موارد وعائدات البلديات: إصلاحها وتفعيلها

إعداد: سيمون معوض(*)

١ ـ مقدمة:

عرف لبنان منذ القرن التاسع عشر المجالس المحلية، ففي العام ١٨٣٣ شكّل محمد علي باشا مجلساً إستشارياً في بيروت، بعد أن أصبحت بيروت عاصمة للولاية، وجعل أعضاءه من جميع الطوائف.وتشكّلت أوّل بلديّة في لبنان في دير القمر عام ١٨٦٤ بعد اندلاع الحرب الأهليّة وإثر إعلان النظام العضوي لجبل لبنان، في حين أنّ بلديّة بيروت تمّ تشكيلها عام ١٨٦٧ في ظلّ الحكم العثماني. وتشكّلت، في السنوات اللاحقة، عدة بلديّات في المدن الرئيسيّة لا سيّما صيدا وطرابلس والبترون.

جرى تفعيل دور البلديات بعد صدور القانون رقم ٦٣/٢٩ تاريخ ١٩٦٣/٥/٢٩، الذي ساعد على إنشاء العشرات من البلديّات الجديدة، وذلك بعد تبنّي المجلس النيابي لبرنامج الحكومة الإصلاحي الشامل جميع الميادين تمشّياً منها مع نظريات بعثة إيرفد.

وقد اعتبرت الأسباب الموجبة لقانون البلديات الصادر في العام ١٩٦٣ بأن القرية هي بمثابة النواة الأولى لحياة البلاد الاجتماعية الحقّة ومكّن من إنشاء بلديات حتى في القرى ذات الموارد الضئيلة، ومن فرض نظام البلدية الموحدة للقرى الصغيرة المتاخمة لبعضها البعض، والتي لا تتمكن منفردة، بإيراداتها الشحيحة، من القيام بأمورها، وأعطى السلطة الادارية في ضوء المصلحة العامة حق تقدير الظروف التي يتوجب معها ضم قريتين أو أكثر في بلدية واحدة، كما مكّن أيضاً من إنشاء اتحاد يضم عدداً من البلديات التي ترغب في تنفيذ أعمال ذات منفعة مشتركة. وجاءت هذه المبادىء الجديدة لتضمن الفعالية اللازمة لمواجهة أعباء النهوض بالقرى، التي هي النواة

(*) مدير عام/ مستشار في مجلس النواب.

لكل نهضة عمرانية واجتماعية واقتصادية[1].

ولاحقاً صدر المرسوم الاشتراعي رقم ٦٨ تاريخ ٥ آب ١٩٦٨ الذي عدّل قانون الرسوم البلدية القديم بغية زيادة الواردات المالية الضرورية للبلديات لتمكينها من تنفيذ المشاريع التي تفتقر اليها.

واستمر العمل بقانون الرسوم البلدية الصادر في العام ١٩٦٨ حتى إقرار المجلس النيابي للقانون الحالي، قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٨٨/٦٠ الصادر بتاريخ ١٢ آب ١٩٨٨، الذي واكب التعديلات التي أدخلت على قانون البلديات بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧ والمعمول به لغاية اليوم بعد إجراء عدة تعديلات عليه أهمّا تلك التي ورد النص عليها في القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩.

٢ ـ النصوص الأساسية:

ورد في البند (ز) من مقدمة الدستور اللبناني التي أضيفت إليهبموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١:

«ز ـ الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.»

كما ورد في وثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف)[2]، تحت البند ٣ ـ الإصلاحات الأخرى:

«أ ـ اللامركزية الإدارية:

١ ـ الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.

٢ ـ توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

٣ ـ إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الإنصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.

٤ ـ اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية.

٥ ـ اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.»

إذاً، نصّ الدستور في مقدمته، والمعتبرة جزءاً لا يتجزأ من نص الدستور، بأن «الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام»، وتجسّد البلدية، التي هي أصغر وحدة في التقسيم الإداري، هذه السلطة المحلية. وتقوم في حدود المهام الممنوحة لها قانوناً بممارسة صلاحياتها. وتعتبر البلدية ضرورة وطنية، فالسلطة المركزية مهما تشعّبت أجهزتها، لا يسعها، إلا بكثير من الصعوبة، أن تتصل مباشرةً بجميع أبناء الوطن في مختلف المحافظات والأقضية والمدن والقرى. كذلك لا يسعها، إلا بكثير من العناء، أن تغطي الحاجات العامة، ولا سيما المحلية البحتة، والتي قد

(١) محضر الهيئة العامة للمجلس النيابي في الجلسة السادسة من العقد العادي الأول والمنعقدة بتاريخ ١٩٦٣/٤/٢٣.

(٢) وثيقة الوفاق الوطني التي أقرّها اللقاء النيابي في مدينة الطائف بالمملكة العربية السعودية بتاريخ ١٩٨٩/١٠/٢٢م. والتي صدّقها مجلس النواب في جلسته المنعقدة في القليعات بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥.

