الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

دراسة

حول

هيكلية وزارة الشؤون البلدية والقروية

بإشراف

معالي وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري

الأستاذ أنور محمد الخليل

دراسة

حول

هيكلية وزارة الشؤون البلدية والقروية

دراسة تنظيمية
لهيكلية وزارة الشؤون البلدية والقروية

بإشراف

معالي وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري

الأستاذ أنور محمد الخليل

تنسيق ومتابعة الأستاذ سهيل فرح

إعداد:

أنطون جبور	منتهى عون	رهيف حاج علي
مراقب أول	مفتش	مراقب أول
في	في	في
إدارة الأبحاث والتوجيه	المفتشية العامة الإدارية	إدارة الأبحاث والتوجيه

معالي وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري

الموضوع: دراسة تنظيمية لهيكلية وزارة الشؤون البلدية والقروية.
المرجع: قرار مجلس الوزراء رقم ١ تاريخ ١٩٩٤/٦/٢٠.

عملاً بقرار مجلس الوزراء المشار إليه أعلاه القاضي بتشكيل لجنة برئاسة وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري وعضوية كل من وزير الدولة للشؤون المالية، ورئيس مجلس الخدمة المدنية، ورئيس التفتيش المركزي، أسند إليها عدة مهام ومنها دراسة هيكليات الإدارات العامة. وإستناداً إلى هذا القرار، أصدرتم تكليفاً لفريق العمل المؤلف من السادة: رهيف حاج علي، منتهى عون، أنطون جبور، لإعداد دراسة تتناول هيكلية وزارة الشؤون البلدية والقروية، وإقتراح ما يلزم لتفعيلها.

وعطفاً على الإجتماع التمهيدي الذي عقده فريق العمل برئاستكم، مع معالي وزير الشؤون البلدية والقروية ومعاونيه في مكاتب الوزارة في بعبدا بتاريخ ١٩٩٥/١٠/٣٠، حيث جرى التداول في إطار المهمة المكلفين بها ومنهج العمل المنوي إعتماده.

وقد أشار في حينه معالي وزير الشؤون البلدية والقروية إلى الصلاحيات الواسعة الملقاة على عاتق الوزارة والحاجة إلى توفر معلومات دقيقة وشاملة حول مجمل أوضاع البلديات بإعتبارها الركن الأساسي التي تتيح لوحدات الوزارة تخطيط عملها وإعداد البرامج والدراسات لتطوير وتنمية البلديات وإنعاش القرى. كما ركزّ على ضرورة توفر قاعدة للمعلومات توضع بتصرف البلديات والمواطنين على حد سواء، حتى تتوفر المعلومات الواضحة والظاهرة للعيان، من شأنه تعزيز الديمقراطية وإتاحة المجال لحرية الإختيار.

وعلى أثر الإجتماع المشار إليع أعلاه، تم عقد سلسلة من اللقاءات والإجتماعات مع رؤساء الوحدات الإدارية ومعاونيهم، كما قمنا بزيارات ميدانية إلى مراكز العمل، تم خلالها الإطلاع على الأعمال المنفذة، وجمع المعلومات والمعطيات والإحصاءات والوقائع الضرورية لإنجاز الدراسة المكلفين بها، وهذا ما أتاح لنا درس مجمل اوضاع وزارة الشؤون البلدية والقروية، وتحديداً الأمور المتعلقة بالهيكلية والمهام الأساسية المناطة بها، وإبراز المعوقات والعقبات التي تعترض عمل الوزارة.

وعليه، نتشرف بأن نرفع إلى معاليكم الدراسة المطلوبة وهي تتضمن الأقسام التالية:

١- **بيان الوضع الراهن:** وعرضنا فيه النص القانوني لإنشاء الوزارة وأهدافها، والهيكلية المزودة بها على مستوى المصالح، وأبراز المهام والأعمال التي تتولاها في الوقت الراهن، كما عرضنا لمشروع المرسوم التنظيمي المعد من قبل وزارة الشؤون البلدية والقروية والرامي إلى إحداث وحدات إدارية من مستوى دوائر وأقسام والمهام المقترح إسنادها إلى هذه الوحدات.

٢- **دراسة وتحليل الوضع الراهن:** وتطرقنا فيه إلى إبراز بعض جوانب الخلل والثغرات على مستوى قانون إنشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية، وكذلك على مستوى مشروع المرسوم التنظيمي المطروح من قبل الوزارة، والسبل الآيلة لمعالجة هذه المشكلات.

٣- **المقترحات والتوصيات:** وضمناه الأسس والقواعد التي يمكن إعتمادهما لمعالجة مكامن الخلل والثغرات في نص إنشاء الوزارة ومشروع المرسوم التنظيمي المقترح، والخطوط الكبرى لإعادة تنظيم الوزارة.

للتفضل بالإطلاع والموافقة على الدراسة المرفقة، آملين أن نكون قد وفقنا في معالجة مختلف جوانب الموضوع.

بيروت في ١٩٩٦/٥/٢٠

أنطون جبور	**منتهى عون**	**رهيف حاج علي**
مراقب أول	**مفتش**	**مراقب أول**
في	**في**	**في**
إدارة الأبحاث والتوجيه	**المفتشية العامة الإدارية**	**إدارة الأبحاث والتوجيه**

الفهرس

١- بيان الوضع الراهن:.....ص ٧

١-١ **في نص إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية:**

١-١-١ المهمات الأساسية لوزارة الشؤون البلدية والقروية.....ص ٧

١-١-٢ مصلحة الشؤون البلدية والقروية في وزارة الداخلية.....ص ٧

١-١-٣ المصالح التي تتألف منها المديرية العامة.....ص ٧

لوزارة الشؤون البلدية والقروية.....ص ٧

١-٢ **في المهام الفعلية التي تتولاها الوحدات الإدارية (المصالح)**.....ص ٨

١-٢-١ مصلحة الديوان.....ص ٨

١-٢-٢ مصلحـــة الشؤون البلدية والقروية.....ص ١٠

١-٢-٣ مصلحة المشاريع البلدية.....ص ١٠

١-٢-٤ مصلحة الرقابة والتوجيه.....ص ١١

١-٢-٥ الصندوق البلدي المستقل.....ص ١١

١-٢-٥-١ أصول توزيع أموال الصندوق.....ص ١١

١-٢-٥-٢ القسم المخصص لإتحادات البلديات.....ص ١٢

١-٢-٥-٣ القسم المخصص للبلديات.....ص ١٢

١-٢-٥-٤ الواقع الحالي للصندوق البلدي المستقل.....ص ١٣

١-٣ **العنصر البشري: الموظفون والعاملون في الوزارة**.....ص ١٣

١-٤ **موازنة وزارة الشؤون البلدية والقروية:**.....ص ١٩

مصور مخطط النسب.....ص ٢٠

١-٥ **مشروع مرسوم تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية:**.....ص ٢١

١-٥-١ موجز لإبرز ما تضمنه مشروع المرسوم.....ص ٢١
١-٥-٢ الهيكلية المقترحة: تسمية الدوائر والأقسام وتحديد مهامها...ص ٢٢

١-٥-٢-١ مصلحة الديوان.....ص ٢٢
١-٥-٢-٢ مصلحة الشؤون البلدية والقروية.....ص ٢٢
١-٥-٢-٣ مصلحة المشاريع البلدية.....ص ٢٣
١-٥-٢-٤ مصلحة الرقابة والتوجيه.....ص ٢٤
١-٥-٢-٥ دائرة المعلوماتية.....ص ٢٥
١-٥-٢-٦ الدوائر والأقسام الإقليمية.....ص ٢٥

١-٦ إستمارة المسح البلدي والقروي .....ص ٢٦

٢- دراسة وتحليل الوضع الراهن:.....ص ٢٧

٢-١ قانون إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية .....ص ٢٧
٢-١-١ في المهام.....ص ٢٧
٢-١-٢ في الهيكلية.....ص ٢٨
٢-١-٣ مشروع القانون الرامي إلى إزالة التشابك
في حقل الرقابة الإدارية.....ص ٣١
٢-٢ مشروع المرسوم التنظيمي المقدم من الوزارة .....ص ٣٢
٢-٣ المشكلات التي تطرحها مسألة التداخل والتشابك في الصلاحيات .....ص ٤٢
٢-٤ ملاحظات ديوان المحاسبة في معرض ممارسته
الرقابة المالية على البلديات .....ص ٤٢
٢-٥ المعوقات والمشكلات التي تعاني منها البلديات وإتحادات البلديات .....ص ٤٧

٣- المقترحات والتوصيات:.....ص ٥١

٣-١ موجز لما خلصت إليه الدراسة التحليلية.....ص ٥١

٣-٢ الأسس والقواعد لإعادة تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية.....ص ٥٢

٣-٣ الخطوط الرئيسية للهيكلية المقترحة لوزارة الشؤون البلدية والقروية.....ص ٥٤

٣-٣-١ التعديلات المقترحة على مستوى قانون إحداث الوزارة.....ص ٥٤

٣-٣-٢ الخطوط الرئيسية لمشروع مرسوم تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية.....ص ٥٥

- المرفقات:

مرفق رقم ١ : الهيكلية المقترحة من وزارة الشؤون البلدية والقروية.

مرفق رقم ٢ : الهيكلية المقترحة من فريق العمل المكلف بالدراسة التنظيمية.

١- بيان الوضـــع الراهـن:

١-١ في نص إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية، ومهامتها الأساسية:

١-١-١ إستحدثت وزارة الشؤون البلدية والقرويـــة بموجـب القـانون رقـم ١٩٧ تـاريخ ١٩٩٣/٢/١٨، الذي أولاها إقتراح الخطط، وإعداد الدراسات الآيلة إلى إنماء الحياة المحليّـة، وتوسيع مشاركة المواطنين فيها، وتأمين تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالشؤون المحليـــة والبلديات، وإتحادات البلديات، والمختارين، والمجالس الإختيارية ولا سيما:

- الإشراف على البلديات، وإتحادات البلديات، وسائر السلطات المحليـــة الخاضعـة لرقابتها الإدارية، والتدقيق في مقرراتها.
- تأمين التنسيق والتعاون بين البلديات وإتحادات البلديات.
- التعاون مع الإدارات المختصة في إنعاش القرية، ورفع مستواها.

١-١-٢ وتجدر الإشارة إلى أنه قبل إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية كانت صلاحيـــة تأمين تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالشؤون المحلية والبلديات مناطة بوزارة الداخليـــة، وكانت تتولاها مصلحة الشؤون البلدية والقروية في مديرية الداخلية العامة حيث عهد إليها:

- الإشراف على مجالس المحافظات والبلديات ورؤساء البلديات وســـائر الســلطات المحلية الخاضعة لوصاية وزارة الداخلية والتدقيق في مقرراتها.
- التعاون مع الإدارات المختصة في إنعاش القرية ورفع مستواها.
- المساهمة في إدارة صندوق التجهيز البلدي والصندوق البلدي العام.
- تأمين الإرتباط مع مديرية التنظيم المدني في وزارة الأشغال العامة والنقل.

١-١-٣ نصت المادة الثالثة من قانون ٩٣/١٩٧، على ان وزارة الشؤون البلديـــة والقرويـــة مكونّة من المديرية العامة للشؤون البلدية والقروية التي تتألف من:

- مصلحة الديوان
- مصلحة الشؤون البلدية والقروية
- مصلحة المشاريع البلدية
- مصلحة الرقابة والتوجيه

ويرتبط بهذه الوزارة

- الصندوق البلدي المستقل

وقد نصت المادة الرابعة من القانون الأنف الذكر على فصل مصلحة الشؤون البلدية والقروية عن وزارة الداخلية - مديرية الداخلية العامة، وإلحاقها بوزارة الشؤون البلدية والقروية بجميع أجهزتها وملاكاتها.

١-٢ في المهام الفعلية التي تتولاها الوحدات الإدارية (المصالح):

في غياب المرسوم التنظيمي الذي يسمي الوحدات الإدارية المرتبطة بالمصالح الذي حددها قانون إنشاء الوزارة ويرسم حدود مهامها ومسؤولياتها، وبهدف التعرف على اوضاع الوحدات الكبرى ولمجمل مهامها ووظائفها ولمراكز العمل الفعلية فيها، وللمعوقات التي تعاني منها، قام فريق العمل بتوزيع إستمارة على رؤساء هذه الوحدات لتعبئتها، وقد أمكن من خلال الإطلاع على الأجوبة التي وردتنا، من معرفة المهام التي تمارسها هذه الوحدات فعلياً والمقترحات التنظيمية والإدارية التي تقدم بها رؤساء الوحدات بهدف تطوير أنشطة الوحدات التي يرأسونها وتحديث الهيكليات وانظمة العمل، كما امكن من خلال هذه الإستمارة معرفة العنصر البشري العامل في الوزارة سواء بالإصالة أو بالتكليف أو بصفتهم ملحقين، أو متعاقدين أو أجراء.

ونظراً إلى أن هذه المعطيات تم تسجيلها في أواخر عام ١٩٩٥، فقد يكون الواقع الراهن للعنصر البشري في وزارة الشؤون البلدية والقروية مغايراً بعض الشئ لهذه المعطيات.

١-٢-١: مصلحة الديوان:

تتولى هذه المصلحة المهام والصلاحيات المناطة بها بموجب القوانين والأنظمة ومنها:

- تسيير الشؤون الإدارية والمالية.
- فرز البريد وتحويله إلى المصالح والدوائر.
- إعداد مشاريع القوانين والمراسيم.

- تلقي المراجعات والشكاوى.
- إعداد الملفات الشخصية للموظفين والمتعاقدين والأجراء، وضبط حالاتهم واوضاعهم الوظيفية.
- تنظيم المحفوظات وضبطها.

