



نحن
NAHNOO

جمعية نحن

اللامركزية الإدارية والعمل البلدي في لبنان
مشاكل العمل البلدي وطروحات لمعالجتها

2023

يارا حمادة

المحتويات

1	القسم الأول: مقدّمة
1	1- موضوع الدراسة وهدفها
1	2- منهجية الدراسة
2	3- محدّدات الدراسة
3	القسم الثاني: التحليل والنتائج
3	1- مورفولوجيا البلديات واتّحادات البلديات: التكدّس البلدي.....
3	1.1.1. البلديات.....
3	1.1.1.1. مراجعة تاريخية لعدد البلديات في لبنان والتوزيع المناطقي للبلديات الناشئة بين العامين 1998 و2023.....
8	2.1.1. عدد البلديات الحالي وتوزيعها المناطقي.....
10	3.1.1. تحليل توزيع البلديات وعددها في المحافظات والأقضية بالنسبة لخصائص أخرى.....
15	4.1.1. الأنماط المورفولوجية وتبعيات التكاثر البلدي على مالية البلديات وأحجام المجالس البلدية.....
20	5.1.1. التكاثر البلدي: غياب معايير واضحة وفعالة لاستحداث بلديات.....
22	6.1.1. آراء المنتخبين في معايير انشاء البلديات.....
23	7.1.1. بعض النماذج لتأثير الاعتبارات غير التنموية على إنشاء البلديات.....
25	8.1.1. طروحات المنتخبين لمعالجة مشكلة التكاثر البلدي وتبعياتها.....
29	2.1. الإتحادات.....
29	1.2.1. مراجعة تاريخية لعدد الإتحادات في لبنان بين العامين 1998 و2023، وتوزيعها المناطقي.....
31	2.2.1. قراءة لمورفولوجيا الإتحادات ومعايير تشكّلها في كلّ من الأفضية.....
51	3.2.1. معايير إنشاء اتّحادات البلديات وانضمام البلديات اليها.....
54	2- العمل البلدي: مشاكل وطروحات.....
54	1.2. إستقلال إداري محدود وروتين إداري مرهق.....
60	2.2. تعدي على صلاحيات البلديات وتداخلها مع صلاحيات السلطة المركزية.....
61	3.2. ضعف فعالية أسس توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقلّ وعدم الحصول عليها في الوقت المحدّد.....
61	4.2. ضعف الجباية.....
63	5.2. ضعف في المكننة وقلة اعتماد الرقمنة.....
63	6.2. ضعف الكفاءات في المجالس البلدية.....
67	7.2. ضعف صحّة التمثيل المحلي.....
67	1.7.2. حصر حقّ الانتخاب والترشّح بالسكان المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية للنطاق الإداري.....
71	2.7.2. ضعف التمثيل النسائي.....
72	8.2. محدودية أدوات المحاسبة والمشاركة التي يملكها المجتمع المحلي.....
74	9.2. مشاكل المجلس البلدي الداخلي.....
74	1.9.2. انتخاب الرئيس بشكل مباشر.....
75	2.9.2. انتخاب على أساس اللوائح الكاملة وبرامجها.....
75	3.9.2. إجراءات وتدابير للحدّ من الاستقالات والتمنّع عن حضور الجلسات.....
76	القسم الثالث: خلاصة وتوصيات

لائحة بالجداول

- 8 جدول 1 - التوزيع الجغرافي للبلديات بحسب المحافظات والأقضية.....
- 10 جدول 2 - مقارنة نسبة البلديات في كل من المحافظات مع نسبة ناخبها ونسبة سكانها الفعليين ونسبة مساحتها الجغرافية.....
- 13 جدول 3 - مقارنة نسبة البلديات في كل من أقضية مع نسبة ناخبه ونسبة سكانه الفعليين ونسبة مساحته الجغرافية.....
- 19 جدول 4 - مقارنة بين الأقضية: نسبة العائدات من الصندوق البلدي المستقل ونسب البلديات والناخبين والسكان الفعليين والمساحة....
- 32 جدول 5 - عدد البلديات المنتسبة وغير المنتسبة الى كل من الاتحادات.....

لائحة بالرسوم البيانية

- 4 رسم بياني 1 - الجدول الزمني لعدد البلديات في لبنان (1930 - 2023).....
- 4 رسم بياني 2 - توزيع مراسيم إنشاء البلديات وضّمها وفصلها بحسب تاريخها بين العامين 1998 و2023.....
- 5 رسم بياني 3 - توزيع البلديات الناشئة على المحافظات في الفترة الممتدة بين العامين 1998 و2023.....
- 6 رسم بياني 4 - عدد البلديات الناشئة بين العامين 1998 و2023 في كل من الأقضية.....
- 6 رسم بياني 5 - نسبة البلديات الناشئة بين العامين 1998 و2023 من إجمالي عدد بلديات كل من الأقضية.....
- 7 رسم بياني 6 - الجدول الزمني لإنشاء البلديات بين العامين 1998 و2023 في كل من الأقضية.....
- 11 رسم بياني 7 - توزيع نسب البلديات على المحافظات.....
- 11 رسم بياني 8 - توزيع نسب الناخبين على المحافظات.....
- 11 رسم بياني 9 - توزيع نسب السكان الفعليين على المحافظات.....
- 11 رسم بياني 10 - توزيع نسب المساحات الجغرافية على المحافظات.....
- 11 رسم بياني 11 - توزيع البلديات على المستويات الإدارية الثانية (الأقضية والمحافظات بالنسبة لعكار وبيروت).....
- 14 رسم بياني 12 - مقارنة بين نسب البلديات والناخبين والسكان الفعليين والمساحة الجغرافية في كل من أقضية.....
- 18 رسم بياني 13 - توزيع نسب حجم المجالس البلدية في كل من محافظات لبنان وفي لبنان.....
- 19 رسم بياني 14 - توزيع نسب حجم المجالس البلدية في كل من أقضية لبنان.....
- 29 رسم بياني 15 - عدد إتحادات البلديات التي تم انشاؤها سنوياً (1977 - 2022).....
- 29 رسم بياني 16 - الجدول الزمني لإنشاء إتحادات البلديات (1977 - 2023).....
- 30 رسم بياني 17 - الجدول الزمني لإنشاء إتحادات البلديات في كل من الأقضية (1977 - 2023).....
- 30 رسم بياني 18 - توزيع إتحادات البلديات على محافظات لبنان.....
- 72 رسم بياني 19 - توزيع نسبة النساء المنتسبة في المجالس البلدية دورة 2016 (إدارة الإحصاء المركزي، 2021).....

لائحة بالخرائط

- 9 خريطة 1 - التقسيم الإداري في لبنان.....
- 15 خريطة 2 - البلديات بحسب المحافظات والأقضية.....
- 16 خريطة 3 - مورفولوجيا بلديات لبنان.....
- 16 خريطة 4 - الضغط الحضري.....
- 17 خريطة 5 - حجم المجالس البلدية.....
- 44 خريطة 6 - توزيع الإتحادات البلدية بحسب الأقضية.....
- 45 خريطة 7 - حجم الإتحادات البلدية بحسب عدد بلدياتها الأعضاء.....
- 46 خريطة 8 - البلديات غير المنتسبة الى إتحادات.....
- 47 خريطة 9 - الأحواض المائية في لبنان.....
- 48 خريطة 10 - الأحواض المائية في لبنان، الطبوغرافية، والأقضية.....
- 49 خريطة 11 - الهيكلية الإدارية الحالية والخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (مجلس الإنماء والإعمار، 2004):.....
- 50 خريطة 12 - التركيبة الطائفية للناخبين في البلديات اللبنانية.....
- 55 خريطة 13 - البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.....
- 55 خريطة 14 - إتحادات البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.....
- 56 خريطة 15 - البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، حجم عائداتها، وحجم مجلسها.....
- 57 خريطة 16 - إتحادات البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، حجم عائداتها، وعدد بلدياتها الأعضاء.....

1- موضوع الدراسة وهدفها

إنّ الأزمات المتتالية التي يشهدها لبنان في الآونة الأخيرة وضعت البلديات أمام تحدّ كبير، ممّا دفع بها الى ممارسة بعض الصلاحيات المذكورة في القانون البلدي التي قلّة من البلديات كانت تمارسها قبل هذه الأزمات. يأتي في مقدّمة الأمثلة على ذلك سعي بعض البلديات الى تأمين نقل مشترك الى مجتمعاتها المحليّة بأسعار مدروسة وتأمين الطاقة البديلة عن كهرباء لبنان. من جهة أخرى، يبدو أنّ الأزمة دفعت أيضاً بالمجتمعات المحليّة الى التشبيك والتواصل مع البلديات في سبيل مواجهة الصعوبات والتحدّيات التي تواجه المواطن يومياً، وذلك من خلال اللجان المشتركة والخلايا المحليّة التي تشكلت لموازرة الوضع الصحيّ في ظلّ جائحة كورونا، وتأمين الأمن الغذائي والإجماعي ومحاربة شبح الجوع والعوز الذي طال نسبة كبيرة من الشعب اللبناني. ولا ننسى أزمة نفايات العام 2015 التي أيضاً وضعت البلديات في حالة إرباكٍ للتخلّص من نفاياتها، ومن قام منها بإيجاد الحلول الفعّالة والتي يُفترض أنّها مستدامة من خلال إنشاء معامل الفرز أو التسبيخ، يصطدم اليوم بعدم القدرة على تشغيل هذه المعامل بسبب تدهور قيمة العملة الوطنيّة وما رافقها من ارتفاع كلفة النقل والكلفة التشغيليّة لهذه المعامل وتدهور قيمة الأجور المصحوبة بإضراب عمّالي. وقبل ذلك، واجهت البلديات، ولا تزال، أزمة النازحين السوريين وما يترتّب عن ذلك من ضغط على البنى التحتيّة وارتفاع وتيرة خدمات النظافة ورفع النفايات وغيرها، ناهيك عن التوتّرات بين المجتمعات المحليّة المضيفة ومجتمعات النازحين التي تورّعت على مختلف المناطق، وخصوصاً الحدوديّة منها، التي هي أصلاً غير مكثّفة وتعاني من ضعف انمائي.

ولكن، الى أي مدى البلديات متمكّنة ومفعّلة لتقع على عاتقها كلّ هذه المسؤوليّات؟ ما هي المشاكل التي تواجهها والتي تعيق عملها الميداني، وما هي العوامل التي ساهمت في ظهور بلديات غير متمكّنة؟ ما هي السبل لمعالجة هذه المشاكل وتمكين البلديات وتحسين أدائها؟

تبدأ مشاكل العمل البلدي من عمليّة تشكيل البلديات واتّحاداتها حيث أنّها أدّت الى إضعاف القطاع البلدي برمته، وصولاً الى محدوديّة الإستقلال الإداري والمالي للبلديات نتيجة الرقابة المسبقة والبيروقراطيّة الإداريّة المملّة وعدم الاستحصال على العائدات في الوقت المحدّد وبالقيمة المحدّدة. ناهيك عن المشاكل المرتبطة بصحّيّة التمثيل وأدوات المراقبة والمحاسبة، وغيرها من المشاكل المتعدّدة والمتشعبّة. كلّ ذلك يحدّ من فعاليتها كسلطات محليّة ويؤثّر على حياة المواطن. فتتفاقم بذلك عدم ثقة المجتمعات المحليّة بالسلطات اللامركزيّة والمركزيّة بشكلٍ يخلّ بالاستقرار الاقتصادي والأمني والاجتماعي من جهة ويزيد أعداد المهاجرين والمغتربين من جهة أخرى.

وبالتالي، إنّ أي طرح لتعديل قانون البلديات أو لنظام إداري لامركزي جديد لن يكون مجدداً لتعزيز عوامل الاستقرار ما لم يحسّن فعاليّة العمل البلدي والعلاقة بين السلطتين المركزيّة واللامركزيّة وما نتج عنها من معوقات ومشاكل تحول دون تاديّة البلديات لوظيفتها كسلطات محليّة.

لذا، يتناول هذا التقرير دراسة لمشاكل البلديات في لبنان من جوانب عدّة، ويأتي كجزء من دراسة أوسع تقوم بها جمعيّة نحن حول العمل البلدي واللامركزيّة الإداريّة. ويهدف الى الخروج بتوصيات لإعادة النظر في القانون البلدي الحالي وممارسات السلطات اللامركزيّة والمركزيّة.

2- منهجيّة الدراسة

لتحديد المشاكل التي تواجهها البلديات على نحوٍ متكامل، اعتمدت هذه الدراسة على الدمج بين التحليل النوعي والكمّي. ففي جزء منها، تمّ تحليل النقاشات التي دارت مع 72 منتخباً من المجالس البلديّة من رؤساء بلديات وإتّحادات وبعض أعضاء المجالس البلديّة خلال المقابلات الفرديّة التي أجريت معهم وتخلّلت أسئلة مفتوحة شبه منمّطة. أُجريت المقابلات على مرحلتين، توجّهت الأولى الى البلديات بين تشرين الثاني 2021 وكانون الثاني 2022، بينما توجّهت الثانية الى إتّحادات البلديات بين آب وتشرين الثاني 2022. وقد تورّع المنتخبون على الشكل التالي: 42 رئيس بلديّة، 19 رئيس بلديّة ورئيس اتّحاد، 9 رؤساء

اتحادات وأعضاء مجلس بلدي، نائب رئيس اتحاد ورئيس بلدية، ونائب رئيس بلدية. راعت هذه العينة التنوع البلدي من حيث التوزيع الجغرافي وحجم المجلس البلدي والانتماء السياسي والطائفي. لا يتضمّن التحليل معلومات كميّة أو إحصاءات حول الآراء المختلفة حيث أنّ عينة 72 من أصل 1057 بلدية غير كافية لاستخراج نتائج كميّة موثوقة، مع الإشارة الى أنّه تمّ التوقّف عن مقابلة المنتخبين بعد أن باتت الآراء مكرّرة وبعد أن تمّ جمع آراء منتخبين من مختلف الأفضية اللبنانيّة والانتماءات الطائفية والحزبية وأحجام المجالس البلدية التي يمثّلونها. ولكن تمّت الإشارة الى بعض النتائج الكميّة دون تحديد أرقام دقيقة منعاً للالتباس وتجنباً لأي استعمال خاطئ لها. وبشكل عام، لم تتمّ الإشارة الى فروقات عميقة تتناول هذه المتغيّرات حيث أنّ التحليل أظهر تشابه المشاكل والآراء الى حدّ كبير. وهذا لا يلغي وجود اختلافات كثيرة وكبيرة بين البلديات، خصوصاً ما يتعلّق منها بالقدرات الماليّة والتقنيّة التي تتأثّر بحجم المجلس وعدد المكلفين في النطاق البلدي وموقع البلدة الجغرافي وطابعها. ولكن جميعها يعاني من الروتين الإداري والرقابة المسبقة وتداخل الصلاحيات مع السلطة المركزيّة وضعف صحّيّة التمثيل، وغيرها من الشؤون المشتركة.

كما تمّت دراسة عملية تشكّل البلديات واتحادات البلديات أو مورفولوجيتها من خلال جمع البيانات الكميّة والنوعيّة وإظهارها في جداول ورسوم بيانية وخرائط، ومن ثمّ تحليلها بشكلٍ متقاطع¹. ولهذه الغاية، تمّت مراجعة الخطّة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانيّة واستخدام بعض البيانات الجغرافية منها، فضلاً عن مراجعة النصوص القانونيّة، ولا سيما القانون المدير للبلديات، ومراسيم إنشاء البلديات واتحاداتها ومراسيم توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقلّ والقوانين والقرارات المرتبطة بالتقسيم الإداري. وتمّت الاستعانة ببعض المواقع الإلكترونيّة، مثل الموقع الرسمي للانتخابات وليبيان داتا ولوكالبيان لجمع معلومات ترتبط بحجم كلّ من المجالس البلدية، وباللوائح الانتخابية الصادرة عن وزارة الداخلية والبلديات لإظهار التوزيع الجغرافي للسكان المسجلين بحسب طوائفهم على البلديات. ولجمع معلومات ترتبط بالتوزيع الجغرافي للمقيمين أو السكان الفعليين بحسب طوائفهم على البلديات وتوزيع التمثيل الحزبي في البلديات، تمّت الاستعانة بفريق عمل ملء استمارات توجّه بها الى رؤساء البلديات ومختار أكثر من كلّ منها إمّا عبر الهاتف وإمّا من خلال زيارات ميدانية. كما تمّت مقابلة بعض مختابري القرى أو مصدر معلومات آخر فيها لفهم العوامل المؤثرة على عملية استحداث البلديات من خلال نماذج أتى على ذكرها بعض المنتخبين البلديين، وبلغ عددهم 7 مختابري ورجل دين يتولّى شؤون احد الأحياء.

وعليه، ينقسم التحليل الى قسمين متقاطعين. يتطرّق الأوّل الى المشاكل التي ترتبط بمورفولوجيا البلديات والثاني الى المشاكل التي ترتبط بالعمل البلدي.

3- محدّدات الدراسة

واجهت هذه الدراسة بعض التحدّيات والصعوبات، أبرزها محدوديّة القدرة على التعمّق في كلّ موضوع أو فكرة تطرّقت اليها هذه الدراسة حيث أنّ كلّ منها يصلح لأن يكون موضوع بحثي بحدّ ذاته، فكان من الأجدى الحفاظ على التكامل من خلال ملخصّ شمل مختلف الجوانب نظراً لمحدوديّة الوقت من جهة ولعدد البلديات الكبير في لبنان من جهة ثانية.

ومن المحدّدات الأخرى هو قلة الإحصاءات الرسميّة الحديثة والشاملة التي احتاجتها هذه الدراسة وما رافق ذلك من بذل جهود وتخصيص وقت لجمع البيانات وبناء قاعدة معلوماتيّة أساسيّة للعمل البلدي في لبنان. كما تغيب الإحصاءات الرسميّة الدقيقة للسكان المقيمين وعدد الوحدات السكنيّة وغير السكنيّة في المدن والبلدات اللبنانيّة وما رافق ذلك من حاجة الى ملء استمارات بأرقام ونسب تقديرية لبعضها. وقد تمّ الاستناد الى لوائح شطب العام 2022 للاستعاضة عن عدد السكان المسجلين، أي أصحاب النفوس في البلدات والأفضية، وبالاحصاء الذي قامت به إدارة الاحصاء المركزي بين العامين 2019 و2020 المرتبط بالسكان الفعليين في الأفضية، مع الإشارة الى أنّ هذا الاحصاء استثنى سكان المخيمات وسكان كلّ ما هو غير سكني.

ولا ننسى الأزمة الماليّة والاقتصاديّة التي يعيشها اللبنانيون وما يرافقها من انهيار للمؤسسات العامّة واحباط عامّ وانشغال البلديات بأمر أكثر الحاحاً، جميعها عوامل أثّرت على إرادة المنتخبين من رؤساء بلديات واتحادات وحتى مختابري للمشاركة في هذه الدراسة من جهة وعلى النقاشات التي شاركوا فيها من جهة أخرى، فمعطيات ما قبل الأزمة قد تختلف عمّا بعدها.

¹ يمكن الاطلاع على جميع الخرائط بشكل أوضح من خلال مراجعة قسم الخرائط على الموقع الإلكتروني لجمعية نحن، متوقّر على الرابط التالي:

<https://nahnoo.org/publications>

كنتيجة، لم يتم إجراء أي مقابلات مع رؤساء اتّحادات أو ممثلين عنهم في بعض الأفضية، وهذه الأفضية هي بشرّي وصور وكسروان وبعيدا. كما تعدّ الحصول على بعض المستندات التي احتاجتها هذه الدراسة مثل الأنظمة الإدارية للبلدات وموازاناتها وقطع حساباتها إذ لم يكن العديد من الرؤساء متعاونين في هذا الشأن ولا تزال الجهود مستمرة للحصول عليها واستكمال الدراسة.

القسم الثاني: التحليل والنتائج

1- مورفولوجيا البلديات واتّحادات البلديات: التكدس البلدي

يتمحور هذا القسم حول تشكّل البلديات واتّحاداتها وعددها في لبنان وتفاعل شكلها مع قدرتها الوظيفية. وقد تمّت الاستعانة بمصطلح المورفولوجيا من العلوم المدينية أو الحضريّة والذي يُقصد به علم تشكّل الكتل المدينية وعناصرها.

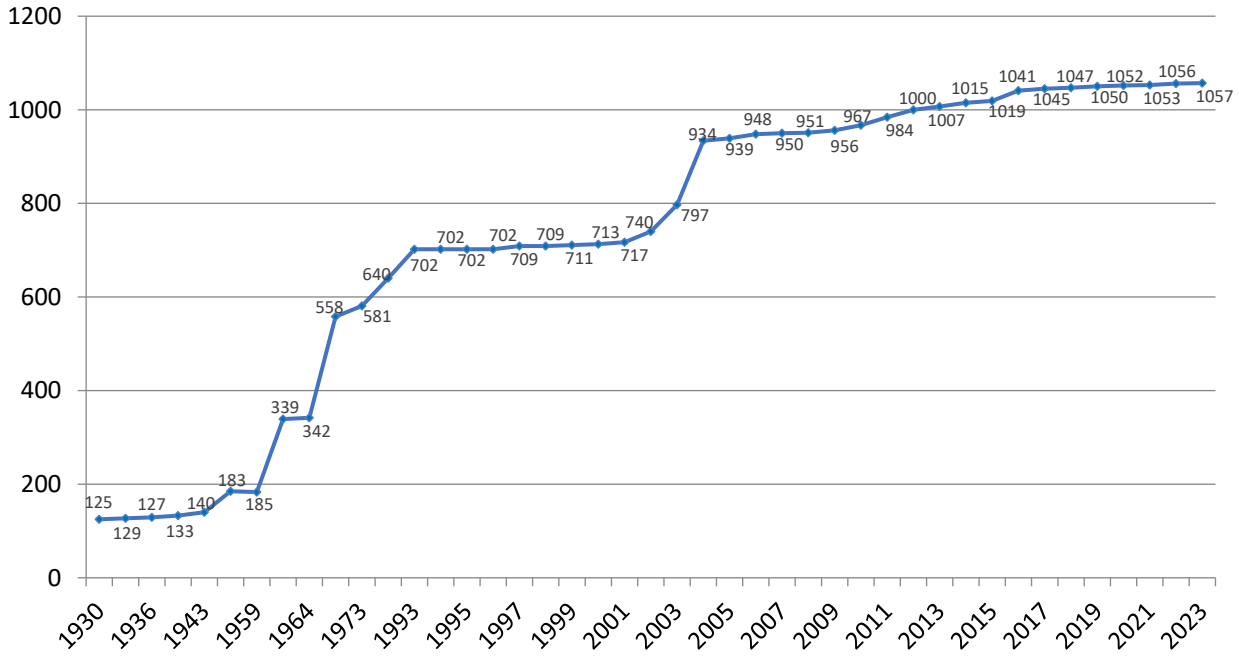
يتضمّن القسم الأول المرتبط بالبلديات مراجعة تاريخية سريعة لعدد البلديات في لبنان وتوزيعها الجغرافي على المحافظات والأفضية، وتحليل للمعطيات بالنسبة لبعض خصائص كلّ منها وللإطار القانوني لإنشاء بلدية، بالإضافة الى عرض آراء المنتخبين في معايير إنشاء البلديات والمشاكل المترتبة عنها وأبرز طروحاتهم لمعالجة المشاكل التي أتوا على ذكرها.

أما القسم الثاني فيرتبط باتّحادات البلديات، وأيضاً يتضمّن مراجعة تاريخية لعددها وتوزيعها الجغرافي على المحافظات والأفضية، وتحليلاً لدوافع إنشائها والعوامل المؤثرة على عملية تشكيلها وعلى قرار البلديات بالانضمام الى اتحاد ما أم عدمه. كما يتضمّن قراءة مختصرة لتشكّل الاتّحادات في الأفضية وفقاً للأبعاد الجغرافية والسياسية والاجتماعية بالاستناد على البيانات والمقابلات مع رؤساء الاتّحادات. وتجدر الإشارة الى أنّه قد تمّت دراسة تطوّر الجغرافية الإدارية لأفضية لبنان في تقرير منفصل متوفّر على الموقع الإلكتروني لجمعية نحن.

1.1.1 البلديات

1.1.1.1 مراجعة تاريخية لعدد البلديات في لبنان والتوزيع المناطقي للبلديات الناشئة بين العامين 1998 و2023

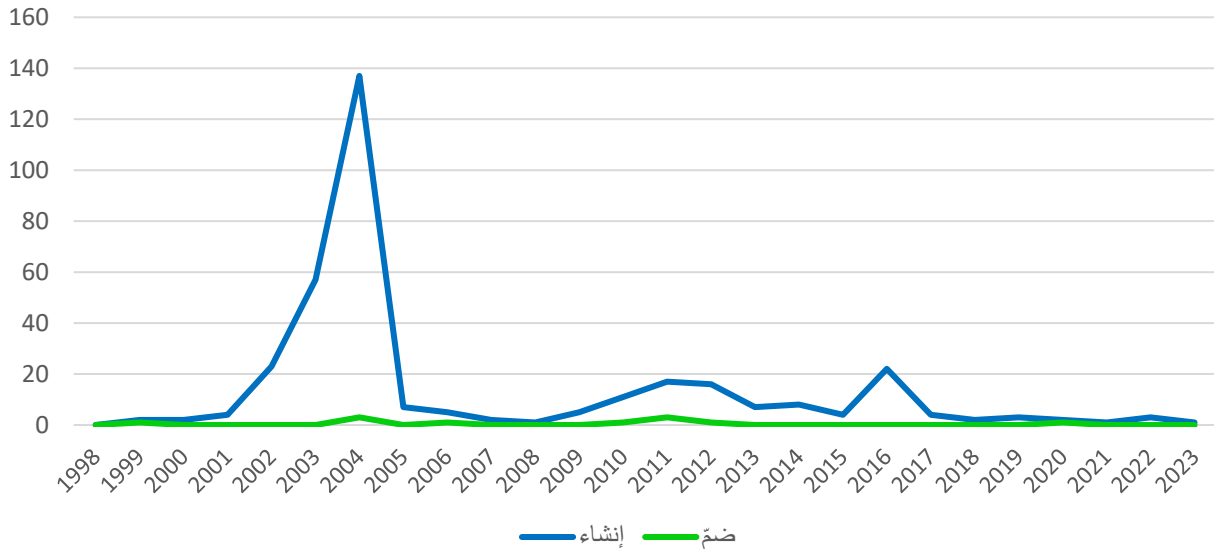
يعود وجود البلديات في لبنان إلى القرن التاسع عشر. تشكّلت أوّل بلدية في العام 1864 وهي بلدية دير القمر في متصرفية جبل لبنان. ثمّ أنشئت بلدية بيروت في العام 1867 في ظلّ الحكم العثماني مع صدور القانون التنظيمي للعمل البلدي في العام نفسه. وفي السنوات اللاحقة، تشكّلت بلديات أخرى، خصوصاً في المدن الرئيسية. وقد عرفت البلديات نهضة جديدة خلال فترة الإنتداب الفرنسي مستوحاة من أنماط الإدارة الغربية الرأسمالية (مراد، 2004). ولكن ازدهر العمل البلدي بشكل ملحوظ في عهد اللّواء فؤاد شهاب الذي التفت الى الإنماء المؤسساتي والمناطقي بناءً على توصيات بعثة إيرفد (وزارة التصميم العام، 1961)، وقد تضاعف عدد البلديات خلال هذه الفترة. في المقابل، شهدت الحقبة اللاحقة، أي مرحلة الحرب ومن ثمّ مرحلة إعادة الإعمار، تراجعاً في دور السلطات المحليّة والعمل البلدي إذ توقّف إجراء الانتخابات البلدية من العام 1963 وحتى العام 1998 الذي شهد الانتخابات البلدية الأولى لفترة ما بعد الحرب. وكان قد سبقها تعديل للقانون البلدي في العام 1997 بموجب القانون رقم 665 تاريخ 1997/12/30. كما يظهر أنّ الإقدام على إنشاء بلديات ظلّ خجولاً بين العامين 1998 و2002. وغالباً ما كان يرتفع في الفترات التي كانت تسبق الانتخابات البلدية وينخفض حتى الانعدام في السنوات التي شهد لبنان خلالها أحداثاً أو أزمات سياسية على المستوى الوطني شلّت اجتماعات مجلس الوزراء، مثل العام 2005 إثر اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري والعام 2006 بسبب الحرب الإسرائيلية على لبنان والعام 2007 الذي شهد توترات سياسية وأهلية واغتيالات وعقب العام 2019 الذي شهد ثورة 17 تشرين وحتى يومنا هذا نتيجة الأزمتهن الصحيّة والإقتصادية وما رافقهما من تحديات وضعت البلديات في مأزق تأمين الخدمات والرعاية الصحيّة.



رسم بياني 1 - الجدول الزمني لعدد البلديات في لبنان (2023 - 1930)

المصدر: مراسيم توزيع الرسم البلدي على المواد الملتهبة (قبل العام 1993) ومراسيم توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل (1993-2020)

كذلك، يظهر الرسم البياني التالي أنّ التوجّه السائد هو نحو انشاء بلديات وفصل القرى والبلدات التابعة لبلدية وحدة لانشاء بلديات خاصة بها، وليس نحو الضمّ الذي قلّم ما يحصل، وإن حصل يقتصر على ضمّ قرى ليس فيها بلديات الى نطاقات بلدية مجاورة. نستنتج من ذلك حالة بلديتي تعنايل وزحلة المعقّفة حيث ضُمَّت الأولى الى الثانية بطلب من السكّان الأوائل لأسباب اجتماعية وطائفية إذ أنّ التغيير الديموغرافي الذي شهدته أثر على التمثيل البلدي.



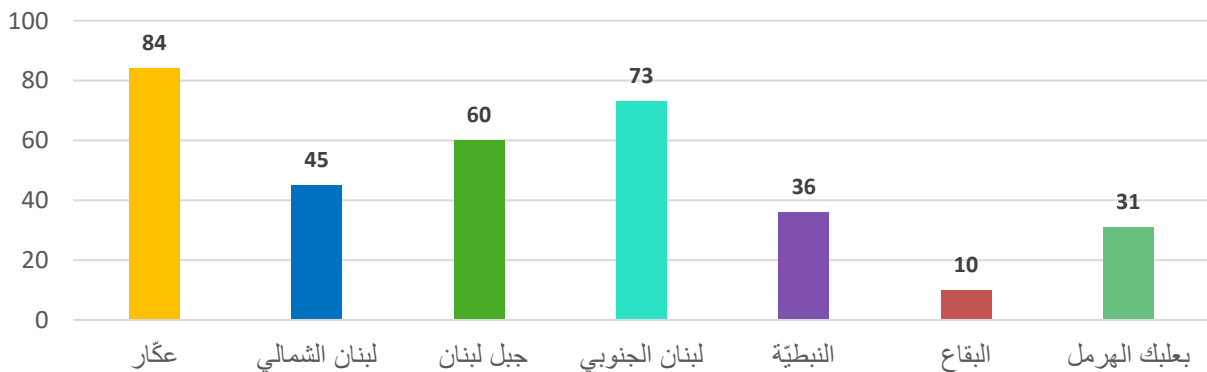
رسم بياني 2 - توزيع مراسيم إنشاء البلديات وضمّها وفصلها بحسب تاريخها بين العامين 1998 و2023

وبالنسبة لتوزيع البلديات الناشئة بعد العام 1998 بين المحافظات، من الواضح أنّ العام 2004 شهد إستحداث أكبر عدد من البلديات في مختلف المحافظات، وبشكلٍ خاصّ في شمال لبنان وخصوصاً عكار وأيضاً في محافظتيّ لبنان الجنوبي والنبطية. فعكار التي تضمّ أكبر عدد بلديات بين المستويات الإدارية الوسطية (أي بين المستويين المحليّ والمركزي) قد شهدت نشأة 84 بلدية من أصل 132 بلدية، أي نحو 64%. وشهدت محافظة لبنان الجنوبي نشأة 73 بلدية من أصل 152 أي ما يعادل 48%، والنسبة الأكبر منها هي من نصيب قضاء صور حيث نشأت 44 بلدية أي ما يعادل 68% من بلديات القضاء. وتُعرف هاتان المحافظتان بالتنافس السياسي بين الأحزاب فيهما. فعكار التي تحتلّ المركز الأول تُعتبر خزاناً انتخابياً يتنافس عليه السياسيون، وقد لعب وزراء الداخلية المتعاقبون دوراً محورياً في عملية استحداث البلديات فيها. وفي لبنان الجنوبي، يوجد تنافس بين حزبين سياسيين لفرص النفوذ في المنطقة، وقد تظاهر في انتخابات العام 2004 التي اعتُبرت معركة كسر عظم بينهما.

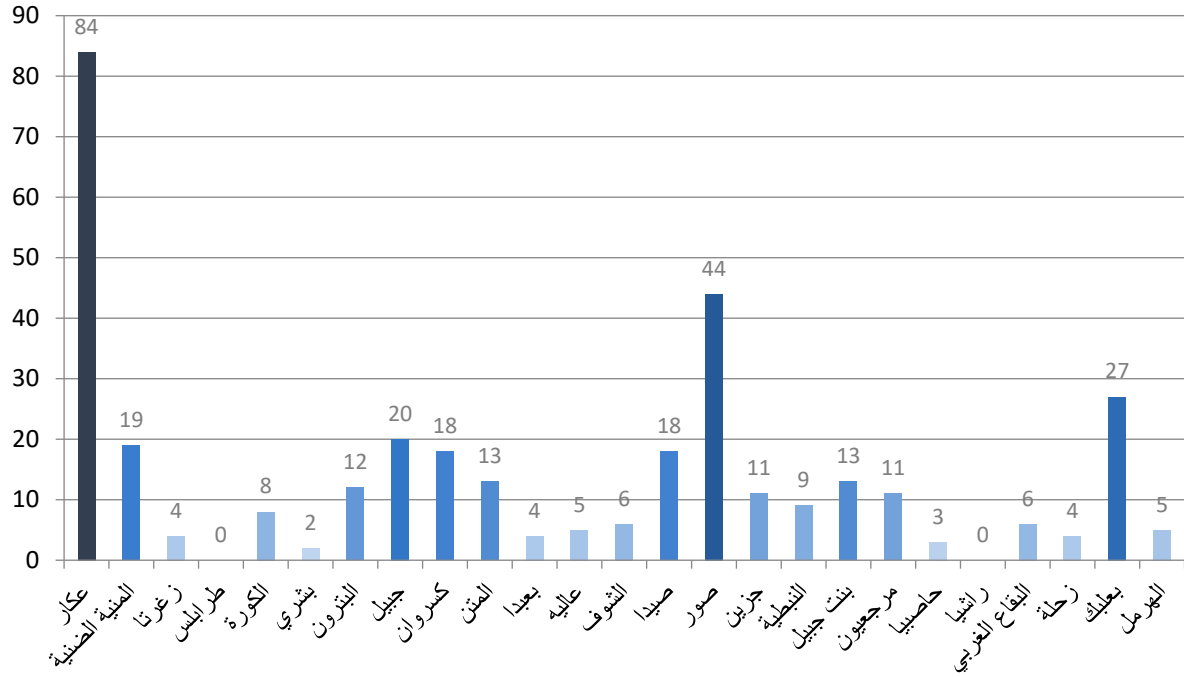
وتجدر الإشارة الى أنّه على الرغم من تحرير البلديات المحتلّة في الجنوب والبقاع الغربي في العام 2000، لم يتمّ إنشاء بلديات جديدة في محافظتيّ لبنان الجنوبي والنبطية وقضاء البقاع الغربي مباشرةً، بل نشطت حركة إنشاء البلديات قبل عام من الانتخابات البلدية لولاية 2004-2010، خصوصاً أنّ الانتخابات البلدية الأولى لفترة ما بعد الحرب في 115 بلدة جنوبية حصلت في العام 2001 وليس 1998.

كذلك، تجمع محافظة جبل لبنان معظم التيارات والأحزاب السياسية والانتماءات الطائفية الى حدّ ما، ما يبرّر التهاافت الى إنشاء البلديات فيها، خصوصاً في الأفضية التي تحتوي على نطاقات عقارية ليس لها بلديات مثل جبيل وكسروان.

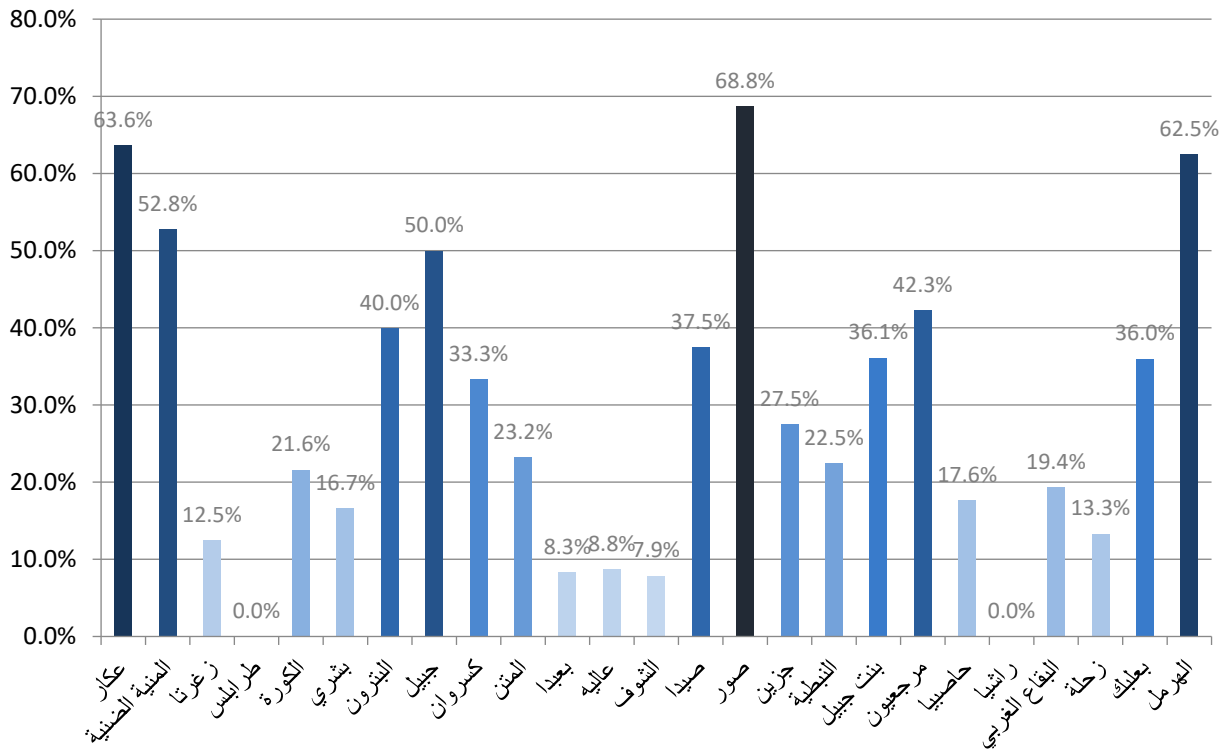
ويظهر في الرسمين البيانيين التاليين أنّه لم يتمّ استحداث أي بلديات جديدة في قضاءي راشيا وطرابلس. فقضاء طرابلس صغير المساحة نسبياً وعدد بلدياته قليل، وقضاء راشيا يميّز بأنّ معظم مناطقه العقارية تتبع الى نطاقات بلدية، ما يبرّر عدم استحداث بلديات جديدة. وعموماً، وباستثناء قضاء بعلبك حيث نشأت 27 بلدية أي ما يساوي 36% من بلدياته، لم تشهد أفضية البقاع اللباني (أي أفضية محافظتيّ البقاع وبعلبك الهرمل) نشأة عدد كبير من البلديات على الرغم من مساحتها الجغرافية الواسعة وتدني عدد البلديات فيها مقارنةً مع أفضية أخرى. فقضاء الهرمل، على سبيل المثال، شهد نشأة 5 بلديات فقط، إلا أنّها تشكل حوالي 63% من بلدياته. أما قضاء زحلة فاقترص عدد بلدياته الجديدة على 4 فقط وهي تشكل نسبة 13% من بلدياته. ويرتفع هذا العدد الى 6 بالنسبة لقضاء البقاع الغربي أي ما يعادل نحو 19% من بلدياته. ويبدو أنّ بعض الأفضية ذات التكدس البلدي المرتفع أصبحت شبه مشبعة، حتّى باتت تشهد عمليات فصل. بينما لا تزال أفضية أخرى في طور التشكّل البلدي. وإذا ما استمرّ الواقع السائد ولم يتمّ وضع شروط صارمة لإنشاء البلديات، من المتوقع أن يستمر عدد البلديات بالارتفاع بشكل غير منظم وغير مدروس، وهو ما سنتّم مناقشته في الفقرات التالية.



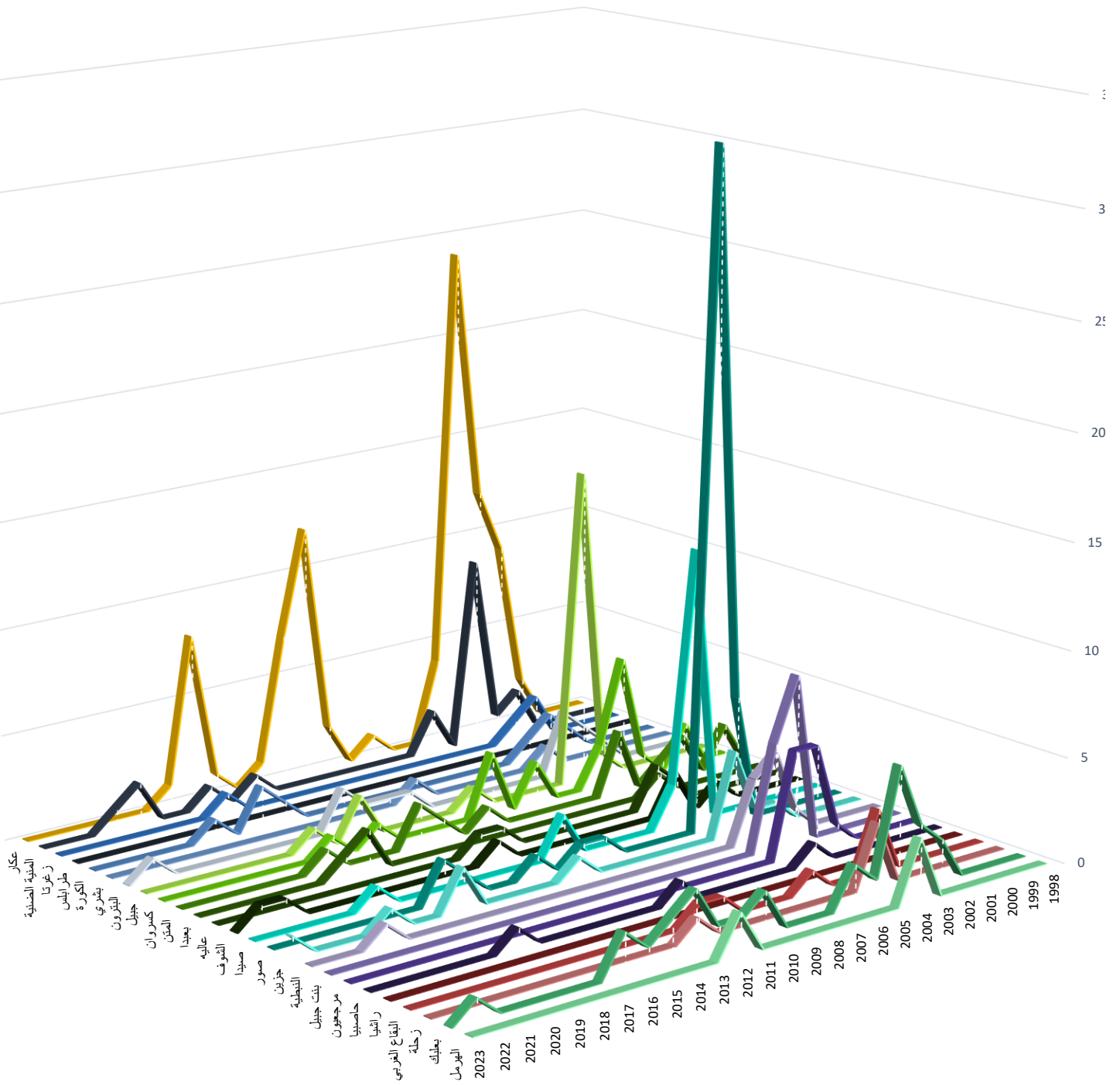
رسم بياني 3 - توزيع البلديات الناشئة على المحافظات في الفترة الممتدة بين العامين 1998 و 2023



رسم بياني 4 - عدد البلديات الناشئة بين العامين 1998 و 2023 في كل من الأفضية



رسم بياني 5 - نسبة البلديات الناشئة بين العامين 1998 و 2023 من إجمالي عدد بلديات كل من الأفضية



رسم بياني 6 - الجدول الزمني لإنشاء البلديات بين العامين 1998 و 2023 في كل من الأقسضية

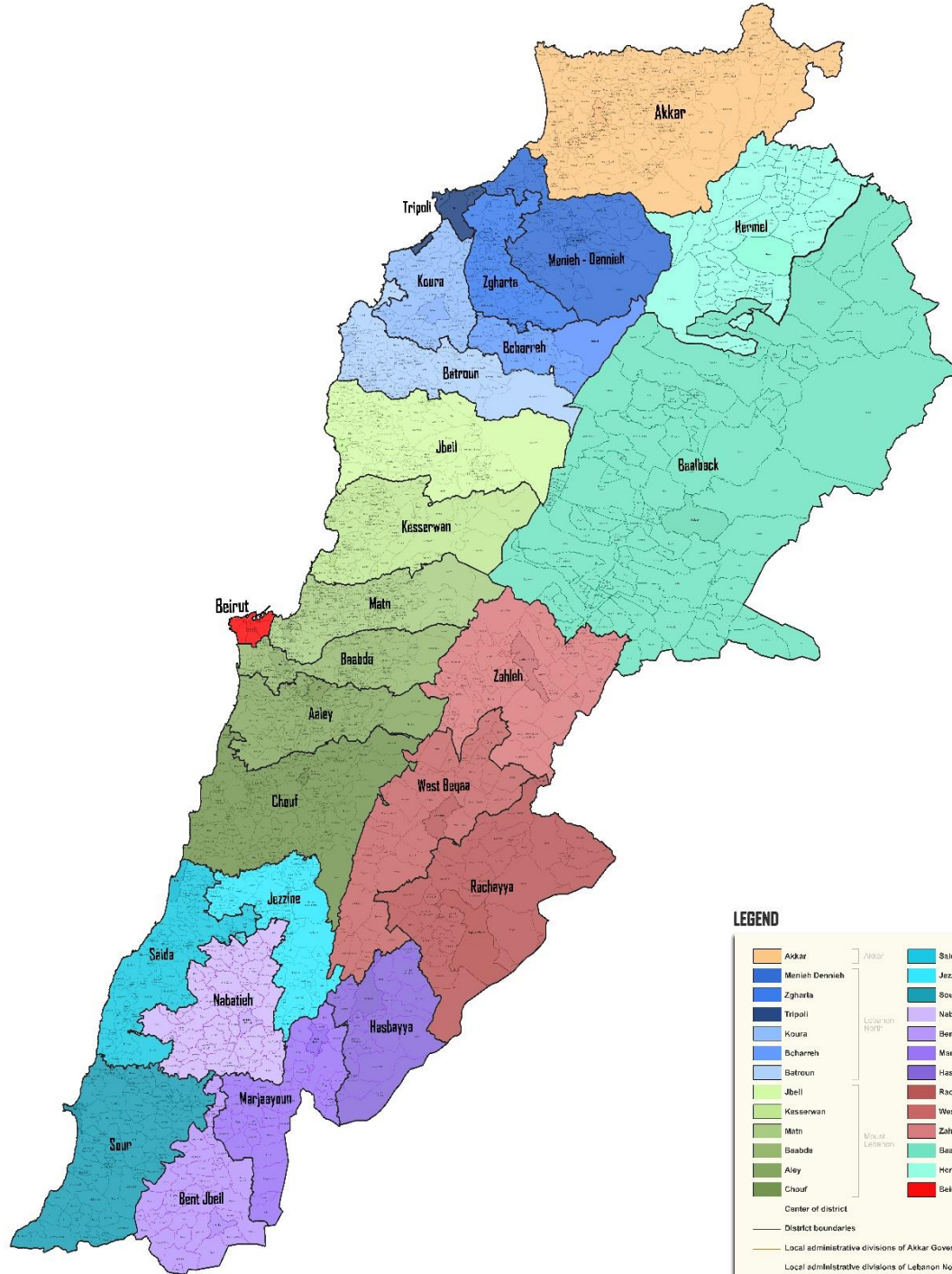
2.1.1. عدد البلديات الحالي وتوزيعها المناطقي

بلغ عدد البلديات في لبنان خلال فترة هذه الدراسة 1055 البلدية، وقد ارتفع الى 1057 خلال فترة كتابة التقرير. تتوزع البلديات على محافظات لبنان الثمانية وأقصيته الـ 25 كما يلي:

المحافظة	القضاء	عدد البلديات في القضاء	نسبة البلديات في القضاء
لبنان الشمالي	عكار	132	12.49%
	المنية الضنية	36	3.41%
	زغرتا	32	3.03%
	طرابلس	5	0.47%
	الكورة	37	3.50%
	بشري	12	1.14%
	بترون	30	2.84%
جبل لبنان	جبيل	40	3.78%
	كسروان	54	5.11%
	متن	56	5.30%
	بعيدا	48	4.54%
	عالیه	57	5.39%
	الشوف	76	7.19%
	بيروت	-	1
لبنان الجنوبي	صيدا	48	4.54%
	جزين	40	3.78%
	صور	64	6.05%
النبطية	النبطية	40	3.78%
	بنت جبيل	36	3.41%
	مرجعيون	26	2.46%
	حاصبيا	17	1.61%
البقاع	راشيا	26	2.46%
	البقاع الغربي	31	2.93%
	زحلة	30	2.84%
بعلبك - الهرمل	بعلبك	75	7.10%
	الهرمل	8	0.76%
	مجموع	1057	100%

جدول 1 - التوزيع الجغرافي للبلديات بحسب المحافظات والأقضية

تحتوي محافظة جبل لبنان المكوّنة من 6 أفضية على أعلى نسبة من إجمالي عدد بلديات لبنان حيث تصل الى 31.32%، تليها محافظتي لبنان الجنوبي التي تضمّ 3 أفضية ولبنان الشمالي التي تضمّ 6 أفضية بنسبة 14.38% لكلّ منهما، فمحافظة قضاء عكار بنسبة 12.49%، ومن ثمّ محافظة النبطية المكوّنة من 4 أفضية بنسبة 11.26%، وأخيراً محافظتنا البقاع التي تضمّ 3 أفضية وبعلبك الهرمل التي تضمّ قضاءين بنسبة 8.23% و 7.85% على التوالي. أمّا محافظة بيروت فتتكوّن من بلدية واحدة وهي غير مقسمة الى أفضية.



LEGEND

Akkar	Beirut	Saida	Lebanon South
Menieh Dennieh	Beirut (North)	Jezzine	
Zgharta	Beirut (South)	Sour	
Tripoli	Lebanon North	Nabatiah	Nabatiah
Koura		Bent Jbeil	
Bcharreh		Masjayoun	
Batroun		Hasbaya	
Jbeil		Rachayya	
Kesserwan		West Beqaa	Beqaa
Matn		Zahleh	
Baabda		Baalback	Baalback (North)
Aaley		Hermel	Hermel
Chouf		Beirut	Beirut

Center of district

District boundaries

Local administrative divisions of Akkar Governorate

Local administrative divisions of Lebanon North Governorate

Local administrative divisions of Mount Lebanon Governorate

Local administrative divisions of Lebanon South Governorate

Local administrative divisions of Nabatiah Governorate

Local administrative divisions of Beqaa Governorate

Local administrative divisions of Baalback - Hermel Governorate

Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic, in part those situated in Baalback-Hermel, since relevant maps were not found.
© Copyright to Nahnoo and Author, 2023

خريطة 1 - التقسيم الإداري في لبنان

3.1.1. تحليل توزيع البلديات وعددها في المحافظات والأقضية بالنسبة لخصائص أخرى

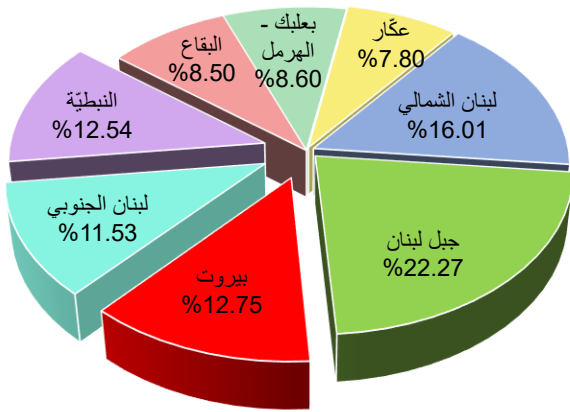
إذا ما نظرنا الى عامل عدد السكّان المسجّلين الذي كان يشكّل أحد المعايير القانونيّة المعتمدة لإنشاء بلدية، نجد تفاوتاً إيجابياً ملحوظاً في بعض المحافظات، وخصوصاً بيروت وجبل لبنان وعكار، بين نسبة البلديات من إجمالي عدد بلديات لبنان ونسبة السكّان الفعليين من إجمالي السكّان المسجّلين في لبنان. وفي محافظات أخرى، مثل لبنان الشمالي وبعليك الهرمل، يُلاحظ تفاوتٌ سلبيّ، أي أنّ نسبة السكّان المسجّلين تفوق نسبة البلديات.

أما اذا تمّت مقارنة نسبة البلديات من إجمالي عدد بلديات لبنان في كلّ محافظة مع نسبة سكّانها الفعليين من إجمالي سكّان لبنان التي من المفترض أن تكون أحد المعايير الأساسيّة في عمليّة تشكيل البلديات، نلاحظ تفاوتاً لافتاً بين النسبتين في معظم الحالات، وهو سلبي في جميع المحافظات، أي أنّ نسبة السكّان أقلّ من نسبة البلديات، باستثناء بيروت وجبل لبنان. تحتلّ محافظة عكار الصدارة بفارق سلبي يبلغ 5.59%، فتساوي بذلك نسبة بلدياتها 1.81 نسبة سكّانها. يبلغ هذا الفارق 2.75% في محافظة بعليك الهرمل بحيث تساوي نسبة بلدياتها حوالي 1.54 نسبة سكّانها، و3.36% في محافظة النبطية بحيث تساوي نسبة بلدياتها حوالي 1.43 نسبة سكّانها، و2.03% في محافظة البقاع بحيث تساوي نسبة بلدياتها 1.33 نسبة سكّانها، و2.08% في محافظة لبنان الجنوبي بحيث تساوي نسبة بلدياتها 1.17 نسبة سكّانها، و0.98% في محافظة لبنان الشمالي بحيث تساوي نسبة بلدياتها 1.07 نسبة سكّانها. في المقابل، تسجّل محافظتا جبل لبنان وبيروت فارقاً إيجابياً بنسبة 10.08% و6.71% على التوالي، أي أنّ نسبة بلديات محافظة جبل لبنان تساوي 0.76 نسبة سكّانها ونسبة بلدية بيروت تساوي 0.01 نسبة سكّانها.

