

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان

رسالة مقدمة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

إعداد:

ديما غازي الحاوي

لجنة المناقشة:

رئيساً

الأستاذ المشرف

د. فوزت فرحات

استاذاً

د. عيسى بَيرم

استاذاً

د. عصام إسماعيل

2016

المقدمة

الإِنماء منهج مقرر يرمي إلى تحقيق حياة أفضل من خلال تأمين حاجات الإنسان المادية، رفع مستواه المعيشي وتحقيق أمانيه المتعددة؛ إنه عمل مقصود.

إنّ الاهتمام بمسألة الإِنماء 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 كليّ وشامل يستفيد منه جميع الناس وكافة الدول تنشده.

إنّ المشرع اللبناني لم يكتفِ بالاهتمام بعملية الإِنماء فحسب، بل أضاف إلى هذا المفهوم كلمة "متوازن" حيث شكل مصطلح "الإِنماء المتوازن" بنداً مستقلاً من بنود وثيقة الوفاق الوطني التي تمّ التوصل إليها بتاريخ ٣٠ أيلول ١٩٨٩، لأنّ غيابه كان سبباً من أسباب اندلاع الحرب الأهلية عام ١٩٧٥، فتضمّن هذا البند ما يلي:

"الإِنماء المتوازن للمناطق ثقافياً وإجتماعياً وإقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام"^(١)؛ وعندما عدّل الدستور اللبناني بتاريخ ٢١/٩/١٩٩٠، أدخل هذا النص في مقدمته وشكل البند "ز" منها.

"وقد صدر قرار عن المجلس الدستوري اعتبر فيه أنّ مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ من الدستور"^(٢)، ويكون بالتالي مصطلح الإِنماء المتوازن قد اكتسب قيمة دستورية، شأنه شأن سائر المبادئ المنصوص عليها في مقدمة الدستور اللبناني.

إنّ رفع الدولة اللبنانية لهذه القضية إلى مستوى القضايا الأساسية هو أمر بديهيّ إذا ما عرفنا معنى الإِنماء المتوازن وأبعاده المختلفة.

"إنّ شعار الإِنماء المتوازن يعني إستعادة المناطق اللبنانية كافة في شراكة حيوية قادرة على ممارسة دورها في الإقتصاد الوطني وليس البقاء كععب على السلطة المركزية إقتصادياً وسياسياً"^(٣). يتضمن مفهوم الإِنماء المتوازن أبعاداً إجتماعية، إنمائية، ثقافية وإقتصادية تجعل الحكومة تربطه بمسألة وحدة الدولة واستقرار نظامها:

^١ - د. زهير شكر، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، المجلد الثاني، طبعة ٢٠٠٦، ص ١١٧٦.

^٢ - د. عصام سليمان، "إشكالية النقل من الرقابة على دستورية القوانين"، الكتاب السنوي الصادر عن المجلس الدستوري، عام ٢٠١٢، المجلد رقم ٦، ص ٥٦.

^٣ - المدير العام سيمون معوض، "موارد وعائدات البلديات: إصلاحها وتفعيلها"، مجلة الحياة النيابية، المجلد التاسع والثمانون، ك ٢٠١٣، ص ٢٣٠.

إنّ علاقة الإنماء المتوازن بالبعد الاجتماعي، تهدف إلى تحقيق المساواة الاجتماعية من خلال معالجة مواضيع متعددة كال فقر والنزوح والهجرة والبطالة...

البعد الإنمائي، يبدو من خلال هدف الإنماء المتوازن في حماية الموارد الطبيعية والحفاظ على التوازن البيئي بين كافة المناطق.

إن الهدف من البعد الثقافي تحقيق المساواة في المعرفة والحضارة والتربية للأفراد الذين يعيشون في وطن واحد حيث أنّ كثيراً من المشاريع التنموية قد فشلت بسبب إهمالها للنواحي الثقافية.

وأما البعد الاقتصادي للإنماء المتوازن، فيكمن في تأمين العدالة المناطقية في الإستفادة من الخدمات الأساسية وفقاً لإحتياجات كل منطقة لتشارك جميعها في إنماء الإقتصاد الوطني.^(١)

إنّ الحكومات المتعاقبة قد اهتمت بمسألة الإنماء المتوازن من خلال الإشارة إليها في بياناتها الوزارية؛ لأنّ ذلك يطرح دور الدولة في تنفيذ السياسة الإنمائية المطلوبة، فهل تقوم فعلاً بهذا الدور؟ هل استطاعت تحقيق الإنماء المناطقية المتوازن الذي تتغنّى به في تلك البيانات؟

يدخل الإنماء المتوازن في إختصاص السلطة المركزية القادرة على توفير الشروط المادية لإنماء المناطق إقتصادياً واجتماعياً، وسن التشريعات السانحة للقطاع الخاص بالإستثمار في المناطق النائية، إلا أنّ هذه السلطة مهما تنوعت أجهزتها، لا تستطيع أن تتصل مباشرةً بجميع أبناء الوطن في مختلف المحافظات والأقضية والمدن والقرى إلا بصعوبة كبيرة، كذلك لا تتمكن من تغطية الحاجات العامة إلاّ بكثير من الجهد والعناء ولا سيما المحلية البحتة، والتي قد تتباين بين بلدة وأخرى نتيجة للمعطيات الجغرافية والمناخية والعادات والتقاليد^(٢)؛ علماً بأنّ 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 أنّ نشاطات الدولة تتزايد بشكل ملحوظ خاصةً 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.

بناء عليه، ما هو الجهاز المخوّل أكثر من غيره لتحقيق الإنماء المتوازن؟

يسود إجماع بين السياسيين والمفكرين اللبنانيين على أنّ الإنماء المتوازن لن يتحقق إلاّ من خلال اللامركزية الإدارية إنطلاقاً من البلديات بوصفها إدارة محلية منتخبة من الشعب حيث تمثلهم وتدير

^١- راجع بما معناه د. عصام نعمة إسماعيل، "مقدمة الدستور اللبناني، المبادئ المنسوبة في الدولة اللبنانية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد ٢/٢٠١٤، ص ٩٨-٩٩-١٠٠.

^٢- المدير العام سيمون معوض، مجلة الحياة النيابية، مرجع سابق ص ٢٣٩.

شؤونهم؛ فاللامركزية الإقليمية تطرح منذ زمن بعيد كوسيلة لحلّ مشكلة غياب الإنماء المتوازن ووقف النزوح نحو العاصمة وضواحيها؛ غير أنّ ثمة تقييداً للعمل البلدي على المستوى القانوني بسبب تعدّد الرقابة وصرامتها، إضافةً إلى الثغرات السلبية التي تعتري قانون البلديات، وعلى المستوى التنظيمي أيضاً بسبب المعوقات الإدارية التي تعاني منها السلطات المحلية، وبسبب الواقع الانتخابي البلدي المترهّل. لا يقف الأمر عند هذا الحدّ، بل هناك تحديات تواجه البلديات، إن كان على المستوى المالي بسبب تردي إمكانياتها المالية وتقطع دور الصندوق البلدي المستقل، أو على المستوى البيئي باعتبارها الجهة الأساسية المخولة لتطبيق التشريعات البيئية والتصدي لمشاكلات التلوث البيئي.

على الرغم من وجود العديد من الدراسات والمؤلفات التي تناولت موضوع علاقة الهيئات المحلية بالإنماء⁽¹⁾، وسواء أخذت منحى قانونياً أو سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً، لكنها غالباً ما أتت شاملة تدرس الأحكام العامة ولا تتعايش مع ما يحصل فعلياً على أرض الواقع، كما أنها ركّزت على البلدية كسلطة محلية إدارية بحتة، لذلك نحن أردنا كسر هذه الصورة النمطية التي تظهر بها البلديات في لبنان لتأخذ شكل منظومة تنموية فعالة في الحياة العامة.

إنّ الهدف من دراستنا هو محاولة التركيز على دور البلديات في التنمية المحلية التي تُعتبر عنصراً من عناصر الإنماء المتوازن، علماً بأنّ مسألة النفايات التي أثّرت أخيراً أعطت البلديات دوراً مهماً في هذا الإطار وجعلت موضوع رسالتنا أحد أبرز المواضيع الراهنة، إذ اجتمعت الآراء المتناقضة في بعض الأحيان على إعطاء الدور الرئيسي في مسألة النفايات للسلطات المحلية؛ بدورنا سوف نحاول أن نعطي هذا الموضوع الإهتمام الذي يستحقه في معرض بحثنا لهذه الدراسة.

في هذا الصدد، نطرح السؤال التالي:

هل الإنماء المناطقي المتوازن في لبنان أمرٌ محقّق بواسطة البلديات، أم أنه يبقى مجرد حبرٍ على ورق، نظراً إلى العقبات المختلفة التي تعترض دورها؟

لكي نعطي أجوبة على هذه الإشكالية، سوف نتناول هذا الموضوع في قسمين:

القسم الأول: محدودية الإنماء المتوازن في إطار العمل البلدي.

القسم الثاني: تحديات الإنماء المتوازن في نطاق الدور البلدي.

¹ من هذه المؤلفات والدراسات: "دور البلدية في التنمية المحلية"، إعداد الطالبة فاديا حمندي لنيل شهادة دبلوم الدراسات المعمّقة في العلوم الاجتماعية، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٣-٢٠١٤، "دور البلدية في تحقيق الإنماء المتوازن في ظل ضعف مواردها المالية، مقارنة بين النظرية والواقع"، بحث أعدته نغم بو غنام في الدورة التدريبية الثالثة والعشرون في الدرجة العليا في الإعداد والتدريب لوظائف الفئة الثالثة الإدارية، المعهد الوطني للإدارة، ٢٠١٥-٢٠١٦.

فصل تمهيدي

إنّ بحث موضوع الإنماء المتوازن في لبنان يحتاج أولاً إلى الإشارة على كيفية تطوّر مسألة التفاوت بين كافة المناطق اللبنانية، حيث مرّ الإنماء في لبنان بمراحل تاريخية عديدة حتى وصل إلى مصطلح الإنماء المتوازن.

بدأت المرحلة الأولى من هذا التفاوت في النصف الثاني من القرن التاسع عشر عندما اخترقت الرأسمالية- المتمثلة بالإرساليات الأجنبية- مناطق بيروت وجبل لبنان، بينما بقيت المناطق الأخرى قيد الحرمان، وقد استمر هذا التفاوت حتى نهاية الخمسينيات؛ هذه المشكلة قد تنبّه إليها الرئيس فؤاد شهاب سنة ١٩٥٩ الذي طلب من مدير معهد البحوث والتدريب على الإنماء، الأب "لوبريه"، ان يؤلف بعثة لوضع دراسة حول اوضاع لبنان وحاجاته، وقد استطاعت هذه الأخيرة ان تضع تقرير "ايرفد" مشيرة فيه إلى التفاوت الكبير بين المناطق اللبنانية، كما أنّ الحكومات التي تعاقبت في عهد الرئيس شهاب، أولت إهتماماً خاصاً بالمناطق النائية سواء على صعيد الطرقات او بالنسبة إلى المياه او الكهرباء...

أما المرحلة الثالثة للتفاوت المناطقي فهي تلك التي تلت الحرب اللبنانية التي عصفت بلبنان تاريخ ١٩٧٥ وشكلت منعطفاً خطراً على كامل أجهزة الدولة حيث أدت إلى قطع أوصال البلد وقادته في فترة معينة نحو المجهول^(١). على أثر ذلك، أنجزت مجموعة دراسات اهمّها دراسة خارطة أحوال المعيشة الصادرة عن وزارة الشؤون الإجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأكّدت أنّ التفاوت المناطقي لا يزال ظاهرة اساسية لا بدّ من معالجتها. وعندما اجتمع النواب في المملكة العربية السعودية للإتفاق على وثيقة الوفاق الوطني، ضمّنوا هذه الوثيقة بنداً ينصّ على أنّ الإنماء المتوازن هو ركن اساسي من اركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

تطبيقاً لما نصّ عليه الطائف، سعّت الحكومات التي تألّفت خلال تلك الفترة إلى اعتبار مسألة الإنماء المتوازن من الأولويات التي أدرجتها ضمن بياناتها الوزارية، وخير دليل على ذلك أنّ الحكومة الأولى التي تشكّلت بعد اتفاق الطائف والتي ألقها الرئيس سليم الحصّ تاريخ ٢٥ تشرين الثاني ١٩٨٩ ضمّنت بياناتها الوزارية ما يلي:

"فالمرحلة المقبلة هي مرحلة العمل الجديّ في سبيل تحقيق الجمهورية الموعودة الجديدة التي تستمد قواعدها من رؤية الدولة العادلة والقادرة، دولة المؤسسات والإنماء، ومن رؤية مجتمع أفضل تسوده

^١ - راجع بما معناه منال حريري، "إمكانية تطبيق اللامركزية الادارية في ظل ضعف السلطة المركزية (النموذج اللبناني)، بحث في مادة اللامركزية الإدارية والإدارات المحلية"، إشراف المحامي أنطوان كرم، الدورة التدريبية الثالثة والعشرون في الدرجة العليا في فرع الإعداد لوظائف الفئة الثالثة الإدارية (قسم الإدارة العامة والقانون)، ٢٠١٥ - ٢٠١٦، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا- لبنان، ص ٢٣.

مبادئ المساواة والعدالة حيث لا تمييز ولا تفرقة بين مواطن وآخر وبين فئة وفئة أو بين منطقة ومنطقة.^(١)

وعندما عُذِل الدستور اللبناني تاريخ ١٩٩٠، أُدخل هذا النص مقدّمته وشكّل البند - ز - منها، ويفهم من هذا النص الدستوري مدى ارتفاع وتيرة المطالبة بتحقيق الإنماء المتوازن، ضماناً للإستقرار، وتقليصاً للهوة بين المواطنين والمناطق، وسعيّاً دؤوباً لتحقيق سياسة انمائية شاملة ومتوازنة وتكافؤاً في توزيع الفرص، ومزيداً من التوحد حول القضايا المصيرية.^(٢)

وبالفعل، إنتقالاً إلى العام ١٩٩٢، فقد أكّدت الحكومة برئاسة رفيق الحريري في بيانها الوزاري على توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الإدارية لتلبية حاجات المواطنين محلياً. كما أنّ رئيس الحكومة السابق نجيب ميقاتي اعتبر أنّ حكومته تلتزم بتحقيق الإنماء المتوازن للمناطق من خلال خطط إنمائية شاملة نظراً إلى أنّ الإنماء يؤمن العدالة الإجتماعية ويرفع الحرمان عن المناطق البعيدة عن العاصمة.

أما البيان الوزاري لحكومة الرئيس تمام سلام الصادر في ١٤ اذار ٢٠١٤ فقد أتى خالياً من الاشارة إلى موضوع الإنماء المتوازن، إلا أنّ النائب علي عمّار، أثناء المناقشة الوزارية، لفت إلى الإهتمام الخاص بأهالي عكار والبقاع وبعلمك الهرمل كونهم قد حرّموا كثيراً طوال سنوات عديدة، وهذا يعتبر إقراراً ضمناً بالحاجة إلى الإنماء المتوازن لكافة المناطق اللبنانية.

من خلال ما تقدّم، نرى مدى اهتمام السلطات المركزية بموضوع الإنماء المتوازن في بياناتها الوزارية منذ اتفاق الطائف حتى اليوم؛ إنّ مبدأ الإنماء المتوازن المنصوص عليه في مقدمة الدستور اللبناني، يستند إلى مفهوم حديث لدور الدولة أساسه العمل على تحريك عجلة التنمية في كافة المناطق دون تمييز بينها؛ لكننا نجد أنّ 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 تنتزع 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

^١ - تغلب كنعان، الإنماء المتوازن بين النظرية والواقع "النموذج اللبناني"، رسالة لنيل دبلوم علاقات دولية ودبلوماسية، جامعة بيروت العربية ٢٠٠٥، ص ٤٠.

^٢ - راجع بما معناه محمد دخيل، "إشكاليات الإنماء المتوازن وأبعاده، لبنان نموذجاً"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والإدارية والدبلوماسية، الجامعة الإسلامية، ٢٠٠٨، ص ١٨٠.

bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion »⁽¹⁾

تقوم اللامركزية الإقليمية في لبنان، حتى الآن، على مستوى واحد هو البلديات وإتحاداتها دون سائر الوحدات الإقليمية والمحلية الأخرى، لذلك سننطلق من اللحظة التاريخية عن تجربة الحكم المحلي لنتحدث لاحقاً عن دور البلديات في التنمية المحلية وفقاً لمهامها الواسعة والمتشعبة.

تُعتبر البلدية بمثابة مؤسسة تهتم بشؤون المواطنين المقيمين في نطاقها وترعى شؤونهم، وتقوم كذلك بمشاريع ذات نفع عام وتغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة. هي أقرب سلطة إلى المواطن حيث يستطيع التوجّه إليها لتقديم الشكاوى، وهي تستطيع - ضمن صلاحياتها الممنوحة لها قانوناً- أن تعالج المشاكل المحلية⁽²⁾.

يتميز تاريخ لبنان بارتباطه بالنظام البلدي الذي ساد فيه منذ سنوات طويلة حتى يومنا هذا؛ تعود تجربة لبنان في الحكم المحلي إلى القرن التاسع عشر، حيث عُرف النظام البلدي لأول مرة في عهد محمد علي باشا وولاية محمود بك نعمة كحاكم لبيروت سنة ١٨٣٣، فقام هذا الأخير بإنشاء "مجلس الولاية" لمدينة بيروت واقتصرت مهامه على الإهتمام بالنظافة، الإنارة والحراسة.

وُلد أول مجلس بلدي في لبنان في بلدة دير القمر في ظل حكم داود باشا وذلك بموجب فرمان صدر في ٣١ آب ١٨٦٤، ورد في حيثياته أنّ الهدف في إنشاء المجلس هو تحقيق الإصلاح والنظافة لدير القمر، ثمّ انتشرت بعد ذلك المجالس البلدية بموجب قانون البلديات العثماني الصادر عام ١٨٧٧.

وفي عهد الإنتداب الفرنسي، تمّ توسيع انشاء البلديات، فأصدر حاكم لبنان الكبير القرار رقم ١٢٠٨ الذي احتفظ بموجبه بالإطار العام للنظام العثماني ولكن مع التقليل من اللامركزية وبعدها صَدّرت قوانين عديدة تنظّم عمل البلديات في لبنان كان آخرها قانون صادر في ٣٠ حزيران ١٩٩٧ وهو المعمول به حالياً، الذي عرّف البلدية، بموجب المادة الأولى منه بأنها إدارة محلية تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. وهي تنشأ بقرار من وزير الداخلية في كل قرية أو مدينة وارد ذكرها في الجدول رقم (١) الملحق بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٢/٢٩/١٩٥٤ وتعديلاته⁽³⁾.

بالعودة إلى المادة ٤٧ من قانون البلديات الصادر عام ١٩٧٧، نرى أنّ كل عمل ذي طابع او منفعة عامة في النطاق البلدي هو من اختصاص المجلس البلدي: وعدّت المواد اللاحقة صلاحيات مجالس البلديات وهي تتناول شؤوناً ادارية ومالية وصحية واجتماعية واقتصادية وتربوية وامنية، مثلاً

René Chapus/ Droit administratif général/ Tome 1, 9^{ème} édition page 356. -^١

²- Henri Oberdorff, "les institutions administratives", Dalloz, Sirey, Paris, 2006, 5^{ème} édition, p : 163.

³- قانون البلديات، مرسوم اشتراعي رقم ١١٨، ٧٧/٦/٣٠، مجموعة التشريع اللبناني، الجزء الأول، القسم الثاني، ٢٠٠٢، ص ١.

تسمية الشوارع في النطاق البلدي، تخطيط الطرق وإنشاء الحدائق العامة والأسواق والمنتزهات، مراقبة سير المرافق العامة، المساعدة في تنفيذ مشاريع عديدة كإنشاء المتاحف والمكاتب والمستشفيات العمومية والمدارس الرسمية... إذاً، نستنتج من خلال ذلك أنّ للبلديات وظائف ثلاث رئيسية: أولاً، وظيفة تأمين الخدمات للمواطنين في النطاق المحلي حيث يتم توزيع الأعباء بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية.

ثانياً، تأمين الممارسة الديمقراطية من خلال الانتخابات النزيهة التي ينبثق عنها ممثلون عن المواطنين لإدارة شؤونهم المحلية، بالإضافة إلى تنمية حسّ المسؤولية والمراقبة والمحاسبة. ثالثاً، للبلديات دور في تنمية المناطق وخاصةً الريفية منها وذلك على كافة المستويات، فهي الفاعل الأول في إدارة أراضيها ومعرفة قدراتها ومعالجة مشاكلها.

يتبين لنا أنّ قانون البلديات قد أناط المجالس البلدية صلاحيات واسعة، وأتبع قاعدة الشمول والعمومية في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية وسار في ذلك على خطى التشريع الفرنسي، ومال عن النهج الإنكليزي القاضي بتحديد تلك الإختصاصات على سبيل الحصر.⁽¹⁾

لا شك أنّ السلطات المحلية، من خلال إيلائها هذه المهام المتنوعة في كافة المجالات، تلعب دوراً مهماً في تحقيق التنمية المحلية، وهي بالتالي تساهم بشكلٍ كبير في تحقيق الإنماء المتوازن الذي يعتبر عنصراً من عناصر التنمية المحلية؛ غير انه ما زال محدوداً على المستوى البلدي ويعاني من تحديات عديدة أيضاً في هذا الشأن، لذلك سوف نحاول إلقاء الضوء على كافة نقاط الضعف لدى البلديات التي تمنعها من أن تكون الوسيلة الفعالة للحدّ من التفاوت المناطقي.

¹ - راجع بما معناه الدكتور خالد قباني، "اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان"، الطبعة الأولى ١٩٨١، منشورات عويدات بيروت، باريس، ص ٤٦٧.

القسم الأول: محدودية الإنماء المتوازن في إطار العمل البلدي.

إن تحقيق الإنماء المتوازن هو ضرورة ملحة لكافة أبناء الوطن الذين يشعرون بالتفاوت المناطقي وينزحون إلى العاصمة وضواحيها أو يهاجرون إلى الخارج، بعد فشل السلطة المركزية في تأمين العدالة المناطقية الإنمائية؛ في هذا الإطار نطرح دور البلديات التي مُنحت بموجب القانون القائم صلاحيات متعددة حيث تقوم محلياً بمهام الدولة على صعيد الوطن، ذلك بعدما تتوافر لديها الإمكانيات التي تسمح لها بأداء مهامها على أكمل وجه؛ ولكن عقبات كثيرة تحدّ من دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية وصولاً إلى الإنماء المتوازن، من تلك العقبات ما هو قانوني (مبحث أول) ومنها ما هو تنظيمي (مبحث ثانٍ).

مبحث أول: على المستوى القانوني

ينصّ قانون البلديات اللبناني على مبدأ إستقلالية البلديات عن السلطة المركزية وتمتعها بالشخصية المعنوية كأحدى مقومات اللامركزية الإدارية. لكن من ناحية أخرى، قلّص القانون من دور السلطات المحلية في تحقيق السياسة الإنمائية بفعل خضوعها لعدة رقابات؛ إنّ هذه السلطات الرقابية تثير التساؤل التالي: هل هذا الوجه من اللامركزية الإدارية يساهم في تحقيق الإنماء المناطقي المتوازن؟ كما أنّ قانون البلديات الحالي يحتوي على ثغرات متعددة تُعبّر عن مساوئ اللامركزية الإدارية وتنعكس سلباً على أداء الهيئات المحلية. كيف تتجلى الرقابة على البلديات وبأي أسلوب تمارس؟ (مطلب أول) وما هي تلك الثغرات التي تعترى قانون البلديات تترك آثاراً سيئة على الأداء البلدي؟ (مطلب ثاني).

مطلب أول: تعدد الرقابة وصرامتها:

توجد علاقات كثيرة بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية، سواء أتناولت الموارد المالية أو السياسات العامة أو الأمور التنموية... إنّ تحديد العلاقة بين السلطات المحلية اللامركزية والسلطة المركزية يلعب دوراً لا يُستهان به في تفعيل العمل البلدي خاصةً في مجال الإنماء. ما يهمنا هنا، الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات، فما هي أدوات هذه الرقابة؟

إنّ هذا السؤال يدفعنا إلى التطرق أولاً للرقابة على أشخاص البلدية (فرع أول)، والتحدث ثانياً عن الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية (فرع ثانٍ)، ثم نتناول الرقابة المالية والقضائية على أعمال المجالس البلدية (فرع ثالث).

فرع أول: الرقابة على أشخاص البلدية.

تفترض اللامركزية الإدارية ضرورة إستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية وهذا أمر متفق عليه فقهاً، وعلى أثر ذلك تتمتع بالشخصية المعنوية وهي مكتملة العناصر والمقومات لجهة الرشد والإستقلال والحرية وتحمل المسؤولية وإدارة نفسها بنفسها.

« La personnalité juridique de l'institution décentralisée- une de ses conditions est que les affaires dont le règlement appartient à l'autorité décentralisée soient les propres affaires d'une institution personnalisée, distincte par la même de l'Etat (comme de toute autre institution) ». ⁽¹⁾

بيد أنّ الإختلاف الفقهي يتناول موضوع أساس إستقلال البلدية: يرى البعض أنّ اللامركزية تتحقق إذا تمتعت البلدية بالشخصية المعنوية، ويضيف البعض الآخر إلى هذا الشرط، أنّ تحقيق اللامركزية الإدارية مرهون بعملية إنتخاب القائمين على الإدارة بعكس السلطة المركزية التي تعتمد على عملية التعيين في إختيار أعضائها. أما الرأي الثالث فهو يشدد على التمتع بالشخصية المعنوية ويضيف إليها مسألة تحلي الهيئات المحلية بسلطة التقرير المستقلة عن السلطة المركزية.

مهما كان أساس إستقلال البلدية عن السلطة المركزية، نرى أنه بالرغم من منحها الشخصية المعنوية قانوناً، تخضع لعدة رقابات.

قبل ولوج بحثنا في مسألة الرقابة الإدارية على أشخاص البلدية، يحسن بنا الإشارة إلى انه منذ إنشاء قانون البلديات في لبنان، عمّدت الدولة إلى فرض حكم الوصاية الممثلة بوزارة الداخلية على البلديات، ثمّ خففت من مركزيتها مع التطور التشريعي حتى توصلت إلى إستبدال الوصاية بالرقابة في ظل القانون الحالي. يعود سبب إستبعاد تسمية الوصاية في قانون البلديات المعمول به حالياً يعود إلى أنّ

¹ - René Chapus, op. cit, page 357.

كلمة "وصاية" تُستخدم في القانون المدني للدلالة على الحق الذي يمارسه الوصي على القاصر، بينما لا نجد مثل هذا الأمر في العلاقة بين البلدية ووزارة الداخلية أو أجهزة الرقابة الأخرى.

« Il faut préciser que le contrôle autorisé sur la gestion des instances décentralisées de se distingue de la « tutelle » ou de la « supervision » que pratiquent les pouvoirs centraux sur les organes déconcentrés (comme le muhafiz-s, les qaimqam-s, et les muktar-s) ». ¹

كثيراً ما يمزج البعض بين الوصاية في نظام اللامركزية وبين السلطة التسلسلية في النظام المركزي لأنهما مظهران من مظاهر الرقابة الإدارية، ولكن لا يخلو الأمر من أن يكون هناك فرق بينهما؛ الوصاية الإدارية هي الصلاحيات الممنوحة قانوناً للسلطة المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم من أجل حماية المصلحة العامة، أما السلطة التسلسلية فهي العلاقة القانونية بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري.

يبدو الفرق جلياً بين السلطة الرئاسية والوصاية في الحالات التالية:

في الحالة الأولى، يحق للمجلس البلدي فيما يتعلق بالوصاية، أن يطعن في القرارات الصادرة عن السلطة المركزية أمام مجلس شورى الدولة في حال تجاوزت حدودها، ما يمنحها مجالاً للدفاع عن صلاحياتها أمام سلطة الرقابة؛ بينما لا يجوز للمرؤوس أن يطعن في قرار رئيسه فيما يتعلق بالسلطة الرئاسية.

في الحالة الثانية، يجوز للسلطة المركزية ان توافق على القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية أو ترفضها دون تعديلها، أما الرئيس فيمكنه أن يعدّل في القرارات الصادرة عن المرؤوس في السلطة الرئاسية.

في الحالة الثالثة، لا تستطيع الهيئات المركزية إتخاذ قرار يكون من صلاحية السلطات اللامركزية إلا إذا أهملت هذه الأخيرة القيام بالأعمال التي تفرضها القوانين والأنظمة حيث تحلّ محلها، خلافاً للسلطة التسلسلية التي تشترط وجود نصّ مكتوب ليحلّ الرئيس محل المرؤوس.

¹ - « Vie locale, gestion municipal », Actes de Forum organisé par le CERMOC, Document 7, 2000, p.10.

في الحالة الأخيرة، تتميز الوصاية بأنها رقابة مشروعية حيث تحدد أهدافها وإجراءاتها بواسطة القوانين والأنظمة، في حين أن السلطة الرئاسية تكون تلقائية ولا تحتاج للنص عليها بقانون نظراً إلى أنها من متطلبات النظام الإداري المركزي الذي يعتمد على مسألة تبعية المرؤوس للرئيس.

في الواقع، إنّ التمييز بين سلطة الرقابة والسلطة التسلسلية أمر هام، فهو الذي يسمح بالتفريق بين نظام اللامركزية ونظام اللاحصرية؛ لذا يجب فهم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية على أنها ليست تبعية بحكم أنّ هذه العلاقة لا تقوم على الخضوع وهي ليست مستقلة أيضاً منعاً من تفكك الدولة. (١)

والجدير بالذكر، أنّ الرقابة الإدارية تختلف أيضاً عن الوصاية المدنية المقررة في القانون الخاص: فالوصاية المدنية تمارس على ناقص الأهلية من خلال القيام بأعماله بالنيابة عنه على عكس الرقابة الإدارية التي تتمّ بوسائل مختلفة من خلال التصديق والإجراء كوّن البلدية تتمتع بالأهلية الكاملة. كما أنّ الإختلاف يبدو في هدف كلّ منهما؛ فالوصاية على القاصر تهدف إلى حماية مصلحته وحده وتحقيق مصالحه الشخصية، أما الهدف من الرقابة الإدارية فيكون تحقيق المصلحة العامة المتعلقة بالهيئات اللامركزية وحمايتها من الجمود الضار وعدم حصول تجاوزات قانونية. (٢)

في الواقع، إنّ الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية لم توجد عبثاً، بل هناك أهداف رئيسية تستند إليها، ويتمثل الهدف الأول بضرورة مراعاة القوانين البلدية، لأن العمل دون أي رقيب ولا حسيب لا يحقق المصلحة العامة المرجوة.

أما الهدف الثاني، فهو ملاءمة النشاط البلدي كوّن السلطات المركزية التي تُعنى بالشأن العام، تتمتع بخبرة تفوق تلك التي تملكها الهيئات المحلية المعنية بالشأن المحلي.

هل تبرّر هذه الأهداف ممارسة الرقابة من قِبل السلطة المركزية على أشخاص البلدية؟
يتمّ إنتخاب أعضاء المجلس البلدي مباشرةً من الشعب وهذا ما يدخل في صميم النظام الديمقراطي حيث تسود فيه الحريات العامة، ولكن هذا لا يمنع من أن تمارس السلطة المركزية رقابتها على أهلية الأشخاص المرشحين لمنصب عضوية المجلس البلدي وذلك من خلال مراقبتها للعملية الإنتخابية ومنع بعض الأشخاص من الترشح بسبب وجود مانع قانوني معين يؤدي إلى إبطال إنتخابهم؛ مثلاً، إنّ رئاسة

^١ - راجع بما معناه د.خالد قباني، "اللامركزية الإدارية والعيش المشترك"، ندوة في المعهد الوطني للإدارة تاريخ ٢٠/٨/٢٠١٥، بعداً - لبنان.

^٢ - راجع بما معناه المحامي أنطوان كرم، "الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات في ضوء القانون والإجتهد والفقه"، منشورات صادر الحقوقية، بيروت،

او عضوية المجلس البلدي تقترض، تطبيقاً لأحكام المادة ٢٦ من قانون البلديات الحالي، عدم جمعها مع عضوية المجلس النيابي او تولي منصب وزاري، القضاء، المختارية او عضوية المجلس الإختياري، رئاسة او عضوية مجالس ادارة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، ملكية امتياز او وظائفه في نطاق البلدية، عضوية أو وظائف الهيئات او اللجان التي تدير مشاريع ذات مصلحة عامة في نطاق البلدية، وأخيراً لا يجوز الجمع بين رئاسة او عضوية المجلس البلدي وبين وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات^(١)؛ وفي حال تمّ هذا الجمع، لا بدّ من الإختيار خلال مهلة أسبوعين بين عضوية المجلس البلدي وإحدى الوظائف المذكورة سابقاً وإلاّ يُعتبر حكماً مقالاً من العضوية بقرار من المحافظ، علماً بأن خيار الموظف المنتخب لعضوية المجلس البلدي بالإستقالة، يجب أن يرافقه انقطاع فعلي عن الوظيفة، وهذا ما أشار إليه مجلس شوري الدولة في قراره رقم ٤٩١^(٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٣١ عندما شدد على عدم الإكتفاء بتسجيل الإستقالة لدى المرجع المختص وضمن المهلة المفروضة قانوناً، بل منع أيضاً الإستمرار في مزاولة الوظيفة بعد هذه الإستقالة.

"وقد توسّع الإجتهد الفرنسي في مفهوم الوظيفة البلدية فمنع ترشيح المستخدم في احدى الورش الجاري تنفيذها لحساب البلدية والذي يقبض اجره من الإعتمادات المخصصة لهذا الأمر في موازنة البلدية، حتى ولو مارس هذه المهام لفترة قصيرة."^(٣)

واعتر الإجتهد اللبناني أنّ المتعاقد مع الإدارات العامة يستطيع أن يكون عضواً في مجلس بلدي شرط ان يكون عقده خالياً من اي تعهد صريح بعدم إمكانية الجمع بين الاثنين؛ على سبيل المثال، نجد أن مجلس شوري الدولة في قراره رقم ٥٩^(٤) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٣ قد أقرّ بصحة انتخاب السيد "حسين عبد العال"، الذي يُدرّس في مدرسة كفرشوبا وثانوية الخيام الرسمية، بعد تأكده من عدم دخوله في الملاك الدائم لوزارة التربية والتعليم العالي. في السياق نفسه، اعتبر مجلس شوري الدولة في اجتهاده رقم ٨٥٧^(٥) الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٩/١٤ أن عضوية الدكتور توفيق الحلواني، المتعاقد كطبيب مع وزارة

^١ – André Terrazoni, "l'administration territoriale en France", L-G-D-J, Paris, 1992, p : 10.

^٢ – مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٤٩١، تاريخ ٢٠٠٦/٥/٣١، "فيوليت ميشال الفغالي/الدولة وبرايم فغالي"، مجلة القضاء الإداري، العدد الثاني والعشرون، ٢٠١١، المجلد الثاني، ص ٩٥٠.

^٣ – د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، الطبعة الأولى ٢٠٠٤، ص ٩٧.

^٤ – مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٥٩، تاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٣، "حسني غانم ورفيقاه/الدولة وحسن عبد العال ورفيقاه"، م.ق.إ. العدد الثاني والعشرون، المجلد الأول، ص ١٠٥.

^٥ – مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٨٥٧ تاريخ ١٩٩٨/٩/١٤، "وليد حسين الجوهري/ بلدية عرمون"، م.ق.إ.، العدد الحادي عشر عدد خاص ١٩٩٨، ص ٢٨٢.

الصحة العامة في مجلس بلدية عرمون، هي قانونية لأنه ليس متعاقداً بدوام كامل وليس متفرغاً للعمل في الوزارة، بل يعمل بصورة جزئية في ايام معينة ولمدة محددة.

ولكن، من جهةٍ أخرى، إن المتعاقد وفقاً لشروط تُدخله في إطار الوظيفة العامة، لا يمكن قبوله عضواً في المجلس البلدي. وهذا ما أشار إليه مجلس شوري الدولة في إجتهاده رقم ٥٨^(١) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٣ عندما اعتبر أنّ الموظف العمومي ليس فقط من ينتمي بالضرورة إلى ملاك دائم، بل كل من يساهم بصورة دائمة في تحقيق مرفق عام إداري تديره السلطة العامة بوسائل القانون العام عن طريق شغله لعمل دائم.

