

الحكومة المحلية لإدارة النفايات الصلبة

الموجز السياسي رقم ٣ والدراسة الاستراتيجية





مؤل الاتحاد الأوروبي هذا المنشور، وتقع المسؤولية عن محتواه حصراً على عاتق الكتاب- نيراس وهو لا يعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي.

تم إعداد هذه المذكرة السياسية وملاحظات الفنية ضمن إطار العقد المحدد SIEA ٢٠١٨ رقم ٣٠٠٢٠٧٦٦.
العنوان: حوكمة النفايات: المساعدة الفنية لبعثة الاتحاد الأوروبي (النتيجة المتوقعة ٢).

- **قائدة الفريق:** صوفيا غنيمه
- **خبير الموضوع:** فيديريكو دي ناردو
- **مساعد باحث:** ميرا بشاره
- **مديرة المشروع التنفيذي:** ناتالي بانو
- **مديرة المشروع الإداري:** آنا غاجيسيتش



الأمر لا يتعلق بالنفايات، بل بالناس
الرابطة الدولية للنفايات الصلبة، ٢٠١٩



جدول المحتويات

٥	أ. السياق
٦	ب. التحليل
٨	ج. التوصيات
١٠	د. الملاحظة الفنية #٣,١ - اللامركزية والتجميع
١٠	د.١. التقرير
١٠	د.٢. الوصف
١٣	د.٣. المقارنة المرجعية
١٥	هـ. الملاحظة الفنية #٣,٢ - الديون الطويلة الأجل
١٥	هـ.١. التقرير
١٦	هـ.٢. الوصف
١٨	هـ.٣. المقارنة المرجعية
١٩	و. الملاحظة الفنية #٣,٣ - الخطط والشراكات المحلية
١٩	و.١. الوصف
٢١	و.٢. المقارنة المرجعية
٢٢	ز. الملاحظة الفنية #٣,٤ - المرونة المالية
٢٢	ز.١. الوصف
٢٤	س. المراجع
٢٥	الملحق ١
٢٧	الملحق ٢

السياق

يغطي عمل السلطات المحلية قطاعات مختلفة، بما في ذلك التخطيط، وأعمال البنية التحتية، وإدارة الأراضي، والتنمية الاقتصادية، وحماية البيئة، فضلاً عن توفير الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية والثقافية والرياضية، إلخ. علاوةً على ذلك، فمن خلال الاضطرار إلى سد التناقضات المتزايدة تدريجياً الناجمة عن عجز السلطة المركزية عن تلبية احتياجات المواطنين والمقيمين، باتت السلطات المحلية المنتخبة لاعباً رئيسياً في التنمية وتقديم الخدمات. وتعتبر الفترة التي أعقبت الحرب الأهلية اللبنانية (١٩٧٥-١٩٩٠) الأكثر دلالة على غياب الإرادة السياسية الجادة في لبنان لتحقيق اللامركزية الإدارية على النحو المنصوص عليه في اتفاق الطائف لعام ١٩٨٩. ويشكل قطاع النفايات الصلبة مثلاً بارزاً في هذا الصدد. فمُنذ أوائل عام ١٩٩٠، كانت السلطة المركزية تُعَدُّ بتمكين السلطات المحلية وتمويلها للوفاء بشكل أفضل بواجبات إدارة النفايات الصلبة. وفي نهاية عام ١٩٩٢، حل مجلس الإنماء والإعمار، التابع لمكتب رئيس مجلس الوزراء، محل اللجنة المشتركة لمدينة بيروت، والتي كانت مكلفة بمهام كنس الشوارع وجمع النفايات، بالتعاون مع الدائرة البلدية للنظافة العامة. نتيجةً لذلك، احتكر مجلس الإنماء والإعمار جميع القروض التي تقدمها الدولة وكل التبرعات المخصصة لإدارة هذا القطاع، بما في ذلك اتفاقيات التمويل والتعاقد والإشراف جميعها. وشكل إصدار قانون البلديات لعام ١٩٧٧ الذي ينظم عمل السلطات المحلية قفزة نوعية وكمية نحو تعزيز التنمية المحلية وحجر الزاوية لتطبيق اللامركزية الإدارية في لبنان. وبعد مرور أربعة عقود، تبقى هذه المبادرة عاجزة على المستوى التشريعي بسبب ممارسات السلطة المركزية التي أضعفت قدرة السلطات المحلية على الاضطلاع بدورها. كما همشتها من خلال الاستيلاء على أموالها وصلاحياتها والعجز عن توفير الموارد المالية والفنية والبشرية اللازمة لتحسين أدائها في أكثر من قطاع. وتواجه السلطات المحلية في لبنان العديد من التحديات البنيوية. فمُنذ أزمة النفايات في عام ٢٠١٥، أصبحت قدرتها على جمع النفايات المنزلية بطريقة منهجية وتنفيذ خطة شاملة لإدارة النفايات محدودة. وكانت موجة الاحتجاجات الحاشدة التي بدأت في تشرين الأول ٢٠١٩ سبباً في لفت انتباه العموم إلى الحالة المتردية للبنية التحتية والخدمات العامة في لبنان. وفي بلد تعاني فيه السلطات المحلية أصلاً من نقص مزمن في التمويل، أعاقَت الأزمة الاقتصادية والمالية والنقدية المستمرة في لبنان القدرة على توفير الخدمات والتخطيط لتطوير المشاريع في المدى الطويل.

١- تنص الفقرة ٣ من اتفاق الطائف بعنوان "اللامركزية الإدارية" على ما يلي: اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه الفائز، تأمينا للمشاركة المحلية.



ب. التحليل

يستند التحليل إلى التثليث بين المقابلات التي أجريت مع رؤساء البلديات في ٢٤ قضاءً في لبنان (باستثناء بيروت) وخبرة الاستشاري. وأظهرت البيانات المجمعة أنَّ ٤٠٪ من السلطات المحلية التي شملتها المقابلات تستخدم الصندوق البلدي المستقل كمصدر رئيسي لتمويل إدارة النفايات، في حين يستفيد ٢٥٪ منها من الأموال المقدمة من الجهات المانحة الأجنبية، وتعتمد نسبة ٢٥٪ أخرى على هبات المواطنين والشركات. أما البقية فمصدرها المشاريع التي ينفذها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية.

ويظهر التحليل كيف أنَّ الاستدامة الاقتصادية للخدمة تتَّسم بالصعوبة وعدم الاستمرارية، الأمر الذي يضع سلسلة الخدمة في صعوبة بالغة. والواقع أن أموال الصندوق البلدي المستقل، التي كانت نادرة أصلاً قبل الأزمة والتي كثيراً ما يجري تأخيرها، وخصوصاً بعد عام ٢٠١٩ مع تراجع قيمة الليرة اللبنانية، غير كافية حتى لتغطية الحد الأدنى من النفقات اللازمة. ويعتمد إمكان الوصول إلى الأموال الخارجية أيضاً على قدرة موظفي القطاع العام على الحفاظ على العلاقات مع الجهات المانحة الدولية وعلى استراتيجياتها التي لا يمكن تطبيقها إلا في مناطق معينة من البلاد وغالباً ما تأتي لدعم الأزمات الإنسانية الخطيرة (انظر الحرب الأهلية في سوريا).

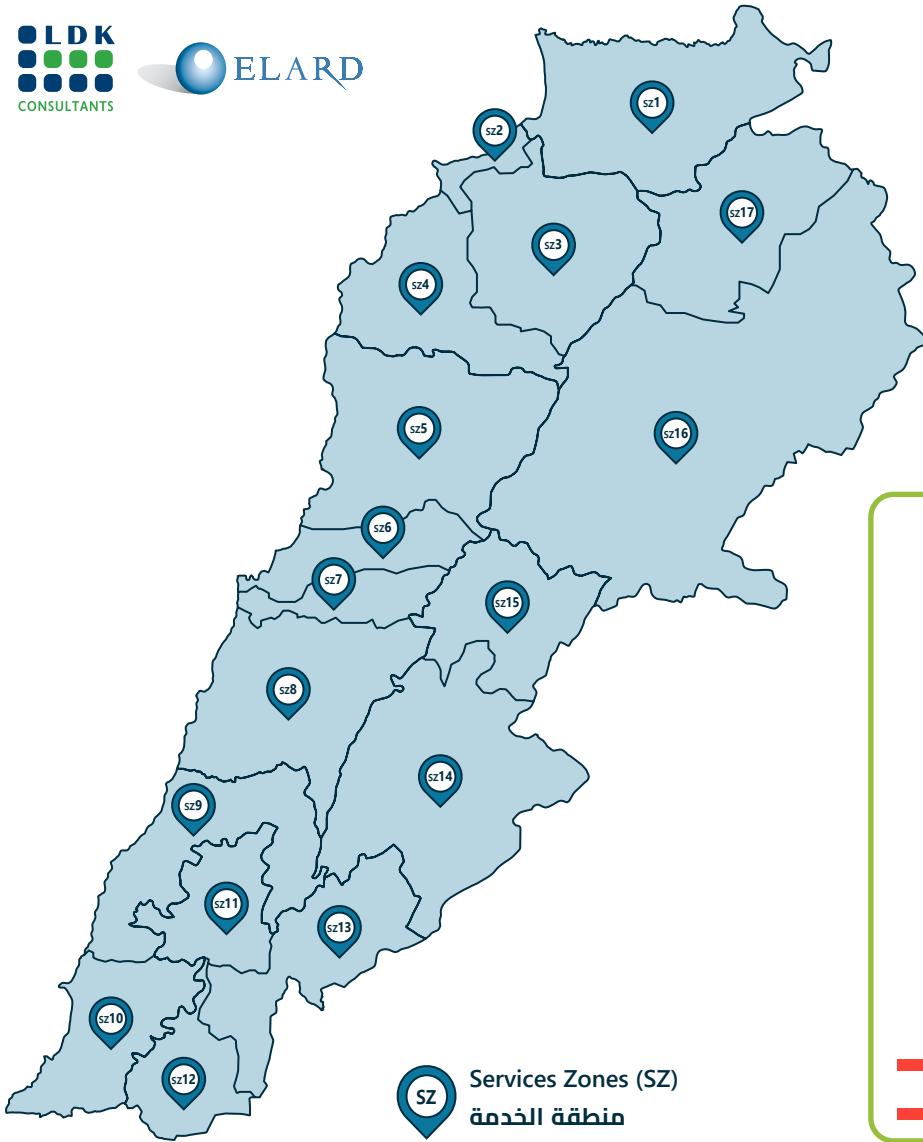
نتيجة لذلك، تتولى البلديات التي تفتقر إلى مقدم خدمة خاص تنفيذ هذه الخدمة في نحو ٨٠٪ من الحالات، ولكن في الوقت نفسه، فإنَّ لدى ٣٠٪ فقط من هذه البلديات دائرة تعنى بإدارة النفايات يعمل فيها محترفون وموظفون من أصحاب المهارات. وبشكل عام، ما من مهارات كافية لإدارة النفايات محلياً، لا على المستوى الاقتصادي المالي ولا على مستوى حماية البيئة. إلى ذلك، في الحالات التي يتولى فيها القطاع الخاص إدارة الخدمة، تقلُّ مدة العقود عن عام واحد، ويصبح تالياً من المستحيل القيام باستثمارات.

