

إطار جديد للامركزية من أجل سلطات محلية مستدامة في لبنان*

السُّبُل الآيلة إلى استقرار الحوكمة المحلية في خضمّ أزمة متعددة المستويات

ملخص تنفيذي

تتمثل في رسم إطار جديد للامركزية يضع كلاً من السلطات المحلية ومجتمعاتها في صلب الإصلاح ويخصّص وزارة لشؤون الحوكمة المحلية مهمتها توفير الرقابة والتوجيه التقني للملائمين.

يتعيّن على الحكومة المركزية العمل من أجل إيجاد هياكل بلدية مستدامة تحشد موارد الإدارات المحلية الأصغر حجماً وطاقاتها في كيان واحد أكثر شمولاً، على أن يسبق ذلك وضع سياسة مركزية للدمج البلديّ تتولّى، بالتشارك مع المواطنين، تحديداً ما ينبغي اتّباعه من معايير وتدابير وآليات عمل كفيلة بتنفيذ مشاريع الدمج المبتغاة بين بعض البلديات الصغرى، أو البلديات المتجاورة، على نحو يتيح الاستفادة من وفورات الحجم ويؤمن لهذه البلديات/البلديات المدمجة عنصر الاستدامة المؤسسية.

بيد أن هذه التغييرات تفرض مراجعة النظام المالي والضريبي للبلديات بما يضمن حصول السلطات المحلية، بانتظام، على الدعم المالي اللازم والمستحق، انطلاقاً من اعتبار الصندوق البلديّ هيئةً مستقلة إدارياً ومالياً. من هنا ضرورة إعادة هيكلة الصندوق المذكور وإصلاح حوكمته من خلال اعتماد المكننة، والتزام أقصى معايير الشفافية، وتخصيص الأموال للسلطات المحلية وفقاً لمعايير جديدة تأخذ في الاعتبار عدد الوحدات السكنية، استناداً إلى عدد المقيمين الفعليين وعدد المكلفين، وعدد المؤسسات التجارية المسجّلة.

يضمّ لبنان ١٠٥٨ بلدية، وهو رقم مرتفع في بلد بحجم لبنان وعدد سكّانه، إذا ما قارناه عالمياً. من هنا فداحة النقص في تمويل السلطات المحلية اللبنانية خلال العقود الأخيرة، والذي أخذ يسلك منحى تصاعدياً متسارعاً في ظل الأزمة الاقتصادية والمالية والنقدية المستفحلة، بالتزامن مع تفشي جائحة كوفيد-١٩ التي شلت الأنشطة الاقتصادية وانعكست سلباً على الدخل الضريبي.

إن السلطات المحلية مطالبة، مبدئياً، بأن تكون هي السبّاقة إلى التصديّ للأزمات الطارئة بتقديمها استجابة فورية لما يستجدّ من أوضاع، على غرار ما حصل مؤخراً في بيروت، حيث أسفر الانفجار المدمر في ٤ آب/أغسطس ٢٠٢٠ عن مقتل ما يزيد على ١٨٠ شخصاً، وجرح ٧ آلاف، كما تركّ مئات آلاف الأشخاص من دون مأوى وخدمات أساسية ودمّر آلاف المؤسسات التجارية، متسبباً بأضرار مادية شاملة تُقدّر بنحو ١٥ مليار دولار. لكن التجربة أظهرت، حتى الآن، عجزاً جليلاً لدى معظم السلطات المحلية اللبنانية عن مواجهة التحديات والاضطّاع بما يُعهد إليها من مهام ومسؤوليات، إما بسبب انعدام البنية التحتية أو شحّ الموارد المالية أو قصور الإمكانيات البشرية والإدارية. أكثر ما يظهر ذلك في البلديات الصغيرة والمتوسطة الحجم حيث تحول محدودية الموارد والإمكانيات دون تقديم الخدمات وتطوير المشاريع الطويلة الأمد.

