

دور البلديات في الإنماء المتوازن ومقومات عملها

د. ديماس غازي حاوي

اندلاع الحرب الأهلية عام ١٩٧٥، فتضمن هذا البند ما يلي:
 "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام"^(١)، وعندما عدل الدستور اللبناني بتاريخ ٢١/٩/١٩٩٠، أدخل هذا النص في مقدمته وشكل البند "ز" منها.
 "وقد صدر قرار عن المجلس الدستوري اعتبر فيه أن مقدمة الدستور هي جزء لا يتجزأ من الدستور"^(٢)، ويكون بالتالي مصطلح الإنماء المتوازن قد اكتسب قيمة دستورية، شأنه شأن سائر المبادئ المنصوص عليها في مقدمة الدستور اللبناني.
 إن رفع الدولة اللبنانية لهذه القضية إلى مستوى القضايا الأساسية هو أمر بديهي إذا ما عرفنا معنى الإنماء المتوازن وأبعاده المختلفة.

الإنماء منهج مقرر يرمي إلى تحقيق حياة أفضل من خلال تأمين حاجات الإنسان المادية، رفع مستواه المعيشي وتحقيق أمانه المتعددة؛ إنه عمل مقصود.
 إن الاهتمام بمسألة الإنماء ليس موضوعاً حديثاً بل تعود جذوره إلى منطلقات فلسفية ودينية قديمة، وهو اليوم من أكثر القضايا المطروحة في النقاشات والمؤتمرات الدولية نظراً إلى أنه موضوع كلي وشامل يستفيد منه جميع الناس وكافة الدول تنشده.
 إن المشرع اللبناني لم يكتف بالاهتمام بعملية الإنماء فحسب، بل أضاف إلى هذا المفهوم كلمة "متوازن" حيث شكل مصطلح الإنماء المتوازن بنداً مستقلاً من بنود وثيقة الوفاق الوطني التي تم التوصل إليها بتاريخ ٣٠ أيلول ٨:١، لأن غيابه كان سبباً من أسباب

(١) د. زهير شكر، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، المجلد الثاني، طبعة ٢٠٠٦، ص ١١٧٦.
 (٢) د. عصام سليمان، "إشكالية التفات من الرقابة على دستورية القوانين"، الكتاب السنوي الصادر عن المجلس السنوي، عام ٢٠١٢، المجلد رقم ٦، ص ٥٦.

لكننا نجد أن السلطة المركزية عاجزة منفردة عن تنفيذ بياناتها الوزارية، حيث أعلنت مراراً إهتمامها بتحقيق الإنماء المتوازن.

هنا، برز دور اللامركزية الإدارية التي تقضي بتعددية المرجعية في ممارسة السلطة الإدارية، التي تتوزع بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة تبقى تحت إشرافها.

"La décentralisation- elle se traduit par le transfert d'attributions de l'Etat à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion"⁽⁴⁾.

إن تحقيق الإنماء المتوازن هو ضرورة ملحة لكافة أبناء الوطن الذين يشعرون بالتفاوتات المناطقية وينزحون إلى العاصمة وضواحيها أو يهاجرون إلى الخارج، بعد فشل السلطة المركزية في تأمين العدالة المناطقية الإنمائية؛ في هذا الإطار نطرح دور البلديات التي منحت بموجب القانون النافذ صلاحيات متعددة حيث تقوم محلياً بمهام الدولة على صعيد الوطن، ذلك بعدما تنوافر لديها الإمكانيات التي تسمح لها بأداء مهامها على أكمل وجه؛ ولكن عقبات كثيرة تحد من دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية وصولاً إلى الإنماء المتوازن.

تخضع البلديات في لبنان لقانون تم إقراره عام ٧٧:١ وعدل عام ٧٧:١، الذي منح السلطات المحلية الوجود القانوني الخاص والذمة المالية الخاصة ومنحها أيضاً صلاحيات في مجالات متعددة تؤدي إلى توسيع نطاق اللامركزية الإدارية؛ إلا أنه يحتوي على ثغرات تنعكس سلباً على أداء العمل البلدي، منها ما يتعلق

"إن شعار الإنماء المتوازن يعني استعادة المناطق اللبنانية كافة في شراكة حيوية قادرة على ممارسة دورها في الإقتصاد الوطني وليس البقاء كععبء على السلطة المركزية اقتصادياً وسياسياً"⁽³⁾.

