السفير

تاريخ 28-6-2014

مشروع قانون اللامركزية: المساءلة والتنمية

سامي عطا الله

قد لا يفضي مشروع قانون اللامركزية الجديد الى حل كافة المشاكل التي يعاني منها لبنان، لكن في حال تم اعتماده، سيشكل الحل للعديد من التحديات التنموية في البلاد. تكمن أهمية مشروع القانون في قدرته على تعزيز اللامركزية من خلال تحويل الأقضية إلى جهات إنمائية رئيسية. فبدلاً من أن يرأسها قائمقام تعيّنه الحكومة المركزية، سيكون للأقضية مجالس ينتخبها الشعب بشكل مباشر. بالإضافة إلى ذلك، ستحظى الأقضية بصلاحيات تمكنها من توفير مجموعة واسعة من الخدمات وبالموارد المالية اللازمة للقيام بذلك. سوف تصبح الأقضية مسؤولة عن تنمية المناطق. يشمل ذلك القيام بمشاريع تنموية في قطاعات البنية التحتية والنقل والبيئة والسياحة وغيرها. أعيد توزيع العديد من هذه الوظائف من الحكومة المركزية إلى المستوى المحلي لأنها أكثر توافقاً مع المساحة الجغرافية للأقضية، ولأن هذه الأخيرة قادرة على تحقيق وفورات الحجم (economies of scale) بشكل أفضل في ما خص توفير الخدمات. هذا لا يعني ان الحكومة المركزية ستفقد دورها، بل هي بكل بساطة، ستشارك مستويات حكومية أخرى هذه الوظائف. وسوف يتركز دور الحكومة المركزية حول وضع السياسات والقوانين التنظيمية، بينما تتولّى الإدارات المحلية مهمة توفير الخدمات.

أما الصلاحيات الموسعة المقترح منحها للإدارات المحلية، فتبقى غير قابلة للتطبيق إذا لم تستكملها الموارد المالية المطلوبة. بما أنه جرى تحويل العديد من وظائف الحكومة المركزية إلى الأقضية، من الطبيعي أن يُحوّل قسم من موارد الحكومة المركزية إلى مستوى القضاء أيضاً. وتحقيقاً لذلك، خصص مشروع القانون ضريبة الأملاك المبنية وجزءاً من الضريبة على الدخل ورسوم التسجيل العقاري وضرائب ورسوم أخرى للأقضية، بطريقة تمنح هذه الأخيرة مستوى مناسباً من الموارد المالية والاستقلالية الذاتية. يذهب مشروع القانون الى أبعد من ذلك ليوفّر للأقضية مصدراً جديداً من العائدات، لا سيما من خلال الصندوق اللامركزي الذي يحل محل الصندوق البلدي المستقل. هذا الصندوق يتمتع بهيكلية حكم جديدة، وبمزيد من الموارد، وبمعايير توزيع عادلة لكلّ من الأقضية والبلديات.

الأقضية ذات الصلاحيات الواسعة والموارد المالية المرتفعة هي معيار ضروري، لكن غير كاف لتحقيق التنمية الفعالة. وتبقى المساءلة السياسية شرط رئيسي لتحقيق ذلك. يحاول مشروع القانون وضع الحوافز والقيود المناسبة من أجل رسم سلوك السياسيين المحليين ودفعهم إلى تقديم خدمات أكثر وأفضل. تحقيقاً لهذه الغاية، ينطوي مشروع القانون على مكونات أساسية هدفها تحقيق المساءلة السياسية، وهي كما يلي:

