مشاريع تنموية نحو سياسات عامة لمرشحات محتملات الى الانتخابات النيابية ٢٠٢٢

إنتخابات لبنان
LEBANON ELECTIONS

حقوق النشر ٢٠٢١-٢٠٢٢

تمّ إعداد هذه المطبوعة بدعم ماليّ من السفارة الهولندية في لبنان. إنّ الآراء الواردة في هذه المطبوعة لا تعكس المواقف الرسمية للسفارة الهولندية في لبنان.

Kingdom of the Netherlands

نتوجه بالشكر إلى السيدات اللواتي شاركن في وضع إقتراحات لسياسات عامة تشمل عدة حلول للمشاكل القائمة في لبنان حالياً.
وقد تم إختيار المواضيع العشرة المذكورة في الكتيب كنموذج لسياسات عامة عملت عليها أكثر من سيدة واحدة.

أسماء كل السيدات اللواتي شاركن في وضع إقتراحات لسياسات عامة حسب الترتيب الأبجدي:

١. جوزفين زغيب
٢. خلود الوتار قاسم
٣. رانيا باسيل
٤. رانيا غيث
٥. رشا عيتاني
٦. رندلى جبور
٧. رولا المراد
٨. زينة الكلاّب
٩. زينة مجدلاني
١٠. فاتن زين
١١. فدوى ناصيف الكّلاب
١٢. ڤاندا روميا
١٣. لما حريز
١٤. لينا حمدان
١٥. ماغي عون
١٦. مايا الزغريني
١٧. مريم الشامي
١٨. منال سعيد
١٩. مي طبال
٢٠. ميا عطوي
٢١. نادين نعمة
٢٢. ناهدة خليل
٢٣. ندى الصحناوي
٢٤. ندى غريّب زعرور
٢٥. نعمة بدر الدين
٢٦. هبة دندشلي
٢٧. هدى أسطى قصقص
٢٨. هند الصوفي

نتوجه بالشكر الخاص الى كل من:

• مؤسسة «**SEEDS for Legal Initiatives – نواة للمبادرات القانونية**» التي طوّرت السياسات العامة من الناحية القانونيّة.
• السيدة «**إيليان فرسان**» خبيرة في الشأن العام والاستراتيجيات السياسية التي أشرفت على مضمون الكتيب.

قائمة المحتويات

١. خطة تدخّل طارئة لمعالجة مشكلة الفقر والجوع في لبنان ٤

٢. تحقيق الانماء المتوازن ١٢

٣. مشكلة السير في لبنان ١٨

٤. مشروع البطاقة الصحية الشاملة ٢٤

٥. الكهرباء نموذجاً ٣٠

٦. حل المشاكل البيئية ٣٦

٧. خطة لمعالجة مشكلة البطالة في لبنان ٤٢

٨. النفط والغاز ٤٨

٩. الأزمات في لبنان وتأثيرها على الصحة النفسية ٥٦

١٠. خطة تدخل طارئة لتفعيل دور مجالس البلدية بقضايا البيئة ٦٤

01

خطة تدخّل طارئة لمعالجة مشكلة الفقر والجوع في لبنان

ملخص تنفيذي

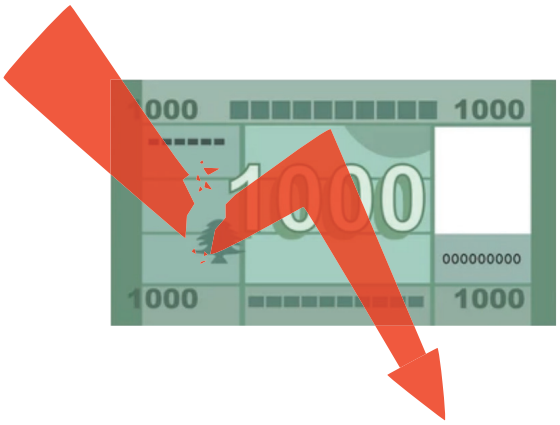
٧٣٪ من مجموع السكان في لبنان أصبحوا من الفقراء.
هذا ملخص الدراسة التي نشرتها مؤخرًا لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) عن تفاقم الفقر في لبنان إلى حدّ هائل كما وصفته وذلك في غضون عام واحد فقط.
تعاني شريحة كبيرة من المجتمع اللبناني من الحرمان من أبسط الاحتياجات الاساسية، خاصة المواطنين في الأرياف، وبالتحديد منطقة البقاع الغربي-راشيا.
ففي ظل العجز الاقتصادي، والانهيار المالي والغياب الكامل للمسؤولية السياسية ولدور الدولة الرعائي والاجتماعي، وجدنا أنه من الضروري اتخاذ بعض المبادرات الطارئة للقضاء على الفقر والجوع، وذلك حتى وضع سياسة مستدامة لمعالجة هذه الآفة.
الانتخابات النيابية ٢٠٢٢ فرصة للعمل على مكافحة الفقر والجوع في لبنان.
انطلاقاً من الإيمان بأهمية احترام وضمان حقوق الإنسان المنصوص عنها في المعاهدات والاتفاقيات الدولية الملتزم فيها لبنان، يتمثل المشروع في التدخل الطارئ لمعالجة مشكلة الفقر والجوع وذلك من خلال انشاء بيوت تؤمن الحاجات الاساسية للمحتاجين، وخاصة المسنين، وتشجع الاستثمار الزراعي، على أن يتم وبشكل موازي، العمل على مشاريع قوانين للحد من الفقر وتقديم خدمات البطاقة الصحية وضمان الشيخوخة للمسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والأكثر فقراً.

المصدر: لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

مقدمة عامة

يشهد لبنان حالياً أشد حالات الكساد في العصر الحديث بعد أن انخفضت قيمة عملته المحليّة إلى أكثر من ٩٠٪ حسب البنك الدولي. ووفق تقييم مشترك بين البنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي، أكثر من مليون لبناني ولبنانية بحاجة إلى مساعدات إغاثية لتغطية احتياجاتهم الأساسية، بما في ذلك الغذاء.

بحسب الأمم المتحدة، إن الفقر هو أكثر من مجرّد الافتقار إلى الدخل أو الموارد أو ضمان مصدر رزق مستدام، حيث إن مظاهره تشمل الجوع وسوء التغذية وانحسار إمكانية الحصول على التعليم والخدمات الأساسية، إضافة الى التمييز الاجتماعي والاستبعاد من المجتمع وانعدام فرص المشاركة في اتخاذ القرارات.
يقاس الفقر المدقع بالأشخاص الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار أميركي في اليوم.



أمّا بالنسبة للفقر المتعدد الأبعاد؛ تعتبر الأسرة التي تعاني من الفقر المتعدد الأبعاد في حال كانت تعاني من وجه واحد أو أكثر من الحرمان، حتى وإن لم تكن فقيرة مادياً. فالأسرة المحرومة من التيار الكهربائي، على سبيل المثال، يمكن أن تصنف فقيرة حسب مفهوم الفقر المتعدد الأبعاد، وذلك رغم إمكاناتها المادية التي تخولها الاشتراك في مولد خاص للكهرباء في حال كان ذلك مُتاحاً. وينطبق التصنيف عينه على الأسر العاجزة عن الحصول على الأدوية، رغم قدرتها المادية على شرائها إن توفرت. وعند قياس أوجه الحرمان في لبنان، تصل نسبة الفقر المتعدد الأبعاد، بحسب أرقام الإسكوا، إلى ٨٢٪.

الإطار العام للمشكلة

على الصعيد القانوني والحقوقي، إن لبنان، بحسب الفقرة «ب» من مقدمة الدستور، ملتزم بأحكام اتفاقيات الأمم المتحدة، وعلى تجسيد الدولة اللبنانية للمبادئ الدولية في جميع الحقول والمجالات دون استثناء.

كما وأن الفقرة «ج» من مقدمة الدستور تؤكد على قيام الدولة اللبنانية على العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين. بالإضافة إلى الفقرة «ز» التي تؤكد على أن الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً هو ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار نظامها.
أمّا بالنسبة للاتفاقيات والمعاهدات الدولية الملتزم فيها لبنان فأهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. إن هذه الاتفاقيات والمعاهدات تحثّ الدول الأعضاء فيها على الالتزام بأحكامها والعمل على تطبيقها على أراضيها، بمفردها و/أو عن طريق المساعدة والتعاون الدولي.

إن جوهر هذه المعاهدات الدولية يتمحور حول كرامة الإنسان والمساواة بين الأفراد. فقد أكّدت المعاهدات والاتفاقيات الدولية السابق ذكرها على أنه يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق. ومن الحقوق التي تضمنها هذه المعاهدات الدولية هي: الحق في الضمان الاجتماعي؛ الحق في عمل لائق والحماية من البطالة؛ الحق في مستوى معيشة لائق خاصة على صعيد الغذاء والملبس والمسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، على أن يتم العمل على التحرر من الجوع ووضع برامج من أجل تحسين طرق إنتاج وحفظ وتوزيع المواد الغذائية عن طريق الاستفادة الكلية من المعارف التقنية والعلمية، ونشر المعرفة بمبادئ التغذية، واستحداث أو إصلاح نظم توزيع الأراضي الزراعية بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعية وانتفاع بها؛ الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسدية والعقلية؛ الحق في التعليم، على أن يوفر مجاناً على الأقل في مرحلتيه الابتدائية والأساسية ويكون التعليم الابتدائي إلزاميا. كما يكون التعليم الفني والمهني والتعليم العالي متاحًا للجميع؛

الحق في المشاركة في الحياة الثقافية والمساهمة في التقدم العلمي، وتبعاً لذلك الحق في حماية مصالح الشخص المعنوية والمادية المترتّبة على أيّ إنتاج علمي أو أدبي أو فنّي من صنعه. نصت اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بشكل خاص على تأمين المساواة للمرأة في المناطق الريفية وعلى ضمان مشاركتها في التنمية الريفية والاستفادة منها، وذلك من خلال الكفالة للمرأة الريفية تمتعها بجميع الحقوق السابق ذكرها، إضافة إلى الحق في المشاركة في وضع وتنفيذ التخطيط الإنمائي على جميع المستويات؛ الحق في تنظيم جماعات المساعدة الذاتية والتعاونيات من أجل الحصول على فرص اقتصادية مكافئة لفرص الرجل عن طريق العمل لدى الغير أو العمل لحسابهن الخاص؛ الحق في المشاركة في جميع الأنشطة المجتمعية؛ زيادة فرص الحصول على الائتمانات والقروض الزراعية، وتسهيلات التسويق، والتكنولوجيا المناسبة، والمساواة في المعاملة في مشاريع إصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي وكذلك في مشاريع التوطين الريفي.

إن واقع انتشار الفقر والجوع ليس وليد اللحظة بل هو نتيجة تراكم لأسباب كثيرة أهمها:

- فشل الدولة في وضع خطة اقتصادية واجتماعية تعالج جذور مشكلة الفقر. فبدلاً من ذلك، تعاملت الدولة مع مشكلة الفقر على أنها فجوة يقتضي سدّها بالمساعدات والهبات والتبرعات وبالتالي عززت ثقافة المساعدات بدلاً من تعزيز ثقافة الحقوق التي من واجب الدولة تأمينها للأفراد.
- غياب ثقافة دولة الرعاية الاجتماعية التي تحقق المساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين وتوفر لهم الحماية الاجتماعية وضمان الحقوق الأساسية من تعليم وصحة وأمن غذائي وعمل ومعاشات تقاعد وضمان اجتماعي ومسكن لائق بما يضمن لهم كرامتهم ومستوى معيشي لائق.
- إهمال الدولة القطاع الزراعي وعدم شموله بأي خطط إصلاحية فعليّة.

Hassan Ammar

تم تقديم عدة مشاريع قوانين ما زالت حتى اليوم عالقة في الأدراج كما وتم وضع خطط إنقاذية تنتظر آليات تنفيذ ومنها:

- تقدم النائب روبير فاضل عام ٢٠١٣ باقتراح قانون عاد وتبنّاه حزب الكتلة الوطنية، وقدّمته النائبة بولا يعقوبيان مؤخراً. إن هذا الاقتراح يهدف إلى إنشاء برنامج لإزالة الفقر والعوز المدقع في لبنان، يكمّله البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً. ولكن هذا الاقتراح، بعد ما انهت لجنة المال والموازنة دراسته عام ٢٠١٦، لم تتم مناقشته ولا اعتماده من قبل مجلس النواب. هذا الإقتراح وإن كان غير كاف لمعالجة المشكلة من جذورها، كونه يحدد نسبة المستفيدين بـ١٠٪ فقط من اللبنانيين المقيمين إلا انه يمكن أن يشكّل انطلاقة للبحث عن حل مستدام.

- وضعت وزارة الزراعة، بدعم من منظّمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (فاو)، «الاستراتيجية الوطنية للزراعة في لبنان ٢٠٢٠-٢٠٢٥. من أولويات هذه الخطة هي تحسين النوعيّة والقدرة التنافسيّة للمنتجات الزراعيّة النباتيّة، العمل على خفض الاستيراد وزيادة الإنتاج المحليّ الزراعيّ، اعتماد خطة إنعاشيّة لأول سنتين تتضمّن دعم المزارعين بالأسمدة والمدخلات الزراعيّة والقروض طويلة الأجل، والعمل على برنامج إرشادي لتخفيض استخدام المبيدات والأسمدة وتخفيض كلفة الإنتاج وضمان الاستخدام الأمثل لمياه الريّ بغية تأمين منتجات زراعيّة سليمة وذات جودة للاستهلاك المحلي وللتصدير.

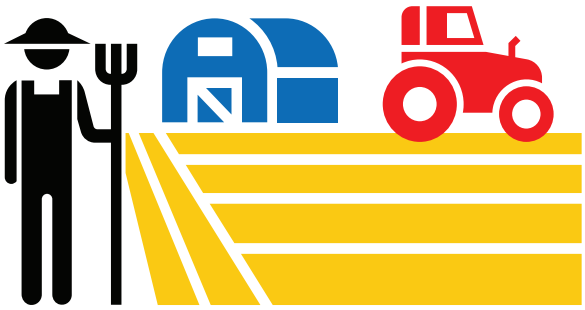
خطة العمل المقترحة لمعالجة آفة الفقر والجوع

نقترح سياسة تتضمن أوّلاً مبادرات طارئة تعمل على القضاء على الفقر والجوع، على أن يتم بشكل متوازي العمل على مشاريع قوانين تضع خطة مستدامة لحل هذه المشكلة.

I وبالنسبة للمبادرات والتدخلات الطارئة لمعالجة الفقر والجوع، وبالتحديد في منطقة البقاع الغربي – راشيا، سوف نعمل على التالي:

أ. إنشاء بيوت متفرقة في مختلف المناطق البقاعية على أن يكون أوّل بيت في البقاع الغربي. تكون هذه البيوت شبيهة ببيت العطاء كلنا لبعض، الذي أنشأته السيدة ماغي عون منذ ست سنوات في منطقة سن الفيل – بيروت. من أهدافها تأمين الطعام الساخن يوميا للمحتاجين وخصوصا المسنين ومن لا مأوى لهم او عائلة تهتم بهم. إضافة الى تأمين الثياب والنظافة الشخصية والأدوية والحصص الغذائية.

ب. محاولة تحفيز أهل المنطقة على العمل في الزراعة من خلال تسويق منتجاتهم ومونتهم التي يتميزون بها. فنحد من البطالة المتفشية في المنطقة، ونساعدهم على استثمار أرضهم بأفضل الطرق.

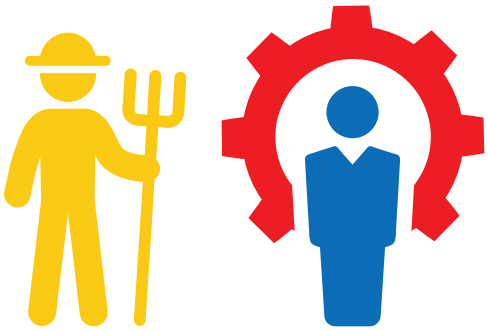


ج دعم النساء من خلال «بيوت – العطاء» عبر تأمين فرص عمل لهنّ. كما سنحاول أن نمدّ النساء في بيوتهن بالمواد الأولوية التي تمكنهن من العمل في المونة والسلع المطلوبة، أو من خلال تخصيص أجنحة في بيوت العطاء لعمل النساء في المونة، على ان نساعد في تسويقها.

د. إشراك فئة الشباب المتطوّع من هيئات كشفية وغيرها اضافة الى اشراك البلديات، في المساعدة على جمع البيانات وإحصاء العائلات المحتاجة وتوزيع الطعام على من ليس لديه وسيلة نقل للوصول إلى «بيوت – العطاء».

هـ. العمل على ترشيد المزارعين لمواجهة التحديات الحالية والمستقبلية التي يواجهونها وخصوصا من ناحية التغير المناخي الحاد الذي سنواجهه ويتطلب اختيار زراعات بديلة مواكبة لهذا التغيير ومساعدة المزارعين بالتنسيق مع وزارة الزراعة والبيئة

واختصاصيين على مواكبة هذا القطاع المهم في لبنان الى الوصول الى اكتفاء ذاتي وامكانية التصدير. بذلك نساهم في زيادة الإنتاج الزراعي السليم فنحد من البطالة المتفشية في منطقة البقاع وغيرها، كما نحد من النزوح المتخم إلى المدن.



و. العمل الى جانب المنظمات العالمية والجمعيات الأهلية للحصول على منح ومساعدات لبناء المعامل والمصانع وتقديم ورشات عمل خاصة تعلّم الأشخاص المهتمين بالاستثمار بالقطاع الزراعي كيفية اتقان العمل الزراعي بمختلف مراحله من زراعة وحصاد وأدوات وغيرها وذلك تحت إشراف الخبراء والمختصين في المجال. بما يساهم في زيادة الانتاجية وخلق فرص العمل ورفع الوعي المحلي بأهمية القطاع الزراعي كوسيلة لمحاربة الفقر والجوع.

Wael Hazen

Reuters

٢ بالنسبة للخطة المستدامة للقضاء على الفقر والجوع، سنعمل على مشاريع قوانين تضمن التالي:

أ. استحداث نظام حمائي اجتماعي وتبني استراتيجية وطنية شاملة تعزز صورة دولة الرعاية وتضمن حقوق الأفراد الأساسية استناداً إلى خطة التنمية المستدامة للأمم المتحدة لعام ٢٠٣٠. على أن يتم تفويض الحكومة اللبنانية بصياغة تفاصيل هذه الاستراتيجية وتوزيع المهمات على الوزارات المختصة وكيفية التنسيق فيما بينها.
ويجب أن تعمل هذه الاستراتيجية على الحصول على بيانات دقيقة وصحيحة حول الفقر وتحديد أهم الاحتياجات المتوجبة لمساعدة الفقراء وسؤال هؤلاء عن ماهية أولوياتهم؛ ضمان تمويل مستدام لأنظمة الحماية الاجتماعية للقضاء على التمييز، و مساعدة للأفراد في حالات الطوارئ وتعزيز قدرتهم على التكيف مع الأزمات المستقبلية؛ تسهيل الوصول المتساوي، خاصة للفئات الأكثر فقراً، للحد الأدنى من المستويات للخدمات الأساسية للعيش بمستوى معيشة لائق، مثل التعليم والرعاية الصحية، ومن ناحية المعلومات المتعلقة فيها. فيمكن للدولة مثلاً أن تؤمن التعليم المجاني لعمر معيّن، أو أن تراقب القطاع الخاص الذي يقدم الخدمات الاساسية لمنعه استغلال الفئات الأكثر ضعفاً.

بالإضافة إلى العمل على تنظيم سوق العمل وتحسين ظروف العمل وذلك من خلال زيادة الحد الأدنى للأجور، الحدّ من البطالة، توفير التدريب والتعليم للمساعدة على الحصول على عمل...

ب. تشجيع الاستثمار في العمل الزراعي ومساعدة المزارعين من أجل زيادة الإنتاج الزراعي، وذلك من خلال وضع خطة وآليات عمل تضمن حسن الاستثمار الزراعي من أجل القضاء على الفقر وتأمين الأمن الغذائي استنادا الى خطة منظّمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة «فاو».
على أن تشمل الخطة إجراء مسح شامل للحصول على البيانات المطلوبة لتحديد حاجات السوق تمكينا من الوصول إلى الاكتفاء الذاتي من الإنتاج المحلي ووقف الاستنزاف في الاستيراد. كذلك يجب استصلاح الأراضي لتصبح صالحة للزراعة وتوزيعها بشكل منصف على المزارعين الأكثر فقراً؛ تأمين سوق التصريف للإنتاج اللبناني؛ دعم الأسمدة والبضائع التي يشتريها المزارع بالدولار؛ زيادة الموازنة لجميع الوزارات المعنية وخاصة وزارة الزراعة، وفتح اعتمادات خاصة لتعزيز القطاع الزراعي؛ إعطاء قروض طويلة الأمد للمزارعين والعمل على برنامج قروض مدعومة؛ تقوية قطاع التعاونيات الزراعيّة في لبنان.

ج. إنشاء صندوق وطني للتضامن المجتمعي وإيلاء أهمية كبيرة لكبار السنّ تحديداً والذين يعتمدون على تعويضات صندوق الضمان الاجتماعي كمصدر رزقهم الوحيد من خلال وضع مشاريع قوانين ودعم خطط حماية الشيخوخة.

Ainap

Reuters

02

تحقيق
الانماء المتوازن

ملخص تنفيذي

الإنماء المتوازن هو مبدأ دستوري يعزز الوحدة الوطنية ويضمن الاستقرار السياسي والإقتصادي والإجتماعي. يعاني لبنان من خللٍ في الإنماء المتوازن نتج عنه تفاوتاً هائلاً في مستوى التنمية بين العاصمة ووسط لبنان من جهة والمناطق الريفية من جهة أخرى. إن الحلّ الأساسي لمواجهة هذه المشكلة وتحقيق الإنماء المتوازن بين مختلف المناطق اللبنانية يكمن في اعتماد نظام اللامركزية في النظام الإداري.

الإنتخابات النيابية ٢٠٢٢ فرصة للعمل على تحقيق الإنماء المتوازن في جميع المناطق اللبنانية من خلال تعزيز التنمية في المناطق النائية والريفيّة وتطبيق اللامركزية الإدارية الموسّعة.

مقدمة عامة

يكمن مفهوم الإنماء المتوازن في عملية التنمية من جهة وبُعدها الجغرافي من جهة أخرى. من ناحية التنمية، فهي تتجسد في تنمية الموارد البشرية والتنمية المستدامة لهذه الموارد، وتتطلب العمل على التنمية على الصعيد الإقتصادي والإجتماعي والثقافي والتربوي والسياسي. فإن تنمية كل عنصر من هذه العناصر ينعكس على الآخر. مثلاً إن التنمية الإقتصادية تساعد على تحقيق التنمية الإجتماعية والثقافية والسياسية، كما أن التنمية السياسية تساعد على تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.
أمّا من ناحية البعد الجغرافي، فإن هذه التنمية يجب أن تتحقق في جميع المناطق وعلى كامل الأراضي اللبنانية بالتساوي قدر الإمكان، بحيث لا تكون درجة التفاوت في التنمية بين منطقة وأخرى كبيرة جداً.

إن تحقيق الإنماء المتوازن يبقى رهن بمدى توافر العناصر التالية:
- المؤسسات القادرة على القيام بعملية التنمية،
- العنصر البشري،
- الإمكانيات المالية.

إن الخلل في الإنماء المتوازن يؤثر على الإستقرار الإقتصادي والإجتماعي والسياسي. فغالباً ما ينتج عن هذا الخلل حركة نزوح كثيفة من المناطق الأقل تنمية، وهي الأرياف، إلى المناطق الأكثر تنمية، وارتفاع في نسبة الفقر وتردي الأوضاع الإجتماعية والإقتصادية لدى الأفراد.

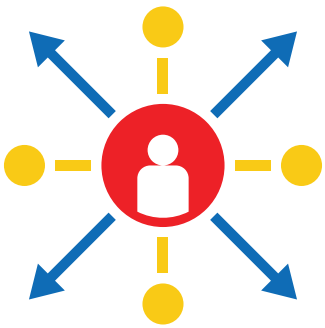
أمّا في حال تحقيق الإنماء المتوازن، يسود الإستقرار السياسي والإقتصادي والإجتماعي، وبالتالي يستقر الأفراد في مناطقهم دون الحاجة إلى النزوح إلى مناطق أخرى، و يستثمرون طاقاتهم وجهودهم في هذه المناطق. كما أن الإنماء المتوازن يعزز الوحدة الوطنية والإنتماء الوطني إذ يصبح كل المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات.

إن الحلّ الأساسي لتحقيق الإنماء المتوازن في لبنان يكمن في اعتماد اللامركزية الإدارية.

ما هي اللامركزية الإدارية؟

تقوم اللامركزية الإدارية على «توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مختلفة منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس وظائفها الإدارية، على المستوى المحلي، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، غير أنها تحتفظ لنفسها باستقلال إداري، بحيث لا تكون خاضعة مباشرة للحكومة المركزية في ممارسة وظائفها الإدارية، وإن كانت هذه الحكومة تمارس عليها الإشراف والرقابة»

د. عصام سليمان،
الموقع الرسمي
للجيش اللبناني،
٢٠٠٢)



إن الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية المستقلة إدارياً عن الهيئة المركزية، تتمتع بسلطة تقريرية، إذ تنفرد باتخاذ قراراتها ضمن صلاحياتها القانونية، دون الرجوع إلى السلطة المركزية.
ولكن في بعض الحالات، أوجب القانون تصديق السلطة المركزية على بعض قرارات الهيئة المحلية، ولكن هذا التصديق لا يغير في طبيعة هذه القرارات التي تبقى الهيئة المحلية فقط مسؤولة عنها وعن نتائجها ولها وحدها الحق في تعديلها والغائها.
يسمح ايضاً نظام اللامركزية للهيئة المحلية مقاضاة السلطة المركزية أمام القضاء الإداري والمطالبة بإبطال القرارات الصادرة عنها، إذا كانت تمسّ بحقوقها و باستقلالها الإداري.
في المقابل، إن نظام المركزية يحصر صلاحيّات اتخاذ القرارات في يد سلطة واحدة رئيسيّة وهي السلطة المركزية، التي تنفرد بالبت في جميع القضايا الداخلة ضمن اختصاصها الاداري، بشكل مباشر أو عبر ممثلين تابعين لها، غير مستقلين عنها، في المحافظات والاقضية اللبنانية.

ما الفرق بين اللامركزية واللاحصرية الإدارية؟

اللاحصرية الإدارية هو نظام إداري يقوم في إطار المركزية الادارية، و«يقضي بتوسيع صلاحيات الذين يتولون إدارة الوحدات الإدارية، ويعتبرون ممثلين للسلطة المركزية في هذه الوحدات، لأنهم يرتبطون بهذه السلطة مباشرة وفق تسلسل هرمي. وهؤلاء الموظفون لا يتمتعون بأي استقلال إداري في ممارسة وظائفهم، ويخضعون مباشرة لسلطة رؤسائهم في السلطة المركزية، غير أنهم يمارسون بعض الصلاحيات الممنوحة من السلطة المركزية من دون الرجوع إلى هذه السلطة» (idem)

الإطار العام للاشكالية

1- بالنسبة لموضوع الإنماء المتوازن

تنص الفقرة «ز» من مقدمة الدستور اللبناني على التالي:
«الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.»
إذاً، بحسب الدستور اللبناني، إن الإنماء المتوازن الثقافي والإجتماعي والإقتصادي يؤثر على وحدة الدولة وعلى استقرار نظامها السياسي، وبالتالي يجب على السلطات المختصة الأخذ بعين الاعتبار تحقيق الانماء المتوازن عند القيام بأعمالها، فعلى الحكومة مثلاً رسم سياستها وتحديد موازنتها بما يتوافق مع هذا الهدف، والأمر نفسه بالنسبة للمجلس النيابي عند سنّ القوانين ومراقبة أداء السلطة التنفيذية ومساءلتها ومحاسبتها.
إضافة إلى ذلك، وبحسب الفقرة «ب» من مقدمة الدستور اللبناني، إن لبنان ملتزم بالمواثيق والمعاهدات الدولية، وأهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل.