بالإضافة إلى توليها الشؤون التالية:

- توجيه البلديات في بعض الأعمال التي تطلب فيها هذه البلديات توجيه الإدارة.
- إعداد دفاتر الشروط للوزارة.
- معاونة الوزير في تسيير شؤون الوزارة.
- إبداء الرأي في الدراسات المعدّة من قبل مصلحة الشؤون البلدية والقروية تمهيداً لرفعها إلى المديرية العامة.
- تصحيح الإستمارات المتعلقة بالمعلومات عن البلديات والقرى، والتي باشرت وحدة المكننة المستحدثة في هذه الوزارة في مكننتها وتخزينها، (وهو عمل مؤقت) وقد أستحدثت في مصلحة الديوان بموجب تنظيم داخلي غير رسمي الدوائر التالية:
  - الدائرة الحقوقية
  - الدائرة الإدارية
  - دائرة المحاسبة

بلغت المعاملات المسجلة في قلم الديوان خلال عام ١٩٩٥ وحتى تاريخ ١٩٩٥/١١/٢١ ما يلي:

سجل الصادر والوارد	العدد ٥٥٧٤	تتعلق بالإستملاك، والأسقاط والتخطيط، والسلفات، وشؤون الموظفين
قرارات الوزير	١٤٥	
قرارات المدير العام	١٨	
تعاميم الوزير	٤٠	
تعاميم المدير العام	-	
كتب صادرة عن الوزير	١٢٣	
كتب صادرة عن المدير العام	٨٢	
مذكرات الوزير	٢	
مذكرات المدير العام	٢٠	

١-٢-٢ مصلحة الشؤون البلدية والقروية:

تتولى دراسة قرارات المجالس البلدية الخاضعة لتصديق وزارة الشؤون البلدية والقروية ومنها:

- تسميات الشوارع، وتغيير أسماء القرى.
- إنشاء بلديات أو إتحادات بلدية جديدة.
- إسقاط ملك بلدي عام إلى ملك بلدي خاص.
- أنظمة البلديات وملاكاتها.

بالإضافة إلى دراسة الطلبات المقدمة من البلديات لجهة الحصول على مساعدة مالية (سلف، رسوم مشتركة تجبيها الخزينة، المساعدات المرصودة في موازنة الوزارة). ووضع الدراسات اللازمة للنهوض بالعمل البلدي وتطويره.

وتعمل هذه المصلحة حالياً بدون وحدات إدارية، ويقتصر جهازها البشري على رئيس المصلحة.

١-٢-٣ مصلحة المشاريع البلدية:

تتولى هذه المصلحة، معاونة البلديات من الناحية الفنية، بوضع الدراسات والملفات المتعلقة بإنشاء دور للبلديات، أو محارق، أو مسالخ، أو تخطيط بلدي، أو إستملاك بلدي، وإبداء الرأي الفني لجهة إسقاط ملك بلدي عام إلى ملك بلدي خاص. إضافة إلى الإشراف على آليات البلديات لجهتي الصيانة والشراء، وتجهيز دفاتر الشروط وفقاً للمعايير المعتمدة في الوزارة، ومراقبة الأشغال الفنية العائدة للإتحادات البلدية، والتحقيق في الشكاوى التي تنشأ بين الأفراد والبلديات والناجمة عن المشاريع الإنشائية والأشغال التي تقوم بها البلديات. علماً أن هذه المصلحة ترأس اللجنة الفنية التي تحقق مع البلديات وتمثل الوزارة تجاه بقية الوزارات في الأمور العائدة للقضايا الفنية. مع الإشارة إلى أن الرأي الفني الذي تعطيه هذه المصلحة بناء على طلب البلديات ليس إلزامياً.

١-٢-٤ مصلحة الرقابة والتوجيه:

تتولى دراسة وبيان الرأي في القضايا الوارادة من البلديات وإتحادات البلديات إلى الوزارة والمتعلقة بما يلي:

- شؤون جميع العاملين في البلديات والإتحادات البلدية غير الخاضعة لمجلس الخدمة المدنية.
- القرارات التي لها صفة مالية.
- تقدير الرسوم الذاتية عند إنشاء بلديات جديدة.

بالإضافة إلى إجراء التحقيقات مع رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والمجالس الإتحادية بتكليف من الوزارة، والمشاركة في دراسة أنظمة البلديات وملاكاتها، والإشراف على أعمال المراقبين العامين الماليين.

١-٢-٥ الصندوق البلدي المستقل:

نصت المادة ٨٧ من قانون البلديات على أن " تودع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات". وتنفيذاً لهذه المادة صدر المرسوم ١٩١٧ تاريخ ١٩٧٩/٤/٦ (تحديد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل). وهذا الصندوق تتألف أمواله من الرسوم التي تستوفيها الدولة بواسطة الإدارات والمؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة. ويتم تحريك حسابات الصندوق وفقاً لأصول تحدد بقرار مشترك من وزير الشؤون البلدية والقروية ووزير المالية.

١-٢-٥-١ أصول توزيع أموال الصندوق:

بموجب المادة الرابعة من المرسوم ٧٩/١٩١٧ يؤخذ من الصندوق البلدي المستقل:

- نفقات الرواتب والتعويضات التي يتقاضاها عاملون من خارج الملاك في مصلحة الشؤون البلدية والقروية أما عن طريق التعاقد أو الإستخدام.
- نفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي تخصص لجميع البلديات.

بعد حسم المبالغ المبينة أعلاه يجري توزيع الرصيد المتبقي إلى قسمين:

- **القسم الأول** وهو المبلغ الذي يجب توزيعه على إتحادات البلديات ويشكل ٢٥% من الرصيد المتبقي.

- **القسم الثاني** وهو المبلغ الذي يجب توزيعه على البلديات ومقداره ٧٥% من الرصيد المتبقي.

١-٢-٥-٢ القسم الأول: القسم المخصص لإتحادات البلديات:

يوزع القسم الأول المخصص لإتحادات البلديات على الشكل التالي:

- الجزء الأول منه مخصص لدعم موازنات الإتحادات، وقدره ٢٥% يوزع بصورة نسبية على الإتحادات المنشأة وفقاً للأصول على أساس عدد السكان في كل إتحاد المسجلة قيودهم في سجلات الأحوال الشخصية.

- الجزء الثاني منه وقدره ٧٥% مخصص لمشاريع التنمية ضمن نطاق الإتحادات، ويوزع بموجب مرسوم بناء لإقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية مع مراعاة المناطق التي تحتاج إلى تنمية، وإعطاء الأولوية لنفقات الدروس العائدة للمشاريع الإنشائية التي تعدها الإتحادات.

١-٢-٥-٣ القسم الثاني: القسم المخصص للبلديات:

يوزع القسم الثاني المخصّص للبلديات على الشكل التالي:

- الجزء الأول وقدره ٧٠% مخصص لدعم موازنات البلديات ويوزع وفقاً للأسس التالية:
  - ٦٠% من هذه الحصة توزع على البلديات بصورة نسبّية على أساس عدد السكان المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية.
  - ٤٠% من هذه الحصة توزع على جميع البلديات بصورة نسبّية على أساس الحاصل الفعلي لرسومها المباشرة خلال السنتين السابقتين.
- الجزء الثاني وقدره ٣٠% مخصص لمشاريع التنمية في البلديات وخاصة الريفية منها.

ويجري توزيع هذا الجزء بمرسوم على أن تحدد فيه وجهة إستعمال المبلغ المخصص للتنمية.

١-٢-٥-٤ الواقع الحالي للصندوق البلدي المستقل:

تجدر الإشارة إلى أن أموال الصندوق لم توزع منذ العام ١٩٨٠، وعمدت الدولة إلى إعطاء سلفات خزينة على حساب العائدات المستحقة للبلديات. وبتاريخ ١٩٩٦/٤/٢٠ صدر المرسوم رقم ٨٣٣٠ بتوزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل، (الرسوم المشتركة والمواد الملتهبة) لعامي ١٩٩٣ و١٩٩٤ على البلديات والإتحادات البلدية، والبالغة قيمتها /٩١.٦٦١.٢١٢.٥٠٩/ (واحد وتسعون مليارا وستماية وواحد وستون مليونا وماتيان وإثنا عشر ألفا وخمساية وتسع ليرات لبنانية). وقد توزعت على الشكل التالي:

- **إعتمادات إتحادات البلديات:** ونالت /٩.١٦٦.١٢١.٢٥٠/ ل.ل.

- **البلديات:** ونالت /٨٢.٤٩٥.٠٩١.٢٥٩/ ل.ل.

١-٣ العنصر البشري: الموظفون والعاملون في الوزارة:

نعرض في ما يلي جدولا يحدد عدد الموظفين والعاملين في مختلف وحدات الوزارة، مع تحديد وضعيتهم الوظيفية سواء بالأصالة أو بالتكليف أو التعاقد أو الإستخدام.

وزارة الشؤون البلدية والقروية: ١-٣ العنصر البشري: الموظفون والعاملون في وحدات الوزارة:

الوظيفة	الملحوظون في الملاك	عدد العاملين الموجودين فعلياً					الاسم	ملاحظات
		بالأصالة	بالتكليف	بالتعاقد	أجير	مختلف		
١- المديرية العامة								
مدير عام	١	١					جان خوري	
١,١ مصلحة الديوان								
رئيس مصلحة		١					حسين مزنّر	
رئيس دائرة إدارية		١					وهبه عكره	
رئيس دائرة حقوقية			١				أحمد سلمان	
رئيس المحاسبة						١	فايز أبو غانم	معلم ملحق من وزارة التربية الوطنية ومكلف بمهمة رئيس محاسبة
محاسب						١	صليبي قازان	
كاتب		١					جمال الأمير	معلم ملحق من وزارة التربية الوطنية
						١	جميل نون	
مستكتب أول		١					فاطمة حرب	كاتب ملحق من بلدية الجديدة ومكلف بالقلم
مستكتب					١		ماجدة ناصر	
موضب بريد					١		بلقيس ريحان	تعمل حالياً في مديرية الداخلية العامة
ناقل بريد					١		مدحت زعيتر	
					١		يوسف عسيلي	أجير ملحق من بلدية الجديدة

أجير ملحق من بلدية بيروت								

وزارة الشؤون البلدية والقروية:

الوظيفة	الملحوظون في الملاك	عدد العاملين الموجودين فعلياً					الاسم	ملاحظات
		بالأصالة	بالتكليف	بالتعاقد	أجير	مختلف		
أمين مستودع							خليل فرحات	معلم ملحق من وزارة التربية الوطنية.
حاجب					١	١	كامل خليفة	
					١		علي حيدر	
عامل تنظيفات					١		هند حيدر	

ملاحظة: صدر قرار عن مجلس الوزراء بإستخدام أجيرين بصفة حاجب للعمل في الوزارة هما: فارس ابي راشد، وهيثم عيتاني ولم تتم إجراءات إستخدامهما بعد.

وزارة الشؤون البلدية والقروية:

الوظيفة	الملحوظون في الملاك	عدد العاملين الموجودين فعلياً					الاسم	ملاحظات
		بالأصالة	بالتكليف	بالتعاقد	أجير	مختلف		
٢.١ مصلحة الشؤون البلدية والقروية								
رئيس مصلحة	١	١					عارف باسيل	
مهندس رئيس دائرة	١							
رئيس دائرة	٢							
رئيس دائرة حقوقي	٣							
محرر أو كاتب	٨	١					جوزف حَراق	
مستكتب	٢							
مهندس	٤							
مرشد بلدي	٤							
رسام	٢							
مساح	٢							
محتسب	١							
محتسب معاون	٣							
حاجب	٢							

وزارة الشؤون البلدية والقروية:

الوظيفة	الملحوظون في الملاك	عدد العاملين الموجودين فعلياً					الاسم	ملاحظات
		بالأصالة	بالتكليف	بالتعاقد	أجير	مختلف		
٣.١ مصلحة المشـــاريع البلدية:								
رئيس مصلحة		١					**نبيل عبد النور**	
مهندس		١					**مروان حسن**	
			١				**غسان منصور**	
			١				**هشام يموت**	
٤.١ مصلحـــة الرقابـــة والتوجيه:								
رئيس مصلحة			١				مروان السيّد	ملحق من بلدية طرابلس
مراقب عام						١	جوزف الحداد	
						١	رئيف عطايا	
						١	روز مهنا	
						١	عادل الشريف	} إن هؤلاء المراقبين موضوعون خارج ملاك البلديات التي كـانوا يعملون فيها.
						١	سامي رحال	
						١	عبد الله حريز	
						١	عدنان سوبره	

وزارة الشؤون البلدية والقروية:

الوظيفة	الملحوظون في الملاك	عدد العاملين الموجودين فعلياً					الاسم	ملاحظات
		بالأصالة	بالتكليف	بالتعاقد	أجير	مختلف		
٥.١ فريق العمل الشمالي:								
						١	ميشال يمين	ملحق من وزارة الإقتصاد الوطني وظيفته الأساسية مراقب في الملاك المؤقت
						١	تامر نصر	معلم ملحق من وزارة التربية
						١	الياس الضناوي	معلم ملحق من وزارة التربية
						١	أنطوان نعمه	معلم ملحق من وزارة التربية
						١	عبد الكريم الحولي	معلم ملحق من وزارة التربية
						١	فاطمة الزهراء الرافعي	معلم ملحق من وزارة التربية
						١	عبد الله يعقوب	معلم ملحق من وزارة التربية
								مع الإشارة إلى أن المعلمين الذين كانوا ملحقين من وزارة التربية السادة: جود عازار، ميشال نصر، خليل غجر، غره اسكندر، أنطوان فرنجية، والذين كانوا أعضاء في فريق العمل الشمالي، أعيدوا إلى ملاكاتهم الأساسية.
المجموع	٣٦	٩	٢	٢	٧	١٨		
المجموع العام	/٣٨/ موظفاً وعاملاً في وحدات الوزارة							

١-٤ موازنة وزارة الشؤون البلدية والقروية:

بلغت الموازنة المخصصة لوزارة الشؤون البلدية والقروية من الموازنة العامة لعام ١٩٩٥ /١٦.١٠٨.٠٥٣.٠٠٠/ ليرة وتوزعت وفقاً للجدول التالي:

بنود الموازنة	قيمة المبلغ بالليرة اللبنانية	ملاحظات
رواتب وأجور وتعويضات ومكافآت	١٤٦.٠٠٠.٠٠٠	
لوازم ونفقات إدارية وصيانة وتجهيزات	٣٣٢.٠٠٠.٠٠٠	
نقل إعتماد لأجل أعمال المكننة ودفع فواتير سابقة	٣٧٤.٠٠٠.٠٠٠	أعمال المكننة/٣٥٠.٠٠٠.٠٠٠/ دفع فواتير هاتف سابقة /٢٤.٠٠٠.٠٠٠/
مساهمات ومساعدات إنمائية	١٤.٧٩٧.٢٥٠.٠٠٠	لم يعقد ولم يصرف
إنشاء وصيانة	٤٥٨.٨٠٣.٠٠٠	مخصص لإنشاء طابق خامس في المبنى الذي تشغله الوزارة جرى تدويره إلى موازنة ١٩٩٥ ولغاية تاريخه لم يعقد ولم يصرف
المجموع	١٦.١٠٨.٠٥٣.٠٠٠	

وتجدر الإشارة إلى أن الإعتمادات المخصصة للمساهمات والمساعدات الإنمائية البالغة ما يقارب أل الأربعة عشر ملياراً، هي مخصصة للقرى التي لا يوجد فيها بلديات، إلا أن وزارة المالية إمتنعت عن عقد نفقاتها وصرفها على القرى.