تتباين بين بلدة وأخرى نتيجةً للمعطيات الجغرافية والمناخية والعادات والتقاليد. من هنا الحاجة إلى هذه الهيئات المحلية التي تعيش على مقربة من المواطنين، ومن هنا فإن البلدية، كإدارة عامة محلية، هي امتداد للإدارة العامة المركزية[٣].

إن شعار الإنماء المتوازن يعني استعادة المناطق اللبنانية كافة في شراكة حيوية قادرة على ممارسة دورها في إنماء الاقتصاد الوطني وليس البقاء كعبء على السلطة المركزية اقتصادياً وسياسياً. من هنا تأتي أهمية تطوير السلطات المحلية المنتخبة لتنمية الاقتصاد وأوّلها البلديات، ليس كسلطة محلية إدارية فقط، ولا كأداة للسلطة المركزية، وإنما كمنظومة تنموية فاعلة مقررة في الشأن المحلي تشريعياً ورقابياً وعاملاً مشاركاً بصورة فاعلة في الحياة العامة.

٣ ـ صلاحيات المجلس البلدي المالية:

ورد تعداد الصلاحيات والاختصاصات ومن بينها الصلاحيات المالية للمجلس البلدي في المادة ٤٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨/ ٧٧ (قانون البلديات)، وهذا التعداد ليس على سبيل الحصر، ومن هذه الصلاحيات:

ـ «الموازنة البلدية، بما في ذلك نقل وفتح الاعتمادات.

ـ قطع حساب الموازنة.

ـ القروض على أشكالها لتحقيق مشاريع معينة أنجزت دراستها.

ـ التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية للمقرض أو للدولة لقاء كفالتها القرض.

ـ تحديد معدلات الرسوم البلدية في الحدود المعينة في القانون.

ـ دفتر الشروط لصفقات اللوازم والاشغال والخدمات.

ـ دفتر الشروط لبيع أملاك البلدية.

ـ المصالحات.

ـ قبول ورفض الهبات والاموال الموصى بها.

ـ البرامج العامة للاشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية ولمشاريع المياه والإنارة.

...»

إن ما ورد في هذا التعداد من اختصاصات إدارية ومالية تشتمل على صلاحيات كبيرة وهامة مما يتيح للمجلس البلدي حرية الحركة المالية والقيام بتحقيق المشاريع الهادفة إلى إنماء البلدة أو القرية، ويعيد القرار الاداري والاقتصادي المحلي لأصحابه،أي للمواطنين،الأمر الذي يعتبر ممارسة أساسية في الإنماء الديمقراطي على أن تبقى سلطة الرقابة للدولة عبر وزارة الداخلية والبلديات التي عليها أن ترعى وتضبطالأصول القانونية والتنظيمية دون المساس بحرية القرار المحلي.

واختصاصات المجلس البلدي لا يمكن حصرها، إذ يتمتع هذا المجلس بسلطة استنسابية في إدارة الشؤون العائدة للبلدية. «وهذه القاعدة إنما هي النتيجة الطبيعة لمبدأ اللامركزية. ومن الطبيعي القول مبدئياً إنه المرجع الصالح للتقرير بكل الأمور التي ليست من اختصاص سلطة أخرى مركزية أو محلية.

إنما هناك توجهان أساسيان على المجلس البلدي التقيّد بهما:

ـ الأول هو أنه يحظر عليه تعاطي السياسة أو تسخير مقرراته لمآرب سياسية معينة.

(٣) خطار شبلي، دراسات مالية واقتصادية وصفحات من حياته، ١٩٩٤، المنشورات الحقوقية صادر، ص ٦٧.

ـ الثاني هو أنه عليه أن يستلهم في كل ما يصدر عنه من تدابير الصالح البلدي العام دون سواه»[٤].

وفيما يعود للموارد المالية من البديهي العمل على مساعدة الإدارات المحلية لمضاعفة مداخيلها بغية إعادة صرفها على مشاريع إقتصادية مختلفة تؤدي إلى تحسين الظروف الإقتصادية للمواطنين وخلق مناخات إيجابية للإستثمارات الخارجية.

٤ ـ الموارد المالية للبلديات[٥]:

حددت المادة ٨٦ من قانون البلديات تكوين ماليتها من الموارد الآتية[٦]:

«تتكون مالية البلديات من:

ـ الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين.

ـ الرسوم التي تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتمّ توزيعها مباشرة لكل بلدية.

ـ الرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات.

ـ المساعدات والقروض.

ـ حاصلات أملاك البلدية، بما في ذلك كامل ايرادات المشاعات الخاصة بها.

ـ الغرامات.

ـ الهبات والوصايا» .

تحدد كل بلدية وتستوفي، ضمن نطاقها البلدي، الرسوم المبينة أنواعها ومطارحها ومعدلاتهاأو مبالغها في قانون الرسوم والعلاوات البلدية وتعديلاته (المادة /٢/ من القانون رقم٨٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢)، ووفقاً لأحكام المادة /٦/ من قانون البلديات، فإن تحديد النطاق البلدي هو تدبير إداري لا علاقة له بقيود السجل العقاري.

