

تقرير اللجنة

■ هذا التقرير

هو جزء لا يتجزأ من مشروع القانون المتعلق باللامركزية الإدارية، فهو يفسّره ويشرح الخيارات الاستراتيجية التي اعتمدتها اللجنة التي أعدّته ويشكّل أساساً بوجبة تفصيلية من شأنها أن تشجع للمجلس النيابي وللحكومة ولكل المعنيين والمهتمين، من باحثين ورأي عام، أن يقاربوا مشروع القانون بكلّيته، ويقفوا بالتالي على أساسيات ومبررات ما اتفق على اعتماده من أحكام. وبذلك، يطمح هذا التقرير أن يكون أداة علمية تحمل آلية التشريع إلى حيّز المنهجية وتعزّز صلاحيّة أحكامه.

■ الخلفية

منذ وثيقة الوفاق الوطني («اتفاق الطائف») عام ١٩٨٩ واللامركزية الإدارية الموسّعة عنوان جاذب وموعد طبيقه، على الرغم من دخول اللامركزية حيّز الإجماع اللبناني، حيث لم تعد مطلباً لفترة بل حاجة ملحة في سبيل بناء الدولة ككل وتعزيز المشاركة المحلية لجميع الفئات على تنوعها.

مشاريع واقتراحات قوانين عدّة جرى تداولها في السنوات الماضية، إلا أنّ أيّاً منها لم يسلك دربه إلى الإقرار^(١).

عقب انتخابه، حرص رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان على إدراج تطبيق اللامركزية الموسّعة بمنزلة محورياً في خطاب القسم، حيث ورد: «إن الإنماء المتوازن ركن أساسي من أركان وحدة الدولة، واستقرار النظام، ونرى في تطبيق اللامركزية الإدارية الموسّعة عنصراً مهماً لهذا الإنماء، لرفع الغبن عنه وإصلاح التفاوت الاجتماعي والاقتصادي والثقافي بين المناطق».

(١) وكان آخرها إقتراح القانون المقّدم من النائب روبر غانم الذي انكّبت عليه لجان مجلس النواب بمراقبة وزارة الداخلية والبلديات.

وفي الاتجاه ذاته ذهبت البيانات الوزارية لحكومات العهد الأولى والثانية والثالثة، بموازاة مقاربة نيابية للموضوع عبر عنها الرئيس نبيه برّي في الخطاب الذي ألقاه في جلسة انتخابه رئيساً لمجلس النواب في ٢٥ حزيران ٢٠٠٩، حيث أشار إلى أهمية إنجاز قانون اللامركزية الإدارية.

وكانت وزارة الداخلية والبلديات وضعت هذا البند الإصلاحي في أولوياتها منذ ٢٠٠٩، فأصدرت كتاب اللامركزية الإدارية في مئة سؤال: مقاربة تمهدية (٢٠١١) الذي أرادته مدخلاً لنقاش عام يحسم الخيارات قبل الدخول إلى الصياغة، واستكملت عملها عبر تنظيم سلسلة لقاءات وحوارات ومؤتمرات بالتعاون مع البلديات ومنظمات المجتمع المدني تناولت مختلف المحاور المتعلقة بإصلاح اللامركزية في لبنان، فجمعت المعلومات والبيانات والدراسات ورصدت مختلف المشاريع والاقتراحات وذلك تمهدًا لاستخدامها في عملية إعداد مشروع القانون.

وفي سبيل ترجمة فعلية لما تقدّم، وبموازاة جهود وزارة الداخلية والبلديات، أصدر رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي، بالاتفاق مع رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان، قراراً قضى بتشكيل لجنة خاصة باللامركزية الإدارية («اللجنة» في ما يلي) عهد إليها بإعداد مشروع القانون تمهدًا لمناقشته وإقراره.

■ تشكيّل اللجنة

بتاريخ ٢٠١٢/١١/٧ أصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً يحمل الرقم ٢٠١٢/١٦٦ شكل بموجبه لجنة لإعداد مشروع قانون لتطبيق اللامركزية الإدارية برئاسة وزير الداخلية والبلديات السابق زياد بارود وعضوية السادة (بتسليط ورود الأسماء في قرار التعيين): الوزير السابق سامي منقار، مستشار وزير الداخلية والبلديات المحامي ريمون مدلنج، المدير العام السابق

لوزارة الداخلية عطّالله غشام، رئيسة بلدية بعقلين واتحاد بلدات الشوف-السويداني الدكتورة نهى الغصيني، الباحث في العلوم السياسية الدكتور كرم كرم، المستشار القانونية في رئاسة الجمهورية الدكتورة ريان عساف، مدير المركز اللبناني للدراسات سامي عطّالله، المدير العام للمجالس والادارات المحلية خليل الحجل، المستشار القانوني في رئاسة الحكومة الدكتور عثمان دلول (الذي توفّاه الله خلال عمل اللجنة تاركاً أثراً وبصمات)، كما ساهم القاضي زياد أيوب في جانب من جلسات اللجنة.



على يمين فخامة الرئيس ميشال سليمان: زياد بارود، ريمون مدحج، ريان عساف، كرم كرم، سامي عطّالله، وعلى يسار الرئيس: سامي متقارنة، مهى الغصيني، رافائيل صفير، عطّالله غشام، خليل الحجل.

■ عمل اللجنة وجلساتها

عقدت اللجنة ٤٧ جلسة عمل في القصر الجمهوري في بعيداً، وأقرّت نظاماً داخلياً لها في أولى جلساتها حدد آليات عملها واجتماعاتها ومداولاتها والنصاب والأكثريّة اللازمين لاتخاذ القرارات، إلا أنّ أياً من هذه الأخيرة لم يستوجب التصويت.

عاون المحامي رافائيل صفير اللجنة في أمانة السر، كما استعانت اللجنة بخبراء في مسائل مختلفة حيث دعت الحاجة.

■ مشروع القانون

يقع مشروع القانون في ١٤٧ مادة. ينطلق من مبدئيات ومسالمات دستورية ليقارب اللامركزية بأبعادها الإصلاحية عبر آليات تطبيقية وبُنى هيكلية تعتمد الانتخاب قاعدةً والاستقلالين المالي والإداري وسيلةً. يحافظ المشروع على صلاحيات البلديات وحقوقها، لاسيما المالية منها، باعتبار أن هذه البلديات هي المستوى الأول في النظام اللامركزي، بحيث يبدو واضحاً أن المشروع لم يأخذ بيد ما أعطاه بأخرى.

■ العناوين العريضة للمشروع (التفاصيل تلي لاحقاً)

يعتمد مشروع القانون القضاء كوحدة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي.

يلحظ المشروع، في كل قضاء، مجلساً منتخبًا بالكامل مع صلاحيات واسعة جداً ومالية مستقلة مدعومة بوارادات تجيز لمجلس القضاء الاضطلاع بالمهام العديدة العائدة له. ولهذه الغاية، لا يفرض المشروع ضرائب ورسوم جديدة (باستثناء الضريبة على الربح العقاري)، إنما يعيد توزيع استيفائها تبعاً لانتقال المهام (وبالتالي جزء كبير من المسؤولية الإنمائية) من المركز إلى الأقضية.

يلغي المشروع القائمات ووظيفة القائم مقام وينقل صلاحيات الأخير إلى مجلس القضاء المنتخب. وفي حين يبقى على وظيفة المحافظ كصلة وصل بين المناطق والمركز (عبر اللاحصرية)، فإنه يضع عدداً من صلاحيات المحافظ التنفيذية في يد مجلس القضاء المنتخب.

يحدّ المشروع من الرقابة المسقبة ويرفع في الوقت عينه منسوب

الشفافية من خلال آليات اطلاع إلزامية ورقابة شعبية (عبر المندوبين المنتخبين) ورقابة لاحقة قضائية وضوابط تفیدیة.

يستبدل مشروع القانون الصندوق البلدي المستقل بصندوق لا مركزى يراعي ضرورات الإنماء المتوازن، يكون مجلس أمنائه منتخبًا وتتضمن آلية توزيع عائداته لمؤشرات علمية موضوعة مسبقاً.

وفي المشروع أحکام إصلاحية أخرى لإنشاء هيئة مستقلة للانتخابات وتحصيص فصل كامل للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وتعزيز مشاركة المرأة والشباب ومشاركة السكان المقيمين في القضاء في العملية الديمقراطية عبر آلية التسجيل المسبق الاختياري وفقاً لشروط جرى تفصيلها في المشروع.

وفي كل ذلك، يدفع المشروع في اتجاه تعزيز اللامركزية حيث أمكن، فتعمل الحكومة على تأمين الخدمات في المناطق، باستثناء ما يدخل منها ضمن اختصاص مجالس الأقضية والبلديات، ولهذه الغاية، تمثل جميع إدارات الدولة في الأقضية، على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لمعاملات المواطنين وتلبية لحاجاتهم التي لا تدخل ضمن اختصاص الإدارة المحلية، على أن تضع الحكومة خطة لتطوير ومكاننة الإدارات الخدمية وتحديثها وتعزيز قدرات الموظفين واعتماد نظم الحكومة الإلكترونية (e-government)، وعلى أن تنجز الخطط والمهام أعلاه وتضعها حيز التنفيذ في مهلة أقصاها ثلاثة سنوات من تاريخ صدور القانون.

■ المنطلقات والمبادئ الدستورية

لم ينص الدستور على أحکام خاصة تتعلق باللامركزية، بل جاءت الإشارة

إليها في وثيقة الوفاق الوطني ضمن باب «الإصلاحات الأخرى»^٢. وقد حرصت اللجنة على مراعاة روحية وثيقة الوفاق الوطني، تلك الوثيقة التي أوردت اللامركزية تحت العنوان الإصلاحي وأوصت بضرورة اعتمادها موسعةً «على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون)». كما توقفت اللجنة عند طبيعة النظام السياسي اللبناني ومقتضياته، وخصوصية التركيبة اللبنانية، الاجتماعية والطائفية والمناطقية، وعند أهمية المحافظة على التنوع والتنوع داخل المجتمع وعلى مشاركة مختلف مكوناته وأفراده في إدارة شؤونهم المحلية دون أي تنازل أو تعريض لوحدة الدولة وقوتها سلطتها المركزية. هذه المقاربة حتمت على اللجنة اعتماد روحية النص المتعلق باللامركزية في وثيقة الوفاق الوطني في شكل يلبي مقتضيات ومتطلبات العصر دون أن يحمل في طياته تضارباً أو تعارضاً أو تدخلاً في الصالحيات وفي الأدوار بين السلطاتتين المركزية واللامركزية.

وانتلاقاً من هذا الحرص، تم تخطي ترؤُس القائمقام (المعين من السلطة المركزية) لمجلس منتخب، وقد ألغيت وظيفته ليحل محله مجلس القضاء، كما تم تحويل دور الاتحادات البلدية إلى تعاون محدود فيما بين البلديات حيث تدعوا الحاجة (intercommunalité) بحيث لا تشكّل مستوى لامركزياً قائماً بذاته.

(٢) "اللامركزية الإدارية:

١. الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.
٢. توسيع صالحيات المحافظين والقائمقمان وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية حاجاتهم محلياً.
٣. إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.
٤. اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء برئسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية.
٥. اعتماد خطة ائمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية الازمة".

أما في الدستور، فقد ارتكزت اللجنة، في عملية التفكير في مشروع اللامركزية الإدارية، على مقتضيات:

- الفقرة (ز) من مقدمة الدستور، التي أشارت إلى أن «الانماء المتوازن ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسى من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام»،
- الفقرة (ط) التي نصت على أن «أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين (...) فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين»،
- الفقرة (ي) التي رفعت الشرعية عن أية سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.
- وكذلك المادة الأولى من الدستور التي أكدت أن «لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة».

هذه المنطلقات، التي تأخذ من النص الدستوري الملزم ما يفرضه من حدود للتنوع من ضمن الوحدة، وتأخذ من نص اتفاق الطائف ما يقترحه من توجهات، إنما تجعل اللامركزية الموسعة، بالصيغة التي يقترحها المشروع، جزءاً أساسياً من التركيبة الميثاقية في الجمهورية.