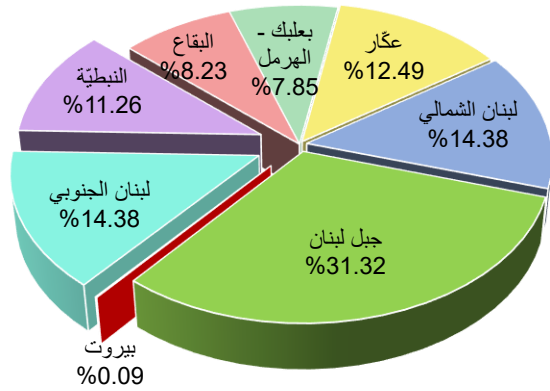
وإذا ما نظرنا الى عامل المساحة الجغرافيّة الذي لا يدخل في المعايير المعتمدة لإنشاء بلديات، نجد تفاوتاً شاسعاً بين نسبة مساحة المحافظات من إجمالي مساحة لبنان ونسبة بلدياتها من إجمالي عدد بلديات لبنان. وتسجّل معظم المحافظات تفاوتاً سلبيّاً باستثناء محافظات بعليك الهرمل والبقاع وبيروت. يصل الفارق السلبي الى 12.64% في محافظة جبل لبنان، أي أنّ نسبة بلدياتها تساوي حوالي 1.68 مساحتها الجغرافيّة، و5.01% في محافظة عكار فتساوي بذلك نسبة بلدياتها 1.67 مساحتها الجغرافيّة، و5.03% في محافظة لبنان الجنوبي بحيث تساوي نسبة بلدياتها 1.53 مساحتها الجغرافيّة، و2.50% في محافظة لبنان الشمالي بحيث تساوي نسبة بلدياتها 1.21 مساحتها الجغرافيّة، و1.52% في محافظة النبطية بحيث تساوي نسبة بلدياتها حوالي 1.16 مساحتها الجغرافيّة. وتسجّل محافظة بعليك الهرمل أعلى فارق إيجابي بنسبة تصل الى 21.15% فتساوي بذلك نسبة بلدياتها حوالي 0.27 مساحتها الجغرافيّة. كذلك، تسجّل محافظة البقاع فارقاً إيجابياً يبلغ 5.45% أي أنّ نسبة بلدياتها تساوي حوالي 0.6 مساحتها الجغرافيّة. أمّا محافظة بيروت فتسجّل أيضاً فارقاً إيجابياً يبلغ 0.1% فتساوي بذلك نسبة بلدياتها الواحدة حوالي 0.5 مساحتها الجغرافيّة.

محافظة	عدد البلديات	نسبة البلديات	نسبة الناخبين	نسبة السكان	نسبة المساحة	نسبة البلديات \ نسبة الناخبين	نسبة البلديات \ نسبة السكان	نسبة البلديات \ نسبة المساحة
عكار	132	12.49%	7.80%	6.90%	7.48%	1.67	1.81	1.670
لبنان الشمالي	152	14.38%	16.01%	13.40%	11.88%	0.898	1.073	1.210
جبل لبنان	331	31.32%	22.27%	41.40%	18.68%	1.406	0.756	1.677
بيروت	1	0.09%	12.75%	6.80%	0.19%	0.007	0.014	0.491
لبنان الجنوبي	152	14.38%	11.53%	12.30%	9.35%	1.248	1.169	1.538
النبطية	119	11.26%	12.54%	7.90%	9.73%	0.898	1.425	1.157
البقاع	87	8.23%	8.50%	6.20%	13.69%	0.968	1.328	0.601
بعليك - الهرمل	83	7.85%	8.60%	5.10%	29.00%	0.913	1.540	0.271
مجموع	1057	100%	100%	100%	100%			

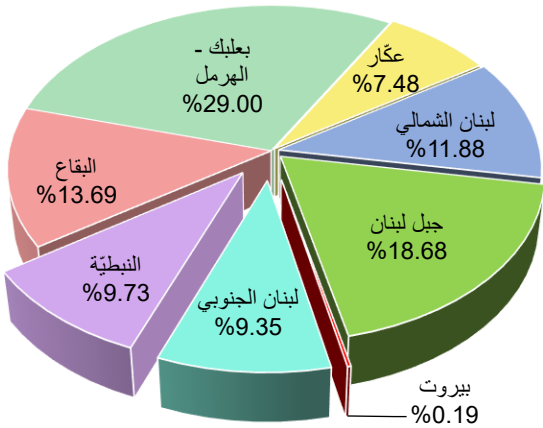
جدول 2 - مقارنة نسبة البلديات في كلّ من المحافظات مع نسبة ناخبها من إجمالي ناخبي لبنان ونسبة سكّانها الفعليين من إجمالي سكّان لبنان ونسبة مساحتها الجغرافيّة من إجمالي مساحة لبنان



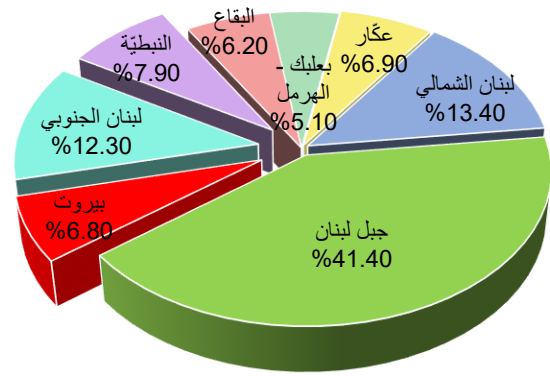
رسم بياني 8 - توزيع نسب الناخبين على المحافظات



رسم بياني 7 - توزيع نسب البلديات على المحافظات

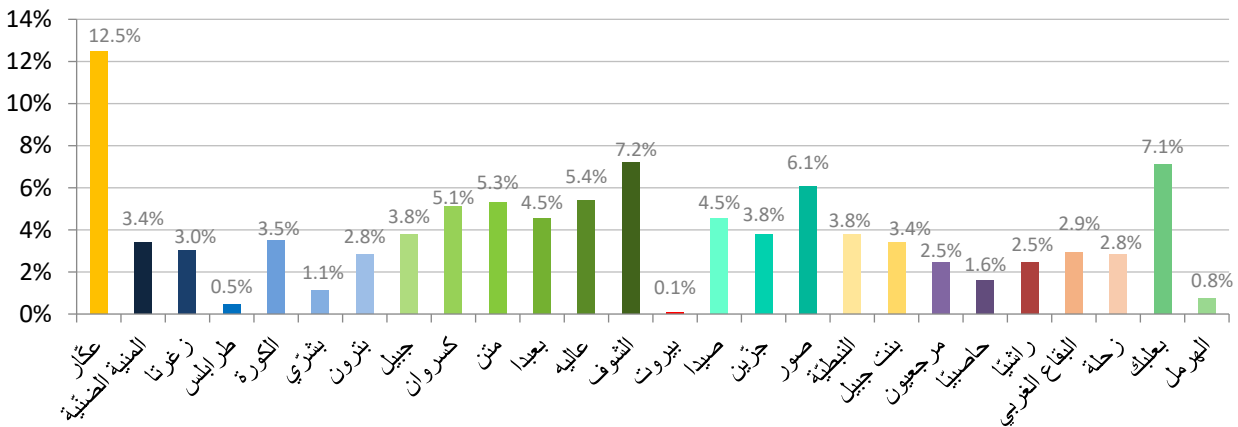


رسم بياني 10 - توزيع نسب المساحات الجغرافية على المحافظات



رسم بياني 9 - توزيع نسب السكّان الفعليين على المحافظات

نستنتج ممّا سبق غياب التوازن في تشكّل البلديات بين المحافظات لجهة عددها نسبةً لعدد السكّان الفعليين والمساحة الجغرافية، وحتى نسبةً للسكّان المسجّلين. وينسحب هذا الأمر حتماً على الأقضية حيث تظهر هذه الفروقات بشكلٍ أوضح. وإذا ما استنتجنا بيروت واعتبرنا عكار قضاءً واحداً، يكون معدل نسبة البلديات للقضاء الواحد حوالي 4%. غير أنّ الرسم البياني أدناه، يشير الى تفاوت ملحوظ بين الأقضية في هذا الشأن، الأمر الذي يُعتبر طبيعياً نظراً لاختلاف خصائصها وخصوصاً عدد سكّانها المسجّلين والفعليين ومساحتها الجغرافية وكثافتها السكانية، إلّا أنّ هذا الأمر لا يشكّل تبريراً كافياً لعدد البلديات في الأقضية نسبةً لعدد سكّانها ومساحتها الجغرافية وامكاناتها الاقتصادية.



رسم بياني 11 - توزيع البلديات على المستويات الإدارية الثانية (الأقضية والمخالفات بالنسبة لعكار وبيروت)

يتضح الخلل في عكّار حيث أنّ نسبة بلديّاتها لا تتطابق مع أي من المعايير المذكورة أعلاه. فحاصل نسبة بلديّاتها لنسبة ناخبها يبلغ 1.60، و1.81 لنسبة سكّانها أي الضعف تقريباً، و1.67 لنسبة مساحتها الجغرافيّة. تقابلها بيروت التي يسجّل حاصل نسبة بلديّتها لنسبة ناخبها 0.007، و0.014 لنسبة سكّانها، و0.49 لنسبة مساحتها الجغرافيّة.

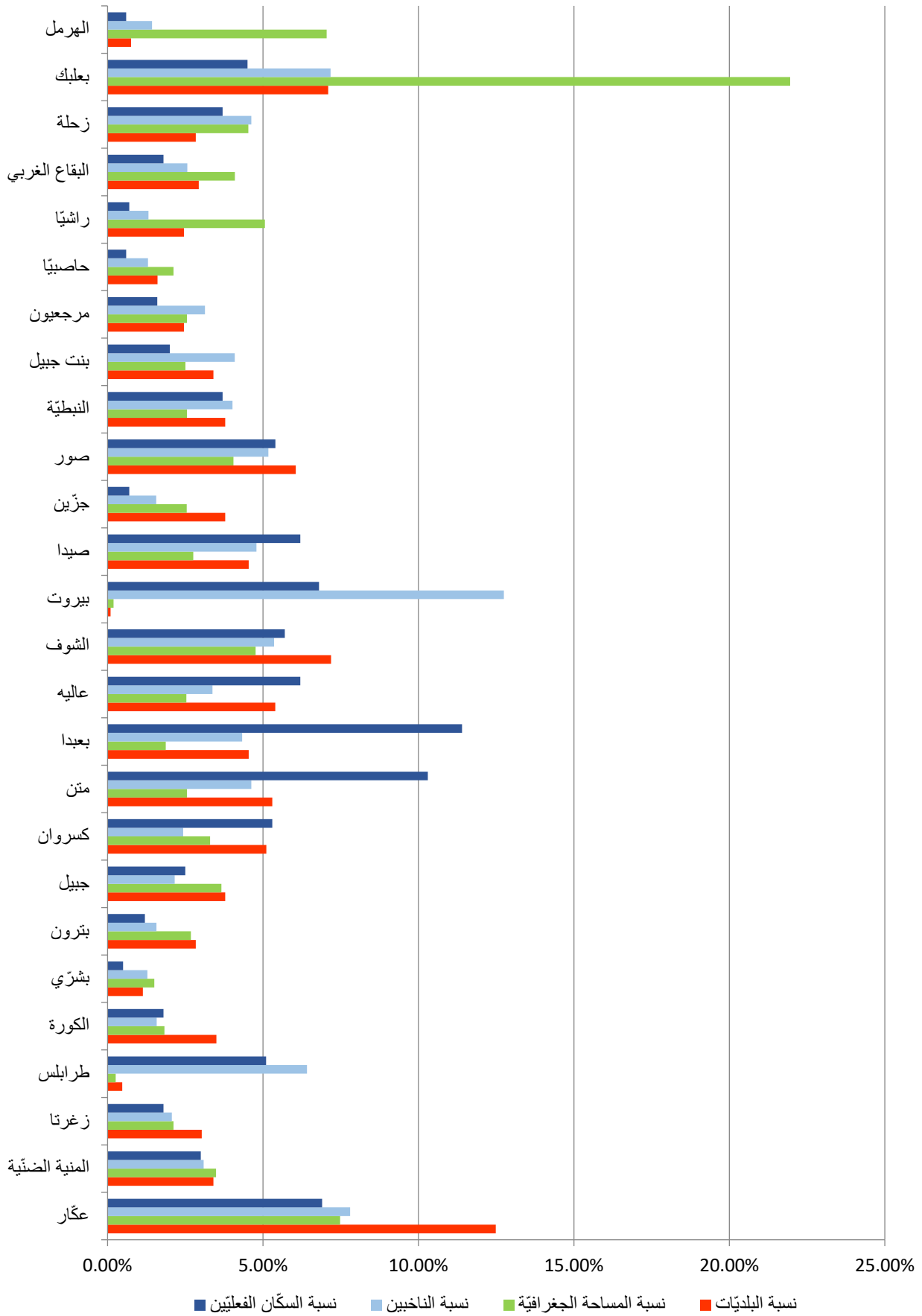
وعموماً، عند مقارنة نسبة البلديّات في الأفضية لنسبة السكّان المسجّلين التي استعويض عنها بنسبة الناخبين، يظهر تفاوتٌ إيجابيٌّ، أي أنّ نسبة البلديّات تفوق نسبة السكّان المسجّلين، في حوالي ثلثي الأفضية. ويتخطّى المرّة والنصف (1.5) في أفضية جزّين (2.4) والكورة (2.2) وكسروان (2.1) وراشياً (1.87) والبترون (1.8) وجبيل (1.75) وعاليه (1.6). وتسجّل باقي الأفضية تفاوتاً سلبياً، أي أنّ نسبة البلديّات أقلّ من نسبة السكّان المسجّلين، وخصوصاً طرابلس (0.07) والهامل (0.53) وزحلة (0.61). والجدير بالذكر أنّ بعض الأفضية تسجّل نسب متقاربة بين نسبة البلديّات ونسبة السكّان المسجّلين، منها بعلبك (0.99) وصيدا (0.95) وبعيدا (1.05) والنبطيّة (0.94) وبشريّ (0.89) والمنية الضنيّة (1.1) وصور (1.17)، والباقع الغربي (1.15)، والمتن (1.15).

وعند مقارنة نسبة البلديّات في الأفضية لنسبة سكّانها الفعليّين، يظهر أيضاً تفاوتٌ إيجابيٌّ، أي أنّ نسبة البلديّات تفوق نسبة السكّان الفعليّين، في أكثر من ثلثي الأفضية. ويتخطّى الضعفين (2) في حالة بعضها، مثل جزّين (5.4) وراشياً (3.51)، البترون (2.37) وبشريّ (2.27). ويتخطّى المرّة والنصف (1.5) في حالة الكورة (1.95) وبننت جبيل (1.7) وزغرنا (1.68) والباقع الغربي (1.62) وبعليك (1.58) ومرجعيون (1.54) وجبيل (1.51). وتسجّل باقي الأفضية تفاوتاً سلبياً، أي أنّ نسبة البلديّات أقلّ من نسبة السكّان المسجّلين، وخصوصاً طرابلس (0.09) وبعيدا (0.4) والمتن (0.51). في المقابل تسجّل بعض الأفضية نسب بلديّات ونسب سكّان فعليّين شبه متساوية، مثل النبطيّة (1.02) وكسروان (0.96) وصور (1.12) وعاليه (0.87).

أما عند مقارنة نسبة البلديّات في الأفضية لنسبة مساحتها جغرافيّة، فيظهر تفاوتٌ إيجابيٌّ، أي أنّ نسبة البلديّات تفوق نسبة مساحتها الجغرافيّة، في حوالي ثلثي الأفضية أيضاً. ويتخطّى المرّة والنصف (1.5) في حالة الكورة (1.91) وطرابلس (1.82) وصيدا (1.65) وكسروان (1.55) والشوف (1.51)، والضعفين (2) في حالة بعضها، مثل بعيدا (2.43) وعاليه (2.13) والمتن (2.07). وتسجّل أفضية أخرى تفاوتاً سلبياً، أي أنّ نسبة البلديّات أقلّ من نسبة المساحة الجغرافيّة، وخصوصاً الهامل (0.11) وبعليك (0.32) وراشياً (0.49) وزحلة (0.63).

قضاء	عدد البلديات	نسبة البلديات	نسبة الناخبين	نسبة السكان الفعليين	نسبة المساحة الجغرافية	نسبة البلديات\نسبة الناخبين	نسبة البلديات\نسبة السكان	نسبة البلديات\نسبة المساحة
عكار	132	12.49%	7.80%	6.90%	7.48%	1.601	1.810	1.670
المنية الضنية	36	3.41%	3.09%	3.00%	3.49%	1.102	1.135	0.976
زغرتا	32	3.03%	2.07%	1.80%	2.12%	1.466	1.682	1.428
طرابلس	5	0.47%	6.41%	5.10%	0.26%	0.074	0.093	1.818
الكورة	37	3.50%	1.58%	1.80%	1.83%	2.216	1.945	1.912
بشري	12	1.14%	1.28%	0.50%	1.50%	0.885	2.271	0.755
بترون	30	2.84%	1.57%	1.20%	2.68%	1.803	2.365	1.059
جبيل	40	3.78%	2.16%	2.50%	3.66%	1.752	1.514	1.033
كسروان	54	5.11%	2.43%	5.30%	3.30%	2.102	0.964	1.550
متن	56	5.30%	4.62%	10.30%	2.55%	1.146	0.514	2.074
بعيدا	48	4.54%	4.33%	11.40%	1.87%	1.049	0.398	2.429
عاليه	57	5.39%	3.38%	6.20%	2.53%	1.597	0.870	2.128
الشوف	76	7.19%	5.36%	5.70%	4.76%	1.342	1.261	1.510
بيروت	1	0.09%	12.75%	6.80%	0.19%	0.007	0.014	0.491
صيدا	48	4.54%	4.79%	6.20%	2.76%	0.948	0.732	1.648
جزين	40	3.78%	1.57%	0.70%	2.54%	2.417	5.406	1.487
صور	64	6.05%	5.17%	5.40%	4.05%	1.171	1.121	1.496
النبطية	40	3.78%	4.02%	3.70%	2.55%	0.942	1.023	1.482
بنت جبيل	36	3.41%	4.09%	2.00%	2.51%	0.833	1.703	1.359
مرجعيون	26	2.46%	3.13%	1.60%	2.55%	0.785	1.537	0.963
حاصبيا	17	1.61%	1.30%	0.60%	2.12%	1.238	2.681	0.759
راشيا	26	2.46%	1.32%	0.70%	5.06%	1.869	3.514	0.486
البقاع الغربي	31	2.93%	2.57%	1.80%	4.10%	1.143	1.629	0.716
زحلة	30	2.84%	4.62%	3.70%	4.53%	0.614	0.767	0.627
بعلبك	75	7.10%	7.17%	4.50%	21.95%	0.989	1.577	0.323
الهرمل	8	0.76%	1.43%	0.60%	7.05%	0.529	1.261	0.107
مجموع	1057	100%	100%	100%	100%		1.00	

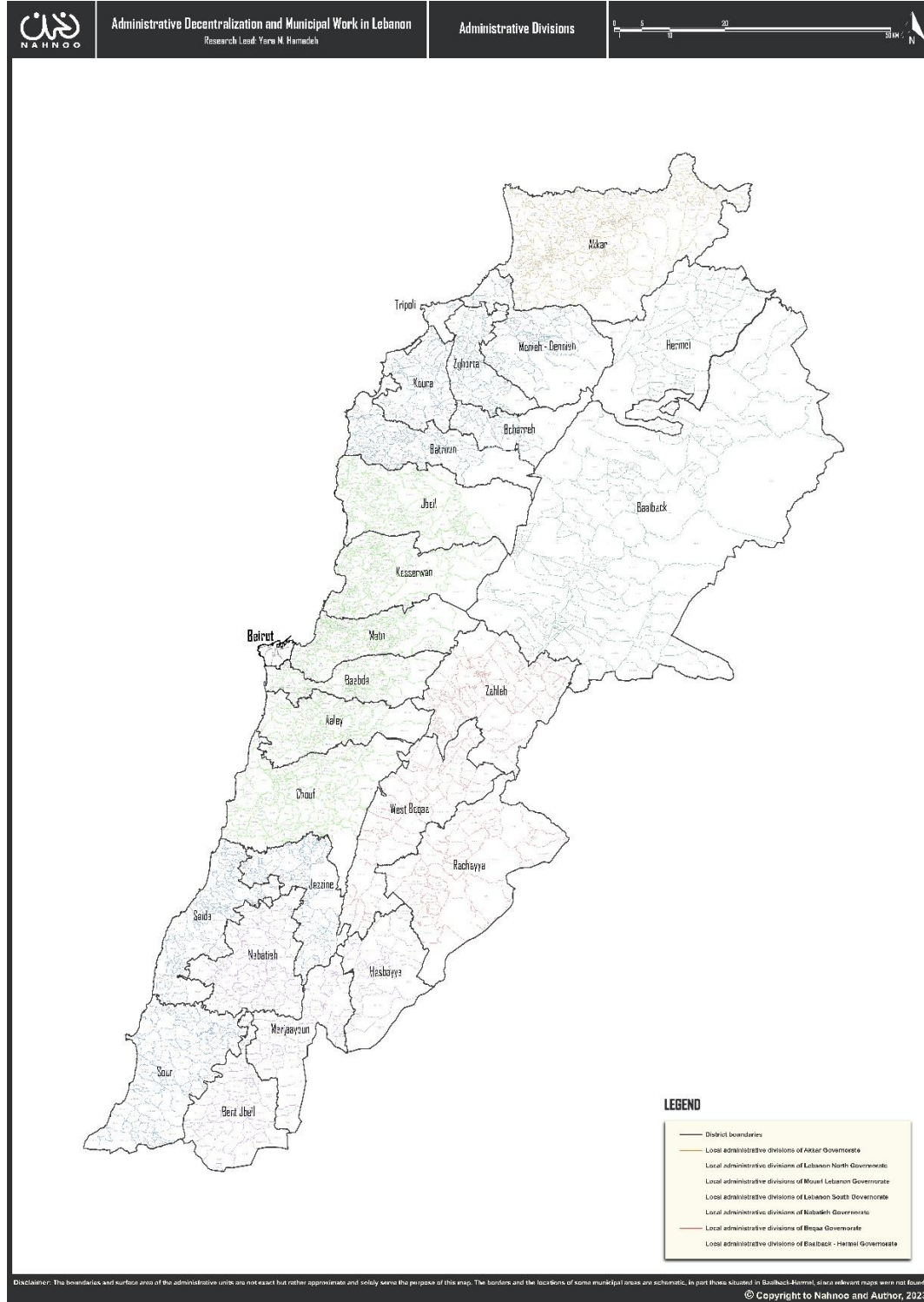
جدول 3 - مقارنة نسبة البلديات في كل من أفضية مع نسبة ناخبيه من إجمالي ناخبي لبنان ونسبة سكانه الفعليين من إجمالي سكان لبنان (إدارة الإحصاء المركزي، 2022)، ونسبة مساحته الجغرافية من إجمالي مساحة لبنان



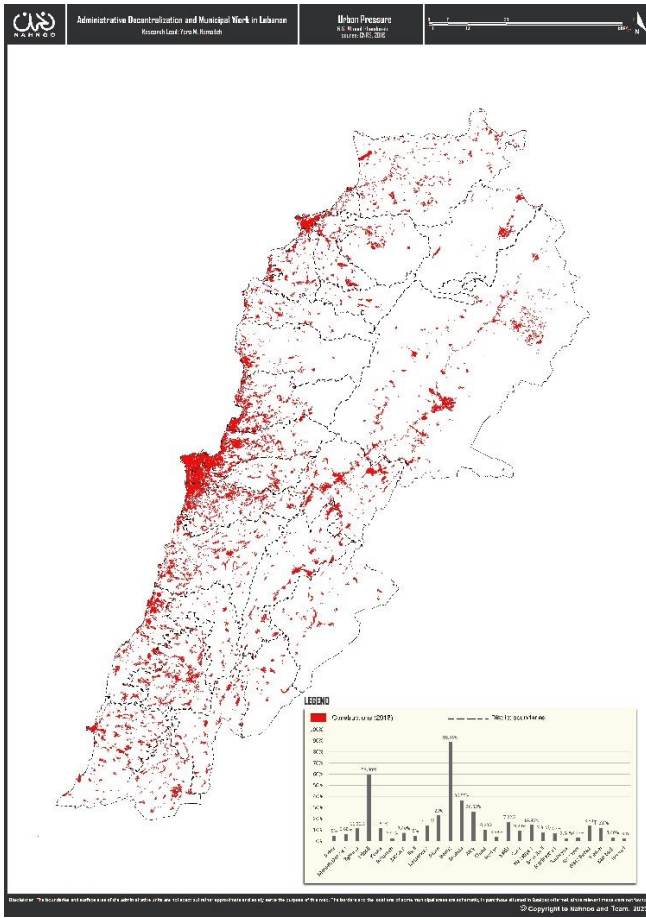
رسم بياني 12 - مقارنة بين نسب البلديات والناخبين والسكان الفعليين والمساحة الجغرافية في كل من أقضية

4.1.1. الأنماط المورفولوجية وتبعيات التكاثر البلدي على مالية البلديات وأحجام المجالس البلدية

تُظهر خريطة توزيع البلديات على المحافظات والأقضية أدناه اختلافاً واضحاً في أنماط البلديات بين المناطق، فكما اتجهنا نحو الساحل كلما تقلصت المساحة الجغرافية للبلديات وزاد تكديسها، وذلك على الرغم من التواصل العمراني والامتداد السكاني بين بعضها البعض في العديد من الحالات (مراجعة خريطة 3 وخريطة 4)، والعكس صحيح بالنسبة للداخل اللبناني حيث المناطق الزراعية. وبالتالي، يظهر أن التكدس البلدي مرتفع في جبل لبنان والمناطق الساحلية عموماً على عكس أفضية منطقة البقاع عموماً (الشمالي والأوسط والغربي).



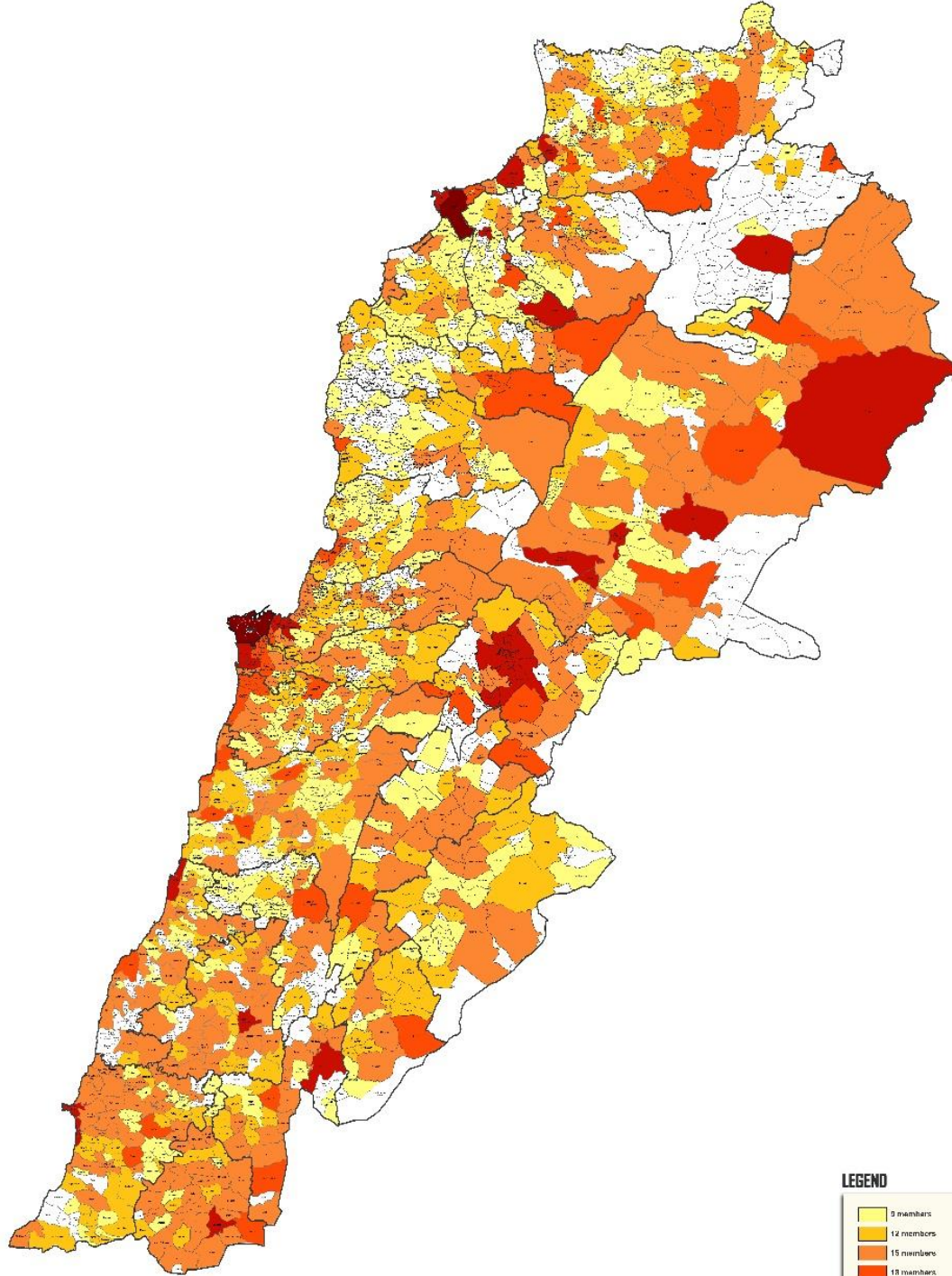
خريطة 2 - البلديات بحسب المحافظات والأقضية



خريطة 4 - الضغط الحضري
المصدر: المجلس الوطني للبحوث العلمية، 2018

خريطة 3 - مورفولوجيا بلديات لبنان

من جهة، أثر ارتفاع عدد البلديات نسبة لسكانها المسجلين على هيكلية البلديات في الأفضية من حيث حجم مجالسها وعائدها من الصندوق البلدي المستقل، أي أنّ التفتت البلدي يؤثر سلباً على إجمالي عائدات البلديات في الأفضية. فكّما وجدت بلديات كبرى و متمكّنة أكثر في القضاء كلّما ارتفع إجمالي عائدات بلدياته من الصندوق البلدي المستقلّ والعكس صحيح. ومن جهة أخرى، إنّ تدني عدد البلديات نسبة للمساحة الجغرافية أدّى الى ظهور نطاقات بلدية شاسعة تديرها بلديات صغيرة من حيث حجم مجالسها وعائدها كما يظهر في الخريطة التالية، ما يضع قدرة البلدية على إدارة هذه المساحة الجغرافية الهائلة بإمكانات ضئيلة في موضع تساؤل. والعديد من بلديات لبنان، من ضمنها بلديات صغرى ووسطى، يخدم عدد سكان يفوق قدراته. فالمعيار الأبرز في تحديد عائدات البلديات من الصندوق البلدي المستقلّ هو عدد السكان المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية دون أي اعتبار لمعيار المساحة الجغرافية وعدد السكان الفعليين. كلّ ذلك يشير الى وجود خلل في القدرة الوظيفية للبلديات.



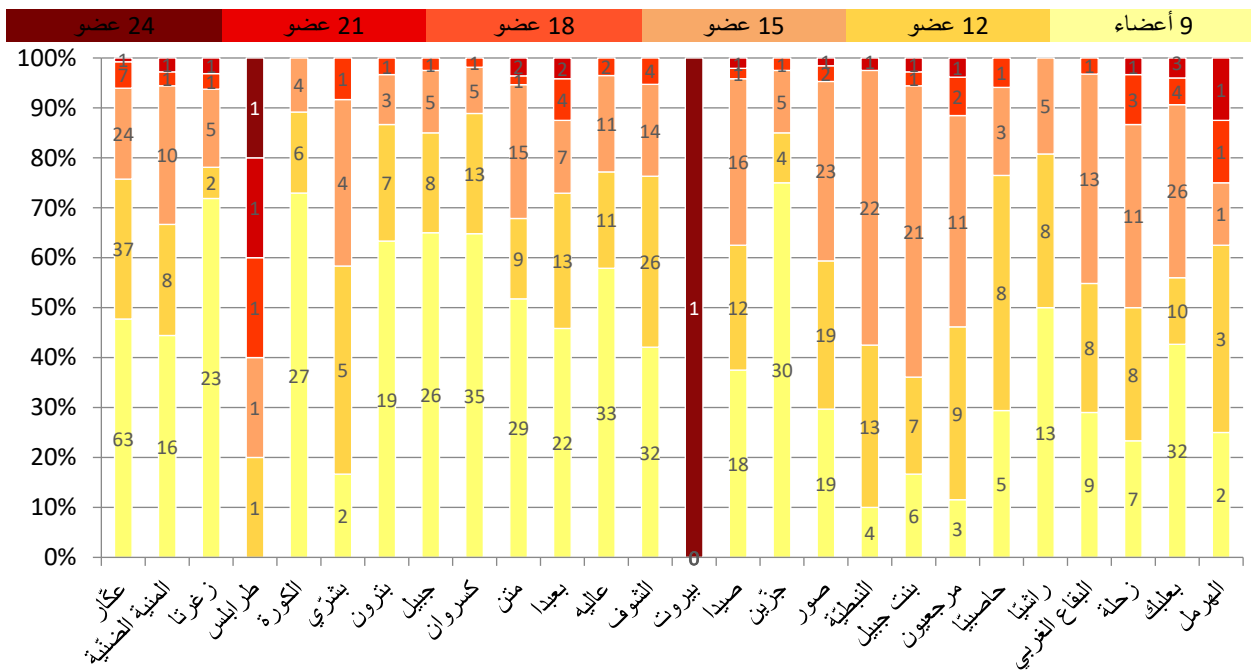
LEGEND

- 0 members
- 12 members
- 15 members
- 18 members
- 21 members
- 24 members

- District boundaries
- Municipal area boundaries

Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic. In part those situated in Baalback-Hermel, since relevant maps were not found.
© Copyright to Nahnoo and Author, 2023

خريطة 5 - حجم المجالس البلدية



رسم بياني 14 - توزيع نسب حجم المجالس البلدية في كل من أفضية لبنان

ويُظهر الجدول أدناه نسبة إجمالي عائلات بلديات كل من الأفضية من إجمالي عائلات بلديات لبنان من الصندوق البلدي المستقل مقارنة مع نسبة بلديات القضاء من إجمالي بلديات لبنان ونسبة سكانه المسجلين من إجمالي سكان لبنان ونسبة سكانه المقيمين من إجمالي سكان لبنان. ويُلاحظ، من جهة، وجود تفاوت بين ما تتقاضاه بلديات كل قضاء نسبةً لسكانه المسجلين وهو المعيار الأهم في عملية احتساب العائلات، ونسبة لسكانه الفعليين المسؤولة عن خدمتهم ومساحتها الجغرافية المسؤولة عن إدارتها من جهة أخرى.

محافظة	قضاء	نسبة العائلات من الصندوق البلدي المستقل	نسبة العائلات/نسبة البلديات	نسبة الناخبين	نسبة العائلات/نسبة الناخبين	نسبة السكان الفعليين	نسبة العائلات/نسبة السكان الفعليين	نسبة المساحة الجغرافية	نسبة العائلات/نسبة المساحة الجغرافية
لبنان الشمالي	عكار	6.25%	0.500	7.80%	0.801	6.90%	0.905	7.48%	0.835
	المنية الضنية	2.56%	0.751	3.09%	0.828	3.00%	0.853	3.49%	0.733
	زغرتا	1.63%	0.538	2.07%	0.789	1.80%	0.906	2.12%	0.769
	طرابلس	6.24%	13.196	6.41%	0.973	5.10%	1.224	0.26%	23.989
جبل لبنان	الكورة	1.47%	0.419	1.58%	0.930	1.80%	0.816	1.83%	0.802
	بشرى	0.97%	0.851	1.28%	0.753	0.50%	1.931	1.50%	0.642
	بترون	1.34%	0.472	1.57%	0.852	1.20%	1.117	2.68%	0.500
	جبيل	1.89%	0.499	2.16%	0.874	2.50%	0.755	3.66%	0.516
بيروت	كسروان	3.65%	0.715	2.43%	1.503	5.30%	0.689	3.30%	1.108
	متن	7.56%	1.427	4.62%	1.635	10.30%	0.734	2.55%	2.960
	بعيدا	6.03%	1.327	4.33%	1.392	11.40%	0.529	1.87%	3.223
	عاليه	3.43%	0.636	3.38%	1.016	6.20%	0.553	2.53%	1.353
لبنان الجنوبي	الشوف	4.65%	0.647	5.36%	0.868	5.70%	0.816	4.76%	0.977
	بيروت	16.79%	177.503	12.75%	1.318	6.80%	2.470	0.19%	87.123
	صيدا	4.36%	0.960	4.79%	0.910	6.20%	0.703	2.76%	1.581
	جزين	1.19%	0.315	1.57%	0.762	0.70%	1.705	2.54%	0.469
النبطية	صور	4.43%	0.731	5.17%	0.856	5.40%	0.820	4.05%	1.094
	النبطية	3.57%	0.944	4.02%	0.889	3.70%	0.966	2.55%	1.399
	بنت جبيل	3.47%	1.019	4.09%	0.849	2.00%	1.736	2.51%	1.386
	مرجعيون	2.63%	1.070	3.13%	0.841	1.60%	1.645	2.55%	1.031
البقاع	حاصبيا	1.10%	0.683	1.30%	0.846	0.60%	1.832	2.12%	0.518
	راشيا	1.13%	0.458	1.32%	0.855	0.70%	1.608	5.06%	0.222
	البقاع الغربي	2.17%	0.740	2.57%	0.846	1.80%	1.205	4.10%	0.530
	زحلة	4.30%	1.514	4.62%	0.930	3.70%	1.162	4.53%	0.949
الهرمل	بعلبك	6.27%	0.884	7.17%	0.875	4.50%	1.394	21.95%	0.286
	الهرمل	0.93%	1.229	1.43%	0.650	0.60%	1.550	7.05%	0.132
مجموع		100%		100%		100%		100%	

جدول 4 - مقارنة بين نسبة العائلات من الصندوق البلدي المستقل ونسب البلديات والناخبين والسكان الفعليين والمساحة الجغرافية في كل من أفضية

ومما لا شك فيه، يُعتبر هذا التحليل غير شامل حيث أنه يحدّد بعض بيانات البعثين الاجتماعي والجغرافي. وبالتالي، من المهم استكمالها بالبعد الاقتصادي من خلال بعض البيانات التي يأتي على رأسها عدد الوحدات غير السكنية وحجمها ونوعها والرسوم التي تستوفيها البلديات مباشرة. فعلى سبيل المثال، تحتوي بعض نطاقات البلديات الصغرى على عدد وحدات غير سكنية مرتفع توقّر لها عائدات مباشرة جيّدة، أي أنّها لا تتكلّ على عائدات الصندوق البلدي المستقلّ على عكس سائر البلديات الصغرى، بينما يوجد بلديات وسطى وكبرى لا تكفيها رسومها المباشرة لتحقيق اكتفاء مالي ذاتي.

وبقراءة أعمق للمعطيات، وعلى سبيل المثال، تسجّل عكّار تفاوتاً ملحوظاً بين نسبة بلدياتها لنسبة سكّانها من جهة ولمساحتها الجغرافية من جهة أخرى. وهي تضمّ أكبر عدد بلديات بين التقسيمات الإدارية المناطقيّة (محافظات وأقضية)، أكثر من 75% منها عبارة عن بلديات صغرى، بينما تسجّل حصلاً منخفضاً بين نسبة عائداتها ونسبة بلدياتها وأحد أعلى نسب الفقر متعدّد الأبعاد. وبالتالي، قد يكون من الأجدى لبلدياتها أن تندمج لتعزيز قدراتها وتوحيد مواردها. في المقابل، تسجّل أقضية جبل لبنان، وتحديدًا المتن وبعيدا وعاليه، نسبة بلديات مرتفعة بالنسبة لمساحتها (تكدّس بلدي) ومنخفضة نسبة لسكّانها. ويظهر تفاوت في قراءة مؤشر الفقر المتعدّد الأبعاد فيها وحاصل نسبة عائداتها لنسبة بلدياتها. فإذا كانت بلديات المتن وبعيدا قادرة على تأمين الخدمات نسبياً، أي مقارنة بأقضية أخرى، يظهر أنّ بلديات عاليه أقلّ قدرة على ذلك، الأمر الذي يطرح وجوب إعادة النظر في تقسيماتها وعدد بلدياتها لتعزيز قدراتها. وإذا ما نظرنا إلى قضاء الهرمل، نجد أنّ نسبة عائدات بلدياتها لعددتها جيّدة، إنّما مؤشّراته التنموية هي الأقلّ بين الأقضية وكذلك نسبة بلدياتها لمساحته الجغرافية، أي أنّ مساحة جغرافية واسعة منه لا تخدمها البلديات من ضمنها مناطق مأهولة بالسكّان، الأمر الذي يطرح وجوب إعادة النظر في عدد البلديات وتقسيماتها وسبل تغطية النطاقات الجغرافية بالخدمات البلدية مع تعزيز قدراتها.

نستخلص ممّا سبق أنّ لكلّ قضاء حيثياته وحاجاته التي يجب أن يُنظر إليها بشكلٍ متكاملٍ. فمن المتفق عليه أنّ عدد البلديات في لبنان نسبةً لمساحته الجغرافية وعدد سكّانه مرتفع، خصوصاً إذا ما تمت مقارنته بباقي دول العالم، الأمر الذي قد يشير إلى ضرورة إعادة النظر في عملية تشكّل البلديات وهيكلتها. ولكن، تتوجّب دراسة كلّ حالة على حدة وفقاً لمعايير علمية متكاملة إذ أنّ أي عملية إعادة هيكلة غير مدروسة من شأنها أن تفشل في تحقيق الغاية المنشودة منها، ألا وهي تعزيز قدرة البلديات وتفعيلها في سبيل تحقيق تنمية أفضل، ما لم تراعى الخصائص الاجتماعية والجغرافية والاقتصادية والمالية والتنموية.

5.1.1. التكاثر البلدي: غياب معايير واضحة وفعّالة لاستحداث بلديات

بالعودة إلى مشكلة التكدّس والتكاثر البلدي غير المدروس، يظهر أنّ أساسها يكمن في غياب معايير أو شروط تضمن انشاء بلديات فعّالة، أو أقلّه مكتفية ذاتياً لجهة تأمين كلفتها التشغيلية والخدمات الرئيسية. فالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/06/30 المدير للبلديات وإتحاداتها كان قد نصّ في المواد الثالثة والرابعة والخامسة منه على ما يلي:

- المادة 3- تنشأ البلدية في الأماكن الجامعة التي يزيد عدد أهاليها المقيدّين في سجلات الأحوال الشخصية على 300 إذا كانت وارداتها الذاتية السنوية تقدر بما يزيد على عشرة آلاف ليرة لبنانية.
- المادة 4- يمكن أن تضمّ البلديات القائمة والقرى المجاورة التي توحد بينها العوامل الجغرافية والاقتصادية والعمرانية. وتعتبر بلدية واحدة إذا كانت الواردات السنوية الذاتية لكلّ منها لا تتجاوز عشرة آلاف ليرة.
- المادة 5- يتمّ الضمّ بمرسوم بناءً لاقتراح وزير الداخلية. يحدّد فيه القرى التي تؤلّف هذه البلدية واسمها ومركزها.

كما حدّد حجم المجالس البلدية في المادة 9 منه كما يلي:

- 8 أعضاء للبلدية التي يقلّ عدد أهاليها المسجّلين عن 2,000 شخص
- 10 أعضاء للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجّلين بين 2,001 و 4,000 شخص
- 12 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجّلين بين 4,001 و 10,000 شخص
- 14 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجّلين بين 10,001 و 25,000 شخص
- 16 عضواً للبلدية التي يزيد عدد أهاليها المسجّلين عن 25,000 شخص، باستثناء بيروت وطرابلس
- 18 عضواً للبلدية طرابلس
- 24 عضواً للبلدية بيروت.

وأما البلدية التي تضمّ أكثر من قرية، فإنّ عدد أعضائها يُوزّع على عدد القرى بنسبة عدد سكّان كلّ منها.

غير أنّ القانون 1997/665 عدّل بموجبه المرسوم الاشتراعي 1977/118 وألغت المادة 45 منه المواد الثلاث المذكورة أعلاه (3 و4 و5 من المرسوم الاشتراعي 1977/118) واستعيض عنها ضمناً بالأحكام الواردة في المادة 41 من القانون 1997/665 والتي تنصّ على ما يلي:

- يجاز لوزارة الداخلية أن تستعين بمديرية الشؤون الجغرافية في الجيش وبمصلحة الهندسة في قوى الأمن الداخلي وبدوائر المساحة وبالتنظيم المدني في جميع المناطق وبالمكاتب الهندسية الخاصة، بالإضافة الى العناصر اللازمة من مجتدي خدمة العلم وتكليفها بتنظيم خرائط تحديد الأحياء الجديدة أو النطاق البلدي للبلديات المستجدة أو تلك التي يمكن ان تندمج أو تنفصل على ضوء العوامل الفنية والجغرافية والديموغرافية والاقتصادية التي تربط في ما بينها، على أن تتم هذه الأعمال قبل تاريخ موعد اجراء الانتخابات البلدية والاختيارية بشهرين على الأقل كي يُصار الى تحديد المدن والقرى والأحياء المستجدة التي سُدعى للانتخابات بموجب قرار وزارة الداخلية الذي يقضي بدعوة الهيئات الانتخابية.

وبالتالي، يظهر أنّ تعديلات القانون البلدي ألغت الزامية توفر بعض المعايير أو الشروط التي من شأنها أن تضمن عدم ظهور بلديات غير متمكّنة، علماً أنّ حتى القرار 1208 الصادر في تاريخ 1923/03/10 عن المفوض السامي وحاكم لبنان الكبير كان يتضمن معاييراً وشروطاً لإنشاء البلديات وضمها واستبقاها وتقسيمها. فبدل أن يتم تحديث شروط المرسوم الاشتراعي 1977/118 بما يتناسب مع النمو السكاني والتغيرات المالية في قيمة العملة الوطنية لمواكبة التحركات السكانية والتطورات المجتمعية، تمّ إلغاء كافة أشكال الشروط والاستعاضة عنها بنصّ لوجستي. ويبدو أنّ التشريع القديم كان أكثر ادراكاً للخصائص المحلية للقرى والبلدات في الأبعاد الجغرافية والاقتصادية والعمرائية والسكانية وقدراتها المالية التي تجاهلتها التعديلات بشكل تامّ. فأخذت عملية إنشاء البلديات منحى فوضوياً وعبثياً دون أي ضوابط وأصبحت مرتبهة للعصبيات العائلية والعشائرية والطائفية وحتى الطبقيّة أحياناً، والتي تغذيها الصراعات الحزبية.

ويكفي أن يتقدّم مختار محلّة ما يطلب الى وزارة الداخلية وأن يتوافق هذا الطلب مع المحاصصات والاعتبارات الطائفية والسياسية ليتمّ استحداث بلدية. والأمثلة في هذا الشأن لا تعدّ ولا تحصى، إنّما ليس من أهداف هذه الدراسة الإضاءة عليها بشكل مفصّل. فعلى الرغم من وجود لائحة بمستندات منطقية ومهمّة تُطلب لإنشاء بلدية، إلا أنّ هذه المستندات تبدو وكأنّها مجرد حبر على ورق وشكليات إدارية حيث أنّ ما من نصّ قانوني ملزم بها يحدّد كيفية تقييمها والحدّ الأدنى لكلّ من عناصرها. والمستندات هذه عبارة عن:

- خريطة النطاق البلدي المقترح ضمن محيطه الجغرافي موقّعة من رؤساء البلديات المحيطة والمخاتير بالنسبة للقرى المحيطة. وضمّ موافقة البلديات المعنية (البلديات المحيطة) بموجب قرارات بلدية صادرة عنها
- تحقيق تجرية الوحدات الإقليمية من قوى الأمن حول عدد الوحدات السكنية والتجارية والصناعية الموجودة في البلدة
- كشف تقديري بالقيمة التأجيرية المتوقعة
- إفادة من قلم نفوس المنطقة تبين ما إذا كان للبلدة سجل نفوس خاصّ بها مع بيان عدد السكّان المسجّلين
- نقط جودسية على الخرائط من مديرية الجيش والإعادة مع بيان المقترحات بغية الاستكمال.

وتجدر الإشارة الى أنّ القانون 1997/665 أعاد النظر بحجم المجلس البلدي وفقاً للمادة 24 منه ليصبح على الشكل التالي:

- 9 أعضاء للبلدية التي يقلّ عدد أهاليها المسجّلين عن 2,000 شخص
- 12 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجّلين بين 2,001 و4,000 شخص
- 15 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجّلين بين 4,001 و12,000 شخص
- 18 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجّلين بين 12,001 و24,000 شخص
- 21 عضواً للبلدية التي يزيد عدد أهاليها المسجّلين عن 24,000 شخص، باستثناء بيروت وطرابلس
- 24 عضواً لبلديتي بيروت وطرابلس.

وفي هذا الشأن، لا يبدو أنّ النصّ القانوني استند على معيار واضح لتحديد عدد السكّان لكلّ حجم مجلس بلدي، على الرغم من النموّ السكاني والعمرائي. فعلى سبيل المثال، لماذا تمّ استبدال الرقم 25,000 بالرقم 24,000؟ ولماذا لا يؤخذ بعين الاعتبار عدد المكّافئين في عملية تحديد حجم المجلس البلدي، وخصوصاً التجاريين منهم، كمؤشر للجودى المالية، ناهيك عن الخصائص الأخرى مثل عدد المناطق العقارية ضمن البلدة والواحدة وعدد المأهولة منها. يدلّ ذلك على أنّ تعديلات القانون البلدي لم

تتناول أموراً جوهرية ترتبط بتكوين البلديات وفعاليتها، بل أنها ألغت نصوصاً تنظيمية كان من شأنها أن تستيق معضلة التكاثر البلدي الذي أدى الى تفكيك المناطق لنطاقات إدارية صغيرة، معظمها لا يقوى على تلبية حاجات مجتمعاته أو تأمين كلفته التشغيلية بشكل ذاتي دون انتظار عائداته السنوية من الصندوق البلدي المستقل. فثلث البلديات أنشئ بعد العام 1998، أي بعد الانتخابات البلدية الأولى لفترة ما بعد الحرب والتي كان قد سبقها تعديل القانون البلدي في العام 1997 الذي ألغى بموجبه المواد الثلاث الأنف ذكرها دون بديل مواز لها.

6.1.1. آراء المنتخبين في معايير إنشاء البلديات

لخص أحد رؤساء البلديات الذين تمت مقابلتهم الخلل في عملية إنشاء البلديات بالكلمات التالية: "قبل الحديث عن مشاكل العمل البلدي، يجب أن نسال، هل هذه البلدية أو تلك، تصلح لأن تكون بلدية مستقلة بحد ذاتها؟ ما هي المقومات التي تخولها ذلك؟ لا شك أن المدن تستحق أن يكون لها بلديات خاصة، مثل بيروت وطرابلس وصيدا وزحلة وعاليه والشويفات وغيرها... فهي قادرة على أن تقوم بالجباية وإنشاء جهاز شرطة وتقديم الخدمات. بينما يبلغ عدد سكان هذه البلدة 12,000 نسمة منهم 5,000 الى 6,000 من المقيمين الدائمين ويبلغ عدد الناخبين حوالي 4,500 ناخب. لا تنحصر المشكلة في عدد المكافئين فقط، بل تشمل أيضاً قدرة البلدية على الطلب منهم دفع الرسوم البلدية في ظل ضعف الخدمات التي تقدمها لهم. أضف الى ذلك، في منطقتنا، كما في العديد من المناطق الأخرى، نرى أن معظم البلديات غير قادرة على تعيين شرطي بموجب قانونها ونظامها الداخلي وإمكاناتها." وأفاد العديد من رؤساء إتحادات البلديات عن وجود مساعي محلية لإنشاء بلديات للقرى التي ليس لها بلديات، حتى أن مخابر بعض هذه القرى تقدموا مؤخراً بطلب لهذه الغاية الى وزارة الداخلية والبلديات.

وعموماً، تباينت آراء رؤساء البلديات أو المنتخبين الآخرين الذين تمت مقابلتهم حول ضرورة لحظ القانون لمعايير واضحة وصارمة لإنشاء البلديات. ولكن، أغلبهم شدد على أهمية لحظ بعض المعايير التي تضمن أقله استدامة العمل البلدي في البلدة المنوي إنشاء بلدية فيها. وقد ركزوا على معيار الواردات التي قد تستوفيها البلدية المنوي انشاؤها مباشرة من المكافئين لتجنب اتكالها على الصندوق البلدي المستقل، مشيرين الى أن بعض البلديات تولد مينة نتيجة غياب هكذا معيار، "فهناك بلديات من دون مركز بلدي، وبعض الرؤساء يديرون بلدياتهم من غرفة منزل. عدا عن أن هناك بلديات ليس فيها موظف ولا حتى شرطي." وفي الوقت عينه، اعتبر البعض أن "في حال توفر معيار الحد الأدنى من الرسوم المباشرة، لا يجب أن تحرم أي قرية من إنشاء بلديتها الخاصة." وأضاء آخرون على ظاهرة انفصال قرية أو حي أو نطاق عقاري عن بلدية ما لإنشاء بلدية خاصة حيث أن "غالباً ما تعاني القرى التابعة الى بلديات من الاجحاف بحقها والتقصير الخدماتي فيها ومعاملتها الدائمة كملحق بلدي، حتى لو أنها متمثلة ببعض الأعضاء في المجلس البلدي إذ أن عددهم هو على الأغلب غير كافٍ لاحداث فرق يُذكر." ويشير ذلك الى أن "من شأن كل بلدية تحمل اسماً مرگباً، أي أنها تضم أكثر من قرية أو بلدة، أن تنقسم في مرحلة ما."

وأفاد عديدون بأن إنشاء البلديات عبارة عن لعبة حزبية لأغراض انتخابية وشعبوية. فقد تحدث أحد رؤساء البلديات عن "غض النظر" عن المعلومات التي يملؤها المختار في النموذج المخصص لطلب إنشاء بلدية والتي ترتبط بعدد الوحدات السكنية وغير السكنية ونوع المؤسسات في حال وجودها، مشيراً الى عدم أخذها بعين الاعتبار عند الموافقة أم عدمها "متى ما توقرت العلاقات السياسية وما يُعرف بالواسطة والظروف الملائمة." كذلك تحدث البعض عن دور المحاصصات والاعتبارات الطائفية وأحياناً العائلية والعشائرية في هذا الشأن. غير أنهم اعتبروا أن المشكلة ليست في استحداث بلديات على أساس المحسوبيات، بل في "عدم الالتفات الى عامل تدني حصة البلديات القائمة من الصندوق البلدي المستقل مع كل استحداث لبلدية جديدة، الأمر الذي يؤدي الى ظهور بلديات ضعيفة من جهة والى إضعاف البلديات الموجودة من جهة أخرى."

في المقابل، كان هناك رأي للعديد من الرؤساء بحق كل قرية أو بلدة مهما صغر حجمها وحجم إيراداتها المحلية أن تحظى ببلدية ترفع شؤونها وشؤون سكانها، وعلى السلطة المركزية التعويض عن قلة الموارد ومساندة البلديات الضعيفة من خلال الصندوق البلدي المستقل أو غيره، أقله في السنوات الأولى لنشأتها، مشيرين الى أن وضع المعايير قد يؤدي الى إلغاء النسبة الأكبر من البلديات اللبناية. فوفقاً لأحد الرؤساء، "مهما كان دور المخابر كبيراً فهو غير فاعل لأنه يتمحور أكثر حول الشق الاجتماعي ومعاملات الأحوال الشخصية من الشق الانمائي والخدماتي، على عكس دور البلدية. وقد أثبتت التجربة أن البلديات مهما كان حجمها ووضعها وماليتها تستطيع الاستمرار والثبات ضمن ما هو متوفر لها من مقومات وإمكانات بديل الأزيمة الأخيرة. وغالباً ما تحاول البلديات الصغيرة أن تكون أكثر انتاجية ونشاطاً في الحصول على تمويل كي تثبت نفسها. فباختصار، وجود بلدية صغيرة أفضل من عدمه."

