

إصلاح اللامركزية في لبنان: الوضع الراهن

ملخص تنفيذي

شكّلت اللامركزية في لبنان محط نقاش السياسيين والأكاديميين اللبنانيين منذ نهاية الحرب الأهلية. وقد نصّ اتفاق الطائف، تحت راية «اللامركزية الإدارية الموسّعة»، على إنشاء مجالس محلية على مستوى «القضاء وما دون» من أجل تحقيق التنمية المحلية وتعزيز مشاركة المواطنين.

وفي الوقت الذي تتواصل فيه النقاشات حول التغييرات الهيكلية الأساسية، ولمّا يُصَرَّح إلى تطبيق اتفاق الطائف، يبدو الوضع القائم في العديد من البلديات اللبنانية غير مشجّع نظراً إلى عجز هذه الأخيرة عن التكيف مع ما يواجهها من تحديات. حسبنا أن نرى عدداً كبيراً منها غير قادرٍ على جمع النفايات والتخلّص منها، أو على تقديم الخدمات العامة الأساسية، كالرعاية الصحية، وسلامة المجتمع المحلي، والتخطيط المدني والتنمية، والتنقل والنقل العام. وقد جاء وجود نحو مليون ونصف مليون لاجئٍ سوريٍّ ليضيف عبئاً هائلاً على نظام الحكم المحلي، الذي سبق أن كان معطلاً من قبل، حتّى، أزمة اللاجئين. علماً بأنّ عدداً من المشاكل المذكورة لا يُعزى إلى ضعف التركيبة العامة بقدر ما يُعزى إلى التطبيق الضعيف للإطار القانوني الحالي، في معظم الأحيان.

إنّ لبنان، هذا البلد الصغير الذي يبلغ عدد مواطنيه أربعة ملايين ونصف مليون نسمة، يضمّ ١٠١٠٨ بلديات، وهي نسبة بالغة الارتفاع مقارنةً بالمعدّلات الدولية. وثمة من يذهب إلى أنّ الحكومة المركزية هي التي ساهمت في فشل السلطات المحلية بتشجيعها إنشاء بلديات أصغر، ومن ثمّ أضعف، وبقدر ما راحت مستويات الحكم المحلي هذه تضعف أخذ يقوى نفوذ الحكومة، وأُتيح للنخب السياسية توزيع الموارد في ما بينها وعلى ما يمثلها من مجموعات طائفية. أضف إلى ذلك أنّ الحكومة المركزية لا تزال، على الصعيد المالي، تُحكّم قبضتها على السلطات المحلية، إذ تستخدم سلطاتها الاستثنائية للسيطرة على عائدات الصندوق البلدي المستقل، ضاربةً بالمهل والمعايير القانونية عرض الحائط. ومن البيّن أنّ هذه التركيبة تعطي الأفضلية للسلطة السياسية المركزية، وليس للاستقلالية المحلية والإدارة الحسنة.

كذلك أدّى الطابع القديم الرث لبعض الضرائب البلدية إلى تخبط السلطات المحلية في وضع ماليّ بالغ الصعوبة، وجعلها عاجزة عن التخطيط المالي، ورسم السياسات المحلية، وتحقيق التنمية المستدامة، حيث يجري تخصيص نسبة تراوح بين ٦٣ و٧٠ في المئة من النفقات لأعمال البنية التحتية الأساسية وحدها، في حين أنّ التخطيط غالباً ما يكون مؤقتاً. إنّ النقص الظاهر في عدد الموظفين لدى السلطات المحلية يعود، في جزءٍ منه، إلى هذه القيود المالية التي تجعل ٧٥ في المئة من البلديات عاجزة عن استخدام ما يكفي من الموظفين القادرين على تأدية الأدوار الموكلة إليهم.

وثمة، إضافةً إلى ما تقدّم، عقبات بيروقراطية وقانونية؛ فالسلطات المحلية تخضع لرقابة إدارية ومالية شديدة الوطأة، ما يؤدي إلى مآزق إدارية مزمنة وتراكم الأعمال التي يقتضي إنجازها. وما يزيد الأمر سوءاً هو الروتين الإداري والمعاملات الإدارية المفرطة في الاعتماد على المعاملات الورقية في غياب خطة طريق تضعها الحكومة المركزية من أجل إنشاء حكومة إلكترونية.

وقد أدت أزمة إدارة النفايات، بالتزامن مع التحدي الهائل المتمثّل في استقبال اللاجئين الوافدين من سوريا، إلى إحياء الجدل حول اللامركزية، بعدما قام رئيس الجمهورية، في خطاب القسم الذي ألقاه أمام البرلمان في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، بتسليط الضوء عليها بوصفها إحدى أولياته. وحالياً تقوم إحدى اللجان النيابية بمراجعة مشروع قانون تمّ إطلاقه عام ٢٠١٤، يركّز على إدخال تغيير شامل عبر إنشاء مناطق تشكّل مستوىً متوسطاً من مستويات الحكم. مع ذلك، ينبغي الاحتراس من أن يقود إدخال أيّ مستوى جديد من الحكم إلى تشتيت الانتباه وصرف الاهتمام عن تحسين تركيبة النظام الحالي وأداء السلطات المحلية.

هذه الورقة تستند إلى المقررات التي أسفر عنها اجتماع خبراء «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» DRI المنعقد في بيروت خلال شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، بشأن الإطار السياسي والقانوني للامركزية في لبنان.

