

إصلاح اللامركزية في لبنان:

الوضع الراهن*

ملخص تنفيذي

الطائفة التي تمثلها. فضلاً عن ذلك، لا تزال السلطات المحلية، على الصعيد المالي، تخضع إلى قبضة الحكومة المركزية المحكمة، إذ إن هذه الأخيرة تستخدم سلطتها الاستثنائية للسيطرة على عائدات الصندوق البلدي المستقل، ضاربة عرض الحائط بالمهل والمعايير القانونية. وهكذا، تعطي هذه التركيبة الأفضلية للسيطرة السياسية المركزية، لا للإدارة الحسنة والاستقلالية المحلية.

هذا وأدى الطابع البالي القديم لبعض الضرائب البلدية أيضاً إلى وقوع السلطات المحلية في وضع مالي صعب للغاية، وجعلها عاجزة عن وضع الميزانيات والتخطيط لسياسات المحلية وإجراءات التنمية المستدامة. فنسبة ٦٣-٧٠ في المئة من النفقات تُخصّص لأعمال البنية التحتية الأساسية فقط، في حين أن التخطيط غالباً ما يكون مؤقتاً. وبسبب هذه القيود المالية جزئياً، تقتصر السلطات المحلية إلى العدد الكافي من الموظفين، إذ لا تستطيع ٧٥ في المئة من البلديات استخدام الموظفين الرسميين للاضطلاع بهذا الدور.

كما أن العقوبات البيروقراطية وقانونية أيضاً. فالسلطات المحلية تخضع إلى إشراف إداري ومالي مكثف، الأمر الذي يولّد مآزق مزمنة وتراكماً لا نهاية له في الأعمال غير المنجزة. ويزيد هذا الواقع سوءاً كل من الروتين الإداري والمعاملات الإدارية المفرطة، ما دامت الحكومة المركزية لم تضع بعد خطة طريق لحكومة إلكترونية.

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

وفي حين أن هذه النقاشات حول التغييرات الهيكلية الأساسية لا تزال متواصلة، واتفاق الطائف لمّا يطبّق بعد، يبدو الوضع القائم في العديد من البلديات في لبنان غير مشجّع. فهي عاجزة عن التأقلم مع التحديات الكثيرة التي تواجهها، ذلك أن العديد منها غير قادر على جمع النفايات والتخلّص منها أو تقديم الخدمات العامة الأساسية، مثل الرعاية الصحية، وسلامة المجتمع المحلي، والتخطيط المدني والتنمية، والتنقل والنقل العام. هذا وأتى وجود حوالي ١,٥ ملايين لاجئ سوري ليضيف عبأ هائلاً على نظام الحكم المحلي، الذي سبق أن كان معطلاً حتى قبل أزمة اللاجئين. والواقع أن أصل العديد من هذه المشاكل لا يعود بالضرورة إلى ضعف التركيبة العامة، بل غالباً ما يُعزى إلى التطبيق الضعيف للإطار القانوني الحالي.

يضمّ لبنان، هذا البلد الصغير ذو الـ ٤,٥ ملايين نسمة، ١١٠٨ بلديات، وهو معدّل يُعدّ مرتفعاً للغاية إذا ما قارناه على الصعيد الدولي. والبعض يجادل بأن الحكومة المركزية ساهمت في فشل السلطات المحلية، إذ شجّعت على إنشاء بلديات أصغر وبالتالي أضعف، الأمر الذي أغدق عليها مزيداً من السلطة فيما مستويات الحكم المحلي أصبحت أضعف، وأتاح للنخب السياسية توزيع الموارد في ما بينها وعلى المجموعات

* هذه الورقة هي بقلم د. أندره سليمان، ممثّل «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» (DRI) في لبنان. قام بمراجعتها كل من ميكائيل ماير-ريزنده، وكاتارينا ياتوس، وبوليانا جحا من «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية». تعتمد الورقة على خلاصات الندوة التخصصية بعنوان «الإطار التشريعي والسياسي للامركزية في لبنان» التي انعقدت في

مؤخراً، زادت أزمة اللاجئين السوريين، وأزمة إدارة النفايات المتواصلة، وحوادث أمنية عدة، من مخاوف المسؤولين الحكوميين والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني على حدٍ سواء، وحثتهم على إبداء اهتمام أكبر بتحسين دور السلطات المحلية في شتى أنحاء البلاد.

في هذا الإطار، أعادت انتخابات المجالس البلدية الجديدة في أيار/ مايو ٢٠١٦ إحياء النقاش حول اللامركزية في البرلمان. وقد ذُكرت السياسة العامة صراحةً في خطاب القسم للرئيس ميشال عون في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، ما ولّد زخماً لدى كلٍّ من صانعي السياسات، والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، والباحثين.

