

ملخص محور علاقة مؤسسات المجتمع المدني والطبقة السياسية بالبلدية

للمهندس ميشال عقل

البلدية إدارة المباشرة للخدمات العامة وللاّئماء المحلي في مختلف ميادين الحياة والعمران والمجتمع والثقافة والبيئة والإقتصاد والصحة... وهي المجال الأول لإرساء الحياة السياسية وممارسة الديمقراطية، باعتبارها الأساس في عمارة الديمقراطية، الأقرب لاختيار وامتحان النخب وتجديدها، كما هي ميدان الحوار المباشر حول المحليات. والبلدية بحسب القانون سلطة معنوية وإدارة مستقلة مُنتخبة بالإقتراع المباشر، خارج القيد الطائفي، تقوم بموجب القانون بأدوار تمثيلية وإدارية وخدمائية وتنموية. هي إذا تُجسد بامتياز فكرة اللامركزية فيما تمثّل الدولة عبر مؤسساتها ووزاراتها وأجهزتها، بإدارة موظفين تعيّنهم، فكرة ومصالح المركزية.

• المعوّقات في قانون البلديات:

قانون البلديات الصادر سنة 1977 (المعدّل سنة 1997) خصّ بموجب القانون رئيسها ومجلسها بأوسع الصلاحيات في التخطيط والتقرير والتنفيذ، لكنّه أفسدها بتقييده البلدية بسلسلة من القيود، أولها سلطة وصاية وزارة الداخلية (القائمقام، المحافظ، وزير الداخلية)، التي هي وزارة أمنية بامتياز، وليس لها علاقة من حيث طبيعتها واختصاصاتها وكادرها بالبلدية. وثانيها ربطها بوزارة المالية عبر المُراقب المالي والصندوق المستقل للبلديات(الصندوق يمثل حوالي 45% من الواردات المالية للبلديات)، وثالثها باتحاد البلديات وأجهزته. هذه الوصايات جعلت ادارتها تابعة مُقيّدة غير مُبادرة وغير راشدة.

الملاحظة المبدئية هي: أنّ البلدية المنتخبة من الشعب بطريقة ديمقراطية لا يمكن ولا يجوز، تحت أية ذريعة أو قانون أو عرف، أن تكون للسلطة المركزية تلك المُسمّاة بالتعيين أيّة وصاية عليها. فلا وصاية على القرار الشعبي والسلطات المنتخبة في أية ديمقراطية.

لكن المعوّق الأبلغ الذي يناقض مفهوم ودور البلدية، ويحول دون تطورها وقيامها بمهامها من لحظة ولادتها، بُنيوي بامتياز، فقد أصبحنا اليوم في ديمقراطية الأقلية، ديمقراطية لـ10% وما دون خصوصاً في المدن والبلدات الساحلية، وفي مراكز الأفضية والمحافظات وسواها، بعد أن أصبح عدد المقيّدين نسبة للسكان يقلّ عن الـ20% في أغلب الحالات. فآلت البلديات المنبثقة عن هذا القانون كلّها، حتى المدن، الى العائلات والطوائف والمذاهب ولا تمثّل مصالح السكان والمستثمرين في النطاق البلدي لأنهم لا يشاركون في صناعتها. ويمكننا أيضاً أن نتحدّث في بعض التجارب عن تمييز بين مُقيم وساكن في

علاقته بالبلدية، والذي يعزّز ويؤبّد الصراع العائلي والطائفي والمذهبي، ويحول دون التمثيل الحقيقي لمصالح المواطنين مسدّدي الضرائب والرسوم كما تقضي كل الديمقراطيات المحليّة في العالم.

