المجالس البلدية بين الواقع والدور المأمول

محاضرة ألقيت في منتدى الثلاثاء الثقافي بتاريخ 11ربيع الأول1427هـ الموافق 11أبريل2006م

سعيد الخرس
أمين المجلس البلدي
بمحافظة الأحساء

الحديث عن المجالس البلدية يجب أن يكون من خلال زاويتين، أحدهما متعلقة بمرحلة تشكيلها، والأخرى متعلقة بمرحلة ممارستها لمهامها وأعمالها، وفي كل زاوية يمكن رصد وملاحظة بعض الأبعاد الإيجابية، والأخرى السلبية، وسنتناول قبل ذلك مدخلًا تاريخيًّا كمقدمة لفهم ما يجري عندنا، وذلك حسب ما يلي:

نشأة المدن وتحول الناس للعيش فيها بصورة متنامية وفق ما يعرف بالتحضر

يمكن رصد بدايات ظهور المدن منذ العصور القديمة، فقد ظهرت في الفترة ٤٠٠ـ٦٠٠ قبل الميلاد مدن معروفة من أهمها: أثينا وروما في أوروبا، وبيزنطة في تركيا، والإسكندرية في مصر. أما في العصر الإسلامي، فنلاحظ قيام مدينة بغداد والبصرة وقرطبة وغيرها من المدن باتساع الفتوح والغزوات.

في العصور الوسطى، كان للمعسكرات والكنيسة دور كبير في نشأة المدن في أوروبا، حيث كانت المدن تتكون وتنمو حولها، وقد استمر الحال كذلك حتى حدثت أوبئة واسعة، مما دفع سكان المدن للهجرة المعاكسة، فتراجع سكان المدن إلى ما نسبته ٦٠٪ عما كانوا عليه، لكنه عاود ارتفاعه إثر انطلاق الثورة الصناعية التي أكسبت المدن خبرة في دعم استقرارها من خلال تحقيق مستويات عالية من الصحة والأمن والحماية للطبقات العاملة،

وبدأت ملامح حركة التحضر تتأكد بمرور الزمن في المدن من خلال الهجرة المتزايدة من الريف باتجاه المدن.

نشأة العمل البلدي

يمكن رصد أول إشارات وجود نشاط للخدمات البلدية في أوروبا وذلك في القرون الوسطى من خلال الخدمة العامة التي تستهدف المواطن كتطوير أساليب الصرف الصحي والتخلص من النفايات، وإنشاء الجسور وقنوات تصريف مياه الأمطار. كما يمكن رصد العديد من الأنشطة التي تدعم الخدمة العامة في العالم الإسلامي، كالتفتيش على الأسواق الذي ينسب للنبي ص والحديث المأثور «من غشنا فليس منا»، وكذلك الأوقاف العامة التي تستهدف خدمة عموم المسلمين ونقل المياه من عين زبيدة إلى المشاعر المقدسة في عهد هارون الرشيد وما شابه.

ولم تظهر الخدمات بالمستوى الذي نعرفه حاليًّا إلاَّ مع بداية الثورة الصناعية في أوروبا في القرن الثامن عشر، وقد يكون أول ما برز في هذا الشأن علوم الهندسة المدنية من خلال تأسيس مدرسة الطرق والجسور في باريس عام ١٧٤٧م (١١٦٠هـ) وإنشاء أول شبكة عامة لتصريف السيول في لندن ثم تلتها باريس ونيويورك، وتعبيد الطرق في أمريكا وغيرها من الخدمات.

ولاشك أن أهم القفزات التي عملت على تطوير الخدمات البلدية قد حدثت بعد الثورة الأمريكية، وذلك من خلال دور المؤسسة العسكرية وشبكات السكك الحديدية وظهور علوم الهندسة المدنية والمعمارية والتطور في أنظمة المواصلات والاتصالات ونقل المعلومات.