هذه الصيغة لا تعارض مع مركزية الدولة، وتطبيقاتها لا يعني إطلاقاً الاستغناء عن السلطة المركزية، أو بأن تتخلى الدولة عن دورها وعن التزاماتها، السياسية والاقتصادية-الاجتماعية والثقافية تجاه مواطنها في مختلف المناطق. فالدولة المركزية هي التي تحظى بحصرية الإمارة والصلاحيّة في مسائل الدفاع والنقد والخارجية والعدل والتشريع (...)، وتقوم بعملية التنظيم والتكنولوجيا والتوزيع العادل للموارد ضمن المجتمع، وتراقب وتعمل على تصحيح كل اعوجاج وعلى محاسبة كل انحراف. وبقدر ما توفر الدولة حاجات وطموحات المواطنين على مساحة الوطن وضمن مناطقهم، وبقدر ما تتيح لهم قوانينها مساحة من المشاركة الديمقراطية ومساحة من التعبير، بقدر ما يشتند ولاء المواطنين لدولتهم هذه فيتماهون مع مبادئها الدستورية وقوانينها العامة، مما يزيد من تماسكها ويضاعف من قدرتها

على حماية مجتمعها من مختلف الأخطار والتحديات وعلى تمتين الاستقرار الداخلي. وبذلك، لا تبدو اللامركزية غاية بذاتها ولا مجرد إطار جامد، بل إطاراً ناظماً يهدف إلى تعزيز الديمقراطية والمشاركة المحلية والتنمية المستدامة.

■ الإطار البحثي ومنهجيته

ان ابرز التحديات التي واجهت عملية صياغة المشروع نتجت عن ترابط اللامركزية مع مجموعة كبيرة من القوانين والأنظمة ومن تداخلها مع صلاحيات وعمل العديد من السلطات المركزية واللامركزية. فدور اللجنة يقتصر على اللامركزية، دون أن ينسحب على اقتراح اصلاحات تقع في مجالات و اختصاصات تعتبر من ركائز تحقيق اللامركزية ومكملة لها (الاصلاح الاداري، الاصلاح المالي والضريبي، اصلاح النظام الانتخابي، اصلاح قانون البلديات، تفعيل دور القضاء الاداري، تعزيز فعالية سلطات الرقابة...). يضاف إلى ذلك غياب المعطيات الرقمية والإحصاءات الشاملة على الصعيد الوطني بشكل شبه كليّ، وكذلك محاكاة (simulation) مختلف جوانب اللامركزية، لا سيما على صعيد المستويات الصغرى (micro level) التي من شأنها تقديم فهم أدق للخصائص الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية للمناطق اللبنانية في سياق إعادة التفكير في الدوائر الإدارية.

في سبيل تخطي هذه التحديات، راجعت اللجنة أبرز مشاريع واقتراحات القوانين^٣ والدراسات والمقالات والمنشورات وخلاصات المؤتمرات والندوات حول اللامركزية الإدارية في لبنان، كما اطلعت على جداول تحليلية وجداول مقارنة

^٣ من أبرز هذه المشاريع: مشروع قانون النائب أوغست باخوس (١٩٩٥)، ومشروع قانون اللجنة الفرعية المنبثقة من لجنة الإدارة والعدل (١٩٩٧)، ومشروع قانون وزير الداخلية والبلديات ميشال المر (١٩٩٩)، ومشروع قانون النائب روبيير غانم (٢٠٠٧).

بين مختلف مشاريع القوانين والاقتراحات التي قدمت منذ عام ١٩٩٠ وحتى تاريخه. هدفت هذه المنهجية إلى إبراز المقاربات المختلفة للامركرمية الإدارية في لبنان والإشكاليات التي تطرحها في سبيل التعمق في دراستها وبلورة أجوبة واضحة حولها. كما واطلعت اللجنة على عدد من الانظمة الالامركرمية المطبقة في عدد من الدول، وراجعت العديد من الدراسات المقارنة على سبيل الاسترشاد.

■ التقسيمات والمستويات الإدارية

اعتمد مشروع القانون القضاء كوحدة لامركرمية تنشأ فيها مجالس منتخبة (مع الإبقاء على البلديات بصلاحياتها ووارداتها). وقد دفعت في اتجاه هذا الخيار الاعتبارات التالية:

١- مراعاة ما ورد في وثيقة الوفاق الوطني لجهة اعتماد الالامركرمية الموسعة

«على مستوى الوحدات الصغرى (القضاء وما دون)»، وبالتالي استبعاد التقسيمات الإدارية الأخرى الأوسع مساحةً، وكانت المحافظات الخمس «التاريخية» أو «الثمانية» الحالية (بعد إضافة النبطية وعكار وبعلبك-الهرمل).

٢- الواقع التاريخي للأقضية في لبنان واعتبار القضاء عموماً مساحة

جغرافية وديمغرافية تتمتع بدينامية خاصة. فالقضاء قائم على علاقات وتجارب اجتماعية وثقافية وسياسية واقتصادية متعرجة تاريخياً وتشكل بمجموعها معايير موضوعية صلبة. والقضاء، كوحدة لامركرمية، قابل للحياة وللتتطور انطلاقاً من مبدأ التفاعل التاريخي لسكنائه ومن رأسائهم الاجتماعي المتراكم ومن واقعهم المعاش.

٣- قابلية القضاء لتشكيل حالة تنمية دينامية، إنطلاقاً من خصائصه

الذاتية وواقع مكوناته.

وتتجدر الإشارة إلى أن اللجنة اقترحت تقسيم محافظة عكار (المستحدثة عام ٢٠٠٣) إلى ثلاثة أقضية (حلبا، بينين، القبيات) ومحافظة بعلبك الهرمل (المستحدثة أيضاً عام ٢٠٠٣) إلى خمسة أقضية (بعلبك، شمسطار، البوة، الهرمل، دير الأحمر)، مع الأخذ في الاعتبار سهولة التواصل بين مركز كل قضاء وأطرافه.

إن ما تقدّم لا يلغي إمكان أن يصار لاحقاً إلى تقسيم بعض الأقضية إلى قضاءين، نظراً لحجمها وعدد سكّانها.

مع اعتماد الأقضية كوحدات لامركزية، كان من البديهي أن يلغي مشروع القانون القائم مقامي (وبالتالي وظيفة القائم مقام)، وأن يحول صلاحياتها إلى مجالس الأقضية المنتخبة. كذلك، ومنعاً لازدواجية الهيكليات الإدارية على بقعة جغرافية واحدة، تم صرف النظر عن اتحادات البلديات، بصفتها الراهنة، وتحويل مهامها إلى مجالس الأقضية، مع الاحتفاظ للبلديات بحرية العمل المشترك، لضرورات جغرافية أو تقنية أو وظيفية أو لاهتمامات أو مسائل مشتركة أو لأي سبب أو دافع آخر، ضمن تجمعات بلدية مبنية على مشاريع مشتركة (Intercommunalité). تبرّر هذا الخيار اعتبارات عدّة، أبرزها: صغر حجم لبنان، التواصل الجغرافي بين مختلف المناطق، اختصار المستويات وتقليل المسافات، عدم خلق ازدواجية أو تضارب في الصلاحيات، ضرورة ترشيد الإنفاق العام، وتسهيل المعاملات والحصول على أفضل مستوى من الخدمات.

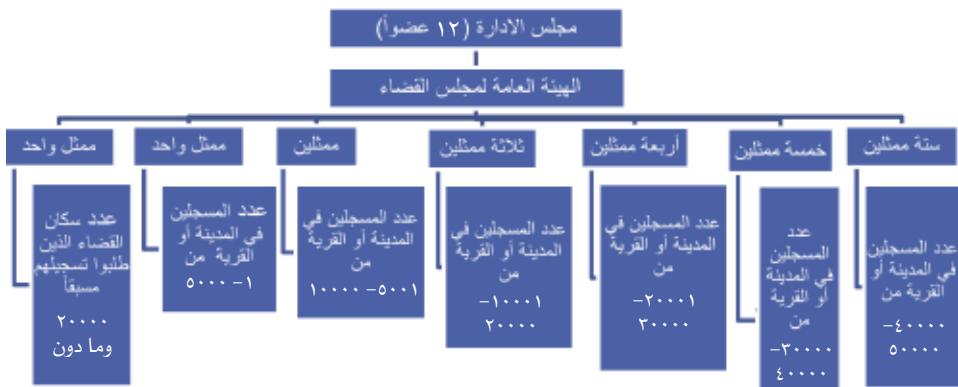
■ تشكيّل مجالس الأقضية

إنطلاقاً من هدف اللامركزية الأساسي القائم على اشتراك جميع المواطنين في عملية اتخاذ القرارات وفي تحديد الخيارات والأولويات الانمائية المحلية من خلال هيئات منتخبة تتمتع بالصلاحيات وتتّخض للمساءلة الشعبية وفقاً

للآليات الديمقراطية، ولكي يتحقق هذه الهدف ويمارس المواطنون حقهم ويتحملون مسؤولياتهم في المراقبة والمحاسبة لا بد من اعطائهم وحدهم حق اختيار من يمثلهم ويدير شؤونهم عبر الانتخاب المباشر. وهذا الانتخاب المباشر لكل عضو من اعضاء مجالس الأقضية يعطي هذه المجالس صفة تمثيلية أشمل وسلطة مرتكزة على شرعية انتخابية غير منقوصة.

وعلى ذلك، فقد لحظ مشروع القانون مجالس أقضية مؤلفة من:

- هيئة عامة يُنتخب أعضاؤها بالاقتراع المباشر في كل بلدة كمندوبين عن هذه البلدة في تلك الهيئة،
- مجلس إدارة ينبعق عن الهيئة العامة انتخاباً.



■ تحديد عدد الأعضاء

أظهرت النقاشات حول المعايير التي يمكن اعتمادها لتحديد عدد أعضاء مجالس الأقضية أنه لا يمكن اعتماد عدد موحد لأعضاء مجالس الأقضية وذلك بسبب التفاوت الكبير في عدد السكان بين قضاء وآخر، وعدد القرى والبلدات والمدن التي تؤلف كل قضاء وعدد البلديات فيه. كما تبين أنه لا يمكن اعتماد عدد المدن أو البلديات كمعيار لتحديد عدد أعضاء مجالس الأقضية لأنه لا يؤشر بالضرورة إلى عدد السكان الفعليين في كل قضاء.

وعليه، تم تحديد عدد أعضاء مجالس الأقضية انطلاقاً من معايير موضوعية عامة ومجربة تساوي بين المواطنين أمام حق الاقتراع والتمثيل استناداً إلى نسبة مئوية تحدد انطلاقاً من عدد المسجلين في لوائح القيد (المادة ٨ من مشروع القانون) وفي لوائح السكان الذين طلبو تسجيلهم مسبقاً (المادة ١١ من مشروع القانون) في القرى والمدن ضمن كل قضاء.

من أبرز المعايير التي حكمت تحديد أعضاء مجالس الأقضية:

التمثيل الجغرافي: بمعنى أن تكون كل قرية ومدينة (بما فيها تلك التي لا يوجد فيها بلديات) ممثلة في مجلس القضاء بعدد من الأعضاء يحدد انطلاقاً من عدد المسجلين في سجلات النفوس العائدة لها؛

المساواة في التمثيل: بمعنى أن يتمثل الجميع وفقاً لشطورة محددة بشكل واضح، بحيث يؤمن هذا المعيار الديموغرافي المساواة بين مختلف المواطنين؛

تمثيل ومشاركة جميع السكان: بمعنى اعطاء الفرصة لكل شخص مقيم ضمن الحيز الجغرافي اللامركزي بأن يشارك، ترشحاً واقتراعاً، ووفق شروط محددة، بأعمال مجالس الأقضية كافةً انطلاقاً من مبدأ أن اللامركزية وجدت أصلاً لخدمة مصالح السكان المحليين ولا تستقيم إلا عبر مشاركة الجميع؛

الفعالية في عمل المجالس: بمعنى أن يكون عدد أعضاء مجلس القضاء ملائماً لمهام ومقتضيات التنمية المحلية، أي لا يشكل عدد الأعضاء عائقاً أمام قدرة المجلس على الاجتماع والتداول واتخاذ القرارات وتنفيذ المشاريع أو أمام تمثيل جميع الفئات والتوجهات والمصالح، وهذا المعيار هو أساسى في عملية تحديد الشطورة.

يعد الجدول التالي الأقضية ويُظهر عدد المدن والقرى في كل منها وعدد المسجلين فيها.

