KONRAD ADENAUER STIFTUNG

تكتل الجمهورية القوية

واقع البلديات في ظل الأزمة

التحديات والحلول

تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٢٢

الفهرس

I. مقدمة عامة 4

II. رصد التحديات العامة والمالية الناشئة عن الازمة والحلول لتعزيز مالية البلديات 5

أ. المشاكل والتحديات 5

ب. الحلول المطروحة 5

III. قانون الانتخابات البلدية والاختيارية والتعديلات المطلوبة لمواده 6

أ. المشاكل والتحديات 6

ب. الحلول المطروحة 6

IV. قانون الشراء العام، اطاره وتعديلاته 7

أ. المشاكل والتحديات 7

ب. الحلول المطروحة 7

V. معالجة موضوع النفايات بمقومات لامركزية 8

أ. المشاكل والتحديات 8

ب. الحلول المطروحة 8

ج. النزوح السوري 9

VI. الخلاصة 10

ا. مقدمة عامة

في ظل الأزمة الاقتصادية والمالية الخانقة التي تعصف بلبنان والأوضاع الاجتماعية المتردّية، يتّجه لبنان نحو المزيد من الغرق والتدهور وسط تقاعس متعمّد ومستمرّ من الطبقة السياسية الحاكمة في تنفيذ السياسات الإنقاذية والإصلاحية. ولم ترحم الازمة المالية القطاع البلدي مع انهيار قيمة العملة اللبنانية وانعدام الموارد عند البلديات، ومع تلكؤ الحكومة اللبنانية عن دفع المستلزمات الواجب عليها دفعها سنوياً للبلديات.

وما النزوح السوري الكثيف إلا عبء إضافي على كاهل البلديات مع إزدياد أعداد النازحين السوريين بسبب الولادات في العائلات السورية. فجرّاء هذه الأزمة تترتب على البلديات أعباء تفوق قدراتها وإمكانياتها كما وتنتج احتقاناً اجتماعياً يؤثرعلى الأمن الإجتماعي.

في ظل هذه المشاكل والتحدّيات ناقش تكتل الجمهورية القوية واقع البلديات الصعب مع عدد من رؤساء إتحاد بلديات في لبنان، رؤساء بلديات، إلى جانب جمعيات محلية ومؤسسات دولية معنيّة. وهدفت ورشة العمل التي ضمّت ٨٥ مشاركاً ونظمت برعاية مؤسسة كونراد آديناور إلى معالجة النقاط الاساسية التالية وطرح الحلول المناسبة :

- رصد التحديات العامة والمالية الناشئة عن الازمة والحلول لتعزيز مالية البلديات
- قانون الانتخابات البلدية والاختيارية والتعديلات المطلوبة لمواده
- قانون الشراء العام، إطاره وتعديلاته
- معالجة موضوع النفايات بمقومات لامركزية
- النزوح السوري

II. رصد التحديات العامة والمالية الناشئة عن الازمة والحلول لتعزيز مالية البلديات

أ. المشاكل والتحديات:

تمرّ البلديات بمشاكل عديدة جرّاء شبه افلاس الدولة وحكومة تصريف اعمال مشلولة، وفراغ رئاسي وحكومي يلوح في الأفق حيث باتت المشاريع الانمائيّة معطّلة، والخدمات إمّا مفقودة اومؤمّنة بالحدّ الأدنى.

وأبرز تلك المشاكل ناجمة عن الأزمة الإقتصاديّة والمالية، فغياب حرّاس البلدية الليليّين وغياب الإنارة بسبب الكلفة الباهظة للمحروقات أدّى إلى تفشّي السرقات نتيجة غياب الأمن. كما وانعكست الأزمة الإقتصادية على الموارد البشرية فأصبحت المعاشات متدنيّة مع تأخير في دفع المستحقات مما ادّى الى غياب الموظفين لعدم امكانية تأمين الرواتب وعدم دفع المستحقات الاستشفائية الصحية من قبل الضمان الاجتماعي.

