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

المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
The Consulting Center for Studies & Documentation

التاريخ في ١٩٩٩/٩/٢٥

ملاحظات تفصيلية حول
مضامين نصوص مشروع قانون اللامركزية
الادارية والتنظيم الاداري المقدم من قبل مجلس الوزراء

بداية لا بد من الاشارة إلى مجموعة نقاط اساسية مترابطة تحكم سياق ابداء هذه الملاحظات والتي يمكن تمثيل أبرزها في :

- أن هذه الملاحظات مندرجة في اطار التقييم العلمي المنهاجي للمشروع ككل** ، بحيث يشكل هذا التقييم جزءاً لا يتجزأ من هذه الملاحظات.
- أن هذه الملاحظات تراعى المدلول الدقيق لكل مصطلح علمي اداري معتمد بمعنى مفهومه ومفاعيله التطبيقية التي يتوخاها علمي الإدارة والتنظيم. كما تركز على مضمون النص وصياغته وضرورة تناسبة مع المعطيات العلمية لهذه المصطلحات.
- ان هذه الملاحظات تعنى بكل فقرة من فقرات كل مادة مقترحة، كما تعني بالمادة نفسها ككل مركب، علاوة على الاطار العام الذي تندرج ضمنه هذه المادة والمواد المكملة لها (باب ـ فصل).

** أعد هذا التقييم العلمي المنهاجي بعد الاطلاع على نصوص المشروع المعد من قبل وزارة الداخلية والمقدم إلى مجلس الوزراء الذي ابدى بعض الملاحظات وادخل عليه بعض التعديلات الطفيفة خاصة في مجال التقسيمات المناطقية اضافة إلى ادراج التنظيم الجديد لوزارة الداخلية.

ـ أن هذه الملاحظات لا تقتصرعلى تبيان اوجه القصور في تمثيل هذه المواد، وانما تتعدى ذلك إلى تمثيل وصياغة البديل في اطاره العلمي سواء بالنسبة لكل فقرة أو بالنسبة لكل مادة أو بالنسبة لكل عنوان اساسي تندرج ضمنه المواد المقترحة.

ـ ان هذه الملاحظات تأتي في سياق التسلسل المعتمد في طرح هذا المشروع، بحيث تبدأ بالاسباب الموجبة وسبل تطوير اللامركزية الادارية والعمل البلدي المرفق مع الاسباب الموجبة وتنتهي بنصوص المشروع، مضامين هذه النصوص من الخاص إلى العام (فقرة فقرة في كل مادة، ومادة مادة في كل فصل وفصل فصل في كل باب).

أولا ـ الملاحظات التفصيلية المرتبطة بالاسباب الموجبة للمشروع:

أ ـ مضامين النصوص واوجه القصور منها والتعديلات المقترحة حول الاسباب الموجبة المتمثلة في الفقرة (٣) نمن البند أولا في وثيقة الطائف.

١- مضامين النص : جاء في وثيقة الوفاق الوطني... مايلي:

عرض (٤) بنود خاصة بوحدة الدولة، وتوسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الادارية، واعتماد اللامركزية الادارية على مستوى القضاء، واعتماد خطة انمائية موحدة تتعزز في اطارها الموارد المالية المحلية.

٢-اوجه القصور: ويمكن تمثيل أبرزها في :

٢-١- : عدم تبيان الابعاد التي توخاها المشرع في الطائف.

٢-٢- : عدم دراسة البنود واظهارها ككل متكامل.

٢-٣- : عدم ربط البنود بعملية الاصلاح الاداري وكذلك المشروع ككل.

٢-٤- : عدم تبيان مستلزمات الحياة والحركة النابضة والاستمرارية للوحدات المحلية (مجلس المنطقة الادارية والبلدية) بخاصة كيفية تعزيز مواردهما المالية، في اطار خطة انمائية موحدة تشكل خطة التنمية المحلية التي تعدها هذه المجالس جزءاً لا يتجزأ منها .

٣-**التعديلات المقترحة:** ويمكن تمثيلها في التالي:

٣-١ : تقديم رؤية شمولية تمثل اطاراً عاماً للمشروع بحيث تبنى على:
- ربط الواقع اللبناني بمستجدات العصر ومكتسباته.
- ضرورة الانطلاق من حيث انتهى الاخرون والاستفادة من تجاربهم في هذا المجال (المؤسسة الحديثة ومظاهر تطورها وانماط تنظيمها في ظل التزاوج بين تكنولوجيا الاتصالات والالكترونيات والمعلومات).
- الانطلاق من اجواء وثيقة الطائف ومقرراتها.

٣-٢ : تحديد الفلسفة التي يبنى عليها المشروع بشكل عام، بحيث يشار إلى:
- الهدف المباشر من المشروع.
- المنهاجية المعتمدة في توصيف المشروع الذي يرتكز على الرؤية الشاملة ويحدد وسائل بلوغ الهدف المنشود في اطار الفلسفة المعتمدة.

ب ــ مضامين النصوص واوجه القصور والتعديلات المقترحة للبند أولا (حول اللامركزية الادارية الموسعة).

١-**مضامين النص:** ما جاء في البند الثاني حول : توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الادارية على اعلى مستوى، أي تعزيز اللاحصرية الادارية.

١-١ : لجهة مبدأ تكريس البت والتعزيز في اكثرية شؤون ومعاملات وقضايا الناس محليا بما يخفف من العرقلة وهدر الوقت، وبما ينعش المناطق المحلية نظراً لوجود ممثلين للدولة في هذه المناطق، يساعد على التخفيف من النزوح والضغط السكاني على المدن الكبرى ولاسيما العاصمة، والذي يتم عن طريق دمج وظيفتي القائمقام والمحافظة في وظيفة واحدة تتمثل في رئيس المنطقة ومنحه صلاحيات تمكنه من البت والتقرير تنفيذاً لمبدأ اللامركزية الادارية الموسعة، علاوة على احداث وظيفة أمين العاصمة بدل المحافظ بحيث يتولى، بالاضافة إلى وظيفته، وظيفة رئاسة السلطة التنفيذية في بلدية بيروت وفقاً للنصوص المعمول بها حالياً.

١-٢ : لجهة مبدأ تمثيل جميع الوزارات في المناطق الادارية: حيث يؤكد المشروع اعتماد هذا المبدأ في اطار اللامركزية الادارية الذي نص عليه الطائف، ولكـــن دون ترجمته على ارض الواقع .

٢-اوجه القصور : ويمكن تمثيل أبرزها في:

٢-٢ : أن مثل هذا الاجراء المتمثل في دمج وظيفتي القائمقام والمحافظ يقلـــل مـــن المستويات التنظيمية للتقسيمات الادارية من جهة وللوزارات (الادارات الحكومية) من جهة اخرى، ويندرج بالتالي في اطار تعزيز اللاحصرية الادارية في اطار المركزيـــة الادارية وليس تعزيز اللامركزية الادارية التي تتطلب اساساً نقلاً للسلطة واســـتقلالاً عن الجهة المرجعية المركزية (وزارة الداخلية) فرئيس المنطقة الادارية يعين من قبل وزارة الداخلية، وهو موظف في ملاكها العام، يتلقى التعليمات منها، ويرأس مجلـــس المنطقة .

- كما وان مثل هذا الاجراء بمعنى ربط المنطقة الادارية بوزارة الداخلية فقط يجـــرد التقسيم المناطقي من دوره ووظيفته المتمثلة في تشكيله الارضية التي يمـــارس فـــي اطارها العمل التنظيمي الاداري العام المركزي واللامركزي.

- لجهة احداث مسمى وظيفي جديد (أمين العاصمة) فهو امر جيد، الا أن النصـــوص ومضامينها لا تشير إلى حل المشكلة التنظيمية القائمة المتمثلة فـــي هيمنـــة الســـلطة المركزية على العمل البلدي في العاصمة.

٢-٢ : لجهة تمثيل الوزارات في المناطق الادارية، فإنه لا يوجد اشارة لآلية وضـــع ذلك موضوع التطبيق العملي، بل على العكس من ذلك، فان التقصي الدقيق والمتابعة الهادفة لمضامين المشروع ككل يظهر، عكس هذا التأكيد، محاولـــة لهيمنـــة وزارة الداخلية على العمل الاداري العام، ليس المرتبط فقط بالمركزية اللاحصريـــة وانمـــا أيضا باللامركزية الادارية (عمل السلطات المحلية والمرفقية كافة)، والذي يتم مـــن خلال تبعية رئيس المنطقة الادارية لوزارة الداخلية، وهو الذي يتولى مركزيا ضبـــط العمل الاداري العام الذي تقوم به الوحدات الادارية العامة للـــوزارات وللمؤسســـات العامة وللوحدات المحلية كافة. هذا بالاضافة إلى عدم وجود نصوص في مشـــروع القانون تحدد اسس العلاقة بين وزارة الداخلية والوزارات الاخرى العاملة في نطـــاق المناطق الادارية.

٣- التعديلات المقترحة : ويمكن تمثيلها في التالي:

٣-١ : ايراد النص في اطار التمييز بين:

- المركزية اللاحصرية الادارية ومفاعيلها (التفويض).
- اللامركزية الادارية المحلية والمرفقية ومفاعيل كل منها (النقل).
- التقسيمات الادارية أو المناطقية (قاعدة العمل الاداري العام).
- التنظيم الاداري (اطار العمل الاداري المركزي واللامركزي).

٣-٢ : ايراد اسس العلاقة بين كل من : وزارة الداخلية ورئيس المنطقة الادارية والوحدات الادارية التابعة للوزارات في نطاق المنطقة الادارية في اطار التمييز بين:

- السلطة الادارية (الالزامية) تخطيطاً وتنظيما" وتوجيهاً ورقابة ومتابعة وتقييم اداء.
- السلطة الوظيفية (الالتزام) في اطار السياسات العامة.
- السلطة الاستشارية (ابداء الرأي والمشورة).

بحيث يكون لرئيس المنطقة الادارية في نطاق منطقته كما لرئيس البلدية في نطاق بلديته السلطة الوظيفية (الالتزام) على جميع الموظفين العموميين فيها.

٣-٣ : ايراد اسس العلاقة بين أمين العاصمة والبلدية مع التركيز على تمثيل المهام النابعة من المسؤوليات والصلاحيات الموازية لها واللازمة لممارستها والمحددة للسلطات التي يجب منحها له، اضافة إلى التمييز المدرج في البندين (٣-١ و ٣-٢).

ج ــ مضامين النصوص واوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول البند ثانياً في وثيقة الطائف (اللامركزية الادارية الموسعة على مستوى القضاء، عن طريق انتخاب مجالس محلية لكل قضاء يرأسه القائم مقام تأميناً للمشاركة الشعبية).

١- **مضامين النص** : اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة الناتجة عن المشاركة الشعبية عن طريق مجالس محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والاداري وهذه المجالس على مستويات.

١-١ : مجالس المناطق الادارية : يرأسها رئيس المنطقة، وتكون مدة ولايتها ست سنوات لها سلطة تقريرية وتنفيذية يرأسها رئيس المنطقة.

١-٢ : مجالس البلديات واتحادات البلديات حيث تمثل البلدية النواة الأولى والاصغر للمركزية الادارية المحلية والتي يتطلب تعزيزها تخفيف الرقابة على اعمالها بحيث

تكون لها قرارات نافذة دونما حاجة لتصديق سلطة الرقابة الا على بعضها وذلك من قبل رئيس المنطقة، مع ضرورة دمج البلديات الصغيرة والمتجاورة وتشجيع اتحادات البلديات ودورها في تنفيذ مشاريع مشتركة.

١-٣ : مجالس الاختيارية والمختارين : حيث اقر المشروع بانها جزء من اللاحصرية الادارية، وبالتالي بأن المختار شخص تنفيذي مساعد لا شخصية معنوية له، يمارس مهامه تحت اشراف رئيس المنطقة.

٢ــ اوجه القصور في النص:

٢-١ : لجهة مجالس المناطق الادارية التي يرأسها رئيس المنطقة:

أن تعيين لا انتخاب أو اختيار رئيس المنطقة الادارية يتناقض مع مقتضيات المشاركة الشعبية وتعزيزها الذي يقوم على مبدأين اساسيين هما:

- المشاركة في اتخاذ القرارات بخاصة الاستراتيجية، من قبل ممثلي الشعب في المنطقة الادارية بما يكفل ادارة شؤونهم الذاتية بانفسهم في المسائل ذات الشان المحلي.

- أن يكون خط السلطة من القاعدة إلى القمة أي من الشعب وليس من وزارة الداخلية وذلك في هذه المسائل ذات الشان المحلي، بما يعني ضرورة انتخاب رئيس المنطقة الادارية أو ايجاد وظيفة (نائب رئيس المنطقة) ينتخب من الشعب إلى جانب رئيس المنطقة، كما هو الحال بالنسبة لرئيس البلدية أو على الاقل اختياره (انتخابه عن طريقة رؤساء ونواب رؤساء البلديات)، ذلك أن تمثيل وتعزيز المهام التي تعطى له نابع من المسؤولية التي يمنحها له الشعب مباشرة أو تشكيل غير مباشرة وتمثيل الصلاحيات نابع من السلطات التي تمنحها الحكومة مع ضرورة توازن المهام والصلاحيات في اطار توازن المسؤولية والسلطة.

٢-٢ : لجهة مجالس البلديات واتحادات البلديات:

- أن تعزيز دمج البلديات الصغيرة والمتجاورة لا تمثل حلاً تنظيمياً لتعزيز قدرة البلدية ومواردها المادية، بحيث يستلزم تشكيل البلدية اعتماد معايير اساسية (الموارد ــ عدد السكان ــ المساحة ــ شمولية النظام البلدي بمعنى انتشاره على كامل اراضي الجمهورية اللبنانية) وبالتالي فإنه لا حاجة إلى الدمج الذي يحصل في اطار اتحاد بلديات، علماً بأن هذا الاتحاد يتم بين وحدات تتمتع بالشخصية المعنوية.