إن الموازنة البلدية بمعناها الضيق، أي الموازنة التي يصادق عليها المجلس البلدي سنوياً وينفذها رئيس البلدية، تشتمل على الموارد التالية:

١ ـ الرسوم التي تستوفيها البلديات مباشرةً، كالرسم على القيمة التأجيرية (رسم الحراسة سابقاً)، وعلى أمكنة الاجتماع (أندية سباق الخيل وصيد الحمام والمؤسسات الفندقية والملاهي والمقاهي والمطاعم ودور السينما)، والرسم على الإعلانات، وعلى المحلات المصنفة وعلى الترخيص بالبناء، والرسم على المزايدات، إلخ...

٢ ـ نسبة ٣٪ من الإيرادات الصافية الخاضعة لضريبة الأملاك المبنية، والتي تستوفيها الدولة لحساب كل من البلديات التي تقع الأبنية ضمن نطاقها.

٣ ـ حصة من صندوق التجهيز البلدي يتم احتسابها على الشكل الآتي: تُحسم من المبالغ المتجمّعة فيه من الرسم على البنزين وعلى المواد الملتهبة الأخرى، حصص مدينة بيروت ومدينتي طرابلس والميناء، على ألا تزيد حصة مدينة بيروت عن ٦٠٪ من هذه المبالغ، ثم يقسم الباقي إلى قسمين متساويين، ويستعمل

(٤) يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية، ١٩٩٤ ص ١٦٢.

(٥) ملحق بهذه الدراسة جدول بأهمّالقوانين والمراسيم المتعلقة بمالية وموارد البلديات.

(٦) بحسب الفقه الاداري، فإن المقصود بالواردات الذاتية هو كل ما يعود للبلدة من مدخول سواء كان ذلك من محصول مشاعاتها قبل انشاء البلدية أو من الرسوم والعلاوات والتعويضات التي يمكن للبلدية بعد إنشائها أن تحصّلها تطبيقاً لأحكام قانون الرسوم والعلاوات البلدية. (يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم اداري ـ أعمال وعقود ادارية ١٩٩٤، ص ١٤٦).

الأول لموازنة مكتب البلديات أو دائرة الشؤون البلدية والقروية ولإعطاء مساعدات لبعض البلديات. أما القسم الثاني فيوزع على البلديات استناداً إلى حساباتها القطعية. وهذا القسم هو الذي يشكل حصة البلدية من صندوق التجهيز، ويدخل بالتالي ضمن موازنتها.

٤ ـ حصة من الصندوق البلدي العام، وهي ناتجة عن توزيع ٨٥٪ من الرسوم البلدية المشتركة التي تستوفيها الدولة لحساب البلديات (رسم المرفأ، العلاوات على ضريبة الدخل والأملاك المبنية، ورسم الانتقال، ورسوم التسجيل العقارية، ورسوم المواد الملتهبة، والرسوم على عقود الضمان (التأمين) والرسم على التبغ) وهذه كلها يتم احتسابها على أساس الحسابات القطعية، وتدخل في صلب الموازنة البلدية.

٥ ـ رسم إشغال الاملاك العمومية البلدية، وهذا الرسم على نوعين: رسم ترخيص ورسم استثمار.

٦ ـ رسوم الهاتف والكهرباء التي تستوفيها الإدارات المختصة لحساب كل من البلديات التي يقع الاشتراك بالهاتف أو يتم استهلاك الطاقة ضمن نطاقها[٧].

٧ ـ رسوم مختلفة مثل: الرسوم على احتراف المهن بالتجول، وعلى الذبيحة وعلى دخول الاملاك العامة البلدية، وعلى الترخيص بالمجارير والأرصفة، وعلى الإفادات والبيانات والدروس .

٨ ـ تخصيص عشرين بالماية من حاصل كامل غرامات السير المستوفاة لصالح البلديات، وتوزع هذه المخصصات على البلديات وفقاً للأسس المعتمدة في توزيع مخصصات البلديات من الرسوم المشتركة[٨].

ويتم استعمال هذه الواردات، في الجزء الأكبر منها، لتغطية نفقات البلدية العادية، وفي جزء ضئيل منها لتغطية نفقات التجهيز والإنشاء.أما الموازنة البلدية بمعناها الواسع فإنها تعني جميع الإمكانيات المالية التي تعود للبلدية، وهي تشتمل على جميع الإيرادات المذكورة أعلاه، مضافاً إليها المنح والمساعدات التي تُعطى على سبيل الاستنساب من القسم الأول من أموال التجهيز البلدي، ومن نسبة الـ ١٥٪ التي تؤلف أموال الصندوق البلدي العام، ومن نسبة الـ ٢٠٪ من عائدات كازينو لبنان، وتستعمل هذه المنح والمساعدات للقيام بمشاريع عمرانية مختلفة.

