



البلديات والإملاحة البلديات
لجنة رؤساء البلديات اللبنانية
Comité des Maires Libanais

مشروع وضع خطة تدريب وطنية للبلديات اللبنانية

تشخيص للمحفزات والعوائق

كانون الثاني 2020

شارك في إنجازه

السيد Andréas KORB

مدير قسم التعاون الدولي في المركز الوطني الفرنسي لتدريب موظفي السلطات المحلية (CNFPT)

السيدة Emmanuelle ARNOULD

مسؤولة عن المشاريع في قسم التعاون الدولي في المركز الوطني الفرنسي لتدريب موظفي السلطات المحلية (CNFPT)

السيد Arnaud DESBROSSES

مدير عام الخدمات في بلدية Rillieux-la-Pape الفرنسية

السيد جورج يوسف

رئيس بلدية منجز

السيدة نهى غصيني

أستاذة في الجامعة اللبنانية

السيدة نجوى باسيل - بييتون

مستشارة مستقلة للتنمية المحلية

نقلته إلى العربية

السيدة إيزابيل مهاوج

تنسيق ومراجعة :

جمعية المدن المتحدة في لبنان/ المكتب التقني للبلديات اللبنانية

وبدعم مالي من سفارة فرنسا في لبنان

3	مقدمة عامة.....
3	1. الأهداف والنتائج المتوقعة من المهمة.....
3	2. منهجية العمل.....
3	3. الملخص التنفيذي للاستنتاجات الرئيسية للتشخيص.....
5	العمل البلدي في لبنان: تقييم وضع اللامركزية.....
5	1. الإطار القانوني والتنظيمي ومدى تطوره منذ قانون البلديات لعام 1977.....
6	2. الطابع الفخري للسلطة المحلية.....
6	2.1. التأثير المحدود للسلطات المحلية.....
7	2.2. الدور السائد للسلطات اللامركزية.....
8	2.3. الصورة النموذجية لرؤساء البلديات اللبنانية.....
100	3. سياسات عامة محلية غير ناضجة.....
100	3.1. وسائل غير كافية: لمحة عامة عن الضرائب المحلية ومخصصات الدولة.....
121	3.2. غياب الإدارة البلدية للمشاريع.....
12	3.3. الاتحادات البلدية كفرصة للبلديات.....
14	الموارد البشرية في البلديات اللبنانية.....
144	1. صورة كمية ونوعية حول عدد الموظفين.....
14	1.1. قواعد إدارة الموارد البشرية.....
155	1.2. التنظيم وإطار العمل.....
165	1.3. تكاليف الأجور.....
16	1.4. عدد الموظفين.....
18	2. إدارة غير استراتيجية لعدد الموظفين والوظائف.....
18	2.1. أعداد هائلة وغير منضبطة من الموظفين.....
19	2.2. غياب الإدارة للوظائف والكفاءات التي تحقق توافقاً بين الموارد المتاحة والاحتياجات.....
20	2.3. رسم خرائط المهن والوظائف في البلديات.....
23	الافتقاد إلى سياسة تدريب في البلديات.....
23	1. تقييم وضع التدريب الأولي للموظفين البلديين.....
23	2. تقييم وضع التدريب المستمر.....
23	2.1. غياب سياسة احترافية وتطويرية لمهارات الموظفين.....
24	2.2. ملخص الاحتياجات التدريبية.....
25	2.3. بانوراما لعروض التدريب المتوفرة.....
33	التوصيات.....
33	1. التوصية الأولى: تعزيز تدريب المنتخبين المحليين.....
33	2. التوصية الثانية: وضع إطار قانوني.....
34	3. التوصية الثالثة: تطوير أدوات العمل البلدي.....
34	4. التوصية الرابعة: تعزيز إدارة الموظفين.....
35	5. التوصية الخامسة: تحديد الاحتياجات التدريبية وترجمتها إلى الواقع.....
36	المراجع.....

1. الأهداف والنتائج المتوقعة من المهمة

يتمحور هذا التشخيص حول هدفين اثنين: (1) إعداد بانوراما للموظفين والوظائف والمهن في البلديات اللبنانية؛ (2) وتحديد الاحتياجات التدريبية للموظفين والمنتخبين البلديين مع استعراض التدريبات المتوفرة حالياً. باختصار، يقدم هذا التقرير لمحة عامة عن إدارة الموارد البشرية في البلديات وتنظيمها. وهو يعرض بشكل خاص الفوارق الموجودة بين المهارات الحالية للموظفين والمنتخبين في البلديات اللبنانية من جهة، والاحتياجات في المهارات لإنجاز المهام البلدية من جهة أخرى.

ويخلص التقرير إلى توصيات يجرى العمل بها لإعداد أدوات وبرامج تدريبية أولية ومستمرّة. كما سيرتكز عليه لوضع خطة تدريب وطنية للموظفين والمنتخبين البلديين تشكّل في الأساس محوراً من المحاور الرئيسية لمشروع وضع برنامج وطني لتدريب البلديات اللبنانية (CEFOM).

أخيراً، يهدف هذا المشروع إلى تعزيز المؤسسة البلدية بما يتماشى مع الأهداف التحديثية والإصلاحية للإدارة اللبنانية التي تعهد بها لبنان في المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات "سير"، وإلى مواكبة عملية اللامركزية وتحديث البلديات اللبنانية، وذلك في إطار بروتوكول اتفاق موقع في 19 أيلول 2019 في كاركاسون (Carcassonne) بين الوزير لدى وزارة تناسق المناطق والعلاقات مع السلطات المحلية، المكلف بشؤون السلطات المحلية في الجمهورية الفرنسية؛ ووزير أوروبا والشؤون الخارجية في الجمهورية الفرنسية؛ ووزيرة الداخلية والبلديات في الجمهورية اللبنانية؛ ورئيس المركز الوطني الفرنسي لتدريب موظفي السلطات المحلية؛ ورئيس لجنة رؤساء البلديات اللبنانية وهو رئيس بلدية بيروت.

2 – منهجية العمل

أجرى التشخيص ستة خبراء ثلاثة منهم لبنانيون يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا مهاماً بلدية أو يشغلون وظائف أكاديمية في مجال الحوكمة المحلية، وثلاثة منهم فرنسيون من المركز الوطني الفرنسي لتدريب موظفي السلطات المحلية ومن إحدى البلديات الفرنسية.

وقد أجريت 30 مقابلة موجهة مع 16 بلدية (العباسية، عاليه، عربصاليم، عاريا، بكفيا، القاع، حوش موسى-عنجر، جبيل-بيبلوس، الجديدة، مشحا، منجز، صيدا، تنورين، طرابلس، زحلة-معلقة-تعنايل، وزغرتا-إهدن)، و9 اتحادات بلدية (العرقوب، بعلبك، الشوف السويجاني، الحاصباني، جبل الشيخ، القلعة، صور، الكورة، وجزين) و5 جهات مؤسساتية (مراكز تدريبية مثل: جمعية المدن المتحدة في لبنان/المكتب التقني للبلديات اللبنانية، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، و Muhanna Foundation، والمعهد الوطني للإدارة ENA، ومعهد قوى الأمن الداخلي). وأجرت رانيا أبي حبيب سلسلة من المقابلات الإضافية في شهري أيار وحزيران 2020.

وفي خلال هذه المقابلات، جمعت البيانات الكمية والنوعية التي انبثقت عنها تحاليل ومقارنات.

سيتم اعتماد جميع الوثائق في خلال ندوة وطنية لعرض النتائج ستعقد في بيروت.

3 - الملخص التنفيذي للاستنتاجات الرئيسية للتشخيص

بدأت عملية اللامركزية في لبنان منذ أكثر من 40 عاماً بحيث مُنحت البلديات والاتحادات البلدية، بموجب قانون رقم 118 الصادر في تاريخ 30 حزيران 1977، استقلالية أكيدة وصلاحيات واسعة جداً في مجال التنمية المحلية. ومع ذلك، لا يزال العمل البلدي يواجه عملياً إحدى عشرة عقبة هيكلية، وهي على الشكل التالي:

1. التداخل والغموض في القوانين التي تحدّد الصلاحيات البلدية؛
2. الاعتماد على مخصصات الدولة المالية الضعيفة ومحدودية الموارد البلدية؛
3. تجاوز السلطات اللاحصرية للقرارات البلدية وهيمنة الرقابة؛
4. ترسخ الأحزاب والطائفية في المناطق؛
5. شخصنة السلطات المحلية بالرغم من إشراف المجلس البلدي على القرارات الأساسية والمالية؛
6. الضعف الإداري للمشاريع البلدية الذي يعيق الحصول على التمويل الدولي؛
7. الاعتماد على الجهات المانحة المتعددة الأطراف؛
8. عدم وجود إجراءات منظّمة لإدارة الموارد البشرية؛
9. الاستعانة المنهجية بجهات خارجية لإدارة الخدمات العامة؛
10. النقص الكبير في المهارات نتيجة عدم تدريب رؤساء البلديات والأعضاء البلديين والموظفين، وبسبب توقّف توظيف الموظفين الدائمين منذ أكثر من عشر سنوات؛
11. غياب إدارة موظفين عليا للإدارات المحلية.

ويؤدي ذلك إلى عدم تجانس كبير في السياسات العامة للبلديات بحيث أن غياب الموارد المالية الكافية تعيق تنفيذ السياسات العامة والإدارية المحلية. في المتوسط، فإن قيمة موازنة أكثرية البلديات اللبنانية توازي ما بين 0,8 إلى 2% من قيمة موازنة البلديات الفرنسية ذات الحجم نفسه¹. رؤساء بعض البلديات يقدرّون على جذب التمويل الخاص والدولي لتنفيذ مشاريع تنموية توفر فرص عمل وعائدات للموازنة في حين تبقى الأغلبية الكبيرة من البلديات ذات موارد مالية محدودة جداً تقتصر على ثلاث مجالات فقط (الشرطة، صيانة الطرق والمباني البلدية، وجمع النفايات).

وينتج عن ذلك أيضاً إدارة بلدية ضعيفة التنظيم ومجزأة. إذ تنطبق القواعد الخاصة بإدارة الموارد البشرية البلدية على فئة الموظفين الثابتين فحسب الذين يمثلون نسبة تقلّ عن 25 في المائة من إجمالي نسبة الموظفين (من دون احتساب عناصر الشرطة البلدية)، والذين نادراً ما تتماشى مؤهلاتهم مع المؤهلات المطلوبة للوظائف التي يشغلونها. وتختلف عملية إدارة الفئات الأخرى من الموظفين (المتعاقدين، والمياومون، والشرطة البلدية) من بلدية إلى أخرى، وفقاً لمعايير غير مدروسة لإدارة الوظائف والمهارات. فضلاً عن ذلك، يندرج محتوى الوظائف الثابتة وتعريفها في أنظمة داخلية ذات طابع قديم رث، ولا توجد بالنسبة إلى المتعاقدين، أي آلية للتقدّم الوظيفي نحو وظائف تتناسب مع احتياجات المواطنين.

وبصورة عامة، تنعدم أنظمة التدريب الأساسي والمستمر. في الواقع، لم تضع الوزارة أي إجراءات موحّدة للتعبير عن الاحتياجات التدريبية وجمعها، أو حتى خطة تدريب وطنية خاصة بالمهن البلدية، بالرغم من أن القانون ينصّ على مسؤولية الوزارة في تدريب البلديات لكي تتمكن من تأدية مهامها (مادة 91). ومن جهتها، لا تملك البلديات الوسائل لاقتراح التدريبات على موظفيها. فالتدريبات جميعها تقريباً التي تابعها

¹ مع مراعاة كل الأحجام، نظراً للفروق في الامتيازات والضرائب

الموظفون البلديون حصلت في إطار مشاريع دعم فني وبتنظيم دولي وهي بالتالي غير منتظمة في أغلب الأوقات. وباختصار، يحدّ غياب التدريب المنظم هذا من جودة الخدمات العامة ويعيق عملية اللامركزية. من هنا، يوفّر هذا التشخيص بانوراما كاملة للاحتياجات التي أعرب عنها رؤساء البلديات والاتحادات البلدية، واحتياجات الموظفين البلديين (كالمهارات التخصصية والمهارات العامة)، كما يسلط الضوء على العروض التدريبية التي تقدّمها حوالي عشرة مراكز/ معاهد تدريبية في لبنان على أن يتمّ اعتماد الأدوات الأكثر ملاءمة منها في خطة التدريب الوطنية للبلديات اللبنانية مستقبلاً.

العمل البلدي في لبنان: تقييم وضع اللامركزية

1. الإطار القانوني والتنظيمي ومدى تطوّره منذ قانون البلديات لعام 1977

لبنان دولة موحدة ذات مستوى لامركزي واحد من الحكم ممثّل بالبلديات والاتحادات البلدية. صدرت في لبنان سبعة قوانين حول إدارة البلديات ومكانتها في النظام المؤسسي للبلاد. يعود القانون الأول إلى الحقبة العثمانية (قانون 5 تشرين الأول 1877) الذي تمّ تعديله بموجب قانونين خلال الانتداب الفرنسي عامي 1922 و 1938. وعقب الاستقلال، أُطلقت سلسلة من الإصلاحات التحديثية بغرض توسيع نطاق سلطة الدولة الجديدة، من خلال إصدار قوانين كثيرة خاصة بالبلديات ولا سيما تلك المتعلقة بحوكمة البلديات (تكوين المجالس البلدية - بخاصة قانون 27 تشرين الثاني 1947). وجاء قانون 27 أيار 1963 ليعزّز سلطة الوصاية والرقابة التي تتمتع بها السلطات المركزية من خلال أجهزة الدولة المحلية.

تمّ تنظيم دورة انتخابية واحدة وفقاً لهذا القانون (1963). بعد ذلك، كانت البلديات تحت إدارة رؤساء البلديات وكانت المجالس البلدية تُعيّن من قبل الحكومات حتى عام 1998. وبعد هذا التاريخ، نُظمت الانتخابات وفقاً للمرسوم الإشتراعي 118.

وحتى اليوم، يُعتبر المرسوم الإشتراعي رقم 118 المؤرّخ في 30 حزيران 1977 (والمعدّل عام 1997) هو القانون المرجعي للبلديات، وهو ينصّ على "أنّ البلدية هي إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون".² وتُعدّ المواد من 47 إلى 51 من هذا المرسوم سلسلة من الصلاحيات والامتيازات التي تتمتع بها البلديات، ما يوحي بتأديتها دوراً رئيسياً في تطوير الخدمات العامة وتنظيمها وتنفيذها وإدارتها. الأمر سيّان بالنسبة إلى الاتحادات البلدية المنشأة بموجب هذا القانون. إذ تُمنح المادة

² Ghosseini Abou Ajram Dr., Nouha, *L'expérience des municipalités: pas suffisante pour la décentralisation*, Beyrouth, 2019

114 الاتحادات البلدية الاستقلالية ذاتها التي تمنحها للبلديات، وتجعل من اختصاصها الأساسي تنفيذ خطط تنموية ضمن نطاق المنطقة أجمع، إضافةً إلى منحها مجموعة من الصلاحيات المتعلقة بالبنى التحتية والشبكات المحلية (كالمياه، والنفايات، والتخطيط الحضري، إلخ). وتُنتخب المجالس البلدية بالاقتراع العام في حين تتألف مجالس الاتحادات من المنتخبين البلديين المندوبين.

إبان الحرب الأهلية، كان الشلل يضرب الإدارات العامة اللبنانية على جميع الأصعدة. وجاء اتفاق الطائف عام 1989 ليضع الأسس النظرية لدينامية جديدة للامركزية والتي تعزّز الانماء المتوازن بين مختلف المناطق اللبنانية مع التأكيد على دور سلطات الدولة المحلية في الرقابة على القرارات البلدية³. كما أطلقت مبادرات سياسية مختلفة لتحويل هذه الأسس النظرية إلى واقع، غير أنها باءت جميعها بالفشل.

