دور البلديات في لبنان في ظل الأزمات المستمرة:

الحوكمة والإصلاح والقدرة المحلية على الصمود

LADE
الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
بيروت
الشرق الأوسط

تم إعداد هذا البحث بدعم مالي من مؤسسة هينرش - بُل مكتب الشرق الأوسط.
الآراء الواردة هنا تعبّر عن رأي «الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات»
وبالتالي لا تعكس بالضرورة وجهة نظر مؤسسة هينرش - بُل.

دور البلديات في لبنان في ظل الأزمات المستمرة: الحوكمة والإصلاح والقدرة المحلية على الصمود

كتابة: دياماند يوسف

في ضوء الانتخابات البلدية والاختيارية الأخيرة، تسعى هذه الورقة إلى الإسهام في النقاشات الدائرة حول الحوكمة المحلية من خلال استعراض التحديات الاقتصادية والإدارية والقانونية التي تواجهها البلديات في لبنان. كما تحلّل أثر الانهيار الاقتصادي وثغرات الحوكمة على إدارة الأزمات محليًا، وتحدّد أبرز العوائق أمام تقديم الخدمات بشكل فعّال والاستجابة للطوارئ على المستوى المحلي. ويستند هذا التحليل إلى رؤى نوعية مستخلصة من مقابلات مع رؤساء وأعضاء مجالس بلدية من مختلف المناطق اللبنانية، ما يوفّر منظورًا مباشرًا من الأرض.

١ نظرة تاريخية

في العام ١٨٧٧، أصدر العثمانيون قانون الولايات العثماني للبلديات الذي نظّم شكلاً حديثًا من الحكم البلدي، حيث خضعت البلديات لرقابة مشددة من السلطات العثمانية، وركز دورها على الخدمات الاجتماعية والأشغال العامة والصحة، والصرف الصحي.

وفي العام ١٩٢٢، ورغم صدور قانون جديد، استُبقي الإطار التنظيمي للعام ١٨٧٧، مع تعزيز سيطرة الدولة المركزية على البلديات خلال الانتداب الفرنسي.

وبعد الاستقلال، توالى صدور القوانين البلدية، إلى أن جاء الرئيس فؤاد شهاب في الستينيات، فسعى إلى تعزيز اللامركزية ودعم التنمية المتوازنة من خلال إصلاح مؤسسات الدولة وتعزيز الرقابة الإدارية وإطلاق دراسات ميدانية شاملة لتحديد حاجات المناطق المختلفة ومعالجة التفاوت الإنمائي بينها.

إلا أن هذا الزخم الإصلاحي لم يُستكمل كما خُطّط له، إذ واجه النظام السياسي اللبناني في السبعينيات أزمات بنيوية متفاقمة، تجلّت في تصاعد التوترات الاجتماعية والطائفية، وصولاً إلى اندلاع الحرب الأهلية في العام ١٩٧٥. وفي هذا السياق، ظهرت الحاجة إلى تنظيم العلاقة بين الدولة والسلطات المحلية ضمن إطار قانوني أوضح، ما أدى إلى صدور المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ في ٣٠ حزيران ١٩٧٧ (قانون البلديات).[١]

١ (Harb & Atallah, ٢٠١٥). Lebanon: A fragmented and incomplete decentralization. In M. Harb & S. Atallah (Eds.), Local governments and public goods: Assessing decentralization in the Arab world (pp. ٢٢٨–١٨٩). (The Lebanese Center for Policy Studies).

٢ البلديات اليوم

حاليًا، تعمل البلديات وفق المرسوم الإشتراعي الصادر في العام ١٩٧٧، الذي منحها في المبدأ صلاحيات واسعة. فبحسب هذا المرسوم، لكل بلدية الحق في إعداد موازنتها وجباية بعض الرسوم والضرائب وإدارة الأصول المحلية وتقديم الخدمات الأساسية وتحسين البنى التحتية كالمراكز الصحية والتعليمية وشبكات الصرف الصحي والنقل المحلي والطرقات والمساحات العامة. إلا أن هذه الصلاحيات تصطدم برقابة مشددة تمارسها الحكومة المركزية، ممثلةً بالقائمقام والمحافظ ووزير الداخلية والبلديات، إضافةً إلى اشتراط موافقة مجلس النواب على المشاريع الكبرى. هذا الواقع القانوني المعقّد أدى إلى التباس واسع في فهم الصلاحيات الفعلية للبلديات، سواء من قبل المواطنين أو أعضاء المجالس البلدية.[٢]

