KONRAD ADENAUER STIFTUNG

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT
ISSAM FARES INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS
معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية

اللامركزية والفيدرالية في الحالة اللبنانية

إزالة الغموض وتوضيح المفاهيم

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية

تأسس معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت عام 2006، وهو معهد مستقل قائم على الأبحاث وموجه نحو السياسات. يهدف المعهد إلى بدء وتطوير الأبحاث المتعلقة بالسياسات في العالم العربي وجواره. يسعى المعهد إلى سد الفجوة بين الأوساط الأكاديمية وصنع السياسات من خلال إجراء أبحاث عالية الجودة حول القضايا والتحديات المعقدة التي تواجه المجتمعات اللبنانية والعربية ضمن السياقات الدولية والعالمية المتغيرة. يعمل المعهد على توليد توصيات وحلول سياسات قائمة على الأدلة للبنان والعالم العربي، ويهدف إلى خلق مساحة فكرية للتبادل متعدد التخصصات للأفكار بين الباحثين والعلماء والجهات الفاعلة في المجتمع المدني ووسائل الإعلام وصناع السياسات

مؤسسة كونراد آديناور (KAS)

مؤسسة كونراد آديناور هي مؤسسة سياسية ألمانية تهدف برامجها التربوية المدنية إلى تعزيز مفاهيم الحرية والعدالة والسلام. تسعى المؤسسة من خلال عملها إلى ترسيخ القيم الديمقراطية، وتعزيز الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون، وتوفير الدعم للمجتمع المدني، إلى جانب إجراء الدراسات والأبحاث التي تسهم في بناء مجتمعات أكثر استقرارًا وازدهارًا. يعمل مكتب المؤسسة في لبنان على تناول قضايا سياسية واجتماعية واقتصادية ذات أهمية، مثل الإصلاحات السياسية وتعزيز المشاركة المجتمعية والشفافية والمساءلة والمصالحة الوطنية وفض النزاعات. كما يركز على معالجة الأسباب الجذرية للهجرة والنزوح، وهي قضايا لا تقتصر على لبنان فحسب، بل تشمل أيضًا سوريا ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام. وتسعى المؤسسة لتعزيز الحوار السياسي والتبادل الثقافي المستمر بين لبنان والمنطقة وأوروبا، بهدف التوصل إلى حلول مشتركة للتحديات الإقليمية والمساهمة في تحقيق السلام والتنمية المستدامة

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT
ISSAM FARES INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS
معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

إخلاء مسؤولية

تمّ دعم ورقة السياسات هذه من قبل مكتب مؤسسة كونراد آديناور في لبنان. إن الآراء الواردة في ورقة السياسات تعبّر عن وجهة نظر المؤلف ولا تعكس بالضرورة السياسة الرسمية أو الموقف الرسمي لمؤسسة «كونراد آديناور» أو لمكتبها في لبنان، أو معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت.

Disclaimer

This publication is supported by the Konrad-Adenauer-Stiftung Lebanon Office. The views expressed herewith are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official policy or position of the Konrad-Adenauer-Stiftung or its Lebanon Office, or the Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs at the American University of Beirut.

السيّر الذاتية

ربيع الشاعر

ربيع الشاعر؛ خبير في الاستشارات الإستراتيجية والعامة المتعلّقة بالشؤون الحكومية والأطر التنظيمية والاتصالات منذ نحو 25 عاماً. وبفضل خبرته الإقليمية والدولية، يقود الشاعر مسار الابتكار في السياسات العامة والإصلاح والتنمية المُستدامة لتعزيز فعالية الحكومة في قطاعات عدّة من ضمنها العدالة والانتخابات والحوكمة والتعليم والبيئة والرياضة والثقافة والمنظّمات غير الحكومية ومكافحة الفساد. حصل ربيع الشاعر على ماجستير في القانون العام وحقوق الإنسان والإدارة العامة، وتابع دراسات أخرى في المدرسة الوطنية للإدارة (ENA) في باريس، وكذلك في هارفارد وستانفورد. وهو محاضر جامعي وعضو في نقابة المحامين في بيروت، وحصل على وسام الشرف من وزارة الداخلية اللبنانية، وصنّفته مؤسّسة Legal500 ضمن المحامين المتخصّصين في الشؤون الضريبية الذين تُرصَد أعمالهم ونشاطاتهم، كما سمّته وزارة الخارجية الفرنسية ضمن القياديين الدوليين المستقبليين.

فارس حلبي

فارس حلبي؛ متخصّص في مجال التمويل والقانون، ولديه خلفية مهنية في العمل مع المنظّمات غير الربحية والقطاع الخاص ومراكز الفكر. مقيم في جنيف، وحصل على ماجستير في الشؤون الدولية من المعهد العالي للدراسات العليا (IHEID). يركّز في أبحاثه وأعماله على الحوكمة واللامركزية والحوكمة المحلّية والأمن والانتخابات وحقوق الإنسان في الشرق الأوسط، ولاسيما في لبنان وسوريا والعراق وغيرها من الدول من شمال أفريقيا وغرب آسيا. ويعتبر فارس حلبي خبيراً سياسياً ناشطاً في الأبحاث وحملات المناصرة والدعم التي تعالج القضايا السياسية والحوكمة في المنطقة.

آندريه سليمان

أندريه سليمان؛ ممثّل منظّمة Democracy Reporting International في لبنان منذ العام 2016. أشرف على تنفيذ مجموعة من المشاريع المُتعلّقة بالحوكمة المحلّية والإصلاح الانتخابي والمشاركة السياسية وتطوير وسائل الإعلام. أندريه سليمان هو خبير رئيسي في مجالات الحوكمة والسياسات العامّة، ولا سيما في لبنان ومنطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا. عمل سليمان مع الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID)، ومجموعة البنك الدولي، ووكالات الأمم المتحدة، على مشاريع متفرّقة في كلّ من الأردن والأراضي الفلسطينية المحتلّة والسعودية وتونس. حصل على دكتوراه من مدرسة الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية في باريس، وتركّزت أبحاثه في التاريخ الاجتماعي لمشاريع الفدرلة في لبنان.

قائمة المحتويات

السيّر الذاتية 3

اللامركزية في لبنان 5

الملخّص التنفيذي 6

مقدّمة 7

فهم اللامركزيّة 8

تقييم اللامركزية في لبنان 13

مقارنة الاستقلالية السياسية في الحوكمة المحلية: فرنسا ولبنان 13

الإطار الفرنسي للاستقلالية السياسية 13

التحديات التي تواجه الاستقلالية السياسية في الحوكمة المحلية في لبنان 14

البُعد الإداري للامركزية: التوازن بين الاستقلالية المحلّية والإشراف الحكومي 14

اللامركزية الضريبية: موازنة المسؤوليات والموارد 16

الرسوم المحليّة المحصّلة 16

الرسوم المحصلة من الدولة 16

الرسوم المركزية: الصندوق البلدي المستقل 16

الإيرادات البلدية من الأملاك العقارية 17

الغرامات والهبات والإرث 18

اللامركزية بعد اتفاق الطائف 19

مشروع قانون اللامركزية بقيادة الوزير السابق زياد بارود 20

توصيات لإصلاح اللامركزية في لبنان 24

مسألة الفيدرالية اللبنانية 27

الملخص التنفيذي 28

المقدّمة 29

تحليل تاريخي للفيدراليّة في لبنان 31

منهجية «من الأسفل إلى الأعلى» 33

الفيدرالية اللبنانية: مبادرات العقد الماضي 34

الفيدرالية وتقاسم السلطة 36

الفدراليّة والهويّة 38

الفدراليّة والجهات المسلّحة غير الحكومية 40

الخاتمة 41

بين الحكم الذاتي والحكم المشترك 43

الملاحق 47

الهوامش الختامية 48

اللامركزية في لبنان

رسم مسار للحوكمة الفعّالة

ربيع الشاعر

الملخّص التنفيذي

تقدم هذه الورقة دراسة معمقة لمسار تطبيق اللامركزية في لبنان، بدءاً من الدور المحوري للمرسوم التشريعي رقم 118 الصادر في العام 1977 وصولاً إلى المبادرات الهامة التي تلت اتفاق الطائف. من خلال تحليل مقارن لتجارب اللامركزية في فرنسا وإيطاليا وإسبانيا، تُسلّط الدراسة الضوء على ممارسات حوكمة مرنة تلائم السياق الاجتماعي والسياسي الفريد في لبنان. وتركّز على ضرورة الإصلاح الضريبي، وأهميّة ترميم أنظمة الإدارة الماليّة للسلطات المحليّة. يشمل ذلك تعزيز قدرات السلطات المحليّة على توليد الإيرادات وإدارتها لتحقيق الاستقلال الضريبي، ما يقلّل من اعتمادها على مخصّصات الحكومة المركزيّة، ويُمكّنها بالتالي من تلبية احتياجات مجتمعاتها بشكل أكثر فعاليّة ويعزّز التنمية العادلة في مختلف مناطق لبنان.

تولي الورقة اهتماماً خاصاً للإصلاحات التي اقترحتها لجنة برئاسة الوزير السابق زياد بارود. تهدف هذه الإصلاحات المقترحة إلى إحداث تغيير جذري في مشهد الحكم المحلي في لبنان من خلال حل اتحادات البلديّات، وإلغاء منصب القائمقام، وإنشاء 32 مجلساً محليّاً منتخباً على مستوى الأقضية يتمتع بالاستقلالية القانونية والمالية، حيث يتم تقسيم بيروت إلى 12 دائرة انتخابية. كما اقترحت الإصلاحات إنشاء شرطة مسلّحة على مستوى الأقضية، وتخصيص حد أدنى من إجمالي الإنفاق الحكومي للمجالس المحليّة، ومنح صندوق اللامركزيّة المستقل شخصية قانونية واستقلاليّة إداريّة وماليّة. صُمّمت هذه الإصلاحات لتحديث بنية الحكم المحلّي وتبسيطها، إلّا أنها لا تزال متعثّرة في العملية التشريعية منذ العام 2016، بسبب الجمود السياسي والتعطيل البيروقراطي ومقاومة السلطات المركزيّة.

لدعم وتسهيل جهود اللامركزية، تؤيد الورقة إنشاء وزارة مخصّصة للحكم المحلي. كما تقترح تطبيق استراتيجيات حكومة إلكترونية وإجراءات صارمة لمكافحة الفساد بهدف تعزيز شفافية وكفاءة الإدارات العامة. بالإضافة إلى ذلك، تدعو الورقة إلى إصلاح النظام الانتخابي المحلي وتبني نظام التمثيل النسبي لتعزيز المشاركة الديمقراطية وضمان حسن تمثيل المجتمعات المحلّية في مجالسها التمثيلية. أيضاً تحدّد الورقة الإصلاحات الماليّة المستوحاة من نموذج اللامركزيّة الإيطالي، التي تشمل إمكانيّة إجراء تعديلات دستوريّة - يُنظر إليها على أنها مفيدة ولكنها ليست ملحّة - لتمكين الإدارات المحلية التي تملك سلطة تحديد معدلات الضرائب وتأمين القروض بشكل مستقل.

وفي النهاية، لا تركز هذه الورقة على الحاجة الملحة إلى الاستقلال السياسي والمالي للبلديات المحلية فحسب، بل تتوخى مستقبلاً يمكن فيه للحكم اللامركزي أن يحفّز التنمية المستدامة، ويعزّز الخدمات العامة، ويسهم في إقامة مجتمع أكثر إنصافاً في المناطق اللبنانيّة المتباينة. وتهدف التوصيات المقدمة إلى إعادة تعريف نهج لبنان تجاه اللامركزية من خلال استراتيجية شاملة تشمل الإصلاحات القانونية والتمكين المالي وتعزيز المشاركة الديمقراطية. وتسعى هذه الرؤية التحويلية إلى إقامة نظام حكم أكثر تمكيناً وكفاءةً وشمولاً على الصعيدين المركزي والمحلي، ما يعزّز التنمية العادلة والرفاهية لجميع المواطنين اللبنانيين.

مقدّمة

تهدف هذه الورقة إلى تبسيط مفهوم اللامركزيّة في لبنان من خلال تتبّع أصولها وفحص وضعها الحالي والتحدّيات التي تواجهها. يعود تأسيس نظام اللامركزية في لبنان لعام 1977 مع إصدار المرسوم التشريعي رقم 118، الذي شكّل خطوة مهمة من خلال تفويض جزء من سلطة الدولة إلى البلديات واتحاداتها. ومع ذلك، طبّق هذا التشريع ببطء على سنوات.

في العام 1989، أنهى اتفاق الطائف الحرب الأهلية اللبنانية وأدخل إصلاحات جوهريّة على الصعيدين السياسي والاجتماعي. شملت هذه الإصلاحات الإلغاء التدريجي للطائفية تلبية لمطلب أساسي للمجتمع المسلم، وتلبية لمصالح المجتمع المسيحي أدخلت اللامركزيّة واقتصاد السوق الحر. ومع ذلك، لا تزال المشكلة مستمرة نظراً لفشل التعديل الدستوري في أيلول 1990، الذي كان يهدف إلى دمج إصلاحات الطائف، في معالجة مسألة اللامركزيّة.

بمرور أكثر من ثلاثة عقود، لا تزال المناقشات بشأن اللامركزية راهنة ومثيرة للجدل. ترى بعض الأطراف السياسية في اللامركزيّة ضمانه مالية لإعادة استثمار أموال الضرائب محليّاً. في المقابل، يخلط آخرون بينها وبين الفيدراليّة، ويخشون أن تؤدي إلى تفكّك طائفي. كما تزيد الزبائنية السائدة في النظام السياسي المركزي من تعقيد الأمور، إذ يتردد من هم في السلطة في التخلي عن السيطرة المالية للبلديات المحلية، وهي خطوة يمكن أن تهدّد هيمنتهم ونظام الطائفية على حد سواء.

تفحص هذه الورقة بعمق مفهوم اللامركزية في لبنان، وتركز على نقل السلطات السياسية والإدارية، والتغلّب على التفاعل المعقّد بين الحكم المركزي ودون الوطني. وينطوي جزء رئيس من هذه الدراسة على تحليل مقارن لحالات دولية مثل فرنسا وإيطاليا وإسبانيا لفهم الظروف والبنى والقيود المختلفة لعمليات تطبيق اللامركزية.

الهدف من هذه الدراسة هو صياغة رؤى تتناسب مع السياق اللبناني. يتطلّب ذلك تمييزاً واضحاً بين اللامركزية والمفاهيم المتعلقة بها. وسنولي اهتماماً خاصّاً لكل من البلديّات واتحادات البلديّات. تستكشف الورقة أيضاً التحدّيات الكثيرة التي تواجهها هذه البلديات، بما في ذلك مشاكل جمع الإيرادات، والقيود المفروضة على صلاحيّاتها، والقيود على الإنفاق بسبب الحاجة إلى موافقات من مستويات أعلى، والنقص العام في الموارد المالية، ويعوّق كل ذلك قدرة الهيئات المحلية على تحفيز التنمية داخل مجتمعاتها. ويهدف هذا التحليل إلى الكشف عن الحاجة إلى نهج أكثر فعاليّة ودقّة للامركزيّة في لبنان، يعالج هذه القضايا الملحة ويمهّد الطريق لحكم محلي أكثر قوّة وفعاليّة.

فهم اللامركزيّة

اللامركزيّة هي عملية نقل السلطة والاختصاصات من الحكومة المركزيّة إلى الكيانات الإقليميّة أو المحليّة. تُطبق هذه العمليّة عادةً لتحسين كفاءة واستجابة الحكم من خلال التكيّف بشكل أفضل مع احتياجات وظروف المجتمعات المحلية.[1] يمكن أن تتخذ اللامركزية أشكالاً متعددة، من نقل المسؤوليّات الإدارية إلى تفويض المسؤوليات السياسية والضريبية. الهدف الرئيس هو تمكين الحكومات المحلية لتكون أكثر استقلالية في اتخاذ القرارات وإدارة الموارد.

اللامركزية ليست حلاً واحداً مناسباً للجميع؛ قد يختلف تطبيقها وتأثيرها بشكل كبير باختلاف الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي لكل بلد.

غير أن اللامركزية تأتي مع تحديات إضافية، قد تؤدي إلى تباين في تطبيق السياسات عبر المناطق، وخلق طبقات إضافية من البيروقراطية، وقد تزيد في بعض الحالات من تفاقم التفاوتات الإقليميّة. فضلاً عن ذلك، تعتمد فعالية الحوكمة اللامركزية بشكل كبير على قدرة الحكومات المحليّة على إدارة الموارد وتقديم الخدمات بشكل فعّال.

تختلف اللامركزية في الممارسة العمليّة بشكل كبير بين بلد واخر. في أوروبا على سبيل المثال ، يتطلّب الميثاق الأوروبي للحكم المحلي الذاتي من الأطراف الموقعة تطبيق قواعد تضمن الاستقلاليّة السياسيّة والإداريّة والماليّة للسلطات المحليّة. ينبغي أن تكون هذه المبادئ متجذّرة بقوة في القوانين، وبأفضل الأحوال أن تكون ضمن الدستور نفسه.

في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا،[2] أدرجت دول مثل تونس[3] والمغرب[4] اللامركزية في دساتيرها كجزء من جهود أوسع اتجاه الديمقراطية. ومع ذلك، قد تختلف درجة التطبيق الفعلي، حيث تحقق بعض الدول استقلالاً محليّاً أكبر من غيرها.

يعتبر السعي نحو اللامركزية في لبنان معقّداً. وللمفارقة، يعزّز غياب الدولة المركزية القوية الطلب على الحوكمة اللامركزية. في دراسة أجرتها مؤسّسة كونراد أديناور ومركز الدراسات اللبنانية،[5] أظهرت أحزاب سياسية لبنانية كبرى دعمها للامركزية. وتشمل وجهات النظر الرئيسة:

- يرى كلّ من القوات اللبنانية وتيار المستقبل والتيار الوطني الحر أن اللامركزية ضرورية لتحفيز التنمية المحلية.
- يركّز كلّ من الكتائب والجماعة الإسلامية على تعزيز المساءلة الإداريّة وتحقيق التنمية العادلة من خلال إزالة تأثير القوى المركزيّة على اتخاذ القرارات الإداريّة.
- شدّدت كل من القوات اللبنانيّة والتيار الوطني الحر في بيان مشترك صدر في العام 2015، على ضرورة أن يكون ثمة آليات خاصّة لوحدات اللامركزيّة لتوليد الإيرادات، بما يتماشى مع اتفاق الطائف.
- تدعو الكتائب إلى مزيد من الإستقلاليّة في اتخاذ القرارات والمسائل الماليّة على المستوى الإقليمي، بينما ترى الجماعة الإسلامية أن اللامركزيّة هي مفتاح لتحقيق المساءلة والتنمية المتوازنة عبر المناطق.

في الوقت الحالي، يدفع التيار الوطني الحر بنشاط اتجاه اللامركزية وإنشاء صندوق للأصول الحكوميّة، مستغلاً مفاوضاته مع حزب الله بشأن انتخاب رئيس جديد للتقدم في هذه القضية.

يسلّط هذا الموقف المشترك بين هذه الأحزاب الضوء على الأهمية المعترف بها للامركزية في تحسين الحوكمة والتنمية في لبنان. ومع ذلك، من خلال تجربتي الشخصية كمستشار سياسي وقانوني لوزير الداخلية والبلديات في البرلمان اللبناني في العام 2010، لاحظت بشكل مباشر التعقيدات والتحديّات في الدفع اتجاه قانون انتخابي جديد يدعو إلى تطبيق اللامركزيّة تدريجيّاً. أظهر أعضاء البرلمان مقاومة كبيرة، إذ رفض البعض فكرة انتخاب رؤساء البلديّات مباشرة،

1 تتباين الدوافع وراء اعتماد اللامركزية على مستوى العالم. في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق، كانت اللامركزية جزءاً من تحول سياسي واقتصادي أوسع نطاقاً. وفي أميركا اللاتينية، هدفت اللامركزية إلى تعزيز الديمقراطية. وفي مناطق مثل جنوب أفريقيا وسريلانكا وإندونيسيا، هدفت اللامركزية إلى معالجة الصراعات العرقية أو الإقليمية. وفي بلدان مثل شيلي وأوغندا وساحل العاج، كان الهدف تعزيز تقديم الخدمات الأساسية (شاه وتومبسون 2004).

2 Decentralization and Local Governance in MENA: A Survey of Policies, Institutions and Practices: https://documents1.worldbank.org/curated/en/940531468275089510/pdf/365160ESW0whit1Box0349464B01PUBLIC1.pdf

3 الباب السابع من الدستور بعنوان السلطة المحلية.

4 نصّت المادة الأولى من الدستور الجديد على أن «التنظيم الإقليمي للمملكة لامركزي»، وأدخلت مبدأ «التقسم الإقليمي المتقدم» لإدراج الجهات والبلديات في إطار الجماعات المحلية.

5 Lebanese political parties and administrative reform: an impossible promise?, Nader Ahmad, Nada Al Maghlout, December 2016.

مفضلين تأثير القادة التقليديين أو «الزعماء». تم انتقاد المقترحات لنظام انتخابي نسبي باعتباره معقداً جداً لممثّليهم، وأطلق عليهك بشكل استهزائي لقب «غنم»، كما قوبل اقتراح تطبيق الكوتا النسائيّة بمعارضة علنية. تظهر هذه التجربة تحديّات إصلاح اللامركزيّة في لبنان، إذ يخشى النوّاب غالباً أن يفقدوا تأثيرهم على الناخبين وأن يصبح دورهم قائماً على المهام التشريعية فقط.

يهدف توضيح أبعاد اللامركزيّة، يعرض الجدول المقارن التالي الاختلافات بين اللامركزية والمفاهيم ذات الصلة مثل التوزيـع الإداري، والتفويض، وانتقال السلطة. ويعرض الجدول الأهداف التي تسعى كل مقاربة لتحقيقها، والطُرُق المعتمدة، وميزاتها وعيوبها. بالإضافة إلى ذلك، يقدم الجدول أمثلة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) لعرض الطرق المتنوعة التي تُطبق بها هذه المفاهيم.

النوع	التعريف	الأهداف	المناهج	الحسنات	السيئات	أمثلة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)
اللامركزية الإدارية [6]	نقل سلطة اتخاذ القرار والموارد والمسؤوليات عن الوظائف العامة من الحكومة المركزية إلى منظمات حكومية تابعة أو شبه مستقلة و/أو إلى الحكومات المحلية.	تحسين كفاءة وقابلية استجابة الخدمات العامة من خلال تقريب عملية اتخاذ القرار من نقاط تقديم الخدمات والسكان المتأثرين بها.	يمكن أن يشمل ذلك إنشاء أو تعزيز مستويات الحكومة المحلية، أو توزيع الموارد على المكاتب الإقليمية لوكالات الحكومة المركزيّة، أو إنشاء هيئات مستقلّة أو شبه مستقلّة تتمتّع بتفويضات محددة لتقديم الخدمات. ويتضمّن ذلك مفاهيم مثل التوزيع الإداري والتفويض والتفويض الكامل.	يؤدي إلى تقديم خدمات أكثر استجابة وكفاءة، وزيادة مشاركة المجتمع، وابتكارات محليّة، والحد من البيروقراطيّة.	خطر ضعف القدرات الإداريّة أو الفنيّة على المستوى المحلّي، واحتمال حدوث تفاوت في توزيع الخدمات، وعدم اتساق في معايير الخدمة، وإمكانيّة تكرار الجهود.	فرنسا: نقلت قوانين اللامركزيّة السّلطة إلى المجالس الإقليميّة والمجالس المحليّة.
التوزيع الإداري [7]	هيكل إداري تُنقل فيه صلاحيّات محددة من الإدارة المركزيّة إلى خدمات مختلفة منتشرة عبر أنحاء البلاد، وغالباً ما تُسمى بالخدمات الموزّعة أو الخارجيّة. يختلف هذا النظام عن اللامركزيّة، حيث تظل هذه الخدمات الموزّعة تحت سيطرة الحكومة المركزيّة مباشرة وتعتبر جزءاً من الكيان القانوني نفسه. يتمثل دورها الأساسي في تنفيذ سياسات الحكومة المركزية على المستوى المحلّي أو الإقليمي، مع الحفاظ على خط مباشر من السّلطة والمساءلة أمام الإدارة المركزية.	تقليل العبء الإداري على المقرّات المركزيّة وتحسين تقديم الخدمات من خلال تقريب الإدارة من المجتمعات المحليّة.	نقل المسؤوليّات من الإدارات المركزيّة إلى الفروع الإقليميّة أو المحليّة ضمن الهيكل الحكومي نفسه.	يعزز الكفاءة الإداريّة ويُحسن الاستجابة للاحتياجات المحليّة.	الاستقلاليّة المحدودة للوحدات المحليّة مع الحفاظ على السّيطرة المركزية.	فرنسا: تعتمد التوزيع الإداري على مبدأ اللاتركيز، الذي يعني أن أعلى مستوى من الحكومة يجب أن يقوم فقط بالمهام التي لا يمكن تنفيذها على مستوى أدنى. يتم تفويض بعض وظائف الإدارة وصلاحيات اتّخاذ القرار إلى المراقبين والمراقبين الفرعيين، الذين يظلون خاضعين هرمياً للدولة الفرنسية. تُتخذ القرارات من قبل الدولة، ولكن على المستوى المحلّي.