المحافظة	المجموع	القضاء	مجموع عدد مدن وقرى القضاء	عدد سكان القضاء
بعنك الهرمل	٢٨	بعنك	٢٨	١٤٤٠١٩
بعنك الهرمل	٢٦	شمسطار	٢٦	٨٧٥٧١
بعنك الهرمل	١٩	التبوة	١٩	١١٤٤١٩
بعنك الهرمل	٣٤	الهرمل	٣٤	٨٤٨٨٦
بعنك الهرمل	٣١	دير الأحمر	٣١	٦٧٣٠١
جبل لبنان	٧٢	عاليه	٧٢	١٧٢٠٠٤
جبل لبنان	٦٢	بعبدا	٦٢	٢٢١٧٠٧
جبل لبنان	٩٨	الشووف	٩٨	٢٨٢٠٠٩
جبل لبنان	٨٤	جبيل	٨٤	١١٦٣٨٨
جبل لبنان	٦٧	كسروان	٦٧	١٣٠٧٢٠
جبل لبنان	٩٦	المنف	٩٦	٢٣٤٣٠٩
لبنان الشمالي	٦٨	البترون	٦٨	٨٧٨٨٥
لبنان الشمالي	٢١	بشري	٢١	٦٨٨١٦
لبنان الشمالي	٥٠	زغرتا	٥٠	١٠٨٨٠٦
لبنان الشمالي	٤٦	الكوره	٤٦	٨٤٦٥٣
لبنان الشمالي	٤	طرابلس	٤	٣٧٠٠١٥
لبنان الشمالي	٤٧	المنية الضنية	٤٧	١٧٥٦٧٥
عكار	٧٢	حلبا	٧٢	١٦٣٧٩٣
عكار	٢٩	بيتبين	٢٩	١٤٥٤٥٧
عكار	٦٥	القييات	٦٥	١٤٣٧٦٥
النبيطية	٣٦	بنت جبيل	٣٦	٢٢٤٥٣٢
النبيطية	٢٠	حاصبيا	٢٠	٦٩٢٩١
النبيطية	٣٢	مرجعيون	٣٢	١٧٦٣٤٨
النبيطية	٤٢	النبيطية	٤٢	٢١٩٤٦٨
لبنان الجنوبي	٥٣	صيدا	٥٣	٢٥٢١٢١
لبنان الجنوبي	٧١	صور	٧١	٢٨٦٦٧٦
لبنان الجنوبي	٥٦	جزين	٥٦	٨٣٠٧٩
البقاع	٣٥	البقاع الغربي	٣٥	١٣٦٧٩٤
البقاع	٢٧	راشيا	٢٧	٦٨٣٤٣
البقاع	٣٩	زحلة	٣٩	٢٥٦٧١٧
بيروت	١	بيروت	١	٦٦٨٠٨٠
المجموع	١٤٣١		١٤٣١	٥٤٤٥٦٤٧

المصدر: تم إعداد هذا الجدول انطلاقاً من جداول إحصائية بعدد سكان المدن والقرى، وزارة الداخلية والبلديات، المديرية العامة للأحوال الشخصية، أيار ٢٠١٣.

وقد أظهرت الأرقام والاحصاءات (وهي تقريرية) بأن حوالي ٨٤٪ من قرى ومدن لبنان يبلغ عدد سكانها أقل من خمسة آلاف نسمة (ما يعادل تقريراً ١٢٠٣ قرية ومدينة من أصل حوالي ١٤٣١). وعلى الرغم من ان الأرقام المتوفرة المستخدمة في هذه الجداول تتضمن هامشاً من عدم الدقة، فهي تبقى ذات قيمة كبيرة وتقدم دلالات مهمة للتفكير في عملية تكوين مجالس الأقضية وتحديد عدد أعضائها.

توزيع المدن والقرى اللبنانية وفقاً لشريحة عدد السكان المسجلين في لوائح القيد لعام ٢٠١٣

النسبة المئوية	عدد المدن أو البلديات	شريحة عدد السكان
%١٤,٩٥	٢١٤	٥٠٠ - ١
%١٩,٠١	٢٧٢	١٠٠٠ - ٥٠١
%٢٤,٥٣	٣٥١	٢٠٠٠ - ١٠٠١
%١١,٧٤	١٦٨	٣٠٠٠ - ٢٠٠١
%٧,٨٣	١١٢	٤٠٠٠ - ٣٠٠١
%٦,٠١	٨٦	٥٠٠٠ - ٤٠٠١
%٣,٩٨	٥٧	٦٠٠٠ - ٥٠٠١
%١,٧٥	٢٥	٧٠٠٠ - ٦٠٠١
%١,٦١	٢٣	٨٠٠٠ - ٧٠٠١
%١,٨٩	٢٧	٩٠٠٠ - ٨٠٠١
%١,٨٢	٢٦	١٠٠٠٠ - ٩٠٠١
%٠,٧٠	٦٠	١١٠٠٠ - ١٠٠٠١
%٠,٥٦	٨	١٢٠٠٠ - ١١٠٠١
%٠,٥٧	٦٠	١٣٠٠٠ - ١٢٠٠١
%٠,٤٢	٦	١٤٠٠٠ - ١٣٠٠١
%٠,٢١	٣	١٥٠٠٠ - ١٤٠٠١
%٠,٧٠	٦٠	٢٠٠٠٠ - ١٥٠٠١
%٠,٥٦	٨	٣٠٠٠٠ - ٢٠٠٠١
%٠,٥٦	٨	٤٠٠٠٠ - ٣٠٠٠١
%٠,٠٧	١	٥٠٠٠٠ - ٤٠٠٠١
%٠,٠٧	١	٦٠٠٠٠ - ٥٠٠٠١
%٠,٠٧	١	٧٠٠٠٠ - ٦٠٠٠١
%٠,١٤	٢	٨٠٠٠٠ - ٧٠٠٠١
%٠,١٤	٢	٧٠٠٠٠ - ٦٠٠٠١
%١٠٠٪	١٤٣١	مجموع المدن والقرى

المصدر: تم إعداد هذا الجدول انطلاقاً من جداول إحصائية بعدد سكان المدن والقرى، وزارة الداخلية والبلديات، المديرية العامة للأحوال الشخصية، أيار ٢٠١٣.

انطلاقاً من هذه المعايير والأرقام، وتحديداً من معطى عدد القرى والمدن داخل كل قضاء ومن عدد المسجلين فيها، تم تحديد عدد أعضاء مجالس الأقضية وفقاً للشروط التالية:

عدد أهلية المدن والقرى المسجلين	عدد الأعضاء الذين يمثلونها في الهيئة العامة
من شخص واحد إلى ٥٠٠٠	عضو واحد
من ٥٠٠١ إلى ١٠٠٠٠ شخص	عضو إضافي
من ١٠٠٠١ إلى ٢٠٠٠٠ شخص	عضو إضافي
لكل شطر إضافي مكتمل من عشرة آلاف شخص	عضو إضافي

يؤدي هذا التحديد وظيفتين:

الأولى، تؤمن تمثيلاً مباشراً لكل قرى ومدن القضاء بما فيها تلك المكونة من عدد ضئيل من المسجلين، مهما تضاعل العدد (مئة مسجل وما دون)؛ أما الثانية فتؤمن ضبط عدد أعضاء مجلس القضاء ضمن سقف فاعل يسمح للمجلس بالاجتماع والعمل. على فرض أن الشطر الأول قد حدد بألف مسجل وما دون، لتجاوز عدد أعضاء مجلس قضاء المتن، مثلاً، الثلاثين عضو، ولتحول، وبالتالي، إلى مجلس مكتظ، غير فاعل وغير منتج.

■ الناخب

لكل لبناني أو لبنانية أكمل السن المحددة في الدستور أن يمارس حق الاقتراع شرط أن يكون مقيداً في لوائح الناخبين في الدائرة الانتخابية المعنية.

إضافةً إلى ذلك، وانسجاماً مع مبادئ الدستور اللبناني القائمة على المساواة بين المواطنين دون تمييز، يحق لكل لبناني أو لبنانية أكمل السن المحددة في الدستور وليس مقيداً في لوائح القيد في الدائرة الانتخابية المعنية ولكنه يثبت سكاناً فعلياً في نطاق الدائرة المعنية لمدة ست سنوات دون انقطاع مسداً

الرسوم والضرائب البلدية المتوجبة، أن يمارس حق الاقتراع المرشح أو مرشحين عن المقاعد المخصصة للسكان، على أن يطلب تسجيده مسبقاً وفق آلية تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص. تضع الهيئة المستقلة للانتخابات لوائح شطب خاصة بأسماء السكان الذين طلبو تسجيлем (تسمى لوائح السكان)، بعد التأكيد من استيفائهم الشروط المطلوبة. توضع لوائح السكان على مستوى القضاء، بحيث يشكل القضاء دائرة انتخابية واحدة للسكان، انتخاباً وترشحاً، وعلى مستوى الأحياء في مدينة بيروت، بحيث يكون الحي دائرة انتخابية واحدة ترشحاً وانتخاباً لسكان بيروت (راجع بيروت ص. ٤٨). يتمثل السكان في الأقضية في الهيئة العامة وفقاً لشطر محدد بممثل لكل عشرين ألف مسجل ضمن القضاء، ولكل شطر اضافي من عشرين ألف ساكن مسجل عضواً اضافياً. يتمثل سكان بيروت بممثل واحد على مستوى كل حي وهو شطر ثابت غير متحرك.

إن مشاركة جميع المقيمين (من مسجلين في قيود الأحوال الشخصية، وسكان فعليين تسجّلوا اختيارياً)، ترشحاً واقتراعاً، وفقاً للآلية المحددة أعلاه، تساعد على تصحيح الخل القائم بين توزيع السكان وفقاً لسجلات قيد النقوس وبين التوزيع والانتشار الفعلي للسكان في المناطق. وفي حين تعطي هذه الآلية الحق للجميع في المشاركة بإدارة شؤون القضاء والعمل على إنماهه عبر المساهمة الفاعلة والبناء والقائمة على التنوع والتعدد، وهي تحافظ في الوقت ذاته على الخصوصيات الاجتماعية المحلية، فتفصل بين ترشح واقتراع المسجلين وترشح واقتراع السكان إلى عضوية الهيئة العامة لمجالس الأقضية، فلا تقع أي كتلة ناخبة من هاتين الكتلتين تحت تأثير الكتلة الأخرى.

وفي سياق تحديد «الناخب»، تقترح اللجنة خفض سن الاقتراع إلى ١٨ عاماً، وهو أمر يخرج عن إطار هذا المشروع ويستدعي تعديل المادة ٢١ من الدستور، على أن يعدل سن الترشح تخفياً تبعاً للتعديل الدستوري المذكور.

■ المرشح

لكل لبناني أو لبنانية أتمّ الحادية والعشرين من العمر أن يترشح لعضوية مجلس القضاء اذا كان مقيداً في قائمة الناخبين في الدائرة الانتخابية على مستوى القرى والبلدات والمدن، أو في قائمة السكان على مستوى القضاء، ممتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ومستوفياً للشروط المحددة.

■ شروط الترشح

انطلاقاً من معيار المصلحة العامة وأخذًا في الاعتبار شمولية الصلاحيات والمسؤوليات الكبيرة التي تقع على عاتق مجالس الأقضية (كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، الطبيعة المتشعبة للأعمال المحلية، ادارة الأموال العامة، ادارة البرامج والمشاريع...)، جرى التوافق على ان شرط الشهادة الجامعية هو شرط أساسى للترشح إلى عضوية مجالس الإدارة في مجالس الأقضية.

