دور البلديّات بين التّنميّة والدّيمقراطيّة[1]

بقلم د. محمد مراد (باحث واستاذ جامعي)

مع دورة الانتخابات البلديّة الأخيرة التي أُجريت في شهر أيار (مايو) المنصرم (2010)، تكون البلديّات اللبنانيّة قد باشرت التّجربة الثّالثة من تجاربها التّنمويّة – الدّيمقراطيّة بعد توقف الحرب الأهليّة، وإبرام وثيقة الوفاق الوطنيّ (وثيقة الطّائف) في تشرين الأوّل (أكتوبر) 1989. فبعد انقطاع دام لأكثر من خمس وثلاثين سنة كانت التّجربة البلديّة الأوّلى (1998 – 2004)، والثّانية (2004 – 2010)، والثّالثة (2010 – 2016).

مع كلٍ من هذه التّجارب الثّلاث راحت سائر المدن والبلدات اللبنانيّة تشهد اهتمامًا متزايدًا بالشّأن البلديّ، هذا الاهتمام إن دلَّ على شيء فإنّما يدلّ على أنّ البلديّة أضحت نقطة التقاء تقاطعت عندها مصالح النّاس كلّ النّاس مواطنين، هيئات اجتماعيّة وقوى سياسيّة شعبيّة ورسميّة على السّواء.

إنَّ الأهمّية في هذا المجال، تكمن في أن تتحوّل حرارة هذا الاهتمام إلى **حوارٍ بلديّ** يؤسّس لتجارب بلديّة غنيّة وناجحة تنمويًّا وديمقراطيًّا.

أودّ أن أتوقّف في هذه الورقة، عند أبرز الأبعاد الوظيفيّة للبلديّة، أي الدّور الذي يمكن أن تلعبه البلديّة كإدارة مدنيّة حاكمة تتمتّع بمساحة من اللامركزيّة على المستويين البلديّ المحليّ والوطنيّ العام.

هناك ثمة أبعاد وظيفيّة عديدة للبلديّة سأكتفي بأربعة أساسيّة منها:

1. **البعد التّنمويّ**
2. **البعد الشّعبيّ للسّلطة**
3. **البعد المدنيّ وأنسنة الفضاء البلديّ المحليّ**

[1] محاضرة أُلقيت في مقر المنتدى الاجتماعي – الإنمائيّ في الغبيري بتاريخ 5 آب (أغسطس) 2010.

4. البعد الدّيمقراطيّ

<u>أوّلًا : البعد التّنمويّ:</u>

البلديّة هي الأداة الأكثر قدرةً على الاستجابة لحاجات النّاس إلى التّنميّة بكل تنوعاتها وصولاً إلى **التّنميّة البشريّة المستدامة** التي هي الهدف الأعلى في البلدان المتقدّمة والنّاميّة على السّواء. وهنا تتحدَّد وظيفة البلديّة على مستويين اثنين:

<u>الأوّل</u>، توفير البناء التّحتيّ والاستجابة لحاجات النّاس إلى الخدمات الحياتيّة الضّروريّة من إنشاء المدرسة، والمركز الطّبيّ، والمكتبة العامة، والملعب الرّياضيّ، والسّوق المحليّ، إلى فتح وتوسيع الطّرقات، ومدّ شبكات المياه والهاتف والكهرباء، وشبكات الصّرف الصّحي، وفرز النّفايات الصّلبة وغير ذلك.

<u>الثّاني</u>، بناء القاعدة الماديّة في المجتمع المحليّ أي القاعدة الاقتصاديّة **(اقتصاد بلديّ)**، وذلك من خلال التّأسيس لمشروعات إنتاجيّة زراعيّة وصناعيّة وحرفيّة وسياحيّة وسواها. وفي هذا المجال بإمكان البلديّة الإفادة من أكثر من مصدر للتّمويل، منها على سبيل المثال لا الحصر:

- تشجيع الرّأسمال الوطنيّ المدينيّ والرّيفيّ على السّواء على التّوظيف والاستثمار المحلي (وهنا تبرز أهمّية الإفادة من الرّأسمال الاغترابيّ بشكل خاص).
- الاستلاف من بنك للتّمويل البلديّ الذي على الدّولة أن تبادر إلى إنشائه لغرض تطوير العمل التّنمويّ في البلديّات اللبنانيّة.
- استثمار عقارات وثروات تابعة للنطاق البلديّ.