وبالنسبة للمبادرة الأخيرة، التي لم تنجح أيضاً، فقد تقدّمت بها اللجنة الوطنية الخاصة باللامركزية الإدارية⁴ بناءً على طلب رئيس الحكومة نجيب ميقاتي الذي أوكل آنذاك إلى هذه اللجنة صياغة مشروع قانون لامركزية جديد عام 2012. وقد أُحيل نص المشروع في نيسان 2014 إلى الحكومة. وينصّ مشروع القانون هذا على اعتماد القضاء كوحدة لامركزية إدارية ثانية، مع الإبقاء على صلاحيات البلديات واستقلاليتها الإدارية ومواردها المالية، كما يفصل صلاحيات مجالس الأفضية عن صلاحيات المجالس البلدية؛ بحيث يُستبدل الصندوق البلدي المستقل بصندوق لامركزي يديره مجلس إداري مستقل عن وزارتي المالية والداخلية والبلديات. ويُدعم هذا الصندوق البلديات ومجالس الأفضية في الوقت عينه، وفقاً لمعايير ومعادلات واضحة المعالم. وقد أوصى مشروع القانون بإنشاء وزارة للامركزية الإدارية والشؤون المحلية بغرض إصلاح وضع البلديات الراهن وإدارة شؤونها وشؤون مجالس الأفضية. ولا يزال مشروع القانون هذا خاضعاً للدراسة في اللجان النيابية التي وافقت حتى الآن على 80% من مواده (بعد تعديلات لم ترحّب بها البلديات).

2. الطابع الفخري للسلطة المحلية

2.1. التأثير المحدود للسلطات المحلية

تتعدّد العوامل التي تحدّد من عمل السلطات المحلية وهي، في الغالب، واضحة المعالم، كما يلي:

❖ قانون عام 1977 له طابع عام للغاية، وعلى الرغم من أنه يمنح استقلالية كبيرة ومجموعة واسعة من الصلاحيات للسلطات المحلية، إلا أنه يزيد الالتباس حول مسألة توزيع الأدوار بين السلطات اللامركزية وسلطات الدولة اللاحصرية؛ بحيث تتمتع هذه الأخيرة بسلطة الرقابة الإدارية على شرعية قرارات المجلس البلدي وفي هذه الحال، يمكن للبلدية أن تستعين بمجلس شورى الدولة للبت، ما الذي يحدّ بشكل كبير من سلطة البلديات التقريرية والتنفيذية.

❖ لا يشكّل قانون عام 1977 المرجع القانوني الوحيد للبلديات بل أن هنالك أكثر من خمسين قانوناً ومرسوماً تتداخل مع عمل البلديات (كالنصوص التي تنظّم التخطيط الحضري، وإدارة المياه والنفايات، إلخ). وهي غالباً ما تتعارض مع النص المرجعي لعام 1977. وقد تتعارض أيضاً بعض

Democracy Reporting International, *Reforming Decentralisation in Lebanon: The State of the Play*,³ 2017

⁴ لجنة ترأسها الدكتور زياد بارود وزير الداخلية والبلديات سابقاً بناءً على طلب رئيس الجمهورية السابق ميشال سليمان.

القرارات الوزارية أو الحكومية مع قانون عام 1977 وتُطبَّق، مع ذلك، من قبل البلديات حتى ولو كان التسلسل الهرمي للقواعد القانونية يضع القانون فوق هذه القرارات، على غرار المرسوم التشريعي لعام 1983 المعني بالتخطيط الحضري والذي حدّ من النطاق الواسع للصلاحيات التي مُنحت للبلديات في هذا المجال بموجب قانون 1977 فحوّل دورها إلى دور استشاري بحت. مُنعت بالتالي البلديات من ممارسة صلاحياتها في تنفيذ سياسات التخطيط الحضري حتى عام 1996 حيث ألغى مجلس شورى الدولة في هذا التاريخ المادة 11 من المرسوم التشريعي لعام 1983 بداعي أنه تم اعتماده من قبل مجلس الوزراء الذي لم يكن يتمتع آنذاك بالامتيازات والصلاحيات التي تسمح له بالقيام بذلك⁵ (مجلس شورى الدولة 269 في تاريخ 1996/1/15 – اتحاد بلديات كسروان-الفتوح).

❖ لا يشكّل غياب التفريق الواضح للمهام والمسؤوليات عقبةً في وجه العمل البلدي فحسب، بل أنه يُفقد أيضاً السياسات العامة شفافيته⁶. فعلى سبيل المثال، لا تذكر المراسيم الصادرة عن مجلس الوزراء أو عن وزارة الداخلية والبلديات إلا قليلاً النصوص القانونية وصلاحيات البلديات. الأمر سيّان بالنسبة إلى المرسوم الصادر عن وزارة الداخلية والبلديات الذي يسمح بنشيد مباني سكنية تصل مساحتها إلى 150 م² من دون رخصة بناء قانونية و فقط بموجب تصريح من رئيس البلدية.

❖ يضاف إلى عدد البلديات الكبير (1051 بلدية في عام 2020 وفقاً للمديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية) توتّرات مجتمعية متزايدة نتيجة غياب تدخل الحكومة المركزية وإرادة الأحزاب السياسية بإبقاء نفوذها ضمن نطاق مناطقها.

❖ لا تؤدي البلديات دوراً في عملية تحديد الضرائب والرسوم على الرغم من تحصيلها لمجموعة متنوعة من الإيرادات الضريبية بموجب أحكام قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم 60/88. ومع ذلك، غالباً ما تكون هذه الأخيرة متقدمة نظراً لعدم خضوع القانون للمراجعة منذ زمن طويل، ولتجاوز تكلفة التحصيل الضريبي قيمة الإيرادات، ولصعوبة استيفائها إما بسبب النقص في الموظفين أو لأسباب تتعلق بالنفعية السياسية. وتكون النتيجة بالتالي الاعتماد شبه الكلي للبلديات على الهبات الحكومية والصندوق البلدي المستقل، التي تخضع تحويلاتها لقرارات استنسابية تتخذها إدارات الدولة. بالإضافة إلى ذلك، عدم ضلوع البلديات بالتشريعات المتعلقة بقانون المحاسبة العمومية في البلديات الكبيرة، والتي يعود تاريخها إلى عام 1963، تعيق عملية تطبيق هذه التشريعات، فضلاً عن أن هذه التشريعات لم تعد ملائمة في أغلب الأحيان لواقع البلديات.

❖ يحدّ ضعف الموارد المالية في البلديات من قدرتها على تنفيذ مشاريع التنمية المحلية وتقديم الخدمات العامة الأساسية، ويؤدي بالتالي إلى نقص في عدد الموظفين (عدم القدرة على توظيف أعداد كافية من الموظفين الأكفاء).

⁵ Le Gridauh و MAJAL على يد Lebreton Jean-Pierre, *Le droit de l'urbanisme au Liban* في كانون الأول 2010

⁶ Democracy Reporting International، المرجع نفسه ص. 6

❖ لا يدرك المنتخبون والموظفون البلديون كما يجب جوانب الدور الذي يمكن أن تؤديه البلدية في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المستوى المحلي، وهم غير قادرين على تطوير رؤية عامة للاستفادة من الأدوات المتاحة لهم لتنفيذ مشاريع مبتكرة، كإنشاء حاضنة أعمال لدعم رواد الأعمال الشباب، ودعم النساء اللواتي يرغبن العمل من المنزل، ووضع برامج خاصة للمسنين، وإنشاء أسواق محلية لدعم الإنتاج المحلي، وسواها من المشاريع.

2.2. الدور الراجح للسلطات اللاحصرية

تُقسم الأراضي اللبنانية إلى 9 محافظات يجري توزيعها على 25 قضاء بما فيها بيروت ويديرها موظفون في الإدارة العامة هم المحافظون والقائمقامون. تجدر الإشارة إلى أنّ بعض المحافظات لا قائمقام لها (كمحافظة عكار مثلاً). ويعاون القائمقام مساعدان أو ثلاثة، وهو يناط بمراقبة ما معدله 42 بلدية واتحادين بلديين. ومثله المحافظ الذي يتولى الإشراف على ما يقارب 142 بلدية و7 اتحادات بلدية⁷. وتمارس الرقابة على مجموعة واسعة من القرارات البلدية، لا سيّما تلك التي تتطلب مبالغ تتجاوز قيمتها:

❖ 20 مليون ليرة لبنانية (حوالي 12000 يورو) للقرارات الصادرة عن المجلس البلدي أو عن مجلس اتحاد البلديات؛

❖ 3 ملايين ليرة لبنانية (حوالي 1800 يورو) عن كل قرار يتّخذه رئيس البلدية أو رئيس اتحاد البلديات.

وتمارس هذه الرقابة على شرعية القرارات فحسب، وأي رفض لها يجب أن يكون معللاً ويعطي البلدية الحق بالاستئناف. كما انه بعد انقضاء شهر واحد على تقديم الطلب دون البت به، يُعتبر هذا الطلب، بموجب القانون، قراراً ضمناً بالقبول. بيد أنّه عملياً، تتخذ الأمور مجرى آخر؛ إذ تنتظر البلديات موافقة سلطة الوصاية القانونية حرصاً منها على الحفاظ على العلاقات الطيبة مع السلطات اللاحصرية⁸، الأمر الذي يعيق تنفيذ المشاريع.

وتبقى البلديات خاضعة لرقابة مجموعة من الهيئات مثل الوزارات المتخصصة (وزارة المالية، ووزارة البيئة، ووزارة العدل، إلخ) وأجهزة الرقابة المستقلة (ديوان المحاسبة، ومجلس الخدمة المدنية، إلخ). على سبيل المثال، بالرغم من أن البلديات تتمتع بصلاحيات منح تصاريح ورخص بناء وإسكان، إلا أنه لا يمكنها أن تطوّر خطط تقسيم واستخدام الأراضي من دون الحصول أولاً على موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني وهي الهيئة المستقلة التابعة لوصاية وزارة الأشغال العامة والنقل⁹. ويشار في هذا السياق إلى الحضور الكبير على مستوى التخطيط الحضري لمجلس الإنماء والإعمار. وقد سلّط ممثلو البلديات الضوء على الطابع المتوتر لعلاقتهم مع هاتين الهيئتين، وذلك نتيجة فرضهما لحلول أو لإجراءات من دون حتى التشاور مع البلديات بخصوصها.

2.3. الصورة النمطية لرؤساء البلديات اللبنانية

2.3.1. شخصنة السلطة البلدية

في لبنان، لا تُعتبر كفاءة رئيس البلدية أو البرنامج الانتخابي للمرشحين أو مدى تمثيلهم لأراء الناخبين كمعايير أساسية لانتخابهم. إذ تتخذ المنافسة الانتخابية منحىً مختلفاً بحيث يُعتبر حجم النفوذ هو مفتاح نظام

⁷ Ibid، ص. 7

⁸ المرجع السالف الذكر. الدكتور نهى غصيني أبو عجرم

⁹ تتمتع الوزارة بصلاحيات تنظيم التخطيط الحضري وتصميم الخطط والوثائق العمرانية الحضرية.

التمثيل السياسي المحلي. فلا تزال العائلات الكبيرة المحلية تدير شبكات من العلاقات وفئات سياسية موالية لها¹⁰. وفي البلديات الصغيرة، يكون رئيس البلدية في معظم الأحيان شخصية أبوية تحظى باحترام الجميع. وتولّد هذه التركيبة الفريدة شخصنة قوية جداً للسلطة المحلية تعزّزها ظاهرة مزدوجة الأبعاد: الافتقار إلى إدارة موظفين عليا للإدارات المحلية قادرة على دعم تنفيذ الاستراتيجيات وتصميم سياسات عامة محلية، وضعف الروح الجماعية في اتخاذ القرارات البلدية.

وينتج عن هذه الظاهرة أولاً تركّز السلطة وضعف تفويض القرارات لمنتخبين آخرين. علاوةً على ذلك، يشكّل رئيس البلدية الركيزة الأساسية الحتمية للبلدية؛ فهو يتولّى جميع الأعمال السياسية والإدارية والفنية نظراً للمساهمة الضئيلة للمجالس البلدية في تصميم السياسات العامة البلدية وإدارتها، ولنقص الموارد البشرية. ومع ذلك، تكمن الإشكالية بشكلٍ أساسي في الرقابة المسبقة على القرارات التي تمارسها المحافظة والتي تشكل عقبةً حقيقيةً في وجه تعزيز مهارات المنتخبين وزيادة حجم سلطتهم، فتبدو بالتالي السلطة التي يمنحها إياهم القانون أكثر افتراضية ونظرية من حقيقية. كما يحول الإلمام الضئيل لرؤساء البلديات والمنتخبين بالقوانين والنظم دون قدرتهم على مواجهة إجراءات الرقابة التي تفرضها الدولة.

وتولّد هذا الشخصنة كذلك عدم تجانس في الإجراءات والمشاريع والخدمات العامة البلدية، بحسب القدرات الفردية لرؤساء البلديات أو الاتحادات البلدية في الحصول على الأموال من الدولة المركزية ومن الجهات المانحة المتعددة الأطراف أو من القطاع الخاص. إذ يقوم بعض المنتخبين، بفضل مهاراتهم الشخصية وعلاقاتهم، بالتعويض عن ضعف الموارد البلدية والتغلب على العقبات المؤسساتية. فقد استطاعت بعض البلديات الحصول على إيرادات وخلق فرص عمل بفضل مهارة رؤسائها في حشد الأموال.

في جزين مثلاً، تم إنشاء Maison de la Forêt لتسليط الضوء على أكبر غابة صنوبر في لبنان وتطوير السياحة البيئية. وفي التفاصيل، أثمرت جهود رئيس بلدية جزين بحشد مبلغ مليوني دولار من 7 شركاء لبنانيين من القطاع الخاص، ما خلق فرص عمل لما يقارب 60 فرداً من سكان المدينة، وزاد من إيرادات ميزانية البلدية بحوالي 20.000 دولار سنوياً. في اتحاد بلديات الشوف السويجاني المكوّن من 9 بلديات أكبرها بعقلين، صمّم رئيس البلدية - وهو مهندس معماري في الأساس - مشروع تخطيط حضري يهدف إلى تقسيم المناطق (بين مناطق صناعية، وزراعية، وسياحية، إلخ). وهو حالياً في مرحلة البحث عن مصادر لتمويل هذا المشروع وتقديم الطلبات إلى جانب الجهات المانحة. وفي البقاع، تمكّنت بلدية القاع الصغيرة ومنتخبوها من تمويل عدة مشاريع من قبل جهات مانحة أجنبية مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD. وفي هذا السياق، يشير رئيس بلدية عاريا إلى أهمية التعاون اللامركزي الفرنسي - اللبناني في خدمة مشاريع التنمية المحلية، ليس فقط للدعم المالي الذي يوفّره، بل للخبرة التي يمنحها أيضاً إلى الجانب اللبناني في إدارة المشاريع. وفي جبيل-بيبلوس، قام بنك بيبيلوس بتمويل عملية تطوير مركز التسوق الخاص بالمدينة.

وبعبارة أخرى، يبدو المنتخب المحلي كقوة ضغط في نطاق بلديته¹¹ أكثر من صانع قرار يتمتع بالسلطة والقدرات. فيضحي مثل الوصي أو مثل قاضٍ في "المحكمة الابتدائية" يقتصر دوره على الفصل في المشاكل أو النزاعات العادية في حياة السكان اليومية.

هذا وأصبحت معارف رئيس البلدية ومهاراته تكتسب أهمية أكبر في عملية رسم السياسات العامة المحلية.

¹⁰ الدكتور كرم كرم، اللامركزية الإدارية والتعاون اللامركزي في لبنان: تقييم للوضع، تشرين الثاني 2009

¹¹ Portelli Hugues, *Les fondements administratifs d'un pouvoir politique*, in *Revue Pouvoirs*, 2014/1

2.3.2. نبذة عن صفات المنتخبين

تتشابه الصفات الاجتماعية والمهنية للمنتخبين البلديين وهم كذلك يتمتعون بقاعدة معرفية مشتركة.

