



الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان
إدارة النفايات الصلبة، الشرطة البلدية والسلامة العامة،
الشفافية والتشاركية

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL



الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان إدارة النفايات الصلبة، الشرطة البلدية والسلامة العامة، الشفافية والتشاركية



إعداد: شركة UPLoAD الاستشارية
مراجعة: د. أندره سليمان

صورة الغلاف: Typhanie Cochrane

الطبعة الثانية - كانون الأول ٢٠١٧
بيروت - لبنان

المحتويات

٤	ملخص تنفيذي
٧	مقدمة
٧	منطلقات البحث
٩	المنهجية
١٠	الإطار القانوني والإداري لعمل اتحادات البلديات في لبنان
١٠	اتحاد البلديات بين واقعه القانوني وبروزه كمؤسسة ذات دور صاعد
١١	في هيكلية الاتحادات وعملها
١٦	دور الاتحادات في إدارة النفايات والسلامة العامة والتواصل
١٦	الاتحادات وإدارة النفايات الصلبة
١٨	واقع جهاز الشرطة والسلامة العامة في اتحادات البلديات
٢١	التواصل مع الناس
٢٥	استنتاجات الاستطلاع
٢٥	في المعوقات
٢٩	في الديمقراطية والعدالة الاجتماعية في تأمين الخدمة
٣٠	علاقات الاتحادات باللّاعبين الآخرين لإدارة الخدمات
٣١	الاتحادات والسلطات المركزية
٣٤	نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

ملخص تنفيذي

يضمّ لبنان ١٠٣٨ بلدية، يتعاون ما يقارب ٧٥ في المئة منها في ما بينها ضمن اتحادات بلديات تجمع الموارد وتتسق عملها بما يتيح لها تقديم الخدمات العامة، على صعيد كل من البنية التحتية، والتخطيط الإستراتيجي، والتنمية الاقتصادية، والحماية البيئية، وإدارة النفايات الصلبة، والسلامة العامة... إلخ.

وقد تنامي عدد الاتحادات بشكل ملحوظ من ١٣ اتحاداً عام ١٩٩٨ إلى ٥٧ اتحاداً عام ٢٠١٧، كما اتّضح لنا، بناءً على استبيان أجريناه لـ ٢٧ اتحاد بلديات حول ثلاثة مجالات هي: إدارة النفايات الصلبة، والسلامة العامة والشرطة البلدية، والشفافية والتشاركية، أن الحالة الراهنة لهذه الاتحادات هي على الشكل الآتي:

دور اتحادات البلديات

إن قانون البلديات الصادر عام ١٩٧٧ لا يحدّد حجم الاتحادات (السكان، والمساحة، وعدد البلديات الأعضاء) ولا مجالات عملها، كما يفعل في ما يتعلّق بالبلديات. لذا كان هناك تفاوت كبير في حجم الاتحادات ومساحتها، وعدد سكّانها، وبيئتها (ريفية أو حضرية)، وقدرتها المؤسسية... إلخ. والواقع أن لهذا التفاوت آثاره المباشرة على موارد الاتحادات وقدرتها على تقديم الخدمات، وهو ما يبرز من خلال الاختلافات الكبيرة في الموازنات (التي ترواح بين ٣,٠ مليون دولاراً و٢٦ مليون دولاراً)، وعدد الموظفين (بين ١ و١٦١)، وعدد الوحدات الإدارية (بين صفر و٧)، وعدد اللجان المتخصصة التابعة لمجلس الاتحاد (بين ٢ و١٩).

وقد نتج من ذلك تباين فهم الاتحادات البلدية لدورها من اتحاد إلى آخر، وقد دلّت أجوبة رؤساء الاتحادات الـ ٢٧ الذين قابلناهم على إمكان تصنيفهم فئتين: الأولى، تعتبر عمل الاتحاد تقنياً، في الأساس، قوامه الحث على التخصص وبناء الخبرات وتحقيق الحكم الرشيد، وأن الاتحاد مؤسسة رائدة في مجال التنمية والتخطيط يجب منحها مهام أوسع في إدارة الشؤون المحلية في مختلف القطاعات.

أما الفئة الثانية فتري في عمل الاتحادات امتداداً لعمل البلديات، يقوم على العلاقة الشخصية والمباشرة بين المسؤولين البلديين والمواطنين. وتصرّ هذه الفئة على ضرورة إبقاء معظم الخدمات على المستوى البلدي، ومنح الاتحادات دوراً تسيقياً محدوداً في الشؤون المشتركة.

في كلتا الحالتين، يعمل معظم الاتحادات على سدّ ثغرات السياسة العامة المتأثية من فراغ على المستوى الوطني؛ ففي الوقت الذي تواجه فيه مؤسسات الحكومة المركزية تحديات سياسية ومالية وتنظيمية هائلة تحدّ من قدرتها على التدخل، تمسك السلطات المحلية بزمام المبادرة في الاستجابة لمطالب السكّان المحليين، لاسيما في ما يتعلّق

منها بتأمين البنية التحتية والخدمات الاجتماعية. هذا النمو السريع التي تشهده اتحادات البلديات والذي يمكن ملاحظته بشكل خاص في المجالات الثلاثة التي تناولها الاستبيان، هو، في حد ذاته، دليل على وجود حاجة ملحة إلى خدمات متقدمة ومتطورة على الصعيد المحلي.

الاتحادات وإدارة النفايات الصلبة

قبل حصول «أزمة النفايات» عام ٢٠١٥، كانت مسؤولية إدارة النفايات الصلبة تقع، بشكل أساسي، على عاتق الحكومة المركزية، ولاسيما في محافظتي بيروت وجبل لبنان. أما بعد الأزمة، فقد ألّفت السلطات المحلية نفسها وحيدة في مواجهة هذه المشكلة التي أخذت تمعن في التفاقم بفعل تزايد أعداد اللاجئين من سوريا، إلى أن باتت جميع الاتحادات التي شملها الاستبيان تعتبر اليوم التحديات الناجمة عن النفايات الصلبة أولوية لها، وتجهد أكثر فأكثر في البحث عن حلول على الصعيد المحلي، وإن تكن نسبة الاتحادات القادرة منها على الاضطلاع بدور ناشط في هذا المجال لا تتعدى ٥٤ في المئة. أما السبب في ذلك فيُعزى إلى أن تحديات النفايات الصلبة تستنزف الاتحادات مالياً (في إحدى الحالات، بلغت الموازنة المخصصة لإدارة النفايات الصلبة ٦٠ في المئة من الموازنة الاتحاد العامة). زد على ذلك أن هذه التحديات تشكّل عبئاً هائلاً على كاهل إدارات الاتحادات، حيث عبّر أكثر من ٨٠ في المئة منها عن حاجته إلى موظفين إضافيين في هذا القطاع، علماً بأن ٣٢ في المئة من الاتحادات قدّر هذا العدد الإضافي بما يزيد على ضعف موظفيه الحاليين. وإذا كانت بعض الاتحادات تسعى جاهدة، بما تيسر لديها من موارد وطاقات، إلى تخطي هذه العقبة بوضعها استراتيجية موحدة وتأمينها خدمات مشتركة، فإن تقويض هذه المهمة إلى القطاع الخاص يمكن أن يشكّل، أيضاً، خياراً فعالاً.

إن رؤساء الاتحادات التي تنشط في إدارة النفايات الصلبة، يميلون إلى الانخراط في هذه المسألة بشكل مباشر، في حين أن درجة تدخل الاتحادات تراوح بين الاضطلاع مباشرة بجمع النفايات وإدارة منشآت المعالجة، وبين تنظيم حملات التوعية لتقليص النفايات وضبط عمليات إدارتها (التي يتولاها القطاع الخاص، أو البلديات، أو منظمات المجتمع المدني). وقد توقع رؤساء الاتحادات الذين قابلناهم أن يتنامى هذا الدور تدريجياً ويصبح أكثر تنظيماً. والواقع أن ثلثي الاتحادات التي تنشط في مجال إدارة النفايات الصلبة تزعم أنها أصبحت تملك استراتيجيات وخططاً متقدمة في هذا القطاع، فيما تشير اتحادات أخرى إلى أنها في صدد إعداد مثل هذه الإستراتيجيات بحث من المنظمات الدولية، أكثر الأحيان، وذلك بالتنسيق مع خبراء وأفراد متخصصين من المجتمع المدني. والملاحظ أن الاتحادات في غالبيتها ترفض المطامر والحرق مفضلةً عليها الحلول الأقلّ إضراراً بالبيئة (مثل تقليص حجم النفايات وفرزها من المصدر)، و/أو منشآت المعالجة الكبيرة ذات التقنيات العالية.

أما في ما يتعلق بقرارات حظر التجول المفروضة على اللاجئين السوريين، والتي أثارت جدلاً إعلامياً واسعاً، فإن نصف من قابلناهم من رؤساء الاتحادات يعتبرها ضرورية، مُعللاً ذلك بمخاوف أمنية «مشروعة». وعادةً ما يُترك تقييد حركة السوريين هذه بعد ساعات معينة من اليوم لاستنساب البلديات، لكن تطبيقها ربما حصل، أيضاً، على مستوى الاتحاد.

الشفافية والتواصل مع المواطنين

ثمة تفاوت بارز بين الاتحادات في مجال استخدام آليات التواصل، والدليل هو أن نصف الاتحادات التي قابلناها فقط يملك موقعا إلكترونياً خاصاً به وصفحةً رسميةً على الفايسبوك، و ١٠ في المئة منها فقط خصّصت وحدات للتواصل مع العامة وتعزيز حضورها من خلال أدوات التواصل الإلكترونيّة، بما فيها وسائل التواصل الاجتماعي وتطبيقات الهاتف الذكيّ. كما تجدر الإشارة إلى أن الاتحادات، وإن كانت تكشف عن أنشطتها ومشاريعها وخطوطها، نادراً ما توفر معلومات تتعلق بموازناتها وقراراتها (في ١٠ في المئة فقط من الحالات)، ما يعني أن الغالبية الكبرى من الاتحادات لا تطبق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (رقم ٢٨ تاريخ ١٠ شباط ٢٠١٧) والذي يلزم الإدارات الحكوميّة والسلطات المحليّة بنشر قراراتها وموازناتها على الإنترنت، لا بل إن ١٢ في المئة فقط من الاتحادات ينظر إلى القانون نظرة إيجابية.

فضلاً عن ذلك، يضطلع رؤساء اتحادات البلديات بدور رائد في تنظيم الاجتماعات العامة الكبرى لعرض إنجازات اتحاداتهم، علماً بأن ٥٦ في المئة من الاتحادات ينخرط في شكل من أشكال الاجتماعات الاستشارية العامة (مثل الاجتماعات في دار البلدية)، ويُعرب عن فهم مختلف لمثل هذه الآليات وغرضها. وتتفاوت صيغة هذه الاجتماعات حجماً (إذ تضم ما بين ٢٠ و ٧٥ مشاركاً) ونطاقاً، بالرغم من تفضيل معظم الاتحادات صيغ المشاركة المضبوطة، التي تتمثل في عقد اجتماعات مغلقة تنحصر المشاركة فيها بعدد من الاختصاصيين وبعض الجهات المعنية مباشرة، للبحث في مشاريع محددة.

أما سلطات الحكومة المركزيّة (الوزارات، الهيئات الحكوميّة)، فإنها، وإن كانت تنخرط بقوة في تأمين الرقابة، وتقديم الدعم التقني نظرياً، لاتزال، بسبب ضعف التنسيق القائم بينها، مقصرة عن مساعدة السلطات المحليّة في مواجهة التحديات المتعلقة بالنفايات، تقصيراً يظهر في عدم مدّ الاتحادات بالتوجيهات اللازمة وإرشادها إلى طرق بناء قدراتها في هذا المجال.

عموماً، يطالب رؤساء الاتحادات الحكومة المركزيّة بمزيد من الموارد مطالبتهم إياها بالتخفيف من الروتين الإداري في مجال التعاون مع القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني، وبأطر تنظيمية أوضح تتيح لهم الإمساك بزمام الأمور في ما يختص بإدارة النفايات الصلبة.

اتحادات البلديات والسلامة العامة

إن العقبة الرئيسية التي تعترض عمل قوات الشرطة المحليّة - وهي شرطة على مستويي البلديات واتحادات البلديات - هي الثغرة القانونية القائمة حول صفة هذه القوات باعتبارها ضابطة عدلية تتمتع بصلاحيّة اعتقال المشتبه بهم واستجوابهم، ناهيك باللبس القانوني الذي يحيط بصلاحيّاتها المتداخلة أكثر الأحيان مع صلاحيات الشرطة البلديّة وبعض الأجهزة الأمنيّة التابعة للحكومة المركزيّة.

لذا نرى بعض رؤساء الاتحادات ينظرون إلى دور الشرطة المحلية نظرة يخامرها الشك. ولئن كان إنشاء قوات شرطة على مستوى اتحادات البلديات أمراً قانونياً مُلزماً، فإن عدد الاتحادات التي تملك هذه الوحدات لا يتجاوز النصف.

تجدر الإشارة، أيضاً، إلى أن شرطة الاتحادات هذه تبقى، حيثما وُجِدَت، صغيرة الحجم، يبلغ عددها أكبرها ٢٥ عنصراً، أي ما يوازي قوات الشرطة البلديّة في البلديات المتوسطة الحجم، ناهيك بأنها تفتقر إلى التدريب، الذي لا تقدّمه لها قوى الأمن الداخلي التابعة للحكومة المركزيّة إلا بشكل متقطع وغير منتظم. كما إن النهج المتبع من قبلها يتّصف بالعموميّة، ولا يتلاءم مع الضرورات المحددة للمهام التي تؤدّيها شرطة الاتحادات.

مع ذلك، تضطلع شرطة بعض الاتحادات بدور خاص يتمثل في تسيير دوريات على الطرق الرئيسيّة ضمن نطاقها، فيما تركز الشرطة البلديّة على الطرق الداخليّة وتمسك شرطة الاتحاد بدفة القيادة في مجال إدارة السير ومواجهة الكوارث وحل النزاعات.

آفاق إصلاح اللامركزية في لبنان

تضعنا تجربة اتحادات البلديات أمام أحد خيارين لإصلاح الحكم المحلي: الأول، يقترح إصلاح الإطار البلدي القائم على نحو يقوّي اتحادات البلديات، ويعالج ما يهدّد بإضعافها من أسباب القصور القانوني والمالي والإداري. إن اتحادات البلديات تحتاج إلى التوجيه وبناء القدرات كيما يتسنى لها تحقيق مهامها. هذا الاقتراح يعترف للاتحادات بدور لاعبين أو وكلاء ممتازين للتنمية المحلية، لا بل يعتبرها قيمة مضافة نظراً إلى كونها مؤسسات مرنة قادرة على الاضطلاع بمروحة من الأنشطة تتناسب مع الموارد المجمعة. ومن الممكن إنشاء فئات (أو مستويات) مختلفة من الاتحادات، تأخذ في الاعتبار الحجم وطبيعة البيئة (ريفية، حضرية، شبه حضرية)، من أجل ترجمة تنوعها وخصوصية أدائها على الأرض بشكل أفضل، وذلك على قاعدة مهام وامتيازات موحدة ينص عليها القانون.

أما الخيار الثاني فيتمثل في استبدال اتحادات البلديات بإدارات محلية لامركزية تضم مجالس منتخبة على مستوى الأفضية، ما يستلزم اعتماد مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسعة الذي تناقشه حالياً اللجنة النيابية المنبثقة من لجنة الإدارة والعدل. ومن المفترض أن يترافق إنشاء سلطات محلية لامركزية جديدة مع إعادة النظر في التقسيم الإداري في لبنان، على أن تكون مهمة مجالس الأفضية المنتخبة واختصاصها محددين قانونياً ومتميزين بشكل واضح من مهمة البلديات واختصاصها. كما يُنصح بمنح المجالس دوراً إستراتيجياً في كل من التخطيط الإقليمي، وإدارة الخدمات، وتمكين البلديات عبر الموارد المجمعة، على أن يُترك لاستنساب البلديات أمر التواصل المباشر مع السكان والاستجابة للاحتياجات الأضيق نطاقاً. على أن نجاح هذا المنح الإصلاحية يبقى مشروطاً باشتغال مشروع قانون اللامركزية الإدارية على ضمانات قانونية ومالية، وتوجيهات من الحكومة المركزية، كي لا تتكرر أوجه القصور المؤسسية الظاهرة في الاتحادات حالياً.

يُستفاد مما تقدّم أنه كائناً ما كان الطريق إلى الإصلاح، يبقى التحدي كل التحدي هو في وضع إطار قانوني له واضح، وبناء قدرات الإدارات اللامركزية الإقليمية وتزويدها بالموارد الملائمة.

مقدمة

ما الذي يمكن تعلمه من تجربة اتحادات البلديات لتحسين كل من:

١. الإطار القانوني والمؤسسي للإدارات المحليّة.

٢. مشروع قانون اللامركزية الإدارية المدرج على جدول الأعمال للجنة النيابية الخاصة، والمنبثقة من لجنة الإدارة والعدل؟ بل ما هي الإصلاحات المطلوبة لتفعيل الخدمات والتنمية على المستوى المحلي بما يعزّز الديمقراطية والعدالة الاجتماعية؟

منطلقات البحث

إن جودة الخدمة تبقى هي المؤشر الأساسي إلى قياس فعالية أي نظام مؤسسي. لذا كان يقتضي، من أجل تطبيق الحكم اللامركزي على نحو صحيح، أن ننطلق من فهم دقيق ومعقّد للتجارب القائمة، بدلاً من اعتماد موقف مبدئي مسبق يدعو إلى تطبيق اللامركزية الإدارية كما لو كانت علاجاً سحرياً لمشاكل الدولة اللبنانية. إن الخدمة العامة هي التعبير المباشر عن الخيارات التنموية المعتمدة من قبل السلطات العامة كما إنها الشيء الأساسي الملموس من عمل السلطات وأدائها. من هنا ضرورة فهم التحديات والمعوقات التي تضعف جودة الخدمة، والبحث في إمكانات تحسينها.

يُراد بجودة الخدمة هنا فعالية السلطات المذكورة في تأدية وظيفتها ومدى ما تتحلّى به إداراتها من روح المسؤولية التي تخولها إرساء العدالة الاجتماعية والديمقراطية ضمن نطاقها، وذلك بتوسيع رقعة المستفيدين من خدماتها، وإطلاعهم على المعلومات، وإشراكهم في الحكم تعزيزاً لثقافة المساءلة والمحاسبة.

إن مقارنة نوعية الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان تقتضي النظر في مسائل أساسية ثلاث هي:

- المعوقات التي تواجه اتحادات البلدية في تأمين خدماتها.
- العلاقات التي تربط الاتحادات بغيرها من الجهات والمؤسسات على المستوى المحلي، والمركزي، والدولي.
- سبل تطوير الخدمة بما يزيد عدالة وديمقراطية.

يعرض هذا التقرير واقع الخدمات العامة في اتحادات البلديات في لبنان بناءً على استطلاع شمل ٣٧ اتحاداً على سائر الأراضي اللبنانية. وقد أعدت الدراسة بطلب من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (Democracy Reporting International)، تلك التي تقود تحالف جمعيات منضوية إلى راية حملة عنوانها «الإدارة بمحلاها» بهدف وضع اللامركزية الإدارية على جدول الأعمال ودفع النقاش في اتجاه تحسين أداء الإدارات المحليّة في لبنان. تسعى الدراسة إلى فهم حاجات الاتحادات البلديّة في لبنان وما يواجهها من تحديات سعيها إلى التبصر بالسبل الكفيلة بإقرار ما يلزم من إصلاحات قانونية ومؤسسية لجعل الخدمات العامة على المستوى المحلي أفضل نوعية وأكثر ديمقراطية.

ينطلق التقرير من واقع تنامي الإدارات المحليّة - بلديات واتحادات بلديات - عدداً وفعالية، على نحو مطرد، منذ عام ١٩٩٨، تاريخ عودة الانتخابات البلدية في لبنان بعد ٣٥ عاماً من الانقطاع (١٩٦٣ - ١٩٩٨) بحيث بات عملها يشمل قطاعات متعدّدة من تخطيط وبنى تحتيّة وتنظيم أراض وتنمية اقتصادية، فضلاً عن حماية البيئة وتأمين الخدمات الصحيّة والتربويّة والاجتماعية والثقافية والرياضية... الخ، ما يجعل هذه الهيئات المحليّة المنتخبة، والتي عملت على سد الفراغ المتزايد من جرّاء تراجع السلطات المركزيّة وقدرتها على تلبية حاجات المواطنين والسكان، لاعباً أساسياً على مستوى التنمية وتقديم الخدمات.

لقد أثار نمو العمل البلديّ اهتماماً كبيراً لدى الجهات الدولية وغير الحكومية كما لدى المؤسسات البحثية التي تعنى بالتنمية، بخلاف الاتحادات البلدية التي لم تحظَ بمثل هذا الاهتمام على الرغم من نموها المتسارع منذ عام ٢٠٠٤ وتمثيلها مستوى أعلى من الإدارة والخدمات، وتفرّدها بخصائص تجعلها أوسع نطاقاً من المستوى البلديّ.

في زمن يكثر فيه الحديث عن مشاريع اللامركزية الإدارية التي يطرح بعضها فكرة إلغاء اتحادات البلديات،^١ تسعى حملة «الإدارة بمحلاها» إلى فهم واقع الإدارات المحليّة اللامركزية الموجودة حالياً في لبنان وتحديد نقاط قوتها وضعفها في مجال تأمين الخدمات وتحقيق التنمية على المستوى المحليّ.

تنطلق هذه الدراسة تحديداً من تجربة اتحادات البلديات، وتتركز في ثلاثة مجالات عمل تؤدي فيها الإدارات المحليّة اللامركزية دوراً بارزاً؛ ألا وهي: إدارة النفايات الصلبة، السلامة العامة (الشرطة البلدية)، التواصل مع الناس (شفافية المعلومات والتشاركية في الحكم).

١ أنظر مثلاً مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسعة الذي أطلقه رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان في نيسان ٢٠١٤.

العلاقات	الديمقراطية والعدالة	العوائق
<ul style="list-style-type: none"> مع البلديات الأعضاء مع الدولة المركزية مع الشركاء (جمعيات، قطاع خاص، مؤسسات دولية، إلخ.) 	<ul style="list-style-type: none"> شفافية، مشاركة، محاسبة، إلخ. 	<ul style="list-style-type: none"> على مستوى التصورات على المستوى المؤسسي (الموارد المادية والبشرية، التخطيط، إلخ.) على مستوى ردة الفعل المجتمعية

رسم توضيحي رقم ١: الإطار التحليلي العام

أدى في بعض المناطق إلى زيادة عدد الحرس والشرطة في البلديات واتحادات البلديات، والعمل لتوسيع قدرات العناصر الأمنية وأطر تدخلها، فإن التصور السائد للأمن والسلامة العامة يقترب عادةً بالتمييز بين دور الشرطة المحلية في التواصل مع الناس، ودور الأجهزة الأمنية التابعة للحكومة المركزية في تولي المسائل الأمنية «العظمى» (كمكافحة الجريمة المنظمة، والإرهاب، والمخدرات... إلخ.) من دون إغفال أعمال الضابطة العدلية. هذا الواقع الناتج من سعي الإدارات المحلية إلى تثبيت حضورها عقب أزمة النزوح، يطرح السؤال حول ماهية الشرطة المحلية ودورها في القانون والممارسة اليومية.