7.1.1. بعض النماذج لتأثير الاعتبارات غير التنموية على إنشاء البلديات

من الأمثلة التي ذكرها الرؤساء عن عمليات الاستحداث أو الفصل لاعتبارات سياسية أو عائلية أو طبقية أو طائفية، بلدة سرعين التي تم تقسيمها الى نطاقين بلديين، "فأصبحت سرعين الفوقا للمسلمين وسرعين التحتا للمسيحيين"، وبلدة نبعا التي انقسمت الى أربع نطاقات بلدية، "فأصبحت نبعا المحفارة ونبعا الفدّام للمسيحيين، ونبعا الدموم والقليلة - الحرفوش للمسلمين". والآلاف في حالة نبعا هو انضمام كلّ من البلديات الناتجة عن عملية التقسيم لإتحاد بلديات من لونها. فانضمت اثنتان الى إتحاد بلديات شمال بعلبك واثنتان الى إتحاد بلديات منطقة ضهر الأحمر. كذلك، تحدّث العديد من رؤساء بلديات البقاع عن المساعي الدائمة للعائلات والعشائر الى انشاء بلديات وحتّى اتحادات منفصلة مهما صغر حجمها على قاعدة أنّ "لكلّ منها خصوصياته والدمج بينها يودّي الى نزاع حول رئاسة البلدية أو الإتحاد، لأن مفهوم الرئاسة لا يرتبط بالخدمة الإنمائية، بل يُعتبر إمتيازاً وزعامَةً ووجاهةً".

أما بلدية شمسطار-غربي بعلبك، فكانت تضمّ 14 قرية انفصلت عنها واحدة تلو الأخرى وأنشأت بلدياتها الخاصة، بدءاً من حدث بعلبك التي انفصلت في العام 1963، فطارياً في العام 1982، وجبعا وقد السبع في العام 2004، ورماسا في العام 2006، ومزرعة التوت ومصنع الزهر في العام 2013، وبيت مشيك في العام 2014، وصولاً الى العقيدية وبيت شاما النين انفصلتا في العام 2016 وأنشأتا بلدية واحدة. وأفاد أحد مخاتير هذه الأخيرة بوجود نيّة لدى بعض سكّان العقيدية لفصلها عن بيت شاما وبأنّ الوضع الخدماتي كان أفضل حالاً في كلتا البلديتين قبل الفصل قائلاً:

"كنا نستفيد من شاحنات النفايات والمكبّ وكانت المياه تصلنا بشكلٍ أوفر لأن حصّة بلدية شمسطار من الصندوق البلدي المستقلّ كبيرة. أصبحنا بلدية ناشئة في ظلّ التدهور الاقتصادي وجائحة كورونا وانهيار العملة الوطنية، ممّا انعكس سلباً على البلدية الى حدّ اتهام السكّان لها بالفشل. ليس لدينا مرافق عامّة ومصادر جباية كما البلديات الكبرى، ليس لدينا مؤسسات تجارية ومستشفيات وما شابه، لدينا عمود ارسال لإحدى شركات الاتصالات وكنا نتقاضى مبلغ عليه، لكن للأسف تمّت سرقة بطّارياته مؤخراً. لدينا مدرسة لكنّها غير مسجّلة في الدولة. لذا يمكن الجزم بأنّ الجباية معدومة والجابي لا يستطيع أن يباشر عمله في جمع الرسوم من الوحدات السكنية في ظل الأوضاع السيئة".

وقد باتت البلدية الأساس تضمّ بالإضافة الى شمسطار غربي بعلبك 3 قرى، احداها غير متّصلة جغرافياً بالبقية وهي النبي رشادة. يعود ذلك الى النزعات العائلية الى الانفصال من جهة وعدم تمثيل جميع القرى المذكورة في مجلس البلدية الأمّ من جهة أخرى بشكلٍ مُرضي.

ويتشابه هذا الوضع بعض الشيء مع شاتين في قضاء البترون التي انفصلت عن بلدية تنّورين وأنشأت بلديتها الخاصة متغذية بالصراعات السياسية. وكان هذا الموضوع قد أخذ الكثير من الأخذ والردّ في المحاكم بين البلديتين، في ظلّ تعاقب عدّة وزراء داخلية وبلديات، انتهى بإنشاء بلدية منفصلة.

في المقابل، هناك نماذج لأحياء ومناطق عقارية لا يستطيع أو لم يستطع سكّانها إنشاء بلديات خاصة لتحسين الوضع الخدماتي إذ أنّهم من غير المسجّلين فيها، خصوصاً عندما يكون هناك اعتبارات طائفية ومصالح متضاربة للبلديات المجاورة. نذكر منها سيروب التي تتبع إدارياً الى بلدية درب السيم في قضاء صيدا. ووفقاً لأحد رجال الدين فيها الناشط في الشقّين الخدماتي والاجتماعي:

"كانت سيروب قديماً منطقة بساتين لا يوجد فيها العديد من المباني السكنية، أي أنّ كثافتها السكانية كانت منخفضة، وأغلبية السكّان كانوا من المسيحيين. بحكم طبيعة المخيم الذي يقع تحت سيروب ومع بداية النشاط الفلسطيني المسلّح في العام 1969، قامت تلك الجموعات بالصعود نحو سيروب وأصبح لديها تجمّعات فدائية. ونتيجة الحرب في الجنوب في السبعينات، اتخذ الفدائيون من بساتين سيروب قواعد عسكرية لهم، ممّا أثر على طبيعة التواجد السكاني في سيروب إذ تهجّر الكثير من اللبنانيين والعديدون باعوا أراضيهم لمقاولين لبنانيين وفلسطينيين. وبعد فترة حصلت موجة بيع وتأجير للشقق السكنية لفلسطينيين مما أدى الى كثافة سكانية فلسطينية عالية تصل الى 85% من إجمالي سكّان سيروب. والنسبة المتبقية هي من المسلمين اللبنانيين مع عدد بسيط من المسيحيين. كلّ ذلك أدى الى اهمال المنطقة من قبل بلدية درب السيم لأن أغلبية السكّان من الفلسطينيين الذين لا ينتخبون، فكان هناك تقصير كبير بالنسبة للخدمات. وكان هناك محاولات

لإنشاء بلدية خاصة إلا أنها فشلت، كما طالب السكان بإلحاق درب السيم الى بلدية صيدا وأيضاً دون جدوى. واجهنا الإهمال ونقص الخدمات من إنارة وصرف صحي وتعبيد طرقات، الأمر الذي نسعى لمعالجته من خلال اللجان المحليّة وبعض الجمعيات وتواصلنا مع البلدية بشكل مكثّف وكان هناك تجاوب منها لخدمتنا قدر الامكانيات، ولكن الوضع الاقتصادي غير مناسب."

وينطبق هذا الواقع بعض الشيء على شبريحا في قضاء صور التي تتبع عقارياً الى العباسية وإدارياً الى صور "لأسباب انتخابية" نظراً لأنها غير تابعة لها عقارياً، وهي لا تتلقى أي خدمات من بلدية العباسية وخدمات قليلة من بلدية صور. تعتمد على التكايف المحلي من خلال اللجان والجمعيات بشكل اساسي لتأمين الخدمات. جاءت الغالبية الساحقة لسكانها من القرى السبع بسبب التهجير القسري.

كذلك، أفاد مختار عين موقّ المزيرعة في قضاء بعيدا بأنه تقدّم بطلب لإنشاء بلدية لعين موقّ والمزيرعة وديرخونا وحرارة حمزة والكحلونية. فهذه القرى شبه محرومة من الخدمات، حتّى أنّ المياه يتمّ توزيعها في عين موقّ المزيرعة عن طريق الصهاريح (السيترنات) نظراً لعدم وجود شبكة. وقد أبدى المختار شكواً حول طريقة صرف الأموال المخصصة للقرى التي ليس فيها بلديات. تتلقّى عين موقّ المزيرعة بعض الخدمات من بلدية بعلمشيميه مثل رفع النفايات ومن اتّحاد بلديات المتن الأعلى الذي ساهم في حلّ مشكلة غياب شبكات الصرف الصحي. ويبدو أنّ عملية إنشاء بلدية خاصة تصطدم بعدة عراقيل خصوصاً أنّ فئة كبيرة من سكان هذه القرى أتت من بلدات مجاورة مثل مزرعة جنيد، رويسة البلوط، الهاللية، والعبادية، أي أنّهم من غير أصحاب النفوس. وقد حاولت بلدية بعلمشيميه ضمّ عين موقّ لنطاقها الإداري ومثلها حاولت بلدية رويسة البلوط ضمّ المزيرعة، دون جدوى بسبب رفض المختار لذلك. وأكد رئيس بلدية رويسة البلوط على صعوبة الضمّ خصوصاً عندما يكون هناك اعتبارات طائفية. "فقد فشلت محاولة ضمّ المزيرعة الى رويسة البلوط على الرغم من عدم وجود تواصل جغرافي بين المزيرعة وعين موقّ، فيما تقع رويسة البلوط في الوسط. كما أنّ معظم مالكي عقارات المزيرعة هم من أبناء رويسة البلوط."

كذلك، أضاء أحد رؤساء البلديات على مثال تول في قضاء النبطية والتي اعتبرها "بلدة هجينة ومستحدثة"، وأفاد بما يلي: "كانت عبارة عن مزرعة بين عدّة بلدات، منها الكفور وحراروف الدوير والشرقية، ولم يكن أحد يعرفها. قام المطوّرون العقاريون بالبناء عليها وبيع الشقق السكنية بأسعار ميسرة وبالتقسيم لأبناء الجوار ممّن لا يملكون منزلاً في بلداتهم الأمّ، ومنهم من كان من سكان بيروت وانتقل إليها. فازدحمت وتحولت الى تجمّع سكني ليتمّ إلحاقها إدارياً الى بلدية الكفور في العام 2017. أدّى ذلك الى إهمال خدماتي في ظلّ الأزمة الاقتصادية. وينطبق الأمر نفسه تقريباً على القطراني في قضاء جزين التي كان يتملّك بعض المغتربين اللبنانيين معظم عقاراتها، ومن ثمّ باعوا الى أحد المطوّرين العقاريين المعروفين الذي قام بدوره ببناء تجمعات سكنية وبيع الشقق الى من هم من خارجها ومن غير لونها الطائفي. فباتت تضمّ عدد كبير من السكان دون أن يكون هناك بلدية لخدمتهم."

وحالها حال المنطقتين العقاريتين المجاورتين لها، السريري في قضاء جزين وبرغز في قضاء حاصبيا.

ومن الأمثلة على العامل الطبقي، قرية الموسي التي تتبع إدارياً الى بلدية عرمون في قضاء عاليه إذ توجد مساعي دائمة لإنشاء بلدية خاصة بها. فهي عبارة عن "حيّ قديم تمّ ترتيبه وتنظيمه مع الوقت، وسكانه من الميسورين نسبياً مقارنة مع عرمون التي تعاني من بعض الفوضى والعشوائية، إلا أنّ بلدية عرمون تعارض ذلك حيث أنّها تعتبرها أحد أحيائها"، وفقاً لأحد رؤساء البلديات.

كلّ ذلك يظهر أنّ الاختلافات والاعتبارات الطائفية والمناطقية من جهة والمصالح المحلية والبلدية من جهة أخرى تؤثر على عملية استحداث البلديات أو اتباع منطقة عقارية الى نطاق اداري مجاور، مع التأكيد مجدداً أنّ النماذج المماثلة كثيرة في مختلف الأفضية، إنّما ليس من أهداف الدراسة احصاؤها وتفصيلها.

8.1.1. ظروفات المنتخبين لمعالجة مشكلة التكاثر البلدي وتبعياتها

تمحورت أبرز الظروف المتفرقة التي ذكرها رؤساء البلديات لمعالجة مشكلة ارتفاع عدد البلديات وأثرها على فعالية العمل البلدي حول نقطتين متكاملتين: أولاً، لحظ القانون لمعايير صارمة تحول دون إنشاء بلديات غير متمكنة، وثانياً إعادة هيكلة للبلديات من خلال عمليات الدمج بين البلديات والمباشرة بضم القرى التي ليس فيها بلديات الى بلديات مجاورة قائمة، وخصوصاً الكبيرة والمتمكنة. وقد انقسمت الآراء في شأنهما.

أ- ظروفات المنتخبين لمعايير استحداث البلدية

- **عدد الوحدات السكنية:** ميّز المنتخبون بين عدد السكان وعدد الوحدات السكنية واعتبر البعض أنّ هذا الأخير يمثّل المعيار الأنسب حيث أنّه يؤدي الى ظهور الوحدات غير السكنية تدريجياً ويشير الى توفّر مقومات العيش للبلدية والبلدية معاً، بالإضافة الى أنّه يرتبط بحجم الخدمة المترتبة على البلدية خصوصاً في البلديات والقرى ذات التمدد الأفقي.²

- **عدد الوحدات غير السكنية:** يمكن الجزم أنّ بالنسبة لعدد كبير من رؤساء البلديات يمثّل المعيار الأساسي لإنشاء بلدية بمدى استقلالها المالي المحلي، الأمر الذي يرتبط بعدد المكافئين كمؤشر رئيس. فقد شدّد البعض على أهمية اعتماد عدد المكافئين التجاريين معياراً محورياً إذ أنّ واردات الجباية من الوحدات التجارية والصناعية هي التي تحدث فرقاً في ميزانية البلدية. وركز عديدون على أهمية أن تغطّي البلديات كامل المساحة اللبنانية وذلك من خلال ضمّ البلديات ذات عدد مكافئين تجاريين منخفض الى بلدات مجاورة تفوقها في عددهم. وتعارض هذا الرأي مع رأي بعض الرؤساء الآخرين، خصوصاً رؤساء بلديات الداخل اللبناني الذين اعتبروا أنّ وجود بلدية ضروري بغض النظر عن القدرة المالية. فعلى سبيل المثال، صرّح أحدهم بأنّ "منطقة البقاع، لطالما اعتمدت فقط على الزراعة خصوصاً في مرحلة ما قبل الجمهورية الثانية، وعملياً كان عدد السكان وعدد الوحدات التجارية والصناعية منخفضاً. وقد عادت الناس للسكن فيها بعد العام 1975، ولكن على الرغم من ارتفاع عدد السكان لا تزال الوحدات غير السكنية متواضعة من حيث العدد والحجم"، ناسباً ذلك الى غياب سياسة فعّالة للإنماء المتوازن. كذلك تحدّث رؤساء آخرون عن مناطق شهدت حركة نشاط عقاري واسع ومشاريع سكنية كبرى وهي غير تابعة الى أي نطاق بلدي أو أنّها مهملة من البلديات التي ألحقت بها. لا شك أنّ هذا المثال يستحضر عدّة مشاكل أبرزها عدم انتخاب المقيم وحصر حقّ الإنتخابات البلدية بالسكان المسجلين بالإضافة الى تحديد حجم البلدية بحسب عددهم وليس عدد السكان الفعليين. وبالتالي، يمكن الجزم أنّ معالجة هاتين المشكلتين لا يجب أن يكون من خلال استحداث بلديات جديدة، بل من خلال لحظ الحلول المناسبة والتدابير الإستباقية في القانون البلدي. وفي هذا الصدد لا بدّ من ذكر بلدة شتورا التي تُعتبر مركزاً تجارياً وخدماتياً ونقطة وصل مهمة في البقاع بينما يبلغ عدد الناخبين المسجلين على لوائح الشطب فيها 367 وهي من البلديات الميسورة نسبياً مقارنة مع باقي بلديات التسعة أعضاء نظراً لوجود عدد كبير من المكافئين التجاريين.

- **الكلفة التشغيلية:** اعتبر بعض رؤساء البلديات أو ممثليهم أنّه من المهمّ النظر بالكلفة التشغيلية للبلدية عند انشائها والنظر في ما إذا كانت قادرة على تغطيتها أو لا، أي الى وجوب اعتماد معيار توفّر الحد الأدنى المالي لإمكانية ضمان سير عمل البلدية من حيث دفع الأجور والرواتب والقيام بالخدمات الرئيسية. ولا شك أنّ هذا المعيار يرتبط بسابقه.

- **الخصائص المحلية:** ارتأى عدد من الرؤساء وجوب النظر بكلّ عملية استحداث بلدية على حدة حيث أنّ لكلّ منطقة ولكلّ قرية خصائصها. ولا يجوز اعتماد المعايير نفسها في المدن الكبرى حيث التواصل العمراني والسكاني يختلف عنه في الأرياف والقرى النائية، ناهيك عن العوامل الاجتماعية والثقافية والإقتصادية. كما تمّت الإشارة الى وجوب الالتفات الى الخصائص الجغرافية في هذه المناطق حيث تشكل البلديات امتداداً جغرافياً لبعضها البعض وتتشارك

² وفي هذا الصدد أعطى رئيس بلدية طرابلس مثلاً عن منطقة أبي سمراء التي تمدّدت بشكل لافت إثر عملية الضمّ والفرز التي شهدتها المدينة وباتت مكتظة وتحتاج الى خدمات لا تستطيع البلدية تأمينها، حتّى أنّ السكان باتوا يأخذون فتح الطرقات على عاتقهم، ملّمحاً الى ضرورة استحداث بلدية لها منفصلة. وهذا ما أكّده أحد مختبر الحداثيين وهي منطقة عقارية في طرابلس تتبع اليها منطقة أبي سمراء التي باتت تضمّ حوالي 50 ألف لبناني عبارة عن خليط من المناطق العقارية المجاورة وما يناهز 8,000 وحدة سكنية. وكان قد تقدّم بطلب لإنشاء بلدية لأبي سمراء.

المشاكل نفسها وأحياناً الموارد الطبيعية نفسها. وهذه العوامل قد لا تتطابق مع الحدود الإدارية للبلدة الواحدة وأحياناً حتى لإتحاد البلديات أو القضاء.

ب- الدمج: حجج التأييد والرفض، شروطه، وأشكاله

انقسمت آراء رؤساء البلديات والإتحادات الذين تمت مقابلتهم حول الدمج البلدي بين مؤيد ومعارض. فقد بادر بعضهم، وخصوصاً رؤساء البلديات الكبرى، الى طرح فكرة الدمج كحلّ لضعف القدرة والإمكانات المالية والتقنية للبلديات، أي أن تُضمّ بلدية الى أخرى وفقاً لمعيار القابلية الاقتصادية للبلدة والاستقلال المالي للبلدية. أقله، أن يتم دمج البلديات التي لا يتوفر فيها معيار الحد الأدنى المالي لضمان عمل بلدي أكثر فعالية واستدامة. وبالنسبة لآخرين، "التنظيم سهل لكن على أرض الواقع، يختلف الأمر ولا يمكن تطبيقه. فكلّ مجتمع محلي خصوصيته". وفي الحالتين، يتفق الجميع على الفجوة القائمة بين ما هو صائب من الناحية النظرية وما يسمح الواقع بتطبيقه أو حتى فرضه على الأرض. وفي ما يلي ملخص للأسباب التي أتى على ذكرها كلّ من مؤيدي طرح الدمج البلدي ومعارضيه.

حجج التأييد

- رفع "قابلية العيش" والتخفيف من الكلفة التشغيلية للبلدية وتعزيز قدرات البلدية الإدارية والتقنية من خلال دمج الأجهزة. فعلى سبيل المثال، قال أحد رؤساء البلديات والاتحادات: "بلديتي صغيرة ومجلسها مؤلف من 9 أعضاء، بلغت حصتها من الصندوق البلدي المستقل للعام 2020 والتي طال انتظارها لمدة عامين 125 مليون ليرة، وقد أصبحت قيمتها تعادل 3,000 دولار. لدي رواتب شرطي وكتابت وعاملتي نظافة و3 عمال جمع النفايات، عدا عن كلفة المازوت والصيانة. هذا استنزاف لبلدية صغيرة، لدي شاحنة تخدم البلدة وإذا ما حصل دمج إداري بين ثلاث بلدات، نستطيع أن نجعلها تعمل لوقت أطول بمصروف أقل. حالياً، لا أستطيع أن أعيرها لبلدية أخرى، ففي حال تطّلت من سيتحمّل مسؤولية إصلاحها؟ أما في حال الدمج أو التجمع البلدي، يمكن تشاركها والعمال أنفسهم الذين يعملون ثلاث ساعات يومية في بلديتي سيعملون بدل يوم كامل في ثلاث بلديات، وبالتالي نحقق الوفرة وهو مطلوب خلال هذه الأزمة العصبية"
- أداء بلدي أفضل، فقد أفاد أحد الرؤساء بالتالي: "يتم اعتماد مجلس بلدي واحد يحقق الوفرة مع نتائج أفضل وحصّة من الصندوق البلدي أكبر. يمكن توظيف شرطة بلدية من البلدات المندمجة، فتصبح قادرة على ضبط المخالفات وتحرير المحاضر لأن الشرطي البلدي في بلده معروف وهو لا يستطيع أن يقوم بعمله بشكل مناسب نظراً لعلاقاته وروابطه الاجتماعية". وأشار أحدهم الى "أنّ على قدر ما تكون البلدية كبيرة على قدر ما تكون منتجة"
- دمج الموارد خصوصاً في حالات الإمتداد الجغرافي والإجتماعي والبنوي
- تسهيل العمل الانمائي والتخطيط من خلال الربط والتكامل بين المشاريع والمقومات
- تعزيز الدمج الاجتماعي كخطوة لتحقيق انصهار وطني أفضل، حيث أنّ "الدمج البلدي يساعد في الخروج من العصبية المحلية والفكر الفردي ويعزز انفتاح المجتمعات على بعضها البعض."

حجج الرفض

- "تعددية المجتمع اللبناني وما يرافق ذلك من محاصصات طائفية ونزاعات عشائرية وفروقات إجتماعية وثقافية وسياسية تشكل عوائق على شكل عصبية تحول دون تقبل المجتمعات لفكرة الدمج. وهي لا تقتصر على الارتباط بالهوية المحلية للبلدة كبقعة جغرافية لها تاريخها وخصائصها فحسب، بل أنّها تتواجد بين أحياء البلدة الواحدة، وشرائح المجتمع الواحد، وطوائف الديانة الواحدة، وحتى أجباب العائلة الواحدة، الأمر الذي يؤدي الى نزاعات حادة داخل المجلس البلدي المندمج. "ففي حال دمج بلديتين من طائفتين مختلفتين، عندها سيغيب التجانس والعدالة في توزيع الخدمات". وعلى سبيل المثال، استشهد أحد رؤساء البلديات بصعوبة تطبيق قانون النسبية في الانتخابات البلدية على اعتبار أنّه "سيكون كارثة مميتة لأنّ حتى المجلس البلدي المنتخب من لائحة واحدة ومن بلدة واحدة تحصل خلال ولايته التجاذبات والمناكفات والخلافات،" منسائلاً "كيف سيكون الأمر عند تشكيله من عدّة لوائح ومن عدّة بلدات وفق قانون نسبي." واعتبر آخر أنّ "حتى لو تمّ تشجيع البلديات على الاندماج من خلال عدد من المحفّرات وضممانات التمثيل، فإنّ الجيران لا يتفقون، كيف سوف تتفق البلديات؟ يؤدي ذلك إلى حرب أهلية." ومنهم من أعطى مثلاً عن

بيروت حيث أنّ "هناك من ينادي بتقسيم بلدية العاصمة بيروت الى بلديتين، شرقيّة وغربيّة، لاعتبارات طائفية وسياسية، فما بالك من البلدات والقرى؟"

- وجوب احترام العامل التاريخي في عملية تشكّل القرى والبلدات ومجتمعاتها
- وجود نماذج ناجحة لبلديات صغيرة وذات امكانات ضئيلة
- وجوب "عدم اسقاط أفكار مستوردة لا تراعي الذهنية اللبنانيّة السائدة والتي تتّسم بالمناطقية الشديدة، فكلّ لبناني متطرّف بانتمائه لبلدته. للبنان خاصيّة مغايرة عن غيره من البلدان حيث فكرة الدمج مقبولة، وإنّ اي استنساخ لأفكار لا تناسب المجتمعات المحليّة، خصوصاً التقليديّة منها التي لا تزال تُطلق على من هو من خارجها صفة الغريب، سوف تقاوم. فحتّى أبناء العاصمة ينعوتون غير البياراتة بالغرباء، علماً أنّ النسبة الأكبر منهم يسكنون خارجها، فكيف لأبناء القرى والأرياف؟" وقد استعمل رئيس آخر عبارة "القوميّة القروية" للدلالة على هذه النزعة المجتمعيّة
- الشعور بالعجز لدى مختلف الأطراف على اعتبار أنّ "الدمج يؤديّ حتماً الى انحياز مناطقي". فعلى سبيل المثال، قال أحد الرؤساء: "إنّ ثقافة المجتمع رافضة لهذه الفكرة، اليوم إذا أنا أردت أن أدمج بلديتي مع بلدة أخرى، لا أستطيع أن أضمن ألا يتهمني أبناء البلدة الأخرى، مهما أنجزت في بلدتهم، بالتمييز وألا يتهمني أبناء بلدي بالتقصير والإنشغال عن بلدتهم لصالح بلدة أخرى، نحن لم نعتد على فكرة أن نعطي غيرنا الشيء إذا لم نكن بحاجته، فكيف إذا كنّا بحاجته؟" وأكدّ رئيس آخر أنّ في "غياب التوازن بين البلديات المندمجة والتي هي بطبيعة الحال غير متساوية وإلاّ لما اندمجت، لن يكون هناك مهرب من الانحياز." ووفقاً لوجهة نظر رؤساء آخرين، من شأن الدمج أن يضعف البلدية القويّة إذ أنّ "الأموال ستذهب إلى البلدات الفقيرة حيث الحاجات متراكمة" وأنّ "البلدة الصغيرة سوف تشكّل عبئاً على البلدة الأكبر." في المقابل، أبدى آخرون رفضاً لفكرة الدمج نظراً الى أنّ "البلديات الكبرى سوف تستحوذ على أموال البلديات الصغرى انطلاقاً من مبدأ "الكبير يأكل أكثر من الصغير، وهذا ما حصل في الأردن." وهناك من أعطى أمثلة عن بلديات مركبة أو مؤلفة من بلدة وقرى محيطة بها، إلاّ أنّ أكثر الجهود تصبّ في البلدة الأكبر. من هذه الأمثلة، "بلدية راسمسا في قضاء الكورة حيث هناك مجموعة قرى تابعة لها جغرافياً وإدارياً، لكن العمل الفعلي يتمّ بنسبة 90% في راسمسا." وكذلك الأمر بالنسبة لبلدة شمسطار، الأمر الذي أدى الى انفصال القرى عنها
- إمكانية تحقيق أهداف الدمج من خلال الاتّحادات، وبالتالي "من الأجدى تفعيل دور الاتّحادات قبل التفكير بالدمج." فقد أشار البعض الى أنّ الشراكة البلدية يجب تكون عبر الإتحاد حيث أنّ لكلّ بلدة حاجاتها وحيثياتها، ممّا يستدعي إنشاء إتحادات مدروسة من حيث الحجم وعدد البلديات الاعضاء والحاجات المشتركة لتكون أكثر فعالية. وفي هذا الشأن تحدّث رئيس إحدى بلديات قضاء بعيدا عن الصعوبات والعوائق التي حالت دون إنشاء إتحاد بلديات يضمّ البلديات المجاورة، متسائلاً كيف يمكن إذاً تطبيق الدمج بين البلدات
- المشاكل العقارية الكثيرة التي تتقاطع مع الخلافات العائليّة والعشائرية في بعض المناطق، وخصوصاً محافظة عكار نزاعات حول منصب الرئاسة
- خيبة أمل أو خذلان مجتمعي حيث أنّ الدمج من شأنه أن يرفع توقّعات السكّان، ولكن واقع الأرض غالباً ما يكون مخالفاً. فمثلاً، وفقاً لأحد الرؤساء، "إذا كان يتمّ رفع النفايات في الأسبوع مرّة، سوف يتوقّع السكّان أن يصبح كلّ يومين، الأمر الذي يصعب تطبيقه. ولأنّ الإشكالية ليست في صغر البلديات، بل في امكاناتها، فإنّ النطاق الجغرافي الأصغر مع عدد السكّان الأقلّ يكون أحياناً أفضل لأنّ البلدية سوف تكون قادرة على تقديم الخدمات بشكل أفضل في حال أعطيت إمكانات ماليّة"
- احتمالية ظهور بلديات ذات مساحة جغرافية أكبر وعدد سكّان أكبر وموارد اقتصادية قد تبقى غير كافية ممّا يجعل من وضع هذه البلدية اسوأ من وضع البلديات المندمجة قبل الدمج.

شروط الدمج وكيفية تطبيقه

- تربية مدنيّة وثقافة مجتمعيّة عالية حول العمل الجماعي لا الفكر الفردي. وفقاً لأحد الرؤساء، "إنّ المعطيات الجغرافية السياسيّة القائمة تحتمّ العمل على تهيئة المجتمعات المحليّة لقبول الآخر واحترام الرأي المغاير، كما أنّها بحاجة الى رؤية أمثلة ناجحة من خلال المقاربة الإنمائيّة"
- الإستقلال المالي كشرط استباقي لأي عملية دمج. فعلى سبيل المثال، أفاد رئيس بلدية بشريّ بالتالي: "يوجد بعض القرى المحيطة بشريّ وعلى الأغلب لن يكون لديها مانع من الانضمام إليها في حال كان لبلدية بشريّ استقلال مالي يسمح لها بالاستفادة من كامل مواردها المتوفّرة مثل المغارة وغابة الأرز والوادي المقدّس ومتحف جبران، ومشاركتها

مع البلديات المندمجة. ولكن في ظلّ القانون المترهّل القائم وسيطرة السلطة المركزيّة على أموال البلديات فلن تستطيع أي بلدية مهما كان حجم إيراداتها أن تشارك مواردنا مع بلدة أخرى"

- المحاصصة في منصب الرئيس ونائب الرئيس. اعتبر البعض أنّ المعيار الأهمّ في هذه العملية هو عدد المكافئين التجاريين كما في عمليّتي الفصل والإستحداث، ممّا يعني أنّ الرئاسة يجب أن تكون من حصّة البلدية المندمجة الأقوى مالياً. واقترح آخرون تخصيص مقعد نائب الرئيس للبلدية المندمجة الأضعف مالياً. وبعض الرؤساء اقترح أن تتداول البلديات المندمجة على هذين المنصبين
- الشفافية في العمل البلدي كشرط أساسي إذ من شأنها تبديد المخاوف من ولادة شعور بالغبن لدى البلديات الأضعف مالياً أو البلديات الأصغر من حيث عدد الناخبين والموارد
- ارفاق الدمج بمحفّزات مالية أو مشاريع تنمويّة
- فرضه بقوة القانون حتّى دون أي محفّزات. فمثلاً، اعتبر أحد الرؤساء أنّ "المعايير القاسية من حيث توفر عدد معيّن من الموظفين ودائرة مالية وأخرى هندسيّة وعدد محدّد من المكافئين وما شابه من شأنه أن يغربل البلديات ويجبرها على الخضوع لفكرة الدمج، بل والسعي وراءها." ورأى آخر "أنّ المجتمعات قد تستغرب الفكرة في بدايتها أو تعارضها حتّى ولكن بالنهاية سوف تتقبلها وكأنّ شيئاً لم يكن"، وقد قدّم مثال الإنتخابات البلدية وما يحصل من مناكفات وحساسيات في يوم الإنتخابات حين تبدأ كلّ عائلة بالهتاف لمرشّحها لينتهي كلّ ذلك في اليوم التالي للإنتخابات.

أشكال الدمج التي تمّ طرحها

- دمج بلدي كامل من خلال ضمّ البلديات التي لا يتوفّر فيها الحد الأدنى من المعايير الى بلدات محيطة مطابقة للمعايير.
- دمج إداري ومالي حصرأ، أي لا ينسحب على الدمج التمثيلي والإنتخابي. يطبّق على البلديات الصغرى المتجاورة والعاجزة إدارياً أو مالياً لأنها قائمة على عائداتها من الصندوق البلدي المستقلّ، مع الإبقاء على التمثيل البلدي كما هو إذ أنّ لكلّ بلدة حيثياتها وعائلاتها وخصوصيّتها. فوفقاً لأحد الرؤساء "تدمج القرى الصغيرة ببلدية واحدة أو تدمج البلديات الصغرى مع بلديات أكبر. وبالتالي، يتمّ تغطية مشاريع البلديات الصغرى مالياً من البلدية الكبرى لأنّ البلديات الصغرى مشلولة مالياً، الأمر الذي من شأنه أن يشجّع البلديات على الدمج الإداري والمالي"
- الغاء البلديات وتحويل الإتحادات بحدّ ذاتها الى بلدية واحدة، فيما تصبح البلديات الأعضاء لجاناً ضمن البلدية الواحدة وتكون ذات قرار مستقلّ وقدرة عالية على الجباية على من منطلق "أنّ هذا الشكل أكثر تطبيقاً لمفهوم اللامركزية ومراعاةً للخصوصية المحليّة"
- الإبقاء على البلديات الكبرى ودمج البلديات الصغرى المحيطة ضمن بلدية كبرى واحدة. والبعض اقترح هذا الشكل على أن يبقى لكلّ بلدية رئيسها ومجلسها وكيانها ضمن البلدية الكبرى
- تمكين الإتحادات البلدية وتعزيز دورها لتمكّن من مساندة البلديات غير المتمكّنة، على اعتبار أنّها أحد أشكال الدمج القائمة
- خلق تجمّعات بلدية كمستوى أكبر من البلدة الواحدة وأصغر من الإتحاد البلدي.

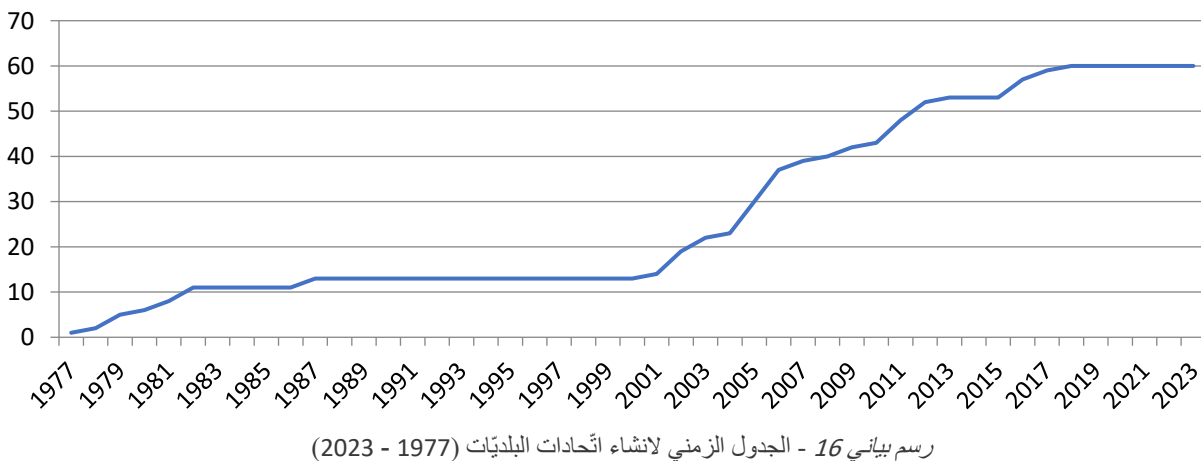
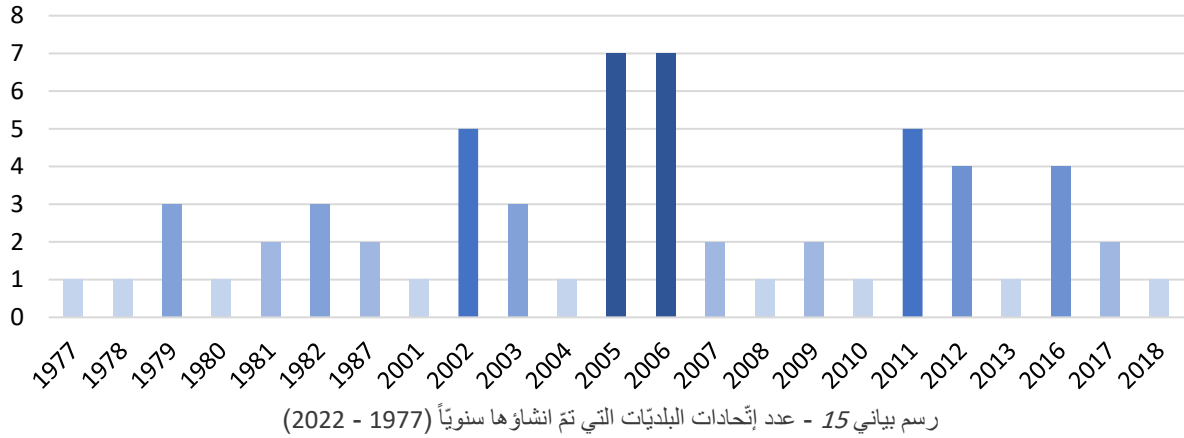
وقد أشار بعض الرؤساء الى أنّ البلديات اللبنيّة، وخصوصاً الصغيرة منها وغير المتمكّنة مادياً، مقدمة على "الدمج القهري في ظلّ الظروف الاقتصادية والمعيشيّة الراهنة التي من شأنها أن تغربل البلديات. ولعلّ الدمج القهري هذا يكون فرصة لإعادة هيكلة البلديات وتنظيمها بما يتناسب مع القدرات الملموسة وواقع الأرض، إلّا أنّ ذلك سوف يؤديّ حتماً الى خذلان مجتمعيّ للبنانيين الذين لطالما تفاخروا وتمسّكوا بانتماهم العائليّة والمناطقية والقروية والمذهبية والسياسية."

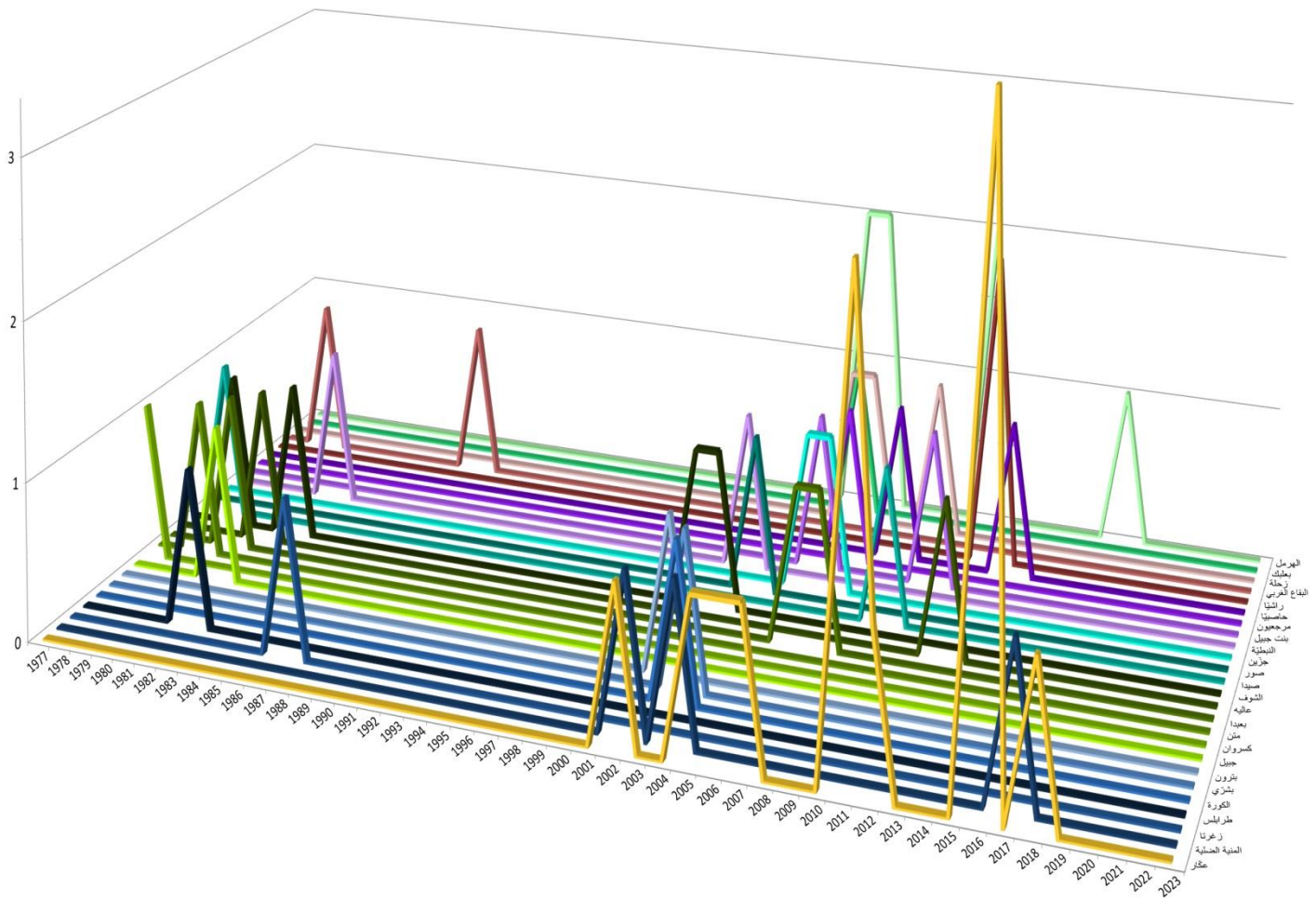
2.1. إتحادات البلديات

1.2.1. مراجعة تاريخية لعدد إتحادات البلديات في لبنان بين العامين 1998 و2023، وتوزيعها المناطقي

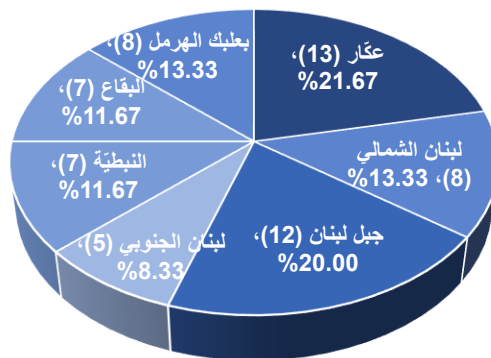
بدأت إتحادات بلديات لبنان بالتشكل منذ العام 1977 حتى وصل عددها الى 60، وكان أولها إتحاد بلديات كسروان الفتوح في قضاء كسروان وأخرها إتحاد بلديات الدريب الشمالي الذي تشكل في العام 2018 في محافظة عكار. ويُظهر الرسم البياني أدناه عدد الإتحادات التي تم تشكيلها في كل عام في الفترة الممتدة بين العامين 1977 و2018. يُلاحظ أن العامين 2005 و2006، أي الفترة التي تلت الانتخابات البلدية الثانية لفترة ما بعد الحرب في العام 2004، شهدا ارتفاعاً ملحوظاً في عدد الإتحادات حيث تم تشكيل 14 إتحاداً، أي بمعدل 7 إتحادات سنوياً، وهو الأعلى بين الأعوام. ويُلاحظ أيضاً تشكيل 5 إتحادات في العام 2011 و4 إتحادات أخرى في العام 2012، وهما العامين التاليين لانتخابات العام 2010 أي الثالثة لفترة ما بعد الحرب، بالإضافة الى تشكيل 4 إتحادات في العام 2016 وهو عام الانتخابات البلدية الرابعة لفترة ما بعد الحرب.

تشكل في محافظة عكار تشكيل عدد كبير من الإتحادات كما يظهر في الرسم البياني التالي، كان أولها إتحاد بلديات الجومة الذي سُكّل في العام 2002 وتلاه إتحاد بلديات جرد القيطع الذي سُكّل في العام 2005، لتلحقهما باقي الإتحادات التي سُكّل معظمها في العامين 2011 و2016. وقد بلغ عددها جميعاً 13 وهو الأكبر بين المحافظات والأقضية مع التذكير بأن عكار عبالة عن قضاء واحد، تليها محافظة جبل لبنان بـ 12 إتحاداً، ومن ثم محافظتنا لبنان الشمالي وبعليك الهرمل بـ 8 إتحادات لكلٍ منهما، فمحافظتنا البقاع والنبطية بـ 7 إتحادات لكلٍ منهما، وأخيراً محافظة لبنان الجنوبي بـ 5 إتحادات. وبالتالي، يمكن اعتبار أن عكار تضم العدد الأكبر من الإتحادات بين المستويات الإدارية الوسطية، يليها قضاء بعليك الذي يضم 7 إتحادات، فالشوف بـ 4 إتحادات، ومن ثم أقضية المنية الضنية وبعيدا وزحلة بـ 3 إتحادات لكلٍ منها (مراجعة الخريطة 6). وتحتوي كل من أقضية عاليه وصيدا وجزين والنبطية وبننت جبيل وحاصبيا وراشيا والبقاع الغربي على اتحادين. أما باقي الأقضية فكل منها يحتوي على اتحاد واحد، وهذه الأقضية هي طرابلس وزغرتا والكورة وبشري والبترون وجبيل وكسروان والمتن وصور ومرجعيون والهرمل.





رسم بياني 17 - الجدول الزمني لإنشاء اتّحادات البلديات في كَلْمَن الأفضية (1977 - 2023)



رسم بياني 18 - توزيع اتّحادات البلديات على محافظات لبنان

2.2.1. قراءة لمورفولوجيا الاتحادات ومعايير تشكّلها في كلّ من الأقسضية

يبلغ عدد البلديات الأعضاء في إتحادات بلديات في كلّ لبنان 823، أي ما نسبته 78% من إجمالي عدد البلديات. وإذا ما استثنينا العاصمة بيروت، يمكن اعتبار أنّ البلديات المنضوية ضمن إتحادات تضمّ حوالي 82% من مجموع الناخبين في المحافظات الأخرى، بينما تضمّ البلديات غير الأعضاء البالغ عددها 233، 14% من مجموع الناخبين (مراجعة الخريطة 8).

نسبة الناخبين في الإتحاد	نسبة البلديات المنتسبة إلى إتحاد/ قضاء	عدد البلديات غير المنتسبة إلى إتحاد/ قضاء	عدد البلديات المنتسبة إلى إتحاد/ قضاء	عدد البلديات المنتسبة إلى كلّ إتحاد	تاريخ التشكيل	الإتحاد	عدد الإتحادات	قضاء
15.77%	95%	7	125	17	2002	إتحاد بلديات منطقة الجومة - عكار	13	عكار
16.90%				13	2005	إتحاد بلديات جرد القيطع		
9.45%				12	2006	إتحاد بلديات الشفت		
14.37%				14	2007	إتحاد بلديات وسط وساحل القيطع		
5.03%				12	2011	إتحاد بلديات الدريب الأوسط		
5.49%				10	2011	إتحاد بلديات سهل عكار		
3.89%				9	2011	إتحاد بلديات نهر الأسطوان		
1.77%				7	2012	إتحاد بلديات الدريب الغربي		
2.59%				5	2016	إتحاد بلديات جبل أكروم		
4.95%				8	2016	إتحاد بلديات وادي خالد		
9.87%				10	2016	إتحاد بلديات عكار الشمالي		
1.97%				5	2016	إتحاد بلديات عرقا الأثرية		
0.63%				3	2018	إتحاد بلديات الدريب الشمالي		
38.86%	78%	8	28	5	2002	إتحاد بلديات المنية	3	المنية الضنيّة
41.46%				19	2004	إتحاد بلديات الضنية		
6.89%				4	2017	إتحاد بلديات جرد الضنية		
71.16%	78%	7	25	25	1987	إتحاد بلديات قضاء زغرّتا	1	زغرّتا
99.47%	80%	1	4	4	1982	إتحاد بلديات الفيحاء	1	طرابلس
90.62%	89%	4	33	33	2003	إتحاد بلديات الكورة	1	الكورة
87.24%	100%	0	12	12	2003	إتحاد بلديات قضاء بشري	1	بشري
71.92%	93%	2	28	28	2002	إتحاد بلديات منطقة البترون	1	البترون
49.57%	35%	26	14	14	1981	إتحاد بلديات قضاء جبيل	1	جبيل
98.22%	100%	0	54	54	1977	إتحاد بلديات كسروان الفتوح	1	كسروان
75.38%	61%	22	34	34	1979	إتحاد بلديات المتن الشمالي الساحلي والأوسط	1	المتن
35.21%	73%	13	35	4	2006	إتحاد بلديات الضاحية الجنوبية	3	بعيدا
24.82%				27	1980	إتحاد بلديات المتن الأعلى		
15.13%				4	2007	إتحاد بلديات ساحل المتن الجنوبي		
13.87%	35%	37	20	8	1981	إتحاد بلديات الجرد الأعلى - بحدون	2	عاليه
17.04%				12	2012	إتحاد بلديات الغرب الأعلى والشحار		
11.53%	58%	32	44	9	1979	إتحاد بلديات السويجاني	4	الشوف
10.89%				12	2002	إتحاد بلديات الشوف الأعلى		
33.01%				17	2001	إتحاد بلديات اقليم الخروب الشمالي		
5.73%				6	1982	إتحاد بلديات اقليم الخروب الجنوبي		

-	-	-	-	-	-	-	0	بيروت
54.05%	65%	17	31	16	1978	إتحاد بلديات صيدا - الزهراني	2	صيда
26.99%				15	2009	إتحاد بلديات ساحل الزهراني		
55.93%	85%	6	34	28	2005	إتحاد بلديات منطقة جزين	2	جزين
22.41%				6	2006	إتحاد بلديات جبل الريحان		
83.60%	86%	9	55	55	2003	إتحاد بلديات قضاء صور	1	صور
81.44%	98%	1	39	29	1982	إتحاد بلديات الشقيف	2	النبطية
18.09%				10	2002	إتحاد بلديات اقليم التفاح		
57.75%	83%	6	30	15	2005	إتحاد بلديات بنت جبيل	2	بنت جبيل
29.95%				13	2010	إتحاد بلديات القلعة		
				-	2	-	بلديات منتسبة الى إتحاد بلديات جبل عامل في قضاء مرجعيون	
58.17%	62%	10	16	18	2006	إتحاد بلديات جبل عامل	1	مرجعيون
55.70%	88%	2	15	7	2008	إتحاد بلديات العرقوب	2	حاصبيا
40.56%				8	2013	إتحاد بلديات الحاصباني		
46.56%	100%	0	26	12	2012	إتحاد بلديات قلعة الاستقلال	2	راشيا
53.44%				14	2012	إتحاد بلديات جبل الشيخ		
51.68%	87%	4	27	15	1979	إتحاد بلديات البحيرة	2	البقاع الغربي
39.18%				12	1987	إتحاد بلديات السهل - البقاع الغربي		
51.27%	87%	4	26	8	2005	إتحاد بلديات قضاء زحلة	3	زحلة
23.50%				7	2006	إتحاد بلديات البقاع الأوسط		
17.72%				11	2009	إتحاد بلديات شرق زحلة		
22.95%	80%	15	60	8	2005	إتحاد بلديات بعلبك	7	بعلبك
19.68%				14	2005	إتحاد بلديات غربي بعلبك		
7.39%				7	2006	إتحاد بلديات شرقي بعلبك		
3.61%				4	2006	إتحاد بلديات الشلال		
13.83%				14	2011	إتحاد بلديات شمال بعلبك		
6.47%				8	2011	إتحاد بلديات دير الأحمر		
5.80%				5	2017	إتحاد بلديات جنوب بعلبك		
90.09%	100%	0	8	8	2005	إتحاد بلديات الهرمل	1	الهرمل
	78%	233	823	823	-	المجموع	60	مجموع

جدول 5 - عدد البلديات المنتسبة وغير المنتسبة الى كل من الأتحادات

بشكلٍ عام، يُلاحظ اختلاف مورفولوجي وإداري شاسع بين الإتحادات البلدية من حيث المساحة الجغرافية والحجم، أي عدد البلديات الأعضاء في كل منها، وحتى التواصل الجغرافي فيما بين البلديات. فبعضها يبدو وكأنه متكامل ويغطي منطقة جغرافية واضحة التكوين والبعض الآخر يبدو وكأنه مفكك وغير واضح. ونعرض في ما يلي ملخص عن كل من الأفضية، مبني بجزء منه على المقابلات وجزء آخر على البيانات والمعطيات الجغرافية والإدارية والاجتماعية التي تم جمعها وإظهارها على الخرائط 6، 7، 8، 9، 10، 11، و12.

عكار

تحتوي محافظة قضاء عكار على 13 اتحاد بلديات، يضم أصغرها من حيث عدد البلديات 3 بلديات وهو اتحاد بلديات الدير الشمالي، أي آخر اتحاد تم تشكيله في عكار ولبنان، ويضم أكبرها 17 بلدية وهو اتحاد بلدية الجومة أي أول اتحاد تم تشكيله في عكار. تقع بلدات اتحاد الجومة في منطقة جغرافية محاطة بالجبال وهي تتلاصق ببعضها البعض وتتميز بالترابط والعلاقات الاجتماعية في ما بينها، مع الإشارة الى أن هذه البلدات مختلطة طائفيًا بشكل لافت ومتداخل. وبالتالي، يمكن اعتباره كاتحاد ناضج لجهة التكوين الجغرافي والبلدي. كذلك، يظهر أن كل من اتحادي بلديات جرد القيطع وعكار الشمالي يتألف من عدد مقبول من بلديات ذات نطاقات متصلة جغرافياً (13 و10 بلديات على التوالي). أما باقي الاتحادات فيظهر في بعضها عدم تواصل وتفكك في ما بين بلداتها وتبدو غير واضحة التكوين الجغرافي والإداري. ويظهر ذلك جلياً بين اتحادات بلديات نهر اسطوان والدير الغربي والدير الشمالي والدير الأوسط من جهة، والتي تبدو متداخلة وكأنها تؤلف منطقة جغرافية واحدة، واتحاد بلديات عرقا الأثري من جهة أخرى والذي يبدو وكأنه منسلح جغرافياً عن اتحاد وسط وساحل القيطع. فمن الممكن أن تكون الجغرافية الطائفية حالت دون توحيد الاتحادات ودون مراعاة الجغرافية الطبيعية، وذلك على الرغم من التنوع والاختلاط الطائفي الملحوظ بين بلدات عكار وداخلها، وحتى داخل قسم كبير من اتحاداتها. وإذا ما نظرنا الى الخريطة 11، يتبين أن مراكز الاتحادات متقاربة من بعضها البعض الى حد التلاصق في العديد من الحالات، خصوصاً في الجهتين الشماليّة والغربيّة حيث تكثرت الاتحادات. وبعض هذه المراكز مصنّف أقطاب محليّة في الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانيّة الصادرة في العام 2004 عن مجلس الإنماء والإعمار. والأقطاب المحليّة هي مدن صغرى من المفترض أن تلعب دوراً إدارياً وتجاريّاً وخدماتياً. ويبلغ عددها 6 في عكار من ضمنها المركز حلبا، ونصفها أي 3 منها مراكز اتحادات.

وعموماً، أكد رؤساء اتحادات البلديات في عكار ممّن تمت مقابلتهم أنّ المنطقة متنوّعة جغرافياً ويمكن أن تقسم الى 5 أو 6 مناطق جغرافية، وهي: جرد القيطع، ساحل القيطع، سهل عكار، الجومة، الدير، وأكروم ووادي خالد التي يمكن أن تشكل منطقة واحدة. كذلك، إذا ما نظرنا الى تقسيم الأحواض المائية، نجد أن عكار تُقسم الى 8 أحواض، نصفها عبارة عن أحواض صغيرة قد لا تصلح لأن تكون منطقة بحد ذاتها.

المنية الضنية

يوجد 3 اتحادات بلديات في المنية الضنية، أكبرها هو اتحاد بلديات الضنية الذي تأسس في العام 2004 ويضم 19 بلدية، وأصغرها هو اتحاد بلديات جرد الضنية الذي تأسس في العام 2017 ويضم فقط 4 بلديات كانت قد انفصلت عن اتحاد الضنية لأسباب سياسية وانتخابية، وربما طائفية حيث أنها تختلف عن معظم محيطها. أما اتحاد المنية، فقد تأسس في العام 2002 ويضم 5 بلديات تشمل المنطقة الساحلية من القضاء المكتظة سكانياً. لم تنجح مساعي تشكيل اتحاد واحد لأن إجمالي سكان الضنية يفوق إجمالي سكان المنية على الرغم من أن سكان المنية كبلدة يشكلون الأغلبية السكانية الساحقة في القضاء بين البلدات. لذا، يمكن اعتبار أن تقسيم اتحادي بلديات المنية وبلديات الضنية أخذ بعين الاعتبار النقل السكاني من جهة، والخصائص الجغرافية بين الساحل والداخل من جهة أخرى، عدا عن أن المنية والضنية لطالما كانتا منفصلتين وهما قطبان محليّان وفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانيّة. فحتى قانون إنشاء القضاء الذي يحمل الرقم 272 تاريخ 1993/11/23 نصّ على أن مركز القضاء هو المنية من أول تشرين الأول ولغاية 31 آذار وسير من أول نيسان ولغاية 30 أيلول. وإذا ما نظرنا الى الخريطة 11، يظهر تلاصق بخعون وطاران وهما مركزا اتحادي بلديات الضنية وبلديات جرد الضنية على التوالي.

