

جمهورية السودان
وزارة الرعاية الاجتماعية وشؤون
المرأة والطفل

جامعة الدول العربية
مديرية التنمية والسياسات الاجتماعية

التنمية المحلية في لبنان

اعداد
د. شبيب دياب

ورقة عمل مقدمة لورشة العمل حول :

التنمية المحلية ودورها في التنمية الاجتماعية

الخرطوم

٣٠ أكتوبر - ١ نوفمبر ٢٠٠٧

التنمية المحلية في لبنان

تمهيد

جهدت الادبيات التنموية ومنذ عقدين تقريبا على الترويج للتنمية المحلية واهميتها، ونجاعة النتائج التي يمكن ان تحققها في معالجة المشكلات الاجتماعية المحلية، وشددت هذه الادبيات على اهمية اعتماد هذا الأسلوب الجديد في العمل الاجتماعي - الاقتصادي محليا ، والذي يعتمد اسس و قواعد مناهج العلوم الاجتماعية و الاقتصادية، بهدف إحداث تغيير في طريقة التفكير، باستثارة المعنيين بالمشاركة في التأسيس والتخطيط والتنفيذ وتقييم النتائج للمشروعات التي تحقق تطلعات ابناء المجتمع المحلي. باتت التنمية المحلية تشكل ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية، اذ تستهدف تحقيق التوازن التنموي بين مختلف المناطق، وفي مقدمة مهامها تنفيذ مشروعات البنى الأساسية ضمن النطاق البلدي ، إلي جانب دورها المؤثر في تفعيل الاستثمارات المحلية وخلق فرص العمل والمشروعات الصغيرة المدرة للدخل.

تعريف التنمية المحلية

تعددت التعريفات للتنمية المحلية ، وذلك وفق مقاربات متنوعة ترتبط بأسلوب العمل التنموي او الاهداف التنموية، واللامركزية الادارية... الخ هنالك من يعرفها بأنها " حركة تهدف الى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الايجابية لهذا المجتمع و بناء على مبادرة المجتمع أن أمكن ذلك ، فإذا لم تظهر المبادرة تلقائيا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها و استثارتها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة.¹ كما يرى البعض ان التنمية المحلية هي " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية للارتفاع بمستويات التجمعات

¹ - رشيد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، ٢٠٠٢، ص ١٩. ذكره رحمانى موسى ووسيلة السبتي: واقع الجاعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية المقدمة في إطار الملتقى الدولي : تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. الجزائر. drmoussar@yahoo.fr

المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة في منظومة شاملة ومتكاملة"^٢ .

فالتنمية المحلية هي تلك المبادرات المختلفة التي يتم التحضير لها مسبقا ، وبمشاركة واسعة من المهتمين والمعنيين بتحسين شروط حياة الجماعة المحلية، على ان يقترن الهدف الاقتصادي للتنمية بالهدف الاجتماعي. ويبقى الهدف الاسمي لنهج التنمية المحلية ورؤيتها القائمة على المشاركة هو تمكين المجتمعات المحلية لا سيما الفقيرة منها والضعيفة والمهمشة، وتوسع نطاق الفرص والحياة المتاحة لها.^٣

اما المجتمع المحلي فهو تلك الجماعة او الجماعات التي تقيم في منطقة جغرافية صغيرة نسبيا (قرية ، بلدة، حي ، مجموعة قرى ، قضاء او اكثر) سواء اكانت متجانسة ام لا ، وانما تربط افرادها مصالح مشتركة ، وبالتالي تكون ذات مصلحة في التنمية المحلية، وليس ضروريا ان تستهدف برامج التنمية كل افراد المجتمع المحلي، فقد تستهدف بعضهم كالفقراء او الاسر التي ترأسها امرأة..الخ اوان تستهدف منهم فئة الشباب او الاطفال العاملين او ذوي الاحتياجات الخاصة، ولكن دون اية تفرقة او تمييز.

المجتمع المحلي ومحيطه الاوسع

يستدعي موضوع " التنمية والتنمية المحلية في لبنان " التوقف عند مفهوم المحلي وعلاقته بالوطني ،سواء عل صعيد التنمية او على صعيد مركزية اتخاذ القرارات على تنوعها . كما يستدعي التوقف عند علاقة الوطني بما تجاوز الاوطان اليوم ، الا وهو العولمة بابعادها المختلفة، والتي عبرت حدود الدول القومية متجهة نحو تنميط الانسان اينما كان وفق رؤية يحددها مركز القرار الاحادي في عالم اليوم.

ان الاساس في العولمة هو سرعة وسهولة انتقال السلع والخدمات والمعلومات والتقنيات والناس وما يحملون من ثقافات في شتى اصقاع العالم دون اي اعتبار للحواجز والحدود، كما تعني العولمة انخراط اسواق العالم ضمن آلية حرية الاسواق في النظام الرأسمال الليبرالي، فالكل يخضع لآليات السوق والعرض والطلب في ظل تفاوت هائل في ميزان القوى لصالح الشركات متعددة الجنسيات.بينما ينحسر دور الدولة القومية

^٢- د/ عبد المطلب عبد الحميد : التمويل المحلي ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ٢٠٠١، ص ١٣.