ونظراً إلى محدودية القدرات والموارد، فإنَّ السلطات المحلية (البلديات واتحاد البلديات) مقيّدة بسبب: (١) عدم تزويدها بأدوات التنفيذ الفنية والقانونية والاقتصادية، مثل عمليات التصريح الواقعية ونماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص ووثائق المشتريات، من بين أمور أخرى؛ و(٢) تقييدها بأنظمة صارمة (عفا عليها الزمن غالباً) وبيروقراطية ثقيلة.

ونظراً إلى ضرورة تحقيق وفورات الحجم لجعل حلول إدارة النفايات ميسورة التكلفة ومستدامة، يتعين على البلديات تشكيل تجمعات محلية للتعاون في إدارة النفايات الصلبة. ومن شأن هذا أن يدعم التعاون بين البلديات، وبناء القدرات (مثل الموارد البشرية) وشمولية العملاء. وتعتبر مناطق



الخدمة أحد أشكال التجميع النظامية (الملزمة قانوناً وإدارياً). وتُقدَّر هذه كجزء من الخطة الرئيسية الوطنية للإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة في لبنان والتي تحدد ١٧ منطقة خدمة (انظر الشكل ١). بالإضافة إلى ما سبق، لا تملك البلديات خطط عمل محلية "ملزمة" - تضمن بذل جهود مستمرة وتدريبية نحو تحقيق أهداف محددة لإدارة النفايات الصلبة. عوضاً عن ذلك، ثمة قرارات وتصرفات عشوائية تتوقف غالباً عندما يتم تغيير المجلس البلدي بعد الانتخابات.



الشكل رقم ١. مناطق الخدمة المقترحة في الاستراتيجية الوطنية الجديدة للإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة

² https://www.cdr.gov.lb/getmedia/f2fecb7-466e-4e41-a203-a0056ce7e588/Draft-National-Integrated-Solid-Waste-Management-Master-Plan-of-Lebanon_Executive-Summary_EN.pdf.aspx

يبدو أن الاستدامة المالية المحدودة، إلى جانب البنية المؤسسية الضعيفة، من بين الأسباب الرئيسية للافتقار إلى الكفاءة والقدرة على التكيف في النظام اللبناني لإدارة النفايات. ومن الضروري في المقام الأول القيام بإصلاحات مالية واعتماد سياسة حوافز ضريبية تشجع على الحد من النفايات والتبني التدريجي لتقنيات إعادة التدوير الحديثة. ولا بد أيضاً من تعزيز موارد السلطات المحلية عبر إصلاح طريقة احتساب إيرادات الصندوق البلدي المستقل وتوزيعها. ويقترح مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسعة الاستعاضة عن الصندوق البلدي المستقل بجهة لامركزية تتمتع، على النقيض من الصندوق البلدي المستقل، بالسلطة القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، ولا تخضع لأي رقابة مركزية، وإنما لضوابط لاحقة من جانب ديوان المحاسبة فحسب. وعلى وجه الخصوص، يتم تسليط الضوء على الجوانب التالية وتفصيلها:

توافق المواطنين: يجب أن تشرك سلسلة خدمات إدارة النفايات الصلبة التي تتمتع بالكفاءة والفعالية المستخدمين. وفي لبنان، تقع مسؤولية إدارة النفايات في الغالب على عاتق السلطات المحلية، ولكن التعاون مع أصحاب المصلحة الرئيسيين يبقى ضعيفاً. وترى غالبية البلديات في لبنان أن هذا التعاون "ليس سهلاً"، الأمر الذي أدى إلى مواجهات مع الناشطين البيئيين. ورغم أن بعض السلطات المحلية أشركت المواطنين، فإن غالبيتها غير قادر على تعميم مشاركتهم في إدارتها للنفايات الصلبة، بسبب الافتقار إلى التمويل وعدم توفر الخبراء ضمن فرقائها (ليس فقط المهندسين بل أيضاً الميسرين). كما أعرب مسؤولو الحكومة المركزية عن رؤية سلبية لاتفاق التعاون مع المواطنين في مجال إدارة النفايات الصلبة.

ولتنفيذ إطار الإدارة الشاملة للنفايات الصلبة بشكل فعال، مسترشداً باستراتيجية وطنية، يتعين على السلطات الإقليمية والمحلية اللامركزية أن تستخدم سياسات تشاركية لكسب تأييد المواطنين ووضع أهداف وخطط ملموسة لإدارة النفايات الصلبة. ويجب أن تركز العمليات التشاركية على مفاهيم الشمولية والتعددية. ويمكن أن يكون إشراك أصحاب المصلحة الذين لديهم وجهات نظر متعارضة بمثابة مورد لتوليد الابتكار، وإيجاد فهم متساوٍ في المجتمع المحلي وضمان المساواة في الوصول إلى المعلومات والمعرفة. وبعبارة أخرى، بعيداً عن عقود من القرارات المتدرجة من المستوى الأعلى إلى المستوى الأدنى في لبنان، يتطلب تنفيذ العمليات التشاركية إجماعاً سياسياً واجتماعياً، حيث يتعين على المؤسسات الالتزام بالشفافية وتكريس الوقت والموارد المناسبة. وفي مجال إدارة النفايات، عندما يتم استخدام العمليات التشاركية، يكون لديها القدرة على الحد بقوة من متلازمة "ليس في عقر داري"، ويمكن أن تؤدي إلى تطوير منشآت إدارة النفايات الصلبة وبنيتها التحتية السليمة بيئياً والمقبولة اجتماعياً.

اللامركزية والتجميع: تجعل اللامركزية الفعالة إدارة النفايات الصلبة أكثر مرونة وكفاءة واستجابة للمتطلبات والإمكانيات المحلية. في الوقت نفسه، فإن تفويض مهام صنع القرار والإدارة

١- تنص الفقرة ٣ من اتفاق الطائف بعنوان "اللامركزية الإدارية" على ما يلي: اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القاضى، تأمينا للمشاركة المحلية.



المالية والمشتريات والتنفيذ يقلل من العبء على عاتق السلطات المركزية، مما يسمح لها بالتركيز على مسؤولياتها الرئيسية، مثل وضع الاستراتيجيات، والتشريع، وتعريف المعايير، والرصد البيئي، ودعم البلديات، من بين أمور أخرى. ويمكن أن يساهم التجميع في إدارة النفايات في تحقيق أعلى فائدة من طرق الجمع، وخفض التكاليف، وتحسين الكفاءة.

الديون الطويلة الأجل: قبل الأزمة الاقتصادية، كانت السلطات المحلية اللبنانية تعاني في الأساس من نقص مزمّن في الموارد المالية، ليس للمباشرة بمشاريع التنمية المستدامة وتنفيذها فحسب، بل أيضاً لتوفير الخدمات الأساسية مثل إدارة النفايات. ويشوب النظام المالي للبلديات العديد من أوجه القصور والثغرات. ويستند الصندوق البلدي المستقل إلى معايير توزيع غير عادلة تؤدي إلى تخصيص غير لائق للموارد. إلى ذلك، لا يتّسم صرف الأموال بالشفافية وغالباً ما يتأخر. ويتم تقديم توصيتين رئيسيتين:

- يتعين على الحكومة العمل على إصلاح آلية الصرف، فضلاً عن إعادة تحديد معايير التوزيع التي يعتمد عليها الصندوق البلدي المستقل.
- تعزيز النظام الضريبي المحلي ودعم الاستقلالية المالية للبلديات.

الخطط المحلية والشراكات: يكتسب التخطيط في المؤسسات المحلية أهمية بالغة وخصوصاً في الحالات التي لا تتوفر فيها الأموال الكافية لتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية. إلا أنه يجب أن تعتمد الخطط المحلية التوقيت المناسب، وأن تحتوي على جوانب الحوكمة وتشتمل على آلية للتمويل. ويجب أن يتولى الخبراء وضع الخطط، ولكن يجب أن يتبعوا عملية تشاركية، بما في ذلك المجتمع الذي سيتأثر بشكل مباشر بالخطّة. لذلك ينبغي اعتبار التخطيط نشاطاً مستهلكاً للوقت ويتعين على الجهات المانحة أن تدرك أهمية عامل الوقت. ويجب أن تشارك في الإعداد الجهات الفاعلة المؤسسية (التي ستقوم بتنفيذ الخطّة). وخلال المراحل المختلفة، يجب إقامة دورات تدريبية للموظفين المحليين ليكونوا جاهزين للتنفيذ.