كذلك لا يمكن للشخص ان يكون عضواً في أكثر من مجلس بلدي، ونظراً لأهمية تمثيل كافة أبناء المنطقة، لقد منع قانون البلديات ان يتواجد في نفس المجلس: الأب او الأم وأحد الأولاد، الزوج و الزوجة، الحمو وزوجة الإبن او زوج الإبنة، الحماة وزوجة الإبن او زوج الإبنة، الإخوة والأخوات، الخال وابن الأخت وزوج الأخت، العم وابن الأخ وزوجة الأخ. وفي حال انتخب اثنان من هؤلاء الأقارب، يجب ان يستقيل أحدهما والا يقبل القائمقام الأصغر سناً واذا تعادلا في السن فتتم الإقالة بالقرعة في أول إجتماع يعقده المجلس البلدي. "واذا فاز مرشح في انتخابات بلدية فرعية، وكان قريباً او نسبياً لعضو في المجلس البلدي من الدرجة الممنوعة، فإنه يقتضي ابطال انتخاب هذا المرشح"^(٢).

هذا ما أشار إليه مجلس شوري الدولة في إجتهاده الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٣ حيث قرّر وجوب إقالة "السيد دقماق" من عضوية مجلس بلدية كفرشوبا كونه الأحدث سناً من الدكتور "وليد يحيى" الذي يكون شقيق زوجته، ويكون بالتالي قد شدد على منع إجتماع الأقارب في مجلس بلدي واحد.^(٣)

وقد اعتبر الإجتهاد اللبناني أنّ حالات التمانع يُقدّر توافر شروطها بتاريخ صدور الحكم من قبل قضاء الإنتخاب وليس بتاريخ تقديم الترشيح أو تاريخ الإنتخاب، إذ أنّ التمانع المنصوص عليه قانوناً يقضي أن يكون محققاً بتاريخ صدور القرار القضائي بشأنه؛ فإذا تبين للقاضي زوال أو عدم وجود السبب الآيل إلى التمانع بتاريخ صدور الحكم، توجب عليه رد المراجعة لعدم توفر سبب التمانع. إذا زالت المصاهرة مثلاً بفعل الطلاق أو الوفاة، فيكون سبب التمانع قد زال بدوره^(٤)؛ وهذا ما اشار إليه مجلس

^١ - مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٥٨، تاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٣، "الدكتور فؤاد طباجة/الدولة"، م.ق.إ، العدد الثاني والعشرون، المجلد الأول، ص ١٠٠.

^٢ - د. فوزت فرحات، مرجع سابق، ص ٩٩.

^٣ - مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٥٩، مرجع سابق.

^٤ - القاضي زياد ايوب، "الترشيح وحالات عدم الأهلية والتمانع في التنازع الانتخابي الإداري - المجالس البلدية والهيئات الانتخابية"، الطبعة الأولى ٢٠٠٩، ص ١٥٠.

شورى الدولة في قراره رقم ١٦٨^(١) الصادر بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠١٠ حيث أجاز الجمع بين عضوية السيد "أنور كنج" وزوج أخته السيد "منير كنج" باعتبار أن المستندات قد أثبتت وفاة الزوجة منذ العام ١٩٩٦. فيما يتعلق برئيس البلدية، تمارس السلطة المركزية رقابتها على صحة انتخابه من قبل أعضاء المجلس البلدي حيث يُنتخب الرئيس ونائبه من بين الأعضاء، في اول جلسة يعقدها عن طريق الإقتراع السري وبالأكثرية المطلقة في الدورة الأولى، وبالأكثرية النسبية في الدورة الثانية وفي حال تعادل الأصوات يفوز الأكبر سناً وإلا يتم اللجوء إلى القرعة عند التساوي في السن؛ لقد حرص المشرع، من خلال تبنيّه للأكثرية المطلقة في الدورة الأولى، على تكريس قاعدة اساسية تُطبق في جميع الانتخابات السياسية. أما تبني الأكثرية النسبية في الدورة الثانية، فتكون حرصاً على حسن سير المرفق العام البلدي وتأميناً لإستمراريتها^(٢).

إن الرقابة الإدارية التي سَبَقَ وتكلمنا عليها، تُمارس لدى انتخاب السلطة التقريرية والسلطة التنفيذية داخل البلدية، فهل هناك من رقابة بعد إنتخاب هاتين السلطتين؟ وعلى الجهاز الوظيفي ايضاً؟
نبدأ أولاً بالرقابة الإدارية على موظفي البلدية الذين يخضعون لنظام خاص بهم يوضع من قبل المجلس البلدي ويكون على غرار نظام موظفي الدولة، لكن لا يكون نافذاً إلا بعد تصديقه من وزير الداخلية بعد إستطلاع رأي مجلس شورى الدولة؛ فيكون بمثابة مرجع أساسي لشؤون الموظفين.
يتم تعيين موظفي البلدية بقرار من رئيس البلدية بعد فوزهم بمباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية تكون خاضعة لرقابته نظراً إلى أن صلاحياته تشمل، فما عدا القضاء والجيش والأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية، جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. كما أنه يراقب نتائج المباراة التي يتوجب على البلدية أن تتقيد بها، حيث أنها تملك الحرية في أن تقرر تعيين الموظفين لأنها تتمتع بسلطة إستثنائية في هذا الأمر، لكنها في حال قررت التعيين، تصبح سلطتها مقيدة في الإلتزام باحترام تسلسل مراتب النجاح.

يمارس مجلس الخدمة رقابته ايضاً على هيكلية البلدية الإدارية التي تستوجب موافقته عليها، وتشارك معه في ذلك إدارة الأبحاث والتوجيه التي تنظر في حاجة البلدية الفعلية إلى التوظيف. وتشمل

^١ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٦٨، تاريخ ٢٥/١٠/٢٠١٠، "محمود نايف/الدولة ومحمد حسن زود وأنور كنج"، مجلة العدل، عدد ١، ٢٠١١، ص ١٤٩.

^٢ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٥٧، تاريخ ١٤/٩/١٩٩٨، مرجع سابق.

إن السيد "سليم محمد المهتار" نال في دورة الإقتراع الأولى في الجلسة التي انعقدت سبعة اصوات من اصل خمسة عشر صوتاً يؤلفون مجموع اعضاء المجلس البلدي، وبالتالي فإنه لم ينل الأكثرية المطلقة في دورة الإقتراع الأولى، ما يقتضي معه ابطال انتخابه.

رقابته سلسلة الرتب والرواتب لكل فئات موظفي البلدية بموجب قرار بلدي، إذ ينظر في مسألة الملاءمة، علماً بأنّ هذه السلسلة مطابقة لما هو معمول به في الإدارات العامة.

بناءً عليه، نرى أنّ رقابة مجلس الخدمة المدنية تتعلق بكافة شؤون الموظفين وهي رقابة جوهرية تضبط الأمور المتعلقة بهم منعاً للفوضى؛ إلا أنه أحياناً ثمة قضايا وظيفية ترسلها البلدية إلى وزارة الداخلية مباشرة قبل عرضها على مجلس الخدمة، التي قد يكون رأيها مخالفاً له بالرغم من أنها غير مختصة في هذا المجال. فمن الأجدى أن تتقيد كل سلطة من سلطات الرقابة على البلديات باختصاصها ولا تتعدى إختصاص سلطة رقابة أخرى.

أما بعد عملية التعيين، فتمارس سلطة الوصاية رقابتها على الجهاز الوظيفي أولاً من خلال مراقبة أدائه سواء أتمّت بفعل الدعاوى التي يقدمها أبناء المنطقة على الموظفين أو جراء التحقيقات التي تجريها وزارة الداخلية؛ وتكون بالتالي نتيجة تلك الرقابة إمّا فرض عقوبات بحقهم أو الإحالة إلى هيئة التفتيش المركزي التي تشمل صلاحياتها جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين أو مستخدمين أو اجراء متعاقدين، ولكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها^(١)؛ فهي تدقق في الجهاز البشري في البلديات وفي كيفية أداء مهامه حيث تفرض العقوبة المناسبة في حال ارتكاب الموظف مخالفة معينة، بعد أن يُحال إليها بقرار من سلطة الوصاية أو من رئيس البلدية، علماً بأن قراراتها قابلة للطعن امام مجلس الشورى إذا لم تراخ حق الدفاع والأصول الجوهرية، أو لعدم التناسب بين المخالفة والعقوبة. والجدير بالذكر، أنّ هيئة التفتيش المركزي لا تراقب أعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية في البلديات، وعلى الأخصّ فيما يتعلق بالأعمال التي يتولاها محافظ بيروت بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية في بلدية بيروت؛ غير أنّ هذه الهيئة غير مختصة بإجراء التحقيق مع الموظفين عند إرتكابهم مخالفات بصفتهم مكلفين القيام بأعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية في البلديات المحلولة، إذا كانت المخالفات المنسوبة إليهم قد إرتكبوها بهذه الصفة وليس بصفتهم الوظيفية الأساسية.^(٢) إنّ إلغاء الرقابة المذكورة لا يعني عدم خضوع أعمال هاتين السلطتين لأية رقابة، بل تبقى خاضعة لرقابة وزارة الداخلية التي تُجري التحقيقات مع رئيس وأعضاء المجالس البلدية، وتتولى الهيئة العليا للتأديب فرض العقوبات على الأشخاص الذين يقومون بأعمال تشكل إخلالاً بالواجبات المنصوص

^١ - راجع بما معناه رئيسة الدائرة الحقوقي يمنى الزماني، بحث بعنوان تنظيم التفتيش المركزي (المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩/١١/١٩٥٩)، إشراف الدكتور حلمي محمد الحجار، الدورة التدريبية العليا الأولى لموظفي الفئة الثالثة من الإدارات العامة ٢٠٠٧، المعهد الوطني للإدارة، بعدا- لبنان، ص ٣.

^٢ - رأي استشاري لهيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل، رقم ١٩٩٣/٩٩٤، تاريخ ١١/١١/١٩٩٣، مجموعة إجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس، منشورات صادر، بيروت، ٢٠٠٤ ص ٥١١٢.

عليها قانوناً وتضّر بمصلحة البلدية، علماً بأنّ العقوبات لا يمكن تطبيقها بحق هؤلاء الأشخاص إذا لم يسبقها إنذار بالكف عن القيام بتلك الأعمال؛ إن القرارات الصادرة عن هذه الهيئة تقبل الطعن لتجاوز حدّ السلطة أمام مجلس شورى الدولة، فيكون المشرع قد اعتبرها بمثابة هيئة إدارية وليست هيئة قضائية، ذلك أنه لو اعتبرها هيئة قضائية لكانت قراراتها تخضع للطعن بالنقض وليس بدعوى تجاوز حدّ السلطة التي تقوم فقط ضدّ القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية.^(١)

والجدير بالذكر أنّ رقابة الهيئة التأديبية لا تحول دون مراقبة المحاكم العدلية جزائية كانت أو غير جزائية: ينظر القضاء العدلي الجزائري في الجرائم التي قد يرتكبها أحد اشخاص البلدية، علماً بأنه لا يمكن ملاحقة الرئيس أو نائبه أو العضو البلدي أمام المحاكم الجزائية في حال إرتكابه جرماً يتعلق بعمله إلا بعد موافقة المحافظ الخفية. أما القضاء العدلي غير الجزائي، فتنحصر صلاحياته في حالتين، هما: حالة الإستيلاء وحالة التعدي. يعني الإستيلاء وضع يد البلدية على عقار، مؤقتاً أو نهائياً، بصورة مخالفة للقانون، دون أن يسبق ذلك معاملة استملاك أو اوامر إدارية وفقاً للأصول؛ ويكون اختصاص المحاكم العدلية هنا هو تحديد مقدار التعويض عن الضرر الحاصل في إحتلال العقار. والتعدي هو إرتكاب البلدية عملاً تعسفياً حيال الملكية الفردية أو الحريات الشخصية الأساسية؛ ينظر القضاء العدلي في التعويض عن الاضرار اللاحقة بالأفراد جزاء هذا التعدي الحاصل.

إنّ سلطة الوصاية تمارس ثانياً رقابتها على موظفي البلدية بعد عملية تعيينهم، من خلال إعلان إستقالة الموظف الحُكمية الذي أثرى بصورة غير مشروعة ولم يقدم تصريحاً خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ تبليغه لأمر إثارته من قبل الإدارة سواء أتمّ هذا التبليغ بصورة شفوية أم خطية، علماً بأنّ الإثراء غير المشروع هو كل منفعة يحصل عليها الموظف أو القائم بخدمة عامة بصورة غير مشروعة، ويعتبر قائماً بالخدمة العامة، كل من أسند إليه بالإنتخاب أو التعيين، رئاسة أو عضوية المجالس البلدية، واتحادات البلديات.^(٢)

والجدير بالذكر أنّ الحكم الصادر عن الإدارة باستقالة الموظف البلدي بسبب عدم تقديمه تصريحاً بأمر إثارته بصورة غير مشروعة خلال المهلة المفروضة قانوناً، يُطبق أيضاً على أعضاء المجلس البلدي إذا توافرت الأسباب نفسها؛ وهذا ما حصل لبعض أعضاء مجلس بلدية ضهر الأحمر - قضاء

^١ - راجع بما معناه د. محي الدين القيسي، "القانون الإداري العام"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى ٢٠٠٧، ص: ٧١ - ٧٢.

^٢ - المادة الأولى من قانون الإثراء غير المشروع، قانون رقم ١٥٤، صادر تاريخ ١١/٢٧/١٩٩٩، منشور في الجريدة الرسمية، عدد ٣٦، تاريخ ١٩٩٩/١٢/٣١ ص ٣٩٨٩.

راشياً حيث صدر بحقهم قرار رقمه ٧٩١^(١) بتاريخ ١٣/٥/٢٠١٣ من وزير الداخلية والبلديات الذي اعتبرهم مستقبليين حكماً نظراً إلى انهم قد قدموا التصريح المتعلق بالإثراء غير المشروع المنصوص عليه في القانون رقم ١٥٤ خارج المهلة القانونية المحددة بثلاثة أشهر.

أسوةً بالقرار رقم ٧٩١ المذكور أعلاه، صدر قرار آخر عن وزير الداخلية بتاريخ ٦ شباط ٢٠١٤ يقضي باعتبار السيد "مروان راشد العثمان"، عضو مجلس بلدية كروم عرب- قضاء عكار، مستقبلاً حكماً لعدم تقديمه التصريح المتعلق بالإثراء غير المشروع.^(٢)

وفقاً لما أفتت به هيئة التشريع والإستشارات بناءً على سؤال من وزارة الداخلية والبلديات لها، يتبين أنّ مهلة الثلاثة أشهر المطلوبة للتصريح لا تسري بحق أعضاء المجلس البلدي إلا إذا أبلغوا أمر إثنائهم بصورة غير مشروعة بشكل خطي وصریح وواضح، وبالتالي تكون تلك الفتوى قد منعت من الإستقالة الحكيمة للكثير من أعضاء المجالس البلدية بالرغم من عدم التصريح للإثراء غير المشروع خلال المهلة القانونية.^(٣)

برأينا، إنّ فرض الشروط الآنفة الذكر من قبل هيئة التشريع والإستشارات على عملية التبليغ الإداري قد يؤدي إلى الإلتفاف حول القانون من قبل أعضاء المجلس البلدي والتذرع بأبسط الأمور الشكلية للتهرب من تطبيقه وهذا ما يفسح المجال أمام ازدياد حالات الإثراء غير المشروع. بعد أن تكلمنا في هذا الفرع على الرقابة على اشخاص الهيئات المحلية، نتساءل عن وضع الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية؛ فمن يمارسها؟ هل هي مطلقة أو أنها تقف عند حدود معينة؟ (فرع ثان).

^١ - قرار رقم ٧٩١، تاريخ ١٣/٥/٢٠١٣، الجريدة الرسمية، عدد ٢١، تاريخ ١٣/٥/٢٠١٣، ص ٢٤٠٧.

الأعضاء المستقبليين حكماً هم: نجيب سعد بحد، رباح ابراهيم الطويل وسعيد محمود داغر.

^٢ - قرار رقم ١٨٨، الجريدة الرسمية عدد ٦، تاريخ ٦ شباط ٢٠١٤، ص ٢٤٩.

^٣ - راجع بما معناه زهوان مأمون الصديق، "علاقة السلطة المركزية بالإدارة المحلية بين النص والتطبيق في القانون العام"، رسالة لنيل الماجستير في الحقوق، تخصص القانون العام، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٤، ص ٢٠.

فرع ثانٍ: الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية.

لا تنحصر الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية بالبلديات فحسب، بل تشمل أيضاً المؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، بوصفها تكريساً للامركزية المصلحية. فهل إنّ هذه الرقابة متوازنة بين البلديات والمؤسسات العامة؟ للإجابة عن هذا السؤال، يجدر بنا إلقاء نظرة عامة على الرقابة على أعمال المؤسسات العامة قبل التمييز بالرقابة على أعمال المجالس البلدية.

تشمل المؤسسات العامة أشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة والبلديات، وهي تخضع لرقابة أجهزة متعددة. فلنبدأ أولاً بالوصاية الإدارية التي تتخذ أحد الوجوه التالية:

يتمثل الوجه الأول بالوصاية الإدارية الدائمة التي تمارسها سلطة الوصاية من خلال تعيين مفوض للحكومة من بين موظفي وزارة الوصاية، أما الوجه الثاني فهو الوصاية الإدارية الممارسة من قبل سلطة الوصاية عبر التصديق على مقررات مجلس الإدارة المتعلقة بنظام المستخدمين، نظام الأجراء والنظام الداخلي.^(١)

تخضع المؤسسات العامة أيضاً لرقابة وزارة المالية التي تنتدب مراقباً مالياً لها منتصباً إلى الفئة الثالثة على الأقل على أن يكون قد مارس وظيفة مالية في هذه الفئة مدة لا تقلّ عن خمس سنوات، الذي يستطيع ان يطلع في أي وقت على جميع المستندات التي تُظهر وضعية المؤسسة العامة من الناحية المالية.

بالإضافة إلى ذلك، تخضع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة بواسطة لجنة خاصة تُسمى "لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة" التي تقوم بوضع تقارير تتعلق بحسابات المؤسسة وتكون هذه التقارير أساساً إما لإبراء ذمة القيمين على المؤسسة العامة على إدارتهم وإما لإعلان مسؤوليتهم.

كما أنّ التفتيش المركزي يلعب دوراً كبيراً في الرقابة على المؤسسات العامة من خلال تفتيشها وتفتيش موظفيها وفقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.

أما مجلس الخدمة المدنية، فيكون رأيه تارةً إستشارياً وطوراً يكون إلزامياً في الأمور المتعلقة بالمؤسسة العامة؛ إنّ تعيين مدير عام أو مدير المؤسسة العامة مثلاً يخضع لإستطلاع رأي مجلس

^١ - راجع بما معناه مادونا نصار، "الرقابة المالية على المؤسسات العامة، الجامعة اللبنانية نموذجاً" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٦ ص ١٢.

الخدمة المدنية، بينما عملية تعيين مستخدمي المؤسسة العامة، باستثناء المحتسب، من قبل المدير العام او المدير، تحتاج إلى موافقة مجلس الخدمة المدنية على شروط التعيين في المرشحين.

أخيراً، يمارس مجلس الإنماء والإعمار رقابته على المؤسسات العامة بواسطة عرض مشاريع برامج الأعمال والأشغال فيها، خلال شهر كانون الثاني من كل سنة على وزارة التصميم منعاً لحصول أي ازدواجية بين مختلف مشاريع المؤسسات العامة ولتأمين التنسيق فيما بينها.

والجدير بالذكر، أنه إلى جانب رقابة الأجهزة التي ذكرناها أعلاه، يشرف القائمقام والمحافظ على المؤسسات العامة الواقعة ضمن نطاقهما.

وبالتالي، فإننا نلاحظ أنّ الأجهزة المخوّلة بممارسة رقابتها على المؤسسات العامة هي متعددة، وقد يكون الهدف من ذلك الحفاظ على علاقتها بالسلطة المركزية من جهة وسائر الهيئات اللامركزية من جهة أخرى.

ولكن، نجد أنّ هذه الرقابة صارمة ومتشذمة بين عدة نصوص قانونية بناءً على نظام رقابي غير واضح يستدعي تحديداً في القوانين والأنظمة على النطاق الداخلي للمؤسسات العامة.

هكذا كانت الرقابة على أعمال المؤسسات العامة، فما هو وضع الرقابة إذاً الممارسة على أعمال

المجالس البلدية؟ ما هي أشكالها؟ وما هي حدودها؟

تتعدّد أنواع الرقابة على أعمال المجالس البلدية، قد تكون إدارية أو مالية أو قضائية.

تُمارس الرقابة الإدارية على الأعمال الإيجابية والسلبية: تتجلى الرقابة الإدارية على الأعمال الإيجابية في حق السلطة المركزية بالتصديق على بعض قرارات المجلس البلدي، التي تعتبر نافذة بحد ذاتها، باستثناء تلك التي أخضعها القانون لتصديق سلطة الرقابة، فتصبح نافذة في حينه علماً بأنّ التصديق عليها يكون خطياً؛ وتُعتبر القرارات بمثابة المصدّقة في حال لم تتخذ سلطة الرقابة قراراً بشأنها خلال مهلة شهر من تاريخ إيداعها لديها.

يُمارس القائمقام رقابته الإدارية على أعمال المجالس البلدية الإيجابية وفقاً للمادة ٦٠ من قانون البلديات حيث تخضع لرقابته القرارات المتعلقة بموازنة البلدية، والحسابات القطعية التي تستوجب قانوناً، بحسب رأي هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل الصادر بتاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٦، إرفاق المستندات لها^(١)، كذلك يراقب القائمقام معدلات الرسوم البلدية، إضافة إلى تسوية المخالفات والمصالحات، وايضاً

^١ - راجع بما معناه كاترين كفوري، بحث بعنوان "مدى رقابة القائمقام على القرارات البلدية غير الخاضعة للتصديق"، اشراف الدكتور طارق المجذوب، الدورة التدريبية العليا الثانية ٢٠٠٨، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا- لبنان، ص ١٣ - ١٤.

قبول أو رفض الهبات الموصى بها المرتبطة بأعباء، أخيراً إسعاف المعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات وكافة النشاطات على اختلاف أنواعها عندما تزيد المساعدات السنوية عن عشرة ملايين ليرة؛ تجدر الإشارة هنا، بناء على طلب رئيس بلدية بيت مري، القاضي بإبداء رأي ديوان المحاسبة بشأن مدى خضوع المساعدات المقرر إعطاؤها إلى المعوزين لتصديق القائمقام، يجد هذا الديوان في رأيه الإستشاري رقم ٢٠١٢/٤٦^(١) أنه من الضروري تعديل قانون البلديات بما يؤدي إلى الإبقاء على وضع المعوزين مشابهاً لوضع المعاقين وبالتالي إخضاع قرارات المجلس البلدي بشأنهما لتصديق سلطة الوصاية عند تجاوز المساعدات حدّاً معيناً؛ في هذا السياق، ترى هيئة التشريع والإستشارات أنه لا يوجد أي مبرر للتمييز بين القرارات المتعلقة بإسعاف المعوزين وبين القرارات المتعلقة بإسعاف المعاقين، لذلك تطلب تعديل المادتين ٥٩ و ٦٠ من قانون البلديات وإضافة كلمة "المعوزين" على أحكامهما إلى جانب كلمة "المعاقين"^(٢).

أما المحافظ، فيمارس رقابته الإدارية من خلال التصديق على عملية تخصيص ملك بلدي لمصلحة معينة على أن يكون مخصصاً أصلاً لمصلحة عامة وإنشاء المشاريع الإنمائية كالمستشفيات والأسواق والمساكن الشعبية...

ثمة قرارات صادرة عن المجالس البلدية تحتاج إلى تصديق كل من القائمقام والمحافظ طبقاً للمعادلات

التالية:

تخضع عملية شراء وبيع العقارات التي لا تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة لبنانية لتصديق القائمقام، وتحتاج تلك التي تتجاوز قيمتها هذا المبلغ إلى تصديق المحافظ.

تخضع عقود الإيجار التي لا تتعدى الأربعين مليون ليرة لبنانية لتصديق القائمقام، وتتطلب تلك التي تفوق هذه القيمة تصديق المحافظ. أما صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، فتخضع لتصديق القائمقام عندما لا تزيد قيمتها عن الثمانين مليون ليرة، وإلا تصبح بحاجة إلى تصديق المحافظ.

إنّ عملية إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة تحتاج إلى تصديق القائمقام عندما لا تزيد قيمتها عن خمسين مليون ليرة وإلا تصبح بحاجة إلى تصديق المحافظ عليها.

ما خلا تلك الحالات المحددة على سبيل الحصر الأنفة الذكر، لا يجوز للقائمقام أو للمحافظ ممارسة رقابتهما على مقررات المجلس البلدي لا سيما لجهة نزع الثقة من رئيس البلدية أو من نائبه والدفع لانتخاب

^١ رأي استشاري رقم ٤٦، تاريخ ٢٠١٢/١٠/٤، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والإجتهاادات الصادرة عن عامي ٢٠١١-٢٠١٢، ص ٥٣٤.

^٢ رأي إستشاري، رقم ٥٧٣، تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٩، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس، منشورات صادر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٥١٥٣.

بديلٍ عنهما، وهذا ما أشار إليه مجلس شوري الدولة في اجتهاده الصادر بتاريخ ١٦/٨/٢٠٠٧^(١) حيث شدّد على عدم اختصاص القائمقام بمسألة نزع الثقة وانتخاب البديل، هذا على الرغم من حق القائمقام بالطعن بقرارات المجلس البلدي إذا تبين له عدم مشروعيتها.

إنّ رقابة القائمقام والمحافظ على أعمال المجالس البلدية تستوجب التقيد بقراراتهما، عملاً بالقاعدة العامة التي تقضي بتفوق سلطة الضبط العامة العليا على سلطة الضبط العامة الدنيا؛ ولكن أتى الإجتهد الفرنسي باستثناء لهذه القاعدة في قراره " Commune de Nérès- Les- Bains " ^(٢) الصادر بتاريخ ١٨/٤/١٩٠٢ حيث سمح بمخالفة قرار السلطة الإدارية العليا

عندما يكون قرار السلطة الإدارية الدنيا أكثر تشدداً ويهدف إلى تأمين المصلحة العامة، ويكون هنا القاضي الإداري الفرنسي قد خطا خطوة مميزة وقفز فوق القانون سامحاً لرئيس البلدية بخرق قرار محافظ مقاطعة "ألبي" الذي منع لعبة الميسر في الأماكن العامة وسمح بها في أماكن معينة إذا ما صدر قرار عن وزير الداخلية بإمكانية ممارستها، في حين أن رئيس بلدية Nerisse les Bains قد منعها إطلاقاً بهدف الحفاظ على المصلحة العامة؛ نوّد الإشارة إلى أنّ القاعدة التي تقضي بتفوق سلطة الضبط الخاصة على سلطة الضبط العامة عرفت إستثناءً أيضاً في ظل قرار مجلس شوري الدولة "Les Films lutétia" الصادر بتاريخ ١٨ كانون الأول ١٩٥٩ حيث قرر أولوية سلطة الضبط العامة عندما يكون القرار المتخذ أكثر تشدداً وأكثر ملاءمة للمصلحة العامة، وبالتالي تفوق قرار رئيس بلدية "نيس" في فرنسا على قرار شركة الأفلام التي أرادت عرض فيلم إباحي بعنوان "النار في الجلد" نظراً إلى أنّ هذا الفيلم من شأنه انتهاك النظام العام والأداب العامة^(٣).

بالإضافة إلى القرارات المتعلقة بأعمال المجالس البلدية الإيجابية التي يصدّق عليها القائمقام والمحافظ كي تصبح نافذة، نجد أنّ هناك قرارات أخرى تستوجب تصديق وزير الداخلية والبلديات عليها، وهي: تسمية الشوارع وإقامة التماثيل الوطنية، عقد القروض، كافة القرارات التي تولّف نظاماً عاماً، تعويضات رئيس البلدية ونائب الرئيس، دفتر الشروط العام إن كان لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات أو لبيع أملاك البلدية، إنشاء إتحادات البلديات ووحدات البلديات وتنظيمها، إسقاط أملاك البلدية العامة إلى

^١ - مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٧١٢ تاريخ ١٦/٨/٢٠٠٨، "المهندس نصري نعم/ الدولة"، مجلة القضاء الإداري ٢٠٠٦-٢٠٠٧ العدد الثالث والعشرون، المجلد الثاني ص ١٥٠٧.

^٢ - M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, « les grands arrêts de la jurisprudence administrative », 19^{ème} édition, éditions Dalloz, 2013 p .57.

^٣ - د. جورج سعد، "حدود الضابطة الإدارية"، محاضرة في القانون الإدارة عام ٢٠١٠، كلية الحقوق، الفرع الرابع.

التحسين والتنازل عن بعض العائدات البلدية للمقرض أو للدولة؛ مثلاً في قرار شكري/ بلدية وادي شحرور^(١)، لم تتم إحالة قرار إسقاط الأملاك البلدية العامة إلى أملاك بلدية خاصة الى وزير الداخلية من أجل تصديقها، ففقد بالتالي القرار احد عناصره ومقوماته الجوهرية واعتبر باطلاً.

يتبين من خلال ذلك أن هناك قرارات لا تنال الصفة التنفيذية إلا بعد تصديقها من السلطة المركزية، وهناك قرارات أخرى لا تحتاج إلى تصديق أية سلطة رقابة ونذكر منها- على سبيل المثال لا الحصر- ما يلي:

- مساعدة الجمعيات والنوادي والنشاطات على اختلاف انواعها عندما لا تزيد قيمتها عن عشرة ملايين ليرة لبنانية.
- قبول الهبات أو رفضها عندما تكون مجانية وغير مرتبطة بأعباء معينة.

بعدما تحدثنا عن الرقابة على الأعمال الإيجابية، ننقل إلى الرقابة المتعلقة بالأعمال السلبية والتي تتمثل أولاً بإمكانية كلِّ من وزير الداخلية، المحافظ والقائمقام من تأجيل تنفيذ قرار معين في أي وقت سبق واتخذه المجلس البلدي إذا وجد ظرف أمني يبرر ذلك، على أن يكون القرار معللاً وهو قابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة، ويكون لسلطة الرقابة صلاحية إستتسابية في تقدير ذلك الظرف الأمني؛ يتبين من هذه المادة أن الوزير لا يملك سلطة قانونية تخوّله حق تقرير الرجوع عن قرار اتخذته بلدية ما، إستناداً إلى القاعدة العامة التي تنيط سحب القرار الإداري أو الرجوع عنه بالسلطة التي اتخذته أو بتلك التي تعلوها وإن يَكُن وزير الداخلية أعلى سلطة من البلدية؛ فلا مجال لتطبيق هذه المادة في هذا الإطار تبعاً لإستقلالها الإداري، وكوّن الوزير لا يمثّل بالنسبة للبلدية السلطة الأعلى ضمن هرمية إدارية تسلسلية لأنها هيئة لامركزية، وما يربطها بالسلطة المركزية هو رابط سلطة الوصاية لا السلطة التسلسلية.^(٢)

كما انه يمكن للسلطات المذكورة أنفأ إلغاء قرارات السلطات المحلية دون الألتزام بوقت محدد وذلك لأسباب تقدرها بنفسها بما فيها تلك التي تمّ التصديق عليها.

وتتمثل الرقابة على الأعمال السلبية ثانياً بحق الحلول حيث أنه بمقتضى المادة ١٣٥ من قانون البلديات، يحق لسلطة الرقابة أن تحل محل السلطة اللامركزية للقيام بعمل تخلفت عن تنفيذه وذلك بعد أن

^١ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٤٧، شكري عبد المسيح خليل ابو واكد الفغالي/بلدية وادي شحرور العليا، م.ق.إ.، العدد الثالث والعشرون، ٢٠١٢، المجلد الأول، ص ٣٨٤.

^٢ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٩٩، تاريخ ١٣/٦/٢٠٠٧، "الرهانية الباسيلية/الدولة- وزارة الشؤون البلدية والقروية"، م.ق.إ.، العدد الثالث والعشرون، ٢٠١٢، المجلد الثاني، ص ١٣٠٣.

يوجّه القائم مقام إلى المجلس البلدي أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة معينة، وفي حال عدم التنفيذ يستطيع ان ينفذ الأمر بنفسه بعد موافقة المحافظ؛ مثلاً، إنّ المجلس البلدي هو المرجع الصالح لمنع البناء على الأملاك البلدية، ففي حال رفض هذا المجلس رفع التعدي الحاصل، تمارس هنا سلطة الرقابة حقها في الإحلال؛ غير أنّ هذه الصلاحية الإستثنائية الممنوحة لسلطة الإحلال لا تخولها تقييم شرعية او عدم شرعية القرارات التي يتخذها رئيس البلدية ضمن صلاحياته، وأن تتخذ ذلك التقييم الذي لا يدخل في إختصاصها، سبباً لأنّ محل رئيس البلدية في إتخاذ قرار معاكس للقرار الذي لم يمتنع الرئيس عن إتخاذه، مهما كانت الشوائب التي تشوبه. (١)

لقد طُلب رأي هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل فيما يتعلق بسلطة إحلال القائم مقام محل بلدية بيروت سنداً للمادة ١٣٥، وكان ردّها مؤيداً للرأي الأستاذ الفرنسي Delaubadère (٢) الذي يعتبر أنه يجوز إعطاء سلطة الرقابة الإدارية سلطة الإحلال في حالات معينة محصورة قانوناً وبشروط معينة لأنه من جهة لا يمكن ترك البلديات تعمل بدون حسيب ولا رقيب، وفي الوقت عينه لا يجوز تقييد دورها، وإلا ما الجدوى من التمتع بالإستقلال المالي والإداري؟

إنّ الرقابة على أعمال المجالس البلدية لا تقتصر على الرقابة الإدارية، بل تشمل أيضاً الرقابة المالية والرقابة القضائية؛ فكيف تظهر هاتان الرقابتان؟ وما هي الأجهزة المخولة بممارستها؟ (فرع ثالث)

فرع ثالث: الرقابة المالية والقضائية على أعمال المجالس البلدية.

حاول المشرع اللبناني إحاطة المسائل المالية في البلديات بسورٍ من الحماية سواء فيما يتعلق بالرسوم والديون البلدية أو النفقات التي يتكبدها المجلس البلدي خلال فترة الولاية تطبيقاً للمبدأ القاضي بقدسية المال العام.

في الواقع، تنقسم الرقابة المالية على البلديات إلى سلسلة من الرقابات تمارسها أجهزة متعددة: فلنبدأ أولاً بالرقابة الذاتية التي تجريها السلطة المحلية بنفسها على أعمال تنفيذ الموازنة بواسطة الشخص المختص بعقد النفقة، الذي يراقب قانونية المعاملة قبل إبرام أي إتفاق، وبواسطة مصفي النفقة الذي يراقب مدى صحة

^١ - للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، راجع رأي هيئة التشريع والإستشارات الإستشاري رقم ١٩٢٤/١٩٩٦، تاريخ ١٩٩٦/٢/٥، مجموعة إجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس، منشورات صادر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٥١١٤.

إن رئيس بلدية زوق مصبح لم يتمنّع عن إعطاء افادة انجاز مخالفة البناء، لكنها مشوية بعيب معين.

^٢ - رأي إستشاري لهيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل رقم ٩٦ تاريخ ١٠/٥/١٩٨٢، مجموعة إجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، مجلد ١، جزء بلدية ص ١٦.

ترتب الدين وتجديد مقداره وإستحقاقه، كذلك يراقب كلاً من مبرم حوالة الصرف وأمين الصندوق قانونية المعاملات التي تدخل في إختصاصهما؛ كما وأنّ ثمة رقابة تسلسلية داخل البلدية يمارسها الرؤساء على مرؤوسيهم وهي إما أن تكون واقية وتحول دون التجاوزات في عملية تنفيذ الموازنة او أن تكون رادعة فتؤدي إلى معاقبة المخالفين.

بالإضافة إلى الرقابة المالية الذاتية، تخضع البلديات لرقابة مراقب مالي يتولى، بإسم وزير الداخلية والبلديات، الرقابة على وضع ميزانية البلدية، وعلى وارداتها ليبيدي رأيه في مدى صحتها، وعلى عقد النفقات حيث أنّ كل معاملة تتول إلى عقد نفقة تستوجب موافقة المراقب العام المالي عليها الذي ينظر في صحة توفر الإعتماد وكفايته ويبحث أيضاً في مسألة إنطباق المعاملة على القوانين المرعية الإجراء؛ وينتهي المراقب العام بوضع تقارير دورية يرفعها إلى وزارة الداخلية كل ثلاثة أشهر تتضمن نتائج رقبته على البلدية، وتقارير سنوية تُرفع إلى الوزارة عينها تتضمن ملاحظاته حول أعمال الدورة المالية السنوية المنتهية والإقتراحات التي تحسّن العمل في السنة المقبلة، وتقارير طارئة تُقدم إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة عند حصول اية مخالفة تقع تحت طائلة المادتين ٧٥ و ٥٨ من نظام ديوان المحاسبة بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/٨٢^(١). والجدير بالذكر أن المادة السابعة من المرسوم رقم ٥٥٩٥ الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ حدّدت مهلة خمسة أيام للمراقب العام من أجل التأشير على المعاملة، ويمكن زيادتها خمسة أيام اضافية عند طلب إيضاحات خطية، بحيث يمكن للبلدية بعد إنقضاء هذه المهلة إستعادة المعاملة وتنفيذها على مسؤوليته^(٢).