الشفافية والتشاركية: لقد باتت مسألة التواصل من أجل نشر المعلومات بين الناس وإشراك الناس في القرار من الإشكاليات الأساسية في عمل الإدارات المحلية لا في لبنان وحسب، بل في العالم كله. لا ننكر أن البلدية هي المؤسسة الأقرب إلى الناس الذين يقصدونها لتقديم المراجعات واقتراح المشاريع والنشاطات، وأن الرئيس ومجلسه كانا ولا يزالان جزءاً من تركيبة المجتمع المحلي وفي تواصل يومي معه. لكن الاتحادات تعمل هي أيضاً بأطراد في هذا المجال، وقد شكّل إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (رقم ٢٨ تاريخ ١٠ شباط ٢٠١٧) حدثاً نوعياً في طبيعة العلاقة القائمة بين المواطن ومؤسسات الدولة، ولاسيما الإدارات المحلية باعتبارها هي الهيئات المنتخبة الأقرب إلى الناس. ذلك ما كرّسه التعميم رقم ١٢٢٢٦ الصادر بتاريخ ٦ أيلول ٢٠١٧ عن وزير الداخلية والبلديات الذي طلب إلى الإدارات المحلية اتخاذ القرارات والتدابير والإجراءات اللازمة لتنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات. من هنا كان يقتضي أن نعرف إلى أي مدى تمّ تطبيق القانون المذكور، والتبصّر بما يحول دون تأمين الشفافية من عراقيل. بشكل أعمّ، يتناول الاستطلاع أداء الاتحادات في التواصل مع الناس والآليات المتبعة لهذه الغاية.

يقتضي التركيز، في هذا السياق، على مجالات عمل ثلاثة أولاً، بحكم المسؤولية التي تقع على كاهل الإدارات المحلية بشأنها، وثانياً، بحكم خضوعها للتطورات السياسية والاجتماعية التي يمرّ فيها لبنان. هذه المجالات هي الآتية:

إدارة النفايات الصلبة: أوصى مجلس الوزراء، عقب ما عُرف «بأزمة النفايات» في بيروت وجبل لبنان منذ صيف ٢٠١٥، بإعطاء الإدارات المحلية - ولاسيما اتحادات البلديات - صلاحيات أوسع في إدارة النفايات الصلبة ومعالجتها. وقد تزايد تدريجياً عدد اتحادات البلديات التي عملت على اكتساب المعرفة التقنية اللازمة للقيام بهذا الدور، وطوّرت أداءها للإفادة من اقتصادات الحجم بزيادة أحجام النفايات المعالجة وتجميعها. في سياق الاستطلاع الذي نفذته حملة «الإدارة بمحلها»، تمّ التركيز، من جهة، على الآليات المتبعة في الاتحادات، من جمع وكس (أخذين في الاعتبار آليات الفرز الأولي، إن وُجدت) وعلى آليات التخلص من النفايات، من جهة أخرى (الحرق، الطمر العشوائي أو الصحي، التسيخ البدائي أو المتطور، إعادة التدوير، والتقنيات المتقدمة لإنتاج الطاقة من النفايات).

دور الشرطة المحلية في تأمين السلامة العامة: شكّل حجم النازحين^٢ من سوريا تحدياً هائلاً للحكومة اللبنانية، بنوع عام، وللإدارات المحلية، بنوع خاص، في ظلّ ترهل البنى التحتية التي وضع هذه الإدارات في واجهة التعاطي مع مترتبات الأزمة من تأمين مساكن وخدمات للنازحين. لكن تحدياً آخر ما لبث أن برز على مستوى الأمن والحفاظ على الاستقرار والسلامة العامة وسط هذه التغيرات الديمغرافية والعمرانية، فأثار مسألة الدور الذي يمكن أن تمارسه الشرطة المحلية، من بلديات واتحادات بلديات،^٣ وإذا كان تدهور الوضع الأمني قد

^٢ نعتد هنا مصطلح «نازحين» وليس «لاجئين» لا من منطلق إنكار مبدأ حق اللجوء للسوريين الذين نزحوا من بلادهم هرباً من الحرب وتداعياتها، بل لأن اللاجئين في لبنان هم المسجلون في قوائم الأمم المتحدة ويتميزون نتيجة ذلك بوضع معين يفرض خدمات محددة تؤمنها لهم المؤسسات الدولية المعنية، ولأن التقرير يشير إلى جميع النازحين من سوريا سواء سجّلوا كلاجئين أو لم يفعلوا.

^٣ يقصد بتعبير «الشرطة المحلية» شرطة البلدية وشرطة اتحاد البلديات.

المنهجية

وقد طُلب إلى الباحثين الذي أجرُوا المقابلات إعدادُ مستند يصار إلى إرفاقه لاحقاً بمجموع الاستمارات ويتضمّن توضيحاً لبعض الأجوبة المدوّنة كما يلحظ الحوارات الجانبية التي لا تتسع لها الإستمارة، حتى إذا تمّ جمع الإستمارات، قمنا بإدخالها إلى قاعدة البيانات الإحصائية بغية تحليلها.

تلا ذلك تنظيم أربع جلسات استشارية في الشمال (طرابلس، ٢٩/٧/٢٠١٧)، والجنوب (صور، ٥/٨/٢٠١٧)، والبقاع (شتورا، ١٢/٨/٢٠١٧)، وجبل لبنان (بيروت، ١٩/٨/٢٠١٧)، حضرها بعض رؤساء الاتحادات الذين تمت مقابلتهم، أو ممثلون لهم. وقد ساهمت هذه النقاشات في توضيح بعض الأجوبة والتناقضات الواردة في الإستمارات وتوسيع بعض المسائل التي تستدعي أجوبة نوعية مفتوحة. كما ركّزت النقاشات على إمكان توظيف هذه النتائج في مجال تحسين نوعية الخدمات المقدّمة من قِبَل الاتحادات.

تجدر الإشارة، في هذا المجال، إلى بقاء هذه المنهجية أسيرة حدود معينة أهمها: الاعتماد على تصريحات ممثلي الاتحادات، واستحالة التحقق من صحة المعلومات المصرّح لما يقتضيه ذلك من مسح ميداني طويل الأمد، يتضمّن مقابلات ثانوية وفحصاً مدقّقاً للمستندات.

في ظلّ محدودية المعرفة النظرية والتجريبية لاتحادات البلديات وخدماتها في لبنان، كان لا بدّ من إجراء مقارنة استطلاعية تمكّن من تحصيل بيانات منمّمة ورسم إطار تحليلي لدور الاتحادات وعملها. ولما كنا نرعى إلى تأمين أوسع مروحة ممكنة من القدرة الاستطلاعية، فقد اعتمدنا في بحثنا هذا على منهجية مزدوجة تجمع بين أدوات التحليل الكميّ وأدوات التحليل النوعي.

لقد قمنا باستطلاع ٢٧ اتحاد بلديات من أصل ٥٧، بين نيسان وتموز ٢٠١٧، أي ما يعادل ثلثي عدد اتحادات البلديات في لبنان اليوم، وكنا حريصين في اختيارنا العينة المذكورة على مراعاة التنوع الناجم عن التوزع المناطقي والطائفي والحضري (ريفي/مديني)، والحجم المؤسسي، وعدد السكّان، والولاء السياسي، ما يجعلها تعبّر بصدق عن واقع حال الاتحادات. كانت بداية التواصل مع ٤٩ اتحاداً من خلال كتاب رسمي يذكر التنسيق القائم مع وزارة الداخلية والبلديات واهتمام الوزارة بنتائج الاستطلاع. وقد تلاه اتصال بالاتحادات المذكورة للتحقق من اهتمامها بالمشاركة في الدراسة التي أعدت على مرحلتين، انحصرت أولهما في الإجابة على استمارات يملؤها باحثون مساعدون زاروا الاتحادات المتجاوبة، فيما تعدّتها الثانية إلى المشاركة في أربع جلسات استشارية تمّ فيها جمع رؤساء الاتحادات في المناطق خلال شهري تموز وأب ٢٠١٧، من أجل مناقشة نتائج الاستطلاع الأولية والتوسّع في بحث المسائل التي تعدّرت تغطيتها في الاستمارة بشكل دقيق.

كانت الاستمارة تتضمن أسئلة حول (١) الاتحاد وهيكلته، (٢) منطقة الاتحاد بشكل عام، (٣) الخدمات التي يقدمها الاتحاد في المجالات الثلاثة المستطلعة. وقد جعلنا الاستمارة ثلاثة أقسام توفيراً للوقت الذي ما كان يُفترض أن يتعدّى ثلاث ساعات في كل اتحاد، وهو وقت يمكن تأمينه في مقابلة واحدة في حالة الكثير من رؤساء الاتحادات البلدية ومديريها في لبنان. تتوجه الإستمارة الأولى إلى رئيس الاتحاد الذي يمثله تجاه الخارج والقادر على الإجابة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة والرؤيا الاستراتيجية التي يحملها الاتحاد. أما الإستمارة الثانية فيجيب عن الأسئلة الواردة فيها شخص يعينه رئيس الاتحاد من بين مساعديه (مدير الاتحاد، مهندس في الاتحاد... إلخ.)، وهي تتضمن معلومات وتفاصيل ووقائع لا تخصّ التصوّر والتوجّه العامّين اللذين يقرّر بشأنهما مجلس الاتحاد ورئيسه. أما الإستمارة الثالثة فتتضمّن المعلومات التي يستطيع الباحث المساعد جمعها ومراجعة الاتحاد بشأن دقتها (كعنوان صفحة الفيسبوك والموقع الرسمي الخاصين بالاتحاد).

الإطار القانوني والإداري لعمل اتحادات البلديات في لبنان

اتحاد البلديات بين واقعه القانوني وبروزه كمؤسسة ذات دور صاعد

أما بالنسبة إلى العلاقة بين الاتحادات المختلفة، فإن في استطاعة الاتحاد أن يقيم المشاريع المشتركة وأن ينظم مشاركته فيها. وفي حال حصول اختلاف بين مجالس الاتحادات حول أحد المشاريع، يُرفع الموضوع إلى وزير الداخلية والبلديات لبتّته.

وقد جعل القانون من اتحاد البلديات إطاراً مرناً للتعاون والتنسيق بين البلديات، فلم يضع شروطاً لناحية عدد البلديات الأعضاء الداخلة في الاتحاد أو مساحة نطاقه الجغرافي أو عدد سكانه، ما يسمح بنشوء اتحادات ذات أحجام وأوضاع متباينة. كما إنه لم يخصص القانون قطاعات محددة لعمل الاتحادات وتدخلها، ولا يتطرق إلى الشؤون المعني بها (المواد ٤٩ و ٥٠ و ٧٤ من قانون البلديات)، ما يترك المجال عريضاً أمام هذه الاتحادات لتطوير أعمالها في مجالات شتى، ولو أن حدود عمل الاتحاد تبقى محصورة في مدى قابلية البلديات الأعضاء لتوسيع دوره.

يتألف اتحاد البلديات، وفقاً لما ينص عليه قانون البلديات (رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧)، من عدة بلديات متجاورة، وينشأ - أو يُحلّ - بموجب مرسوم يتخذه مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات، إما بمبادرة من هذا الأخير أو بناءً على طلب البلديات الأعضاء. يتمتع الاتحاد بشخصية معنوية واستقلال مالي، بمعنى أن له ماليته الخاصة ويملك حرية التصرف بموازنته، لكنه لا يتمتع باستقلال إداري لأن مجلس الاتحاد ليس منتخباً من الشعب مباشرة، بل مؤلّف من ممثلي البلديات الأعضاء. أما مدة ولاية مجلس الاتحاد فهي ٦ سنوات، تنتهي بانتهاء ولاية المجالس البلدية التي يتألف منها. يعاون رئيس السلطة التنفيذية في إدارة شؤون الاتحاد جهازاً موظفين يرأسه مدير إداري ويتألف من الجهاز الهندسي والصحي، ومن الجهاز الإداري والمالي، ومن جهاز الشرطة.

هيكلية اتحاد البلديات

من الواضح أن الاتحاد يتمتع قانوناً بسلطة تقريرية لقيادة برامج ومشاريع مشتركة يستفيد منها جميع البلديات الأعضاء، أو بعضها، بموجب قرار مشترك يتخذ في مجلس الاتحاد، وله صفة الإلزام للبلديات الأعضاء (المادة ١٢٨ من قانون البلديات). كما إنه يقوم بدور تنسيقي بين البلديات الأعضاء، ويؤدي دوراً مسانداً لتلك التي لا تملك التجهيزات اللازمة والأجهزة المتخصصة.

السلطة التنفيذية: تتألف من الأجهزة الإدارية الأساسية للاتحاد ويرأسها رئيس الاتحاد

- الجهاز الإداري والمالي
- الجهاز الهندسي والصحي:
- درس طلبات رخص البناء ورخص الإسكان، وتنظيم الكشوفات الفنية.
- إعداد دفاتر شروط اللوازم والأشغال والخدمات.
- وضع التخطيطات وإعداد الدراسات الفنية المطلوبة والاستشارات.
- المراقبة الصحية.
- جهاز الشرطة (يجوز إنشاء وحدات شرطة، وحرس، وإطفاء، وإسعاف، مشتركة بين بلديتين أو أكثر، وتعيين موظفين مشتركين).
- من الجائز إنشاء وحدات إضافية متخصصة، بقرار من الاتحاد على أن يوافق عليها وزير الداخلية والبلديات.

السلطة التقريرية: مجلس الاتحاد

(ممثل واحد عن كل من البلديات الأعضاء - ينتخبون رئيساً للاتحاد)

- إقرار خطة مشتركة ومشاريع عامة ذات منافع المشتركة يستفيد منها جميع البلديات الأعضاء، أو بعضها، كما يمكن أن تشمل نطاق أكثر من اتحاد واحد، كالطرق والمجارير والنفايات والمسالك والإطفاء وسائر أعمال البنى التحتية.
- تنظيم المواصلات والتعاونيات والأسواق الشعبية وغيرها.
- إعداد التخطيطات والاستملاكات ودفاتر الشروط.
- التنسيق بين البلديات الأعضاء وبث الخلافات الناشئة بينها.

يؤشّر ذلك إلى اهتمام البلديات المتزايد بمؤسسة اتحاد البلديات بوصفها مستوى مؤسّساتياً أعلى يتيح القيام بمشاريع أكبر نطاقاً وتطوير خدمات إضافية. ٤ لكن الأرقام تدلّ أيضاً على الخبرة المحدودة لكثير من مجالس الاتحادات التي لم يمض عليها أكثر من دورة انتخابية واحدة أو دورتين، وبالتالي، لم يتسن لها بعد تطوير أجهزتها وهيكلها المؤسّساتي. زد على ذلك أن عدداً لا يُستهان به من الاتحادات يقتصر على تجمّع عدد صغير من البلديات ذات القدرات والموارد المحدودة، ٥ وأن أكثر من ٢٠٪ من الاتحادات لا يملك مراكز مستقلة، بل يفتح مكاتب في مراكز البلديات الأعضاء، لاسيما الكبرى منها، ما يولّد التباساً في التمثيل، ويعيق عملية الحصول على التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع في غياب النصوص القانونية التي تبين كيفية تنظيم هذه العلاقة.

لكن الملاحظ، برغم الزيادة المتسارعة في إنشاء الاتحادات هو أن هذه الأخيرة تشكّل مؤسسات ذات قابلية للاستدامة والنمو: إن ٦٥٪ منها تشمل ١٠ بلديات أو أكثر، ويمثّل هذا العدد ثقلًا سكانيًا ومساحة جغرافية يخولانها التمتع بدناميكية اقتصادية خاصة، وبالتالي، تشكيل نطاق تتوافر فيه الموارد وتُطرح إشكاليات تختلف جذرياً عن إشكاليات النطاق البلديّ المحدود. يؤكّد هذا التوجّه اضطرار ١٨٪ من مجالس الاتحادات إلى عقد الاجتماعات مرتين أو أكثر في الشهر الواحد.

في هيكلية الاتحادات وعملها أجهزة الاتحادات

تُعتبر الأجهزة الإدارية العمود الفقريّ لعمل أيّ مؤسسة. يتولى رئيس مجلس الاتحاد («رئيس الاتحاد») رئاسة السلطة التنفيذية فيما يرأس هذه الأجهزة، في الاتحاد، مدير إداري. لكن الاستطلاع يشير إلى ضآلة عدد الأجهزة الذي يفرضه القانون، والذي يراوح بين ٢ و ٥ على صعيد الممارسة. وقد يكون ذلك عائداً إلى صعوبة إنشاء هذه الأجهزة، فإذا ما اقتضى، مثلاً، تأسيس وحدة جديدة، وتنظيم ملاكها وتحديد سلسلة رتبها ورواتبها، تعيّن على الاتحاد أن يستحصل على موافقة وزير الداخلية والبلديات، علماً بأن هذا الأمر يوجب التوظيف، مع ما يربّته ذلك من عبء مادي وتعقيدات إدارية وبيروقراطية.

٤ من المجدي لحظ دور القوى السياسيّة التي تبدي اهتماماً متزايداً بالعمل البلديّ بشكل عام (فتنشئ له المكاتب الحزبيّة المتخصصة) وبتحادات البلديات بشكل خاص لما لها من دور في تطوير خدمات تلبّي حاجات الناس ضمن نطاق جغرافي أوسع. ٥ مثلاً اتحاد بلديات الشلال (٥)، الهرمل (٥)، والدرب الغربي (٦). إن اتحاد بلديات الفيحاء-طرابلس يضم أقل عدد من البلديات (٣) كما تظهر العيّنة، لكنه يشكّل استثناءً نظراً إلى كونه أكبر الاتحادات ديمغرافياً ومن أغناها بالموارد.

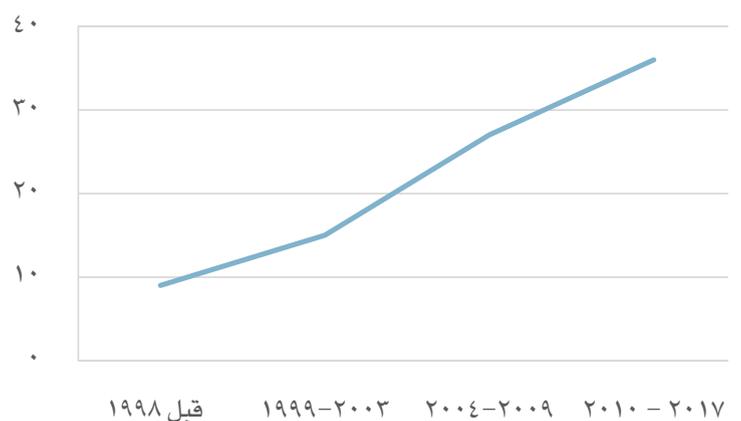
وعليه يمكن تحديد الدور المنوط باتحاد البلديات في القانون بما يلي:

- تنسيق الشؤون العامة المشتركة، أي تلك التي لا تعود إلى بلدية واحدة بعينها ضمن نطاق الاتحاد، كإدارة المشاعات المشتركة، المطامر، والخدمات والمرافق التربويّة أو الصحيّة التابعة له، ووضع الخطط التنمويّة، وسوى ذلك.
- مؤسسة تتمتع بأجهزة متخصصة تقدّم الدعم اللازم والمطلوب للبلديات الأعضاء، لاسيما الأضعف منها.
- مؤسسة تتّصف بمرونة عالية تؤهلها لتطوير خدمات جديدة، نظراً إلى إمكان تشكيلها قيادة (leadership) محلّية مختصة بريادة العمل التنمويّ عبر التخطيط والتنسيق الاستراتيجي.

ما يؤخذ عادةً على اتحاد البلديات، مقارنةً بالأنظمة اللامركزية القائمة في كثير من الدول، هو ارتباط شرعيته الشعبيّة بالبلديات المنضوية إلى لوائه، ما يجعل الاتحادات عاجزة، إلا في ما ندر، عن تخطّي القرار الفردي الذي تتخذه البلديات الأعضاء، إلى درجة أن بعضها يخضع بدرجات متفاوتة لرقابة هذه البلديات وموافقتها على تفاصيل عمله قبل التنفيذ.

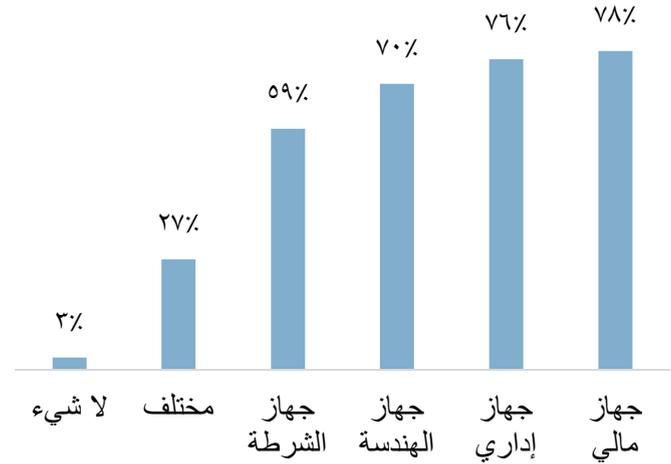
لكن ذلك لا يمنع قيام بعض الاتحادات بإنشاء مؤسسات كبيرة تقدّم لمناطقها خدمات متنوّعة وتنظّم لها خططاً استراتيجية، لا بل إن اتحادات البلديات تُعتبر اليوم أكثر المؤسسات ديناميكية من حيث نموّها السريع وتوسّع خدماتها، وإن تكن في معظمها لا تزال تبحث عن دور لها يتمايز عن كل من العمل البلديّ وعمل الإدارات المركزيّة.

تُظهر العيّنة بوضوح أزمة الدور وما يواجهه اليوم من تحديات، فإذا نظرنا إلى تاريخ نشوء اتحادات البلديات وجدنا أن ربعها أنشئ بعد عام ٢٠١٠، وما يزيد على النصف بعد ٢٠٠٤، فيما ٢٩,٧٪ منها فقط يعود إلى ما قبل عام ١٩٩٨.