وقد تكررت الإشارة إلى هذا الموضوع في المقابلات التي تم إجراؤها مع أعضاء المجالس البلدية، حيث لفتوا إلى أن المواطنين غالبًا ما يلجؤون إلى البلدية لحل مشكلات تتعلّق بأنابيب المياه وتسرّبها مثلاً، رغم أن هذه المسائل تقع ضمن صلاحيات مؤسسة المياه. ولكن، وبسبب تقاعس الجهات المعنية، تضطر البلديات في أحيان كثيرة إلى التدخل لتلبية حاجات السكان وتفادي الشكاوى.

٣ التحديات في عمل البلديات

يمثّل هذا التداخل تحديًا حوكميًا بنيويًا تواجهه البلديات في لبنان. ويزداد هذا التحدّي تعقيدًا بسبب الزبائنية والتدخلات السياسية. فالاتفاق السياسي الذي تم التوصل إليه بعد الحرب الأهلية أثّر سلبًا على الحوكمة المحلية، حيث استُخدمت البلديات كأدوات لتعزيز نفوذ الزعماء السياسيين والسيطرة على الموارد المحلية لأغراض شخصية أو حزبية. ومنذ ذلك الحين، ترسخت الزبائنية في البنية البلدية ولا تزال حاضرة حتى اليوم، وقد اتخذت أشكالاً متعددة أثّرت على أداء البلديات، مثل تعطيل الموارد أو المشاريع في حال عدم انصياع بلدية معينة لجهة سياسية محددة، مما أدى إلى تفاوتات تنموية بين البلديات لمصلحة تلك التابعة لجهات سياسية. وقد أدى هذا الاستقطاب السياسي للبلديات إلى إضعافها من خلال جعلها تعتمد على الزعماء السياسيين.

٢ (Cheaito, ٢٠٢٣). Local governance in Lebanon: The great mirage. (The Tahrir Institute for Middle East Policy).

ويبلغ تأثير الزبائنية ذروته في البلديات التي تنقسم مجالسها بين لائحتين سياسيتين متنافستين، حيث أشار أحد أعضاء مجلس بلدي في منطقة شمالية إلى أن الخلاف السياسي بين الطرفين عطّل العمل البلدي بشكل كبير، إذ عمد الفريق المعارض إلى استخدام علاقاته السياسية لعرقلة الإجراءات الإدارية لمشاريع معيّنة، كما مارس نفوذه على القائمقام الذي كان يتابع أعمال المجلس البلدي عن قرب سعيًا إلى عرقلتها.

على خط موازٍ، برزت التحديات الاقتصادية في السنوات الأخيرة مع تفاقم الأزمة المالية. فالبلديات تعتمد على التمويل من الحكومة المركزية عبر الصندوق البلدي المستقل، الذي لا تتجاوز مساهمته ٠,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنةً بـ١,٨٪ في الدول العربية و٣٪ في الدول النامية. كما يُحتسَب هذا التمويل بناءً على عدد السكان المسجلين في القيود لا السكان الفعليين، ما يتسبّب بتوزيع غير عادل بين البلديات.[٣]

ويؤدّي اعتماد البلديات الكلّي على هذا الصندوق إلى الحدّ من قدرتها التشغيلية، خصوصًا في ظل التأخير المستمر في تحويل الأموال من الصندوق. وقد تفاقمت المشكلة خلال الأزمة الاقتصادية، حيث إن التحويلات لا تزال تتم بالليرة اللبنانية، فيما تُسعَّر معظم النفقات بالدولار الاميركي.

وأشار جميع الأعضاء الذين قابلناهم إلى تأثير انهيار العملة على قيمة التحويلات من الصندوق البلدي المستقل. فقد أفاد رئيس بلدية كبرى في البقاع بأن قيمة التحويل من الصندوق كانت تبلغ ٥٠٠ ألف دولار قبل الأزمة، وتراجعت إلى نحو ٥٩ ألف دولار فقط اليوم. وأكدت الشهادات أن هذا التراجع أثّر على العمليات الأساسية، ولاسيما إدارة النفايات، التي برزت كأحد أكبر التحديات لدى معظم البلديات. وقد حاول بعضها إدخال مبادرات للتدوير، لكن الأعضاء شددوا على أن نجاح تلك المبادرات يتطلّب وعيًا مجتمعيًا عاليًا، فيما لجأت بلديات أخرى إلى فرض رسوم على جمع النفايات لتغطية التكاليف.

