ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing

الإصدار الثامن – العدد السادس والثمانون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2025م
www.ajsp.net

"فاعلية اللامركزية في تعزيز دور السلطات المحلية في التخطيط للخدمات الاجتماعية: دراسة تحليلية نوعية من منظور المجالس البلدية ضمن اتحادات بلديات بعلبك – الهرمل"

إعداد الباحثة:

بتول إبراهيم الخليل شاهين

طالبة دكتوراه في العمل الاجتماعي، جامعة القديس يوسف – بيروت، المعهد العالي لإعداد الدكتوراه – علوم الإنسان والمجتمع، المدرسة اللبنانية للتدريب الاجتماعي.

لبنان، بيروت

إشراف:

أ. د. ماريز طنّوس جمعة

https://doi.org/10.36571/ajsp8631

الإصدار الثامن – العدد السادس والثمانون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2025م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing

ملخص البحث:

تستقصي هذه الدراسة فاعلية اللامركزية في تعزيز دور السلطات المحلية في التخطيط للخدمات الاجتماعية، من خلال تحليل أداء المجالس البلدية ضمن اتحادات بلديات بعلبك–الهرمل، إحدى المناطق اللبنانية التي تواجه تحديات اجتماعية وبنيوية متزايدة. انطلقت الدراسة من منظور شمولي للامركزية الإدارية والتمكين المحلي، مع التركيز على العلاقة بين تفويض الصلاحيات للمجالس البلدية وقدرتها على التخطيط الاستراتيجي لتلبية احتياجات الأسر المقيمة.

اعتمد الباحث المنهج الوصفي–التحليلي النوعي، مستفيدًا من مقابلات معمقة مع رؤساء البلديات وأعضاء المجالس المحلية، بالإضافة إلى مراجعة الوثائق والسياسات المحلية ذات الصلة، بهدف رسم صورة دقيقة حول مستوى الاستقلالية، وفعالية اتخاذ القرار، ومشاركة المجتمع المحلي في رسم السياسات الاجتماعية.

أظهرت النتائج تفاوتًا واضحًا في قدرة المجالس البلدية على التخطيط وتقديم الخدمات، مرتبطًا بدرجة الصلاحيات الممنوحة والموارد المتاحة، إلى جانب تأثير السياقات السياسية والمؤسّساتية على أولويات التوزيع. كما بينت الدراسة أن تطبيق مبادئ التخطيط التشاركي والشفافية لا يزال محدودًا، ما يحد من استجابة المجالس لاحتياجات الأسر ويؤثر في تكافؤ الوصول إلى الخدمات الاجتماعية.

خلصت الدراسة إلى أن تعزيز فاعلية اللامركزية يتطلب توسيع صلاحيات المجالس المحلية، تطوير قدراتها التخطيطية، اعتماد نظم معلومات اجتماعية وجغرافية متقدمة، وتفعيل آليات المشاركة المجتمعية، بما يحقق توزيعًا أكثر عدلاً للخدمات ويقوي من قدرة المجتمعات المحلية على الصمود والنهوض.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية – السلطات المحلية – التخطيط الاجتماعي – المشاركة المجتمعية – الخدمات الاجتماعية – اتحادات البلديات.

المقدّمة:

تُعدّ اللامركزية الإدارية ركيزة أساسية في منظومات الحكم الرشيد الحديثة، إذ تسعى إلى نقل الصلاحيات والمسؤوليات من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية بما يعزز المشاركة الشعبية، ويقرّب عملية اتخاذ القرار من حاجات المواطنين الفعليّة. وفي هذا السياق، يشكّل التخطيط للخدمات الاجتماعية أحد أهم مجالات تطبيق اللامركزية، لما له من أثر مباشر على مستوى الرفاه الاجتماعي وتلبية احتياجات الأسر في المجتمعات المحلّية (مجناح، 2020).

في هذا الإطار، تبرز محافظة بعلبك–الهرمل باعتبارها من المناطق التي تشهد هشاشة اجتماعية واقتصادية ملحوظة، إذ يعيش أكثر من 41% من سكانها تحت خط الفقر، وتعاني معظم الأسر من تدنّي الدَّخْل، إلى جانب نَقْص حاد في البنى الصحية والخدمات الأساسية، فيما ساهم الانهيار الاقتصادي منذ عام 2019 في تعميق مؤشرات الفقر والهشاشة (إدارة الإحصاء المركزي، 2022 صفحة 19). وعلى الرغم من ذلك، تُظهر مراجعة الأدبيات ندرة الدراسات التي تناولت واقع الخدمات الاجتماعية في هذه المحافظة من منظور اللامركزية.

وعلى الرغم من انتقال لبنان رسميًا إلى نموذج إداري لامركزي يمنح البلديات صلاحيات واسعة في التنمية المحلية، إلا أنّ الفجوة بين الإطار التشريعي والممارسة الفعلية ما تزال قائمة، فضُعْف القدرات المؤسّسية، وغياب الرؤى التخطيطية الشاملة، وتشتُّت المبادرات، كلّها عوامل حدّت من قدرة البلديات على الاضطلاع بدورها الاجتماعي بشكل فعّال (بيضون، 2008).

من هنا تنبع الحاجة إلى بحث علمي معمّق يدرس فاعلية اللامركزية في تعزيز قدرات السلطات المحلية، ولا سيما البلديات، في مجال التخطيط للخدمات الاجتماعية، بوصفه مدخلًا أساسيًا لتلبية حاجات الأُسَر وتعزيز العدالة الاجتماعية في محافظة بعلبك–الهرمل.

1. مشكلة الدراسة

تُعدّ الخدمات الاجتماعية ركيزة أساسية في عمليات الوقاية والدعم والتمكين، وتشكل أحد أهم أدوات الارتقاء بأوضاع الأفراد والمجتمعات ضمن خططٍ تستند إلى تحليل دقيق للواقع (أبوعليان، 2015 صفحة 10). غير أنّ تحقيق هذا الدور يستلزم نُظمًا تخطيطية عادلة وفعّالة، تراعي جودة الخدمات وتوزيعها وإمكانية الوصول إليها، إضافة إلى حَوْكمة تُحسِّن تنظيم عمليات تقديمها. وقد تميّزت الأدبيات العلمية بين توزيع الخدمات الذي يعكس انتشارها الجغرافي والمؤسسي، وتقديم الخدمات الذي يتعلق بسيرورتها وآليات الاستفادة منها (UNRISD, 2010 p. 162).

يُضاف إلى ذلك أنّ مشروع اللامركزية في لبنان اكتسب طابعًا إشكاليًا نظرًا لارتباطه بسياقات تاريخية وسياسية معقّدة، بما يشمل هواجس تتعلق بوحدة الدولة، والإنماء المتوازن، والعلاقة بين المركز والأطراف، وإصلاح الإدارة ومكافحة الفساد، فضلًا عن تأثير النُخِب السياسية والموروث التاريخي على مسار الإصلاح (بواب، 1996).

يقوم النموذج اللبناني للامركزية الإدارية الإقليمية على البلديات وفق قانون البلديات رقم 118 لعام 1977، فيما تُعدّ اتحادات البلديات جزءًا من المستوى الإداري المحلي نفسه لعدم تمتعها بالاستقلال الإداري. وقد شكّلت المطالبة بالإصلاح اللامركزي محورًا ثابتًا في النقاشات الوطنية منذ ستينيات القرن الماضي وصولًا إلى تكريس مفهوم اللامركزية الموسّعة في وثيقة الوفاق الوطني عام 1989. ورغم كثرة مشاريع القوانين المطروحة منذ عام 1990، إلا أنَّ أيًا منها لم يُقرّ فعليًا، ولا يزال هذا الإصلاح بندًا أساسيًا في الأجندة السياسية والإدارية للدولة (سلسلة حوارات السياسات، 2016).