تطور جهاز البلديات والمجالس البلدية

أولًا: عالمياً

يشير التاريخ إلى أن فكرة المجلس البلدي فكرة قديمة جدًّا

تعود في الأساس إلى أيام قدماء الإغريق ما قبل الميلاد، عندما كانت المدينة القديمة مستقلة استقلالًا ذاتيًّا تحت ما يسمى بـ (المدينة/ الدولة)، ثم تطورت فكرتها في المجتمعات الغربية خلال القرون الوسطى لتصبح جزءًا لا يتجزأ من كيان اقتصادي وتجاري واجتماعي أكبر وأشمل تحت مظلة الدولة.

وازدادت المجالس البلدية قوة وفعالية مع بداية الثورة الصناعية في إنجلترا عام 1760م (1173هـ)، حيث وضع نظام انتخاب المجلس البلدي من قبل سكان المدينة، ومنها انتشرت إلى باقي دول أوروبا وأمريكا. ومع التطورات في جهاز إدارة المدينة، تحول المجلس البلدي إلى أحد الأعضاء المؤثرة في جهاز المدينة العصرية، وأصبحت مهام المجلس البلدي مكملة لوظائف رئيس البلدية أو عمدة المدينة أو أمينها أو مدير إدارتها أو محافظها. وبادرت بعض المجتمعات بالفصل بين كل من السلطة التنظيمية والسلطة التنفيذية في إدارة المدن، وطفقت الأنظمة بعد ذلك تهتم بعملية إصلاح واسعة للجهاز البلدي لضبط العلاقة بين رئيس البلدية والمجلس البلدي والإدارات الفنية فيها.

ثانيًا: محليًّا

تعود تجربة المجالس البلدية في المملكة إلى فترة مبكرة في عهد الملك عبد العزيز (رحمه الله) الذي أعلن عن تأسيسها في عام 1924م (1343هـ)، عند دخوله مكة المكرمة وإعلان تأسيس مجلس أهلي فيها، وذلك ضمن منظومة البناء الإداري والمحلي، حيث ظهر أول مجلس بلدي في مكة المكرمة ثم في جدة ثم المدينة المنورة، ثم ظهر عدد من المجالس البلدية في العلا وينبع والوجه وتبوك وأبها والدمام والرياض، وعندما بدأت تلك المجالس ممارسة أعمالها كانت مرتبطة في تنظيمها ومتابعتها بمجلس الشورى.

وقد صدر أول نظام للانتخابات عام 1938م (1357هـ) شمل

انتخابات المجالس البلدية وهيئات المطوفين والزمازمة، وفي عام 1975م (1395هـ) أسِّست وزارة الشؤون البلدية والقروية، وفي عام 1977م (1397هـ) صدر نظام البلديات وأصبح الإشراف على المجالس البلدية من اختصاص الوزارة.

المجالس البلدية .. مدخل للإصلاح السياسي

يمكن النظر إلى عملية الإصلاح السياسي في بلادنا من خلال أربع مراحل:

- **المرحلة الأولى:** إصدار الأنظمة الثلاثة، نظام الحكم ونظام مجلس الشورى ونظام المناطق.
- **المرحلة الثانية:** تشكيل مجلس الشورى وزيادة عدد أعضائه وتشكيل مجالس المناطق والمحافظات من خلال التعيين.
- **المرحلة الثالثة:** التحول إلى عملية الانتخابات في تشكيل المجالس.
- **المرحلة الرابعة:** منح هذه المجالس مزيدًا من السلطات والصلاحيات.

وكلنا يعلم أن الانتخابات هي الوسيلة الرئيسة لإشراك قطاع كبير من المجتمع وتفاعله مع حكومته، وأنها تشكل آلية للمساءلة تضمن تجاوب تصرفات الحكومة مع رغبات المحكومين، وأن الحملات الانتخابية العلنية قادرة على إظهار شفافية أكبر في سياسات الحكومة وممارساتها. فهل حققت تلك الانتخابات المأمول، أم أنها عانت من بعض الإخفاقات التي قد يميل البعض للتقليل من أهميتها أو تبرير التسليم بضرورة حدوثها لأسباب ما زالت موضع جدل كبير؟

ويمكن إيجاز جانب من هذه الإخفاقات فيما يلي:

١. تشكيل المجالس البلدية عبر انتخاب نصف أعضائها فقط هو في الحقيقة سلب جزء من إرادة المواطن وحقه في ممارسة دوره الكامل بالمشاركة في اختيار ممثليه.