إن موجز السياسات هذا يتوخى تمهيد الطريق نحو الاستدامة المالية للسلطات المحلية في لبنان، باقتراحه سُبُلًا لتخطي التحديات المذكورة

* وضع موجز السياسات هذا الدكتور سورين كليل، وهو أستاذ محاضر في السياسة والعلاقات الدولية في جامعة «كانتربري كرايست تشورتش» في المملكة المتحدة. وفيه تلخيص لأبرز ما توصلت إليه حلقة النقاش التي أجزتها «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» في ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠٢٠ مع ١١ مسؤولاً بلدياً لبنانياً. وقد تولّى مراجعة النسخة الأصلية وتحريرها الدكتور أندره سليمان، ممثل «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» في لبنان.

ما نوع الأطر المطلوبة لتحقيق استدامة السلطات المحلية وضمان قدرتها على الاستمرار؟

مستحقاتهم؛ الافتقار إلى البنية التحتية الإدارية اللازمة لجباية الضرائب والرسوم؛ تخلف العديد من البلديات المنضوية إلى اتحادات بلدية عن دفع مساهمتها السنوية في موازنة الاتحاد بسبب افتقارها إلى الموارد المالية. يُضاف إلى ذلك كله عجز السلطات المحلية عن تلقي الهبات والقروض، وعن الدخول الناشط في الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ما يحد من قدرتها على ترشيده الإنفاق وتقديم الخدمات بطريقة مجدية.

ليس هذا فحسب، بل إن الدفعات الواردة إلى السلطات المحلية من الصندوق البلدي المستقل، والذي هو عبارة عن نظام تعادل مالي تديره الحكومة المركزية، غالباً ما تصل متأخرة أو يجري تقليصها دونما مبرر. وأبرز شاهد على ذلك أن السلطات المحلية لم تحصل إلا مؤخراً على أموال كانت قد وُعدت بها منذ العام ٢٠١٧.

توصيات:

١. إن إصلاح قوانين الحوكمة المحلية يشكل فرصة لتعزيز فاعلية السلطات المحلية والإقليمية والمجتمعات المحلية، باعتبارها أطرافاً أساسية في الحكم وليس مجرد مستوى من مستوياته يمكن تجاهل احتياجاته ومطالبه.
٢. حرصاً على تلقي السلطات المحلية ما تحتاج إليه من دعم، وعلى تأقلها مع الطلب المتزايد على خدماتها، يقضي إنشاء وزارة للشؤون البلدية تعنى حصراً بشؤون الحوكمة المحلية، وتكون جسراً بين السلطات المحلية والحكومة المركزية. هذه الوزارة هي أقدر على فهم الواقع القائم على الأرض من وزارة الداخلية والبلديات الحالية، التي تكاد تقصر جهدها على المسائل الأمنية.
٣. يتعين على السلطات المحلية وضع، مع وزارة شؤون الحوكمة المحلية، خطماً وسياسات طويلة الأمد للتنمية الاقتصادية تركيزاً منها على الاستدامة المالية.
٤. من الضروري أن تُمنح السلطات المحلية القدرة القانونية لا على التعاون في ما بينها وحسب، وإنما، أيضاً، على تلقي الهبات والقروض، وإقامة الشراكات العامة-الخاصة، كي تتمكن من تقديم خدمات تجمع بين الجدوى والتكلفة الرشيدة.
٥. لا بد من تطوير القدرات الإدارية والتقنية للسلطات المحلية في سبيل تحسين عملية جباية الضرائب والرسوم البلدية. من هذا المنطلق، يمكن لأنظمة المكننة والحوكمة الإلكترونية أن تساعدا في تعزيز الفاعلية والحد من الفساد وتحقيق الشفافية. كما ينبغي تزويد هذه السلطات القدرة القانونية للحد من التهرب الضريبي.

تواجه السلطات المحلية اللبنانية تحدياً لايفتأ يتنامى يوماً بعد يوم في ظل وضع مترد ومعقد، تتشابك فيه خيوط الأزمة المالية والنقدية والاقتصادية والسياسية مع تبعات النزوح السوري وتهديد جائحة كوفيد-١٩. ولعل ذروة هذا التحدي أن تكون في الدمار الذي تسبب به الانفجار القاتل في بيروت، في ٤ آب/أغسطس ٢٠٢٠، والذي يُقدَّر بنحو ١٥ مليار دولار^١، ما يستدعي خطة إنعاش سريعة تبسط نتائجها على المديين القريب والبعيد وتتركز في إعادة إعمار البنية التحتية، واستعادة آلاف المنازل المهتمة والمؤسسات التجارية، وتوفير الخدمات التي اشتدت الحاجة إليها في المناطق المنكوبة والمتضررة كلها.