١. مقدمة

مناطق ذات مجالس مُنتخبة تشكّل مستوى وسطاً بين المستويين المركزي والبلدي، في حين يقترح الثاني، بدلاً من إصلاح بنية نظام الحوكمة برمته، إدخال مزيج شامل من التعديلات التي من شأنها أن تحسّن تطبيق الإطار البلدي القائم. ثمة اقتناع لدى فريق واسع من أصحاب الرأي بأنّ توسيع صلاحيات الهيئات المحلية من شأنه أن يجعل عملية تقديم الخدمات أكثر فاعلية، لأنّ الحكومة المحلية تكون، في هذه الحالة، أكثر تجاوباً مع احتياجات المواطنين، كما يخوّل المجتمعات المحلية أن تحظى بنسبة تمثيل أفضل. لكن ثمة، في المقابل، من يخشى أن يؤدي تحسين اللامركزية إلى تقوية شبكات المحسوبية والزبائنية ونقلها إلى المستويات المحلية بدلاً من تعزيز الحكم الرشيد والقيادة الفعّالة.^٢

٢. الإطار السياسي والقانوني للامركزية في لبنان

١.٢. نبذة عن الخلفية التاريخية والقانونية للامركزية

إنّ لبنان هو دولة وحدوية ذات مستوى لامركزي واحد من الحكم ممثّل بالبلديات واتحادات البلديات. أمّا البلديات فيحكم كلاً منها مجلس مُنتخب برئاسة رئيس البلدية، وتتمتع، بموجب القانون، باستقلالية إدارية ومالية، في حين تُنطاط بالمجلس البلدي السلطة التقريرية وصلاحيّة وضع السياسات العامة. ويتراأس رئيس البلدية السلطة التنفيذية، باستثناء بلدية بيروت حيث يتولّاها محافظ مدينة بيروت المُعيّن من قبل مجلس الوزراء، لأسباب تاريخية وسياسية، فيما يتولّى رئيس مجلس بلدية بيروت رئاسة السلطة التقريرية.^٢ وأمّا الاتحادات البلدية، فالواحد منها عبارة عن مجموعة بلديات شكّلت في ما بينها اتحاداً يتولّى تنفيذ مشاريع مشتركة مع الإبقاء على الاستقلالية الفردية لكل بلدية على حدة، علماً بأنّ السلطات المحلية تقع ضمن اختصاص وزارة الداخلية والبلديات. تُقسم الأراضي اللبنانية إلى ٨ محافظات يجري توزيعها على ٢٥ قضاء. هذه المحافظات والأقضية تشكّل المستويين اللاحصرين الأعلى والأدنى للحكومة المركزية، وهي ليست هيئات لامركزية، لكنها تمثل الحكومة المركزية وتتولّى تنفيذ مهامها. ويرأس كل محافظة محافظ، فيما يرأس كل قضاء قائمقام، وكلاهما موظّف في الإدارة العامة المركزية يعيّن مجلس الوزراء ويعمل بإشراف وزارة الداخلية والبلديات.

يعرّف الدستور اللبناني «اللامركزية الإدارية الموسّعة» على أنها إصلاح يرمي إلى تحقيق التنمية المحلية وتعزيز مشاركة المواطنين. لكن اللامركزية ليست عملية سياسية محايدة، بل إنها تطول تخصيص الصلاحيات والموارد التي تتأثر بالمصالح السياسية، في بيئة لبنان السياسية والطائفية، أكثر منها في أي مكان آخر.

ما يتضمّن إطار اللامركزية الحالي في لبنان هو البلديات واتحادات البلديات، التي يُشار إليها في هذا النص بمصطلح «السلطات المحلية». يبلغ عدد البلديات في لبنان حالياً ١٠٨٠ بلديات،^١ وهو رقم مرتفع جداً أيّاً يكن المقياس المُعتمد، علماً بأنّ ٧٥ في المئة منها تشكّل عضواً في ٥٦ اتحادات بلدية تقوم بمشاريع مشتركة بين بلديات عدّة. ولئن صحّ أنها تتمتع قانوناً بمستوى ملحوظ من الاستقلالية وتحظى بمروحة واسعة من المهام، فهي مقيّدة في الواقع لأسباب عديدة، منها: تضارب النصوص التشريعية، وغياب آلية محاسبة قابلة للتطبيق، ووجود مآزق إدارية ومالية، والتشدد في ممارسة الرقابة على البلديات من قبل الحكومة المركزية. ذلك كلّه وسط مناخ دائم من التجاذبات الطائفية التي يزيد في حدتها شلل الدولة وجولات الصراع الدائر على الصعيدين المحلي والإقليمي.

لكن أزمة اللاجئين الوافدين من سوريا التي ظهرت، في الآونة الأخيرة، مترافقة مع أزمة إدارة النفايات المتواصلة وعدد من الحوادث الأمنية، أدت إلى تعاظم المخاوف لدى المسؤولين الحكوميين والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني على السواء، وحثّتهم على إيلاء المزيد من الاهتمام لتحسين دور السلطات المحلية في شتى أنحاء البلاد.

وفي أعقاب الانتخابات البلدية الأخيرة في أيار/مايو ٢٠١٦، شهد البرلمان تجدد النقاش حول موضوع اللامركزية، بعدما كان رئيس الجمهورية العماد ميشال عون قد تطرّق إلى هذا الموضوع صراحةً في خطاب القسم في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، ما جعلها محطّ اهتمام الجميع، من باحثين، وصانعي سياسات، وأطراف فاعلة في المجتمع المدني.