- أن تعزيز دور اتحادات البلديات وتشكلها كشخصية معنوية لها سلطتين تقريرية وتنفيذية خارج نظام البلديات نفسها يتناقض مع سياسة الاصلاح الاداري التي تدعو إلى التخفيف من المستويات التنظيمية من جهة والى التقليل من الاجهزة التنفيذية العاملة في المجال الواحد من جهة اخرى.

- أن فكرة اقامة اتحاد بين مجموعة بلديات تعنى بمشاريع محددة تقرر من قبل القيمين على هذه البلديات المعنية بهذه المشاريع، هي فكرة جيدة ومطلوبة الا أن تنفيذ هذه المشاريع يجب أن يتم بواسطة اجهزة البلديات، كل في نطاقها، وبالتالي فلا حاجة لان يكون لهذا الاتحاد الشخصية المعنوية، الذي يزيد من المستويات التنظيمية بما يعقد من العمل الاداري مع تعدد الوحدات المعنية به، علاوة على الازدواجية والتضخم المؤسساتي الذي يتنافى مع سياسة الاصلاح الاداري.

٢-٣ : لجهة المختارين والمجالس الاختيارية:

- أن اعتبار المختار والمجالس الاختيارية جزء من العمل الاداري اللاحصري يتنافى مع طبيعة هذا العمل من جهة (باعتبار أن هذه الطبيعة ذات شأن محلي تنطلق للصالح العام (جزء لصالح الكل = لامركزية وكل لصالح الجزء مركزية)، ومع طبيعة انتخاب المختار واعضاء المجلس الاختياري من جهة اخرى (مشاركة شعبية). لذلك فان موقعة يجب ان يندرج في اطار أو نطاق اشراف البلدية (Span of Control) وليس وزارة الداخلية أو المنطقة الادارية الذي تؤول خط سلطتها عن طريق رئيسها إلى وزارة الداخلية في النهاية)، مع وجود سلطة وظيفية لرئيس المنطقة على أعمال المختار والمجلس الاختياري شأنهما شأن المجلس البلدي ورئيس البلدية وهذه السلطة الوظيفية تختلف في معطياتها عن السلطة الرقابية التي تمارسها جهات متعددة الاختصاصات مركزية ولا مركزية.

- يمثل المختار والمجلس الاختياري اذن مستوى من مستويات اداء السلطة المحلية أو الإدارة المحلية المتصلة باللامركزية الادارية وليس باللاحصرية الادارية، مع عدم اعتبارهما مستوى تنظيميا محليا، أو مركزيا حيث تمثل البلدية النواة الصغرى / أو قاعدة الهرم التنظيمي للسلطة المحلية فلا شخصية معنوية لهما.

٣- التعديلات المقترحة : ويمكن تمثيل ابرزها في:

٣-١ : ضرورة ايراد النصوص في اطار:

- التخفيف من مستويات التنظيم الاداري المحلـــي (دمـــج البلديـــات ــ اتحـــادات البلديات).
- التفريق بين جهات وممارسات الرقابة الذاتية والرقابة الخارجية والسلطة الرئاسية وسلطة الوصاية.
- التمييز بين المهام والصلاحيات في توصيف الجهات والقيميـــن عليـــها وجعلـــها متوازنة في اطار مبدأ التوازن بين المسؤوليات والسلطات.

٣-٢ : ضرورة ايراد نصوص جديدة تعنى بـــ:

- تفصيل اسس منح المهام الصلاحيات البلدية وبخاصة المهام والصلاحيات المتعلقة بالموارد المالية.
- وضع اسس لحل الاختلالات الحاصلة في مجال رسم العلاقة بين البلدية ومجلـــس المنطقة واتحادات البلديات بما فيها تحديد اسس ومعايير تشكل البلدية ومســـتوياتها العامة.

ثانيا ــ الملاحظات التفصيلية المرتبطة بدراسة اللامركزية الادارية وتطوير العمـــل البلدي المرفقة مع الاسباب الموجبة (سنوردها في سياق آخر).

ثالثاً : الملاحظات التفصيلية المرتبطة بمواد مشروع قانون اللامركزية الادارية:

أــ مضامين النصوص واوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة لها حول الفصـــــل الاول للمشروع (اللامركزية الادارية الموسعة).

١-مضامين النصوص:

١-١ : اللامركزية الادارية والتنظيم الاداري ــ البلديات ــ المختـــارين ــ اعـادة تنظيم وزارة الداخلية (العنوان العام لمشروع القانون).

- اللامركزية الادارية الموسعة (الفصل الاول عنوان).

١-٢ : المادة الأولى : اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة في اطار مركزية قويـــة تنتظم فيها اعمال الإدارة العامة اللبنانية على مستويات مركزية ولا مركزية ثـــلاث: العاصمة وهي مقر السلطات المركزية ــ المناطق الادارية وتتمثل فيها ادارات الدولة

(لاحصريا) بهدف تلبية حاجات المواطنين محليا، ومجالس محلية علـــى مســتويات تنظيمية متعددة.

١-٣ : المادة الثانية : لا علاقة لتشكيل المناطق الادارية بالتمثيل النيابي.

٢-اوجه القصور في هذه النصوص ومضامينها:

٢-١ : اوجه القصور في العنوان : وتتمثل في استخدام مصطلح التنظيم الاداري بدل التقسيمات الادارية أو المناطقية، وهو خطأ وقع به المشرع اللبناني فـــي المرســوم الاشتراعي رقم ١١٦ بتاريخ حزيران ١٩٥٩.

- فمصطلح التنظيم الاداري له مدلوله العلمي المرتبط بعلمي التنظيم والادارة والـذي يعني الاطار والهياكل والبنيات التي يلتقي حولها مختلـف فعاليـات العمـل الاداري ومساراته وتفاعلاته في حين أن المقصود هنا التقسيمات المناطقية الادارية لاراضـي الجمهورية اللبنانية إلى جانب العاصمة، وتمثل هذه التقسيمات المناطقية الارضية التي تبني عليها اسس العلاقة بين المركزية واللامركزية كاسلوبين متكـاملين متناغمين وكوجهين لعملية واحدة للتنظيم الاداري. وبالتالي فالتقسيمات المناطقية الادارية غير التنظيم الاداري كمصطلحين علميين لكل منهما مدلولة المحدد.

٢-٢ : يلاحظ من قراءة مضمون نص المادة الأولى:

- عدم وضع اللامركزية الادارية (المحلية) الموسعة المدرجـة فـي الفصـل الاول كعنوان في موضعها الصحيح. حيث نرى (٣) بنود تمثل المركزيـة واللامركزيـة الادارية دون ربطهما في اطار التنظيم الاداري، مـع اهمـال صـورة مهمـة مـن صوراللامركزية الادارية المتمثلة بـ اللامركزية الاداريـة المرفقيـة (المؤسسـات العامة) وهي متواجدة في المناطق الادارية الى جانب الوحدات الممثلـة للامركزيـة الادارية المحلية (المجالس المحلية) والوحدات الممثلة للحصرية الادارية المركزيـة (الادارات الحكومية أو وحدات الوزارات).

- وهذا يعني أن المنطقة الادارية التي تمثل صورة مصغرة عن الدولـة كمؤسسـة ليست فقط اطاراً للعمل التنظيمي اللاحصري المركزي وانما ايضـا اطـاراً للعمـل التنظيمي اللامركزي الاداري حيث تتواجد فيها وحدات ادارية محلية ومرفقيـة لكـل منها شخصيتها الاعتبارية واستقلالها المالي والاداري ومرجعيتها المستقلة .

٢-٣ : أن فصل تشكيل المناطق الادارية (التقسيمات الادارية) عن التمثيـل النيـابي ممكن فنيا اذا ما جردنا هذا المشروع عن الاسباب الوجبة له التي ربطته اساساً بوثيقة

الطائف التي حددت آلية تعزيز اللاحصرية الادارية بتمثيل الـــوزارات فـــي جميـــع المحافظات والاقضية وتعزيز اللامركزية الادارية الموسعة على مستوى القضاء بدعم المجالس المحلية لهذا المستوى وتوسيع مهامه وصلاحياته وبخاصة المالية وبالتـــالي فان دمج القضاء والمحافظ في مستوى واحد يتناقض مع روحية نص الوثيقة من جهة، كما وانه بمجرد التقسيمات الادارية من ابرز ادوارها المتمثل فـــي تراتبيـــة التمثيـــل الشعبي الذي منطلق من المحلي عبر البلدية إلى الاقليمـــي عـــبر مجـــالس القضـــاء والمحافظة (المنطقة) فالوطني عبر المجلس النيابي في اطار المحافظة، كما يفهم مـــن نصوص وثيقة الطائف .

٣- **التعديلات المقترحة :** ويمكن تمثيلها في التالي:

٣-١ : في العنوان : مشروع قانون اللامركزية الادارية المحلية (مجالس المنـــاطق والبلديات ــ المختار والمجالس الاختيارية) ومستلزمات فعالياتها في اطار التقســيمات المناطقية واعادة تنظيم وزارة الداخلية.

٣-٢ : الفصل الاول : اللامركزية الادارية المحلية (الموسعة).

٣-٣ : المادة الأولى : تخصص بنود تحدد بدقة ووضوح كل من :

- العلاقة المتوازنة والحركية بين المركزيـــة واللامركزيـــة الاداريـــة كاســـلوبين متناغمين للتنظيم الاداري حيث تمثل المركزية الادارية بصورتـــها اللاحصريـــة واللحصرية الاطار والمنطلق الاساسي لتطبيق اللامركزيـــة الاداريـــة المحليـــة الموسعة.
- الوظيفة والدور المخصص للتقسيمات الادارية المناطقية.
- ادراج العاصمة كمنطقة ادارية مع تحديد استقلالية كل منطقة عن الاخرى.
- المستويات التنظيمية للعمل الاداري اللامركزي المحلي.
- العلاقة بين المستويات.

ب ــ مضامين النصوص واوجه القصور والتعديلات المقترحة حول الفصل الثـــاني للمشروع (التنظيم الاداري ــ المناطق الادارية)

١-مضامين نصوص المواد (٣ و٤)

١-١ : المادة الثالثة : تشير إلى تقسيم اراضي الجمهورية اللبنانية إلى العاصمة ومناطق ادارية محددة من حيث عددها ونطاقها والمدن والبلدات والقرى التابعة لكل منها في جدول محلق(١) مع الاشارة إلى إمكانية احداث مناطق ادارية اخرى اذا ما تطلب ذلك تأمين الخدمات للمواطنين، على أن يعاد تحديد النطاق والمدن والبلدات والقرى التابعة للمناطق الجديدة والمتأثرة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية.

١-٢ : المادة الرابعة : تشير إلى تمثيل الوزارات العامة في هذه المناطق بوحدات ادارية وفنية وأمنية وفق الجدول المحلق(٢)، مع توصيف لهذه الوحدات بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية وامكانية لتعديل هذه التمثيل بالطريقة ذاتها (بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية).

٢- مظاهر القصور حيث يلاحظ:

٢-١ : تحديد المناطق الادارية بمستوى واحد (بخاصة وان المشروع قبل التعديل طرح مستويين وليس مستوى واحد (مناطق ادارية كبرى ومناطق ادارية صغرى) دون أن يواكبه تحديد العلاقة فيما بين هذه المناطق من جهة وفيما بين كل منطقة والعاصمة من جهة اخرى (النمط البريطاني ذا المستوى الواحد المستقل أو النمط الفرنسي ذا المستويات المتعددة المتدرجة في هرمية).

- عدم الاشارة الى أن لكل منطقة مستويات عمل اداري مركزي حصري ولا حصري ولا مركزي مرفقي ومحلي.

- أن التعديلات تتم بناء على اقتراح وزير الداخلية، بحيث تبدو كأن المسألة ليست تقسيمات ادارية عامة تعنى جميع الوحدات الادارية المركزية واللامركزية، وانما هي تقسيمات ادارية خاصة بوزارة الداخلية تعود لوزير الداخلية سلطة التقرير والبت دون غيره من الوزراء والتعميم على الوحدات اللامركزية أما صدوره بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء فهو لاعطائه قوة التنفيذ بصورة اكثر فعالية.

٢-٢ : تمثيل كافة الوزارات والادارات العامة في المناطق الادارية بوحدات ادارية وفنية وكذلك امنية وهذا امر غير مبرر لان توصيف هذه الوحدات ونوعها (ادارية

فنية امنية) بخاصة التابعة لوزارات تقنية واختصاصيه يرجع إلى تنظيم الوزارات نفسها والى حاجة المناطق لها وهو امر تحدده مرجعية كل وزارة وليس وزارة الداخلية.

- اذا كانت المنطقة الادارية وحدة جغرافية مصغرة عن الدولة ككل تتصافر فيها الادارات العامة كافة سواء الحكومية أو المرفقية أو المحلية فلماذا التخصيص للوحدات واين هذا الجدول الملحق رقم(٢) وكيف يعود لوزير الداخلية الاقتراح بان يحدد ملاكات وصلاحيات ومهام هذه الوحدات غير التابعة لوزارة الداخلية في نظمها العامة وكذلك شروط التعيين الخاصة بوظائفها وموقع كل وحدة منها، علما بأن هذه الوحدات مرتبطة وتابعة لوزارات وادارات عامة متعددة ؟.

- ربما يكون المقصود تخصيص ما يتبع لوزارة الداخلية من وحدات ادارية وفنية وامنية وليس للوزارات والادارات العامة كافة بما يتطلب التصحيح في صياغة المادة.

٣-التعديلات المقترحة

- أن يدرج في النصوص ما من شأنه:

- توضيح ما يخص وزارة الداخلية فيما يتعلق بالوحدات المركزية اللاحصرية المنتشرة في المناطق الادارية المحددة والتابعة للوزارات كافة وللادارات العامة الاخرى.

- تحديد ماهية ومفهوم المنطقة الادارية.

- تحديد النمط المعتمد في التقسيم الاداري المناطقي (البريطاني أم الفرنسي) نظراً لما يترتب على ذلك من مفاعيل في رسم العلاقة وتوصيف المهام والصلاحيات.