وفي التفاصيل، تفوق أعمار أغلبية رؤساء البلديات والاتحادات الخمسين عاماً وتتفاوت مستويات شهاداتهم العلمية، كما وتنعهم خبرتهم في القطاعات التي هي على صلة بأحد الاختصاصات المسندة إلى البلديات (كالهندسة المدنية، التخطيط الحضري، التنمية الاقتصادية، التنمية المستدامة، الشرطة، وما إلى ذلك). وعلى عكس فرنسا حيث يشغل 15 في المائة من المنتخبين وظائف في الإدارات العامة، فإن رؤساء البلديات والاتحادات البلدية في لبنان يعملون في القطاع الخاص، لأن ذلك يتنافى مع قوانين العمل في القطاع العام¹². يتولّى عدد كبير منهم مسؤوليات ومهام في شركات خاصة، ويسخّرون بالتالي مهاراتهم مباشرة في ممارسة أعمالهم، لا سيما في الإدارة أو قيادة فريق عمل أو في التنمية الاقتصادية أو هندسة المشاريع أو التحليل المالي. وهذا ما يضعف معرفتهم بالقوانين العامة ويعمل المؤسسات العامة أو حتى بأهمية الحفاظ على المصلحة العامة الشاملة والعابرة للمجتمع.

فضلاً عن ذلك، يستفيد عدد متزايد من المنتخبين من التدريب الفني أو من تقنية التدريب عن بعد (على شكل دروس مكثفة عبر الإنترنت بنموذج MOOC مثلاً) حصرياً في إطار مشاريع الدعم التي تموّلها جهات مانحة متعددة الأطراف، ما يوسّع نطاق المعرفة لدى بعض المنتخبين لا سيما وأنّ بعضاً منهم قد سبق وتابع تدريبات متقدّمة للغاية في حين لم يتابع البعض الآخر أي دورة تدريبية.

3. سياسات عامة محلية غير ناضجة

3.1. وسائل غير كافية: لمحة عامة عن الضرائب المحلية ومخصّصات الدولة

تُعتبر الموارد المالية للبلديات ضعيفة جداً بالمقارنة مع الاحتياجات الاجتماعية الموجودة والصلاحيات الواسعة للغاية التي يمنحها قانون عام 1977 للبلديات.

تبقى قدرة البلديات على تطوير السياسات العامة التي تستجيب إلى احتياجات السكان مجرد أمنية نظراً لواقع الموازنة البلدية اللبنانية التي تمثل في معظمها ما بين 0,8 و2% من موازنة البلديات الفرنسية ذات الحجم نفسه. وكلّما ازداد عدد السكان كلّما ازدادت محدودية الموازنة البلدية (بالنسبة للبلديات الصغيرة الحجم¹³) في حين أن الاحتياجات الاجتماعية متناسبة تناسباً عكسياً.

على سبيل المثال، فإن موازنة اتحاد بلديات الفيحاء (500,000 نسمة) تمثل 1,1% من موازنة مدينة Lyon¹⁴ ذات الحجم المماثل. وإن موازنة بلدية صور (320,000 نسمة) تمثل 0,23% من موازنة مدينة Nice – التي يتجاوز عدد سكانها عدد سكان صور بأعداد بسيطة¹⁵، وأخيراً تشكّل موازنة جزّين (40,000 نسمة) 0,82% من موازنة مدينة Campiègne¹⁶.

¹² تمّ تعديل القانون بتاريخ 17 آب 2010 ليصبح بإمكان أساتذة الجامعة اللبنانية (من الفئة الأولى) والموظفين العموميين من الفئة الثانية وما فوق أن يكونوا منتخبين بلديين.

¹³ على سبيل المثال، يضمّ اتحاد بلديات الفيحاء 500,000 نسمة ويملك موازنة قرها 9 مليون يورو (أي 18 يورو لكل شخص) فيما أن بلدية منجز التي تضم 1600 نسمة، تملك موازنة قرها 100,000 يورو (أي 62 يورو لكل شخص).

¹⁴ موازنة اتحاد بلديات الفيحاء قرها 9 مليون يورو مقارنة بموازنة بلدية Lyon وقرها 798 مليون يورو.

¹⁵ موازنة بلدية صور قرها 1,700,000 يورو مقارنة بموازنة بلدية Nice وقرها 720,000,000 مليون يورو.

¹⁶ موازنة بلدية جزّين قرها 678,000 يورو مقارنة بموازنة بلدية Campiègne وقرها 82 مليون يورو.

تفتقر جميع البلديات تقريباً إلى ميزانية متوازنة وتعتمد على تحويلات الدولة المالية فحسب. هناك ثلاثة أنواع رئيسية من الموارد:

- ❖ **الرسوم المباشرة** التي تجبها البلدية بشكل مباشر من الأشخاص عبر جباة الضرائب البعض منهم يتقاضون بدلاً لقاء حصيللة أعمالهم. هناك 16 نوعاً مختلفاً من الرسوم¹⁷، ويمكن أن تتراوح نسبة التحصيل بين 30 و80 في المائة. وتنجم أوجه القصور التي لوحظت عن وجود خلل كبير في تحديث قيمة الرسوم البلدية، وكذلك عن خيارات الإعفاء التي اتخذتها السلطة التنفيذية في البلدية، بحيث قاموا "بإخراج" بعض المكلفين من القوائم الضريبية بدون أي سبب موضوعي.
- ❖ **الرسوم غير المباشرة** التي يتم تحصيلها لصالح البلديات من خلال وسيط:

- **الرسوم التي تجمعها الدولة:** تسمى "رسوم بلدية"، تستوفيها الدولة وتضعها في صندوق واحد يُعرف **بالصندوق البلدي المستقل**، المخصص لجميع البلديات في لبنان. وتشمل هذه الرسوم رسوم إضافية على: ضريبة الدخل؛ الضرائب على العقارات المبنية؛ الضرائب المستحقة على نقل ملكية العقارات بفعل الإرث أو الوصية أو الهبة؛ الضرائب المستحقة على نقل ملكية الأراضي؛ الضرائب المستحقة على الوقود؛ الضرائب المستحقة على جميع المنتجات المستوردة (وتسمى رسم مرفأ)؛ الرسوم الإضافية المستحقة على بعض المنتجات المستوردة (كالبيرة والنيبيذ وسائر المشروبات الكحولية، واللحوم والأسماك)؛ الضرائب على السيارات الخاصة (السيارات السياحية والشاحنات والحافلات)؛ الضرائب على المشروبات المعبأة في زجاجات ومستهلكة محلياً؛ ونسبة الغرامات على مخالفات المرور.

ونظراً للعجز في ميزانية خزينة الدولة، لا تُوزَّع هذه الرسوم بالضرورة على البلديات سنوياً أو أنه يتم ذلك بشكل جزئي فحسب.

- **الضرائب التي تجمعها المؤسسات العامة لصالح البلديات:**
 - **الضرائب المستوفاة لصالح جميع البلديات:** زيادة في أسعار التبغ والتبناك؛ زيادة سعر الإعلانات السمعية البصرية؛ رسوم إضافية على أقساط التأمين.
 - **الضرائب المستوفاة لصالح البلديات المعنية محلياً:** زيادة الاشتراكات وأسعار الاتصالات الهاتفية؛ زيادة في أسعار استهلاك الطاقة الكهربائية والمياه.
- **المخصصات والإعانات الحكومية للبلديات:** ضريبة البلدية على عائدات ألعاب الحظ في الكازينوهات؛ والإيرادات الناتجة عن الاتفاقات الدولية؛ والمساعدات والقروض من الصندوق البلدي المستقل أو من مؤسسات أخرى أو من أشخاص طبيعيين أو معنويين، أو حتى من الخارج.

ويخصّص المرسوم الاشتراعي رقم 1917 لعام 1979 نظرياً نسبة تصل إلى 75 في المائة من هذه المبالغ للبلديات ونسبة 25 في المائة منها للاتحادات البلدية، بعد حسم للتكاليف الإدارية للإدارة المركزية.

¹⁷ الضرائب المباشرة هي: الضريبة على السكن؛ الضريبة على أماكن التجمّعات والمسرحيات والعروض والنوادي الترفيهية؛ الضريبة على الإعلانات (الملصقات، والمساحات الإعلانية الثابتة، إلخ)؛ الضريبة على احتلال الممتلكات العامة البلدية؛ الضريبة على بيع الوقود ومحطات الخدمة؛ الضريبة على المحركات في المنشآت الصناعية المصنفة؛ ضريبة رخصة البناء؛ الضريبة على المجاري والأرصفة (الرصيف والكس وإزالة النفايات المنزلية)؛ الضريبة المخصصة لتمويل التخطيط الحضري والدراسات البيئية؛ ضريبة الذبح؛ ضريبة مبيعات المزداد؛ الضريبة على البيع المتجول؛ الضريبة المستحقة على الحرفيين؛ ضريبة التحسين؛ فرض ضريبة على الدخول إلى المواقع الأثرية والسياحية الواقعة داخل المنطقة البلدية؛ ضريبة إضافية (تعادل 20 في المائة) تضاف إلى سعر المواد المشتراة أو العمل الذي تقوم به البلدية لصالح طرف ثالث، بهدف ضمان السلامة العامة أو الصحة العامة.

تمثل الضرائب غير المباشرة التي يتم تحصيلها من قبل طرف ثالث نسبياً أكثر من 80 في المائة من إجمالي الموارد المالية للبلديات، ما يزيد من حجم اعتماد البلديات على الدولة المركزية. ومع ذلك، فإنّ الحاصلات التي تستوفيتها الدولة تُصرف على رواتب بعض موظفي الوزارات أو تُستعمل لسدّ ديون ميزانية الدولة بدلاً من توزيعها على البلديات. ويُستخدم الصندوق البلدي المستقل أيضاً لتمويل المشاريع التي ينفذها مجلس الإنماء والإعمار لصالح البلديات ولكن من دون التواصل مع البلديات أو التشاور معها.

فعلى سبيل المثال، يعود تاريخ آخر المدفوعات للهواتف المحمولة إلى عام 2016 وتلك الخاصة بهيئة الأسواق المالية (CMA) إلى عام 2017. وبالتالي تُراكم الدولة مستحقاتها على حساب البلديات. ولإبراء ذمتها، تدّعي أنها تحمّلت بالنيابة عن البلديات الاعباء المالية للعقد الوطني لإزالة النفايات المنزلية لشركة سوكلين التي تعيّن عليها التعويض عن فسخها المبكر للعقد. وتُقدّر، في هذا الإطار، مبالغ المتأخرات الواجب دفعها للبلديات بأكثر من مليار دولار¹⁸.

ويضاف إلى ذلك الصعوبات الإدارية والقانونية التي تعترض إقامة مشاريع شراكة مع القطاع الخاص (PPP) وكذلك فرص الحصول على قروض لتنفيذ مشاريع تنموية و/أو استثمارية. ويُذكر أنّ عدداً قليلاً من البلديات قد بادرت في تطوير مشاريع مُدرة للدخل المحلي على الرغم من أنّها قد تشكّل مصدراً مهماً للدخل بالنسبة إليها.

3.2. غياب الإدارة البلدية للمشاريع

■ *الاستعاضة عن مقدمي الخدمات والجهات المانحة للمساعدات الإنمائية الرسمية: أحواض اقتصادية محلية غير متكافئة بناتاً*

لا تملك البلديات موارد مالية كافية (حوالي 250 مليون دولار أي 6 في المائة من الإنفاقات العامة الوطنية) ولا يمكنها بالتالي تنفيذ سياسات عامة بشكل مستقل من دون الاستعانة بمصادر خارجية:

- ❖ فعلى الرغم من الصلاحيات الممنوحة للبلديات والاتحادات البلدية، فإنّ مجلس الإنماء والإعمار يُحكّم قبضته بشكل كامل على أعمال بناء البنى التحتية المحلية وصيانتها؛
- ❖ يبحث المنتخبون المحليون بشكل دائم عن هبات موجهة من المانحين الثنائي والمتعددي الأطراف في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية (وكالة التنمية الفرنسية، البنك الدولي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID، المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي GIZ، إلخ) من أجل تنفيذ مشاريع من شأنها أن تأتي بفرص جديدة؛
- ❖ تستعين البلديات بمصادر خارجية في كل مرحلة من مراحل إدارة المشروع بدءاً بمبادرة المشروع وتحديد الاحتياجات الخاصة به، وصولاً إلى دراسة الجدوى الفنية والقانونية والمالية له وتنفيذه ومتابعته.

ويؤد ذلك التباساً متكرراً في الأدوار التي يضطلع بها كل من الهيئات التنفيذية المحلية والموظفين البلديين، بحيث تمارس الهيئات التنفيذية عملها بصفقتها الجهات المختصة بالخدمة العامة من دون أي إشراف سياسي ولا حتى التحقق من النتائج المرجوة.

وفي النهاية، على الرغم من الصلاحيات الواسعة التي يمنحها القانون إلى البلديات والاتحادات البلدية، فإنها تحصر نطاق عملها بعقد اجتماعات المجالس البلدية، وتحديد الميزانية المستندة بشكل رئيسي على

¹⁸ المصدر: <http://www.localiban.org/municipalites-libanaises-historique-et-mode-de-fonctionnement>

إيرادات البلدية والتصويت عليها، والمحافظة اليومية على النظافة وصيانة الأماكن العامة، وإزالة النفايات، والسلامة العامة، والصيانة الروتينية للمباني البلدية.

وفي ما يتخفى هذا النطاق، تكثر المبادرات الرائدة (كإنشاء حاضنات الأعمال التجارية، ومراكز ثقافية - مكتبات، وتعزيز التراث السياحي والطاقت المتجددة، واتخاذ تدابير بيئية مثل التشجير، إلخ). لكنّ عدم قدرة البلديات على إدارة المشاريع يُضعف هذه المبادرات ويحدّ من استدامتها.

3.3. الاتحادات البلدية كفرصة للبلديات

يدور الفصل السابع من المرسوم الاشتراعي رقم 118 المؤرخ 30 حزيران 1977 حول الاتحادات البلدية التي تتمتع بالشخصية المعنوية. ومن حيث مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية، فهي كانت أولاً وقبل كل شيء، وليدة إرادة سياسية من حيث الطرق التي تشكّلت بها، لأنّ الانضمام إلى الاتحاد هو أمر اختياري بطبيعة الحال. كما لا تُعتبر استمرارية الاتحاد ضروريةً ويمكن أن يتم حلّه بالطريقة ذاتها التي تشكّلت بها.

أنشئت الاتحادات البلدية في الأصل لتقديم الدعم الهيكلي للبلديات الأعضاء (كتصاريح البناء مثلاً، والدراسات الفنية، والرقابة الإدارية والصحية، والشرطة، والتخطيط الاستراتيجي وخطط التنمية، إلخ)، إلا أنها لم تستطع أن تُظهر للبلديات بعد الفرص التي يمكن أن تقدّمها لها.

إذ تقف في وجهها ثلاثة أنواع من العقبات:

- ❖ على الرغم من الأحكام التي تنص على الموارد التي يجب تخصيصها للاتحادات¹⁹، فإنّ البلديات الأعضاء تدفع ما نسبته 10 في المائة فقط من دخلها الفعلي في الوقت المحدد وبشكل غير منتظم؛
- ❖ تعاني الاتحادات، على نحو أكثر من البلديات، من نقص كبير في الموارد البشرية باستثناء منصب المدير الذي يضمن القانون وجوده؛
- ❖ يعتبر دور الهيئات التنفيذية في الاتحادات ضعيفاً بصورة عامة، ويشكل قبل كل شيء فرصة لإنشاء توازنات سياسية ووطنية.