1. إنشاء مجالس تمثيلية: الخطوة الأولى لتحقيق المساءلة هي أن يقوم الشعب بانتخاب أعضاء المجلس مباشرة. يميل المسؤولون المنتخبون الى معرفة احتياجات ناخبيهم والاستجابة لها أكثر من الموظفين المعينين الذين يخضعون لما يمليه عليهم رؤساؤهم. للحرص على أن تكون أغلبية الأصوات مسموعة، ينص مشروع القانون على أن تكون كل قرية ممثلة في مجلس القضاء. هذا التمثيل يتناسب مع حجم القرى: فعلى سبيل المثال، القرى التي تضم خمسة آلاف نسمة أو أقل، وهو حال 85 في المئة من القرى اللبنانية، لديها ممثل واحد في مجلس القضاء في حين أن تلك التي تضم ما بين خمسة آلاف وعشرة آلاف نسمة لديها ممثلان، وتلك التي تضم بين عشرة آلاف وعشرين ألف نسمة لديها ثلاثة ممثلين، وهلم جرّا.
2. إنشاء سلطة تنفيذية متماسكة: قد يخلّف التمثيل العام آثاراً جانبية، بحيث يؤدي إلى مجالس كبيرة لكن غير فعالة. على سبيل المثال، يمكن للقضاء الذي يضمّ العديد من القرى والمواطنين أن ينتهي بوجود مجلس منتخب مؤلّف من أكثر من مائة عضو. للحرص على ألا تنشلّ المجالس، عليها أن توكل صلاحياتها إلى فريق أصغر حجماً ومتماسكاً، مهمته وضع وتنفيذ استراتيجية تنموية. تحقيقاً لهذه الغاية، ينص مشروع القانون على قيام كل مجلس بانتخاب فريق تنفيذي مؤلف من 12 عضواً - بينهم الرئيس ونائب الرئيس - يقوم بهذه المهمة على أساس نظام تمثيل نسبي مغلق. هذا يضمن تمثيل مختلف الأطراف من ناحية، لكن، من ناحية أخرى، على هذه الأطراف العمل كفريق واحد ذي رؤية مشتركة وبرنامج مشترك. في حال عدم فوز أي من القوائم بالأغلبية، يعطي مشروع القانون القائمة التي حظيت بأكبر عدد من الناخبين 51 في المئة من المقاعد التنفيذية بحيث يمكنها أن تمارس السلطة.
3. مساءلة السلطة التنفيذية: الآن وقد أصبح الفريق التنفيذي قائماً وقد عُهدت إليه مهمة إدارة القضاء، تجب مساءلته. الدور الرئيسي

الملقى على عاتق مجلس القضاء هو رصد عمل السلطة التنفيذية التي انتخبها. أولاً، يجب أن يصادق على القضايا الرئيسية التي أخذ الفريق التنفيذي قراراً بشأنها، منها الميزانية والخطط الاستراتيجية والعقود الكبيرة والقروض والمنح وقرارات رئيسية أخرى. علاوة على ذلك، يحق لمجلس القضاء تشكيل لجان يتمثل دورها في توفير الخبرات والتوصيات بشأن أبرز قضايا السياسة العامة. فضلاً عن ذلك، يحق لمجلس القضاء إخضاع الفريق التنفيذي وأعضائه - بينهم الرئيس أو نائب الرئيس - للتصويت على الثقة. بما أن التحكّم بالأموال أمر جوهري، لا بدّ من قيام مدقق حسابات خارجي بمراجعة حسابات القضاء، على أن يتم إبلاغ مجلس القضاء بنتائج تلك المراجعة.

4. الالتزام بالشفافية: أحد أبرز مكوّنات المساءلة هو الشفافية. لا بد من إتاحة الفرصة للجمهور للإطّلاع على البيانات والمقررات. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينص مشروع القانون على ضرورة قيام مجلس القضاء، وبشكل دوريّ، بجمع وتحليل ونشر البيانات الخاصة بأدائه وبتقرير مراجعة الحسابات وبالمقررات التي هي علنية بطبيعتها. كما يجب عليه إعطاء المواطن الحق في الاطّلاع على قرارات السلطة التنفيذية خلال فترة يومين من تاريخ طلبها. وهذا من شأنه أن يسمح لمنظمات المجتمع المدني والمواطنين بمراقبة عمل القضاء نفسه على نحو فعّال.

كي يتمكّن المسؤولون من تقديم أفضل الخدمات للمواطنين، يجب مساءلتهم. وقد حاول مشروع قانون اللامركزية إنشاء نظام يجبر المسؤولين على تقديم خدمات فعالة وشفافة. كي ينجح ذلك، يجب ممارسة المساءلة على الصعيد الداخلي أي ضمن مجلس القضاء، وعلى الصعيد الخارجي، من قبل الحكومة المركزية ومنظمات المجتمع المدني. قد لا يكون مشروع القانون مثالياً لكنه قادر على إحداث تغيير إيجابي في طريقة عمل الإدارات المحلية على المستوى المحلي. لكن نجاحها يعتمد في الأساس على قدرة جميع أصحاب العلاقة في ممارسة أدوارهم بشكل صحيح.