يدخل الإنماء المتوازن في اختصاص السلطة المركزية القادرة على توفير الشروط المادية لإنماء المناطق اقتصادياً واجتماعياً، ومن التشريعات السانحة للقطاع الخاص بالاستثمار في المناطق النائية، إلا أن هذه السلطة مهما تنوعت أجهزتها، لا تستطيع أن تتصل مباشرة بجميع أبناء الوطن في مختلف المحافظات والأقضية والمدن والقرى إلا بصعوبة كبيرة، كذلك لا تتمكن من تغطية الحاجات العامة إلا بكثير من الجهد والعناء ولا سيما المحلية البحتة، والتي قد تتباين بين بلدة وأخرى نتيجة للمعطيات الجغرافية والمناخية والعادات والتقاليد؛ علماً بأن الدولة الحديثة تتعدد فيها واجبات المسؤولين تجاه المواطنين - فلم تعد دولة «شرطي» تقتصر مهامها على الدفاع والأمن - بل أصبحت دولة تدخلية في كل ميادين الحياة، حيث أن نشاطات الدولة تتزايد بشكل ملحوظ خاصة على الصعيد الخدماتي، ويصبح تقديم هذه الخدمات وتلبية الحاجات بوقت أسرع وبأقل إنفاق ممكن مطلباً ملحاً وهدفاً من أهداف الدولة التي يتوجب عليها تحقيقه بأي ثمن.

إن مبدأ الإنماء المتوازن المنصوص عليه في مقدمة الدستور اللبناني، يستند إلى مفهوم حديث لدور الدولة أساسه العمل على تحريك عجلة التنمية في المناطق كلها دون تفريق بينها؛

(٣) سيمون معوض، "موارد وعائدات البلديات: إصلاحها وتفعيلها"، مجلة الحياة النيابية، المجلد التاسع والثمانون، ك ١٣ ٢٠١٣، ص ٢٣٠.

(٤) René Chapus/ Droit administratif general/ Tome 1, 9^{ème} édition page 356.

المجلس البلدي.

أما الحالة الثانية، فهي اعتبار المجلس منحلاً حكماً في حال فقدان نصف عدد أعضائه على الأقل أو حكم بإبطال انتخابه في حال استقالة أكثرية الأعضاء، ويُعلن الحل بقرار يصدر عن وزير الداخلية؛ فيحل القائم مقام أو المحافظ محل مجلس البلدي.

إن جميع حالات حل المجلس البلدي، سواء أتم حله بمرسوم أم اعتبر منحلاً، تستوجب انتخاب مجلس جديد في خلال مهلة شهرين منذ صدور مرسوم الحل أو الإعلان عنه ويكون ذلك للمدة المتبقية من ولاية المجلس البلدي المنحل؛ ريثما تتم عملية هذا الانتخاب بقرار من وزير الداخلية، يتولى القائم مقام أو رئيس القسم الأصلي في القضاء والمحافظ أو أمين السر العام في مركز المحافظة أعمال المجلس البلدي وفقاً الأحكام الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من قانون البلديات.

تتعدد الأمثلة حول عملية إعلان حل المجلس البلدي وتكليف القائم مقام أو رئيس القسم في القضاء أو المحافظ أو أمين السر العام في مركز المحافظة بأعماله حتى انتخاب مجلس جديد؛ ففي القرار رقم ٢٤٤٠ الصادر عن وزير الداخلية والبلديات بتاريخ ١ كانون الأول ٢٠١٤^(٧)، تم إعلان حل مجلس بلدية عدبل - محافظة عكار بسبب فقدانه أكثر من نصف عدد أعضائه وتكليف رئيس القسم الأصلي في المحافظة القيام بأعماله حتى انتخاب مجلس جديد.

كذلك، في القرار رقم ٢٠٨٣ الصادر عن

بحلول القائم مقام والمحافظ محل البلدية ومنها ما يتعلق بإضعاف عمل رئيس البلدية ومنها ما يدور حول عدم فعالية اتحادات البلديات.

للمحافظ والقائم مقام دور فعال في المحافظة والقضاء حيث أن كلا منهما يتقدم على جميع الموظفين مهما كانت رتبهم؛ إن قيامهما بمهامهما يتطلب جهداً ودقة ووقتاً كافياً لاتخاذ القرارات المناسبة من أجل تحقيق المصلحة العامة في المحافظة والقضاء.

