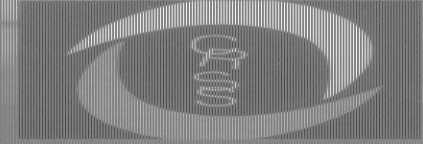


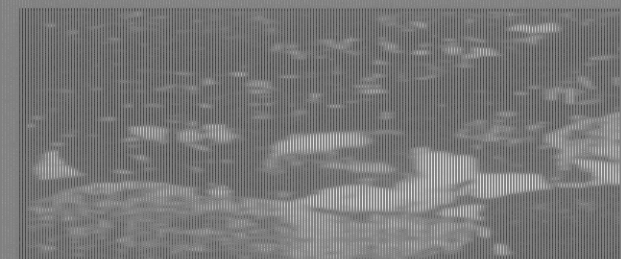
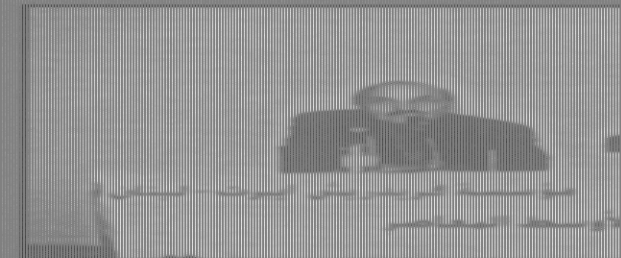
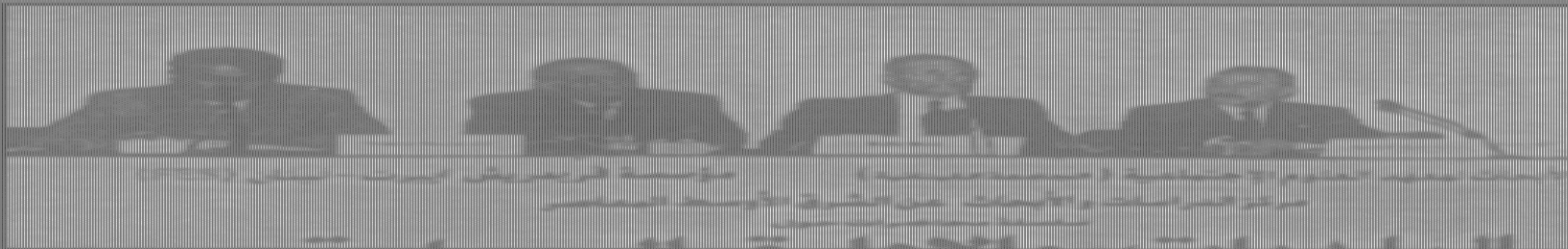
CERIMOC

مركز الدراسات والأبحاث  
عن الشرق الأوسط والحاضر



مركز الأبحاث في معبر العلوم الاجتماعية  
(الجامعة اللبنانية)

# ت والإدارة المحلية (1)



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

## البلديات والإدارة المحلية (1)

## مقدمة

بعد مرور ٣٥ عاماً على آخر انتخابات بلدية واختيارية في لبنان (عام ١٩٦٣) جرت الانتخابات الأخيرة (عام ١٩٩٨) للمجالس البلدية والاختيارية. وكان هذا الحدث مفصلاً في تاريخ لبنان الحديث، على طريق إرساء أسس اللامركزية الإدارية من جهة، وإرساء أسس الديمقراطية من جهة ثانية. ولكن هذا المفصل النظري، إذا جاز التعبير، شابته، منذ اليوم الأول للانتخابات وعبر الممارسة لاحقاً، شوائب عديدة، في نظر كل متتبع لمسارات الإدارات المحلية.

وانطلاقاً من هذه الشوائب، تداعى كل من مركز الدراسات والأبحاث عن الشرق الأوسط المعاصر (CERMOC)، ومؤسسة فريدريش إبيرت، ومركز الأبحاث في معهد العلوم الاجتماعية في الجامعة اللبنانية (CRISS)، لمحاولة المساهمة في الردّ على هذه الشوائب، عبر سلسلة محاضرات وندوات، تحت عنوان عريض هو "البلديات والإدارة المحلية". واتفق المنظمون الثلاثة، على تغطية هذا العنوان العريض، عبر تسعة مواضيع تغطي كل الميادين التي يمكن للإدارات المحلية أن تتعاطى بها؛ وذلك على الشكل التالي:

الثلاثاء ١٢/١٠/١٩٩٩: البلديات والسلطة المركزية.

الثلاثاء ٩/١١/١٩٩٩: مالية البلديات (الموازنة والضرائب).

الإثنين ٦/١٢/١٩٩٩: المجلس البلدي والمجلس الاختياري: آلية عمل كل منهما.

الثلاثاء ١١/١/٢٠٠٠: المبادرات من أجل مشاركة المواطنين في النطاق البلدي.

الثلاثاء ٨/٢/٢٠٠٠: البلدية كهيئة إحصائية.

الثلاثاء ١٤/٣/٢٠٠٠: البلدية كمؤسسة فاعلة في التنمية الاقتصادية.

الثلاثاء ١١/٤/٢٠٠٠: السياسات الاجتماعية على المستوى البلدي.

الثلاثاء ٨/٥/٢٠٠٠: التنظيم المدني في البلديات.

الثلاثاء ١٣/٦/٢٠٠٠: البلديات والبيئة.

وكان الهدف منها مجتمعة، تعيين القضايا وتحديد المشكلات والصعوبات أمام تطور العمل البلدي، إضافة إلى اقتراح بعض الحلول لبعض المشكلات، ورؤية كيفية الاستفادة من الأبحاث المونوغرافية المنجزة حول البلديات.

## الجلسة الافتتاحية والجلسات الثلاث الأولى

الجلسة الافتتاحية : ١٩٩٩/١٠/١٢

رعى هذه الجلسة : رئيس الجامعة اللبنانية الدكتور أسعد دياب.

الجلسة الأولى : ١٩٩٩/١٠/١٢

البلديات والسلطة المركزية.

رعى هذه الجلسة : رئيس الجامعة اللبنانية الدكتور أسعد دياب.

رئيس الجلسة : النائب الدكتور محمد عبد الحميد بيضون .

المحاضران :

- رئيس هيئة تحديث القوانين في مجلس النواب : الأستاذ أوغست باخوس.

- الحامي الأستاذ غسان مخيبر

الجلسة الثانية : ١٩٩٩/١١/٩

مالية البلديات : الموازنة والضرائب.

رئيس الجلسة : رئيس مالية جبل لبنان : الأستاذ رفيق البراكس.

المحاضران :

- رئيس بلدية طرابلس : العميد سمير شعراني.

- عضو مجلس بلدية بيروت : الدكتور توفيق أنيس كفوري.

الجلسة الثالثة : ١٩٩٩/١٢/٦

المجلس البلدي والمجلس الاختياري : آلية عمل كل منهما.

رئيس الجلسة : رئيس بلدية زوق مكاييل : المحامي الأستاذ نهاد نوفل.

المحاضران :

- رئيس بلدية برج البراجنة : المحامي الأستاذ فؤاد الحركة.

- مختار سدّ البوشرية : المحامي الأستاذ أنيس واكيم.

وكانت نسبة الحضور في كل جلسة من الجلسات تتعدى المئة دائماً، بين رؤساء بلديات ومختيرين، وأعضاء مجالس بلدية، إلى عدد كبير من ممثلي الهيئات الرسمية والمدنية والأهلية، إضافة إلى الباحثين والفاعلين والناشطين في المجتمع المدني.

إن هذا الكتيّب يحوي مضامين الجلسات الثلاث الأولى، وسوف يصدر كتيباً آخران في نهاية كل ثلاث جلسات، يغطي كل منهما مضامين الأوراق المقدمة.

إن هذا الجهد الذي قام به المنظمون، هو مساهمة منهم - كمؤسسات أكاديمية- في حقل الإدارة المحلية، نقداً وتصويماً وطرحاً للهموم، من أجل أن تؤول اللامركزية الإدارية إلى مآلها الصحيح.

رئيس مركز الأبحاث في معهد العلوم الاجتماعية

(الجامعة اللبنانية)

نبيل سليمان

**الجلسة الأولى**

**البلديات والسلطة المركزية**

## أوغست باخوس

رئيس هيئة تحديث القوانين في مجلس النواب

أشكر مركز الأبحاث في معهد العلوم الاجتماعية (الجامعة اللبنانية) ومؤسسة فرديش ايرت ومركز الدراسات والأبحاث عن الشرق الأوسط المعاصر على تكريمهم بدعوتي الى طرح رؤيتي المتواضعة حول موضوعي البلديات والسلطة المركزية.

وهنا لا بد من الإفصاح ان افكاري وآرائي تبقى دائماً عرضة للنقاش، وان مثل هذه الندوات تفيدني شخصياً وتفيد الباحثين عبر غرلة الاسئلة والاجوبة، مما يفسح لي في المجال لاكتنز معلومات جديدة يطرحها علي السائلون.

وسيكون حديثي مقتضباً - قدر المستطاع - لترك الوقت الكافي لطرح الاسئلة والتي قد تتضمن توجيهات.

### اولاً : ما هي فلسفة اللامركزية :

خلافاً لما ذهب اليه بعض الموثورون - سابقاً - ان اللامركزية تشكل علاجاً لل عمران المحلي يستتبع حتما تسهيل معاملات المواطنين وتأمين الخدمات المباشرة لهم. وهذه الفلسفة تركز على علم النفس لجهة تعلق الانسان بحيه ثم بقرته ثم بمحيطه المباشر الذي يؤمن له مصالحه.

ولي على ذلك امثلة حية منها، مثلاً، ما اعتمده اباونا واجدادنا بما يسمى "العونة"...

أي ان يسخر المواطنون في كل قرية يوم عمل مجاني، نهار الاحد او الجمعة، ويشقون الطرقات بما كان يسمى "الكروسة" او يعيدون الساحات العامة او يرصفون الحفافي...

مما أمن اعمال الجباية التي لا تزال ظاهرة للعيان في قرانا. وكانت تلك التضحيات تؤمن الخدمات المتبادلة لابناء الحي او القرية وتشد الناس الى بعضهم... لأن مصيرهم العمراني واحد.

واعمال "العونة" توقفت مع قانون البلديات أي ان "العونة" تنظمت وبالتالي يحق للبلدية ان تقبل الهبات، ويصدق القرار، حتماً، بشأنها.

وهنا لاحظ انني عندما تسلمت رئاسة البلدية في مستهل عام ١٩٥٣ اعتمدت طريقة اشراك المواطنين في كل حي من احياء المنطقة، فقاموا بأعمال الجباية في تضحياتهم وبرز العمران بشكل واضح.

والا لاحظ ايضاً اني جلت مؤخراً وميدانياً على بعض الشوارع المكتظة وقمت بشيء من الاستفتاء لجهة انشاء مواقف سيارات في كل حي من تلك الاحياء.

واجمع اصحاب المحلات وشقق السكن بأنهم مستعدون ان يساهموا مساهمة نقدية فعالة في سبيل انشاء المواقف، والامر ينسحب على باقي المشاريع العمرانية.

ويقتضي شرعنة هذه الاستعدادات وفرضها. وبخاصة ان المواطن يساهم في دفع الرسوم والمساهمة عند افادته المباشرة من المشاريع العمرانية.

فالنار تكوي مكانها.

والمواطنون يعرفون من اين تشرق شمسهم وهم يثقون بإدارتهم المحلية.. ولا يثقون بالدولة ككل... وبالتالي يتكفون عن دفع الضرائب للدولة ويرتضون التضحيات لادارتهم المحلية... لانهم يثقون بالاشخاص الذين يمثلونهم مباشرة.

**ثانيا : ما هي الاسباب التي فرضت علينا المركزية عبر التاريخ :**

الامر واضح... نحن اعتمدنا المركزية لاننا نخضع ونرزح تحت نير العثمانيين. وفي حينه كانت كل الشؤون تصب في مصب السلطان والامرة كانت تخرج من عنده.

حتى اذا انتقلنا الى عهد الانتداب الفرنسي وتبيننا معهم تراث الملكية الفرنسية المعتمدة منذ عهد لويس الرابع عشر... "الملك الشمس" "LE ROI SOLEIL" وهناك ايضاً كانت كل الشؤون تدخل وتخرج من الملكية.

وما ان اطل عهد الاستقلال شرد بعض الشاردين القلائل واضفوا على اللامركزية معنى الفيدرالية وسمموها معها الاجواء...

...ثم تبخرت نواياهم وانصهرنا في بوتقة وطنية واحدة... وبدأنا نركز على البحث في افكار واقعية وعمرانية صرفة واعتماد اللامركزية وادخالها في اطار الدولة المركزية القوية.

**ثالثا : كيف، ولماذا تطورنا وبدأنا نسعى الى اعتماد اللامركزية :**

اقولها بكل تواضع، ساهمت شخصيا وبعض رفاقي الذين ترأسوا البلديات في بلورة الافكار.

وطرحنا معاناتنا وتجاربنا عبر ما يلي :

١ - قمت بجولة ميدانية على بعض المدن النموذجية في اوربا وجلت فيها على قدمي وفتحت حواراً مع المهندسين والاداريين فيها.

٢ - في بلدية الجديدة - البوشرية - السد التي كنت رأسها، أنشأنا شبكة مجارير منذ اربعين سنة تضاهي شبكات اميركية واوروبية وفوجتنا بعد مدة من الزمن بأن من هم فوقنا من البلديات باشروا بانشاء شبكات مجارير واضطروا ان يربطوها بشبكتنا وقد يعمدون الى تعطيلها... واقتنعنا بأن العمران يبدأ بشبكة المجارير اولاً... وترتكز عليها الطرقات بعدها، وان المصير العمراني لكل منطقة مرتبط جغرافياً بمن هو فوقه وبالتالي لا يمكن رسم معالم العمران الا ضمن اطار جغرافي واحد.

٣ - طالعت كتباً عديدة حول المشاريع العمرانية. وتوقفت امام كتاب "الان برفيت" "ALAIN PERFIT" الذي ركز قناعتي. وعنوانه : "المرض الفرنسي" "LE MAL FRANCAIS"

وهذا الرجل كان وزيراً هاماً في حكومات الرئيس "ديغول"، والرئيس ديغول اقتنع بصوابية طروحاته وشجعه.

فشرح، في كتابه، كيف ان فرنسا تلكأت في مجال العمران نسبة للدول المجاورة كبريطانيا، والنمسا، وسويسرا، لانها لم تمارس اللامركزية... أي الحكم المحلي، وطبقت نظريات "الان برفيت" وانتعشت فرنسا عمرانياً وجارت ركب التطور.

٤ - طرحت شخصياً اقتراحاً بأسمي موضوعه "اللامركزية" منذ ما يقارب السبعة عشر عاماً... وكانت الاحداث الدامية عندنا تحول دون السير بالاقتراح.

... حتى اذا اصبحنا في الطائف اوردنا في وثيقة الوفاق الوطني ما كان يجول في افكارنا... انما بدأت الاصابع تتلاعب بالفكرة عبر اتجاهات لا تمت الى الجوهر بصلة.

**رابعا : ما هي الخطوط العريضة التي اعتمدها شخصيا وقد جاراني اصحاب السلطة في معدل كبير منها :**

١- اول هذه الخطوط تعميم البلديات الزامياً في كل انحاء لبنان وخلال ستة اشهر بعد تصديق القانون.

لأن المادة ٧/ من الدستور اللبناني تساوي المواطنين في حقوقهم وموجباتهم.

ولأنه لا يجوز ان ينعم مواطنون من نعمة البلدية ويحرم آخرون منها.

ولانه لا يجوز للدولة ان تسرق المواطنين الساكنين في قرية محرومة من انشاء بلدية، أي ان نجبي الضرائب ونصبها في مصب البلديات القائمة.

واسف ان نقول ان الحكومة الحالية، بمشروعها تغاضت عن هذا الحق واستبقت على حقها، منفردة، باستحداث البلديات، فتمنح الحق الي من تشاء وتحرمه عمن تشاء.

... وهذا امر يشكل عهراً في التوجه المزاجي... بخاصة وانه لا يمكن تطبيق اللامركزية وبعدها الانماء المتوازن دون التعميم الذي اشرت اليه.

٢ - الخط العريض الثاني ان نحترم ما جاء في وثيقة الوفاق الوطني ونعتمد الاقضية كوحدات عمرانية... ولا مانع من قسمة الاقضية الى وحدتين او ثلاث خضوعاً للواقع الجغرافي.

...على ان تبقى العاصمة بيروت موحدة، ولا مانع من تقسيمها الى اقسام كبيرة خضوعاً لواقع جغرافي على ان تبقى تابعة لادارة موحدة... ولي في هذا المجال توضيحات قد اطرحتها بعد أي سؤال لاخراج بيروت من الخلاف القائم بين صلاحيات المحافظ والبلدية.

٣ - اما الخط العريض الثالث فهو يتناول انشاء اتحادات البلدية، وهنا يجدر القول ان انشاء اتحاد البلدية لا يجوز ان يخضع لمزاج اصحاب السلطة.

بمعنى انه يتحتم - والزامياً - ان يقسم كل قضاء الى وحدات جغرافية وفقاً لطبيعة الارض وسرود المياه. وهذه الوحدات الجغرافية يجب ان تحدد بقانون لكي لا تبقى عرضة للتعديل وفقاً لمزاج الحكام.

وفلسفة انشاء اتحاد البلديات لها قاعدة طبيعية اولاً لجهة ان مصير الاراضي المنخفضة مرتبط بالاراضي التي تعلوها. فقد تعرض منطقة منبسطة للفيضانات بسبب انسداد السواقي العامة التي تعلوها.

كذلك - كما سبق واعلنت في حديثي هذا - ان العمران يبدأ بشبكات المجارير وهي تستتبع انشاء

الطرق لتركيزها... وتجربتي الميدانية التي اشترت اليها آنفاً دلت ان منطقتي مرتبطة بما فوقها... وبالتالي يتعدى على ابناء الساحل، مثلاً، ان ينشأوا مشاريع عمرانية متغاضين عن المناطق التي تلوهم. والاحظ هنا أن التجربة دلت ان اصحاب السلطة انشأوا اتحادات بلدية معتمدين مصالحهم السياسية والخدماتية... وشكل الامر عهراً سافراً لا مجال لطرحة.

والاحظ ايضاً انه لا يجوز منح اتحادات البلديات حق الامرة الذاتية. انما تخضع هذه الاتحادات لقرارات تصدر عن مجلس القضاء لانفاذ مهمات ومشاريع مشتركة فقط.

وعلى سبيل المثال لا الحصر على مجلس اتحاد البلدية ان يشرف على تنفيذ شبكة مجاري وطرق مشتركة ومسلك مشترك وجمع النفايات وانشاء المحارق او ما شابهها ومشاريع تصفية المياه المبتذلة... وباختصار كل ما يؤول الى تأمين الخدمات المشتركة خضوعاً للمصير الواحد.

وبالمناسبة اقول ان المواطنين القاطنين ضمن اطار اتحاد البلدية يضحون في سبيل المشاريع المشتركة وقد يتمنعون عن المشاركة في مشاريع لا تمت اليهم بصلصة مباشرة او لا يستفيدون منها مباشرة.

#### خامساً : كيف تتكون ادارة الوحدة المحلية او القانمقامية او كما سمتها الحكومة في مشروعها الادارة المحلية :

حدد في وثيقة الوفاق الوطني بانه يتحتم انتخاب اعضاء مجلس القضاء وان يرأسه القانمقام... هذه حدود نحن ملزمون باحترامها.

ففي اقتراحي حددت عدد اعضاء مجلس القضاء بخمس وعشرين... وما هم ان تقلص العدد او زاد.

واعتمدت طبيعة الحال مبدأ انتخابهم. ولا يهم ان ينتخب الاعضاء مباشرة من الشعب او عل درجتين.

كان يقال بعد تعميم البلديات - يجتمع رؤساء البلديات في كل قضاء او في كل وحدة ادراية كما سمتها الحكومة وينتخبون عشرة منهم يشكلون نواة مجلس الوحدة الادارية.

اما الباقون أي الخمسة عشر عضواً فقناعتي تفرض علي ان يمثل كل اصحاب المهن الحرة في القضاء. كأن يقال للمهندسين في هذا القضاء اذهبوا الى نقابتكم وانتخبوا اثنين منكم كذلك نسبة للمحامين والاطباء والاساتذة الجامعيين والصناعيين والحرفيين والعمال والزراعيين في المناطق الزراعية.

...وينتخب من هذه الانتخابات ممثلون عن مهنهم يتمتعون بالقدرات العلمية والثقافية وتشدهم المصلحة الى بعضهم.

وهذه الفئة من العلماء والمثقفين يخون المجلس بهمتهم وثقافتهم... وقد يستنكف هؤلاء عن المشاركة اذا اخضعناهم الى انتخابات شعبية مباشرة... مع ما يرافق ذلك من مساومات نعرف نحن الذين غطسنا في احوال السياسة بمتاعبها.

وهذا المجلس مع ما يضم من طاقات علمية وفكرية اعلم على توسيع صلاحياته في شأن العمران، وقراراته محترمة وتعرض على الحكومة مباشرة للتصديق ولا تخضع تلك القرارات لمزاج المحافظ او الوزير المسؤول الواحد.

#### سادساً: من هي الوزارة التي ترعى مجالس الاقضية وتشرف عليها وتؤمن التعاون بين المجالس المحلية والحكومة :

اقترح ان يستقى على وزارة الشؤون البلدية والقروية ويدمج فيها وزارة التصميم (او التخطيط) ووزارة البيئة ويستتبع ذلك ضم مديرية التنظيم المدني الى هذه الوزارة الشاملة.

واطرح المبررات التالية :

١ - ان وزارة البيئة محددة صلاحياتها في قانون البلديات في صلب صلاحيات رئيس البلدية او المجلس البلدي. ولاحظنا تضارباً في الصلاحيات وتعذر انفاذ قرارات وزارة البيئة على الذين تعاقبوا منذ سنوات.

والبلديات تضم الشرطة البلدية ويمكن لهذه الشرطة بخاصة ضمن اطار الوحدة العمرانية ان ينفذوا قسراً صلاحيات هذه الوزارة الشاملة، وذلك دون ان نرهق الدولة باجهزة جديدة نسخرها لوزارة البيئة المستقلة.

٢ - لا يجوز ارهاق وزارة الداخلية بصلاحيات جديدة يتعذر معها للوزير بأن يتحمل اعباءها بكاملها.

٣ - وزارة التصميم او التخطيط يجب ان تحل محل مجلس الانماء والاعمار بل يجب ان يدمج هذا المجلس بالوزارة الشاملة لتشمل جميعها بوزير يصبح مسؤولاً امام مجلس النواب. وقد شاهدنا الخلل الحاصل في اعمال الدولة بسبب فلتان المجالس غير الخاضعة للرقابة. وهي شكلت خرقاً لقاعدة ديمقراطية ثابتة.

٤ - وعلى هذه الوزارة الشاملة التي تضم وزارة التصميم او التخطيط ان تجري مسحاً شاملاً لكل المشاريع الموجودة حالياً بما فيها الظاهرة فوق الارض او المدفونة تحتها كي يفسح في المجال ادراجها في دفتر شروط كل مناقصة.

وعندها يحال دون تحفظات المتعهدين وتجميد اعمالهم بانتظار اصلاح الاعطال عند انفاذ المشاريع المزممة.

٥ - كذلك على هذه الوزارة الشاملة ان تجري مسحاً شاملاً في كل البلاد للمشاريع العمرانية المستقبلية. عندها يفرض على مجالس الاقضية ان تعتمد هذه الدراسة وهذه التصاميم كل في منطقتة.

٦ - كذلك يصبح طبعياً ان تنتزع مديرية التنظيم المدني من وزارة الاشغال والحاقتها بهذه الوزارة الشاملة.

#### سابعاً : الاصلاح الاداري :

قلتها مرات عديدة... واكررها... انه لا يمكن اتمام الاصلاح الاداري الصحيح الا بعد انجاز اللامركزية الادارية الموسعة.

ودليلي على ذلك انه تعاقب على وزارة الاصلاح الاداري الكبار من الوزراء المرموقين يزيد عددهم، ربما، على الخمسة عشر.

وكلهم فشلوا

واخشى اليوم على الوزير الحالي... وهو سيد من اسياذ المعرفة الادارية ان يلقى نفس المصير.



