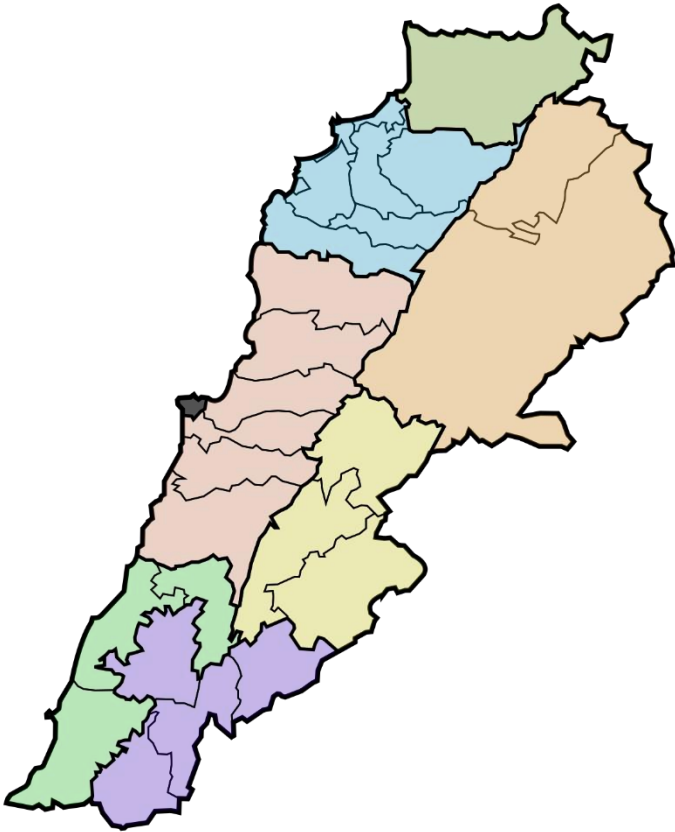




Administrative Decentralization in Lebanon

Practical Steps to
Move Forward

Michel Akl

December 2017

The content of this publication does not necessarily reflect the official opinion of the Konrad Adenauer Stiftung. Responsibility for the information and views expressed in this publication lies entirely with the author and the Democratic Renewal Movement.

This paper is the result of a Chatham House process.

Have contributed to the content and editing of this publication (in alphabetical order): Rayan Assaf, Issam Bekdache, Melhem Chaoul, Antoine Haddad, Khalil Hajal, Adel Hamieh, Deran Hermandayan, and Ayman Mhanna.

Table of Contents

Introduction	4
Administrative Decentralization and the Lebanese Parties	5
Main Administrative Decentralization Proposals	6
The 2014 Sleiman-Baroud Draft Law	7
Reasons for Supporting the Baroud Draft Law	8
Practical Suggestions towards Administrative Decentralization	10
On the Municipal Level.....	10
Adoption of the Baroud Draft Law	10
Local Development Implications	10
E-government.....	11
Advocacy and Lobbying Efforts	11

Introduction

The Democratic Renewal Movement (DRM) has been involved in public policy development since its establishment in 2001. DRM's Public Policy Development Program has included a number of workshops and seminars organized separately or in partnership with civil society organizations with the aim of contributing positively and objectively to ongoing policy debates in order to clarify concepts and correct the course of proposed policies and draft legislations. DRM has also aimed to launch new processes that are needed for a modern state and to strengthen institutions at the political, administrative, social, economic and developmental levels.

The present study on administrative decentralization in Lebanon falls in this realm. It was preceded by a seminar on the same topic held on April 24, 2014 entitled "Decentralization: addressing the controversies and the implementation challenges" following the release of the Sleiman-Baroud draft law. Through this paper, we seek to shed light on conceptual aspects of the topic and on various draft laws and proposals related to decentralization, highlight the positions and contributions of the different Lebanese actors and parties, and sum up the progress towards decentralization since the Taef Accords of 1989 in order to understand the opportunities and the required conditions for its successful enactment.

This exercise was undertaken in partnership with civil society, activists, politicians and concerned researchers in order to contribute to an enabling environment for the much needed impetus to enact the draft law that is still under consideration before the Committee of Administration and Justice and the Committee of Law Modernization, without being given the priority it deserves. The slow review process of the draft law has resulted in a weaker attention on the issue by the successive governments, the parliament or the political parties. Hence, we felt it was our duty to produce this study that will go beyond looking into the concepts, positions and proposals to take stock of the active political and civil actors that have contributed – or not – to this momentum. Transitioning towards decentralization is today a top need after Lebanon's long experience with a failed centralized administration.

Administrative Decentralization and the Lebanese Parties

In a preliminary scoping of the positions of the main Lebanese parties, digging into their founding documents, principles, statements and positions of their leaders, namely those represented in the current parliamentary makeup, we can make the following general observations:

Political parties, in general, support the content of the Taef Accords in terms of the principles and objectives that prone the adoption of an extended administrative and developmental decentralization, with a focus on balanced and regional development. Nonetheless, parties could be categorized under three groups based on their level of support for decentralization as formulated in the Taef Accords.

Group One: Parties that strongly and clearly support decentralization based on the Taef Accords and that take positions inside and outside the parliament and the government in favor of decentralization. They work through conferences and workshops to promote the culture of decentralization and push for enacting the relevant draft laws. In general, they are positive about the basis, objectives and content of the Ziad Baroud draft law and publicly support it. It is noteworthy that some of these parties that used to lean towards political decentralization have become aware of the importance of respecting the underlying principle of the Taef Accords with regards to preserving national unity and the unity of the state and its institutions. In addition, they tend to approach the Baroud proposal objectively and rationally away from the war legacy and atmosphere and focus on the positive aspects of decentralization as a milestone in the reform process.

Group Two: Parties that generally support decentralization based on their acceptance of the Taef Accords without showing particular enthusiasm or having any declared initiatives or programs about it. They abide by some sort of positive neutrality regarding the Baroud proposal without making efforts toward its adoption. For greater precision, we may consider that some of these parties stress on the developmental dimension overlooking the administrative one, while others show no real enthusiasm on either levels.

Group Three: Parties that are based on pan-Arab and/or pan-Syrian ideologies that do not support decentralization and express concerns about the risk of it slipping into political decentralization. However, they have been supportive of the Taef Accords without reservation. They show no interest in this topic and do not tackle the issue in their political platforms.

Lebanese Parties and Decentralization

Group 1		Group 2	Group 3
Strong and clear support for decentralization and for the Sleiman-Baroud proposal		Mild support for decentralization	No support for decentralization
Lebanese Forces	Democratic Left Movement	Amal Movement	Syrian National Socialist Party
Lebanese Kataeb Party	Maraya Movement	Hezbollah	Arab Socialist Ba'ath Party
Free Patriotic Movement	National Liberal Party	Future Movement	People's Movement
Progressive Socialist Party	National Bloc	Lebanese Communist Party	
Democratic Renewal Movement	Armenian Parties	Jamaa Islamiya	

Main Administrative Decentralization Proposals

Auguste Bakhos draft of 1995	Michel Murr draft of 1999	Elias El-Murr draft of 2001	Robert Ghanem draft of 2007
- An appointed Caza council formed by Members of Parliament and the heads of municipalities. It is headed by the Qaimaqam. - Linked to the Ministry of Interior and does not have financial and administrative independence. - Its competence is to design projects and studies to enhance the conditions of the Caza provided they are in accordance with the central government's plan. - It has an advisory capacity and does not play any decision-making or executive role. - It is subject to the prior control of the central government and the Court of Audit.	- To establish administrative regions, each headed by an appointed staff member from the Ministry of Interior, assisted by an elected council composed by the heads of municipalities, mukhtars, professional associations and syndicates. - The competence of the council is to study and implement projects, promote development and manage the role of ministerial bodies at the local level. - It enjoys administrative and financial independence according to the share of the administrative region from the public budget. - It has the right to oversee local institutions except for municipalities and unions of municipalities. - It is directly controlled by the Ministry of Interior. - It is part of a draft project to reorganize and restructure the Ministry of Interior and Municipalities.	- A new law for municipalities with a wider mandate and competence namely at the level of local development and modernizing the municipality. - The head of the municipality and his/her deputy are directly elected. - Financial and administrative independence and post-control by the Court of Audit. - Adopting modern technologies. - Abolishes the position of the governor of Beirut, merges the governorates of Beirut and Mount-Lebanon and gives full mandate to the head of the Beirut municipality.	- Elected caza council formed by the heads of municipalities, the mukhtars, professional associations and syndicates (15 members). - The Caza is part of a governorate that is managed by the Governorate council headed by the governor. It is composed by the staff and representatives of the Caza council. -The Caza council has decision-making and executive powers. It enjoys financial and administrative independence and its decisions are binding at the Caza level. -It reports to the Court of Audit
This step is inconsistent with decentralization and is below the Taef requirements.	Closer to the concept of administration de-concentration rather than decentralization.	A modest step towards decentralization by strengthening the role of municipalities as the main pillar of the process.	A step towards decentralization. It calls for decentralization at the Caza level and centralization at the governorate level.

The 2014 Sleiman-Baroud Draft Law

It comprises 147 articles. The relevant drafting committee concluded its activities in April 2014 after 47 sessions relying on an investigation made available in a book entitled "Administrative Decentralization in 100 Questions" (2011) published by the Ministry of Interior and Municipalities, which included a number of options and recommendations. It was conducted jointly by the Ministry's various departments, municipalities, civil society groups and a number of experts. It led to a series of workshops and conferences. Then, it was launched in a ceremony held at the Presidential Palace in Baabda under the leadership of President Michel Sleiman. The draft law stipulates in its main sections on the following:

- To adopt the current Caza as a decentralized administrative unit managed by an elected council called the Caza council.
- The Caza council enjoys moral personality and is administratively and financially independent.
- To abolish the positions of qaimaqam and governor and transfer their prerogatives to the Caza council.
- To replace the Independent Municipal Fund with a decentralized fund administered jointly by the Caza council and the central government and subjected to the post-control of the Court of Audit.
- No new taxes shall apply, only a redistribution of taxes and the transfer of some taxes from the central government to the Caza.
- The share of Cazas out of their total rights in the mentioned fund is determined according to a set of indicators (number of inhabitants, area of the Caza, the development indicator and the tax collection indicator).
- The Caza shall be managed by two entities: a general assembly and an administrative executive council headed by an elected official.
- To apply a 30 percent gender quota in elections and nominations at the level of the Caza council.
- The mandate of the council includes, but is not limited to, putting in place a strategic development plan for the Caza; managing dams, lakes, rivers, the production of energy and services in general; developing public benefit development and investment projects; protecting the environment and reserves; devising a plan for the development of tourism, the protection of the heritage, namely the cultural heritage and ruins; develop the ICT sector; building public parks and squares; following up on the comprehensive land management plan in Lebanon and proposing relevant amendments; and forming administrative and financial bodies, training them and overseeing their work...
- To oversee the Caza council and in addition to self-control and popular oversight through periodical election, it is possible to ask for a vote of confidence regarding the Council as a whole or one of its members through referral to the disciplinary body of the Caza councils. The oversight role of the central government could go as far as the dissolution of the Council in case of violation of the constitution while the right to challenge that decision before the State Shura Council is preserved.
- The city of Beirut enjoys a special status: it is an administrative area that enjoys a moral personality, administrative and financial independence. The city affairs are managed by the Beirut City Council. The Council is made up of an elected general assembly and an executive board. The Council's prerogatives combine the powers of the Caza councils and those of municipal councils. The governor

of Beirut is no longer the head of the executive power and has only the right to attend the board sessions without having the authority to vote or submit any of the council decisions for reconsideration.

- No changes shall apply to municipalities. Their laws, resources and prerogatives are to be preserved.
- To remove municipalities out of the authority of the Ministry of Interior and place them under the authority of a new ministry for Local Administration.

Reasons for Supporting the Baroud Draft Law

This draft law is the closest to the Taef spirit regarding decentralization and balanced development. It is also the closest to the concepts, content and experiences of decentralized systems namely in Europe where the core of the system is based on the principle of elections and local development allowing for democratic participation, financial and administrative independence as well as popular accountability and oversight. This draft is also the most suited for Lebanon, its plural nature, history and existing administrative divisions.

Being based on Taef, it will be easier to adopt at the official and popular levels. This draft would lead to greater national unity and shall not constitute any means for fragmentation or division. We do not believe that the risks of division are valid concerns today, at least as depicted by some politicians and media outlets. They are over-exaggerated and conceal a trend to service the current centralized system based on quotas, patron-client relations and the perpetuation of the current sectarian structures. A system that is a failure on more than one front. Undoubtedly, after having experienced the trend towards partition and division during the 1975-1990 war, the Lebanese have become mature enough to prevent any relapse that would lead to the same outcomes.