رسم توضيحي رقم ٢: تنامي عدد اتحادات البلديات في لبنان في ضوء تاريخ تأسيس الاتحادات المستقلة

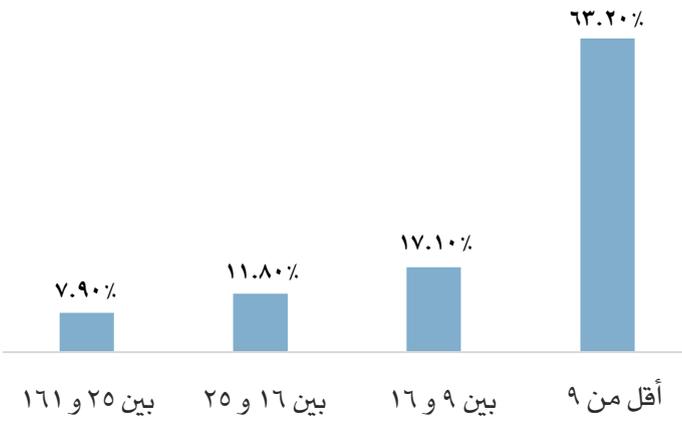
والملاحظ، بشكل عام، هو التباين الواسع على مستوى التوظيف؛ فمن حيث العدد، يُسجّل وجود ١٦١ موظفاً وموظفة في اتحاد بلديات الفيحاء (طرابلس)، فيما يقتصر جسم الموظفين في اتحاد بلديات عكار الشمالي على موظفة واحدة فقط. كذلك الأمر بالنسبة إلى الوضع الوظيفي (ثابت، متعاقد، مياوم)، الذي يُظهر أن جميع الموظفين في اتحاد بلديات البترون هم ثابتون، في مقابل ١٤ اتحاداً تخلو من موظف ثابت واحد، لا بل إن هناك اتحادات تعمل بموظفين مياومين فقط، شأن اتحاد شمال بعلبك واتحاد قلعة الاستقلال (راشيا). أما الحضور النسائي بين الموظفين فيبقى متواضعاً، بالإجمال (٢٠٪ من الموظفين)، وقد يغيب كلياً كما في اتحادات التدريب الأوسط، والتدريب الغربي (عكار)، وجبل عامل، نهر الأسطوان وصيدا-الزهراني.



رسم توضيحي رقم ٣: الأجهزة الأكثر شيوعاً في الاتحادات المستطلعة

تبقى الأجهزة الإدارية والمالية، التي يفرضها قانون البلديات، هي الأكثر شيوعاً (موجودة في ٧٨٪ و ٧٦٪ تتابعاً من الاتحادات)، تليها الهندسة (في ٧٠٪ منها)، فالشرطة (في ٥٩٪ منها). إما الأجهزة - أو الوحدات - الأخرى فتتناول مجالات أخرى كالصحة والبيئة والزراعة وأخرى نادرة متخصصة بإدارة الكوارث والمسالك ومراقبة النوعية ومكتب تنمية (في ٢٧٪ من الاتحادات).

إن غياب الأجهزة التي ألزم بها القانون صراحةً أمر لافت للانتباه، لا سيما في محافظة عكار (التدريب الغربي والأوسط، نهر الأسطوان، الشفت، عكار الشمالي)، وأطراف البقاع (دير الأحمر، شمال بعلبك، شرق زحلة، جبل الشيخ)، وأعلى قضاء عاليه (الغرب الأعلى-عاليه، والجرد الأعلى-بحمدون)، وذلك نظراً إلى طابع الاتحادات الريفي، أو صغر حجمها الديمغرافي، أو حداثة إنشائها (باستثناء اتحاد بلديات الجرد الأعلى-بحمدون). هذه العوامل هي، في الوقت نفسه، سبب ونتيجة لندرة عدد الموظفين في الاتحاد.

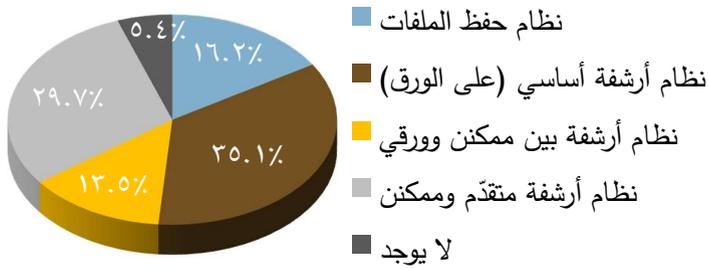


رسم توضيحي رقم ٤: عدد الموظفين في الاتحادات

يبقى تحدي التوظيف مصدر شكوى أساسياً لدى معظم رؤساء الاتحادات. ومرد ذلك، في الدرجة الأولى، إلى العقبات والصعوبات الإدارية والبيروقراطية التي يفرضها ارتباط عملية التوظيف بموافقة السلطات المركزية (وزارة الداخلية والبلديات، ومجلس الخدمة المدنية أحياناً) وبقدرة السلطتين اللاحصريتين (المحافظ والقائمقام) على الاستجابة لطلبات التوظيف (أنظر المادتين ٦٠ و ٦٢ من قانون البلديات). ولما كان القانون لا يضع للموافقة على قرار التوظيف سقفاً زمنياً محدداً، بخلاف الموافقات الأخرى الخاضعة لسلطة الرقابة الإدارية المختصة، فقد كان من الطبيعي أن تبقى الإدارات المحلية أسيرة الروتين الإداري وأن يتضاءل عدد الموظفين الثابتين وتتم الاستعاضة عنهم بالمياومين.

٦ الشفت (٢٠٠٦)، شرق زحلة (٢٠٠٩)، شمال بعلبك (٢٠١١)، دير الأحمر (٢٠١١)، الغرب الأعلى (٢٠١١)، نهر الأسطوان (٢٠١٢)، التدريب الأوسط (٢٠١٢)، التدريب الغربي (٢٠١٢)، جبل الشيخ (٢٠١٢)، عكار الشمالي (٢٠١٦).

إضافة إلى واقع التوظيف، تُعتبر الأرشفة مؤشراً وقيماً إلى حالة التنظيم والمأسسة في الاتحادات، حيث تبين أن أكثر من ٧٥٪ منها يملك نظام الأرشفة في حين أن نحو ١٦٪ يعتمد نظام حفظ الملفات،^٨ وكلا النظامين غائب عن اثنين من الاتحادات. والجدير بالإشارة هو أن ٤٣٪ من الاتحادات يملك نظام أرشفة ممكن يرتبط في ٣٠٪ من الاتحادات المستقلة بنظام إلكتروني خاص بالاتحاد. هذا التحول التكنولوجي الحاصل في عدد متزايد من الاتحادات يثير أهمية الإفادة من تكنولوجيا المعلومات في عمل الاتحادات، سواء على صعيد مساءلة البيانات في أنظمة الأرشفة الإلكترونية أو تطوير خدمات إدارية إلكترونية موجهة إلى المواطنين (e-government)، لكن الدرب لا يزال طويلاً نحو تحقيق الإدارة الإلكترونية على الصعيد المحلي.

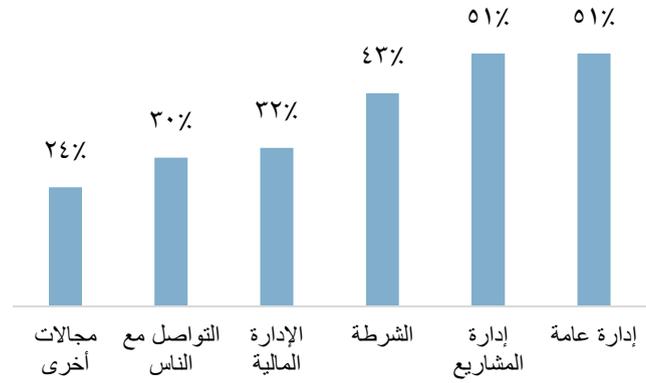


رسم توضيحي رقم ٦: الأرشفة في الاتحادات

يبقى شحّ الإمكانيات المادية من الحواجز الأساسية التي تعيق عمل الكثير من الاتحادات. وكما على صعيد التوظيف، كذلك على الصعيد المالي، تختلف الاتحادات، إن لجهة مواردها الخاصة أو لجهة عائداتها من الصندوق البلدي المستقل، تبعاً لعدد سكانها وعدد المسجلين في بلدياتها، وطبيعة النشاط الاقتصادي فيها وحجمه... إلخ. ثم إن كثيرين يسجلون ملاحظات بشأن عدالة احتساب أموال الصندوق البلدي المستقل والأصول المعتمدة في توزيعها. من ذلك أن توزيع العائدات على قاعدة الأشخاص المقيدين في سجلات نفوس الإدارة المحلية يمنح عائدات إضافية لمناطق ريفية فقدت سكانها مقارنةً بمناطق مكتظة يقطنها عدد كبير من السكان غير المسجلين فيها، والتي تحتاج إلى مزيد من الموارد كي تلبّي حاجات قاطنيها وتنظّم نموها العمراني.

٨ الفرق بين حفظ الملفات والأرشفة هو أن الأول يقف عند حد الحفاظ على المعلومات، في حين أن المعلومة تكون في نظام الأرشفة مرتبطة بغيرها من المعلومات، والرجوع إلى المستندات التي تنطرق إلى هذه المعلومة يكون ممكناً بالاعتماد على نظام تشفير معين.

وقد أظهر الاستطلاع أن ٦٨٪ من رؤساء الاتحادات يشكون من شحّ الموارد البشرية،^٧ ويرون الحاجة ملحة إلى التوظيف، وفقاً لما تضمّنه الرسم الآتي:



رسم توضيحي رقم ٥: المجالات التي يحتاج الاتحادات إلى التوظيف فيها

إن اهتمام ٥١٪ من الاتحادات بإدارة المشاريع و ٣٠٪ التواصل مع الناس هو مؤشر إيجابي إلى تغيير فهم هذه الاتحادات لطبيعة عملها، تغييراً يدفعها في اتجاه إنجاز المشاريع كأداء أساسي، والتواصل مع الناس من أجل تطوير هذا الأداء، مما يستدعي طبعاً تدريب الموظفين وتمية كفاءاتهم.

ألقي قانون البلديات مسؤولية تدريب البلديات والاتحادات على عاتق وزارة الداخلية والبلديات (المواد ٩٢-٩٤)، حيث يختار الوزير من الإدارات المركزية والمحلية عدداً من الموظفين الذين تتوافر لديهم الخبرة في الشأن البلدي، ويوكل إلى فريق منهم مهمة تدريبها وإرشادها من خلال دورات تدريبية دورية يحدّد برنامجها الوزير. غير أن تخلف الوزارة عن القيام بهذا الدور الذي ينصّ عليه في القانون جعل الإدارات المحلية تتوجّه إلى المؤسسات غير الربحية والمشاريع الممولة من المنظمات الدولية، فضلاً عن جهات أخرى ناشطة في مجال الإرشاد والتدريب، كمكاتب الشؤون البلدية التابعة للأحزاب السياسية، والمكاتب الاستشارية.

٧ ثمة ثلاثة أقسام من الموظفين: ثابتون، ومتعاقدون، ومياومون. والفروقات واضحة بين المناطق على هذا الصعيد، حيث إن ٥٨٪ من الاتحادات في الشمال (محافظة عكار والشمال)، تنتقل إلى موظفين ثابتين. أما في الجنوب (محافظة الجنوب والنبطية) فيراوح عدد الموظفين الثابتين في الاتحادات بين ١١ و ١٦ موظفاً باستثناء بعض الحالات المنفردة كاتحاد ساحل الزهراني (٣٥ موظفاً) واتحاد إقليم التفاح (٦ موظفين). وثمة حالتان لا وجود فيها لأي موظف ثابت بل لمتعاقدين، ومياومين يشكلون ٩٠٪ من مجموع الموظفين. في البقاع (محافظة البقاع وبعليك-الهرمل)، بشكل عام، باستثناء اتحاد شمال بعليك (٢ موظفين)، يراوح عدد الموظفين بين ١٨ و ٢٦ موظفاً، هم في غالبيتهم العظمى من المياومين. أما في جبل لبنان (محافظة جبل لبنان) فيفوق عدد الموظفين متوسط العينة الإجمالية، علماً بأن جميع موظفي اتحاد بلديات الشوف الأعلى هم من الثابتين، في حين أن ٩٥٪ من موظفي اتحاد بلديات إقليم الخروب الشمالي هم من المياومين.

لكن جميع الاتحادات بدون استثناء تشكو، برغم التفاوت الحاصل في صحتها المالية، من صعوبة التعاطي مع السلطات المركزية على هذا الصعيد، لا بسبب بطء الروتين الإداري الذي يؤخر إنفاذ الموازنات وسائر المعاملات الإدارية والمالية وحسب، بل بسبب استنساخ الحكومة المركزية أيضاً في تحويل عائدات الصندوق البلدي المستقل إلى الإدارات المحلية، ما يحول دون التخطيط المالي السليم والإنفاق على الخدمات والمشاريع المحلية، ويجعل الإدارات المذكورة تلجأ إلى التمويل الخارجي والقروض والهبات العينية بغية التمكن من تأدية عملها.

لجان الاتحادات

ينص القانون، في كل إدارة محلية منتخبة، على لجتين أساسيتين هما: لجنة المناقصات، التي تتولى تلزيم الصفقات، ولجنة استلام الأشغال واللوازم والخدمات (المعروفة بلجنة «الاستلام»)، التي تتحقق من تنفيذ الصفقة وفقاً لدفتر الشروط، ومن الممكن أن تكون مؤقتة^٩. لكن من حق مجلس الاتحاد، أيضاً، أن ينتخب، من أعضائه وخارج أعضائه، لجاناً أخرى تُعنى بدراسة القضايا المنوطة به^{١٠}. هذه اللجان تؤدي دوراً تخصصياً مساعداً يحمل طابع الاقتراح ويعبر، بطريقة أو بأخرى، عن رؤيا الاتحاد ومجالات عمله. أما القرار بشأن المقترحات التي ترفعها هذه اللجان فيعود إلى مجلس الاتحاد وحده. إن سهولة إنشاء اللجان وحلها تعطي الاتحادات هامشاً مهماً ومرناً لتحديد سلّم أولياتها والعمل لوضعها موضع التنفيذ.

تختلف العينة من حيث عدد اللجان؛ فقد نجد اتحاداً من لجتين فقط، وآخر يضم ١٩ لجنة. لكن عدد اللجان في ٧٥٪ من الاتحادات يبقى أقل من ٦ لجان.

اللجان الأكثر شيوعاً	
لجان أساسية	٩٠٪
المناقصات	٨١٪
المشتريات	٩٠٪
الأشغال العامة	٦٥٪

٩ تقتضي آلية الشراء العام السليمة تشكيل لجنة استلام خاصة بكل صفقة تأميناً للكفاءة والدقة للراشدين للإشراف عليها. لكن هذا الأمر بات مستعصياً في معظم الإدارات المحلية في لبنان.

١٠ المادة ٥٢ من قانون البلديات الذي ينطبق على مجلسي البلدية والاتحاد على السواء، كونه المادة ١٢٩ تنص على اعتماد مجلس الاتحاد الأصول والقواعد المعتمدة لسير العمل في المجالس البلدية.

مصادر مالية الاتحاد

- ١٠٪ من الواردات الفعلية للبلديات.
 - نسبة مئوية إضافية من موازنة البلديات الأعضاء التي تستفيد من مشروع ذي نفع مشترك.
 - المساعدات والقروض والهبات والوصايا.
 - عائدات المشاعات.
 - حصة الاتحاد من صندوق البلدي المستقل.
 - مساهمة الحكومة المركزية في موازنة بعض الاتحادات لتمويل دراسات ومشاريع إنمائية تهدف إلى إنعاش المناطق المحتاجة.
- المصدر: المادة ١٣٣ من قانون البلديات.

من حيث حجم موازنات الاتحادات، سجّل العينة معدلاً وسطياً إجمالياً بحدود ٢,٥ مليار ليرة لبنانية. ولئن يكن هذا الرقم مقبولاً بالإجمال، فهو لا يسمح بتفعيل عمل الاتحادات إلا في حدّه الأدنى. مع الإشارة إلى أن ٣٦٪ من أصل ٣٣ اتحاداً يملك موازنات أقل من نصف المعدل الوسطي لإجمالي العينة (أي أقل من ١,٤٩ مليار ليرة لبنانية)، في حين يملك ثلث الاتحادات موازنة تتجاوز ضعف المعدل الوسطي (أي أكثر من ٤ مليارات ليرة لبنانية). تبقى الأعلى على الإطلاق موازنة اتحاد بلديات الفيحاء (طرابلس)، التي سجّلت أكثر من ٤٠ مليار ليرة لبنانية، فيما سجّلت موازنة اتحاد بلديات بعبك الشمالي، زحلة، الشوف-السويجاني وعمار الشمالي ما يقل عن ٥,٠ مليار ليرة لبنانية.

حجم موازنة الاتحادات
لا جواب (٤ اتحادات)
ثلث موازنة الاتحادات أكثر من ٥ مليار ل.ل.
المعدل الوسطي: ٢,٥ مليار ل.ل.
موازنة ٣٦٪ من الاتحادات أقل من ١,٤٩ مليار ل.ل.

يتبيّن مما تقدّم أن الفروقات كبيرة بين اتحادات الشمال، حيث إن ٥٥٪ منها تملك موازنات أقل من نصف المعدل الوسطي، وأقل من ٢٠٪ تفوق هذا المعدل. في الجنوب، نصف الموازنات هي أقل من المعدل الوسطي ونصفها الآخر يتعداه. أما في البقاع فإن موازنات معظم الاتحادات تبقى دون المعدل. وقد جاءت نتائج اتحادات بلديات جبل لبنان مشابهة للعينة الإجمالية حيث تناهز الموازنة ضعفي المعدل الوسطي في ما يزيد على ١٠٪ من الاتحادات، وتدنّى عن نصفه في ما يقارب ٢٠٪ من الاتحادات.

تقدّم هذه البيانات صورة عن الفروقات الشاسعة بين اتحادات البلديات في لبنان، والتي ليست فروقات شكلية تتعلق بحجم الاتحاد وخصائصه وحسب، بل تؤشّر إلى أولياته ومدى مأسسته وإمكانات تطويره، أيضاً. وعلى تعدّد العوامل التي تؤثر في فاعلية الاتحاد، يبقى لعمر الاتحاد، أي تاريخ تأسيسه، الأثر الأكبر، فنرى، على وجه الإجمال، أن الاتحادات الأقدم هي الأكثر تطوراً من الناحية المؤسساتية (عدد الموظفين ووضعهم الوظيفي، عدد الإدارات واللجان)، والأكثر قدرة على فاعلية الخدمات المقدّمة. كذلك، فإن الاتحادات التي أنشئت قبل ٢٠٠٥، أي القائمة منذ دورتين انتخابيتين أو أكثر، تضمّ المدن الكبرى ومراكز الأقضية الأساسية، ما يجعلها، مقارنةً بالاتحادات الأحدث، التي يتركز معظمها في مناطق ريفية بعيدة من العاصمة، متفوّقةً عليها بالإمكانات، من دون أن نغفل تأثير عوامل أخرى لم يشملها الاستطلاع، مثل شخصية رئيس الاتحاد ونوعية علاقاته والدعم السياسي والتقني التي يتلقاها من بعض القوى السياسية الفاعلة في مؤسسات الدولة أو من خصوصيات محلية أخرى. وعليه، يصحّ اعتبار اتحادات البلديات مؤسسات ذات دور تنموي مهيباً للتصاعد في المستقبل، على تعدّد ما يواجه عملها من معوّقات.

يؤشّر هذا الواقع إلى غياب الإدارة السليمة للمناقصات في ما يراوح بين ١٠٪ و ١٩٪ من الاتحادات. وقد يكون السبب في ذلك حداثة إنشاء الاتحادات، و/أو ضعف قدرتها الإدارية، و/أو ضعف الرقابة والتوجيه من قبل السلطات اللاحصرية والمركزية.

كذلك نجد لجاناً ذات طابع إداري متخصص في الشؤون المالية (٢ اتحادات، ٨٪)، والشؤون القانونية (حالة واحدة، ٣٪)، وشؤون الشرطة (حالة واحدة) ... إلخ. كما نجد، في حالات نادرة نسبياً، وبأسماء مختلفة، لجاناً تعنى بشؤون الصحة والبيئة (خمس حالات، ١٢٪)، وبدرجة أقل، لجاناً تعنى بالثقافة والترفيه والرياضة والشؤون الاجتماعية، بل وفي حالات معيّنة، لجاناً تعنى بقطاع - أو نطاق أو مشروع - مشترك (مثلاً، لجنة نهر العاصي، لجنة النفايات ... إلخ).

هنا، أيضاً، تبرز الفروقات المنطقية؛ فالملاحظ أن اتحادات الشمال، حيث الأمر مشابه للعينّة، هي الوحيدة التي شكّلت لجاناً متخصصة بالترفيه والرياضة. أما في الجنوب فالفروقات شاسعة بين الاتحادات على مستوى عدد اللجان (في بعضها ٣ لجان وفي بعضها الآخر ١١ لجنة). وأما في البقاع وجبل لبنان فيبقى عدد اللجان دون العينّة الإجمالية. والأمر مفاجئ، بالنسبة إلى جبل لبنان حيث أنشئت أولى الاتحادات.

لكن اللافت هو أننا لا نرى لجنة للتخطيط إلا في حالتين فقط، علماً بأن دور الاتحاد يتضمّن، بصورة أساسية، إعداد خطط تموّية مشتركة وإقرارها، مما يتطلّب مجهوداً خاصاً ووقتاً طويلاً. يؤشّر هذا الواقع إلى عدم تمكّن قيام الاتحادات بدورها الريادي في التخطيط، ومأسسة هذا الدور، بالرغم من مسؤوليتها القصوى في هذا المجال، في الوقت الذي يأتي معه تطوير الخطط من جهة لاعبين آخرين، كمجلس الإنماء والإعمار أو السلطات المركزية أو الجهات الدولية أو مكاتب الشؤون البلدية التابعة للأحزاب.

دور الاتحادات في إدارة النفايات والسلامة العامة والتواصل

الاتحادات وإدارة النفايات الصلبة

الإدارية وإعطاء الإدارات المحلية مزيداً من الصلاحيات والإمكانات لإدارة نفاياتها ضمن نطاقها. لكن ذلك لا يعني بالضرورة تراجع الحكومة المركزية عن ممارسة دورها في هذا المجال، لا بل إن عدداً من الوزارات قام خلال العامين الماضيين بممارسة نشاط بارز على هذا الصعيد.