## البلديات والسلطة المركزية

### غسان مخير

يدور بعض الجدل السياسي حالياً حول مشروع القانون المتعلق باللامركزية الإدارية والتنظيم الإداري والبلديات واختارين واعادة تنظيم وزارة الداخلية (مشروع القانون)<sup>(١)</sup>؛ وهو كما يبدو جلياً من عنوانه، كثير التشعب والتأثير على الحياة الإدارية والسياسية في لبنان.

ولا مجال في هذه المداخلة القصيرة الا لإثارة بعض المسائل التي تتعلق بموضوع اللامركزية ومشروع القانون، مع بعض الاقتراحات، على أن تترك المجال فسيحاً للمناقشة مع الحضور الكريم، وسوف ينحصر اطار مداخلتي الموجزة بموضوع هذه الندوة بالذات، أي بعرض وتقييم نقدي لعلاقة البلديات وكل من:

السلطة المركزية (مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون البلدية والقروية، ووزارة الداخلية)

والهيئات اللاحصرية<sup>(٢)</sup> (القائمة حالياً: أي المحافظ، القائمقام، والمقترحة: أي رئيس المنطقة الإدارية)،

وكذلك الهيئات اللامركزية الأخرى (القائمة حالياً: أي اتحاد البلديات، والمقترحة في مشروع القانون، أي مجالس المناطق الإدارية<sup>(٣)</sup> والبلديات الموحدة<sup>(٤)</sup>)،

وذلك على ضوء التشريع النافذ حالياً<sup>(٥)</sup> والممارسة المتعلقة به، وكذلك على ضوء مشروع القانون.

والسؤال الذي نظرحه: كيف يكون تحقيق اللامركزية الإدارية الموسعة؟

المسألة اذا هي في مدى اللامركزية المنشودة والآليات التي تؤدي الى تحقيقها. فاللامركزية المطلقة غير موجودة في الواقع العملي وهي مجرد وهم، كما انه لا يمكن تصور وجود لامركزية مطلقة / والا أصبحنا أمام دول متفرقة. فاللامركزية واللامركزية مفهومان نسبيا يتغيران كما ونوعاً بحسب الأنظمة السياسية والفلسفة السياسية التي تعتمدها كل دولة من الدول في تسيير شؤونها العامة<sup>(٦)</sup>، ولا مجال لوجود اللامركزية الإدارية

(١) مشروع القانون المتعلق باللامركزية الإدارية والتنظيم الإداري والبلديات واختارين واعادة تنظيم وزارة الداخلية المحال الى مجلس النواب بالمرسوم رقم ١٠٦٦ بتاريخ ٦ آب ١٩٩٩.

(٢) تعريف اللاحصرية الإدارية في مشروع القانون: "اللاحصرية الإدارية تعني توسيع صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في المناطق الإدارية، مع بقائهم تابعين لها ومعينين من قبلها، من دون ان يؤدي ذلك الى إستقلالهم عن السلطة المركزية، ذلك ان ممارستهم صلاحياتهم إنما تتم تحت رقابة وإشراف الوزارة المختصة، أي ضمن إطار السلطة التسلسلية. واللاحصرية، بهذا المعنى، تختلف اختلافاً بيناً عن اللامركزية الإدارية، فهي تبقى ضمن إطار المركزية وتعتبر صورة من صورها ووجهها من وجوهها، وتقوم على توسيع سلطات وإختصاصات ممثلي السلطة المركزية المحليين تخفيفاً من اعباء هذه السلطة ومنعاً لاختناقها".

(٣) اعتبرت المادة ٣٧ من مشروع القانون أن الهيئة اللامركزية هي مجلس المنطقة وليس المنطقة بالذات، كما يأتي: "يتمتع مجلس المنطقة بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون، يكون مركزه في مركز المنطقة، وتشمل صلاحياته كامل نطاقها الجغرافي". لكننا نعتبر أن الأصح اعتبار أن المناطق الإدارية بالذات هي الهيئات اللامركزية قياساً على البلدية، على اعتبار أن مجلس المنطقة الإدارية ليس سوى الهيئة المسؤولة عن ادارة المنطقة، أسوة بالمجلس البلدي الذي يتولى ادارة البلدية.

(٤) نسارع هنا للتأكيد بأن اتفاق الطائف الذي أشار الى هذا النوع الأخير من الهيئات اللامركزية، لم يعرف عنها مشروع القانون بشكل كافٍ أو لم يرق لها تنظيمًا متكاملًا، وبقي هذا النوع من الهيئات اللامركزية غير واضح المعالم.

(٥) وهي بشكل خاص: قانون البلديات المعمول به بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ وقانون التنظيم الإداري المعمول به بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٦ تاريخ ١٩٥٩.

(٦) د. خالد قباني - اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان - منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات - ٩٨١ - ص ٥٥.

والاحظ بأن ما يسمى بالاصلاح الاداري، عن خطأ اليوم، يقتصر على مناقلات وتشفيات وما يسمى بالنفقات، اسوة بالصعقات الكهربائية.

وهكذا فأنهم يمسكون بالاصلاح الاداري من ذنبه.

بينما، وفي حال ارساء قواعد اللامركزية الادارية يفترض ان تنتهي معاملات المواطنين، بمعدل ثمانين بالمائة منها، في مجالس الاقضية.

اما العشرون بالمائة من باقي المعاملات الهامة فيحال كل منها الى الوزارة المختصة.

وهنا افترض، بأن كل معاملة تصنف في خانتها وانها تقترن بتوقيعي رئيس الدائرة المختصة ورئيس المصلحة لتصبح ناجزة بتوقيعين فقط، خلال ثلاثة ايام.

وهنا لا بد من التفتيش الجوال يكشف على كل معاملة ويكشف العورات فيها، اذا وجدت، ويوجه التنبيه الى الموظف المختص، اذا اقتضى الامر.

... حتى اذا شرد الموظف عن التعليمات المعطاة له اكثر من مرة يتعرض للملاحقة.

وهنا، والشيء بالشيء يذكر، انا شخصياً استهجن ترك الموظف على سجيته دون تنبيه، ثم الانقضاء عليه بغتة واحالته الى التحقيق وإدخاله الى السجن.

هذه هرطقة بل اعمال كيدية وفيها من التشفي ما فيها... الامر الذي جمد الموظفين الصالحين عن مغامرة القيام بواجباتهم اليوم.

حتى انني لا اترك المفتشين والموظفين على سجيتهم. وقد فكرنا بانشاء محكمة ادارية في كل محافظة لتبت - ودون أي رسوم - وبسرعة بأي خلاف يقع بين المفتشين والموظفين.

والقاعدة ان تنتهي المعاملة بسرعة، دون تسرع، وان يخضع الموظفون لعين الرقابة دون انتقام ودون تشفي... ودون ادخالهم الى السجن اسوة بالسارقين العاديين.

هذه صور شاملة طرحتها امامكم ويتحتم بلورتها عند البحث في التفاصيل كما يمكن تحديدها في اطار الاسئلة والاجوبة.

وانني في النهاية اكرر شكري لمركز الابحاث في معهد العلوم الاجتماعية (الجامعة اللبنانية) ومؤسسة فرديش ايرت ومركز الدراسات والابحاث عن الشرق الاوسط المعاصر، وشكري للمستمعين الكرام الذين خصوني بلقمة كريمة بمجرد الاستماع الى اقوالي.

بمفهومها الصحيح الا في الدول الديمقراطية حق الديمقراطية. وقد كان غياب الانتخابات والإدارة على المستوى البلدي في لبنان، من العناصر التي كانت تستعمل في تقييم مدى الديمقراطية فيه تقييماً سلبياً.

والديمقراطية في صلب تعريف اللامركزية الإدارية الذي سوف نقتطفه من الدراسة التي تصدرت مشروع القانون :

"اللامركزية الإدارية الموسعة تقضي بإعطاء مسؤوليات وصلاحيات وسلطات الى هيئات او مجالس محلية منتخبة ذات شخصية معنوية تتمتع باستقلال مالي وإداري بغية تأمين المشاركة الشعبية...، وتكون مزودة بإمكانات وصلاحيات تتيح لها القيام بمهام واعمال تتكامل مع اعمال السلطة المركزية لزيادة فعالية الخدمات والانتاجية والتنمية في جميع المناطق، بغية إشراك الإرادة الشعبية قراراً وتنفيذاً في عمليات التنمية وإدارة الشؤون المحلية."

وقيل أن نبدأ بمعالجة موضوعنا، سوف نقدم بعض الملاحظات المنهجية العامة المتعلقة بمشروع القانون :

- ١- لم يأت بأي جديد بنوي يذكر على قانون البلديات، واقتصرت التعديلات الأساسية على اضافة مستوى مجلس المنطقة الإدارية، دون توسيع صلاحيات البلديات أو تخفيف الرقابة الإدارية عليها بنوي أو نوعياً.
- ٢- لم يورد إلا أسباباً موجبة عامة، ولم يتضمن تفصيلاً للأسباب التي دعت الى تعديل أحكام القانون النافذة، أو الى اضافة الأحكام الجديدة.
- ٣- كما أن "الدراسة عن اللامركزية الإدارية وتطوير العمل البلدي" التي ارفقت بالأسباب الموجبة، بقيت بملاحظاتها العامة، ما دون مستوى الدراسة المتوجبة، لتوازي بالأهمية موضوع مشروع القانون الذي ارفقت به. كما أنه لم تتضح المنهجية المتبعة في وضع مشروع القانون، في حين أن الحاجة كانت ماسة الى اجراء تقييم علمي وشفاف وعلمي شامل ودقيق لتجربة البلديات منذ انتخابات العام الفائت (بالنسبة لانتخابها ولإدارتها ولواقع الرقابة الإدارية عليها) قبل وضع التعديلات الملائمة، وذلك بمشاركة جميع المعنيين بهذه التجربة ( من رؤساء بلديات وأعضاء مجالسها، والقائمقامين والمحافظين، بالإضافة الى الأخصائيين القانونيين والإداريين).

**المحور الأول : علاقات الهيئات اللامركزية (البلديات واتحادات البلديات ومجالس المناطق) ببعضها وبالسلطات المركزية من حيث البنية والإختصاص.**

**القسم الأول : البلديات وعلاقتها باتحادات البلديات**

بقيت شروط وأصول انشاء وضم وافصال البلديات في مشروع القانون كما هي الآن في قانون البلديات، باستثناء رفع قيمة الواردات المقدرة لإنشائها أو انفصالها من عشرة آلاف ليرة الى خمسين مليون ليرة.

وبقي اختصاص البلديات كما هي الآن في قانون البلديات، مع تعديلات جزئية عبر اضافة بعض الأمثلة الى المادة ٤٩ (٤٥ من مشروع القانون)<sup>(٧)</sup>.

(٧) أبرز هذه الأمثلة المضافة الى اختصاص البلديات : (١) أن تجري صفقات اللوازم والأشغال والخدمات... ضمن السقف المحددة في قانون المحاسبة العمومية، والموافقة على دفاتر الشروط التي تعدها الدوائر الفنية المختصة. (٢) إخضاع تخطيط الطرق وتقومها وتوسيعها وإنشاء الحدائق والساحات العامة بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية بعد موافقة الجهاز الهندسي في اتحاد البلديات أو الدوائر الفنية المختصة. (٣) الموافقة على تحديد المناطق المسموح فيها إقامة المقالع والكسارات ومحفر الرمل.

وكذلك بقيت شروط وأصول انشاء اتحادات البلديات في مشروع القانون كما هي الآن في قانون البلديات، بمعنى أن اتحادات البلديات تنشأ بمرسوم، اما اختياريًا بناء على طلب البلديات أنفسها، أو الزامياً بمبادرة من وزير البلديات.

أما بالنسبة لإختصاص اتحادات البلديات، فلقد طرأ عليها تعديل هام جداً، تمثل باضافة اختصاصها في جميع المشاريع التي تختص بها البلديات<sup>(٨)</sup>. ذلك ما سوف يضع اتحادات البلديات في تنازع من حيث الصلاحية مع البلديات، يخشى منها أن تطفئ الأولى على الثانية، لا أن يقتصر دورها على "المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة التي تستفيد منها جميع البلديات الأعضاء أو بعضها..." أو العمل لصالح البلديات في مجموعة من الإختصاصات التقنية أو المكلفة (مثلاً الجهاز الهندسي أو الصحي).<sup>(٩)</sup>

**القسم الثاني : اتحادات البلديات وعلاقتها بمجالس المناطق الإدارية**

أناط مشروع القانون مجلس المنطقة بصلاحيات واسعة جداً<sup>(١٠)</sup>، تشكل في العديد منها ازدواجاً مع صلاحيات اتحاد البلديات<sup>(١١)</sup>، وفي أحسن الأحوال تشابكاً معها واضافة مستوى جديد الى البلديات واتحاد البلديات، مما قد يخلق بيروقراطية جديدة، وحدوداً جديدة توضع على مدى استقلالية وفاعلية عمل البلديات.

لذلك، ومع اقرارنا بالحاجة الى مستوى لا مركزي متوسط بين البلدية والسلطة المركزية، يعمل بشكل أساسي على القيام بالمشاريع الإنمائية المكلفة على صعيد منطقة واسعة، وتنسيق عمل البلديات وتفعيل دورها والإهتمام بانعاش القرى التي ليس فيها بلديات، نقتراح دمج اتحاد البلديات بمجالس المناطق الإدارية من حيث الهيكلية والإختصاص؛ على أن تترك الحرية لعدد من البلديات/في نطاق أصغر من المناطق، بأن توحد جهودها طوعياً، بشكل يدعى "البلديات الموحدة".

**القسم الثالث : مجالس المناطق الإدارية والسلطة المركزية**

اعتمد مشروع القانون في تشكيل المناطق الإدارية على : العضوية الحكيمة لرؤساء اتحاد البلديات، والعضوية عبر الإلتخاب غير المباشر لخمسة ممثلين عن البلديات (تنتخبهم هيئة خاصة مؤلفة من رؤساء البلديات ونوابهم) وثلاثة ممثلين عن المختارين (تنتخبهم هيئة خاصة مؤلفة من جميع المختارين في المنطقة) وعشرة من حملة

(٨) المادة ١١٧ من مشروع القانون: "يتداول مجلس الإتحاد ويقرر في المواضيع التالية: ... -المشاريع الواردة في المواد ٤٥ و ٤٦ و ٤٧ من هذا القانون" وهذه المواد هي تلك التي تتعلق باختصاص البلديات.

(٩) كما ان صلاحيات مجلس المنطقة الإدارية ليست بالضرورة محددة أو مقفلة بالكامل، اذا ما جرى تفسير المادة ٤٤ من مشروع القانون على أن "اختصاصات السلطين" (أي بما فيها مجلس المنطقة ورئيس المنطقة، تحدد بمرسوم؛ مما قد يسمح نظرياً بتعديل قائمة صلاحيات مجلس المنطقة الواردة في المادة ٤٥ من مشروع القانون. فينبغي بالتالي تعديل المادة ٤٤ من مشروع القانون لتوضيح هذا الإبهام.

(١٠) يتولى مجلس المنطقة: (١) درس جميع المشاريع والاعتمادات المتعلقة بتحسين حالة المنطقة من النواحي الإنمائية والعمرانية والاقتصادية والزراعية والبيئية والتربوية والصحية والاجتماعية والعمل على تنفيذها بالاولويات من موازنة المنطقة ومن ثم من الموازنة العامة او من القروض التي يحصل عليها مجلس الإنماء والاعمار. (٢) تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لانعاش القرى التي ليس فيها بلديات. (٣) الاشراف على تنفيذ المشاريع والاشغال المقررة للمنطقة في موازنة الدولة وموازنة المنطقة وفي موازونات الاجهزة الانشائية والاعمارية والتي لا تدخل في صلاحية البلديات واتحاداتها. (٤) إبداء الرأي في مشروع موازنة الصندوق البلدي المستقل. (٥) درس الموازنة السنوية للمنطقة (واردات ونفقات) وتوزيع الاعتمادات. (٦) إبداء الرأي في كل امر يعرضه عليه رئيس المنطقة ويتعلق بمصالح المنطقة عامة. (٧) وضع خطة للمشاريع الأساسية في المنطقة والتي لا تدخل ضمن صلاحية البلديات واتحاداتها.

الشهادات الجامعية أو من ممثلي قطاعات أساسية في المنطقة (تنتخبهم الهيئتين الخاصتين : المختارين وممثلي البلديات).

كما اعتمد مشروع القانون في إدارة هذه المناطق، سلطة تنفيذية، يرأسها رئيس المنطقة (وهو موظف من السلطة المركزية) ومن ثلاثة من الأعضاء ينتخبهم المجلس بالأغلبية المطلقة ومن رؤساء اتحادات البلديات. يدعو هذا النظام الملاحظات التالية :

لا تتوفر في الانتخابات غير المباشرة التي اعتمدها مشروع القانون المشروعية الشعبية المطلوبة لتحقيق اللامركزية. وهي تجعل هذا النظام شبيهاً أكثر بنظام اتحاد البلديات. فلم الإزدواجية إذا؟

يشترك في الانتخاب المختارون، وهم من السلطات اللاحصرية، ذلك ما يحد من مدى اللامركزية المرجوة، فضلاً عن أن اشراك المختارين لا يفيد بالضرورة نظراً للإختلاف أدوار واختصاصات كل من البلديات والمختارين.

انيطت رئاسة السلطة التنفيذية برئيس المنطقة، وهو موظف خاضع للسلطة المركزية، مما سوف يزيد من ارتباط هذه المنطقة بالسلطة المركزية، خاصة إذا ما أقرنا بمدى أهمية دور "الرئيس" في إدارة الهيئات والمجموعات في لبنان، في ظل غياب أصول تلزم انعقاد هذه الهيئات المختلفة وفق وتيرة معينة (مثلاً، شهرياً على الأقل) وفي غياب نظام داخلي لهذه الهيئات يؤمن لها الإدارة الديمقراطية.

ويزاد على ذلك بأن أسس وأصول وحدود الرقابة الإدارية على مجالس المناطق تركت لتحديد مرسوم، وليس بقانون كما يفترض ذلك، تأكيداً على مبدأ الثبات التشريعي الذي يحتاجه أي نظام لا مركزية سليم (المادة ٥٥).

وفي الخلاصة، نخشى بأن لا يقيم النظام المقترح اللامركزية الإدارية الموسعة المرجوة على الصعيد المنطقي، وأن لا يعدو مجلس المنطقة الإدارية سوى هيئة شبه استشارية لرئيس المنطقة، كما هي الحال عليه الآن في القانون، وذلك بالرغم من الصيغة القانونية التي أعطت لمجلس المنطقة الإدارية الصلاحية التقريرية.

ونحن نقترح تحسناً لهذا النظام وتصويماً له، أن يكون الانتخاب الى مجالس المناطق الإدارية بالانتخاب المباشر، والافتتاح هذه المناطق اتحاد بلديات الزامية لجميع المناطق وفق اختصاصات موسعة، بعد اعادة النظر فيها لكي لا ينتج عنها تضارب واختصاصات البلديات، بل تكامل وتفاعل. كما نقترح بأن لا يتولى رئيس المنطقة رئاسة السلطة التنفيذية فيها، والا فلتكن صلاحياته شبيهة بتلك التي يوليها الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية، على أن يتولى السلطة التنفيذية مجلس برئاسة من تنتخبه الهيئة العامة لمجلس المنطقة الإدارية.

ونسارع للتأكيد بأن تحقيق نظام اللامركزية الإدارية المنطقية الواسعة لا يجر خطر اقامة اللامركزية السياسية أو الفدرالية، لأن عناصر هذا النظام الدستوري الخاص لا تتوفر، خاصة إذا ما بقيت الهيئات اللامركزية خاضعة لرقابة السلطات المركزية.

ونسارع للتأكيد أيضاً بأن الهيئات اللامركزية، ينبغي أن تبقى خاضعة للرقابة المناسبة، لضمانة حسن تطبيق القانون، وسلامة الإدارة والتخطيط والإنفاق الماليين، ولكي لا تتحول المحاباة وعلاقات الصداقة والقربى والجوار، الطبيعية في البيئة المحلية الصغيرة، الى عناصر تفسد حسن التخطيط والتنفيذ الإداري والمالي والبيئة والهندسة المدنية.

لكن يبقى السؤال طبعاً، أية رقابة، ووفق أية أصول ومن قبل من؟ وكيف يكون تحقيق ذلك مع الإبقاء على مستوى واسع من الإدارة الذاتية اللامركزية.

## المحور الثاني : الرقابة الإدارية التي تجريها السلطات المركزية

القسم الأول : مدى الرقابة ومعاييرها

١- الرقابة وليس الوصاية :

نؤكد أولاً بأن الرقابة الجائز اقامتها على ادارة الهيئات اللامركزية، مختلفة عن "الوصاية" أو "الإشراف" الذي تمارسه السلطات المركزية على الهيئات اللاحصرية (مثل المحافظين والقائمين والمختارين). وهي تتمثل بشكل خاص بكون الهيئات اللامركزية غير خاضعة للسلطة التسلسلية، وقراراتها غير خاضعة للرقابة المسبقة، لكن فقط للرقابة اللاحقة. فالمبدأ إذا أن قرارات المجلس البلدي ورئيسه نافذة بحد ذاتها، والإستثناء هي القرارات التي أخضعها القانون صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها.

كما يتضمن قانون البلديات ومشروع القانون على حد سواء، أحكاماً سياسية تعزز هذا المبدأ، بحيث تعتبر القرارات التي تحتاج الى تصديق السلطات الرقابية "مصدقا عليها ضمناً اذا لم تتخذ سلطة الرقابة الإدارية المختصة قراراً بشأنها خلال شهر من تاريخ تسجيل القرار...".

لكن الواقع يكمن في هاتين الحكمتين : "الشيطان في التفاصيل" و"أقرأ نقرح... جرب تجزن".

٢- الرقابة القانونية والرقابة الإستثنائية :

يتميز قانون البلديات اللبناني بأنه يمزج ما بين :

■ الرقابة القانونية التي تكون فيها السلطة الإدارية المعنية ملزمة بقياس القرارات التي تجري الرقابة عليها مع معايير موضوعية، تتضمنها القوانين والأنظمة<sup>(١١)</sup>.

■ والرقابة الإستثنائية التي لا تستند فيها السلطة الإدارية المعنية الى أي معيار سوى ما تراها استثنائياً ملائماً أم لا، في القرار المعروف على رقابتها.

غني عن القول بأن الرقابة الأولى هي وحدها التي تسمح بتوفر اللامركزية الإدارية الواسعة، ومستوى التدخل الأقل للسلطة المركزية، مع المحافظة على مبدأ سيادة القانون الذي يوفره الإحتكام الى المعايير الموضوعية. هذا ما اعتمده على سبيل المثال القانون الفرنسي وفق تعديله الأخير، الذي حصر تدخل سلطات الرقابة الإدارية بحالة القرارات التي يشكون في مخالفتها الأنظمة، الى المحكمة الإدارية التي يعود اليها وحدها الفصل بمدى قانونية التدبير البلدي.

ونحن نقترح بالتدرج نحو اعتماد مثل هذا النظام، بحيث ترتبط كل واحدة من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة المركزية بالرقابة، بحسن تطبيق معايير قانونية وتنظيمية موضوعية قابلة للتقييم من قبل القضاء. على أن تترك الرقابة الإستثنائية الى الرقابة الشعبية.

(١١) من الأمثلة على ذلك، المادة ٨٨ من مشروع القانون: "ولا يتدخل المراقب العام في الشؤون الإستثنائية التي تعود حصراً للمجالس البلدية ورؤسائها".

## القسم الثاني : مستويات الرقابة

ينبغي الإشارة إلى أن الرقابة تشمل مستويات وهيئات مختلفة، سوف نستعرضها بإيجاز كلي في ما يأتي.

### أولاً - الرقابة الذاتية :

وتكون :

أما رقابة المجلس البلدي على الرئيس، وذلك من خلال الاجتماعات الدورية أو من خلال تنظيم التقرير السنوي الذي يجب على المجلس وضعه وإبلاغه من سلطات الرقابة (المادة ٥٢ من قانون البلديات والمادة ٤٨ من مشروع القانون).<sup>(١١)</sup>

وأما الرقابة الشعبية التي تتمثل، بالإنتخابات وبالرقابة الدائمة على أعمال المجلس البلدي الذي يوفره صغر حجم البلدية وقرب هيئاتها المنتخبة من الشعب. لكننا نسجل هنا غياب الرقابة الشعبية المؤسساتية على أعمال المجلس البلدي (خاصة بالنسبة للبلديات المتوسطة الحجم أو الكبيرة)، التي قد تتمثل على سبيل المثال، عبر نشر التقرير السنوي المذكور آنفاً، والزام نشر محاضر الجلسات، وجعل اجتماعات المجلس البلدي علنية وليس سرية. واني أقترح تعزيز هذه الرقابة الشعبية الديمقراطية بموازاة التخفيف من الرقابة الإدارية على البلديات.

