

مشروع نقاش عام حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان

التقرير النهائي

٢٠١٦



مشروع نقاش عام حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان

التقرير النهائي

٢٠١٦



جدول المحتويات

١١	توطئة
١٢	مقدمة خلفية المشروع أهداف المشروع المنهجية ملاحظة ختامية
١٦	ملخص تنفيذي
١٨	١. مفهوم اللامركزية الإدارية وأهدافها في لبنان اليوم
١٨	١.١ مفهوم اللامركزية وخصائصه في السياق اللبناني
١٨	أولاً : ماهية اللامركزية الإقليمية
٢٠	ثانياً : اللامركزية الإدارية واللاحصرية في لبنان: حدود مبهمة
٢١	ثالثاً : بين الانتخاب والتعيين
٢١	١.٢ اللامركزية الإدارية في لبنان: أبعاد وحجج
٢٢	أولاً : في البعد التنظيمي والإداري
٢٣	ثانياً : في البعد السياسي
٢٤	ثالثاً : في البعد الإنمائي-الاقتصادي
٢٦	١.٣ الاقتراحات والتوصيات حول مفهوم اللامركزية الإدارية وأهدافها
٢٦	أولاً : توضيح المصطلحات
٢٦	ثانياً : تدعيم السلطات المحليّة اللامركزية
٢٧	ثالثاً : شروط نجاح إصلاح اللامركزية في لبنان
٢٨	رابعاً : الإصلاحات الأساسية المكتملة لإصلاح اللامركزية في لبنان
٢٩	١.٤ مراجع القسم الأول المكتوبة
٣٠	٢. التقسيم الإداري والتنظيم الإداري
٣٠	٢.١ الغاية من إعادة النظر في التقسيمات الإدارية
٣٠	أولاً : الآراء المؤيدة لإعادة النظر في التقسيمات الإدارية القائمة
٣١	ثانياً : الآراء المعارضة لإعادة النظر في التقسيمات الإدارية القائمة
٣١	٢.٢ التحديات التي ستواجهها عملية إعادة النظر في التقسيم الإداري
٣١	أولاً : غياب المعطيات الرقمية الموثوقة
٣٢	ثانياً : المعضلة الطائفية والإشكالية الكامنة في مفهومي "الانصهار الوطني" و"العيش المشترك"
٣٢	ثالثاً : تردد السياسيين والزعماء
٣٢	٢.٣ الجدول حول الحجم الأنسب للدوائر الإدارية الجديدة
٣٢	أولاً : الدوائر الصغرى (القضاء وما دون) كدوائر إدارية لامركزية
٣٣	ثانياً : الدوائر الكبرى (المحافظة وما فوق) كدوائر إدارية لامركزية
٣٣	ثالثاً : آراء "توفيقية": الدوائر المتوسطة كدوائر إدارية لامركزية

مبادرة المساحة المشتركة

تعمل مبادرة المساحة المشتركة على تعزيز ثقافة الحوار المبني على المعرفة عبر تمكين صانعي السياسات العامة والمعنيين والخبراء، في لبنان وعلى الصعيدين الإقليمي والدولي، من التوصل إلى تفاهات مشتركة حول المسائل الوطنية الرئيسية.

منشورات مبادرة المساحة المشتركة لتبادل المعرفة وبناء التوافق، بيروت.

يمكن الحصول على هذه الدراسة من مكاتب مبادرة المساحة المشتركة أو بتحميلها من الموقع الإلكتروني التالي: www.commonspaceinitiative.org

إن الآراء الواردة في هذه الوثيقة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مبادرة المساحة المشتركة.

٥٦ ٤.٤ مراجع القسم الرابع المكتوبة

٥٧ ٥. الرقابة على السلطات المحليّة اللامركزية

٥٧ ٥.١ في مفهوم الرقابة ونوعها

٥٧ أولاً : ازدواجية الطائف وضرورة التوضيح

٥٧ ثانياً : الرقابة على السلطات اللامركزية بين القانون والتطبيق

٥٩ ثالثاً : نوع الرقابة المطلوبة

٥٩ ٥.٢ إصلاحات إضافية

٥٩ أولاً : حول ربط أجهزة الرقابة بالمجلس النيابي

٦٠ ثانياً : كيفية بتّ الخلافات الحاصلة بين السلطات المركزية واللامركزية

٦٠ ٥.٣ الاقتراحات والتوصيات حول الرقابة على السلطات المحليّة اللامركزية

٦٠ أولاً : التوصيات العامة

٦١ ثانياً : السلطات المراقبة والسلطات المراقبة ونوع الرقابة المقترحة

٦٨ ٥.٤ مراجع القسم الخامس المكتوبة

٦٩ ٦. آليات التوظيف المحلي وتنمية الموارد البشرية

٦٩ ٦.١ آليات التوظيف

٦٩ أولاً : علاقة السلطات المحليّة اللامركزية بمجلس الخدمة المدنية

٧٠ ثانياً : واقع الرقابة الإدارية على التوظيف المحلي

٧٠ ٦.٢ في تنمية القدرات البشرية للسلطات المحليّة اللامركزية

٧٠ أولاً : على الصعيد اللامركزي: أداء الموظفين المحليين والمنتخبين المحليين

٧١ ثانياً : على الصعيد المركزي: التدريب والتوجيه

٧٢ ٦.٣ الاقتراحات والتوصيات حول تعزيز الموارد البشرية للسلطات المحليّة اللامركزية

٧٢ أولاً : التوصيات العامة

٧٢ ثانياً : إعادة النظر في كيفية التوظيف

٧٣ ثالثاً : اقتراحات حول دور مجلس الخدمة المدنية في حال اعتمدت كسلطة تُعنى بالتوظيف المحلي

٧٣ رابعاً : اقتراحات من أجل تنمية القدرات البشرية المحليّة

٧٤ خامساً : التدريب والتوجيه

٧٥ سادساً : اقتراحات أخرى

٧٥ ٦.٤ مراجع القسم السادس المكتوبة

٧٦ الملاحق

٧٦ الملحق رقم ١: لائحة بأسماء المشاركين في الحوارات والنقاشات

٧٨ الملحق رقم ٢: قائمة المراجع المتوفرة في "مبادرة المساحة المشتركة"

٨٩ الملحق رقم ٣: لائحة بالمستندات

٣٤ ٢.٤ عدد المستويات الوسيطة بين البلديات والحكومة المركزية

٣٤ أولاً : مصير اتحادات البلديات

٣٤ ثانياً : حجم البلديات وعددها

٣٥ ٢.٥ الاقتراحات والتوصيات حول التقسيم الإداري والتنظيم الإداري

٣٥ أولاً : التوصيات العامة

٣٥ ثانياً : عدد المستويات الإدارية اللامركزية

٣٥ ثالثاً : المستوى اللامركزي الأدنى: البلدية وشروط إنشائها

٣٧ رابعاً : المستوى اللامركزي الأعلى

٣٨ خامساً : أبرز العوامل المؤثرة في عملية التقسيم الإداري

٣٩ ٢.٦ مراجع القسم الثاني المكتوبة

٤١ ٣. صلاحيات السلطات المحليّة اللامركزية بين القانون والممارسة

٤١ ٣.١ العلاقة بين السلطات المحليّة اللامركزية والعلاقة بين السلطتين التقريرية والتنفيذية داخل المجالس المنتخبة

٤٢ أولاً : العلاقة الراهنة بين السلطتين التقريرية والتنفيذية داخل المجلس البلدي

٤٢ ثانياً : العلاقة الراهنة بين البلديات واتحاد البلديات

٤٢ ٣.٢ العلاقة بين السلطات المحليّة اللامركزية والسلطات المركزية واللاحصرية

٤٢ أولاً : العلاقة الراهنة بين البلديات والمؤسسات العامة والوزارات

٤٣ ثانياً : التوسع في تفسير المادة ١٣٥ من قانون البلديات

٤٣ ثالثاً : أزمة الصلاحيات في بلدية بيروت

٤٣ ٣.٣ الاقتراحات والتوصيات حول صلاحيات السلطات المحليّة اللامركزية

٤٤ أولاً : التوصيات العامة

٤٤ ثانياً : التعديلات على قانون البلديات الحالي

٤٥ ثالثاً : صلاحيات المجالس المحليّة اللامركزية العليا (فوق البلدية) في حال إنشائها

٤٥ رابعاً : دور السلطة المركزية المقترح

٤٦ ٣.٤ مراجع القسم الثالث المكتوبة

٤٧ ٤. النظام المالي اللامركزي

٤٧ ٤.١ في تخصيص المداخل

٤٧ أولاً : الضرائب والرسوم المحليّة

٤٧ ثانياً : الشراكة بين القطاعين العام والخاص ونظام البناء والتشغيل والتحويل

٤٩ ثالثاً : الصندوق البلدي المستقل

٤٩ ٤.٢ في تخصيص الإنفاق

٥٠ ٤.٣ الاقتراحات والتوصيات حول النظام المالي اللامركزي

٥٠ أولاً : التوصيات العامة وشروط نجاح إصلاح النظام المالي

٥٠ ثانياً : التوصيات والاقتراحات بشأن قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٦٠ بتاريخ ١٢ آب ١٩٨٨ وتطبيقه

٥١ ثالثاً : إصدار التشريعات التي تعزز الواردات الذاتية

٥٢ رابعاً : في الصلاحيات المالية

٥٣ خامساً : التوصيات بشأن الصندوق البلدي المستقل ونظام الدعم المالي العتيد

٥٤ سادساً : التوصيات بشأن تخصيص الإنفاق

توطئة

يضمّ هذا التقرير خلاصة أبرز الدراسات والتقارير التي أعدت حول اللامركزية في لبنان وحصيلة المقابلات والطاولات المستديرة التي عُقدت حول هذا الموضوع خلال الفترة الممتدة من تشرين الثاني ٢٠١١ إلى نيسان ٢٠١٢، وقد وُضع ليشكل مادة تعتمد عليها وزارة الداخلية والبلديات لصياغة مشروع قانون حول اللامركزية الإدارية.

مقدِّمة

تزايدت في العقود الأخيرة المطالبات باعتماد اللامركزية في معظم دول العالم، حتى أصبحت هذه الأخيرة وكأنها جسر العبور الأساسي إلى الديمقراطية والحكم الصالح والتنمية المحليّة. وللأمركزية عموماً وجهان: وجه سياسي ووجه تنموي؛ الأول متعلق بالديمقراطية المحليّة وتوسيع دائرة المشاركة في الحياة العامة وتطوير آليات المحاسبة لتحقيق الحكم الصالح. أما الوجه الثاني، فهو متعلق بزيادة فعالية خدمات القطاعين العام والخاص وأدائهما، وقدرتهما على تلبية المصالح المحليّة المتميزة عن المصالح الوطنية. وتأتي اللامركزية في أشكال عدّة، إذ يمكن أن تكون إدارية وضريبية وإقليمية وسياسية ومرفقية وما إلى ذلك، ولكل منها خصوصية وإطار قانوني وآلية تطبيق. بيد أن الجوانب الإيجابية للامركزية تخفي إشكاليات وتحديات أخرى حول مفهومها وأهدافها وكيفية تطبيقها، خصوصاً في مجتمعات ما بعد الحرب والمجتمعات المنقسمة.

في لبنان، تقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية^١ حالياً على البلديات بموجب قانون البلديات رقم ١١٨ تاريخ ٢٠ حزيران ١٩٧٧، أمّا اتحادات البلديات فهي تشكل مستوى واحداً مع البلديات باعتبار أنها لا تتمتع بالاستقلال الإداري. وقد برزت المطالبة بإصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان كعنوان إصلاحي منذ الستينيات، نتيجة الشكوى من تفاوت النمو الاقتصادي والاجتماعي بين المناطق اللبنانية. وقدمت اللامركزية الإدارية في الستينيات والسبعينيات كوسيلة أساسية لتحقيق مشاركة الفئات المهمّشة في الحكم المركزي وتحقيق المساواة بين المناطق. وخلال سنوات الحرب، ظهرت مطالب بتبنيّ اللامركزية السياسية، عارضها مطلب آخر بتبنيّ اللامركزية الإدارية كحجة لمنع "تقسيم لبنان".

ومع توقيع "وثيقة الوفاق الوطني" عام ١٩٨٩، اعتُمدت عبارة "اللامركزية الإدارية الموسّعة" في نصّ الاتفاق الذي أصبح مرجعاً انطلقت منه سلسلة اقتراحات ومشاريع قوانين منذ العام ١٩٩٠ وحتى اليوم^٢. إلا أنّ المجالس النيابية والحكومات المتتالية لم تعتمد أيّاً منها. ولا يزال إصلاح اللامركزية الإدارية مُدرجاً في أجندة الإصلاح السياسي والإداري في لبنان.

خلفية المشروع

استكمالاً لجهودها من أجل إطلاق نقاش عام حول اللامركزية الإدارية في لبنان، والذي استُهلّ بإطلاق كتاب اللامركزية الإدارية في مئة سؤال: مقارنة تمهيدية^٣، قامت وزارة الداخلية والبلديات، في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢، وبالتعاون مع "مبادرة المساحة المشتركة"^٤، بإطلاق مشروع بعنوان "نقاش وطني حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان"، هدف إلى تنظيم سلسلة نقاشات وحوارات عبر طاوولات مستديرة وورشات عمل تناولت جميع المحاور المتعلقة بإصلاح اللامركزية في لبنان.

حرص المسار التشاوري هذا على إشراك الأطراف المعنية كافةً والمهتمّة بهذا المجال وفقاً لاختصاصاتها وخبراتها. وسعت هذه الآلية التشاركية، من جهة، إلى تأمين أوسع ركيزة سياسية واجتماعية ممكنة لمشروع الإصلاح، ومن جهة ثانية، إلى الاستفادة من جميع الأفكار والدراسات والتجارب في سبيل الوصول إلى تطبيق اللامركزية الإدارية على أسس علمية متينة قادرة على تحقيق الأهداف الإصلاحية المرجوة.

١. يتجور مفهوم اللامركزية المستخدم في هذا التقرير حول اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية التي تسلم فيها السلطة المركزية بعض الصلاحيات لسلطات محلية تؤمن المصالح المحلية، ولم يشمل النقاش اللامركزية المرفقية أو الفنية التي تمنح فيها السلطة المركزية مرفقاً عاماً الشخصية المعنوية والإستقلالين الإداري والمالي، فيصبح مؤسسة عامة تدير شؤونها بنفسها (قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، منشورات عويدات، ١٩٨١، ص. ٥٨، ٦٥).

٢. من أبرز هذه المشاريع: مشروع قانون النائب أوعست باخوس (١٩٩٥)، ومشروع قانون الجئة الفرعية المنبثقة من لجنة الإدارة والعدل (١٩٩٧)، ومشروع قانون وزير الداخلية والبلديات ميشال المر (١٩٩٩)، ومشروع قانون النائب روبير غانم (٢٠٠٧).

٣. اللامركزية الإدارية في مئة سؤال: مقارنة تمهيدية شاملة في سبيل مشروع قانون، مكتب وزير الداخلية والبلديات، كانون الثاني ٢٠١١.

٤. "مبادرة المساحة المشتركة لتبادل المعرفة وبناء التوافق" هي مبادرة لبنانية مستقلة وجامعة تتلقى دعماً جزئياً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تسعى "المبادرة" إلى إطلاق دينامية حوارية مبنية على المعرفة المتبادلة في سبيل التوصل إلى مفاهيم مشتركة بين الفاعلين المدنيين والسياسيين حول مختلف المسائل الإصلاحية، وإلى إيجاد مساحات من شأنها أن تشكل شبكات أمان لتعزيز التعاون والتضامن بين مختلف فئات المجتمع. تعمل "المبادرة" على تسهيل الحوارات والنقاشات بين صانعي السياسات العامة (من مستشارين حكوميين وبرلمانيين وممثلي الأحزاب السياسية وفعاليات المجتمع المدني وخبراء وجامعيين وغيرهم من المعنيين) وتنظيمها في سبيل إيجاد بيئة مؤاتية للعمل على المصالح والقيم الوطنية المشتركة.

تتمثل إحدى النتائج الأساسية التي تتوخاها وزارة الداخلية والبلديات من هذه الآلية التشاركية في جمع المعلومات ورصد المشاريع والمواقف حول اللامركزية الإدارية في لبنان ودراستها من أجل المساهمة في بلورة مسوِّدة مشروع قانون حول هذه المسألة. وهنا تجدر الإشارة إلى أنه لم تشمل مسؤوليات فريق عمل "مبادرة المساحة المشتركة" مهمة وضع مشروع قانون للامركزية الإدارية أو صياغته، ولا التوفيق بين آراء الأطراف المشاركة في النقاشات التي جرت، بل اقتصرت مهمته على توفير مناخ لضمان نجاح التلاقي والحوار وتسهيل الشروع في عملية الإصلاح.

أهداف المشروع

عملت هذه الآلية التشاركية التي رعتها وزارة الداخلية والبلديات وأشرفت عليها، على تحقيق عدد من الأهداف، ومن أبرزها:

- الإفصاح في المجال أمام الأطراف المعنية كافة، أي الأحزاب السياسية والمنتخبين المحليين (ممثلي البلديات واتحادات البلديات) وكبار الموظفين في الإدارة العامة اللبنانية وممثلي مجمل القطاعات المهنية والجمعيات والجامعات ومراكز الدراسات والبحوث والخبراء وسواهم، للتلاقي ومناقشة اقتراحاتهم وتجاربهم وخبراتهم ودراساتهم حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان؛
- تكوين معرفة معمّقة وشاملة حول اللامركزية الإدارية في لبنان ونشرها، استناداً إلى التجارب الدولية عند الاقتضاء، والمساهمة في بناء ثقافة حوارية عامة حول هذا الإصلاح، بُغية التوصل إلى أرضية مشتركة حول جميع جوانب اللامركزية الإدارية ومجالات تطبيقها، وتسهيل عملية الانتقال من الإطار النظري إلى إطار الممارسة الفعلية؛
- إنشاء قاعدة بيانات تتضمن أوسع عدد ممكن من الدراسات المتعلقة باللامركزية وتطبيقها في مختلف البلدان وفي لبنان خاصةً، وتجمع البرامج والمشاريع والاقتراحات التي قدّمتها مختلف الأطراف اللبنانية حول اللامركزية، وتوثق الأعمال المنجزة في سياق الطاوولات المستديرة وورشات العمل والنقاش لوضعها بتصرف صانعي القرار وتعميمها على الأطراف المعنية كافة؛
- تحديد التحديات والعقبات التي يطرحها إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان اليوم، وتحديد الموارد المتوفرة والخيارات المتاحة لتطبيقها؛
- تقديم أيجابية وتوصيات واقتراحات واضحة وعملية حول المسائل الإشكالية المتعلقة باللامركزية الإدارية في السياق اللبناني اليوم؛
- تزويد وزارة الداخلية والبلديات بجميع المواد المعرفية اللازمة للمساهمة في صياغة مسوِّدة مشروع قانون حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان الذي تعمل عليه الوزارة*.

المنهجية

اعتمدت "مبادرة المساحة المشتركة" منهجية ذات عناصر أربعة أساسية، وُضع هذا التقرير على أساسها، وهي:

أولاً: إنشاء قاعدة معلومات: تمّ تكوين قاعدة معلومات بمسح أكبر عدد ممكن من الدراسات والمقالات والمنشورات ومشاريع القوانين والاقتراحات والآراء المختلفة التي عبّر عنها في شتّى المناسبات والمؤتمرات والندوات حول اللامركزية الإدارية في فترة تنفيذ المشروع (حزيران ٢٠١١ – أيار ٢٠١٢)، ضُمّت في بيبليوغرافيا شاملة^٦.

ثانياً: إعداد جداول تحليلية وجداول مقارنة بين مختلف مشاريع القوانين والاقتراحات التي قُدمت منذ عام ١٩٩٠، ضُمّت في مستند ملحق مستقل^٧.

٥. قدم هذا التقرير مع مجمل المواد المعرفية التي انتجها المشروع إلى اللجنة التي شكّلها رئيس مجلس الوزراء، بقرار يحمل الرقم ٢٠١٢/١٦٦ بتاريخ ٢٠١٢/١١/٧، لإعداد مشروع قانون لتطبيق اللامركزية الإدارية. أنجزت اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية مشروع القانون والتقرير المتضمن الأسباب الموجبة التفصيلية وقدمته إلى رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان الذي أطلقه في ٢٠١٤/٤/٢ في حفل أقيم في القصر الجمهوري. يمكن مراجعة مشروع القانون والتقرير المرفق على الموقع الإلكتروني التالي: <http://decentralization-lb.org/>

٦. انظر الملحق رقم ٢.

٧. انظر الملحق رقم ٣.

ثانياً: عدم امتلاك معظم الأحزاب والقوى السياسية مشاريع مفصلة أو على الأقل مكتوبة حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان؛ أمّا الآراء التي قدمت فكانت نتاج مجهود شخصي للمشاركين بُدّل خلال النقاشات، حيث التزم هؤلاء بالتوجه السياسي العام والخطاب الرسمي لأحزابهم؛

ثالثاً: تركّز معظم خطاب المنتخبين البلديين والعاملين في البلديات واتحادات البلديات على الشؤون المالية والرقابية، ونادراً ما تمكّن هؤلاء من التقدم بتصوّر شامل ومتكامل أو باقتراحات عملية وبعيدة المدى حول نظام لامركزي يتخطى إطار البلديات. كما تمحور خطاب هؤلاء حول تقصير السلطة المركزية وأجهزتها، وإجفافها بحق البلديات واتحادات البلديات، بعدم قيامها بواجبها لجهة ممارسة الرقابة والتدريب والتوجيه ودفع الأموال المستحقة للإدارات المحليّة.

رابعاً: تركّز خطاب كبار الموظفين في الإدارة العامة المركزية على عدم إلمام المنتخبين البلديين الكافي بالقوانين والأنظمة التي ترعى العمل المحلي.

يشكّل هذا التقرير حصيلة المقابلات والطاولات المستديرة التي عُقدت خلال الفترة الممتدة من تشرين الثاني ٢٠١١ إلى نيسان ٢٠١٢، والتي شكلت المرحلة الأولى للمشروع، وقد وُضع ليشكّل مادة تعتمد عليها وزارة الداخلية والبلديات لصياغة مشروع قانون حول اللامركزية الإداريّة. ويُقدّم هذا التقرير كصيغة أولى، على أن يُستكمل العمل عليه وأن يُطوّر في المرحلة الثانية، وذلك بعد عرضه كاملاً على المعنيين كافة.

كما يعكس هذا التقرير جميع الآراء والمواقف والاقتراحات والتوصيات التي تقدّم بها جميع المشاركين في جلسات الحوار والنقاش حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان، مع الإشارة إلى أنّ بعض تلك الآراء والطروحات متناقضة، وأن بعضها الآخر مخالف لمبادئ اللامركزية. وقد حرص فريق العمل على ذكرها كما وردت وتقديم بعض التوضيحات بشأنها، التزاماً منه بالمنهجية المتبّعة بعرض جميع الآراء. كما أنّ هذا التقرير لا يعكس بأيّ شكل من الأشكال، موقف وزارة الداخلية والبلديات أو "مبادرة المساحة المشتركة".

ثالثاً: استخراج إطار تحليلي: هدفت هذه الخطوة إلى إبراز المقاربات المختلفة للامركزية الإدارية في لبنان وذلك من أجل بلورة مجموعة من العناوين والإشكاليات والأسئلة التي شكلت المحاور الستة الأساسية لهذا التقرير وهي على الشكل التالي:

- مفهوم اللامركزية الإدارية وأهدافها في لبنان اليوم (الفصل الأول)؛
- التقسيم الإداري والتنظيم الإداري (الفصل الثاني)؛
- صلاحيات السلطات اللامركزية بين القانون والممارسة (الفصل الثالث)؛
- النظام المالي (الفصل الرابع)؛
- الرقابة (الفصل الخامس)؛
- التوظيف المحلي (الفصل السادس).

رابعاً: تنظيم طاوولات مستديرة: عُقدت طاوولات مستديرة حول المحاور المذكورة أعلاه تهدف إلى التعمق في الإشكاليات المطروحة انطلاقاً من المواد المكتوبة والوقوف عند بعض الجوانب المبهمة للامركزية وذلك من خلال مجموعة أسئلة متخصصة. انعقدت الطاوولات المستديرة بشكل ممنهَج، كان منها ما ضمّ ممثلي المجتمع المدني الناشطين في مجالات التنمية المحليّة، ومنها ما ضمّ باحثين متخصصين في مجالات عدة على ارتباط مباشر بالإصلاح الإداري والسياسي وباللامركزية؛ كما خُصصت جلسات حوار مع ممثلي الأحزاب السياسية اللبنانية هدفت إلى الوقوف على رأي أحزابهم بهذا الشأن والتداول في بعض الاقتراحات والطروحات التي تقدمت بها هذه الأحزاب حول إصلاح النظام اللامركزي في لبنان^٨. وأخيراً، كان لا بدّ من تنظيم جلسة نقاش مع المؤسسات الرسمية والشركات الخاصة التي تعنى بالإحصاءات والأرقام والمعطيات الميدانية، كالتوزيع السكاني وترتيب الأراضي وسواها من الأرقام والمعطيات التي من شأنها أن تشكل مدخلاً للولوج إلى إصلاح اللامركزية في لبنان، للاطلاع على واقع الإحصاءات والأرقام في عملية التفكير في إصلاح اللامركزية في لبنان اليوم.

خامساً: إجراء مقابلات فردية: إضافة إلى الجلسات المتخصصة وطاولات الحوار، اعتمدت منهجية العمل على المقابلات الفردية مع ذوي الاختصاص (محامون، قضاة، أكاديميون، موظفون متقاعدون...) بناءً على أسئلة محدّدة ومفصلة صُممت خصيصاً لتتلاءم مع اختصاص الشخص المقابل.

■ ملاحظة ختامية

في حين اعتمد النص على الآراء والمواقف التي وردت خلال الطاوولات المستديرة والمقابلات الفردية إلا أنه لم يذكر أسماء الأشخاص التي عبّرت عنها، إلا في حالات قليلة جداً، حين وجب ذلك، لأنّ الآراء غالباً ما كانت تتقاطع وتتكرر بين المشاركين كافة.

ولا بدّ في هذا السياق، وقبل التطرق إلى المضمون، من ذكر الملاحظات التالية التي تساهم في استكمال النقاشات حول اللامركزية وهي:

أولاً: غياب المعطيات الرقمية والإحصاءات الكافية على الصعيد الوطني وغياب الدراسات التجريبية حول مختلف جوانب اللامركزية، لا سيما الدراسات على صعيد البنى الصغرى (micro level) التي من شأنها أن تساهم في تطوير فهم أدقّ للخصائص الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية للمناطق اللبنانية في سياق إعادة التفكير في الدوائر الإدارية؛

٨. انظر اللائحة المرفقة والتي تضم أسماء المشاركين ومواعيد جلسات الحوار والمقابلات (الملحق رقم ١).

ملخص تنفيذي

تقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية في لبنان، حالياً، على البلديات بموجب قانون البلديات رقم ١١٨ بتاريخ ٢٠ حزيران ١٩٧٧، أما اتحادات البلديات فهي تشكل مستوى واحداً مع البلديات باعتبار أنها لا تتمتع بالاستقلال الإداري. وقد برزت المطالبة بإصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان كعنوان لإصلاحي منذ الستينيات، نتيجة الشكوى من تفاوت النمو الاقتصادي والاجتماعي بين المناطق اللبنانية.

ومع توقيع "وثيقة الوفاق الوطني" عام ١٩٨٩، اعتُمدت عبارة "اللامركزية الإدارية الموسعة" في نصّ الاتفاق الذي أصبح مرجعاً انطلقت منه سلسلة اقتراحات ومشاريع قوانين منذ العام ١٩٩٠ وحتى اليوم. إلا أنّ المجالس النيابية والحكومات المتتالية لم تعتمد أيّاً منها. ولا يزال إصلاح اللامركزية الإدارية مدرجاً في أجندة الإصلاح السياسي والإداري في لبنان.

في عامي ٢٠١١ و٢٠١٢، قامت وزارة الداخلية والبلديات، بالتعاون مع مبادرة المساحة المشتركة، واستكمالاً لجهودها من أجل إطلاق نقاش عام حول اللامركزية الإدارية في لبنان والذي استُهل بإطلاق كتاب "اللامركزية الإدارية في مئة سؤال: مقاربة تمهيدية" قامت بإطلاق مشروع بعنوان "نقاش وطني حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان"، هدف إلى تنظيم سلسلة نقاشات وحوارات عبر طاوولات مستديرة وورشات عمل تناولت جميع المحاور المتعلقة بإصلاح اللامركزية في لبنان.

اعتمدت "مبادرة المساحة المشتركة" منهجية ذات عناصر أربعة أساسية، يقدم هذا التقرير على أساسها، وهي: (١) إنشاء قاعدة معلومات؛ (٢) استخراج إطار تحليلي؛ (٣) تنظيم طاوولات مستديرة؛ (٤) إجراء مقابلات فردية. يضمّ هذا التقرير حصيلة أبرز الدراسات التي أجريت حول اللامركزية في لبنان والمقابلات والطاوولات المستديرة التي عُقدت خلال الفترة الممتدة من تشرين الثاني ٢٠١١ إلى نيسان ٢٠١٢، والتي شكلت المرحلة الأولى للمشروع، وقد وُضع ليشكل مادة تعتمد عليها وزارة الداخلية والبلديات لصياغة مشروع قانون حول اللامركزية الإدارية. ويُقدّم هذا التقرير كصيغة أولى، على أن يُستكمل العمل عليه وأن يُطوّر في المرحلة الثانية، وذلك بعد عرضه كاملاً على المعنيين كافة.

وما يلي أبرز نتائج هذا المسار التشاوري:

الموضوع	أبرز التوصيات والخلاصات المقدمة
قانون البلديات وإصلاح اللامركزية الإدارية الموسعة	<ul style="list-style-type: none"> - تحديث قانون البلديات الحالي وتطبيقه تطبيقاً صحيحاً والحرص على احترام حرية السلطات المحلية اللامركزية واستقلاليتها، لا سيما من خلال إلغاء جميع القرارات والتعاميم الصادرة عن السلطة المركزية التي تتناقض مع أسس اللامركزية وروحها، وإعادة صياغة القانون بطريقة كاملة ومتكاملة، دون أن يُعطف النص على أي قانون أو قرار أو تعميم مذكور صراحةً أو ضمناً - اعتماد نظرة شاملة ومتكاملة لإصلاح اللامركزية الإدارية الموسعة
إعادة النظر في التقسيمات الإدارية لرسم الدوائر الإدارية اللامركزية	<ul style="list-style-type: none"> - ضرورة تجاوز حُرْفية اتفاق الطائف وعدم التقيد بقوالب جامدة - التسمية (قضاء، محافظة، منطقة...) للدائرة الإدارية اللامركزية لا يجب أن تشكل عائقاً أمام الإصلاح - إيجاد صيغة توفّق بين هاجس التقسيم وهاجس الذوبان - إعادة النظر في شروط إنشاء البلديات على أن يضمن ذلك إنشاء بلديات قابلة للحياة والاستمرار والنجاح على الصعيدين المالي والاقتصادي - إنشاء دوائر إدارية لامركزية قابلة للحياة والاستمرارية على الصعد المالية والاقتصادية والاجتماعية والتنمية
صلاحيات السلطات المحلية اللامركزية	<ul style="list-style-type: none"> - تحديد الصلاحيات الممنوحة للسلطات المحلية اللامركزية بدقة ووضوح تفادياً لحصول أي تضارب أو تعارض بين السلطات المركزية واللامركزية - إعطاء السلطات المحلية اللامركزية صلاحيات تتناسب مع قدراتها المالية والبشرية أو العكس
النظام المالي اللامركزي	<ul style="list-style-type: none"> - العمل على تفعيل جباية الرسوم المحلية من قبل السلطات المحلية اللامركزية - إصدار التشريعات التي من شأنها أن تعزّز واردات السلطات المحلية اللامركزية الذاتية، لا سيما من خلال التركيز على الرسوم المحلية المُجدية - تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالصندوق البلدي المستقل تطبيقاً صحيحاً بما يؤمّن استقلاليتها التامة والشفافية والانتظام في توزيع أمواله؛ وتطبق هذه الشروط على نظام الدعم المالي العتيدي في حال تحقيق اللامركزية الإدارية الموسعة - تحديث أصول الإنفاق وتوحيد شكل موازنة السلطات المحلية اللامركزية
الرقابة على السلطات المحلية اللامركزية	<ul style="list-style-type: none"> - الحرص على إرساء علاقة رقابية سليمة بين المركز والسلطات المحلية اللامركزية مبنية على القانون لا على الاستتساب - حصر الرقابة على السلطات المحلية اللامركزية بالأجهزة الرقابية المتخصصة (التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة) وإلغاء رقابة السلطات المركزية الإجرائية واللاحصرية أو تخفيفها
المنتخبون المحليون والموارد البشرية المحلية	<ul style="list-style-type: none"> - الإسراع في إنشاء أو تفعيل هيئة تدريب متخصصة تُعنى بوضع برامج لتدريب جميع المنتخبين المحليين والعاملين في السلطات المحلية اللامركزية وتثقيفهم وإعدادهم ورفع مستوى كفاءتهم وتحديث معلوماتهم وتنمية قدراتهم المعرفية والوظيفية

١. مفهوم اللامركزية الإدارية وأهدافها في لبنان اليوم

قد يكون من أبرز الأسباب التي تجعل من إصلاح اللامركزية مشروعاً يحمل الكثير من التأييلات في لبنان هو سياقه وخلفياته التاريخية والوطنية، وبعبارة أخرى "اتصاله بمسائل كبرى ذات أسبقية نظرية وسياسية عليه من أهمها: مسألة الوحدة السياسية للدولة في علاقتها بالمجتمع (...); مسألة الإنماء المتوازن للمناطق وصيغة العلاقة الإدارية بين المركز والأطراف (...); مسألة تيسير المعاملات الإدارية واختصارها (...); مسألة الفساد (...)" (بيضون ٢٠٠٨). يضاف إلى ذلك مسائل على علاقة ببناء النخب السياسية في لبنان على المستوى الوطني وبالموروث التاريخي، حيث تخشى بعض النخب الوطنية أن تساهم اللامركزية، وتحديداً في مضمونها السياسي، في تأسيس لمواجهة بين الحيز المحلي والسلطة المركزية.

اللامركزية هي عملية متعددة الأبعاد والمستويات يتطلب العمل بها في لبنان الشروع، من ناحية أولى، في تعريف المفاهيم والمصطلحات السائدة في الخطابات الإعلامية والسياسية، والتي يستعملها البعض كمتراذفات على اختلافها الكبير، ومن ناحية ثانية، في تحديد الأهداف والغايات المرجوة منها وخلق فهم جماعي مشترك حولها. ويبقى التحدي الأساس في كيفية التوفيق بين سلطة المركز من جهة ومصالح السلطات المحلية اللامركزية الخاصة من جهة ثانية بشكل يضمن وحدة الدولة. فكيف نمضي في لامركزية تساهم في تطوير الدولة وتقويتها؟ وما هي الأهداف المتوخاة من هذا الإصلاح في لبنان؟

يُقسم هذا الفصل إلى قسمين، ينطوي كلاهما على محصلة النقاشات وفق الإشكاليات المرتبطة بها. يُقدّم القسم الأول مفهوم اللامركزية بشكل عام، ويسلط الضوء على التصورات الموجودة حوله في لبنان. ويتطرق أيضاً إلى المقاربة اللبنانية للعلاقة بين "اللامركزية الإدارية" واللاحصرية، طارحاً ضرورة إرساء فهم صحيح للمفاهيم المتداولة من أجل تصميم نظام إداري متكامل يعتمد كلا المفهومين ويربط بينهما.

ويعرض القسم الثاني أبرز الحجج والمبررات التي تقدّم بها بعض السياسيين والباحثين المعنيين بإصلاح اللامركزية الإدارية، وحول مدى حاجة لبنان إلى ذلك الإصلاح على مختلف المستويات، سواء منها الإداري أو الاقتصادي أو السياسي أو الإنمائي، كما يتناول هذا القسم أهمّ الحجج الراضة لإصلاح اللامركزية في لبنان.

١.١ مفهوم اللامركزية وخصوصيته في السياق اللبناني

أولاً: ماهية اللامركزية الإقليمية

اللامركزية هي وجه من وجوه التنظيم الإداري – والسياسي أحياناً – في الدولة، وتقوم على أربعة مبادئ أساسية مترابطة هي كالاتي: (أ) الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية؛ (ب) الشخصية المعنوية؛ (ج) الاستقلال الإداري والمالي؛ (د) انتخاب مجالس محلية^٩.

١- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
يعني هذا المبدأ أنّ نوع الحاجات والمتطلبات والأولويات لدى الجماعات والسلطات المحلية يختلف عن نوع الحاجات والمتطلبات والأولويات لدى الحكومة المركزية وأجهزتها، علماً أنّ القول "بوجود مصالح محلية مختلفة عن المصالح الوطنية" أثار موجة اعتراض واستهجان في البرلمان في أثناء مناقشة اقتراح قانون لامركزية سابق (كيوان ٢٠٠٠،

ص. ١٦٧-١٦٨)، ولطالما أعرب بعض السياسيين عن تخوّفهم من أن يقود هذا التمايز إلى "تضارب في المصالح" بين ما هو وطني وما هو محلي، وإلى بروز نزعات انفصالية لدى بعض الفئات.

وتوضيحاً لهذه المسألة، تجدر الإشارة إلى أنّ التمييز بين المصلحتين معترف به أصلاً في لبنان، باعتبار أنّ عمل السلطات المحلية اللامركزية (أي البلديات حالياً) يخضع للقوانين والدستور والقرارات الوطنية، ولسلم النظم التي تعلوها. فالمقصود بالتمايز بين المصلحة الوطنية والمصلحة المحلية هو توضيح ما هو وطني وما هو محلي، وغياب التناقض بينهما لا بل تكاملهما في إدارة المرافق العامة وتلبية حاجات المناطق في مختلف المجالات على الصعيدين الوطني والمحلي، وبالتالي عدم وجود مخارج أو حلول لتلك التحديات على صعيد واحد دون الآخر. وهذا يعني، بعبارة أخرى، أنّ لكل منطقة خصائصها التي تفرض معالجة خاصة على الصعيد المحلي في تلبية حاجتها دون حصول تضارب مع المركز أو الاعتماد التام عليه.

ويطرح مبدأ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية إمكانية التعامل بين السلطات المركزية واللامركزية والتكامل في ما بينها، إذ إنّ للمصلحة الوطنية امتداداً محلياً، كما للمصلحة المحلية انعكاس على المصلحة الوطنية.

٢- تمتع السلطة المحلية بالشخصية المعنوية

يقضي الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية بأن تتمتع السلطات المحلية تلقائياً بالشخصية المعنوية تعبيراً عن وجودها القانوني، مع بقائها جزءاً لا يتجزأ من الدولة، علماً أنّ إنشاء سلطات محلية ومنحها الشخصية المعنوية ينتج أولاً وأخيراً من قرار سياسي مركزي. وتقوم هذه السلطات المحلية بتأمين المصالح المحلية.