^٣- أسنين، "التنمية بوصفها حرية" ١٩٩٩ ذكرها E/ESCWA/SDD/٤/٢٠٠٤

لصالح تلك الشركات ، فنتشرع الحدود والفضاءات لكل انواع الانتاج العالمي. ولم تعد الدولة القومية الوحدة الاساسية في الاقتصاد الدولي الحديث ، اذ اصبحت الشركات الكبرى هي الوحدة الالهة في ظل العولمة، التي نجد فيها حدث اشكال النظام الرأسمالي النيوليبرالي الذي يعمل في خدمة الرساميل الكبرى، وهو الشكل الحديث للاستعمار بمفهومه الاقتصادي العلمي ؛ بما يعني السيطرة على الموارد والمقدرات الاقتصادية⁴. اذا كان هذا وضع الدولة القومية امام العولمة ، فما حال المجتمع المحلي الذي بات اكثر التصاقا بما هو وطني سواء على صعيد السياسة او الاقتصاد، وبالتالي بات اكثر تأثراً بما يحصل من حوله سواء في الوطن او في العالم ،وبات المحلي كما نلاحظ في عالم اليوم موضع اهتمام الدول الكبرى ! ويبدو ان من يريد ادارة العالم فانه لا ينسى ولا يغفل اصغر وابسط التفاصيل ، هذا ما علمتنا اياه تجربة لبنان وخاصة في السنتين الاخيرتين.

التمية التخطيط في لبنان

اذا كانت النزاعات المسلحة هي من ضمن السبل واسرعها للوصول الى اسفل جدول التنمية البشرية ، على حد ما ورد في تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٥ فان لبنان لا يثذ عن هذه القاعدة؛ فمنذ العام ١٩٧٥ بدأ يعيش نزاعات داخلية استمرت ستة عشر عاماً تخللها اجتياح اسرائيلي لجنوبه عام ١٩٧٨ ؛ تبعه اجتياح آخر شمل العاصمة بيروت عام ١٩٨٢ ، ثم عدوان جديد عام ١٩٩٣ ، وآخر في العام ١٩٩٦ وصولاً الى حرب تموز ٢٠٠٦ الاكثر عنفا وتدميراً للبنى الاساسية اللبنانية ، والتي بلغت خسائر لبنان فيها مليارات الدولارات.

يعود تاريخ اول محاولة تخطيط تنموية في لبنان الى العام ١٩٦٠ في عهد الرئيس فؤاد شهاب الذي حاول التأسيس لبناء دولة المؤسسات و التنمية المتوازنة، واعيد تجديد هذه الخطة عام ١٩٧٢ ، الا ان دخول البلاد في نزاعات داخلية مسلحة اطاح بالخطة، وفي العام ١٩٧٧ أنشئ مجلس الإنماء والإعمار في صيغته الأساسية كبديل لوزارة التصميم.

مجلس الإنماء والإعمار

⁴ - الياس سبابا، العولمة، ثورة في الاقتصاد ، في العولمة وحقوق الانسان، منشورات الجمعية اللبنانية لحقوق الانسان: بيروت ٢٠٠٢

اشئ هذا المجلس بناء على توصيات وزراء التصميم السابقين ، والداعية الى انشاء مؤسسة تهتم بالتخطيط والتصميم وتنصف بالاستمرارية ،خلافًا للوزارات الي تتغير مع التغيرات السياسية ووفق وتيرة قصيرة ،كما جاء انشاء المجلس استجابة لقرار القمّة العربية بلحظ مساعدات لإعادة إعمار لبنان بعد سنتين من الحرب، وقد أنيط أمر تنسيق هذه المساعدات بالصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (AFESD). الذي ابدى رغبة بالتعامل مع مرجعية واحدة في لبنان ، خلافا لما كان معمولًا به اي التعامل مع كل وزارة او مؤسسة حكومية على حده .⁵

كان من الصعب ان يقوم المجلس بانجازات كبيرة بين ١٩٧٧ و١٩٩١، اي ابان الاحداث اللبنانية ، الا ان نشاطه الحقيقي بدأ بعد اتفاق الطائف (١٩٩٠) وعودة الهدوء الى البلاد، و خلال العام ١٩٩٣ قام بإعادة النظر في كل برامجه وخلص إلى وضع برنامج متكامل للإعمار أطلق عليه اسم "أفق ٢٠٠٠"، والجدير بالذكر ان ذلك تم بالتشاور مع البنك الدولي والوزارات المعنية في لبنان ، وقد احيلت الخطة "أفق ٢٠٠٠" الى مجلس النواب لا كخطة للنهوض الاقتصادي من قبل الحكومة ، وانما بصيغة قوانين وبرامج متتالية و موزعة على القطاعات والوزارات المختلفة.^٦

تقوم الخطة على برنامج للانفاق الاستثماري الحكومي بهدف تحفيز القطاع الخاص على الاستثمار وقد اعطيت الاولوية للبنى التحتية ، وكانت الاولوية للقطاع المالي والمصرفي دون اية محفزات للقطاعات الانتاجية الاخرى، وتمت خصخصة بعض املاك القطاع العام ، واثارت هذه المسألة وقضية الاستدانة نقاشًا واسعًا ، حصل بموجبها انقسام سياسي على مستوى السلطة والحكم بشكل عام ،ادى الى تجاذب لم تعرف البلاد له مثيلا ، وداخل السلطة التنفيذية نفسها.