6 DRI. (2017). Decentralising Government: What You Need to Know. Berlin: DRI. August 2021.

7 La déconcentration en France: histoire et actualité, Stéphane Verclytte, DGAFP, La Documentation Française, 1997.

النوع	التعريف	الأهداف	المناهج	الحسنات	السيئات	أمثلة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)
التفويض	نقل المسؤوليّات إلى الكيانات الخاصة من خلال العقود[8] أو إلى منظمات شبه مستقلة أو وحدات محلية من الحكومة، مثل الشركات المملوكة للدولة أو هيئات التنمية الحضريّة أو الإقليميّة، التي لا تخضع لسيطرة الحكومة المركزية بالكامل ولكنها تظل مسؤولة أمامها.	تحقيق أفضل أداء: للاستفادة من الخبرات المتخصصة للوكالات الخارجية أو شبه المستقلة لتحقيق النتائج المثلى. تعزيز مساءلة الحكومة: تعزيز مساءلة إجراءات الحكومة أمام الكيانات الخاصة والأطراف المعنية الأخرى.	نقل السلطة إلى الوكالات شبه المستقلّة: تكليف الوكالات التي تعمل بشكل شبه مستقل ولكن تظل مسؤولة أمام الحكومة بمسؤوليّات محددة. التعاون مع القطاع الخاص: التّعاون مع الشّركات الخاصة، خصوصاً تلك التي تمتلك خبرة في المجالات ذات الصلة.	استفادة من الخبرات: الاستفادة من المهارات والمعرفة المتخصصة للكيانات الخارجية لتحقيق اتّخاذ قرارات أكثر فعاليّة. تركيز على السّياسات طويلة الأمد: تشجيع على التفكير في السياسات طويلة الأمد بدلاً من المكاسب الانتخابيّة قصيرة الأمد. مساءلة الحكومة: تعزيز مصداقيّة الحكومة من خلال مساءلة السياسات الحكوميّة. الابتكار: تشجيع على الابتكار والاستجابة بشكل أسرع.	عدم الفعاليّة المحتملة: هناك خطر من أن النّتائج المرجوّة قد لا تتحقق دائماً. تعقيد التّنسيق: تحدّيات في التّنسيق بين الحكومة والوكالات شبه المستقلّة. الاعتماد على الكيانات الخارجيّة: الاعتماد على الوكالات غير الحكوميّة قد يؤدي إلى صراعات مصالح محتملة أو عدم توافق الأهداف. قلة المساءلة: تحدّيات في الحفاظ على المساءلة.	إسبانيا: تدير المناطق المستقلّة التعليم والصحة. فرنسا: تدير الحكومات الإقليمية النقل الإقليمي والتنمية الاقتصادية. كما تم إنشاء هيئات إداريّة مستقلّة، تشمل هيئات تنظيميّة مثل لجنة عمليات البورصة والهيئة التنظيميّة للاتّصالات.
اللامركزية السياسيّة[9]	نهدف إلى منح المزيد من السلطة في اتخاذ القرارات العامة للمواطنين أو ممثليهم المنتخبين. يرتبط بالسياسات التعدديّة والحكومات التمثيليّة، ويدعم الديمقراطيّة من خلال منحهم تأثيراً أكبر في صياغة السياسات وتنفيذها.	تمكين الممثلين المحليين لتعزيز المشاركة في اتّخاذ القرارات وجعل القرارات أكثر ملاءمة لمصالح المجتمع المتنوّعة.	إصلاحات دستوريّة/ قانونيّة، وتطوير الأحزاب السياسية التعدديّة، وتعزيز السلطات التشريعيّة، وإنشاء وحدات سياسيّة محليّة، وتشجيع الجماعات التي تعمل للمصلحة العامة. إجراء انتخابات ديمقراطيّة منتظمة لاختيار الهيئات الحاكمة المحليّة. تحديد نطاق وسلطة الهيئات الحاكمة المحليّة بوضوح. تمكين المسؤولين المحليين بصلاحيات اتّخاذ القرارات المهمّة والسّيطرة على الموارد. تصميم الأنظمة السياسيّة والانتخابيّة لتحفيز الحكم الذي يركّز على المصلحة العامّة. تنفيذ آليّات الشفافيّة والمحاسبة لأعمال وقرارات الحكومة المحليّة.	اتخاذ قرارات أكثر اطلاعاً وملاءمة للمصالح المجتمعيّة، وتحسين الفهم بين المسؤولين المنتخبين والمواطنين، وزيادة التنافس السياسي والمشاركة.	يتطلّب إصلاحات سياسيّة كبيرة وتطوير البنية التحتيّة للسياسيّة المحليّة. تشمل التحدّيات المحتملة استيلاء النخب المحليّة على السّلطة، وزيادة مخاطر الفساد على المستوى المحلّي، وصعوبات في إدارة العلاقات بين الحكومات، وتعقيد ضمان فعاليّة آليات المساءلة. كما قد يؤدي إلى تفاوت في جودة الحكم عبر المناطق وزيادة التكاليف الإداريّة.	إسبانيا: درجة كبيرة من الحكم الذاتي الإقليمي في كتالونيا وبلاد الباسك.

8 La délégation de service public, Jean-François Auby, Presses universitaires de France, Que sais-je ? 2019.

9 A Framework for the Assessment of Political Decentralization, World Bank, 2010:
https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/WB_Political_decentralization_%202010.pdf

النوع	التعريف	الأهداف	المناهج	الحسنات	السيئات	أمثلة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)
اللامركزيّة الضريبية[10]	يركّز على الجانب المالي، حيث تمتلك الحكومات المحليّة أو المنظمات الخاصة إيرادات يتم جمعها محليّاً أو تحويلها من الحكومة المركزيّة، إلى جانب السّلطة لاتّخاذ قرارات بشأن النّفقات.	توفير الموارد الماليّة الكافية للوظائف اللامركزيّة وسلطة اتّخاذ القرارات بشأن النّفقات.	التمويل الذاتي من خلال فرض رسوم على المستخدمين، والمشاركة في التمويل، وزيادة الإيرادات المحليّة، والتحويلات بين الحكومات، والاقتراض البلدي.	يعزّز المسؤولية المالية واستقلالية الحكومات المحلية، ويشجّع على استخدام الموارد بكفاءة.	الاعتماد على الدعم من الحكومة المركزيّة، وإمكانيّة استخدام غير كفء للأموال.	إيطاليا وإسبانيا: تمتلك المناطق السلطة لفرض الضرائب وإدارة الموارد الماليّة.
اللامركزيّة الاقتصاديّة/الأسواق[11]	تحويل المسؤوليات عن الوظائف من القطاع العام إلى القطاع الخاص، عادةً من خلال الخصخصة وإلغاء التّنظيم.	تمكين القطاع الخاص من أداء الوظائف التي كانت تُديرها الحكومة تقليدياً، ما يعزّز كفاءة السوق وتطويرها.	الخصخصة وإلغاء التنظيم لتقليل القيود القانونيّة على مشاركة القطاع الخاص.	تشجيع الابتكار والكفاءة من خلال الاستفادة من قدرات القطاع الخاص، وتقليل العبء على الحكومة.	خطر فقدان المساءلة العامة، وإمكانية انخفاض جودة الخدمة أو زيادة التّكاليف في بعض الحالات.	فرنسا: خصخصة بعض الخدمات العامة والمرافق.
التفويض الكامل للسلطة[12]	أكثر أشكال اللامركزية شمولية، حيث تُمنح الحكومات المحليّة الاستقلاليّة والحريّة في اتخاذ القرارات، إدارة الموارد، وتوليد الإيرادات. تُعرف الوحدات المفوضة ككيانات قانونية مستقلة ذات مسؤولين منتخبين.	تعزيز الحكم الذاتي المحلي والديمقراطيّة، ما يسمح بوضع سياسات تتناسب مع كل منطقة.	منح السلطات الواسعة للحكومات المحلية، بما في ذلك الاستقلال التشريعي والإداري والضريبي.	يعزز الحكم الذاتي المحلّي، ويتيح حلولاً مخصصة لاحتياجات محليّة.	قد يؤدي إلى تفاوت في توزيع الموارد وتعقيدات في تنسيق السياسات الوطنيّة.	ألمانيا: تتمتع الولايات بسلطات تشريعية. سويسرا: تدير الكانتونات التعليم والرّعاية الصحيّة والضّرائب. بريطانيا: تتمتع اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية بسلطات مطوّرة.

10 Fiscal Decentralization, Local Public Sector Finance and Intergovernmental Fiscal Relations: A Primer, World Bank, 2021: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099225502022316135/pdf/P1754490fe142c0db095050e3808607c8ff.pdf

11 Sophie Nicinski, Droit Public des Affaires, LGDJ, 2021.

12 Droit Constitutionnel, Précis, l'Etat Régional, Dalloz, 2011, p.477.

النوع	التعريف	الأهداف	المناهج	الحسنات	السيئات	أمثلة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)
الفيدراليّة[13]	الدولة الفيدرالية، المعروفة أيضاً بالاتّحادية، هي هيكل حكومي يتميز بتنظيم من طبقتين: حكومة مركزيّة اتحادية وولايات فيدراليّة فردية. ينص الدستور الفيدرالي على توزيع السلطات بين هذين المستويين. عادةً، تُعزى مسائل السيادة الدولية، مثل الدبلوماسية والدفاع والعملة، للحكومة الفيدراليّة. كل ولاية اتحادية هي كيان سياسي متميز يتمتع بمجموعة خاصة من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، المصمّمة للعمل مع النظام الفيدرالي. تساهم هذه الولايات في صنع القرار الفيدرالي. وغالباً ما ينعكس الأمر في هيكل الهيئة التشريعية الفيدرالية، التي تتألف عادةً من مجلسين: أحدهما يمثل السكان على المستوى الفيدرالي والآخر يمثل الكيانات الفيدراليّة مثل البوندسرات الألماني أو مجلس الشيوخ الأميركي. ويضمن هذا الهيكل التمثيل المباشر والإقليمي في الحكم الفيدرالي.	التمثيل والاستقلالية: للسّماح لمجموعات مختلفة في مناطق متنوعة بالتأثير في الحكم، خصوصاً في القرارات التي تؤثر على مصالحهم المحليّة والثقافيّة. توزيع السلطة: لتحقيق توازن في السلطة من خلال تقسيم المسؤوليّات بين الحكومة المركزية والكيانات الإقليميّة (الولايات، المقاطعات، المناطق). منع استبداد السلطة المركزية: من خلال توزيع السّلطة، تعمل الفيدراليّة كحماية ضد تركيز السلطة في مؤسسة واحدة. التماسك الاجتماعي والسلام: للحفاظ على التماسك الاجتماعي والسلام في المجتمعات المتنوعة من خلال الاعتراف بالفروقات الإقليميّة وتلبيتها.	تقسيم السلطات الدستورية: يحدّد بوضوح في الدستور، حيث يتم تقسيم المسؤوليّات بين الحكومة المركزيّة والكيانات الإقليميّة. الهيكل التشريعي: يشمل عادةً مجلسين، أحدهما يمثل السكان على المستوى الفيدرالي والآخر يمثل الكيانات الفيدراليّة. الاستقلاليّة المحليّة: منح الولايات أو المناطق الفيدرالية السلطة لإدارة القضايا المحليّة مثل التعليم، اللغة، والشؤون الثقافية. تجربة السياسات: السماح للحكومات الإقليميّة بتطوير واختبار السياسات المناسبة لاحتياجاتهم وظروفهم المحليّة.	الحكم المحلي والتخصيص: يتيح للمناطق تصميم السياسات والقوانين وفقاً لاحتياجاتهم الثقافيّة أو اللّغوية أو الاقتصاديّة الفريدة. التمثيل المتنوع: يضمن تمثيل مجموعات مختلفة في عمليّة اتخاذ القرارات الفيدرالية، ما يعزّز الديمقراطية. تفويض السلطة: بمنع تركيز السلطة، ما يقلّل من خطر الاستبداد. ابتكار السياسات: يسهّل الابتكار وتجربة السياسات على المستويات الإقليمية. الاستقرار والوحدة: يمكن أن يعزّز الوحدة الوطنيّة من خلال تلبية مطالب المناطق بالاعتراف والاستقلاليّة.	التّعقيد والتكلفة: قد يكون مكلفاً بسبب تكرار وظائف الحكومة على مستويات متعدّدة وتعقيد إدارة نظام مماثل. تحدّيات التنسيق: صعوبات في تنسيق الاستجابات السياسيّة بين مستويات الحكومة المختلفة، خصوصاً في حالات الطوارئ مثل الأوبئة. احتمال التفاوت: خطر التفاوت في التنمية وتوزيع الموارد بين المناطق. حماية محدودة للأقليّات: قد لا يحمي الأقليّات الموزعة عبر مناطق متعددة أو ضمن منطقة تهيمن عليها مجموعة أخرى. عدم الكفاءة والجمود: قد يكون النّظام في بعض الأحيان غير فعّال وبطيء في الاستجابة للتحديات الوطنيّة بسبب تقسيم السلطات والاستقلاليّة الإقليميّة.	سويسرا: نظام فيدرالي قوي مع استقلال كبير للكانتونات.

13 The Federal Contract: A Constitutional Theory of Federalism, Stephen Tierney, Oxford Academic Books, 2022.

تقييم اللامركزية في لبنان[14]

تتضمّن اللامركزية ثلاثة أبعاد أساسية: أبعاد سياسية، إدارية، وبعد متعلق بالاستقلاليّة المالية. إن تقييم مدى تحقيق البلديات واتحاداتها لهذه الاستقلالية ضمن الإطار القانوني الحالي، وخصوصاً قانون البلديّات اللبناني (المرسوم التشريعي رقم 1977/118)، هو موضوع نقاش كبير. تعرّف البلدية بحسب المادة الأولى من قانون البلديات كإدارة محليّة تمارس الصلاحيّات التي يمنحها إيّاها القانون ضمن نطاق ولايتها. ويمنحها هذا القانون الشخصيّة القانونيّة، والاستقلال المالي، والاستقلال الإداري. ستتناول هذه الورقة في الأقسام التالية كل جانب من جوانب اللامركزيّة، مستعرضةً الحقائق والتحديّات المرتبطة بتحقيق الاستقلاليّة السياسيّة والإداريّة والماليّة في سياق الحوكمة المحليّة في لبنان.

مقارنة الاستقلالية السياسية في الحوكمة المحلية: فرنسا ولبنان

يعد الاستقلال السياسي للسلطات المحليّة، الذي يعكس قدرة المجتمعات على حكم نفسها واتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم اليومية، حجر زاوية الحكم اللامركزي. بينما تتقيّد بهذا المبدأ كل من فرنسا ولبنان، تُظهر الدولتان اختلافات ملحوظة في نهجيهما. يتميّز نظام فرنسا بإطار قوي من الضمانات الدستورية، والمجالس المنتخبة بشكل مستقل، وآليات وفحوص شاملة، ونظام انتخابي متوازن يضمن التمثيل العادل.[15] في المقابل، يواجه لبنان تحديّات تتعلق بغياب قانون انتخابي بلدي محدّد، وعمليّات انتخابيّة غير ديمقراطيّة، والتدخل السياسي المحتمل، وقيود على القادة المحليين. تبيّن هذه الفروقات الحاجة الملحّة للإصلاحات في لبنان لتعزيز الاستقلاليّة السياسيّة والحوكمة المحلية.

الإطار الفرنسي للاستقلالية السياسية

- **الموافقة التشريعية لإنشاء السلطات المحلية في فرنسا:** تنص المادة 72 من الدستور الفرنسي على أن إنشاء أو دمج الكيانات الإقليمية مثل البلديات، والمقاطعات، والمناطق يتطلب موافقة تشريعيّة. تضمن هذه الأحكام الدستورية الشفافية في اتخاذ القرارات من دون تأثير سياسي غير مبرّر، حيث يكون البرلمان هو الجهة الوحيدة المخوّلة باتّخاذ قرارات كهذه بناءً على معايير محدّدة.
- **المجالس المنتخبة مباشرةً بما في ذلك رؤساء البلديات:** تدار الكيانات المحلية في فرنسا بواسطة مجالس منتخبة بشكل مستقل ومباشر، بما في ذلك رؤساء البلديات. يتيح هذا النهج الحكم الذاتي واتخاذ القرارات المحلية، وهو جانب أساسي من الاستقلاليّة السياسيّة. تؤدي هذه المجالس المنتخبة مباشرة من المواطنين، دوراً محورياً في تشكيل السياسات المحلّية، والميزانيّات، والمبادرات، ما يعكس القيم الديمقراطيّة للبلاد.
- **الآليات والفحوصات:** يشمل النموذج الديمقراطي الفرنسي مجموعة من الآليات والفحوصات لحماية المصالح الفردية ومنع السلطة غير المقيدة. تشمل هذه الآليات «المجالس غير البلديّة»، ولجان التحقيق والتقييم، ولجان استشارية للخدمات العامة، والاستفتاءات، وحقوق التماس، والتفويضات غير التراكميّة، والوصول المتساوي إلى المناصب والوظائف الانتخابيّة لكلا الجنسين. تضمن هذه التدابير توازن الحوكمة المحلية والاستجابة لاحتياجات المجتمع المتنوعة.
- **التمثيل العادل:** يجمع النظام الانتخابي الفرنسي بين التمثيل النسبي وأنظمة التصويت بالأغلبية. تتقدم القوائم التي تحصل على 10% على الأقل من الأصوات في الجولة الأولى إلى الجولة الثانية، ما يعزّز التمثيل العادل ويمنع تركيز السلطة داخل السلطات المحلية.

14 Decentralization, in the context of the Lebanese stratagem, a calamity or an extrication?, Konrad Adenauer Stiftung, 2022.

15 Bertrand Faure, Droit des Collectivités Territoriales, Dalloz, 2021.

التحديات التي تواجه الاستقلالية السياسية في الحوكمة المحلية في لبنان

- **غياب قانون انتخابي محدد:** إن غياب قانون انتخابي بلدي محدد يعني خضوع الانتخابات البلدية لقانون الانتخابات البرلمانية العام. قد تؤدي هذه العلاقة إلى قيود ضمن عملية انتخاب السلطات المحلية.
- **نظام الأكثرية:** تطبق الدولة اللبنانيّة نظام الأكثرية في انتخابات المجالس البلدية، إذ يفوز المرشّح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات. ولا يعكس تطبيق هذا النظام الإرادة الحقيقية للناخبين دائماً، لأنه قد يمكّن كتلة الأقلية من الحصول على غالبية المقاعد، ما يؤثر بشكل غير مباشر على اختيار رئيس البلدية.
- **تقييد الحقوق في الترشح للانتخابات:** يحدّد تشكيل المجالس البلدية في لبنان بناءً على عدد الأشخاص المسّجلين في قوائم البلدية، وليس على عدد السكّان الفعليين. يحدّ هذا التقييد من حقوق التصويت والترشح بالأشخاص المسجّلين في السجلات المدنية للبلدية ما قد يؤدّي إلى إدامة التلاعب السياسي والحدّ من تمثيل الشريحة الأوسع من السكان الذين يدفعون الضرائب ولكن لا يمكنهم المشاركة في العمل البلدي أو محاسبة المجلس البلدي.
- **إنشاء البلديات:** يخضع إنشاء البلديات في لبنان لسلطة وزير الداخلية والبلديات، غالبًا بناءً على عوامل غير محدّدة من الناحية الفنية أو الجغرافية أو الديموغرافية. وقد أدّى هذا النهج إلى عدد مفرط من البلديات (1058)، وتفتقر الكثير منها إلى القدرة على أداء مهامها ولكن تم إنشاؤها لخدمة مصالح سياسية.
- **تحدّيات الانتخابات الدورية:** واجه لبنان تحديات في الحفاظ على مبدأ الانتخابات الدورية للسلطات المحلّية. وافقت قرارات حديثة على تمديد ولايات المجالس البلدية،[16] وهو ما يعطّل الدورة الانتخابية العادية، ويثير القلق بشأن التأثير المحتمل للسلطة المركزية والأحزاب السياسية على الانتخابات البلدية.
- **قيود على القادة المحلّيين:** تقيّد المادة 49-3 من الدستور اللبناني والمادة 8 من قانون الانتخابات رؤساء البلديات ونواب رؤساء المجالس البلدية ورؤساء اتحادات البلديات من الترشّح للمناصب العليا ما لم يستقيلوا قبل عامين من الانتخابات. تهدف هذه القيود إلى منع تضارب المصالح ولكن قد تؤدي أيضاً إلى تقليل المنافسة.

إن المقاربات المتباينة بين فرنسا ولبنان تجاه الاستقلالية السياسية للسلطات المحلية تسلّط الضوء على حاجة لبنان الماسّة لمعالجة تحدياّته وتطبيق إصلاحات تعزّز الحوكمة المحليّة وتضمن تمكين المجتمعات بشكل حقيقي في عمليّات اتخاذ القرارات.

البُعد الإداري للامركزية: التوازن بين الاستقلالية المحلّية والإشراف الحكومي

يسترشد توزيع الصلاحيات بين السلطات المحلية والوطنية بمبدأ تفريع السلطة بشكل أساسي. يؤكد هذا المبدأ أن المسائل ينبغي أن تعالجها أصغر أو أدنى أو أقل سلطة قادرة مركزية، وأن تتخذ القرارات بأقرب قدر ممكن من المواطنين الذين تؤثر فيهم. إن هذا التوزيع للسلطات ديناميكي، ويتكيف مع الاحتياجات الوطنية والمحلّية المتطوّرة.

ويعني مبدأ تفريع السلطة[17] أن الكيانات التي تتوسّط بين الفرد والدولة لديها سلطة ذاتية، وليس مجرّد سلطة مفوّضة، ويجب حماية هذه السلطة بعناية. يستند استقلال السلطات المحلية إلى جانبين أساسيين: عدم وجود وصاية، والسلطة على وضع المعايير من خلال السلطات التنظيمية.

يشمل مبدأ الإدارة الحرة للسلطات المحلية مكوّنات عدّة:

- **السلطة التنظيمية:** تستطيع السلطات المحلية إصدار القوانين والمراسيم، مع التأكيد على أن القيود التي تُفرض على السلطات المحلية لا تأتي إلا من القوانين التي يقرها البرلمان18 وليس من المراسيم التنفيذية الصادرة عن السلطة التنفيذية الوطنية.

16 في قراره رقم 97/1 بتاريخ 22 أيلول 1997، أعلن المجلس الدستوري أن تمديد ولاية المجالس البلدية بموجب القانون رقم 654 غير دستوري. ولكن، في تناقض واضح، وافق المجلس في العام 2023 على تمديد ولاية المجالس البلدية والمخاتير، ما أدى عملياً إلى تأجيل الانتخابات لمدة عامين، وبرّر ذلك بالظروف الطارئة. وعلى الرغم من هذا القرار، من المحتمل جداً أن يقوم البرلمان بتأجيل هذه الانتخابات مرة أخرى للمرة الثالثة، مستخدماً الحرب المستمرة في جنوب لبنان وغزة كذريعة.

17 يتم وصف مبدأ التفريع في الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي كما يلي: «يجب أن تمارس المسؤوليات العامة بشكل عام من قبل السلطات الأقرب إلى المواطن. ويجب أن يأخذ نقل المسؤولية إلى سلطة أخرى في الاعتبار مدى وطبيعة المهمة ومتطلبات الكفاءة والاقتصاد». هذه التعريف، الموجود في المادة 4 بعنوان «نطاق الحكم الذاتي المحلي»، يبرز أهمية اتخاذ القرارات على المستوى المحلي وإدارة الشؤون من قبل السلطات المحلية.