مازال لبنان يزرع تحت وطأة أزمة النفايات التي انفجرت أواخر العام ٢٠١٥، فيما يجري تقاذف كرة النار بين مختلف الفاعلين وأصحاب القرار في هذا المجال. وقد حاولت الحكومة اللبنانية درء مخاطر الأزمة ومفاعيلها بتشكيلها، في أيلول عام ٢٠١٥، لجنة وزارية تُعنى بإيجاد حلول للأزمة، فكان أن أوصت اللجنة بتفعيل اللامركزية

الجهات المركزية واللامركزية المعنية بإدارة النفايات الصلبة

<p>تدرج مسألة النفايات الصلبة ضمن صلاحية مصلحة البيئة السكنية في وزارة البيئة.^{١١} وقد قامت وزارة البيئة بما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ تحضير مشروع قانون حول معالجة النفايات الصلبة (٢٠٠٥) لم يقرّ في مجلس النواب بعد.^{١٢} ■ وضع خطة وطنية لمعالجة النفايات الصلبة (٢٠٠٦). ■ تحضير مجموعة من المعايير لبناء وتشغيل محطات فرز النفايات وتحويلها أسمدة وإنشاء مطامر صحيّة. ■ نشر إرشادات بشأن الإدارة المتكاملة للنفايات المنزلية الصلبة للبلديات واتحادات البلديات.^{١٣} 	وزارة البيئة
<p>إن الوزارة مسؤولة عن المجالس الإقليمية للصحة، وعن إعطاء التراخيص لمرافق معالجة النفايات،^{١٤} تساعدها في ذلك المجالس المذكورة.</p>	وزارة الصحة العامة
<p>هي الوزارة الوصية حالياً على ملف النفايات بعد أزمة عام ٢٠١٥، بما أن الملف أوكل إلى البلديات واتحادات البلديات.</p>	وزارة الداخلية والبلديات
<p>أطلق برنامجاً لإدارة النفايات الصلبة من شأنه أن يُحسّن الخدمات المتعلقة بالنفايات الصلبة في المناطق الريفية.^{١٥} يعمل لتنفيذ مشاريع بناء مرافق معالجة النفايات وتجهيزها، تمهيداً لتشغيل هذه المرافق وصيانتها في مرحلة لاحقة.</p>	مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية OMSAR
<p>إن مجلس الإنماء والإعمار عدا كونه مكلفاً بتنفيذ خطة الطوارئ لمعالجة النفايات الصلبة في منطقة بيروت الكبرى، يساهم في وضع مشاريع معالجة النفايات وتنفيذها في مدن أخرى مثل طرابلس وزحلة.^{١٦}</p> <p>إن مجلس الإنماء والإعمار هو أحد الفرقاء المعنيين في الفريق الفني المركزي المولج بمراجعة أي مشروع جاهز من قبل البلديات أو الاتحادات لمعالجة نفاياتها وتنفيذ هذا المشروع.^{١٧}</p>	مجلس الإنماء والإعمار

١١ تشمل مسؤوليات وزارة البيئة النواحي الآتية (على سبيل التعداد لا الحصر):

- تحديد الشروط البيئية الملزمة والمعايير والقيم الحدية المسموح بها عند إنشاء مراكز معالجة النفايات الصلبة غير الخطرة وتجهيزها وتشغيلها.
- مراجعة الدراسات ودفاتر الشروط العائدة إلى إنشاء مراكز معالجة النفايات الصلبة غير الخطرة وتجهيزها وتشغيلها، أيًا تكن الجهة التي تتولى إعداد هذه الدراسات؛ فضلاً عن وضع دفاتر الشروط وتلزييم الأشغال وإبداء الرأي فيها.
- الاشتراك في لجان الاستلام المختصة بمراكز معالجة النفايات الصلبة والمطامر الصحية إنشاءً وتشغيلاً.
- وضع القيم الحدية المتعلقة بالنفايات الصلبة والسائلة غير الخطرة، والمصرفية في المياه وأ/و التربة، بموجب قرار يصدر عن وزير البيئة بناء على اقتراح مدير عام البيئة وبعد استشارة مجلس شوري الدولة.

١٢ تم نشره من خلال المرسوم رقم ٢٠١٢/٨٠٠٣.

١٣ عبر تعميم وزارة البيئة رقم ٨ تاريخ ١٦ تشرين الثاني ٢٠١٥.

١٤ بناءً على المرسوم رقم ٨٢٧٧ تاريخ ١٢ كانون الأول ١٩٦١ والقانون رقم ٥٤٦ تاريخ ٢٠ تشرين الأول ٢٠٠٣.

١٥ في إطار برنامج المساعدة لإعادة تأهيل الإدارة اللبنانية (ARLA) بتمويل من الاتحاد الأوروبي (٢٠٠٤).

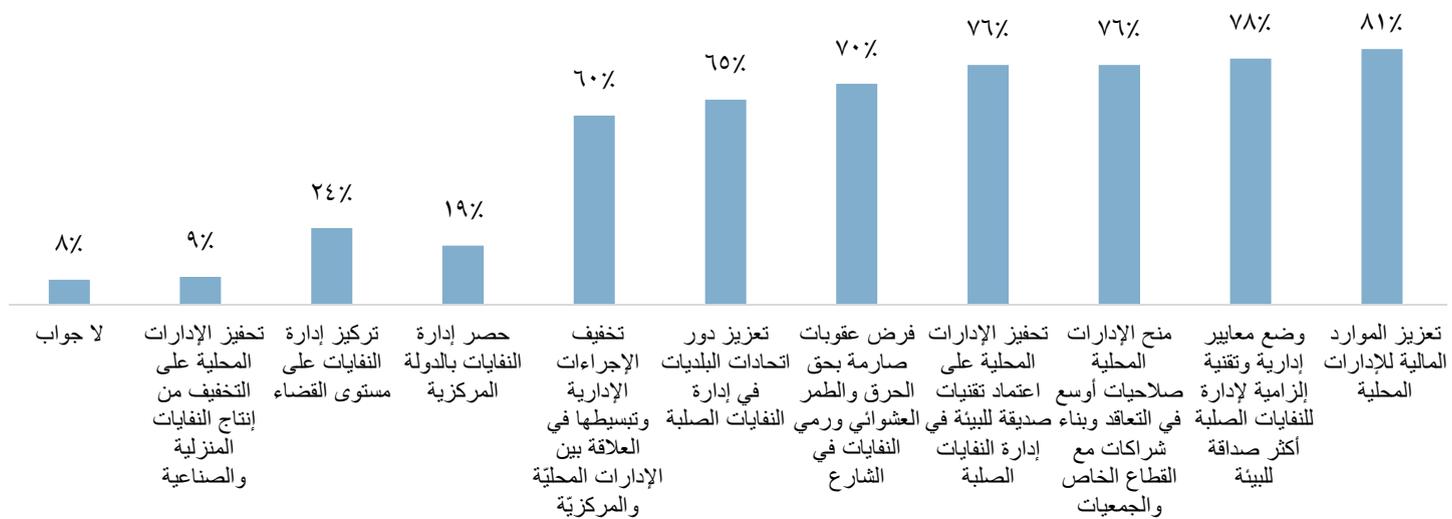
١٦ تعود مسؤوليّة مجلس الإنماء والإعمار إلى مجلس الوزراء، وهو مؤسسة عامّة أنشئت عام ١٩٧٧.

١٧ بحسب قرار مجلس الوزراء رقم ١ تاريخ ٩ أيلول ٢٠١٥.

ربما كان تقارب الأرقام في الرسم يشير إلى تعدد التوجّهات لدى الاتحادات، لكن الاتجاه السائد هو قبول معظم الاتحادات بالمسؤولية الخاصة التي عهدت بها الحكومة المركزية إلى الإدارات المحليّة. من هنا سعي الاتحادات إلى تأمين الموارد والغطاء القانوني، ودعوتها الملحة إلى وضع المعايير والأطر الإجرائيّة التي تنظّم القطاع على نحوٍ صديق للبيئة يردع الممارسات المضرة كالحرق العشوائي.

أما على مستوى الممارسة، فتتعدّد تجارب الإدارات المحليّة في إدارة النفايات، فمنها ما أصاب نجاحاً ومنها ما مُني بالفشل الذريع. وإذا كان النزوح السوري إلى لبنان قد أثر في تفاقم هذه الأزمة إلى حدّ بعيد، فإنه، في المقابل، جذب العديد من الممولين الدوليين ومن المنظمات الدوليّة التي عملت لإغاثة النازحين ودعم الدولة اللبنانيّة وإدارتها المحليّة في مواجهة هذه الأزمة عبر اجترار الحلول ومساندة الدولة والإدارات المحليّة في تطبيق خططها.

يُظهر الاستطلاع تفاوتاً واضحاً في دور اتحادات البلديات في التعاطي مع هذا القطاع، حيث إن ٢٠ اتحاداً (٥٤٪ من العيّنة) فقط تُعتبر فاعلة في إدارة النفايات الصلبة فيما يغيب ١٧ اتحاداً (٤٦٪) عن ممارسة أي دور في هذا المجال، علماً بأن الدور الذي تؤديه الاتحادات الفاعلة متنوّع جداً، لاسيّما على مستوى الآليات والخيارات التقنيّة المعتمدة.



رسم توضيحي رقم ٧: تصوّر رؤساء الاتحادات لدور الحكومة المركزية في إدارة النفايات

تجدر الإشارة إلى أن قطاع النفايات يشمل، إلى جانب النفايات المنزلية الصلبة، نفايات المسالخ، وتلك الناتجة من أعمال البناء والصرف الصحي (المياه المبتذلة)، والنفايات الكيميائيّة، مما يحتم بروز دور الوزارات المشرفة عليها كوزارة الصناعة، والصحة، والطاقة والمياه.

إلى جانب الفاعلين الكُثر على صعيد الحكومة المركزيّة، يبرز دور البلديات واتحادات البلديات^{١٨} التي تحاول التعامل مع الأزمة بما يتوافر لديها من موارد ماليّة وبشريّة. لكن الاستطلاع أظهر أن الصعوبة التي يواجهها رؤساء الاتحادات في تأدية دورهم سببها تخبّط مؤسسات الدولة وعجزها عن إيجاد الحل المناسب وغياب إطار مركزي واضح، أكان خطة أم قانوناً أم سياسة حكوميّة طويلة الأمد. وقد عبّر رؤساء الاتحادات في العيّنة عمّا يرونه مناسباً في هذا المجال، وفقاً للآتي:

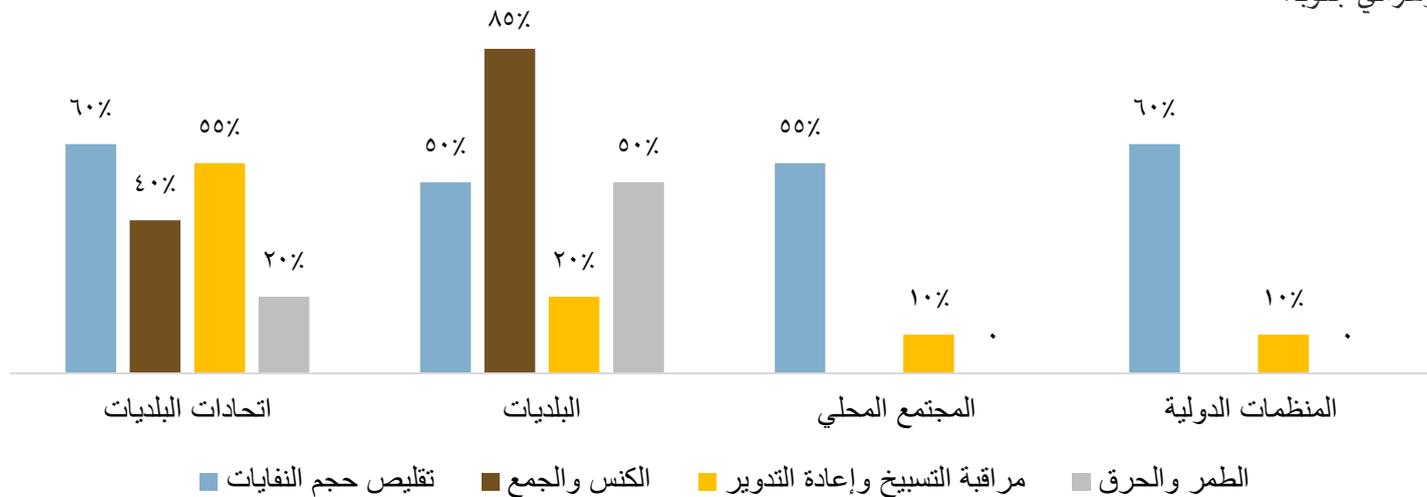
١٨ تنص المواد ٤٩ و٧٤ و١٢٦ من قانون البلديات على أن الإدارات المحلية هي المسؤولة عن الأشغال والمشاريع متعلقة بإنشاء مصارف النفايات، والتنظيف، ورفع الأنقاض والأقذار، وغير ذلك.

واقع جهاز الشرطة والسلامة العامة في اتحادات البلديات

إن تزايد الأزمات والمخاطر الأمنية في لبنان في العقد الأخير دفع في اتجاه النمو المتطرد للأجهزة الأمنية على جميع المستويات، سواء لجهة العديده أو التدريب أو التجهيز. وقد طاولت هذه التطورات أجهزة الشرطة التابعة للإدارات المحليّة، إن على المستوى البلديّ أو على مستوى اتحادات البلديات، بحيث شكّل نمو عديد الشرطة والحرس، في السنوات الأخيرة، أحد أبواب التوظيف الأساسيّة لدى البلديّات. وقد قدّمت السلطات المركزيّة للبلديات التسهيلات لقبول التوظيف في هذا المجال عبر عقود المياومين، بنوع خاص، كما سمحت للشرطة بحمل السلاح،^{١٩} وإن يكن لا يزال هناك تحديات مهمّة تحدّ من فاعليّة الشرطة في الإدارات المحليّة. على رأس هذه التحديات، بحسب الدراسة المعدّة من قبل «البرنامج الوطنيّ لدعم البلديات اللبنانيّة»،^{٢٠} مسألة تجاهل النصوص الإجرائيّة، ولاسيّما قانون أصول المحاكمات الجزائيّة،^{٢١} ودور الضابطة العدليّة الذي أنيط بالشرطة البلديّة وفقاً لقانون البلديات (المادة ٧٤)، ما يجعل دورها على هذا الصعيد ملتبساً ويدفعها إلى تجنّب الأعمال التي تقع في هذه الخانة، من ملاحقة المخلّين بالأمن والسلامة العامة واعتقالهم. تُظهر الدراسة أيضاً تعدّد الأنظمة الداخليّة لشرطة الإدارات المحليّة وتوّعها، فما من إطار قانونيّ موحد ينظّم عملها، باستثناء الإدارات العامة التي تملك جهاز شرطة واف، مع الإشارة إلى أن إعداد نظام داخليّ خاص بالإدارة المحليّة يحتاج مصادقة مجلس شوريّ الدولة ووزارة الداخليّة والبلديات، كي يشكّل الإطار الناظم لعمل جهاز الشرطة في البلدية أو الاتحاد، مما يولّد تفاوتات كبيرة في الوضع الإداريّ والتنظيميّ للشرطة بين الاتحادات، في ما يتعلّق بتحديد درجة الاختصاص وسلسلة الرتب والرواتب والتقديمات الاجتماعيّة، وذلك بحكم خصوصيات كلّ اتحاد.

أما في ما يتعلّق بتقليص أحجام النفايات عبر التوعية والفرز من المصدر، فإن ٦٠٪ من الاتحادات الفاعلة في العيّنة يبدو ناشطاً في هذا المجال، لكن دورها يقتصر على مساندة جهات أخرى، كالبلديات (٥٠٪)، والمؤسسات الدوليّة (٦٠٪)، والمجتمع المحلي (٥٥٪) على صعيد الكُنس والجمع، مثلاً، هناك ٨ اتحادات (أي ما يمثل ٤٠٪ من الاتحادات الفاعلة في العيّنة) تتولّى هذه المهمّة، لكن دور البلديات يظن في هذا المجال (في حالة ٨٥٪ من مجموع الاتحادات في العيّنة). كذلك بالنسبة إلى مراقبة الطمر أو الحرق العشوائيين، حيث تعتمد الاتحادات على البلديات (٢٥٪ من اتحادات العيّنة الإجماليّة)، بشكل عام، وتقتصر المراقبة على ٥ اتحادات فقط، ما يعني عملياً أن لا مراقبة في الغالبية القصوى من الحالات. أما الطمر الصحيّ والحرق في محارق متخصصة، فليس للاتحادات أيّ دور فعليّ فيهما، وإنما هي تكتفي بالمراقبة في عدد قليل من الحالات (٤ اتحادات في ما خصّ الطمر الصحيّ، واتحادان في ما خصّ المحارق المتخصصة). ومثل ذلك أيضاً على صعيد التقنيات البدائية كالتسيخ الهوائي وإعادة تدوير المواد القابلة للتدوير، حيث تمارس الاتحادات دوراً مهمّاً في مراقبة هاتين التقنيتين (٤٥٪ و ٥٥٪ من الاتحادات الفاعلة) بالتوازي مع دور البلديات في مراقبة إعادة التدوير (٢٠٪ من الاتحادات الفاعلة).

يركّز بعض الاتحادات (٢٧٪ من مجمل العيّنة) على قمع محاولات الرمي العشوائيّ للنفايات وحرقها، بتنظيمها محاضر ضبط بحق المخالفين في ٩٠٪ من الحالات. ومعظم هذه الاتحادات هي إما ريفية كاتحاد كل من الدريب الغربي والدريب الأوسط، ونهر الأسطوان، في عكار، وقلعة الاستقلال - راشيا، ومنطقة دير الأحمر، في البقاع، وجبل عامل - قضاء مرجعيون، وجزين وإما اتحادات ساحلية لا يزال الحيز الزراعي وغير المبني فيها بارزاً كالبترون والمنية شمالاً، وساحل الزهراني جنوباً.



رسم توضيحي رقم ٨: دور الجهات المختلفة في إدارة النفايات المختلفة

١٩ بحسب التعاميم الصادرة عن وزارة الداخليّة والبلديات عام ٢٠١٢ بشأن تسليح عناصر الشرطة البلديّة في البلدات الصغرى والوسطى.

٢٠ البرنامج الوطنيّ لدعم البلديات اللبنانيّة، دراسة تشخيصيّة أوليّة حول الشرطة البلديّة في لبنان، مشروع دعم البلديات اللبنانيّة من أجل تعزيز دور الشرطة البلديّة وقدراتها في لبنان، ٢٠١٥.

٢١ أنظر المادتين ٢٨ و ٢٩ منه اللتين تحدّدان أشخاص الضابطة العدليّة.

في ما يتعلّق بمهامّ شرطة الاتحاد، تنصّ المادة ١٢٤ من قانون البلديات على الآتي:

- توعية المواطنين للتقيّد بأحكام الأنظمة والقوانين المرعيّ إجراؤها.
- وضع تقارير بالمخالفات الحاصلة ضمن نطاق البلديات التابعة للاتحاد ورفعها إلى رئيس البلدية المعنية بواسطة رئيس الاتحاد.
- إجراء التحقيقات الأولية في الجرائم المشهودة والجرائم التي تمسّ السلامة العامة إلى حين وصول الضابطة العدليّة.
- تأمين مهامّ الشرطة البلديّة في البلديات التي لا تسمح موازنتها بتعيين عناصر شرطة خاصة بها.

أما على أرض الواقع، حسب ما ورد في العيّنة، فنرى شرطة الاتحاد فاعلة على محاور تتعدّى صلاحياتها القانونية وتشبه إلى حدّ بعيد صلاحيات الشرطة البلدية. لقد بدأنا، في جميع الاتحادات التي تملك جهاز شرطة، نشهد استعمال الشرطة في مهمّة داخلية (خارج صلاحيات الشرطة، بالمبدأ)، هي قيادة المركبات، ومساندة القوى الأمنيّة (٤٩٪)، والعمل الإغاثي عند حصول الكوارث (٥١٪). مهمّة إدارة السير شائعة جداً لدى شرطة الاتحادات (٤٩٪)، خصوصاً في المناسبات الكبرى حيث يدفع عدد الحشود البلديات إلى طلب مؤازرة شرطة الاتحاد. يلي ذلك قمع مخالفات البناء (٤١٪) ومنع رمي النفايات العشوائي^{٣٣} (٣٨٪)، ومراقبة الأمن الغذائي (٣٢٪)، وإزالة الإعلانات غير الشرعية (٣٨٪)، وقمع التعديات على الأفراد (٥٪) والبيئة (٢٧٪)، وهذه حالات تعني، في أقصى الحالات، ثلثي الاتحادات التي تملك جهاز شرطة. أما الأعمال التي هي عادة من مهام القوى الأمنيّة، كاعتقال أفراد (٢٢٪)، وإقامة حواجز (٢٢٪)، وحلّ النزاعات بين أفراد (١٩٪)، فلا يدخل فيها إلاّ ثلث الاتحادات التي تملك جهاز شرطة. أخيراً، نرى اهتماماً ضعيفاً بقمع التلوث السمعي (١٦٪) والهوائي (١١٪)، أو ربما قدرة محدودة على ذلك. ونادراً ما تتدخل الاتحادات لحلّ مسائل مازال المجتمع يعتبرها شأنًا خاصاً كالعنف الأسري (٥٪).

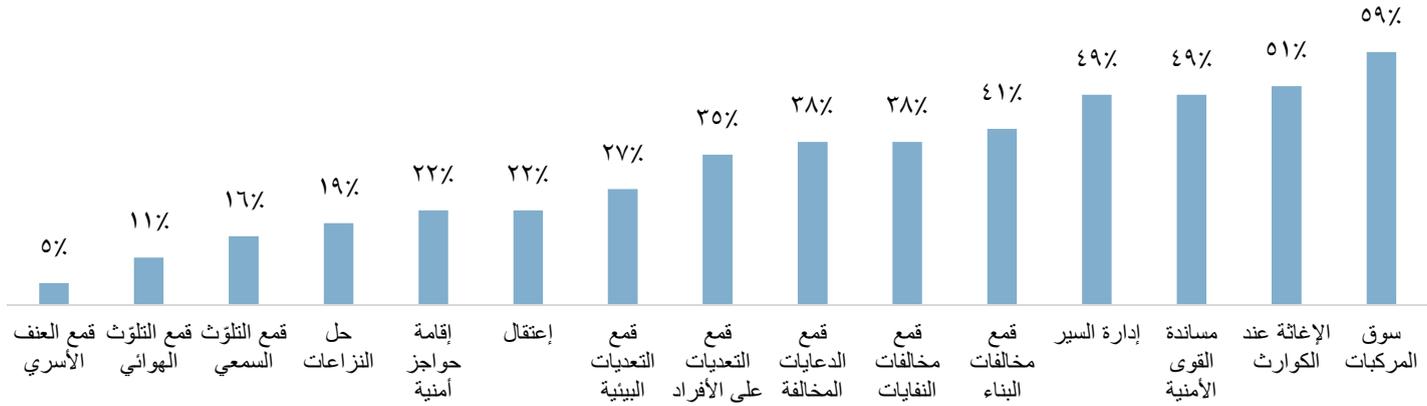
وعلى الرغم من التحديّ الهائل الذي يشكّله النزوح السوريّ للإدارات المحليّة، بشكل عام، وعمل الشرطة، بشكل خاص، نشهد تطوّرًا مستمرًا لدور الشرطة البلديّة التي هي أكثر الأجهزة الأمنيّة احتكاكًا بالناس في حياتهم اليوميّة. ولئن كانت الشرطة البلدية وشرطة الاتحاد تشتركان في الكثير من الخصائص والتحدّيات، فذلك لا ينفي وجود فروقات مهمّة بينهما، لاسيّما لجهة الدور الذي تمارسناه وسط خارطة المؤسّسات الأمنيّة المختلفة.

اللافت أن جهاز الشرطة الذي ينصّ القانون على إلزامياته ويحدّد صلاحياته لا يتوافر سوى في ٥٩٪ فقط من الاتحادات. يبقى توظيف عناصر الشرطة شبيهاً بموضوع توظيف الإداريين، وعلى كونه من أبواب التوظيف الأساسيّة التي يشدّد معظم رؤساء الاتحادات على أهميته، فإن إمكانات الاتحادات المتواضعة وحدثة عهد معظمها مازالا يحولان دون تطوير هذا الجهاز حتى الآن.