٣- تمتع السلطة المحلية بالاستقلال الإداري والمالي

اللامركزية هي عملية إعادة توزيع للسلطات والمهام ونقلها من المركز إلى مراكز أخرى إقليمية في دولة ما. وهذا يستوجب منح المراكز الإقليمية المعنية استقلالاً إدارياً يخولها اتخاذ قرارات في بعض المجالات وتنفيذها دون الرجوع إلى السلطة المركزية، كما يستلزم تمتعها بحق التملك والتقاضي. ويستوجب ذلك أيضاً منحها استقلالاً مالياً يتمتعها بذمة مالية وبموازنة مستقلتين عن موازنة المركز وبنظام محاسبة وأنظمة مالية خاصة تمكنها من إدارة بعض الرسوم المحلية.

ويعني الاستقلال الإداري والمالي أنّ علاقة السلطة اللامركزية بالسلطة المركزية ليست علاقة رئاسة وتبعية، كما أنها ليست استقلالاً تاماً، وذلك لسببين: السبب الأول هو أنّ السلطة المركزية وأجهزتها تحتفظ بحق الرقابة على السلطات اللامركزية كمقابل لاستقلال السلطات المحلية، حفاظاً على انسجام المصلحة الوطنية والمصلحة المحلية؛ أمّا السبب الثاني فهو أنّ الرابط بالسلطة المركزية لا يزال موجوداً عبر المساعدات والمساهمات الآتية من الموازنة العامة.

٤- انتخاب المجلس المحلي اللامركزي

تُعرّف النظرية القانونية الهيئات المحلية التي تُنقل إليها السلطة بأنها مجالس منتخبة تعبر عن إرادة الناس ورأيهم على صعيد محلي. ومبدأ الانتخاب هذا "يتّوج" المبادئ الثلاثة السابقة ويمنحها بعداً ديمقراطياً وشرعية تمثيلية. ولكن يُستشف من اقتراح مشاريع القوانين السابقة أنّ الطبقة السياسية اللبنانية تتردد في تقبل مبدأ الانتخاب، نظراً إلى تفضيلها تعيين موظف لاحصري على رأس مجلس لامركزي منتخب، أو حتى تعيين السلطات المركزية جزءاً من أعضاء المجلس المحلي اللامركزي. وقد يعكس ذلك رغبة المركز في تفويض صلاحيات السلطات المحلية اللامركزية.

■ بين اللامركزية "المقبولة" واللامركزية "المرفوضة"

تبقى الحاجة إلى توضيح طبيعة اللامركزية المطلوبة وصورتها، في حال وُجدت الإرادة السياسية للمضي فيها. ومن المعروف أنّ للامركزية أنواعاً وأشكالاً عدة ومتشعبة تتراوح بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، ولكل منها صيغ مختلفة. وقد نصّ اتفاق الطائف على ضرورة تبني "اللامركزية الإدارية الموسعة"، مقلداً الباب في وجه طروحات اللامركزية السياسية والفدرالية. إلا أنّ الغموض ما زال يشوب هذه العبارة حتى اليوم، حيث اندرجت التفسيرات

٩. قباني، خالد، "البلديات واللامركزية: صورة مقارنة"، في: البلديات في ١٩٩٨: فجر جديد على عتبة الألف الثالث، ص. ٦٠-٦١، مرجع مذكور في مراد، محمد، بلديات لبنان: جدلية التنمية والديمقراطية، بيروت، دار المواسم، ٢٠٠٤، ص. ١٦٢؛ انظر أيضاً قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات- منشورات البحر المتوسط، ١٩٨١، ص. ٧٨-٨٢.

والتأويلات المتعددة ضمن موقفين عامين.

الموقف الأول موقف سلبي ومشكك، لا يرى للعبارة أيّ تعريف أو أيّ مدلول في القانون وفي العلوم السياسية، ناعماً إياها بالشعار السياسي الذي ابتكره أهل الطائف والذي يمزج بين مفهومي اللامركزية واللامركزية في أن. وهو يرى أنّ العبارة قد تكون نشأت نتيجة تسوية بين الأفرقاء المجتمعين هناك، أي بين من كان ينادي باللامركزية السياسية ومن كان ينادي باللامركزية الإدارية خوفاً من التقسيم.

أمّا الموقف الثاني فيدعي أنّ "اللامركزية الإدارية الموسعة" يقصد بها إعطاء السلطات المحليّة اللامركزية قدرًا واسعاً من الصلاحيات لإدارة مرافقها، وللتخفيف من الرقابة، معتبراً أنّ القاعدة تكمن في الاستقلال والحرية، حيث تكون الرقابة هي الاستثناء. وثمة من يرى أنّ "اللامركزية الإدارية الموسعة" لا تعني توسيع الصلاحيات بقدر ما تعني تطوير النظام اللامركزي القائم عبر إيجاد إطار أو أطر لامركزية جديدة تتخطى مستوى البلديات واتحادات البلديات. وخلاصة القول أنّ التشاورات لم تتمكن من حسم النقاش حول مدلول عبارة "اللامركزية الإدارية الموسعة".

ثانياً: اللامركزية الإدارية واللامركزية في لبنان: حدود مبهمة

يرى بعضهم أنّ اتفاق الطائف نصّ على "توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات السلطة المركزية [وتقوية حضورها] في المناطق الإدارية المختلفة، [وهذا] يهدف، من جهة، إلى تنظيم نشاط مرافق الدولة العامة وتفعيلها، وتسهيل العمل الإداري، والإسراع في إنجاز المعاملات والخدمات، لأنّ ربط كل قرار إداري وحصره بالوزير، على مستوى العاصمة، من شأنه أن يؤخر أعمال الإدارات، ويعيق تلبية حاجات المواطنين، ويعرقل تأمين الخدمات العامة، وهو يهدف، من جهة ثانية، إلى إيصال الخدمة للمواطن في مكان إقامته، الأمر الذي يوفر عليه عبء الانتقال إلى العاصمة، وبالتالي إضاعة الوقت وتحمل نفقات كثيرة" (قباني ٢٠٠٢، ص. ٣١).

■ الخلط بين المفهومين

يتميز الخطاب العام اللبناني، الذي انعكس في معظم مشاريع القوانين المقدّمة، بالخلط المتكرر، المقصود أو غير المقصود، بين مفهومي اللامركزية واللامركزية، فتكرّر القول بأنّ اللامركزية "تساعد على تسهيل المعاملات الإدارية وتوفر على المواطن عبء التنقل من مكان سكنه إلى مكان نفوسه"، وهذه صفات اللامركزية. ومن اللافت أيضاً أنّ الخلط بين المفهومين شائع حتى في الوسط القانوني والقضائي. ويظهر هذا الخلط جلياً في جميع مشاريع القوانين والاقتراحات التي تقدّم بها السياسيون اللبنانيون حول اللامركزية الإدارية منذ الطائف حتى اليوم، ما يطرح تحدياً إضافياً، وهو ضرورة توضيح كلا المفهومين وتوضيح العلاقة بينهما على الصعيدين النظري والعملية.

فاللامركزية هي نوع من المركزية المخفّفة أو "الملطّفة"، حيث تنتقل السلطة من مستوى إداري أعلى إلى آخر أدنى، وهي بمثابة توسيع صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في الأفضية والمحافظات وإعطائهم سلطة القرار والبثّ ببعض الشؤون الإدارية وفقاً للقوانين ودون الرجوع إلى السلطة المركزية. وكلما انتقلت سلطة القرار إلى مستوى أدنى، كلما ازدادت قوة وفعالية. والجدير ذكره هنا أنّ اللامركزية واللامركزية، بالرغم من اختلافهما في الماهية، لا تتعارضان في المطلق على الصعيد الإداري، بل تتكاملان.

أمّا التكامل بين اللامركزية واللامركزية فهو موجود أصلاً في النظام الإداري الحالي من خلال البلديات من جهة، والقائمقاميات والمحافظات من جهة ثانية. ولأنّ اتفاق الطائف قد طرح في الواقع اللامركزية الموسّعة تحت عنوان اللامركزية الإدارية الموسعة، وهو ما يطرح التساؤل حول كيفية مواكبة اللامركزية لإصلاح اللامركزية الإدارية المنشودة في لبنان بهدف بناء إدارة متناسقة. وأظهرت النقاشات أن لا مانع من توسيع الصلاحيات الإدارية للهيئات اللامركزية طالما لا يتلزم ذلك مع توسيع صلاحياتها الرقابية.

ثالثاً: بين الانتخاب والتعيين

يتجلى الخلط بين اللامركزية واللامركزية في مشاريع القوانين والاقتراحات السابقة في الخيار الإشكالي بين نقيضين هما التعيين والانتخاب، إذ يطرح الكثيرون تعيين موظف لاصري على رأس مجلس محليّ منتخّب، أو حتى تعيين كامل أعضاء المجلس اللامركزي أو جزء منهم، وهو ما يتناقض مع مبادئ اللامركزية الإدارية الإقليمية ومنحها الديمقراطية. تقوم اللامركزية الجغرافية أو الإقليمية على أربعة مبادئ متكاملة وغير مجتزأة، ولا يجوز اختزالها بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي دون استكمال مبدأ الانتخاب، وإلا أفرغ العمل المحليّ واللامركزية الجغرافية من مضمونهما. أما بحسب معارضي مبدأ تعيين موظف للقيام بمهام لامركزية عوضاً عن انتخابه فإنّ ذلك يُعتبر "مناورة سياسية هدفها ترسيخ سيطرة الطبقة السياسية القائمة وسطوتها على الهيئات المحليّة" وبالتالي الإطاحة نهائياً بديمقراطية الإصلاح المنشود.

وعلى نقيض من يطالب بالانتخاب كحجر أساس للامركزية، يحتاج دعاة التعيين بما يلي:

- طرّح الانتخاب مباشرة من الشعب، على الرغم من أهميته، إلا أنه أمر غير واقعي نظراً إلى ضعف الثقافة الديمقراطية لدى المواطنين اللبنانيين؛
- الانتخابات المحليّة من شأنها أن تخلق تنافساً سلبياً على الصفة التمثيلية بين المنتخّبين المحليّين ونواب المنطقة؛
- الانتخابات لا تُنتج بالضرورة الأشخاص الأكثر كفاءة لإدارة الأعمال الموكولة إلى السلطات المحليّة اللامركزية؛
- قد يؤمّن التعيين وصول ذوي الكفاءة والخبرة والمعرفة إلى مناصب القرار إذا أحسنت السلطة المعيّنة – أي المركزية اختيار الفعاليات والنخب المحليّة ذات الأداء المطلوب.

١.٢ اللامركزية الإدارية في لبنان: أبعاد وحجج

تنقسم الآراء تجاه إصلاح اللامركزية في لبنان بين من يطالب بتطبيق كامل للنظام القائم المتمثل بالبلديات واتحادات البلديات مع إدخال بعض التعديلات، ومن يطالب بإعادة صياغة النظام اللامركزي الحالي وإيجاد أطر إدارية لامركزية إضافية.

وبناءً على تجربة البلديات حتى تاريخه، يحتاج بعضهم بضرورة الإبقاء على القانون الحالي للأسباب التالية:

١- "قانون البلديات الحالي كاف وجيد". عبّر بعضهم عن اعتراضه على إقرار قانون لامركزية إدارية جديد، بحجة أنّ الحاجة الأساسية تكمن في تطبيق القانون الحالي تطبيقاً صحيحاً، إذ إنه يعطي البلديات العديد من الصلاحيات كما يتجاوب تجاوباً كاملاً مع المبادئ الأربعة للامركزية المذكورة. وتكمن العوائق الأساسية لعدم تطبيق كامل وصحيح للقانون الحالي في عدم إدراك أعضاء المجالس البلدية المنتخّبة لصلاحياتها الكاملة، إضافة إلى أنّ تعثر تجربة البلديات واتحادات البلديات – برأي هؤلاء – يعود بشكل رئيسي إلى عوامل عدّة، منها: الحروب الطويلة؛ تعديّ السلطات المركزية واللامركزية على استقلال السلطات المحليّة اللامركزية الإداري؛ انتفاء دور السلطة المركزية في إعطاء التوجيهات اللازمة والضرورية لتدريب الإدارات المحليّة اللامركزية وتعليمها القيام بواجبها النظامي الذي تفرضه القوانين المرعي إجراؤها؛ غياب الاحترافية والعمل الجديّ في اجتماعات المجالس المحليّة وطغيان الحساسيات والمصالح الشخصية على الاعتبارات التنموية؛ جهل أعضاء المجالس البلدية بالأصول النظامية المفروضة على البلديات لتدبير أمورها وممارسة استقلاليتها بالطرق القانونية السليمة ولو جدها الأدنى.

وأعرب أصحاب هذا الرأي عن حرصهم على دور اتحادات البلديات في ما يتعلق بالمشاريع المشتركة التي تشكل بنظرهم إطاراً واسعاً يغني عن مجالس محليّة أخرى (كمجلس القضاء أو غيره)، داعين في الظروف السياسية والسوسولوجية الحالية إلى إدخال بعض التعديلات في قانون البلديات الحالي كحدّ أدنى للإصلاح لجهة شروط إنشائها وعلاقتها بالسلطات المركزية واللامركزية، وتدريب البلديات على العمل الصحيح وتلقيها أجدية القوانين

والقواعد المَحَلِّية قبل الشروع في المطالبة باللامركزية.

٢- تعارضُ الذهنية السياسية مع قانون لامركزية عصري. تتجلى العقبة الأولى التي تحوّل دون تطبيق اللامركزية الصحيحة في لبنان في منطوق اللاحصرية الطاغي لدى السلطات المركزية والمبني على منطوق خضوع السلطات المَحَلِّية للإدارة التسلسلية، لا سيما من خلال إصدار التعاميم والقرارات الإدارية المخالفة لمبدأ اللامركزية، والتي تقضي أحياناً بمراقبة الشرطة المَحَلِّية عمل البلديات. وتتمثل النقلة النوعية التي ينادي العاملون المَحَلِّيون بها في العبور من الخضوع لسلطة المركز إلى الخضوع لسلطة القانون.

أمّا العقبة الثانية فهي عدم تقبُّل الطبقة السياسية لمثل هذا الإصلاح، ويؤكد ذلك ما يلي: (١) صدور قانون البلديات الحالي – الذي يُعتبر قانوناً متقدماً - بموجب مرسوم اشتراعي (أي من دون مناقشته والتصويت عليه في مجلس النواب)؛ (٢) قناعة بعض السياسيين بأنّ اللامركزية، حتى ولو كانت إدارية، قد تضر بوحدة الدولة وتؤدي إلى اضمحلال الشعور الوطني؛ (٣) خشية هؤلاء من أن يعرّز دور السلطات المَحَلِّية اللامركزية وموقعها على حساب دور النواب والوزراء.

٣- ضعف الإدارات العامة وتشوُّه مفهوم الدولة في لبنان. ثمة عقبات إضافية تحوّل دون تطبيق اللامركزية الصحيحة في لبنان، وهي كما يلي: حالة التردّي المستمر للإدارة العامة اللبنانية وعدم تجدد النخب الإدارية فيها؛ تقاعس السلطة المركزية عن تأدية دورها وعدم قدرتها على الإرغام (pouvoir de contrainte)؛ الممارسات الاستثنائية في تطبيق القوانين؛ غياب القرار السياسي للمضي في مسارٍ إصلاحي واسع المدى.

٤- "شعار كبير لبلد صغير" مفاده أنّ ضيق المساحة الجغرافية للبنان يحول دون اعتماد إصلاح "اللامركزية الإدارية الموسعة".

وفي المقابل، تتلخص أول المبررات الواردة – وبشكل متكرر – في النقاشات والكتابات حول الموضوع في تحسين نوعية الخدمات التي تقدّمها الإدارات المركزية واللاحصرية واللامركزية، وتبيّن أنّ لدى بعضهم توجُّهاً لإعلاء شأن اللامركزية على أنها الحل والمدخل الأساسيين لمعالجة المشاكل الجوهرية التي تعانيها الدولة اللبنانية (الفساد، ضعف أداء الإدارة العامة، وما إلى ذلك) والتي تحوّل دون بناء الدولة الحديثة والقوية وقيام الحكم الصالح. ويمكن تأطير اللامركزية ومجالاتها ضمن الأبعاد الأساسية التالية: (١) البعد التنظيمي والإداري؛ (٢) البعد السياسي؛ (٣) البعد الإنمائي- الاقتصادي.

أولاً: في البعد التنظيمي والإداري

١- البيروقراطية، إنتاجية الموظفين وترشيد الإنفاق تقول النظرية العامة إنّ اللامركزية الإدارية تحدّ من البيروقراطية وتسرع إنجاز الخدمات، لا سيما أنّ الانطباع السائد في لبنان هو أنّ الإدارة المركزية فيه فشلت، في الماضي، بتنمية المناطق والأطراف والأرياف وبرفع مستوى الخدمات والمنافع العامة والبنى التحتية، وأنها غير قادرة اليوم على تحقيق الإنماء المَحلي المرجو على معظم الأصعدة، ممّا يفرض تطبيق اللامركزية لتخفيف الأعباء الإدارية عن كاهل السلطة المركزية^{١٠١}. إلا أنه ليس من مؤشر أو دليل قاطع بأنّ استحداث مجالس مَحَلِّية إضافية سوف يؤدي إلى الحدّ من البيروقراطية وإلى تسهيل العمل الإداري وتفعيله.

ويقال أيضاً إنّ اللامركزية تساهم في تحفيز الموظفين في الإدارات المركزية واللامركزية على العمل، وإنّ السلطات المَحَلِّية أكثر حساسية تجاه الحاجات المَحَلِّية، وبالتالي فهي مهيئة لتصميم خدمات مَحَلِّية على نحو أفضل وبكلفة أقل، بطريقة تناسب مطالب المواطنين. ومن منظور آخر، يصبح المواطنون على استعداد أكبر لدفع المزيد مقابل هذه الخدمات. ولكن لا شيء يضمن عدم تكرار مثال الإدارة العامة المركزية على الصعيد المَحلي اللامركزي.

٢- الفساد والشفافية والمساءلة

بالنسبة إلى العلاقة بين اللامركزية وانتفاء الفساد، تبيّن الدراسات والأبحاث العالمية في هذا الشأن أنها ما زالت غير مثبّته على الإطلاق. وتكفي الإشارة هنا إلى الحالة الفرنسية، حيث واكب إصلاح اللامركزية تزايد للفساد على الصعيد المَحلي، فثمة احتمال أن يتكرر السيناريو الفرنسي في حال طبّق نظام لامركزي جديد في لبنان، نظراً إلى الفساد المستشري في الإدارات العامة وإلى ترسُّخ المحسوبية والمحاصصة فيها، والذي يُخشى أن يمتدّ من المركز إلى الإدارات المَحَلِّية اللامركزية^{١٠٢}.

أمّا في ما يتعلق بمسألتي الشفافية والمساءلة، فنجد عدداً من الدراسات التي تشير إلى أنّ المواطنين يبذلون جهوداً أكبر في مراقبة سلطات الحكومة حين تكون مَحَلِّية، وفقاً للفرضية القائلة إنه من الأسهل تحديد الأشخاص المسؤولين عن الأداء الإداري على المستوى المَحلي، نظراً إلى ما تأتي به اللامركزية بتقريب الإدارة من المستفيدين منها، وهو ما ينعكس إيجاباً على عملية المساءلة والمحاسبة. ولكن، عملياً، لا شيء يدل إطلاقاً على أنّ السلطات المَحَلِّية اللامركزية سوف تكون أكثر شفافية من السلطات المركزية، إذ إنّ آليات المحاسبة معطلة ومعظم أجهزة الرقابة محدودة فعاليتها. أمّا المواطن اللبناني فلا يملك اليوم أيّ وسيلة لإبداء رأيه سوى إعطاء صوته أو حجه مرة كل ست سنوات، كما لا يزال المجتمع المدني في لبنان اليوم يفتقد إلى مجموعة ضاغطة، منظمة ومُأسّسة من شأنها أن تخلق رأياً عاماً يتابع عمل الطبقة السياسية ويحاسبه ويسائله.

٣- الذهنية الإدارية: علاقة الموظفين المَحَلِّيين بالإدارات اللاحصرية والمركزية

في الواقع، يشتكى العاملون في الحقل البلدي من عدم احترام السلطات المركزية واللاحصرية لاستقلالية السلطات اللامركزية وحريتها، إذ يواجهون يومياً في أثناء عملهم سوء المعاملة واللامهنية في معالجة المعاملات الإدارية. أمّا من حيث النظرية فتقوم اللامركزية على مبدأ حرية السلطات اللامركزية وخضوعها لا للسلطة التسلسلية، بل للقانون.

ثانياً: في البعد السياسي

١- التعددية والهويات دون الوطنية

يعتبر بعض المعنيين باللامركزية أنّ هذه الأخيرة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بإدارة المجتمعات التعددية وتأمين المساواة بين المجموعات المختلفة، وبمساهمتها في حماية الأقليات، لأنها تسمح بنوع من الاستقلالية في المناطق التي تمثل هذه الأقليات أكثرية فيها، وهذا من شأنه أن يشكل نقطة انطلاق نحو الوحدة الوطنية الحقيقية (ديب ١٩٩٣، ص. ١٤-١٥).

وفي المقابل، يخشى بعضهم أن تشكل اللامركزية خطراً على الهوية الوطنية بتعزيز الهويات الفئوية بدلاً من تعزيز اللحمة الوطنية، وذلك عندما تتماهى الجماعات أو الطوائف بصورة أولية مع المرجعيات المَحَلِّية أو الدينية، على حساب السلطة المركزية، أو عندما تفرض بعض الأطراف السياسية والطائفية ثقافتها على مناطق نفوذها.

٢- دور الزعامات

أمّا بالنسبة إلى تأثير اللامركزية في سيطرة الزعامات وظاهرة الفئوية على الهيئات المَحَلِّية والمركزية فتبقى المسألة غير محسومة والآراء متباينة، إذ هناك من يفترض أنّ اللامركزية تحدّ من السلطة المطلقة لحزب سياسي واحد على أعمال الحكومة، وأنها تحرر المواطن اللبناني من هيمنة الطبقة السياسية على القضايا الاجتماعية التنموية، وتساهم إيجابياً في حصر دور النائب بالتشريع، فيما يظن آخرون أنّ اللامركزية قد تلعب دوراً سلبياً بتكريس نفوذ الزعماء والنخب المَحَلِّيين فتسهّل استيلاءهم على الإدارات والموارد المَحَلِّية وتجييرها نحو مصالح فئوية أو طائفية أو حزبية، مما قد يؤدي إلى تعطيل دور السلطات المَحَلِّية اللامركزية (حبيش ١٩٩٣، ص. ٥٣).

١٠١. ندوة حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المعهد العالي للأعمال، بيروت، ٢٦ تشرين الأول ٢٠١١.

١٠٢. طاولة مستديرة مع الأحزاب السياسية، مبادرة المساحة المشتركة، الخميس ١٥ آذار ٢٠١٢.

٣- الثقافة الديمقراطية

هناك اعتقاد سائد بأن الاتجاه الديمقراطي العالمي اليوم يذهب إلى الاعتراف بأن السلطات المحليّة تدرك المصالح المحليّة أكثر من المركز، وهو ما يفرض إعطاء هذه الأخيرة حقاً أكبر في إدارة شؤونها الخاصة والذاتية وتشخيص نواقصها وتحديد حاجاتها وأولوياتها التنموية. ويزعم بعضهم أنّ تقريب الإدارة من المستفيدين منها يساهم في إشراك المواطنين في القرار والشأن العام المحليين، ما يسهّل تقديم الخدمات ويسرّعه ويحقق المزيد من الديمقراطية. ولكن ثمة من يعارض هذه النظرة الطوباوية للامركزية ويرى أن لا إصلاح يمكن أن يعطي ثماره وأن يشكل أداة للمزيد من الديمقراطية والتنمية المحليّة دون وجود مسبق لبيئة ديمقراطية سليمة (كيوان ٢٠٠٠، ص. ١٨١). فلا شك في أنّ غياب ثقافة ديمقراطية صحيحة وحسّ مواطني راسخ يصعب إمكانية إقامة لامركزية فعّالة.

٤- إشكالية التمثيل: هل يكون الانتخاب حسب مكان الإقامة أم حسب مكان السجّل؟

في معظم البلدان المتقدمة، يقترح المواطن في مكان إقامته لأنه يستفيد استفادة مباشرة من الخدمات التي تقدّمها السلطة المحليّة في نطاق جغرافي محدّد. لكن في لبنان، من شأن هذا الخيار أن يغيّر جذرياً خارطة الديموغرافية الطائفية، إذ إنّ الواقع الحالي يفرض على الناخبين المحليين "أن يمثّلوا شكلاً حيث لا يعيشون و[أن يعيشوا] فعلاً حيث لا يتمثّلون ولا يساءلون" (بعلبكي، مسألة المركزية...، ص. ٣)، وهو ما يؤدي إلى تعطيل التمثيل وغياب المحاسبة والمساءلة من المنتخبين حيال المنتخبين. وتنقسم الآراء حول هذا الموضوع إلى رأيين: الرأي الأول يرفض تغيير القاعدة المتّبعة حالياً نظراً إلى ثقلها التاريخي وإلى استمرار وجود روابط عاطفية راسخة بين اللبنانيين وقراهم، وينطبق هذا حتى على من لم تكن له أيّ أملاك في بلده ومن وُلد ونشأ وأمضى حياته بأكملها خارجها. والدليل على ذلك أنّ كثيرين يساهمون بمبالغ مادية كبيرة في أعمال شتّى داخل بلداتهم بالرغم من أنهم قليلاً ما يترددون إليها.

وفي المقابل، يرى الرأي الثاني أنّ دور السلطات المحليّة اللامركزية الأساسي هو تأمين الخدمات العامة لجميع القاطنين في نطاقها الإداري واستيفاء الرسوم مقابل الخدمات التي تؤديها لهم، شرط ألا يقترح المواطن في مكانين معاً وأن يُثبت حقّه في الانتخاب من خلال سند ملكية ضمن النطاق الإداري، أو عقد إيجار موقع منذ فترة يجب تحديدها (٥ سنوات مثلاً) أو أن يكون قيده مسجلاً في النطاق المعني.

ولوضع حدّ لهذه الجدلية، ثمة من يطرح إجراء الانتخابات المحليّة على أساس مكان الإقامة، فيما تُجرى الانتخابات النيابية على أساس مكان القيد.

ثالثاً: في البعد الإنمائي- الاقتصادي

يؤكد مؤيدو اللامركزية أنها تهدف إلى تعزيز التنمية في المناطق وإلى تحفيز السلطات المحليّة اللامركزية على القيام بمشاريع اقتصادية منتجة. ويعتقد هؤلاء أنها قد تؤدي إلى الانتعاش الاقتصادي للمركز وللأطراف على حدّ سواء، وبالتالي إلى ازدهارهما معاً. وتُنسب إليها حسنة اقتصادية عديدة، منها: عدم تمركز رأس المال والاستثمار في العاصمة فقط؛ تعزيز قوى السوق والمبادرات الفردية في المناطق؛ التخفيف من النزوح من المناطق والأرياف إلى المدن الكبرى، وبالتالي تثبيت أهالي المناطق في أراضيهم؛ نشوء التنافس السليم بين المناطق لتأمين الاستثمارات وفرص العمل (سالم، في سالم ومسرّة ١٩٩٦، ص. ٣٦-٣٧).

إلا أنّ المشاركين في النقاشات لم يتمكنوا من حسم الأمور الآنف ذكرها والتوصّل إلى أجوبة قاطعة حول الارتدادات الممكنة للامركزية على الاقتصاد اللبناني وحول تأثيرها- سلباً أو إيجاباً – على الأمور التالية، خارج نطاق العاصمة. وتبقى الحاجة إلى إجراء دراسات معمّقة ومفصّلة حول الميزات والخصائص الاقتصادية والاجتماعية للمناطق اللبنانية من أجل تطوير فهمنا لجهة التالي:

- تنشيط حركة الاستثمارات؛

- تشجيع المبادرة الفردية؛

- خلق فرص العمل؛

- الحدّ من الهجرة الريفية؛

- خلق تنافس سليم بين المناطق؛

- الاستفادة من الموارد الطبيعية للمناطق والحفاظ عليها.

إضافةً إلى ذلك، يقول بعض الباحثين إنّ اللامركزية تمثّل خطراً على اقتصادات الحجم التابعة لنظام وطني، وهو ما قد يؤدي إلى تباطؤ النمو الإقتصادي. ويضيف هؤلاء أنّ للمستوى المحلي قدرات فنية متدنية تعرقل إيصال الخدمات على نحو فاعل (نصر والمصري، في المركز اللبناني للدراسات، ص. ٢٦).

■ الإشكال حول مفهوم الإنماء المتوازن

تشثكي الأطراف والأرياف منذ إعلان دولة لبنان الكبير باستمرار حصر كل النشاط الاقتصادي والاجتماعي والإنمائي في المركز. وشكّل مطلب تنمية الأطراف مطلباً بارزاً خلال الستينيات والسبعينيات على وجه الخصوص ولا يزال حتى اليوم حجة أساسية لدى المطالبين بتبنيّ إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان.

وتنص الفقرة (ز) من مقدمة الدستور اللبناني على أنّ "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام"، بناءً على ما ورد في المبادئ العامة لاتفاق الطائف. ويردّد أهل الطائف ومعظم الطبقة السياسية منذ ذلك الوقت أنّ الهدف الرئيسي "للامركزية الإدارية الموسعة" هو تحقيق "الإنماء المتوازن"، ما يستدعي التفكير في دور السلطة المركزية وفي سياستها التنموية.

لقد رأى بعضهم أنّ الإنماء المتوازن يتصل بمسألتين أساسيتين، وهما: أولاً، الشراكة في رسم السياسات التنموية بين السلطة المركزية والسلطات المحليّة اللامركزية، ولكل منها موازنتها الخاصة، فالموازنة العامة تمثّل الإنماء الشامل على جميع الأراضي اللبنانية، بينما تشكّل الموازنات الخاصة للسلطات اللامركزية موارد لإنماء المناطق محليّاً؛ ثانياً: إعادة توزيع الثروات داخل البلاد على المناطق بالتساوي، بحيث يُحظر على وزير ما إنفاق كامل اعتمادات موازنة وزارته استنسابياً على منطقة معيّنة دون أخرى.

وفي المقابل، رأى بعضهم أنّ عبارة الإنماء المتوازن تثير الإشكالات التالية:

١- الربط غير المبرر بين اللامركزية والإنماء المتوازن. يرى عدد كبير من الباحثين اللبنانيين أنّ هذا الربط بين المفهومين غير مبرر على الإطلاق، إذ ليس هدف اللامركزية، بالمطلق، تحقيق الإنماء المتوازن بين المناطق، إذ تُمكن تنمية المناطق والأقاليم في ظل دولة شديدة المركزية بتوزيع الاعتمادات على مجمل المناطق، أو، إذا توفر القرار السياسي بذلك، مثلاً، من خلال تكليف أحد أجهزة السلطة المركزية إعداد خطة تنموية خماسية لكل المناطق اللبنانية وتنفيذها الوزارات المختصة.

٢- الإشكالية الكامنة في مركزة التخطيط وفي حصره بالسلطة المركزية. اعتبر بعض السياسيين والباحثين أنّ هذه الفقرة تكرّس مركزيّة التخطيط الإنمائي من أجل إصلاح التفاوت الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين المناطق، بحيث تعطى الفرص لكل المناطق ولا تنمو منطقة على حساب منطقة أخرى ولا قطاع اقتصادي على حساب قطاع اقتصادي آخر، في حين يعتقد بعضهم أنّ "لامركزة التخطيط" يهدد الوحدة الوطنية.

ومن جهة أخرى، خشى بعضهم أن تؤدي مركزة التخطيط إلى عرقلة إمكانات المناطق الإنمائية وقمع حريتها الاقتصادية وقدرتها الإنمائية، بدلاً من تفعيلها. وأشار في هذا الصدد إلى ضرورة نقادي الوقوع في النهج التوجيهي والتدخل للسلطة المركزية وذهب الكثيرون إلى التحذير من أن تأتي خطة الإنماء المتوازن لمصلحة فريق في الحكم دون الآخر، أو أن تُغفل السياسة الإنمائية الموحدة الاختلافات في الحاجات والأولويات والموارد لدى بعض المناطق.

- إلغاء جميع القرارات والتعاميم الصادرة عن السلطة المركزية وأجهزتها والتي تخالف أحكام القوانين التي تنظّم العمل المَحليّ اللامركزي^{١٢}؛
- إصلاح الذهنية المركزية بحيث يتصرف العاملون في الإدارات المركزية واللاحصرية بمهنية واحترام في علاقتهم بالسلطات اللامركزية؛
- حصر دور النائب بالتشريع وبمراقبة السلطة التنفيذية، وتجريده من الدور التنموي الذي يلعبه حالياً. ويتمّ ذلك من خلال الأمرين التاليين: (١) تحويل المبالغ المالية المخصصة حالياً للنواب لإنماء مناطقهم إلى السلطات المَحلية اللامركزية تكريساً لدورها التنموي وتجنباً لتفاقم ظاهرة الزبونية بين النواب وناخبهم؛ (٢) حرص السلطة المركزية على عدم قيام النواب بتعطيل عمل السلطات المَحلية اللامركزية أو عرقلته لأسباب تتعارض مع مصالحهم الشخصية أو الحزبية.

ثالثاً: شروط نجاح إصلاح اللامركزية في لبنان

على الصعيد الإداري:

- إصلاح الإدارة العامة المركزية بشكل عام ووضع روادع تحول دون تقصيرها في عملها على الصعيد المَحليّ اللامركزي؛
- ملاحظة استقلالية السلطات اللامركزية وحريتها في جميع القوانين والقرارات الإدارية والتعاميم الصادرة عن السلطة المركزية؛
- توفير الموارد المالية الكافية للقيام بالمهام والصلاحيات المنوطة بالسلطات اللامركزية (تحقيق التنمية ضمن نطاقها، القيام بالتوظيف وجباية الرسوم وما إلى ذلك)؛
- توفير العنصر البشري المتخصص والمؤهل والقادر على القيام بالمسؤوليات الموكّلة إليه من خلال التدريب والتأهيل وتعزيز القدرات؛
- توفير التجهيزات المادية والفنية في الإدارات المَحلية اللامركزية واعتماد الحوسبة؛
- توفير آليات المحاسبة والمساءلة اللازمة.

على الصعيد السياسي:

- وجود سلطة مركزية قوية تقوم بوظائفها الأساسية؛
- تأمين الإرادة السياسية والقرار السياسي والالتزام المعنوي تجاه مشروع لامركزية ضمن نظرة إصلاحية شاملة؛
- تقديم مشروع شامل ومتناسك، يعالج إصلاح اللامركزية من زاوية موضوعية غير ميسيّسة، يشارك فيه الأطراف المعنيون كافة، من أحزاب وجمعيات وبلديات ومخاتير وما إلى ذلك. كما يمكن اعتماد إصلاح جزئيّ متدرج يؤدي إلى إصلاح كامل؛
- تأمين المشاركة الصحيحة للجماعات المَحلية، وذلك من خلال اعتماد النسبية في الانتخابات المَحلية.

على الصعيد الإنمائي والاقتصادي:

- ربط إصلاح اللامركزية بـ"الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية" الذي أعدّه مجلس الإنماء والإعمار، بدءاً من التفكير في التقسيمات الإدارية وصولاً إلى النظام المالي وما إلى ذلك؛
- تقديم حوافز مالية للسلطات المَحلية اللامركزية؛
- ربط التنمية المحلية بسياسة الاقتصاد الشامل (macro policy)؛
- خلق حاضنات متخصصة للسلطات المَحلية اللامركزية (business incubators).

أخيراً، تبقى مسألة التعامل مع الهبات الآتية من جهات سياسية وخارجية، أو حتى من أفراد، مهمةً، باعتبار أنها قد تشكل عامل تفاوت أساسي بين المناطق (ديب، في سالم ومصرة ١٩٩٦، ص. ٢٨٤-٢٨٥).

٣- صعوبة إيجاد معايير مشتركة بين المناطق تُقرّها الدولة المركزية. "اللامركزية قد تجعل توحيد معايير الإجراءات على المستوى الوطني أصعب وتضعف السياسات والمعايير الوطنية المشتركة" (نصر والمصري، المركز اللبناني للدراسات ٢٠٠٥، ص. ٢٦)، وهو ما يؤثر في كيفية التنسيق بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية. ولقد تحدّث بعض السياسيين والباحثين عن إستحالة تحقيق التوازن بين المناطق بشكل مطلق وعلى كل المستويات.

٤- التشكيك في استخدام العبارة وخطر انحرافها. ثمة من اعتبر أنّ الإنماء المتوازن "شعار رنان" يشكل ذريعة لتكريس محاصصة إنمائية واقتصادية يستفيد منها السياسيون.

٥- "الإنماء المتوازن ثقافياً": عبارة مبهمة. تضاربت الآراء حول عبارة "الإنماء المتوازن الثقافي"، فمنهم من اعتبر أنه مفهوم توعوي، يُفصد به التوعية على أهمية الإنماء، بينما رأى آخرون أنّ المقصود به إنماء تربوي يحقق من خلال إنشاء المؤسسات التربوية والجامعية في كل المناطق بطريقة متوازنة.

عجزت النقاشات والدراسات المتوفرة عن إثبات وجود أيّ تأثير إيجابي لإصلاح اللامركزية في البنى السياسية والاجتماعية والاقتصادية في لبنان، ولا شك في أنّ السبب الرئيسي لهذا العجز يعود إلى قلة الدراسات التي تعالج موضوع اللامركزية بناءً على أدلة تجريبية ومعطيات رقمية، وإلى الاعتقاد السائد لدى الأطراف اللبنانية المعنية بأنّ اللامركزية تحقق تلقائياً الغايات التي وُضعت من أجلها.

١.٣ الاقتراحات والتوصيات حول مفهوم اللامركزية الإدارية وأهدافها

أولاً: توضيح المصطلحات

- ١- طبيعة اللامركزية المرجوة. تبيّن أنّ الرأي السائد والمحسوم حول اللامركزية المرجوة هو أنّ طبيعتها إدارية لا سياسية، حيث تحتفظ السلطة المركزية بصلاحيّة التشريع وبالسيادة الكاملة والمطلقة على سائر الأراضي اللبنانية.
- ٢- "اللامركزية الإدارية الموسّعة". لم يتمكن المتحاورون من توحيد التعريف والمفهوم لعبارة "اللامركزية الإدارية الموسّعة"، ويبقى هذا المفهوم، بالتالي، مفتوحاً للنقاش والتأويل.
- ٣- "الدولة"/"السلطة المركزية". تبيّن في النقاشات والحوارات أنّ هناك خطأً متكرراً بين مفهوميّ "الدولة" و"السلطة المركزية"، وتكرر أيضاً استخدام عبارة "الدولة المركزية". فالدولة تشمل السلطة المركزية والسلطات اللامركزية في آنٍ واحد.

ثانياً: تدعيم السلطات المَحلية اللامركزية

أجمع المشاركون في الطاولة المستديرة والحوارات والمقابلات التي أجريت على ضرورة تعزيز دور السلطات المَحلية اللامركزية الحالية (البلديات واتحادات البلديات) ترسيخاً للإنماء المَحلي والديمقراطية المحلية ولمشاركة المواطنين في تحديد حاجاتهم وإدارة شؤونهم على الصعيد المَحلي.