ومع ذلك، يمكن للاتحادات البلدية أن تقوم بالتعاون والاستفادة المتبادلة من الموارد البشرية وتوفير الدعم الفني للبلديات الأعضاء ومساندتها في إدارة المشاريع. ويمكن أيضاً أن تقدّم دعماً في تمويل المشاريع المشتركة بين البلديات.

ومن بين السبل الممكنة لتقاسم الموارد والإستفادة منها بشكل متبادل: انتداب عدد من الموظفين بدوام جزئي، شراء وصيانة المعدات الفنية اللازمة التي لا تُستخدم إلا لبضع ساعات في الشهر (كوسائل النقل الثقيلة، الرافعات، جزازات الأعشاب، والمولدات الكهربائية، وما إلى ذلك)، شراء وصيانة أنظمة تكنولوجيا المعلومات التي هي عادة مكلفة الإنشاء والصيانة.

وتُعتبر اتفاقيات تقديم الخدمات أو اتفاقات الوضع بالتصرف للموظفين أو الموارد بمثابة وسيلة بسيطة للحصول على "عائد" من قبل البلديات المستفيدة، لقاء المساهمات المدفوعة منها. تطبق هكذا اتفاقيات بعد إجراء مناقشات متسقة وفعالة نظرياً، ولا حاجة إلى الحصول على موافقة مسبقة من سلطة الوصاية. بصورة عامة، عندما يتم توفير السلعة، يجب التكلّف بالصيانة وبقيمة الإستهلاك في حال ليست السلعة

¹⁹ 10% من الواردات الفعلية للبلديات الأعضاء، كما هي محددة في جدول الحساب القطعي للسنة السابقة. ولا تدخل في حساب الواردات الأمانات والنقد المدور والقروض والمساعدات (المادة 133 من قانون البلديات لعام 1977).

مستهلكة. من ناحية أخرى، انتداب الموظفين يعني إقرار السلطة الهرمية للبلدية المستفيدة، وفي ما يتعلّق بالأجور، تتكفّل بها البلدية المستفيدة أو تُسدّد بشكلٍ كامل أو جزئي من قبلها.

من الأفضل تقديم هذه الخدمات على أساس سعر التكلفة لتشجيع الإستفادة المتبادلة. بطبيعة الحال، لا يجب أن تحلّ هذه الوسيلة كبديلٍ لعروض المؤسسات الخاصة لتأدية خدمات كاملة أو أن تُغيّر الوسائل المُستخدمة عادةً في الأسواق العامة أو للطلبات العامة، بل يجب أن تبقى وسيلة ثانوية نظراً إلى عمل البلدية الإعتيادي.

الموارد البشرية في البلديات اللبنانية

1. صورة كميّة ونوعيّة حول عدد الموظفين

1.1. قواعد إدارة الموارد البشرية

وصف لأنظمة وقواعد إدارة الموارد البشرية البلدية

يحدّد النظام القانوني للخدمة المدنية في لبنان بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 114 لعام 1959 الذي ينظّم إدارة جزء من الموارد البشرية في البلديات الكبرى أي بيروت والمدن الرئيسية في المحافظات (طرابلس، صيدا، زحلة، بعبدا، النبطية، بعلبك وحلبا)، كما تمّ تحديد قائمة بمُدُنٍ أخرى بموجب مرسوم تمّ إصداره بناءً على اقتراح وزارة الداخلية والبلديات ووزارة المالية²⁰. وتخضع هذه البلديات بالتالي لرقابة مجلس الخدمة المدنية الذي يناط على وجه الخصوص بتنظيم عمليات التوظيف.

يبقى رئيس البلدية هو المسؤول الوحيد عن إدارة شؤون موظفي البلدية بموجب المادتين 74 و 77 من قانون عام 1977، وعليه أن يلتزم بالنظام الداخلي للبلدية الذي يجب أن توافق عليه دائماً وزارة الداخلية والبلديات، بناءً على توصيات مجلس الخدمة المدنية وبعد موافقته عليه.

يُميّز المرسوم بين ثلاث فئات رئيسية من الموظفين كما يلي:

❖ "الموظفون الثابتون" الذين ينظّم النظام الداخلي للبلدية شؤونهم الإدارية (التوظيف²¹، الراتب، الترقية، التدريب، الحقوق والواجبات، العطلة، الأدوات المتوفرة، وما إلى ذلك)، وتُحدد تلك القواعد بموجب المرسوم الاشتراعي لعام 1959.

²⁰ قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969، المادة 240، في 30 كانون الأول 1963
²¹ على كل الموظفين الثابتين إجتياز مباراة التوظيف التي ينظّمها مجلس الخدمة المدنية على مستوى القضاء. يأخذ مجلس الخدمة المدنية بعين الاعتبار رأي رئيس البلدية ويحدد مواد الامتحانات وتواريخها والأماكن التي ستجري فيها ومهل تقديم الترشيحات وقائمة المرشحين الذين يستوفون الشروط وتاريخ إعلان النتائج. ويتم الإعلان عن الإمتحان في الصحف ومن قبل البلدية. يقوم المحافظ بتشكيل لجنة الإمتحان التي تحدد بدورها عناوين الامتحان وتصلح النسخ لصالح البلديات التي لا تخضع لوصاية مجلس الخدمة المدنية.

- ❖ "الموظفون المتعاقدون" الذين تحدد كل بلدية القواعد الإدارية الخاصة بهم.
- ❖ "المياومون" أو "الموظفون المؤقتون" الذين تضع كل بلدية القواعد الإدارية الخاصة بهم في وثيقة خاصة غير النظام الداخلي (لا سيما في ما يتعلق بالتغطية الاجتماعية وغيرها من المنافع). والجدير ذكره أن وزارة الداخلية والبلديات قد أعدت نظاماً نموذجياً للمياومين ونشرته وقدمته للبلديات لتوجيهها.

ويندرج ضمن هذه الفئات الثلاثة عناصر الشرطة البلدية إما كموظفين ثابتين أو كمتعاقدين ويتم توظيف جميع عناصر الشرطة بعد اجتيازهم لمباراة التوظيف. يحدد النظام الداخلي الذي يختلف من بلدية إلى أخرى، شروط عمل عناصر الشرطة لا سيما شروط التوظيف ومبادئ المعاملة ومبادئ ترقيةهم وما إذا كان من بين هذه الشروط، يتوجب إتمام تدريب في معهد قوى الأمن الداخلي. وتندرج أيضاً في النظام الداخلي القواعد الخاصة بدور الشرطة البلدية المعتمدة في كل بلدية، وفقاً للإجراءات المعمول بها للمادة 74 من قانون البلديات لعام 1977. ويشار إلى التأثير الكبير لعناصر الشرطة البلدية على تكاليف الأجور البلدية نظراً لأعدادهم الكبيرة نسبياً مقارنةً بالفئات الأخرى من الموظفين البلديين.

تحليل قواعد إدارة الموارد البشرية

تتداخل في النظام الإداري الحالي للموارد البشرية في البلديات اللبنانية العناصر المهنية والعناصر الوظيفية²²، ما يسبب نوعاً من الإلتباس في القواعد الإدارية. مثلاً، تمنح مباراة توظيف الموظفين وبمن فيهم الموظفين الثابتين، تلقائياً الوظيفة من دون أن يخضع الموظف إلى تدريب ومن دون أن يتم إعداد قائمة للمهارات التي تسمح بشغل مناصب متعددة. هذا يندرج في قواعد النظام الوظيفي، على الرغم من أن الموظفين الثابتين يحصلون على درجة وبيّنون مهنة كاملة.

أخيراً، يؤدي غياب إطار تنظيمي واحد ومشترك لمختلف فئات الموظفين في البلدية إلى عدم تجانس الممارسات الإدارية الخاصة بالموارد البشرية. عملياً، تنقسم عملية إدارة الموارد البشرية للفئات الثلاثة الأنفة الذكر إلى عدة سلاسل إدارية شديدة الاختلاف، مما يُضعف مهارات النخبة الإدارية في تنفيذ سياسات بلدية.

عدم التجانس هذا يزيد حدةً بسبب عدم توافر آلية موحدة أو نموذج نظام داخلي موحد يسمح بتحديد الإجراءات لإدارة الموظفين لكل البلديات. عملياً، تكون إجراءات إدارة الموظفين الثابتين فقط موحدة لأنها مُحددة بموجب قواعد نظام مجلس الخدمة المدنية (مرسوم إشتراعي عام 1959).

1.2. التنظيم وإطار العمل

تنصّ المادة 81 من قانون البلديات لعام 1977 على حق كل بلدية في وضع نظامها الخاص وكذلك الإطار الإداري لموظفيها المحليين. وتعتبر هذه الوثيقة بمثابة نظام داخلي يحدّد:

- ❖ السقف لتوظيف الموظفين الثابتين؛

²² موظفو النظام المهني هم موظفون بدرجة تتيح لهم شغل مجموعة من الوظائف (بحسب إطار العمل وفرع الاختصاص). يتوظفون إذاً لبناء مهنة كاملة ويتبعون قواعد واضحة للترقية، وليس الأمر لشغل وظيفة محددة. على عكس ذلك في النظم الوظيفية، يتقدّم الموظف بطلب شغل وظيفة محددة وليس بالضرورة لبناء مهنة كاملة في الخدمة المدنية.

- ❖ تصنيف وظائف الموظفين الثابتين الذي يحدد قائمة الوظائف وعددها وطبيعتها ولا سيما القسم الوظيفي والدرجة الهرمية (وثيقة ملحقة بالنظام الداخلي بعنوان "الإطار الوظيفي")؛
- ❖ مجموعة قواعد إدارة الموارد البشرية للموظفين الثابتين: توقيت العمل (ساعات العمل وأيام العطلة)، الحقوق والواجبات للموظفين، شروط التوظيف، شروط الترقية، والأجور).

تقوم سلطات الوصاية أي وزارة الداخلية والبلديات، بالمصادقة على الأنظمة الداخلية بعد استشارة مجلس الخدمة المدنية (ومديرية البحث والتوجيه). في المبدأ، يجب مراجعة الأنظمة الداخلية بانتظام وخصوصاً سقف عدد الموظفين الثابتين وطبيعة الوظائف. وبالتالي، فإنّ العقوبات القانونية تقف وبشكل كبير في وجه تنظيم إدارة الموارد البشرية، ما يفسّر تجاوز البلديات لهذه القوانين القديمة التي ولى عليها الزمن.

وتجدر الإشارة إلى أنّ، وباستثناء البلديات الكبرى حيث يتجاوز عدد السكان 100,000 نسمة، الغالبية العظمى من البلديات لا تملك أي أدوات تنظيمية - كهيكلة تنظيمية، أو إطار مرجعي للمهن أو للوظائف أو التوصيفات الوظيفية - أو أي أداة لإدارة استباقية للوظائف والصلاحيات. ولا يحدّد النظام الداخلي المضمون الفني والعملية لهذه الوظائف (المهام، الأنشطة، العلاقات التنظيمية).

فضلاً عن ذلك، لا يستفيد مبدئياً موظفو البلدية والمتعاقدون من الضمان الاجتماعي. وبالتالي، تنصّ شروط العمل في البلديات على تمويل هذه الأخيرة للتعويضات المرضية وتحملها تكاليف اللجوء إلى التأمين الخاص بالإضافة إلى جزء من الرسوم المدرسية لأبناء الموظفين الثابتين. ولا تشمل هذه الشروط الموظفين المتعاقدين والمياومين. ويُعتبر بالتالي إشتراك الموظفين الثابتين في شركات التأمين، بشكل عام، أكثر ملاءمة لهم من الالتحاق بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

1.3. تكاليف الأجور

تمثّل تكاليف الأجور من 22 إلى 80 في المائة من نفقات البلديات. هذا التراوح الواسع في الأرقام يشير إلى الطابع غير المتجانس للبلديات نسبةً إلى الأهمية التي تُعطى للخدمات العامة على المستوى المحلي. وتبقى هذه الأرقام تقديرية بما أن بعض البلديات تقيس نسبة تكاليف الأجور على النفقات على أساس نفقات أجور الموظفين الثابتين فحسب، فيما يقوم البعض الآخر بحسبان أجور كل فئات الموظفين.

وتتخذ قاعدة "انزلاق الأقدمية والفنية" (Glissement Vieillesse Technique)، التي تقوم على قياس التغييرات في تكاليف الأجور نسبةً إلى التقدّم الوظيفي أو مقاييس الفئات، أهميةً كبرى لاستفادة الموظفين الثابتين من زيادةٍ على رواتبهم بعد انقضاء كل 24 شهراً على عملهم في البلدية.

وتختلف الزيادة في تكاليف الأجور بشكل كبير من بلدية إلى أخرى. إذ تتجاوز بعضها اعتمادات الموازنة بنسبة 30 إلى 70 في المائة من الغلاف المالي (وبالمقارنة، بنسبة 35.2 في المائة من الموازنة في البلديات الفرنسية). تمكّنت البلديات بصورة عامة من احتواء تكاليف الأجور عن طريق تجنّب التوظيف بأعداد كبيرة، وقد استعانت وبشكل هائل بالقطاع الخاص.

1.4. عدد الموظفين

وفقاً للمعلومات التي تمّ جمعها في خلال المقابلات، يتراوح مستوى الإدارة المحلية بين 0.7 و 1 موظف لـ 1000 نسمة.

وبالتالي يمكن تقدير عدد موظفي البلدية من 4 إلى 6000 شخص بالنسب التالية:

- ❖ 22% من الموظفين الثابتين
- ❖ 32% من الموظفين المتعاقدين
- ❖ 20% من المياومين
- ❖ 23% من الشرطة البلدية (وهم ثابتون أو متعاقدون)
- ❖ 3% موظفين آخرين

البلدية	السكان	المقترعون	عدد المنتخبين	مخصصات (بالآلاف ليرة لبنانية)	الإيرادات (بالآلاف ليرة لبنانية)	المجموع (بالآلاف ليرة لبنانية)	تكاليف الأجور (بالآلاف ليرة لبنانية)	الحصة من الميزانية (بال%)	ثابتون	متعاقدون	مياومون	شرطة بلدية	فئات أخرى	المجموع	عدد الموظفين النظام الداخلي
منجز	1 600	1 000	9	160 000	40 000	200 000	50 000	25%	0	1	3	1		5	2
مشحا	7 000	3 000	15	400 000	15 000	415 000	144 000	35%	2		8	5		15	
جزين	50 000	20 000		800 000	700 000	1 500 000	750 000	50%	29	15	18			62	35
تحاد بلديات جزين	50 000	40 000	29			1 200 000	300 000	25%	7	1	7			15	
صيدا	300 000	60 000	21	6 000 000	6 000 000	12 000 000	6 000 000	50%	43	93	54			190	60
العباسية	50 000	6 000	15	800 000	1 300 000	2 100 000	1 440 000	69%	11	11	55	12		89	18
تحاد بلديات صور	320 000	200 000	55	3 000 000		3 000 000	240 000	8%	9	12		2		23	29
تحاد بلديات القلعة	70 000	30 000	13	1 100 000			242 000		3	12		8		23	50
تحاد بلديات العرقوب	80 000	40 000	7	500 000			144 000		0	5	3			8	14
تحاد بلديات الحاصباني	34 500	12 568	8	1 070 000			240 000		0	4	2	9		15	14
عربصايم	15 000	4 300	15	240 000	90 000	330 000	180 000	55%	2	0	12	2		16	9
تنورين	40 000	16 000	18	1 734 000	500	1 734 500			19			12		31	
تحاد بلديات الكورة	100 000		32	2 000 000			235 000		7			1		8	
طرابلس	500 000	180 000	24	25 000 000	16 000 000	41 000 000	25 000 000	61%	136	450	125			711	
زغرتا/إهدن	38 000	23 000	21	2 000 000	2 000 000	4 000 000	220 000	6%	13	18	40	9		80	
بكفيا	5 000	4 000	15	356 000	580 000	936 000	720 000	77%	9	1	45	9		64	
الجديدة	180 000	18 800	21		33 000 000				110	50		90		250	
تحاد بلديات الشوف السويجاني	35 000	15 000	9	650 000	560 000	1 210 000	240 000	20%	6	25	0	4		35	9
عاليه	17 260	12 633	18	1 643 000	4 857 000	6 500 000	2 000 000	31%	22	18	75	20		135	
عاريا	2 419	1 799	12	350 000	650 000	1 000 000	450 000	45%	6		5	4		15	15
تحاد بلديات بعلبك	221 150	71 755	9	1 164 000	5 336 000	6 500 000	1 950 000	30%	20	5	6	14		45	
القاع	13 750	5 866	15	512 000	150 000	662 000	250 000	38%	4	4	5	2		15	
تحاد بلديات جبل الشيخ	37 562	22 000	12	854 000	45 000	899 000	340 000	38%			5			5	
حوش موسى-عنجر	9 160	6 215	15	630 000	1 000 000	1 630 000	420 000	26%	5		25	20		50	
زحلة-معلقة-تعنايل	870 000	70 000	21	6 850 000	28 150 000	35 000 000	14 000 000	40%	23	21	20	56		120	
جبيل	12 526	8 473	18	1 586 000	7 165 000	8 751 000	2 700 000	31%	18	5	125	16		164	
حمانا	2 100	4 572	15						11	6	20			37	
بريتال	25 000	9 400	18			1 800 000	404 400	22%	3	13	6	4		26	
الغبيري	200 000	30 000	21			1 800 000	404 400		100	8	60			168	
تحاد بلديات الفيحاء	500 000		4			16 000 000	6 400 000	40 %	110	1	56			167	

2. إدارة غير استراتيجية لعدد الموظفين والوظائف

لا تركز قرارات إدارة الموارد البشرية في معظم البلديات بشكل عام على منطوق خاص بالفئات الوظيفية أو المهن. ويعود ذلك إلى عدم وجود قواعد وإجراءات موحدة لإدارة موظفي البلديات من جهة، وإلى غياب سلطة للخدمة المدنية البلدية التي من شأنها تحقيق تنظيم إداري استراتيجي وتنظيم ميزانية الموظفين من جهة أخرى. وفي غياب مدير عام للخدمات، تقع مهمة مباشرة الأعمال الإدارية وإتمامها على عاتق رئيس البلدية الذي يكون في معظم الأوقات غير مدرب على التقنيات الإدارية والقانون الإداري.