المرونة المالية: قد تكلف حلول إدارة النفايات الصلبة اتحاد البلديات في بعض الحالات أكثر من موازنته الإجمالية. ويمكن تحقيق مرونة مالية أعلى والتوصل إلى بدائل إبداعية لتجاوز الاختناقات، من خلال ما يلي:

- تعديل الأنظمة المتعلقة بالموازنة (مثلاً سقف المشتريات الذي يتطلب موافقة مركزية، والسماح بإضافة بند في الموازنة لخدمات إدارة النفايات الصلبة)، وتعديلات القانون للسماح للبلديات بالتوظيف – وهو ما يحظره القانون حالياً.
- نموذج "معتمد قانوناً" للقرارات التنظيمية يسمح بتحصيل رسوم إدارة النفايات في غياب (أو في انتظار) قانون مصدق لاسترداد التكاليف.
- الشراكة مع المنظمات غير الحكومية أو الشركات الخاصة (الاستشاريين) للمساعدة في التخطيط وجمع الأموال والتنفيذ الفعلي، في وجود قانون يحظر أي توظيف على مستوى البلديات.
- في إمكان اتحادات البلديات التغلب على هذه العقبة إما من خلال خصخصة بعض جوانب الخدمة أو الدخول في شراكات مع القطاع الخاص والجمعيات، الأمر الذي يسمح لها بتغطية بعض نفقاتها واستخدام دعم الهيئات الدولية لتأمين دخل إضافي للتوظيف والاستثمار. غير أنّ مصادر التمويل الإضافية هذه مؤقتة ولا يمكن الاعتماد عليها.
- إنشاء وحدات فنية مستقلة لها نظامها الداخلي الخاص الذي يسمح لاتحادات البلديات بتعيين موظفين يتمتعون بمهارات فنية.

الملاحظة الفنية #٣،١ اللامركزية والتجميع

د.١. التبرير

ينبغي منح السلطات المحلية المسؤولة عن إدارة النفايات الصلبة صلاحية إدارة جميع الشؤون ذات الصلة، وعلى وجه الخصوص، تحصيل رسوم المستخدم والإيرادات الأخرى لغرض إدارة النفايات البلدية الصلبة. ويمكن أن يساهم التجميع في إدارة النفايات في تحسين طرق الجمع، وخفض التكاليف، وتحسين الكفاءة. ومن خلال تجميع نقاط جمع النفايات القريبة جغرافياً، يسمح هذا النظام باستراتيجيات مبسطة ومستهدفة أكثر لجمع النفايات، وتالياً تقليل استهلاك الوقود والأثر البيئي في نهاية المطاف. إلى ذلك، يمكن أن يساهم التجميع في تحديد الأنماط والاتجاهات في توليد النفايات، والمساهمة في تحسين التخطيط الطويل الأمد وتخصيص الموارد لممارسات الإدارة المستدامة للنفايات.

د.٢. الوصف

ينبغي أن يصاحب لامركزية السلطة توزيع الصلاحيات والقدرات المالية والإدارية اللازمة لتخطيط النظام وتنفيذه وتشغيله. ويتطلب هذا عادةً تحسين إجراءات إعداد موازنات إدارة النفايات الصلبة المحلية استناداً إلى التكاليف الفعلية، وتخصيص الأموال اللازمة. والتجميع عملية تهدف إلى وضع حدود جغرافية لمسؤوليات إدارة النفايات. ويتعين على الحكومة الوطنية العمل على فرض نهج ومبادئ التجميع؛ ولكن يجب إنشاء التكتلات على مستوى المحافظات في إطار قرار مشترك مع السلطات المحلية. وينبغي أن يأخذ تقسيم التجمعات في اعتباره البلد ككل وجميع القرى والمناطق الريفية سواء كان فيها بلديات أو لا.

د.٢،١. القبول من جانب المواطنين والسياسيين

يمثل مصطلح "القبول" في الأساس طريقة لتفسير إدارة النفايات بشكل غير صحيح. وليس القبول محل جدال عندما يتعلق الأمر بخدمة تهدف في الأساس إلى حماية المواطنين من المخاطر الصحية والحفاظ على البيئة التي تعيش فيها المجتمعات وتأكل وتعمل. ويجب أن تتبع إدارة النفايات مبادئ الشمولية؛ وينبغي أولاً أن تحترم مفهوم "لا شيء يخصني بدوني". وبعبارة أخرى، لا ينبغي قبول الحاجة إلى نظم مناسبة لإدارة النفايات، بل لا بد من اعتبارها ضرورة للحد من التأثير، باتباع أساليب أقل تدخلاً وشاملة - وتالياً جعل إدارة النفايات أكثر بساطة، ومشاركتها، وفي صلب الحياة الاجتماعية للمجتمعات. لذلك لا ينبغي التطلع إلى القبول بل إلى التفاهم والمشاركة والرغبة الواعية.



د.٢.٢ مناطق الخدمة والتجميع

يتعين على الحكومة الوطنية أن تضع في اعتبارها أربعة مبادئ أساسية وهي تعمل على فرض النهج المتبع في ممارسة التجمعات.

١. **تجاوز تجزئة القرب والاختفاء الذاتي لسلسلة الخدمة.** يتبع هذا المبدأ قانون النفايات ٢٠١٨/٨٠. ويتلخص المنطق في إقامة منشآت مستدامة اقتصادياً وتتوافق مع مفهوم سلسلة الخدمة، حيث تكون معالجة النفايات البلدية الصلبة خدمة عامة ينبغي أن يدفع تكلفتها الملوثون مع نظام مناسب ومتوازن وشامل لاسترداد التكاليف. وينبغي أن يكون الهدف تحقيق وفورات الحجم مع توفير هوامش ربح كافية لمقدمي الخدمات، مما يعطي الوسائل اللازمة لتلبية المتطلبات البيئية والاجتماعية والفنية والقانونية والمؤسسية. وتعتمد المعايير على نوع نظام الجمع والمنشآت وإدارة موقع التخلص. ويجب أيضاً النظر في اقتصاد الكثافة السكانية، والذي يرتبط بشكل أساسي بنظام جمع النفايات، ويفترض أنه أكثر ملاءمة لناحية التوقيت والتكاليف، للجمع في المناطق الحضرية الكثيفة وفي المناطق الريفية. ويجب أن يأخذ اختيار مناطق الخدمة أو التجمعات في الاعتبار تكاليف وتوقيت الجمع في المناطق المنخفضة الكثافة.

٢. **التقييم الملئ لمنظومة الطرق والاتصالات** لتحسين الخدمات اللوجستية للنفايات داخل التجمع. ويجب تقييم المعايير مع الأخذ في الاعتبار المناطق الحضرية والريفية، والحوافز اللوجستية، والتوزيع الجغرافي، وحالة الطرق الرئيسية، والبعد عن المناطق الحضرية، من بين أمور أخرى.

٣. **تعزيز الاحتياجات المشتركة وأوجه التقارب في الإنتاج الاقتصادي** وإدارة النفايات. وهي تأخذ في الاعتبار مسارات النفايات الرئيسية أو مساراتها الفرعية ضمن النفايات الصلبة البلدية وأوجه التآزر المحتملة بينها أثناء فرزها. وتتضمن أمثلة مسارات النفايات: النفايات الصناعية، أو الزراعية، أو نفايات المرافق أو المسارات الفرعية مثل النفايات الإلكترونية أو البطاريات أو المواد الضخمة أو الزيوت المستنفدة.

٤. **تقييم منشآت إدارة النفايات المبنية والمشغلة.** لا يمكن وضع نهج التجميع بدون النظر في الوضع الحالي. ويجب أخذ المنشآت العاملة حالياً في الاعتبار لدى اختيار التجمعات.

المبادئ التوجيهية لاختيار مناطق الخدمة



تقييم منشآت إدارة النفايات المبنية والمشغلة



تعزيز الاحتياجات المشتركة وأوجه التقارب في الإنتاج الاقتصادي



التقييم الملئ لمنظومة الطرق والاتصالات



تجاوز تجزئة القرب والاختفاء الذاتي لسلسلة الخدمة

الشكل رقم ٢. مبادئ التجمعات ومعاييرها

يؤدي ما سبق إلى معايير تجميع يمكن استخدامها لتحديد المناطق المثلى للنفايات داخل المحافظات. وبصرف النظر عن عدد المناطق التي تم تأسيسها، ينبغي لكل منها احترام المبادئ المذكورة أعلاه، ولا بد من تحديدها واختيارها في عملية إنشاء مشتركة مع المحافظات والبلديات (أو ممثلي القرى التي لا تضم بلديات). ويتم اقتراح المعايير التالية:

١. الوحدات الإدارية
٢. توليد النفايات
٣. إمكان الوصول إلى الطرق
٤. البنية الاجتماعية والثقافية
٥. المسارات والمسارات الفرعية المختلفة للنفايات



في تمرين التجميع، يوصى باستخدام طبقات وأدوات نظم المعلومات الجغرافية لإتاحة تداخل المعايير التي سيتم تحويلها إلى طبقات والتحقق بسهولة مما إذا كان التجمع يحترم المبادئ والمعايير.

د.٢,٣ مكونات إدارة النفايات الصلبة التي يجب إضفاء الطابع المركزي أو المحلي عليها

يمكن أن تتقاسم الحكومة المركزية (على المستوى الوطني) والسلطات المحلية مسؤوليات إدارة النفايات الصلبة. ويوضح الشكل ٣ أدناه التوزيع المحتمل للمهام على المستويين الوطني والمحلي.