وثمة ضرورة للأخذ بالتوصيات التالية كشرط مسبق لأيّ مسيرة إصلاحية للامركزية في لبنان:

- تطبيق القوانين والأنظمة المرعي إجراؤها تطبيقاً صحيحاً؛
- إعادة صياغة قانون البلديات الحالي بطريقة كاملة ومتكاملة، دون أن يُعطَف النصّ على أيّ قانون أو قرار أو تعميم مذكور صراحةً أو ضمناً، أو غير مذكور، كما هي الحال الآن؛

^{١٢}. تمكنت "مبادرة المساحة المشتركة" من الحصول على عدد من هذه التعاميم والقرارات الإدارية بعد التواصل مع إحدى البلديات (انظر المستند المرفق بهذا التقرير). مع الإشارة إلى أنّ "المبادرة" توفر هذه التعاميم والقرارات بغض النظر عن أحقية اعتراض البلديات عليها أو عدمه. والجدير ذكره أيضاً أنّ مكتب منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة في لبنان (المكتب التقني للبلديات اللبنانية) يقوم حالياً بتوثيق جميع هذه التعاميم والقرارات الإدارية.

١.٤ مراجع القسم الأول المكتوبة

- بارود، زياد، "حقّ المواطن في الأطلاق: الطريق إلى المساءلة والآلية"، السفير، ١١ أيار ٢٠٠٢.
- بعلبكي، أحمد، الفعل في الإنماء المتكامل والانفعال في الإنماء المتوازن، د.ت.، ١٣ ص.
- بعلبكي، أحمد، مسألة المركزية وإمكانات اللامركزية الإدارية في لبنان، د.ت.، ٢٣ ص.
- بيضون، أحمد، "اللامركزية الإدارية"، ورقة خلفية، بيروت، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٨.
- حبيش، فوزي، "اللامركزية الإدارية المحليّة"، الحياة النيابية، المجلد السابع (٧)، ١٩٩٣، ص. ٤٨-٥٤.
- ديب، روجيه، "اللامركزية: محطة رئيسية نحو التوحيد الحقيقي"، المجلة القانونية، العدد ٢، ١٩٩٣، ص. ١٣-٤٢.
- سالم، بول، مسرة، أنطوان (مشرفون)، اللامركزية الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٦، ٣٨٢ ص.
- صافي، وليد، "اللامركزية الإدارية في ضوء نصوص الطائف"، السفير، ٢ آب ١٩٩٩.
- قباني، خالد، "اللامركزية الإدارية واللامركزية"، الحياة النيابية، المجلد ٤٥، كانون الثاني ٢٠٠٢، ص. ٢٦-٣٣.
- قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات- منشورات البحر المتوسط، ١٩٨١، ٧٢٣ ص.
- كيوان، فاديا، " اللامركزية الإدارية ودورها في تعزيز الديمقراطية والتنمية (مع تعقيبات المشاركين)"، ص. ١٥١-١٩٢، المركز اللبناني للدراسات، وثيقة الوفاق الوطني: مراجعة نقدية وطنية، ٢٠٠٠، ٢٤٠ ص.
- مجلس النواب اللبناني- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللامركزية الإدارية والتنمية المحليّة. سلسلة نقاش في ٤ محاور، تشرين الأول- تشرين الثاني ٢٠٠٣، بيروت، ٢٠٠٣، ١٧٦ ص.
- مراد، محمد، بلديات لبنان: جدلية التنمية والديمقراطية، بيروت، دار المواسم، ٢٠٠٤، ٣٧٦ ص.
- المركز اللبناني للدراسات، تحديات اللامركزية والحكم المحليّ في العالم العربي، بيروت، ٢٠٠٥، ٣٤٨ ص.
- منتدى الفكر التقدّمي، مؤتمر اللامركزية الإدارية: إشكاليات ومفاهيم (فندق السفير، بيروت، ٣٠ حزيران ٢٠١٠)، منشورات منتدى الفكر التقدّمي ومؤسسة فريدريش إيبيرت، بيروت، ٢٠١١، ٢٠٠ ص.
- وزارة الداخلية والبلديات، اللامركزية الإدارية في مئة سؤال. مقارنة تمهيدية شاملة في سبيل مشروع قانون، مكتب وزير الداخلية والبلديات، كانون الثاني ٢٠١١، ٢٣٦ ص.

الإنماء المتوازن:

- توضيح مفهوم الإنماء المتوازن والغاية المنشودة منه؛
- إبقاء الدولة وحدة إنمائية شاملة بما لا يتعارض مع حقّ المناطق برسم خطط إنمائية خاصة بها تتناسب مع حاجاتها وأولوياتها المحليّة.

رابعاً: الإصلاحات الأساسية المكتملة لإصلاح اللامركزية في لبنان

- ١- توسيع صلاحيات الإدارات اللامركزية
 - توسيع صلاحيات الإدارات اللامركزية من خلال تفويض المزيد من الصلاحيات الإدارية إلى المستويات الدنيا (من دون أن يشمل ذلك توسيع صلاحيات السلطات اللامركزية الرقابية) وتحديدها بشكل أكثر تفصيلاً ودقة ووضوحاً لإزالة الالتباس القائم، بحيث تفعل المديرية الإقليمية الموجودة في مراكز المحافظات من خلال (١) نقل صلاحية بتّ المعاملات الإدارية من الدوائر المختصة في الوزارات إلى المصالح والمكاتب الإقليمية ورؤسائها ومدراءها، (٢) ومنحها سلطة القرار – وليس فقط حقّ إبداء الرأي بانتظار موافقة المركز لاتخاذ أيّ قرار، كما هي الحال الآن. وقدم هذا الطرح على أساس الحجج التالية:
 - المحافظة على هبة الدولة وسلطانها ووحدتها؛
 - تسهيل الروتين الإداري؛
 - الحدّ من تنقلات المواطنين والموظفين في السلطات المحليّة اللامركزية بين منطقة وأخرى.
 - تعزيز الجهاز البشري للإدارات اللامركزية. واقترح في هذا السياق إلغاء مجلس المحافظة الوارد ذكره في المواد ٤٧-٥٦ من قانون التنظيم الإداري (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ بتاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩)، إذ لن يعود له أيّ فائدة في حال تحقيق هذا الإصلاح.

- ٢- إنشاء وزارة خاصة بالشؤون المحليّة اللامركزية
 - أظهرت النقاشات والحوارات والمقابلات أنّ معظم الآراء مؤيدة لهذا الطرح على أساس أنّ وظيفة وزارة الداخلية هي وظيفة أمنية ولا تتناسب مع الدور التنموي الخاص بالسلطات المحليّة اللامركزية. وأشار بعض رؤساء البلديات إلى أنّ البلديات اللبنانية بحاجة إلى إدارة مركزية أكبر حجماً من المديرية العامة للإدارات والمجالس المحليّة الموجودة حالياً، للإشراف على السلطات المحليّة اللامركزية وتأمين تطبيق القوانين والأنظمة المرعي إجراؤها في هذا الشأن ومتابعة حسن سير عملها وتدريب العاملين فيها وتأهيلهم. لذا، اقترح فصل المديرية العامة للإدارات والمجالس المحليّة عن وزارة الداخلية وجعلها وزارة منفصلة، على غرار وزارة الشؤون البلدية والقروية سابقاً^{١٣}. وثمة اقتراح آخر بدمج المديرية العامة للإدارات والمجالس المحليّة، بعد فصلها عن وزارة الداخلية، بوزارة البيئة على أساس أنّ العمل البيئي يشكلّ قسماً أساسياً من عمل السلطات المحليّة اللامركزية.

- ٣- إنشاء "مجلس تخطيط مركزي"
 - تمثلت بعض الاقتراحات بتطوير مجلس الإنماء والإعمار أو بإلغائه والاستعاضة عنه بمجلس للتخطيط المركزي تكون صلاحياته مشابهة لوزارة التصميم سابقاً، ويعنى بتحقيق الإنماء الشامل من خلال خطة تنموية تشمل كل الأراضي اللبنانية.

١٣. أنشئت هذه الوزارة بموجب القانون رقم ١٩٧ بتاريخ ١٨ شباط ١٩٩٣، ودُمجت بوزارة الداخلية عام ١٩٩٨.

٢. التقسيم الإداري والتنظيم الإداري

ينصّ اتفاق الطائف على ضرورة "إعادة النظر في التقسيم الإداري واعتماد اللامركزية الإدارية الموسّعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء، تأميناً للمشاركة المحليّة والعيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات". ويشكل التقسيم الإداري محوراً أساسياً تُبنى عليه جميع الجوانب الأخرى المتعلقة باللامركزية. ويبقى التحدي الأساس معرفة مدى حاجة لبنان إلى تقسيم إداري جديد والهدف المتوخى منه، إضافةً إلى المعايير التي على أساسها قد تُرسم دوائر إدارية جديدة.

ويستند هذا الفصل إلى مسح الدراسات والمقالات والمناقشات حول مسألة التقسيم الإداري والهيكلية الإدارية، فيعرض أهمّ الحجج والآراء المذكورة خلال الحوارات وجلسات النقاش. ويُقسم الفصل إلى أربعة أقسام: (١) الغاية من إعادة النظر في التقسيمات الإدارية بشكل يتجاوب مع الإصلاح المنشود؛ (٢) التحديات والتحديات المحتملة التي قد تواجهها عملية إعادة النظر في التقسيمات الإدارية القائمة؛ (٣) الآراء المعلّنة حول الحجم الأنسب للدوائر الإدارية المنوي رسمها؛ (٤) عدد المستويات الإدارية للامركزية وحجمها.

٢.١ الغاية من إعادة النظر في التقسيمات الإدارية

تراوحت النقاشات بين الرأي القائل بضرورة إعادة النظر في التقسيمات الإدارية القائمة تماشياً مع قانون لامركزي جديد، وبين رأي آخر يرى أنّ التقسيمات القائمة تتناسب مع الإصلاح المرجوّ. وأتت الآراء على الشكل التالي:

أولاً: الآراء المؤيدة لإعادة النظر في التقسيمات الإدارية القائمة

رأى مؤيدو إجراء تقسيم إداري جديد أثراً إيجابياً للإصلاح يتعلق لا بتلبية حاجات المناطق وحسب بل كذلك بتعزيز الثقافة الديمقراطية وبتصحيح التمثيل السياسي.

١- ضرورة إيجاد إطار جغرافي أوسع من الإطار البلدي. لفت بعض المعنيين إلى أنّ الغاية من اعتماد تقسيمات إدارية جديدة هي غاية إنمائية، إذ إنّ البلدية غير قادرة على القيام بدور إنمائي على صعيد شامل (بابكيان ١٩٩٩). وشُدِّد على ضرورة توسيع النطاق المحلي الحالي المتمثّل بالبلدية، للتماشي مع الضرورات الإنمائية المتزايدة وتحقيقاً للامركزية الإدارية الموسّعة المنشودة.

٢- ضرورة إيجاد معايير متماسكة للتقسيم الإداري. ارتكز التوجه الذي حاجج على أساسه داعمو طرح إعادة النظر في التقسيمات الإدارية على وجوب خلق دوائر إدارية متماسكة تُلحظ المتغيّرات السكنية والعمرانية والديمقراطية وتأخذ بعين الاعتبار عوامل عدّة أخرى، منها العوامل الطائفية والجغرافية، إضافة إلى الميزات الاقتصادية والقطاعية لكل منطقة. هذا الانسجام بين تلك المعايير من شأنه أن يسهّل عملية تطوير خطط إنمائية خاصة بكل دائرة ترتكز على ميزاتها وقدراتها من جهة وعلى حاجاتها من جهة ثانية.

٣- تحقيق المصالح الوطنية العليا. اشترط اتفاق الطائف، حسب رأي بعض السياسيين، على أن يتمّ التقسيم الإداري ضمن إطار العيش المشترك كي لا تؤدي هذه التقسيمات إلى خلق مناطق ذات لون طائفي واحد (سليم الحص، في عيد ١٩٩٨). ويضيف آخرون أنّ الهمّ الأساسي والمتكرر لدى أهل الطائف كان العمل في اتجاه الانصهار الوطني،

والحفاظ على وحدة الأرض والمؤسسات، وعلى العيش المشترك ووحدة البلاد (بابكيان ١٩٩٩، كيوان ٢٠٠٠)^{١٤}. ويرى بعض الأطراف أنّ الغاية من إعادة النظر في التقسيمات الإدارية التي عبّر عنها اتفاق الطائف تتعلق ب"الفلسفة السياسية" للنظام اللبناني وبجوهر الكيان اللبناني، القائمين – حسب قولهم – على التعايش الإسلامي-المسيحي وعلى قاعدة الاختلاط الطائفي.

٤- ضرورة تطوير العلاقة بين التمثيل المحليّ والتمثيل النيابي. رأى بعضهم أنّ اتفاق الطائف أوصى بالإبقاء على القضاء والمحافظات في آن واحد، وباعتماد القضاء نواة للممارسة الديمقراطية المحليّة، والمحافظات كنواة للممارسة الديمقراطية الوطنية (بابكيان ١٩٩٩)، كما لم يفصل كلياً بين مسألتي اللامركزية الإدارية وقانون الانتخابات النيابية، بالرغم من ورودهما في فترتين مختلفتين، ما يستدعي التفكير فيهما بطريقة شاملة ومتكاملة (كيوان ٢٠٠٤) تماشياً مع مفهوم اللامركزية القائم على مبدأ وجود مصالح محليّة متميزة عن المصالح الوطنية، وبالتالي التعمّق في مسألتي التمثيل المحلي على صعيد الدائرة الصغرى والتمثيل الوطني على صعيد الدائرة الكبرى، بغية تعزيز مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم وتأمين الحاجات التنموية لمناطقهم.

ثانياً: الآراء المعارضة لإعادة النظر في التقسيمات الإدارية القائمة

ثمة من يعتقد أن لا حاجة في بلد كلبنان، من حيث حجمه وتنوعه، إلى القيام بتقسيم إداري جديد، مشكّكاً بالمنفعة من هذه العملية. ونميّز هنا بين تبريرين:

• تفادي الجدل السياسي والطروحات المتعارضة – والعبثية أحياناً – نظراً إلى ثقل الموروث التاريخي الذي رسّخ انتماء اللبنانيين إلى أفضيتهم، نظراً إلى أنّ تعديل التقسيمات القائمة قد يؤدي إلى تخلخل في الوضع الاجتماعي والسياسي؛

• التمسك بقانون البلديات الحالي (بعد تطويره) والحرص على تطبيقه تطبيقاً صحيحاً، قبل القيام بأيّ إصلاح شامل.

٢.٢ التحديات التي ستواجهها عملية إعادة النظر في التقسيم الإداري

نستعرض في هذا القسم سلسلة من العوائق التي ستواجهها عملية إعادة النظر في التقسيمات الإدارية، وفقاً لما ورد في الأحاديث والنقاشات حول الموضوع، نستخلص منها تحديات عدة، بعضها منهجي، وبعضها سياسي وطائفي وديموغرافي، وهي كما يلي:

أولاً: غياب المعطيات الرقمية الموثوقة

اقترح بعضهم اعتماد منهجية علمية وعقلانية تقارب إصلاح اللامركزية من خلال دراسات ميدانية من شأنها تنقية السجل حول اللامركزية من المعايير الإيديولوجية والاعتبارات الزبونية التي تصبّ في مصلحة النخب السياسية الحاكمة؛ بعبارة أخرى، "عقلنة" النقاش وربط الإحصاءات والمعطيات الميدانية، بطريقة متكاملة، بمسألة التقسيمات الإدارية والإشكاليات التي تطرحها، ووضع تصوّر جديد للخارطة الإدارية للبنان بناءً على ذلك.

يصعب عدم توفر الإحصاءات الرسمية والأرقام الدقيقة إجراء الدراسات العلمية والأكاديمية اللازمة حول اللامركزية والتقسيمات الإدارية في لبنان، وهذا يطرح على سبيل المثال ضرورة وضع خارطة سكنية مفصّلة وإجراء مسح للسكان، المسجلين والمقيمين، كما للمساكن في لبنان، ما من شأنه أن يساهم في تسهيل إدارة الضرائب والرسوم المحليّة؛ كما يستدعي ذلك رصدًا لمقوّمات المناطق اللبنانية الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية.

^{١٤}. تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ مجلس الوزراء في الحكومة الأولى التي تشكّلت بعد انتهاء الحرب قرر تأليف لجنة وزارية بتاريخ ٢٥ آذار ١٩٩١ لدرس موضوع إعادة النظر في التقسيمات الإدارية واعتماد اللامركزية الإدارية الموسّعة وتوسيع صلاحيات الهيئات اللامركزية. قدمت، خلال الاجتماعات الأربعة التي عُقدت لهذه الغاية سلسلة من أوراق العمل العاكسة لمختلف وجهات النظر، دون أن تتمخض هذه اللقاءات عن أيّ نتيجة.

ثانياً: المعضلة الطائفية والإشكالية الكامنة في مفهومي "الانصهار الوطني" و"العيش المشترك"

لفت بعض الجامعيين إلى أنّ الكثير من المواقف تجاه اللامركزية في لبنان "تدور حول باطنية طائفية" (مارون كسرواني، في سالم ومسرة ١٩٩٦، ص. ٢٦٦). من هنا كان "لا بدّ من التوقف عند خصوصية لبنان في تشكيله وفي نظامه وفي ديمقراطيته، حيث لا يمكن لأيّ إصلاح أو تعديل أن يتجاهل التنوع الثقافي والتركيبية الطائفية وهموم المناطق وأوضاع الأقليات، إذ من غير المجدي فعلاً ومن غير العلمي أيضاً التلطي خلف "جماليات" العلمنة المطلقة، فتهمّش مجموعات أو أقلّيات أو مناطق ويمنع عنها حقّ المشاركة في الحكم المحليّ" (زياد بارود، UNDP ٢٠٠٣، ص. ١٥).

وفي هذا الإطار قيل إنّ اتفاق الطائف دعا إلى إعادة تركيب المناطق على قاعدة الاختلاط الطائفي. وهذا الأمر، برأي بعضهم، "ممتاز من حيث الأهداف الوطنية التي يرمي إليها لكنه غامض في وسائله" (كيوان ٢٠٠٠، ص. ١٥٧-١٥٨). إضافة إلى ذلك، فإنّ التقسيم الإداري المذكور لا يمكن أن يعتمد دوائر متجانسة طائفيًا لأنها ستكرّس الفرز السكاني والطائفي الناجم عن الحرب، باعتبار أنها تتعارض وينود اتفاق الطائف. وفي المقابل، قد يكون اعتماد الدوائر المختلطة بموجب قرار مركزي عملاً مصطنعاً وقهرياً ومفروضاً ، فيبقى بذلك نسيج العلاقات بين المواطنين طائفيًا في معظم الأحيان. كما قد يؤثر التقسيم المختلط سلبًا على صحة التمثيل وقد يفسح في المجال أمام محاولات الهيمنة والاستقواء من قبل طائفة ما، أو حلف من الطوائف، على طوائف أخرى^{١٥}.

من جهة ثانية، اقتترنت عبارة "الانصهار الوطني" بالخطاب السياسي اللبناني حول اللامركزية الإدارية خلال سنوات ما بعد الحرب، معبرة عن هاجس الوحدة الوطنية وداعية إلى تخطي الانتماءات الفئوية والفوارق الطائفية لصالح الوطن. ولكن يُلاحظ أنّ مفهوم "الانصهار الوطني"، الوارد في العديد من المداخلات، أصبح عرضة للكثير من التأويلات والانتقادات، إذ إنه لا يعكس الواقع، لأنّ "الطرح التوحيدي الانصهاري يقفز فوق كل المعطيات السوسيوولوجية المتصلة بالنسيج الاجتماعي اللبناني" (كيوان ٢٠٠٠، ص. ١٦٥).

ثالثاً: تردّد السياسيين والزعماء

أخيراً، قد يعود سبب ممانعة السياسيين والزعماء ومعارضتهم لإنشاء مجالس محلية لامركزية جديدة إلى خشيتهم من فقدان سيطرتهم على الناخبين المحليين بعد تعزيز استقلالية تلك المجالس.

٢.٣ الجدل حول الحجم الأنسب للدوائر الإدارية الجديدة

أولاً: الدوائر الصغرى (القضاء وما دون) كدوائر إدارية لامركزية

١- آراء مؤيدة:

- يرى بعض النواب الذين شاركوا في مؤتمر الطائف أنّ اللامركزية قد حُصرت في نطاق وحدات إدارية صغرى (القضاء وما دون) لسببين رئيسيين، وهما الخوف من "النزعات التقسيمية" من جهة، والسعي إلى تأمين المشاركة المحلية عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء من جهة أخرى (بابكيان ١٩٩٩).
- تشكّل الدوائر اللامركزية الصغرى (ولا سيما القضاء) إطاراً إدارياً كافياً، وحافزاً للانطلاق في مشاريع إنمائية ولتعزيز التنمية وإحياء الممارسة الديمقراطية، كما إنها تعطي المواطنين على المستوى المحلي الحقّ في تقرير شؤونهم المحلية وتشجعهم على المشاركة الفعلية.

- يمنح التجانس الطائفي النسبي داخل الدوائر الصغرى - القضاء حالياً – هذه الدوائر صفة تمثيلية أكبر، بعكس الدوائر الكبرى، التي تخفف من نسبة تمثيل الجماعات وفعاليتها. وانعكس ذلك في القول بأنّ "مبادئ الخلط السكاني ورفض هيمنة فئة على أخرى متفق عليها ولكن لا نستطيع أن نطبّق على الأرض هذه الأفكار. الطائف يقول: الوحدة اللامركزية الموسّعة هي القضاء والقضاء يمكن أن يكون وحدة جغرافية". ووفقاً للرأي نفسه "هناك اليوم هاجس الانصهار بسبب الوضع الاستثنائي والتقسيم النفسي الناتج من ١٦ سنة حرب" (بابكيان، في الحاج ١٩٩٩).
- من شأن إجراء الانتخابات على صعيد القضاء تحفيز الفعاليات المحلية على الترشح وتعزيز التنافس بينها وحثّها على خوض التجربة الديمقراطية المحلية بالرغم من إمكانية بقاء المنتخبين المحليين تحت نفوذ الزعماء والسياسيين المسيطرين.

٢ - آراء معارضة:

- يُخشى أن تكون اللامركزية القائمة على القضاء لامركزية ضعيفة، نظراً إلى محدودية النطاق الإداري للإدارات المحلية وضعف إمكاناتها البشرية والمادية.
- لن يكون اعتماد عدد مرتفع من الدوائر الإدارية خياراً ملائماً "لأنّ لبنان رقعة جغرافية ضيقة، مساحتها وعدد سكانها لا توازي مساحة محافظة وكثافة سكانها في بلدان أخرى، وإنّ العلة الأساسية في اعتماد عدد مرتفع من الدوائر لا تكمن في عدد الدوائر بحد ذاته "بل في الإمكانيات الموضوعية في تصرّف الأجهزة الإقليمية التي لم تزوّد بالإمكانات البشرية والمادية ووسائل العمل الكافية لتأمين ما أوكل إليها"^{١٦}.
- إضافة إلى ذلك، فإنّ حجم الدوائر الصغرى لا يساعد على التنسيق بينها وبين السلطة المركزية، ويعقّد عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل متوازن مع الخطة الإنمائية الموحّدة والشاملة للبلاد (الشامي، في هيثم ١٩٩٩).
- من شأن زيادة عدد الدوائر الإدارية المرؤوسة من موظف تعيّن السلطة المركزية أن ينعكس على هيكلية الوزارات الممثّلة في هذه الدوائر من حيث التضخم الذي سيطراً على إمكاناتها البشرية، ما يستتبع أعباء مالية ضخمة في الأبنية والتجهيزات والعنصر البشري (عيد ١٩٩٨).
- على الصعيد الطائفي، يخشى بعضهم أن يؤدي اعتماد الدوائر الإدارية الصغرى ذات اللون الطائفي الواحد إلى العودة إلى الأدبيات التي كانت تنادي بالفدرالية سابقاً. وهناك من يتخوف من خطر تكريس نفوذ الزعماء المحليين في مناطقهم. وللسببين المذكورين، اقترح عدم إعطاء الأفضية صلاحيات واسعة (الأمين، ١٩٩١، في الحاج ١٩٩٩).

ثانياً: الدوائر الكبرى (المحافظة وما فوق) كدوائر إدارية لامركزية

١ - آراء مؤيدة:

- تأمين هامش أكبر لتحقيق الاختلاط الطائفي وضمان مشاركة محلية أوسع. قد يعزز الاختلاط داخل الدوائر الإدارية ثقافة المشاركة بين الطوائف والتقليل من هواجسها على أساس ثقة متبادلة (حماده، الأمين والخطيب، ١٩٩١، في الحاج ١٩٩٩)؛
- تعزيز إمكانية استخدام الموارد البشرية والاقتصادية والفنية؛
- تسهيل التنسيق بين الدوائر الإدارية اللامركزية والسلطة المركزية.

٢ - آراء معارضة:

- هذا الخيار يعني تجاهل اتفاق الطائف والخروج عنه؛
- تهميش الأقليات واحتمال هيمنة طائفة على أخرى؛
- إمكانية نشوء دويلات.

^{١٥}. "قد يتعارض العيش المشترك وصحة التمثيل لشتى فئات الشعب، وقد يأتي تقسيم الدوائر على قاعدة العيش المشترك مصطنعاً لأن سنوات الحرب فرزت المناطق والآراء طائفيًا ومذهبيًا. وفي الدوائر أيًا كان حجمها تبقى هيمنة لطائفة على الطوائف الأخرى، الأمر الذي يجعل مواطني الطائفة الأكثر عددًا يتحكمون بنتيجة الانتخابات في دائرتهم أيًا كان توزيع المقاعد على الطوائف فيها" (كيوان ٢٠٠٠، ص. ١٥٧-١٥٨).

^{١٦}. حسب تقدير دراسة معدّة من قبل وزارة الإصلاح الإداري في العام ١٩٩٨.

ثالثاً: آراء "توفيقية": الدوائر المتوسطة كدوائر إدارية لامركزية

يقوم اعتماد الدوائر اللامركزية المتوسطة كحل وسط على دمج الأقضية الصغيرة ببعضها وتقسيم كل قضاء كبير أو محافظة إلى دائرتين لامركزيين جديدين أو أكثر. ويعتبر مؤيدو هذا الطرح أن لا بدّ للدوائر اللامركزية الجديدة أن تكون متوسطة الحجم، لأنّ الدوائر الكبرى والصغرى كليهما تنطويان على كثير من العيوب.

العلاقة بين الدائرة الإدارية والدائرة النيابية

أشار كثيرون إلى عدم إمكانية إعادة تقسيم الدوائر الإدارية دون الأخذ بعين الاعتبار الدوائر النيابية، لما لإحداهما من تأثير مباشر في الأخرى، وذلك دون التعمق في تفاصيل هذه العلاقة وانعكاسها على الأرض. وتنبغي الإشارة إلى أنّ عملية التقسيم الإداري عرضة للتسييس ومحاولات توظيفها لتخدم أهدافاً تناقض الغاية الأساسية لإصلاح اللامركزية المطالب به. ويتابع هؤلاء أنّ الخلفيات السياسية والاعتبارات الانتخابية لا بدّ تتحكم باقتراحات كل حزب أو مجموعة سياسية أو تكتل أو وزير عند وضع تصور للتقسيم الإداري، إذ يرسم كل واحد من هؤلاء حدود الإطار الجغرافي الذي يوفر له حظوظ النجاح في الانتخابات (بابكيان 1999)^{١٧}. فهناك من يدعو إلى توحيد الأطر الجغرافية لكلتا الدائرتين الإدارية والنيابية ليتّم الفصل الحقيقي بين السياسة والتنمية. وهناك من يقول بأنّ الدوائر الإدارية والدوائر النيابية "يجب ألا تكون متطابقة أبداً لأنّ القوائم الانتخابية لا تعبر عن الوضع السكاني للبلاد" وهذا بسبب عدم التطابق بين مكان الاقتراع ومكان الإقامة (مغربي، في كيوان 2000، ص. 183).

٢.٤ عدد المستويات الوسيطة بين البلديات والحكومة المركزية

أولاً: مصير اتحادات البلديات

أجاز قانون البلديات الصادر عام ١٩٧٧ تشكيل اتحاد البلديات^{١٨} كوحدة لامركزية ذات دور مساعد للبلدية. "فالعلاقة بين الوجدتين الإداريتين هي علاقة أفقية وليست عمودية، بمعنى (...). أنّ اتحاد البلديات لا يمثل مستوى إدارياً أعلى من البلدية وبالتالي لا يوجد علاقة تسلسلية بينهما" (مراد ٢٠٠٤، ١٧٦). وتبيّن من خلال النقاشات والمقابلات أنّ الآراء لا تزال متضاربة حول مصير اتحاد البلديات؛ فالبعض يفضل الاستغناء عنها، في حين يؤكد آخرون على أهمية دورها في التنمية المحليّة.

١ - الآراء المعارضة للإبقاء على اتحادات البلديات:

- دور اتحادات البلديات، كما أكد معظمهم، سياسي وانتخابي أكثر ممّا هو تنموي. وأظهرت التجربة أنّ الاتحاد ينشأ في الواقع لغاية سياسية وانتخابية، وغالباً ما تحاول الأحزاب التأثير في قرار رئيسه ونائب رئيسه عند اقتراب موعد الانتخابات؛
- كيفية انتخابه يشوبها عيب أساسي، فهو مجلس منتخّبين وليس مجلساً منتخّباً، حيث يصل المنتخّب البلدي إلى منصب أعلى ويتمتع بنفوذ أكبر؛
- لا تمارس السلطانان التقريبيّة والتنفيذية بطريقة صحيحة في معظم الاتحادات؛
- غالباً ما يقتصر عمل الاتحاد على تقاسم الحصص المالية بين البلديات الأعضاء؛
- تجربة البلديات بحدّ ذاتها متعثّرة، وبالتالي من المستبعد أن تشكل مجموعة بلديات اتحاداً ناجحاً، باستثناء بعض الاتحادات التي يعود سبب نجاحها إلى جهود رئيسها؛

• يُخشى، في حال الإبقاء على اتحادات البلديات، حصول تضارب في الصلاحيات بين الاتحاد البلدي والمجلس المحلي اللامركزي على مستوى الدائرة الصغرى.

٢ - الآراء الداعمة للإبقاء على الاتحادات البلدية:

يدّعي آخرون في المقابل، أنّ للاتحاد دوراً مساعداً للبلديات في كل الأحوال، بمعزل عن إنشاء شكل آخر من المجالس اللامركزية. لكنّ الآراء هنا أيضاً منقسمة، إذ يؤيد بعضهم مبدأ إلغاء اتحادات البلديات مع الإبقاء على إمكانية التعاون والتجمع بين البلديات حول مشروع محدد^{١٩}، في حين يصرّ آخرون على المحافظة عليه وعلى عدم تعديل شروط إنشائه والإبقاء على وظيفته الحالية، وذلك للأسباب التالية:

- يخلق روابط صداقة بين رؤساء البلديات؛
- يساهم في تبادل الخبرات؛
- يعزز التعاون بين البلديات الأعضاء باعتبار أنّ الجهاز الهندسي المشترك يعمل لصالح كل البلديات؛
- يؤمّن الممتلكات المشتركة، لا سيما الآلات الضخمة؛
- يشكل مرجعاً لبتّ الخلافات التي قد تحصل بين البلديات الأعضاء.

ثانياً: حجم البلديات وعددها

يشكّل حجم البلدية أهمية قصوى في عملية التقسيم الإداري ويؤثر حتماً على عملية الجباية والإنماء المحلي. وقد بلغ عدد البلديات في لبنان ١٠٢٥ بلدية عام ٢٠١٢، تبيّن أنّ معظمها غير قادر على سدّ حاجاته أو تمويل مشاريعه المحليّة أو تغطية نفقات موظفيه. من هنا برزت المطالبة بضبط عدد البلديات عبر أشكال ووسائل عدّة، وبإعادة النظر في شروط إنشاء البلديات. وفي ما يلي أبرز تبريرين لذلك:

١- لا يشير قانون البلديات الحالي، بعد إدخال التعديلات عليه، إلى شروط إنشاء البلديات، إذ تنحصر هذه الصلاحية بقرار وزير الداخلية والبلديات، ما يفسح في المجال أمام الاستنسابية في بعض الأحيان^{٢٠}. ويؤدي ذلك إلى تضاعف عدد البلديات الصغرى وغير القابلة للحياة، وإلى عدم التعاون بين البلدات المجاورة؛

٢- من الصعب جداً للبلديات الصغرى أن تعيّن لنفسها موظفاً (٨٠٪ منها ليس لها كاتب) وتعجز عن جباية الرسوم العائدة لها وعن القيام بأبسط واجباتها، فتعول على مساعدات السلطة المركزية.

٢.٥ الاقتراحات والتوصيات حول التقسيم الإداري والتنظيم الإداري

أولاً: التوصيات العامة

- ضرورة تجاوز حُرفية اتفاق الطائف وعدم الانحصر في قوالب جامدة؛
- التسمية (قضاء، محافظة، منطقة...) للدائرة الإدارية اللامركزية لا يجب أن تشكّل عائقاً للإصلاح؛
- من المستحسن إيجاد صيغة توفيق بين هاجس التقسيم لدى بعض الناس وهاجس الذوبان لدى بعض الآخر.

ثانياً: عدد المستويات الإدارية اللامركزية

لا يحتمل لبنان أكثر من ٣ مستويات إدارية على أقصى تقدير، نظراً إلى ضيق مساحته، كما لا يمكن اعتماد أقلّ من

١٩. فكرة وردت في اقتراح القانون الرامي إلى التنظيم الإداري واللامركزية الإدارية الذي قدّمه النائب روبير غانم بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٦.
٢٠. غالباً ما يتمّ ذلك لغاية سياسية وانتخابية يستفيد منها نواب المنطقة أو حتى وزراء الداخلية والبلديات والأحزاب السياسية التي ينتمون إليها أحياناً.

١٧. علماً أنّ اتفاق الطائف ينص على أنّ الانتخابات النيابية تُجرى وفق قانون جديد على أساس المحافظة.
١٨. نصّ القانون السابق الصادر عام ١٩٦٣ على إمكانية إنشاء ما سُمي بـ"نقابة البلديات".

مستويين إداريين بسبب التعدد الطائفي. ولا يمكن إعطاء الشخصية المعنوية للقضاء والمحافظة في آنٍ واحد. الخيارات الثلاثة الصالحة:

١- إمّا مستوى لامركزي على صعيد البلديات ووحدة غير ثابتة تشكّل إطارًا مشتركًا بين عدّة بلديات (special-purpose authority) دون إنشاء مستوى إداري لامركزي أعلى منهما، فيمكن بذلك الإبقاء على اتحاد بلديات أو ابتكار صيغة أخرى مشابهة له.

٢- أو مستوى لامركزي أدنى على صعيد البلديات ومستوى لامركزي أوسط غير ثابت (اتحاد بلديات أو تجمّع بلديات أو صيغة مشابهة له) ومستوى إداري لامركزي أعلى ثابت (general-purpose authority) على صعيد دائرة إدارية لامركزية صغرى أو متوسطة أو كبرى. وتقتضي الإشارة إلى أنه كلما صغرت الدائرة الإدارية اللامركزية، كلما توجّب الحدّ من دور المستوى اللامركزي غير الثابت وحصره، تفاديًا لحصول ازدواجية في العمل بين الهيئتين الوسطى والعليا.

٣- أو مستوى لامركزي أدنى على صعيد البلدية ومستوى لامركزي أعلى ثابت على صعيد الدائرة اللامركزية الصغرى أو المتوسطة أو الكبرى.

ثمة اقتراح آخر بالإبقاء على الدائرة الصغرى (القضاء أو ما يقوم مقامه) دائرةً لامركزية، والدائرة الكبرى (المحافظة أو ما يقوم مقامها) دائرةً لاحصرية تمثل فيها مختلف القطاعات. ويُقترح في هذه الحالة أن يخضع الموظفون اللاحصريون للسلطة الإقليمية اللامركزية لا للسلطة التسلسلية، وأن يطبّق عليهم نظام الموظفين على غرار سائر موظفي الدولة. ويبقى تحديد علاقتهم بالمجلس اللامركزي الأعلى. لكنّ هذا الخيار لا يتماشى مع مفهوم اللامركزية.

ثالثاً: المستوى اللامركزي الأدنى: البلدية وشروط إنشائها

انقسمت المواقف حول شروط إنشاء البلديات إلى موقفين، فنادى الموقف الأول بدمج البلديات الصغرى ببلديات مجاورة. وتتمثل إحدى الوسائل المقترحة في هذا السياق بفرض حد أدنى للجباية ودمج البلديات التي لا تستوفي هذه الشروط تلقائيًا ببلديات أخرى مجاورة.

وعارض الموقف الثاني هذا الأسلوب في التعاطي مع البلديات، حيث خشي بعضهم أن يصطدم هذا التدبير باعتبارات عائلية وطائفية بين القرى والبلدات. أمّا بعض الآخر فرأى وجوب تعزيز موارد البلديات الصغرى بدلاً من دمجها ببلديات أخرى. وفي هذه الحالة، يُفضّل تقديم تحفيزات مالية وإعفاءات من شأنها أن تحث البلديات على الانضمام إلى بلديات أخرى مجاورة، على أن تُترك لها كامل الحرية في الخيار.

أما بالنسبة إلى البلديات الكبرى، فطُرحت المسألة بطريقة معكوسة، إذ زعم بعضهم أنّ تقسيم المدن الكبرى إلى عدة دوائر إدارية من شأنه أن يفعل الجباية والإنماء. وفي هذه الحالة، يقتضي اعتماد معايير واضحة تحدّد المدن الكبرى وحجم الدوائر الإدارية المحتمل إنشاؤها. وفي ما يتعلق ببلدية بيروت، اقترح توسيع نطاقها وتقسيمها إلى عدّة دوائر.

التدابير والآليات التي يمكن تبنيها بهذا الشأن:

١- إنشاء البلديات بقرار معلّل من الوزير المختص، مبيّنًا أنها تتمتع بمقومات النجاح والحياة والاستمرار في إدارة أمورها الإدارية وممارسة الحدّ الأدنى من الصلاحيات المنوطة بها.

٢- خفض عدد البلديات (١٠٢٥ حاليًا) على أن يوسّع النطاق البلدي ويُعمّم. ويتمّ ذلك عبر إعطاء البلديات المتلاصقة حوافز للانضمام إلى بعضها لتصبح أوسع نطاقًا وذات كفاية مالية وإدارية ذاتية. ومن شأن هذا التدبير إصلاح قاعدة التمثيل بحيث يسهل وصول منتخّبين محلّيين ذوي مستوى علمي ومهني أعلى. ويمكن أيضًا تحفيز البلديات على تشكيل اتحاد بلديات جديد أو الانضمام إلى اتحاد بلديات قائم (في حال أبقى على اتحاد البلديات).