نطرح هنا السؤال التالي: كيف يمكن للمحافظ والقائم مقام أن يوفقا بين مهامهما والحلول محل البلدية في أداء مهامها؟

في الواقع، نص قانون البلديات على حالات معينة يستطيع فيها المحافظ والقائم مقام أن يحلا محل المجلس البلدي، وهي الآتية:

تظهر الحالة الأولى من خلال حل المجلس بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات، في حال ارتكاب مخالفات جسيمة متكررة وجدية تضر بمصلحة البلدية، كتأخر المجلس البلدي في إعداد جداول التكليف بالرسوم البلدية وإقرارها، أو ارتكاب مخالفات مالية أو عقد جلسات غير قانونية أو إلحاق الضرر بأصحاب العلاقة بسبب التأخير في إنجاز معاملاتهم^(٥)، غير أنه لا يجوز حل المجلس البلدي لعدم اعتباره مرتكباً مخالفات مؤدية إلى إلحاق ضرر اكيد بمصالح البلدية عند وجود اثنين من أعضاء المجلس خارج البلدة بصورة دائمة^(٦). ويقصد هنا بالحل الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين؛ فيحل القائم مقام أو المحافظ محل

(٥) بين التشريع والإجتهد - البلديات، منشورات صادر، الطبعة الأولى ١٠٠٤ ص ١٢٩

(٦) رأي استشاري لهيئة الاستشارات والتشريع في وزارة العدل، رقم ١٩٩٣/٩٥٧، تاريخ ١٤/١٠/١٩٩٣، مجموعة إجتهدات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس منشورات صادر، بيروت، ٢٠٠٤ ص ٥١٤١.

(٧) قرار رقم ٢٤٤٠، تاريخ ١ ك ١ ٢٠١٤، جريدة رسمية عدد ٥٢ تاريخ ٤ ك ١ ٢٠١٤، ص ٤٨٢٥.

تحقيق الإنماء المتوازن؛ حيث إن هناك بلديات تنفذ المهام المنوطة بها وأخرى يقوم القائمقام أو المحافظ بتنفيذها بسبب حل مجالسها؛ فكيف نحقق الإنماء المتوازن في ظل هذه الأزدواجية في جميع المناطق اللبنانية؟

نستنتج من خلال ذلك، أن غالباً ما حل شخص واحد مكان مجلس كامل من أجل تنفيذ عمل معين إلا وفشل في إيدائه، ومهما تمتع هذا الشخص بالخبرة والمهارة فلن يستطيع أن ينوب عن مجلس متكامل يحظى برؤية مستقبلية مشتركة.

على الرغم من أن المشرع، في المادة ٢٤ من قانون البلديات قد فرض احترام مبدأ دستوري يختص بإستمرارية المرافق العامة عندما أناط بالقائمقام والمحافظ مهمة القيام بأعمال المجلس البلدي عند شغوره سواء بالحل أو بانتهاء مدة الولاية؛ إننا نقترح احترام المبدأ نفسه من خلال استمرار المجلس البلدي ذاته في تصريف أعماله ولو أنه فقد كيانه القانوني عند حله، أسوة بمبدأ تصريف أعمال المجلس النيابي المشار إليه في المادة ٥٥ من الدستور اللبناني التي تنص على ما يلي:

"يعود إلى رئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عليها في المادتين ٦٥ و ٧٧ من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل إنتهاء عهد النيابة، فإذا قرر مجلس الوزراء، بناء على ذلك، حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الإنتخابية وفقاً لأحكام المادة الخامسة والعشرين من الدستور ويدعى المجلس الجديد إلى الإجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب.

وزير الداخلية بتاريخ ١٥ تشرين الأول ٢٠١٥^(٨)، تم إعلان حل مجلس بلدية أرده حرف أرده بيت عوكر وبيت عبيد - قضاء زغرتا بسبب فقدانه أكثر من نصف عدد أعضائه وتكليف قائمقام زغرتا القيام بأعماله حتى انتخاب مجلس جديد.

في هذا السياق، أصدر وزير الداخلية قراراً رقم ٢٤٠٨ بتاريخ ١٢ تشرين الثاني ٢٠١٥^(٩) يعلن فيه حل مجلس بلدية القليعة - قضاء مرجعيون نظراً إلى أنه فقد أكثر من نصف عدد أعضائه ويكلف قائمقام مرجعيون الاستمرار بأعماله إلى حين انتخاب مجلس جديد.