وأفاد مختار احدى بلدات القضاء بوجود نية لإنشاء اتحاد بلديات رابع في المنطقة المعروفة بالـ"المزارع" الواقعة في الجهة الجنوبية الغربية للقضاء على الحدود بين قسم الضنية وقضاء زغرتا، للقرى والبلدات التي ليس فيها بلديات بعد أن يتم إنشاء بلديات لها. فقد تمكنت كهف المولود من إنشاء بلدية في العام 2021، والقرى الأخرى تنتظر صدور قرارات الانشاء، ومنها زغترين وعيمار ومزيرة وبحويطة. وهذه البلدات منفصلة جغرافياً عن قضاء المنية الضنية بوادٍ، ولا يمكن الوصول إليها إلا عبر قضاء زغرتا. وتاريخياً، كانت أراضي منطقة المزارع ملك أغوات من الضنية، وقد اشتراها سكانها في سبعينات القرن الماضي بحسب ما أفاد المختار الذي تمت مقابلته.

وبالنظر الى خريطة الأحواض المائية، نجد أن القضاء يقع على 4 أحواض مائيّة. فالضنية مقسومة بين حوضين، البارد شمالاً وأبو علي جنوباً، والمنية مقسومة بين ثلاثة، إنّما القسم الأكبر منها يتبع الى حوض وادي المنية. والجدير

بالذكر أنّ نهر البارد يفصل قضاء المنية الضنيّة عن محافظة عكار، ونهر أبو علي يفصله عن قضاء زغرتا قبل أن يخترقه.

- زغرتا

يضمّ قضاء زغرتا اتحاد بلديات واحد تأسس في العام 1987 تحت اسم اتحاد بلديات ساحل قضاء زغرتا، وكان يضمّ آنذاك 5 بلديات. تعدّل اسمه في العام 2005 لاتحاد بلديات قضاء زغرتا، وبات يضمّ 25 بلدية أي ما نسبته 78% من بلديات القضاء. والجدير بالذكر أنّ أسباب عدم انضمام باقي البلديات لا تبدو طائفية ولا سياسية وهذا ما تمّ تأكيده من خلال بعض المقابلات التي تمّ إجراؤها. وبحسب رئيس اتحاد بلديات القضاء، تعود هذه الأسباب من جهة الى تخوّف رؤساء هذه البلديات من دفع المتوجّبات الماليّة التي تترتّب على البلديات الأعضاء، ومن جهة أخرى الى ضعف الامام بماهيّة عمل الاتحادات البلدية والغاية من انشائها. ووفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانيّة، يوجد قطبان محليّان وهما مركز القضاء والاتحاد زغرتا على الساحل وإهدن في الداخل. كلتاها تتبعان إدارياً الى بلدية واحدة وهي بلدية زغرتا - إهدن على الرغم من التباعد الجغرافي بينهما، فإهدن تُعتبر مركز اصطياف لأبناء زغرتا. جغرافياً، يمكن القول أنّ منطقة قضاء زغرتا محرومة من ساحلها، ويُعتبر قضاء طرابلس المتاخم لها المنطقة الساحليّة لقضاء زغرتا والعكس صحيح، أي أنّ قضاء طرابلس لا يمتدّ الى الداخل على عكس معظم أفضية لبنان الغربيّة. ولا بدّ أنّ الاعتبار الطائفية والانتخابية هي التي أدت الى واقع التقسيمات الحاليّة.

- طرابلس

يضمّ قضاء طرابلس اتحاد بلديات واحد أنشئ في العام 1982 من بلديتي طرابلس والميناء تحت اسم اتحاد بلديات الفيحاء. وطرابلس هي عاصمة الشمال وثاني أكبر مدينة في لبنان بعد العاصمة بيروت وفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانيّة، ومركز الإتحاد. انضمت بلدية البداوي الى الإتحاد في العام نفسه وبالتالي تُعتبر البلديات الثلاث مؤسّسة للإتحاد، وقد التحقت بها بلدية القلمون في العام 2014. وكانت بلديتا البداوي ووادي نحلة قد نُقلت من قضاء المنية الضنيّة الى قضاء طرابلس في العام 2017، ما قد يعلّل عدم صدور مرسوم بانضمام وادي نحلة الى الإتحاد. فالبلديتان كانتا قد أُتبعتا الى قضاء المنية الضنيّة بموجب القانون رقم 272 تاريخ 1993/10/23 القاضي بإنشاء قضاء المنية الضنيّة، وذلك على الرغم من أنّ البداوي كانت عضواً في إتحاد بلديات الفيحاء وتتصلّ بمدينتي طرابلس والميناء بشكل لافت وتُعتبر امتداداً لهما، على عكس القلمون التي لا يوجد أي تماس عقاري معها وتتصلّ بهما من خلال الطريق الساحلي فقط وتفصلها عنهما رامسقا في قضاء الكورة. أي أنّ القلمون تقع في وسط ساحل قضاء الكورة، الأمر الذي يرفع تساؤلات حول التقسيمات الادارية للأفضية.

- الكورة

يضمّ قضاء الكورة اتحاد بلديات واحد، ويُعتبر ناضجاً لجهة تكوينه الجغرافي الى حدّ ما وعدد بلدياته الأعضاء. يجمع القضاء بين 5 أحواض مائيّة، إنّما عبارة عن أحواض صغيرة. مركز القضاء والاتحاد هو أميون وهي القطب المحليّ الوحيد وفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي. غير أنّ أبرز شوائب الإتحاد تتمثّل، أولاً، بعدم انضمام 4 بلديات اليه من أصل 33 بلدية ويظهر أنّ هذه البلدات غير متجانسة طائفيّاً مع البلديات الأعضاء، وثانياً بالتقسيم الإداري الذي ألحق بشكلٍ مستغرب بلدات تُعتبر امتداداً جغرافياً وطبيعيّاً لساحل الكورة وهذه البلدات هي شكا والهرى والقلمون. ويعود ذلك الى الاعتبار الانتخابية والسياسية والطائفية التي كان يتمّ أخذها عند تعديل التقسيمات الإدارية. وعلى العموم، وبناءً على المعطيات والمقابلة مع رئيس الإتحاد، يُعتبر قضاء الكورة متجانساً جغرافياً حيث الطبيعة سهلة نسبياً وشديدة الانسياب. وهي عبارة عن سهل منبسّط تحيط به بعض التلال من جهة والبحر من جهة أخرى. يرتفع سهل الكورة حوالي 300 الى 350 متراً وتقع البلدات الأكثر ارتفاعاً على ارتفاع حوالي 500 الى 550 متراً كحدّ أقصى. ويُقسم القضاء جغرافياً الى منطقة الكورة الوسطى أي مركز القضاء أميون ومحيطها، ومنطقة القويطع التي يفصلها نهر العصفور عن الكورة الوسطى وتضمّ نحو 7 بلدات أو أكثر ومنها كفرحاتا وبتعبورة وكفتون وبدنايل والمجدل وكفريا واجدعبرين، ومنطقة أخرى تُعرف بالقلع التي تقع فوق بلدة عفصديق حيث يوجد بعض القرى

المرتفعة على تلّة، مثل فيع وإدّة وبترومين والنخلة، ومنطقة الساحل التي تضمّ بلدات أنفة وبدبهون وبرغون والتي تبدو بلدات القلمون وشكّا والهري وكأّتها انسلخت عنها. يفصل الكورة عن قضاء البترون نهر الجوز الذي يخترق البترون، ونهر أبو علي عن قضاء زغرنا والتضاريس الجغرافية عن قضاء بشرّي.

- بشرّي

يضمّ قضاء بشرّي اتحاد بلديات واحد يجمع جميع بلديات القضاء وهي متجانسة طائفيًا وسياسيًا الى حدّ كبير. مركز الاتحاد والقضاء هو بشرّي وهي القطب المحلي الوحيد فيه وفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية. يبلغ عدد البلديات 12 وتتصل نطاقاتها ببعضها البعض وتشكّل منطقة جغرافية غربي جبل المكمل، تبدأ بارتفاع 550 متراً عند أطراف الكورة وتنتهي بـ 3,000 متر في القرنة السوداء. وقضاء بشرّي هو الوحيد الذي لا يمتدّ غرباً نحو الساحل في الجزء الشمالي الغربي للبنان. ينقسم الى حوضين مائيين وهما حوض نهر العصفور وحوض نهر أبو علي. يلاحظ وجود بعض الاختلافات الجغرافية بين بلدات الاتحادات. فعلى سبيل المثال، بعضها يعاني من مشاكل الثلج شتاءً وأخرى لا وفقاً لما أفاد به أحد رؤساء البلديات الذي اعتبر أنّ التقسيم يجب أن يكون عبارة عن مناطق جغرافية متجانسة ومتشابهة من حيث الحاجات.

- البترون

يضمّ قضاء البترون اتحاد بلديات واحد يجمع معظم بلديات القضاء باستثناء اثنتين منها وهما راشكيدا التي أنشئت مؤخراً ولم يصدر مرسوم انضمامها بعد وشكّا التي تمتعت عن الانضمام. أهم أسباب عدم انضمام شكّا هو حجم مواردها المالية. فهي من أكبر بلديات الاتحاد وأغناها، إن من حيث عائداتها من الصندوق البلدي المستقل أو الرسوم التي تجبها مباشرة. وبالتالي إنّ انضمامها يحتم عليها دفع 10% من وارداتها الفعلية، الأمر الذي قد يؤثر عليها خصوصاً إذ ما كانت تعتبر أنّها لا تحتاج الى خدمات للاتحاد. والجدير بالذكر أنّ الأزمة الاقتصادية والمالية الحالية حثمت على شكّا التعاون مع الاتحاد بعد أن توقفت الشركة الملتزمة رفع النفقات عن العمل بسبب ارتفاع التكاليف. بالطبع، يضيئ ذلك على أهمية دور الاتحادات البلدية وماهيته لتأمين الشراكة الفعالة بين البلديات. جغرافياً، يمتدّ قضاء البترون من ساحل البحر الأبيض المتوسط غرباً نحو الشرق ليغطي جزءاً من سلسلة جبال لبنان الغربية ويضمّ قمة جبل المنيطرة على ارتفاع 2,700 متر. يُقسم الى 3 مناطق، الساحل الذي يمتدّ من شكّا الى كفر عبيدا فتحوم، الوسط الذي يمتدّ من عبرين حتى بقسمياً وآسيا، والجرد حيث بلدة تتورين وجردها. وفي حين يوجد اتحاد بلديات واحد في القضاء، تظهر الخريطة 11 وجود قطبين محليين بحسب تصنيفات الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية، وهما مركز القضاء ومركز الاتحاد البترون على الساحل وتتورين في الداخل التي تُعتبر أكبر بلدات البترون من حيث المساحة الجغرافية وثاني أكبر بلدة في لبنان. ويُقسم القضاء الى 4 أحواض مائية، أوسعها الجوز في الوسط والمدفون على الساحل وابراهيم في الجرد.

- جبيل

يضمّ قضاء جبيل اتحاد بلديات واحد، إمّا عدد بلدياته الأعضاء لا يتخطى 35% من بلديات القضاء. يُعتبر هذا الاتحاد من أكثر الاتحادات تفككاً لجهة التواصل الجغرافي بين بلداته إذ أنّ بعضها متباعد عن بعضها الآخر بشكل جعل من الاتحاد يبدو وكأنه مبعثر الأجزاء. تشكّل الاتحاد في العام 1981 من خمس بلديات لتتضمّن اليها البلديات الأخرى في العام التالي (1982)، وبالتالي تُعتبر جميع بلدياته من البلديات المؤسسة وهي تتميز بتنوعها الطائفي. ولكن، بموجب اتفاق بين هذه البلديات، لا تستطيع أي بلدية الأخرى الانضمام الى الاتحاد ما لم توافق جميع البلديات المؤسسة، الأمر الذي بات بمثابة قانون داخلي للاتحاد حال دون انضمام أي بلدية جديدة، "فإنّ الموافقة على انضمام جميعها وإما رفض انضمام أي منها لتجنّب الاستنسابية والانتقائية"، وفقاً لما أدلى به نائب رئيس الاتحاد. وتجدر الإشارة الى أنّ هذا التفكك الجغرافي يحتم على الاتحاد القيام بمشاريع قد تستفيد منها بلديات غير أعضاء على نفقته. وما ذلك إلا دلالة على أهمية عامل التواصل الجغرافي بين البلدات من جهة والتأثير السلبي للاعتبارات الأخرى التي لا تخدم العملية التنموية. يضمّ قضاء جبيل مدينة جبيل التي صنفتها الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية كمعبر الى الشمال وحدى التجمّعات السكنية الكبرى في لبنان. كما صنفت قرطبا في الداخل قطباً محلياً، وبلدياتها عضو في الإتحاد الوحيد.

جغرافياً، يمتدّ قضاء جبيل من ساحل البحر الأبيض المتوسط غرباً حتّى قمم سلسلة جبال لبنان الغربية شرقاً على ارتفاع حوالي 2,000 متر. يتشارك جرد جبيل وجرّد البترون والقسم الشمالي لجرّد كسروان وصولاً لساحله الحوض المائي نفسه وهو حوض نهر ابراهيم الذي يغطّي حوالي نصف القضاء. أما الجزء الآخر فينقسم الى 8 أحواض صغيرة المساحة نسبياً.

- كسروان

يضمّ قضاء كسروان اتّحاد بلديات واحد، وهو ثاني أكبر اتّحاد بلديات في لبنان بعد اتّحاد بلديات قضاء صور من حيث عدد البلديات الأعضاء. تنضوي تحت اتّحاد بلديات كسروان الفتوح جميع بلديات القضاء البالغ عددها 54، وذلك بموجب مرسوم إنشائه الذي نصّ حرفياً على أنّ نطاق الاتّحاد يشمل جميع بلديات القضاء، أي أنّ كلّ بلدية تنشأ في القضاء تنضمّ حكماً الى الاتّحاد. وعلى الرغم من أنّه أول اتّحاد بلديات أنشئ في لبنان، لم تحدّد حذوه الاتّحادات التي تشكلت من بعده في باقي الأقسضية، الأمر الذي سمح للاعتبارات الطائفية والسياسية بالتأثير على تشكيلها من جهة وأعطى البلديات مطلق الحرّية في قرار انضمامها أم عدمه من جهة أخرى. يحتوي قضاء كسروان على ثلاثة أقطاب محليّة وهي مركز القضاء ومركز الاتّحاد جونية على الساحل، وعجلتون، وميروبا الوسطية.

جغرافياً، يمتدّ قضاء كسروان من ساحل البحر الأبيض المتوسط غرباً نحو قمم جبل صنين شرقاً على ارتفاع 2,600 متر. يتشارك في جزئه الجنوبي حوض نهر الكلب مع قضاء المتن، أمّا المنطقة الساحلية فتتقسم الى 7 أحواض مائيّة، معظمها صغير المساحة. يفصله عن قضاء جبيل مجرى نهر ابراهيم وعن قضاء المتن مجرى نهر الكلب.

- المتن

يضمّ قضاء المتن اتّحاد بلديات واحد وهو اتّحاد بلديات المتن الشمالي الساحلي والأوسط الذي يضمّ 34 بلدية، أي ما نسبته 61% من بلديات القضاء. يغطّي نطاقه المنطقة الساحلية للقضاء وصولاً الى المنطقة الوسطى باستثناء 6 بلديات منها، أي حوالي نصف مساحة القضاء. والآلاف هو وجود بلدية بتغرين من ضمن البلديات الأعضاء، على الرغم من عدم وجود أي اتّصال جغرافي أو تماس عقاري بينها وبين سائر البلديات الأعضاء، ولا هي في منطقة الساحل ولا الوسط. يعود ذلك الى ظروف ومصالح سياسية حالت أيضاً دون تشكيل اتّحاد آخر لبلديات المنطقة المرتفعة في الداخل. ووفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبناية، يوجد في القضاء 4 أقطاب محليّة وهي بكفيا وبرمانا وبيت مري بالإضافة الى الجديدة وهي مركز القضاء والاتّحاد.

جغرافياً، كما قضاء كسروان، يمتدّ قضاء المتن من ساحل البحر الأبيض المتوسط غرباً نحو جبل صنين شرقاً على ارتفاع 2,600 متر. يتشارك في قسمه الأوسط والداخلي أو الجرد حوضين مائيين مع قضاء كسروان وبعبداء، وحوض نهر الكلب مع كسروان شمالاً وحوض نهر بيروت مع بعبداء جنوباً. وتنقسم المنطقة الساحلية الى 7 أحواض معظمها يغطّي مساحات صغيرة، مع الإشارة الى أنّ مجرى نهر الكلب يفصل قضاء المتن عن قضاء كسروان، بينما يفصله مجرى نهر بيروت عن قضاء بعبداء.

- بعبداء

يحتوي قضاء بعبداء على 3 اتّحادات بلديات وتشمل 73% من بلديات القضاء. يضمّ اتّحاد بلديات المتن الأعلى الذي تشكل في العام 1980 بلديات المنطقة الداخلية وصولاً الى المنطقة الوسطى باستثناء 3 بلديات من هذه المنطقة. وهو أكبر اتّحادات القضاء إذ يبلغ عدد بلدياته الأعضاء 27، أي ما نسبته 56% من بلديات القضاء. أما اتّحاد بلديات الضاحية الجنوبية واتّحاد بلديات ساحل المتن الجنوبي فيضمّ كلّ منهما 4 بلديات، وتعتبر جميعها ضواحي للعاصمة بيروت. تشكل الأول في العام 2006 ومن ثمّ الثاني في العام 2007. وفي حين تتصل بلديات اتّحاد بلديات الضاحية الجنوبية ببعضها البعض بشكل كامل، يفصل نطاق بلدية بعبداء اللوزية غير المنتسبة الى الاتّحاد بين نطاق 3 بلديات من اتّحاد بلديات ساحل المتن الجنوبي من جهة ونطاق البلدية الرابعة وهي عارياً من جهة ثانية. وبالتالي، لا يوجد أي تماس عقاري بين نطاق بلدية عارياً ونطاق البلديات الأخرى. ويظهر جلياً أنّ تقسيم هذين الاتّحادين أخذ الاعتبارات السياسية والطائفية والاجتماعية، على عكس الاتّحاد الثاني الذي يُعتبر مختلطاً. ونلاحظ أنّ بلدية مركز القضاء وقطبه المحلي الوحيد بعبداء والبلديات المحيطة غير منتسبة الى أيّ من الاتّحادات، على الرغم من موقعها

المتاخم لكل من اتّحاديّ بلديّات الضاحية الجنوبيّة وساحل المتن الجنوبي. ووفقاً لأحد رؤساء بلديّات القضاء، لم تنجح محاولات تشكيل اتّحاد رابع يغطّي هذه المنطقة. وتجدر الإشارة الى أنّ الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانيّة صنّفت بيروت ومحيطها من أفضية محافظة جبل لبنان، تحديداً المتن وبعيدا وعاليه، كمنطقة مدينيّة كبرى. جغرافياً، يمتدّ قضاء بعيدا من ساحل البحر الأبيض المتوسط غرباً نحو قمم جبل الكنيسة شرقاً على ارتفاع 1,800 متر. وتتشارك المنطقة الساحليّة الجنوبيّة، أي نطاق اتّحاد بلديّات الضاحية الجنوبيّة وجزء من اتّحاد ساحل المتن الجنوبي مع بيروت الإداريّة، الحوض المائي نفسه. أما باقي منطقة القضاء ومن ضمنها كامل نطاق اتّحاد بلديّات المتن الأعلى فهي ضمن نطاق حوض نهر بيروت.

- عاليه

يضمّ قضاء عاليه اتّحاديّ بلديّات، تشكّل الأول في العام 1981 وهو اتّحاد بلديّات الجرد الأعلى بحمدون شرق القضاء والثاني في العام 2012 وهو اتّحاد بلديّات الغرب الأعلى والشحار وسط القضاء. يضمّان 8 بلديّات و12 بلدية على التوالي. وعاليه، لا تتخطّى نسبة البلديّات المنضوية ضمن اتّحاد في القضاء 35%، كما في قضاء جبيل، وهي أدنى نسبة بين الأفضية. ويظهر بوضوح أنّ العامل الطائفي أدّى الى عدم انضمام بلدية مجدل بعنا لاتّحاد بلديّات الجرد الأعلى بحمدون الذي يبدو وكأنّه فارغ الوسط، أي كحلقة حول البلدة غير المنتسبة. بالإضافة الى الاعتبارات الطائفيّة، تؤثر التوازنات والتحالفات السياسيّة على قرار انضمام البلديات من عدمه. فوفقاً لرئيس الاتّحاد، "كان يجب أن يضمّ اتّحاد بلديّات الجرد الأعلى بحمدون 19 بلدية معروفة تاريخياً بمنطقة الجرد، لو كان المعيار الجغرافي يطبق". كما أنّ بلدات المنطقة الجغرافية الواحدة تتشارك الحاجات والمشاكل وتتكامل اقتصادياً اجتماعياً عبر التاريخ، "فمعصرة الدبس في هذه البلدة ومعصرة الزيتون في تلك البلدة لأنّ موقعها ومناخها يلائمان زراعة الزيتون، وكان أهالي البلديات يعتمدون على بعضهم بهذا الشكل، كان من الأفضل الانطلاق من التنظيم الاجتماعي الاقتصادي التاريخي القائم". والآلاف أيضاً هو عدم انتساب كلّ من بلدية مركز القضاء عاليه التي تقع بين الاتّحاديّين الى أيّ منهما وبلديّة الشويفات الساحليّة التي تُعتبر أغنى بلديّات القضاء واحدى اغنى بلديّات لبنان. يعود ذلك الى اعتبارات البلديّات الكبرى المرتبطة بمصلحتها وتردّدها في الدخول الى اتّحاد "كي لا يذهب جزء من وارداتها الفعليّة الى البلديّات الصغيرة" التي تنظر اليها كعبي. ووفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانيّة، يوجد في القضاء 3 أقطاب محليّة وهي صوفر وعرمون وعاليه، ليس من بينها أي مراكز اتّحادات.

جغرافياً، يمتدّ قضاء عاليه من ساحل البحر الأبيض المتوسط غرباً باتجاه قمم جبل الباروك شرقاً على ارتفاع 2,000 متر. يتبع حوالي ثلثي القضاء الى حوض نهر الدامور الذي يتشاركه مع قضاء الشوف. وتنقسم المنطقة الساحليّة الى 3 أحواض صغيرة المساحة وبلديّاتها غير منضوية ضمن أي اتّحاد.

- الشوف

يحتوي قضاء الشوف على 4 اتّحادات بلديّات، إلّا أنّها تضمّ جميعها فقط 59% من بلديّاته، وقد تداخلت الاعتبارات الجغرافيّة والطائفيّة في تشكيلها. تشكّل اتّحاد بلديّات الشوف السويجاني في العام 1979 وهو يضمّ 9 بلديّات تقع في وسط القضاء تقريباً وتتواصل جغرافياً وفيها بعض التنوّع الطائفي، وتُعتبر الوسط التجاري لمنطقة الداخل في الشوف. ومن ثمّ تشكّل اتّحاد بلديّات إقليم الخروب الجنوبي في العام 1982 وهو يضمّ 6 بلديّات جنوبي غربي القضاء ويختلف لونها الطائفي عن بلدات الاتّحاد الأول، وحتى جغرافيتها. فهي تتبع الى حوض نهر الأولي الذي تتشاركه مع المنطقة الشماليّة من قضاء جرّين جنوبي قضاء الشوف ويمتدّ الى الجهة الشرقيّة منه حيث نطاق اتّحاد بلديّات الشوف الأعلى. تشكّل هذا الأخير في العام 2002 ويضمّ 12 بلدية متجانسة جغرافياً وطائفيّاً الى حدّ كبير. أمّا اتّحاد بلديّات إقليم الخروب الشمالي، فتشكّل في العام 2001 ويضمّ 17 بلدية في القسم الغربي من القضاء وصولاً الى المنطقة الساحليّة. ويتبع الجزء الأكبر منها الى حوض الخروب. يتخلّلها بعض التنوّع الطائفي، إلّا أنّها تختلف عن اللّون الطائفي للاتّحادات المحيطة بها. والآلاف في قضاء الشوف هو عدم انتساب جميع بلديّات الجزء الشمالي من القضاء لأي من الاتّحادات لأسباب جغرافيّة، ويتبع القسم الأكبر منها لحوض الدامور. وتشكّل في قسم منها ما يُعرف بضيق العرقوب التي تضمّ بتلّون وكفرنبرخ والباروك وبريح وعين الفوّارة، وفي قسم آخر ما يُعرف بضيق المناصف الأقرب إلى الساحل مثل كفر حريم والجاهليّة ودميت. وربما أيضاً يعود سبب عدم الانتساب لاعتبارات طائفيّة بالنسبة لبعضها حيث أنّها تختلف عن بلديّات الاتّحادات المحيطة. تُعتبر بلديّات دبير القمر والدامور أبرز البلديّات غير المنتسبة الى اتّحاد

نظراً لارتفاع عائداتها المالية نسبةً لمعظم بلديات القضاء. ويحتوي القضاء على 4 أقطاب محلية منها اثنان متلاصقان وهما بيت الدين وبعقلين، بالإضافة الى شحيم وبرجا المتجاورتين. وليس من بينها مراكز اتحادات باستثناء بعقلين. جغرافياً، يمتد قضاء الشوف من ساحل البحر الأبيض المتوسط غرباً باتجاه قمم جبل الباروك التي تشكل حدوده الشرقية على ارتفاع 2,000 متر. وكما ذكرنا، ينقسم الى 3 أحواض مائية، الأولى جنوباً باتجاه الشرق والداور شمالاً باتجاه الشرق والخروب غرباً. يفصل مجرى نهر الداور قضاء الشوف عن قضاء عاليه بقسم منه ومجرى نهر الأولى - بسري عن قضاءي صيدا وجزين.

- صيدا

يحتوي قضاء صيدا على اتحادي بلديات. تشكل الأول وهو اتحاد بلديات صيدا الزهراني في العام 1978 ويضم 16 بلدية، وتشكل الثاني وهو اتحاد بلديات ساحل الزهراني في العام 2009 ويضم 15 بلدية. تشكل نسبة البلديات المنتسبة الى اتحادات في قضاء صيدا 65% من إجمالي بلديات القضاء. تُعتبر نطاقات البلديات الأعضاء في اتحاد بلديات صيدا الزهراني التي تغطي الجزء الشمالي من القضاء، امتداداً جغرافياً وسكانياً لمدينة صيدا نحو الشرق، فنسبة كبيرة من سكانها هم من أبناء مدينة صيدا. وفي حين تغطي نطاقات البلديات الأعضاء في اتحاد بلديات ساحل الزهراني الجزء الجنوبي منه، نجد أنّ البلديات التي يقع نطاقها بين الاتحادين غير منتسبة لأيٍ منهما. فمن جهة، يختلف لونها الطائفي عن بلديات الاتحاد الجنوبي، ومن جهة أخرى إنّ انضمامها للاتحاد الشمالي المختلط من شأنه أن يغيّر التوازنات الطائفية فيه، الأمر الذي أدى أيضاً الى تشكيل الاتحاد الثاني. كذلك، ونتيجة التداخل غير المنطقي الحاصل بين نطاقات قضية صيدا وجزين والنبطية، فإنّ البلديات الواقعة في منطقة التداخل أيضاً غير منتسبة لأيٍ من الاتحادين، مع الإشارة الى أنّها تتصل فقط ببلدة عنقون في قضاء صيدا التي تتبع الى نطاق اتحاد بلديات صيدا الزهراني، أي أنّه لا يوجد تواصل جغرافي لها مع اتحاد بلديات ساحل الزهراني. كذلك الأمر بالنسبة للبلدات الواقعة في المنطقة المعروفة بأبو الأسود عند مثلث صيدا - النبطية - صور والتي يفصلها عن نطاق اتحاد بلديات ساحل الزهراني عدد من القرى التي ليس فيها بلديات.

ووفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية، يضم قضاء صيدا أحد التجمعات السكنية الكبرى في لبنان أي مدينة صيدا وهي مركز القضاء. ويمتد سكانها الى البلدات المحيطة التي تعتبر امتداداً لها، حتى أنّ الاتحاد يقوم على بلدية صيدا التي تُعتبر المرجع الأول فيه وهي تقدم الخدمات لمحيطها حيث ينتشر أبناؤها. وتُعتبر الصرْفند قطباً محلياً في القضاء وهي مركز الاتحاد الثاني.

جغرافياً، يمتد قضاء صيدا على شريط ساحلي من مجرى نهر الأولى شمالاً حتى مجرى نهر الليطاني جنوباً، وهو ينقسم أفقياً الى 6 أحواض مائية. يبلغ أعلى ارتفاع في القضاء 500 متر عند تخوم قضاء جزين شرقاً. ويفصله مجرى نهر الليطاني عن قضاء صور.

- صور

يضم قضاء صور اتحاد بلديات واحد وهو أكبر الاتحادات في لبنان من حيث عدد البلديات الأعضاء الذي يبلغ 55 وتشكل نسبتها 86% من بلديات القضاء. يعود ذلك الى وجود نفوذ حزبي في المنطقة من جهة والى درجة التجانس الطائفي والسياسي بين معظم البلديات، مع الإشارة الى وجود بعض التنوع الطائفي خصوصاً عند الحدود الجنوبية وفي مدينة صور ومحيطها. واللافت في هذا القضاء هو عدم انضمام مجموعة صغيرة متواصلة من البلديات الى الاتحاد. أكبر هذه البلديات هي جويّا وهي أحد الأقطاب المحلية الثلاثة في القضاء وتُعتبر عائداتها المالية مرتفعة نسبةً لبلديات القضاء، ما يشرح عدم انضمامها الى الاتحاد، شأنها شأن بعض البلديات الأخرى الأنف ذكرها في أفضية أخرى. أمّا القطبان المحليان الثانيان فهما الناقورة على الساحل وقانا شرق القضاء وفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية.

جغرافياً، يمتد قضاء صور على الساحل من مجرى نهر الليطاني شمالاً حتى الحدود اللبنانية جنوباً، ويتسع شرقاً نحو الداخل حتى وسط جنوب لبنان حيث يتشارك الحدود مع قضاء بنت جبيل. وتقريباً، تتبع كامل أراضي القضاء الى حوض جنوب الليطاني، باستثناء البلدات الواقعة على حدوده الشمالية حيث أنّها تتبع الى الحوض الأدنى لنهر الليطاني الذي يقسم قضاء بنت جبيل ويمتد نحو قضاء مرجعيون حيث يغطي القسم الأكبر منه. ويفصل مجرى نهر الليطاني قضاء صور عن قضاءي صيدا والنبطية.

جزين

يحتوي قضاء جزين على اتحاديّ بلديات يضمّان 87% من بلديات القضاء. تشكّل اتّحاد بلديات منطقة جزين في العام 2005 ويشمل بلديات الجزء الشمالي من القضاء، باستثناء البلديات الحديثة نسبياً والتي لم تصدر بعد أية مراسيم لانضمامها. أمّا اتّحاد بلديات جبل الريحان، فقد تشكّل في العام 2006 ويضمّ 6 بلديات تغطّي جنوب القضاء، مع الإشارة الى وجود عدد كبير من القرى من دون بلديات في هذه المنطقة. واللافت هو عدم انضمام بلدية كفرحونة التي تتوسّط الاتحاديّين لأي منهما، وهي بلدة مخلطة طائفياً ومن الأكبر من حيث المساحة الجغرافية وذات امكانيات مالية جيّدة نسبياً. وكان شرط انضمامها لاتّحاد بلديات الريحان هو أن تحظى بالرئاسة أو أن تكون مركز الاتّحاد، الأمر الذي لم يكن ممكناً حيث أنّ مرسوم التشكيل كان قد حدّد بموجبه بلدة الريحان مركزاً للاتّحاد. وما يثير التساؤلات في القضاء هو وجود نطاق بلدي يتبع إدارياً لنطاق القضاء ولكنها منفصلٌ عنه جغرافياً، وهو نطاق بلدة جرنانيا الواقعة بين قضائيّ النبطية وصيدا. ومن المرجّح أنّ السبب يعود لاعتبارات طائفية واجتماعية وتاريخية حيث أنّها أتّبع الى قضاء جزين منذ استحداثه. ووفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية، لا يوجد في القضاء سوى قطب محليّ واحد وهو جزين، أي مركز القضاء ومركز اتّحاد بلديات منطقة جزين.

جغرافياً، ينحدر قضاء جزين من سفوح جبل نبحا شرقاً هبوطاً نحو مرتفعات قضاء صيدا غرباً. يتشارك مع قضاء الشوف حوض الأوّلي في القسم الشمالي منه، ومع قضاء صيدا حوض جنوب الأوّلي في الجهة الغربية الجنوبية منه، ومع قضاء البقاع الغربي حوض اللبّطاني في الجهتين الجنوبية والشرقية. ويفصل بين الحوضين الأوّلي واللبّطاني حوض سينيق الذي يتشاركه قضاء جزين مع قضاء صيدا. ويفصل مجرى نهر الأوّلي - بسري قضاء جزين عن قضاء الشوف شمالاً، فيما يفصل مجرى نهر اللبّطاني قضاء جزين عن قضاء مرجعيون وحاصبيا.

النبطية

يضمّ قضاء النبطية اتّحاديّ بلديات يغطّيان جميع بلدياته باستثناء ما نشأ منها مؤخراً. تشكّل اتّحاد بلديات الشقيف الذي يغطّي حوالي ثلثي مساحة القضاء من ضمنها وسط وجنوب القضاء في العام 1982، ويبلغ عدد بلدياته الأعضاء 29. أمّا اتّحاد بلديات إقليم التفّاح الذي يغطّي بلدات شمال القضاء، فتشكّل في العام 2002 ويضمّ 10 بلديات. وتتشابه طبيعة هذه البلدات مع بلدات قضاء جزين وقضاء صيدا المتداخلة معها والتي تبدو وكأنّها انسلخت عنها وهو ما تؤكّده التقسيمات الإدارية في عهد المتصرفية حيث كان قضاء جزين يتألّف من ناحيتي أو مديريتي إقليم التفّاح وجبل الريحان ومركزه قصبه جزين. والجدير بالذكر أنّ وفقاً للمقابلات التي تمّ اجراؤها، لم تنجح محاولات البلديات الواقعة في منطقة التداخل مع قضاء صيدا بالانضمام الى اتّحاد إقليم التفّاح. يعود سبب تشكيل اتّحاديّين الى اختلاف طبيعة جغرافية القضاء من جهة وأيضاً الى المعادلة السياسية والنفوذ الحزبي المنقسم في المنطقة من جهة أخرى.

وعموماً يسود القضاء شبه تجانس طائفي واجتماعي، مع وجود بعض البلدات المختلفة طائفياً مثل صربا، والمختلطة مثل الكفور وعزة. تتبع صربا وعزة الى نطاق اتّحاد بلديات إقليم التفّاح، بينما تتبع الكفور الى نطاق اتّحاد بلديات الشقيف.

وقد صنّفت الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية النبطية كأحد التجمّعات السكنية الكبرى وكقطب توازن في الداخل اللبناني. وتعتبر الأنصار الواقعة جنوب غرب القضاء قطباً محلياً.

جغرافياً، يتدرّج القضاء بارتفاعه عن سطح البحر ويبدأ من 300 متر غرباً حتّى حوالي 1,000 متر عند مرتفعات إقليم التفّاح على السفوح الغربية لجبل الريحان. ويحيط به نهر اللبّطاني من الجنوب والشرق ويفصله عن أفضية مرجعيون وبنّت جبيل وصور. ينقسم القضاء الى 5 أحواض مائيّة بشكل أفقي ويتشاركها مع قضاء صيدا.

- بنت جبيل

يحتوي قضاء بنت جبيل على اتّحاديّ بلديّات يضمّان 77% من بلديّات القضاء. تشكّل اتّحاد بلديّات بنت جبيل في العام 2005 ويضمّ 15 بلديةً ويغطّي جنوب القضاء من الشرق حتّى الغرب، باستثناء عدد من البلدات التي لم تنتسب بلديّاتها لأيّ من الاتّحاديّين. ويبدو أنّ سبب عدم انتساب البلديّات الواقعة جنوب الاتّحاد يعود الى اعتبارات طائفية واجتماعية حيث أنّها تشكّل شريطاً يختلف لونه الطائفي عن سائر البلدات المحيطة من الاتّحاديّين. وتلتفّ البلدات غير الأعضاء حول بلديّتين تتبع الى النطاق الإداري لاتّحاد بلديّات بنت جبيل وتحول دون تواصلهما الجغرافي مع نطاق سائر البلديّات الأعضاء. تشكّل اتّحاد بلديّات القلعة في العام 2010 ويضمّ 13 بلديةً تغطّي القسم الشمالي للقضاء الممتدّ بشكل متوازٍ مع الاتّحاد الأوّل من الشرق حتّى الغرب. واللافت أنّ، بعكس الانقسام شبه الأفقي بين الاتّحاديّين، ينقسم القضاء عمودياً الى حوضين مائيّين وهما الحوض الأدنى لنهر اللّيطاني الذي يتشاركه مع قضاء مرجعيون وحوض اللّيطاني الجنوبي الذي يتشاركه مع قضاء صور، الأمر الذي يشير الى أنّ تشكيل الاتّحاديّين لم يأخذ الاعتبارات الجغرافية والطبيعية ولا الطائفية نظراً للتجانس الطائفي بينهما، بل أنّه أخذ الاعتبارات والتوازنات السياسيّة بين الحزبين النافذين في المنطقة من جهة ووزن البلدات ضمن محيطها من جهة أخرى حيث أنّ مركزيّ اتّحاديّ البلديّات القائمين، أي بنت جبيل وهي مركز القضاء وتبنين هما قطبان محليّان وفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللّبنانيّة.

وما يثير الاستغراب أيضاً، هو التقسيم الإداري للقضاء في منطقة مثلّت قضية بنت جبيل - مرجعيون - صور. فإذا كان هذا التقسيم منطقياً بشكل جزئيّ لجهة قضاء مرجعيون الذي يفصل عن قضاء بنت جبيل بمجرى نهر اللّيطاني، يبدو غير معلّل لجهة قضاء صور. وقد أدّى هذا التداخل، بالإضافة الى الاعتبارات السياسيّة، الى تأرجح البلدات الواقعة على شريط التداخل بين اتّحاد بلديّات القلعة في قضاء بنت جبيل واتّحاد بلديّات جبل عامل في قضاء مرجعيون. فبلدية خربة سلم غير منتسبة الى أيّ اتّحاد وهي تفصل جغرافياً بين نطاق بلدية قالويه العضو في اتّحاد بلديّات القلعة وباقي نطاق الاتّحاد. أمّا بلدية برج قالويه المتاخمة لقالويه فقد انتسبت الى اتّحاد بلديّات جبل عامل في العام 2014. وكذلك الأمر بالنسبة لبلدية الغندورية المتاخمة لبرج قالويه التي انتسبت الى الاتّحاد من خلال المرسوم نفسه. وفي ما يتعلّق ببلدية فرون وهي آخر بلدات شريط التداخل شمالاً والمتاخمة لبلدة الغندورية، فهي غير منتسبة لأيّ اتّحاد. وقد أخذ انتساب بلديّتي الغندورية وبرج قالويه الى اتّحاد بلديّات جبل عامل بدلاً في المحاكم من منطلق أنّ البلديّتين تتبعان إدارياً الى قضاء مغاير لقضاء الاتّحاد الذي انتسبتا اليه، وقد حسم مجلس شورى الدولة الأمر بابقائه على انتسابهما لاتّحاد بلديّات جبل عامل. وهو أمرٌ ليس بمستغرب حيث أنّ ما من نصّ قانوني يشترط انضمام البلديّات الى اتّحادات ضمن نطاق القضاء نفسه حصراً، مع الإشارة الى أنّ قلّة من البلديّات متنبّهة لذلك بحسب ما أظهرت المقابلات عموماً.

- مرجعيون

يحتوي قضاء مرجعيون على اتّحاد بلديّات واحد، وهو اتّحاد بلديّات جبل عامل الذي تشكّل في العام 2006 ويضمّ 62% من بلديّات القضاء. يغطّي نطاق الاتّحاد كامل القاطع الجنوب الغربي للقضاء وهو شبه متجانس طائفيّاً وسياسياً وجغرافياً، بالإضافة الى نطاق البلديّتين من قضاء بنت جبيل الأنف ذكرهما أعلاه. وتجدر الإشارة الى أنّ مجاري الأنهار هي التي رسمت حدود قضاء مرجعيون بمعظم أجزائه. يقع كامل نطاق الاتّحاد على الحوض الأدنى لنهر اللّيطاني. أمّا القاطع الشمالي الشرقي والذي يشكّل نطاق البلديّات غير المنتسبة الى الاتّحاد، فينقسم الى 3 أحواض تغطّي مساحات صغيرة نسبياً. وجميع هذه البلدات مختلط طائفيّاً وهي تختلف عن البلدات الأعضاء في اتّحاد بلديّات جبل عامل، باستثناء بلدة الخيام وهي أكبر بلديّات القضاء وأغناها. وبالتالي، يبدو أنّ سبب عدم انضمام هذه البلديّات الى الاتّحاد القائم هو طائفيّ أولاً وجغرافي ثانياً. أمّا سبب عدم انضمام بلدية الخيام، فيعود من جهة الى اعتباراتها كبلدية كبرى توّد أنّ تحظى برئاسة الاتّحاد أو أنّ تكون مركزه شأنها شأن بعض البلديّات الكبرى في أفضية أخرى، ومن جهة أخرى الى عدم وجود نيّة في تكريس الفرز الطائفي في القضاء من مختلف الأطراف، وهي الأسباب عينها التي تصعب عملية تشكيل اتّحاد ثانٍ حتّى يومنا الحاضر بحسب ما أظهرت المقابلات. فقد تنشأ أشكالية حول رئاسة الاتّحاد الثاني بين بلدية جديدة مرجعيون وهي مركز القضاء وبلدية الخيام، مع الإشارة الى اختلاف لونهما الطائفي وما يرافق ذلك من حساسيّات. ووفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللّبنانيّة، تعتبر كلّ من الخيام ومرجعيون وكفركلا أقطاباً محليّة. وكفركلا هي عضو في الاتّحاد الوحيد القائم ولكنّها ليست مركزه.

حاصبيا

يحتوي قضاء حاصبيا على اتحاديّ بلديّات، وهما اتّحاد بلديّات العرقوب الذي يغطّي النصف الجنوبي من القضاء واتّحاد بلديّات الحاصباني الذي يغطّي النصف الشمالي منه، ويضمّان جميع بلديّات القضاء باستثناء ما نشأ منها حديثاً ولم تصدر مراسيم انضمامه بعد. تأسّس اتّحاد بلديّات العرقوب في العام 2008 ويضمّ 7 بلديّات متلاصقة ومتجانسة طائفيّاً بمعظمها مع بعض التّنوّع. فبلدنا راشيا الفخّار والماري – المجيديّة تختلف عن باقي البلدات. أما اتّحاد بلديّات الحاصباني، فقد تشكّل في العام 2013 ويضمّ 8 بلديّات، هي الأخرى متلاصقة جغرافياً ومتجانسة طائفيّاً الى حدّ كبير، مع بعض الاختلاط في بلدات الكفير وميمس وحاصبيا. أي أنّ تشكيل الاتّحادين أخذ الاعتبار الطائفي حيث أنّ لكلّ منهما غلبته الطائفيّة المختلفة عن الآخر. ووفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنايّة، يضمّ القضاء قطباً محليّاً واحداً وهو حاصبيا، أي مركز القضاء ومركز اتّحاد بلديّات الحاصباني.

جغرافياً، يقع كامل القضاء الى حوض مائي واحد وهو حوض نهر الحاصباني الذي يمتدّ الى الشمال الشرقي ليغطّي القسم الأكبر من قضاء راشيا، ممّا يعني أنّ القضاءين يتشابهان الى حدّ كبير بجغرافيتهما وطبيعتهما، فما من فواصل جغرافيّة حادّة بينهما، وتربطهما العلاقات الاجتماعيّة والتجاريّة تاريخياً. كذلك الأمر بالنسبة لقضاء البقاع الغربي، إلاّ أنّه يفصل عن قضاء حاصبيا بجبل الضهر. بينما يفصل نهر الحاصباني بين قضاء حاصبيا وقضاء مرجعيون جنوباً بجزء كبير من الحدود بينهما.

راشيا

يضمّ قضاء راشيا اتحاديّ بلديّات تشكّلاً في العام نفسه، وهو العام 2012، ومن خلال المبادرة نفسها حيث تلاءمت الظروف السياسيّة والتقارب بين الحزبين الناقدّين في المنطقة آنذاك مع تشكيلهما. فكانت النتيجة أن انقسمت جميع بلديّات القضاء على اتّحادين، لكلّ منهما غلبته السياسيّة والطائفيّة، على الرغم من بعض التّنوّع والاختلاط في كلّ منهما. ويتشابه هذا القضاء مع قضاء حاصبيا الى حدّ كبير، إن من حيث تشكيل اتّحادين والاعتبارات التي كانت خلفه، وإن من حيث تكوين نطاقيهما الجغرافي الذي قسم القضاء بشكل شبه أفقي الى اتّحاد شمالي وآخر جنوبي، وإن من حيث الخصائص الاجتماعيّة والسياسيّة والطائفيّة، وحتىّ الطبيعة والجغرافية. فكما ذكرنا سابقاً، ينتشرك القضاءان حوض الحاصباني الذي يغطّي كامل قضاء حاصبيا والقسم الأكبر من قضاء راشيا. أما الأقسام المتبقّيّة فتتبع الى حوض المنسيّة الذي يغطّي مساحة صغيرة على الحدود الشرقيّة، والحوض الأعلى لنهر اللبّاني الذي أيضاً يغطّي مساحة صغيرة شمال القضاء ويمتدّ شمالاً ليغطّي قسم من قضاء البقاع الغربي وكامل قضاء زحلة وحوالي نصف قضاء بعلبك، وحوض اللبّاني الذي يغطّي مساحة صغيرة غرب القضاء وقسم من قضاء جرّين والقسم المتبقّي من قضاء البقاع الغربي. كذلك، إنّ الجزء الشرقي من القضاء يقع على سلسلة جبال لبنان الشرقيّة، أي أنّه قد يختلف عن باقي القضاء من حيث التضاريس، ما يشير الى أنّ تشكيل الاتّحادات لم يراع الاعتبار الجغرافيّة والطبيعيّة. ووفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنايّة، يضمّ القضاء قطباً محليّاً واحداً وهو راشيا، أي مركز القضاء ومركز اتّحاد بلديّات جبل الشيخ.

البقاع الغربي

يحتوي قضاء البقاع الغربي على اتحاديّ بلديّات يضمّان 87% من بلديّاته. تشكّل اتّحاد بلديّات البحيرة في العام 1979 ويضمّ 15 بلديّة في القسم الجنوبي من القضاء، وتشكّل اتّحاد بلديّات السهل في العام 1987 ويضمّ 12 بلديّة شمال القضاء. ويتميّز القضاء واتّحادا بلديّاته بالاختلاط الطائفي الى حدّ كبير. وبحسب رئيس اتّحاد بلديّات البحيرة، تمحور معيار التشكيل حول الاعتبارات الجغرافيّة نسبةً الى بحيرة القرعون وسهل البقاع. وفي ما يتعلّق بالأحواض المائيّة، يقع نطاق اتّحاد بلديّات السهل على الحوض الأعلى لنهر اللبّاني ويتشاركه معه نطاق اتّحاد بلديّات البحيرة بقسم منه وهو القسم الذي تقع فيه البحيرة. أما الجزء الجنوبي من نطاق القضاء من ضمنه نطاق اتّحاد بلديّات البحيرة، فيتبع الى حوض اللبّاني. والجدير بالذكر أنّ القضاء يقع بين سلسلتي جبال لبنان الغربيّة والشرقيّة ويخترقه نهر اللبّاني في وسطه من شماله حتى جنوبه.

ووفقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنايّة، يضمّ القضاء 3 أقطاب محليّة وهي جب جنين وصغيبين ومشغرة والثلاثة أعضاء في اتّحاد بلديّات البحيرة ومركزه جب جنين. ووفقاً للمرسوم الاشتراعي رقم 11 تاريخ

1954/12/29، مركز القضاء هو جبّ جنّين من أوّ تشرين الأول لغاية أيّا وصغيين من أوّل حزيران لغاية أيلول. أما مركز القضاء الثاني وهو غزّة الملاصقة لجبّ جنّين.

زحلة

يحتوي قضاء زحلة على 3 اتّحادات بلديات تجمع 87% من بلدياته. تشكّل أولها وهو اتّحاد بلديات قضاء زحلة في العام 2005 ويضمّ بلدية مركز القضاء زحلة، إنّما هناك نيّة بانسحابها نظراً الى أنّها أكبر بلديات القضاء وأغناها، بالتالي لديها اعتباراتها الخاصّة كمدينة كبرى. لا شك أنّ انسحابها سوف يؤثّر على الاتّحاد ماليّاً من حيث عائداته من الصندوق البلدي المستقلّ كما حصل في السابق، وأيضاً من حيث تكوينه إذ أنّها قلب الاتّحاد. تشكّل الاتّحاد الثاني وهو اتّحاد بلديات البقاع الأوسط في العام 2006، ويضمّ 7 بلديات تقع جنوب القضاء. ينقسم نطاق الاتّحاد الى قسمين، يضمّ كلّ منهما مجموعة من البلدات في غياب أي تماس عقاري بين المجموعتين وتفصل بينهما بلدات شمالي قضاء البقاع الغربي من جهة ونطاق بلديات قضاء زحلة من جهة ثانية. أما الاتّحاد الثالث وهو اتّحاد بلديات شرق زحلة، فتشكّل في العام 2009 ويضمّ 11 بلدية متواصلة جغرافياً تقع على سفوح سلسلة جبال لبنان الشرقية وعلى حدود لبنان الشرقية. تُعتبر الاتّحادات الثلاثة مختلطة طائفياً، مع وجود غلبة للون واحد في كلّ منهما. ولكن، تختلف الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والكثافة السكانية لبلدات نطاق اتّحاد شرق زحلة بعض الشيء عن الاتّحادات الأخرى نظراً لكونها منطقة حدودية وجبلية في قسم منها. ويقع كامل نطاق قضاء زحلة على الحوض الأعلى لنهر اللبّاني.

وقد صنّفت الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية زحلة كأحد التجمّعات السكنية الكبرى وكقطب توازن في الداخل اللبناني. وفي القضاء قطبان محليّان هما رياق ومجدل عنجر. والأولى عضو في اتّحاد بلديات شرق زحلة ومركزه بلدة قوسايا الحدودية والثانية عضو في اتّحاد بلديات البقاع الأوسط ومركزه بلدة مكسة.

بعلبك

يحتوي قضاء بعلبك على 7 اتّحادات بلديات تضمّ 80% من بلدياته. تشكّل كلّ من اتّحادي بلديات بعلبك وغربي بعلبك في العام 2005. يقع نطاق الأول في الوسط الشرقي للقضاء ويضمّ 8 بلديات تتلاصق نطاقاتها جغرافياً. ويقع نطاق الثاني جنوبي غربي القضاء ويضمّ 15 بلدية أيضاً تتلاصق نطاقاتها جغرافياً. وتشكّل اتّحادا بلديات شرقي بعلبك والشلال في العام 2006. يقع نطاق اتّحاد بلديات شرقي بعلبك بمحاذاة اتّحاد بلديات غربي بعلبك في الجهة الجنوبية الشرقية للقضاء، ويضمّ 7 بلديات. أما نطاق اتّحاد بلديات الشلال، فيقع شمال اتّحاد بلديات غربي بعلبك ويتلاصق به ويضمّ 4 بلديات فقط، ولا يشمل البلديات المحيطة به من الشمال والغرب والتي لم تنتسب الى أي اتّحاد. ووفقاً للمقابلات التي تمّ اجراءها، هناك نيّة لدى بعض هذه البلديات بتشكيل اتّحاد خاصّ بها. وتشكّل كلّ من اتّحادي بلديات شمال بعلبك وبلديات منطقة ضهر الأحمر في العام 2011. يقع نطاق اتّحاد بلديات شمال بعلبك في شمال القضاء ويشمل 14 بلدية معظمها متلاصق جغرافياً. والآلاف في قضاء بعلبك وضمن نطاق هذا الاتّحاد تداخل الحدود الإدارية والبلدات بين قضاء بعلبك وجنوب قضاء الهرمل بسبب العوامل الطبوغرافية حيث تتسع سلسلة جبال لبنان الغربية، على عكس حدود الجهة الشرقية لقضاء الهرمل حيث يفصل مجرى نهر العاصي بين القضائين. وجميع بلديات قضاء بعلبك الواقعة بمحاذاة الحدود الشرقية لقضاء لهرمل، أي القاع وراس بعلبك وعرسال، غير منتسبة الى أي من الاتّحادات. وعلى الأرجح، تعود أسباب ذلك الى اعتبارات طائفية إذ أنّها تختلف عن بعضها وعن بلديات الاتّحادات المجاورة لها. أضف الى ذلك أنّ عرسال هي أكبر بلدات لبنان على الاطلاق من حيث المساحة الجغرافية ومن كبرى بلديات القضاء ولبنان من حيث حجم مجلسها البلدي (21 عضو) وعائداتها من الصندوق البلدي المستقلّ هي من الأعلى في القضاء، أي لها اعتباراتها الخاصّة كبلدية كبرى. أما اتّحاد بلديات منطقة ضهر الأحمر، فيقع نطاقه جنوب نطاق اتّحاد بلديات شمال بعلبك ويضمّ 8 بلديات. ومما لا شكّ فيه، إنّ تشكيله أخذ الاعتبارات الطائفية والاجتماعية حيث أنّ جميع بلداته من لون طائفي واحد يختلف عن بلدات الاتّحادات المجاورة. فحتّى بلدة نجبا عندما انقسمت الى 4 بلديات لاعتبارات طائفية، انضمت كلّ منهما الى الاتّحاد الذي يشبهها طائفياً. ووفقاً لرئيس الاتّحاد، هناك تقاطع بين الحاجات والثقافات المجتمعية، فالثقافة المحلية تؤثّر على الرؤية التنموية، الأمر الذي يشير الى ضرورة انشاء اتّحادات متجانسة ثقافياً. والاتّحاد السابع هو اتّحاد بلديات جنوب بعلبك الذي تشكّل في العام 2017،

ويضمّ 5 بلديات فقط. يقع نطاقه بين اتّحادات بلديات بعلبك المتاخم له من الشمال وغربي بعلبك المتاخم له من الغرب وشرقي بعلبك المتاخم له من الجنوب، وهناك عدد كبير من القرى التي ليس فيها بلديات تقع شرق بلدياته الخمس بمحاذاة الحدود الشرقية للبنان. ويظهر ذلك أنّ تشكيل الاتّحادات في قضاء بعلبك أدّى الى تفكّكه، متأثراً بالاعتبارات الطائفية والسياسية طوراً والاعتبارات العشائرية والعائلية طوراً آخراً بدليل وجود اتّحادات متجاورة من نفس اللون الطائفي والغلبة السياسية.