٣- إخضاع إنشاء البلديات للشروط التالية المقترحة:

- عدد السكان: ألا يقلّ عدد السكان المسجّلين والمكفّين عن ١٠٠٠ أو ٢٠٠٠ أو ٥٠٠٠ نسمة، حسب الاقتراحات؛
- القدرات المالية وقابلية الحياة: ألا تقلّ واردات البلدية عن ١٠٠ مليون ليرة من كل الإدارات العامة والمؤسسات والمصالح التي تشكلها؛
- القدرة على الجباية: أن تكون قادرة على جباية الرسوم المنصوص عليها في قانون الرسوم والعلاوات البلدية المرعي إجراؤه؛
- كفاية الموارد: توفر الجهاز الإداري والبشري والمالي والفني الكافي؛
- وجود مصالح مشتركة بين البلدات المتجاورة؛
- بعض الشروط الأخرى: أن يزيد عدد الوحدات السكنية وغير السكنية داخل النطاق البلدي على ٢٠٠ وحدة سكنية وعلى ١٥ وحدة غير سكنية، وأن لا تقلّ القيمة المقدّرة للرسوم على القيمة التأجيرية عن ٣٠ مليون ليرة.

رابعاً: المستوى اللامركزي الأعلى

١- الخيار الأول: اتحاد البلديات أو صيغة معادلة:

- وحدة غير ثابتة كاتحاد البلديات أو تجمّع البلديات، (special-purpose authority)، مهمتها إشغال مرفق عام وإدارته، ويتحقق ذلك من خلال التعاون الإنمائي الذي تقرره البلديات انطلاقًا من خياراتها ورغباتها، على أن يُلحظ الأمران التاليان:
 - كلما ازداد عدد البلديات الأعضاء في الاتحاد، شحّت الحصص المالية المخصّصة لكل بلدية، فيجب ضبط عدد البلديات المنضوية ضمن لواء الاتحاد؛
 - العنصر الأهم في الاتحاد هو التكامل الجغرافي وتطابق الحاجات والأهداف.
- تتناول أحد الاقتراحات حصر امتداد الاتحاد ضمن دائرة إدارية واحدة وحسب، على أن تُلحظ إمكانية التعاون بين اتحادين أو أكثر ينتميان إلى دائرتين إداريتين مختلفتين، ولكن لم يحظ هذا الطرح بموافقة جميع الأطراف المشاركة.

٢- الخيار الثاني: الصيغ المقترحة للمجلس المحليّ اللامركزي الأعلى (أي المستوى الإداري اللامركزي فوق البلدي supra-municipal):

تجدر الإشارة إلى ضرورة انتخاب المجالس المحليّة العليا بالكامل، أعضاءً ورئيسًا ونائب رئيس، احترامًا لأسس اللامركزية.

الصيغ المقترحة للمجلس المحلي اللامركزي الأعلى: السلطة التقريرية

- قابلية الدوائر الإدارية للحياة والتطور على الصعيد الاقتصادي (الصناعة، الزراعة، الخدمات) والتنموي (مستوى الإنماء، تطوّر شبكة الاتصالات والمواصلات) والمالي (حجم الإيرادات والجباية) والبشري؛
- تأثير العامل الطائفي في صحة التمثيل والمشاركة المحلية؛
- "الديناميات المكانية أو الجغرافية" (dynamiques spatiales) أي "مراكز استقطاب اقتصادي"؛ بمعنى آخر، وجود مدينة مستقطبة ذات ثقل اقتصادي تشكل عامل جذب لتحفيز الاستثمارات، وتحيط بها مراكز مأهولة متوسطة الحجم تجاورها تجمعات ريفية (clusters)؛
- التناسق والتكامل الداخلي لكل دائرة إدارية لامركزية وفق ميزات التفصيلية، بحيث تصبح كل منها وحدة لامركزية تلبي الحاجات والتطلعات المحلية وتتوافر فيها فرص العمل وإمكانية الدراسة، على مستوى المدرسة والجامعة، والطبابة والاستشفاء، وسواها من الخدمات^{٢١}.

٢.٦ مراجع القسم الثاني المكتوبة

- "إطار التغيير ومجالاته. مناقشات الندوة الأولى"، ص. ٢٦١-٢٨٧، سالم، بول، مسرة، أنطوان (مشرفون)، اللامركزية الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٦، ٣٨٢ ص.
- بابكيان، خاتشيك، "اللامركزية الإدارية في لبنان"، النهار، ٢٩ أيلول ١٩٩٩.
- بطيش، منصور، "التقسيمات الإدارية وضرورة توسيع النطاق البلدي"، النهار، ٢٢ نيسان ٢٠٠٧.
- الحاج، جورج، "ملف اللامركزية الإدارية في ضوء الطائف... وتجاوز أحكامه (٣/١-٣/٣)"، اللواء، ٢٠-٢٢ نيسان ١٩٩٩.
- سالم، بول، مسرة، أنطوان (مشرفون)، اللامركزية الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٦، ٣٨٢ ص.
- عاصي، بولس، "مشروع توزيع إداري جديد في لبنان"، النهار، ١٨ أيار ١٩٩٩.
- عيد، فادي، "اللامركزية الإدارية رحلة بدأت بالطائف وانتهت بالأدراج. الحص: تحقيقها يستوجب إعادة النظر بالتقسيم الإداري"، الديار، ٣٠ تشرين الأول ١٩٩٨.
- قباني، خالد، "اللامركزية الإدارية: إشكالات ومفاهيم. اللامركزية الإدارية الموسعة: مجلس القضاء (١)-(٢)"، اللواء، ٢١-٢٢ تموز ٢٠١٠.
- كيوان، فاديا، "اللامركزية الإدارية ودورها في تعزيز الديمقراطية والتنمية (مع تعقيبات المشاركين)"، ص. ١٥١-١٩٢، المركز اللبناني للدراسات، وثيقة الوفاق الوطني: مراجعة نقدية وطنية، ٢٠٠٠، ٢٤٠ ص.
- مجلس النواب اللبناني- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية. سلسلة نقاش في ٤ محاور، تشرين الأول- تشرين الثاني ٢٠٠٣، بيروت، ٢٠٠٣، ١٧٦ ص.
- مراد، محمد، بلديات لبنان: جدلية التنمية والديمقراطية، بيروت، دار المواسم، ٢٠٠٤، ٣٧٦ ص.
- المركز اللبناني للدراسات، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، بيروت، ٢٠٠٥، ٣٤٨ ص.
- هيثم، نبيل، "دراسة أكاديمية إلى بري حول اللامركزية: المشروع لم يرتكز على مفهوم اللامركزية الإدارية الموسعة بل الإدارة المشتركة. اقتراح تعزيز صلاحيات ودور البلديات وتأكيد الإبقاء على المحافظة"، السفير، ٩ تشرين الأول ١٩٩٩.
- هيئة تطوير العمل البلدي، حلقة دراسية بعنوان "اللامركزية الإدارية وألية تطبيقها في لبنان"، بيروت، فندق البرستول، ١٧ أيلول ٢٠١١.

٢١. يمكن في هذا الإطار الركون إلى التقرير النهائي للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية الصادر عن مجلس الإنماء والإعمار (بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني) في تشرين الثاني ٢٠٠٥ والذي تبنته الحكومة اللبنانية عام ٢٠٠٩.

السلطة التقريرية (أعضاء المجلس المحلي اللامركزي الأعلى): لا يتجاوز عدد أعضائه ٢٠-٢٤ على أقصى تقدير		
كيفية التشكيل	تعيين أعضاء المجلس المحلي كافة من قبل مجلس الوزراء (طرح متعارض مع مفهوم اللامركزية).	انتخاب نصف أعضاء المجلس المحلي أو جزء منهم، وتعيين الباقين من قبل مجلس الوزراء (طرح متعارض مع مفهوم اللامركزية).
شروط الترشح	لا بأس أن يكون التعيين من بين الموظفين السابقين ممن لهم خبرة عملية في الحقل العام: رؤساء دوائر ومصالح، مديرون عامون (أي من الفئة الثالثة فما فوق)؛ ومن الأفضل أن يكونوا جامعيين (طرح متعارض مع مفهوم اللامركزية).	إحسان القراءة والكتابة والقدرة على استيعاب القوانين والأنظمة التي تنظم العمل المحلي. ويُقترح أن يكون المرشحون من حاملي شهادة البكالوريا كحدّ أدنى.
آليات الانتخاب	الاقتراحات: - انتخاب المجلس مباشرة من الشعب؛ - اعتماد النسبية لإشراك البلديات الصغرى؛ - التصويت في مكان قيد النفوس في الانتخابات النيابية لقاء التصويت في مكان الإقامة في الانتخابات المحلية، شرط أن يكون مكان الإقامة مثبتاً منذ 5 سنوات على الأقل؛ - تطابق الدائرتين النيابية واللامركزية؛ - تمثيل البلديات بالتناسب مع عدد سكانها، وإجراء التصويت على درجتين: (1) انتخاب "مجلس بلدي محلي" مباشرة من السكان المحليين؛ (2) انتخاب المجلس المحلي اللامركزي من قبل أعضاء "المجلس البلدي المحلي".	

الصيغ المقترحة للمجلس المحلي اللامركزي الأعلى: السلطة التنفيذية

رئيس السلطة التنفيذية (رئيس المجلس المحلي اللامركزي)		
كيفية التشكيل	انتخاب رئيس المجلس المحلي تعبيراً عن صفته التمثيلية.	انتخاب نصف أعضاء المجلس المحلي أو جزء منهم، وتعيين الباقين من قبل مجلس الوزراء (طرح متعارض مع مفهوم اللامركزية).
مواصفات المنصب	يتمتع بحق التصويت.	- موظف من الفئة الأولى، يصبح عاملاً لامركزياً فور تعيينه؛ - لا يمارس الرقابة.

خامساً: أبرز العوامل المؤثرة في عملية التقسيم الإداري

- إنّ أهمّ العوامل التي أُنّي على ذكرها على هذا الصعيد هي قابلية الدوائر الإدارية اللامركزية للحياة وتمتعها بالحد الأدنى من الموارد المالية، على أن تلحظ عملية التقسيم الإداري أيضاً العوامل التالية:
- التكلفة المادية التي ستترتب على السلطات المركزية واللامركزية (رواتب الموظفين)؛
 - تأثير التقسيم الإداري الجديد في هيكلية الوزارات والإدارات اللاحصرية وملاكها؛
 - إمكانية التنسيق بين الدوائر الإدارية والسلطات المركزية واللاحصرية لتحقيق الإنماء المتوازن؛

٣. صلاحيات السلطات المحليّة اللامركزية بين القانون والممارسة

اللامركزية هي عبارة عن إعادة توزيع جزء من الاختصاصات والصلاحيات داخل الدولة بين السلطتين المركزية واللاحصرية من جهة والسلطات المحليّة اللامركزية من جهة ثانية، بحيث تُفصل وتُحدّد كل من هذه الصلاحيات ثمّ تُنسب إلى مستوى إداري معين. ولا يكمن معيار تحقق اللامركزية بالضرورة في توسيع الصلاحيات اللامركزية بل في لُحظ استقلالية السلطات اللامركزية في اتخاذ القرارات وتخصيص قدر معين من الصلاحيات لها. ولطالما اعتُبرت اللامركزية بأنها إعطاء السلطات المحليّة اللامركزية قدرًا واسعًا جدًا من الصلاحيات والمسؤوليات التي تعزز دورها ونفوذها ضمن نطاقها الإداري، ما أدى إلى نشوء تصورات خاطئة أحيانًا حول هذا المفهوم، يمكن تلخيصها بالتالي:

- اللامركزية هي انتزاع (أو "سلخ") صلاحيات أساسية من السلطة المركزية وإعطائها للسلطات المحليّة اللامركزية، وهي، بذلك، تؤدي إلى إضعاف الدولة بتلاشي سلطان المركز وأجهزته؛
- تعزيز قدرات السلطات المحليّة اللامركزية من شأنه أن يكرّس عجز السلطة المركزية ويشجع ظهور النزعات الاستقلالية والانفصالية في المناطق؛
- تخصيص المزيد من الصلاحيات للسلطات المحليّة اللامركزية قد يؤدي إلى تعزيز موقع السياسيين والزعامات التقليدية ونفوذ هؤلاء على المستوى المحلي.

أمّا الإشكالية الأساس لإصلاح اللامركزية في لبنان فتكمن أولاً في تحديد دور كلٍّ من السلطات المركزية واللامركزية ومدى استقلالية هذه الأخيرة في التصور اللامركزي المرجو؛ وثانياً، في كيفية توزيع الصلاحيات والمهام بين مختلف المستويات الإدارية. وتجدر الإشارة إلى أنّ توزيع المسؤوليات بين تلك المستويات يتوقف على ثلاثة متغيرات رئيسية: (١) طبيعة اللامركزية؛ (٢) التقسيمات الإدارية والتنظيم الإداري؛ (٣) القدرات المالية الممنوحة للسلطات المحليّة اللامركزية.

يقسّم هذا الفصل قسمين، يتناول أولهما العلاقة بين السلطات المحليّة اللامركزية والعلاقة بين السلطتين التقديرية والتنفيذية داخل المجالس المحليّة المنتخبة، فيما يتناول القسم الثاني العلاقة بين السلطات المحليّة اللامركزية والسلطات المركزية واللاحصرية.

٣.١ العلاقة بين السلطات المحليّة اللامركزية والعلاقة بين السلطتين التقديرية والتنفيذية داخل المجالس المنتخبة

تفيد المادة ٤٧ من قانون البلديات الحالي أنّ "كل عمل ذا طابع عام أو منفعة عامة هو من اختصاص المجلس البلدي"، وتسرد المواد ٤٩/٥٠/٥١ منه، على سبيل التعداد والمثال لا الحصر، مدى اختصاص هذا المجلس. وبالرغم من أنّ هذه الصلاحيات تلبّي، حسب قول العاملين في الحقل البلدي، حاجات البلديات في الوقت الحاضر، إلا أنها فضفاضة في بعض المواقع، كما إنّ البلديات قلما تنفذ جميع المهمات أو تستفيد من جميع الصلاحيات المعطاة لها. ويعود سبب ذلك إلى نقص العنصر البشري الكفوء للقيام بالعمل المحلي اللامركزي، وشحّ موارد البلديات المالية قياساً بالصلاحيات الواسعة الممنوحة لها. ويُسنتج ممّا تقدّم أنّ العلة الأساسية تكمن بالدرجة الأولى في تطبيق النصوص القانونية لا في تلك النصوص نفسها.

• وزارة الداخلية والبلديات، اللامركزية الإدارية في مئة سؤال. مقارنة تمهيدية شاملة في سبيل مشروع قانون، مكتب وزير الداخلية والبلديات، كانون الثاني ٢٠١١، ٢٣١ ص.

- Kiwan, Fadia, "Decentralization: Choosing A Model," pp. 73-51, in Salam, Nawaf (ed.), Options for Lebanon, London-New York, I.B. Tauris, 2004, 276 pp.

ويلاحظ تضارب آخر في الصلاحيات في إدارة المدارس الرسمية (التابعة لوزارة التربية)، إلا أنّ المادة ٥٠ من قانون البلديات تجيز للبلدية أن تنشئ مدرسة رسمية أو أن تديرها بالذات أو بالواسطة أو أن تسهم أو تساعد في ذلك، مما قد يشكل شيئاً من الازدواجية في العمل.

ثانياً: التوسع في تفسير المادة ١٣٥ من قانون البلديات

نلاحظ "توسّعاً في التفسير" لدى السلطة اللاحصرية لدى تطبيق المادة ١٣٥ من قانون البلديات، حيث تسمح المادة المذكورة للقائمقام، في حال تمنع المجلس البلدي أو رئيسه من القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة، أن يقوم بعمل من أعمال المجلس البلدي أو رئيسه وفق شروط معينة وبموجب قرار خطي معلل ينال موافقة المحافظ، إلا أنّ ممثلي السلطة اللاحصرية غالباً ما لا يحترمون هذه الشروط.

ثالثاً: أزمة الصلاحيات في بلدية بيروت

صدر عن المفوض السامي الفرنسي، عام ١٩٣٦، قرار صنّف بيروت مدينة "ممتازة"، وأخضعها لنظام إداري خاص، إذ على نقيض جميع البلديات اللبنيّة التي يتولى فيها رئيس البلدية، بموجب القانون، أعمال السلطة التنفيذية والمجلس البلدي أعمال السلطة التقديرية، أنيطت الصلاحيات التنفيذية في بلدية بيروت بالمحافظ، وفقاً لما أوردته لاحقاً المادة ٦٧ من قانون البلديات الحالي، وبُرد ذلك آنذاك بالضرورات التي يفرضها تداخل الشؤون المحليّة بالشؤون المركزية في العاصمة، فاعتُبر أنّ الأمور المحليّة تقتضي معالجتها في إطار المجلس البلدي، الذي يتخذ القرارات بشأنها، فيما يتوجب على المحافظ التنسيق بين القرارات الصادرة عن الإدارة المحليّة، أي المجلس البلدي، وبين القرارات الصادرة عن السلطة المركزية، أي الحكومة، وخصوصاً في مجال الأمن (المجنوب، ص. ٥٤٠، ٥٤٢). وهذه الحالة جعلت رئيس بلدية بيروت يطالب على مرّ العقود بصلاحيات السلطة التنفيذية. واعتبر بعضهم أنّ تركيبة السلطة في بلدية بيروت هي "تركيبية سياسية مصطنعة" و"شردمة للسلطة" و"وضع شاذ" و"عامل معرقل"، تهدف إلى إبقاء قرار العاصمة بيد السلطة المركزية، كما اعتبر آخرون أنّ هذه الازدواجية بين رئيس البلدية والمحافظ تندرج ضمن إطار المحاصصة الطائفية.

٣.٣ الجدول حول إناطة السلطة التنفيذية في بلدية بيروت بالمحافظ

يعتبر من يعارض إناطة السلطة التنفيذية في بلدية بيروت بالمحافظ أنّ ترؤس موظف لاصري سلطة محليّة لامركزية يشكل هرطقة وانتهاكاً لمنطق اللامركزية. وتشير التجارب والممارسات الماضية والحاضرة، حسب قول هؤلاء، إلى أنّ المحافظ عادة ما يتفرد بالسلطة التنفيذية وأنّ تفسيره للنص القانوني يختلف أحياناً عن قراءة المجلس المنتخب له (السردوك ٢٠٠٣؛ عيتاني ٢٠٠٣).

على طرف نقيض، يؤكد بعض الحقوقيين أن لا مبرر قانونياً للنزاع والتصادم الحاصلين، إذ إنّ السلطة التنفيذية في بلدية بيروت هي في الواقع لرئيس البلدية سواء كان يدري بذلك أم لا، وأنّ المحافظ يضطلع بدور ثانوي وهامشي يقتصر على ضبط إجراءات قرارات المجلس وإحالتها على مراجعها، وملاحقتها من خلال الجهاز الوظيفي (الحايك ٢٠٠٣). فيبقى الخيار قائماً بين الإبقاء على الوضع الحالي، مع إجراء بعض التعديلات، وبين إلغاء ما يسمّى بـ"خصوصية" بلدية بيروت وإناطة السلطة التنفيذية برئيس البلدية على غرار البلديات اللبنيّة الأخرى.

أولاً: العلاقة الراهنة بين السلطتين التقديرية والتنفيذية داخل المجلس البلدي

إنّ إيراد عبارة "على سبيل التعداد لا الحصر" في سياق تعداد صلاحيات السلطتين التقديرية والتنفيذية في البلدية يفسح في المجال أمام حدوث لبس في صلاحيات كل منهما، وهو ما يترجم بنشوء تضارب في الصلاحيات بين هاتين السلطتين عند التنفيذ. ويُفترض، نظرياً، في هذه الحالة أن تتقدم صلاحية المجلس على صلاحية رئيسه على أساس أنّ صلاحية الرئيس الأولى والأساسية تقتصر على تنفيذ قرارات المجلس التي يصدرها هذا الأخير داخل النطاق المحلي. والجدير ذكره هنا أنّ المجلس يمارس، في المبدأ، الرقابة على الرئيس ويحق له إدراج أيّ موضوع طارئ على جدول أعمال اجتماعات المجلس البلدي. والصلاحية الثانية لرئيس المجلس هي تطبيق القوانين والأنظمة المختصة داخل النطاق المحلي، وتشمل إعطاء رخص البناء وما يتبعها من رخص ترميم وتعديل وتصويب وتصوين وما إلى ذلك، وفرض الرسوم المحليّة وتحصيلها من السكان (تطبيقاً للقانون ٨٨/٦٠). هذه الصلاحيات تجعل رئيس البلدية يتقدم على السلطة التقديرية في ما يخص علاقته مع مواطني بلده.

قد يحصل، في أثناء ممارسة العمل المحلي، توتر بين السلطتين، وقد يتعدى رئيس البلدية على صلاحيات المجلس، وقد يستأثر أيضاً بالسلطتين التقديرية والتنفيذية في آن معاً. وتشكل هذه الممارسات انحرافاً عن القانون أو اختزالاً له ويعود سببها إلى الذهنية السلطوية لبعض رؤساء البلديات، فيبقى تعاطي الشأن المحلي مرتيناً إلى أداء الرئيس ووعيه للقانون، كما لإدراك أعضاء المجلس للأصول التي تنظم العمل المحلي.

ثانياً: العلاقة الراهنة بين البلديات واتحاد البلديات

ما من تضارب، من المنظور القانوني، بين اتحاد البلديات والبلديات الأعضاء، إذ يقتصر دور الاتحاد على إبداء الرأي لصالح البلدية على أن يبيّن القرار رئيس البلدية المعنية. ولاتحادات البلديات دوران تجاه البلديات الأعضاء؛ يتلخص الدور الأول بالقيام بالدراسات الفنية لصالح البلديات الأعضاء، كدراسة إمكانية إعطاء رخص البناء على أنواعها من الناحية الفنية، إضافة إلى دراسة دفا تر شروط مشاريعها الخاصة. أما الدور الثاني فيتمثل بقيام الاتحادات بمشاريع إنمائية تتعلق بجميع البلديات المنضوية تحت لوائها.

٣.٢ العلاقة بين السلطات المحليّة اللامركزية والسلطات المركزية واللاحصرية

أولاً: العلاقة الراهنة بين البلديات والمؤسسات العامة والوزارات

ليس هناك تعارض أو تضارب في الصلاحيات بين البلديات والمؤسسات العامة لوضوح قانون المؤسسات العامة على هذا الصعيد ولوجود تنسيق، بالمبدأ، بين الأولى والأخيرة. فإذا تعطلت، على سبيل المثال، شبكة المياه أو الكهرباء داخل البلدة دون أن تبادر المؤسسة العامة المعنية إلى إصلاحها، يجوز للبلدية المبادرة إلى إصلاح العطل بعد تبليغ المؤسسة العامة، على أن يتم ذلك على نفقة هذه الأخيرة.

أمّا في ما يخص علاقة السلطات اللامركزية بالوزارات فالتضارب موجود ومتكرر. فصييانة الطرقات الداخلية في أحياء البلدة تقع على عاتق البلدية، أما صيانة الخط الرئيسي الذي يخترق البلدة كطريق يربطها بأخرى فتقع على عاتق السلطة المركزية (وزارة الأشغال تحديداً). لكنّ الواقع مختلف، إذ غالباً ما تضطر البلديات إلى صيانة حتى الطرق الرئيسية. وفي المقابل، تقوم وزارة الأشغال (أو مجلس الإنماء والإعمار) في بعض الأحيان بصيانة الطرق الفرعية داخل النطاق البلدي. ويتجلى أحد الأمثلة الشائعة الإضافية على تضارب الصلاحيات بين وزارة الأشغال والبلدية في بناء جسور المشاة إذ ليس واضحاً ما إذا كانت الأولى أم الثانية هي الجهة المختصة.

٣.٤ الاقتراحات والتوصيات حول صلاحيات السلطات المحليّة اللامركزية

أولاً: التوصيات العامة

- لامركزية أخرى، لبنانية كانت أم غير لبنانية^{٢٢}.
- اختلفت الآراء، بين مؤيد ومعارض، حول مسألة منح السلطات المحليّة اللامركزية حقّ إنشاء شخص معنوي من الحقّ العام (ينشأ الآن بقانون أو بمرسوم فقط) يتولى إدارة مرفق عام محلي. وشدّد مؤيدو هذا الحقّ على ضرورة توسيع الصلاحيات اللامركزية تعزيزاً للخدمة العامة المحليّة وتحقيقاً للامركزية الإدارية الموسّعة، في حين رأى معارضوه أنّ الهدف منه غير مبرر وغير مجدٍ، مقترحين في هذه الحالة الاستعاضة عنه بصلاحيات أخرى يتيحها القانون الحالي.
- وثمة رأي توفيقى يشترط أن يكون الشخص المعنوي المطروح إنشاؤه "شخصاً محلياً من الحقّ العام" للقيام بمشاريع محددة في النطاق الجغرافي- الإداري المحدّد، على أن يُحلّ بانتهاء المشروع.
- اختلفت الآراء بين مؤيد ومعارض حول مسألة منح السلطات المحليّة اللامركزية حقّ تأسيس جمعية أو الانضمام إليها، فشدّد مؤيدو هذا الحقّ على ضرورة توسيع الصلاحيات اللامركزية تحقيقاً للامركزية الإدارية الموسّعة، في حين رأى معارضوه أن لا داعي إلى إنشاء جمعيات من القطاع العام لسببين: السبب الأول، أنّ هذه الصلاحية تتعارض مع قانون الجمعيات الذي ينحصر تنظيمه بالسلطة المركزية؛ والسبب الثاني هو أنّ قانون البلديات الحالي يسمح بالاتفاق مع جمعيات وطنية ودولية، وفتح مكاتب بلدية أو "محلية"، ما يغني عن الصلاحية الجديدة المطروحة.

ثانياً: التعديلات على قانون البلديات الحالي

- ١- إلغاء بعض الصلاحيات البلدية: حذف الصلاحية التالية من المادة ٤٩ (البند ٢١) من قانون البلديات وعدم تبنيها في قانون اللامركزية: "إعداد تقارير عن سير العمل في المرافق العامة إلى الإدارات العامة"، على أساس أنها غير واقعية.
- ٢- إضافة الصلاحيات التالية على الصعيد البلدي (مع الإشارة إلى أنّ بعضها يمارس عملياً دون أن ينص عليه القانون صراحة):
 - إجراء المهرجانات وإنشاء المنتجعات السياحية بالتعاون مع وزارة السياحة إن اقتضى الأمر
 - تغيير أسماء الشوارع؛
 - إنشاء المرائب العامة وتحديد تعريفاتها؛
 - إنارة الشوارع وتنظيم السير؛
 - إنتاج الطاقة الكهربائية عبر نظام البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T)؛
 - إنشاء المجاري وتنقية المياه المبتدلة؛
 - الموافقة أو عدم الموافقة على المشاريع التي تنوي السلطة المركزية أو تجهزتها تنفيذها ضمن النطاق الإداري اللامركزي.
- ٣- تشجيع الممارسات الفضلى: هناك ممارسات غير مستحبة تمارسها بعض البلديات وتناقض مفهوم المصلحة العامة، كأن تقوم بلدية ما ببناء مدرسة على أرض بلدية ومن ثمّ توجرها للوزارة المختصة بعد توقيع اتفاقية مع هذه الأخيرة، إذ إنّ القطاع العام لا يجب أن يتوخى الربح من قطاع عام آخر.

ثالثاً: صلاحيات المجالس المحليّة اللامركزية العليا (فوق البلدية)^{٢٣} في حال إنشائها

- ١- معايير منح الصلاحيات للسلطات المحليّة اللامركزية العليا:
 - يجبّ بعضهم اعتماد معيار النطاق الإداري والجغرافي ومنح السلطات العليا صلاحيات مشابهة لتلك التي تتمتع بها السلطات الدنيا على أن تكون صلاحيات الأولى أشمل فتطال النطاق اللامركزي المعني ككل.

١- إصلاح الذهنية السائدة في الإدارات العامة المركزية: اقتناع كبار الموظفين في السلطة المركزية بضرورة تخلي هذه الأخيرة عن بعض صلاحياتها لصالح السلطات اللامركزية.

- ٢- العمل على تقليص الفجوة بين القانون والممارسة: وتساهم في ذلك الأمور التالية:
 - إمام أعضاء المجلس المحليّ اللامركزي ورئيسه بصلاحيات السلطات المحليّة إماماً عميقاً للاستفادة من الصلاحيات الواسعة والمتنوعة المتاحة لها؛
 - إدراك كل من أعضاء المجلس المحليّ اللامركزي ورئيسه أصول العلاقة السليمة بين السلطتين التقريرية والتنفيذية، تقادياً لاستغلال النفوذ.

- ٣- شروط توزيع الصلاحيات بين مختلف المستويات والسلطات:
 - تقسيم المهام والأدوار بين المركزي واللامركزي وتوزيعها بدقة ووضوح؛
 - منح السلطات المحليّة اللامركزية صلاحيات تتناسب مع مواردها المالية؛
 - الفصل التام بين ما هو تقريري وما هو تنفيذي على صعيد السلطة المحليّة اللامركزية.

٤- انتخاب رئيس المجلس المحليّ اللامركزي ونائبه مباشرة من الشعب: تلاققت الآراء حول ضرورة انتخاب رئيس المجلس المحليّ اللامركزي ونائبه مباشرة من الشعب لا من قبل أعضاء المجلس المنتخب، كما كان واداً في النص الأساسي للمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ بتاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ قبل تعديله. ويستند مقترحو هذا التعديل إلى تبريرين: أولاً: جعل رئيس المجلس المحليّ اللامركزي ونائبه مسؤولين أمام ناخبيهما في تطبيق مشروع انتخابي محلي ، تعزيزاً لمبدأ المحاسبة والمساءلة؛ ثانياً، منع السياسيين – زعماء ووزراء ونواباً – من اللجوء إلى الترغيب والترهيب لانتخاب الأشخاص المحسوبين عليهم في المجالس المحليّة.

٥- تبويب الصلاحيات الممنوحة للسلطات اللامركزية على نحو متسلسل ومتجانس، وترتيبها وفق المجالات والموضوعات تسهيلاً لقراءتها واستيعابها.

٦- في العبارات القانونية: طُرح حذف عبارتي "على سبيل التعداد والمثال لا الحصر" و"دون أن يكون ذلك على سبيل الحصر" من قانون البلديات وعدم تبنيها في قانون اللامركزية العتيد، على اعتبار أنّ الصلاحيات لا تُقتَرَض، بل ينبغي أن يحددها نصّ قانوني واضح وصريح. غير أنّ هذا الرأي لم يتبناه آخرون معتبرين أنّ هاتين العبارتين من شأنهما أن تحفظا هامش حرية أكبر للسلطات المحليّة اللامركزية.

- ٧- أبرز التعديلات والصلاحيات المقترحة للسلطات المحليّة اللامركزية على وجه عام:
 - توسيع الصلاحيات اللامركزية غير الخاضعة للرقابة وتوضيحها؛
 - توسيع الصلاحيات التي تمكن السلطات المحليّة اللامركزية من خلق فرص العمل داخل نطاقها؛
 - تحفيز السلطات المحليّة اللامركزية على استخدام نظام البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T)، على أن توضح السلطة التشريعية آلية تطبيقه؛
 - توضيح حقّ السلطات المحليّة اللامركزية بتوقيع اتفاقيات توأمة ومساعدة مع دول خارجية كما مع سلطات محليّة

٢٢. هي صلاحية معطاة أصلاً للبلديات اللبنانية، إذ يحق لها الاتفاق مع بلديات لبنانية أخرى كما مع دول خارجية دون إخضاعها لأي رقابة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الاتفاق مع بلديات خارجية يتطلب موافقة مسبقة من مجلس الوزراء.

٢٣. اعتمدت هذه التسمية تقادياً لفرض تسمية ما على حساب أخرى، ونعني هنا المجالس المحليّة اللامركزية فوق البلدية (مجلس قضاء/محافظة/منطقة أو سواه).

٤. النظام المالي اللامركزي

تشكّل الموارد المالية العصب الأساسي لتنفيذ السياسات العامة على الصعيدين الوطني والمحليّ، وبالتالي فهي عامل حيوي في تحديد شكل اللامركزية الإدارية المنشودة، إذ لا يمكن للهيئات اللامركزية القيام بمهامها ما لم تتوفر لها الأموال اللازمة.

يتناول النظام المالي للامركزية الإدارية، بشكل عام، مسألتين مترابطتين: الأولى تتعلق بتوزيع مسؤوليات الإنفاق وتخصيص المداخل بين مختلف مستويات الحكم (المركزي واللامركزي). أمّا الثانية فتتعلق بهامش الحرية (أو الاستتساب) الذي يمنحه المركز للسلطات اللامركزية في ما يتعلق بتقرير نفقاتها ومداخيلها. أمّا في لبنان، فيقوم النظام اللامركزي المالي الحالي على مالية البلديات واتحادات البلديات، المكوّنة من سبعة مصادر: (١) الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين؛ (٢) الرسوم التي تستوفيها السلطة المركزية أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتمّ توزيعها مباشرة لكل بلدية؛ (٣) الرسوم التي تستوفيها السلطة المركزية لحساب جميع البلديات؛ (٤) المساعدات والقروض؛ (٥) حاصلات أملاك البلدية؛ (٦) الغرامات؛ (٧) الهبات والوصايا.

وفي سياق النقاش حول اللامركزية الإدارية وإصلاحها في لبنان، يبقى العامل المالي من أهم العوامل التي تحدد شكل اللامركزية وأبعادها وحدودها. وفي المبدأ، يأتي إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان كضمانة لاستقلال السلطات اللامركزية المالي. لكن، في الواقع، لا يتحقق الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية إلا إذا تمكنت هذه الأخيرة من سدّ احتياجاتها المالية بقدراتها الذاتية دون الاتكال على المساعدات التي تمنحها إياها السلطة المركزية والمنصوص عليها قانوناً. بالتالي لا بدّ من التساؤل حول كيفية تحديد الصلاحيات المالية لكل من السلطة المركزية من جهة والسلطات اللامركزية من جهة ثانية، وحدود الفصل بينها والهامش المقبول للاستقلالية المالية للسلطات اللامركزية، على أن لا يحصل تضارب في عملية تنفيذ السياسات العامة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية.

يُقسم هذا الفصل قسمين. يتناول القسم الأول مسألة تخصيص المداخل، أي كيفية تحديد المصادر المالية للسلطات المحليّة اللامركزية (فرض الرسوم المحليّة وجبايتها؛ الصندوق البلدي المستقل؛ الصلاحيات المالية)، ويتناول القسم الثاني مسألة تخصيص الإنفاق، أي أصول الصرف في السلطات المحليّة اللامركزية.

٤.١ في تخصيص المداخل

بالرغم من وجود إجماع في لبنان حول ضرورة تعزيز موارد السلطات اللامركزية المالية بما يكفل استقلالها وحرّيتها وقدرتها على إدارة شؤونها الذاتية بنفسها، تماشياً مع المبادئ العامة للامركزية، فنّمة اختلاف حول الوسائل والأساليب التي يجب اعتمادها من أجل تحقيق هذا الهدف، وذلك يتطلب إعادة النظر في مداخل السلطات المحليّة اللامركزية وكيفية تخصيصها. ونعرض في ما يلي مصادر الواردات المالية، القائمة والمطروحة، للسلطات اللامركزية، وكيفية تخصيصها.

أولاً: الضرائب والرسوم المحليّة

تجسّد الضرائب المحليّة استقلالية القرار الفعلي للسلطات اللامركزية وتشكل حجر الزاوية للديمقراطية المحليّة. وتفقد اللامركزية جوهرها في حال لم يخوّل القانون السلطات المحليّة إدارة بعض الضرائب العائدة لها. أمّا الرسوم المحليّة فتحدّد من خلال التالي: (أ) فرض الضريبة؛ (ب) تحديد نسبتها؛ (ج) جبايتها.

- يفضل آخرون اعتماد المعيار القطاعي، وفي هذه الحال، ينبغي تحديد سلسلة من المرافق العامة ذات الطابع المحليّ تديرها وتنظّمها السلطات اللامركزية، في حين تتولى السلطات المركزية المرافق العامة ذات الطابع الوطني.
- لا مانع من أن تتشارك السلطان المركزية واللامركزية صلاحية واحدة أو أن تدير مرفقاً عاماً محلياً بالشراكة ما دامت النصوص القانونية تنظّم التعاون والتنسيق بينهما، بحيث تُفصل المهام وتُحدّد أيّ هاتين السلطتين تناط بها مسؤولية التخطيط وأيّهما تناط بها مسؤولية التنفيذ.

٢- أبرز الصلاحيات المقترحة للمجالس اللامركزية العليا:

- إدارة المصالح والقطاعات والمرافق العامة المحليّة أو ذات الطابع المحليّ وكل ما يتعلق بالخدمات العامة على الصعيد المحليّ في بُعديها الاقتصادي والإنمائي حصراً، والإشراف على عملها، بالتناغم مع السياسات العامة التي ترسمها السلطة المركزية وفقاً للقوانين المرعي إجراؤها.
- تحديد أولوياتها ووضع نُظُمها ورسم السياسات المرفقية والخطط التنموية في نطاقها الإداري، بما لا يتعارض مع السياسة المركزية وبناءً على محدّدات الوزارة المختصة التي تساعد السلطة اللامركزية على بلورة خططها عبر فروعها الإقليمية.
- إنشاء مشاريع إنمائية ترتبط بنطاقها الإداري وتنفيذها، سواء كانت هذه المشاريع خاصة بها أو مشتركة.
- بناء المدارس الابتدائية والتكميلية والثانوية وإدارتها وتشغيلها وتجهيزها وصيانتها وحصر صلاحياتها بالتوظيف في الشؤون الفنية والإدارية.
- إنتاج الطاقة الكهربائية عبر نظام البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T).
- إدارة الأماكن الأثرية وصيانتها، على أن تصنّف الآثار وفق فئات بحسب أهميتها (الفئة الأولى تديرها السلطة المركزية والفئة الثانية تديرها السلطات اللامركزية).
- إنشاء الملاعب الرياضية وإدارتها وصيانتها، على أن تُسحب هذه الصلاحية من يد وزارة الشباب والرياضة.
- إدارة النفايات في نطاقها، وإعطائها كامل الحرية بانتقاء الشركة التي تستوفي الشروط التي تراها مناسبة.
- إدارة شبكات الصرف والتكرير الصحي وصيانتها، على أن تمكن من إنشائها في مرحلة لاحقة.
- إنشاء إدارة محليّة لامركزية تشرف ضمن نطاق هذه السلطات اللامركزية العليا على المناقصات التي تجريها السلطات الدنيا والعليا في إطار التشريعات المرعي إجراؤها.

رابعاً: دور السلطة المركزية المقترح

- تكون السلطة المركزية هي المرجع الأعلى، ويتمثل دورها بإقرار السياسات العامة الكبرى للدولة اللبنانية وبسنّ القوانين والتشريعات وتحديد المعايير المؤطرة لعمل السلطات اللامركزية ونُظُمها، ولا تتخلى بأيّ شكل من الأشكال عن دورها في الإشراف على السياسات القطاعية والمرفقية العامة المحليّة، توطيداً لعمل السلطات المحليّة اللامركزية.
- تضع المخططات التوجيهية العامة على صعيد الأراضي اللبنانية ككل.
- تقرّ السياسة التربوية وتضع الأقسام المشتركة وتعيّن المعلمين.
- تمثل دوائر الوزارات ومصالحها على الصعيد الإقليمي وتكفّل التنسيق الكامل مع السلطات المحليّة اللامركزية.