يُروَّج حالياً لخيارين في هذا الشأن. أولهما يدعو إلى إقامة مناطق ذات مجالس مُنتخبة تشكّل مستوى جديداً ما بين المستويين المركزي والبلدي. أما ثانيهما فيقترح، بدلاً من إصلاح بنية نظام الحوكمة برمته، إدخال مزيج شامل من التعديلات التي من شأنها أن تحسّن تطبيق الإطار البلدي القائم. في المقابل، ثمة اعتقاد واسع النطاق يقول بأن منح السلطة للهيئات المحلية من شأنه أن يجعل عملية تقديم الخدمات أكثر فعالية، ذلك أن الحكومة المحلية تكون عندئذ أكثر تجاوباً مع احتياجات المواطنين، والمجتمعات المحلية تحظى بتمثيل أفضل. لكن البعض يخشى أن تحسين اللامركزية قد يقوّي شبكات المحسوبية والزبائنية وينقلها إلى المستويات المحلية، بدلاً من أن يعزّز الحوكمة السليمة والقيادة الفعّالة.^٢

وقد أدت أزمة إدارة النفايات والتحدّي الهائل المتمثّل باستقبال اللاجئين السوريين، إلى إعادة إحياء الجدل حول اللامركزية. فسُلط رئيس الجمهورية الضوء على اللامركزية بصفتها إحدى أولوياته، في خطابه أمام البرلمان في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦. وتقوم لجنة برلمانية بمراجعة مشروع قانون من العام ٢٠١٤، يركّز على إدخال تغيير شامل عبر إنشاء مناطق تشكّل مستوى متوسطاً من مستويات الحكم. مع ذلك، ينبغي ألا تُؤدّي إمكانية إدخال مستوى جديد من الحكم إلى تشتيت الانتباه والتركيز بعيداً عن تحسين تركيبة النظام الحالي وأداء السلطات المحلية.

تستند هذه الورقة إلى مناقشات اجتماع خبراء المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية في لبنان حول الإطار السياسي والقانوني للامركزية، الذي عُقد في بيروت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦.

١. مقدّمة

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

يتضمّن إطار اللامركزية الحالي في لبنان البلديات واتحاد البلديات (المعروفة أحياناً بـ«الاتحادات»)، ويشار إليها بـ«السلطات المحلية». يبلغ عدد البلديات في لبنان حالياً ١١٠٨ بلديات،^١ وهو رقم يُعدّ مرتفعاً جداً بالمقاييس كافة، علماً أن ٧٥ في المئة منها هو عضو في ٥٦ اتحاد بلديات يقوم بمشاريع مشتركة لعدد من البلديات. وصحيح أنها تتمتع قانوناً بمستوى ملحوظ من الاستقلالية ومروحة واسعة من المهام، إلا أنها في الحقيقة مُقيّدة بسبب النصوص التشريعية المتضاربة، وغياب آلية محاسبة قابلة للتطبيق، والمآزق الإدارية والمالية، والسيطرة الكبيرة للحكومة المركزية. أضف إلى ذلك أن جهود الإصلاح تعرقلها أيضاً التوترات الطائفية المتواصلة، التي يفاقمها شلل الدولة وجولات الصراع القائمة على الصعيدين المحلي والإقليمي.

٢ م. حرب وس. عطالله (٢٠١٥). «الحكومات المحلية والمنافع 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).

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

٢. الإطار السياسي والقانوني للامركزية في لبنان

١.٢. نبذة عن الخلفية التاريخية والقانونية للامركزية

لقد سلّطت الإصلاحات الإدارية المتتالية في لبنان الضوء على الحاجة إلى اللامركزية باعتبارها أولوية لا بد منها لإرساء حوكمة فعّالة. والواقع أن اللامركزية كانت موضوع نقاش متكرّر في أوساط المسؤولين الحكوميين حتى في ظلّ الانتداب الفرنسي (١٩٤٣-١٩٢٠). ومع استقلال لبنان في العام ١٩٤٣، أدخلت إصلاحات إدارية عامة شاملة هدفت إلى توسيع سلطة الدولة لتتخطى العاصمة وتطال المناطق النائية، وذلك في خمسينات القرن الماضي وأوائل ستينياته. أما القوانين البلدية فسُنّت في الأعوام ١٩٤٧، و١٩٥٢، و١٩٥٤، و١٩٦٣، وورمت إلى تحسين المشاركة السياسية والتنمية المحلية. ثم أدخل قانون البلديات للعام ١٩٧٧ لمنح السلطات المحلية نفوذاً ملحوظاً في مجال صنع السياسات العامة وتقديم الخدمات. ويبقى هذا القانون النصّ المرجعي الرئيس المطبّق حتى اليوم.