■ النظام الانتخابي (النظام، الدوائر، الهيئات الناخبة)

في عملية انتخاب أعضاء مجالس الأقضية، إنطلقت اللجنة من مبدأ تحقيق المساواة وصحة التمثيل بين مختلف المواطنين واعتماد نظام انتخابي ديمقراطي وعادل. وفي سبيل ترجمة هذا المبدأ ترجمة فعلية، تم اعتماد نظام انتخابي مركب (الأكثرى لانتخاب الهيئة العامة، والنسبة لانتخاب مجلس الادارة) يحقق الأهداف المرجوة التي تشكل، مجتمعةً، الأساس والقواعد التي تقوم عليها اللامركزية الادارية، وذلك انطلاقاً من المعايير التالية:

انتخاب الهيئة العامة للقضاء

يعطي المشروع كل قرية ومدينة، كدوائر انتخابية ضمن القضاء الواحد، الحق في انتخاب ممثليها إلى الهيئة العامة لمجلس القضاء (وفقاً للآلية المحددة أعلاه) على أساس النظام الأكثري وعلى دورة واحدة. تكمن أهمية هذا الخيار في التالي:

ان الترشح والانتخاب لعضوية الهيئة العامة للقضاء على مستوى كل قرية ومدينة كدوائر انتخابية ضمن القضاء الواحد (وفقاً للشطورة المحددة أعلاه) يؤمن، إضافةً إلى المعايير التي حددت عدد أعضاء المجالس المحلية، التمثيل الصحيح والعادل جغرافياً واجتماعياً وسياسياً لجميع مكونات القضاء، بحيث لا يطفى تمثيل أي أكثريّة ديموغرافية (طائفية أو مذهبية أو غيره) أو جغرافية (مدينة كبيرة وذات كثافة سكانية) أو سياسية (حزب يتمتع بتمثيل واسع) على تمثيل باقي المكونات والأفراد في الهيئة العامة للقضاء. ويؤمن هذا الخيار وبالتالي تمثيل كل قرية ومدينة في الهيئة العامة للقضاء ويؤكد على مشاركة الجميع، أفراداً وجماعات، في تحديد الأولويات ووضع الخطط والبرامج التنموية على مستوى القضاء والعمل على تفيذها، لأن التمثيل الجغرافي المباشر المُعبر عن مصالح وحاجات الناس الفعلية وتطلعاتهم المستقبلية هو من أسس قيام اللامركزية الإدارية. ولأنه في حال اعتمد الترشح على مستوى القضاء ككل، وليس على مستوى الدوائر الانتخابية داخل القضاء، قد يؤدي ذلك إلى طغيان أكثريّة على أقلية.

ان انتخاب اعضاء الهيئة العامة للقضاء وفقاً للنظام الأكثري وعلى دورة واحدة قد تمّ اعتماده من قبل اللجنة لعدة أسباب وأهداف موضوعية:

أولاً: وفقاً للمعطيات الرقمية، من الواضح أن حوالي ٨٤٪ من القرى والمدن تمثل بمندوب واحد في الهيئة العامة للقضاء، باعتبار أن عدد سكانها يقل عن خمسة آلاف نسمة، وهو حد الشرط الأول (راجع أعلاه). وعليه لا فائدة، ولا إمكانية تقنية لاعتماد النظام النسبي في هذه الدوائر «الفردية» ولا حتى في الدوائر التي لا يتجاوز عدد ممثليها الثلاثة أعضاء:

ثانياً: إن اعتماد النظام الأكثرية أيضاً في الدوائر المتعددة المقاعد، التي يفوق عددها ممثليها عن الثلاثة أعضاء، يهدف إلى تأمين الحد الأدنى من تمثيل الأكثريات في الهيئة العامة للقضاء. وهذه الأكثريات تساهمن بدورها في تشكيل تكتلات متجانسة داخل الهيئة العامة للقضاء، مما من شأنه أن يقلل من إمكانية انتخاب هيئات عامة مؤلفة من عناصر مختلفة وغير متجانسة كلية.

انتخاب مجلس الإدارة

ينتخب رئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس الإدارة من قبل الهيئة العامة للقضاء على أساس النظام النسبي واللائحة المقلدة، مكتملة كانت أو غير مكتملة. لقد جمعت اللجنة في نظام آلية انتخاب أعضاء مجلس الإدارة بين جملة من المبادئ والمعايير الأساسية، هذه أبرزها:

أولاً: على مستوى النظام الانتخابي: لقد تم اعتماد النظام النسبي لأن هذا النظام يؤمن تمثيل مختلف التوجهات والتكتلات داخل الهيئة العامة في مجلس الإدارة. وبالتالي يؤمن النظام النسبي انتخاب مجلس إدارة يضم أكثرية تحكم وأقلية تراقب وقتابع، ويحول دون استئثار أي أكثرية بكل مقاعد المجلس وبسلطته وبقراره.

ثانياً: على مستوى اعتماد اللائحة المقفلة: إن اعتماد اللائحة المقفلة من شأنه، خلافاً للترشيحات الفردية، أن يحث المرشحين على التكتل والتقديم كفريق واحد يحمل مشروعاً مشتركاً. واعتماد اللائحة المقفلة في عملية الاقتراع يساعد على حسم خيار الناخبين حول فريق ومشروع واحد، ويحدّ من تشتت الأصوات الذي ينتج في أغلب الأحيان عن عملية تشطيب أسماء المرشحين وانتقاء الأسماء من عدة لوائح، ويسهل لاحقاً عملية المراقبة والمحاسبة، مراقبة البرنامج، ومحاسبة الفريق. فالفريق والبرنامج هما شرطان أساسيان لبلورة مشاريع التنمية المحلية وإنجاحها.

ثالثاً: على مستوى اعتماد اللائحة المقفلة المكتملة أو غير المكتملة: إن الهدف من قبول اللوائح غير المكتملة هو إفساح المجال أمام جميع التيارات والتوجهات، وتحديداً تلك التي لا تشكل أكثرية داخل الهيئة العامة، بأن تترشح إلى انتخابات مجلس الإدارة حتى لو لم تتمكن من تأليف لائحة مكتملة.

رابعاً: على مستوى تعزيز الأكثريّة: من أبرز الجوانب السلبية التي قد تنتج عن اعتماد النظام النسبي في هيئات انتخابية، تتصف بتنوعية وتعددية الانتماءات، هو عدم القدرة على انتاج أكثريات تستطيع أن تحكم من دون الحاجة إلى عقد تحالفات وتسوييات مع مجموعات أخرى، مما يجعلها أكثريات هشة ومهدّد عقد ائتلافها بالانفراط أمام كل عائق تواجهه. استدراكاً لذلك، وفي حال عدم حصول إحدى اللوائح على أكثريّة مطلقة من أصوات المترشعين، يلاحظ مشروع القانون أن تعطى اللائحة التي حصلت على النسبة الأكبر من الأصوات ٥١٪ من مقاعد مجلس الإدارة، وذلك حرصاً على أن تتمتع الأكثريّة بتماسك وتجانس يخولانها أن تمارس الصالحيّات المتعددة المنوطّة بالمجلس. وهذا

ال الخيار يساهم في إنتاج أكثرية واضحة ومتماضكة من حيث انتمائتها ومشروعها وقادرة على ممارسة السلطة المنوطة بمجلس الإدارة، وإلى جانبها أقلية واضحة أيضاً تمارس الرقابة من داخل مجلس الإدارة، بالإضافة إلى رقابة الهيئة العامة.

خامساً: على مستوى انتخاب رئيس ونائب رئيس مجلس الادارة: ان خيار انتخاب رئيس ونائب رئيس مجلس الإدارة مباشرةً من قبل الهيئة العامة ومن اللائحة التي نالت أكبر نسبة من الأصوات، وفقاً لترتيب أسماء المرشحين في اللائحة، يؤمن، من ناحية أولى، إيصال فريق أكثرى متكملاً إلى مجلس الإدارة، وهو شرط أساسى للقدرة على ممارسة السلطة. ويؤمن من ناحية ثانية، أن يأتي الرئيس ونائبه من الأوائل على اللائحة التي فازت بأكثرية الأصوات، وفي ذلك تجسيد واضح لقرار الأكثريية الناخبة، وهو انتخاب يعطي شرعية صلبة وغير مشكوك بها للرئيس ولنائبه، ويحررهما بالتالي من التسويات التي تحصل خلال عملية الانتخاب غير المباشر والتي عادةً ما تؤثر سلباً على شرعية وقدرة الرئيس ونائبه.

الكوتا الجندرية

انطلاقاً من مبدأ التمييز الإيجابي الذي نصّت عليه المادة الرابعة من إتفاقية سيداو^٤، يلاحظ المشروع تطبيق الكوتا الجندرية على مستوى توزيع المقاعد داخل الهيئة العامة، وذلك وفقاً للتالي: ففي حال كان عدد مقاعد الهيئة

^٤ (CEDAW) إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي انضم إليها لبنان عام ١٩٩٦.

العامة في الدائرة المعنية مقعداً واحداً، لا تطبق الكوتا؛ وفي حال كان عدد المقاعد وترأ (رقم غير مزدوج) يعطى عدد مقاعد متساوٍ لكل من الجنسين زائد واحد لأي منهما؛ وفي حال كان عدد المقاعد زوج توزع المقاعد مناصفة بين الجنسين. ان خيار تطبيق هذه الكوتا الجندرية عند إعلان النتائج وضمن حدود ما يتواافق من مرشحين من كلا الجنسين ولفتره زمنية محددة بأربع دورات انتخابية، يجعل منها كوتا غير مفروضة بشكل دائم وغير مصطنعة وتقوم على أساس المبادرة الشخصية. هذه الكوتا ترك قرار الترشح للفرد، ذكراً أم أنثى، كفعل ارادي يعبر عن رغبة وقناعة واستعداد للترشح للهيئة العامة. والكوتا الجندرية تطبق فقط في حال وجود مرشحين من كلا الجنسين.

أما عن تطبيق الكوتا الجندرية على مستوى مجلس الإدارة، فقد رأى اللجنة في مشروعها أن يتتألف المجلس من كلا الجنسين، على لا يقل عدد أعضاء أحدهما عن الثلاثين بالمائة من مجموع المقاعد التي يتتألف منها المجلس قانوناً. ويطبق مبدأ الكوتا الجندرية في مجلس الإدارة عند إعلان النتائج وضمن حدود ما يتوافق من مرشحين من كلا الجنسين.

صلاحيات مجالس الأقضية

لقد تم تعداد صلاحيات مجالس الأقضية في مشروع القانون، إن على مستوى الهيئة العامة أو على مستوى مجلس الإدارة، على سبيل المثال لا الحصر، مما يؤكد على هذه الصلاحيات وانسجامها مع مستوى الشرعية التمثيلية الذي تتمتع به، كونها مجالس محلية منتخبة مباشرةً من المواطنين، ومسؤولة أمامهم، وفقاً لآليات ديمقراطية وعادلة وشفافة، وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي.

■ صلاحيات الهيئة العامة

أعطيت الهيئة العامة صلاحيات تمكّنها من القيام بمهام ثلاثة أساسية متراكبة ومتكمّلة: التمثيل والمشاركة والمراقبة.

أولاً: التمثيل: تبرز أهمية التمثيل من خلال إعطاء الهيئة العامة صلاحية انتخاب رئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس الإدارة، فيستمد بالتالي مجلس الإدارة شرعية التمثيلية ويمارس صلاحياته ومهامه بتفويض من الهيئة العامة المنتخبة بدورها مباشرةً من قبل المواطنين.

ثانياً: المشاركة: تتم مشاركة الهيئة العامة في إدارة شؤون القضاء من خلال مصادقتها الإلزامية على القرارات الأساسية التي يتخذها مجلس الإدارة وتحديدًا تلك المتعلقة بالموازنة السنوية وبالخطط الإنمائية المطروحة للقضاء، إضافةً إلى المصادقة على فئة من عقود الایجار والبيع والرهن والقروض وعلى الهبات المشروطة، لما قد تفرضه هذه الهبات من أعباء أو قيود على القضاء. إلى جانب هذه الصلاحيات، وفي سبيل تفعيل المشاركة، اعطي مجلس القضاء صلاحية تشكيل لجان استشارية متخصصة، من داخل الهيئة ومن خارجها، لإبداء الرأي وتقديم الاقتراحات والتوصيات لكل من الهيئة العامة ومجلس الادارة، والهدف من ذلك التأكيد على أن دور مجلس القضاء لا يقتصر فقط على التصديق أو التصويت على قرارات مجلس الإدارة، بل يؤدي دوراً في التفكير والتخطيط الاستراتيجي حول تتميم القضاء وتطوير قدراته على المدى الطويل. تؤمن هذه الآلية تفاعلاً دائمًا ومشاركة فعّالاً بين المواطنين ومجلس القضاء في علاقة تعاون مستدامة، مماسسة وممنهجة.

ثالثاً: المراقبة: تمارس الهيئة العامة الرقابية عبر آليات متعددة، من أبرزها حق نزع الثقة عن مجلس الادارة ككل أو عن أحد أعضائه أو عن رئيسه أو عن نائب الرئيس.

■ صلاحيات مجلس الإدارة

يُعتبر مجلس الإدارة السلطة التنفيذية في مجلس القضاء ويدخل ضمن اختصاصه كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة. وقد تم تعداد صلاحيات مجلس الإدارة في مشروع القانون على سبيل المثال لا الحصر.