وفيما يلي نعرض المخطط التصويري للنسب المئوية التي تشكلها هذه الإعتمادات من مجموع موازنة الوزارة لعام ١٩٩٥.

١-٥ مشروع مرسوم تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية:

أعدت وزارة الشؤون البلدية والقروية منذ منتصف العام ١٩٩٣ تقريباً، مشروع مرسوم لتنظيم الوزارة أحيل إلى الأجهزة المختصة للدرس وإبداء الرأي، وقد إقترن بموافقة هذه الأجهزة بعد إدخال التعديلات المناسبة عليه في نيسان من العام ١٩٩٤، وهو لغاية تاريخه لم يصدر.

١-٥-١ موجز لإبرز ما تضمنه مشروع المرسوم المشار إليه:

- تضمن الباب الأول من مشروع المرسوم تكرارا للمهمات الأساسية التي أناطها قانون إنشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية.
- أما الباب الثاني فيعرض الهيكلية المقترحة للوزارة على مستوى الدوائر والأقسام. وهو الأمر الذي سنعرض له بصورة تفصيلية في الفقرة اللاحقة.
- نصت المادة ٢٣ على ما يلي: " يرتبط الصندوق البلدي المستقل بوزارة الشؤون البلدية والقروية ويعمل بإشراف مدير عام وزارة الشؤون البلدية والقروية.
- يتولى جهاز خاص تطبيق أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل كما هو منصوص عليها في المرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ٧٩/٤/٦ أو يكون هذا الجهاز مرتبطا مباشرة بمدير عام وزارة الشؤون البلدية والقروية."

ويتبين من الجدول رقم (٢) المرفق بمشروع المرسوم المتعلق بتوزيع وظائف الجهاز الخاص بالصندوق البلدي المستقل، إن هذه الوظائف تلحظ ما يلي:

محاسب رئيس دائرة	فئة ثالثة	١
محرر أو كاتب	فئة رابعة	٢
مستكتب	فئة رابعة	٣
حاجب	فئة خامسة	١

وهذا الجهاز الخاص بوظائفه المشار إليها أعلاه، غير ملحوظ في الجدول رقم (١) المتعلق بتوزيع الوظائف في ملاك الوزارة.

١-٥-٢ الهيكلية المقترحة: تسمية الدوائر والأقسام وتحديد مهامها:

تضمن الباب الثاني من مشروع المرسوم تسمية وتحديد مهام الدوائر والأقسام المرتبطة بالمصالح التي سبق لقانون إنشاء الوزارة أن حددها. (ينظر إلى المخطط التنظيمي، المرفق ربطاً، مستند رقم ١)، وذلك وفقاً لما يلي:

١-٥-٢-١ مصلحة الديوان:

تتولى مصلحة الديوان المهام التي تنيطها بها القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. وهو يتألف من الدوائر التالية:

- الدائرة الإدارية
- دائرة المحاسبة
- دائرة الشؤون القانونية

١-٥-٢-٢ مصلحة الشؤون البلدية والقروية:

تتألف مصلحة الشؤون البلدية والقروية من:

- دائرة الشؤون البلدية
- دائرة الشؤون القروية

١-٥-٢-٢-١ دائرة الشؤون البلدية:

تتولى دراسة وتدقيق مقرارت ومعاملات البلديات والإتحادات البلدية الخاضعة لتصديق الوزير، ووضع الدراسات اللازمة للنهوض بالعمل البلدي وتطويره، وكذلك التعاون مع الأجهزة الرسمية والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية للعمل على تحسين الشؤون البلدية.

١-٥-٢-٢-٢ دائرة الشؤون القروية:

تتولى الإشراف على عمل اللجان الإنمائية المحلية في القرى التي ليس فيها بلديات، والعمل على إنماء هذه القرى ووضع الدراسات لإنماء المناطق الريفية، وإعداد النصوص لتوزيع المساعدات والمساهمات التي تقدمها الدولة للقرى. ووضع برامج الأشغال التي يمكن تنفيذها بواسطة هذه المساعدات والمساهمات، وكذلك التنسيق والتعاون مع مجالس المحافظات في الشؤون التي تهم القرى.

١-٥-٢-٣ مصلحة المشاريع البلدية:

تتألف مصلحة المشاريع البلدية من:

- دائرة الدروس الفنية الإنشائية
- دائرة التخطيط والإستملاك
- دائرة التجهيز واللوازم

١-٥-٢-٣-١ دائرة الدروس الفنية الإنشائية:

تتولى دراسة المشاريع الإنشائية بناء على طلب البلديات أو الإتحادات البلدية أو اللجان المحلية، والإشراف الفني على مراحل تنفيذ المشاريع المذكورة عند الإقتضاء، ووضع دفاتر الشروط العامة، ودفاتر الشروط الخاصة لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات البلدية عند الطلب وكذلك مراقبة تنفيذ الأشغال.

١-٥-٢-٣-٢ دائرة التخطيط والإستملاك:

تتولى دراسة تحضير مشاريع التصاميم التوجيهية العامة بناء على طلب البلديات و إتحادات البلديات وإحالتها إلى المديرية العامة للتنظيم المدني لإعطائها المجرى القانوني، وكذلك دراسة مشاريع الإستملاك، ودراسة تخطيطات الطرق والساحات العامة والحدائق وغير ذلك، ووضع المشاريع اللازمة لها.

١-٥-٢-٣-٣ دائرة التجهيز واللوازم:

تتولى إعداد دفاتر الشروط الخاصة بالتجهيزات البلدية من آليات ومعدات ولوازم بناء على الطلب والإشراف على أعمال الصيانة للتجهيزات البلدية.

١-٥-٢-٤ مصلحة الرقابة والتوجيه:

تتألف مصلحة الرقابة والتوجيه من:

- قسم إداري
- دائرة الرقابة المالية
- دائرة التوجيه البلدي

١-٥-٢-٤-١ القسم الإداري:

يتولى الأعمال القلمية والإستكتاب وتوضيب المعاملات وتوزيع البريد العائد لمصلحة الرقابة والتوجيه.

١-٥-٢-٤-٢ دائرة الرقابة المالية:

تتولى مراقبة وتدقيق الأعمال المالية التي تتولاها مختلف الأجهزة المالية في البلديات وإتحادات البلديات. بالإضافة إلى الإشراف على أعمال المراقبين العامين الماليين في ممارستهم مهامهم المنصوص عليها في المرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥ (أصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات).

كما تقوم بالتحقيق في الشكاوى ذات الطابع المالي المعروضة على الوزارة.

١-٥-٢-٤-٣ دائرة التوجيه البلدي:

تتولى التعاون مع المجالس البلدية في إدارة مهامها، وتقوم بتوجيه الأجهزة العاملة في البلديات حول تحسين أساليب العمل وزيادة الإنتاجية، وإعداد المشاريع اللازمة لتبسيط إجراءات العمل البلدي، والمساعدة في تنظيم مختلف أجهزة ودوائر البلديات.

كما تتولى دراسة مشاريع ملاكات الموظفين والمتعاقدين والأجراء في البلديات، ووضع نماذج للمطبوعات البلدية.

١-٥-٢-٥ دائرة المعلوماتية:

ترتبط دائرة المعلوماتية بالمدير العام، وتتولى إعداد البرامج والدراسات الإحصائية المتعلقة بكافة أعمال الوزارة، ووضع الدراسات التحليلية التي تهدف إلى تطوير أجهزة الوزارة ومهامها، وخزن وتنسيق ومعالجة المعلومات المتعلقة بالبلديات لا سيما ما يتعلق منها بالموازنات والحسابات القطعية والسلفات والمشاريع البلدية، وما يتعلق بالأوضاع الإجتماعية والإقتصادية في المدن والقرى.

١-٥-٢-٦ الدوائر والأقسام الإقليمية:

نصت المادة ٢٤ من مشروع المرسوم على إحداث دائرة للشؤون البلدية والقروية في مركز كل محافظة (بإستثناء محافظة بيروت) وقسم للشؤون البلدية والقروية في مركز كل قضاء.

١-٥-٢-٦-١ دائرة الشؤون البلدية والقروية في المحافظة:

تتولى الإشراف على أعمال البلديات وإتحادات البلديات، ودراسة المعاملات المتعلقة بإنماء القرى في نطاق القضاء المركزي، ودرس القرارات والمعاملات البلدية وبيان الرأي بشأنها وعرضها على المحافظ للبت بها وفقاً للصلاحيات المعطاة له بموجب قانون البلديات.

١-٥-٢-٦-٢ قسم الشؤون البلدية والقروية في القضاء:

تتولى الإشراف على أعمال البلديات وإتحادات البلديات، ودراسة المعاملات المتعلقة بإنماء القرى في نطاق القضاء ودرس القرارات والمعاملات البلدية وبيان الرأي بشأنها وعرضها على القائمقام للبت بها وفقاً للصلاحيات المعطاة له بموجب قانون البلديات.

١-٦ إستمارة المسح البلدي والقروي:

باشرت وزارة الشؤون البلدية والقروية القيام بمسح ميداني للبلديات والقرى بهدف جمع المعلومات والمعطيات حول أوضاعها مستعينة بفرق من المحققين والإحصائيين. ووزّعت لهذه الغاية إستمارة "المسح البلدي والقروي" للحصول على معلومات مفصلة ودقيقة عن المجالس البلدية ومجالس إتحادات البلديات، وأعمال تلك المجالس ، وعن موازنات البلديات، وأوضاع الموظفين والآلات والتجهيزات التي تملكها البلدية، ومعلومات ديمغرافية وسكانية، وحالة البنى التحتيّة من مياه شفة، ومجاري، وشبكات كهرباء، وهاتف، وطرقات، وأبرز موارد البلدة أو القرية (زراعة، مؤسسات وصناعات وحرف، ومؤسسات سياحية) والمشاريع المنجزة، إلخ...

وقد عمدت الوزارة إلى إحداث جهاز للمكننة وهو يتولى فرز هذه الإستمارات وتخزين المعلومات التي تحتويها، وهي بالنظر لأهميتها ستكوّن قاعدة معلومات تستعين بها وحدات الوزارة في إعداد ودراسة خطط التنمية للبلديات والقرى، وتوزيع حاصلات العلاوات المشتركة المجمعة لدى الصندوق البلدي المستقل على البلديات وإتحادات البلديات على أسس موضوعية ودقيقة.

وقد رصد لهذا العمل الإعتمادات اللازمة في موازنة الوزارة للعام ١٩٩٥ وتقدر بثلاثمية وخمسون مليون ليرة لبنانية /٣٥٠٠٠٠٠٠٠٠/ ل.ل.

٢- دراسة وتحليـــل الوضـــع الراهـــن:

لن نتوقف كثيراً عند أهمية دور البلديات في المساهمة في تحقيق التنمية الشاملة التي تطـــال كافة مناطق البلاد الريفية منها والمدينية على السواء، مـــن خـــلال إدارة الشـــؤون المحليـــة والتخفيف عن كاهل الدولة وإدارتها العامة المركزية. إذ أن هذا الموضوع إستوفى حقه مـــن المعالجة في المؤلفات المتخصصة، وهو في مطلق الأحوال يخرج عن نطاق الدراســـة التـــي نحن بصددها. وقد يكون من الضروري في مرحلة دراسة وتحليل الوضع الراهن، التوقـــف بداية عند قانون إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية لتبيان ما يكتنفه مـــن نقـــاط ضعـــف وخلل، وتالياً تحليل مشروع المرسوم التنظيمي المقدم من الوزارة لمعرفة مدى النجاح الـــذي أصابه في بلورة وتركيز الوظائف والمهمات الأساسية والأهداف التـــي يفـــترض بـــالوزارة ممارستها وتحقيقها. كما أنه قد يكون من المفيد عرض ملاحظات ديوان المحاسبة في مجـــال ممارسته الرقابة المالية على البلديات الخاضعة لهذه الرقابة، وهي الملاحظات التي عرضـــها في تقريره السنوي المنشور في ملحق الجريدة الرسمية (العدد ٤٧ تـــاريخ ١٩٩٥/١١/٢٣). ونتوقف كذلك عند إبراز المعوقات والمشكلات التي تعاني منها البلديات وإتحادات البلديـــات، لوضع الإقتراحات والتوصيات الملائمة لمعالجتها، والدور الذي يتوجب على وزارة الشـــؤون البلدية والقروية القيام به في هذا المجال من تجاوز للدور التقليدي في الوصاية إلى دور تقديـــم المساعدة والمؤازرة الفعليّة على كافة الأصعدة لدعم العمل البلدي التنموي. كما يتوجّب أخـــيراً إبراز المشكلات التي تطرحها مسألة التداخل والتشابك في الصلاحيات بين الإدارات العامـــة في ما يتعلق بالشأن البلدي.