لكن قانون البلديات ليس المرجع القانوني الوحيد، بل ثمة ما يزيد عن ٥٠ قانوناً ومرسوماً آخر لتنظيم عمل السلطات المحلية. فقطاعات مثل التخطيط المدني، والتنقل، ومعالجة مياه الصرف الصحي، وإدارة النفايات الصلبة، والشرطة البلدية، والصحة العامة، تحكم كلاً منها مجموعة من التشريعات التي غالباً ما تتألف من اختصاصات متداخلة، إن لم تكن متضاربة، ما بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية. وبالتالي لا يُعدّ غياب تحديد واضح للمهام والمسؤوليات مُضراً لعمل السلطات المحلية فحسب، بل للمحاسبة العامة أيضاً.

لبنان هو دولة وحدوية ذات مستوى لامركزي واحد من الحكم ممثّل بالبلديات واتحادات البلديات. أما البلديات فيحكمها مجلس مُنتخب برئاسة رئيس البلدية، وتتمتع بموجب القانون باستقلالية إدارية ومالية، في حين تُنشط بالمجلس البلدي صلاحية وضع السياسات العامة. ويتولّى رئيس البلدية منصب الرئيس التنفيذي، باستثناء بلدية بيروت حيث يتولّى السلطة التنفيذية حاكم بيروت المُعيّن من الحكومة، لأسباب تاريخية وسياسية، فيما يبقى رئيس بلدية بيروت جزءاً من صلاحية وضع السياسات العامة. تستطيع البلديات بعدد منها أن تشكّل اتحاداً يتولّى تنفيذ مشاريع مشتركة، مع الإبقاء على استقلاليتها الفردية. علماً أن السلطات المحلية تقع ضمن نطاق اختصاص وزارة الداخلية والبلديات. وتُقسّم الأراضي اللبنانية إلى ٨ محافظات، تُقسّم بدورها إلى ٢٥ قضاءً. هذه المحافظات تشكّل المستويين اللامركزيين الأعلى والأدنى للحكومة المركزية، وهي ليست هيئات حكومية محلية، بل تمثّل الحكومة المركزية وتتولّى تنفيذ مهامها. ويرأس كل محافظة محافظ، فيما يرأس كل قضاء قائمقام، وكلاهما موظّف حكومي يعيّنه مجلس الوزراء ويعمل تحت إشراف وزارة الداخلية والبلديات.

فصل الصلاحيات في السلطات المحلية اللبنانية

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

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

تجدد الإشارة إلى أن مشاريع القوانين اللاحقة حول اللامركزية اتبعت النموذج نفسه، إلا أن أيًا منها لم يُعتمد. وقد تمتثل إحدى آخر المحاولات بمشروع قانون اللامركزية الإدارية، الذي تقدّم به وزير الداخلية والبلديات زياد بارود، وأطلق برعاية رئيس الجمهورية ميشال سليمان في نيسان/أبريل ٢٠١٤. ويخضع مشروع القانون هذا، الذي يتعدّد بعدد من نقاطه عن نصّ اتفاق الطائف، إلى النقاش حالياً في لجنة برلمانية فرعية،^٤ 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 (الأقضية)؛
٢. إجراء انتخابات على أساس التمثيل النسبي عوضاً من النظام الأكثرية المُعتمد حتى الآن؛
٣. تحسين الشفافية والاستخدام الإلزامي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحكومة الإلكترونية؛
٤. إرساء آليات المشاركة المُمأسسة 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.

رأى كثيرٌ في مشروع القانون هذا خطوةً إلى الأمام، إلا أن انتقادات طالته أيضاً، ولا سيما في ما يتعلّق بتفتيت الأراضي اللبنانية الصغيرة إلى أقسام إدارية عديدة جداً. هذا ولا يأتي مشروع القانون على ذكر البلديات، ولا يُدخّل أي تعديل إلى إطارها القانوني. كما أنه لا يقدّم أساساً لإصلاح نظام الانتخابات البلدية.

مع ذلك، يتضمّن مشروع القانون عدداً من التحديثات الأساسية التي سبق أن نادى بها المجتمع المدني اللبناني منذ تسعينات القرن الماضي، على غرار الحكومة الإلكترونية، وتحسين الشفافية، والمشاركة والتدقيق المدنيّان المُمأسسان، والاستقلالية الإدارية والمالية للسلطات اللامركزية، والإصلاح الانتخابي.