وتكشف مراجعة الأدبيات حول اللامركزية الإدارية في لبنان عن محدودية الدراسات التي تناولت دور السلطات المحلية، ولا سيما البلديات، في التخطيط للخدمات الاجتماعية في المناطق الطرفية، إضافة إلى ندرة الأبحاث التي حلّلت كيفية ممارسة البلديات لصلاحياتها القانونية في هذا المجال، ومدى تأثير العوامل المؤسّسية والتنظيمية على قدرتها الفعلية في رسم الاستجابات الاجتماعية. كما تُظهر الأدبيات نقصًا واضحًا في الدراسات التي تستكشف خبرات العاملين الاجتماعيين والفاعلين المحليين، باعتبارهم الأكثر قدرة على رصد التغيرات في أنماط تقديم الخدمات، وتشخيص تأثير البنى الإدارية والتمويلية في فعالية التخطيط المحلي.

انطلاقًا مما سبق، تتحدد إشكالية الدراسة في التساؤل حول **مدى فاعلية اللامركزية في تعزيز دور السلطات المحلية، ولا سيما البلديات، في التخطيط للخدمات الاجتماعية في محافظة بعلبك–الهرمل**، في ضوء التحديات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية التي تطبع واقعها.

وتنبثق عن الإشكالية الرئيسة الأسئلة الآتية:

- ما هو الإطار القانوني والمؤسسي الذي يحدّد دور البلديات في مجال التخطيط للخدمات الاجتماعية؟
- إلى أي مدى تُسهم اللجان التخصصية والهياكل البلدية في تشخيص حاجات الأسر ووضع خطط للاستجابة لها؟
- ما طبيعة العلاقة بين البلديات والجهات الفاعلة الأخرى (الوزارات، الجمعيات، المنظمات الدولية) في مجال التخطيط الاجتماعي؟
- ما أبرز العوائق التي تحدّ من قدرة البلديات على التخطيط للخدمات الاجتماعية وتنفيذها بفاعلية؟
- كيف يمكن تعزيز دور البلديات، في ظل اللامركزية، لتصبح فاعلًا أساسيًا في رسم وتنفيذ السياسات الاجتماعية المحلّية؟

2. أهداف الدراسة

يسعى هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف العلمية والعملية، أبرزها:

- تحليل أثر اللامركزية على دور السلطات المحلية في محافظة بعلبك–الهرمل في التخطيط للخدمات الاجتماعية.
- تشخيص واقع التخطيط الاجتماعي البلدي في محافظة بعلبك–الهرمل من حيث البنية التنظيمية، الموارد، والممارسات التخطيطية.
- تحديد العوامل المؤثرة في قدرة البلديات على تلبية حاجات الأسر وتقديم خدمات اجتماعية فعّالة.
- رصد التحديات والعوائق التي تحدّ من فاعلية اللامركزية في المجال الاجتماعي، واقتراح حلول بنيوية وتدريبية لمعالجتها.
- اقتراح إطار عملي لتعزيز قدرات البلديات في مجال التخطيط المحلي للخدمات الاجتماعية، بما يضمن التكامل بين المستوى المحلي والمركزي في إدارة التنمية الاجتماعية.

3. أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذا البحث من كونه يسعى إلى الربط بين مستويين متكاملين في التخطيط الاجتماعي، المستوى البنيوي المؤسسي الذي يتمثّل في تحليل أثر اللامركزية على فاعلية السلطات المحلية في ممارسة دورها التنموي، والمستوى الإنساني الاجتماعي الذي يركّز على مدى قدرة التخطيط المحلي على تلبية حاجات الأسر وتحسين نوعية الخدمات المقدَّمة لها.

وتتجلّى الأهمية العملية للبحث في كونه يستند إلى معطيات ميدانية من بلديات محافظة بعلبك–الهرمل، ما يسمح بتشخيص دقيق للواقع وتحديد مواطن الضعف والقوة في أداء البلديات. كما يُسهم في اقتراح آليات علمية لتفعيل التنسيق بين الجهات الرسمية والمحلية، وتعزيز كفاءة البلديات في وضع خطط اجتماعية تشاركية مبنية على الأدلة.

أما من الناحية النَظَرية، فيُسهم البحث في إثراء أدبيات الخدمة الاجتماعية والتخطيط الاجتماعي من خلال مقاربة العلاقة بين اللامركزية والتخطيط المحلي من منظور علم اجتماع التنمية والعمل الاجتماعي.

4. حدود الدراسة

الحدود المكانية: محافظة بعلبك – الهرمل

بموجب القانون رقم 522 الصادر في 16 تموز 2003، جرى استحداث محافظة بعلبك–الهرمل كمحافظة مستقلة ضمن منطقة البقاع، واتُّخذت مدينة بعلبك مركزًا إداريًا لها. تمتد المحافظة على مساحة تُقدّر بـ 3,009 كلم²، ويحدّها من الشمال الغربي محافظة عكار، ومن الغرب محافظة الشمال، ومن الجنوب الغربي محافظة جبل لبنان، ومن الجنوب محافظة البقاع، ومن الشمال الشرقي والجنوب الشرقي محافظتا حمص وريف دمشق السوريتان.

الحدود الزمنية: نُفّذت الدراسة خلال الفترة الزمنية الممتدّة من شهر أيلول/سبتمبر إلى شهر كانون الأول/ ديسمبر من العام 2023.

5. الإطار النظري للدراسة

5.1. التخطيط اللامركزي وفاعليّته

اللّامركزيّة تعني نقل السلطة والصلاحيات من الحكومة المركزيّة إلى مستويات إدارية أدنى، مثل البلديات، بهدف تعزيز الديمقراطية المحلّية وتحسين كفاءة الخدمات العامة، بما في ذلك الخدمات الاجتماعيّة (Rondinelli, 1981)، وقد أكّدت منظمة الأمم المتحدة في تقاريرها على أن اللّامركزيّة تمكّن البلديات من تصميم برامج تنموية واجتماعية موجّهة للسكّان المحلّيين، تتيح التفاعل المباشر مع المواطنين وتلبّي حاجاتهم بطريقة فعّالة (UNDP, 2009).

وفي هذا السياق، تبرز الحوكمة المحليّة كإطار تكميلي للامركزيّة، إذ تشير إلى منظومة من المبادئ والإجراءات التي تنظّم العلاقة بين الفاعلين المحليين وتضمن الشفافية والمساءلة والمشاركة الفاعلة في صنع القرار. فاللامركزيّة لا يمكن أن تُطبّق بفعاليّة من دون وجود حوكمة رشيدة تضمن توازن الأدوار بين الدولة والبلديات والمجتمع المدني، وتوفّر بيئة مؤسسية ملائمة للتخطيط التشاركي وتوزيع الموارد بإنصاف. وقد بيّنت الدراسات أن اعتماد مبادئ الحوكمة الجيّدة يُسهم في تحسين جودة الخدمات الاجتماعية وتعزيز فعالية الاستجابة لحاجات السكان (Grindle, 2007).

وتتوقف فاعلية التخطيط على جودة نظام يرتكز على مفهوم إعداد الخطة من أسفل إلى أعلى، بمعنى إشراك المنفّذين في وضع الخطط التي سيقومون بتنفيذها، وتُقاس وتُقَيَّم نتائج أدائهم في ضوء معاييرها، وأنّ وجود نظام المشاركة في إعداد الخطط يتيح الرؤية الكاملة لظروف العمل ممّا يضمن الواقعيّة الموضوعيّة.