إنّ نجاح البلديّة في وظيفتها التّنمويّة تؤدي إلى نتيجتين متلازمتين:

<u>النتيجة الأولى</u>، تحقيق إنماء متوازن حقيقيّ بين الرّيف والمدينة، الأمر الذي يساعد على تأمين الاستقرار الرّيفيّ ويحول دون ظاهرة تضخم المدن، وهي ظاهرة بدأت بالبروز منذ مطالع عهد الاستقلال الوطنيّ (بيروت الكبرى، زحلة كبرى، النبطيّة الكبرى .....)

<u>النتيجة الثّانية</u>، الحدّ من الفقر والبطالة والهجرة.

<u>الفقر:</u> تظهر المؤشرات الرّقمية من خلال الاحصاءات المتاحة في لبنان للسّنوات الأوّلى من العقد الأوّل من القرن الحالي (القرن الحادي والعشرين)، أنَّ حوالي 15 – 17 % من اللبنانيّين يعيشون حالة فقر حذر أو محسوب أي بأقل من دولارين في اليوم للفرد الواحد، في حين تشير دراسة حديثة لمنظمة العمل الدّوليّة إلى أنّ ما يقارب 35 % من الأسر اللبنانيّة في حالة من الفقر تتراوح بيد حدَّيه الحذر (أقل من دولارين للفرد) والحاد أو المدقع (أقل من دولار واحد للفرد في اليوم).

البطالة، تورد البحوث الميدانيّة التي أجريت مؤخرًا في عدة مناطق لبنانيّة أرقامًا عالية للبطالة بنوعيها السّافر والمقنَّع تصل إلى 30 – 50 % من قوة العمل.

الهجرة، بلغت موجة الهجرة اللبنانيّة (موجة الحرب الأهليّة وما بعدها) أكثر من 750 ألفاً يشكّلون حوالي 20% أي خمس السكان المقيمين في لبنان (ما عدا المخيمات الفلسطينية). وقد شكّلت الفئات العُمريّة الشّابة بين 20 – 50 سنة أكثر من 58 % من هؤلاء المهاجرين، الأمر الذي يشير إلى استنزاف حاد للثّروة الشّابة التي تشكّل الشّرط الضّروري لحيوية العمل من جهة، وأيضًا للأدمغة العلميّة أي العقول من جهة أخرى.

ثانيًا : البعد الشّعبيّ للّسلطة:

البلديّة هي أمؤسّسة للسّلطة الحاكمة بمفهومها الإداري – المدنيّ – الاجتماعيّ. وخصوصية هذه السّلطة أنَّها الأقرب إلى النّاس، لا بل هي من إنتاج النّاس، من نسيجهم الاجتماعيّ والأنتروبولوجيّ والثقافيّ. لذلك، فإنَّ هذه السّلطة إذا ما توفّرت لها مقومات النّجاح المطلوبة، هي المرجعيّة الشّرعيّة الأكثر قدرةً وتأثيرًا في التّأسيس لسلطات قاعدية تكون الرّكيزة القوية للبنيان الهرميّ العام للسّلطة بكل مستوياتها التّراتبية بدءًا من قاعدة الهرم صعودًا إلى قمة السّلطة أي إلى ما يسمى بالسّلطة المركزيّة للمجتمع والدّولة.

من هنا، فإنَّ وظيفة البلديّة ترتكز إلى فرضية أساسية تقول بإمكانية "**الإصلاح من تحت**" أي من القاعدة، وهي فرضية وجدت ترجمتها العمليّة في العديد من دول العالم التي أسَّست نهضتها الوطنيّة الشاملة انطلاقًا من مراكمات نهضويّة بدأت على مستوى مجتمعاتها المحلية أولًا، ثم تدرَّجت نهوضًا شموليًّا طال البنيان الاجتماعيّ – السياسيّ العام للمجتمع، وكذلك للدّولة بوصفها أمؤسّسة كبرى أو مجموعة مؤسّسات ناظمة لهذا المجتمع.