تجدر الإشارة إلى أن مجمل هذه الواردات ما يزال دون الحاجة، ويفترض إيجاد مصادر واردات جديدة سواء كان ذلك باستحداث مطارح للضرائب والرسوم أو برفع معدلاتها الحالية أو بزيادة مساهمة الدولة. بالإضافة إلى ذلك يجب على المجالس البلدية أن تقوم بتفعيل عمليات

(٧) إشارة إلى أن قانون الضريبة على القيمة المضافة (رقم ٢٠٠١/٣٧٩) قد ألغى الرسوم البلديةالمفروضة في المواد من قانون الرسوم والعلاوات البلدية، وكذلك النصوص التنظيمية المتعلقة بها، واستبدلها بالضريبة على القيمة المضافة بموجب المادة ٥٥ من القانونرقم ٣٧٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤. وذلك على الشكل الآتي:.
«تلغى اعتبارا من تاريخ نفاذ هذا القانون، الرسوم البلدية المفروضة بموجب المواد ٩٦، ٩٧ و٩٨ من القانون رقم ٨٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ على خدمات الماء والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية، وتتولى الادارات والمؤسسات المعنية فرض الضريبة على المشتركين بهذه الخدمات واستيفاءها وفقا للأصول المحددة في القانون، وذلك لصالحالبلدية التي يقع الاشتراك بهذه الخدمات ضمن اطارها، على ان يجري تأدية حاصل الضريبة مرة كل ثلاثة اشهر الى كل بلدية معنية، وذلك بنسبة حصتها من قيمة الاشتراكات المستوفاة، او الى الصندوق البلدي المستقل فيما يعود للخدمات التي يقع الاشتراك فيها خارج النطاق البلدي».

(٨) البند الثاني من المادة ٤٠١ من قانون السير الجديد (رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢).

الجباية والتحقق في سبيل تعزيز وارداتها المالية للتمكّن من القيام بالمشاريع المطلوبة ضمن نطاقها.

في النهاية، يقتضي وضع خطة إنمائية شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة. وقد آن الأوان لوضع هذه الخطة ووضع قوانين جديدة للامركزية الإدارية الموسعة تعطى في إطاره مجالس الأقضية الصلاحيات والإمكانيات المالية اللازمة كما تعطى أيضا للمجالس البلدية الإمكانات المالية، وتزال العراقيل الإدارية التي تعرقل عملها. لكي تستطيع الإدارات المحلية، القائمة في إطار اللامركزية الإدارية، من لعب دور فاعل في مجال تحقيق الإنماء المتوازن، ضمن الخطة التي تضعها السلطة المركزية[٩].

٥ ـ الصندوق البلدي المستقل:

ورد النص على الصندوق البلدي المستقل في ثلاث مواد من قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨) هي المواد ٨٧ ـ ٨٨ ـ ٨٩ على الشكل الآتي:

«**المادة ٨٧:** تودع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات.

المادة ٨٨: تحدد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل بنصوص تطبيقية بعد استشارة

مجلس شورى الدولة.

المادة ٨٩: تعين قواعد وأصول المحاسبة في البلديات بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الداخلية.»

وتطبيقاً لأحكام هذه المواد صدر المرسوم الذي حدد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل (مرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ٦ نيسان ١٩٧٩)، وتتألف هذه الأموال من الرسوم التي تستوفيها الدولة والشركات لحساب البلديات. وتوزع هذه الاموال بنسبة ٢٥٪ على الاكثر على اتحادات البلديات و٧٥٪ على الاقل على البلديات.

تقسم الحصة العائدة للبلديات قسمين:

ـ **القسم الاول** وقدره ٧٠٪ من المبلغ يخصص لدعم موازنة البلديات ويوزع وفقاً للاسس الآتية:

ـ ٦٠٪ من هذه الحصة، توزع على جميع البلديات بصورة نسبية على أساس عدد سكان كل منها المقيدين في سجلات الاحوال الشخصية.

ـ ٤٠٪ من هذه الحصة، توزع أيضاً على جميع البلديات بصورة نسبية على أساس الحاصل الفعلي لرسومها المباشرة خلال السنتين السابقتين.

ولا يدخل في هذا الحساب النقد المدوّر والأمانات وحاصل بيع الاملاك البلدية والاحراج المشاعية وعائدات هذه الاملاك أو الاحراج والقروض والهبات.

ـ **القسم الثاني** وقدره ٣٠٪ من المبلغ يخصص لمشاريع التنمية في البلديات ولانعاش المناطق خصوصاً الريفية.

ومن المفيد إيراد ما ذكره الأستاذ سامي عطالله من توصيات لتفعيل الصندوق البلدي المستقل لإنجاح العمل البلدي التنموي، هذه التوصيات أتت على الشكل الآتي[١٠]:

(٩) خطار شبلي، دراسات مالية واقتصادية وصفحات من حياته، ١٩٩٤، المنشورات الحقوقية صادر، ص ٧٩.