انّ اتباع نظام المشاركة في التخطيط يدفع الجهات المنفّذة المحلّية بالشعور والاحساس القوي بضرورة الالتزام بالخطة ما داموا هم الذين وضعوها. وأن يبذلوا أقصى طاقاتهم ممّا يترتب عليه زيادة الانتاجيّة وتحقيق أفضل النتائج. ولا تقف أهميّة المشاركة عند هذا الحدّ فقط بل تتجاوزه لتحقيق تنمية المهارات، ممّا يساعد على خلق الفَهْم المتبادل، والعمل بروح التضامن (أحمد، 2012).

إنّ فاعلية هذا النظام يستلزم توافر نظام متطوّر للمعلومات، ونظام سليم للاتصال، وذلك لكي يجعل عملية المشاركة تحقق أهدافها المرجوّة منها وعليه، لإيجاد تخطيط لامركزي فاعل ومؤثّر لا بد من توافر شروط عدة هي:

- توافر الارادة السياسيّة عند الحكومة المركزيّة في التخلي عن جزء من صلاحياتها التخطيطيّة والتنمويّة لصالح هيئات تخطيط محليّة.
- منح الإدارات الإقليميّة صلاحيات الإدارة والتخطيط، وهذا لا يعني شيئًا إذا لم يرافقه نوع من اللّامركزيّة الماليّة، أو على الأقل صلاحيات توفير إيرادات تمكّن الإدارة المحلّية من إنجاز المهمّات التخطيطيّة والتنمويّة الملقاة على عاتقها.
- ضرورة وجود دور واضح ومحدّد في الإدارة المحلّية للجمعيات ومؤسّسات المجتمع المدني.
- من الضروري بناء وعي وثقافة لدى سكان المجتمع المدني عن مفهوم واهميّة وأهداف اللّامركزيّة.
- من الأمور المهمّة للهيئات التخطيطيّة توفير البنى التحتيّة والكفاءات التي تمكّنها من إنجاز مهمّاتها بكفاءة (العلواني، 2001).

5.2. السلطات المحليّة كشريك في مجال الخدمات الاجتماعيّة

في ظل تعزيز التوجهات نحو اللامركزية، تتزايد الحاجة إلى قيام البلديات والمحافظة بدورهم الفعلي في مجال الخدمات الاجتماعيّة. ويُعدّ فهم مدى توافر أدوات التشخيص المحلي، وتنسيق العمل مع المجتمع المدني، وبناء قاعدة بيانات اجتماعيّة، من المؤشرات المهمة على فاعلية هذه السلطات في دعم الخدمات (السروجي، 2013). ويُسهم تطبيق نظرية الحوكمة واللامركزية في تحليل درجة تفويض السلطات إلى الجهات المحليّة، ومدى توافر بيئة داعمة لحوكمة تشاركية فعّالة وشاملة. إنّ تقييم هذه الأدوار يُسهم في تطوير الخدمات الاجتماعيّة على المستوى المحلي، وتعزيز قدرة المجتمعات على الاستجابة لحاجاتها.

5.3. دور البلديات في عملية التخطيط الاجتماعي

تُعدّ البلديات من أهم وحدات الحكم المحلّي التي تلعب دورًا محوريًا في تنفيذ السياسات الاجتماعيّة وتحقيق التّنمية المستدامة على المستوى المحلّي. يبرز دور البلديات في التخطيط الاجتماعي بشكل واضح ضمن إطار اللّامركزيّة، حيث تمنح اللّامركزيّة السلطات المحلّية مزيدًا من الصلاحيات والمسؤوليات لإدارة الموارد وتحديد الأولويات التي تلبّي احتياجات المجتمعات المحلّية بشكل أدقّ وأكثر استجابة (Samathi, 2020).

بحسب المادّة الأولى من القانون البلدي الصادر عن وزارة الداخلية في لبنان، البلدية هي إدارة محلّيّة، تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخوّلها إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون.

وبالتالي فإنّ وظائف البلديات في التخطيط الاجتماعي هي التالية:

- تحديد الاحتياجات الاجتماعيّة: تتمتع البلديات بميزة القرب الجغرافي والاجتماعي من السكان، ما يمكّنها من إجراء تقييمات دقيقة لاحتياجات المجتمعات المحلّية في مجالات مثل الصحة، التعليم، الإسكان، والرعاية الاجتماعيّة (Loughlin, 2010).
- تصميم وتنفيذ السياسات الاجتماعيّة ضمن صلاحيّاتها الواسعة، حيث تقوم البلديات بتخطيط وتنفيذ برامج اجتماعية تستجيب للتحدّيات المحلّية مثل الفَقْر، البطالة، والتهميش الاجتماعي، مع تعزيز المشاركة المجتمعيّة في صياغة هذه السياسات (Faguet, 2013).
- تعزيز المشاركة المجتمعيّة، تعتبر البلديات بوابة رئيسيّة لتعزيز المشاركة الشعبيّة في التخطيط واتخاذ القرار، ممّا يُسهم في بناء رأس مال اجتماعي قوي وتحقيق العدالة الاجتماعيّة (Putnam R. , 1993).

- الشراكات والتنسيق مع الجهات المختلفة، وتلعب البلديات دورًا في التنسيق بين القطاعات الحكوميّة وغير الحكوميّة، بما في ذلك المنظمات غير الربحية والقطاع الخاص، لتوفير خدمات اجتماعية متكاملة (Smoke, 2003).

وعلى الرغم من الأدوار الهامة، تواجه البلديات تحدّيات عديدة في إطار اللّامركزيّة، منها محدوديّة الموارد الماليّة والبشريّة، ضعف القدرات الإدارية، وعدم وضوح الصلاحيّات في بعض الأنظمة القانونية كما تؤثّر العوامل السياسيّة والثقافيّة في فعاليّة التخطيط المحلّي (Cheema, 2007).

6. الدراسات السابقة

على المستوى اللبناني، ورغم تعدّد الأبحاث التي تناولت الحوكمة المحلية والإدارة البلدية، إلّا أنّ الدراسات التي عالجت فعالية اللامركزية في تعزيز دور السلطات المحلية في التخطيط للخدمات الاجتماعية تبقى محدودة، خصوصًا في المناطق الطرفية مثل محافظة بعلبك–الهرمل. وتُظهر مراجعة الأدبيات أنّ أغلب الأعمال ركّزت على الجوانب الإدارية أو المالية للّامركزية، أو على إدارة ملفات محددة مثل النفايات أو البنى التحتية، دون التعمّق في تحليل قدرات البلديات على ممارسة التخطيط الاجتماعي أو تقييم علاقتها بالجهات الفاعلة المحلية.

وتُعدّ دراسة المركز اللبناني للدراسات (الهلّو، 2020) بعنوان "Administrative Decentralization in Lebanon: Opportunity for Reform or Risk of Fragmentation?" من أبرز الدراسات التي تناولت الإطار البنيوي للّامركزية في لبنان. والتي بيّنت التحدّيات التي تواجه البلديات من حيث ضعف الموارد المالية والبشرية، ومحدودية الصلاحيات الفعلية، وتشتت الأدوار بين السلطات المحلية والمركزية. ورغم أهميتها، تبقى دراستها لموضوع التخطيط الاجتماعي غير مباشرة، إذ ينصبُّ تركيزها على إصلاح الإدارة المحلية ككل.

وفي السياق نفسه، قدّمت دراسة Farah & Verdeil (2023) حول حوكمة النفايات مثالًا تطبيقيًا على كيفية ممارسات البلديات لصلاحياتها ضمن نظام لامركزي مرن، مظهرةً التفاوت الكبير بين البلديات في القدرات الإدارية والتخطيطية، ودور الفاعلين المحليين في تشكيل الاستجابات. ورغم تركّز الدراسة على قطاع النفايات، إلا أنّها توفّر مؤشرات مهمة حول التحديات المرتبطة بقدرات التخطيط المحلي التي يمكن إسقاطها على الخدمات الاجتماعية.