من أبرز شروط نجاح البلديّة في تحوّلها إلى سلطة شعبيّة فاعلة هي ثلاثة:

1. **تحرير المواطن من عقدة السّلطة،** فالمواطن اللبنانيّ، والعربيّ عمومًا، عاش تاريخيًّا أزمّة ثقة مع السّلطة القائمة بكل مستوياتها. وقد نشأت هذه الأزمّة بسبب الوظيفة الخراجية الريعيّة التي مارستها السّلطات المتعاقبة في استحواذها على الفائض الاجتماعيّ للنّاس (الضرائب) بشكل غير عادل في الجباية من جهة، وغير متكافىء أبدًا مع إعادة توزيع لهذا الفائض على شكل خدمات على النّاس من جهة أخرى.
2. **تحرير المواطن من الذّهنيّة الزّبائنيّة التي حكمت علاقته بالسّلطة،** وهي علاقة استتباع اجتماعيّ – سياسيّ، أي الاستزلام لزعامات سلطويّة نافذة كانت تعيد إنتاج نفوذها الزعاميّ – السّياسيّ باستمرار لقاء بعض الخدمات الهامشيّة كانت توفرها لأفراد أو لجماعات عائليّة تابعة لها.

3. **دور البلديّة في ترسيخ وعي القانون وثقافة القانون** لدى النّاس في نطاقها البلديّ. فثقافة القانون هي ثقافة مؤسّساتيّة عامة تنقل المواطن من دائرة العصبيّة القرابيّة الأوّليّة (عائليّة، عشائريّة، مذهبيّة،...الخ) إلى دائرة الجماعة في نطاق المدينة أو البلدة ومن ثم إلى دائرة الجماعة الوطنيّة على مستوى مساحة الوطن.

حتى اليوم، ما يزال هناك ثمة فارق كبير بين ثقافة القانون (ثقافة العامّ) وثقافة المواطن الفرد أو الجماعة العائليّة والعشائريّة والمذهبيّة، وهذا الفارق إنّما يعود إلى طبيعة البنيّة المجتمعيّة اللبنانيّة، والتي هي جزء من البنيّة المجتمعيّة العربيّة بوجه عام، من حيث أنّها ما زالت بنية محكومة إلى ولاءات أوليّة ضاغطة، ولاءات ما زالت أكثر انخراطًا في علاقات أهلية بطريركيّة، الأمر الذي حال حتى الآن، دون قيام علاقات الجماعة المدنيّة والمجتمع المدنيّ.

ثالثًا : البعد المدنيّ وأنسنة الفضاء البلديّ المحلي:

إنّ وظيفة البلديّة كسلطة محليّة تكمن في تنظيم الفضاء الحياتيّ المعيوش للنّاس، إذ توفر لهم حوافز التّفاعل والتّواصل من خلال تغليب العامّ الاجتماعيّ على الخّاص العائليّ أو المذهبيّ أو الفئويّ السّياسيّ. فإنّ إنشاء الطّريق العام، والمدرسة العامة، والمستوصف أو المركز الطّبيّ، والمكتبة العامة، والنّادي الثّقافيّ الاجتماعيّ، والملعب الرّياضيّ، والمشروعات المختلفة ذات الطّابع العامّ، كلها عوامل تساعد على **أنسنة الجماعة البلديّة المحلية**، وتضمن وحدة نسيجها الاجتماعيّ الثقافي، الأمر الذي ينمي في كل مدينة أو قرية حسّ التواصل الانساني في علاقات الجماعة العضوية، ويساعد بالتالي، على انتقال المواطن من دائرة العصبيّة القرابيّة إلى فضاء المجتمع المدنيّ، حيث تغدو المواطنة القاسم المشترك على المستوى المحليّ ومن ثمّ ترتقي إلى المستوى الوطنيّ العام. هنا، تتعزّز وحدة الانتماء إلى الوطن على أساس وحدة الوعي العام من جهة، وتتشابك المصالح والحاجات والتّطلعات المشتركة للنّاس من جهة أخرى.

رابعًا : البعد الدّيمقراطيّ:

لمّا كانت البلديّة أمؤسّسة للسلطة المدنيّة تتمتع بمساحة من اللامركزية، ولمّا كانت هذه الأمؤسّسة تستمد شرعيتها بالانتخاب المباشر من النّاس، فإنّها بذلك، تبقى الهيئة المرجعيّة الأكثر تفعيلًا للممارسة الدّيمقراطيّة سواء في نطاقها المجلسيّ، أي مستوى العلاقات الدّاخلية بين أعضاء المجلس البلديّ من جهة، أم على مستوى إشراك الارادة الشّعبيّة في عمليات التّنميّة وإدارة شؤون المجتمع المحليّ في نطاق المدينة أو القرية من جهة أخرى.

إنّ أهمّ حسنات النظام البلديّ، لما هو نظام إداري يتمتع بقسط من اللامركزية، تكمن في كونه يجمع بين ثنائية السّلطة التقريريّة والتنفيذة في آن واحد. فوظائف المجلس البلديّ أضحت عبارة عن **برلمان شعبيّ مصغّر وحكومة تنفيذية مصغّرة** ينتخبان معًا ويتعايشان معًا في هيئة مجلسيّة واحدة هي هيئة المجلس البلديّ بأعضائه ورئيسه.