حالياً يجري الترويج لخيارين في هذا الشأن: أولهما يدعو إلى إقامة

فصل الصلاحيات في السلطات المحلية اللبنانية

رئيس الاتحاد (ينتخبه مجلس اتحاد البلديات) يرأس السلطة التنفيذية يشكّل جزءاً من السلطة التقريرية	محافظ مدينة بيروت (تعيّنه الحكومة) يرأس السلطة التنفيذية لا يشكّل جزءاً من السلطة التقريرية	رئيس البلدية (ينتخبه أعضاء المجلس البلدي) يرأس السلطة التنفيذية يشكّل جزءاً من السلطة التقريرية			
السلطة التقريرية - صلاحية وضع السياسات العامة: أعضاء مجلس الاتحاد (رؤساء البلديات الأعضاء - أو عضو مجلس بلدي)	السلطة التنفيذية: الموظفون	السلطة التقريرية - صلاحية وضع السياسات العامة: رئيس بلدية بيروت (ينتخبه المجلس) + أعضاء مجلس بلدية بيروت (منتخب)	السلطة التنفيذية: الموظفون	السلطة التقريرية - صلاحية وضع السياسات العامة: أعضاء المجلس البلدي المنتخب	السلطة التنفيذية: الموظفون

^٢ من منظور قانوني بحت، لا يختلف رئيس بلدية بيروت عن زملائه أعضاء المجلس البلدي. لكنه في الممارسة رئيس المجلس المُنتخب والمتحدّث باسمه.

^١ المركز اللبناني للدراسات (٢٠١٤). «اللامركزية الإدارية في لبنان» *About Administrative Decentralization in Lebanon*. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

^٢ منى حرب وسامي عطا الله (٢٠١٥). «السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي» *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*. بيروت، لبنان: المركز اللبناني للدراسات ومؤسسات المجتمع المفتوح (Open Society Foundation).

٢.٢.٢. المحاولات السياسية

إبان الحرب الأهلية اللبنانية (١٩٩٠-١٩٧٥)، كان الشلل يضرب الإدارات الرسمية على صعيد تقديم الخدمات، وإدارة الموارد البشرية، وتطبيق السياسات العامة. وقد نصّ اتفاق الطائف (١٩٨٩)، الذي وضع الأسس لتسوية سياسية، على اعتماد «اللامركزية الإدارية الموسعة» من أجل تعزيز «الإنماء المتوازن» بين مختلف المناطق اللبنانية. ومع إدماج الاتفاق بالدستور اللبناني عام ١٩٩٠، أصبح الإصلاح الشامل للامركزية جزءاً لا يتجزأ من الدستور نفسه.

بيد أن نصّ اتفاق الطائف يُعدّ إشكالياً؛ فهو، من جهة، يشير إلى إنشاء مجالس مُنتخبة على مستوى «القضاء وما دون»، ما يسمح بإنشاء مستويات حكم وسطية، لكنه يشترط، من جهة أخرى، أن يكون القائمون (رؤساء الأقسام) الممثلون للحكومة المركزية، على رأس هذه المجالس أيضاً، ما يسفر عن هيئات تفتقر إلى آليات المحاسبة الواضحة.

والجدير بالذكر هو أن كل ما جرى تقديمه لاحقاً من مشاريع قوانين حول اللامركزية لا يخرج عن النموذج المذكور، سوى أن أياً منها لم يُعتمد. من بين المحاولات الأخيرة مشروع قانون اللامركزية الإدارية الذي أعدته لجنة برئاسة وزير الداخلية والبلديات الأسبق زياد بارود، وتمّ إطلاقه برعاية رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان في نيسان/أبريل ٢٠١٤. إن مشروع القانون هذا يبتعد في عددٍ من نقاطه عن نصّ اتفاق الطائف، ويخضع حالياً للنقاش في لجنة نيابية منبثقة من لجنة الإدارة والعدل، كما هو مبين أدناه:

مشروع قانون اللامركزية الإدارية للعام ٢٠١٤

١. تقسيم لبنان إلى ٣٣ قضاء ذات مجالس منتخبة تُمنح مهام واسعة النطاق، وإلغاء المستوى اللاحصري الأدنى (الأقسية)؛
٢. إجراء انتخابات على أساس التمثيل النسبي عوضاً من النظام الأكثري المُعتمد حتى الآن؛
٣. تحسين الشفافية والاستخدام الإلزامي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحكومة الإلكترونية؛
٤. إرساء آليات المشاركة المُؤسّسة وممارسة الرقابة على مجلس القضاء من قبل المواطنين؛
٥. تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الحكم المحلي؛
٦. اعتماد كوتا جندرية في القانون الانتخابي؛
٧. إرساء نظام مالي مُستدام.

كثيرون رأوا في مشروع القانون هذا خطوة إلى الأمام، بيد أن ذلك لم يجعله في مأمن من الانتقاد، لا سيما ما يتعلّق منه بتفتيت الأراضي اللبنانية الصغيرة إلى عدد كبير من الدوائر الإدارية، عدا أنه لا يأتي إلى ذكر البلديات، ولا يُدخّل أيّ تعديل على إطارها القانوني، كما إنه لا يرسى قاعدة محدّدة لإصلاح نظام الانتخابات البلدية.