كما تناولت دراسة Saghbini (2018) قدرة البلديات في لبنان على قيادة التخطيط العمراني والتنمية المحلية، مركّزةً على العوامل التنظيمية والقدرات البشرية التي تؤثر في أداء البلديات. ورغم تركيزها على المجال العمراني، فإنّ نتائجها حول ضعف الهياكل التخطيطية وغياب المنهجيات التشاركية تُعدّ ذات صلة مباشرة بموضوع التخطيط الاجتماعي.

وعلى المستوى التطبيقي، يُشكّل التقرير الرسمي لاتحاد بلديات بعلبك (2016) أحد أهم الوثائق المحلية التي اعتمدت إطارًا تشاركيًا لتشخيص الواقع الاجتماعي والاقتصادي والعمراني. وقد تضمّن التقرير تحليلات للسكان والبنى التحتية والقطاعات التنموية، إلا أنّ تركيزه بقي إنمائيًا عامًا دون تفكيك دور الخدمات الاجتماعية أو تحليل قدرات البلديات في التخطيط لها بشكل منهجي.

كما تعرض دراسة "أهمية الحوكمة المحلية في تنمية الإدارة العمومية المحلية" (مجناح، 2020) دور الحوكمة المحلية كمدخل أساسي لتعزيز فعالية الوحدات الإدارية، موضّحةً أنّ اللامركزية لا تُحْدِث أثرًا فعليًا ما لم تُرفَق بتطوير مؤسسي، وتعزيز آليات المشاركة والشفافية، وتوضيح الصلاحيات. وتُعدّ هذه الدراسة إطارًا نظريًا داعمًا لفهم العلاقة بين اللامركزية والتخطيط الاجتماعي.

إلى جانب ذلك، نفّذت UN–Habitat ووزارة الشؤون الاجتماعية عددًا من المشاريع الهادفة إلى تعزيز قدرات البلديات واتحاداتها في التخطيط الاجتماعي–الاقتصادي خلال السنوات الأخيرة. ورغم أهمية هذه المبادرات، فإنّ معظمها اتخذ طابعًا عمليًا تطبيقيًا ولم يتحوّل إلى دراسات تحليلية أكاديمية، كما أنّه لم يعالج خصوصية محافظة بعلبك–الهرمل بشكل مباشر.

وعليه، تُظهر المراجعة الشاملة للدراسات أنّ الأدبيات المتعلقة باللامركزية في لبنان – رغم غناها من حيث التحليل الإداري والقانوني – ما تزال تفتقر إلى دراسات تتناول دور البلديات في التخطيط للخدمات الاجتماعية ضمن إطار اللامركزية، خاصة في المناطق الأكثر ضعفًا وهشاشة. ومن هنا تنبع أهمية الدراسة الحالية في سدّ هذه الفجوة عبر تحليل مدى فاعلية اللامركزية في تعزيز قدرات بلديات محافظة بعلبك–الهرمل على ممارسة التخطيط الاجتماعي.

7. منهجية الدراسة

7.1. منهج الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة المنهج النوعي البنائي (Constructivist Qualitative Approach) بطابعه الاستكشافي–الوصفي، وهو منهج يُؤطَّر نظريًا في الفلسفة البنائيّة التي ترى أنّ المعرفة ليست معطى جاهزًا، بل تُبنى عبر التفاعل الجدلي بين الباحث والمشاركين، ضمن سياق اجتماعي وثقافي محدّد. ووفق هذا المنظور، تصبح الذاتية والذاتية المتبادلة عنصرين بنيويّيْن في إنتاج المعرفة، لا بوصفهما عائقًا منهجيًا، بل باعتبارهما شرطًا لفهم التجارب الإنسانية المركّبة (Charmaz, 2014). ويُعدّ المنهج النوعي الاستكشافي إطارًا مناسبًا عندما يكون الهدف فهمًا عميقًا لظاهرة غير ممسوحَة بحثيًا أو ضعيفة التناول في الأدبيات. فهو يُسهم في الكشف عن المعاني التي يمنحها المشاركون لخبراتهم وطرائق تفاعلهم مع محيطهم الاجتماعي (Creswell, et al., 2018)

وتتجلّى قوة هذا المنهج في قدرته على إنتاج معرفة معمّقة وسياقية مرتبطة مباشرة بتجارب المشاركين وبيئتهم المحلية، واستكشاف المسارات غير المرئية في الظواهر الاجتماعية، خصوصًا تلك المتعلقة بالحكم المحلي والتخطيط الاجتماعي، وبناء فهم شامل للعمليات التنظيمية، والعلاقات بين الفاعلين، وأثر البنى المؤسسية على الممارسة المهنية(Dumez, 2010) ، وهو ما يتطلبه موضوع الدراسة المرتبط بفاعلية اللامركزية ودور السلطات المحلية.

وبهذا، يأتي اعتماد هذا المنهج متسقًا مع طبيعة البحث، الذي يستهدف تحليلًا نوعيًا معمّقًا لتجارب البلديات وديناميات التخطيط الاجتماعي ضمن إطار اللامركزية في محافظة بعلبك–الهرمل.

7.2. مجتمع الدراسة

تتألف محافظة بعلبك – الهرمل من 83 بلدية موزّعة على سبعة اتحادات بلديات في المحافظة، ستة اتحادات ضمن قضاء بعلبك واتّحاد واحد ضمن قضاء الهرمل.

7.3.عيّنة الدراسة

تمّ اعتماد العينة النوعية عبر أسلوب العينة الهادفة(Purposive Sampling)، والعينة الهادفة هي إحدى تقنيات اختيار العيّنة غير الاحتمالية، حيث يُحدّد الباحث أفراد العينة عن قصد ووفق معايير محدّدة تتماشى مع أهداف الدراسة، لضمان أنّ المشاركين يمتلكون المعرفة أو الخبرة أو الخصائص ذات الصلة الوثيقة بالموضوع المدروس (Etikan, 2016). وبالتالي فإنّ الهدف من هذه العيّنة البحثية تمثيل الفئات الرئيسيّة الفاعلة في تقديم الخدمات الاجتماعيّة وتلقّيها، وفق معايير علمية تراعي التنوع والارتباط الوثيق بموضوع البحث.

وقد تكوّنت العينة النوعية من رؤساء أو أعضاء 12 بلدية، تمّ اختيارها استنادًا إلى معايير تضمن ما يلي:

- التنوّع من حيث الحجم (بلديات كبرى وصغرى).
- الموقع (قرى نائية ومراكز مدن).
- الانتماء إلى اتحادات البلديات في المحافظة.

7.4. أدوات جمع البيانات

المقابلات النصف موجّهة مع رؤساء وأعضاء البلديات

تُعدّ المقابلات النصف موجّهة الأداة النوعية الأساسية في هذه الدراسة، حيث وفّرت وسيلة متعمقة لفهم مدى فاعلية اللامركزية في تعزيز دور السلطات المحلية في التخطيط للخدمات الاجتماعية. وقد تم تصميم دليل مقابلات مرن، يسمح بالتعمق في المحاور الرئيسية دون التأثير على حرية التعبير لدى المشاركين، ضمن مناخ من السرّيّة والاحترام.

ركّزت هذه المقابلات على تقييم قدرة البلديات على تحديد احتياجات الأُسر وتخطيط الخدمات الاجتماعية وتنفيذ البرامج التنموية، إضافة إلى التحديات المؤسسية والبيروقراطية التي تواجهها، ومستوى التنسيق والشراكة مع الجهات الرسمية والمجتمع المدني. كما تناولت التصورات المهنية لرؤساء البلديات وأعضاء المجلس البلدي حول سبل تعزيز دور السلطة المحلية في تحسين جودة الخدمات الاجتماعية وتوسيع نطاق تأثيرها بما يتلاءم مع حاجات الأسر في محافظة بعلبك–الهرمل.