رغم كل هذه التحديات، أظهرت البلديات مرونة وقدرة على التكيّف في مواجهة الأزمات، من جائحة كوفيد-١٩، إلى ارتفاع معدلات الفقر، وصولاً إلى أزمة النزوح الناتجة عن الحرب الإسرائيلية الأخيرة، ما يثبت أن البلديات قادرة على أداء دور محوري في الحوكمة المحلية.

٣ (Ray, ٢٠٢٣) Crushed Ballot: Ending the Suppression of Lebanon's Municipalities (Badil, The Alternative Policy Institute).

ومنذ بدء الجائحة، وجدت البلديات نفسها في خط المواجهة الأمامي في ظل ضعف الحكومة المركزية، واضطلعت بدور كبير في الاستجابة، بعدما طلبت منها وزارة الداخلية والبلديات وضع خطط مفصّلة للحصول على الدعم المالي واللوجستي والبشري اللازم لتشكيل فرق تدخّل سريع. فبادرت السلطات المحلية، رغم الأزمة الاقتصادية والسياسية، إلى توحيد جهودها وتشكيل لجان طوارئ تتابع الحالات وتراقب الالتزام بإجراءات العزل، كما قدّمت المساعدات الغذائية للأسر المتضررة من الإقفال العام. واللافت أن اتحادات البلديات ذات الانتماء السياسي الواحد كانت أكثر نشاطًا بفضل الدعم العيني والبشري والمالي الذي وفّرته الأحزاب السياسية.[٤]

وما إن انتهت أزمة كورونا حتى واجهت البلديات موجة جديدة من التحديات مع تزايد حالات السرقة، الناتجة عن الأزمة المالية وتداعيات الجائحة، في ظل تدهور أوضاع القوى الأمنية التي يعاني عناصرها من انهيار أجورهم، ما دفع كثيرين منهم إلى ترك الخدمة. وقد اضطرت البلديات إلى ابتكار آليات لحفظ الأمن، منها تسيير دوريات ليلية وفرض حظر على الدراجات النارية ليلاً كما حصل في بلدية الحدث في ٢٧ آب ٢٠٢٢.[٥]

ومرة أخرى، وُضعت البلديات في واجهة الاستجابة للأزمة خلال الحرب الأخيرة، إذ اضطرت إلى التعامل مع العدد الهائل من النازحين جراء الاعتداءات الإسرائيلية. فتم تشكيل غرف طوارئ في المناطق التي استقبلت أعدادًا كبيرة من النازحين، وضمّت هذه الغرف ممثلين عن البلديات واتحاداتها والأحزاب السياسية الناشطة. وعملت بعض البلديات على تسجيل النازحين وتلبية حاجاتهم، فيما ركزت أخرى على منع استغلال أصحاب العقارات للأزمة عبر وضع تسعيرات عادلة للإيجارات ومراقبة الالتزام بها

٤ ضرورة اعتماد نظام لامركزي فعّال

بذلك، وفي ظل غياب حكومة مركزية قوية، أثبتت البلديات واتحاداتها أنها الطرف الأساسي في الاستجابة للأزمات، ما يفتح الباب أمام نقاش أوسع حول اللامركزية، التي تُطرَح مع كل استحقاق بلدي. فاللامركزية هي نقل السلطات من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية، بما يشمل الوظائف المحددة بجميع أبعادها الإدارية والسياسية والاقتصادية، بحيث تكون هذه الحكومات المحلية مستقلة عن الدولة المركزية وذات سيادة ضمن نطاق جغرافي ووظيفي محدد قانونًا. وقد نصّ اتفاق الطائف على اعتماد اللامركزية الإدارية والمالية من خلال البلديات، لكن لم تُقَرّ إصلاحات أساسية بعد.

٤ (UN-Habitat, ٢٠٢٠). Lebanon unions of municipalities' COVID١٩- rapid assessment report.
٥ (Farhat, غريب «حرامية» بالضيعة والمتهم: السرقات المتزايدة في القرى والبلدات). ٢٠٢٢. (Al-Akhbar Newspaper).

