزية.

■ كيف يمكن ان يتم تمويل ذلك المشروع لدعم البلديات وتحقيق التنمية المناطقية المستدامة؟

□ اصبح واضحا ان التمويل المبتغى هو تمويل النظام البلدي لا مشروع اللامركزية الادارية، لأن اللامركزية نظام لا يصلح للبنان، كما سبق وقلنا. الحقيقة ان قانون البلديات يستجيب لهذا المطلب، على الا تخضع البلديات ومجالسها واتحاداتها لسلطة المحافظ ولا لسلطة القائم مقامه، لانه لا يجوز ان تخضع شخصية او هيئة منتخبة لرئاسة موظف معين، بل ينبغي ان تكون صلة تلك الشخصية او تلك الهيئة مباشرة بوزيري الداخلية والمال، لانهما مثابة المنتخبين. ينبغي ان تخضع البلديات لرقابة التفتيش المركزي والمالي، من غير ان يكون الحكم لهذين بل للقضاء في اي اشكال او تهمة ترمى بها البلديات، افرادا ومجالس واتحادات. كل ذلك لا يستقيم، على كل حال، الا بقيام الدولة الصالحة العادلة الرشيدة، ادارة وقضاء.

■ هل من اهداف سياسية وراء طرحها الان بالشكل المتداول بحيث تثير الخوف من ان تتحول الى كونفيدرالية؟ ما هي هذه الاهداف وكيف يمكن تجاوزها؟

□ لا يستحسن تعميم الاحكام ومحاكمة النيات، ولا شك في ان بعضها مأخوذ بالدول الراقية التي تطبق اللامركزية بنجاح مثل سويسرا والامارات العربية المتحدة، من غير النظر في الشروط السياسية التي تنبغي للنظام اللامركزي، وان آخرين يضمرون مقاصد سياسية خاصة ويفكرون باحتذاء التجربة الكردية وامثالها، وهم يعلمون على الارجح ان اللامركزية لا تصلح للبنان، وانهم يضمنونها غير مفهومها الصحيح، تمويها وتذاكيا، وربما جهروا بطلب الاتحادية، من غير ان تخفى عليهم شروطها التي لا تنطبق على لبنان هي ايضا. اما الكونفيدرالية فلا يطرحها الا من يجهل معناها، اي تجمع دولا عدة مستقلة متحالفة على مصالح مشتركة من غير نزول اي منها عن استقلاله. من الصعب تخطي اهداف ذوي النيات التقسيمية مع وجود ما يشجعهم على محاولة تحقيق مأربهم من الدول الاقليمية والدولية الساعية الى تفكيك لبنان وسائر الدول العربية واقحامها في حروب ونزاعات لا تنتهي. لكن لا بد من مواجهة هذه العقبات بشجاعة عبر نشر الثقافة الديموقراطية غير الطائفية، والعمل على تحقيق التمثيل الشعبي الصحيح، بلوغا الى الدولة الحديثة العادلة.