### ثانياً - الرقابة القضائية وشبه القضائية :

هناك رقابة تجريها أجهزة في وزارة العدل على المصالحات العالقة أمام المحاكم أو تلك التي لم ترفع بعد<sup>(١٢)</sup>. كما تجري الهيئة التأديبية الخاصة (م ١٠٧ من القانون و٩٧ مشروع) الرقابة التأديبية وتفرض العقوبة من الفئة الثانية (أي التوقيف عن العمل لمدة لا تتجاوز السنة والإقالة) إذا اعتبر رئيس مجلس البلدي أو نائبه أو العضو الذي يتولى أعمال السلطة التنفيذية مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أحل بالواجبات التي تفرضها عليه الأنظمة والقوانين، رغم انذاره، وادى ذلك إلى إلحاق الضرر بالمصالح البلدية. ولا تحول الملاحقة التأديبية دون الملاحقة عند الإقتضاء أمام المحاكم المدنية والجزائية المختصة (م ١٠٣ قانون و٩٤ مشروع).

كما ينبغي التذكير بالرقابة اللاحقة التي تجريها المحاكم، وخاصة مجلس شورى الدولة، بناء على مراجعة كل ذي مصلحة وصفة في حال مخالفة القانون.

وفي هذا الإطار، أدعو إلى إقامة اللاهصرية القضائية، عبر إنشاء محاكم قضائية إدارية بدائية على مستوى المحافظات على الأقل، على أن يبقى مجلس شورى الدولة المستوى الإستئنافي لقرارات هذه الهيئات الابتدائية، وذلك لتعزيز مبدأ اللاهصرية، وتسهيلاً للرقابة القانونية على أعمال البلديات، وعملاً بالمبدأ القانوني العام الذي يحتم وجود مستويين للمحاكمة على الأقل : ابتدائية وإستئنافية.

ثالثاً - رقابة ديوان المحاسبة و"المراقب المالي العام" ومجلس الخدمة المدنية (بالنسبة للبلديات الخاضعة لمثل هذه الرقابة)، يكثر الكلام في هذه الأيام عن الحاجة إلى تفعيل دور الهيئات الرقابية. وإن صح ذلك بالنسبة إلى الإدارة

(١٢) يراقب المجلس البلدي أعمال السلطة التنفيذية ويسهر على حسن سير العمل في البلدية ويضع بنتيجة أعمال الرقابة تقارير دورية يرفعها إلى سلطة الرقابة.

(١٣) المادة ٦٦ من قانون البلديات (و٦٦ من مشروع القانون): "تخضع المصالحات لموافقة هيئة القضايا في وزارة العدل في القضايا العالقة أمام المحاكم، ولموافقة هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل في القضايا التي لم ترفع أمام المحاكم".

العامّة، فنحن نقترح بأن يتناول عمل هذه الهيئات جميع البلديات<sup>(١٤)</sup>، كل منها ضمن مجال اختصاصها، وعلى أن تزال هذه المواضيع من نطاق اختصاص سلطات الرقابة الإدارية العادية (المحافظ، القائم مقام ورئيس المنطقة الإدارية).

✳ فالرقابة المالية يمكن أن تجري من قبل ديوان المحاسبة والمراقب المالي العام الذي يستحسن تعميم فائدة الإستعانة به على كافة البلديات؛ ولما لا، مع الإستعانة بمدققي الحسابات المجازين.

✳ أما الرقابة على الملاكات والتوظيف والمباراة وما شابه ذلك، فيمكن أن تجري الرقابة عليها من قبل "مجلس الخدمة المدنية".

✳ وأما الرقابة على الأداء الوظيفي لموظفي وأجراء البلديات، فيمكن أن يتولاه المفتش المركزي. هذا ونشير إلى عدم خضوع الهيئات المنتخبة في البلديات لرقابة المفتش المركزي<sup>(١٥)</sup>.

### رابعاً - الرقابة المتعلقة بالتنظيم المدني ورخص البناء :

تشكل جميع المهام والصلاحيات المتعلقة بالبناء والتنظيم المدني مسألة شائكة جداً وهامة على حد سواء، لما يفترض أن تتسم به من تقنية هندسية وقانونية عالية وذات ذوق رفيع وحاجة للمحافظة على التراث والبيئة مع مراعاة حاجات الناس وإمكاناتها المادية.

ونعتبر أن هذا الموضوع هو الأكثر إلحاحاً على صعيد تحقيق اللاهصرية عبر تعزيز المكاتب الفنية لفروع التنظيم المدني في الأفضية، وإحلال صلاحيات هذه الأخيرة محل صلاحيات الأجهزة الهندسية العائدة لإتحاد البلديات، والعمل على وضع خطط شاملة للتنظيم المدني في كافة المدن والقرى (وليس الإكتفاء بقوانين البناء العامة).

والمفقت أن مشروع القانون أحل وزارة الداخلية محل مديرية التنظيم المدني وفروعها<sup>(١٦)</sup> بالنسبة للأماكن التي لم تنشأ فيها اتحادات بلديات وتلك المعاملات الفنية التي يقتضي استصدار مراسيم بشأنها لتصبح نافذة (المادة ١٢٩ من مشروع القانون). وفي ذلك إمعان في المركزية لا نرى مبرر له.

### خامساً - رقابة الوزارة والهيئات اللاهصرية :

أبقى مشروع القانون على صلاحيات الرقابة الإدارية التي تجريها السلطات المركزية والهيئات اللاهصرية، دون تعديلات تفصيلية تذكر، غير تلك التي سوف نستعرضها في ما يأتي :

المفقت أن مشروع القانون أعطى السلطات الإدارية صلاحية رقابية واسعة جداً بموجب نص جديد ليس له مثيل في القانون النافذ حالياً (المادة ٥٥)، تشمل أشخاص الحق الخاص مثل الجمعيات!!! في مخالفة صريحة للأعراف التشريعية ولحرية الجمعيات الدستورية.

(١٤) المادة ٧١ : تبقى خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية البلديات الخاضعة لرقابته بتاريخ صدور هذا القانون. تحدد البلديات الأخرى التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزارة الشؤون البلدية والقروية [الداخلية] (المادة ٨٠ قانون و٧١ مشروع قانون).

(١٥) المادة ١٢٧ من قانون البلديات والمادة ١٢٨ من مشروع القانون ونصهما متطابق: خلافاً لكل نص آخر لا تخضع أعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية في البلديات لرقابة المفتش المركزي.

(١٦) المادة ١٣٨ من قانون البلديات : "باستثناء بلديتي بيروت وطرابلس وفي الأماكن التي لم تنشأ فيها اتحادات وأجهزتها الهندسية تجري جميع المعاملات الفنية الهندسية، خاصة البلديات وفي المكاتب الفنية لفروع التنظيم المدني، في الأفضية. أما المعاملات الفنية التي يقتضي استصدار مراسيم بشأنها لتصبح نافذة، فتجري في المديرية العامة للتنظيم المدني".

#### ١- رقابة وزارة الشؤون البلدية والقروية أو وزارة الداخلية :

اعتمد مشروع القانون، كما يعلم الجميع، الغاء وزارة الشؤون البلدية والقروية ودمجها في وزارة الداخلية، التي تصبح هي المرجع الأخير الصالح لإجراء الرقابة الإدارية.

لكن هذا الإلغاء والدمج موضع جدل كبير، وأنا أفضل الإبقاء على وزارة الشؤون البلدية لا أن تتحول وزارة الداخلية إلى "سوبر وزارة" يصعب ادارتها في جميع صلاحياتها واختصاصاتها، ولا تساعد بذلك على تطوير العمل اللامركزي في لبنان.

#### ٢- رقابة المحافظين والقائمقامين ورئيس المنطقة الإدارية:

دمج هيتي المحافظ والقائمقام الرقابية في هيئة واحدة هي ما يسميها مشروع القانون "رئيس المنطقة الإدارية". وهذا شيء حسن لأنه يقلل من مستويات الرقابة الإدارية.

#### القسم الثالث : مسألة القانون والممارسة

"كيف تتم حالياً ممارسات السلطة المركزية مؤدية الى تعطيل العمل البلدي وفعالته، وبالتالي، دور المجالس المحلية والنظام اللامركزي، وبالتالي، دور اللامركزية المرجوة

"إن ممارسات السلطات المركزية تجاه المجالس البلدية وإتحاداتها تحولت الى تدخل مباشر او غير مباشر في اعمال وقرارات وإدارة شؤون البلديات، وأحيانا الى الحلول بالقرار مكان البلديات. وقد تم تبرير هذه الممارسات في نصوص متفرقة اصدرتها الادارات المركزية، فنزعت صلاحيات تدخل في صلب الصلاحيات التي اعطيت لهذه المجالس المحلية في قانون البلديات. فبدلاً من أن تتحقق اللامركزية الموسعة بواسطة الهيئات المحلية المنتخبة من الشعب، اصبحنا امام واقع مركزي في العمل البلدي يتناقض مع نصوص الطائف.

والسلطة المركزية لم تكثف بممارسة صلاحيات الرقابة الادارية المعطاة لها في القانون، بل درجت على اعتبار الهيئات المحلية المنتخبة وكأنها إدارات تابعة لها وخاضعة لامرتها الهرمية المباشرة، متجاوزة مفهوم دور البلديات وإستقلاليتها وحريتها في العمل، مما أدى الى تعطيل الدور الحقيقي للمجالس التي تمثل اللامركزية الادارية وشل اعمال البلديات من جراء تصرفات مقصودة او غير مقصودة."<sup>(١٧)</sup>

هذه الفقرات ليست من صياغتي، ولو اتفقت مع مضمونها، بل هي مقتطفة من الدراسة المرفقة بمشروع القانون ويتوقع وزير الداخلية والشؤون البلدية والقروية بالذات. وذلك يدعو الى التعجب حقاً!

لكن الأسباب التي تغزو اليها الدراسة هذه التجاوزات تدعو للعجب أكثر، وتختصرها العناوين التالية :

- ❖ انشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية وهيمنتها على أعمال البلديات بالأمر الواقع خلافاً لقانون البلديات.
- ❖ انشاء وزارة البيئة وقيامها بأعمال تدخل في صلب صلاحيات وأعمال المجالس البلدية.
- ❖ المرسوم التنظيمي للمديرية العامة للتنظيم المدني رقم ٩٧/١٠٤٩٠ يتجاوز النصوص القانونية ويشل عمل البلديات.
- ❖ عدم توزيع أعمال البلديات من الصندوق البلدي المستقل ومن عائدات الكهرباء والمياه والهاتف واستعمال هذه العائدات بصورة مخالفة للقانون.

(١٧) مقتطف من الدراسة عن اللامركزية الإدارية وتطوير العمل البلدي المرفقة مع الأسباب الموجبة لمشروع القانون - ص ١٢.

وانتي، وان اتفقت مع بعض هذه الأسباب وتعجبت من بعضها الآخر (انشاء وزارتي البلديات والبيئة مثلاً)، اذكر بالمشكلة الأكبر التي تمثل بممارسات السلطة المركزية، والحاجة الى ثقافة سياسية تقبل بقيام اللامركزية الإدارية على حساب التسلط والمصالح السياسية. وكذلك، ينبغي أن يدخل في صلب مشروع القانون آليات قانونية مناسبة تمنع من جنوح السلطة المركزية على الشكل المذكور في الدراسة.

واننا اختصاراً وبالعودة الى الحكمة المأثورة : "اقرأ تفرح... جرب تحزن"، يتضح جلياً من مراقبة الممارسة، ان أفضل التشريعات والقوانين تبقى حياً على ورق :

اذا لم تتجه نية السلطة المركزية وممارساتها بالواقع الى تحقيق اللامركزية الإدارية الموسعة، التي تجر عليها بالضرورة خسارة بعض الصلاحيات والنفوذ السياسي، وان لم تضع بتصرف الهيئات اللامركزية الإمكانيات الإدارية (بما فيه التدريب) والإمكانيات المالية اللازمة لقيامها بالمهام الصعبة الملقاة على عاتقها ؛

واذا لم توفر لدى الهيئات اللامركزية بالذات، الثقافة الديمقراطية المطلوبة، والمهارات والتقنيات اللازمة لحسن الإدارة، واذا لم تنتظم وتتززز الرقابة الشعبية الذاتية على الهيئات اللامركزية.

اللامركزية الإدارية الموسعة تتطلب بالطبع قانوناً جيداً، لكنها أيضاً تضع على عاتقنا جميعاً، نحن المواطنين والقيمين على البلديات، مسؤوليات كبيرة على صعيد الممارسة. فلنكتمل اليوم في هذا العمل الطويل والدؤوب وليوفقنا الله في هذا المسعى.

#### اللامركزية الإدارية الموسعة والخشية من اللامركزية السياسية والفدرالية

هناك خشية من اللامركزية الإدارية الموسعة، من أن تحمل في طياتها وجذورها بذور التفسخ والانقسام<sup>(١٨)</sup>، خشية من أن تنقلب الى لامركزية سياسية أو الى فدرالية. وهذه الخشية بالطبع تعني الهيئات اللامركزية التي تعتمد النطاق الجغرافي الواسع، أي القضاء وما دونه كما هي الحال في مشروع القانون بالنسبة الى المناطق الإدارية ومجالسها المنتخبة. والخشية طبعاً، هي أن تنقلب اللامركزية الإدارية الى لامركزية سياسية أو الى نظام اتحادي فدرالي.

لكن هذه الخشية، وان كانت مبررة، فهي لا ينبغي أن تكون رادع من تحقيق اللامركزية الإدارية الموسعة، لأن هذه الأخيرة لا تختلف عن الفدرالية اختلاف درجة فقط، بل اختلافاً في الطبيعة. وبالتالي، وان تميزت الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة، وبإطار جغرافي محدد، وباختيار هيئاتها الإدارية بالانتخاب الشعبي، وبصلاحيات إدارية ومالية واسعة، وبحق اصدار أنظمة لها صفة الإلزام التي هي لشرائع الدولة وأنظمتها في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه ضمن النطاق البلدي (٤٨م)، فإنها تختلف عن الفدرالية بجملة من العناصر أبرزها التالية :

- ❖ الفيدرالية يحكمها مبدأ المشاركة : أي أن كل دولة متحدة تشترك في تكوين القرار السياسي في الدولة عبر اشتراكها بالتساوي في تكوين الهيئة التشريعية الاتحادية.
- ❖ كما يحكمها مبدأ الإستقلال الذاتي : أي أن يكون لكل دولة متحدة دستور وتشريعات خاصة بها تصدرها

(١٨) د. خالد قباني - المرجع المشار إليه سابقاً - ص ٥٤.

عن طريق مجالسها المنتخبة، وتتناول صلاحياتها في نطاق حدودها السلطات الثلاثة في الدولة : التشريعية والتنفيذية والقضائية. بينما تنحصر صلاحيات المجموعات المحلية اللامركزية بالشؤون الإدارية فقط.

• مصدر تحديد توزيع الصلاحيات ما بين الدولة الاتحادية والدول المتحدة هو قانون دستوري، لا يمكن تعديله الا باتباع اصول محددة تشارك فيها هذه الأخيرة. في حين أنه يعود تنظيم هذه الصلاحيات في النظام اللامركزي الى القانون العادي، أي الخاضع لمشيئة السلطة المركزية (التشريعية)، التي تستطيع أن تجري عليها التعديلات التي تتلاءم مع سياساتها.

• تقتصر الرقابة التي يمكن اجراؤها على الدول المتحدة على الرقابة الدستورية التي تفصل فيها عادة المحاكم الدستورية الخاصة. في حين أن اللامركزية تتميز بالرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية اللامركزية، اما مباشرة واما بواسطة ممثليها في المناطق.

## جدول مقارنة

### اتحاد البلديات

المادة ١١٧ :

يتداول مجلس الاتحاد ويقرر في المواضيع التالية :

- ١- المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة التي تستفيد منها جميع البلديات الاعضاء وبعضها او التي تشمل نطاق اكثر من اتحاد واحد سواء كانت هذه المشاريع قائمة او مرتقبة، كالطرق والمجارير والنفائيات والمسالك والاطفاء وتنظيم المواصلات والتعاونيات والاسواق الشعبية وخلافها.
- ٢- المشاريع الواردة في المواد ٤٥ و ٤٦ و ٤٧ من هذا القانون.
- ٣- التخطيط والاستثمارات ودفاتر الشروط وكل ما يلزم لتنفيذ المشاريع.
- ٤- التنسيق بين البلديات الاعضاء وبث الخلافات الناشئة بينها.
- ٥- إقرار موازنة الاتحاد.
- ٦- إقرار الحساب القطعي.
- ٧- إقرار نظام وملاكات موظفي الاتحاد.
- ٨- إدارة المشاعات الواقعة ضمن نطاق بلديات الاتحاد والتي لا تعود ادارتها الى بلدية معينة والتي تديرها حالياً لجان مشاعية خاصة، والتصرف بكامل ايراداتها لتحقيق مشاريع الاتحاد، وتنقل الى مجلس الاتحاد فور انشائه الاموال والموجودات التي تكون بحوزة اللجان المشاعية الخاصة التي تصبح منحلة حكماً.
- ٩- إقرار الخطة الامتامية ضمن نطاق الاتحاد وصلاحياته.
- ١٠- إلزام المستفيدين من مشروع انشائي انجزت دراسته بالمساهمة في تكاليف هذا المشروع في حال موافقة اكثرية ثلاثة ارباع المتفعين منه على الاقل.
- ١١- القروض بجميع اشكالها لتحقيق مشاريع معينة انجزت دراستها.
- ١٢- التنازل عن بعض العائدات البلدية الآتية والمستقبلية للقارض او للدولة لقاء كفاءتها القرض وإدراج الاقساط التي تستحق سنوياً في الموازنات المتتالية طوال مدة هذا القرض.

المادة ١١٣ :

يتولى الجهاز الهندسي والصحي، لصالح البلديات الاعضاء في الاتحاد الشؤون التالية:

- ١- درس طلبات رخص البناء وطلبات رخص إفراز العقارات والطوابق وتنظيم الكشوفات الفنية ورفع كامل الملف الى رئيس البلدية المعنية للبت به.
- ٢- اعداد دفاتر شروط اللوازم والاشغال والخدمات.
- ٣- مراقبة تنفيذ الاشغال واعطاء امر المباشرة بالعمل ومتابعة التنفيذ والكيول الخ...
- ٤- إجراء استلام الاشغال مع اللجنة المكلفة بذلك.
- ٥- إعداد الدراسات الفنية المطلوبة والاستشارات.
- ٦- وضع التخطيطات.
- ٧- إعداد لوائح الاستملاك والبيانات التفصيلية لاحتياجاتها الى لجان التخمين المختصة.
- ٨- درس وابداء الرأي برخص الاسكان ورفعها الى رئيس البلدية.
- ٩- المراقبة الصحية.

١٠- إعداد تقارير الى رئيس البلدية المعنية تتعلق بمخالفات البناء وبمخالفات الصحية ويسائر المخالفات العائدة لصلاحيه هذا الجهاز والتي تقع ضمن نطاق البلدية وإحالتها بواسطة رئيس مجلس الاتحاد الى رئيس البلدية المعنية. كما يتولى الجهاز الهندسي والصحي سائر الأمور الفنية المشتركة التي يطلبها منه رئيس مجلس الاتحاد.

١١- يمكن ان يستعان وفقاً للأنظمة المرعية الاجراء، بمهندسين لدى بلدية او مجموعة من البلديات ليقوموا بالاعمال المذكورة في هذه المادة ويحدد لهم مقر في البلدية او في احدى البلديات المقرر عملهم فيها بقرار من مجلس الاتحاد على ان تدفع رواتبهم ومخصصاتهم من هذه البلدية او البلديات ويقتى ارتباطهم الوظيفي بالاتحاد ويقومون بالاعمال تحت اشراف الاتحاد وترفع المعاملات التي يوقعونها الى الاتحاد ليحيلها بدوره الى البلديات المعنية، ويحدد العدد اللازم من المهندسين وتفصيل المهمات وتنظيم العمل بقرار من وزير الداخلية. ويمكن الاستعانة كذلك بهؤلاء المهندسين ليقوموا بمهمات في القرى التي ليس فيها بلديات، وذلك بقرار من مجلس الاتحاد يخضع لموافقة وزير الداخلية.

المادة ١١٤ :

يتولى الجهاز الاداري والمالي الامور التالية :

- ١- الشؤون الادارية والمالية للبلديات الصغرى التي لا تسمح موازنتها الخاصة باستخدام موظفين لتأمين هذه الاعمال.
- ٢- معاونة اجهزة البلديات الاعضاء لتحسين سير اعمالها الادارية والمالية. ويمكن ان يعهد الى احد الجباة في الاتحاد مساندة البلديات الاعضاء في تحصيل الرسوم من المكلفين.
- ٣- الشؤون الادارية والمالية في الاتحاد.

يتولى جهاز الشرطة في الاتحاد الامور التالية :

- ١- توعية المواطنين للتقيد باحكام الانظمة والقوانين المرعية الاجراء.
- ٢- وضع تقارير بالمخالفات الحاصلة ضمن نطاق البلديات التابعة للاتحاد واحالتها بواسطة رئيس مجلس الاتحاد الى رئيس البلدية المعنية.
- ٣- إجراء التحقيقات الاولية في الجرائم المشهودة والجرائم التي تمس السلامة العامة لحين وصول الضابطة العدلية.
- ٤- تأمين مهام رجال الشرطة البلدية في البلديات التي لا تسمح موازنتها بتعيين افراد شرطة خاصة بها وتنظيم محاضر ضبط بالمخالفات.
- ٥- يتم تكليف رجال شرطة الاتحاد بهذه المهمات بموجب قرار يصدره رئيس مجلس الاتحاد بناءً على طلب رئيس البلدية المعنية ويعمل هؤلاء تحت امره رئيس البلدية المنتدبين اليها.
- ٦- الاشراف على اعمال الشركات الامنية وتنسيق اعمالها مع رئيس مجلس الاتحاد ضمن نطاق الاتحاد.

#### مجلس المنطقة الإدارية

يتولى مجلس المنطقة:

- ١- درس جميع المشاريع والاعتمادات المتعلقة بتحسين حالة المنطقة من النواحي الانمائية والعمرائية والاقتصادية والزراعية والبيئية والتربوية والصحية والاجتماعية والعمل على تنفيذها بالاولويات من موازنة المنطقة ومن ثم من الموازنة العامة او من القروض التي يحصل عليها مجلس الانماء والاعمار.
- ٢- تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لانعاش القرى التي ليس فيها بلديات.
- ٣- الاشراف على تنفيذ المشاريع والاشغال المقررة للمنطقة في موازنة الدولة وموازنة المنطقة وفي موازنات الاجهزة الانشائية والاعمارية والتي لا تدخل في صلاحية البلديات واتحاداتها.
- ٤- ابداء الرأي في مشروع موازنة الصندوق البلدي المستقل.
- ٥- درس الموازنة السنوية للمنطقة (واردات ونفقات) وتوزيع الاعتمادات.
- ٦- ابداء الرأي في كل أمر يعرضه عليه رئيس المنطقة ويتعلق بمصالح المنطقة عامة.
- ٧- وضع خطة للمشاريع الاساسية في المنطقة والتي لا تدخل ضمن صلاحية البلديات واتحاداتها.

#### صلاحيات السلطات المركزية واللاحصرية في الرقابة على البلديات

صلاحيات الوزارة :

- تخضع للتصديق القرارات المحددة حصرا في المادة ٦٢ من قانون البلديات (م ٥٦ من مشروع القانون - والجدير بالذكر أن المشروع يقيم الفرق ما بين البلديات الصغرى والكبرى، أي التي يفوق حساب قطعها المليار ليرة لبنانية).

• اعلان المجلس البلدي متحلا حكما اذا فقد أكثر من نصف أعضائه على الأقل أو حكم بابطاله (المادة ٢٣ من قانون البلديات و١٩ من مشروع القانون).