وتبقى اللامركزية موضوعًا خلافيًا بين الأطراف السياسية اللبنانية، إذ يرى البعض أنها تهدد وحدة الدولة وتُضعف السيطرة الحزبية على الخدمات العامة، وربما تقود إلى الفدرالية. في المقابل، يرى آخرون أن للّامركزية فوائد عديدة، مثل تقليص البيروقراطية وتسريع تقديم الخدمات وتحقيق تنمية محلية وتقليص الهجرة من الريف عبر خلق فرص عمل ومنافسة صحية بين المناطق.

وفي هذا السياق، أبدى عدد من العاملين في الشأن البلدي تأييدهم للامركزية. واعتبر أحد رؤساء البلديات أن اللامركزية باتت أمرًا واقعًا تمارسه البلديات فعليًا رغم غياب الإطار القانوني، إذ إنها تدير كل الشؤون المحلية دون دعم يُذكَر من السلطة المركزية. فيما رأى آخرون فيها وسيلة لتعزيز الشفافية، لاسيما أن هناك محافظين لا يمارسون دورهم الرقابي بالشكل اللازم، ويكتفون بتوقيع المعاملات دون تدقيق، ما يفتح الباب للمحاباة والرشوة.

٥ نحو حوكمة محلية فعّالة

بذلك، ومع تشكيل مجالس بلدية جديدة، تزداد الحاجة إلى مقاربة جادة للتحديات التي تؤثّر على العمل البلدي. كما تبرز أهمية دراسة معمّقة لأطر اللامركزية ودورها في تحسين الحوكمة المحلية. وحتى يتم التوصل إلى نموذج لامركزي مناسب للسياق اللبناني، ينبغي التركيز على إصلاحات بسيطة وسريعة. ويُعدّ التحدي المالي الإصلاح الأول والأهم، حيث يجب تعديل آلية تحويل الأموال من الصندوق البلدي المستقل بما يتناسب مع فروقات العملة، وضمان تحويلها في الوقت المناسب.

كما ينبغي تعزيز الشفافية والمشاركة في اتخاذ القرار. فقد أشار أحد أعضاء البلديات إلى أنهم أنشأوا موقعًا إلكترونيًا يعرض جميع النفقات البلدية، داعيًا إلى تعميم هذه المبادرة على كل البلديات لتعزيز ثقة المواطنين بالسلطات المحلية.

٦ خاتمة

أثبتت البلديات في لبنان قدرتها على أداء دور الوسيط الفاعل بين المجتمعات المحلية والحكومة المركزية والجهات الدولية. وإذا تم إقرار إصلاحات هادفة، لاسيما تلك المتعلقة بالتحديات المالية وتعزيز الشفافية المالية وتكريس المساءلة والحوكمة التشاركية، يمكن للبلديات أن تضطلع بدور محوري في مسار التعافي، بل والمساهمة في الحدّ من الهجرة عبر تعزيز التنمية والاستقرار في لبنان.

المراجع

Epidemics and local governments .(٢٠٢٢) .Al-Mulki, J. M., Hassoun, M. H., & Adib, S. M
رابط - .e٠٢٦٢٠٤٨ ,(١)١٧ ,in Lebanon. PLOS ONE ١٩-in struggling nations: COVID

Local governance in Lebanon: The great mirage. The Tahrir .(١٨ May ,٢٠٢٣) .Cheaito, H
رابط - Institute for Middle East Policy

رابط - Al Majalla .«تجاوزات» وقلق والنزوح... تشرّد لبنان الحرب .(٢٠٢٤) .Diab, F

.«غريب» والمتهم بالضيعة «حرامية» :والبلدات القرى في المتزايدة السرقات .(٢٠٢٢) .Farhat, S
رابط - .Al-Akhbar

Lebanon: A fragmented and incomplete decentralization. .(٢٠١٥) .Harb, M., & Atallah, S
In M. Harb & S. Atallah (Eds.), Local governments and public goods: Assessing
.The Lebanese Center for Policy Studies .(٢٢٨–١٨٩ .decentralization in the Arab world (pp

Crushed ballot: Ending the suppression of Lebanon's municipalities. Badil .(٢٠٢٣) .Ray, A
رابط - .– The Alternative Policy Institute

.rapid assessment report ١٩-Lebanon unions of municipalities' COVID .(٢٠٢٠) .UN-Habitat
رابط -

LADE
الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات

Sodeco, Petro Trad St.,
Sodeco 7 Bldg., 5th Fl.,
Beirut, Lebanon
+961 1 333713/4
info@lade.org.lb
lade.org.lb