عطفاً على ما تقدّم، تخضع البلديات أيضاً إلى رقابة ديوان المحاسبة الذي يعتبر من أبرز الأجهزة التي لحظها الدستور في إطار الأحكام الخاصة بمالية الدولة؛ أنشئ هذا الديوان بموجب قانون المحاسبة العمومية بتاريخ ١٩٥١/١١/١٦ ويرتبط إدارياً بمجلس الوزراء، وله وظيفتان: الأولى رقابية إدارية والثانية قضائية تشمل الرقابة على الحسابات والرقابة على الموظفين، فضلاً عن الرقابة الإستشارية. ^(٣) تُقسم البلديات اللبنانية إلى ثلاث فئات بالنسبة إلى رقابة ديوان المحاسبة: فئة تخضع لرقابته أسوةً بالإدارات العامة

^١ - راجع بما معناه ربيع سبع الحوراني، "أنواع الرقابات على الوحدات الإقليمية الإدارية"، رسالة لنيل دبلوم دراسات عليا في القانون العام، جامعة الحكمة - كلية الحقوق، بيروت ٢٠٠٠، ص ٦٧ - ٦٨ - ٦٩ - ٧١.

^٢ - رأي استشاري لديوان المحاسبة رقم ١٨، تاريخ ٢٠٠٧/٤/١٨، "رئيس بلدية زحلة- المعلقة"، التقرير السنوي عن الأعوام ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨، منشورات صادر، بيروت، ص ١٧٠ - ١٧١.

الموضوع: بيان الرأي حول أصول رقابة المراقب العام على قرارات البلدية.

^٣ - راجع بما معناه أحمد محمد كوتراني، "سياسة الإصلاح الإداري في لبنان - مستلزمات ومعوّقات"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والإدارية، الجامعة الإسلامية، عام ٢٠١٥ - ٢٠١٦ ص ٤١.

في الدولة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويشترط هنا أن تزيد واردات البلديات الفعلية عن مليون ليرة لبنانية بموجب الحساب القطعي وأن تتجاوز موازنة إتحادات البلديات السنوية المليون ليرة كما هي مبيّنة في آخر موازنة مصدّقة، علماً بأن هنالك عشرات البلديات التي تتجاوز موازنتها السنوية المليار ليرة لبنانية، لكنها لا تخضع لا لرقابة ديوان المحاسبة ولا لسلطة مراقب مالي^(١)؛ وفئة تخضع لرقابته أيضاً بموجب مرسوم دون أن يُعين لديها مراقب مالي، وفئة أخرى غير خاضعة أصلاً لرقابته.

إنّ رقابة ديوان المحاسبة الإدارية على البلديات هي على نوعين، فهو يمارس رقابة إدارية مسبقة على بعض المعاملات للتأكد من صحتها وانطباقها مع الحدود المالية المحددة لها وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، يمارس مثلاً ديوان المحاسبة رقابة مسبقة على مسألة تزفيت الطرقات داخل النطاق البلدي ليتأكد من توافر الشروط القانونية، أي الإلتزام بمبدأ الإعلان عن المناقصة ومراعاة مبدأ المساواة والمنافسة بين جميع المعنيين بالأمر. والجدير بالذكر أن ثمة توجهاً جديداً يعتمد على حق قاضي ديوان المحاسبة بمراقبة إعتدال الأسعار لدى إتمام صفقة معينة، فيكون ذلك بمثابة دخوله في مجال الملاءمة. أما الرقابة الإدارية المؤخّرة فهي تهدف إلى تقدير المعاملات المالية ونتائجها من تاريخ عقدها إلى تاريخ قيدها في الحسابات؛ ولكن، لا تنحصر رقابة ديوان المحاسبة بالرقابة الإدارية فحسب، بل يمارس أيضاً رقابة قضائية على البلديات، شأنه شأن مجلس شورى الدولة ووزارة العدل.

إنّ الرقابة القضائية التي يمارسها ديوان المحاسبة تشمل حسابات البلدية وأشخاصها، فالغاية من الرقابة على الحسابات هي البتّ في صحة حسابات المحتسبين وإتخاذ أحد القرارين نتيجة لذلك: إمّا إصدار قرار نهائي بإبراء ذمة المحتسب إذا تبين أنّ الأعمال المنفّذة قانونية، أو إصدار قرار مؤقت عند وجود مخالفة ما يُمنح المحتسب من خلاله مهلة ثلاثين يوماً على الأقلّ للردّ، وعلى ضوءه يُتخذ القرار النهائي إما بإبراء الذمة أو بإعلان المسؤولية؛ وهذا ما حصل في بلدية الشوير حيث أصدر ديوان المحاسبة قراره النهائي رقمه ١٨^(٢) بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠٠٨ الذي يقضي بإبراء ذمة محتسب البلدية للعام ١٩٩٤ ولفت نظره إلى التأخير الحاصل في ايداع الديوان حساب المهمة، وضرورة العمل على وضع نظام لإرساله الحسابات بالإتفاق معه.

^١ - راجع بما معناه القاضي وسيم نقولا أبو سعد، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة- دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠ ص ٤٩-٥٠.

^٢ - قرار نهائي لديوان المحاسبة رقم ١٨ بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠٠٨، "بلدية الشوير"، التقرير السنوي عن الأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨، مرجع سابق، ص ٨٣. الموضوع: حساب مهمة محتسب بلدية الشوير للعام ١٩٩٤.

أما الرقابة القضائية على الأشخاص فهي تشمل كل فرد يتولى إدارة أموال البلدية، وكل من يتدخل فيها سواء أكان موظفاً أو منتخباً أو متعاقداً أو أجيراً علماً بأنه إذا كان أحد أعضاء المجلس البلدي محامياً، فيعتبر موظفاً لأنه يُعدّ في هذه الحالة منتخباً من الشعب ويخضع بالتالي لرقابة ديوان المحاسبة القضائية ولا يمكن اعتباره ممارساً لمهنة حرة ترعاها احكام خاصة^(١). يتعرض هؤلاء الأشخاص للعقوبة في حال ارتكابهم إحدى المخالفات التالية: عقد نفقة خلافاً للأصول القانونية، عقد نفقة دون الحصول على تأشيرة المراقب العام، إهمال عرض إحدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة أو تنفيذ معاملة لم تخضع لهذه الرقابة، إساءة قيد إحدى النفقات لإخفاء تجاوز الإعتمادات، عدم التقيد برفض التأشير على المعاملة من قبل المراقب العام، تنفيذ أمر مخالف للقانون، إكتساب أو محاولة إكتساب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربح غير مشروع، ارتكاب خطأ أو تقصير أو إهمال يؤدي إلى إيقاع ضرر مادي بالأموال العمومية، التأخر عن إيداع الديوان المستندات والإيضاحات المطلوبة ضمن المهلة القانونية، ومخالفة القواعد المتعلقة بإدارة الأموال العمومية^(٢)؛ لقد صدر مثلاً قرار عن ديوان المحاسبة رقم ٦٩^(٣) بتاريخ ٢٠/٩/٢٠١١ يتعلق بالرقابة القضائية على الموظفين وأشار إلى مسؤولية رئيس وأعضاء مجلس بلدية بيروت بتدوير إعتمادات غير معقودة من موازنة سنة ٢٠٠٣ إلى موازنة سنة ٢٠٠٤، الأمر الذي يشكل المخالفة المنصوص عليها في الفقرة ١٠ من المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة؛ كما أنه في القرار نفسه، نُسب إلى بعض القيمين على السلفات عدم قيامهم بتسديدها ضمن المهل المحددة في قرارات إعطائها خلافاً لنص المادة ١٠٨ من قانون المحاسبة العمومية، الأمر الذي يشكل المخالفة المنصوص عنها في الفقرة ١٠ من المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. في السياق ذاته، صدر قرار نهائي عن ديوان المحاسبة رقمه ٧٢^(٤) بتاريخ ٢٢/٩/٢٠١١ يقضي بتغريم رئيس بلدية قب الياس بالحد الأدنى للغرامة المنصوص عليها في المادة ٩٣ من نظام مجلس شوري الدولة، بسبب عدم تنفيذ القرار المبرم الصادر عن مجلس الشوري دون وجود أي مسوّغ أو سبب قانوني معين. كما أنه صدر قرار نهائي عن ديوان المحاسبة في إطار رقابته القضائية على الموظفين رقمه ١٩^(٥) بتاريخ ٢٠/٤/٢٠١٦ الذي قضى بتغريم رئيس بلدية الفنار وإحالته أمام النيابة العامة التمييزية لإرتكابه المخالفة المتمثلة بعلمه بمسألة تزوير الفواتير وإستعمال المزور. والجدير بالذكر أنّ

^١ - قرار رقم ١١٧، تاريخ ٢٦/٧/٢٠٠٣، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والإجتهاادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٣، ص ٥٨٤.

^٢ - راجع بما معناه ربيع سبع الحوراني، مرجع سابق ص ٦١ - ٦٢.

^٣ - قرار نهائي صادر عن ديوان المحاسبة رقم ٦٩، تاريخ ٢٠/٩/٢٠١١، أرشيف القاضي وسيم أبو سعد.

^٤ - قرار نهائي صادر عن ديوان المحاسبة رقم ٧٢ تاريخ ٢٢/٩/٢٠١١، "بلدية قب الياس"، التقرير السنوي عن الأعوام ٢٠١٠ - ٢٠١١ - ٢٠١٢، منشورات صادر، بيروت، ص ١٥٠.

^٥ - قرار نهائي صادر عن ديوان المحاسبة رقم ١٩، تاريخ ٢٠/٤/٢٠١٦، غير منشور.

العقوبات لا تُطبق بحق الموظف إذا تبين أنه ارتكبها بناءً لأمر خطي صادر عن رئيسه المباشر، ولكن يتوجب عليه في هذه الحالة أن يكون قد لفت نظر رئيسه خطياً بالمخالفة الحاصلة وان يبلغ ديوان المحاسبة بهذا الأمر.

ينبغي علينا في هذا الصدد، البحث عن الرقابة القضائية اللاحقة التي يمارسها مجلس شورى الدولة على البلديات حيث يُستشار في مشاريع المراسيم التنظيمية ومشاريع القرارات وسائر النصوص التنظيمية قبل صدورها؛ علماً بأنّ هذه الإستشارة تشكل أحد الأصول الجوهرية الواجبة على المجالس البلدية، حرصاً على المصلحة العامة وعلى عدم هدر الأموال العمومية.^(١)

إنّ رقابة القضاء الإداري على قرارات المجلس البلدي تشتمل على أربع نقاط: الرقابة على الهدف من قرار الضبط الإداري الذي يتمثل بالحفاظ على الإنتظام العام، لذلك يُبطل مجلس شورى الدولة قرار رئيس البلدية الذي يضرّ بإحدى الشركات مثلاً ويكون الهدف منه إرغام هذه الشركة في الإستمرار بتنفيذ الإلتزام التعاقدية؛ كما أنّ الرقابة تُمارس على سبب الضبط الإداري للتأكد من مشروعيتها، مثلاً إن قرار رئيس البلدية القاضي بمنع المظاهرات قرب دور العبادة هو مشروع حفاظاً على إحترام هذه الأماكن المقدّسة؛ وتشمل رقابة الشورى أيضاً وسائل الضبط الإداري حيث لا يحق للإدارة أن تتخذ قرارات ضبط إداري تنتهك فيها حقوق وحرية جوهرية، ولكن يمكنها أن تتخذ قرارات تخالف فيها مجرد قدرات ممنوحة للأفراد، فلا يحق مثلاً لرئيس البلدية أن يتخذ قراراً بإقفال صحيفة ما دون سبب وجيه لأنّ ذلك يمسّ بحرية الرأي، بينما يحق له أن يتخذ قراراً يمنع بموجبه لصق صور للسياسيين على الجدران؛ أخيراً، يراقب القاضي الإداري مسألة التناسب بين القرار البلدي وموضوعه، ويعتبر ذلك بمثابة دخول للقضاء الإداري في مجال الملاءمة علماً بأن القاعدة الأساسية في القانون الإداري هي أنّ القاضي الإداري هو قاضي شرعي وليس قاضي ملاءمة.

إنّ مجلس شورى الدولة الفرنسي قد راقب مسألة التناسب بين قرار الضبط الإداري المتعلق بحرية الرأي وموضوع هذا القرار لأول مرة في قرار "Benjamin"^(٢) الصادر بتاريخ ١٩ أيار ١٩٣٣ عندما أبطل قرار رئيس بلدية "Nevers" الذي منع السيد "Benjamin" من إلقاء محاضرة مؤيدة للتعليم الخاص، بعد تلقي تهديدات من أبناء البلدة بتنفيذ مظاهرات إذا ما أُلقيت المحاضرة؛ فاعتبر الشورى الفرنسي أن قرار رئيس البلدية لا يتناسب مع موضوعه، إنما كان بإمكانه الإستعانة بالشرطة لتفادي المشكلة عوضاً عن إنتهاك حرية التعبير.

^١ - تعميم رقم ٢٤، صادر في ٩ كانون الأول/١٩٩٦، "بين التشريع والإجتهااد- البلديات"، منشورات صادر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٣١٧.

^٢ - راجع في هذا القرار د. جورج سعد، "حدود الضابطة الإدارية"، محاضرة في القانون الإداري العام، مرجع سابق.

والجدير بالذكر أنّ عناصر الضبط الإداري تتضمن المحافظة على الصحة، والأمن، والسلامة والنظام الحَسَن، وكان مجلس شورى الدولة الفرنسي مميّزاً عندما أضاف عنصراً خامساً على عناصر الضبط الإداري مفاده إحترام كرامة الإنسان في قراره "Morsang- Sur- Orge" الصادر بتاريخ ٢٧ تشرين الأول ١٩٩٥ حيث أنّ رئيس بلدية Morsang منع لعبة تقاذف الأقزام ذات المنشأ الأسترالي في الملاهي الليلية الواقعة ضمن نطاق البلدية على الرغم من أنها لا تشكل إنتهاكاً لأحد عناصر الضبط الإداري؛ وجد القاضي الإداري هنا أنّ لا شيء يمنعه من إضافة عنصر آخر إلى تلك العناصر لأنّ إحترام كرامة الإنسان لا يقلّ أهمية عن المحافظة على السلامة، والأمن، والصحة والنظام الحسن.

« Le conseil d'état s'est fondé sur le respect de la dignité de la personne humaine qui est une des composantes de l'ordre public et qu'il revient aux maires d'assurer dans l'exercice de leur pouvoir de police ». (1)

من الأهمية بمكان أن نلتفت إلى ما أشار إليه مجلس شورى الدولة الفرنسي، بما يختص برقابته القضائية على السلطات المحلية، الذي سمح لقاضي الأمور المستعجلة، بموجب المادة ٥٢١ من نظام القضاء الإداري الفرنسي، من توجيه أمر إلى السلطة الإدارية أو إلى الشخص المعنوي التابع لهذه السلطة لإتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع انتهاك الحريات العامة خلال ٤٨ ساعة، في حال قامت تلك السلطة بعمل أو إتخذت قراراً معيناً إنتهكت فيه هذه الحريات، ويشترط في هذا المجال توفر حالة طارئة.

« saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. » (2)

هنا، خطأ القاضي الإداري الفرنسي خطوة لافتة في قرار " Commune de venelles " الصادر بتاريخ ١٨ كانون الثاني ٢٠٠١ عندما سمح بموجبه لرئيس البلدية أن يرفض تطبيق قرار صادر عن قاضي

¹- Conseil d'état, « commune de Morsang-sur-Orge », M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, "les grands arrêts de la jurisprudence administrative », op. cit, p : 95.

²- Conseil d'état, « commune de Venelles », M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, "les grands arrêts de la jurisprudence administrative », op. cit, p. 111.

الأمر المستعجل والمطالبة بإلغائه عندما يتناول الأمور الداخلية المتعلقة بالبلدية ولا يشكل إنتهاكاً للحريات العامة.

بالإضافة إلى ذلك، يمارس مجلس شورى الدولة رقابته على النزاعات المتعلقة بقانونية إنتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية والإختيارية وسواها وفقاً للمادة ٦٣ من نظام مجلس شورى الدولة.^(١) كما أنّ المادة ٢٠ من قانون البلديات الحالي تنص على أنّ مجلس شورى الدولة هو المرجع المختص للطعن بصحة الإنتخاب البلدي خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي إعلان النتيجة.^(٢)

في الحقيقة، لا تنحصر الرقابة القضائية بديوان المحاسبة ومجلس شورى الدولة، بل تمارس وزارة العدل بدورها الرقابة على البلديات من خلال موافقة هيئة القضايا على المصالحات التي تجري بين البلدية وبين طرف آخر إذا وجدت دعوى قضائية بينهما، وبالنسبة إلى القضايا التي لن ترفع أمام المحاكم، فهي تصبح بحاجة إلى الموافقة عليها من قبل هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل.

في الواقع، إن ممارسة مختلف أنواع الرقابة المالية والقضائية على أعمال المجالس البلدية أمرٌ ضروريّ منعاً من تفكك الدولة وتحولها إلى مجموعة دويلات، ووجود قطاعات تعمل لحسابها دون أية محاسبة؛ وهي عنصر أساسي من عناصر اللامركزية باعتبار أن البلديات تدير أموالاً وشؤوناً عامة، فيصبح وضع ضوابط رقابية لأدائها ضرورياً.

في هذا السياق، يقضي القانون العام في العلوم الإدارية بأنه يجب ألا تكون هناك لامركزية بدون رقابة، "ولا مانع أن نشير في هذا الصدد بأن معنى الرقابة اليوم يتسع أكثر فأكثر لمعنى التعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية أكثر من مجرد الرغبة في المراقبة."^(٣)

إن معظم البلديات في لبنان تعاني من مشكلة الرقابة المشددة التي تتجسد بشكل بارز في الرقابة المسبقة من قبل ممثلي الحكومة المركزية على قرارات المجلس البلدي.

وهذا ما يدعونا إلى التساؤل حول أحقية الرقابة المسبقة من قبل موظف (محافظ، قائمقام) على قرارات واعمال هيئات منتخبة من الشعب!

ونلاحظ أيضاً أن هناك مطالبات كثيرة من البلديات تتمحور حول إلغاء الرقابة المسبقة من قبل ديوان المحاسبة على المعاملات البلدية، لأنّ ذلك يتعارض بعض الشيء مع الإستقلالية التي تتمتع بها؛ نحن نرى أنّ الرقابة المسبقة ليست مطلقة بل هناك شروط معينة لخضوع البلديات لرقابة الديوان، كما أن المشرع

^١ - المادة ٦٣ من نظام مجلس شورى الدولة، مرسوم رقم ١٠٤٣٤، جريدة رسمية، عدد ٤٩ صادر تاريخ ١٩ حزيران ١٩٧٥، ص ٩

^٢ - المادة ٢٠ من قانون البلديات، مرسوم إشتراعي رقم ١١٨، جريدة رسمية عدد ١، ٢٤ شباط ١٩٧٧ ص ٢٢.

^٣ - محمد محمود علم الدين، "الرقابة على البلديات من خلال التطور التشريعي"، دراسة لنيل شهادة دبلوم في القانون العام، الجامعة اللبنانية، ١٩٩٤، ص ٤.

اللبناني أعتبرها من المعاملات الجوهرية وفقاً للمادة ٣٣ من قانون تنظيم هذا الديوان. "رقابة الديوان هي من المعاملات الجوهرية وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة ويُحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من هذا المرسوم الإشتراعي"^(١). ونضيف إلى ذلك أن هذا الجهاز يملك مهلة عشرة ايام للرد على المعاملة المرسله إليه من المجالس البلدية وفي حال عدم الرد، تستطيع أن تنفذ المعاملة بنفسها تأميناً للإستمرارية المرافق العامة. لذلك، نستنتج أن الرقابة المسبقة مهمة كوسيلة رادعة للحفاظ على المال العام طالما لا يوجد وسيلة أخرى؛ في بلجيكا مثلاً، تمّ إلغاء الرقابة المسبقة من ديوان المحاسبة الذي يشترط حُسن إدارة المال العام من قبل الإدارات العامة، التي ستخضع لها مجدداً في حال إساءة هذه الإدارة، لكنّ هذا الأمر يصعب تطبيقه في لبنان لإعتباراتٍ متعددة. إننا نقترح بوجود مراقبة على الأداء كي تتوافق مع المراقبة المسبقة حيث تمارس هذه الرقابة على مدى تحقُّق النتيجة المرجوة من إستعمال المال العام عوضاً عن مراقبة كل بند من بنود الموازنة على حدة؛ على سبيل المثال، إذا قرر المجلس البلدي إنشاء حديقة عامة في نطاقه الجغرافي، يمارس ديوان المحاسبة رقابته على نتيجة هذا المشروع بغض النظر عن النفقات التي تكبدها المجلس لتنفيذه.

كما أنّ هناك بلديات اخرى تعاني من مشكلة الإستتسابية في ممارسة الرقابة من قبل بعض السلطات الرقابية ومحاولتها مصادرة قرار البلدية، علماً أنّ السلطة الإستتسابية التي تتمتع بها الإدارة في مسائل محددة لا تمارس الا ضمن نطاق وحدود معينة.

خلاصة القول، نرى أنّ الرقابة على اعمال المجالس البلدية صارمة ومتشعبة تجعل اللامركزية الإقليمية غير فاعلة وتنتقص من استقلالية السلطات المحلية التي تتطلبها طبيعة أعمالها.

لذلك نحن نقترح بضرورة إقامة نوع من التوازن بين الرقابة وبين الإستقلالية من اجل تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية من جهة ومنع تراخي الحياة من جهة أخرى، وليكن الهدف من الرقابة هو تسهيل عمل الإدارات المحلية ومساعدتها على تجنب الأخطاء وليس عرقلة أعمالها ومشاريعها؛ كما أننا نقترح بالعمل على نصوص تحدد حقوق وواجبات كل من سلطة الرقابة والسلطة المحلية بشكلٍ يؤمن التوازن بينهما.

إن سبب محدودية الإنماء المتوازن في إطار العمل البلدي على المستوى القانوني لا ينحصر فقط في تعدد الرقابة وصرامتها، بل يشمل أيضاً الثغرات القانونية السلبية، فما هي هذه الثغرات؟ وكيف تنعكس على تحقيق الإنماء المتوازن؟ (مطلب ثانٍ)

^١ - التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨، مرجع سابق، ص ١٣.

مطلب ثانٍ: ثغرات قانونية سلبية.

تخضع البلديات في لبنان لقانون تم إقراره عام ١٩٧٧ وعُدل عام ١٩٧٧، 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 تتعكس سلباً على أداء العمل البلدي، منها ما يتعلق بحلول القائمقام والمحافظ محل البلدية (فرع أول) ومنها ما يتعلق بإضعاف عمل رئيس البلدية (فرع ثانٍ) ومنها ما يدور حول عدم فعالية اتحادات البلديات (فرع ثالث).

فرع أول: حلول القائمقام والمحافظ محل البلدية.

تُقسم الأراضي اللبنانية إلى محافظات يدير شؤون كل منها محافظ، وهو موظف من موظفي الفئة الأولى الذي يتحلّى بسلطات إدارية، كالسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والعمل على حفظ النظام العام، وسلطات سياسية كمرابطته للنشاطات السياسية التي تتم في المحافظة وإرسال تقرير بها إلى وزير الداخلية، كما أنّ للمحافظ سلطات قضائية حيث أنه يساعد من خلالها المدعي العام في إجراء وظائف الضابطة العدلية^(١).

تُقسم المحافظات بدورها إلى أفضية حيث يتولى إدارة كل منها قائمقام، وهو موظف من موظفي الفئة الثانية على الأقل ويتمتع بصلاحيات متنوعة في القضاء كفرض التدابير الصحية القانونية بعد موافقة وزارة الصحة عليها وإعطاء رخص استثمار المقالع في الأملاك العامة والخاصة...

للمحافظ والقائمقام دور فعّال في المحافظة والقضاء حيث أنّ كلاهما يتقدم على جميع الموظفين مهما كانت رتبهم؛ إنّ قيامهما بمهامهما يتطلب جهداً ودقّة ووقتاً كافياً لإتخاذ القرارات المناسبة من أجل تحقيق المصلحة العامة في المحافظة والقضاء.

نطرح هنا السؤال التالي: كيف يمكن للمحافظ والقائمقام أن يوفّقا بين مهامهما والحلول محلّ البلدية في أداء مهامها؟

في الواقع، نصّ قانون البلديات على حالات معيّنة يستطيع فيها المحافظ والقائمقام أن يحلا محل المجلس البلدي، وهي الآتية:

تظهر الحالة الأولى من خلال حلّ المجلس بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات، في حال ارتكاب مخالفات جسيمة، متكررة وجديّة تضرّ بمصلحة البلدية، كتأخر

^١ - راجع بما معناه الدكتور محي الدين القيسي / مرجع سابق ص ٥١ - ٥٢.

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^(١)؛ غير أنه لا يجوز حال المجلس البلدي لعدم إعتباره مرتكباً مخالفات مؤدية إلى إلحاق ضرر اكيد بمصالح البلدية، عند وجود إثنين من أعضاء المجلس خارج البلدة بصورة دائمة^(٢). ويُقصد هنا بالحلّ الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين؛ فيحلّ القائم مقام أو المحافظ محل المجلس البلدي.

أما الحالة الثانية، فهي اعتبار المجلس منحلّاً حكماً في حال فقدان نصف عدد أعضائه على الأقلّ أو حُكْم بإبطال إنتخابه في حال إستقالة أكثرية الأعضاء، ويُعلن الحل بقرار صادر عن وزير الداخلية؛ فيحلّ القائم مقام أو المحافظ محل مجلس البلدي.

وهذا ما حصل للمستدعي أحمد قاسم ذبيان، رئيس بلدية مدوخا- قضاء راشيا ونائب رئيس إتحاد بلديات راشيا أيضاً، الذي تقدّم بمراجعة أمام مجلس شوري الدولة ضد قرار وزير الداخلية الذي إعتبره فاقداً لصفته التمثيلية في إتحاد بلديات راشيا، بعد أن وجه محافظ البقاع كتاباً إلى قائم مقام راشيا من أجل قيام نائب رئيس إتحاد بلديات راشيا بصلاحيات الرئيس بسبب شغور مركز الرئاسة؛ فصدر قرار عن مجلس شوري الدولة بتاريخ ٢٠١٥/٦/٣٠^(٣) معتبراً فيه أن حلّ مجلس بلدية مدوخا لفقدانه أكثر من نصف عدد أعضائه يؤدي إلى فقدان رئيس البلدية لصفته التمثيلية في إتحاد بلديات راشيا ويعتبر فيما بعد فاقداً حكماً الحق في رئاسته.

إن جميع حالات حلّ المجلس البلدي، سواءً أتمّ حله بمرسوم أو اعتبر منحلّاً، تستوجب إنتخاب مجلس جديد خلال مهلة شهرين منذ صدور مرسوم الحلّ أو الإعلان عنه ويكون ذلك للمدة المتبقية من ولاية المجلس البلدي المنحلّ؛ ريثما تتم عملية هذا الإنتخاب بقرار من وزير الداخلية، يتولى القائم مقام أو رئيس القسم الأصيل في القضاء والمحافظ أو أمين السرّ العام في مركز المحافظة أعمال المجلس البلدي وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من قانون البلديات.

تتعدّد الأمثلة حول عملية إعلان حلّ المجلس البلدي وتكليف القائم مقام أو رئيس القسم في القضاء أو المحافظ أو أمين السرّ العام في مركز المحافظة بأعماله حتى انتخاب مجلس جديد؛ ففي القرار رقم

^١ - " بين التشريع والإجتهد - البلديات"، منشورات صادر، الطبعة الأولى ٢٠٠٤ ص ١٢٩.

^٢ - رأي استشاري لهيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل، رقم ١٩٩٣/٩٥٧، تاريخ ١٤/١٠/١٩٩٣، مجموعة إجتهدات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس، منشورات صادر، بيروت، ٢٠٠٤ ص ٥١٤١.

^٣ - مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٦٥٦ تاريخ ٢٠١٥/٦/٣٠، "أحمد قاسم ذبيان/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات"، أرشيف المحامي سمير حرب.

٢٤٤٠ الصادر عن وزير الداخلية والبلديات بتاريخ ١ كانون الأول ٢٠١٤^(١)، تمّ إعلان حل مجلس بلدية عدبل- محافظة عكار بسبب فقدانه أكثر من نصف عدد أعضائه وتكليف رئيس القسم الأصيل في المحافظة القيام بأعماله حتى انتخاب مجلس جديد.

كذلك، في القرار رقم ٢٠٨٣ الصادر عن وزير الداخلية بتاريخ ١٥ تشرين الأول ٢٠١٥^(٢)، تمّ إعلان حلّ 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^(٣) يعلن فيه حل مجلس بلدية القليعة- قضاء مرجعيون نظراً إلى أنه فقد أكثر من نصف عدد أعضائه ويكلف قائمقام مرجعيون الإستمرار بأعماله إلى حين إنتخاب مجلس جديد.

تمّ حل مجلس بلدية تعنايل قضاء زحلة، عام ٢٠٠٥، ولم تجرَ الإنتخابات البلدية لعضوية مجلسها عام ٢٠١٠، فمنذ ذلك الحين تولى محافظ البقاع تسيير أعماله مع العلم أن منطقة تعنايل كبيرة من حيث عدد سكانها وعدد مصانعها ونطاقها الجغرافي؛ قد تحتاج إلى إهتمام يومي من قبل مجلسها البلدي الذي يكون على علم بكل ما تتطلبه المنطقة بغية تحقيق التنمية المحلية. فكيف يستطيع المحافظ أن يهتم يومياً بهذه المنطقة؟

عام ٢٠١٦، صدر قرار بإنشاء قرية "شهابية الفاعور" في قضاء زحلة حيث، تقرر فتح سجل خاص لنفوس هذه القرية في قسم نفوس زحلة بعد ان كانت تابعة مقيدة في بلدة "تربل"؛ لكنّ الإجراءات الإدارية لنقل قيود الأشخاص لم تُستكمل بشكل نهائي وتعذر دعوة الهيئات الناخبة للإنتخابات في هذه القرية وتمكينهم من ممارسة حقهم في الإنتخابات، لذلك صدر قرار رقمه ٨٣٧^(٤) عن وزير الداخلية بتاريخ ٢١/نيسان/٢٠١٦ بتأجيل الإنتخابات البلدية في بلدة تربل إلى حين إستكمال الإجراءات الإدارية المتعلقة بسجل نفوس قرية "شهابية الفاعور"، على أن يتولى محافظ البقاع مهام القيام بمجلس بلدية تربل حتى انتخاب مجلس بلدي جديد.

^١ - قرار رقم ٢٤٤٠، تاريخ ١ ك ١٤ ٢٠١٤، جريدة رسمية عدد ٥٢ تاريخ ٤ ك ١٤ ٢٠١٤، ص ٤٨٢٥.

^٢ - قرار رقم ٢٠٨٣، تاريخ ١٥ ت ١٥ ٢٠١٥، جريدة رسمية عدد ٤٤ تاريخ ٢٩ ت ١٥ ٢٠١٥، ص ٢٧٣٤.

^٣ - قرار رقم ٢٤٠٨، تاريخ ١٢ ت ١٢ ٢٠١٥، جريدة رسمية عدد ٤٧ تاريخ ١٩ ت ١٥ ٢٠١٥، ص ٢٨٦٨.

^٤ - قرار رقم ٨٣٧ تاريخ ١٨/نيسان/٢٠١٦، الجريدة الرسمية، عدد ١٨، تاريخ ١٢ نيسان ٢٠١٦، ص ١٤٢٦.

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 منتخب من الشعب مباشرة على عكس القائمقام والمحافظ المعيّنين بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، ويمكن للمجلس البلدي أن يبدأ بتنفيذ مشروع إنمائي معين يحتاج إلى وقتٍ 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 في تحقيق التنمية المحلية ترتبط بمجلسها البلدي الملمّ بكل تفاصيلها؛ أما إيلاء مهامه لدى حلّه إلى المحافظ والقائمقام سيؤثر على إمكانيته في القيام بمشاريع إنمائية محلية ما ينعكس على دور السلطات المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن؛ حيث أنّ هناك بلديات تنفّذ المهام المنوطة بها وأخرى يقوم القائمقام أو المحافظ بتنفيذها بسبب حل مجالسها؛ فكيف نحقق الإنماء المتوازن في ظل هذه الأزواجية في جميع المناطق اللبنانية؟

نستنتج من خلال ذلك أن غالباً ما حلّ شخص واحد مكان مجلسٍ كاملٍ من أجل تنفيذ عمل معين إلاّ وفشل في إداته، ومهما تمتّع هذا الشخص بالخبرة والمهارة فلن يستطيع أن ينوب محل مجلس متكامل يحظى برؤية مستقبلية مشتركة.

إن المحافظ والقائمقام لا يكادان أن يقوموا بمهامهما القانونية، فكيف لهما أن يوفقا بين تلك الأعمال المتشعبة؟ لنعطِ مثلاً عن محافظ البقاع المسؤول عن أكثر من ثلاثين بلدية في محافظة البقاع، فنفترض أن ثلاث بلديات منها قد حُلّت، فكيف له أن يوفق بين أعماله الخاصة ومهام تلك البلديات المنحلة؟

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

"يعود لرئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عليها في المادتين ٦٥ و ٧٧ من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حلّ 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 للإجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الإنتخاب. تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى إنتخاب مجلس جديد^(١).

أما الأعمال التي يجب تصريفها فهي تلك التي لا تحتمل الإنتظار حتى تشكيل مجلس بلدي جديد وتعالج مسائل تهتم المصلحة المحلية وحاجات المواطنين؛ وطبقاً لمجلس شوري الدولة الفرنسي، إن تصريف الأعمال يرتكز على الأعمال الضرورية والعاجلة والتي تتطلب تدابير فورية.^(٢)

إن الثغرات الموجودة في قانون البلديات لا تتطوي على عملية الإحلال فحسب، بل إن هناك ثغرات اخرى تتعلق بإضعاف دور رئيس البلدية، فما هي؟ (فرع ثانٍ)

فرع ثانٍ: إضعاف دور رئيس البلدية.

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

خلال مهلة شهر من تاريخ صدور نتائج الإنتخابات البلدية، يجتمع المجلس البلدي لإنتخاب 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، والمحافظة على الراحة 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 إستثناء في قانون البلديات فيما يتعلق ببلدية بيروت، حيث أن المحافظ هو من يتولى السلطة التنفيذية فيها عوضاً عن رئيس البلدية؛ إن هذه المسألة تستوجب البحث في مدى قانونيتها:

^١ - د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ١٢٠٢ - ١٢٠٣.

^٢ - راجع بما معناه د. سعد الله الخوري، "القانون الإداري العام، القضاء الإداري - مسؤولية السلطة العامة"، (لم يتم ذكر دار النشر ولا تاريخه ولا مكانه)، الطبعة ٢٠٠٧، الجزء الثاني ص ١٣٣.

ما كانت غاية واضعي قانون البلديات عندما استثنوا بلدية بيروت من أن يتولى رئيسها السلطة التنفيذية فيها؟ هل تُعتبر هذه العملية ممارسة ديمقراطية؟ ما هو وضع تدخل السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية في بلدية بيروت حالياً؟ هل يعبر ذلك عن مبدأ فصل السلطات؟

إنّ مدينة بيروت قد أعطيت وضعاً خاصاً في تنظيمها الإداري نظراً أنها العاصمة والمركز الأساسي للنشاطات السياحية والإقتصادية، وإذا عُدنا إلى قانون البلديات، نجد أنه اعتمد مبدأ فصل السلطات من خلال تقسيم البلديات اللبنانية، بما فيها بلدية بيروت، إلى سلطتين تقريرية وتنفيذية وتميزت أيضاً عبر توزيع الصلاحيات على جهتين، الأولى تتمثل بالمجلس البلدي الذي يرأسه عادة رئيس المجلس من الطائفة السنية أما الثانية أي السلطة التنفيذية فيرأسها وفقاً لنص المادة ٦٧ من قانون البلديات محافظ بيروت وهو عادةً يكون من طائفة الروم الأورثوذكس^(١).

هذا العرف الذي يقضي بأن يكون محافظ بيروت من هذه الطائفة الأخيرة يحول دون وصول الشخص المناسب لتولي السلطة التنفيذية في البلدية بسبب ارتباط منصبه ارتباطاً وثيقاً بطائفة معينة.