ركزت الخطة على اعادة تأهيل البنية التحتية المدمرة والمناكلة،ودفع عجلة النمو الاقتصادي عن طريق زيادة الانتاج ، وتم وضع التشريعات الضرورية وتم تأمين الاموال اللازمة للبدء بالخطة والتي قدرت كلفتها بعشرين مليار دولار اميركي، مع الاخذ بعين الاعتبار المتغيرات الدولية واتجاهات العولمة،والدور الاقتصادي الذي يمكن ان يلعبه لبنان في المنطقة.^٧

⁵ - مجلس الانماء والاعمار، مجلس الإماء والإعمار، نحو رؤية للتجهيزات والخدمات العامة في أفق ١٠ إلى ١٥ سنة، بيروت، كانون أول ٢٠٠٥

⁶ UNDP - ملامح التنمية البشرية المستدامة في لبنان ، بيروت ، ١٩٩٧، ص.53.

⁷ - مجلس الانماء والاعمار، المرجع نفسه اعلاه.

نجحت هذه الخطة في السنوات الاولى في تحقيق معدلات نمو مرتفعة، ولكن سرعان ما تراجعت معدلات النمو لتصل الى الصفر بسبب التجاذبات السياسية الداخلية والحرب الاسرائيلية على لبنان، وتفاقم الدين العام الذي بلغ حدودا قياسية، ولكل هذه الاسباب ازدادت الفروقات الاجتماعية وارتفع عدد الفقراء والمهمشين في البلاد. وكان يروج خلال تلك الفترة لفكرة سبق اختبارها ورصدها منظمات الامم المتحدة (انظر الاسكوا العقد الثالث) مفادها ان تحقيق النمو الاقتصادي هو الذي يؤدي الى التنمية الاجتماعية وتحسين احوال المعيشة للسكان، الا ان ايا من النمو الاقتصادي او التنمية الاجتماعية لم يتحقق، ومع ذلك يسجل للحكومات المتعاقبة منذ ١٩٩٤ وحتى اليوم تثبيت سعر صرف العملة الوطنية وتأهيل البنية التحتية من طرق مواصلات واتصالات وتحسين ملحوظ في شبكة الصرف الصحي وتحقيق ازدهار ملحوظ للقطاع المصرفي. وفي العام ٢٠٠٥ اعلن مجلس الانماء والاعمار الانتهاء من مرحلة الاعمار والانتقال الى التنمية، الا ان الحرب الاسرائيلية على لبنان في تموز ٢٠٠٦ كانت الاكثر تدميرا بين الحروب الاسرائيلية عليه.

مؤشرات التنمية في لبنان

في دراسة مقارنة لاحوال المعيشة في لبنان بين عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٤ اظهرت انه في العام ١٩٩٥ بلغت نسبة الاسر الحرومة ٣١%، منها ٧% ذات مستوى معيشي منخفض جدا، وفي العام ٢٠٠٤ انخفضت النسبة الى ٢٥% بينها ٥% في مستوى معيشة منخفض جدا، الا انه وفي الاعداد المطلقة ارتفع عدد الاسر الفقيرة الى حوالي ٧٠٠٠ اسرة لذات الفترة الزمنية.^٨

كما ان لبنان صنف في المرتبة ٩٧ في تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٦، واصبح ترتيبه ٨٠ في تقرير التنمية للعام ٢٠٠٤. اي انه وان نأحرز بعض التقدم لا يزال بين البلدان متوسطة النمو.

كما ادت المديونية وخدمة الدين العام منذ ١٩٩٣ وحتى ٢٠٠٦ الى تفاقم عجز الموازنة الذي قدر بحدود ٣٨% في العام ٢٠٠٦. حيث فاقت ديون لبنان ال ٤٠ مليار دولار اميركي. والعبء المتنامي لخدمة الدين سيكون العائق الاساسي امام اية فرصة متاحة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

^٨ - وزارة الشؤون الاجتماعية، تطور احوال المعيشة في لبنان ١٩٩٥-٢٠٠٤، بيروت ٢٠٠٧، ص ٢١.

اجهزة التنمية المحلية في لبنان

تقوم برامج التنمية المحلية في لبنان على ثلاثة ركائز وهي: والقطاع الحكومي المتمثل بالاجهزة التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية ، وبالقطاع الاهلي المتمثل بالاندية والجمعيات التطوعية، وبالادارة المحلية المتمثلة بالبلديات واتحاداتها. هذا اضافة الى مجلس الانماء والاعمار كجهة تخطيطية وتنفيذية كما اسلفنا، و في ما يلي نبذة عن هذه الجهات الثلاث، والادوار التي تقوم بها في المجال التنموي.