• الموافقة على قرار المجلس البلدي باعتبار العضو مستقila بسبب الغياب المتكرر (المادة ٣١ قانون و٢٧ مشروع).

• يحق له في أي وقت شاء ولأسباب تتعلق بالأمن أن يرجئ مؤقتا تنفيذ قرار مجلس بلدي، ويجب أن يتم ذلك بموجب قرار معلل يقبل الطعن أمام مجلس شوري الدولة (المادة ٦٥ قانون و٥٩ مشروع).

• ترتبط الأمانة العامة في العاصمة مباشرة بوزير الداخلية (مادة ٦١ مشروع).

• يتبلغ قرار تفويض بعض صلاحيات رئيس البلدية وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية (المادة ٧٧ من القانون و٦٨ من المشروع).

• تحال للعلم جميع القرارات التي يتخذها رئيس السلطة التنفيذية (م ٧٩ من القانون و٧٠ من المشروع).

• يقرر انشاء الوحدات المشتركة بين بلديتين أو أكثر، كما يضع أنظمة موحدة للموظفين المشتركين وتوزيع نفقاتها وموظفيها، وذلك بناء على اقتراح رئيس المنطقة بعد استطلاع رأي البلديات المعنية (المادة ٨٣ قانون و٧٤ مشروع).

• يوافق على التعاقد مع أشخاص للقيام ببعض وظائف بلدية في أوقات محددة وشروط خاصة تعين في العقد (المادة ٨٤ قانون و٧٥ مشروع).

• يرتبط المراقب العام اداريا بوزارة الداخلية طيلة مدة قيامه بوظيفته (م ٩٩ قانون و٩٠ مشروع).

• يفرض عقوبات الفئمة الأولى (التنبيه والتأنيب) في حق رئيس المجلس البلدي أو نائبه أو العضو في حال المسؤولية المسلكية.

#### صلاحيات المحافظ والقائمقام ورئيس المنطقة الإدارية :

• تخضع لتصديق القرارات المحددة حصرا في المادة ٦٠ من قانون البلديات (م ٥٥ من مشروع القانون - والجدير بالذكر أن المشروع يقيم الفرق ما بين البلديات الصغرى والكبرى، أي التي يفوق حساب قطعها المليار ليرة لبنانية).

• الدعوة لانعقاد المجلس البلدي (المادة ٢٢ قانون و٢٨ مشروع).

• حق حضور جلسات المجلس البلدي دون حق التصويت (م ٢٥ قانون و٣١ مشروع).

• يتبلغ محضر الجلسات التي يحصل خلالها جنائية أو جنحة (م ٢٧ قانون و٣٣ مشروع).

• الطلب بمناقشة مسألة بصورة استثنائية قبل كل شيء، (م ٢٩ قانون و٣٥ مشروع).

• يوقع على صفحات سجل الجلسات (م ٤٤ قانون و٤٠ مشروع).

• يرسل رئيس البلدية قرارات المجلس البلدي الى سلطة الرقابة الإدارية المختصة، مباشرة، خلال ٨ أيام من تاريخ صدورها (المادة ٥٨ قانون و٤٥ مشروع).

• يحق له في أي وقت شاء ولأسباب تتعلق بالأمن أن يرجئ مؤقتا تنفيذ قرار مجلس بلدي، ويجب أن يتم ذلك بموجب قرار معلل يقبل الطعن أمام مجلس شوري الدولة.

الموافقة على ترخيص رئيس المجلس البلدي بالإشغال المؤقت (مثلا الكيوسك) المادة ٦٦ مشروع.

تحال للعلم بجميع القرارات التي يتخذها رئيس السلطة التنفيذية (م ٧٩ من القانون و ٧٠ من المشروع).

يوافق على ملاحقة الرئيس أو نائب الرئيس والعضو البلدي جزائيا (المادة ١١١ قانون و ١٠٢ مشروع).

يكف يد هؤلاء اذا صدر قرار ظني أو حكم بدائي بحق أي من هؤلاء حتى صدور الحكم النهائي. ويعلم الإقالة اذا صدر حكم مبرم بجناية أو جنحة شائنة (م ١١٢ قانون و ١٠٣ مشروع).

اذا تمتع المجلس البلدي أو رئيسه عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة، يمكنه أن يوجه الى المجلس البلدي أو الى رئيسه أمرا خطيا بوجوب التنفيذ خلال مهلة تعين في هذا الأمر الخطي. فاذا انقضت المهلة دون التنفيذ، حق له أن يقوم بنفسه بذلك بموجب قرار معلل (م ١٣٥ قانون و ١٢٦ مشروع).

صلاحيات مجلس الوزراء:

صلاحيات حل المجلس البلدي بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية (الداخلية في مشروع القانون) اذا ارتكب مخالفات هامة متكررة أدت الى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية.

الموافقة بمرسوم على تخطيط الطرق وتقومها وتوسيعها وانشاء الحدائق والساحات العامة بعد موافقة الدوائر الفنية المختصة (م ٤٥ مشروع).

يسب مجلس الوزراء في أي اختلاف في الرأي بين البلدية والتنظيم المدني (م ٤٩ قانون و ٤٥ مشروع).

البت في الصورة النهائية في حال الاختلاف ما بين المجلس البلدي في حال الاختلاف مع الجهات المختصة على طلبات رخص استثمار المحلات المصنفة والمطاعم والمساح والمقاهي والملاهي والفنادق (م ٥١ قانون و ٤٧ مشروع).

اخضاع البلديات المحددة في مرسوم لسلطة مراقب مالي يسمى بالمراقب العامز (م ٩٥ قانون و ٨٦ مشروع).

## الجلسة الثانية

# مالية البلديات: الموازنة والضرائب



## مالية البلديات/ عملية تحضير الموازنة في البلدية

سمير شعرائي

رئيس بلدية طرابلس

### أولاً : مقومات الكيان البلدي

#### ١- البلدية والشخصية المعنوية

يعرف القانون البلدية على انها "ادارة محلية، تقوم ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها اياها القانون، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري في نطاق القانون".

بالطبع لن اخوض معكم في تفسير او تعريف مفهوم الشخصية المعنوية الا انه من المتفق عليه ان ثمة نتائج تترتب على التمتع بالشخصية المعنوية، والدكتور حسن حلبي في كتابه "الوجيز في الادارة العامة" عدد هذه النتائج وهي :

النتيجة الاولى : الاهلية وحق التملك : فالشخص المعنوي مؤهل لاكتساب الحقوق والالتزام بالموجبات، وهي أي الاهلية لا تكون مطلقة وانما تقوم في نطاق الحدود التي تنص عنها القوانين.

النتيجة الثانية : حق التقاضي : أي انه يمكن للبلدية ان تداعي كائناً من كان بأي حق من حقوقها.

النتيجة الثالثة : استقلال الموطن : او استقلال النطاق الاقليمي الذي تشغله كل بلدية.

النتيجة الرابعة : الاستقلال المالي والاداري : فالاستقلال المالي للبلدية يظهر من استقلال ذمتها المالية، مع اعتماد موازنة خاصة بها، والاستقلال الاداري يظهر من تميز تكوينها وقيام اجهزة خاصة بها تخضع لأنظمة وقواعد محددة.

وحسناً فعل المشرع عندما اعطى للبلدية استقلالها المالي قبل استقلالها الاداري، لأنه بذلك اراد ان يولي البلديات صلاحيات مالية مستقلة الغاية منها تحقيق الاهداف التي من اجلها انشئت البلديات.

وفي مطلق الاحوال، ان تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري ينبغي ان لا يؤدي اطلاقاً الى ان تصبح البلدية ادارة مستقلة عن الدولة، الا اني ارى ان المحافظة على وحدة الدولة، وحفظ اموالها العامة، ووحدة اهدافها. يمكن ان تتحقق باعتماد اللامركزية الادارية التي نصت عنها وثيقة الوفاق الوطني التي صدقها مجلس النواب في جلسته المتعقده في القليعات بتاريخ ١١/٥/١٩٨٩.

ان البحث عن اللامركزية الادارية هو خارج عن موضوعنا اليوم، ولكن من المعترف به ان مفهوم اللامركزية الادارية يقضي باعطاء مسؤوليات وصلاحيات وسلطات الى مجالس محلية منتخبة تتمتع فعلاً بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري شرط تزويدها وتعزيزها بالامكانيات التي تتيح لها القيام بأعمال ومهام متعددة تتوزع في كافة الانشطة، على ان تبقى هذه المجالس مرتبطة بنفس الوقت بجهاز السلطة المركزية عن طريق رقابة ممارستها هذه الاخيرة بواسطة ممثلين عنها يتم انتخابهم كما نصت عنه وثيقة الوفاق الوطني، وبذلك تتأمن الرقابة المسبقة وبالسرعة التي تشهدها البلديات.

# الجمهورية اللبنانية

## مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

٢- موارد البلديات

تتكون موارد البلديات من :

٢١- رسوم تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين : الجدول رقم ١-

٢٢- رسوم تستوفيها الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة لصالح البلديات ويستوجب توزيعها على البلديات مباشرة كل ثلاثة اشهر. الجدول رقم ٢-

٢٣- رسوم تستوفيها الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والخاصة لصالح جميع البلديات وتودع في الصندوق البلدي المستقل. الجدول رقم ٣-

٢٤- حاصلات املاك البلدية: وهي لا تمثل مورداً هاماً الا فيما خص بعض البلديات التي تملك عقارات خاصة بها.

٢٥- الغرامات : وهي غرامات فرضتها القوانين النافذة كغرامات تسوية مخالفات البناء وغرامات مخالفة قوانين السير والنظافة الخ.

٢٦- الهبات والوصايا: وقبولها او رفضها هو من صلاحية المجلس البلدي وقراراته تكون نافذة بحد ذاتها اذا كانت الهبات والوصايا غير مرتبطة بأعباء. أما اذا كانت مرتبطة بأعباء فنخضع لقرارات المجلس للتصديق عليها من قبل سلطة الرقابة.

هذه هي مجمل الواردات التي تتكون منها مداخيل البلديات وجميع هذه الرسوم منصوص عنها في قانون خاص هو قانون الرسوم البلدية رقم ٨٨/٦٠، وبالتالي لا يمكن لأي بلدية جباية أي رسم لم تنص عنه القوانين النافذة.

بالطبع لو كان تحصيل هذه الرسوم يتم وفقاً للقوانين لكان لديكم بلديات تتنافس فيما بينها على تنفيذ المشاريع الاثمانية الهامة.

الا ان الواقع هو غير ذلك وللأسف اذا ان مجموع ما يتم تحصيله سنوياً لا يتعدى نسبة تتراوح بين ٢٥ و ٣٠٪ من الواردات المقدرة. أما اسباب ذلك فتعود الى ما يلي :

١- عدم تسديد بعض الدوائر الرسمية والمصالح المستقلة الرسوم المتوجبة عليها

٢- التراجع الملحوظ في قطاع البناء

٣- النقص الحاصل في عدد الجباة

٤- تلكو المواطنين في تسديد ما عليهم من رسوم

٥- التعذر على دوائر البلدية توسيع قاعدة عدد المكلفين، الامر الذي يتطلب مسحاً سكانياً وتجارياً شاملاً.

٦- عدم توفر وسائل في البلديات تلزم المكلفين دفع الرسوم المستحقة عليهم باستثناء الحجز على اموالهم. وهذا التدبير لا زالت البلدية تتردد في اعتماده.

٧- واخيراً اقدام الحكومات السابقة على التصرف بـ ٧٥٪ من عائدات الصندوق البلدي المستقل وتحويلها الى مجلس الانماء والاعمار لتمويل مشاريع لم تستفد منها غالبية البلديات.

كل ذلك ادى الى تقليص واردات البلديات الى حد اوقع بعضها ومنها بلدية طرابلس في عجز رهيب في السيولة. اذ يكفي الاشارة الى ان اموال الصندوق البلدي المستقل منذ ١٩٨٠ ولغاية نهاية ١٩٩٨ لم توزع عائداته الى البلديات سوى لمرة واحدة فقط. الى ان عمدت الحكومة الحالية الى توزيع هذه العائدات بكاملها أي بنسبة ١٠٠٪. وذلك اعتباراً من مطلع سنة ١٩٩٩ وذلك عن عام ١٩٩٧ فقط.

### ٣- اصول ادارة اموال البلديات

جاء في المادة ٢/ من قانون المحاسبة العمومية ما حرفته :

"الاموال العمومية هي اموال الدولة، والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات".

وهذا يعني ان ما يطبق على اموال الدولة يطبق على اموال البلديات، وبالتالي وعملاً بأحكام المادة ٨٤/ من قانون النقد والتسليف، فان اموال البلديات تقع في نطاق القطاع العام، الامر الذي يفرض ايداعها في المصرف المركزي، ويتم تحريكها بتوقيع من رئيس البلدية وامين الصندوق. اما النصوص القانونية التي تحدد اصول ادارة هذه الاموال فهي :

أ- قانون المحاسبة العمومية الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٢/٣/١٩٦٣ والذي تخضع لأحكامه بعض البلديات واتحادات البلديات التي تعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

ب- المرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ٩/٢٢/١٩٨٢ والذي تخضع لأحكامه البلديات غير الخاضعة لأحكام قانون المحاسبة العمومية. اما المعيار القانوني في التفريق بين البلديات التي تخضع لأحد هذين النظامين فهو معيار مالي أو معيار حسابي، اذ ان المادة ١١٤/ من المرسوم رقم ٥٥٩٥ المشار اليه اعلاه اجازت اخضاع البلديات الى احكام قانون المحاسبة العمومية اذا زادت وارداتها الفعلية في السنة عن مليون ليرة، على ان تعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

نستخلص مما تقدم ما يلي :

١- وجود نظامين ماليين تخضع لأحكامهما ادارة اموال البلديات ومنها بالطبع كيفية اعداد الموازنة.

٢- ان المشترع باعتماده الازدواجية في النظام المالي، لا بد انه قصد التمييز بين البلديات الكبرى والبلديات الصغرى، ليس بنطاقها الاقليمي بل بوارداتها الفعلية.

٣- ان مبلغ المليون ليرة الذي حدده المشترع للتفريق في اخضاع البلديات لأي من النظامين الماليين المذكورين اذا كان له ما يبرره في سنة ١٩٨٢ (تاريخ اصدار المرسوم رقم ٥٥٩٥)، فاليوم لم يعد هذا المبلغ يتناسب مع الاوضاع المالية الراهنة، وبالتالي لا بد من تعديله.

### ثانياً : موازنة البلدية

١- تعريف الموازنة واهدافها

اذا كان قانون المحاسبة العمومية قد عرّف في المادة الثالثة منه، موازنة الدولة بأنها "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والانفاق" الا انه لم يعرف موازنة البلدية بالرغم من ان عدداً كبيراً من البلديات اصبحت تخضع لأحكامه، غير ان المادة ٢٤٠/ من هذا القانون نصت عما يلي :

"تحدد شروط تطبيق هذا القانون على البلديات بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والمالية".

هذه الشروط لم تحدد لغاية تاريخه بل جل ما صدر هو المرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ الذي حدد اصول المحاسبة في البلديات غير الخاضعة لأحكام قانون المحاسبة العمومية.

وإذا عدنا الى تعريف موازنة البلدية، فلا نجد سوى النص الوارد في المادة /٢/ من المرسوم رقم ٥٥٩٥ المشار اليه اعلاه، وقد جاء على الشكل التالي:

"الموازنة هي وثيقة تقدر فيها واردات ونفقات البلدية عن سنة مقبلة، ويجاز بموجبها تحصيل الواردات وصرف النفقات.

وهكذا فان موازنة البلدية هي وثيقة يتقرر فيها حجم الانفاق العام في النطاق البلدي وكذلك تحدد بموجبها كيفية تغطية وجوه هذا الانفاق من موارد تحصل عليها البلدية بفعل القانون. ومن خلال موازنة البلدية تبرز فعلاً اهداف البلدية وبرنامج عمل المجلس البلدي وخطته الائتمانية التي يعتمدها. وبرأيي فان الموازنة هي عبارة عن برنامج عمل البلدية طوال السنة الموضوعة من اجلها.

#### ٢- خصائص موازنة البلدية

تتميز موازنة البلدية بالخصائص التالية :

أ- **وثيقة الموازنة:** لقد سبق واشرنا الى ان المشرع عرّف موازنة البلدية بأنها وثيقة دون اعطائها اية صفة تشريعية او قانونية كما هو الوضع بالنسبة لموازنة الدولة التي اعطاها الصفة التشريعية. واذا كانت موازنة الدولة تتألف من قانون الموازنة والجداول الاجمالية والتفصيلية الملحقة به، فان موازنة البلدية لا تتضمن اية نصوص او احكام بل هي مجرد تقديرات للواردات والنفقات وزعت الى اجزاء وبنود وقرارات.

ب- **الصفة التقديرية:** اذا كان لموازنة الدولة الصفة التشريعية باعتبار انها تصدر بقانون عن مجلس النواب، فان لموازنة البلدية الصفة التقديرية كونها تصدر عن السلطة التنفيذية في البلدية المتمثلة بالمجلس البلدي. الا انها تتمتع بقوة القانون باعتبار ان المشرع هو الذي خول المجلس البلدي صلاحية اقرار الموازنة، وبالتالي فقراره في هذا الشأن هو قرار تطبيقي للقانون. كما ان الدستور قد الزم فرض الضرائب والرسوم وكذلك جبايتها بموجب قانون، وطالما ان اقرار الموازنة يتضمن اجازة الجباية فهذا يعني ان قرار المجلس البلدي لجهة الجباية هو قرار مبني على مبدأ دستوري.

ج- **الصفة التقديرية:** بالعودة الى تعريف موازنة البلدية نجد انها وثيقة تقدر فيها واردات ونفقات البلدية عن سنة مقبلة، وابرز صفة للموازنة هي صفة التقدير. والتقدير في هذا المجال يتم اما:

- بتقدير وسطي، أي بالاستناد الى متوسط عدة سنوات تم قطع حسابها.

- او بتقدير مباشر، وهو تقدير يعتمد على ما يرتقبه محضّر الموازنة من نفقات وواردات دون ان يتقيد بقاعدة معينة.

- أو بتقدير قياسي، أي بالاستناد الى نتائج السنة الاخيرة التي تم قطع حسابها، وهذا الاسلوب هو الذي نعتمده حالياً مع الاخذ بعين الاعتبار نتائج الاشهر المنصرمة من السنة الجارية.

د- **اولوية الواردات على النفقات:** بما ان موازنة البلدية هي وثيقة تقدر فيها واردات ونفقات البلدية عن سنة مقبلة، فهذا يعني ان المشرع قد اخذ بأولوية الواردات على النفقات بعكس ما هو الوضع بالنسبة لموازنة الدولة التي تأخذ بأولوية النفقات على الواردات باعتبار ان المشرع اراد بذلك حصر نفقات البلدية في

حدود وارداتها المحددة اصلاً بموجب قوانين ليس للمجلس البلدي اية صلاحية بتعديلها او بايجاد واردات جديدة.

#### التوازن المالي للموازنة :

ان قاعدة التوازن المالي هي قاعدة تقوم عليها الموازنة سواء كانت موازنة الدولة او موازنة البلدية، وهي بالتالي قاعدة الزمتها المادة /١٦/ من قانون المحاسبة العمومية والمادة /٨/ من المرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ حيث فرضت وجوب تأمين التوازن بين قسمي الموازنة أي بين قسم الواردات وقسم النفقات.

#### ٣- مبادئ اعداد الموازنة

أ- **مبدأ الشمول:** والغاية منه ان تكون الموازنة شاملة لجميع النفقات والواردات، أي من الواجب ان تدرج في الموازنة واردات البلدية كافة اياً كان مصدرها، وكذلك نفقاتها مهما كان نوعها، وعلى سبيل المثال اذا كانت نفقات جباية رسوم الاعلانات تبلغ مليون ليرة في السنة ومجموع رسوم الاعلانات يبلغ عشرة ملايين ليرة لبنانية فيجب تدوين المليون ليرة في حقل النفقات والعشرة ملايين ليرة في حقل الواردات.

ب- **مبدأ شيوع الموازنة:** او عدم تخصيص الواردات لتغطية نفقة معينة. بل ان مجموع الواردات يجب ان يغطي مجموع النفقات باستثناء بعض الحالات الخاصة كأن يهب احد الافراد مبلغاً معيناً للبلدية لبناء مدرسة ما، او فتح طريق الخ. في هذه الحالة فقط يخصص هذا المبلغ في الموازنة للغاية التي قدم المبلغ لأجلها.

ج- **مبدأ وحدة الموازنة:** أي ان تقدم الموازنة كموازنة واحدة شاملة لا ان تشمل عدة موازنات تكون الواحدة منها مستقلة عن الاخرى.

د- **مبدأ سنوية الموازنة:** لقد اعتمد المشرع قاعدة سنوية الموازنة التي تبدأ في اول كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الاول. الا ان التشريع اللبناني اجاز على سبيل الاستثناء بعض التطبيقات المخالفة لسنوية الموازنة ومنها :

الاستثناء الاول: اعتماد الموازنة الاثني عشرية لأقل من سنة التي نصت عنها المادة /٦٠/ من قانون المحاسبة العمومية وذلك عند تأخر البت في اقرار الموازنة ودخول سنة مالية جديدة. في هذه الحالة تؤخذ ميزانية السنة السابقة اساساً ويضاف اليها ما فتح خلالها من اعتمادات اضافية وما اسقط منها من اعتمادات، عندها تأخذ البلدية نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية وكذلك الامر للأشهر التالية حتى تصديق موازنة السنة الجديدة.

الاستثناء الثاني: لما كانت الموازنة توضع وتقر قبل دخول السنة التالية، أي في وقت تكون البلدية غير مطلعة بعد على نتائج تنفيذ الموازنة الجارية، فان فتح الاعتمادات المقابلة للاعتمادات الملغاة ربما يتطلب عدة اشهر، لهذا السبب يلجأ الى اتباع قاعدة تدوير الاعتمادات. أي نقل الاعتمادات او ما يتبقى منها دون استعمالها حتى نهاية السنة المالية من موازنة السنة المنتهية الى موازنة السنة التالية بغية استعمالها في الوجوه نفسها التي كانت مخصصة لها.

والمادة /١١٥/ من ق.م.ع حددت بالتفصيل الاعتمادات الواجب تدويرها وهي الاعتمادات المخصصة لأعمال التجهيز والانشاء أو لمشاريع طويلة الامد وكذلك الاعتمادات المتعلقة بحق الغير بها، أو الاعتمادات المخصصة للأشغال بالامانة التي يكون قد بوشر بها قبل آخر السنة.

#### هـ- فتح الاعتمادات الاضافية:

كما ان تدوير الاعتمادات هي من مستثنيات مبدأ سنوية الموازنة، فان فتح الاعتمادات الاضافية هي أيضاً من هذه المستثنيات وهي على نوعين اما اعتمادات اضافية تكميلية وهي التي تفتح اثناء السنة المالية لتغطية نفقات ملحوظة اصلاً غير ان الاعتماد المحدد لها لم يعد كافياً، أو اعتمادات اضافية استثنائية وهي الاعتمادات التي تفتح لتغطية نفقات طارئة لم يلحظ لها أي اعتماد في الموازنة (المادة ٦/ من اصول المحاسبة والمادة ١١/ من ق.م.ع).

#### ٤- اعداد وقرار الموازنة

لقد انطالق القانون برئيس السلطة التنفيذية في البلدية وضع مشروع الموازنة وذلك قبل نهاية شهر تشرين الاول باعتبار ان اعداد الموازنة هو عمل اداري يدخل اصلاً في صلاحيات رئيس البلدية، وبرأي ان هذا العمل المناط برئيس البلدية هو من اهم الاعمال الادارية التي يقوم بها لا للجهد الذي يبذله بل لكي يتمكن من وضع دراسة دقيقة وواقعية حول الواردات والنفقات التي يتوقعها للسنة التالية وقد فرض القانون أيضاً على رئيس البلدية ان يرفق بمشروع الموازنة ما يلي:

- تقرير يتضمن الاسس التي اعتمدها في تقديراته.
- جدول الحساب القطعي للدورة المالية المنتهية يبين فيه :
  - مجموع الواردات المحصلة فعلاً .
  - مجموع النفقات المدفوعة فعلاً .
  - قيمة النقد المدور الناتج عن الفرق بين المجموعتين.