2.1. أعداد هائلة وغير منضبطة من الموظفين

تمارس البلديات سياسة توظيف غير متناسقة مع الاحتياجات إلى الموظفين والمهارات.

وبصورة عامة، يحدّ النقص في موارد الميزانية من عملية التوظيف التي لا يتناسب حجمها مع الاحتياجات في المهارات. إذ لا يتطابق عدد تعيينات الموظفين الثابتين مع عدد الملفات المطلوب معالجتها أو مع متوسط نسبة الإدارة المحلية بالنسبة إلى عدد السكان. وكذلك، لا يتوافق عدد الموظفين المتعاقدين مع الاحتياجات الحقيقية في المهارات إنّما أكثر مع الموارد المالية المتاحة.

ويُحدّد تعيين الموظفين الثابتين استناداً إلى عتبات التوظيف وقائمة المهن المنصوص عليها في الأنظمة الداخلية. وهذه المهن عادةً ما تكون مرتبطة بمهام إدارية أو مالية أو متعلقة بالشرطة البلدية. أما المهام الأخرى فيضطلع بها المتعاقدون. ولا يتم تحديث الغالبية العظمى من الأنظمة الداخلية أو أنه يتم تحديثها مرة كل خمس سنوات فقط، بسبب البطء في إجراءات الرقابة في وزارة الداخلية والبلديات (بعد استشارة مجلس الخدمة المدنية). وعند بلوغ عتبات التوظيف وظهور حاجة إلى تعيين موظفين جدد، يلجأ رؤساء البلديات إلى توظيف المتعاقدين والمياومين الذين هم في الأصل غير خاضعين لأي إطار إداري أو نمط وظيفي. كما لا توجد وظائف دائمة بدوام كامل في القانون المالي تشترط خضوع أذونات التوظيف لمداورات الجمعية العامة.

كذلك، لا توجد آلية لرفع الاحتياجات في الموظفين إلى وزارة الداخلية والبلديات. فعلى الرغم من وجود إدارة معنيّة بهذا الشأن، يطلع مجلس الخدمة المدنية على الأنظمة الداخلية لكافة البلديات كونه المسؤول عن الموافقة عليها بالنيابة عن وزارة الداخلية والبلديات. إلا أنه، وبسبب نقص الموارد والقدرات، لا يستخدم هذه الأدوات ولا يقوم بإدارة أعداد الموظفين ولا يضع أي استراتيجية إستباقية للوظائف والمهارات.

ويتضح هذا التوجّه بشكل أكبر منذ قيام وزارة الداخلية والبلديات بتجميد عملية التوظيف وإيقاف المباريات للموظفين الثابتين منذ عام 2010.

أمّا بالنسبة إلى عناصر الشرطة البلدية، تقوم البلدية بتوظيفهم وفق الأساليب ذاتها المعتمدة في توظيف الموظفين الثابتين، أي بالاستناد إلى النظام الداخلي وإلى مباراة. ولكن عملياً، من أجل سد ثغرات الأنظمة الداخلية التي تنصّ على توظيف أعداد قليلة من الشرطيين لا تتماشى مع الاحتياجات البلدية، وإزاء الاستجابة البطيئة للإدارة المركزية لتعديل هذه الأنظمة، وظّفت أغلبية البلديات ضباط شرطة متعاقدين، وهم يمثلون في المتوسط ربع العدد الإجمالي لموظفي البلدية. فضلاً عن ذلك، يقوم رئيس البلدية باستدعاء حراس حدائق بموجب عقود محدّدة لمدة سنة قابلة للتجديد بعد موافقة قائمقام القضاء. ويمارس هؤلاء بشكل غير رسمي عمل الشرطي البلدي، ويتم توظيفهم وفقاً لإرادة رئيس البلدية ومن دون أي مباراة، شرط أن يقوموا بتأدية قسم اليمين أمام القاضي لكي تعترف المحكمة بمحاضر هؤلاء الشرطيين.

ويشار إلى استحداث وظائف جديدة وبوفرة نتيجة تنفيذ مشاريع تمويلها جهات مانحة متعددة الأطراف في مجالات التنمية الاقتصادية والسياحية والاجتماعية والثقافية والتنمية المستدامة. فينشأ مثلاً عن مشاريع بناء مستشفيات أو مدارس أو مسارح أو متاحف ووظائف تعاقدية لا تخضع إلى أي إدارة استباقية وترتبط مدتها بمدة المشاريع، لكنها ومع ذلك، تصنّف ضمن الوظائف البلدية العامة. ويشغلها أيضاً وحصرياً موظفون متعاقدون، ما يُبعد احتمال إنشاء إدارة محلية مختصة. يضاف إلى هذه التأثيرات السلبية صعوبة تبلور السياسات العامة والخدمات العامة البلدية نظراً لاحتمال مغادرة الموظفين المتعاقدين لعملهم فور انتهاء المشروع.

وفي معظم البلديات التي شملتها المقابلات، لا يتم استبدال الموظفين المتعاقدين بموظفين آخرين، كما لا يتم استباق خروج الأعداد الكبيرة من الموظفين الذين أنهوا مهامهم ولا استبدال الاحتياجات في المهارات - بما في ذلك بفئات أخرى من الموظفين.

وبالتالي ينتج عن هذه الاختلالات ما يلي:

- ❖ عدم استمرارية الخدمة المدنية العامة؛
- ❖ عدم وضع البلديات لأي تخطيط استراتيجي للأعداد الكبيرة من الموظفين الوافدين والخارجين بشكل يتوافق مع احتياجاتها التقديرية لأعداد الموظفين تلبيةً لاحتياجات الخدمات العامة؛
- ❖ عدم تطبيق البلديات لمخططات التوظيف التي يُحدّد بموجبها المستوى لإنشاء الوظائف وإلغائها لجميع الموظفين، ما يفسّر انعدام السيطرة على زيادة تكاليف الأجور؛
- ❖ عدم تحديد الأنظمة الداخلية²³ لقواعد تعيين الموظفين المتعاقدين والمياومين، ما يحتم إعادة النظر في السلوكيات الزبائنية؛
- ❖ عدم تثبيت مزاوي الاختصاصات الأساسية أو المهن الجديدة (التخطيط الحضري، والتنمية المستدامة، إلخ) (ويتم توظيفهم بالتعاقد)؛
- ❖ فصل سياسات الرواتب الفردية (المكافآت) بشكل عام عن الأهداف والنتائج المتوقع تحقيقها في الوظائف. ولا توجد بصورة عامة أي استراتيجيات لتحفيز الموظفين (ويشمل ذلك جميع الفئات)؛
- ❖ غياب التجانس في تعداد وقوائم الموظفين في البلديات. فحوالي ربع الموظفين المعيّنين على أنهم من الموظفين البلديين هم في الواقع من موظفي القطاع الخاص. إذ ترتبط غالبية الموظفين الذين ينتمون إلى فئة "المياومين" وكذلك جزء من المتعاقدين بشكل مباشر بعقد التعاقد المبرم بين المصانع أو الشركات والبلديات، والذي يفوض إليهم تقديم بعض الخدمات العامة. فعلى سبيل المثال، تدفع البلدية مباشرةً أجور العاملين الذين تم توظيفهم من خلال مصانع معالجة النفايات لجمع النفايات وفرزها ومعالجتها.

2.2. غياب إدارة الوظائف والكفاءات التي تحقّق توافقاً بين الموارد المتاحة والاحتياجات

تعدّ تقييم مدى توافق طبيعة الوظائف ودرجة المسؤولية المنصوص عليها في النظام الداخلي من ناحية، ومستوى المهارات الحقيقي للموظفين الذين يشغلون الوظائف من ناحية أخرى. ويعزى ذلك بشكل أساسي إلى عدم وجود توصيفات وظيفية، ولكن أيضاً إلى الطبيعة غير الدقيقة أحياناً للأداة الوحيدة التي تنظّم الوظائف - أي النظام الداخلي. فغالباً ما يحدّد النظام الداخلي مستوى المؤهلات المطلوب لكل منصب، غير

²³ تنصّ الأنظمة الداخلية عادةً على أنه يتم توظيف المتعاقدين وهما للصفة المهنية أو السيرة المهنية. ويتوجّب على المياومين أحياناً الخضوع لامتحانات خطية أو شفوية كما هو الحال في بلدية جزين، وعليهم اجتياز مباراة خاصة قبل اتخاذ أي قرار لتثبيتهم. ولكن في الواقع لا تحدد الأنظمة الداخلية لمعظم البلديات ما هي الإجراءات الواجب اتباعها بالنسبة للموظفين غير المتّبتين.

أنّ المستوى هذا يتفاوت من بلدية إلى أخرى. والجدير ذكره أن البلديات الكبيرة الحجم (أي التي يتجاوز عدد سكانها 100,000 نسمة) فقط هي التي بادرت في إعداد التوصيفات الوظيفية (مثل بلدية صور²⁴) ولكن نادراً ما تُستخدم تلك الأدوات.

وكذلك، يُنَاط برؤساء البلديات الذين يقومون وحدهم بإدارة الموارد البشرية، تحديد نطاق عمل الموظفين ومستوى المؤهلات المطلوبة لكل منصب.

بالإضافة إلى ذلك، تتخذ الأهداف الموكلة إلى الموظفين المتعاقدين والمياومين طابعاً أكثر عشوائية كونها تحدّد من خلال العقد الفردي مع الموظف ومن دون أي إطار تنظيمي.

أمّا بالنسبة إلى إدارة الموظفين الثابتين، فهي غير فعّالة بسبب ضعف التوافق بين المهارات المطلوبة للوظائف الشاغرة ومؤهلات الموظفين الذين يشغلونها. ويشير في هذا السياق غالبية رؤساء البلديات إلى أنّ 25 في المائة على الأقل من الموظفين الثابتين في البلديات ليسوا منتجين، إضافةً إلى تعيين نسبة ضئيلة من الموظفين الثابتين في المشاريع التي تمولّها الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف.

وفي معظم البلديات، لا يتم شغل بعض الوظائف المنصوص عليها في النظام الداخلي، إمّا بسبب نقص الموارد، أو لأنّ الحاجة إلى الوظيفة قد عفا عليها الزمن (ولم تتم بالتالي مراجعة النظام الداخلي)، أو بسبب تجميد عملية التوظيف. على سبيل المثال، حدّد اتحاد بلديات الفيحاء 694 منصب للموظفين الثابتين ولكن بقيت 624 منها فارغة ولا تسمح الموازنة بتوظيف المتعاقدين (تمّ تعيين موظف متعاقد واحد فقط في الاتحاد).

وعلى الرغم من ذلك، لم توضع أي استراتيجية لمواجهة هذا الوضع. فقد قامت أقلية صغيرة فحسب من البلديات بتعزيز مواردها البشرية من أجل الاستفادة من الموارد المتاحة، كما يتم بالكاد تدريب الموظفين وإعادة توزيعهم الوظيفي بناءً على مؤهلاتهم. ومع ذلك، فإنّ نقص التدريب يعيق إمكانية إعادة التعيين على أساس المؤهلات الفعلية على الرغم من مرونة نظام التوظيف اللبناني الذي يسمح بتعديل نطاق المهام المتعلقة بمناصب الموظفين، وبالتالي بإعادة تعيينهم. فنظرياً، يكفي أن يتم تعديل النظام الداخلي. أمّا عملياً، فلا تسمح المدة الطويلة لهذا الإجراء الإداري بتحقيق ذلك.

إنّ النقص الكبير في الوظائف الثابتة، فضلاً عن عدم فعالية الوظائف المشغولة، يُلزم المنتخبين بالتعاقد مع موظفين كفونين لسدّ الاحتياجات من الوظائف الشاغرة. لكنّ التقدّم الوظيفي والترقيات في الراتب لا تشمل سوى الموظفين الثابتين، وهي تكون تلقائية ومشروطة بالأقدمية، وليس بكفاءة الموظف وأدائه. ولا تستخدم كذلك البلديات أي وسيلة لتحفيز الموظفين المتعاقدين الأكفاء على البقاء في وظائفهم، ما يُعرّض إدارتها إلى الخطر لا سيّما وأنّ المهن المعروضة على المتعاقدين والمياومين ليست بجذابة.

لا تُسدّ معظم الاحتياجات في المهارات الفنية. إذ يتمتع عدد قليل جداً من الموظفين بالمعارف والمهارات اللازمة لممارسة المهام المتعلقة بالتنمية المستدامة، والبيئة، والتنمية الاقتصادية، والتحوّل الرقمي للخدمات العامة، والمساعدة في إدارة المشاريع، وإدارة مشاريع، وما إلى ذلك. في أكثرية الحالات، لا تقدر البلديات على توظيف المتعاقدين. يجوز أن يتم تعيين بعض الموظفين الثابتين في مناصب شاغرة، لكن وفي معظم الأحيان، يستغني رؤساء البلديات عن ذلك بسبب نقص المهارات المتاحة.

²⁴ يجوز أن تكون بعض البلديات الصغيرة قد أعدت هي أيضاً التوصيفات الوظيفية على غرار بلدية جزين.

2.3. رسم خرائط المهن والوظائف في البلديات

يستخدم القليل من البلديات الهياكل التنظيمية. غير أن ضرورة إلحاق الإطار الوظيفي بالنظام الداخلي قد تسمح برسم خرائط لأعداد الموظفين الثابتين لكل قسم ودائرة.