هذا الطلب المتزايد على خدمات يتعين على السلطات المحلية تأمينها إيفاءً منها بالتزاماتها القانونية، في الوقت الذي تشكو معه من تناقص متزايد في مواردها الإدارية والمالية، يدفع عدداً من المسؤولين البلديين إلى توظيف جزء من أموالهم الخاصة في مجال الخدمات المذكورة، في حين يجد البعض الآخر نفسه مضطراً إلى تقليصها إن لم يكن إيقافها كلياً.

إزاء هذا الواقع المربك تشكو السلطات المحلية لا من غياب الدعم والتمكين وحسب، وإنما، أيضاً، من الافتقار إلى التوجيه والإرشاد والدعم من قِبَل الحكومة المركزية. مثال ذلك أن الحكومة اللبنانية، لدى مناقشتها سلسلة الرتب والرواتب الأخيرة عام ٢٠١٧، لم تعمد إلى استشارة هذه السلطات بل فرضت عليها تطبيق القواعد الجديدة من دون أن تؤمن لها ما يكفي لتحقيق هذه الغاية من موارد مالية. زد على ذلك أن البيروقراطية المفرطة والتي تجد أجلى مظاهرها في بطء الروتين الإداري كانا ولا يزالان يعوقان التواصل الفعال بين السلطات المحلية من جهة، وبين وزارة الداخلية والبلديات وسواها من الوزارات المعنية من جهة أخرى^٢، حيث إن الدعم غالباً ما يصل متأخراً فلا يفضي إلى النتائج المرجوة. من هنا كانت الرقمنة تحتل مكانة محورية في اللامركزية سيما وأنها تساهم في الحد من الفساد وتعزيز الكفاءة والفعالية في المعاملات البلدية.

الواقع أن السلطات المحلية تتعرض إلى ضغوط مالية شديدة مردّها إلى جملة عوامل، أبرزها: عدم امتلاك السلطات المحلية أي قدرة قانونية على مكافحة التهرب الضريبي وملاحقة المتخلفين عن دفع

١ سينا هاغدوست (٢٠٢٠). «كيف سيفاقم انفجار بيروت أزمات لبنان» How the Beirut Explosion Will Worsen Lebanon's Crises، واشنطن بوست، ١٧ آب/أغسطس ٢٠٢٠. متوافر على الرابط التالي: https://www.washingtonpost.com/business/how-the-beirut-explosion-will-worsen-lebanons-crises/2020/08/14/67547828-dde3-11ea-b4f1-25b762cddb4_story.html. جرى الأطلاع على المرجع

٢ في ١٧ آب/أغسطس ٢٠٢٠. لاسيما وزارات البيئة، والأشغال العامة والنقل، والطاقة والمياه.

٤. من الضروري أن تشمل معايير الدمج البلدي جملة أمور، أبرزها: الجدوى الاقتصادية (وفورات الحجم)؛ عدد المقيمين (من ضمن الاقتراحات ألا يقل العدد عن ٣ آلاف مقيم دائم)؛ اللحمة المكانية أو المناطقية، وذلك حرصاً على تخطيط الخدمات وتقديمها بشكل فعال.

٥. في حال لم يكن لدى الحكومة اللبنانية نية سياسية في تسريع عملية الدمج، ينبغي السعي إلى تشكيل اتحادات بلديات يجري فيها حشد موارد البلديات المتجاورة ضمن وحدات بلدية مشتركة أكبر حجماً، تمهيداً لإجراء عملية الدمج لاحقاً.

ما هي التغييرات التي يتعين إدخالها إلى إجراءات التمويل المخصص للسلطات المحلية من أجل ضمان الاستدامة المالية؟

لأن نقص التمويل آفة مزمنة تشكو منها بنسب متفاوتة جميع السلطات المحلية اللبنانية، فقد بات اليوم يُنذر بتبعات كارثية في ظل الأزمة الاقتصادية والمالية والنقدية المستفحلة، والتي ما انفكت تسلك منحى تصاعدياً متسارعاً بالتوازي مع جائحة كوفيد-١٩ التي أصابت الأنشطة الاقتصادية بالشلل وأدت إلى تدهور الدخل الضريبي.