7.5. تحليل البيانات

خضعت المقابلات الفردية والمناقشات في المجموعات المركّزة لتحليل نوعي دقيق ومنهجي. شمل التحليل في البداية تفريغ التسجيلات الصوتية إلى نصوص مكتوبة، تلتها مرحلة الترميز التي تم فيها تقسيم النصوص إلى وحدات دلالية تحمل معاني محدّدة مرتبطة بسياق الدراسة. بعد ذلك، جرى تصنيف هذه الوحدات ضمن فئات تحليلية مترابطة، بحيث تم تجميع الرموز المتشابهة للكشف عن الأنماط والمعاني المتكرّرة في خطابات المشاركين. كما أُجري تحليل عرَضي للبيانات لتحديد نقاط الالتقاء والاختلاف بين آراء المبحوثين، ما أفضى إلى تكوين كُتَل متجانسة من المعاني تمثل الموضوعات الناشئة ذات الصلة بأهداف الدراسة، وعُرضت النتائج في صياغة وصفية دقيقة.

وقد أُنجزت الدراسة مع الالتزام التام بالمعايير الأخلاقية للبحث العلمي، بعد الحصول على موافقة لجنة الأخلاقيات في جامعة القديس يوسف في بيروت قبل بدء العمل الميداني.

8. النتائج الميدانية

يشكّل تحليل نتائج المقابلات مع رؤساء البلديات مدخلاً أساسيًا لفهم ديناميات عمل السلطة المحلّية في مجال الخدمات الاجتماعية ضمن إطار اللامركزية. وبما أنّ هذا البحث يستند إلى منهج نوعي بنائي يركّز على استكشاف المعاني التي ينتجها الفاعلون داخل واقعهم العملي، فقد أتاح هذا النهج الكشف عن تصوّرات البلديات، وآليات عملها، والعوامل المؤثرة في اتّخاذ القرار الاجتماعي على المستوى المحلّي.

وفي سياق عرض النتائج، سيتم تقديم الأسئلة الرئيسة المطروحة خلال المقابلات كما وُجّهت إلى المشاركين، يليها الفئات التحليلية (Categories)التي استُخرجت من إجاباتهم وفق منهجية التحليل الموضوعاتي. ويسمح هذا الأسلوب بعرض مركّب وواضح للبُنى الدلالية التي عبّر عنها رؤساء البلديات، وبإبراز الأنماط المتكرّرة داخل البيانات النوعية.

وتكشف النتائج عن كيفية تنظيم البلديات لبُناها الداخلية المتّصلة بالخدمات الاجتماعية، والمسارات التي تعتمدها لتحديد احتياجات الأسر، فضلاً عن نوع الخدمات المطلوبة والمتوافرة، وطبيعة التعاون مع الجهات الرسمية والأهلية والدولية. كما يمكّن من فهم التحدّيات البنيوية والتنظيمية التي تواجه البلديات، ويفصح عن محدودية التخطيط الاجتماعي مقارنة بترسّخ التخطيط المرتبط بالمشاريع الأساسية.

إنّ تقديم النتائج بهذه البنية –سؤال يليه فئاته التحليلية– يسهم في إظهار العلاقة بين خبرات المشاركين والسياق الاجتماعي والمؤسسي الذي يعملون ضمنه، ويرسم صورة متكاملة لواقع الخدمات الاجتماعية محليًا، بما يوفّر أساسًا علميًا صلبًا لمناقشة النتائج واستشراف توصيات عملية لتطوير الأداء البلدي. وفيما يلي الأسئلة والفئات التحليلية:

8.1. هل هناك أقسام في البلدية تقدّم خدمات مباشرة للأُسر (قسم الخدمة الاجتماعية/ قسم الصحة النفسية/ قسم الرعاية....) وكيف يتم تحديد احتياجات الأسر المقيمة ضمن نطاق بلديتكم؟

يوجد إطار قانوني ينظّم عملية تقديم الخدمات الاجتماعية في البلديات

تحدّث كل رؤساء البلديات عن الإطار القانوني للخدمات في البلدية، حيث تتحدد مهام البلديات وفق نظام اسمه قانون البلديات الصادر عن وزارة الداخلية، يحدّد واجبات البلديات وحدود صلاحيتها، وهناك بند خاص يُعنى وينظّم مساعدة الفقراء والمحتاجين والعناية بذوي الاحتياجات الخاصة ويسمح بإعطاء مساعدات مالية أو عينية وفق معايير يضعها المجلس البلدي مجتمعاً، كما يعود للبلدية إنشاء أو إدارة النوادي الرياضية والثقافية وغير ذلك بالمباشر أو بالوكالة، كأن تقوم البلدية بتقديم دعم لجمعيات تعنى بشؤون تمّ ذكرهم. إذاً، بالنظام والقانون من مهام البلدية تقديم الخدمات الاجتماعية للأسر المقيمة في نطاق عملها.

اللجان التخصصية في الهيكلية التنظيمية للبلديات هي المعتمدة لتنظيم العمل

وأشار رؤساء واعضاء البلديات إلى أنّه عادة لتسهيل الأعمال داخل المجلس البلدي وللاستفادة من كل الخبرات بقوم رئيس البلدية بإسناد ملفات مخصصة لكل عضو أو عضوين من أعضاء المجلس البلدي، فهناك لجنة صحية، ولجنة إجتماعية ولجنة تربوية ولجنة أشغال...إذاً ليس هناك أقسام بل لجان في البلديات.

ويتم توزيع هذه اللجان بحسب تخصص عضو البلدية، إلا أنّ هذه اللجان ليس لها صفة رسمية، ولكن يتم اعتمادها لتنظيم العمل في البلدية ولمتابعة شؤون الناس.

تحدّد البلدية احتياجات الأسر من خلال لجان المجلس البلدي التخصصية واللقاءات المباشرة مع الناس

إنّ معرفة المجلس البلدي باحتياجات أبناء المنطقة تتم من خلال الناس أنفسهم بالدرجة الأولى، عبر اللقاءات المباشرة معهم سواء لقاءات جماعية أو فردية.

وكذلك من خلال اللجان التخصصية في البلدية، حيث كل لجنة بحسب تخصصها تكون أدرى بمشاكل الناس بحسب القطاعات الصحية، والتربوية، والاجتماعية...

8.2. ما هي الخدمات الاجتماعية التي تطلبها الأسر باستمرار من البلدية وما هي الخدمات الغير متوفرة عند البلدية أو ضمن منطقتكم؟ هل هناك فئة اجتماعية معينة تعتقدون بأنّها لا تحصل على الخدمات اللازمة لتلبية احتياجاتها؟

الخدمات الحيوية

أجمع رؤساء وأعضاء البلديات أنّ البلدية هي مَقصد الناس بشكل رئيسي لتلبية احتياجاتهم المتعلّقة بالأمور الحيوية والبنى التحتية، مثل خدمات النظافة العامة، والإنارة والصرف الصحي والطرقات..

الخدمات المادّية

وفيما يتعلّق بالخدمات التي تقدمها البلدية، فقد اجمعوا على أنّ الخدمات التي يقدّمونها للأسر هي بالدرجة الأولى مادّية، إلّا أنّ هذه الخدمة توقفت تقريباً بسبب الأزمة الاقتصادية.

خدمات البلدية الموجّهة للمسنين ولذوي الاحتياجات الخاصة ضعيفة جداً

وكان هناك إجماع على أنّ هناك طلبات كبيرة جداً ترد البلديات لمساعدة أفراد أسرهم المسنين، وذوي الاحتياجات الخاصة.