يبدو أن المدن التي يتجاوز عدد سكانها 100,000 نسمة، قد هيكلت الأقسام التالية:

- ❖ قسم التنظيم الإداري
- ❖ قسم الإدارة المالية
- ❖ قسم الخدمات الفنية (الطرق والأشغال، وإدارة النفايات)
- ❖ قسم الشؤون الصحية أو البيئية
- ❖ قسم الشرطة البلدية

تعكس طبيعة تلك الوظائف المشغولة في معظم البلديات محدودية الصلاحيات المنفذة في الواقع:

القسم		
التنظيم الإداري	مسؤول/مكلف بالتنظيم الإداري وإدارة الموارد البشرية	موظف ثابت
	سكرتير إداري	موظف ثابت
	مأمور/حاجب	موظف ثابت
	كاتب	موظف ثابت
الإدارة المالية	مسؤول/مدير مكلف بالمحاسبة، والموازنة والإدارة المالية	موظف ثابت
	أمين صندوق	موظف ثابت
	جابي ضرائب/صراف أو محاسب/مستلم	موظف ثابت
المعلوماتية (في البلديات الكبيرة)	مسؤول/ مكلف بالمعلوماتية	موظف ثابت أو متعاقد
	مسؤول/مكلف بإدارة ومعالجة النفايات	متعاقد
الخدمات الفنية	مكلف بجمع النفايات أو موظف مسؤول عن مكبات النفايات	مياوم
	مهندس معماري/ مساح طوبوغرافي	موظف ثابت
	مسؤول/مكلف بالمساحات الخضراء	متعاقد أو مياوم
	الموظف المسؤول عن المحافظة على الطرقات/النظافة	متعاقد أو مياوم
	المسؤول عن صيانة وتشديد المباني	موظف ثابت أو متعاقد
	موظف صيانة شبكة الطرقات	متعاقد أو مياوم
	موظف صيانة الشبكة الكهربائية/المولدات	متعاقد أو مياوم
	موظف صيانة مسؤول عن إدارة مياه الصرف الصحي	متعاقد أو مياوم
	حارس بلدي	موظف ثابت أو متعاقد
	مسؤول/مهندس بيئي	موظف ثابت أو متعاقد

موظف ثابت	مفتش/ مهندس صحي	الخدمات الصحية أو البيئية
موظف ثابت	مسؤول عن إدارة التكرير والمجاري	
موظف ثابت أو متعاقد	مسؤول أو مكلف بإدارة الحرائق وعمليات الإنقاذ	الشرطة البلدية أو الأمن
موظف ثابت أو متعاقد	رجل إطفاء	
موظف ثابت أو متعاقد	شرطي بلدي	
موظف ثابت	مفوض الشرطة البلدية	
موظف ثابت أو متعاقد	حارس الحدائق	

إنّ الوظائف (الثابتة أو التعاقدية) التي يحددها النظام الداخلي لجميع البلديات تقريباً هي التالية:

وظائف تعاقدية	وظائف ثابتة
موظفون مكلفون بجمع النفايات وفرزها	رئيس قسم إداري/ مدير
موظفون مكلفون بالأشغال و/أو الصيانة	شرطي بلدية
موظف مكلف بالنظافة العامة	رجل إطفاء
موظف مكلف بالمراكز الثقافية أو المكتبات	جابي ضرائب ²⁵
مهندس	أمين صندوق
مسؤول عن التنمية الاقتصادية	مفوض الشرطة البلدية
	مراقب صحي
	سائق
	حاجب
	محاسب
	كاتب
	مهندس (زراعي أو أشغال)
	مراقب صحي
	مأمور
	كاتب
	كاتب

نظراً لغياب الموظفين الكفؤين (أو حتى الموظفين في البلديات الصغيرة)، نادراً ما توجد وظائف مختصة بالمجالات التالية:

- ❖ التنمية الاقتصادية
- ❖ الابتكار وإدارة الأراضي
- ❖ الشؤون الاجتماعية والثقافة
- ❖ سياسة الأسرة

²⁵ وفقاً لمبدأ الفصل بين الحسابات الإدارية والحسابات التنظيمية (بحسب القانون)، يجب أن تكون وظيفة الأمر بالصرف متميزة عن وظيفة المحاسب الذي يمكن أن يشغل أيضاً منصب أمين صندوق. يمكن أن يؤدي هذا الأخير أيضاً دور جابي ضرائب في البلديات الصغيرة. ففي هذه البلديات، يتولى رئيس البلدية مسؤوليات وظيفية الأمر بالصرف، فيما يتولى أحد المنتخبين في البلدية وظيفة المحاسب وأمين الصندوق. ويكون ذلك بفعل قرار يتخذه المجلس البلدي وتوافق عليه وزارة الداخلية والبلديات.

- ❖ التعليم والشباب
- ❖ الرياضة
- ❖ المواطنة
- ❖ السكن وسياسة المدينة
- ❖ التنمية السياحية

وبشكل عام، وبما أنه لا يتم تحديث معظم الأنظمة الداخلية بانتظام، فإننا نلاحظ أن الوظائف التي يشغلها الموظفون الثابتون لا تتوافق والاحتياجات الحقيقية في تقديم الخدمات البلدية، خصوصاً وأن:

- ❖ تبقى الوظائف الثابتة شاغرة في معظم البلديات (في حمانا 10 وظائف مشغولة من أصل 26، وفي طرابلس 55% من الوظائف مشغولة).
- ❖ لا يغطّي تصنيف الوظائف في النظام الداخلي جميع المجالات السياساتية العامة التي من شأنها أن تولّد الموارد الفردية أو الجماعية (لا سيما تلك المتعلقة بالتنمية المحلية وإدارة الأراضي).
- ❖ أكثرية الوظائف الشاغرة متعلّقة بالإدارة الإدارية والمالية الأساسية وبالشرطة البلدية. على عكس ذلك، من الملحوظ غياب الموظفين المكلفين بالشؤون الصحية لإدارة مياه الصرف والنفايات والتنمية الاقتصادية وإدارة البنى التحتية والأشغال في البلديات. بصورة عامة، يؤمن المتعاقدون (التنظيم والمهارات الفنية) والمياومون (التنفيذ) تلك المهام. هكذا فإن تواجد المهارات المطلوبة مرهون بالقدرة المالية للبلديات.
- ❖ إن الموظفون الثابتون ليسوا مؤهلين بما يكفي ولا يستوفون شروط الوظائف المشغولة واحتياجاتها (صور وبريتال وزحلة). وهذا يؤدي بشكل أساسي إلى شغور الوظائف الأخرى. ومن أسباب شغور الوظائف، غياب التدريب الأولي والمستمرّ.
- ❖ عدم ملائمة المؤهلات المطلوبة خلال مباراة الدخول للموظفين الثابتين (مثلاً، لا تتطلب وظيفة أمين الصندوق سوى شهادة البكالوريا).

لا يكفي تحديث الأطر الوظيفية الملحقة بالنظام الداخلي بالرغم من أنها بعملية أساسية لإعادة تعيين الموظفين. يبقى إذاً من الضروري تأدية عملية إعادة توظيف أو تنظيم التدريبات المهنية للموظفين الثابتين. لذا سيكون من المستحسن تصوّر إطار مرجعي موحد، يراعي خصائص البلديات (لا سيّما حجمها وموقعها: حضري أم ريفي)، ويقدم وصفاً للمهن في البلديات محدداً بالتالي:

- ❖ التصنيف الوظيفي (أو الإطار الوظيفي كما هو حالياً)؛
- ❖ الأنشطة المنفّذة؛
- ❖ المهارات الفنية المطلوبة/ مستوى المعرفة؛
- ❖ درجة المسؤولية؛
- ❖ نوع الفئة الوظيفية المعنيّة؛
- ❖ القواعد التنظيمية (بحسب الفئات، إن وُجدت).

الافتقاد إلى سياسة تدريب في البلديات

1. تقييم وضع التدريب الأولي للموظفين البلديين

ينص قانون عام 1977 على وجوب وزارة الداخلية والبلديات تنظيم دورات تدريبية للموظفين (المواد من 91 إلى 94)، ولا يحدّد أي نص قانوني كيفية تنفيذ هذا التدريب كما لا يشير أي نص صراحةً إلى تدريب أولي إلزامي للموظفين. ولا تشمل هذه النصوص تدريب المنتخبين. بيد أنه يبرز استثناءان اثنان في هذا الخصوص:

- ❖ الدورات التدريبية السابقة لتسلم الوظيفة والتي يتابعها الموظفون الثابتون في مجلس الخدمة المدنية المتقدمين لشغل وظائف إدارية. ومع ذلك، لا يحدّد أي نص محتوى هذه الدورات التدريبية التي يمكن ألا تتوافق وبشكل كبير مع الاحتياجات المهنية.
- ❖ التدريب الأولي لعناصر الشرطة البلدية من قبل معهد قوى الأمن الداخلي. وهذا الأمر مُدرج في الأنظمة الداخلية بحيث أن الشرطي الذي توظفه البلدية أو الاتحاد البلدي يتابع تدريباً أولياً خلال سنة كاملة على يد قوى الأمن الداخلي، و فقط بعد تقديمهم الامتحان يصبحون مثبتين. من الناحية النظرية، يصدر رؤساء البلديات واتحادات البلديات طلباً إلى الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والبلديات لحجز مكان داخل الأكاديمية لتدريب العناصر. غير أن الوضع فعلياً ليس بهذه البساطة. إذ يتجاوز عدد الطلبات قدرة المعهد على الاستقبال، بحيث أنّ جزءاً كبيراً من عناصر الشرطة لم يخضعوا لأي تدريب قبل تثبتهم. بالإضافة إلى ذلك، لقد وضع معهد قوى الأمن الداخلي برنامجاً تدريبياً أولياً منذ عام 2014، إلا أنه ليس إلزامياً (سوى للشرطة المسلحة). ويركّز المنهج بشكل أساسي على الرياضة والقانون ومكافحة الشغب.

وباختصار، أعاق الفراغ القانوني الناجم عن غياب أنظمة تكميلية لقانون 1977 تطوير عرض تدريبي أولي لموظفي البلديات، بما في ذلك العروض الجامعية. وقد كان لتوقّف المباريات لتعيين الموظفين الثابتين أيضاً دور في ذلك.

2. تقييم وضع التدريب المستمر

2.1. غياب سياسة احترافية وتطويرية لمهارات الموظفين

لا تملك الغالبية العظمى من البلديات موارد مالية كافية لتغطية تكاليف التدريب لموظفيها.

لذا ترسل البلديات طلبات إلى الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والبلديات في هذا الخصوص غير أنّ هذه الأخيرة لا تجيب إليها دائماً أو أن الجواب يكون عشوائياً. في الواقع، لم تصمّم الوزارة منهجاً موحّداً للوقوف على الاحتياجات التدريبية ورصدها، ولم تضع خطة تدريب وطنية خاصة بالمهنة الممارسة في البلديات.

في الواقع، لا تُعتبر سياسة التدريب من الأولويات الوزارية لأنها غير مدرجة في نظام إدارة الموارد البشرية المرتكز على التقدم الوظيفي، ما يبرّر الدور الرئيسي للتدريب. إذ يتم تعيين معظم الموظفين بشكل تعاقدية، ما يُسقط احتمال تقدّمهم الوظيفي. أما بالنسبة إلى الموظفين الثابتين، فعندما لا يتماشى المنصب الذي يشغله الموظف مع مؤهلاته ومهاراته، لا يُصار إلى نقله إلى وظيفة أخرى مطلقاً.

وبالتالي، لا توجد عموماً آلية طويلة الأجل ومنظمة لضمان رفع مستوى مؤهلات الموظفين (جميع الفئات مجتمعة) لمتطلبات الوظائف المشغولة. ويضعف ذلك تلقائياً أي احتمال لإعادة نقل الموظفين، فضلاً عن إضعاف جودة الخدمة.

وليس هناك أيضاً من آلية للتطوير الفردي تسمح للموظف بالاستعداد للاختبارات التنافسية أو بتنظيم عملية انتقاله إلى منصب آخر. ويشار إلى أن أغلبية التدريبات التي تابعها الموظفون البلديون قد حصلت في إطار مشاريع دعم فني وبتمويل دولي (كجزء من عملية بناء القدرات).

لقد أصبح تدريب موظفي البلديات منذ الآن أولوية استراتيجية حكومية، كما تُظهره الأهمية التي توليها وزارة الداخلية والبلديات لمشروع وضع برنامج وطني لتدريب البلديات اللبنانية (CEFOM).

2.2. ملخص الاحتياجات التدريبية

2.2.1 الحاجة إلى تدريب المنتخبين

تتعلق الاحتياجات التي عرّب عنها كل من رؤساء البلديات والاتحادات البلدية بشكل أساسي بالمهارات التالية:

- الإلمام بالنصوص القانونية والتنظيمية
- الإدارة
- إدارة المشاريع، البحث عن مصادر التمويل وإدارة المشاريع الممولة من الجهات المانحة
- التخطيط وإدارة الموارد المالية
- خلق إيرادات بلدية جديدة
- إعداد تشخيص ووثائق استراتيجية وسياسات عامة

مهارات عامة

- الديمقراطية التشاركية والحوكمة المحلية
- الأمن والسلامة العامة
- التنمية المحلية المستدامة
- مهارات رقمية ومكتبية
- الموارد الثقافية والتراث
- الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي
- الحد من التغير المناخي

مهارات متخصصة

2.2.2. الحاجة إلى تدريب الموظفين

تقوم الاحتياجات الأساسية التي أعرب عنها الموظفون على مهارات عامة ومهارات متعلقة بقطاعات محددة، كما يلي:

- التدريب على شغل وظيفة
- إدارة مشاريع التعاون مع الجهات المانحة
- تصميم وثائق إطارية للسياسات العامة (لا سيما خطة استراتيجية للتنمية المحلية)
- إدارة الميزانية

مهارات عامة

- إدارة النفايات
- التخطيط الحضري
- تطوير سياسات بيئية وتنموية مستدامة حول المواضيع التالية: النقل، الإضاءة، المنشآت العامة، تعزيز الأماكن العامة، إدارة مياه الصرف الصحي ومحطات معالجة المياه، والمساحات الخضراء

مهارات متخصصة

2.2.3. الحاجات الخاصة لعناصر الشرطة البلدية

تقوم الاحتياجات التي أعرب عنها عناصر الشرطة البلدية على المهارات التالية:

- إدارة شؤون اللاجئين
- القانون الذي ينظم سياسة الأمن العام
- الشرطة البيئية والسياحية
- إدارة المخاطر والكوارث
- تطبيق الأنظمة في مجالات العمار والصيد وصيد الأسماك والنظافة وحركة المرور
- الرقابة الصحية

الشرطة البلدية

2.3. بانوراما لعروض التدريب المتوقّرة

تستند هذه البانوراما إلى الدراسات التي أعدتها منظمات أو مراكز تدريب تقدّم برامج تدريبية للموظفين البلديين و/أو المنتخبين المحليين.

2.3.1. جمعية المدن المتحدة في لبنان/ المكتب التقني للبلديات اللبنانية، المؤسسة التدريبية الوحيدة المتخصصة بالمؤسسة البلدية

إنّ جمعية المدن المتحدة في لبنان/ المكتب التقني للبلديات اللبنانية هي مركز التدريب الأساسي للموظفين والمنتخبين في البلديات. فهي تقوم بتطوير مناهج تدريبية، ثم تفقد عملية تصميم الوحدات التدريبية بالشراكة مع معاهد تدريب أخرى تعمل في مجالات محددة (كمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ومعهد قوى الأمن الداخلي على وجه الخصوص). فهي باختصار المصمّمة للدورات التدريبية.

يتكوّن فريق عمل الجمعية من 10 موظفين. كما تستعين الجمعية بمدربين وخبراء يتمتعون بخبرة عملية في التدريب (لا سيما منتخبين سابقين أو مكلفين بالتنمية المحلية).