As we grow aware of the surrounding risks, namely as a result of the developments in Syria and Iraq, the wars in these two countries and against them, in addition to the relevant dangers of division and similar scenarios, there is a need for greater precaution and prevention. Hence, one must choose the right circumstances to tackle the topic of decentralization based on the proposed draft. It would be preferable as well to work based on a rational progression according to specific stages and a positive incremental approach whereas the draft law would be enacted first, then a medium-term timeline for implementation is developed, because we are very well aware of the scope and extent of administrative difficulties namely all the sets of laws and other pieces of legislation that need to be amended, abolished or modernized (dozens of them), as well as the great need to adapt to the new reality and the culture of decentralization.

This draft is also a contribution to healing one of the ordeals of the Lebanese political system. It would definitely pave the way for new applicable trends towards modernization away from the prevailing culture of corruption and the vicious cycle of deadlock, political vacuum and endless extensions of elected bodies' terms. Administrative decentralization as depicted in this draft could be an opportunity for reform at the central and local levels by immunizing local governments from the aftermath of political crises at the central government level.

This is the experience that many countries have had and that several Arab countries are seeking, like Jordan and Tunisia, which have recently started to transition towards decentralization. It goes without saying that these two countries share a number of similarities with Lebanon and we have been introduced to their experiences during a workshop held on October 24, 2017 at the Lebanese parliament.

On another note, the parliamentary committees that are slowly (as noted earlier) studying the Baroud draft law are intersecting and shadowing one another's work. In this regard, it is relevant to refer to the inaugural

speech of the President of the Republic Michel Aoun delivered on October 31, 2016 and the policy statement of Prime Minister Saad Hariri's cabinet delivered on December 28, 2016. In President Aoun's address, one can read, "as for administrative decentralization... it should be a main pillar, not only in the implementation of the National Accord Document or in harmony with Lebanon's nature, but also in conformity with the development of governance systems in the world." As for the policy statement, it states that "the government is also committed to following on the enactment of the administrative decentralization law in cooperation with the parliament".

We must build on the commitment of the President and the Prime Minister to enact the administrative decentralization law. This process is based on adopting the required legal measures and getting organized to ensure a proper implementation of the text. This is quite important to reverse the trend of excessive centralization, which contradicts the Taef Accords and the experiences of states that overcame their ordeals by transitioning from extreme centralization to flexible administrative decentralization.

Practical Suggestions towards Administrative Decentralization

On the Municipal Level

- 1.1 Amend the municipal law to free municipalities from the tutelage of the Ministry of Interior.
- 1.2 Establish a Ministry of Municipalities or Local Administration.
- 1.3 Find the proper mechanism to grant voting rights to the residents within the municipal jurisdiction.
- 1.4 Encourage the merger of small neighboring municipalities.
- 1.5 Pursue the work of the union of municipalities on joint projects during the transitional period.
- 1.6 Encourage the twinning between municipalities locally and internationally.
- 1.7 Open up to the local, regional and international civil society organizations including donor organizations that can contribute to the development of human capacities and launch pilot projects.
- 1.8 Adopt e-government models and train the municipal staff.
- 1.9 Encourage municipalities to publish their decisions, budgets and final accounts on their websites, in accordance with the Access to Information Law adopted by the Lebanese parliament at the beginning of 2017 to promote transparency, accountability and popular oversight.
- 1.10 Increase municipal revenues by enhancing collection and transferring their full dues from the Independent Municipal Fund on maturity dates.

Adoption of the Baroud Draft Law

- 2.1 Adopt the draft law and schedule its implementation.
- 2.2 Gradually transfer authority from the central government to the Caza councils.
- 2.3 Establish a decentralization fund in replacement of the Independent Municipal Fund and train the relevant oversight authority.
- 2.4 Build the capacity of the staff and cadres at the relevant administrations.
- 2.5 Launch a series of workshops on the needed laws and legislations, and there are dozens of them, in order to make them compatible with administrative decentralization.

Local Development Implications

- 3.1 Encourage municipalities to promote local development as part of a national strategy and a comprehensive vision, while emphasizing local specificities, needs and resources, in cooperation with the civil society and on public-private partnerships and in complementarity and coordination with the central government.
- 3.2 Develop, through a multi-stakeholder approach, a general vision for development in Lebanon and build the capacities of planning units in all ministries and institutions and linking them to the general vision, to provide direction and a general umbrella for the local and regional development plans.

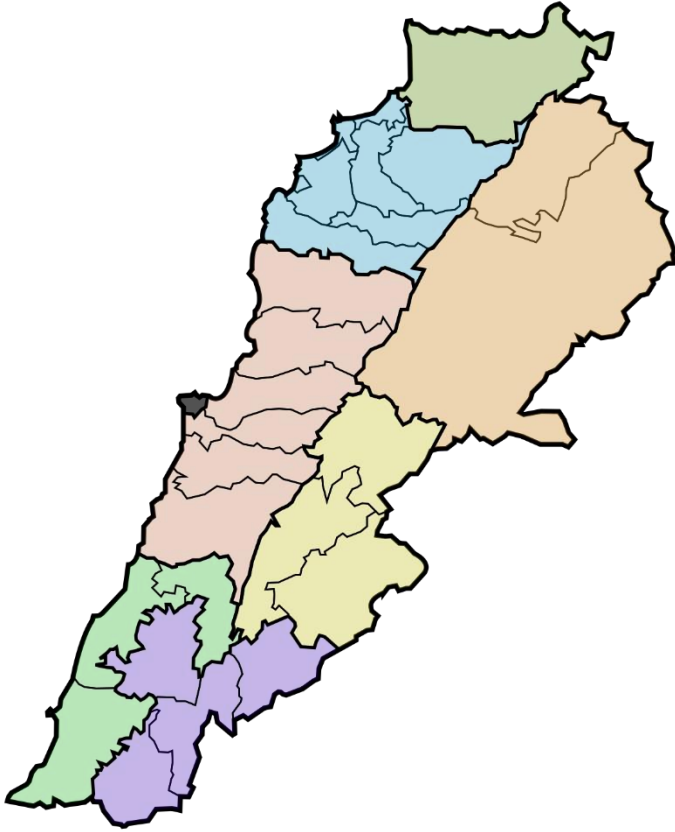
- 3.3 Review the “Masterplan for the Arrangement of Lebanese Territories – Schéma directeur pour l’aménagement du territoire libanais” of 2009 by reducing some of its highly-centralized inclinations.

E-government

- 4.1 Mainstream e-government processes at the level of central institutions, Caza councils and municipal councils, and linking all government databases.
- 4.2 Coordinate the transition operations from classical to e-government, in parallel with moving from administrative centralization to decentralization.
- 4.3 Provide services and information to citizens, include them in the decision-making process and achieve transparency in governance while alleviating the financial burdens, increasing quality, efficiency and speed and preserving the environment, leading to savings in public budgets, in time, effort and money
- 4.5 There have been some pilot e-government attempts in Lebanon since 2002 but they remain isolated within some ministries and institutions including the Ministry of Finance (real estate affairs, taxes and fees...), the Ministry of Interior (registering expatriates for the upcoming parliamentary elections...), the Ministry of Telecommunications (Ogero) and some other institutions. However, so far, there is no comprehensive e-government strategy at the central level in general. This strategy is needed so that e-government services would prevail at the central and local levels.

Advocacy and Lobbying Efforts

- 5.1 Encourage political parties, namely those represented in parliament, and that support decentralization, to increase their efforts and give the draft law the priority it deserves.
- 5.2 Hold workshops culminating in a general conference bringing together civil society actors working in this direction in order to combine and optimize efforts.
- 5.3 Seize the opportunity of the upcoming parliamentary elections in order to incite candidates, namely those with civil society backgrounds, to propose decentralization as one of the reform priorities in their electoral platforms.
- 5.4 Pursue the establishment of active partnerships with international donor institutions in order to gain deeper perspectives, take stock of the most important international experiences and mainstream the culture of decentralization.
- 5.5 Promote the exchange of expertise with Arab states, namely Jordan and Tunisia, which have recently transitioned to administrative decentralization in order to take into account the successes and difficulties especially in the transitional periods.
- 5.7 Include syndicated and professional associations, in particular the Bar associations, in the decentralization efforts.
- 5.8 Pay special attention to the media and communication in order to influence the public opinion namely and widespread the culture of decentralization, to highlight its positive aspects and the negative aspects of pursuing the failed path of centralization.



اللامركزية الإدارية في لبنان

اقتراحات عملية للمضي قدماً

ميشال عقل

كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧

إن مضمون هذه الورقة لا يعكس بالضرورة الرأي الرسمي لمؤسسة كونراد آديناور. وعليه، فإن مسؤولية المعلومات والآراء الواردة فيها تقع على عاتق المؤلف وفريق الإعداد وحدهما.

The content of this publication does not necessarily reflect the official opinion of the Konrad Adenauer Stiftung. Responsibility for the information and views expressed in this publication lies entirely with the authors.

التزم إعداد هذه الورقة في كل مراحله قاعدة "تشاتم هاوس" Chatham House - المسؤولية عن النص بمجمله هي للمؤلف والجهة المنظمة وهو لا يلزم أيًا من المشاركين أو المناقشين.

شارك في مناقشة وإثراء هذه الورقة (بحسب الترتيب الأبجدي ومع حفظ اللقب): أنطوان حداد، أيمن مهنا، ديران هارمانديان، خليل حجل، ريان عساف، عادل حميه، عصام بكداش، ملحم شاوول.

المحتويات

١. المقدمة	٤
٢. المفاهيم: المركزية، اللامركزية الإدارية، اللاحصرية، الكونفدرالية والفدرالية.....	٥
٢,١ تجربة أوروبا الغربية والتحول نحو اللامركزية	٥
٢,٢ اللامركزية كنقيض للمركزية	٥
٢,٣ اللامركزية والعلاقة مع المركز والالتزام بالقوانين	٥
٢,٤ اللاحصرية	٦
٢,٥ اللامركزية والكونفدرالية	٦
٢,٦ اللامركزية والفدرالية	٦
٣. لماذا اللامركزية الإدارية وما هي مقوماتها.....	٧
٤. اللامركزية الإدارية في لبنان.....	٩
٤,١ لمحة تاريخية: محطات أساسية	٩
٤,٢ تجربة البلديات واللامركزية الإدارية	١٠
أ- التعريف بالبلدية	١٠
ب- قانون البلديات والمعوقات المركزية	١٠
ج- المعوق الأساسي البنيوي ومخالفة الطائف	١٠
د- المعوقات الأخرى	١١
هـ- إعادة نظر جذرية	١١
٥. اللامركزية الإدارية والأحزاب اللبنانية.....	١٣
٦. اللامركزية الإدارية والمجتمع المدني.....	١٥
٧. أبرز مشاريع قوانين اللامركزية الإدارية.....	١٧
٧,١ من الطائف الى مشروع سليمان-بارود	١٧
٧,٢ محطات تاريخية	١٧
٧,٣ مشروع قانون لجنة ٢٠١٤	١٨
٨. لماذا الانحياز الى مشروع قانون لجنة ٢٠١٤.....	٢٠
٩. اقتراحات عملية للوصول إلى اللامركزية الإدارية.....	٢٢
١٠. وثائق ومراجع	٢٥

١. المقدمة

تندرج هذه الدراسة في إطار "برنامج السياسات العامة" في حركة التجدد الديموقراطي الذي يعنى بإثارة النقاش الموضوعي حول القضايا والملفات المتصلة بإدارة الشأن العام، وبلورة سياسات عامة علمية مرتكزة إلى حلول قابلة للتنفيذ، تنسجم مع سلّم القيم والخيارات الأساسية التي تتبناها الحركة، وتحظى بدعم أو قبول طيف واسع من اتجاهات الرأي لدى اللبنانيين؛ ثم صياغة هذه السياسات في أوراق عمل ممنهجة مقرونة قدر الامكان بمخطط تنفيذي واضح المعالم.

وفي رأي حركة التجدد، يساهم هذا التوجه في نقل الاهتمام داخل الحياة السياسية من مركزية الاصطفاف حول القضايا المتصلة بالقلق أو الصراع على الهوية، سواء الهوية الدينية والطائفية والمذهبية أو الهوية العرقية، والتي تفاقمت في السنوات الأخيرة ارتباطاً بتطورات المنطقة، إلى الاصطفاف الديموقراطي حول السياسات والبرامج والخيارات، وهو ما يميّز المجتمعات والدول المستقرة والمتطورة.