١ - وزارة الشؤون الاجتماعية

تساهم وزارة الشؤون الاجتماعية في البرامج والمشاريع التنموية المحلية والتي تستهدف الارياف والاحياء الفقيرة في المدن عبر جهازين اساسيين هما مديرية التنمية ، ومراكز الخدمات الانمائية .

تقوم مديرية التنمية وبالتعاون مع طرف محلي كالبلديات والنوادي والجمعيات والهيئات الاهلية واللجان المحلية بتنفيذ مشاريع تنموية بلغ عددها سنة ٢٠٠٣ مايتي مشروع، انخفض الى ٩٢ مشروعا في العام ٢٠٠٥ ،^٩ وهذه المشاريع تتناول مختلف اوجه النشاطات وتتمحور بشكل اساسي حول شق الطرقات الزراعية واقنية الري والمجاري وتعبيد وتأهيل بعض الطرق ، وبناء جدران دعم وانشاء حدائق عامة وتجهيز جمعيات وتعاونيات وندية ، وتأهيل ابنية وملاعب ... الخ وقد وضعت معايير لاختيار مشاريع التنمية الريفية وفقا لشروط السياسات الاجتماعية الحديثة ، كما وضعت آلية متطورة لمتابعة عملية تنفيذ المشاريع ومراقبتها بناء على مؤشرات محددة للقياس والاداء منعا للتدخلات السياسية والانتقائية في المشاريع التنموية.

اما مراكز الخدمات الانمائية المنتشرة على كافة الاراضي اللبنانية والبالغ عددها ٦٥ مركزا رئيسيا و٧٧ فرعا ، فانها انشئت بموجب قانون اوكل اليها مهمة تنشيط حركة انماء البلاد على مختلف الصعد ،^{١٠} وعن طريق اعداد الدراسات والاحصاءات وتحديد الحاجات والمشكلات واقتراح برامج التوعية الاجتماعية وحث السكان على المشاركة في وضع البرامج والمساهمة في تنفيذ المشاريع ، واكتشاف القادة المحليين واعدادهم،

^٩ -وزارة الشؤون الاجتماعية، التقرير السنوي ٢٠٠٣ ص ٢٩. والعام ٢٠٠٥ ص ٢٣.
^{١٠} -قانون رقم ٥٧٣٤ ، المادة ٥٦ تاريخ ١٩٩٤/٩/٢٩ مرسوم تنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية.

وتشكيل اللجان الاجتماعية المحلية لحل المشكلات الانمائية على المستوى المحلي ، وكذلك اقتراح المشاريع وتنفيذها بالتعاون مع اللجان والهيئات المحلية الرسمية والاهلية. وبالفعل ؛ فقد تركزت أنشطة المراكز حول التنمية الاجتماعية كبرامج محو الامية، والتسرب المدرسي والتأهيل المهني، وعماله الاطفال، وتعليم اللغات الاجنبية والتدريب على استخدام الحاسوب ، وذلك بهدف تحسين مداخيل الاسر، ودائما بالتعاون مع جهات محلية اهلية او مؤسسات اجنبية او منظمات دولية.

ان اللامركزية الظاهرة في عمل مراكز الخدمات الانمائية، لم تُستكمل بالاحصية الادارية ، فكل البرامج والمشاريع تخضع لمركزية القرار الوزاري ، كما هو الحال بالنسبة لمديرية التنمية.

كما تشارك دائرة التطوع وعبر مخيمات العمل التطوعي في انجاز مشاريع تنمية متفرقة في القرى التي تقام فيها المخيمات ، اضافة الى التاهيل والتمكين الذي توفره لمئات الشباب المتطوعين سنويا من الجنسين .

تبين الاقتراحات التي تكررها التقارير السنوية الصادرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية ان الوزارة تعاني من نقص في الكوادر البشرية المتخصصة ، وفي تأهيل العاملين الاجتماعيين ، وخاصة في مراكز الخدمات الانمائية، وتوصي بتفعيل مبدأ اللامركزية الادارية ومنح صلاحيات للاطراف ، وزيادة الاعتمادات المخصصة للمشاريع التنموية لتلبية الحاجات المستجدة وحث وزارة المالية على تأمين السيولة اللازمة للوزارة.¹¹

يكفي ان نسرده هذه الاقتراحات و التوصيات لنعلم اية صعوبات تواجه قيام تنمية محلية في ظروف اجهزة وزارة الشؤون الاجتماعية هذه والتي تكاد تقول اننا نفتقر الى العنصر البشري والتمويل لنتمكن من القيام بواجباتنا، ولا يخفى ان اية تنمية لا يمكن ان تتحقق في ظل غياب احد هذين العنصرين الاساسيين.

٢ - القطاع الاهلي

يعود نشوء القطاع الاهلي في لبنان الى اواخر القرن التاسع عشر، وقد تمحور نشاطه في بداياته على تأمين التعليم للفقراء ورعاية الايتام ، ثم تمرس بالعمل الاغاثي في

¹¹- وزارة الشؤون الاجتماعية، التقرير السنوي ٢٠٠٣ ص ١٠٥ و التقرير السنوي ٢٠٠٥ ص ٧٨.