الخدمات بموجب المسؤولية الوطنية والمحلية

مسؤوليات الحكومة المحلية

- خدمة جمع النفايات
- معالجة النفايات
- التخلص من النفايات
- جمع البيانات والرصد الفني
- تنفيذ تقليص النفايات والتوعية
- إدارة المالية العامة
- الشراكات بين القطاعين العام والخاص والمشتريات
- تنفيذ استعادة التكاليف

مسؤوليات الحكومة الوطنية

- الاستراتيجيات الوطنية
- المعايير والأنظمة ومؤشرات الأداء الرئيسية
- تصنيف النفايات (مثلًا المسارات والدليل الأوروبي للنفايات)
- رصد البيئة
- الدعم الفني للحكومة المحلية
- مسؤوليات المنتج الموسعة وتقليص النفايات والتوعية
- تخزين البيانات وتحليلها

الشكل رقم ٣. المسؤوليات المحلية والوطنية



د.٣. المقارنة المرجعية

ألمانيا



إدارة النفايات



الحكومة المحلية

١٦ ولاية اتحادية



١. تعتمد كل ولاية اتحادية قانونها الخاص لإدارة النفايات والذي يتضمن أنظمة مكاملة للقانون الوطني، على سبيل المثال، في ما يتعلق بمفاهيم إدارة النفايات على مستوى المناطق وقواعد متطلبات التخلص منها.
٢. ما من تخطيط وطني لإدارة النفايات في ألمانيا، وبدلاً من ذلك، تضع كل ولاية اتحادية خطة لإدارة النفايات لمنطقتها.

الوزارة الاتحادية للبيئة والحفاظ على الطبيعة والسلامة النووية وحماية المستهلك



١. وضع الأولويات
٢. المشاركة في سن القوانين والإشراف على التخطيط الاستراتيجي والإعلام والعلاقات العامة
٣. تحديد متطلبات منشآت النفايات

إيطاليا



مقسمة إلى ٢١ منطقة

تدير كل منطقة النفايات وفقاً للأنظمة الوطنية وتوجيهات الاتحاد الأوروبي

تحدد كل منطقة النطاق الإقليمي الأمثل

وضع نهج التجميع المتوافق مع المقاطعات

تنشئ المنطقة جهة تعرف بهيئة حوكمة النطاق الإقليمي

تقسم إيطاليا إلى ٥٧ نطاق إقليمي أمثل

عمان



الشركة العمانية القابضة لخدمات البيئة "بيئة" مسؤولة عن خدمات إدارة النفايات البلدية في جميع المحافظات (التجمعات) في عمان.

- يقع المقر الرئيسي للشركة في مسقط وتعمل تحت إشراف جهاز الاستثمار العماني.
- بموجب المرسوم السلطاني (٢٠٠٩/٤٦)، تولت الشركة إدارة خدمات النفايات البلدية في التجمعات الواحد تلو الآخر.



المملكة العربية السعودية



في عام ٢٠٢١، حدّثت المملكة العربية السعودية استراتيجيتها لإدارة النفايات التي تركز على مجالات الخدمة الفعالة التي يراجعها محترفون من المركز الوطني لإدارة النفايات.



في إطار التحضير الذي أدى إلى تقسيم المملكة إلى ٢٥ تجمعاً، جرى استخدام خرائط نظم المعلومات الجغرافية من خلال تركيب طبقات مختلفة تتوافق مع المبادئ المتبعة. وكانت المبادئ كما يلي:

١. **البنية المؤسسية:** تعريف الحدود على أساس الأمانات، والمحافظات، وهيئات المناطق
٢. **السكان:** دمج طبقات الحوكمة وتجميع المناطق المأهولة المنتشرة على أساس أبعاد الحوكمة
٣. **النقل والتضاريس:** الأخذ في الاعتبار خصائص التضاريس مثل الجبال والأنهار وغيرها وشبكات الطرق لحركة النفايات في تشكيل التجمعات
٤. **مصادر توليد النفايات:** تجميع مواقع توليد النفايات الرئيسية مع أقرب تجمع، إذا لم تكن جزءاً من تجمع قائم
٥. **غيره:** تخصيص الحد الأدنى من الأراضي الخالية لمنشآت معالجة النفايات في مكل تجمع، مع تخصيص الأراضي المتبقية من خلال الضبط الدقيق



إيطاليا • أعلى معدلات إعادة التدوير في الاتحاد الأوروبي. • منظمات محلية قوية لمعالجة النفايات. • قدرة متنامية في المعالجة الذكية للنفايات.	ألمانيا • موقع قيادة في الاتحاد الأوروبي. • إطار سياسة قوي. • سكان يتبنون إعادة التدوير ومبادرات أخرى نحو الدورية.
عمان • تتولى الشركة العمانية القابضة لخدمات البيئة "بيئة" تطوير قطاع النفايات في عمان وتشكل المركز الوطني الاستراتيجي للتميز البيئي.	المملكة العربية السعودية • إنشاء المركز الوطني لإدارة النفايات. • اعتماد مبادئ "الملوث يدفع" و"التكلفة المقبولة" و"القرب". • مبادئ هزمية النفايات للإدارة المتكاملة للنفايات والتجميع.

الشكل رقم ٤. لمحة عامة عن المقارنة المرجعية



الملاحظة الفنية #٣,٢ الديون الطويلة الأجل

هـ.١. التقرير

التخطيط والإدارة المالية أمران محفوفان بالمخاطر بالمقدار نفسه. والواقع أن تأخر الحكومة المركزية في تحويل مستحقات الصندوق البلدي المستقل يؤثر بشدة في قدرة التخطيط المالي السنوي لدى السلطات المحلية. ثانياً، نادراً ما يذهب القادة المحليون المنتخبون إلى ما هو أبعد من النظم الضريبية التقليدية ويتبنون استراتيجيات استباقية لجمع التبرعات، علماً بأن بعضها مسموح به بموجب القانون. وقبل الأزمة الاقتصادية، كانت السلطات المحلية اللبنانية تعاني في الأساس من نقص مزمن في الموارد المالية، ليس للمباشرة بمشاريع التنمية المستدامة وتنفيذها فحسب، بل أيضاً لتوفير الخدمات الأساسية مثل إدارة النفايات. وقبل عام ٢٠١٩، كان متوسط موازنة ثلاثي البلديات اللبنانية أقل من ٦٦,٠٠٠ دولار أميركي، في حين جرى تخصيص ٦٣٪ إلى ٧٠٪ من الإنفاق المحلي لأعمال البنية التحتية الأساسية. وفي الحالات الأكثر تطرفاً، تستطيع السلطات المحلية تغطية تكاليف تشغيلها فقط. ومن الناحية المالية، تبقى السلطات المحلية مقيدة بإحكام من الحكومة المركزية، التي تستخدم سلطتها التقديرية للتحكم بعائدات الصندوق البلدي المستقل، بصرف النظر عن المواعيد النهائية والمعايير القانونية. ويفضل هذا الترتيب السيطرة السياسية المركزية على الإدارة الجيدة والاستقلالية المحلية. كما أنّ العقوبات بيروقراطية وقانونية. وتخضع السلطات المحلية لإشراف إداري ومالي مكثف، الأمر الذي يؤدي إلى اختناقات وتراكمات مزمنة. وفي العديد من الحالات التي تم الإبلاغ عنها أثناء المقابلات التي أجريت على مستوى البلاد، بلغ التأخير في السداد من الصندوق البلدي المستقل عاماً واحداً.



الأداة الرئيسية لتأمين التمويل اللازم لتوفير الخدمات والتنمية المحلية للسلطات المحلية اللبنانية هي نظام المنح الحكومية الدولية، والذي يشار إليه في لبنان باسم الصندوق البلدي المستقل. ومع ذلك، ثمة العديد من الثغرات في تنفيذ نظام المنح الحكومية الدولية الفعال والعاقل في لبنان. ومن بين المشكلات الشائعة والمشاركة بين السلطات المحلية الافتقار إلى الشفافية في الصندوق البلدي المستقل، وعدم إدراك البلديات لكيفية إدارة الحكومة المركزية لأموالها الموعودة، والمعايير التي تعتمد عليها التخفيضات، بما أن البيانات المتعلقة بمصادر إيرادات الصندوق البلدي المستقل غير متاحة للعموم. فضلاً عن ذلك، تشعر السلطات المحلية بالإحباط بشكل خاص إزاء الحكومة المركزية في ما يتصل بالخصومات من حسابات الصندوق البلدي المستقل. وكانت الحكومة المركزية تخصم مقداراً كبيراً من الأموال من الصندوق البلدي المستقل لتغطية النفقات في أماكن أخرى. ومن المشكلات الرئيسية الأخرى التي تواجه الصندوق البلدي المستقل التأخير في صرف الأموال، وهو ما يعوق كفاءة الخدمات المحلية.

على النقيض من ذلك، يقترح مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسعة^٤ الاستعاضة عن الصندوق البلدي المستقل بجهة لامركزية تتمتع، بخلاف الصندوق البلدي المستقل، بالسلطة القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، ولا تخضع لأي رقابة مركزية، وإنما لضوابط لاحقة من جانب ديوان المحاسبة فحسب.



الشكل رقم ٥. مصدر استرداد تكاليف النفایات

أظهرت مقابلة أجريت في ٢٣ بلدية في كل لبنان (كجزء من هذا المشروع) أن ٤٢٪ من البلديات تعتمد على الصندوق البلدي المستقل كمصدر رئيسي لجمع النفایات. ويعتمد ٢٤٪ منها بشكل أكبر على ما يسمى بالتبرعات المجتمعية، وتعتمد نسبة ٢٤٪ أخرى على الأموال الخارجية. وتظهر النتائج أن العديد من البلديات قد بدأت بالفعل في تنويع مصادر استرداد التكاليف (مثل المنظمات غير الحكومية، والأمم المتحدة، والجهات المانحة أو الوكالات الوطنية) والاعتماد بشكل أقل على الصندوق البلدي المستقل. فمن ناحية، يتعين على البلدية أن تعمل على تحسين نظام تحصيل رسوم الخدمات؛ ولكن من ناحية أخرى، لا بد من إصلاح الصندوق البلدي المستقل.