إن هذه الإتفاقيات والمواثيق الدولية تضمن تمتع جميع الأفراد بالتساوي بحقوق الإنسان. تنص المادة الأولى من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية على أنه « لجميع الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها، وهي بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي وحرة في السعي لتحقيق إنمائها الإقتصادي والإجتماعي والثقافي».
كما أن الحقوق الأخرى التي تضمنها هذه الإتفاقيات والمواثيق الدولية هي الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق، الحق في الصحة، الحق في العمل، الحق في التعليم، الحق في المشاركة في الحياة السياسية والحياة الثقافية.

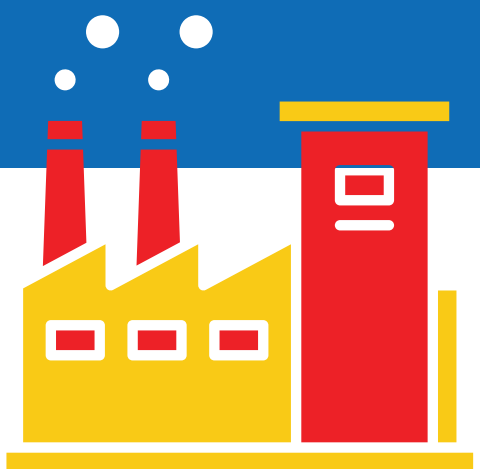
على الصعيد الداخلي، لا يوجد استراتيجية أو خطة مركزية تنظم تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان وتحث على وضع خطط محلية تراعي الإرث الطبيعي والخصائص الطبيعية والتاريخية والجغرافية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية لمختلف المناطق التي تستهدفها بما يعزز الإمكانات الإقتصادية لهذه المناطق ويحسن المستوى المعيشي لسكانها.

في عام ٢٠٠٩، تم التصديق على «الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية» بموجب المرسوم رقم ٢٠٠٩/٢٣٦٦. تشكّل هذه الخطة وثيقة رئيسية للتنمية والتخطيط المحلي والمناطقي، ولكنها لا تحل محل الخطط المحلية لتحقيق التنمية.

تحدد هذه الخطة الإطار التوجيهي العام للتنظيم المدني واستعمال الأراضي في لبنان، مع الحرص على الوحدة الوطنية والإنماء المتوازن وترشيد إستخدام الطاقة. تنص هذه الخطة على

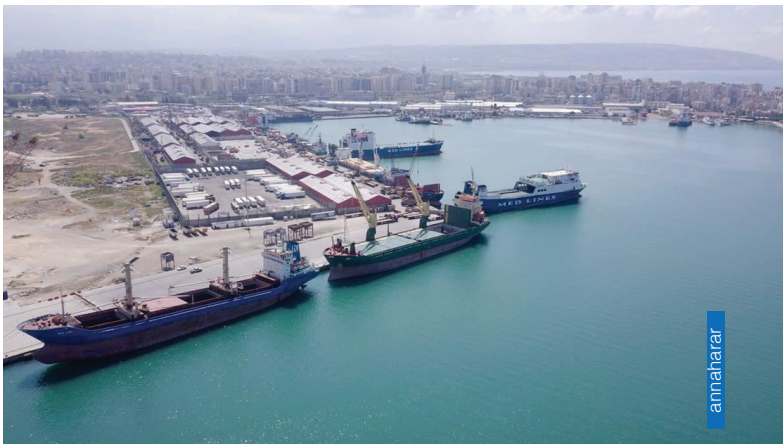
«واجب الدولة أن تحدد السياسات العامة وتستخدم الوسائل الكفيلة بالإهتمام بسلامة الأراضي والحفاظ على خصائصها الأساسية وتأمين إستدامة الثروات المستغلة منها، وتشجيع الإنماء الإقتصادي والإجتماعي المتوازن والمستدام عليها.»

بحسب «الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية»، يعني الإنماء المتوازن تأمين مستوى موحد من الخدمات الأساسية في جميع المناطق، كالمياه والكهرباء والتربية والصحة، والاتصالات، بهدف تجنيب تجزئة المناطق اللبنانية وإضعاف علاقات التضامن فيما بينها وإضعاف التكامل بين المدن والأرياف.



وضعت الخطة بعض الإقتراحات لتحقيق الإنماء المتوازن، نورد فيما يلي بعضها:

- تأمين مساواة في مستوى وتوزيع الخدمات الأساسية في جميع المناطق.
- تنمية الموارد المائية الوطنية لخدمة المدن والبلديات والقرى، بالإضافة إلى خدمة الزراعة والصناعة في جميع الاراضي اللبنانية، وذلك وفقاً لاحتياجات كل منطقة وأنواع الأنشطة الممارسة فيها.
- إعطاء الأولوية لمرفأ طرابلس لخدمات الترانزيت باتجاه العراق.
- إعطاء أولوية لإنماء ثلاث مناطق صناعية كبرى في شمال طرابلس وفي تجمع زحلة-شتورة وفي المنطقة الممتدة بين الغازية والزهراني.
- توزيع كليات الجامعة اللبنانية على أربعة مواقع: بيروت الكبرى، طرابلس، زحلة-شتورة والنبطية.
- إنماء الوظائف التجارية للقطبين المدنيين صيدا وجبيل، الواقعان على مداخل المنطقة المدينة المركزية باتجاه الشمال من جهة والجنوب من جهة أخرى.
- إنماء ملحوظ للوظائف السياحية لبعلبك وصور.
- تقوية شبكات الطرق بين كل قطب وبين بقية المناطق المحيطة به.



في الواقع، يواجه الإقتصاد اللبناني الكثير من العقبات والتحديات الإنمائية التي تفاقمت بتدرّج بدءاً من الأزمة السورية عام ٢٠١١، وتفجير مرفأ بيروت عام ٢٠٢٠، وانتشار فيروس «كورونا»، والأزمة الإقتصادية والمالية بحيث فقدت الليرة اللبنانية أكثر من ٩٠٪ من قيمتها، ما أدى إلى تردّي الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية وانتشار الفقر وإضعاف المجتمع بشكل عام والمجتمع الريفي بشكل خاص الذي يعاني من غياب الاستراتيجيات الإنمائية والإهمال في تلبية الاحتياجات الحقيقية للمجتمعات الريفية.
مع العلم أن البيانات الوزارية للحكومات اللبنانية المتعاقبة شملت بنودًا تتعهد بتطبيق «الإنماء المتوازن» في كافة المناطق، غير أن العمل على ذلك لم يبصر النور. فالخلل في الإنماء المتوازن متجذّر في لبنان، وقد تجلى ذلك في التفاوت الكبير جداً في مستوى التنمية بين العاصمة ووسط لبنان من جهة والمناطق النائية من جهة أخرى.
كما أن المشاريع التي تضعها الحكومة والتي تهدف إلى تقديم الخدمات الأساسية في سبيل تحقيق الإنماء المتوازن، هي مرهونة بنظام الطائفية والزبائنية والمناطقية، وتوزع بعيداً عن معايير المساواة والعدالة والشفافية والتكافؤ والحاجة، وهذا كله يعود إلى عامل أساسي وهو غياب مفهوم المواطنة وعدم تطبيقه واحترامه في لبنان.

٢- بالنسبة لنظام اللامركزية الإدارية

كما ذكرنا سابقاً، يتجذّر الحل لتحقيق الإنماء المتوازن في لبنان من خلال اعتماد نظام اللامركزية الإدارية، وهذا ما ورد في اتفاق الطائف الذي تم توقيعه عام ١٩٨٩، والذي نص على «اللامركزية الإدارية الموسعة» على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون)، على أنها واحدة من الإصلاحات الضرورية التي يحتاج إليها لبنان. ومن بين الإصلاحات التي نصّ عليها اتفاق الطائف «اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها إقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة».

في الواقع، تطبّق في لبنان عدّة أنظمة إدارية.
إن نظام المركزية الحصرية مطبق على صعيد رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات وأجهزة الرقابة مثل مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي. أمّا النظام المركزي للّاحصري، فيتجسّد في لبنان من خلال تقسيمات المحافظات والاقضية حيث يمثّل السلطة المركزية فيها ويتولى مهامها، بشكل مباشرة وفي إطار التسلسلية الهرمية، المحافظ والقائمقام والمختار.
أمّا بالنسبة لنظام اللامركزية، فتقوم في لبنان، حتى الآن، على مستوى البلديات واتحاد البلديات فقط. يمنح القانون البلديات الشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، لكي تتمكن من القيام بأعباء الإدارة المحلية بحسب حاجة النطاق البلدي المسؤولة عنه.

تتألف البلدية في لبنان من سلطتين، الأولى تقريرية يتولاها مجلس منتخب هو المجلس البلدي، والثانية تنفيذية يتولاها رئيس البلدية يعاونه جهاز من الموظفين الإداريين والفنيين.
إن قانون البلديات رقم ١١٨ الصادر في ٣٠-٠٦-١٩٧٧، ينظم البلديات في لبنان. يعطي هذا القانون صفة الإلزامية للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه في النطاق البلدي.

ينص قانون البلديات على أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، يدخل ضمن اختصاص المجلس البلدي. كما يمكن للمجلس البلدي أن يعرب عن توصياته وأمانيه في سائر المواضيع التي تفيد مصلحة النطاق البلدي، وأن يبدي ملاحظاته واقتراحاته في ما يتعلق بالحاجات العامة في النطاق البلدي.

كما ينص القانون على أنه
«يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقته أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد في تنفيذ الأعمال والمشاريع الآتية: المدارس الرسمية ودور الحضانة والمدارس المهنية، المساكن الشعبية والحمامات والمسابح المستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات والمتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي والأندية والملاعب، والوسائل المحلية للنقل والأسواق العامة.»

تكمن أهمية اللامركزية الإدارية بأنها وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، فهي تراعي خصوصيّة الحاجات المحلّية وتمايزها إذ إنها ترتكز على التمييز بين المصالح المحليّة والمصالح الوطنيّة. ولكن إن مؤسسات اللامركزية الإدارية تبقى وحدها عاجزة عن تحقيق الإنماء المتوازن. فإن البلديات تعجز عن تأدية مهامها القانونية بسبب ضعف مواردها البشرية ومواردها المالية، وغياب التدريبات اللازمة لموظفيها، بالإضافة إلى بعض القيود الموضوعة عليها في إطار الرقابة من قبل السلطة المركزية، فأحياناً هذه الرقابة تقف عائقاً أمام تنفيذ قرارات المجالس البلدية خاصة إذا كانت الإدارة المركزية تعاني من مشاكل الروتين الاداري والبطء في العمل.

مشاريع قوانين لتطبيق اللامركزية الادارية في لبنان

تم اقتراح عدة مشاريع قوانين لتطبيق اللامركزية الادارية في لبنان، ومن أبرز هذه المشاريع ما يلي:

٢٠٠١
اقتراح قانون وزير الداخلية والبلديات الياس المر حول اللامركزية الإدارية.

٢٠٠٧
اقتراح قانون النائب روبير غانم حول اللامركزية الإدارية.

٢٠١٤
مسودّة مشروع قانون تطبيق اللامركزية الإدارية التي وضعتها اللجنة المرؤوسة من وزير الداخلية والبلديات السابق زياد بارود، والتي تألّفت بموجب القرار رقم ١٦٦/٢٠١٢ الصادر عن رئيس مجلس الوزراء.

من أبرز ما تضمنه مشروع قانون اللامركزية الإدارية الذي وضعته اللجنة، ما يلي:

- تطبيق نظام اللامركزية الموسعة في لبنان انطلاقاً من اتفاق الطائف، يقوم على مستوى مجالس محلّية منتخبة تتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي وتمارس صلاحيات واسعة وتشمل المجالس البلدية ومجالس الأقضية ومجلس مدينة بيروت.
- إلغاء نظام القائمقامية ووظيفة القائمقام ونقل صلاحيات الأخير إلى مجلس القضاء المنتخب. ولكن أبقى على وظيفة المحافظ كصلة وصل بين المناطق والسلطة المركزية، ووضع عددًا من صلاحيات المحافظ التنفيذية في يد مجلس القضاء المنتخب.
- الحدّ من الرقابة المسبقة، وتعزيز الشفافية من خلال آليات اطلاع إلزامية ورقابة شعبية ورقابة لاحقة قضائية، وضوابط تنفيذية.
- استحداث صندوق لامركزي بدلاً من الصندوق البلدي المستقل، يراعي ضرورة الانماء المتوازن وتحفيز النمو المحلي، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي ويخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخّرة. يتولّى الإشراف على أعمال الصندوق مجلس منتدب من قبل مجالس الأقضية والبلديات.
- إنشاء هيئة مستقلّة خاصة بانتخابات مجالس الأقضية ومجلس مدينة بيروت، مهمتها الإعداد لهذه الانتخابات والإشراف عليها في جميع مراحلها.
- تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- استحداث أجهزة متخصّصة تعمل على توثيق ودراسة وتحليل المعطيات والأرقام والبيانات المرتبطة باللامركزية والحوكمة المحلّية ونشرها ومناقشتها في سبيل تطويرها.

الخطة المقترحة لتحقيق الإنماء المتوازن:

إن العمل على تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان وبالتالي الوصول إلى الإستقرار السياسي والإقتصادي والإجتماعي وسدّ فجوة التنمية بين مختلف المناطق اللبنانية، يتطلب التالي:

- وضع خطة لتحقيق الإنماء المتوازن من قبل السلطات المركزية وتطبيقها من قبل جميع الهيئات الفاعلة المركزية والمحلية.
- إقرار قانون لامركزية إدارية موسعّة تعطى في إطاره مجالس الأقضية الصلاحيات والإمكانات الإدارية والمالية اللازمة لتحقيق التنمية على المستوى المحلي.
- تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في المناطق الريفية.
- إنشاء بنى تحتية متطورة في مختلف المناطق اللبنانية.
- ربط المناطق النائية بعضها ببعض بشبكة طرق حديثة.
- تنمية المناطق إقتصادياً عن طريق تطوير الزراعة واستخدام الوسائل الحديثة فيها.
- إيجاد مناطق صناعية في مختلف المناطق والعمل على تطويرها وحسن إستثمارها.
- تشجيع الهيئات المحلية على إنشاء واستثمار بعض المرافق الاقتصادية التي تغذي موازنتها السنوية وتدر لها الواردات.
- تفعيل دور مجالس البلدية من أجل ممارستها مهامها القانونية والمتعلقة بالتنمية والمنفعة العامة.

03

مشكلة
السير في لبنان

ملخص

من المشاكل العديدة التي يعاني منها المواطن اللبناني بشكل يومي مسألة زحمة السير الخانقة. ينتج عن زحمة السير إضاعة الوقت وانعكاس سلبي على صحة المواطن النفسية والجسدية. تعود هذه الأزمة إلى عدة أسباب منها قانونية، وثقافية وإنمائية.

الإنتخابات النيابية ٢٠٢٢ فرصة للعمل على حلّ أزمة السير في لبنان وتعزيز السلامة المرورية.
إنطلاقاً من إيماننا بأهمية المحافظة على كرامة الإنسان وحقوقه المتعلقة بشكل مباشر وغير مباشر بعودة عجلة الحياة إلى طبيعتها، نقترح خطة تساهم في حل أزمة السير في لبنان والتي تركز على التعاون بين القطاعين العام والخاص من أجل تحسين شبكات الطرقات وتطوير القوانين وحسن تطبيقها.

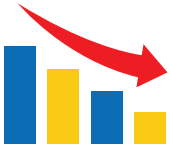
مقدمة عامة

تعود مشكلة الازدحام الخانق إلى التسعينيات عندما انتهت الحرب الأهلية اللبنانية التي استمرت ١٥ عامًا، بحيث تفاقم الوضع على ما كان عليه بسبب تدهور حالة الطرقات، غياب خطة للنقل العام، تدفق أكثر من مليون ونصف لاجئ سوري الى لبنان، ومؤخراً، تدافع المواطنين على محطات البنزين بسبب شح هذه المادة.

ينتج عن مشكلة زحمة السير:

- خسائر مالية ضخمة حيث تتكبد الدولة نحو ملياري دولار خسائر سنوياً أي ما يشكل حوالي ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

- هدر وقت المواطنين وتلف أعصابهم حيث يقضي اللبنانيون ٧٢٠ ساعة من أصل ٤٣٨٠ على الطرقات سنويا أي ما يعادل أكثر من ١٦٪ من الوقت الإنتاجي المفترض للفرد.



- بطء بحركة النمو الاقتصادي وانخفاض إنتاجية العمل.

- زيادة حوادث السير وما ينتج عنها من خسائر بشرية ومادية.

- زيادة نفقات الوقود وتكاليف تشغيل وصيانة المركبات.

- زيادة نسبة التلوث بسبب إنبعاثات ثاني أوكسيد الكربون وغيرها من الغازات السامة من السيارات مما يسبب أمراض قاتلة للبنانيين، وبالتالي تكاليف إستشفائية إضافية كما والمساهمة في ظاهرة الاحتباس الحراري.

من هنا تكمن أهمية معالجة أزمة زحمة السير في لبنان من خلال رسم خارطة طريق بالتعاون مع جميع الجهات المعنية.

الإطار العام للإشكالية

على الصعيد القانوني؛

أوّلاً: في التشريع الدولي

يلتزم لبنان، بحسب الفقرة «ب» من مقدمة الدستور، بالتقيد بأحكام إتفاقيات الأمم المتحدة، وتجسيد المبادئ الدولية في جميع الحقول والمجالات في الدولة دون استثناء. ومن الإتفاقيات والمعاهدات الدولية الملتزم فيها لبنان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافي، والتي تنص على حق كل فرد التمتع بمستوى معيشة لائق، والحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية.

تتضمن خطة التنمية المستدامة للأمم المتحدة لعام ٢٠٣٠، في الهدف رقم ١١ منها «جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع و آمنة وقادرة على الصمود ومستدامة» ما يتطلب العمل على حسن النقل والتنقل في المدن.

تساهم المدن في النمو الإقتصادي وضمان ممارسة حقوق أخرى مثل الحق في العمل، الحق في الصحة، الحد من اللامساواة، الحد من التغير المناخي، وغيرها. من أجل تحقيق هذه الأهداف، يجب على الدولة إتخاذ مبادرات عدة، ومن هذه المبادرات ضمان نقل وتنقل متحضّر ومستدام، من خلال توفير إمكانية وصول المواطنين إلى نظم نقل مأمونة وميسورة التكلفة ويسهل الوصول إليها، وتحسين شروط السلامة على الطرق، ولا سيما من خلال توسيع نطاق النقل العام.

تتمثل سياسة النقل الحضري المستدام في إتاحة السكان إستخدام وسائل النقل المختلفة بطريقة آمنة وصديقة للبيئة وفعالة ومعقولة التكلفة. ويصب هدف هذه السياسة في السماح لسكان المناطق الحضرية بالوصول إلى وجهاتهم بطرق آمنة وميسورة التكلفة وسليمة بيئيًا، عن طريق وسائل النقل التي تساهم في صحتهم ورفاهيتهم، وتقليل أوقات السفر.

ثانياً: في التشريع الداخلي

١- القوانين السارية المفعول

يلعب قانون السير وهو القانون رقم ٧٦ الصادر في تاريخ عام ١٩٦٧ والمعدل بعد ذلك مرات عدة، دوراً في تنظيم السير والمركبات واستعمال الأرصفة؛ فهو ينص على الأحكام العامة التي ترعى كل ما يتعلق بهذه المسائل، كما ينص على العقوبات المترتبة على مخالفة هذه الأحكام.

إضافة إلى قوانين السير، نشير إلى أنه للبلديات الدور الأهم في مجال تنظيم النقل وبالتالي التخفيف من زحمة السير.

فإن قانون البلديات وهو القانون الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧، ينص على اختصاص المجلس البلدي في تنظيم النقل بأنواعه وتحديد تعريفاته عند الإقتضاء ضمن النطاق البلدي، كما أن المجلس البلدي ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يساهم أو يساعد في الوسائل المحلية للنقل العام. ويجب، بحسب القانون، الإستحصال على موافقة المجلس البلدي من أجل تنظيم وتحديد حركة المرور والنقل العام ومشاريع تقويم الطرق العامة الكبرى والتصاميم التوجيهية العامة في النطاق البلدي.

يكمن دور البلديات في إدارة النقل ضمن نطاقها من خلال وضع خطة محلية للنقل وتنظيم حركة السير من قبل عناصر شرطة البلدية وإمداد أضواء الإشارة في مواقع مهمة وعدم السماح بركن السيارات خارج المواقف المخصصة لها. وهذا يساهم في تخفيف حركة السير والتخفيف من إزدحام السير، وبالتالي إنخفاض الانبعاثات الهوائية الضارة الناتجة عن عوادم السيارات.

تعمل الأمم المتحدة مع بعض البلديات من أجل حل أزمة السير في لبنان، فمثلاً تم إطلاق مبادرة عام ٢٠٢١، من خلال الشراكة بين مدينتي صور وزيورخ وبالتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، تهدف إلى وضع الأساس لمستقبل يتسم ببدائل وخيارات نقل أكثرإستدامة في مدينة صور. وإن مثل هذه المبادرة تساهم في التخفيف من الإزدحام المروري.

كما يوجد أيضاً قرار مجلس الوزراء رقم ٩ الصادر في تاريخ ٥ نيسان ٢٠٠٠ المتعلق بإصلاح قطاع النقل في لبنان وإعادة تنظيمه وتخفيض عدد مركبات النقل العام.

٢- مشاريع القوانين المقترحة

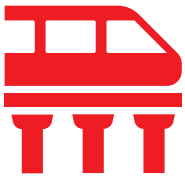
تم وضع عدة مشاريع وبرامج من أجل المساهمة في حلّ أزمة السير في لبنان ومن أهمها:

- عام ١٩٦٨، زار أربعة مهندسون من الاتحاد السوفياتي لبنان لمدة شهر، وقاموا بدراسة مشروع «مترو» في بيروت، ووضعوا خطة أولية له. قدرت كلفة هذا المشروع بمبلغ يتراوح بين ٢٥٠ و ٢٨٠ مليون دولار أمريكي.

بحسب خرائط هذه الدراسة «يربط الخط الأول للمترو منطقة الأوزاعي بمنطقة سليم سلام متجهاً نحو مرفأ بيروت مباشرة، أما الخط الثاني فينطلق من عاليه مروراً ببعبدا ثم الحازمية وفرن الشباك وصولاً إلى المرفأ أيضاً. والخط الثالث يربط الخط الساحلي الشمالي البحري من منطقة الجديدة مروراً بالدكوانة وفرن الشباك ليصل غرباً نحو البحر في منطقة الرملة البيضاء، والخط الرابع ينطلق من منطقة المتن الجنوبي في جبل لبنان ويمرّ في وسط بيروت ثم يتفرّع إلى منطقة الحمرا و المنارة من جهة وإلى الخط الساحلي الجنوبي من جهة أخرى.»

- عام ١٩٩٤، تم وضع دراسة لاقتراح مشروع إعادة تشغيل سكة الحديد والعمل بخط يصل صور بطرابلس مروراً ببيروت. ولكن هذا المشروع لم يتم تنفيذه بحجة عدم إمكانية تأمين الاعتمادات اللازمة والتي قدرت بنحو ٦٠٠ مليون دولار.

- عام ١٩٩٥، صدرت دراسة أخرى لإنشاء خط «مترو» في بيروت مع أربعة خطوط ترامواي، وقدرت تكلفة هذا المشروع بـ٢,٥ مليار دولار أميركي.



- عام ٢٠٠٥، تم طرح «إنشاء خط يرتبط بمرفأ طرابلس الى الحدود اللبنانية – السورية (في منطقة العبودية) بطول ٣٥ كيلومتراً، ويرتبط من هذه النقطة بشبكة سكك الحديد السورية وصولاً الى الحدود السورية – العراقية، وكذلك الحدود السورية – التركية». ولكن كذلك لم يُنفذ هذا المشروع بسبب اغتيال رئيس الحكومة السابق رفيق الحريري وسوء العلاقة بين لبنان وسوريا.

- عام ٢٠١٧، أعدت المديرية العامة للنقل البري، والبحري، مشروع لشبكة طرق لبيروت الكبرى، والذي يشمل ٢٠ خط سير يصل إلى كل المناطق، و٩١١ محطة وقود، ويضع ٢٥٠ باصاً في الخدمة في المرحلة الأولى، مع نظام حديث لتقنية المعلومات وإصدار التذاكر. ولكن إن تنفيذ هذا المشروع افتقد التمويل اللازم.

- كما كان قد قدم البنك الدولي للبنان قرضاً لتنظيم النقل المشترك والسريع، على أن يصب في بيروت ويسير على خطوط سير مستحدثة، ولكن لم يتم المباشرة في هذا المشروع لأنه بقي في عهدة مجلس الوزراء ينتظر عملية تنفيذه على أرض الواقع.

غالباً، لا يتم تنفيذ المشاريع التي تقترح أو توضع من أجل تحسين أزمة السير في لبنان بسبب غياب الإرادة السياسية وضعف التمويل والعجز في الموازنة العامة. فمثلاً، تبين، بحسب ما نشرته السفارة الألمانية عن موازنة لبنان ٢٠٢٠، بأنه تم تخصيص ١٦ مليار ليرة لبنانية لموازنة السكك الحديدية.

عملياً، من أبرز المشاكل التي تساهم في تفشي أزمة السير في لبنان هي التالية:

- شبكات الطرقات قديمة ولا يمكنها استيعاب حركات سير كثيفة، فلم تعد تتناسب مع متطلبات الحياة العصرية المتمثلة بالنمو السكاني المتسارع، كثافة التجمعات السكنية، وارتفاع هائل بعدد السيارات.
- تفتقد الأراضي اللبنانية وسائل نقل عام منظمة وعصرية تساهم في في تقليص عدد المركبات الآلية المتواجدة على الطرقات.
- سلوك المواطن السائق وعدم احترامه لقوانين السير أو عدم علمه بوجودها وذلك من خلال مثلاً التوقف العشوائي لسائقي السيارات والمركبات من دون سابق إنذار، أو التفافهم دون إعطاء أية إشارة، أو المرور بعكس اتجاه السير، أو إقحام السيارة في فسحات ضيقة خلال أوقات ازدحام السير، أو تجاوز السيارات على جهة اليمين بدلا من اليسار...

خطة العمل المقترحة لحل أزمة السير في لبنان

تتطلب السياسة المقترحة التعاون بين المواطن من جهة ومن الدولة من جهة أخرى من أجل حسن تطبيقها. فمن جهة الدولة، من المهم إتخاذ قرار سياسي لحلّ أزمة السير في لبنان، بعيداً عن الفساد السياسي والإداري وذلك من خلال التنسيق بين مختلف الإدارات المعنية، مثل وزارة الداخلية، ووزارة الاشغال والنقل.