- الاشارة بوضوح إلى أن الوحدات الادارية والفنية والامنية التي يفترض تحديد ملاكات وصلاحيات ومهام لها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية هي الوحدات التابعة لوزارة الداخلية فقط وليس للوزارات والادارات العامة الاخرى التي يعود امر هذا التحديد إلى الإدارة المركزية لكل وزارة معنية..

ج ــ مضامين النصوص واوجه القصور فيها والتعديلات حول تسمية ووضع وموقعية رئيس المنطقة الوظيفية (م/٢٥م)

١-مضامين النصوص غير الدقيقة :

يدير شؤون المنطقة الادارية موظف عام يرتبط مباشرة بوزير الداخلية.

٢-اوجه القصور في النص :

٢-١ : أن استخدام مصطلح ادارة شؤون المنطقة الادارية هو استخدام مطاط وعام وغير دقيق يفتح باب التفسير على مصراعيه فاذا كان المقصود ادارة الشؤون الذاتية للمنطقة بما يعني كل ما هو شأن محلي مناطقي، فان الصلاحيات المنوطة برئيس المنطقة لا تعكس ذلك.

- كذلك فانه يجب التمييز في النص بين المسائل التي تندرج في اطار الحركة الذاتية للمنطقة والمسائل التي ترتبط بالسياسات العامة سواء كانت زراعية أو صناعية أو اقتصادية أو صحية أو بيئية أو تربوية ..الخ ، ليكون نطاق اشراف رئيس المنطقة كمسؤول اول وممثل للمنطقة مرتبط بكل ما هو شأن محلي للمنطقة.

- وهنا ايضا يجب التمييز بين الاشراف والادارة حيث الإدارة تطال التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة والمتابعة وتقييم الاداء لكافة الاعمال التي تتم في نطاق المنطقة والقيم عليها (الاداري أو المدير أو الرئيس) لانه بمثابة المرجعية النهائية لاتخاذ القرارات بشأن هذه الاعمال، أما الاشراف فيعني التأكيد من أن الأمور أو التنفيذ لهذه الاعمال يتم في اطار القوانين والانظمة المرعية الاجراء وتحقيق الغايات والاهداف المرسومة.

٢-٢ : المسألة التي تحتاج أيضا إلى دقة ومراجعة هي موقعية رئيس المنطقة وارتباطه بوزير الداخلية، مما يعني تعزيز المركزية اللاحصرية على حساب اللامركزية الادارية المحلية من جهة وهيمنة مطلقة في مجال العمل الاداري المركزي اللاحصري لوزارة الداخلية على حساب الوزارات الاخرى. وكذلك الادارات الاخرى (المرفقية) من جهة اخرى.

- فلماذا لا يكون رئيس المنطقة منتخبا من أهالي المنطقة الأمر الذي يقوي مركزه ويعطيه الشرعية المطلوبة للقيام بمهامه وممارسة صلاحياته الكبيرة.

- أو لماذا لا يكون تعيينه من قبل مجلس الوزراء حتى يتمكن من ممارسة صلاحياته الواسعة على الادارات المركزية اللاحصرية للوزارات الاخرى.

- أو لماذا لا يكون اختياره من قبل رؤساء ونواب، رؤساء البلديات المتواجدة في نطاق منطقته ، والتي تجعل خط السلطة ينبثق من القاعدة إلى القمة وفاقاً لمقتضيات الديمقراطية والمشاركة الشعبية في ادارة الشؤون الذاتية.

- أو لماذا لا يتم انتخاب نائب لرئيس المنطقة من قبل الشعب مباشرة يؤكد صيغة التوازن الحزبي بين المركزية المتمثلة في رئيس المنطقة واللامركزية المتمثلة في نائبه .

٣-التعديلات المقترحة:

٣-١ : ضرورة تخصيص عنوان حول المنطقة الادارية كوحدة جغرافية ادارية بحيث يمنع ذلك وجود :

- تكراراً أو ازدواجية في النصوص مثل المادة الأولى والثالثة.
- غموض في الهدف من التقسيم المناطقي والمحدد فقط في النص لمجرد تسهيل تأمين الخدمات للمواطنين.

٣-٢ : توضيح واعادة صياغة الفقرة الأولى في المادة الخامسة، بما يعني ادارة الشؤون الذاتية للمنطقة الادارية والخاصة بالمسائل التي لها شان محلي مناطقي والاشراف العام على حركة العمل الاداري في نطاق المنطقة ، في الفقرة الثانية، وتوسيع نطاق ولاء الرئيس وتعيينه مركزيا من قبل مجلس الوزراء وليس لوزير الداخلية أو من قبل هيئة مرجعية اخرى خارج نطاق وزارة الداخلية مثلا الهيئة العليا للادارة المحلية.

د ــ الملاحظات التفصيلية حول ممارسات رئيس المنطقة الادارية.

١-مضامين النصوص غير الدقيقة (المادة ٧)

١-١ : يدير رئيس المنطقة اجهزة الوزارات والادارات العامة في منطقته.

١-٢ : له صلاحيات تفتيشية ورقابية وتقيمية (سلطة رئاسية).

١-٣ : تمركز المخابرات والمراسلات بين الادارات المركزية ووحداتها المركزية اللاحصرية وحصرها في رئيس المنطقة، بحيث تتم الارسال والتلقي عبره، على أن يقوم بأجراء ذلك خلال (٣) ايام على الاكثر.

٢-اوجه القصور في النص:

٢-١ : ان ادارة اجهزة الوزارات غير اجهزة وزارة الداخلية، وكذلك الادارات العامة العاملة في المنطقة مصادرة للحقوق الدستورية والادارية والتنظيمية لهذه الوزارات والادارات وللقائمين عليها، علاوة على كونها تعرقل اكثر مما تسهل المعاملات وبالتالي الخدمات للمواطنين مع وجود رئيسين فعليين لكل وحدة ادارية – الرئيس الاداري المركزي ورئيس المنطقة، وهو ما يتنافى مع المنطق العام والقواعد الادارية والتنظيمية السائدة المرتبطة بخط السلطة .

– وهنا يفترض التمييز بين ادارة العمل والتنسيق بين الوحدات والتمييز ايضا بين السلطة الرئاسية التي تبقى للادارة المركزية والسلطة الوظيفية التي تمنح لرئيس المنطقة في كل ما هو مرتبط بالمنطقة.

٢-٢ : ترتبط عمليات التفتيش والرقابة بجهة مركزية حصرية، ويقوم الرئيس الاداري بهذه العلميات ايضا في اطار العملية الادارية المتمثلة بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة والمتابعة للعمل الاداري وادائة من قبل مرؤوسية، وهو شيء يختلف عن صلاحيات رئيس المنطقة المرتبطة اساساً بسلطته الوظيفية على اداء الوحدة ككل بما فيها رئيسها الاداري.

وهنا أيضا يجدر التمييز بين:

- سلطة الالزام وسلطة الالتزام.
- الأمور الفنية والامور التي لها طابع اداري.
- التعليمات والتوجيهات (الاولي مرتبطة بسلطة الالتزام بمعنى انها اوامر يجب تنفيذها،اما التوجيهات فهي مرتبطة بسلطة الالتزام بمعنى قواعد يتم الالتزام بها بشكل عام وتنطبق على الأمور الفنية.

لذلك فان التعليمات التي تصدرها وزارة ما لتنفيذها من قبل ادارتها المركزية اللاحصرية تصبح غير واجبة التنفيذ ما لم تصدر عن رئيس المنطقة الادارية كتعليمات وليس كتوجيهات، وربما تكون هذه التعليمات الصادرة عن رئيس المنطقة مغايرة للتعليمات الصادرة عن الوزارة المعنية في اطار السياسات العامة والخطط المعدة والمعتمدة من قبل هذه الوزارة .

٢-٣ : ينعكس ذلك كله على تبادل المخابرات والمراسلات التي تصبح غير مباشرة والقناة الوحيدة لها هو رئيس المنطقة التابع اساساً لوزارة الداخلية أو لوزير الداخلية الذي يصبح يحكم اشرافه المباشر على رئيس المنطقة الموجه العام لحركة العمل الاداري في المناطق كافة، وهو امر يتنافى مع صلاحيات الوزارات الاخرى.

٣- التعديلات المقترحة:

١-٣ : يحل مصطلح الاشراف محل مصطلح الإدارة مع تبيان مفاعيل هذا الاشراف على حركة عمل الوحدات الادارية العاملة في المنطقة كافة والتابعة للوزارات والادارات العامة.

٢-٣ : تحديد : صفة رئيس المنطقة التمثيلية وصلاحية الاطلاع على فعاليات العمل في نطاق منطقته وتسلم التقارير حول هذا العمل والانجاز، وصلاحية كونه مستوى تمريري بين الإدارة المركزية ووحداتها اللاحصرية العاملة في المنطقة.

هـ الملاحظات التفصيلية حول اسس تمثيل مهام وصلاحيات رئيس المنطقة الادارية المادة (٨).

١- النصوص / المضامين غير الدقيقة: يمكن تمثيل أبرزها في :

١-١ : تحديد مسؤولية رئيس المنطقة في اطار السهر على حسن تنفيذ القوانين والانظمة والتعليمات، واتخاذ التدابير التي تؤمن ذلك.

١-٢ : تفتيش الوحدات العاملة في نطاق المنطقة على اختلاف تبعيتها للوزارات والادارات العامة وتقييم اداء موظفيها باستثناء الأمنيين منهم.

٢- اوجه القصور :

٢-١ : التكرار في تحديد المسؤولية وبخاصة تنفيذ القوانين والانظمة والتعليمات واتخاذ التدابير التي تؤمن حسن التطبيق (المادة ١٠).

- عدم تحديد الجهات التي تصدر عنها التعليمات (وزارة الداخلية أو الوزارات الاخرى ممثلة بادارتها المركزية، بحيث أن اصداراها لا يندرج تحت بند التعليمات

وانما توجيهات تصبح تعليمات اذا ما اقرها رئيس المنطقة التي تصدر عنه فقط التعليمات باعتباره الرئيس الاداري المباشر لجميع الوحدات الادارية العاملة في منطقته ولجميع العاملين في هذه الوحدات.

٢-٢ : تكرار مهام وصلاحيات مرتبطة بالتفتيش وتقييم الاداء، رغم أن ذلك في الاساس مرتبط بالسلطة الرئاسية أي بالرئيس المباشر للوحدة الادارية التي تتبع تنظيميا للادارة المركزية للوزارة المعنية (خط سلطة من اعلى إلى ادنى).

- بحيث يتطلب ذلك ضرورة التمييز بين:
- السلطة الرئاسية والسلطة الوظيفية، منعاً للازدواجية وللارباك في اداء العمل حيث لا يجوز أن يكون لكل موظف رئيسين مباشرين.

٢-٣ : عدم وجود منهجية محددة لتمثيل المهام والصلاحيات مع ضرورة التمييز بين المهمة والصلاحية، على اعتبار أن المهمة اداء عمل نابع من مسؤولية مناطة برئيس المنطقة والصلاحية قوة ونفوذ لازمين لممارسة هذه المهمة أو لاداء هذا العمل في حدود التوازن بين السلطة والمسؤولية.

٢-**التعديلات المقترحة** : وتتمثل أبرزها في:

٣-١ : تخصيص عنوان مركزي يحدد اسس تمثيل المهام والصلاحيات.

٣-٢ : تمثيل انواع المهمات والصلاحيات إلى جانب التفريق بين المهمة والصلاحية في تحديدها (مهام : ادارية، فنية، استشارية، امنية...الخ).

و- الملاحظات التفصيلية حول حصر مهام وصلاحيات رئيس المنطقة:

١-**مضامين المواد غير المتناسقة وابرزها:**

١-١ : (المادة ١٠) يتولى رئيس المنطقة تطبيق القوانين ...ويطلع وزير الداخلية فورا على التدابير المتخذة.

١-٢ : (المادة ١٦) اعطاء رئيس المنطقة صلاحية آمر الصرف ومراقب عقد النفقة في آن واحد.

١-٣ : (المادة ٢٢،١٩) الاحلال محل وزارة الصحة في ادخال المرضى المعوزين إلى المستشفيات الحكومية ومحل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، فيما يتعلق بتوقيع شهادات العمل وتنظيم ملفات المؤسسات واعطاء دفاتر الاستخدام.

١-٤ : (المادة ٢٦) لرئيس المنطقة أن يفرض التدابير الصحية والبيئية اللازمة، على أن يعلم الوزارة المعنية بهذه التدابير.

١-٥ : (المادة ٣٠) يمارس رئيس المنطقة سلطة الرقابة الادارية على المجالس المحلية.

١-٦ : (المادة ٣١) يوقع رئيس المنطقة اوامر المهمة والسفر لجميع الموظفين التابعيين له (العاملين في منطقته).

١-٧ : (المادة ٣٥) تفقد المنطقة وتقديم تقرير مفصل عن حاجاتهم إلى وزير الداخلية.

<u>٢-اوجه القصور ويمكن تمثيل أبرزها في:</u>

٢-١ : التكرار وعدم التحديد الدقيق للمسائل الأمنية التي تخص وزارة الداخلية فقط دون الوزارات الاخرى.

٢-٢ : عدم جواز الجمع بين امر الصرف والقيم على اداء العمل المالي، ومراقبة هذا الاداء (الرقابة المالية) وضرورة أن يكون لكل منهما وظيفة مستقلة عن الاخرى.

٢-٣ : عدم التمييز بين المسائل المرتبطة بالسياسيات مثل (السياسيات الصحية، البيئة التربوية ــ الزراعية ــ العمل) والتي مرجعيتها الإدارة المركزية المعنية وليس رئيس المنطقة وبين المسائل المرتبطة بتطبيق هذه السياسات في نطاق المنطقة الادارية.

٢-٤ : عدم التمييز بين الرقابة والاشراف على اعمال المجالس البلدية والتنسيق فيما بينها وتوجيهاتها في اطار السياسات العامة للمنطقة.

٢-٥ : تجاوز الصلاحيات لرئيس المنطقة الادارية ومصادرة صلاحيات الرئيس الاداري المركزي اللاحصري من جهة والرئيس الأعلى المتمثل بالادارة المركزية المعنية (التي يتبع لها هذا الموظف تنظيميا، وهو في ملاكها كما هو شأن رئيس المنطقة في ملاك وزارة الداخلية ويتبع لها).

