

# في سبيل الحفاظ على المياه في لبنان

سيلفا كركزيان وزينب فرحات

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية بالجامعة الأميركية في بيروت

يستند هذا الموجز إلى بحث بعنوان «في سبيل الحفاظ على المياه في لبنان: التقييم الوطني للمخاطر التي تهدد الإدارة النزيهة للمياه»، وقد شارك في إعداده نديم فرج الله وسيلفا كركزيان وزينب فرحات ورنا الحاج وميشيل متى في شهر نيسان/أبريل من العام ٢٠١٥. وضمّناه مداخلات وإقتراحات تكوّن عليها صناع القرار في لبنان خلال جلسة نقاش خاصة في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. تم إعداد هذا التقرير في إطار برنامج «بناء قدرات النزاهة في إدارة المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا»، الذي ينفذه معهد ستوكهولم الدولي للمياه وشركاؤه، بدعم مالي من الحكومة السويدية.

## النتائج الرئيسية

تواجه المؤسسات اللبنانية تحديات جسام في ظلّ مساعيها لتحقيق النزاهة في إدارة المياه بلبنان، نذكر منها الآتي:

- عدم فعالية الحكومة والفساد والمحسوبية في عمليات الشراء والأشغال العامة، بالإضافة إلى التوزيع غير العادل للموارد وسط عدم إقرار موازنة حكومية؛
- عدم وجود التشريعات المناسبة التي تحدد، بشكل واضح، الأدوار والواجبات داخل المؤسسات وفي ما بينها، الأمر الذي يؤدي إلى تداخل في المسؤوليات؛
- المحسوبية والبيروقراطية في القطاع العام؛
- سوء استخدام موارد المياه من خلال الربط غير القانوني بشبكة المياه وانتشار الضخ غير المنضبط من الآبار غير القانونية؛
- صعوبة الحصول على البيانات أو المعلومات المتاحة لدى المؤسسات العامة.

## تحديد المشكلة والمنهجية

قدّرت وزارة الطاقة والمياه، في العام ٢٠١٠، أنّ النصيب السنوي للفرد من المياه المتاحة من المصادر المتجددة في لبنان هو ٩٢٦ متراً مكعباً، وهو أقل من المعيار الدولي المعتمد والمقدّر بـ ١٠٠٠ متر مكعب. ذلك أنّ الموارد المائية في لبنان تتعرض لضغوط مستمرة نتيجة تزايد عدد السكان والتوسّع العمراني السريع والنمو الاقتصادي والتلوث وتغير المناخ، بالإضافة إلى موجة تدفق اللاجئين الأخيرة. غير أنّ أبرز التحديات في مجال المياه في لبنان تكمن في ضعف الحوكمة وسوء إدارة القطاع، بالتالي، لا بد من إعطاء الأولوية القصوى لتحسين نظام الحوكمة وضمان نزاهته، من أجل مواجهة ندرة المياه في لبنان.

## توصيات

- اعتماد استراتيجية لمكافحة الفساد تتمتع بمستوى عال من الاستقلالية وتعزز الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة وتسمح، بالتالي، بتفادي أنواع مختلفة من الفساد على مختلف المستويات وفي قطاعات متعددة؛
- اعتماد إصلاحات تشريعية في قطاع المياه تحدد، بوضوح، أدوار المؤسسات العامة ذات الصلة ومسؤولياتها؛
- تحسين سياسات إدارات الموارد البشرية وإجراءاتها في المؤسسات العامة؛
- إنشاء أنظمة رصد من شأنها قياس استهلاك المياه والمساعدة في ترشيده؛
- تسهيل الوصول إلى البيانات والمعلومات من خلال تشكيل قاعدة وطنية للبيانات المتعلقة بمشاريع المياه وعبر تمرير مشروع قانون بشأن حق الوصول إلى المعلومات.

والمشاركة في إدارة الموارد المائية، وذلك استناداً إلى قيم أساسية، هي الصدق والإنصاف والكفاءة المهنية. وهكذا يشمل مفهوم النزاهة في مجال المياه الجانب الإداري في القطاع.