٢-١ قانون إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية:

٢-١-١ في المهام:

يتبين من دراسة المهام المناطة بوزارة الشؤون البلدية والقروية المنصـــوص عنـــها بموجب المادة الثانية من القانون ١٩٩٣/١٩٧، أنها لم تختلف كثـــيراً ومـــن ناحيـــة الجوهر عن المهام التي تولت ممارستها منذ العام ١٩٧٤ مصلحة الشـــؤون البلديـــة والقروية في وزارة الداخلية، -مديرية الداخلية العامة-، حيث يغلب عليها طابع تأمين تطبيق القوانين والأنظمة وممارسة الرقابة الإدارية على البلديات وإتحادات البلديات.

وعليه، يمكن القول أن تلك المهام المشار إليها لا تعكس في العمق الـــدور الريـــادي المطلوب من وزارة الشؤون البلدية والقروية في دفع وتحريـــك الســـلطات المحليـــة للخروج من حالة الشلل والجمود التي تعاني منه ومعالجة المشكلات التي تكبلها لجهـة ضعف إمكاناتها ومواردها المالية، والقصور التي تعاني منـــها أجهزتـــها الإداريـــة والمالية والفنية، وبالتالي ضرورة التركيز على تعبئة الوزارة لإمكاناتـــها فـــي دعـــم السلطات المحلية بكافـــة العنـــاصر والمعطيـــات الماديـــة والبشـــرية والإحصائيـــة والمعلوماتية، إضافة إلى الخبرات والإستشارات لتمكينها من ممارســـة مســـؤولياتها والنهوض بالحياة المحلية، وكذلك المساعدة على بلورة مشاريع مشتركة بين البلديـــات وتشجيع قيام إتحادات البلديات بينها، وتنسيق التعاون مع المنظمات الإقليمية والدوليـــة العاملة في الحقل البلدي.

٢-١-٢ في الهيكلية:

نصت المادة الثالثة من القانون الأنف الذكر على تكوين المديريـــة العامـــة لـــوزارة الشؤون البلدية والقروية على النحو التالي:

- مصلحة الديوان
- مصلحة الشؤون البلدية والقروية
- مصلحة المشاريع البلدية
- مصلحة الرقابة والتوجيه

ويرتبط بهذه الوزارة:

- الصندوق البلدي المستقل

وهذه الهيكلية تطرح إشكاليات عدة نعرضها في ما يلي:

٢-١-٢-١ إن التركيز في المادة الثانية من القانون علـــى تولـــي الـــوزارة "إقتراح الخطط وإعداد الدراسات الآيلة إلى إنماء الحياة المحليـــة ..." وهـــي وظيفة أساسية على جانب كبير من الأهمية، كان يجـــب أن يرافقـــها حكمـــاً إحداث للوحدة القادرة على القيام بهذا العمل، ونعني بذلك مصلحة التخطيـــط والدراسات. وسنعرض لاحقاً بالتفصيل الأسباب المبررة لذلك.

٢-١-٢-٢ نصت المادة الرابعة من القانون على فصل مصلحة الشؤون البلدية والقروية عن وزارة الداخلية وإلحاقها بوزارة الشؤون البلدية والقروية بجميع أجهزتها وملاكاتها. وكان من الضروري أيضاً، وفي ذات السياق، فصل مصلحة المشاريع البلدية عن المديرية العامة للتنظيم المدني، وإلحاقها بذات الوزارة بجميع أجهزتها وملاكاتها.

إن إحداث مصلحة المشاريع البلدية في وزارة الشؤون البلدية والقروية، والإبقاء على ذات المصلحة في المديرية العامة للتنظيم المدني بذات التسمية وذات المهام، أوجد إرباكاً وتشابكاً في الصلاحيات بين الإدارتين العامتين وتفاوتاً في طرق وأساليب العمل على مستوى المشاريع والأشغال المنفذة من قبل البلديات.

٢-١-٢-٣ نصت المادة الخامسة من القانون، على أن يستمر تطبيق جميع النصوص المعمول بها بتاريخ نفاذ هذا القانون في مصلحة الشؤون البلدية والقروية، ويستعاض عن عبارتي "وزارة الداخلية" و"وزير الداخلية" أينما وردتا في هذه النصوص، بعبارتي "وزارة الشؤون البلدية والقروية" و"وزير الشؤون البلدية والقروية".

إن هذا النص يتضمن الكثير من الغموض، وهو لم يحسم موضوع الرقابة الإدارية على البلديات، إذ بقيت تتولاها وزارة الداخلية وأجهزتها من خلال وزير الداخلية والمحافظين والقائمقامين، وذلك بمقتضى قانون البلديات. في حين أن قانون إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية أولى الوزارة المذكورة صلاحية الرقابة الإدارية على البلديات وسائر السلطات المحلية، وأعطت الفقرة /٢/ من المادة الثانية من القانون المذكور للوزارة صلاحية "الإشراف على البلديات وإتحادات البلديات وسائر السلطات المحلية الخاضعة لرقابتها الإدارية والتدقيق في مقرراتها".

٢-١-٢-٤ ونشير أخيراً إلى أن الشأن المالي بكافة أبعـــاده وجوانبـــه لـــم يستحوذ على إهتمام القانون، فتجاوزه بالرغم من أهميته البالغة، ويكفـــي أن نشير في هذا المجال إلى أن عائدات الصندوق البلدي المستقل والذي جـــرى توزيعها بموجب المرسوم رقم ٨٣٣٠ تاريخ ١٩٩٦/٤/٢٠، بلغت لعامي ٩٣ و٩٤ ما يفوق علـــى /٩٠ مليـــار لـــيرة لبنانيـــة/، وأن قيمـــة المســـاعدات والمساهمات الملحوظة في موازنة الوزارة لعام ١٩٩٥ لتنمية القرى التـــي لا يوجد فيها بلديات، بلغت /١٤/ مليار ليرة ونيّـــف، وهـــذه الأرقـــام تـــوازي بأهميتها أهمية موازنات وزارات الخدمات الرئيسية.

ومن البديهي أن إدارة هذه الأموال وتطبيق أصول وقواعد توزيعـــها، إلـــى جانب القيام بالدراسات المالية وتقديم المشورة للبلديات في الحقـــل المـــالي، يتجاوز طاقات وإمكانات دائرة المحاسبة-المقترح إحداثها في إطار مصلحـــة الديوان-ودورها في تنفيذ بنود الموازنة الإدارية، وهذا الأمر يتطلب بالتـــالي إحداث مصلحة للشؤون المالية، وأن الحل المقترح في مشروع المرسوم لجهة إحداث جهاز خاص على مستوى دائرة مرتبطة بالمدير العام، لتطبيق أصـــول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، ليس بالحل المناسب للأســـباب التي سنعرضها لاحقاً.

٢-١-٣ مشروع القانون الرامي إلى إزالة التشابك في حقل الرقابة الإدارية على البلديات وتعديل قانون البلديات:

في محاولة من الوزارة لحسم بعض الأمور التي أشرنا إليها، تقدمت من الأجهزة المختصة بمشروع قانون يرمي إلى تعديل بعض أحكام قانون إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية، وقد تضمن المشروع جملة نقاط أبرزها:

- نقل صلاحية ممارسة الرقابة الإدارية على مقررات المجالس البلدية أينما وردت في القوانين، لا سيما قانون البلديات، من وزارة الداخلية على مختلف المستويات فيها، إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية (المادة الرابعة من المشروع).

- فصل المديرية العامة للتنظيم المدني عن وزارة الأشغال العامة وإلحاقها بوزارة الشؤون البلدية والقروية بجميع أجهزتها وملاكاتها (المادة الثانية من المشروع).

- تعديل تكوين وزارة الشؤون البلدية والقروية (المادة الأولى من المشروع).

وقد درست إدارة الأبحاث والتوجيه في حينه، مشروع القانون المشار إليه، وأبدت بشأنه الملاحظات المناسبة بموجب كتابها رقم ٩/١١٩ تاريخ ١٩ نيسان ١٩٩٤.

وخلصت بنتيجة دراستها إلى إبداء الملاحظات والتوصيات التالية:

- الإحتفاظ لوزارة الداخلية وموظفيها الإقليميين من محافظين وقائمقامين بسلطة في الرقابة الإدارية لا تقل في حدها الأدنى، عن الرقابة على قرارات المجلس البلدي وعلى الأعمال والأنظمة الصادرة عن رئيس البلدية، المتخذة في حقل الضابطة الإدارية، وذلك لإعتبارات تتعلق بحفظ النظام والأمن.

- الموافقة على فصل المديرية العامة للتنظيم المدني عن وزارة الأشغال العامة وإلحاقها بوزارة الشؤون البلدية والقروية.

- إعادة النظر في الهيكلية المقترحة لوزارة الشؤون البلدية والقروية، وفي حال جرى إلحاق المديرية العامة للتنظيم المدني بالوزارة، تحدّد الوحدة الإقليمية في مركز المحافظة بحيث تكون، بمستوى مصلحة، وتشتمل على دائرة للشؤون البلدية والقروية وأخرى للتنظيم المدني.

٢-٢ مشروع المرسوم التنظيمي المقدم من الوزارة:

نورد في ما يلي أبرز الملاحظات ببعض المواد في مشروع المرسوم التنظيمي المطروح من قبل وزارة الشؤون البلدية والقروية:

٢-٢-١ (المادة الأولى): إكتفت هذه المادة بتكرار ما ورد في المادة الثانية من قانون إحداث الوزارة، لجهة تبيان مهام الوزارة الأساسية، وهي لم تعن بتفصيل هذه المهام وتوسيعها.

٢-٢-٢ (المادة ٨ العائدة لمصلحة الشؤون البلدية والقروية):

- إن مصلحة الشؤون البلدية والقروية عندما كانت مرتبطة بوزارة الداخلية-مديرية الداخلية العامة- كان محصوراً بها كافة الصلاحيات والمهام العائدة للشؤون البلدية والقروية، وهي زودت لهذه الغاية بملاك قوامه ٣٥ وظيفة منها: مهندس رئيس دائرة ١، رئيس دائرة ٢، رئيس دائرة حقوقي ٣، مهندس ٤، مرشد بلدي ٤، رئيس محاسبة ١، منسق معاون ٣، مرشد بلدي ٤.

- وقد أبقى مشروع المرسوم التنظيمي لهذه المصلحة على القسم الأكبر من مهامها السابقة مع تزويدها بملاك قوامه ١٤ وظيفة: رئيس دائرة إداري عدد ٢، والباقي وظائف إدارية من الفئة الرابعة والخامسة. وهذه المفارقة البارزة يجعل من المتعذّر عليها تولي المهام العائدة إلى إنماء القرى، ووضع الدراسات لإنماء القرى والمناطق الريفية، والنهوض بالعمل البلدي وتطويره، وإعداد مشاريع النصوص لتوزيع المساعدات والمساهمات، ووضع برامج الأشغال الخ... وذلك لإفتقادها إلى الوظائف الفنية والمالية اللازمة.

- وكان يفترض بعد إلحاق المصلحة بوزارة الشؤون البلدية والقروية، أن يعاد النظر بمهامها، في ضوء المصالح الجديدة المحدثة بجانبها، وتحديد مهامها حصراً بممارسة سلطة الرقابة الإدارية، بحيث يصار إلى تخصيص دائرة الشؤون البلدية بمهمة الرقابة الإدارية على البلديات، ودائرة الشؤون القروية بمهمة الإشراف على عمل اللجان الإنمائية المحلية في القرى التي لا يوجد فيها بلديات، والتنسيق والتعاون مع مجالس المحافظات في الشؤون التي تهم القرى.

٢-٢-٣- (المادة ١٢ العائدة لمصلحة المشاريع البلدية)

- تتكون مصلحة المشاريع البلدية من:
  - دائرة الدروس الفنية والإنشائية
  - دائرة التخطيط والإستملاك
  - دائرة التجهيز واللوازم

- نصت المادة ١٤ على تولي دائرة الدروس الفنية والإنشائية في آن معاً مهام الدراسات الفنية، والإشراف الفني على تنفيذ المشاريع، ووضع دفاتر الشروط، ومراقبة التنفيذ، وهو أمر مخالف للقواعد والمبادئ المعتمدة في الفصل بين مهام الدروس والتنفيذ، وهي القواعد والمبادئ التي تعتمدها الإدارات الفنية في لبنان بشكل عام.

ويلاحظ في هذا المجال إن مديرية المياه في المديرية العامة للتجهيز المائي والكهربائي تتكون من:

- مصلحة التصميم والدروس
- مصلحة المياه الجوفية والجيولوجية
- مصلحة التنفيذ

- أما المادة ١٥ فتنص على مهام دائرة التخطيط والإستملاك، ويتوجب الإشارة هنا إلى أن درس وتحضير مشاريع التصاميم التوجيهية العامة للبلديات لا يدخل في إختصاص هذه الدائرة، بل هو من إختصاص المديرية العامة للتنظيم المدني والمجلس الأعلى للتنظيم المدني.

أما بشأن دراسة تخطيطات الطرق والساحات العامة وغيرها، أي الفصل بين مهام دراسة المشاريع ودراسة التخطيطات فهو أمر غير مطبق في مديرية المياه في المديرية العامة للتجهيز المائي الكهربائي حيث تتولى دائرة التخطيط والدروس كلتا المهمتين بشكل متلازم.

كما وأن دائرة الطرق والمباني والهندسة الصحية في مصلحة المشاريع البلدية في المديرية العام للتنظيم المدني تتولى في آن معاً دراسة المشاريع ودراسة التخطيطات، وهذه المصلحة تتكون من:

- دائرة الطرق والمباني والهندسة الصحية

- دائرة الإستملاكات

- لذلك من الضروري، ومنعاً للتشابك والإزدواجية في الصلاحيات، إلغاء مصلحة المشاريع البلدية في المديرية العامة للتنظيم المدني ونقل أجهزتها وملاكاتها إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية - المديرية العامة للشؤون البلدية والقروية - وإعادة تشكيل وحدات مصلحة المشاريع البلدية الموجودة حالياً في الوزارة المشار إليها، على النحو التالي:

- **<u>دائرة التخطيط والدروس الفنية:</u>** وتتولى،

دراسة المشاريع الإنشائية بناء على طلب البلديات والإتحادات البلدية أو اللجان المحلية، المتعلقة بأشغال الطرق والمباني البلدية والإنشآت الصحية العامة، والحدائق العامة والملاعب وغيرها، ووضع التخطيطات والدراسات العائدة لها. وكذلك وضع دفتر الشروط العام وإعداد دفاتر الشروط الخاصة والجداول والكشوفات التقديرية المتعلقة بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات البلدية عند الطلب.