٢-٦ : ان التقارير التي يعدها رئيس المنطقة الادارية تعني جميع الوزارات والادارات العامة العاملة في نطاق المنطقة وبالتالي فإن تقديمها إلى وزير الداخلية بحكم كونه الرئيس المباشر له، وترك التنسيق بين هذه الوزارة من جهة والوزارات الاخرى من جهة اخرى تقوى مركز وزارة الداخلية بعامة ووزير الداخلية بخاصة.

٣-<u>التعديلات المقترحة :</u> ويمكن تمثيل أبرزها في :

٣-١ : تمثيل المهام وتحديد الصلاحيات اللازمة لممارستها في اطار نوع وتصنيفات المهمة ادارية ــ امنية ــ اختصاصية/زراعية ــ صناعية ــ صحية بيئية تربوية...الخ اشرافيه وتنسيقه، استشارية وهكذا في سياق منهاجي متكامل يمكنّ من اعطاء صورة متكاملة وليس مبعثرة حول حدود مهام وصلاحيات رئيس المنطقة.
٣-٢ : تمثيل العلاقة بينه وبين الوحدات المركزية واللامركزية كافة.
٣-٣ : تمثيل جوهر الوظيفة الأساسية (الدور) الذي انيط به والذي تتحدد في اطاره مسؤولياته.

الخلاصة التي يمكن الاشارة إليها من قراءة روح النصوص لهذه المواد المرتبطة بمهام رئيس المنطقة وصلاحياته تتمثل في أن هيمنة رئيس المنطقة هي وسيلة من وسائل تحقيق هيمنة لوزارة الداخلية بعامة ووزير الداخلية بخاصة بحيث يمثل المرجعية النهائية الضابطة لحركة العمل الاداري العام مركزيا لاحصريا، ولامركزيا مرفقيا ومحليا.

رابعاً ــ الملاحظات التفصيلية المرتبطة بمجلس المنطقة.

أ ــ المضامين واوجه القصور والتعديلات المقترحة حول تشكيل مجلس المنطقة (الفصل الرابع المادة ٣٧)

١-المضامين
- يتألف مجلس المنطقة من:

١-١ : رؤساء اتحادات البلديات المنتخبين في المنطقة.

١-٢ : (م: ٥) رؤساء ونواب رؤساء البلديات، (٣) مختارين ينتخب كل منهم هيئة ناخبه من المنتخبين في المنطقة من رؤساء ونواب رؤساء البلديات للاولى والمختارين للثانية .

٣-١: (المادة ١٠) اعضاء ينتمون إلى قطاعات اساسية في المنطقة ــ تنتخبهم هيئة عامة من رؤساء ونواب رؤساء البلديات والمختارين المنتخبين في المنطقة.

٢- اوجه القصور:

٢-١ : عدم تحديد عدد رؤساء اتحادات البلديات التي تنشا بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، هذا مع الاخذ بعين الاعتبار أن هذا المشروع قد اوجد مستوى تنظيمياً ادارياً محلياً (أو اكد وجوده) بما يتناقض مع سياسة الاصلاح الاداري التي تتجه إلى التقليل من المستويات التنظيمية بخاصة على المستوى المحلي وذلك منعاً للازدواجية والتكرار في الجهد والتعقيد الملازم لحركة العمل متعددة جهات وفعاليات ادائها.

٢-٢ : عدم التوازن على الاقل بين عدد اعضاء المجلس المنتخبين بالانتخاب المباشر والمتمثل في اعضائه من رؤساء ونواب ورؤساء البلديات والمختارين (٨ اعضاء) وعدد الاعضاء المنتخبين بصورة غير مباشرة (١٠ اعضاء) ومثل هذا الخلل في التوازن يناقض مبدأ تعزيز اللامركزية الادارية ويقلل من صبغة الديمقراطية على المجلس، حيث تمثل هذه الصبغة الاساس في ادراج المجلس ضمن دائرة اللامركزية الادارية بحيث يكون تمثيل اعضاء غير منتخبين من الشعب مباشرة، (ان تم انتخابهم من قبل الممثلين المحليين للشعب) انما لاعتبارات الكفاءة والفعالية التي تدعم اساساً صفة الديمقراطية والتي يتم بموجبها منح المجلس الاستقلال المالي والاداري وتمتعه بالشخصية الاعتبارية.

٢-٣ : أن اعتماد مبدأ التمثيل القطاعي على اساس تحديد عدد من اعضاء المجلس كممثلون لقطاعات الأساسية، دون استكماله بالتوزيع الجغرافي لهؤلاء الاعضاء، يقلل بلا شك من اهمية مبدأ المشاركة الفعلية المحلية في ادارة شؤون المنطقة.

٣-التعديلات المقترحة : ويمكن تمثيل أبرزها في :

٣-١ : زيادة عدد الاعضاء المنتخبين من الشعب مباشرة (رؤساء البلديات ونوابهم والمختارين) مع تحديد لنسبة التي يمثلها كل من منهم (رئيس البلدية ــ نائب رئيس البلدية ــ المختار) وكذلك رؤساء اتحادات البلديات اذا كان ذلك ضرورياً ،على أن لا يقل هذا العدد عن ثلثي الاعضاء بما فيهم رئيس المجلس المعيَّن.

٣-٢ : الثلث الباقي يتوزع على القطاعات كافة في نطاق البلديات المنتشرة في المنطقة كافة، على أن يكون النصف من ممثلي النقابات والاحزاب والجمعيات والنصف الآخر من العاملين في المهن الحرة (تربويون محامون مهندسو اعلاميون الخ)

ب ــ المضامين واوجه القصور والتعديلات المقترحة حول آلية وضع تشكيل المجلس موضع التطبيق العملي (المادة ٣٨ ــ ٤٣).

١-المضامين :

١-١ : يمكن حل مجلس المنطقة بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية (المادة ٤٠).

١-٢ : يعتبر مجلس المنطقة منحلا اذا فقد نصف اعضائه، وعلى وزير الداخلية أن يعلن الحل بقرار يصدر عنه.

٢-اوجه القصور :

٢-١ : هذه النصوص (المادة ٤٠ والمادة ٤١) بمثابة ترسيخ وزير الداخلية كمرجعية نهائية للمجلس الذي يتمتع أساساً بشخصية معنوية بمعنى الاستقلال المالي والاداري عن السلطة المركزية من جهة وبمعنى أن يكون له مرجعية مستقلة تتراتب تنظيميا وتتلاقى وتتناظر مع مرجعية السلطة المركزية في المستوى القيادي وليعكس الاداري.

٢-٢ : عدم رسم أي علاقة بين المجلس كهيئة اعتبارية محلية تمثل اللامركزية الادارية المحلية في المستوى التنظيمي الأعلى من البلدية التي تمثل قاعدة هذا المستوى والنواة الأولى للمركزية الادارية والمحلية، والوحدات الادارية المتواجدة في المنطقة مركزية ولا مركزية، وحصرها في اطار العلاقة الآحادية القائمة بين رئيس المجلس نفسه التابع لوزير الداخلية، وهذه الوحدات والتي تجعل اعمال الوحدات تتم في اطار حركة عمل وزارة الداخلية وليس حركة عمل الوزارات الاخرى في هذه المناطق بما يتناقض كليا مع وثيقة الطائف وضرورة تمثيل الوزارات كافة في المناطق كافة .

- ومثل هذه العلاقة المرسومة في اطار رئيس المجلس الذي يتبع مباشرة لوزير الداخلية لا يوحي باعتماد المؤسساتية كأساس للعمل الاداري المتناغم (كمبدأ اساسي لوثيقة الطائف ولخطاب القسم) مركزيا ولا مركزيا.

٤-التعديلات : ويمكن تمثيل أبرزها في:

٣-١ : تمثيل مرجعية محلية تمثل رأس المستويات التنظيمية للعمل الاداري المحلي (اللامركزية الادارية المحلية) يكون لها الحق في تعليل حل المجالس المحلية بمستوياتها كافة باعتبارتتمتع بالشخصية الاعتبارية ومحصنة من السلطة المركزية وهيمنتها على حركة عمله.

٣-٢ : رسم حدود للعلاقة بين المجلس و بين كل من الوحدات المحلية الاخرى البلديات والوحدات المرفقية (المؤسسات العامة ووحداتها الداخلية) والوحدات المركزية اللاحصرية بما فيها الوحدات التابعة لوزارة الداخلية والتي تمارس اعمالها في المناطق.

ج ــ المضامين واوجه القصور والتعديلات المقترحة حول تشكيل سلطات مجلس المنطقة الادارية (السلطة التقريرية والسلطة التنفيذية) (المادة ٤٤).

١-المضامين:

- **يكون للمجلس سلطتان تقريرية وتنفيذية:**

١-١ : تتألف السلطة التنفيذية من رئيس المنطقة و(٣) اعضاء منتخبين من المجلس، ورؤساء اتحادات البلديات.

١-٢ : تحدد اختصاصات السلطتين وملاك السلطة التنفيذية وصلاحياتها ومهامها واصول عملها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية.

٢-اوجه القصور:

٢-١ : تشكيل السلطة التنفيذية من الرئيس ومن اعضاء في السلطة التقريرية منتخبين ومن رؤساء اتحادات البلديات يجعل من هذا التشكيل مستوى ثان من مستويات السلطة التقريرية وليس التنفيذية التي تتشكل اساساً من القيمين على الوحدات الأساسية المكونة للجهاز التنفيذي والذين يمارسون عملاً تنفيذياً ميدانياً، وبحيث يتكامل التنفيذ والتقرير في اطار تراتبي.

٢-٢ : تكرار لهيمنة وزارة الداخلية على السلطة التقريرية والتنفيذية للمجلس، حيث تعود اساساً هذه الاختصاصات للمجلس نفسه وليس لوزارة الداخلية أو حتى لمجلس الوزراء (هذه الصلاحية هي السمة الاساسية لاستقلال المجلس ولشخصيته الاعتبارية ولاستقلاله المالي والاداري عن السلطة المركزية المتمثلة بوزارة الداخلية ومرجعيتها وزير الداخلية.

٣- التعديلات المقترحة:

٣-١ : اعادة تشكيل السلطات، بحيث تتشكل في (٣) مستويات :

- هيئة عامة (اعضاء المجلس كافة مع الرئيس)
- هيئة تنفيذية (اعضاء منتخبين + رؤساء اتحادات البلديات مع الرئيس في اطار السلطة التقريرية).
- جهاز تنفيذي يشكل من وحدات اساسية يمكن تصنيفها ضمن (٤) وحدات رئيسية:
  - مهنية
  - ادارية
  - تحسينيه
  - مساعدة

حتى يمثل القيمون على هذه الوحدات بالاضافة إلى الرئيس لسلطة التنفيذية للمجلس.
٣-٢ : تحديد موقعية المجلس كسلطة لامركزية ادارية محلية في اطار البنيان التنظيمي لهذه السلطة التي يجب أن يكون لها مرجعية خارج اطار السلطة المركزية.

د – مضامين النصوص وأوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول مهام وصلاحيات مجلس المنطقة (م ٥) .

١ ــ المضامين : ويتمثل أبرز ما ورد في هذه المادة من فقرات غير دقيقة في :

١-١ : يتولى مجلس المنطقة .
١-٢ : درس جميع المشاريع التنموية والعمل على تنفيذها بالاولويات .
١-٣ تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لانعاش القرى التي ليس فيها بلديات.
١-٤ درس الموازنة السنوية للمنطقة وتوزيع الاعتمادات .
١-٥ ابداء الرأي في كل أمر يعرضه عليه رئيس المنطقة ويتعلق بمصالح المنطقة عامة .

٢ ــ اوجه القصور : وتتمثل في :

٢-١ : أن استخدام مصطلح يتولى مجلس المنطقة لا يعبر عن الشخصية المعنوية للمجلس، بحيث تنطلق المواد من تحديد مهام وصلاحيات رئيس المنطقة بينما من المفترض أن تنطلق بالتحديد العام للمنطقة كتقسيم اداري ونطاق جغرافي يمثل قاعدة اللامركزية الادارية المحلية التي تتمثل في مجلس المنطقة الذي يتمتع بالشخصية المعنوية والذي يصار إلى تحديد سلطاته وتشكيله وسير العمل فيه ومهامه وصلاحياته وفي اطارها مهام وصلاحيات رئيس المنطقة باعتباره رئيساً لمجلس المنطقة في اطار اللامركزية الادارية ورئيساً مركزياً للمنطقة في اطار المركزية اللاحصرية .

٢-٢ : أن تشكّل المجلس كهيئة اعتبارية في اطار اللامركزية الادارية المحلية، يمنحه بموجب القانون صلاحية القرار بخاصة في المسائل ذات الشأن المناطقي وهذه الصلاحية، تقوم بها السلطة التقريرية للمجلس، أما صلاحية التنفيذ فيقوم

به جهاز المنطقة الاداري اذا ما تم دمج جهاز مجلس المنطقة بجهاز المنطقة : ومثل هذه السلطة التقريرية تعطيه صلاحية اقرار المشاريع وليس درسها فقط، أما التنفيذ فليس من شأنه هنا وإنما من شأن الجهاز التنفيذي الذي يمكن أن يكون منفصلاً عنه أو تابعاً له (سلطة اجرائية) وفي الحالة الأولى يكون للمجلس صلاحية الاشراف والرقابة والمتابعة للتنفيذ وتقييم اداء هذا التنفيذ .

٢-٣ : هذه الفقرة لا معنى لها بخاصة في اطار مبدأ اساسي مرتبط بالعمل البلدي الذي يفترض فيه أن يغطي كامل اراضي الجمهورية، باعتباره نواة العمل الاداري المحلي .
ويكون للمجلس مهام وصلاحيات تتجاوز النطاق البلدي واتحادات البلديات إلى النطاق المناطقي .

٢-٤ : ينطبق على هذه الفقرة "درس الموازنة" نفس ما ينطبق على فقرة درس المشاريع التنموية .