وإذ لحظ المشروع إعادة توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية و المجالس الأقضية، فإن هذه الصلاحيات تقدم إلى مجالس الأقضية، من خلال تكاملها وتفاعلها، حواجز أكبر لتنمية مواردها وقدراتها الذاتية وتمكنها من تحقيق أهدافها. وبذلك، تشمل اختصاصات مجلس الإدارة مروحة واسعة ببدءاً بإنشاء وتطوير البنية التحتية، مروراً بإنتاج الطاقة والمشاريع ذات الطبيعة الاقتصادية والشراكة بين القطاعين العام والخاص...

وقد أنيطت بمجلس الإدارة صلاحية وضع خطة استراتيجية لتنمية القضاء، وهي من بين أهم صلاحياته، لأن مجلس الإدارة «ملزم» ببلورة وترجمة مهامه من خلال وضع استراتيجية عامة لتنمية القضاء وعرضها على الهيئة العامة للموافقة عليها، وهو ملزם بتعميلها وتطويرها بشكل دائم. والزامية وضع خطة إستراتيجية للقضاء من قبل مجلس الإدارة يكرس منهجية واضحة للحكم المحلي، قوامها البرنامج وخطط العمل. كما أن وضع خطة إستراتيجية يسهل، من جهة ثانية، عملية المشاركة والمراقبة والمحاسبة من قبل الهيئة العامة والناخبين، ما من شأنه أن يساهم في تعزيز قدرة مجلس الإدارة على التخطيط والتنظيم والتنفيذ، أي في تعزيز عملية الحكومة المحلية.

ومن أجل ممارسة مهامه الواسعة والمتخصصة، أعطيت له أيضاً صلاحية إنشاء ما يحتاجه من **أجهزة متخصصة** (مثلاً: «جهاز السلامة المرورية» الذي يتلازم أشاؤه مع صلاحية المجلس في تنظيم النقل العام والخاص، و«جهاز الشراكة» المسؤول عن إدارة مشاريع الشراكة بين مجلس الإدارة

والقطاع العام والخاص)، كما أعطى - على سبيل المثال أيضاً - حق التقاضي لرفع التعديات والحوادث دون حصولها وإنشاء جهاز الشرطة على مستوى القضاء التي تعتبر من عداد الضابطة العدلية.

وقد رأت اللجنة أن قرارات مجلس الإدارة يجب أن تكون نافذة بحد ذاتها، دونما حاجة لأي تصديق من أي مرجع كان، باستثناء القرارات المتعلقة بالأمن الوطني وبحماية الواقع الأثري وبالمخطلات التوجيهية العامة. وتعزيزاً لدوره ولصلاحياته وكونه المعيّر الأساسي عن احتياجات المواطنين على المستوى المحلي، أعطى مجلس الإدارة صلاحية تقديم توصياته في المواضيع ذات المصلحة العامة للقضاء والتي تخرج عن اختصاصاته، كما ألزمت المراجع المختصة بأن تستحصل على موافقة مجلس الإدارة في العديد من الأمور التي تدخل في صلاحيات السلطات والإدارات المركزية والتي تنفذ ضمن القضاء، وذلك وفقاً لآليات واضحة.

■ مالية مجالس الأقضية

حرصت اللجنة على إيلاء الشق المالي في العملية اللامركزية اهتماماً خاصاً، وذلك انطلاقاً من أهمية التمويل والموارد في تمكين المجالس المنتخبة من ممارسة الصلاحيات الواسعة المعطاة لها في مشروع القانون. فالصلاحيات المذكورة تستحيل حبراً على ورق ما لم تترافق مع موارد كافية تجعل تطبيقها ممكناً.

ومن مراجعة مشروع القانون، يتضح أن صلاحيات ومهام واسعة جرى نقلها من السلطة المركزية وهيكلياتها اللاحصرية (مكاتب الوزارات في المناطق، المحافظون والقائمون...) إلى مجالس الأقضية بحسب اختصاصها المكاني. ويستتبع ذلك، حكماً، أن تنتقل، مع الصلاحيات والمهام، واردات

A transfert de compétences, transfert de (السائل بالمبأداً موازية، عملاً القائل resources). وهذا الترابط المبدئي بين توزيع الصالحيات والمهام، من جهة، وتوزيع الموارد، من جهة أخرى، إنما يشكّل ترجمة فعلية لمبدأ الاستقلالين الإداري والمالي الذي تتمتع به مجالس الأقضية. فالاستقلال الإداري ينسحب على حق المجالس في تنفيذ القانون وفي ممارسة صلاحياتها دون أي انتقاص (وفي مقدمها صلاحية الضرائب مباشرةً من المكلفين)، في حين يضمن الاستقلال المالي حق المجالس في التصرف بمواردها المالية (ضمن ضوابط القانون لا الاستنساب) وسعيها لتأمين موارد كافية.

وبطبيعة الحال، فإن توزيع المهام والاعباء والموارد لا يعني إعفاء السلطة المركزية من مسؤولياتها في المناطق، إذ تبقى مطالبة تجاه الأقضية بالتزامات عديدة (مثلا: البنية التحتية، الطرقات الدولية والنقل على المستوى الوطني، التربية، الصحة، الأمن الوطني...)، من المفترض أن تؤديها مركزياً أو لاحصرياً. وتحت هذا العنوان يندرج مفهوم الإنماء المتوازن الذي يخشى أن تأتي اللامركزية بنقضيه إذا ما تركت السلطة المركزية بعض المناطق غير المقدرة تعتمد فقط على وراداتها الذاتية. هذا الإنماء هو مسؤولية المركز الذي لحظ اتفاق الطائف ضرورة أن يضع خطة إنمائية شاملة لكل المناطق (وتندرج في هذا السياق أيضا خططاً ترتيب الأراضي). وباختصار، فإن العملية اللامركزية، وبقدر ما تحتاج إلى عنصر الاستقلال المالي، بقدر ما تستوجب أيضاً مساهمات من السلطة المركزية في ميادين مختلفة، إما مباشرةً أو عبر عائدات صندوق لامركزي (راجع أدناه).

على صعيد الأرقام وحجم الواردات، لا بد من التوقف، بدايةً، عند نسبة الإنفاق المحلي من إجمالي الإنفاق العام. ويبيّن إستعراض عيّنة من البلدان ذات تجربة ناجحة مع اللامركزية لهذه الغاية، أن نسبة إنفاق الإدارات المحلية (المنتخبة) من إجمالي إنفاق الحكومة المركزية، يدور في تلك البلدان

حول معدل وسطي يبلغ ٢٧٪، علماً بأن هذا المعدل يصل إلى ٣٩٪ في فنلندا و ٦٢٪ في الدنمارك، على سبيل المثال والقياس. وينخفض هذا المعدل في بلدان أخرى (كنيوزيلندا) إلى حدود ١١٪. أما في لبنان، فتشير الأرقام إلى أن معدل نسبة إنفاق البلديات واتحاداتها (كونها الوحدات اللامركزية الوحيدة حتى تاريخ إعداد هذا التقرير) يتراوح بين ٥٪ و ٧٪ من إنفاق الحكومة المركزية، بحسب السنوات.

جدول مقارنة بالنفقات بين الدول في نسبة الإنفاق المحلي من إجمالي الإنفاق المركزي:

الدول	النفقات الحكومية المحلية كنسبة منوية من إجمالي الإنفاق الحكومي
الجمهورية التشيكية	٢٧
الدنمارك	٦٢
فرنسا	٢٠٠٤
فنلندا	٣٩٠٣
هنغاريا	٢٥٠٧
إيرلندا	١٩٠٨
إيطاليا	٣٢
لوكسمبورغ	١٢٠٥
النرويج	٣٠٠٧
سويسرا	٢٥٠٩
جورجيا	٢٨
سلوفينيا	١٩
نيوزيلندا	١٠٠٨
المعدل الوسطي	٢٧٠١٦

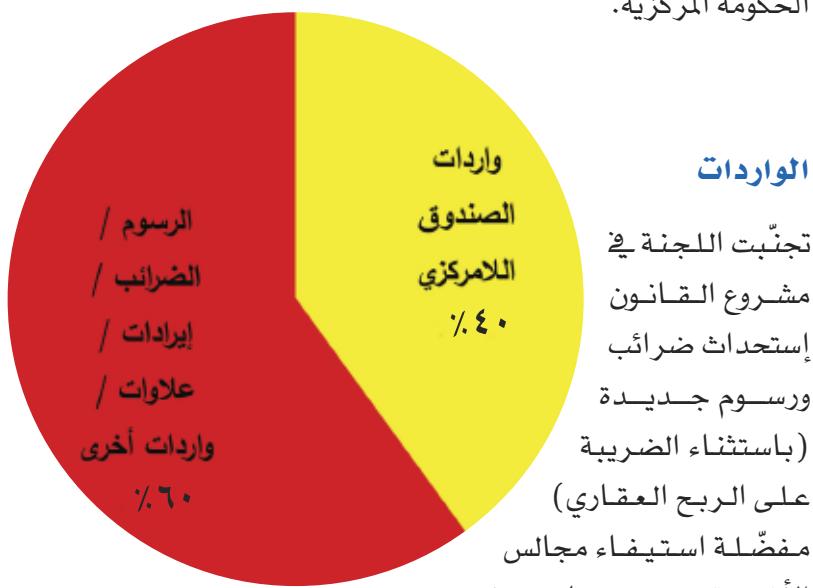
IMF-Data and Statistics-Government Finance Statistics

المصدر:

<http://elibrary-data.imf.org/DataReport.aspx?c=24944917&d=33061&e=170809>

بناء على هذه المعطيات الموضوعية، رأت اللجنة وجوب رفع نسبة إنفاق الإدارات المحلية (بلديات وأقضية) من إجمالي إنفاق الحكومة المركزية إلى حدود ٢٥٪ كحد أدنى. وبما أن حجم إنفاق البلديات واتحاداتها يشكل أصلًا ٥٪ إلى ٧٪ من نسبة الإنفاق المركزي، فإن نسبة إنفاق مجالس الأقضية يجب أن تشكل ٢٠٪ من نسبة إنفاق الحكومة المركزية (دون احتساب خدمة الدين العام)، أي ما يقارب ٥,١ مليار دولار (بحسب الأرقام الراهنة).

يتم تأمين ٤٠٪ من هذا المبلغ (أي ما يعادل ٦٠٠ مليون دولار)، من خلال الصندوق اللامركزي و٦٠٪ منه (أي ما يعادل ٩٠٠ مليون دولار)، من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم وموارد أخرى. وبذلك، تراعي آلية التمويل المذكورة ضرورة عدم الاعتماد بشكل مفرط على التحويلات الآتية من الحكومة المركزية.