صحيح أن أموال الصندوق البلدي المستقل، تلك التي تشكل الجزء الأكبر من الدخل البلدي، كانت ولا تزال خارج سيطرة السلطات المحلية، لكن الأمر لا يقتصر على مدفوعات هذا الصندوق التي غالباً ما تصل متأخرة ومجزأة، بل يتعداها إلى حرمان السلطات المحلية من مصادر أخرى للدخل، كالتحويلات المالية الواردة من مؤسسات الكهرباء والمياه والاتصالات، مع أنها تتمتع بحق قانوني في الحصول على نسبة معينة من مداخيل المرافق العامة كلها دونما استثناء. حتى في الوقت الذي كان لبنان فيه يشهد تزايداً في عدد الوحدات المبنية نتيجة النمو الحاصل في القطاع العقاري، لم يؤد ذلك إلى تزايد ملحوظ في مدخول السلطات المحلية.

لقد كانت السلطات المحلية دائماً تقتصر إلى التمويل الملائم لتطوير المشاريع التنموية الطويلة الأمد، ما يفسر عدم استثمار معظمها في مثل هذه المشاريع المُدرّة للدخل، وانخراطه بدلاً من ذلك في إيجاد الحلول السريعة للمشاكل الطارئة بغية المحافظة على مستوى أولي من الخدمات. وهي لم تحاول يوماً الاستثمار في التنمية الطويلة الأمد إلا واصطدمت بعثرات تتخطى قدرتها على الإنفاق، حيث إن كل إنفاق بلدي يتجاوز الـ ٢٠ مليون ليرة لبنانية (ما يقارب الـ ٢,٦٠٠ دولار وفقاً لسعر الصرف الفعلي)، يخضع لرقابة إدارية صارمة، ناهيك بالتباطؤ الشديد في إجراءات الموافقة والمصادقة ما يؤدي إلى تراكم الأعمال على نحو مُعجز. لذا كان يُنظر إلى الحكومة المركزية، ولاسيما وزارة

هل دمج البلديات واجب؟ وما هي المعايير الواجب اعتمادها لهذه الغاية؟

يضمّ لبنان ١٠٥٨ بلدية، وهو رقمٌ بالغ الارتفاع في بلد بحجم لبنان وعدد سكّانه، بحسب المقاييس العالمية. من هنا النقص المزمن في تمويل السلطات المحلية اللبنانية والذي بات هو المنحى السائد خلال العقود الأخيرة، والذي يسلك منحى تصاعدياً متسارعاً في ظل الأزمة الاقتصادية والمالية والنقدية التي تطبق على البلاد، وقد زاد في حدتها تفشي جائحة كوفيد-١٩ التي أصابت الأنشطة الاقتصادية بالشلل وأدت إلى تدهور الدخل الضريبي. حسبنا أن ٤٥ في المئة من البلديات اللبنانية يكاد لا يضم أكثر من ألفي نسمة على أبعد تقدير، فيما يراوح عدد السكان المقيمين في ٢٦ في المئة منها بين ألفي و٤ آلاف نسمة، ما يطرح مشكلة على صعيد تقديم الخدمات في البلديات الصغيرة والمتوسطة الحجم، كما على صعيد تطوير المشاريع الطويلة الأمد.

ومع أن أحداً لا يُنكر هذا الخلل في التركيبة الحالية، فإن إصلاحه لم يعد بالأمر اليسير باعتبار أن عدداً لا يُستهان به من البلديات تم إنشاؤه بناءً على مصالح حزبية وحسابات انتخابية، ما أدى في البلديات الأصغر حجماً إلى ظهور فئات نافذة سياسياً تقاوم بضراوة كل محاولة تغيير في البنية القائمة حالياً. وعليه، فإن إعادة هيكلة البلديات تستدعي إقرار البرلمان قانوناً جديداً يقضي بدمج بعض البلديات/البلدات الصغيرة والمتجاورة، على أن يسبق ذلك تأطير للعملية الإصلاحية وتأدية جواب واضح عن كل ما يحيط بها من أسئلة وما تطرحه من إشكاليات، كتلك التي تتعلق بمعايير الدمج، والإطار المؤسسي، ومشاركة المواطنين وسوى ذلك.