إضافة إلى ذلك، الديمقراطية تقضي 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 بإنتخاب رئيس السلطة التنفيذية من بينهم حيث تعبر هذه العملية عن ديمقراطية الإنتخابات؛ بيد أن بلدية بيروت تخضع لصلاحيات المحافظ في رئاسة سلطتها التنفيذية وهو موظف معين بمرسوم من قبل مجلس الوزراء، فأين الديمقراطية هنا؟ أليس هناك تعدي على السلطة المنتخبة من الشعب؟ لا جدال حول أنّ النظام في لبنان بحسب الفقرة هـ- من مقدمة الدستور اللبناني قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها وتوازنها^(٢). في الجانب الموازي، يسمح نظام مجلس شورى الدولة للقاضي الإداري بأن يتبوأ منصباً إدارياً معيناً خارج السلطة القضائية؛ مثلاً، يمكن للقاضي الإداري أن يكون محافظاً لمدينة بيروت علماً بأنّ هذا الأخير هو من يتولى السلطة التنفيذية في بلدية بيروت كما سبق وأشرنا، ويشترط في هذه الحالة أن يتمتع القاضي عن اصدار الأحكام القضائية خلال فترة إعتائه بالمحافظة.

نحن نتساءل حول القيمة الدستورية لمبدأ فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية إذا لم يلقَ

تطبيقاً على أرض الواقع!

^١ - راجع بما معناه الإعلامية جيزيل نعيم / تقرير حول "بلدية بيروت: الخلافات مستمرة فمن المسؤول؟" / تاريخ ١٢ - ٣ - ٢٠١٥ / نشرة أخبار قناة MTV المسائية، الساعة ٨:٣٠.

^٢ - راجع بما معناه د. زهير شكر، مرجع سابق ص ١١٧٦.

في الحقيقة، نرى أنّ عملية الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية تواجه مشاكل متعددة، حتى ولو امتنع القاضي عن إصدار الأحكام أثناء توليه شؤون المحافظة، أبرزها إستغلال السلطة القضائية للوصول إلى مناصب إدارية أو سياسية، كما أنه يوجد تضارب في المصالح حيث يستطيع القاضي بان يقوم بعمل معين أثناء توليه شؤون المحافظة يفيد في عمله القضائي فيما بعد، وقد يمتنع عن عمل يحمل له ضرراً في المستقبل.

لذلك، نحن نلاحظ في هذه المسألة أنّ هناك تعدياً من السلطة القضائية على السلطة التنفيذية، التي تتعدى بدورها على السلطة المنتخبة من الشعب.

نستنتج من خلال ذلك أن تولي محافظ بيروت للسلطة التنفيذية يؤثر سلباً على أداء العمل البلدي حيث أن موظفاً تابعاً للسلطة المركزية يتولى سلطة تنفيذية في جهاز لامركزي، وهذا ما يجعل إستقلالية البلدية محدودة في الوقت الذي تتجلى أهمية الجهاز اللامركزي في عنصر إستقلاليته وإلا يتحول إلى سلطة لاحصرية تابعة للجهاز المركزي ولا يعبر بالتالي عن إرادة الناخبين.

بالرغم من تولي المحافظ للسلطة التنفيذية في بلدية بيروت، يبقى رئيس المجلس البلدي متمتعاً بكافة الصلاحيات الأخرى الخارجة عن إطار السلطة التنفيذية، ومن ضمنها تلك المتعلقة بإرسال قرارات المجلس البلدي إلى سلطة الرقابة الإدارية المختصة خلال مهلة ثمانية أيام من تاريخ صدورها وتبلغ نسخة عنها إلى المراجع التسلسلية؛ إنّ اعتماد تفسير مخالف أو إعتبار أنّ كافة الصلاحيات المعطاة لرئيس المجلس البلدي قد أعطيت له بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية يخالف نية المشرع وإلا كان نصّ في هذه الحالة على تولي محافظ مدينة بيروت رئاسة المجلس البلدي وليس فقط السلطة التنفيذية فيها. (١)

إنّ مشكلة بلدية بيروت الإستثنائية تحتاج إلى معالجة من خلال تعديل قانون البلديات، ويمكن هنا الأخذ بإقتراح الدكتور حسن كريم، حيث قال: "يمكن إقتراح تقسيم بيروت إلى بلديات على أساس الأحياء ومن ثم تجميع هذه البلديات في مجلس موحد هو إتحاد بلديات بيروت من ممثلي هذه البلديات" (٢)، وبهذا الإقتراح نكون قد منحنا لكل بلدية سلطة تنفيذية ممثلة برئيسها دون تدخل المحافظ فيها.

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

^١ - راجع بما معناه المحامي انطوان كرم، مرجع سابق ص ١١٨ - ١١٩.

^٢ - د. حسن كريم، "موقع" مجالس الأفضية" واتحادات البلديات من اللامركزية الإدارية"، مجلة الحياة النيابية، المجلد الخمسون، آذار ٢٠٠٤ ص ٣٧.

يتولى رئيس البلدية السلطة التنفيذية داخل البلدية وهو يُعتبر بمثابة قائد للمجلس البلدي، لذلك تحتل مسألة انتخابه واستقلاله عن المجلس، أهمية بارزة لتعزيز مكانته.

إنّ 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، إمّا أن تجدد الثقة، وإمّا 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 وإقتراحاته. كما يتمكن من تسيير البلدية بالتعاون مع المجلس البلدي والتفاهم معه^(١).

ومن الجهة المتوازية، 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 فقدانه الثقة لدى طرحها من قبل المجلس بعد ثلاث سنوات على تولّي الرئاسة، وبهذه الطريقة يصبح الهمّ الأول والأخير للرئيس هو إرضاء المجلس على حساب المجتمع المحلي وإهمال المصلحة العامة. من ناحية ثانية، إنّ إستقالة المجلس البلدي أو إنحلاله يؤدي حكماً إلى إستقالة الرئيس ممّا يتسبب بفقدان البلدية لسلطتها التقريرية والتنفيذية معاً ويشلّ 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 ١٩٨٢ أصبح يتم انتخاب رئيس المجلس البلدي وأعضائه مباشرةً من الشعب وهذا ما يوسّع من نطاق الديمقراطية ويحمّله مسؤولية كبرى تجاه منطقته ويصبح سيّد قراره ويكون بالتالي هدفه تحقيق المصلحة العامة، فتسود التنمية المحلية المرجوة.

بعد أن تكلمنا على الثغرات القانونية المتعلقة بحلول القائمقام والمحافظ محل البلدية وبإضعاف دور رئيس البلدية، يبقى من المهم أن نبحث في إتحادات البلديات والإشارة إلى الشوائب الواردة في قانون البلديات والتي تحول دون فعاليتها (فرع ثالث).

^١ - راجع بما معناه، زهوان مأمون الصديق، مرجع سابق ص ٩١.

فرع ثالث: عدم فعالية إتحادات البلديات:

إنّ عدم إنسجام البلديات في وضعها المالي يؤثر على قدرة كلّ منها على تحقيق التنمية المحلية: تستطيع البلديات الغنيّة تنفيذ مشاريع إنمائية ضخمة، التي تتعدم في البلديات الفقيرة؛ إنّ هذا الأمر يخلق نوعاً من التفاوت المناطقي. أمام هذه المشكلة، هل يجب على البلديات الفقيرة أن تخضع للواقع؟ أو من الضروري أن تتحرك بشكلٍ 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 تتجزها بلدية واحدة منفردة، بسبب ضعف وارداتها وقدراتها تطبيقاً لشعار "في الإتحاد قوّة" حيث تجتمع القوى المحلية على برنامج واحد وأهداف واحدة من أجل خدمة المصلحة العامة؛ ينشأ إتحاد البلديات إلزامياً بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الداخلية والبلديات، أو إختيارياً بناءً على طلب البلديات. يتألف جهاز الإتحاد، كالبديّة، من سلطة تقريرية تُسمى "مجلس الإتحاد"، الذي يضمّ البلديات المنتسبة إليه، وتكمنّ صلاحياته في إقرار موازنة الإتحاد ووضع الخطة الإنمائية للمناطق الواقعة ضمن نطاقه والتنسيق بين البلديات وحلّ الخلافات التي قد تنشأ فيما بينها وتقرير المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة كالطرق والنفايات وتنظيم المواصلات والأسواق الشعبية ووضع دفاتر شروطها، علماً بأن مجلس الإتحاد هو المرجع الصالح لإعداد وتوقيع دفاتر الشروط الخاصة بصفقات ينفّذها الإتحاد، بينما يبقى المجلس البلدي المرجع الوحيد الصالح لإعداد دفتر الشروط الخاص بصفقة تتعلق بالبلدية فقط دون غيرها^(١). وتُعتبر قراراته نافذة بحدّ ذاتها ولها صفة الإلزام القانوني لجميع البلديات الأعضاء لذلك يتوجب على القائمقام أو المحافظ، أن يوجّه إلى البلدية المتخلّفة عن تنفيذ أحد قرارات الإتحاد، عفواً أو بناءً على طلب رئيس الإتحاد، أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة عشرة أيام وإلا حلّ محلّها في التنفيذ^(٢).

ويتألف جهاز الإتحاد أيضاً من سلطة تنفيذية يتولّاها رئيسه، المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الإتحاد وتعيين الموظفين وضع مشروع الموازنة وتمثيل الإتحاد أمام المحاكم وإدارة كافة شؤونه. والجدير بالذكر أنّ إتحاد البلديات شخص معنوي يتمتع بالإستقلال المالي والإداري، وتنتهي ولاية مجلسه عند إنتهاء ولاية المجالس البلدية التي تولّفه.

في الواقع، تظهر أهمية الإتحادات في قدرتها على تنفيذ مشاريع إنمائية وإعداد خطط توجيهية تطل بقعة جغرافية أوسع من النطاق البلدي^(٣)؛ نذكر هنا مثلاً طريق عين الريحاني - غوسطا الذي أنجزه إتحاد بلديات كسروان وشكّل أداة وصل فعّالة بين كسروان والمناطق المجاورة لها. كما أنّ هذا

^١ - رأي استشاري لديوان المحاسبة رقم ٢٦ تاريخ ٢٠٠٧/٨/٢١، "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.

^٢ - راجع بما معناه د. يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق ص ٢٠٦.

^٣ - Jacques Blanc, Bruno Rémond, "Les collectivités locales", Dalloz, Paris, 3^{ème} édition, 1994, p : 228.

الإتحاد أيضاً أنجز مشروع "سدّ شبروح" ووضع دراسة للمحافظة على وادي نهر الكلب ونسق مع مجلس الإنماء والإعمار لأتمام مشروع الصرف الصحي للقرى^(١).

نودّ الإشارة إلى أنه ليس من الضروري أن تتألف دائماً إتحادات البلديات من بلديات صغيرة، بل من المجدي أن يكون للبلديات الكبيرة أيضاً دور كبير فيها، التي تساندها في النهوض بمشاريع إنمائية ضرورية لإنعاشها.

بالرغم من أهمية الإتحادات، نجد أن التعاون بين البلديات يواجه مشاكل متعددة بسبب المنافسات الداخلية والخلافات السياسية؛ لم يكّد إتحاد بلديات البقاع الأوسط ينشأ حتى شهد منافسة داخلية بين أعضائه على رئاسته: بعد أن اتفق على رئاسة الإتحاد من قبل رئيس بلدية زحلة، تمّ الإخلال بالإتفاق لدى إنشاء الإتحاد حيث ترأسه رئيس بلدية الفرزل، ما أدى على أثر ذلك إلى انسحاب بلدية زحلة منه وانسحاب عدد كبير من البلديات الأخرى. نرى أنّ هذه المنافسة الداخلية قد آلت إلى نتيجتين: الأولى تفكك الإتحاد بسبب النقص في عدد أعضائه ما أثر سلباً على قدرته، والثانية فقدان له عضوية بلدية زحلة التي كانت المبادرة في نشوئه وكانت ستدعمه مالياً وإنمائياً لأنها بلدية غنيّة وتملك قدرات كافية.

في السياق ذاته، تمّ تعطيل عمل إتحاد بلديات صيدا - الزهراني بسبب خلافات داخلية حول رئاسته وتدخلات سياسية وطائفية، ما أدى إلى غياب رؤية شاملة وفكر مشترك ومشاريع مشتركة تفيد المنطقة ككل^(٢)؛ نتصوّر أن الإستمرار في الإنقسامات والنزاعات داخل الإتحادات يفوّت على المناطق جميعها فرصة التطور والإنماء بطريقة مستدامة وشاملة، لذلك إذا كان أعضاء إتحادات البلديات يبيغون تحقيق المصلحة الإنمائية العامة، عليهم أن يترقّعوا عن الأمور الثانوية المتعلقة بالرئاسة وغيرها التي لا تحقق الهدف المنشود.

بالإضافة إلى المنافسات الداخلية والخلافات السياسية، ثمة ثغرات قانونية تؤثر على فعالية الإتحادات، وتتمثّل أولها بإمكانية تأليفها من بلديات قد تكون منفصلة النطاق ويجمعها القضاء أو المشروع المشترك، لأنّ الفقرة الأولى من المادة ١١٥ من قانون البلديات إكتفت بالإشارة إلى نشوء الإتحاد بين البلديات دون إضافة كلمة "مجاورة" إليها؛ فإذا كانت الإدارة المحلية هي ممارسة سلطة على نطاق جغرافي معين، إنّ إتحادات البلديات لا تتعلّق بقطعة معينة كما أسلفنا، بل تكون مجموعة من البلديات.

يشكّل هذا الأمر تحدياً لجهة إمكانية وضع مخططات إستراتيجية تتناسب مع كافة البلديات المنتسبة للإتحاد والمنفصلة جغرافياً، نظراً إلى أنّ المسافة بين المناطق تولّد إختلافاً في حاجات كلّ منها، وتخلق نوعاً من التفاوت في أولوياتها.

^١ - د. ابراهيم الجواد، "دور أتحاد البلديات في كسروان الفتوح"، مؤتمر بعنوان "البلديات والتنمية المحلية، الواقع والأفاق"، تنظيم جمعية مبادرات للإنماء بالتعاون مع مؤسسة فريديريت إيبرت، تاريخ ٢٧/١٠/٢٠١٠، بيت عنيا - حريصا.

^٢ - راجع بهذا الموضوع هدى حبيش، مقال بعنوان "إتحاد بلديات صيدا - الزهراني: ٦ سنوات من التعطيل"، تاريخ ٧/١٦/٢٠١٦، منشور عبر الموقع الإلكتروني: www.almodon.com

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

بالإضافة إلى ذلك، لم يتنبّه قانون البلديات إلى مسألة الآثار المتأتية جراء إنسحاب إحدى البلديات من الإتحاد؛ هل أنها تستمر في الإستفادة من المشاريع الإنمائية التي نفذها الإتحاد، والتي تكون قد ساهمت فيها من موازنتها الخاصة؟ أم أنّ إنسحابها يحتمّ عليها الإمتناع عن هذه الإستفادة؟ أم أنها تحصل على تعويضٍ ما؟

كما تبرز ثغرة في المادة ١٢٨ من قانون البلديات الحالي التي تنص على أنّ جميع مقررات مجلس الإتحاد لها صفة الإلزام القانوني للبلديات الأعضاء، علماً بأنّ القرارات في إتحادات البلديات تُؤخذ بالأكثرية، وهذا قد لا يناسب البلدية الواحدة أو الضعيفة بين البلديات القوية. وتضيف هذه المادة أنه إذا تمتعت إحدى البلديات الأعضاء عن تنفيذ إحدى قرارات مجلس الإتحاد، فعلى القائمقام أو المحافظ، بناءً على طلب رئيس البلدية، أن يوجه إليها أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة عشرة أيام، وإلا يحلّ محلها في تطبيق القرار المتخذ من قبل الإتحاد^(١)؛ 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؟

في فرنسا مثلاً، لا يستطيع إتحاد البلديات فرض أي قرار اتُخذ بالأكثرية على البلديات، بل يحفّز البلدية التي يطالها القرار بتعويضات مادية ومساعدات أخرى كي تقبل بما هو للمصلحة العامة ضمن نطاق الإتحاد^(٢).

من خلال ما تقدّم، يتبين، أنّ إتحادات البلديات تحتلّ 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 الى الاتحادات للبلديات الصغيرة التي تعاني من ضعف في إمكانياتها المالية من أجل تحقيق تكافؤ الفرص بين البلديات الغنية والفقيرة، ما يحقق إنماءً مناطقياً متوازناً، لأنّ مصلحة كل بلدية غنية تقضي بأن تستأثر بمواردها المالية بشكلٍ منفرد، فتتغلب حينئذٍ

^١ - راجع بما معناه محمد درويش كوثراني، "مفهوم اللامركزية الإدارية وأزمة تطبيقها الفعلي في لبنان"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلاقات الدولية والدبلوماسية، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٧٢.

^٢ - أنظر في المرجع اعلاه، ص ٧٣.

المصلحة الخاصة على المصلحة العامة. من جهة أخرى، تحفيز البلديات على الانضمام إلى الإتحادات من خلال زيادة نسب حصصها من الصندوق البلدي المستقل أو من خلال تقديم مساعدات معينة لها. كما أننا نقترح بإنتخاب رئيس للإتحاد من قبل رؤساء البلديات الذين يؤلفونه، من بين المواطنين المرشحين الذين لا دخل لهم بالعمل البلدي، على أن يكون ذا مركزٍ مرموقٍ وملماً بقانون البلديات ومقيماً في نطاق إحدى البلديات التي يتألف منها الإتحاد، نظراً إلى أنّ رئيس البلدية يكون أصلاً منهمكاً في تدبير شؤون بلديته، فمن الصعب أن يوفّق 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. هكذا كانت محدودية الإنماء المتوازن في إطار العمل البلدي على المستوى القانوني، فكيف تظهر هذه المحدودية على المستوى التنظيمي؟ (مبحث ثانٍ)

مبحث ثانٍ: على المستوى التنظيمي.

إنّ واقع البلديات في لبنان على ما هو عليه اليوم مختلف تماماً عما يجب أن يكون عليه قانوناً، حيث أنّ التجربة قد أثبتت أنّ العمل البلدي محاصر بأعباء تنظيمية تؤثر على أدائه، منها ما هو إداري (مطلب أول) ومنها ما هو متعلق بالنظام الانتخابي البلدي (مطلب ثانٍ).

مطلب أول: المعوّقات الإدارية التي تشلّ العمل البلدي

تتركز عملية الإنماء على تطوير وتحسين قدرات ومهارات القيادات المسؤولة عن إدارة الشؤون العامة، غير أنّ ثمة مجموعة حواجز، داخلية كانت أم خارجية، تمنع الدولة اللبنانية من تحقيق أهدافها المنشودة كالتخطيط غير السليم، عدم توفر المعلومات اللازمة لإتخاذ القرارات، عدم تباين الإجراءات وتعقيدها...؛ على صعيد البلديات، نرى أن العوائق الإدارية التي تعترض عملها في تحقيق الإنماء المتوازن هي عديدة، وفي هذا المطلب سوف نتناول أبرزها لما لها من تأثير مباشر على قدرتها في تحقيق الإنماء، وهي تعشي وباء الروتين الإداري (فرع أول) وإنعدام الكفاءة الإدارية (فرع ثانٍ) وفقدان العنصر البشري المختص (فرع ثالث).

فرع أول: تفشي وباء الروتين الإداري

بشكلٍ عام، يُعرّف الروتين الإداري بالحالة العملية التي يُنفَّذ من خلالها العمل بطريقة بطيئة تفتقد إلى روح التجدد وعدم الإحساس بأهمية الوقت حيث يطول أمد الإنتظار، فهو بالتالي يخالف تطلّعات المجتمع الهادفة إلى التطور الدائم من خلال السرعة والالتزام.

تعاني الإدارات العامة بشكل عام في لبنان من "مرض" الروتين الإداري الذي يشعر به الناس لدى رغبتهم بإتمام معاملة معيّنة.

تتعدد الأسباب المؤدية إلى الروتين الإداري، نذكر منها، غلبة المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، عدم كفاءة الموظفين في أداء مهامهم أو لامبالاتهم أو كسلهم، عدم الإهتمام بتطوير المهارات في عملية إدارة الوقت والعلاقات العامة؛ ويؤدي هذا الروتين إلى مشاكل كثيرة توجب التفكير بخطوات من أجل كسره:

فهو يدفع بالمواطن إلى الإلتفاف حول القانون لتنفيذ عمله بسرعة وتوفير الدورة الطويلة من أجل إتمام معاملته، كما أنّ هذا "المرض" قد يؤدي إلى طلب الرشوة من قبل الموظف لتعجيل في البتّ بمعاملة ما، يكون المواطن مضطراً لتخليصها بأسرع وقت، كذلك يتجسد الروتين الإداري بمبدأ الإهتمام بشكل القانون لا بروحه؛ إنّ معظم الأشخاص الذين يقصدون دائرة النفوس مثلاً للحصول على إخراج القيد الشخصي أو العائلي، يشعرون بالتأخير والتباطؤ من قبل الموظفين، ما يولد الملل لديهم من طول الإنتظار للحصول على معاملاتهم، فيؤدي ذلك من جهة إلى حرمانهم من حقوقهم القانونية التي يحتاجون إليها بشكل اضطراري ومن جهة أخرى شلّ النشاط الإداري.

نلاحظ أنّ الروتين الإداري من الآفات التي أصابت مجتمعاتنا العربية لا سيما دول العالم الثالث وعطلتها عن مسيرة النهوض والتطور وروح العصر الذي يدفع المجتمعات نحو الحداثة؛ إنّ دول جنوبي افريقيا كالسودان والصومال مثلاً تعاني من الترهل الحكومي والروتين الإداري بسبب الفقر والجهل اللذين يجعلان الحكومات غير قادرة على تلبية حاجات المواطنين بسرعة. إنّ الشعوب العربية لا تزال تناضل من أجل الحصول على سند تملك من الدائرة العقارية أو الحصول على وثيقة زواج أو وفاة من المحاكم المختصة، بينما نرى أنّ بعض الحكومات العربية تبذر الكثير من الأموال على أمورٍ تافهة وتتردّد في تأمين أجهزة إلكترونية متطورة تسهل المعاملات على المواطنين وتسرعها؛ نتساءل هنا، ما هو الهدف من تعقيد حياة المواطن وجعله أسيراً للإجراءات الشكلية الروتينية؟

أما الدول الأجنبية المتقدمة فتعتمد على الحكومة الإلكترونية وتتواصل مع مواطنيها عن طريق الإنترنت مما يسهل حياتهم ويجبرهم بصورة غير مباشرة على احترام القانون؛ في فرنسا مثلاً، تمّ إنشاء مراكز تعمل على إلغاء العقوبات التي تواجه الطلاب: إنّ الطالب الأجنبي في إحدى الجامعات الفرنسية يحتاج إلى يومٍ واحدٍ لتعديل شهادته، وفي يومٍ واحدٍ يتقدم وفق موعد مسبق للتسجيل والحصول على بطاقة الجامعة، وفي يومٍ واحدٍ أيضاً تنتهي جميع إجراءات الإقامة، علماً بأنّ هذه التسهيلات تهدف إلى تقضيل نيل العلم على الإجراءات الشكلية الروتينية.

فإذا كان الحال هكذا في الإدارات الرسمية، فما هو وضع المستويات الإدارية الأدنى أي البلديات؟ إنّ أكثرية البلديات في لبنان تعتبر أنّ الروتين الإداري هو العائق الأهم أمام عملها ما يدفعها أحياناً إلى تجاوز القانون واختصار الوقت الطويل الذي تمرّ به المعاملات، وينتج خاصة عن العلاقة مع سلطات الرقابة الإدارية من جهة، وعن ضرورة المرور بدوائر حكومية محددة في معرض تنفيذ مشروع ما من جهة أخرى، كالتنظيم المدني أو وزارة الأشغال أو المراقب المالي أو ديوان المحاسبة أحياناً وهذه كلها إجراءات تكثف المعاملات الإدارية وتجعلها تستغرق وقتاً وجهداً كبيرين.⁽¹⁾

والدليل على جمود الجهاز الإداري هو مسألة تلزيم أعمال تزفيت الطرقات داخل النطاق البلدي حيث نرى أنّ هناك بطءاً في سير المعاملات اللازمة لتلك الأعمال وتعددية في الإدارات الرسمية التي يتوجب منها أن توافق عليها. في الواقع، إنّ عملية تزفيت الطرقات تتطلب تجهيز دفتر شروط خاص لإجرائها، وهي تحتاج إلى نصّ ثم يُحال الدفتر إلى الدائرة المالية داخل البلدية للإفادة عن توفر الاعتماد الكافي للتنفيذ، ثم يجري إنتظار الموافقة عليها من قبل المجلس البلدي وقبولها من المحافظ والإعلان عن المناقصة العمومية في الجريدة الرسمية وثلاث صحف محلية لمدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً لإختيار المتعهد الملائم لتنفيذها. بعد إجراء المناقصة والرسوّ على الشخص المناسب، يُحال الملف إلى الدائرة الإدارية في البلدية للتأكد من صحته وقانونيته. بعد ذلك، تتم الإحالة إلى الدائرة المالية مجدداً لحجز الاعتماد الضروري للتزفيت ويعود مجدداً الملف إلى المجلس البلدي كي يوافق على ذلك الحجز. يُرسل ملف التزفيت إلى المحافظ مرة ثانية للتصديق على قرار المجلس البلدي، الذي بدوره يحيل الملف إلى الدائرة الإدارية التي ترسله هي أيضاً إلى المراقب العام المالي الذي يحتاج إلى الوقت الكافي لدراسة الملف نظراً لعدد المعاملات المكثفة والعالقة. ثم يرسل المراقب المالي الملف إلى وزارة الداخلية

¹ - راجع بما معناه، د. زياد بارود، تقرير حول "حالة اللامركزية منذ الطائف، إستعراض وصفي وقراءة نقدية"، مجلة الحياة النيابية، المجلد الخامس والخمسون، حزيران ٢٠١٥، ص ٨٤.

والبلديات التي ترسله بدورها إلى المراقب العام لإحالتها إلى ديوان المحاسبة، حيث يسلم الملف - بعد ذلك إلى الدائرة الإدارية في البلدية التي تحيله إلى المجلس البلدي الذي يرسله إلى المحافظ للتصديق على قراره، وأخيراً يُعطى الأمر بمباشرة العمل إلى المتعهد. وبهذه الطريقة، تكون معاملة تزفيت الطرقات التي تُعتبر أدنى حق للمواطن قد مرّت عبر أكثر من خمسة أجهزة لتنفيذها وبالتالي يكون هنا الروتين الإداري قد أحرّ إنجاز المشروع؛ إن بلدية زحلة مثلاً عمّدت إلى تلزيم أعمال تزفيت الطرقات داخل نطاقها الجغرافي منذ حوالي تسعة أشهر، وحتى هذا التاريخ لم يُعطَ للمتعهد أمرٌ بمباشرة العمل وها هو فصل الشتاء قد ولى دون إمكانية إنجاز هذا المشروع والسبب في ذلك هو بطء سير المعاملات لدى المراجع المعنية.

أما بالنسبة إلى موضوع رخص البناء المتعلقة بالمشاريع الهادفة إلى تحقيق التنمية المحلية، نجد أنّ الكثير منها عالقة بين أيدي الإدارات الرسمية التي لا تعيرها الأهمية اللازمة، وهذا ما يؤخّر إنجاز المخططات التنموية المنوي إجراؤها ويمنع بالتالي التوصل إلى الإنماء المتوازن؛ منذ إثني عشر عاماً مثلاً عمّدت بلدية جونيه إلى تحويل البولفار البحري في تلك المنطقة إلى شط رملي يستفيد منه كل أبناء المنطقة، فوضعت الخرائط لدى الجهات المركزية المعنية إلا أنه حتى الآن لم تُعطَ الرخصة بشأن هذا المشروع.

وفي بعض الأحيان، هناك حالات يبدو الروتين الإداري فيها بشكلٍ غير مباشر:

قد ينتهي عقد المتعهد مع البلدية دون ان يتواجد متعهد جديد نظراً انه لم تُجر مناقصة جديدة لتلزيم الأعمال إلى متعهد آخر، ويضطر منفذ العقد الأساسي إلى إستكمال أعماله ريثما يتم توقيع العقد الجديد. مثلاً، بالنسبة إلى عملية ادارة وتشغيل البارك البلدي لبلدية زحلة، تمّ التأخر في تلزيم هذا الملف واستكمل المتعهد العمل ضمن شروط العقد الأساسي ونفذ مهامه بطريقة عقد المصالحة لصالح البلدية. وعندما وقّعت البلدية عقداً جديداً، تمّت تصفية المستحقات العائدة للمتعهد الأساسي الذي نفذ بطريقة المصالحة، وحيث أنّ عقد المصالحة يتطلّب إبداء رأي هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة الداخلية للموافقة على تلك المستحقات، إلا انها قد تأخرت في البتّ بالموضوع أكثر من سبعة أشهر نظراً لكثرة الملفات الموجودة لديها، وبالتالي تضرّر المتعهد الأول وتراجعت همته لتنفيذ مشاريع إنمائية أخرى بطريقة المصالحة بسبب هذا الروتين الإداري.

بناءً عليه، إنّ التعجيل في البتّ بمعاملات الهيئات المحلية يؤدي إلى السرعة في تحقيق التنمية المحلية وتحقق بالتالي التنمية المتوازنة في كافة المناطق شرط ألاّ تلعب المحسوبيات السياسية

والطائفية والعائلية دوراً في إنجاز هذه المعاملات، لأنّ هذا الأمر يؤدي إلى إنماء غير متوازن، وهذا ما يحصل عندما يكون هناك امتياز لبلدية أو أفضلية لها على حساب بلدية أخرى من غير مبرر شرعي.^(١)

بعد أن تكلمنا على أسباب ونتائج الروتين الإداري، يمكننا عرض بعض الإصلاحات التي تساهم في إقامة التغيير لدى الإدارة:

إنّ التطوير يبدأ بتطوّر التشريعات والقرارات التي تحكم عمل الجهاز الإداري، فكثير من التعقيدات الروتينية التي تعطلّ العمل ناتجة عن بعض مواد التشريعات المنظمة للعمل، فمن المهم إعادة صياغة كافة القوانين والأنظمة الجامدة؛ كما انه لا بدّ من تحسين نوعية العمل ليصبح أكثر جودة وتفعيل مفاهيم العلاقات العامة التي تسمح بإرضاء المواطنين؛ أخيراً، يمكن القيام بدورات تطويرية تعتمد على الكفاءات من أجل ترقية الموظفين ممّا يسمح بالحصول على أدمغة شابة مواكبة للتطور الإلكتروني عوضاً عن الإعتماد على عنصر الزمن في عملية الترقية.

إنّ عملية تقشي وباء الروتين الإداري ليست الوحيدة التي تشكّل معوقاً إدارياً مثلاً للعمل البلدي، فما هي تلك المعوقات الأخرى؟ (فرع ثانٍ)

فرع ثانٍ: إنعدام الكفاءة الإدارية.

إنّ الهدف الأساسي من وجود البلديات هو تقديم خدمات محلية متنوعة للمواطنين بسرعة، ودقة وإتقان؛ ومن أجل ذلك لا بدّ من وجود جهاز إداري متكامل قادر على تنفيذ كافة المهام التي يتطلبها المجتمع المحلي، نظراً إلى أنه من مقومات نجاح البلدية وتقدمها علاقة متينة بين المجلس البلدي والرئيس من جهة والجهاز البشري الكفؤ القادر على تأدية واجباته من جهة أخرى.

سوف نعالج في هذا الصدد العلاقة بين أعضاء المجلس البلدي ومدى أهليتهم للقيام بالدور المطلوب، كذلك سنتطرق إلى موضوع الجهاز البشري في الإدارات المحلية.

بالنسبة إلى العلاقة بين أعضاء المجلس البلدي، نرى أنّ هناك عدم انسجام بين هؤلاء الأعضاء حول الحاجيات الأولية للمجتمع المحلي وأنّ هناك غياباً للرؤية المشتركة فيما بينهم لأنّ كل عضو يقترح المشروع الذي يراه ملائماً للمنطقة حسب قناعاته الشخصية بعيداً من المصلحة العامة، ويبدو كل ذلك

^١ - علا صعب، "الإنماء المتوازن في لبنان (واقع ومصطلح)"، رسالة لنيل شهادة دبلوم في العلاقات الدولية والدبلوماسية، جامعة بيروت العربية، ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ٩٢.

جلباً من خلال تجربة العمل البلدي الذي أثبت التقصير في الأداء وعدم فعاليته بسبب الخلافات الشخصية وعدم التجانس بين أعضاء المجالس البلدية.

بالرغم من وجود رؤية مشتركة أحياناً بين أعضاء مجلس بلدي واحد على مشروع تنموي يخدم المصلحة العامة، قد يصطدم برؤية جديدة غير منسجمة بسابقتها في المجالس البلدية المتعاقبة.

إن مشروع البردوني في مدينة زحلة مثلاً، كان يُعتبر حتماً بالنسبة إلى المجلس البلدي السابق برئاسة أسعد زغيب وهو يقضي بتوسيع المنطقة السياحية للبردوني.

في هذه القضية، تمّ إستملاك الأراضي اللازمة للمشروع ودُفعت التعويضات الكافية وكادت أن تصبح زحلة بمثابة سويسرا الثانية.

يعتبر مهندس بلدية زحلة إيلي خنيسر أنّ "الإنماء يجب أن يواكبه إستمرارية في العمل البلدي، وللأسف توقّف المشروع مع انتهاء ولاية المجلس البلدي السابق علماً بأنّ كل شي كان جاهزاً وكان الهدف منه منع هجرة أبناء زحلة من خلال تشجيع السياحة صيفاً وشتاءً وتأمين فرص عمل جديدة."^(١)

بالإضافة إلى ذلك، لا جدال حول أهمية العنصر البشري في أي عمل إنمائي، حيث ان نجاح البلدية يرتبط بكفاءة العاملين على جميع مستوياتهم وخبراتهم، إلا أنّ قانون البلديات يشترط في عضو المجلس البلدي أن يُحسن القراءة والكتابة، وبالرغم من بساطة هذا الشرط نجد انه مفقود لدى بعض الأعضاء الذين لا يتمتعون بهذه الصفة لتولّي ذلك المنصب؛ وخير دليل على ذلك ما نلمسه ضمن القرار رقم ٥٩ الصادر بتاريخ ١٣/١٠/٢٠٠٥ الذي بموجبه طلبت الجهة المستدعية إبطال فوز المرشح في الإنتخابات البلدية كونه لا يعرف القراءة والكتابة، وبعد الاختبار تبين ان معرفته بالكتابة ضعيفة و لكن تمّ إعتباره في وضع يسمح له بإستيعاب ما يُعرض عليه من مستندات وقرارات وإبداء رأيه كتابةً بأي موضوع بصورة واضحة^٢؛ هذا يعني أنّ هناك ضعفاً في الكفاءات العلمية داخل المجالس البلدية مع العلم أنّ تحقيق الإنماء المتوازن بواسطة البلديات يحتاج إلى تعبئة موارد بشرية محلية واعدة واستنهاض طاقاتهم للإستفادة في الإنماء المنشود^٣؛ إن رئيس البلدية والأعضاء هم العمود الفقري لإنماء البلدات والقرى ما يقتضي أن يتمتعوا بصفتي الكفاءة والرؤية المستقبلية المشتركة؛ ومن المستحسن في هذا المجال عدم الإكتفاء بالمستوى العلمي البسيط الذي يقتصر على القراءة والكتابة، بل لا بد من تحديده

١- مقابلة مع إيلي خنيسر، مهندس بلدية زحلة، مقر بلدية زحلة، تاريخ ٢٠١٥/٨/٤.

٢- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٥٩، مرجع سابق.

٣- راجع بما معناه د. محمد دخيل، " إشكاليات التنمية الاقتصادية المتوازنة - دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة ٢٠٠٩، ص ١٨٢

بنيّل شهادة جامعية معينة؛ ان ضرورة هذا الشرط تؤدي الى الإنسجام والملاءمة بين أعضاء المجلس البلدي من جهة وبينهم وبين الرئيس من جهة أخرى لأنهم يتحلون بالمستوى العلمي الرفيع المتقارب فيمتلكون بُعد النظر المثمر لدراسة مشاريع إنمائية ضخمة؛ فهل ينسجم من يتقن القراءة والكتابة مع الحائز على شهادات جامعية في إقتراح بعض المشاريع الإنمائية داخل البلدية؟

ويجدر بنا الوقوف عند أهمية توسيع نطاق رقابة هيئة التفتيش المركزي لتشمل رئيس وأعضاء المجالس البلدية ولا تنحصر بالموظفين من أجل حثهم على العمل بدقة وجدية.