أقرت الحكومة اللبنانية، عام ٢٠٠٠، القانون ٢٢١/٢٠٠٠. وبموجب هذا القانون، تم إكمال مهمة إدارة قطاع المياه، في المقام الأول، إلى وزارة الطاقة والمياه على المستوى الوطني وأربع مؤسسات مستقلة على المستوى المحلي، بالإضافة إلى المصلحة الوطنية لنهر الليطاني. كما كُلفت الجهات المعنية الحكومية الأخرى بمسؤوليات تتعلق بقطاع المياه، تم تلخيصها في الرسم ١. وقد بدأ لبنان بالفعل بدمج بعض مبادئ النزاهة، في مجال تخطيط موارده، في الاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه لعام ٢٠١٠، وقانون البيئة ٤٤٤/٢٠٠٢. ولا تزال هذه المبادئ متمحورة أساساً حول الجهات المعنية والمشاركة العامة والحصول على المعلومات والإفصاح عنها.

### ما هي التحديات التي تواجه الإدارة النزيهة للمياه في لبنان، وكيف يمكن تجاوزها؟

في ما يلي المخاطر التي تعترض النزاهة في إدارة المياه والإصلاحات الموصى بها:

وفي هذا السياق، يعتبر التقرير الذي أعدناه حول النزاهة في إدارة المياه وتقييمها رائداً في هذا المجال في لبنان، قد شمل تحديد الجهات المعنية وتحليل التقارير والاستراتيجيات والقوانين الرسمية، فضلاً عن إجراء ٦٠ مقابلة شبه منظمة مع الجهات المعنية. واستند التحليل إلى إطار تحليلي معتمد من نموذج سلسلة القيمة.

### الخلفية

حل لبنان في المرتبة ١٣٦ من أصل ١٧٤ في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية عام ٢٠١٤. وفي سياق سعي لبنان لمكافحة الفساد، يدرس البرلمان أربعة قوانين لمكافحة الفساد، تص على تشكيل لجنة وطنية لمكافحة الفساد والحق في الوصول إلى المعلومات وحماية المبلغين عن المخالفات وإعادة صياغة قانون الإثراء غير المشروع وغير القانوني.

**النزاهة:** تعني النزاهة في مجال إدارة المياه التزام الجهات المعنية والمؤسسات بمبادئ الحوكمة السليمة ومبادئ الشفافية والمساءلة

الرسم ١

### أدوار مختلف الجهات الحكومية المعنية بقطاع المياه ومسؤولياتها

وصف المسؤوليات	وزارة الطاقة والمياه	مؤسسات المياه	وزارة الزراعة	وزارة البيئة	وزارة الصحة العامة	وزارة الداخلية والبلديات	المصلحة الوطنية لنهر الليطاني	مجلس الإنماء والإعمار	وزارة الداخلية
صنع السياسات	👉 تحديد سياسات القطاعات، والأدوار والهيكلية المؤسسية؛ 👉 سن التشريعات والقوانين؛ 👉 إعداد سياسة الاستثمار والدعم؛								
التخطيط والتنفيذ	👉 التخطيط المتكامل على المدى الطويل للمياه والرقى ومياه الصرف الصحي؛ 👉 تقييم البنية التحتية ومتطلبات الاستثمار؛ 👉 ترشيد المياه؛ 👉 تصميم البنى التحتية الرئيسية، وبناءؤها، وتشغيلها؛ 👉 تمويل برامج الاستثمار وتنفيذها؛	👉	👉	👉	👉	👉	👉	👉	
حفظ الموارد وإدارتها	👉 تخصيص الموارد في مختلف المناطق، مثل إعادة استخدام المياه؛ 👉 إطلاق حملات الحفاظ على المياه ودعمها؛		👉	👉					
التشريع والتطبيق	👉 إصدار القوانين؛ 👉 تنفيذ القوانين، ومعايير استرداد التكاليف، وجودة الخدمة، وجودة المياه، والعلاقة مع المستهلك؛			👉	👉			👉	
العمليات والتوزيع	👉 إصدار الفواتير؛ وجمع الرسوم؛ 👉 صيانة البنية التحتية، وتجديدها	👉					👉		
معالجة مياه الصرف الصحي	👉 تشغيل البنية التحتية للصرف الصحي، وصيانتها، وتجديدها؛	👉							
الرصد والتحكم	👉 إدارة كل المعلومات، بما في ذلك جمع البيانات وتحليلها وتضمينها في تقارير؛ 👉 ضمان الجودة، والتخطيط للطوارئ.	👉							