١,٢,٢. محاولات الإصلاح السابقة

سُجّلت مشاريع ومحاولات عدة لاعتماد إطار قانوني وسياسي جديد للامركزية الإدارية منذ العام ١٩٩١. وقد تقدّم بها نوعان من الأطراف الفاعلة: سياسيون ومجموعات من المجتمع المدني.

٢,٢,٢. المحاولات السياسية

خلال الحرب الأهلية اللبنانية (١٩٩٠-١٩٧٥)، كان الشلل يضرب الإدارات الرسمية إلى حدّ كبير في مجال تقديم الخدمات، وإدارة الموارد البشرية، وتطبيق السياسات العامة. وقد نصّ اتفاق الطائف (١٩٨٩)، الذي وضع الأسس لتسوية سياسية، على اعتماد «اللامركزية الإدارية الموسّعة» من أجل تعزيز «تتمية متكافئة» بين مختلف المناطق اللبنانية. ومع دمج الاتفاق في الدستور اللبناني في العام ١٩٩٠، أصبح الإصلاح الشامل للامركزية منصوصاً عليه في الدستور.

بيد أن نصّ اتفاق الطائف يُعدّ إشكالياً. فهو إذ يشير من جهة إلى إنشاء مجالس مُنتخبة على مستوى القضاء، ما من شأنه تمثيل الهيئات الوسطى، يشترط من جهة أخرى أن يكون رئيس القضاء، وهو ممثّل عن الحكومة المركزية، على رأس المجلس، الأمر الذي يسفر عن هيئات تفتقر إلى آليات المحاسبة الواضحة.

^٤ اللجنة الفرعية هي جزء من لجنة الإدارة والعدل.

٣,٢,٢. دور منظمات المجتمع المدني

بعد أن أصدرت الحكومة قراراً في العام ١٩٩٧ يقضي بتوسيع ولاية المجالس البلدية، التي لم يُعد انتخابها منذ العام ١٩٦٣،^٥ تكافقت منظمات المجتمع المدني اللبناني لإجراء انتخابات، فنظمت حملة وطنية للانتخابات المحلية تحت شعار «بلدي بلدي بلديتي». وقد اشركت منظمات المجتمع المدني اللبناني أكثر من ١٠٠ جمعية، إضافة إلى ممثلين عن الأحزاب السياسية وناشطين ومتطوعين. حث نجاح الحملة في شتى أرجاء البلاد الحكومة اللبنانية على استئناف الانتخابات البلدية في العام ١٩٩٨، لتُجرى مذاك الحين كل ست سنوات وفقاً لقانون البلديات للعام ١٩٧٧.

شكلت الانتخابات البلدية في أيار/مايو ٢٠١٦ ذروة أخرى من ذروات النشاط المدني، حيث نافست لائحة انتخابية للمجتمع المدني تحت اسم «بيروت مدينتي» في انتخابات المجلس البلدي للعاصمة. وقد حصد هذا الائتلاف ٣٧ في المئة من الأصوات، مقابل ٤٥ في المئة لللائحة المدعومة من الأحزاب القائمة. بيد أن المنافسين الجدد لم يفوزوا بأي من المقاعد الـ ٢٤ بسبب النظام المُعتمد، والذي يحصل الفائز بموجبه على المقاعد كافة.

^٥ مدّدت الحكومة ولاية المجالس البلدية ما بين العامين ١٩٦٧ و١٩٩٨. وكان القائم مقام مدير شؤون البلديات بعد وفاة رئيس البلدية.

٣. التحديات الراهنة للحكومة المحلية في لبنان

١.٣. التحديات السياسية

صحيح أن اللامركزية الإدارية شكّلت موضوعاً متكرراً في الخطاب السياسي اللبناني منذ تسعينات القرن الماضي، إلا أن أيّاً من الإصلاحات الشاملة لم يتمّ بما يكفي من الزخم لاعتماده. فتناقُس الأحزاب الطائفية على السلطة والموارد أحبط كلّ مسعى لتحقيق اللامركزية. ولذا تبقى مسألة تقسيم الدوائر واستقلالية السلطات المحلية إشكاليّتين للغاية، لأنهما قد تحدّان من صلاحيات الحكومة المركزية والنفوذ المناطقي للأحزاب الطائفية القائمة. وبالتالي يُخشى أن تُخلّ اللامركزية بالتوازن الطائفي-السياسي الهشّ.