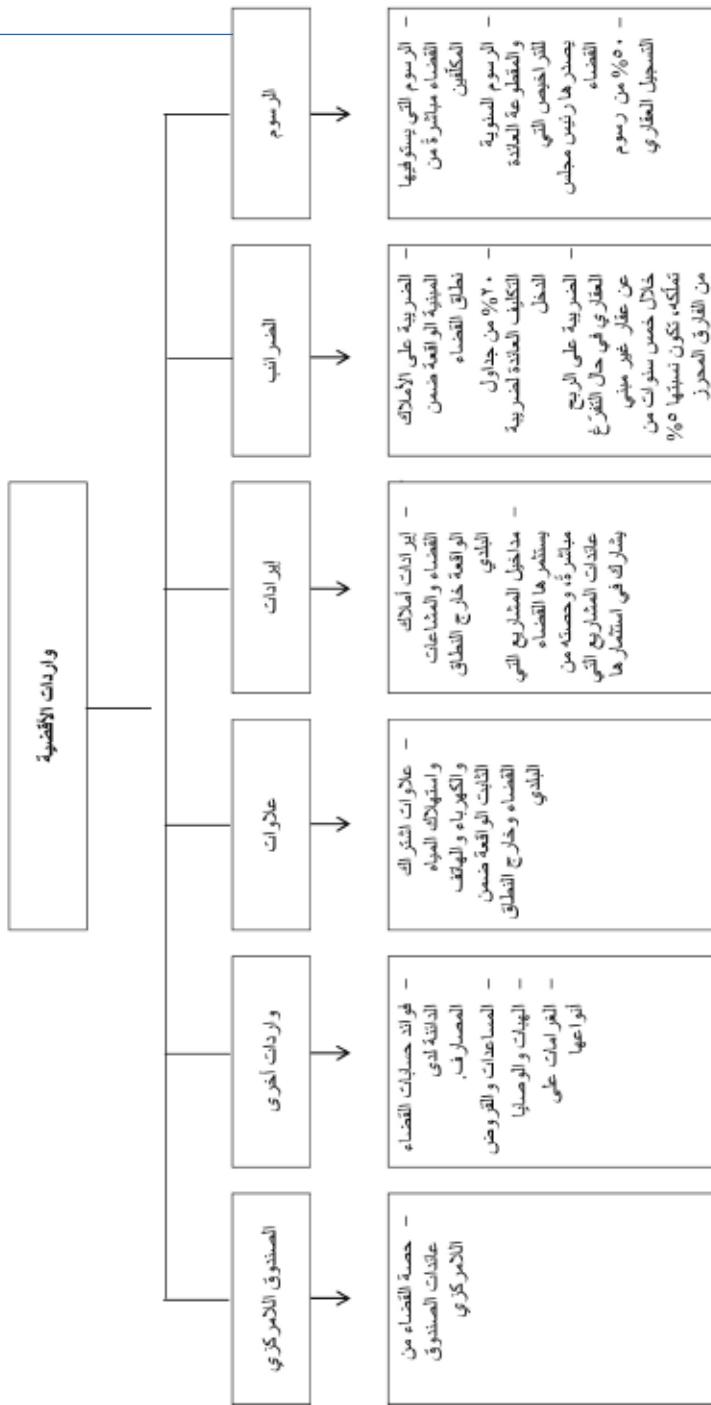


الضرائب والرسوم التي تستوفيها خزينة الدولة حاضرًا، وذلك تبعاً لانتقال مهام وصلاحيات من الأخيرة إلى الأولى، كما أسلفنا.

الواردات
تجنبت اللجنة في مشروع القانون إستحداث ضرائب جديدة (باستثناء الضريبة على الربح العقاري) مفضّلة استيفاء مجالس الأقضية، بصورة مباشرة، لبعض

تجّبّلت اللجنة في مشروع القانون إستحداث ضرائب جديدة (باستثناء الضريبة على الربح العقاري) مفضّلة استيفاء مجالس الأقضية، بصورة مباشرة، لبعض

■ أهم الواردات هي:



جدول بمجموع الواردات الرئيسية إستناداً إلى أرقام سنة ٢٠١١

نسبة الأقضية (بالألف ل.ل)	٢٠١١ (بالألف ل.ل)	حصة الأقضية (بالألف ل.ل)	
١٣٩,٥٠٠,٠٠٠	%١٠٠	١٣٩,٥٠٠,٠٠٠	ضريبة على الأملاك المبنية
٤٨٠,٠٠٠,٠٠٠	%٦٢٠	٢,٤٢٢,٥٠٠,٠٠٠	ضريبة على الدخل
٤٢٠,٠٠٠,٠٠٠	%٥٥	٨٤٣,٠٠٠,٠٠٠	رسوم التسجيل العقاري
٣٠٠,٠٠٠,٠٠٠ حوالى			تغیر مجموع الضرائب والرسوم المختلفة الأخرى
١,٣٣٩,٥٠٠,٤٠٠			المجموع

المصدر: وزارة المالية.

■ الصندوق اللامركزي

يلحظ مشروع القانون إستحداث صندوق لامركزي يحل محل الصندوق البلدي المستقل ويختلف جذرياً عن هذا الأخير، تكويناً وصلاحيات وإدارةً ومعايير توزيع. يتمتع الصندوق اللامركزي بالشخصية المعنوية وبالاستقلاليين الاداري والمالي، ويتولى الإشراف على أعماله مجلس أمناء منتخبين من مجالس الأقضية والبلديات.

هذا الصندوق، من حيث عملية إنشائه وإدارته وتكوين وارداته وتوزيعها على مجالس الأقضية والبلديات، هو الآية الأساسية لتأمين ظروف تنمية متكافئة بين مختلف المناطق وردم الهوة تدريجياً بين المناطق الفنية والمناطق الفقيرة. وهو أيضاً الترجمة الفعلية لمبدأ التضامن والتكافل والتماسك المجتمعي بين الدولة ومختلف الأقضية، وللتوزيع العادل عمودياً، بين المركز والمناطق، وأفقياً، بين المناطق.

يعين مجلس أمناء مديرأً عاماً للصندوق اللامركزي، يعاونه جهاز إداري وفني. ويخضع الصندوق لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، دون أي رقابة مسبقة.

■ واردات الصندوق

يقترح مشروع القانون قسمة كتلة الأموال في الصندوق اللامركزي بنسبة ٧٠ بالمئة لمجالس الأقضية و ٣٠ بالمئة للبلديات، وذلك انطلاقاً من المعطيات التالية:

أولاً: إن واردات الصندوق اللامركزي تُحافظ، على الأقل، على واردات البلديات بنسبتها الحالية.

ثانياً: إن توّلي مجالس الأقضية مهاماً أساسية على مستوى القضاء يؤدي، عملياً، إلى تخفيف الأعباء عن البلديات وإلى فائض في ميزانيتها.

ثالثاً: إن استيفاء الصندوق اللامركزي لأمواله وإدارتها وتوزيعها تختلف كلياً عن تلك العائدة للصندوق البلدي المستقل. ويتوّجّب على مديرية الخزينة والدين العام في وزارة المالية وعلى المؤسسات العامة والخاصة والمختلطة والمصالح المستقلة تحويل الأموال العائدة للصندوق فصلياً، ويوزع مجلس الأماناء حصص الأقضية والبلديات من عائدات الصندوق اللامركزي مرة كل ستة أشهر، بعد اقتطاع قيمة نفقات التشغيل.

وفقًّا لما تقدّم، من المتوقع أن تبلغ موازنة الصندوق السنوية ما يقارب ٢٪ من مجموع الناتج المحلي، مقارنة مع الصندوق البلدي المستقل الذي تشكّل موازنته ٦٠٪ من الناتج المحلي، فيكون لبنان قد دخل إلى نادي الدول اللامركزية تمويلياً (حيث المعدل العالمي هو بنسبة ٣٪).

**جدول مقارنة بالتحويلات من الحكومة المركزية إلى الإدارات المحلية
بالاستناد إلى الناتج المحلي الإجمالي**

الدول	السنة	النسبة
كرواتيا	٢٠٠١	٠٠٥٠
قبرص	١٩٩٨	٠٠٧٠
الجمهورية التشيكية	٢٠٠١	٤٠٥٠
الدنمارك	٢٠٠٠	١١٤٩
فنلندا	١٩٩٨	٤٠٣٠
فرنسا	١٩٩٧	٣٠٣٠
هنغاريا	١٩٩٩	٤٠٢٠
إيرلندا	١٩٩٧	٨٠٨٠
إيطاليا	١٩٩٨	٦٠٦٠
الأردن	٢٠٠١	٠٠٤٠
لوكسمبورغ	١٩٩٧	٠٠٧٠
النرويج	١٩٩٩	٧٠٠
سنغافورة	٢٠٠١	٢٠٨٠
سلوفينيا	٢٠٠١	٦٠٨٠
سويسرا	٢٠٠١	٨٠١٠
تونس	١٩٩٩	٣٠٠
معدل الدول الصناعية		٥٠٤٠
معدل الدول النامية		٣٠٠
لبنان	٢٠١١	٠٠٦٠

Roy Bahl & Sally Wallace, 2004. "Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension," International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper 0419, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

المصدر:

مصادر تمويل الصندوق اللامركزي هي التالية :

- ١- نسبة ٢٥ % من إجمالي إيرادات الضريبة على القيمة المضافة.
- ٢- نسبة ١٠ % من إجمالي فواتير الهاتف الخليوي.
- ٣- نسبة ٢٥ % من إجمالي إيرادات الجمارك.
- ٤- نسبة ٥ % من مداخيل شركات اللotto من الإصدارات.

- ٥- نسبة ٢٥٪ من رسوم الانتقال على الترکات والوصايا.
- ٦- نسبة ٥٠٪ من رسم المغادرة على المسافرين بطريق البر والجو والبحر.
- ٧- نسبة ٦٪ من كامل قيمة أقساط عقود التأمين وملاحقها.
- ٨- الرسوم على إشغال الأماكن العمومية.
- ٩- فوائد حسابات الصندوق المصرفي.
- ١٠- الهبات والوصايا لصالحة الصندوق.

**جدول بقيمة الضرائب والرسوم الرئيسية
(على سبيل المثال، بالاستناد إلى أرقام ٢٠١١)**

النوع	المقدار (بالألف ل.ل.)	نسبة الصندوق اللامركزي (%)	نسبة الصندوق اللامركزي (%)	٢٠١١ (بالألف ل.ل.)
ضربي على القيمة المضافة				
إيرادات الجمارك	٣٤٣٠٠٠٠٠٠٠٠٠	٦٢٥	٦٢٥	٨٢٥٠٠٠٠٠٠٠
رسوم الانتقال على الترکات والوصايا	١٦٠٤٥٠٠٠٠٠	٦٢٥	٦٢٥	١٩٥٠٠٠٠٠٠٠
التأمين				٣٩٤٠٠٠٠٠٠٠
فوائد الهاتف الخلوي			١٠%	٢٢٥٠٠٠٠٠٠
المجموع				١٤٣١٤٠٠٠٠٠٠

مصدر الأرقام: وزارة المالية.

التوزيع

يرتكز الصندوق اللامركزي في عملية تحديد حصص الأقضية من إجمالي السبعين بالمئة على مؤشرات ديمografية وجغرافية وتنمية وضربيّة/مالية. وبما أن الهدف الأساسي هو تحفيز التنمية المحلية

وتحقيق التكافل والتضامن الاجتماعي، فقد خصصت النسبة المرتفعة من إجمالي السبعين بالمئة إلى المؤشرات التي تشكل عملية التنمية في بعديها الاجتماعي والاقتصادي. أما المؤشرات المعتمدة، فهي:

- مؤشر واقع التنمية (١٠/٤)
- مؤشر تحصيل الرسوم سنويًّا (١٠/٤)،

وقد أعطيت النسبة المنخفضة إلى المؤشرين الآخرين:

- مؤشر عدد السكان المسجلين (١٠/١)
- مؤشر مساحة القضاء (١٠/١).

وعلى سبيل المثال، فإن القضاء الذي يتمتع بواقع تموي منخفض يحصل على نسبة مرتفعة من المبالغ المخصصة لمؤشر واقع التنمية وذلك لمساعدته على النهوض وإعطائه القدرة على القيام بمشاريع تنموية في مجالات الصحة والتعليم والخدمات والمهن والأحوال المعيشية الخ... وفي المقابل، يحصل القضاء الذي يتمتع بواقع اقتصادي مرتفع من خلال قدرته على تحصيل الرسوم، على نسبة مرتفعة من المبالغ المخصصة لمؤشر تحصيل الرسوم، وذلك لتحفيزه على الاستمرار بإدائه الجيد وإعطائه الموارد اللازمة لتطويره.

تناط مهمة وضع مؤشر واقع التنمية بإدارة الإحصاء المركزي بالتعاون مع مدير الصندوق اللامركزي وأجهزة الإحصاء في مجالس الأقضية.

وتتجدر الإشارة إلى أن مهمة الصندوق اللامركزي تجاه الأقضية والبلديات لا تقتصر فقط على توزيع الحصص، بل يقوم الصندوق أيضًا بمهام تموية واستثمارية أساسية كمنح الأقضية والبلديات القروض المدعومة لتنفيذ مشاريع منتجة، وكفالة قروضها تجاه الغير. كما يمكن للصندوق اللامركزي، تحقيقاً لأهدافه، أن يستحصل على قروض مدعومة.