توصيات:

١. لا مندوحة لأي قانون جديد حول دمج البلديات من تحديد ما يُفترض بالبلديات المُدمجة أن تباعه من معايير وتدبير وآليات عمل، كيما يتسنى لها الاستفادة من وفورات الحجم وتحقيق شرط الاستدامة على الصعيد المؤسسي.
٢. ينبغي إشراك المواطنين واستشارتهم في عمليات الدمج من خلال إجراء استشارات عامة وإطلاق حملة نشر للمعلومات تبين المسوّغ المنطقي للدمج، مبيّنة فوائده وإيجابياته المالية.
٣. من الضروري خلق المحفزات المؤسسية لعمليات الدمج، بما في ذلك الأحكام التي تضمن استمرار رؤساء البلديات السابقين في الاضطلاع بدور حيوي في البلدية المُدمجة حديثاً، وهو ما يمكن تحقيقه عبر المداورة والتناوب على منصب رئيس البلدية.

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

إنّ «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» هي منظمة حيادية مستقلة لا تبغي الربح، مسجلة في برلين، ألمانيا. تُعنى هذه المنظمة بتعزيز المشاركة السياسية للمواطنين، ومساءلة الهيئات الحكومية، وتطوير المؤسسات الديمقراطية في أرجاء العالم كله، كما تساهم في إيجاد الوسائل المحلية الكفيلة بتعزيز حقّ المواطنين العالمي في المشاركة في الحياة السياسية لبلدانهم، وفق ما نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<http://www.democracy-reporting.org>

أعدت هذه الورقة في إطار مشروع «وضع اللامركزية الإدارية على جدول الأعمال» الذي تنفذه المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية بدعم من وزارة الخارجية الألمانية. إن محتويات الورقة هي من مسؤولية المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية حصراً، ولا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر وزارة الخارجية الألمانية.

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL



الداخلية والبلديات، على أنهما عقيبتان كؤودتان في وجه الحكومة المحلية الناجعة، بدلاً من اعتبارهما شريكتين فاعلتين فيها، ولا عجب، في هذه الحالة، إن رأينا السلطات المحلية تتجنب القوانين وتعليمات الوزارات المعنية، ساعية إلى الحصول على الدعم المالي اللازم لتقديم خدماتها الأساسية من مصادر أخرى، لاسيما الجهات المانحة والمنظمات الدولية، والتحويلات من الخارج.

توصيات:

١. من غير المسموح أن تؤخر الرقابة الإدارية عملية إنفاق السلطات المحلية تنفيذ المشاريع، لا بل من الضروري أن تحصل السلطات المحلية على دعم إضافي يخولها إطلاق المشاريع الطويلة الأمد، التي يمكن أن تكون مُدرةً للدخل.
٢. ينبغي السماح للسلطات المحلية بتحديد معدلات رسومها و/أو تعريفات خدماتها لضمان استرداد تكاليفها.
٣. يجب احتساب حصص الصندوق البلدي المستقل وتسديدها استناداً إلى عدد المقيمين الفعليين من السكان، بدلاً من عدد السكان المسجلين (الذي يعتمد على نسب العائلة).
٤. حرصاً على شفافية تحويلات الصندوق البلدي المستقل، وحسن توقيتها، يقتضي مكننة الإجراءات وتسديدها بالكامل، في أن واحد.
٥. يجب أن يُعهد بإدارة الصندوق البلدي المستقل إلى هيئة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وتقوم بتخصيص الأموال للسلطات المحلية طبقاً لمعايير جديدة، تأخذ في الاعتبار عدد الوحدات السكنية (استناداً إلى عدد المقيمين الفعليين)، وعدد المكلفين، وعدد المؤسسات التجارية المسجلة. بهذه الطريقة يمكن التأكد من أن حصص الصندوق البلدي المستقل تعكس الوضع المالي الفعلي للسلطات المحلية ومكان قوتها الاقتصادية، ما يسمح بمكافأة السلطات التي تبرهن عن حسن أداء، وتحويل الدعم إلى السلطات الأكثر ضعفاً.