لقد سلّطت الإصلاحات الإدارية المتتالية في لبنان الضوء على الحاجة إلى اللامركزية باعتبارها أولية واجبة لإرساء الحكم الفعّال. والواقع أن اللامركزية كانت موضوع نقاش متكرّر في الأوساط السياسية، حتى في ظلّ الإنتداب الفرنسي (١٩٤٣-١٩٢٠). ومع نيل لبنان استقلاله عام ١٩٤٣، تمّ إدخال إصلاحات إدارية شاملة بهدف توسيع سلطة الدولة وبسطها على كل أنحاء البلاد وصولاً إلى المناطق النائية. وهو ما تحقّق في خمسينيات القرن الماضي وأوائل ستينياته. كانت القوانين البلدية الصادرة في الأعوام ١٩٤٧ و١٩٥٢ و١٩٥٤ و١٩٦٣ ترمي إلى تحسين المشاركة السياسية والتنمية المحلية. أمّا القانون الصادر عام ١٩٧٧ فقد منح السلطات المحلية نفوذاً ملحوظاً في مجال صنع السياسات العامة وتقديم الخدمات. ولا يزال هذا القانون هو النصّ المرجعي الرئيس المُطبّق حتى اليوم.

سوى أن قانون البلديات ليس المرجع القانوني الوحيد، بل إن ثمة ما يزيد على ٥٠ قانوناً ومرسوماً لتنظيم عمل السلطات المحلية؛ فالتخطيط المدني، والتنقل، ومعالجة مياه الصرف الصحي، وإدارة النفايات الصلبة، والشرطة البلدية، والصحة العامة، هذه القطاعات كلّها تخضع لعددٍ من التشريعات التي غالباً ما تشكّل اختصاصات متداخلة، إن لم تكن متضاربة، بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية. من هنا كان غياب التحديد الواضح للمهام والمسؤوليات يلحق ضرراً لا يعمل السلطات المحلية وحسب، وإنما بالمحاسبة والمساءلة، أيضاً.

١.٢.٢.١. محاولات الإصلاح السابقة

سبق أن تمّ إطلاق مشاريع ومحاولات عديدة من أجل اعتماد إطار قانوني وسياسي جديد للامركزية الإدارية منذ العام ١٩٩١. وقد تقدّم بها نوعان من الأطراف الفاعلة: سياسيون وهيئات المجتمع المدني.

محلّية أصغر حجماً وأضعف على الصعيد المؤسسي، بحيث بات لبنان يملك أكبر عدد من البلديات، قياساً إلى مساحته. وهي بلديات تعتمد في معظمها، وبشكل أساسي، على تحويلات الحكومة المركزية، التي تراوح نسبتها بين ٥٠ و٧٠ في المئة من قيمة موازنتها الإجمالية. ومع وجود دوائر بلدية مُجرّاة، غالباً ما تتخذ المنافسة في الانتخابات البلدية منحى عشائرياً، تتواجه فيه العوائل و/أو الفئات السياسية ضمن المجموعة الطائفية نفسها، في ظلّ الغياب المعهود لأيّ خطابٍ برنامجي.

زد على ذلك أنّ الحكومة المركزية أحكمت قبضتها على السلطات المحلية على مدى السنوات العشرين الماضية، مستخدمةً سلطتها الاستثنائية للسيطرة على عائدات الصندوق البلدي المستقل، ومُفرجةً عن الأموال أكثر الأحيان دونما اعتبارٍ للمهل القانونية ومعايير الشفافية.^٥

مختصر القول إنّ ضعف المؤسسات البلدية، في الغالب، وافقارها إلى الوسائل التي تتيح لها الاضطلاع بدورها يجعلانها تعتمد على النخبة السياسية في الحكومة المركزية من أجل تأمين الموارد وتنفيذ المشاريع المحلية. هذا الوضع لا يرسخ مناخ الفساد فحسب، بل يؤدي أيضاً إلى تجاوز دور السلطات المحلية من خلال تقوية شبكات المحسوبية، التي تجعل المستفيدين من الخدمات البلدية مرتين لمسؤولي الحكومة المركزية. وعندما تصبح المجالس المحلية المُنتخبة امتداداً لسياسة الحكومة المركزية، لا يعود في المقدر مساءلتها، كما تفقد شرعيتها في نظر المجتمع المدني اللبناني والمجموعات غير الحزبية.

٢.٣. التحديات المالية

تعاني السلطات اللبنانية شحاً مزمناً في الموارد المالية اللازمة لإطلاق مشاريع التنمية المُستدامة وتنفيذها، حيث يُقدّر إجماليّ الموازنة السنوية لثلاثي بلديات لبنان بما يقلّ عن ٦٦ ألف دولار، في الوقت الذي يجري معه تخصيص نسبة تراوح بين ٦٣ و٧٠ في المئة من النفقات المحلية لأعمال البنية التحتية الأساسية. علماً بأنّ السلطات المحلية تعجز، في بعض الحالات القصوى، إلا عن تغطية ما يترتب عليها تغطيته من تكاليف التشغيل.