كما تقوم بدراسة مشاريع الإسقاط من الأملاك العامة البلدية إلى الأملاك الخاصة البلدية.

- **دائرة الإستملاك:** وتتولى،

دراسة مشاريع الإستملاك التي تعدها البلديات والإتحادات البلدية واللجان المحلية ووضع الدراسات اللازمة لمشاريع الإستملاك بناء على طلبها، وتحضير ملفات الإستملاكات وسائر المعاملات المتعلقة بها، وعرض هذه الملفات على لجان الإستملاك، ومسك سجل لجميع الإستملاكات المنفذة.

- **دائرة التجهيز واللوازم:**

(وفقا للمادة ١٦ من مشروع المرسوم موضوع البحث)

- **دائرة مراقبة التنفيذ:** وتتولى،

مراقبة تنفيذ الأشغال والمشاريع الإنشائية العائدة للبلديات والإتحادات البلدية واللجان المحلية، لغاية تسليم هذه المشاريع والأشغال إلى السلطات المحلية المختصة.

٢-٢-٣ (المادة ١٧ العائدة لمصلحة الرقابة والتوجيه)

- تتكون مصلحة الرقابة والتوجيه من:
  - قسم إداري
  - دائرة الرقابة المالية
  - دائرة التوجيه البلدي

- نصت المادة ١٩ من مشروع المرسوم على تولي القسم الإداري الأعمال القلمية والإستكتاب، توضيب المعاملات وتوزيع البريد العائد لمصلحة الرقابة والتوجيه.

ويلاحظ هنا أن مصلحة الرقابة والتوجيه، إنفردت دون غيرها من المصالح بإحداث قسم إداري لديها لتولي الأعمال القلمية، في حين أن المصالح المشار إليها تتولى أعمالا ومهاما تعادل بأهميتها وحجمها الأعمال التي تتولاها مصلحة الرقابة والتوجيه، ناهيك بأن الأعمال القلمية المشار إليها لا تبرر إحداث قسم إداري يتولى هذه الأعمال.

– نصت المادة ٢١ من مشروع المرسوم على تولي دائرة التوجيه البلدي لمهام عديدة منها: توجيه الأجهزة العاملة في البلديات وإتحادات البلديات حول تحسين أساليب العمل وزيادة الإنتاجية، وتبسيط إجراءات العمل البلدي، وإعادة تنظيم مختلف أجهزة ودوائر البلديات، ودراسة مشاريع ملاكات الموظفين وسائر العاملين في البلديات وإتحادات البلديات. وقد لحظ في ملاك الدائرة تسمية وظيفة "موجه بلدي" عدد ٦ من الفئة الرابعة بمعدل موجه بلدي واحد لكل محافظة.

وقد نصت المادة ٢٨ من مشروع المرسوم على أن تطبق على وظيفة موجه بلدي شروط التعيين وسلسلة الرتب والرواتب المحددة لوظيفة محرر في الملاك الإداري العام، وعلى أن تكون لديه خبرة في أعمال الشؤون البلدية والقروية لا تقل عن خمس سنوات في إحدى الإدارات العامة أو في إحدى البلديات أو في احد أتحادات البلديات.

– وبديهي القول أن المهمات المناطة بدائرة التوجيه البلدي هي على جانب كبير من الأهمية لجهة ما يمكن أن تقوم به من جهد في إعادة تأهيل العاملين في البلديات ومنهم العديد اللذين يفتقدون المؤهلات والمعارف الضرورية للتمرس بمهامهم.

إلا أنه يتوجب هنا التمييز بين عدة جوانب من الموضوع وهي:

- التوجيه الميداني للعاملين في البلديات لتطوير وتحسين أساليب العمل في ما يتصل بالأعمال القلمية المكتبية.
- تبسيط الإجراءات والمعاملات في البلديات ودراسة مشاريع الأنظمة العائدة لمشاريع الملاكات، وإعداد نماذج المطبوعات الإدارية.
- التدريب النظري والتطبيقي لبعض فئات العاملين من الفئة الرابعة (مدرب، محاسب، محتسب، محقق ضرائب، الخ...) وخاصة رؤساء الوحدات.

فالنسبة للشق الأول، يمكن لمن يتولى وظيفة الموجه البلدي المقترحة، القيام بأعباء هذا العمل ميدانيا.

وبالنسبة للشق الثاني، فمن المؤكد أن المهام المطروحة على دائرة التوجيه البلدي في هذا المجال، تتطلب مهارات ومؤهلات تتجاوز إمكانيات وطاقات الموجه البلدي، وتستوجب بالتالي وظائف من الفئة الثالثة لديها المؤهلات القانونية والإدارية والتنظيمية لتولي هذه المهام، ونرى بالتالي ضرورة لحظ وظيفة "موجه بلدي رئيسي" من الفئة الثالثة –عدد ٦– يتولون الأعمال العائدة لتبسيط الإجراءات والمعاملات البلدية وتنظيم الدوائر والأجهزة البلدية، ودراسة مشاريعها وأنظمتها.

أما بالنسبة للشق الثالث، وهو الشق الذي أغفله مشروع المرسوم، فيقضي باسداء التدريب النظري والتطبيقي الملائم للعاملين في البلديات وخاصة رؤساء الوحدات، وهذا العمل يستوجب تنظيم دورات تدريب قصيرة الأجل للعاملين من الفئة الرابعة، لتزويدهم بالمعارف والخبرات الضرورية التي من شأنها تفعيل العمل وتحسين الأداء.

أما بشأن تنظيم دورات تدريب لرؤساء الوحدات فمن الضروري أن يتم هذا الأمر بالتنسيق والتعاون مع المعهد الوطني للإدارة والإنماء في مجلس الخدمة المدنية.

– لكل ما تقدم، نرى من الضروري إعادة تنظيم مصلحة الرقابة والتوجيه، على قاعدة إلغاء القسم الإداري بالنظر لعدم وجود أسباب مبررة ومقنعة لإحداثه، وبالمقابل إستحداث دائرة للتدريب ترعى وتنظم كافة الجوانب المتعلقة بهذا الموضوع.

وعليه، نرى أن تتألف مصلحة الرقابة والتوجيه على الشكل التالي:

– دائرة الرقابة المالية

– دائرة التوجيه البلدي

– دائرة التدريب

٢-٢-٤ (المادة ٢٢ العائدة لدائرة المعلوماتية):

تنص المادة المشار إليها على أن تتولى دائرة المعلوماتية جملة مهام من بينها، "إعداد البرامج والدراسات الإحصائية المتعلقة بكافة شؤون الوزارة" و"إعداد الدراسات الإحصائية ..."، هذا وتبين أن ملاك الدائرة يلحظ وجود "محلل إحصائي" عدد ١ من الفئة الثالثة.

ومن المعلوم أن إستمارة المسح البلدي والقروي التي باشرت الوزارة بتوزيعها على البلديات واللجان المحلية بقصد تكوين قاعدة إحصائية تتناول كافة المعطيات والأنشطة في البلديات والقرى، يتطلب وجود نواة جهاز إحصائي يتولى إستلام الإستمارات وتدقيقها وتبويبها بإستمرار، وفرز وتنسيق معلوماتها تمهيدا لتخزينها وإستثمارها، وبديهي أن هذا العمل لا يمكن أن يتولاه "محلل إحصائي" واحد، ومن الضروري إضافة وظيفة معاون إحصائي عدد (٢) على أقل تقدير إلى ملاك الدائرة.

٢-٢-٥ (المادة ٢٣ العائدة للصندوق البلدي المستقل):

تنص الفقرة الأولى من المادة المشار إليها أعلاه، على أن يرتبط الصندوق بوزارة الشؤون البلدية والقروية ويعمل بإشراف مدير عام وزارة الشؤون البلدية والقروية، ونصت الفقرة الثانية على ما يلي: "يتولى جهاز خاص تطبيق أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل كما هو منصوص عليها في المرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ٧٩/٤/٦ أو يكون هذا الجهاز مرتبطا مباشرة بمدير عام وزارة الشؤون البلدية والقروية."

إن ورود كلمة (أو) في سياق الفقرة الثانية لا معنى لها البتة، خاصة وأن نص المادة لم يعرض صيغة أخرى موازية للصيغة المشار إليها لجهة إرتباط الجهاز الخاص، والأرجح أن يكون المقصود بدلا من (أو) واو العطف، بحيث تقرأ الفقرة: " ويكون هذا الجهاز ... ".

- بعد هذه التوطئة يقتضي الإشارة إلى أن موضوع إحداث جهاز خاص يتولى تطبيق أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، لم يتناوله قانون إحداث الوزارة رقم ٩٣/١٩٧، كما لم ينص عليه المرسوم ٧٩/١٩١٧ وتعديلاته المتعلق بأصول توزيع أموال الصندوق، وهو طرح لأول مرة في مشروع المرسوم التنظيمي للوزارة موضوع بحثنا.

إن ربط هذا الجهاز الخاص مباشرة بالمدير العام سيلقى على هذا الأخير وبصورة يومية أعباء ذات طابع إجرائي تتعلق بإدارته والإشراف على عمله في توزيع أموال الصندوق، والإحاطة بتفاصيل الإجراءات التي يقوم بها، والتعاطي بكافة مجريات العمل من مراجعات وإجتماعات مع ممثلي السلطات المحلية، وكذلك السهر على تنسيق أنشطته مع أجهزة الإحصاء والمعلوماتية التي يتوجب أن تقدم المعطيات والمعايير العديدة، التي يفترض على أساسها إعداد مشروع توزيع أموال الصندوق على البلديات وإتحادات البلديات، تطبيقا للمرسوم رقم ٩٥/٧٤٢٥ وهي مهام ومسؤوليات قد تشغل حيزا كبيرا من الوقت، وهي تتعارض من ناحية المبدأ، مع المسؤوليات القيادية التي يتولاها المدير العام.

- ويجدر التذكير إضافة إلى ما تقدم، أن هناك مهام وأعمال ذات طابع مالي، لا يجوز فصلها عن المهام العائدة لتوزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، ويتوجب التعاطي معها كمجموعة متجانسة ومتكاملة من الوظائف والمسؤوليات، عنينا بها تلك المهام المتعلقة أيضا بإدارة الإعتمادات العائدة للمساعدات والمساهمات للقرى التي لا يوجد فيها بلديات، إضافة إلى المهام التي يتوجب على الوزارة أن تضطلع بها والعائدة للدراسات المالية الهادفة إلى تعزيز واردات البلديات المالية من خلال إستحداث أنواع جديدة من الرسوم ذات مطارح واسعة ومردود متنام، وإعادة النظر بأنواع الرسوم ونسبها، وكذلك تقديم المساعدة والمشورة لرؤساء السلطة التنفيذية في البلديات والإتحادات البلدية الآيلة إلى تحسين إدارة الأموال البلدية وعقاراتها وإستثمار مواردها.

– وإستطرادا نشير إلى أهمية قيام إتحادات البلديات بتطبيق المواد ١٢٢ و١٢٣ و١٢٤ من قانون البلديات لجهة إحداث الأجهزة المتخصصة المشتركة التي يمكن أن تضم أجهزة متخصصة مؤهلة، ومن هذه الأجهزة تلك التي تهتم بالتخمين وبالتحقق ووضع التكاليف على أسس سليمة، وأجهزة أخرى تقوم بالجباية.

وهذه المهام تضاف إلى المهام المالية الأخرى التي أشرنا إليها، والتي تتطلب تدخل وزارة الشؤون البلدية والقروية وأجهزتها المالية، من خلال وضع النصوص والأطر التنظيمية اللازمة، والدراسات التي تحدد دقائق تطبيق هذه المواد المنصوص عنها في المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٧٧/١١٨، لرعاية هذا الأمر وحسن تنفيذه وتأمين الإختيار السليم والإعداد الجيد للعاملين في هذه الأجهزة لتصبح قادرة على القيام بالأعمال المطلوبة منها.

– لكل ما تقدم، نرى ضرورة صرف النظر عن إحداث الجهاز الخاص المشار إليه، للأسباب التي أشرنا إليها، والعمل على إحداث مصلحة للشؤون المالية تتولى الأمور والمهام المتصلة بالشأن المالي بكافة جوانبه، على أن تتكون من:

– دائرة توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل

– دائرة المساعدات والمساهمات الإنمائية

– دائرة الدراسات والإستشارات المالية

٢-٢-٦ (المادة ٢٤ العائدة للدوائر والأقسام الإقليمية):

نصت المواد ٢٤ و٢٥ و٢٦ على إنشاء دائرة للشؤون البلدية والقروية في المحافظة، وقسم للشؤون البلدية والقروية في القضاء، بحيث تتولى الدائرة مهام عدة، منها درس القرارات والمعاملات البلدية وبيان الرأي فيها وعرضها على المحافظ في ضوء الصلاحيات المعطاة له بموجب قانون البلديات.

وأن يتولى القسم ذات المهام في ما يتعلق بالقائمقام. ونشير هنا إلـــى أن إدارة الأبحاث والتوجيه، سبق لها أن درست هذا الموضوع بالذات، في إطار إبـداء رأيها بمجمل مشروع المرسوم التنظيمي، بموجب كتابها رقم ٩/١٦٩ تـــاريخ ٩٣/٨/٥، وأبدت بشأنه ما يلي: " في ظل الأوضاع القانونية الراهنـــة التـــي تبقى على صلاحيات كل من المحافظ والقائمقام، ووزير الداخلية في بعـــض الحالات، في ما يتعلق بتصديق قرارات المجالس البلدية، لا نـــرى أي دور لهذه الدوائر والأقسام، ولا مجال لتحديد ملاكاتها إلا بالإستناد إلى الصلاحيات المفصلة التي ستعطى لها في ضوء تعديل بعض مواد قانون البلديات وبعـــد إزالة التشابك الحاصل في الصلاحيات."