٣.٤ مراجع القسم الثالث المكتوبة

- المجذوب، طارق، الإدارة العامة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ٩٣٦ ص.
- الحايك، إميل، "الصراع المبتوت بين المحافظ ورئيس بلدية بيروت"، النهار، ٢٠٠٣/١/٥.
- السردوك، شفيق، "الصراع المبتوت بين المحافظ ورئيس بلدية بيروت: ردّ على الحايك"، النهار، ٢٠٠٣/١/٧، ص. ١٢.
- عيتاني، زياد، "الصراع المبتوت بين المحافظ ورئيس بلدية بيروت: ردّ على الحايك"، النهار، ٢٠٠٣/٢/١٤، ص. ١٥.

أ - فرض الضرائب والرسوم المحليّة

تنطوي مسألة فرض الضرائب والرسوم المحليّة على عدة إشكاليات مفصلية، وهي:

- ١ - ضرورة تعيين المرجع الذي يحق له تحديد الضرائب والرسوم المحليّة ثمة من يعتبر أنّ إعطاء سلطة إقرار الرسوم المحليّة للسلطات اللامركزية "أمر مخيف وخطير" يمسّ وحدة الدولة وسيادتها، ويجب حصره في يد السلطة التشريعية. وفي المقابل، ثمة من لا يرى مانعاً من تطوير الاختصاصات المالية لكل منطقة بشكل يتلاءم مع خصائصها ومزاياها الاجتماعية والاقتصادية والجغرافية، أو مع مستوى نموها. وثمة من يرى أنّ منح السلطات اللامركزية حقّ إصدار الرسوم المحليّة يشكّل تقدماً في المسار الديمقراطي اللبناني وفي تحقيق إنماء محلي فعلي وفي تقليص التفاوت الاجتماعي والاقتصادي بين المناطق اللبنانية. وتدرج ضمن هذا الموقف ثلاثة اقتراحات:

ثانياً: الشراكة بين القطاعين العام والخاص ونظام البناء والتشغيل والتحويل:

إضافة إلى الضرائب والرسوم المحليّة، يقترح بعض الباحثين والمعنيين باللامركزية الإدارية في لبنان التفكير في آليات جديدة من شأنها تعزيز الواردات المالية للسلطات اللامركزية، لا سيما الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public-Private Partnership) ونظام البناء والتشغيل والتحويل (Build-Operate-Transfer). في لبنان، تتمتع البلديات قانوناً بحق القيام بمشاريع مشتركة مع القطاع الخاص غير أنها تفتقر إلى الخبرة اللازمة لترجمة هذه الصلاحية إلى واقع. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الصلاحية عادةً ما تقتصر على تزييم المشاريع إلى شركات خاصة تقوم بتنفيذها.

وفي حال عانت هذه السلطات نقصاً في الموارد، بإمكانها اللجوء إلى نظام البناء والتشغيل والتحويل أو إلى الشراكة مع القطاع الخاص، لتعويض النقص، ما يمكنها من تمويل المشروع بالإمكانات المتوفرة لها، ولو كانت محدودة، ويساهم في خلق نوع من اللامركزية الاقتصادية و"التمويلية" التي تُشرك القطاع الخاص في التنمية المحليّة وتعزز القدرة المالية للسلطات اللامركزية في آن.

ثالثاً: الصندوق البلدي المستقل

يعتمد كل نظام لامركزي على نظام مالي لدعم الهيئات المحليّة بالأموال الكافية للقيام بالعمل المطلوب. "ومنذ نشأة اللامركزية الإدارية في لبنان عُرف نظام الدعم الحكومي الذي يُطبّق حالياً عبر آلية الصندوق البلدي المستقل، وهو يتلخص بأن تحصل [السلطة المركزية] عدداً من الرسوم لصالح جميع البلديات ويتمّ إيداعها في هذا الصندوق لمساعدة البلديات على تحقيق مهامها" (معلوف ٢٠٠٧، ص. ٦). ويُعاد توزيع هذه الأموال على البلديات وفق معايير محددة. أمّا على صعيد التطبيق، فيلاحظ تعثر هذه الآلية للأسباب التالية:

- توزيع أموال هذا الصندوق بموجب قرار صادر عن وزير المالية، خلافاً لأحكام المادة ٨٧ من قانون البلديات الحالي التي تنص على إيداع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية والبلديات.
- انحراف الممارسات عن الهدف الأساسي من إنشاء الصندوق البلدي المستقل، لا سيما من خلال تحويل واردات الصندوق البلدي المستقل إلى الخزينة العامة واستعمالها في غير محلّها، كاقطاعها مباشرةً لتمويل عمل شركة "سوكلين" وشتى المشاريع التنموية التي تقوم بها السلطة المركزية (الوزارات ومجلس الإنماء والإعمار) ولدفع رواتب موظفي الإدارة العامة.
- التأخير في دفع الأموال المستحقة للسلطات اللامركزية: ملاحظة كل من وزارتي المالية والاتصالات في دفع الأموال المستحقة للبلديات واستئثار السلطة المركزية بجزء من الأموال المستحقة للبلديات وتسديد الجزء المتبقي على مراحل عدة.
- غياب الشفافية في توزيع الأموال وهو ما يعيق وضع السلطات اللامركزية موازنتها السنوية.

ب - نسبة الضرائب والرسوم المحليّة

من شأن إعطاء السلطات المحليّة اللامركزية حقّ زيادة نسبة بعض الضرائب والرسوم المحليّة، في المبدأ، أن يعزز استقلاليتها ومسؤوليتها وتأثيرها في الحركة الاقتصادية المحليّة، ما يضاعف أهمية المحاسبة والمساءلة على الصعيد المحلي. وفي هذا السياق اقترح إعطاء السلطات المحليّة اللامركزية العليا حقّ إقرار معدلات بعض الرسوم المحليّة أو قيمتها داخل نطاقها الإداري وضمن إطار قانون شامل تطبّق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية، على أن تحدّد تفاصيل هذه الصلاحية في قانون، مع الإشارة إلى أنّ هذا الأمر يستوجب تعديل الدستور اللبناني.

ج - جباية الضرائب والرسوم المحليّة

لا بدّ من البحث في شروط الجباية بطريقة تؤمّن نجاحها وفعاليتها. وفي ما يلي أبرز الشروط:

- وجود قاعدة بيانات لعدد المكلفين المحليين؛
- تطبيق إدارة رشيدة للبيانات المالية؛
- توفر عدد كاف من الجباة؛
- تغطية الضرائب والرسوم المجباة كلفة جبايتها (ربحية الضريبة):

٢٤. يقتضي توضيح البند ٢٤ من المادة ٤٩ من قانون البلديات الحالي الذي يجيز للمجلس البلدي "إلزام المستفيدين من مشروع إنشائي أنجزت دراسته المساهمة في تكاليف هذا المشروع في حال موافقة أكثرية ثلاثة أرباع المنتفعين منه على الأقل"، بحيث تحدّد طريقة المساهمة في التكاليف (من خلال فرض تعرفه معيّنة، مثلاً)، علماً أنّ القانون رقم ٨٨/٦٠ لا يسمح بفرض أي رسم محلي لا ينص عليه صراحة.

٣- الحرص على التلاؤم والتناسب بين صلاحيات السلطات المحليّة اللامركزية ونفقاتها من جهة وقدراتها المالية من جهة ثانية لتحقيق الإنماء المرجو، ولعدم تكرار الخطأ الذي وقع بحق البلديات في ظل النظام اللامركزي الراهن، والذي تُرجم بالتباين الحاصل بين اتساع الصلاحيات وشحّ الموارد المالية لدى البلديات. وبعبارة أخرى يجب أن تتناسب صلاحياتها مع مداخيلها.

٤- تصنيف البلديات إلى فئتين أو أكثر (كبرى، متوسطة، صغرى)، تحدّد على أساسها قيمة المبالغ التي يجوز صرفها، نظرًا إلى اتساع الصلاحيات المالية لرئيس البلدية، إذ يمكنه صرف مبالغ طائلة بالفاتورة بمعزل عن موازنة البلدية ما يؤدي إلى إلغاء دور المجلس البلدي في البلديات الصغرى.

٥- لِحُظُّ أطر تعاون بين منطقتين أو أكثر لإدارة مصلحة مشتركة أو قطاع مشترك.

٦- عدم خضوع السلطات اللامركزية لرحمة السلطة المركزية وفكّ علاقة الاتكال والتبعية لهذه الأخيرة.

ثانيًا: التوصيات والاقتراحات بشأن قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٦٠ بتاريخ ١٢ آب ١٩٨٨ وتطبيقه

١- وجوب مطالبة العاملين في الحقل البلدي بتعديل القانون ٨٨/٦٠ بطريقة منمّمة، بحيث يُقدّم مشروع قانون مفصّل ودقيق ينصّ على سائر المواد الواجب تعديلها^{٢٨}.

٢- تبسيط القانون ٨٨/٦٠ وإعادة صياغته بالكامل بحيث تصبح الرسوم والعلاوات واضحة للمكفّين والعاملين المحليين على السواء.

٣- إعادة النظر في الرسوم الثابتة التي لم تعد تتناسب مع الأسعار والقدرة الشرائية الحالية، بشكل يلحظ التضخم المالي الحاصل منذ تاريخ إقرار القانون.

٤- اختصار الإيرادات عبر إلغاء الرسوم غير المُجدية منها، أي الرسوم التي تفوق تكاليف جبايتها عائداتها. ويمكن تعزيز الرسوم المُجدية من خلال رفع تعرفتها ونسبتها. وعلى هذا الصعيد اقترح، مثلاً، إلغاء رسم "احتراف المهن بالتجول" (المادة ٦٠ من القانون ٨٨/٦٠).

٥- تحديث بعض الرسوم لتتناسب مع المعايير الآنيّة، مثل الرسم على المحركات المستعملة في المؤسسات الصناعية: إلغاء "أحصنة المحركات" واستبدالها بتصنيف آخر (المادة ٥٥ من القانون ٨٨/٦٠).

٦- الاقتراحات في سبيل تطوير الرسم على القيمة التّأجيرية:

• استعادة النصّ الأساسي للمادة ١٠ من القانون ٨٨/٦٠ الذي ألغي بموجب القانون رقم ١٦٠ بتاريخ ٢٢ حزيران ١٩٩٢.

• تعديل قانون الإيجار بحيث يُفك الارتباط بين القيمة التّأجيرية وعقد الإيجار، إذ لا يمكن أن تُحسب القيمة التّأجيرية نسبة إلى قيمة الإيجار، بل يجب أن تخضع لتخمين الخبير.

• رفع نسبة الرسم على القيمة التّأجيرية شرط أن تتناسب مع قدرة المكفّين على تسديده.

• عدم إدراج السلطة المركزية المبالغ المخصصة لاتحادات البلديات في الموازنة العامة (خلافًا للبند ٥ من المادة ١٣٣ من قانون البلديات الحالي).

• إضافة إلى ما تقدم، تثير المعايير المعتمدة حاليًا في توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل على البلديات^{٢٥} الكثير من الاحتجاجات باعتبار أنها تساهم في تعزيز التفاوت بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة^{٢٦}.

٤.٢ في تخصيص الإنفاق

تبيّن من خلال النقاشات والحوارات التي أجريت تركيزها المفرط على مسألة الإيرادات وتخصيص المداخل، وإهمالها لمسألة تخصيص الإنفاق.

يأتي حقّ السلطات المحليّة اللامركزية بتقرير وجوه الإنفاق تكريسًا لمبدأ الاستقلال المالي الذي تقوم عليه اللامركزية، وهذا الأمر لا نزاع عليه في ما يتعلق بالسلطات اللامركزية الدنيا، أي البلديات واتحادات البلديات، وإنما يبرز الجدل عند طرح المسألة على صعيد السلطات اللامركزية العليا المحتمل إنشاؤها، فنّمة من يعتبر أنّ منح السلطات اللامركزية العليا، المحتمل إنشاؤها، حقّ تقرير وجوه الإنفاق يمكنها من التحكم بموازنتها والتصرف بأموالها بحرية كاملة لتحقيق الإنماء المحليّ المرجو. وعلى طرف نقيض، ثمة من يرى أنّ "لامركزية" الإنفاق تلك، أي تحويل شخص معنوي منتخّب من الشعب عقد نفقة بشكل مستقل عن السلطة المركزية، من شأنها أن تمسّ وحدة الموازنة العامة.

٤.٣ الاقتراحات والتوصيات حول النظام المالي اللامركزي

أولاً: التوصيات العامة وشروط نجاح إصلاح النظام المالي

١- على إصلاح النظام المالي للسلطات اللامركزية أن يقترن بإصلاح النظام الضريبي في لبنان ككل، على أن تُحقّق الإصلاحات التالية:

• إعادة التوازن بين الضرائب والرسوم المباشرة والضرائب والرسوم غير المباشرة من خلال تفعيل ضريبة الدخل^{٢٧}؛

• فرض الضرائب على الأرباح العقارية، علمًا أنّ الدولة اللبنانية لا تفرض أيّ ضريبة عليها بالرغم من ضخامة سوق العقارات؛

• فرض الضرائب على إشغال الأملاك البحرية للدولة اللبنانية، سواء كانت شرعية (وفي هذه الحالة تفرّض على ٩٩ سنة) أو غير شرعية؛

• حلّ مشكلة تهرب الشركات الخاصة (ما عدا القطاعين المصرفي والمالي) من دفع الضرائب.

٢- على صعيد الجباية، تتنازل السلطة المركزية عن جباية بعض مواردها المالية على أساس أنها عاجزة حاليًا عن القيام بذلك، وأنها لا تقدّم الخدمات المقابلة للأموال المجباة ما يطيح بالغاية الاجتماعية للضريبة. وفي هذا السياق طرح خياران:

• تخفيض الأعباء الضريبية الملقاة على كاهل السلطة المركزية عبر تفويض المزيد من الصلاحيات الضريبية للسلطات المحليّة اللامركزية، وصولاً إلى نقل جزء من الضرائب المركزيّة – ربما الأساسية منها – إلى السلطات اللامركزية.

• الإسراع في إجراء الإصلاحات اللازمة في وزارة المالية لتتمكن من القيام بوظائفها على سائر الأراضي اللبنانية.

٢٥. راجع المادة ١١ من المرسوم "أصول توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل" رقم ١٩١٧ بتاريخ ٦ نيسان ١٩٧٩.

٢٦. راجع السؤال ٨٥ من كتاب اللامركزية الإدارية في ١٠٠ سؤال: مقارنة تمهيدية، ص. ٨٢-٨٤.

٢٧. وفق ما ورد في موازنة العام ٢٠١٠، شكلت الضرائب المباشرة فقط ٢٢,٨٪ من مجمل العائدات الضريبية للدولة اللبنانية، مقابل ٦٧,٨٪ منه للضرائب غير المباشرة، علمًا أنّ هذه الأخيرة تظال أصحاب الدخل المحدود والدخل المرتفع على السواء. وشكلت ضريبة الدخل ٢٣٪ من مجمل العائدات الضريبية، أي ما يعادل فقط ٦,٨٪ من الناتج المحليّ الإجمالي، فيما شكلت الضريبة على القيمة المضافة ٤٦,٤٪ منها.

٢٨. يقوم، في المبدأ، مكتب منظمة المدن والحكومات المحليّة المتحدة في لبنان (المكتب التقني للبلديات اللبنانية) بهذه الخطوة حاليًا.

رابعاً: في الصلاحيات المالية

١- الصلاحيات المالية التي ينصّ عليها القانون والواجب توضيحها:

الصلاحيات	التوضيح المطلوب
استملاك عقار خاص أو جزء منه لجعله ملكاً عاماً	على السلطات المحليّة اللامركزية مطالبة مجلس الوزراء بذلك فيتمّ الاستملاك بمرسوم. هذا الأمر فائق الدقة لأنه يتعلق بقضية نزاع الملكية الخاصة.
البيع	هذا الحقّ موجود بحكم القرار رقم 275 بتاريخ 25 أيار 1926، لكن يقتضي توضيح كيفية ربطه بالعمل المحلي في القانون.
التعاقد مع وحدات أخرى	ينصّ البند 20 من المادة 49 من قانون البلديات الحالي على حقّ البلديات بالتعاقد مع بلديات أخرى، إلا أنّ هذا الأمر يقتضي توضيحاً إضافياً في ما يتعلق بوحدات غير بلدية، لا سيما في حال إنشاء مجالس محلية لامركزية جديدة.
قبول الهبات ورفضها	الاقتراح الأول: إعطاء السلطات المحليّة اللامركزية الحرية الكاملة للتقرير بهذا الشأن دون أن تخضع لأيّ رقابة (ينصّ عليه القانون الحالي أصلاً، ولكن ينبغي تفعيله). الاقتراح الثاني: إعطاء السلطات المحليّة اللامركزية حقّ التقرير بهذا الشأن على أن تخضع الهبات الخارجية والهبات الداخلية المشروطة بأعباء للرقابة ^{٢٩} . الاقتراح الثالث: تحويل الهبات الخارجية إلى صندوق مستحدث يسمى "صندوق التنمية الشاملة"، أو إنشاء مكتب مركزي لمعالجتها وإدارتها.
الاقتراض والاستدانة	ينصّ القانون أصلاً على هاتين الصلاحيّتين لكنهما غير مطبّقتين نظراً إلى غياب الجهات الكافلة. شرط التطبيق: وضع الضوابط اللازمة وآلية واضحة لدعم السلطات المحليّة اللامركزية في حال تعذرت عن دفع ديونها. اقتراح آخر: استعادة صلاحية الاقتراض والاستدانة من "مصارف الاعتماد البلدي" مثلاً.
الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP)	الإسراع في وضع إطار تشريعي للشراكة بين القطاعين العام والخاص.
نظام البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T)	توضيح الإطار التشريعي لنظام البناء والتشغيل والتحويل.
التوأمة مع سلطات لامركزية أخرى	تشجيع التوأمة مع سلطات لامركزية، وطنية وخارجية، بغية تأمين الدعم التقني والمادي وتبادل المعرفة.

٢- بعض الصلاحيات المالية الإضافية المطروحة

التعليق	الآراء المؤيدة وشروط التطبيق	الآراء المعارضة والطروح البديلة
إصدار "سندات بلدية" أو "سندات محلية"	شروط التطبيق: - تمكن السلطة اللامركزية من التحكم بالمشاريع ومن تسديد المبلغ؛ - وجود ضمانات لجهة تسديد المبلغ في حال وقوع خسارة؛ - إنتاجية المشاريع؛ - خضوع إصدار السندات للرقابة.	السند هو عبارة عن قرض، وكل قرض يُستوجب قانوناً الطرح البديل: إنشاء "مصارف اعتماد بلدي" أو "محلّي" تمنح البلديات أو السلطات اللامركزية سندات.

٧- اقتراحات لتفعيل الجباية: من الأجدى تمكين البلديات من جباية الرسوم المحليّة المنصوص عليها قبل التفكير في زيادتها أو رفع نسبتها نظراً إلى قدرة المكلف المحدودة على تحمّل أعباء ضريبية إضافية، ويمكن تحقيق ذلك من خلال اللجوء إلى الترتيبين المؤقتين التاليين:

- سدّ النقص في عدد الجباة إذا كان عددهم غير كافٍ والتوظيف مستصعباً بتوكيل بعض أعضاء الشرطة البلدية بهذه المهمة؛
- انتقاء بعض الوحدات التجارية الغنية ضمن نطاقها، في حال تعذرت الجباية من جميع المكلفين.

ثالثاً: إصدار التشريعات التي تعزز الواردات الذاتية

يجعل الاعتماد على الأموال الآتية من السلطة المركزية السلطات المحليّة اللامركزية أسيرة المركز، وهذا يناقض مبدأ اللامركزية، فاللامركزية الصحيحة تقتضي الاعتماد على الواردات الذاتية للسلطات اللامركزية وتعزيزها. وما يلي بعض الإصلاحات والتشريعات التي اقترحت في هذا الصدد:

١- تعديل قانون النقد والتسليف بحيث يُسمح للبلديات بإيداع أموالها في مصرف لبنان وبالوصول على فائدة على أموالها المودعة لديه، بعد أن ألغي هذا الأمر في السابق. في حال عدم الاستجابة لهذا الطرح، اقترح السماح للسلطات المحليّة اللامركزية بإيداع أموالها في المصارف التجارية.

٢- إصدار قانون حول آلية اقتطاع نسبة ١٠٪ من حصة البلدية من رخص البناء والقيمة التأجيرية مباشرة لصالح اتحاد البلديات، في حال عدم تطبيق الأحكام المتعلقة باقتطاع نسبة ١٠٪ من قطع حساب البلدية لصالح الاتحاد، نظراً إلى تراجع البلديات الأعضاء عن دفع حصتها له وإلى عدم تمتع هذا الأخير بأي سلطة إرغامية على البلديات الأعضاء.

٣- السماح للبلديات أو السلطات المحليّة اللامركزية العليا بفرض رسوم محليّة على الحركة الصناعية أو حركة البناء ضمن نطاقها كالتالي:

- فرض رسم محلي إضافي يمكن السلطات المحليّة اللامركزية من تسديد كلفة رفع النفايات التي تدفعها لشركة "سوكلين" (أو سواها)، نظراً إلى ثقل هذا العبء المالي الملقى على عاتقها.
- نقل صلاحية فرض الضريبة على الأملاك المبنية وجبايتها، كاملاً أو جزئياً، من السلطة المركزية إلى السلطات المحليّة اللامركزية (الدنيا و/أو العليا) على أساس أنها الأقدر محلياً على جبايتها، ومن شأنها أن تضاعف واردتها إلى حد كبير.
- توكيل السلطة المركزية إدارة ضريبة الدخل والسلطات المحليّة اللامركزية (الدنيا و/أو العليا) رسم الميكانيك.
- توكيل السلطات المحليّة اللامركزية العليا إدارة ضريبة السكن وضريبة العمل (business tax / taxe professionnelle) وجبايتهما.
- إعفاء بعض المناطق أو البلديات من دفع بعض الضرائب أو الرسوم لفترة محددة لتشجيع مرفق أو قطاع معين.
- اقتطاع نسبة معيّنة من أرباح المرافق السياحية المحليّة ومن رسوم الدخول إليها، كالأماكن الأثرية والمحميات الطبيعية والغابات والأحراش ومراكز التزلج والمهرجانات والفنادق والمطاعم والمقاهي والملاهي.

٤- في ما يتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، اقترح ما يلي:

- إعفاء البلديات، أو بعضها، من الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على تشغيل السلطات المحليّة اللامركزية.
- احتساب حصة البلديات من الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على فواتير الكهرباء والمياه والهاتف بنسبة ١٠٪ كاملة دون ممارسة حقّ الحسم (راجع المادة ٩٨ من قانون ٨٨/٦٠، وراجع قانون الضريبة على القيمة المضافة).

٥- إلغاء جميع القرارات والتعاميم التي تعرقل تحصيل الرسوم البلدية.

٢٩. اقترح بعضهم إخضاع الأولى لرقابة مجلس الوزراء والثانية لرقابة الوزير المختص.

إلغاء معيار نسبة الجباية ولحظ عدد السكان^{٣١} وتوزيع الأموال بالتناسب العكسي حسب حجم البلدية.

٦- تعزيز موارد الصندوق من خلال التالي:

- رفع نسبة حصة اتحادات البلديات من الصندوق البلدي المستقل لتتناسب مع نسبة جميع البلديات المنضوية في اتحاد بلديات (٢٥٪ حالياً)؛
- خفض عدد الرسوم المفترض استيفؤها من قبل السلطة المركزية لصالح السلطات اللامركزية، مثل الرسوم العقارية، أو دفعها مباشرة من المكلف للصندوق البلدي المستقل؛
- تحويل نسبة ١٠٪ من ضريبة الدخل للصندوق البلدي المستقل.

٧- تحويل المرسوم رقم ١٩١٧ ("تحديد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل") بتاريخ ٦ نيسان ١٩٧٩ إلى قانون، بإقراره في مجلس النواب - بعد إدخال التعديلات اللازمة عليه - لمنحه شرعية أكبر.

في حال تحقيق إصلاح اللامركزية الإدارية الموسعة اقترح إلغاء الصندوق البلدي المستقل والاستعاضة عنه بإنشاء صندوق دعم مالي لتنمية المناطق ولتعزيز التعاقد بينها. وما يلي أبرز شروط نجاح هذا الصندوق:

- أن يكون مستقلاً، أي منفصلاً عن خزينة الدولة؛
- أن تكون مداخله كافية ومستقرة؛
- أن تحوّل الأموال العائدة للسلطات المحليّة اللامركزية بشكل ثابت وفي موعدها؛
- أن توزّع الأموال المستحقة للسلطات المحليّة اللامركزية وفق معايير عادلة وضامنة للمساواة؛
- أن يُحترم مبدأ الشفافية في الإعلان عن حصيلة الضرائب والرسوم المجباة من قبل السلطة المركزية لصالح السلطات المحليّة اللامركزية وعن حجم الحصص المستحقة لها.

سادساً: التوصيات بشأن تخصيص الإنفاق

١- إعطاء السلطات المحليّة اللامركزية حقّ تقرير وجوه الإنفاق بما يضمن عدم تخطّي نفقاتها إيراداتها، وهذا يقتضي فرض قيود مالية قاسية عليها (hard budget constraints)^{٣٢}.

٢- تحديد شكل موحد لموازنات جميع السلطات المحليّة اللامركزية.

٣- تحديث أصول الإنفاق، فقانون المحاسبة العمومية والمرسوم ٨٢/٥٥٩٥ غير مفصّلين على قياس البلديات ولا يلائمان أصول الإنفاق الحديثة. فيتعيّن على السلطة المركزية إصدار نصّ تشريعي جديد يحدد الأمور التالية:

- كيفية تقسيم الموازنة؛
- كيفية ربط الإنفاق بغايات وأهداف؛
- أصول المشتريات والصفقات؛
- كيفية مراقبة تنفيذ الموازنة؛
- أصول مسكّ الحسابات.

٤- مكنتة المحاسبة المحليّة وتزويد السلطات اللامركزية بالحواسيب اللازمة.

٥- تأمين جهاز محاسبة فاعل وفعال، أو على الأقل محاسب ضليع في كل وحدة محليّة لامركزية، مع العلم أنّ هذا الأمر مرتبط بحجم الوحدة اللامركزية وإمكاناتها البشرية والمالية.

التعليق الصلاحية	الآراء المؤيدة وشروط التطبيق	الآراء المعارضة والطروح البديلة
القيام بمشاريع استثمارية	ينصّ قانون البلديات أصلاً على هذه الصلاحية. شروط التطبيق: - إيجاد ضمانات لجهة تسديد المبلغ في حال وقوع خسارة؛ - السلطات المحليّة اللامركزية هي إدارات عامة وعملها خدماتي وتنموي لا تجاري، فيجوز لها على سبيل المثال إنشاء تعاونية، لا متجرًا.	السند هو عبارة عن قرض، وكل قرض يُستوجب قانوناً الطرح البديل: إنشاء "مصارف اعتماد بلدي" أو "محلّي" تمنح البلديات أو السلطات اللامركزية سندات.
التسليف للقطاع العام والخاص	لا مانع من السماح للسلطات اللامركزية بالتسليف للقطاع العام وحسب.	لا يجوز السماح لها بالتسليف للقطاع الخاص على أساس التالي: - قد يتحول عمل السلطات المحليّة اللامركزية إلى عمل تجاري - قد يتم التسليف على أساس عائلي أو زبوني. - يشكل نظام الـ PPP عنواناً أفضل ويحقق الغاية نفسها.

خامساً: التوصيات بشأن الصندوق البلدي المستقل ونظام الدعم المالي العتيد

١- مقر الحساب: ثمة أربعة اقتراحات في هذا الصدد:

- جعل مقر الصندوق البلدي المستقل في وزارة الداخلية والبلديات تطبيقاً لقانون البلديات الحالي؛
- إدراجه كحساب فرعي ضمن "حساب موحد للخزينة" يركز فيه كل المال العام؛
- وضع آلية جديدة للصندوق البلدي المستقل تشرف عليها لجنة يشكلها منتخبون من البلديات.

٢- الحرص على استقلالية الصندوق:

- عدم تصرف السلطة المركزية بأموال الصندوق البلدي المستقل لتمويل خدمات شركات خاصة إلا بعد نيل موافقة البلديات المعنية.
- المباشرة بدفع المستحقات التالية للسلطات اللامركزية: (١) مستحقات الهاتف الخليوي المحجوزة في مصرف لبنان من قبل وزارة الاتصالات^{٣٠}؛ (٢) مستحقات الكهرباء غير الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة لغاية العام ٢٠٠١؛ و(٣) مستحقات المياه.

٣- اعتماد الشفافية عبر الإعلان بالتفصيل عن حجم الأموال التي تدخل الصندوق.

٤- توزيع أموال الصندوق بصورة دورية (كل ٣ أو ٦ أشهر مثلاً) أو سنوياً.

٥- إعادة النظر في معايير توزيع أموال الصندوق واعتماد معيار توزيع أكثر عدالة وفقاً لصيغة مركبة، وهذا يقتضي

٣١. راجع السؤال ٩٩ من كتاب اللامركزية الإدارية في ١٠٠ سؤال: مقارنة تمهيدية، ص. ٩٥.
٣٢. هذا يستدعي، بالطبع، تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال إقامة آلية مناسبة.

٣٠. علماً أنّ مستحقات الهاتف الثابت تحوّل في موعدها كل ٣ أشهر.

٥. الرقابة على السلطات المحليّة اللامركزية

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي، نظرياً، على أساس استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية الذي يتجلى بانتخاب هذه الهيئات على أن تخضع لرقابة السلطة المركزية حفاظاً على ارتباطها بها. أعطى قانون البلديات الحالي، الصادر عام ١٩٧٧، حرية كبيرة للبلديات بإقراره نفاذ قرارات المجلس البلدي بحدّ ذاتها إلا استثناءً، غير أنّ التعديلات اللاحقة الصادرة عام ١٩٩٩، أخضعت الكثير من هذه القرارات لأنواع متعددة ومختلفة من الرقابة. أضف إلى ذلك أنّ العادة جرت لدى المنتخبين المحليين، وخلافاً للقانون، بإحالة بعض القرارات على مختلف السلطات الرقابية، محوّلة بذلك الاستثناء إلى ما يشبه القاعدة.

وفي هذا السياق، لا بدّ من تحديد طبيعة العلاقة السليمة بين السلطات الرقابية والسلطات المحليّة اللامركزية وشروطها، إضافة إلى الآلية الصالحة للمحاسبة والرقابة بما يحترم حرية السلطات المحليّة واستقلالها وفعاليتها من جهة، ويضمن مصلحة السلطة المركزية من جهة ثانية.

وثمة أربعة عوامل تحدّد على أساسها طبيعة العلاقة الرقابية بين السلطات المركزية واللامركزية: (١) طبيعة اللامركزية المعتمدة؛ (٢) التنظيم الإداري المعتمد؛ (٣) مدى صلاحيات السلطات المحليّة اللامركزية؛ (٤) القدرات المالية للسلطات المحليّة اللامركزية.

يُقسم الفصل قسمين، يتناول أولهما مفهوم الرقابة في لبنان ونوعها، ويتطرق الثاني إلى دور أجهزة الرقابة ومجالات تطبيقها.

٥.١ في مفهوم الرقابة ونوعها

أولاً: ازدواجية الطائف وضرورة التوضيح

ينصّ اتفاق الطائف على ضرورة "توسيع صلاحيات [الموظفين اللاحصرين] وتمثيل جميع إدارات الدولة المركزية في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن، تسهياً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً". ويبقى الإشكال حول كيفية تفسير هذا النص لجهة تطبيق الرقابة في إطار اللامركزية الإدارية الموسّعة، وحول ما إذا كانت صلاحيات الموظفين اللاحصرين المزمع توسيعها متعلقة بصلاحياتهم الإدارية (تقرير المعاملات وبتّها دون الرجوع إلى المركز) أو بصلاحياتهم الرقابية. في الحالة الأولى، أي توسيع الصلاحيات الإدارية، ليس هناك من تعارض بين توسيع اللاحصرية وتوسيع اللامركزية في آن واحد، فكلاهما تعملان على خطين متوازيين، لا بل متكاملين، علماً أنّ النظام الحالي يلحظ هذا التكامل. وفي الحالة الثانية، أي توسيع الصلاحيات الرقابية للموظفين اللاحصرين، فهناك رفض قاطع لهذا الاتجاه وذلك تماشياً مع مبادئ اللامركزية الصحيحة.

ثانياً: الرقابة على السلطات اللامركزية ونوعها بين القانون والتطبيق

سوء تطبيق الرقابة على السلطات اللامركزية هناك إجماع حول تعدّد الصعوبات والعراقيل التي تواجهها الهيئات اللامركزية الحالية بسبب الرقابة، حيث تصل ممارستها أحياناً إلى حدّ إهدار معنى الاستقلالية الممنوحة للسلطات اللامركزية، وإلغاء جوهرها. ويذهب بعض المعنيين باللامركزية الإدارية إلى القول إنّ الممارسات الحالية للسلطة المركزية تؤدي إلى شل العمل البلدي، حيث "تحولت ممارسات السلطات المركزية إزاء المجالس البلدية واتحادات البلديات إلى تدخل مباشر أو غير مباشر في الأعمال والقرارات وإدارة الشؤون البلدية، وأحياناً إلى اتخاذ القرار بدلاً من البلديات. وقد برّرت هذه الممارسات في نصوص

مصرف الإنماء البلدي^{٣٣}

يأتي مصرف الإنماء البلدي على نسق مصرف في القطاع الخاص، تملكه البلديات كجمعية عمومية في المصرف، ويتمتع هذا الأخير بالشخصية المعنوية غير المنصوص عليها في القانون، وتشكل فيه البلديات تكتلاً واحداً يعمل من أجل تحقيق الإنماء المحلي. ويُتوقع أن يساهم المصرف في تعزيز العلاقات بين العاملين في الحقل البلدي وأن يفسح في المجال أمام تبادل الآراء والأفكار والخبرات والمعلومات من أجل فكر إنمائي صحيح.

ويهدف المصرف إلى تأمين الأموال اللازمة للبلديات، وتتمثل وظيفته بإعطاء البلديات القروض لتحقيق الاستثمارات ذات الإيرادات المستمرة، على أن لا يمول مشاريع لإيرادات هالكة (أي دون مردود، كمشاريع تطوير البنية التحتية). ويمكن تمويل المصرف من خلال البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ويخضع المصرف مباشرة لرقابة الرأي العام.

٤.٤ مراجع القسم الرابع المكتوبة

- أبو صقر، حبيب، "اللامركزية الإدارية الموسّعة في لبنان: الهيئات والصلاحيات والضوابط"، النهار، ٢٠١٠/٨/١.
- بواب، سهام، "البعد الضريبي في اللامركزية"، اللامركزية الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٦، ص. ٢٥١-٢٥٨.
- بيضون، محمد يوسف، "البلديات بين الواقع والمرتبج"، النهار، ١٩٩٧/٣/١٨.
- سالم، بول، مسرة، أنطوان (مشرفون)، اللامركزية الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٦، ص. ٣٨٢.
- شعراني، سمير، "بلدية طرابلس بين الواقعين القانوني والمالي"، النهار، ١٩٩٩/٦/٤-٣.
- عطاالله، سامي، "إلى أي مدى تحققت اللامركزية المالية في لبنان؟"، المركز اللبناني للدراسات، العمل البلدي في لبنان، ٢٠٠٢، ص. ٨٣-١١٦.
- قباني، خالد، "اللاحصرية الإدارية واللامركزية الإدارية، دور الدولة"، الحياة النيابية، المجلد ٤٥، ٢٠٠٢، ص. ٢٦-٣٣.
- مراد، محمد، "مراجعة للتجربة البلدية في لبنان. الحكومة تصدر المداخل البلدية"، البلد، ٢٠٠٤/٦/٢١.
- معلوف، إيلي، الصندوق البلدي المستقل: معالجة مالية للامركزية الإدارية، بيروت، منشورات زين الحقوقية ٢٠٠٧، ص. ٢٦٠.
- وزارة الداخلية والبلديات - الجمهورية اللبنانية، إعداد ICMA، بالتعاقد مع مؤسسة البحوث والاستشارات، مشروع دراسات مالية للبلديات: خارطة الطريق لتحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان (التقرير النهائي للدراسات الأولى والثانية والثالثة)؛ الصيغة النهائية لإطار العمل الإستراتيجي، بيروت، ٢٦ نيسان ٢٠١١.

٣٣. أعد هذا المشروع الأستاذة مصطفى الأسير (محام)، د. حسن عواضة، نهاد نوفل (رئيس اتحاد بلديات كسروان الفتح)، إلياس حنا (رئيس اتحاد بلديات الشقيف)، د. توفيق الشبتور، ورياض سلامة (حاكم مصرف لبنان) في الفترة ما بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٠. تحفظ نسخة عن مشروع إنشاء هذا المصرف في مكاتب "مبادرة المساحة المشتركة"، وهي متوفرة عند الطلب.

لتدريبه وتوجيهه إلى صوابية العمل وحمايته من الأخطاء والأضرار (الحايك ٢٠٠٣/١٢). ومن جهة أخرى، ثمة من يرى أنّ انعدام فعالية الرقابة يعود إلى ممارستها، في بعض الحالات، من السلطة غير الملائمة وغير المتخصصة، وأنّ هذه الممارسة تعارض أحياناً روح اللامركزية ومبدأ استقلالية السلطات المحليّة.

وفي ما يلي الحجج التي قدّمها المطالبون بتشديد الرقابة:

- لا تصحّ المطالبة بتحرير السلطات المحليّة اللامركزية من قيود الرقابة وحصر هذه الأخيرة بالحالات الاستثنائية أسوةً بالدول "المتقدمة"، إذ لا تجوز المقارنة بين واقع الرقابة في لبنان وواقعها في الدول "المتقدمة"، لأنّ الشرط الأساسي للتخفيف من الرقابة يكمن في وجود سلطة مركزية سليمة، قادرة على ممارسة الرقابة الصحيحة. ويبدو واضحاً أنّ هذا الأمر لا ينطبق على لبنان نظراً إلى الوضع المتردّي للإدارة العامة اللبنانية والفساد المستشري على كل المستويات.

- لا يعود السبب الأساسي في تعثر أداء البلديات إلى القيود الرقابية الصارمة المفروضة عليها، بقدر ما يعود إلى الهوة القائمة بين الصلاحيات الواسعة للبلديات وحصر الرقابة المالية بنسبة ضئيلة منها. فتحرير البلديات من رقابات عديدة مكنتها من العمل بحريّة خارج النظم المفروضة، بدليل أنّ الرقابة المالية، المتمثلة بديوان المحاسبة والمراقب العام، تنحصر بنسبة ضئيلة من السلطات المحليّة، إذ لا يتجاوز حالياً عدد البلديات التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة ٤٩ بلدية من أصل ١٠٢٥ بلدية إضافة إلى ٦ اتحادات بلديات من أصل ٤٣ اتحاداً حالياً. أمّا البلديات الخاضعة لرقابة المراقب العام فيقارب عددها ٧٠ بلدية.