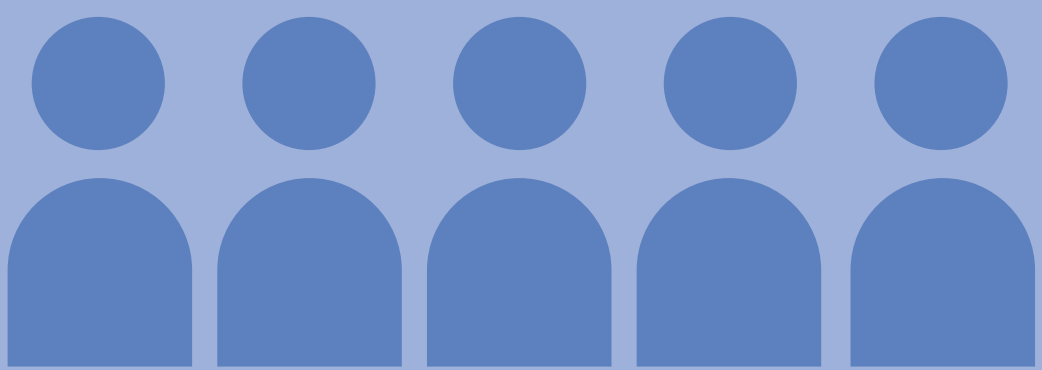
كما تشدد السياسة المقترحة من أجل حلّ أزمة السير في لبنان العمل على ما يلي:

- وضع وتنفيذ سياسات تنمية وتحسين لوضع الطرقات من أجل تأمين السلامة المرورية للمواطنين.
- العمل على تعديل قوانين السير الحالية بالتعاون مع الجمعيات غير الحكومية المختصة، بهدف تحسين السلامة المرورية وردع إرتكاب مخالفات السير.

- تطبيق قوانين السير بشكل سريع وفعال وشامل، دون أي تمييز.
- تطوير التعاون بين الأجهزة المختصة بالمرور والجمعيات الأهلية. ويمكن أن يتم ذلك من خلال حثّ وتدريب عناصر قوى الأمن الداخلي، وعناصر الشرطة البلدية وسواهم من المسؤولين عن تطبيق قوانين السير.
كما يجب تفعيل مساءلة المسؤولين عن إنفاذ قوانين السير في حال الإخلال بواجباتهم.
- إنشاء وسيلة نقل عام مشتركة تراعي نظم التطور التكنولوجي، دون إغفال الوقاية من الأضرار البيئية التي قد تنتج عن ذلك.
- العمل على التثقيف والترشيد من خلال القيام بحملات تثقيفية تسمح للمواطنين بالتعرف على القوانين، وما تحتوي من أحكام وعقوبات على المخالفات. بالإضافة إلى تنظيم وإقامة ندوات توعية للشباب حول موضوع قانون السير وأهمية استعمال سيارات النقل العام، من أجل التخفيف من زحمة السير، والمحافظة على البيئة.
- إنشاء برنامج لمدرسة تعليم القيادة يتبع المعايير الدولية
- الاستثمار في النقل الأخضر

04

مشروع البطاقة الصحية الشاملة



ملخص

تعرّف منظمة الصحة العالمية التغطية الصحية الشاملة بأن يحصل جميع الأفراد والمجتمعات على الخدمات الصحية التي يحتاجون إليها دون التعرض لضائقة مالية جراء ذلك. وهي تشمل المجموعة الكاملة من الخدمات الصحية الضرورية والجيدة، ابتداءً من تعزيز الصحة إلى الوقاية والعلاج والتأهيل والرعاية الملطفة.

إن تحقيق التغطية الصحية الشاملة هو أحد الأهداف التي تبنّتها بلدان العالم، عام ٢٠١٥، عندما اعتمدت أهداف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

أما في لبنان، فقد أصبحت الرعاية الصحية والإستشفاء والحصول على الدواء رفاهية ليست في متناول كل مريض. خاصة بعد الأزمات المالية الأخيرة من تدهور الليرة والوضع الاقتصادي واحتجاز أموال المودعين في المصارف وارتفاع أسعار الدواء واحتكاره في السوق السوداء.

الإنتخابات النيابية ٢٠٢٢ فرصة للعمل على ضمان تغطية صحية شاملة لكافة اللبنانيين.

إنطلاقاً من إيماننا بأهمية المحافظة على الحق في الصحة، نقترح إقرار قانون بطاقة صحية شاملة تهدف إلى تمكين جميع الأفراد من الحصول على رعاية صحية جيدة وبأسعار معقولة.

مقدمة عامة

تدنت خدمات القطاع الصحي في لبنان بعد أن فقدت الليرة اللبنانية أكثر من ٩٠٪ من قيمتها، ونتج عن ذلك:
- هجرة أكثر من نصف الكادر الطبي من أطباء وممرضين/ات
- نقص في المستلزمات الطبية والأدوية، وفي حال وجودها فأسعارها باهظة الثمن
- معاناة المستشفيات من نقص الكهرباء والمازوت والمواد الأساسية من بنج وأجهزة طبية

فسيطرت الزبائنية والطائفية والمناطقية على توزيع المساعدات والتغطيات الطبية في لبنان، علماً أن نسبة المواطنين غير المستفيدين من الضمان الاجتماعي تجاوز ٥٠ بالمائة من الشعب اللبناني.

ونظراً لذلك ولأهمية الحق في الصحة وارتباطه الوثيق بحقوق الإنسان الأخرى والتنمية المستدامة، يتوجب على الدولة وذلك عبر إقرار بطاقة صحية شاملة، أن تؤمن للمواطن حقه بالاستشفاء وأن تغطي دخول المستشفى، دخول قسم الطوارئ، المختبرات وجميع مراكز الرعاية الصحية الأخرى.

ما هي البطاقة الصحية؟

البطاقة الصحية هي بطاقة شخصية فردية، يحصل عليها أي لبناني، من دون أي شرط تمييزي، من خلال تقديم طلب شخصي إلى الإدارة المختصة.

تتضمن البطاقة الصحية تاريخ حاملها الصحي، الأمر الذي يسهل له تلقي العلاج اللازم من دون حاجة لتقديم تقارير طبية عن مراحل علاجه في كل مرة يخضع فيها للمعاينة أو يدخل المستشفى.
في المبدأ، تؤمن البطاقة الصحية الشاملة، التغطية الصحية الشاملة الفردية لحاملها.
والتغطية الصحية الشاملة تعني حصول «جميع الأفراد والمجتمعات على الخدمات الصحية التي يحتاجون إليها دون التعرض لضائقة مالية جراء ذلك. وهي تشمل المجموعة الكاملة من الخدمات الصحية الضرورية والجيدة، إبتداءً من تعزيز الصحة إلى الوقاية والعلاج والتأهيل والرعاية الملطفة.»

كما أن التغطية الصحية الشاملة:
- لا تعني التغطية المجانية لجميع الخدمات الصحية المقدمة.
- لا تتعلق بالتمويل فقط، بل تشمل ضمان جميع عناصر النظام الصحي، الذي يشمل نظم تقديم الخدمات الصحية، والعاملين في القطاع الصحي، والمرافق الصحية وشبكات الاتصال والتكنولوجيا ونظم المعلومات الصحية، وآليات ضمان الجودة، ونُظم الإدارة، والتشريع في مجال الصحة.
- لا تقتصر على مجرد تأمين الحد الأدنى من الخدمات الصحية، ولكن يجب ايضاً ضمان التوسع التدريجي في تغطية الخدمات الصحية والحماية من المخاطر المالية.
- لا تتعلق بخدمات العلاج الفردي فحسب، وإنما تشمل كذلك الخدمات الجماعية كحملات التوعية في مجال الصحة العامة، ومراقبة الأماكن العامة حيث تنتشر الأمراض المعدية...
- لا تقتصر على ضمان الصحة فحسب، بل تشمل ايضاً ضمان تحقيق المساواة في الحقوق وتحقيق التنمية والاندماج والتماسك الاجتماعيين. (منظمة الصحة العالمية)

الإطار العام للإشكالية

شرح مفهوم الحق في الصحة:

إن الهدف الثالث من أهداف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ التابعة للأمم المتحدة هو الصحة الجيدة والرفاه.

إن الحق في الصحة هو حق من حقوق الإنسان، تضمنه الإتفاقيات والمواثيق الدولية الملتزم بها لبنان في الفقرة «ب» من مقدمة الدستور اللبناني. ومن أهم هذه المواثيق والإتفاقيات، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوقالإقتصادية والإجتماعية والثقافية، إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وإتفاقية حقوق الطفل.

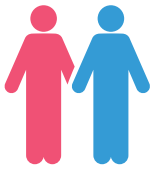
يرتبط الحق في الصحة إرتباطاً وثيقاً بالتمتع بكافة حقوق الإنسان، وهذه الحقوق تشمل الحق في المأكل، والمسكن، والعمل، والتعليم، والكرامة الإنسانية، والحياة، وعدم التمييز، والمساواة، وحظر التعذيب، والحق في الخصوصية، والوصول إلى المعلومات، وحرية تكوين الجمعيات، والتجمع. كذلك حق الفرد في التحكم في صحته وجسده، بما في ذلك حريته الجنسية والإنجابية، والحق في أن يكون في مأمن من التدخل الطبي التعسفي، كإجراء العلاج الطبي أو تجارب طبية عليه دون رضاه.

بحسب لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، إن الحق في الصحة هو حق شامل لا يقتصر على تقديم الرعاية الصحية المناسبة في حينها فحسب، بل يشمل أيضاً المقومات الأساسية للصحة مثل الحصول على مياه شرب نظيفة والصرف الصحي، والإمداد الكافي بالغذاء الآمن والتغذية والمسكن، وظروف صحية للعمل والبيئة، والحصول على التوعية والمعلومات فيما يتصل بالصحة، بما في ذلك الصحة الجنسية والإنجابية. ويتمثل أيضاً بالحق في الصحة في مشاركة السكان في كامل عملية إتخاذ القرارات المرتبطة بالصحة على الصعيد المجتمعي والوطني والدولي.

إن الحق في الصحة إذاً يتكون من أربعة عناصر أساسية وهي التالية:

- **التوافر:**
ضمان توافر القدر الكافي من المرافق الصحية العمومية ومرافق الرعاية الصحية والسلع والخدمات والبرامج داخل الدولة.

- **إمكانية الوصول:**
ضمان إستفادة الجميع من فرص الوصول إلى المرافق والسلع والخدمات الصحية. وتتسم إمكانية الوصول بعدم التمييز، وإمكانية الوصول المادي والقدرة على تحمل النفقات، وإمكانية الحصول على المعلومات المتعلقة بالصحة وتلقيها ونقلها بشكل مفهوم، دون المساس في سرية البيانات الصحية الشخصية.



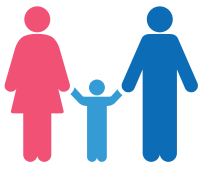
- **المقبولية:**
ينبغي أن تحترم المرافق الصحية الأخلاقيات الطبية، ويجب أن تراعي الفوارق بين الجنسين.

- **الجودة:**
يجب أن تكون المرافق والسلع والخدمات الصحية مناسبة علمياً وطبياً وذات نوعية جيدة.

- **عدم التمييز:**
يجب أن تتاح للجميع إمكانية الوصول إلى الخدمات والمرافق والسلع الصحية دون تمييز لأي سبب من الأسباب.

- **المشاركة:**
ينبغي أن يكون للمنتفعين من الخدمات والمرافق والسلع الصحية رأي في تصميم وتنفيذ السياسات الصحية التي تؤثر عليهم.

- **المساءلة:**
يجب إعتبار الجهات التي تقع على كاهلها واجبات تقديم الرعاية الصحية مسؤولة عن الوفاء بالإلتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان في مجال الصحة العامة.



- **المقومات الأساسية:**
الحق في الصحة لا يشمل الرعاية الصحية فحسب، بل يشمل أيضاً المقومات الأساسية للصحة مثل الإصحاح المناسب ومياه الشرب المأمونة والسكن اللائق (كما بيّنا سابقاً).

أهمية ضمان الحق في الصحة:

تؤمن الدولة الحق في الصحة من خلال إعتماد نظام صحي شامل تكون فيه الرعاية الصحية الشاملة متوفرة للجميع دون تمييز.
إن توفير تغطية صحية شاملة يكفل:
- وصول الجميع بالتساوي إلى الخدمات الصحية الجيدة التي يحتاجونها دون أن يعانوا من صعوبات مالية.
- زيادة الإنصاف في النتائج الصحية، عبر إتاحة تحمل نفقات الرعاية اللازمة للناس الأشد فقراً.
- إعتماد نهج قائم على مجمل مجرى الحياة من خلال معالجة المسائل الصحية في جميع الأعمار وجميع الأجناس.
- تلبية الطلبات الصحية الأساسية للأفراد ودعم الخدمات التعزيزية والوقائية والعلاجية والمسكنة وخدمات إعادة التأهيل.
يمكن تأمين الرعاية الصحية الشاملة من خلال إنشاء بطاقة صحية شاملة.

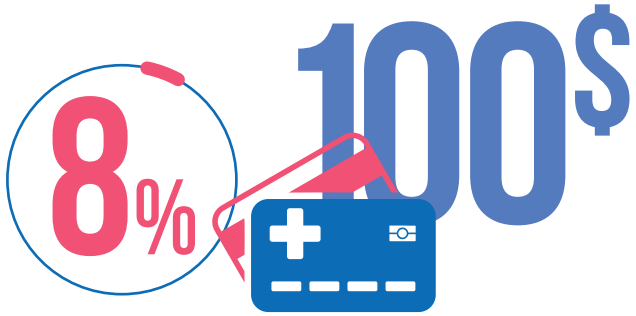
مشاريع قوانين من أجل العمل على إقرار بطاقة صحية في لبنان:
تم طرح عدة مشاريع قوانين من أجل العمل على بطاقة صحية في لبنان، ولكن لم يتم إقرار أي منها للأسباب التالية:
- عدم التوافق السياسي.
- عدم الإتفاق على آلية إدارة البطاقة.
- عدم الإتفاق على آلية تمويل البطاقة.

إن مشاريع القوانين التي طرحت هي التالية:
- في عام ٢٠٠٨، طرح وزير الصحة السابق محمد جواد خليفة البطاقة الصحية للمحافظة على صحة المواطنين من خلال تخفيف كلفة الطبابة عنهم وتنظيم القطاع الإستشفائي. ولكن لم يتم إقرار هذا الاقتراح، لعدم التوافق السياسي عليه.
- في عام ٢٠١٨، تم تقديم مشروع قانون البطاقة الصحية وتم إنجازه على نسختين، الأولى صادرة عن لجنة الصحة، وأخرى عن لجنة الادارة والعدل.

بحسب هذا القانون المقترح، تتضمن البطاقة الصحية السجل الصحي للفرد. تسهل البطاقة الوصول إلى العلاج المطلوب من دون حاجة لتقديم المريض تقارير طبية عن مراحل علاجه في كل مرة يخضع فيها للمعاينة أو دخول المستشفى.
إن القانون المقترح لا يلغي دور الضمان الاجتماعي ولا يتناقض مع دوره بل يكمل دوره ودور الجهات الضامنة الاخرى.

بحسب هذا القانون، تؤمن البطاقة الصحية:
- قاعدة أساسية للملفات الصحية للمواطنين.
- تنظيم العمل الذي تقوم به وزارة الصحة العامة من ناحية الإستشفاء والفحوصات الخارجية والأدوية التي تتقدم من وزارة الصحة العامة.
- الولوج إلى الرعاية الصحية الأولية للمواطنين اللبنانيين كافة، بغض النظر عن الجهات الضامنة لهم.

إذاً إن البطاقة الصحية تغطي كل الفئات التي لا تغطية لها من جهات ضامنة أخرى، وفي الوقت نفسه تؤمن قاعدة للتناغم والتنسيق بين الجهات الضامنة كافة حتى يأتي يوم وتكون هناك خطوة أكبر من ذلك بكثير، وهي توحيد الجهات الضامنة بجهة واحدة في ما يتعلق بالرعاية الصحية المتكاملة.
كما أن قانون البطاقة الصحية يقدم فحوصات سنوية لجميع اللبنانيين ضمن ملفهم الصحي.



بالنسبة لتمويل البطاقة الصحية، تم تقديم طرحين، الأول عبر استيفاء مبلغ ١٠٠ دولار أميركي سنوياً من المستفيد الواحد، والثاني إقتطاع نسبة ٨ في المائة من إيرادات الهاتف المحمول السنوية، يضاف إليها قيمة الموازنة السنوية المخصصة لوزارة الصحة، على أن توضع هذه الأموال في صندوق البطاقة الصحية وبما أن الرأي لم يستقر على أي من الخيارين، أحيل المشروع برمته إلى الهيئة العامة لمجلس النواب لإيجاد الحل المناسب وإقراره، ولكن لم يتم متابعة المشروع بعد ذلك.

تجدر الاشارة إلى أن مشروع قانون البطاقة الصحية يأتي ترجمة للخطة الصحية الاستراتيجية ٢٠٢٥، التي وضعتها وزارة الصحة، والتي تهدف إلى توفير التغطية الصحية الشاملة لجميع المواطنين.

- عام ٢٠١٩، أصدر وزير الصحة العامة السابق غسان حاصباني قرار ١/٩٣ قضى بإنشاء لجنة خاصة في وزارة الصحة العامة تسمى «لجنة البطاقة الصحية»، مهمتها إتخاذ الإجراءات وإجراء الدراسات لتنفيذ البنى التحتية اللازمة لمشروع البطاقة الصحية بما فيها التطبيقات والمعدات والإجراءات المرتبطة بها والاستعانة بالعنصر البشري اللازم لإدارة المشروع توصلا لإصدار بطاقة صحية موحدة لكل مواطن ووضع خطة عمل ورفع التقارير إلى الوزير.

بحسب خطة وزارة الصحة العامة ستمنح البطاقة الصحية كل المواطنين اللبنانيين إجراء الفحوصات الأساسية في مراكز الرعاية الصحية و ملف صحي إلكتروني، وإضافة الى ذلك ستوفر للذين لا جهة ضامنة لهم، الإستشفاء في المستشفيات المتعاقدة مع الوزارة والفحوصات الخارجية في المستشفيات الحكومية بشكل مدعوم، وأدوية الأمراض المزمنة وغسيل الكلى.

الخطة المقترحة لضمان تغطية صحية شاملة:

إن الخطة المقترحة والمتمثلة في مشروع قانون إنشاء بطاقة صحية شاملة، تتطلب من الدولة إتخاذ عدة تدابير تعتبر خارطة طريق لتنفيذ هذا الإقتراح. ومن التدابير التي يجب على الدولة إتخاذها:

- إعتراف الدولة بالحق في الصحة كحق أساسي من حقوق الإنسان.

- القيام باجتماعات مع الأفراد والقطاعات العامة والخاصة المعنية بالقطاع الصحي للمناقشة في الأمور الصحية وكيفية توفير خدماتها.

- توفير عدد كاف من المستشفيات والمستوصفات وغير ذلك من المرافق ذات الصلة بالصحة. وتشجيع ودعم إنشاء مؤسسات تقدم المشورة وخدمات الصحة النفسية، مع الأخذ بعين الإعتبار التوزيع العادل في كافة أنحاء البلد.

- توفير التدريب الملائم للموظفين في القطاع الصحي، بما في ذلك التثقيف في مجال حقوق الإنسان.

- توحيد ومراقبة حسن تطبيق تسعيرات الأدوية والخدمات الإستشفائية.

- القيام بحملات توعوية حول الحق في الصحة، بما في ذلك الصحة الجنسية والإنجابية، والتنبيه من المخاطر على الصحة المتمثلة في الممارسات التقليدية، والعنف المنزلي، والإفراط في شرب الكحول وتدخين السجائر، وإستخدام المخدرات وغيرها من المواد الضارة. كما التوعية على الأمراض الخطيرة المعدية والمنقولة كفيروس نقص المناعة.

أمّا بالنسبة لاقتراح إنشاء بطاقة صحية، فيجب أن يتضمن هذا القانون ما يلي:

- المستفيدون هم الفئات المشمولة بخدمات الطب المنزلي؛ كبار السن فوق ٦٠ سنة؛ الفئات ذات الإحتياج المرحلي؛ الأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة؛ والحالات الأخرى التي تقرها اللجنة الطبية.

- تقديم البطاقة بشكل مجاني للمواطنين الأكثر فقراً، وإعفاء هؤلاء من التكاليف قدر الإمكان عند حصولهم على خدمة الصحية.

- القيام بشكل إلزامي، فور الحصول على البطاقة، بفحوصات تشخيصية مجانية تشمل التحاليل المخبرية والتصوير الشعاعي وتخطيط قلب وغيرها وفقاً لعمر وجنس كل منهم.

- إنشاء قاعدة معلومات صحية تتعلق بكل فرد حامل البطاقة الصحية الشاملة.

- إنشاء فحوصات دورية إلزامية لحاملي البطاقة الصحية الشاملة.

- ضمان عدم التمييز في الحصول على الرعاية الصحية الشاملة وتجريم هذا التمييز.

- إعتماد منظور جنساني من أجل العمل على تحسين صحة الرجال والنساء على السواء، وذلك من خلال تفصيل البيانات الصحية والإجتماعية-الإقتصادية حسب نوع الجنس لتحديد أوجه التفاوت في الصحة والعمل على معالجتها.

- مراعاة الأوضاع الصحية الخاصة بالأولاد والمراهقين/ات. والأخذ بعين الإعتبار الرعاية الصحية الخاصة بالأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة والأشخاص الذين يعانون من أمراض نفسية على السواء.

- كفالة الرعاية الصحية الإنجابية، والرعاية الصحية للأمومة (في أثناء الحمل وبعد الولادة) وللطفولة.

- إتاحة الرعاية الصحية الوقائية، وتوفير التحصين ضد الأمراض المعدية الرئيسية التي تحدث وتنتشر في المجتمع.

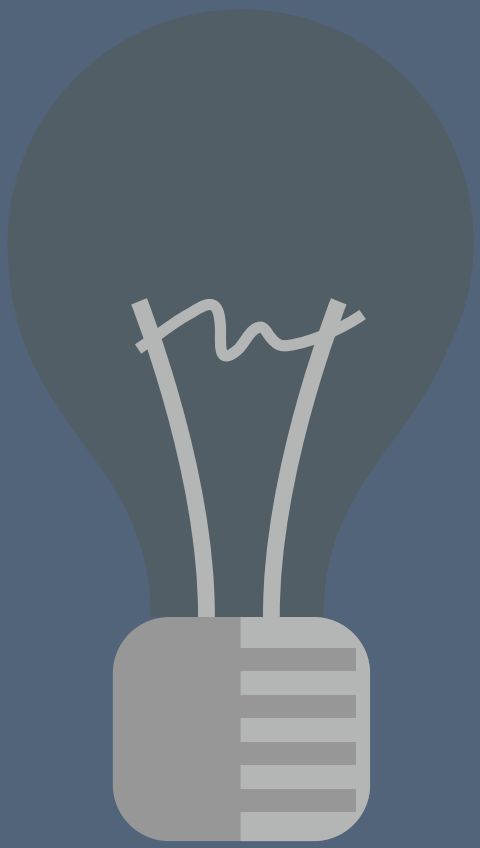
- الإمتناع عن تسويق الأدوية غير المأمونة، وعن تطبيق علاجات طبية قسرية، إلا إذا كان ذلك على أساس إستثنائي لعلاج مرض عقلي أو للوقاية من أمراض معدية أو لمكافحتها.

- الإتاحة الشاملة للخدمات و الأدوية، خاصة أدوية الأمراض السرطانية والأمراض المستعصية، وخدمة غسيل الكلى.

- توفير العقاقير الأساسية، على نحو ما تم تحديده من وقت إلى آخر في إطار برنامج عمل منظمة الصحة العالمية المتعلق بالعقاقير الأساسية.٧٧

05

الكهرباء نموذجاً



الانتخابات النيابية ٢٠٢٢ فرصة حتى ننتقل من العتمة الى النور

ملخص

يعاني المواطن اللبناني من أزمة الكهرباء منذ أكثر من ٣٠ سنة، أي ما بعد الحرب الأهلية اللبنانية وهي أزمة مستمرة متفاقمة حتى يومنا هذا. أصبحت العتمة رفيقة درب اللبنانيين وشغلهم الشاغل طوال الأربع وعشرين ساعة يومياً. وإن هذه الأزمة وصلت إلى ذروتها أواخر عام ٢٠١٩ بعد أن تضاعفت ساعات التقنين إلى ٢٠ ساعة يومياً في بعض المناطق اللبنانية.

وليس غريباً على اللبناني أن يعيش ٢٤ ساعة من دون كهرباء وهو الذي اعتاد أن يدفع فاتورتين لكهرباء لبنان ولأصحاب المولدات الخاصة. تفاقمت هذه المشكلة مؤخرًا بسبب أزمة إنقطاع المحروقات واحتكارها وصعوبة إستيرادها وانهيار الليرة اللبنانية وما تبعها من أزمات إقتصادية ومعيشية والإرتفاع الجنوني بالأسعار والفواتير والتي باتت تتعدى في بعض الأحيان الحدّ الأدنى للأجور.

الكهرباء هي الشريان الأساسي للدولة، وأهميتها لا تقتصر فقط على القطاعات الصحية والإستشفائية على أهميتها بل تمتد أيضاً لتشمل القطاعات الصناعية والخدماتية والإستهلاكية والزراعية وغيرها الكثير من المجالات التي ترتبط بشكل مباشر بأبسط أسس حياة الإنسان الكريمة وقوته اليومية.

هذه المعاناة اليومية هي بسبب الفشل السياسي المتوارث في إدارة قطاع الكهرباء وشبهات الفساد الكثيرة التي تحوم حول هذا القطاع تحديداً.

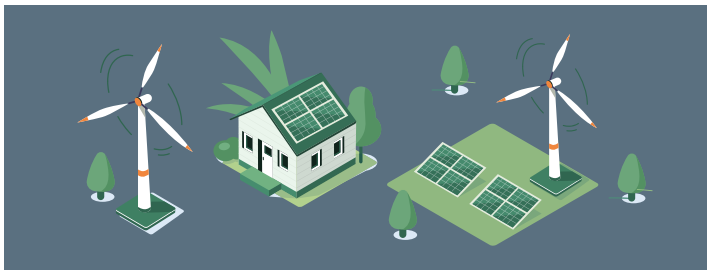
الإطار العام للإشكالية

أوّلاً: على الصعيد القانوني

إن الهدف السابع من أهداف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ التابعة للأمم المتحدة هو ضمان حصول الجميع على الكهرباء بأسعار معقولة، وزيادة الإستثمار في الطاقة النظيفة مثل الطاقة الشمسية والرياح والطاقة الحرارية.

لا ينص الدستور اللبناني ولا المعاهدات والإتفاقيات الدولية على الحق في الكهرباء بشكل صريح، باستثناء إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي ورد في المادة ١٤، فقرة ٢ (ح) منها ما يلي:

«تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في المناطق الريفية لكي تكفل لها، على أساس التساوي مع الرجل المشاركة في التنمية الريفية والإستفادة منها، وتكفل للمرأة بوجه خاص الحق في التمتع بظروف معيشية ملائمة، ولا سيما فيما يتعلق بالإسكان والإصحاح والإمداد بالكهرباء والماء، والنقل، والاتصالات.»



بالرغم من عدم النص صراحةً على حق الأفراد في الحصول على خدمة الكهرباء بشكلٍ منتظم، إلّا أن هذا الحق يرتبط إرتباطاً وثيقاً في التمتع بمختلف حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية، التي تضمنها الإتفاقيات والمواثيق الدولية الملتزم بها لبنان في الفقرة «ب» من مقدمة الدستور اللبناني. ومن أهم هذه المواثيق والإتفاقيات الدولية، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

ومن أبرز الحقوق التي ترتبط بالحصول على الكهرباء هي الحق في الحياة، الحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، الحق في مستوى معيشي لائق لتعزيز الصحة والرفاهية والذي يشمل الحق في السكن اللائق، والحق في الغذاء، والحق في مياه شرب مأمونة وخدمات الصرف الصحي، الحق في العمل والحق في التعلّم، والحق في الوصول إلى المعلومات.