ونضيف إلى ما تقدم، أن عدم البت بمسألة التشابك في الصلاحيات المشـــار إليها، سيجعل من الدوائر والأقسام الإقليمية للشؤون البلدية والقروية، وحـدات إدارية مرتبطة شكليا بوزارة الشؤون البلديـــة والقرويـــة، حيـث أن البـت بالقرارات والمعاملات سيكون من صلاحية المحافظ أو القائمقام. وقد يكـــون من المناسب التذكير هنا، للدلالة والتأكيد على ما سبق الإشـــارة إليـــه حـــول غياب الدور الفعلي للدوائر والأقسام الإقليمية للشؤون البلديـــة والقرويـــة، أن ملاك المحافظات يلحظ وجود دائرة مرتبطـــة بالمحافظـــة تتولـــى دراســـة القرارات والمعاملات البلدية، وهذا من شأنه أن يؤدي فعليا إلى القيام بـــذات المهام والأعمال مرتين متواليتين.

لذلك نرى بهذا الشأن، إعتماد الموقف الذي سبق لإدارة الأبحاث والتوجيـه أن أبدته، والمبين أعلاه.

٢-٣ المشكلات التي تطرحها مسألة التداخل والتشابك في الصلاحيات بين الإدارات العامة في ما يتعلق بالشأن البلدي:

سبق أن أشرنا في مجالات عدة إلى التشابك والتداخل في الصلاحيات بين وزارة الشؤون البلدية والقروية من جهة وكلا من وزارة الداخلية، والمديرية العامة للتنظيم المدني من جهة ثانية، وأوضحنا أن إزالة هذا التشابك والتداخل لا يمكن أن يبت به إلا بتعديل قانون البلديات بالنسبة للتشابك في الصلاحيات مع وزارة الداخلية، وبتعديل قانون إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية لجهة إيراد نص واضح فيه يقضي بإلغاء مصلحة المشاريع البلدية في المديرية العامة للتنظيم المدني ونقل أجهزتها وملاكاتها إلى هذه الوزارة، أو بربط المديرية العامة للتنظيم المدني بوزارة الشؤون البلدية والقروية، وهو الأمر الذي سبق لإدارة الأبحاث والتوجيه أن أبدت موافقتها عليه.

ومن المعروف، إضافة إلى ما تقدم، وجود مجالات أخرى للتشابك بين الوزارة وباقي الإدارات العام الخدماتية في حقل الطرقات، ومشاريع الري، والتجهيز المائي، والإنارة، والهندسة الصحية، وشبكات المجاري، وغيرها، وهذا الأمر يلقي على عاتق هذه الإدارات موجب التنسيق والتعاون المسبق مع وزارة الشؤون البلدية والقروية بإعتبارها الإدارة المسؤولة عن الشأن البلدي والقروي، وقد تنبه المشترع إلى أهمية هذا الموضوع، إذ نص القانون ٩٣/١٩٧ في الفقرة الثالثة من المادة الثانية على: " التعاون مع الإدارات المختصة في إنعاش القرية ورفع مستواها". وعليه، فمن الضروري تفعيل هذا النص وتطبيقه، وهذا يقتضي إيجاد آلية محددة ووحدة إدارية فنية تتولى مهمة تنسيق المشاريع والبرامج المتعلقة بالشأن البلدي لدى كافة الإدارات العامة. وهو ما سنعرض له لاحقا عند طرح المشروع المقترح لإعادة تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية.

٢-٤ ملاحظات ديوان المحاسبة في معرض ممارسته الرقابة المالية على البلديات:

عرض ديوان المحاسبة لوضع البلديات في لبنان، في تقريره السنوي للعام ٩٤، وأبدى عددا من الملاحظات بهذا الشأن نقتطف فقرات منها، ونوجزها على الوجه التالي:

٢-٤-١ بالنسبة للوضع المحلي للأجهزة البلدية:

" لاحظ ديوان المحاسبة أن الغالبية العظمى من البلديات لديها نقص كبير في عدد الموظفين وملاكات بعضها شبه شاغرة وأنه يتولى الأعمال في بعض البلديات، خاصة الصغرى منها، عدد ضئيل من الموظفين لا يتجاوز الإثنين أحيانا، ويقوم هؤلاء بجميع الأعمال الإدارية والحسابية دون أن تكون لديهم الكفاءات المطلوبة لشغل هذه الوظائف، ودونما تمييز بين وظيفتي المحتسب والمحاسب، بحيث يتولى أحيانا الموظف نفسه المهمتين معا خلافا لمبدأ فصل الأعمال الحسابية عن الأعمال الإدارية. وقد إنعكس هذا النقص الكبير في الموظفين ذوي الكفاءة لدى عدد كبير من البلديات سلبا على أعمالها ونشاطاتها، بحيث أصابها ما يشبه الشلل أحيانا كما أنه حد، وبنسبة كبيرة، من فعالية الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة على هذه البلديات.

وقد تبين أن من الأسباب الرئيسية لعدم إرسال الحسابات من قبل عدد كبير من البلديات إلى ديوان المحاسبة عدم وجود الموظفين الذين يتولون إعداد هذه الحسابات وإرسالها وفقا للأصول، وكذلك عدم وجود أنظمة لدى هذه البلديات تحدد كيفية إرسال حساباتها إلى الديوان.

إن الوضع الحالي للأجهزة في معظم البلديات غير مقبول ويصيب أعمالها ما يشبه الشلل ويحتاج إلى معالجة سريعة وجذرية إذا ما أريد تفعيل دورها وذلك عن طريق ملء المراكز الشاغرة في ملاكاتها وتزويدها بالوظفين اللازمين من ذوي الكفاءة لتمكينها من القيام بالدور الهام الذي أناطه القانون بها."

٢-٤-٢ بالنسبة للوضع الحالي للمراقبين لدى البلديات:

" يتبين من النصوص المرعية الإجراء، أن دور المراقب العام يوازي تقريبا دور مراقب عقد النفقات في الإدارات العامة من حيث انه يتوجب عليه قبل إحالته المعاملة إلى ديوان المحاسبة في نطاق الرقابة المسبقة أن يتأكد ليس فقط من توفر الإعتماد للنفقة وصحة تنسيبها وإنما أيضا من إنطباق المعاملة على أحكام القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

إلا أنه بالرغم من أهمية هذا الدور فقد تبين لديوان الحاسبة من البيان الصادر عن وزارة الشؤون البلدية والقروية بتاريخ ١٩٩٤/١١/٣٠ أن عدد المراقبين العامين لدى البلديات هو ١٠ مراقبين. في حين يبلغ عدد البلديات الخاضعة لسلطة مراقب عام ٦٣ بلدية و ٧ إتحادات بلديات كما تبين أن بعض هؤلاء المراقبين يتولى الرقابة على ١٤ بلدية دفعة واحدة والبعض الآخر على ١١ أو ٩ أو ٨ بلديات. مما يجعل ممارسة الرقابة الجدية والفعالة على هذه البلديات أمرا شبه مستحيل. وبالرغم من هذا النقص الكبير في عدد المراقبين لدى البلديات، فقد تبين كذلك أن قسما منهم لا يتمتع بالمؤهلات العلمية التي فرضتها المادة ٩٦ من قانون البلديات لتولي هذه الوظيفة وكان من نتيجة ذلك أن جاءت الرقابة المالية التي يمارسها هؤلاء ناقصة وغير فعالة وفي حكم المعدومة أحيانا وهنا تجدر الإشارة أن المراقبين العامين هم حاليا من موظفي البلديات الذين وضعوا خارج الملاك وعينوا في هذه الوظيفة وهم يتقاضون رواتبهم من البلديات التي يمارسون عليها رقابتهم. بحيث أن رواتبهم وتعويضاتهم توزع بالتساوي على هذه البلديات. وهذا الأمر يخالف مبدأ عدم جواز تقاضي الموظف الذي يتولى المراقبة أي تعويض من الجهاز الذي يتولى مراقبته.

إن الوضع الحالي للمراقبين العامين لدى البلديات وفقا لما سبق بيانه يجعل الرقابة المالية على هذه البلديات غير فعالة في معظم الأحيان ولا يحقق إطلاقا الغاية التي يتوخاها المشترع أصلا من فرضها. لذلك فإنه من الضروري معالجة جذرية بتعيين العدد الكافي من المراقبين العامين في ملاك وزارة الشؤون البلدية والقروية التي أصبحوا تابعين لها. بحيث يتقاضون رواتبهم من موازنتها على أن يكونوا من حملة الإجازة الجامعية أو من خريجي المعهد الوطني للإدارة والإنماء، وأن يخضعوا لدورات تدريبية على أعمال الرقابة المالية. كما أنه يقتضي عدم تولي المراقب الواحد أعمال الرقابة على أكثر من بلدية كبرى واحدة أو بلديتين أو ثلاث إذا كانت من البلديات الصغرى ليتمكن من ممارسة رقابته بشكل صحيح وفعال."

٢-٤-٣ بالنسبة لخضوع البلديات لرقابة ديوان المحاسبة وقانون المحاسبة العمومية وسلطة مراقب عام:

يتبين من المادة ٩١ من قانون البلديات، والمادة ٢٤١ من قانون المحاسبة العمومية والمادة ١٠ من المرسوم رقم ٨٢/٥٥٩ (أصول المحاسبة لدى البلديات)، " إن إخضاع البلديات لكل من قانون المحاسبة العمومية ورقابة ديوان المحاسبة وسلطة مراقب عام معلقة على إصدار مراسيم خاصة بإخضاعها. وما لم تصدر هذه المراسيم تبقى البلديات غير خاضعة للرقابة حتى ولو كانت موازناتها تفوق مئات الملايين من الليرات اللبنانية وقد تبين أن صدور مراسيم إخضاع البلديات للرقابة غالبا ما يتأخر إما بسبب الروتين الإداري المعروف وإما لأسباب أخرى قد تكون من ضمنها المداخلات السياسية التي تهدف إلى إبقاء بعض البلديات بمنأى عن الرقابة. وكان من نتيجة ذلك أن عددا كبيرا من البلديات ذات الموازنات الضخمة لا زال غير خاضع لقانون المحاسبة العمومية ولا لرقابة ديوان المحاسبة بسبب عدم صدور المراسيم القاضية بإخضاعها علما بأنه سبق أن عرض على ديوان المحاسبة لإبداء الرأي مشروع مرسوم بإخضاع البلديات للرقابة وقد أبدى الديوان رأيه الإستشاري، بتاريخ ١٩٩٤/٤/٢٠ تحت الرقم ١١.

إلا أن المرسوم المذكور لم يصدر حتى تاريخه ومثالا على هذه البلديات بلديات جونيه، وبعبدا، وذوق مكايل، والرابيه، وذوق مصبح، وغزير، والحازمية، والمنصورية الديشونية المكلس، وقرنة شهوان، عين عار، وبيت الككو، وبلدية الضنية، ذوق الخراب، حارة البلانة، عوكر، إن كل هذه البلديات لا تخضع لقانون المحاسبة العمومية ولا لرقابة ديوان المحاسبة وإنما تخضع فقط لسلطة مراقب عام. علما بأن من بينها بلديات تعتبر بلديات كبرى كبلديتي جونيه وبعبدا على سبيل المثال."

" إزاء هذا الوضع غير المقبول يقتضي تعديل النصوص القانونية المتعلقة بإخضاع البلديات لسلطات الرقابة بحيث أنه بمجرد تجاوز الواردات الفعلية للبلديات بموجب قطع حساب عن سنة معينة مبلغا معينا يصار إلى تحديده تخضع هذه البلدية حكما، ودونما حاجة لإستصدار مرسوم بذلك، لقانون المحاسبة العمومية ولرقابة ديوان المحاسبة ولسلطة مراقب عام. وفي هذا الإطار يفرض على البلديات ضمن مهلة محددة إيداع قطع حسابها السنوي وزارة الشؤون البلدية والقروية بحيث يصدر عن وزير الشؤون البلدية والقروية في نهاية كل عام قرار بتحديد أسماء البلديات التي تم إخضاعها للرقابة، ويكون لهذا القرار صفة إعلانية وليس صفة إنشائية."

٢-٤-٣ توصيات ديوان المحاسبة:

نعرض في ما يلي لبعض التوصيات التي عرضها ديوان المحاسبة بهذا الشأن نظرا لأهميتها:

- " ملء المراكز الشاغرة في ملاكات جميع البلديات بالموظفين، ذوي الكفاءة والإختصاص، وبشكل خاص تعيين المحتسبين وأمناء الصناديق والجباة وإخضاعهم لموجب تقديم الكفالة القانونية وحلف اليمين أمام ديوان المحاسبة، ومراعاة الفصل بين الوظائف الإدارية والحسابية والعمل على وضع الأنظمة الخاصة بالبلديات لا سيما أنظمة إرسال الحسابات إلى ديوان المحاسبة."

- " تعديل قانون البلديات فيما يتعلق بإخضاعها لسلطات الرقابة، بحيث تخضع حكما لقانون المحاسبة العمومية ورقابة ديوان المحاسبة وسلطة مراقب عام عندما يتجاوز قطع الحساب السنوي لديها مبلغا معينا ودونما حاجة لإستصدار مرسوم بذلك. على أن يصدر لا حقا قرار عن وزير الشؤون البلدية والقروية لإخضاعها للرقابة يكون له الصفة الإعلانية."

- " تعيين العدد الكافي من المراقبين العامين لدى البلديات من حملة الإجازات الجامعية في ملاك وزارة الشؤون البلدية والقروية بحيث يتقاضون رواتبهم وتعويضاتهم من موازنتها وإخضاعهم لدورات تدريبية وتخصيص مراقب عام لكل بلدية كبرى وعدم تكليف المراقب العام الواحد بأعمال أكثر من بلديتين من البلديات المتوسطة أو الصغرى."

- " تفعيل دور وزارة الشؤون البلدية والقروية بإستصدار المرسوم التنظيمي العائد لها وتحديد ملاكاتها وإزالة التضارب في الصلاحيات بينها وبين وزارة الداخلية بالنسبة لسلطة الرقابة الإدارية على البلديات. وذلك بتعديل النصوص القانونية بما يتفق مع الصلاحيات التي أنيطت بوزارة الشؤون البلدية والقروية."

٢-٥ المعوقات والمشكلات العملانية التي تعاني منها البلديات وإتحادات البلديات:

٢-٥-١ من المؤكد أن المعوقات والمشكلات العملانية التي تعاني منها البلديات في واقعها الراهن أكثر من أن تحصى وتعد. وتظهر تجلياتها واضحة في الشلل والجمود التي تعانيه هذه البلديات وإتحادات البلديات، وإبرز ما تظهر فيه هذه التجليات، ضعف الإمكانات والموارد المالية، وضعف الأجهزة الإدارية لديها، مما أوجد هوة سحيقة وشاسعة بين هذا الواقع وبين طموحات المشترع الذي رسم دورا مترامي الأبعاد للإدارة المحلية وإعطاها صلاحيات واسعة بموجب قانون البلديات لتتولى إدارة الشؤون المحلية بإعلى كفاءة ممكنة.

٢-٥-٢ وقد لا نكون بحاجة إلى أن نسوق الدليل تلو الدليل لإثبات واقع البلديات الحالي، ويكفي أن نشير بهذا الصدد إلى ما أظهرته التحقيقات الميدانية التي أجراها فريق من طلاب الدورة التدريبية الثالثة والثلاثون الخاصة في المعهد الوطني للإدارة والإنماء في سياق الدراسة التي كلفوا بوضعها عن مالية البلديات في لبنان وتقديم الإقتراحات التي من شأنها تصحيح الوضع القائم، والمقدم بتاريخ تشرين الثاني ١٩٩٥.

فقد أظهرت الدراسة المشار إليها جملة أمور ومعطيات أهمها:

- الشغور الهائل في الوظائف المالية في الأجهزة البلدية، مما إنعكس سلبا على التأخير في إعداد جداول التكاليف، مما حدا بالبلديات في محاولة لتذليل هذا الأمر إلى دمج الرسوم ببعضها، كرسم الإعلان برسم القيمة التأجيرية.

- إن ضعف الأجهزة المالية في البلديات قد إضطرها، وبصورة خاصة البلديات الكبرى، إلى الإستعانة بإجراء حتى من مصلحة النظافة لتأمين العمل وإنجاز معاملات المواطنين (الحصول على براءة ذمة من بلدية بيروت قد يستغرق عدة أشهر).

- إن ضعف الأجهزة المالية في البلديات الكبرى ينعكس سلبا على أمور التحقيق والجباية وبالتالي على مالية البلديات ككل، بحيث أصبحت وسيلة براءة الذمة هي الشكل الأمثل لإستيفاء حقوق البلدية من المواطنين.

ففي مدينة بيروت وهي العاصمة ويقطنها أكثر من ثلث سكان لبنان، يوجد في جهازها المالي ١٣٥ من أصل ٤١٧ موظفا ملحوظين في الملاك أي أن نسبة الشغور فيها يبلغ حوالي ٦٧%.

- أما في البلديات الصغرى، فيلاحظ أن وظيفة المحاسب وامين الصندوق والجابي والكاتب مجتمعين في شخص واحد غير مؤهل أصلا. أما وظائف مراقبي التحقق وأصحاب الخبرات اللازمة لفرض الرسوم فهي شبه معدومة، وهذا الواقع يلحق أضرارا كبيرة بواردات البلديات فتعطى رخص البناء بتخمينات للأسعار دون الحد الأدنى المطلوب، ويجري إغفال فرض بعض الرسوم لأسباب عديدة معروفة.

٢-٥-٣ إن ما سبق الإشارة إليه، هو فقط للتأكيد على أهمية الدور المطلوب من وزارة الشؤون البلدية والقروية في مؤازرة البلديات بشكل عام، والأخذ بيد البلديات وخاصة الصغرى منها ذات الإمكانات المحدودة، التي ألبسها قانون البلديات ثوبا فضفاضا وأعطاها صلاحيات تعجز بمفردها عن القيام بها للأسباب التي ذكرناها. إن مؤازرة ومساندة وزارة الشؤون البلدية والقروية قد تأخذ أشكالا عديدة منها:

- إعداد الدراسات والخطط والبرامج للمساهمة مع غيرها من الإدارات العامة لمعاونة البلديات وإتحادات البلدية في إطلاق وتنفيذ الخطط الإنمائية المتناسقة لتطوير المناطق اللبنانية بصورة متوازنة وسليمة، وذلك تطبيقا لما جاء في وثيقة الوفاق الوطني حول موضوع الإنماء والذي جرى إقرارها بموجب التعديل الدستوري في ٩٠/٩/٢ والمنصوص عنها في مقدمة الدستور التي تشير إلى: "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا وإجتماعيا وإقتصاديا ركن أساسي من أركان وحدة الدولة وإستقرار النظام."

– توزيع الإعتمادات والمساهمات للقرى التي لا يوجد بها بلديات وكذلك توزيع الإعتمادات للبلديات وإتحادات البلديات من عائدات الرسوم المشتركة في الصندوق البلدي المستقل على أسس موضوعية سليمة وفقا للأصول التي حددها المرسوم رقم ٧٩/١٩١٧ وتعديلاته، إستنادا إلى المعطيات الإحصائية التي تقوم الوزارة بتكوينها وتجميعها.

– تشجيع قيام إتحادات البلديات بإيجاد الحوافز المالية اللازمة، لتقوم هذه الإتحادات بإنشاء الأجهزة المتخصصة المشتركة التي أشار إليها قانون البلديات (المواد ١٢٢ و١٢٣ و١٢٤) كي تتولى الأمور التي تتطلب مؤهلات وإختصاصات ومنها الأمور المالية والفنية.

إضافة إلى دور الوزارة في المعاونة على وضع القواعد والنظم الآيلة إلى تأمين الإختيار السليم والإعداد والتدريب لعناصر هذه الأجهزة.

– إيجاد الدوافع والحوافز لتولى إتحادات البلديات إنشاء مشاريع مشتركة تؤمن شد اللحمة وتعزيز التعاون والتواصل بين أنحاء المناطق.

– العمل على تعزيز الواردات البلدية وإيجاد مطارح جديدة لها، ومعاونة البلديات من خلال الدراسات المالية وتقديم المشورة اللازمة، على إعداد أسس وأصول موحدة للمحاسبة، وتوحيد نماذج الموازنات والحسابات القطعية، ودعم إمكانات البلديات في إستثمار مواردها وثرواتها الطبيعية وغير ذلك من الأمور.

– تنظيم وتنسيق العلاقات مع الهيئات الدولية والإقليمية العاملة في " الحقل البلدي لما يمكن أن توفره هذه الهيئات من مساعدات وقروض مالية، وخبرات فنية وإدارية ومالية، وفرص لإعداد وتدريب العاملين في البلديات، ومشاريع لتوأمه بلديات في لبنان مع بلديات مدن أوروبية أو غيرها من مدن العالم المتقدم.

٣- المقترحـــات والتوصيـــــات:

في ضوء دراسة وتحليل الواقع الراهن الذي جرى عرضه في القسم الثاني من تقريرنا أعلاه، نطرح في ما يلي تصورنا للمقترحات والتوصيات لإعـــادة تنظيـــم وزارة الشـــؤون البلديـــة والقروية.

٣-١ موجز لما خلصت إليه الدراسة التحليلية:

- سعينا في القسم الثاني من التقرير إلى إلقاء الضوء على مكامن الضعف في قانون إحـــداث وزارة الشؤون البلدية والقروية من حيث تحديده لإطار مهمات الوزارة التـــي غلـــب عليـــها الطابع التقليدي، فإستمد عناوينها العريضة، بشكل عام، من مهام مصلحـــة الشـــؤون البلديـــة والقروية التي مارستها منذ نيف وعشرين عاماً حين كانت مرتبطة بوزارة الداخليـــة. ويبـــدو جلياً أن المشترع لم يلحظ كما كان متوقعاً الدور المتنامي للبلديات، بحيث تواكب الوزارة هـــذا الدور وذلك من خلال التركيز على دعمها ومساندتها للسلطات المحلية في مختلف المجـــالات بصورة أكثر وضوحاً بحيث يتساوى هذا الدور أو يفوق دور الوصاية التقليدي، ممّـــا يمكّـــن البلديات من القيام بكافة مسؤولياتها في إنماء الحياة المحلية فعلاً لا قولاً، ودفعها للتحول مـــن إدارات محلية عاجزة وضعيفة تتوسل دعم الدولة المستمر في شتى الميادين إلى إدارات قادرة ومؤهلة لتتولى المسؤوليات المناطة بها.

- وقد إنعكست توجهات المشترع المشار إليها، في الهيكلية المقترحة للوزارة لجهـــة تحديـــد المصالح المرتبطة بالمديرية العامة لوزارة الشؤون البلدية والقروية، إذ أنه بالرغم من الإشارة إلى دور الوزارة في إقتراح الخطط والدراسات، فإن الهيكلية لم تلحظ الوحدة الإدارية اللازمة وبالمستوى المطلوب، لتولي هذه المهمة. كما أن الهيكلية المشار إليها لم تلحظ دور الـــوزارة البالغ الأهمية في تنسيق وإدارة الشأن المالي وبالتالي إحـــداث الوحـــدة الإداريـــة اللازمـــة وبالمستوى المطلوب أيضا، لتتولى على قاعدة الترابط والتكامل بين كافة الشـــؤون الماليـــة، إدارة الأموال والإعتمادات وتوزيعها على أسس موضوعية سليمة. ووضع الدراسات الماليـــة اللازمة وإقتراح الأنظمة والنصوص في هذا الشأن وتقديم المشورة للبلديات عند الحاجة.

- كما أن القانون لم يتطرق إلى البت في مسألة التشابك في الصلاحيات بين وزارة الداخليـــة ووزارة الشؤون البلدية والقروية في موضوع الرقابة الإدارية على البلديات.

كما وأنه لم يحسم مسألة الثنائية في دراسة المشاريع البلدية بين الوزارة من جهة، والمديرية العامة للتنظيم المدني، حيث إستحدث مصلحة المشاريع البلدية في وزارة الشؤون البلدية والقروية، وأبقى على ذات المصلحة في التنظيم المدني.

- هذا وقد تناولنا أيضاً بالدراسة مشروع المرسوم التنظيمي المطروح من الوزارة، وأشرنا إلى الثغرات ونقاط الخلل فيه، والتي مردها أساساً قانون إحداث الوزارة، وعرضنا بعض ملاحظات ديوان المحاسبة بشأن واقع البلديات، وهي تدعم دراستنا وملاحظاتنا.

كما أفسحنا في المجال لتبيان بعض أشكال المعوقات والمشكلات العملانية التي تواجهها البلديات، لتساعد على إبراز الدور المطلوب من وزارة الشؤون البلدية والقروية أن تضطلع فيه بإعتبارها المسؤولة عن الشأن البلدي، وتالياً ما يتوجب أن تتزود به من مهمات ووظائف أساسية، إضافة إلى هيكلية تختزن في وحداتها الإدارية القدرات والمؤهلات التي تمكنها من القيام بموجباتها على أكمل وجه.

فما هي الوظائف الأساسية التي أسقطها القانون ٩٣/١٩٧ والواجب إستدراكها؟
وما هي بالتالي الوحدات الإدارية المفترض لحظها في إطار هيكلية الوزارة، سنداً لهذه الوظائف؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه في الفقرة التالية، إضافة إلى أمور أخرى سبق الإشارة إليها.

٣-٢ الأسس والقواعد لإعادة تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية:

إن أي مشروع لإعادة تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية يفترض به أن يأخذ بعين الإعتبار الأسس والقواعد التالية:

٣-٢-١ حسم مسألة التشابك في الصلاحيات بين وزارة الداخلية ووزارة الشؤون البلدية والقروية، بحيث تنحصر سلطة الرقابة الإدارية على البلديات وإتحادات البلديات بشكل عام نهائي بوزارة الشؤون البلدية والقروية، مع الإبقاء لوزارة الداخلية وبشكل إستثنائي، لسلطة الرقابة الإدارية على مقررات البلديات وإتحادات البلديات المتخذة في حقل الضابطة الإدارية المتعلقة بحفظ النظام والأمن، وما تنطوي عليه من

أهداف ثلاثة: إشاعة الأمن العام، حماية الصحة العامة، وتوفير السكينة العامة. وهي من المهام الأساسية المناطة بوزارة الداخلية والمؤتمنة عليها (يراجع بهذا الخصوص دراسة إدارة الأبحاث والتوجيه رقم ٩/١١٩ تاريخ ٩٤/٤/١٩).

وهذا التوجه يتماشى مع ما هو معمول به في عدد من الدول كفرنسا، ودول عربية عدة، حيث أنه بالرغم من وجود وزارة لشؤون البلديات أو وزارة للإدارة المحلية في كل من هذه الدول، فقد أبقت هذه الدول لوزارة الداخلية وممثليها الإقليمين بسلطة في الرقابة على المقررات التي سبق أن أشرنا إليها.
وعليه، يتوجب تعديل قانون البلديات في هذا الإتجاه.

٣-٢-٢ ضرورة فصل المديرية العامة للتنظيم المدني عن وزارة الأشغال العامة وربطها بوزارة الشؤون البلدية والقروية إستناداً إلى الدراسة التي أجرتها إدارة الأبحاث والتوجيه بموجب كتابها رقم ٩/١١٩ تاريخ ٩٤/٤/١٩، حيث بينت فيها مدى الترابط والتلازم بين مهام التنيظم المدني والبلديات.

أما في حال عدم الموافقة على هذا الإقتراح، فمن الضروري إلغاء مصلحة المشاريع البلدية في المديرية العامة للتنظيم المدني، ونقل ملاكاتها وأجهزتها إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية -مصلحة المشاريع البلدية-.

٣-٢-٣ ضرورة إبراز وظيفة التخطيط والدراسات، كمهمة أساسية من مهام المديرية العامة لوزارة الشؤون البلدية والقروية، وإحداث مصلحة التخطيط والدراسات في صلب الهيكلية، وسنعرض لأبرز مهام المصلحة المقترحة في الفقرة الأخيرة من القسم الثالث.