٢. حجب المرأة عن ممارسة حقها في المشاركة ضمن العملية الانتخابية كمرشحة أو ناخبة.

٣. قيام الانتخابات في غياب مؤسسات المجتمع المدني التي عادة ما توفر الأرضية المناسبة لدعم ممارسة العملية الانتخابية.

وقد رأى البعض أن لذلك ما يبرره، وذلك من واقع الخصائص الاجتماعية والاقتصادية التي نختص بها، ومن واقع تجارب الدول المجاورة ومنها:

أ ـ ديمقراطية القبائل والطوائف

عدَّ بعض الباحثين القبيلة وحدة سياسية ما قبل قيام الدولة ومع وجودها، ولكن مع غياب مؤسسات المجتمع المدني والتكتلات السياسية ـ يمثل حلاًّ سياسيًّا لمشكلة سياسية ـ بمعنى أنها كانت بديلًا عن الدولة، وقامت بدورها حينما كانت غائبة، ثم تحول دورها مع قيام الدولة كتكتل شبه سياسي يعمل على الدفاع عن مصالحها وموقعها السياسي.

إن غياب مؤسسات المجتمع المدني التي توفر نماذج من الكيانات التي تحقق أهداف وتطلعات معينة لأبناء المجتمع جعل من القبيلة بديلًا ممكنًا، كما هو الحال في العنوان الطائفي وما شابه.

ب ـ ديمقراطية الترف والطفرة

لم يكن المجتمع السعودي مكترثًا بهذا الحدث السياسي التاريخي المهم، فكان الإقبال على تسجيل أسماء الناخبين ضعيفًا للغاية، علما بأن الانتخابية كانت منظمة تنظيمًا دقيقًا مع سهولة الإجراءات وضمان الحرية الانتخابية، وقد بلغ عدد الذين اقترعوا في كافة مدن المملكة نصف مليون ناخب فقط يمثلون 2.5 % فقط من عدد السكان البالغ 20 مليون نسمة تقريبًا، في

حين أن الإقبال على الاكتتاب في بنك (البلاد) الجديد كان حوالي أربعين بالمائة (8.2 مليون مكتتب). وقد لوحظ أن الكثير من المواطنين كانوا عازفين عن استخراج بطاقات الانتخاب، بينما دفعوا الرسوم مضاعفة لاستخراج البطاقات الشخصية للاكتتاب في بنك (البلاد) الذي وصل إلى حدِّ الجنون.

ج ـ ديمقراطية العادات والتقاليد

في المملكة، لا تحكمنا الأنظمة بقدر ما تحكمنا الأعراف والعادات والتقاليد، والأنظمة لدينا قائمة على أسس الأعراف والتقاليد والعادات أكثر من قيامها على أسس أخرى، فلو صدر غدًا ـ على سبيل المثال ـ مرسومًا يسمح للسعوديات بأن يرشحن وينتخبن كالأردنيات والكويتيات حديثًا لما تحقق فوز يذكر لهن من قبل الناخبين من الرجال والنساء على السواء. وعليه، فالمجتمعات القبلية مثل (الأردن، السعودية، العراق، الكويت) والمجتمعات الدينية المتزمتة (السعودية، الكويت، مصر) هي التي يتم فيها الانفصال بين السلطة وبين الشارع أو الرأي العام.