(١٠) أ. سامي عطالله، «الصندوق البلدي المستقل: إصلاح معايير التوزيع»صحيفة «النهار» ٢٠١٢/٥/٣.

١ ـ تغيير معيار التوزيع ليشمل السكان المقيمين بدلاً من السكان المسجلين، مما يعكس الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية الفعلية للبلديات؛ ومعدل تحصيل الضرائب لمكافأة البلديات التي تمارس الجهود في تحصيل ضرائبها .

٢ ـ تخصيص حصة من الأموال للمشاريع التنمويةلضمان عدم صرف كل أموال الصندوق البلدي المستقل على النفقات الجارية.

٣ ـ ضرورة تطوير دور اتحادات البلديات أو غيره من أشكال السلطات المحلية/المناطقية القادرة على تنفيذ مشاريع إنمائية كون ما يزيد عن نصف عدد البلديات يعتبر ذا حجم صغير مع قدرات ضئيلة للقيام بمشاريع إنمائية .

٤ ـ توزيع صيغة الصندوق البلدي المستقل على أساس يعكس احتياجات السلطات المناطقية هذه.

٥ ـ ضرورة إصدار مراسيم الصندوق البلدي المستقل في الوقت المحدد وبشكل دوري.

٦ ـ خفض الفترة الزمنية الرسمية لإصدار مراسيم التوزيع إلى ثلاثة أو أربعة أشهر .

٧ ـ إجراء التحويلات على شكل دفعة واحدة أو على الأقل على شكل دفعات دورية يحددها القانون مسبقاً من أجل زيادة قابلية توقعها والسماح للبلديات بالتخطيط.

ختاماً، وبالرغم من أنه لا ينبغي تعديل صيغة الصندوق البلدي المستقل بانتظام، يمكن مراجعة هذه الصيغة كي تعكس التغييرات الجارية على أرض الواقع والهدف من عملية التحويل. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتعين على الحكومة بذل الجهود لجمع البيانات والمعلومات ودراسة احتياجات البلديات.

٦ ـ صندوق التجهيز البلدي:

تمّ إنشاء صندوق التجهيز البلدي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٣٥ تاريخ ٢/٢٨/ ١٩٤٠ (تحديد طريقة توزيع المبالغ العائدة لمجموع البلديات اللبنانية عن الرسوم على البنزين وعلى المواد الملتهبة)، الذي أصدره الرئيس إميل إده بناءً على قراري المفوض السامي بيو رقم ٢٤٦ و ٢٤٨ تاريخ ٩/٢١/ ١٩٣٩، وجرى تطبيق أحكام هذا المرسوم الاشتراعي بموجب المرسوم رقم ٤١٧ تاريخ ١٩٤٠/٥/٢٤.

وسنداً للمادة ١٣ من المرسوم رقم ٤١٧/ ١٩٤٠ فإن بلدية بيروت هي من تقوم بمسك حسابات صندوق التجهيز البلدي، ويتألف من الحسابات الآتية:

١ ـ حساب كتلة تغذية الواردات ويتضمن:

أ ـ الحصة المخصصة لصندوق التجهيز البلدي من حاصل رسم الاستهلاك على المواد الملتهبة.

ب ـ المبالغ التي تعيدها البلديات المجبرة على إعادة دفع نصف نفقات بعض الأشغال (كالمجارير والأرصفة)

ج ـ المبالغ المعاد دفعها من حساب «موازنة مكتب البلديات الفني» وحساب «أشغال التجهيز»، إذ أنه بعد قفل حساب السنة المالية لحساب «موازنة مكتب البلديات الفني» أو بعد نهاية الأشغال المنفذة من حساب «أشغال التجهيز» يعاد الفائض عن هذه الحسابات الى «حساب الكتلة».

د ـ ما يفيض عن حاصل الرسوم المشتركة التي تجبيها الدولة عن المبلغ المخصص لصندوق التوزيع إذا كان هنالك من مال فائض.

٢ حساب «موازنة مكتب البلديات الفني»:

وهو حساب تؤخذ منه النفقات اللازمة لتسيير المكتب المكلف درس أشغال البلدية وتنفيذها، ودرس طلبات رخص البناء في داخل المناطق البلدية. ولا تؤخذ منه أيّ نفقة إذا لم تكن متعلقة بموظفي المكتب المذكور ومعداته.

ويغذى حساب «موازنة مكتب البلديات الفني»بطريقة نقل الاعتمادات من حساب كتلة تغذية الواردات (حساب الواردات) حال نشر المرسوم الذي يحدد موازنة هذا المكتب أو بطريقة فتح الاعتمادات الاثني عشرية في حال التأخير في صدور المرسوم القاضي بنشر موازنة هذا المكتب.