إن الوصول إلى خدمة الكهرباء تساهم في تحقيق التنمية على مختلف الأصعدة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. فهي تساعد على توفير الإحتياجات الأساسية كالطعام المطبوخ، العيش المريح، التدفئة والإضاءة، استخدام الأجهزة والتكنولوجيا، خدمات الصرف الصحي، الرعاية الصحية (على سبيل المثال، اللقاحات المبردة، الطوارئ والعناية المركّزة)، التعليم، إستخدام الإتصالات والنقل. كذلك تساهم الكهرباء في تغذية الأنشطة الإنتاجية بما في ذلك الزراعة والتجارة والصناعة...

وفي المقابل، إن الحرمان من خدمة الكهرباء يؤدي إلى تدهور المستوى المعيشي والإقتصادي والإجتماعي والصحي والثقافي. من هنا، يتوجب على الدولة اللبنانية، بموجب إلتزاماتها الدولية، العمل على تأمين حصول الأفراد على الكهرباء بشكل منتظم وذلك ضمانةً لتمتعهم بمختلف حقوقهم الإنسانية.

ثانياً: على الصعيد العملي

١- فشلت الدولة المركزية حتى الآن في وضع الحلول المناسبة لمعالجة هذا القطاع.

يشكل قطاع الطاقة في لبنان إستنزافًا كبيراً لخزينة الدولة، بحوالي ٤٠٪ من العجز المالي للدولة وفقاً للبنك الدولي.

عرف لبنان الكهرباء في بداية القرن العشرين، أي في أيام الإمبراطورية العثمانية، وكانت شبكة الكهرباء تتوسع في ذلك الحين لتبلغ ذروتها عشية الحرب الأهلية اللبنانية، التي دمرت العديد من المنشآت وأدت إلى حلول الظلام والخمول إلى المنازل والمصانع.

شهد قطاع الكهرباء أزمة كبيرة خلال تلك الفترة، وعلى الرغم من إنتهاء الحرب الأهلية، وعودة الاستقرار، وصرف أكثر من ٢٥ مليار دولار على المشاريع المتعلقة ببناء وترميم وتشغيل محطات الطاقة، الأزمة لا تزال مستمرة.

هذه الأزمة تبدو دائمة ومتفاقمة بسبب تضارب المصالح. فاعتاد المواطن اللبناني على الوعود الكاذبة المقدمة من قبل وزراء الطاقة المتتاليين المتعلقة بتزويد الكهرباء على مدار الساعة وطوال أيام الأسبوع.

مع انهيار الوضع الإقتصادي في البلاد، تأثر القطاع الكهربائي كغيره من القطاعات، وتحولت الكهرباء إلى رفاهية لا يحصل عليها على مدار الساعة إلا الميسورين. تجدر الإشارة الى ان إنقطاع التيار الكهربائي ليس بأمرٍ غير إعتيادي في لبنان، فالكهرباء لم تؤمن على مدار الساعة طوال عقود. إلا أنه كان بإمكان السكان سد حاجاتهم من الطاقة عن طريق نظام موازٍ يتكون من المولدات الخاصة وذلك عبر الإشتراك شهرياً للحصول على كهرباء خلال فترة إنقطاع التيار الكهربائي المنتج من مؤسسة كهرباء لبنان.

للمرة الاولى، إنقطاع الكهرباء لم يكن مجرد فجوة، فتوقفت شبكة كهرباء مؤسسة كهرباء لبنان بالكامل، حيث بات إنقطاع الكهرباء يدوم حتى ٢٢ ساعة في اليوم بسبب نقص الوقود، وأصبحت المولدات الخاصة هي المصدر الوحيد للطاقة.

لكن المولدات الخاصة تتعرض أيضًا للضغط كونها تعمل على على مادة المازوت الذي يصعب العثور عليها، بالاضافة الى أنها ببساطة لا تملك القدرة على إستبدال كهرباء مؤسسة كهرباء لبنان بالكامل. علاوة على ذلك، فقد أصبحت باهظة الثمن، وبالتالي ليس بإمكان الكثيرين الحصول عليها، علماً أن أغلب السكان في لبنان أصبحوا من الفقراء ما يعني أن معظم الناس في لبنان يواجهون حالياً ساعات طويلة من الإنقطاع التام للتيار الكهربائي.

٢- أي إنماء متوازن يتطلب تأمين الكهرباء

نظرًا لأن التنمية المستدامة توفر ظروفاً معيشية أفضل لسكان العالم المتزايدين، هناك حاجة إلى زيادة إستخدام الطاقة، وخاصة الكهرباء. فغياب الكهرباء أو ثمنها الباهظ يشكلان عائقاً رئيسياً أمام الانماء المتوازن.

يؤثر غياب الكهرباء أو عدم إمكانية الإعتماد عليها وعلى توفرها على مدار الساعة على الصحة والتعليم والرفاهية والنمو الإقتصادي للبلدان. فالإنقطاع المتكرر للتيار الكهربائي يؤثر على إمكانية إستعمال الأجهزة الكهربائية المسهلة للحياة والموفرة للوقت، وهذا يقلل من الإنتاجية ويعيق زيادة الأعمال وإمكانية خلق فرص عمل. كما أنه يمنع مشاركة النساء في القوى العاملة بسبب كثرة الأعمال المنزلية.

أما خلال جائحة كورونا، ظهرت أهمية الكهرباء المتوفرة على مدار الساعة أنها أتاحت فرصة للإستمرار في العمل والدراسة للمواطنين على الرغم من تدابير التباعد الإجتماعي.

٣- المشاكل البيئية تتفاقم من كثرة إنقطاع الكهرباء

يؤدي النقص الكبير في التيار الكهربائي المنتج في محطات توليد الكهرباء التابعة للدولة إلى إستخدام المولدات الكهربائية الخاصة، مما يؤدي إلى نوعي تلوث: تلوث بيئي وتلوث سمعي.

التلوث البيئي: ترفع مولدات الكهرباء الخاصة من نسبة الملوثات والسموم المنتشرة في الهواء، وأظهرت دراسة أعدتها الجامعة الأميركية في بيروت أن «استخدام مولدات الديزل لمدة ٣ ساعات في اليوم فقط يشكل ٣٨٪ من نسبة التعرض اليومي لمواد مسرطنة في منطقة الحمرا في بيروت، والتعرض للمواد المسرطنة هذه تعادل تدخين بضع سجائر في اليوم، والكمية هذه تكون أعلى بكثير في المناطق التي ينقطع فيها التيار الكهربائي المنتج من قبل مؤسسة كهرباء لبنان لأكثر من ٣ ساعات في اليوم».

("Effect of distributed electric power generation on household exposure to airborne carcinogens in Beirut", Alan Shihadeh, Marc Al Helou, Najat Saliba, Sara Jaber, Nader Alaeddine, Elias Ibrahim, Zahra Salahieh, Maher Chiit, Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, American University of Beirut, January 2013).

التلوث السمعي: مولدات الكهرباء الخاصة تصدر أصواتاً قويةً وهي في غالبية الأحيان متواجدة في أحياء سكنية مما يؤدي إلى تلوث سمعي يؤثر سلباً على صحة الإنسان من النواحي البدنية والعصبية والنفسية.

٤- الإستثمارات غائبة لعدم توفر الطاقة

الإستثمار الأجنبي يلعب دوراً مهماً في الديناميكيات الإقتصادية العالمية، لا سيما بالنسبة للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل التي تستفيد من الإستثمار الأجنبي من خلال تدفق الخبرات الجديدة والتكنولوجيات ورأس المال البشري والمادي.

ومن المتفق عليه أن الإستثمار الأجنبي يعتمد إلى حد كبير على ظروف البلد المضيف، حيث العناصر الرئيسية التي تعمل كمحفزات لجذب الإستثمار الأجنبي هي سعر وجودة الموارد الطبيعية والبنية التحتية وظروف الإقتصادية للبلد المضيف واستقراره السياسي.

بالإضافة إلى تلك العوامل، هناك عامل توفر الطاقة الذي يعتبر حاسماً في تحديد جدوى الأعمال وقدراتها لتحقيق أقصى قدر من الأرباح. لذلك، عندما يقوم المستثمرون بتقييم إتجاه تدفقات الإستثمار، فإن عامل الطاقة (توفرها، موثوقيتها، وتكلفتها) يكون في قلب النقاش.

تعاني البلدان النامية، ومنها لبنان، من إنقطاع التيار الكهربائي المتكرر الذي يؤثر على الإقتصاد وعلى الإستثمارات الأجنبية.

٥- نسبة الذين لديهم إشتراك بالمولدات الكهرباء الخاصة لا تزال محدودةً جداً

غالبًا ما تكون خدمات المولدات الكهرباء الخاصة اللازمة لسد ساعات تقنين من مؤسسة كهرباء لبنان مكلفة، خاصةً مع ارتفاع ثمن المحروقات وبالتالي، ليس بإمكان العديد من المواطنين الحصول على هذا المصدر البديل للكهرباء.

خطة العمل المقترحة:

مشروعي هو حل أزمة الكهرباء من خلال إدراج إدارة الكهرباء وجميع الخدمات الأساسية للناس ضمن صلاحيات السلطات المحلية، أي اللامركزية الإدارية ولا حصرية في إنتاج الكهرباء، وذلك لأن الكهرباء نابعة من إحتياجات الناس الأساسية: أصبحت الكهرباء جزءًا لا يتجزأ من الحياة العصرية ولا يمكن للمرء أن يحيا دونها. إن للكهرباء وجهات إستعمال عديدة في حياتنا اليومية:

- على الصعيد الصحي:

صحة المواطن أولوية في مختلف دول العالم لكن يبدو أن هذه القاعدة غير متوفرة في لبنان، فإنقطاع التيار الكهربائي ووقود للمولدات، تؤدي إلى كارثة صحية في مستشفيات لبنان. وقد حذّرت النقابة أن عدداً من المستشفيات مهدد بنفاذ مادة المازوت خلال ساعات، مما يعرض حياة العديد من المرضى للخطر.

- على الصعيد السياحي:

إنقطاع كهرباء المولدات بعد اختفاء كهرباء الدولة بات يهدد الموسم السياحي.

- على الصعيد الغذائي:

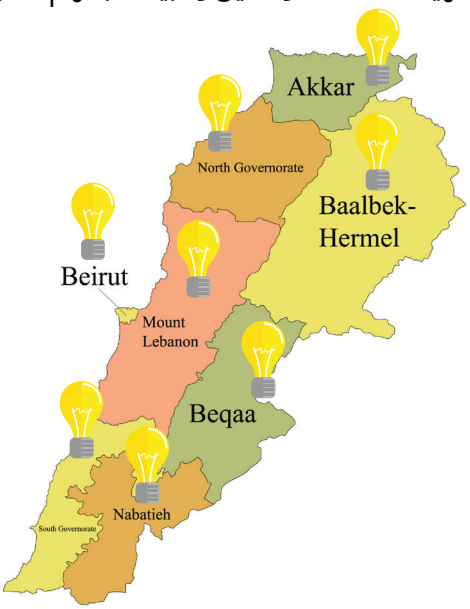
بما أن الكثير من المواد الغذائية الموجودة في المستودعات والمحال التجارية بحاجة إلى الحفاظ على معدلات حرارة معينة للحفاظ على جودتها وضمان عدم تلفها، لذلك فإن إنقطاع كهرباء الدولة وكذلك توقف المولدات الخاصة عن العمل بسبب فقدان مادة المازوت سيؤدي حتماً الى الإضرار بسلامة المواد الغذائية، ويهدد الأمن الغذائي والصحة العامة.

في ظل غياب الدولة وفشلها في إيجاد حلول شاملة على صعيد البلد، وبسبب فقدان الأمل بمعالجة أزمة الكهرباء من قبل السلطات نفسها التي استلمت هذا الملف منذ عقود، وبغياب أي نيّة لتأمين التيار الكهربائي للمواطنين، إقترحت مشروع اللامركزية الإدارية ولاحصرية للكهرباء. في نهاية المطاف، يهدف هذا المشروع للتخلص من المولدات الخاصة وكلفتها على السكان، وتداعياتها الخطيرة على الصحة وعلى البيئة.

ما هي اللامركزية الإدارية؟

اللامركزية الإدارية نوع من أنواع التنظيم الإداري للدولة، وبحسب د. عصام سليمان (رئيس المجلس الدستوري سابقاً وأستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية)، «تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مختلفة منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس وظائفها الإدارية، على المستوى المحلي، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، غير أنها تحتفظ لنفسها باستقلال إداري، بحيث لا تكون خاضعة مباشرة للحكومة المركزية في ممارسة وظائفها الإدارية، وإن كانت هذه الحكومة تمارس عليها الإشراف والرقابة» («اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن، د. عصام سليمان، موقع الجيش اللبناني، نيسان ٢٠٠٢).

هذا الحل يتوافق تماماً مع الدستور لأنه يراعي بنود إتفاق الطائف الداعي الى «توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية حاجاتهم محليا».



كيف يتم تطبيق اللامركزية الإدارية في إنتاج الكهرباء؟

أقترح إنشاء شركة مساهمة لبنانية في كل محافظة، تُكتتب الأسهم فيها من قبل المتضررين من أزمة الكهرباء الحالية، بالإضافة إلى المستفيدين منها من أصحاب المولدات الخاصة. تتولّى هذه الشركات مهمة إدارة شؤون الكهرباء محليّاً وتعود إليها أرباح إنتاج الكهرباء.

لكن، من أجل الوصول إلى تلك المرحلة، علينا إعتماد طريق يسمح أوّلاً إنشاء مشاريع تطوير القطاع الكهربائي من دون زيادة الأعباء على الموازنة العامة للدولة. من هنا، نقترح اللجوء إلى حلول BOT التي تؤمن العمل التقني والتمويلي الأساسي لتحسين القطاع الكهربائي في لبنان.

«الـ BOT إختصار لثلاث كلمات هي: بناء (Build) – تشغيل (Operate) – نقل الملكية (Transfer). ويمكن تعريف هذا العقد بأنه إتفاق بين الدولة وشركة متخصّصة من شركات القطاع الخاص، توكل بموجبه الدولة إلى الشركة مهمة القيام بأعمال تدخل في نشاطات القطاع العام، عن طريق منح هذه الشركة إمتيازًا وفق الأصول القانونية من أجل إنشاء مشروع ضخم وتنفيذه وتشغيله. وتتولى الشركة تمويل هذا المشروع، من دون إرهاق الموازنة العامة للدولة بأي نفقات، على أن يسمح لها بإستعادة ما أنفقته على هذا المشروع بالإضافة إلى أرباحها المتوخاة فيه عبر إستيفاء رسوم معينة من المستفيدين من خدماته مباشرة. ويتم كل ذلك تحت إشراف ورقابة الدولة وأجهزتها الإدارية التي تحدّد مقدار الرسوم وكيفية إستيفائها، ضمن قواعد قانونية وضوابط فنية متفق عليها مسبقاً. وتقوم الشركة باستثمار المشروع لحسابها الخاص مدة من الزمن، ثم تقوم في نهايتها بنقل ملكيته وكل ما يتعلّق به إلى الدولة أو إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة» («ما هي عقود الـBOT ولماذا يتم إعتمادها؟»، د. نادر عبد العزيز شافي، موقع الجيش اللبناني، كانون الأول ٢٠١١).

لعقد الـ BOT عدة إيجابيات، فهو يسمح بإنشاء مشاريع عامة من دون زيادة الأعباء على الموازنة العامة للدولة، يؤدي الى إدخال إستثمارات جديدة إلى البلاد من قبل شركات عالمية أو أجنبية ضخمة، يخلق فرص عمل جديدة لسكان البلاد، ويؤدي إلى تطوير القطاع العام وتحسينه.

يختلف عقد الـ BOT عن عقد الخصخصة في أن الأخير هو «عقد إداري يتم إبرامه بين الدولة والقطاع الخاص، موضوعه بيع مشروع تملكه الدولة ونقل ملكيته كليًا أو جزئيًا إلى أحد أشخاص القطاع الخاص، فتنقطع علاقة الدولة نهائيًا بالمشروع.»

يبقى الإختلاف الأساسي بينهما يكمن في أن عقد الـ B.O.T هو إنشاء مرفق عام وتشغيله لمدة محدَّدة متفق عليها في العقد، مع احتفاظ الدولة بحق السيطرة عليه من خلال وضع شروط وقواعد تتعلق بإنشائه وتشغيله إضافةً إلى حق الإشراف والرقابة على المشروع وإعادة ملكيته إلى الدولة في نهاية المدة المتفق عليها. أما في عقد الخصخصة، فتنتقل ملكية المشروع نهائياً إلى القطاع الخاص وتنقطع علاقة الدولة به وتمتنع عن التدخل في إدارته أو رقابته أو الإشراف عليه.»
«وبناء على ذلك، يعتبر نظام عقد الـ BOT حلاً وسطاً بين نظام الخصخصة وبين تمويل المشاريع عبر الوسائل التقليدية للدول من خلال فرض الضرائب أو الحصول على القروض الداخلية أو الخارجية أو رصد إعتمادات في الموازنات العامة.» (idem)

إن إعتماد لبنان النظام الإقتصادي الحر هو عامل يساعد على اعتماد نظام عقد الـ BOT في لبنان، وبالتالي، هناك عدة مشاريع نفّذت وفق نظام الـ BOT منها مشروع تجهيز مرفق مغارة جعيتا السياحي واستثماره حيث أُعطيت شركة المانية حق إستثمار مرفق مغارة جعيتا السياحي لمدة ١٨ سنة لقاء بدلات سنوية محدَّدة.

وبالنظر لنجاح تجربة لبنان السابقة مع عقد الـ BOT، يبقى السؤال: لماذا لم يتم الإستعانة بالقطاع الخاص لإدارة مرفق الكهرباء؟ ولماذا الإصرار الدائم على كف يد القطاع الخاص عن مرفق الكهرباء؟ والجواب هو لتغليب المصالح الخاصة على المصلحة العليا للبنانيين، كما هو الحال في العديد من القطاعات في لبنان.

فلو بدأت الدولة بنظام BOT في عام ٢٠٠٩ مثلاً، «كانت قد وفرت أكثر من ٢٥ مليار دولار على الخزينة العامة وكان قد استقطب لبنان إستثمارات جديدة، مما عزز ميزان مدفوعاتها وخفّض العجز في الموازنات العامة وبالتالي وفي نهاية المطاف تم حماية أموال المودعين» («لبنان ونظام عقود الـ BOT في إدارة ملف الكهرباء...»، فراس سليم، موقع الـ MTV الالكتروني).

06

حل المشاكل البيئية

ملخّص تنفيذي

بظل هيمنة العناوين السياسية والخطاب الطائفي الحزبي على الحياة السياسية في لبنان، عانى الملف البيئي من التعتيم والتأجيل والتراخي. رغم ان لبنان يواجه العديد من المشاكل البيئية الملحّة نذكر منها التصحر والحرائق وتلوث الهواء، النفايات، الكسارات، الاحتباس الحراري والتغير المناخي ....

الانتخابات النيابية ٢٠٢٢ فرصة للعمل على حل المشاكل البيئية التي تهدد موارد لبنان وثرواته الطبيعية، والتي لها تداعيات خطيرة على صحة المواطن.

مقدمة عامة

إن الحق في بيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة هو حق من حقوق الإنسان، وفي المقابل إن تمتّع الإنسان بحقوقه يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالبيئة التي يعيش فيها، فإن الضرر البيئي يحول دون التمتع بحقوق الإنسان وأبرزها الحق في الحياة، الحق في مستوى معيشي لائق، الحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، الحق في الغذاء والحق في مياه شرب نظيفة وخدمات الصرف الصحي، الحق في السكن والحق في التملّك، والحق في التنمية. كما أن الحق في حرية التعبير، والحق في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، والحق في المشاركة في الحياة الثقافية، تعزّز ضمان الحق في بيئة صحية.

تكرّس غالبية تشريعات الدول الحق بالعيش في بيئة سليمة، حتى انه ارتقى في العديد من الدول مثل فرنسا، العراق، البيرو، اليونان، الفيليبين، المكسيك، وإندونيسيا ليصبح من الحقوق المكرسة في الدستور.

أما في لبنان، الوضع مختلف كل الاختلاف: فهناك ٧٣٠ نصاً مختلفاً متعلقاً بالبيئة تبعاً لإحصاءات وزارة البيئة، غير أن هذه النصوص مبعثرة ومتشعبة على مستوى مختلف القطاعات وغير مركزة في مكان واحد. يفتقر لبنان الى مؤلف قانوني بيئي موحد وبالتالي، ليس من السهل العثور على مختلف التشريعات البيئية للتعرف على ماهيتها وكيفية وأهمية تطبيقها.

وذلك بالرغم من وجود قانون شامل يحتوي على المبادئ العامة لحماية البيئة وهو «قانون حماية البيئة» رقم ٤٤٤ الصادر عام ٢٠٠٢. تكمن المشكلة في افتقار المراسيم التطبيقية لهذا القانون التي يبقى من دونها النص معطلاً، إذ هناك العديد من صلاحيات وزارة البيئة التي تنتظر صدور المراسيم التطبيقية لتصبح نافذة.

وحتى في حال وجود المراسيم التطبيقية، هناك عوائق أخرى تقف في وجه تطبيق قانون حماية البيئة بفعالية، ومن هذه العوائق افتقار وزارة البيئة للقدرات المالية والتقنية والإدارية اللازمة لتطبيق القانون، حيث ميزانية وزارة البيئة تشكل ٠,٠٣٪ فقط من ميزانية الدولة العامة. كما أن هناك نقص في عدد موظفي وزارة البيئة والتي تتكون من ٥٠ موظفاً، بمن فيهم الخبراء وعددهم ٢٠، مما يضطر الوزارة الى الاستعانة بالخبرات من القطاع الخاص.

بالإضافة الى ذلك، فان القرارات القضائية الصادرة في الميدان البيئي الصرف نادرة جدا، وتقتصر على قرارات «ترتبط من بعيد او قريب بالبيئة والتعديات عليها كالبناء واستعمال الأراضي والمقالع والمياه والتنظيم المدني والنقل والضجيج والصناعة والطاقة والزراعة والنفايات» (المحامي رافايل صفير، «التشريع البيئي في لبنان: تعريف، خصائص، ومبادئ عامة»، العدل ٢٠١٠، العدد ٣، ص. ٩٩٤).

الإطار العام للمشكلة:

أوّلاً: على الصعيد العملي

١. يتم استخدام الموارد الطبيعية بطريقة غير مستدامة، مما يقوض التنمية الاقتصادية وجهود تخفيف حدة الفقر:

الاستدامة هي استخدام الموارد الطبيعية بشكل مسؤول كي تكون متاحة للأجيال القادمة، وتعد الإدارة السليمة للموارد الطبيعية جزءًا لا يتجزأ من تنمية البلد وقدرته على الاعتماد على ذاته. تحدث التنمية غير المستدامة عندما يكون التقدم الحالي على حساب تقدم الأجيال القادمة. على سبيل المثال، يؤدي استغلال الموارد إلى توليد النفايات والتلوث والتدهور البيئي، فهذه الممارسات ليست مستدامة على المدى الطويل.

٢. لم تضع الحكومات سياسات واضحة وفعالة لمواجهة المشاكل البيئية المتصاعدة في لبنان:

التكاليف البيئية هي التكاليف المرتبطة بالتدهور الفعلي أو المحتمل للموارد الطبيعية، وهذا ما شهده لبنان بسبب ازدياد عدد السكان حيث حصل نمو متسارع في القطاعات الزراعية والصناعية والتجارية والسكنية، وازداد الضغط على موارد البلاد المحدودة.

وقد برهنت حكومات لبنان المتتالية انها غير قادرة على مواجهة المشاكل والتكاليف البيئية بطريقة فعالة، وهذا ما برز بوضوح من جراء ازمة النفايات حيث قالت هيومن رايتس ووتش (HRW) أن «غياب استراتيجية شاملة لإدارة النفايات والاعتماد على المطامر يترتّب عنه تكاليف باهظة»، فقد وجد ائتلاف إدارة النفايات أن «لبنان ينفق ١٥٤,٥ دولار أمريكي لإدارة كل طن نفايات صلبة بينما يُنفق كل من الجزائر والأردن وسوريا ٧,٢٢ دولار و٢٢,٨ دولار و٢١,٥٥ دولار على التوالي. يُنفق لبنان نحو ٤٢٠ مليون دولار سنويا على إدارة النفايات الصلبة، بينما تُنفق بلدان مثل الأردن وتونس بين ٤٨ مليون و٥٤ مليون دولار سنويا».

أما البنك الدولي، فقد قدر تكلفة التلوّث البيئي الناجم عن الطمر والحرق غير القانوني للنفايات في دراسة أجراها عام ٢٠٠٤ «بنحو ١٠ ملايين دولار سنوياً، وترتفع هذه الكلفة باستمرار».

عام ٢٠١٤، أظهرت دراسة اخرى أن «تكلفة التدهور البيئي بسبب سوء إدارة النفايات الصلبة تبلغ ٦٦,٥ مليون دولار سنوياً، أي ٠,٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي لعام» («لبنان: تكلفة هائلة للتقاعس عن حل أزمة النفايات»، HRW، حزيران ٢٠٢٠).

٣. موازنات بيئية محدودة وغياب الدعم للمؤسسات البيئية:

إن الأموال التي تخصصها الموازنات للأغراض البيئية لا تقارب الواحد في المئة من الناتج الإجمالي المحلي في لبنان. كما وأنه لا يتم منح المؤسسات البيئية القائمة أي دعم حقيقي مما يحدّ من قدرتها على أن تكون فعالة.

ثانياً: على الصعيد القانوني

يعتمد الإنسان بشكل كبير على البيئة التي يعيش فيها، وتعد البيئة الآمنة والنظيفة واستعمال الموارد الطبيعية بطريقة مستدامة جزءًا لا يتجزأ من التمتع الكامل بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان، بما فيها الحق في الحياة والصحة والغذاء والمياه والصرف الصحي. هذه الحقوق وسواها مكرسة في العديد من الاتفاقيات الدولية الملتزم فيها لبنان:

المادة ٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: « لكلِّ فرد الحقُّ في الحياة والحرِّية وفي الأمان على شخصه».

المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: « لكلِّ شخص حقٌّ في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته».

المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: « تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية».

كما أن بعض أهداف خطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠ التابعة للأمم المتحدة، والملتزم بها لبنان، مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمحافظة على البيئة. وهذه الأهداف هي:

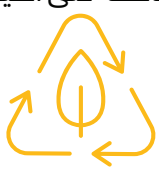
الهدف الثالث: ضمان صحة جيدة والرفاه.

الهدف السادس: ضمان مياه نظيفة والنظافة الصحية.

الهدف السابع: تأمين طاقة نظيفة بأسعار معقولة.

الهدف الثالث عشر: اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغيير المناخ وآثاره.

الهدف الرابع عشر: المحافظة على الحياة تحت الماء.



الهدف الخامس عشر: المحافظة على الحياة في البر، من خلال المحافظة على النظم الإيكولوجية البرّية وترميمها وتعزيز استخدامها على نحو مستدام، وإدارة الغابات على نحو مستدام، ومكافحة التصحر، ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره، ووقف فقدان التنوع البيولوجي.