الأهداف من وراء تشكيل المجالس البلدية

لا شك أننا أمام هذه الملاحظات لا بُدَّ أن نشير إلى ما تضمنه قرار مجلس الوزراء حول تشكيل المجالس البلدية من أهداف مهمة في سبيل التأكيد على البناء الديمقراطي وتنمية وازدهار كافة المناطق بالآتي:

١. توسيع نطاق المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية.
٢. التأكيد على استمرار الدولة في طريق الإصلاح السياسي والإداري.
٣. إحكام الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية ومراجعة الأنظمة والتعليمات.
٤. المراجعة الذاتية لكل الشؤون الداخلية.

وقد تمت ترجمة هذه الأهداف بعدة لوائح وأنظمة تتمثل في اللائحة التنفيذية لانتخاب أعضاء المجالس البلدية ولائحة للطعون والتظلمات الانتخابية ودليل قيد الناخبين والمرشحين وما شابه.

ومن الأهداف أن تحقق هذه اللوائح ما يلي:

١. توفير كافة الضمانات التي تهيئ لإجراء الانتخابات والاقتراع في سهولة ويسر وفي المواعيد المقررة لها في أمنٍ وأمانٍ تامَّين.
٢. أن تكفل لكل من المرشحين التعبير عن نفسه وعن برنامجه وتضمن لهم الفرص المتساوية في ذلك.
٣. أن تعمل على تهيئة كل ما من شأنه أن يُعبِّر الناخبون به عن رأيهم، واختيارهم لمن يمثلهم بكل حيادية ونزاهة، حتى تأتي العملية الانتخابية بالأصلح والأكثر نفعًا لمجتمعه.
٤. أن يدرك الجميع بوعي ويقظة وتفهم كامل أنه من غير الجائز شراء الأصوات بأيِّ ثمنٍ كان، سواءً كان نقدًا أوعينًا، ولا حتى عن طريق إقامة الولائم، إذْ إن الشخص الذي يقبل أن يبيع صوته أو يعرضه بثمن لاشك أنه مخادع ولا يوثق فيه بتاتًا.
٥. تهيئة وتدريب العدد اللازم من العاملين المشرفين على العملية الانتخابية لتحقيق ذلك الحدث بفاعلية ويسر.

المأمول لتحقيق هذا الأهداف

أولًا/ تعزيز المشاركة

المشاركة مفهوم مرتبط بالمجتمع المفتوح والديمقراطي، وهي مكوِّن أساس من مكونات التنمية البشرية. ويتألف مفهوم التنمية البشرية من ثلاثة عناصر رئيسة هي:

١. تنمية الإنسان، أي تعزيز القدرات البشرية والصحة لكي يتمكن

الناس من المشاركة الكاملة في مختلف نواحي الحياة.

٢. التنمية للإنسان، بمعنى توفير الفرصة لكل الناس لاكتساب حصة عادلة من المنافع الناتجة عن النمو الاقتصادي.

٣. التنمية بالإنسان، بمعنى توفير الفرصة لجميع أعضاء المجتمع للمشاركة في تنمية مجتمعهم.

ويمكن للمشاركة أن تتم مباشرة أو بواسطة ممثلين شرعيين. ولكي تكون المشاركة فعالة، يجب أن يتوفر لأعضاء الجماعات فرصة وافية ومتساوية لإدراج مطالبهم على جدول أعمال الحكومة، ولطرح همومهم تعبيرًا عن الخيارات التي يفضلونها كحصيلة نهائية لعملية صنع القرار.

ثانيًا/ تطوير مؤسسات المجتمع المدني:

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تسهم في تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والشفافية في النظام السياسي، كما يمكنها المساهمة في صياغة السياسات العامة وحماية الحقوق والتوفيق بين المصالح وإيصال الخدمة الاجتماعية، وهي بعملها هذا تعزِّز فاعلية المشاركة في الشؤون العامة وتقوي حكم القانون لتصبح وسائط مهمة للمحاسبة والشفافية والمشاركة بما يعود على المواطن بالنفع والفائدة، والأهم تمثيله بفعالية أكبر من الأجهزة الرسمية.