٣ ـ حساب أشغال التجهيز:

أما النوع الثالث من الحسابات الرئيسية التي يتألف منها صندوق التجهيز البلدي فهو«حساب أشغال التجهيز» وهو يتألف من المبالغ المنقولة إليه من حساب «الكتلة» والمعادلة للاعتمادات الممنوحة للقيام بهذه الأشغال.ويتضمن برنامج الأشغال السنوي بيان ترتيب هذه الأشغال بحسب الأولوية، ولا يمكن تعديل هذا البرنامج إلا في حالة الضرورة المبررة وبعد أخذ رأي لجنة خاصة نصت عليها المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٤٠/٣٥ والتي مهمتها وضع برنامج سنوي للاشغال مع وضع أولويات هذا البرنامج.

وفيما يعود لموارد صندوق التجهيز البلدي[١١]، فإن الرسوم المشتركة التي تؤلف حالياً الصندوق البلدي المستقل كانت تصب في صندوق يسمى «الصندوق البلدي العام» وأموال هذا الصندوق كانت تتألف من نسبة ١٥٪ من علاوات الرسوم المشتركة (بإستثناء الرسم البلدي على المواد الملتهبة) التي تحصلها الدولة لحساب جميع البلديات، وتتوزع على البلديات بواسطة لجنة خاصة للمشاريع العمرانية. فيعطى الدفاع المدني منها ٥٪ وتأخذ بلدية بيروت الحصة الكبرى بما لا يتجاوز ٦٠٪.وأما نسبة الـ ٨٥٪ من علاوات الرسوم المشتركة فكانت توزع بمرسوم على البلديات وفقاً لنسب متفاوتة حددها المرسوم رقم ١٣٨٥/٥٦ وتعديلاته بالمرسوم رقم ٦٦٨٣/٥٧ و ١١٨٤٣/٧٣.

٧ ـ مقترحات إصلاحية:

إن الوضع المالي للبلديات يستلزم إصلاحات جذرية، أهمها:

١ ـ إن الأموال المخصصة للبلديات من جميع المصادر لا تزال دون حاجة البلديات، ويقتضي العمل على إيجاد مصادر مالية جديدة لتمويل الحاجات المتزايدة.

٢ ـ إن المبالغ التي توزّعها الحكومة، بطريقة استنسابية أو كمنح على البلديات، من أموال صندوق التجهيز البلدي أومن عائدات كازينو لبنان لتُنفق على مشاريع إنشائية لا تنتج الفوائد المنشودة منها وذلك لعدم استناد التوزيع إلى برامج مدروسة. ويقتضي أن يُناط هذا التوزيع بجهاز موحد وأن يستند إلى دراسة الحاجات الحقيقية من ضمن مخطط عام للتطوير البلدي يقوم بوضعه مجلس الوزراء بناءً على دراسات دقيقة للحاجات المحلية.

٣ ـ إن المبالغ التي تصيب البلديات، كحقوق لا كمنح، تُبنى فيما يتعلق بصندوق التجهيز البلدي على أساس الحسابات القطعية، وفيما يتعلق بالصندوق البلدي العام على أساس عدد السكان والحسابات القطعية معاً. ويفترض أن يتم اعتماد عنصري الحسابات القطعية وعدد السكان في الحالتين، وأن يضاف إليهما عنصران جديدان هما:

ـ مساحة الأراضي التي تتألف منها البلدية.

(١١) مراجعة الجدول الملحق بهذه الدراسة والمتضمن عناوين أهمّ القوانين والمراسيم المتعلقة بمالية وموارد البلديات.

ـ عدد السكان المقيمين بمن فيهم غير المقيّدين في السجلات والذين قد يفوق عددهم في بعض البلدات والمدن عدد المواطنين المقيّدين في السجلات.

٤ ـ إن النصوص المتعلقة بمالية البلديات مبعثرة ومعقدة ومتناقضة أحياناً، ويقتضي بالتالي إعادة النظر فيها بغية توحيد النصوص التشريعية والتنظيمية التي ترعاها، وتوحيد الأموال التي تستوفيها الدولة لصالح البلديات، كما وتوحيد طريقة توزيعها سواء ما يُعطى منها على سبيل المساعدة أو المنحة.

٥ ـ إن نسبة التحصيل البلدي تستدعي مزيداً من النشاط وبالتالي تعزيز أجهزة الجباية وتفعيلها، وفي هذا المجال هناك مسؤولية كبيرة على المجالس البلدية نفسها التي عليها القيام بعمليات التحقق والجباية بالدقة والجدية اللازمتين، لا أن تطغى على هذه العمليات التيارات المحلية التي تفسدها.

٦ ـ إعطاء مزيد من الصلاحيات للمجالس البلدية، وبالتالي تخفيف وطأة سلطة الوصاية عليها بحيث تقتصر على الأمور المبدئية المهمة. وتشجيع قيام تعاون حقيقي بين اتحادات البلديات القائمة حالياً خاصةً في البلدات والقرى المتاخمة بهدف القيام بالمشاريع المشتركة.