إنّ رئيس السلطة التنفيذية وأعضاء المجلس البلدي لا يمكنهم أن يتولّوا مهام البلدية بصورة منفردة، بل هناك جهاز إداري يتألف من موظفين، أجراء ومتعاقدين للتعاون معاً بغية إتمام الأعمال المطلوبة.

في الحقيقة، تواجه معظم البلديات اليوم مشكلة النقص في جهازها الوظيفي، والسبب الأهم فيها يكمن في تردّي أوضاع الهيئات المحلية من الناحية المالية أو وجود وظائف شاغرة في ملاكاتها الإدارية؛ في بلدية زحلة مثلاً، يتواجد خمسة جباة فقط وعدد مراقبي التحقق للبنىات مكتومة القيد هو إثنان، فيكون بالتالي عدد الموظفين غير كافٍ لأداء المهام اللازمة خاصة بعد ضمّ بلدة تعنايل إلى بلدية زحلة، كما أنّ بلدية جب جنين قوامها موظف واحد يقوم بجباية الرسوم ضمن النطاق البلدي.

وفي ظل هذا النقص في عدد الموظفين، تضطر البلديات أحياناً إلى الإستعانة بأعضاء المجالس البلدية من أجل تأمين عنصر الإستمرارية في العمل البلدي، عوضاً عن إنشغالهم بكيفية تحقيق مشاريع لتنمية البلدة الواقعة ضمن النطاق البلدي، فيصبح الأعضاء منهمكين بالأمور الإدارية التي تدخل أصلاً ضمن صلاحيات موظفي البلدية.

للتأكيد على ذلك، نستند إلى نص المادة /٨٤/ من المرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨ التي تجيز للبلديات التي يقل قطع حسابها السنوي عن خمسين ألف ليرة لبنانية تكليف أعضاء من المجلس البلدي القيام بمهام الكاتب وذلك دون أي مقابل بسبب ضعف امكانياتها المادية لطلب موظفين جدد كي يملأوا الاماكن الشاغرة فيها.

بالإضافة إلى ذلك، تعاني أكثرية البلديات اللبنانية من عدم توافر الكفاءات اللازمة لدى الموظفين، الذين يعتبرون جهازها التنفيذي وأداة التواصل بين البلدية والمجتمع المدني حيث يكون باستطاعتهم أن يلعبوا دوراً أساسياً في إنجاح العمل البلدي؛ هل يمكن أن تكون لدى الموظفين، في ظل غياب الكفاءة العلمية المطلوبة، القدرة على ادارة البلدية و ممارسة صحيحة للديمقراطية؟

من هنا تبرز أهمية الإعتناء بهذا الجهاز بالنسبة إلى عدد الموظفين كي يكون قادراً و مستعداً" لأداء المهام المفروضة عليه، والذي يتم من خلال فتح باب التوظيف على أساس الكفاءة المطلوبة؛ لكنّ رفع عدد الموظفين ليس الحل الوحيد لمشكلة الجهاز الوظيفي البلدي، بل إنّ مسألة تحسين أدائه هو شرط أساسي لتحقيق النتيجة المرجوة؛ وتطوير أداء هذا الجهاز البشري يتمّ عبر خطوات عدة، يستحسن أن نذكر بعضاً منها:

إن القيام بدورات تدريبية متتالية لمواكبة كافة التطورات العلمية والعملية المستجدة على العمل البلدي، أمر ضروري لتطوير أداء الجهاز البشري؛ يوازيه تعزيز المراقبة من قبل الأجهزة المختصة بذلك ومكافأة الموظفين الأكفاء لتشجيعهم على العمل. هذا ما خلا إتخاذ بعض التدابير الاحترازية بحق من يهمل عمله ويخالف الأنظمة المرعية الإجراء.

كما أنّ إعتداد المكننة التي توفر الوقت وتخفف نسبة الأخطاء التي قد يقع فيها الموظف، وترفع مستوى الإنتاجية، هي السبيل الأجدى لإنجاز العمل على أكمل وجه، كما وأنّ الإهتمام بجهاز الموظفين من قبل المجلس البلدي كتقديم مساعدات متنوعة تحسن من أحوالهم الاجتماعية و أوضاعهم المعيشية، لا يقلّ قدرًا عن المكننة لتحفيزهم على القيام بمهامهم بصورة صحيحة حديثة.

لقد أعدّ المركز اللبناني للدراسات بحثاً عام ٢٠٠١ من أجل تقييم تجربة العمل البلدي في لبنان، رأينا ان البرامج التي تساعد على تحسين الكفاءة الإدارية قد لاقت اهتماماً أكبر لدى البلديات الكبرى من البلديات الصغرى، حيث أنّ ٩٩ في المئة من البلديات الكبرى ترى أنّ تحسين الكفاءة الإدارية عامل مهم جداً مقابل ٨٨ في المئة من البلديات الصغرى؛ كما أنّ التدريب على المعلوماتية أمر ضروري، الذي يمثل عاملاً مهماً أو مهماً جداً بالنسبة إلى ٩٤ في المئة من البلديات الكبرى مقابل ٨٦ في المئة من البلديات الصغرى، كما أنّ التنقيف القانوني الملائم يمثل عاملاً مهماً أو مهماً جداً بالنسبة إلى ٩٤ في المئة من البلديات الكبرى مقابل ٧٣ في المئة من البلديات الصغرى^(١)؛ والسبب في ذلك في رأينا يعود إلى توفير إمكانيات مالية أكبر لدى السلطات المحلية الكبيرة التي تسمح لها بإعداد البرامج المساعدة على تحسين مهارات الموظفين.

بعد أن تكلمنا على إنعدام الكفاءة الإدارية، سوف نبحث في فقدان العنصر البشري المتخصص لدى البلديات ومدى تأثيره على أدائها. (فرع ثالث).

^١ - راجع بما معناه الباحث فارس أبي صعب، "العمل البلدي في لبنان - دراسة ميدانية وتقييم لتجربة"، المركز اللبناني للدراسات ٢٠٠١، ص ٤٤.

فرع ثالث: فقدان العنصر البشري المتخصص.

إنّ إدارة الموارد البشرية بشكلها الحديث هي نتيجة لعدد من التطورات التي ساهمت في إظهار الحاجة إلى وجود إدارة موارد بشرية متخصصة ترعى الشأن العام، حيث يرتبط نجاح الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بوجود أفراد لديها متخصصين في مجالات محددة؛ مفهوم التخصص يعني إقتصار فرد أو جماعة على عمل معين، وهو من الضرورات للمجتمع المتكامل ويزيد من الإتقان ويؤدي إلى المهارة والجودة ويحدّ من الفوضى بتنازع الإختصاص.

إننا نؤكد على أهمية التخصص لموظفي الإدارات العامة وتأثيره الكبير على تطوير رؤيتهم لمحيطهم ومجتمعهم وعلى تنمية المفاهيم المتعلقة بوظائفهم، كما نشير أيضاً إلى أهميته على صعيد العمل البلدي، لأنّ فقدان العنصر البشري المتخصص يشكّل أحد أهم المعوقات الإدارية التي تعاني منها البلديات اللبنانية. كيف نعالج هذه المشكلة إذاً؟ وهل يمكن فرض شرط التخصص في قانون البلديات؟ لقد سبق وأشرنا إلى أهمية عنصر الكفاءة لدى رئيس وأعضاء البلديات التي تشكل سلطات محلية تكون بحاجة إلى اشخاص يتمتعون بالمعرفة والعلم لإدارة شؤون المنطقة بطريقة سليمة ومنضبطة؛ غير أنّ الكفاءة وحدها لا تفي بالغرض بل تترافق مع عنصر الإختصاص الذي يجعل من العمل البلدي أكثر فعالية ويحقق الهدف التتموي المنشود.

نلاحظ غالباً أنّ من يتولى رئاسة أو عضوية المجالس البلدية هم أشخاص ذوو مراكز عالية، كالأطباء والمهندسين ورجال الأعمال؛ ولكنهم، هل يتعمّقون بخصوصية الدور البلدي؟ وهل يلمّون بالقوانين التي ترعى سير أعمال المجالس البلدية؟

في الواقع، تحظى البلديات بمهام لا حصر لها، وعندما تميزت بصفة الإستقلالية عن السلطة المركزية، كان لا بدّ من وجود ثقة بإستطاعة مجالسها على تنفيذ هذه المهمات بدقة ومهارة؛ هذا ما يستوجب توافر الإختصاص الذي يعطي الحيز الأوسع لدعم مبدأ الإستقلالية، وإلا سيؤدي إفتقارها إلى العنصر البشري المتخصص إلى زيادة حدّة الرقابة الإدارية عليها.

إنّ غياب متخصصين في مجال تنظيم البناء وتخطيط الطرقات لدى البلديات اللبنانية، جعل منها خاضعة لرقابة التنظيم المدني، الذي تتصبّ مهامه على الحق بتعديل التصاميم وأنظمة المدن والقرى المعروضة على المجالس البلدية كي تبدي رأيها فيها خلال شهر من تاريخ عرضها.

والجدير بالذكر، أنّ بلدية بيروت قد أنشأت دائرة فنية تتعاطى الأمور التنظيمية والعمرانية داخل نطاقها البلدي؛ فماذا يحصل لو أنشأنا، على غرارها، هذه الدائرة الفنية في مختلف البلديات اللبنانية؟ ألن

يؤدي ذلك إلى إلغاء رقابة جهاز التنظيم المدني عليها؟ ألن يسفر عن ذلك توسيع رقعة إستقلاليتها عن السلطة المركزية؟

إنّ عملية تخمين العقارات التي على أساسها تُمنح رخص البناء وتُستوفى عليها الرسوم الملائمة لسعرها، تدخل في إختصاص المجالس البلدية؛ إذا كانت لجنة التخمين تتألف من أعضاء غير متخصصين بالشؤون العقارية، هل يستطيعون أن يحسنوا التقدير؟ أليس من المتوقع أن يرتكبوا أخطاء مالية معينة تؤدي إلى تقليص الرسوم البلدية؟

كما وأن صلاحيات البلدية تمتد أيضاً إلى الإهتمام بالمجال السياحي محلياً، الذي يحتاج إلى وجود أعضاء متخصصين بالمجال الإعلامي والإعلاني لإستهاض العمل السياحي في البلدات والقرى من خلال المحافظة على المعالم السياحية وتنظيم المهرجانات على أنواعها، هذا ما يحقّق التنمية السياحية ضمن النطاق البلدي.

أضف إلى ذلك ما تستملك البلديات من عقارات واقعة في نطاقها الجغرافي أو تتصرف بها لغايات متعددة ضمن إطار المنفعة العامة؛ ولكن، كيف يمكن تحقيق هذا الأمر إذا كان الأعضاء القائمون بهذه المهمة غير ملمين في اصول الإستملاك وقانونيته؟

إذا كان بإمكان البلديات مثلاً أن تتصرف بالمشاعات الموجودة ضمن نطاقها الجغرافي، هذا لا يعني أنّ بإستطاعتها أن تتصرف بالعقارات المملوكة للعموم؛ لأنّ الإلمام بهذه النقطة يحتاج إلى وجود عضوٍ متخصصٍ في هذا المجال. نشير هنا إلى ما أدّى فقدان العنصر البشري المتخصص بشؤون الإستملاك في مجلس بلدية العيشية إلى إرتكاب مخالفة تتمثّل بإقامة إنشاءات على أحد العقارات في البلدة على الرغم من أنه مملوك لكل الأهالي مجتمعين. (١)

كذلك، تُعنى المجالس البلدية بشؤون الأمن على الصعيد المحلي عبر جهاز شرطة البلدية، الذي يوضّع تحت إشراف لجنة أمنية خاصة مؤلفة من بعض أعضاء المجلس البلدي. إذا كان هؤلاء الأعضاء غير ملمين بالمجال الأمني، فكيف يستطيعون إدارة هذا الجهاز بشكلٍ معين يحافظ على النظام العام؟ يستحسن بنا أن نهيب بوجود عضو متخصص في الشأن الأمني يحوز على خبرة كافية لتحقيق النجاح في إدارة جهاز شرطة البلدية.

من خلال ما تقدم، يتبين لنا أنّ وجود متخصصين في بعض البلديات دون غيرها من البلديات الأخرى، ينعكس على تحقيق الإنماء المناطقي المتوازن، حيث نجد أنّ بعض المناطق تحظى بالتنمية

١- قرار رقم ٨٢، تاريخ ٢١/١٠/٢٠١٤، "الياس عون ورفاقه/ الدولة، وزارة الداخلية والبلديات وبلدية العيشية"، مجلة العدل ٢٠١٥، الجزء الأول ص ١٨١.

المحلية وبعض المناطق الأخرى تحرم منها بسبب عدم وجود العنصر البشري المتخصص. لذلك نرى أنه من الضروري تعديل قانون البلديات وإلزام وجود أعضاء متخصصين لتولي المهام الأساسية التي تدخل ضمن اختصاص المجالس البلدية، على أن يخضع كل واحد منهم ضمن إختصاصه، لدورات تثقيفية تهدف إلى تعمقهم بأحكام القوانين والأمور المتصلة بكافة شؤون البلدية؛ إذا كان العضو البلدي محامياً مثلاً، فمن الضروري أن يلمّ بقانون البلديات، وإذا كان مهندساً فيُستحسن أن يضطلع بأصول الإستملاك والتنظيم المدني، أما إذا كان محاسباً، فمن الأجدى أن يكون على معرفة تامة بالقوانين المتعلقة بتسيير الأمور المالية البلدية.

إنّ محدودية الإنماء المتوازن في إطار العمل البلدي التنظيمي، لا تقتصر على المعوقات الإدارية فحسب، بل تشمل أيضاً الواقع الإنتخابي المترهل؛ فكيف يبدو لنا هذا المترهل؟ (مطلب ثانٍ).

مطلب ثانٍ: واقع إنتخابي مترهل.

يعتبر الإنتخاب بمثابة ركن أساسي لتأسيس نظام ديمقراطي يكون الشعب مصدره، يساهم فيه المواطن في إختيار الأشخاص الذين يتولون ممارسة السيادة والحكم نيابةً عنهم. تشكل الانتخابات البلدية جوهر الديمقراطية على الصعيد المحلي، إلا أنّ هناك معطيات متعددة تتحكم بالأسس التي يستند الناخب إليها من أجل الإقتراع؛ إن كان على صعيد الإعلام والإعلان والإنفاق الإنتخابي (فرع أول)، أو على صعيد سن الإقتراع وسن الترشح (فرع ثانٍ)، أو على صعيد المساواة بين المواطنين (فرع ثالث).

فرع أول: على صعيد الإعلام والإعلان والإنفاق الإنتخابي.

عرفت المجتمعات القديمة أنظمة حكم إستبدادية ودكتاتورية حيث لا تلعب إرادة الشعب فيها أيّ دور يُذكر، مما أفسح المجال أمام الحكام للسيطرة والإستئثار على كل مفاصل الدولة. لكنّ الشعوب لم ترضح طويلاً لهذه الأنظمة البالية، بل أجبرت الحكام في مرحلة أولى على التنازل عن جزء من السيادة بشكل منحة دستورية تعترف ببعض الحقوق، وفيما بعد نشأت الدساتير الضامنة للحقوق كافةً وأهمها الحق بالحرية والحق بالتعبير عن الرأي اللذين يساهمان في نشر مبدأ الديمقراطية الذي يتجلى في حرية إرادة الناخبين في الإنتخابات؛ التي غالباً ما يعمد المرشحون فيها إلى مختلف الوسائل

المادية والمعنوية كالمال ووسائل الإعلام والإعلان من أجل التأثير على إرادة الناخبين لتحقيق أهدافهم الانتخابية.

في الواقع، إن أهم المبادئ الدستورية التي ترعى الانتخاب هو مبدأ المساواة أمام القانون الذي ينبثق عنه مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين في استخدام "المال" ووسائل الإعلام والإعلان، وقد يقود إلى قمع الحريات؛ ولكن الحرية المطلقة تؤدي إلى فوضى، فكيف يتم التوفيق بينهما؟

إن الإعلام الانتخابي هو كل مادة إعلامية تتعلق بالانتخابات من قريب أو من بعيد يجري بثها من دون مقابل، أمّا الإعلان الانتخابي فهو كل عمل يقوم به المرشح لإبراز حملته الانتخابية مقابل مبلغ من المال لدى مؤسسات الإعلام.

من البديهيات أن وسائل الإعلام والإعلان تملك قدرة كبيرة على التأثير في المعارك الانتخابية من خلال جذب الناخبين للإطلاع على برامج المرشحين الانتخابية، إلا أن هذا الأمر يؤدي إلى دعم مرشح على حساب مرشح آخر، هذا ما سمّاه المجلس الدستوري في القرار رقم ٢٠٠٢/٥ "التعسف في استعمال مكن القوة" معتبراً أن تأثير الوسيلة الإعلامية على الناخبين قد ينفي الموضوعية والتعددية وحرية إبداء رأيهم. (١)

بناءً على ما تقدم، قام المشرع في ظل القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥ بتنظيم الإعلام والإعلان في الانتخابات البلدية، الذي سمح بموجبه لكل مرشح أن يشرح برنامجه الانتخابي من خلال إعداد نشاطات بأساليب متعددة شرط أن يتقيد ووسائل الإعلام بالموجبات المفروضة قانوناً، ومنها:

الإمتناع عن الإساءة إلى أحد المرشحين بواسطة القذف أو الذم، وعن إثارة النعرات الطائفية أو المذهبية أو العرقية بشتى الوسائل وعمّا من شأنه استخدام أساليب الضغط والتخويف أو الوعد بمنافع مادية أو معنوية للناخبين، وعن تزيف المعلومات أو تعديلها أو إخفائها أو حذفها كلياً أو جزئياً. (٢)

لا تقتصر المعارك الانتخابية النيابية على استخدام الإعلان والإعلام فحسب للتأثير على إرادة الناخبين، بل تشمل أيضاً عملية الإنفاق الانتخابي حيث قام المشرع بتنظيمه بموجب قانون الانتخاب.

^١ - قرار رقم ٢٠٠٢/٥، صادر عن المجلس الدستوري بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٤، الجريدة الرسمية، تاريخ ٣١/ تشرين الأول/٢٠٠٢، عدد ٦٠، ص ٦٩٦٩. طعنت المرشحة ميرنا المر بصحة نيابة السيد كابريل المر في الانتخابات الفرعية لعضوية مجلس النواب لأسباب مختلفة، أهمها الضغوطات الإعلامية والإعلانية التي حصلت من قبل المستدعي ضده ومؤسسته الإعلامية الـ MTV.

^٢ - راجع بما معناه المادة ٦٤ و٦٦ في القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥ وتعديلاته: الانتخاب النيابية، صادر بتاريخ ٨/ تشرين الأول/٢٠٠٨، منشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤١ تاريخ ٩ تشرين الأول ٢٠٠٨ ص ٣٩٣١.

يعتبر الإنفاق الانتخابي كل قيمة سواء أكانت مبلغاً من المال أو شيئاً مادياً أو القيام بعمل أو الإمتناع عنه يهدف إلى التسويق لصالح مرشح معين لمساعدته على الفوز بالانتخابات.

في الحقيقة، منح القانون رقم ٢٥/٢٠٠٨ المرشح للانتخابات النيابية حقوقاً متعددة بالنسبة إلى الإنفاق الانتخابي حيث أجاز له الإنفاق من ماله الخاص معتبراً أنّ مال الزوج أو أي من الأصول والفروع بمثابة المال الخاص للمرشح؛ كما أنه سمح بتقديم أية مساهمة في الحملة الانتخابية له من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين اللبنانيين دون الأجانب. لكنّ القانون نفسه فرض على المرشحين مسؤوليات وواجبات تمّت بالإنفاق الانتخابي وتتضمن فتح حساب يسمى "حساب الحملة الانتخابية" يخضع لرقابة لجنة معينة من قبل هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية دون الإلتزام بالسرية المصرفية، على أن تنحصر عمليات إستلام الهبات ودفع النفقات الانتخابية في هذا الحساب، ويعقبها التصريح عن إسم مدقق الحسابات بواسطة كتاب خطي مدوّن لدى كاتب العدل عند تقديم تصاريح المرشحين. إضافة إلى ذلك، يُحظر على المرشحين تقديم خدمات أو دفع مبالغ للناخبين أثناء فترة الحملة الانتخابية ويستثنى منها تلك التي يقدمها المرشحون بصورة إعتيادية ومنظمة منذ مدة لا تقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية؛ وهذا ما حصل في بلدة "أبلح" البقاعية في الانتخابات البلدية حيث اتهم المرشح المحامي "جورج يوسف" المرشح الآخر "روبير سمعان" بدفع الرشاوى وتقديم العطايا والوعود والمساعدات الإجتماعية لعدد كبير من الناخبين مما أفسد نتيجة الانتخاب. إلا إن غياب أي دليل يثبت هذا الأمر، دفع بمجلس شورى الدولة في إجتهاده رقم ٨٠^(١) الصادر بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٥ إلى ردّ المراجعة.

من الطبيعي أن يلعب "المال" دوراً مهماً في الحملات الانتخابية، هذا ما حدا بالمشرع إلى تحديد سقف الإنفاق الانتخابي، الذي شطره إلى قسمين: قسم ثابت مقطوع قدره مئة وخمسون مليون ليرة لبنانية، وقسم آخر متحرك تحدد قيمته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الداخلية ويرتبط بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية التي ينتخب فيها المرشح.^(٢)

بعد ما حُضنا في ميدان الإعلام والإعلان والإنفاق المالي في الحملات الانتخابية النيابية وما تركته من تأثيرات على إرادة الناخبين؛ نتساءل عمّا ينعكس مفعولها على الانتخابات البلدية؟

لا تلبث وزارة الداخلية والبلديات أن تعلن عن موعد لإنتخاب مجلس بلدي جديد حتى تعمّ الحملات الانتخابية البلديات والقرى اللبنانية كافةً.

^١ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٠، تاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٥، "المحامي جورج يوسف أبو زيدان ورفاقه/الدولة وروبير سمعان ورفاقه"، م.ق.إ، العدد الثاني والعشرون، ٢٠١١، المجلد الأول، ص ١٤١.

^٢ - راجع بهذا المعنى المادة ٥٥ - ٥٦ - ٥٧ - ٥٩ و ٦٠ من القانون رقم ٢٥/٢٠٠٨ وتعديلاته: الانتخابات النيابية، مرجع سابق ص ٣٩٢٨، ٣٩٢٩ - ٣٩٣٠.

تتعدد الوسائل الإعلامية والإعلانية التي يلجأ إليها المرشح لعضوية المجلس البلدي من أجل تحقيق مآربه الإنتخابية، نذكر البعض منها: بث كليببات تتضمن ترويجاً وتسويقاً لحملة المرشح، وبث مقابلات مع عدد من الأشخاص يعلنون عبرها عن برنامجهم الإنتخابي، ووضع صور وشعارات على اللوحات الإعلامية في شوارع البلدات والقرى، وإلقاء خطابات في كل حيّ من أحياء المنطقة تعبر عن المشاريع المنوي إجراؤها من قبل المرشح، وتوزيع المناشير على المازّة وسيارات المواطنين بما تتضمن من الخطط المراد تنفيذها... أقامت لائحة أبناء زحلة برئاسة النقيب "وليد الشويري" المرشحة للإنتخابات البلدية عام ٢٠١٠ مثلاً، إحتفالاً في ساحة الشهداء في زحلة تكريماً لشهداء المدينة وكان لوسائل الإعلام دورٌ كبيرٌ في نقل هذا الحدث بهدف التأثير في عاطفة اهالي المدينة عموماً وأهالي الشهداء خصوصاً.

غالباً ما تسيطر المادة الإعلامية، في الإنتخابات البلدية، على اذهان المواطنين الذين يقعون في خداع المظاهر الإعلامية والإعلانية التي قد تؤدي أحياناً إلى تعزيز واقع التضليل والإنحدار السلوكي وغياب المناخ الديمقراطي.

عطفاً على ما تبين لنا من إرتباط بين الإعلام والإعلان من جهة والإنفاق المالي من جهة أخرى في الحملات الإنتخابية النيابية، فكيف يبدو لنا هذا الإرتباط في الإنتخابات المحلية؟ لقد أصبح من المعلوم أن تكاليف الحملات الإنتخابية باهظة وبعض المرشحين يستغلون دور "المال" في العملية الإنتخابية لكسب أكبر عدد من الأصوات، وأظهرت التجارب أهمية دور الإنفاق الإنتخابي البلدي في تحديد نتائج الإنتخابات، الذي يتجلى بأوجه متعددة، نذكر منها: الإعلانات المتعلقة بالحملة الإنتخابية في جميع أشكالها، بدّل أتعاب المندوبين والمستشارين الإنتخابيين، النفقات المختلفة كالفاكس والهاتف والإنترنت، والتكاليف الإدارية كبذل إيجار المكاتب التي تُفتح قرب مراكز الإقتراع.

في الواقع، ثمة مخاطر عديدة ناجمة عن إستغلال "المال" في الحملات الإنتخابية البلدية، تظهر في سيطرة أصحاب رؤوس الأموال على الهيئة المنتخبة وفي الإستفادة من الأموال غير المشروعة، وفي إقامة ساحة تنافس غير عادلة، وفي خلق فرص غير متكافئة للوصول إلى السلطة؛ وتتمثل أيضاً بوصول اشخاص إلى الحكم المحلي بسبب إنفاق المبالغ الكبرى فيها وهذا ما يؤدي إلى فوز المرشح غير المناسب الذي استطاع ان يؤثر على إرادة الشعب من خلال نفوذه المادي.

والمنطق يقضي بأنّ الأموال التي صُرفت على الحملات الإنتخابية لا بدّ من استردادها بطريقة او بأخرى، هذا يعني انّ المرشح الذي أصبح عضواً في المجلس البلدي بفضل النفقات الباهظة التي تكبدها

سيحاول أن يعوّضها بواسطة مشاريع تخدم مصالحه الخاصة بدلاً من مشاريع إنمائية تستفيد منها البلدة كلها.

على الرغم من أنّ المشرع قد تنبه في المادة ١٦ من قانون البلديات^(١) إلى الآثار السلبية الناتجة عن سيطرة وسائل الإعلام والإعلان والمال على الحملات الانتخابية من خلال إعتاده الأحكام نفسها المنصوص عليها في قانون الانتخاب النيابي لجهة تنظيم الإعلام والإعلان من جهة والإنفاق الانتخابي من جهة أخرى؛ لكننا نرى ثمة أموراً معينة يجب الالتفات إليها أيضاً، وهي: عدم استخدام الإعلام والإعلان الانتخابي قبل البدء بالحملات الانتخابية بثلاثة أشهر على الأقل وحتى انتهائها.

كذلك، نوّد الإشارة هنا إلى ضرورة نصّ القانون على تحديد هيئة مستقلة تتولى الرقابة على التمويل السياسي وتحويلها مسؤولة إدارة قوانين هذا التمويل وتطبيقها بطريقة نزيهة ومحايدة، فضلاً عن أهمية إستعانة هذه الهيئة بمنظمات المجتمع المدني الراغبة في متابعة إنفاق المرشحين.^(٢) إن الترهل في الواقع الانتخابي البلدي لا يقتصر على مستوى الإعلام والإعلان والإنفاق الانتخابي، بل يشمل مستويات عديدة أيضاً، فما هي؟ (فرع ثانٍ)

فرع ثانٍ: على صعيد سنّ الإقتراع وسنّ الترشح.

إن الإقتراع وجّه من الوجوه المعتمدة في ممارسة الديمقراطية، الذي يساهم في إثراء العملية السياسية ويضمن مشاركة واسعة من جميع فئات المجتمع لإختيار ممثليهم في السلطة، وهو حق من الحقوق السياسية التي يمارسها كل مواطن؛ في لبنان، تطور حق الإقتراع وأصبح عاماً شاملاً لكل اللبنانيين وتحتصر شروطه بالسنّ والجنسية و التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

نرى أنّ دولاً متعددة قد فرضت سن الثامن عشر للإقتراع منذ تاريخ إقرار قوانين الإنتخابات، وثمة دول أخرى اعتمدت السن نفسه بعد إجراء تعديلات دستورية تقضي بتخفيض سن الإقتراع، ويبقى لبنان ضمن أقلية لا تزال تعتمد شرط سن الحادي والعشرين لممارسة هذا الحق وفق ما ينص عليه الدستور اللبناني في المادة ٢١ منه على أنّ بلوغ هذا السنّ يعد شرطاً أساسياً لكل مواطن لبناني كي يكون ناخباً في المجلس النيابي وفي المجالس البلدية^(٣)؛ إنّ هذا المبدأ الدستوري تناوله أيضاً قانون الانتخاب

^١ - المادة ١٦ من قانون البلديات، مرسوم اشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، الجريدة الرسمية عدد ٢٠ تاريخ ١٩٧٧/٧/٧ ص ٢١.

^٢ - راجع بهذا المعنى القاضية ناديا الحجار، القاضية باترسيا فارس، المحامي نجيب فرحات، "إشكالية العلاقات بين الحرية وتكافؤ الفرض في الإنتخابات"، بحث في مادة الحريات العامة، ماجستير قانون عام، اشراف الدكتور عصام سليمان عام ٢٠١٤ ص ١٥.

^٣ - راجع بما معناه، د. زهير شكر، مرجع سابق ص ١١٨٤.

الصادر بتاريخ ٦ كانون الثاني ٢٠٠٠، ما أفرز نوعاً من التناقض بين سن الرشد السياسي المحدد بالحادي والعشرين عاماً وسن الرشد القانوني المحدد بالثامن عشر.

إنّ المؤيدين لفكرة تخفيض سن الإقتراع إلى الثامن عشر، يستندون إلى قناعات ومبررات متعددة، ومنها:

إنّ حرمان المواطنين الذين هم دون سن الحادي والعشرين من ممارسة حقهم بالإقتراع، يشكل مخالفة لأحكام المادة السابعة من الدستور اللبناني التي تنص على مبدأ المساواة بين جميع اللبنانيين فيما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية وتحمل المسؤوليات^(١)، كما أنّ في ذلك نقضاً للحقوق السياسية التي يراها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تمنح كل مواطن الحق بالمشاركة في الشؤون العامة لبلده^(٢)، وخرقاً لعدد من الإتفاقيات الدولية التي سبق للحكومة اللبنانية أن وقعت عليها، أبرزها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي يوفر مختلف الضمانات لحماية الحقوق والحريات السياسية وخاصة حق المشاركة لكل مواطن في إدارة الشأن العام دون أي تمييز.^(٣)

بالإضافة إلى ذلك، تساهم الفئة الشابة دون سن الحادي والعشرين في تنمية وتطوير المجتمع وتشكل عاملاً أساسياً في تقدمه وازدهاره، لذلك إن منحها الحق بالإقتراع يشكل أمراً ضرورياً لصالح الدولة؛ وكما أنها لا تخضع بطبيعتها للضغط والقهر من أية جهة كانت، سلطة أو أسرة، هذا ما ينعكس إيجاباً على نزاهة الإنتخابات وديمقراطيتها.

في الجهة المقابلة، يعترض البعض مسألة تخفيض سن الإقتراع ويلجأون إلى حجج مختلفة، نذكر منها ما يلي:

إن الشباب الذين لم يبلغوا سن الحادي والعشرين هم أقل إهتماماً بالعمل السياسي من غيرهم ويهتمون بشكل كبير بالتطور العلمي والتكنولوجي ويكترثون للموضة والفن... وهم غير قادرين على إتخاذ القرارات السياسية وتحمل المسؤولية لما يتطلبه هذا الأمر من الإلمام وبعد النظر في هذا الشأن. عطفاً على ما تقدم، يعتبر البعض أنّ الفئة الشابة التي لم تبلغ سن الحادي والعشرين تتأثر بآراء أهلها ومحيطها، وربما تكون هذه الآراء مخطئة لا تتلاءم مع المصلحة العامة، فيقع الأبناء ضحية خيارات آبائهم.

^١ - راجع في هذه المادة د. زهير شكر، المرجع أعلاه، ص ١١٧٨.

^٢ - للمزيد من المعلومات راجع د. محمد المجذوب، "التنظيم الدولي، النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية المتخصصة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الثامنة ٢٠٠٦، ص ٣٤٠.

^٣ - المرجع أعلاه، ص ٣٤٢.

نتصور أنّ السن لا يشكل مقياساً لنسبة الوعي والنضوج السياسي لدى المواطن، غالباً ما نرى أشخاصاً متقدمين في السن ينقصهم الكثير من الإدراك في الشأن العام؛ من جهة أخرى، ثمة مواطنون لم يبلغوا بعد سن الثامن عشر وهم على تمام المعرفة بالأمر السياسي ويحظون برؤية مستقبلية واعدة؛ إنّ ما يثير إعجابنا هو موقف الدولة اللبنانية من الموافقة على منح رخص سوق للأشخاص الذين أتموا سن الثامن عشر، بينما لا تسمح لهم بإبداء رأيهم في إختيار ممثليهم في السلطة!! علماً بأنّ هؤلاء الأشخاص عرضة للخطر جرّاء الحوادث التي قد يتعرضون لها؛ أليست سلامة الإنسان فوق كلّ إعتبار؟!

إنّ أحكام قانون الإنتخاب النيابي معمول بها في الإنتخاب البلدي، لذلك إن مطالبتنا بتخفيض سن الإقتراع تسري على المستويين النيابي والبلدي؛ لأنّ السماح للشباب دون الحادي والعشرين بممارسة حقهم بالإقتراع في الإنتخابات البلدية يضيء عليها حيوية ونكهة شبابية تقتدر إليها. هؤلاء الأشخاص يملكون الحماس والديناميكية التي تدفعهم إلى مراقبة الأداء البلدي على مرّ ست سنوات وإلى المحاسبة في الإنتخابات المقبلة؛ إنهم يملكون رغبة التغيير والتطوير لأنهم ملّوا من سيطرة الأحزاب والعائلات على العمل البلدي، وهم يريدون وصول الأشخاص الأكفاء القادرين على تطوير مناطقهم وتلبية الحاجات المحلية المتنوعة، وهمهم الوحيد إنماء بلداتهم وقراهم وتأمين فرص عمل لهم عوضاً عن نزوحهم نحو العاصمة وضواحيها لتأمين معيشتهم؛ من هنا، نطالب بتعديل المادة الحادية والعشرين من الدستور اللبناني والمادة التاسعة من قانون الإنتخاب من أجل تخفيض سن الإقتراع في الإنتخابات، لعلّ هذه الخطوة تكون في خدمة المصلحة العامة.

في هذا السياق، نطرح الإشكالية التالية: هل ينبغي قيام ترابط بين تخفيض سن الإقتراع وتخفيض سن الترشح؟

تشرط كافة الدول معايير متنوعة يجب أن يتمتع بها المواطن المرشح للإنتخابات، حيث اعتمد المشرع في لبنان حق الترشح للمواطن اللبناني الذي بلغ الخامسة والعشرين سنة من عمره، ولم يعدل بالتالي بين سن الإقتراع وسن الترشح.

في الحقيقة، توجد أسباب كثيرة دفعت بالمشرع إلى إختيار هذا السن تحديداً، وأهمها يدور حول حاجة المواطن إلى خبرة في العمل السياسي تمتد من سنّ الحادي والعشرين إلى سن الخامس والعشرين كي يكون مؤهلاً لتولي منصب نيابي أو بلدي، كما أن السن الأدنى المذكور لا يسمح للمواطن أن يتمتع بالإستقلال المالي لأنه في هذه المرحلة يكون طالباً جامعياً لا ينتج مادياً ولا يملك الوعي الإجتماعي والإقتصادي الكافي لتولي هذه المناصب. نرى في هذا الإطار، أنّ الخبرة في العمل السياسي والمردود

المالي لا يكفيان لنجاح عضو معين في العمل البلدي، بل أنّ قدرته على التصميم والتخطيط لمشاريع تنموية هو الأمر الأهم؛ إن إشتراط سن الخامسة والعشرين قد يؤدي إلى فقدان البلدة أو القرية لأشخاص الأكفاء وهادفين إلى خدمة المجتمع المحلي حيث لا ينقصهم سوى بضع سنوات إضافية على سنّهم. لذلك، نطالب بتخفيض سن الترشح للإنتخابات البلدية من خلال تعديل المادة السادسة من قانون الإنتخاب، فنفسح المجال أمام تفوق أهمية الهدف البلدي التنموي على أهمية السن المعتمد قانوناً. بعد أن خضنا مسألة ترهل الواقع الإنتخابي البلدي على صعيد سن الإقتراع وسن الترشح، يبقى من الضروري البحث في هذا الترهل على صعيد المساواة أمام المواطنين. (فرع ثالث)

فرع ثالث: على صعيد المساواة بين المواطنين.