ثالثًا/ تفعيل مشاركة المرأة:

تقترح أدبيات التنمية العالمية ثلاث مقاربات لدراسة موضوع التنمية والمرأة:

١. مقاربة المرأة في التنمية التي تشدد على الحاجة لمشاركة المرأة في المشروعات التنموية، وتسعى برامج هذه المقاربة إلى زيادة عدد النساء في الاستراتيجيات التنموية التقليدية.

٢. مقاربة المرأة والتنمية، التي تسعى إلى فرز هموم تنموية محددة تخص المرأة، ووضع برامج لتلبية هذه الحاجات، وتميل برامج هذه المقاربة إلى التشديد على الهموم المنزلية، مثل تأمين مياه شرب نظيفة، والأشغال اليدوية، وتحسين الخدمات العامة للنساء.

٣. مقاربة النوع الاجتماعي والتنمية التي تنظر إلى التنمية على أنها عنصر من عناصر تقويم دور المرأة في الحياة العامة، وتسعى مشروعات هذه المقاربة إلى فحص تأثير التنمية الاقتصادية في دور المرأة في المجتمع وإلى تحدي الأعراف التي تحد من الفرص المتاحة للنساء. فمثلًا، قد يسعى أحد مشروعات هذه المقاربة إلى نقل المرأة من مجال الحياة الخاصة إلى أماكن العمل العامة.

المجالس البلدية مدخل لتطوير نظام الحكم المحلي:

يمكن من خلال تحويل الحكومات إلى حكومات لا مركزية تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، وهو أمر مرغوب فيه لكل حكومات الدول النامية في جميع أنحاء العالم في سبيل بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويشير مفهوم اللامركزية إلى العملية العامة التي تنقل بموجبها السلطة السياسية والعمليات التنفيذية إلى هيئات حكومية على المستوى المحلي.

ولإدارة الحكم اللامركزي ثلاث فوائد أساس:

١. أن الإداريين المحليين يوفرون مجالًا أفضل وراحة أكثر، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

٢. أن إدارة الحكم اللامركزية تخلق فرصًا أكثر لمشاركة الجمهور ومساهمته.

٣. في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوبًا وتكيفًا مع الأوضاع المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر.

ولكن اللامركزية بحدِّ ذاتها لا تضمن إدارة أفضل للحكم، فقد تخلق اللامركزية غير الفاعلة من المشكلات أكثر مما تحل. ولذا، فإنه لأمر أساس أن يتم تطبيق اللامركزية بعناية من أجل ضمان فاعلية المؤسسات المحلية.

أجهزة الحكم المحلي في المملكة:

الإدارة المحلية في المملكة هي أجهزة غير منسجمة وذات سلطات محدودة وميزانياتها مفروضة عليها، ويمكن تحديد هذه الأجهزة في مجالس المناطق ومجالس المحافظات والمجالس البلدية والإدارات التنفيذية التي تمثل الوزارات المختلفة.

وبمراجعة هذه الأجهزة نلحظ التالي:

إن نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم أ/92 وتاريخ 1مارس1992م (27 شعبان 1412هـ)، هو أحدث محاولات تطوير الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، وأنه يشتمل على محورين رئيسين، يتمثل الأول منهما في تحديد هياكل التنظيم الإداري المحلي، ويعمل الآخر على توسيع قاعدة المشاركة في صناعة القرار على المستوى الإقليمي عن طريق إنشاء مجالس المناطق. أما البلديات ومجالسها فهي شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، تمارس الوظائف الموكولة إليها بموجب هذا النظام ولوائحه التنفيذية، ويختص المجلس البلدي بسلطة التقرير والمراقبة، في حين يختص رئيس البلدية بسلطة التنفيذ.