النصف الثاني من القرن العشرين وقد اكتسب خبرة من سنوات الحرب الطويلة في مجال الطوارئ والاعاثة ، وقدم الخدمات الطبية للمواطنين في اصعب الاوقات .
و القطاع الاهلي في لبنان قوي ونافذ ، اذ يستمد قوته من النظام السياسي الطائفي اللبناني، فمعظم الجمعيات الاهلية الوازنة ترتبط بمرجعية دينية او سياسية نافذة في البلاد، وتعمل ضمن نطاق الطائفة التي تنتمي اليها وفي خدمة ابنائها ، ويبقى هنالك بضعة جمعيات علمانية تعمل خارج الطوائف ولكل المناطق بصرف النظر عن انتماء المواطنين المذهبي او السياسي.

اعدت وزارة الشؤون الاجتماعية دراسة عن واقع الجمعيات الاهلية في لبنان فتبين ان هنالك ٤٠٧٣ جمعية قد حصلت على علم وخبر (ترخيص) من وزارة الداخلية ، وفي دراسة ميدانية مبنية على هذا المعطى امكن جمع معلومات بواسطة الاستمارة عن ٣٣٦٠ جمعية فقط ، وقد بلغ عدد المتعاقدين منها مع وزارة الشؤون الاجتماعية ٧٥٣ جمعية.^{١٢}
تتنظم الجمعيات الكبرى والاهم في لبنان في تجمعين اساسيين يضم كل منها ١٣ عضوا ، وهما تجمع المؤسسات الاهلية التطوعية في لبنان ، وملتقى الجمعيات الاهلية في لبنان، وكلاهما يتمتع بنفوذ واسع، ويجد من يصغي اليه من بين صناع القرار في لبنان.

لم يكن يهتم القطاع الاهلي في لبنان تاريخيا بمسائل التنمية ، فكانت اولوياته هي معالجة مشكلات المرض والفقر واليتم، بالاعتماد على المحسنين واهل الخير ، وبدأ في ستينات القرن الماضي، وانما بشكل خجول ، بتوجيه بعض نشاطاته نحو العمل التنموي، فالعمل الاغاثي طيلة سنوات الحرب الاهلية ، اما اليوم فان التحول بدا واضحا باتجاه التنمية الاجتماعية ، وذلك تجاوبا مع التوجهات الدولية، واشترطت الجهات المانحة على الدولة اللبنانية ومؤسساتها ان تشرك مؤسسات المجتمع المدني في المشاريع والبرامج التي تمولها سواء لجهة اقتراح المشاريع او تنفيذها. وبالفعل بدأت الجمعيات الاهلية بالتعاون مع مجلس الانماء والاعمار بتنفيذ مشاريع انمائية انشائية واجتماعية صغيرة ومتوسطة، وبهذا يتوقع ان يتنامى دور الجمعيات التنموية وتأثيرها في الحياة العامة مستقبلا .

٣ - البلديات

¹² - تتعاقد بعض الجمعيات مع وزارة الشؤون الاجتماعية لتنفيذ مشروع او برنامج تساهم الجمعية عينيا وماليا في تكاليفه بنسب قليلة والباقي من المساهمة المالية للوزارة .

يعود تاريخ الادارة المحلية في لبنان الى النصف الثاني من القرن التاسع عشر عندما انشئت البلديات في ظل الحكم التركي ، وكانت تتمتع بصلاحيات واسعة وتقوم بمهام متنوعة تنوع حاجات السكان، وتعتمد على التمويل الذاتي في تنفيذ مشاريعها ، لابل انها كانت تساهم في بعض النفقات الحكومية عن طريق دعم المؤسسات الرسمية الواقعة ضمن نطاقها كالمدارس ومخافر الدرك ومراكز البريد...الخ.

تعتبر البلديات من اهم الاجهزة في تنفيذ برامج التنمية المحلية، ولعل الشكل الامثل هو الاتحادات البلدية التي تضم عددا من البلديات يتفاوت من منطقة الى اخرى تبعا للجغرافيا والتواصل والمصالح المشتركة لتلك البلديات. هذه الاتحادات يمكنها ان تنفذ برامج تنموية تتخطى حدود البلدية الواحدة لتشارك فيها عدة بلديات اخرى مجاورة، مما يعني المشاركة والمساهمة في تمويل المشاريع من اكثر من طرف بلدي بدل ان تتحمله كل بلدية منفردة .

من مميزات البلديات ان مجالسها منتخبة مباشرة من المواطنين ، ويفترض بها ، ووفقا للقوانين ان ترعى شؤون البلدة او المدينة كسلطة وادارة محلية لها اختصاصات الحكومة المركزية في تحصيل الرسوم البلدية وتنفيذ المشاريع التنموية المتنوعة باستقلالية تامة ، وتحت رقابة السلطة المركزية واجهزتها المنطقية.

ترددت الحكومة اللبنانية كثيرا في العام ١٩٩٨ امام اجراء الانتخابات البلدية، وذلك بعد ان اصبحت معظم تلك البلديات بعهدة القائماقين ، وبعد ان توفي معظم اعضاء المجالس التي انتخبت عام ١٩٦٨ ، وحصلت الانتخابات البلدية بعد حملة نظمها نشطاء في المجتمع المدني.