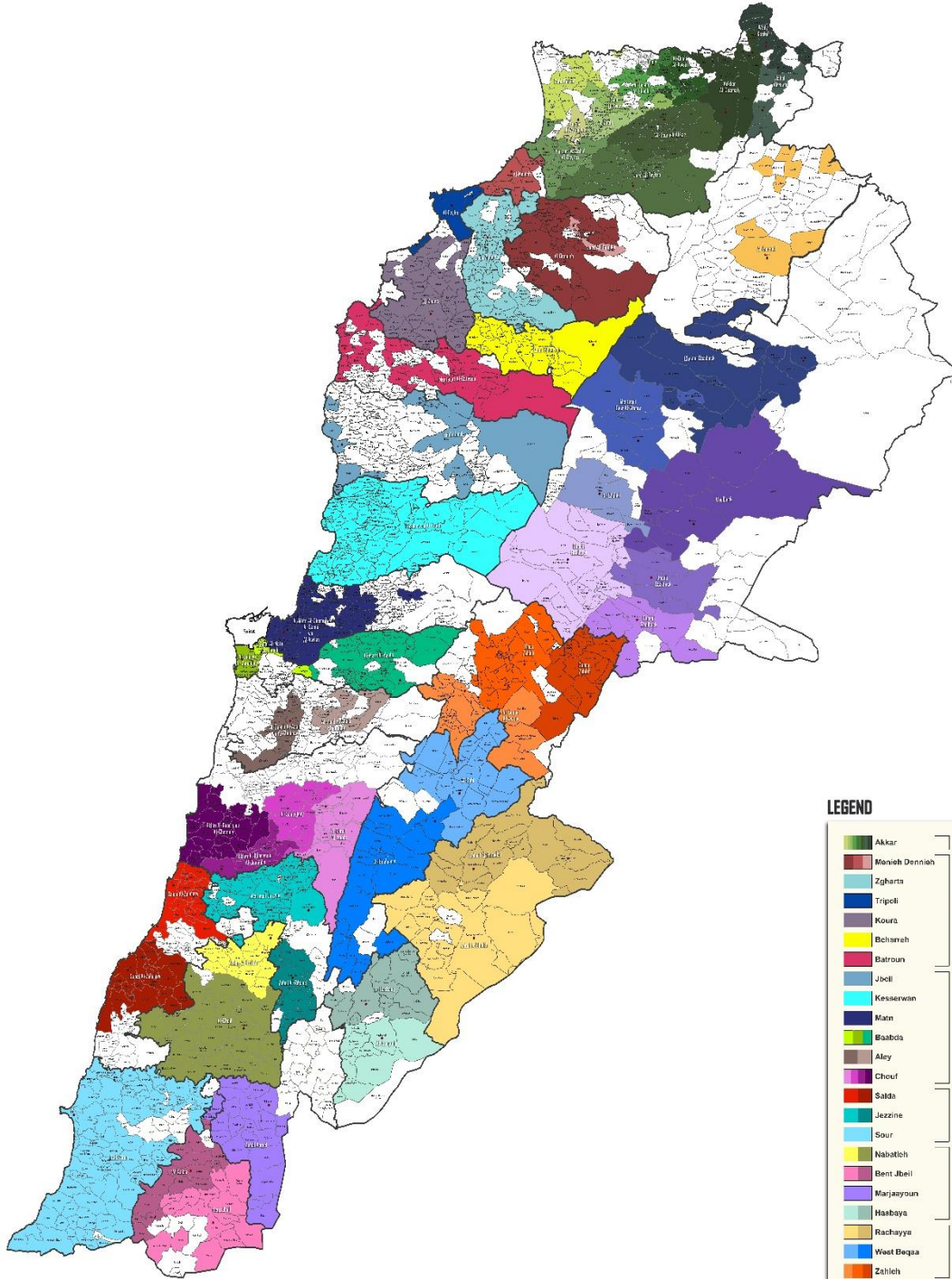
وقد صنّفت الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية بعلبك كأحد التجمّعات السكنية الكبرى وكمدينة تراثية عظيمة. ويحتوي القضاء على أربعة أقطاب محلية وهي اللبوة ودير الأحمر وشمسطار وبريتال، وجميعها مراكز اتّحادات باستثناء اللبوة وهي عضو في اتّحاد بلديات شمال بعلبك ومركزه بلدة العين.

وإذا ما أردنا التكلّم جغرافياً، ينقسم القضاء الى 3 أحواض مائية رئيسية، وهي الحوض الأعلى لنهر الليطاني الذي يغطّي المنطقة الجنوبية منه وحوض الليطاني - العاصي الذي يغطّي المنطقة الوسطى وحوض العاصي الذي يغطّي المنطقة الشمالية منه ويتشاركه مع قضاء الهرمل. ويمتدّ حوض اليمونة بشكل شريطي على الجزء الأكبر من حدوده الغربية حيث سلسلة جبال لبنان الغربية التي تفصله عن أفضية محافظة جبل لبنان. وتتشابه مناطق الأحواض الرئيسية الثلاث بطبيعتها وجغرافيتها ومناخها. وتحدّ سلسلتا جبال لبنان الشرقية والغربية القضاء من الشرق والغرب على التوالي، أي أنّ البلدات الواقعة على طولهما ترتفع عن باقي بلدات القضاء. وبالتالي، يظهر أنّ تشكيل الاتّحادات لم يأخذ بعين الاعتبار لا تقسيم الأحواض الأفقي ولا المناطق الجبلية الممتدة بشكل طولي أو شريطي.

- الهرمل

يحتوي قضاء الهرمل على اتّحاد بلديات واحد يجمع بلديات القضاء الثمانية المتشابهة من حيث اللون الطائفي والسياسي. والجدير بالذكر هو أنّ البلدات لا تشكّل امتداداً سكانيّاً واحداً وتفصلها مساحات شاسعة والعديد من القرى التي ليس لها بلديات نتيجة تدني الكثافة السكانية فيه. مركز الاتّحاد هو الهرمل وهي مركز القضاء والقطب المحلي الوحيد فيه.

جغرافياً، ينحدر القضاء من القرنة السوداء على سلسلة جبال لبنان الغربية وصولاً إلى حدود لبنان الشمالية، أي أنّ القسم الغربي منه حيث جرد مرجحين أعلى من القسم الشرقي حيث الثقل السكاني. ويحدّه من الشرق نهر العاصي الذي يفصله عن قضاء بعلبك. وينقسم القضاء الى خمسة أحواض، يغطّي القسم الأكبر منه حوض العاصي في جنوبه وشرقه وحوض مرجحين في وسطه باتجاه الشمال.



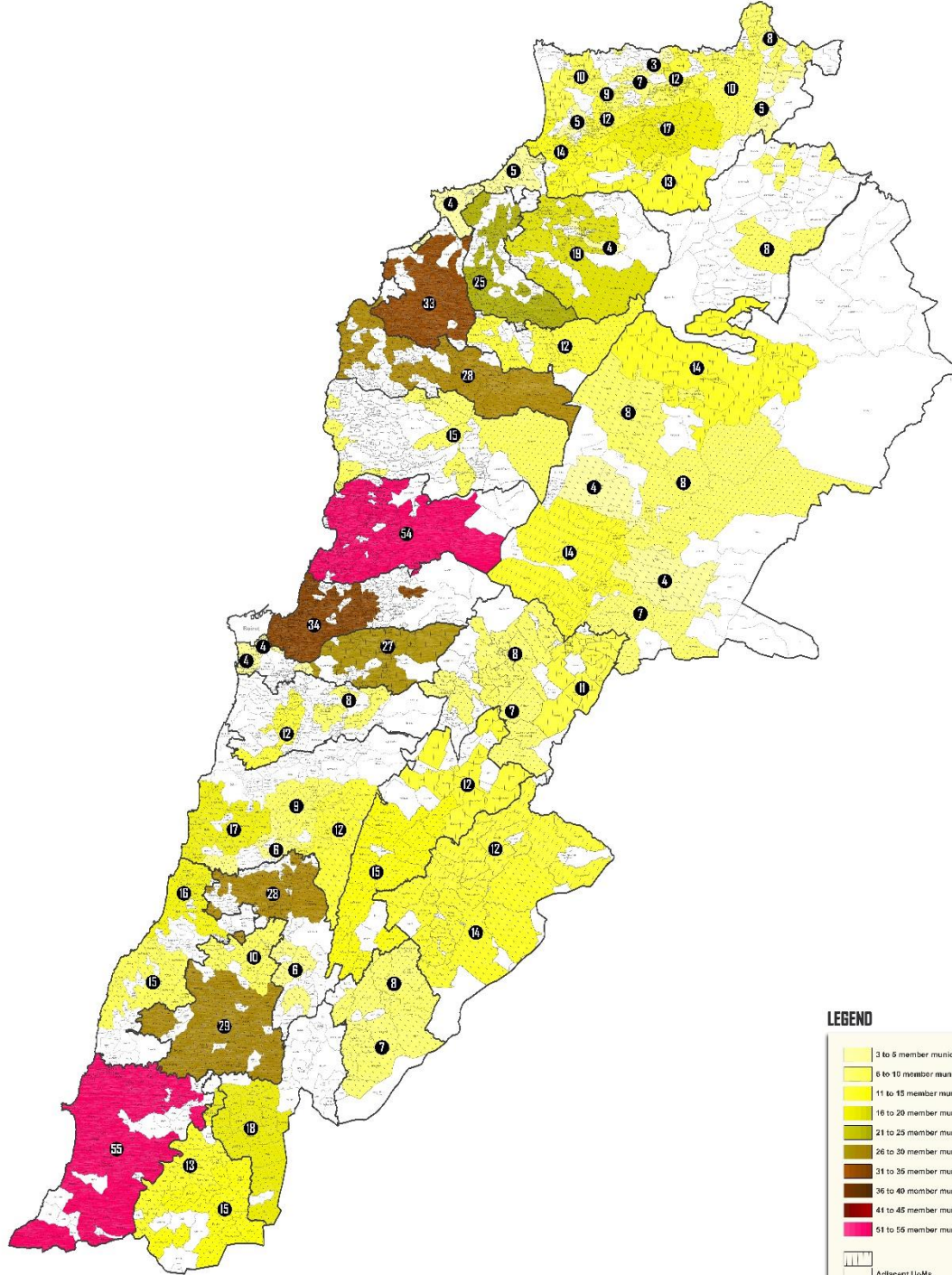
LEGEND

Akkar	Akkar
Menieh Dounieh	Lebanon North
Zghart	
Tripoli	
Koura	
Beharneh	Mount Lebanon
Batroun	
Jbail	
Keserwan	
Matin	Lebanon South
Stabdis	
Aley	
Cheuf	
Saida	Nabatieh
Jezzine	
Sour	
Nabatieh	Beqaa
Bent Jbeil	
Marjayoun	
Habaysa	Baalback-Hermel
Rachaysa	
West Beqaa	
Zatleh	
Baalback	
Hermel	

• Center of UoMs
 - District boundaries
 - Municipal area boundaries

Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic, in part those situated in Baalback-Hermel, since relevant maps were not found. © Copyright to Nahnoo and Author, 2023

خريطة 6 - توزيع الإتحادات البلدية بحسب الأفضية

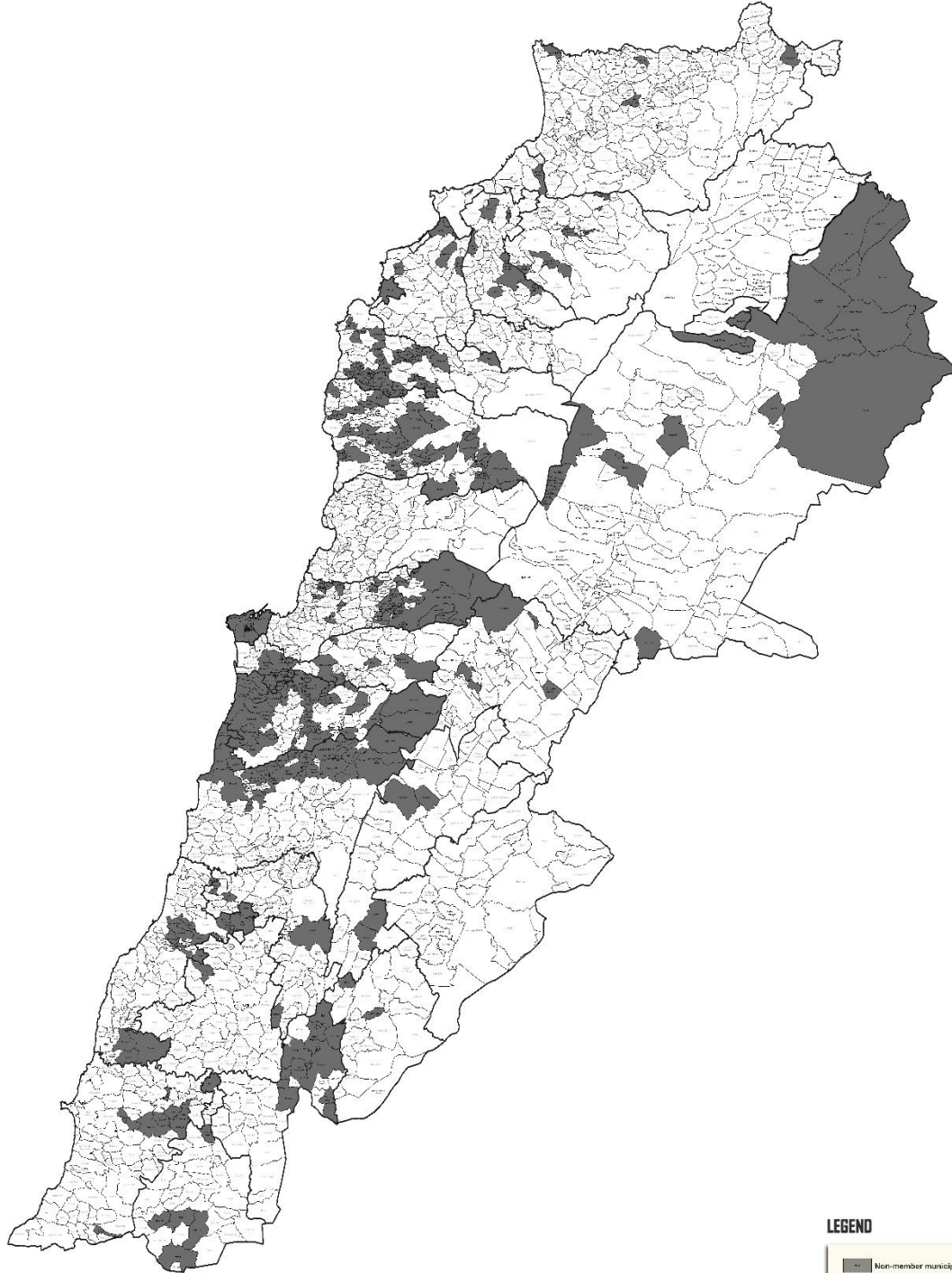


LEGEND

- 3 to 5 member municipalities
- 6 to 10 member municipalities
- 11 to 15 member municipalities
- 16 to 20 member municipalities
- 21 to 25 member municipalities
- 26 to 30 member municipalities
- 31 to 35 member municipalities
- 36 to 40 member municipalities
- 41 to 45 member municipalities
- 51 to 55 member municipalities
- Adjacent UoMs
- # Number of member municipalities
- District boundaries
- Municipal area boundaries

Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic, in part those situated in Baalback-Hermol, since relevant maps were not found.
© Copyright to Nahnoo and Author, 2023

خريطة 7 - حجم الإتحادات البلدية بحسب عدد بلدياتها الأعضاء

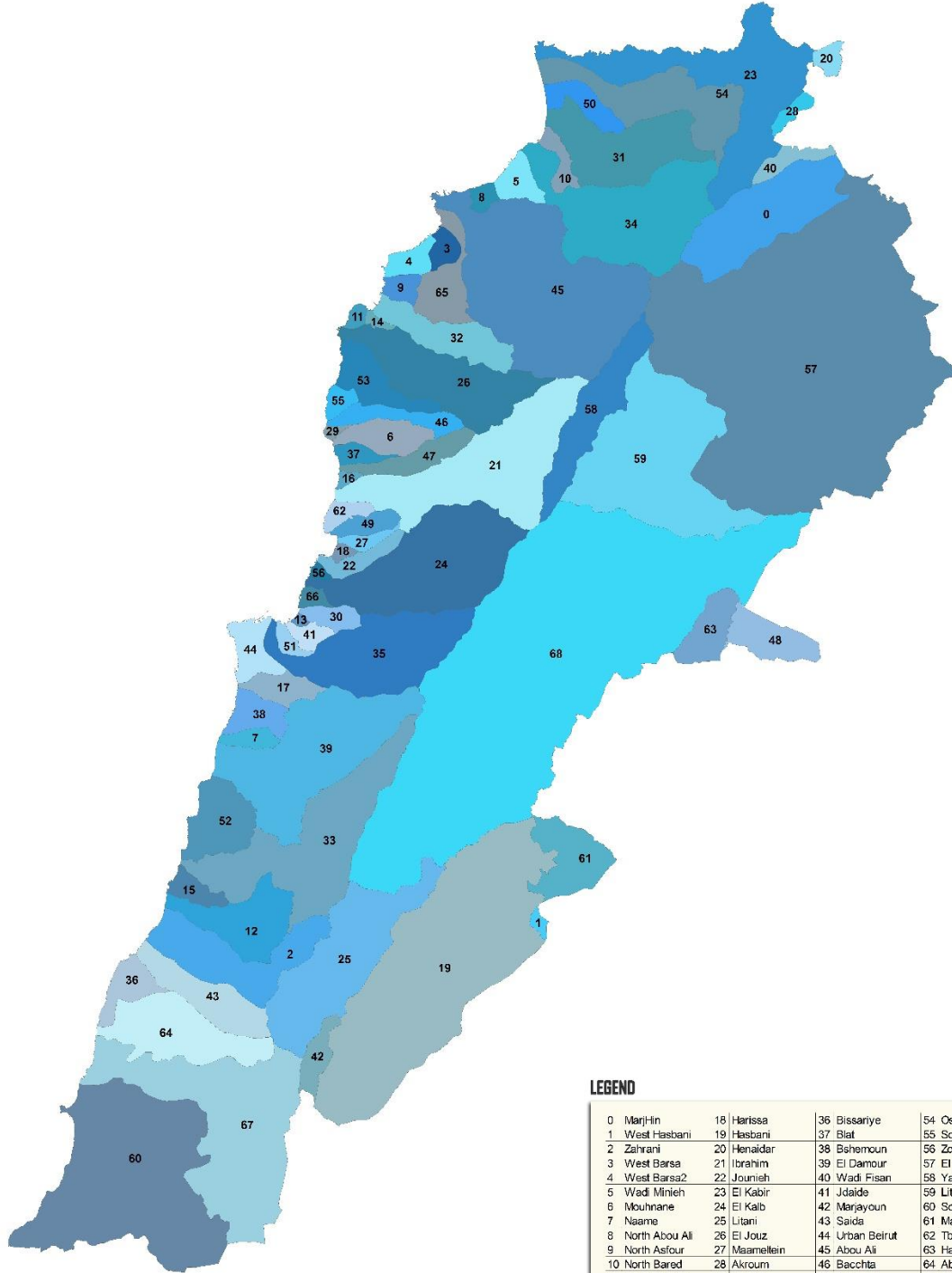


LEGEND

	Non-member municipalities
	Member municipalities
	Non-municipal areas
	District boundaries
	Municipal area boundaries

Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic, in part those situated in Baalback-Hermel, since relevant maps were not found.
© Copyright to Nahnoo and Author, 2023

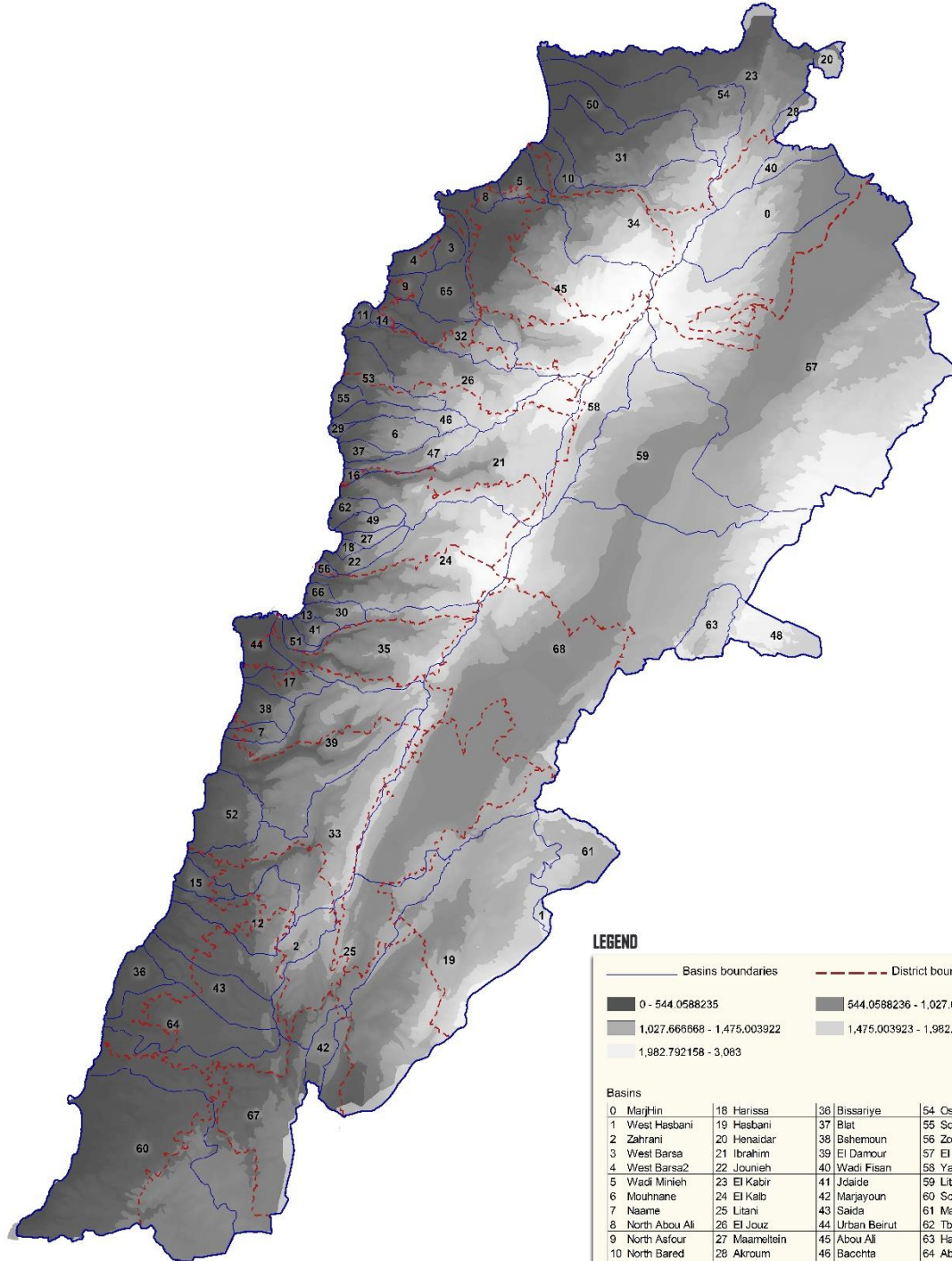
خريطة 8 - البلديات غير المنتسبة الى اتحادات



LEGEND

0	Marj'in	18	Harissa	36	Bissariye	54	Oetouane
1	West Hasbani	19	Hasbani	37	Biat	55	South Madfoun
2	Zahrani	20	Henaidar	38	Bshemoun	56	Zouk Mousbeh
3	West Barsa	21	Ibrahim	39	El Damour	57	El Aasi
4	West Barsa2	22	Jounieh	40	Wadi Fisan	58	Yammoune
5	Wadi Minieh	23	El Kabir	41	Jjaide	59	Litani_Aasi
6	Mouhneane	24	El Kalb	42	Marjayoun	60	South Litani
7	Naame	25	Litani	43	Saida	61	Mensiyye
8	North Abou Ali	26	El Jouz	44	Urban Beirut	62	Tbarja
9	North Asfour	27	Maamellein	45	Abou Ali	63	Ham Maaraboun
10	North Bared	28	Akroum	46	Bacchta	64	Abou El Assouad
11	North El Jouz	29	Amshit	47	Fidar	65	Wadi Barsa
12	Sainik	30	Antelias	48	Tlail	66	South El Kalb
13	South Antelias	31	Arka	49	Ghazi	67	Low Litani
14	South Asfour	32	Asfour	50	Awik	68	Upper Litani
15	South Awali	33	El Awali	51	El Dekouane		
16	South Fidar	34	El Bared	52	Kharub		
17	Ghadir	35	Beirut	53	Madfoun		

Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic, in part those situated in Bassilack-Hennel, since relevant maps were not found.
© Copyright to Nahnoo and Team, 2023



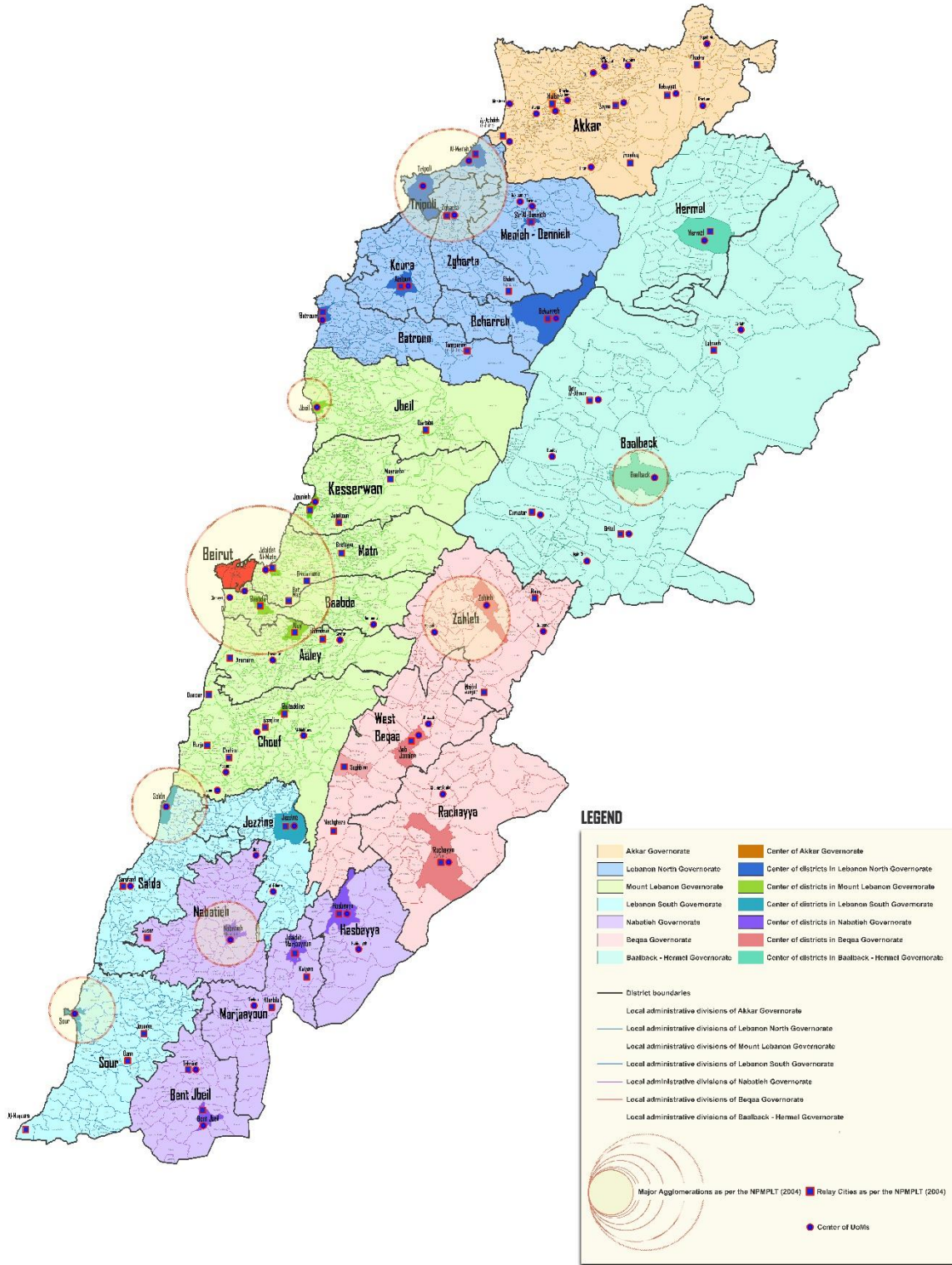
LEGEND

	Basins boundaries		District boundaries
	0 - 544.0588235		544.0588236 - 1,027.666667
	1,027.666668 - 1,475.003922		1,475.003923 - 1,982.792157
	1,982.792158 - 3,063		

Basins			
0 Marj'in	18 Harissa	36 Bissariye	54 Ostouane
1 West Hasbani	19 Hasbani	37 Blet	55 South Madfoun
2 Zahrani	20 Hensaidar	38 Bshemoun	56 Zouk Mousbeh
3 West Barsa	21 Ibrahim	39 El Damour	57 El Aasi
4 West Barsa2	22 Jounieh	40 Wadi Fisan	58 Yammoine
5 Wadi Minieh	23 El Kabir	41 Jdaide	59 Litani_Aasi
6 Mouhnané	24 El Kalb	42 Marjayoun	60 South Litani
7 Naame	25 Litani	43 Saida	61 Mansiyye
8 North Abou Ali	26 El Jouz	44 Urban Beirut	62 Tbarja
9 North Asfour	27 Maameltein	45 Abou Ali	63 Ham_Maaraboun
10 North Bared	28 Akroum	46 Bacchta	64 Abou El Assouad
11 North El Jouz	29 Amshit	47 Fidar	65 Wadi Barsa
12 Sainik	30 Antelas	48 Tfail	66 South El Kalb
13 South Antelas	31 Arka	49 Ghazi	67 Low Litani
14 South Asfour	32 Asfour	50 Awik	68 Upper Litani
15 South Awali	33 El Awali	51 El Dekouane	
16 South Fidar	34 El Bared	52 Kharub	
17 Ghadir	35 Beirut	53 Madfoun	

Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic. In part those situated in Eastback-Hornel, since relevant maps were not found.
© Copyright to Nahnoo and Team, 2023

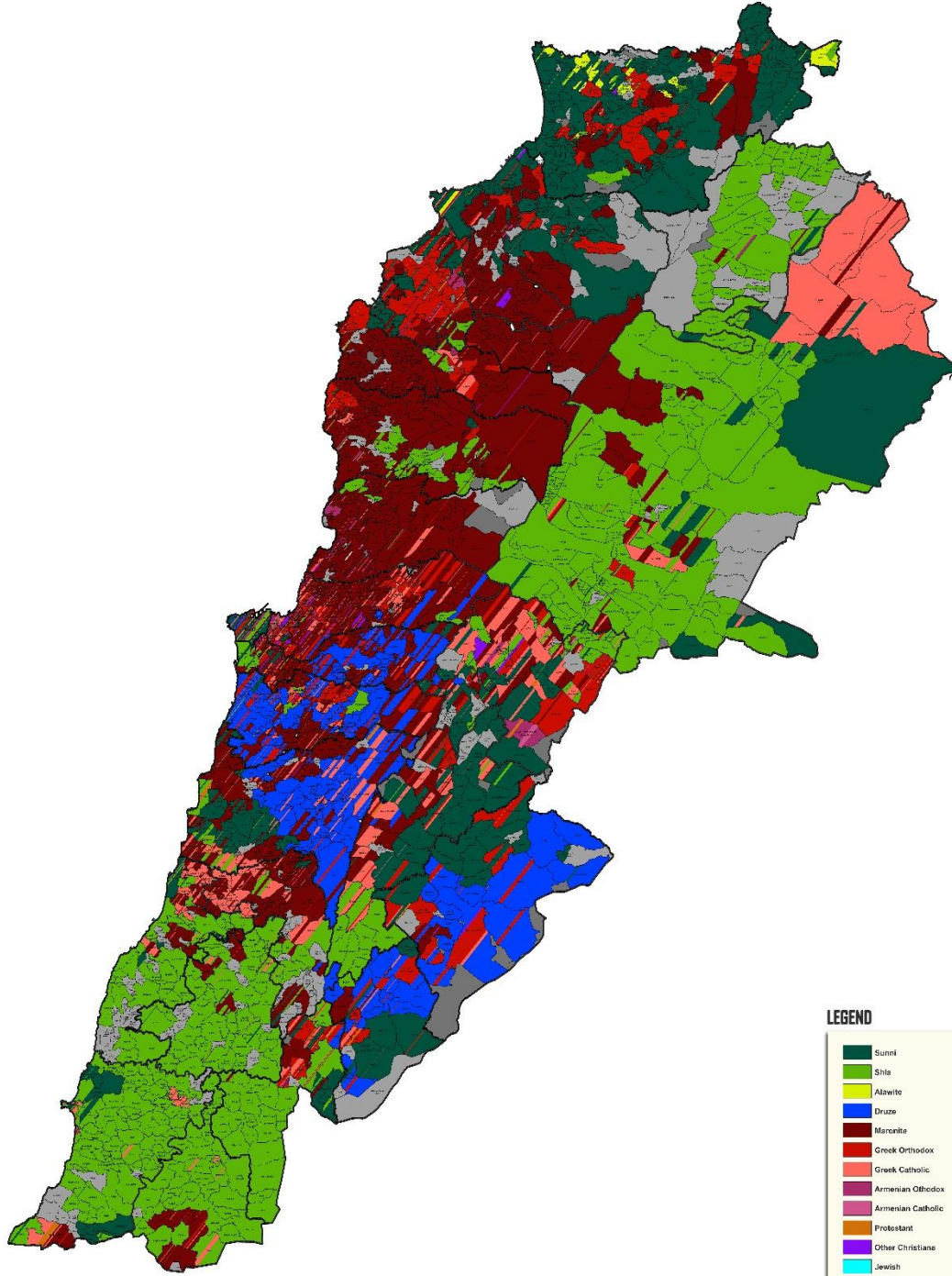
خريطة 10 - الأحواض المائية في لبنان، الطبوغرافية، والأفضية



Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic, in part those situated in Baalbeck-Hermel, since relevant maps were not found.

© Copyright to Nahnoo and Author, 2023

خريطة 11 - الهيكلية الإدارية الحالية والخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (مجلس الإنماء والإعمار، 2004):
المدن الكبرى، مراكز الأفضية، مراكز الاتحادات، والأقطاب المحلية أو المدن الصغرى



LEGEND

■	Sunni
■	Shia
■	Alawite
■	Druze
■	Maronite
■	Greek Orthodox
■	Greek Catholic
■	Armenian Orthodox
■	Armenian Catholic
■	Protestant
■	Other Christians
■	Jewish
■	No registry record
■	No data
	District boundaries
	Municipal area boundaries

Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic, in part those situated in Basitback-Hermel, since relevant maps were not found.

© Copyright to Nahnoo and Team, 2023

خريطة 12 - التركيبة الطائفية للناخبين في البلديات اللبنانية

3.2.1. معايير إنشاء اتّحادات البلديات وانضمام البلديات إليها

كما ذكرنا سابقاً، إنّ غياب معايير واضحة لإنشاء البلديات أدى الى نشأة عدد كبير منها بغض النظر عن توفّر العوامل التي من شأنها أن تضمن فعاليتها، أو أقله قدرتها على استكمال عملها الإداري والميداني. وينسحب هذا الأمر أيضاً على تشكيل اتّحادات البلديات بحيث يؤثر العاملان الطائفي والسياسي على هذه العملية الى حدّ كبير، إن من خلال قرار التشكيل أو من خلال قرار البلديات بالانضمام الى اتّحاد ما أم لا. فنلاحظ وجود اتّحادات مكوّنة من بلدات غير متّصلة جغرافياً ونجد أنّ العديد من الأقضية يحتوي على أكثر من اتّحاد وأنّ بعضها يضمّ عدد قليل من البلديات بغض النظر عن حجمها. فوفقاً لأحد رؤساء البلديات والاتّحادات، "تقوم ثلاث بلديات صغيرة لا تتعدّى ميزانيتها الـ 100 الى 150 مليون ليرة بتشكيل اتّحاد، ما كان يجب أن توافق وزارة الداخلية والبلديات من الأساس على التشكيل، لكن التدخّلات السياسيّة تؤثر على العملية بكاملها." وفي العديد من الحالات، تبيّن أنّ نطاق الإتحاد يتطابق مع التقسيم الطائفي والسياسي للبلديات وليس العوامل التنمويّة والخدماتيّة المشتركة أو حتّى الجغرافيّة. ولكن، من المهمّ الإشارة الى أنّ هذا الأمر ليس هو القاعدة بل دليل وجود اتّحادات تشكّل وحدة جغرافيّة واضحة التكوين كما تبيّن في الفقرة السابقة.

قانوناً، ينصّ المرسوم الاشتراعي 1977/118 في المادة 115 منه على ما يلي:

- ينشأ اتّحاد البلديات بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية، وذلك - أمّا بمبادرة منه - وأمّا بناءً على طلب البلديات.
- ويجوز ضمّ بلديات أخرى الى الاتّحاد بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الداخلية وبمبادرة او بناءً على طلب البلديات
- يُحلّ اتّحاد البلديات بنفس الأصول المعتمدة لانشائه. يُحدّد في مرسوم الحلّ ومع الاحتفاظ بحقوق الغير الشروط التي تجري فيها تصفية اتّحاد البلديات.

وعليه، يظهر أنّ ما من شروط واضحة وُضعت لتشكيل الاتّحادات، أقله جغرافياً وإدارياً وعقارياً، إن لم نرد التوسّع الى المعايير السكانيّة والإقتصاديّة والتقنيّة. وقد أدى هذا النقص الى تشكيل اتّحادات، أقلّ ما يمكن القول عنها بأنّها غير ناضجة جغرافياً، ناهيك عن أنّها غير متمكّنة تقنياً ومالياً. فالمواد 121 الى 124 من المرسوم الاشتراعي الأنف ذكره تتناول عمل أجهزة الاتّحاد وهي الهندسي والصحي، المالي والإداري، والشرطة. غير أنّ هذه الأجهزة غير موجودة في العديد من الاتّحادات، حتّى بات وضع العديد منها مشابهاً لوضع البلديات الصغرى غير المتمكّنة. فكيف يُسمح بإنشاء اتّحادات تضمّ بلديات ليس بين بعضها أي تماس عقاري، أو لا تملك القدرة على التوظيف وإنشاء الأجهزة التي يفترض أن تكون الزاميّة، حتّى وإن كان النصّ القانوني لا يتناول الزاميتها بشكل حرفي. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تبيّن من خلال المقابلات التي أجريت مع 29 رئيس اتّحاد أو من ينوب عنه ما يلي:

- 55% من هذه الاتّحادات لديها خطط تنموية، تمّت صياغة معظمها منذ عدّة سنوات ولا تزال بعض أهدافها غير منقّذة أو أنّها بحاجة الى تحديث
- 17% منها أخذت مبادرة لوضع تصميم توجيهي مشترك، بعضها بالتعاون مع جهات دوليّة و17% كان لها تجربة في هذا الشأن إنّما لم تنجح، على الرغم من أنّ قسم كبير من ممثلي الاتّحادات الأخرى صرّح بوجود عدد كبير من البلدات غير المنظمة ضمن نطاق هذه الاتّحادات.
- 45% منها تضمّ جهاز شرطة وحوالي 21% تمتلك جهاز اطفاء
- 10% منها تضمّ مكتب تنمية
- 10% منها تضمّ دائرة أو مكتباً فنياً يصدر رخص البناء، و13% تضمّ مكتباً فنياً ولكنه لا يصدر رخص بناء
- 28% يعتمد نظام المعلومات الجغرافيّة (GIS)
- 45% منها قامت بمشاريع صيانة أو شقّ طرق في السنوات الأخيرة، 14% بمشاريع إنارة طرق، 7% بمشاريع طاقة، 38% بمشاريع مياه وصرف صحي، 34% بمشاريع نفايات صلبة، 14% بمشاريع صحّة (مثل، مركز طوارئ، مستوصف، مركز لرعاية المسنين) مع الإشارة الى أنّ جميعها انخرط بإدارة أزمة جائحة كورونا من خلال اللجان والخلايا، 31% بمشاريع زراعيّة/صناعات زراعيّة، 14% بمشاريع سياحيّة (مثل ممرّ للسياحة البيئيّة)، 28% بمشاريع مساحات عامّة (مثل الملاعب والحدائق)، 17% بمشاريع تربيويّة وثقافيّة (مثل مركز ثقافي).

يظهر ذلك من جهة وجود محاولات لدى الاتحادات لاحداث فرقا على الأرض من خلال مشاريع متنوّعة، إنّما لا تزال هذه المحاولات محدودة وقليلة، ومن جهة أخرى محدوديّة الامكانيات التقنية لدى الاتحادات، عدا عن الضعف المالي الذي تمّت مناقشته في تقريرٍ آخر.

وفي ما يلي ملخص لأبرز الاستنتاجات المبنية على الفقرة السابقة وعلى النقاشات والمقابلات التي دارت مع المنتخبين البلديين وتحديداً رؤساء الاتحادات، أو نوابهم في بعض الحالات، حول موضوع التشكيل والدوافع خلفه وأسباب عدم انضمام بعض البلديات الى الاتحادات:

أ- أبرز الدوافع لإنشاء اتحاد والعوامل المؤثرة على عملية التشكيل

- **الدافع المالي والمشاريع المشتركة:** لعلّ أحد أبرز العوامل التي تدفع بالبلديات الى تشكيل اتحاد هو الاستفادة من الأموال المرصودة للإتحادات من الصندوق البلدي المستقل. وبلي ذلك دافع التطافر في تنفيذ مشاريع مشتركة للبلديات الأعضاء. غير أنّ الدافع المالي لا يبدو أنّه كان كفيلاً باقناع البلديات المتجاورة والتابعة الى القضاء نفسه بالانضمام الى اتحاد واحد ممّا يرفع عدد البلديات الأعضاء وبالتالي يزيد من عائدات الإتحاد المعني من الصندوق البلدي المستقل (مراجعة تقرير نحن حول الصندوق البلدي المستقل). نستثنى من ذلك بعض الحالات في عدد قليل من الأفضية التي تحتوي على اتحاد واحد. وغالباً ما يكون سبب عدم انشاء أكثر من اتحاد هو التجانس السياسي أو الغلبة لفريق سايسي واحد مثل صور والهرمل وزغرتا وبشري أو لأسباب أخرى مثل كسروان وجبيل. ويشير ذلك الى مدى تأثير العامل السياسي في عملية تشكيل الإتحادات وحتى في قرار تشكيلها. ونجد في الأفضية المنقسمة سياسياً أكثر من اتحاد، ويرتفع عدد الإتحادات كلّما كان الانقسام السياسي أكبر، خصوصاً حيث تسمح جغرافية البلديات بذلك، أي حين تتجاور البلديات المتجانسة سياسياً وتتصل جغرافياً ببعضها البعض مشكلة مجموعة من البلديات تخولها إنشاء اتحاد منفصل (مثلاً، بنت جبيل، النبطية، عكار، المنية الضنيّة).

- **العامل الاجتماعي الطائفي:** تتأثر عملية تشكيل الإتحادات بالعامل الاجتماعي الطائفي الى حدّ كبير. فنجد وجود أكثر من اتحاد في الأفضية التي تتميز باختلاط طائفي، أيضاً حين تسمح جغرافية البلديات بذلك، أي حين تتجاور البلديات ذات اللون الطائفي الواحد بشكل يسمح لها بتشكيل اتحاد خاص بها. والجدير بالذكر، وجود بعض الحالات لانقسام البلدة الواحدة الى بلدين أو أكثر، وفقاً للمعيار الطائفي حيث انضمت كلّ منها الى اتحاد يشبهها طائفيّاً وثقافياً وسياسياً (مثلاً، نبعا في قضاء بعلبك). وممّا لا شكّ فيه أنّ هذا الدافع يتطابق مع سابقه نظراً الى طائفيّة القوى السياسيّة في لبنان، أي أنّ الإتحادات المشكلة وفقاً للمعيار الطائفي غالباً ما تكون في الوقت عينه ذات صبغة سياسيّة مختلفة عن الإتحادات المجاورة (مثلاً، راشيا، حاصبيا، صيدا، بعلبك، جزين، الشوف، وبعيدا). ويرى العديد من رؤساء الإتحادات أنّ الانسجام والرؤية المشتركة وغياب الاختلاف السياسي هي عوامل أساسية لنجاح الإتحادات.

- **البنية التحتية:** وتحديداً شبكة الطرقات الرئيسيّة التي، كما التضاريس والعوامل الجغرافيّة، باتت تشكّل نوع من الحدود والفواصل بين منطقة جغرافيّة وأخرى.

- **العامل الجغرافي:** ممّا لا ريب فيه أنّ هذا العامل يجب أن يكون الأهمّ من المنظار التقنيّ لخدمة الأغراض الإنمائيّة من حيث تأمين الخدمات وخصوصاً البنية التحتية وتنفيذ المشاريع المشتركة. فكلّ مجموعة بلديات متلاصقة غالباً ما تربطها بعض المشاكل والهواجس المشتركة، ناهيك عن التكامل والترابط التاريخي في بنيتها الاقتصاديّة والخدميّة. غير أنّ الواقع اللبناني يقدّم نموذجاً مخالفاً حيث يتمّ النظر الى الجغرافية كعامل ثانوي إمّا يسهّل تشكيل الإتحاد وفقاً للعاملين الطائفي والسياسي وإمّا يكون عائقاً يحول دون ذلك. ولا يخلو الأمر من بعض الاستثناءات في بعض الأفضية حيث تتوفر المبررات الجغرافيّة والطبيعيّة لوجود أكثر من اتحاد دون أن يكون هناك من تمييز طائفي أو حزبي. من جهة أخرى، لا بدّ من الإشارة الى أنّ تسمية معظم الإتحادات تحمل دلالة جغرافيّة نسبةً الى موقعها (الشمالي، الشرقي، الغربي، الجنوبي، الأوسط، الأعلى، الخ) أو طبيعتها الجغرافيّة (مثلاً، سهل، بحيرة، جرد، ساحل، نهر، جبل، وادي، الخ)، أو دلالة إداريّة نسبةً الى القضاء. وفي العديد من الأحيان تشير هذه الأسماء الى مناطق تشكلت تاريخياً من مجموعة بلدات يربط في ما بينها العديد من الخصائص (مثلاً، العرقوب والشفت والقيطع والجومة والدريب وإقليم الخروب وإقليم التفاح وجبل الريحان وجبل عامل والسويجاني والغرب الأعلى والشحار وغيرها).

- **العشائرية:** تلعب العشائرية والنزعة الانفرادية دوراً بعض الشيء في عملية تشكيل الاتحادات حيث نجد أن، في بعض الحالات، تؤثر المنافسة الترابية بين العشائر وعلاقتهم ببعضهم البعض على تعدد الاتحادات وقرار الانضمام الى اتحاد أم عدمه، كما في عكار وبعبك.

ب- أبرز العوامل التي تؤثر على قرار البلدية بالانضمام الى اتحاد أو عدمه

- **العامل السياسي:** والمقصود بذلك هو التجانس او التوافق السياسي ما بين البلدية والاتحاد المعني. فنجد في كثير من الأحيان أن بعض البلديات لا تنضم الى اتحاد ما بسبب صبغته السياسية.

- **العامل الطائفي:** حيث نلاحظ عدم انضمام بلديات ما الى الاتحاد المحيط بسبب الاختلافات الاجتماعية والثقافية وتحديد الطائفية، خصوصاً في حال وجود أكثر من بلدية متجاورة ذات أغلبية طائفية مغايرة للأغلبية الطائفية للاتحاد، كما في مرجعيون وبنيت جبيل من جهة وعدم وجود مساعي لتشكيل اتحاد منفصل او فشلها في ذلك من جهة ثانية. ولكن، لا بد من الإشارة الى وجود استثناءات لبلديات منضوية تحت اتحادات على الرغم من الاختلاف الطائفي بينها وبين بلديات الاتحاد، خصوصاً عندما يكون محيط البلدة مختلف عنها كما هو حال بعض بلدات أقضية صور وحاصبيا وراشيا وعاليه وزحلة وعكار وصيدا وغيرها. ويتأثر ذلك الى حد كبير بشخص الرئيس وأعضاء المجلس البلدي ومدى انفتاحهم على المجتمعات الأخرى، وكذلك تقييمهم لمصلحة بلدتهم.

- **العامل الجغرافي:** أي مدى التواصل الجغرافي ما بين نطاق البلدة ونطاق الاتحاد، حيث أنه كثيراً ما تؤثر الجغرافية على قدرة البلدية على الانضمام الى اتحاد ما يشبهها اجتماعياً وسياسياً. كذلك الأمر بالنسبة للخصائص المحلية من حيث النسيج العمراني والسكاني والبنية الاقتصادية وحجم النطاق الإداري (ما اذا كانت بلدة صغيرة أم كبيرة أم مدينة)، إذ نجد أن بعض البلديات لا تنضم الى اتحادات تختلف خصائص بلداتها عنها الى حد كبير. مع ذلك، لا بد من الإشارة الى وجود حالات لعدم الاتصال الجغرافي بين بعض النطاقات البلدية والاتحادات المنضوية تحتها باستثناء طريق رئيسية، أي لا تماس عقاري، كما بلدية القلمون التي تتبع إدارياً الى قضاء طرابلس والمنضوية تحت اتحاد بلديات الفيحاء، وبلدية جرنابا التي تتبع إدارياً الى قضاء جزين والمنضوية تحت اتحاد بلديات جزين.

- **الترابط والعلاقات الاجتماعية والعائلية والعشائرية** ما بين البلديات والتجانس فيما بينها وخصوصاً ما بين شخص رئيس البلدية ورئيس الاتحاد المعني. فنجد في بعض الأحيان بلدات تنضم الى الاتحاد تارة وتخرج منه تارة أخرى.

- **حجم البلدية:** يؤثر حجم البلدية وإيراداتها على قرارها بالانضمام الى الاتحاد أم عدمه. فنلاحظ أن التردد في الانضمام الى اتحاد أكبر لدى البلديات الكبيرة، من حيث حجم المجلس البلدي أو الإيرادات أو الإثنيين معاً، منه لدى البلديات الصغيرة. على وجه الخصوص، عندما لا تكون البلدية الكبيرة هي مركز الاتحاد وما لم تحظ بعرف الرئاسة، وهو أمر أطلق عليه أحد الرؤساء مصطلح "الحاكمية". حتى أن بعض هذه البلديات يمتنع عن ذلك باعتبار عدم حاجتها الى الاتحاد ومحدودية استفادتها منه في حال انضمامها، خصوصاً أنه يتوجب عليها دفع 10% من وارداتها الفعلية اليه (مثلاً، عاليه، الشوفيات، شكّا، الخيام، كفرحونة، وغيرها). ويزيد الأمر حساسية إذا كانت البلدة هي أيضاً مركز قضاء أو أحد أقطابه المحلية الهامة. ويقابل ذلك استثناءات لاتحادات تقوم على موارد البلديات الكبرى (مثلاً، صيدا). ولا بد من ذكر وجود بعض البلدات الصغيرة التي تتردد في الانضمام الى الاتحاد ايضاً خوفاً من دفع 10% من وارداتها الفعلية التي هي أصلاً قليلة، أو حتى بسبب عدم المامها بماهية عمل الاتحادات والفائدة من انشائه.

- **اعتبارات البلديات الأعضاء** لقبول أو رفض انضمام بلدية جديدة الى اتحاد. وفي العديد من الأحيان يكون الرفض ذات خلفيات طائفية وانتخابية وسياسية، خصوصاً في الأقضية والمناطق المختلطة خوفاً من تغيير المعادلة المذهبية والسياسية أو ما يسمى بـ"التوازنات" داخل مجلس الاتحاد، الأمر الذي قد يؤثر على عملية انتخاب الرئيس ونائبه، والتصويت عموماً. ينفاقم هذا الأمر بعامل تمثيل أصغر بلدية في الاتحاد مثلها مثل البلديات الكبرى، فصوتها يوازي صوت أكبر بلدية. لذا، في بعض الأحيان نجد بلديات خارج اتحادات كبيرة حتى لو كانت هذه الاتحادات مختلطة. ولا شك أن هذا العامل ساهم وبشكل رئيس في نشأة أكثر من اتحاد في عدة أقضية. ومن المهم الإشارة في هذا الشأن الى وجود أعراف مرتبطة بمنصب الرئيس وأحياناً نائب الرئيس في العديد من الاتحادات. بعض هذه الأعراف

طانفي، أي أن الرئيس من طائفة معينة ونائبه من طائفة أخرى، وبعضها الآخر يتمحور حول تخصيص منصب الرئاسة الى البلدية الأكبر أو الأغنى بين البلديات الأعضاء أو الى مركز القضاء. وقد تبين وجود أعراف في حوالي 41% من الاتحادات التي تمت مقابلة رؤسائها أو من ينوب عنهم. وفي حوالي 45%، تأتي التوافقات أو القرارات السياسية الحزبية بالرئيس، بينما يتم الاعتماد على الانتخاب في 4% منها فقط. وفي حالة جبيل، وكما ذكرنا سابقاً، وضعت البلديات الأعضاء شبه قانون داخلي يمنع انضمام بلديات جديدة اليه ما لم يكن هناك موافقة بالإجماع على انضمامها من البلديات المؤسسة. في المقابل يرى بعض رؤساء الاتحادات أنهم "متلقون" في هذا الشأن، أي أنّ القرار بالانضمام أو عدمه الى اتحاد هو حصراً للبلديات. والجدير بالذكر أنّ أحياناً تكون بلدية قد سبق وأن انضمت الى اتحاد قائم وعندما ينشأ اتحاد جديد قد لا تنضم اليه حتى وإن كان أكثر ملاءمة لها من الناحية الجغرافية والحاجات التنموية والقواسم المشتركة، في ظل غياب أي تنظيم وتخطيط وتوجيه مركزي في هذا الشأن.

- شخص رئيس الاتحاد ومساويه الى رفع عدد البلديات الأعضاء والحرص على تنوعها.

2- العمل البلدي: مشاكل وطروحات

تلخص الفقرات التالية المشاكل التي اضاء عليها المنتخبون البلديون، معظمهم من رؤساء البلديات، والحلول التي اقترحوها لمعالجة هذه المشاكل أو التخفيف من حدتها. يُعتبر بعضها مشاكل مشتركة مع اتحادات البلديات أو أنّها تؤثر عليه بشكل أو بآخر. ولكن، من المهم الإشارة الى أنّ مشاكل الاتحاد تتمحور بشكل رئيس حول الشق التقني والمالي (مراجعة تقرير نحن حول الصندوق البلدي المستقل).

1.2. إستقلال إداري محدود وروتين إداري مرهق

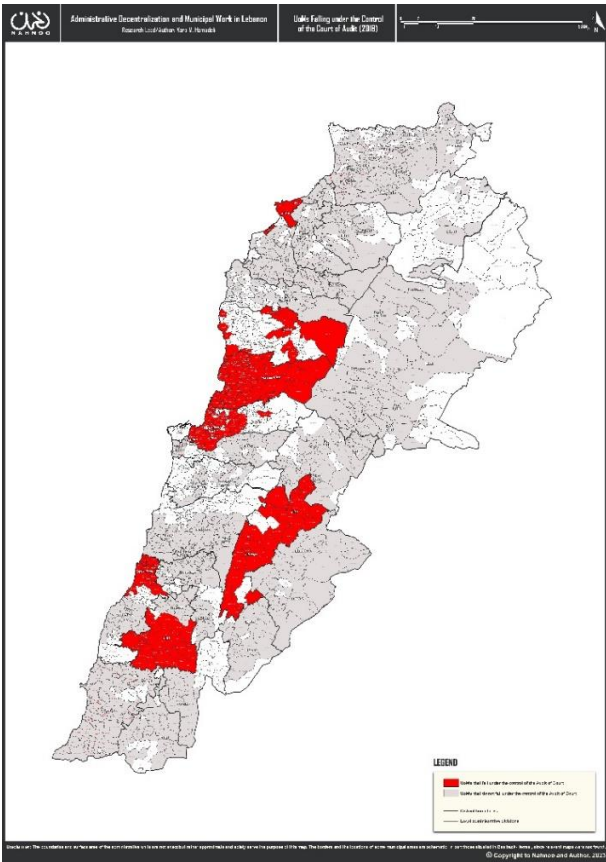
أجمع كل من تمت مقابلتهم على إشكالية البيروقراطية والروتين الإداري المرهق للبلديات والمجمعات على حد سواء. ويرتبط ذلك بالرقابة المسبقة الفاتلة لأسس اللامركزية الإدارية والتي تمارسها السلطة المركزية على البلديات من خلال القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية والبلديات، خصوصاً أنّ المعاملات غالباً ما تستغرق شهوراً عدّة. "فشدة المركزية في تطبيق اللامركزية تتسبب بروتين إداري مرهق"، بحسب تعبير العديد من رؤساء البلديات الذين تمت مقابلتهم، ومنهم من اعتبر أنّ "الممارسات الحالية لسلطة الوصاية هي انتهاك لحرمة البلديات". فحتى في الظروف الطارئة، "تأخذ المصالحات والتسويات وقتاً".