قانون البلديات بحاجة لإعادة تكوين ليس فقط بسبب معوّقي الوصاية وسوء التمثيل فحسب، إنما بسبب تخلفه عن التطور الطبيعي. وهو جاء أساساً يُخالف "وثيقة الوفاق الوطني" التي كانت أكثر استشرافاً وطالبت "بتعزيز البلديات وتقوية اللامركزية الإدارية وربطها بالإنماء الوطني المتوازن... وإنشاء مجالس أفضية... تقدّم الزمن وتطوّر وتبدل الدور الذي ينبغي أن تقوم به البلدية، وتغيير المفهوم فيما يتعلّق بالتمية المحليّة، وضرورة الانسجام مع التوجه العالمي نحو اللامركزية الإدارية الذي أثبت صلاحه ونجاحه. فبسبب نزوح السكان والأعمال نحو المدن وحولها، وتفاقم المشكلات الحضريّة وتعقيداتها، وارتفاع مستلزمات الخدمة ونوعيتها واتساع مجالاتها، وتعدّد الحاجات خصوصاً منها الصحيّة والثقافيّة والبيئيّة... كل ذلك يفرض إعادة نظر جذرية.

ولكن ثمة الآن وعي ملموس على كل المستويات خصوصاً في المجتمع المدني ولدى بعض النخب السياسية الحرّة وفي تجربة وزارة الداخلية، يتّصل بضرورة التوجّه نحو إنشاء مرجعيّة خاصّة بالبلديات. ولم يعد من الجائز أن تبقى البلديات رازحة ومكبّلة تحت سلطة وزارة الداخلية ذات الطبيعة الأمنية بامتياز فيما البلدية إنمائية بامتياز. "المطلوب" وزارة رعاية وليس وزارة وصاية".

أما مسألة اللامركزية وضرورة مقاربتها، فإن الجهود المبذولة في السنوات الأخيرة، على صعيد الدراسات ومشاريع القوانين قد حقّقت خطوات متقدّمة.

الطبقة السياسية في لبنان متمسكة بالقوانين الحالية، وهي تلوكها باستمرار وتنقلها من دُرج الى آخر، ولا تريد إصلاحها لا على مستوى البلدية ولا على مستوى النيابة والرئاسة، لأنّها في الواقع تُمكنها بسهولة من إعادة إنتاج نفسها على كل المستويات ومن دون مخاطر.

وإذا سألت عن الأحزاب ودورها، فالجواب أن الطائفيّة شريكة بالحصّة الكاملة وصاحبة مصلحة أكيدة في الإبقاء على الموجود. أما العابرة للطوائف والعائلات، العقائدية والقومية منه او الاصلاحية، فلم تستطع اجتياز هذا الواقع نظراً لوزنها في المعادلة السياسية، ولعدم جديتها في الرهان على إحداث تغيير وخروقات في البنى التحتية للمنظومة الاجتماعيّة المحليّة للمجتمع.

هذا الواقع شدّت عنه القليل من البلديات والاتحادات، لتشكل استثناءات، حيث نرى بلديات ذات إستقلالية وعلى مسافة من الطبقة السياسيّة، مُحصّنة بالتأييد الشعبي والشفافيّة أو بريادة رئيسها أو ببركة بعض أعيان الطبقة السياسية الأكثر نضوجاً ووعياً، وقد حقّقت إنجازات وبرامج مميّزة. لكن هذه التجارب على مُحققاتها القيّمة والبارزة تبقى جُزراً معزولة ومطوّقة، وليس لها طابع الاستدامة أو القدرة على التمدد، لأنها خاضعة للتبدّل وزوال الأفراد، ولمتغيرات البيئة السياسية الحاضنة. وفي مطلق الأحوال لا تحبذ الطبقة السياسيّة، ممثلةً بالنواب والوزراء والزعماء مثل هذه النجاحات على نُدرتها، وهي تضع لها سقفاً وحواجز لأنّها في الواقع تُمثل النموذج الآخر النقيض لدورها وتجربتها.

• المجتمع المدني والبلدية

بعد انقطاع دام 34 سنة جرت الانتخابات البلدية الأولى بعد الحرب في السنة 1998، بعد مخاض عسير وممانعة سياسيّة، كان فيه للمجتمع المدني دور رياديّ وحاسم في الدفع لإتمام الاستحقاق، على وقع حملة "بلدي بلدي بلديتي" الشهيرة، وهي كانت فاتحة الحراك المدني الملتزم بعد الحرب.