٤- صادق عليه وزير الداخلية والبلديات زياد بارود وأصدره الرئيس ميشال سليمان ٢٠١٤



هـ.٢،١ استقلالية إدارة الخدمة

يتلخص السبيل إلى تجنب (أو على الأقل الحد من) تأثير البيروقراطية في تعزيز الاستقلالية المحلية في ما يتصل بإدارة الخدمات، بما في ذلك النفائات. وعليه، في إمكان السلطات المحلية، لاسيما اتحادات البلديات، الاعتماد على رسوم خدمة إدارة النفائات المباشرة. ومن شأن هذا أن يعزز الاستدامة المالية وكفاءة الخدمات؛ وفي الوقت نفسه أن يوفر ضماناً للمستثمرين، وبرامج التمويل، والجهات المانحة، والمنظمات الدولية. وتعتمد العديد من البرامج والنُهج المالية الدولية على نظم استرداد التكاليف لتوفير الأموال والمساعدة الفنية^٥.

هـ.٢،٢ إصلاح الصندوق البلدي المستقل

تدرج توصيات الإصلاح ضمن عنصرين فرعيين:

- **الشفافية والقدرة على توقع الأموال:** من الممكن تحقيق هذه الغاية من خلال إنشاء مؤسسة مستقلة مسؤولة عن الكشف علناً عن بيانات تحصيل الضرائب، وإزالة الخصومات غير ذات الصلة من الموازنات البلدية مثل "مشروع قانون سوكلين"، والدفاع المدني ورسوم التسجيل في المدارس الرسمية، وتبسيط عمليات الصرف بين الوزارات.
- **معايير التوزيع العادل:** (١) سد الفجوة بين البلديات الفقيرة والغنية، (٢) استبدال السكان المسجلين بالسكان المقيمين عند احتساب عدد المواطنين في نطاق البلدية، (٣) وضع حد أدنى من التمويل للسماح لجميع البلديات بتغطية التكاليف الأساسية، (٤) وضع معايير لتصنيف البلديات على مستوى تطور نظام إدارة النفائات الصلبة البلدية^٦.

هـ.٢،٣ المصدر البديل للأموال

حتى مع إصلاح الصندوق البلدي المستقل، يتعين على السلطات المحلية أن تعمل على تحسين تحصيل الضرائب المحلية حتى تصبح أكثر كفاءة وفعالية. وحتى لو كان هناك نحو ٣٦ ضريبة ورسم محلي مختلف، تعاني البلديات في لبنان من انخفاض معدلات تحصيل الضرائب، فضلاً عن افتقارها إلى محفظة متنوعة من الإيرادات. في هذا السياق، يتعين على المنظمات الدولية والتعاون دعم السلطات المحلية في تحسين الإيرادات الضريبية من خلال:

- تحسين الكفاءة الإدارية
- زيادة الموارد البشرية ونظم تكنولوجيا المعلومات
- اقتراح خيارات إنفاذ قانون أكثر كفاءة
- إعداد تقييم مناسب لمعدلات الرسوم
- توعية المجتمعات المحلية بأهمية وجود نظام مالي فعال

في الوقت نفسه، من الضروري تحسين الخدمات وتحديثها، بما في ذلك إدارة النفائات. وأظهرت دراسة استقصائية أجريت في لبنان في عام ٢٠٢٣ (كجزء من هذا المشروع) أنَّ المواطنين على استعداد لدفع تكاليف خدمة إدارة النفائات ما دامت فعالة. ولا بد من اقتراح تحسين الخدمة من خلال التعاون الدولي، إلى جانب الإصلاحات الضرورية المرتبطة بالحوكمة. ويتمثل الخيار الثاني بفرض رسوم محددة على "خدمة" إدارة النفائات، والتي يتم تحميلها على مستخدمي الخدمة وتعكس تكلفة الخدمة التي يتم الحصول عليها. وقد تتضمن مخططات تحميل النفائات ما يلي: (١) مبلغاً ثابتاً، (٢) جزءاً يعتمد على مدى استخدام الخدمة، و(٣) رسماً محدداً للخدمات

٥- على سبيل المثال، هو نهج إدارة النفائات للبرنامج السابق R٢٠ الذي أعيدت تسميته الآن بمؤسسة التمويل التحفيزي، <https://www.catalyticfinance.org/approach>

٦- لا بد من إصلاح التمويل البلدي لمعالجة الأزمة الاجتماعية والاقتصادية في لبنان. المركز اللبناني للدراسات السياسية ٢٠١٤

الإضافية المحتملة (غير القياسية). ويجب أن يضمن مخطط تحميل النفايات في أي حال التغطية الكاملة للتكاليف المتعلقة بإدارة النفايات (بما في ذلك التكاليف غير المباشرة مثل التوعية، ورصد الخدمة، وإدارة منشآت نهاية العمر، إلخ...) والتخصيص العادل لهذه التكاليف للسكان كمستفيدين من الخدمات.

هـ.٣. المقارنة المرجعية

ألمانيا



التمويل الذاتي لإدارة النفايات

إيطاليا



في إيطاليا، ينص القانون ٢٠١٣/١٤٧ على ضرورة تمويل تكاليف خدمة النفايات بالكامل من خلال ضريبة النفايات التي يدفعها المواطنون. وترتبط الخدمات التي يجب أن تضمنها السلطات المحلية بالإدارة، والشرطة المحلية، والتعليم، والطرق والأراضي، والخدمات الاجتماعية والحضانات، حيث تعتبر إدارة النفايات بينها الأكثر تكلفة. ويجري تخصيص نحو ٢٧٪ من الإنفاق الحالي على الوظائف الأساسية لهذه الخدمة الأساسية.

إيران



موازنة إدارة النفايات

الموازنة المباشرة للحكومة

١. الموازنة المباشرة للحكومة
٢. الضرائب
٣. الفواتير
٤. البنية التحتية الاجتماعية والاستثمارات
٥. مبيعات النفط الخام والمنتجات النفطية
٦. طباعة الأوراق النقدية
٧. في عام ٢٠٢٢، خصصت الحكومة تريليون تومان (ما يعادل ١٨,٢ مليون يورو) لإقامة منشآت وتركيب معدات لإعادة التدوير.
٨. جرى توزيع العديد من مستوعبات الجمع حول المدن. وفي إمكان الناس وضع النفايات الصلبة المفروزة في هذه المستوعبات والحصول على النقود أو رموز الخصم في المقابل.

الضرائب المباشرة

١. هناك موقع إلكتروني وتطبيق عبر الهاتف الجوال لدفع الضريبة.
٢. ينبغي دفع هذه الأموال سنوياً، وإذا لم تدفعها الأسر، فسيتم رفعها إلى ٩٪ من الغرامات كل عام.
٣. إذا قدم مالكو المباني شهادة رسمية من إدارة الكهرباء في المنطقة تؤكد أن المنزل غير مأهول، فلن يتم تطبيق تكلفة خدمات إدارة النفايات عليه.

الغرامات البلدية

تؤدي التغييرات غير المصرح بها في إشغال المباني دون الحصول على إذن إلى فرض عقوبات على المالك.

الملاحظة الفنية #٣,٣ الخطط والشراكات المحلية

و.ا. الوصف

يكمّن الغرض من هذا الجزء في إيجاد نظام حوكمة أكثر كفاءة يتكّيف مع السياق اللبناني من حيث التخطيط والخيارات الممكنة للشراكات بين القطاعين العام والخاص. وعلى وجه الخصوص، يجري تقديم اقتراحات بشأن طريقة معالجة الجوانب المذكورة أعلاه على مستوى السلطة المحلية. وفي ما يلي بعض المؤشرات بشأن إمكان وجود خطة تشمل شروطاً مسبقة كافية لضمان تنفيذها وبعض الاقتراحات بشأن الشراكات العملية بين القطاعين العام والخاص، بالإضافة إلى الجوانب الرئيسية التي يتعين أخذها في الاعتبار.

و.ا. المصدر البديل للأموال

يتضمن القانون ٢٠١٨/٨٠ إمكان وضع خطط عمل ملزمة قانوناً وكذلك تفعيل الهيئة الوطنية لإدارة النفايات الصلبة. وبمجرد اكتمال الاستراتيجية الوطنية، ستشمل الخطط المحلية مبادئ توجيهية تبدأ على أساسها في تحديد التدخلات التي يتعين التخطيط لها. وتنص المادة ١١ من قانون النفايات على ما يلي: "يتعين على كل إدارة محلية أن تعد مشروع برنامج محلي لإدارة النفايات الصلبة". أما الجوانب الرئيسية التي يجب أخذها في الاعتبار فهي:

- وضع خطة محلية تم الاتفاق عليها وتطويرها مع المجتمعات المحلية، بالإضافة إلى اقتراح أدوات لتقييم واختيار المواقع التي يتم بناء المعامل أو المطاعم عليها مثل استخدام طبقات تجميع نظم المعلومات الجغرافية للانضمام إلى نظام اختيار الموقع، على غرار تقييم طبيعة المناظر الطبيعية، وتطوير منهجية اختيار الموقع التي تتضمن تحليل المعايير المتعددة.
- ضمان وجود نظام رصد ومراقبة للخدمة مع وجود آليات للتواصل مع المستخدمين النهائيين.
- القدرة على الوصول إلى الأموال اللازمة لتنفيذ خطة العمل، واتخاذ القرار بشأن الجوانب التي يتعين على الصندوق البلدي المستقل تمويلها - شريطة تنفيذ الإصلاحات.