في الحقيقة، إن حلول القائمقام والمحافظ محل المجلس البلدي في المادة ٢٤ من قانون البلديات يعتبر ثغرة قانونية، ما يقلص من أهمية اللامركزية الإدارية ويساهم في تضيقها حيث تنتقل صلاحيات السلطات المحلية كلها إليهما، في الوقت الذي تكون فيه تلك السلطات أكثر دراية بمصلحة المنطقة، لأن المجلس البلدي هو مجلس منتخب من الشعب مباشرة على عكس القائمقام والمحافظ المعينين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويمكن للمجلس البلدي أن يبدأ بتنفيذ مشروع إنمائي معين يحتاج إلى وقت طويل، وقد تحول مدة ولايته دون إتمام هذا المشروع الذي ينتظره أبناء البلدة بفارغ الصبر؛ فهل يستطيع القائمقام أو المحافظ أن يكمل عملاً دون علم به، أو لم يتابعه منذ الأساس؟

إن قدرة البلدية على تحقيق التنمية المحلية ترتبط بمجلسها البلدي الملم بكل تفاصيلها؛ أما إيلاء مهامه لدى حله إلى المحافظ والقائمقام سيؤثر على إمكانيته في القيام بمشاريع إنمائية محلية ما ينعكس على دور السلطات المحلية في

(٨) قرار رقم ٢٠٨٣، تاريخ ١٥ ت ٢٠١٥، جريدة رسمية عدد ٤٤ تاريخ ٢٩ ت ١ ٢٠١٥، ص ٢٧٣٤.

(٩) قرار رقم ٢٤٠٨، تاريخ ١٢ ت ٢٠١٥، جريدة رسمية عدد ٤٧ تاريخ ١٩ ت ٢ ٢٠١٥، ص ٢٨٦٨.

والسلامة والصحة العامة، واستلام الهبات والأموال الموصى بها إلى البلدية، وتعيين موظفي البلدية وتولي شؤون الأمن بواسطة الشرطة البلدية... كما أن رئيس السلطة التنفيذية يصدر الأنظمة البلدية في المسائل الواقعة ضمن اختصاصه، علماً بأنها تتمتع بالصفة الإلزامية في النطاق البلدي.

إن القاعدة التي تقضي بتولي رئيس البلدية السلطة التنفيذية في مختلف الدوائر البلدية تلحظ استثناء في قانون البلديات فيما يتعلق ببلدية بيروت، حيث إن المحافظ هو من يتولى السلطة التنفيذية فيها عوضاً عن رئيس البلدية.

تقضي الديمقراطية بأن يكون الشعب هو مصدر السلطات، ويتجسد هذا المفهوم في كافة البلديات في لبنان من خلال انتخاب أعضاء المجالس البلدية من قبل السكان المحليين، الذين يقومون بدورهم بانتخاب رئيس السلطة التنفيذية من بينهم حيث تعبر هذه العملية عن ديمقراطية الانتخابات بيد أن بلدية بيروت تخضع لصلاحية المحافظ في رئاسة سلطتها التنفيذية وهو موظف معين بمرسوم من قبل مجلس الوزراء.

ثمة مادة أخرى في قانون البلديات تساهم في إضعاف عمل رئيس البلدية التي تتجسد بانتخابه من قبل أعضاء المجلس البلدي، فما هي التداعيات السلبية التي تنعكس عليه جراء هذه العملية؟

يتولى رئيس البلدية السلطة التنفيذية داخل البلدية وهو يُعتبر بمثابة قائد للمجلس البلدي، لذلك

تحتل مسألة انتخابه واستقلاله عن

تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى إنتخاب مجلس جديد^(١٠).

أما الأعمال التي يجب تصريفها، فهي تلك التي لا تحتمل الإنتظار حتى تشكيل مجلس بلدي جديد وتعالج مسائل تهم المصلحة المحلية وحاجات المواطنين؛ وطبقاً لاجتهاد مجلس شوري الدولة الفرنسي، إن تصريف الأعمال يركز على الأعمال الضرورية والعاجلة والتي تتطلب تدابير فورية^(١١).