٣-٢-٤ ضرورة إبراز وظيفة الشؤون المالية، كمهمة أساسية من مهام المديرية العامة لوزارة الشؤون البلدية والقروية، وإحداث مصلحة للشؤون المالية في صلب الهيكلية، وسنعرض لأبرز مهام المصلحة المقترحة في الفقرة الأخيرة من القسم الثالث.

٣-٢-٥ ضرورة تطوير وتوسيع مهمة الرقابة المالية والتوجيه المسندة إلى مصلحة الرقابة والتوجيه، بحيث تشمل مسؤولية التدريب للعاملين في البلديات، وقد جرى التركيز على هذا الموضوع مراراً في القسم الثاني من التقرير وخاصة في الفقرتين (٢-٤) و(٢-٥).

٣-٣ الخطوط الرئيسية للهيكلية المقترحة لوزارة الشؤون البلدية والقروية:

إستناداً إلى الدراسة التحليلية التي سبق أن عرضناها في القسم الثاني من الدراسة أعلاه، نوجز في ما يلي التعديلات المقترح إدخالها على قانون إحداث الوزارة، وعلى الهيكلية العائدة لها.

٣-٣-١ التعديلات المقترحة على مستوى قانون إحداث الوزارة:

٣-٣-١-١ إن إعادة النظر بالهيكلية المقترحة لوزارة الشؤون البلدية والقروية، إستناداً إلى ما تقدم، تستوجب بادئ ذي بدء، تعديل قانون إحداث الوزارة رقم ٩٣/١٩٧ لجهة التركيز على دورها الداعم والمساند للبلديات وأتحادات البلديات في حقول التخطيط والدراسات وبرمجة المشاريع وتنسيق علاقات التعاون مع الهيئات الإقليمية والدولية المتخصصة العاملة في الشأن البلدي، وأيضاً في ما خص الإحصاءات والمعلوماتية، وفي التمويل وتوزيع المساعدات والمساهمات وتقديم المشورة في الشأن المالي، وفي حقل الرقابة المالية والتوجيه والتدريب.

٣-٣-١-٢ في ضوء توسيع إطار مسؤوليات الوزارة ومهماتها، وإستكمالاً لهذا الدور، ضرورة تعديل هيكلية الوزارة الملحوظ في القانون في ضوء خيارين يرتكز أولهما على الواقع الراهن، ويرتكز ثانيهما على ربط المديرية العامة للتنظيم المدني بوزارة الشؤون البلدية والقروية.

- **الخيار الأول:** تتألف وزارة الشؤون البلدية والقروية من:

المديرية العامة للشؤون البلدية والقروية، ويرئسها موظف من الفئة الاولى (مدير عام)، وهي تتألف من:

- مصلحة الديوان

- مصلحة التخطيط والدراسات (جديدة)
- مصلحة الشؤون البلدية والقروية
- مصلحة الشؤون المالية (جديدة)
- مصلحة المشاريع البلدية
- مصلحة الرقابة والتوجيه

ويرتبط بهذه الوزارة:

- الصندوق البلدي المستقل.

• **الخيار الثاني:** تتألف وزارة الشؤون البلدية والقروية من:

- المديرية العامة للشؤون البلدية والقروية
- المديرية العامة للتنظيم المدني
- المصلحة الإدارية المشتركة

تتألف المديرية العامة للشؤون البلدية والقروية من:

- مصلحة التخطيط والدراسات (جديدة)
- مصلحة الشؤون البلدية والقوية
- مصلحة الشؤون المالية (جديدة)
- مصلحة الرقابة والتوجيه

تفصل المديرية العامة للتنظيم المدني عن وزارة الأشغال العامة، وتلحق بوزارة الشؤون البلدية والقروية، بجميع أجهزتها وملاكاتها.

٣-٣-٢ الخطوط الرئيسية لمشروع مرسوم تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية:

ونحصر بحثنا هنا في الخيار الأول المرتكز على الوضع الراهن للوزارة.

- تتألف المديرية العامة للشؤون البلدية والقروية من:
  - مصلحة الديوان
  - مصلحة التخطيط والدراسات
  - مصلحة الشؤون البلدية والقروية
  - مصلحة الشؤون المالية
  - مصلحة المشاريع البلدية
  - مصلحة الرقابة والتوجيه

مصلحة الديوان: وتتولى الأعمال المناطة بها بموجب النصوص المرعية الإجـــراء.
تتألف مصلحة الديوان من:

- الدائرة الإدارية
- دائرة المحاسبة
- دائرة الشؤون القانونية

مصلحة التخطيط والدراسات: وتتولى:

- وضع مشاريع الخطط الطويلة والمتوسطة المدى وإقتراح السياسات التي تتلائم مـع هذه الخطط، وتحقيق الغايات والأهداف المحددة للوزارة. وإعداد الدراسات المتعلقـــة بإحتياجات البلديات على المستوى البنيوي والتجهيزي.
- إعداد البرامج السنوية لتنفيذ الخطط المقررة وتحديد الأولويات وتقدير كلفة تمويلها، بالتعاون والتنسيق مع الإدارات المعنية.
- تأمين التنسيق والتعاون بين البلديات والإتحادات البلدية من جهة وبينها وبين سـائر المنظمات الإقليمية والدولية والبلديات في الدول الأخرى من جهة ثانية.
- جمع وتحليل الإحصاءات وخزنها العائدة لأنشـطة البلديـات ومكننتـها، وإعـداد وتصميم وتنفيذ نظام للمعلوماتية يؤمن تفعيل عمل أجهزة الوزارة، ووضـــع قـاعدة للمعلومات لمساندة عمل البلديات وإتحادات البلديات، ولتقديم الإرشادات والمعلومـات اللازمة للمواطنين وفق نظام يوضع لهذا الغرض.

وتتألف مصلحة التخطيط والدراسات من:

- دائرة التخطيط والدراسات
- دائرة التنسيق والبرامج
- دائرة التعاون والعلاقات الدولية
- دائرة الإحصاء والمعلوماتية

مصلحة الشؤون البلدية والقروية: وتتولى:

- دراسة وتدقيق مقررات ومعاملات البلديات والإتحادات البلدية الخاضعة لتصديـق الوزارة تمهيداً لإعطائها مجراها القانوني، بإستثناء تلك المتعلقة بالمقررات المتخـذة في حقل الضابطة الإدارية.

- الإشراف على عمل اللجان الإنمائية المحلية في القرى التي لا يوجد فيها بلديات.
- المساهمة مع مصلحة التخطيط والدراسات في إعداد مشاريع النصوص لتوزيع المساعدات والمساهمات التي تقدمها الوزارة للقرى.
- التنسيق والتعاون مع مجالس المحافظات في الشؤون التي تهم القرى.

تتألف مصلحة الشؤون البلدية والقروية من:

- دائرة الشؤون البلدية
- دائرة الشؤون القروية

مصلحة الشؤون المالية: وتتولى:

- تطبيق أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل المنصوص عنها في المرسوم رقم ١٩٧ تاريخ ٧٩/٤/٦ في ضوء المعطيات الإحصائية المتوفرة في مصلحة التخطيط والدراسات، وإستناداً إلى الخطط والدراسات الموضوعة من قبلها.
- إعداد وتنفيذ كافة المعاملات المالية المتعلقة بعقد وصرف الإعتمادات العائدة للمساهمات والمساعدات الإنمائية.
- إعداد الدراسات المالية حول الرسوم البلدية بهدف تطوير وزيادة واردات البلديات وتوسيع مطارح هذه الرسوم، وإعادة النظر بنسبها، ووضع الأنظمة المالية التي تحتاجها البلديات.
- تقديم الإستشارات والمقترحات للبلديات وإتحادات البلديات في المسائل المالية، وإرشادها إلى الأساليب الناجعة في إدارة الأموال البلدية والقروية وعقاراتها وإستثمار مواردها.

تتألف مصلحة الشؤون المالية من:

- دائرة توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل
- دائرة المساعدات والمساهمات الإنمائية
- دائرة الدراسات والإستشارات المالية

مصلحة المشاريع البلدية:

سبق أن إقترحنا التعديلات الواجب إدخالها على مهام هيكلية هذه المصلحة وتلافياً للتكرار، نحيل القارئ إلى الفقرة (٢-٢-٢) من القسم الثاني من تقريرنا أعلاه.

تتألف المصلحة من:

- دائرة الدروس الفنية والتخطيط
- دائرة الإستملاك
- دائرة التجهيز واللوازم
- دائرة مراقبة التنفيذ

مصلحة الرقابة والتوجيه:

سبق أن إقترحنا التعديلات الواجب إدخالها على مهام وهيكلية هذه المصلحة، وتلافياً للتكرار، نحيل القارئ إلى الفقرة (٢-٢-٣) من القسم الثاني من تقريرنا أعلاه.

تتألف المصلحة من:

- دائرة الرقابة المالية
- دارة التوجيه البلدي
- دائرة التدريب

الوحدات الإقليمية:

من السابق لأوانه إقتراح مستوى الوحدات الإقليمية وتحديد مهامها، قبل البت بمسألة التشابك في الصلاحيات بين وزارة الداخلية ووزارة الشؤون البلدية والقروية بشأن ممارسة سلطة الرقابة الإدارية على البلديات.

ومع إفتراض حسم هذه المسألة وفق إقتراحنا المطروح في الفقرة (٣-٢-١) من هذا القسم أي تعديل قانون البلديات، يمكن إحداث مصلحة للشؤون البلدية والقروية في مركز المحافظة تتولى الصلاحيات المعطاة للمحافظ، ودائرة في مركز القضاء تتولى الصلاحيات المعطاة للقائمقام.

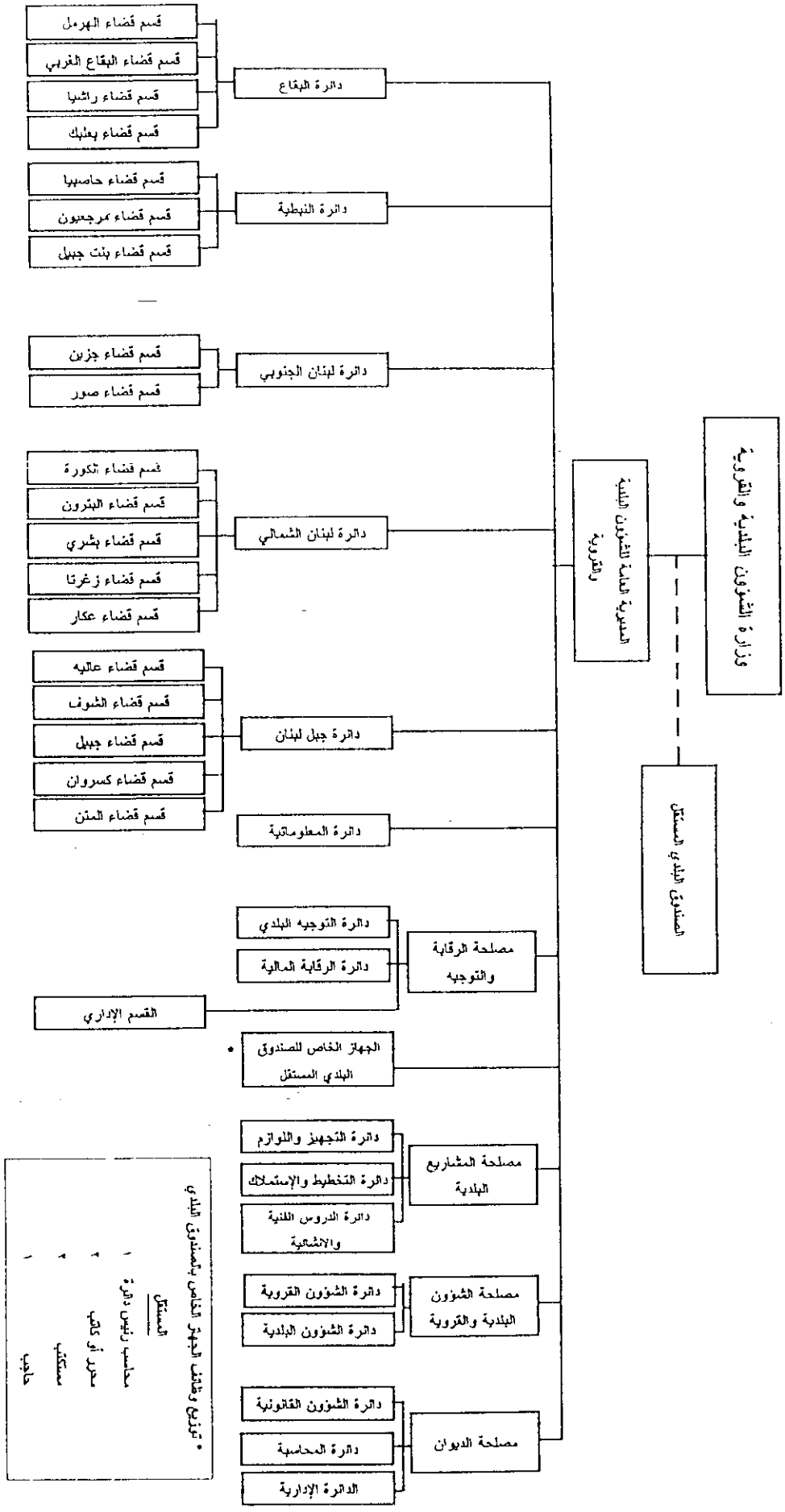
مع الإحتفاظ للمحافظ والقائمقام بسلطة الرقابة على المقررات البلدية والقروية المتخذة في حقل الضابطة الإدارية، وفقاً لما سبق الإشارة إليه في الفقرة (٣-٢-١).

ونرفق ربطاً المرفق رقم ٢ الذي يحدد الهيكلية المقترحة من فريق العمل المكلف بهذه الدراسة التنظيمية.

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

(المخطط التنظيمي المقترح من وزارة الشؤون البلدية والقروية)



(مرفق رقم ١)