إنّ المادة السابعة من الدستور اللبناني تضمن المساواة بين جميع المواطنين في حقوقهم المدنية والسياسية. إنّ الحق بالترشح إلى الإنتخابات النيابية أو البلدية هو من أبرز الحقوق السياسية، الذي يشهد أحياناً بعض الإنتهاكات التي تشكّل إخلالاً بمبدأ المساواة بين المرشحين الذين يخضعون للشروط ذاتها لتولي منصب نيابي أو بلدي. ما يهمنا هنا تسليط الضوء على الترهل المتفشي في الإنتخابات البلدية على مستوى المساواة بين المواطنين المرشحين لعضوية المجلس البلدي فيما يتعلق بالعنصر النسائي من جهة، أو بالعائلات والأحزاب من جهة أخرى.

تعتبر المرأة نصف المجتمع، تتمتع بالعلم والثقافة والكفاءة التي تخولها أن تلعب دوراً كبيراً في عدّة مجالات؛ لكنّ ثمة تمييزاً يطالها في أمور عديدة، حيث أن مساهمة النساء في العملية السياسية والقدرة على صنع القرار يشكّل تحدياً مهماً من التحديات التي تواجه المرأة في غالبية العالم، علماً بأن ذلك يختلف بين دولةٍ وأخرى بحسب المفاهيم الإجتماعية والسياسية والثقافية السائدة في كلّ منها.

في لبنان، بالرغم من التحولات الإجتماعية والديموغرافية التي شهدتها خلال السنوات الخمس والثلاثين الماضية، نجد أنّ نسبة مشاركة المرأة في الإنتخابات المحلية لا تبرّر التفاؤل بمشاركة حقيقية.⁽¹⁾ إذا ما تساءلنا عن أسباب تهميش دور المرأة في عضوية المجلس البلدي، نرى أنها متعددة ونذكر أهمها، ضعف ثقافتها بنفسها وهي تعتبر أنّ الرجل أقدر منها على القيام بالمهام البلدية، والإرث الثقافي المتضمن إبعاد النساء عن تولي مسؤوليات كبيرة نظراً إلى أنه، في مجتمعنا الشرقي، تُعدّ القيم الحضارية والمعايير الإجتماعية المتعلقة بعزلة المرأة وتقييد حركتها، إلى جانب سيطرة الرجل، بمثابة السمات المميزة

¹ - راجع بما معناه زهوان مأمون الصديق، مرجع سابق ص ٨٣.

لثقافة أفرادهم الذين يجدون أنفسهم أمام نوع من التقييم المعتمد على سُلّم من القيم والمفروض عليهم فرضاً، بما يملكه الرجل من سلطة معنوية مستمدة من الدين حيناً ومن الأصول الجماعية أحياناً. (١)

لقد اثار مفهوم "الكوتا" إهتمام العديد من فقهاء القانون والباحثين والسياسيين لحلّ مشكلة ضعف المشاركة النسائية في الشؤون العامة، بعد الضغط الذي مارسته القوى السياسية والجمعيات الداعمة للمرأة بهدف زيادة حصتها في المجالين النيابي والبلدي؛ حيث يؤيد البعض فكرة "الكوتا" والبعض الآخر يعارضها وكل طرف يدعم رأيه بحجج متنوعة:

يرى مؤيدو هذه الفكرة أنها تمنح المرأة حقاً من حقوقها السياسية الذي يرمي إلى ردم الهوة بين الرجل والمرأة وتصحيح الخلل السائد في البلديات الناتج عن عدم التوازن بين الطرفين، كما وأن "الكوتا" تعزز دور المرأة في المجتمع عموماً وفي المجالس البلدية خصوصاً، إضافة إلى أنها تساعد على إيجاد مراكز نسائية متميزة في مجال العمل البلدي، وبرأي البعض، هي الوسيلة الوحيدة لوصول النساء إلى موقع صنع القرار. أما المعارضون لفكرة "الكوتا"، فقد استندوا إلى مبررات معينة، منها ما يؤدي إلى حرمان الرجال من تولي بعض المناصب التي قد تخصص للنساء فيما بعد بحجة "الكوتا"، ومنها ما يعكس صورة عن المرأة بأنها لا تستطيع الوصول إلى موقع صنع القرار جزاء الاختيار الشعبي بل عبر النصوص الدستورية والقانونية التي فرضت وجودها في تلك المناصب، واعتبروا أيضاً أن للمرأة إلتزامات وواجبات عائلية أهمّ من تلك التي يتحملها الرجل ما يجعلها بعيدة عن المسؤوليات التي يتطلبها العمل البلدي.

إنّ حق المرأة في التقدم إلى الترشح لعضوية المجالس المحلية والمشاركة الفاعلة في الأعمال ذات المنفعة العامة هو حق تقضي به الدساتير على العموم وفقاً لمبدأ المساواة من جهة ومبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين من جهة أخرى. وقد أكّدت بعض التجارب على أهمية دور المرأة في استنهاض وتقّدم العمل البلدي وتعزيزه؛ كتجربة رئيسة بلدية بعقلين - قضاء الشوف، ورئيسة إتحاد بلديات الشوف، اللتين أثبتتا جدارتهما في إدارة البلدية وحصدتا على أعلى نسبة للثقة عند أهالي المنطقة^(٢).

إستناداً إلى ما أسلفنا عن فكرة "الكوتا"، نرى أنه من الضروري الإشارة إلى بعض الإقتراحات الإضافية لتفعيل العنصر النسائي في إحياء المجالس البلدية، وهي:

من جهة إنشاء جمعيات ومنظمات من المجتمع المدني مخصصة لتدريب المرأة على أن تكون مؤهلة لتولي عضوية المجالس البلدية؛ في بعلبك مثلاً، رأى مؤسس الجمعية اللبنانية للدراسات والتدريب، بعد

^١ - راجع بهذا المعنى سكيمة علي الأركواني، "مساهمة في الشؤون العامة"، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق (تخصص قانون عام)، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٣ ص ٨٥.

^٢ - راجع بما معناه محمد درويش كوثراني، مرجع سابق، ص ٧٨.

دراسة معمقة قد أعدتها، "أنّ هناك أقل من واحد ونصف في المئة من السيدات المتوليات منصباً في عضوية المجلس البلدي، لذلك إقترح تدريب العنصر النسائي كي يكون مؤهلاً للترشح إلى الإنتخابات البلدية.^(١) من جهة أخرى، القيام بحملات توعية وندوات بإدارة أبرز الناشطات الإجتماعيات لحث النساء على الترشح إلى الإنتخابات البلدية وإرشادهنّ على أهمية موقعهن في تلبية حاجات المواطنين المحلية، ولتشجيع الناخب على اختيار النساء المرشحات المؤهلات على أساس المساواة مع الرجل؛ وهذا ما أوضحه المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ١٨/١١/١٩٨٢ بشأن القانون المطعون بدستوريته الذي يحجز ٧٥% من مقاعد المجالس البلدية للنساء، حيث اعترض المجلس على كل تقسيم للمرشحين إلى طوائف أو فئات واعتبر أنّ أحكام القانون المحال إليه الذي ينشئ تمييزاً بين مرشحين ذكورٍ أو إناثٍ هي غير دستورية لإنتهاكها مبدأ المساواة.^(٢)

كذلك، التعاون مع وسائل الإعلام بهدف تغيير الصورة النمطية التي تظهر فيها المرأة وإبرازها كأنها الأداة الحتمية لتغيير المجتمع المحلي بشكل أفضل، كالدعوة التي وجهها مؤخراً وزير الداخلية والبلديات "نهاد المشنوق" عبر شاشات التلفزة إلى جميع النساء كي يترشحن إلى الإنتخابات البلدية المقبلة تحت شعار "بلديتك هي قرارك".

أخيراً، تخصيص ميزانية ملائمة لدعم المرأة وتمكينها من الوصول إلى هدفها المنشود وهو المشاركة في الحياة العامة.

في الحقيقة، إن مشاركة المرأة في الحياة البلدية تسمح لها بعرض وجهة نظرها في تطوير التنمية المحلية وإقتراح الحلول المناسبة لمشاكل المجتمع المحلي، الأمر الذي يمكن المجلس البلدي من الحصول على آراء نيرة تمكنه من وضع الأسس السلمية لعملية الإنماء.

إنّ الترهل المتشفي في الإنتخابات البلدية على مستوى العائلات والأحزاب يتمثل بدورها في إيصال ابنائها ومناصريها إلى أعلى المراتب الإدارية والسياسية بالرغم من إفتقارهم إلى الكثير من المؤهلات القيادية لا سيما الكفاءة وتحمل المسؤولية؛ تعدّ العائلات والأحزاب عند الإستحقاق الإنتخابي البلدي، المفاتيح الرئيسية لتحقيق فوز أحد المرشحين، حيث ان تولي منصب عضوية المجالس البلدية يقاس بالإنتساب إلى عائلة معينة أو بالإنتماء إلى حزب معين ذي نفوذٍ كبير، اللذين يكفلان دعم أبنائهما على حساب أبناء العائلات الصغيرة الذين قد يتمتعون بالمعرفة والثقافة الواسعة.

^١ - مقابلة مع الدكتور رامي اللقيس، مؤسسة الجمعية اللبنانية للدراسات والتدريب، مقر الجمعية، بعلبك، تاريخ ٢٠١٦/٢/٥.

^٢ - راجع بهذا المعنى د. حسين عصام بدر الدين، "العلاقة بين الكوتا والهيئة الإنتخابية"، مجلة الحياة النيابية، المجلد التسعون، آذار ٢٠١٤ ص ٤٣.

مما ينتج عن ذلك أنّ الهدف التنموي الذي وجدت البلديات لأجله أصبح من الأمور الثانوية بالنسبة إلى الناخبين التابعين لتلك العائلات والأحزاب الفاعلة.

في الحقيقة، إنّ النظام الانتخابي البلدي اللبناني يحتاج إلى تحديث وتطوير، اللذين يبدوان في ضمان حسن التمثيل عبر القفز فوق التقاليد والعادات التي تعتمد على العصبية العائلية والحزبية والطائفية، لكي تسود فكرة حلول الشخص المناسب في المكان المناسب؛ تأكيداً على ذلك، نطرح الأسئلة التالية: ما هو الهدف من نشوء السلطات المحلية؟ أو ليس هو تحقيق التنمية المحلية والإستجابة إلى مطالب المواطنين ثمّ تحقيق إنماءٍ متوازنٍ بين كافة المناطق؟ إذا كان هذا هو الهدف، ما هذه العلاقة التي تربط الهيمنة العائلية والحزبية بالمجالس البلدية؟! لم يختار المواطن مرشحاً ما ينتسب إلى عائلة معروفة أو ينتمي إلى خلفية حزبية معينة قد لا يكون قادراً على تحمل أية مسؤولية من أجل إثبات نفسه فيعجز بالتالي عن تحقيق التنمية المحلية للنطاق البلدي؟ أو ليس من الواجب أن يختار الشخص الكفؤ الذي يجسد هدف إنشاء البلديات ولا يعتمد على أية خلفية كانت إنما يسعى إلى تحقيق مطالب المجتمع المحلي؟

بعدما أنجزنا البحث في هذا القسم المتعلق بمحدودية الإنماء المتوازن في إطار العمل البلدي، نستنتج أنّ واقع المنظومة البلدية الحالي مذرٍ؛ ينبغي علينا إستنهاض البلديات على جميع المستويات بشتّى الوسائل وبكل ما أوتينا من عزمٍ ودراية وحكمة، لنصل إلى تغيير وجه واقعنا المرير. ولكن، كيف يمكن أن نحقق هذه الغاية المنشودة؟ هل يوجد هناك من تحديات تعترضنا؟ وهل نستطيع التغلب عليها؟ (قسم ثانٍ)

قسم ثانٍ: تحديات الإنماء المتوازن في نطاق الدور البلدي:

إنّ تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان بواسطة البلديات يواجه تحديات عديدة، تقلّص من قدرتها على بلوغ أهدافها التنموية التي وُجدت لأجلها وتقف حائلاً دون تطوير العمل البلدي. إنّ أهم تلك التحديات ما يتعلق بمشاكل التمويل التي تواجهها السلطات المحلية (مبحث أول)، ومنها ما يتمحور حول العقبات البيئية التي تعترضها، خاصةً في ظلّ أزمة النفايات الرهنة التي تشغل المجتمع اللبناني وتحثّل عملية معالجتها المرتبة الأولى في كافة مطالب الحراك الشعبي (مبحث ثانٍ).

مبحث أول: على المستوى المالي:

تُعتبر عملية تنظيم الموارد المالية من أكبر التحديات التي تواجه الهيئات المحلية، لأنها الأساس لكلّ عمل إنمائي، وبدونها لا تستطيع أن تحقّق أيّ مشروع ولا تؤمّن الإنماء المناطقي المتوازن؛ تتعدد مصادر الموارد المالية، منها ما يأتي من الرسوم المباشرة التي تجبها البلدية من المواطنين، ومنها ما يأتي من الرسوم التي تحصّلها الدولة وتوزعها على البلديات، ومنها ما يكون عبارة عن هبات أو مساعدات أو قروض تحصل عليها.

تتجلّى مشكلة التمويل التي تواجهها البلديات في تردّي إمكانياتها المالية (مطلب أول) وتقطّع دور الصندوق البلدي المستقل (مطلب ثانٍ).

مطلب أول: تردّي الإمكانيات المالية:

إنّ المال هو عصب الحياة الإقتصادية قديماً وحديثاً، وهو مؤشر النهوض والتقدم في المجتمع. يستحوذ عنصر المادّة على جزء كبير من إهتمامات السلطات المركزية والسلطات اللامركزية، التي تعتمد عليه لتلبية الحاجات المحلية المتنوعة؛ تعاني معظم البلديات اللبنانية من تردّي إمكانياتها المالية التي تؤثر سلباً على قدرتها في تحقيق الإنماء المتوازن، يبدو ذلك من خلال شبه إنعدام الرسوم البلدية (فرع أول) وضعف الهبات والمساعدات والقروض (فرع ثانٍ) والتفاوت في أحجام البلديات (فرع ثالث).

فرع أول: جباية رسوم شبه معدومة:

إنّ إستقلال السلطات المحلية عن السلطة المركزية لا يقتصر على الناحية الإدارية فحسب، بل يشمل أيضاً الناحية المالية. إنّ تحقيق إستقلال البلديات المالي يستلزم أن تتوفر لها المصادر المالية الكافية؛ لذلك يمنحها قانون البلديات، بموجب المادة ٨٦ منه، الحق بتحصيل رسوم متنوعة من المواطنين مباشرة، منها ما تُفرض على شاغلي الأبنية وتُسمى بالرسوم على القيمة التآجيرية التي تختلف بين بلدية وأخرى بحسب الأصول التي ينص عليها القانون أو على أساس تخمينات الأملاك المبنية التي تضعها وزارة المالية وهي تُفرض مقابل الإستفادة من هذه الأملاك وتسقط في حال شغورها، علماً بأنّ الدولة

والمصالح المستقلة والبلديات تُعفى بشكل كامل من الرسوم على القيمة التآجيرية، بينما لا تُعفى الجمعيات الخيرية من هذه الرسوم إلا جزئياً؛ ومن هذه الرسوم أيضاً ما تُفرض لدى إعطاء رخص بناء متباينة بين منطقة وأخرى وفقاً لموقع العقار الجغرافي. إن بلدية بيروت تخصص خمسة بالمئة من رسوم الترخيص بالبناء لمتحف بيروت وخمسة بالمئة منها للحمامات العمومية والمنزهات العامة، أما في البلديات الأخرى، فتُنفق هذه الرسوم في سبيل تنفيذ أعمال ومشاريع تتعلق بمدارس ومسكن شعبية ومنشآت صحية وسواها. على سبيل المقارنة، لقد حُرمت بلدية "جب جنين" من رسوم رخص البناء لفترة طويلة بناءً على قرار صادر عن وزير الداخلية، الذي أجاز لرئيس بلديتها منح تصاريح للبناء بمساحة مئة وخمسين متراً مربعاً وعلى مستوى طابقين للسكن فقط، فحلت هذه التصاريح محل رخص البناء^(١). نرى أنّ هذا القرار مخالف للقانون لأنه يعفي طالب الترخيص من رسوم رخص البناء التي تُعتبر من أهم الرسوم البلدية، الأمر الذي ينعكس سلباً على عائداتها المالية؛ بالإضافة إلى تلك الرسوم الآنف الذكر، نخصّ رسوم المجاري والأرصفة، والرسوم الأخرى التي تُفرض على محطات المحروقات وعلى الأنشطة التجارية التي تجري ضمن النطاق البلدي وعلى المطاعم والمقاهي وغيرها...

إنّ أولوية الغايات من فرض الرسوم البلدية، تكمن في تحقيق حاجات المواطنين المتنوعة، غير أنّ إستيفاءها ليس مشروطاً بتأدية هذه الحاجات بصورة فعلية. يملك المجلس البلدي حقاً إستثنائياً في تحديد قيمة الرسم على أن يتقيّد بين حدوده القصوى وحدوده الدنيا المعينة في القانون، ولا يجوز أن يكون هذا الرسم أقل من القيمة الواجب فرضها أو أن يكون مجحفاً بحق أحد المكلفين، وإلاّ يصبح قابلاً للإعتراض أمام لجنة الاعتراضات على الضرائب والرسوم البلدية التي تعمل على تطبيق العدالة والإنصاف وفقاً للأحكام القانونية الضرائبية، من خلال ممارسة رقابتها على قانونية مقدار الرسم ومطارحه، كما أنه لا يجوز لها إعادة النظر في قراراتها التي تستأنف أمام مجلس شوري الدولة. يُستفاد من أحكام النصوص القانونية أن صلاحية لجنة الاعتراضات، بوصفها القاضي الضرائبي، تنحصر في البحث ما إذا كانت الرسوم متوافقة مع الواقع والقانون دون أن تتعداه إلى البحث في قانونية التحصيل، ذلك أن الخطأ في التكليف لا يندمج مع الخطأ في تحصيل الضريبة لأن التحصيل يعتبر عملاً لاحقاً للتكليف ولا يتعلق بقانونيته ولا تأثير له على شرعيته^(٢). والجدير بالذكر أن القانون فرض على لجنة الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية أن تعلّل قراراتها، الأمر الذي يتوافق مع المبادئ العامة المتعلقة بكل قرار يصدر عن هيئة قضائية أو هيئة لها الصفة القضائية. والتعليل المقصود هو أن يتضمن القرار بسطاً كافياً لطلبات الرسوم وبيان السند الواقعي أو القانوني الذي إرتكزت عليه هذه اللجنة

١- راجع بما معناه نغم بو غنام، "دور البلدية في تحقيق الإنماء المتوازن في ظل ضعف مواردها المالية، مقارنة بين النظرية والواقع"، بحث في مادة "اللامركزية الإدارية والإدارات المحلية"، إشراف المحامي الأستاذ أنطوان كرم، الدورة التدريبية الثالثة والعشرون في الدرجة العليا في الإعداد والتدريب لوظائف الفئة الثالثة الإدارية، قسم الإدارة العامة والقانون، المعهد الوطني للإدارة، بعداً- لبنان، ٢٠١٥-٢٠١٦ ص ١٤ - ٣٩.

٢- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٧٩ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٧، بلدية بيروت/علي إبراهيم زين، م.ق.، العدد الثالث والعشرون، ٢٠١٢، المجلد الأول، ص ٢١٠. إن أمر البت بتسيط الرسوم البلدية يخرج عن إطار صلاحية لجان الاعتراضات لأنه لا يتعلق بالمنازعة في صحة التكليف بالرسم ومدى توجّبه.

في تحديدها تاريخ بدء الإشغال الفعلي للعقار، لكي يتمكن مجلس شورى الدولة من مراقبة كيفية استنادها الى عناصر التقدير المختلفة^(١).

وفقاً لقاعدة الشمول، تُفرض الرسوم البلدية على جميع المكلفين دون إعفاء أحد إلا إذا وُجدت ظروف إستثنائية مبررة، تطبيقاً للمبدأ الدستوري "المساواة أمام الأعباء العامة"، الذي يُعتبر جزءاً لا يتجزأ من مبدأ دستوري آخر "المساواة أمام القانون".

والجدير بالذكر أنّ الرسم يختلف عن الغرامة التي يفرضها المجلس البلدي عند تمتع المواطن عن دفع الرسم المستحق، وتبقى هذه الغرامة تدبيراً ذا طابع قانوني غايتها تغريم سلوك المكلف^(٢). بالرغم من أهمية الرسوم المباشرة في تغذية موارد السلطات المحلية المالية، إلا أنها شبه معدومة لدى معظم البلديات في لبنان؛ أما أسباب إنعدامها فهي التالية:

- غياب حسّ المسؤولية لدى المواطن الذي يمتنع عن دفع الرسوم البلدية المتوجبة بسبب جهله لمدى أهمية السلطة المحلية في حياته.
- الركود الإقتصادي الذي ينعكس على قدرة المواطنين المالية حيث تضطر احياناً البلديات للوصول معهم إلى تسويات تراعي فيها قدرتهم المادية ولو كان ذلك على حساب مصلحتها الخاصة.
- غياب وسيلة فعّالة يستطيع من خلالها المجلس البلدي إلزام المواطن بدفع الضرائب والرسوم البلدية.
- غياب عمليات المسح السكاني والتجاري المتعاقبة ضمن النطاق البلدي ما يؤدي إلى صعوبة تحديد نسبة المكلفين حيث تكون الجباية مقتصرة على بعض السكان دون البعض الآخر.
- الإفتقار إلى جهاز متناسق يعتمد المكننة ويكون على بيّنة بكل المكلفين بدفع الرسوم البلدية.
- إنعدام المطالبة بدفع الرسوم من قبل جباة البلدية مقابل إتساع النطاق العمراني، ما يؤدي إلى إهمال أو تجاهل هذا الأمر من قبل المواطنين.
- إمتناع بعض الأشخاص عن دفع الرسوم البلدية كوسيلة لمحاسبة المجلس البلدي الذي لا يقوم بواجباته الإنمائية تجاه المنطقة.

إنّ تعدّد الأسباب المؤدية إلى انعدام الرسوم البلدية لدى معظم السلطات المحلية ينعكس سلباً على قدرتها في تحقيق التنمية المحلية، لأنّ العلاقة بينها وبين التمويل هي طردية، فبقدر ما يزداد التمويل المحلي، يتعزّز الدور الإنمائي للبلدية^(٣)؛ في ظلّ إهمال السلطات المركزية في دعم البلديات

^١ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٦٥، تاريخ ١٢/٧/٢٠٠٦، "بلدية بيروت/الصيدلي علا عبد الرحمن ذكريا"، م.ق.إ.، العدد الثاني والعشرون، ٢٠١١، المجلد الثاني، ص ١٠٧١.

^٢ - للتوسع في هذا الموضوع، راجع المحامي أنطوان كرم، مرجع سابق ص ٢٤٤.

^٣ - راجع بهذا المعنى نغم بو غنام، مرجع سابق ص ١٣.

مالياً، أليس من المفترض هنا أن يبرز دور المواطن الذي يشكل المنتفع الأول من المشاريع الإنمائية التي تنفذها؟

في الواقع، إنّ مشكلة شبه إنعدام جباية الرسوم البلدية تحتاج إلى حلّ سريع لأنّ "المال" هو مصدر الطاقة للهيئات المحلية؛ نحن نقترح ما يلي:

تبسيط تقنيات جباية الضرائب والرسوم عبر تخفيض عددها ورفع قيمة إستيفاء المبالغ المستحقة، وينبغي إدخال المعلوماتية في هذا المجال كما انه من الأفضل أن تتم الجباية بواسطة المصارف كما يحصل فيما يخصّ الهاتف ممّا يوفر جهوداً كبيرةً.

كما يمكن إشتراط الحصول على براءة ذمة صادرة عن البلدية لدى طلب المواطنين حصولهم على بعض الوثائق الرسمية .

إضافة إلى ذلك، نقترح ضرورة إيجاد وسيلة لإلزام المواطنين على دفع المستحقات من خلال توجيه إنذارات للذين تخلفوا عن الدفع بوجوب تأديتها خلال مهلة معينة، وإلاّ ستُضاعف الغرامات المقرّرة.

أخيراً، باستطاعة البلدية اعتماد مبدأ يقضي بحسومات للمواطنين في الأماكن التي لم تُقم فيها أية خدمات في أوقات معينة من السنة، ما يدفعهم إلى تأدية واجباتهم المالية لشعورهم بالعدالة، وبالتالي تكون البلدية قد استحصلت على أموالها. في منطقة بشامون مثلاً، لا تقدم البلدية حسومات في الرسوم المتوجبة إلاّ نادراً، ولكن من الممكن أن تقدم تسهيلات بالدفع عند الحاجة، كحالة أحد المصانع الذي أجري له حسم وتقسيت، وكذلك إحدى المدارس الخاصة التي تمّ تقسيت المبالغ المتركمة عليها للبلدية.⁽¹⁾

إنّ إنعدام الرسوم المباشرة لا يشكّل وحده سبب تردي إمكانيات البلديات المالية، بل أنّ ضعف الهبات والمساعدات والقروض يحتلّ أهمية كبيرة في هذا المجال (فرع ثانٍ).

فرع ثانٍ: ضعف الهبات والمساعدات والقروض:

إنّ الرسوم البلدية التي تستوفيتها السلطات المحلية مباشرة من المواطنين ليست كافية بحدّ ذاتها لتمويلها، لذلك أضاف قانون البلديات موارد مالية أخرى تتمثّل بالمساعدات والهبات والقروض؛ إنّ فرض الرسوم البلدية على المواطنين يكون لقاء خدمات معينة تنفذها لمصلحتهم الخاصة (نظافة عامة، تزفيت طرقات، إهتمام بالصرف الصحي...)، أما حصولها على الهبات والمساعدات، الداخلية أو الخارجية، فيكون مجانياً حيث تستطيع أن تستفيد منه لتحقيق مشاريع ومخططات إنمائية تدعم الإقتصاد المحلي، سواء من ناحية السياحة أو فرص العمل أو التطور الثقافي والإجتماعي...

في الواقع، ثمة ضعف في المساعدات والهبات المقدّمة مباشرة من السلطة المركزية أو من الهيئات الدولية العامة والخاصة إلى البلديات اللبنانية؛ على الصعيد الداخلي، تعاني الدولة اللبنانية بشكلٍ

¹ - راجع بما معناه فادية حمدي، "دور البلدية في التنمية المحلية "بلدية بشامون نموذجاً"، رسالة أعدت لنيل شهادة دبلوم الدراسات المعمقة في العلوم الإجتماعية، الجامعة اللبنانية- بيروت، ٢٠١٣-٢٠١٤، ص ١٤٢.

كبير من عجز مالي يمنعها من تغطية الحاجات المالية لكافة البلديات ونرى أنّ مساعداتها تتركز على بعض السلطات المحلية دون غيرها. إنّ بلدية زحلة مثلاً، لم تُمنح أية مساعدة مالية من السلطة المركزية لتمويل مهرجاناتها المحلية لعام ٢٠١٥، بل اقتصر تكاليفها على صندوقها البلدي واكتفى وزير السياحة بالإعلان عنها إعلامياً دون المساهمة المالية، كذلك الأمر فيما يتعلق بمهرجانات بعلبك التي لم تأتِ بالفائدة المادية على البلدية بل كان لها صداها المعنوي فحسب. أما بلديتا بيروت وبيت الدين، فتمّ تمويل مهرجاناتهما من قبل السلطة المركزية للعام نفسه بمليارات الدولارات^(١). في ظل هذا التمييز، كيف نحقق الإنماء المتوازن؟ ألا يشكّل ضعف المساعدات المقدّمة من الدولة للبلديات تحدياً مالياً أمام تحقيقه؟

نشير إلى أنه إزاء معاناة معظم البلديات اللبنانية في الحصول على هبة من السلطة المركزية، نجد أنّ ثمة بلديات ذات قدرة مالية مرتفعة تسمح لها بأن تساهم في تقديم مساعدة إلى السلطة المركزية؛ كبلدية بيروت مثلاً التي منحت وزارة الداخلية والبلديات - المديرية العامة للأمن العام، بتاريخ ١٥ أيار ٢٠١٤، هبة مالية بقيمة سبعمائة وأربعة وخمسين مليون ليرة لبنانية من أجل ترميم المبنى القائم على العقار رقم ٧٨٢ من منطقة المزرعة العقارية بهدف إنشاء مقر لدائرة أمن عام بيروت^(٢).

على الصعيد الدولي، نلاحظ أنّ المساعدات والهبات الدولية للبلديات في لبنان خجولة، لأنّ أنظارها تتوجّه إلى الحالات الإنسانية التي يُرثى لها؛ نذكر منها الهبة التي استطاع مجلس بلدية بعلبك الحصول عليها خلال عام ٢٠١٥ بقيمة نصف مليون دولار من منظمة الأمم المتحدة لتحسين سوق الخضار واللحمة، والهبة التي حصل عليها أيضاً وقدرها مليوناً دولاراً لتجميل شارع "عبد الحليم حجار وصالح حيدر"، بالإضافة إلى هبة أخرى بقيمة مليوني دولار ونصف لإجراء الدراسات والبنى التحتية للمدينة الصناعية^(٣). كما أنّ بلدية زحلة قد حقّقت مشاريع تنموية ضخمة بفضل الهبات الدولية التي حصلت عليها، كإنشاء مطمر صحي بمواصفات عالمية من خلال الحصول على هبة من وكالة الولايات المتحدة للتنمية العالمية "USAID"، التي تسعى إلى تشجيع البلديات بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وكل أفراد المجتمع المحلي لتقديم مشاريع محلية سنوية منظمة بشكل علمي.

أمام ضعف الهبات والمساعدات الدولية، تلجأ بعض البلديات في لبنان إلى عقد إتفاقيات توأمة، التي تساهم بشكل كبير في دعم موقعها المالي، ويمكن تعريف هذه الإتفاقيات بأنها تنظيم علاقة على مدى زمني طويل الأمد وهي تعيد البلديات من خلال الإستفادة من التجارب والخبرات كما أنها تستطيع تمويل مجموعة من البرامج الإنمائية في مجالات عديدة...

^١ - مقابلة مع السيدة فلوريدا عواد، رئيسة الدائرة المالية لبلدية زحلة، مقر البلدية تاريخ ٢٠١٥/٠٧/١٨

^٢ - مرسوم رقم ١١٤٠١، جريدة رسمية عدد ٢١، ١٥ أيار ٢٠١٤، ص ١٣٦٣.

^٣ - مقابلة مع الدكتور حمد حسن، رئيس بلدية بعلبك السابق، مقر بلدية بعلبك تاريخ ٢٠١٥/٨/٦

"ومن أبرز إتفاقيات التوأمة التي حصلت بين مدن وقرى لبنانية وعالمية نذكر منها: اتفاقية توأمة بين بلديتي بيروت وميامي، وبين بلديتي الدكوانة وبراماتا في سيدني وبين اتحادات بلديات الضنية وبلدية كوتاهيا التركية وبين بلديتي درعون ولاغارن كواومبيا الفرنسية"^(١)؛ كما أنّ مجلس بلدية بعلبك عقد إتفاقية توأمة عام ٢٠١٥ مع مدن أخرى مثل Aix-En-Provence ومدينة L'Aquila الإيطالية ومدينة مشهد الإيرانية، هدفت إلى وضع مخطط تنموي استراتيجي مصدق من دول أوروبية وازنة ومبني على ستة محاور، وهو يُعنى بالزراعة والبيئة والاقتصاد والخدمات والمواصلات^(٢).

نلاحظ أنه في الآونة الأخيرة، بعد النزوح السوري إلى لبنان تحديداً عادت الأنظار الدولية إلى البلديات التي يتواجد في نطاقها تمركز كبير للنازحين، وهدفت إلى دعمها بسبب العبء الذي تتحمّله جزاء زيادة عدد سكانها وزيادة حاجاتهم اليومية؛ إنّ جمعية "Mercy corps" مثلاً، قدّمت هبة إلى مجلس بلدية زحلة بقيمة حوالي ثماني مئة وخمسين ألف دولار وتتضمن منحها معدّات متطورة لجمع ونقل ومعالجة النفايات. كما أن مؤسسة التعاون الجامعي "ICU"، وبدعم من الحكومة الإيطالية، قدّمت هبة مالية بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٢، لتنفيذ مشروع دعم إصلاح المالية البلدية في إطار تعزيز التنمية المحلية في لبنان، على أن تكون فترة عمل المشروع بموجب المادة الثانية من المرسوم رقم ١٠٩٠٤ سنة واحدة إعتباراً من تاريخ صدوره، علماً أنّه بتاريخ ٢٠١٦/١/١٤، عُذلت هذه المادة حيث أصبحت فترة عمل تنفيذ المشروع لغاية الإنتهاء منه على أن لا تتعدى نهاية العام ٢٠١٦^(٣).

بالإضافة إلى المساعدات والهبات، تعتمد السلطات المحلية أيضاً في ماليّتها على القروض التي يمكن أن تحصل عليها من السلطة المركزية التي تسلفها أموالاً على حساب عائداتها من الصندوق البلدي المستقل؛ كانت تُعطى هذه السلطات لقاء فوائد مالية مرتفعة، علماً بأنّ سببها قد يكون التأخير الحاصل من قبل الدولة في دفع مستحققاتها المالية، فهل يجوز إلزام البلدية بدفع فوائد كبيرة بسبب خطأ لم ترتكبه؟ إلا أنه بعد موازنة عام ٢٠٠٠، تمّ التوصل إلى تسوية تقضي بإعفاء الأبنية المشغولة من الدولة من الرسم على القيمة التآجيرية مقابل إعتبار السلفات المعطاة للبلديات مسدّدة من جراء هذا الإلغاء^(٤).

أمّا القروض من الدول الأجنبية والمؤسسات الدولية، تتمّ بسعي من الدولة اللبنانية بعيداً من تدخل البلديات في عقدها وشروطها، على أن تسدّها المجالس البلدية في وقت معيّن، من إيراداتها الخاصة دون أن يكون لديها خطة مالية واضحة^(٥). نلاحظ هنا أن ثمة إنقاصاً بات جلياً من الإستقلالية المالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية قانوناً، فأين يبدو هذا الإستقلال في الوقت الذي تتحكم فيه السلطة المركزية بكافة تفاصيل القروض التي تحتاجها البلديات؟

^١ - نغم حسن بو غنام، مرجع سابق، ص ١١.

^٢ - مقابلة مع رئيس بلدية بعلبك السابق، مرجع سابق.

^٣ - مرسوم رقم ٢٥٢٥، جريدة رسمية، عدد ٦، ١١ شباط ٢٠١٦، ص ٢٦٠.

^٤ - راجع بما معناه القاضي إيلي معلوف "الصندوق البلدي المستقل - معالجة مالية اللامركزية الإدارية" منشورات زين الحقوقية الطبعة الأولى

٢٠٠٧ ص ٦٨.

^٥ - راجع بما معناه نغم بو غنام، مرجع سابق ص ١٥.

بالإضافة إلى إنعدام الرسوم المباشرة وضعف الهبات والمساعدات والقروض، تحتل مسألة التفاوت في أحجام البلديات أهمية كبيرة في التأثير على إمكانياتها المالية. (فرع ثالث).

فرع ثالث: التفاوت في أحجام البلديات.

تتوزع البلديات على مختلف المناطق اللبنانية وهي تتزايد بشكل ملحوظ بسبب إدراك المواطنين لمدى أهميتها، وتتفاوت في أحجامها بحسب نطاقها الجغرافي وعدد سكانها: البعض منها صغير الحجم والبعض الآخر كبير؛ نتيجة لذلك، تتباين الموارد المالية العائدة لكل بلدية، التي تبدو على أساسها إما غنية أو فقيرة. إن ضيق مساحة النطاق البلدي يؤمن للسلطات المحلية موارد مالية ضئيلة، في حين أن إتساعه يُضاعف من مواردها؛ يعود السبب في ذلك إلى ارتباط مقدار هذه الموارد بعدد وأحجام المنشآت الصناعية والتجارية الموجودة داخل هذا النطاق وبعدد المقيمين فيه، عبر تأدية الرسوم البلدية المتوجبة عليهم؛ إن عدد السكان المقيمين في نطاق بلدية "ترشيش" مثلاً، ضئيل جداً مقارنة مع عدد السكان المقيمين في نطاق بلدية "الغبيري"، ما ينعكس مباشرة على واردات كل منهما؛ كما أن نطاق بلدية بيروت على سبيل المثال، متسع بشكل كبير حيث يتمركز القسم الأكبر من سكان لبنان في هذه البقعة الجغرافية، الأمر الذي يؤدي تلقائياً إلى زيادة الموارد البلدية بواسطة الرسوم المفروضة.

نطرح هنا التساؤلات التالية: هل أن هذا التفاوت في أحجام البلديات سيسمح لها بتحقيق الإنماء المتوازن؟ ألن يؤدي هذا التفاوت في الأحجام إلى تفاوت إنمائي مناطقي؟ كيف نستطيع أن نعالج هذا الأمر؟

إن أكثرية البلديات في لبنان تُعدّ بلديات صغيرة، علماً بأنه ليس هناك من تصنيف رسمي معتمد لها، إن من حيث الدخل أو من حيث الحجم السكاني. لذلك، نحن نقترح بدمجها بشكلٍ يؤمن، بقدر المُستطاع، المساواة بين أحجام كافة البلديات ما يقود إلى توازن في عدد السكان فيما بينها؛ الأمر الذي يحقق إنماءً مالياً متوازناً بين جميع المناطق.