وهذه الطلبات تشمل كل احتياجات هؤلاء الأفراد سواء الصحية او النفسية أو التربوية... ولكن هذه الخدمات غير مؤمّنة، ويضطر الأهل في كثير من الأحيان الحصول عليها حيث تتوفر خارج المنطقة.

8.3. هل هناك تعاون بينكم وبين هذه الجمعيات والمؤسسات المحلية والدولية التي تقدم خدمات اجتماعية ضمن نطاق بلديتكم؟ وكيف يتم هذا التعاون؟

تعاون البلدية مع الجهات الأخرى أساسي بحكم القانون والواقع

بحسب قانون البلديات، تتمتّع البلديات بصلاحيات التعاون مع الجهات الخارجية، سواء كانت مؤسسات حكومية أو منظّمات غير حكومية، لتقديم خدمات محلّية، شرط أن تتماشى هذه الأنشطة مع القوانين والأنظمة المرعية الإجراء في البلديات.

وغالباً ما تتطلب المشاريع الكبيرة التي تطرحها الجهات موافقة المجلس البلدي وفق الأنظمة الداخلية.

تتعاون البلدية مع الجهات الموثوقة والفاعلة

هناك العديد من الجهات المقدّمة للخدمات ضمن نطاق العمل البلدي، ولكن تحرص البلدية على التعاون مع جهات موثوقة وفاعلة قدر الامكان.

تؤثّر وسائل التواصل الاجتماعي على دور البلدية كصلة وصل بين المواطنين ومقدّمي الخدمات

اعتبر رؤساء البلديات انّ البلدية في الماضي كانت تمثّل الوسيط الأساسي بين الأسر ومقدّمي الخدمات سواء كانوا جمعيات او منظّمات غير حكومية وغيرها...، حيث تنسّق الطلبات وتوفّر المعلومات.

حالياً ومع توفر وسائل التواصل الاجتماعي بتطبيقاتها المختلفة (فيسبوك، واتساب، انستغرام)، أصبح بإمكان الأفراد التواصل مباشرة مع مقدّمي الخدمات.

8.4. ما هي الصعوبات أو العوائق التي تؤثّر على تنفيذكم لبرامج أو مشاريع في المجال الاجتماعي؟

التمويل عائق مؤثر على تراجع تقديم الخدمات الاجتماعية

أجمع رؤساء وأعضاء البلديات على أنّ التمويل عائق في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية وغيرها، إلا انّهم اختلفوا على ترتيب هذا التحدّي فمنهم من اعتبره العائق الأول والرئيسي، ومنهم من اعتبره في المرتبة الثانية بعد غياب الوعي والكفاءة لدى العامل.

عدم استدامة الاستراتيجيات والخطط الموضوعة

كذلك من الصعوبات التي اعتبروها أساسية التي تحول دون تنفيذ بعض المشاريع والبرامج الاجتماعية، عدم استمرارية المجالس البلدية المتلاحقة بتنفيذ الخطط الموضوعة، ففي كثير من الأحيان هناك مشاريع تتطلّب سنوات كي يتم إنجازها، كبناء مدرسة وغيرها... كذلك قد يكون هناك مشاريع وجدها المجلس البلدي الحالي مهمّة وضرورية، فيأتي المجلس الآخر ويعتبرها غير ذات أولوية ويفضّل صرف الموازنات في مشاريع أخرى...

كفاءة رئيس أو أعضاء المجلس البلدي

اعتبر بعض رؤساء البلديات، أنّ امتلاك أعضاء المجلس البلدي العلم والمعرفة والمهارات التخطيطية له دور مهم في وضع وتنفيذ البرامج الاجتماعية وغير الاجتماعية، ولكن هذا المعيار قد يغيب في بعض البلديات، لصالح معيار عدد الأصوات الانتخابية بصرف النظر عن المؤهلات اللازمة.

قلة الخبراء المتخصصين وذوي الخبرة الطويلة المتاحين لتقديم استشارات علمية للمجلس البلدي

اعتبر رؤساء وأعضاء البلديات أنّ هناك في المحافظة عدد كبير من المتخصصين في مجالات العلوم الإنسانية، ولكن لا تزال خبراتهم ضعيفة، حتى عندما يطرحون مشروع معيّن على البلدية لا يكون مقنعًا، أو تغيب عنهم جوانب مهمة لها علاقة بواقع المنطقة، سواء الاقتصادي أو الثقافي أو الاجتماعي...

8.5. بصفتكم سلطة محلية كيف يتم التخطيط في البلدية للخدمات الاجتماعية؟ وهل هناك تنسيق مع الجهات الرسمية (وزارة الشؤون الاجتماعية)؟

التخطيط مرتبط بالمشاريع الأساسية للبلدية، وليس هناك أيّ تخطيط للخدمات الاجتماعية

أجمع رؤساء وأعضاء البلديات أنّ هناك عملية تخطيط يقوم بها المجلس البلدي في بداية كل عام، يركز من خلالها المجلس على أكثر مشكلة ملحّة ويتفذون مشروع لحلّها.

تنسّق البلديات مع الوزارات بشكل عام خلال عملية تأمين الخدمات وليس ضمن مرحلة التخطيط

التنسيق بين المجلس البلدي والوزارات موجود، وفيما يتعلّق بوزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة فيتم التواصل معهم لتنظيم تقديم الخدمات أو للاستفسار عن خدمات معيّنة، ولكن ليس لتقدير الحاجات والتخطيط للخدمات.

هناك نقص في الاستراتيجيات والخطط الواضحة

تحدّث رؤساء واعضاء البلديات أنّ المشاريع التي تنفذ ليست بالضرورة ناتجة عن خطة واضحة ومدروسة، فنسبة كبيرة من المشاريع تكون عبارة عن ردّات فعل، ويتم تنفيذها تحت الصدمة(كما يحصل عند وجود حفرة في الطريق وتسارع البلدية لردمها، كذلك في الجانب الاقتصادي والاجتماعي).

9. تحليل ومناقشة النتائج

تلعب البلديات دوراً مهماً في تنمية المجتمع المحلي، فعلى الرغم من تمتّعها بصلاحيات تنفيذ أعمال ومشاريع تنموية مختلفة إلا أنّ دورها في التنمية الاجتماعية ما زال ضعيفًا، حيث يقتصر تركيزها بشكل رئيسي على مشاريع البنى التحتية، مثل مشاريع الطرق وإدارة النفايات، فيما تبقى القضايا الاجتماعية مغيّبة.

وقد بيّنت الدراسة أنّ المجالس البلدية في المحافظة غير فاعلة، وهي نفسها أكدت أنّها لا تقوم بالدور المطلوب منها لأنّها تواجه تحدّيات مختلفة، وأبرز هذه التحدّيات من وجهة نظرها هو نقص التمويل، على قاعدة أنّ "بالمال يمكننا القيام بأيّ شيء"، باعتبار أنّ البلديات خاصة بعد الأزمة الاقتصادية تعاني من تقلّص في الموارد المادّية.

في هذا المجال تبيّن لنا، أنّ المجالس البلدية تعتمد بشكل كبير على طرق التمويل التقليدية، أي الموازنات، والاعتماد على المغتربين، الذين تعدّ نسبتهم ضئيلة جداً في محافظة بعلبك الهرمل، وبالتالي ليس هناك استدامة مالية ولا تنويع في مصادر التمويل مبتكرة.

كذلك فإنّ العلاقة بين البلديات والمنظّمات غير الحكومية، تعاني من ضعف في آليات التنسيق والتواصل المؤسسي، مما يحدّ من التكامل الوظيفي بين مختلف الجهات الفاعلة في العمل التنموي والاجتماعي، ويؤثّر بالتالي على عملية التخطيط الاجتماعي.