هذا على الصعيد الدولي، أما على الصعيد المحلي، فإن أهم القوانين البيئية هو قانون حماية البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤. تنص المادة ٤ من هذا القانون على مبادئ عامة لحماية البيئة وهي:

١. «مبدأ الاحتراس، الذي يقضي باعتماد تدابير فعالة ومناسبة بالاستناد إلى المعلومات العلمية وأفضل التقنيات النظيفة المتاحة الهادفة إلى الوقاية من أي تهديد بضرر محتمل وغير قابل للتصحيح يلحق بالبيئة.

٢. مبدأ العمل الوقائي لكل الأضرار التي تصيب البيئة، من خلال استعمال أفضل التقنيات المتوافرة.

٣. مبدأ «الملوث - يدفع» الذي يقضي بأن يتحمل الملوث تكاليف التدابير الوقائية ومكافحة التلوث وتقليصه.

٤. مبدأ الحفاظ على التنوع البيولوجي الذي يقضي بأن تتفادى النشاطات كافة إصابة المكونات المختلفة للتنوع البيولوجي بضرر.

٥. مبدأ تفادي تدهور الموارد الطبيعية، الذي يقضي بأن تتفادى كل النشاطات التسبب بأي أضرار غير قابلة للتصحيح للموارد الطبيعية كالماء والهواء والتربة والغابات والبحر والأنهار وغيرها.

٦. مبدأ المشاركة القاضي بأن:
أ- يكون لكل مواطن حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة، وفقا للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.
ب- يسهر كل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، على سلامة البيئة، ويساهم في حمايتها وأن يبلغ عن أي خطر قد يهددها.

٧. مبدأ التعاون، الذي يقضي بأن تتعاون السلطات العامة والمحلية والمواطنون على حماية البيئة على كل المستويات.

٨. مبدأ أهمية المعيار العرفي في الوسط الريفي، الذي يقضي بوجوب الأخذ بهذا العرف في حال انتفاء النص.

٩. مبدأ مراقبة التلوث الذي يهدف إلى الوقاية من التلوث والتحكم به في الأوساط البيئية كافة من ماء وهواء وتربة ونبات ونفايات بحيث لا تؤدي معالجة التلوث في الوسط البيئي إلى انتقال التلوث إلى وسط آخر أو التأثير عليه.

١٠. مبدأ الاعتماد على المحفزات الاقتصادية كأداة مراقبة وتنظيم من أجل التخلص من كل مصادر التلوث و/أو التخفيف منها وتعزيز سياسة التنمية المستدامة.

١١. مبدأ تقييم الأثر البيئي كوسيلة للتخطيط والإدارة من أجل مكافحة مصادر التلوث وتدهور الموارد الطبيعية أو تقليصها أو تصغير حجمها إلى أدنى حد».

لقد نص القانون أيضا على مجموعة من الخطوات تهدف الى تحقيق المبادئ المبينة اعلاه، ومن هذه الخطوات تخصيص محامين عامين بيئيين في المحافظات، وتخصيص قضاة تحقيق مختصين بشؤون البيئة. بالإضافة إلى انشاء ضابطة عدلية بيئية وتأهيل القضاة المتدرجين على صعيد الثقافة البيئية.

لا يمكن اعتبار قانون حماية البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ مطبقاً ومفعلاً على أرض الواقع لأن العديد من مواده يرتبط تفعيلها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، واغلبية هذه المراسيم غير صادرة حتى اليوم، « فمن أصل أكثر من عشرين مرسوماً تطبيقياً يقتضي صدورهم بموجب هذا القانون، صدر ٤ مراسيم فقط». تكمن أهمية المراسيم في تنظيم تطبيق القانون وتوضيحه، « ولدفع أي تلكؤ قد يصدر عن الإدارات العامة بحجة هذه النواقص. وفي هذا المجال»(«قانون حماية البيئة في لبنان: تشريع رمزي يتخبط بين المصالح السياسية وضعف الإدارة»، نرمين السباعي، المفكرة القانونية، تشرين الأول ٢٠١٤).

ولكن في عام ٢٠١٤ أضيف إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية (بموجب القانون ٢٠١٤/٢٥١) المادة ١١ مكرّر المتعلقة بملاحقة الجرائم البيئية، والتي نصت على تعيين محامي عام بيئي متفرغ أو أكثر يكلفه النائب العام الاستئنافي لملاحقة الجرائم البيئية. ومن مهام المحامي العام البيئي القيام بالتحقيقات اللازمة المتعلقة في الجرائم البيئية وملاحقة المرتكبين وتحريك الدعوى العامة في هذا المجال.

وتعتبر جرائم بيئية تلك الناجمة عن:

- مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بحماية الثروة الحرجية والغابات والمحميات الطبيعية والتنوع البيولوجي وحماية الهواء والماء والتربة من التلوث وتلك المتعلقة بمكافحة الأضرار الناجمة عن الصوت والضجيج.

- مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بالمقالع والمرامل والكسارات.

- مخالفة القوانين والأنظمة البيئية الخاصة بتحديد الشروط البيئية للمؤسسات المصنفة على اختلافها.

- مخالفة القوانين البيئية والأنظمة البيئية التي تحمي الأملاك العامة والخاصة للدولة والبلديات والمياه الإقليمية والتعديات البيئية على الأملاك البحرية والنهرية والمياه الجوفية.

- مخالفة القوانين المتعلقة بالتخلص من النفايات على أنواعها وخاصة النفايات الطبية الناتجة عن المستشفيات والنفايات الكيميائية والنووية.

- مخالفة الأحكام الواردة في القانون رقم ٤٤٤ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩ وسائر الأحكام القانونية المتعلقة بحماية البيئة أينما وُجدت.

- مخالفة القوانين والأنظمة التي تحمي الآثار والإرث الثقافي والطبيعي.

كما تنص المادة ١١ مكرر من قانون أ.م.ج على أنه يعود لرؤساء الأقلام في المحاكم المختصة إبلاغ وزارة البيئة عن كل حكم جزائي بيئي مبرم من أجل تدوينه في سجل خاص.

كما لحظ القانون ٢٠١٤/٢٥١ فيما يتعلق بقضايا البيئة ما يلي:

- نشر الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا البيئية في صحيفتين محليتين، بما فيها القرار بحفظ الدعوى.
إن «هذه الخطوة جوهرية وأساسية على صعيد تفعيل مبدأ الشفافية وتكريس حق الرأي العام في الاطلاع على الأعمال القضائية والوصول إليها، ما يسهم في تعزيز النقاش العام في هذا الشأن. كما أن من شأن هذه الخطوة أن تحفّز القضاة الناظرين في القضايا البيئية على تحسين نوعية الأحكام التي يصدرونها لكونهم على علم مسبق بأن إنتاجهم سيكون في دائرة الأضواء.» (المفكرة القانونية، قانون النيابة العامة البيئية في لبنان: تعزيز الشفافية والتخصص في القضاء، ٢٠١٤)

- تعديل المادة ٣٨ أ.م.ج. وإضافة أشخاص إلى الضابطة العدلية مكلفين بالجرائم البيئية، وهم «ضباط فوج الإطفاء ورؤساء مراكز الدفاع المدني» و«مراقبو الأحراج ونواطير القرى وحراس المواقع الأثرية».

- تعديل المادة ٥١ أ.م.ج التي أضيف إليها التالي: «يكلّف قاضي التحقيق الأول قاضي تحقيق أو أكثر بقضايا الجرائم البيئية، إضافة إلى الأعمال الموكلة اليه».

- تعديل المادة ٥٤ من قانون القضاء العدلي (المرسوم الاشتراعي ١٥٠ تاريخ ١٩٨٣/٠٩/١٦) والتي أضيف إليها تدريس مادة القوانين البيئية في معهد الدروس القضائية.

- كما ينص القانون على إنشاء دائرة لوزارة البيئة في كل محافظة وعلى إنشاء ضابطة عدلية بيئية تخضع لإشراف المحامي العام البيئي، يحدد عدد اعضائها وتنظم أعمالها بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة.
وبالفعل صدر عام ٢٠١٦ المرسوم رقم ٣٩٨٩ المتعلق بإنشاء ضابطة عدلية بيئية وتحديد عدد اعضائها وتنظيم عملها.

خطة العمل المقترحة:

يجب التسليم بأن القضايا البيئية تستحق أولوية سياسية واقتصادية بالتساوي مع القضايا الاخرى. وتحديداً، يجب أن تدخل قضية الاستدامة البيئية في جميع جوانب التنمية والسياسات الرئيسية، ويتبع هذا تقوية القدرات على اتخاذ التدابير العملية، ويمكن تحقيق هذا من خلال استحداث تشريع شامل متكامل واضح وفعال.
بالتالي، تتبلور السياسة التي نقترحها بمشروع قانون يقدّم إلى الحكومة بالتعاون مع الجمعيات البيئية، وزارة البيئة، وزارة الداخلية والتنمية الإدارية. على أن تعود وتقدمه الحكومة إلى مجلس النواب يصادق عليه ويقره قانون ناجز تسهر وزارة الداخلية على حسن تطبيقه.

وتتضمن السياسة المقترحة ما يلي:

- إقرار قانون استقلالية القضاء وتحرير السلطة القضائية من الضغوطات والتدخلات السياسية فيما يخص المخالفات البيئية المرتكبة.

- زيادة عدد الخبراء والاختصاصيين البيئيين من أجل تسريع الإجراءات القانونية.

- إصدار مراسيم تطبيقية لقانون حماية البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ من أجل تمكين المحامي العام البيئي من ملاحقة الجرائم البيئية والتصدي لها بصورة أكثر فعالة.
وفي هذا المجال نرى أن الحل الأفضل يتجسّد في إنشاء نيابة عامة بيئية مستقلة، مثل النيابة العامة المالية، على رأسها نائب عام بيئي يعاونه محامون عامون بيئيون، تشمل صلاحيتها كامل الاراضي اللبنانية.
فإن إنشاء نيابة عامة بيئية يساعد في تسريع الإجراءات وتسريع البت بالادعاءات والشكاوى البيئية، وتطبيق القوانين البيئية وتوحيد الإجراءات القانونية المتبعة من قبلها.

- تشجيع البلديات على تطبيق القوانين البيئية كافة من خلال اتخاذ تدابير حماية البيئة، بما يتعلق بمراقبة وإدارة نوعية الهواء، حماية الموارد المائية، ادارة النظم الايكولوجية، إدارة النفايات الصلبة والمحافظة على النظافة العامة، إصدار التراخيص المتعلقة بالبناء بما يتوافق مع القوانين، حسن إدارة الموارد الطبيعية، الخ...

07

خطة لمعالجة
مشكلة البطالة في لبنان

«حقنا أن نعمل في بلدنـــــا وأن نخلق فرص عمل جديدة»

ملخّص تنفيذي

تعتبر البطالة من المشاكل الأساسية في لبنان، وهي تؤثر على شريحة كبيرة من المجتمع اللبناني وأسبابها متعددة. فأصبح من الضروري وضع خطة متكاملة لحل أزمة البطالة في لبنان، بالتنسيق مع كافة الوزارات وبالتعاون مع المؤسسة الوطنية للإستخدام، والقطاع الخاص ومجالس الأعمال اللبنانية في الإغتراب، خاصة بعد إهمال الدولة القيام بواجبها في ضمان الحق في العمل اللائق للمواطنين والتخفيف من نسبة البطالة بشكل فعّال. وتشمل بشكل أساسي تشجيع الاستثمارات في القطاع الخاص وزيادة الإنتاجية في مختلف القطاعات.

مقدمة عامة

تشير البطالة إلى نسبة أفراد القوة العاملة الذين ليس لديهم عمل ولكنهم متاحين للعمل ويبحثون عن الوظائف.
ان معدل البطالة في عام ٢٠٢١ بلغ إلى نحو ٣٨٪.

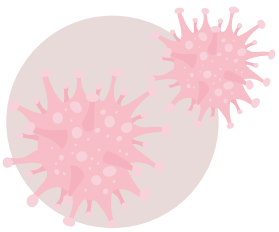
ولكن تظل أرقام معدلات البطالة غير دقيقة نظراً لغياب المسح الميداني من أجل تحديدها ونظراً للتفاقم المستمرّ للأزمة المالية والإقتصادية في لبنان، خاصة بعد خسارة الليرة اللبنانية أكثر من ٩٠٪ من قيمتها، وما نتج عنها من إغلاق العديد من الشركات وصرف آلاف الأجراء، وتقليص الأعمال والمشاريع لا سيّما في قطاع البناء والمقاولات، وفي الإعلام والصحافة، وفي النقل وفي المصارف.

إن أكثر الفئات التي تعاني من البطالة في لبنان هي فئة الشباب وخاصة الذين يحملون شهادات جامعية، وفئة النساء.

الإطار العام للمشكلة:

على الصعيد القانوني؛
إن لبنان، بحسب الفقرة «ب» من مقدمة الدستور، ملتزم بأحكام اتفاقيات الأمم المتحدة، وعلى تجسيد الدولة اللبنانية للمبادئ الدولية في جميع الحقول والمجالات دون إستثناء. كما وأن الفقرة «ج» من مقدمة الدستور تؤكد على قيام الدولة اللبنانية على العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين. بالإضافة إلى الفقرة «ز» التي تؤكد على أن الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً هو ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار نظامها.
أمّا بالنسبة للإتفاقيات والمعاهدات الدولية الملتزم فيها لبنان فأهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تنص على حق الأفراد في عمل لائق وعلى الحماية من البطالة.

لم تعمد السلطات اللبنانية المختصة على إيجاد حلول للحد من البطالة بشكل مستدام، ولكن تم إقرار بعض القوانين واقتراح البعض الآخر.
في عام ٢٠٢٠، صدر القانون ٢٠٢٠/١٧٧ الذي يهدف إلى التخفيف من التحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني بسبب جائحة كورونا بشكل مباشر، ما يحدّ من أزمة البطالة بشكل غير مباشر، وذلك من خلال «تعليق أقساط الديون والإستحقاقات المالية للأشخاص والقطاعات الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا لدى المصارف وكونتوار التسليف وترحيلها لمدة ٦ أشهر(التي إنتهت في ٢٠٢٠/١٠/١). كما علّق هذا القانون جميع الإجراءات القانونية أو القضائية أو التنفيذية وتقاضي المصارف أيّة فوائد تأخير تترتّب على تأجيل السّداد.» (المفكرة القانونية، ٢٠٢١)



وقد حدّد القانون المعنيين «الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا» المشمولين فيه بـ«العملاء الذين لا يتجاوز دخلهم الشهريّ الحدّ الأدنى للأجور، الأجراء الذين تمّ تخفيض دخلهم إلى النصف وما دون أو توقيفهم عن العمل بشكل جزئي أو نهائي». أما بالنسبة إلى القطاعات، فقد حدّدها بقطاعات النقل، وقطاع السياحة والمطاعم والمقاهي، وكلّ القطاعات الإنتاجية المتضرّرة مباشرة.» (المفكرة القانونية، ٢٠٢١)
ولكن مراسيم تطبيق هذا القانون لم تصدر بعد، بالإضافة إلى أن القانون بذاته لم ينص على مصير الاستحقاقات المؤجّلة عند انتهاء مهلة التأجيل.

كذلك عام ٢٠٢٠، تم تقديم إقتراحين لإنشاء صندوق للبطالة. أول اقتراح تمّ تقديمه بتاريخ ٢٠٢٠/٤/٩ من قبل نوّاب من كتلة "لبنان القوي" بالإضافة إلى النائب نقولا نحاس، والاقتراح الثاني قدمه النائبان هادي أبو الحسن وبلال عبدالله بتاريخ ٢٠٢٠/٤/٢٨، تضمّن في عنوانه «إنشاء صندوق بطالة مؤقت».
إن قانون ٢٠٢٠/١٧٧ والإقتراحين، غير أنه لم يتم تطبيقهم، تم وضعهم لحلّ مشكلة البطالة لمدة محددة، وبظرف محدد وهو جائحة كورونا.

في المقابل، كان يتوجب على الدولة أن تطرح خطة متكاملة شاملة ومستدامة من أجل حل مشكلة البطالة والحد منها.
كذلك عام ٢٠٢١، تقدم النائبان بلال عبد الله عن كتلة «اللقاء الديموقراطي» وطوني فرنجيه عن «تيار المردة»، باقتراح قانون «تعديل أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة» كانت قد أعدته وزيرة العمل السابقة لميا يمين، ويشمل هذا المشروع توفير رواتب شهرية للعاطلين عن العمل لمدة تتراوح بين ٣ أشهر و٦ أشهر، ضمن حد أقصى للتعويض.
عرّف إقتراح القانون العاطل عن العمل بأنه «كل مضمون خاضع لنظام البطالة توقف كسبه بسبب تركه العمل لسبب لم يكن فيه مختاراً، ولم يباشر أي عمل أو مهنة حرة بعد تركه العمل.»
إن هذا الإقتراح لا يعالج مشكلة البطالة، فهو وضع كحلّ مؤقت غير مستدام. كما أنه من الصعب تنفيذه في ظلّ قلّة توافر فرص العمل في لبنان، وضعف تمويل خزينة الدولة التي تعاني من عجز ضخم. كما أنه بموجب هذا الإقتراح تعزز الدولة ثقافة المساعدات بدلاً من ثقافة الحقوق وواجبها في ضمان هذه الحقوق ومنها الحق في عمل لائق والحماية من البطالة.

بالإضافة إلى غياب خطة مستدامة تحد من مشكلة البطالة في لبنان، مشكلة عرقلة عمل المؤسسة الوطنية للإستخدام بسبب ضعف موازنتها والنقص في كادرها البشري.

ما هي المؤسسة الوطنية للإستخدام؟

أنشأت المؤسسة الوطنية للإستخدام عام ١٩٧٧ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٨٠ الصادر بتاريخ ٢٧-٠٦-١٩٧٧. وفي عام ١٩٧٩، صدر مرسوم رقم ٢٠١٩ نظم عمل هذه المؤسسة، ومرسوم رقم ٢٠٢٠ حدد ملاكها وخصص لها ١٠٨ موظفاً.
تتمتع المؤسسة الوطنية للإستخدام بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، وتخضع لوصاية وزارة العمل.
من مهام المؤسسة الوطنية للإستخدام القيام بإحصاءات حول البطالة ومعالجة البطالة، تأمين معلومات عن سوق العمل، تحديد كفاءة وأعمار العاطلين عن العمل، تحديد احتياجات سوق العمل، تنظيم العمالة اللبنانية والأجنبية، تأمين فرص عمل جديدة، تأمين التدريب المهني والتوجيه المهني بما يتوافق مع سوق العمل، ودعم الابتكارات والمبادرات الشبابية.
تتألف المؤسسة الوطنية للإستخدام من مجلس إدارة وجهاز تنفيذي.

يعين مجلس الإدارة بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، ويتألف من وزير العمل رئيساً، مدير عام وزارة العمل نائب رئيس، خمسة أعضاء يمثلون أصحاب العمل، ثلاثة أعضاء يمثلون الدولة اللبنانية، وثلاثة أعضاء يمثلون الجامعة اللبنانية والمديرية العامة للتعليم المهني والتقني والمركز التربوي للبحوث والإنماء.

تم تعيين آخر مجلس إدارة للمؤسسة الوطنية للإستخدام، بموجب المرسوم رقم ١٠٥١٣ الصادر عام ٢٠٠٣. وقد انتهت ولاية هذا المجلس بعد ثلاث سنوات من تعيينه ولكنه يستمر في عمله إلى حين تعيين مجلس إدارة جديد.

بالنسبة للجهاز التنفيذي في المؤسسة الوطنية للإستخدام، فهو يرأسه مدير عام يعاونه أجهزة فنية وإدارية ومالية.
تتألف واردات المؤسسة الوطنية للإستخدام من الاعتمادات التي تخصص لهذه المؤسسة في الموازنة العامة وأية موارد أخرى تلحظها نصوص خاصة.

ولكن على الصعيد العملي، ونظراً لإهمال الحكومة اللبنانية لهذه المؤسسة، لا تمارس هذه المؤسسة صلاحياتها بشكل فعّال. فهي تعاني من نقص في موازنتها ومن قلة الموظفين فيها. كما أنه لا يوجد لها مكاتب في لبنان سوى في المناطق الساحلية وهي بيروت وطرابلس وصيدا، وإن هذه المكاتب بدورها تفتقر إلى المستلزمات الحديثة لتمكين الموظفين من القيام بعملهم.
إن كل ما سبق ذكره كان سبباً لتراجع خدمة المؤسسة في تأمين فرص عمل، فلم يلجأ إلى المؤسسة لتقديم طلبات تأمين عمل سوى الأشخاص المقيمين بالقرب من مكاتب المؤسسة والذين يصعب عليهم إيجاد فرص عمل بجهد ذاتي.

بالنسبة لاختصاص المؤسسة لجهة التوجيه والتدريب المهني؛
تقوم المؤسسة الوطنية للإستخدام بالإشراف على تدريب الأشخاص المهمشين إجتماعياً واقتصادياً في لبنان.
كذلك تشرف المؤسسة على تدريب خاص بالأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، بالتنسيق مع جمعيات خاصة مموّلة من المؤسسة، وتقدم هذه الأخيرة الشهادات لهم. إن التدريبات تتمحور حول المهن اليدوية البسيطة مثل شك الخرز وصنع الكراسي. يتقاضى الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة أجراً عن الأعمال التي يقومون بها وتقوم الجمعيات ببيع منتجاتهم لصالحهم.

بالنسبة لاختصاص المؤسسة لجهة تنظيم العمالة الأجنبية،
فإن هذه الصلاحية باتت من وزارة العمل التي أجرت دراسات حول العمالة الأجنبية ونسبة حاجة لبنان إليها دون إشراك المؤسسة الوطنية للإستخدام. كما تعطي الوزارة إجازات عمل لعمال أجانب دون التنسيق مع المؤسسة.

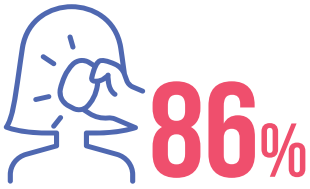
بالنسبة للدراسات التي تقوم بها المؤسسة الوطنية للإستخدام،
دراسة عام ٢٠١٠، الممولة من منظمة العمل الدولية، حول الفنادق والمطاعم، حيث قامت المؤسسة بمسح شامل لـ٤٥٠ مؤسسة من فنادق ومطاعم تضم نحو ١٤ ألف عامل. وفي عام ٢٠١٦، أجرت المؤسسة إحصاء اليد العاملة في القطاع التجاري بالتعاون مع جمعية تجار بيروت، وقد تبين من هذا الإحصاء بأن التجار يفتقدون إلى اليد العاملة الماهرة والمهارات في القطاع التجاري.

وأخيراً نشير بأن المؤسسة الوطنية للإستخدام هي المؤسسة الوحيدة التي اعتمدت التصنيف المهني، بحيث أصدرت عام ٢٠٠٥ دراسة التصنيف المهني في لبنان تغطّي جميع المهن المعمول بها في البلاد. وإن هذا التصنيف هو المرجع لمعرفة أنواع المهن في لبنان وترتيبها. والتصنيف المهني هو أداة لتنظيم جميع الوظائف في مؤسسة أو صناعة أو بلد معيّن.
ألف من فئة الشباب وارتفاع عدد المدمنين بعد ثورة ١٧ تشرين.

بعد دراسة مشكلة البطالة على الصعيد القانوني والتنفيذي، نلقي الضوء على بعض تداعيات هذه المشكلة على الصعيد العملي.

ينتج عن أزمة البطالة في لبنان تداعيات خطرة. إن هذه التداعيات ازدادت جراء الحالة النفسية الجماعية التي يعاني منها اللبنانيين بسبب الأزمات التي يمر بها لبنان. وهذه المخاطر تتمثل في التالي:

- إزدياد نسبة إستخدام المخدرات وغيرها من المواد المسببة للإدمان كالكحول ومشتقات التبغ خلال السنوات الأخيرة. والملفت إنخفاض متوسط أعمار مستخدمي المواد بين ٢٠ و ٣٠ سنة، وزيادة إستخدام مواد الإدمان من النساء (٥٢,٥٪). ونتيجة لبعض الدراسات الوطنية تم تقدير عدد المدمنين بحوالي ٢٤ ألف من فئة الشباب وارتفاع عدد المدمنين بعد ثورة ١٧ تشرين.



- تزايد حالات العنف في العائلات بسبب البطالة والبقاء في البيت. فقد شهد الخط الساخن المخصص لتلقي شكاوى العنف الأسري في قوى الامن الداخلي ارتفاعاً بنسبة ١٠٠٪ في شهر آذار سنة ٢٠٢١ مقارنة مع الشهر نفسه من العام الماضي بعدما كانت ٨٦٪ في شباط.

- إن الفقر الناتج عن البطالة يشكل بيئة مؤاتية للارهاب وهذا ما أكده قادة ومسؤولين في الأمم المتحدة. فانهيار النظام الإجتماعي وغياب العدالة الإجتماعية من أهم محرك للإرهاب وخاصة في الشرق الاوسط ولبنان بالتحديد.

- من أهم التداعيات التي يشهدها لبنان من جراء البطالة هي هجرة الشباب والأدمغة، بحثاً عن العمل للعيش بأدنى مستوى من العيش اللائق. وقد صرح أحدهم ان السفارات الاوروبية لديها حاليا نحو ٣٨٠ ألف طلب هجرة من لبنان منها ٣٠٠ ألف طلب فقط لدى السفارة الكندية. وتبين أن حجم الهجرة الخارجية بين اللبنانيين وصل الى ٧١٨,٥٨٤ مهاجراً بين ٢٠٠٨ و٢٠١٧ أي بمتوسط سنوي وصل الى نحو ٧٢ ألف.

خطة العمل المقترحة لمعالجة أزمة البطالة

من المهم العمل على بناء دولة الرعاية الإجتماعية التي توفر الحماية الإجتماعية من خلال ضمان حقوق الإنسان الأساسية، أهمها الحق في عمل لائق وبالتالي التخفيف والحد من البطالة. تتطلب خطتنا لمحاربة البطالة في لبنان تعاون وتنسيق كبير بين عدة وزارات وهي وزارة العمل، وزارة التنمية الإدارية، وزارة الصناعة، وزارة الزراعة، وزارة السياحة، وزارة التربية. بالإضافة إلى التعاون مع المؤسسة الوطنية للإستخدام، القطاع الخاص، مجالس الأعمال اللبنانية في بلدان الإغتراب.

تتضمن الخطة المقترحة ما يلي:

- تحديث القوانين التي تنظم العمل وجعلها تدعم الشمولية والعدالة والمساواة في سوق العمل.
- إعادة النظر في الاتفاقات الدولية حول الاستيراد والتصدير.

- إعادة النظر في السياسات الإقتصادية في الدولة من أجل تشجيع وتطوير القطاع الخاص، وبالتالي زيادة الإنتاجية فيه وتبعاً لذلك زيادة فرص العمل.

- إعادة النظر في السياسات التي تحفّز المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومساعدتها على النمو والتطور، وذلك من خلال الحد من المنافسة مع القطاع الغير نظامي، وتعزيز بناء القدرات، وتعزيز التحول الرقمي، الخ.

- منح الإعفاءات الضريبية لتشجيع الشركات على العمل في المناطق الفقيرة والنائية.

- إلغاء سياسة الإستدانة والتركيز على نظام إقتصادي منتج.

- تفعيل دور المؤسسة الوطنية للإستخدام.

- تشجيع وتنظيم الإبتكار وبراءات الإختراع في القطاع الخاص، والتركيز على التكنولوجيا المعززة لليد العاملة في الإنتاج.