و.٢. نماذج عمليات المشتريات والتصريح

نقلًا عن مشروع "تدوير" (الممول من الاتحاد الأوروبي): "على المستوى التعاقدى، فإن العقود ذات صلاحية محدودة من حيث الشروط، أو بعبارة أخرى، لا تؤدي إلى استثمارات تكميلية وصيانة جيدة. وتقدم العقود عدة مصطلحات غامضة في موادها وتنشأ تناقضات بين العملية المتوخاة والممارسة الفعلية. ولم يتم تحديد طرائق الرصد بشكل جيد، فضلاً عن فحص ومراجعة الكميات التي تستند إليها الفواتير الصادرة عن المتعاقدين. ويظهر افتقار تام إلى نظام حوافز مفصل وواقعي، بالإضافة إلى الافتقار إلى المواصفات الفنية النوعية لمنتجات منشآت إدارة النفايات الصلبة".^٧

٧- نحو استجابة لامركزية متكاملة لإدارة النفايات (تدوير). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٢٣



من الضروري بالفعل تحديد القوالب والقواعد العامة لتنفيذ إجراءات تخصيص الخدمة. ويجب أن يتم إعداد النموذج من جانب الحكومة الوطنية، وتحديدًا وكالة إدارة النفايات المرتقبة الجديدة. وتتضمن هذه الوثيقة قائمة (غير شاملة) بالجوانب التي ينبغي أخذها في الاعتبار أثناء إعداد المشتريات لأنظمة إدارة النفايات الحديثة. ويحتوي الجدول ١ على قائمة ببعض التوصيات الخاصة بمشتريات إدارة النفايات وعمليات الترخيص.

الجدول رقم ١. قائمة المسائل الحرجة التي يجب أخذها في الاعتبار في اتفاقية العقد

الرقم	البند	الوصف
١	ينبغي أن تأخذ التكاليف النهائية لطمر النفايات في الاعتبار إغلاق نهاية العمر الافتراضي وإعادة التأهيل الوظيفي	في حالة العقود التي تنطوي على البنى التحتية (منشآت استعادة المواد، والمعالجة البيولوجية الميكانيكية، والمطامر الصحية)، من الضروري النظر في تكاليف نهاية العمر الافتراضي وإعادة التأهيل.
٢	يجب أن تكون التكاليف النهائية لطمر النفايات بالوزن (يورو/طن)	يعد النظام القياسي القائم على الوزن إلزامياً لقياس وتحديد كمية النفايات المعاد تدويرها والتي يتم التخلص منها. ويعد استخدام الوحدات القياسية والمتفق عليها أمراً مهماً لجمع البيانات وتحليلها ورصدها وتقييم الحد من النفايات وإعادة تدويرها. ويساعد استخدام الوحدات القياسية على التعاون والتنسيق بين المناطق وعلى الصعيد الدولي.
٣	خمس الشوارع في مقابل الجمع الأساسي	يجب أن تحدد المشتريات والعقود تقسيماً واضحاً للمهام بين خمس الشوارع وجمع النفايات. وهناك حالات يتم فيها إلقاء النفايات بجوار المستودعات أو حالات تنتشر فيها النفايات حول المستودعات. وينبغي أن تشمل المشتريات لتقديم الخدمات كلا الأمرين. ومن الناحية المثالية، يجب أن يكون جمع النفايات وتنظيف الشوارع بموجب العقد نفسه وأن تنفذ الشركة نفسها لإعطاء مسؤولية النفايات المتناثرة حول المستودعات لمقدم الخدمة.
٤	استخدام الأنظمة القياسية	ينبغي للمتعاقد من القطاع الخاص أن يضمن استخدام العموم للمستودعات القياسية حصراً.
٥	اتباع أهداف وغايات الخطة الرئيسية على الصعيد الوطني وعلى مستوى المناطق	يتعين على مقدم الخدمة تسعيرها أيضاً بناءً على غايات الخطة الرئيسية والتحقق من الاستدامة باستخدام السيناريوهين الأفضل والأسوأ. ويجب أن تضمن المشتريات والعقد مع مقدمي الخدمة المرونة والحوافز في تحقيق أهداف الخطة الرئيسية.
٧	الجدول الزمني للظروف الخاصة	يجب أن يحدد العقد المبرم مع مقدم الخدمة جدولاً زمنياً خاصاً بشروط محددة (مثل الموسمية والجمع في الصيف، وفي المناطق السياحية، وشهر رمضان) ويجب أن يوضح نوع المسارات الفرعية أو النفايات الخاصة (النفايات التجارية، ونفايات ورش السيارات، والزيت المستنفدة، والإطارات، إلخ) التي يجب تغطيتها.
٨	العمال الذين عملوا سابقاً في البلديات	عند إنشاء نظام جديد حديث ومركزي (على مستوى اتحاد البلديات أو التجمع) لإدارة النفايات، سواء نفذ مقدم خدمة من القطاع الخاص أو القطاع العام، ينبغي أن يعطي الأولوية لتوظيف من سبق استخدامهم من جانب النظام السابق (مثلاً إذا تولت تنفيذ النظام كل بلدية على حدة).
٩	استخدام معدات السلامة والصحة التشغيلية	يجب أن تكون معدات السلامة والصحة إلزامية في جميع خطوات إجراءات إدارة النفايات. ويجب اتخاذ قرار بشأن معدات السلامة والصحة التشغيلية مع الأطراف واحترامها من قبل مقدمي الخدمة.
١٠	التعريف الواضح لشروط الدفع	يجب إتمام المدفوعات لمقدمي الخدمة خلال سنة الخدمة.
١١	العائدات العالية	يتعين على مقدمي الخدمة السماح بالرصد والزيارات في أي وقت لموظفي الحكومة المحلية ووزارة البيئة وبشكل عام من قبل هيئة الرصد.



يجب أن يتم بوضوح تحديد الظروف التي يؤدي فيها سلوك المواطنين إلى زيادة تكاليف مقدم الخدمة، وكيف يمكن لهذا الأخير المطالبة برسوم إضافية.

مسؤولية السلطة المتعاقدة (العامة)
عن سلوكيات المواطنين

١٢

ينبغي أن تكون مدة العقد طويلة بما يكفي للسماح لمقدم الخدمة من القطاع الخاص بتأمين استثمار مربح. في الوقت نفسه، يجب أن تكون منظمة جيداً بحيث تسمح للسلطات بتغيير مقدمي الخدمات في حال عدم الرضا عن الخدمة.

13 مدة العقد

ينبغي على مقدم الخدمة إرسال خطة عمل سنوية وخطة عمل نصف سنوية للجمع والتخلص.

14 خطة العمل السنوية

و. ١,٣. المصدر البديل للأموال

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في إدارة النفايات عبارة عن ترتيبات تعاقدية بين سلطة عامة وشركة خاصة لتوفير خدمات جمع النفايات أو معالجتها أو التخلص منها أو إعادة تدويرها. فالسلطة العامة تضع عادةً المعايير والأنظمة والتعرفات الخاصة بالخدمة، في حين تستثمر الشركة الخاصة في البنية التحتية والمعدات والعمليات. ويتم تقاسم المخاطر والمكافآت بين الشركاء وفقاً لأدوارهم ومسؤولياتهم. وفي **الدليل المرجعي الصادر عن البنك الدولي**^٨، يتم وصف الشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال ثلاثة معايير عامة: أولاً، نوع الأصول المعنية؛ وثانياً، الوظائف التي يكون الطرف من القطاع الخاص مسؤولاً عنها؛ وثالثاً، كيفية سداد مستحقات الطرف من القطاع الخاص.

تدعو مبادئ التجميع إلى الاكتفاء الذاتي والاستدامة، وهو ما يعني أنه يتعين على البلديات الصغيرة الانضمام إلى مستوى التجمعات والمشاركة في اتحاد أو أي هيئة إدارية أخرى يتم تشكيلها للحصول على نظام لإدارة النفايات يصل إلى مستوى اقتصاد الحجم. ويتطلب هذا الأخير إقامة شراكات مع السلطات على مقدار كبير من الضخامة لضمان الاستدامة الاقتصادية والربح.

في الوقت نفسه، يتعين على الحكومة الوطنية أن تعد مبادئ توجيهية لتقييم الأنواع المختلفة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي تنطبق على السلطات المحلية، وتوفير أنواع الشراكات بين القطاعين العام والخاص الممكنة في لبنان، وإنشاء نظام تقييم، مع مؤشرات أداء رئيسية تضمن القدرة من حيث الحوكمة لكل سلطة محلية ترغب في انتهاج مسار الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

و. ٢. المقارنة المرجعية



٨- الدليل المرجعي للشراكات بين القطاعين العام والخاص، الإصدار ٣، البنك الدولي ٢٠٢١

الملاحظة الفنية #٣,٤ المرونة المالية

ز.١. الوصف

في لبنان، تخضع السلطات المحلية لإشراف إداري ومالي مكثف، الأمر الذي يؤدي إلى اختناقات وتراكمات مزمنة. وبتفاهم هذا بشكل خاص بسبب الأعمال الورقية المفرطة والإجراءات القديمة، ورغم أن السلطات المحلية تتمتع بقدر كبير من القوة في هذا الصدد، فإن السلطة المركزية هي التي لها الكلمة الفصل في نهاية المطاف، وهو ما يؤخر العملية إلى حد كبير. وتشمل المشكلة جميع جوانب الإدارة، من إجراءات المشتريات لإعادة تأهيل الطرق والأماكن العامة الحضرية، إلى البناء والخدمات الأساسية مثل إدارة النفايات.

على وجه الخصوص، يصبح تقييد الإنفاق عائقاً حقيقياً عندما يتعلق الأمر بتعيين الموظفين، وهو أحد الأسباب الرئيسية لنقص الموظفين في السلطات المحلية وعدم قدرتها على استخدام العدد الكافي من الموظفين لتلبية كل المتطلبات. والواقع أن ٧٥٪ من البلديات ترى أنها تفتقر إلى الأموال الكافية لتوظيف العدد الكافي من العمال. ويعمل ٣٦٪ منها بموظف دائم واحد فقط، و٥١٪ منها بموظفين إلى ٥ موظفين؛ في حين يعمل ١٣٪ منها فقط بأكثر من ٦ موظفين. أما بالنسبة إلى اتحادات البلديات، فلدى ٢١٪ منها ما يصل إلى موظفين دائمين، بينما ليس لنسبة ٥٨٪ منها حتى موظف واحد. كما أن العقبات التي تحول دون توفير العدد الكافي من الموظفين هي أيضاً بيروقراطية وقانونية. وتستغرق إجراءات استخدام موظفي البلدية وقتاً طويلاً (قد يصل إلى ١,٥ إلى ٣ أعوام) مما يؤثر سلباً على العمليات، وتوفير الخدمات، وعبء عمل الموظفين.