بصراحة، ومن خلال تجربتي المتواضعة في اعداد ميزانية سنة ١٩٩٩ والتحضير الذي لا ازال اقوم به لموازنة سنة ٢٠٠٠، فان الصعوبات التي صادفتني ولا زالت عديدة ويمكن حصرها بما يلي:

❖ عدم المام العدد الكبير من الموظفين بالقضايا المالية.

❖ عدم اكتراث رؤساء الوحدات بموضوع الموازنة اذ جرت العادة ان تتم عملية تحضير الموازنات دون تدخل مباشر منهم.

❖ عدم وجود دائرة في جهاز البلدية متخصصة بعملية تحضير الموازنة.

❖ عدم وجود نصوص تنظيمية ترعى شؤون اعداد وتحضير الموازنة في البلديات كما هو الوضع بالنسبة لموازنة الدولة. جميع هذه الاسباب تضع رئيس البلدية في الوضع التالي:

١- بالنسبة لتقدير الواردات: لقد فرضت المادة ١٥/ من قانون المحاسبة العمومية بأن تقدير الواردات للسنة الجديدة استناداً الى العنصرين التاليين :

أ- تحصيلات السنة الاخيرة التي انجز مشروع قطع حسابها.

ب- تحصيلات الاشهر المنصرمة من السنة الجارية. يبدو ان هذه العملية هي عملية حسابية سهلة وهي بالفعل كذلك، الا انه لا يمكن الركون اليها باعتبار ان جداول التكاليف التي تكون قد تم تحصيلها ان للسنة الاخيرة التي انجز مشروع قطع حسابها او للأشهر المنصرمة عن السنة الجارية قد تكون عائدة لسنوات عديدة خلت.

٢- اما بالنسبة لتقدير النفقات فحدث ولا حرج. اذ ليس بمقدور اية دائرة من دوائر البلديات اعطاء أي تقدير لنفقاتها المرتقبة للسنة التالية لعدم مسكها اية قيود حسابية مخصصة لهذه الغاية يمكنهم الرجوع اليها لتقدير النفقات المطلوبة منهم.

وسأكون اكثر صراحة معكم، اذ اني طلبت من رؤساء المصالح والدوائر جداول بالنفقات المرتقبة لدوائهم منذ اول شهر آب ولغاية تاريخه لم يردني الا الجزء اليسير، ولا الومهم للأسباب التي سبق وذكرتها.

ازاء هذا الوضع كان لا بد لي من ان اشكل فريق عمل من بعض الموظفين المشهود لهم بالكفاءة والاخلاص، وبدأت العمل معهم بتقدير الواردات والنفقات وقد اعددت لهذه الغاية جداول خاصة لأصل الى اقرب ما يمكن من الواقع.

وهنا لا بد من الاشارة الى ان ما الاقيه من صعوبات في تقدير الواردات هي ان الرسوم المتوجبة على الدوائر الرسمية والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والمفروض قانوناً تحولها الى البلديات كل ثلاثة اشهر تبقى في غياهب الجهول. وعل سبيل المثال ان علاوة ١٠٪ من قيمة المخبرات وبدلات الاشتراكات الهاتفية لم يمكن من تحديدها لا في السنة الماضية ولا الآن باعتبار انه منذ سنة ١٩٨٠ ولغاية تاريخه لم تستلم بلدية طرابلس من مصلحة الهاتف سوى مبلغ ٦٠٠/ مليون ليرة وذلك عن ثلاثة اشهر فقط. كما ان غالبية رسوم القيمة التاجيرية للمباني العائدة لبعض الادارات الرسمية والمؤسسات العامة لغاية تاريخه لم تستلم بلدية طرابلس أي مبلغ منها فكيف بالامكان تحديد هكذا واردات وهي من اهم الواردات التي يعتمد عليها في تحضير الموازنة.

عذراً لكوني خرجت عن الموضوع قليلاً ولكن قضية حرمان البلديات من حقوقها في الحصول على ما لها في ذمة الادارات الرسمية والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة هي فعلاً مدعاة للتساؤل حول مدى تقييد هذه المرجعيات بالقانون وحول الاجراءات الواجب اتخاذها، ولقد وعدنا نائب دولة رئيس مجلس الوزراء وزير الداخلية والشؤون البلدية والقروية بالتدخل لمعالجة هذا الوضع واعتبر ان علينا الاستمرار في ملاحقة هذه القضية لان ما يقدمه لنا العهد الحالي من فرص نادرة يجب توظيفها لتغيير مصالح الناس واوزاعهم نحو الافضل.

لنعد الى عملية تحضير الموازنة وبالتحديد لعملية النفقات والواردات عملاً بالاحكام القانونية النافذة فان وثيقة الموازنة تقسم بحد ذاتها الى قسمين هما :

أ- القسم الاول : ويشمل النفقات وقد تم توزيع هذا القسم على ثلاثة اجزاء هي :

الجزء الاول : ويتضمن النفقات العادية. الجدول رقم ٤-

الجزء الثاني : ويتضمن نفقات التجهيز والانشاءات. الجدول رقم ٥-

الجزء الثالث : ويتضمن احتياطي النفقات الطارئة الجدول. رقم ٦-

ب- القسم الثاني : ويشمل الواردات، وقد تم توزيع هذا القسم الى ستة ابواب وهي :

الباب الاول : ويتضمن الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين. الجدول رقم ٧-

الباب الثاني : ويتضمن الرسوم والعلاوات التي تستوفيها الدولة والمؤسسات العامة لحساب البلديات.

الجدول رقم ٨-

الباب الثالث: ويتضمن واردات املاك البلدية. الجدول رقم -٩-

الباب الرابع: ويتضمن الواردات المتنوعة والجزاءات والغرامات. الجدول رقم -١٠-

الباب الخامس: ويتضمن الاستردادات والواردات المؤقتة لحساب الغير. الجدول رقم -١١-

الباب السادس: ويتضمن المساهمات والواردات الاستثنائية وسلف الخزينة لتغطية عجز الموازنة. الجدول رقم -١٢-

ان اصعب ما يلاقه رئيس البلدية في تحضير الموازنة بالاضافة الى ما سبق وذكرته هو تأمين التوازن بين الواردات والنفقات، وبرأيي ان اخطر ما يقدم عليه رئيس البلدية في سبيل تأمين التوازن هو زيادة الواردات وزيادة وهمية. والاناسب هو ان يعتمد الى تخفيض النفقات بشكل لا يؤدي الى انعكاسات سلبية على مسيرة العمل البلدي. الامر الذي يفرض عليه العودة الى رؤساء الوحدات والمصالح ليتناقش معهم في ايجاد السبل التي تؤدي الى خفض النفقات. وبعد ان ينهي رئيس البلدية توزيع النفقات والواردات وتأمين التوازن في وثيقة الموازنة، ينظم تقريراً يتضمن الاسس التي اعتمدها ويرفق به جدول قطع الحساب للدورة المالية المنتهية ويحيلها جميعها الى المراقب المالي العام وهو موظف يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء تناط به مراقبة الاعمال المالية او الرقابة المالية لبلدية واحدة او اكثر وهو يرتبط ادارياً بوزارة الشؤون البلدية والقروية طيلة مدة قيامه بوظيفة المراقب المالي العام.

يبيد المراقب المالي رأيه بمشروع الموازنة فيدون الملاحظات التي يراها، علماً ان القوانين المالية العائدة للبلديات لم تلحظ الدور المنوط بالمراقب العام عند استلامه مشروع الموازنة، فهل الاقتراحات التي يديها ان وجدت هي ملزمة لرئيس البلدية ام لا؟ وهل يحق لرئيس البلدية رفضها؟ النصوص لم تشر الى ذلك الا ان ملاحظات المراقب العام وهو من ذوي الاختصاص لا بد ان تؤخذ في الاعتبار.

فور تسلم رئيس البلدية مشروع الموازنة من المراقب المالي العام، يحيله، كسباً للوقت، الى اللجنة المالية التابعة للمجلس البلدي والمنتخبة من قبل هذا المجلس نفسه والتي عليها ان تدرس المشروع بدقة، ثم تعيده الى رئيس البلدية الذي عليه دعوة المجلس البلدي الى جلسة خاصة لمناقشة المشروع وقراره باعتباره المرجع القانوني الصالح.

وهنا لا بد من الاشارة الى ان اقرار الموازنة برأيي هو من اهم الاعمال المنوطة بالمجلس البلدي باعتبار ان الموازنة هي التي تعبر التعبير الصحيح عن برنامج عمل المجلس البلدي الذي تحدد من خلاله خطوات الانفاق وما يمكن ان يقدمه للمواطنين من خدمات ومشاريع اتمانية متعددة، وهنا لا بد من الاشارة الى ان القانون لم يحدد الاصول الواجب على المجلس البلدي اتباعها في مناقشة وقرار الموازنة الا ان المبدأ الدستوري المنصوص عنه في المادة ٨٣ من الدستور يفرض ان يجري التصويت على البند ثم على الفصل ثم الباب أو الجزء أي بالتصويت الفردي ثم يقر المشروع.

تصديق الموازنة: بعد اقرار الموازنة من قبل المجلس البلدي ينظم اقرار الموازنة وفقاً لنفس الأحكام المعتمدة لقانون موازنة الدولة ثم يرفع الى سلطة الرقابة الادارية المتمثلة بالقائم مقام، او المحافظ فيما خص البلديات التابعة لفضاء مركز المحافظة. اما في بلدية بيروت فان وزير الشؤون البلدية والقروية هو الذي يصدق قراراتها بما فيها قرار الموازنة وهنا لا بد من الاشارة الى انه ليس للسلطة الرقابية اية صلاحية بتعديل الموازنة، بل ان القانون اشار فقط الى ان من بين القرارات التي تخضع لتصديق سلطة الرقابة قرار الموازنة.

### ثالثاً: الخاتمة

لقد دأبت منذ تسلمي مهام رئاسة بلدية طرابلس على دراسة الاوضاع القانونية ومكان الثغرات فيها فتبين لي ان التشريعات الحالية بامكانها فيما لو طبقت بعد اجراء تعديلات طفيفة عليها ان تنفض عن البلديات غبار الترهل والعجز، ولكن ما نحتاج اليه هو وضع نصوص تنظيمية او تطبيقية ترعى شؤون سير العمل الاداري والمالي في البلديات. فصحيح ان لكل بلدية نظام يرعى شؤون موظفيها واجرائها وحددت فيه صلاحيات وواجبات كل من رؤساء الوحدات ومرؤوسيههم. ولكنها وبغالبيتها خلت من اصول تحديد سير العمل الاداري في كل دائرة او مصلحة.

وصحيح ان بلدية طرابلس في ظل هذه النصوص قد تمكنت خلال سنة واحدة من دفع ديون مستحقة عليها بلغت ستة مليارات وخمسمائة مليون ليرة لبنانية للعمال والموظفين والمستشفيات والمتعدين وهي ديون عن سنوات سابقة، غير ان هذا الاداء حال دون وضع مشروع موازنة تنموي لمدينة طرابلس.

ومما لا شك فيه ان قضية تحضير موازنة البلدية هي من اهم القضايا لأنها رسم بياني لدورة الحياة في المدينة اجتماعياً واقتصادياً وعمراً، فكيف تصل البلديات الى الفعالية المطلوبة والواقع الحاصل فيها يعيق تحركها لممارسة دورها؟

وحتى لا نسترسل في الحديث عن هذه المعوقات، وهو استرسال له مبرراته العديدة، يمكننا تقديم مقترحات محددة لموازنة السياسة الهادفة الى اعطاء البلديات حقها في العمل الجاد والصحيح والتي بدأت الحكومة الحالية في تطبيقها تباعاً وعلى مستويات عملية مختلفة بتنا عيشها فعلياً وباتت نتائجها تظهر وان رويداً نظراً لاستحالة القيام بقفزة كبيرة في هذا المضمار. وقد اقدم العهد على اصدار قانون خاص لبلدية طرابلس التي تعاني الامرين اجاز بموجبه دفع الاستملاكات العائدة لمشروع جسري الخناق والمولة في طرابلس والبالغة قيمتها نحو تسعة مليارات ليرة لبنانية. علماً ان كلفة بناء هذا المشروع مغطاة من قبل الحكومة السعودية كهبة وذلك منذ حوالي ثلاث سنوات وقد تم تلزيهه وفقاً للأصول الا ان تأخر المباشرة ببنائه كان عائداً لعدم توفر الاعتمادات اللازمة للاستملاكات.

أولاً: اهمية الاسراع في اقرار مشروع اللامركزية الادارية بما يعطي للبلديات فرصة للانخراط في نظام حديث يسهل عليها وضع الخطط التنموية وتنفيذها بطرق ابسط واسهل.

ثانياً: تعزيز موارد البلديات واتحادات البلديات بالامكانيات المالية اللازمة وهذا ما قضت به الفقرة ٥/ من موضوع الاصلاحات التي نصت عنها وثيقة الوفاق الوطني.

ثالثاً: التمني على الدولة ايجاد الوسائل التي تكفل الزام دوائرها ومصالحها ومؤسساتها العامة بتحويل مستحقات البلديات كل ثلاثة اشهر عملاً بأحكام القوانين النافذة.

رابعاً: العودة الى اعتماد براءة ذمة البلدية في كافة المعاملات العائدة للمواطنين.

خامساً: تشجيع تشكيل اتحادات البلديات وتشجيع البلديات للانضمام اليها نظراً للمردود الايجابي المتوقع لها.

سادساً: استحداث دائرة متخصصة في الجهاز البلدي تنحصر اعمالها بتحضير الموازنة في البلديات الكبرى او في اتحادات البلديات لتساعد رؤساء البلديات الاخرى في اعتماد المنهجية العلمية لوضع مشاريع الموازنات.

سابعاً : الغاء ازدواجية النظام المالي واعتماد نظام مالي موحد للبلديات الكبرى والصغرى معاً.

ثامناً : اعتماد نظام موحد للموظفين والاجراء لجميع البلديات.

تاسعاً : ضرورة مبادرة وزارة الاصلاح الاداري الى تبني البلديات فعلاً لا قولاً من اجل تطويرها، وبالتالي وضعها على قائمة الاستفادة من قروض المنظمات الدولية والهبات المقدمة منها وليس كوزارة الاصلاح الاداري، هيئة ومرجعية قادرة على التأثير بقوة في تطوير العمل البلدي، خاصة وان السيد وزير الاصلاح الاداري الصديق العزيز يصرح دائماً بأن البلديات تقع موقع الاساس في عملية الاصلاح الاداري.

وفي الختام اشكركم جميعاً على حضوركم وحسن استماعكم وعذراً ان اطلت عليكم فالموضوع هام ومشاكل البلديات لا تعد ولا تحصى.

## توفيق كفوري

عضو مجلس بلدية بيروت

أستهلّ كلمتي بتوجيه الشكر إلى مركز الأبحاث في معهد العلوم الاجتماعية (الجامعة اللبنانية) ومؤسسة فردريش إبيرت ومركز الدراسات والأبحاث عن الشرق الأوسط المعاصر على استضافتي لطرح وجهة نظري بالنسبة للسياسة المالية في النطاق البلدي.

إن السياسة المالية ترادف في معناها الأصلي كلاً من المالية العامة وميزانية الدولة، حيث تردّ لفظة السياسة المالية إلى كلمة فرنسية قديمة Fisc وتعني حافظة النقود أو الخزائنة، وهي تعني دراسة النشاط المالي للإقتصاد العام وما يستتبع هذا النشاط من آثار على مختلف قطاعات الإقتصاد القومي، كما تتضمن تكييفاً كمياً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، وكذا تكييفاً نوعياً لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغية النهوض بالإقتصاد ودفع عجلة التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

إن التمييز بين الضريبة والرسم واجب في مستهل حديثي لأنه على الرغم من تداخلهما في بعض الخصائص كونهما فريضة نقدية تدفع نهائية للدولة، التي تستقل بتحديد النظام القانوني لهما؛ فإن طبيعة الضريبة تختلف عن طبيعة الرسم:

- من ناحية مصدر القوة الملزمة: فالضريبة تفرض بقانون أما الرسم فيكفي فرضه بقرار أو لوائح إدارية.
- ومن حيث مدى تحقق النفع للمكلف: فالضريبة تفرض على الفرد بدون مقابل أما الرسم فيدفع مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص.
- وكذلك فيما يتعلق بالفريضة: تفرض الضريبة بقصد تحقيق أغراض مالية وأهداف إقتصادية وإجتماعية، أما الرسوم فإن الهدف من فرضها تحقيق الإيراد المالي للدولة من خلال النشاط العام الذي تؤديه بعض الإدارات كالبلديات مثلاً.

عرفت الضريبة بأنها مبلغ من المال تفرضه الدولة وتجيبه من المكلفين بصورة جبرية ونهائية، ودون مقابل في سبيل تغطية النفقات العامة.

إن فرض الضريبة وجبايتها من قبل المكلفين هو أحد مظاهر سيادة الدولة على أراضيها، وهي صاحبة السلطة دون منازع في هذا المجال. وقد تكرر حق ممثلي الشعب بالموافقة على فرض الضرائب في معظم الدساتير الحديثة بعد صراع مرير في بريطانيا أدى إلى صدور وثيقة إعلان الحقوق (Petition of Rights) عام ١٦٢٨، وفي فرنسا بعد الثورة الفرنسية (١٧٨٩) أدى إلى صدور إعلان حقوق الإنسان والمواطن.

أما الدستور اللبناني فكرر، هو أيضاً، مركزية فرض الضرائب والرسوم وأناط هذا الحق بتمثلي الشعب في المادتين ٨١ و٨٢ منه اللتين تنصان على ما يلي:

"فرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما أو جبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء (المادة ٨١) كما أنه لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون (المادة ٨٢)".

فالضريبة تتمتع بالشمولية وتطبق على جميع المواطنين والمقيمين على الأراضي اللبنانية دون استثناء.

والضريبة تفترض أن الاستقلال المالي للإدارة المحلية يقتضي توافر الشروط التالية:

١- حرية تحديد الواردات، فرض ضرائب جديدة، أو على الأقل حرية تحديد معدلات الضرائب أو مبالغها وحرية الإقتراض.

٢- حرية تحقيق النفقات المحلية.

٣- حرية إعداد وإقرار الموازنة وتنفيذها.

إن الاستقلال المالي يختلف بحسب النظام السياسي، وبما أن لبنان كما فرنسا وبريطانيا نظامه نظام دولة موحدة فليس له نظام مالي فالإدارة المركزية هي التي تقرر الضريبة (مطرحها ومعدلاتها والمكلفون بها).

إن المال عصب الإدارات المحلية والشريان الرئيسي الذي تغذى منه البلديات، ويساعد على تحقيق مشاريعها ومساهماتها في حركة وإنماء المناطق. وأهم من ذلك كله فهو يُعد عنصراً حيوياً ورتسياً في تأمين حد أدنى من الاستقلال الذي تحتاج إليه البلدية في عملها لكي تُعد إدارة محلية لا مركزية.

وتتكون مالية البلديات أو الواردات البلدية من واردات محلية، ويُقصد بها مجموع ما تستوفيه البلدية مباشرة من رسوم عن بعض الأعمال والأنشطة والمنشآت الواقعة ضمن النطاق البلدي، ومما توجيه الدولة لحسابها من رسوم وضرائب؛ ومن عائدات حكومية يُقصد بها ما توزعه الدولة على البلديات من عائدات غير ناتجة من مصادر خاصة بالبلدية.

يعود تاريخ البلديات في لبنان إلى القرن التاسع عشر وإلى التجارب الأولى للحكم المحلي خلال فترة التنظيمات العثمانية. وقد عرفت دفعاً جديداً خلال الإنتداب الفرنسي حيث اعترف بالإدارة المحلية كجزء مهم من الإدارة العامة. غير أن البلديات لم تؤخذ على محمل الجد إلا خلال العهد الشهابي الذي وضع قانوناً جديداً ومتقدماً ساهم في تأسيس عشرات من البلديات الجديدة. أما في السنوات اللاحقة، فقد عرف الحكم المحلي تراجعاً إذ لم تجر الانتخابات منذ عام ١٩٦٣، وزادت سنوات الحرب الأمور سوءاً بفرضها المزيد من التأجيل للانتخابات البلدية وتدميرها موارد العديد من البلديات مما أضعف النظام السياسي والإقتصادي ومسيرة الإنماء المناطقي والتقدم على صعيد الريف. فلا يمكن أن يكون هناك حكم مستقر وتنمية إقتصادية مستديمة من دون حكم محلي قوي وناشط يبقى أساساً للديمقراطية والمشاركة والمساءلة والإنماء المتوازن.

لذلك عند حدوث الانتخابات في ربيع ١٩٩٨ كان يفترض وضع تشريعات جديدة أو خطط لتصور دور البلديات تعطي القيادات الشابة الجديدة دورها في حقل التنمية ضمن إطار خطة متكاملة للامركزية الإدارية كونها وبحسب وثيقة الطائف "من الإصلاحات المطلوبة في النظام اللبناني".

لقد عرف مشروع قانون اللامركزية الإدارية والتنظيم الإداري مالية البلديات في فصله الثاني بأنها:

- الرسوم التي تستوفها البلدية مباشرة من المكلفين.

- الرسوم التي تستوفها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية.

- الرسوم التي تستوفها الدولة لحساب جميع البلديات.

- المساعدات والقروض.

- حاصلات أملاك البلدية، بما في ذلك كامل إيرادات المساعدات الخاصة بها.

- الغرامات.

- الهبات والوصايا.

تودع هذه الرسوم أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات.

تحدد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل بنصوص تطبيقية بعد استشارة مجلس شورى الدولة.

تعيّن قواعد وأصول المحاسبة في البلديات بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية.

تخضع بلدية بيروت لرقابة ديوان المحاسبة وكذلك البلديات الخاضعة حالياً للرقابة ذاتها.

تحدّد البلديات الأخرى التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية.

يمكن أن تتناول سلطة المراقب المالي أكثر من بلدية وإتحاد.

كما استحدث مشروع القانون مادة جديدة رقمها ٨٨ وتنص على ما يلي:

يمارس المراقب العام رقابته حصراً على الأعمال المالية لا سيما لناحية إبداء الرأي في مشروع الموازنة وفي مشاريع الإعتمادات الإضافية التي يتوجب عرضها عليه بعد إعدادها. يجري المراقب العام رقابة مؤخره على الواردات وعلى طرح الرسوم البلدية وصحة إجراء معاملات التكاليف مرة كل ثلاثة أشهر وفق أصول تحدّد بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الداخلية. يجري مراقبة مسقة على معاملة الإنفاق للتثبت من توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها وفي انطباق المعاملة على الأنظمة المالية التي ترعى أصول المحاسبة لدى البلديات. ولا يتدخل في الشؤون الإستثنائية التي تعود حصراً للمجالس البلدية ورؤسائها.

كما حدّد المرسوم الإشتراعي رقم ٦٨، تاريخ ٥ آب ١٩٦٧ الرسوم والعلاوات والتعويضات البلدية كما يلي:

- رسم على القيمة التاجيرية.

- رسم على أمكنة الإجتماع وأندية المراهات.

- رسم على الإعلان.

- رسم على إشغال الأملاك العمومية البلدية.

- رسم على محلات ومحطات توزيع المحروقات السائلة.

- رسم على محركات المؤسسات الصناعية المصنفة.

- رسم ترخيص للبناء.

- رسم المجاري والأرصفة.
- رسم على إعطاء البيانات والدروس الفنية.
- رسم الذبيحة.
- رسم على احتراف المهن بالتجول.
- رسم معاينة أصحاب الحرف.
- علاوات مختلفة على بعض الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة.
- علاوات على قيمة الخدمات التي تقدمها أو تؤديها المؤسسات العامة أو الخاصة.
- التعويض الناشئ عن التحسين.

لقد نصّ اتفاق الطائف على اللامركزية الإدارية ولكن لم يحدث حتى الآن أن صيغ هذا المفهوم قانونياً ليتحوّل إلى ممارسة واقعية، علماً أنّ البلديات هي نقطة الثقل في إقامة نظام اللامركزية الإدارية. كذلك استحدثت وزارة الشؤون البلدية والقروية إلا أنها لم تضع حتى اليوم تصوراً متكاملاً لدور البلديات في المجتمع المحلي وفي التنمية وبقيت صلاحيتها متداخلة مع وزارة الداخلية.