ومع توقف الدولة ووزارة الاشغال عن صيانة الطرقات الأساسية التي تربط المناطق ببعضها، أضطرّت البلديات أن تقوم بصيانة هذه الطرقات التي لا تقع تحت مسؤوليتها، فزادت عليها الأعباء.

إن تنظيم الموارد المالية يشكّل تحدّ كبير للبلديات إذ إن الرسوم المباشرة التي تجبيها تشكّل نسبة ضئيلة من موازنتها، فأغلب البلديات تعتمد على عائداتها من الصندوق البلدي المستقلّ الذي أثّر بشكل كبيرعلى مالية البلديات لعدم انتظام توزيع عائداته.

على الصعيد التنظيمي، تكمن المشكلة في وجود عدد كبير من البلديات في لبنان حيث أن البعض منها ليس لديه اي مقومات انتاجية. وعلى الصعيد التشريعي، تكمن المشكلة الأبرز في قانون البلديات الذي اصبح قديم ولا يلبّي حاجات البلديات.

ب. الحلول المطروحة:

الحلول السريعة التي يمكن أن تطبّق على المدى القصير لتخفيف الأزمة تتمثّل في اعادة النظر بالرواتب، وانشاء صندوق تعاضد طبّي للموظفين والمتعاقدين على غرار تعاونية موظفي الدولة يؤمّن الطبابة والإستشفاء ويوفّرعلى البلديات اعباء هائلة. كما يمكن تأمين موارد مالية من خلال رفع سقف الرسوم البلديّة التي فقدت قيمتها نتيجة التضخّم وانتظام تسديد العائدات من الصندوق البلدي المستقل بشكل دوري، وعائدات الهاتف الخلوي بعد رفع قيمة الفاتورة، و انشاء Fresh account في مصرف لبنان لتلقّي الهبات والمساعدات.

أما الحلول الجذرية التي يمكن تطبيقها على المدى البعيد، فالأولوية فيها هي لتطبيق اللامركزية الادارية، واقرار قانون جديد للبلديات، واعادة النظر في وحدة المعايير الإدارية وفي الأنظمة الرقابيّة والماليّة التي تخضع لها البلديات، واقرار التحوّل الرقمي من خلال البلديّة الذكيّة، واعادة هيكلة البلديات وتحديد معايير لإنشائها.

كذلك تفعيل شراكة البلديات او اتحادات البلديات مع القطاع الخاص ضمن المادة ٥٠ من قانون البلديات حيث تفسح لهم المجال لتأمين تمويل مشاريع انمائية لاسيما في ظل غياب الدولة وادارتها واجهزتها مع ضرورة تأمين آليات تواصل بين البلديات والجهات المانحة.

III. قانون الانتخابات البلدية والاختيارية والتعديلات المطلوبة لمواده

أ. المشاكل والتحديات:

يعود نص قانون البلديات الى العام ١٩٧٧ ووجب تطويره وتحديثه لجعله اكثر ملاءمة مع متطلبات البلديات واتحاداتها لاسيّما في ظل الصعوبات والتحديات الكبرى التي تواجهها على مختلف الصعد المالية والبشرية والادارية.

فالكثير من البلديات تعاني الشلل والتعطيل، إذ ٨٤ مجلساً بلدياً منحلّ يدير أعماله القائمقام أو المحافظ، ونحو ٢٧ مجلساً بلدياً مستحدثاً بعد الانتخابات البلدية في العام ٢٠١٦ لم يسبق أن شهدت إنتخابات ويديرأعمالها القائمقام أو المحافظ. وكان عدد البلديات في لبنان قد وصل في منتصف شهر أيلول ٢٠٢٢ إلى ١٠٥٥ بلدية مقارنة بـ ١٠٢٨ بلدية في آخر انتخابات جرت في العام ٢٠١٦.