الواقع أن السياسيين اللبنانيين عرقلوا عملياً التطبيق الفعّال للحكومة البلدية. ففي العام ١٩٩٧، أبطلت الحكومة اللبنانية كل المعايير الضرورية لإنشاء البلديات، ودعت مذكّك الحين انتشار السلطات المحلية الأصغر حجماً والأضعف على الصعيد المؤسسي. نتيجة لذلك، أصبح لبنان يملك العدد الأكبر من البلديات للكيلومتر المربع الواحد، وهي بلديات يعتمد معظمها بشكل أساسي على تحويلات الحكومة المركزية، التي تشكّل إجمالاً نسبة ٥٠-٧٠ في المئة من ميزانيتها. وبوجود دوائر بلدية مُجزأة غالباً ما تبقى المنافسة في الانتخابات البلدية طائفية، حيث تتواجه الفصائل العشائرية و/أو السياسية من المجموعة الطائفية نفسها، في ظل غياب أي خطابٍ برنامجي في العادة.

أضف إلى ذلك أن الحكومة المركزية أحكمت قبضتها على السلطات المحلية طوال السنوات العشرين الماضية، مستخدمةً سلطتها الاستثنائية للسيطرة على عائدات الصندوق البلدي المستقل، ومُفرجةً عن الأموال في أغلب الأحيان بصرف النظر عن المهل القانونية ومعايير الشفافية.^٦

باختصار، تعتمد معظم المؤسسات البلدية، بسبب ضعفها وافتقارها إلى الوسائل اللازمة للاضطلاع بدورها، على النخبة السياسية في الحكومة المركزية من أجل الوصول إلى الموارد وتنفيذ المشاريع المحلية. هذا الوضع الراهن لا يرسخ مناخ الفساد فحسب، بل يؤدي أيضاً إلى تجاوز دور السلطات المحلية من خلال تقوية شبكات المحسوبية، التي تربط المستفيدين من الخدمات البلدية بمسؤولي الحكومة المركزية. وإذ تصبح المجالس المحلية المُنتخبة امتداداً لسياسة الحكومة المركزية، لا يعود في المقدر مساءلتها، كما تفقد شرعيّتها في نظر المجتمع المدني اللبناني والمجموعات غير الحزبية.

٦ س. عطالله (٢٠١١). «الصندوق البلدي المستقل: إصلاح المعايير التوزيعية». The Independent Municipal Fund: Reforming the Distributional Criteria. الرقم ١. تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

٢.٣. التحديات المالية

تعاني السلطات اللبنانية نقصاً مزمناً في الموارد المالية اللازمة لإطلاق مشاريع التنمية المستدامة وتطبيقها. فالميزانية السنوية الإجمالية لتلّتي بلديات لبنان تقلّ عن ٦٦ ألف دولار،^٧ في حين أن ٦٣-٧٠ في المئة من النفقات المحلية تُخصّص لأعمال البنية التحتية الأساسية. وفي حالات أقصى، تستطيع السلطات المحلية أن تغطّي تكاليف التشغيل الخاصة بها فقط.

هذه القيود المالية تجبر السلطات المحلية على إعطاء الأولوية لمصادر الدخل الرئيسية، على غرار ضريبة القيمة الإيجابية وضريبة رخص البناء. ولا تُستخدم معظم الرسوم البلدية المباشرة، والتي يبلغ عددها ٣٦ رسماً، لأن احتسابها وتحصيلها يكلفان جهداً ومالاً أكثر من القيمة التي قد تنتجها. لذا يبقى العديد من الضرائب مُهملاً، مثل «الرسم على استثمار المحرّكات المُستخدمة في المؤسسات الصناعية»، أو «الرسم على احتراف المهن بالتجول»، أو «الرسم على شهادات الدراسات التقنية»، إلخ.^٨

فضلاً عن ذلك، تتبّع الإدارة المالية (أي وضع الميزانيات والإنفاق) في السلطات المحلية قواعد وإجراءات عفا عليها الزمن، ناهيك عن أن هذه الإدارة لا تخضع إلى نظام موحد. فالبلديات الكبرى عادةً ما تخضع إلى قانون المحاسبة العامة الصادر في العام ١٩٦٣ (بموجب مرسوم حكومي)، والذي يُستخدم في إدارات الحكومة المركزية كافة، في حين أن البلديات الأخرى تتبّع قانون المحاسبة البلدي للعام ١٩٨٢. هذا ويبتعد الإطار القانوني والإجرائي للنظامين كل البعد عن أنظمة الإدارة المالية المعاصرة ومبادئها. فعلى سبيل المثال، توضع الميزانية البلدية وفقاً لأنواع النفقات، وهي لا تتيح مراقبة عملية تخصيص النفقات لأنشطة أو مشاريع معيَّنة وفقاً لبرمجة مالية شاملة.^٩

أما التخطيط المالي فيُعدّ غير مستقرّ هو أيضاً. فمن جهة، يؤثّر تأخّر الحكومة المركزية في تحويل مستحقّات الصندوق البلدي المستقلّ تأثيراً حاداً على قدرة السلطات المحلية على التخطيط المالي

٧ الجمهورية اللبنانية، وزارة الداخلية والبلديات (2011a). اللامركزية الإدارية في ١٠٠ سؤال. بيروت: وزارة الداخلية والبلديات.