ويتبين أن البلديات لا تعيش بمواردها الذاتية، وأن نسبة كبيرة من وارداتها، ولا سيما في البلديات الصغيرة التي لا تكاد تغطي نفقاتها العادية، كبذل إيجار دار البلدية ورواتب كل من الشرطي والكاظم وأمين الصندوق في حال وجودهم تأتيها كمساعدات من الحكومة، الأمر الذي يحتم تدخل الدولة في شؤون هذه البلديات ويقيد استقلالها وحريتها في إدارة شؤونها الذاتية، وذلك لأن المساعدات تثير المداخلات.

أما بالنسبة إلى النفقات، تبين الإحصاءات أن هناك تفاوتاً كبيراً بين الإعتمادات المرصودة والنفقات المصروفة فعلاً، الأمر الذي يشير إلى عدم صحة تقدير البلديات لأنشطتها وأعمالها المستقبلية من جهة، وعدم قدرتها على صرف اعتماداتها نظراً إلى ضعف إمكانياتها الإدارية والفنية.

وتراوح نسبة النفقات للإعتمادات المفتوحة بين ٦٦،٩٪ كحد أعلى، وذلك في بلدية بيروت، وبين ٣٥،٥٪ كحد أدنى في بلديات محافظة الجنوب، في حين تبلغ النسبة العامة في لبنان ٥٦،٩٪. وقد توزعت النفقات على أوجه الإنفاق المختلفة بنسبة ٢٢،٦٪ على الأنشطة الإدارية، و ٢٩،١٪ على الأنشطة الاجتماعية، و ٤٨،٣٪ على الأنشطة الإنشائية. وقد قدرت نسبة مساهمة البلديات في مجمل النفقات العامة بنحو ١٢٪، وهي تبقى مقصرة عن مثيلاتها في البلدان المتطورة حيث تراوح ما بين ٢٠ و ٥٠٪.

وقد أظهرت البيانات الإحصائية، أن أكثر المنجزات البلدية قد انصبت على عمليات شق الطرق وإصلاحها وترميمها، ذلك أن نسبة ما أنفق على المشاريع سنة ١٩٦٣ هو بمعدل ٤٧،٥٠٪ على الطرقات و ١،٢٪ على المياه و ٣،٨٪ على الكهرباء و ٣١،٨٪ نفقات شتة. في حين بقيت المهام التي نصّ عليها قانون البلديات النافذ المفعول في تلك الأثناء معطلة، ولا سيما ما يتعلق منها بالخدمات والمشاريع الصحية والثقافية والمواصلات.

إلا أنّ الحال قد تبدل استثنائياً في بلدية بيروت حيث صدر عن اللجنة القائمة بأعمال مجلس البلدية في ١٩٩٤/١/٢٠ القرار رقم ٥ الذي يخصص مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت باعتمادات بلغت

قيمتها الإجمالية ١٩١،٠٠٠،٠٠٠ دولار أميركي لتنفيذ بعض المشاريع العائدة للمدينة وذلك ضمن مهلة ٥ سنوات تقتطع نفقاتها على الشكل الآتي:

- ٥٣،٠٠٠،٠٠٠ عن عام ١٩٩٤.
- ٥١،٠٠٠،٠٠٠ عن عام ١٩٩٥.
- ٤٩،٠٠٠،٠٠٠ عن عام ١٩٩٦.
- ٢٤،٠٠٠،٠٠٠ عن عام ١٩٩٧.
- ١٤،٠٠٠،٠٠٠ عن عام ١٩٩٨.

- وبهذا أضحي حساب الوفر والعجز في قطع حسابات بلدية بيروت على الشكل الآتي:

السنة	الوفر	العجز
١٩٩١	٢،٧٤٦،٣٢٧،٩٨٠،٤٦	
١٩٩٢	١١،٨٥٧،٤٥٧،٧٨٩،١٨	
١٩٩٣	٣٤،٩٤٤،٨٨٢،٧٦٠،٢٧	
١٩٩٤	١٢،١٦٥،١٧٣،٢٨٨،٦٣	
١٩٩٥		١١٠،٨٣٨،٤٠٧١٢،٠٤
١٩٩٦		٣٩٨٢٧٤٦٢٨٥٤٥٢
المجموع	٦١،٧١٣،٨٤١،٨١٨،٥٤	١٥٠،٦٦٥،٨٦٩،٩٦٦،٥٦
	رصيد العجز	٨٨،٩٥٢،٠٢٨،١٤٨،٠٢

وبناءً على هذا ترتبت على بلدية بيروت أعباء مالية ضخمة أدت إلى عجز مستمر لا تزال البلدية تروح تحت عبئه منذ عام ١٩٩٤ (مرفق ربطاً القرار رقم ٥/٩٤).

البلدية هي النموذج الطبيعي لصورة اللامركزية الإدارية الإقليمية خلافاً كما هي الحال في فرنسا حيث تمثل اللامركزية بالمحافظات (Department) والبلديات (Commune).

وقد عرّفت البلدية بأنها إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها القانون، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق القانون، أما الصلاحيات المالية للسلطة التقريرية في البلدية المتمثلة بالمجلس البلدي فتتناول:

- موازنة البلدية بما في ذلك نقل الإعتمادات وفتحها.
- قطع حساب الموازنة.

- القروض على أشكالها لتحقيق مشاريع معينة أنجزت دراستها.

- قبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها.



وكذلك خفض سائر النفقات الإدارية واقتصارها على الضروري والملح، والتوقف عن الشراء بالفاتورة أو بواسطة السلفات الطارئة واعتماد المناقصات لتأمين احتياجات مختلف المصالح.

#### ب- فيما يعود للواردات:

وهي التي تستوفيها البلدية مباشرة فقد قدرت مجموع إيرادات عام ١٩٩٩ بحوالي ٤٥٪ من مجموع الإيرادات العام، مسجلة بذلك انخفاضاً ملحوظاً عن السنوات السابقة مما يحتم وجوب العمل على إجراء مسح شامل لجميع العقارات المبنية في بيروت لرفع معدلات الرسوم على القيمة التاجيرية، وتسجيل جميع الشاغلين المكمومين وتصحيح جداول التكاليف لجميع الرسوم بحيث تصبح مطابقة للواقع؛ إن العمل على تعيين عدد كاف من مراقبي الرسوم ومن ثم الجباة من شأنه تحقيق هذه الغاية.

إن حرمان بلدية بيروت من غرامات السير التي كانت تدخل خزينتها أفقدت البلدية مورداً كبيراً وكذلك فقد كانت تسوية مخالفات البناء وفق القوانين السابقة من حق البلديات التي تقع في نطاقها، وأما بموجب القانون الحالي فقد أصبحت حصة البلدية ٤٠٪ فقط وحرمت من الـ ٦٠٪ الباقية التي أصبحت من حق وزارة المالية وصندوق الإسكان، هذا في الوقت الذي كانت فيه البلديات تعول على هذا المصدر كمورد هام لخزينتها. هذا مع لفت النظر إلى أن نسبة مداخيل البلدية من الرسوم المباشرة التي تستوفيها مرشحة للتناقص بسبب تدني وارداتها من رخص البناء لتراجع هذا القطاع بسبب وجود أعداد كبيرة من الأبنية الشاغرة، وكذلك بسبب مقارنة إنجاز ملفات تسوية المخالفات خلال وقت قصير.

هذا ويقتضي العمل على إعادة النظر بكيفية طرح الرسوم البلدية المختلفة لا سيما منها التالية:

- الرسم على أمكنة الاجتماع وأندية المراهقات.

- الرسم على الإعلان.

- الرسم على إشغال الأملاك العمومية البلدية.

- الرسم على محطات ومحلات توزيع المحروقات السائلة.

- الرسم على المحركات الصناعية المصنفة.

تجدون ربطاً (صورة عن الرسوم المتفرقة وجداول التكاليف بالليرة اللبنانية عن الأعوام:

٩٦،٩٥،٩٤،٩٣).

لكن هذه الصلاحيات المالية مقيدة قانوناً، سواء لجهة تحديد الواردات ولا سيما فرض الضرائب، أو لجهة تحديد النفقات؛ وهنا سوف أتناول على سبيل المثال وضع بلدية بيروت التي يتمتع مجلسها بسلطة تقريرية وهي سلطة التشريع في المحافظة من خلال درس المشاريع وإقرارها ورصد الموازنات المالية لها، واستناداً لمشروع موازنة بلدية بيروت المعد لسنة ١٩٩٩ والمتضمن نفقات البلدية و وارداتها متوازنة من الناحية الشكلية حيث بلغت أرقامها ١٢٥،٢٦٠،٠٠٠،٠٠٠ ل.ل.، فسجل الملاحظات التالية:

#### أ- فيما يعود للنفقات:

- إن الإعتمادات المرصدة في مشروع هذه الموازنة تعود بأغلبيتها للرواتب والأجور والتعويضات على أنواعها والمساعدات والمنافع والخدمات العائدة لموظفي البلدية وأجرائها وعلى التجهيزات الإدارية المتنوعة ولم يرصد للمشاريع الإنشائية إلا النذر اليسير. وقد توزعت هذه الإعتمادات وفقاً للنسب التالية:

- رواتب الموظفين والمتعاقدين ٨،٥٨٪.

- أجور الأجراء ١٢،٠٤٤٪.

- مكافآت ومساعدات مختلفة ١١،٦٤٪.

ومنافع وخدمات اجتماعية للموظفين والأجراء الموجودين في الخدمة والمصرفيين منهم.

- تعويضات مختلفة وعائدات الجباية ٢،٧٤٪.

- تعويضات نهاية الخدمة للموظفين والأجراء ١٦،٤٣٪.

- تعويضات نقل وانتقال للموظفين والأجراء ١،٤٨٪.

- تعويضات إدارية مختلفة ومساعدات متنوعة ١٣،٦٥٪.

مشتريات وتجهيزات وصيانة وترميم ...

- تنوعات وفتح طرقات وإنشاءات ١٥،٦٩٪.

جديدة (حدائق-ساحات عامة الخ...).

- احتياطي لنفقات طارئة ١٧،٠٨٪.

المجموع: ١٠٠٪.

إن زيادة النفقات الإدارية ولا سيما منها التي طرأت على الرواتب والأجور وبالتالي على تعويضات نهاية الخدمة مردها إلى قانون سلسلة الرتب والرواتب الجديدة لموظفي الدولة وزيادة العشرين بالمئة للأجراء.

لذا نرى أنه من الأهمية، إعادة النظر بهيكلية المصالح البلدية وبنظام الموظفين والأجراء وبنظام إعطاء المساعدات المرضية والإستشفائية وتخفيض عدد المؤسسات الإستشفائية المتعاقد معها واقتصارها على المؤسسات الموجودة ضمن حدود بيروت الإدارية كي يسهل مراقبتها فيما يعود للمرضى المحالين إليها،

المجموع	ميدان سباق النخيل	أركبة الإحصاء باستثناء	المحركات الصناعية	المحرفات السائلة	محطات توزيع	إشغال المدى الهوائي (مظلات)	الإعلانات العادية	الرسوم المفترقة
٢,٥٢٨,٧٥٧,٠٠٠	١,٢٢٣,٢٥٧,٨٠٠	١٢,٨٥٠,٠٠٠	١٢,٨٥٠,٠٠٠	٧٣,٠٠٠,٠٠٠	١٢٥,٦٨٠,٠٠٠	١٠٠,٥٣٥,٩٢٠,٠٠٠	١٠٠,٥٣٥,٩٢٠,٠٠٠	مجموع جداول التكليف عن السنوات ٩٢-٩٤-٩٣ ل.ل.
٦٣٢,١٩٤,٦٥٠	٣١٥,٩١٤,٤٥٠	٣,٢١٧,٥٠٠	٣,٢١٧,٥٠٠	١٨,٢٥٠,٠٠٠	٣١,٤٢٠,٠٠٠	٢٢٢,٣٩٢,٣٠٠	٢٢٢,٣٩٢,٣٠٠	المعدل السنوي للتكليف ل.ل.
	٥٥٥٢	٨٧٥٦	٨٧٥٦	١١٦	٣٣١٢	٢٤٠٢٢	٢٤٠٢٢	عدد المكلفات الرسوم المفترقة
	٢٤٣٩٨	٦٤٣٩٨	٦٤٣٩٨	٦٤٣٩٨	٦٤٣٩٨	٦٤٣٩٨	٦٤٣٩٨	عدد مكلفات الأشغال غير السكنى وفقاً لجداول القيمة على القيمة ١٩٩٥
	٪٩	٪١٣	٪١٣	٪١٠,٠١٨	٪٩	٪٣٧	٪٣٧	النسبة المئوية بين عدد مكلفات الرسوم المفترقة وبين عدد مكلفات الرسم على القيمة التاجيرية
	١٦٧,٨١٧,٠٦١,٣٤٠	١٦٧,٨١٧,٠٦١,٣٤٠	١٦٧,٨١٧,٠٦١,٣٤٠	١٦٧,٨١٧,٠٦١,٣٤٠	١٦٧,٨١٧,٠٦١,٣٤٠	١٦٧,٨١٧,٠٦١,٣٤٠	١٦٧,٨١٧,٠٦١,٣٤٠	مجموع القيمة التاجيرية المستعملة لفرض الرسم على القيمة التاجيرية للأشغال غير السكنى في جداول التكليف العائدة لعام ١٩٩٥ ل.ل.
	١٥,١٠٣,٥٢٥,٥٢١	٢١,٨١٦,٢١٧,٩٧٤	٢١,٨١٦,٢١٧,٩٧٤	٨٣٩,٠٨٥,٣٠٧	٦٦٠,٩٢٣,١٢٤,٩٦٦	٦٦٠,٩٢٣,١٢٤,٩٦٦	٦٦٠,٩٢٣,١٢٤,٩٦٦	مجموع القيمة التاجيرية التقريبية للمكلفين بالرسوم المفترقة ضمن المكلفين بالرسم على الأشغال غير السكنى في جداول ١٩٩٥ ل.ل.
	٪٣	٪١٥,٥٠	٪١٥,٥٠	٪١	٪١	٪١	٪١	النسبة المئوية المقرحة لفرض الرسوم المفترقة
	٤٥٣,١٠٦,٠٦١	١,٩٠,٨١٠,٩٠	١,٩٠,٨١٠,٩٠		٨٣,٩٠,٨٥٣,١	٦٢,٠٩٢,٣١٢,٦٩٦	٦٢,٠٩٢,٣١٢,٦٩٦	مجموع الرسوم السنوي المفترقة في حال اعتماد هذه الطريقة للتكليف ل.ل.
	١,٢٢٧,٠٦٨,٨٠٩							ملاحظات

يتم التكليف كما هو مبين في جداول المحطات

وذلك بعد العمل على تعديل قانون الرسوم البلدية علماً بأن الرسوم المبينة أعلاه تنقسم إلى شقين:  
 رسم ترخيص ورسم استثمار. وإنه يقتضي زيادة رسم هذا الترخيص بشكل يتوافق مع الوضع الحالي،  
 علماً بأن هذا الرسم يدفع مرة واحدة. وأما رسم الاستثمار فإنه يصدر سنوياً. والمطلوب هنا تغيير طريقة  
 التكليف برسم الاستثمار العائدة لهذه الرسوم إذ يمكن تحديد نسبة مئوية لكل منها ما بين ١ إلى ٥٪ من القيمة  
 التاجيرية المعتمدة لفرض الرسم على القيمة التاجيرية وتصدر تكاليفها بجدول واحد مع الرسم على القيمة  
 التاجيرية وصيانة المجاري والأرصعة الأمر الذي يزيد حاصلات البلدية ويسهل عملية التكليف والعجاية.  
 لقد وضعت مسودة لتعديل الرسوم الوارد تحديدها في قانون المرسوم البلدي رقم ٦٠/٨٨ كما يلي:

**المادة ١٢:** تحدد معدلات الرسم على القيمة التاجيرية كما يأتي:

- ٥٪ من الأماكن المستعملة للسكن (مثل السابق).
- ٧٪ للأماكن المستعملة لغير السكن (مثل السابق).

على أن لا يقل مقدار الرسم السنوي المعروف في كل تكليف عن ٥٠,٠٠٠ ليرة لبنانية في الأماكن  
 المستعملة للسكن وعن ١٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية في الأماكن المستعملة لغير السكن (ضعف الرسم  
 السابق).

**المادة ١٤:**

كل من يخالف أحكام هذه المادة يتعرض لغرامة قدرها ١٠,٠٠٠ ل.ل. عن كل سنة تأخير ويعتبر كسر  
 السنة سنة كاملة.

**المادة ٧٩:**

يفرض على شاغل البناء أيأ كانت صفته (مالكاً مستأجراً ومستثمراً).

رسم صيانة مجاري وأرصعة يستوفي سنوياً مع الرسم على القيمة التاجيرية وذلك بنسبة ٥,١٪ من القيمة  
 التاجيرية، على أن لا يقل معدل الرسم السنوي المفروض في كل تكليف عن ١٠,٠٠٠ ل.ل. (جديدة).

**المادة ١٣٣:** (جديدة)

يحظر على الدوائر العقارية إجراء معاملة انتقال أو إفراز أو تأمين على عقار قبل أن يثبت صاحبه أنه سد  
 كامل الرسوم المتوجبة على هذا العقار.

على ضوء ما تقدم فإننا نعود نذكر بأنه من الضروري على الدولة أن تدفع لصندوق بلدية بيروت الرسوم والعلاوات التي تجبها لحساب البلدية كما من الضروري دفع العلاوات التي تجبى بواسطة إدارات الدولة والمؤسسات العامة كون هذه الواردات تشكل نسبة ٤٥،١٦٪ من مجموع واردات بلدية بيروت.

وفي حين تحتاج المشاريع الإنشائية والخدماتية في العاصمة إلى ما يقارب المائتي مليون دولار أميركي سنوياً نجد أنه من الأهمية بمكان درس الوضع التي تعاني منه بشكل مفصل دقيق وسريع إن لجهة تطوير العمل الإداري ومكننة وإلحاق العنصر البشري الذي يتمتع بالكفاءات التي من شأنها مواكبة العصر ووضع هيكلية وملاكات جديدة للمصالح البلدية وتطوير نظم العمل وتسريع إنجاز الخدمات للمواطنين، وقيل كل شيء إيجاد مركز يضم جميع الموظفين العاملين في البلدية كما سبق وذكرنا، والأهم من ذلك تحديد الدور المستقبلي الذي ستلعبه بلدية بيروت كإدارة محلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري في النطاق الذي تحدده القوانين المرعية في تطوير المدينة من النواحي العمرانية والخدماتية والصحية والاجتماعية والبيئية والثقافية.

من الناحية الضريبية تحدد السلطة المركزية وطرح الرسوم البلدية ومعدلاتها أو مبالغها أو طرائق تحصيلها؛ وتقوم البلدية فقط بتحصيل ما قرره المشرع في قانون الرسوم والعلاوات البلدية عملاً بقانون ١٢ آب ١٩٨٨. فالبلديات تستوفي الرسوم المحددة حصراً في القانون، كما تقوم الإدارة المركزية لتحصيل بعض العلاوات على الضرائب المركزية (ضريبة الدخل، الأملاك المبنية، رسم التسجيل العقاري) لحساب هذه البلديات.

لكن هل تكفي حصيلة الرسوم والعلاوات وغيرها بين واردات البلدية لسد حاجاتها للإنفاق؟

لا يمكن الإجابة على هذا السؤال كون حصة البلديات من العلاوات المستوفاة لحسابها مع ضرائب الدولة لم تدفع بعد؛ نورد على سبيل المثال حقوق بلدية بيروت الغير مستوفاة من الغير:

❖ حصة بلدية بيروت لدى الصندوق البلدي المستقل: ١٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.

إن المرسوم رقم ١٩١٧ الصادر حدّد توزيع نسبة ٧٥٪ من موجودات الصندوق على البلديات.

وبقرار رقم ١٤٠ عام ١٩٩٥ صادر عن وزير المالية ووزير الشؤون البلدية والقروية خُفضت نسبة توزيع الأموال من ٧٥٪ إلى ٢٥٪ توزع من موجودات الصندوق على كافة البلديات ويتم استعمال الـ ٥٠٪ الباقية لتمويل مشاريع معينة بدون تحديد. وهذا وضع غير قانوني كون المرسوم لا يعدله قرار.

❖ حصة بلدية بيروت لدى مصلحة مياه بيروت: ٢,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. عن عام ١٩٩٨.

❖ حصة بلدية بيروت لدى مؤسسة كهرباء لبنان: ٣٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.

❖ حصة بلدية بيروت لدى مصلحة الهاتف: ٣٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.

إن غياب الإحصاءات السكانية الرسمية ينعكس سلباً على توزيع حصص البلديات من عائداتها لدى مصلحة الهاتف. لقد قرّر الوزير عصام نعمان تحويل عائدات البلديات من الضريبة المستوفاة على المخابرات الخليوية إلى الصندوق البلدي المستقل لإعادة توزيعها على البلديات بحسب عدد سكانها؛ وهنا تبرز مرة أخرى مشكلة محاسبة بلدية بيروت وقد حدد المسؤولون عدد سكانها بـ ٤٠٠,٠٠٠ نسمة أي ثلث ما هو متوقع تسجيله في حال وضعت إحصاءات رسمية دقيقة.

أما المظهر الآخر للإستقلال المالي، أي حرية تقرير وجوه الإنفاق، فهو حق منقوص بدوره، ذلك أن قرارات المجلس البلدي تخضع لرقابة إدارية ومالية مسبقة من قبل سلطة الوصاية المتمثلة بالقائم مقام المحافظ ووزير الداخلية؛ إذ يصادق كل منهم فيما عناه، على القرارات المتخذة من المجلس البلدي.

ولم تستثن من هذه الرقابة المسبقة القرارات ذات النتائج المالية والضريبية.

فالقائم مقام يصادق على قرارات المجلس البلدي فيما عدا:

- الموازنة البلدية في نقل الإعتمادات وفتحها.

- الحسابات القطعية.

- تحديد معدلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون الرسوم البلدية.

هذا الأمر يمثل حداً إضافياً للإستقلال المالي للبلدية. وفي المقابل، فإن تحديد وجوه الإنفاق للإيرادات البلدية وتقرير المبلغ المخصص لكل منها، يخضع لمصادقة سلطة الوصاية، الأمر الذي يجعل الإستقلال المالي المشار إليه محدوداً ومقيداً برقابة الإدارة المركزية.

إن الحاجة إلى التطوير والتبسيط تفرض نفسها على مستوى الضرائب والرسوم إذ يذكر القانون نحو ١٦ ضريبة ورسماً محلياً يجب أن تجبها البلدية. وبما أن قدرات البلديات في الجباية محدودة، فمن الأجدر خفض عدد الضرائب والرسوم وتعديل الضرائب والرسوم الباقية للتعويض من الخسارة المحتملة للمدخل. فقد يتم إلغاء الرسوم على المتفجرات والبيوعات بالمزاد العلني والمسالخ مثلاً، وتعزيز بعض الضرائب والرسوم الأخرى ضمن سبعة أو ثمانية رسوم أو ضرائب أساسية، الأمر الذي يسهل جباية البلديات لمداخيلها.

إضافة إلى ذلك، تحتاج البلديات إلى المساعدة في تقييم القاعدة الضريبية الحالية ومكننة قاعدة معلومات للقاعدة الضريبية. فليس لدى معظم البلديات فكرة واضحة عن القاعدة الضريبية في نطاقها، وليس لديها طريقة سهلة وممكنة لتقييم وإصدار الفواتير الضريبية. إن مشروعاً وطنياً تقوم به وزارة الشؤون البلدية والقروية بالتعاون مع وزارة المالية لتقييم القاعدة الضريبية ولمكننة قاعدة المعلومات وفواتير البلديات، قد يعطي دفعاً كبيراً للمداخيل البلدية.

ويجب كذلك تطوير طرائق لتسهيل جباية الضرائب البلدية. واحدة منها إشراك الفروع المحلية للمصارف في العملية كما هو حاصل بالنسبة إلى جباية فواتير الهاتف الخليوي وما شابه ذلك - بتشجيع أصحاب الأعمال والمواطنين للسماح لمصارفهم في دفع فواتير الضرائب البلدية حين تصدر. إن هذا يخفف من مهمات جباة الضرائب التجولية ويسمح لهم بالتركيز على أمور أكثر أهمية، ويؤمن وسيلة لإعطاء المواطنين وأصحاب الأعمال دافعاً لتعاون كامل.