ويرى البعض ممن تمت مقابلتهم أنّ المعاملات بحاجة الى متابعة وملاحقة بشكل شبه يومي، والى علاقات سياسية جيدة، وغالباً ما يتأثر سيرها بالتجاذبات السياسية والحزبية والعصبيات المناطقيّة والطائفيّة. وقد أعرب عديدون عن رفضهم لأن يكونوا جزءاً من هذه الممارسات. فعلى سبيل المثال، أوضح رئيس احدى البلديات الكبرى أنّه لن يقوم بملاحقة أي معاملة وذلك التزاماً منه بالقانون، قائلاً: "إذا لم تكن معاملتي قانونية فليخبروني كيف يمكن تسييرها بطريقة قانونية ولا أرى سبيلاً آخراً لذلك، ولن أقوم بزيارة الوزير فلان أو غيره لأستحصل على موافقة، فليقوموا بمحاسبة البلديات دون أن يعرقلوا عملها". وفي هذا الشأن، أشار أحد الرؤساء الى أنّ التخفيف من الرقابة على البلديات "هو أمرٌ مرعبٌ للسلطة المركزية حيث أنّ كلّ شيء في لبنان هو سيف ذو حدين. فالسياسيون لا يريدون إعطاء البلديات حرية القرار، إن من خلال تعديل القانون البلدي أو من خلال إقرار قانون جديد اللامركزية الإدارية، لأنّ هذا يعني أنّ البلديات لن تعود بحاجة الى اللى النائب فلان والوزير فلان، ممّا يؤدي الى تقليص نفوذ الأحزاب والزعامات التقليدية".

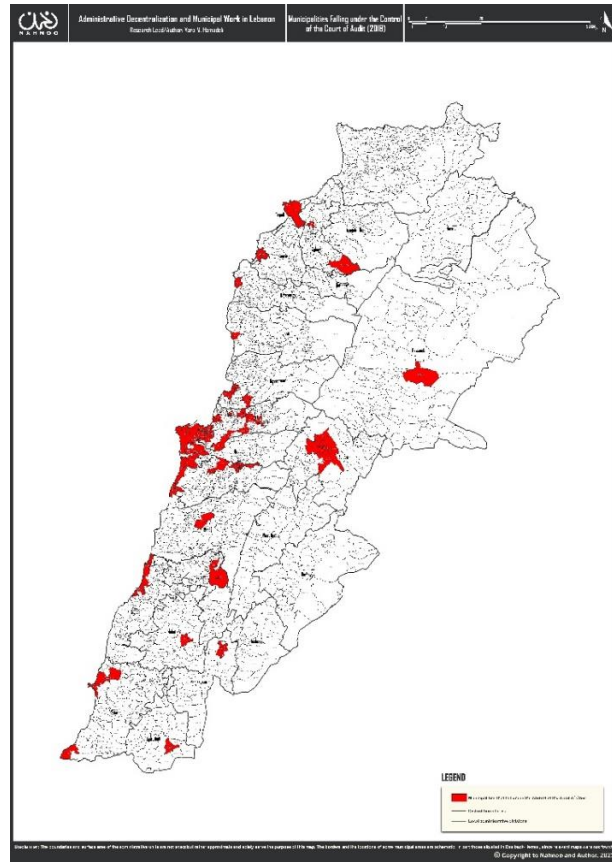
وفيما أجمعت غالبية الرؤساء على أهمية المحاسبة والرقابة اللاحقة أو المؤخّرة لتجنّب عرقلة العمل البلدي، شكك البعض بمبدأ الرقابة التي تقوم بها السلطات الأحصريّة، متسائلين "كيف لسلطة مركزية متهمّة بالفساد أن تراقب عمل السلطات المحليّة من خلال موظفين معينين". فأحدهم قال إنّ "القانون اللبناني غريب، يُشرف على السلطة المنتخبة موظف معين أو منتدب يريد أن يحكم عليها ما إذا كانت تعمل صحّ أم لا، كما يريد أن يقرّر كم تصرف من عائداتها ولماذا وكيف. الشخص الذي يكون قريب من الأرض وقريب من الناس هو الذي يعلم كم يجب أن يصرف وأين وكيف. هل يُسمح للبلديات بممارسة اللامركزية بمعناها الحقيقي فقط في الأزمات؟" وبحسب تعبير أحد الرؤساء، "الأزمات كافة أثبتت أنّ البلديات هي رأس حربي في كلّ شيء"،

وتساءل "ما إذا سيكون ذلك حافظاً لكي يتم تعديل القانون البلدي والسماح للبلديات بممارسة صلاحياتها بشكلٍ أوسع". كذلك، صرّح آخرُ بأنّ "البلديات تحوّلت الى مجالس إدارة أزمة لها مطلق الصلاحيات لسدّ الفراغات والتقصير نتيجة الأزمة الاقتصادية والمالية، في حين توقّفت جميع المشاريع الانمائية والاجتماعية، وهي نفس البلديات التي لم يكن باستطاعتها المضي قدماً في أي شيء دون إشارة من القائمقام والمحافظ والوزير. ناهيك عن أنّ على كلّ محافظ وكلّ قائمقام مراجعة معاملات عدد كبير من البلديات، فكيف لشخص واحد أن يتابع عشرات البلديات ويسهّل أمورها بشكل يومي؟" وفي السياق عينه، أفاد أحد الرؤساء بالتالي: "يوجد في قضائنا ما يزيد عن 70 بلدية، ويجب أن تذهب قرارات جميعها إلى القائمقامية، ويحتاج القائمقام إلى شهر شهرين على الأقلّ لكي يراجعها خصوصاً أنّه يقوم بمهامه بالتكليف ولديه وظيفة أخرى في المحافظة، وبالتالي يداوم في القائمقامية يوم واحد في الأسبوع. كنّا نعقد إجتماع مجلس بلدي مرّة كل أسبوع ونأخذ قرارات. وعندما نعقد جلسة مجلس بلدي ثانية، تكون قرارات الجلسة السابقة غير موقّعة ممّا يعرقل عمل البلدية. بنتا جدول جلسات المجلس البلدي أكثر وفقاً للمدّة الزمنية التي يحتاجها القائمقام لإبداء الرأي أو الإشارة عليها أو غير ذلك، لتكون فعالية ونتاجية."

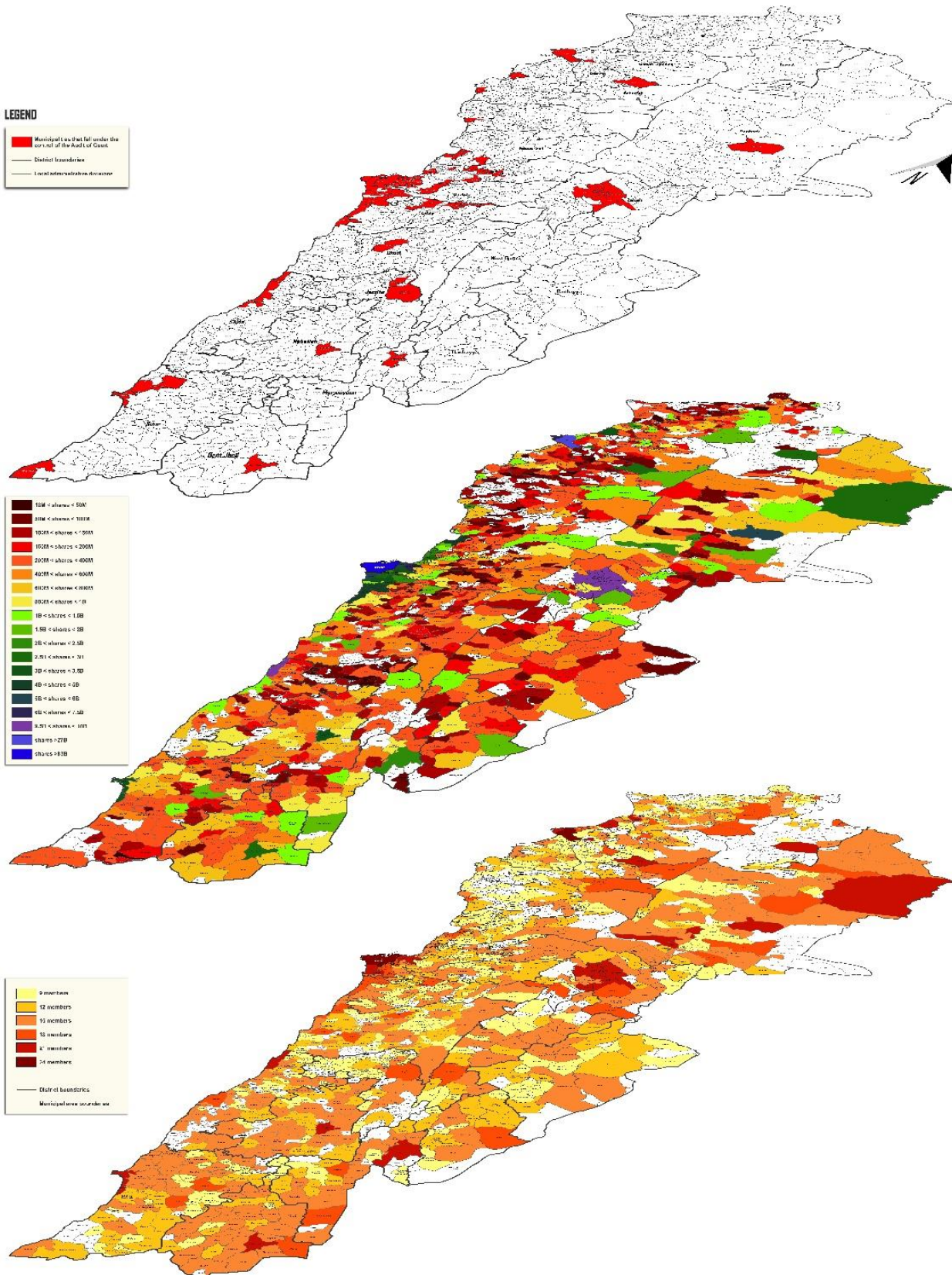
من جهة أخرى، تتوجّب الإضاءة على أنّ البلديات الخاضعة الى الرقابة المالية من المراقب العام وديوان المحاسبة هي الأكثر معاناةً من الرقابة المسبقة والروتين الإداري حيث يتوجّب عليها انتظار إشارة المراقب العام. واعتبر بعض الرؤساء أنّ هناك استنسابية في هذا الأمر وأنّ الاتحادات والبلديات تُعامل بمكيالين، فبعضها يخضع لديوان المحاسبة والمراقب العام، والبعض الآخر لا يخضع لهما ومنها بلديات كبرى وبلديات لمراكز أفضية. وهو ما تمّ التدقيق به وتأكيدُه من خلال الخرائط التالية (13، 14، 5، و16). فوفقاً للمادة 105 من المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/09/22، تخضع لسلطة مراقب مالي يسمّى "المراقب العام" البلديات التي سبق وأخضعت لأحكام قانون المحاسبة العمومية أو لرقابة ديوان المحاسبة، والبلديات التي زادت وارداتها الفعلية على مليون ليرة لبنانية بموجب الحساب القطعي، وذلك اعتباراً من أوّل السنة التالية للسنة التي أقر فيها الحساب القطعي الذي اظهر زيادة الواردات الفعلية على المليون ليرة، على ان تعيّن هذه البلديات بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء. يُعيّن المراقب العام لبلدية واحدة أو أكثر، ويرتبط ادارياً بوزارة الداخلية. ولكن، بالنظر الى واقع الحال نجد أنّ العديد من البلديات لا تخضع لسلطة المراقب المالي على الرغم من أنّ النص القانوني يحتم ذلك إذا ما أردنا تطبيقه.



خريطة 14 - إتحادات البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة

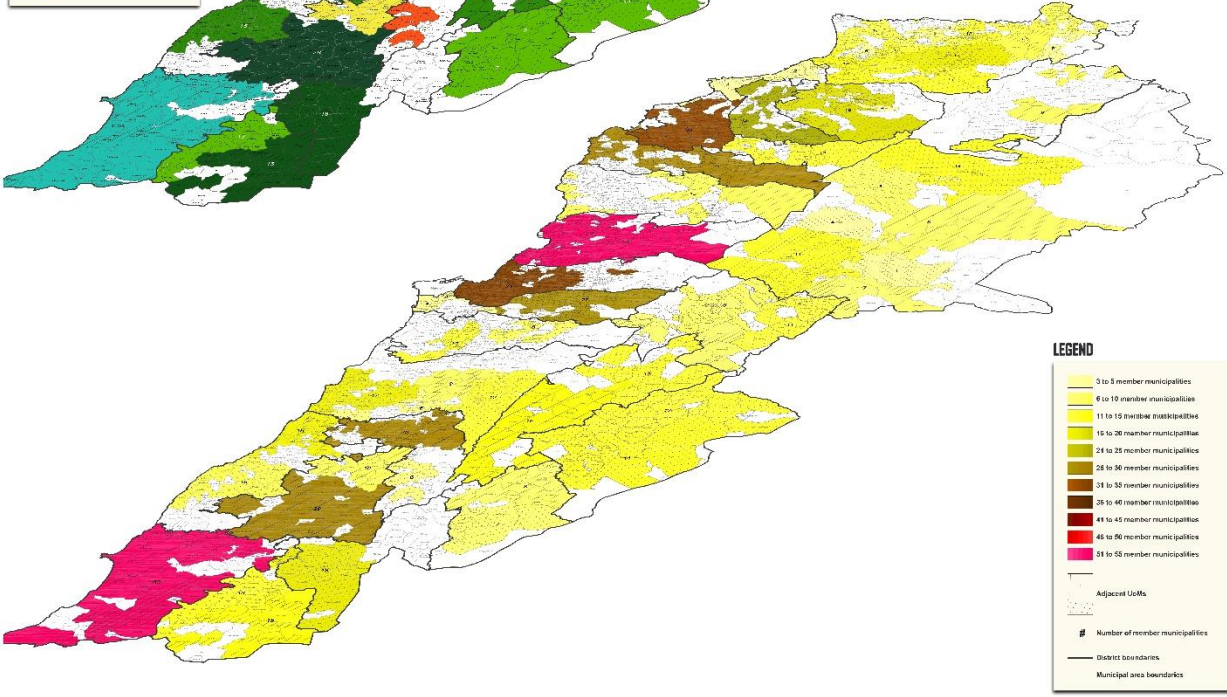
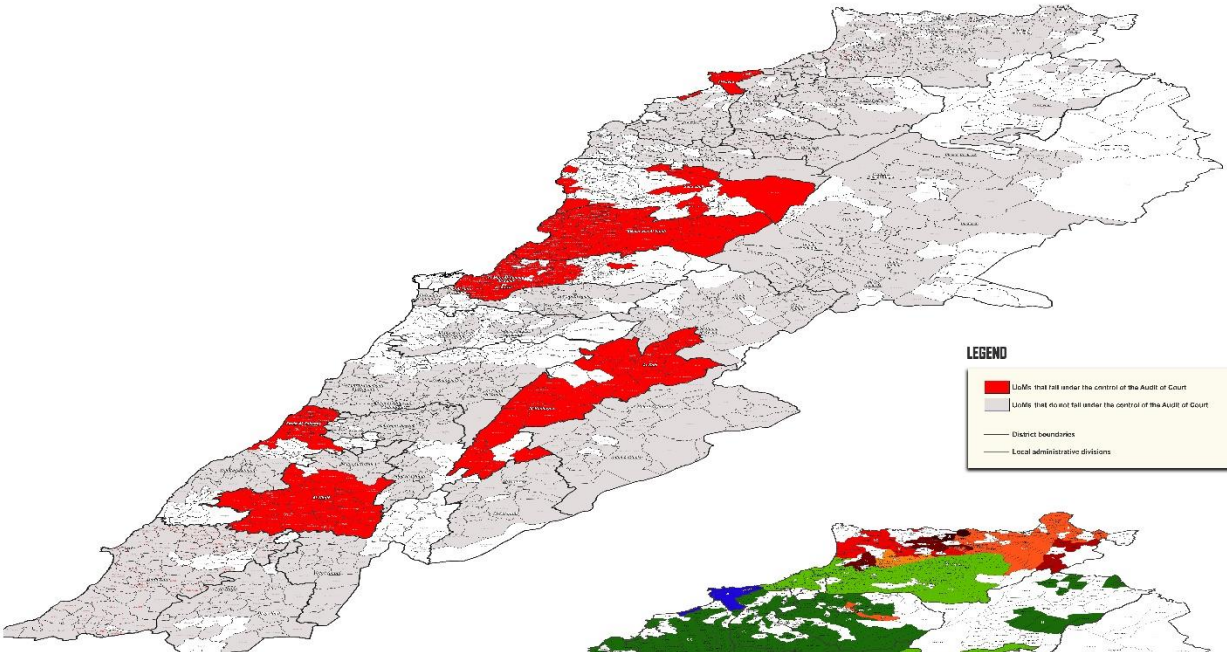


خريطة 13 - البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة



Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic, in part those situated in Baalbek-Hermel, since relevant maps were not found. © Copyright to Nahnoo and Author, 2023

خريطة 15 - البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، حجم عائداتها، وحجم مجلسها



Disclaimer: The boundaries and surface area of the administrative units are not exact but rather approximate and solely serve the purpose of this map. The borders and the locations of some municipal areas are schematic. In part those situated in Baalbak-Hermel, since relevant maps were not found.
© Copyright to Nahnoo and Author, 2023

خريطة 16 - إتحادات البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، حجم عائلاتها، وعدد بلدياتها الأعضاء

وفي ما يلي ملخص لتبعيات ضعف الاستقلال الإداري والبيروقراطية الطويلة من وجهة نظر المنتخبين، والحلول التي طرحتها:

- **تأخير وعرقلة المشاريع والخدمات:** فعلى سبيل المثال، صرح أحد الرؤساء بوجود قرار بلدي بإنشاء مشروع استثماري سياحي يهدف الى تحقيق مدخول جديد للبلدية من جهة وتنشيط القطاع السياحي في البلدة من جهة أخرى، ولكنه لا يزال عالقاً منذ ستة أشهر في ديوان المحاسبة بانتظار ابداء الرأي بطريقة الاستثمار، "ويمكن أن يستغرق هذا الأمر سنين، أي أنه لا يوجد قرار سريع وحاسم"، على حد تعبيره. وأضاف بأنه "يجب أن يكون القرار بيد رئيس البلدية وأعضاء اللجان، فبالنهاية هم منتخبون. ما يحصل أنه يتم أخذ هذه القرارات الى موظفين يعملون بطريقة بيروقراطية طويلة ومدمرة. فلو أن لدى البلدية سلطة شاملة وكاملة وواضحة دون تدخل أي جهة إلا للتنسيق وإعطاء العلم والخبر للسلطة المركزية، لكانت الأمور تسير بشكل مختلف كلياً". وشدد معظم الرؤساء على أن تأخير البت في المعاملات، خاصة في المناقصات ودفاتر الشروط والأمور التي تحتاج الى تصديق، يكبل البلديات. وأكد عديدون أن البلديات خسرت منح لمشاريع حيوية وتنموية من جهات ممولة بسبب الروتين الإداري وعدم الحصول على الموافقات في المهلة المحددة. وينسحب التأخير بسبب الروتين الإداري على المعاملات في التنظيم المدني والجمارك ومختلف الوزارات، خصوصاً وزارة المالية.

في المقابل، اعتبر بعض الرؤساء أن الموافقة المسبقة ضرورية ولكن يجب حصرها بالمشاريع المرتفعة الكلفة. واشتكى عدد كبير منهم من الحد الأقصى المسموح للبلدية التصرف به دون الإستحصال على الموافقة المسبقة، خصوصاً بعد ما فقد قيمته نتيجة تدهور العملة الوطنية.

واعتبر عديدون أن البلديات يجب أن تكون مرتبطة بشكل مباشر بالوزارات الخدماتية نظراً للتكامل في ما بينها. فعلى سبيل المثال، تقع صيانة الطرقات الرئيسية على وزارة الأشغال العامة والنقل بينما الطرقات الثانوية أو الفرعية والداخلية هي من مسؤولية البلدية، وبالتالي هناك ضرورة للتنسيق المباشر والدوري. ورأى أحد الرؤساء أنه "على الوزارات تطوير فروع مكاتبها في المحافظات. فالوزارة المركزية غير ملمة بالحاجات المحلية بقدر مكاتبها في المحافظات، لذا يجب أن يعطوا هذه المكاتب صلاحية العمل". ولفت الى أنه "في الماضي، كان يوجد قسم في وزارة النقل والأشغال العامة اسمه قسم الطوارئ، تُطلق عليه تسمية النافعة، وهو عبارة عن مكاتب تابعة للوزارة موزعة على المحافظات لتتجز صيانة الطرقات بشكل دوري. فعلى سبيل المثال، كانت هذه المكاتب تشرف على الطريق الدولية والطرقات الفرعية التي تصل الى البلدات لردم الحفر والتشققات. ولكن تم الغاؤها في كل المحافظات ما عدا محافظة جبل لبنان، بينما المحافظات الأخرى هي بأمس الحاجة لخدمة النافعة نظراً لبعدها عن العاصمة وحاجتها لصيانة طرقاتها. فالنموذج الجيد يلغي، كما تم الغاء وزارة التخطيط".

وأجمعت الغالبية الساحقة لرؤساء البلديات والاتحادات على ضرورة فصل البلديات عن وزارة الداخلية. فنقلاً عن أحدهم، "مشاكل القرى والبلديات وهمومها وشؤونها كثيرة، تحتاج الى 4 وزراء لادارتها ومتابعتها. لذا، من الأفضل إنشاء وزارة خاصة بها، لا أن تكون قسماً في وزارة الداخلية أو ملحقة لها".

- **شغور وظيفي/ضعف في القدرات البشرية والتقنية:** تساءل بعض رؤساء بلديات "لماذا يتوجب على البلدية أن تستحصل على الموافقات المسبقة إذا أرادت توظيف جابي أو شرطي أو غير ذلك، علماً أنها الأدرى بشؤونها وحاجاتها، ولا أحد يعيش معاناة البلدية إلا المسؤولين عن إدارتها". فعلى سبيل المثال، صرح أحدهم بأنه، اذا ما أراد تعيين شرطي موسمي خلال الصيف لأنّ بلدته بلدة اصطياف، يستحصل على الموافقة بعد شهر ونصف في أحسن الأحوال، أي بعد انقضاء الموسم. ومثله، قال آخر إنه "يوجد شرطي بلدي واحد لخدمة 7,000 نسمة، ونظام البلدية قديم، ولتعديله يجب ارسال كتاباً الى وزارة الداخلية، والحصول على الموافقة هو أمر شاق".

وأفاد أحد رؤساء البلديات الكبرى والتي تتخطى عائداتها عائدات البلديات الصغرى بأضعاف، بأنه لا يُسمح للبلدية برفع الأجور والرواتب لتحسين الكفاءة العمالية ما لم توافق سلطة الرقابة على ذلك، قائلاً: "كان يوجد مادة في القانون تُتيح لرئيس البلدية والمجلس توظيف الأجراء. ولكن تم الغاؤها، وقد عانينا من إضراب العمال ومطالبتهم بزيادة الرواتب، فقمنا بإضافة ثلاثة ملايين ليرة لبنانية لكلّ العمال على رواتبهم نتيجة الوضع الاقتصادي المتردي بموجب قرار اتخذه المجلس البلدي وأرسله الى بيروت للموافقة. لم يُوافق عليه وطلب منا أن نصف فقط نصف راتب، ولكن رفض العمال ذلك وأضربوا أمام منزل الوزير، فوقع القرار تحت الضغط. الأمر الذي يؤكد أنّ البلديات أدرى بحاجاتها". وتساءل حول دور المجلس البلدي اذا كان لا يستطيع أخذ هكذا قرارات، مضيفاً: "نحن أدرى بأحوال

مدينتنا من السلطة المركزيّة، فنحن أبنائها ونعيش فيها. فرغم كلّ الذي يحصل، لا زلنا نستطيع تقديم الخدمات حتّى يومنا الحاضر. نحن لا نملك حرّية التصرف بأموال المكافئين، هذه ليست أموال السلطة المركزيّة بل أموال أبناء مدينتنا."

ومثله، أفاد آخر بالتالي: "من أين نأتي بالموظّفين والتوظيف الإداري ممنوع؟ لا نستطيع أن نبنّي كادر للموظّفين ونؤهّله لنتشئ دائرة هندسيّة مثلاً، أو أن ننشط في قطاعات الزراعة والصناعة والصحة التي بتنا بحتاجها اليوم أكثر من أي وقت مضى. يقولون أن البلديات بحاجة للمال وهذا صحيح، لكن أغلب بلديات لبنان بحاجة أيضاً للمتكمين وضخّ دمّ جديد في التوظيف من الفئة الشابة وهو أمر غير ممكن."

- **ضعف القدرة على التخطيط:** في ظلّ ضعف الموارد البشريّة في البلديات وصعوبة التوظيف من جهة، والتأخير المعهود في سير المعاملات الإداريّة والحصول على الموافقات، أجمعت الأکثريّة الساحقة لرؤساء البلديات على أنّه من الصعب وضع خطط تنمويّة محليّة والمضي بها كما هو مخطّط. فنجد في معظم الأحيان، إن وجدت الخطط، أنّ البرامج والمشاريع المقرّرة لا تتنفّذ في الوقت المحدّد، حتّى أنّ البعض يعتبر أنّ الخطط ليست سوى حبر على ورق. وإن تمّ اعتمادها، تكون بمثابة خطوط عريضة وتوجّهات عامّة للمجلس البلدي وليس أهداف ذكيّة قابلة للتنفيذ في فترة زمنيّة محدّدة خلال ولاية المجلس البلدي. وبات الروتين الإداري الشماعة التي تبرز للمجالس البلديّة عدم وضع الخطط وعدم الالتزام بها إن وضعت. وبالطبع، إنّ عدم حصول البلديات على أموالها من الصندوق البلدي المستقل في الوقت المحدّد يزيد الأمر سوءاً في هذا الشأن.

- **ضعف في قمع المخالفات:** من المهمّة الإشارة الى أنّ الروتين الإداري يحول أيضاً دون إقدام البلديات على قمع المخالفات ضمن نطاقها. وقد أضاع بعض الرؤساء المشاركين على أنّه "بحال سطر شرطي بلدي محضر مخالفة قانون السير لأحدهم، تتمّ إحالة هذا الضبط الى المحكمة عبر القائم مقام الذي يحوّله الى القاضي الذي غالباً ما يكون منشغلاً بشؤون أخرى، ومتى ما بتّ به يقوم بدوره بإحالته الى محكمة أخرى، ويكون قد مرّ سنة على الأقلّ. وبالتالي يكون الضبط قد فقد فعاليته في ردع المخالفات."

وبطبيعة الحال، طالبت الغالبية الساحقة لرؤساء البلديات المشاركين في الدراسة بالرقابة اللاحقة أو خلال التنفيذ وفقاً لمبدأ لخصّه أحدهم بعبارة "فلتدعنا السلطة المركزيّة نعمل، ولتقم بمراقبتنا والتدقيق علينا لاحقاً. إن قمنا بما هو صائب فلنقل لنا أحسنتم وإن قمنا بما هو خاطئ فلنحاسبنا عليه." وقد تفاقمت مشكلة الروتين الإداري في الآونة الأخيرة إذ يُسجّل عدم حضور للموظّفين العامّين الى عملهم نتيجة الأزمة الإقتصاديّة وارتفاع تكاليف النقل والمواصلات، يقابله تدهور لقيمة الأجور والرواتب.

وفي حين رأت غالبية الرؤساء وجوب استبدال القانون البلدي بقانون آخر حديث يواكب طموحات المجتمعات المحليّة والبلديات، أو حتّى تعديله بما يتناسب مع التجربة البلديّة الحديثة الممتدة من العام 1998 وحتّى يومنا الحاضر ويستجيب للإمتداد العمراني والسكاني وازدياد الحاجات والمتطلّبات، اعتبر بعض الرؤساء أنّ المشكلة الجوهرية ليست في القانون بقدر ما هي في التطبيق والممارسات. فقد شدّد أحدهم على "أنّ القانون البلدي ليس بسيّئ، إنّما الممارسات والالتفاتات عليه لأغراض سياسيّة هي السيّئة." وقدم مثلاً عن الضغوطات السياسيّة التي تمارس على رؤساء البلديات لغضّ النظر عن التعدّيات القائمة على الأملاك العامّة، وفي حال عدم إستجابة رئيس ما للضغط الساسي يتعرّض لمشاكل ومواجهة سياسيّة حيث أنّ المعتدّي غالباً ما يكون لديه غطاء سياسي.

ووفقاً لبعض الرؤساء، دائماً ما يكون هناك مخارج لأي ما تريد البلديّة فعله. ومثال على ذلك هو عمليّة تجزئة النفقات التي تلجأ اليها بعض البلديات لتسيير عملها وتجنّب البيروقراطيّة المملّة والتي تعتبر عمليّة التفاف على القانون، بل مخالفة له، إنّما باتت ممارسة منتشرة. حتّى أنّ أحد رؤساء البلديات والإتحادات صرّح بأنّه يباشر بتنفيذ القرارات متى ما أقرّها المجلس ومن ثمّ يقوم "بترقيعها أو إيجاد مخرج قانوني مناسب."

من جهة أخرى، ارتأت قلّة من المشاركين في الدراسة أنّ البلديات قد اعتادت على الروتين الإداري وباتت تتعامل معه بشكل جيّد في حال كان القائم مقام متعاون، مشدّدين على ضرورة التمييز بين المدّة الزمنيّة للمسار البيروقراطي للمعاملات والرقابة المسبقة. "فعامل الوقت هو الأهمّ، أحياناً يركّز موظّفو سلطة الرقابة على أمور ثانويّة بالنسبة للملقات بشكل يعرقل العمل الى حدّ كبير، وغالباً ما يرجع ذلك الى مزاجيّة هؤلاء الموظّفين وميولهم السياسي ومدى رضاهم عن البلديّة المعنيّة." وأكدّ أحد

رؤساء الإتحادات أنّ سلطة الرقابة تختلف من منطقة الى أخرى ووفقاً لطبيعة الشخص الذي يستلم هذا المنصب وفكره وطريقة عمله، "فهناك محافظون وقائمقون يتقنون بالبلديات ويسهلون أمورها وهناك آخرون يصعبون الأمور عليها".

في المقابل، أفاد بعض الرؤساء بأنّ اللوم لا يجب أن يُلقى حصراً على السلطة اللاحصرية إذ أنّ في العديد من الأحيان تكون المستندات ناقصة أو مخالفة، مثل خطأ في التاريخ وما شابه، بسبب الإهمال والتسرّع أو قلّة المعرفة. واعتبر أحدهم أنّ الرقابة المسبقة تُمارس بطريقة غير فعّالة وغير بناءة، متسائلاً "أين التفيتش المركزي خلال فترة ولاية المجلس البلدي إذ أنّه من المعلوم وجود جهاز رقابي في كلّ الدوائر الحكومية مثل المدارس الرسمية لمراقبة كفيّة سير الأمور والإجراءات خصوصاً الحسابية والإدارية، بينما هذا النوع من الرقابة الميسرة غائب عن البلديات ولا يتمّ الكشف بشكل دوري عليها." وأضاف أنّ "الرقابة لا يجب أن تنحصر بالسرقة والاختلاس، بل يجب أن تشمل أيضاً الكشف على كفيّة سير الأمور في البلدية وتنظيمها وتقديم يد العون لرئيس البلدية والجهاز الإداري الموجود. فعند تولّي رئيس البلدية لمهامه، لا يجد من يساعده ولا يكون لديه أيّة معلومات عن العمل البلدي، خصوصاً في البلديات الصغيرة التي هي في الأساس ليس فيها جهاز وظيفي كامل." ويظهر أنّه لا يتمّ تطبيق النصّ القانوني المرتبط بـ"الموجّه البلدي" الذي أتت على ذكره المواد 91 الى 94 من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/06/30. وفي معظم الأحيان، يعتمد رئيس البلدية على خبرات سابقة ورؤساء بلديات سابقين الذين بدورهم ليس لديهم المام كامل. "فلو كان هناك جهاز رقابي لتيسير العمل لا لعرقلته، لتمكّن من تقديم النصيحة والمشورة للبلدية في حال وقوع أي خطأ غالباً عن غير قصد أو عن قلّة المعرفة."

2.2. تعدي على صلاحيات البلديات وتداخلها مع صلاحيات السلطة المركزية

أضاع العديد من الرؤساء على مشاكل تداخل الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحليّة، حتّى أنّ البعض اعتبر أنّ ما تقوم به أجهزة السلطة المركزية هو تعدّ صريح على صلاحيات البلدية وثقة المواطنين الذين انتخبوا مجلسها وأكوله أمورهم.

فعلى سبيل المثال، صرّح أحد الرؤساء بأنّ "عنصر الأمن له سلطة تفوق سلطة البلدية. هو الأمر والناهي في موضوع رخص البناء وغيره." كذلك استغرب أحد رؤساء البلديات الكبرى "كيف لا يمكن لرئيس البلدية أن يوقع على إنشاء خيمة 15,5 م² [أي أنّ الحدّ المسموح به هو 15 م² وفقاً لتعميم صدر عن وزارة الداخلية في العام 2019]، بينما يوقع عليها وزير الداخلية، علماً أنّ هذه الصلاحيّة لا تحقّق له، فهل الوزير يعرف المدينة أكثر من بلديتها؟" وأضاف أنّ "الصلاحيّة الثانية التي انتزعت من البلديات تتمثّل برخص الطاقة الشمسية إذ يُمنع على البلدية التوقيع عليها من دون تحويلها الى وزارة الطاقة ومن ثمّ الى وزارة الداخلية لتعاد وتُرسل الى البلدية، وذلك على الرغم من وجود مكتب فني تابع لإتحاد البلديات الذي تتضوي تحته البلدية ويقوم بالكشف الدقيق." وقد تعاقب الوزراء على انتزاع صلاحيات البلديات كلّ بدوره بموجب قرارات وتعاميم وليس قوانين، حتّى باتت المجالس المنتخبة مجردة من صلاحيات تُعتبر من صلب عملها. وقد أعرب العديد من رؤساء البلديات عن استيائهم من موضوع رخص الخيم والتعاميم والقرارات التي اعتبروها مخالفة للقانون الرئيسي. فمثلاً، صرّح أحدهم بأنّ "تصريح بناء خيمة القرميد والحديد هو من الصلاحيات القانونية للبلدية، وقد سحبت وزارة الداخلية هذه الصلاحيّة بتعميم صادر عن الوزير. هذه مهزلة يجب أن تتوقّف."

كنتيجة، ووفقاً لما أفاد به بعض الرؤساء، أصبح المواطن يلقي اللوم على بلديته عند منعه من البناء في بلده، فيما تجد نفسها البلديات مكتوفة الأيدي خصوصاً في البلدات غير المنظمة. فباتت البلديات تنتظر التعميم الصادرة عن وزير الداخلية التي تقتضي بالسماح لمالكي العقارات ببناء 150 م² من خلال الرخص البلدية دون الرجوع الى المديرية العامّة للتنظيم المدني، حتّى أنّها أصبحت تفرح بها إذ تساعدها في تسهيل أمور ناخبها. وقد أدى ذلك الى ظهور العشوائيات التي تبعيتها على المدى الطويل سوف تكون كارثية على كافّة الأصعدة.

ويظهر ممّا سبق أنّ السلطة المركزية تناقض نفسها بنفسها من خلال هذه الممارسات الشديدة التباين، فحيناً تمنع المواطن من إنشاء خيمة زراعية أو تركيب طاقة شمسية دون الالتفات الى رأي البلدية، وحيناً آخراً تسمح له ببناء 150 م² من خلال البلدية دون الرجوع للمؤسسات التنظيمية والمعايير الفنية. ويتفاقم هذا النوع من المشاكل في البلدات غير الممسوحة كما أعرب بعض من الرؤساء الذين اعتبروا أنّ عدم امكانية البناء في البلدة الأمّ تدفع بقسم كبير من أبنائها الى الانتقال منها او حتّى الهجرة. وأشاروا الى أنّ "أغلبية الأراضي في بعض المناطق موروثية عن الأجداد، وإذا أراد مواطن أن يتقدّم بطلب رخصة بناء

يصطدم بالعديد من المشاكل، والبلدية غير قادرة على فعل أي شيء. وإذا أراد الناس القيام بتسوية للإرث وتسجيل الممتلكات، فالوضع الإقتصادي لا يسمح بدفع المبالغ الطائلة المترتبة عن هذه العملية. "والبعض أبدى تخوفاً من امتلاك البلديات صلاحية البت في رخص البناء وأشاروا الى ضرورة حصرها بالبلديات التي تحتوي على مكاتب فنية أو إتحادات البلديات.

كما أضاء أحد الرؤساء على تضارب القوانين المتعلقة بالمشاعات، "فأحياناً تُرفع شكوى على رئيس البلدية اذا ما قام بنشاط في أرض مشاعية من دون موافقة حيث أنّ بعض القوانين تسمح للبلديات بالعمل في الأرض المشاع على قاعدة ألاّ تبعيها، بينما قوانين أخرى تمنع ذلك."

من ناحية أخرى، صرّح معظم الرؤساء أنّ البلديات تقوم بواجبات السلطة المركزية تلبيةً لحاجات المجتمعات، علماً أنّ السلطة المركزية هي التي تجمع الأموال والضرائب لتأمين هذه الخدمات. فعلى سبيل المثال، جهدت العديد من البلديات في تأمين المحروقات لتشغيل مولدات الأبار الارتوازية في نطاقها والتي تديرها مؤسسات المياه المناطقية التابعة لوزارة الطاقة والمياه، بالإضافة الى إدارة قطاع الكهرباء البديل من خلال المولدات البلدية وحديثاً من خلال مزارع الطاقة الشمسية، وصيانة الطرقات الرئيسية وشبكات الصرف الصحي وغيرها من الأمور. وأضاء البعض على أنّ ما تقوم به البلديات لتغطية تقصير الوزارات الخدمائية هو مخالفة للقانون حيث أنّ البلديات تصرف أموالاً على أنشطة غير موجودة في أبواب موازنتها إذ أنّها تجد نفسها مجبرة على ذلك لتفادي معاناة المجتمعات المحلية. وفي سياق متصل، رأى أحد الرؤساء وجوب منح البلديات صلاحية الجباية لصالح مؤسسات المياه والحصول على نسبة حيث أنّ البلديات تقوم بصيانة شبكات المياه والصرف الصحي وتشغيل الأبار في العديد من الأحيان. "وأضاف رئيس آخر أنّ "غالباً ما يلقي اللوم على البلديات في ما يتعلّق بنظافة الأنهار ومجري المياه ومنع التعدّيات عليها، إنّما ليس للبلديات صلاحيات عليها. فالبلديات في غالب الأحيان لا يكون لديها سلطة على أرض الواقع، وإذا كان لديها سلطة فهي غالباً لا تكون محترمة نتيجة الممارسات والسياسات الممنهجة لابقائها مكسورة الجناحين."

3.2. ضعف فعالية أسس توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقلّ وعدم الحصول عليها في الوقت المحدد

تعتمد النسبة الأكبر من البلديات بشكل أساسي على عائداتها من الصندوق البلدي المستقلّ الذي أيضاً تديره السلطة المركزية في ظلّ غياب الشفافية عن هذه العملية وعدم انتظام عملية تحويل أموال البلديات، علماً أنّ المادة 7 من المرسوم 1917 تاريخ 1979/04/06 تنصّ على أن يجري التوزيع على الإتحادات والبلديات وفقاً للأسس المحددة في هذا المرسوم في مهلة أقصاها نهاية شهر ايلول من كلّ سنة. أضف الى ذلك الى أنّ معايير تحديد عائدات البلديات من الصندوق البلدي المستقلّ لا تأخذ بعين الاعتبار المؤشرات الإنمائية المحلية وحاجات البلدات والبلديات ولا عدد سكانها الفعليين ولا المساحة الجغرافية للنطاق البلدي أو كلفة الوحدة السكنية فيه ولا القدرة المالية الذاتية للبلديات. وترتكز بشكل أساسي على عدد السكّان المسجّلين أي أصحاب النفوس، كما هو حال عدد أعضاء المجلس البلدي. ولا شك أنّ عدد البلديات المرتفع يؤثّر بشكل مباشر على حصّة كلّ بلدية من الرسوم التي تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات أي عائداتها من الصندوق البلدي المستقلّ. وقد تمّت دراسة هذا الموضوع على حدة نظراً لأهميته وكتابة تقرير منفصل خاصّ به تحت عنوان "اللامركزية الإدارية والعمل البلدي في لبنان، عائدات الصندوق البلدي المستقلّ 1993 – 2020"، كجزء من الدراسة الواسعة التي تقوم بها جمعية نحن.

4.2. ضعف الجباية

تتفاوت نسبة جباية الرسوم التي تستوفيها البلديات مباشرةً من المكلفين بين نطاق بلدي وآخر متأثرةً بعوامل ومتغيّرات عدّة، منها ما هو مباشر ومنها ما هو غير مباشر. أبرزها:

- نوع الوحدات السكنية وقيمتها التأجيرية
- عدد المكلفين التجاريين وحجم مؤسساتهم، فكّلما ارتفع عدد المكلفين التجاريين وكّلما كان حجم المؤسسات أكبر كلّما ارتفعت الجباية من حيث القيمة والنسبة
- القدرة الشرائية العامة للمكلفين ضمن النطاق البلدي
- حجم البلدة من حيث عدد السكّان، فكّلما كانت أصغر كلّما كانت العلاقات الاجتماعية أقوى وكلّما زادت الحاجة الى الحفاظ على رضا الناخبين، ممّا يؤثّر على عملية الجباية
- جداول تكليف غير المحدثة وقلة اعتماد المكننة الإدارية

- ضعف الالتزام بتسجيل عقود الإيجارات
- وجود مكافئين من غير أصحاب النفوس إذ أنّ البلديات تكون أكثر قدرة على فرض الجباية على "الغرباء" وغالباً ما يقدم هؤلاء على دفع الرسوم لتعزيز انخراطهم في المجتمع المحلي وقبوله لهم خصوصاً إذا لم يكونوا متجانسين معه. وتجدر الإشارة الى أنّ هذه النقطة ترتبط بسابقتها، فكلما كان عدد السكّان أكبر كلما زادت احتمالية تواجد من هم من غير أصحاب النفوس. وأحياناً، يحصل عكس ذلك حيث يتمتع من هم من غير أصحاب النفوس عن الدفع بسبب اهمال البلدية لهم، فتصبح المشكلة عبارة عن دائرة مفرغة أو حلقة تعزيز
- القيمة الإجمالية للجباية، فعندما تكون منخفضة وغير كافية لاجتثاث فرق في ميزانية البلدية، تصبح البلديات غير آبهة بها، مفضلة عدم الدخول في مشاكل مع المواطن من خلال ممارسة حقها القانوني بالحجز على أملاك المتخلفين. ناهيك عن صعوبة تعديل القيمة التأجيرية عموماً وتدهور قيمة الرسوم على إثر تدهور قيمة العملة الوطنية نتيجة الأزمة الاقتصادية والمالية
- اعتماد عدد كبير من البلديات على عائدات الصندوق البلدي المستقل
- سبل الدفع غير الميسرة لجهة ضرورة الدفع في المركز البلدي أو للجابي، وقلة اعتماد أنظمة الدفع عن بعد والبلدية الالكترونية. فليس جميع المكلفين متواجدين في النطاق البلدي
- تمتع من هو معارض للبلدية عن الدفع أحياناً، بسبب الكيديات السياسية أو حتى العائلية
- عدم وجود جابي بلدي، مع الإشارة الى أنّ العديد من البلدية تستعويض عنه بالشرطة البلدية
- ثقافة مجتمعية غير مدركة للحقوق والواجبات تجاه البلدية
- عدم وجود آلية محاسبة وملاحقة للمواطن الذي لا يدفع الرسوم وللبلديات التي تتلصق عن الجباية على حدّ سواء
- عدم توجب أي رسوم على العقارات الشاغرة وغير المبنية، فالعديد من الوحدات تكون أحياناً شاغرة ويمتنع مالكوها عن تأجيرها للسكن أو الاستثمار ما يساهم في زيادة المضاربة العقارية من جهة والركود الاقتصادي من جهة أخرى. بالإضافة الى تجاهل القيمة الإنتاجية للعقارات، فوفقاً لأحد الرؤساء، "في بعض الأحيان يكون جزء كبير من مساحة الأرض عبارة عن بساتين ومناطق زراعية قيمة لأنها منتجة، ولكن لا ضرائب تترتب عليها علماً أنّ مالكيها قد يكونوا من أصحاب الرساميل والمقتدرين."

أما أبرز الطروحات لتحسين الجباية، فتتلخص بما يلي:

- ايجاد آلية مركزية لتحديث جداول التكاليف والإشراف على هذه العملية ومكنتتها، يرافق ذلك مسح شامل للوحدات غير السكنية والسكنية
- فرض ضريبة على الأملاك الشاغرة من ضمنها المبنية والأراضي غير المستثمرة وفقاً لمعايير مدروسة وإجراء المسوحات المرتبطة بالعقارات ونوعها وطريقة إشغالها
- إعادة النظر بقيمة الرسوم على المدى المنظور بما يتناسب مع قيمة العملة الوطنية
- إعطاء البلديات بعض المرونة في تحديد الرسوم أو التعديل الدوري للقيمة التأجيرية، ويمكن توحيد المعادلة أو المعايير والشروط في هذا الشأن
- أن تقوم بالجباية جهة غير محلية لصالح البلدية عندما تكون هذه الأخيرة غير قادرة على الجباية لأي سبب كان
- تعديل الملاك البلدي لتأمين الجهاز البشري اللازم للجباية
- اعتماد البلدية الالكترونية وسبل الدفع عن بعد
- إعادة العمل بالمادة 113 من قانون الرسوم والعلاوات رقم 60 تاريخ 12/08/1988، وإضافة بند يرتبط بالإزامية براءة الذمة المالية الصادرة عن البلدية، على ألا يتم حصرها بعقار معين بل بالمكلف نفسه. على دوائر الدولة استلام ورقة براءة الذمة البلدية في أي معاملة يقدمها المكلف كي لا يستطيع التهرب من تسديد المستحقات³
- اعتماد معادلة ثواب وعقاب واضحة وشفافة بين نسبة الجباية (وليس قيمتها) في البلدة وعائدات البلدية من الصندوق المستقل، بعد أن يتم إجراء مسح شامل للمكلفين
- رفع نسبة الوعي لدى المجتمعات المحلية حول الحقوق والواجبات تجاه البلدية، كما ولدى البلديات حول أهمية الجباية وسبل تعزيزها واستيفائها وتنظيمها.

³ المادة 133 من القانون 1988/60 كانت تحظر على الدوائر العقارية إجراء معاملة انتقال أو إفراز أو تأمين على عقار قبل أن يُثبت صاحبه أنه سدّد كامل الرسوم المتوجبة على العقار، ومن ضمنها الرسوم على القيمة التأجيرية للبلديات، ولكن تم تعليقها بموجب المادة 26 من قانون موازنة العام 1998. أي أنه سبق وأن وردت براءة الذمة في القانون، ولكن تم وقف العمل بها بموجب نص قانوني آخر وليس تعميم وزاري، ما يستلزم أيضاً نصاً قانونياً لإعادة العمل بها.

5.2. ضعف في المكننة وقلة اعتماد الرقمنة

أضاء بعض رؤساء البلديات على مشكلة ضعف المكننة الإدارية والرقمنة خصوصاً أنّ القانون البلدي لا يلزم بهما، ويعود اعتمادهما لاجتهاد البلديات حصراً. يرافق ذلك عدم وجود أنظمة ونماذج موحدة في هذا الشأن وعدم وجود آلية تبدأ من السلطة المركزية وصولاً الى السلطات اللامركزية وتتيح تبادل البيانات وتحديثها. من جهة أخرى، إنّ العديد من البلديات ليس لديها مواقع إلكترونية وصفحات تواصل اجتماعي و فقط قلة منها تعتمد الحكومة الإلكترونية وبشكل جزئي، حتى أنّ بلديات عديدة لا تملك الجهاز الإداري اللازم لهذه الغاية. بالطبع، إنّ الرقمنة التي تسهل ربط مؤسسات الدولة وإدارتها ببعضها البعض من جهة وبالمواطنين من جهة أخرى وتتيح وصول الخدمات بشكل أفضل وتحسن الأداء البلدي من حيث الشفافية والتلبية السريعة وتخفيف التكاليف والفعالية عموماً، تحتاج الى بيانات مكننة ومحدّثة.

ولا شكّ إنّ هذه المشكلة تؤثر على قدرة البلديات على التخطيط والجباية، وحتى مواكبة قانون الشراء العام رقم 244 تاريخ 2021/07/10 الذي يعتمد مبدأ الشفافية وجوب النشر على منصة إلكترونية مركزية تتيح الوصول إلى المعلومات والبيانات.

وتتمحور الحلول في هذا الشأن حول إيجاد آلية مركزية ملزمة وتقديم الدعم التقني للبلديات وتدريبها.

6.2. ضعف الكفاءات في المجالس البلدية

يعتبر العديد من رؤساء البلديات أنّ الانتخابات البلدية لا تأتي دائماً بأشخاص مناسبين الى المجلس البلدي. يعود ذلك الى عدة عوامل أبرزها ما هو مرتبط بالاصطفافات السياسية والعائلية المحليّة، أي بعملية تشكيل اللوائح البلدية. فبحسب رأي أحدهم، "هناك مشكلة التركيبية العائلية في المناطق التي تشكّل ضغط على تشكيل اللوائح، وكأنّها رزمة أو قائمة مرجعية. هناك أعراف تفرض اختيار أعضاء على حساب الكفاءة، لماذا يجب اختيار رئيس البلدية من العائلة الأكبر؟ ولم نتحدث بعد عن تأثير الأحزاب السياسية." ورأى آخر أنّ "لعبة الانتخابات البلدية هي لعبة ضيقة ومحليّة، والتفاوت الفكري بين الأشخاص يؤدي إلى انسحاب ذوي الكفاءات ومن يملكون فكراً جماعياً إذ لا توجد بيئة حاضنة لهم." فمن جهة، تحتاج الأحزاب السياسية الى كسب الأصوات الانتخابية لضمان نفوذها في المناطق من خلال المجالس البلدية، ومن جهة أخرى تعتبر العائلات الكبرى أنّها الأحقّ في تمثيل المجتمعات المحليّة وإدارة شؤونها من خلال البلديات، فضلاً عن حاجتها لتعزيز نفوذها الترابي." لذا، نجد أنّ الأحزاب غالباً ما تتحالف مع ممثلي العائلات الكبرى بغضّ النظر عن كفاءاتهم. ونجد أيضاً أنّ مناصري الأحزاب غالباً ما يلتزمون بانتخاب لوائحها بغضّ النظر عن أي عامل آخر، في ظلّ عدم لحظ القانون لآلية معايير جوهرية تضمن الكفاءة، واكتفائه بذكر ضرورة أن يجيد المرشّح القراءة والكتابة، بالإضافة الى بعض الأمور التي تُعتبر بديهية. وعليه، أشار العديد من رؤساء البلديات الى ضرورة ضمان الحد الأدنى من المواصفات التي يجب أن تتوفر في المرشّحين من خلال تعديل شروط الترشيح التي من شأنها أن تلزم القوى المحليّة، العائلية منها والحزبية، بالإلتفات الى كفاءة الأشخاص وليس فقط الى أوزانهم الانتخابية. ففي بعض الأحيان نجد أنّ الانتماء الحزبي يلزم أعضاء المجلس البلدي بالقيام بواجباتهم والتواجد في بلداتهم وبلدياتهم وفي أخرى نجد أنّه يعمل كغطاء للممارسات غير المرغوبة والإهمال بحقّ البلدة والبلدية. لذا شدّد العديد من الرؤساء على ضرورة الفصل بين العمل السياسي والعمل البلدي حتى لو كان للمجلس البلدي صبغة أو خلفية حزبية.

في المقابل، جاء رأي قلة من رؤساء البلديات مخالفاً حيث أنّهم اعتبروا أنّ المعايير غير ضرورية إذ أنّ الشعب هو من ينتخب وعليه تحمّل نتيجة اختياراته وأن يقدم على المحاسبة في الانتخابات، انطلاقاً من مبدأ "كما تكونوا يولى عليكم"، وليتنافس الأشخاص بغضّ النظر عن خلفياتهم العلمية والمهنية والسياسية ومكان إقامتهم لأنّ أيّاً منها لن يضمن كفاءة العمل البلدي.

أما بالنسبة لباقي الرؤساء، فعلى الرغم من الإجماع على ضرورة توفر بعض المعايير والشروط، يظهر الإختلاف حول ماهية هذه المعايير. تتمحور أبرز أوجه الإختلاف بوجهات النظر حول المستوى التعليمي للمرشّحين وأعمارهم، وخصوصاً بالنسبة لرئيس المجلس البلدي. وقد ظهر خلال المقابلات أنّ هناك خلط ما بين الصفات الفضلى للمرشّحين مثل النزاهة وحبّ العمل بالشأن العام وحسن المسؤولية والسمعة الطيبة وما شابه من جهة، والشروط الملموسة مثل المستوى التعليمي والخلفية المهنية والعمر ومكان الإقامة من جهة أخرى.

وعموماً، كان لافتاً تمحور الإجابات حول شخص رئيس المجلس البلدي بشكلٍ خاصّ. وما ذلك إلا دلالة على الدور الذي يلعبه في الشأن البلدي والمسؤولية التي على عاتقه، الى درجة اختصار المجلس والبلدية بشخصه. ومما لا ريب فيه أنّ شخصية

الرئيس وصفاته وقدراته وميزاته القيادية هي عوامل تساهم بشكل أساسي في نجاح الولاية البلدية أم فشلها. غير أنّ هذا الأمر يشير أيضاً الى بعض الخلل في قدرة البلديات على العمل كمؤسسات وليس كأفراد. قد يكون ذلك نتيجة حتمية للقانون البلدي الحالي الذي أعطى السلطة التنفيذية للرئيس مصحوبة بالعديد من الصلاحيات الإضافية. وقد اعتبره العديد من الرؤساء بمثابة رئيس حكومة أو حتى رئيس جمهورية على مستوى البلدة. وفي هذا الشأن، لفت العديديون الى ضرورة لحظ القانون لآلية عمل جماعي داخل المجلس بحيث لا تنحصر بالإجتماعات الشهرية التي في الكثير من الأحيان تؤخر أو حتى تعرقل العمل البلدي نتيجة بعض الممارسات الناتجة عن الإهمال أو المناكفات الداخلية، كما والى وجوب تفعيل اللجان كي لا تكون شكلية.

ومن المرجح أنّ اختصار البلدية برئيسها أثر على إجابات رؤساء المجالس البلدية أو ممثليهم الذين تمت مقابلتهم حيث أنّ غالباً ما كان يتم ربط الإجابة على الأسئلة بشخص الرئيس. فعلى سبيل المثال، يعتبر البعض أنّه لا يمكن لصغار السنّ الترشح على الانتخابات البلدية لأنّه من الصعب عليهم إدارة البلدية أو أنّه لا يمكن فرض شرط الشهادة الجامعية نظراً لوجود العديد من رؤساء البلديات الناجحين على الرغم من عدم حيازتهم على شهادة جامعية، والعكس. ناهيك عن أنّ البعض كان يقدم إجابات من منطلق شخصي، والبعض الآخر حاول قدر المستطاع إبداء رأي موضوعي. فعلى سبيل المثال، بعض الرؤساء ممّن اعتبروا أنّ رئيس البلدية يجب أن يكون من سكان البلدة، أو أقله من سكان محيطها القريب، هم أنفسهم يسكنون بعيداً عن بلدتهم.