٨ الجمهورية اللبنانية، وزارة الداخلية والبلديات (2011b). «برنامج دراسات المالية البلدية: الإطار الاستراتيجي النهائي: خريطة الطريقة النهائية لتحديث المالية البلدية 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/المقاطعات (ICMA).

٩ المرجع السابق.

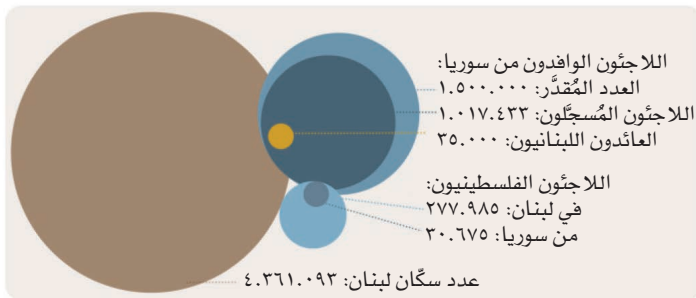
غياب قانون الحكومة الإلكترونية إلى الآن دون إقامة نظام إلكتروني متكامل يربط السلطات المحلية بالإدارات اللامركزية والمركزية. عوضاً عن ذلك، تنحصر جهود الرقمنة باستخدام أجهزة الكمبيوتر المستقلة، الأمر الذي يجعل التنسيق بين مختلف مستويات الحكم غير فعال. هذه المشكلة تبرز بشكل خاص في القطاعات المركزية للغاية مثل التخطيط المدني. فعلى الرغم من أن السلطات المحلية تتمتع بقدر كبير من النفوذ في هذا الشأن، تبقى الكلمة الفصل للحكومة المركزية، ما يؤخر سير العمل إلى حد كبير.

أخيراً، ثمة حاجة ضرورية إلى معالجة النقص في المعلومات الرسمية والموثوقة حول الحكم المحلي في لبنان، لمراقبة وتقييم القدرة المؤسسية للسلطات المحلية وأدائها في مجال الإدارة وصنع السياسات وتقديم الخدمات.

٤,٣. السلطات المحلية تحت الضغط: اللاجئون السوريون

إضافة إلى القيود السياسية والإدارية والمالية التي ترزح اللامركزية الإدارية تحتها، تستضيف السلطات المحلية حوالي ١,٥ ملايين لاجئ من سورية، يقطن معظمهم في سهل البقاع، وحول بيروت، وفي الشمال.^{١١} وقد أثبتت الأزمة أنّ لها تبعات اجتماعية واقتصادية وثقافية على لبنان، إذ إنها تفرض عبئاً إضافياً على البنية التحتية الهشة أصلاً (مثل شبكات الكهرباء والمياه ومياه الصرف الصحي)، وتفاقم العجز في الخدمات العامة والاجتماعية، ولا سيما إدارة النفايات الصلبة والصحة والتعليم.^{١٢}

أزمة اللاجئين في أرقام



السني. ومن جهة أخرى، نظراً إلى أن السياسات البلدية قلما تستند إلى أساس برنامجي، نادراً ما يتخطى القادة المحليون المُنتخبون أنظمة الضرائب التقليدية ليطبّقوا استراتيجيات استباقية لجمع الأموال يجيز القانون بعضاً منها.

٣,٣. التحديات الإدارية

تؤدّي القيود المالية جزئياً إلى نقص في عدد موظفي السلطات المحلية، التي تبقى عاجزة عن استخدام ما يكفي من الموظفين الرسميين لأداء المهام المناطة بها. والواقع أن ٧٥ في المئة من البلديات ترى أنها تفتقر إلى التمويل الكافي لاستخدام الموظفين الرسميين. ففي حين يضم ٣٦ في المئة منها موظفاً رسمياً دائماً واحداً، يستخدم ٥١ في المئة موظفين إلى خمسة موظفين، و١٣ في المئة فقط أكثر من ستة موظفين. أما اتحادات البلديات، فيستخدم ٢١ في المئة منها موظفين رسميين دائمين، فيما لا يضم ٥٨ في المئة منها أي موظف.^{١٠}