إنّ مناقشة موضوعيّة للتّجارب البلديّة الثّلاث التي عرفها لبنان منذ أواسط العام 1998 وحتى اليوم، وذلك لجهة حجم ومستوى المشاركة الشّعبيّة الدّيمقراطيّة فيها، تقودنا إلى تسجيل المعطيات الدّالة التّالية:

1- مساحة الخارطة البلديّة في لبنان:

المقصود بالخارطة البلديّة هو عدد البلديّات القائمة في لبنان مقارنة بإجماليّ الخارطة الإداريّة اللبنانيّة الموصّفة بالمرسوم الاشتراعي الرقم 116 تاريخ 12 حزيران 1959، والذي يحدد إجماليّ عدد المدن والقرى في لبنان بـ 1398 مدينة وقرية.

- عام 1998 بلغ عدد البلديّات 736 بلديّة أي ما يعادل 52% من إجماليّ الخارطة الإدارية، وهذا يعني أنّ 48% من البلدات والقرى كانت لا تزال دون بلديّات.
- عام 2004 ارتفع عدد البلديّات القائمة والمنشأة الى 817 بلديّة أي ما يوازي حوالي 58% من إجماليّ عدد المدن والقرى اللبنانيّة، وبذلك فإنه بقي قرابة 42% من البلدات والقرى بدون بلديّات.
- عام 2010 بلغ إجماليّ عدد البلديّات التي انتخبت مجالسها البلديّة 918 بلديّة أي ما يشكل قرابة 66% من إجماليّ الخارطة الإداريّة، وهذا ما يدلّ على أنّ حوالي ثلث القرى اللبنانيّة ما زالت من دون مجالس بلديّة حتى اليوم.

2- حجم الكتلة المقترعة إلى الكتلة الناخبة:

أ- **في العاصمة بيروت:** من 33% عام 1998 إلى 21% عام 2010.

ب- **في مراكز المحافظات والأقضية:** بين 40 – 50%.

ت-**في البلدات والقري:** بين 50 – 65% (استنفار العصبيات العائلية).

3- حجم المنافسة الدّيمقراطيّة من خلال أعداد المرشحين للعضوية البلديّة:

أ- **في المدن (مراكز المحافظات والأقضيّة):** المعدل الوسطي للترشح بين 3 – 5 مرشحين للمقعد البلديّ الواحد.(في طرابلس وصل عدد المرشحين عام 1998 إلى 172 مرشحًا تنافسوا على 24 مقعدًا أي بمعدل 7.2 مرشح للمقعد الواحد).

ب- **في سائر البلدات والقرى** لم يتجاوز المعدل الوسطيّ أكثر من مرشحين اثنين لكل مقعد بلديّ، ذلك لأنّ الاعتبارات العائليّة هنا ما زالت أكثر قدرة على التّحكم في تحديد المرشحين على نحو مغاير عن الأوساط المدينيّة حيث يتوفر هامش، وإن كان محدودًا، من الحرية الفرديّة. هنا تكمن أهمّية **اعتماد النسبية في الانتخابات البلديّة**، ذلك أنّ مثل هذه النّسبية تؤمّن مساحة أكثر اتساعًا من المشاركة الدّيمقراطيّة في تركيبة المجلس البلديّ. إلا أنّ السّلبية التي قد تعتري النسبية تتمثل في نقل الصراع على السّلطة البلديّة من الشارع إلى داخل المجلس البلديّ، الأمر الذي يشكل عائقًا أمام وظيفة البلديّة في النّهوض التّنمويّ بالمجتمع المحلي. لكن مثل هذا العائق يمكن أن يتضاءل ويزول، نهائيًا فيما إذا توفرت قيادة بلديّة واعية ومسؤولة.

4- حجم المشاركة النّسائيّة:

أ- **في التّرشّح** : تراوح عدد النّساء اللواتي ترشحنَ للعضويّة البلديّة بين 0،5 – 0،7 مرشحة لكل بلديّة، أي بمعدل امرأة واحدة مرشحة لكل بلدتين أو امرأتين لكل ثلاث بلديّات.