وتملك البلديات أيضاً منشآت عقارية مهمة غير مستثمرة على نحو كامل. فيجب تقديم المساعدة إلى البلديات لتقييم عقاراتها ومعابقتها ولتطوير أفكار يمكن أن تحول هذه العقارات إلى مشاريع رابحة وتنمية للمدينة كالمرافق الرياضية والثقافية والمناطق التجارية والمتاحف والمسارح... الخ.

لقد نصت وثيقة الوفاق الوطني في بند الإصلاحات على (اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد، وقادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها إقتصادياً وإجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والإتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة).

إستناداً إلى ما ورد أعلاه صدر عن لجنة الإدارة والعدل إقتراح تعديل قانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ مركزاً على النقاط الأربع التالي ذكرها:

١- يجب أن يكون للبلدية، وهي النواة الأولى والأصغر للامركزية الإدارية المحلية، الدور الفعال في شتى المجالات العمرانية والفنية والاجتماعية وغيرها.

٢- كما يجب تخفيف الرقابة الإدارية على أعمالها بحيث تكون لها قرارات نافذة دون حاجة لتصديق سلطة الرقابة سوى البعض من قبل المحافظ.

٣- يجب تعزيز فكرة دمج البلديات الصغيرة أو القرى الصغيرة المتجاورة بعضها ببعض.

٤- يجب تعزيز دور اتحادات البلديات وتشجيع البلديات على الإنضمام إلى الإتحادات أو إنشاء إتحادات جديدة.

رغم كل هذا لا يزال الغموض يكتنف هذا النص، ولا سيما أنه لا يتبين منه إن كان المقصود توسيع الصلاحيات المالية للبلديات بحيث تمنح حرية أكبر في تحديد أنواع الرسوم البلدية، أم سيقصر الأمر على تقديم الدعم المالي لها من خزينة الدولة.

وبصفتي عضو في مجلس بلدية بيروت أتمنى أن يوضع قانون خاص يرعى شؤون بلدية بيروت وينظم فعالية تنفيذ مقررات مجلسها كون العاصمة التي تستقطب يومياً ثلث سكان لبنان تقريباً تستحق قانوناً خاصاً بها يفعل من دور مجلس بلديتها وتحديد أطر عمله القانوني والإداري بصورة تتناسب وتطلعات المواطنين الذين محضوه ثقتهم وفي أهلها حقهم من الضريبة والرسوم التي يدفعون والخدمات المرجوة في المقابل.

## الجلسة الثالثة

### المجلس البلدي والمجلس الإختياري:

### آلية عمل كل منهما

## فؤاد الحركة

رئيس بلدية برج البراجنة

ليسمح لي في بداية هذا اللقاء أن أتوجه بالشكر الى منظمي:

مركز الدراسات والأبحاث حول الشرق الأوسط المعاصر

مؤسسة فريش إيبيرت

مركز الأبحاث في معهد العلوم الاجتماعية في الجامعة اللبنانية

هذه اللقاءات التي تقام تعني العمل البلدي وتنمية وتسلط الأضواء على كافة مشاكله وتساهم في وضع الحلول المناسبة له، كما أشكر الحضور الكرام من رجال علم وفكر ورؤساء بلديات وأعضاء مجالس بلدية ومخاتير على حضورهم هذا اللقاء.

ان موضوع مداخلتنا هذه يدور حول:

### - آلية عمل المجلس البلدي:

في البدء أريد ان أوضح انني سوف اسعي قدر الإمكان الى الابتعاد عن سرد النصوص القانونية التي ترعى آلية هذا العمل على ان ابقى محترماً للخطوط العامة للقانون لأن هذه النصوص هي نصوص معلومة ومتداولة لدى اكثركم ان لم يكن جلكم. ولكي تتمكن من إيفاء هذا الموضوع بعض حقه نجد انه لا بد لنا من الإجابة على بعض الأسئلة التي تنبثق عنه وتتمحور حوله وهي تتركز على:

- ماهية العمل البلدي - نطاقه - غايته - عمل السلطة التقريرية في رسم سياسته الإنمائية - عمل السلطة التنفيذية في تنفيذ هذه السياسة وتطويرها - العلاقة القائمة بين هاتين السلطتين وصولاً الى علاقتهما بسلطات الرقابة.

### - ماهية العمل البلدي وغايته:

لقد عرف قانون البلديات العمل البلدي بأنه عمل ذو طابع عام او منفعة عامة محلية يتناول كافة أوجه الحياة الاجتماعية المحلية بكافة ابعادها. إن هذا العمل يعالج متطلبات المجتمع المحلي وإحتياجاته من المعاملة البسيطة الجامدة وصولاً الى الهدف الأرفع والأوسع الذي يسعى اليه الا وهو تطوير المجتمع المحلي ودفعه قدماً على طريق الرقي والتقدم.

- من المبادئ القانونية المتداولة والمسلم بها ان المؤسسات عامة كانت ام خاصة هي كالأفراد تخضع لسنن الحياة ونواميسها من تسمية ونشئة وإستمرار وتقدم، لذا، وجب رفدها وتزويدها بأسباب الإستمرارية والتجدد لكي تتمكن من اللحاق بروح العصر ومواكبته.

فالبلدية هي المؤسسة الديمقراطية الأولى في المجتمع: لها شخصيتها المعنوية وكيانها الخاص وذمتها المالية وهي احدى خلاياه الأساسية التي تساهم بإستمراره ووجوده حياً فاعلاً عن طريق تنمية حس الإنتماء والتواصل لدى الفرد الى مجتمعه وتعميقه وتنمية حس المشاركة وصولاً الى العمل الذي يمارس فيه الإنسان بنتيجته إنسانيته من ضمن عملية ديمقراطية راقية.

- هذه هي ماهية العمل البلدي أما غايته ودائرة نطاقه فحدود إدارية من شأن تحديدها وتوضيحها ان تساعد الإدارة المحلية على إجراء عملية مسح شاملة للأوضاع الحياتية والاجتماعية المتوفرة ضمن هذا النطاق بغية وضعها وتفعيلها في خدمة هذا المجتمع من ضمن خطة إنمائية متكاملة.
- عرقت المادة الأولى من قانون البلديات على ان البلدية هي إدارة محلية أي هيئة تتمتع بطابع أهلي مميز. إدارة مدنية تهتم بالشأن المحلي الخاص وبذلك تفرق عن السلطة العامة وتمايز.
- فالسلطة العامة تهتم بالصالح الوطني العام والسياسي.
- والإدارة المحلية تهتم بالصالح المحلي العام والإداري.
- إدارة تدير شؤون حياة مجتمعها التي إنشقت عنه بإرادته العامة كما أنها تدير شؤون مالىته المحلية
- إما آلية هذا العمل فمجهز تنفيذي جرى تحديده وتعيين صلاحياته بموجب مواد قانونية عملت على تنظيمه وتوزيع اختصاصاته على أبواب وفصول وأقسام
- من المعلوم ان قانون البلديات قسّم في بابه الثاني جهاز البلدية الى سلطتين:
- سلطة تقريرية: ويتولاها المجلس البلدي.
- سلطة تنفيذية: ويتولاها رئيس البلدية.
- إن هاتين السلطتين تقومان معاً كل منهما في دائرة اختصاصه على إبراز آلية العمل البلدي وإنجازه ضمن عملية منسقة ومتكاملة.

#### السلطة التقريرية ودورها في عملية اصدار القرار البلدي:

- من المعلوم ان العمل الأهم للسلطة التقريرية عدا قيامها بأعمال المراقبة والمحاسبة والمسائلة والإعراب عن التوصيات والآماني والملاحظات والإقتراحات هو إصدارها للقرارات البلدية. هذه القرارات التي تعبر عن الإرادة العامة للمجلس البلدي وتعمل على تجسيدها وإظهارها للعلن وترجمتها واقعاً فاعلاً ملموساً تتوضح من خلالها السياسة الإنمائية والخطة العمرانية والمالية التي رسمتها وإخبطتها هذه السلطة لإدارتها.
- إن هذه القرارات لا يمكن لها أن توضع موضع التنفيذ من قبل السلطة المحلية والعمل بموجبها إلا إذا إستوفت كافة شروطها الأصولية والقانونية أي ان تكون هذه القرارات قرارات خطية صدرت عن المجلس البلدي في جلسة مناقشة قانونية وبعد مداولة وتبادل في وجهات النظر وإرادة حرة واعية وبعد دعوة خطية تكون قد رُوِعت فيها كافة الأصول القانونية سواء من ذكر للأسباب الداعية وللمواضيع المدرجة المطلوب من المجلس مناقشتها أو من توفر الأكثرية العددية لهذا الإصدار وعلى ان تكون السلطة التقريرية قد إنتزمت في عملها حدود إختصاصها.
- عندها يكون القرار البلدي قد شكّل بصدوره واقعة حقوقية انتجت مفعولاً قانونياً يتاح معها للناخب ولكل صاحب مصلحة بالتعامل والتعاطي معه وفقاً للقوانين المرعية الإجراء.
- دور اللجان في عملية اصدار القرار البلدي:
- من المعلوم ان للمجلس البلدي الحق في ان ينتخب لجاناً من بين اعضائه لدراسة القضايا المناطة به ويمكن له ان يستعين بلجان يعينها من غير اعضائه.

- إن اللجان البلدية هذه تلعب دوراً مهماً في تفعيل آلية عمل المجلس البلدي من حيث مساعدته في تصويت اتخاذه لقراراته وذلك عن طريق ما تقدمه له هذه اللجان من دراسات وإستشارات وفقاً لمدى إختصاص كل لجنة.
- اما عن اللجان التي يمكن للمجلس ان يستعين بها ويعينها من غير اعضائه فإنها تعمل بتركيبها الموسعة والمطعمة من أفراد المجتمع الأهلي على تعميق مفهوم الديمقراطية وتعميمه وذلك بإتاحتها الفرص لكافة طاقات هذا المجتمع وقدراته على ان تشارك في إيمانه وتقدمه فتتوسع معها دائرة المشاركة وتتوسع عندها دائرة المسؤولية ويتم معها إغناء العمل البلدي بالخبرات والطاقات التي قد يكون هذا المجلس مفتقداً لها أو في حاجة إليها.
- في آلية عمل السلطة التنفيذية:
- الى جانب الإختصاصات التي يتولاها رئيس السلطة التنفيذية والتي اعطيت له قانوناً على سبيل التعداد لا الحصر بموجب المادة ٧٤ من قانون البلديات عدا اصداره للأوامر والتعليمات للجهاز التنفيذي الذي يرأسه فانه يقوم بتنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة التقريرية نصاً وروحاً علماً ان هذه القرارات وهذه التعليمات والأوامر تعتبر نافذة بحد ذاتها غير خاضعة للتصديق من قبل سلطات الرقابة الا ما جرى استثناءه قانوناً. كما يسهر على حسن سير العمل البلدي وتنسيقه.
- إن الخبرة والدراية والموضوعية وبعد النظر والعلنية والمواصفات الشخصية والأخلاقية تشكل مجتمعة اسباباً ذاتية يجب توفرها في كل من يتعاطى الشأن العام. وهي عوامل أساسية لإستقامة آلية العمل البلدي ونجاحه.
- أما الحلقة الأخيرة في آلية هذا العمل فهو الدور الذي تقوم بتأديته الوحدات البلدية من إدارية ومالية وفنية وشرطة وحرس وإطفاء وإسعاف والموظفون التابعون لهذه الوحدات.
- فالموظف هو من يقوم بترجمة القرارات البلدية والإدارية والأوامر وهو من يضعها موضع التنفيذ الفعلي والعملية: انه من يقوم عملياً بأعمال الصحة والبيئة والأشغال وبكافة الأعمال الإدارية من تنظيم وتسجيل للسجلات وجباية للواردات وقمع للمخالفات لذا وجب ان يكون هذا الموظف متمتعاً بالخبرة والمعرفة والنزاهة الضرورية لحسن الإداء.
- في العلنية التي يجب توفرها في العمل البلدي:
- إن آلية العمل البلدي لا يمكن لها ان تستقيم أو ان تؤدي دورها الفاعل والكامل الا اذا إتخذت من العلنية قولاً وفعلاً عنواناً أساسياً في عملها ليس لأن في ذلك انسجاماً مع النصوص القانونية بل لأنه يتفق وطبيعة الأعمال التي يتطلبها الشأن العام سواء كان هذا الشأن العام عاماً محلياً أم شأناً عاماً وطنياً والا يكون من انتخب او أوتمن قد اخل بأبسط واجباته القانونية والأدبية.
- فالناخب هو صاحب المصلحة الأولى في الإطلاع على كيفية إدارة الهيئة المحلية التي انتخبها لشؤون مجتمعه الحياتية حتى يتمكن معها من مراقبتها ومحاسبتها ان أخلت وأساءت او أثلت وأساءت او أثلت عليها وتجديد الثقة بها ان احسنت وأجادت.
- فالعلنية تبقى المجلس البلدي محافظاً على مصداقيته لدى ناخبيه كما وانها تبقى الناخب واثقاً من هذه

المصادقية ومحترماً لها كما تحافظ على الثقة المتبادلة التي هي الأساس في إستمرارية العمل البلدي وتقدمه.

- وتأكيذاً على توجب هذه العلية وأهميتها في مسيرة العمل البلدي فقد نصّ قانون البلديات على أحقية كل ناخب أو صاحب مصلحة من الدائرة البلدية المختصة ان يطلب اعطاؤه نسخة مصدقة عن قرارات المجلس البلدي وعلى توجب نشر القرارات النافذة العامة على باب مركز البلدية وعلى ان يجري تبليغ القرارات النافذة شخصياً.

- وتستمر آلية عمل المجلس البلدي في خطتها المرسوم لها قانوناً بدءاً من توجيه الدعوات الخطية وإنجاز التبليغات الشخصية وانعقاد جلسة المجلس ومن التداول والمناقشة وإصدار القرارات الى ان تنتهي هذه المسيرة بإرسال بعض هذه القرارات الى سلطات الرقابة لتصديقها ومراقبتها أو أخذ العلم بها كل وفق طبيعتها ومضمونها.

- حول دور سلطات الرقابة على آلية عمل المجلس البلدي:

- لا بد لنا وفي سياق مداخلتنا هذه حول آلية العمل البلدي من ان نتطرق الى الدور الذي تمارسه سلطات الرقابة على قرارات المجلس البلدي والى اهمية هذا الدور وتأثيره.

- نتيجة للأعباء والمسؤوليات المتزايدة على عاتق الإدارة المحلية فقد منحها قوانين البلديات المتعاقبة صلاحيات وإختصاصات واسعة للقيام بهذه الأعباء وهذه المسؤوليات وذلك عن طريق جعل قرارات السلطاتين التقريرية والتنفيذية نافذة بحد ذاتها بإستثناء البعض منها جرى إخضاعه لرقابات متفاوتة بتفاوت الصلاحيات والإختصاصات التي تتضمنها هذه القرارات وأهميتها الإدارية والتنظيمية والمالية.

### سلطات الرقابة الإدارية والمالية على البلدية:

ان علاقة البلدية بسلطات الرقابة تتم عن طريق كل من:

١. القائم مقام

٢. المحافظ

٣. وزير الداخلية (والشؤون القروية)

تتم هذه الرقابة التسلسلية عن طريق رقابة يجريها المراقب المالي العام بالدرجة الأولى وقبل إرسال نسخ عن هذه القرارات الى كل من هذه السلطات بحسب الإختصاص التي منحها إياها القانون.

صلاحيات المراقب العام:

ان قانون البلديات وقانون اصول المحاسبة في البلديات وقانون المحاسبة العمومية وقانون تنظيم ديوان المحاسبة كل هذه القوانين اخضعت عمل البلديات لرقابة المراقب العام حيث تتناول صلاحياته:

١. الرقابة على موازنة البلدية من حيث صحتها وارتباطها بالواقع التكليفي والإنفاقي.

٢. الرقابة على الواردات من حيث التعديلات التي تطال تحصيل الرسوم وصحة معاملات التكليف والإعتراض على الرسوم.

٣. الرقابة المسبقة على النفقات: ان من أهم أعمال المراقب المالي هي مراقبة عقد النفقات ومدى انطباقها

على القوانين والأنظمة العامة وتوفر الإعتمادات اللازمة لها وصحة تنسيبها في الموازنة البلدية بحيث انه اذا امتنع عن التأشير على احدي هذه المعاملات لتجاوز او مخالفة قانونية ما، توقفت هذه المعاملة قبل حالتها الى المراجع العليا للمصادقة عليها سواء كان هذا المراجع القائم مقام او المحافظ او الوزير المختص وفقاً لطبيعة ومضمون هذا القرار.

رقابة ديوان المحاسبة :

نظم القانون ٨٢/٨٣ السلطة الرقابية لديوان المحاسبة على الإدارات العامة وخاصة البلديات.

من المعلوم ان الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة على القرار البلدي تنقسم الى قسمين:

١- رقابة مسبقة

٢- رقابة مؤخره

١- الرقابة المسبقة: خصّ القانون ديوان المحاسبة سلطات رقابية مسبقة لبعض القرارات البلدية اذا ما تجاوز بعض الحدود المالية المنصوص عنها قانوناً، فلا يصح مثلاً ان ينفذ قرار بلدي يتجاوز الحدود المالية المحددة في القانون قبل عرضه بواسطة المراقب المالي العام على ديوان المحاسبة وأخذ رأيه.

٢- الرقابة المؤخره: ان المستندات المالية وقطع الحساب الفصلي والسنوي وحساب المهمة مرفقة بتقرير المراقب المالي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخره وهي تتناول التدقيق في المعاملات المالية ونتائجها العامة بدءاً من مرحلة عقدها وانتهاء بمرحلة تنفيذها.

هذا فيما خصّ الرقابة الإدارية التي للديوان على البلديات يبقى ان لديوان المحاسبة رقابة ثانية هي رقابة قضائية.

ان الرقابة القضائية تتناول:

١- رقابة قضائية على الحسابات

٢- رقابة قضائية على الموظف

١- الرقابة القضائية على الحسابات: هدف هذه الرقابة هو التثبت من صحة حسابات المحسبين وصحة الأعمال المالية على مستوى الواردات والنفقات. وعلى صحة المستندات المعتمدة ومدى انطباق المعاملات على اعتمادات الموازنة والنقد المتداول.

٢- الرقابة القضائية على الموظف: تتناول الرقابة القضائية لديوان المحاسبة على الموظف النظر في اعمال كل من يقوم بإدارة أموال البلدية أو يتدخل في إدارتها أكانت له الصفة القانونية للقيام بهذا العمل أو لم تكن، كما تتناول هذه الرقابة أعمال المحاسب أو المحتسب من خلال حساب المهمة الذي يقدمه دورياً الى ديوان المحاسبة.

هذا عرض للمراحل التي تمر بها آلية عمل المجلس البلدي بسلطته التقريرية والتنفيذية وعلاقة سير العمل بسلطات الرقابة الإدارية والمالية.

## دور المختار في الإدارة المحلية

انيس أ. واكيم

مختار سد البوشرية

ان التنظيم الإداري للدولة اللبنانية لم يخرج، منذ انشائه، على ما هو معتمد في معظم الدول. فقد اعتمدت التشريعات المتعاقبة نظام المركزية ونتيجته الحتمية اللاحصرية، الى جانب اللامركزية الإدارية، آخذة بعين الاعتبار العوامل الجغرافية، التاريخية والإدارية اللبنانية.

بالرغم من ذلك، يتميز الانتظام القانوني اللبناني بوجود "مؤسسة" لطالما أثارت لدى المواطن والباحث السؤال حول طبيعتها القانونية وموقعها. هذه المؤسسة هي مؤسسة المختار.

ان هذه المؤسسة موجودة في لبنان منذ زمن بعيد وذلك منذ كان المماليك موجودون على الأراضي اللبنانية. فكانوا يولكون ادارة القرية الى شخص يتمتع بثقة أهلها واحترامهم. هذا الموقع هو نفسه أصبح يحتله فيما بعد ما عرف بالشيخ (شيخ القرية) أو المختار.

بعد ذلك، أيام العهد العثماني، ونتيجة للضغوطات التي مارستها الدول الأوروبية، اضطر العثمانيون الى اعطاء سكان البلاد التي كانوا يحتلونها مزيداً من الحرية، وسمحوا لهم بالمشاركة في ادارة قراهم والاهتمام بشؤونهم المحلية اليومية.

في هذا الاطار، تم للمرة الأولى تنظيم مؤسسة المختار بشكل رسمي وذلك مع الاصلاحات التي بدأتها الامبراطورية العثمانية بين عامي ١٨٠٨ و ١٨٣٩ فيما عرف بالتنظيمات. ثم مع قانون الولايات بتاريخ ١٨٦٤/١١/٨.

بقيت هذه النصوص نافذة وترعى مؤسسة المختار حتى تاريخ ١٩٢٨/١/١٣ حين أقرت الدولة اللبنانية تحت الانتداب الفرنسي قانوناً خاصاً بمؤسسة المختار. بدوره ألغى هذا القانون واستعاض عنه بآخر بتاريخ ١٩٤٧/١١/٢٧ والذي لا يزال نافذاً حتى تاريخ اليوم.

بالرغم من قدم مؤسسة المختار وكثرة النصوص التي نظمتها وتوالت عليها، فانها لا تزال تثير تساؤلات عديدة لم يجب عليها ولم يبددها لسوء الحظ، مشروع القانون المقترح اليوم والذي يتعلق باللامركزية الإدارية.

ان هذه التساؤلات تتعلق بالأخص بالطبيعة القانونية لمؤسسة المختار وموقعها بالنسبة للتنظيم الإداري للدولة اللبنانية.

فما هو المختار، هل هو موظف رسمي تابع للإدارة المركزية ويمثل شكلاً من اللاحصرية الإدارية، أم هو من أشكال اللامركزية الإدارية؟

ان هذه التساؤلات سوف توجه بحثنا بحيث نقسمه الى قسمين، القسم الأول نتناول فيه دور وصلاحيات المختار، وقسم ثانٍ نبحث فيه مسألة الطبيعة القانونية لمؤسسة المختار.

في ختام هذه المداخلة نجد انه من الواجب التأكيد على الأمور التالية:

اولاً: أن تبقى العلاقة فيما بين السلطات الرقابية العامة والهيئات الإدارية الخاصة قائمة على التعاون والتكامل والإنسجام في حدود صلاحيات واختصاصات كل منها والمحددة قانوناً.

ثانياً: ضرورة تطوير قانون البلديات باتجاه تقليص الرقابة الإدارية والمالية بما يعطي البلديات المزيد من الإستقلالية والسرعة في تنفيذ قراراتها الأمر الذي لا يتعارض مطلقاً مع حسن سير الإدارة المالية والبلدية اذا ما نظرنا الى الموضوع من وجهة نظر الإصلاح الإداري والتخفيف من البيروقراطية والروتين مع العمل على تشديد العقوبات على المخالفين.

ثالثاً: ضرورة إجراء الإنتخابات البلدية في مواعيدها المحددة لها قانوناً والخروج نهائياً من الحالة السابقة التي أدت الى تأخير هذه الإنتخابات أكثر من ربع قرن تعطلت فيها الديمقراطية المحلية التي هي المدماك الأول في الوصول الى الديمقراطية العامة على مستوى الوطن والبلاد.

رابعاً: دعوة المجالس البلدية الى الإنفتاح على المجتمع المحلي وعدم الإستئثار بالسلطة لإتاحة الفرص أمام أفراد هذا المجتمع للعمل على المشاركة في صنع قراراتهم.

خامساً: دعوة أفراد هذا المجتمع الى المبادرة وأخذ دورهم الطبيعي للمشاركة في عملية إدارة شؤونهم الحياتية المحلية بالتعاون مع هيئات مجالسهم.

في النهاية أتوجه بالشكر الى كل من حضر وشارك في هذا اللقاء، كما أخصّ المؤسسات التي رعته وعملت على تحضيره.



## دور وصلاحيات المختار والمجلس الاختياري

أعطى قانون ١٩٤٧ المختار والمجلس الاختياري دوراً معيناً وصلاحيات عديدة. يتعين على المختار وأعضاء المجلس بموجب الدور الذي أوكلتهم به المادة ٢٢ أن "يعملوا على ما فيه خير القرية وتسهيل أمور أهاليها" (هذا هو دور المختار).