واذا كان البعض يرى ان حد الانتخاب غير كاف للمشاركة الشعبية، وان لجانا من الاهالي يمكن ان تشكل من خارج المجلس البلدي تضم اخصائيين ومهتمين، يمكن ان تساعد بشكل افضل في صياغة المشاريع وتنفيذها، الا ان واقع الحال ليس كذلك ، وان المجالس البلدية قلما تعتمد لجانا من خارج مجلسها ، لابل ان المجالس غالبا ما تختصر بشخص الرئيس الذي يدير الامور بما يراه مناسبا ، وضمن الصلاحيات الممنوحة له قانونا ، وغالبا ما يتم ذلك بشكل ضمنى بالتفاهم مع المرجعيات السياسية متجاوزا تلك الصلاحيات ومتجاهلا لدور المجلس ولجانه.

يمكن للبلديات ان تقوم بدورها الفعال في التنمية المحلية ، سيما وانها غالبا ما تكون على شراكة مع الحكومة المركزية او منظمات اجنبية او دولية داعمة. الا ان معوقات متعددة تحول دون تحقيق الاهداف المرجوة من هذ الادارة المحلية، وفي مقدم هذه المعوقات ضعف الجباية المالية الذي ينعكس انخفاضا في الواردات عند اعداد الموازنة، وضعف الجباية يتم غالبا مراعاة للقاعدة الانتخابية ، هذا الامر يضعف قدرات البلدية في انجاز مشاريع تنموية كبيرة او متوسطة ، وربما تكون بالغة الحيوية للمنطقة، يضاف الى ذلك تحكم السلطة المركزية وعبر الصندوق البلدي المستقل في توزيع العائدات من الرسوم البلدية المحصلة والذي يخضع لاعتبارات سياسية ، فتنفاوت حظوظ البلديات في الحصول على المال الضروري للمشاريع التنموية تبعا لاهواء الممسكين بزمام السلطة في البلاد.

كما ان العجز الذي وقعت فيه خزينة الدولة في السنوات الاخيرة اثر بشكل كبير على توزيع اموال الصندوق البلدي نظرا لحاجة السلطة المركزية لتلك الاموال. ليس هنالك من بلديات تضع استراتيجيات تنموية ، او على الاقل تضع خطة تنموية على المدى المتوسط او البعيد ، وذلك لسبب بسيط وهو عدم قدرتها على تحديد مداخيلها وضآلة تلك المداخيل لا سيما تلك التي ترد من الصندوق البلدي المستقل، فالاموال المحصلة محليا تنفق بالافضلية على المشكلات الملحة كالتخلص من النفايات وصيانة الطرق والمباني ، اضافة الى رواتب الموظفين واجور العاملين ، ومعظم البلديات لاتقوم بدراسة الواقع الاجتماعي الاقتصادي للسكان المقيمين في نطاق عملها، فتبقى انشطتها انتقائية خاضعة في الغالب لاعتبارات سياسية وانتخابية، او لمصالح فردية او فئوية خاصة ، ولا تشكل كلا متكاملما يدعم اهداف التنمية الشاملة ولو على مستوى النطاق البلدي.

ولا يزال مفهوم التنمية عند رؤساء البلديات يعني العمل على صيانة الطرق وبناء حيطان الدعم وتأمين شبكة المجاري الصحية والاقتنية لمياه الامطار، اضافة الى الموضوع الاساسي وهو التخلص من النفايات ، وهي على اهميتها تبقى أنشطة منقوصة اذا لم تواكبها برامج التنمية الاجتماعية ، والاهتمام بمشكلات السكان من مرض وتأمين التعليم للاطفال وتوفير فرص العمل للشباب، وايلاء عناية خاصة بذوي الاحتياجات الخاصة والمهمشين والفئات الضعيفة الاخرى في المجتمع ؛ بما يسمح بتحقيق التنمية

بمفهومها الشامل ، والذي يعني تحسين نوعية الحياة للسكان دون الاضرار بالبيئة او المساس بحقوق الاجيال القادمة.

وتبقى المشكلة الرئيسية التي تحد من فعالية المجالس البلدية هي البنية الاجتماعية التي تنتج تلك المجالس ؛ فالوصول الى مركز في الادارة المحلية، في البنية الاجتماعية التقليدية يصبح مركزا لنفوذ العصبية والوجاهة...وتغيب المحاسبة والمساءلة ، واذما تمت فإنها تؤدي الى تصادم بين العصبيات وتناحر يصعب حصر نتائجه، وهذا ما يجعل من مبدأ الشفافية والمساءلة امرا بعيد المنال.¹³

وإذا كانت القوانين الناظمة لعمل البلديات لا تزال بعيدة عن الاحترام والتطبيق ،فان البلديات كادارة محلية يمكن ان تكون اجهزة للتنمية المحلية بامتياز ، نظرا لما تتمتع به من استقلال مالي واداري ،و للتفويض الذي تحصل عليه من الاهلين بالانتخاب، ولتفاعل القيادة البلدية المستمر مع حاجات الناس ومشكلاتهم ومعايشة تلك المشكلات والتحسس بها.