تشكل الموارد المالية الهزيلة تحدياً رئيسياً لتنمية الخدمات. وفي اتحادات البلديات، يشكل الافتقار إلى الموارد المالية ضعفاً بنيوياً كبيراً نظراً إلى الحاجة المتزايدة إلى العمالة والاستثمار (وخصوصاً في قطاع النفايات) وتبني آليات فنية أكثر حداثة (للاسيما في قطاع التوعية العامة). وقد تكلف حلول إدارة النفايات الصلبة اتحاد البلديات في بعض الحالات أكثر من موازنته الإجمالية. ويمكن تحقيق مرونة مالية أعلى والتوصل إلى بدائل إبداعية لتجاوز الاختناقات، من خلال ما يلي:

- تعديل الأنظمة المتعلقة بالموازنة (مثلاً سقف المشتريات الذي يتطلب موافقة مركزية، والسماح بإضافة بند في الموازنة لخدمات إدارة النفايات الصلبة)، وتعديلات القانون للسماح للبلديات بالتوظيف - وهو ما يحظره القانون حالياً.
- نموذج "معتمد قانوناً" للقرارات التنظيمية يسمح بتحصيل رسوم إدارة النفايات في غياب (أو في انتظار) قانون مصدق لاسترداد التكاليف.
- الشراكة مع المنظمات غير الحكومية أو الشركات الخاصة (الاستشاريين) للمساعدة في التخطيط وجمع الأموال والتنفيذ الفني، في وجود قانون يحظر أي توظيف على مستوى البلديات.



- في إمكان اتحادات البلديات التغلب على هذه العقبة إما من خلال خصخصة بعض جوانب الخدمة أو الدخول في شراكات مع القطاع الخاص والجمعيات، الأمر الذي يسمح لها بتغطية بعض نفقاتها واستخدام دعم الهيئات الدولية لتأمين دخل إضافي للتوظيف والاستثمار. غير أنَّ مصادر التمويل الإضافية هذه مؤقتة ولا يمكن الاعتماد عليها.
- إنشاء وحدات فنية مستقلة لها نظامها الداخلي الخاص الذي يسمح لاتحادات البلديات بتعيين موظفين يتمتعون بمهارات فنية.





سـ

المراجع

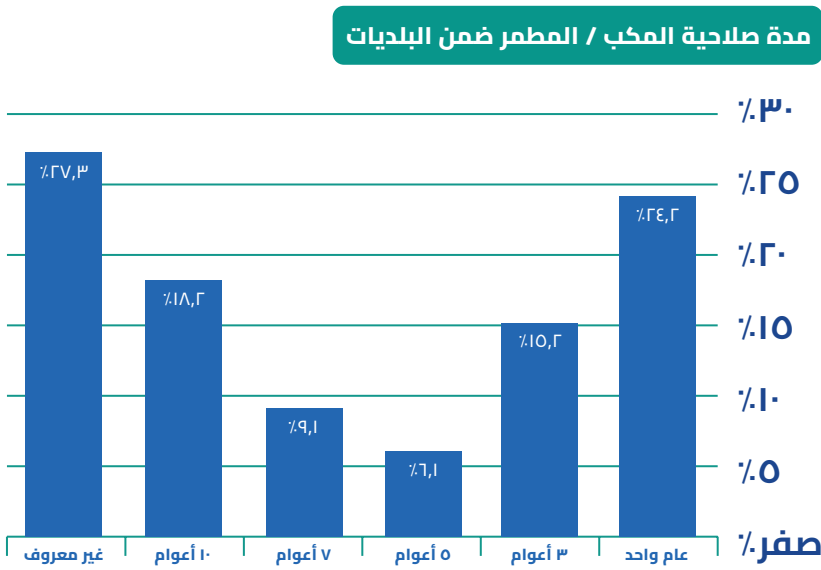
1. MoE & WB (2023) Summary of the Lebanon Solid Waste Roadmap for 2023-2026: Towards an Integrated Solid Waste Management System
2. DRI Reforming decentralization in Lebanon: the state of play. 2017
3. Harb, M., & Atallah, S. (2015). Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World. Beirut, Lebanon: Lebanese Centre for Policy Studies & Open Society Foundation.
4. ROL Ministry of the Interior and Municipalities (2011a). Administrative Decentralisation in 100 Questions. [Arabic]. Beirut: MOIM.
5. NTEPA. Guidelines for the Siting, Design and Management of Solid Waste Disposal Sites
6. Horizon 2020: a cleaner Mediterranean by 2020, Waste Management Costs & Financing and Options for Cost Recovery. 2014
7. Towards a Decentralised Waste Management Integrated Response in Lebanon (TaDWIR), 2023
8. OECD. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. 2012
9. DRI. Public Service Provision in Municipal Unions in Lebanon Solid Waste Management, Municipal Police and Public Safety, Accountability and Participation. 2017
10. EEA (European Environmental Agency) Municipal waste management in Germany. 2013
11. Be'ah SUSTAINABILITY REPORT. 2021
12. Be'ah Annual Report. 2022
13. Guidelines for the definition of territorial clustering for waste management sector – Italy. 2013 Circular economy and Waste. Waste reduction and recycling in waste governance. Italy, 2015
14. OECD Environmental Performance Reviews Poland. 2003
15. Studioazue. Integrated Sustainable Waste Management Master Plan for the Union of Municipalities of Jurd El Kaitee. 2019
16. <https://www.ekhtebar.ir/wp-content/uploads/2022/03/Untitled.pdf>
17. Results-based Financing FoR Municipal solid Waste. World Bank. 2014
18. Putting Integrated Sustainable Waste Management into Practice. 2006
19. SOER State of Environment Report – Lebanon. 2020
20. Inclusive and Sustainable Solid Waste Management in Lebanon: Guidelines for an Integrated Framework. DRI. 2019
21. Municipal finance must be reformed to address Lebanon's socio-economic crisis, LCPS. 2014
22. PPP Reference Guide Version 3. World Bank. 2021
23. L. GC. Casanova and A. Scheinberg. Assessing the Range of Options for PPP in Expanding Waste Management Services in Developing Countries. 2010

الملحق ١

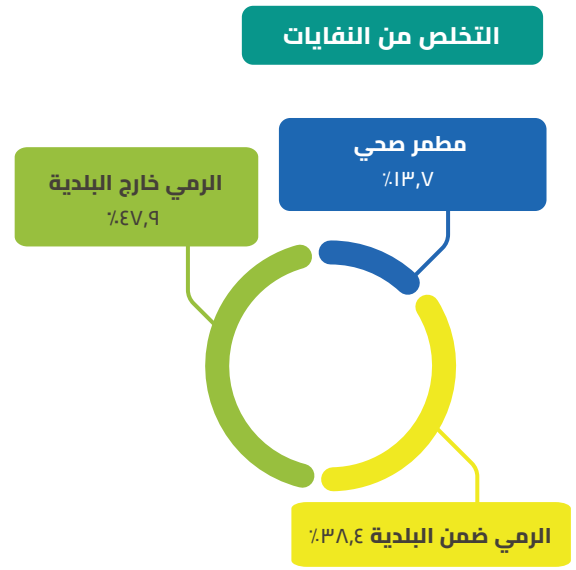
بيانات ميدانية عن...

- يتخلص حوالي ٨٦٪ من البلديات التي شملتها الدراسة من نفاياته في مكبات مفتوحة، في مقابل ١٤٪ فقط في مطامر صحية. وسلط نحو ٩١٪ من البلديات الضوء على التأثيرات السلبية المترتبة على الرمي المفتوح.
- رغم ما سبق، ذكر ٧٧٪ من رؤساء البلديات أن المواطنين لن يوافقوا على بناء مطمر صحي في بلداتهم لأسباب مختلفة، بما في ذلك: الخوف من انتشار الروائح الكريهة (١٧٪)، واحتمال عدم استدامة المشروع الذي قد يحول المطمر إلى مكب نفايات كبير (١٤٪)، وانعدام الثقة في السلطات (١٤٪)، والخوف من المشكلات الصحية (١٢٪)، من بين أمور أخرى.