- تشجيع وتنظيم الإستثمار الأجنبي في لبنان.
- الإنفاق على القطاعات المنتجة ودعم جودة الإنتاج المحلي مع فتح أسواق خارجية جديدة.

- دعم الإنتاج الوطني والتخفيف من الإستيراد.

- بناء قوى عاملة أكثر مهارة، من خلال القيام بدورات تدريبية وتعليمية لتطوير قدرات العاملين وبالتالي رفع الإنتاجية وزيادة فرص العمل.

- تشجيع المواطنين إلى الميل للقطاعات الواعدة في العصر الحالي كالقطاعات المتعلقة بالتقنيات الحديثة(تكنولوجيا)، قطاع النفط والمعلوماتية.

- توجيه الجامعات والمهنيات نحو إختصاصات منتجة تماشي التطور، من خلال إصلاح البرامج التعليمية والتنسيق بين القطاع التعليمي والقطاع العمالي من أجل تفعيل سوق العمل، والعمل على تطابق المهارات التعليمية مع إحتياجات سوق العمل، خاصة بالنسبة للشباب.

-القدرة اللبنانية على التكلم بعدة لغات، تقوم بجذب الشركات الخدماتية مثل مراكز الاتصال والدعم الفني عبر الإنترنت.

-تحسين خدمات الإنترنت تسمح للصناعة الإبداعية بالازدهار والاستمرار في جذب الأعمال من خارج لبنان.

بالإضافة إلى ما تم بيانه سابقاً، يجب العمل على تطوير وتشجيع القطاعات الإنتاجية؛
على صعيد القطاع الزراعي، يمكن العمل على تحسين نوعية الإنتاج الزراعي؛ تأمين نوعية وجودة المواد الكيماوية من أجل تطوير الإنتاج؛ تحسين وضع المياه ومعالجة التلوث؛ مساعدة المزارعين على تصدير إنتاجهم؛ تكثيف برامج التوعية من أجل زيادة الإنتاجية الزراعية.

إن الإستثمار الزراعي يؤدي إلى خلق فرص عمل لائقة في كل من القطاعين الزراعي وغير الزراعي. فعلى سبيل المثال، تساهم الإستثمارات في تنمية الطرق والمواصلات والإتصالات السلكية واللاسلكية والطاقة الشمسية، وتعزيز مرافق المعالجة والتخزين للمنتجات الزراعية، فضلاً عن تعزيز السياحة الريفية، وخلق فرص العمل وتمكين سبل العيش من الإزدهار والمساعدة على كسر حلقة الفقر.

وتجدر الإشارة إلى أن تنمية الريف هي من الأمور الاساسية لمحاربة البطالة، وذلك نظراً لرخص اليد العاملة فيه ورخص سعرالأراضي فيها والتي يمكن إستعمالها لإنشاء معامل ومصانع، بالإضافة إلى تشجيع وتطوير العمل الزراعي فيه.
أمّا على صعيد القطاع الصناعي، يجب العمل على تطوير وتشجيع الصناعات، كالصناعة المعدنية، أبواب حديد، أنابيب الشفط، الأفران، الخشب والمفروشات، المواد الغذائية، المربيات، السجاد، القش، معمل برادات، ألومنيوم.

إذا أخذنا عكار كمثال عن المناطق الريفية، إن عدد الصناعيين في عكار يفوق الـ ٢٠٠ صناعي. ويوجد عدة صناعات يجب العمل على تطويرها وتشجيعها. ومن الصناعات التي نقترح العمل على تشجيعها في عكار حسب الموارد الموجودة: مصنع شيبس، كاتشاب، صناعات غذائية، فواكه مجففة، معمل فرش.
من هنا يجب تفعيل دور جمعية الصناعيين وإنشاء غرفة للتجارة والصناعة في محافظة عكار لتكون شريكة مع المنظمات الدولية المانحة ولكي تتابع تفعيل التجارة والصناعة مع الملحقين التجاريين لدى كل السفارات.

كما يجب تنظيم الصناعة في عكار كحصر الصناعات في المناطق الصناعية (هناك منطقتين فقط مصنفة صناعية وهي عرقة وسهل حلبا).

ويجب وضع قوانين والعمل على تطبيقها مع دعم من الدولة لتخفيض التكاليف وتشجيع الاستثمارات.

08

النفط والغاز

ملخّص تنفيذي

إن لبنان بلداً عائماً بثروة نفطية وغازية. يعود تاريخ إكتشاف النفط والغاز فيه بين عامي ١٩٤٧ و ١٩٦٧، عندما تم حفر سبعة آبار برية أظهرت وجود البيتومين والغاز. ولكن، بحسب هيئة البترول اللبنانية، كانت تكلفة إستخراج هذه الموارد مرتفعة جدًا، فلم يتم إجراء أي عمليات أخرى.

وقد تبين في دراسات حديثة بأن لبنان يمتلك ٩٥,٩ تريليون قدم مكعب من الغاز و٨٦٥ مليون برميل من النفط في ٤٥ بالمئة من مياهه الإقتصادية.
إن حسن إستثمار الموارد النفطية في لبنان يساهم في تعزيز الإيرادات العامة للحكومة ويحافظ على متوسط نسبة العجز المالي إلى الناتج المحلي الإجمالي عند مستوى منخفض يبلغ ٤-٥ في المائة سنويًا. وفي هذا المجال ذكر فرنسبنك في تقرير له بأن الحكومة اللبنانية ستكون أكثر قدرة على التحكم في ازياد دينها العام، وربما تخفضه إلى أقل من ١٠٠٪ في حال تم تبني إصلاحات مالية جذرية للحد من الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة.

الإنتخابات النيابية ٢٠٢٢ فرصة للعمل على حسن إستثمار الطاقة النفطية والغازية في لبنان.

إن السياسة المقترحة لذلك تهدف إلى تنظيم إستخراج الثروة النفطية والغازية في لبنان وحسن إستثمارها من أجل المساهمة في الاقتصاد اللبناني في ظل الأزمات السياسية والإقتصادية التي يمر بها لبنان حالياً.

مقدمة عامة

يحث العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية الدول الأعضاء، ومنها لبنان، على اتخاذ الخطوات اللازمة، بما تسمح الموارد المتاحة في كل دولة، لتحقيق الاعمال التدريجي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، كالحق في مستوى معيشي لائق، الحق في الصحة، الحق في السكن، الحق في التعليم، الحق في المشاركة الثقافية، الحق في العمل، الخ. كما أن للحكومة دور المزود للسلع والخدمات التي لا يستطيع الأفراد تقديمها لأنفسهم بشكل فردي، فيكون على الدولة مسؤولية تطوير نفسها وتطوير خدماتها في سبيل تحسين المستوى المعيشي للمواطن.

ومن الموارد المتاحة في لبنان من أجل بلوغ هذا الهدف هي ثروة النفط والغاز. وإن الطريقة الوحيدة للتأكد من صحة وجود نفط في المحيط اللبناني والعثور عليه هي البدء بعملية التنقيب.

في لبنان، تدير وزارة الطاقة في الأساس قطاع النفط والغاز. كما تلعب هيئة إدارة قطاع البترول دوراً تقنياً واستشارياً في هذا المجال. تتضمن هيئة قطاع البترول عدة وحدات إدارية، وهذه الوحدات هي وحدة التخطيط الاستراتيجي، وحدة الشؤون الفنية والهندسية، وحدة الجيولوجيا والجيوفيزياء، وحدة الشؤون القانونية، وحدة الشؤون الإقتصادية والمالية، ووحدة الجودة، الصحة، السلامة والبيئة.

تم اكتشاف النفط والغاز في لبنان بين عامي ١٩٤٧ و ١٩٦٧، عندما تم حفر سبعة آبار برية أظهرت وجود البيتومين والغاز.
وفي عام ٢٠١٣ أطلق مجلس الوزراء اللبناني دورة التراخيص الأولى على البلوكات ١، ٤، ٨، ٩ و١٠، ولكن لأسباب سياسية تم تأجيل هذه الدورة إلى عام ٢٠١٧.

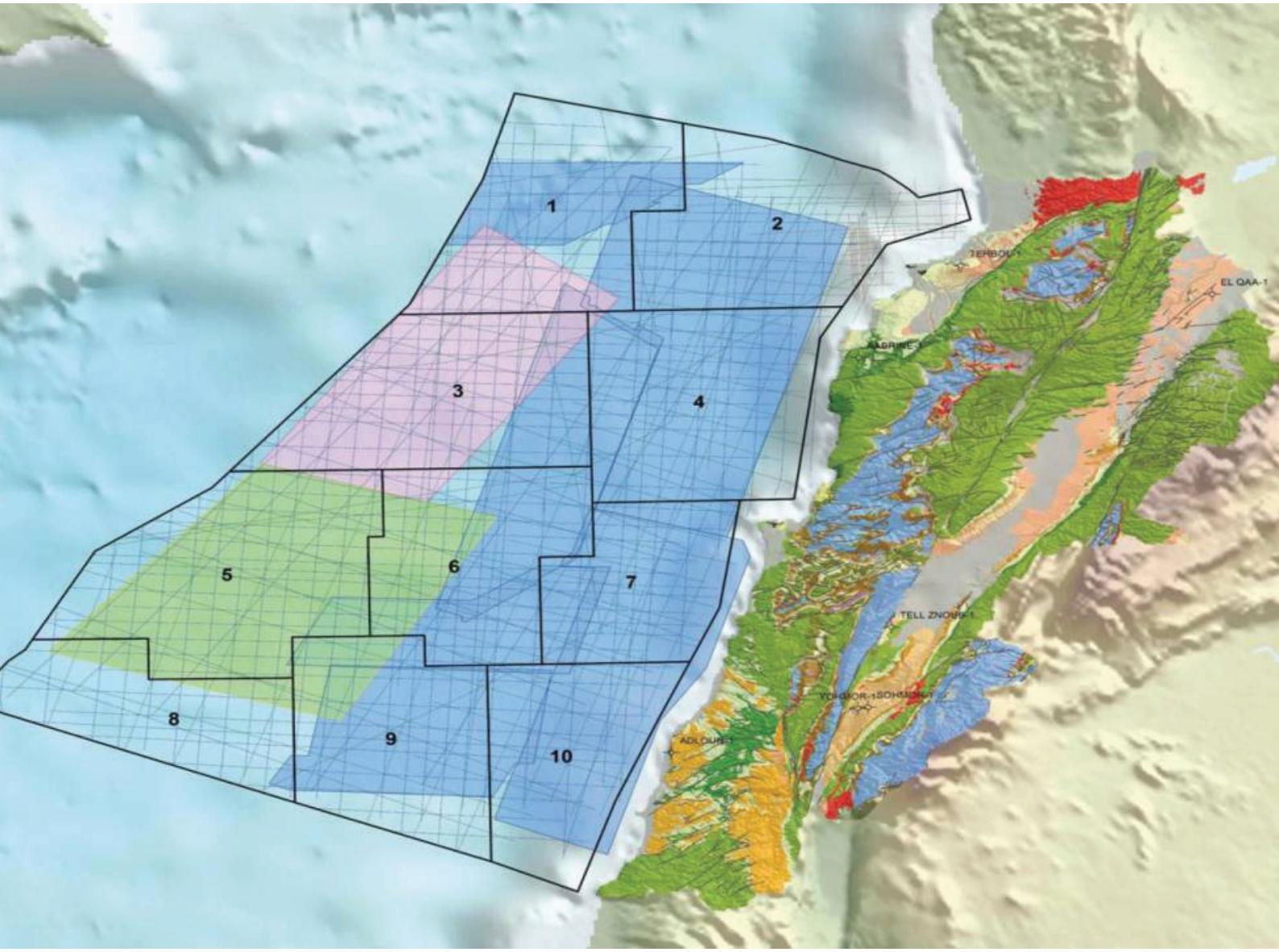
عام ٢٠١٧ أعلن رسمياً دخول لبنان إلى نادي الدول النفطية.
وعام ٢٠١٨، وقعت «الكونستوريوم»، التي تضم شركة «توتال» الفرنسية، و«إيني» الإيطالية، و«نوفاتك» الروسية، العقود مع الدولة اللبنانية لإستكشاف النفط والغاز في الحوض الرابع والحوض التاسع في البحر. وفي عام ٢٠٢٠، بدأت «كونسورتيوم» حفر أول بئر إستكشافية في البحر في البلوك رقم ٤.
تم تأجيل عمل التنقيب في البلوكين ٤ و٩ إلى عام ٢٠٢٢، بسبب قوانين تعليق المهل، ومنها المهل العقدية، بحسب هيئة إدارة قطاع البترول في وزارة الطاقة والمياه.

كما أنه عام ٢٠١٩، وافق مجلس الوزراء في لبنان، بموجب القرار رقم ٢٠١٩/٤٢، على إطلاق جولة تراخيص على البلوكات رقم ١، ٢، ٥، ٨ و١٠ (جميعها على الحدود). ولكن كذلك تم تأجيل هذه الجولة لعدة أسباب منها طلب بعض الشركات تجهيز ملفاتها لتقديمها، كما تردد بعض الشركات في التقديم بسبب الأزمة الإقتصادية والسياسية التي يمر فيها لبنان.

كل الأسباب التي ذكرت سابقاً، بالإضافة إلى النزاع القائم بين لبنان وإسرائيل على الحدود البحرية المشتركة بينهما، ساهمت في التأخير في إستخراج النفط والغاز في لبنان.

إن الخلاف بين لبنان واسرائيل على الحدود البحرية المشتركة يعود أساسًا إلى الخلاف القائم حول حقوق الحفر الساحلي. فإن كل من البلدين يدّعي بأن حوالي ٨٦٠ كيلومترًا مربعًا (٣٣٠ ميلاً مربعًا) من البحر الأبيض المتوسط تقع داخل مناطقها الإقتصادية الخالصة.
وفي عام ٢٠١١، قامت البلدان بالتفاوض على الحدود على أساس خريطة مسجلة لدى الأمم المتحدة، ولكن يعتبر لبنان أن هذه الخريطة استندت إلى تقديرات خاطئة وبالتالي طالب لبنان ب ١٤٣٠ كيلومترًا مربعًا إضافيًا من البحر في أقصى الجنوب، بما في ذلك جزءًا من حقل غاز كاريش الإسرائيلي، بالإضافة إلى بلوك ٧٢ الذي يقع على بعد بضعة كيلومترات من شرق كاريش، والذي منحت الحكومة الإسرائيلية بشأنه تصريحًا لشركة «نوبل إنرجي» لإجراء عمليات حفر إستكشافية فيه عام ٢٠١٩.

وبحسب رئيس الجمهورية اللبنانية ميشال عون، إن الخط الفاصل بين الحدود اللبنانية والحدود الاسرائيلية يجب أن يبدأ من النقطة البرية في رأس الناقورة، كما هو محدد بموجب إتفاقية ١٩٢٣(التي تضمنت نقاط الفصل بين لبنان وفلسطين عام ١٩٢٣)، ويمتد باتجاه البحر في مسار يمتد إلى المنطقة المتنازع عليها.



الإطار العام للإشكالية

تمّ إقرار قوانين عدة من أجل تنظيم قطاع البترول والنفط والغاز في لبنان، كما تم اقتراح بعض القوانين الأخرى في هذا المجال.
أوّلاً: القوانين السارية المفعول المتعلقة بقطاع النفط والغاز في لبنان.

أ- المعاهدات والإتفاقيات الدولية

- إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار؛

في العام ١٩٨٢ إعتمدت إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. تم تخصيص الفصل الخامس من هذه الإتفاقية بالأحكام التي ترعى المنطقة الإقتصادية الخالصة ونظامها القانوني.
إنضمّ لبنان بموجب القانون ٢٩٥ تاريخ ٢٢ شباط ١٩٩٤ إلى إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.
عرّفت إتفاقية قانون البحار المنطقة الإقتصادية الخالصة بأنها «منطقة واقعة وراء البحر الإقليمي وملاصقة له يحكمها النظام القانوني المميّز المقرّر في هذا الجزء، وبموجبه تخضع حقوق الدولة الساحلية وولايتها وحقوق الدول الأخرى وحريتها للأحكام ذات الصلة من هذه الإتفاقية». وبالنسبة لامتداد المنطقة الإقتصادية الخالصة، تنص الإتفاقية على أن لا تمتد إلى أكثر من ٢٠٠ ميل بحري من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحر الإقليمي.
وبحسب إتفاقية البحار، يتم تعيين حدود المنطقة الإقتصادية الخالصة بين الدول ذات السواحل المتقابلة أو المتلاصقة عن طريق الإتفاق، على أساس القانون الدولي، من أجل التوصل إلى حل منصف. وفي انتظار التوصل إلى إتفاق، تبذل الدول المعنية، بروح من التفاهم والتعاون، قصارى جهودها للدخول في ترتيبات مؤقّتة ذات طابع عملي، وتعمل خلال الفترة الإنتقالية على عدم تعريض التوصل إلى الإتفاق النهائي للخطر أو إعاقته.
في هذا المجال نشير إلى أن لبنان دولة ساحليّة تقع على البحر الأبيض المتوسط، وإن أي إدعاء من قبله أو من قبل أي دولة على مناطق بحرية بصورة منفردة، قد يمسّ حقوق الدول الأخرى على هذه المناطق.

ب- القوانين اللبنانية الداخلية

- القانون ٢٠١٠/١٣٢ المتعلق بالموارد البترولية في المياه البحرية؛

يتضمن قانون ٢٠١٠/١٣٢ المتعلق بالموارد البترولية في المياه البحرية، القواعد القانونية المتعلقة بقطاع البترول والأنشطة البترولية في المياه البحرية وآلية تنفيذها.
ينص هذا القانون على تشكيل هيئة إدارة قطاع البترول، ويحدد نظام الصندوق السيادي الذي يجب إنشاؤه ونظام إدارته الخاصة، ووجهة إستثمار وتوظيف واستعمال العائدات بموجب قانون خاص، ومنح الرخصة البترولية بموجب إتفاقية إستكشاف وإنتاج. بالإضافة إلى إيراد أحكام تتعلق بالسلامة والصحة والبيئة.

تم إنشاء هيئة إدارة قطاع البترول بموجب المرسوم ٢٠١٢/٧٩٦٨، وذلك إنفاذاً للمادة العاشرة من القانون ٢٠١٠/١٣٢. يتمثل هدف هذه الهيئة بالتالي:

- إعداد دراسات تسويق مصادر البترول المحتملة في لبنان.
- تزويد وزارة الطاقة والمياه بنتائج تقييم مؤهلات وقدرات شركات البترول العالمية مقدمي العروض الساعين إلى إكتساب حقوق إستكشاف وإنتاج في المياه البحرية اللبنانية.
- الإعداد لدورات التراخيص والمواصفات والرخص والإتفاقيات المتعلقة بإستكشاف وإنتاج البترول في المياه البحرية اللبنانية.
- إدارة ومراقبة والإشراف على جميع الأنشطة المتعلقة البترول، والتأكد من حسن تنفيذ التراخيص والإتفاقيات، ورفع النتائج دورياً عبر تقارير فصلية لوزير الطاقة والمياه.
- تقويم الخطط المتعلقة بتطوير مجال البترول، ونقل البترول، ووقف تشغيل المنشآت، وإزالة المنشآت.
- إدارة البيانات المتعلقة بالأنشطة البترولية.
- مسك السجل البترولي.

تجدر الاشارة إلى أن هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان إنتهت ولايتها عام ٢٠١٨ وحتى اليوم، لم يتم تمديد ولاية هذه الهيئة أو إنتخاب أعضاء جدد لها.

- القانون ٢٠١١/١٦٣ المتعلّق بتحديد وإعلان المناطق البحرية للجمهورية اللبنانية؛ صدر في آب ٢٠١١ القانون رقم ١٦٣ المتعلّق بتحديد وإعلان المناطق البحرية للجمهورية اللبنانية، وحددت بموجبه الجمهورية اللبنانية ومياهها الداخلية وبحرها الإقليمي والمنطقة الإقتصادية الخالصة فيها، والجرف القاري، تطبيقاً لأحكام إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

عرّف هذا القانون المنطقة الإقتصادية في لبنان، التي تقاس من خط الأساس وتمتد إلى أقصى الحدود المتاحة على ألا تتعدى مسافة ٢٠٠ ميل بحري وتمتد غربًا لتكون حدودها الدنيا في البحر، كالتالي:

- من الناحية الشمالية الغربية: النقطة الواقعة على المسافة ذاتها من أقرب النقاط على ساحل كل من الجمهورية اللبنانية والجمهورية العربية السورية وجمهورية قبرص.
- من الناحية الجنوبية الغربية: النقطة الواقعة على المسافة ذاتها من أقرب النقاط على ساحل كل من الجمهورية اللبنانية وجمهورية قبرص وفلسطين المحتلة.

وحدد هذا القانون، كما تنص إتفاقية البحار، حقوق الجمهورية اللبنانية وولايتها وواجباتها في المنطقة الإقتصادية الخالصة، وتتمثل هذه الحقوق بحقوق سيادية من أجل إستكشاف الموارد الطبيعية واستغلالها وحفظ هذه الموارد وإدارتها. بالإضافة إلى الحقوق المتعلقة بالأنشطة الأخرى للإستكشاف والإستغلال الإقتصاديين للمنطقة، كإنتاج الطاقة من المياه والتيارات والرياح.
كما للجمهورية اللبنانية ولاية إقامة الجزر الإصطناعية والمنشآت والتركيبات واستعمالها؛ القيام بالبحث العلمي البحري؛ وحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها.
وأخيراً يتضمن القانون أحكاماً تتعلّق بالكابلات وخطوط الأنابيب المغمورة على الجرف القاري والجزر الإصطناعية والمنشآت والتركيبات في المنطقة الإقتصادية الخالصة، وفي الجرف القاري وحق المرور البريء للسفن في البحر الإقليمي وحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها والأشياء الأثرية والتاريخية التي يعثر عليها في البحر بالإضافة إلى البحث العلمي البحري.

- المرسوم رقم ٢٠١١/٦٤٣٣ المتعلق بتحديد حدود المنطقة الإقتصادية الخالصة اللبنانية؛

صدر في تشرين الأول ٢٠١١ المرسوم رقم ٦٤٣٣ المتعلق بتحديد حدود المنطقة الإقتصادية الخالصة اللبنانية، الذي عرّف المنطقة الإقتصادية الخالصة بأنها المنطقة التي «تقع وراء البحر الإقليمي وتشمل كامل المنطقة المتاخمة وتمتدّ باتّجاه أعالي البحار مقوسة من خط الأساس إستناداً إلى أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.»
حدد هذا المرسوم المنطقة الإقتصادية الخالصة للجمهوريّة اللبنانيّة من الجهات الجنوبيّة والغربيّة والشماليّة بموجب لوائح إحداثيّات نقاط بحريّة مرفقة به. كما نصّ المرسوم على إمكانية مراجعة حدود المنطقة الإقتصادية الخالصة وتحسينها، وتعديل لوائح إحداثيّاتها عند توافر بيانات أكثر دقّة ووفق الحاجة في ضوء المفاوضات مع دول الجوار المعنيّة.

بموجب هذا المرسوم، رسم لبنان خط حدود منطقته الجنوبيّة من النقطة ١٨ قرب الشاطئ إلى النقطة ٢٣، وهي منطقة متنازع عليها بين لبنان واسرائيل، تبلغ مساحتها ٨٦٠ كيلومترًا مربعًا.
تمت المطالبة بتعديل المرسوم ٦٤٣٣ وتوسيع نطاق الحدود البحرية لجنوب لبنان بمقدار ١٤٣٠ كيلومترًا مربعًا والانتقال إلى الخط ٢٩ البحري، لتضاف إلى المنطقة المتنازع عليها سابقًا، التي تبلغ مساحتها ٨٦٠ كيلومترًا مربعًا والتي يحدها الخط ٢٣.

إن المحافظة على الثروات اللبنانية وحماية حقوق اللبنانيين هي من أهم أسباب تعديل المرسوم ٢٠١١/٦٤٣٣، يضاف إلى ذلك الأسباب التالية:

- عام ٢٠١١، وقبل صدور المرسوم ٦٤٣٣، أجرى خبراء بريطانيين، ضمن المكتب الهيدروغرافي للمملكة المتحدة، دراسة لبيان رأيهم الفني والتقني والقانوني حول حدود المنطقة الإقتصادية اللبنانية الجنوبية الخالصة، بناء على طلب الحكومة اللبنانية آنذاك برئاسة نجيب ميقاتي. وقد خلصت الدراسة إلى اقتراح خطّين محتملَين لترسيم الحدود الجنوبية للمنطقة الإقتصادية الخالصة، حيث يمنح الخط الأول ٣٠٠ كيلومتر مربع إضافي للبنان، بينما يضيف الخط الثاني ١٤٣٠ كيلومترًا مربعًا الى الحدود البحرية اللبنانية، أو ما يعرف بالخط ٢٩.
- بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣، أعدّ الخبير في القانون الدولي للحدود البحرية والمتخصص في نزاعات الحدود نجيب مسيحي دراسة حول حدود المنطقة الإقتصادية اللبنانية الجنوبية الخالصة، وتوصّل بنتيجة هذه الدراسة إلى ذات نتائج الدراسة البريطانية وهي أن تشمل هذه المنطقة الخط رقم ٢٩.
- من الناحية القانونية، يمكن تعديل المرسوم ٦٤٣٣، إذ أن هذا الأخير ينص على إمكانية تعديل حدود المنطقة الإقتصادية الخالصة وتحسينها، وتعديل لوائح إحداثيّاتها.
- إن تعديل المرسوم وتوسيع حدود المنطقة الإقتصادية اللبنانية الجنوبية الخالصة يحوّل المنطقة التي يقع فيها جزء من حقل كاريش (الذي يحتوي على ما يقارب ٢٦٧ مليون برميل من النفط) إلى منطقة متنازع عليها بموجب القانون الدولي، فعندئذ لا تستطيع إسرائيل إستثمار هذه المنطقة، التي رخّصت لشركة إنرجيان Energean العمل على إستكشاف حقلها وإستخراج النفط منها.
- إن تعديل المرسوم والإنتقال مباشرة إلى الخط ٢٩ يعطي لبنان حقاً كاملاً على حقل «قانا» الذي يقدر إحتياطه بمليارات الدولارات وقد يصل حجم ثروته إلى ضعفي حقل كاريش.
- إن الخط ٢٩ مهم جداً من الناحية القانونية، إذ أنه ينطلق من نقطة رأس الناقورة في آخر نقطة للبر عند البحر، وهو إنطلاق أساسي لترسيم الحدود البحرية بين دولتين إستنادا إلى قانون البحار.

كما وأن هذا الخط ظهر في إتفاقية Paulet – Newcombe الفرنسية – البريطانية التي رسمت الحدود بين لبنان في فلسطين عام ١٩٢٣.

في المقابل، إن الخط ٢٣، هو خط ضعيف جداً في القانون الدولي إذ أنه لا ينطلق من نقطة البرّ عند رأس الناقورة بل من نقطة عشوائية وهي النقطة رقم ١٨ التي تقع في البحر على بعد حوالي ٢٨ متراً من نقطة رأس الناقورة، ما يخالف قواعد ترسيم الحدود البحرية التي توجب إنطلاق هذه الحدود البحرية من النقطة التي تنتهي عندها الحدود البرية.

كما أن الخط ٢٣ يعطي تأثيراً كاملا لصخرة «تخليت» التي تعتبرها إسرائيل جزيرة وتحتسبها في عملية ترسيم الحدود، ما يتنافى مع القانون الدولي.
- إن الإبقاء على الخط ٢٣ من دون تعديله في المرسوم ٦٤٣٣ ونقله إلى الخط ٢٩، يصب في مصلحة إسرائيل ويضعف مفاوضات لبنان، إذ أن هذا الأخير يحصر مفاوضاته بخط لا أساس قانوني وتقني له.