وإذا كانت النصوص ملائمة لاعمال التنمية المحلية البلدية، فان التطبيق يستلزم تعزيز مسألة المشاركة الاهلية ، وتفعيل اجهزة الرقابة المركزية للاعمال البلدية وخاصة الانفاق. لأن المراقبة والمساءلة المحلية ، كما اشرنا سابقا ، تخضع لاعتبارات محلية وحساسيات العصبية العشائرية او المذهبية في معظم الاحيان.

ومن معيقات التنمية ايضا النقص في الاعتمادات، فالاموال تصرف على الحاجات الانية المباشرة ، ولا ينظر الى المشاريع التأهيلية التي يمكن ان تشجع الاستثمار في النطاق البلدي والذي يمكن بدوره ان يزيد من فرص العمل ، فيخفف من الآثار المضرة للبطالة ويؤمن مداخيل جديدة للاسر المقيمة.

ان المشاركة والتنسيق بين القطاع البلدي والمؤسسات الاهلية والقطاع الحكومي ، بات اكثر ضرورة وذلك منعا لازدواجية العمل واقتصادا في الوقت والمخصصات.

اما الخاصية التي تتفرد بها البلديات فهي ضمان الاستمرارية ؛ فهي مؤسسات قائمة مادامت الدولة قائمة ، خلافا للجمعيات الاهلية التي يمكن ان تتوقف عن العمل ، او المؤسسات الدولية التي يمكن ان تنتقل من بلد الى آخر تبعا للحالات الطارئة في العالم.

¹³- اسعد الاتات، البلدية والادارة المحلية (٢) مركز الابحاث في معهد العلوم الاجتماعية ، فريدريش ايبيرت، cermoc بيروت ٢٠٠٠.

فالبليات يمكن ان تؤمن فعلا تنمية شاملة قابلة للاستدامة اذا ما توفرت الشروط التي سبق ان اوردها.

الخاتمة:

مع ازدياد عولمة العالم يوما بعد يوم ، ماذا يبقى للمجتمعات المحلية في العالم الثالث من خصوصيتها، ومن قدرة للسيطرة على المستقبل ، وعلى الخيرات المحلية بعد ان تضاعلت قيمة هذه الخيرات امام ازدهار اقتصاد المعرفة ؟ وهل يمكن لبرامج التنمية المحلية ان تكون خشبة خلاص لهذه المجتمعات ؟

ان الجواب على هذا التساؤل ليس يسيرا ، وان ما يمكن قوله من خلال العمر القصير للتجارب التنموية المحلية في العالم ، انها بمعظمها لم تكن ذات طابع استمراري، عدا البرامج التي اخفقت تماما في تحقيق اي من اهدافها دون ان يكتب عنها كلمة واحدة. وبرامج التنمية المحلية جاءت نتيجة حاجة عملية ، وهي معالجة التصدعات التي عرفتها الاقتصادات الوطنية نتيجة سياسات التكيف الهيكلي ، و التي قام بها العديد من الحكومات ، ونتيجة سياسة تحرير الاسواق والخصخصة وازالة القيود امام حركة البضائع خاصة الزراعية منها، الامر الذي اضعف المجتمعات الريفية وافقدها الحماية الاجتماعية التي تتولاها الدولة الوطنية.

يفترض بالتنمية المحلية ان تساهم في التنمية الشاملة، وهذا يفترض بان ان يكون هنالك رؤية ان لم يكن خطة تنموية شاملة، لا يزال يفنقر اليها لبنان ، وكل ما لدينا سياسيات قطاعية تفنقر الى الحد الادنى من التماسك والتنسيق.

ان التنمية المحلية يمكن ان ترفد التنمية الشاملة ، ولكنها ستبقى انشطة متفرقة معزولة غير قابلة للاستدامة اذا لم تكن منتمية الى رؤية اقتصادية اجتماعية شاملة ، يضعها المجتمع الكلي عبر اجهزته المركزية التي تتمتع برؤية اكثر شمولية للواقع واحتمالات تطويره ، عندئذ يمكن لبرامج التنمية المحلية ان تكون اكثر فعالية وفائدة للمجتمعين المحلي و الكلي على السواء. ويبدو ان السياسات الاجتماعية في منطقة الاسكوا ، ومنها لبنان، تجري صياغتها وتنفيذها دون الرجوع الى اطار انمائي استراتيجي شامل... وتتجه الى الاقتصار على برامج الرعاية البشرية والحماية الاجتماعية التي بمقتضاها يصبح المواطنون مجرد متلقين لهذه البرامج... بدلا من القيام بادوار نشيطة في عملية

التنمية".¹⁴ وفي مطلق الاحول فان التنمية هي خيار سياسي يخضع اولا واخيرا الى قرار السلطة السياسية.