في نفس السياق رأت عينة الدراسة، أنّ ضعف الكفاءة الإدارية والتقنية لدى بعض رؤساء البلديات، إلى جانب قصور مهاراتهم في إدارة العلاقات مع الجهات المموّلة، لها تأثير كبير في التخطيط الفعّال وتقديم الخدمات الاجتماعية، ويعود ذلك إلى أنّ معايير اختيار المجالس البلدية غالباً ما تستند على الاعتبارات السياسية أكثر من اعتمادها على الكفاءة والخبرة، وهذا الأمر مرتبط بالنظرة إلى البلدية كمركز لتوزيع النفوذ العائلي والسياسي، فتغلب المعايير الفئوية والعشائرية والسياسية على الكفاءة، مما يؤثّر سلباً على أداء المجالس ويحدّ من قدرتها على الاستفادة من الفرص التمويلية.

كل ذلك يتم في ظلّ غياب التخطيط الاستراتيجي عن عمل البلديات، حيث تعتمد في الغالب على نهج الاستجابة الطارئة أو ما يُعرف بالعمل على الصدمة، وتتركّز تدخلاتها على التعامل مع الأزمات بشكل ارتجالي، دون وجود رؤية تنموية طويلة الأمد، هذا الأمر يُفقِد البلديات فرصة بناء سياسات محلية مستدامة تستند على أسس علمية.

كذلك، بينت الدراسة اعتماد السلطات المحلية على أساليب تفاعلية تقليدية مع الأفراد، مثل اللقاءات المباشرة ومقابلة الوفود، وهو ما يحدّ من إمكانية تحقيق مشاركة مجتمعية فعّالة في عملية التخطيط للخدمات الاجتماعية. في هذا المجال، يشير Arnstein في مقاله العلمي حول "سُلّم مشاركة المواطنين" (1969) إلى أنّ المشاركة الحقيقية تتطلّب إشراك المجتمعات المحلية في صنع القرار الفعلي، بدلاً من الاكتفاء بمشاورتها دون تمكينها من التأثير في نتائج عملية اتخاذ القرار. فجلسات الاستماع العامة لأفراد المجتمع بالرغم من أهمّيتها في تعزيز التواصل المباشر، إلّا أنّها واحدة من طرق وأدوات تقدير الحاجات. وإذا لم تكن هذه الجلسات منظّمة، ولها هدف محدّد أي مخطّطٌ لها، وتمثّل جميع شرائح المجتمع، وتضمن مشاركة أفراد من كل المناطق في المحافظة حتى القرى النائية، لا تحقق الهدف المرجو منها في التعرّف إلى الحاجات الفعلية لأبناء المجتمع.

كما أنّ نظرة السلطات المحلية إلى أبناء المجتمع المحلّي في بعض الأحيان على أنّهم غير مستعدين للتغيير أو لتقبل التغيير، يؤدي إلى تبنّي نهج إداري يعتمد على فرض الحلول بدلاً من تطوير آليات تشاركية تُمكّن الأفراد من المشاركة الفعّالة في عملية اتخاذ القرار.

بناءً على ما تمّ ذكره، يتّضح أنّ هناك أهمية كبيرة للنهج التشاركي في عملية التخطيط الاجتماعي، فعند اعتماد النهج الفوقي Top–Down Approach) في التخطيط، غالبًا ما تكون المخرجات غير متوافقة مع الاحتياجات الفعلية للمجتمعات المستهدفة، وهو ما أكّدته دراسات التنمية الدولية مثل دراسة Chambers حول "التنمية الريفية: وضع الأخير أولًا" (1997).

أمام هذه العوائق في تطبيق المشاركة الاجتماعية، هناك مجموعة من العوامل التي من المهم العمل عليها، وأبرز هذه العوامل التمكين الاجتماعي، حيث ركّزت الدراسات بأنّ المشاركة كي تكون نشطة وفعّالة لا بدّ من تمكين أفراد المجتمع المحلي، وللتمكين عناصر يجب توفّرها، أبرزها:

– الوصول إلى المعلومات، فإمداد المواطنين بالمعلومات ضروري لتحقيق الاستفادة من الخدمات والفرص المتاحة، وغالباً ما تلعب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات دوراً محوريّاً في توسيع فرص الحصول على المعلومات.

– مشاركة أبناء المجتمع المحلي باعتبارهم منتجين وليسوا مستفيدين فقط وهذا هو منهج التمكين، أي مشاركتهم في اتّخاذ القرارات وتحديد الأولويات المتعلّقة بالخدمات.

– أنْ يكون لدى أبناء المجتمع قدرة تنظيمية، أي قدرتهم على العمل معاً، وتنظيم أنفسهم وحشد الموارد لحلّ مشكلاتهم المشتركة وأن يكونوا صوتاً واحداً.

كل ذلك يعزّز فكرة العمل على اللامركزية، باعتبار أنّها تعبّر عن التسيير الذاتي، أي نقل سلطة اتخاذ القرار إلى المستويات المحلّية، ممّا يعني تعزيز دور المجتمع المحلّي والجهات الفاعلة المختلفة في عملية التخطيط والتنفيذ، أي التخطيط بالمشاركة. وبالتالي تكون اللامركزية وهي مطلب السلطات المحلية في المحافظة وسيلة فعّالة لإشراك المنتَخَبين من الشعب في ممارسة السلطة.

وبحسب دراسة Lindsay Bremner حول "نماذج التخطيط التشاركي في الحوكمة الحضرية..." (1998)، يتطلّب تطبيق اللامركزية في تقديم الخدمات الاجتماعية عددًا من الشروط المرتبطة بالدولة والسلطة المحلية والمواطنون والمجتمع المدني، فالدولة يجب أن تكون فعّالة القُدرة، أي تستطيع تفويض صلاحياتها في إحداث التغيير والتنمية وتقديم الخدمات الاجتماعية للسلطة المحلية ككيان ممثل لها ويخضع في ذات الوقت للمراقبة والمساءلة من جانبها. أمّا السلطات المحلية فيجب أن تكون مخوّلة ومؤهّلة، وهذا يستدعي منها العمل على تطوير منظومة العمل بها بالشكل الذي يضمن مشاركة كافة أصحاب المصلحة بالمجتمع في التخطيط لاشباع الاحتياجات ومواجهة المشكلات، ولكي تستجيب السلطات لاحتياجات الناس، ينبغي أن يكون المواطنون والمجتمعات المدنية مشاركون وعلى اتصال دائم بالسلطات.

10. التوصيات

في ظلّ انتخاب مجالس بلدية جديدة في محافظة بعلبك الهرمل خلال العام 2025، وما تمثّله من فرصة لتجديد الحوكمة المحليّة وتعزز اللامركزية، تبرز الحاجة إلى الاستثمار في قدرات البلديات وتعزيز دورها كفاعل أساسي في التخطيط الاجتماعي، ويتطلّب هذا التوجّه توسيع الحكومة لصلاحيات المجالس البلدية وتمكين البلديات من أدوات التخطيط، وتنمية مهاراتها في تحليل الواقع المحلي، وتصميم التدخّلات المناسبة. ولتحقيق ذلك، يمكن التركيز على ما يلي:

- تعزيز الشراكة بين البلديات والمؤسسات الأكاديمية: ينبغي تعزيز التعاون بين البلديات والمراكز البحثية والأكاديمية لتطوير دراسات ميدانية تساهم في تحسين التخطيط الاجتماعي ووضع خطط أكثر دقة وملاءمة لاحتياجات المجتمع المحلّي.
- إنشاء وحدات تخطيط اجتماعي داخل البلديات: من المهم أن تقوم البلديات بتأسيس وحدات خاصة بالتخطيط الاجتماعي، تتكون من فرق متعدّدة التخصّصات، مثل موظف بلدي ويفضّل أن يكون من مسؤولي اللجان التخصصية في البلدية، وعامل اجتماعي، ومتطوعين محليين، بهدف تشخيص الحاجات الاجتماعية عبر أدوات علمية (استبيانات، مقابلات، ملاحظات)، والعمل على تصميم حلول فعّالة.
- تعزيز التعاون مع الجمعيات المحلّية: يمكن توقيع اتفاقيات تعاون مع الجمعيات المحلية لتقديم خدمات اجتماعية شاملة، مثل خدمات صحية، تعليمية، ونفسية، مما يعزز من فاعلية التخطيط المحلي ويضمن تلبية احتياجات الأسر بطريقة شاملة.
- إنشاء شبكات إحالة اجتماعية: يجب أن تُعزز البلديات من خلال إنشاء شبكات إحالة تربط بين المواطن والجهات المعنية، سواء كانت خدمات صحية أو تعليمية أو اجتماعية، بما يسهم في تسهيل الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية.