في الواقع، ليس ضيق المساحة الجغرافية للنطاق البلدي هو المشكلة الوحيدة التي تواجهها السلطات المحلية وتقلص من إمكانياتها المالية، بل أن موقع البلدية الجغرافي يؤثر بدوره على هذه الإمكانيات.

إن معظم البلديات الواقعة في الريف تفنقر إلى الموارد المالية الكافية لأنّ النشاطات فيها تعتمد بشكلٍ أساسي على الزراعة، التي لا تعود للبلدية بأيّ نفعٍ ماديّ؛ أما في المُدن، حيث تتمركز المصانع والمعامل والمؤسسات والشركات الكبرى، نجد أن البلديات تستفيد مادياً جزاء الرسوم التي تستوفونها عن هذه النشاطات الصناعية والتجارية والخدماتية؛ كما أننا نلاحظ أن ثمة تفاوتاً بين مختلف المدن اللبنانية والعاصمة بيروت التي تستقطب القسم الأكبر من مختلف الإستثمارات الكبيرة، والتي يقع فيها المطار الدولي الذي يُعتبر المطار التجاري الوحيد في لبنان، وهو المقرّ الرئيسي ومركز عمليات شركة طيران

الشرق الأوسط؛ ويقع فيها أيضاً مرفأ بيروت الذي يُعتبر مركزاً لأحد أهم وأكبر المرفأ الواقعة شرق البحر الأوسط؛ كما أنها تستقطب رجال الأعمال من لبنانيين وعرب وأجانب وتتدفق إلى مصارفها تحويلات من كل حدبٍ وصوب، لذلك هي مركز مصرف لبنان وبورصته؛ وتتمركز فيها المؤسسات الإقتصادية والتجارية الكبرى لتأمين الخدمات واستثمار المشاريع الإنشائية؛ وتحتوي جميع الوزارات ومعظم الإدارات الرسمية والسفارات والقنصليات؛ وتُعتبر مقرّاً لبعض المنظمات الدولية، منها لجنة الأمم المتحدة الإقتصادية والإجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، وهناك مكاتب إقليمية فيها لكل من منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)؛ ويوجد فيها متحف بيروت الوطني الذي يُعتبر المتحف الأساسي للآثار في لبنان، ومتحف الجامعة الأميركية للآثار الذي يعرض مجموعة من الحرفيات؛ على صعيد الإعلام، إنّ مدينة بيروت هي المركز الأساسي في لبنان لشركات التلفزة والمطبوعات الصحفية ودور نشر الكتب.

إنّ كل هذه الميزات الأنفة الذكر والتي تنفرد بها بيروت، تعود بالمرود المالي الضخم لبلديّتها بواسطة الرسوم المستوفاة عن تلك النشاطات التي تحصل فيها، الأمر الذي يبدو واضحاً في موازنتها؛ بينما تقتقد البلديات الأخرى إلى هذا النوع والمقدار من الرسوم، ما يخلق نوعاً من التفاوت المالي بينها وبين بلدية بيروت.

نودّ الإشارة إلى أنّ هناك بلديات ذات مواقع جغرافية متشابهة، غير أنّ بعضها يحظى بإمكانيات مالية أفضل من الأخرى بسبب وجود معالم سياحية أو طبيعّية ضمن نطاقها؛ إن بلدية طرابلس مثلاً، تستفيد من المرفأ الحيوي الذي يشكل بالنسبة لها مورداً مالياً إضافياً، تقتقر إليه البلديات الأخرى المجاورة. كما أنّ بلدية بعلبك تستوفي إيرادات مالية غير مُحصّلة في البلديات القريبة منها، بفضل وجود القلعة الأثرية التي تستقطب معظم العرب والأجانب. وبلدية جعيتا أيضاً تتمتع بمصادر دخل إضافية، جرّاء وجود المغارة الطبيعية ضمن نطاقها، التي تشكّل أهم معلم سياحي في لبنان وتجذب رجال الأعمال على الإستثمار قربها في مختلف الأنشطة التجارية، كالمؤسسات الفندقية ودور اللهو والمطاعم والمقاهي، بينما تنعدم في البلديات الأخرى المحيطة بها. نستنتج من خلال ما تقدّم، أنّ الموقع الجغرافي يشكّل نعمةً لبعض البلديات ونقمةً للبعض الآخر حيث نجد أنّ هناك سلطات محلية قادرة على تحقيق التنمية المحلية لمجتمعها دون أيّ جهدٍ أو عناء، وإنّ ثمة سلطات محلية أخرى عاجزة عن ذلك، ما يؤدي إلى تفاوت إنمائي مناطقي؛ ولكن، أليس من المفروض على البلديات التي لا تحظى بموقع جغرافي مميّز، أن تجد بديلاً رديفاً عنه؟

برأينا، على الرغم من أهمية الموقع الجغرافي للبلدية، تبقى من الأهم قدرتها على تنفيذ مشاريع حيوية تشجّع الإستثمار الصناعي والتجاري في نطاقها منعاً للنزوح المُدني؛ إنّ بلدية ريّاق مثلاً، ولو لم تتمتع بموقع جغرافي مميّز، لكنّها تستطيع الإستفادة من المطار المعطل الموجود ضمن نطاقها، أسوةً ببلدية بيروت، من خلال إعادة إحيائه، ما يعود عليها بموارد مالية إضافية؛ أمّا تشجيع البلدية لهذه

الإستثمارات فيمكن في إعطاء تحفيزات مالية للمستثمرين، كإعفاء عملية إنشاء المصانع والمعامل من الرسم البلدي لفترة زمنية محدّدة، وتأمين البنى التحتية الملائمة لهذه المشاريع من كهرباء ومياه وطرق... .

إنّ تحديات الإنماء المتوازن على المستوى المالي، لا تقتصر على تردّي أوضاع البلديات المالية فحسب، بل تشمل أيضاً دور الصندوق البلدي المستقل، فكيف يبدو هذا الأمر؟ (مطلب ثانٍ).

مطلب ثانٍ: دور "متقطّع" للصندوق البلدي المستقل.

إنّ قيام البلديات بمهامها يرتبط ارتباطاً وثيقاً بما يتوافر لديها من دخل يتناسب مع حاجاتها، وما لبثت أن نشأت الهيئات اللامركزية في لبنان حتى واكبها دعم مالي من السلطة المركزية كي تتمكن من الانفاق وتلبية حاجات المجتمع المحلي، ويطبّق هذا الدعم بواسطة آلية الصندوق البلدي المستقل؛ غير أنّ التجربة قد أثبتت أنّ دوره منقطع في تحقيق الهدف المرجو. سوف نبحث في هذا المطلب عن مظاهر هذه المشكلة، سواء أكان في تأثيره على إستقلالية البلديات الإدارية والمالية (فرع أول)، أو سوء التصرف بالإيرادات (فرع ثانٍ)، أو فيما يتعلّق بعدم الإنتظام والعدالة في توزيع هذه الإيرادات (فرع ثالث).

فرع أول: التأثير على الإستقلالية الإدارية والمالية.

إنّ إعتداد البلديات على الرسوم التي تجبها بنفسها وعلى الهبات والمساعدات والقروض التي تحصل عليها، غير كافٍ لتأدية مهامها المتشعبة؛ لذلك، منحها قانون البلديات واردات إضافية تستطيع الحصول عليها من أجل بلوغ أهدافها في تحقيق التنمية المحلية، عبر آلية الصندوق البلدي المستقل، الذي يتكوّن من الأموال التي تستوفيهها الدولة والمؤسسات العامة والشركات لصالح البلديات؛ علماً بأنه قبل إنشائه، كانت العائدات التي تحصلها الدولة لحساب هذه البلديات، تصبّ في صندوق يُسمى "الصندوق البلدي العام"، وتتنوّع عليها بواسطة لجنة خاصة للمشاريع العمرانية⁽¹⁾.

تتألف عائدات الصندوق البلدي المستقل من المبالغ التالية:

أولاً، الواردات التي تستوفيهها الدولة لمصلحة جميع البلديات، وهي: العلاوة على ضريبة الأملاك المبنية التي تتناول إيرادات الأبنية على إختلاف أنواعها، ويكّلف بها مالك العقار أو مستثمره؛ العلاوة على ضريبة الدخل التي تتناول الرواتب والأجور ومعاشات التقاعد، أرباح المهن على إختلاف أنواعها، ودخل رؤوس الأموال المنقولة؛ العلاوات على الرسوم الجمركية التي تُفرض على البضائع المنقولة من بلدٍ لآخر نسبةً إلى ما تتمتع به الدولة من الحق بالسيادة؛ العلاوات على رسم الإنتقال على التركات والوصايا والهبات، الذي يشكّل ضريبة مباشرة تُفرض على جميع الحقوق والأموال المنقولة وغير المنقولة

¹ - المدير العام سيمون معوض، مجلة الحياة النيابية، مرجع سابق ص ٢٣٥.

التي تقول إلى الغير، بإستثناء الدولة والبلديات، بطريق الإرث أو الوصية أو الهبة أو الوقف أو بأي طريق آخر بلا عوضٍ يعادل قيمتها الحقيقية^(١)؛ العلاوات على رسوم التسجيل العقاري التي تُستوفى لدى التصرف بالعقارات بإنشاء أو نقل أو تعديل أو إسقاط حق عيني عقاري؛ رسوم المحروقات السائلة؛ العلاوات على رسوم تسجيل السيارات وغرامات السير؛ رسم الإستثمار على أندية المراهقات التي تدفع رسماً مقطوعاً عن كل حفلة ويُستوفى من قبل البلدية مباشرة، ورسماً نسبياً على تذاكر الدخول، الذي تستوفيه الدوائر المختصة في وزارة المالية وتؤدي حاصله مرّة كل ثلاثة أشهر إلى البلدية التي يقع النادي ضمن نظامها^(٢)؛ رسم على الإعلانات؛ رسم على المؤسسات المصنّفة التي تدفع رسم ترخيص ضمن حدّين أقصى وأدنى ورسم إستثمار سنوي عن كل حصان من أحصنة المحركات المستعملة في المؤسسات الصناعية؛ والرسم على المواد القابلة للإشتعال والإنفجار الذي يُفرض على المؤسسات والأفراد الذين يتعاطون تجارة هذه الموارد ومقداره ٢% من القيمة التأجيرية للأمكنة التي توضع فيها المواد^(٣).

ثانياً، العائدات التي تحصلها المؤسسات العامة والشركات لحساب الصندوق البلدي، وهي: رسم على أقساط عقود التأمين، الذي تستوفيه شركات الضمان ثم تؤدي حاصله إلى خزينة الدولة؛ العلاوات على بدلات خدمات المياه والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية (كشركة أوجيرو مثلاً)، وقيمتها ١٠% من هذه الخدمات؛ والضريبة على التبغ والتبناك، مقدارها ٥% من قيمة كل علبة سجاير أو سكار أو رزمة من التبغ المفروم أو التبناك، وتتولى إدارة حصر التبغ والتبناك إستيفاءها، ثم تؤدي حاصلها إلى الصندوق البلدي المستقل^(٤). بالعودة إلى قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٨٨/٦٠ الذي عدّد كافة الرسوم والعلاوات البلدية التي تجبها الإدارات والمؤسسات العامة لصالح البلديات، يتبين أنه لا يتوجب على هذه المؤسسات والإدارات سوى تأدية حاصل الرسوم المجبأة أي المجموع النقدي دون أية مستندات أو جداول تفصيلية تتمكن البلدية من خلالها من الإطلاع على تفاصيل عمليات التحقق في التحصيل، إلا أن ذلك لا يعني أن هذا القانون يمنع على البلدية طلب مثل هذه المستندات لأنّ المنع لا يكون إلا بنص صريح، ومن ناحية أخرى يمكن لمعالجة هذه المسألة وضع مشاريع نصوص قانونية وتنظيمية تهدف إلى تعديل قانون الرسوم والعلاوات البلدية^(٥).

في الحقيقة، تودع الأموال المستوفاة من الدولة والشركات في مصرف لبنان بإسم الخزينة العامة، ويُفتح حساب خاص في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية بإسم "الصندوق البلدي المستقل"، ويتم

^١ - راجع بما معناه، د. فوزي عطوي، "المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة)"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣ ص ٢١٢.
^٢ - راجع بما معناه كارو أويديس مرعشليان، "الإستقلال المالي للبلديات والمؤسسات العامة في القانون والواقع والمرجى"، رسالة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الحكمة ٢٠١٣، ص ٣١.
^٣ - راجع بهذا المعنى كارو أويديس مرعشليان، مرجع سابق ص ٣٢ - ٣٣.
^٤ - راجع بهذا المعنى القاضي إيلي معلوف، مرجع سابق ص ٣٧.
^٥ - رأي استشاري صادر عن ديوان المحاسبة رقم ٢٤، تاريخ ٢٠٠٨/٤/٧، بلدية طرابلس، التقرير السنوي عن الأعوام ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨، مرجع سابق، ص ١٩٠.

الموضوع: امكانية إطلاع بلدية طرابلس على التفاصيل العائدة لكيفية التوصل إلى المبالغ المحولة من قبل الإدارات إلى صندوق البلدية.

تحريكه وفقاً لأصول تُحدد بقرارٍ مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية^(١)؛ نرى أنّ الصندوق ليس مؤسسة عامة مستقلة مالياً وإدارياً، إنّما هو ملحق بالسلطة المركزية مع العلم أنه في فرنسا، تديره هيئة مؤلفة من شيخين ونائبين وأربعة رؤساء مجالس عامة وأربعة رؤساء تجمّع مقاطعات وخمسة عشر رئيس بلدية وتسعة ممثلين للدولة^(٢)؛ ألا يضمن هذا التعدّد في إدارة الصندوق في فرنسا جديةً في العمل؟ ألن تراقب كل من هذه السلطات بعضها بعضاً وتتسق فيما بينها؟ ألن يعود ذلك بالفائدة على البلديات من خلال المحافظة على أموالها؟

في ظل إدارة الصندوق البلدي في لبنان من قبل السلطة المركزية، هل سيؤثر ذلك على مدى إستقلاليتها المالية؟

إنّ مجرّد إعتقاد البلديات على الدعم الحكومي يحدّ من إستقلاليتها ويقيد حركتها ويشلّ يدها في إدارة شؤونها الذاتية لأنّ المساعدات تؤدي إلى المداخلات ولا يمكن تحقيق أية إستقلالية حقيقية إلاّ بالإكتفاء على المستوى المالي^(٣). فكيف الحال إذا كانت الحكومة المركزية التي تدعم البلديات، تتولى إدارة هذا الدعم بنفسها؟ إلى أية درجة سيكون لها إستتبابية في إتخاذ القرارات المتعلقة بالأموال التي حصّلتها لصالحها؟ يبقى الهدف من الرقابة المالية على البلديات هو الحفاظ على المال العام، غير أنّ إدارة أموال الصندوق المستقل من قبل السلطة المركزية يضيّع هذا الهدف؛ يصبح إستقلال البلديات المالي موضوع شكّ في ظل الدور الممنوح لوزير الداخلية والبلديات باقتطاع المبالغ المستحقة على البلديات الأعضاء في الإتحادات لصندوق الإتحاد ودفعها مباشرةً إليه، نظراً إلى أنّ حصص البلديات الأعضاء في الإتحاد، لا تُوزّع عليها قبل أن تسدد ما يترتب عليها لصندوق الإتحاد^(٤). هذا بالإضافة إلى أن المادة ٢ من القانون رقم ٣ تاريخ ٢٨/١٠/١٩٨٢، توجب، في حال لم تسدّد البلديات الإشتراكات المفروضة عليها للصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، إقتطاع قيمتها حكماً وسنوياً من العائدات المخصصة لها من أموال الصندوق البلدي المستقل؛ يدلّ هذا الأمر على إنتهاك مبدأ الإستقلالية عبر مصادرة القرار البلدي^(٥).

بناءً على ما تقدم، نطرح السؤال التالي: هل يمكن إقتراح توفير مصادر دخل بديلة عن الدعم المركزي، تجبها البلديات بنفسها من أجل تعزيز إستقلاليتها المالية؟ لقد سبق وتكلّمنا على العوائق الإدارية التي تعترض العمل البلدي وتحدّثنا عن مواجهة معظم السلطات المحلية مشكلة النقص في جهازها الوظيفي؛ إذا كان عدد الجباة المسؤولين عن تحصيل الرسوم البلدية مثلاً غير كافٍ في غالبية البلديات اللبنانية، فكيف يمكن لها أن تحصل مصادر دخل أخرى بنفسها؟ من هنا، ريثما تستطيع

^١ - راجع المادة الثانية من المرسوم رقم ١٩١٧ صادر في ٦ نيسان ١٩٧٩، "تحديد أصول وقواعد توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل"، بين التشريع والإجتهد - البلديات"، منشورات صادر، بيروت ٢٠٠٤ ص ٥٧٢.

^٢ - Raymond Muzellec, « Finances publiques » 7^{ème} édition, Sirey, 1991, p. 93

^٣ - راجع بما معناه القاضي إيلي معلوف، مرجع سابق ص ٧٥.

^٤ - راجع المادة ١٣ من المرسوم رقم ١٩١٧، مرجع سابق ص ٥٧٦.

^٥ - راجع بما معناه القاضي إيلي معلوف، مرجع سابق ص ١٥٢.

البلديات القيام بعمليات التحقيق والجباية بالدقة المطلوبة، نرى بضرورة الإبقاء على آلية الصندوق البلدي المستقل مع التخفيف من السلطة الإستثنائية التي تتمتع بها الحكومة في هذا المجال، عبر تعديل المادة الثانية من المرسوم رقم ١٩١٧ وإشراك رؤساء البلديات في عملية تحديد أصول تحريك حساب الصندوق، إلى جانب وزير الداخلية ووزير المالية، بما يؤمن تقييد سلطة الحكومة المركزية الإستثنائية واحترام مبدأ إستقلالية البلديات المالية.

رُب سائلٍ يطرح السؤال التالي: هل أنّ الإنتقال من إستقلالية السلطات المحلية على الصعيد المالي، هي النتيجة السلبية الوحيدة المترتبة على إدارة أموال الصندوق البلدي المستقل من قبل السلطة المركزية؟ أم تظهر نتائج سلبية أخرى؟ هل تُحسن هذه السلطة إدارته أم تسيء التصرف بالأموال؟ (فرع ثانٍ).

فرع ثانٍ: سوء التصرف بالإيرادات.

ثمّة قاعدة قانونية تحكم أموال الصندوق البلدي المستقل وتستند إلى مضمون المادة ٨٧ من قانون البلديات، وهي تشمل حكّمين إثنين: يقضي الحكم الأول أنّ هذه الأموال هي أمانة للبلديات وملاك لها، أمّا الحكم الثاني فيعترف أنّ هذه الأمانة هي لجميع البلديات وليست لبعضٍ منها؛ هذا يعني أنّ الأحكام التي تُطبّق على أموال الصندوق البلدي تشبه الأحكام المطبّبة على الوديعة في قانون الموجبات والعقود، حيث يُسأل الوديع شخصياً عن المحافظة عليها وعدم التصرف بها دون إذن من المودع، وردّها بالحالة التي تكون عليها وقت إستلامها.

ننطلق من هذه المقدمة لنطرح السؤال الآتي: هل أنّ أحكام هذه القاعدة القانونية تُطبّق فعلياً وتُحترم من قبل السلطة المركزية؟ وهل إلترمت هذه السلطة بالحفاظ على تلك الأمانة المعهودة؟ إنّ أبرز المشاكل التي يعاني منها الصندوق البلدي المستقل، تكمن في إقتطاع السلطة المركزية نسبةً من إيراداته لتأمين نفقات عامة من الواجب أن تتحمّلها بنفسها؛ في كل مرسوم توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل، يتم إقتطاع نسبة ٥% من عائداته لحساب الصندوق المستقل للدفاع المدني المفتوح في قيود مديرية الخزينة والدين العام، وذلك فور صدور مرسوم التوزيع، ويُصرف هذا المبلغ وفقاً للأصول المتبعة لدى المديرية العامة للدفاع المدني^(١)؛ نرى أنّ هذا الإقتطاع يطغى عليه البُعد الإنساني المتمثل بمساعدة جهاز يتولى إنقاذ المواطنين من الحرائق ويتعرّض للخطر جرّاء ذلك، لكننا نعرف أنّ المديرية العامة للدفاع المدني تتبع وزارة الداخلية والبلديات التي تُسأل وحدها عن تأمين مصادر الصندوق المستقل التابع له، دون البلديات التي تتأثر من هذا الإقتطاع بسبب إنخفاض حصّتها من الصندوق البلدي، في الوقت الذي تكون فيه غايتها الأساسية تحقيق التنمية المحلية وتأمين المصلحة العامة؛ فهل

^١ - راجع بما معناه كارو أويديس مرعشليان، مرجع سابق ص ٣٦.

يتفوق البُعد الإنساني على البُعد التنموي؟ ألا يُظهر هذا الإقتطاع إجحافاً بحق السلطات المحلية في الحصول على أموالها.

بالإضافة إلى ذلك، تقتطع وزارة المالية أيضاً نسبة معينة من الرسم البلدي على المواد الملتهبة قبل توزيعه على البلديات، يهدف إلى إنارة وتنظيف القرى التي ليس فيها بلديات والتي تقتعد إلى الخدمات اللازمة لإنعاشها؛ نتصور أنه من حق كافة المناطق اللبنانية المساندة من قبل السلطة المركزية كي تؤمّن حاجات سكانها الأساسية تطبيقاً لمبدأ الإنماء المناطقي المتوازن، غير أنه ليس من الطبيعي أن تنتعش قرى على حساب أخرى لأنّ اقتطاع نسبة من أموال البلديات من الصندوق البلدي لمصلحة مناطق تقتعد إلى وجودها، يحرّمها من الحصول على حقّها. الموضوع أمانة لدى السلطة المركزية ويعيق بالتالي تحقيق الإنماء المتوازن. عطفاً على ما تقدّم، تقتطع السلطة المركزية نسبة معينة من أموال الصندوق البلدي المستقل لصالح صناديق المدارس الرسمية كبديلٍ عن إعفاء التلامذة من الرسوم المدرسية على أثر القانون رقم ٣٨٥ الذي أقرّ بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٠١، نظراً إلى الأوضاع الإقتصادية السيئة وتحسّساً بالظروف المعيشية الصعبة^(١)؛ نرى أنّ هذا الإقتطاع يهدف إلى تسليط الضوء على أهمية التعليم وإلى تأمين المساواة بين جميع التلامذة في ممارسة حقّهم بالتعلّم. ولكن من جهةٍ أخرى، ليس من المفترض أن ننسى أهمية البلديات في المجال الثقافي والتعليمي؛ لذلك، إنّ إقتطاع حصّة من أموالها لحساب المدارس الرسمية يضعف من قدرتها المالية في بناء مدارس ومعاهد يستفيد منها أبناء البلدات والقرى.

بالإضافة إلى إقتطاع السلطة المركزية نسبة من إيرادات الصندوق البلدي المستقل لتسديد نفقات إدارية جمّة، تعقد هذه السلطة أيضاً نفقات متعددة لتنفيذ أعمال لحساب جميع البلديات أو جزءٍ منها، تحدّد قيمتها بصورة مسبقة؛ لكننا نلاحظ أنه غالباً ما يطراً على هذه النفقات مجموعة تعديلات تزيد من قيمتها وتضعف قدرة البلديات المالية. تتصرّف الحكومة بأموال الصندوق لتمويل مشاريع معينة تنفّذها شركات خاصة بموجب عقود مع مجلس الإنماء والإعمار بما يعود على هذه الحكومة بالنفع المادي، على حساب مصلحة البلديات ودون تدخّلها؛ على سبيل المثال، تتقاضى شركة "سوكلين" ش.م.ل بموجب عقد مع مجلس الإنماء والإعمار بدّل أتعاب لمّ وكنس ومعالجة النفايات في العديد من المناطق اللبنانية حوالي مئة وخمسة وثلاثين دولاراً (١٣٥) للطن الواحد دون أخذ موافقة المجلس البلدي، ما يشكّل عبئاً مالياً كبيراً على البلديات لأنه بالإمكان تلزيم تلك الأعمال بسعر أقلّ.

في بلدية أبلح مثلاً، إنّ كلفة لمّ وكنس ومعالجة النفايات من قبل مؤسسة "طوني أبو موسى" لا تتخطى الـ \$٦٠ للطن الواحد وذلك من خلال تلزيم أعمال النفايات أجرته مع البلدية في شهر آذار ٢٠١٥.

وسنجري عملية حسابية بسيطة تدلّ على القيمة التي وفّرتها بلدية أبلح عبر تولّيها عملية التلزيم:

^١ - راجع بما معناه كارو أويديس مرعشليان، مرجع سابق ص ٣٩.

حيث أنه تبلغ كمية نفايات أبلح مئة طن شهرياً وهذا ما يكلف البلدية ستة آلاف دولار لتنفيذ هذه الأعمال. في المقابل، إن كلفة هذه الأعمال مع شركة سوكلين ستبلغ حوالي ثلاثة عشر ألفاً وخمس مئة دولار (١٣٥٠٠)، وبالتالي إن هذه البلدية تكون قد وقّرت على الصندوق البلدي قيمة سبعة آلاف وخمس مئة دولار (٧٥٠٠) وهذا مبلغ لا يستهان به بالنسبة إلى بلدية صغيرة كأبلح وتستطيع هذه الأخيرة أن تستغله للقيام بمشاريع إنمائية للبلدة.

وسنعطي أيضاً مثلاً حياً عن بلدية زحلة حيث أنه في الماضي، كان مجلس الإنماء والإعمار قد قام بتلزم تشغيل وإدارة المطمر الصحي في زحلة لشركة "Serdim" بمبلغ يتجاوز الستين ألف (٦٠٠٠٠) دولاراً في الشهر الواحد.

وبعد أن وضعت بلدية زحلة يدها على المطمر وتولّت عملية التلزم بنفسها، شغلتها بكلفة لا تتجاوز الثلاثين ألف (٣٠٠٠٠) دولار شهرياً وتكون قد وقّرت هنا نصف المبلغ وذلك لصالح الصندوق البلدي.

في الواقع، عندما تناولت المادة ٨٧ والمادة ٨٨ من قانون البلديات آلية الصندوق المستقل، إكتفت بالإشارة إلى وجود أصول معينة لتوزيع أمواله دون تناول مسألة التصرف بها، لذلك، نتصوّر أنّ السماح للسلطة المركزية بالتصرف بأموال الصندوق، بموجب المرسوم رقم ١٩١٧، يشكّل إخلالاً بقانون البلديات لأنّ المشرع لو أراد ذلك فعلاً، لكان قد أشار صراحةً إلى تنظيم عملية التصرف بالأموال قبل توزيعها ويُضعف مبدأ اللامركزية الإدارية ويستوجب التعديل بما يضمن حق السلطات المحلية في الحصول على كامل مستحقّاتها.

نستنتج من ذلك أن السلطة المركزية لم تتحمّل المسؤولية الكاملة في الحفاظ على الأمانة التي وضعتها البلديات بين يديها، بل أساءت التصرف بها؛ أمّا بخصوص توزيع أموال الصندوق، فنطرح السؤال التالي: هل أحسنت الحكومة هذا التوزيع؟ هل كان منتظماً وعادلاً؟ (فرع ثالث).

فرع ثالث: عدم الإنتظام وعدم العدالة في توزيع الإيرادات.

يحدّد المرسوم رقم ١٩١٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٩/٤/٦، تطبيقاً للمادة ٨٨ من قانون البلديات، أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، حيث توزّع هذه الأموال بنسبة ٧٥% على الأقل في البلديات و٢٥% على الأكثر في إتحادات البلديات، ضمن مهلة أقصاها نهاية شهر أيلول من كل سنة على الوجه التالي:

فيما يتعلق بالحصة العائدة للبلديات، نرى أنها تُقسم إلى قسمين، ويُخصص القسم الأول لدعم موازنتها وقدره سبعون بالمئة، حيث تُوزّع هذه الحصة عليها وفقاً لما يلي:

- ستون بالمئة من ذلك المبلغ يُوزع على كافة البلديات بشكلٍ نسبي بحسب عدد سكان كلّ منها المقيد في سجلات الأموال الشخصية.

- أربعون بالمئة من المبلغ يُوزَع على جميع البلديات بشكلٍ نسبي وفقاً للرسوم المباشرة التي حصلتُها فعلياً خلال السنتين السابقتين.

يُخصّص القسم الثاني من الحصة العائدة للبلديات وقدره ثلاثون بالمئة، لمشاريع إنمائية تهدف إلى إنعاش المناطق النائية.

أمّا الحصة العائدة لإتحادات البلديات، نلاحظ أنها تقسم أيضاً إلى قسمين، يتم توزيع القسم الأول وقدره خمس وعشرون بالمئة بشكلٍ نسبي على مختلف الإتحادات على أساس عدد سكان كل منها المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية، ويتم تخصيص القسم الثاني وقدره خمس وسبعون بالمئة من المبلغ الكلي لمشاريع تنموية ضمن نطاق الإتحادات.

والجدير بالذكر أنّ القسم الثاني من الحصة العائدة للبلديات وإتحاداتها، أي تلك الهادفة إلى تحقيق التنمية، يتم توزيعها بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الداخلية والبلديات، شرط أن تُحدّد فيه وجهة إستعمال هذه الحصة؛ علماً بأن مشاريع التنمية المشار إليها في هذا المرسوم تُحدّد بتلك التي تعمل على إنماء البلدة أو القرية إجتماعياً وإقتصادياً وبيئياً وسياحياً، على أن تُراعى في تنفيذ تلك المشاريع أحكام قانون البلديات وقانون المحاسبة العمومية ومرسوم تحديد أصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية^(١).

يعاني الصندوق البلدي المستقل في مسألة توزيع أمواله من مشكلتين أساسيتين: عدم الإنتظام وعدم العدالة في التوزيع.

تعترض غالبية البلديات في لبنان على آلية توزيع أموال الصندوق البلدي التي لا توزَع بانتظام قبل نهاية شهر أيلول من السنة التالية لسنة التحصيل، بل هناك فوضى تعمّ مسألة التوزيع؛ تقوم بعض السلطات المحلية بتخطيط مشاريع معينة منتظرةً أموال الصندوق، غير أنها تصطدم بعائق عدم الحصول على حصّتها في التاريخ المحدّد، ما يؤدي إلى فشل تلك المشاريع المقرّرة وينعكس سلباً على الإنماء المحلي.

إنّ عدم الإنتظام في التوزيع يؤدي إلى إعداد الموازنة البلدية بصورة تقديرية، وقد يتقاجأ المجلس البلدي فيما بعد، مما رصد من مبالغ كبيرة لتنفيذ مشاريع ضخمة من المتوقع إمكانية تحقيقها، إذ تكون حصة البلدية من الصندوق بعيدة من التصرّور؛ بينما لو توزّعت الأموال بصورة منتظمة على البلديات، لكانت موازنتها دقيقة وكانت إقترحت مشاريع تتلاءم مع إمكانياتها المادية. بناءً على ما تقدّم، نطرح التساؤلات التالية: لماذا لا تُصرف أموال الصندوق للبلديات في تواريخ محددة كي تتاح لها الفرصة في التخطيط وإعداد برامج إنمائية؟ ما هو السبب في هذه الفوضى؟ أهكذا نحقق التنمية المطلوبة ونرفع

^١ - راجع المرسوم رقم ٢٣٤١، "توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل عن عام ٢٠٠٤"، جريدة رسمية عدد ٤٩، تاريخ ٢٠١٥/١٢/٢، ص ٣٥٦٠.

الحرمان والإهمال عن بلداتنا؟ أهكذا يكون تحقيق الإنماء المتوازن الذي تتغنى به الحكومات في بياناتها الوزارية؟

أما عدم العدالة في التوزيع، فنشهده من خلال توزيع أموال الصندوق البلدي بما لا يتلاءم مع حاجة كل بلدية حيث يتم التوزيع على أساس عدد السكان المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية والإيرادات المحصلة فعلياً؛ إنَّ هذا الأمر يستحق التوقف عنده: إنَّ التوزيع بالإستناد إلى عدد السكان المقيدين في السجلات لا يأخذ بعين الإعتبار الأشخاص الذين نزحوا أو هاجروا، كما أن التوزيع بحسب الإيرادات المحصلة فعلياً يراعي مصلحة البلديات الكبيرة على حساب الصغيرة التي تحتاج أكثر من غيرها إلى الأموال المحوَّلة إليها عبر الصندوق البلدي. ونضيف إلى أنَّ عدم الإكتراث بالمساحة الجغرافية للبلديات وبموقعها القريب أو البعيد من المدن، يهمل جانباً مهماً من جوانب التنمية المتوازنة، نظراً إلى أنَّ إتساع المساحة قد لا يترافق مع زيادة في عدد السكان، غير أنه يبقى مكلفاً لناحية التنمية (الطرق، الإنارة، الصرف الصحي)، كما أنَّ المناطق البعيدة تخفّ مواردها وتزداد الحاجة إلى تنميتها بواسطة الدعم المالي اللازم لذلك^(١). من المهمّ أن نجري مقارنة بين بلديتي بيروت وزحلة للتأكد من أن التوزيع ليس عادلاً: لقد بلغت عائدات الصندوق البلدي المخصّصة للتوزيع على البلديات عن عام ٢٠١٤ مبلغاً قدره خمسمائة وسبعة وعشرون مليار ليرة لبنانية، وحصلت بلدية زحلة على النسبة الكبرى من العائدات المخصصة لمحافظة البقاع وقد بلغت قيمتها ستة مليارات وست مئة وثلاثة وأربعون مليوناً وثلاث مئة وثلاثة آلاف ليرة لبنانية. في المقابل، بلغت حصّة بلدية بيروت من عائدات الصندوق عن العام نفسه، مبلغاً قدره إثنتان وستون ملياراً^(٢)؛ نعتبر أنَّ هذا التوزيع غير مقبول وغير عادل بسبب الفرق الشاسع في حصّة كل من البلديتين، مع العلم بأنَّ بلدية زحلة تعتبر من البلديات الكبيرة، حتى ولو أنَّ بلدية بيروت أكبر منها، فليس من المفروض أن يصل الفرق في العائدات بينهما إلى هذا الحدّ!!

ننتهي بالقول، إنَّ معاناة البلديات على المستوى المالي لم ينقذها نظام الدعم الحكومي المتمثّل بالصندوق البلدي المستقل، بل أضعفها أحياناً؛ لذلك، أصبحت الحاجة ماسّة إلى إقتراح حلول من أجل معالجة الدور المنقطع للصندوق، لأن المال يصنع المعجزات، وما زلنا بانتظار هذه المعجزات على الصعيد البلدي، نعرض من هذه الحلول ما يلي:

من جهة، توزيع أموال الصندوق البلدي إستناداً إلى عدد السكان المقيمين فعلياً في البلدة أو القرية، لأنَّ هذا المعيار هو الأساس لقياس نسبة حاجات كل منطقة.

من جهة أخرى، إلحاق الصندوق البلدي المستقل بوزارة الداخلية والبلديات عوضاً عن وزارة المالية، باعتبارها سلطة الوصايا الأساسية على البلديات وهي أحقّ من غيرها في إدارة أموالها، لعلنا عبر هذا الإقتراح نتوصّل إلى توزيع منتظم وعادل لعائدات الصندوق.

^١ - راجع بما معناه القاضي إيلي معلوف، مرجع سابق ص ١٤٨.
^٢ - راجع المرسوم رقم ٢٣٤١، مرجع سابق ص ٣٥١٦ - ٣٥٣٧.

أخيراً، تشجيع البلديات على إنشاء مطامر لمعالجة النفايات لأنّ هذه الخطوة تزيد حصّتها من أموال الصندوق البلدي، إستناداً إلى القرار الصادر عن وزير الداخلية السابق "الياس المرّ" الذي منح كل بلدية تملك مطمراً صحياً، الحق بمضاعفة حصّتها من الصندوق؛ وخير دليل على ذلك بلدية زحلة التي تضاعفت إيراداتها من الصندوق من ثلاثة مليارات إلى ستة مليارات ليرة بعد إنشاء المطمر الصحي في نطاقها.

بعد أن عرضنا تحديات الإنماء المتوازن في نطاق الدور البلدي على المستوى المالي، يبقى علينا التعمّق بتلك التي تواجهه على المستوى البيئي لأنّ البيئة السليمة هي أوّل خطوة من خطوات الإنماء المناطقي المتوازن. فما هي هذه التحديات؟ (مبحث ثانٍ).