18 CC°, QPC, 2016, Assemblée des départements de France.

- **الحرية التنظيمية:** تتمتع السلطات المحلية بحرّية تنظيم نفسها داخلياً.
- **إدارة الموارد:**[19] تتمتع السلطات المحلية بالاختصاص الحصري في إدارة الموارد، وخصوصاً فيما يتعلق بالموظفين. لديهم الاستقلالية في التوظيف والفصل وتحديد شروط العمل من دون الرجوع إلى الحكومات العليا، ما يضمن المحاسبة أمام المسؤولين المنتخبين.
- **الحرية التعاقدية:**[20] تتيح للسلطات المحلية الدخول في اتفاقيات وعقود لتطوير المجتمع المحلي وتقديم الخدمات، بشرط وجود ضمانات دستورية تمنع التدخل التشريعي المفرط.
- **حظر الوصاية بين السلطات المحلية:** يضمن هذا المبدأ أن لا تتمكن أي سلطة محلية من الهيمنة أو التأثير بشكل مفرط على الأخرى. ويعد هذا المبدأ أساسياً للحفاظ على تكافؤ الفرص بين السلطات المحلية المختلفة وتعزيز العلاقات التعاونية بدلًا من تلك الهرمية.
- **غياب السلطة الإشرافية:** هذا يعني أن السلطات المحليّة ليس لديها سلطة إشرافيّة أو مرجع أعلى في الهرميّة.

في لبنان، تحدّد الأنظمة الخاصة بالتوزيع الإداري 9 محافظات،[21] تُقسّم إلى 26 قضاءً، باستثناء محافظة بيروت فهي غير مقسّمة. تمثّل هذه المحافظات والأقضية على التوالي المستويين الأعلى والأدنى من الحكومة المركزيّة.[22]

يوجد في لبنان 60 اتحاداً بلديّاً [23] و1059 بلديّة[24] تخدم سكاناً يبلغ عددهم 5.6 مليون نسمة على مساحة 10452 كيلومتراً مربعاً.

تنصّ المادّة 47 من قانون البلديّات[25] على منح البلديّات سلطات واسعة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية تهدف إلى خدمة المصلحة العامة داخل البلديّة. يعتبر دور رئيس البلديّة حاسماً، إذ يشارك في تنفيذ قرارات المجلس، وإدارة ممتلكات البلديّة، والإشراف على مجالات حيويّة مثل الصحّة والسلامة والقضايا البيئيّة.

بالإضافة إلى هذه الهيكلية، هناك الاتحادات البلديّة. تمتلك هذه الاتّحادات الكثير من الصلاحيّات، بما في ذلك تنفيذ المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة لجميع أو بعض البلديات الأعضاء، مثل الطرق، وأنظمة الصرف الصحي، وجمع النفايات، والمسالخ، والدفاع المدني، وتنظيم وسائل النقل، وإبرام القروض، والإشراف على التعاونيّات والأسواق.

على الرغم من الصلاحيات الواسعة التي منحها المشرّع للبلديّات والاتّحادات البلديّة لاتخاذ قرارات مستقلة عن السلطة المركزية، لا تزال البلديات تحت السيطرة الإداريّة للمشرع، أو ما يُعرف بالوصاية الإدارية. وتمارس هذه السيطرة من خلال:

- الموافقة المسبقة على قرارات المجلس البلدي أو الحق بالموافقة المسبقة، أي أن القرار الذي تتخذه الإدارة اللامركزيّة لا يدخل حيّز التنفيذ26 حتى يتم التصديق عليه من قِبل سلطة الوصاية.27
- سلطة استبدال المجلس البلدي عندما يتعذّر على المجلس البلدي تنفيذ أي عمل مطلوب وفقاً للقوانين والأنظمة.

بالإضافة إلى الإشراف الإداري،[28] ثمة إشراف قضائي وشبه قضائي على البلديّات من قبل المراقب المالي العام وديوان المحاسبة.

يمنح الإطار التشريعي اللبناني البلديات درجة من الاستقلال الإداري، ولكنه أيضاً يخضعها لإشراف حكومي كبير.[29] هذه الدرجة من الإشراف تجعل اللامركزية تبدو كأنّها تفويض مقنّع.

19 CC°, 1984, Fonction publique territorial.
20 CC°, 1993, Anti-corruption law (Sapin I).
21 عكار، بعلبك-الهرمل، بيروت، البقاع، جبل لبنان، كسروان الفتوح وجبيل، النبطية، الشمال والجنوب.
22 تشكّل جزءاً لا يتجزأ من وزارة الداخلية والبلديات.
23 يتكوّن اتحاد البلديات من بلديات عدة غير محددة بموجب القانون ويتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي. يتم تأسيسه بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية.
24 تنص المادة 1 من قانون البلديات على تعريف البلدية بأنها إدارة محلية تمارس السلطات الممنوحة لها بموجب القانون والأنظمة. وهي هيئة عامة منتخبة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري.
25 «كل عمل ذو طابع أو مصلحة عامة في نطاق البلديات يدخل ضمن اختصاص المجلس البلدي».
26 وفقًا للمادة 56 من قانون البلديات، تمارس الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي من قبل الجهات التالية: القائمقام، المحافظ، ووزير الداخلية. أما بالنسبة لقرارات مجلس بلدية بيروت، فتقتصر سلطة الرقابة على وزير الداخلية فقط.
27 يمكن تقسيم أمثلة على قرارات المجالس البلدية التي لا تخضع للتصديق أو تخضع له على النحو التالي:
- غير خاضعة للتصديق: الموافقة على صفقات التوريد، والأشغال، والخدمات، والموافقة على شروطها الخاصة عندما لا تتجاوز قيمتها 30 مليون ليرة لبنانية.
- خاضعة لتصديق القائمقام: عندما تتجاوز القيمة 30 مليون ليرة لبنانية ولكن تقل عن 80 مليون ليرة لبنانية (بين 3,300 و8,800 دولار أميركي).
- خاضعة لتصديق المحافظ: عندما تتجاوز القيمة 80 مليون ليرة لبنانية.
28 الجدير بالذكر أن الرقابة الإدارية التي يمارسها مجلس الخدمة المدنية تشمل البلديات التي تعمل كمراكز إدارية للمحافظات. وتشمل هذه الرقابة مجموعة واسعة من الأمور المتعلقة بموظفي البلديات، بما في ذلك التعيينات والنقل والإجراءات التأديبية.
29 هويدا الترك، المجالس البلدية والابعاد الاقتصادية والمالية والاجتماعية، دراسة ميدانية لأوضاع المجالس البلدية في محافظة لبنان الجنوبي على ضوء الانتخابات البلدية لعام 2010، معهد باسل فليحان المالي، سنة 2015، ص. 60.

اللامركزية الضريبية: موازنة المسؤوليات والموارد

تُفوض اللامركزية الضريبية مسؤوليات فرض الضرائب والإنفاق إلى مستويات حكومية دون وطنية. يعتمد مدى هذا التفويض على كمية الموارد المخصصة والاستقلالية في إدارتها. تشمل الاستقلالية الضريبية السلطة على الميزانية والمحاسبة، التحكم في الإنفاق والإيرادات، والالتزام بالقواعد الضريبية.

تتضمّن الاستقلاليّة الضريبية التحكّم في الإنفاق والإيرادات، بما في ذلك القدرة على الحصول على التمويل الخارجي، وإدارة الميزانيّات، واختيار طرق تقديم الخدمات، ومراقبة الأداء وتقديم التقارير عنه. يمكن أن تحدّ آليات التوزيع المتساوي، مثل المساواة الأفقية، من هذه الاستقلالية المالية عبر إعادة توزيع الموارد من المناطق الغنية إلى الفقيرة.

في لبنان[30]، تقدّم المادة 86 من المرسوم التشريعي رقم 118/1977 عرضاً شاملاً لمصادر الإيرادات المختلفة المتاحة لعمل البلديّات واتحادات البلديّات في لبنان وتطويرها. ويلي ذلك مراجعة شاملة للتعديلات الحاليّة والمحتملة للتشريعات الحاليّة، وهي ضروريّة لمعالجة أوجه القصور في الموارد الماليّة المتاحة للبلديّات.[31]

الرسوم المحليّة المحصّلة

تحصّل البلديات مباشرة هذه الرسوم[32] من دافعي الضرائب. تضاءلت فعالية هذه الرسوم كمصدر للإيرادات بسبب عدم تعديلها لتتكيّف مع تقلبات سعر الصرف. هناك حاجة إلى تعديل معدلات الرّسوم وطرق التحصيل والاستثناءات، بالإضافة إلى اعتماد أنظمة إلكترونية حديثة وتدابير لزيادة الشفافيّة بهدف تعزيز مساهمة دافعي الضرائب في التمويل البلدي.[33]

الرسوم المحصلة من الدولة

تحصّل الدولة مجموعة متنوعة من الرسوم لصالح البلديات، بما في ذلك زيادات في ضريبة الأملاك المبنية، ورسوم على الأرباح التجاريّة والصناعيّة، ورسوم انتقال الإرث والوصيّة، وتسجيل العقارات، ورسوم الوقود السائل، وتسجيل المركبات، ورسوم الموانئ، فضلاً عن الضرائب على المشروبات الروحية، والمشروبات، وعقود التأمين، إلى جانب الضريبة على القيمة المضافة على الخدمات مثل الاتصالات، والكهرباء، والمياه.

تعتبر قيمة الرسوم التي تجمعها الدولة ونسبتها ذات أهمية بالغة لتحقيق التوازن وإعادة توزيع الثروة، ما يمكن البلديات من التطوّر محليّاً والعمل بفعاليّة.[34] يعتمد نجاح هذه الرسوم على كفاءة الدولة في تحصيل الضرائب[35] وتوزيعها العادل على البلديات.

الرسوم المركزية: الصندوق البلدي المستقل

تحصل الدولة الرسوم المركزيّة من جميع البلديات وتودعها في الصندوق البلدي المستقل. تشمل هذه الرسوم ضرائب الأملاك المبنية، ضرائب الإرث والوصيّة، رسوم التسجيل، رسوم إضافية على ضريبة الأملاك المبنية، الضرائب على الأرباح التجاريّة والصناعيّة، ورسوم تسجيل المركبات.

30 Mona Harb and Sami Atallah, A fragmented and Incomplete Decentralization; Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World, LCPS, 2015.

31 في العام 2011، أجرت وزارة الداخلية والبلديات بالتعاون مع الجمعية الدولية لإدارة المدن والمقاطعات (ICMA) دراسة قدّمت 138 توصية شملت 18 قانوناً ومرسوماً بهدف تحسين المالية البلدية وتعزيز المساواة في توزيع الموارد.

32 رسوم على القيمة الإيجارية للعقارات والأماكن العامة ونوادي القمار، والإعلان، والممتلكات العامة، وتوزيع الوقود، والشركات الصناعية، والمزادات، والبائعين المتنقلين، والمسالخ، والمواقع السياحية، وتسجيل العقود، وتصاريح البناء، وبناء وصيانة شبكات وأرصفة الصرف الصحي، والشهادات والدراسات التقنية، والتحسينات الهيكلية، والمواد المتفجرة.

33 أعدّ تقرير الديمقراطية الدولي مشروعين قانونيين في هذا الصدد:
مشروع القانون الأول: يركّز على الرسوم والإيرادات البلدية. يهدف إلى تبسيط وتصنيف الرسوم والضرائب. ينشئ المشروع مبادئ لإدارة الأموال من الصندوق البلدي المستقل وتوزيعها بناءً على العدالة والاستدامة، مع التركيز على التنمية الإقليمية والتوازن. يُمدّد المشروع على الحاجة إلى بيانات شفّافة وتوزيع سريع للإيرادات على البلديات.
مشروع القانون الثاني: يتعلق بالإجراءات الخاصة بجمع الرسوم والإيرادات البلدية. يهدف إلى تعزيز الشفافية والنزاهة والبساطة في الإجراءات والعمليات. يلزم المشروع تسجيل بيانات المكلفين بالضرائب وتجميعها. يوضح المشروع حقوق البلدية والمكلف بالضرائب وواجباتهما، ويحدّد مبادئ التدقيق والمراقبة، ويحدّد إجراءات الإبلاغ والتكليف والملاحقة للمتخلفين عن الدفع.

34 About Administrative Decentralization in Lebanon, LCPS, 2015.

35 زهوان الصديق، تمويل البلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط. أولى، سنة 2019.

تتم إدارة الصندوق البلدي المستقل من قبل وزارة الداخلية ويستقبل إيرادات من مخصصات مشتركة تنطبق على جميع البلديات.

ومع ذلك، فإن استقلالية الصندوق مقيدة بالمادة 2 من المرسوم رقم 1917/1979، الذي ينص على إيداع الأموال في مصرف لبنان في حساب الخزينة العامة. يتم تحديد قواعد صرف هذه الأموال من خلال قرارات مشتركة بين وزيري الداخلية والمالية، ما يقلّل من استقلاليّة البلديّات المالية ويجعل تخصيص أموال الصندوق خاضعاً للسلطة المركزيّة والقرارات السياسية. ونتيجة لذلك، يتم توزيـع موارد الصندوق بشكل غير متّسق وقد تحوّل أحياناً لتسديد ديون للدولة.

بالإضافة إلى ذلك، يسمح المرسوم رقم 1917/1979 للحكومة المركزية بسحب الأموال من الصندوق البلدي المستقل لأغراض «المصلحة العامة» غير المحدّدة، ما يقلّل من سيطرة البلديّات على هذه الموارد.[36]

يؤدي التعريف العام للمشاريـع التنمويّة إلى تفسيرات استنسابية من قبل وزارة الداخليّة والبلديّات ووزارة الماليّة[37]. يؤثّر الجدول غير المتّسق لتوزيـع الموارد من الدولة على تخطيط ميزانيّات البلديّات، ويتأثّر هذا التخطيط غالباً بالعوامل السياسيّة[38].

ومع ذلك، صدر قرار مهمّ عن مجلس شورى الدولة في العام 2015 عزّز مبدأ الاحتفاظ بأموال الصندوق البلدي المستقل كأمانة لمصلحة البلديّات. أكّد هذا القرار أن الدولة المركزيّة ليس لها الحق في التحكّم بشكل أحادي أو تغيير معايير توزيـع هذه الأموال. للأسف، لم يصبح هذا القرار قاعدة، لأن البلديات تتردّد غالباً في تحدّي وزير الداخلية أو وزير الماليّة، بسبب رغبتها في الحفاظ على مصالح أخرى مع هذه الوزارات.

لذلك، هناك ضرورة ملحّة لإصلاح شامل للصندوق البلدي المستقل. يجب أن يشمل هذا الإصلاح إنشاء كيان إداري مستقل يتمتّع بشخصية مستقلّة ومجلس إدارة مستقل. ويجب أن يتألف مجلس الإدارة من رؤساء بلديّات منتخبين يمثلّون البلديّات الكبيرة والمتوسّطة والصّغيرة، وكذلك اتّحادات البلديّات.[39] بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يركّز الإصلاح على تعزيز الشفافيّة في التعامل مع الإيرادات والنفقات وخلق صيغ أكثر عدالة لتوزيـع الأموال.[40]

يعتبر تحسين إدارة الموارد وتوزيعها العادل من الصندوق البلدي المستقل أمراً حيويّاً لتعزيز التنمية البلديّة وتحقيق التوازن الوطني.

الإيرادات البلدية من الأملاك العقارية[41]

تشكل الأملاك العقارية ضمن نطاق البلدية أداةً أساسية في أيدي السلطات المحلية، إذ تمثّل مصدراً مهمّاً لإيرادات البلديّات ووسيلة لتحقيق الأهداف الاجتماعيّة والتنمويّة. يمنح قانون البلديّات كل بلديّة السّلطة لإدارة أراضيها وأصولها، ويتضمّن ذلك مهاماً مثل إعداد شروط بيع الممتلكات البلديّة، وتحويل الممتلكات العامة للبلديّة إلى ممتلكات خاصة بها، وتحقيق الاستخدام الأمثل للممتلكات من أجل الصالح العام والتنمية المحليّة.

تندرج الممتلكات البلدية تحت تصنيفين رئيسين: الممتلكات العامة والممتلكات الخاصة، وذلك ضمن إطار قانوني يعود تاريخه إلى القوانين العثمانيّة، وقد تم تطويره في خلال فترة الانتداب الفرنسي[42] وترسيخه مع التشريعات التي صدرت بعد الاستقلال مثل قانون الغابات لعام 1949.

تشمل ممتلكات البلديّة العامّة الأصول مثل الشاطئ البحري، وبنية النقل التحتيّة، والمرافق العامة، وتتميز هذه الممتلكات بأنها تخدم المجتمع بمعزل عن موقعها الجغرافي. تتمتع البلديات بالمرونة لمنح تراخيص مؤقّتة لاستخدام

36 د. زهوان الصديق، تمويل البلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط. أولى، سنة 2019، ص. 239 وما يليها.

37 د.غدير العلايلي، قرار لمجلس شورى الدولة وحقوق البلديات المصابة بمطمر للنفايات: توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل لا يتم اعتباطا، المفكرة القانونية، تاريخ 2012/08/02.

38 د. زياد بارود، «التمويل في اللامركزية: قراءة من منظور لبناني ومقارن»، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منتدى الإدارة المحلية في جامعة الأمير سلطان، المملكة العربية السعودية، الرياض، 22-23 تشرين الثاني 2005، ص 15.

39 في 25 كانون الثاني 2023، قدّمت كتلة القوات اللبنانية مشروع قانون مستعجل يقترح إنشاء «صندوق بلدي مستقل» ليحل محل الصندوق البلدي المستقل الحالي. يهدف القانون المقترح إلى تشكيل مجلس إدارة للصندوق الجديد، الذي سيتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري. ويتكون المجلس من رؤساء بلديات من البلديات الحالية، مع انتخاب اثنين من كل قضاء. بالإضافة إلى ذلك، ينص الاقتراح على أن يتعين على الصندوق توظيف مكتب محلي لمراجعة حساباته سنوياً.

40 نيقولا غصن، اقتراح قانون إنشاء الصندوق البلدي المستقل: تعزيز مبدأ اللامركزية بعد عقود من استنسابية الحكومة، المفكرة القانونية، تاريخ 2023/03/22.

41 جورج معراوي، «الأملاك البلدية: بين تحديات والفرص المتاحة»، المجلة السادسة، معهد باسل فليحان المالي، سنة 2012.

42 قانون الأراضي العثماني الصادر سنة 1274 هـ (نحو 1857 م) والقرار رقم 144/س تاريخ 1925/6/10 (الأملاك العمومية) والقرار رقم 275 تاريخ 1926/5/25 (إدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة) وقانون الملكية العقارية الصادر بالقرار رقم 3339 تاريخ 1930/11/12 والقرارات رقم 186 و 188 و 189 تاريخ 1926/3/15.

هذه الممتلكات العامة، لا سيما عندما تكون إدارتها بطريقة مباشرة غير ممكنة.

يتم تنظيم استخدام وإشغال الممتلكات البلدية العامة عبر ثلاثة أنظمة أساسية:

- **الإشغال المؤقت:** هذا النظام مصمّم للمشاريع الخاصة التي تعود بفائدة على المالكين الأفراد ولا تركز على خدمة المصلحة العامة.
- **نظام الامتياز:** يستخدم هذا النظام للمشاريع التي تهدف إلى خدمة المصلحة العامة أو تقديم خدمة عامة. ويتطلب تنفيذ المشاريع بموجب امتياز ترخيصاً من خلال قانون محدّد.
- **عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص:** يبادر لتنفيذ المشاريع البلدية بناءً على دراسة أوليّة يقدّمها رئيس المجلس البلدي أو رئيس اتحاد البلديّات إلى المجلس الأعلى للشراكة والخصخصة، ثم يتم إطلاق عملية مكوّنة من 21 خطوة تفصيليّة من بدء المشروع حتى توقيع العقد النهائي. قد تستغرق هذه المراحل سنوات لإكمالها، ما يؤثّر على ثقة المستثمرين ويستلزم تعديل شروط العقود.

يجب على البلديّات تطبيق قانون ملكيّة القرى والمشاعات بفعاليّة لتعزيز إدارة ممتلكاتها الخاصة، كما هو منصوص عليه في المرسوم رقم 15396/1964 وتعديلاته اللّاحقة[43]. ويتضمّن ذلك نقل الممتلكات الخاصة بالدولة داخل حدود البلديات إلى البلديّات نفسها.

ومع ذلك، هناك حاجة ملحّة لوضع استراتيجيّة حكوميّة شاملة لإدارة ممتلكات البلديّات. يجب أن تشمل هذه الاستراتيجية جمع إحصاءات على نطاق واسع، وصياغة قانون محدد للممتلكات البلدية، والاستمرار في تحديد حدود الممتلكات العامّة للبلديّات. فضلاً عن ذلك، يجب توحيد أسعار تقييم هذه الممتلكات. لتحقيق هذه الاستراتيجيّة بشكل فعّال وشفّاف، يجب أن يكون هناك تعاون بين وزارة الماليّة والدائرة العقاريّة والبلديّات لضمان إدارة فعّالة للممتلكات على مستوى الدولة والبلديّات.

الغرامات والهبات والإرث

تتولى السلطات المحليّة مسؤوليّة تحصيل الغرامات المالية الناتجة عن مختلف الانتهاكات القانونيّة. ومع ذلك، لا تزال هناك حاجة لتعزيز تطبيق القانون على المستوى المحلي. يعود ذلك إلى مجموعة من العوامل، من ضمنها محدودية الموارد، وغياب الإرادة السياسية، وضعف إجراءات المحاسبة. تشكل الهبات والإرث مصدراً آخر للإيرادات للسّلطات المحليّة. وتُعفى قرارات المجلس البلدي المتعلّقة بقبول أو رفض الهبات غير المشروطة والأموال الموصى بها من موافقة هيئة الرقابة الإدارية. أما بالنسبة للهبات المشروطة، فإن مجرد قبولها من قبل المجلس البلدي ليس قانونيّاً ما لم يُصادق عليه من قبل سلطة الرقابة الإداريّة، الممثلة بقائمقام المنطقة وفقاً للمادة 60 من قانون البلديّات، أو من قبل المحافظ بالنسبة إلى البلديّات ضمن مركز المحافظة.

بالنسبة إلى التبرعات النقدية والعينية للدولة، يوضح قانون المحاسبة العمومية رقم 14969/1963 في المادة 52 الإجراءات التالية:

- الهبات التي لا تتجاوز قيمتها 250,000,000 ليرة لبنانيّة، سواء كانت نقديّة أو عينيّة، وتقدَّم من قبل أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، تتطلّب قبولها بموجب مرسوم يصدر بناءً على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية.
- الهبات التي تتجاوز قيمتها 250,000,000 ليرة لبنانيّة، سواء كانت نقدية أو عينية وتقدَّم من قبل أشخاص طبيعيّين أو اعتباريّين للدولة، يجب قبولها بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء.

43 القاضي إيلي معلوف، «البعد القانوني للأملاك العامة في لبنان»، المجلة السادسة، معهد باسل فليحان المالي، سنة 2012.

اللامركزية بعد اتفاق الطائف[44]

يحدِّد اتفاق الطائف بنوداً عدة أساسيّة ضمن إطار اللامركزية الإدارية:

1. **دولة موحدة ذات سلطة مركزية قوية:** يؤكد الاتفاق أن الدولة اللبنانية هي كيان موحّد بسلطة مركزيّة قويّة.
2. **توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين:** يقترح الاتّفاق توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين، ويشير إلى ضرورة تمثيل جميع الإدارات الحكوميّة في المناطق الإداريّة بأعلى مستوى ممكن، بهدف تبسيط الخدمات للمواطنين وتلبية احتياجاتهم محلياً.
3. **مراجعة التقسيمات الإداريّة:** هناك حاجة إلى إعادة النظر في التقسيمات الإداريّة في لبنان لتعزيز التكامل الوطني مع الحفاظ على التعايش ووحدة الأرض والشعب والمؤسّسات.
4. **توسيع اللامركزيّة الإداريّة:** يدعو الاتّفاق إلى توسيع نطاق اللامركزيّة الإداريّة على مستوى الوحدات الإداريّة الصّغرى، مثل القضاء. ويشمل ذلك انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه قائمقام، ما يعزّز المشاركة المحليّة.
5. **خطة تنمية وطنيّة موحّدة:** يؤكّد الاتّفاق على تبنّي خطة تنمية شاملة وموحّدة للبلاد. تهدف هذه الخطّة إلى تعزيز التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة في جميع مناطق لبنان وتعزيز القدرات المالية للبلديّات وللاتحادات البلديّة.

لم يكن نهج اتفاق الطائف تجاه اللامركزيّة في لبنان فعّالاً بالشّكل المطلوب، إذ يتطلّب تحقيق اللامركزيّة الإدارية الحقيقيّة أن تكون مجالس السلطات المحليّة، مثل تلك في القضاء، منتخبة من الشعب، وتعبّر عن إرادتهم وتخضع للمساءلة أمامهم فقط.

إن اقتراح اتفاق الطائف لتعيين القائمقام رئيساً لمجلس قضاء منتخب، يعكس منهجاً فرنسياً ألغي بحلول العام 1982، وهو العام الذي اعتمدت فيه فرنسا اللامركزيّة الإداريّة الحقيقيّة. بالإضافة إلى ذلك، تركت الحلول المقترحة في اتفاق الطائف غموضاً كبيراً فيما يتعلق بالاستقلال المالي للبلديّات، إذ توقفت عن منح البلديّات استقلاليّة ماليّة كاملة وسلطة تحديد معدّلات الضرائب المحليّة ومبالغها. واستمرار وجود اتّحادات البلديّات يُضيف طبقة إداريّة إضافيّة تتعايش مع البلديّات ومجالس القضاء. في السياق اللّبناني، البلد ذو الحجم الجغرافي والموارد المالية المحدودة، يسمح هذا الهيكل بوجود خطر التداخل في السلطات، ما يعقّد عملية جمع الضرائب المحلية وتوزيعها، ويزيد العبء المالي على المواطنين.

أظهرت المشاريع والقوانين المقترحة التي تم تطويرها في تسعينيات القرن الماضي والعقد الأول من القرن الحالي، والتي لم تُعتمد أو تُنفذ، كما هو الحال مع اتفاق الطائف، عدم وجود التزام حقيقي بتطبيق اللامركزيّة الإداريّة الفعّالة. وبدلًا من نقل الصّلاحيّات إلى السلطات المحليّة المنتخبة، تميل هذه المبادرات إلى تفويض المسؤوليات من الحكومة المركزيّة إلى السّلطات المفوّضة. يمكن تلخيص الانتقادات والملاحظات بشأن هذه المشاريع على النحو التالي:

- تفشل بعض المشاريع في التفريق بين اللامركزية والتوزيع الإداري، وغالباً ما تعزّز صلاحيات السلطات الموزّعة على حساب السلطات المنتخبة اللامركزية.
- المشاريع التي تميّز بين السلطات اللامركزية والمفوّضة غالباً ما تفتقر إلى آليات للتعاون بينهما.
- تقترح هذه المبادرات تشكيل مجالس قضاء أو ألوية تتألف من أعضاء منتخبين ومعينين، ويقودها مفوّض من الحكومة المركزية، وتتضمّن ممثلين من وزارة الداخلية والبلديات. ومع ذلك، تكون القرارات الصادرة عن هذه المجالس خاضعة لموافقة السلطة المركزية الإشرافية قبل أن تصبح قابلة للتنفيذ.
- على الرغم من استخدام تسميات مختلفة للتقسيمات الإدارية الجديدة (محافظة، منطقة إدارية، قضاء)، تتقارب هذه المشاريع لإنشاء شبكة لامركزية واحدة بين المستويات المركزية والمحلية.

في الأساس، لا ترقى هذه المبادرات إلى إنشاء بنية إداريّة لامركزيّة حقيقيّة.

44 André Sleiman, Maximising Subsidiarity: Rethinking Decentralisation and Multi-Level Governance in Lebanon, Berghof Foundation and UN Women, 2021.

مشروع قانون اللامركزية بقيادة الوزير السابق زياد بارود

قدّمت لجنة زياد بارود اقتراحاً شاملاً يهدف إلى إصلاح بنية الحكم المحلي في لبنان. وللمرّة الأولى، دعم الاقتراح اعتماد الدولة نظاماً لامركزياً موسّعاً، يتضمّن تقسيم المجالس المحلّية إلى مجالس بلديّة ومجالس أقضية. بالإضافة إلى ذلك، اقترح الحفاظ على تداخل الصلاحيات بين البلديات ومجالس الأقضية، مع اعتبار مجلس مدينة بيروت مثالاً بارزاً. ومع ذلك، تعرّض الاقتراح لانتقادات بسبب تقسيمه لبنان إلى 32 مجلس منطقة، بدلاً من التقسيمات الإدارية التاريخية القائمة (26 قضاءً)، ومن دون توضيح المعايير أو الأسس التي أدت إلى هذا التغيير. وقد أثارت هذا الغموض مخاوف بشأن قضايا التحديد والتخطيط المحتملة.

بينما تضمّن الاقتراح عناصر إيجابية، مثل إنشاء وزارة مخصصة للمجالس المحلية مستقلة عن وزارة الداخلية، وإلغاء منصب القائمقام، فقد أثار أيضاً تساؤلات بشأن إلغاء اتحادات البلديات. إذ اقترح استبدال اتحادات البلديات بكيانات جديدة مثل مجالس الأقضية، في حين أن الحفاظ على اتحادات البلديات وتشجيع البلديات على الانضمام إليها طوعاً قد يكون نهجاً أكثر عملية.

ثمة جانب آخر مهم من الاقتراح وهو إنشاء هيئة انتخابات مستقلة مكلّفة بالإشراف على الوظائف الانتخابيّة، وتستبدل وزارة الداخليّة والبلديّات. ومع ذلك، تم إثارة مخاوف بشأن احتمال تكرار هيئات الانتخابات المستقلّة للانتخابات البلديّة والبرلمانيّة، ما يعكس الإحباطات السابقة مع الهيئة الانتخابية البرلمانية غير الفعّالة ضمن وزارة الداخلية.

يتألّف المجلس المحلّي، المعروف أيضاً بمجلس القضاء، من عنصرين رئيسين: هيئة عامة تُنتخب من خلال نظام الغالبية ومجلس إدارة يُنتخب عبر نظام التمثيل النسبي من قبل الهيئة العامة نفسها، مع حد أدنى من التأهيل يتجاوز 10% من نسبة العضويّة.

تتطلّب الطريقة الأكثر بساطة انتخاب المجلس المحلي من خلال نظام نسبي بشكل مباشر. تضمن هذه الطريقة حصول القائمة التي تجمع أعلى عدد من الأصوات على غالبية المقاعد، بما في ذلك رئاسة المجلس. بالإضافة إلى ذلك، يمكن انتخاب نائب الرّئيس من بين أعضاء المجلس من المعارضة، ما يعزّز الشموليّة والتّمثيل العادل.

فيما يتعلق بأهلية الناخبين، تُعتبر كل من المدن والقرى جسماً انتخابياً واحداً ضمن مجلس المنطقة. يُمثّل كل جسم انتخابي في الجمعية العامة بعدد معيّن من الأعضاء بناءً على عدد السكان المسجلين في سجلات النفوس لهذه المدن والقرى. كما منح الاقتراح الحق في التصويت للمقيمين اللبنانيين في منطقة معيّنة المستوفين شروطاً معينة، بما في ذلك الإقامة ودفع الضرائب.

تمنح التشريعات المقترحة صلاحيّات واسعة لمجلس المنطقة، وتشمل مسؤوليّات مثل التوظيف في الخدمة المدنيّة، والتخطيط وتنفيذ البنية التحتيّة، وإطلاق المشاريع الاقتصاديّة المفيدة للصالح العام والحفاظ على البيئة. كما تسمح بقبول التبرّعات النقدية والعينيّة، وتسهيل النقل العام، وإدارة الكوارث، وتطبيق ضرائب تحسين الممتلكات للمستفيدين المباشرين من المشاريع، كل ذلك من دون إشراف مسبق إلّا في الحالات الاستثنائية.

كما يوجب الاقتراح إنشاء شرطة مسلحة على مستوى المنطقة تحت سلطة الشرطة القضائية.

ماليّاً، يحدّد مشروع القانون مصادر الإيرادات للمنطقة، والتي تشمل رسوم دافعي الضرائب المباشرة، ورسوم التراخيص، ونسبة من رسوم تسجيل العقارات، وضرائب الأملاك المبنية، وحصص من ضريبة الدّخل، وأرباح من معاملات العقارات. كما يتضمن الدخل من الممتلكات والاستثمارات المحليّة، واشتراكات المرافق العامّة، بالإضافة إلى مصادر متنوعة مثل الفوائد المصرفية، والمساعدات، والقروض، والغرامات، وإيرادات الصندوق اللامركزي. وهذا الصندوق يحل محل الصندوق البلدي المستقل، ويعمل بشكل مستقل ويديره مجلس أمناء منتخب من مجالس الأقضية والبلديات. وتتنوع مصادر إيراداته، إذ تشمل نسب من الضريبة على القيمة المضافة، ورسوم الاتصالات، وإيرادات الجمارك، وغيرها.

توزّع المخصّصات من الصندوق بنسبة 70% لمجالس الأقضية و30% لمجالس البلديات، بحسب صيغة تأخذ في الاعتبار التنمية، وجمع الرسوم، وعدد السكان، والحجم الجغرافي. ومع ذلك، تواجه التطبيقات العمليّة في لبنان تحديات بسبب نقص البيانات، ما قد يؤدي إلى تأخير في تنفيذها.

أخيرًا، لا يعالج اقتراح زياد بارود النقاط الأساسية التي تتطلّب تعديلات دستورية. من بين الأمور البارزة، يفتقر إلى نصوص بشأن الاستفتاءات التي يطلقها الناخبون، وتمكين مجالس الأقضية من الطعن في القوانين التي تؤثر على الاستقلالية المحلية أمام المجلس الدستوري، أو منحها صلاحيّة فرض بعض الضرائب.

يوفر هذا الجدول الشامل رؤية أكثر وضوحاً للتعديلات التي أجرتها اللجان البرلمانية مقارنةً بمشروع القانون الأولي المقدم من اللجنة التي ترأسها زياد بارود. تُظهر هذه التعديلات موقفاً أكثر تحفظاً تجاه اللامركزيّة، خصوصاً فيما يتعلق بالوضع القانوني والتمثيل والاستقلال الإداري لمجالس الأقضية.

الإصلاح	تعديلات اللجنة البرلمانية (2019-2023)	تعديلات اللجنة البرلمانية (2016-2018)	مشروع القانون المقترح من لجنة زياد بارود
إنشاء وزارة للمجالس المحلية	تقسيم وزارة الداخليّة والبلديّات إلى وزارة للداخليّة ووزارة للإدارة المحليّة. سيتم إلغاء منصب القائمقام والهيئات المرتبطة به. في خلال فترة أقصاها سنة واحدة بعد انتخاب مجلس القضاء، يجب حل اتّحادات البلديّات القائمة داخل القضاء.		لم يتم التوصّل إلى اتّفاق بشأن مبدأ إنشاء وزارة الإدارة المحليّة. ولم يتم التوصل أيضاً إلى توافق بشأن مبدأ حل اتّحادات البلديّات.
الهيئة المستقلة للانتخابات	إنشاء هيئة انتخابيّة مستقلّة لتحل محل وزارة الداخليّة والبلديّات في المهام الانتخابيّة.		منح اللّجنة الوطنيّة للانتخابات الصلاحيّة الكاملة على انتخابات مجلس القضاء. إسناد صلاحيّة الدّعوة للانتخابات، وقبول تسجيل القوائم الانتخابية، والإعلان الرسمي عن نتائج الانتخابات إلى المحافظ والوزير.
مجالس الأقضية	اقترح إنشاء 32 مجلس قضاء يتمتعون بالاستقلالية القانونية والمالية.[45]	تخفيض العدد إلى 26 مجلس قضاء، بما يتماشى مع الأقضية الإدارية الحالية.	إنشاء مجلس قضاء في كل قضاء.
الوضع القانوني والإداري	منح مجالس الأقضية الشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية.	حذف الإشارة إلى الشخصيّة القانونيّة والاستقلاليّة الإداريّة والماليّة لمجالس الأقضية.	منح مجالس الأقضية الشخصيّة القانونيّة والاستقلاليّة الإداريّة والماليّة.
هيكل مجالس الأقضية	تتكوّن مجالس الأقضية من: 1. الجمعيّة العامّة 2. مجلس الإدارة.		
وضع بلدية بيروت	1. تقسيم بيروت إلى 12 دائرة انتخابيّة، كل منها تمثل حيّاً تاريخيّاً. اختيار 5 ممثلين من الناخبين المسجلين في السجلات المدنية في كل دائرة، بالإضافة إلى ممثّل عن السّكان، يتم انتخابه عن طريق الاقتراع المباشر. المرشح الذي يحصل على أعلى نسبة من الأصوات يمثّل الدائرة في مجلس الإدارة. 2. يقتصر دور محافظ بيروت على تمثيل السلطة المركزيّة. يحضر اجتماعات مجلس الإدارة من دون حق التصويت ويملك صلاحيّة طلب إعادة النّظر في قرارات المجلس. بالإضافة إلى ذلك، للمحافظ الحق في اقتراح مواضيع للمناقشة على جدول الأعمال.	لم تغيّر وضع بلدية بيروت.	لم تتبنَّ التعديلات مبدأ تقسيم بيروت إلى دوائر انتخابية متعددة.
انتخابات الجمعية العامة	في كل منطقة، تشكل كل مدينة وقرية هيئتها الانتخابية الخاصّة.[46] في هذا النظام، يتم تمثيل كل شريحة من السكان المسجّلين في سجلات الأحوال الشخصيّة للمدن والقرى من قبل المرشّح الذي يحصل على أعلى عدد من الأصوات، وذلك وفقاً لنظام الغالبية.	تقليص تمثيل السكان في الجمعية العامة.	كل عشرة آلاف مسجل في المدن والقرى يتم تمثيلهم بعضو واحد في الجمعية العامة.
حق التصويت للمقيمين	للمواطنين اللبنانيين المقيمين في منطقة معينة لمدة ست سنوات متتالية، والملتزمين بسداد ضرائبهم ورسومهم البلدية، والذين لا يكونون مسجلين في سجلات الأحوال الشخصية لتلك المنطقة، الحق في التصويت. ويحق لهم انتخاب مرشحين من مجموعتهم، مع تخصيص مقعد لكل فئة من هؤلاء السكان في الجمعية العامة وفقاً لنظام الغالبية.		يتم تخصيص عضو واحد في الجمعية العامة لكل 30 ألف مقيم مسجل في قوائم سكان القضاء.

45 اقترحت اللجنة تقسيم محافظة عكار (التي أُنشئت في العام 2003) إلى ثلاث أقضية: حلبا وبينين والقبيات. كما اقترحت تقسيم محافظة بعلبك-الهرمل (التي أُنشئت أيضاً في العام 2003) إلى خمسة أقضية: بعلبك وشمسطار واللبوة والهرمل ودير الأحمر.

46 وفقاً للتقرير الذي أعدته اللجنة برئاسة زياد بارود، يتألف لبنان من 1,431 قرية ومدينة. من بين هذه القرى والمدن، هناك 23 فقط، يتجاوز عدد سكانها 20,000 فرد، كما هو مُسجّل في سجلات الأحوال الشخصية الخاصة بها.

الإصلاح	تعديلات اللجنة البرلمانية (2019-2023)	تعديلات اللجنة البرلمانية (2016-2018)	مشروع القانون المقترح من لجنة زياد بارود
انتخابات مجلس الإدارة	يتم انتخاب أعضاء مجلس الإدارة من قبل الجمعيّة العامة عبر نظام التمثيل النسبي بالقوائم المغلقة. يتم تحديد توزيع المقاعد عن طريق قسمة إجمالي عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على الحاصل الانتخابي، ثم يتم تخصيص المقاعد وفقاً لقاعدة أكبر بقايا الأصوات. القوائم التي لا تحصل على نسبة 10% في الأقل من إجمالي الأصوات المدلى بها تُستبعد من عمليّة توزيع المقاعد. القائمة التي تحصل على أعلى نسبة من الأصوات ستُمنح الغالبية بنسبة 51% من إجمالي المقاعد البالغة 12 مقعداً في مجلس الإدارة.		
انتخابات رئيس ونائب رئيس مجلس الإدارة	يُنتخب رئيس مجلس الإدارة ونائب الرئيس من القائمة التي حصلت على أعلى نسبة من الأصوات وفقاً لترتيب أسماء المرشّحين على القائمة.		
الكوتا النسائية	اعتماد نظام الكوتا النسائية الذي يشترط أن يتشكل 50% من الجمعية العامة و30% من مجلس الإدارة من الجنسين.	الإبقاء على الكوتا الجندرية في الجمعية العامة، مع تعليق تطبيقها في مجلس الإدارة.	تعليق المادة المتعلقة باعتماد الكوتا النسائية في توزيع المقاعد الفائزة ضمن الجمعية العامة. اعتماد الكوتا النسائية في الترشح للجمعية العامة، والطلب من قوائم المرشحين أن تضم أفراداً من الجنسين، مع اشتراط أن لا يقل تمثيل أحد الجنسين عن 30% من إجمالي عدد المرشحين، وذلك وفقاً لتوافر المرشحين من كلا الجنسين. إلغاء النص الذي يلزم تكوين مجلس الإدارة من أعضاء من كلا الجنسين، مع تخصيص ما لا يقل عن 30% من المقاعد للجنس الواحد.
الرقابة الإدارية	تكون قرارات مجلس الإدارة نافذة ولا تخضع لأي رقابة أو موافقة مسبقة، باستثناء بعض الحالات الخاصة.		
صلاحيات الجمعية العامة	1. انتخاب رئيس ونائب رئيس مجلس الإدارة 2. الموافقة الإلزامية على القرارات الرئيسة لمجلس الدائرة، بما في ذلك، ودون الاقتصار على الموافقة على الميزانية السنوية، بعض العقود المتعلقة بالإيجارات والرهون والمبيعات وقبول الهبات المشروطة. 3. الرقابة والسلطة على سحب الثقة من مجلس الإدارة بالكامل أو من بعض أعضائه.		
صلاحيات مجلس الإدارة	تشمل جميع الأعمال ذات الطابع العام، مثل إنشاء وتطوير البنية التحتية، إنتاج الطاقة الكهربائية، المشاريع الاقتصادية، والشراكات بين القطاعين العام والخاص.		أصبح بناء الموانئ والمطارات يتطلب الآن الحصول على تصريح مسبق من الجهات الوزارية المعنية.
الشرطة والموظفون المدنيون	إنشاء شرطة مسلّحة على مستوى القضاء وتوظيف الموظفين المدنيين من قبل مجلس القضاء.	تقليص مهام الشرطة في القضاء وتوظيف وتدريب الموظفين بشكل مركزي.	الموافقة على إنشاء شرطة على مستوى القضاء، تعمل تحت السلطة المباشرة لرئيس مجلس القضاء، وتصنف كقوة مساعدة للشرطة القضائية. علماً أن تدريب الشرطة سيكون مركزيّاً. منح مجلس الموظّفين المدنيين السلطة لإجراء عملية التوظيف للوظائف ضمن موظفي مجلس القضاء، بشرط أن يشارك عضو معين من مجلس القضاء كمقرر في لجنة التوظيف.

الإصلاح	تعديلات اللجنة البرلمانية (2019-2023)	تعديلات اللجنة البرلمانية (2016-2018)	مشروع القانون المقترح من لجنة زياد بارود
الموارد المالية	لم تُنْشَأ ضرائب جديدة، ولكن تم تخصيص 20% من إجمالي الإنفاق الحكومي لمجالس الأقضية، ما يجعل إجمالي الأموال المخصّصة للإدارات المحلية في لبنان (البلديات ومجالس الأقضية) لا يقل عن 25% من إجمالي الإنفاق الحكومي. ويتم تأمين 40% من هذا المبلغ من خلال صندوق اللامركزية، و60% من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم، خصوصاً الضرائب على الأملاك المبنية، والضرائب على الدخل، ورسوم تسجيل العقارات، وغيرها من الموارد.	لم تعالج التعديلات تغييرات في الصلاحيات المالية.	لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن الموارد الضريبية والمالية لمجلس القضاء.
صندوق اللامركزية	1. يتمتع الصندوق بشخصية قانونية واستقلال إداري ومالي، ويدار بواسطة مجلس أمناء منتخب من البلديات ومجالس الأقضية. 2. توزع أموال الصندوق كل ستة أشهر بنسبة 70% لمجالس الأقضية و30% للبلديات . تتألف إيراداته من نسبة من الضريبة على القيمة المضافة، إيرادات الجمارك، رسوم التحويلات على التركات والإرث، التأمين وفواتير الهواتف المحمولة. يتم توزيع هذه الموارد بناءً على مؤشرات ديموغرافية وجغرافية وتنموية وضريبية ومالية. 3. يقدم الصندوق قروضاً مدعومة لمجالس الأقضية والبلديات[47] ويضمن قروضها للآخرين. كما يحصل على قروض مدعومة لتحقيق أهدافه.		لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن صندوق اللامركزية.
عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP)	تسهيل الشراكات بين مجالس الأقضية والقطاع الخاص من خلال نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص.		لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
إنشاء الأقسام المتخصصة في الأقضية	في كل قضاء، يقوم مجلس الإدارة بإنشاء الأقسام المتخصصة التالية بشكل دائم: قسم الإحصاء، قسم الحكم المحلي، قسم المعلوماتية، وقسم سلامة المرور.		لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن المادة التي تقترح إنشاء هذه الأقسام المتخصصة.

47 تبلغ ميزانيتها السنوية حوالي 2% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنةً بصندوق البلديات المستقل، الذي تشكل ميزانيته 0.6% من الناتج المحلي الإجمالي.

توصيات لإصلاح اللامركزية في لبنان

في هذه الورقة، ولاحظنا تعقيد اللامركزية والكثير من الشروط اللازمة لكفاءتها وتوصياتها. يتجلّى هذا التعقيد بشكل خاص في لبنان، حيث تكتنف عملية اللامركزية تحديات ناتجة عن النسيج السياسي والاجتماعي الفريد للبلاد. تعد ظاهرة «استيلاء النخبة» بارزة هنا، وتتسم بغياب برامج السياسات العامة ضمن الأحزاب السياسية وسيطرة العائلات أو العشائر أو الشخصيات الإقطاعية المحلية على عملية اتخاذ القرارات. هذه الهيمنة مدفوعة جزئياً بالمكاسب الشخصيّة ولكن بشكل رئيس بسبب نقص الثقافة الديمقراطية وعدم فهم مفهوم الخدمة العامة، اللذين يتفاقمان بشكل أكبر بفعل تاريخ لبنان في الطائفية والمحسوبية السياسية.

ما يزيد الوضع تعقيداً هو احتمال تفاقم الفساد الحالي،[48] إذ قد يؤدي تطبيق اللامركزية إلى الاستعانة بموظفي الخدمة المدنية المحليين كتفضيل لسياسة المحسوبيات على معايير الخدمة العامة. فضلاً عن ذلك، تبرز عقبة رئيسة في تنفيذ اللامركزية وهي تردد الحكومة المركزية في التنازل عن سلطتها، إلى جانب الغموض في التشريعات الإصلاحية، ما يؤدي إلى عدم وضوح المسؤوليات وصراعات في الحكم. تعتبر الإدارة المالية قضية حاسمة أيضاً خصوصاً في ظل الأزمة الاقتصادية، إذ تفتقر الدولة إلى الموارد الكافية لميزانيتها وخططها. وتتعقّد الأمور بشكل أكبر مع معضلة فرض ضرائب جديدة أو رفع الضرائب الحالية التي قد تؤدي إلى الانكماش. إن عدم استقرار النظام المصرفي الذي يعيق قدرة السلطات المحلية على تمويل المشاريع، إلى جانب نقص القدرة البشرية والخبرة داخل هذه المؤسسات لإدارة الموارد المالية، يعكس الأزمات التي شهدتها دول مثل الأرجنتين،[49] حيث أثر الإفراط في الاقتراض وسوء الإدارة على جودة الخدمات.

فضلاً عن ذلك، يعتمد نجاح اللامركزية بشكل كبير على الحفاظ على الشفافية والمساءلة، اللتين تعيقهما حالياً القدرة المحدودة للمواطنين على محاسبة السلطات المحلية. تعتبر الديناميات المعقدة للقوى بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية أمراً محورياً في هذه العملية. لذلك، لكي تحقّق اللامركزية فوائد فعّالة للبنان، يجب أن تتعامل مع هذه التحدّيات المتعدّدة الأوجه من خلال نهج استراتيجي يركز على الشفافية والمساءلة والمشاركة النشطة للمواطنين.

وعلى ضوء كلّ ذلك، وضعت هذه التوصيات:

1. **توضيح المفاهيم:** إن تصوير اتفاق الطائف للامركزية كان غامضاً. لذا، من واجب المشرعين أن يقوموا بتمييز واضح بين اللامركزية والتوزيع الإداري. وقد يُكمِل هذا الجهد، بمرور الوقت ومن خلال عملية ملائمة، بإدماج مفهوم اللامركزية في الدستور. من شأن هذا الإدماج أن يكون ضماناً نهائياً للمبادئ التي تقوم عليها اللامركزية واستقلالية السلطات المحلية، وأن يمنح أيضاً صلاحيات إضافية لا سيما في المسائل الضريبية ومشاركة المواطنين.
2. **تطوير دور السلطة المركزية:**
   - » إنشاء وزارة مستقلة للسلطات المحليّة والمساواة[50]، مكلّفة بالتنسيق والتخطيط وإصلاح إطار اللامركزيّة. ستساعد هذه الوزارة أيضاً في تحديد الأدوار الاقتصادية وقدرات كل مستوى ضمن هيكل اللامركزية، وخصوصاً مجالس الأقضية والبلديات.
   - » تنفيذ استراتيجية الحكومة الإلكترونية 2020-2030[51] وتطبيق جميع قوانين مكافحة الفساد والمشتريات العامة. ستساهم هذه الإجراءات في تحسين الشفافية والكفاءة وتقليل أو القضاء بشكل كبير على الفساد.
   - » تفعيل المديرية العامة للإحصاء وهيئة الرقابة الانتخابية المستقلة.
   - » تحسين تدريب الموظّفين المحليين وتفعيل المجلس الأعلى للشراكة بين القطاعين العام والخاص.
   - » إنشاء محاكم إدارية في المناطق.[52]
3. **تعزيز التفويض الفعّال:** تعزيز قدرات السلطات المفوّضة لتقديم الخدمات الإدارية للمواطنين من خلال ضمان توزيع عادل للمنشآت والخدمات الحكومية عبر جميع المناطق. يشمل ذلك إلغاء دور القائمقام وإعادة تعريف

48 وفقاً لمؤشر الفساد لعام 2023 الذي أعدّته منظمة الشفافية الدولية، يحتل لبنان المرتبة 149 من أصل 180 دولة على مدركات الفساد. متوسط تصنيف الفساد في لبنان كان 121.7 من العام 2003 حتى العام 2022، وبلغ أدنى مستوى له في العام 2021 حين احتل المرتبة 154 من أصل 180، وأعلى مستوى له في العام 2006 حين احتل المرتبة 63 من أصل 163 دولة.

49 Rémy Prud'homme, "The dangers of decentralization", World Bank, 1995.

50 في العام 1993، أنشئت وزارة مخصّصة للحكم المحلي. ثم دُمجت هذه الوزارة مع وزارة الداخلية في العام 1996 ما أدى إلى تشكيل وزارة الداخلية والبلديات.

51 قرر مجلس الوزراء، بموجب القرار رقم 65 بتاريخ 2022/12/5، الموافقة على استراتيجية التحول الرقمي في لبنان للفترة 2020-2030. تهدف هذه الاستراتيجية إلى توجيه التحول الرقمي للخدمات العامة في لبنان نحو مجتمع رقمي شامل، ما يمكّن جميع المواطنين والشركات والدوائر الحكومية والمنظمات الاستفادة من الفرص التي تقدمها التقنيات الرقمية في عصر الإنترنت. تدعو الاستراتيجية إلى اعتماد نهج وبرنامج من الإجراءات ستعمل على تحسين الخدمات الرقمية في لبنان بشكل جذري.

52 تنص المادة 34 من المرسوم 1975/10434، التي تم تعديلها بموجب القانون رقم 2000/227 المتعلق بتنظيم مجلس شورى الدولة، على ما يلي: «تحدد تاريخ، رقم، مسميات، وكمية القضاة لكل محكمة إدارية بقرار من وزير العدل، وذلك وفقاً لموافقة مكتب مجلس الشورى».

دور المحافظ، مقصراً إياه على ممارسة الرقابة القانونية على قرارات السلطات المحلية من خلال إحالة أي قرارات غير قانونيّة إلى المحاكم الإداريّة.

4. **اللامركزيّة الإداريّة الموسّعة:** التركيز على مستويين، البلديات ومجالس الأقضية أو البلديّات والاتحادات البلديّة، مع ضمان إجراء انتخابات لكليهما. يتطلب ذلك أيضاً إعادة توزيع السلطات بين هذين المستويين لإزالة أي تداخل أو لبس أو صراع. يجب أن تقتصر الصلاحيّات الفعليّة للبلديّات على الوظائف الأساسيّة التي تلبّي احتياجات السكان على المستوى البلدي، ما يمكّن التمويل البلدي من تغطية هذه الاحتياجات بشكل كافٍ. بالإضافة إلى ذلك، من المستحسن تشجيع البلديات على الاندماج من خلال منح المزيد من السلطات لتلك التي تفي بمعايير معيّنة تتعلق بالمجال الجغرافي وكثافة السكان وجمع الإيرادات وحجمها.

5. **التقسيمات الإدارية المعتمدة على البيانات:** الاعتماد على البيانات الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية للتقسيمات الإدارية.

6. **موظّفو الخدمة المدنية المحليون:** إنشاء وظائف لموظّفي الخدمة المدنية المحليين بشكل منفصل عن السلطة المركزية وتحت إشراف المجالس المحليّة المنتخبة.

7. **الأمن على مستوى المناطق:** إنشاء شرطة مسلحة لكل مستوى في التوزيع الإداري، وإخضاعهم للمساءلة أمام البلديّات أو مجالس الأقضية.

8. **إصلاح قانون انتخاب السلطات المحلية:**

» اعتماد نظام انتخابي نسبي، يتم فيه تخصيص غالبية المقاعد للقائمة الانتخابية التي تحصل على غالبية الأصوات. ومن هذه القائمة، يتم تعيين رئيس البلدية ونائبه وفقاً لترتيب مسبق للأسماء. ويتم تخصيص المقاعد المتبقية بشكل نسبي بين القوائم الأخرى، مع تحديد الحد الأقصى بنسبة 5%.

» منح حقوق التصويت على مستوى المجالس الإدارية للسكان المقيمين فعلياً في منطقة معينة منذ أكثر من 10 سنوات. ومع ذلك، يجب ألا يمتد هذا الحق إلى مستوى البلديّة من أجل الحفاظ على النّسيج الاجتماعي لتمثيل المجلس البلدي، حيث أن عدد السكان المتغيّر قد يؤثّر بشكل كبير على تكوينه.

» تطبيق الديمقراطيّة التشاركيّة وضمان الشفافيّة بين السلطات المحليّة والمقيمين والناخبين والمجتمع المدني طوال مراحل اتخاذ القرار، مع تبني مبدأ الاستفتاءات.

» تعديل المادة 49-3 من الدستور اللبناني والمادة 8 من قانون الانتخابات للسماح لرؤساء البلديات ونواب رؤساء المجالس البلدية ورؤساء اتحادات البلديات بالتأهل للترشح للمناصب العليا.

» السماح للمجالس المستقيلة أو المحلولة بالعمل حتى إجراء انتخابات جديدة.

9. **تعديل الصلاحيات المالية والإدارية للسلطات المحلية:**

» مراجعة الدستور والقوانين لتجنب الازدواجيّة الضريبيّة والسّماح للإدارات المحليّة بتحديد معدّلات الضرائب بشكل مستقل.

» إعادة تقييم فعاليّة الرّسوم وأساليب جمع الإيرادات.

» تمكين المجالس المحليّة من تأمين قروض من القطاع الخاص.

» اعتماد الموازنة القائمة على الاداء.

» تطوير نظام محاسبة موحّد واعتماده على نطاق واسع.

» منح الاستقلال الحقيقي للصندوق البلدي المستقل، مع شخصية معنويّة وأعضاء مجلس إدارة مستقلّين، وتوسيع قدراته التمويليّة.

» إزالة الوصاية والرقابة الإداريّة المسبقة والتحول إلى الرقابة اللاحقة تأكيداً وتحقيقاً للشرعيّة.

» إنشاء فروع محليّة لديوان المحاسبة.

10. **تعزيز الشراكة بين المركز والمناطق:**

» تنسيق مساهمات الدولة للإدارات المحلية وفقاً للمؤشرات العلمية والمناقشات البرلمانية.

» تحديد المسؤوليات والأهداف بوضوح من خلال عقود محدّدة زمنياً بين الدولة والإدارات المحلية.

» عقد مؤتمر سنوي للسلطات المحلية لتقييم الجهود وتنسيقها.

» إعداد تقرير ثلاث مرات سنوياً عن المساواة واللامركزيّة للمراجعة التشريعيّة.

11. **تجريب الحوكمة المحلية:** تمكين التّجريب من خلال تفويض صلاحيّات جديدة للسلطات المحليّة القادرة على إدارة المسؤوليات الإضافية. يجب أن تشمل هذه العمليّة نقل خدمات ومرافق عامة محدّدة من الحكومة المركزية إلى هذه الكيانات المحليّة.

تحقيق أهداف اللامركزيّة الإداريّة، لا سيما في جانبها الاقتصادي والمالي، يتطلب عملية إصلاح شاملة تشمل المجالات السياسيّة والاقتصاديّة والإداريّة والقضائيّة. يجب أن يكون هذا الإصلاح جهداً تعاونياً يتشكّل من خلال تلاقي الإرادة السياسيّة والدّعم الشعبي.

مسألة الفيدرالية اللبنانية

فارس حلبي

الملخص التنفيذي

الخطاب بشأن إصلاحات الحكم والفيدراليّة في لبنان ليس مدفوعاً بمجرّد جهد فكري فحسب، وإنما يشكّل استجابة للحاجة الملحّة للتغييرات البنيوية والعملية. في السنوات الأخيرة، دعت مجموعات وأفراد عدّة إلى اعتماد الفيدرالية كحلّ للبنان. وعلى الرغم من أن هذه ليست المرّة الأولى التي يتمّ فيها تقديم دعوات مماثلة في تاريخ البلاد الذي يقارب المئة عام، تبدو المقترحات الحاليّة أكثر قوّة وشموليّة من حيث الخلفيّات والأساليب. ومع ذلك، من الجدير بالذّكر أن الكثير من هذه المقترحات تأتي في غالبية الحالات من منظور هوياتي وطائفي بدلاً من نهج وظيفي أو خدماتي.

تأتي هذه الورقة في منعطف حاسم في تاريخ لبنان وكذلك تاريخ المنطقة، وتهدف إلى استكشاف مسألة الفيدراليّة في لبنان من خلال أربعة جوانب رئيسة: الهوية، تقاسم السلطة، مقاربات الحركات الشعبيّة، ووجود جماعات مسلحة غير حكوميّة. وبناءً عليه، تتناول الورقة الأبعاد التاريخيّة والسياسيّة والاجتماعيّة لمفهوم لبنان الفيدرالي. وتحلّل ثلاثة مقترحات للفيدراليّة تم تطويرها بعد العام 2010، وتستكشف جوانبها المختلفة متتبّعة المسار التاريخي للفيدراليّة في البلاد. تستعرض الورقة أيضاً العلاقة بين الفيدراليّة والجماعات المسلّحة غير الحكوميّة من خلال دراسة حالة حزب الله لتوضيح التحديّات المتعلّقة بتطبيق الفيدراليّة. تقدم الورقة حجّة تفيد بأن النهج القاعدي من «الأسفل إلى الأعلى» قد يكون الطريق الوحيد القابل للتطبيق لدعم الفيدراليّة أو تنفيذها في المستقبل القريب، نظراً للتحدّيات المرتبطة بسياسة «من الأعلى إلى الأسفل» لفدرلة البلاد. يناقش القسم التالي العلاقة بين الفيدراليّة وتقاسم السلطة في السياق اللبناني، مشيراً إلى الدور الحاسم الذي تؤدّيه هذه العلاقة في إمكانيات تطبيق الفيدراليّة. ثم تتناول الورقة التقاطع بين الهويّة والفيدراليّة، وتقدّم تاريخاً موجزاً للهويّة اللبنانيّة. كما يبيّن هذا القسم تأثّر نموذج الفيدراليّة بكل من الهوية وتقاسم السلطة، مع التّركيز بشكل خاص على الفيدراليّة الإقليميّة مقابل الفيدراليّة غير الإقليمية. إذ تفتقر الأولى إلى خلفية عرقيّة وطائفية، بينما تتماشى الثانية، التي تعتمد في الغالب على الطائفة أو الدين، بشكل وثيق مع أسئلة الهويّة وتقاسم السلطة في لبنان.

يستند الدافع الأساسي «للفيدراليين اللبنانيين» إلى الهويّة، وهو ما يدفع نحو تبني الفيدراليّة غير الإقليميّة المرتكزة على الطوائف. يواجه الفيدراليّون تحدّيات تتجاوز قيود البيانات والمعلومات، وتشمل عقبات أوسع ترتبط بالوضع الحالي في لبنان، بالإضافة إلى التحديّات المباشرة المرتبطة بمفهوم الفيدراليّة. على الرغم من هذه العقبات، يظهر الفيدراليون قدرة على التكيّف في مقارباتهم، آخذين موقعاً استراتيجيّاً على طاولة المفاوضات مع تزايد زخم النقاش بشأن الفيدراليّة/اللامركزيّة. يتوافق الداعمون الأساسيون للفيدرالية بشكل كبير مع المجتمع الماروني، وهذا لا يعكس الجذور التاريخيّة للفيدراليّة في لبنان فحسب، ولكن أيضاً مسألة الهويّة الأساسيّة. ويجري النقاش بشأن الفيدراليّة في هذا السّياق في ظل توقّعات لمشاريع فيدراليّة جديدة أو تغييرات على الخرائط الحاليّة. وحتى في السيناريو الافتراضي لتطبيق الفيدرالية في لبنان، من المعترف به أنه لن يتم تبني أي من هذه المشاريع بالكامل. ومع ذلك، يمكن أن يكون لها تأثير كبير في تشكيل النقاشات وإلهام تطبيق إصلاحات في المستقبل.

المقدّمة

شهد لبنان باستمرار، على مدى ما يقرب من 100 عام، نقاشات بشأن إصلاحات الحوكمة. ومع ذلك، كانت الفترات التي شعر فيها معظم اللبنانيين بالرضا عن حالة الحوكمة قصيرة نسبياً. تركّز الاهتمام بشكل أساسي على الحوكمة على المستوى المركزي ومحاربة الفساد، مع إيلاء اهتمام أقل للتحقيق في الأسباب الجذريّة لهذه القضايا. ولم تبدأ النقاشات الجديّة بشأن دور المؤسّسات المحلّية والحوكمة في اكتساب الزّخم إلا مع بداية الألفية الجديدة.

على الرغم من أن النقاشات بشأن الفيدراليّة في لبنان قد حدثت في السابق، يُظهِر مؤيدي المقترحات الفيدراليّة المعاصرة ثقة أكبر في مقارباتهم. وفي ظلّ الأزمات المستمرة في البلاد، برزت الفيدرالية كموضوع للنقاش ولو ذات دور هامشي، وواجهت معارضة كبيرة من معظم الأحزاب اللبنانيّة التقليديّة. والفكرة القائلة بأن الفيدراليّة يمكن أن تقدم حلاً شاملاً للتحدّيات المتعلّقة بالهويّة والطائفيّة والحوكمة لا تعكس وجهة نظر سائدة بل تحظى بشكل أساسي بدعم الفيدراليّين. لا يوجد نموذج فيدرالي واحد. تعتمد كل دولة نموذجها الخاص الذي يتناسب مع واقعها. ويمكن النظر إلى هذا التنوّع على أنه انعكاس للتعقيدات المرتبطة بالفيدراليّة، حيث ظهرت نماذج مختلفة نتيجة لاستكشاف تفسيرات متنوّعة للفيدراليّة[1]. وهناك نظرية في السياق اللبناني تستحق الاستكشاف تبيّن أهميّة مفهوم المواطنة المشتركة. قد يدفع غياب هذا المفهوم الجماعات العرقيّة إلى السعي لتحقيق تقرير المصير، ما قد يؤدّي إلى مطالبات بالانفصال واحتمالية تفكّك الدول الفيدراليّة. ومن الضروري لمنع هذه الاتجاهات الانفصاليّة، تعزيز هويّة موحّدة إلى جانب الانتماءات العرقيّة[2]. بالإضافة إلى ذلك، لتحقيق نظام فيدرالي مستقر، من الضروري وجود حكومة[3] ديمقراطية مع صيغة لتقاسم السّلطة بشكل متوازن، خصوصاً في مجتمع متنوّع مثل لبنان. وبالتالي، من غير المرجح أن يتم تحقيق فيدراليّة حقيقية من خلال نهج «من أعلى إلى أسفل» أو عن طريق الإكراه من فوق، لا سيما أن أساليب مماثلة تقوّض التوزيع الفيدرالي للسلطة والحكم الذاتي للوحدات الفيدراليّة.

يمثل نموذج الحوكمة المستقبلي أهميّة محوريّة في لبنان وسوريا، وبدرجة مشابهة في العراق، خصوصاً منذ ظهور الفيدراليّة المزيّفة في العام 2005، وهو حدث بات الآن مثالاً تحذيرياً للفيدراليّة. يهتم الباحثون والخبراء الذين يدرسون سوريا ما بعد الصراع باستخلاص الدروس من التجربة اللبنانيّة بعد الحرب الأهليّة.

وعلى الرغم من تزايد الأهميّة العالميّة لنظريّة الفيدراليّة الاقتصاديّة في تعزيز التنمية الاقتصاديّة وتطوير الأسواق، يركّز هذا البحث بشكل خاص على النظريات السياسيّة والاجتماعيّة من خلال دراسة الفيدرالية من زوايا عدّة.

وفقاً لمنظور ويليام هـ. ريكر المستند إلى النظريّة السياسيّة للفيدراليّة، يتم تعريف الفيدراليّة هنا على أنها «تنظيم سياسي تُقسم فيه أنشطة الحكومة بين الحكومات الإقليميّة والمركزيّة بطريقة تمنح كل نوع من الحكومات سلطات نهائيّة[53] في بعض المجالات». وتركز النظريّة السياسيّة للفيدراليّة على تقديم الفيدرالية كحلّ للتحديات المرتبطة بتوزيع القوى السياسية وديناميكيات السلطة[4].

يشير الطرح الأساسي للنظرية الاجتماعية إلى وجود ارتباط جوهري بين ظهور النظام السياسي الفيدرالي والطبيعة الفيدرالية للمجتمع. وفقاً لويليام ليفينغستون[5]، يحقّق المجتمع الفيدراليّة عند إدماج التنوّع في بنيته. ينبع هذا التنوّع من الاختلافات في الدين والعرق والجنسية واللغة والمسافات الجغرافية والخلفيات التاريخية المتميزة والاستقلال السابق والتاريخ الاستعماري المنفصل والتفاوتات في المؤسسات الاجتماعيّة والسياسيّة. وبالتالي، توصف[6] الفيدراليّة بأنها استجابة لاحتياجات المجتمع الناتجة عن تنوعات موزّعة بطريقة معيّنة. يشير ليفينغستون إلى أن تجميع هذه التنوعات جغرافيّاً هو شرط أساسي لتكوين اتحاد فيدرالي فعّال. تطوّرت فكرة الفيدرالية بشكل مختلف عبر البلدان، وبالمثل قد تتقاطع تعريفات الفيدرالية في بعض الجوانب وتختلف في أخرى. يركز هذا البحث على جانبين أساسيين من الفيدرالية: توزيع السّلطة والهويّة. يركّز تعريف كينيث سي. وير (1946) على دور تقاسم السلطة، الذي يقول: «أعني بالمبدأ الفيدرالي طريقة تقسيم السلطات لتكون الحكومات العامّة والإقليميّة ضمن نطاق معيّن متساوية ومستقلّة». بينما تناول دانيال إلازار (1987) أدوار المجتمعات والمجموعات في الفيدراليّة ويقول: «تتعلّق المبادئ الفيدراليّة بمزيج من الحكمين الذّاتي والمشترك». بوجه عام، تشير الفيدراليّة إلى ربط الأفراد والمجموعات والسّياسات في اتّحاد دائم لكن محدود، يسهّل السعي إلى تحقيق أهداف مشتركة مع الحفاظ على سلامة جميع الأطراف. جوهريّاً، يتضمّن النظام الفيدرالي وجود مستويين على الأقل من الحكومة، لكل منهما درجة من الاستقلاليّة في مجالات محددة.

53 Volden, C. (2004). Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker. Publius, 34(4), 89–107. http://www.jstor.org/stable/20184927

ومن ثم، فإن تقسيم السّلطة ليس أفقياً فقط بل أيضاً عمودياً، إذ يتم عادة تحديد اختصاصات كل وحدة في الدستور.[7]

يسعى هذا البحث إلى معالجة الإشكاليّة التالية: **إلى أي مدى يؤثر التفاعل بين الفيدراليّة وديناميات تقاسم السلطة على الجدوى العمليّة والتداعيات المحتملة لتنفيذ هيكل حكم فيدرالي في لبنان؟ وينقسم هذا السؤال المركزي إلى سؤالين فرعيين: كيف تؤثر العلاقة بين الفيدراليّة والهويّة على آفاق التحوّل الفعّال في الحوكمة؟ وفضلاً عن ذلك، في ظل وجود جماعة مسلّحة غير حكوميّة مهيمنة، كيف تتقاطع الجهود الشعبيّة مع إمكانيّة إنشاء دولة فيدراليّة؟**

بهدف تكوين منظور شامل بشأن الموضوع، يعتمد البحث على مجموعة متنوعة من المصادر، من ضمنها المقابلات على الإنترنت، والمصادر الأولية، والأوراق الأكاديمية، ووسائل الإعلام التقليدية والجديدة. ويتضمن التحليل دراسة معمقة للمواد الأولية، ويقدم رؤى عن التطورات التاريخية، لا سيما بين عامي 1920 و1945. ويهدف هذا البحث إلى تقديم استكشاف متوازن وشامل للفيدرالية في لبنان، كما يبحث ويقارن بين ثلاثة مقترحات للفيدرالية.

لا يهدف البحث إلى تأييد سياسات معينة أو تقديم اقتراحات مباشرة، بل يركّز على تحليل موضوعي لمفهوم الفيدراليّة وجوانبه المتعدّدة في لبنان.

تحليل تاريخي للفيدراليّة في لبنان

> نظراً للانقسامات الدينية الحالية والحالة الذهنية لدى سكانها، ولإرثها الطويل من الطغيان على مدى قرون عدة، لا يمكن لسوريا إلا أن تتكون من ثلاثة أجزاء، أو أربعة إذا كان يجب أن تبقى فلسطين منفصلة. لبنان الكبير أو فينيقيا، منطقة دمشق ومنطقة حلب[8].

قبل إنشاء لبنان الكبير، ساد اعتقاد أولي بأن لبنان (جبل لبنان) قد يصبح كياناً فيدرالياً وجزءاً من سوريا، وهو منظور حصل على بعض الدعم من المفكّرين الموارنة قبل أن يغيّروا موقفهم. دعا الموارنة في خلال الفترة الاستعماريّة للبنان بين عامي 1920 و1943 إلى دولة مستقلّة، بينما كان المجتمع المسلم، وخصوصاً السنة، يستكشفون سبل إعادة توحيد لبنان مع سوريا[9] (Vero، 2014). أدت الثورة السورية الكبرى والجهود المبذولة لتوحيد ولايات حلب ودمشق والعلويّين، إلى جانب حكومة منفصلة أخرى في جبل الدّروز[54] في سوريا إلى تسريع صياغة أول دستور لبناني في العام 1926، وقد استند بشكل أساسي إلى الدستور الفرنسي ولكن تم تكييفه مع السياق اللبناني. ونتيجة لذلك، حصل لبنان على استقلاله في العام 1943 كدولة مركزيّة موحّدة.

على مدى العقدين التاليين، تحوّل التركيز نحو اللامركزية الإداريّة، وتم إدخال مصطلح «اللامركزيّة الموسّعة» في الخطاب السياسي في لبنان. في الوقت نفسه، كانت هناك جهود مستمرة لإصلاح الحكم في خلال فترات رئاسة كميل شمعون وفؤاد شهاب وسليمان فرنجيّة[10] (سليمان، 2013).

في الخمسينيّات، كان الخطاب الفيدرالي محوراً لآراء شخصيتين بارزتين: ميشال شيحا وكمال جنبلاط (سليمان، 2013). ميشال شيحا، أحد المساهمين الرئيسين في صياغة الدستور اللبناني في العام 1926 والمدافع عن الهويّة اللبنانيّة، قدّم مفهوم «لامركزية واسعة جدّاً»، مشيراً إلى استراتيجيّة شاملة للامركزيّة، ومؤكّداً على ضرورة الحكم الداخلي للولايات الفيدرالية، بطريقة مشابهة لكانتونات سويسرا. في المقابل، قدّم زعيم الحزب التقدمي الاشتراكي كمال جنبلاط منظوراً اجتماعيّاً سياسيّاً، شدّد فيه على الكيفيّة الممكنة لتوحيد مختلف الطوائف والمجموعات الدينية، التي أطلق عليها اسم «العائلات الروحية»، في اتحاد فيدرالي داخل البلاد. الفيدراليّة التي تصوّرها جنبلاط وشيحا كانت أشبه باتفاق فلسفي تحالفي بين المجتمعات اللبنانية المختلفة، وليس النظام الفيدرالي الذي تم إدخاله لاحقاً في خطاب البلاد.

أدّت الحرب الأهليّة في لبنان إلى ظهور مفهوم الفيدراليّة، الذي عكس الحاجة إلى إعادة هيكلة الحوكمة في البلاد. كان الهدف من هذه الهيكلة معالجة الصّراعات بين مختلف المجتمعات اللبنانيّة وحماية مصالح المسيحيين، ولاسيما الموارنة. ظهرت خلال هذه الفترة ثلاثة اقتراحات بارزة للفيدراليّة: خطة موسى الأمير، ودستور أنطوان فتّال الفيدرالي الذي قسّم البلاد إلى ست محافظات، واقتراح أنطوان نجيم القريب من خطة موسى الأمير، إلا أنّه ركّز على لبنان الأوسط أو جبل لبنان، حيث يتشارك الدروز والموارنة الحكم.

ومع اقتراب نهاية الحرب الأهليّة، خصّصت القوات اللبنانية أشهراً عدّة لمشروع فيدرالي شامل بعنوان «دولة لبنان الفيدرالي» أو «جمهوريّة لبنان الاتحاديّة». ومع ذلك، أدخل اتفاق الطائف إصلاحات بنيويّة على النّظام السياسي اللبناني ودفع في النهاية نحو لامركزيّة إداريّة أكبر. وهكذا، ظهر مصطلح «اللامركزيّة الإداريّة الموسّعة» كخيار مفضّل لإصلاح نموذج الحكم في لبنان، لكنه لا يزال غير مطبّق، على الرغم من الدعم العلني من معظم الأحزاب السياسية اللبنانية، على عكس الفيدراليّة.

في مرحلة ما بعد الحرب الأهليّة، خصوصاً المرحلة التي كان فيها لبنان تحت حكم حزب البعث السّوري حتى العام 2005، تراجعت النقاشات بشأن الفيدراليّة. ويعود هذا التراجع إلى اضطهاد النّظام السوري للشخصيّات السياسيّة المسيحيّة. في هذا السياق، تبنّت تلك الشخصيّات موقفاً أكثر حذراً، ما أدّى إلى بقاء الفيدراليّين في الظّل.

54 في 1 كانون الثاني 1925، قامت سلطة الانتداب بحل اتحاد دول سوريا الذي أُنشئ في عام 1922. نتيجة لذلك، تم دمج دوليّ دمشق وحلب في دولة واحدة سُميت سوريا، مع الوعد بإعلان دستورها في وقت لاحق. في المقابل، عادت دولة العلويين إلى الحكم الذاتي الكامل. أما لبنان وجبل الدروز فبقيتا على حالهما. الصالح، م. أ. (2020). إدارة الاقتصاد السوري زمن الانتداب الفرنسي (1918-1946) - تأثيراتها فيما بعد الاستقلال.
DOI: 10.4000/books.ifpo.13843

بعد انتفاضة 2005، ظهر حوار محدود بشأن الفيدراليّة، قادته مجموعة تُعرف باسم «حلف لبناننا». رأت هذه المجموعة أن الفيدراليّة قد تكون حلاً للتحدّيات التي تواجه لبنان. وبرز دفع ملموس في تلك المرحلة، بالنسبة إلى المجموعة، للوصول إلى توافق بشأن نظام سياسي جديد في أعقاب الانسحاب السوري[11].

حتى الفترة التي تلت انتفاضة 2005، يمكن تمييز ثلاث أجيال من الفيدراليّين اللبنانيّين. الجيل الأول والأكبر سناً، وُلد قبل الاستقلال، وتألّف من الرؤيويين الذين أسّسوا فكرة لبنان الفيدرالي، مثل موسى الأمير وشارل مالك. أما الجّيل الثاني من الفيدراليين فيشمل الأفراد الذين ولدوا بين عامي 1943 وعقد الستينيات. أما الجيل الثالث، المعروف بـ«الفيدراليين الجدد»، فقد تشكّل من الّذين ولدوا في خلال الحرب الأهليّة، وتعد مجموعة «حلف لبناننا» لعام 2005 أبرز من يمثّل هذا الجيل.

ومع ذلك، بدأت في خلال العقد الماضي مبادرات فيدراليّة مختلفة بالظهور ولا تزال قيد التطوير. تركّزت النّقاشات في الإعلام التقليدي والجديد بشكل رئيس على المطالب الفيدراليّة المتعلّقة بالثّقافة وقضايا المجتمع. دفعت الأزمات المستمرّة في لبنان ووضعه كدولة مهدّدة بالانهيار أفراداً ومجموعات لاستكشاف حلول بديلة، ما أدّى إلى إحياء مفهوم «الفيدراليّة» بالنسبة إلى بعضهم. ومن اللّافت أن المناقشات بشأن الفيدراليّة نادراً ما برزت في خلال انتفاضة تشرين الأوّل/أكتوبر 2019 بين الناشطين أو المجموعات، بل ركّزت مطالبهم بشكل أكبر على اللّامركزيّة والتّنمية المتوازنة.

يروي لنا السرد التاريخي للفيدراليّة في لبنان ارتباطاً دائماً للفيدراليين، الذين غالباً ما يكونون من المسيحيّين الموارنة. يمكن فهم هذا النّمط المتكرّر، الذي لوحظ عبر الأجيال المختلفة، كمحاولة من قبل مجتمعات الأقليّة للحصول على الحكم الذّاتي وحماية حقوقها الجماعيّة. وكان يُنظر إلى الفيدراليّة في كثير من الأحيان على أنها وسيلة لحكم ذاتي داخل الأقليّة المسيحيّة. ومع ذلك، ظهرت اللامركزيّة كخيار أكثر قبولاً بشكل عام. وفي خلال هذه الفترة المضطربة، ظلّت مسألة الفيدراليّة حسّاسة. عادت الأفكار والمشاريع الفيدراليّة إلى الواجهة بعد انسحاب النّظام السوري. والواقع، فتح عصر ما بعد السّوري الباب أمام تجدّد الاهتمام بالفيدراليّة، مؤدياً إلى مبادرات فيدراليّة أكثر جديّة وشموليّة في العقد الأخير. وأبرز هذا الانتعاش الديناميّات المستمرّة وتطوّر الخطاب الفيدرالي في لبنان، الذي تشكّل بفعل السياقات التاريخيّة والتحوّلات السياسيّة المتغيّرة.

منهجية «من الأسفل إلى الأعلى»

على عكس ما يدّعيه بعض المؤيّدين، يواجه تطبيق الفيدرالية في لبنان تحديات كبيرة. بعد الحرب الأهليّة، تحوّلت الأحزاب السياسيّة اللبنانيّة، التي كانت مناصرة للفيدرالية، إلى دعم نموذج اللامركزيّة الإداريّة الموسّعة. يشكّل هذا التحول تحدياً كبيراً للفيدراليّين اللبنانيّين، الذين سيحتاجون إلى كسب تأييد شعبي واسع للدعوة إلى «لبنان الفيدرالي». وبالنظر إلى صعوبة حدوث تغيير سياسي من الأعلى إلى الأسفل، توافق من خلاله الأحزاب الحاكمة والفصائل التقليديّة طواعيّة على تبني النظام الفيدرالي، فإن هذه العمليّة تتطلّب كتابة دستور جديد. والعقبة الأساسيّة أمام هذا الاحتمال هي أن الكيانات السياسيّة نفسها التي لم تطبّق إصلاحات اللامركزيّة لثلاثة عقود بعد توقيع اتفاق الطائف، لا تزال غير قادرة على تحقيق تقدّم في هذا المجال. وأظهرت المناقشات الإعلاميّة بشأن إصلاح الحوكمة والمشاركة السطحيّة في اللجان البرلمانيّة نقصاً واضحاً في الإرادة لإحداث تغييرات ملموسة. فضلاً عن ذلك، وعلى الرّغم من أن هذه الأحزاب ترى ظاهرياً أن اللامركزيّة ضرورة للبلاد، يبدي هؤلاء تردّداً في الخوض في مسألة الفيدرالية. ثانياً، على الرغم من فشل الدّولة اللبنانيّة الواضح ونموذج الحكم المركزي الذي وصل إلى طريق مسدود، وتزايد الاستياء من الصّيغة الحاليّة لتقاسم السّلطة، تبقى الأحزاب التقليديّة متحفظة تجاه ديناميّات تقاسم السّلطة في النّظام الفيدرالي. ثالثًا، يُنظر إلى عملية فدرلة البلاد على أنها عمليّة معقدة تثير قضايا الهويّة والأيديولوجيا بين الناس. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من أن الفيدراليّة وإصلاح الحوكمة هما في الأساس عمليّتان داخليّتان، تضيف التأثيرات الإقليميّة والدوليّة الواسعة طبقة من التعقيد، ما يدفع الأحزاب التقليديّة إلى تبني موقفاً حذراً تجاه تنفيذها.

إن تعدّد المقترحات الفيدرالية يعقّد مسألة الدعوة إليها على المستويات العليا، خصوصاً أن المؤيدين لها غالباً ما يكونون خارج المجالين البرلماني والحكومي. لذلك، يكمن جوهر منهجيّة من الأسفل إلى الأعلى في قدرة الشّعب اللبناني على الضغط من أجل نموذج إصلاح للحكم يمهّد الطريق للفيدراليّة. ويُعد إطلاق حوار عام بشأن الأفكار الفيدرالية بين الناس أمراً محورياً. تنبع معظم المفاهيم الفيدراليّة في لبنان من أفراد أو من مجموعات صغيرة داعية للفيدرالية، وغالباً ما تكون لديهم خطط شاملة، ولكنها معتمدة بشكل كبير على وجهات نظرهم الشخصيّة. تم إيلاء اهتمام أقل لفهم احتياجات وآراء الجمهور بشأن نماذج الحكم المستقبليّة وموقفهم من الفيدراليّة أو اللامركزيّة. لذلك، إذا تبنّى الفيدراليّون نهج من الأسفل إلى الأعلى، فسيتيح لهم ذلك فهم احتياجات النّاس على المستويين المركزي والإقليمي، ما يسمح بتطوير نظام فيدرالي يتناسب بشكل أكبر مع احتياجات المجتمع الأوسع. وهذا النوع من التّفاعل مع الجمهور يسهّل إدخال مفهوم «التبعيّة»، وهو جوهر الفيدراليّة، الذي يدعو إلى معالجة القضايا على المستوى المحلي. كما يمكن تأطير الفيدرالية في سياق عقد اجتماعي جديد. بالتالي، يوفر نهج من الأسفل إلى الأعلى فرصة للجمهور لفهم الفيدراليّة والمشاركة في عمليّة الفدرلة من البحث إلى التطبيق. فضلاً عن ذلك، يساعد هذا النهج الفيدراليين في تطوير مشاريع فيدراليّة أقوى واكتساب دعم شعبي أوسع وحشد سياسي أكبر قابل للاستخدام كوسيلة ضغط في الأوساط الرسميّة.

الفيدراليـة اللبنانية: مبادرات العقد الماضي

استغل الفيدراليّون في لبنان البيانات المتاحة لتوليد خرائط ومقترحات فيدراليّة ومسودات دساتير. إن العوائق أمام الانتقال إلى لبنان فيدرالي، إلى جانب الحملة المعادية للأفكار والمشاريـع الفيدراليّة التي توصف بأنها انفصاليّة أو صهيونيّة، قد زادت من الصّعوبات التي يواجهها الفيدراليّون.

وفي هذه الدّراسة، أستعرض ثلاثة مشاريـع فيدراليّة متميّزة، يُرمز إليها بالمشاريـع A وB و C . قدمنا في الملحق الأول (الملحق 1) مقارنة شاملة تتضمّن مختلف جوانب الفيدراليّة. وللحصول على فهم أعمق، عرضنا من خلال الملحقان 2 و3 خرائط مرتبطة بهذه المشاريـع. توفر هذه الملاحق إطاراً منظّماً للتحليل الشّامل وتصوّر المقترحات الفيدرالية.

1. أدّى تهميش الفيدرالية من الأحزاب السياسية التقليدية، ونقص قوة الدفع السياسي لإصلاح الحكم، وتقييد النقاشات الفيدراليّة كردود على التهديدات المجتمعية، إلى تقليص فرص قبول هذه المشاريـع على نطاق واسع بين الجّمهور. ومع ذلك، يرى الفيدراليون اللبنانيّون بثبات أن الفيدراليّة هي الحل الوحيد للمشاكل والأزمات المتعدّدة التي تواجه البلاد.

2. في أطروحة أندريه جورج سليمان لعام 2013، حدّد ثلاثة أجيال من الفيدراليين في لبنان. يمكن اعتبار الفيدراليين الذين تناولناهم في هذه الدّراسة الجيل الرابع. وتعتبر جميع المشاريـع الفيدراليّة مسألة هويّة، وهو ما يتجلّى في الانتشار البارز للفيدراليين الموارنة. ينبع الدافع القائم على الهوية من القلق العميق من الخضوع للحكم الإسلامي والمفهوم المرتبط بـ «أهل الذمة». وهذا يؤيّد فكرة أن تُعتبر الفيدراليّة حلاً للمشاكل والنزاعات الطائفية في البلد، الذي يوضح سبب السّعي وراءها كحلّ للتّحديات المتعلّقة بالحكم بدلاً من أساليب الحكم البديلة.

3. يرى هؤلاء الفيدراليون، كما ذكرنا سابقاً، أن نموذج الدولة المركزية في لبنان غير كافٍ. يجادل هؤلاء بأن نجاح الفيدراليّة في الدول متعددة الأعراق، كما هو الحال في كندا وسويسرا (المشاريـع A وB)، يجعل هذه الدول نماذج ناجحة يمكن الاقتداء بها في التجربة اللبنانيّة. يتم تعزيز هذا الرأي من خلال نهج مقارن، يظهر في المواد الموثقة والخطاب العام، ويستند إلى الإنجازات التي حققتها الدول الغربية التي تبنّت الهياكل الفيدرالية.

4. ترفض هذه المبادرات بالكامل نموذج الحكم الحالي، ما يؤدي إلى إعادة هيكلة الحدود وإنشاء مستويات محلية جديدة. على سبيل المثال، يدعو المشروع (A) إلى تشكيل أربع كانتونات، بينما يميل المشروع (B) نحو إنشاء 16 محافظة، وتعيين بيروت كحاكميّة. في حالة المشروع (C)، يقترح إقامة 14 محافظة جديدة، لكل منها مركز محدّد، مع تقليص عدد المحافظات الحالي وإدخال 17 محافظة جديدة بحدود معدّلة. من الجدير بالذكر أن المشروع (C) يقدّم تسميات جديدة لهذه الوحدات الإقليميّة، مأخوذة أساساً من السّياق التاريخي لكل منطقة.

5. تلتزم المشاريـع الثلاثة بشكل جماعي بفيدراليّة غير إقليميّة، تعتمد على الطوائف وتُوصف بأنها فيدراليّة دينيّة أو طائفيّة، إذ لا ترتبط الوحدة الفيدراليّة بمنطقة جغرافيّة محددة بل بالهويّة الدينيّة والطائفيّة. على سبيل المثال، في المشروع (A)، يتم اقتراح أربـع كانتونات، يخصّص ثلاثة منها للدروز، والمسلمين الشّيعة والسّنة، مع اعتبارهم طوائف متميّزة، في حين يتمّ التّعامل مع المسيحيين ككتلة موحّدة بغض النظر عن طوائفهم. في المشروع (C)، يتم دمج المسيحيين في مجموعة واحدة، بينما يتمّ إدراج العلويّين ضمن الطوائف الإسلاميّة. في هذا السّياق، يؤكد أنصار الفيدراليّة أن النهج القائم على الطائفة ضروري، نظراً للطبيعة التعدّدية للبنان، ويجادلون بأن أي نموذج للحكم يجب أن يحترم ويستوعب هذا النّسيج الاجتماعي المتنوّع والمعقّد.

6. تعكس النقاشات الجارية بشأن المقترحات الفيدراليّة إحساساً بالثّقة بشأن تقليص الصراعات الطائفية المحتملة من خلال الفيدراليّة. ووفقاً للمبادئ الفيدراليّة، تقل احتمالية تدخل الجماعات في شؤون بعضها البعض. ومع ذلك، من المهم ملاحظة أن هذه الثّقة ترافقها نقطة سلبيّة محتملة تتعلق بالتّوزيـع العادل للموارد ومدى رضا الجماعات عن فدرلة البلاد. في إطار الخطاب السياسي، يظهر منظوران فيما يتعلق بالتفاعل بين الفيدراليّة والصراعات الإثنيّة، وخصوصاً تلك المرتبطة بالديناميّات المجتمعية. يرى الرأي الأول أن الفيدرالية قادرة على تقليل احتماليّة نشوب الصراعات المجتمعيّة. نجحت الفيدرالية[12] في ضمان الحكم الذاتي في الدول التي تواجه عنفاً بين مجموعات متفرقة جغرافياً إذ تم دمج هذه المجموعات في الحكومة المركزيّة من خلال آليّات تقاسم السلطة. يمكن ملاحظة أمثلة على ذلك في البوسنة والنيبال. في المقابل، يرى الرأي الثاني[13] أنه ما لم تتمكّن الحكومة المركزيّة وتكن مستعدّة لتقديم الموارد للمجموعات الإثنيّة المختلفة داخل الاتحاد، فإن الهيكل الفيدرالي الإثني قد لا يكون الحلّ الأفضل لاستقرار طويل الأمد، بل قد يزيد من احتمال عدم الاستقرار على شكل حروب انفصاليّة.

7. تماشياً مع النّهج غير الإقليمي الذي اعتمدته هذه المشاريع، إن احتمال وجود مجموعات أقليّة تقيم داخل الوحدات الفيدراليّة مرتفع، قد يظهر على مستوى القرية أو الكانتون. يعود ذلك إلى حقيقة معروفة وهي أن الجماعات المجتمعيّة في لبنان منتشرة بدلاً من أن تكون مركّزة في منطقة جغرافيّة واحدة. يتطلّب هذا التنوّع والتوزيع المجتمعي داخل البلاد نهجاً دقيقاً للفيدراليّة يستوعب ويحترم النسيج الاجتماعي المعقد على المستويات المحليّة المختلفة.

8. في حين يُظهر الفيدراليون التزاماً حقيقياً بمشاريعهم، إلا أن هناك تقاعساً ملحوظاً في معالجة المرحلة الانتقاليّة. بالتحديد، يمتنع الفيدراليّون عن توضيح كيفيّة تنفيذ الفيدراليّة في لبنان. أحد الجوانب التي تم مناقشتها في المشروع (A) تشير إلى أن التنفيذ سيكون قراراً داخلياً، قد يكون مصحوباً باتّفاق مع الدول الإقليميّة والدولية التي لها تأثير في لبنان. يشير الفيدراليون إلى سوابق تاريخية في الأعوام 1840 و1861 و1920 و1990، حين دخلت الجهات الخارجيّة في اتفاقيات تكمل القرارات الداخلية.

9. لكل من المشاريع رؤية مميزة للفيدرالية والمؤسسات المرتبطة بها. على سبيل المثال، في المشروع (A)، تتألّف الحكومة الفيدراليّة من جميع رؤساء وزراء الكانتونات الأربعة، مع الحاجة إلى تصويت بالإجماع لجميع القرارات، سواء كان التصويت حضورياً أو عن بعد. بالإضافة إلى ذلك، سيتكوّن البرلمان الفيدرالي من نواب يمثّلون جميع الكانتونات. في المقابل، يعتمد المجلس الفيدرالي في المشروع (B) هيكلاً فريداً: «المجالس المحليّة/مجالس الأقضية»، حيث يمثل كل قضاء عضوان، بينما يمثل محافظة بيروت أربعة أعضاء، ويتألف «مجلس النواب الفيدرالي» من 100 عضو مقسّمين بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، يمثّلون الأمة بأسرها. فضلاً عن ذلك، تنقسم السلطة التنفيذيّة الفيدراليّة في المشروع (B) إلى «مجلس الرئاسة الفيدرالي»، الذي يضم ستة أعضاء يتناوبون بين المسيحيّين والمسلمين، و«المجلس الاستشاري الفيدرالي».

10. تولي المشاريع الفيدرالية أهميّة كبيرة للمستوى المحلي على حساب المستوى المركزي. على سبيل المثال، يؤكّد المشروع (B) بوضوح أنه «في حالة وجود تعارض بين القانون الفيدرالي والقانون المحلي، فإن القانون المحلي له الأسبقية». وبالمثل، يؤكد المشروع (A) أن «السيادة الكانتونيّة هي المصدر النهائي للسيادة»، ما يشير إلى أن الحكومة الفيدراليّة ليس لها حقوق سياديّة على الكانتونات أو البلديّات. في حالات النزاع، يكون للقانون الكانتوني الأسبقيّة على القانون الفيدرالي. ينعكس هذا التركيز على الحكم المحلي أيضاً في سياسات الضرائب، حيث يقترح المشروعان (B) و(C) أن تتلقى الحكومة المركزيّة 20% من الضرائب، بينما يتم تخصيص الـ80% المتبقية للمستويات المحليّة. بالإضافة إلى ذلك، فإن المناقشات بشأن الاختصاصات الفيدرالية، وخصوصاً في المشروع (A)، تندرج ضمن الإطار الدولي للفيدرالية. وتشمل هذه الاختصاصات مجالات مثل العلاقات الخارجية، والقوات المسلحة المرتبطة بالدفاع، والسكك الحديدية الفيدرالية، والنقل الجوي، والخدمات البريدية والاتصالات، والبنك المركزي، والموارد المائية.

11. تؤكد جميع المشاريع الثلاثة بشكل واضح على أهمية أن يكون لبنان محايداً لضمان تطبيق الفيدراليّة بنجاح. وفقاً لوجهات النّظر الفيدرالية، يؤدّي الحياد دوراً محورياً في الحفاظ على سيادة البلاد. يرى المؤيّدون أن الحياد ضروري لضمان احتفاظ لبنان باستقلاليّته في ديناميّات الحكم الفيدرالي المعقّدة.

الفيدرالية وتقاسم السلطة

أستعرض في هذا القسم العلاقة بين الفيدراليّة وتقاسم السلطة. في البدايّة، أتعمّق في النظريات الأساسيّة المتعلّقة بهذا التقاطع. ثم أبحث في الفكرة القائلة إنه بغض النظر عن الشكل المحدد الذي قد تأخذه الفيدرالية في لبنان، سيظل تقاسم السلطة عنصراً حاسماً في نموذج حكم البلاد. أحدّد في هذا السياق ثلاث طبقات من تقاسم السّلطة وأبرز التحدّيات المرتبطة بها بعد الفيدراليّة. ومن بين هذه التحدّيات، نجد إمكانيّات لمطالب الانفصال والنزاعات غير المحلولة على المستوى المركزي. ثم أطرح أن وجود ديناميّات تقاسم السلطة يساهم في تردّد الأحزاب السياسيّة التقليديّة في تبني الفيدراليّة في البلاد.

أكّد الأكاديميون على أهميّة استكشاف تلاقي النموذج التوافقي والفيدراليّة وتقاسم السلطة. يقترح إلازار (1985) أن النموذج التوافقي كنموذج حكم عادة ما يستمر لجيلين قبل أن يفسح المجال لنموذج آخر، وهو يعرّف بالديمقراطيّة التوافقيّة، مشدداً على ميزتين أساسيّتين له: «الائتلافات الكبرى والحكم الذاتي القطاعي»، وميزتين ثانويتين: «**النسبية وحق النقض للأقليات**[14]». في هذا السياق، يتماشى الائتلاف الكبير مع تقاسم السلطة، ما يشير إلى الحكم المشترك من القادة السياسيين من مختلف المجتمعات. فضلاً عن ذلك، يضمن للأقليّات حق النقض لمنعها من أن تخسر لصالح الغالبية. يعتقد ليجبارت (2004)[15] أن تقاسم السلطة يبرز كنموذج ديمقراطي أكثر ملاءمة للمجتمعات المنقسمة. ومع ذلك، تختلف فعاليّة أنظمة تقاسم السلطة، ولا توفر جميع الخيارات المزايا نفسها.

تسعى الأهداف الرئيسة للفيدراليّة إلى استيعاب، التوفيق، وإدارة النّسيج الاجتماعي المتنوّع[16] ضمن إطار سياسي شامل. وبالتالي، تظهر الفروقات بين النموذج التوافقي والفيدراليّة بناءً على التّركيز الإقليمي للمجتمع. الفيدراليّة أكثر ملاءمة عندما يكون هناك تركيز إقليمي ملحوظ. من ناحية أخرى، يُناسب النموذج التوافقي البلدان التي تتميز بوجود مجموعات غير إقليميّة موزّعة عبر الأمّة بدلاً من التّركيز في مناطق محددة. يشمل هذا النموذج مجموعات أو مجتمعات تجسّد أدوارها السياسيّة من خلال ممثلين على المستوى المركزي (Watts، 2002).

يعتبر تقاسم السلطة في كل نظام فيدرالي أمراً حيويّاً على المستويين المركزي ودون مركزي، سواء في المقاطعات أو الكانتونات أو تحت اية تسمية أخرى. يجب تحديد الصلاحيّات الخاصّة بكل كيان بوضوح في الدّستور[17]. وفقاً لواتس:

> تمثّل الفيدراليّة دمجاً بين الحكم المشترك والحكم الذاتي، ما يوازن بين فوائد الوحدة المركزيّة وتنوع الأطراف، وبالتالي يدعو إلى الحكم الذاتي.

يتجاوز تقاسم السّلطة السّياقات الفرديّة ويشكل جزءاً أساسيّاً من نماذج الحكم، خصوصاً ضمن الأنظمة الفيدراليّة. في المشهد العالمي المعاصر، توفر الفيدراليّات التي تدمج بسلاسة بين الحكم المشترك والحكم الذاتي نهجاً عمليّاً لدمج فوائد الوحدة والتنوّع من خلال المؤسّسات التمثيليّة. ركّزت التحليلات التقليديّة لتوزيع السّلطة في الأنظمة الفيدراليّة على بُعدين:

1. التقسيم العمودي للسّلطة الذي يشمل الوظائف التنفيذيّة والتشريعيّة والقضائيّة بين المستويات الوطنيّة ودون المركزيّة.
2. التوزيع الأفقي للصلاحيّات دون المركزية حيث تمتلك الكيانات المتميّزة سلطاتها الخاصة. يختلف هذا عبر الأنظمة الفيدراليّة، على سبيل المثال، تختلف الديناميّات في أستراليا عن تلك في سويسرا أو بلجيكا.

بينما توفر الفيدراليّة مزايا في معالجة قضايا تقاسم السّلطة، تشير الحجج إلى أن الفيدراليّة يمكن أن تطرح تحديّات لتقاسم السّلطة الفعّال (فاندنبرغ، 2022)، (سويندن، 2013)، (هيل، 2004)[18] و (كالوارتس ورويتشامب، 2015):

1. تعزيز الفيدراليّة قد يثير مطالب متزايدة بالحكم الذاتي، وقد يتصاعد في أوقات الإصلاح أو الأزمات إلى الانفصال الكامل.

2. إضعاف المركز في مقابل السّلام: يمكن أن تعقّد الفيدراليّة حل النزاعات الإثنية-الإقليميّة على المستوى المركزي. وبالتالي، تصبح الصفقات الشاملة بين المجموعات أو المجتمعات المختلفة صعبة إذ تقلّص الفيدراليّة تدريجياً صلاحيّات الحكومة المركزيّة والموارد المتاحة لتأمين اتّفاقيات السلام.

3. يمكن للفيدراليّة تخفيف الجمود السياسي من خلال مضاعفة الأماكن التي يمكن من خلالها دفع السّياسات، بينما يمكن أن يشل الجمود في نظام وطني البلاد بأكملها.

نظام الفيدرالية في بلجيكا، الذي تم إنشاؤه في العام 1993 لاستيعاب التنوع اللغوي والإثني، يوفر إطاراً قيماً لفهم الهيكل المحتمل للفيدرالية في لبنان. من خلال محاكاة نموذج بلجيكا، يشير تقاسم السلطة الرأسي إلى توزيع الصلاحيات بين العاصمة الفيدرالية بيروت والوحدات الدون مركزية، التي قد تُسمى كانتونات أو محافظات أو مقاطعات. سيؤثر هذا بشكل رئيسي على المجال التنفيذي، مع تأثيرات أقل على الجوانب[19] القضائية والتشريعية. في بلجيكا، تُقسم السلطات والمسؤوليات بين الحكومة الفيدرالية على المستوى الوطني والحكومات الإقليمية الثلاث. في حالة لبنان، هناك أيضاً تجربة لتقاسم السلطة الأفقي؛ قد تظهر تمايزات مشابهة، خصوصاً لبيروت، التي تمتلك صلاحيات ومسؤوليات فريدة. يُبرز هذا النهج متعدد الأبعاد، الذي يشمل كل من ديناميات تقاسم السلطة العمودي والأفقي، الاعتبارات المعقدة والتكيفات المحتملة المطلوبة لتنفيذ الفيدرالية في لبنان.

حتى هذه النقطة، تناول النقاش الجوانب الفنية ذات الصلة بأي دولة فيدرالية تمر بإصلاحات أو تفكر في تنفيذ نظام فيدرالي جديد. ومع ذلك، في السياق اللبناني، يظهر بعد إضافي في خلال المرحلة الانتقالية نحو الفيدرالية، وهو ديناميات تقاسم السلطة بين الأحزاب السياسية. يقدم هذا بعداً دقيقاً، إذ تميل الفيدرالية في لبنان نحو نهج غير إقليمي، حيث تتوافق حدود الوحدات الدون مركزية مع وجود مجموعات دينية متميزة مثل السنة، الموارنة، أو الشيعة، أو الفيدرالية الإقليمية حيث تكون الحدود إما محددة تاريخياً أو جغرافياً من دون خلفية عرقية أو دينية واضحة. سوف تسعى الأحزاب السياسية المعنية بشكل نشط إلى تحديد حصتها المحتملة في النظام الفيدرالي الجديد قبل الوصول إلى توافق. يبرز هذا البعد الإضافي التعقيدات والتفاصيل السياسية المرتبطة بالانتقال المحتمل للبنان إلى الفيدرالية.

بالتالي، يظل تقاسم السلطة مسألة مهمة في حال تم تطبيق الفيدرالية في لبنان. أولاً، ما هي الصيغة التي قد يتفق عليها مختلف المجموعات والأحزاب التقليدية؟ ثانياً، كيف يمكن توزيع السلطة أفقياً وعمودياً بطريقة تضمن نظام حكم جيد محصّن ضد التحديات مثل مطالب الانفصال أو النزاعات بين الوحدات الدون مركزية؟ وأخيراً، بناءً على ما تم ذكره سابقاً عن التوافقية، قد يتطلب أي نظام فيدرالي في لبنان بعض السمات التوافقية على المستوى المركزي أو الفيدرالي، مثل التضمين النسبي للمجموعات المختلفة في المناصب الحكومية الرئيسية.

توجد تحدّيات كثيرة قد تعيق الأحزاب التقليدية من التوصل إلى توافق بشأن نظام فيدرالي جديد فيما يتعلق بتقاسم السلطة. وتتمثّل العقبة الرئيسة في تقييد تأثيرها إلى مناطق معينة تتماشى مع وجودها الجغرافي. يتعلّق التحدي الثاني بالضرائب والفيدرالية المالية، نظراً للفجوات التاريخية في قدرات توليد الضرائب في المناطق. قد تقاوم الأحزاب التقليدية السيناريوهات التي تمنح الوحدات الدون مركزية الاستقلالية في مجال الضرائب. ثالثاً، ستتفاقم القضايا المتعلقة بالأمن والشؤون الخارجية التوترات بين الأحزاب. ونظراً للمواقف المتباينة بين الأحزاب اللبنانية، خصوصاً تلك التي تنتمي إلى تحالفات أكبر، قد يتم مواجهة تأييد النظام الفيدرالي بتردّد بسبب القيود المحتملة على تأثير التحالفات. قد تظهر تعقيدات إضافية في النقاشات المستمرة بشأن النظام الفيدرالي الجديد، بما في ذلك موضوعات مثل حدود الوحدات الدون مركزية، دور الجيش، نظام التعليم، ووضع بيروت. وقد أبرز النقاش المستمر بشأن قانون اللامركزية على مدى العقد الماضي أهمية كيفية تشكيل الأمور المالية لهذه المناقشات. وأثناء التعامل مع تعقيدات الانتقال إلى الفيدرالية في لبنان، من الضروري تبني صيغة واضحة لتقاسم السلطة. إن هذا، مع الإصلاحات الدستورية الشاملة، يشكل الأساس لنظام فيدرالي وظيفي. ومن الضروري معالجة التحديات المحتملة في خلال هذه المرحلة الانتقالية بشكل استباقي، إذ تساهم هذه التدابير في خلق بيئة أكثر ملاءمة للنقاشات المستمرة.

الفدراليّة والهويّة

أستكشف في هذا القسم التفاعل بين الفدراليّة والهويّة عبر تقديم لمحة موجزة عن تاريخ وتطوّر الهويّة اللبنانيّة، كما أتناول دور الهويّة في هذا السياق كعامل أساسي يدفع باتّجاه تبني الفدراليّة في لبنان.

تكشف العلاقة بين الهويّة والفدراليّة عن ديناميّة قويّة، إذ تبرز الفدراليّة غالباً كأداة حيويّة لمعالجة التحدّيات المرتبطة بالهويّة في الدول التي تواجه صراعات قائمة على الطائفية. يرى الأكاديميون غالباً أن الفدراليّة قد تكون حلاً ممكناً لإرساء الاستقرار في المجتمعات التي تشهد انقسامات داخليّة. يشير «إلازار» تحديداً إلى أنه في الحالات التي تواجه فيها الدول انقسامات عرقيّة، تكون الفدراليّة المسار الوحيد لتحقيق «السلام المحلّي والعالمي». يتماشى هذا مع مبدأ أساسي من الفيدراليّة، وهو الاعتراف واحترام الاختلافات بين المجتمعات المتنوّعة. على سبيل المثال، تؤكد الهيكليّة الفدراليّة لسويسرا على التنوّع اللّغوي والإقليمي، ما يربط الهويّة بالانتماءات المحليّة. في الولايات المتحدة، يتعايش التنوع الثقافي مع هويّة وطنيّة قويّة تعتمد على المبادئ الديمقراطيّة. أما الفدراليّة في ألمانيا، التي تشكلت من خلال الروابط التاريخيّة مع الهويّة الألمانيّة الموحّدة، فتضع التجانس اللّغوي والثّقافي في الصّدارة. يعكس التّفاعل الفريد بين الترتيبات الفدراليّة لكل دولة، وهويّتها سياقها التّاريخي ونسيجها الثقافي.

ميّز الباحثون بين نوعين رئيسين من الفيدراليّة: فيدرالية الهوية وفيدراليّة الكفاءة (بولمر، 2017)[20]. تظهر فيدراليّة الهويّة عندما تختار مجتمعات وطنية متميزة، تختلف في اللغة أو الثقافة أو الدين أو غيرها من العوامل، التعايش ضمن كيان سياسي واحد. أما الفيدرالية الكفوءة فتظهر عندما تقرّر دولة تبني نظام حكم فيدرالي. نتيجة لذلك، يمكننا بشكل عام تمييز نهجين الفيدراليّة: نهج «التجمع معاً»، حيث تتحد الدّول المستقلّة لتشكيل دولة فيدراليّة، ونهج «التمسّك معاً»، حيث تتحوّل دولة موحّدة إلى نظام فيدرالي. يتضمن هذا الانتقال لامركزيّة السّلطة، ومنح مزيد من الصلاحيّات والسيطرة على الموارد والسياسات للوحدات دون الوطنيّة.

يمكن العثور على مثال على نهج «التجمع معاً» في الحالة التاريخيّة لسويسرا[21]. قبل أكثر من 700 عام، اجتمعت ثلاث جمهوريّات جبليّة هي أور وشفيتس وأونترفالدن بالقرب من بحيرة لوسيرن لتشكيل نواة الكونفدراليّة السويسريّة. توسعت هذه الوحدة مع مرور الوقت، ما أدى إلى إنشاء سويسرا كدولة فيدراليّة تضم حكومة مركزيّة وحكومات كانتونيّة منفصلة. يمكن ملاحظة ظاهرة الفيدراليّة وفق نهج «التجمّع معاً» أيضاً في دول أخرى مثل الولايات المتحدة وكندا. أما بلجيكا ونيجيريا والنيبال، فتجسد الفيدراليّة التي تعتمد نهج «التمسّك معاً».

شهدت بلجيكا[22] على مدار عقود سلسلة من الإصلاحات وتبنّت نظاماً فيدرالياً مثّل تحوّلاً نحو ظاهرة «التمسك معًا». في نيجيريا (Osaghae, 1991)[23] بعد فترة من المركزيّة أعقبت انقلاباً في العام 1966، انتقلت[24] البلاد إلى نظام فيدرالي وفقاً لدستور 1999، الذي أسّس حكومة فيدراليّة، و36 ولاية، ومنطقة العاصمة الفيدراليّة، أبوجا (Agbu, 2004)[25]. في النيبال[26]، تهدف الفيدراليّة إلى الاعتراف بالهويّات العرقيّة والثقافيّة والإقليميّة المتنوّعة وتمكينها، بينما يتم التعامل مع نهج «التمسك معاً» كضرورة (مجموعة الأزمات، 2016)، ما يمنح المجتمعات المحليّة مزيداً من الصلاحيّات في مجالات مثل التّعليم والرعاية الصحيّة والحفاظ على الثّقافة.

لا تزال الخلافات المستمرّة بشأن هويّة الدولة مرتبطة بشكل وثيق بالأسئلة غير المحلولة عن تعريف المواطنة. في النهاية، ما هو لبنان إن لم يكن شعبه؟ وبالتالي، يظل السؤال الأساسي قائماً: من يجسّد حقيقة الهويّة اللبنانيّة؟ (مكتبي، 1999)[27].

تعدّدت وجهات نظر المجتمع اللبناني بشأن الهويّة. يعتبر البعض أن هويتهم تمتد إلى الحضارة الفينيقيّة، بينما يرى آخرون أن الهويّة اللبنانيّة جزء من العالم العربي الإسلامي الأوسع (صليبي، 1971)[28]، فيما يعتبر بعضهم لبنان ملاذاً للمهاجرين. رُسِمت حدود لبنان الكبير تحت الحكم الفرنسي، ما يعكس التعاون بين الدوائر الاستعماريّة الفرنسيّة والقوميين اللبنانيّين المسيحيّين في السّنوات التي تلت الحرب العالمية الأولى (Firro، 2004)[29]. ظلّ تعريف «الهوية اللبنانية» نقطة خلاف مستمرّة على مر السنين. يمكن تتبع السعي إلى هوية لبنانية متماسكة إلى ما يقرب من قرن، بدءاً من الأيام الأولى لتأسيس لبنان الكبير في العام 1920. ومع ذلك، لم تكن هذه العمليّة التطوريّة متواصلة، مع جذور تعود إلى أربعينيّات القرن التاسع عشر، وهي فترة تميّزت بظهور الخصوصيّة السياسيّة المارونيّة. مع بداية القرن العشرين، دعت شخصيات بارزة مثل شارل قرم إلى كيان مسيحي غير عربي داخل لبنان. علماً أنه دعم في البداية

إنشاء اتحاد سوري غير عربي، بالتوافق مع آراء شقير غانم واللجنة المركزيّة السوريّة، قبل أن يصبح من أبرز مؤيدي الدولة اللبنانية. بين عامي 1920 و1943، شهدت الهويّة اللبنانيّة تحوّلات كبيرة. بدأ المسلمون، على وجه الخصوص، بالتكيّف مع فكرة لبنان المستقلّ. وفي العام 1943، عرّف الميثاق الوطني لبنان كدولة ذات «وجه عربي».

استمرت النّقاشات بشأن الهوية اللبنانيّة وبلغت ذروتها خلال أزمة العام 1958. بحلول السبعينيّات، سعى المسيحيون الموارنة إلى إقامة دولة مسيحيّة أصغر، بينما عارض المسلمون الفكرة بدعم من سوريا. في خلال الحرب الأهليّة، كانت الهوية اللبنانية مهدّدة، إذ كانت الفصائل المختلفة تقاتل من أجل مصالحها الخاصة. ركّز اتفاق الطائف، الذي أنهى الحرب الأهليّة، على تقاسم السّلطة ومنح المسلمين صلاحيّات أكثر من السابق. وفي فترة ما بعد الحرب الأهليّة إبان الحكم السوري حتى العام 2005، كانت النّقاشات حول الهوية اللبنانية أقل بروزاً. ولكن بعد اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري في العام 2005، تجمّع ملايين اللبنانيين للمطالبة باستقلال البلاد عن النفوذ السّوري. وشهدت السنوات التالية سلسلة من التحدّيات، بما في ذلك الصّراعات مع إسرائيل والاشتباكات الداخليّة، إلى جانب استكشاف الهويّة الدينيّة والعرقيّة لشعب يبحث عن الوحدة. لعب الصراع السوري وظهور محور المقاومة، والعلاقة بين حزب الله والجمهوريّة الإسلاميّة في إيران، دوراً كبيراً في تشكيل هذه المشهدية. كما شكّلت هذه الديناميات هويّة مؤيّدي حزب الله، الذين يرتبطون بشكل وثيق بمفهوم «ولاية الفقيه»، ما يميّزهم عن باقي المواطنين اللبنانيين. برزت مرحلة محورية أخرى خلال انتفاضة العام 2019، حين تطلع ملايين اللبنانيين، داخل البلاد وخارجها، إلى مكافحة الفساد والطائفيّة بهدف بناء لبنان جديد قائم على هويّة لبنانيّة مشتركة. وفي الأشهر الأولى من هذه الحركة الشعبيّة، شكّلت الهويّة الوطنيّة أولويّة لدى الأفراد الذين يمثّلون طيفاً واسعاً من الخلفيّات، متجاوزة الولاءات الأخرى.

في عامي 2005 و2019، بلغت تعبيرات الهويّة اللبنانيّة ذروتها، إذ نزل آلاف المواطنين اللبنانيين إلى الشّوارع للتعبير عن مطالبهم السياسيّة والتجمّع خلف شعارات متنوّعة. نادراً ما تم مناقشة الفدراليّة وفكرة الدولة الفدراليّة في خلال هذه الفترات، إذ ركزت الخطابات بشكل أساسي على مواضيع الوحدة ونهاية عصر من الصّراعات.

بإعادة النّظر في السؤال المركزي عن تعريف الهويّة اللبنانيّة في إطار الفدراليّة، يتصاعد الخطاب غالباً في خلال الاضطرابات السياسيّة، ويتشابك مع الصّراعات العرقيّة والطائفية. يرى مؤيدو الفدراليّة أنها حل محتمل للمشاكل العالقة وتأكيد على هويتهم كلبنانيين أصيلين. هذه المجموعة، التي تتألف في الغالب من المسيحيين، تعتبر نفسها الوارثة الشرعيّة للبنان الكبير والمدافعة عن شكله الأصلي. في السنوات الأخيرة، ومع زيادة نفوذ حزب الله على مؤسّسات الدّولة وتراجع السلطة المركزيّة، دفع هؤلاء المؤيّدون نحو الفدرالية، معتبرين الهويّة عاملاً أساسيّاً في تأييدهم لهذا النّظام. إنهم يرون في الفدراليّة آليّة لمنع هيمنة مجموعة على أخرى، ويدعون لمنح المناطق الحكم الذاتي. من وجهة نظرهم، تمثّل الفدراليّة التقاء الهويّة العرقيّة أو الطائفية مع الهويّة اللبنانيّة الأوسع. في المقابل، يضم المعسكر المعارض للفدرالية فصائل متطرّفة ومعتدلة على حد سواء، ويرون أنفسهم لبنانيين يسعون للحفاظ على دولة موحّدة في لبنان وصون سلامة أراضيه. بالنسبة إليهم، تشكل الفدراليّة تهديداً بتقسيم البلاد، ويعتبرون أنصار الفدراليّة انفصاليين. وهكذا تصبح الهويّة محط خلاف رئيس داخل النّقاش الأوسع بشأن الفدراليّة في لبنان.

يبرز الفحص في تعقيدات الفدراليّة وتأثيرها على الهويّة مسألة محوريّة تتعلق بكيفيّة الحفاظ على الهويّة اللبنانيّة والهويّات المتنوّعة داخل البلاد أو تغييرها عند تطبيق الفدراليّة. السؤال المتعلّق بالهويّة كقوة دافعة أساسية وراء مقترحات الفدراليّة يؤدي إلى التركيز على الفدراليّة القائمة على الطائفية. وفي هذا النموذج، يتوزّع الأفراد من المجموعات المختلفة في جميع أنحاء لبنان، على الرغم من وجود تركيزات متفرقة في بعض المناطق. قد تؤدي مقترحات الفدراليّة القائمة على الهويّة أو الطائفية إلى تثبيط المعارضين من الانخراط في نقاشات بنّاءة، ما يعزّز شيطنة الفدراليّين ومؤيديهم.

في السّياق اللبناني، يمكن أن يكون نهج «التمسّك معاً» قابلاً للتطبيق، بشرط وجود توافق بين أفراد المجتمعات والجماعات المختلفة الذين يختارون الفدرلة. لذا، يُعد شرطاً مسبقاً قبل الدّخول في عمليّة الفدرلة أن يتم الانخراط في نقاش بشأن الهويّة. يهدف هذا النقاش إلى استكشاف كيفية تعزيز الفدراليّة للوطنيّة المدنيّة اللبنانيّة، لتحلّ محل الهويّات العرقيّة والطائفيّة. يمثل هذا التّفكير أهمية كبيرة، إذ يسعى إلى حماية الوحدة الوطنيّة ومنع الدعوات المحتملة للانفصال التي قد تنشأ كنتيجة للفدراليّة.

الفدراليّة والجهات المسلّحة غير الحكومية

لم يكن الأكاديميون يولون في العادة اهتماماً كبيراً للعلاقة بين الجهات المسلّحة غير الحكوميّة والفدراليّة، ويرجع ذلك إلى أن الدول الفدراليّة المستقرّة تاريخياً مثل كندا والولايات المتّحدة وسويسرا، وإلى حد ما ألمانيا، لم تواجه التحدّيات المرتبطة بهذه الجهات المسلّحة. ومع ذلك، فإن أمثلة مثل وجود الجماعات المسلحة في جامو وكشمير في الهند، وجماعة بوكو حرام في نيجيريا، والجماعات المتمرّدة في مناطق مثل بلوشستان والمناطق القبليّة على طول الحدود الأفغانيّة، توضح كيف تمارس هذه الجماعات ضغطاً على النّظام الفدرالي في الدّول، وتبيّن ردود فعل الحكومات الفدراليّة المتباينة تجاه هذه التحدّيات. يتمحور المفهوم الأساسي «للدولة»، كما صاغه ماكس فيبر[30] وغيره من المفكرين السياسيين والاجتماعيين، حول احتكار العنف. غالباً ما يرتبط غياب أو هشاشة الدّولة بإمكانيّة حدوث فوضى[31]، تتضمّن تمردات أو وجود جهات مسلّحة غير حكوميّة[32]. في الحالة اللبنانيّة، يعد حزب الله حالياً مثالًا بارزاً على جهة مسلّحة غير حكومية، وقد انتقل من كونه فاعلاً محلياً بارزاً إلى لاعب إقليمي. يتمتّع حزب الله بتنظيم وبنية واقتصاد موازٍ للدولة. وثمة سؤال أوّلي يحتاج إلى نقاش، إن لم يكن حلّه ممكناً، قبل تنفيذ الفدراليّة في لبنان هو: كيف يمكن أن تعمل الفدراليّة في ظل وجود جهة أو جهات مسلّحة غير حكوميّة؟

في لبنان، يشكّل حزب الله حالة استثنائية. يمتد تأثير حزب الله إلى ما هو أبعد من المناطق الجغرافية المحددة، كما يسيطر بشكل كبير على الساحة السياسية اللبنانية لأكثر من عقد. بالإضافة إلى مسألة الهوية التي نوقشت سابقاً، هناك عدة نقاط حاسمة يجب معالجتها. أوّلا: الدفاع، وثانياً: الشؤون الخارجية، وثالثاً: توزيع الموارد. تتطلّب الأنظمة الفدراليّة وجود حكومة مركزيّة قويّة تتعامل مع القضايا الوطنيّة، لا سيّما في مجالات الدّفاع والأمن. وجود جهة مسلّحة غير حكوميّة مثل حزب الله، لديها أجندة مرتبطة بإيران والمنطقة وليس فقط بحدود لبنان، يشكّل تهديداً لأي حكومة فدراليّة. و يخلق هذا الوضع خطراً بإعادة الأمن إلى أيدي الجهات التي تمتلك السّلاح في البلاد. هناك قلق آخر يتعلّق بالقرارات الخارجيّة، التي قد تصبح مرتبطة بمصالح مجموعة معيّنة بدلاً من المصلحة الوطنيّة اللبنانيّة الأوسع. و تصبح هذه القضيّة أكثر وضوحاً إذا استمرّ حزب الله في الاحتفاظ بمستوى نفوذه الحالي على مختلف المؤسسات. ثالثاً، يمثل توزيع الموارد في النظام الفدرالي مسألة مهمة، خصوصاً إذا كانت جهة مسلحة غير حكومية تملك نفوذاً كبيراً على هذه الموارد. غالباً ما تستغلّ هذه المجموعات موارد الدّولة في الأنظمة المركزيّة لتوليد دخل لأنفسها ولمناصريها، وقد يستمر هذا الاتّجاه في النظام الفدرالي. فضلاً عن ذلك، يصبح التوزيع المتوازن للسلطة بين الوحدات الفدراليّة موضع تساؤل، خصوصاً إذا شعر الآخرون بوجود تهديد مستمر من حزب الله. كما نوقش سابقاً، السيادة الوطنيّة للبنان معرّضة للخطر عندما تتعارض المصلحة الوطنيّة مع مصالح جهة مسلّحة غير حكومية، أو في حالة حزب الله، مع مصالح إيران. في ظل هذه الظروف، قد تسعى الوحدات الفدراليّة أو الطوائف إلى موازنة حزب الله بإنشاء مجموعات خاصة بها أو ميليشيات محليّة، وهو خيار غير مثالي يهدّد مستقبل الدولة الفدراليّة.