- القول بأنّ البلديات تعاني "ثقل" الرقابة غير صحيح بدليل أنّ القانون يجيز للبلديات غير الخاضعة للرقابة المالية إنفاق مبالغ طائلة خارج أيّ رقابة (ما لا يتجاوز ٢٠ مليون ليرة بالبيان والفاثورة و٣٠ مليون ليرة بالمناقصة)، علماً أنّ الوزير بنفسه لا يستطيع أن ينفق بالبيان والفاثورة أكثر من ٣ ملايين ليرة.

ثالثاً: نوع الرقابة المطلوبة

يدور الجدل حول نوع الرقابة الواجب إخضاع السلطات اللامركزية لها، إذ يُقترح اعتماد الرقابة المؤخّرة أو اللاحقة في معظم الحالات عوضاً عن الرقابة المسبّقة، وحصر هذه الأخيرة بالقرارات الكبرى والأساسية. وتلاقحت معظم الآراء والمواقف حول المقولة الشائعة بأنّ "الحرية والاستقلالية هما القاعدة، أمّا الرقابة فهي الاستثناء" في ظلّ نظام لامركزي- لاسيما لدى العاملين في الحقل البلدي - مستنديين إلى المفهوم الحديث للرقابة وممارستها في أبرز الدول الغربية. ويقول هؤلاء إنّ قرارات السلطات المحليّة اللامركزية يجب أن تكون نافذة بحدّ ذاتها، على أن تحصر الرقابة في الأمور الأساسية وحسب.

إلا أنّ تبنيّ المطلّين الأنف ذكرهما يفترض وجود شرطين غير مستوفيين في الوقت الحاضر في لبنان، ألا وهما:

- وجود رأي عام يراقب أداء الحكام المحليين ويحاسب ويسائل؛
- تطبيق صحيح وسليم للرقابة يحافظ على مبدأ سيادة القانون الذي يضمنه اللجوء والاحتكام إلى معايير موضوعية وقانونية.

٥.٢ إصلاحات إضافية

أولاً: حول ربط أجهزة الرقابة بالمجلس النيابي

تمثّلت أحد الاقتراحات التي قُدمت بربط أجهزة الرقابة بالمجلس النيابي مباشرةً، وعلّل هذا الاقتراح كالتالي: "بما أنّ المجلس النيابي له سلطة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، يقتضي ربط أجهزة الرقابة (ديوان المحاسبة، التفتيش المركزي، مجلس الخدمة المدنية) بالمجلس النيابي مباشرةً بدلاً من رئاسة مجلس الوزراء، ومن ثمّ وضع أصول معيّنة في نظام مجلس النواب لمحاسبة السلطة التنفيذية والمؤسسات العامة والبلديات من خلال التقارير السنوية لهذه الهيئات، وتعيين جلسة نيابية خاصة لمحاسبة الدولة على أخطائها، مع تخصيص لجنة مناقشة لكل تقرير - مناقشات في جوف

مبعثرة أعضائها الإدارات المركزية وانتزعت جزءاً كبيراً من الصلاحيات الممنوحة للمجالس ونوعها بموجب قانون البلديات" (مخبير، ص. ١٢١).

ويشمل عدم الإلمام بالقانون العاملين في الحقل البلدي والموظفين اللاحصيين على السواء، ما يؤدي إلى ممارسة عشوائية للرقابة. ويروي محافظ سابق قائلاً: "لدى توليتي وظيفتي على رأس المحافظة، وجدت على مكثبي أكثر من ٩٠٠ معاملة متراكمة منذ ولاية المحافظ السابق. وسرعان ما تبين لي أنّ أكثر من ٨٠٪ من هذه المعاملات لا تندرج بأيّ شكل من الأشكال ضمن صلاحيات المحافظ. وقد يكون مردّ ذلك إلى الارتباط العضوي بين البلدية من جهة والمحافظ والقائمقام من جهة ثانية في ظلّ قانون البلديات القديم الذي صدر عام ١٩٦٣، [وهو ما استمر في ذهن العاملين في الحقل البلدي كما في ذهن ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم]. من هنا كنا بحاجة، بالدرجة الأولى، إلى ممارسة مدركة وواعية للنصوص القانونية المرعي إجراؤها، والتي تتصف بتطورها".

وتعود أبرز أسباب سوء تطبيق الرقابة إلى ما يلي:

- هيمنة الحكومة والوزارات على السلطات اللامركزية ما يتعارض مع قانون البلديات الحالي عبر إقرار مراسيم وتعاميم وقرارات إدارية تتجاوز النصوص القانونية وتشل عمل السلطات المحليّة اللامركزية؛
- الفراغ في ملك الإدارة العامة المركزية وفي ملك الوزارة المختصة على وجه الخصوص؛
- استنساوية بعض السلطات الرقابية ومحاولات السلطات المركزية مصادرة قرار السلطات المحليّة اللامركزية.

وتنتج من حالة التعثر الإداري والمالي هذه رأيان: أولهما يطالب بتخفيف الرقابة وثانيهما يطالب بتشديدها، نستعرضهما في ما يلي:

١- مطلب تخفيف الرقابة

يرتكز المنادون بتخفيف وطأة السلطة الرقابية على السلطات المحليّة اللامركزية، من فقهاء وقانونيين وعاملين في الحقل البلدي، على حجّة أساسية هي أنّ الاتجاه الديمقراطي في دول العالم ودول الغرب يجنح نحو تحرير السلطات المحليّة من القيود الصارمة وإعطائها حرية شبه تامة. وينسب هؤلاء تعثر السلطات المحليّة اللامركزية وعجزها وبطء سير عملها على الصعيدين المالي والإداري إلى خضوع أغلبية قراراتها للرقابة وإلى تعدد هيئات الرقابة.

٢- مطلب تشديد الرقابة

وعلى طرف نقيض، يطرح المنادون بتشديد الرقابة على السلطات المحليّة اللامركزية حلولاً مختلفة لمعالجة المسألة عينها، إذ يطالبون بتفعيل السلطات الرقابية وتقويتها وتطبيق الرقابة تطبيقاً صحيحاً كعلاج ضدّ التجاوزات الحاصلة، بدلاً من تخفيفها أو إلغائها. كما يؤكدون- بعكس المطالبين بتحرير السلطات المحليّة اللامركزية من القيود الرقابية- أنّ جوهر المشكلة لا يكمن في "ثقل" الرقابة، بل في نوعيتها وكيفية تطبيقها (الحايك ٢٠٠٣/١٢).

وعلى سبيل المثال، تعاني البلديات التي تشتكي صرامة الرقابة المالية- حسب قول بعض رؤساء البلديات- من "مزاجية المراقب العام"، معتبرين أنّ هذه الرقابة مرتبهة لتقلبات العلاقة الشخصية بين رؤساء البلديات والمراقب العام. ويعود سبب ذلك إلى تعيين مراقبين يفتقرون إلى الشروط القانونية والخبرة الكافية في العمل البلدي أو الإدارة البلدية، ما يؤثر سلباً في عمل هذه الأخيرة (منقارة ٢٠٠٩). وفي المقابل، يعتقد آخرون أنّ البلديات المدركة لأصول العمل البلدي والخاضعة لرقابة المراقب المالي العام ترخّب بوجود هذا الأخير "كصمام أمان لسلامة معاملاتهما، كونه يتحمل مسؤولية صحتها من خلال تأشيرته عليها. أمّا البلديات الغافلة التي تشطح بمعاملاتها خارج القوانين، والتي غالباً ما تصطدم برفضه مخالفتها، فهي التي تقود الحملة لحذفه، فتشيع تجاوزاته لصلاحياته إلى حدّ اتهامه بالنظر في ملاءمة النفقة التي لا تعود إليه (...). وها إنّ التعديل المطروح يتجاوب معها في هذا الخطأ عبر إلغائها هاتين الرقابيتين الواقيتين معاً، وترك البلديات في العراء" (الحايك ٢٠٠٣/١٢). ويعزو أحد الفقهاء القانونيين تعثر السلطات المحليّة في لبنان إلى انعدام توجيه الدولة لها، فيدعو إلى الالتزام بالرقابة المشدّدة على الجهاز المحلي

ثانياً: السلطات المراقبة والسلطات المراقبة ونوع الرقابة المقترحة

أ- ديوان المحاسبة

لم يلقَ طرح إخضاع السلطات المحليّة اللامركزية لرقابة ديوان المحاسبة أيّ اعتراض، على أساس أنّ السلطات المحليّة اللامركزية جميعها تصرف أموالاً عامة، ونظراً إلى الآراء الشديدة الإيجابية تجاه أدائه ودوره في تفعيل المحاسبة والمساءلة.

■ الاقتراحات بشأن ديوان المحاسبة

الإصلاحات المكتملة للاقتراحات المقدمّة وشروط نجاحها	الرقابة الممارّسة ونوعها	السلطات اللامركزية المراقبة
<p>- مضاعفة عدد القضاة والموظفين فيه للقيام بهذه المهمة.</p> <p>- توحيد معايير المحاسبة المالية: توحيد شكل الموازنة (راجع التوصيات بشأن تخصيص الإنفاق في الفصل الرابع).</p> <p>- طُرح للبحث: إنشاء فروع إقليمية لديوان المحاسبة (في مراكز المحافظات مثلاً) على أساس أنه غير قادر في الوضع الحالي على مراقبة جميع السلطات المحليّة اللامركزية.</p>	<p>الاقتراح الأول: - ممارسة الرقابة على قانونية المعاملات؛ - التصديق على قطع الحساب؛ - الإبقاء على الرقابة القضائية الممارّسة على المحاسبين (الفعليين والقانونيين).</p> <p>الاقتراح الثاني: ممارسة الرقابة المسبقة على السلطات المحليّة اللامركزية الكبرى والرقابة المؤخّرة على السلطات المحليّة اللامركزية الصغرى.</p> <p>الاقتراح الثالث: الحدّ من رقابة الإدارة اللاحصرية غير المتخصصة لقاء تعزيز رقابة الأجهزة المتخصصة من خلال نقل الصلاحيات الرقابية التالية من المحافظ إلى ديوان المحاسبة (المادة 61 من قانون البلديات الحالي): - شراء العقارات التي تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها، أو بيع هذه العقارات؛ - تخصيص ملك بلدي لمصلحة ما، بعد أن يكون مخصصاً لمصلحة عامة؛ - عقود الإيجار التي تزيد بدلاتها السنوية عن 40 مليون ليرة؛ - إنشاء الأسواق وأماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية ومصارف النفايات وأمثالها.</p>	<p>الاقتراح الأول: السلطات المحليّة اللامركزية دون استثناء</p> <p>الاقتراح الثاني: السلطات المحليّة اللامركزية ذات الإمكانيات المالية الواسعة وفي مراكز المحافظات</p>

ب- التفتيش المركزي

أكدت معظم الآراء أنّ إخضاع المجالس المحليّة اللامركزية لرقابة التفتيش المركزي أمر ضروري على أساس أنّ المنتخّبين المحليين يصرفون المال العام ويعقدون الصفقات ويجيبون الرسوم المحليّة وبالتالي يتحملون المسؤولية الشخصية عن أيّ إنفاق - أو هدر - للمال العام.

العيوب داخل الأعمال الإدارية والمالية معاً" (الحايك ٢٠٠٣/٩). وبالرغم من أنّ مطلب ربط أجهزة الرقابة المتخصصة بالسلطة التشريعية بدلاً من السلطة التنفيذية اعتُبر مطلباً محقاً ومبرراً لتحسين الرقابة وتفعيلها من حيث المبدأ، إلا أنّ السؤال حول إمكانية تحقيق ذلك يبقى قائماً نظراً إلى عجز الدولة اللبنانية عن القيام بأبسط واجباتها.

ثانياً: كيفية بتّ الخلافات الحاصلة بين السلطات المركزية واللامركزية

لا يحقّ لسلطة الرقابة أن تعطي السلطات المحليّة اللامركزية أوامر، باعتبار أنّ هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وكل تجاوز من سلطة الوصاية (أو الرقابة) لهذه القاعدة يعرّض قراراتها للإبطال من مجلس شورى الدولة، إذ يحقّ لكل سلطة محليّة لامركزية أن تطعن في أيّ قرار من هذا النوع. وفي حال وقوع خلاف بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية، يُطرح السؤال حول هوية السلطة المختصة التي تبتّ الخلافات الحاصلة بين الطرفين. وثمة رأي يقول بأنّ هذه المهمة يجب أن تعود لمجلس الوزراء، إلا أنّ ذلك من شأنه أن يقودنا إلى تسييس الشؤون المحليّة والإنمائية. وثمة رأي آخر يرى عدم جواز إحالة هذا الأمر على أيّ سلطة سياسية، بل أن يتولاه مرجع قضائي مختص ومستقل، على غرار مجلس شورى الدولة، أو المحاكم الإدارية المحليّة في حال إنشائها، غير أنّ معظم الآراء عارضت طرح إنشاء محاكم إدارية في المناطق، نظراً إلى ضيق مساحة البلاد وإلى النفقات الإضافية الهائلة التي قد تترتب على الخزينة العامة.

٥.٣ الاقتراحات والتوصيات حول الرقابة على السلطات المحليّة اللامركزية

أولاً: التوصيات العامة

- ١- إرساء علاقة رقابية سليمة بين المركز والسلطات المحليّة اللامركزية: ليست علاقة السلطات المحليّة اللامركزية مع الأجهزة الرقابية علاقة رئيس ومرؤوس، إذ يجب أن تنحصر صلاحيات السلطات الرقابية بالنظر في قانونية المعاملة وشرعيتها، على أن تبقى ملاءمة المعاملة ملكاً للسلطات المحليّة اللامركزية.
- ٢- ذكر القرارات الخاضعة للرقابة بطريقة حصرية لا تثير القياس أو التأويل، بتلافي استخدام العبارات الملتبسة عند تحديد هذه القرارات. ويشار في هذا السياق إلى ضرورة إلغاء عبارة "على سبيل التعداد والمثال لا الحصر" الواردة في المادة ٥٩ من قانون البلديات الحالي التي تنصّ على سلسلة من القرارات البلدية غير الخاضعة للرقابة.
- ٣- ربط أجهزة الرقابة المتخصصة بالسلطة التشريعية بدلاً من إخضاعها للسلطة التنفيذية.
- ٤- تصنيف البلديات إلى فئات بحسب حجمها (صغرى، متوسطة، كبرى) وتطبيق الرقابة عليها وفقاً للفئة (تعتبر اتحادات البلديات و/أو السلطات المحليّة اللامركزية العليا من الفئة الأولى).
- ٥- العمل على توفير محاسب ضليع أو جهاز محاسبة فعّال لكل سلطة محليّة لامركزية.
- ٦- إعادة تفعيل المجلس التأديبي من خلال إصدار مرسوم تعيين رئيس هيئة التأديب وأعضاء المجلس.
- ٧- العمل على إحلال الرقابة الإلكترونية محلّ الرقابة التقليدية (مبسّقة/لاحقة).

■ الاقتراحات بشأن التفتيش المركزي

١- مجلس الوزراء

■ الاقتراحات بشأن مجلس الوزراء

الإصلاحات المكمّلة للاقتراحات المقدمّة وشروط تطبيقها	الرقابة الممارّسة ونوعها	السلطات اللامركزية المراقّبة
تحديد مهلة شهر على الأكثر للموافقة على المعاملات المقدمّة له، وإلا أحييت على الوزير المختص، وفي حال عدم ردّ هذا الأخير بعد مهلة محددة، تصبح المعاملة نافذة بحدّ ذاتها	<p>الاقتراح الأول: على الهيئات فحسب اختلفت الآراء حول نوع الهيئات المراقّبة، كالتالي: - الموافقة على الهيئات المشروطة بأعباء؛ - الموافقة على الهيئات الخارجية المشروطة بأعباء؛ - الموافقة على الهيئات الخارجية من أي نوع كانت.</p> <p>الاقتراح الثاني: حصر رقابته بالأمرين التاليين: - الصفقات بالتراضي، وفقاً لأحكام القانون المالي المرعي إجراؤه؛ - بتّ الخلافات الحاصلة بين المديرية العامة للتنظيم المدني والسلطات المحليّة اللامركزية حول وضع تصميم توجيهي عام (البند 12 من المادة 49 من قانون البلديات الحالي).</p> <p>اقتراحات أخرى: إلغاء موافقته على اتفاقيات التعاون مع بلديات خارجية، وإعطاء البلديات الحرية الكاملة في هذا الشأن على أن ترسل إليه كتاباً خطياً للتبليغ وحسب</p>	السلطات المحليّة اللامركزية دون استثناء

الإصلاحات المكمّلة للاقتراحات المقدمّة	الرقابة الممارّسة ونوعها	السلطات اللامركزية المراقّبة
يتعيّن على الحكومة اللبنانية الأخذ بالخلاصات والتوصيات الواردة في التقارير السنوية للتفتيش المركزي ووضعها موضع التطبيق	<p>الاقتراح الأول: رقابة إدارية ومالية مسبقة.</p> <p>الاقتراح الثاني: رقابة مالية فحسب، تمارس مرة في السنة.</p> <p>الاقتراح الثالث: رقابة مالية وإدارية وفنية على السلطات اللامركزية الكبرى فحسب.</p>	السلطان التقريرية والتنفيذية في المجالس المحليّة اللامركزية المنتخبة دون استثناء والموظفون المحليون

في المقابل، ثمة من عبّر عن تحفظاته بهذا الشأن للسببين التاليين:

- يترتب على الناخبين المحليين محاسبة ممثليهم باعتبار أنّ كل مجلس لامركزي منتخَب يتمتع بشرعية تمثيلية محليّة ما يستتبع إعفاءه من رقابة التفتيش المركزي، مع العلم أنّ هذه المجالس تخضع أصلاً لعدة رقابات أخرى؛
- يخضع التفتيش المركزي للسلطة السياسية وبالتالي قد يكون قابلاً للتأثر بالحسابات السياسية، إذ يمكن للنواب والوزراء استغلال بعض المفتشين لمضايقة أعضاء مجلس محلي لامركزي ما.

ج- الرقابة الإدارية للسلطات المركزية واللاحصرية

ما يلي الآراء المعارضة لإخضاع السلطات اللامركزية للرقابة الإدارية:

- لا يجوز أن تعود للسلطة التسلسلية (المركزية) صلاحية ممارسة الرقابة الإدارية على السلطات اللامركزية المنتخبة باعتبار أنها غير متخصصة بالرقابة؛
- تلاحظ العديد من التجاوزات على الأرض لدى ممارسة الموظفين اللاحصرين الرقابة على السلطات اللامركزية، وغالباً ما تمارس بطريقة استنسابية على خلفيات شخصية أو حزبية أو طائفية.
- من هنا قدمت الطروحات البديلة التالية:
- إخضاع السلطات المحليّة اللامركزية لرقابة القانون والمحاكم الإدارية والمالية والجزائية فحسب؛
- إلغاء رقابة السلطات المركزية واللاحصرية (القائمقام والمحافظ والوزارات ومجلس الوزراء) لقاء تعزيز رقابة الأجهزة المستقلة المختصة بالرقابة (لا سيما ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي)؛
- إخضاع جميع السلطات المحليّة اللامركزية لتدقيق مالي سنوي يقوم به جهاز تدقيق مالي مستقل.

٢- وزارة المالية

ثمة إجماع على عدم منح وزارة المالية أيّ صلاحية رقابية على السلطات المحليّة اللامركزية على أساس أنّ دور الوزارات دور إجرائي لا رقابي.

٣- الوزير المختص (وزير الداخلية والبلديات حالياً)

برّر بعضهم الإبقاء على رقابة الوزير المختص بحجة أنّ ذلك قد يفسح في المجال أمام السلطات اللامركزية أن تتبنى سياسات محليّة تتنافى مع سياسة السلطة المركزية، إلا أنّ هذا الطرح لا يأخذ بالاعتبار أنّ اللامركزية الصحيحة تفترض وجود قانون يضمن عدم حصول أيّ تضارب بين السلطة المركزية والسلطات المحليّة اللامركزية من خلال تحديد واضح ودقيق لصلاحيات كل من السلطتين المعنيتين.

■ الاقتراحات بشأن الوزير المختص (وزير الداخلية والبلديات حالياً)

٤- المراقب العام

■ الاقتراحات بشأن المراقب العام

الإصلاحات المكمّلة للاقتراحات المقدّمة وشروط نجاحها	الرقابة الممارّسة ونوعها	السلطات اللامركزية المراقّبة
<ul style="list-style-type: none"> - تصويب الممارسة بحيث لا يمارس شخص الرقابة وكأنه الأمر والنهي، بل يحتكم إلى القانون دون تخطي صلاحياته. - على السلطة المركزية حسن اختيار المراقبين العامين وتعيين من يستوفي الشروط وحسب. - وضع وصف دقيق ومفصّل وواضح لوظيفة المراقب العام وصلاحياته ولحقه في التدخل. - إجراء مناقلات ومداورات دورية منعاً لحصول علاقات شخصية بين المراقبين والمراقبين. - تعيين مرجع قضائي لرفع الخلافات والمخالفات إليه في حال حصول خلاف بين المراقب العام والسلطة المركزية، أو في حال تقديم شكوى ضده. - إعطاء السلطات المحليّة اللامركزية حقّ مخالفة قرار المراقب العام مع تعليل، على أن يُجري الوزير المختص تقييماً للخلاف، مع إمكانية تحويل المراقب إلى التأديب والمساءلة. 	<p>الاقتراح الأول: الإبقاء على وظيفته الحالية (مراقبة الواردات والنفقات)^{٣٤}.</p> <p>الاقتراح الثاني: حصر دوره بمراقبة عقد النفقات لينظر في الأمرين التاليين: - انطباق المعاملة مع القانون؛ - صحة التنسيب، أي توافر الاعتماد الكافي لعقد النفقة.</p>	<p>الوضع الحالي: البلديات واتحادات البلديات التي تحدّد بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات</p> <p>التوصية: السلطات المحليّة اللامركزية دون استثناء</p>

ما يلي الآراء الداعمة لإلغاء منصب المراقب العام:

- وجود منصب المراقب العام مخالف لمبدأ اللامركزية لأنّ الكلمة الأخيرة تعود لموظف بشأن قرارات سلطة محلية منتخبة تتمتع بشرعية تمثيلية؛
- غياب المساواة بين البلديات الخاضعة لرقابته والبلديات غير الخاضعة لها (ما يقارب ٧٠ بلدية من أصل ١٠٢٥)؛
- قلة المراقبين العامين مقارنة مع عدد البلديات الخاضعة لرقابته، ما يؤخر إنجاز المعاملات التي تنتظر موافقته؛
- شكوى البلديات من تدخل المراقب العام في "الشاردة والواردة" وارتكابه العديد من التجاوزات حسب قولها. في هذا السياق اقترحت الاستعاضة عن منصب المراقب العام بفرض التدقيق المالي الشامل على السلطات المحليّة اللامركزية كافة، حيث تصدر وزارة العدل أو الوزارة المختصة، أو المجلس الأعلى للقضاء، لائحة بأسماء المدققين الماليين المعتمدين للقيام بالمهمة، على أن يمولوا من موازنة السلطات المحليّة.

الرقابة الممارّسة ونوعها	السلطات اللامركزية المراقّبة
<p>الاقتراح الأول: الإبقاء على رقابته، على أن تقتصر على الحالات الاستثنائية وحسب</p> <p>الاقتراح الثاني: تطبيق الرقابة المسبقة على القرارات الكبرى والأساسية، والرقابة المؤخّرة على ما سوى ذلك</p> <p>الاقتراح الثالث: - التصديق على الهيات المشروطة وغير المشروطة بأعباء. - إلغاء رقابته على تعويضات رئيس السلطة المحليّة اللامركزية ونائبه ونقلها إلى المجلس المحلي المعني. - إلغاء موافقة وزير الداخلية والبلديات على طلبات السفر للمشاركة في مؤتمرات في الخارج. - إلغاء تصديقه على القرارات التالية (أنظر المادة 62 من قانون البلديات الحالي): دفتر الشروط العام لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات؛ دفتر الشروط العام لبيع أملاك البلدية؛ إلزام المستفيدين من مشروع إنشائي أنجزت دراسته المساهمة في التكاليف؛ التنازل عن بعض العائدات البلدية الآتية والمستقبلية للمقرض أو للدولة. - ويمكن إعطاء صلاحية التصديق للمحافظ في حال أبقى على رقابته.</p>	<p>السلطان التقريري والتنفيذية في المجالس المحليّة اللامركزية المنتخبة دون استثناء والموظفون المحليون</p>

أمّا معارضة رقابة الوزير المختص على السلطات المحليّة اللامركزية فاعتبروا أن لا علاقة له بالرقابة على السلطات اللامركزية على أساس أنّ للوزارات سلطة إجرائية لا رقابية، وطرح بالتالي نقل جميع صلاحياته الرقابية أو جزء منها إلى الموظف اللاحصري الذي يليه مباشرة في التسلسل الإداري (المحافظ حالياً)، أو حصر الرقابة بالأجهزة المتخصصة.

٣٤. رأي المراقب العام إلزامي في معاملات النفقات. أمّا لجهة الواردات فدوره يقتصر على إبداء الرأي وحسب.

٥- السلطات اللامركزية

■ الاقتراحات بشأن السلطات اللامركزية على وجه عام

الرقابة الممارسة ونوعها	الإصلاحات المكتملة لاقتراحات المقدّمة وشروط نجاحها
<p>الاقتراح الأول: الإبقاء على رقابة المحافظ والقائمقام كما هي حالياً.</p> <p>الاقتراح الثاني: تقليص الرقابة المسبقة الممارسة من قبل الموظفين اللامركزيين.</p> <p>الاقتراح الثالث: نقل سلطة الوزير المختص الرقابية (وزير الداخلية والبلديات حالياً) إلى المحافظ، ونقل سلطة المحافظ الرقابية إلى القائمقام.</p>	<p>- تفويض المزيد من الصلاحيات الإدارية والمالية للإدارات اللامركزية وتعزيز ملاكها.</p> <p>- رفع السقف المالي للمبالغ الخاضعة لرقابة المحافظ والقائمقام بشكل يلحظ التضخم المالي للأسعار منذ تاريخ إجراء آخر تعديل للقانون.</p> <p>- تحديد السقف المالي للتزيم (الواردة حالياً في المادة 59 من قانون البلديات) بتعميم، عوضاً عن نصّ تشريعي أو مرسوم، توفيراً للوقت وللجهد.</p> <p>- منح الموظف اللامركزي الحقّ بفحص قانونية بعض القرارات اللامركزية المتخذة والحقّ بتعليقها خلال مهلة محددة لإحالتها على سلطة رقابية أخرى، وإلا أصبحت المعاملة نافذة بحدّ ذاتها، وذلك تفادياً لحصول أيّ تأخير في العمل المحلي. ولا يحقّ له اتخاذ أيّ قرار أو إلغاؤه أو رده إلى المجلس المحلي اللامركزي على الإطلاق.</p>

■ الاقتراحات بشأن المحافظ والقائمقام

المحافظ	الاقتراح الأول:
	<p>حصر الرقابة المسبقة بالقرارات الكبرى والأساسية (لم تحدّد)، وتطبيق الرقابة المؤخّرة على ما سوى ذلك.</p> <p>الاقتراح الثاني: إلغاء رقابة المحافظ على القرارات التالية (المادة 61 من قانون البلديات): - إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات؛ - تصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها؛ - إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة.</p> <p>تحويل الصلاحيات الرقابية التالية من الوزير المختص إلى المحافظ (المادة 62 من قانون البلديات): - دفتر الشروط العام لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات؛ - دفتر الشروط العام لبيع أملاك البلدية؛ - إلزام المستفيدين من مشروع إنشائي أنجزت دراسته المساهمة في التكاليف؛ - التنازل عن بعض العائدات البلدية الآتية والمستقبلية للمقرض أو للدولة.</p> <p>نقل الصلاحيات الرقابية التالية من المحافظ إلى ديوان المحاسبة (المادة 61 من قانون البلديات): - شراء العقارات أو بيعها والتي تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها؛ - تخصيص مئلك بلدي لمصلحة ما، بعد أن يكون مخصصاً لمصلحة عامة؛ - عقود الإيجار التي تزيد بدلاتها السنوية عن أربعين مليون ليرة؛ - إنشاء الأسواق وأماكن السياح والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية ومصارف النفايات وأمثالها؛ - إعطاؤه المزيد من الصلاحيات الإدارية لتمثيل الحكومة والإدارات.</p>

القائمقام

في ما يتعلق بالهبات:
- عدم إخضاع الهبات غير المشروطة بأعباء لرقابته؛
- إخضاع الهبات المشروطة بأعباء لرقابة القائمقام، وفقاً للبند العاشر من المادة 60 من قانون البلديات الحالي؛
- في ما يتعلق بتطبيق المادة 135 من قانون البلديات: ضرورة إسناد قرار القائمقام إلى معطيات تخضع لرقابة القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة مثلاً)

ما يلي الآراء المعارضة لرقابة الموظفين اللامركزيين (المحافظ والقائمقام حالياً):
• دورهما الأول والأساسي هو تمثيل الوزارات في الأقاليم والتنسيق بينها وبين السلطات اللامركزية، إضافة إلى أنهما غير متخصصين بممارسة الرقابة؛
• جهازهما البشري ضعيف وغير ملّم بالشؤون الإدارية المتعلقة بالسلطات المحليّة اللامركزية؛
• غالباً ما تتم ممارستهما الرقابة بناءً على المصلحة الشخصية وبعيداً عن روح القانون.

د- المجالس المحليّة اللامركزية العليا (في حال إنشائها)

ثمة من لا يرى مانعاً من نقل صلاحيات السلطات المركزية واللامركزية الرقابية أو جزء منها إلى المجلس المحلي اللامركزي المنتخب (على مستوى القضاء أو المحافظة أو أيّ دائرة إدارية جديدة)، إن أنشئ، تعزيزاً لروح اللامركزية (عواضة ٢٠٠٠)، وتخفيفاً من وطأة السياسة على الإنماء المحلي. إلا أنّ هذا الاقتراح يواجه معارضة بعض القائمين بأن تلك الخطوة قد تهدد وحدة الدولة.

٥- المديرية العامة للتنظيم المدني

تشتكي بعض اتحادات البلديات وبعض البلديات المنضوية فيها من تضارب في الصلاحيات الرقابية بين الدائرة الفنية في اتحاد البلديات والمديرية العامة للتنظيم المدني في ما يتعلق بتخطيط الطرق وتقييمها وتوسيعها ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام، باعتبار أن لا داعي إلى موافقة المديرية العامة للتنظيم المدني على تصميم وضعته البلديات المنضوية تحت لواء اتحاد بلديات ما، على أساس أنّ هذا الأخير يتمتع بدائرة فنية تضم مهندسين وخبراء. غير أنّ القانون واضح بهذا الشأن (راجع البند ١٢ من المادة ٤٩ من قانون البلديات الحالي والبند ٤ من المادة ١٢٢ منه)، ما يثير مجدداً مسألة مدى إلمام المنتخبين المحليين بالقانون الساري مفعوله. وتفادياً لحصول تعارض وتضارب بين مديرية التنظيم المدني واتحادات البلديات، اقترح التالي:

• في ما يتعلق باتحادات البلديات والبلديات الأعضاء: لا داعي إلى رفع المعاملة إلى المديرية العامة للتنظيم المدني؛
• في ما يتعلق بالبلديات غير التابعة لاتحاد بلديات: يبقى الإشراف الفني للتنظيم المدني قائماً، على أن تحدد مهلة شهر (أو ٣ أشهر على أقصى حد) لبث المعاملات المرفوعة له، فإذا ما بئ التنظيم أمرها تُعتبر المعاملة موافق عليها ضمناً؛
• دمج كل المصالح ذات الصلة بالسلطات المحليّة اللامركزية داخل المديرية العامة للتنظيم المدني بالوزارة المختصة.

٥.٤ مراجع القسم الخامس المكتوبة

- أبو صقر، حبيب، "اللامركزية الإدارية الموسّعة في لبنان: الهيئات والصلاحيات والضوابط"، النهار، ١ آب ٢٠٠٧.
- الحايك، إميل، "Scanner في جوف الإصلاح"، النهار، ١٢ أيلول ٢٠٠٣.
- الحايك، إميل، "في جريمة رفع الرقابة عن البلديات: دراسة واقتراحات"، النهار، ١٩ كانون الأول ٢٠٠٣.
- عواضة، حسن، "محور العلاقة بين السلطات المحليّة والسلطات المركزية واللامركزية من جهة والسلطات الرقابية من جهة أخرى، نداء الوطن، ٢٢ حزيران ٢٠٠٠.
- كرم، أنطوان سعد، الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات، بيروت، صادر ناشرون، ٢٠٠٦، ٥٩٢ ص.
- مخيبر، غسان، "البلديات والسلطة المركزية في لبنان"، في: المركز اللبناني للدراسات، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، ٢٠٠٥، ص. ١٠٩-١٣٣.
- منقارّة، سامي، "الحكم المحلي في لبنان بين التشريع والتطبيق"، كلمة أُلقيت خلال محاضرة حول تجربة السلطات المحليّة في التنمية المحليّة، بيروت، ميتروبوليتان بالاس هوتيل، ٢-٣ شباط ٢٠٠٩.
- نوفل، نهاد، "العمل البلدي بعد تجربة ٤٠ عاماً: صرخة ألم وخيبة أمل"، النهار، ١٤ نيسان ٢٠٠٢.

٦. آليات التوظيف المحلي وتنمية الموارد البشرية

يشكّل الجهاز الوظيفي في السلطات المحليّة اللامركزية، من إداريين وفنيين وأجراء ومتعاقدين، الجهاز التنفيذي فيها ويقع على كاهله ترجمة القرار المحلي إلى واقع إنمائي. أمّا رئيس السلطة التنفيذية، أي رئيس البلدية في النظام الحالي، فيرأس هذا الجهاز بصفته الرئيس التسلسلي الأعلى لموظفي البلدية (المادة ٧٧ من قانون البلديات الحالي).

ويشكل موضوع التوظيف في السلطات المحليّة اللامركزية ركناً أساسياً من أركان إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان، إذ لا يمكن لهذه السلطات أن تؤدي وظيفتها دون وجود جهاز وظيفي كفؤ يقوم بالمهام الموكولة إليه بشكل فاعل وتتوافر له العناصر البشرية الكفوءة. ومعظم البلديات، في النظام الحالي، ليس لديها جهاز وظيفي يمكنها من ممارسة جميع الصلاحيات الممنوحة لها، إذ هناك العديد من الوظائف الشاغرة وليس من يملؤها.

فلا بدّ، إذًا، من وضع رؤية مشتركة لتطوير الوظيفة المحليّة في إطار تصوّر لامركزي شامل. ويرتبط التوظيف المحليّ بعاملين أساسيين: (١) القدرات المالية للسلطات المحليّة اللامركزية؛ (٢) الحجم الإداري للوحدة المحليّة اللامركزية المعنيّة.

ويبقى التساؤل حول كيفية الاستفادة من الموارد البشرية المحليّة على نحو أفضل وكيفية جذبها للعمل لدى السلطات المحليّة اللامركزية، وحول العلاقة القائمة بين السلطات المركزية واللامركزية في هذا المجال.

يُقسم الفصل قسامين: أمّا القسم الأول فيتناول آليات التوظيف المحليّ (علاقة السلطات المحليّة اللامركزية بمجلس الخدمة المدنية؛ واقع الرقابة الإدارية على التوظيف المحلي) وأمّا القسم الثاني فيتطرق إلى مسألة تنمية القدرات البشرية للسلطات المحليّة اللامركزية (أداء المنتخبين المحليين والجهاز الوظيفي المحلي؛ التدريب والتوجيه).

٦.١ آليات التوظيف

أولاً: علاقة السلطات المحليّة اللامركزية بمجلس الخدمة المدنية

تشمل رقابة مجلس الخدمة المدنية - حكماً- البلديات التي هي مراكز المحافظات ويعود حالياً قرار التوظيف له في ٨ بلديات^{٣٥}، حيث يقوم هذا الأخير بإجراء المباريات، فيما تنحصر صلاحية رئيس البلدية في هذه الحالة بتوقيع القرار المتخذ. أمّا البلديات الأخرى، أي غير الخاضعة لمجلس الخدمة المدنية، فيعود قرار التوظيف فيها لرئيس البلدية^{٣٦}، على أن يرتبط بتصديق القائمقام أو المحافظ.

١- الآراء المؤيِّدة لرقابة مجلس الخدمة المدنية:

- هو مجلس مستقل ومختص بالتوظيف، يتمتع بالكفاءة اللازمة وبالقدرة على تنظيم مباريات وامتحانات شفافة ونزيهة؛
- من شأنه أن يعوّض عن عدم ممارسة وزارة الداخلية والبلديات دورها في هذا المجال؛
- من شأنه أن يضبط العديد من التجاوزات في التوظيف المحلي التي ترتكبها السلطات المحليّة اللامركزية.

٢- الآراء المعارضة لرقابة مجلس الخدمة المدنية:

- الاستتسابية في إخضاع البلديات لرقابة مجلس الخدمة المدنية؛

^{٣٥} البلديات الخاضعة مباشرة لرقابة مجلس الخدمة المدنية هي بلديات بيروت وطرابلس وبيعبدا وزحلة وصيدا والنبطية وبعبك وحلبا.

^{٣٦} يستند ذلك إلى قاعدة الفصل بين السلطين التقريرية والتنفيذية، باعتبار أنّ الموظفين البلديين يشكلون الجهاز التنفيذي الذي يقوده رئيس السلطة التنفيذية، أي رئيس البلدية.

- إمكانية فرض الموظفين على السلطات اللامركزية دون موافقتها، وإخضاع الموظفين اللامركزيين للسلطة المركزية، ما يناقض مبدأ اللامركزية؛
- صعوبة تكيف ملاك الإدارة العامة المركزية مع متطلبات العمل المحلي وتنوعه؛
- قلة جاذبية رواتب الإدارة العامة المركزية بالنسبة إلى أصحاب بعض الخبرات والكفاءات للعمل لدى السلطات المحلية اللامركزية؛
- خطر توظيف الموظفين بناءً على المحاصصة السياسية ما سييسر العمل المحلي اللامركزي؛
- تناقض هذه الآلية مع مبدأ حرية السلطات المحلية اللامركزية واستقلالها في خيار التوظيف وفي تحديد الرواتب.