أما فيما يتعلق بالصلاحيات فقد حددها القانون بشكل واضح وصريح وعددها في المواد ٢٥ وما يليها. تجدر الإشارة هنا أن المشرع، وأثناء توزيع المهام بين المختار والهيئة الاختيارية، أحدث اختلالاً عميقاً بالتوازن لمصلحة المختار ولحد بعيد، ذلك فيما يتعلق بدور المختار وصلاحياته في آن معا.

إذ أنه فيما يتعلق بالدور الموكل إلى كل من المختار وأعضاء المجلس الاختياري فإن المختار يحتل الموقع الأول ويحجب دور أعضاء المجلس الاختياري كونه يرأس هذا المجلس ويمثل القرية في مراجعاته لدى السلطات العامة.

كذلك فيما يتعلق بالصلاحيات الموكلة إلى الطرفين فيموجب قانون ١٩٤٧ فإن صلاحيات أعضاء المجلس تقتصر على التوقيع مع المختار على ثلاث افادات فقط تتعلق بالأراضي غير الممسوحة.

بالرغم من ذلك، فإن مشروع القانون الحالي لم يتقدم بأي حل لاعادة التوازن إلى مؤسسة المختار وأبقى على الأدوار والصلاحيات كما هي دون أي تعديل، لا بل اقترح إلغاء المجلس الاختياري في القرى الصغيرة التي لا يتعدى سكانها عدداً معيناً.

من جهة ثانية، ليس فقط للمختار الدور الأول في داخل مؤسسة المختار، إنما أيضاً هناك تكامل أو تشابه بالأدوار بينه وبين المجلس البلدي، على الأقل بحسب القانون. إذ تنص المادة ٤٧ من المرسوم الاشتراعي ١١٨ الذي ينظم عمل البلديات أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص المجلس البلدي. وهي عبارات مشابهة لتلك التي نصت عليها المادة ٢٢ من قانون المختارين.

### ١- صلاحيات المختار:

يمثل المختار إدارات الدولة لدى أهل القرية، من هذا المنطلق يتمتع بصلاحيات عديدة عددها المواد ٢٥ وما يليها، تتناول مواضيع متعددة ومختلفة. فهي تتعلق بالإدارة والأمن العام الأحوال الشخصية، الشؤون المالية، العدلية، الشؤون العقارية، الشؤون الزراعية، الشؤون الصحية، المصارف والفنون الجميلة.

لن نكرر التعداد الذي أورده القانون لهذه الصلاحيات، إنما من المفيد أن نلفت إلى المهام التي يقوم بها المختار أثناء ممارسته لصلاحياته.

### مهام مختبر:

- اخبار السلطة الادارية عن الأعمال التي قد تؤدي للاخلال بالأمن العام (م ٢٥) أ.ع.
- اعطاء اخبار رسمي مسجل في دفتر الصادرات بكل جنحة وجناية تحصل ضمن قريةه وبكل اجتماع سري أو علني غير مصرح به (م ٢٥) أ.ع.
- اخبار الدائرة المختصة عن كل أرض تصبح ملكاً للدولة على أثر وفاة مالئها بدون وريث (م ٢٧ ش.م).
- اخبار مأموري الزراعة بواسطة الادارة عند تثبته من حصول قطع أشجار حرجية بدون رخصة (م ٣٠ ش.ز).

- اخبار السلطة عند وجود أمراض وبائية في النباتات (م ٣٠ ش.ز).

- اخبار السلطة عن الأمراض المعدية التي تصيب الأشخاص والحيوانات (م ٣١ ش.ص).

- حماية المباني الأثرية واخبار السلطة الادارية عن كل تلف يحصل فيها (م ٣٢ م.ف.ج).

### مهام المعلن أو المحض:

- اذاعة القوانين والأنظمة والتعليمات (م ٢٥) أ.ع.

- اذاعة البيانات والتعليمات التي تصدرها وزارة المالية بشأن الضرائب والرسوم (م ٢٧ ش.م).

- حمل الأهلين على التلقيح عند حصول وباء، والسعي لمنع الاختلاط إلى أن تتخذ الحكومة التدابير الصحية النهائية (م ٣١ ش.ص).

- يحض الأهلين على ارسال أولادهم إلى المدارس (م ٣٢ م.ف.ج).

- يسعى لتطبيق قانون حماية الأحداث وعدم تشغيلهم (م ٣٢ م.ف.ج).

### مهام المعاون أو الوسيط:

- تسهيل مهمة مأموري الادارة عند قيامهم بالوظيفة ضمن نطاق قريةه (م ٢٥) أ.ع.

- مساعدة الجباة ومعاونتهم في استيفاء الضرائب واجراء معاملات الحجز على أملاك الملكيين، ومساعدة مأموري المالية وادارة حصر الدخان والمسكرات في القيام بوظائفهم (م ٢٧ ش.م).

- اعانة مبشري المحاكم في اجراء جميع التبليغات العدلية (م ٢٨٠. عدلية).

### مهام أو أعمال وظيفية ادارية:

- اعطاء شهادات حسن السيرة في معاملات اعادة الحقوق (م ٢٥) أ.ع.

- اعطاء الشهادات المطلوبة من دائرة الجوازات (م ٢٥) أ.ع.

- المحافظة على سجل النفوس (م ٢٦٠ أ.ش).

- المصادقة على وثائق الولادة، الزواج، الطلاق والوفاة والتصديق على صحة الامضاء (م ٢٦ أ.ش).

- اعطاء الشهادات الخفية التي تطلب منه بشأن مقدرة الكفلاء المالية أو بشأن الضمانات (لا سيما للجان الضرائب فيما يختص بالمكلفين (م ٢٧ ش.م).

- المحافظة على سجل المساحة في المناطق التي لم تتم فيها المساحة الحديثة (ش. عقارية. م ٢٩).

- المحافظة على دفتر تقسيم حق الري من النيايح العامة وعدم توقيع وقوعات جديدة في هذا السجل الا استناداً لصكوك مثبتة (ش.ع. م ٢٩).

ان هذا التعداد لصلاحيات المختار والمهام التي يؤديها أثناء القيام بهذه الصلاحيات يعكس الواقع القانوني، إنما الواقع اليومي هو غير ذلك.

فهل ان المختار يقوم اليوم بالمهام التي أولاه اياها القانون؟

الحقيقة أن المختار لا يمارس اليوم سوى قسم بسيط جداً من مهامه القانونية، وذلك للأسباب التالية:

أولاً بفعل الوقت. ان معظم صلاحيات المختار مبنية أو تنطلق من فكرة معينة هي قرب المختار من أهل

قريته بمعنى أنه يجب عليه، كي يتمكن من القيام بواجباته، أن يبقى على اطلاع على أوضاع كافة الأهالي، الاجتماعية والمادية، وعلى أوضاع قريته بالاجتماع وكل تغيير يطرأ على هذه الأوضاع.

ان هذا الأمر ظاهر وواضح ويتجلى من نوعية الافادات والأوراق التي تطلب من المختار. مثلاً: شهادة فقر الحال، شهادة حسن سلوك، شهادات بشأن مقدرة الكفلاء المادية....

ان هذا الأمر كان ممكناً ربما في زمن الذي وضع أثناءه قانون ١٩٤٧، فحينه كان عدد سكان القرى أقل مما هو اليوم بكثير، وكان أغلب السكان بمن فيهم المختار، نظراً لقلّة عددهم، تجمعهم روابط اجتماعية وعائلية، بحيث أنه كان كل واحد منهم على اطلاع على أوضاع الآخرين وليس فقط المختار. من هنا كان أسهل للمختار أن يقوم بواجباته بشكل صحيح.

أما اليوم ومع ازدياد عدد السكان والتغيرات الديموغرافية والاجتماعية، والنزوح باتجاه المدن الكبرى، والهجرة، والنهجير، أصبح شبه مستحيل على المختار القيام بقسم كبير من واجباته.

وللقانون وتطور الإدارة أيضاً فعله في تقليص مهام المختار. فكون صلاحيات المختار تمتد الى مجالات عدة وتعلق بأمر عديدة ومختلفة مرتبطة بادارات عديدة سبق وذكرناها، فان تطور هذه الادارات مع الوقت وتطور المرافق التابعة لها بحيث شملت مواضيع تدخل في اختصاص المختار، أدى الى حلول هذه الادارات والمرافق مكان المختار للقيام مكانه بما كان يفترض به تأمينه، مثلاً: اراضي غير ممسوحة، الاعلان عن القوانين...

بحيث أنه حالياً يقتصر عمل المختار عامة على ما سبق وسميناه مهامه الادارية الوظيفية لا سيما فيما يتعلق منها بالأحوال الشخصية.

هنا أيضاً لم يتقدم مشروع القانون بأي جديد، فلم يحدث ويطور اختصاص وصلاحيات المختار، بل كررها كما وردت في قانون ١٩٤٧.

والأمر هو كذلك فيما يتعلق بدور المختار.

#### ٢- دور المختار :

يعترض المختار أثناء القيام بدوره نفس المعوقات التي يصادفها أثناء ممارسته صلاحياته. انما الأمر يختلف فيما يتعلق بدوره كون القانون قد ذكر هذا الدور بشكل عام ولم يحدده بالتفصيل كما هو الأمر بالنسبة لصلاحيات المختار. لذلك، فان عدم قيام المختار بنشاطات وأعمال في اطار دوره يمر دون ملاحظته بسبب عدم وضوح مضمون هذا الدور.

بمعنى آخر، كون القانون لم يحدد ويفصل دور المختار واكتفى بذكره، فانه ليس من السهل معرفة ما اذا كان هذا العمل أو ذلك يدخل ضمن هذا الدور، بحيث أن عدم القيام بهذا العمل لا يثير انتباه أحد.

بالمقابل، فانه عندما يقوم المختار بنشاط يدخل ضمن دوره، نتحسس وجود هذا الدور أكثر مما نلاحظ غيابه عندما لا يقوم المختار بأي عمل. وفي هذه الحالة، أي عندما يقوم المختار بنشاط يدخل ضمن دوره، يعتبر ذلك كإضافة الى صلاحياته، إضافة مرجوة ومحبة من قبل أهل قريته لأن هذا النشاط يندرج حكماً في مصلحتهم.

اذ انه بحسب المادتين ٢٢ و ٢٤ اللتين تنصان على دور المختار، على هذا الأخير أن يعمل على ما فيه خير القرية وتسهيل أمور أهاليها. لهذه الغاية فهو يمثل القرية في مراجعة السلطات بما يعود بالمنفعة على

الأهلين. بالتحديد يتعين على المختار أثناء القيام بدوره أن يعالج مشاكل الأهالي اليومية ويساعدهم على تسهيل أمورهم. اذ ان هؤلاء غالباً ما يلجؤون للمختار عندما يعجزون عن حل مشاكلهم بوسائلهم الخاصة.

ان هذه المسائل تهم اجمالاً القرية بأجمعها وليست خاصة بأحدهم. مثال على ذلك، الخدمات العامة التي تؤمنها المرافق العامة كالكهرباء والهاتف ومياه الشفة....

كذلك بالنسبة للخدمات التي يتوجب على البلدية تأمينها كصيانة الطرقات وانارتها ورفع النفايات..

تجدر الملاحظة هنا، أن المادة يحد ذاتها لا تدخل ضمن صلاحيات المختار، بمعنى أنه لا يمكن للمختار أن يصل الى حل لتلك المسائل منفرداً، بل يقتصر دوره بالتدخل، باسم القرية، لدى السلطات والادارات المختصة، وينقل لها شكوى أهل قريته ويستوضح الأمر من هذه الادارات ويحاول بمساعدتها الوصول الى الحل المرجو بمشاركة أهل القرية أحياناً.

ان دور المختار هذا، يتسع أكثر في القرى التي ليست لها بلديات. فهو مدعو للتدخل غالباً لمحاولة سد الحاجات التي خلفها غياب البلدية وذلك بتدخله لدى بلديات القرى المجاورة أو ادارات الدولة المختصة.

في النهاية، صحيح أن دور المختار مسند اليه بموجب القانون مما يسهل تدخله لدى سلطات وادارات الدولة بصفته هذه. انما الوصول الى الحل المنشود هو مسألة أخرى. لذلك يجب على المختار أن يحرص أن تكون له اتصالات دائمة مع ادارات الدولة وأن يقيم علاقات شخصية مع النخبة الوطنية من نواب ووزراء كي يستفيد منها على صعيد دوره كمختار مما يسهل عليه القيام بمهامه.

اذ أن هذه النخبة الوطنية هي منبثقة من القرى والمدن ومنها تستمد قوتها ومقومات استمرارها في دورها الوطني، لذلك، فهي تحرص على تلبية خدمات ومتطلبات ناخبها.

هنا تطرح مسألة التمثيل، واعطاء الأهمية الأولى للتمثيل النيابي. مما يدفعنا للتساؤل عن الدور التمثيلي للمختار ومكانه في التنظيم الاداري.

#### الطبيعة القانونية لمؤسسة المختار

لطالما أثارت مؤسسة المختار تساؤلات كثيرة حول طبيعتها القانونية ومكانها، اذا كان لها من مكان، في التنظيم الاداري للدولة اللبنانية.

بالنسبة للبعض، ليس المختار سوى شكل من أشكال اللاحصرية الادارية ويرتبط مباشرة بالادارة المركزية. لكن اذا رجعنا الى قانون الولايات الصادر سنة ١٨٦٤ والذي كان أول نص ينظم مؤسسة المختار، يتخيل لنا أن المختار لم يكن مجرد موظف رسمي. بالرغم من أن طبيعة المختار القانونية لم تكن واضحة عندها أيضاً، انما كان من الأسهل مما هو اليوم تشبيهها بالادارات اللامركزية. وبالفعل فان الأسباب التاريخية وراء خلق مؤسسة المختار تشجع هذا التوجه. اذ كما سبق وذكرنا، فان مؤسسة المختار وجدت نتيجة الضغوطات التي مارستها الدول الأوروبية على السلطنة العثمانية لكسر العزلة التي كانت تطوق الشعوب الخاضعة للحكم العثماني ولزيادة نسبة الديمقراطية في الحياة العامة عبر السماح لهذه الشعوب بالمشاركة في ادارة شؤونهم اليومية ومنحهم بعض الاستقلال الاداري المحلي.

من ناحية ثانية، وفي ظل قانون الولايات، كانت مؤسسة المختار مؤسسة بكل ما في الكلمة من معنى. فان عدد الأعضاء الاختياريين كان يصل الى اثني عشر عضواً، وتوزيع الصلاحيات بين المختار والمجلس

الاختياري كان أكثر توازنا مما هو اليوم، إذ كانت للمجلس صلاحيات عديدة تشمل الشؤون الأمنية والمالية والإدارية والبلدية.

ما تجدر الإشارة إليه أنه كان للمختار ولللمجلس سلطة تفريرية فعلية، فكانا يعينا الموظفين المسؤولين أمامهم، وكانا يجيبان الرسوم والضرائب ويعيدان توزيعها على الأفراد والمجموعات والطوائف كما يرتبانه. كل ذلك، كان يحدث في المجلس الاختياري تحت رئاسة المختار الذي اعتبره قانون الولايات "الرئيس الإداري للقرية، والممثل لسلطة الحكومة في هذه القرية والممثل لأهل القرية أمام السلطات المسؤولة والمراجع المختصة في الدولة".

ثم صدر قانون ١٩٢٨ وقانون ١٩٤٧ اللذين أعادا تنظيم مؤسسة المختار. فبدل من أن يستكملوا تصنيف المؤسسة بحيث تتضح معالم طبيعتها القانونية، اقتطعوا منها أموراً كثيرة مما زاد من غموضها.

فعبارة "الرئيس الإداري للقرية" لم تعد موجودة، ولم يعد للمجلس الاختياري أية صلاحيات فعلية لدرجة أن مشروع القانون الحالي، يقترح انتخاب مختار دون مجلس في بعض القرى. الأهم أنه لم يعد للمختار سلطة تفريرية ولا صلاحيات مالية وضرائبية.

بالرغم من كل ذلك، لا تزال مسألة الطبيعة القانونية لمؤسسة المختار تثير الاهتمام نظراً لصلاحيات المختار الواسعة ولكون خاتمه ضرورياً وشرطاً جوهرياً لا تستقيم دونه الكثير من المعاملات الإدارية والقضايا الشخصية والتدابير الأمنية والشؤون المالية والمقاربية والصحية....

إننا نعتبر أن المختار ليس مجرد موظف رسمي ولا يرتبط ارتباطاً عضوياً بالإدارة المركزية. كما أنه ليس شكلاً مكتملاً من أشكال اللامركزية الإدارية.

فما هو المختار إذا ! ؟

للجواب على هذا السؤال، ودون الخوض في بحث قانوني، سوف نذكر بخصائص اللامركزية الإدارية وما يفرقها عن اللاحصرية الإدارية في محاولة لتقريب مؤسسة المختار من أحد هذين التنظيمين الإداريين.

تقتضي المركزية الإدارية بحصر النشاط الإداري بين يدي الدولة التي تؤمنه بموجب تسلسل إداري هرمي موحد. إن اللاحصرية الإدارية تندرج ضمن المركزية. إنما تسهلاً للعمل الإداري في المناطق ولتقريب الإدارة من المواطنين، يتم توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين جهاز الدولة المركزي وأجهزة محلية تناط بها بعض الاختصاصات والمسؤوليات وذلك بإعطائها حق التقرير وسلطة التنفيذ في بعض الشؤون، مع بقاء هذه الأجهزة تابعة تسلسلياً إلى الإدارة المركزية.

بالمقابل تقتضي اللامركزية الإدارية بمنع الهيئات والأجهزة المحلية حرية تقرير أعمالها الإدارية بشكل مستقل وحسب حاجاتها المحلية وذلك تحت رقابة الدولة.

إن الاختلاف بين اللاحصرية واللامركزية يبرز على كافة الصعد :

أولاً : بالنسبة للجهاز المكلف بالنشاط الإداري. فهو في اللاحصرية ليس سوى موظف رسمي يقوم بتنفيذ أوامر رئيسه التسلسلي. أما في اللامركزية فهو هيئة منبثقة من المعهلة عبر أسلوب أصبح الزامي لتأمين استقلالها، الانتخاب.

ثانياً : بالنسبة للعلاقة القانونية التي تربط بين الجهاز المكلف بالإدارة المركزية للدولة. في إطار اللاحصرية

العلاقة هي تسلسلية، علاقة رئيس بمروؤسيه حيث يتمتع الرئيس بسلطة استنسابية تعطيه الحق بأن يملئ على مروؤسيه توجهاته الشخصية وأحياناً الحلول مكانهم بعملهم. الأمر هو غير ذلك في إطار اللامركزية حيث لا يحق للإدارة المركزية سوى مراقبة أعمال الجهاز اللامركزي وليس لها حياله سوى صلاحية مقيدة.

ثالثاً : إن الموظف الرسمي غير مسؤول عن أعماله التي يقوم بها تنفيذاً لأوامر رئيسه بينما تتحمل السلطة اللامركزية شخصياً مسؤولية أعمالها.

رابعاً : وأخيراً، يحق للإدارة المركزية في نطاق اللاحصرية اتخاذ تدابير تأديبية بحق الموظفين، بينما لا تتمتع بهذه السلطة عادة تجاه الإدارات اللامركزية إلا استثنائياً.

ما هو وضع المختار بالنسبة لما سبق ؟

أولاً : إن المختار هو منتخب من قبل أهل المحلة مما يؤمن له استقلاله تجاه الإدارة المركزية إذ سبق وذكرنا بأن الانتخاب أصبح ضرورياً لهذه الغاية.

ثانياً : لا تتمتع السلطة المركزية بسلطة استنسابية تجاه المختار كون العلاقة بينهما ليست علاقة تسلسلية. ليس ذلك نتيجة كونه منتخباً، بل الواقع والقانون أنه لا يحق للسلطة المركزية أن توجه له الأوامر أو تملئ عليه تصرفه، أو توجهاتها الشخصية. كما أنها لا تستطيع تعديل أو إلغاء أعماله أو الحلول مكانه فيها.

فليس لها تجاه المختار سوى صلاحية مقيدة تعطيهما الحق بمراقبة أعماله فقط، وتوجيه التعاميم والتوجيهات تدعوه فيها بالتزام القانون.

ثالثاً : يتحمل المختار وحده مسؤوليات أعماله المخالفة للقانون، أمام القضاء الخاص.

رابعاً : وأخيراً لا ينص قانون ١٩٤٧ على أية تدابير تأديبية ممكن أن تتخذ تجاه المختار، ولا يعين أي جهاز لاتخاذ تدابير كذلك. إنما تجدر الإشارة هنا بأن السلطة المركزية تطبق أحياناً المادة ٢١ من هذا القانون تطبيقاً خاطئاً. فالمادة ٢١ تعطي وزير الداخلية، عندما يرتكب المختار جريمة تتعلق بمهامه، أن يختار بين كف يد المختار عن القيام بمهامه في انتظار صدور حكم نهائي بالموضوع عن القضاء المختص، وبين إجراء تحقيق بالموضوع دون كف يد المختار.

فإن حق تعليق مهام المختار هذا أصبح يستعمل خارج الحالات المحددة بالقانون كوسيلة تأديبية تتخذ بحق المختار، بينما هو معروف اجتهاداً وقانوناً بأن كف اليد ليس تدبيراً تأديبياً إنما هو وسيلة احترازية تتخذ لمصلحة المرفق العام وحفاظاً عليه.

في النتيجة، نرى أنه تنطبق أكثر على المختار خصائص اللامركزية. فهل نستطيع القول بأن هذا الاستقلال الذي يتمتع به المختار هو نتيجة تمتعه بالشخصية المعنوية ؟

بحسب المادة ٢٤ من قانون عام ١٩٤٧ يمثل المختار القرية أو الحي في مراجعة السلطة بما يعود بالمنفعة على الأهلين. ويمثل الإدارة في الشؤون التي حددها القانون.

استند مجلس شوري الدولة إلى أحكام المادة ٢٤ واعتبر أن صفة تمثيل الأهلين لدى سلطات الدولة المعطاة للمختار هي صفة عامة شاملة بخلاف الشؤون التي يمثل الإدارة فيها والتي تنحصر في الأمور التي

عددتها القانون. بالتالي، وكون السلطة القضائية من السلطات الدستورية فتشملها الصفة التمثيلية المعطاة للمختار، ليقبل بالنهاية الدعوى المقدمة من المختار باسم قريته ولمصلحتها.

ان قرار مجلس شورى الدولة هذا حول الصفة التمثيلية للمختار يدفعنا للتساؤل حول الأساس القانوني لهذه الصفة. ألم تعطي المادة ٢٤، وبصورة غير مباشرة، الشخصية المعنوية للقريّة ممثلة بالمختار؟ في النهاية، اننا نعتبر بأن المختار هو هيئة محلية تقوم بإدارة مرفق عام.

مرفق عام لأن وصف صلاحيات ودور المختار ينطبق تماما على تحديد المرفق العام الذي هو تنظيم دائم تتكفل به القوانين وتعمل فيه جماعة من الأفراد في غرض مشترك هو اشباع حاجة عامة. هيئة محلية، لأن المختار منتخب من أهل قريته ويتمتع باستقلالية تجاه ادارات الدولة المركزية وربما يتمتع بالشخصية المعنوية.

إن ما ينقص هذه الهيئة المحلية التي تدير مرفقا عاما كي تعتبر سلطة ادارية لامركزية، هي السلطة بحد ذاتها، لا سيما السلطة التقريرية التي نزعها عن مؤسسة المختار قانوني ١٩٢٨ و١٩٤٧ اللذين لا يزالان نافذين حتى تاريخ اليوم. فهذه القوانين أضافت ونزعت من صلاحيات مؤسسة المختار بطريقة شبه عشوائية، دون رؤية مسبقة للشكل والطبيعة القانونيين للمؤسسة التي تناولتها.

ان مؤسسة المختار بحاجة لاعادة تنظيم جذرية. فليس هناك أي حاجة أو منفعة من الابقاء عليها اذا استمر وضعها على ما هو عليه. فاما اعادة تنظيمها وتحديثها بما يتماشى ومقتضيات عصرنا هذا، والفرصة اليوم سانحة لهكذا عمل مع نية الدولة اللبنانية تحديث ادارتها مع مشروع اللامركزية الادارية المتداول اليوم. فلماذا نخلق ادارات وهيئات جديدة بينما لدينا ادارات قائمة انما هي بحاجة لاعادة تنظيم؟ واما أن نلغي مركز المختار ونعطي ما تبقى له من صلاحيات الى جهاز متخصص في البلدية مثلا.

## الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام