منتدى البدائل العربي
Arab Forum For Alternatives

اللامركزية كحل لتخفيف التحديات الاقتصادية والاجتماعية في لبنان

يارا عيتاني

ورقة سياسات

منتدى البدائل العربي
Arab Forum For Alternatives

منتدى البدائل العربي للدراسات الاجتماعية

اللامركزية كحل لتخفيف التحديات الاقتصادية والاجتماعية في لبنان

ورقة سياسات

يارا عيتاني
اخصائية اجتماعية وناشطة في المجال الإنساني، عضوة الشبكة العربية للباحثات/ين الشباب في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

مراجعة فنية : عمر سمير

مراجع اللغة العربية: أحمد الشبيني

تصميم: محمد جابر

منسقة المشروع: شروق الحريري

الآراء الواردة في هذا الإصدار تعبر عن رأي كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي من المؤسسات الشريكة

الشبكة العربية
للباحثات والباحثين الشباب
في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

الشبكة العربية للباحثات والباحثين الشباب في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (YSRN):

تكونت الشبكة في مايو/آيار 2021 في إطار التعاون بين منتدى البدائل العربي للدراساتAFA والصندوق الوطني للديمقراطية NED، وتسعى الشبكة إلى تعزيز المعرفة الخاصة بالاحتياجات المتعلقة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة العربية، من خلال بناء القدرات المعرفية والعملية لأعضاء الشبكة بتقديم مجموعة من التدريبات والاجتماعات في موضوعات متعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كما تسعى إلى تخريج جيل جديد من الباحثين الاقتصاديين والسياسيين في المنطقة يمكنهم إنتاج معرفة نقدية (علمية) حول الوضع العام السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلدان العربية. وكأحد أنشطة الشبكة تصدر سلسلة من أوراق السياسات الخاصة بوضع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية كل عام.

AFA
منتدى البدائل العربي
Arab Forum For Alternatives

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA):

مؤسسة بحثية عربية مستقلة، تعمل كمنصة لتفاعل الخبراء والباحثين لإنتاج معرفة وخطاب بديل في المنطقة العربية. عبر فتح مساحات وخلق خطاب وطرح رؤى وسياسات بديلة لمختلف الفاعلين في المجال العام. وذلك للمساهمة في الوصول لمجتمع يعتمد العلم مرجعيةً في المجالات الاجتماعية المختلفة كطريق للعدالة والديمقراطية والتحرر بشقهم السياسي والاقتصادي/ الاجتماعي، يحتفي بالتنوع الثقافي ويقوم على مبدأ المواطنة والمساواة

اللامركزية وأهميتها في الاستجابة للأزمات

اللامركزية هي عملية انتقال مؤسسات الدولة الإدارية والخدماتية والاقتصادية والإنمائية من المركز الى الحكومات المحلية، الأمر الذي يعطي الفرصة للمجتمعات المحلية لإقامة المشروعات والبرامج تزامنًا مع عمل الدولة المركزية لتصميم وتنفيذ وتشغيل وصيانة هذه المشروعات

نقلت الحاجة اليوم إلى تطبيق أوسع وأكثر شمولًا للامركزية خصوصًا عندما أثبتت أزمة النفايات عام 2015 عجز النظام المركزي في تقديم الخدمات الأساسية.

لم تكن أزمة النفايات وآثارها السلبية في البيئة والصحة العقبة الوحيدة التي عجزت البلديات عن حلها بسبب محدودية صلاحياتها ومحدودية مواردها نتيجة عدم تطبيق اللامركزية بسبب تداخلات المصالح السياسية الحزبية بل تعدد التحديات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية

تشير دراسة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا إلى أن مستوى الفقر أكثر انتشارًا في عكار وبعلبك وأقل انتشارًا في جبل لبنان وبيروت. المحركات الرئيسية للفقر تختلف من منطقة إلى أخرى، ففي بيروت، جبل لبنان، الشمال، عكار والبقاع، المحرك الرئيسي للفقر هو العجز في القطاع الصحي. بينما في النبطية والجنوب هو العجز في القطاع التعليمي، أمّا العجز في قطاع الخدمات فهو يلعب كمحرك رئيسي للفقر في بعلبك الهرمل.[1]

ساهمت الحرب الأخيرة في تفاقم الأزمة الاقتصادية والاجتماعية على اللبنانيين فأدت إلى نزوح مليون وأربع مئة ألف لبناني، مع تقدير الحكومة اللبنانية للحاجة إلى مئتين وخمسين مليون دولار من المساعدات شهريًّا للاستجابة للاحتياجات. ومع ذلك، كانت المساعدات محدودة وغير متناسبة مع طلب واحتياج النازحين والمجتمعات المضيفة.[2]

بحسب تقييم تأثير النزوح والاحتياجات العاجلة لمبادرة Reach، قدمت المساعدات الإنسانية من قبل الجمعيات للنازحين في 32 دائرة عقارية من أصل 66، وللمجتمعات المضيفة في 27 دائرة عقارية من أصل 75. أما المساعدات الإنسانية من قبل الحكومة فكانت متوفرة في 7 دوائر عقارية من أصل 67 للنازحين وفي 15 دائرة عقارية من أصل 74 للمجتمعات المضيفة. تم الإبلاغ عن نقص المساعدات بشكل متكرر في منطقتي عاليه والشوف.[3]

لبنان في حاجة ماسة إلى تطبيق اللامركزية، ففي أوقات الأزمات، تُعتبر اللامركزية ضرورية لتحسين استجابة الحكومة والتعامل مع التحديات المحلية بشكل أكثر فعالية حيث أن السلطات المحلية تتمتع بمرونة أكبر في اتخاذ القرارات وتوجيه الموارد إلى المناطق الأكثر احتياجًا

محطات اللامركزية وتحديات التطبيق

للبنان تاريخ طويل في اعتماد اللامركزية، بداية من العهد العثماني قبل إعلان دولة لبنان الكبير حيث أنشئ سنة 1833 مجلس الولاية على بيروت المؤلّف من عائلات بيروتية مسيحية ومسلمة، وكانت مهمّته إدارة خدمات بيروت من حراسة وإنارة. وفي سنة 1864 أنشئت أول بلدية في دير القمر بقرار صادر عن متصرف جبل لبنان داوود باشا، تلاها إنشاء بلدية بيروت عام 1867 وتألّف مجلسها بقرار من وزير الداخلية في إسطنبول.[4]

قبيل عهد الانتداب الفرنسي وأوائل مراحل الاستقلال، توسّعت خطة إنشاء البلديات في مختلف المناطق اللبنانية ورافقها توسيع في تحديد دورها وصلاحياتها. تم إدخال مبدأ اللامركزية للمرة الأولى في العمل السياسي اللبناني في الثلاثينيات من قبل إميل إده، رئيس الجمهورية اللبنانية الثالث. وسرعان ما همدت نيران الحرب الأهلية التي دامت 15 عامًا، رافقت بنود اتفاق الطائف سنة 1989 أكثر من باب على اللامركزية الإدارية-الإنمائية. حيث تدخلت الجماعات السياسية والحزبية والطائفية لوضع مشاريع القوانين وترجمة التوجهات، وهذا ما يفسر جزئيًّا التحديات التي واجهت التطبيق الشامل للامركزية في لبنان، إذ تختلف مواقف الأحزاب اللبنانية من مؤيدة وغير مؤيدة للامركزية.

تم تقديم عديد من المقترحات والقوانين، لكن لم يؤدِّ أي منها إلى تصويت. لم تكن صياغة هذه المقترحات مناسبة بل كانت بعيدة عمَّا تعنيه اللامركزية.

عينت لجنة من التكنوقراط عام 2012، لطرح مسودة مشروع قانون جديد لتوسيع اللامركزية، ترأسها الوزير السابق للداخلية والبلديات زياد بارود. قُدّم المقترح سنة 2014 وعرض على البرلمان في عام 2016 لكنه لم يدرج ضمن جدول الأعمال ولا يزال قيد المناقشة.[5]

نرى في تاريخ لبنان خبرات ناجحة لتطبيق اللامركزية ما يبرهن لنا قدرة البلد على الإصلاح والتغيير فيجب أن يسعى أصحاب السلطة والقرار جاهدين للعمل على مصلحة الشعب اللبناني

نذكر من هذه الخبرات الدور الذي لعبته بعض البلديات في إدارة الاستجابة لتوافد اللاجئتين السوريين. أوضحت دراسة أجرتها جمعية ميرسي كور على 12 بلدية في الشمال، البقاع والجنوب التي استقبلت ما لا يقل عن 30% من اللاجئين السوريين أن هذه البلديات، على الرغم من إمكانياتها المحدودة، كانت في المقدمة بالاستجابة لاحتياجات اللاجئين والمجتمعات المضيفة وتنفيذ التدابير اللازمة كتسجيل اللاجئين لإدارة الخدمات مثل السكن، الخدمات الصحية...[6]

النجاح الذي أظهرته هذه البلديات هو برهان لتأكيد أهمية ودور اللامركزية في إدارة الأزمات. على عكس الذي رأيناه خلال الاستجابة لاحتياجات اللاجئين والمجتمعات المضيفة في الحرب الأخيرة، حيث عرقلت الجهود الحكومية في الاستجابة للحرب عبر التوزيع غير المتساوي بين المناطق للمساعدات الإنسانية. وتركت البلديات عاجزة عن تلبية احتياجات سكانها من الطبابة والتعليم والخدمات بسبب ضعف سلطتها ما عرقل التنمية الاقتصادية والاجتماعية بين المناطق

اللامركزية في المغرب

بدأت عملية تطبيق اللامركزية في المغرب من خلال الإصلاح الدستوري سنة 2011، وتهدف إلى تعزيز الحوكمة المحلية والمشاركة السياسية استجابة لمطالب التغيير خلال الربيع العربي. تستند جهود الإصلاحات اللامركزية إلى فترة ما بعد الاستقلال سنة 1976 مع الاعتراف بالبلديات. هدفت إصلاحات 2011 إلى زيادة الاستقلالية والمساءلة وتعزيز الكفاءة في الحوكمة المحلية، لكن تطبيق اللامركزية واجه تأخيرًا بسبب القيود الهيكلية، ونقص في الموارد واستمرار السيطرة المركزية المستمرة من قبل النظام الملكي. وعلى الرغم من أن الإصلاحات وسعت من صلاحيات الجهات فإن السلطة لا تزال مركزة من خلال المسؤولين المعنيين من قبل الملك.[7]

الإستراتيجيات اللازمة لمواجهة تحديات تطبيق اللامركزية

شاهدت الحكومة اللبنانية تحديات في تلبية احتياجات اللاجئين والمجتمعات المضيفة خلال الحرب وتحديات سابقة في إدارة أزمة النفايات عام 2015، الأمر الذي يبرهن لنا على ضرورة وأهمية اتباع وتطبيق اللامركزية كأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وسد الثغرات التي تعجز الحكومة اللبنانية عن إدارتها.

يعد مشروع قانون لجنة 2014 الأقرب إلى بنود اللامركزية المذكورة في اتفاق الطائف، حيث يقوم أساس المشروع على التنمية المحلية ويوفر الاستقلال المالي والإداري للبلديات ويفسح المجال للمساءلة الشعبية والرقابة. إن هذا المشروع هو فرصة للإصلاح ويفتح المجال للانتقال إلى عصر الحداثة تماشيًا مع تطور نظام الحكم في العالم.

كما أن هذا المشروع يفتح الطريق أمام توجهات جديدة تخدم المصلحة العامة وربما تنقذ البلد من تداعيات الأزمات المتراكمة التي تشمل تدهور الوضع الاقتصادي وتفاقم الأزمات الاجتماعية.

كما أنه يجب إجراء إصلاحات قانونية ومؤسسية. ففي هذا السياق بدأت في حزيران 2024 لجنة مكلفة بدراسة اقتراح قانون تمكين البلديات، ما يعد خطوة مهمة جدًّا نحو تطوير العمل البلدي. فالبلديات تمثل الإدارة المباشرة للخدمات العامة والإنماء المحلي.[8]

بحسب القانون اللبناني، تعتبر البلدية سلطة معنوية وإدارة مستقلة، منتخبة بالاقتراع المباشر، من دون تدخلات طائفية، تقوم بموجب القانون بأدوار تمثيلية وإدارية وخدماتية وتنموية

آليات تنفيذ الإستراتيجيات

1. يجب العمل بشكل جديّ على إدراج مشروع قانون 2014 في جدول أعمال البرلمان، فقد رأينا عواقب ضعف تطبيق النظام اللامركزي في الاستجابة للأزمات. وعلى الحكومة أن تسارع في عملية تطبيق اللامركزية بالاستناد إلى المقترح المرسوم من قبل لجنة التكنوقراط.

2. تمكين البلديات من خلال إعطائها صلاحيات تسمح لها بإنشاء مشاريع متناسبة مع حاجة السكان خاصة من ناحية إدارة النفايات وخلق مصادر مستدامة للطاقة. كما يجب المشاركة مع مؤسسات المجتمع المدني القادرة من خلال خبرتها على توجيه المشاريع التنموية. وتمكين البلديات من ناحية الموارد المالية من خلال إنشاء صندوق لامركزي للبلديات وتعزيز الرقابة والشفافية عليه.

3. تعزيز الموارد البشرية من خلال التوظيف بمعايير منصفة بعيدة عن المحسوبيات. إنشاء لجنة مستقلة لمراقبة إجراء امتحانات الدخول. إعداد خطة تدريبية للموظفين تهدف إلى تنمية خبراتهم واكتساب المهارات المطلوبة للقيام بعملهم على أكمل وجه. تعديل دوام العمل بما يتناسب مع ضغط العمل بزيادة عدد ساعات الدوام. يجب أن تتوافق معايير اختيار شرطي البلدية بناء على المعايير المعتمدة لتعيين شرطي قوي في الأمن الداخلي.

4. العمل على إعادة هيكلة البلديات الحالية، وخفض عددها (1025 بلدية) من خلال دمج البلديات الصغيرة المتجاورة جغرافيًا بعضها في بعض ما يسمح بالتحكم بالموارد المالية. العمل على تقسيم البلديات ذات المساحة الكبيرة إلى عدة دوائر للتركيز في تلبية حاجات السكان بطريقة فعالة. تحديد معايير لإنشاء بلديات جديدة من ناحية مساحة الأرض، عدد السكان،..

5. تعميم الحكومة الإلكترونية لتشمل جميع المؤسسات المرتبطة بالحكومة وخاصة البلديات لأهمية ربط المعلومات بنظام موحد ومحدَّث. فهذا النظام يعزز الشمولية ويسمح للمجتمعات المهمشة والأشخاص ذوي الإعاقة، خاصة المتواجدين في المناطق البعيدة عن المركز بالحصول على الخدمات باختلافها، كالتقديم للوثائق الشخصية، دفع الضرائب، الانتخاب،..

6. تجميع جهود الناشطين في مجال تطبيق اللامركزية. بداية بالأحزاب المؤيدين للامركزية على تعزيز طرح الموضوع في اللجان النيابية. تجميع جهود وحدات المجتمع المدني الناشطة في هذا المجال من خلال عقد جلسات للعمل على توحيد نشاطها وهدفها.

7. إنشاء إدارة جديدة تكون كهمزة وصل بين البلديات والحكومة المركزية. هذا مقترح يدرس من قبل لجنة من البرلمان. يعتقد أن هذا المقترح سيعطي استقلالية وسلطة أفضل للسلطات اللامركزية عبر إعادة توزيع الأدوار والمسؤوليات والموارد بطريقة أكثر ملاءمة للمؤسسات المحلية.

أهمية تنفيذ وتبني هذه الإستراتيجيات

إن تنفيذ وتبني هذه الإستراتيجيات يعد خطوة مهمة لتخطي معرقلات تطبيق اللامركزية. من خلال إدراج مشروع قانون 2014 في جدول أعمال البرلمان، كخطوة أساسية لا غنى عنها في تمهيد الطريق لتحسين تطبيق اللامركزية. حيث سيسهم النظام اللامركزي في تعزيز قدرة المنشآت الحكومية في الاستجابة للأزمات في المستقبل. كما سيساعد في تقليص الفجوات المناطقية، وتحسين مستوى الخدمات الاجتماعية في المناطق اللبنانية. من خلال تمكين البلديات، وتوفير الموارد المالية، وتطبيق معايير العدالة في التوظيف. بالإضافة إلى ذلك، فإن تعميم الحكومة الإلكترونية وتوحيد الجهود بين المجتمع المدني والسلطات المحلية سيسهم في تحسين كفاءة العمل وتحقيق التنمية المستدامة

هوامش

1 ESCWA, 2021, Multidimensional poverty in Lebanon A proposed measurement framework, and an assessment of the socioeconomic crisis

2 Mercy Corps, 2024, Flash Report, Lebanon At War: Scenarios and Impact,

3 REACH, 2024, Displacement Impact and Rapid Needs Assessment (DIRNA)– Mount Lebanon Governorate

4 ميشال عقل، 2016، اللامركزية الإدارية في لبنان، اقتراحات عملية للمضي قدمًا.

5 Isabel Henzler Carrascal, 2020, Decentralising Lebanon – Utopia or a feasible next step?

6 Mercy Corps, 2014, Municipal Guide, Successful Municipal Strategies to Respond to the Syrian Refugee Crisis

7 Annabelle Houdret, Astrid Harnisch, 2017, Decentralization in Morroco, The Current Reform and Its Possible Contribution to Political Liberalisation

8 الجمهورية اللبنانية، وزارة الإعلام، 2024، فرعية اللجان بدأت درس اقتراح قانون تمكين البلديات.

منتدى البدائل العربي
Arab Forum For Alternatives

منتدى البدائل العربي للدراسات الاجتماعية

مكاتب فبريكا. شارع كنيسة الاخوة الانجليين. منطقة اوتيل ديو، الاشرفية بيروت. لبنان.

+961 76 386 477 info@afalebanon.org https://www.afalebanon.org/

هذا المُصنَّف مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي نَسب المُصنَّف - غير تجاري - منع الاشتقاق 4.0 دولي.