وموضوع هذا الدراسة، أي "اللامركزية الإدارية في لبنان"، سبق لبرنامج السياسات العامة في حركة التجدد أن عالجه في حلقة نقاش بتاريخ ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٤ تحت عنوان "اللامركزية: إشكالية المقاربة وتحديات التطبيق"، وذلك إثر الإعلان عن إنجاز مشروع "سليمان-بارود" حول اللامركزية الإدارية من قبل اللجنة المكلفة بوضعه. ونريد اليوم من خلال هذه الورقة الإضاءة المعمّقة على الموضوع من كل جوانبه المفهومية وبعض تجاربه ودرس المشاريع المطروحة بشأنه ورصد مواقف القوى والأحزاب اللبنانية ومساهماتها فيه، وصولاً إلى وضع محصلة لما آل إليه هذا الملف الأساسي منذ اتفاق الطائف عام ١٩٨٩، ولتبيان فرص نجاحه وشروط إقراره ليصبح قانوناً جاهزاً للتنفيذ.

وقد حرصنا في مراحل إعداد هذه الورقة على إشراك ممثلين عن المجتمع المدني وخبراء وأكاديميين معنيين ونشطاء سياسيين، بُغية التعاون ليس في الاعداد المنهجي للورقة وتوصياتها واقتراحاتها التنفيذية فحسب، بل أيضاً وخصوصاً في العمل على استنهاض القوى المجتمعية الحاضنة لهذا التوجه وجمعها وتوسعتها لتشكّل قوة ضاغطة وفاعلة باتجاه إقرار القانون الذي لا يزال يُدرس في لجنة الإدارة والعدل ولجنة تحديث القوانين منذ مدة غير قصيرة، من دون إعطائه الأولوية التي يستحقها، وهو بات الآن لا يحظى بالاهتمام المناسب من الحكومة والمجلس النيابي والأحزاب على حد سواء. لقد وجدنا من واجبنا المساهمة في هذا المشروع بوضع هذه الدراسة التي ستتعدى البحث في المفاهيم والمنظورات والاقتراحات إلى رصد القوى الحية السياسية والمدنية وبخاصة منها التي قدمت مساهمات في هذا الاتجاه بُغية الدفع، وفق خطة وآليات مدروسة، للعبور إلى ثقافة اللامركزية بعد أن خبر اللبنانيون فشل المركزية المفرطة وثقافتها وتجاربيها على المستويات كافة وبخاصة الإدارية والإنمائية.

٢. المفاهيم: المركزية، اللامركزية الإدارية، اللاحصرية، الكونفدرالية والفدرالية

٢,١ تجربة أوروبا الغربية والتحول نحو اللامركزية

نطلق من المركزية التي خبرتها غالبية الدول الغربية عشية وُبُعيد الحرب العالمية الثانية، سواءً كانت أنظمتها ملكية أو جمهورية أو غير ذلك. في هذه التجارب تركزت السلطات العامة والمؤسسات والأنشطة الدولية بما فيها السياسية والاقتصادية والإنمائية في المركز ومحيطه الجغرافي، مما أدّى في معظم هذه التجارب إلى قصور واضح في الرعاية والخدمات والادارة، وإلى اختلالات في التنمية وعدم مساواة وتمييز بين المناطق وبين المواطنين، فضلاً عن التمرکز الشديد في القرار السياسي والمشاركة السياسية. وهذه الانماط في الحكم والإدارة والتنمية، وبنتيجه هذه السلبيات التي خلفتها ووعي المواطنين لها ولأسبابها، دفعت بهذه الأنظمة إلى التحول من المركزية المفرطة إلى اللامركزية، وباتت الدول الأوروبية اليوم، بمعزل عن الاختلاف والنجاح بين تجربة وأخرى، تتمتع بأنظمة لامركزية موسعة، ما ساهم في دفع المجتمعات الأوروبية باتجاه التقدم والمساواة والتوازن الاجتماعي وتعزيز المواطنة والولاء الوطني.

٢,٢ اللامركزية كنقيض للمركزية

وبالعودة إلى المفاهيم، يُمكننا القول أن اللامركزية التي هي نقيض المركزية ومستولدة من عثراتها، هي عملية التحول والانتقال في مؤسسات الدولة الإدارية والخدماتية والاقتصادية والإنمائية من المركز أي الحكومة المركزية ومؤسساتها إلى الأقاليم (محافظات، أقضية، ...) ليصبح عدد كبير من السياسات العامة من اختصاص الحكومات المحلية (بلديات، مجالس أقاليم منتخبة...). وهذا الترحيل في المسؤوليات والصلاحيات والتبعات يُمكن الأقاليم عبر المؤسسات الشرعية من المبادرة إلى إقامة المؤسسات والمشروعات والبرامج المحلية وفق الخصوصيات والضرورات المحلية وتبعاً لرغبات ومصالح السكان المحليين وطموحاتهم من جهة أولى، وممارسة عمل الدولة المركزية بالحلول محلها في كل ما يعود لتصميم وتنفيذ وتشغيل وصيانة المشروعات المقررة من المركز من جهة ثانية. بهذا التحول تعترف الدولة المركزية بهامش من الاستقلالية للحكومة المحلية وبالشراكة معها في متابعة وتسيير بعض مؤسسات ومشاريع المركز في النطاق الجغرافي للإقليم. وهذه الاستقلالية تشمل التقرير والإدارة وتوفير الوسائل والإمكانات المادية المتصلة بهذا التحول وأحجامه، أي الواردات المالية الضرورية للتنمية والإدارة المحلية.

٢,٣ اللامركزية والعلاقة مع المركز والالتزام بالقوانين

بكل تأكيد تُسارع إلى القول أن الإدارة المحلية ومؤسساتها، وفق هذا المفهوم للامركزية، تبقى خاضعة للأطر السيادية التي ترعى العلاقة مع السلطة المركزية وملزمة بالقوانين العامة التي تحكم المركز والأقاليم على حد سواء. وهذا ما يُطمئن إلى وحدة الدولة ومؤسساتها وسيادتها وأمنها وسلطتها على كامل مواطنيها وأرضها وكذلك سيادة ووحدة القوانين على كل الأقاليم والمواطنين.

المراقبة الأساسية هي للمواطنين الذين انتخبوا للإدارة اللامركزية، وعند التعارض أو الخلاف لا بد من هيئات تحكيمية - قضائية ملزمة للطرفين.

٢,٤ اللاحصرية

وبالعودة إلى اللامركزية الإدارية وحدودها لا بد من التمييز بينها وبين اللاحصرية. والأخيرة عملية تكتفي من خلالها الحكومة المركزية بتفويض صلاحياتها أو أجزاء منها إلى الموظفين الذين تعينهم وترعاهم وتُشرف عليهم (القائمقام، المحافظ، رؤساء المؤسسات العامة...). وهؤلاء يقومون بمهامهم بالإنابة والوكالة عن المركز من دون أي شراكة مع المجتمع المحلي ومؤسساته ومنها البلديات، حيث لهؤلاء الموظفين حق الإشراف عليها أيضاً في حدود القوانين المرعية الإجراء. اللاحصرية عملية تفويض من الأعلى إلى الأدنى باتجاه واحد عبر شرايين الدولة ومؤسساتها وموظفيها، فيما اللامركزية عملية أفقية وعامودية وبالاتجاهين، تتيح المبادرة والحرية للسلطات المحلية (بلدية، مجلس قضاء، ...) بما يأخذ في الاعتبار حاجات السكان ومصالحهم وأولوياتهم، ويتيح مقدراً أكبر من المساءلة الدورية عبر الانتخابات وبالتالي مرونة أكبر في التغيير وتحسين الفاعلية. وقد برهنت التجارب أن التنمية الناجحة تحصل من الأسفل إلى الأعلى (مثال عدد من الدول الأوروبية) نتيجة هذا التماس المباشر اليومي مع التحديات والموجبات المحلية. باختصار اللامركزية، تعزز التشاركية والديمقراطية في اتخاذ أي قرار أو بناء أي مشروع على مستوى المركز والإقليم على حد سواء.

٢,٥ اللامركزية والكونفدرالية

يمكن القول ان الكونفدرالية هي أعلى مراتب اللامركزية، إذ هي اتحاد بين دولتين أو أكثر للعمل على خدمة المصالح المشتركة وإنمائها وذلك بموجب اتفاق-مُعاهدة. والمصالح هذه تشمل عادة الدفاع والخارجية والنقد، حيث على الحكومة المركزية للاتحاد توفير الدعم لكل الأعضاء وإدارة المؤسسات المشتركة بموجب الدستور الاتحادي. ودولة الاتحاد تحتفظ بعاصمة الدول المنضوية والدستور الخاص بها وبالسيادة على إقليمها. مثال على ذلك الاتحاد الأوروبي اليوم فيما تُعتبر سويسرا متحولة نحو الفدرالية. وبناءً على هذا التعريف تكون اللامركزية الإدارية من اختصاص كل دولة وحق دستوري لها ويمكن أن تكون مختلفة بين دولة اتحادية وأخرى.

٢,٦ اللامركزية والفدرالية

بعض العاملين في الشأن العام والباحثين وكثرة من المواطنين يخلطون بين اللامركزية الإدارية والفدرالية. الأولى طبيعتها وحدودها إدارية-إنمائية مهما بلغت درجات التوسع والتنوع فيها. وهي منبثقة من رحم المركزية وبقرار منها ومرتبطة بها بموجب القوانين التي أنشأتها ولا تستطيع لأي سبب، مهما كان مُحَقّاً ووجيهاً، أن تتجاوزها أو تتهرب من الالتزام بها وتطبيقها. فيما الفدرالية نظام سياسي بين متحدات لكل مُكوّن فيها إدارته الذاتية الموسعة. والالتزام هنا يكون فقط بدستور الأمة الاتحادية. إن التعريفات المختلفة للفدرالية تتقاطع حول كونها تعترف بوجود مُستوى سياسي غير المستوى المركزي، والشرعية في المكوّن الفدرالي غير مُستمدة من المركز ولها امتيازات وحقوق يصونها الدستور الاتحادي ولا يمكن تجاهلها أو إلغاؤها من طرف واحد. ولمزيد من الوضوح يمكن القول بأن اللامركزية الإدارية خالية من السياسة وإن صُنعت بقرار سياسي مركزي فيما الفيدرالية نظام سياسي بالكامل ينشأ من تعاقد بين المركز والمكونات أو الأقاليم.

٣. لماذا اللامركزية الإدارية وما هي مقوماتها

تبعاً للتعريف الذي حددناه أعلاه والمؤيد من التجارب الناجحة في أكثر من بلد لا سيما في أوروبا، لا بد من التذكير بأهم المقومات والعناصر التي يقوم عليها بناء اللامركزية الإدارية. وفي جوهرها أنها وسيلة ومخرج لمأزق المركزية الشديدة من أجل تحقيق مزيد من المساواة والعدل والتنمية بين مواطني البلد الواحد، وقد أصبحت اليوم من مستلزمات الحداثة وإقامة الحكم الرشيد:

- ١- إشراك المواطنين المباشر في تحمل المسؤولية وفقاً لقاعدة "التفويض إلى الأدنى أو الأقرب" - Principe de subsidiarité، مما يوفر أفضل الخدمات وبأقل تكلفة وبأعلى درجة من النوعية والاستدامة والشفافية، ويحقق المشاركة الشعبية لكل فئات المجتمع في إدارة شؤونها الذاتية.
- ٢- وجود حاجات وأولويات وطوارئ محلية تختلف عن المركز وبين المناطق وهي تستدعي التدخل والمعالجة والمتابعة. وهذه الحاجات تزداد بالتطور العمراني والكثافة السكانية والأعمال ما يضغط باتجاه المقاربة من الحكومة المحلية المباشر.
- ٣- اعتراف السلطة المركزية بوجود مصالح واقتصادات محلية وموارد قد تكون مختلفة بين المناطق وعمّا هي في المركز، وهي بحاجة الى مقاربة محلية مباشرة.
- ٤- الانتخاب هو الأساس وهذا تعزيز للديموقراطية والمساءلة على المستوى المحلي ما يقوي الديموقراطية بعامة المحلية والمركزية، ويُفسح في المجال للنخب والمرأة والشباب ويرفع معنويات ودور المجتمع المدني ومشاركته.
- ٥- الاستقلال المالي على مستويات الموازنة والانفاق والموارد. وهذا يُتيح للسلطات المحلية (مجلس إقليم، بلدية، اتحاد بلديات) التقرير في مجال الخدمة والتنمية المحلية والاستثمار، وهذا ينعكس إيجاباً على الاقتصاد المحلي وفرص العمل. وذلك كله ضمن القوانين العامة وتحت إشراف السلطة المركزية وبما يؤمن المصلحتين الوطنية والمحلية على حد سواء.
- ٦- مشاركة المجتمع المحلي في التخطيط لا سيما منه الإنمائي ومراقبة الجودة والمحاسبة والمساءلة.
- ٧- تخفيف الأعباء عن المركز ومؤسساته وتعزيز الشراكة بين مؤسسات الدولة أفقياً وعمودياً والحد من الأعباء على المواطنين في يومياتهم ومعاملاتهم.
- ٨- تعزيز التنمية المحلية والاقتصاد المحلي والخصوصيات (زراعة - سياحة - صناعة...) بما يقوي الإنتاج والجودة والتخصص والتنافس الإيجابي بين المناطق.
- ٩- التنمية المحلية مكتملة للتنمية العامة الوطنية مع وجوب التنسيق والتناغم والمواءمة معها، بخاصةً لجهة المشروعات الكبرى التي تتجاوز حدود الأقاليم. السياسات الوطنية الشاملة من حيث الرؤى والتوجهات العامة أساس ومن اختصاص المركز، أما المحليات التنموية فهي من اختصاص الحكومات المحلية وواجباتها.
- ١٠- إبراز الخصوصيات الثقافية والمواقع والتراث والتاريخ المحلي وصيانته واستثماره.