وكانت قد تأسست عام ٢٠١٩ لجنة نيابية فرعية مختصّة في الشأن البلدي وقانون الانتخابات البلدية والفرعية وأعيد تشكيلها بعد الانتخابات النيابية عام ٢٠٢٢لدرس التعديلات على قانون البلديات حيث تمّ تعليق العديد من المواد التي اصبحت بحاجة الى قرار سياسي اكثر منه تقني:

- النظام الانتخابي
- كيفية انتخاب رئيس البلدية
- تعديل المادة ١٠ من قانون البلديات
- عدد اعضاء المجالس البلدية
- المادة ٧٤ التي لها علاقة بصلاحيات رئيس البلدية
- المادة ٦٧ التي لها علاقة ببلدية بيروت

ب. الحلول المطروحة:

الحل الأساسي والأول يكمن في اقرار قانون اللامركزية وتطبيقها ونقل صلاحيات أكبر من السلطة المركزية الى البلديات في اطار نموّ المناطق وانعاشها وتوازنها. فالتجربة الماضية منذ ٢٠٢٠ اثبتت نجاح البلديات في تطبيق اللامركزية كحلّ لإعادة انعاش البلديات والعمل على التنمية المستدامة. فعلى سبيل المثال يجب ان تعطى البلديات المشرفة على البحر صلاحية إصدار التصاريح وقمع المخالفات وعدم الرجوع الى وزارة الاشغال والنقل في هذا الموضوع كون البلديات هي الادرى بمصالحها ضمن نطاقها.

ويجب انتخاب رئيس البلدية مباشرة من قبل المواطنين وإشتراط ان يكون الرئيس حائزعلى شهادة جامعية، وإعتماد النظام الأكثري أو اعتماد اللوائح المقفلة لضمان الانتاجية والتبليغ إلكترونياً للاجتماعات والمعاملات الالكترونية.

كما يجب العمل على سياسة دمج بلدي، حيث يتم دمج البلديات الصغيرة مع بلديات كبيرة لتصبح اكثر انتاجية، واقرار صندوق بلدي مستقل من الخزينة الخاصة، وايجاد آلية جديدة لادارته (من خلال ادارة مستقلة)، وإعتماد الرقمنة وتطبيق آلية حق الوصول للمعلومات، وتفعيل دور شرطة البلدية، واعادة تفعيل براءة الذمة لدى البلديات.

IV. قانون الشراء العام، اطاره وتعديلاته

أ. المشاكل والتحديات:

دخل قانون الشراء العام حيز التنفيذ في ٢٩ تموز ٢٠٢٢ بعد عام على اقراره إذ نقل عمليات الشراء العام الى واقع جديد مختلف جذرياً، وحقق انجازات تتمثل بمركزية الرقابة، وبتعزيز صلاحيات ودور هيئة الشراء العام، وإقرار مبدأ الشمولية في صلاحيات هيئة الشراء العام وحق الاستعلام لهيئة الشراء العام، والشفافية. ولكن دون الاصلاحات تكون الطريق امام هذا قانون مقطوعة إذ يجب سريعاً اقرار خطة التعافي الإقتصادية مع سائر القوانين الإصلاحية. ومع بدء تطبيق القانون يجب التركيزعلى عدة اشكاليات وثغرات تحول دون تطبيقه كاملاً ابرزها:

- تدريب الموظفين والعاملين في القطاع العام على كيفية تطبيق القانون لم يكن كافياً
- وضع القيادات الإدارية العليا
- عدم ادخال فواتير المياومين
- عدم ذكر المزايدات
- كيفية مراقبة ١٠٥٥ بلدية و٦٠ اتحاد من قبل هيئة الشراء العام
- مشكلة وجود ٧٠٠ بلدية تقريباً دون موظفين
- الآلية التطبيقية الحالية صعبة، إذا لا يوجد في البلديات موظفين فئة ثالثة

ب. الحلول المطروحة:

الطريق نحو الاصلاح ليس عبر القوانين فقط، ومشكلة الادارة ليست مشكلة قوانين، فالحل ليس من خلال القوانين وحدها بل بفصل السياسة عن القضاء والادارة وقطع همزة الوصل بينهم.