وفي ما يلي عرض لأبرز المعايير والشروط التي تمت مناقشتها:

- **المستوى التعليمي:** ينصّ القانون على أن يجيد المرشّح القراءة والكتابة. ولكن ارتأى معظم الرؤساء أنّ هذا الشرط لا يكفي إذ أنّ رئيس البلدية يجب أن يراقب عمل الموظفين الذين يُفترض أن يكونوا من ذوي الشهادات، ويتمكّن من فهم المستندات وتحليلها ويتواصل مع أشخاص وجهات من مختلف الخلفيات العلمية والثقافات. وانقسمت الآراء حول الحدّ الأدنى ما اذا كان ثانوياً أم جامعياً. ومنهم من أضاء على أهمية أن يُتقن رئيس البلدية لغات أجنبية على اعتبار أنّها تساعده في بناء علاقات مع جهات خارجية وجمعيات دولية للحصول على تمويل لمشاريع البلدية. والجدير بالذكر أنّ أحد الرؤساء صرّح بأنّه عاد الى مقاعد الدراسة لتحصيل الشهادة الجامعية بعد أن ترك تعليمه منذ عشرات السنين إيماناً منه بأهمية التحصيل العلمي في عمله.

في المقابل، أشار البعض الى أنّ المستوى التعليمي قد يكون عائقاً في البلديات النائية على اعتبار أنّ المتعلّمين من أبناء هذه البلديات هم على الأرجح من غير المقيمين فيها، الأمر الذي يُعتبر اسقاط شمولي غير محبذ على هذه المجتمعات وهو حتماً ناتج عن التنميط الحاصل تجاه بعض المناطق الّبنانية. كما أشار آخرون الى أنّ المستوى التعليمي ليس شرطاً بدليل وجود عدد كبير من البلديات المنحلّة أو غير الناجحة والتي يتراأس مجالسها أشخاص حائزين على شهادات والعكس صحيح. فعلى سبيل المثال، قل أحد الرؤساء إنّ "ليس من الضروري أن تكون الشهادة الجامعية هي الشرط الأول، هناك مناطق لها خصوصيتها ولا يوجد فيها حملة شهادات بكثرة، لكنّ الشخص المرشّح لمنصب رئيس البلدية هو متّزن ويريد العمل بإخلاص للبلدة. يعود المعيار في ذلك الى المجتمع الذي يضع معايير الخاصة والعرفية أحياناً. فمجرد وجود الوعي لديهم، سوف يختارون الشخص الصائب وبالطبع يجب أن يكون هناك حدّ أدنى من الثقافة والعلم لدى المرشّح. فهذا شأن المجتمعات المحليّة إذا أرادت أن تتمثّل بمن هو ليس متعلّماً." وقد صرّح عديديون بأنّ هكذا معايير قد تعارض مبادئ الديمقراطية.

بينما رأى آخرون عكس ذلك. فوفقاً لأحدهم، "لا تتعارض الديمقراطية مع العلم. على سبيل المثال، يحتاج الأمن الصحي الى طبيب، ويحتاج الاستلام الى مهندس ويحتاج المجلس البلدي الى محامي للاستشارات القانونية. من المهمّ تشكيل لوائح بلدية من ذوي الاختصاصات ليتمّ توظيفها والاستفادة من خبراتها." وقال آخر إنّ "يجب أن يكون لدى رئيس البلدية الحدّ الأدنى من المعرفة العلمية ليتمكّن الفريق التقني من العمل بشكل فعّال. ونظراً الى الصلاحيات المعطاة اليه، فهو الشخص الذي سيّخذ القرار النهائي، لذلك إنّ وجود كادر تقني لا يلغي أو يعوّض عن عدم وجود معايير ومواصفات معيّنة للترشّح على رئاسة البلدية."

وقد ارتأى أحد الرؤساء وجوب أن يشمل الفحص الذي يخضع له المرشّحون تقييماً لقدراتهم القيادية وليس فقط القراءة والكتابة.

ويبقى أن نشير الى أنّ عدد من الرؤساء تساءل كيف يمكن رفع معايير الترشّح على الانتخابات البلدية في حين لا تتوقّر أية معايير جوهرية للمرشّحين على الانتخابات النيابية، علماً أنّ العمل النيابي يتمحور حول التشريع الذي يتطلب قدراً عالياً من الثقافة.

الخلفية المهنية: ظهر من خلال بعض المقابلات وجود رابط بين الخلفية المهنية لرئيس المجلس البلدي وطريقة إدارته ومقارنته لمختلف المواضيع. "فالأطباء غالباً ما يركزون على القطاع الصحي في البلدة والاقتصاديون غالباً ما يعملون على رفع الكفاءة والإدارة المالية في البلدية والمهندسون غالباً ما يركزون على المخططات التوجيهية وأنظمة البناء، بينما يركز رجال الأعمال على تحريك العجلة الاقتصادية واستقدام المشاريع الاستثمارية، والمقاولون على قطاع البناء والأشغال العامة، الخ." وأشار قلة من الرؤساء على أهمية الخلفية الإدارية لشخص الرئيس كعامل أساسي في نجاح الولاية البلدية، واعتبر البعض منهم أنّ من الأفضل أن يكون الرئيس مهندساً. غير أنّ معظم الرؤساء الذين تمت مقابلتهم أشاروا الى عدم وجود رابط ملموس بين الخلفية المهنية للأشخاص وكفاءتهم في العمل البلدي بدليل وجود رؤساء ناجحين من مختلف الخلفيات المهنية، والعكس صحيح. فعلى سبيل المثال، قال أحد الرؤساء: "أنا مهندس، وربما أعلم بأمور لها علاقة بالتمية أكثر من غيري، لكن هذه ليست قاعدة. فظروفي ساعدتني لأنني أعمل في مجال التجارة والهندسة وأحتك بالناس والمجتمع. أحياناً يفوز طبيب بمنصب الرئاسة وممكن أن أكون متفوقاً عليه في البداية، لكنّه قد يكتسب المهارات والمعرفة اللازمة ويبدع مع الوقت." وعموماً ركز أغلب الرؤساء على أهمية إطلاع المرشح على قانون البلديات وماهية العمل البلدي قبل الإقدام على الترشح على اعتبار أنّ العمل البلدي بحاجة الى معرفة وجهه وهو ليس منصباً جاهزاً أو زعامة محلية. ودعا البعض الى وضع شروط تتناول اللائحة الانتخابية وليس الأشخاص بحيث تتشكل من مختلف الخلفيات المهنية التي يحتاجها العمل البلدي بشكل يسمح للأعضاء بنقل خبراتهم الى البلدية من خلال عضوية اللجان.

التدريب: أجمعت الغالبية الساحقة لرؤساء على ضرورة خضوع من يرغب بخوض الانتخابات البلدية الى دورات تدريبيات لصفّل معرفته بالشأن العامّ وعموماً والبلدي خصوصاً كشرط أساسي لترشحه، على أن تتناول هذه الدورات الشقّ الإداري والفني والمالي والقانوني. ووجد عديدون أنّ الدورات من شأنها أن تتشكل مقياساً لمدى التزام المرشحين وتفانيهم وجدّيّتهم. في المقابل، اعتبر قلة من الرؤساء أنّ التدريب لا يجب أن يكون ملزماً قبل الترشح، بل بعده. وقد شدّد بعض الرؤساء على أهمية التدريب على قانون البلديات وفهم حيثياته بشكل متقن، مرتكزين على أنّ الرؤساء الملمّين بالقانون غالباً ما يكونوا قادرين على تخطي العرقلات وإيجاد المخارج والحلول القانونية المناسبة لمصلحة البلدة. وأشار البعض الى أهمية أن تشمل الدورات مواد ترتبط بالتنمية المحلية والحوكمة الرشيدة والمهارات القيادية. فعلى سبيل المثال، صرّح أحد رؤساء البلديات والإتحادات بالتالي: "عندما كنت أدرس في الخارج، كان يوجد مواد حول الحوكمة الرشيدة. كانت أول مادة درستها عن القيادة في الحكم المحلي، والثانية تمحورت حول التواصل مع الرأي العام، والثالثة حول الأمن والقوانين. لم أكن أملك المعرفة نظراً لخلفيتي الأكاديمية الأساسية. وعلى كلّ شخص مهتم بالشأن العامّ أن يملك الإرادة لتطوير ذاته. ولكن هذا الأمر لا يجب أن يكون فردياً، بل مؤسساتياً. مثلاً، يجب أن ينتسب أساتذة التعليم الرسمي الثانوي الى كلية التربية والتعليم وينجحوا في المباريات، ولكن أين كلية القادة المحليين بالنسبة لرؤساء البلديات؟"

وبالتالي، أكد عديدون على ضرورة إنشاء معهد رسمي مخصّص لهذه الغاية، كما وعلى ضرورة لحظ العمل البلدي في المناهج التربوية من خلال حصص لصفوف الشهادات المتوسطة والثانوية تعرّف الطلاب على المواطنة ودورهم في العمل المجتمعي والخدمة العامة، وصولاً الى الحقوق والواجبات بشكل أوسع ممّا هو عليه اليوم. وفي هذا الإطار نوّه بعض الرؤساء بالدور الذي تقوم به المنظمات غير الحكومية في تدريب البلديات وبناء قدراتها معتبرين أنّ هذه ثغرة عامّة يتوجب على السلطة المركزية ملؤها وليس الجمعيات والمنظمات غير الحكومية أو حتّى المؤسسات الخاصة.

كما ارتأى بعض الرؤساء وجوب أن تكون هذه الدورات مصحوبة بشهادات انجاز أو تعقيبيها بامتحانات تفحص أهلية المرشحين لخوض العمل البلدي.

وهنا لا بدّ من الإشارة الى أنّ العديد من الرؤساء اعتبر أنّه يمكن الاستغناء عن كافة الشروط الأخرى المطروحة من مستوى علمي وخلفية مهنية في حال توفّر شرط التدريب الإلزامي وامتحان الأهلية.

- **الفئة العمرية:** في حين كان هناك شبه اجماع حول خفض سن الاقتراع الى 18، انقسمت الآراء حول ترشح هذه الفئة العمرية. فالبعض يرى أنه من الأفضل أن يترشح الشخص بعد اتمامه التحصيل الجامعي فيكون أكثر علماً ووعياً، والبعض الآخر تساءل أين المنطق في تجنيد هذه الفئة العمرية وتحميلها مسؤولية الدفاع عن الوطن بينما يتم حرمانها من حقّ الترشح والانتخاب. في المقابل، اعتبر البعض أنه يجب ألا يُسمح لمن بلغ سنّ التقاعد بممارسة العمل البلدي خصوصاً مع انتشار ظاهرة إقبال المتقاعدين على العمل البلدي كنوع من ملء فراغ أو حتى وجاهة محلّية، وخصوصاً لمن كان في السلك العسكري. فوفقاً لأحد المنتخبين، "هناك مشكلة بمفهوم الترشح وهو مرتبط بالوجهة بدل العمل الاجتماعي، يترشح المتقاعدون فقط لأنهم أبناء عائلات كبرى دون أي خلفيّة مناسبة أو اطلاع على العمل البلدي والتواصل مع السكّان ومعرفة مشاكلهم، وحتى بلا أي برنامج انتخابي." وتجدر الإشارة الى أنّ البعض شدّد على أنّ الرئيس يجب أن يكون قد بلغ عامه الـ 25 على الأقل.

ولكن، الأكثرية ارتأت عدم وضع شروط مرتبطة بعمر المرشّحين على اعتبار أنّ لكلّ عمر خصائصه وميزاته، فالشباب يتميّزون بالحماس والإقدام وروح التغيير والإنتاجية العالية فيما يتمتّع كبار السنّ بالرزانة والخبرة والحكمة والحكمة. أي أنّ الفئتين تكملان بعضهما البعض ومن المهمّ تمثيل مختلف الفئات العمرية في المجلس البلدي.

- **مكان الإقامة:** زاد الحديث عن هذه النقطة في الأونة الأخيرة في ظلّ الأزمة الاقتصادية وارتفاع أسعار المحروقات الذي حدّ من قدرة الأشخاص على تأمين كلفة النقل والمواصلات. ونجد أنّ العديد من رؤساء المجالس البلدية وأعضائها يواجهون مشاكل جمة في تأمين النصاب القانوني لجلسات المجلس البلدي. ناهيك عن العلاقة الحتمية بين تواجد الأعضاء البلديين من ضمنهم الرئيس في بلداتهم ومستوى المامهم بحاجاتها وتواصلهم مع المجتمع المحلي. ولا بدّ من التنبيه الى وجود بعض الاستثناءات حيث لا يتأثر الأداء البلدي بمكان إقامة الأعضاء. وبالطبع يعود ذلك الى عدّة عوامل، أبرزها الصفات الشخصية للأعضاء وفي بعض الأحيان الالتزام الحزبي. وقد أظهرت المقابلات أنّ الغالبية الساحقة لرؤساء البلديات ترى أنّ إقامة أعضاء المجلس البلدي ضمن النطاق البلدي للبلدة أو محيطها القريب، الذي اعتُبر ضمن القضاء نفسه أو على مسافة نصف ساعة عن البلدة، يجب أن تكون شرطاً لكلّ من يريد خوض الانتخابات البلدية، خصوصاً عند مقارنة ذلك مع موضوع منح المقيم من غير أصحاب النفوس حقّ الإلتخاب وهو ما سيتمّ مناقشته لاحقاً. وقد أضاء بعض الرؤساء غير المقيمين في نطاقهم البلدي على المجهود الذي يقومون به للتواجد في بلداتهم والصعوبات التي يواجهونها في هذا الشأن والوقت الذي يُهدر على الطرقات، فضلاً عن كلفة المواصلات في ظلّ ارتفاع أسعار المحروقات. وقد انتقد العديد من الرؤساء ما أسموه بظاهرة رؤساء نهاية الأسبوع أو "رؤساء الوبك أند" حيث لا يتواجد الأعضاء البلديون في بلداتهم إلا في أيام العطل والمناسبات. وتتجلى هذه المشكلة في حالات الأمور المستجدة والأحداث الطارئة التي تتطلب تدخلاً سريعاً من جانب البلدية. لذا أشار العديدون أنّه لا يهّم أين يقطن رئيس البلدية بقدر ما يهّم تواجده في البلدة والبلدية الذي لا يجب أن يكون أقلّ من ثلاثة أيّام في الأسبوع، واعتبروا أنّ "التردد الدائم للبلدة هو المعيار الأهمّ، وان لم يستطع ذلك عليه التنخّي لصالح من هو أكثر تواجداً في البلدة."

في المقابل، رأى بعض الرؤساء أنّ هذا الشرط من شأنه أن يحدّ من كفاءة المرشّحين في المناطق البعيدة عن المراكز المدينية على اعتبار أنّ العاملين والموظّفين وأصحاب المهن والناشطين عموماً هم حتماً من غير المقيمين في البلدة نتيجة موجات النزوح التي لطالما شهدتها لبنان ولا يزال. كما أنّ مساحة لبنان الجغرافية ليست كبيرة والتواجد الشخصي ليس دليل نشاط أو فعالية أو إنتاجية، ناهيك عن انتشار ظاهرة العمل عن بعد في الأونة الأخيرة. واعتبر أحد الرؤساء أنّه من الأفضل أن يكون الرئيس من غير المقيمين إذ أنّ من شأن ذلك أن يحسّن من قدرته على قمع المخالفات ورفع نسب الجباية وتعزيز سلطة البلدية. وفي هذا الشأن وللسبب عينه، كان لافتاً رأي أحد الرؤساء الذي اعتبر أنّ الرئيس يجب ألا يكون من أصحاب النفوس.

7.2. ضعف صحّة التمثيل المحلي

1.7.2. حصر حقّ الانتخاب والترشح بالسكان المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية للنطاق الإداري

تُعتبر هذه المشكلة من مشاكل العمل البلدي الأكثر تشعباً حيث أنّها ترتبط من جهة بالتعددية اللبنانية وما يرافقها من اختلافات ثقافية وسياسية وعصبيات محلية خصوصاً الطائفية والعائلية، وبظاهرة النزوح القديمة وأثرها على التركيبة الديموغرافية من جهة أخرى. فمن رحم الخوف المستدام من "الغريب" أو "الأخر" الذي يتعدى على الطائفية السياسية والصراع على النفوذ بين زعماء مكونات المجتمع اللبناني بين حين وآخر، وُلد شكّل مشوّه للديمقراطية وحتماً للامركزية الإدارية.

تتمثّل المجتمعات المحلية في كلّ من البلديات والمدن من خلال المجالس البلدية المؤلفة ممّن هم من أصحاب النفوس فيها الفائزين في الانتخابات البلدية بأصوات من هم أيضاً أصحاب نفوس، أي أنّ حقّ الانتخاب والتمثيل ينحصر بالمقيدين في سجلات الأحوال الشخصية استناداً إلى إحصاء العام 1932 الذي اقتصر على الذكور. بالطبع، يختلف شكل ودرجة إشكالية التمثيل بحسب طابع النطاق الإداري ومختلف خصائصه. فالبلديات ذات عدد الناخبين المنخفض تشهد نفوذاً لكبرى العائلات نظراً لما تمثّله هذه العائلات من قوّة عددية وانتخابية. بينما تغيب هذه الظاهرة عن المدن والبلديات ذات عدد الناخبين المرتفع حيث تضعف القوّة العددية والانتخابية للعائلات الكبرى، في حال وجودها، بفعل اختلاف ما تشكّله من نسبة أصوات انتخابية. وعليه، تتجلى إشكالية التمثيل بوضوح في المدن والبلديات التي تُعتبر مراكز استقطاب سكني لمن هم من غير أصحاب النفوس فيها، أي من غير الناخبين لمجالسها البلدية. فالقانون الحالي لا يسمح لمن هم من غير أصحاب النفوس بالترشح أو المشاركة في العملية الانتخابية في البلدة أو المدينة التي يقيمون ضمن نطاقها الإداري بشكل دائم ويدفعون الرسوم المترتبة عليهم لبلديتها. في المقابل، يترشح وينتخب أصحاب النفوس في البلديات والمدن التي سجّل فيها أجدادهم الذكور منذ أكثر من 90 عام، حتّى لو كانوا من غير سكانها وممّن لا يدفعون الرسوم لبلديتها.

وإن كانت صناديق الاقتراع هي، في ظلّ القانون الساري، السبيل الأوّل للمجتمعات المحلية لمحاسبة مجالس بلدياتها وتقييم أدائها في حال ترشح الأعضاء لولاية بلدية أخرى، فكيف يمكن للسكان من غير أصحاب النفوس إيصال أصواتهم والتعبير عن خياراتهم وتقييمهم للخدمة التي يتلقونها من البلدية لقاء بدل الرسوم الذي تجبیه منهم؟

وبالتالي، إنّ عدم مشاركة السكان الفعليين تؤدي حتماً إلى إضعاف المحاسبة، وحتّى انعدامها، حيث أنّها تصبح غير مجدية عندما يقيم غير المقيم الأداء البلدي ويختار أعضاء مسؤولين عن إدارة شؤون بلدة ومجتمع لا ينتمي إليه إلا في المناسبات وعلى الأوراق الرسمية، بينما يُحرم المقيم المتلقّي للخدمة من هذا الحقّ. كما يتيح القانون لغير المقيم من أصحاب النفوس أن يترشح لعضوية المجلس البلدي لبلدة أو مدينة لا يقيم فيها، وفي العديد من الأحيان غير مدرك لحاجاتها. وقد لخص أحد المنتخبين هذا الحال بقوله إنّ "هناك أشخاص سجّل نفوسهم في البلدة ويقطنون خارجها بشكل دائم ولا يزورونها إلا للمشاركة في الانتخابات البلدية، ويؤثرون بذلك على نتيجة الانتخاب خصوصاً إذا كانوا مناصرين لأحزاب سياسية، بينما لا يحقّ للقاطنين في البلدة الذين يعرفون مشاكلها وحاجاتها المشاركة في انتخاب مجلسها البلدي".

كلّ ذلك يضع صحّة التمثيل في خانة الشكّ، ويرفع تساؤلات حول فعالية هذا الشكل المشوّه للامركزية. فحرمان بعض فئات المجتمع المحلي من حقّ التمثيل والانتخاب يشكّل نقبضاً للأهداف النظرية المتوخاة من اللامركزية الإدارية. يأتي في مقدّمة هذه الأهداف تقليص الفجوة بين المواطن والسياسات التنموية من خلال التمثيل المحلي الذي يسمح بفهم أفضل لحاجات المجتمعات المحلية ومشاكلها وتطلّعاتها والاستجابة لها بفعالية، على اعتبار أنّ المجتمعات المعنية هي الأكثر إدراكاً بشؤونها وحاجاتها.

أما الإشكالية الأخرى التي ترتبط نسبياً بإشكالية حصر حقّ التمثيل والانتخاب بأصحاب النفوس، فتتمثّل بعدم لحظ القانون لأي آلية تغطّي هذا الخلل التمثيلي، ولو جزئياً، مثل التمثيل الجغرافي للأحياء والمناطق العقارية. ففي العديد من الحالات يتركز أصحاب النفوس في منطقة جغرافية محدّدة، قد تكون حياً واحداً ضمن النطاق الإداري للبلدية، ممّا يؤدي إلى تركيز جهود البلدية فيه وإهمال المناطق التي يقلّ فيها عدد الناخبين، الأمر الذي ينقل إشكالية الانماء غير المتوازن ما بين المحافظات والأفضية إلى داخل البلدة أو المدينة نفسها.

وقد جاءت آراء المنتخبين شديدة التباين في هذا الإطار حتى ضمن القضاء الواحد والطائفة الواحدة و الحزب السياسي الواحد، وهو أمرٌ ليس بمستغرب في بلد تعددي كـلبنان لا يزال قادة مكوناته يتخبطون لإيجاد صيغة العيش المشترك السلمي فيه. وفي ظل الصراعات السياسيّة القائمة والنظام الطائفي المستمر، تعاطى العديد من المنتخبين مع سؤالهم حول ما إذا كانوا يؤيدون منح المقيم حقّ التمثيل والاقتراع ببعض الحذر والتحفّظ، وكان بمثابة سؤالاً مرجحاً لبعضهم انطلاقاً من مبدأ "للبنان خصوصيته التي تشرّع الاستثناءات فيه، فلكلّ مكّون لبناني هواجسه".

وكما ذكرنا أعلاه، لم يظهر بشكلٍ جليّ أي نمط معيّن يرتبط بالانتماء السياسي أو الطائفي في الآراء والإجابات، فكثير هم المنتخبون الذين أخذوا بعين الاعتبار الهواجس لدى المكوّنات المجتمعيّة "الأخرى" بشكلٍ موضوعي حتى وإن كانت لا تعنيهم. فعلى سبيل المثال لا الحصر، عارض أحد رؤساء البلديات منح المقيم هذا الحقّ قائلاً: "لا أوافق أبداً، وسأتحدّث بصراحة، أنا كمسلم معظم من يقطنون في بلدي أيضاً مسلمون، من أصحاب نفوس وغير أصحاب نفوس فيها. فإن سُمح لغير أصحاب النفوس بالانتخاب، قد لا يتغيّر شيء جذري، بمعنى أنّه لن يؤثر على الهوية الدينيّة والثقافيّة. أمّا عند جيراننا في إحدى البلدات الصغيرة التي يبلغ عدد أصحاب النفوس القاطنين فيها حوالي 25 نسمة من المسيحيين في حين يقطنها حوالي 7 آلاف مسلم من غير أصحاب النفوس، قد تتغيّر المعادلة. فأين يصبح دور أهلنا وأخوتنا المسيحيين في بلدتهم؟ سيصبحون تابعين." وصرّح آخر بالتالي: "مصلحتي الشخصيّة كرئيس بلدية تقتضي عليّ بالرفض لأنّ عدد من هم من غير أصحاب النفوس كبيرٌ ويتخطّى عدد أصحاب النفوس بأضعاف، إنّما من حقّهم أن يشاركوا في الانتخابات ويتمثّلوا في المجلس. ولكن قبل الإجابة بنعم أم لا حول تأييد هذا الطرح، يجب أن نقوم بإصلاح الإنسان كي لا يقع تحت تأثير الرشاوى الانتخابيّة والعصبيّات على أنواعها وحبّ الاستيلاء. المقيمون هنا وفي عدّة بلدات هم في العديد من الحالات من طائفة غير طائفة أصحاب النفوس، وإن كانت نسبتهم الثلث سيشتكّلون خرقاً بطبيعة الحال." في المقابل، كثير هم من تحطّوا هواجس المجتمعات ليطرحوا ما يُعتبر ممارسات فضلى في هذا الشأن. فبالنسبة للبعض، "الاختلاط بات أمراً واقعاً أينما كان، ويتوجّب الرقيّ في الفكر لقبوله والانفتاح على الآخر لبناء وطن جامع وليس مناطق نفوذ مفكّكة." و"يُعتبر هذا الطرح خطوة جريئة تحتاج الى وقت كي يتأقلم اللبناييون عليها، لكن يجب أن يتم دفع الثمن في الفترة الأولى ريثما يحصل التأقلم"، بحسب أحد الرؤساء.

وللتذكير، لا يعوّل على أي من النسب، ليس فقط بسبب حجم العيّنة، بل أيضاً بسبب الخصائص السكانيّة والديموغرافيّة التي تختلف بين المراكز السكانيّة الكبرى، وخصوصاً الساحليّة منها، وبلدات الداخل التي لا تُعتبر مناطق استقطاب سكانيّ. عدا عن وجود بلدات تختلف عن محيطها وتعيش بهاجس "الأقليات". فنجد التخوّف أكبر في المدن وبلدات التجمّعات السكانيّة الكبرى والبلدات التي تتواجد فيها الأقليات، على اعتبار أنّ منح المقيم حقّ الانتخاب البلدي من شأنه أن يشكّل تهديداً للهويّة المحليّة الاجتماعيّة والثقافيّة وقد يؤدي الى "تهميش للأهالي"، خصوصاً إذا ما أعطى المقيم حقّ الترشّح أيضاً. بينما نرى البلدات الصغيرة والبلدات المختلطة اجتماعياً لجهة أصحاب النفوس المسجّلين فيها أكثر انفتاحاً على الفكرة، مع الإشارة الى وجود استثناءات في كلتا الحالتين. وبالتالي، يمكن التأكيد أنّ لكلّ منطقة حيّثياتها ولكلّ مجتمع محليّ هواجسه ولكلّ رئيس بلدية بيناته في القبول أو الرفض. فهذا الطرح هو "سيف ذو حدّين" على حدّ تعبير أحد رؤساء البلديات الكبرى، وهو "دليل تمدّن بعيداً عن العنفوان التهرجي، ولكن تطبيقه غير قابل للحياة في ظلّ الظروف الحاليّة"، بحسب تعبير رئيس آخر.

وعموماً، اعتبر حوالي نصف رؤساء البلديات والإتحادات الذين تمّت مقابلتهم وجوب ارتباط حقّ الانتخاب بمكان الإقامة الدائمة. أمّا الباقيون، فقسم عارض الفكرة معارضة تامّة وقسم اعتبرها مثاليّة من حيث المبدأ وأبدى تحفّظاً من حيث التطبيق. وقد أجمعت الأكثرية منهم على وجود سلبيات وإيجابيات لهذا الطرح.

- تتلخّص أبرز الإيجابيات التي تمّت الإضاءة عليها من قبل مختلف رؤساء البلديات والإتحادات الذين تمّت مقابلتهم بما يلي:
- عدم اتّكال رؤساء البلديات على أصوات أصحاب النفوس حصراً، خصوصاً في بيروت وضواحيها والمراكز السكانية الكبرى حيث نسبة أصحاب النفوس من السكان غالباً ما تكون جداً ضئيلة
 - التخفيف من الشعور بالدونية والغبن لدى المقيمين من غير أصحاب النفوس ورفع مستوى اهتمام البلدية بهم والتخفيف من التمييز ما بين الناخب وغير الناخب
 - المشاركة في القرار المحلي ورفع مستوى المحاسبة
 - إنماء أفضل للبلدات والمدن. فيحسب تصريح أحدهم، "على المجلس البلدي ورئيسه تقديم الخدمات على مستوى كامل النطاق البلدي والحفاظ على من يصوّت لهم في نفس الوقت، ولكن كثر هم أولئك الذين يهتمون في شؤون الناخب حصراً ويركزون جهود البلدية في مكان تواجد الناخبين لضمان انتخابهم مرّة ثانية." وصرّح آخر بأن "بعض رؤساء البلديات لا يجوبون الرسوم البلدية من المكلفين الناخبين كنوع من شراء الأصوات." وأشار آخر الى التعارض القائم ما بين مفهوم التنمية وعملية الانتخاب، مصرّحاً بالتالي: "بعض المناطق العقارية التابعة لبلدة متاخمة لأخرى طالها الامتداد العمراني والسكاني بعد أن فرزها مالكو عقاراتها وباعوها للمطوّرين العقاريين، فباتت مأهولة من غير أصحاب النفوس وأصبحت عبارة عن أحياء عشوائية مهملة." ولا شك أنّ هذه النقطة تتكامل مع النقطة السابقة حول رفع مستوى المحاسبة
 - تمثيل محليّ أصحّ وأكثر فعالية. فقد أكد العديون أنّ "المقيم من غير أصحاب النفوس أدرى بحاجات البلدة من صاحب النفوس المقيم في نطاق إداري آخر. وهو على تواصل مباشر مع البلدية ويستطيع تقييمها بناءً على معطيات ملموسة وليس بناءً على املاءات حزبية أو توجيهات أقرابه وما يسمع من معارفه في حالة الانتخاب بحسب سجلات النفوس كما هو الواقع الحالي." وصرّح أحد الرؤساء بالتالي: "60% من المقيمين في البلدة ليسوا من أصحاب النفوس. وهؤلاء انتقلوا إليها منذ عشرات السنين بحثاً عن الاستقرار الأمني، ومن حقهم الانتخاب فيها. إذا كنت مسجّل في بلدة ولا أعيش فيها ولا أقصدها، كيف سأعرف ما يدور فيها؟" وأضاف آخر أنّ "النائب ينوب عن الأمة جمعاء، بينما العضو البلدي يُنتخب لخدمة منطقة جغرافية لنطاق إداريّ محدّد. وعليه، يتوجّب توفّر ارتباط ملموس وليس معنوياً ما بين هذا النطاق والناخب." وذهب أحد الرؤساء الى أبعد من ذلك مطالباً بتوسيع دائرة حقّ الانتخاب لتشمل أي مقيم دائم حتّى وإن كان غير لبناني احتراماً لحقوق الإنسان، قائلاً: "جواز السفر والإقامة هما جزء من الحقّ في الانتخاب في أي مكان يقيم الإنسان فيه." وفي سياق متّصل، تساءل بعض الرؤساء كيف يتفاخر اللبنازيون بوصول لبنانيين آخرين من المهاجرين الى مناصب عليا في بلاد أخرى وهم أنفسهم ينعنون من هم من غير أصحاب النفوس في بلداتهم بالـ"غرباء". وقد صرّح أحد الرؤساء بالتالي: "كنت أشارك في مؤتمر عن الطفولة في قينا وتفاجأت بناتبة نمساوية من أصل لبناني منحها النمساويون الأصليون أصواتهم لأنها تملك المؤهلات لخدمة مجتمعها." بينما أفاد آخر بما يلي: "أعرف شخصاً من بلدة مجاورة وهو عضو بلدية في ستوكهولم في السويد. فلو سكن في بلدة لبنانية غير بلدته الأمّ 40 سنة سوف يعتبره الأهالي غربياً"
 - ممارسة حقّ مشروع لكلّ من يستفيد من خدمات بلدية ما ويدفع الرسوم لها خصوصاً أنّ نسبة الجباية من فئة المقيمين من غير أصحاب النفوس هي غالباً أعلى من نسبة الجباية بالنسبة لفئة أصحاب النفوس، وفقاً لعدد كبير من رؤساء البلديات
 - محاكاة أفضل لمتطلبات الفئة الأكبر من اللبنانيين خصوصاً أنّ النسبة الأكبر من سكّان لبنان تقيم في المدن (88% بحسب تقرير صادر عن UN-Habitat، 2018). وقد بات المجتمع اللبناني يعوّل كثيراً على دور البلديات في ظلّ تقاعس السلطة المركزية.
 - مواكبة التطور العالمي في ظلّ العولمة والانفتاح ووسائل التواصل
 - تسهيل حياة المواطن وتبسيطها
 - رفع عائدات البلديات في حال الاعتراف بعدد السكان الفعليين كمكوّن محليّ أساسي واعتماده كمعيار في عملية احتساب عائدات البلديات من الصندوق البلدي المستقلّ. وقد صرّح أحد الرؤساء بأنّ "البلديات غير قادرة على تأمين الخدمات للسكّان. تنتشر اليوم النفايات في الشوارع والبلديات غير قادرة على رفعها لأنّ الأموال التي تتلقاها من الصندوق البلدي المستقلّ ليست كافية لخدمة هذا العدد من السكّان. فباتوا يشكّلون عبئاً مالياً وخدماتياً مثلهم مثل النازحين. فليتمّ الاعتراف بهم وبحقوقهم وحقوق البلديات على حدّ سواء."

أما السلبيات والهواجس، فهي كالتالي:

- تهديد الهوية المحليّة المكتسبة تاريخياً - مع الإشارة الى جدليّة هذه النقطة كون التاريخ يشير الى التطوّرات والتغيّرات أي أنّ الهوية الحاليّة للبلدة قد لا تكون مطابقة للهويّة الأساس - خصوصاً في ظلّ وضع البلد الحالي وغياب سلطة مركزية فاعلة بكلّ معنى الكلمة وعدم وجود دولة علمانيّة، وفقاً لأكثر من رئيس بلديّة. ناهيك عن حساسيّة الموضوع في لبنان نظراً لارتباطه بالتعدديّة، بحسب تعبير بعض الرؤساء. ونقلاً عن أحدهم: "نحن غير مؤهلين للاقتراع بحسب مكان السكن في ظلّ ظروف التخبّط العائلي والطائفي والمذهبي، نحن لا نملك مواطنة ونحن مجموعة طوائف متناحرة، متى ما أصبحت مرجعيّة المواطن الدولة وليس حزبه وطائفته عندها يمكن تطبيق ذلك". ومثله، تحوّل رئيس آخر من "تسييس العمليّة الانتخابيّة". وقد عبّر أحد الرؤساء عن هذا الهاجس قائلاً: "أؤيد هذا الطرح من منطلق وطني، لكلّ مواطن حقوق وواجبات تجاه البلدة التي يسكن فيها، ولكن اذا ما أردنا التكلّم من منطلق طائفي، كما هو شائع وكما يفرض الأمر الواقع، فهذا يهدّد بتغيير الهويّات المحليّة. مثلاً، يقطن في بلديتي حوالي 70 ألف نسمة وأكثر من نصفهم من المسلمين، إلّا أنّ أصحاب النفوس من المسيحيين. وبالتالي، سيكون هناك تبعيّات غير مرغوبة في حال شاركوا في العمليّة الانتخابيّة". وتوافق هذا الرأي مع رأي بعض رؤساء بلديات المناطق حيث أصحاب النفوس يشكّلون قلة من السكّان. وقال آخر: "يجب أن يكون لغير أصحاب النفوس صوت داخل المجلس البلدي كمبدأ نظري عامّ، أقلّه من خلال مقعد واحد. ولكن مجرد التفكير بعواقب هذا المبدأ، يؤدّي الى التردّد في تطبيقه. توجد بعض الجهات في لبنان التي قد تستغلّ هكذا قانون لكي تزيد من نفوذها، وهذا النفوذ قد لا يصبّ في مصلحة الوطن، بل في مصلحة بعض الجهات الإقليمية، خصوصاً في ظلّ وجود أحزاب تعتمد مبدأ التوجيه بشكل مكثّف. لذلك قبل البحث في تعديل القوانين يجب أن نراجع مستوى الوعي السياسي والوطني الموجود، لكي تساهم هذه القوانين في النهوض بالبلد بدل من أن تساعد في تنفيذ الأجندات الخارجيّة".

وقد ظهر أنّ هذا الأمر لا ينحصر على المنافسة بين الطوائف، بل أنّه أيضاً ضمن الطائفة والوحدة. فمثلاً، صرّح أحد الرؤساء بالتالي: "تقطن أكثرية أهالي بلدتنا في احدى الضواحي الشرقيّة لبيروت المشابهة لها طائفيّاً، ومن مصلحتهم تشكيل كتل كبير من أجل الدخول إلى البلديّة التي يسكنون في نطاقها. ولكن ليس من منطلق إنمائي أو إداري بل من منطلق الطبيعة البشريّة لحب السيطرة. لا إنكار حول عدم صحّة الممارسات الحاليّة، ولكن للبنان خصوصيّة. وهذا الأمر مماثل لقضية منح المرأة الحقّ بإعطاء الجنسيّة اللبنانيّة لأولادها. فهناك هواجس لدى المجتمعات ولا يجب تجاهلها".

- إفراغ القرى والبلدات البعيدة عن المراكز الكبرى من سكّانها وانتزاع أهلها منها. فوقاً لما أدلى به رئيس بلديّة كبرى، "إنّ هذا الأمر يحتاج لدرس في العمق، فهناك بلدات صغيرة كبرت جداً بسبب الأحداث اللبنانيّة والنفاوت الإنمائي وما رافق ذلك من موجات نزوح اليها، فباتت الغالبية الساحقة للبنانيين تسكن بشكل دائم في بعض المناطق خصوصاً ضواحي العاصمة." وتساءل عن تبعيّات منح حقّ الانتخاب البلدي وفقاً لمكان الإقامة على البلدات والقرى إذ أنّه قد يشجّع على قطع أوصالهم المتبقية بها. وقد توافق هذا الرأي مع رأي العديد من رؤساء البلديات. وتساءل أحدهم: "يوجد في بلديتي حوالي 10 آلاف مواطن من أبناء بلدة واحدة أخرى، وفي حال تطبيق مبدأ انتخاب المواطن في مكان إقامته، من سوف يصوّت في بلدتهم الأمّ؟"

يبقى أن نشير في هذا الشأن الى أنّ بعض الرؤساء الذين لم يعارضوا الطرح رأوا أنّه يجب أن يكون مشروطاً بعدة أمور، يأتي على رأسها وجود دولة قويّة ونظام علمانيّ لا طائفي. وتتلخّص أبرز الشروط الأخرى بما يلي:

- ترك الخيار للمواطن بتحديد مكان الانتخاب، وفي حال أراد الانتخاب في مكان إقامته وهو من غير أصحاب النفوس، عليه تقديم طلب يُدرس قبل فترة معيّنة من الانتخابات
- أن يكون الناخب مقيماً دائماً في البلدة التي يريد الانتخاب فيها، ومنذ أكثر من ستّ سنوات أي مدّة ولاية بلديّة كاملة
- أن يكون المقيم من غير أصحاب النفوس مالكاً لعقار في النطاق الإداري للبلديّة التي ينوي المشاركة في انتخاباتها، على اعتبار أنّ المستأجر متحرّك وليس ثابتاً
- أن تتألّف المجالس البلديّة من أصحاب النفوس حصراً، أي أن ينحصر حقّ من هم من غير أصحاب النفوس بالانتخاب وليس الترشّح، من منطلق "الامساك بالعصا من النصف"
- أن تترافق هذه الخطوة بتعديل المنهج التربوي لزراع الحسّ الجماعي والانتماء للوطن وليس لجماعته.

في المقابل جاء رأي قلة من المنتخبين مغايراً لما سبق حيث أنهم اعتبروا أنّ المشكلة ليست في منح حقّ الانتخاب وفقاً لمكان الإقامة، بل في صعوبة عملية نقل النفوس لمن يريد، على اعتبار أنّ "من حقّ أيّ لبناني نقل نفوسه الى أيّ منطقة، وذلك احتراماً للدستور الموحد". وهناك من اعتبر أنّ اللجان المشتركة وغيرها من الوسائل التشاركية من شأنها أن تعوّض عن عدم مشاركة السكّان ممّن هم من غير أصحاب النفوس.

2.7.2. ضعف التمثيل النسائي

وفقاً لتقرير إحصائي بعنوان "واقع النساء والرجال في لبنان: صورة إحصائية" صادر في العام 2021 عن إدارة الإحصاء المركزي، بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حول إحصاءات النوع الاجتماعي، تمكّنت 663 امرأة فقط من النجاح في الانتخابات البلدية عام 2016 من أصل 12,139 ناجحاً، أي ما نسبته 5.46%. وكانت هذه النسبة قد ارتفعت من انتخابات العام 2010 بحوالي 0.6%، إنّما تبقى غير كافية ودون المستوى المطلوب. تتعدّد أسباب ضعف التمثيل النسائي، وهي تختلف من منطقة الى أخرى ومن نطاق إداري الى آخر نتيجة اختلاف الذهنية والعادات والأعراف ومدى الانفتاح والقبول تجاه تولّي المرأة مراكز صنع القرار أو السلطة (مراجعة الرسم البياني التالي). تتلخّص أبرز الأسباب التي تمّت الإضاءة عليها من قبل المنتخبين بما يلي:

- اقدام محدود من قبل النساء على الترشّح
- ضعف التفات أو اهتمام الأحزاب الى عامل وجود العنصر النسائي على اللوائح الانتخابية ووجود قناعة لدى بعضها بأنّ الرجال أكثر قدرة على كسب الأصوات، ناهيك عن أنّ بعضها لا يتقبّل تولّي النساء مراكز قيادية بتاتاً لأسباب ثقافية ودينية
- ثقافة مجتمعية بأنّ الرجال أصلح لتولّي مناصب قيادية والعمل في الشأن العام عموماً، خصوصاً في المجتمعات الريفية والقروية والعشائرية، حتّى لدى نسبة من النساء أنفسهم ما يجعلهنّ يتردّدن ليس في الترشّح فحسب، بل أيضاً في انتخاب نساء أخريات (بدليل تفوّق عدد الناخبين النساء بنسبة 0.8% عن الناخبين الرجال وفقاً لتقرير إدارة الإحصاء المركزي، 2021).

ولعلّ الطرح البديهي لهذه المشكلة والذي تمّت مناقشته مع المنتخبين هو إقرار كوتا نسائية، أي تطبيق مبدأ تخصيص مقاعد للعنصر النسائي في المجلس البلدي. وقد انقسمت الآراء بين مؤيّد ومعارض، ولكلّ منهما حجّته.

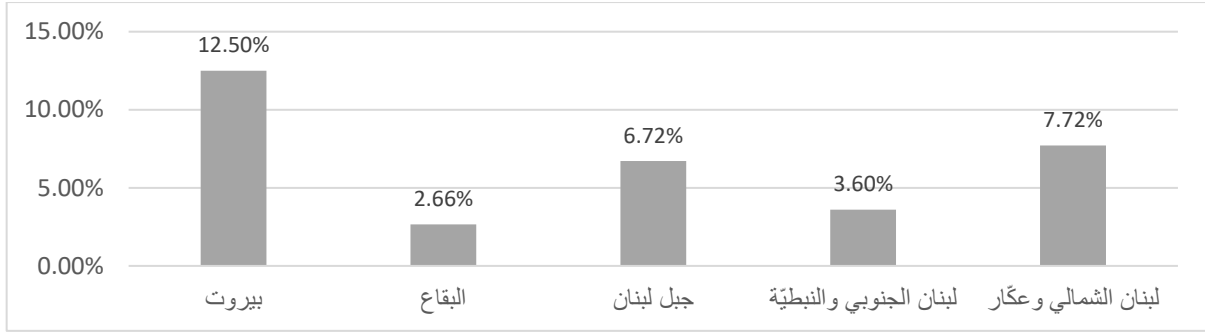
حجج تأييد الكوتا النسائية:

- ممارسة مطبّقة في دول عديدة من العالم، ما يشير الى فعاليتها
- قدرة النساء على الإدارة والامساك بزمام الأمور
- النساء أقلّ فساداً من الرجال
- مواكبة العصر وتطبيق مفهوم المساواة الجندرية.

حجج رفض الكوتا النسائية:

- مناقضة لمبدأ الديمقراطية، "فهي نوع من الإجبار" على اعتبار أنّ للناخب مطلق الحقّ في اختيار المرشّحين
- مناقضة لمبدأ الكفاءة، "فقد يخسر رجل كفوء أمام امرأة أقلّ كفاءة منه"
- "تحجيم للنساء ودورهنّ وحصرهنّ بكوتا"
- "على المرأة الطامحة بمقعد في المجلس البلدي أو غير ذلك أن تثبت نفسها، لا أن يُحجز لها مقعد"
- ماذا ان لم تترشّح أية نساء في بلدة ما
- لكلّ مجتمع حيّياته وثقافته وخياراته.

ومن المهمّ الإشارة الى أنّ بعض رؤساء البلديات أشادوا بدور المرأة في بلداتهم، إنّ من خلال المجلس البلدي ولجانه أو اللجان المشتركة أو الوظائف البلدية أو اللجان المحلية أو جمعيات المجتمع المدني وصولاً الى ربّات المنازل اللواتي كنّ الرأس الحربي في نشر ثقافة الفرز من المصدر حيث نجحت والفئة المجتمعية الأكثر انخراطاً في كافة الأنشطة البلدية.



رسم بياني 19 - توزيع نسبة النساء المنتخبة في المجالس البلدية دورة 2016 (إدارة الإحصاء المركزي، 2021)

8.2. محدودية أدوات المحاسبة والمشاركة التي يملكها المجتمع المحلي

"لا خير في شعب لا يحاسب مسؤوليه"، جملة رددتها العديد من رؤساء البلديات واتحادات البلديات عند سؤالهم عن الآليات المعتمدة لإشراك المجتمع المحلي في العمل البلدي وحثه على مواكبته والإطلاع عليه ومحاسبة المجلس البلدي كي لا تقتصر المحاسبة على العملية الانتخابية التي تحصل كل سنت سنوات، ولكن ما هو واقع الأمر؟

فمما لا ريب فيه، ترتبط هذه المشكلة بسابقتها نظراً الى التناقض القائم ما بين مبدأ المحاسبة وعدم مشاركة السكان من غير أصحاب النفوس بالعملية الانتخابية، وصولاً الى تهمة تهميشهم.

قانوناً، إنّ جلسات المجلس البلدي سرّية وذلك بحسب المادة 35 من المرسوم الاشتراعي 1977/118، إلا أنه يحقّ لرئيس البلدية دعوة أي شخص لحضورها بغرض استماعه:

- جلسات المجلس البلدي سرّية. وللمحافظ او القائمقام أن يحضرها اذا طلبا ذلك على أن لا يكون لهما حقّ التصويت. لرئيس البلدية أن يدعو لحضور جلسات المجلس البلدي أي موظّف أو أي شخص آخر لاستماعه.

كما تنصّ المادة 55 من المرسوم الاشتراعي عينه على إلزامية نشر القرارات النافذة ذات الصفة العامة على باب مركز البلدية: - تُنشر القرارات النافذة ذات الصفة العامة التي يتخذها المجلس البلدي على باب مركز البلدية، وينظّم محضر بذلك يوقعه الموظف المختصّ، أما القرارات النافذة الاخرى فتبلّغ الى أصحابها.

ووفقاً للمادة 45، يمكن للناخب طلب نسخة من قرارات المجلس البلدي:

- لكلّ ناخب في الدائرة البلدية أو صاحب مصلحة أن يطلب إعطاءه على نفقته نسخة من قرارات المجلس البلدي مصدّقاً عليها من الموظف المختصّ.

أما قانون حقّ الوصول الى المعلومات الذي يحمل رقم 28 تاريخ 2017/02/10 والمعدّل بموجب القانون رقم 233 تاريخ 2021/07/16، فيعتبر حقّ الأفراد في الوصول الى المعلومات هو حقّ طبيعي ولا يمكن تقويضه أو المساس به تحت أي ظرف. وينصّ في المادة 1 منه على ما يلي:

- يحقّ لكلّ شخص، طبيعي أو معنوي، بمعزل عن صفته ومصالحته، الوصول الى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الإدارة والإطلاع عليها، وفقاً لأحكام هذا القانون، دون حاجة لتبيان أسباب الطلب او وجهة استعماله، مع مراعاة عدم الإساءة في استعمال الحقّ.

والمادة 2 منه عدّدت البلديات واتحادات البلديات في تعريف الإدارة العامة، في حين ألزمت المادة 8 الرئيس التسلسلي المختصّ في كلّ إدارة وضع تقرير سنوي عن نشاطها. يتمّ نشر التقرير أو التقارير السنوية لكل إدارة في مهلة اقصاها 31 كانون الثاني من السنة التالية وفقاً لأحكام المادة 7 من المرسوم التطبيقي رقم 6940 تاريخ 2020/09/08. ويجب أن تتضمن التقارير، على الأقلّ، ما يلي:

- معلومات حول آلية عمل الإدارة تتضمن التكاليف والأهداف والقواعد والانجازات والصعوبات التي اعترضت سير العمل والحسابات المدقّقة

- السياسة العامة المعتمدة والمشاريع الخاصة بالادارة المعنية، التي نُفّذت والتي لم تُنفّذ وأسباب ذلك، وأيّة اقتراحات تساهم في تطوير عمل الإدارة.
و أشارت المادة 9 من القانون 2017/28 الى وجوب النشر على المواقع الالكترونية للإدارات المختصة.

وعليه، نجد أنّ المرسوم الاشتراعي 1977/118 بات بحاجة الى تحديث بما يتناسب مع الحياة العصرية للمواطن في ظلّ انتشار وسائل التواصل الاجتماعي بحيث يمكنه الإطلاع على القرارات دون تكبّد عناء المواصلات الى مبنى البلدية. وقد أجمعت عليه غالبية رؤساء البلديات على ذلك، مع الإشارة الى أنّ بلديات عديدة أنشأت مواقع الكترونية وصفحات خاصة بها على مواقع التواصل الاجتماعي. ولكن، قلّة منها يلجأ الى نشر جميع القرارات من ضمنها الموازنة وقطع الحساب. ويرى البعض أنّ المادة 45 من المرسوم الاشتراعي 1977/118 وقانون حقّ الوصول الى المعلومات 2017/28، كافيان لضمان حقّ المواطن بالإطلاع على المعلومات المتعلقة بالإدارات ومن ضمنها البلديات واتحادات البلديات، خصوصاً أنّ المادة 24 من القانون 2017/28 تلغي جميع النصوص المخالفة لأحكامه أو التي لا تتألف مع مضمونه. ولكن، لا تزال الغالبية الساحقة للبلديات واتحادات البلدية لا تطبّق أيّاً ممّا نصّ عليه القانون 2017/28. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة الى أنّ بعض رؤساء البلديات شدّدوا على ضرورة جمع النصوص القانونية المرتبطة بالعمل البلدي ضمن قانون موحد وحديث.

أما بالنسبة للمشاركة، لا يتضمّن القانون أيّ نصوص تُلزم المجالس البلدية بإشراك المجتمع المحلي، علماً أنّ القانون يتيح للمجالس البلدية اللجوء الى عدّة أدوات تشاركية كإنشاء اللجان المشتركة حيث تنصّ المادة 53 على ما يلي:

- ينتخب المجلس البلدي من بين أعضائه في بداية كلّ عام عضوين أصليين وعضوين رديفين يشكلان مع رئيس البلدية ونائب الرئيس هيئة لجنة المناقصات التي تتولّى تلزيم الصفقات البلدية وتلزم الرسوم التي يقرّر المجلس البلدي وضعها في المزايدة. وللمجلس البلدي أن ينتخب أيضاً لجاناً من أعضائه لدراسة القضايا المناطة به ويمكن أن يستعين بلجان يعيّنهما من غير أعضائه.

وبالتالي، يُظهر ذلك أنّ إشراك المجتمع المحلي يعود حصراً الى المجلس البلدي وطريقة إدارته ومدى انفتاحه. وهنا لا بدّ من التنويه بجهود بعض البلديات ومحاولاتها لإشراك المجتمع المحلي، مع الإشارة الى أنّه في العديد من الأحيان تكون المشاركة أحد شروط الجهات المانحة أو العوامل التي ترفع من حظوظ البلديات في الحصول على تمويل. وقد أجمع معظم رؤساء البلديات على أهمية المشاركة المحلية في شتى أشكالها حيث أنها تعطي لقرارات وأعمال المجلس البلدي شرعية أكثر وقبول محلي أكبر. كما أنّها تساهم في أخذ قرارات مدروسة أكثر والإستفادة من القدرات والطاقت المحلية، بالإضافة الى تخفيف الحساسيات والتوترات ضمن النطاق الإداري، في حال وجودها، خصوصاً أنّ اللجان المحلية التي تشكلت مع ظهور الأزمتهن الاقتصادية والصحية أثبتت فعالية ملحوظة. وقد أبدى عدد قليل من الرؤساء تخوفهم من أن تتحوّل الآليات التشاركية الى أدوات سياسية وكيدية وشخصية تعرقل العمل البلدي، مفضلّين ألاّ يلحظ القانون أي آليات ملزمة، ويبقى على ما هو عليه. واعتبر آخرون أنّ هذا الأمر يعتمد على الصلاحيات والحقوق والواجبات التي تتضمنها كلّ آلية تشاركية.

أما أبرز الطروحات التي تقدّم بها الرؤساء لتعزيز المشاركة المحلية من خلال لحظها في القانون هي:

- إلزامية تأليف بلديات الظلّ أو مجالس الشبابية أو مجالس المحلية أو مجالس أمناء من شأنها مساندة البلديات وتقديم المشورة لها
- إلزامية تأليف لجنة أو هيئة معارضة أو رقابة تتشكّل من الخاسرين في الانتخابات البلدية أو من المجتمع المحلي على أن يضمن القانون آلية تحول دون عرقلة العمل البلدي وألاّ تتحوّل الى تصفية حسابات شخصية
- إلزامية تقديم تقرير شفافية دوري يتضمّن لائحة جرد بما أنجزت البلدية وما لم تنجز بالإضافة الى كافة المعلومات الأخرى ذات الصلة العامة، أي تطبيق ما نصّ عليه قانون حقّ الوصول الى المعلومات. وفي سياق متصل، ربط بعض الرؤساء هذه الآلية بالزامية وضع البرامج الانتخابية، ومن ثمّ الخطط التي تحتوي على أهداف طويلة المدى ومتوسطة المدى وقصيرة المدى وتوزيع للمسؤوليات
- إلزامية عقد الاجتماعات واللقاءات المفتوحة مع المجتمع المحلي بشكل دوري.

9.2. مشاكل المجلس البلدي الداخليّة

تطرّق العديد من الرؤساء الى المشاكل الداخليّة التي تحصل بين أعضاء المجلس البلدي والمناكفات التي تؤدّي في العديد من الأحيان ليس الى عرقلة المشاريع البلدية فحسب، بل أيضاً الى استقالة الأعضاء وانحلال المجلس البلدي. وعلى حدّ تعبير أحد الرؤساء الذين تمّت مقابلتهم، "يؤدّي ذلك الى الحاق ظلم كبير بالمجتمعات المحليّة حيث تنحلّ البلديّة وتوكل مهامها الى القائمقام". ناهيك عن استغلال وسيلة طرح الثقة بالرئيس التي يتيحها القانون بعد مضي نصف الولاية البلدية لتصفية الحسابات الداخليّة والتي اعتبرها البعض "نوع من الابتزاز" لمنصب الرئاسة، والمحاصصات الحزبيّة والأعراف العائليّة التي أدت الى تفاقم ظاهرة التسويات من خلال اعتماد مبدأ "المداورة في الرئاسة". ففي بعض الحالات، يتعاقب ثلاث أعضاء على رئاسة المجلس خلال الولاية البلدية الواحدة، وفي العديد من البلديات تُقسم الولاية بين رئيسين. واعتبر العديديون أنّ هذه الأمور تضعف فعاليّة المجلس البلدي وتقلّل من فرص نجاح الولاية البلدية. في المقابل، اعتبر عدد قليل جدّاً من الرؤساء أن لا مشكلة في تقاسم الرئاسة البلدية كنوع من العرف بين عائلتين أو حزبين. ومن جهة أخرى، أضاء العديد من الرؤساء على مشكلة تخلف بعض أعضاء المجالس عن حضور الجلسات ولجوتهم الى الاستقالة من دون مراعاة المسؤوليّة التي على عاتقهم تجاه المواطنين الذين انتخبوهم، الأمر الذي اعتبره البعض "إخلاقاً بالثقة".