١١ - تحرير المركز ومؤسساته من السياسات والخدمات الإقليمية وتصويب مساراته باتجاه التخطيط العام وتفرغ المركز لبناء المؤسسات الوطنية وإنمائها لا سيما منها المتعلقة بالسيادة والأمن والدفاع والتشريع والسياسة الخارجية والرقابة على الأقاليم والحكومات المحلية.

٤. اللامركزية الإدارية في لبنان

٤,١ لمحة تاريخية: محطات أساسية

عرف لبنان اللامركزية الإدارية قبل إعلان لبنان الكبير سنة ١٩٢٠. ففي العام ١٨٣٣، زمن السلطنة العثمانية، أنشئ مجلس الولاية على بيروت وكانت مهمته الخدمات من نظافة وإنارة وحراسة وما شابه. وفي السنة ١٨٦٤ أنشئت أول بلدية في دير القمر، ثم بعدها بلدية بيروت في العام ١٨٦٧. وفي عهد الانتداب الفرنسي على لبنان وفي عهود الاستقلال الأولى عُممت البلديات على الكثير من المدن والبلدات الكبرى. ومنذ ستينات القرن الماضي بدأ النقاش حول توسيع دور البلديات وصلاحياتها ونظام اللامركزية الموسعة.

إن المميز في هذه الحقبة يأتي من التجربة الشهابية (١٩٥٨-١٩٦٤) التي تعتبر تأسيسية كونها تعاطت مع التشريعات الإدارية والإنمائية الجديدة بخلفية لامركزية إنمائية (وإن كانت شديدة المركزية على المستويين الإداري والسياسي)، وصدرت خلالها عشرات القوانين والتشريعات تطبيقاً للخطة الإنمائية لبعثة "إرفد" التي هدفت إلى تأسيس الدولة الحديثة عبر المؤسسات وإنماء البلاد، لاسيما منها الأطراف حيث أنشئت الوحدات التابعة للدولة وأطلقت التقسيمات الإدارية (محافظات، أقضية...) وفق المرسوم ١١٦ تاريخ ١٦ حزيران/يونيو ١٩٥٩، وتعيين المسؤولين فيها لتعنى بمتابعة وتنفيذ الخطط المركزية والمشاريع التنموية وتعميمها. هذه تجربة رائدة بالقياس مع المرحلة والواقع اللبناني الصعب عقب أحداث ١٩٥٨، وقد أرست اتجاهات واضحة نحو اللامركزية الإنمائية بتركيز الأساس فيها على البلديات كوحدات مستقلة إدارية ومالية مُنتخبة، وهذا يندرج في مفهوم اللاحصرية الإدارية والإنمائية كمعبر نحو اللامركزية. وفي العام ١٩٦٦ وصل عدد البلديات إلى نحو ٦٠٠ ما يساوي نصف عدد المدن والقرى اللبنانية بعامه وهذا تقدم نوعي وكمي سريع ومُلفت.

لكن التجربة الشهابية لم تكن لتستمر وتتقدم في الجهود التي تلت لأسباب موضوعية ذاتية وإقليمية لا مجال للخوض فيها الآن، وذلك حتى اندلاع الحرب سنة ١٩٧٥ حيث شُلَّت هذه المسيرة كلياً بسبب انفصال المركز وسلطته عن المناطق، والتمديد التلقائي لولاية المجالس البلدية (من ١٩٦٣ إلى ١٩٩٨)، وبواقع تردي الأوضاع العامة والصراع الدموي والتهجير ووضع اليد على المؤسسات. كما توقف المركز عن المراقبة والدعم المالي والتخطيط، فأنحصر دوره وكل ما يعود للإدارات الرسمية والمجالس المحلية بالخدمات الصغرى من دون أي تخطيط أو إنماء بالمعنى الحقيقي للكلمة.

يمكن الإشارة هنا إلى متغيرات نجمت عن هذه الحرب ١٩٧٥-١٩٩٠ قضت بنشوء نوع من "اللامركزية القسرية" *de facto*، على مستوى التنمية والخدمات المحلية خصوصاً في القطاع الخاص وذلك استجابة لحاجات السكان والمستلزمات الاقتصادية والاجتماعية. لكن إعادة البناء والإعمار بعد انتهاء الحرب سنة ١٩٩٠ لم تلحظ إيجابيات هذا الواقع لتنميته بل تعدته إلى المركزية المفرطة والتركيز على العاصمة.

وعشية انتهاء الحرب في سنة ١٩٨٩ صُدمت "وثيقة الوفاق الوطني" المعروفة باتفاق الطائف وقد تضمنت في أكثر من باب إصلاحي فيها مبادئ اللامركزية الإدارية والإنمائية. كما عُدَّ الدستور اللبناني على هذا الأساس ليضم هذه المبادئ ويجعلها أساساً ومرتكزات مُلزمة لقيام الدولة والإدارة الجديدة. وفي النص تحت عنوان اللامركزية الإدارية جاء: "إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمان الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الشعب والأرض والمؤسسات"، واعتماد "اللامركزية الإدارية الموسعة" على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس قضاء يرأسه قائم مقام تأمينا للمشاركة الفعلية". كما ربط اتفاق الطائف اللامركزية بالتنمية وأقر رُزمة من الترتيبات التي تنضوي تحت مظلة الإنماء والتنمية، فطرح عنوان

"الإنماء المتوازن للمناطق" و "الخطة الإنمائية الموحدة والشاملة للبلاد القادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً... كما تعزيز البلديات وتمكينها".

أمّا في مسألة تشريع اللامركزية فإن الجهود المبذولة في السنوات الأخيرة، على صعيد الدراسات ومشاريع القوانين، قد حققت خطوات متقدمة أبرزها: "مشروع قانون اللامركزية الإدارية الصادر عن اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية - ٢٠١٤" التي رأسها وزير الداخلية والبلديات الأسبق زياد بارود، وهو اقتراح متكامل مدروس أنجز بالتعاون مع المجتمع المدني وبعض النخب البلدية، وتطلب الكثير من الجهود والدراسات الميدانية والحقوقية، وهو حريّ في حال اعتماده بنقل المجتمع المحلي وحكومته إلى رحاب الإصلاح والتطوير والإنماء، وهو الآن أمام اللجان النيابية يخضع للنقاش والمراجعة، ولنا في سياق هذه الدراسة عودة مفصلة إليه.

٤,٢ تجربة البلديات واللامركزية الإدارية

أ- التعريف بالبلدية

تشكّل البلدية موضوع اهتمام جدّي من غالبية اللبنانيين أكثر ممّا تستنهضهم أية مرافق أو مؤسسات أخرى. وهذا يعود لسبب جوهري يتعلّق بارتباط المواطنين ومصالحهم بهذه الحكومة المحلية وأدائها وخدماتها. فهي الإدارة المباشرة للخدمات العامة والإنماء المحلي في مختلف ميادين الحياة وال عمران والمجتمع والثقافة والبيئة والاقتصاد والصحة... وهي المجال الأول لإرساء الحياة السياسية وممارسة الديمقراطية، باعتبارها الأساس في عمارة الديمقراطية، الأقرب لاختيار وامتحان النخب وتجديدها. والبلدية بحسب القانون سلطة معنوية وإدارة مستقلة مُنتخبة بالاقتراع المباشر، خارج القيد الطائفي، تقوم بموجب القانون بأدوار تمثيلية وإدارية وخدمائية وتنموية. هي إذا تُجسّد بامتياز فكرة اللامركزية فيما تمثّل الحكومة (السلطة التنفيذية) عبر مؤسساتها ووزاراتها وأجهزتها، بإدارة موظفين تُعيّنهم، فكرة المركزية ومصالحها.

ب- قانون البلديات والمعوقات المركزية

وقانون البلديات الصادر سنة ١٩٧٧ الذي يتطابق مع التعريف الوارد أعلاه وتفصيلاته، أوّكل هذه المهمة الكبيرة لإدارة الشأن العام والخدمات المحلية والتنمية على الحكومة المحلية، وقد خصّ بموجب القانون رئيسها ومجلسها بأوسع الصلاحيات في التخطيط والتقرير والتنفيذ، لكنّه أفسدها بتقييده البلدية بسلسلة من القيود. أوّلها سلطة الوصاية، أي وزارة الداخلية، التي هي وزارة أمنية بامتياز، وليس لها علاقة من حيث طبيعتها واختصاصاتها بالبلدية. وثانيها ربطها بوزارة المالية عبر الصندوق المستقل للبلديات (الصندوق يمثل حوالي ٥٠٪ من الواردات المالية للبلديات)، وثالثها الرقابة المسبقة الضيقة على الإنفاق على الصعيد المحلي، واتحاد البلديات الذي يفترض فيه وبحسب القانون نفسه، أن يكون سنداً للحكومة المحلية في كل ما يعود للمشارك بين البلديات وما تعجز عن القيام به بمفردها.

ج- المعوق الأساسي البنيوي ومخالفة الطائف

إن المعوق الأبلغ الذي يُناقض مفهوم البلدية ودورها، ويحول دون تطورها وقيامها بمهامها من لحظة ولادتها، بُنيويّ بامتياز، ويأتي من القانون الذي ينصّ على تشكيلها حصراً من المنتخبين المقيّدين في سجلات نفوس النطاق البلدي. هذا الأمر قد يكون مناسباً وسليماً فيما يعود للبلدات والقرى الصغيرة قبل التبدلات السكانية والنزوح إلى المدن الذي تعاظم في السنوات الأخيرة، لا سيما أثناء الحرب اللبنانية ١٩٧٥-١٩٩٠ وبعدها. أما اليوم فقد أصبحنا في "ديموقراطية الأقلية"، ديمقراطية العشرة بالمئة وما دون، خصوصاً في المدن والبلدات الساحلية وفي مراكز الأقضية والمحافظات وسواها، بعد أن أصبح عدد المُقيّدين نسبةً إلى السكان يقلّ عن العشرين بالمئة في أغلب الحالات. فآلت كل البلديات المنبثقة عن هذا القانون، حتى في المدن، إلى العائلات

والطوائف والمذاهب ولا تمثل مصالح السكان والمستثمرين، مُسددي غالبية الضرائب والرسوم لأنهم لا يشاركون في صناعتها.

هذا الواقع يطرح إشكالية بنيوية ديموغرافية ناجمة عن النزوح إلى المدنية (٦٠٪ من سكان لبنان يعيشون في بيروت الكبرى)، بحاجة إلى معالجة عن طريق تقديم اقتراحات عملية توفّق بين مصالح المقيمين الأصليين والسكان بما يؤمن المشاركة والديموقراطية من جهة، ويحد من استمرار النزف والتحول من الأرياف إلى المدن من جهة أخرى. وهذا أمر في منتهى الدقة والصعوبة وبحاجة للمعالجة. (يمكن على سبيل المثال جعل تصويت السكان اختيارياً بين مكان القيد أو السكن، أو اعتماد خلفية اقتراح لجنة زياد بارود بإعطاء السكان حق التصويت على قاعدة لوائح خاصة بالسكان ووفق كوتا محددة).