٧ ـ إعادة الصلاحيات المتعلقة بالبلديات من المديرية العامة للتنظيم المدني إلى وزارة الداخلية والبلديات، وإنشاء مكتب فني في كل قائمقامية، على أن يتم تجهيزه بالعناصر الفنية اللازمة ومنحه الصلاحيات التي تؤهله القيام بمهامه محلياً.

٨ ـ إعادة النظر بتوزيع الأموال التي تقدمها الدولة كحقوق للبلديات عبر الصندوق البلدي المستقل استناداً إلى عدد السكان المقيمين فعلياً، لأن التوزيع على أساس الحسابات القطعية يلحق ضرراً بالبلديات ذات الموارد الضئيلة، في حين يؤدي إلى إغداق أموال على البلديات ذات الواردات الكبيرة.

٩ ـ إلحاق الصندوق البلدي المستقل بوزارة الداخلية والبلديات لأن الوضع الحالي يُلحق هذا الصندوق بوزارة المالية،الأمر المخالف لأحكام قانون البلديات(١٢).

٧ ـ خاتمة:

أصبحت الحاجة ماسّة إلى إقرار قانون جديد للامركزية الإدارية وإعادة النظر في التنظيمات الإدارية السائدة، والإفساح في المجال أمام المناطق لرعاية مصالحها وإدارة شؤونها بالإنطلاق من آلية ديمقراطية معاصرة تُنتج مجالس تمثيلية منتخبة على مستوى القضاء. وإنّ في ذلك ما ينسجم، بصورة عامة، مع وثيقة الوفاق الوطني، وما يُحقق الإطار المؤاتي لتحقيق وجه من وجوه التنمية المتوازنة بين المناطق، وما يقصّر المسافة بين المواطن والمؤسسات التي يلجأ إليها لتلبية حاجاته، وذلك دون أن ينال هذا الأمر من قوة السلطة المركزية ومن دورها الأساسي على صعيد الدولة والوطن.

والمسألة الضرورية لتحقيق الإنماء في المناطق يبدأ في إنشاء بلدية بصورة إلزامية في كل قرية أو بلدة يبلغ عدد أهاليها المقيّدين في السجلات عدداً معيناً.

(١٢) المادة ٨٧ من قانون البلديات: «تودع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات».

كما أنه من المفيد إيلاء وزارة الداخلية والبلديات صلاحية إنشاء بلديات بعد ضمّ عدة قرى أو بلدات توحّد بينها العوامل الجغرافية والاقتصادية والديموغرافية والعمرانية، وإيلاء الوزارة أو مجلس الوزراء صلاحية ضمّ أو فصل البلديات مع مراعاة العوامل السابقة.

ومن الضروري عدم إجازة إنشاء إتحادات بلدية جديدة بعد صدور قانون اللامركزية، والإبقاء على الإتحادات البلدية القائمة التي تعود إليها ملكية بعض المشاريع المنشأة، على أن تقتصر صلاحيات هذه الإتحادات على إدارة أو إستثمار المشاريع الناشئة فقط، وعلى أن تظل خاضعة للقانون الذي نشأت في ظله ضمن الحدود التي تمكّنها من إدارة أو إستثمار المشاريع القائمةوالسماح لهذه الاتحادات بإجراء اتفاق مع مجالس القضاء يتناول إدارة المشروع أو استثماره أو تصفيته أو نقل ملكيته.

ختاماً، لا بد من الإشارة إلى وجود عدة اقتراحات قوانين قيد الدرس في المجلس النيابي تهدف إلى زيادة موارد البلديات، أكان عبر إضافة نصوص قانونية لوضع أسس لتأدية حصة البلديات من الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على الاتصالات بواسطة الهاتف الخلوي، أم لجهة إنشاء مؤسسة أو هيئة تُعنى بالتنمية البلدية تكون الغاية منها تمويل مشاريع تنموية ذات منفعة اقتصادية واجتماعية في كل المناطق اللبنانية، لا سيما مشاريع الصرف الصحي ومعامل تحويل النفايات وانتاج الطاقة البديلة.

أهم القوانين والمراسيم المتعلقة بمالية وموارد البلديات

النص	الموضوع
القانون الصادر بتاريخ ١٢٨٣/٨/١٥هـ. وتعديلاته	نظام بيع المسكرات بالقدح والأوعية
القانون الصادر بتاريخ ١٢٨٣/٨/١٥هـ وتعديلاته	تنظيم سباق الخيل والمراهنات عليها
المرسوم الاشتراعي رقم ١٣٣ تاريخ ١٩٣٣/١٢/٢٠ وتعديلاته	رسوم المشروبات الروحية
المرسوم الاشتراعي رقم ٣٥ تاريخ ١٩٤٠/٢/٢٨	تحديد طريقة توزيع المبالغ العائدة لمجموع البلديات اللبنانية من الرسوم على البنزين وعلى المواد الملتهبة
المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته	قانون ضريبة الدخل
المرسوم الاشتراعيرقم ١٤٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته	قانون رسم الانتقال
المرسوم الاشتراعيرقم ١٤٧ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢	أصول تحصيل الضرائب المباشرةوالرسوم المماثلة لها
القانون الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٩/١٧ وتعديلاته	قانون ضريبة الأملاك المبنية
القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٣٥١٣ تاريخ ١٩٦٣/٨/١ وتعديلاته	قانون النقد والتسليف
القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٢/٣٠/ ١٩٦٣ وتعديلاته	قانون المحاسبة العمومية
المرسوم الاشتراعي الرقم ٥٠ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥	تنظيم الدفاع المدني(حيث يتم اقتطاع نسبة من حصة البلديات وتخصيصها للدفاع المدني)