هذه القيود المالية تفرض على السلطات المحلية إعطاء الأولوية لمصادر الدخل الرئيسية، كرسوم الترخيص بالبناء والرسم على القيمة التاجيرية، والتغاضي عن الرسوم البلدية المباشرة - والتي يبلغ عددها ٣٦ رسماً - لأنّ مردود هذه الرسوم لا يوازي كلفة احتسابها وتحصيلها، من الناحيتين المادية والبشرية. من هنا يبقى العديد من الرسوم مُهملاً، ك«الرسم على استثمار المحركات المستعملة في المؤسسات الصناعية»، و«الرسم على احترام المهن بالتجول»، و«الرسم على شهادات الدراسات التقنية»... إلخ.^٦

زد على ذلك أنّ الإدارة المالية (إعداد الموازنة وتخصيص الإنفاق) في السلطات المحلية، تتبّع قواعد وإجراءات عقى عليها الزمن، ولا تعتمد نظاماً مُحاسَبياً موحداً، إذ ما زالت البلديات الكبرى، بالإجمال، تخضع، بموجب مرسوم حكوميّ، لقانون

مع ذلك، ينبغي الإقرار بتضمّن مشروع القانون المذكور عدداً من التحديثات الأساسية التي ما فتى ينادي بها المجتمع المدني اللبناني منذ تسعينيات القرن الماضي، نظير الحكومة الإلكترونية، وتحسين الشفافية، والمشاركة والرقابة المدنيّين المُؤسّسين، والاستقلالية الإدارية والمالية للسلطات اللامركزية، والإصلاح الانتخابي.

٣.٢.٢. دور هيئات المجتمع المدني

على أثر إصدار الحكومة اللبنانية قراراً، في العام ١٩٩٧، يقضي بتمديد ولاية المجالس البلدية التي لم يُعد انتخابها منذ العام ١٩٦٣، تكاثفت هيئات المجتمع المدني اللبناني للمطالبة بإجراء الانتخابات، فنظمت حملةً وطنيةً للانتخابات المحلية تحت شعار «بلدي، بلدي، بلدي»، وأشركت معها أكثر من ١٠٠ جمعية، إضافةً إلى ممثلي الأحزاب السياسية وعدد من الناشطين والمتطوعين. وقد استطاعت الحملة أن تحقّق نجاحاً في جميع أنحاء البلاد بحيث لم تجد الحكومة اللبنانية بداً من إجراء الانتخابات البلدية عام ١٩٩٨، ليُصار مذكاً إلى استئنافها كل ست سنوات وفق ما ينصّ عليه قانون البلديات.

ثم جاءت الانتخابات البلدية في أيار/مايو ٢٠١٦ لتشكّل ذروةً أخرى من ذرى النشاط المدني، حيث انخرطت في المنافسة لائحةٌ انتخابية بقيادة المجتمع المدني تحت اسم «بيروت مدينتي» في انتخابات مجلس بلدية بيروت. وقد حصدت هذه اللائحة ٢٧ في المئة من الأصوات، في مقابل ٤٥ في المئة لللائحة المدعومة من الأحزاب القائمة. بيد أنّ المنافسين الجدد لم يفوزوا بأيّ من المقاعد الـ ٢٤ بسبب النظام الأكثرّي المُعتد، والذي يحصل الفائز بموجبه على المقاعد كلّها.

٣. التحديات الراهنة للحكم المحلي في لبنان

١.٣. التحديات السياسية

صحيح أنّ اللامركزية الإدارية شكّلت موضوعاً متكرراً في الخطاب السياسي اللبناني منذ تسعينيات القرن الماضي، لكن أياً من الإصلاحات الشاملة لم يكن يملك ما يكفي من الزخم لكي يتمّ اعتماده. وهكذا نجح تنافس الأحزاب الطائفية على السلطة والموارد في إحباط كل مسعى لتحقيق اللامركزية. وقد ظلّت مسألنا تقسيم الدوائر واستقلالية السلطات المحلية هما الإشكاليّين الأصعب، لأنهما تهددان بالحدّ من صلاحيات الحكومة المركزية ومن النفوذ المناطقي للأحزاب الطائفية القائمة. بتعبير موجز، ثمة خشية من أن تُخلّ اللامركزية بالتوازن الطائفي-السياسي الهش.

عملياً، لقد عرقل السياسيون اللبنانيون التطبيق الفعّال للحكم البلدي، حيث قامت الحكومة اللبنانية عام ١٩٩٧ بإلغاء جميع المعايير والشروط الضرورية لإنشاء البلديات، مشجعةً بذلك قيام سلطات

^٦ الجمهورية اللبنانية، وزارة الداخلية والبلديات (٢٠١١). اللامركزية الإدارية في ١٠٠ سؤال. بيروت: وزارة الداخلية والبلديات.

^٧ الجمهورية اللبنانية، وزارة الداخلية والبلديات (٢٠١١). «برنامج دراسات المالية البلدية: الإطار الاستراتيجي النهائي: خريطة الطريقة النهائية لتحديث مالية البلديات في لبنان» *Municipal Finance Studies Program: Final Strategic Framework: Final Roadmap for Modernizing Municipal Finance in Lebanon*. بيروت: وزارة الداخلية والبلديات - الجمعية الدولية لإدارة المدن والمقاطعات (ICMA).

^٤ مدّت الحكومة ولاية المجالس البلدية ما بين العامين ١٩٦٧ و١٩٩٨. وكان القائم مقام بدير شؤون البلديات بعد وفاة رئيس البلدية.

^٥ سامي عطالله (٢٠١١). «إصلاح معايير توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل» *The Independent Municipal Fund: Reforming the Distributional Criteria*. الرقم ١. تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

ثلاثة، يتولّى، علاوةً على وظيفته المعتادة بوصفه ممثلاً للحكومة المركزية على مستوى القضاء، مهامّ رقابية واسعة النطاق تغطّي ما معدّله ٤٢ بلديةً واتحادين بلديين. ومثله المحافظ الذي يمارس، هو الآخر، مهامّ الرقابة على ما يعادل ١٤٨ بلديةً و٧ اتحادات بلديةً.