ثانيًا: واقع الرقابة الإدارية على التوظيف المحلي

يشكو المنتخَبون المحليون والعاملون في الحقل البلدي ثقل الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي وما يرافقها من روتين إداري وبيروقراطي يعرقل آلية التوظيف على الصعيد المحلي اللامركزي. وفي هذا الصدد، تقول رئيسة إحدى البلديات أنّ "مجموع الإحالات التي تمر بها أية معاملة بلدية قد تبلغ أحيانًا حوالي العشرة [إنجاز] معاملة بسيطة، ولا توجد طريقة إدارية تسلسلية رسمية وقانونية تختصر هذه الإحالات"، حيث استلزم تعيين أمين صندوق لإحدى البلديات – الذي تُدفع رواتبه وتقدماته الاجتماعية من صندوق البلدية لا من موازنة السلطة المركزية – مراسلات عديدة مع وزارة الداخلية والبلديات و٧٧ إحالة على مدى نيّف وثلاث سنوات (العصيني أبو عجرم، ص. ١٢٧). وغالبًا ما تواجه البلديات المشكلة نفسها لتعديل ملاكها، ما يدفع بعضها إلى اللجوء إلى اتخاذ ترتيبات مؤقتة لتسيير عملها، إلا أنّ هذه الترتيبات لا تشكّل حلًا دائمًا للمشكلة، وفي ما يلي مثالان على ذلك:

- التعويض عن النقص الحاصل في موظفيها بإدخال أحد الموظفين في ملاكها ممّن ينتمون إلى إحدى هيئات المجتمع المدني أو المنظمات الدولية على أن يتقاضى الموظف المعني راتبه من الهيئة أو المنظمة التي ينتمي إليها؛
- شراء خدمات بعض المختصين بالساعة بدلًا من التعاقد معهم، ولا يستلزم ذلك سوى موافقة وزارة الداخلية والبلديات، على أن تحدّد مهلة شهر للتصديق، وإلا أصبح القرار نافذًا بحد ذاته.

٦.٢ في تنمية القدرات البشرية للسلطات المحلية اللامركزية

أولًا: على الصعيد اللامركزي: أداء الموظفين المحليين والمنتخَبين المحليين

- ١- واقع الموارد البشرية في البلديات واتحادات البلديات (الموظفون المحليون)

"لمّا كانت التشريعات البلدية أجازت للبلديات أن تحتوي على دوائر إدارية وفنية، فإنّ هذه الدوائر تطلبت توافر جهاز من الموظفين يقومون بإدارتها" (مراد ٢٠٠٤، ص. ٣٨). أمّا في الواقع، فهناك بلديات واتحادات عديدة يكاد أن يقتصر جهازها الوظيفي على موظف واحد أو موظفين على الأكثر، ومنها من يعجز حتى عن تعيين موظف من الفئة الرابعة أو الخامسة. ويعود ضعف الجهاز الوظيفي المحلي إلى العوامل التالية:

 - قلة الخبرات وقلة الإنتاجية؛
 - تقدّم نسبة عالية من الموظفين المحليين في السن؛
 - ثقل الرقابة الإدارية؛
 - شحّ الموارد المالية.

ولا شك في أنّ عملية استنهاض العمل المحلي اللامركزي ستبقى متعثرة ما دامت غير مرتكزة على تطوير الإدارة الداخلية في الوحدات المحلية اللامركزية وتحديثها، أي إحداث التغيير الجوهري على مستوى الجهاز الوظيفي وتحويله إلى جهاز تنفيذي فعّال ومواكب للثقافة الإدارية العصرية (مراد، ص. ٢٦٧).

٢- اللجان المحليّة

تنص المادة ٥٣ من قانون البلديات الحالي على أنّ للمجلس البلدي أن ينتخب لجانًا من أعضائه لدراسة القضايا المناطة به وأنّ له أن يستعين بلجان يعيّنُها من غير أعضائه. ويمكن لتلك اللجان المحليّة أن تتعاطى شتى الشؤون كالشؤون الهندسية والمالية والإدارية والصحية والأمنية، وما إلى ذلك. لكنّ الآراء تختلف بين مؤيد ومعارض حول جدوى تلك اللجان؛ فيرى مؤيدوها أنها مساحات استشارية تتيح مشاركة الناس بالشؤون المحليّة وتُبرز نوعية التواصل مع القاعدة الشعبية، في حين يزعم معارضوها أنها مساحات "ارتجالية" و"هشة"، ولا تأثير فعليًا لها في الواقع المحلي.

٣- المنتخَبون المحليون

يعاني العمل البلدي قلة خبرات المنتخَبين المحليين وذلك للأسباب التالية:

- ذهنية الناخبين ونظرتهم إلى السلطة المحليّة: غالبًا ما ينتخب السكان المحليون ممثليهم على أساس حزبي و/أو عائلي وبمعزل عن أيّ اعتبار إنمائي.
- سيطرة الأحزاب والزعماء على رؤساء البلديات والاتحادات: غالبًا ما يكون رئيس البلدية أو الاتحاد منتخَبًا على أساس انتمائهُ الحزبي أو الفئوي، وبالتالي يكون خاضعًا لحسابات حزبه الانتخابية عند اتخاذه العديد من القرارات.
- سوء ممارسة المنتخَبين السلطتين التنفيذية والتقريرية: غالبًا ما يتفرد رئيس البلدية أو الاتحاد بالقرار فيتصرف وكأنه السلطة التقريرية والتنفيذية في آن، متغاضيًا عن ضرورة التعاون مع أعضاء المجلس البلدي. ولا شك في أنّ أعضاء المجلس المنتخَب يتحملون جزءًا من المسؤولية باعتبار أنه يُفترض بهم مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها ومساءلتها.
- طغيان الاعتبارات الشخصية على المصلحة العامة لدى المنتخَبين: غالبًا ما ينظر رؤساء البلديات والاتحادات إلى المشاريع التي يحققونها كوسائل للظهور ولِكسب أصوات الناخبين المحليين في الانتخابات المقبلة.
- غياب التخطيط الاستراتيجي على الصعيد المحلي وعدم إدراك المنتخَبين الحاجات المحليّة الخاصة: لا تكمن المشكلة الأساسية في مالية السلطات المحليّة اللامركزية وشحّ مواردها بقدر ما تكمن في سوء إدارتها وتوظيفها من قبل المنتخَبين المحليين، إذ تحصل البلديات اللبنانية على أموال طائلة وتبرعات كريمة من بلديات ودول ومنظمات خارجية دون أن يُترجم ذلك بمشاريع إنمائيّة ذات أثر على صعيد مناطقها. وكذلك، يُسجّل، منذ سنوات، هدر في بعض البلديات الغنية بتمويل مشاريع معيَّنة وبالتوظيف العشوائي وما إلى ذلك.
- عدم إلمام المنتخَبين المحليين بالقوانين التي تنظم العمل المحلي.

ثانيًا: على الصعيد المركزي: التدريب والتوجيه

١- معهد التدريب

تخضع كل إدارة محليّة لسلسلة من القوانين والأنظمة التي يتوجب عليها إدراكها والإمام بها لتتمكن من ممارسة العمل المحلي السليم وإلا تعرّض عملها للعديد من العوائق. ولا شك في وجود تقصير من السلطة المركزية في ما يتعلق بعملية تدريب هذه الإدارات المحليّة اللامركزية وتوجيهها من أجل القيام بواجبها النظامي الذي تفرضه القوانين المرعي إجراؤها. وينعكس ذلك ضعفًا لدى الإدارات المحليّة اللامركزية في اكتساب المعرفة والأصول النظامية المفروضة عليها لتسيير أمورها بالطرق القانونية السليمة. وإضافة إلى تزويد المنتخَبين والموظفين المحليين بالمعرفة اللازمة بالقوانين والأنظمة التي ترعى العمل المحلي اللامركزي، تهدف عملية التدريب والتوجيه إلى تحقيق التالي^{٣٧}:

- توعية المنتخَبين والموظفين المحليين على أهمية التواصل مع الناس لا سيما من خلال إطلاعهم على قرارات

٣٧. طاولة مستديرة بعنوان: "مشاريع التعاون مع البلديات: كيف يمكن للمارسات الفضلى أن تساهم في بلورة مشروع قانون للامركزية؟"، الثلاثاء ١٦ شباط ٢٠١٢.

- السلطة المحلية اللامركزية - خصوصاً في ما يتعلق بالأمور الإدارية والمالية - تكريساً لمبدأ الشفافية.
- توعية المنتخبين المحليين على غاية العمل المحلي وكيفية تحديد الأولويات الإنمائية وتطوير برامج ومشاريع تحقق الأهداف المرجوة.
- توعية المنتخبين المحليين على ثقافة الحوار والتشاور داخل المجلس المحلي المنتخب.

٢- الموجة البلدي

تلحظ المادة ٩٢ من قانون البلديات الحالي إيجاد وظيفة مهمتها "توجيه البلديات إلى الوسائل الكفيلة بتطويرها ورفع مستواها وزيادة فعاليتها وتحسين تنظيمها وتبسيط الأساليب والأصول وطرق العمل المتبعة فيها وتعريفها إلى أفضل السبل لتحقيق غاياتها". ومن المفترض أن يقوم حالياً بهذه المهمة موظف يسمى "المرشد البلدي" أو "الموجه البلدي". غير أن "الموجه البلدي" بقي اسماً بلا مسمى مدة طويلة.

في العام ٢٠١٠ قامت وزارة الداخلية والبلديات بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat) بتدريب مجموعة من الموجهين البلديين لمعاونة البلديات والاتحادات على إجراء معاملاتها وفقاً للأصول المفروضة، وما زال المشروع قيد التنفيذ حتى تاريخه.

٦.٣ الاقتراحات والتوصيات حول تعزيز الموارد البشرية للسلطات المحلية اللامركزية

أولاً: التوصيات العامة

- ١- تحسين الروتين الإداري في الإدارات المركزية وتأمين الكفاءة اللازمة وملء الملاكات الفارغة كشرط أساسي ومسبق لتعزيز القدرات البشرية للسلطات المحلية اللامركزية.
- ٢- تعديل دوام الإدارات المحلية بجعله من الساعة ٨-١٢ صباحاً ومن الساعة ٣-٥ ظهراً، لمنح الموظفين البلديين الوقت اللازم لإنجاز المعاملات العالقة لدى الإدارات اللاحصرية والوزارات.
- ٣- إيجاد مساحة لتبادل الخبرات والمعارف لكل العاملين في الشأن المحلي.
- ٤- ذكر الآليات التطبيقية في التعميم المتعلقة بالشأن المحلي اللامركزي التي تصدرها الوزارة المختصة.

ثانياً: إعادة النظر في كيفية التوظيف

ما يلي أبرز الاقتراحات حول طرق انتقاء الموظفين المحليين من السلطة المحلية اللامركزية:

- ١- توحيد معايير الشرطة البلدية: إيجاد نظام عام يحتوي على شروط خاصة لإجراء المباريات لاختيار الشرطة البلدية، بالاستناد إلى تدريبات خاصة تشرف عليها قوى الأمن الداخلي، فيجري تأهيل العناصر التي تنجح في مباريات دخول سلك الشرطة البلدية وفق معايير تضعها الوزارة المختصة، بناءً على المعايير المعتمدة لتعيين شرطي قوى الأمن الداخلي.
- ٢- تشكيل الوزارة المختصة أو ممثليها المحليين لجنة فاحصة مستقلة تضم ذوي الاختصاص مهمتها وضع الامتحانات والإشراف على المباريات (في السلطات المحلية اللامركزية غير الخاضعة لمجلس الخدمة المدنية)، على أن يكون أعضاء هذه اللجنة من خارج البلدة وغير خاضعين لمجلس الخدمة المدنية. تجري اللجنة المباراة ويعود لرئيس السلطة التنفيذية تعيين الناجحين، بموجب قرار منه، بتسلسل النجاح. ويخضع التوظيف لتصديق الرقابة اللازمة.

٣- تأمين مساعدة فنية في التدريب من المجالس المحلية اللامركزية العليا في حال إنشائها.

٤- تحديد مهلة شهر للتصديق على القرارات التي يتألف منها نظام عام، وقرارات إنشاء الوحدات المحلية وتنظيمها وتحديد ملاكها واختصاصاتها وسلسلة رتب موظفيها ورواتبهم.

٥- تحديد شروط الترشيح للوظيفة المحلية: في المدن: المقيمون وأبناء المدينة. في القرى: أبناء البلدة المقيمون فيها.

٦- إعادة النظر في المؤهلات العلمية للمرشحين المحليين، بحيث يتمتع هؤلاء (١) بمستوى علمي معين لا يقتصر على "إجادة القراءة والكتابة"، كشهادة البكالوريا كحد أدنى للموظفين المحليين في السلطات المحلية التي يعادل عدد أعضاء مجلسها ٩ أعضاء، والشهادة الجامعية للموظفين في السلطات المحلية التي يفوق عدد أعضاء مجلسها هذا العدد؛ (٢) بالقدرة على استيعاب النصوص القانونية وتطبيقها على وجه صحيح^{٣٨}.

ثالثاً: اقتراحات حول دور مجلس الخدمة المدنية في حال اعتمد كسلطة تعنى بالتوظيف المحلي

الإصلاحات المكملة للاقتراحات المقدمة وشروط نجاحها	الرقابة الممارسة ونوعها	السلطات اللامركزية المراقبة
زيادة الرواتب لتتلاءم مع متطلبات الوظيفة المحلية، في حال اعتبرت هذه الرواتب غير مشجعة.	- الإشراف على كل المباريات والتوظيفات المحلية لرؤساء المصالح والدوائر وحسب، على أن يبقى التوظيف صلاحية مطلقة للسلطات المحلية اللامركزية في ما يتعلق بالفئات ما دون الفئة الثالثة. - تنظيم المباريات لصالح كل السلطات المحلية اللامركزية، فيلتزم رئيس السلطة التنفيذية لهذه الأخيرة باتخاذ قرار التوظيف بناءً على نتائج المباريات بتسلسل النجاح. ويمكن أن تنظم المباريات بعد أن ترفع السلطة المحلية اللامركزية سنوياً للسلطة المركزية لائحة بالوظائف الشاغرة لديها. - وضع الهيكلية الإدارية ونظام الموظفين المحليين ("إدارة الأبحاث والتوجيه" في المجلس).	الاقتراح الأول: السلطات المحلية اللامركزية دون استثناء الاقتراح الثاني: السلطات المحلية اللامركزية العليا وحسب، في حال إنشائها

رابعاً: اقتراحات من أجل تنمية القدرات البشرية المحلية

- ١- كيفية تحسين الجهاز الوظيفي من الضروري إيجاد جهاز إداري تنفيذي ضمن الجهاز الوظيفي، يكون مؤلفاً من كوادر ومدراء وإداريين كفويين، وظيفته الربط بين المجلس المحلي اللامركزي ورئيسه من جهة، والموظفين المحليين من جهة ثانية. ويمكن تحقيق ذلك عبر إعادة النظر في ملاك السلطات المحلية اللامركزية لجهة خلق جهاز وظيفي قادر على تحضير الملفات والبرامج المحلية ووضع قرارات المجلس المحلي اللامركزي موضع التنفيذ. ولا يتوقف هذا الإصلاح على قدرة السلطات المحلية اللامركزية على جذب ذوي الخبرة والكفاءة بقدر ما يتوقف على اتساع نطاق الوحدة المحلية اللامركزية وحجمها الديموغرافي. ويبدو من غير المجدي تعميم نموذج ملاك موحد على جميع السلطات المحلية اللامركزية، ولكن قد يكون تطبيق هكذا

٣٨. مع الإشارة إلى أن ثمة من يعتبر أن هذه الشروط تتعارض مع مبدأ الديمقراطية بحجة أن فرض شروط علمية قد لا يسفر عن أي تأثير إيجابي في أداء المنتخبين المحليين، وقد يؤدي إلى إقصاء بعض الأشخاص الذين يتمتعون بالكفاءة المطلوبة.

نموذج مجدياً في حالة السلطات المحليّة اللامركزية الكبرى.

٢- حول إنشاء وظيفة المدير التنفيذي

اقترح إنشاء منصب مدير تنفيذي يتولى إدارة الجهاز البشري المحلي ويضمن ترجمة قرارات المجلس المحلي المنتخب إلى مشاريع إنمائية، وذلك في حال عدم نص القانون على تفرغ رئيس السلطة التنفيذية تفرغاً كاملاً للعمل المحلي.

٣- لحظ القانون المرجو إقراره الأمور التالية:

- التصدي للممارسات الزبونية؛
- ضمان استقلالية الموظفين المحليين؛
- تحديد المهام والحقوق والواجبات لكل منصب في الجهاز الوظيفي المحلي بدقة ووضوح عبر إعلان وصف الوظيفة (TOR)؛
- حث السلطات المعنية على تقديم رواتب تتناسب مع متطلبات الوظيفة وتحفز الموظفين على الإنتاج. وتُقدّم في هذا الشأن الأمور التالية:
- تخصيص رواتب تتلاءم مع مؤهلات الموظفين المحليين وتخصصاتهم العلمية والفنية؛
- إيجاد نظام عادل للحوافز والمكافآت والتعويضات يهدف إلى تشجيع الموظفين المحليين على العمل والإنتاج؛
- وضع نظام فعّال لترقية الموظفين المحليين وزيادة إنتاجيتهم؛
- وضع نظام عادل وعقلاني للتقييمات الاجتماعية.

خامساً: التدريب والتوجيه

١- الاقتراحات حول السلطة المدربة

يتعين على السلطة المركزية الإسراع في إنشاء أو تفعيل هيئة تدريب وتوجيه وتنقيف تُعنى بوضع برامج لتدريب رؤساء المجالس المحلية اللامركزية ونواب الرؤساء وأعضاء المجالس والكوادر والمدراء المحليين وسائر الجهاز الوظيفي، ويتعين عليها تطوير دور هذه الهيئة المتخصصة التي تعمل في نطاق إعداد الموظفين المحليين ورفع مستوى كفاءتهم وتحديث معلوماتهم وتنمية قدراتهم المعرفية والوظيفية. وأتت الاقتراحات على الشكل التالي:

- هوية السلطة المدربة: وردت الاقتراحات الأربعة التالية:
- (١) إنشاء هيئة تابعة للوزارة المختصة مباشرة (وزارة الداخلية والبلديات حالياً)؛ (٢) إنشاء مؤسسة عامة تدير هذا المرفق العام، يكون لها مجلس إدارة معيّن بموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء؛
- (٣) تفعيل دور المعهد الوطني للإدارة في هذا الموضوع؛ (٤) إنشاء معهد وطني للتدريب والإعداد، على غرار المركز الوطني للوظيفة العامة المحلية (Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) في فرنسا.
- اختيار المدربين ومعدّي البرامج التنقيفية: واقترح أن يتولى ذلك قضاة من مجلس شورى الدولة ومن ديوان المحاسبة.

• تحديد شروط تنظيم الدورات التدريبية، فعليها أن تكون:

(١) موحّدة لجميع الفئات المستهدفة؛

(٢) مبلغ عنها مسبقاً؛

(٣) مستمرة.

٢- الاقتراحات حول وظيفة الموجّه البلدي

- تفعيل دور الموجّه البلدي (أو ما يعادل هذه الوظيفة في النظام اللامركزي العتيد) وتعميم وظيفته على جميع البلديات واتحادات البلديات والسلطات المحليّة اللامركزية العليا في حال استحدثت، ويمكن ربط الموجّه بملاك الوزارة المختصة أو بملاك السلطة المحليّة اللامركزية؛
- إلغاء وظيفته والاستعاضة عنها بمعهد للتدريب والتنقيف؛
- إلغاء وظيفته والاستعاضة عنها بوظيفة "مدير بلدي" أو "مدير محلي".

سادساً: اقتراحات أخرى

١- إشراك المواطنين في القرار: اقتراحان حول اللجان البلدية:

- في حال قُرر الإبقاء على اللجان البلدية (أو المحليّة، أو ما يعادلها في النظام اللامركزي العتيد)، ينبغي تفعيل هذه اللجان وتحديد دورها وصلاحياتها وعلاقتها بالمجلس المحلي وبرئيسه.
- في حال قُرر الإستهناء عنها، ينبغي تعزيز الملاكات المحليّة، فيمكن استبدال اللجان بمستشارين ومدراء فنيين ينتقيهم المجلس المحلي أو رئيسه، على ألا يتمتعوا بسلطة تقييرية تقادياً لحصول تضارب بينهم وبين الأعضاء المنتخبين.

ويقتضي ذلك تحديد واضح ودقيق لمهامهم عبر إعلان وصف الوظيفة أي TOR. ويُقدّم حصر مهمتهم برسم السياسات العامة والإستراتيجيات الإنمائية، كما يمكن إدخالهم في الملاك البلدي أو المحلي إذا تسنى الأمر لذلك.

٢- المكننة والإدارة الالكترونية (e-Administration)

- تحقيق المكننة في الإدارة المركزية: على الإدارة المركزية الإسراع في تحقيق المكننة في إداراتها الداخلية، ما يؤسس لها قاعدة معلوماتية تستطيع من خلالها إنجاز العديد من الملفات الإحصائية كالمسح السكاني والإسكاني واشتراكات الهاتف والمياه والكهرباء وكل ما يتعلق بالحركة المالية للسلطات المحليّة اللامركزية من خلال مؤشرات رقمية هي أقرب إلى العلمية الموضوعية منها إلى الأرقام التقديرية والوهمية (مراد ٢٠٠٤، ص. ٢٦٧)؛
- السير نحو الإدارة الإلكترونية لإنجاز المعاملات وتبسيطها وتسهيلها: اختصاراً للوقت ولتكلفة التنقلات، وتلافياً للجوء إلى الرشى وتسهيلاً للتواصل بين مختلف إدارات الدولة طلب العمل باتجاه اعتماد الإدارة الالكترونية والبدء باعتماد البريد الإلكتروني والفاكس لتبادل المعلومات وإنجاز المعاملات؛
- تحقيق الأرشفة في جميع الإدارات العامة، المركزية واللامركزية.

٦.٤ مراجع القسم السادس المكتوبة

- الغصيني أبو عجرم، نهى، "اللامركزية في لبنان"، ص. ١٢١-١٤١، في منتدى الفكر التقدمي، مؤتمر اللامركزية الإدارية: إشكاليات ومفاهيم، بيروت، ٢٠١١، ص. ٢٠٠.
- مراد، محمد، بلديات لبنان: جدلية التنمية والديمقراطية، بيروت، دار المواسم، ٢٠٠٤، ص. ٣٧٦.

الملاحق

الملحق رقم ١: لائحة بأسماء المشاركين في الحوارات والنقاشات

■ "مشاريع التعاون اللامركزية مع البلديات اللبنانية: كيف يمكن أن تساعد الممارسات الجيدة في صياغة قانون حول اللامركزية؟"

الثلاثاء، ١٦ فبراير، ٢٠١٢

- ١- عطاالله، وليد- مدير منطقة البقاع – مشروع (UNDP ART GOLD)
- ٢- بشاوتي، سيمون- منسق قطاعي لبرنامج (ARAL/LOGO)- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
- ٣- كاليونفسكي، شارلوت- مديرة معاونة في العلاقات الدولية – الاتحاد المشترك لإدارة الصرف الصحي في منطقة باريس
- ٤- قصارجيان، ماري- هيلين- مديرة منطقة ضواحي بيروت الجنوبية – مشروع (UNDP ART GOLD)
- ٥- لارات، كليمنتين- ممثلة الإقليم الفرنسي "بروفانس - ألب-كوت دازور" في لبنان
- ٦- مارتين، بيرانجير- ممثل منطقة "رون- ألب" الفرنسية في لبنان

■ موقع الإحصاءات والمعطيات الرقمية في عملية التفكير في إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان
الأربعاء ٣٠ تشرين الثاني ٢٠١١

- ١ - إبراهيم عيسى، عضو مجلس إدارة المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
- ٢ - برهان الدين الخطيب، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
- ٣ - حسن كريمة، مدير برنامج الحكم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP
- ٤ - ربيع هير، مدير شركة إحصاءات لبنان
- ٥ - سامي عطاالله، مدير المركز اللبناني للدراسات - المركز اللبناني للدراسات
- ٦ - سامي فغالي، رئيس دائرة ترتيب استعمالات الأراضي في مجلس الإنماء والأعمار
- ٧ - علي الخليل، مدير الأبحاث الإحصائية - المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
- ٨ - غالب فاعور، باحث في المجلس الوطني للبحوث العلمية - المجلس الوطني للبحوث العلمية
- ٩ - فارس أبي صعب، مدير قسم الأبحاث والنشر - معهد باسل فليحان
- ١٠- محمد شقير، رئيس غرفة التجارة والصناعة والزراعة في بيروت وجبل لبنان

■ الغاية من إصلاح اللامركزية الإدارية الموسعة في لبنان اليوم

الثلاثاء ٣١ كانون الثاني ٢٠١١

- ١١- أحمد بعلبكي- باحث اجتماعي وأكاديمي
 - ١٢- طارق المجذوب- قاض في مجلس شورى الدولة
 - ١٣- زياد بارود- وزير سابق
 - ١٤- سليمان تقي الدين- باحث
 - ١٥- علي الموسوي- باحث في علم الاجتماع- الجامعة اللبنانية
 - ١٦- فارس أبي صعب- المركز العربي للأبحاث
 - ١٧- نواف كبارة- أستاذ العلوم السياسية في جامعة البلمند
- اللامركزية الإدارية: المستويات والتقسيمات والصلاحيات
الثلاثاء ١٣ آذار ٢٠١٢
- ١٨- أحمد بعلبكي- باحث اجتماعي وأكاديمي
 - ١٩- أنطوان غصين- مدير قسم الجغرافية في الجامعة اللبنانية
 - ٢٠- رندا أنطون- أستاذة في علوم الإدارة العامة- الجامعة اللبنانية - الأميركية
 - ٢١- غالب فاعور- باحث في المجلس الوطني للبحوث العلمية
 - ٢٢- محمد مراد- كاتب وخبير في التنمية المحلية
 - ٢٣- يحيى الحكيم- مدير عام الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
 - ٢٤- مالك أبي نادر- خبير
- النظام المالي في سياق التفكير في اللامركزية في لبنان اليوم
الجمعة ٦ نيسان ٢٠١٢
- ٢٥- أمين صالح- مدير عام سابق في وزارة المالية
 - ٢٦- يحيى الحكيم- مدير عام الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
 - ٢٧- وليد الخطيب- مدير الواردات السابق في وزارة المالية
 - ٢٨- أنطون أبو سليمان- خبير محاسبة
- ما هي اللامركزية الإدارية المرجوة للبنان اليوم؟ - رأي الأحزاب السياسية اللبنانية
الخميس ١٥ آذار والخميس ١٩ نيسان ٢٠١٢
- ٢٩- خليل جبارة- ممثل تيار المستقبل
 - ٣٠- فراس كنج- ممثل حركة أمل
 - ٣١- كابي بجاني- ممثل حزب القوات اللبنانية
 - ٣٢- وجيه زغيب- ممثل حزب الله
 - ٣٣- وليد صافي- ممثل الحزب التقدمي الاشتراكي
- مقابلات فردية
- ٣٤- أحمد بعلبكي- باحث اجتماعي وأكاديمي - الخميس ٩ شباط ٢٠١٢
 - ٣٥- إميل الحايك- محام بالاستئناف - الثلاثاء ٢٤ كانون الثاني والثلاثاء ٢٨ شباط ٢٠١٢ والثلاثاء ٢٢ أيار ٢٠١٢
 - ٣٦- أنطوان خير- عضو في المجلس الدستوري - الثلاثاء ١٣ كانون الأول ٢٠١١
 - ٣٧- إيلي زيادة، أمين سرّ اتحاد بلديات المتن الأعلى - الأربعاء ٢١ آذار ٢٠١٢
 - ٣٨- إيلي معلوف، قاض في ديوان المحاسبة - الأربعاء ٢٨ آذار ٢٠١٢ والخميس ٢٤ أيار ٢٠١٢
 - ٣٩- حسن تابت رفعت- محام - الأربعاء ٢١ كانون الأول ٢٠١١
 - ٤٠- خالد قباني- وزير سابق ورئيس مجلس الخدمة المدنية - الأربعاء ٤ نيسان ٢٠١٢
 - ٤١- رجا أبو رسلان- عضو في بلدية دير الحرف - الأربعاء ٢١ آذار ٢٠١٢
 - ٤٢- رندا أنطون- أستاذة في علوم الإدارة العامة، الجامعة اللبنانية - الأميركية - الخميس ٢٩ آذار ٢٠١٢
 - ٤٣- ريمون أبو جوده- كاتب في بلدية دير الحرف - الأربعاء ٢١ آذار ٢٠١٢
 - ٤٤- زياد حايك- أمين عام المجلس الأعلى للخصخصة - الأربعاء ٩ تشرين الثاني والاثنين ١٤ تشرين الثاني ٢٠١١
 - ٤٥- سامي عطاالله- مدير المركز اللبناني للدراسات - الأربعاء ٨ تشرين الأول ٢٠١١
 - ٤٦- سامي منقارة- أستاذ في المالية العامة، رئيس بلدية طرابلس سابقًا، وزير سابق - الأربعاء ٢٨ آذار ٢٠١٢
 - ٤٧- سعيد رشاني- أمين سر سابق في بلدية حمانا واتحاد بلديات المتن الأعلى - الأربعاء ٢١ آذار ٢٠١٢
 - ٤٨- سليم الصايغ- وزير سابق وممثل حزب الكتائب - الأربعاء ٧ أيلول ٢٠١١

- المجذوب، طارق، الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ٩٣٦ ص.
- المجلة القضائية، البلديات، دار المنشورات الحقوقية (مطبوعة صادر)، معدل لغاية ٢٠١١/٧/١٥، المركز اللبناني للدراسات (عمل جماعي)، العمل البلدي في لبنان: دراسة ميدانية وتقييم للتجربة، بيروت، ٢٠٠٢، ٣٩٠ ص.
- وزارة الداخلية والبلديات، اللامركزية الإدارية في مئة سؤال: مقارنة تمهيدية شاملة في سبيل مشروع قانون، بيروت، مكتب وزير الداخلية والبلديات، كانون الثاني ٢٠١١، ٢٣١ ص.

■ مقالات أكاديمية وأوراق بحثية

- Abdelgheni, Imad, Les élections municipales, Jarrous Press, 20 p.
- Agrawal, Arun & Ribot, Jesse, Accountability in Decentralization: A Framework With South Asian and West African Cases, Washington D.C., Yale University, 2002, 63 p.
- Ahmad, Junaid, Decentralization and Service Delivery, World Bank Policy Research Paper 3603, May 2005, 27 p.
- Asian Development Bank, Public Private PARTnership Handbook, September 2008, 22 p.
- Association of Local Democracy Agencies (ALDA), Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus, January 2011, 50 p.
- Balladur, Edouard, " Il est temps de décider ", Comité pour la réforme des collectivités locales, rapport au président de la République, 5 mars 2009, 173 p.
- Baroud, Ziyad, Gouvernance locale et réforme institutionnelle au Liban : Les municipalités, un outil d'innovation ? Analyse et étude de cas (1998-2004), World Bank Group – Lebanese Center for Policy Studies, février 2004, 23 p.
- Beha, Adem, "Decentralisation in Kosovo: A Challenge to Deal With?" Journal of Peace, Conflict and Development, Issue 17, August 2011, p. 23-42.
- Ben-Meir, Yossef, "National Sovereignty Through Decentralization: A Community-Level Approach," International Journal on World Peace Vol.XXV No.1, March 2008, 14 p.
- Bizet, Bernard, "Deconcentration versus Decentralization of Administration in France: A Centre-Periphery Dilemma," Canadian Journal of Regional Science, Vol. XXV, No. 3, Autumn 2002, p. 475-90.
- Bluteau, Philippe, " La réforme territoriale en 50 questions ", Le Courrier des maires et des élus locaux, 26 juillet 2011, <http://www.courrierdesmaires.fr/dossiers-guides/essentiel-sur-dossier-218.html/>
- Cohen, John M. & Peterson, Stephen B., Methodological Issues in the Analysis of Decentralization, Center for International Development at Harvard University, 26 p.
- Donohue, John J., "Changing the Lebanese Constitution: A Post-Modern History," Cardozo Law Review Vol. 30:6, 2009, 25 p.
- Ducruet, Jean, s.j., La décentralisation administrative au Liban et les élections municipales, Centre pour l'étude du monde arabe moderne (CEMAM), réunion du CEMAM, février 1997, 7 p.
- Edwards, Daniel B., Designing and Implementing Decentralization Programs in the Water and Sanitation Sector, Washington D.C., July 1993, 62 p.
- El Hadj Touré, " L'analyse interactionniste de la décentralisation. Une approche par les acteurs et leurs pratiques ", Recherches Qualitatives, Vol. 30, No. 1, 2011, p. 247-73.
- Euro-African PARTnership for Decentralized Governance, Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery, 167 p.
- Haddad, Eduardo A., Progress on the Development of an Interregional Computable General Equilibrium Model for Lebanon: The Input-Output System, The University of São Paulo, January 2012, 28 p.

- ٤٩- عبد السلام خليل- نائب رئيس بلدية الغبيري - الثلاثاء ٦ آذار ٢٠١٢
- ٥٠- عدنان ضمياطي- محافظ سابق - الثلاثاء ٢٠ آذار ٢٠١٢
- ٥١- فادي قمير- مدير عام في وزارة الطاقة والمياه – الجمعة ١١ تشرين الثاني ٢٠١١
- ٥٢- محمد سعدي- رئيس اتحاد بلديات الضنية - الأربعاء ٢٩ شباط ٢٠١٢
- ٥٣- مصطفى الأسير- محام وقائم مقام سابق - الجمعة ٣ شباط ٢٠١٢
- ٥٤- ميشال تابت- محام وأستاذ القانون الإداري - الأربعاء ١١ كانون الثاني والجمعة ١٠ شباط ٢٠١٢
- ٥٥- نهاد نوفل- رئيس بلدية زوق مكاييل ورئيس اتحاد بلديات كسروان الفتوح - الاثنين ١٣ شباط والاثنين ١٩ آذار ٢٠١٢
- ٥٦- يوسف سعد الله الخوري- رئيس مجلس شوري الدولة سابقاً - الأربعاء ١٤ كانون الأول ٢٠١١ والثلاثاء ١٠ كانون الثاني ٢٠١٢

الملحق رقم ٢: قائمة المراجع المتوفرة في "مبادرة المساحة المشتركة"

■ كتب

- Bogdandy et. al, Max Planck Manual on Different Forms of Decentralization, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2007, 89 p.
- Commission Européenne, Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers, janvier 2007, xvi-117 p.
- Direction du développement et de la coopération (DDC), Décentralisation: Document d'orientation, Groupe de travail "Décentralisation", Berne, 2001, 24 p.
- Direction du développement et de la coopération (DDC), Décentralisation et développement, Écrits sur le développement, Berne, janvier 1999, 196 p.
- Decentralization and the Localism Bill: An Essential Guide, HM Government, London, 2010
- European Commission, Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries, January 2007, xv-111 p.
- FAO, Understand, Analyse and Manage a Decentralization Process: The RED-IFO Model and Its Use, Institutions for Rural Development, Rome, 156 p.
- Le Bris, Émile (coord.), Les municipalités dans le champ politique local. Les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient, CREAD – IRD – IREMAM – IFPO, Bondy, janvier 2004, 349 p.
- USAID, Democratic Decentralization Programming Handbook, Washington D.C., June 2009, 154 p.
- الحايك، إميل، أصول المعاملات البلدية: شروح، نماذج، نصوص، ط٢، ١٩٩٨، ٤٤٥ ص.
- الحايك، إميل، التشريع المالي في البلديات: دراسات نظرية وعملية في العقود الإدارية وما إليها من أحكام الموازنة والنفقات العامة في الفقه والاجتهاد والنماذج، ١٩٨٥، ٤٠٣ ص.
- سالم، بول، كريم، حسن، أنطون، رندة (مشرفون)، واقع البلديات في لبنان وعوائق المشاركة المحلية والتنمية المتوازنة، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٨، ٥٥٢ ص.
- سالم، بول، مسرّة، أنطوان (مشرفون)، اللامركزية الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٦، ٣٨٢ ص.
- كرم، أنطوان سعد، الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات في ضوء القانون والاجتهاد والفقه، مكتبة صادر ناشرون، ٢٠٠٦، ٥٩٢ ص.
- قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات- منشورات البحر المتوسط، ١٩٨١، ٧٢٣ ص.

Bloomington, June 2004, 15 p.