إن الثغرات الموجودة في قانون البلديات لا تنطوي على عملية الحلول فحسب، بل أن هناك ثغرات أخرى تتعلق بإضعاف دور رئيس البلدية، فما هي؟

تجري الانتخابات البلدية في لبنان كل ست سنوات من خلال دعوة اللبنانيين لإنتخاب ممثليهم على الصعيد المحلي، حيث يتراوح عدد أعضاء المجالس البلدية حسب عدد سكان البلدة، بعض المرشحين يفوزون بالتركية بناءً على توافق الأهالي على انتخابهم والبعض الآخر يفوز بعد منافسة قوية.

خلال مهلة شهر من تاريخ صدور نتائج الإنتخابات البلدية، يجتمع المجلس البلدي لانتخاب رئيس يتولى السلطة التنفيذية لمدة ولاية المجلس.

إن مسألة تولي رئيس البلدية السلطة التنفيذية تجعل منه الرئيس التسلسلي الأعلى لموظفي البلدية الذي يسهر على حسن سير العمل فيها، وهو يتمتع بصلاحيات لا حصر لها وفقاً لأحكام المادة ٧٤ من قانون البلديات كوضع مشروع موازنة البلدية وإدارة أموالها وتمثيلها أمام المحاكم، والمحافظ على الراحة

(١٠) د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ١٢٠٢ - ١٢٠٣.

(١١) د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام القضاء الإداري - مسؤولية السلطة العامة، (لم يتم ذكر دار النشر ولا تاريخه ولا مكانه)، الطبعة ٢٠٠٧، الجزء الثاني من ١٢٣.

مسؤولية كبرى تجاه منطقتة ويصبح سيد قراره، ثم يكون هدفه تحقيق المصلحة العامة، فتسود التنمية المحلية المرجوة.

بعد عرضنا على الثغرات القانونية المتعلقة بحلول القائمقام والمحافظ محل البلدية وبإضعاف دور رئيس البلدية، يبقى من المهم البحث في اتحادات البلديات والإشارة إلى الشوائب الواردة في قانون البلديات والتي تحول دون فعاليتها.

إن عدم انسجام البلديات في وضعها المالي يؤثر على قدرة كل منها على تحقيق التنمية المحلية: تستطيع البلديات الغنية تنفيذ مشاريع إنمائية ضخمة، التي تنعدم في البلديات الفقيرة؛ إن هذا الأمر يخلق نوعاً من التفاوت المناطقي. أمام هذه المشكلة، هل يجب على البلديات الفقيرة أن تخضع للواقع، أو من الضروري أن تتحرك بشكل معين لتتغلب عليه؟

لقد تدارك قانون البلديات هذه الحالة من خلال تشجيعه على إرساء علاقات بين البلديات من أجل إنشاء مشاريع ضخمة لا تستطيع أن تنجزها بلدية واحدة منفردة، بسبب ضعف وارداتها وقدراتها تطبيقاً لشعار «في الاتحاد قوة»، حيث تجتمع القوى المحلية على برنامج واحد وأهداف واحدة من أجل خدمة المصلحة العامة؛ ينشأ إتحاد البلديات إلزامياً بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات، أو اختيارياً بناءً على طلب البلديات. يتألف جهاز الاتحاد، كالبلدية، من سلطة تقريرية تسمى "مجلس الاتحاد"، الذي يضم البلديات المنتسبة إليه، وتكمن صلاحياته في إقرار موازنة الاتحاد ووضع الخطة الإنمائية للمناطق الواقعة ضمن نطاقه والتنسيق بين البلديات وحل الخلافات التي قد تنشأ فيما بينها وتقرير المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة كالطرق والنفايات وتنظيم المواصلات والأسواق الشعبية ووضع دفاتر

المجلس، أهمية بارزة لتعزيز مكانته.

إن قانون البلديات ينص على انتخاب رئيس المجلس البلدي بواسطة أعضائه الذين يمنحونه الثقة لمدة ست سنوات، ولكن في أول جلسة يعقدها المجلس بعد ثلاث سنوات، إما أن تتجدد الثقة، وإما أن يتم سحبها بالأكثرية المطلقة وانتخاب رئيس آخر.

من جهة، إن انبثاق رئيس البلدية عن المجلس البلدي، تمنحه ميزات مختلفة لناحية أنه يمثل أكثرية أعضاء المجلس، ويمكنه أن يحصل على الموافقة على مشاريعه واقتراحاته. كما يتمكن من تسيير البلدية بالتعاون مع المجلس البلدي والتفاهم معه.