ب- **في الفوز بالعضوية البلديّة**، في الدّورات الانتخابية الثّلاث بين (1998 – 2010) بلغ متوسط عدد النّساء اللواتي فزنَ في الانتخابات بمعدل امرأة واحدة عضو بلديّ مقابل 50 – 60 من الأعضاء الذكور، الأمر الذي يشير إلى تدني مستوى المشاركة النّسويّة في العملية الدّيمقراطيّة البلديّة. وهنا تكمن أهمّية اعتماد **الكوتا النّسائيّة (20%)** وهي كوتا وإن كانت محدودة (حوالي 1\5 أعضاء المجلس البلديّ) إلا أنّها تعدّ بمثابة فرصة تشجيعيّة للعنصر النّسويّ في المشاركة الدّيمقراطيّة على قدم المساواة مع الرّجل في تنمية المجتمع المحليّ ونهضته.

5- حجم ومستوى المشاركة في القرار الإنمائيّ الدّيمقراطيّ داخل المجلس البلديّ.

أ- **العلاقات بين الأعضاء داخل المجلس البلديّ:**

-علاقات تعاون إيجابيّ

-علاقات صراعيّة أفضت الى ظاهرة البلديّات المنحلة وهي كثيرة.

ب- **المشاركة في التّحضير لجدول أعمال المجلس الأسبوعيّ:**

- 80% من البلديّات الرئيس منفردًا

- 20% من البلديّات تتدرج من الرّئيس مع عضو بلديّ آخر، إلى الرّئيس مع لجنة بلديّة فإلى الرّئيس مع كامل أعضاء المجلس البلديّ.

ج- **حجم المشاركة في تأليف اللجان:**

- بين 7 – 10 % من البلديّات لا لجان فيها
- بين 20 – 25 % من البلديّات يوجد فيها من 1 – 3 لجان (المشاركة ضعيفة).
- بين 40 – 50 % من البلديّات يوجد فيها من 4 – 6 لجان (مشاركة وسط).
- بين 18 – 20 % من البلديّات يوجد فيها لجان من 7 – 13 لجنة (مشاركة جيدة).

د- المشاركة في تحضير الموازنة:

- أكثر من 50% من البلديّات ينفرد الرّئيس بتحضير الموازنة.
- أقل من 50% مشاركة بين الرّئيس وعضو واحد، إلى الرّئيس ولجنة بلديّة، إلى الرّئيس مع المجلس البلديّ بكامله.

هـ - العلاقة مع سلطات الرقابة:

العلاقة بين البلديّة كإدارة تتمتع بمساحة من اللامركزيّة منحها إياها قانون البلديّات السّاري المفعول الرقم (118\77) والمستويات المتعدّدة لسلطات الرقابة الإداريّة والماليّة، هذه العلاقة كانت تقوم وما تزال، على احتواء المركزيّ المهيمن لِ اللامركزيّ التّابع. وكثيرًا ما كانت هذه العلاقة تنتهي إلى المزيد من التّعقيد والإرباك في العمل البلديّ، ومن ثمّ إلى المزيد من التّراجع على الصّعيد التّنمويّ.

إنّ إشكاليّة العلاقة هنا ليست بين مؤسّستي البلديّة والدّولة، وإنذما هي بين البلديّة والهيئة الحاكمة للدّولة. فالهيئة الحاكمة كانت تضع القانون ثم تعود فتضع نفسها فوق القانون أي فوق الدّولة ومؤسّساتها، ولم نرَ حتى اللّحظة أنّ الدّولة ومؤسّساتها وقوانينها باتت فوق الهيئات الحاكمة بعد.

خلاصة القول، إنّ ثمة ثغرات وإشكاليّات عديدة حكمت وما تزال التّجارب البلديّة في لبنان. من هنا، تكمن الأهمّية كلّ الأهمّية في تعزيز جدليّة العلاقة بين التّنميّة والدّيمقراطيّة وذلك من خلال علاقة واعية للممارسة الدّيمقراطيّة وعلى مستويات ثلاثة:

1- **مستوى المجلس البلديّ نفسه** أي بين الأعضاء البلدييّن.
2- **بين البلديّة والمواطن.**
3- **بين البلديّة وإدارات الدّولة المركزيّة.**

نخلص إلى الاستنتاج الأخير من أنّ توسيع دائرة الوعي المعرفيّ البلديّ يبقى الشّرط الحاسم لإحداث ثقافة تغييريّة جذرية تؤسّس لتجربة تنمويّة – ديمقراطيّة على المستوى البلديّ، هي حجر الزّاوية للتّأسيس لتجربة موازية من التّنميّة والدّيمقراطيّة على مستوى الوطن كل الوطن.