لدى هيئة الشراء العام الصفة والمصلحة في الطعن وجميع الجهات المشمولة باحكام قانون الشراء العام تكون داخل هذا البرنامج. اما الخطوة الكبيرة فتكمن في دخول مصرف لبنان في برنامجها بالاضافة الى شركتي الخلوي والبلديات. فإن مصلحة البلديات هي بتطبيقها قانون الشراء العام الذي يعزز اللامركزية، كما ان الهيئة من خلال حسابها على مواقع التواصل الاجتماعي تتلقى مخالفات تخص الصفقات العمومية.

ويجب أيضاً تفعيل الرقابة المالية والمحاسبة على البلديات وتوحيدها (قانون البلديات والمرسوم ٥٥٩٥) بصورة تحافظ على المال العام دون اعاقة عمل البلديات وحسن سير المرافق العامة فيها. كما يجب وضع مدقق حسابات وتفعيل التفتيش المركزي.

٧. معالجة موضوع النفايات بمقومات لامركزية

أ. المشاكل والتحديات:

تتواصل أزمة النفايات في لبنان بتعدد أسبابها لكن النتيجة واحدة، انتشار القمامة في الشوارع وتراكمها يومياً وتفاقم تداعياتها الصحية والبيئية. وعدم معالجة النفايات بطريقة لامركزية تعرّض البلديات لخسائر كبيرة مادية وصحية في ظلّ وجود عدّة وزارات تعمل على انتزاع هذا الملف من صلاحيات البلديات لتتقاسم بينها الارباح غير آبهين بصحة وسلامة المواطن. ان فوضى النفايات مقصودة لأن المكبّات العشوائية تحوّلت الى مؤسسات منظمة من القطاع العام والخاص.

وفي عرض لبعض المشاكل الناجمة عن المعامل القائمة، كالمعامل المنشأة بدعم من الاتحاد الاوروبي عبر OMSAR، يمكن تسطير المشاكل التالية:

- عدم توفر مطامر
- عدم تمويل الاتحاد الاوروبي للمطامر
- انشاء غير مدروس بشكل كافٍ ينقصه الكثير من التجهيزات الضرورية
- نموذج عقود تشغيل يسمح للمشغّل بالحصول على ربح دون القيام بأي نشاط
- لم يبلغ هدف تكليف الوزارة ادارة الملف، والمتمثل بمساعدة البلديات على رفع ادائها وصولاً الى نقل مسؤولية واخذ الامر على عاتقها
- تجاذب بين كافة الافرقاء والشك في قدرة الوزارة وفي صلاحيتها

في ما يخص معمل بيروت المركزي – الكرنتينا:

- لا فرز من المصدر ما ينتج عنه كميات كبيرة من السماد غير القابل للاستعمال
- ازدياد في الكميات الموردة الى المطامر
- مطمر الناعمة امتلأ قبل أوانه
- ترسل كميات تفوق المقبول الى مطمري كوستابرافا وبرج حمود

أما المعامل المنشأة من البلديات وغيرها:

- لا قدرة على تغطية الكلفة التشغيلية
- لا وجود لمطامر

ب. الحلول المطروحة:

عدم تطبيق استراتيجية شاملة لإدارة النفايات الصلبة في لبنان وتوزيع المكبات بشكل عشوائي له تكاليف بيئية وصحية باهظة. لذلك أضحى أساسياً اعطاء البلديات صلاحية ادارة ملف النفايات بطريقة لامركزية واعية ومنظمة ضمن اتحادات البلديات، والعمل على انشاء لجنة فنية بيئية من وزارة البيئة او مجلس الوزراء لتحديد الامكنة حيث يمكن انشاء معامل معالجة وفرز النفايات.

وبالتوازي، على البلديات العمل على تثقيف المواطنين عن موضوع فرز النفايات وتحفيزهم على الفرز من المصدر، والقيام بحملات توعية ضمن نطاق البلديات وجمع النفايات المنزلية، معالجتها والتخلص منها نهائياً تطبيقاً للنصوص القانونية والتنظيمية السارية (قانون ٢٠١٨/٨٠ والمرسوم ٢٠١٩/٥٦٠٥) وكيفية تفعيل هذه النصوص وتطبيقها بالتنسيق مع وزارة البيئة والادارات المعنية، مما يستوجب اعادة القدرات المالية للبلديات واعادة رعاية الشق الصحي والبيئي ودعم البلديات لتأمين آليات الفرز والمعالجة.