الآثار في مقابل قبول المطامر - النسبة المئوية للبلديات



الشكل رقم ٧. مدة صلاحية المكب/المطمر داخل البلديات

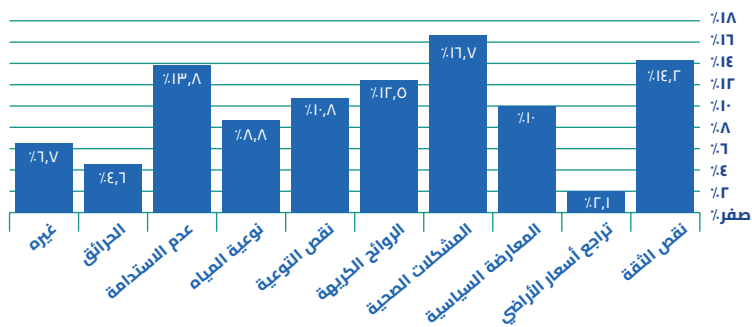


الشكل رقم ٦. التخلص من النفايات

٩- النتائج ليست حصرية، أي أن رؤساء البلديات أشاروا إلى إمكان اختيار أكثر من سبب واحد

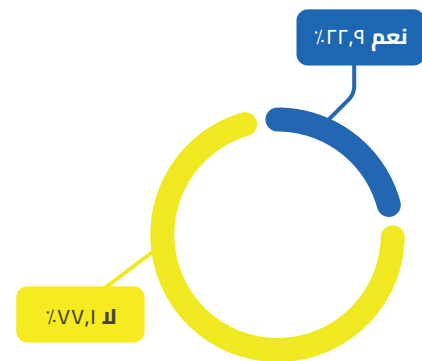


الشكل رقم ٤. أسباب عدم قبول المواطنين للمطامر



الشكل رقم ٩. أسباب عدم قبول المواطنين للمطامر

قبول المواطنين للمطامر



الشكل رقم ٨. قبول المواطنين للمطامر





الملحق ٢

المقارنة المرجعية

١. المقارنة المرجعية للتجميع والتخطيط

١,١ ألمانيا

ألمانيا جمهورية اتحادية تتكون من ست عشرة ولاية اتحادية. ويتم تقاسم المسؤولية عن إدارة النفايات وحماية البيئة بين الحكومة الوطنية والولايات الاتحادية والسلطات المحلية. وتحدد وزارة البيئة الوطنية الأولويات، وتشارك في سن القوانين، وتشرف على التخطيط الاستراتيجي والمعلومات والعلاقات العامة، وتحدد المتطلبات اللازمة لمنشآت النفايات. وتعتمد كل ولاية اتحادية قانونها الخاص لإدارة النفايات والذي يتضمن أنظمة مكفلة للقانون الوطني، على سبيل المثال، في ما يتعلق بمفاهيم إدارة النفايات على مستوى المناطق وقواعد متطلبات التخلص منها. وما من تخطيط وطني لإدارة النفايات في ألمانيا. وبدلاً من ذلك، تضع كل ولاية اتحادية خطة لإدارة النفايات لمنطقتها.

١,٢ عمان

الشركة العمانية القابضة لخدمات البيئة "بيئة" مسؤولة عن خدمات إدارة النفايات البلدية في جميع المحافظات (التجمعات) في عمان. وقد تولت الشركة إدارة خدمات النفايات البلدية في التجمعات الواحد تلو الآخر. وينص المرسوم السلطاني (٢٠٠٩/٤٦) على تكليف "بيئة" بقطاع النفايات. ويقع المقر الرئيسي للشركة في مسقط وتعمل تحت إشراف جهاز الاستثمار العماني.

١,٣ إيطاليا

تُقسم إيطاليا إلى ٢١ منطقة. وتدير كل واحدة منها النفايات باتباع التوجيهات الوطنية وتوجيهات الاتحاد الأوروبي وأنظمتها. ويتوفر نهج التجميع داخل كل منطقة. ويجب أن تحدد المناطق نطاقات إقليمية مثل تتوافق عادةً مع المقاطعات. وبمجرد تحديد نطاق إقليمي أمثل، تنشئ المنطقة جهة تعرف بهيئة حوكمة النطاق الإقليمي الأمثل. وتُقسم إيطاليا إلى ٥٧ نطاق إقليمي أمثل.

١,٤ المملكة العربية السعودية

في عام ٢٠٢١، قررت المملكة العربية السعودية تحديث الاستراتيجية الوطنية لإدارة النفايات والترتيب لتنفيذ الخطط المحلية. ومع ذلك، كان على الاستشاريين والمحترفين في المركز الوطني لإدارة النفايات مراجعة إدارة مناطق الخدمة لجعل الخدمة أكثر كفاءة. وفي إطار التحضير الذي أدى إلى تقسيم المملكة إلى ٢٥ تجمعاً، استخدموا خرائط نظم المعلومات الجغرافية من خلال تركيب طبقات مختلفة تتوافق مع المبادئ التي اتبعوها. وكانت المبادئ كما يلي:

البنية المؤسسية: تعريف الحدود على أساس الأمانات، والمحافظات، وهيئات المناطق.

السكان: ستضع طبقات التجميع لبعد الحوكمة وتجمع المناطق ذات الكثافة السكانية المنخفضة مع واحد من التجمعات التي يحددها بعد الحوكمة.



النقل والتضاريس: الجبال والأنهار وغيرها وشبكات الطرق لضمان عدم تقسيم عناصر التضاريس حسب التجمعات، مع أخذ شبكات الطرق في الاعتبار عند نقل النفايات.

مصادر توليد النفايات: يجري تجميع مواقع توليد النفايات الرئيسية مع أقرب تجمع، إذا لم تكن جزءاً من تجمع قائم.

غيره: سيتم النظر في الحد الأدنى من الأراضي الخالية لمنشآت معالجة النفايات، ومحطات التحويل، وما إلى ذلك، التي سيتم إنشاؤها في كل تجمع، وسيتم تخصيص الأراضي المتبقية من خلال الضبط الدقيق.

٢. المقارنة المرجعية لاسترداد التكاليف والصناديق البديلة

٢.١ إيطاليا وألمانيا

في إيطاليا، ينص القانون ٢٠١٣/١٤٧ على ضرورة تمويل تكاليف هذه الخدمة بالكامل من خلال ضريبة النفايات التي يدفعها المواطنون. وترتبط الخدمات التي يجب أن تضمنها السلطات المحلية بالإدارة، والشرطة المحلية، والتعليم، والطرق والأراضي، والخدمات الاجتماعية والحضانات، حيث تعتبر إدارة النفايات بينها الأكثر تكلفة. ووفقاً لأحد التقديرات، يجري تخصيص نحو ٢٧٪ من الإنفاق الحالي على الوظائف الأساسية لهذه الخدمة الأساسية. وفي ألمانيا أيضاً، يجري تمويل إدارة النفايات ذاتياً.

٢.٢ إيران

في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، تأتي ميزانية إدارة النفايات من ثلاثة مصادر رئيسية:

- الضرائب المباشرة
- الغرامات البلدية
- الموازنة المباشرة للحكومة

الضرائب المباشرة:

هناك موقع إلكتروني وتطبيق عبر الهاتف الجوال لدفع الضريبة. هناك صيغة يتم بموجبها احتساب الضريبة استناداً إلى معايير عديدة مثل متوسط النفايات التي يولدها كل شخص، ومتوسط تكاليف نقل النفايات، وتكاليف التخلص منها (انظر الإطار ١).

حيث أن:



حساب ضريبة النفايات في الجمهورية الإسلامية الإيرانية

- C** = مقدار الضريبة التي يجب أن تدفعها كل أسرة لإدارة النفايات
- D** = المعدلات السنوية (٣٦٥)
- R** = كمية النفايات لكل يوم لكل شخص وهو متوسط تحدده البلدية (٠,٦٩ كلغ / اليوم)
- CT** = نفقات النقل (١٦٥ تومان/كلغ، ٠,٣ يورو/كلغ)
- CD** = نفقات التخلص (٧٨,٢ تومان/كلغ، ٠,١٤ يورو/كلغ)
- E1** = عامل ضبط المساحة (١,٥ > E1 > ٠,٤)
- E2** = معامل المكافأة (١ > E2 > ٠,٧)



ينبغي دفع هذه الأموال سنوياً، وإذا لم تدفعها الأسر، فسيتم رفعها إلى ٩٪ من الغرامات كل عام. وإذا قدم مالكو المباني شهادة رسمية من إدارة الكهرباء في المنطقة تؤكد أن المنزل غير مأهول، فلن يتم تطبيق تكلفة خدمات إدارة النفايات عليه.

الغرامات البلدية

ستؤدي التغييرات غير المصرح بها في إشغال المبنى، حيث يحدث تغيير في المستخدمين دون الحصول على إذن، إلى فرض عقوبات على المالك.

الموازنة المباشرة للحكومة

تشمل الضرائب، والفواتير، والبنية التحتية الاجتماعية والاستثمارات، ومبيعات النفط الخام والمنتجات النفطية، وطباعة الأوراق النقدية. وفي عام ٢٠٢٢، خصصت الحكومة تريليون تومان (ما يعادل ١٨,٢ مليون يورو) لإقامة منشآت وتركيب معدات لإعادة التدوير. كما قامت بتوزيع العديد من مستوعبات الجمع حول المدن. وفي إمكان الناس وضع النفايات الصلبة المفروزة في هذه المستوعبات والحصول على النقود أو رموز الخصم في المقابل.

٣. المقارنة المرجعية للشراكة بين القطاعين العام والخاص

٣.١ الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إيطاليا

نظراً إلى ارتفاع مستويات الدين العام والحاجة الملحة إلى الاستثمار في البنية التحتية في إيطاليا في الماضي، ازاد اللجوء إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وحتى اليوم، تم إنجاز أو بلوغ مرحلة المشتريات في ٢٠ مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع النقل. كما تم الإعلان عن نحو ٣٠ مشروعاً آخر في قطاعي الطرق والسكك الحديدية. وتستخدم هياكل الشراكة بين القطاعين العام والخاص أيضاً في قطاعات الصحة والإسكان المركزي والمياه. وأُسست مجموعة العمل الإيطالية للشراكة بين القطاعين العام والخاص بموجب تشريع صدر في عام ١٩٩٩ وبدأت عملياتها في تموز ٢٠٠٠. وهي تقدم الخبرة والمساعدة للإدارات العامة في تحديد المشاريع القادرة على جذب استثمارات القطاع الخاص وفي طرح هذه المشاريع للعطاءات.

٣.٢ الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ألمانيا

ثمة قبول واسع النطاق للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الوسط السياسي في ألمانيا. وكان تراكم الإنفاق الرأسمالي في القطاع العام والقيود المفروضة على الموازنة لمختلف مستويات الحكومة (المحلية وعلى صعيد الولايات واتحادياً)، إلى جانب التركيز بشكل أكبر على الكفاءة، سبباً في إيجاد سوق ديناميكية بشكل متزايد للشراكات بين القطاعين العام والخاص. وفي ضوء الدعم السياسي على المستويات الثلاثة للحكومة وحجم الاقتصاد، قد تصبح سوق الشراكة بين القطاعين العام والخاص الألمانية واحدة من أكبر الأسواق.