٢-٥ : تمثل صلاحية ابداء الرأي أو المشورة نوعاً هاماً من الصلاحيات، الا أن هذا النوع لا ينطبق على المسائل المتصلة بمصالح المنطقة حيث يكون للمجلس صلاحية البت والتقرير في هذه المسائل باعتباره اداة السلطة اللامركزية الادارية المحلية في النطاق الاقليمي (المنطقة الادارية) من جهة . ومثل هذا المضمون لنص هذه الفقرة يثير مسألة المؤسساتية التي يفهم من فحواها أن رئيس المنطقة هو المؤسسة وليس مجلس المنطقة، حيث أن ممارسة صلاحيات المجلس في الشأن المناطقي (بموجب هذه الفقرة) لا يتم الا اذا قرر رئيس المنطقة عرض المسألة التي ترتبط بهذا الشأن على المجلس لإبداء الرأي ليس إلا .

٢ ـ التعديلات : وتتمثل أبرزها في :

٣-١ : أن يراعي في التشريع المرتبط بالادارة المحلية ما هو مألوف ومعترف ومقنن والمتمثل في تخصيص باب لكل مستوى من المستويات المحددة للادارة المحلية، وأن يكون الباب الأول خاص بالبلدية باعتبارها نواة

اللامركزية الادارية المحلية والباب الثاني خاص بالمنطقة أو بصوره أدق مجلس المنطقة باعتباره المستوى الثاني مع تحديد سياق عام ومنهجي لاستعراض المواد التي تحكم العمل الاداري المحلي والذي يتمثل بداية بالتوصيف الوظيفي (التكوين المؤسساتي : الرسالة، النظام الاساسي، النظام الداخلي) مروراً بالتوصيف البنائي (التشكيل وسير العمل) فالتوصيف العلاقاتي فالرقابي فالمالي .

٣-٢ : أن يكون للمنطقة نائب رئيس منتخب، يساهم في تحقيق التوازن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الديمقراطية من جهة ويعطي الشرعية للتكامل في اداء العمل على المستويات التنظيمية كافة من مركزية ولا مركزية كما يخفف من الهيمنة التي يمكن فرضها رئيس المنطقة على المجلس ومقرراته .

٣-٣ : الغاء الفقرات الخمس المشار إليها في هذه المادة (٤٥) وصياغتها في اطار التعديلات المشار إليها وأوجه القصور المحددة .

هـ ــ مضامين النصوص وأوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول الإدارة المالية العامة للمنطقة (م:٤٦-٤٧) .

١ ــ المضامين :

١-١ : تدير كل من المناطق اموالها بنفسها بموجب نظام مالي يصدر بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الداخلية بعد استطلاع رأي وزارة المالية (م:٤٦) .

١-٢ : تغذي موازنات المناطق .

أ – يتم تحويل الواردات التي تجبى من المنطقة فوراً إلى صندوق المنطقة .

٢ ــ اوجه القصور :

٢-١ : عدم التفريق بين مالية المنطقة (المالية العامة) ومالية المجلس(المالية العامة المحلية) بمعنى ما هو مرتبط بحركة عمل المنطقة في اطارها العام وحركة عملها في اطار الشأن المحلي الذي يتطلب موازنة مستقلة، يكون للمجلس كهيئة اعتبارية صلاحية جباية الضرائب المحلية بأنواعها كافة .

– لماذا بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية وهو مرتبط بموازنة مستقلة يفترض اصدارها بقانون .

٢-٢ : صياغة الفقرة (١-٢) غير واضحة ودقيقة .

٣ ــ التعديلات المقترحة :

٣-١ : تخصيص فصل مستقل تحت عنوان المالية العامة المحلية أو التوصيف التمويلي والموازنة المحلية يتضمن عناوين مركزية اساسية تتمثل في :

- مصادر التمويل (الايرادات الجارية والعينية والرأسمالية)
- الموازنات المحلية (الضرائب والرسوم– النفقات وموازنات البرامج والاداء) .

و ــ مضامين النصوص واوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول سير العمل في مجلس المنطقة (م: ٤٨-٥٤) .

١ – المضامين :

١-١ : اذا شغر مركز أحد اعضاء المجلس في أي وقت، يعين وزير الداخلية بقرار منه خلفا له عن المدة الباقية عن السنوات الست بناء على اقتراح رئيس المنطقة، ويمكن اقالة أي عضو بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير الداخلية ويتم تعيين العضو البديل بمرسوم الاقالة .

١-٢ : يتقاضى اعضاء المجلس تعويضا مقطوعا يحدد بقرار يصدر عن وزير الداخلية، بصرف هذا التعويض من الاعتماد المخصص لهذه الغاية من موازنة المنطقة .

٢ ــ اوجه القصور :

٢-١ : عودة للهيمنة على أعمال مجلس المنطقة من قبل وزير الداخلية الذي يضعها موضع التطبيق رئيس المنطقة باعتباره من ملاك الوزارة ويتبع مباشرة لوزير الداخلية(بحيث لا يترك مجالا للشك بأن وزير الداخلية هو المرجعية النهائية لجميع اعمال الإدارة العامة في المناطق) حيث تتمركز حوله مختلف السلطات والمهام والصلاحيات .

٢-٣ : لماذا لا يكون تحديد هذا التعويض المقطوع مدرجا في نص القانون أو في النظام المالي .

٣ ــ التعديلات المقترحة : وتتمحور حول :

الغاء كل ما يرسخ هيمنة وزير الداخلية مباشرة على أعمال السلطة اللامركزية الادارية المحلية وبخاصة مجلس المنطقة .

ز ــ مضامين النصوص وأوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول سلطة الرقابة الادارية على المجالس المحلية (م:٥٥) .

١ ــ المضامين :

ممارسة وزير الداخلية وحده لسلطة الرقابة الادارية على جميع المجالس واللجان والجمعيات المحلية التابعة للمنطقة .

٢ ــ اوجه القصور :

٢-١: عدم التمييز بين الاشراف العام والرقابة الادارية التي تمارسها جهات متعددة بأنواع متعددة من هذه الرقابة المسبقة والآنية واللاحقة للعمل الاداري المحلي الذي تمارسه على المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها وانواعها.

٢-٢ : عدم التمييز بين كل من الاشراف العام والرقابة الادارية والسلطة الرئاسية وخط السلطة .

٣ ــ التعديلات المقترحة :

٣-١ : اجراء فض اشتباك بين المرجعية المركزية واللامركزية الادارية من جهة وبينها وبين الرقابة الادارية من جهة اخرى، بحيث يمثل وزير الداخلية الجهة المرجعية لادارة الشؤون العامة للمنطقة، وكل وزير الجهة المرجعية لادارة شؤون وزارته في المنطقة، ولكل مؤسسة عامة ، الجهة المرجعية لأعمال هذه المؤسسة في المنطقة، وجهة مستقلة عنهم جميعا المرجعية على اعمال الشؤون المحلية في المنطقة والبلديات التابعة لها ومجالسها العاملة، وبحيث يكون التنسيق بين هذه المرجعيات كافة في اطار العمل القيادي للادارة والذي يشرف عليه مباشرة مجلس الوزراء .

٣-٢ : الغاء ما يوحي بسلطة وصاية والاخذ بمبدأ الاشراف العام على أعمال المجلس من قبل رئيس المنطقة كممثل للسلطة اللامركزية الادارية المحلية ، وتخصيص فصل مستقل للرقابة على أعمال المنطقة بعامة ومجلس المنطقة بخاصة بمختلف انواع هذه الرقابة .

خامسا : الملاحظات التفصيلية حول نصوص القانون المرتبطة بالبلديات واتحادات البلديات (الفصل السادس) .

أ ــ مضامين النصوص وأوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول (البلديات – تعريفها – انشاؤها) الباب الاول من الفصل السادس (م:١-م:٥) .

١ــ المضامين : وتتمثل ابرز هذه المضامين غير الملائمة في :

١-١ : البلدية هي ادارة محلية (فقرة ١ من المادة ١) .

١-٢ : تنشأ البلدية في الاماكن الجامعة التي يزيد عدد اهلها المقيدين في سجلات الاحوال الشخصية على ألف نسمة اذا كانت وارداتها الذاتية السنوية تقدر بما يزيد عن (٥٠) مليون ليرة لبنانيه يتم انشاء البلدية بقرار من وزير الداخلية (م:٣) .

١-٣ : يمكن أن تضم البلديات القائمة والقرى المجاورة التي توحد بينها العوامل الجغرافية والاقتصادية والعمرانية، وتعتبر بلدية واحدة اذا كانت الواردات السنوية الذاتية المقدرة لكل منها لا تتجاوز (٥٠) مليون ليرة لبنانية .ويتم الضم بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية (م:٤) .

١-٤ : يتم تحديد النطاق البلدي كتدبير اداري غير مرتبط بقيود السجل العقاري بقرار من وزير الداخلية (م:٥) .

<u>٢ــ اوجه القصور : وتتمثل أبرزها في :</u>

٢-١ : البلدية هي نواة الإدارة المحلية، والمستوى القاعدي لهرمها التنظيمي حيث يتشكل بنيان هذه الإدارة المحلية من مستويات أخرى (مجلس المنطقة مثلا) .

٢-٢ : أن معايير انشاء أو احداث بلدية لا تقتصر فقط على الاماكن الجامعة والموارد وعدد السكان وسجلات الاحوال الشخصية، فهناك معايير اخرى وجميعها متفاعلة بمعنى عدم إمكانية الاخذ بمعيار منفصل، وابرزها الاقامة – طبيعة التضاريس – طبيعة الحياة الاجتماعية للسكان (صناعية – خدماتية – زراعية – رعوية .. الخ) .

- هذا علاوة على عدم إمكانية تحديد معيار الموارد بمبالغ نقدية حيث أن النقد عرضة للهبوط في قيمته الشرائية أو الارتفاع ، نظرا لعدم ثباته .
- يجب أن يتم انشاء البلدية بقانون وليس بمرسوم باعتبار أن هذا الانشاء يؤثر على واقع ونطاق اعمال البلديات الاخرى المندرجة في جدول ملحق بقانون البلديات أو الإدارة المحلية .

٢-٣: يجب أن تشمل اعمال البلديات كامل الاراضي اللبنانية بحيث يصار إلى جمع قرى ونواح مبعثرة ولكن في نطاق جغرافي محدد مأخوذا بعين الاعتبار المعايير المحددة للبلدية، وذلك في بلدية واحدة، بحيث لا يقال أن هذا هو تجميع بلديات وانما تجمع قرى ونواح في بلدية، أما تجمع البلديات فتندرج في اطار ما يسمى باتحاد البلديات .

ويتم هذا التجمع لانشاء بلدية بموجب قانون وليس بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير الداخلية .

٢-٤: أن تحديد النطاق البلدي مرتبط اساسا بالتقسيمات الادارية المناطقية التي يمكن أن تكون قاعدة أيضا لقيود السجلات العقارية، ومثل هذا التحديد يجب أن يتم بقانون بناء على اقتراح المرجعية المحلية اذا ما كان يؤثر في الحدود الادارية الجغرافية للبلديات الاخرى .

٣ـ التعديلات : وتتمثل أبرزها في :

٣-١ : مراعاة الاسس والمعايير المعتمدة في صياغة وتقنيين المواد الخاصة بقوانين الإدارة المحلية بعامة والبلديات بخاصة، بحيث تأتي في السياق التالي كل منها في فصول مستقلة بمواده وفقرات كل مادة .

- البدء بالبلديات باعتبارها نواة الإدارة المحلية وتخصيص باب لها وليس فصل باعتبار أن الفصل يندرج في اطار الباب (الباب = مجموعة فصول + عناوين)
- ينبع خط السلطة المحلية من قاعدة الهرم التنظيمي الاداري المحلي المتمثلة في البلدية الذي يجب أن يتشكل مجلسها التقريري بالانتخاب المباشر القائم على اساس مبدأي التمثيل الشعبي وادارة الشؤون الذاتية .
- التوصيف الوظيفي للبلدية (البلدية كاطار / للتعبير عن الديمقراطية – لتوفير كوادر محلية قادرة على تحمل المسؤولية، لابراز وتنمية القيادة السياسية لدعم وتجسيد الوحدة الوطنية – للتربية المدنية والتنشئة الوطنية) .
- التوصيف البنيوي للبلدية (التكوين المؤسساتي – التشكيل وسلطات البلدية التقريرية والتنفيذية – الاداء العام البلدي ، في المجالات الادارية والمالية والبيئية والصحية والتنموية والاجتماعية والتربوية والامنية /مهام وصلاحيات كل من

المجلس ورئيس المجلس ونائبه واعضائه – سير العمل في الجهاز الفني وتنظيمه وتنظيم مهام وصلاحيات وحداته القائمة بأعمال التنفيذ .

- التوصيف البنيوي لكل من المجلس الاختياري والمختار واتحادات البلديات ورؤسائها .
- التوصيف العلاقاتي مع السلطات الاخرى .
- التوصيف الرقابي .
- التوصيف المالي .

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

٣-٢: الغاء كل ما يتعارض مع هذه الاسس والمعايير من جهة ومع المعطيات المشار إليها في البند الخاص بأوجه القصور في مضامين النصوص المتصلة بانشاء البلديات وتعريفها وضرورة ستكون في سياق منهاجي عام مقنن .

ب ــ مضامين النصوص وأوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول جهاز البلدية (م:٦ والقسم الاول من الفصل الاول من الباب الثاني م:٧- م:١٧) .

<u>١ــ المضامين :</u>

١-١ : يتألف جهاز البلدية من سلطة تقريرية وسلطة تنفيذية .

١-٢ : يتألف المجلس البلدي الذي يمثل السلطة التقريرية من :

أ – ٩ أعضاء على اساس ٢٠٠٠ شخص .

ب- ١٢ عضوا على اساس ٢٠٠١ – ٤٠٠٠ (المدى = الفان) .

ج- ١٥ عضوا على اساس ٤٠٠١-١٢٠٠٠ (المدى ٨ آلاف)

د- ١٨ عضوا على اساس ١٢٠٠١ – ٢٤٠٠٠ (المدى ١٢ الف)

و- ٢٤ عضوا لكل من بلديتي بيروت وطرابلس .