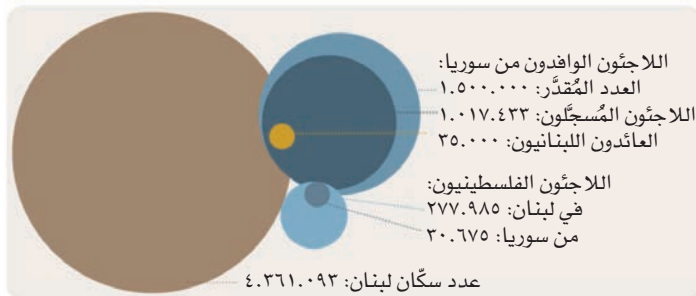
وما يزيد سير الأمور بطءاً هو الروتين الإداري الذي يفرض في الاعتماد على المعاملات الورقية. فالأنظمة البلدية قديمة، لا تتماشى مع عصر المعلومات (لا تزال آلة الفاكس هي الأداة المفضّلة للتواصل مع كلٍّ من إدارات الحكومة المركزية والناخبين والقطاع الخاص). لقد حال غياب قانون الحكومة الإلكترونية حتى الآن دون إقامة نظام إلكتروني متكامل يربط السلطات المحليّة بالإدارات اللاحصرية والمركزية، بحيث انحصرت جهود الرقمنة في استخدام أجهزة الكمبيوتر المستقلة، ما أدى إلى غياب التنسيق الفعليّ بين مختلف مستويات الحكم. أكثر ما تبرز هذه المشكلة في القطاعات البالغة المركزية، كالخطيط المدني، ومع أنّ السلطات المحليّة تتمتع بصلاحيّات واسعة في هذا المجال، فقد ظلّت الكلمة الفصل للحكومة المركزية، ما يؤخّر سير العمل إلى حدّ بعيد.

أخيراً، ثمة حاجة ماسّة إلى معالجة النقص في المعلومات الرسميّة والموثوقة حول الحكم المحليّ في لبنان، وذلك من أجل مراقبة القدرة المؤسسيّة للسلطات المحليّة وتقييم أدائها في مجالات الإدارة وصنع السياسات وتقديم الخدمات.

٤.٣. السلطات المحليّة تحت الضغط: اللاجئون الوافدون من سوريا

علاوةً على القيود السياسيّة والإداريّة والماليّة التي تكبّل اللامركزية الإداريّة، تستضيف السلطات المحليّة نحو مليون ونصف مليون لاجئٍ من سوريا يستقرّ معظمهم في سهل البقاع والشمال والمناطق المحيطة ببيروت.^{١٠} وقد أثبتت الأزمة أنّ لهذا اللجوء انعكاسات غير مسبوقّة على لبنان من النواحي الاجتماعيّة والاقتصاديّة والثقافيّة، بما يفرضه من أعباء إضافيّة على بنيته التحتيّة، الهشّة أصلاً، (كقطاع الكهرباء والمياه، ومياه الصرف الصحيّ)، وما ينجم عنه من تفاقم حال العجز على صعيد الخدمات العامة والاجتماعيّة، لا سيّما ما كان منها يتعلّق بإدارة النفايات الصلبة وقطاعيّ الصحة والتعليم.^{١١}

أزمة اللاجئين في أرقام



المحاسبة العموميّة الصادر عام ١٩٦٣، والمطبّق في جميع إدارات الحكومة المركزيّة، في حين تخضع البلديات الأخرى لقانون المحاسبة البلدية الصادر عام ١٩٨٢، وفي كلا النظامين يبقى الإطار القانوني والإجرائي بعيداً كلّ البعد عن أنظمة الإدارة الماليّة المعاصرة ومبادئها. مثال ذلك أنّ تخصيص الإنفاق في نظام الموازنة البلدية لا يتيح معرفة الأنشطة والمشاريع وفقاً لبرمجة ماليّة شاملة.^٨

أمّا التخطيط الماليّ فيُعدّ غير مستقرّ، هو أيضاً، لسببين: أوّلهما، تأخّر الحكومة المركزيّة في تحويل مستحقّات الصندوق البلدي المستقل، ما يؤثّر تأثيراً بالغاً في قدرة السلطات المحليّة على التخطيط الماليّ السنوي. والثاني، عدم استناد السياسات البلدية إلى أساس برنامجي، إلاّ في ما ندر، ما يجعل القادة المحليين المُنتخبين (أعضاء المجالس البلدية)، بدورهم، نادراً ما يتخطّون أنظمة الضرائب التقليديّة إلى تطبيق استراتيجيات استباقية من أجل جمع الأموال، علماً بأنّ بعض هذه الاستراتيجيات جائز قانونياً.

٣.٣. التحديّات الإداريّة

تتسبّب القيود الماليّة جزئياً بنقص في عدد موظفي السلطات المحليّة، التي تبقى عاجزة عن استخدام ما يكفي من الموظفين لأداء المهام المُتوقعة بها. والواقع أنّ ٧٥ في المئة من البلديات ترى أنها تفتقر إلى التمويل الكافي لاستخدام الموظفين، من بينها ١٣ في المئة فقط تحظى بأكثر من ستّة موظفين، في مقابل ٥١ في المئة يراوح عدد موظفيها بين اثنين وخمسة، و٣٦ في المئة تستخدم موظفاً ثابتاً واحداً، لا غير. أمّا اتحادات البلديات فإنّ ٢١ في المئة منها يستخدم موظفين ثابتين، في حين يخلو ٥٨ في المئة منها من أيّ موظف ثابت.^٩