أما عديد شرطة الاتحادات فيبقى متواضعاً إذا ما قورن بعديد الشرطة البلديّة في كثير من المدن المتوسطة والكبرى في لبنان. إن أعلى عدد من الشرطيين، ثابتين ومياومين، هو ذلك الذي يضمّه اتحاد بلديات كسروان-الفتوح (٢٤)، يليه اتحاد بلديات قلعة الاستقلال - راشيا (٢٠)، واتحادا بلديات الجومة وساحل الزهراني (١٨)، فيما يملك اتحاد بلديات البترون شرطياً واحداً، لا غير. أما بالنسبة إلى الوضع الوظيفي، فلا وجود سوى لشرطيين ثابتين^{٣٣} فقط في ٨ اتحاداً (٢٢٪ من مجمل العيّنة)، مع اللفت إلى أن عديد الشرطة لا يرتبط بحجم نطاق الاتحاد أو عدد سكانه؛ ففي اتحاد بلديات الفيحاء، وهو الأعلى كثافة سكانية في لبنان، لا وجود لجهاز شرطة أصلاً وإنما الاعتماد كله على أجهزة شرطة البلديات الأعضاء، فيما نرى اتحادات في مناطق ذات طابع ريفي وكثافة سكانية متواضعة، كراشيا، مثلاً، تقوم بتوظيف ٢٠ شرطياً، مما يؤشّر إلى اختلاف نظرة الاتحادات إلى دور جهاز الشرطة فيها.

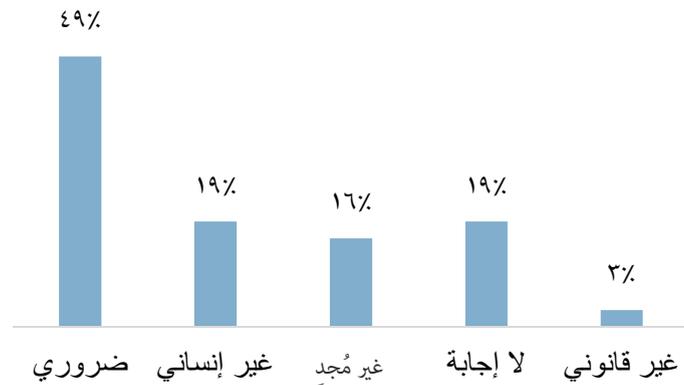
٢٢ على مستوى الفروقات المناطقيّة: في الشمال، يبلغ عدد المتعاقدين غير الثابتين ١٨ ضعف عدد الثابتين. والتفاوت بين الاتحادات كبير من حيث عدد العناصر الأمنيّة: من ١٨ عنصر شرطة في اتحاد بلديات الجومة-عكار إلى صفر في البترون. في الجنوب، يشكّل عدد المتعاقدين غير الثابتين ٤,٥ ضعف عدد الثابتين. والتفاوت العددي كبير: من ١٨ عنصر شرطة غير ثابت في اتحاد بلديات ساحل الزهراني إلى ثابتين إثنيين في كل من اتحادات صور ومنطقة جزين. في البقاع يشكّل عدد المتعاقدين غير الثابتين ١٤ ضعف عدد الثابتين، مع تفاوت كبير أيضاً بين الاتحادات من حيث العديد: من ٢٠ عنصر شرطة غير ثابت في اتحاد بلديات قلعة الاستقلال - راشيا إلى ثابت واحد في اتحاد بلديات بعلبك. أما في جبل لبنان فيشكل عدد المتعاقدين غير الثابتين ٤ أضعاف عدد الثابتين، لكن التفاوت أيضاً كبير: من ١٣ عنصر شرطة غير ثابت في اتحاد بلديات إقليم الخروب الشمالي إلى ثابت واحد في اتحاد الشوف الأعلى.

٣٣ منع الرمي في أماكن غير متفق عليها (عشوائياً)، يسطر محاضر ضبط بحق المخالفين وفي حالات أخرى تحجز الآلية المستعملة في الرمي.



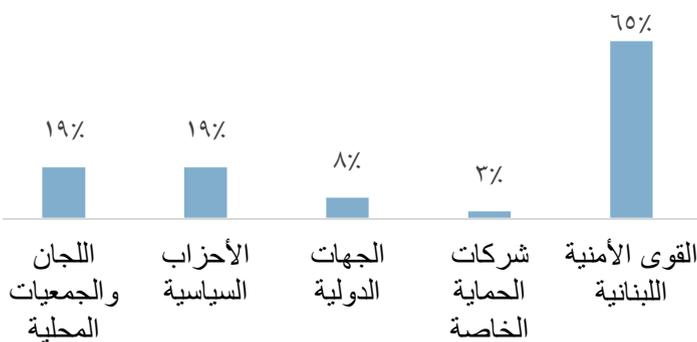
رسم توضيحي رقم ٩: مهام شرطة الاتحادات في الممارسة

تُظهر هذه الأرقام الغموض القانوني المحيط بمفهوم الضابطة العدلية، حيث يتلافى العدد الأكبر من شرطة الاتحادات المهام التي يمكن أن يترتب عنها اعتقال الأفراد، من مدهامات وحواجز وفضّ نزاعات. حتى الاتحادات التي تملك جهاز شرطة (٥٩% من إجمالي العيّنة) لا تتدخل لحماية الأفراد من الاعتداءات على شخصهم إلا في حالة واحدة فقط، كما إن مسؤولية شرطة الاتحاد البيئية المخوّلة قمع الاعتداءات على البيئة، لاتزال بعيدة عن الواقع، بدليل أن الاتحادات^{٢٤} التي تسعى إلى قمع التلوث الهوائي تشكّل ١١% فقط من مجموع الاتحادات وتلك التي تسعى إلى قمع التلوث السمعي لا تتعدّى نسبتها ١٦%.



رسم توضيحي رقم ١٠: رأي رؤساء الاتحادات بقرار منع التجوّل بحق النازحين من سوريا

تجدد الإشارة، أخيراً، إلى أن ستة اتحادات (١٦% من العيّنة الإجمالية) عمدت إلى تشكيل لجان محلية على مستوى الأحياء كي تتولّى، في ظلّ شحّ الموارد البشرية، مهامّ الشرطة في مجال السلامة العامة. ولا يُنظر للاتحاد إلى هذه اللجان كما لو كانت منافسة للشرطة بل على أنها مكّمة لعملها. كذلك يقوم ١٩% من الاتحادات التي تملك جهاز شرطة بالتنسيق مع لجان وجمعيات محلية في الشؤون الأمنية؛ و١٩% مع الأحزاب السياسية، و٨% مع الجهات دولية، و٣% مع شركات الحماية الخاصة، في حين يبقى التنسيق الأقوى مع القوى الأمنية اللبنانية (٦٥%).



رسم توضيحي رقم ١١: الجهات التي تنسّق معها شرطة الاتحاد

تجدد الإشارة، أيضاً، إلى كيفية تعاظمي شرطة الاتحاد مع تحديات النزوح السوري، لاسيما لجهة القرار المتخذ من قِبَل بعض الإدارات المحلية بمنع التجوّل بحق النازحين من سوريا، والذي أثار جدلاً إعلامياً وتحفظاً شديداً من قِبَل المنظمات المحلية والدولية لمخالفته القوانين وشرعة حقوق الإنسان. وما نراه، على مستوى العيّنة، في هذا المجال، أن ثلاثة من الاتحادات فقط اتخذت هذا القرار، إثنان بقرار من مجلس الاتحاد وواحد بقرار من الرئيس وحده. لكن الاستطلاع أظهر بلديات داخلية في نطاق ثلثي الاتحادات انضردت بهذا القرار، وثلاثة اتحادات فقط لا وجود ضمن نطاقها لهذا الإجراء. وقد اختلف رؤساء الاتحادات في نظرهم إلى هذا الإجراء فمنهم من يراه ضرورياً (٤٩%)، ومنهم من يعتبره غير إنساني (١٩%)، كما إن ثمة من يحكم بعدم جدواه (١٦%)، مع الإشارة إلى أن ١٩% من الاتحادات المستطلعة رفضت الإجابة عن هذا السؤال.

٢٤ غير أن هذا لا يعني بالضرورة غياب الاتحادات الأخرى عن هذه المسألة، فإتحاد بلديات الفيحاء (طرابلس)، مثلاً، يملك مرصداً للبيئة والتنمية ويعنى بموضوع التلوث الهوائي، بشكل خاص.

الإلتنا، بالرغم من إصدار وزير الداخلية والبلديات التعميم رقم ١٣٢٣٦ تاريخ ٦ أيلول ٢٠١٧ يطلب بموجبه البلديات واتحادات البلديات كافة اتخاذ القرارات والتدابير والإجراءات اللازمة لتنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، لانزال نقتصر إلى آلية تلزم الإدارات بتنفيذه، علماً بأن القانون ينص على إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، التي يفترض أن تُعنى بتطبيق القانون وبتت الخلفات الناشئة بين الأشخاص والإدارات التي لا تستجيب لطلباتهم. هذه الهيئة لم يتم إنشاؤها بعد، ما يطرح السؤال حول الجهة البديلة والدور الذي يمكن أن يؤديه مجلس شوري الدولة في هذا المجال.

تبدو الاتحادات ناشطة في موضوع نشر المعلومات، بيد أن سعيها إلى نشر المعلومات لا ينبثق من همّ تطبيق قانون الوصول إلى المعلومات، الذي يتجاهله معظمها تماماً، إن لم يكن يعارضه علناً، بل من الحاجة إلى إثبات حضورها ونيل تأييد الناس، مما يزيد من مستوى الدعم سياساتها ومشاريعها.

التواصل مع الناس

تنقسم هذه الخدمة، التي يحق للناس الحصول عليها، قسمين: أولاً، الشفافية ونشر المعلومات؛ وثانياً، التشاركية أو إشراك الناس في صنع القرار.

وما يشجعنا على النظر إلى التواصل كخدمة هو إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (رقم ٢٨ تاريخ ١٠ شباط ٢٠١٧)، وهو يكرّس حق أي شخص طبيعي أو معنوي في الاطلاع على المعلومات، ويقرّ مسؤولية الإدارات العامة - المركزية واللامركزية - في تقديمها. قبل صدور هذا القانون، كان الوصول إلى المعلومات المتعلقة بعمل الإدارات المحلية مضموناً في المادة ٥٥ من قانون البلديات، والتي نصّت على وجوب نشر القرارات ذات الصلة العامة على باب مركز البلدية، والمادة ٤٥ منه، والتي منحت كل ناخب في الدائرة البلدية وكل صاحب مصلحة حق الاستحصال على نسخة من قرارات المجلس البلدي مصدق عليها من الموظف المختص، من دون تحديد مهلة قانونية لتأمينها.^{٢٥}

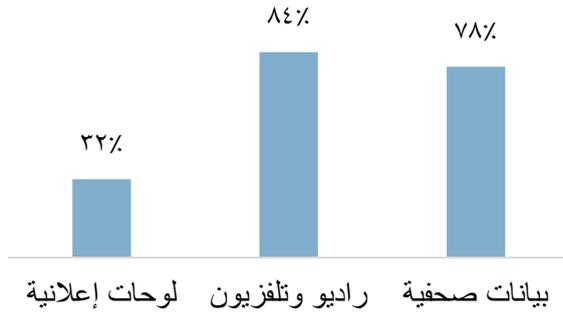
وإذا كان قانون البلديات يحتفظ بسريّة مجريّات جلسات المجلس (المادة ٣٥)، فإن قانون الحق في الوصول إلى المعلومات يضمن الاستحصال على محاضر الجلسات بعد تنظيمها واعتمادها رسمياً. على أن كثيرين من رؤساء الاتحادات أكدوا، في سياق الجلسات الاستشارية التي نظمت خلال شهري تموز وأب عام ٢٠١٧، سريّة المستندات الإدارية والمالية ولاسيما الموازنات.

ملخص مبسط عن قانون الحق في الوصول إلى المعلومات رقم ٢٨ تاريخ ١٠ شباط ٢٠١٧

من؟	كل شخص طبيعي أو معنوي.
ماذا؟	المستندات الخطية والإلكترونية الصادرة عن الإدارة، على سبيل المثال لا الحصر: التقارير والدراسات والملفات والمحاضر والإحصاءات والتعليمات والمراسلات والقرارات (بما فيها الموازنة وقطع حساب الموازنة) والعقود. ^{٢٨}
المهلة	مدة أقصاها ١٥ يوماً قابلة للتجديد لمدة ١٥ يوماً إضافياً بشروط.
المستندات الواجب نشرها حكماً على الصفحة الإلكترونية للإدارة	جميع القرارات والتعليمات والتعاميم والمذكرات والمستندات المتعلقة بكل إنفاق من المال العام يتجاوز ٥ ملايين ليرة، على أن يتضمن النشر ما يلي: قيمة عملية الصرف، وكيفية الدفع، والغاية منه، والجهة المستفيدة، والسند القانوني الذي بموجبه جرى الصرف (مناقصة، دفتر شروط، عقد بالتراضي).

^{٢٥} ينسحب الأمر أيضاً على قرارات مجلس الاتحاد وتلك الصادرة عن كل من رئيس البلدية ورئيس الاتحاد، وذلك بناءً على الفقرة الثانية من المادة ٧٦ والمادة ١٢٩ من قانون البلديات.

٣. الإعلام التقليدي: تستعمل الاتحادات البيانات الصحافية (٧٨٪)، والطلّات الإعلامية عبر الراديو والتلفزيون (٨٤٪)، واللوحات الاعلانية (٣٢٪).



رسم توضيحي رقم ١٣: الاتحادات ووسائل الإعلام التقليدية

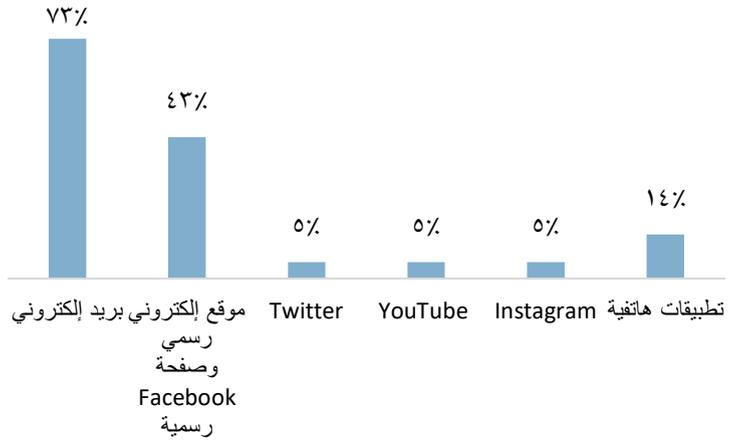
إن المحتويات الأكثر شيوعاً هي: التعريف بالاتحاد (تاريخ تأسيسه، مميزات المنطقة... إلخ.)، التعريف بالرئيس وأعضاء المجلس، عرض مشاريع الاتحاد ونشاطاته، الدعوات العامة إلى المناسبات. كما يُسجّل، في حالة التطبيقات الإلكترونية على الهاتف، وجود اهتمام خاص بالتعريف بالمؤسسات والنشاطات الاقتصادية في المنطقة. أما في ما يتعلق بالطلّات الإعلامية، فإن استعمال هذه الأداة يكون إما لعرض المشاريع وإظهار تقدّم عمل فيها، وإما للردّ على حدث أو جدل طاول الاتحاد. ونادراً ما تلجأ الاتحادات إلى اللوحات الاعلانية، بسبب كلفتها الباهظة، فتكتفي بوسائل الإعلام المحليّة كأَنَّ تعلق الدعايات في أماكن شتّى ترويجاً لمهرجان أو ما شابه.

لكن الملاحظ، بالإجمال، هو أن الأدوات الإلكترونية فتحت المجال أمام أنواع جديدة وأكثر ديناميكية في التواصل مع الناس بإيجادها مساحات للتعليق وتقديم الشكاوى والطلبات، ما أدى إلى تنامي الخدمات الإدارية الإلكترونية.

■ توفير المستندات عند الطلب: تؤكّد جميع الاتحادات أنها تؤمّن المستندات لكلّ من يطلبها، لكنها، في الغالب، لا تقدّم للعموم منها إلا القليل، فلا تشر سوى ١٠٪ من المعلومات التي تتعلق بموازانتها وقراراتها، لا بل إنّ عدد الاتحادات التي تنظر إلى القانون الجديد نظرة إيجابية لا يتعدّى الـ ١٢٪.

تستعمل الاتحادات لهذه الغاية عادةً أربع قنوات هي: أدوات التواصل الإلكتروني، والمطبوعات، والإعلام التقليدي، وتوفير المستندات عند الطلب:

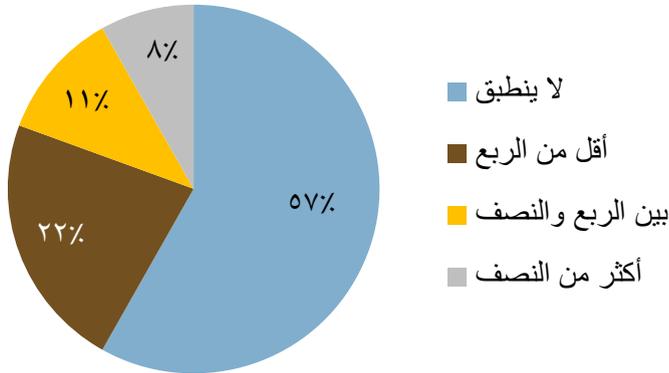
١. وسائل التواصل الإلكتروني: ثمة اهتمام متزايد لدى الاتحادات بوسائل التواصل الإلكتروني، حيث إن ٧٣٪ منها بريداً إلكترونياً (٣٠٪ يعتمد على بريد إلكتروني عام، مثل Gmail، و٤٠٪ على بريد مرتبط بنظام إلكتروني خاص بالبلدية)، في حين يبقى الموقع الإلكتروني الرسمي وصفحة الـ Facebook الرسميّة هما الأداة الأكثر استعمالاً (في نحو ٤٣٪ من الاتحادات)، ولا نرى إلا في حالتين فقط (٥٪) استعمالاً لأدوات كـ YouTube، Twitter، Instagram. يُلاحظ أيضاً استعمال أربعة اتحادات (١٣,٥٪) للتطبيقات الإلكترونية على الهاتف الذكي. والجدير بالذكر أن هذه الصفحات والأدوات هي فاعلة ومحدّثة. أما في ما يختص بلوائح التواصل عبر كل من البريد الإلكتروني Mailing list والهاتف الخليوي SMS list فهي مستعملة من قبل ٣٢٪ من الاتحادات، مع أفضلية للوائح الهاتف.



رسم توضيحي رقم ١٤: الاتحادات وأدوات التواصل الإلكتروني

٢. المطبوعات: إن ٣٠٪ من الاتحادات تصدر نشرات أكثر من مرة في السنة. وتبقى الطباعة الورقية هي الشكل الأكثر اعتماداً للنشرات مترافقة مع النشر الإلكتروني (عادةً على موقع الاتحاد) في عدد من الاتحادات، بحيث لا نرى اكتفاءً بالنشر الإلكتروني إلا في حالة واحدة فقط. مع الإشارة إلى أن ٦٣٪ من الاتحادات تصدر مطبوعات أخرى بشكل كتيبات إما للتعريف بالاتحاد أو ذات طابع دعائي للمنطقة أو دراسات تنمويّة، وفي حالات نادرة، خرائط ومنشورات ترويجية للنشاطات الاقتصادية في المنطقة. أما المنشورات التي تركز على المعاملات الإدارية والقوانين وحقوق المواطنين فقليلة جداً.

لئن صحَّ أننا نشهد نمواً متزايداً لقنوات المشاركة، من لقاءات عامة وإشراك للناس في لجان الاتحاد، فإن عدد الاتحادات التي تعتمد المشاركة الفعلية لا يتعدى النصف، إن ٥١٪ منها يعقد لقاءات عامة لمناقشة المشاريع والأعمال مع الناس وأخذ آرائهم (٤٣٪ من الاتحادات يقيم أكثر من لقاء في السنة و١١٪ ينظم اجتماعاً عاماً مرة في السنة). وتختلف أحجام هذه اللقاءات بين الاتحادات: ففي حين يجمع ممثلو اتحاد المتن الأعلى نحو ١٢٥٠ شخصاً، يجمع اتحاد الهرمل نحو ٢٠ شخصاً. أما في ما يخصّ الإشراف في اللجان، فإن ثلث الاتحادات تقريباً يشرك أشخاصاً خارج أعضاء الاتحاد غالباً ما يكونون من أصحاب الخبرة المحليين، أو ممثلين لهيئات المجتمع المدني والأهلي، أو أعضاء في إدارات الاتحاد أو إحدى البلديات، كما قد يدعى في حالات أقل أشخاص من القطاع الخاص والإدارات المركزية. وفي الثلث الآخر يشكّل الأعضاء الخارجيون أقل من ربع أعضاء اللجان، وفي الثلث الآخر أكثر من نصف أعضاء اللجان. هذه الأرقام تطرح تساؤلات بشأن نظرة الاتحادات وطريقة فهمها لمسألة المشاركة والغاية منها، وسبل تطويرها وتحسين فعاليتها بحيث تشمل عدداً أكبر من الناس.



رسم توضيحي رقم ١٤: نسبة مشاركة أعضاء من خارج المجلس في اللجان

المستندات التي يمكن الحصول عليها مباشرة عند الطلب (بالتسلسل):

١. القرارات الوزارية والتعاميم والمراسيم.

٢. دفاتر المناقصات.

٣. قرارات مجلس الاتحاد.

٤. قرارات رئيس الاتحاد.

٥. قطع حساب الموازنة السنوية.

٦. الموازنة السنوية.

نضيف أن تقديم الموازنات وقطوعات الحساب التفصيلية لدى الاتحادات يتم عند الطلب وقد يُصار إلى نشرها عبر قنوات التواصل الإلكتروني. لكن ذلك نادراً ما يحصل ما يطرح علامة استفهام حول شفافية أداء الاتحادات، بشكل عام.

المشاركة هي الشق الآخر للتواصل مع الناس. والمقصود بالمشاركة أو، بالأحرى، التشاركية كل عمل يُشرك الناس في قرارات الاتحاد بحيث يتسنى لهم إبداء الرأي في تطوير أي مشروع أو خطة أو سياسة، وإن لم يكونوا جزءاً مباشراً من أخذ القرار. إننا نركّز، بنوع خاص، على ضرورة مشاركة الناس في لقاءات عامة مفتوحة (town hall meetings) يكون الهدف منها مناقشة عمل الاتحاد، فضلاً عن إشراك أشخاص في لجان الاتحاد بصفة أعضاء يتداولون في عمل اللجان المتخصصة إلى جانب أعضاء مجلس الاتحاد.

يختلف واقع المشاركة من الناحية القانونية اختلافاً جذرياً عن واقع نشر المعلومات، وهي تغيب عملياً عن القوانين اللبنانية، بوجه عام، وعن القوانين التي تُعنى بعمل الإدارات المحلية، بوجه خاص، على عكس الكثير من الدول المتقدمة والنامية التي أدخلت تجربة المشاركة عبر اللقاءات المفتوحة والمتفرقات وغيرها من أساليب إشراك الناس وقوننتها.^{٣٦} غير أن ذلك لم يمنع نموها منذ تسعينيات القرن الماضي في تجارب الإدارات المحلية في لبنان. وقد كان للمنظمات الدولية والجهات المانحة أثر كبير في إرساء هذه الظاهرة، إذ إن من عاداتها أن تشترط لتقديم الدعم والتمويل اللازمين اعتماد آليات تشاركية في تطوير أي مشروع. من هذه الزاوية، يشكّل المسار التشاركي ضماناً لاستدامة المشروع. لكن انتشار هذه الظاهرة لا يُعزى إلى تدخل الجهات المانحة وحسب، بل إن كثيرين من أعضاء الإدارات المحلية، أيضاً، عرفوا هذه التجارب في بلاد أخرى وأدركوا أهميتها وعملوا على إدخالها في عمل إدارتهم.