حصة كل قضاء من عائدات الصندوق الامركزي (المبلغ بالمليار ليرة لبنانية)

المحضر: إدارة الشؤون الإنسانية - المجلس العسكري والمجلس العسكري والإجتماعي - أقضية الـ ٢٧ - طرابلس رقم ٢٧ - طرابلس الأولى - طرابلس - ٢٠٠١ - ص ٦٧

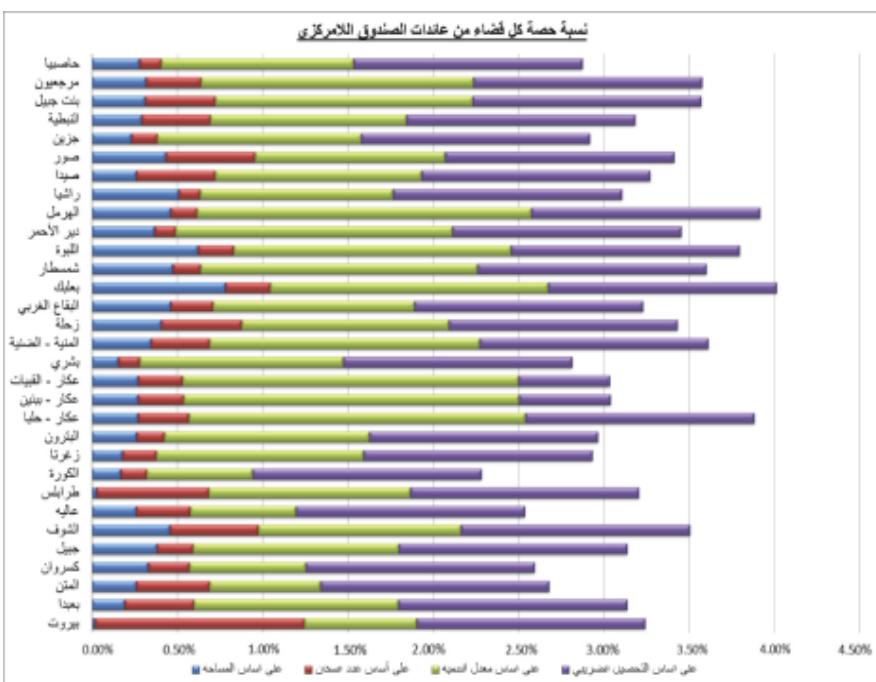
$$\text{نسبة المعلمات} = \left[1.0 - \frac{\text{المعلمات المطلوبة}}{\text{المعلمات المطلوبة}} \right] * \frac{\text{مساحة المنشآة}}{\text{مساحة المنشآة}}$$

+ ٠,١ % في المبلغ المتصدّر للنفاذ + عدد سكان القضاء / عدد سكان لبنان

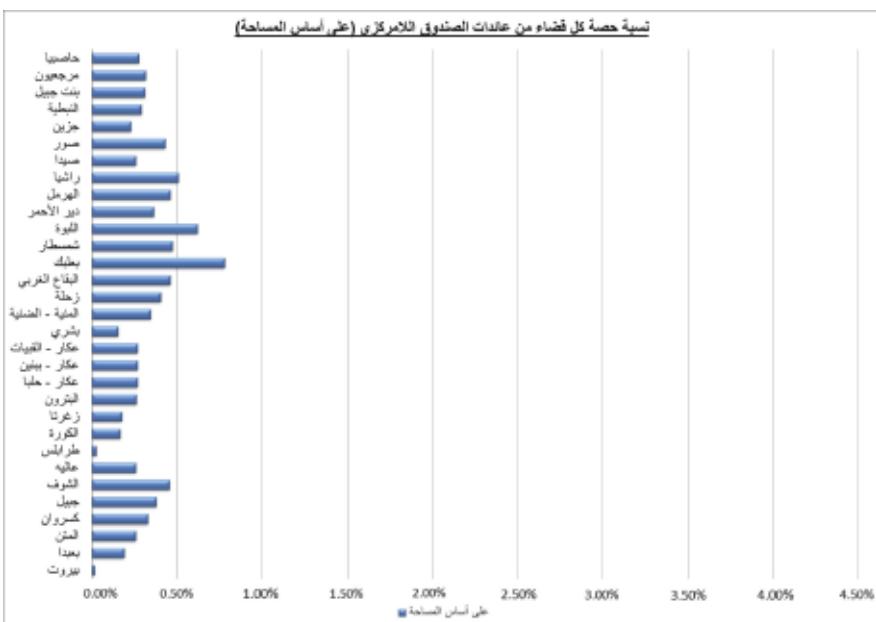
+ ٠,٤ + المبلغ المرصود للنفاذ + عدد الحصص المتداولة بالتحصل الضريبي في المفاضلة / مجموع عدد الحصص المتداولة بالتحصل الضريبي في جميع الأنظمة

التقرير

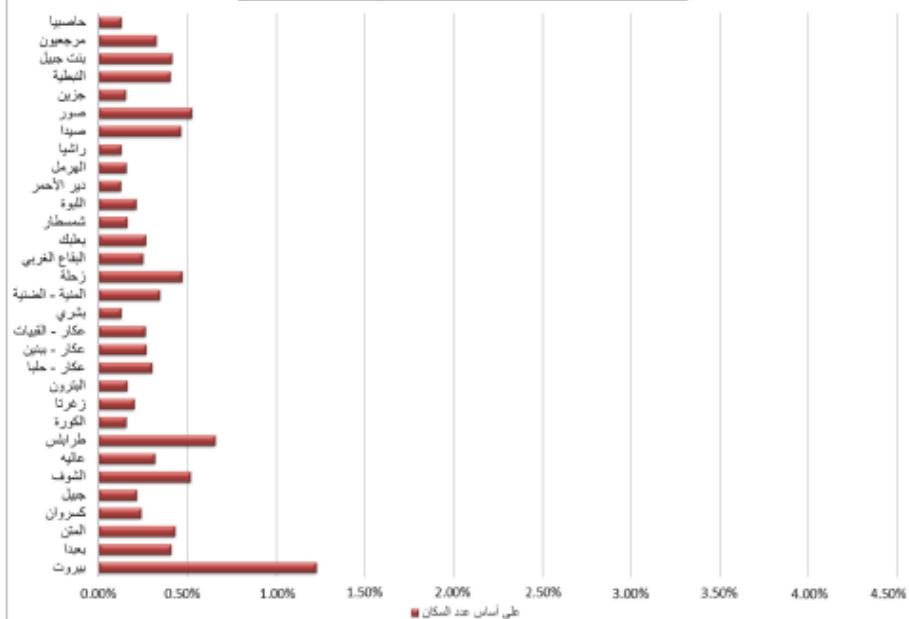
نسبة حصة كل قضاء من عائدات الصندوق الالامركي



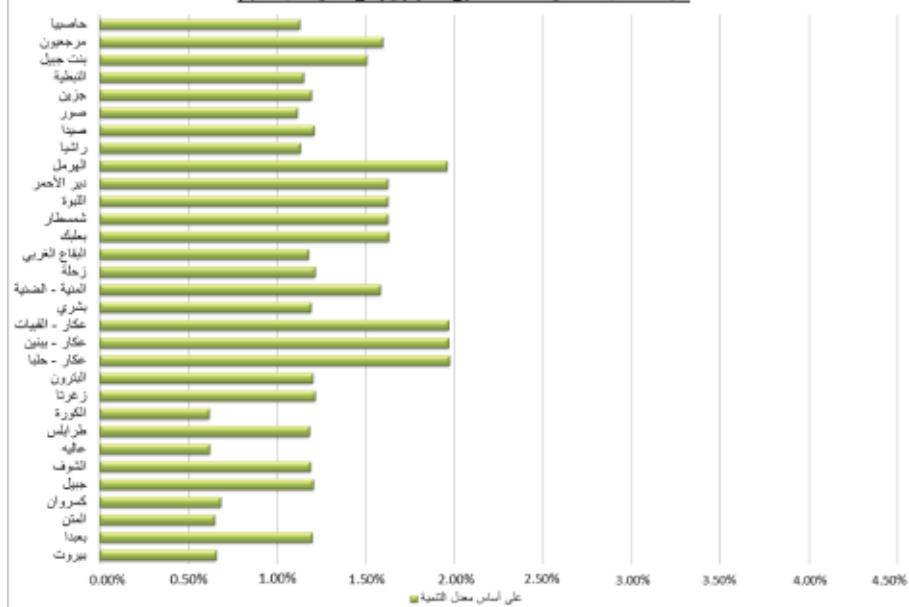
نسبة حصة كل قضاء من عائدات الصندوق الالامركي (على أساس المساحة)



نسبة كل قضاء من عائدات الصندوق الالامركزي (على أساس عدد المسكن)



نسبة كل قضاء من عائدات الصندوق الالامركزي (على أساس معدل التنمية)



■ الرقابة على مجالس الأقضية

للحظ مشروع القانون عدة أنواع من الرقابة على مجالس الأقضية:

الرقابة الشعبية

هي رقابة المواطنين، فمجالس الأقضية منتخبة بالاقتراع المباشر وتتمتع بالشرعية التمثيلية. وقد وضع ل بهذه الرقابة الشعبية عدة أطر وآليات تسمح للمواطنين بالاطلاع على أعمال ممثليهم في مجالس الأقضية وخططهم ومشاريعهم والمشاركة بها ومراقبتها والاعتراض عليها بوسائل وطرق متعددة (كما هي مفصلة تحت عنوان «الحكومة» أدناه) ومحاسبتهم أو مكافأتهم، سواء في انتخابات مجالس الأقضية أم من خلال مهام الهيئة العامة في كل قضاء.

الرقابة الداخلية

تمارس الهيئة العامة الرقابة الداخلية على مجلس الإدارة، حيث يعود لها الحق في طرح الثقة بمجلس الإدارة كاملاً أو رئيس المجلس أو بنائبه أو بأحد أعضائه، أو من خلال إ حالة أي من أعضاء مجلس الإدارة على الهيئة التأديبية الخاصة بمجالس الأقضية. وتم هذه الرقابة أيضاً من داخل مجلس الإدارة وهي على نوعين: رقابة تأديبية تمثل بإ حالة أي من أعضاء مجلس الإدارة على الهيئة التأديبية، ورقابة مرتبطة بأداء مجلس الإدارة وبانتظام اجتماعاته، حيث يعتبر منحلاً حكماً إذا لم يتمكن من عقد اجتماعه لمرتين متتاليتين (علمًا بأن على المجلس أن يجتمع لزوماً مرتين في الشهر على الأقل، كما نصّ عليه المشروع).

الرقابة المركزية

أما في ما يتعلق برقابة السلطة المركزية وقدرتها على حل مجالس إدارة الأقضية، فقد أرادها مشروع القانون إستثنائية فعلاً، عندما نص على أنها تقتصر حصراً على مخالفة مجلس إدارة القضاء لأحكام الدستور، معززاً هذه الحصرية بتعليق مرسوم الحل الذي يُتخذ في مجلس الوزراء، ويبقى قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة.

■ الوضع المميز لمدينة بيروت

اعتبرت اللجنة ان التفكير في تطبيق اللامرکزية الادارية في مدينة بيروت تحكمه مبادئ ومعطيات أساسية يجب احترامها والانطلاق منها للتوصيل إلى طرح صيغة تلائم دور وموقع ورمزية العاصمة على المستوى الوطني، من ناحية أولى، على لا يتعارض ذلك جوهرياً مع المبادئ والمناطق والمعايير اللامرکزية المعتمدة في باقي المناطق، من ناحية ثانية، ذلك أن تطبيق اللامرکزية الادارية في بيروت ينبغي ان يعزز دور العاصمة في تجسيد الوحدة الوطنية وفي تمثيل تنوع المجتمع اللبناني، وان يراعي في الوقت عينه خصوصية موقعها وعلاقتها كعاصمة بالسلطة المركزية وما ينبع عن هذه العلاقة من واجبات ووظائف وما تتضمنه من امتيازات واستثناءات تحمّل الاعتراف بأن للعاصمة وضعًا خاصاً، أسوةً بما هو معتمد في أكثر من عاصمة عبر العالم.