ومن الجهة المقابلة، إن انتخاب رئيس السلطة التنفيذية من قبل المجلس البلدي يثير بعض

الإشكاليات:

من ناحية، يصبح رئيس البلدية مجرد تابع للمجلس البلدي حيث يرضخ لجميع طلباته خوفاً من فقدان الثقة لدى طرحها من قبل المجلس بعد ثلاث سنوات على تولي الرئاسة، وبهذه الطريقة يصبح الهم الأول والأخير للرئيس هو إرضاء المجلس على حساب المجتمع المحلي وإهمال المصلحة العامة.

من ناحية ثانية، إن إستقالة المجلس البلدي أو إنحلاله يؤدي حكماً إلى إستقالة الرئيس ما يتسبب بفقدان البلدية لسلطتها التقريرية والتنفيذية معاً ويشل الحياة البلدية ويؤخر بالتالي عملية الإنماء.

إذاً، يمكننا الإستفادة من التجربة الفرنسية في إطار اللامركزية الإدارية حيث تطور النظام الإداري الفرنسي لمصلحة الخدمة الفضلى، ومنذ العام ٨٢:١ أصبح يتم انتخاب رئيس المجلس البلدي وأعضائه مباشرة من الشعب وهذا ما يوسع من نطاق الديمقراطية ويحمله

البلديات، دون إضافة كلمة "مجاورة" إليها؛ فإذا كانت الإدارة المحلية هي ممارسة سلطة على نطاق جغرافي معين، إن اتحدت البلديات لا تتعلق بقطعة معينة كما أسلفنا، بل تكون مجموعة من البلديات.

يشكل هذا الأمر تحدياً لجهة إمكانية وضع مخططات استراتيجية تتناسب مع البلديات المنتسبة للاتحاد والمنفصلة جغرافياً، نظراً إلى أن المسافة بين المناطق تولد اختلافاً في حاجات كل منها، وتوجد نوعاً من التفاوت في أولوياتها.

أما الثغرة القانونية الثانية، فتكمن في المادة ١١٧ من قانون البلديات التي نصت على انتهاء ولاية مجلس الاتحاد بانتهاء ولاية المجالس البلدية التي تتألف منها دون الإشارة إلى مسألة إمكانية نزع الثقة من رئيس الاتحاد ونائبه بعد مرور ثلاث سنوات على الولاية، الأمر الذي يحصل في البلديات؛ إذا تبين أن رئيس الاتحاد غير مؤهل لتولي هذا المنصب وتحمل مسؤولية مجموعة من المناطق، هل ينبغي علينا أن ننتظر إلى حين انتهاء ولاية المجالس البلدية التي يتألف منها الاتحاد كي يأتي بديل عنه؟ أليست مدة ست سنوات طويلة نسبياً كي نتحمل فيها فشل أحد رؤساء الاتحادات؟

بالإضافة إلى ذلك، لم ينص قانون البلديات على مسألة الآثار المتأنتية جراء انسحاب إحدى البلديات من الاتحاد؛ هل تستمر في الاستفادة من المشاريع الإنمائية التي نفذها الاتحاد، بعد أن ساهمت فيها من موازنتها الخاصة؟ أم أن انسحابها يحتم عليها الامتناع عن هذه

شروطها، علماً بأن مجلس الاتحاد هو المرجع الصالح لإعداد وتوقيع دفاتر الشروط الخاصة بصفقات ينفذها الاتحاد، بينما يبقى المجلس البلدي المرجع الوحيد الصالح لإعداد دفتر الشروط الخاص بصفقة تتعلق بالبلدية دون غيرها^(١٢). وتعتبر قراراته نافذة بحد ذاتها ولها صفة الإلزام القانوني لجميع البلديات الأعضاء، لذلك يتوجب على القائمقام أو المحافظ أن يوجه إلى البلدية المتخلفة عن تنفيذ أحد قرارات الاتحاد، عفواً أو بناء على طلب رئيس الاتحاد، أمراً خطياً بوجوب التنفيذ في خلال مهلة عشرة أيام وإلا حل محلها في التنفيذ^(١٣). ويتألف جهاز الاتحاد أيضاً من سلطة تنفيذية يتولاها رئيسه المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس

الاتحاد وتعيين الموظفين ووضع مشروع الموازنة وتمثيل الاتحاد أمام المحاكم وإدارة كافة شؤونه جميعها. والجدير بالذكر أن إتحاد البلديات شخص معنوي يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وتنتهي ولاية مجلسه عند إنتهاء ولاية المجالس البلدية التي تؤلفه.