٠ قانون الأحكام الضريبية المتعلقة بالأنشطة البترولية؛

صدر قانون الأحكام الضريبية المتعلقة بالأنشطة البترولية عام ٢٠١٧ وتضمن أحكاماً تحدد وتنظم ضريبة الدخل على الأنشطة البترولية وضريبة الدخل على رواتب وأجور المستخدمين والعاملين في قطاع البترول. بالإضافة إلى أحكام تحدد ضريبة رسم الطابع المالي على إتفاقيات الإستكشاف والإنتاج وضريبة القيمة المضافة. كما تضمن القانون أحكاماً تتعلق بالرسوم الجمركية على المعدات والآلات والأدوات المستخدمة في أنشطة قطاع البترول والإعفاءات من هذه الرسوم.

٠ قانون رقم ٨٤ المتعلق بدعم الشفافية في قطاع البترول؛

صدر قانون دعم الشفافية في قطاع البترول عام ٢٠١٨. يتضمن هذا القانون أحكاماً تتعلق بمكافحة الفساد في قطاع البترول ومنع المسؤولين في الدولة الجمع بين المنصب الرسمي والإستثمار في القطاع البترولي.
كما يتضمن هذا القانون أحكاماً تلحظ دور البرلمان في الرقابة على هيئة إدارة قطاع البترول، فقد نص القانون على أنه «يتوجب على هيئة إدارة قطاع البترول ووزير الطاقة تقديم تقارير دورية إلى البرلمان عن كل التطورات وماذا يحدث في القطاع والتحضيرات القائمة.»

ولكن عملياً، إن رقابة مجلس النواب، وخاصة لجنة الطاقة في البرلمان، غائبة عن عمل هيئة إدارة قطاع البترول.
في الواقع، إن القوانين المشار إليها سابقاً ما زالت غير مطبقة فعلياً، وإن ذلك يعود إلى عد أسباب أهمها:

- الظروف السياسية والوضع الجيوسياسي الحالي في لبنان والصراع على النفوذ الإقليمي والدولي الذي أدى إلى وقف إستخراج الغاز عام ٢٠٢٠.
- النزاع الدائم مع إسرائيل بشأن ترسيم الحدود البحرية.
- وقف موازنة هيئة إدارة قطاع البترول منذ نهاية العام ٢٠١٨ بسبب انتهاء ولايتها، ما يؤثر سلباً على عمل الهيئة ووظيفتها. ففي هذه الحالة، تكون الهيئة أمام الشركات العالمية التي بدأت بالتنقيب أو المهتمّة بالمشاركة في الدورة الثانية للتراخيص، هيئة غير أصيلة، وبالتالي لا تطمئن المستثمرين بشأن الثبات الإداري في لبنان.

بعد بيان القوانين السارية المفعول التي تنظم قطاع النفط والغاز في لبنان، نورد إقتراحات القوانين التي تقدمت في هذا المجال.
ثانياً: إقتراحات القوانين المتعلقة بقطاع النفط والغاز في لبنان
تم اقتراح عدة قوانين من أجل تنظيم قطاع النفط والغاز في لبنان ولكن لم يتم إقرارها بعد.

ومن هذه الإقتراحات ما يلي:

- أعدت وزارة الدفاع الوطني والمديرية العامة للنقل البري والبحري الخرائط المرفقة بمشروع مرسوم تعديل المرسوم ٢٠١١/٦٤٣٣، الذي يهدف إلى توسيع الحدود البحرية لجنوب لبنان لتشمل الخط رقم ٢٩.
عام ٢٠٢١، وقّع مشروع تعديل المرسوم ٢٠١١/٦٤٣٣ وزيرا الاشغال والدفاع والرئيس حسان دياب في حكومة تصريف الأعمال، وتم إرسال هذا المشروع لرئاسة الجمهورية لتوقيعه من قبل الرئيس، ولكن رفض هذا الأخير التوقيع معللاً بأن مشروع تعديل المرسوم ٦٤٣٣ يحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء مجتمعاً ليصبح نافذاً قانوناً.لم يتم إقرار هذا التعديل حتى الآن.
- إقتراح اللقاء الديمقراطي قانون الصندوق السيادي بهدف تخصيص إيرادات النفط لتخفيض الدين العام، وتطوير مهام هيئة إدارة قطاع البترول. ولكن لم يتم إنشاء هذا الصندوق حتى الآن.
- قدم النائب ياسين جابر مشروع قانون إنشاء مديرية عامة للأصول البترولية في وزارة المال، على أن يكون لهذه المديرية دوراً في تفويض إستثمار أموال الصندوق السيادي والتنسيق في شأنه، وتدقيق حسابات الشركات المكلفة ضريبياً، والقيام بالتحاليل المالية والإقتصادية لضمان حسن تطبيق قواعد السحب من الصندوق.
- إقتراح الحزب الإشتراكي خطط محلية لإستثمار ثروات لبنان الطبيعية وتطوير إقتصاده الإنتاجي.

إضافة إلى هذه الإقتراحات، ما زال يوجد قوانين عالقة في مجلس النواب منها قانون التنقيب في البر الذي يرعى تنظيم التنقيب على الأراضي اللبنانية، وقانون إنشاء شركة نفط وطنية.

تجدر الإشارة أيضاً إلى أن وزارة الصناعة اللبنانية وضعت خطة استراتيجية من العام ٢٠٢٠ إلى العام ٢٠٢٥ تهدف إلى بناء مجتمع صناعي متقدم مبني على ثقافة صناعية للخدمات والسلع تتصف بالتقدم والديناميكية. تتضمن هذه الخطة خارطة لتنمية وتطوير القطاع الصناعي. ومن الصناعات التي سيتم دعمها هي الصناعات البتروكيماوية إرتباطاً بنتائج التنقيب عن النفط والغاز.

خطة العمل المقترحة

إن مشروعنا يرتكز على تهيئة لبنان لمواكبة الثروة البترولية المنتظرة، تأمين إستقرار طاقوي للإنارة والصناعات اللبنانية مع الحفاظ على بيئة صحيّة نظيفة، تكوين إقتصاد منتج يدعم مبادرات الشباب و يثبتهم في أرض الوطن.
قبل الغوص في خطة العمل، نتطرق إلى الآثار البيئية الناتجة عن التنقيب البترولي.
قد يؤدي التنقيب عن النفط إلى اضطراب النظم البيئية البرية والبحرية. فإن تقنيات الزلازل المستخدمة في التنقيب عن النفط تحت قاع المحيط تضرّ الأسماك والثدييات البحرية. لذلك، غالبًا ما يتم تطهير منطقة من الغطاء النباتي قبل حفر بئر نفط على الأرض.
بالإضافة إلي ذلك، إن معظم الإنسكابات النفطية تنتج عن حوادث في آبار النفط أو تَحدث على خطوط الأنابيب والسفن والقطارات والشاحنات التي تنقل النفط من الآبار إلى المصافي.
إن هذه الانسكابات النفطية تلوّث التربة والمياه وقد تسبب إنفجارات وحرائق مدمرة.
لذلك من المهم العمل على الحد من هذه المخاطر البيئية من خلال القيام بأعمال صيانة وقائية دورية، تقليل إستخدام المياه العذبة، وتحسين جهود إعادة تدوير المياه، ومنع تسرب النفط والميثان.

بالعودة إلى خطة العمل المقترحة من أجل حسن إستخراج وإستثمار النفط والغاز في لبنان، فإن هذه الخطة تتضمن ما يلي:

- تهيئة البنى التحتية الأكاديمية لإثراء الخبرات وتثقيف قادة المستقبل في قطاع النفط والغاز.
- تعديل المرسوم ٢٠١١/٦٤٣٣ الذي يهدف إلى توسيع نطاق الحدود البحرية لجنوب لبنان بمقدار ١٤٣٠ كيلومترًا مربعًا والانتقال إلى الخط ٢٩ البحري.
- التنسيق بين القطاع التعليمي والقطاع الفني وتشجيع الشباب على التخصص في الشهادات اللازمة المستخدمة لحسن سير العمل في قطاع النفط والغاز. ومن هذه الشهادات، شهادة إدارة وتمويل المشاريع، إدارة سلسلة التوريد، إدارة المخاطر، وإدارة العقود والمفاوضات وقوانين الطاقة.

تجدر الإشارة أن العديد من الجامعات في لبنان وضعت برامج أكاديمية لبناء الخبرات وإعداد اليد العاملة اللبنانية في قطاع النفط والغاز.

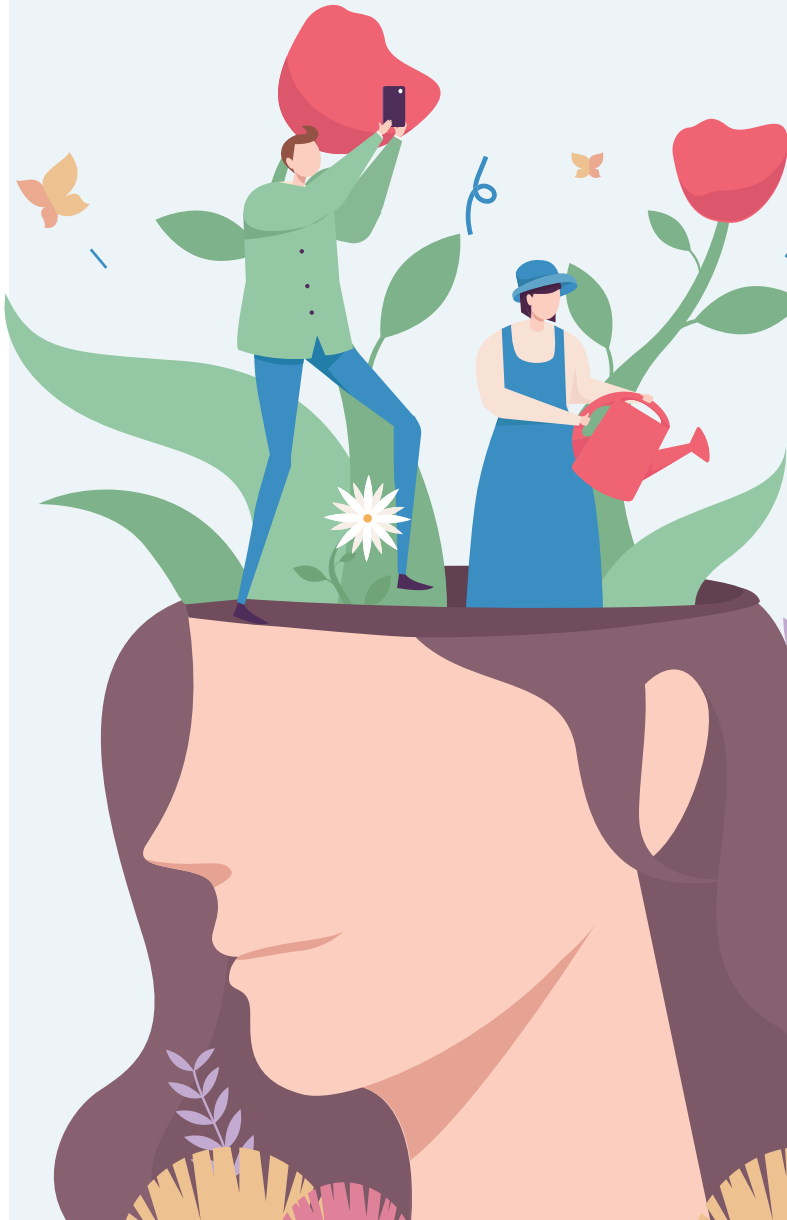
- إشراك أصحاب المصلحة داخل المؤسسات الرسمية وخارجها في حوار إستراتيجي.
- إنشاء صندوق مستقل وإدارة شفافة.
- إعداد برامج التدريب المهني لتدريب الفنيين في برامج شهادات تتضمن إدارة وتمويل المشاريع، إدارة سلسلة التوريد، إدارة المخاطر، وإدارة العقود والتفاوض.
إن برامج التدريب المهني في لبنان محدودة جداً. ويتم التشاور بشأن ذلك بين هيئة إدارة قطاع البترول ومؤسسات محلية من أجل إنشاء برامج تدريب للفنيين.
- دعم منظمات المجتمع المدني من خلال بناء القدرات والتدريب بهدف تعزيز الشفافية وممارسة الرقابة وتعزيز التواصل بين المنظمات.
- تجديد ولاية هيئة إدارة قطاع البترول أو إعادة انتخاب أعضاء جدد وتطوير مهامها.
- تضمين هيكلية الأحزاب السياسية برامج تعنى بتحفيز نقاش السياسات العامة داخل الحزب وتزويد القادة السياسيين بالبيانات وبالأجندة السياسية والسياسات لكي تبنى عليها قرارات مستنيرة.

09

الأزمات في لبنان
وتأثيرها على الصحة النفسية

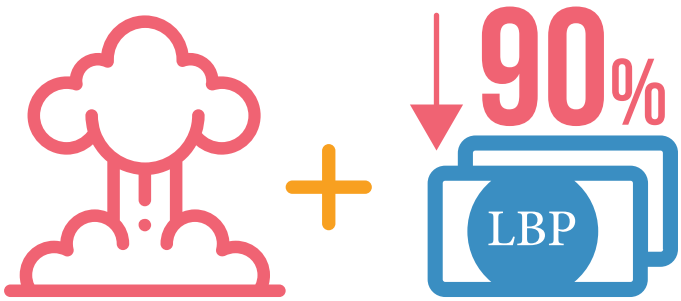
ملخّص تنفيذي

إن الصحة النفسية هي حق من حقوق الإنسان.
توجد علاقة إيجابية بين المواطنة وبين صحة الفرد النفسية.
كما ان الأزمات التي مرّت على اللبنانيين اثرت على صحتهم النفسية، وأدت إلى فقدانهم الأمل بسبب غياب دور الدولة الرعائي في تأمين الحقوق الأساسية للمواطنين.
انطلاقاً من إيماننا بأهمية ضمان كرامة الإنسان وحقوقه المتعلقة بشكل مباشر بالتمتع بصحة نفسية جيدة، نقترح سياسة للعمل على تعزيز الصحة النفسية في لبنان بالتعاون مع مختلف القطاعات في الدولة.



مقدمة عامة

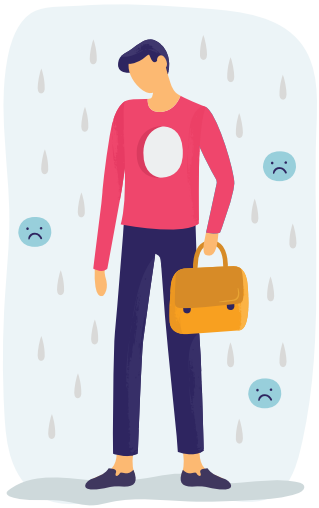
مرّ على اللبنانيين العديد من الازمات والتي كانت آخرها الأزمة الاقتصادية التي تُوجّت بانخفاض قيمة العملة اللبنانية إلى أكثر من ٩٠٪ حسب البنك الدولي، مروراً بتفشي وباء كوفيد-١٩، وصولاً إلى تفجير مرفأ بيروت الذي دمّر أكثر من نصف المدينة، وتسبّب بمقتل ٢١٨ ضحية و حوالي ٧٠٠ جريح وتهجير أكثر من ٣٠٠,٠٠٠ شخص.



لم تحرّك الدولة اللبنانية ساكناً لمعالجة نتائج هذه الأزمات التي طالت وانتهكت مختلف حقوق اللبنانيين المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

سبّبت الضغوطات النفسية التي نتجت عن الأزمات التي مرّ فيها لبنان، إضافة إلى عدم قيام الدولة اللبنانية بدورها الرعائي، واستنزاف طاقات الأفراد الأمر الذي دفعهم إلى الشعور بالانتقاص من مواطنيتهم وبالحرمان من الراحة النفسية.
توجد علاقة إيجابية بين المواطنة وبين صحة الفرد النفسية.
فإن الصحة النفسية ضرورية لممارسة المواطنة وبالتالي لنموّ وتطور المجتمع.

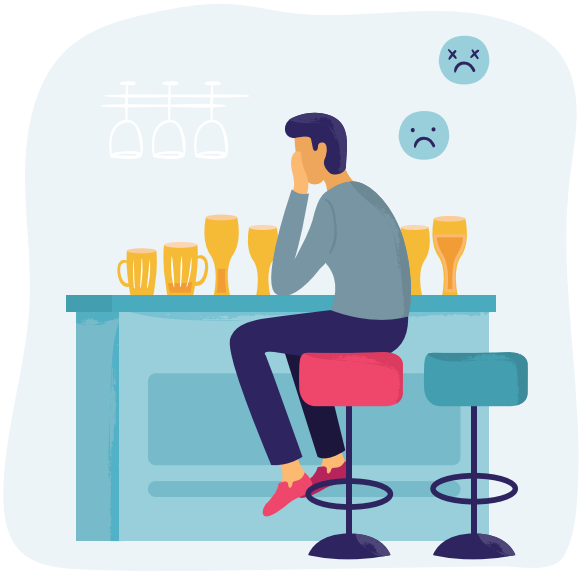
إن تدهور الصحة النفسية، بشكل عام، يعيق قدرة الفرد على العمل بشكل مثمر وعلى استثمار إمكاناته وقدراته والمساهمة في مجتمعه.



ومن مسببات تدهور الصحة النفسية انتهاك الدولة لحقوق أفرادها الاساسية، مثل انعدام الفرص أو النقص في تأمين الحاجات الاساسية، الأمر الذي يشعر هؤلاء الأفراد بعدم الانتماء للدولة التي تعيق نموّهم وبالتالي عدم القدرة على بلوغ أهدافهم وتطلعاتهم، مما يؤدي إلى نقص في إنتاجيتهم وفعاليتهم في المجتمع، وبالتالي إلى عدم مشاركتهم في مختلف جوانب الحياة، وهذا كلّه يعيق تطور وتقدّم الدولة.

ذلك لأن تطوّر وتقدم الدولة على مختلف الاصعدة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بممارسة المواطنة بفاعلية. والمواطنة هي علاقة متبادلة بين الأفراد المواطنين والدولة الذين ينتمون إليها، بحيث يتمتع هؤلاء المواطنون بحقوق تؤمنها الدولة لهم، وفي المقابل يقع عليهم واجبات تجاه هذه الدولة. فتقوم المواطنة إذاً على العدالة الاجتماعية وعلى التخفيف أو الحد من الفوارق الاجتماعية الاقتصادية، الصحية، الجندرية وغيرها، وعلى المشاركة في المجتمع.

إن علاقة المواطنة تمكّن الفرد من الشعور بالانتماء إلى المجتمع، وإن هذا الشعور بالانتماء يدفع الفرد إلى المشاركة في بناء الدولة مع باقي الأفراد والمؤسسات.
يفقد الفرد المواطن هذا الشعور بالانتماء في حال كانت صحته النفسية متدهورة.
فالصحة النفسية، بحسب منظمة الصحة العالمية، هي «حالة من العافية التي يحقق فيها الفرد قدراته الخاصة، ويمكن أن يتغلب من خلالها على الإجهادات العادية في الحياة، ويمكن أن يعمل بإنتاجية مثمرة، ويستطيع المساهمة في مجتمعه». والصحة النفسية جزء لا يتجزأ من الصحة والتي يمكن تعريفها بأنها «حالة من الكمال البدني والنفسي والاجتماعي والعافية، وليست مجرد الخلو من المرض أو العجز» (منظمة الصحة العالمية).



تتأثر الصحة النفسية بعدة عوامل متداخلة اجتماعية واقتصادية ونفسية وبيولوجية، مثل الضغوطات الاجتماعية والاقتصادية، وظروف العمل المرهقة، والتمييز الممارس ضد فئة معينة من الأشخاص، وأنماط الحياة غير الصحية، وانتهاكات حقوق الإنسان، سرعة التغير الاجتماعي، فقدان الأمل واليأس (منظمة الصحة العالمية).

إن تدهور الصحة النفسية تشكل سبباً ونتيجة على السواء للفقر، تعريض التعليم للخطر، وعدم المساواة الجندرية، وسوء الصحة، والعنف. كما ينتج عن هذا التدهور الشعور بعدم الانتماء وبعدم الأمان والطمأنينة.

إن المحافظة على الصحة النفسية أساس للصحة الجيدة والفعالية للتفكير والعمل والتفاعل مع الغير والتمتع بالحياة، وبالتالي لشعور الفرد المواطن بالرفاهية والسعادة والأمان والطمأنينة، الأمر الذي يزيد من إنتاجيته وفعاليته في المجتمع على مختلف الأصعدة والقطاعات، ويتبلور ذلك في تطوّر وازدهار هذه القطاعات في الدولة.

الإطار العام للمشكلة:

تمّ إقرار قوانين عدة من أجل تنظيم قطاع البترول والنفط والغاز في لبنان، كما تم اقتراح بعض القوانين الأخرى في هذا المجال.
أوّلاً: القوانين السارية المفعول المتعلقة بقطاع النفط والغاز في لبنان.

أوّلاً: الصحة النفسية في القانون الدولي:

إن الهدف الثالث من أهداف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ التابعة للأمم المتحدة هو الصحة الجيدة والرفاه وتمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار.
إن الحق في الصحة هو حق من حقوق الإنسان، تضمنه الاتفاقيات والمواثيق الدولية الملتزم بها لبنان في الفقرة «ب» من مقدمة الدستور اللبناني. ومن أهم هذه المواثيق والاتفاقيات، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل.

فمثلاً، تنص الفقرة الأولى من المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه «لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصَّة على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحقُّ في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمُّل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه.»
كما أن المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنص على واجب الدول الأطراف أن تضمن لكل إنسان الحق في «التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه». كما تنص هذه المادة على بعض التدابير التي تتخذها الدول لضمان هذا الحق ومنها «تهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع في حالة المرض.»

يشمل الحق في الصحة المنصوص عنه في المعاهدات والاتفاقيات الدولية الحق في الصحة النفسية.
ترتبط الصحة النفسية ارتباطاً وثيقاً بالتمتع بمختلف حقوق الإنسان، مثل الحق في المأكل، والمسكن، والعمل، والتعليم، والكرامة الإنسانية، والحياة، وعدم التمييز، والمساواة، وحظر التعذيب، والحق في الخصوصية، والوصول إلى المعلومات، وحرية تكوين الجمعيات، والتجمع. فمتى توافرت هذه الحقوق، كان مستوى الصحة النفسية مرتفعاً. فإن الحق في الصحة لا يقتصر فقط على الرعاية الصحية، بل يشمل ايضاً عوامل متعددة اجتماعية واقتصادية «تهيئ الظروف التي تسمح للناس بأن يعيشوا حياة صحية، كما تشمل المقومات الأساسية للصحة مثل الغذاء والتغذية، والمسكن، والحصول على مياه الشرب المأمونة والإصحاح الوافي، والعمل في ظروف آمنة وصحية، وبيئة صحية» (الفقرة ٤ من التعليق العام رقم ١٤، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ٢٠٠٠).

من أجل ضمان الحق في الصحة، والصحة النفسية، يتوجب على الدول القيام بما يلي:

- توفير القدر الكافي من المرافق والسلع والخدمات والبرامج الصحية النفسية.

- المقومات الأساسية التي تساهم في ضمان الصحة النفسية (كما بيّنا سابقاً).

- احترام الأخلاقيات الطبية وتأمين ظروف لائقة عند تقديم الخدمات الصحية النفسية.

- عدم التمييز بين المواطنين عند تلقيهم الرعاية الصحية النفسية.

- إشراك المنتفعين من الخدمات والمرافق والسلع الصحية النفسية في وضع تصاميم وتنفيذ السياسات الصحية التي تؤثر عليهم.

- مساءلة الجهات المتوجب عليها تقديم الرعاية الصحية لعدم وفائها بالالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان في مجال الصحة العامة.

- إمكانية وصول جميع الأفراد، دون تمييز، إلى المرافق والسلع والخدمات الصحية النفسية. وإن امكانية الوصول تشمل امكانية الوصول المادي، وامكانية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالصحة وتلقيها ونقلها بشكل مفهوم، دون المساس في سرية البيانات الصحية الشخصية.

ثانياً: الصحة النفسية في القانون اللبناني:

القانون الساري المفعول:
لا يوجد في لبنان إلّا قانوناً واحداً يرعى الصحة النفسية في لبنان وهو المرسوم الاشتراعي رقم ٧٢ الذي يعود تاريخه إلى ١٩٨٣/٠٩/٠٩ ويتعلق «برعاية وعلاج وحماية المرضى العقليين»، والذي يهدف إلى رعاية وعلاج وتأهيل الأشخاص المصابين بأمراض عقلية وصون وحماية حقوقهم.

إلى جانب هذا القانون، يقوم وزير الصحة العامة بإصدار القرارات والتعاميم والمذكرات المتعلقة بمواضيع متعلقة بالصحة النفسية، نذكر على سبيل المثال:

- المذكرة رقم ٢٥، الصادرة بتاريخ ٢٠٢٠/٠١/٠٢ والمتعلقة بمتابعة استقبال حالات الصحة النفسية التي تستدعي الاستشفاء.
- قرار رقم ١/٢٧١ ، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٠٢/٢٥ والمتعلق بتقييم الوضع الصحي للمرضى المحالين من مستشفى الفنار.

- التعميم رقم ٦٠، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٠٦/٢٠ والمتعلق بترشيد وصف الأدوية النفسية والعصبية.

ولكن تجدر الاشارة إلى أن هذه التعاميم لا ترتقي إلى مرتبة القانون، وهي تخضع لأحكام القوانين النافذة في لبنان والمتعلقة بالصحة بشكل عام، والصحة النفسية بشكل خاص.

مشروع القانون المقترح:
بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٩، تم إعداد مشروع قانون «رعاية وعلاج وحماية المصاب بمرض عقلي أو نفسي» من قبل «إدراك»(جمعية مركز الأبحاث وتطوير العلاج التطبيقي) وهي منظمة غير حكومية، بفضل منحة من الاتحاد الأوروبي وبالتنسيق مع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية والتنمية الإدارية. وقد تمت صياغة مشروع القانون بعد مراجعة عدة قوانين حول العالم ومعايير منظمة الصحة العالمية. كما عقدت منظمة «إدراك» اجتماعات مع متخصصين ومعنيين في الصحة النفسية لمناقشة هذا المشروع.

في عام ٢٠١٢، تمت إحالة هذا المشروع من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب ولكن لم يقرّه هذا الأخير.
يهدف مشروع القانون الذي صاغته منظمة «إدراك» إلى ضمان حقوق المريض المختلفة، وإلى تعزيز التنسيق والتنظيم بين مختلف الجهات المعنية، خاصة القضاء، المدّعي العام، وزارة الصحّة، إدارات المستشفيات واللجان الموجودة فيها، الأهل والمرضى. ومن أبرز ما تضمنه هذا المشروع:

- نصت الاسباب الموجبة في المشروع على أهمية الالتزام بحقوق الإنسان والمعايير الدولية، خاصة تلك المتعلقة بالأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- تعزيز امكانية الأفراد الوصول إلى الرعاية الصحية المجتمعية المجانية من قبل وزارة الصحة ووزارة الشؤون الاجتماعية.

- إنشاء لجنة تفتيش طبيّة تابعة لوزارة الصحة مهمتها الأساسية ضمان حقوق المرضى.

- وضع إجراءات وشروط محددة للاستشفاء الإلزامي (هلا كرباج، مشروع القانون الخاص بحماية المصابين بمرض نفسي في لبنان، ٢٠١٤-٠٦-٠٣ ، المفكرة القانونية).