١-٣ : ينتخب المجلس البلدي بين اعضائه رئيسا ونائب للرئيس بطريقة الاقتراع السري بالاكثرية المطلقة ولمدة ولاية المجلس، ويجوز لربع اعضاء المجلس توقيع عريضة لنزع الثقة عنهما أو عن احدهما بعد (٣) سنوات، وبالاكثرية

المطلقة، على أن يصار إلى ملء المركز الشاغر في نفس جلسة الثقة أو في جلسة تعقد باسرع ما يمكن .

٢ــ اوجه القصور :

٢-١ : لا بد في اطار عنوان جهاز للبلدية من مقدمات تؤول إلى تحديد سلطاتها تتمثل في : التكوين المؤسساتي للبلدية (الرسالة – النظام الداخلي) وتصنيف البلديات من حيث انعكاسها على حجم هذا الجهاز ، ثم التشكيل حيث يأتي النص في سياقه .

٢-٢ : يتألف المجلس البلدي تبعا للتصنيف المعتمد من عدد من الاعضاء وهذا التصنيف لا يعتمد فقط معيار عدد السكان المحليين كما سبقت الاشارة في أكثر من موقع، كما نلاحظ أيضا عدم وجود معيار عددي للتفرقة في حجم العضوية فالمدى المحدد يتراوح بين الفين إلى ٤ آلاف إلى (٨) آلاف و (١٢) الفا .

٢-٣: لماذا لا ينتخب الرئيس ونائب الرئيس من الشعب مباشرة تقوية لسلطاتهما التمثيلية ولأمكانية تعزيز اللامركزية الادارية المحلية كما نصت عليه وثيقة الطائف ؟ .

ولماذا لا تسند إلى نائب الرئيس وظائف وبالتالي مهام وصلاحيات محددة في قانون البلدية كصلاحيات/أصلية تتيح له إمكانية تفعيل عمل المجلس البلدي واعضائه ؟ .

انها مسألة مطروحة للمناقشة وهي مبررة علميا واداريا وتنظيميا، بل هي مطلب أساسي لفعالية العمل الاداري المحلي على المستوى البلدي .

وبالتالي فلا يكون هناك حاجة لنزع الثقة واعادة انتخاب رئيس ونائب رئيس من جهة الا في حالات يذكرها القانون نصا وصراحة كأن يتجاوز صلاحياته أو ينحرف أو يصبح غير قادرا على ممارسة اعباء وظيفية .

٣ــ التعديلات :

٣-١ : تحديد وظيفة البلدية في اطار التوصيف الوظيفي لها، ثم تحديد التكوين المؤسساتي والتشكيل المقترح ضمن التصنيف البلدي وصولا إلى تحديد سلطات البلدية التقريرية والاجرائية وذلك في مواد مقننة واضحة في اطار الهدف المحدد المدرج ضمن التوصيف البنائي للبلدية .

٣-٢ : ادراج مواد تحدد انتخاب الرئيس ونائب الرئيس من الشعب مباشرة اسوة بالاعضاء .

٣-٣: ادراج مواد جديدة لطريقة الانتخاب تتضمن القواعد المعتمدة في نزع الثقة عن الرئيس أو نائب الرئيس أو كليهما وآلية انتخاب رئيس أو نائب رئيس جديدين

٣-٤: تنطبق المواد الخاصة بالانتخاب وشروط العضوية وصحتها وتدرج مع مراعاة ما يتم الغاؤه واحداثه .

ج ــ مضامين النصوص واوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول حل المجلس البلدي واعادة انتخابه (القسم الثاني) (م: ١٨-٢١) .

١ــ المضامين :

١-١ : يمكن حل المجلس البلدي بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية .

١-٢ : يعتبر المجلس البلدي منحلا اذا فقد أكثر من نصف اعضائه وعلى وزير الداخلية اعلان قرار الحل .

١-٣ : يتولى رئيس المنطقة أو رئيس المصلحة الادارية المشتركة في مركز المنطقة أو موظف من وزارة الداخلية من الفئة الثانية اعمال المجلس البلدي حتى انتخاب المجلس الجديد وذلك بقرار من وزير الداخلية .

٢ــ اوجه القصور :

٢-١ : يعود الاقتراع ليس لوزير الداخلية وانما للجهة المرجعية المحلية .

٢-٢ : كذلك الحال بالنسبة لاعلان قرار الحل .

٢-٣ : يتولى اعمال المجلس البلدي (شخص اوجهة تحددها هذه المرجعية وليس وزير الداخلية) .

كل ذلك تأكيد على مبدأ توسيع اللامركزية الادارية المحلية وتمتع المجالس المحلية بالشخصية الاعتبارية والاستقلاليين المالي والاداري ضمن السلطة الرئاسية الممارسة عليهم من قبل المرجعية الادارية المحلية .

٣ــ التعديلات :

٣-١ : ادراج ذلك ضمن القسم الاول، دونما حاجة لتخصيص عنوان جديد أو قسم جديد كما جاء في التعديلات السابقة مباشرة .

د ــ مضامين النصوص واوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول نظام اعضاء المجلس البلدي في تسميته التمانع وفقدان الاهلية والاستقالة والتوقيف عن العمل (م: ٢٢ – ٢٧) .

ولما كانت هذه المواد قانونية في جوهرها فلا قصور فيها الا ورودها في سياق عام غير مقبول بخاصة ما يتعلق بصلاحيات وزير الداخلية الذي يحل محل المرجعية الإدارية المحلية كسلطة رئاسية .

د – المضامين وأوجه القصور والتعديلات المقترحة حول القسم الثاني (الرقابة الادارية على قرارات المجلس البلدي / المواد ٥٢-٦٠) .

١- المضامين : وتتمثل ابرز الثغرات حولها في:

١-٢: عنوان القسم المتمثل في الرقابة على قرارات المجلس البلدي .

١-٢: م(٥٢) : تمارس الرقابة الادارية على قرارات المجلس البلدي السلطات التالية (رئيس المنطقة – وزير الداخلية–رقابة وزير الداخلية على قرارات مجلس مدينة بيروت) .

١-٣: م(٥٦) فقرة/٢ : يخضع لتصديق رئيس المنطقة في البلديات واتحاد البلديات وفي بلدية بيروت القرارات الآتية .

١-٤: م(٥٩) : يجوز لرئيس المنطقة أو لوزير الداخلية ارجاء تنفيذ قرار مجلس بلدي بصفة مؤقتة بموجب قرار معلل يقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة .

٢- أوجه القصور :

٢-١ : المقصود في الرقابة الادارية هنا، الرقابة الادارية التسلسلية التي تمنح للرئيس المباشر في اطار ممارسته للعمل الاداري تخطيطاً وتنظيماً وتوجيهاً ورقابة ومتابعة وتقييم أداء، وذلك ضمن خط سلطة من أعلى إلى ادنى (سلطة رئاسية) على مستوى النظام الاداري متدرج المستويات (عليا، وسطى، دنيا) .
وخط السلطة المرتبط بالعمل الاداري المحلي، يجب أن يكون متوازياً مع خط السلطة المرتبط بالعمل الاداري المركزي اللاحصري، بحيث لا يلتقيان في مرجعية واحدة هي وزير الداخلية وانما لكل مرجعيته المستقلة، حيث تشكل وزارة الداخلية المرجعية للعمل الاداري المركزي اللاحصري المرتبط فقط بالشؤون التي تعني فيها وزارة الداخلية .

٢-٢: تمارس الرقابة الادارية بمعناها التسلسلي ضمن خط السلطة الواحد، بحيث يكون لرئيس المنطقة بصفته رئيساً لمجلس المنطقة الذي يمثل هيئة اعتبارية صلاحية الرقابة التسلسلية على أعمال المجالس البلدية الكائنة في نطاق منطقته .
ومثل هذه الصلاحية تفترض اساساً أن يكون منصب رئيس المنطقة في عهدة أهالي المنطقة وليس وزارة الداخلية بمعنى أن يتم انتخابه مباشرة من الشعب أو بطريقة غير مباشرة عن طريق ممثليهم في المجالس البلدية.
وبالتالي يكون خط السلطة من المجلس البلدي عبر رئيسه إلى مجلس المنطقة عبر رئيسه إلى المرجعية المعنية بالعمل الاداري في اطار اللامركزية المحلية.
أما بخصوص مجلس بلدية بيروت، فان الرقابة الادارية عليه يجب أن تكون من صلاحيات المرجعية الادارية المحلية مباشرة وليس وزير الداخلية .

٢-٣ : ينطبق على المادتين (٥٥/فقرة ٢/أ-ب) و(٥٦) ما ينطبق على المواد السابقة من حيث السلطة الرقابية التسلسلية، بحيث تبقى هذه الاستثناءات على أن تعود صلاحية ممارستها إلى الجهة المعنية المحددة في اطار خط السلطة المحلية وليس خط السلطة المركزية اللاحصرية .

٢-٤ : أن هذا الارجاء المؤقت والمعلل والخاضع للطعن أمام مجلس شورى الدولة، يتناقض مع منح المجلس البلدي الشخصية الاعتبارية النابعة اساساً من التحديد العام للمسؤولية (كل ما هو شأن محلي) والتي هي اساس السلطة الادارية وليس العكس .

٣-التعديلات :

٣-١: تخصيص فصل مستقل حول الرقابة الادارية وقسم من هذا الفصل يتمحور حول الرقابة التسلسلية.

٣-٢: في إطار هذا القسم من الفصل يصار إلى تعديل المادة (٥٢) بحيث تبين صلاحية اتخاذ القرارات الادارية والرقابة عليها في اطارها التسلسلي لخط السلطة، مع تخصيص فقرة لقرارات مجلس بلدية بيروت ورقابة الجهة المرجعية المحلية مباشرة عليها، وكذلك الغاء المادة(٥٣) أو تعديلها بما يبين خط السلطة المحلية،

والابقاء على نص المادة (٥٤) ليفهم مضمونها في نفس السياق المعدل، وكذلك الحال بالنسبة للمادة (٥٥) الفقرة(١/أ-ب-ج) بحيث يلغى كل ما يرسخ صلاحية وزير الداخلية ويحل محلها صلاحية الجهة المرجعية المحلية، وصلاحية رئيس المنطقة كممثل للسلطة المحلية (أي كرئيس لمجلس المنطقة) وليس كممثل لوزير الداخلية .

٣-٣: يبقى منطوق المادة التفصيلي كما هو (الاستثناءات لصلاحية اتخاذ القرارات للهيئات الاعتبارية ضمن خط السلطة مع التمييز بين البلديات المصنفة صغرى (د-هـ-و) والبلديات المصنفة كبرى (أ-ب-ج) .

٣-٤: الغاء المادة (٥٩) .

هـ المضامين واوجه القصور فيها والتعديلات حول الباب الثالث / الفصل الاول (تعريف السلطة التنفيذية وانتخابها) .

١ – المضامين :

١-١: عنوان الباب الثالث (السلطة التنفيذية) .

١-٢: المادة (٦١) : - يتولى السلطة التنفيذية رئيس المجلس البلدي.

- يتولى السلطة التنفيذية لبلدية بيروت أمين العاصمة و٣ اعضاء من المجلس البلدي ينتخبهم بالاغلبية المطلقة .
- ترتبط امانة العاصمة مباشرة بوزير الداخلية.

٢-اوجه القصور :

٢-١ : إن توصيف السلطة التنفيذية في السياق المقدم ليس بالمنهجي المعتمد والمقنن .

٢-٢ : يشير مضمون النص إلى أن رئيس المجلس البلدي بمفرده يشكل السلطة التنفيذية في الوقت الذي يرأس السلطة التقريرية للبلدية ممثلة بالمجلس البلدي،

ومثل هذا النص يؤدي إلى الارتباك وعدم الوضوح، فهو يرأس السلطة التنفيذية التي تتشكل منه ومن رؤساء الوحدات المركزية المشكلة للجهاز التنفيذي للبلدية.

- أن تولي السلطة التنفيذية لبلدية بيروت من قبل أمين العاصمة و(٣) اعضاء من المجلس البلدي ينتخبهم هذا المجلس بالاغلبية المطلقة، يجعل من هذه السلطة بمثابة سلطة تقريرية وليس سلطة تنفيذية، ولكن بالمستوى الثاني للمجلس البلدي الذي يشكل هيئة عامة وأمين العاصمة والاعضاء الثلاثة المنتخبين هيئة تنفيذية أما السلطة التنفيذية فتتشكل من أمين العاصمة ورؤساء الوحدات المركزية لجهاز البلدية وهو نفس الاطار التنظيمي لأي بلدية، بحيث يفترض فض الاشتباك بين المهام والصلاحيات التقريرية والمهام والصلاحيات التنفيذية قياساً على المسؤولية التي تمثل اساس هذا التمييز .
- أن ارتباط امانة العاصمة مباشرة بوزير الداخلية وبالتالي أمين العاصمة يجعل من الوزير نفسه رئيساً للسلطة التقريرية لأمانة العاصمة، وهو أمر يتناقض ومنح الشخصية الاعتبارية لهذه الامانة التي هي شأن محلي، وبالتالي فإن مرجعيتها المركزية هي نفس المرجعية المركزية للمجالس المحلية كافة.

٣-التعديلات

٣-١: أن تأتي نصوص تمثيل السلطة التنفيذية ضمن التحديد العام لهذه السلطة من جهة، والتمييز بينها وبين السلطة التقريرية من جهة أخرى، على أن يتم هذا التحديد وذلك التمييز ضمن عنوان أكبر هو سير العمل في الجهاز الفني (السلطة التنفيذية) للبلدية الذي يرأسه رئيس البلدية وأمين العاصمة في بلدية بيروت .

٣-٢: تعديل المادة (٦١) ضمن هذا السياق، بحيث يرأس رئيس البلدية/أمين العاصمة السلطة الاجرائية (تمييزاً بينها وبين السلطة التنفيذية في النظام السياسي المتوازن مع السلطتين التشريعية والقضائية).