وأجمع غالبية الرؤساء الى وجود خلل في النصوص القانونيّة التي سمحت بهذه الممارسات والى وجوب معالجتها. وفي ما يلي ملخص لأبرز ما تمّ اقتراحه من قبل بعضهم:

1.9.2. انتخاب الرئيس بشكل مباشر

طرح عدد كبير من رؤساء البلديات أن يتمّ انتخاب الرئيس، ونائبه وفقاً للبعض، بشكل مباشر من الشعب، فيما عارض آخرون هذه الفكرة. وقد رأى قسم آخر أنّ لهذا الطرح إيجابيّاته وسلبيّاته.

تتلخّص أبرز الإيجابيات بالنقاط التالية:

- تأمين حصانة شعبيّة لمنصب الرئاسة كي لا يبقى الرئيس مرتهنّاً للقوى السياسيّة والعائليّة، والحدّ من سعيه الدائم لارضاء الأعضاء. ووفقاً لبعض لرؤساء، "غالباً ما تتمّ محاربة الرئيس الناجح والفعال ما لم يكن مرتهنّاً لجهة سياسيّة نافذة على اعتبار أنّ رئاسة البلدية أو إتحاد البلديات قد تشكّل مدخلاً للنيابة"
- اعطاء الرئيس شرعيّة أكبر تماشياً مع الصلاحيّات التي خوله إياها القانون
- التخلّص من ظاهرة المداورة في الرئاسة وتبعياتها غير المرغوبة
- التخفيف من سوء استغلال وسيلة طرح الثقة بالرئيس بسبب المناكفات الداخليّة والأطماع بالمنصب التي قد تكون لدى بعض أعضاء المجلس البلدي والتخفيف منها، وعلى حدّ تعبير أحد الرؤساء "هي ضمانة لبقاء رأس الهيكل". وفي سياق متّصل، اقترح البعض عدم ربط عمليّة طرح الثقة بوقت معيّن، بل بأسباب موجبة على رأسها الأمور الماليّة والإداريّة وعدم الالتزام بالخطة التنموية المعتمدة او التأخير غير المبرّر في تنفيذ المشاريع
- رفع الحسّ بالمسؤوليّة لدى رؤساء البلديات.

أما أبرز السلبيّات، فتتلخّص بالتالي:

- سيطرة العائلات الكبيرة على منصب الرئاسة لما تشكّله من قوّة انتخابيّة من منطلق "شرار قومي خبير" من اختيار قوم آخرين". يؤدّي ذلك الى الحاق الغبن بالعائلات الأخرى وتحويل منصب الرئاسة لصالح عائلة واحدة الى عرف. وتجدر الإشارة الى أنّ بعض الرؤساء لم يوافقوا على ذلك بدليل انقسام العائلات الكبرى المؤثرة الى أجباب تتنافس هي الأخرى مع بعضها البعض.
- "اختيار رئيس غير مناسب" تحت ذريعة أنّ "المواطنين غير مخوّلين لاختيار رئيس بأنفسهم"، على حدّ تعبير بعض الرؤساء، خصوصاً الحزبيين منهم.

وجاء رأي أحد رؤساء البلديات الكبرى مخالفاً للآراء والطروحات السابقة حيث أنّه اقترح انشاء "مناطق انتخابيّة" وفقاً لعدد الناخبين، بالإضافة الى اجراء الانتخابات على مرحلتين يتمّ من خلال الأولى تحديد المرشحين الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات، ليتنافسوا على منصب الرئيس ونائبه في الثانية. كما كان هناك رأي آخر بوجود الغاء منصب نائب الرئيس، على أن يتمّ تعيين عدّة نواب للرئيس بحسب اختصاص كلّ منهم، فيصبح كلّ منهم نائب رئيس في قطاع معيّن.

2.9.2. انتخاب على أساس اللوائح الكاملة وبرامجها

شدّد القسم الأكبر من الرؤساء على وجوب تجانس المجلس البلدي والتكامل ما بين أعضائه لتجنّب عرقلة العمل البلدي. وطرح قسمٌ منهم أن يتمّ الانتخاب على أساس برامج تنموية للوائح مغلقة، الأمر الذي وصفه البعض بـ"عدّة العمل" والتي أي خلل فيها سيؤدّي الى تبرير التقاعس وتشتيت المسؤولية. انقسمت الآراء بين مؤيّد ومعارض، ولكلّ منهما حجّته.

فإيجابيات هذا الطرح تتلخّص بالتالي:

- تعزيز مستوى التناغم والوفاق بين أعضاء المجلس البلدي حول رؤية تنموية متفق عليها مسبقاً
 - رفع الحسّ بالمسؤوليّة لدى المجلس البلدي والحاجة الى التكايف
 - تعزيز المحاسبة بحيث تُرفع الذرائع عن اللّائحة الرابحة، فإذا لم يف المجلس البلدي بوعوده لناخبيه التي أطلقها من خلال حملته الانتخابيّة على شكل برنامج ولم يكن آداؤه على المستوى المطلوب، يحاسب في صناديق الاقتراع حيث أنّه لن يجد من يلقي اللوم عليه ويتقاذف المسؤوليّات معه، خصوصاً إذا ما تمّ تخفيف الرقابة المسبقة والروتين الإداري بحيث لن يعود ممكناً لقاء اللوم على السلطة المركزيّة أو السلطات اللاحصريّة.
- أما السلبيّات التي أضاء عليها معارضو هذا الطرح، فهي كالتالي:
- الحدّ من حرّيّة الناخب باختيار الأفراد الذين يمثّلونه من مختلف الأفرقاء أو اللوائح الانتخابيّة، الأمر الذي اعتبره البعض نقيضاً للديمقراطيّة والذي يحول دون وصول "النخب" الى المجلس البلدي
 - الغاء حقّ الأطراف الأخرى بالتمثيل، الأمر الذي اعتبره أحد الرؤساء بمثابة "اعداماً للرأي الآخر"
 - انتشار حالات التحالفات الانتخابيّة "الكاذبة" و"الأنية" بين العائلات الكبرى أو الأحزاب المهيمنة ممّا سوف يحول دون تحقيق هذا الطرح للغايات المنشودة منه. فمن شأن هذه التحالفات أن تفرط عقب انتهاء الانتخابات بشكل يعيد سيناريوهات الانقسام داخل المجلس البلدي.

والجدير بالذكر أنّ بعض الرؤساء اعتبر أنّ الانتخاب وفق لوائح كاملة يجب أن يكون مصحوباً إمّا بالانتخاب المباشر للرئيس وإمّا بتحديدته، ونائبه وفقاً للبعض، مسبقاً ضمن كلّ لائحة انتخابيّة. ويبقى أن نشير الى أنّ بعض الرؤساء اقترح اعتماد النسبيّة في الانتخابات البلديّة تحقيقاً للديمقراطيّة والتمثيل الأفضل، فيما عارض آخرون هذا الطرح بشدّة على اعتبار أنّه يزيد الانقسامات والخلافات داخل المجلس البلدي بشكلٍ حادّ. و رأى أحدهم أنّ جميع المرشّحين يجب أن يكونوا ضمن لائحة واحدة وللناخب حرّيّة اختيار العدد المطلوب منهم. وقد أجمعت الغالبية الساحقة من الرؤساء على الزاميّة وضع برامج تنموية متطورة لكلّ لائحة، على أن يتمّ تفصيلها وتحويلها الى خطط محليّة يقرّها المجلس البلدي في جلساته خلال الأشهر الأولى التي تلي الانتخابات البلديّة من العام نفسه.

3.9.2. إجراءات وتدابير للحدّ من الاستقالات والتمنّع عن حضور الجلسات

أضاء العديد من الرؤساء على الدور المعطل الذي يقوم به بعض أعضاء المجالس البلديّة لأسباب مختلفة، منها ما يرتبط بالكيديات السياسيّة ومنها ما يعود الى خلافات ومصالح شخصيّة، أو عن إهمال واستخفاف بالمسؤوليّة التي على عاتقهم. وعليه، شدّد العديدون على ضرورة الحدّ من ذلك من خلال لفظ القانون لإجراءات بحقّ الأعضاء الذين يتخلّفون عن حضور الجلسات وتدابير تخفّف من حالات الاستقالات الكيديّة. فعلى حدّ تعبير أحد الرؤساء، "عند انعقاد أوّل جلسة مجلس بلدي، يتنافس الأعضاء للجلوس على الطاولة وابداء الرأي واثبات حضورهم، ومع الوقت يغيب نصفهم عن الاجتماع ونضطر للاتّصال بهم لتذكيرهم بموعد الجلسة أو الاطمئنان عليهم بسبب تغيبهم المتكرّر، عدا عن المناكفات التي تحصل خلال الجلسات." وتتخلّص أبرز الطروحات في هذا الشأن بما يلي:

- توقيع كلّ مرشّح فائز على تعهّد بحضور الجلسات والمشاركة الفاعلة في اللجان البلديّة وتخصيص وقت للعمل البلدي
 - تعيين الخاسر الأول من المرشّحين مكان أي عضو مستقيل
 - إجراء تلقائي بحقّ العضو الذي يتمنّع عن الحضور دون أسباب موجبة لعدد من الجلسات المتتالية (تمّ طرح عدد 4 جلسات من البعض) وعدد محدّد من مجموع الجلسات التي يغيب عنها (تمّ طرح عدد 10 من البعض)
 - إلزاميّة إجراء انتخابات بشكل فوري متى ما ينحلّ المجلس البلدي
 - تكليف الأعضاء بمسؤوليّات تُحدّد وفقاً لاختصاصاتهم وخبراتهم عند إقرار الخطّة، وتطبيق وسيلة طرح الثقة عليهم.
- واقترح بعض الرؤساء تقديم محفّزات لأعضاء المجلس البلدي مثل بدل نقل ومصاريف أو بدل أتعاب، بينما عرض آخرون هذا الطرح.

القسم الثالث: خلاصة وتوصيات

أضأت هذه الدراسة على المشاكل المرتبطة بالشأن البلدي في لبنان. وتنقسم هذه المشاكل الى فئتين رئيسيتين مترابطتين، تتمحوران من جهة حول التشكل البلدي ومن جهة أخرى حول العمل البلدي.

تبين في تحليل مورفولوجيا البلديات أو التشكل البلدي أنّ التوجّه السائد هو نحو استحداث البلديات وفصل القرى والبلدات التابعة لبلدية وحدة لإنشاء بلديات خاصة بها، وليس نحو الضمّ الذي قلّمنا ما يحصل، وإن حصل يقتصر على ضمّ قرى ليس فيها بلديات الى نطاقات بلدية مجاورة. فاتخذت عملية إنشاء البلديات منحى فوضوياً وعبثياً دون أي ضوابط، وأصبحت مرتبهة للعصبيات الطائفية والعائلية والعشائرية، وحتى الطبقيّة أحياناً، متغذية بالصراعات الحزبية. ويعود سبب ذلك الى غياب معايير أو شروط قانونية تضمن انشاء بلديات فعّالة، أو أقله مكثفية ذاتياً لجهة تأمين كلفتها التشغيلية والخدمات الأساسية للمواطن. أدى هذا الأمر الى ظاهرة التكاثر البلدي غير المدروس الذي بدوره أدى الى ضعف وظيفي في البلديات. فهناك عدم توازن في تشكّل البلديات بين المحافظات والأقضية لجهة عددها نسبة لعدد السكّان الفعليين والمساحة الجغرافية، وحتى نسبة للسكّان المسجّلين، بشكل غير مبرّر تقنياً ووظيفياً. أثر ارتفاع عدد البلديات نسبة لسكّانها المسجّلين على هيكلية البلديات في الأقضية من حيث حجم مجالسها البلدية وعائدها من الصندوق البلدي المستقل، أي أنّ التفتت البلدي يؤثر سلباً على إجمالي عائدها البلديات في الأقضية في ظلّ غياب تام لمعيار السكّان الفعليين. فنجد بلديات صغيرة ذات عائدها صندوق بلدي مستقلّ متدنية مسؤولة عن خدمة عدد كبير من السكّان بشكل يفوق امكاناتها. كذلك، كلّما اتجهنا نحو الساحل كلّما تقلّصت المساحة الجغرافية للبلديات وزاد تكديسها، والعكس صحيح بالنسبة للداخل اللبناني حيث تنتشر المناطق الزراعية وتخفض الكثافة السكّانية. وإن انخفاض عدد البلديات نسبة للمساحة الجغرافية أدى الى ظهور نطاقات بلدية شاسعة تديرها بلديات صغيرة من حيث حجم مجالسها وعائدها، ممّا يضع قدرة البلدية على إدارة هذه المساحة الجغرافية الهائلة بإمكانات ضئيلة في موضع تساؤل إذ أنّ كلفة الوحدة السكّانية والخدمات عموماً تكون مرتفعة.

ولعلّ الطرح البديهي لهذه المشكلة يرتكز على الدمج. ولكن، تبين انقسام آراء المنتخبين ممّن تمت مقابلتهم بشدّة حول هذا الطرح بين مؤيّد ومعارض. فمنهم من اعتبر أنّ أي بلدية غير متمكّنة يجب أن تندمج مع بلدية أخرى أو أكثر، لتحسين الأداء والفعالية شرط وجود الاستقلال المالي وتأمين ضمانات للبلديات الصغرى بعدم تهيمشها. ومنهم من اعتبر أنّ للبنان خصوصيته وميزته التعددية التي يتوجّب احترامها وأخذها بعين الاعتبار والتي تتعارض مع هذا الطرح.

في المقابل، أظهرت البيانات أنّ لكلّ قضاء حيّياته وحاجاته التي يجب أن يُنظر إليها بشكل متكامل. فمن المتفق عليه أنّ عدد البلديات في لبنان نسبة لمساحته الجغرافية وعدد سكّانه مرتفعاً، خصوصاً إذا ما تمت مقارنته بباقي دول العالم، الأمر الذي قد يشير الى ضرورة إعادة النظر في عملية تشكّل البلديات وهيكلية. ولكن، تتوجّب دراسة كلّ حالة على حدة وفقاً لمعايير علمية متكاملة إذ أنّ أي عملية إعادة هيكلة غير مدروسة من شأنها أن تفشل في تحقيق الغاية المنشودة منها، ألا وهي تعزيز قدرة البلديات وتفعيلها في سبيل تحقيق تنمية أفضل، ما لم تراعى الخصائص الاجتماعية والجغرافية والاقتصادية والمالية والتنموية والسياسية.

وينسحب هذا الأمر أيضاً على مورفولوجيا اتّحادات البلديات إذ أنّ غياب المعايير والشروط القانونية الواضحة لتشكيلها، أقله الجغرافية والعقارية إن لم نرد التوسّع الى السكّانية والاقتصادية والتقنية، أدى الى تشكيل العديد من اتّحادات البلديات وفقاً للعاملين الطائفي والسياسي خصوصاً أنّ للبلديات حرية الانضمام اليها وعدمه. فنلاحظ وجود اتّحادات مكوّنة من بلدات غير متّصلة جغرافياً ونجد أنّ العديد من الأقضية تحتوي على أكثر من اتّحاد، وبعضها يضمّ عدد قليل من البلديات وأحياناً تكون هي نفسها بلديات صغيرة وغير متمكّنة، الأمر الذي ينعكس حتماً على امكانية الاتّحاد. وقد نتج عن ذلك خلل وظيفي في عمل الاتّحادات، شأنها شأن البلديات، حيث تتأثر ماليّتها وعملها ببعضها البعض وقرارات البلديات بالانضمام اليها أم عدمه الى حدّ كبير. وقد رأى بعض المنتخبين أنّ اتّحادات البلديات تُعتبر أحد أشكال الدمج وبالتالي إنّ ضعفها المالي والوظيفي قد أفضل تجربة عدد كبير منها بحيث لم تلب الغاية المنشودة من إنشائها، ألا وهي المساندة التقنية للبلديات وتنفيذ المشاريع المشتركة بين نطاقات البلديات الأعضاء. فإن كان الدمج سبباً لتعزيز قدرات البلديات، فإنّ تطبيقه المشوّه سبباً لزيادة الوضع سوءاً كما هو حال بعض الاتّحادات التي سمح القانون والممارسات الوزارية بتشكيلها على نحو غير مدروس حتى وصلنا الى مرحلة البحث عن مستوى إداري لامركزي جديد يرقّع ما تمّ اقتراه على المستوى المحلي أي البلديات واتّحادات البلديات.

أما الفئة الثانية من المشاكل، أي مشاكل العمل البلدي، فأبرز عناوينها تتمحور حول شدة المركزية في تطبيق اللامركزية التي تتسبب بروتين إداري مرهق وقاتل لأسس اللامركزية الإدارية ومعرقل لأهدافها. ويرافق ذلك استنساابية في تطبيق الرقابة المالية من ديوان المحاسبة على البلديات من جهة وتداخل صلاحيات السلطات اللامركزية والسلطة المركزية من جهة أخرى، وسيطرة هذه الأخيرة على الصندوق البلدي المستقل وما يرافق ذلك من تأخير في الإفراج عن عائدات البلديات في وقتها المحدد والتي يتم توزيعها وفقاً لأسس غير شفافة وغير واضحة وغير فعالة في دفع العجلة التنموية في المناطق. ومن المشاكل الأخرى، ضعف الكفاءات في المجالس البلدية مصحوباً بضعف في صحّة التمثيل المحلي وفي تجانس أعضاء المجالس البلدية وما يرافقه من مناكفات تعرقل العمل البلدي، في ظلّ محدودية أدوات المحاسبة والمشاركة المتاحة للمجتمع المحلي.

وبالتفصيل، فإنّ الرقابة المسبقة التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات من خلال القانمقام والمحافظ ووزير الداخلية والبلديات، والمراقب العام وديوان المحاسبة بالنسبة للبعض، تتسبب بتأخير وعرقلة للمشاريع والخدمات البلدية وما يترتب عن ذلك من إضعاف لقدرة البلديات على التخطيط. كما ينتج عنها شغور وظيفي يؤثر على سيرورة العمل ومستوى الأداء، ناهيك عن ضعف القدرات البشرية والتقنية عموماً في معظم البلديات نتيجة ضعف القدرات المالية من جهة وصعوبة تعديل الأنظمة الإدارية من جهة أخرى، حيث أنّ نظام وملاك الموظفين يحتاج الى تصديق وزير الداخلية. وقد أجمع معظم المنتخبين الذين تمت مقابلتهم على ضرورة تطبيق المحاسبة والرقابة اللاحقة أو المؤخّرة لتجنّب عرقلة العمل البلدي وفقاً لمبدأ "فلتدعنا السلطة المركزية نعمل، ولنقم بمراقبتنا والتدقيق علينا لاحقاً. إن قمنا بما هو صائب فلتقل لنا أحسنتم وإن قمنا بما هو خاطئ فلتحاسبنا عليه."

أما بالنسبة لتداخل صلاحيات البلديات وصلاحيات السلطة المركزية، فتبين وجود تناقض في ممارسات السلطة المركزية في الشأن البلدي. فطوراً تصبح البلديات في الواجهة مع المواطن ومخولة ليس لممارسة صلاحياتها فحسب، بل أيضاً لتغطية القصور المركزي في القيام بالواجبات تجاه المواطن، وطوراً تُمنع من ممارسة ما هو من صلب صلاحياتها التي أتى على ذكرها القانون على إثر تعاميم وزارية. وقد اعتبر البعض أنّ ما تقوم به أجهزة السلطة المركزية هو تعدّد صريح على الصلاحيات البلدية وثقة المواطنين الذين انتخبوا مجالسها وأكولها أمورهم. ولفت البعض الآخر الى أنّ قيام البلديات بواجبات السلطة المركزية تلبيةً لحاجات المجتمعات، خصوصاً في ما يتعلّق بشبكات البنى التحتية، هو مخالفة قانونية حيث أنّها تصرف أموالاً على أنشطة غير موجودة في أبواب موازنتها، بينما السلطة المركزية هي التي تجمع الأموال المخصصة لهذه الخدمات.

وفي تقرير آخر من ضمن الدراسة الأوسع التي تقوم بها جمعيتنا نحن، تمّ تناول أسس توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقلّ وتبين عدم التزام بالمهل القانونية للتوزيع وغياب جميع أشكال الشفافية عن عملية احتساب أصول الصندوق البلدي، بالإضافة الى عدم مراعاة البعد التنموي والحاجات المحلية المختلفة كماً ونوعاً بين منطقة جغرافية وأخرى في صيغة احتساب حصص البلديات والاتحادات. بل أنّ الصيغة الحالية تعزّز التفاوت الانمائي، فتغني البلديات المقنطرة من حيث قيمة الرسوم المستوفاة مباشرةً ونسبة جبايتها المرتفعة نسبياً، وتزيد من ضعف البلديات ذات الامكانيات المالية الضئيلة. كلّ ذلك ويظهر أنّ البلديات التي عائداتها من الرسوم المباشرة منخفضة هي الأكثر اتكالاً على عائدات الصندوق البلدي المستقلّ. نسبة الجباية فيها متدنية بسبب عدّة عوامل. أبرزها تدني قيمة الرسوم المباشرة ونسب الرسوم والعلاوات البلدية، وعدم اعتماد القانون لسلم متحرك أو آلية عملية واضحة في إقرار الزيادات بشكل يسهّل عملية تعديل القيمة التاجيرية. ويؤدي ذلك الى تلكؤ هذه البلديات عن جمع الرسوم على اعتبار أنّ قيمتها لن تحدث فرقا يذكر، مفضلة الحفاظ على قاعدتها الانتخابية وعدم توتير العلاقة مع المواطنين. فضلاً عن ذلك، لا توجد أي سياسة فعالة تحثّ المكلفين على دفع الرسوم المتوجبة عليهم من جهة والبلديات على الجباية من جهة ثانية. ومن المشاكل التي تؤثر على الجباية وفعالية العمل البلدي عموماً، ضعف المكننة الادارية والرقمنة في ظلّ غياب آلية مركزية فعالة ونافذة، على أمل أن تنجح الاستراتيجية الوطنية للتحوّل الرقمي في لبنان 2020-2030 التي أطلقتها وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية في تشرين الأول من العام 2022.

وبالنسبة للمشاكل التمثيلية والانتخابية وما ينتج عنها من ضعف في كفاءات المجالس البلدية، تعود أسباب بعضها الى الاعتبارات السياسية والحزبية والعائلية والعشائرية التي في العديد من الأحيان تتفوق على معيار الكفاءة في ظلّ عدم لحظ القانون لمعايير جوهرية تؤمّن الحد الأدنى من كفاءة المرشحين. فمن جهة، تحتاج الأحزاب السياسية الى كسب الأصوات الانتخابية لضمان نفوذها في المناطق من خلال المجالس البلدية، ومن جهة أخرى تعتبر العائلات الكبرى أنّها الأحقّ في تمثيل المجتمعات المحلية وإدارة شؤونها من خلال البلديات، فضلاً عن حاجتها لتعزيز نفوذها الترابي. فيترتب عن ذلك صياغة للوائح انتخابية قد لا

تصبّ في مصلحة الانماء المحلي. وتتجلى هذه المشكلة في البلدات الصغرى أكثر منها في المدن والمراكز السكانية الكبرى حيث يضعف تأثير القوى العائلية والعشائرية. غير أنّ هذه الأخيرة (أي المراكز السكانية الكبرى) تشهد إشكالية تمثيلية أخرى تتمثل في حصر حق الانتخاب والترشح بالسكان المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية للنطاق الإداري. فالقانون الحالي لا يسمح لمن هم من غير أصحاب النفوس بالترشح او المشاركة في العملية الانتخابية في البلدة أو المدينة التي يقيمون ضمن نطاقها الإداري بشكل دائم ويدفعون الرسوم المترتبة عليهم لبلديتها. بينما يترشح وينتخب أصحاب النفوس في البلدات والمدن التي سُجّل فيها أجدادهم الذكور في احصاء العام 1932، حتى لو كانوا من غير سكانها وممن لا يدفعون الرسوم لبلديتها. وكنتيجة حتمية تضعف المحاسبة حتى الانعدام حيث أنّها تصبح غير مجدية عندما يقيم غير المقيم الأداء البلدي ويختار أعضاء مسؤولين عن إدارة شؤون بلدة ومجتمع لا ينتمي اليه إلا في المناسبات وعلى الأوراق الرسمية، بينما يُحرم المقيم المتلقّي للخدمة من هذا الحق. وفي أيّ من الأحوال، يظهر أنّ التمثيل النسائي في المجالس البلدية لا يزال خجولاً ودون المستوى المطلوب، على الرغم من الارتفاع الطفيف الذي يشهده من انتخابات بلدية إلى أخرى. كلّ ذلك يضع صحّة التمثيل في خانة الشك، ويرفع تساؤلات حول فعالية هذا الشكل المشوّه من اللامركزية. فحرمان بعض فئات المجتمع المحلي من حق التمثيل أو الانتخاب يشكّل نقيضاً للأهداف النظرية المتوخاة من اللامركزية الإدارية. يأتي في مقدّمة هذه الأهداف تقليص الفجوة بين المواطن والسياسات التنموية من خلال التمثيل المحلي الذي يسمح بفهم أفضل لحاجات المجتمعات المحلية ومشاكلها وتطلّعاتها والاستجابة لها بفعالية، على اعتبار أنّ المجتمعات المعنية هي الأكثر إدراكاً بشؤونها وحاجاتها. ويعود أصل هذه المشكلة الى الهاجس المستدام من التغيير الديموغرافي وعلاقته بالتعددية اللبانية خصوصاً أنّ البلديات تجسّد النفوذ الترابي أو السلطة على منطقة جغرافية معينة وما يرافق ذلك من تأثير على الهويّات الثقافية المحلية المكتسبة تاريخياً.

وفي سياق متّصل، تبرز مشكلة محدوديّة أدوات المحاسبة التي يملكها المجتمع المحلي حيث أنّ القانون البلدي لا يواكب التطوّرات العصرية وما رافقها من ثورة تكنولوجية وانتشار لوسائل التواصل الاجتماعي. فلا يزال عدد كبير من البلديات لا ينشر قرارات المجلس البلدي إلكترونياً حيث أنّ القانون البلدي لا يلزم بذلك، وقلة منها تعمد الى نشر القرارات المرتبطة بالشقّ المالي كالموازنة وقطع الحسابات، ما يشير الى ضعف الشفافية في العمل البلدي وما يترتّب عن ذلك من أثر سلبي على قدرة المجتمعات المحلية والرأي العام عموماً على المحاسبة. والجدير بالذكر، أنّ قانون حق الوصول الى المعلومات 2017/28 قد حفظ حقّ كلّ شخص، طبيعي أو معنوي، بمعزل عن صفته ومصالحته، بالوصول الى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الإدارات العامة، من ضمنها البلديات واتحادات البلديات، والإطلاع عليها، وألزم الإدارات العامة بنشر التقرير أو التقارير السنوية في مهلة اقصاها 31 كانون الثاني من السنة التالية على المواقع الالكترونية. ولكن، لا تزال الغالبية الساحقة للبلديات واتحادات البلدية لا تطبّق أيّاً من ذلك. أما بالنسبة للمشاركة، لا يتضمّن القانون أيّ نصوص تلزم المجالس البلدية بإشراك المجتمع المحلي، إلا أنّه يتيح لها اللجوء الى أدوات تشاركية كإنشاء اللجان المشتركة، ممّا يعني أنّ إشراك المجتمع المحلي يعود حصراً الى إرادة المجلس البلدي وطريقة إدارته ومدى انفتاحه على ذلك.

بالإضافة الى ما سبق، تُعتبر المشاكل الداخلية للمجلس البلدي من ضعف الوفاق بين الأعضاء وانقسامهم في العديد من الحالات الى حدّ الانحلال من أبرز المشاكل المعرّقة للعمل البلدي. ويعود ذلك بالدرجة الأولى الى الكيديّات الحزبية والعائلية أو المآرب الشخصية والأطماع بمنصب الرئاسة الذي سمح القانون الحالي باستهدافه من خلال وسيلة طرح الثقة حيث أنّ انتخاب الرئيس يتمّ من خلال المجلس البلدي وليس مباشرة من المجتمعات المحلية. فنجد بعض الرؤساء مرتهنين للقوى السياسية والعائلية وفي سعي دائم لارضاء الأعضاء الآخرين ونجد أنّ العديد من الأعضاء يؤدّون دوراً معطّلاً إمّا للأسباب المذكورة آنفاً وإمّا بسبب الإهمال والاستخفاف بالمسؤولية التي على عاتقهم، في ظلّ محدوديّة الضوابط والضمانات القانونية التي تحول دون ذلك.

وبناء على كلّ ما سبق، يتوجّه هذا التقرير الى السلطة التشريعية وكافة القوى السياسية اللبنانية الى معالجة المشاكل التي ناقشها والتي أضاء عليها المنتخبون ممّن تمّت مقابلتهم، ويدعوها الى الأخذ بعين الاعتبار التوصيات والطروحات التالية لتعديل المرسوم الاشتراعي 1977/118 المدير للبلديات واتحادات البلديات وكافة النصوص القانونية الأخرى ذات الصلة:

في هيكلية اللامركزية الإدارية وشكلها

- فصل البلديات عن وزارة الداخلية نظراً الى طبيعة العمل البلدي وحاجته الى وزارة خاصة، وإنشاء وزارة الإدارات المحلية تلحق بها المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية والمحافظات كافة والإدارات التابعة لها.
- إعادة إحياء وزارة للتخطيط تتولى تخطيط السياسات العامة والمشاريع الحكومية والتنسيق في ما بينها من جهة ومع البلديات من جهة أخرى وفق خطط تنموية شاملة في شتى القطاعات.
- إنشاء جمعية عمومية أو مجلس أعلى للإدارات المحلية تنضوي ضمنه جميع البلديات والإتحادات. وليس بالضروري أن يتمتع بشخصية معنوية، ولكن تكون مهمته:
 - التمثيل المباشر للبلديات وإيصال صوتها من خلال جسم مؤسساتي واحد وإبداء الرأي في كل ما يتعلق بالشأن البلدي
 - المشاركة في الاستشارات التشريعية والتنسيق بين المستويين المركزي واللامركزي
 - التنسيق بين البلديات وتبادل الخبرات على كامل مساحة الوطن
 - إبداء الرأي في حصص السلطات المحلية من مجمل موازنة الدولة
 - إدارة الصندوق البلدي المستقل وتوزيع عائداته
 - بناء قدرات البلديات
 - التنسيق مع الجهات الدولية والتشبيك معها
 - إبداء الرأي في التقسيم الإداري اللامركزي والعمل على إعادة هيكلة البلديات واتحادات البلديات من خلال التنسيق المباشر معها وبينها
 - تلقي الشكاوى والمراجعات المرتبطة بالبلديات واتحادات البلديات، وتقصي الحقائق حولها وإحالتها إلى الجهات المختصة عند الإقتضاء.
- البناء على تجربة الاتحادات البلدية للتنسيق التقني بين البلديات المتجاورة ولخلق مستوى ثانٍ للتخطيط والإنماء حيث أن الاتحادات تشكلت عضواً وبشكل يدمج ما بين العوامل الاجتماعية والثقافية والسياسية والجغرافية الى حد ما، على أن يتم تنقيحها بالضروريات التقنية حيث أن الخلل القائم في مورفولوجيتها ومالياتها لم يسمح لها بأخذ فرصة كاملة لإنجاح تجربتها (مراجعة تقرير نحن حول الصندوق البلدي المستقل، 2023). يتم ذلك من خلال:
 - إعادة النظر بهيكلية الاتحادات البنوية وعددها ومعالجة الخلل في مورفولوجيتها لجهة عدد البلديات المنضوية تحتها ومجموع مساحتها الجغرافية واتصالها ببعضها البعض، مع مراعاة كافة الخصائص المحلية والموارد الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية والديموقراطية، وذلك بهدف تفعيلها وتمكينها.
 - تشجيع تشكيل الاتحادات حول المدن والبلدات الكبرى نسبياً والتي تحددتها الخطة الشاملة لترتيب الأراضي الـبلنانية. يسمح ذلك بخلق اتحادات فاعلة تؤمن الدعم التقني للبلدات الصغرى من جهة وتخفف الأعباء السكانية عن المدن والبلدات الكبرى من جهة أخرى.
 - تحرير الاتحادات من الحدود الإدارية للأقضية التي غالباً ما طغى عليها المعيار الانتخابي وليس الإنمائي (مراجعة تقرير نحن حول دراسة تطوّر الجغرافية الإدارية للأقضية، 2023)، وعدم تطبيق الاستثنائية في هذا الأمر خصوصاً في ما يتعلق بالبلدات التي تقع على الحدود الإدارية للأقضية، وذلك عندما تتوفر الأسباب الموجبة من تكامل جغرافي وتماس عقاري أو حاجات انمائية مثل مشاريع البنى التحتية وحماية الموارد الطبيعية المشتركة.
 - تمثيل نسبي للبلديات داخل الاتحاد بشكل يراعي حجم سكان البلدات وناخبها. وهذا ما سوف يحزّر الاتحادات من أعراف الرئاسة ويخلق توازن أكثر انصافاً بين تمثيل البلدات الكبرى وعدم تهميش البلدات الصغرى.
 - إلزامية انضمام البلديات الى الاتحادات إذ أن عدم انضمامها يؤثر على العملية التنموية والتخطيطية.
- النظر بالقرى التي ليس فيها بلديات حتى يومنا الحاضر وضمها لبلديات البلدات المتجاورة أو إنشاء بلديات خاصة بها في حال توفر المعايير التي تخولها ذلك (مراجعة النقطة الأخيرة من هذه الفقرة).
- تشجيع البلديات على الدمج، أقله تطبيق المادة 83 من قانون البلديات الحالي التي تسمح بالدمج الإداري (وليس تمثيلي)، من خلال المحفزات المالية والخدمات للبلدات المندمجة. كما ولحظ الضمانات القانونية في حالات الدمج الكلي للبلدات المعرّضة لاستثنائية في التمثيل والمشاريع، مع الإشارة الى أن أي عملية دمج لا يجب أن تكون عشوائية وفهرية، بل اختيارية وقابلة للتعديل ومروسة بشكل يتماشى مع الأهداف الإنمائية دون أن ينتج عنها تبعيات غير مرغوبة أو شعور بالغبن لدى أي جهة. وفي هذا الشأن، يجب ألا تتم دراسة الدمج بمعزل عن الكثافة البلدية في

مختلف الأفضية وحاجات كلّ منها نظراً الى التفاوت الكبير بين الأفضية فيما يتعلّق بمؤشّرات الإنماء والنموّ الاقتصادي والسكاني والموارد الماليّة.

- تحديد شروط ومعايير لإنشاء بلديات جديدة، تتمحور حول الموارد المحليّة التي تضمن قدرة البلدية على إدارة نفسها وتأمين الدخل المالي اللازم لهذه الغاية ولخدمة السكّان، أيّ الحدّ الأدنى للرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرةً. يرافق ذلك إعداد نموذج متطوّر وممكن لاستمارة طلب إنشاء بلدية يسمح بتحديد إمكانيّات البلدية المنوي استحداثها وقدرتها على القيام بمهامها، أي أن يكون النموذج بمثابة مقترح يظهر الجدوى الماليّة والقدرة التشغيلية والإنمائيّة للبلدية المراد إنشاؤها:

- عدد الوحدات السكنيّة وغير السكنيّة وحجمها وتحديد القيمة التقريبيّة للرسوم المباشرة التي من شأن البلدية أن تستوفيها مباشرةً من المكلفين
- دراسة المحيط الجغرافي والعوامل الاجتماعيّة والتأكد من وجوب انشاء بلدية مستقلة لبلدة أو قرية ما وعدم امكانيّة ضمّها لبلدية مجاورة
- تحديد فترة تجريبية للبلدية المستحدثة وفي حال فشلها في إدارة نفسها وتنفيذ المشاريع المخطّطة، ينبغي عليها الانضمام الى بلدية مجاورة مع حصولها على نسبة من مقاعد المجلس البلدي
- مراجعة شكل المجلس البلدي لجهة عدد أعضائه ونسبة التمثيل للسكّان المقيمين والمناطق العقارية الواقعة ضمن البلدة. وإنشاء وحدات تمثيلية (مثلاً، لجان) للأحياء او المناطق العقارية ضمن المدن الكبرى المحدّدة في الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنيّة.

في اللّاحصريّة والبيروقراطية الإداريّة

- تعزيز اللّاحصريّة واللامركزيّة المرفقيّة، أي المؤسسات التي تدير مرفق عامّ مثل مؤسسات الكهرباء والمياه والمكاتب الإقليمية التابعة للوزارات الخدماتيّة في المحافظات والأفضية وتفعيلها وتمكينها. كما وتفويض بعض الصلاحيّات اليها دون الرجوع الى السلطة المركزيّة، وبالتالي تقليص روتين البيروقراطية. ويأتي أيضاً في مقدّمة مهامها التنسيق مع البلديات واتّحادات البلديات.
- إيجاد وحدات وزارية مختصة بالعمل البلدي في كلّ من الوزارات الخدماتيّة (طاقة ومياه، النقل والأشغال العامّة، الصحّة، الشؤون الاجتماعيّة، التربية والتعليم العالي، السياحة، الثقافة، الخ) أو جسم واحد مهمّته التنسيق الأفقي بين الوزارات والتنسيق العمودي بين الوزارات والبلديات.
- استحداث الحكومة الالكترونيّة (e-government) على جميع المستويات ولجميع المعاملات (مثلاً، الرخص، الضرائب، الفواتير، الرسوم، الخ) وتسهيل سبل الدفع على المواطن.
- الزامية المكننة الشاملة واعتماد نظام موحد لجميع البلديات ومواكبة التطوّر التكنولوجي من خلال آلية مركزيّة. واعداد قاعدة بيانات شاملة ومشاركة لمختلف القطاعات ما بين مختلف السلطات المعنية على أن يتمّ تحديثها دورياً.
- خلق وحدات أو أجهزة إحصائية ومعلوماتية من أجل تسهيل المكننة وإعداد قاعدة البيانات، ومن مهامها التنسيق مع السلطات اللامركزيّة ومراكز الدراسات والأبحاث والإحصاءات الموجودة.
- البتّ في تضارب الصلاحيّات والمصالح والمسؤوليات ما بين الوزارات والمؤسسات العامّة والمديريّات التابعة لها من جهة والبلديات من جهة أخرى في ما يتعلّق ب:

- نظافة مجاري المياه الواقعة ضمن النطاق البلدي
- قمع/إزالة التعديّات والمخالفات على الأملاك العامّة
- صيانة الطرقات الرئيسيّة وإنارتها وتنظيمها وتأمين السلامة العامّة عليها
- إعطاء الرخص (البناء، الخيم والخيم الزراعيّة، حفر الآبار الخاصّة، استصلاح الأراضي، تشحيل الأحراج، الخ)
- استثمار المشاعات

في المحاسبة والرقابة المركزية

- الغاء الرقابة المركزية المسبقة وتحرير البلديات من ما يسمّى بسلطة الرقابة المتمثلة بالقائمقام والمحافظ ومراقب وزارة المالية على المشاريع والأشغال المذكورة ضمن خطة البلدية المعتمدة (أي التي انتُخب المجلس البلدي على أساسها والتي أقرّها في الأشهر الأولى لولايته). فهي سلطات منتخبة وفقاً لخطط أو برامج مسبقة تحظى بالشرعية التمثيلية، على أن يرافق ذلك شفافية مطلقة في العمل البلدي والإبقاء على آلية اعلام السلطات المركزية بكافة القرارات والمعاملات البلدية. أي اعتراض من السلطة المركزية يجب أن يكون خلال فترة قصيرة (مثلاً، شهر على الأكثر)، يوجّه من خلال كتاب خطّي يحدّد الأسباب الموجبة للاعتراض ويُنشر على موقع الكتروني خاصّ ويُرسل الى البلدية المعنية أو الإتحاد المعني. وللبلديات والاتحادات الحقّ في المراجعة والطعن بالاعتراض بصفة عاجلة.
- إبقاء البلديات خاضعة للرقابة اللاحقة من السلطة المركزية في كافة شؤونها على أن يتمّ توحيد نظام الرقابة والمحاسبة لجميع البلديات مهما كان حجم مجلسها وموازنتها، وعدم تطبيق الاستثنائية في ذلك وتنظيم حسابات كلّ البلديات وفقاً للأصول المعمول فيها في الدولة وخضوعها لتدقيق ديوان المحاسبة بعد تفعيله وتمكينه، والى رقابة التفقيش المركزي.
- زيادة إمكانات ديوان المحاسبة وقدرته على التدقيق في كلّ حسابات البلديات. على أن يرافق ذلك تعزيز لوجيستي للبلديات واتحاداتها من أجل إعداد تقاريرها بما يتطابق مع معايير ديوان المحاسبة.
- تحديث مفهوم المحاسبة ليشمل التخاذل في تنفيذ المشاريع الملحوظة في الخطة المحلّية المعتمدة، أي المحاسبة على ما لم يتمّ به المجلس البلدي وليس فقط على المشاريع المنفّذة. يرافق ذلك عدم ربط عملية طرح الثقة بفترة محدّدة والآ تقتصر على رئيس المجلس البلدي بل أن تتوجّه الى أي عضو تخاذل في متابعة المشاريع او المهام الموكلة اليه في الخطة التنموية.
- تفعيل دور الموجه البلدي في سبيل تحقيق ما يسمّى بالرقابة البناءة.

في مالية البلديات والاتحادات

- اقتطاع نسبة من العائدات الفعلية للبلديات لصالح الاتحادات بشكل تلقائي لقاء بدل خدمات او مشاريع للبلديات المستفيدة.
- مسح كامل للموارد الاقتصادية ضمن البلدية وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية تطبيقاً لقانون الموازنة 2017 الذي كلف البلديات إجراء المسح، دون أن يتمّ تطبيق ذلك وتحديث جداول التكاليف بشكل دوري ومكثف.
- تحديث قانون الرسوم والعلاوات وإقرار سلّم متحرّك أو زيادة تصاعديّة لمعدّلات الرسوم من ضمنها رسوم الترخيص والاستثمار والقيمة التأجيريّة وإدارة الأملاك المبنية بشكل يلحظ كلفة كافة الخدمات التي تؤمّنها البلدية من رفع نفايات ونظافة عامّة وصيانة طرقات وغير ذلك. ويتوجّب اتّباع معايير واضحة وشفافة وموحّدة تطبّق على جميع سكّان النطاق البلدي وضمن هامش براعي مستوى الدخل للسكّان.
- إيجاد موارد مالية جديدة للبلديات واتحادات البلديات:
 - فرض ضريبة على الأملاك الشاغرة من ضمنها المبنية والأراضي غير المستثمرة وفقاً لمعايير مدروسة وإجراء المسوحات المرتبطة بالعقارات ونوعها وطريقة إشغالها وما اذا كانت البلديات تتكفّل عليها لفرض الرسوم عند الاقتضاء.
 - اقتطاع نسبة من موازنة الوزارات لصالح البلديات لقاء المسؤوليات التي تتحمّل أعباءها البلديات او اتحادات البلديات، أي تطبيق مبدأ "التمويل يلحق الوظيفة - finance follows function".
- تولّي الإتحاد مسؤولية الجباية لصالح البلديات في جميع البلديات التي تقلّ جبايتها عن نسبة معينة (مثلاً، 50%).
- تطبيق المادة 113 من قانون 1988/60 وإضافة بند يرتبط بالزامية براءة الذمة المالية الصادرة عن البلدية على ألا يتمّ حصرها بعقار معين بل بالمكفّف نفسه. على دوائر الدولة استلام ورقة براءة الذمة البلدية في أي معاملة يقدّمها المكفّف.

في التمثيل المحلي والانتخابات البلدية

- الزام المرشحين على الانتخابات البلدية بتطوير البرامج الانمائية والخطط المحلية لكل لائحة قبل خوض الانتخابات ليتسنى للناخب حق تقييم الطروحات والاختيار في ما بينها. ويجب ان تظهر هذه البرامج الدور الذي سيلعبه كل من المرشحين في تنفيذ المشاريع. وإقرار المجلس لخطة تنموية مدروسة في الأشهر الستة الأولى من ولايته.
- الانتخاب وفق لوائح مكتملة ومغلقة تظهر اسم رئيسها ونائبها وتراعي تمثيل مكونات المجتمع المحلي من ضمنها السكان المقيمين من غير أصحاب النفوس والشرائح الاجتماعية كافة لجهة الفئات العمرية الشابة والفئة النسائية وذوي الإعاقة الجسدية. تساعد اللائحة المغلقة في تحميل المسؤوليات للجهات المعنية من أحزاب أو غيرها ومحاسبتها، وبالتالي حثها على تقديم أفضل ما عندها إذ أنّ فشلها قد يؤدي الى استبعادها في الانتخابات التالية.
- انتخاب الرئيس ونائبه مباشرة من الشعب في البلديات الوسطى والكبرى (15 عضو وما فوق) حيث عدد السكان أكبر والنفوذ العائلي أضعف، أي لا خطر لاستئثار عائلة واحدة على رئاسة المجلس البلدي. فيكتسب منصب الرئاسة بذلك شرعية أكبر مما يخفف من الضغوطات الحزبية أو العائلية عليه ومن المشاكل الداخلية للمجلس البلدي.
- تمثيل جميع الأحياء والمناطق العقارية المأهولة بأحد القاطنين فيها وتطبيق التمثيل النسبي لجميع القرى في مجالس بلديات البلديات المكونة من أكثر من بلدة وفقاً لاحصانات سكانية حديثة، وذلك لضمان انماء أكثر توازناً داخل النطاقات الادارية.
- إقرار كوتا نسائية بنسبة 30% على الأقل، على أن تلغى بعد عدد من الدورات (مثلاً، ثلاث دورات بلدية)، أي بعد أن يعتاد المجتمع اللبناني على التمثيل النسائي.
- وضع ضوابط لتمتع أعضاء المجلس البلدي عن حضور الجلسات، بالإضافة الى الحصول على تعهد رسمي يوقعونه عند استلام مهامهم بتحقيق المصلحة العامة فقط واستبعاد أية مصلحة شخصية لأي منهم والمشاركة الفعالة في كل اجتماعات المجلس واللجان والهيئات والمهام المعيّنين فيها وتنفيذ الخطة البلدية.
- الاقتراع بصوت تفضيلي ضمن جميع اللوائح الانتخابية، وفي حال استقالة أي عضو يعين أول الخاسرين كما في قانون الاختياريين والمختارين.
- تخصيص المقيمين من غير أصحاب النفوس بعدد من المقاعد في المجلس البلدي على أن يتم دراسة ذلك بشكل يحافظ على الخصائص الاجتماعية والثقافية المحلية ويعطيهم حقه في التمثيل والانتخاب، اي وفقاً لعدد السكان الإجمالي وعدد المقيمين من غير أصحاب النفوس ونسبتهم، ولخصائص النطاق الإداري ما اذا كان مدينة أو بلدة، على ألا يتخطى عدد المقاعد ثلث مجمل عدد مقاعد المجلس البلدي. يبقى منصب الرئيس لمن هو من أصحاب النفوس. وذلك كفترة انتقالية الى حين اعتياد المجتمعات المحلية على فكرة منح المقيم من غير أصحاب النفوس حق الانتخاب والترشح.
- منح المقيم من غير أصحاب النفوس الحق بالانتخاب على أن يثبت إقامته فيها منذ أكثر من ولاية بلدية من خلال عقد إيجار او سند ملكية.
- معايير الترشح على الانتخابات البلدية:
 - أن يكون المرشح على منصب الرئيس حاصلاً على البكالوريا المدرسية أقله.
 - الخضوع الى دورات تدريبية حول الشأن العام والعمل البلدي قبل الانتخابات البلدية وتكون رسوم الترشح شاملة لتكاليف هذه الدورات. ويمكن ان تكون الدورات مرنة لجهة الحضور الشخصي.
 - الزامية أن يكون المرشحون من السكان المقيمين في النطاق البلدي أو محيطه القريب (مثلاً، ضمن القضاء نفسه أو على مسافة نصف ساعة من البلدة). في حال عدم توفر ذلك، التواجد أسبوعياً 3 أيام في النطاق البلدي أقله.
- إنشاء أكاديمية للعمل البلدي وتشكيل هيئة تدريبية بالتنسيق مع الجمعية العمومية للبلديات لجميع المرشحين والمنتخبين المحليين والعاملين في القطاع البلدي وتثقيفهم وإعدادهم وتعزيز مستوى كفاءتهم ومعرفةهم وتحديث معلوماتهم وبناء قدراتهم.
- يرأس الاتحاد من حاز على أكبر نسبة تصويت في الأصوات التفضيلية من الفائزين في الانتخابات البلدية من قبل جميع الناخبين (أصحاب النفوس وغير أصحاب النفوس) على أن يكون حائزاً على شهادة جامعية. وتتمثل البلديات بشكل نسبي في مجلس الاتحاد أيضاً بالمرشحين الذين فازوا بأعلى نسبة أصوات تفضيلية.
- تخفيض سن الاقتراع الى 18.

في الشفافية والمشاركة المجتمعية

- اعتماد الرقمنة الشاملة في العمل البلدي والشفافية المطلقة لجهة نشر محاضر جلسات وقرارات مجالس البلديات واتحادات البلديات بما فيها الموازنات وقطع الحسابات والتقارير السنوية وكافة المعلومات الأخرى ذات الصلة العامة على مواقع البلديات واتحادات البلديات وتطبيقاتها الإلكترونية وصفحاتها على وسائل التواصل الاجتماعي والزامية إنشائها في حال عدم وجودها. أي تطبيق كل من قانون الشراء العام 2021/244 وقانون حق الوصول الى المعلومات 2017/28.
- الزام البلديات بإجراء لقاءات مفتوحة بشكل دوري (مثلاً، مرّة في السنة على الأقل) يشرح فيها المجلس البلدي للسكان ما استطاع إنجازه من الخطة التي انتخب على أساسها وما لم يستطع إنجازه وما هي المعوقات التي واجهته والاستماع الى مقترحات وآراء ومشاكل وهاجس السكان.
- إلزامية إنشاء لجان مشتركة في البلديات واتحادات البلديات من جميع الاختصاصات، تضم أعضاء المجلس وأصحاب الاختصاص من المجتمع المحلي الراغبين بالمشاركة. (مثلاً، إعلام وتواصل، بيئة، صحة، شباب ورياضة، سياحة، زراعة، تربية وتعليم، الخ).
- العمل على توعية المجتمعات المحلية حول ماهية العمل البلدي وتعديل المنهاج التربوي لهذه الغاية ورفع نسبة علامة مادة التربية المدنية من المجموع العام في المدارس، والزام الجامعات بمواد حول المواطنة والحقوق والواجبات تجاه البلديات في كافة الاختصاصات.

في الهيكلية الإدارية للبلديات والاتحادات

- تحرير باب التوظيف البلدي من السلطة المركزية وحصره بالسلطات المحلية (البلديات واتحادات البلديات).
- تطوير أنظمة البلديات ومعالجة النقص في أجهزتها الإدارية والمالية والتقنية والفنية وذلك بحسب حجمها وإمكاناتها على أن يتواجد حد أدنى من الموظفين والهيكلية الإدارية.
- إلزامية إنشاء الأجهزة المختلفة (إداري، مالي، صحي، شرطة، الخ) في جميع الاتحادات ووحدات تقنية (جهاز هندسي، تخطيط وتنمية، بيئة، الخ) لمساندة البلديات وتغطية أي ضعف لديها، أي تمكين الاتحادات لتصبح أكثر فعالية تماشياً مع ماهية دورها ومهامها.
- إلزامية خضوع موظفي البلديات والاتحادات وأعضاء مجالسها الى دورات تدريبية مختصة ودورية.

في التنظيم المدني واستخدام الأراضي والمشاريع والخدمات

- تطبيق القوانين بحيث لا تتفوق التعميمات والقرارات الوزارية على أي نص قانوني وتنظيم كافة المناطق اللبنانية تطبيقاً للخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية ووضع التصاميم التوجيهية على المستوى المحلي والإقليمي أو المناطقي وأنظمة البناء للبلديات غير المنظمة ومسح المناطق غير المسوحة وذلك بالتعاون مع الإدارات المختصة على رأسها مديرية الشؤون العقارية والمساحة والمديرية العامة والمجلس الأعلى للتنظيم المدني ونقابة المهندسين اللبنانيين مما يسمح للبلديات بممارسة صلاحياتها بشكل أفضل وضبط العشوائيات.
- ترشيد استخدام الأراضي المشاعية من خلال آليات مناسبة تواكب الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية وجعلها مصدر استثمار ووسيلة لتحقيق المنفعة العامة والتنمية.

في التشريع

- إلغاء جميع القرارات والتعميمات الصادرة عن الوزارات التي تربك العمل البلدي وتؤدي الى ظهور العشوائيات والمخالفات والتي تتناقض مع القوانين النافذة وأحياناً مع مبادئ اللامركزية الإدارية، واعتماد قانون بلدي واضح ومتكامل وشامل وموحد للبلديات.

المراجع

- الرسوم والعلاوات البلدية، القانون رقم 60 تاريخ 1988/08/12
الشراء العام، القانون رقم 244 تاريخ 2021/07/09
تحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات، المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/09/22
تحديد اصول وقواعد توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل، المرسوم رقم 1917 تاريخ 1979/04/06 وتعديلاته
حق في الوصول الى المعلومات، القانون رقم 28 تاريخ 2017/02/10
قانون البلديات، المرسوم رقم 118 تاريخ 1977/06/30 وتعديلاته
قانون الضريبة المبنية، تاريخ 1962/09/17
قانون يتعلق بتعديلات على بعض النصوص في قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب وقانون البلديات وقانون المختارين، القانون رقم 665 تاريخ 1997/12/29
مراد م. (2004). *بلديات لبنان: جدلية التنمية والديمقراطية*. دار الموسم.
وضع انظمة البلديات، القرار رقم 1208 تاريخ 1922/03/12
وزارة الداخلية والبلديات. (2022). *لوائح الشطب الانتخابية للعام 2022*.
حمادة ي. (2023). *اللامركزية الإدارية والعمل البلدي في لبنان: الصندوق البلدي المستقل 1993 - 2020*. جمعية نحن: بيروت، لبنان.
الموقع الالكتروني للجريدة الرسمية، متوفر على الرابط التالي: <https://jo.pcm.gov.lb/>
الموقع الالكتروني الرسمي للانتخابات اللبنانية، متوفر على الرابط التالي: www.elections.gov.lb
الموقع الالكتروني لجمعية لوكالبيان، متوفر على الرابطين التالي: www.libandata.org و www.localiban.org

- Council for Development and Reconstruction (CDR). *National Physical Master Plan for the Lebanese*; CDR: Beirut, Lebanon, 2005.
- Sado, L., & Daher, M. (2021). *The Life of Women and Men in Lebanon: A Statistical Portrait*. CAS; UNDP. Retrieved from <http://www.cas.gov.lb/images/Publications/Gender/GENDER%20REPORT.pdf>
- Lebanese Republic Central Administration of Statistics (CAS) and the World Bank. (2022). *Lebanon, Multidimensional Poverty Index 2019*. Retrieved from: <http://www.cas.gov.lb/index.php/latest-news-en/249-multidimensional-poverty-index-mpi-2019-for-lebanon>
- Lebanese Republic Central Administration of Statistics (CAS) and International Labour Organization (ILO). (2020). *Labour Force and Household Living Conditions Survey 2018-2019 Lebanon*. Beirut. Retrieved from: <http://www.cas.gov.lb/images/Publications/Labour%20Force%20and%20Household%20Living%20Conditions%20Survey%202018-2019.pdf>
- Republique Libanaise Ministere du Plan. (1961). *Besoins et Possibilités de Développement Du Liban Etude Préliminaire - Mission IRFED Liban 1960-1961*. IDC: Beirut, Lebanon.
- UN-Habitat. *National Urban Policies Programme in Lebanon*. Un-Habitat: Beirut, Lebanon, 2018. Retrieved from: https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-07/nup-report_design.pdf