تمّ لاحقاً اعتماد نسخة جديدة من مشروع القانون، المعروف بالمرسوم ٩٠٣١، من قبل البرنامج الوطني للصحة النفسية في وزارة الصحة العامة، وقد قامت اللجان النيابية بدراسة هذه النسخة، ولكن لم يتم إقرارها بعد.

في لبنان وتوفير خدمات ورعاية اجتماعية تتخطى العلاج الطبي. وفي ظل تنفيذ هذا البرنامج، أطلقت وزارة الصحة عدة مبادرات، نذكر أهمها:

إستراتيجيّة وقاية، تعزيز وعلاج الصحّة النفسيّة واستخدام المواد المسببة للإدمان في لبنان والتي امتدت بين عامي ٢٠١٥ و٢٠٢٠، بهدف ضمان إمكانية وصول جميع الأفراد المقيمين في لبنان الى الرعاية الصحية النفسيّة ذات النوعية الجيدة، وذلك من خلال:

- حسن إدارة وتنظيم الصحة النفسية بشكلٍ فعال.

- وضع وتطوير وتنفيذ برامج واستراتيجيات وقائية تتعلق بالصحة النفسية واستخدام المواد المسببة للإدمان.

- تأمين خدمات صحة نفسية ورعاية اجتماعية شاملة متكاملة وسريعة الاستجابة في أطر مجتمعية.

- جمع معلومات وبيانات قائمة على الأدلة العلمية وتكوين نظام معلوماتي عن الصحة والقيام بأبحاث وطنية من أجل تطوير وتحسين الخدمات الصحية المتعلقة بالصحة النفسية واستخدام المواد المسببة للإدمان.

- وصول كافة الأشخاص المعرّضة للاضطرابات النفسية إلى خدمات الرعاية الصحية الوقائية والعلاجية المنصفة والمرتكزة على الأدلة العلمية (استراتيجية الصحة النفسية واستخدام المواد المسببة للإدمان - وقاية، تعزيز وعلاج، لبنان ٢٠١٥-٢٠٢٠، الجمهورية اللبنانية، وزارة الصحة العامة).

بعد جريمة تفجير مرفأ بيروت، وضع البرنامج الوطني للصحة النفسية استجابة وطنية تمثلت في خطة عمل وطنية مشتركة بين القطاعات من أجل توفير الاستجابة الفعالة في مجال الصحة النفسية والدعم النفسي-الاجتماعي، لجميع الأشخاص، ودون تمييز، الذين يعيشون في لبنان والذين تضرروا من انفجار بيروت، (من صفر إلى ٣ أشهر).

بالنسبة للاستجابة الوطنية لفيروس كورونا المستجد، فقد وضع البرنامج الوطني خطة وطنية للاستجابة لكوفيد-١٩ على صعيد الصحة النفسية، بهدف تعزيز الصحة النفسية والتخفيف من الضغوطات فيما يتعلق بالفيروس خاصة بالنسبة للأشخاص المصابين به وللعاملين في القطاع الصحي (البرنامج الوطني للصحة النفسية، موقع وزارة الصحة العامة الالكتروني).

خطة العمل المقترحة لتعزيز صحة اللبنانيين النفسية

يقع على الدولة واجب ضمان الرفاهية اللازمة لأفرادها وذلك من خلال تأمين حقوقهم الإنسانية التي تمكّنهم من العيش بكرامة وبمستوى معيشي لائق. يرتبط تأمين الرفاهية للمواطن بمدى فعاليته وانتاجيته في المجتمع.
إن ضمان المحافظة على صحة الأفراد النفسية يتطلب عملاً مشتركاً بين المؤسسات العامة والخاصة في الدولة، وخاصة وزارة الصحة، القطاع التعليمي والإعلام. فإن هذا العمل يؤدي إلى نشر الثقافة والتوعية حول أهمية الصحة النفسية من جهة ودورها في التأثير على المواطنية من جهة أخرى.

من هنا نقترح السياسة التالية التي تمكّن من تعزيز صحة اللبنانيين النفسية:

- اعتراف الدولة بالحق في الصحة، و الصحة النفسية، كحق أساسي من حقوق الإنسان.
- إقرار تغطية صحية شاملة، للصحة الجسدية والنفسية على السواء.

- إقرار قانون يتعلق بالصحة النفسية بما يتوافق مع المعايير الدولية الملتزم فيها لبنان، يضمن حق الأشخاص الذين يعانون من اضطرابات نفسية وأمراض عقلية بالوصول إلى الرعاية الصحية اللازمة والملائمة.

- وضع وتنفيذ سياسات واستراتيجية من قبل وزارة الصحة العامة تهدف إلى تعزيز الصحة النفسية في لبنان.

- التنسيق والقيام باجتماعات مع الأفراد والقطاعات العامة والخاصة المعنية بالقطاع الصحي للمناقشة في مواضيع الصحة النفسية وكيفية توفير خدماتها للجميع.

- توفير عدد كاف من المستشفيات والمنشآت وغير ذلك من المرافق التي تعنى بالصحة النفسية، مع الأخذ بعين الاعتبار التوزيع العادل في كافة أنحاء الدولة.

- توفير التدريب الملائم للموظفين في القطاع الصحي، خاصة فيما يتعلق بالصحة النفسية، بالاضافة إلى تثقيفهم في مجال حقوق الإنسان.

- تفعيل وتعزيز رقابة ومساءلة المؤسسات المختصة بتقديم الرعاية الصحية النفسية إلى الأشخاص المصابين بالاضطرابات النفسية والأمراض العقلية.

- القيام بحملات توعوية حول الحق في الصحة بشكل عام، والصحة النفسية بشكل خاص، والتطرق إلى أسبابها وتأثيرها على مختلف جوانب حياة الفرد وسبل الوقاية منها.

- نشر التوعية وايصال المعلومات اللازمة المتعلقة بالصحة النفسية في المدارس والجامعات وعلى وسائل الإعلام.

- اقتراح قانون أو إجراء سياسة لمكافحة التمييز ضد الأشخاص الذين يعانون من تشخيصات، مشاكل أو إعاقات نفسية.

10

خطة تدخل طارئة لتفعيل دور مجالس البلدية بقضايا البيئة

ملخّص تنفيذي

إن الحق في بيئة صحية هو حق من حقوق الإنسان. تلعب البلديات دوراً أساسياً في المحافظة على بيئة صحية. ولكن يبقى هذا الدور خجولاً نظراً لعدة أسباب أهمها نقص الوعي لدى المواطن والدولة والبلديات بموضوع البيئة وتأثيره على التمتع بحقوق الإنسان. الإنتخابات النيابية ٢٠٢٢ فرصة للعمل على تفعيل دور البلديات في القضايا البيئية.
إنطلاقاً من إيماننا بأهمية ضمان الحق في بيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة، نقترح سياسة تحث البلديات، كلّ ضمن نطاقها، على تفعيل دورها في المحافظة على البيئة، وذلك من خلال الحد من تلوث الهواء والمياه والتربة، المحافظة على التنوع البيولوجي وتنظيم النظام الإيكولوجي.

مقدمة عامة

إن الحق في بيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة هو حق من حقوق الإنسان.

الإنسان جزء من الطبيعة وحقوقه الإنسانية مرتبطة بالبيئة التي يعيش فيها. إن الضرر البيئي يحول دون التمتع بحقوق الإنسان، وفي المقابل إن حسن ممارسة حقوق الإنسان تساعد على حماية البيئة وتعزيز التنمية المستدامة.
من أبرز حقوق الإنسان المرتبطة بالبيئة هي الحق في الحياة، الحق في مستوى معيشي لائق، الحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، الحق في الغذاء والحق في مياه شرب نظيفة وخدمات الصرف الصحي، الحق في السكن والحق في التملّك، والحق في التنمية.

كما أن الحق في حرية التعبير، والحق في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، والحق في المشاركة في الحياة الثقافية، تعزّز ضمان الحق في بيئة صحية.

تلعب البلديات في لبنان دوراً مهماً في المحافظة على البيئة وإدارة عناصرها الموضوعية. وهذه العناصر تتألف من الهواء النقي، المناخ النقي، الأغذية الصحية والمنتجة على نحو مستدام، الوصول إلى المياه الآمنة والصرف الصحي الملائم، البيئات غير السامة الصالحة للعيش والعمل واللعب، النظم الايكولوجية الصحية والتنوع البيولوجي.

خطة العمل المقترحة لتفعيل دور مجالس البلديات بالمحافظة على البيئة

من المهم أولاً الاعتراف صراحة في الدستور اللبناني بالحق في بيئة صحية ومستدامة. كذلك يجب حثّ الجهات المعنية على حسن تطبيق القوانين البيئية وملاحقة المخالفين.
كما يجب العمل على زيادة عدد الخبراء البيئيين في جدول الخبراء المحلّفين لدى المحاكم واخضاعهم لتدريب مستمر من قبل متخصصين في أمور البيئة. بالإضافة إلى تدريب الجسم القضائي من قبل خبراء في قضايا البيئة.

إن السياسة المقترحة لتفعيل دور مجالس البلديات بالمحافظة على البيئة تتبلور بمشروع قانون يقدّم إلى الحكومة بالتعاون مع الجمعيات البيئية، وزارة البيئة، ووزارة الداخلية والتنمية الإدارية. على أن تعود وتقدمه الحكومة إلى مجلس النواب ليصادق عليه ويقره كقانون وتسهر وزارة الداخلية على حسن تطبيقه.

تتضمن السياسة المقترحة لتفعيل دور مجالس البلديات في تعزيز المحافظة على البيئة ما يلي:

- تشجيع البلديات على تطبيق القوانين البيئية كافة من خلال إتخاذ تدابير حماية البيئة، بما يتعلق بمراقبة وإدارة نوعية الهواء، حماية الموارد المائية، إدارة النظم الايكولوجية، إدارة النفايات الصلبة والمحافظة على النظافة العامة، إصدار التراخيص المتعلقة بالبناء بما يتوافق مع القوانين، حسن إدارة الموارد الطبيعية، الخ...

- وضع سياسات في كل نطاق بلدي تهدف إلى المحافظة على البيئة.

- تشجيع التعاون وتبادل الخبرات بين البلديات واتحاد البلديات المجاورة لها والتنسيق مع الإدارات والمؤسسات الأخرى المختصة والمعنيّة مثل مجلس الإنماء والإعمار، ووزارة الطاقة والمياه.

- بناء القدرات من خلال إشراك موظفي البلدية في التدريب الفني و الإداري والرقابي.

- تقديم إقتراح قانون يفرض ضرائب بيئية خاصة على المؤسسات التي تساهم في التلوث أكثر من غيرها، عملاً بمبدأ «الملوث يدفع»، وذلك من أجل التعويض عن الضرر البيئي التي تسببه.

- تنظيم وإطلاق حملات توعية للأهالي على أهمية المحافظة على البيئة من أجل التنمية المستدامة.

- العمل على زيادة النشاطات والمواضيع البيئية ضمن المناهج الدراسية بالتعاون مع المراجع التربوية المختصة.

الإطار العام للإشكالية

ينظم القانون اللبناني دور الدولة من جهة والبلديات من جهة أخرى، في ضمان بيئة صحية ومستدامة.

١. دور الدولة في تأمين بيئة صحيّة

لا ينص الدستور اللبناني صراحة على الحق في بيئة صحية كحق دستوري. ولكن تلزم الفقرة «ب» من مقدمة الدستور الدولة اللبنانية التقيد بأحكام إتفاقيات الأمم المتحدة وتجسيد مبادئها في جميع الحقول والمجالات في الدولة دون إستثناء. وفي مجال ضمان الحق في بيئة صحية ومستدامة، وقّع لبنان على عدة إتفاقيات دولية على أساسها تقوم مسؤولية الدولة في المحافظة على البيئة. ومن الإتفاقيات التي وقع عليها لبنان: إتفاقية الأمم المتحدة للتنوع البيولوجي ١٩٩٢، إتفاقية قانون إستخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية ١٩٩٧، بروتوكول مونتريال الخاص المواد التي تعمل على تآكل طبقة الأوزون، الإتفاقية الخاصة بمنع التلوث الناتج عن السفن، إتفاقية بازل الخاصة بالتحكم في نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها والبروتوكول التابع للإتفاقية، إتفاقية ستوكهولم الخاصة بالملوثات العضوية الثابتة.

إضافة إلى الإتفاقيات الدولية، إلتزم لبنان ببلوغ أهداف خطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠ التابعة للأمم المتحدة. إن أهداف التنمية المستدامة المرتبطة إرتباطاً وثيقاً بالمحافظة على البيئة هي:

الهدف الثالث:
ضمان صحة جيدة والرفاه.

الهدف السادس:
ضمان مياه نظيفة والنظافة الصحية.

الهدف السابع:
تأمين طاقة نظيفة بأسعار معقولة.

الهدف الثالث عشر:
إتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغيير المناخ وآثاره.

الهدف الرابع عشر:
المحافظة على الحياة تحت الماء.

الهدف الخامس عشر:
المحافظة على الحياة في البر، من خلال المحافظة على النظم الإيكولوجية البرّية وترميمها وتعزيز إستخدامها على نحو مستدام، وإدارة الغابات على نحو مستدام، ومكافحة التصحر، ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره، ووقف فقدان التنوع البيولوجي.

على صعيد التشريع الداخلي، فأهم قانون يتعلق بمجال المحافظة على البيئة هو قانون حماية البيئة رقم ٤٤٤ الصادر عام ٢٠٠٢، حيث اعتمد هذا القانون صفة المنفعة العامة لحماية البيئة.
تعني المنفعة العامة «ما هو من أجل المصلحة العامة»«ce qui est pour le bien public»، وتقوم على عناصر جوهرية أهمها العدالة، الإستقرار الإجتماعي والتطور الإجتماعي. تتطلب المنفعة العامة ضمان حقوق واحتياجات المجتمع بأكمله (وليس فرد أو مجموعة من الأفراد) في مكان معين وزمان معين، وهذا يشمل حقوق واحتياجات الأجيال الحاليّة والأجيال المستقبليّة.
نصت المادة ٣ من قانون حماية البيئة على حق كل إنسان ببيئة سليمة ومستقرة، وعلى واجب كل مواطن السهر على حماية البيئة وتأمين حاجات الأجيال الحالية من دون المساس بحقوق الأجيال المقبلة.

كما نصت المادة ٤ منه على التالي: «في إطار حماية البيئة وإدارة الموارد الطبيعية، على كل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص أن يلتزم بالمبادئ الآتية:

أ- مبدأ الاحتراس، الذي يقضي باعتماد تدابير فعالة ومناسبة بلاإستناد إلى المعلومات العلمية وأفضل التقنيات النظيفة المتاحة الهادفة إلى الوقاية من أي تهديد بضرر محتمل وغير قابل للتصحيح يلحق بالبيئة.

ب- مبدأ العمل الوقائي لكل الأضرار التي تصيب البيئة، من خلال إستعمال أفضل التقنيات المتوافرة.

ج- مبدأ «الملوث- يدفع» الذي يقضي بأن يتحمل الملوث تكاليف التدابير الوقائية ومكافحة التلوث وتقليصه.

د- مبدأ الحفاظ على التنوع البيولوجي الذي يقضي بأن تتفادى النشاطات كافة إصابة المكونات المختلفة للتنوع البيولوجي بضرر.

هـ- مبدأ تفادي تدهور الموارد الطبيعية، الذي يقضي بأن تتفادى كل النشاطات التسبب بأي أضرار غير قابلة للتصحيح للموارد الطبيعية كالماء والهواء والتربة والغابات والبحر والأنهار وغيرها.

ومبدأ المشاركة القاضي بأن:

١- يكون لكل مواطن حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة، وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

٢- يسهر كل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، على سلامة البيئة، ويساهم في حمايتها وأن يبلغ عن أي خطر قد يهددها.

٣- مبدأ التعاون، الذي يقضي بأن تتعاون السلطات العامة والمحلية والمواطنون على حماية البيئة على كل المستويات.

٤- مبدأ أهمية المعيار العرفي في الوسط الريفي، الذي يقضي بوجوب الأخذ بهذا العرف في حال إنتفاء النص.

٥- مبدأ مراقبة التلوث الذي يهدف إلى الوقاية من التلوث والتحكم به في الأوساط البيئية كافة من ماء وهواء وتربة ونبات ونفايات بحيث لا تؤدي معالجة التلوث في الوسط البيئي إلى إنتقال التلوث من وسط إلى آخر أو التأثير عليه.

٦- مبدأ الاعتماد على المحفزات الإقتصادية كأداة مراقبة وتنظيم من أجل التخلص من كل مصادر التلوث و/أو التخفيف منها وتعزيز سياسة التنمية المستدامة.

٧- مبدأ تقييم الأثر البيئي كوسيلة للتخطيط والإدارة من أجل مكافحة مصادر التلوث وتدهور الموارد الطبيعية أو تقليصها أو تصغير حجمها إلى أدنى حد.»

بالإضافة إلى قانون حماية البيئة، من أهم القوانين البيئية الممكن ذكره هو القانون رقم ٨٠ الصادر عام ٢٠١٨ المتعلق بالإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة.

يشير هذا القانون إلى الفرز من المصدر ويشدد على المبادئ التالية: التخفيف من إنتاج النفايات، وإعادة الإستعمال، مبدأ الإستدامة، مبدأ الملوث يدفع، التخفيف قدر الإمكان من كمية النفايات المعدة للتخلص، التخفيف من كمية النفايات الصلبة والخطرة الواجب التخلص منها، تسهيل إدارة النفايات الصلبة الخطرة الواجب التخلص منها، تسهيل إدارة النفايات الصلبة وتشجيع تدويرها وإعادة استعمالها، ينص هذا القانون أيضاً على أحكام المسؤوليات الناجمة عن الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة، وأحكام ترعى الإطار المؤسساتي والمالي في هذا المجال.
إلى جانب القانون السابق ذكره، صدر المرسوم رقم ٥٦٠٥ تاريخ ٢٠١٩/٠٩/١١ الذي يرمي الى فرز النفايات المنزلية الصلبة من المصدر. ينظم هذا المرسوم إدارة عملية فرز النفايات المنزلية الصلبة من المصدر في إطار تفعيل الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة والتخفيف من كميات النفايات التي تحمل إلى مراكز المعالجة و المطامر الصحية.

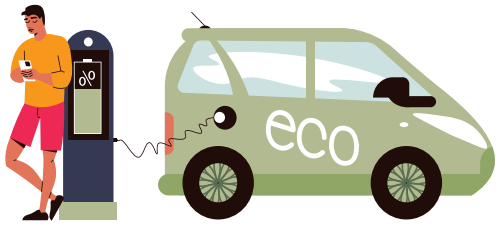
إلى جانب دور إدارات الدولة المعنية بقضايا البيئة في المحافظة على البيئة، تلعب البلديات أيضاً دوراً مهماً في هذا المجال.

٢. دور البلديات في المحافظة على بيئة صحية

البلدية هي إدارة محلية تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري.

تلعب البلدية دوراً إنمائياً أساسياً للحد من تدهور الوضع البيئي، خاصة بالنسبة لنوعية الهواء، النفايات الصلبة، الموارد المائية ومياه الصرف الصحي، واستخدام الأراضي والنظم الايكولوجية، والحوكمة البيئية.

إن قانون البلديات رقم ١١٨ الصادر في ٣٠-٠٦-١٩٧٧، ينظم البلديات في لبنان.



ينص قانون البلديات على أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، يدخل ضمن اختصاص المجلس البلدي، ومن هذه الأعمال:

- تنظيم النقل بأنواعه وتحديد تعريفاته ضمن النطاق البلدي.

- إنشاء أو إدارة أو المساهمة أو المساعدة في الوسائل المحلية للنقل العام.

- تنظيم وتحديد حركة المرور والنقل العام ومشاريع تقويم الطرق العامة الكبرى والتصاميم التوجيهية العامة في النطاق البلدي.

- إنشاء مصارف للنفايات وأمثالها.

- إدارة مشاريع المياه وإنشاء المجارير.
كما ينص قانون البلديات على صلاحيات رئيس السلطة التنفيذية في البلدية والتي تشمل، فيما يتعلق بالبيئة، ما يلي:

- إصدار الاوامر باتخاذ التدابير المحلية في المسائل الموكلة إلى عنايته وسلطته بموجب القوانين، أو في ما يختص بحماية البيئة ومنع التلوث.

- إتخاذ تدابير تتعلق بالتنظيف ورفع الأنقاض والأقذار.

- حفر الطرقات العامة لمد قساطل المجارير والترخيص بوصل المجارير ضمن النطاق البلدي بعد إستيفاء الرسوم.

- الإهتمام باستدراك أو منع ما من شأنه أن يمس الراحة والسلامة والصحة العامة.

- حماية البيئة والمناظر الطبيعية والآثار التاريخية وصيانة الأشجار والأماكن المشجّرة ومنع التلوث.

ينص قانون البلديات أيضاً على دور إتحاد البلديات في التقرير بشأن المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة التي تستفيد منها جميع البلديات الأعضاء أو بعضها أو التي تشمل نطاق أكثر من إتحاد واحد، سواء كانت هذه المشاريع قائمة أو مرتقبة. وهذه المشاريع تشمل على سبيل المثال المجاري، والطرق والمياه. بالإضافة إلى قانون البلديات، نص قانون حماية البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ على مهمة السلطات المحلية في إنذار كل من يخالف الأحكام المتعلقة بحماية الهواء. كما ينص المرسوم الاشتراعي ٨٧٣٥ الصادر عام ١٩٧٤ المتعلق بالمحافظة على النظافة العامة، على مسؤولية البلديات في الحفاظ على النظافة العامة من خلال جمع ورمي النفايات المنزلية. وينص قانون تنظيم قطاع المياه رقم ٢٢١ الصادر عام ٢٠٠٠ والمعدل عام ٢٠٠١، على دور البلدية في تنظيم قطاع المياه.

في الواقع، يعاني لبنان من عدة مشاكل بيئية. فبحسب دراسة أجرتها البروفيسور نجاة صليبا على عينات مأخوذة من مدينة بيروت، تبيّن بأنه إزداد تلوث الهواء بين عامي ٢٠١٧ و٢٠٢٠ بنسبة ٥٠ في المئة. أمّا بالنسبة لتلوث المياه، فيعاني نهر الليطاني، وهو أكبر وأطول نهر في لبنان، من تلوث حادّ، ما أفقده دوره كشريان حياة أساسي في البلاد لتأمين مياه الشرب والري وتوليد الكهرباء. وبحسب مدير عام المصلحة الوطنية لنهر الليطاني السيد سامي علوية، يؤثر تلوث الليطاني بشكل مُهلك على صحة المواطنين في المناطق القريبة منه والتي تشكل ٢٠ في المئة من مساحة لبنان، فنتج عن تلوث النهر آلاف الإصابات بالأمراض السرطانية. مع الإشارة بأن ٢٠ في المئة من المزروعات في منطقة البقاع تُروى من مياه الليطاني الملوثة. يضاف إلى ذلك، تلوث معظم البحار في لبنان وما ينتج عنه من تداعيات سلبية على صحة الأفراد وعلى الثروة السمكية في لبنان.

أما بالنسبة للنفايات، فهي تشكل أيضاً مشكلة متفاقمة في التلوث البيئي في لبنان. بحسب وزارة البيئة في دراسة نشرتها عام ٢٠١٨، يوجد في لبنان ٩٤١ مكباً عشوائياً، والعشرات منها تُحرّق في الهواء الطلق بمعدل مرة واحدة في الأسبوع على الأقل. وأخيراً، تلعب الحرائق في لبنان دوراً في التلوث البيئي، فبين صيف وخريف ٢٠٢٠، شهد لبنان حرائق غابات أدت الى خسارته نحو ٧٠٠٠ هكتار من مساحته الخضراء والأراضي الزراعية. كما شهد لبنان عام ٢٠٢١، عدد كبير من حرائق غابات على السواء.

في هذا المجال، نرد مثلاً عن التلوث البيئي في منطقة الكورة. يعاني سكان الكورة من التلوث البيئي الناجم عن مقالع معامل الإسمنت ومصانعها الموجودة بين شكا وانفه، وينعكس هذا التلوث على صحتهم الجسدية والنفسية. فإن نسبة الإصابة بالسرطان في القرية تفوق الـ٤٠ في المئة من مجموع السكان. إضافة الى الضرر الصحي، تعرضت المزروعات لضرر كبير وتم فقدان الكثير منها، كالاجاص والعنب والتين واللوز التي اشتهرت فيها زكرون منذ القدم، وذلك بسبب الغبار الناجم عن هذه المصانع.

تعود أسباب هذه المشاكل البيئية الأساسية إلى الفساد السياسي والإداري، والتساهل و/أو الاستنسابية في تطبيق القوانين البيئية. ويتبين ذلك من خلال:

- إعطاء تراخيص لإنشاء سدود دون القيام بدراسة أثر بيئي، ودون الالتزام بالمخطط التوجيهي لترتيب الأراضي.
- فتح موسم الصيد قبل دراسة ومعرفة حالة التنوع البيولوجي.
- الإستمرار في سياسات المهل الإدارية غير القانونية والعشوائية للمقالع الحجر والكسارات والمرامل وشركات الإسمنت ومجابل الباطون والأسفلت وحجر الخفان، وغيرها من الأنشطة والإستثمارات التي لا تلتزم المواصفات والمعايير البيئية.

يزيد من التلوث البيئي واقع إهمال البلديات في المحافظة على البيئة بشكل فعّال.

إن الإهمال على صعيد البلديات يعود لأسباب عدة، منها:

- عدم معرفة السلطات المحلية بخطر التعدي على البيئة ومدى تأثيره على صحة الناس ومستقبل الأجيال القادمة.

- التمثيل البلدي غالباً ما يكون تمثيلاً للعائلات والأحزاب، وليس بناء على برنامج، ما ينتج عنه عدم إلمام البعض بالمشاكل البيئة، أو الخضوع لضغوطات عائلية وحزبية لتمرير المخالفات التي تضرّ بالبيئة.

- عدم إخضاع عاملي أو موظفي البلديات لتدريبات تتعلق بالقضايا البيئية.

- تردي الأوضاع السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي أدت إلى تراجع خدمات مجالس البلدية في مجال المحافظة على البيئة.

بالرغم من كل هذه السلبيات، عملت بعض البلديات مع المجتمع المدني على الفرز من المصدر، خاصة بعد عام ٢٠١٥ عندما ظهرت أزمة تكدس النفايات في بعض المناطق اللبنانية. جراء ذلك، أخذت بعض البلديات في أقضية الشوف وبعبدا والمتن الشمالي مبادرة فرز النفايات من المصدر، بعد أن تبين لها أن الحل الأساسي لمواجهة أزمة النفايات يرتكز على الجهود الذاتية وفي حدود الإمكانيات المتوافرة، وذلك لمنع رمي النفايات في مكبات عشوائية وسط أحراجها ووديانها.

كذلك في عام ٢٠١٦، أطلقت لجنة المجتمع المدني وبلدية مرجعيون و ال UNDP وال UK AID، مشروع التوعية لفرز النفايات. وما زالت بعض البلديات في لبنان آخذة على عاتقها معالجة أزمة النفايات لديها من خلال الفرز من المصدر.

العنوان: الطابق الثالث، بناية صيدلية ABC، الطريق الداخلية، ضبية، لبنان
الهاتف: ٨٩٧ ٤١٢ ٩٦١+
الخليوي: ٩٢٦ ١٨٢ ٧٩ ٩٦١+

@fiftyfiftylb

www.fiftyfiftylb.com