د- المعوقات الأخرى

وعند تقييم عمل البلديات، وقد وصل عددها إلى ١١٠٨ بلدية سنة ٢٠١٦، والعدد هذا كبير جداً نسبةً إلى المساحة وعدد السكان، لا بد من الإشارة إلى عدة عوامل تؤثر سلباً على أدائها وإنتاجها وهي: صغر البلدية، قلة الواردات، الوصاية الإدارية، ضعف الأجهزة البلدية، قانون الانتخاب، التسلط السياسي المحلي...

ويعتبر الوزير السابق د. خالد قباني أن فشل البلديات يُعطي صورة سيئة عن الإدارة الذاتية والديموقراطية المحلية وهو يقترح: "إعادة النظر بالبلدية كوحدة إدارية لامركزية". وبما أن البلدية هي الحلقة الأساس في النظام اللامركزي كونها سلطة منتخبة ولها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، فإن أهل الطائف تنبها إلى ضرورة توسيع وتحرير هذه الوحدة وتعزيزها بغية حل المشكلات المتصلة بالعدد والمساحة والموارد والصلاحيات.

هـ- إعادة نظر جذرية

هذا القانون بحاجة لإعادة تكوين ليس فقط بسبب المعوقات الواردة أعلاه فحسب، إنما أيضاً بسبب تخلفه عن التطور الطبيعي. وهو أساساً لم يعد مطابق لما ارتأته "وثيقة الوفاق الوطني"، والتي كانت أكثر استشرافاً وطالبت "بتعزيز البلديات وتقوية اللامركزية الإدارية وربطها بالإنماء الوطني المتوازن... وإنشاء مجالس قضية...". أن مرور الزمن وتطور الدور الذي ينبغي أن تقوم به البلدية وتبدّله، وتغيير المفاهيم فيما يتعلق بالتنمية المحلية، والتوجه عالمياً نحو اللامركزية، ومفاعيل الحكومة الإلكترونية المتنامي انتشارها، وبسبب نزوح السكان والأعمال نحو المدن وحولها، وتفاقم المشكلات الحضرية وتعقيداتها... كل ذلك يفرض إعادة نظر جذرية.

إنّ مسألة إنشاء وزارة خاصة بالبلديات، أمر واجب لأيّ إصلاح. مرجعية جديدة تُنشط بها أعمال مواكبة العمل البلدي، وتوحيد آليات الإدارة، وتدريب الكادرات، والسهر على تطبيق القوانين... وزارة رعاية وليس وزارة وصاية. إن البلدية المنتخبة من الشعب بطريقة ديموقراطية لا يمكن ولا يجوز، تحت أية ذريعة أو قانون أو عرف، أن تكون للسلطة المركزية تلك المُسمّاة بالتعيين أيّة وصاية عليها. فلا وصاية على القرار الشعبي والسلطات المنتخبة في أيّة ديموقراطية.

شدّت عن هذا الواقع بعض البلديات والاتحادات، وهي قليلة جداً تشكل استثناءات، حيث نرى بلديات ذات استقلالية وعلى مسافة من الطبقة السياسية، مُحصّنة بالتأييد الشعبي والشفافية، مدعومة بمساعدات من مؤسسات مُتخصصة محلية ودولية مكنتها من تجاوز ثغرات القانون والمفاعيل السلبية لسلطة الوصاية، فحققت إنجازات وبرامج مشهودة مميزة. لكن هذه التجارب على مُحققاتها القيمة والبارزة تبقى جُزراً معزولة ومطوّقة، وليس لها طابع الاستدامة أو القدرة على التمدد، لأنها خاضعة لمُتغيرات البيئة السياسية الحاضنة

وعدم استمرار الدعم البشري والمادي. وفي مطلق الأحوال لا تحبّد الطبقة السياسية مثل هذه النجاحات على نُدرتها، وهي تضع لها سقوفاً وحواجز لأنّها في الواقع تُمثل النموذج الآخر النقيض لدورها وتجربتها.

نتيجة هذه المعوّقات الآتية من القانون والسياسة والإدارة، فإن البلديات المنتخبة حديثاً عام ٢٠١٦، ستبقى على صورة الطبقة السياسية مُسمّرة في تحالف موضوعي مصلحي يتركز على الزبائنية وتبادل المنافع المادية والانتخابية ولا يمكن التقدم إلّا بكسر هذه الحلقة كما أسلفنا.

٥. اللامركزية الإدارية والأحزاب اللبنانية

خلال رصد أولي لمواقف الأحزاب اللبنانية الكبرى منها والصغرى، بالعودة إلى وثائقها الأساسية ومنطلقاتها وبياناتها ومواقف قادتها، لا سيما منها الممثلة في المجلس النيابي الحالي، يمكننا طرح بعض الاستنتاجات العامة كما يلي:

أولاً، إنها وبوجه عام تؤيد أو لا تعارض النصوص الموجودة في وثيقة الطائف لجهة المبادئ والأهداف الداعية إلى إقرار اللامركزية الإدارية - الإنمائية الموسعة، خصوصاً منها التي تركز على الإنماء المتوازن والمناطق.

ثانياً، يمكن فرز الأحزاب إلى ثلاث مجموعات طبقاً لقربها أو بعدها عن اللامركزية كفكرة، وعن الطائف كوثيقة تنص وتشجع بقوة على التوجه اللامركزي. (راجع الجدول رقم ١).

المجموعة الأولى تؤيد اللامركزية بقوة ووضوح وفق الطائف وتأخذ مواقف إيجابية داخل المجلس النيابي والحكومة وخارجهما، وتعمل بجهد عبر المؤتمرات وورش العمل لتعزيز ثقافة اللامركزية والدفع لإقرار المشروعات بشأنها. وهي عموماً على تماس إيجابي مع منطلقات وأهداف ومضامين المشروع الذي أشرف على إعداده الوزير السابق زياد بارود وتأخذ منه مواقف علنية مؤيدة وداعمة. ونلاحظ أن بعضها الذي كان ينحو باتجاه لامركزية سياسية بات مدرّكاً لأهمية عدم تجاوز سقف الطائف حفاظاً على الوحدة الوطنية ووحدة الدولة ومؤسساتها. وثمة موضوعية وعقلانية في مقارنة هذه الأطروحة بعيداً من آثار الحرب ومناخاتها باتجاه الاستفادة من إيجابيات الطرح اللامركزي باعتباره ركناً أساسياً في أي إصلاح مُقبل.

المجموعة الثانية تؤيد عموماً اللامركزية على خلفية الموافقة على الطائف من دون حماس ملحوظ ومبادرات وبرامج مُعلنة. هي تمارس نوع من الحياد الإيجابي حيال الأطروحة من دون بذل جهود لاعتمادها. ومن باب الدقة يمكن اعتبار بعضها يُشدد على البعد الإنمائي من دون الإداري، فيما البعض الآخر لا يُبدي حماساً على المستويين لأنه لا يزال في ثقافة المركز.

المجموعة الثالثة تتشكل من الأحزاب ذات التوجه القومي والتوحيدي الشمولي وهي لا تؤيد اللامركزية وتعلن توجسها منها خوفاً من الانزلاق باتجاه اللامركزية السياسية. لكنها أيدت وتؤيد وثيقة الطائف دون إبداء أي اهتمام يُذكر بهذه المسألة ولا تطرح هذا الموضوع في برامجها السياسية ووثائقها.

يمكننا التأكيد بعد مرور ما يزيد على ٢٧ سنة على اتفاق الطائف، أنّ الظروف باتت أكثر ملاءمة لإقرار إصلاحات من هذا النوع، خصوصاً بعد الابتعاد شبه الكامل عن أطروحات الحرب ١٩٧٥ ومخاوفها، وبعد تطور فكر بعض الأحزاب الأيديولوجية نحو البراغماتية المؤاتية لمثل هذه الإصلاحات. ويمكننا الملاحظة أن الأحزاب، خصوصاً منها التي تستأثر وتتناوب على السلطة، تخاف أن تُقدم على خطوات في هذا الاتجاه وتعمل باستمرار لاستدامة سلطتها عبر التشريعات التي تؤمن إعادة إنتاج ذاتها. وهي لم تجهد عشية الانتخابات البلدية سنة ٢٠١٦ لتطوير قانون البلديات كمقدمة ضرورية وحاجة في هذا الاتجاه، كما لم تمارس جهوداً جدية لمتابعة الملف في المجلس النيابي. وهذا ما بينته بوضوح نتائج الدراسة الميدانية لمركز اللبناني للدراسات - Lebanese Center for Policy Studies (LCPS) سنة ٢٠١٥:

- ٣٤٪ فقط من السياسيين وقادة الأحزاب يؤيدون صلاحيات واسعة لمجلس القضاء،
- ٦٣٪ يفضلونه بدور المنسق بين البلديات،
- ٩٠٪ مع الانتخاب فقط من المقيدين في سجل النفوس من دون إشراك السكان.

ربما يكون إقرار قانون الانتخابات النيابية الجديد قد فتح الباب ولو جزئياً أمام إصلاحات مفيدة للامركزية، كونه عبّد الطريق إلى النسبية والاقتراع بمحل السكن، وهما تطوران ينعكسان لاحقاً باتجاه إصلاح قانون البلديات الركن الأساس للامركزية الإدارية.

جدول رقم ١: الأحزاب اللبنانية واللامركزية

المجموعة الأولى	المجموعة الثانية	المجموعة الثالثة
تؤيد اللامركزية بقوة ووضوح وفق الطائف وعلى تماس إيجابي مع مشروع سليمان/بارود في برامجها وأدبياتها وأنشطتها	تؤيد اللامركزية بحذر وفق الطائف من دون حماس وبرامج وجهود، نوع من الحياد الإيجابي	لا تؤيد اللامركزية وليس في أدبياتها أي توجه لامركزي
القوات اللبنانية	حركة أمل	الحزب السوري القومي الاجتماعي
الكتائب اللبنانية	حزب الله	حزب البعث العربي الاشتراكي
التيار الوطني الحرّ	تيار المستقبل	حركة الشعب
الحزب التقدمي الاشتراكي	الحزب الشيوعي اللبناني	
حركة التجدد الديمقراطي	الجماعة الإسلامية	
حركة اليسار الديمقراطي		
تيار المردة		
حزب الوطنيين الأحرار		
الكتلة الوطنية		
الأحزاب الأرمنية		

٦. اللامركزية الإدارية والمجتمع المدني

خلال إعداد هذه الورقة تمكّننا من جمع عدد كبير من الوثائق والمراجع وأجرينا بعض الاتصالات بالمؤسسات المحلية والدولية ومراكز الأبحاث والنقابات ومنظمات المجتمع المدني اللبنانية المعنية بهذا الملف، وهذا مكّننا من الوقوف على أدوارها ومساهماتها، كما رصدنا أنشطتها خصوصاً خلال الفترة الماضية وإنجازاتها الملموسة، على مستويات تطوير وتمكين المجتمع المحلي والسكان والإدارة المحلية، كما تعرفنا إلى الصعوبات والمعوقات التي تُواجهها.

والمشهد تكشف لنا عن مؤتمرات وورش عمل وندوات ودراسات ميدانية وإحصاءات ومشروعات منفذة، صدرت بخصوصها مؤلفات ومنشورات كما احتلت آلاف الصفحات على مواقع التواصل والحسابات الخاصة بهذه المؤسسات. ومن المفيد جداً بل الضروري الإشارة إلى مقادير الغنى والتنوع والعمق في مقاربة المنظورات والمفاهيم وعرض التجارب المحلية والعربية والدولية من جهة، وفي إتمام المبادرات والإنجازات الملموسة بالشراكة مع المكونات المحلية خصوصاً البلدية من جهة ثانية، حيث تظهر المشروعات على مستويات الإعداد والدراسة والتمويل والتنفيذ والتقييم ما يدل على وجود مئات التجارب المتعلقة بتمكين السكان والإدارة المحلية والبيئة والتراث والثقافة... وقد تحققت مشروعات مستديمة ونموذجية ذات جودة وإنتاجية عالية.