اليوم تكون تجربة ما بعد الحرب قد ناهزت الست عشرة سنة، وهي مدة كافية لدرس التجربة وتقييمها من كلّ جوانبها، وبالتالي الوقوف على أبرز النتائج والنجاحات والإخفاقات والعوائق والصعوبات. ومن البديهي أن نطرح السؤال، هل البلديات والمجتمع المدني محكومان أيضاً بما خلّصنا إليه فيما يعود للسياسة والقانون وعلاقتهما بالبلدية؟ وهل إختلاف النشأة والتاريخ، حيث البلدية موجودة منذ المتصرفيّة، والمجتمع المدني طريّ العود حديث التجربة... يحول دون النجاح؟ السؤال الأساسي الآخر، هل يُمكن بناء شراكة حقيقيّة بين سلطة تقوم على قاعدة الانتخاب، عليها وصاية ومراقبة، بيروقراطيّة، خارجة من "رحم السلطة"، وبين منظمة تطوعيّة متخصصة ذات إرادة وإدارة حرّة رشيقّة تمتاز بحريّة الحركة والقرار... آتية من "رحم الاعتراض"؟

إذا عدنا الى تجربة البلديات حتى السنة 2002 (وكان عددها نحو 800 بلدية)، نجد أن معظمها لاسيّما في البلديات والقرى الصغيرة، تركّزت علاقتها بالمجتمع المدني، خصوصاً منه الأهلي والإجتماعي، على سدّ الثغرات وتبادل الخدمات بشكل محدود، اقتصر فيها دور البلدية على تقديم المساعدات المالية والعينيّة، من دون شراكة أو إستدامة أو تخطيط أو بعد إنمائي. في وقت كانت المشاركة في المدن المتوسطة والكبرى تقيم تعاون مثمر مستديم واستراتيجيات، ولو قصيرة المدى مع منظمات مدنيّة لبنانيّة وخصوصاً دوليّة. (راجع الدراسة الميدانية في كتاب العمل البلدي في لبنان الصادر عن المركز اللبناني للدراسات، LCPS سنة 2002). وبحسب المرجع المذكور، ما يزيد على 50% من البلديات بات يعرف (في حينه) تجربة معيّنة ذات مردود مقبول مع جمعيّة محليّة أو وطنيّة أو دوليّة. أُعُتبر ذلك تقدّم مهم

بعد الخروج من الحرب، وفي ظل غياب خطة وطنية للتنمية ووطأة الوصاية المركزية الإدارية والمالية التي تحدّ من المبادرة البلدية. وما يُقال عن بطئ وتعثّر العلاقة هذه في الولاية الأولى على مستوى البلدية، يقال مثله عن منظمات المجتمع المدني، التي لم تكن قد عرفت اختبارات من هذا النوع تتصل بالشراكة والمجانية والتخطيط، في وقت كان المجتمع يخرج من الحرب، منشغل بأولويات أخرى، ويشهد تراجعاً في العمل التطوعي والجماعي.

الأهم كان في النوعية، حيث انتقل التعاون تدريجياً من تبادل المنافع وسدّ الحاجات الاجتماعية، الى مستوى التدخّل في درس الحاجات ورسم الخطط للإنماء المحلي ودرس المشروعات وتنفيذها، وكذلك التأثير ولو بشكلٍ محدود على بناء القدرات الذاتية للبلدية، إدارةً ومجلساً، خلال المساهمة في تحديث الإدارة بشرياً ولوجستياً، والمساهمة في تمويل مشروعات ذات فائدة تنموية خصوصاً في ميادين البيئة والصحة والتراث والثقافة والرياضة والخدمة الاجتماعية .