٣٦ فضلاً عن إمكانية تشكيل لجان من غير أعضاء الاتحاد، يعطي قانون البلديات رئيس السلطة التنفيذية في الإدارة المحلية حق دعوة أي شخص إلى حضور اجتماع المجلس للاستماع إليه (المادة ٣٥، فقرة ٢).

بعض التجارب المميّزة لاتحادات البلديات في تقديم الخدمات العامة

في الشرطة والسلامة العامة

إدارة السير على الطرقات الأساسية بين بلدات الاتحاد في حين تركّز الشرطة البلدية على إدارة السير ضمن نطاق بلدياتها، تبقى الطرقات الأساسية التي تربط البلدات بعضها ببعض خارج اهتمام الشرطة البلدية. من هنا دأب اتحاد بلديات ساحل الزهراني على تخصيص بعض عناصر شرطته لإدارة السير على هذه الطرقات.

تطبيق إلكتروني للحرس

نجح اتحاد بلديات جبل الشيخ في توظيف ١٦ حارساً ليلياً في جهاز الشرطة، كما قام باستحداث تطبيق على الهاتف الذكي يمكنه من تحديد مهام الحرس ومتابعة حركتهم ودواماتهم وأماكن تواجدهم. هذا التطبيق يسمح لمختلف الفرق بتحديد الخطر وطلب الدعم من الجهات المختصة.

وحدة إدارة المخاطر والحد من الكوارث

تهدف هذه الوحدة إلى تأمين إطار تنسيقي وتخطيطي وتدريبّي يعمل لإدارة المخاطر والتجاوب السريع في حال وقوع كوارث طبيعية أو ذات طابع أمني. تقوم هذه الوحدة على مبدأ جمع الأفرقاء المعنيين، من دفاع مدني وإسعاف وشرطة وقوى أمنية وجهات طبية ومتطوعين، بغية التنسيق ووضع الخطط وإقامة المناورات والتدريبات لهذه المسائل. وهو ما باشرت به اتحادات أخرى على مستوى الجنوب (اتحاد بلديات صور، على سبيل المثال).

في التواصل مع الناس

نشر جميع المعلومات

بالرغم من تحفّظ العديد من الاتحادات على نشر بياناتها المالية، نرى رؤساء بعض الاتحادات يشدّدون على أهميّة الشفافية واعتمادها شعاراً أساسياً لعملهم، كاتحادات بلديات جبل الشيخ، واتحاد الضنيّة اللذين يقومان بنشر جميع قراراتهما فضلاً عن موازنتاهما وحساباتهما القطعية ومناقصات المشاريع المنويّ تنفيذها مع دفاتر شروطها، وأسماء المتعهدين المتقدمين لها، والمبلغ المقدّم من المتعهد الفائز، إما على صفحة الاتحاد الرسمية أو على الـ Facebook.

تطوير الخدمات الإلكترونيّة

تسمح ثمانية اتحادات بتقديم طلبات معاملات عبر مواقعها الإلكترونيّة (اتحاد بلديات الدريب الأوسط - عكار، اتحاد بلديات الضنيّة، اتحاد بلديات المنية، اتحاد بلديات كسروان-الفتوح، اتحاد بلديات جبل عامل، اتحاد بلديات ساحل الزهراني، اتحاد بلديات إقليم التفاح - النبطية، اتحاد بلديات قضاء صور، علماً بأن الاتحادات المذكورة تتباين حجماً وقدماً وإمكانات.

تخصيص إدارة للتواصل مع الناس

خصّصت بعض الاتحادات كالفيحاء، وساحل الزهراني، والعرقوب، والدريب الغربي، وحدات في إدارتها تتولّى مهام التواصل مع الناس وتوفير المعلومات.

في إدارة النفايات

التخطيط التشاركي

قدّم اتحاد بلديات صور مثلاً يُحتذى في إدارة ملف النفايات الصلبة من خلال مكتبه الفني، الذي كان ولا يزال يشرف على مركز المعالجة والفرز في منطقة «عين بعال»، كما كان للاتحاد المذكور دور مهم في تنظيم اجتماعات تنسيقية مفتوحة بين جميع الجهات المعنية والمساعدة في القطاع، كالمنظمات الدولية والجمعيات المحلية والبلديات، من أجل وضع خطة متكاملة لإدارة النفايات في الاتحاد، وغالباً ما ينجح في توجيه التمويل نحو الحاجات والأولويات التي حددها الاتحاد.

«اتحاد اتحادات» لإدارة النفايات

استطاعت اتحادات كل من السهل، وجبل الشيخ، وقلة الاستقلال في البقاع، بالتنسيق الكامل في ما بينها، أن تتقدّم من إحدى الجهات الدولية بطلب تمويل من أجل إنشاء معمل فرز وتسبيخ وفقاً لمعايير الاختيار الموضوعية، وقد نجحت بفضل تضافر جهودها بالوصول إلى مبتغاها.

استنتاجات الاستطلاع

يمكن تحقيقه وما يميّز دور الاتحاد من دور البلدية.

على مستوى التصوّرات

أكثر ما يتجلى دور التصوّرات في موضوع نشر المعلومات، حيث نرى عدداً من الاتحادات مقتنعاً بأهميته وضرورة التركيز عليه باعتبار أن المعلومات حق للناس ونشرها آلية تحسّن المساءلة، في مقابل اتحادات أخرى تواجه الموضوع بالحدز والريبة، وأقلية لا تعترف بجذواه أصلاً، بل تعتبر نشر المعلومات مؤذياً. من المحتمل أن يكون السبب في لجوء الاتحادات إلى التلاعب بحدود القانون هو همّ تيسير الأعمال في ظلّ بطء الهيئات الرقابية على الصعيدين اللاحصري والمركزي،^{٢٨} كما إن بعض الرؤساء يخشون، في سعيهم إلى إيجاد الحلول البراغمية، أن تتردّد الشفافية عليهم، إذا ما عمد بعض الأشخاص، مثلاً، انطلاقاً من خلفية سياسية أو عائلية، إلى استخدام هذه المعلومات لهاجمتهم وملاحقتهم قانونياً. من هنا كان رؤساء الاتحادات، على إقرارهم بضرورة تعريف المواطنين حقوقهم وواجباتهم، يفضلون حصر الموضوع في إنجازات اتحاداتهم (علامة ٥/٤ لناحية أهمية نشرها)، والمشاريع المستقبلية (٥/٤،٥)، والتحدّيات التنموية في المنطقة (٥/٤،٥) بدلاً من نشر قراراتها وموازاتها وقطوعات حساباتها. هنا أيضاً تبرز فروقات بين الاتحادات التي أعطى بعضها، كإقليم الخروب، والمنية، وجزين، والمتن الأعلى، وراشيا، علامة منخفضة لهذه الفكرة (٥/١) و (٥/٢). أما في ما يخص المشاركة فالواضح أن رؤساء الاتحادات يفضلون المشاركة المضبوطة التي تستهدف أشخاصاً مختارين، بدليل إعطائهم علامة ٥/٥ للاجتماعات مع أشخاص محليين ذوي خبرة (مهندسين، متخصصين... إلخ)، وميلهم إلى إشراك لاعبين محليين أساسيين في مشاريع محددة.

على مستوى الآليات والأدوات، يبدي الرؤساء اهتماماً خاصاً بالإعلام وقنوات التواصل الإلكتروني باعتبارها قنوات فاعلة للوصول إلى الناس (٥/٤)، في حين أن المطبوعات هي قناة تواصل (٥/٢،٥) تشكّل نوعاً من الأرشيف.^{٢٩} والملاحظ هو اهتمام الرؤساء بالاجتماعات العامة من منطلق اعتبارها آلية فعّالة للوصول إلى الناس. كذلك هم يختلفون في تقييم اللقاءات المباشرة مع الرئيس بموعد أو بدونه، إذ يعطيها بعضهم علامات عالية جداً فيما يعمد البعض الآخر إلى التقليل من أهميتها، ومن الرؤساء، أيضاً، من يقترح قنوات أخرى كالزيارات الشخصية، والاتصالات الهاتفية وحضور المناسبات، وكلها من قنوات التواصل التقليدية مع الناس في لبنان. هذا الاختلاف يؤسّر إلى التباعد القائم

يتناول هذا القسم ما يلي: (١) المعوّقات، على مستوى التصوّرات والقدرة المؤسسية وردّ الفعل المجتمعي؛ (٢) مسألة ديمقراطية الخدمة؛ (٣) أنواع العلاقات التي تربط الاتحاد باللّاعبين الآخرين، من بلديات أعضاء، وسلطات مركزية، وشركاء من جمعيات وقطاع خاص، ومنظمات دولية، ويختتم بمناقشة آفاق الإصلاحات القانونية والمؤسسية من أجل لامركزية أكثر فعالية في تقديم خدمة عادلة وديمقراطية في لبنان.

في المعوّقات

يمكن القول، بشكل عام، إن قدرة الاتحادات على تأمين الخدمة مازالت متوسطة رغم النشاط الكبير الذي يبديه بعضُها. إن نسبة الاتحادات التي تقدّم خدمات في المجالات الثلاثة المذكورة تكاد لا تتعدى نصف عدد الاتحادات: ٥٤٪ من اتحادات العينة في قطاع النفايات، ٥٩٪ في قطاع الشرطة والسلامة العامة، و٤٣٪ في قطاع التواصل.^{٣٧} من الممكن أن تكون حادثة عدد كبير منها أحد الأسباب الرئيسية التي تحدّد من قدرتها على تقديم الخدمات، لكن توافر الموارد والعراقة لا يكفيان لتطوير خدمات هذه الاتحادات إذا ظلّت تحصر دورها في المتابعة والرقابة، متّكّلة على عمل الجهات المحلية الأخرى، كالبلديات والمؤسسات الخاصة والجمعيات.

تتفاوت نظرة الاتحادات إلى ما أنجزته حتى الآن في القطاعات المذكورة، إذ يرى الرؤساء في ٧٥٪ من الاتحادات أن فاعليتهم في التواصل مع الناس في مناطقهم جيدة، فيما يعتبر اثنان منهم أنها عالية جداً (اتحادا الشوف الأعلى وساحل الزهراني). كذلك في ما خصّ نشر المعلومات، يرى رؤساء الاتحادات أن فاعليتهم مقبولة بل جيدة (أعطوا متوسط علامة ٥/٢ على أدائهم في هذا المجال). لكن ٢٠٪ منهم يعتبرون فاعليتهم محدودة وتحتاج إلى مجهود إضافي. أما في قطاع الشرطة والسلامة العامة فتبقى نظرة رؤساء الاتحادات إلى قدرتهم على تأمين السلامة العامة أدنى من قطاع التواصل (٥/٢،٨)، مع تفاوت واضح بين الاتحادات (٥/٥) في اتحاد بلديات المتن الأعلى مقابل ٥/١،٥ في اتحاد بلديات كسروان-الفتوح). غير أن هناك وعياً ظاهراً لدى الاتحادات في ما يتعلّق بقطاع النفايات، حيث التجارب حديثة بالإجمال، بدليل إعطاء رؤساء الاتحادات علامة ٥/٤،٥ لأهمية القطاع.

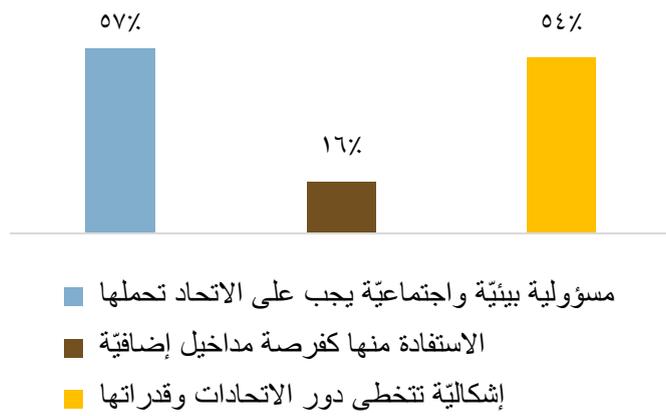
من الواضح، إذاً، أن الاتحادات تعترف لنفسها بدور ريادي في مسألة إدارة النفايات الصلبة، فيما يبقى هذا الدور أقل وضوحاً بكثير في مسألة تعزيز جهاز الشرطة وتأمين السلامة العامة. أما في مجال التواصل فالنصّور يختلف من اتحاد إلى آخر بشأن ما هو مطلوب وما

٢٨ خير مثال على ذلك هو التجزئة المفتعلة للنفقات كي لا تتعدى النفقة الواحدة السقف الذي يسمح به القانون للصرف دونما حاجة إلى موافقة مسبقة من قبل الأجهزة الرقابية.

٢٩ كما أوضح أحد الرؤساء: «الناس لا تقرأ».

٣٧ إذا ما اعتمدنا مؤشراً نسبة الاتحادات التي تملك موقعاً إلكترونيّاً أو صفحة Facebook.

خبرة الاتحادات المتزايدة في الملف وتحديات إدارته يدفع الكثير من الرؤساء إلى الاهتمام بالتقنيات الفضلى لمعالجتها، كإعادة التدوير والتسيخ الهوائي وغيرها من التقنيات البسيطة، كما بمقاربات تعتمد تقنيات عالية للتسيخ وإنتاج الطاقة من النفايات (Anaerobic Digestion, RDF, Biogas)، على حساب المحارق والمطامر الصحيّة. وإذا كان ثمة قلق من المخاطر الصحيّة والبيئية للمحارق (وهي موضوع جدل إعلامي ساخن) التي يعتبرها بعض الاتحادات واقعا لأمّرها، فإن المطامر الصحيّة مازالت كرة نار تتقاذفها بلديات الاتحاد، رافضة إقامتها في نطاقها.



رسم توضيحي رقم ١٦: تصوّر رؤساء الاتحادات لدورهم في إدارة النفايات

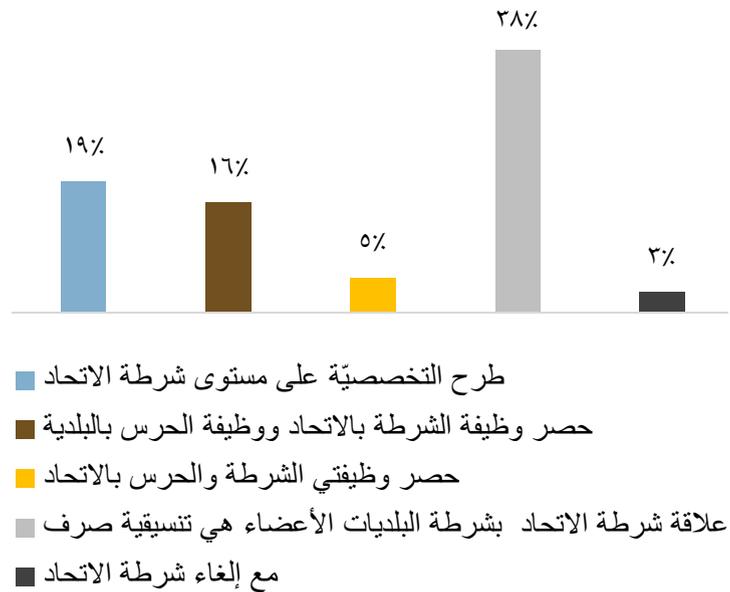
على المستوى المؤسسي

نعني بالقدرة المؤسسية قدرة مؤسسة ما على ممارسة دورها بشكل فاعل، ويندرج فيها، بشكل عام، كل من: الهيكلية الإدارية والموارد المادية، من مالية وغيرها، والموارد البشرية من حيث عدد الموظفين ووضعهم الوظيفي والمستوى التدريبي، وقدرتهم على التخطيط.

يشكل ضعف الموارد المالية تحدياً أساسياً في وجه تطوير الخدمات. وكما رأينا في التوصيف العام لواقع الاتحادات حيث يشكل ضعف الموارد المالية ضعفاً بنيوياً حقيقياً بفعل الحاجة المتزايدة إلى التوظيف والاستثمار (في قطاع النفايات، بنوع خاص) واعتماد آليات تقنية أكثر حداثة (لاسيماً في مجال التواصل مع الناس). إن إدارة النفايات الصلبة في لبنان اليوم تتطلب كلفة يمكن أن تتخطى، في بعض الأحيان، مجمل موازنة الاتحادات، التي يحاول بعضها تخطي هذا العقبة إما بخصخصة بعض أوجه الخدمة أو بالدخول في شراكات مع القطاع الخاص والجمعيات، ما يسمح بتغطية بعض النفقات ويجعل الاتحادات تعتمد على دعم الجهات الدولية لتأمين مداخل إضافية تسمح لها بالتوظيف والاستثمار، لكن مثل هذه الأبواب لتأمين المداخل الإضافية تبقى مؤقتة ولا يصحّ الركون إليها.

في النظرة إلى الشأن العام بين من يرى في مأسسة الشفافية والتشاركية وتحقيق الحوكمة الرشيدة آلية لتحسين العمل، ومن يرى أن الشأن العام يُبنى على العلاقة الشخصية والمباشرة بين المسؤول والناس؛ بل بين من يرى في هذا الأخير نوعاً آخر من العمل المؤسسي قائماً على التخصص والتجرد، ومن يرى في الاتحاد امتداداً للعمل البلدي القائم على التواصل المباشر. يمكن القول، بالإجمال، إن البراغماتية هي التي تطفئ على أداء الرؤساء، الذين غالباً ما يعملون بحذر على خطين متوازيين: الإبقاء على قنوات التواصل التقليدية من جهة، والإفادة من القنوات الجديدة، من جهة أخرى، بما يحفظ للاتحاد قدرة عالية على الضبط، كاجتماعات الاختصاصيين، واللقاءات حول مشروع معين، ونشر المعلومات عبر الإعلام وقنوات التواصل الإلكتروني.

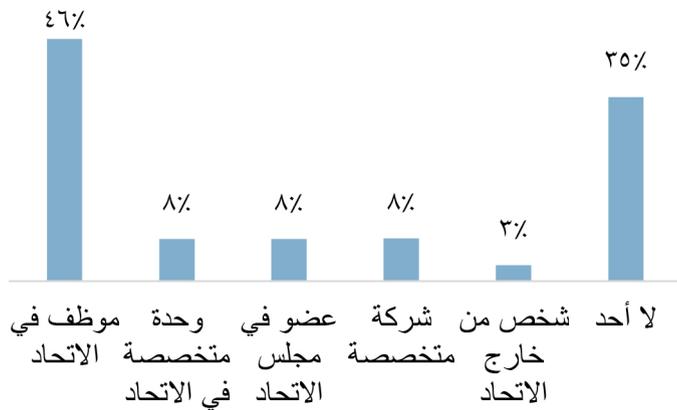
في السياق نفسه، تبرز تصوّرات متباينة حول إدارة جهاز الشرطة ودورها، حيث نرى به تعادلاً في نسب رؤساء الاتحادات الذين يريدون تطوير الشرطة على مستوى الاتحاد وبين من يريدون حصر دورها في التنسيق بل وإلغاءها كلياً.



رسم توضيحي رقم ١٥: دور شرطة الاتحاد بحسب رؤساء الاتحادات

أما في ما يخص إدارة النفايات الصلبة فالاهتمام يبدو واضحاً بإيجاد الحلول، لما باتت تشكل النفايات من خطر على مستوى الصحة والبيئة. ولئن أمكن أن يتحوّل هذا الوضع الضاغط إلى عبء سياسي يجعل من النفايات مادة دسمة في متناول المعارضة المحلية للنيل من مجلس الإدارات المحلية، فمن غير المستبعد أيضاً أن يصبح فرصة جديدة للاتحادات وشاهداً ساطعاً على إنجازات إدارتها، علماً بأن النظرة إلى طريقة التعاطي مع الملف تختلف من رئيس اتحاد إلى آخر. إن

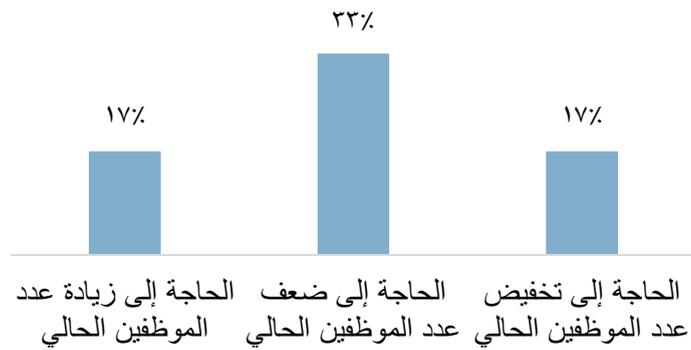
خارجية مدفوعة الأجر. وفي الوقت الذي تعمل بعض الاتحادات حتى من دون بريد إلكتروني (ومنها بل ومن دون هاتف ثابت لدى ٨٪ منها - أو فاكس، ٥٥٪)، نجد اتحادات تملك نظاماً إلكترونياً خاصاً بها ووحدات متخصصة لإدارة التواصل مع الناس. لكن الملاحظ هو أن الوعي لأهمية التواصل في تزايد بدليل أن ١٠٪ من اتحادات العينة يعبر عن حاجته إلى التوظيف في هذا المجال، رغم وزن الحاجات الأخرى. وهناك ١٣,٥٪ فقط من الاتحادات التي لديها لجان للتواصل مع الناس.