انطلاقاً من هذه الضرورات، ثمة مسائل ثلاثة تطرح اشكاليات أساسية امام تطبيق اللامرکزية الادارية في بيروت، لا بد من مقاربتها، وهي:

وحدة العاصمة الجغرافية وتطابق الإطار الجغرافي للبلدية والمحافظة (التي لا أقضية فيها):

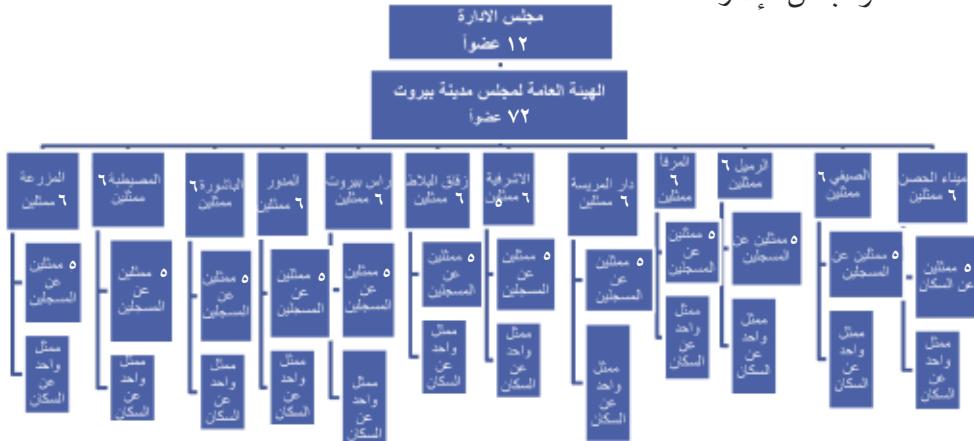
تأمين المشاركة الفعلية لجميع أبناء العاصمة (من مسجلين وسكن)، بمفهوم المادتين ١٠ و ١١ من مشروع القانون، على مستوى التمثيل وفي عملية إتخاذ القرارات؛

موقع وصلاحيات محافظ بيروت:

١ - مسألة وحدة العاصمة: رأت اللجنة أن وحدة العاصمة تحفظ من خلال تشكيل مجلس مدينة بيروت (المواري مجلس القضاء فيسائر المناطق) دون تقسيم العاصمة، فيعبر المجلس في تكوينه عن تلك الوحدة، مع مراعاة التنوع القائم في المدينة وضرورة أن يناسب تمثيلاً على مستوى المجلس. ولهذه الغاية، يلحظ مشروع القانون انتخاب عدد محدد من الممثلين على مستوى كل حي من أحياء بيروت التاريخية الاثني عشر يجتمعون في مجلس مدينة بيروت، فيشعر الجميع أنهم جزء من المعادلة دون أن يخرق هذا النظام وحدة العاصمة. ومن شأن ذلك أن يقوّي اللحمة بين أبناء بيروت جميعاً وكذلك الشعور بالاطمئنان وبالانتماء إلى مدينة واحدة يتشاركون في انماطها عبر مجالسهم المنتخب.

٢ - مسألة تأمين المشاركة الفعلية: إن التمثيل المحدد والموحد في كل حي من أحياء المدينة الإثنى عشر، (التي تشكل كل منها دائرة انتخابية)، يشمل المسجلين (خمسة ممثلين) والسكان (ممثل واحد)، بحيث ينتخب كل حي ممثلين عنه في الهيئة العامة بالاقتراع العام المباشر. وبذلك، يتألف مجلس إدارة مدينة بيروت من اثنى عشر عضواً، يتمثل فيه كل حي بعضو واحد، ويعتبر حكماً فائزاً بعضوية مجلس الإدارة عن كل دائرة المرشح الذي يحصل على العدد الأكبر من أصوات المتربيعين فيها. ومن شأن هذا النظام أن يحول دون هيمنة أي أكثريّة، من أي نوع كانت، لا على عملية انتخاب أعضاء مجلس المدينة، ولا على القرارات التي يتخذها المجلس

لاحقاً، وهو يعطي قيمة وازنة ومتوازنة لأصوات الجميع داخل الهيئة العامة ومجلس الإدارة.



٣ - مسألة موقع وصلاحيات محافظ مدينة بيروت: لهذه المسألة بعدان: يرتبط الأول بصلاحيات المحافظ التنفيذية ضمن المجلس البلدي للمدينة، فيما يرتبط البعد الثاني بدوره كممثل للسلطة المركزية ولسياساتها وقراراتها في العاصمة. وبالنظر إلى الكم الهائل من الإشكالات التي أدى إليها إزدواجية السلطة على مستوى البلدية، معطوفة على نظام المحاصصة الطائفية، فإنه يصبح ملحاً تقديم هندسة مؤسساتية جديدة، لا إزدواجية للسلطة فيها بين سلطتين أو أكثر، بل تقوم على تقسيم المهام والأدوار والمسؤوليات وعلى تحديد الصلاحيات بشكل واضح. فنكون كامل الصلاحية والمسؤولية التنفيذية للسلطة اللامركزية المنتخبة، فيما يحتفظ المحافظ، بصفته ممثلاً للسلطة المركزية (اللادصرية)، بحق حضور إجتماعات مجلس الإدارة (دون التصويت) والاطلاع على أعماله وطلب إعادة النظر بقراراته بكتاب معلّل، وبحق طرح المعارض على جدول أعمال مجلس الإدارة للمناقشة. وبذلك، يكون محافظ بيروت قد أعطي، نظراً لما للعاصمة من وضع مميز، بعض صلاحيات الهيئة العامة في مجالس الأقضية، كما أعطي ما لا يتمتع به سائر المحافظين من صلاحيات.

■ الهيئة المستقلة للانتخابات

نص مشروع القانون على إنشاء هيئة مستقلة خاصة بانتخابات مجالس الأقضية ومجلس مدينة بيروت.

تمت هذه الهيئة بصلاحيات واسعة في مجال الإعداد لهذه الانتخابات والإشراف عليها بمراحلها كافة، بما في ذلك دعوة الهيئات الناخبة وتنظيم لوائح خاصة بالسكان المسجلين اختيارياً للمشاركة في هذه الانتخابات (عن طريق اختيار ممثليهم حصرياً في هذه المجالس وفقاً للأصول المنصوص عليها في مشروع القانون) وصولاً إلى اعلان النتائج النهائية لهذه الانتخابات. تشمل صلاحيات الهيئة كذلك تلقي طلبات تسجيل المرشحين واللوائح ودرسهها والبت بها.

وبانتظار إنشاء الهيئة المستقلة الشاملة للانتخابات النيابية - بعد التوصل إلى وضع قانون جديد للانتخابات النيابية - والتي يجب أن تشمل صلاحياتها جميع أنواع الانتخابات النيابية والمحلية على السواء، وحرصاً على أن يأتي مشروع القانون هذا مكتملاً وألا تُعلق بعض أحکامه الأساسية والجوهرية، المرتبطة بالشأن الانتخابي، على أمر غير محقق حتى تاريخه، فقد تم حصر صلاحيات الهيئة المستقلة الملحوظة في هذا المشروع بانتخابات مجالس الأقضية ومجلس مدينة بيروت فقط.

■ الشراكة بين مختلف القطاعات على المستوى المحلي

تساهم اللامركزية في قيام شراكة فاعلة بين السلطات المحلية وبين القطاعين العام والخاص، وفي تعزيز التنسيق والتعاون على الصعد كافة. من شأن ذلك أن يطور القدرات التنموية لدى كل من مجالس الأقضية والبلديات والمنظمات والمؤسسات المختلفة، وتحديداً قدراتها على تلبية المطالب المحلية، كما يعزز

من شفافيتها وبالتالي من القدرة على محاسبتها. وعليه، فقد خصص مشروع القانون فصلاً كاملاً للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

■ الحوكمة والمشاركة المحلية

تقاطع اللامركزية مع مفهومي الحوكمة والتنمية التشاركية المحلية، وذلك من خلال قيام سلطات تمثيلية محلية على تماس مباشر مع المواطنين:

- تلبى حاجاتهم بشكل فعال، وبتكلفة أقل،
- وبقرارات تتخذ على المستوى الأقرب إلى المواطنين،
- وبطريقة تسعى إلى تأمين أوسع مشاركة ممكنة لقطاعات المجتمع المحلي وفئاته المختلفة.

وانطلاقاً من ذلك، لحظ مشروع القانون:

استحداث أجهزة متخصصة دائمة تعمل بشكل متكامل وترافقها على توثيق ودراسة وتحليل المعطيات والأرقام والديناميات المرتبطة باللامركزية والحكومة المحلية ونشرها ومناقشتها في سبيل تطويرها. فالجهاز الاحصائي، من خلال تعاونه المباشر بشكل أساسي مع إدارة الاحصاء المركزي ومع الصندوق اللامركزي والمؤسسات العامة والخاصة، يقوم بجمع وتحليل جميع المعلومات والأرقام ذات الصلة وتوثيقها وتحديثها دوريأً ونشرها. وفي ذلك تعزيز لحق الوصول إلى المعلومات الذي يعتبر المدخل إلى المساءلة والمحاسبة.

ويتكامل دور الجهاز الاحصائي مع مهام جهاز الحكومة المحلية الذي يعمل، انطلاقاً من النتائج والخلاصات الاحصائية، على دراسة أداء

السلطات اللامركزية واستخلاص النتائج منها في سبيل تحديد الاحتياجات وإعداد الموارد البشرية وتنمية طاقاتها وقدراتها.

يرفع هذا الجهاز تقريراً سنوياً بنتائج دراساته إلى الهيئة العامة التي تدرجه على جدول أعمالها وتستند إليه في مناقشة وإقرار الميزانية. ويحصل هذان الجهازان مباشرةً بجهاز دائم آخر هو جهاز المعلوماتية الذي لا يقتصر دوره فقط على مكننة الإدارة المحلية تسهيلاً للإجراءات الادارية والمالية، وإنما يتخطاها ليشمل مهمة تطوير تكنولوجيا المعلومات على مستوى القضاء مع ما تقتضيه من خطط وموارد.

وتعمل هذه الأجهزة بشكل وثيق مع اللجان الاستشارية المتخصصة والتطوعية التي يعود لكل من الهيئة العامة ومجلس الإدارة تشكيلاً في مختلف الميادين على مستوى القضاء.

إلى جانب هذه الأجهزة واللجان، نصّ مشروع القانون على سلسلة من الاجراءات والآليات الكفيلة بتفعيل الديمقراطية التشاركية وبتعزيز دور المواطنين في مراقبة و مساءلة السلطات المحلية. ولهذه الغاية، لحظ المشروع وجوب نشر التقرير المالي في الجريدة الرسمية وفي النشرة الخاصة لمجلس القضاء وعلى موقعه الإلكتروني، وإعطاء كل شخص مسجل في القضاء وكل صاحب مصلحة حق الاطلاع على قرارات مجلس الإدارة والحصول على نسخة مصدقة عنها ضمن مهلة أقصاها يومي عمل، وهذه كلّها اجراءات وأليات تهدف إلى تحقيق شفافية أكبر ورقابة أفعال وتساعد على التواصل والمتابعة بين المواطنين ومجلس القضاء.

كما ان قدرة مجلس الإدارة على الاجتماع كلما دعت الحاجة، وعلى الاجتماع بناءً لطلب أكثرية أعضائه، وفقاً لآليات واضحة ومحددة (إضافةً إلى اجتماعه مرتين في الشهر على الأقل)، يجعل المجلس في حالة نشاط وجهوية

دائمين. وهذه الصلاحية تعطي أعضاء مجلس الإدارة سلطة، وتلقى عليهم مسؤوليات، في إدارة ومتابعة شؤون القضاء إلى جانب سلطة ومسؤولية رئيس المجلس، مما يحدّ من امكانية تحول المجلس إلى «مجلس رئاسي» يديره الرئيس فقط.

■ المرحلة الانتقالية

فور إقرار مشروع قانون اللامركزية الإدارية، وتلافيًا لحدوث حالة من الفراغ قد تؤدي إلى تعطيل أو تأخير تطبيق القانون، نصّ المشروع على إلزام مجلس الوزراء والوزارات المختصة المباشرة بالتحضيرات اللازمة لتطبيق هذا القانون، خلال مهلة محددة، تمهدًا لإجراء انتخابات مجالس الأقضية بالتزامن مع الانتخابات البلدية والاختيارية.

كذلك، لحظ مشروع القانون إنشاء «وزارة الإدارة المحلية» لكي تتولى المساهمة في تطبيق أحكام قانون اللامركزية، وإنشاء معهد مركزي يتولى إعداد وتدريب العاملين والشرطة في مجالس الأقضية.

كما لحظ مشروع القانون ضرورة وضع نموذج النظمتين الإداري والمالي لمجالس الأقضية من قبل مجلس شوري الدولة.

كذلك، لحظ مشروع القانون أحكاماً إنتقالية خاصة بالقائممقاميات، تبعاً للغائتها، تشمل موظفيها ومستخدميها وأجرائها وأبنيتها وتجهيزاتها.

وقد نصّ المشروع على أحكام تفصيلية تتعلق باتحادات البلديات وموظفيها ومستخدميها وأجرائها والمشاريع الجاري تنفيذها من قبلها.