أضف إلى ذلك أن عملية التوظيف الملائم تواجه عوائق بيروقراطية وقانونية. فإجراءات التوظيف الخاصة بموظفي البلديات الرسميين طويلة الأمد (تستغرق ما بين سنة ونصف السنة و٣ سنوات)، الأمر الذي يؤثر سلباً على سير العمليات، وتقديم الخدمات، وحجم العمل المناط بالموظفين. كما أن عملية التوظيف ليست موحّدة وتخضع بالكامل إلى سيطرة سلطات الحكومة المركزية. فالتوظيف البلدي في عواصم الأفضية والسلطات المحلية الأخرى المعيّنة من قبل الحكومة، يقع ضمن اختصاص مجلس الخدمة المدنية (هيئة التوظيف الخاصة بإدارات الحكومة المركزية)، في حين أن السلطات المحلية الباقية تعتمد على وزارة الداخلية والبلديات وإدارة المحافظات.

فضلاً عن ذلك، تخضع السلطات المحلية إلى الإشراف الإداري والمالي الشديد، الأمر الذي يسفر عن مآزق وتراكمات مزمنة في المستويات اللامركزية (الأفضية والمحافظات) ومستويات الحكم المركزي. على سبيل المثال، يتولّى القائمقام، الذي عادةً ما يعاونه مساعدان أو ثلاثة، مهام إشرافية واسعة النطاق تغطي ما معدّله ٤٢ بلدية واتحادين، إضافة إلى وظيفته المعتادة بصفته رئيساً للمستوى الأدنى من السلطة اللامركزية. أما المحافظ فيشرف على ما معدّله ١٤٨ بلدية و٧ اتحادات.

وما يبيّط سير الأمور أكثر هو الروتين الإداري والمعاملات الإدارية المفرطة. فالإجراءات البلدية قديمة لا تتماشى مع عصر المعلومات (إذ لا تزال آلة الفاكس مثلاً الأداة المفضلة للتواصل مع كل من إدارات الحكومة المركزية والناخبين والقطاع الخاص). وقد حال

١١ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. (٢٠١٥-٢٠١٦). «الخطة الإقليمية للاجئين والقدرة على التكيف استجابةً للأزمة السورية: نظرة عامة استراتيجية» Regional Refugee & Resilience Plan in Response to the Syria Crisis; Strategic Overview. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

١٢ المرجع السابق.

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

تجدر الإشارة إلى أن وجود لاجئين غالبيتهم من المسلمين السنة غير التوازن الطائفي في مناطق عدّة، الأمر الذي أجج التوترات ما بين المجتمعات المحلية المضيفة واللاجئين. نتيجة لذلك، اضطرت السلطات المحلية إلى اتخاذ إجراءات من خارج اختصاصها الأساسي، أو أخرى لها فيها القليل من الخبرة، مثل التخفيف من حدّة النزاعات، والتعليم، والتخطيط للطوارئ.

ويُظهر آخر التحليلات أن اللاجئين المتواجدين في مناطق حسّاسة تقليدياً، مثل شمال لبنان وسهل البقاع، يعانون بشكل خاص شعوراً بعدم الأمان (بسبب التمييز والاندماج في المجتمعات المحلية المضيفة)، وتنافساً على فرص العمل، بدلاً من عدم القدرة على الوصول إلى الخدمات.^{١٣}

في العام ٢٠١٢، وضعت الحكومة استجابةً لحالات الطوارئ، إلا أن استقالتها والتأخير في تشكيل حكومة جديدة أسفرا عن تطبيق مُجزّأ للخطة. وتواصل وزارة الشؤون الاجتماعية عملها إلى جانب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من أجل اعتماد استجابة إنسانية لحالات الطوارئ في مناطق عدة في لبنان، وهو هدف يستدعي توضيحاً أكبر للإجراءات ما بين وكالات الحكومة المركزية والسلطات المحلية.

١٣ ل. مراد ول. هـ. 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 برمنغهام).

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 لجنة برلمانية، ويواصل الحث على تطبيقه عدد من المسؤولين والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني والباحثين.

يقوم الاقتراح على أساس سياسي إذ يرمي بالدرجة الأولى إلى تطبيق بنود اتفاق الطائف، التي تنص على أن «اللامركزية الإدارية الموسعة» تحقق «تنمية متكافئة» ما بين المناطق اللبنانية وتعزز المشاركة المحلية. كما يزعم مؤيدو هذا الاقتراح أن من شأنه منح السلطات اللامركزية استقلالية ونفوذاً أكبر، عبر إعادة تحديد الأدوار والمسؤوليات والموارد بشكل مؤات أكثر للمؤسسات المحلية.