٣-٣: تبقى نصوص المواد (٦٢)،(٦٣)،(٦٤) كما هي على أن يكون منطـــوق هـــذه النصوص متناغماً مع التعديلات بعامة والتعديلات المتصلة بالبلدية بخاصة .

و – المضامين واوجه القصور والتعديلات حول (الفصل الثاني) اختصاص رئيـــس الســـلطة التنفيذية .

١ – المضامين :

١-١ : م(٦٥) – يتولى رئيس السلطة التنفيذية في البلدية على سبيل التعداد لا الحصر.

١-٢ : م(٦٦)حتى م(٦٩) – يجوز لرئيس السلطة التنفيذية أن يرخص.
- رئيس السلطة التنفيذية أن يصدر انظمة .
- يرأس رئيس السلطة التنفيذية الوحدات البلدية .. .
- يمسك سجل خاص لتدوين جميع المقررات .

١-٣ : م (٧٠) – تحال للعلم جميع القرارات التي يتخذها إلى رئيس المنطقة، وتحـــال قرارات بلدية بيروت إلى وزير الداخلية
- يتم التخابر بين رئيس السلطة والادارات العامة مباشرة في كل ما يتعلـق بشؤون البلدية العامة .

٢- اوجه القصور :

٢-١: أن مصطلح يتولى : لا تفيد مهام وصلاحيات رئيس البلديـــة كرئيـــس للســـلطة التنفيذية للبلدية وان تم ذلك على سبيل التعداد لا الحصر، بحيـــث يفـــترض فـــي توصيف الاختصاصات سواء للمجلس نفسه أو للهيئة الاعتبارية أو لأي سلطة من سلطاتها التقريرية والتنفيذية وكذلك القيمين عليها، يفترض تحديد المهام في اطـــار تصنيف محدد لها (ادارية تخطيطية، تنظيمية، توجيهية، رقابية، .. الـــخ) ماليـــة اختصاصية أو فنية استشارية، كما يفترض أيضا التمييز بين المهام والصلاحيـــات اللازمة لممارسة هذه المهام .

٢-٢: أن تمثيل المهام والصلاحيات اللازمة الاولى ضمن المادة (٦٥) والثانية ضمن المواد (٦٦-٦٩) غير دقيقة فهناك اشارات لمهام ولصلاحيات كل مادة من هذه المواد وبالتالي فإنه يفترض التمييز الواضح فيما بينها وادراجها في اطار قاعدة التوازن الحركي بينهما .

٢-٣: لا حاجة لادراج مثل هذه المادة، فهي مسألة اجرائية مع ضرورة أن تحال هذه القرارات للعلم إلى الجهة المرجعية عبر السلطة الرئاسية .
أما التخابر بين رئيس السلطة والجهات الاخرى كافة فليس مرتبط فقط بشؤون البلدية العامة وانما بكل ما هو شأن محلي في النطاق البلدي وهذا امر مختلف .

٣-التعديلات المقترحة :

أن تكون على نفس السياق المحدد لتوصيف المنطقة الادارية سواء بالنسبة للسلطة التقريرية المتمثلة في المجلس البلدي والذي يرأسه رئيس البلدية أو بالنسبة للسلطة الاجرائية التي يرأسها أيضا رئيس البلدية والذي تتحدد اختصاصاته في اطار مؤسساتي باعتباره رأس السلطتين ضمن التوازن القائم بين المهام التي يحددها الدور والمسؤولية والصلاحيات اللازمة لممارسة هذه المهام والتي تحددها السلطة الموازية للمسؤولية .

ز- المضامين واوجه القصور فيها والتعديلات حول الباب الرابع بفصليه الاول والثاني (المواد ٧١-٨١) .

١-المضامين :

١-١ : (م٧١): تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية البلديات غير الخاضعة لرقابته حتى صدور هذا القانون وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية .

١-٢ : (م٧٥): يجوز للمجالس البلدية بعد أخذ موافقة وزير الداخلية التعاقد مع أشخاص للقيام ببعض وظائفها في اوقات محددة وشروط خاصة تعين في العقد .

١-٣ : الفصل الثاني باكمله (م٧٧-٨١) .

٢ أوجه القصور :

٢-١ : أن تحديد خضوع البلدية لمجلس الخدمة المدنية يجب أن يتم بموجب قانون انشائها وليس بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وكذلك الأمر بالنسبة إلى شرط أن يتم ذلك باقتراح وزير الداخلية الذي لا يمثل في الاساس الجهة المرجعية للبلدية .

٢-٢: مصطلح يجوز تتناقض مع الشخصية الاعتبارية والاستقلالين المالي والاداري حيث يحق للبلدية وليس يجوز لها التعاقد، وهذا الحق ليس مرهوناً بموافقة اية جهة لأن هذا يقلل من اهليتها التعاقدية الا في حدود الاستثناءات المحددة في سياق الرقابة التسلسلية والرقابات الاخرى الاختصاصية.

٢-٣: إن ادراج المواد المرتبطة بمالية البلديات (٧٧-٨١) يجب أن لا يكون في اطار الباب الرابع المخصص للاحكام المختلفة .

٣ - التعديلات :

٣-١: النص على أن قانون انشاء البلدية هو الذي يحدد خضوعها أو عدم خضوعها لرقابة مجلس الخدمة المدنية أو اية جهة رقابية اخرى .

٣-٢: يحق للمجلس البلدي التعاقد الا في الأمور المرتبطة بالاستثناءات، بحيث تتطلب موافقة الجهة المرجعية والتي هي غير وزارة الداخلية .

٣-٣: نقل هذه المواد (٧٧-٨١) وادراجها ضمن التوصيف المالي للبلدية .

ح – المضامين وأوجه القصور والتعديلات حول الفصل الثالث من البـــاب الرابـــع المتصـــل بالموجه البلدي (المواد: ٨٢–٨٥) .

١– المضامين :

١–١: م٨٢ : تتولى وزارة الداخلية إعداد البلديات .

١–٢: م٨٣: يعهد وزير الداخلية إلى عدد من الموظفين بمهمة توجيه البلديات .

١–٣: م٨٤: تحديد موظفين مؤهلين يعملون في البلديات خارج أوقات الدوام الرسمي.

١–٤: م٨٥: إعداد دورات تدريبية للعاملين وفقاً لبرنامج يحدده وزير الداخلية.

٢– أوجه القصور :

٢–١ : الاعداد من مسؤولية الجهة المرجعية وليس وزارة الداخلية .

٢–٢: أن الاطار المؤسساتي لتحسين اداء العمل يفترض أن يتم من قبل ادارة الابحـــاث والتوجيه أو جهة ادارية تهتم بالتنظيم والتطوير التنظيمي على مســـتوى العمـــل الاداري العام وليس مجموعة من الموظفين .

٢–٣: أن العمل البلدي يقتضي التفرغ، وعملية الاستفادة من موظفين مؤهلين يمكـــن أن تتم في اطار التعاون بين البلدية من جهة والوحـــدات المركزيـــة واللامركزيـــة الادارية العاملة سواء في النطاق البلدي أو الاقليمي (المنطقة) أو حتـــى النطـــاق الوطني.

٢–٤: كذلك الحال بالنسبة للدورات التدريبية التي تحتاج إلى اختصاصيين في التدريـــب اضافة إلى الاختصاص في العمل البلدي، ومثل هذا لا يتوفر الا في اطار الجهـــة المركزية المخولة بالتدريب الاداري (المعهد الوطني للادارة والانماء) أو احـــداث

جهة مركزية للتدريب على الإدارة المحلية في اطار الجهـــة المرجعيـــة للعمـــل الاداري المحلي .

٣ – التعديلات :

تحديد الجهة المرجعية المحلية التي تمثل الموجه المحلي وتوصيفها بحيث تشكل الاطـــار الذي يلتقي حولها مختلف فعاليات التنظيم والتطوير التنظيمي والتدريب والتعاون بمـــا يحقـــق مستلزمات التنمية المحلية والشاملة .

ط – المضامين واوجه القصور والتعديلات حول الفصل الرابع من الباب الرابـــع (المراقـــب المالي المواد ٨٦–٩٠) .

١– المضامين :

١–١: المواد (٨٦–٨٧): احداث مسمى وظيفي جديد (المراقب العام، يعيـــن بمرســـوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، ويكون في ملاك الدولة .

١–٢: م(٨٨) : تحديد صلاحيات المراقب العام المالي وشروط ممارستها في اطـــار رغبة وزير الداخلية .

١–٣: م (٨٩) : رواتب ومستحقات المراقب العام وتغطيتها من قبل موازنة البلدية .

١–٤: م (٩٠) : ارتباط المراقب العام ادارياً بوزارة الداخلية .

٢–اوجه القصور :

٢–١: أن احداث وظيفة جديدة للرقابة المالية المسبقة واللاحقة على اعمـــال البلديـــات خارج اطار نظام متكامل للرقابة سواء المالية أو الادارية أو المحاسبية أو غيرهـــا من الرقابات المتخصصة والمباشرة تسلسلياً يربك الاداء الرقابي من جهة ويتجـــاوز رقابات كل من التفتيش المالي ووزارة المالية من جهة أخرى. بخاصة وان تعيينـــه

يتم بناء على اقتراح وزير الداخلية الذي سيستخدمه كوسيلة جديدة من وسائل الهيمنة على أعمال البلديات واتحادات البلديات خارج اطار العمل الرقابي العام.

٢-٢: أن تحديد الصلاحيات المالية للمراقب العام في اطار رغبة وزير الداخلية، تعني أن تتم الرقابة المالية على أعمال البلديات واتحادات البلديات خارج نطاق السياسة المالية التي تضعها وزارة المالية وتلتزم بها جميع الوزارات المحلية والمؤسسات العامة كافة .

٢-٣: أن دفع رواتب المراقب العام ومستحقاته من الصندوق البلدي يضعف امكانات وقدرات البلدية المالية مما ينعكس سلباً على أداء العمل المحلي بعامة والتنمية المحلية بخاصة .

٢-٤: كذلك فإن ارتباط المراقب العام ادارياً بوزارة الداخلية يزيد من هيمنتها على حركة العمل الاداري المحلي .

٣-التعديلات :

ضرورة وضع توصيف متكامل للرقابات المالية على اختلاف انواعها وذلك ضمن نظام متكامل في اطار التوصيف الرقابي العام على أعمال المجالس المحلية كافة .

ي – المضامين واوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول :

- **الفصل الخامس (الدعاوى / المواد ٩١-٩٣)**
- **الفصل السادس (الملاحقات التأديبية والجزائية/المواد ٩٤-١٠٤) .**

١ – المضامين :

١-١: م (٩٦) : فرض عقوبات على الفئة الأولى من صلاحية وزير الداخلية وعلى الفئة الثانية بقرار من هيئة تأديبية خاصة .

١-٢: م(٩٨) : تعيين الهيئة التأديبية الخاصة يتم بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية.

١-٣: م(٩٩) : احالة رئيس المجلس البلدي ونائبه والعضو الذي يتولى السلطة التنفيذية إلى جانبه على الهيئة التأديبية الخاصة يتم بقرار من وزير الداخلية وبعد اجراء تحقيق تتولاه وزارة الداخلية نفسها .

٢-اوجه القصور :

٢-١: لما كانت العقوبات التأديبية الادارية تندرج ضمن نوعين الاول يرتبط بنظام تقييم الاداء وهو من صلاحية السلطة الرئاسية، والثاني يرتبط بنظام التأديب العام الذي هو من صلاحية المجلس التأديبي العام الذي يمارس هذه الصلاحية على العمل الاداري العام بمستوياته وانواعه كافة، فإن منح صلاحيات خاصة يفرض مثل هذه العقوبات سواء لوزير الداخلية الذي يمارس صلاحياته كسلطة مرجعية مركزية لا حصرية على المنطقة أو لهيئة تأديبية خاصة يعتبر تجاوزاً لصلاحيات المجلس التأديبي العام الذي يعمل في ظل نظام تأديبي متكامل .

٢-٢: وينطبق ذلك على تعيين الهيئة التأديبية الخاصة، واعطاء وزير الداخلية صلاحية اقتراح تعيين اعضائها لا شك يزيد من هيمنته على العمل الاداري المحلي.

٢-٣: أن احالة القيمين على اعمال المجالس المحلية البلدية للتحقيق واجراء عقوبات تأديبية عليهم من قبل وزير الداخلية تعني أن الوزير نفسه يحل محل القضاء الاداري في ممارسة الصلاحيات التأديبية والتقويمية.

٣ – التعديلات :

أن يكون المجلس التأديبي العام هو الجهة المرجعية في ممارسة الصلاحيات التأديبية على القيميين على العمل الاداري والقائمين بأعماله وفقاً للاصول المرعية الاجراء مع الوحدات الادارية العامة كافة (مركزية ولا مركزية محلية ومرفقية)

سابعاً : الملاحظات التفصيلية حول اتحادات البلديات :

أ – المضامين واوجه القصور والتعديلات المقترحة حول (الفصل السابع– اتحـــاد البلديـات /القسم الاول /المواد ١٠٥–١٠٨) .

١ – المضامين :

١–١ : م(١٠٥) : يتألف اتحاد البلديات من عدد من البلديات، ويتمتـــع بالشـخصية المعنوية والاستقلال المالي .

١–٢ : م(١٠٦) : ينشأ الاتحاد بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية .

٢– اوجه القصور :

أن تمتع الاتحاد بالشخصية المعنوية ناتج عن توافق قائم بين بلديـات لـها شـخصية معنوية وليس عن الاتحاد نفسه، وبالتالي فإنه يمكن اعتبار الاتحاد بمثابة إطـار للعمل المحلي اوسع نطاقاً من البلدية دون اعتباره مستوى تنظيمياً مستقلاً، بمـا يزيد من المستويات التنظيمية المحلية، وهو أمر يتناقض وتوجيهات المؤتمـرات التي تعقد لتفعيل العمل الاداري المحلي الذي يطالب بالتخفيف ما أمكن من هـذه المستويات واختصارها إلى مستويين تنظيميـن اداريـن (بلـدي – اقليمـي) وبمستوى قيادي (جهة مرجعية) .
كما وأنه يتنافى ايضاً وسياسة الاصلاح الاداري التي تطالب بعدم الازدواجيـة في العمل وبالتالي زيادة الوحدات الادارية العاملة في مجـال واحـد وتعددهـا وتضارب وازدواجية اعمالها .