في الواقع، تظهر أهمية الاتحادات في قدرتها على تنفيذ مشاريع إنمائية وإعداد خطط توجيهية تطل بقعة جغرافية أوسع من النطاق البلدي.

ثمة ثغرات قانونية تؤثر على فعالية الاتحادات، وتتمثل أولها بإمكانية تأليفها من بلديات قد تكون منفصلة النطاق ويجمعها القضاء أو المشروع المشترك، لأن الفقرة الأولى من المادة ١١٥ من قانون البلديات اكتفت بالإشارة إلى نشوء الاتحاد بناء على طلب

(١٢) رأي استشاري لديوان المحاسبة رقم ٢١ تاريخ ٢١/٨/٢٠٠٧، رئيس بلدية الجديدة - البوشرية - السد"، التقرير السنوي عن الأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨ مرجع سابق، ص ١٧٤-١٧٥.

الموضوع: المرجع الصالح لإعداد دفتر الشروط الخاص بالبلدية.

(١٣) د. يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

الى الاتحادات للبلديات الصغيرة التي تعاني من ضعف في إمكانياتها المالية من أجل تحقيق تكافؤ الفرص بين البلديات الغنية والفقيرة ما يحقق إنماء مناطقياً متوازناً، لأن مصلحة كل بلدية غنية تقضي بأن تستأثر بمواردها المالية بشكل منفرد، فتتغلب حينئذ المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

- من جهة أخرى، تحفيز البلديات على الإنضمام إلى الاتحادات من خلال زيادة نسب حصصها من الصندوق البلدي المستقل أو من خلال تقديم مساعدات معينة لها.

- كما أننا نقترح إنتخاب رئيس للإتحاد من قبل رؤساء البلديات الذين يؤلفونه، من بين المواطنين المرشحين الذين لا دخل لهم بالعمل البلدي، على أن يكون ذا مركز مرموق وملماً بقانون البلديات ومقيماً في نطاق إحدى البلديات التي يتألف منها الإتحاد، نظراً إلى أن رئيس البلدية يكون أصلاً منهمكاً في تدبير شؤون بلديته، فمن الصعب أن يوفق بينها وبين الإتحاد.

أخيراً، تشجيع إتحادات البلديات على التعاون فيما بينها وفقاً لنص قانوني يتيح لها إمكانية الاندماج معاً؛ إن ذلك يسمح بتوسيع نطاق المشاريع الإنمائية لتشمل عدداً كبيراً من المناطق اللبنانية، ما ينعكس إيجاباً على زيادة قدرة البلديات في تحقيق الإنماء المتوازن.

الاستفادة؟ أم أنها تحصل على تعويض ما؟ كما تبرز ثغرة في المادة ١٢٨ من قانون البلديات الحالي التي تنص على أن «جميع مقررات مجلس الإتحاد لها صفة الإلزام القانوني للبلديات الأعضاء»، علماً بأن القرارات في إتحادات البلديات تؤخذ بالأكثرية، وهذا قد لا يناسب البلدية الواحدة أو الضعيفة بين البلديات القوية. وتضيف هذه المادة أنه «إذا تمنعت إحدى البلديات الأعضاء عن تنفيذ إحدى قرارات مجلس الإتحاد، فعلى القائمقام أو المحافظ، إما عفواً أو بناءً على طلب رئيس مجلس الإتحاد، أن يوجه إلى البلدية المختصة أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة عشرة أيام، وإلا حل محلها الإتحاد في تطبيق القرار المتخذ من قبل الإتحاد»، ولكن، ألا تبدو هذه المادة وكأنها تنشئ سلطة وصاية تمتلكها الإتحادات على البلديات؟ فكيف يتمتع رئيس الإتحاد المنتخب من قبل الأعضاء، الصلاحية لإلزام السلطة المحلية، المنتخبة من الشعب في تنفيذ قرار ما صادر عن المجلس؟

من خلال ما تقدم، يتبين أن إتحادات البلديات تحتل أهمية كبيرة في دعم البلديات الصغيرة على المستوى الإنمائي، لذلك من الضروري تفعيل دورها وتشجيع إنشائها؛

في هذا المجال، نقترح ما يلي:

- من جهة أولى، فرض الإنضمام الإلزامي