ليس بين أيدينا إحصائية وبيانات وتقييم لهذا المسار، ولا توجد أدلة للمنظمات المحلية والدولية والعربية واختصاصاتها وإنجازاتها وعطاءاتها. ومن المفيد أن يصار الى فتح هذا الملف وإجراء مسح وإحصائية على المستوى الوطني لالتماس هذا الواقع ومداه وتطوره ونقده بغية الاستفادة إلى أقصى الحدود من التوظيفات البشرية والمادية الهائلة والعمل على ترشيدها وتفعيلها. وقد يكون ذلك من اختصاص وزارة التنمية الإدارية و/أو بالشراكة بينها وبين وزارة الداخلية والبلديات التي لا تزال المرجع الصالح حتى اليوم بانتظار إنشاء وزارة خاصة بالبلديات واللامركزية.

من جهتنا سوف نذكر منها ما توفر لنا خلال بحثنا هذا بما يشكل مدخلاً إلى دليل أولي لهذا الملف، وقد قسمناها إلى ثلاث مجموعات لتسهيل التقييم:

جدول رقم ٢: اللامركزية والمجتمع المدني

المجموعة الأولى	المجموعة الثانية	المجموعة الثالثة
المنظمات اللبنانية غير الحكومية والنقابات	مراكز الأبحاث والدراسات والمجالات المتخصصة	المنظمات والهيئات الدولية
نقابة المحامين في بيروت	المركز اللبناني للدراسات LCPS	Konrad Adenauer Stiftung
نقابة المهندسين في بيروت	المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم	Friedrich Ebert Stiftung
ملتقى التأثير المدني	بيت المستقبل	UN HABITAT
هيئة تطوير العمل البلدي	Levant Institute for Strategic Affairs	UNDP
مبادرات للإنماء المحلي	State University of New York - Albany	USAID/BALADI
نحن	Beyond Reform and Development	منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة

Democracy Reporting International	المفكرة القانونية	السبيل
Friedrich Naumann Foundation	شؤون جنوبية	الإدارة بمحلها
Ford Foundation	Issam Fares Institute for International Affairs and Public Policy	الجمعية اللبنانية لديمقراطية الانتخابات
Agence Française pour le Développement		فرح العطاء
UNESCO		Help Lebanon
ICOMOS		Partnership Center for Development and Dialogue
الاتحاد الأوروبي		...

وفي تقييمنا العام لمنجزات هذه المؤسسات وبمعزل عن حجم واتساع أنشطة كل واحدة منها والإمكانات المادية والبشرية وتوظيفاتها، وبمعزل عن تاريخها وتراكم اختباراتنا، ومن دون أية مقارنة فيما بينها لا من حيث الفعالية والمثابرة ولا من حيث دور واستجابة الشريك اللبناني في المشروعات المشتركة، يمكننا التأكيد على الجوامع التالية:

- ١- تقاطع مفهومي على المستوى النظري لنظام اللامركزية الإدارية ومضامينها، وإدراك للصعوبات والمعوقات.
- ٢- إغناء في ثقافة اللامركزية على المستوى المحلي والوطني.
- ٣- تقدم واضح في نقل الخبرات والاعداد البشري وتدريب الكادرات المحلية.
- ٤- بدايات التحول نحو الحكومة الإلكترونية.
- ٥- التمويل بما يحقق للحكومات المحلية مشروعات نموذجية.
- ٦- التركيز على البلدية كوحدة أساسية للامركزية ومدها بالخبرات والتمويل وتدريب الموظفين وإعداد المشروعات، وبناء المشروعات النوعية الهادفة لاسيما منها البيئية والصحية والثقافية والتراثية...
- ٧- تبادل ونقل الخبرات مع بعض الدول الغربية والعربية.

نكتفي بهذا القدر من الإضاءة على تجارب المجتمع المدني الذي يستأهل دراسة خاصة كما أسلفنا تنطلق من أرقام وإحصائيات تقوم بها جهة متخصصة، لنؤكد أنه مجتمع حيوي فيه طاقات بشرية وإمكانات مادية ومعرفية وقدر من الفعالية والتطوعية. ولا بدّ من متابعة الاستثمار فيه للتقدم نحو إقرار اللامركزية الإدارية على مستويات البلدية والقضاء وسواهما خلال استمرار ديناميات الشراكة وتجويد نتائجها وتراكم إيجابياتها بما ينعكس على المواطنين على كل المستويات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والإدارية وسواها.

إنها بالفعل ثروة غير محدودة يمكن الانتفاع بها إلى أقصى الحدود واستدامة محققاتها ومبادراتها على غير صعيد، إذا ما توفرت لها التشريعات والقوانين اللامركزية المناسبة. وهنا ندعو إلى مزيد من الشراكة بين المنظمات غير الحكومية اللبنانية والإدارة المحلية والمنظمات الدولية بما يحقق سياسات واستدامة وفعالية ويُعمم التجارب على المستوى الوطني.

٧. أبرز مشاريع قوانين اللامركزية الإدارية

٧,١ من الطائف الى مشروع سليمان-بارود

من لحظة اعتماد اتفاق الطائف سنة ١٩٨٩، الذي نصّ في أكثر من باب فيه على اللامركزية الإدارية-الإنمائية، بعد أن كانت مناقشات إقرار وثيقة الطائف قد توقفت مطولاً عند هذه المسألة باعتبارها شكلت بنداً محورياً في جدول أعماله بحسب عزّاب الطائف الرئيس حسين الحسيني، بدأت المداولات والمناقشات في أروقة المجلس النيابي وداخل الأحزاب وقوى المجتمع المدني والمنتديات السياسية والثقافية والنقابية، لإيجاد أفضل الصيغ والاقتراحات وبالتالي وضع مشاريع القوانين لترجمة توجهات وثيقة الطائف التي حظيت ولا تزال على شبه إجماع اللبنانيين.

وهكذا بدأت تَرِد إلى اللجان النيابية المختلفة لا سيما لجنة الإدارة والعدل، ومن ثم لجنة تحديث القوانين، مشاريع واقتراحات القوانين وعملت على مناقشتها من دون التوصل حتى اليوم إلى صيغة موحدة لترفعها إلى الهيئة العامة للمجلس النيابي. وهذا يُفيد أن الموضوع يراوح في مكانه ويتأجل من مرحلة إلى أخرى حتى بلغنا العام ٢٠١٢ حيث صدر عن رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي القرار رقم ٢٠١٢/١٦٦ يقضى بتشكيل لجنة ضمت مجموعة من كبار المسؤولين الإداريين والخبراء والباحثين برئاسة الوزير السابق زياد بارود لدرس هذا الملف. وقد أنجزت اللجنة عملها الشاق المنهجي العلمي والموثق في السنة ٢٠١٤، وصاغت اقتراح القانون هذا، الذي لا يزال حتى اليوم في عهدة لجنة تحديث القوانين يخضع للمناقشات من دون إدخال تعديلات جوهرية عليه حتى الآن، لكن بكثير من البطء نظراً لعدم توفر الإرادة السياسية لدى مواقع القرار للعمل على التسريع في إقراره.

٧,٢ محطات تاريخية

وفي السياق التاريخي، وقبل الوصول إلى مشروع لجنة زياد بارود، من المفيد التوقف أمام بعض المحطات التي يمكن إدراجها تحت عناوين مختلفة تتراوح بين اللاحصرية واللامركزية، من دون أن تتوافق كلياً مع مفاهيم اللامركزية العلمية ومع أطروحة الطائف اللامركزية :

جدول رقم ٣: أبرز مشاريع واقتراحات قوانين اللامركزية الإدارية

اقتراح أوغست باخوس ١٩٩٥	مشروع ميشال المر ١٩٩٩	مشروع الياس المر ٢٠٠١	اقتراح روبر غانم ٢٠٠٧
مجلس قضاء معين مكون من نواب المنطقة ورؤساء بلديات ويرأسه القائم مقام. مرتبط بوزارة الداخلية وليس له استقلال مالي وإداري. اختصاصه إعداد المشاريع والدراسات لتحسين أحوال القضاء بشرط التوافق مع خطة المركز.	إنشاء مناطق إدارية في كل منطقة يرأسها موظف معين من وزارة الداخلية يساعده مجلس منتخب من رؤساء البلديات والمختير والمهن والنقابات. اختصاص المجلس درس وتنفيذ المشاريع والإنماء وإدارة أجهزة الوزارات... له استقلال إداري ومالي والإنفاق وفقاً لحصة المنطقة الإدارية من الموازنة العامة.	قانون جديد للبلديات بصلاحيات واختصاصات أوسع خصوصاً على مستوى التنمية المحلية وعصرنة البلدية. انتخاب مباشر لرئيس البلدية ونائبه. قرارات نافذة بذاتها مع رقابة لاحقة. استقلال مالي وإداري ورقابة ديوان المحاسبة اللاحقة.	مجلس قضاء منتخب مكون من رؤساء بلديات ومختير والمهن والنقابات (١٥ عضواً). القضاء جزء من محافظة يديرها مجلس المحافظة برئاسة المحافظ، مؤلف من موظفين وممثلين لمجلس القضاء. لمجلس القضاء صفات تقريرية وتنفيذية وله استقلال مالي وإداري، وقراراته ملزمة على مستوى القضاء.

له صفة استشارية وليس عنده دور تقريدي أو تنفيذي.	له حق المراقبة على المؤسسات المحلية باستثناء البلديات واتحادات البلديات.	اعتماد التكنولوجيا الحديثة.	خاضع لديوان المحاسبة.
رقابة مسبقة مركزية ومن ديوان المحاسبة.	عليه رقابة مباشرة من وزارة الداخلية	إلغاء محافظ بيروت، ودمج محافظتي بيروت وجبل لبنان، وإعطاء رئيس بلدية بيروت كامل الصلاحيات.	
	* هو من ضمن مشروع إعادة تنظيم وهيكل وزارة الداخلية والبلديات.		
خطوة لا تتوافق مع اللامركزية وهي دون سقف الطائف.	تعزيز اللاحصرية الإدارية والإنماء المحلي ودور البلديات تحت سقف الطائف.	خطوة متواضعة تحت سقف الطائف، وتعزيز لدور البلدية ركن اللامركزية الأساسي.	تطور باتجاه اللامركزية، لامركزي على مستوى القضاء ومركزي على مستوى المحافظة

٧,٣ مشروع قانون لجنة ٢٠١٤

يقع في ١٤٧ مادة وقد انتهت اللجنة التي أعدته من أعمالها في نيسان/أبريل ٢٠١٤ بعد ٤٧ جلسة عمل واستناداً إلى استقصاء نُشر في كتاب "اللامركزية الإدارية في ١٠٠ سؤال" (٢٠١١) الصادر عن وزارة الداخلية والمتضمن الخلاصات والخيارات لهذا الاستقصاء، الذي شاركت فيه أجهزة الوزارة مع البلديات والمجتمع المدني والخبراء، وعقد بشأنه عدد كبير من ورش العمل والمؤتمرات. ثم أعلن عنه في احتفال أقيم في القصر الجمهوري في بعبدا برئاسة الرئيس ميشال سليمان. وينص مشروع القانون في مفاصله الأساسية على ما يلي:

- اعتماد القضاء الموجود حالياً كوحدة إدارية لامركزية يديره مجلس منتخب بالانتخاب المباشر يُسمى مجلس القضاء.
- للقضاء هيئتان: هيئة عامة منتخبة ومجلس تنفيذي إداري يرأسه منتخب.
- مجلس القضاء يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي.
- إلغاء وظيفتي القائمقام والمحافظ وتحويل صلاحياتهما إلى مجلس القضاء.
- استبدال الصندوق البلدي المستقل بصندوق لامركزي يُمول من القضاء والمركز معاً ويخضع للرقابة اللاحقة من ديوان المحاسبة.
- لا ضرائب جديدة إنما فقط إعادة توزيع وانتقال بعضها من المركز إلى القضاء.
- تُحدد حصص الأفضية من إجمالي حقوقها في الصندوق المذكور وفق مؤشرات (عدد السكان، مساحة القضاء، مؤشر التنمية، مؤشر الجباية).
- شروط للترشيح وخفض سن الاقتراع إلى ١٨ سنة مع كوتا جندرية بنسبة ٣٠٪.
- صلاحيات المجلس: خطة استراتيجية لتنمية القضاء، البنى التحتية بما فيه السدود والبحيرات والأنهر وإنتاج الطاقة والخدمات عموماً، مشاريع إنتاجية واستثمارية ذات منفعة عامة، حماية البيئة والأحراج (بالتنسيق مع البلديات)، خطة لتنمية السياحة والثقافة وحماية التراث والإرث الثقافي والآثار، تطوير تكنولوجيا المعلومات، إنشاء الحدائق والساحات العامة، متابعة وتعديل الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (المركزية)، تشكيل الأجهزة الإدارية والمالية وتدريبها والإشراف على أعمالها...
- الرقابة على مجلس القضاء: بالإضافة إلى الرقابة الذاتية والشعبية بالانتخاب الدوري يمكن طرح الثقة بالمجلس كاملاً أو بأحد أفرادها بالإحالة على المجلس التأديبي الخاص بمجالس الأفضية. كما يُمارس المركز رقابة تصل إلى حدود حل المجلس في حال مخالفة القوانين مع الحق بالطعن أمام مجلس شورى الدولة.