- Popic, Dejana & Patel, Mahesh, Decentralization: Equity and Sectoral Policy implications for UNICEF in East-Asia and the Pacific, Bangkok, March 2011, 73 p.
- Rodden, Jonathan, "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement," *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 4, July 2004, p. 481-500.
- Royal Tropical Institute, Decentralisation in Mali: Putting Policy into Practice, Amsterdam, 78 p.
- Schaeffer, Michael, Serdar, Yilmaz, Strengthening Local Government Budgeting and Accountability, Policy Research Working Paper 4767, Washington D.C., The World Bank – Sustainable Development Network, Social Development Department, November 2008, 23 p.
- Scott, Zoe, Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review, Governance and Social Development Resource Center, Birmingham, May 2009, 22 p.
- Sebahara, Pamphile, "Monitoring and Evaluation of Support for Decentralisation and Local Governance: A Case Study on Burkina Faso," *In Brief*, No. 7, February 2004, 6 p.
- Smoke, Paul, Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice, United Nations Research Institute for Social Development – Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper No. 2, February 2001, 43 p.
- Spahn, Paul Bernd, Intergovernmental Relations, Macroeconomic Stability, and Economic Growth, Frankfurt, Goethe-University, 13 p.
- Swinburn, Gwen, Local Economic Development (LED Quick Reference), Washington D.C., The World Bank – Urban Development Unit, January 2006, 20 p.
- Tadjeddine, Karim, "Public Sector Practice. 'A Duty to Modernize': Reforming the French Civil Service," *McKinsey Quarterly*, April 2011, p. 1-6.
- Tajbakhsh, Kian, "Local Government," *Encyclopedia of Urban Studies*, SAGE Publications, 2009.
- Tosun, Mehmet Serkan, Yilmaz, Serdar, "Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa," *Middle East Development Journal*, Vol. 2, No. 1, 2010, p. 1-14.
- Tosun, Mehmet Serkan, Yilmaz, Serdar, "Decentralization, Economic Development, and Growth in Turkish Provinces," *Emerging Markets Finance & Trade*, July-August 2010, Vol. 46, No. 4, p. 71-92.
- Tosun, Mehmet Serkan, Yilmaz, Serdar, Centralization, Decentralization, and Conflict in the Middle East and North Africa, Policy Research Working Paper 4774, The World Bank – Sustainable Development Network, Social Development Department, November 2008, 43 p.
- Tranchant, Jean Pierre, "Does Fiscal Decentralization Dampen All Ethnic Conflict? The Heterogeneous Impact of Fiscal Decentralization on Local Minorities and Local Majorities," *MPRA*, May 2010, 33 p.
- UCLG Committee on Local Finance and Development, UCLG Policy Paper on Local Finance (including the UCLG Support Paper), 2007, 70 p.
- UCLG Decentralisation and Local Self-Government Committee, The Impact of the Financial Crisis on Local Authorities. Decentralisation in Africa: The Case of Senegal. Rachid Jamali, Mayor of Tripoli, Barcelona, UCLG Publication, December 2009, 69 + 67 p.
- UNDP & the Government of Germany, Decentralization: A Sampling of Definitions, October 1999, 40 p.
- UNFPA, What is Decentralization? UNFPA and Government Decentralization: A Study of Country Experiences, June 2000, 7 p.
- UN-Habitat, International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all, Nairobi (Kenya), 2009, 27 p.
- UN-Habitat, International Guidelines on Decentralisation and the Strengthening of Local Authorities, Nairobi (Kenya), 2009, v + 23 p.
- UN-Habitat, Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous, Nairobi (Kenya), 2009, 27 p.
- USAID, Democratic Decentralization Programming Handbook, June 2009, 139 p.
- Wettenhall, Roger & Thyne, Ian, "Ownership and Management in the Public Sphere: Governance

- Hudson, Michael C., "Trying Again: Power-Sharing in Post-Civil War Lebanon," *Center for Contemporary Arab Studies*, School of Foreign Service, Georgetown University, Kluwer Law International, 1997, 22 p.
- Hussain, Akhter, "Decentralization Policy in Bangladesh (Proposed)," *Governance Advocacy Forum* 2010, 7 p.
- ILO, The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, Geneva, October 2001, 121 p.
- Jordi, Hicham (al-), *Le pouvoir et les municipalités*, Centre National de Recherches, 1998, 20 p.
- Kholly, Heba (el-), Tschirgi, Necla (authors), Mikawy, Noha (el-) (ed.) (2010), Re-thinking Approaches to Local Governance Programming in Conflict Affected Countries in the Arab Region: An Exploratory Study, UNDP, Regional Centre in Cairo, Discussion Paper # 1 (Regional Bureau of Arab States), May 2010, 44 p.
- Kiwan, Fadia, "Decentralization: Choosing a model," p. 51-73, in Salam, Nawaf (ed.), *Options for Lebanon*, London, Centre for Lebanese Studies, 2004, xii + 276 p.
- Kumar, Narendra, *Decentralisation and Local Finance Issues in India*, 43 p.
- Loquai Christiane, Priorités stratégiques et défis opérationnels de l'appui européen à la décentralisation démocratique dans le contexte de l'Accord de Cotonou, Documents de réflexion ECDPM, No. 24, Maastricht, décembre 2001, 62 p.
- Malizia Raffaele, Tassa Emanuela (2004), Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism. Some Remarks based on the Italian and European Countries' Evidence, Paper presented at the Villa Mondragone International Economic Seminar on "Rules, International Economy and Growth," CEIS – University of Rome Tor Vergata, June 23-24, 2004, 48 p.
- Mehanna, Rock-Antoine T., "Interdependence of Fiscal Decentralization and Economic Development: A Vector Autoregression Analysis," p. 21-43, in *Selected Writings on U.S. Finance and Economic Policies*, Beirut, Sagesse University Press, 2012, 124 p.
- Meinzen-Dick, R., M. Di Gregorio and S. Dohrn, Decentralization and Democratic Governance, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 2008, 4 p.
- Mendonca, Patricia, Decentralization of Social Policies, State and Civil Society Relationships in Brazil: Towards Synergy?, 16 p.
- Moukheiber, Ghassan, "Les municipalités et le pouvoir central", <http://www.ghassanmoukheiber.com/showArticles.aspx?aid=32&mlang=A&lang=F>, 1999, 18 p.
- Nabil, Mustafa, "Possibilities and Social Costs of a Transition to an Economy Balanced in its External Trade: Modalities of Resources Reallocation, Risks of Loss of Factors and Devaluation of Assets, Risks of Breakdown", Working Meeting on "Which Socio-Economic Program For Lebanon?", The Lebanese Center for Policy Studies, April 2006, 7 p.
- Nahas, Charbel, "Le développement équilibré", Septembre 2002, 38 p.
- Nahas, Charbel, "Première lecture des élections municipales de mai 2004 au Liban", 8 Juin 2004, 12 p.
- Nahas, Charbel, "The Socio-Economic Impact of Replacing the Commercial Port in Sour by a Touristic Port," May 2005, 34 p.
- Naufal, Nouhad, " [Réf. manquante] ", in *La Revue de l'Administration*, No. 2, Institut national de l'Administration et du Développement (organismes dépendant du Conseil de la Fonction Publique), 1997, 24 p.
- Nupia, Oskar, Corruption, Political Accountability, and Decentralization in Developing Countries, Pompeu Fabra University, April 18, 2005, 32 p. (DRAFT)
- Nyiri, Zsolt, "Decentralization and Good Governance: The Years of Hungarian Experience," 22 p.
- OECD, "Bridging the Gaps between Levels of Government," Policy Brief, October 2009, 7 p.
- Peleikis, Anja, "Shifting Identities, Reconstructing Boundaries, the Case of Multi-confessional Locality in Post-War Lebanon," *Die Welt des Islams*, 200, 30 p.
- Petak, Zdravko, How to Measure Decentralization: The Case Study from Central European Countries,

■ مقالات صحفية

- Corm, Mounir, "Le PPP au Liban: une fausse-bonne idée (I)-(II)", L'Orient-Le Jour, mercredi 29 décembre 2010 ; jeudi 30 décembre 2010.
- "الدولية للمعلومات ترصد المحاولات الفاشلة لإصلاح الإدارة. ١٥ قانوناً منذ الاستقلال اكتفت بصرف موظفين بلا "حصانة" الإثراء غير المشروع ظل مشروعاً وتفعيل الرقابة شعار أجوف"، النهار، ١٩/١٠/٢٠٠٣.
- "استشارة قانونية لرئيس هيئة التشريع حول انتخاب رؤساء المجالس البلدية: الأكثرية المطلقة غير لازمة لفوز المرشح لمنصب الرئيس أو نائبه والأكثرية النسبية كافية ولدى التعادل يفوز الأكبر سناً"، اللواء، ١٩/١٠/٢٠٠٣.
- "استطلاع للرأي في بيروت الكبرى: حول معالجة المشكلة الاقتصادية وفائض الموظفين"، الصياد، ٢٣/٣/٢٠٠١.
- "الإصلاح الإداري معبر إلى الانتعاش الاقتصادي: مقارنة برسم المسؤولين كي لا تتجدد المأساة"، النهار، ١٥/١٠/٢٠٠٤.
- "الدولية للمعلومات ترصد المحاولات الفاشلة لإصلاح الإدارة. حكومات ما بعد الحرب أخفقت في إعادة هيكلة الدولة والمجتمع، غياب الإدارة النزيهة فاقم الفقر والفساد وتسبب برفع الدين"، النهار، ٢/١١/٢٠٠٣.
- "الديار تنشر الدراسة التي أعدها ميشال المر خلال توليه الداخلية والمتعلقة باللامركزية الإدارية"، الديار، ٢٩/١١/٢٠٠٩.
- "اللامركزية الإدارية: أين يتفق وأين يختلف عن مشروع الحكومة السابقة؟ جدول مقارنة بين مشروع باخوس ومشروع هيئة تحديث القوانين والمشروع الحالي"، السفير، ٢٩/٩/١٩٩٩.
- "برنامج وطن: التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتيار المستقبل". المطلوب استمرار تعزيز ثقة اللبنانيين والعالم باقتصادنا والنمو أفضل وسيلة لحل مشكلة العجز"، المستقبل، ٢٤/٦/٢٠٠٠.
- "دراسة"الدولية للمعلومات": ٨١ مستحدثة منها ٤٣ في الجنوب، وبلديات المتن تحظى بالحصة الأكبر من المخصصات: ٨١٧ بلدية تستعد للانتخابات في أيار المقبل"، البلد، ٢٢/٢/٢٠٠٤.
- "شرعة المواطن: نحو علاقة جديدة بين المواطن والإدارة العامة"، اللواء، ٥/١٠/٢٠٠١.
- "عن حق نائب رئيس البلدية بالتعويض. حمصي: الآراء حول المادة ٧٣ متضاربة"، نداء الوطن، ٢٧/٢/١٩٩٩.
- "في أصول طرح الثقة برئيس البلدية"، النهار، ٩/٦/٢٠٠١، ص. ١٥.
- "في دراسة رفعها إلى مجلس الوزراء حول رفع مستوى الموارد البشرية. شلق: العاملون من خارج الملاك يتقاضون ١٠٨،٥ مليار ليرة سنوياً"، اللواء، ١٣/٤/١٩٩٩.
- "مؤتمر اللامركزية الإدارية: إشكاليات ومفاهيم اللامركزية الإدارية الموسعة: مجلس القضاء (٢)"، اللواء، ٢٢/٧/٢٠١٠.
- "نص دراسة لاتحاد بلديات الفيحاء عن الأوضاع الإدارية للبلديات: مؤسسة الكهرباء لم تدفع الحقوق منذ سنتين.. والمياه تدفع مرتين سنوياً. أموال الصندوق المستقل الى تناقص ولا بد من إعادة براءة الذمة"، اللواء، ١٣/٢/٢٠٠٢.
- أبو صقر، حبيب، "اللامركزية الإدارية الموسعة في لبنان: الهيئات والصلاحيات والضوابط"، النهار، ١/٨/٢٠١٠.
- أبو صقر، حبيب، "اللامركزية الإدارية الموسعة في لبنان: الهيئات والصلاحيات والضوابط"، النهار، ١ آب ٢٠١٠، ص. ٧.
- ابو مراد، مفيد، "التفتيش مهماز الإصلاح الإداري"، الديار، ٩/١١/١٩٩٩.
- أبي سعد، شفيق، "متطلبات الإصلاح الإداري... رغم الطبقة السياسية"، النهار، ١٩/١٢/٢٠٠٠.
- أبي فرح، أنيس، "الإحصاء والتكنولوجيا في إصلاح الإدارة ٧،٥٪ من السكان يعملون في القطاع العام"، السفير، ٩/٤/٢٠٠٢.

- Issues and Concerns," The Asia Pacific Journal of Public Administration, December 2005, Vol. 27, No 2.
- Wettenhall, Roger, "Public-Private Mixes and PARTnerships: A Search for Understanding," The Asia Pacific Journal of Public Administration, December 2008, Vol. 30, No. 2, 20 p.
- Zaharia, Petronela & Bilouea Irina, "Decentralization and Local Autonomy - Local Public Management Defining Principles," Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica, 11 (2), 2009, 8 p.
- بابكيان، خاتشيك، "اللامركزية الإدارية في لبنان"، الحياة النيابية، المجلد السادس عشر (١٦)، ١٩٩٥، ص. ٢١-٢٧.
- بعلبكي، أحمد، "الفعل في الإنماء المتكامل والإنفعال في الإنماء المتوازن"، د.ت.، ١٣ ص.
- بعلبكي، أحمد، "مسألة المركزية وإمكانات اللامركزية الإدارية في لبنان"، د.ت.، ٢٣ ص.
- حبش، فوزي، "اللامركزية الإدارية المحليّة"، الحياة النيابية، المجلد السابع (٧)، ١٩٩٣، ص. ٤٨-٥٤.
- ديب، روجيه، "اللامركزية: محطة رئيسية نحو التوحيد الحقيقي"، المجلة القانونية، ١٩٩٣، العدد ٢، ص. ١٣-٤٢.
- الصفي، محمد، الهاشم، عباس، "اللامركزية الإدارية من منظار اقتصادي-اجتماعي (الجانب المالي والإنماء المتوازن)"، الحياة النيابية، المجلد الخمسون (٥٠)، ٢٠٠٤، ص. ١٩-٢٤.
- عبدالله، محمد علي حسين، "الإصلاح الإداري: مقارنة نظرية"، الحياة النيابية، المجلد الخامس والأربعون (٤٥)، ٢٠٠٢، ص. ٣٤-٤٤.
- قباني، خالد، "اللاحصرية الإدارية واللامركزية"، الحياة النيابية، المجلد الخامس والأربعون (٤٥)، ٢٠٠٢، ص. ٢٦-٣٣.
- قباني، خالد، "مراجعة نقدية لمشاريع قوانين اللامركزية الإدارية منذ وثيقة الوفاق الوطني وحتى اليوم"، الحياة النيابية، المجلد الخمسون (٥٠)، ٢٠٠٤، ص. ٢٥-٣٢.
- كرم، جوزف، "آلية الرقابة على البلديات"، الحياة النيابية، المجلد ١١، حزيران ١٩٩٤، ص. ٤٠-٤٥.
- كريم، حسن، "موقع" مجالس الأفضلية" واتحادات البلديات من اللامركزية الإدارية"، الحياة النيابية، المجلد الخمسون (٥٠)، ٢٠٠٤، ص. ٣٣-٣٧.
- معلوف، إيلي (القاضي)، "الموارد المالية"، حركة أمل - مكتب الشؤون البلدية والاختيارية المركزي، المؤتمر العام البلدي الوطني الأول، الورشة الرابعة: التشريع البلدي، بيروت، قصر الأونسكو، ٢٦ تشرين الثاني ٢٠١١، ص. ١٤.
- معلوف، إيلي (القاضي)، الصندوق البلدي المستقل: معالجة مالية للامركزية الإدارية، بيروت، منشورات زين الحقوقية، ٢٠٠٧، ص. ٢٦٠.
- المركز اللبناني للمعلومات، "دراسة تحليلية لمشروع قانون اللامركزية الإدارية (المقترح من قبل الرابطة المارونية)"، ٢٢ ص.
- المركز اللبناني للمعلومات، "اقتراحات وملاحظات حول مشروع قانون التنظيم الإداري واللامركزية الإدارية المقدم من رئيس لجنة الإدارة والعدل في المجلس النيابي اللبناني"، ١٤ ص.
- نحاس، شربل، "محاولة قراءة أولية للانتخابات بيروت البلدية ١٩٩٨"، ٢٧ حزيران ١٩٩٨، ص. ١٨.
- نحاس، شربل، "هداية السائل النجيب إلى سرّ الحساب العجيب"، ١١/٣/٢٠٠٢، ص. ٤.
- نشابة، شادي، "العمل البلدي في لبنان وكيفية تطويره"، ٢٦ نيسان ٢٠١٠، <http://www.chadinachabe.com/?p=225>.
- نشابة، شادي، "دراسة حول أهمية اللامركزية الإدارية في لبنان"، ٣١ كانون الأول ٢٠٠٩، <http://www.chadinachabe.com/?p=108>.
- الهندي، خليل، "ملاحظات حول مشروع قانون البلديات الجديد [مشروع الوزير الياس المر]"، اللقاء (نشرة تصدر عن مركز الدراسات والتخطيط في "اللقاء الكاثوليكي")، العدد الثالث، ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص. ٢١-٢٤.

- بابكيان، خاتشيك، "اللامركزية الإدارية في لبنان"، النهار، ١٩٩٩/٩/٢٩.
- بارود، زياد، "حقّ المواطن في الاطلاع: الطريق إلى المساءلة والآلية"، السفير، ٢٠٠٢/٥/١١.
- بشعلاني، دوللي، "شلق: ٣ دراسات من أصل ٤٠ رُفعت الى مجلس الوزراء.. أقرت منها واحدة ولم تطبّق! مؤسسات كبرى لم تبادر بعد الى وضع أنظمة للمستخدمين.. فكيف ستسير أمورهما؟!"، الديار، ٢٠٠٠/١٢/٥.
- بطيش، منصور، "التقسيمات الإدارية وضرورة توسيع النطاق البلدي"، النهار، ٢٠٠٧/٤/٢٢.
- بعليكي، أحمد، "المركزية والتمثيل البرلماني والبلدي: دروس في تطبيق الليبرالية" (١-٢)، السفير، ٩ و ٢٠ أيلول ٢٠١١.
- بكداش، عصام، "العلاقة بين الإدارة العامة والتنمية: حان وقت هيكلية جديدة"، النهار، ٢٠٠٢/١٢/٢.
- بيضون، محمد يوسف، "البلديات بين الواقع والمرتجى"، النهار، ١٩٩٧/٣/١٨.
- جزار، ميشال بول، "المفهوم العصري للبلدية: نظرة متقائلة"، النهار، ٢٠٠٣/١/٦.
- جزار، ميشال بول، "استراتيجيا القطع المتشابكة Puzzle في تفعيل المجلس البلدي"، النهار، ٢٠٠٤/١١/٢.
- دسوقي، إبراهيم، "يوسف سعدالله الخوري يراها سمة العصر ويشوعي تؤدي إلى الإنماء المتوازن"، ٢٤٦٦٤، آذار ٢٠١٠، <http://www.lebanonews.info/mainhl1.asp?hlid=2010>، Lebanon News.
- الحاج، جورج، "ملف اللامركزية الإدارية في ضوء الطائف... وتجاوز أحكامه (٣/٣-٣/١)" (محاضر اللجنة الوزارية المؤلفة في ١٩٩١/٣/١٥ برئاسة الوزير خاتشيك بابكيان لدرس موضوع إعادة النظر في التقسيم الإداري المنصوص عليه في اتفاق الطائف واعتماد اللامركزية الإدارية الموسّعة)، اللواء، ٢٠-٢٢/٤/١٩٩٩.
- الحايك، إميل، "Scanner في جوف الإصلاح"، النهار، ٢٠٠٣/٩/١٢.
- الحايك، إميل، "التعيين في البلدات المهجرة يولد سخط الاكثريّة ولا يرضي الأقلية"، النهار، ١٩٩٧/١٢/٢٠، ص. ٧.
- الحايك، إميل، "تساؤلات جريئة برسم البلديات"، النهار، ١٩٩٧/١٠/٠٤، ص. ٧.
- الحايك، إميل، "الصراع المبتوت بين المحافظ ورئيس بلدية بيروت"، النهار، ٢٠٠٣/١/٥.
- الحايك، إميل، "صراع السياسة والقانون حول البطاقة الانتخابية"، النهار، ٢٠٠٠/٤/٠٨، ص. ١٠.
- الحايك، إميل، "طرح الثقة بالميثاق الوطني مجدداً"، النهار، ٢٠٠٥/١١/٢٦، ص. ٩.
- الحايك، إميل، "لاوعي الدولة وفجور الصناديق"، النهار، ٢٠٠٩/٢/١٩، ص. ٨.
- الحايك، إميل، "لبنان: ضوابط قانونية لعجز الموازنة"، النهار، ١٩٩٩/٨/١٩، ص. ١٣.
- الحايك، إميل، "لبنان: ضوابط قانونية لعجز الموازنة [٢]"، النهار، ١٩٩٩/٨/٢٠، ص. ١٢.
- الحايك، إميل، "ما هي النسبية في الحكم والتطبيق؟"، النهار، ٢٠١٠/٣/١٨، ص. ٨.
- الحايك، إميل، "محطات نقدية في مشروع قانون البلديات"، النهار، ٢٠٠١/١٢/١٤، ص. ٢٠.
- الحايك، إميل، "مشروع حلّ قانوني مؤقت للبلديات"، النهار، ١٩٩٧/٤/٣٠، ص. ٦.
- الحايك، إميل، "الفلذكة والأسباب الموجبة للحكم"، النهار، ٢٠٠٩/٩/٣، ص. ٨.
- الحايك، إميل، "فرع من عصفورية الدولة"، النهار، ٢٠١٠/٨/٢٥، ص. ٨.
- الحايك، إميل، "في جريمة دفع الرقابة عن البلديات: دراسة واقتراحات"، النهار، ٢٠٠٣/١٢/١٩.
- الحايك، إميل، "في علاج البلديات الرجل المريض"، النهار، ٢٠١٠/٢/٢٢، ص. ٨.
- الحايك، إميل، "قراءة دستورية مختصرة في الموازنات المفقودة من ٢٠٠٦ لغاية ٢٠١٠"، النهار، ٢٠١٠/٥/٢٢، ص. ٨.
- الحايك، إميل، "قراءة قانونية متأنية في معنى الثلث المعطل"، النهار، ٢٠٠٩/٧/٢، ص. ٨.
- حمادة، طارق، "ملاحظات حول مشروع قانون اللامركزية الإدارية والتنظيم الإداري"، النهار، ١٩٩٩/١٢/١٥.
- الخطابي، عبد العزيز إدريس، "الوحدة العربية ومفاهيم اللامركزية الإدارية والسياسية"، المستقبل العربي، ٢٠٠١/١/١١.
- ديب، روجيه، "اللامركزية الإدارية الموسّعة والتوحد الحقيقي"، النهار، ١٩٩٢/٦/٣٠ و ١٩٩٢/٧/١، ص. ١١.
- زعرب، ماري، "اللامركزية الإدارية وقانون البلديات بين أبو سليمان وباحوس الدولة أكلت الأموال والوزارة اسم لغير مسمّى"، النهار، ١٩٩٧/١٢/٣، ص. ٧.
- زعيتر، حبيب هيثم، "اللواء" تنشر أول دراسة حول واقع البلديات القائمة والمنحلة والمستحدثة في الجنوب: ٢٢١ بلدية ستشملها الانتخابات (١١٣ الجنوب و١٠٨ النبطية) بينها ٦٠ بلدية مستحدثة ٩٧ بلدية شهدت انتخابات لمدة ٦ سنوات و٦٤ في المناطق المحررة لمدة ٣ سنوات"، اللواء، ٢٠٠٤/٢/١٨.
- زين الدين، غانم، "من يحاسب من في الجمهورية الثالثة؟ التفيتش: شهاب جعله مركزياً ولحدود رفع عنه الضغوط السياسية"، اللواء، ١٩٩٩/٥/١٥.
- السردوك، شفيق، "الصراع المبتوت بين المحافظ ورئيس بلدية بيروت"، النهار، ٢٠٠٣/١/٧.
- السردوك، شفيق، "تعقيباً على مقال المحامي إميل الحايك: جريمة رفع الرقابة عن البلديات"، النهار، ٢٠٠٤/٨/١/٨.
- السعد، فؤاد، "استراتيجيا تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان"، اللواء، ٢٠٠١/٥/١٠.
- سعديّة، محمد، "البلدية ودورها في التنمية"، اللواء، ٢٠٠١/٧/٢٠.
- سعود، غسان، "بلدية بيروت... صندوق لخدمات المستقبل"، الأخبار، ٧ تشرين الأول ٢٠١١، ص. ٢-٣: ردّ المكتب الإعلامي للمجلس البلدي لمدينة بيروت، وردّ المحرر، الأخبار، ١٠ تشرين الأول ٢٠١١.
- سلامة، فؤاد، "المركزية والأبوية: عائقان أمام التنمية والديموقراطية"، السفير، ١٩٩٨/١٠/١٥.
- شعراني، سمير، "بلدية طرابلس بين الواقعيين القانوني والمالي"، النهار، ١٩٩٩/٦/٣.
- شعراني، سمير، "بلدية طرابلس بين الواقعيين القانوني والمالي"، النهار، ١٩٩٩/٦/٤.
- شعيب، عبد السلام، "القضاة ضمانات المتقاضين"، النهار، ٢٠٠٢/١/١٦.
- شلق، حسن، "الإصلاح الإداري تعريفه، أهدافه ومستلزماته"، عكار الشمال، ١٩٩٨/١٢.
- صافي، وليد، "اللامركزية الإدارية في ضوء نصوص الطائف"، السفير، ١٩٩٩/٨/٢.
- صافي، وليد، "اللامركزية الإدارية: عملية تغيير أساسية في قيادة المجتمع"، ١٩٩٩/١٢/٢١.
- عاصي، بولس، "مشروع توزيع إداري جديد في لبنان"، النهار، ١٩٩٩/٥/١٨.
- عبد الله، محمد علي حسين، "الإصلاح الإداري: مقارنة نظرية"، الحياة النيابية، كانون الأول ٢٠٠٢.
- عدوي، محمد أحمد علي، "اللامركزية ودعم المشاركة السياسية"، الديمقراطية، ٢٠١٠/٨/٤.
- العريس، عبد المنعم، "إطالة على ١٠ أشهر من عمر بلدية بيروت. العريس ل"النهار": ٧٠٠ قرار نُفذ منها القليل ونعد مشروعاً لتعزيز صلاحياتنا الإدارية والمالية"، النهار، ١٩٩٩/٥/٥.
- عطاالله، الياس، "حول الدعوة إلى فصل الإقليم: عصر السلاطين والولاية"، السفير، ١٩٩٨/٨/٦.
- عواضة، حسن محمد، "محور العلاقة بين السلطات المحليّة والسلطات المركزية واللامركزية من جهة والسلطات الرقابية من جهة أخرى"، نداء الوطن، ٢٠٠٠/٦/٢٢.
- عيتاني، زياد، "الصراع المبتوت بين المحافظ ورئيس بلدية بيروت" ردّ على الحايك"، النهار، ٢٠٠٣/٠٢/١٤.
- عيد، فادي، "اللامركزية الإدارية رحلة بدأت بالطائف وانتهت بالأدراج. الحص: تحقيقها يستوجب إعادة النظر بالتقسيم الإداري"، الديار، ١٩٩٨/١٠/٣٠.

- غشام، عطاالله، "مشاريع اللامركزية الإدارية بين التجسيد الديموقراطي والحاجات المحلية"، السفير، ٢٩/٤/٢٠١٠.
 - غلمية، جرجس عزيز، "أخلاقيات الوظيفة العامة وحقوق الإنسان"، اللواء، ١٧/٣/٢٠٠٦.
 - الفضل، منذر، "الصيغة الفيدرالية للحكم ضمان لوحدة الدولة العراقية"، الحياة، ٢٢/١٠/١٩٩٩.
 - قباني، خالد، "اللاحصرية الإدارية واللامركزية الإدارية: دور الدولة"، الحياة النيابية، كانون الأول ٢٠٠٢.
 - قباني، خالد، "اللامركزية الإدارية: إشكاليات ومفاهيم اللامركزية الإدارية الموسعة: مجلس القضاء"، اللواء، ٢١/٧/٢٠١٠.
 - القنطار، بسام، "شورى الدولة" يوقف ٢.٦٪ من أموال البلديات"، الأخبار، الأربعاء ٢٣ أيار ٢٠١٢.
 - كشر، سيمون، "الإدارات العامة في لبنان: بين الفساد المستشري والإصلاح المرجو"، الأخبار، ٢٧/٧/٢٠١١.
 - كشر، سيمون، "تأثير التكنولوجيا على الحكم: نحو إصلاح إداري فعال في لبنان"، الأخبار، ٢٠/٦/٢٠١١.
 - كشر، سيمون، "لامركزية إدارية موسعة... نعم ولكن!"، الأخبار، ١٨/٥/٢٠١٢.
 - مجلة الأمانة، نشرة داخلية فصلية تصدر عن جمعية العمل البلدي
 - السنة الأولى، العدد صفر، آذار ٢٠٠٨، ٤٨ ص.
 - السنة الثالثة، العدد الخامس، نيسان ٢٠١٠، ٤٨ ص.
 - السنة الثالثة، العدد السادس، أيلول ٢٠١٠، ٤٨ ص.
 - السنة الثانية، العدد الرابع، كانون الأول ٢٠٠٩، ٤٨ ص.
 - مدور، عادل، "البلدية في لبنان: بين الصلاحيات والضوابط والقيود"، النهار، ١٢/٦/٢٠٠٤.
 - مراد، محمد، "تجربة ١٩٩٨-٢٠٠٤ من منظور المشاركة الشعبية والتنمية والديموقراطية: لماذا ظلت البلديات عاجزة عن التنمية والإصلاح والتغيير؟"، النهار، ٢١/٥/٢٠٠٤.
 - مراد، محمد، "ظهرت مع الإصلاحات العثمانية واستمرت في ظل الانتداب وتوسعت خلال عهود الاستقلال: بلديات لبنان (١٨٦٤-٢٠٠٤) نشأتها وتطورها.. وتقييم للتجربة الأخيرة"، النور، ١٥/٥/٢٠٠٤.
 - مراد، محمد، "مراجعة للتجربة البلدية في لبنان. الحكومة تصادر المداخل البلدية"، البلد، ٢١/٦/٢٠٠٤.
 - مراد، محمد، المجالس البلدية والاختيارية: تطور وظائف السلطة القاعدية في المجتمع اللبناني، بيروت، دار الفارابي، ١٩٩٧.
 - مراد، محمد، بلديات لبنان: جدلية التنمية والديمقراطية، بيروت، دار المواسم، ٢٠٠٤.
 - نوفل، نهاد، "العمل البلدي بعد تجربة ٤٠ عاماً: صرخة ألم وخيبة أمل"، النهار، ١٤/٤/٢٠٠٢.
 - هيثم، نبيل، "دراسة أكاديمية إلى بري حول اللامركزية: المشروع لا يركز على مفهوم اللامركزية الإدارية الموسعة.. بل الإدارة المشتركة اقتراح تعزيز صلاحيات ودور البلديات.. وتأكيد الإبقاء على المحافظة"، السفير، ٩/١٠/١٩٩٩.
- **دراسات وأطروحات جامعية غير منشورة**
- Flores-Romero, Aranzazu, "Building State Capacity From the Bottom: An Institutional Approach of Municipalities and Democratization in Post-Taif Lebanon," Student paper, 19, 2002 p.
 - Nahas, Charbel, Le Confessionnalisme au Liban: du fonctionnement discursif et idéologique vers une position du problème, Thèse d'Anthropologie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 198, 1980 p.
- **وقائع مؤتمرات ومحاضرات**
- "Summary Notes on Governance and Local Development," Report on Governance and Local Development, Conference organised by the Embassy of Italy – Development Cooperation Office, Beirut, USJ, June 8, 2008 p.
 - ARLEM, "Conclusions," Inaugural Meeting of the Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly, Barcelona, 21 January 6, 2010 p.
 - Assemblée de l'UE des représentants régionaux et locaux, ARLEM : Foire aux questions (FAQ), Union Européenne – Comité des régions, 4 p.
 - CERMOOC, Les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban, Interventions au colloque organisé par le CERMOOC à Beyrouth le 17 avril 1999, Document N° 23, 4 p.
 - Council of Europe, "European Charter of Local Self-Government," European Treaty Series – No. 122, Strasbourg, 15 October 7, 1985 p.
 - Déclaration des autorités locales et régionales pour la Méditerranée aux chefs d'État et de gouvernement réunis le 13 juillet 2008 pour un renouveau du Processus de Barcelone : l'Union pour la Méditerranée, 4 p. (2 p. fr, 2 p. ar)
 - Nahas, Charbel, "Comment produire, pARTager et préserver", Les valeurs : quels enjeux pour le 3ème millénaire, Colloque international, palais de l'UNESCO, Beyrouth, novembre 15, 2001 p.
 - Nahas, Charbel, "Intérêts géostratégiques, conflits, rente pétrolière", Dialogue sur la Gouvernance et le Développement, vidéo conférence organisée par la Banque Mondiale, entre Washington, Paris, Beyrouth et Rabat, 11 novembre 5, 2003 p.
 - UN-Habitat, International Conference on Decentralization, Local Governance and Service Delivery: Sharing Experience and Sustaining Progress in Urban Iraq, Amman, May 7, 2011 p.
 - جمعية مبادرات للإنماء (بالتعاون مع مؤسسة فريدريش إيبيرت)، البلديات والتنمية المحليّة: الواقع والآفاق، بيت عنيا – حريصا، السبت ٢٧ شباط ٢٠١٠.
 - غانم، روبير، "كلمة النائب روبير اسكندر غانم"، المؤتمر الدولي حول "اللامركزية في الشرق الأوسط"، طرابلس، ١٩ تشرين الأول ٢٠٠٩.
 - مجلس النواب اللبناني، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللامركزية الإدارية والتنمية المحليّة. سلسلة نقاش في أربعة محاور، بيروت، تشرين الأول- تشرين الثاني ٢٠٠٣.
 - مجلس النواب اللبناني، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللامركزية الإدارية في لبنان: بين تحديات الإقرار وآليات التطبيق، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الحادي والعشرون، تشرين الثاني ٢٠٠٧، ص ٤٨.
 - مجلس النواب اللبناني، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللامركزية: مضامين وتجارب عالمية، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف السادس، شباط ٢٠٠٦، ص ٤٠.
 - المر، ميشال، كلمة دولة نائب رئيس مجلس الوزراء وزير الداخلية والشؤون البلدية والقروية، ١٩٩٩.
 - مغامس، جورج (تحرير وتحقيق)، البلدية: سلطة محلية ومشاركة مدنية في القانون والممارسة، سلسلة الشأن العام في قضايا الناس – حاجات وأبحاث، تخطيط واستشراف، وقائع المؤتمر السابع عشر (المنعقد في فندق سان دانيل، أدونيس – زوق مصبح، بتاريخ ١٦ كانون الثاني ١٩٩٦)، منشورات جامعة سيدة اللويزة، ١٩٩٨.
 - مغامس، جورج، كيروز، عقل (تحرير)، التعددية والديمقراطية، وقائع المؤتمر الذي نظّمته جامعة سيدة اللويزة.
 - المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية، سلسلة الشأن العام في قضايا الناس – حاجات وأبحاث، تخطيط واستشراف، وقائع المؤتمر التاسع (المنعقد في دار سيدة الجبل – فتقاً كسروان، بتاريخ ١٥ آذار ١٩٩٦)، منشورات جامعة سيدة اللويزة، ١٩٩٦، ص ٢٢٢.
 - مصبح، بالتعاون مع مؤسسة ألفرد وجاك متى يومي ١ و٢ حزيران ٢٠٠١، منشورات جامعة سيدة اللويزة، ٢٠٠١.
 - منتدى الفكر التقدمي، مؤتمر اللامركزية الإدارية: إشكالية ومفاهيم، بيروت، ٢٠١١.
 - نحاس، شربل، "ضرورات التغيير السياسي وأولوياته على مستوى توفير الموارد وحماية البيئة"، حلقة دراسية في جامعة سيدة اللويزة بعنوان: السياسة الاقتصادية في لبنان ما بعد الألفين حوار من أجل التغيير، ٣٠/٣/٢٠٠١.
 - النمري، جميل (إعداد وتحرير)، التحول نحو اللامركزية في الأردن: الحوار الوطني حول التطبيقات. وقائع الملتقى

- الوطني "اللامركزية والأقاليم من كل وجهات النظر، عمان، الهيئة الأردنية للثقافة الديمقراطية (Jordanian Commission for Democratic Culture-JCDC)-Friedrich Ebert Stiftung، ٢٠٠٩ مايو ٢٠ أيار/
- نوفل، نهاد، "البلديات في لبنان ضحية اللامركزية المشوهة"، المؤتمر الدولي حول "اللامركزية في الشرق الأوسط"، طرابلس، ١٧-١٩ تشرين الأول ٢٠٠٩.

■ تقارير وأوراق عمل

- Chamber of Commerce Industry and Agriculture of Beirut and Mount-Lebanon, Industry in Lebanon 2011 – Executive opinion survey, Beirut, 67, 2011p.
- Chamber of Commerce Industry and Agriculture of Beirut and Mount-Lebanon, The Lebanese Economy in 2010-2009, Beirut, date NA, 60p.
- Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) en coord. avec le Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe (GRALE), La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial de CGLU, Barcelone, 348, 2008 p.
- Decentralization, Governance and Service Delivery in East Africa, KENYA Report - Final Report – February 113, 2007 p.
- International City/County Management Association (ICMA), Municipal Finance Studies Program, Municipal Finance Studies Program. Final Strategic Framework, Republic of Lebanon – Ministry of Interior and Municipalities, First Municipal Infrastructure Project, February 195, 2011, 8 p. (متوفر أيضا باللغة العربية)
- International City/County Management Association (ICMA), Municipal Finance Studies Program, Final Roadmap for Modernizing Municipal Finance in Lebanon (Final Report of Studies 3 & 2, 1), Republic of Lebanon – Ministry of Interior and Municipalities, First Municipal Infrastructure Project, February 186, 2011, 8 p. (متوفر أيضا باللغة العربية)
- OMSAR in collaboration with the Ministerial ICT Committee, E-Government Strategy, Republic of Lebanon, Beirut, January 123, 2008 p.
- OMSAR in collaboration with UNDP, National E-Strategy for Lebanon, October 48, 2003 p.
- OMSAR in collaboration with UNESCO, Citizens ChARTers, Republic of Lebanon, Beirut, March 2007, 285 p.
- PNUD, Gouvernance Locale: Aide-Mémoire de la Mission de Formulation, 10, 2007 p.
- Saad, Fouad (el-), Strategy for the Reform and Development of the Public Administration in Lebanon, Office of the Minister of State for Administrative Reform – Republic of Lebanon, Beirut, September 25, 2001 p.

- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat)، الأرشفة والتوثيق للبلديات.
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat)، الأطر المالية للبلديات.
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat)، نحو تخطيط إستراتيجي: التحديات والمقومات والتوجهات المستقبلية لتجمع ٧ بلدات في قضاء صور، اتحاد بلديات صور، ٢٠١٠.
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat)، نحو تخطيط إستراتيجي: التحديات والمقومات والتوجهات المستقبلية لتجمع ٧ بلدات في قضاء بنت جبيل، اتحاد بلديات بنت جبيل، ٢٠١٠.
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat)، نحو تخطيط إستراتيجي: التحديات والمقومات والتوجهات المستقبلية لتجمع ٧ بلدات في قضاء مرجعيون، اتحاد بلديات مرجعيون، ٢٠١٠.
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat)، مشروع تعزيز الحكم المحلي من أجل تفعيل اللامركزية الإدارية في لبنان. تفعيل وتعزيز العمل البلدي في لبنان: مقترح خارطة طريق، بيروت، حزيران ٢٠١٠.
- جمعية العمل البلدي، المرشد البلدي، ط. ١، تشرين الثاني ٢٠١٠.
- الخطيب، زاهر، مشروع وثيقة للإصلاح الإداري، مكتب وزير الدولة للإصلاح، ١٩٩١.

• رئاسة مجلس الوزراء، رؤية لإنماء المناطق اللبنانية، ٢٠٠٩.

• رئاسة مجلس الوزراء، "ورقة عمل حول رؤية لإنماء المناطق اللبنانية"، أيار ٢٠٠٩.

• صادر، ديمة، تجربة العمل البلدي في لبنان: الإنجازات والعوائق والتحديات، المركز اللبناني للدراسات.

• غرفة التجارة والصناعة والزراعة في بيروت وجبل لبنان، التقرير الاقتصادي عام ٢٠١٠، ٢٠١١.

■ وثائق أخرى

- الدليل البلدي: معاملات المواطنين، قرارات المجلس البلدي، قرارات رئيس البلدية، بيروت، وزارة الداخلية – مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيويورك-ألباني، ٢٠٠١.
- دليل المواطن البلدي، بيروت، وزارة الداخلية – مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيو يورك-ألباني، ٢٠٠٢.

الملحق رقم ٣: لائحة بالمستندات

- ١ - أنواع الرقابة الإدارية على الإدارات المحليّة؛
- ٢ - أنواع الرقابة الإدارية والمالية على الإدارات المحليّة؛
- ٣ - أنواع الرقابة القضائية والمالية على الإدارات المحليّة؛
- ٤ - جدول مقارنة بين الصلاحيات العامة للمجالس المحليّة في مشاريع القوانين والاقتراحات السابقة؛
- ٥ - جدول مقارنة بين الصلاحيات المتخصصة للمجالس المحليّة في مشاريع القوانين والاقتراحات السابقة؛
- ٦ - جدول مقارنة بين صلاحيات المجلس البلدي المنصوص عليها في مشاريع القوانين والاقتراحات السابقة؛
- ٧ - جدول مقارنة بين صلاحيات رئيس البلدية المنصوص عليها في مشاريع القوانين والاقتراحات السابقة؛
- ٨ - جدول مقارنة بين مشاريع القوانين والاقتراحات السابقة حول اللامركزية الإدارية؛
- ٩ - جدول مقارنة مفصّل بين مشاريع القوانين والاقتراحات السابقة حول اللامركزية الإدارية
- ١٠ - عدد المجالس والهيئات المحليّة وتكوينها.