## الخطر ١: عدم فعالية الحكومة والفساد والمحسوبية

تسبب الفساد في النظم الإدارية في لبنان بالكثير من الآثار المتعاقبة، من بينها:

- ◀ **محدودية الموارد المالية**، فالحكومة اللبنانية ما زالت تتبغ الموازنة العامة لعام ٢٠٠٥، التي وضعت على أساس الأولويات ومستويات التضخم حينها. بالتالي، وجدت المؤسسات الحكومية نفسها مضطرة، بشكل غير مباشر، إلى طلب المساعدة المالية من الجهات المانحة الدولية، التي غالباً ما تنظم أنشطتها وتحدها، وفق جداول أعمالها، وليس وفق الاحتياجات المحلية.
- ◀ **المشتريات والأشغال العامة**، التي يتم تحديدها ونشرها على المواقع الرسمية. تفتقر هذه النظم إلى الشفافية، رغم أنّ إجراءات الشراء التي ينظمها القانون تعتم على مختلف المؤسسات العامة، غير أنّ هناك سوء فهم واستغلال للقانون في بعض الحالات، إذ يتمكّن بعض المقاولين من الاطلاع على المعايير المطلوبة ومعايير الأهلية من مصادر لا يتم الكشف عنها.
- ◀ **التوزيع غير العادل في قطاع المياه**، ويعود إلى البنية التحتية القديمة والتدخل السياسي لصالح مناطق معينة لتوزيع المياه، بالإضافة إلى عجز مؤسسات المياه عن توفير هذا المورد بسبب انقطاع التيار الكهربائي وارتفاع تكاليف الوقود الأحفوري. وقد تم التعبير عن مخاوف بشأن خصخصة المياه، التي من شأنها أن تؤدي إلى منح الأولوية في وصول المياه إلى القادرين على دفع ثمنها، ما يهدد بتحويل المياه من حق للجميع إلى كمالية مرتفعة الثمن.

## الإصلاح ١: تشكيل لجنة ووضع استراتيجية لمكافحة الفساد

يوصى بإعادة إحياء مشروع القانون الحالي الذي يقول بتشكيل لجنة لمكافحة الفساد في البرلمان، ومن ثمّ تنقيحه وإقراره. ولا غنى عن أن تتمتع هذه اللجنة بمستوى عالٍ من الاستقلالية، عكس الوضع القائم الذي يفرض عليها تقديم تقارير للسلطة التنفيذية أو التشريعية.

” لا يمكن توظيف أحد في القطاع العام من دون أن يمر ذلك عبر القادة السياسيين، الذين يضمنون ولاء هذا الشخص لهم.“

وينبغي أن يتناسب الإطار القانوني لـ «لجنة مكافحة الفساد» مع أهداف استراتيجية مكافحة الفساد، بما في ذلك السماح بتطوير آليات مساءلة واضحة المعالم وإدخال إجراءات تضمن الشفافية وتشجع على المشاركة الواسعة. كما لا بد من أن يساهم في تعزيز الوصول إلى المعلومات في القطاع العام وإنشاء حكومة إلكترونية والتحقيق

في قضايا الفساد. وسيكون الهدف النهائي لهذه الاستراتيجية الحدّ من الفساد بدلاً من معالجته. وستطبق هذه الإصلاحات جزئياً من خلال تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

## الخطر ٢: تشريعات مجزأة وتخاذل في الإنفاذ

يملك لبنان قاعدة جيدة من القوانين والتشريعات الأساسية المتعلقة بقطاع المياه، لكنّها لا تدخل غالباً حيز التنفيذ نتيجة التداخل القائم في الأدوار والمسؤوليات داخل المؤسسات وفي ما بينها. ويعود ضعف إنفاذ القوانين إلى العوامل التالية:

- ◀ عدم وجود مراسيم تنفيذية للقوانين الحالية والتأخير أو المماطلة في المصادقة على القوانين؛
- ◀ ضعف الملاحقة القانونية وعدم وجود كيان واحد مسؤول عن الإنفاذ وعن متابعة الانتهاكات؛
- ◀ غياب آليات المساءلة وتفشي الفساد في وكالات الرصد؛
- ◀ الجمود السياسي؛
- ◀ العجز في الموارد البشرية والمالية في المؤسسات ذات الصلة بقطاع المياه، لا سيما الجهات المعنية الرئيسية؛
- ◀ ضعف التنسيق بين الوزارات المعنية.