رسم توضيحي رقم ١٨: الجهة المسؤولة عن التواصل مع الناس

فضلاً عن ضرورة التوظيف وتطوير الهيكلية الإدارية، أعربت الإدارات المحلية عن سعيها إلى التدريب لتنمية الكفاءات والخبرات لديها، مما يحظى باهتمام خاص من قبل جهات عديدة، كالوزارات، والجمعيات، والجهات الدولية، والمكاتب الحزبية للشؤون البلدية. لكن الاتحادات تشتكي من عدم كفاية الدورات التدريبية المقدمة من قبل هذه الجهات لتأهيل الأعضاء والموظفين بشكل مناسب ومستدام. ثم إن مجالات التدريب تختلف من قطاع إلى آخر؛ فالدورات التدريبية التي تقدمها قوى الأمن الداخلي في قطاع الشرطة والسلامة العامة ليست إلزامية ولا كافية أصلاً لأنها لا تعنى سوى بالجانب الأمني (حمل السلاح والانضباط) ولا تأخذ في الاعتبار خصوصية شرطة الاتحاد التي تقوم بدور أوسع، كما إن التدريب يبقى منقطعاً وغير منظم، يحصل بين مرة في السنة ومرة كل سنتين أو ٥ سنوات. يقوم التدريب بنسبة ٢٥٪ على التعريف بالقوانين والآليات الإدارية المرعي إجراؤها، و٢٢٪ على التعريف بأساليب التواصل مع الناس، و١٦٪ على تقنيات حل النزاعات، و٢٤٪ على أبرز ما يواجه المنطقة من تهديدات أمنية. وتقوم وزارة الداخلية والبلديات بالمجهود الأكبر في عملية التدريب (٢٥٪)، تليها الجهات المستقلة غير الحكومية (حوالي ١١٪). ولئن كانت الاتحادات، في مجملها، تشدد على ضرورة تدريب شرطتها، فإن نقاط الاختلاف بينها تتمحور حول مضمون الدورات التدريبية، إذ يؤكد بعضها أهمية إدارة الحالات الطارئة والأزمات (كوارث طبيعية، نزاعات طائفية، سياسية أو عشائرية، عمليات إرهابية، أعمال جرمية... إلخ)، فيما يعتبر البعض الآخر أن التحدي الأكبر هو في تحديد أطر عمل موحدة وآليات مشتركة لشرطة الاتحاد. وعلى وجه

من العقبات السياسية، أيضاً، ضعف الموارد البشرية الذي حد من القدرة على تقديم الخدمات في الوقت الذي تزداد فيه الحاجات، خصوصاً في المجالات التالية: الشرطة، وإدارة المشاريع، والتواصل مع الناس. تعتمد الاتحادات بشكل عام إلى تخطي النقص بالاعتماد على جهد الرئيس نفسه وأعضاء المجلس أو المتطوعين، خصوصاً في المسائل الإدارية من دون أن يشكلوا بالضرورة لجاناً متخصصة تضم متطوعين محليين من ذوي الخبرات. مثلاً، يُعتبر معظم الرؤساء في الاتحادات فاعلين في مجال إدارة النفايات (٥٢٪)، لكن عدد العاملين في القطاع هو غير كاف للإدارة السليمة للقطاع. أما في ما يخص حجم العديد المطلوب، فيعتبر ١٧٪ من رؤساء الاتحادات الفاعلة في هذا القطاع أن هناك حاجة إلى أكثر من العدد الحالي، فيما أكد ٢٣٪ منهم الحاجة إلى ضعف العدد الحالي. لكن ١٧٪ أعربوا عن توجّهم إلى تخفيض عدد موظفيهم الحالي في القطاع، ومرتبطة بمحدودية الإمكانيات المؤسسية، في الدرجة الأولى. يبلغ عدد الموظفين الثابتين في مجمل قطاع النفايات ٢٣ موظفاً (منهم ١٤ في اتحاد الشوف الأعلى وحده) أما عدد المياومين فهو ١٢٣ (٥٦ منهم في اتحاد المنية و٢٥ في اتحاد الشوف-السويجاني). هذا التباين يرتبط طبعاً بمدى أهمية الدور الذي تؤديه الاتحادات في إدارة النفايات. من جهة أخرى، ليست إدارة النفايات إدارة مستقلة بل هي، في أغلب الأحيان شأن يتولاه الرئيس مباشرة ويسانده فيه موظفون يختارهم من أجهزة الاتحاد نفسه.



رسم توضيحي رقم ١٧: الحاجة إلى التوظيف لإدارة النفايات الصلبة

في قطاع الشرطة، شهدنا في السنوات القليلة الماضية زيادة كبيرة في عدد الشرطة في الإدارات المحلية من أجل مواكبة الزيادة السكانية الناتجة من حجم النزوح السوري، وما زال ٥٢٪ من الاتحادات التي لديها جهاز شرطة يعتبر أن عدد الشرطة لديه غير كاف، فيما يرى ١٠٪ منها أن الحاجة تتجاوز ضعف العدد الحالي. علماً بأن الحاجة إلى جهاز شرطة عريض قد لا تكون دائمة، بل مرتبطة بالظروف الأمنية والسياسية.

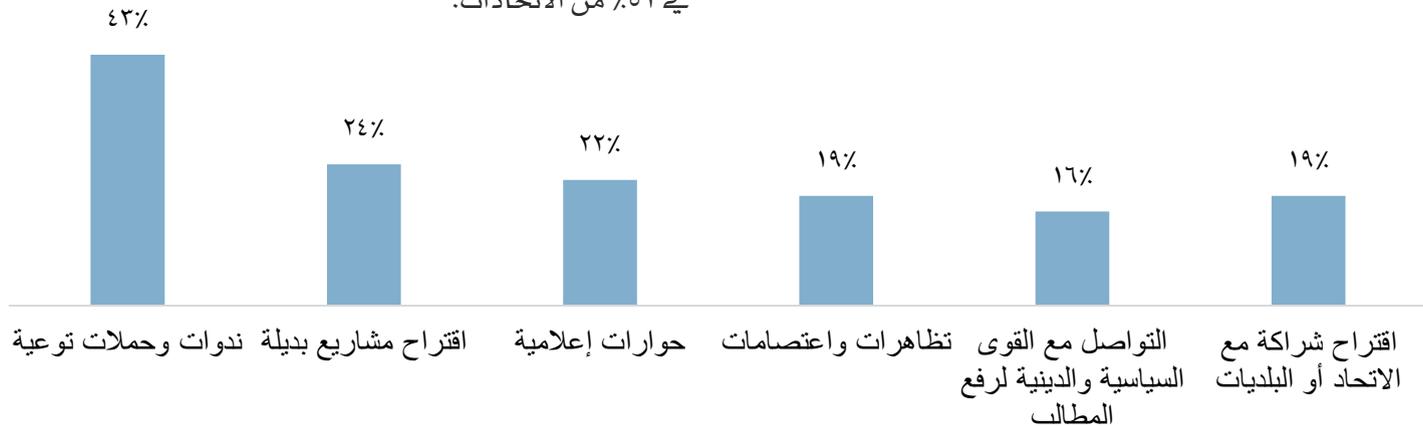
في ما يتعلق بالتواصل، نرى لدى الاتحادات المتجاوبة (٢٢ اتحاداً من أصل ٣٧ أي ٦٠٪ تقريباً)، تعدداً في الجهات المؤكدة إليها هذه المسؤولية: موظف في الاتحاد، وحدة إدارية، عضو في مجلس الاتحاد، أو جهة

في مجال التواصل، تتفاوت المقاربات والأولويات ما بين إنشاء مواقع إلكترونية وصفحات Facebook رسمية، وفتح مجموعة رسمية للاتحاد على تطبيق WhatsApp. وإذا كان الموقع وصفحة Facebook يمثلان الحد الأدنى المقبول للتواجد الإلكتروني وبطاقة التعريف الأولى عن أي مؤسسة أو منظمة اليوم، فإن التطبيقات الأخرى باتت أداة عصرية للتفاعل مع الناس ونشر المعلومات واستقبال شكاواهم وطلباتهم، بعكس مجموعات WhatsApp التي، بالرغم من تسهيلها التواصل المباشر، تبقى ضمن استهداف موجه ومحصور، ولا تخدم نشر المستندات ولا المشاركة في صنع القرار.

على مستوى رد الفعل المجتمعي

تؤثر طريقة تعاطي الناس مع المشاريع التي تطرحها الاتحادات في أداء هذه الأخيرة. هذا التعاطي يندرج في ثلاثة اتجاهات. أولاً: يغيب اهتمام الناس بالخدمة ما يضعف عزيمة الاتحاد وسعيه إلى تطويرها. ثانياً: يبدي الناس اهتماماً عبر المساءلة أو عبر تقديم خدمات موازية، ما يضع الاتحادات تحت الضغط ويدفعها إلى إيجاد الحلول والتنسيق مع المبادرات القائمة. يبرز هذان الواقعا في مجالي التواصل وإدارة النفايات الصلبة اللذين سبق التطرق إليهما. ثالثاً: تؤثر الخدمة في العلاقات القائمة بين القوى الاجتماعية والسياسية وما ينشأ بينهما من توازنات، كما تتأثر بالأولويات والتصورات والعادات المحلية. خلاصة القول، إن تقديم الخدمة العامة ليست مجرد عملية تقنية، بل هي مساحة تُعاد فيها صياغة العلاقات، أو تثبيتها أو مأسستها، على مستوى المجتمع المحلي.

يلاحظ أن رؤساء الاتحادات يضعون عدم اكتراث الناس لعمل الاتحاد على رأس التحديات في المسائل التواصلية، لاسيما وأن البلدية هي، تاريخياً، الإدارة المحلية التي يتوجه إليها الناس قبل سواها، ويتابعون عملها عن كثب بوصفهم ناخبين مباشرين، وما تلك هي الحال بالنسبة إلى الاتحاد، لاسيما إذا كان كبيراً. لكن اهتمام الناس في ملف إدارة النفايات شديد، وثمة تحركات للمجتمع الأهلي أو المدني، بهذا الخصوص، من محاولات ضغط وسعي إلى الشراكة وإعداد البدائل في ٥١% من الاتحادات.



رسم توضيحي رقم ١٩: تفاعل السكان مع موضوع النفايات

الإجمال، فالاتحادات لا تنظر إلى شرطتها كقوة أمنية بل كقوة داعمة ومساعدة لأجهزة الأمن المركزية.

في قطاع إدارة النفايات، لا يتوافر أي تدريب مُمأسس. لكن مشاريع التعاون الدولي تعوّض عن ذلك جزئياً بإيجادها مساحة لنقل الخبرات والتعلم، أكثر الأحيان. أما في ما يخص التواصل مع الناس فلا يجاوز العمل حده الأدنى كإدارة مواقع التواصل الإلكترونية التابعة للاتحاد وتنظيم الاجتماعات العامة، مما يتطلب تدريباً متخصصاً حول التقنيات الإلكترونية والآليات العصرية للتواصل مع الناس وإشراكهم في صنع القرار.

يُعتبر وجود الخطط والرؤى من أهم العوامل المؤسسية التي تدفع في اتجاه تطوير الخدمة، إذ تسمح بربط الأهداف بالموارد البشرية والإمكانات المادية. وفي لبنان، نشهد تزايداً في عدد الخطط، لاسيما في الإدارات المحلية، وذلك نتيجة تزايد الوعي المؤسسي لهذه الإدارات، ودفع الجهات والمنظمات الداعمة التي باتت تربط تمويلها أكثر فأكثر بتوافر الخطط المذكورة.

معظم الرؤساء (٦٧%) يعلنون أن لدى الاتحادات خطة لإدارة النفايات، ونصفهم يعتبر هذه الخطة متطورة وكافية. أما الاتحادات التي ليس لديها خطة فهي في صدد إعدادها، باستثناء اتحادين اثنين (٥,٥%). والجدير بالذكر أن من يملكون خطة هم الذين استعانوا بخبراء (٢٧%) وجهات دولية (٢٤%) وشركات خاصة (٢٤%)، وأيضاً، بوزارة البيئة (١٤%).

في قطاع الشرطة والسلامة العامة، سجّل ٣٥% فقط من الاتحادات التي لديها جهاز شرطة وجود تصوّر عام للتعاطي مع تحديات القطاع وتطويره. هذه الخطط والتصورات تركز بشكل أساسي على التنسيق مع القوى الأمنية والدوريات (اللييلية، بنوع خاص) بموضوع النازحين من سوريا؛ وفي بعض الاتحادات سعي إلى زيادة عديد الشرطة وتركيب شبكات كاميرات مراقبة ووضع خطة طوارئ وخطة لتنظيم السير.

في الديمقراطية والعدالة الاجتماعية في تأمين الخدمة

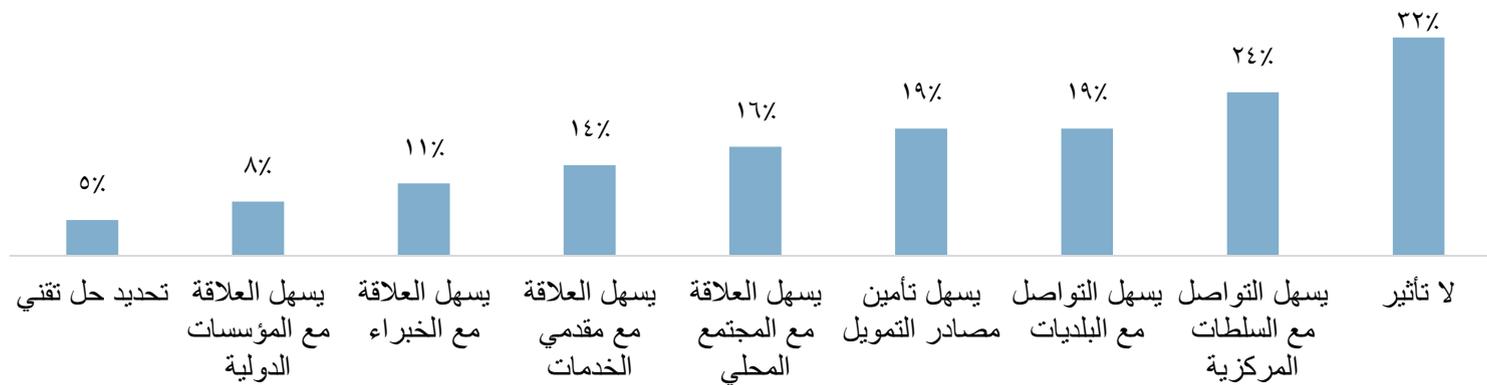
في عمل الاتحادات اليوم مروحةً واسعة من قنوات التواصل التي تُعتمد لمخاطبة الناس والتواصل معهم: أدوات إلكترونية، مطبوعات، إعلام، لقاءات عامة، مشاركة الناس في اللجان... إلخ. لكن السؤال الأساسي الذي يُطرح هنا يتعلق بنوع المشاركة وشروطها. هذه الأدوات تخضع في الدرجة الأولى، لمنطق دعائي يبرز نشاط الاتحاد وفاعليته وحضوره. فتكون المشاركة بالتلقّي وأخذ العلم، مع صعوبة التدقيق في ما يتم طرحه، فحتى اليوم لا تعتبر الشفافية من أوليات معظم الاتحادات، بل إن بعضها لا يتوانى عن التصريح بأن الوصول إلى المعلومات وإشراك الناس في عمل الاتحاد يحدان من فاعليته.

من هنا تطرح تساؤلات حول فرص تطبيق هذا القانون، لاسيما في ظل لامبالاة الغالبية القصوى من رؤساء الاتحادات به، على الرغم من حث وزير الداخلية والبلديات الإدارات المحلية على تطبيقه من خلال التعميم رقم ١٣٢٣٦ تاريخ ٦ أيلول ٢٠١٧. مازال فهم الاتحادات للشفافية، في الواقع، متأثراً بثقافة العمل المتبعة في البلديات والتي تقوم على التواصل العضوي والمباشر مع الناس، حيث لا وجود للمواطن-الفرد كوحدة سياسية مستقلة ذات حقوق وعليها واجبات في علاقتها مع الإدارة المحلية التي تنتخبها، وإنما لعضو أو ممثل لجماعة محلية (عائلة، طائفة، حزب... إلخ). تربطها بها علاقة تحالف أو خصام. من هنا، تعمل معظم الإدارات المحلية كما لو كانت حوكمات مغلقة قائمة على وجهاء محليين ولاعبين سياسيين واقتصاديين يحملون مشروعاً تنموياً لمنطقتهم أو يتقاسمون مواردها تقاسمهم لمغانم الفوز الانتخابي.

من ناحية أخرى، تؤثر المصالح السياسية والاجتماعية في تطوير الخدمات العامة وتوزيعها، إلى حد بعيد، وخصوصاً في بلد يعاني أزمات بنوية حادة كلبان: إن قرب على الإدارات المحلية من الناس والعلاقة المباشرة معهم والحسابات الانتخابية تؤدي أحياناً إلى مراعاة بعض الأشخاص على حساب الصالح العام والحوكمة الرشيدة. وفي حين أن ٣٢٪ من الاتحادات التي أجابت عن السؤال يرى أن لا تأثير للسياسة في ملف النفايات، يرى بعضها الآخر أن للسياسة دوراً إيجابياً في تسهيل التواصل مع السلطات المركزية والمجتمع المحلي، وتأمين مصادر التمويل.

على طرف نقيض، ترى الاتحادات في التدخلات السياسية والجهوية المحلية أثراً سلبياً في عمل الشرطة وقدرتها على قمع المخالفات، علماً بأن الإجابات متباينة للغاية (بين ١/٥ و ٥/٥ للتأثير العام، وبين ٥/٠ و ٥/٤ بخصوص القدرة على قمع المخالفات).

هذه العلاقة المعقدة مع القوى السياسية والاجتماعية المسيطرة يجب فهم على مستويين. أولاً: العلاقة المعقدة بين القوى السياسية والإدارات المحلية في لبنان؛ فمن جهة، تحاول القوى السياسية السيطرة على قرار هذه الإدارات في الانتخابات وتأدية دور الوسيط مع الإدارات المركزية. ومن جهة ثانية، مازال عدد من الوجهاء المحليين القائمين على هذه الإدارات يتمتع بقدر لا بأس به من الاستقلالية والسلطة التقريرية. ثانياً: العلاقة مع المواطنين وحقهم في المساءلة والمحاسبة من أجل تحقيق حكم رشيد، ما يطرح على الاتحادات تحدياً إضافياً لجعل الخدمة أكثر عدالة وديمقراطية.



رسم توضيحي رقم ٢٠: مدى تأثير السياسة في قطاع النفايات (نسبة الإجابة ٦٢٪)

ترمي إلى مخاطبة أكبر عدد ممكن من الناس. أما في ما خصّ خدمة التواصل فإنّ لتصورات الرؤساء ونوعيّة فهمهم دور الاتحاد الأثر الأكبر في تحديد علاقة الاتحاد فيها بالبلديات، وهي علاقة تراوح بين المنافسة والتكامل والتجاهل.

الاتحاد والشركاء

في السنوات الأخيرة، نجح الكثير من الإدارات المحلية في بناء علاقات متينة مع شركاء من القطاعين العام (الجمعيات والجهات الدوليّة) والخاص. هذه العلاقات تختلف وتتشعب من مكان إلى آخر، بحيث نرى اتجاهات متباينة بل غير متوقّعة أحياناً؛ فعلى الرغم من النشاط المتزايد للجهات الدوليّة على الصعيد المحليّ وتقديمها الدعم المادي والتقني وحرصها الدائم على أهميّة التواصل مع الناس، يجري منحها من قِبَل رؤساء الاتحادات علامة وسطية (٥/٢,٧) على تأثيرها الإيجابي في التواصل، وكذلك هيئات المجتمع المدني (٥/٢,٤). أما نشاط الخبراء والمؤسسات الخاصة فيحصل على علامة أدنى (٥/١,٩)، ما يعني أن الاتحادات، برغم الدور المتزايد للخبراء وتقديمهم الدراسات المتخصصة لتحسين التواصل، لاتزال تنظر إلى هذا الموضوع وكأنه شأن اجتماعي وغير تقنيّ، لا يحتاج إلى تدخّل ذوي الخبرات والاختصاص. أما في قطاع إدارة النفايات فنرى تحفظاً واضحاً من قِبَل معظم الاتحادات حيال العلاقة مع القطاع الخاص، من شركات كبرى ومقاولين محليين، تقابله إيجابية تجاه الجهات الدوليّة والجمعيات المحليّة التي تشكّل شركاء أو مصادر تمويل. وأما في قطاع الشرطة والسلامة العامة، فهناك شبه رفض لإشراك القطاع الخاص (كشركات الحراسة) في عمل الاتحاد، حيث التوجّه العام، الذي لا يشدّد عنه سوى عدد قليل من الاتحادات، يبقى نحو التنسيق مع الجهات المحليّة من أحزاب ولجان، وإقصاء الشركات والجهات الدوليّة عن هذا الملفّ.

يلاحظ مما تقدّم، انحصار القطاع الخاص وتركز عمل دور المؤسسات الدوليّة في قطاع إدارة النفايات، دون قطاعي التواصل والشرطة حيث يبقى عمل المؤسسات ضعيفاً جداً، في مقابل حضور ممثلي المجتمع المحليّ من مدنيّ وأهليّ وسياسيّ، وإن بنسب متفاوتة، في القطاعات الثلاثة. وفي ذلك دليل واضح على أن الاتحادات، وإن تكن أبعد من البلديات عن الناس اللاعبين المحليين، مازالت تعتبر نفسها جزءاً من هذا النسيج المحليّ، ما يجعل شراكتها، في الدرجة الأولى، منه وفيه. أما علاقتها بالمنظمات الدوليّة والقطاع الخاص فتتصف بالانتهازية والحذر، على وجه الإجمال.

هذه العلاقات التي تراوح بين التنسيق والدعم والشراكة تجعل إمكانات العمل في القطاعات المعنيّة أوسع ولكن أكثر تعقيداً، أيضاً. ذلك يفرض على الاتحادات ثقافة عمل تعتمد أطراً معيّنّة للقاء والتعاون والتعاقد غير ملحوظة في القوانين المرعيّة. من هنا كان يصحّ طرح السؤال حول المسؤولية القانونيّة وأطر المحاسبة في مثل هذا الواقع.

وفي الحالتين، يمثّل وصول الناس إلى المعلومات إمكان مساءلة ومطالبة بالتغيير. غير أن عدداً متزايداً من المسؤولين المنتخبين يملكون نظرة أكثر حداثة تتركّس حق المشاركة لاقتراح البدائل. على أيّ حال، هناك ضرورة لتحديد آليات المشاركة واللقاءات العامة في القانون، باعتبارها من أهم الأسس التي تُبنى عليها ديمقراطية الخدمة والمؤسسات. كما أن هناك ضرورة لتقديم الدعم التقني والمادي (في بعض الأحيان) لتفعيل أدوات هذه المشاركة.

إلى جانب الشفافية والتشاركية، تبقى مسألة التعاطي مع النازحين السوريين أحد المؤشرات المهمة إلى مدى الانفتاح والتهميش في نطاق الاتحادات. بدايةً يجدر التذكير بأن التعاطي مع مترتبات النزوحات الكبيرة هو تحد كبير في وجه الدول، فكيف في وضع إدارات محلية محدودة الموارد، غالباً ما تتركها الحكومة المركزيّة تتخبّط وحدها في المشكلة؟ إن الاتحادات، بعكس البلديات، تتجنّب التعاطي المباشر مع هذه المسألة، والنزوح، رغم حجمه، لا يؤثّر مباشرة في عمل الاتحاد، وهي لا تملك قنوات مخصّصة للتواصل مع النازحين الذين يغيبون، بالإجمال، عن الموادّ التي تتجهها الاتحادات في مسائل التواصل. أما في ما يتعلق بموضوع النفايات، فهناك شكوى، بالإجمال، من حجم النفايات الصادرة عن هذه الفئة من السكان، وما تفرّضه من ضغط على البنى التحتية، ولئن كنا نرى، في كثير من الأحيان، إدارة خاصة لنفايات المخيمات فإنّ الاتحادات لا تعنى بها مباشرة. أما في ما يخصّ الشرطة، فإن أمر التعاطي مع النازحين متروك، أكثر الأحيان، للبلديات والقوى الأمنية المركزيّة. فإذا حصل أن وُضعت الاتحادات في واجهة التعاطي مع مسألة النزوح، تمّ التعامل مع النازح كمصدر ضغط وخطر محتمل وجب ضبطه، أو مصدر تلوث تجب معالجته، فلا يكون للنازحين وممثليهم أي رأي أو مكان.