11. خاتمة البحث

بناءً على نتائج الدراسة، يتّضح أنّ فاعلية اللامركزية في تعزيز دور السلطات المحلية في التخطيط للخدمات الاجتماعية في اتحادات بلديات بعلبك–الهرمل ما تزال محدودة، رغم المكاسب المكتسبة على صعيد تفويض الصلاحيات والمشاركة المحلية. جاء هذا التقييم استجابةً للسؤال الإشكالي الرئيس حول مدى تمكّن المجالس البلدية من ممارسة التخطيط الاستراتيجي وتلبية احتياجات الأسر المقيمة ضمن نطاقها، حيث كشفت النتائج عن تفاوتات واضحة في القدرة التخطيطية والاستقلالية الفعلية للمجالس، وتأثير السياقات السياسية والمؤسّساتية على أولويات تقديم الخدمات.

على صعيد التخطيط الاستراتيجي، برزت فجوات بين البلديات في مستوى القدرات والموارد، إذ تتمتع بعض المجالس بصلاحيات وموارد نسبية جيدة تمكنها من التخطيط وتقديم خدمات فعّالة، بينما تعاني بلديات أخرى من نقص الموارد والقيود القانونية والإدارية، مما يحدّ من قدرتها على الاستجابة لاحتياجات الأسر ويعمّق الفجوة بين المناطق الحضرية والريفية. أما على صعيد المشاركة المجتمعية، فقد تبين أن آليات إشراك المواطنين في صنع القرار والخطط المحلية ما تزال محدودة، ما يضعف الشفافية ويحدّ من شعور المجتمع بالإنصاف والمساءلة.

تكمن القيمة العلمية لهذه الدراسة في تقديم تحليل نوعي متكامل يعكس العلاقة بين تفويض الصلاحيات والقدرة التخطيطية للمجالس البلدية، ويبرز العوامل المؤثرة في فعالية اللامركزية في السياق اللبناني. كما توفّر الدراسة قاعدة معرفية لدعم تطوير السياسات المحلية، من خلال توسيع صلاحيات المجالس، تعزيز قدراتها التخطيطية، اعتماد نظم معلومات اجتماعية وجغرافية دقيقة، وتفعيل آليات المشاركة المجتمعية. وتؤكد النتائج على ضرورة توظيف اللامركزية ليس كمفهوم إداري فحسب، بل كأداة استراتيجية لتعزيز العدالة في توزيع الخدمات، وتقليل التفاوتات الاجتماعية، وبناء مجتمعات محلية أكثر صمودًا وتماسكًا.

لائحة المراجع:

المراجع العربية

أبو عليان، ب (2015). طرق الخدمة الاجتماعية. غزة: جامعة الأقصى.

بواب، س. (1996). اللامركزية الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

بيضون، أ. (2008). اللامركزية الإدارية. بيروت: برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي.

السروجي، ط. م(2013). إدارة المؤسسات الاجتماعية – الإصلاح والتطوير. القاهرة: دار الفكر ناشرون وموزعون.

العلواني، ح.ع. (2001). اللامركزية في السياق المعاصر: الأبعاد والمحددات وإشكاليات التطبيق. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة.

مجناح، آ. ع. (2020). الحوكمة المحلية في تنمية الإدارة العمومية المحلية. مجلة الناقد للدراسات السياسية152–135.

إدارة الإحصاء المركزي. (2020). مسح القوى العاملة والأحوال المعيشية للأسر في لبنان للعام 2018–2019. بيروت: وزارة العمل اللبنانية.

سلسلة حوارات السياسات. (2016). مشروع نقاش عام حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان. بيروت: مبادرة المساحة المشتركة.

المراجع الأجنبية

Charmaz, K. (2014). Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis. London: SAGE Publications.

Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). From government decentralization to decentralized governance. In Decentralizing governance: Emerging concepts and practice (pp. 1–20). Washington, DC: Brookings Institution Press.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). Qualitative inquiry and research design (4th ed.). London: SAGE Publications.

Dumez, H. (2010). Méthodologie de la recherche qualitative: Les résolutions des sciences de gestion. Paris: Vuibert.

Etikan, I., Musa, S. A., & Alkassim, R. S. (2016). Comparison of convenience sampling and purposive sampling. International Journal of Educational Research and Information Science, 2(3), 1–7.

Faguet, J.-P. (2013). Decentralization and popular democracy: Governance from below in Bolivia. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (Eds.). (2010). The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe. Oxford, UK: Oxford University Press.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3rd ed.). London: Sage Publications.

Putnam, R. D. (1993). Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges. Public Administration and Development, 23(1), 7–16. https://doi.org/10.1002/pad.255

UNDP. (2009). Oslo governance centre user's guide to measuring local governance. Oslo, Norway: UNDP.

UNRISD. (2010). Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics. Geneva.

ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing

الإصدار الثامن – العدد السادس والثمانون
تاريخ الإصدار: 2 – كانون الأول – 2025م
www.ajsp.net

"Effectiveness of decentralization in enhancing the role of local authorities in social services planning: a qualitative analytical study from the perspective of municipal councils within the municipal unions of Baalbek–Hermel"

Researcher:

Batoul Ibrahim Al khalil Chahine

Higher Institute for Doctoral Studies, Human and Social Sciences, Lebanese School of Social Training, Saint Joseph University, Beirut, Lebanon

Abstract:
This study investigates the effectiveness of decentralization in enhancing the role of local authorities in the planning of social services, through an analysis of the performance of municipal councils within the municipal unions of Baalbek–Hermel, one of the Lebanese regions facing increasing social and structural challenges. The study adopts a comprehensive perspective on administrative decentralization and local empowerment, focusing on the relationship between the delegation of powers to municipal councils and their capacity for strategic planning to meet the needs of resident families.

The researcher employed a qualitative descriptive–analytical approach, drawing on in-depth interviews with mayors and members of local councils, alongside a review of relevant local documents and policies, with the aim of producing an accurate depiction of the level of autonomy, decision-making effectiveness, and community participation in shaping social policies.

The findings revealed a marked variation in the ability of municipal councils to plan and deliver services, linked to the extent of delegated powers and the resources available, as well as the influence of political and institutional contexts on service distribution priorities. The study also indicated that the implementation of participatory planning and transparency principles remains limited, constraining councils' responsiveness to family needs and affecting equitable access to social services.

The study concludes that enhancing the effectiveness of decentralization requires expanding the powers of local councils, developing their planning capacities, adopting advanced social and geographic information systems, and activating mechanisms for community participation, thereby ensuring a more equitable distribution of services and strengthening the resilience and development capacity of local communities.

Keywords: Decentralization – Local Authorities – Social Planning – Community Participation – Social Services – Municipal Unions.