## الإصلاح ٢: الإصلاح التشريعي والإنفاذ

- ◀ يمكن اعتبار إصدار المراسيم التنفيذية، المشار إليها في المادة ٩ من القانون ٢٠٠٢/٢٢١، خطوة أولى نحو الإصلاح التشريعي. ومن شأن هذه المراسيم تحديد أدوار كل مؤسسة ومسؤولياتها في ما يتعلق بتخطيط سياسات الموارد المائية وتنفيذها.
- ◀ اعتماد إدارة الأحوال كشكل من أشكال الإدارة اللامركزية للموارد المائية. تشكيل مجلس وطني للمياه يتضمن كل من الهيئات التنفيذية والتشريعية المعنية. ويشرف هذا المجلس على الأعمال والأنشطة المتعلقة بإدارة المياه كمورد وقطاع، ويكون هذا المجلس مرتبطاً بلجنة مكافحة الفساد وممثلاً فيها.
- ◀ هناك حاجة ملحة لتفعيل الآليات والمؤسسات التي تعزز المساءلة والشفافية وتنظمهما في القطاع العام. وفي هذا السياق، الجدير بالذكر أنّ المادة ١٩ من القانون ١٩٧٢/٤٠١٧ تلزم المؤسسات العامة بتقديم تقارير سنوية عن عملها (بما في ذلك تقارير الأداء ومراجعة الحسابات المالية والتقارير التي تبرز التقدم في عمل المؤسسة).

## الخطر ٣: المحسوبية والبيروقراطية في القطاع العام

تعاني آلية التوظيف في القطاع العام من مشكلتين. أولاً، تكمن في أنّ مجلس الخدمة المدنية، المسؤول عن ضمان شغل المنصب الشاغر بالشخص المناسب وبالتالي منع المحسوبية، أصبح أكثر عرضة للتدخلات السياسية، ما يسبب تأخيراً في التعيينات جرّاء تدخلات وإجراءات روتينية غير ضرورية. «لا يمكن توظيف أحد في القطاع العام من دون أن يمر ذلك عبر القادة السياسيين، الذين يضمنون ولاء هذا الشخص لهم» أما التحدي الثاني الذي تواجهه هذه التعيينات فهو الرواتب المنخفضة التي لا تجذب أصحاب الكفاءة المهنية من الفئة الشابة. وقد أدّت هاتان المشكلتان، فضلاً عن تجميد عملية التوظيف، إلى نقص في عدد الموظفين وارتفاع معدل عمرهم، الأمر الذي يعيق تطبيق أساليب العمل الحديثة ويزيد من المهام الموكلة إلى الموظفين الحاليين.

### الإصلاح ٣: تحسين سياسات وإجراءات الموارد البشرية

- ◀ اعتماد سياسات جديدة خاصة بالموارد البشرية تنص بوضوح على المعايير المطلوبة، بما في ذلك المؤهلات الضرورية والعلامة المطلوبة لاجتياز الامتحان. ولا بد من نشر هذه المعايير للحدّ من التدخل السياسي في عمليات التوظيف، وإخضاع ذلك لرقابة هيئة مستقلة للتأكد من تعيين الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة.
- ◀ تشجيع موظفي القطاع العام من خلال نظام الثواب والعقاب بحيث يتسنى للهيئات الرقابية مساءلة الموظفين. ومن شأن نظام المساءلة أن يساعد في تقييم الموظفين وفقاً لإنجازاتهم.
- ◀ يُنصح باعتماد مدونة لقواعد السلوك في المؤسسات العامة، مع مبادئ توجيهية محددة لوكالات الرصد عند تقييم الأداء.

### الخطر ٤: سوء استخدام الموارد المائية

يُكمن السبب الرئيس وراء تزايد انتشار الآبار غير القانونية والربط غير القانوني بالشبكة في عجز الحكومة عن توفير المياه لكل المواطنين وفي كل الأوقات. وقد انتشرت هذه الظاهرة على نطاق واسع لا سيما في منطقة بيروت الكبرى نظراً إلى تزايد انقطاع المياه المصاحب للزيادة السكانية. وقد دفع عجز الحكومة عن دعم المزارعين وغياب مصادر بديلة للمياه بالمزارعين إلى حفر الآبار بشكل غير قانوني لأغراض الري. «أحياناً كل ما يلزم لحفر بئر هو المال».