أضف إلى ذلك أنّ آليّة التوظيف تصطدم بجملة عقبات بيروقراطيّة وقانونيّة، منها أنّ آليات التوظيف المختصّة بموظفي البلديات تستغرق وقتاً طويلاً يراوح بين سنة ونصف السنة وثلاث سنوات، ما يؤثّر سلباً في سير العمليات، وتقديم الخدمات، وحجم العمل؛ وأنّ عمليّة التوظيف لا تجري وفقاً لنهج موحد، فضلاً عن كونها خاضعةً بالكامل للسلطات المركزيّة، فالتوظيف البلدي، سواء أكان في مراكز الأفضية أم في السلطات المحليّة المُعيّنة من قبل الحكومة، يقع ضمن اختصاص مجلس الخدمة المدنيّة (هيئة التوظيف المختصّة بإدارات الحكومة المركزيّة)، في حين تبقى وزارة الداخليّة والبلديات وإدارة المحافظات هي صاحبة القرار بالنسبة إلى سائر السلطات المحليّة.

ليس هذا فحسب، بل إنّ السلطات المحليّة تخضع لرقابة إداريّة وماليّة شديدة الوطأة، ما يتسبّب بمأزق وتراكمات إداريّة مزمنة تتعادل فيها المستويات اللاحصرية (الأفضية والمحافظات) والمركزية. مثال ذلك أنّ القائّمقام، الذي يعاونه عادةً مساعدان أو

^٨ المرجع السابق.

^٩ المركز اللبناني للدراسات (٢٠١٤). «اللامركزية الإداريّة في لبنان» About Administrative Decentralization in Lebanon. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

^{١٠} مفوضيّة الأمم المتحدّة لشؤون اللاجئين. (٢٠١٥-٢٠١٦). «الخطة الإقليميّة للاجئين والقدرة على التكيف استجابةً للأزمة السوريّة: نظرة عامة استراتيجيّة» Regional Refugee & Resilience Plan in Response to the Syria Crisis; Strategic Overview. مفوضيّة الأمم المتحدّة لشؤون اللاجئين.

^{١١} المرجع السابق.

إعادة هندسة نموذج اللامركزية في لبنان ستواجه بالكثير من المقاومة والمشاحنات السياسية في ما يتعلق بتغيير التقسيمات الإدارية، لا شيء إلا لأنها تؤثر في المصالح الطائفية. أخيراً وليس آخراً، إن إنشاء مستوى إضافي من الحكم لا يخلو من بعض الخطورة، إذ يمكن، نظراً إلى تقليد المحسوبية وسياسة الاسترضاء الراسخين في لبنان، أن يتسبب بنقل مكن الفساد إلى مستوى جديد، بدلاً من تقليص دائرته أو القضاء عليه كلياً. فضلاً عن ذلك، يتعين على المشرعين أن ينظموا محاكاة بكل ما يمكن أن تسفر عنه مناقشات مشروع قانون اللامركزية من سيناريوهات. كما يفترض، في موازاة ذلك، وضع دراسة حول تقديم الخدمات البلدية في كل قطاع على حدة، نظراً إلى ما يشوب المؤسسات البلدية في لبنان من نقاط ضعف هيكلية، لأن من شأن هذه الدراسة أن تساهم في تحديد كيفية إعادة هندسة تقديم الخدمات العامة، وصنع السياسات في مستويات الحكم المختلفة.

٢.٤. تحسين إطار اللامركزية الحالي

ثمة خيار آخر، يمكن تصنيفه «براغماتياً»، يجذب تكييف الإطار القانوني الحالي الذي يحكم السلطات المحلية (البلديات واتحادات البلديات) وتحسين تطبيقه قبل الانخراط في أي إصلاح بعيد المدى. ويسوغ البراغماتيون خيارهم هذا بالقول إن المشكلة الحقيقية تكمن في غياب حكم القانون ومؤسسات الدولة القوية اللذين يستحيل من دونهما تحقيق إصلاح أكثر شمولاً.

وعادةً ما يعمد هؤلاء «البراغماتيون» إلى إدراج عدد من الأمثلة ضمن الحجّة المذكورة. منها، أولاً، أن الهيئات المركزية التي تتولى وظائف رقابية أساسية، مثل وزارة الداخلية والبلديات، والمستويين اللاحصريين (المحافظات والأقضية)، وديوان المحاسبة، والتفتيش المركزي، تكاد تكون عاجزة عن ممارسة الرقابة السليمة على المستوى اللامركزي الحالي. وثانياً، أن اقتراحات اللامركزية التي جرت مناقشتها في البرلمان لا تنصّ على خرائط طريق لإصلاح المستوى البلدي الذي يعاني حلاً هيكلياً.

عوضاً من ذلك، يناهز مناصرو هذا الرأي بتطبيق إصلاحات إضافية استناداً إلى دراسات متاحة تقدّم موادّ وفيرة من شأنها أن تساعد في تحسين الأداء البلدي وتقديم الخدمات. كذلك تعمّقت الدراسات المتخصصة في الجوانب المتعلقة بمالية البلديات وعمليّة إعداد موازنتها، بما في ذلك أسلوب عمل الصندوق البلدي المستقل^{١٣} في السياق نفسه، رسمت دراسة رائدة^{١٤}، ووضعت بتكليف من وزارة الداخلية والبلديات وتمويل من البنك الدولي، خريطة طريق مفصّلة لتحديث مالية البلديات، كما سلّطت الضوء على سلسلة من الإجراءات ذات الأولوية^{١٥} مختصر القول إن «البراغماتيين» ينادون بانتهاج أسلوب تصاعدي في إصلاح اللامركزية يرتكز إلى أسس بلدية قوية.