ويتطلب الاقتراح إعادة النظر في دور السلطات المحلية وسلطات الحكومة المركزية في ما يتعلق بمجالس الأفضية. لكن الاقتراح الحالي يحتوي على نقاط عدة متداخلة ما بين مختلف مستويات الحكم، وهو أمر قد يؤدي إلى نشوء نزاع. فأي إصلاح شامل يتطلب مراجعة جذية للإطار القانوني العام للامركزية، كما يقتضي مراجعة لمالية الحكومة المحلية وأنظمة التكافؤ. لكن إعادة هندسة نموذج اللامركزية في لبنان ستواجه بالكثير من المقاومة والمشاحنات السياسية في ما يتعلق بتغيير الترتيبات الجغرافية، لأن إعادة الهندسة هذه تؤثر على المصالح الطائفية.

أخيراً وليس آخراً، نظراً إلى تقليد المحسوبية وسياسة الاسترضاء الراسخ في لبنان، يكمن خطر إنشاء مستوى إضافي من الحكم في أنه قد ينقل مكن الفساد إلى مستوى جديد، بدلاً من أن يقلصه أو يقضي عليه.

فضلاً عن ذلك، يتعين على المشرعين أن يجروا محاكاة لمختلف السيناريوهات التي تنبثق عن مناقشات مشروع قانون اللامركزية. وفي موازاة ذلك، لا بد من وضع دراسة حول تقديم الخدمات البلدية في كل قطاع، نظراً إلى ما يشوب المؤسسات البلدية في لبنان من مكامن ضعف هيكلية، إذ 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 على أنه «براغماتي»، يحبذ تكييف الإطار القانوني الحالي الذي يحكم السلطات المحلية وتحسين تطبيقه، قبل الانخراط في إصلاح بعيد المدى. الواقع أن «البراغماتيين» يجادلون بأن المشكلة الحقيقية تكمن في غياب حكم القانون ومؤسسات الدولة القوية، اللذين من دونهما لا يمكن لأي إصلاح أشمل أن ينجح.

وعادة ما يُدرج ضمن هذا الحجّة عدد من الأمثلة. أولاً، بالكاد تستطيع الهيئات المركزية التي تتولى وظائف إشرافية وإرشادية أساسية، مثل وزارة الداخلية والبلديات، والمستويان اللامركزيان (المحافظات والأفضية)، وديوان المحاسبة، ومجلس التفيتيش المركزي، أن تدير المستوى البلدي الحالي. وثانياً، لم تنص اقتراحات اللامركزية التي جرت مناقشتها في البرلمان، على خرائط طريق لإصلاح المستوى البلدي الذي يعاني خلافاً هيكلياً.

عوضاً عن ذلك، ينادي مناصرو هذا الرأي بتطبيق إصلاحات إضافية استناداً إلى دراسات متاحة تقدم مواد جمة من شأنها أن تساعد في تحسين الأداء البلدي وتقديم الخدمات. وقد تعمقت الدراسات المتخصصة أيضاً في الجوانب الخاصة بمالية البلديات وعملية وضع ميزانياتها، بما في ذلك أسلوب عمل الصندوق البلدي المستقل.^{١٤} في السياق نفسه، رسمت دراسة رائدة، وُضعت بتكليف من وزارة الداخلية والبلديات وتمويل من البنك الدولي، خريطة طريق مفصلة لتحديث المالية البلدية، وسلّط الضوء على سلسلة من الإجراءات ذات الأولوية.^{١٥} باختصار، ينادي «البراغماتيون» بانتهاج أسلوب تصاعدي في إصلاح اللامركزية يركز إلى أسس بلدية قوية.

١٤. س. عطالله (٢٠١١). «الصندوق البلدي المستقل: إصلاح المعايير التوزيعية» The Independent Municipal Fund: Reforming the Distributional Criteria

الرقم ١. تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

١٥. الجمهورية اللبنانية، وزارة الداخلية والبلديات (٢٠١١ب). «برنامج دراسات المالية البلدية: الإطار الاستراتيجي النهائي؛ خريطة الطريق النهائية لتحديث المالية البلدية 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/المقاطعات (ICMA).

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

إنّ «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 كلّ، كما تساهم في إيجاد الوسائل المحلية الكفيلة بتعزيز حقّ المواطنين العالمي في المشاركة في الحياة السياسية لبلدانهم، وفق ما نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

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

I used the edited one, right?

ملاحظة: أُعدت هذه الدراسة في إطار مشروع «وضع اللامركزية الإدارية على جدول الأعمال» الذي تنفذه المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية بدعم من وزارة الخارجية الألمانية. إن الآراء والخلاصات الواردة في هذه الدراسة لا تعبّر بالضرورة عن وجهة نظر وزارة الخارجية الألمانية.