ومن المؤسف أنه ليس بين أيدينا اليوم دراسة إحصائية تقييمية جديدة مثل المشار إليها سابقاً، تتناول مستجدات التجربة وأين وصلت اليوم. ولكن من خلال اللقاءات التي عقدتها مع رؤساء بلديات حاليين وسابقين ومع مسؤولين عن منظمات ناشطة، ومن خلال الاطلاع على عشرات المحققات في مختلف الميادين على الأرض وفي وسائل الإعلام الإلكترونية، يمكنني القول بكل تأكيد، أن الكثير من التقدم حصل في مختلف البلديات (وعدها اليوم 1108 بلدية تقريباً) بحيث نشهد مظاهر عمران وترتيب وتحسين في البنى التحتية والخدمات، وتقدماً ملحوظاً على مستوى التنمية المحلية في مجالات التنظيم المدني والتراث والعمارة والبيئة والتلوث واستخدام الطاقة المتجددة والصرف الصحي، وفي إبراز الخصوصيات المحلية والطبيعية وفي حقول الثقافة والصحة، وصولاً الى الزراعة والمياه والأحراج وسواها، بالتزامن مع تقدّم على مستوى ادارة البلدية والمكننة والشراكة مع المجتمع المدني. حتى يمكننا القول أن هذه التجارب قد عمّت معظم البلديات المتوسطة والكبرى وبنجاحات متفاوتة.

• اقتراح بتوصيات عملية لهذه الندوة

لا يمكننا (تكرراً) تقييم هذه التجربة نظراً لاتساعها (عددها 1108 بلدية تقريباً)، ولتعدد الشركاء فيها من منظمات المجتمع الأهلية والمدنية والدولية، من دون مسح ميداني وتحليل علمي للمعطيات وفق معايير ومواصفات محدّدة وهي غير متوفرة كما أسلفنا. جُلّ ما قمنا به اليوم هو جولة أفق لنتبين مدى التطور النوعي في العلاقة بين البلدية والمجتمع المدني. لذا نقترح عليكم كتوصية عملية لهذه الندوة،

بأن تكون الأولوية في هذه المرحلة لإتمام الملفات التالية، وهي مواد أولية لا مناص من توفرها لمقاربة أي تقييم:

1- مسح ودراسة للتجربة البلدية لما بعد سنة 2002 (على غرار ما قام به "المركز اللبناني للدراسات LCPS).

2- وضع دليل بالمنظمات الدولية والعربية والجهات المانحة وإنجازاتها ومشاريعها على مستوى كل لبنان.

3- وضع دليل بالمنظمات المحلية المدنية والأهلية وتعداد وجدولة إنجازاتها المتصلة بالبلديات.

4- إصدار دليل لمواصفات ومعايير تقييم العمل البلدي وقياس نجاحه يشمل من الخدمة اليومية والإدارة الى البنى التحتية وصولاً الى التنمية المحلية.

• أما المقترحات الإصلاحية البنيوية فهي:

- وضع قانون جديد للبلديات (مفهوم عصري للبلدية ودورها، تمثيل السكان، رفع الوصاية ومرجعية وزارية أخرى، إقرار قانون اللامركزية الإدارية...)
- تعزيز موارد البلديات باستحداث ضرائب بلدية جديدة، واعتماد حصة أكبر للبلديات من الميزانية العامة. (مجموع الانفاق المحلي لا تتجاوز 10% من الانفاق العام).
- إقرار الخطة الإنمائية الوطنية الشاملة وإعادة وزارة التصميم والتخطيط العام (أم الوزارات). ومن المسلّم به منطقياً وعملياً، أنه من دون خطة ناظمة للتنمية على المستوى الوطني، تندرج في ظلّها كل الخطط التنموية المحلية وتتكامل معها، لا تنمية عامة ولا تنمية محلية شاملة تشاركية مستديمة ومتوازنة.

• الخلاصة :

من دون هذا المثلث الأصلي: القانون، المالية، التنمية الشاملة، لا يمكن أن تصطلح "الحكومة المحلية". مفتاح الدخول الى هذا الإصلاح يتعدى الدراسات ومشاريع القوانين والمبادرات والمؤتمرات والأفكار والنوايا الحسنة...على أهميتها، يجب أن يكون هناك تعديل ملموس في موازين القوى لصالح التغيير. وإلا لا تغيير، وهذا هو الرهان.