تجدد الإشارة إلى أن وجود لاجئين غالبية من المسلمين السنة غير التوازن الطائفي في مناطق عدّة، ما أوجع التوترات بين المجتمعات المحلية المضيفة واللاجئين. وقد اضطرت السلطات المحلية نتيجة ذلك إلى اتخاذ إجراءات خارج اختصاصها الأساسي، وأخرى لم يحصل لها فيها سوى القليل من الخبرة، مثل إدارة النزاعات، والتعليم، والتخطيط للطوارئ.

وقد أظهر آخر التحليلات أن اللاجئين المتواجدين في مناطق حساسة تقليدياً، مثل شمال لبنان وسهل البقاع، يعانون بشكل خاص شعوراً بعدم الأمان (بسبب التمييز والاندماج في المجتمعات المحلية المضيفة)، يجعلهم يتسابقون على فرص العمل حتى التنافس، نتيجة افتقارهم إلى الخدمات المطلوبة^{١٦}.

في العام ٢٠١٢، وضعت الحكومة اللبنانية خطة طوارئ، لكن استقالتها والتأخير في تشكيل حكومة جديدة أسفرا عن تطبيق مُجزأ للخطة المذكورة. وتواصل وزارة الشؤون الاجتماعية حالياً العمل إلى جانب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من أجل اعتماد خطة استجابة إنسانية لحالات الطوارئ في مناطق متنوعة من لبنان، وهو هدف يستدعي تنسيقاً أشد وضوحاً وإحكاماً على مستوى التدابير والأعمال بين وكالات الحكومة المركزية والسلطات المحلية.

٤. الاقتراحات السياسية الحالية

١.٤. إضافة مستوى جديد من الحكم

يرمي أحد الاقتراحات إلى إنشاء مستوى جديد من الحكم بين البلديات والحكومة المركزية. هذا الاقتراح تجري مناقشته حالياً في إحدى اللجان النيابية، كما يواصل الحزب على تطبيقه عدد من المسؤولين والباحثين والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني.

هذا الاقتراح يرسو على أساس سياسي، إذ إنه يرمي، في الدرجة الأولى، إلى تطبيق بنود اتفاق الطائف الذي ينصّ على أن من شأن «اللامركزية الإدارية الموسّعة» تحقيق «الإنماء المتوازن» بين المناطق اللبنانية وتعزيز المشاركة المحلية. ويذهب مؤيدو هذا الاقتراح إلى أن إعادة تحديد الأدوار والمسؤوليات والموارد بشكل أكثر مؤاتاة للمؤسسات المحلية من شأنه أن يمنح السلطات اللامركزية مزيداً من الاستقلالية والنفوذ.

إن الاقتراح المذكور يستدعي إعادة النظر في دور السلطات المحلية وسلطات الحكومة المركزية في ما يتعلق بمجالس الأقضية، في حين أن الاقتراح الحالي ينطوي على عدد من الصلاحيات المتداخلة بين مختلف مستويات الحكم، ما يمكن أن يؤدي إلى نشوء نزاع بينها. إن أي إصلاح شامل يتطلب مراجعة جديّة للإطار القانوني العام للامركزية، كما يقتضي مراجعة الأنظمة المالية والضريبية للسلطات المحلية فضلاً عن نظام التوزيع المتكافئ بينها. غير أن

^{١٤} الجمهورية اللبنانية، وزارة الداخلية والبلديات (٢٠١١ ب). «برنامج دراسات المالية البلدية: الإطار الاستراتيجي النهائي: خريطة الطريق النهائية لتحديث مالية البلديات في لبنان» *Municipal Finance Studies Program: Final Strategic Framework; Final Roadmap for Modernizing Municipal Finance in Lebanon*. بيروت: وزارة الداخلية والبلديات - الجمعية الدولية لإدارة المدن والمقاطعات (ICMA).

^{١٣} لى مراد ولور-هيلين بيرون (٢٠١٦). «تقديم الخدمات البلدية، والاستقرار، والتماسك الاجتماعي، والشرعية في لبنان: مراجعة تحليلية للأدبيات» *Municipal Service Delivery, Stability, Social Cohesion and Legitimacy in Lebanon: An Analytical Literature Review*. معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية (الجامعة الأميركية في بيروت)، برنامج القيادة التنموية (جامعة برنغهام).

^{١٤} سامي عطالله (٢٠١١). «إصلاح معايير توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل» *The Independent Municipal Fund: Reforming the Distributional Criteria*. الرقم ١. تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية :

إنَّ «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» هي منظمة حيادية مستقلة لا تبغي الربح، مسجلة في برلين، ألمانيا. تُعنى هذه المنظمة بتعزيز المشاركة السياسية للمواطنين، ومساءلة الهيئات الحكومية، وتطوير المؤسسات الديمقراطية في أرجاء العالم كله، كما تساهم في إيجاد الوسائل المحلية الكفيلة بتعزيز حق المواطنين العالمي في المشاركة في الحياة السياسية لبلدانهم، وفق ما نصَّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<http://www.democracy-reporting.org>

وُضع هذا المنشور بدعم من وزارة الخارجية الألمانية. وتتحمّل «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» كامل المسؤولية عمّا ورد فيه، ولا يمكن، بأيّ وجه من الوجوه، القول إنّ هذه المحتويات تعكس آراء وزارة الخارجية الألمانية.

وزارة الخارجية الألمانية