وقد ساهم غياب وكالات الرصد وآليات المساءلة في تفشي هذه الظاهرة، التي تفاقمت بفعل استغلال الناس لعلاقاتهم السياسية أو الرشوة لتجاوز القانون.

## ”أحياناً كل ما يلزم لحفر بئر هو المال“.

### الإصلاح ٤: رصد الآبار

- ◀ إنشاء هيئة رقابية تتمتع بالاستقلالية وتكون خاضعة لوزارة الطاقة والمياه بالتعاون مع وزارة الداخلية والبلديات، وذلك للمساعدة في احتواء ومنع عمليات الربط غير القانوني بالشبكة وحفر الآبار غير القانونية.
- ◀ اعتماد نظام قياس لتحديد التعريفات المناسبة، الأمر الذي

### معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية بالجامعة الأميركية في بيروت

يسعى معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، بالجامعة الأميركية في بيروت، إلى تيسير الحوار وإثراء التفاعل بين الجامعيين المتخصصين والباحثين وبين واضعي السياسات وصانعي القرار في العالم العربي بصفة خاصة، ويعمل على إشراك أهل المعرفة والخبرة في المنظمات الدولية والهيئات غير الحكومية وسائر الفاعلين في الحياة العامة. كما يهتم، من خلال الدراسات والأنشطة، بتعزيز النقاش المفتوح حول جملة من القضايا العامة والعلاقات الدولية وبصياغة الاقتراحات والتوصيات المناسبة لرسم السياسات أو إصلاحها.

يساعد في التحكم بمستويات الاستهلاك، مع مراقبة أفضل لكميات المياه المستخدمة.

### الخطر ٥: غياب المعلومات والبيانات الوطنية عن المياه

تعتبر البيانات بشأن الموارد المائية في لبنان محدودة، ويعود ذلك إلى غياب آليات نشر هذه المعلومات وكذلك اختناز البعض لهذه المعلومات والتعافي البطيء لوكالات الرصد من تداعيات الحرب الأهلية.

وقد أعاق مستوى التعاون الضعيف بين القطاع الأكاديمي وصناع السياسات الدور الكبير الذي كان يمكن أن تؤديه البحوث في المساهمة بوضع استراتيجيات شاملة وسياسات طويلة الأجل.

### الإصلاح ٥: الوصول إلى البيانات والمعلومات

- ◀ إنشاء قاعدة بيانات مشتركة بين المؤسسات لتسهيل تبادل المعرفة، وتُعنى هذه القاعدة أساساً بالتصنيف والإشراف على المشاريع المتعلقة بقطاع المياه. ويتضمن التصنيف، ولا يقتصر على العناصر التالية: نطاق المشروع، المنفذ، مصادر التمويل وقيمتها، المستفيدين والنتائج المرجوة. ومن شأن ذلك تحسين أداء الموظفين وتعزيز الشفافية والمساءلة في التخطيط وإدارة الموارد.
- ◀ إقرار مشروع قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في البرلمان اللبناني.

### الخلاصة

نرى أنّ تنفيذ حزمة الإصلاحات المذكورة أعلاه، بشكل متكامل ومتوازٍ، يضمن السير في الاتجاه الصحيح لتحقيق النزاهة في إدارة المياه. ونعتبر أنّ إعادة بناء الثقة بين المؤسسات العامة والمواطن اللبناني تبقى أولوية الأولويات للتمكّن من تطبيق هذه السياسات الإصلاحية.

والجدير بالذكر أنّ الإصلاحات في هذا الموجز تستند إلى مقترحات جلسة النقاش الخاصة التي عقدت مع صناع القرار في لبنان، ونحن نوصي بمعالجتها في المستقبل بطريقة تفصيلية أكثر، وتشجع على وضع إطار لتنفيذها بحيث يتضمّن نهجاً استباقياً ويحدّد الخطوات اللازمة في سبيل تحقيق التغيير المرجوّ.