- لمدينة بيروت وضع مميز: هي منطقة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي ويدير شؤونها مجلس يسمى "مجلس مدينة بيروت" ويتألف من هيئة عامة منتخبة ومجلس إدارة. صلاحيات المجلس مركبة من صلاحيات مجالس الأفضية والمجالس البلدية. محافظ بيروت لم يعد رئيساً للسلطة التنفيذية وله فقط حق حضور جلسات مجلس الإدارة من دون التصويت وطلب إعادة النظر في أي قرار يصدر عن المجلس.
- لا مسّ بالبلديات والمحافظات على وجودها وقوانينها ومواردها وصلاحياتها.
- إنشاء وزارة للإدارة المحلية تعنى بالبلديات والمجالس المحلية المنتخبة بدلاً من وزارة الداخلية.

٨. لماذا الانحياز الى مشروع قانون لجنة ٢٠١٤

هذا المشروع هو الأقرب إلى روح اتفاق الطائف والنصوص المتعلقة باللامركزية والإنماء المتوازن، وهو الأقرب إلى مفاهيم ومضامين أنظمة اللامركزية وتجاربها لاسيما منها الأوروبية، حيث الأساس يقوم على مبدأي الانتخاب والتنمية المحلية، مما يؤمّن المشاركة الديمقراطية والاستقلال المالي والإداري والمساءلة الشعبية والرقابية. وهذا المشروع هو الأكثر ملاءمة للبنان وطبيعته التعددية وتنوعه الاجتماعي وتاريخه وتقسيماته الإدارية الموجودة، وهو باتخاذ الطائف أساساً سيكون مُرشحاً للإقرار بما يُشبه الإجماع على المستويين الرسمي والشعبي.

هذا المشروع وبخلاف ما طرحه فئات صغيرة علناً وما تُضمّره بعض الفئات الأخرى، سوف يكون مغبراً لمزيد من الوحدة الوطنية ولن يشكل أي طريق أو عبارة نحو التفتت والتقسيم. ولا نعتقد أن هذه الهواجس موجودة فعلاً اليوم وبالأحجام التي يعلنها بعض السياسيين وبعض الأعلام، وهي مضخمة وتخفي ميلاً لخدمة النظام المركزي القائم على المحاصصة والزبائنية ودورية الغلبة الطائفية والمذهبية والفاشل على غير مستوى. بكل تأكيد وبعد أن اختبر اللبنانيون باللحم الحي التوجهات نحو التقسيم، على مختلف تسمياته، خلال الحرب ١٩٧٥-١٩٩٠، باتوا من النضوج بمقدار للحيلولة دون تكرار التجربة التي سوف تؤدي إلى نفس النتائج.

ومع إدراكنا للمخاطر المتأتية من المحيط، خصوصاً أحداث سوريا والعراق والحروب فيهما وعليهما، وما تحمله من مخاطر التقسيم وما يشبهه، ثمة ضرورة للاحتياط حيالها للوقاية منها، وبالتالي اختيار الظروف المناسبة لولوج موضوع اللامركزية بحسب المشروع المطروح. ومن المفضل العمل بالتدرج العقلاني وفق مراحل وتراكم إيجابي بحيث يصار إلى إقرار المشروع أولاً، ووضع جدول زمني متوسط المدى والتطبيق المرحلي، لأننا نعرف بالتمام مدى الصعوبات الإدارية وحجمها لاسيما منها القوانين والتشريعات والمراسيم المطلوبة تعديلاً أو إلغاءً أو استحداثاً (وهي بالعشرات)، ومدى الحاجة إلى التأقلم مع الواقع الجديد وثقافة اللامركزية التي تُعتبر ركناً مهماً في مواكبة تنفيذ هذا المشروع.

هذا المشروع وأمثاله هو بمثابة المخرج لمأزق النظام اللبناني، مما يفتح الطريق بالتأكيد أمام توجهات جديدة وحقيقية للنظام السياسي تمكّنه من الدخول إلى عصر الحداثة والتقدم بدل المرواحة في الفساد والمحاصصة والانتقال من مأزق إلى آخر ومن فراغ وتمديد إلى آخر. قد تشكل اللامركزية الإدارية كما هي مطروحة في المشروع (أو مثاله) فرصة للإصلاح باتجاهي المركز والمحلي عن طريق فك الارتباط بين أزمات المركز وقضايا المناطق والمحليات. وهذا ما تخبره دول كثيرة وما تعمل عليه الآن دول عربية مثل الأردن وتونس والذاهبتين حديثاً باتجاه اللامركزية. ولا يخفى أن هذين البلدين لهما أوجه شبيهة مع لبنان، وقد تعرفنا إلى هاتين التجربتين في ورشة من نظمتها حملة "الإدارة بمحلها" بتاريخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧ في المجلس النيابي اللبناني.

على مستوى آخر يتقاطع ويظل عمل اللجان المختصة التي تدرس ببطء (كما أسلفنا) مشروع القانون هذا، من المفيد الإشارة إلى خطاب القسم لرئيس الجمهورية ميشال عون بتاريخ ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ وإلى بيان حكومة "استعادة الثقة" للرئيس سعد الحريري بتاريخ ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦. وقد جاء في الأول ما حُرّفه "أما اللامركزية الإدارية... فيجب أن تكون محوراً أساسياً، ليس فقط تطبيقاً لوثيقة الوفاق الوطني أو انسجاماً مع طبيعة لبنان، بل أيضاً تماشياً مع تطور نظم الحكم في العالم". وقد جاء في الثاني "كما تلتزم الحكومة متابعة إقرار قانون اللامركزية الإدارية بالتعاون مع المجلس النيابي".

في المُحصّلة علينا الاعتقاد والعمل والأمل، وفقاً لما يجري بشأن هذا الملف على مستوى المجلس النيابي، وطبقاً للالتزام كل من رئيسي الجمهورية والحكومة، أنْ فُرس إقرار قانون اللامركزية الإدارية تبدو مُتاحة في حال سَلمت

النوايا واستُكملت الإجراءات القانونية من جهة، وانتظمت القوى صاحبة المصلحة في هذا الإصلاح من جهة ثانية، للمتابعة والدفع باتجاه الإقرار والتوجه نحو التنفيذ. ولهذا الأمر أهمية ورمزية تؤشران لانحسار وتراجع الذهنيات السائدة في التشريع والممارسة التي لا تزال مُفرطة في المركزية بخلاف وثيقة الوفاق الوطني وخُبرات الدول التي تجاوزت مآزقها بالانتقال من المركزية الشديدة إلى اللامركزية الإدارية المرنة.

٩. اقتراحات عملية للوصول إلى اللامركزية الإدارية

يمكن جدولة الاقتراحات العملية تحت خمسة محاور تتناول:

- (١) الإصلاحات البلدية
- (٢) إقرار قانون اللامركزية الإدارية
- (٣) التنمية المحلية
- (٤) الحكومة الإلكترونية
- (٥) بناء الكتلة الضاغطة

(١) على مستوى البلدية باعتبارها الركن الأساس اللامركزية:

- إعادة النظر بقانون البلديات لجهة إلغاء سلطة الوصاية الحالية.
- إنشاء وزارة للبلديات تكون وزارة رعاية وليس وزارة وصاية.
- اعتماد النسبية والكويتا الجندرية وانتخاب الرئيس ونائب الرئيس مباشرة من الشعب.
- إيجاد الصيغة الملائمة لمنح السكان حق الانتخاب في النطاق البلدي (مثلاً إعطاء السكان حق التصويت أو جعل التصويت اختيارياً بين مكان القيد والسكن).
- تشجيع دمج البلديات الصغيرة المتجاورة.
- استمرار عمل اتحادات البلديات على المشروعات المشتركة خلال المرحلة الانتقالية.
- تشجيع التوأمة بين البلديات محلياً وعالمياً.
- الانفتاح على مؤسسات المجتمع المدني المحلية والإقليمية والدولية لاسيما منها المانحة والقادرة على المساهمة في تنمية القدرات البشرية وإحداث المشروعات النموذجية، وتصويب الأولويات لتتوافق مع حاجات السكان ومستلزمات التنمية المحلية المنتجة.
- اعتماد الحكومة الإلكترونية وتدريب موظفي البلديات بخصوصها.
- حث البلديات على نشر قراراتها وميزانياتها وقطع الحساب بكل الوسائل ومنها صفحتها الإلكترونية، تطبيقاً لتعميم وزارة الداخلية والبلديات، وتنفيذاً لقانون "الحق في الوصول إلى المعلومات" الذي أقره المجلس النيابي في مطلع سنة ٢٠١٧ تعزيزاً للشفافية والمساءلة وتسهيلاً للمراقبة الشعبية.
- تعزيز واردات البلديات بتحسين الجباية وترشيد الإنفاق، وبتحويل مستحققاتها من الصندوق المستقل للبلديات كاملة وبمواعيد استحقاقها.
- حث المواطنين ومنظمات المجتمع المدني القيام بالدور الأساسي المتعلق بالمتابعة والمساءلة والمحاسبة الشعبية بما يتجاوز المحاسبة السياسية الدورية (أي الانتخاب) إلى الدور الإنمائي والخدمي اليومي المباشر.
- إعادة تفعيل "المرصد البلدي" لدى وزارة الداخلية والبلديات لتمكين الإدارة المركزية والبلديات من رسم سياسات بلدية هادفة بالاستناد إلى الإحصاءات والأرقام والدراسات.

(٢) على مستوى اللامركزية تأسيساً على مشروع القانون الذي يدرس في اللجان النيابية:

- إقرار المشروع وجعله قانوناً للتنفيذ وعلى مراحل.
- نقل السلطات تدريجاً من المركز إلى مجالس الأقضية.
- إنشاء الصندوق اللامركزي بدلاً من الصندوق المستقل للبلديات وتشكيل الهيئة المشرفة عليه.
- تدريب الموظفين والكادرات في الإدارات ذات الصلة على اللامركزية وقوانينها.

- إطلاق ورشة التشريعات والقوانين والمراسيم المطلوبة وهي بالعشرات لجعلها ملائمة للامركزية الإدارية المعتمدة.
- تحضيراً لتطبيق فعال ومنتج للامركزية المباشرة في تفعيل أجهزة الرقابة المركزية وتطويرها بـغية إنجاح تجربة اللامركزية وبالتالي حمايتها من مخاطر تغييب المحاسبة والمساءلة.
- اعتماد الحكومة الإلكترونية وتدريب موظفي المركز ومجالس الأقضية والمواطنين على وسائل الاستخدام وتعميم خدماتها مركزياً ومحلياً.

(٣) على مستوى التنمية المحلية والعلاقة مع المركز:

- تشجيع البلديات للقيام بالدور الإنمائي المحلي من ضمن الاستراتيجية الوطنية والخطّة الشاملة، وبالتركيز على الخصوصيات والحاجات المحلية والموارد المميزة وبالتعاون مع المجتمع المدني والخبرات فيه وعبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص وبالتكامل والتنسيق مع المركز.
- تشكيل المرجعية المركزية التي تنتج الرؤية التنموية الشاملة، والعمل على تطوير وحدات التخطيط في كل الوزارات والمؤسسات وتحديثها وربطها بالرؤية العامة، وكذلك التنسيق مع مجالس الأقضية لتكون الرؤية الشاملة مظلة للخطط التنموية المحلية والإقليمية.
- إعادة النظر "بالخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية" المقررة عام ٢٠٠٩، لجهة التخفيف في بعض توجهاتها المركزية.