علاقات الاتحادات باللاعبين الآخرين لإدارة الخدمات الاتحادات والبلديات الأعضاء

ثمة مفهومين سائداً لدور الاتحاد من حيث علاقته مع البلديات: الأول، تنسيقيّ ومساند للبلديات، والثاني، استراتيجيّ وقيادي شريطة أن ينال دعم البلديات الأعضاء. وقد برز هذان الاتجاهان في مناقشة تصورات رؤساء الاتحادات لإدارة الشرطة والحفاظ على السلامة العامة، حيث يطرح بعضهم إعطاءها دوراً قيادياً مبنياً على التخصصيّة التقنيّة، فيما يصرّ آخرون على إبقائها ضمن إطار تنسيقيّ، لا غير. في قطاع إدارة النفايات، نرى، في الوقت نفسه، تضارباً وتكاملاً في نوع الخدمات التي يقدمها كل من الاتحادات والبلديات، حيث إن بعض الاتحادات يقوم بمهامّ الكنّس والجمع وتقليص حجم النفايات عبر التوعية والفرز من المصدر والفرز وبيع المواد المدوّرة والطمر الصحيّ، وهي مهامّ تقوم بها البلديات أيضاً، في حين تتمايز الاتحادات التي تعتمد تقنيات متطورة في عمليّة التسيخ وإنتاج الكهرباء اعتماداً على تقنيات توعية

الاتحادات والسلطات المركزية

تتميز علاقة الاتحادات بالسلطات المركزية من علاقتها بباقي الجهات بكون السلطات المركزية هي التي تمارس الرقابة على الإدارات المحلية، وكون وزارة الداخلية والبلديات هي الجهة المسؤولة عن توجيه البلديات وتدريبها على القيام بمهامها، وإلزامها الإدارات المحلية بالحصول على الأذون الخاصة للقيام بإجراءات قد يكون لها تبعات على بعض القطاعات (مثلاً من وزارة البيئة).

تتفاوت علاقة الاتحادات مع السلطات المركزية بين قطاع وآخر، ما بين غياب تام لهذه الأخيرة عن عمل الاتحادات، في موضوع التواصل مع الناس، وانحصار كلي بوزارة الداخلية والبلديات والأجهزة الأمنية التابعة لها، في موضوع الشرطة والسلامة العامة، وتوسعها، في قطاع إدارة النفايات، إلى حد اشتغالها كلاً من وزارة الداخلية والبلديات، ووزارة البيئة، ووزارة التنمية الإدارية، ومجلس الإنماء والإعمار. هذه العلاقات تقوم على التوجيه والتدريب، بنوع خاص، كما تتعداهما إلى الاستحصال على الأذون والموافقات في حالة بعض مشاريع البنى التحتية.

في إدارة النفايات، نلاحظ تباينات واضحة بين الاتحادات من حيث تقييم العلاقة مع السلطات المركزية، وهو تقييم سلبي، بالإجمال. من الاتحادات ما يقيم علاقات وثيقة مع بعض الوزارات دون سواها، لكن وزارة البيئة تحظى برضى الاتحادات الأكبر لما توفره لها من دعم ومساندة في هذا الملف، وبدرجة أقل وزارة التنمية الإدارية، تليها وزارة الداخلية والبلديات، فيما يحظى مجلس الإنماء والإعمار بتقييم سلبي، بشكل عام. أما الدعم فيكون عبر المساعدة في إيجاد التمويل والتدريب، في الدرجة الأولى، وأما المراقبة فهي ضعيفة في هذا المجال.^{٣٠}

في قطاع الشرطة والسلامة العامة، تبقى الأجهزة الأمنية ووزارة الداخلية والبلديات هي الجهة الأولى التي تتواصل وتعمل معها الاتحادات، نظراً إلى حسن التنسيق القائم بينها وبين الاتحادات، على هذا الصعيد، وكونها المصدر الأساسي لتدريب العناصر. لكن الوضع القانوني المتبسط للشرطة كضابطة عدلية عقّد العلاقة بين الطرفين، وحدّ من قدرة الشرطة وقوى الأمن المركزية على التحرك.

في ضوء تجربة اتحادات البلديات، أي إصلاحات ينبغي إجراؤها في قوانين الإدارات المحلية من أجل خدمة محلية أفضل؟

يظهر بجلاء أن اتحادات البلديات تشكل إطاراً تعاونياً مرناً للبلديات؛ كما إنها تسمح، في بعض الحالات، ببروز مؤسسة ريادية تقود العمل التنموي في مناطقها. تبقى نقطة القوة الأساسية للاتحادات هي قدرتها على تطوير أجهزة تخصصية فعّالة مع الإبقاء على تجذرها في العلاقات الاجتماعية والسياسية المحلية، بما يحول دون انفصالها عن نبض المجتمع المحلي وهمومه. بيد أن نقطة القوة هذه تغدو، بحسب القانون الحالي، هي نفسها نقطة ضعف تحدّ من فاعلية الاتحادات، إذ يمكن للاتحادات، مثلاً، في حال ذهبت بعيداً في نسج العلاقات مع المجتمع المحلي وحاجاته اليومية، أن تجد نفسها يوماً في وضعية تنافس مع البلديات الأعضاء، كما يمكن أن تزيد علاقتها المعقدة مع مؤسسات السلطات المركزية تعقيداً، إذا ما رأت هذه الأخيرة أن الأجهزة التخصصية التي تبنيها الاتحادات تنافسها في بعض ما تقوم به من أعمال. هنا يطفو السؤال حول صفة الاتحادات وأهليتها لإدارة هذه الملفات. وما يجمع هذه الإشكاليات المختلفة حول مؤسسة واحدة، هو التنوع القائم في شكل هذه المؤسسة وحجمها وواقعها، من منطقة إلى أخرى، والذي يجعل الاتحادات تعيش تجارب شديدة الاختلاف نوعاً وكماً، رغم اشتراكها في الإشكاليات الأساسية وفي الإطار القانوني العام.

من هنا كنّا نقترح اتجاهين مختلفين لتطوير واقع اللامركزية في لبنان: الأول يدعو إلى الحفاظ على هذه التجربة وتطويرها وليس إلى التخلي عنها وإغائها (كما تطرح بعض مشاريع اللامركزية الإدارية الموسّعة والمدرجة في المجلس النيابي اليوم). وذلك بإدخال إصلاحات على قانون البلديات الحالي تركّز على اتحادات البلديات، بشكل خاص. أما الثاني، الذي يأخذ بالواقع القائم إلى حدّ ما، فينطلق من مشروع قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة الذي يركّز على مجالس الأفضية ويلغي الاتحادات البلدية، باعتباره المشروع الأوفر حظاً للإقرار في المجلس النيابي. غير أننا، في هذه الحالة، ندعو إلى الإفادة من تجارب اتحادات البلديات بحيث تؤخذ في الاعتبار بعض النقاط الأساسية التي تمكّن القانون من البناء على نقاط القوة لدى الاتحادات، وتجنّب نقاط الضعف فيها وما ينجم عنها من مشكلات.

^{٣٠} يذكر بعض الرؤساء دور وزارة التنمية الإدارية، فالوزارة أودعت استشاريين لمراقبة الخدمة المقدمة من معامل المعالجة. غير أن ذلك لا يشمل مراقبة إدارة الجمع والكس ومنع المحارق العشوائية والطمر العشوائي.

الاتجاه الأول: تحسين القوانين البلدية القائمة

يركز الاتجاه الأول على كون اتحادات البلديات إطاراً ناجحاً لتطوير اللامركزية الإدارية في لبنان في اتجاه التنمية المحلية وخدمة عامة أفضل، إذا ما أخذ تعدد واقعها في الاعتبار وتم تأمين أطر الدعم اللازم لها.

من هنا كانت التوصية الأساسية لهذا التقرير تكمن في التنبه إلى تعددية واقع الاتحادات وتنظيمها واتخاذها قاعدة لإطار قانوني يربط واقع «أنواع» الاتحادات المختلفة بشروط وصلاحيات ومسؤوليات ومحفزات يجري على أساسها تصنيف الاتحادات فئات قانونية محددة. إن الهدف من هذه المقاربة هو إعطاء الاتحادات، كلاً بحسب واقع المميز فرصة النجاح في تأمين خدمات محلية معينة بطريقة أفضل. إن الهدف من هذه المقاربة هو الحفاظ على مرونة هذا النوع من المؤسسات الذي يمثل عنصر القوة الأساس للاتحادات، على نحو يمكن من المزاوجة بين واقعية الإعراف بخريطة العلاقات الاجتماعية والسياسية كما يصوغها - ويغيرها - اللاعبون المحليون، إن إرتأوا ذلك،^{٣٢} من جهة، وبين طموح التنمية والقدرة على ريادته، من جهة أخرى. مثل هذه المرونة كفيلة بأن تتيح، وفق المقتضى، بناء الخدمات على العلاقة الوثيقة والمباشرة مع المجتمع المحلي، كما في بعض خدمات الشرطة والتواصل والنفائيات، أو تقديم خدمات تحتاج إلى تقنية عالية وإدارة شديدة التنظيم تعتمد أساليب عمل جديدة من خلال تطويرها الخبرات التخصصية وتبصرها بسبل جذب الدعم من أجل تأمين ما يكفي من الموارد المالية والبشرية للاتحادات. نطرح في ما يلي نموذجاً لما يمكن أن تكون عليه عملياً هذه الفئات في القوانين المنشودة للإدارات المحلية.

في هذا النموذج ثلاث فئات من الاتحادات، يحدّد الانتماء إلى كلّ منها مسؤوليات الاتحاد وصلاحياته وعلاقته بالسلطات المركزية. تُبنى هذه الفئات على ثلاثة عناصر هي: واقع الاتحادات؛ دورها؛ آليات تطوير هذا الدور. يحدد واقع الاتحادات عاملان أساسيان هما: موارد الاتحادات المادية والبشرية، والواقع الاجتماعي - الجغرافي، أي مساحة نطاق الاتحاد وسكانه وطبيعته الريفيّة أو المدينيّة... إلخ. أما الدور، وكما ورد آنفاً، فيذهب في اتجاهين: تنسيق بين البلديات أو ريادي يحدّد ويدفع في اتجاه تطويرها، علماً بأن تطوير هذا الدور يبقى رهناً بتأمين الوسائل الكفيلة بتطوير القدرات المؤسساتية للاتحادات. وعليه تكون الفئات المقترحة هي هذه:

ذلك يقودنا إلى التطرّق إلى بعض المسائل التي يفترض التنبه إليها، في كلّ الأحوال.

أولاً، مجموع الخطوات التي ينبغي القيام بها على مستوى الإدارة، والتعديلات الواجب إجراؤها على القانون الحالي والتي من شأنها أن تحلّ الكثير من التحديات والمعوقات. هذه الإشكاليات يعرفها المهتمون بشؤون الإدارات المحلية في لبنان، وهي تتضمن المسائل الآتية:

■ تأكيد مسؤولية الإدارات المحلية في نشر المعلومات تلقائياً ووضعها في متناول العموم عبر الوسائل المطبوعة والإلكترونية.^{٣١} كما يقتضي، في السياق نفسه، معالجة الالتباس الحاصل حول سرية الاجتماعات وحدودها في المادة ٤٥ من قانون البلديات والتي ينفىها قانون الحق في الوصول إلى المعلومات عبر تأكيده إمكان حصول أي شخص على محاضر الجلسات.

■ بتّ مسألة صفة الضابطة العدلية لشرطة الإدارات المحلية، على أن يتوافق ذلك مع إيجاد أطر أكثر فعالية لمراقبة عمل الشرطة من الإدارات المركزية وتأمين إطار قانوني عام يسمح بتوحيد أنظمتها.

■ تفعيل وحدات التدريب التابعة لوزارة الداخلية والبلديات والتي ينصّ عليها قانون البلديات، وتأمين الاعتمادات اللازمة لها كي تتمكن من تطوير مناهج ودورات تدريبية متخصصة وفعالة.

ثانياً، ثمة مسائل أكثر تعقيداً ترتبط بواقع مؤسسات الدولة المركزية وقدرتها على تأمين الإطار الذي يمكن الإدارات المحلية من القيام بدورها خير قيام، كتعزيز الأجهزة الرقابية، وتوافر رؤيا شاملة يجري وضعها موضع التنفيذ، وجود مخطط توجيهي واضح يشمل الأراضي اللبنانية. غير أن التحديّ القوي الذي يعيق تطوير عمل الإدارات المحلية يبقى سياسياً بامتياز، يرتبط بالدور السياسي المنتظر من البلديات واتحادات البلديات. والواقع أن الحكومات مازالت، حتى الآن، ترى في الإدارة المحلية إطاراً إدارياً ضيق النطاق ولا تمنحها فرصة تحصيل الشرعية الضرورية لتأدية دور سياسيّ تغيري، بكل ما للكلمة من معنى. وأكثر ما يحدّد من شرعية تمثيلها هو التباعد القائم بين جغرافيا السكن وجغرافيا الناخبين، حيث لا تمثل البلدية مجموع الساكنين في نطاقها الجغرافي بل الناخبين المتحدّرين فقط من البلدة المعنية، حتى وإن لم يكونوا من المقيمين فيها، في حين أن المقيمين من غير هؤلاء لا ينتخبون. أما الاتحاد فيقوم مجلسه على ممثلي البلديات ولا يُنتخب مباشرة. ذلك عدا الغياب التام لكل آلية قانونية تشرّع مشاركة السكان، ولو نسبياً، في القرار كما في الكثير من دول العالم. إن معالجة هذه التحديات الأخيرة يرتبط بتغيير عميق في النظام السياسي اللبناني قد لا يكون قريب المنال.

٣٢ يدافع عن هذه الخاصة بعض رؤساء الاتحادات، بالتوازي مع صورة مجالس الأفضية التي تتبع الحدود الإدارية للأفضية، كما تطرح بعض مشاريع اللامركزية الإدارية الموسّعة اليوم.

٣١ عملاً بتعميم وزير الداخلية والبلديات رقم ١٢٢٣٦ تاريخ ٦ أيلول ٢٠١٧.

الفئة ١ الاتحادات الصغرى	الفئة ٢ الاتحادات الريفية الكبرى	الفئة ٣ الاتحادات حول المدن الكبرى	
الواقع	الاتحادات الريفية القليلة السكّان وذات العدد المحدود من البلديات الأعضاء. محدودة الموارد الماليّة والبشريّة، وكذا واقع بلدياتها الأعضاء.	الاتحادات التي تتركز حول إحدى المدن الكبرى وضواحيها، والتي يكون عدد البلديات فيها محدودا وكذلك نطاقها الجغرافي. تتوافر لها إمكانات متميّزة.	
الدور	يؤمّن أنواع الخدمات التي تؤمّنها البلديات المتوسطة الحجم. يسمح صغر الحجم السكاني والجغرافي، فضلا عن التواصل اليومي مع الناس لإدارات الاتحاد، ولو بإمكانات متواضعة نسبياً، بأن تكون على بيّنة من الواقع الاجتماعيّ اليوميّ ضمن نطاق الاتحاد وأن تتدخل فيه بفعاليّة. الحدّ من التشظّي البلديّ الحاليّ: عدد هائل من البلديات ذات الموارد الضعيفة.	أهميّة التوزيع الواضح في الأدوار بين الاتحاد والبلدية الكبرى التي يحيط بها. يمكن أن تركز البلدية على تطوير حاجات المدينة لناحية رفع قدرتها الاستقطابية للمستثمرين والسوّاح واستئصال الأحياء الفقيرة من داخلها، مع ما يستلزمه ذلك من استثمارات وإدارات وازنة. أما الاتحاد فيعمل لربط المدينة بمحيطها بطريقة متوازنة، مركزاً على تنظيم التمديد المدنيّ وإدارة الخدمات الكبرى كالنفايات الصلبة في هذه المناطق المكتظة.	
أفق التطوير ودور السلطات المركزيّة	لا تستطيع أن تدير منشآت كبرى بطريقة مستدامة. من هنا إمكان التنسيق مع اتحادات أخرى مجاورة من الفئة نفسها من أجل إنشاء شراكات حول مشاريع تنموية مشتركة. تدريب الأجهزة.	تدريب الأجهزة. تأمين الموارد الضرورية للاستثمار.	رغم واقعها الماليّ والبشريّ المميز، تواجه هذه الاتحادات وبلدياتها الأعضاء، على المستويين الخدماتيّ والإداريّ، تحديات ضخمة تستهلك مواردها. من هنا أهميّة الدعم من السلطات المركزيّة للقيام باستثمارات الكبرى.
في إدارة النفايات الصلبة	التركيز على تقنيات الفرز من المصدر والثانويّ والتسيب البدائيّ وإعادة التدوير.	تقوم البلديات بالكنس والجمع والفرز الأولي والثانويّ والتسيب البدائيّ، في حين يعمل الاتحاد لوضع الخطة العامة للقطاع وتأمين المطامر ومراكز المعالجة وإدارتها أو تزييم تشغيلها فضلاً عن مراقبة واقع القطاع الإجماليّ ضمن نطاق الاتحاد.	إن المدن الكبرى ليس لديها في نطاق بلدياتها المركزيّة المساحات التي تسمح بإنشاء معامل ومطامر وتبحث عن مساحات خارج نطاقها لهذه الخدمات، فيما ترفض البلديات الصغرى تحمّل وزر حجم النفايات الضخم الذي تنتجه هذه المدن. وهنا الدور التنسيقيّ للاتحاد.
في تأمين السلامة العامة	إنشاء جهاز فعّال يحلّ محلّ الشرطة البلدية.	تعمل شرطة الاتحاد لإنشاء وحدة تعنى بتنظيم السير على الطرقات الأساسيّة الواقعة ضمن نطاق الاتحاد، والتي تصل البلديات بعضها ببعض، في حين تعنى الشرطة البلدية بشؤون السير داخل البلدات. إنشاء وحدة تعنى بإدارة الأزمات والطوارئ.	دور شرطة الاتحاد، في حال وجدت، يبقى متوقفاً على التنسيق والتعاقد بين أجهزة شرطة البلديات الأعضاء، التي تملك عادةً العديد الكافي والاختصاصات في كثير من الحالات.
في التواصل	إمكانية تحريك ديناميكية تطويعية في المجتمع المحليّ مساندة لعمل الاتحاد.	في استطاعة الاتحاد أن يعمل لتأمين الخدمات البلدية الإلكترونيّة، التي توفر على السكان أعباء الانتقال إلى مراكز الاتحادات التي قد تكون بعيدة عن أماكن سكنهم.	

■ في التواصل، يُترك للبلديات أمرُ التواصل اليوميّ مع الناس، فيما يركّز الاتحاد على التواصل بشأن كلِّ ما يتعلّق بعمله وحقوق المواطنين وواجباتهم وما يطرأ على مستوى نطاق الاتحاد من تغييرات قد تنطوي على أخطار تستدعي المعالجة أو فرص يُفترض اقتناصها. وما من شكّ في أن التواصل الإلكترونيّ هو أداة فعّالة في هذا الاتجاه.

الاتجاه الثاني: إقرار اللامركزية الإدارية الموسّعة على أساس مجالس الأفضية المنتخبة

في حال ذهب المجلس النيابي اللبناني في اتجاه تبني قانون اللامركزية الإدارية الموسّعة تعتمد مجالس أفضية منتخبة، ينبغي أن يلحظ هذا القانون النقاط الأساسية الآتية:

■ تبقى المسألة الأهمّ ربط أيّ إطار إداري لامركزيّ بمسألة التنمية. من هنا ضرورة إعادة النظر في الحدود الإدارية للأفضية، التي يشتمل العديد منها مناطق شديدة الاختلاف من حيث طبيعتها التي تتنوّع ما بين ريفيّة ومدنيّة، وتستدعي، بالتالي، خططاً تنمويّة مختلفة.

■ التمييز الواضح والدقيق بين عمل مجالس الأفضية والبلديات، فعلى العكس من واقع العلاقة القائمة بين البلديات والاتحادات اليوم، تبقى مجالس الأفضية إدارات مستقلة كلّ الاستقلال لا تدخل بينها وبين البلديات. لذا كان من الضروري تطوير قانون البلديات أيضاً كمسار مستقل. أما من حيث الدور، فنرى أن دور البلديات يجب أن يكون محلياً قائماً على التواصل مع الناس، يستجيب لحاجاتها الأولية، فيما يكون دور الأفضية تخطيطياً، إدارياً للمنشآت الكبرى وتمكينياً للبلديات الصغرى كي تقوم بدورها على أفضل وجه. ويكون ذلك بالعمل داخل الأفضية لوضع الخطط الاستراتيجية وتخصيص جهاز بشري لإدارة هذه الخطط (عبر مكاتب تنمية، مثلاً). أما في القطاعات التي ركّز عليها البحث فإن ترجمة ذلك تكون كالآتي:

■ في إدارة النفايات، تعمل البلديات، بدعم وتوجيه من مجالس الأفضية المنتخبة، وبالتنسيق مع المجتمع المحلي، لتحفيز الفرز الأولي ووضع خطط تتيح، على قدر المستطاع، أعمال الكنّس والجمع التي يستفاد منها في الفرز الثانوي والتسبيخ البدائي. أما مجالس الأفضية فتعمل بالتنسيق مع البلديات والسلطات المركزية^{٣٣} لوضع خطة عامة تؤمن المطامر ومراكز المعالجة وإدارتها أو تلزيم تشغيلها.

■ من الممكن تطوير خدمات مشابهة لتلك التي تخصّ فئة الاتحادات الريفيّة الكبرى في الاتجاه الأول (وحدة لتنظيم السير على الطرقات الأساسية في نطاق القضاء وحدة تعنى بإدارة الأزمات والطوارئ... إلخ). لكن الضرورة ملحة، في ما خصّ شرطة مجالس الأفضية لأن توضع علاقتها مع الأجهزة الأمنية المركزية وتضبط أنظمتها بمرسوم خاص كي لا تتحوّل إلى ما يشبه «الميليشيات المحليّة المتفلّته».^{٣٤}

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

إنّ «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» هي منظمة حياديّة مستقلة لا تبغي الربح، مسجّلة في برلين، ألمانيا. تُعنى هذه المنظمة بتعزيز المشاركة السياسيّة للمواطنين، ومساءلة الهيئات الحكوميّة، وتطوير المؤسسات الديمقراطيّة في أرجاء العالم كلّ، كما تساهم في إيجاد الوسائل المحليّة الكفيلة بتعزيز حقّ المواطنين العالمي في المشاركة في الحياة السياسيّة لبلدانهم، وفق ما نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة.

<http://www.democracy-reporting.org>

ملاحظة: أُعدّت هذه الدراسة بدعم من وزارة الخارجية الألمانية. إن الآراء والخلاصات الواردة في هذه الدراسة لا تعبّر بالضرورة عن وجهة نظر وزارة الخارجية الألمانية.

وزارة الخارجية الألمانية



٣٣ خصوصاً لجهة احترام توجيهات الوزارات والدعم لتوفير الإمكانيات اللازمة للاستثمارات الضروريّة الملحوظة في خطة مجلس القضاء.

٣٤ على حدّ قول أحد المشاركين في اللقاءات الإستشاريّة.

Unions of Municipalities of Lebanon

June 2017