حالياً، تعرب شخصيّات بارزة داخل حزب الله عن تأييدها لتوسيع اللامركزيّة الإداريّة، وقد أعلنوا مؤخراً عن بدء مناقشات واستكشاف شاملين بشأن اللامركزيّة الماليّة في البلاد. وكما هو الحال مع غالبيّة الأحزاب السياسية غير المسيحيّة، يظل حزب الله غير داعم لفدرلة البلاد، إذ يرى أن الفدراليّة تمثّل تدخلاً غربيّاً وأحيانا تكتيكاً إسرائيليّاً لتقسيم البلاد. ويشير النقاد إلى أن حزب الله، على الرغم من رفضه العلني للفدرالية، يعمل ضمن نظام فدرالي داخلي خاص به. ويشمل هذا النظام السّيطرة على مجالات الدفاع والأمن والشؤون الخارجيّة وتوزيع الموارد وإدارتها، إلى جانب التأثير الكبير على الحدود والمطارات والموانئ. يمكن وصف هذا الوضع بـ«الفدراليّة الداخليّة» أو «الفدراليّة الذاتيّة[33]» (Figueiredo & Weingast, 2005)، حيث يمارس حزب الله نفوذه على مجموعة متنوّعة من المؤسّسات الحكوميّة الوطنيّة والإقليميّة. يتم التأكيد على هذا النفوذ بشكل مباشر وغير مباشر، إذ يقوم الحزب بالمفاوضات مع الدّول والأحزاب التقليديّة، مستخدماً استراتيجيّة تجمع بين الحوافز والردع لتحقيق أهدافه.

الخاتمة

فحصنا في هذه الورقة التعقيدات المحيطة بالهويّة اللبنانية مبيّنين أهميّة تقاسم السلطة في البلاد. تتعقّد هذه الأمور أكثر من خلال الحاجة إلى توزيع السّلطة بين الحكومة المركزيّة والوحدات دون الوطنيّة، مع التعامل أيضاً مع الديناميّات الأفقيّة لتقاسم السّلطة بين الوحدات المحليّة والمجموعات المتنوّعة. بناءً على ذلك، أبرزنا الحاجة الماسة لمعالجة مسائل الهويّة وتقاسم السّلطة قبل النظر في فدرلة الدّولة. تم توجيه التّركيز بشكل خاص نحو سياق الفدرلة في ظل وجود جهة مسلحة غير حكومية، مع اعتبار حزب الله كحالة محدّدة. استكشفت المناقشة جدوى تحقيق الفدراليّة الحقيقيّة تحت هذه الظّروف، موضحة التحديّات التي تفرضها الجماعات المسلحة مثل حزب الله على عمليّة الفدرلة في لبنان. افترضت أنه نظراً لعدم دعم الأحزاب السياسيّة للفدراليّة، التي تفضل بشكل عام اللّامركزيّة الإداريّة، ولعدم احتمال تنفيذ سياسة فدرلة من «أعلى إلى أسفل» في المستقبل القريب، يظهر النّهج من «أسفل إلى أعلى» كاستراتيجيّة محتملة للتّعامل مع العقبات المرتبطة بمشاريع الفدراليّة.

يعتبر التوافق السياسي في لبنان أن النظام الحالي ونموذج الحكم قد وصلا إلى طريق مسدود. يعاني البلد من فترات طويلة من الفراغ الرئاسي، وغالباً ما يتم تأجيل الانتخابات المحليّة والبرلمانيّة من دون أي توافق شعبي. أثرت عواقب سوء الإدارة الماليّة بشكل كبير، مما أدى إلى واحدة من أسوأ الأزمات الماليّة، إذ فقدت مئات الآلاف القدرة على الوصول إلى مدخراتها. فضلاً عن ذلك، يعكس وضع القطاعات الحيويّة مثل التّعليم والرّعاية الصحيّة والبيئة وإدارة المياه والهجرة، بالإضافة إلى قضايا الحرب والسلام، الحالة المزرية للحكم في لبنان.

تظل الفدرالية في لبنان قضية حاسمة داخلية، إلا أن حلها مرتبط باعتبارات خارجيّة. يلقي النّظر إلى الدول المجاورة، خصوصاً سوريا والعراق، الضوء على التأثير المحتمل لتسويات النزاعات في تلك الدول على إصلاحات الحكم في لبنان. على الرغم من أن الإصلاح والفدرلة هما قضايا محليّة وداخليّة في المقام الأول، لا يمكن تجاهل تأثير الديناميّات الإقليميّة. تبرز هذه التأثيرات عبر الحدود التفاعل المعقّد بين الطّموحات الداخلية والتطوّرات الإقليميّة في تشكيل مسار الفدراليّة في لبنان.

يتضح عند تحليل مشاريع الفدراليّة، أن الفدراليّين قد استثمروا جهداً كبيراً في صياغة وتنقيح مقترحاتهم، مع التّركيز على تطوير مشاريعهم بدلاً من التّركيز على الشبكات الواسعة أو الدعوة للفدراليّة. من الملاحظ أن هناك فجوة واضحة في تركيزهم على الفترة الانتقالية، نظراً للطبيعة التحوليّة للفدرالية على وظائف الدولة. يواجه الفدراليون تحدّيات تتجاوز محدوديّة البيانات والمعلومات، مثل العقبات السياقيّة الأوسع المرتبطة بالوضع الحالي للبنان والتحدّيات المباشرة التي تواجه مفهوم الفدراليّة. وعلى الرغم من هذه العوائق، يظهر الفدراليون قدرة على التكيف في نهجهم، إذ يضعون جهودهم بشكل استراتيجي على طاولة المفاوضات مع زيادة زخم النقاش بشأن الفدراليّة واللامركزيّة. حتى في السيناريو الافتراضي لتطبيق الفدراليّة في لبنان، يُعترف أنه لن يتم اعتماد أي من هذه المشاريع بشكل كامل؛ ومع ذلك، يمكن أن يكون لها تأثير كبير في تشكيل النقاشات وإلهام تطبيق الإصلاحات في المستقبل.

الجدول رقم 1:

المعايير	النظريّة		
	السياسيّة	الاجتماعيّة	الاقتصاديّة
توزيع السلطة	تقسيم السلطة بين الوحدات المركزيّة والإقليميّة	التعرّف إلى الهويّات الاجتماعيّة والثقافيّة والإثنيّة المتنوّعة واستيعابها ضمن هيكل فيدرالي.	لامركزيّة اتّخاذ القرار لتعزيز التّنافس والكفاءة.
الحوكمة	التأكيد على دور المؤسسات الفيدرالية في الحفاظ على الوحدة، وحماية الحقوق الفرديّة، وضمان التمثيل المتساوي.	تعزيز التّماسك الاجتماعي، والحفاظ على الاستقلاليّة المحليّة، واستيعاب مصالح الأقليّات.	تحسين الكفاءة الاقتصاديّة من خلال التنافس بين الهيئات والتدخّلات التصحيحيّة للسوق.
الهويّة	غالباً ما تكون مرتبطة بالهويّة الوطنيّة والمواطنة.	التعرّف إلى الهويّات الإقليميّة والثقافيّة والاجتماعيّة واحترامها، ما يعزّز الشعور بالانتماء ضمن المجتمعات المتنوّعة.	يهتم أساساً بالمصالح الاقتصاديّة الفرديّة والجماعيّة، وتعزيز الكفاءة وتخصيص الموارد.
اتخاذ القرار	توزيع سلطة اتخاذ القرار بين مستويات الحكومة، وتحديد الدّستور للسلطات.	اتخاذ القرارات اللامركزيّة لتلبية تفضيلات واحتياجات محليّة، وتمكين المجتمعات المحليّة من تشكيل سياساتها.	تساهم اللامركزيّة في التّنافس بين الهيئات، ما يسمح بتخصيص الموارد بكفاءة وتصحيح السوق.

بين الحكم الذاتي والحكم المشترك

جداول المقارنة

آندريه سليمان

	الفيدراليّة	اللامركزيّة الإداريّة
تعريف رفيع المستوى	الجمع بين الحكم الذاتي للوحدات المكوّنة (المعروفة أيضاً بالولايات الفيدرالية) على المستوى دون الوطني، والحكم المشترك من خلال المؤسسات الفيدرالية على المستوى الوطني.	نقل صلاحيات صنع السياسات، بما في ذلك التخطيط والإدارة وتحصيل الموارد وتخصيصها، من الحكومة الوطنية إلى الحكومات دون الوطنية، مع التركيز على تحسين تقديم الخدمات وتعزيز التنمية المحلّية.
شكل تنظيم الدولة	المركّب – يشمل الاتحاد الفيدرالي اتحاد كيانين سياسيين أو أكثر حيث يتم تقاسم السيادة الوطنية بين الحكومة الفيدرالية والحكومات التابعة.	البسيط (ويُسمى أيضاً «الوحدوي») – تُحكم الدولة كقوة واحدة حيث تكون الحكومة الوطنية هي العليا. الدول الوحدوية هي كيانات سياسية «واحدة وغير قابلة للتجزئة» حيث لا يتم تقاسم السيادة الوطنية مع الحكومات دون الوطنية. يخضع المواطنون لسلطة واحدة في جميع أنحاء الأراضي الوطنية.
آلية التنظيم	آلية دستورية لتقسيم السلطة بين مستويات مختلفة من الحكم في بلد واحد – حكومة فيدرالية على المستوى الوطني والكثير من الوحدات المكونة (المعروفة أيضاً بالولايات الفيدرالية أو المناطق ذاتية الحكم أو الكانتونات) على المستوى الإقليمي. المبدأ الفيدرالي محمي قانونياً ضمن الإطار الدستوري. وفي حين يُؤكّد على وحدة الاتحاد، فإن الحكم الذاتي للولايات المكوّنة يتم تكريسه ضمن الإطار الدستوري الفيدرالي.	آلية إدارية لتوزيع الصلاحيات بين مستويات مختلفة من الحكومة في دولة واحدة – حكومة مركزية على المستوى الوطني وحكومات لامركزية عدّة على المستويات الإقليمية و/أو المحلية (البلديات، المناطق، المحافظات).
تنظيم النظام السياسي	تشمل الدول الفيدرالية: » على المستوى الفيدرالي/الوطني: سلطات تمثّل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية؛ » على مستوى الوحدات المكوّنة: سلطات تمثّل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.	يمكن النصّ على اللامركزية الإدارية في الإطار الدستوري (مثل تونس)، ولكن هذا ليس بالضرورة الحال دائماً.
الكيانات السياسية المنتخبة	تشمل الكيانات السياسية الرئيسة التي يتم انتخابها من قبل الشعب: » الجمعية الفيدرالية، التي تكون غالباً ذات مجلسين (على المستوى الوطني)؛ » برلمانات الوحدات المكوّنة؛ » الحكومات دون الوطنية (مثل البلديات، المحافظات).	
آلية المساواة	تقوم الحكومة الفيدرالية بإنشاء آلية لتقديم مدفوعات نقدية (المعروفة أيضاً بالمنح) للحكومات دون الوطنية لتعويض الفروقات في توليد الإيرادات وتقليل التفاوتات في قدراتها الضريبية الناشئة عن الاختلافات في الديموغرافيا، والثروات الطبيعية، والاقتصادات.	تشمل الدول ذات اللامركزية الإدارية سلطات تمثل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على المستوى الوطني فقط.

جدول مقارنة بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية وفق مؤشر السلطات الإقليمية:

البُعد الأول – الحكم الذاتي: درجة السلطة التي تمارسها حكومة دون الوطنية على الأشخاص المقيمين في إقليمها			
البُعد الفرعي	التعريف	الفيدرالية	اللامركزية الإدارية
العمق المؤسساتي	مدى استقلالية حكومة دون الوطنية مقارنة بالتفويض الإداري.	تتمتع الوحدات المكوّنة بالاستقلالية السياسية، ما يتطلّب استقلالية إدارية ومالية وضريبية واسعة.	تمتلك الحكومات دون الوطنية استقلالية إدارية ومالية لتخطيط وتقديم الخدمات ضمن حدودها الجغرافية.
نطاق السياسات	نطاق السياسات التي تتحمّل حكومة دون الوطنية مسؤوليتها.	تمتلك الوحدات المكوّنة صلاحيات واسعة عبر جميع القطاعات، باستثناء السياسة الخارجية، والدفاع، والسياسة النقدية، والتي تكون من اختصاص الحكومة الفيدرالية فقط.	الحكومات دون الوطنية مسؤولة عن صنع السياسات وتقديم الخدمات في القطاعات التي تحدّدها الحكومة الوطنية. عادةً ما تشمل هذه القطاعات البيئة، التنمية الاقتصادية المحلية، التخطيط المكاني، التنقل، وغيرها.
الاستقلال المالي	مدى قدرة حكومة دون الوطنية على فرض الضرائب على سكانها بشكل مستقل.	تفرض الوحدات المكوّنة الضرائب على سكانها بشكل مستقل.	مبدأ أساسي هو أن «التمويل يتبع الوظيفة»، حيث يجب أن يكون التمويل متناسباً مع نطاق السياسات. في بعض البلدان، ولكن ليس جميعها، قد تتمكّن الحكومات دون الوطنية من تحديد أسس ونسب الضرائب الخاصة بناءً على الحدود التي تحدّدها الحكومة الوطنية.
الاستقلال في الاقتراض	مدى قدرة حكومة دون الوطنية على الاقتراض.	اقتراض الوحدات المكونة بحرية.	قد تتمكّن الحكومات دون الوطنية في بعض الأحيان من الاقتراض ضمن الحدود والقيود التي تحدّدها الحكومة الوطنية.
التمثيل	مدى استقلالية الحكومة دون الوطنية في ظل وجود هيئة تشريعية وتنفيذية مستقلة.	الوحدات المكونة لديها جمعية تشريعية مستقلة (غالباً ما تكون ذات مجلسين) وجهاز تنفيذي مستقل لتطوير وتنفيذ التشريعات الخاصة بالولاية.	تتضمّن الحكومات دون الوطنية هيئة لصنع السياسات وجهازاً تنفيذياً، ولكن لا توجد لديها هيئة تشريعية أو تنفيذية بمعنى الجمعيات أو الوزارات.

البُعد الثاني – الحكم المشترك: درجة السلطة التي تمارسها حكومة دون الوطنية أو ممثلوها في البلد			
صنع القانون	مدى قدرة ممثلي الوحدات المكوّنة على المشاركة في تحديد التشريعات الوطنيّة.	يشارك ممثلو الوحدات المكوّنة في تحديد التشريعات الوطنية.	لا يشارك ممثّلو الحكومات دون الوطنية في تحديد التشريعات الوطنية.
التحكم التنفيذي	مدى قدرة الحكومة دون الوطنيّة على المشاركة في تحديد السياسة الوطنيّة في الاجتماعات بين الحكومات.	تشارك الوحدات المكوّنة في تحديد السياسة الوطنية في الاجتماعات بين الحكومات.	لا تشارك الحكومات دون الوطنية في تحديد السياسة الوطنية.
التحكم المالي	مدى قدرة ممثّلي الوحدات المكوّنة على المشاركة في تحديد توزيع إيرادات الضرائب الوطنيّة.	يشارك ممثلو الوحدات المكوّنة في تحديد كيفية توزيع إيرادات الضرائب الوطنية.	لا يشارك ممثلو الحكومات دون الوطنية في تحديد إيرادات الضرائب الوطنية.
التحكم في الاقتراض	مدى قدرة الحكومة دون الوطنيّة على المشاركة في تحديد قيود الاقتراض الوطنية ودون الوطنية.	تشارك الوحدات المكوّنة في تحديد قيود الاقتراض الوطنية ودون الوطنية.	لا تشارك الحكومات دون الوطنية في تحديد قيود الاقتراض.
إصلاح الدستور	مدى قدرة ممثلي الوحدات المكوّنة على المشاركة في تحديد التعديلات الدستورية.	يشارك ممثلو الوحدات المكوّنة في تحديد التعديلات الدستورية.	لا يشارك ممثلو الحكومات دون الوطنية في تحديد التعديلات الدستورية.

الملاحق

ملاحظة:

يرجى الرجوع إلى الملاحق في النسخة الإنكليزية.

للإطلاع على التفاصيل يمكنكم زيارة كل من موقعي معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية على www.aub.edu.lb/ifi/ ومؤسسة كونراد آديناور (KAS) على www.kas.de/en/web/libanon/publications

الهوامش الختامية

1 Teune, Henry. “The Future of Federalism: Federalism and Political Integration.” *In Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, 216. Edited by Valerie Earle. Itasca, Illinois: F.E. Peacock, 1967.

2 Bauböck, Rainer. “Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation.” IHS Political Science Series No. 51,1997.

3 Burgess, Michael and Alain-G. Gagnon. “Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions.” New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

4 Rath, Sharda. “Federalism: a conceptual analysis.” *The Indian Journal of Political Science* 39, no. 4 (1978): 573–586. *http://www.jstor.org/stable/41854876*

5 Livingston, William S. “Canada, Australia and the United States: Variations on a Theme.” *In Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*. Edited by Valeria Earle. Itasca, Illinois: F.E. Peacock 1968.

6 Burgess, Michael. “William S. Livingston and Federal Society.” In *In Search of the Federal Spirit: New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives*. Oxford, 2012. *https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199606238.003.0004*,

7 Koller, Arnold, Daniel Thürer, Bernard Dafflon , Bernhard Ehrenzeller, Thomas Pfisterer, Bernhard Waldmann. “Principles of Federalism – Guidelines for Good Federal Practices – a Swiss contribution.” Nomos, 2012.

8 Chekri Ghanem’s preface to Georges Samné’s book “La Syrie,” reflects the impact of the change in the French position after 1919 on Lebanese intellectuals who supported the idea of Greater Syria. Paris: Bossard, 1920.

9 Firro, Kais. “Lebanese Nationalism versus Arabism: From Bulus Nujaym to Michel Chiha.” Middle Eastern Studies 40, no.5 (2004): 1-27. *http://www.jstor.org/stable/4289939*

10 Sleiman, André Georges. “Vivre ensemble mais séparés?: l’émergence et l’évolution des projets de fédération au Liban de 1975 à nos jours.” PhD diss., Paris, EHESS, 2013.

11 Ghandour, Thaer. “A year since the launch of ‘Our Lebanon Pact’: Insistence on federalism. Al-Akhbar. 2007.

12 Keil, Soeren. “Federalism as a Tool of Conflict-Resolution: The Case of Bosnia and Herzegovina.” Europe en Formation 1 (2012): 205-218. *https://doi.org/10.3917/eufor.363.0205*

13 Parinandi, Srinivas C., Gary Uzonyi, and Matthew Wells. “Federalism and Civil War Onset: Evaluating the Link between Institutional Design and the Likelihood of Intrastate Violence.” In APSA 2011 Annual Meeting Paper. 2011.

14 Elazar, Daniel J. “Federalism and consociational regimes.” Publius: The Journal of Federalism 15, no. 2 (1985): 17-34.

15 Lijphart, Arend. “Constitutional design for divided societies.” J. Democracy 15 (2004): 96. *https://doi.org/10.1353/jod.2004.0029*

16 Watts, Ronald. “Models of federal power sharing.” International Social Science Journal 53, no. 167 (2001): 23-32.

17 *https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer.pdf*

18 Hale, Henry E. “Divided we stand: Institutional sources of ethnofederal state survival and collapse.” World politics 56, no. 2 (2004): 165-193. *https://muse.jhu.edu/article/170508*

19 Belgium has three regional governments: Flemish Government, Walloon Government and Brussels-Capital Government. In addition to the regional governments, Belgium also has community governments: the Flemish Community Commission, the French Community Commission, and the Common Community Commission, which manage specific matters related to linguistic communities in the Brussels-Capital Region.

20 Bulmer, Elliiot. *Federalism - International IDEA Constitution-Building Primer 12*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2015. *https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer.pdf*

21 For the history of Switzerland, see Aubert, Jean-François. Petite histoire constitutionnelle de la Suisse. Vol. 9. Bern: Francke, 1974. Andre Siegfried, "Switzerland and a Democratic Way of Life" and Benjamin R. Barber. "The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton." (1974). Princeton University Press. *http://www.jstor.org/stable/j.ctt13x0s4r*

22 Caluwaerts, Didier, and Min Reuchamps. "Combining federalism with consociationalism: Is Belgian consociational federalism digging its own grave?." Ethnopolitics 14, no. 3 (2015): 277-295. doi:10.1080/17449057.2014.986866

23 Osaghae, Eghosa E. "Ethnic minorities and federalism in Nigeria." African Affairs 90, no. 359 (1991): 237-258. *http://www.jstor.org/stable/722781*

24 Nigeria returned to civilian rule in 1999, following several years of military rule.

25 Agbu, Osita. "Re-inventing federalism in post-transition Nigeria: Problems and prospects." Africa development 29, no. 2 (2004). *http://www.jstor.org/stable/24484528*

26 Nepal: Identity politics and federalism. Crisis Group. (2016, August 10). *https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/nepal/nepal-identity-politics-and-federalism*

27 Maktabi, Rania. "The Lebanese census of 1932 revisited. Who are the Lebanese?." British Journal of Middle Eastern Studies 26, no. 2 (1999): 219-241. *http://www.jstor.org/stable/195924*

28 Salibi, Kamal S. "The Lebanese Identity." Journal of Contemporary History 6, no. 1 (1971): 76-86.

29 Firro, Kais M. "Lebanese Nationalism versus Arabism: From Bulus Nujaym to Michel Chiha." Middle Eastern Studies 40, no. 5 (2004): 1-27. *https://doi.org/10.1080/0026320042000265657*

30 Weber, Max. (1958). "Politics as Vocation". *In From Max Weber: Essays in Sociology*, 78. Edited by H. H. Gerth & C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

31 Ahram, Ariel I. "Armed Non-State Actors and the Challenge of 21st-Century State Building." Geo. J. Int'l Aff. 20 (2019): 35. *https://www.jstor.org/stable/26794938*

32 Rotberg, Robert I., ed. When states fail: Causes and consequences. Princeton University Press, 2010.

33 de Figueiredo Jr, Rui JP, and Barry R. Weingast. "Self-enforcing federalism." Journal of Law, Economics, and Organization 21, no. 1 (2005): 103-135. *http://www.jstor.org/stable/3554986*

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT

ISSAM FARES INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية

KONRAD ADENAUER STIFTUNG