(٤) على مستوى الحكومة الإلكترونية واعتمادها مركزياً ومحلياً:

- التأكيد على أهمية تعميم الحكومة الإلكترونية (e-government) لتشمل مؤسسات المركز ومجالس الأقضية والبلديات... باعتبار أن الحاجات والمعاملات والمعلومات متكاملة ويجب أن تشمل جميع المؤسسات المرتبطة بالحكومة الكلاسيكية وعلاقاتها ببعض ومع المركز، فالفضاء الإلكتروني موحد وعام.
- ضرورة التنسيق في عمليات الانتقال من الحكومة الكلاسيكية إلى الإلكترونية، بالتزامن مع التحول من المركزية إلى اللامركزية الإدارية.
- تقديم الخدمات والمعلومات للمواطنين وإشراكهم في صنع القرار وتحقيق الشفافية في الحكم، وتخفيف الأعباء المالية ورفع الجودة والفعالية والسرعة والحفاظ على البيئة، ما يحقق وفراً في الميزانيات العامة وسواها واختصاراً للوقت والجهد والمال (خسارة لبنان ١,٢ مليار دولار سنوياً بحسب دراسة من إعداد Cedar Institute for Economic & Social Affairs).
- العمل على أن تشمل خدمات الحكومة الإلكترونية الانتخابات، وتنشيط الدورة الاقتصادية، وتوحيد قواعد البيانات والمعلومات وإتمام المعاملات، كما تشكل قاعدة للمعلومات يُستفاد منها محلياً ووطنياً وعالمياً ما يشجع السياحة والاستثمار والتبادل التجاري....
- ثمة بدايات في لبنان منذ السنة ٢٠٠٢، لكنها "جزر معزولة" في بعض الوزارات والمؤسسات، نذكر منها وزارة المال (الشؤون العقارية، الضرائب والرسوم...) وزارة الداخلية (تسجيل المغتربين للانتخابات النيابية المقبلة)، وزارة الاتصالات (خدمات أوجيرو) وبعض المؤسسات الأخرى. ولا يوجد حتى الآن خطة شاملة لاعتماد الحكومة الإلكترونية على المستوى المركزي بشكل عام، وهذه الخطة مطلوبة لدعم الحكومة الإلكترونية مركزياً ومحلياً.

٥) على مستوى بناء الكتلة الضاغطة وتعديل موازين القوى للوصول الى اللامركزية الإدارية:

- حث الأحزاب السياسية لاسيما منها الممثلة في المجلس النيابي التي تؤيد اللامركزية على تفعيل جهودها وإعطاء المشروع الأولوية التي يستحقها.
- عقد ورش عمل تؤدي إلى مؤتمر عام لقوى المجتمع المدني العاملة بهذا الاتجاه بُغية تجميع الجهود وتأطيرها وتفعيلها.
- الاستفادة من مناسبة الانتخابات النيابية المقبلة لحث المرشحين لاسيما منهم المنبثقون من المجتمع المدني لطرح اللامركزية كأولوية إصلاحية في برامجهم الانتخابية.
- استمرار بناء الشراكات وتفعيلها مع المؤسسات الدولية الداعمة بُغية تعميق المنظورات والوقوف على أهم التجارب الدولية وتعميم ثقافة اللامركزية.
- تفعيل تبادل الخبرات مع الدول العربية وبخاصة مع الأردن وتونس المنتقلتين حديثاً إلى اللامركزية الإدارية للوقوف على النجاحات والصعوبات لاسيما في المراحل الانتقالية.
- وضع أدلة بالمنظمات المحلية والدولية والعربية وتصنيفها وفق اختصاصاتها وإنجازاتها وبرامجها ونشرها تعميماً للفائدة.
- التوجه نحو نقابات المهن الحرة لاسيما منها نقابة المحامين لمتابعة جهودها في هذا الاتجاه.
- إيلاء الإعلام ووسائل التواصل اهتماماً خاصاً لما لها من تأثير على الرأي العام لاسيما منه التواصل الاجتماعي بُغية تعميم ثقافة اللامركزية وتظهير إيجابياتها ومساوئ استمرار المركزية الفاشلة.

الخاتمة:

نأمل من خلال هذه الورقة، بحوثياتها والمقترحات الواردة فيها والنقاش الذي سيغنيها، التوصل في أفضل فرصة ممكنة إلى إقرار قانون اللامركزية الإدارية وإصدار قانون جديد للبلديات واعتماد الحكومة الإلكترونية، تحت مظلة الطائف الذي حظي ولا يزال بإجماع لبناني واسع، نرجوه قابلاً للترجمة، بما يفتح الأبواب أمام الإصلاح على مستوى المركز والإدارة المحلية ومؤسساتهما بالتوازي والتكامل، ممّا يُحقق خطوة مميزة في اتجاه بناء دولة حديثة قابلة للتطور.

١٠. وثائق ومراجع

- ١ الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار ١٩٢٦ مع جميع تعديلاته ١٩٩٠
- ٢ وثيقة الوفاق الوطني اللبناني، "الطائف" ١٩٨٩
- ٣ مشروع قانون اللامركزية الإدارية الصادر عن اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية ٢٠١٤
- ٤ خيارات للبنان، مجموعة مؤلفين، دراسة فاديا كيوان، دار النهار ٢٠٠٤
- ٥ واقع البلديات في لبنان وعوائق المشاركة المحلية والتنمية المتوازنة، المركز اللبناني للدراسات LCPS ١٩٩٨
- ٦ العمل البلدي في لبنان، دراسة ميدانية، المركز اللبناني للدراسات LCPS ٢٠٠٢
- ٧ الشأن العام في الحياة اليومية المحلية في لبنان، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي بالشراكة مع Foundation For the Future ٢٠١٣
- ٨ مشروع تعديل وتحديث قانون البلديات، نقابة المهندسين بيروت ٢٠٠٣
- ٩ دور المهندسين في تطوير العمل البلدي، نقابة المهندسين بيروت ٢٠١٢
- ١٠ التنمية الشاملة في لبنان، مسار ورؤية، مداخلة ديران هارمانديان، نقابة المهندسين بيروت ٢٠١٢
- ١١ التنمية المستدامة في العالم العربي، تحديات الواقع القائم، حسن حجازي، نقابة المهندسين بيروت ٢٠٠١
- ١٢ نحو برنامج نموذجي للعمل البلدي، حركة التجدد الديمقراطي ٢٠٠٤
- ١٣ L'aménagement du territoire et de l'environnement au Liban, Hyam Mallat ١٩٧١
- ١٤ مجلة الحداثة، عدد ١٧٣، الرؤية الإنمائية للشهابية...، مقالة بطرس لبكي ٢٠١٦
- ١٥ مجلة شؤون جنوبية، العددان ١٥٨ و ١٦٠ ٢٠١٦
- ١٦ نهوض لبنان نحو دولة الإنماء، مجموعة مؤلفين، دار النهار ٢٠١٦
- ١٧ إعلان رؤساء البلديات اللبنانية، مؤتمر اللامركزية، موقع رسالة بيروت ٢٠٠٩
- ١٨ اللامركزية الإدارية بين الواقع اللبناني وتجارب الغرب... "النهار" نهى الغصيني أبو عجرم ٢٠١٤
- ١٩ مجلة الجيش، اللامركزية الإدارية والإعمار المتوازن، عصام سليمان ٢٠٠٢
- ٢٠ موقع الدفاع الوطني اللبناني، اللامركزية الإدارية ولبنان... ريان عساف ٢٠١٥
- ٢١ كتاب وزارة الداخلية والبلديات، اللامركزية الإدارية في ١٠٠ سؤال، مقاربة تمهيدية ٢٠١١
- ٢٢ "الأخبار" اللامركزية الإدارية: تكريس الكانتونات المذهبية وخصخصة التنمية، فراس ابو مصلح ٢٠١٤
- ٢٣ اللامركزية الإدارية: "من التنظير الى التطبيق"، "النهار"، فراس بو ذياب ٢٠١٣
- ٢٤ "الأخبار" الحكومة الإلكترونية في لبنان: واقع وتحديات، محمد علي جعفر ٢٠١٦
- ٢٥ مقالة "اللامركزية بين مخاطر التقسيم ومخاطر المحاصصة للكاتب السوري جاد الكريم الجباعي ٢٠ أيار ٢٠١٦
- ٢٦ "الأخبار" اللامركزية الإدارية الموسعة: إنماء لبنان أم تفكيكه؟ فراس الشوفي، ٢ تشرين الثاني ٢٠١٧
- ٢٧ المفكرة القانونية العدد ١٥، اندريه سليمان ٢٠١٤
- ٢٨ جريدة الجمهورية، ريان عساف ٢٠١٥
- ٢٩ مجلة الأنباء، ٢٢ أيار ٢٠١٢
- ٣٠ مؤتمر اللامركزية من أجل التنمية، سامي عطاالله، LCPS، ١٦ تموز ٢٠١٤
- ٣١ التيار الوطني الحرّ، الطريق الآخر، البرنامج السياسي ٢٠١٥
- ٣٢ التيار الوطني الحرّ، ورقة عمل اللجنة الاقتصادية ٢٠١٧
- ٣٣ القوات اللبنانية، مؤتمر اللامركزية في لبنان... بين العيش معاً والتنمية المحلية ٢٠١٧
- ٣٤ الكتائب اللبنانية، ورشة عمل حول اللامركزية، بالشراكة مع "كونراد أدناور" ٢٠١٧
- ٣٥ موقع "المنار" البلديات من حلم اللامركزية الى واقع الإدارة الذاتية، أمين أبو راشد ٢٠ حزيران ٢٠١٦
- ٣٦ "الأنباء"، الفكر الاشتراكي، مرتكزات اللامركزية ٢٣ شباط ٢٠١٧
- ٣٧ "الأنباء" اللامركزية الإدارية: كيف وأين ومتى؟ رامي الرئيس، ٧ تشرين الثاني ٢٠١٢
- ٣٨ ليبانون فايلز، كتلة المستقبل: اللامركزية نص عليها الدستور ٨ أيلول ٢٠١٥
- ٣٩ حركة التجدد الديمقراطي: خارطة طريق الى الدولة المدنية... بالشراكة مع KAS، تشرين الأول ٢٠١٧
- ٤٠ ما نوع اللامركزية التي تريدها فعلاً الأحزاب اللبنانية، جنوبية، LCPS، سامي عطاالله ٢٠١٥
- ٤١ حول اللامركزية الإدارية في لبنان، LCPS ٢٠١٤
- ٤٢ السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي، LCPS ٢٠١٥

٢٠١٧	"الإدارة بمحلها"، دراسة مقارنة عن اللامركزية الإدارية في بعض الدول العربية والعالم ٢٤ تشرين الأول	٤٣
٢٠١٧	مؤتمر قانون اللامركزية الإدارية، نقابة المحامين بيروت بالتعاون مع Friedrich Ebert	٤٤
٢٠١٤	محاضرة "اللامركزية الإدارية ومشروع قانون اللامركزية الجديد"، خالد قباني	٤٥
٢٠١٤	مقالة: ندوة المواطن والبلدية، هيئة تطوير العمل البلدي، ميشال عقل	٤٦
٢٠١٦	مقالة: حتى لا تبقى البلدية على صورة الطبقة السياسية، "النهار"، ميشال عقل	٤٧
٢٠١٦	مقالة: البلدية والمجتمع المدني: النجاحات والإخفاقات، "النهار" ميشال عقل	٤٨
٢٠١٧	المؤتمر الدائم للفدرالية، أول وثيقة إسلامية مسيحية، "النهار"	٤٩
٢٠٠٢	التقرير النهائي لندوة واقع العمل البلدي في إطار اللامركزية الإدارية، المجلس النيابي وUNDP	٥٠
٢٠١٠	البلديات والتنمية المحلية، تنظيم جمعية مبادرات للإنماء بالتعاون مع Friedrich Ebert	٥١
٢٠١٧	نحن، حملة بلديات عالمكشوف، محمد أيوب	٥٢
٢٠١٧	موقع Decentralization-lb.org مشروع اللامركزية الإدارية	٥٣
٢٠٠٥	الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية، التقرير النهائي، مجلس الإنماء والإعمار وIAURIF	٥٤
١٩٩٥	مشروع النائب السابق أوغست باخوس	٥٥
١٩٩٩	مشروع الرئيس ميشال المرّ	٥٦
٢٠٠١	مشروع الوزير الياس المرّ	٥٧
٢٠٠٧	مشروع النائب روبر غانم	٥٨
١٩٩٩	نص المؤتمر الصحفي للنائب نسيب لحود حول مشروع قانون اللامركزية الإدارية	٥٩
٢٠١٦	نص خطاب القسم لرئيس الجمهورية ميشال عون	٦٠
٢٠١٦	البيان الوزاري لحكومة "استعادة الثقة" للرئيس سعد الحريري	٦١