ج. النزوح السوري

بات حق الحياة للشعب اللبناني مهدداً بفعل النزوح السوري الذي يؤثّر على الأمن المجتمعي، ومن هنا الدور الريادي للبلديات في تنظيم الأزمة إلى حين تأمين العودة الآمنة للسوريين. فعلى البلديات تنظيم وجود النازحين واللاجئين على صعيد ايوائهم (سكن، ايجار، بالتسامح، نواطير...) والنظافة العامة والمخاوف الأمنية، والرسوم البلدية الواجب استيفاؤها.

وطالب رؤساء البلديات بتطبيق القانون على السوريين اسوة باللبنانيين، وتنظيم العمالة عند السوريين على ان يطبق عليهم قانون العمالة الاجنبية. كما وأوصوا بتدريب وتجهيز شرطة البلدية باللوازم واعطائهم صلاحيات تحت مراقبة القوى الامن الداخلي.

- يجب ان يطبق عليهم القانون اسوة باللبنانيين، بأن يسكنوا بناءً على عقد أجار، ان يدفعوا القيمة التأجيرية من بدلات خدمات المياه، ومعالجة النفايات وغيرها من الخدمات العامة المدفوعة كرسوم بلدية
- اجراء احصاء لهم يحفظ مع شرطة البلدية
- ضرورة العمل على تأمين العودة الآمنة لهم
- اعتبارهم نازحين اقتصاديين وليس لاجئين وبالتالي يجب تطبيق القانون عليهم

VI. الخلاصة

في ظل الأزمات المستفحلة وغياب الدولة عن تقديم الحلول وتنفيذ الإصلاحات، يبقى الدور الأساسي للبلديات إبتكار الحلول وتنفيذها . فاللامركزية هي السبيل الوحيد للخروج من تلك الازمات المتراكمة، إذ توفر حلول مستدامة لإنعاش الإقتصاد المحلي وتأمين خدمات أساسية للمواطنين .لذلك اتخذ تكتل الجمهورية القوية القرار بالعمل على اقرارها وتطبيقها. كما تمنى التكتل على اتحادات البلديات مشاركة ممثلين عنهم في اللجان النيابية التي ترعى وتشرع قوانين البلديات.

وجاءت التوصيات على النحو التالي:

أ. في التحديات العامة والمالية الناشئة عن الازمة والحلول لتعزيز مالية البلديات:

- معالجة عدم الانتظام في عمل الصندوق البلدي المستقل وضمان ديمومته والتأكيد من استقلالية هذا الصندوق
- تعديل النصوص لاعطاء البلديات مرونة حول تحديد الرسوم التي تفرضها البلدية
- اعادة النظر في قانون البلديات والاخذ في عين الاعتبار دمج بعض البلديات وتعزيز سلطة البلدية على مواردها ونفقاتها بطريقة تتماشى مع المسؤوليات المعطاة لها ضمن إعتماد اللامركزية الإدارية
- القدرة على تحديد بعض الضرائب المحلية وصرفها
- تنظيم الشراكة مع القطاع الخاص
- اعطاء البلديات القدرة على الاستدانة والاقتراض وقبول الهبات
- تطبيق المادة ٩ من قانون الضمان الاجتماعي على موظفي البلديات
- وضع اسس لكيفية التعاطي مع القاطنين السوريين من نازحين او عاملين ضمن النطاق البلدي

ب. في قانون الانتخابات البلدية والاختيارية والتعديلات المطلوبة لمواده:

- مدة انتخاب المجلس البلدي، لتكون مدة تتماشى مع نمط الادارة العامة في لبنان ومع الولاية النيابية
- انتخاب رئيس البلدية مباشرة من الناس، مع مواصفات تنطبق على الدور المطلوب منه
- اعتماد قانون يتناسب مع متطلبات المحاسبة من قبل الشعب للمجلس البلدي
- ادخال مفهوم التنمية المستدامة كأساس للعمل البلدي وأساس التشريعات حول العمل البلدي
- اعتماد دوائر اصغر انتخابية وادارية لبلدية بيروت تطبيقا لمبدأ اللامركزية الادارية مع مراعات وحدة المدينة والتخطيط الموحد للمدينة بالامور المشتركة والمحافظة عليها عبر دور المحافظ ومجلس مركزي للشؤون المشتركة
- فصل وزارة خاصة للبلديات عن وزارة الداخلية
- إشراك لجنة من اتحادات البلديات بدراسة القوانين في اللجان النيابية والا تغيّبت البلديات عن العمل التشريعي في اللجان النيابية
- تطبيق اللامركزية وتفعيلها في اسرع وقت ممكن من خلال النصوص والتطبيقات لهذه النصوص

ج. في قانون الشراء العام، اطاره وتعديلاته:

- الرقابة وادارة الرقابة على الكم الكبير من الهيئات والمؤسسات والشركات التي ينطبق عليها قانون الشراء العام، وان يتم تطوير هذه الرقابة والقدرات حولها عبر التكنولوجيا الحديثة
- فصل السياسة عن القضاء والادارة
- ضرورة استكمال تعيينات هيئة الشراء العام واستكمال انشاء مركز للهيئة وللاجهزة الادارية التابعة لها
- انهاء المراسيم التطبيقية كافة للقانون وهناك عمل يقوم به عدد من الاخصائيين حول هذا الموضوع
- التدريب على تطبيق قانون الشراء العام، هو مبدأ يساهم بفصل الادارة عن السياسة وتعزيز قدرات كل من هو معني بهذا القانون من اعضاء مجلس بلدي الى موظفي بلديات الى ادارة وغيرها
- وضع حوافز لأعضاء لجان الاستلام والشراء العام في البلديات والمساهمة في عملهم حتى يكون هذا العمل مبني على الشفافية وبعيدا عن الفساد

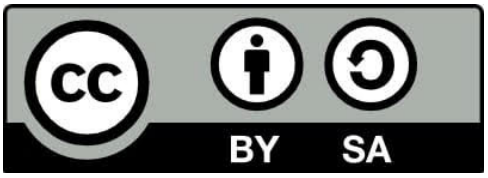
د. في معالجة موضوع النفايات بمقومات لامركزية:

- تحرير البلديات من تعددية الصلاحيات بين الوزارات حول موضوع النفايات
- تطبيق اللامركزية في موضوع النفايات
- معالجة وضع المطامر الصحية التي اصبحت مكبات عشوائية
- العمل على تحويل النفايات الى مواد يعاد استعمالها لانشطة صناعية مثل RDF وغيرها
- انشاء لجنة فنية لتحديد اماكن لمعامل الفرز والمعالجة في كافة المناطق اللبنانية كي لا يؤدي إلى فوضى
- التركيز على التوعية والعمل على تثقيف المواطنين حول الفرز وكيفية التعاطي مع النفايات ووضع حوافز بالتوازي مع الاصلاح القائم على امور اخرى في سلسلة معالجة النفايات.

إخلاء مسؤولية: إن مضمون هذه الورقة لا يعكس بالضرورة السياسة الرسمية أو الموقف الرسمي لمؤسسة كونراد آديناور أو لمكتبها في لبنان. وعليه، فإن مسؤولية المعلومات والآراء الواردة فيها تقع على عاتق المؤلف وحده.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

https://www.kas.de/en/web/libanon



The text of this publication is published under a Creative “Commons license: Creative Commons Attribution-share Alike 4.0 international” (CC BY-SA 4.0)

Disclaimer: The views expressed in this publication are those of the author and do not necessarily reflect the official policy or position of the Konrad-Adenauer-Stiftung or its Lebanon Office.

إعداد: رودولف زغيب
تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٢٢