٢–٢: أن ينشأ الاتحاد بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية يعني أن الوزير هـو بمثابة المرجعية لكل من المركزية اللاحصرية واللامركزية الادارية–وهو أمـر يتنافى والقواعد التنظيمية المقننة التي تشير إلى ضرورة الفصل بين المرجعيـة المحلية والمرجعية المركزية اللاحصرية على المستوى الاداري وعلاقتهما تتـم على مستوى قيادة هذا العمل الاداري مركزياً في ظل مجلس الوزراء .

٣-التعديلات :

٣-١: أن لا يكون الاتحاد بمثابة مستوى تنظيمي مستقل خارج اطار البلديات التي هي الاساس كهيئة اعتبارية .

٣-٢: أن تنشأ الاتحادات بقرار من المرجعية الادارية المحلية بناء على اقتراح رئيس المنطقة الادارية ورغبة رؤساء البلديات المعنية بالاتحاد .

ب- المضامين واوجه القصور والتعديلات المقترحة حول القسم الثاني من الفصل السابع (جهاز اتحاد البلديات / ١٠٩-١١٦) .

١-المضامين :

١-١ : م(١٠٩) تشكل جهاز الاتحاد من سلطتين تقريرية يتولاها مجلس الاتحاد وتنفيذية يتولاها رئيس المجلس .

١-٢ : م(١١٢) معاونة رأس السلطة التنفيذية جهاز موظفين يرأسه مدير عام ووحدات ادارية : هندسية وصحية- ادارية ومالية -شرطية .

١-٣ م (١١٣-١١٥) بخصوص مهام وصلاحيات كل وحدة في إطار كونها تعمل لصالح البلديات في مجال اختصاصها .

٢- اوجه القصور :

٢-١: أن الاقرار بعدم اعتبار الاتحاد مستوى تنظيمياً مستقلاً يفترض وجود سلطة تقريرية له متمثلة برؤساء المجالس البلدية المتحدة يرأسها أحدهم أو أكبر الاعضاء سناً، بحيث يكون المشرف العام على عمل الاتحاد، أما تنفيذ مشاريع الاتحاد فتتم عن طريق الاجهزة الفنية للبلديات كل في نطاقه وتحت اشراف رئيس الاتحاد بحيث لا يكون هناك ازدواجية أو تعددية في الاجهزة .

٢-٢: السؤال الذي يمكن اثارته في هذا المجال لماذا تشكل كل من اتحادات البلديات جهازاً جديداً لعمل يمكن أن يقوم به الجهاز القائم في كل بلدية هي جزء من الاتحاد، اضافة إلى الاعمال المنوطة في نفس النطاق البلدي؟

٢-٣: ونفس السؤال ينطبق على الفقرة الخاصة بالمهام والصلاحيات المحددة للوحدات الجديدة العاملة في اطار الاتحادات .

٣-التعديلات :

٣-١: احداث مواد جديدة حول تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحيات رئيس المجلس وعلاقته بالاعضاء من جهة في إطار الاتحادات وبالبلديات المتحدة من جهة اخرى عبر رؤسائها الاعضاء في الاتحاد .

٣-٢: الغاء المادة ١٠٩و١١٢و١١٣و١١٤و١١٥ والتأكيد على عدم اعتبار الاتحاد شخصية اعتبارية وبالتالي عدم استمرارية الاتحاد كهيئة قائمة شأنها شأن البلدية .

ج- المضامين واوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول القسم الثالث والرابع من الفصل السابع (اختصاص مجلس الاتحاد /المواد/ ١١٧-١٢٠ رئاسة مجلس الاتحاد /المواد ١٢١/١٢٣) .

١-المضامين :

١-١: م(١١٨) رفع الخلافات الحاصلة بين مجالس الاتحادات البلدية إلى وزير الداخلية للبت بها بموجب قرار معلل له صفة الالزام القانوني عليها.

١-٢: م(١٢١) يحق لرئيس ونائب رئيس مجلس الاتحاد أن يتقاضيا من موازنة الاتحاد تعويض تمثيل ونقل يحددها المجلس .

٢-اوجه القصور :

٢-١: أن امر البت في أي خلاف ينشأ، يجب أن يعود إلى السلطة المرجعية للجهات المختلفة اذا ما كانت في نفس خط السلطة، وبالتالي فالخلافات الحاصلة بين مجالس الاتحادات البلدية يعود امر البت فيها الى السلطة المرجعية الادارية المحلية بعد الاطلاع على رأي الرؤساء المباشرين المتمثلين في رؤساء المناطق الادارية .

٢-٢: أن الموازنة المحددة هي موازنة المشروع المشترك التي تساهم فيه البلديات وليس موازنة مستقلة للاتحاد باعتبار ان الاتحاد ليس له شخصية معنوية .

٣-التعديلات :

٣-١: احلال الهيئة المرجعية المحلية مكان وزارة الداخلية ووزير الداخلية اينما وجدت كسلطة مرجعية، مع اعطاء دور وظيفي لرؤساء المناطق الادارية ازاء البلديات واتحادات البلديات علىحد سواء .

٣-٢: التأكيد على عدم وجود موازنة مستقلة دائمة للاتحاد، وانما صندوق يتم تكوينه من قبل موازنات البلديات المتحدة كل حسب استفادته من المشروع وحسب مقتضيات التنفيذ في النطاق البلدي له .

د- المضامين واوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول القسم الخامس من الفصل السابع (مالية الاتحاد /المواد ١٢٤-١٢٥) .

١- المضامين :

١-١: م(١٢٤) تكون مالية الاتحاد وتوزيع اموال الاتحادات البلدية بقرار من وزير الداخلية.

١-٢: م(١٢٥) خضوع قرارات مجلس الاتحاد لسلطة الرقابة الادارية وفقاً للاحكام والاصول والقواعد المطبقة على البلديات .

٢-اوجه القصور :

٢-١: عدم الحاجة إلى أن يكون للاتحاد موازنة مستقلة ينفي حق المجلس بالحصول على الهبات والوصايا الا عبر البلديات، وكذلك الحال بالنسبة لتمويل المشاريع الذي يتم عن طريق البلديات التي تفرض الرسوم وتستوفيها طبقاً للقواعد المرعية .

- الملاحظ هنا عدم اعطاء الاتحاد حق فرض الضرائب والرسوم، علاوة على استقطاع معظم ماليته من موازنات البلديات المشتركة في الاتحاد وهذا يشير إلى ضرورة عدم تخصيص قسم مستقل لمالية الاتحاد بمعزل عن القسم أو الفصل المخصص للتمويل المحلي بعامة والتمويل البلدي بخاصة.

٢-٢: أن مثل هذا الخضوع يجب أن لا يواكبه تأكيد على الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والاداري للمجلس عن البلديات المشاركة في الاتحاد ويؤكد ذلك نص المادة (١٢٧) من الفصل الثامن الذي يتمحور حول الاحكام العامة التي تضبط العمل في نطاقه .

٣-التعديلات المقترحة :

٣-١: ادراج مالية الاتحاد ضمن التوصيف المالي للبلديات مع تخصص قسم مستقل له يحدد في اطار العلاقة بين البلديات واتحاد البلديات .

٣-٢: التأكيد على عدم الحاجة إلى اعداد موازنة مستقلة لاتحادات البلديات واخضاعها لنفس الاعداد والتقرير المعتمدين على موازنات البلديات كموازنات ملحقة تصدر بقانون وانما باعتبارها موازنة مالية لمشروع مشترك بين عدة بلديات متحدة لهذا الغرض .

هـ – المضامين واوجه القصور فيها والتعديلات المقترحة حول الفصل الثامن والفصل التاسع (الاحكام العامة/المواد ١٢٦-١٢٩ – والاحكام الانتقالية /المادة١٣٠) .

١-المضامين :

١-١: المادة(١٢٨) حول عدم خضوع اعمال البلديات واتحادات البلديات لرقابة التفتيش المركزي.

١-٢: المادة (١٢٩) حيث أن مضمون هذه المادة غير مفهوم .

١-٣: المادة(١٣٠) الصفة المؤقتة والظروف الاستثنائية للمناطق المحتلة والمهجرة .

٢-اوجه القصور :

٢-١: السؤال الذي يطرح نفسه ما هو مغزى عدم خضوع اعمال البلديات واتحادات البلديات لرقابة التفتيش المركزي اذا لم يكن فقط لتعزيز سلطة وزارة الداخلية بعامة ووزير الداخلية بخاصة؟ علماً بأن جميع الوحدات والهيئات المركزية واللامركزية تخضع لرقابته على اختلاف انواعها (ادارية-مالية-هندسية..الخ)

٢-٢: أن عدم وضوح هذا النص يفترض اعادة النظر فيه اذا ما كان في سياقه المنهاجي.

٢-٣: لا حاجة لجعل الصفة المؤقتة وكأنها دائمة من خلال تخصص مادة يمكن أن تلغى بانتهاء هذه الصفة .

٣-التعديلات :

٣-١: الغاء هذه الاحكام كافة .

٣-٢: ادراج الرقابة على اعمال البلديات واتحادات البلديات من قبل التفتيش المركزي ضمن اطار الفصل المخصص للرقابة بانواعها المختلفة .

ثامناً : الملاحظات التفصيلية حول المختارين والمجالس الاختيارية :

أ – المضامين وأوجه القصور والتعديلات المقترحة حول الاحكام العامة (م١-٣) .

١-المضامين غير الدقيقة :

١-١ : م(١) تركيز النص على المقيمين في حين ينتخب فقط المسجلين في سجلات النفوس وللمختار الذي يدير المكان بمعاونة مجلس اختياري .

١-٢ : م(٢) (٣) :تأليف المجلس الاختياري في المدن والقرى دون الاحياء حيث يتم فيها انتخاب مختار فقط في الوقت الذي يعتبر فيه الحي بمثابة قرية ويطبق بشأنه احكام المادة (١و٢) .

٢-اوجه القصور :

٢-١: عدم التمييز بين المسجلين والمقيمين، وعدم تحديد دور واضح للمختار والمجلس الاختياري، حيث أن دوره ليس ادارياً وانما تمثيلياً حيث يمثل الحكومة ازاء الاهالي ويسهل من امور الاهالي في تعاطيها مع الادارات العامة.

٢-٢: يشير مضمون المادتين (٢و٣) إلى تعارض بين اعتبار الحي بمثابة قرية وبالتالي تخصيص مختار للحي دون مجلس اختياري يكون من (٣) اعضاء إلى جانبه يتم انتخابهم من أهالي القرية، بمعنى أن الحي ليس بمثابة قرية.

٣-التعديلات :

٣-١: تحديد الدور المرسوم للمختار ونطاق الاشراف عليه وفق طبيعة اعماله من جهة، وطبيعة تنصيبه (بالانتخاب المباشر من الاهالي) من جهة أخرى، مع التمييز بين المسجلين والمقيمين والاخذ بالمعيارين التسجيل في سجل النفوس والاقامة في المكان الذي يجري فيه الانتخاب .

٣-٢: التأكيد على أن يكون المختار والمجلس الاختياري – دون تمثلهما بالشخصية الاعتبارية – ضمن نطاق اشراف البلدية، بحيث يكون رئيس البلدية الرئيس المباشر للمختار الذي يمثل رئيس المجلس الاختياري الذي يعتبر رافداً من روافد العمل البلدي المرتبط بالعلاقة المباشرة مع السلطة المركزية عبر اللاحصرية، وبالتالي اعتباره المستوى القاعدة لخط السلطة الاداري المحلي وليس لخط السلطة المركزي اللاحصري.

٣-٣: تحديد آلية تشكيل المجالس الاختيارية، بحيث يتم تقسيم المدن والقرى الكبرى إلى احياء، واعتبار القرية الصغيرة بمثابة الحي وليس العكس، مع اعتبار الحي الوحدة الصغرى الانتخابية، وتحديد عدد النفوس والمقيمين في نطاقه بحيث لا يقل عن عدد معين من الناخبين أو المسجلين والمقيمين والا ضم إلى حي آخر قريباً منه جغرافياً .

ب- المضامين واوجه القصور والتعديلات المقترحة حول ممارسة المختار لوظيفته :

١- المضامين غير الدقيقة :

١-١: م(١٣) قسم اليمين أمام قاض منفرد .

١-٢: م(١٤) تعيين وزير الداخلية لمختار بديل – في حالة شغور المنصب – من أكبر اعضاء المجلس الاختياري سناً .

٢-اوجه القصور :

٢-١: لا حاجة لمثل هذا القسم، طالما أن الشعب قد اختاره وطالما أن ذلك لا ينطبق على رئيس ونائب رئيس واعضاء المجلس البلدي المنتخبين، بحيث ينطبق على المختار ما ينطبق عليهم مع مراعاة أن المختار واعضاء المجلس الاختياري لا يشكلون هيئة اعتبارية وانما يعملون في نطاق العمل البلدي واشراف رئيس البلدية مباشرة .

٢-٢: يعتبر اكبر الاعضاء سناً، مختاراً في حال عدم تمكن المختار من ممارسة مهامه وصلاحياته لأي سبب كان، ويصدق ذلك اجرائياً بموجب بيان يصدر عن الجهة المرجعية المحلية وليس وزير الداخلية بناء على طلب رئيس البلدية واخذ رئيس المنطقة علماً بذلك . ومثل هذا الاجراء يأتي في سياق الاعتبارات الديمقراطية التي افترضت انتخاب المختار وليس تعيينه .

٣-التعديلات المقترحة :

٣-١: النص صراحة على أن يكون عمل المختار في نطاق العمل البلدي واشراف رئيس البلدية وان يقوم بأعماله في مقر البلدية، بحيث يكون لرئيس المنطقة الادارية (كممثل للسلطة اللاحصرية) السلطة الوظيفية المباشرة عليه نظراً لارتباط اعماله مباشرة بأعمال السلطة المركزية اللاحصرية .