واخيرا يمكن ان تنجح برامج التنمية المحلية في لبنان، اذا ما توفر لها عنصران اساسيان هما : تحقيق اللامركزية الادارية، وتأمين التمويل اللازم لهذه المشاريع .علما بان الكوادر البشرية في مجالات التنمية والتنمية المحلية باتت متوفرة لدى القطاع الاهلي،قد راکمت خبرات فنية قيّمة في السنوات العشر الاخيرة.

تعزز الاطر التنظيمية اللامركزية الادارية وتحقق اكبر مشاركة شعبية في برامج التنمية ، ويُعتبر انشاء المجالس في الاقضية والمحافظات ، وفقا لوثيقة الوفاق الوطني ، الخطوة المركزية الاولى في بناء المؤسسات التنموية ، وتحقيق ادماج للمجتمع المحلي في اتخاذ القرار، تماشيا مع مبادئ التنمية المحلية التي يقودها المجتمع المحلي بنفسه.

كما ان الوضعية المالية للجماعات المحلية كالبليات والجمعيات الاهلية لا تسمح لها بانجاز مشروعات تنموية ذات شأن، كبناء السدود او استصلاح الاراضي وما الى ذلك ، مما يعني العودة الى السلطة المركزية وفقدان المجتمع المحلي خيار اللامركزية و ما يسمى السيادة الشعبية على المقدرات و تطبيق مبدأ الديمقراطية المتمثل بمشاركة المواطنين في حل مشاكلهم وبلورة تطلعاتهم . فالتمويل هو عصب التنمية المحلية ، وما دام التمويل المحلي للمشاريع والبرامج التنموية غير متيسر في البلدان النامية فستبقى مصائر المجتمعات المحليات تابعة للسلطات المركزية ، الامر الذي يضعف استقلاليتها، وبالتالي قدرتها على تحقيق تنمية محلية منشودة .

=====

¹⁴ - الاسكوا، التنمية التي يقودها المجتمع كسياسة اجتماعية متكاملة على الصعيد المحلي، نيويورك ٢٠٠٤. ص٣.

المراجع

- 1- احمد بعلبكي ، التنمية المحلية والقطاعية، تجمع الهيئات التطوعية الاهلية في لبنان ومركز الابحاث في معهد العلوم الاجتماعية ، بيروت، ٢٠٠٠.
- 2- عبد المطلب عبد الحميد : التمويل المحلي ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ٢٠٠١،.
- 3- الاسكوا ، التنمية التي يقودها المجتمع كسياسة اجتماعية متكاملة على الصعيد المحلي، نيويورك ٢٠٠٤ وثيقة رقم E/ESCWA/SDD/٤/٢٠٠٤
- 4- الياس سابا، العولمة، ثرة في الاقتصاد ، في العولمة وحقوق الانسان، منشورات الجمعية اللبنانية لحقوق الانسان: بيروت ٢٠٠٢
- 5 UNDP - ملامح التنمية البشرية المستدامة في لبنان ، بيروت ، ١٩٩٧،.
- 6- مجلس الإنماء والإعمار، نحو رؤية للتجهيزات والخدمات العامة في أفق ١٠ إلى ١٥ سنة، بيروت، كانون أول ٢٠٠٥.
- 7- وزارة الشؤون الاجتماعية، التقرير السنوي ٢٠٠٣.
- 8- وزارة الشؤون الاجتماعية، التقرير السنوي ٢٠٠٥ .
- 9- اسعد الاتات، البلدية والادارة المحلية (٢) مركز الابحاث في معهد العلوم الاجتماعية ، فريدريش ايبيرت، cermoc بيروت ٢٠٠٠.
- ١٠ - رحمانى موسى، وسيلة السبتي: واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية - الملتقى الدولي : تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ،جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. الجزائر. بدون تاريخ.
- ١١ - رولف فان درهنوفن و جيورجي شيراتسكي، دروس من الخصخصة مكتب العمل الدولي ، جنيف، ٢٠٠٢.
- ١٢ - شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، التنمية الاجتماعية، بيروت ٢٠٠٠.
- ١٣- هاشم الحسيني ، دراسة الجمعيات الاهلية في لبنان ٢٠٠٧ . بيروت ، قيد النشر.
- ١٤ - وزارة الشؤون الاجتماعية، سياسة واستراتيجية مراكز الخدمات الانمائية، تيم انترناشيونال، بيروت، ٢٠٠٣.

١٥ - الاسكوا، اعتماد نهج تنمية المجتمع المحلي كاداة لصياغة السياسة الاجتماعية على الصعيد المحلي، /E/ESCWA/SDD/2006/.

١٦- الاسكوا ،نحو سياسات متكاملة للتنمية الاجتماعية: تحليل مفاهيمي ، نيويورك .٢٠٠٤.

١٧- وزارة الشؤون الاجتماعية، تطور احوال المعيشة في لبنان ١٩٩٥-٢٠٠٤، بيروت .٢٠٠٧.

١٩ - وزارة الشؤون الاجتماعية، الاوضاع المعيشية للاسر ٢٠٠٤بيروت ٢٠٠٦.

٢٠ - UNDP تقرير التنمية البشرية ١٩٩٨نيويورك ١٩٩٨.

٢١- PNUD, Rapport mondial sur le developpement humain
1996.paris,1996