النص	الموضوع
القانون رقم ٧٥/٢٤ تاريخ ١٩٧٥/٨/١٤ وتعديلاته	فرض رسم سنوي على استثمار آلاتالتسلية
المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٦/٣٠/ ١٩٧٧ وتعديلاته	قانون البلديات
القانون رقم ٨٥/٧ تاريخ ١٩٨٥/٨/١٠ وتعديلاته	رسم سنوي على محلات بيع المشروبات الروحية ضمن أوعية مقفلة
القانون رقم ٨٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ وتعديلاته	قانون الرسوم والعلاوات البلدية
القانون رقم ٦٧١ تاريخ ١٩٩٨/٢/٥ وتعديلاته	فرض رسم عليبدلات الطعام والشراب على اختلافها في الفنادق والشقق المفروشة والمطاعم المصفنة مندرجة ثلاث نجوم وما فوق
النص	الموضوع
القانون رقم ٧٤ تاريخ ١٩٩٩/٣/٣١ وتعديلاته	فرضرسم طابع مالي على كل مغادر للأراضي اللبنانية
القانون رقم ٣٧٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤	قانون الضريبة على القيمة المضافة
قانون رقم ٤٩٧ تاريخ ٢٠٠٣/١/٣٠ (الموازنة العامة لعام ٢٠٠٣)	اقتطاع حصة من الرسمالبلدي للقرى التي ليس فيها بلديات
قانون رقم ٦٤٦ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/١١	تعديل المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٨ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ (قانون البناء)
القانون رقم ٦٦٢ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤	تحديد أسستسوية الغرامات المفروضة بموجب قوانين الضرائب
قانون رقم ٧١٥ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٣ (الموازنة العامة لعام ٢٠٠٥)	اقتطاع حصة من الرسمالبلدي للقرى التي ليس فيها بلديات
قانون صادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٨	تعديل قانون الإستملاكرقم ٥٨ تاريخ ١٩٩١/٥/٢٩ (ضريبة التحسين الناشىء عن الاستملاك)
القانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠٠٨/١١/١١	قانون الاجراءات الضريبية
القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢	قانون السير الجديد
المرسوم رقم ٤١٧ تاريخ ١٩٤٠/٥/٢٤	تطبيق أحكام المرسوم الاشتراعي رقم ٣٥/١٩٤٠ (المتعلق بتحديد طريقة توزيع المبالغ العائدة لمجموع البلديات من الرسوم على البنزين وعلى المواد الملتهبة)
المرسوم رقم ٤٢٩٥ تاريخ ١٩٥١/٢/٢٤	تحديد طريقة استيفاء بعض الرسوم العائدة للبلديات
المرسوم رقم ١٣٠١٥ تاريخ ١٩٥٦/٨/١٦	طريقة توزيع عائدات الرسوم البلدية المشتركة على البلديات(رسوم المرفأ)
المرسوم رقم ١٤٤٠٤ تاريخ ١٩٧٠/٥/٢	كيفية تطبيق الرسم البلدي على الكهرباء
المرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ١٩٧٩/٤/٦ وتعديلاته خاصةً المرسوم رقم ١١١٧ تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨	تحديد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل
المرسوم رقم ٣٣٢٣ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠	توزيع المساهمات والمساعدات الانمائية المرصدة فيالموازنات العامةوالصندوق البلدي المستقل للقرى التي ليس فيها بلديات

النص	الموضوع
المراسيم رقم ٤٩٤١ ـ ٤٩٤٣ ـ ٤٩٤٤ تاريخ ٤/٩/ ٢٠١٠	توزيع الاعتمادات المخصصة للانارة والاشغال والتنظيفات في القرى التي ليس فيها بلديات (بدلات طاقة وصيانة وتجهيزات وتنظيفات)
قرار رقم ٤٢٣ تاريخ ٢٠١١/٣/٥ بتعديل القرار رقم ١٢٩٢ تاريخ ٢٠٠٩/٨/١٢ ورقم ٢٠٤١ تاريخ ١١/٢٥/ ٢٠١٠ ورقم ١١ تاريخ ٢٠١١/١/٥	تحديد نوعية المشاريع الانمائية الممولة من الصندوق البلدي المستقل وأصول صرف الأموال المخصصة لتنفيذها والمستندات المطلوب إرفاقها معالطلب المقدم من البلديات والاتحادات