تنظّم جمعية المدن المتحدة في لبنان/ المكتب التقني للبلديات اللبنانية ندوات للتوعية وزيارات تقنية (من 3 إلى 4 زيارات ميدانية سنوية) حول مواضيع متعلقة بالإدارة المحلية مثل السياحة، والتراث، والتخطيط الحضري والتنمية المحلية، إلخ. ويتم التدريب على أساس تطوّعي وغير تلقائي لجميع المنتخبين. إذ تطرح جمعية المدن المتحدة في لبنان/ المكتب التقني للبلديات اللبنانية عرضها التدريبي على البلديات التي يعود إليها قبول العرض أو رفضه. كما توفّر الجمعية عدة مناهج تدريبية تمّ تطويرها وفقاً لاحتياجات مختلف السكان.

■ دورات الشرطة البلدية

تُعتبر وحدات التدريب التي تقدّمها جمعية المدن المتحدة في لبنان/ المكتب التقني للبلديات اللبنانية مكملّةً لوحدة التدريب الأولى التي يقدّمها معهد قوى الأمن الداخلي (راجع قسم 2.3.2.3.2.2). وقد طال التدريب موظفين ومنتخبين من 90 بلدية وإتحاد بلديات منذ 2015 على المواضيع التالية:

عدد المتدربين	عدد أيام التدريب	الموضوع أو شركاء التدريب
<i>التخطيط المحلي للوقاية من مخاطر الكوارث والأزمات (2019)</i>		
20 موظفاً	يوم واحد	دور الشرطة البلدية في حال تدخل الصليب الأحمر – بالتعاون مع الصليب الأحمر
25 موظفاً	يوم واحد	تدابير الوقاية التي يجب أن تتخذها الشرطة البلدية خلال الكوارث الطبيعية وبعدها – بالتعاون مع الدفاع المدني
57 موظفاً ومنتخباً	3 أيام	الطرق لوضع خطة لإدارة المخاطر والكوارث والوقاية منها
تسميات موحّدة	3 أيام	ورشة عمل تدريبية مختصة للجنة الحد من المخاطر
<i>إدارة أزمة اللاجئين (2018)</i>		
32 موظفاً	3 أيام	الجوانب القانونية المتعلقة بالشرطة البلدية في لبنان
26 موظفاً	يومان	الشرطة المجتمعية وأخلاقيات المهنة
18 موظفاً	3 أيام	إدارة النزاعات، الوساطة وتقنيات التواصل
42 موظفاً	4 أيام	النظافة الصحية والطمأنينة العامة
19 موظفاً	3 أيام	الرصد ورفع التقارير
	يومان أو ثلاثة لكل موضوع	تدريب مكمل لتدريب معهد قوى الأمن الداخلي حول تسعة مواضيع
<i>إحترام حقوق وواجبات العمّال اللبنانيين والسوريين (2018)</i>		
83 موظفاً	9 أيام	الجوانب القانونية
73 موظفاً	9 أيام	منع نشوب النزاعات وتقنيات الوساطة
<i>تدريب مفوضي الشرطة البلدية وعناصر الشرطة البلدية (2015)</i>		
39 موظفاً	18 يوماً	وحدة تدريب كاملة
30 موظفاً	3 أيام	الوقاية والصحة العامة
30 موظفاً	3 أيام	دور الشرطة البلدية إزاء حدث يتطلب تدخل الصليب الأحمر

■ دورات للموظفين البلديين المكلفين بالتنمية المحلية

منذ عام 2008، تنظّم جمعية المدن المتحدة في لبنان/ المكتب التقني للبلديات اللبنانية دورات تدريبية للمكلفين بالتنمية المحلية في البلديات اللبنانية وفقاً للوحدات التالية:

عدد المتدربين	عدد أيام التدريب	موضوع التدريب
مكاتب التنمية المحلية (2018) BMDL		
93 موظفاً (2018)	10 أيام	التنمية المحلية، صلاحيات البلدية، دور المجتمع المدني في ضمان مشاركة المواطنين، مشاريع التنمية المحلية
تعزيز القدرات والتنمية المحلية (2016-2017)		
24 موظفاً (2017)	7 أيام	التواصل ومهارات التعامل مع الآخرين
19 موظفاً (2017)	4 أيام	تصميم استراتيجية للتنمية المحلية
17 موظفاً (2017)	6 أيام	مراحل مشروع
26 موظفاً (2016)	5 أيام	مفهوم التنمية المحلية ودور مكاتب التنمية المحلية
25 موظفاً (2016)	3 أيام	المواطنة في النطاق البلدي
تعزيز دور البلديات في مجال التنمية المحلية (2008-2010)		
8 موظفين (2010)	يوم واحد	الاتصالات الداخلية في مكتب التنمية المحلية
8 موظفين (2010)	يوم واحد	إدارة الأشخاص والمتطوعين
8 موظفين (2010)	يوم واحد	العمل مع المجتمع المحلي
11 موظفاً (2010)	يوم واحد	تصميم وإعداد كتيب
11 موظفاً (2010)	يوم واحد	التواصل الشفهي والكتابي
16 موظفاً (2010)	3 أيام	المواطنة
17 موظفاً (2009)	يوم واحد	التنمية المحلية وأدواتها
17 موظفاً (2009)	يوم واحد	البلدية، محرّك التنمية المحلية
17 موظفاً (2009)	4 أيام	إدارة المشاريع
17 موظفاً (2009)	يوم واحد	التواصل
12 موظفاً (2008)	5 أيام	تدريب حول البلديات بشكل عام (القانون، الإدارة والتنظيم الإداري)، التنمية المحلية، التعاون اللامركزي، العلاقة مع المجتمع المدني

■ دورات للمهندسين المدنيين والمعماريين في البلديات

نظّمت جمعية المدن المتحدة في لبنان/ المكتب التقني للبلديات اللبنانية في عامي 2018 و2019، بالشراكة مع المعهد العالي للعلوم التطبيقية والاقتصادية في لبنان CNAM Liban والمعهد الوطني للفنون والمهن في فرنسا CNAM France، برنامجاً تدريبياً لمدة 300 ساعة لـ 25 فنياً ومهندساً مدنياً ومعماريًا يعملون في البلديات أو يرغبون في الانخراط في العمل البلدي. يتيح هذا التدريب الفرصة للمشاركين لنيل شهادة الكفاءة في الهندسة المدنية للمدينة المستدامة في لبنان من المعهد الوطني للفنون والمهن في فرنسا.

عدد المتدربين	عدد ساعات التدريب	موضوع التدريب
25 مشاركاً	60 ساعة (13 جلسة)	تقنيات الهندسة المدنية، شبكات الطرق والشبكات المستدامة
25 مشاركاً	30 ساعة (7 جلسات)	النفائيات المنزلية والصناعية العادية
25 مشاركاً	40 ساعة (11 جلسة)	التخطيط الحضري وإدارة المدينة المستدامة
25 مشاركاً	30 ساعة (7 جلسات)	نظام المعلومات الجغرافية SIG ورسم الخرائط
25 مشاركاً	40 ساعة (11 جلسة)	إدارة المدن وحوكمتها المدن
25 مشاركاً	100 ساعة	ورشة عمل المشروع

تعتمد الآن جمعية المدن المتحدة في لبنان/ المكتب التقني للبلديات اللبنانية تطوير مناهج متخصصة جديدة تركز على المهارات التي تعتبر ذات أولوية والتي لم يكتسبها موظفو البلديات بعد: إدارة المشاريع؛ تصميم السياسة العامة؛ الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ والتخطيط الاستراتيجي.

2.3.2. المعاهد التدريبية الحكومية التي توفر التدريب للبلديات

■ معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي (مشروع "إرادة بلدية")

يضطلع معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي الذي يعمل تحت إشراف وزارة المالية بمهمة توفير التدريب حول المالية العامة لموظفي وزارة المالية والجهات الفاعلة العاملة مع الوزارة.

ويقدم المعهد دورات تدريبية أخرى أكثر شمولية لتعزيز قدرات موظفي وزارة المالية (إدارة الموارد البشرية، الإدارة، والتواصل) ويدير أو يشارك في شبكات التدريب الإقليمية والدولية للموظفين الحكوميين على المالية العامة والإدارة العامة عموماً (كشبكة معاهد ومراكز التدريب الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا GIFT-MENA)، وهو يتمتع بخبرة وبمهارات عالمية في هندسة عمليات التدريب.

قام المعهد بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة الداخلية والبلديات ووزارة الشؤون الاجتماعية، بتنفيذ مشروع "إرادة بلدية" وهو برنامج تعزيز لقدرات البلديات في مجال الحوكمة المحلية الرشيدة بين كانون الأول 2016 وأذار 2017. توجه هذا المشروع للمنتخبين المحليين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني وتمحور باختصار حول فهم أفضل للتحديات المحلية، وأدوار وتفاعلات مختلف الجهات الفاعلة المحلية، والشفافية والمساءلة كمبادئ للحوكمة الرشيدة، مع التركيز على الإدارة المالية المحلية. وتم إنشاء منصة موارد رقمية: www.iradabaladiya.org، متاحة دائماً على شبكة الانترنت. واستفاد من هذا المشروع 737 مشاركاً من 260 بلدية (من بينهم 116 موظفاً بلدياً)²⁶.

■ معهد قوى الأمن الداخلي

بخلاف مراكز التدريب الأخرى المذكورة أعلاه (باستثناء معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي الذي يعمل تحت إشراف وزارة المالية)، فإنّ معهد قوى الأمن الداخلي هو هيئة حكومية تعمل تحت الإشراف الإداري والمالي للمديرية العامة لقوى الأمن الداخلي التابعة لوزارة الداخلية والبلديات.

يوفر معهد قوى الأمن الداخلي التدريب الأولي والمستمر لعناصر الشرطة البلدية وموظفي المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي وعناصر من جميع الأجهزة الأمنية، وعناصر أمن السفارات وبعض عناصر الأمن العاملين في هيئات مرتبطة بالأمن الداخلي (كوزارة العدل مثلاً).

يتم وضع برامج التدريب على أساس دراسة الاحتياجات التدريبية التي أعربت عنها الهيئة المتقدمة بطلب التدريب، وبالطبع على أساس الوحدات الموجودة. تشمل الوحدات المقترحة بشكل خاص:

- ❖ مسؤوليات عناصر الشرطة البلدية
- ❖ ممارسة الرماية
- ❖ الأمن في مواجهة أزمة اللاجئين
- ❖ العنف داخل الأسرة وسلامة الأطفال
- ❖ قانون السير والسلامة على الطرق
- ❖ حقوق الإنسان

<http://www.institutdesfinances.gov.lb/project/irada-baladiya/>²⁶

❖ التواصل، الوساطة، وحل النزاعات

▪ المعهد الوطني للإدارة (ENA)

تأسس المعهد الوطني للإدارة بموجب القانون رقم 222 الصادر في تاريخ 29 أيار 2000. وهو يتمتع بشخصية معنوية واستقلالية مالية وإدارية، ويخضع لإشراف مجلس الخدمة المدنية. وبحسب النصوص القانونية، يتولّى المعهد مهام متعددة هي: "تحضير الموظفين لشغل وظائف الإدارة المدنية العامة في الدرجة الأولى" و"تدريب موظفي الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات (العاملة تحت مسؤولية مجلس الخدمة المدنية ويعنى بذلك المدن الكبيرة)". يدير المعهد مجلس إدارة يتشكّل من رئيس وخمسة أعضاء (يُعيّنون في مجلس الوزراء). تقع مباني المعهد الحديثة والواسعة في منطقة بعبداء.

أولاً، يدرّب المعهد الموظفين الذين نجحوا في امتحانات الدخول إلى ، الوظيفة العامة إلا أن هذه المباريات لم ينظّمها مجلس الخدمة المدنية منذ عام 2012. يقمّ المعهد تدريباً مستمراً للموظفين الإداريين والمسؤولين في الإدارة العليا والمكلفين بالإدارة المالية والشرطة البلدية، على شكل ورشات عمل في معظم الأوقات، يقوم بتنظيمها بتمويل من الجهات المانحة الدولية.

2.3.3. معاهد التدريب الخاصة أو الجامعية

▪ Muhanna Foundation²⁷

إنّ Muhanna Foundation هي مؤسسة غير ربحية أنشئت عام 1994 وتتخذ من سويسرا مقراً لها. ويمنحها فرعها في لبنان نافذةً على الشرق الأوسط والشرق بشكل عام. تنظّم المؤسسة وتوفّر التدريبات التأهيلية أو غير التأهيلية في مجال الحماية الاجتماعية، والتأمين، والإدارة المحلية، والمالية المحلية. وتتخصّص المؤسسة في العلوم الأكتوارية، كما تنظّم مؤتمرات حول هذا الموضوع.

تحصل المؤسسة على التمويل من شركة خاصة للاستشارات التأمينية في قبرص، وهي على شراكة وثيقة مع الجامعة اللبنانية الأمريكية في بيروت (LAU). وتُعتبر Muhanna Foundation المؤسسة اللبنانية الوحيدة التي توفّر التدريب حول إدارة البلديات (شهادة في إدارة ومالية البلديات Municipal Administration and Finance Diploma – MAFD) منذ عام 2014، وهي تدرب حوالي 50 طالباً سنوياً. يشمل منهجها التدريبي 96 ساعة بتكلفة قدرها 1800 دولار أمريكي.

بالإضافة إلى ذلك، تقوم Muhanna Foundation، بالشراكة مع الجامعة الأمريكية في بيروت (AUB)، منذ عام 2016 بتطوير برنامج تدريبي لرؤساء ونواب رؤساء البلديات والاتحادات البلدية (Executive Municipal Education Program-EMEP) الذي درّب 30 جهة تنفيذية محلية على الحوكمة الرشيدة، والإدارة، والتنمية المحلية، والإطار القانوني للبلديات. تمتد الدورة على 45 ساعة من الدروس وتبلغ كلفتها 750 دولاراً أمريكياً.

أخيراً، تقوم هذه المؤسسة بتزويد خدماتها للبلديات بشكل مباشر أو حتى لجهات دولية ترغب في تطوير تدريبات محدّدة، مثل البنك الدولي أو برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية.

<http://muhanna.org>²⁷

■ جامعة الروح القدس الكسليك²⁸

بالإضافة إلى التدريب التأهيلي الذي توفّره Muhanna Foundation، أسست جامعة الروح القدس في الكسليك (بيروت) المعهد العالي للعلوم السياسية والإدارية الذي يقدم إجازة، وماستر سنة أولى وثانية في السياسة والإدارة العامة. على الرغم من أنّ هذه المبادرة هي غير موجهة بشكل خاص نحو الإدارة البلدية، إلا أنها تساهم في خلق مجموعة من الكوادر البلديين.

■ جامعة القديس يوسف²⁹

تقدّم جامعة القديس يوسف، من خلال كلية الحقوق والعلوم السياسية، إجازة في العلوم الإدارية والسياسية التي يمكن أن تشكل أيضاً أساساً للتدريب الأولي للكوادر المستقبلين في الخدمة المدنية المحلية العليا.

■ الجامعة الأمريكية في بيروت³⁰

طوّرت الجامعة الأمريكية في بيروت أول برنامج تدريبي في الإدارة العامة في خلال 1951-1952 قبل أن تنشئ خلال 1957-1958 قسم الدراسات السياسية والإدارة العامة. يقدّم هذا القسم على وجه الخصوص شهادة الماستر في الإدارة العامة، والتي تركز على الإدارة والسياسات العامة. ويُذكر أنه يمكن أن يتم تكييف هذا البرنامج التدريبي الأولي أيضاً لتدريب الكوادر المستقبلين في الخدمة المدنية المحلية.

2.3.4. التدريبات المتعلقة ببرامج تضعها جهات مانحة دولية

■ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID - مركز تطوير التشريع في جامعة Albany في ولاية نيويورك³¹

في إطار البرامج الدولية الرامية إلى مؤازرة لبنان في عملية إعادة الإعمار الوطني عقب اتفاق الطائف، قدّمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) الدعم الفني والمالي للحكومة اللبنانية منذ عام 1993 ولغاية عام 2011 وذلك حول ثلاثة محاور رئيسية:

- ❖ البرلمان والعمل التشريعي
- ❖ الحكومة الوطنية
- ❖ البلديات

وكان الغرض من ذلك بالتحديد توفير الدعم لإعادة تأسيس الإطار التشريعي الوطني، ولاستعادة القدرة على العمل في الإدارات المركزية والمحلية، ولتعزيز المشاركة المواطنين في وضع سياسات عامة جديدة.