المجالس البلدية كمدخل لرفع كفاءة أجهزة البلديات

يمكن الاستفادة من معطيات المجلس البلدي الكثيرة المتعلقة منها بالنواحي القانونية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية لإحراز نتائج، منها:

- أن المجالس البلدية ستكون ذراعًا قانونية لرئيس البلدية ليستمد منها سلطته من قرارات يتخذها سندًا قويًّا يحميه من بعض العقبات الإدارية التي تقف في وجهه وفي طريق البلدية.
- سيكون أعضاء المجلس البلدي درعًا قوية للبلدية في حماية قراراتها أمام المواطنين، لأن عضو المجلس سيكون له اتصال مع المواطنين في الدائرة الانتخابية، إذْ أنه يمثل همزة الوصل بين البلدية والمواطنين من جانب، وبين البلدية والمسؤولين في أجهزة الدول من جانب آخر.
- يمكن تجييش وتعبئة أعضاء المجلس البلدي لمساعدة البلدية في طلب اعتمادات للمشروعات البلدية، وفي إقناع كثير من المؤسسات أو الأشخاص مما يدعم البلدية ماديًّا ومعنويًّا.
- الاستفادة من خبرات بعض الأعضاء في إيجاد صلات متعددة مع الجامعات ومؤسسات البحث العلمي والمراكز الاستراتيجية في دعم الدراسات والخطط والأبحاث التي يمكن أن تقوم بها البلدية.
- الاستفادة من خبرات بعض الأعضاء المؤهلين فنيًّا أو علميًّا، أو في شؤون الحياة لإثراء العمل البلدي بالمنتج المبتكر والإبداع الجديد.
- وضع الفكر الاقتصادي المخزون لدى بعض الأعضاء في إيجاد ينابيع متجددة من الإيرادات المباشرة تمهيدًا لاستثمار البلدية ذاتيًّا وتقليل حاجاتها إلى إعانات الدولة (الإيرادات غير المباشرة) لتحقيق طموحاتها.

العلاقة الإدارية بين رئيس البلدية والمجلس البلدي

انطلقت في البلاد عمليات إصلاح واسعة تستهدف ضمان الأمانة ورفع الكفاءة والفاعلية. ولتحقيق هذه الأهداف، كان لا بُدَّ من ضبط العلاقة بين السلطات البلدية الثلاث، (الأمين/ رئيس البلدية)، (المجلس البلدي)، (جهاز البلدية/ الإدارات التنفيذية).

وقد تم تطوير عدة صور منه:

١. علاقة رئيس البلدية والمجلس البلدي: وقد كان هذا الأنموذج منتشرًا في أكثر من ٤٤ ٪ من بلديات أمريكا خلال فترة السبعينيات. ولها أ نموذجان:

- أنموذج أن يكون الأمين قويًّا ذا سلطات واسعة، وهو السائد في المدن الكبيرة، حيث يكون الأمين منتخبًا بدوره. وهو مناسب في المدن الكبيرة التي تتنافس فيها مصالح القوى المؤثرة والنافذة.
- أنموذج أن يكون المجلس البلدي قويًّا ذا سلطات واسعة، وهو السائد في المدن الصغيرة حيث يتمتع الأمين بسلطات محدودة. ويحدث أن بعض إدارات البلدية ترتبط مباشرة بالمجلس البلدي.

٢. أنموذج المدير والمجلس البلدي. وقد كان هذا الأنموذج منتشرًا في أكثر من ٤٧ ٪ من بلديات أمريكا خلال فترة السبعينيات، وفي هذا الأنموذج يكون المدير معينًا من المجلس البلدي نفسه ومسؤولًا أمامه. وبالتالي، فهو في هذا الأنموذج يمثل المجلس البلدي ويكون مسؤولًا عن اختيار رؤساء الإدارات العاملة معه.

وبطبيعة الحال، إن اختيار الأنموذج المناسب يعتمد على عدة عوامل منها النمو العمراني، التداخل بين المدينة وضواحيها ومحيطها الإقليمي، تعدُّد الدوائر الحكومية المحلية، طبيعة الأنظمة والتشريعات، والعلاقة بين الجهاز البلدي والحكومة المركزية.

مُنتدى الثلاثاء الثقافي

Thulatha Cultural Forum