أما بالنسبة إلى البلديات، فكان الهدف من البرنامج دعم إعادة التنظيم الإداري فيها بعد انتخابات عام 1998 التي جرت في 900 بلدية. وإلى جانب تسليط الضوء على الشركات الأمريكية التي باستطاعتها تقديم الخدمات للبلديات اللبنانية، كان الهدف تنظيم وتوحيد المعايير الخاصة بعملية إدارة الموازنة والشؤون المالية في البلديات.

²⁸ <https://www.usek.edu.lb/en/home>

²⁹ <https://www.usj.edu.lb/decouvrir/institutions.htm?getinst=72>

³⁰ <https://www.aub.edu.lb/fas/pspa/Pages/default.aspx>

³¹ <https://www.albany.edu/cld/lebanonproj.htm>

تلا هذا البرنامج حملة مكثّفة للتدريب واكتساب المهارات حول المعدات والبرمجيات المقدّمة (مثل نظام الإيرادات البلدية – Municipal Revenue System (MRS) لـ 500 بلدية. وشارك في البرنامج 1500 شخص من 447 بلدية مختلفة.

وقد هدف المشروع أيضاً إلى إعادة هيكلة مراكز استقبال المواطنين بواسطة الحوسبة ومن خلال وضع ثلاث أدوات في خدمتهم:

- ❖ مكاتب لاستقبال المواطنين (Citizen Reception Offices)
- ❖ الإدارة الإلكترونية للوثائق (نظام تتبّع الوثائق Document Tracking System)
- ❖ إدارة العلاقات مع المواطنين (نظام شكاوى المواطنين Citizen Complaint System)

وتبلغ قيمة المبلغ الذي يكرّسه البرنامج حول محور "البلديات" 6.7 مليون دولار أمريكي. ويبدو أنّ هذا البرنامج كان الأكثر نجاحاً من حيث النتائج المحققة. وتستخدم الغالبية العظمى من البلديات نظام MRS في عام 2019، ولكن بدون صيانة. ولم تصدر وزارة الداخلية والبلديات أي تعليمات أو وسائل محددة لضمان استدامة هذا المشروع.

■ الوكالة الأميركية للتنمية الدولية USAID - برنامج بناء التحالفات للتقدم والتنمية والاستثمار المحلي (Baladi Cap)³².

BALADI CAP (برنامج بناء التحالفات للتقدم والتنمية والاستثمار المحلي) هو برنامج مؤلته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) منذ عام 2013 ولغاية عام 2018، وقد تلا برنامج BALADI PLUS الذي هدف إلى تقديم المساعدة الفنية لبعض البلديات المختارة بين عامي 2013 و2014. وتتعاقد الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) مع المنظمة غير الحكومية الأسترالية - الأمريكية MSI-COFFEY بشأن عملية بناء القدرات. وقد ارتكزت على ثلاثة عناصر رئيسية:

- ❖ بناء القدرات المحلية (مكوّن بناء القدرات Capacity Building Component – CBC)
- ❖ دعم المشاركة المدنية (مبادرة المشاركة المدنية Civic Engagement Initiative - CEI)
- ❖ المشاركة المدنية لحكومة أفضل (المشاركة المدنية للحكومة الديمقراطية Civic Engagement For Democratic Governance – CEDG).

وقد ارتفعت تكلفة البرنامج إلى 15 مليون دولار أمريكي وهي معلومة غير مؤكّدة، وتمّ تخصيص مبلغ 4 ملايين دولار أمريكي للمحور الثاني. ويرمي البرنامج بشكل أساسي إلى هيكلة المجتمع المدني. ويأتي الدعم للبلديات في مرتبة ثانوية بحسب عدد الإجراءات والمبالغ المخصّصة لها. في الواقع، يخصّص العنصر الأخير تحديداً للبلديات الخمسين واتحادات البلديات الثلاثة المختارة والتي نُظمت لها حلقات عمل مواضيعية.

عند قراءة التقارير المنشورة، تظهر الأعداد كما يلي:

³² <https://baladicap.com/>

عدد المشاركين	البلديات المشاركة	موضوع التدريب
25	17	إدارة الموارد البشرية
-	-	الشراكات بين القطاعين العام والخاص
48	32	دراسة جدوى المشاريع
-	-	المشاركة المواطنة
12	9	عملية اتخاذ القرار والمشاركة المواطنة
-	14	التنسيق بين البلديات والمنظمات الدولية
30	14	المساواة بين الجنسين في البلديات
20	16	التواصل في البلدية
-	17	خطة استراتيجية للتنمية المحلية
27	19	الطلبات والمشتريات العامة

ويشار في هذا السياق إلى وجود حلقة عمل تهدف إلى عرض خدمات الكثير من الشركات (Association for Forests، ArabiaGIS، Development and Conservation، شركة Quick Solutions، مؤسسة رينيه معوض، إلخ).

كذلك، تجدر الإشارة إلى الحلول المعلوماتية لمراقبة ميزانية البلديات والحوكمة الإلكترونية بشكل عام من خلال نظام طوّره شركة Quick Solutions التي تتعامل مع 227 بلدية³³.

يمكن أيضاً أن نلاحظ التفاوت بين المبالغ المعلنة (15 مليون دولار) وفعالية مساهمات البرنامج (78 بلدية مشاركة في البرنامج).

1. التوصية الأولى: تعزيز تدريب المنتخبين المحليين

تتمثل التوصية الأولى في تعزيز تدريب المنتخبين المحليين من خلال اقتراح وحدات تدريبية ملائمة وحجم البلديات:

- ❖ في البلديات الصغيرة، يتولى المنتخبون المحليون المهام الإدارية بسبب عدم وجود الموظفين. لذا، من المهم توعية المنتخبين بأهمية التدريب واقتراح عليهم برامج تدريبية متعددة المجالات حول تعزيز القدرات وإدارة البلديات.
- ❖ في البلديات الأكبر، يتعين تنسيق التدريبات الموجهة إلى المنتخبين مع التدريبات الموجهة إلى الموظفين لكي تتمكن الجهة التنفيذية البلدية من تحديد مهارات موظفيها واستخدامها على أفضل وجه لتنفيذ المشاريع التنموية.

بالإضافة إلى ذلك، إن تدريب المنتخبين في لحظة توليهم المنصب يُعيد الانتخابات أمر ضروري لضمان إطلاع المنتخبين بقدر كافٍ على اللامركزية والتشريعات البلدية وقدرات البلديات، وكذلك لتوحيد المهارات المشتركة ضمن المؤسسة البلدية.

2. التوصية الثانية: وضع إطار قانوني

تتمثل التوصية الثانية في إعداد قانون لتنظيم وإدارة الموظفين³⁴ في البلديات يسمح بإنشاء إدارة بلدية ضمن إطار قانوني، وبوضع قواعد قانونية لترقب المسائل التالية بشكل أفضل:

- ❖ توضيح فئات الموظفين العاملين في الخدمة المدنية المحلية، وما يقتضي ذلك من توضيح قانوني لشروط توظيف فئة المياومين. توجد في الأصل توجيهات عامة بهذا الخصوص ولكن يجب تحديدها وتكييفها³⁵ (كالنظام الداخلي للمياومين)؛

❖ إعداد إطار رسمي للوصف الوظيفي في البلديات (مع ذكر الرتب المناسبة للموظفين الثابتين)؛

❖ التطور الوظيفي والمناصب المخصصة للموظفين المتعاقدين؛

❖ توسيع نطاق التوظيف على أساس المباريات التنافسية ليشمل جميع الموظفين الثابتين والمتعاقدين³⁶؛

❖ مبدأ التدريب الإلزامي والأولي والمستمر لجميع الموظفين البلديين؛

❖ الاعتماد على كفاءة مركز تدريب البلديات اللبنانية (البرنامج الوطني لتدريب البلديات اللبنانية) CEFOM لتدريب الموظفين البلديين، تكميلاً للتدريبات التي يوقرها مجلس الخدمة المدنية للموظفين، وتكييف هذه التدريبات مع السياق البلدي؛

³⁴ يمكن أن يكون هذا القانون مكملاً لقانون تنظيم الخدمة المدنية لعام 1959 أو أن يتخذ شكل مرسوم تطبيقي لقانون البلديات لعام 1977.

³⁵ تحدد المواد من 83 إلى 85 من قانون البلديات شروط توظيف الشرطي المتعاقد والشرطي الثابت.

³⁶ إن المباريات موجودة أصلاً في بعض الوظائف الفنية كوظيفة المهندس.

- ❖ آلية لتمويل تدريبات الموظفين؛ يمكن تصوّر العديد من آليات التمويل، لا سيما مع دعم الجهات المانحة. ويمكن لدراسات لاحقة أن تحدد ذلك؛
- ❖ مراجعة أحكام التعويض للموظفين الثابتين. أما بالنسبة للموظفين المتعاقدين، فالعقد هو الذي يحدد هذه الإجراءات.
- ❖ شروط التقدم الوظيفي (معايير التقدم في الرتب أو معايير تمديد العقود على أساس الأداء الفردي)؛
- ❖ إلحاق موظفي البلديات بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو على الأقل تأمين آلية بديلة أخرى متجانسة (صندوق تعاضد، صندوق تأمين خاص، إلخ).

3. التوصية الثالثة: تطوير أدوات العمل البلدي

تتمثل التوصية الثالثة في تطوير أدوات إدارة الموارد البشرية تكون مشتركة بين البلديات، كضرورة لإضفاء الطابع الاحترافي على أداء موظفي السلطات المحلية، وهي على الشكل التالي:

- ❖ إطار مرجعي ثابت ومشارك للبلديات يحدد:
 - قائمة المهن في البلديات (أي مجموعة الوظائف ذات المهارات المتشابهة والأنشطة المشتركة) بما فيها المهن المستحدثة كالمديرية العامة للخدمات أو أمانة سر البلدية؛
 - قائمة الوظائف والمؤهلات المطلوبة ومستوى المسؤولية؛
 - الفئة الوظيفية المناسبة لكل منصب.
- ❖ نظام داخلي موحد يشكّل قاعدة مشتركة للبلديات، يوضع على أساس الإطار المرجعي الوظيفي ويحدد مستويات التوظيف لجميع الفئات الوظيفية. يجب أن تكون هذه القاعدة المشتركة قابلة للتكيف مع أحجام وموارد البلديات وكذلك مع إمكانية تبادل الموظفين بين البلديات أو مع الاتحادات البلدية؛
- ❖ توصيفات وظيفية نموذجية.

4. التوصية الرابعة: تعزيز إدارة الموظفين

تقوم التوصية الرابعة على تعزيز إدارة الموظفين البلديين تحت إشراف المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية، من خلال:

- ❖ تعريف وتوجيه سياسة إدارة الموارد البشرية بمختلف أبعادها؛
- ❖ الدخول في حوار مع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OM SAR) ومجلس الخدمة المدنية لصياغة النصوص القانونية وتحديد الرواتب وتعويضات الموظفين الثابتين ثم وضع القواعد الخاصة بشؤون الفئات الأخرى من الموظفين مع الأخذ بعين الاعتبار حجم البلديات ومواردها المالية؛
- ❖ تحديد عدد الموظفين في البلدية؛
- ❖ متابعة عمليات التوظيف؛
- ❖ تطوير سياسة التدريب الأولي والمستمر للموظفين البلديين (جميع الفئات مجتمعة)، بناءً على اقتراحات مركز تدريب البلديات اللبنانية.

5. تحديد الاحتياجات التدريبية وترجمتها إلى الواقع

تتمثل التوصية الخامسة والأخيرة في تخطيط كيفية نقل الاحتياجات التدريبية البلدية إلى وزارة الداخلية والبلديات. يمكن أن يجمع مركز تدريب البلديات اللبنانية (CEFOM) الاحتياجات ويقوم سنوياً بتحديث خطة التدريب الوطنية التي توافق عليها في ما بعد وزارة الداخلية والبلديات.

وبالتالي ينسّق مركز تدريب البلديات اللبنانية التدريب على الشكل التالي:

- ❖ يصمّم المناهج التدريبية الأولية للموظفين والمنتخبين.
- ❖ يبرم شراكات مع مراكز ومعاهد التدريب القائمة التي توفر برامج تدريبية أو ترغب في تطوير برامج تدريبية خاصة بها؛
- ❖ قد يقدّم التدريب في حال تعدّر معاهد التدريب الأخرى عن تلبية الاحتياجات المحددة في إطار خطة التدريب الوطنية.

وأخيراً، سيتم وضع مناهج محددة بهدف إنشاء إدارة موظفين عليا للإدارات المحلية.

- البنك الدولي، *Lebanon's Economic Update*، تشرين الأول 2019
<https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/economic-update-october-2019>
- المركز الوطني الفرنسي لتدريب موظفي السلطات المحلية، *التدريب أداة أساسية للإدارة العامة المحلية في لبنان*، تقرير التشخيص الذي أجري في لبنان من 27 إلى 31 أيار 2013
- المرسوم الإشتراعي رقم 118، 30 حزيران 1977
<https://www.localiban.org/texte-de-la-loi-sur-les-municipalites-decret-loi-no118-du-30-6-1977-et-ses-amendements>
- DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL** المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية
Reforming Decentralization in Lebanon: The State of the Play 2017
- الدكتور نهى غصيني أبو عجرم، *L'expérience des municipalités: pas suffisante pour la décentralisation*، بيروت، 2019
- مروان حرب، *Le Chehabisme ou les limites d'une experience de modernization politique au Liban*، جامعة القديس يوسف، 2007
- أنطوان حرفوش، *Besoin de réforme des services publics et apport essentiel de l'utilisation*، جامعة Paris Ouest Nanterre La Défense، كانون الثاني 2008، تكنولوجيا المعلومات والاتصال: وضع الإدارة اللبنانية
https://www.researchgate.net/publication/310832138_Besoin_de_reforme_des_services_publics_et_l'apport_potentiel_de_l'utilisation_des_TIC_Cas_de_l'administration_libanaise
- منظمة إدارات المدن الدولية ICMA، *دراسة حول مالية البلديات اللبنانية Lebanon Municipal Finance Studies* نيسان 2013
<https://icma.org/programs-and-projects/lebanon-municipal-finance-studies-project>
- الدكتور كرم كرم، *وضع اللامركزية الإدارية والتعاون اللامركزي في لبنان Décentralisation et cooperation décentralisée au Liban: état des lieux*، تشرين الثاني 2009
http://bt-villes.org/cglu/sitedocs/Rapport_sur_la_decentralisation_au_Liban.pdf
- LEBRETON Jean-Pierre, LAMY Sébastien, FAWAZ Mohammad, YAZIGI Serge, HAMDAN Alia** تقرير بالتنسيق مع مجال MAJAL (المرصد الجامعي للتخطيط الحضري) ومجموعة GRIDAUH (Groupement de recherché sur les institutions et le droit) ، كانون الأول 2010 ، (de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat)
- LONGUENESSE Elizabeth**، *La société libanaise à l'épreuve*، Edition l'Harmattan، 2015
- سليم مقدسي، *De la Gouvernance vers la performance: cas du Ministère des finances*، مروان روجيه، Lebanese Science Journal، قسم 15، رقم 1، 2014
- إبراهيم نجار، *Les grands défis actuels de la fonction publique*، L'Orient-Le-Jour، 5 كانون الثاني 2017
- PORTELLI Hugues**، *Les fondements administratifs d'un pouvoir politique*، Revue Pouvoirs، 1/2014
- الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID)، *Lebanon Relief and Redevelopment Project*، جامعة Albany، مركز التنمية التشريعية، 2011
<https://www.albany.edu/cld/lebanonproj.htm>