المبحث الثاني: التحديات على المستوى البيئي

تُعد مسألة تلوث البيئة من أخطر وأهم المشكلات التي تواجه العالم بشكل عام ولبنان بشكل خاص بوصفها إحدى أهم قضايا العصر؛ وإذا كانت حماية البيئة تتم من خلال إنشاء وزارة تُعنى بشؤونها، فهذا لا يمنع من إهتمام الفرد، الجمعيات، المجتمع وخاصةً البلديات في المحافظة على سلامة البيئة ذلك أنّ الإهتمام بالثروة البيئية يقع على عاتق السلطات المحلية إستناداً إلى قانون البلديات الساري المفعول ويعتبر من أحد أهم الموجبات المفروضة عليها.

إنّ عملية معالجة النفايات هي من واجبات البلديات كونها تشكّل الخطوة الأولى من الخطوات الضرورية للوصول إلى بيئة سليمة، وأمام انتشار تلك النفايات على طرقات المناطق اللبنانية خاصة في العاصمة وضواحيها، نرى أنه من المفروض التطرق إلى دور اللامركزية الإقليمية في حماية الثروة البيئية (مطلب أول) والبحث في التحدي الذي تواجهه البلديات في قضية النفايات (مطلب ثان).

مطلب أول: دور أساسي للهيئات المحلية.

إنّ مسألة حماية البيئة هي قضية إقليمية محلية أكثر منها قضية مركزية نظراً إلى أنّ السلطات المحلية هي أكثر قرباً من الواقع حيث تدرك أنواع المشاكل البيئية التي يعاني منها أبناء البلدة الواحدة. إنّ فكرة حماية البيئة تخضع لقوانين عامة وخاصة تقوم بتطبيقها عدة هيئات، وتعتبر البلدية الجهاز الأول المعني بحماية البيئة ضمن النطاق البلدي المحدد لها، لذلك منحها المشرع عدّة صلاحيات تستطيع بموجبها فرض المحافظة على البيئة.

في الواقع، إنّ دور البلديات في حماية الثروة البيئية يبدو من خلال هذه الأمور: الأمر الأول بموجبه تطبيق التشريعات البيئية (فرع أول) والأمر الثاني يظهر من خلال التصدي لمشكلة التلوث البيئي (فرع ثان)، أما الأمر الثالث فيتجلى في محاولاتها الخجولة والواعدة في هذا الإطار (فرع ثالث).

فرع أول: موجب البلديات في تطبيق التشريعات البيئية

تُعرّف البيئة بأنها مجموعة من التفاعلات بين الكائنات العضوية الحية من جهة وبينها وبين العناصر الطبيعية غير الحية من جهة أخرى؛ والإنسان هو عنصر مهم في هذه البيئة حيث تبرز ميزته عن باقي عناصرها بأنه يلعب دور الفاعل فيها من خلال ممارسته اليومية لحياته، فإما أن يحافظ عليها أو يلوّثها. يفرق الباحثون بين مفهوم البيئة ومفهوم النظام البيئي، فالنظام البيئي هو وحدة بيئية متكاملة تتكون من كائنات حية ومكونات غير حية في مكان معين يتفاعل بعضها مع بعض وفق نظام دقيق ومتوازن في حركة دؤوبة لتستمر مع أداء دورها في استمرار الحياة. (1)

1- راجع بما معناه محمد وجدي نور الدين علي، "الحماية الدولية للبيئة منذ مؤتمر ستوكهولم لعام ١٩٧٢ حتى مؤتمر الدوحة لعام ٢٠١٢"، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٣، ص ١.

إنّ الحفاظ على البيئة يشكل أول خطوة من خطوات تحقيق الإنماء المناطقي المتوازن حيث أنّ البيئة السليمة هي الأساس لكل عمل إنمائي نظراً إلى أنّ أي مشروع تنموي يحتاج إلى حدٍ أدنى من هواء نقيّ، مياه عذبة وتربة نظيفة؛ ليست البيئة والتنمية مفهوميّن منفصلين، ولا يمكن معالجة أحدهما بنجاح دون التعامل مع الآخر. فالبيئة مورد للتنمية، وحالتها مقياس مهم، وحفظها شغل شاغل للتنمية، التي تتطلّب سياساتٍ عامة تشمل الإعتبارات البيئية لتحقيق نجاحها. (١)

تقضي القواعد الأخلاقية بالحفاظ على البيئة من أجل العيش بمستوى حضاري وصحي، وإذا كانت تلك القواعد لا تتمتع بأية صفة إلزامية حيث لا يترتب على مخالفتها جزاء سوى تأنيب للضمير باعتبار البيئة هي نعمة من نعم الله، فإنّ القواعد القانونية تلزم الجميع بها.

أمام هذا الواقع، نطرح السؤال الآتي: ما هو الجهاز الذي يتولى قانوناً مهمة الحفاظ على البيئة؟ هل هناك من مشاكل تعترضه؟

وفق الهيكلية الجديدة لوزارة البيئة (مرسوم رقم ٢٢٧٥ تاريخ ١٥ حزيران ٢٠٠٩)، نجد أنّ مهام هذه الأخيرة تشمل أعمال النفايات والمكبّات، أعمال المقالع والكسّارات، شؤون عائدة لوزارة الزراعة، ومنع التلوث البيئي...

وإذا اطّلعنا على قانون البلديات، نجد أنه يدخل ضمن صلاحيات رئيس السلطة التنفيذية، وفقاً للمادة ٧٤ "كل ما يختص بحماية البيئة والمناظر الطبيعية والآثار التاريخية وصيانة الأشجار والأماكن المشجرة ومنع التلوث." (٢) كما أنّ المادة ٤٩ من قانون البلديات قد منحت السلطة التقريرية في البلدية المهام التالية: برامج أشغال التنظيفات والشؤون الصحية، إنشاء مصارف النفايات والمجارير وأمّثالها لأنّ النظافة العامة هي الركيزة الأساسية التي يبدأ منها مسار حماية البيئة، ويعتبر الحفاظ عليها من أولى الواجبات الملقاة على عاتق البلديات، التي يقع على عاتقها أيضاً واجب حماية صحة الأفراد والصحة العامة كمرقابة أماكن الإجتماع والفنادق والمقاهي والأفران والملحمت والرقابة الصحية على الأشخاص المرتبطين بأية صفة كانت بهذه المحلات. (٣)

كما أنّ مهام السلطة التقريرية تشمل إبداء الرأي في الترخيص والإعلان عن المؤسسات المصنفة والصناعية الكبرى الواقعة ضمن النطاق البلدي؛ في هذه الحالة، إنها تحافظ على البيئة من خلال إعتراضها على الترخيص لهذه المؤسسات التي قد تلحق ضرراً كبيراً بالصحة العامة؛ وهذا ما حصل في بلدية "زوق مصبح" التي طعنت بقرار وزير الصناعة أمام مجلس شوري الدولة بتاريخ ١٣/١١/٢٠١٤ المتضمن الترخيص لمؤسسة "رشيد الخازن للتعهدات" بإنشاء معمل باطون جاهز على عقارات معينة من منطقة زوق مصبح، بسبب مخالفته لأحكام التصميم التوجيهي العام لهذه المنطقة وبسبب المحاذير والأضرار البيئية التي

١- راجع بما معناه محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

٢- قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، منشور في الجريدة الرسمية عدد ٢٠ مرجع سابق، ص ٣١.

٣- راجع بما معناه زهوان مأمون الصديق، مرجع سابق، ص ١١١.

ستنتج عن إنشائه؛ غير أنّ صلاحية البلدية في هذا المجال إستشارية لأنّ القانون رقم ٩٧/٦٤٢ قد حصر صلاحية الترخيص بتأسيس المؤسسات الصناعية بوزارة الصناعة وإستطلاع رأي المجالس البلدية.^(١) إنّ الحفاظ على البيئة لم يكن من واجبات البلديات فقط، بل أنّ إتحادات البلديات كان لها دور بارز في هذا الموضوع وفقاً للمادة ١٢٦ من قانون البلديات حيث أنّ مجلس الإتحاد يتداول في كافة المشاريع ذات المنافع المشتركة بين البلديات الأعضاء، ومن تلك المشاريع ما هو متعلق بالبيئة كالمجارير والنفائات والمسالك وتنظيم المواصلات.

إنّ مجرد إجراء مقارنة بسيطة بين صلاحيات وزارة البيئة وصلاحيات السلطات المحلية من بلديات وإتحاد بلديات، يتّضح لنا أنّ إنشاء هذه الوزارة أتى على حساب البلديات ودورها في الحفاظ على البيئة؛ وهكذا أصبحنا مع هذه الوزارة أمام مستوى جديد من مستويات السلطة المركزية وهذا ما قد يؤدي إلى إزدواجية في الصلاحيات وإلى تعطيل دور اللامركزية الإقليمية في تحقيق الإنماء البيئي المحلي.

نطرح هنا الإشكالية التالية: ما هي الأداة الصالحة للحفاظ على البيئة؟ هل أنّ البلديات في لبنان تضع هذه المسألة في أولويات برامجها وتطبق بالتالي التشريعات البيئية، أم أنّها تغيب عن أولوياتها؟ في الدول المتقدمة، كفرنسا والولايات المتحدة، يكون الدور البارز في حماية البيئة للإدارات المحلية بسبب قربها من المواقع التي تتولى حمايتها وقدرتها على التدخل السريع والمباشر عند حصول أي تهديد بيئي، ما يؤدي إلى خفض التكاليف لجهة المعالجة البيئية وتحقيق الفعالية في مكافحة التلوث، لأنّ حصر الصلاحية في ذلك بالإدارة المركزية يضعف القدرة على حلّ المشكلات البيئية^(٢)؛ أنّ الحفاظ على البيئة هو عملية متكاملة لا تتوقف على جهة واحدة، إذ إنّ السلطة المركزية لا تستطيع مكافحة التلوث منفردة بسبب تضخم إختصاصاتها؛ تبقى البلديات هي الأداة الصالحة لتولّي هذه المسؤولية بإشراف السلطة المركزية باعتبار أنّ العمل البيئي هو وحدة مركبة تحتاج إلى الإهتمام على مستوى كل منطقة لكي نصل إلى بيئة سليمة على مستوى الوطن. على سبيل المثال، أعلنت بلدية العاصمة الفرنسية أنّ الشانزليزيه في باريس ستغلق يوم الأحد من كلّ شهر أمام السيارات ليقصر المرور فيها على المشاة، وقالت رئيسة بلدية باريس أنّ هيدا لغو أنّ خطتها لأشهر شارع في المدينة، حيث تقام الإحتفالات الوطنية، هي حلقة أساسية في سلسلة إجراءات صديقة للبيئة مزعومة في العام ٢٠١٦.^(٣)

^١ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٥٧، تاريخ ١٣/١١/٢٠١٤، "بلدية زوق مصبح/الدولة- وزارة الصناعة وجورج خديج"، مجلة العدل، عدد ٣، ٢٠١٥، ص ١٤٢١.

تنص المادة ٥١ من قانون البلديات على مسؤولية المجلس البلدي في الترخيص للمؤسسات الصناعية التي تدخل ضمن فئة المحلات المصنفة، لكنه من الثابت فقهاً وإجتهداً أنه في حالة التنازع بين أحكام قانون عام وقانون خاص، يتقدم القانون الخاص في التطبيق على القانون العام. لذلك تنحصر صلاحية بلدية زوق مصبح في إبداء الرأي دون إمكانية الإلزام بتنفيذ قرارها.

^٢ - راجع بما معناه زين العابدين خالد عطيه، "المسؤولية الإدارية الناجمة عن التلوث البيئي"، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق (تخصص القانون العام)، جامعة بيروت العربية ٢٠١٤، ص ٢٣.

^٣ - راجع بما معناه جريدة السفير، "الشانزليزيه للمشاة فقط"، تاريخ ١٨/١٠/٢٠١٦، عدد ١٣٢٦٢، ص ١٦ (لم يتم ذكر إسم كاتب المقال).

أما البلديات اللبنانية، قام بعضها بإنجازات متعددة تتعلق بالحفاظ على البيئة: إن بلدية جونيه مثلاً إستطاعت مؤخراً بعد كل الإهمال والتحديات التي دامت خمسين عاماً من إنشاء الحديقة العامة، كما أنها أنشأت بعدها حديقة الصداقة. (١)

أما بلدية حمّانا فقد طالبت بإبطال المرسوم رقم ٨٢٢٩ الذي نقل موقع سدّ القيسماني إلى حَرَم نبع شاغور - حمّانا لأنّ قرار النقل يشكل ضرراً أكيداً وثابتاً بمياه النبع، بالإضافة إلى الخطر المؤكد من جراء حصول زلازل خفيفة أو قوية تهدّد انهيار السدّ، وبالتالي إغراق بلدة حمّانا والبلدات القريبة بالمياه المحصورة خلفه. (٢)

في السياق ذاته، تقدمت الشركة اللبنانية الكويتية لصناعة الزيوت عام ٢٠٠٨ بطلب إلى بلدية بزيزا للموافقة على إنشاء مصنع لمعالجة بقايا معاصر الزيتون ونشرت البلدية هذا الإعلان، ثم تقدمت الشركة من المجلس البلدي بطلب تصحيحه كي يتضمن "إنشاء معمل لعصر الزيتون لإستخراج الزيت المتبقي من جفت الزيتون".

وبعد نشر الإعلان، تلقت البلدية إعتراضاً على إنشاء المصنع موقعاً من أهالي بزيزا متذرعين بمادة الـ Hexane التي يستخدمها المصنع وتسبب أمراضاً سرطانية، وبالنفائيات التي سترمى في نهر اسكندر وتؤدي إلى تلوث البيئة وتضرّ بالصحة.

على أثر ذلك، اجتمع المجلس البلدي وقرر عدم الموافقة على إنشاء المصنع وفي العام ٢٠٠٩ أحال محافظ الشمال إلى قائمقام الكورة ومنه إلى بلدية بزيزا قرار وزير الصناعة بالترخيص لإنشاء المعمل ويعود ذلك إلى سبب سياسي، ما دفع المجلس البلدي إلى تقديم طعن لدى مجلس شوري الدولة بالقرار الصادر عن وزير الصناعة.

عام ٢٠١١، راجعت الشركة مجلس شوري الدولة الذي ألزم البلدية بمنح الرخصة لإنشاء المعمل، ما دفع البلدية إلى إستئناف الحكم وإتخاذ قرار عام ٢٠١٢ بعدم الترخيص، إلاّ أنه رغم ذلك فقد منح الترخيص للمعمل بقرار من المحافظ. (٣)

نلاحظ هنا أن ثمة قرارين، أحدهما سياسي والآخر قضائي، يقضيان بالموافقة على إنشاء معمل لإستخراج الزيوت من الزيتون، مع العلم أن هذا المعمل قد لاقى رفضاً من قبل أهالي المنطقة عموماً والمجلس البلدي خصوصاً بسبب الأضرار البيئية التي ستنتج عنه؛ إن البلدية، بوصفها سلطة محلية، أدري بمصلحة البلدة الواقعة ضمن نطاقها ومصلحة أبنائها ويدخل في مهامها الأساسية مسألة الحفاظ

^١ - مقابلة مع نائب رئيس بلدية جونيه، مرجع سابق.
^٢ - راجع بما معناه باسكال عازار، "مجلس شوري الدولة أوقف أعمال إنشاء سدّ القيسماني في حمّانا"، جريدة النهار تاريخ ٢٦ شباط ٢٠١٤ منشور عبر الموقع الإلكتروني: www.newspaper.annahar.com
^٣ - راجع بما معناه طوني فرنجية، "مصنع للزيوت يتهدد بزيزا واميون وكفرعقا"، جريدة النهار تاريخ ١٠ ك ٢٠١٤ منشور عبر الموقع الإلكتروني: www.newspaper.annahar.com

على البيئة ومنع التلوث، لذلك نرى أنه كان من المُستحسن التقيد بقرارها القاضي برفض الترخيص للمعمل سواء من قِبَل وزير الصناعة أو من قِبَل مجلس شورى الدولة.

كذلك، تمكن مجلس بلدية زحلة عام ٢٠١٠ من تحويل بؤرة النفايات في زحلة إلى بارك بلدي؛ وكدليل إضافي على دور بلدية زحلة في الحفاظ على البيئة، نذكر قرار رقم ١٩٣/٢٠١٥ الصادر عن مجلس شورى الدولة في ٢٠١٥/٠٣/١٩ " بخصوص معمل الإسمنت المنوي إنشاؤه من السيد بيار فتوش كدليل على إهتمام بلدية زحلة بالحفاظ على البيئة، ويتبين فيه ما يلي:

أراد السيد بيار فتوش إنشاء معمل لتصنيع الإسمنت في منطقة حوش الأمراء - زحلة بعيداً من الأماكن المأهولة وقد وضع إعلاناً على لوحة الإعلانات لمدة خمسة عشر يوماً وما من أحد قد إعترض على ذلك. وقد أطلع مجلس بلدية زحلة على الطلب وكان نصابه كاملاً وتمت الموافقة عليه، ثم تم تحويل الملف إلى المحافظ الذي حوله بدوره الى وزارة الصناعة وذلك بعد صدور التقرير عن وزارة البيئة ان هذا المعمل لا يضر بالصحة العامة، نظراً لتقديم دراسات تثبت أن التقنيات المستخدمة لتشغيله لا تسبب التلوث، وصدر بالتالي قرارٌ عن وزير الصناعة بالموافقة على عملية الانشاء.

وحيث أن القانون يسمح لأصحاب العلاقة أن يعدلوا في طلبهم حتى لو وصل الملف إلى وزارة الصناعة شرط أن لا يضر ذلك بالمصلحة العامة خاصة على المستوى الصحي: إن المصلحة العامة هي مصلحة الجميع تحتوي على عناصر جوهرية تتجسد في العدالة، الإستقرار الإجتماعي والتطور، ومقدمة الدستور الفرنسي ١٩٤٦ مثلاً أشارت إلى أن موضوع الصحة العامة هو من المواضيع التي تعكس وجه المصلحة العامة.

إنّ تحديد المصلحة العامة على الصعيد المحلي يعود إلى البلدية والسلطة المركزية معاً، أما مجلس شورى الدولة فهو قاضي ملاءمة هنا حيث يرى مدى تناسب القرار مع الوقائع بعد إجراء التحقيقات اللازمة.

وقد استفاد السيد فتوش من هذا النص القانوني ليعدل في مكان وجود العقار الذي أصبح في منطقة سكنية، فما كان من المجلس البلدي إلا أن تراجع عن قراره السابق القاضي بالموافقة وطعن بقرار وزير الصناعة المتضمن الموافقة على المعمل.

من خلال ما تقدم، يتبين أنّ قرار المجلس البلدي القاضي بالرجوع عن الموافقة على إنشاء معمل الإسمنت واقع في موقعه القانوني من خلال إعطاء الأولوية للمحافظة على سلامة البلدة ومحيطها. إزاء ما سبق، نجد أنّ هناك بلديات أخرى لا تمارس واجباتها في الحفاظ على البيئة، كتلوث المياه الناتج عن نقاس بلدية بيروت في إصلاح القسطل الذي سبّب كسره تلويث المياه^(٢)؛ كما تثبت مسؤولية بلدية بيروت عن الأضرار التي لحقت بالمستدعي من جرّاء رمي النفايات في البحر.^(١)

^١ - مقابلة مع السيدة فاديا سماحة، رئيسة الدائرة الإدارية لبلدية زحلة، مقر البلدية، تاريخ ٢٨/٠٨/٢٠١٥.
^٢ - م. ش. د. قرار رقم ٦٨٣ تاريخ ١٩٦٨/٨/٣١، "حلواني ورفاقه/بلدية بيروت"، المجموعة الإدارية ١٩٦٨، رقم ١٢، ص ١١٩.

إنّ ذلك يقودنا إلى طرح السؤال الآتي: في حال تقاعس البلدية في تنفيذ موجباتها المتعلقة بالحفاظ على البيئة، هل تترتب عليها مسؤولية معينة؟ هل يمكن محاسبتها؟

نرى أن مسألة الحفاظ على البيئة تدخل ضمن موجبات البلدية الأساسية؛ لذلك، إنّ أي إخلال بهذا الموجب يعرضها للمساءلة والمحاسبة أمام القضاء الإداري في حال إتخاذ قرار متعلق بالبيئة يخالف القوانين والأنظمة أو أمام القضاء الجزائي في حال القيام بعمل يشكّل جريمة بيئية؛ تبقى البلدية الأداة الرئيسية الصالحة للحفاظ على البيئة، بالرغم من كل المساعي الحديثة التي تدفع الجهات المركزية الى الإهتمام بها؛ كالقانون الذي تمّ إقراره عام ٢٠١٤، يرمي إلى تخصيص محامين عامين متفرغين وقضاة تحقيق لشؤون البيئة من أجل تفعيل قوانين حماية البيئة أمام القضاء، والمادة ٣٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية التي عدّلت وتمّ بموجبها إنشاء ضابطة عدلية بيئية.^(٢)

بعد أن تكلمنا على موجب البلديات في تطبيق التشريعات البيئية، ننقل إلى البحث عن دورها في التصدي لمشكلة التلوث (فرع ثانٍ).

فرع ثانٍ: التصدي لمشكلة التلوث البيئي

إنّ التلوث يعني إحداث تغييرات في البيئة المحيطة بالكائنات الحية، فتظهر بعض المواد غير المناسبة للمكان الذي يعيش فيه الكائن الحي؛ إنه يعود إلى تعامل الإنسان مع الطبيعة ونشاطاته اليومية.

إنّ التلوث البيئي ليس على مستوى واحد، بل يظهر في ثلاث فئات:

تبدو الفئة الأولى في التلوث غير الخطير الذي لا يسبب ضرراً جسيماً للإنسان الذي يستطيع أن يتعايش معه، كالدخان المتصاعد من وسائل النقل، الحرائق البسيطة في الأحراج وقطع بعض الأشجار من أجل تحويلها إلى أدوات ضرورية للحياة اليومية. أما التلوث الخطير فهو الذي يؤثر سلباً على الإنسان وبيئته ويخلّ بالتوازن البيئي وهو ناتج عن النشاطات الصناعية كافة كالمصانع الكبرى التي ترمي مياهها المبتذلة في الأنهر المجاورة لها. وتظهر الفئة الثالثة في التلوث المدمر الذي يتصل بالتطور التكنولوجي ويقضي على الإنسان والبيئة معاً، كاستخدام المواد الكيماوية في الحروب التي تسبب أضراراً فادحة.

باتت مشكلة التلوث من الجرائم الخطيرة التي ترهق الحياة البشرية، والتي ترتكب معظمها وأخطرها بواسطة الشخص المعنوي في سياق ممارسة أنشطتها إذا ما قورنت هذه الجرائم البيئية بتلك التي ترتكب من قبل الأفراد^(٣)؛ وبالتالي كيف يتجلى موجب البلديات في منع التلوث البيئي؟

إنّ مصادر التلوث البيئي تبدو في ثلاثة أنواع:

^١ - م. ش. د.، قرار رقم ٧٩ تاريخ ١٩٧٠/٥/٢٧، "ديمتريو/ بلدية بيروت"، المجموعة الإدارية ١٩٧٠، رقم ١٤، ص ١٩٧.

^٢ - قانون رقم ٢٥١ تاريخ ٢٠١٤/٤/١٥، جريدة رسمية عدد ١٧، تاريخ ٢٠١٤/٤/٢٢، ص ٩٢٣.

^٣ - راجع بما معناه عباس ناصر غريب، "مسؤولية الشخص المعنوي الجنائية عن تلوث البيئة"، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق (تخصص القانون العام)، جامعة بيروت العربية، عام ٢٠١٤، ص ١١٩.

النوع الأول هو تلوث الهواء الذي يعني إمتزاج مواد معينة مع الهواء كالدخان والوقود، ما يؤدي إلى عجز العمليات الطبيعية عن الحفاظ على توازن البيئة مع كائناتها الحية.

إنّ معمل شكا لصناعة الإسمنت هو خير دليل على التلوث الهوائي الناتج عن الغبار المتصاعد من الكسّارة التي تستخدمها الشركة حيث تتراجع المساحات الخضراء في شكا بسبب إنعدام النباتات من جراء ذلك الغبار؛ كما أنّ المواد المستعملة في المصنع تؤدي إلى أمراض سرطانية خطيرة تنعكس على صحة المواطنين وسلامة البيئة في هذه المنطقة في آنٍ معاً. وفي الوقت نفسه، يشكل المعمل مصدر رزق للكثير من أبناء منطقة شكا، هذا ما دفع برئيس البلدية إلى تجديد الرخصة الممنوحة لمعمل الإسمنت آخذاً بعين الاعتبار منافعه الإجتماعية والمادية؛ تكون هنا السلطة المحلية قد حققت إنماءً متوازناً من هذه الناحية.

من جهة أخرى، إنّ معمل الإسمنت، وبسبب الأضرار الصحية الناجمة عنه، قد دفع بعددٍ كبير من أبناء بلدة شكا إلى النزوح خوفاً من إصابتهم بمرضٍ ما.

إنّ ذلك يقودنا إلى طرح السؤال التالي: هل يتحقق الإنماء المتوازن من خلال المشاريع الإنمائية التي تحيي المنطقة فحسب؟ ألا يحتاج أيضاً إلى بيئة نظيفة؟ أليست صحة الإنسان من أولويات حياته؟ إن بلدية زحلة لعبت دوراً مميزاً في منع تلوث الهواء من خلال منح رخصة لإنشاء معمل لتوليد الطاقة الكهربائية (Electricité de Zahlé (E.D.Z) عام ٢٠١٥، الذي حقّق منافع بيئية متعددة بفضل وضع المولدات الكهربائية في منطقة مصنّفة صناعية ومواكبة التطور التكنولوجي في استخدامها؛ هذا ما أدّى إلى تحجيم نسبة تلوث الهواء في قضاء زحلة.

النوع الثاني من مصادر التلوث البيئي، تلوث المياه الذي يكون عبارةً عن إختلاط مادة كيميائية بالمياه، قد تؤدي إلى تغيير في نوعيتها مادياً وبيولوجياً؛ علماً بأنّ المياه هي الأساس لحياة كل كائن حي وإنّ تلوثها يشكل أخطر أزمة بيئية، وأسبابه كثيرة، أبرزها ما يتعلق بالتخلص من المخلفات الصناعية في الأنهر وتحويل مياه الصرف الصحي إليها، تسرب البترول من السفن في البحار عند تفريغ حمولتها، رمي النفايات في مياه السواقي المجاورة من قبل الأفراد.

في الواقع، إنّ ضفاف الأنهر اللبنانية تشهد إهمالاً من قبل الهيئات المحلية من ناحيتين إثنين: تظهر الحالة الأولى، خاصة في البقاع، بانتشار خيم النازحين السوريين على ضفاف الأنهر حيث تُرمى غالبية نفاياتهم فيها وتؤدي إلى تلوثها.

في الحقيقة، إنّ هذه الظاهرة الخطرة التي لفتت نظر الجميع دفعت بالجمعيات الإنسانية إلى التدخل من خلال حملات توعية ووضع حاويات لإستيعاب النفايات، ومؤخراً قامت بعض هذه الجمعيات بتنظيف الأنهر كجمعية "Mercycorps" مثلاً التي أخذت المبادرة في تنظيف نهر الليطاني.

ولكن، ألم يكن من المفروض أن تتنبّه البلديات إلى ذلك الموضوع قبل الجمعيات الدولية الإنسانية؟ ألا تُعنى السلطات المحلية بالحفاظ على البيئة بشكلٍ مباشر، في حين أنّ تلك الجمعيات تُعنى بمساعدة اللاجئين السوريين فقط؟

أما الحالة الثانية، فتبدو من خلال رمي النفايات بصورة عشوائية في الأنهر والبحيرات والبحر من قبل المنتزهين بسبب عدم وجود سلال مهملات لترمي النفايات داخلها.

يظهر هنا دور البلدية من خلال وضع إعلانات تُدون فيها الإرشادات اللازمة للحفاظ على البيئة، ووضع حاويات قريبة من أماكن التنزه، كذلك تعيين أشخاص يمارسون رقابة مستمرة على تلك الأماكن.

بالإضافة إلى ذلك، تتلوث الأنهار والبحيرات بسبب تحويل مياه الصرف الصحي إليها؛ في عكار مثلاً، إنّ المؤسسات التجارية وبعض المستشفيات ترمي مياهها المبتذلة في بعض المجاري المائية وتحديداً في نهر "عويك" الذي يصبّ في سهل عكار ويمرّ بمحاذاة الأراضي الزراعية، ما يهدّد هذا السهل الذي يعتبر الشريان الاقتصادي والزراعي لأبناء الشمال^(١)؛ غير أنّ مجلس بلدية عكار لم يتخذ الخطوات اللازمة لمنع هذا التلوث، بل أهمل موجه القانوني في الحفاظ على البيئة.

مقارنةً مع مجلس بلدية عكار، نجد أن مجلس بلدية زحلة قد تمكن من إنشاء شبكات صرف صحي تتمتع بالموصفات الفنية والبيئية السليمة بشكل منفصل عن النهر ممّا أدّى إلى فصل مياهه النظيفة عن المياه المبتذلة، وسعى إلى إنشاء محطة لتكرير مياه الصرف الصحي وإعادة إستعمالها مجدداً وهي في طور الإنشاء بواسطة شركة Butek التي أشرفت على إنهاء المشروع، وبذلك تكون مدينة زحلة قد شهدت مشروعاً بيئياً مهماً يعود بالنفع العام لأبناء البقاع ككل، بعد أن كانت المياه المبتذلة فيها تشكل مصدر إزعاجهم.

بناءً عليه، نطرح السؤال الآتي: هل هناك من إنماء بيئي متوازن بين منطقة عكار ومنطقة زحلة؟ لمّ يستطيع مجلس بلدية زحلة تنفيذ مشاريع بيئية ضخمة بينما يقف مجلس بلدية عكار عاجزاً أمام الإهتمام بالشؤون البيئية التي تساهم في إنعاش المنطقة؟

أما النوع الثالث من أنواع مصادر التلوث البيئي فهو تلوث التربة حيث يعرّف بأنه الفساد الذي يصيبها ويغيّر في خصائصها ويؤثر سلباً على من يعيش على سطح هذه التربة.

إنّ أسباب تلوث التربة تتلخّص بنشوء مبيدات جديدة تحتوي على مواد كيميائية تساهم في نضوج الفواكه قبل أوانها، وهذه المواد تتسرب إلى التربة فتلوثها، كذلك، هناك ظاهرة رمي العبوات الفارغة والأكياس العائدة لمبيدات الحشرات والأعشاب بشكل عشوائي في أعقاب عملية تجهيز وتعبئة مضخاتهم ورش حقولهم بهدف مكافحة الأمراض والحشرات والأعشاب لتغدو هذه العبوات والتي تخفي بداخلها مواد سامة، خطراً بيئياً من خلال تسربها إلى باطن الأرض ومجاري المياه وبالتالي تتلوث التربة من جراء إستعمال هذه المياه السامة في ري الحقول.^(٢)

^١ - راجع بما معناه نجلة حمود، "مياه الصرف الصحي، تلوث أراضي عكار الزراعية"، جريدة السفير تاريخ ٢٠١٥/١٠/٦، عدد ١٣١٨٨ ص ٤.
^٢ - راجع بما معناه طارق أبو حمدان، "مخاطر عبوات المبيدات على البيئة"، جريدة السفير، عدد ١٣٢١١، تاريخ ٧-٢-٢٠١٥، ص ٨.

كما أنّ التربة تتأثر بفعل ريّها من مياه المجاري التي تحتوي على الميكروبات والجراثيم حيث تنتقص من خصوبتها، إضافة إلى تأثير تلوث الهواء على التربة من خلال تساقط الأمطار التي تحمل كل الغبار والدخان المتصاعد من المصانع والسيارات.

إنّ دور البلديات في الحفاظ على التربة يكون من خلال تشجيع المزارعين على استخدام المبيدات التي تتناسب مع نوعية التربة وحجمها على أن تكون خالية من المواد الكيماوية الضارة، ثمّ توعيتهم على أصول وتقنيات الزراعة كما أنه يمكن إنشاء دائرة مختصة داخل البلدية، كالدائرة المالية أو الإدارية، تكون مهمتها الوقوف إلى جانب المزارعين في كل الصعوبات التي تواجههم وتقديم الخبرات اللازمة لهم.

إضافة إلى ما تقدم، على الهيئات المحلية أن تدعم المزارع بشتى الوسائل لكي يتشبّث بأرضه ولا ينزح إلى المدن لأن مسألة الأمن الغذائي العربي لم تعد مسألة هامشية في حياة الشعوب، إنما أساسية لإرتباطها بتوفر الحاجات الأساسية وضرورات التنمية البشرية في المجتمعات العربية. (١)

في الواقع، قامت بعض البلديات وإتحادات البلديات بجهود حثيثة من أجل التصدي لمشكلة تلوث التربة عبر زيادة المساحات الخضراء وبناء الحدائق في نطاقها؛ وخير دليل على ذلك عملية التشجير التي أطلقتها بلدية بنت جبيل لزراعة أكثر من عشرين ألف شجرة في نطاق المدينة، وإتحاد بلديات الشقيف لزراعة أكثر من ثلاث مئة وخمسين ألف شجرة في نطاقه بالتعاون مع وزارة الزراعة (٢).

نستنتج أخيراً، أنّ البلديات هي المرجع الصالح المسؤول عن مكافحة التلوث بكل أشكاله ومنع إنتشاره لأنها أقرب سلطة إلى المواطنين في تحقيق المصلحة العامة.

بعد ان تكلمنا في هذا المطلب على دور البلديات في حماية الثروة البيئية سواءً من خلال تطبيق التشريعات البيئية أو من خلال تصديها لمشكلة التلوث، يبقى علينا أن نتحدث عن أزمة النفايات اللبنانية وعن المحاولات التي قامت بها السلطات المحلية من اجل مواجهاتها (فرع ثالث).

فرع ثالث: محاولات خجولة وواعدة.

يكاد بلدنا ينهار بسبب وقوعه في الأزمة البيئية المتمثلة بإنتشار النفايات في كل مكان؛ إنّ هذه الكارثة تتفاقم يوماً بعد يوم وهي تدور حول ثلاثة محاور هي: الحكومة والبلديات والمواطنون.

تعتبر معالجة النفايات جزءاً لا يتجزأ من النظافة العامة التي تشكّل أولى الموجبات الملقاة على عاتق البلديات بالتعاون مع المجتمع المدني. أمام هذا الواقع، من الضروري أن تتحرك كل بلدية وأن يسعى كل مواطن إلى تدارك النتائج السلبية الناجمة عن الأزمة البيئية، فهل شهد لبنان محاولات معينة لتجنب تفاقم هذه المشكلة؟ وما كانت نتيجتها؟

١- راجع بما معناه زهوان مأمون الصديق، مرجع سابق، ص ١٢٠.

٢- راجع بما معناه محمد كوثراني، مرجع سابق، ص ٧٦.

ثمة علاقة قانونية بين البلديات وقطاع النفايات، تنظّمها مجموعة من القوانين والأنظمة، أولها القانون رقم ٨٧٣٥ الصادر بتاريخ ٢٣ آب ١٩٧٤ الذي يتعلق بالمحافظة على النظافة العامة ويشكل الأساس القانوني الأول للنفايات، ويعهد إلى البلديات موجب جمع النفايات المنزلية الصلبة ونقلها؛ كذلك إنّ القانون رقم ٩٠٩٣ الصادر بتاريخ ١٥/١١/٢٠٠٢ يعطي حوافز إلى الهيئات المحلية لإستضافة معامل من أجل إدارة النفايات داخل النطاق البلدي؛ كما أنه صدر عن مجلس الوزراء القرار رقم ١٦ بتاريخ ١٤ آب ٢٠٠٣، يتعلّق بتحديد مواقع معالجة النفايات الصلبة ويحدّد مسؤولية السلطات المحلية بالجمع والكنس^(١).

بناءً على ذلك، نرى أنّ المشرع قد حصر صلاحية البلديات في جمع وكنس النفايات دون عملية معالجتها التي تبقى من إختصاص الحكومة ومجلس الإنماء والإعمار.

إنّ أزمة النفايات تشكل حالة إستثنائية يعاني منها وطننا، علماً بأنه في ظلّ الظروف الإستثنائية، يمكن للبلدية أن تتخذ تدابير لا تتجاوز فيها الصلاحيات العائدة لها أصلاً فحسب، بل حدود صلاحيات السلطة التنفيذية ككل أيضاً من أجل تأمين ضرورات الظرف الحالي بالسرعة المطلوبة، وهكذا فإنه بوسع البلدية تخطّي حواجز صلاحياتها التقليدية العادية، في المقابل، لا تعني نظرية الظروف الإستثنائية إلغاء مسؤولية البلدية بشكلٍ كامل بل أنها تبقى مسؤولة في حال لم تستخدم الإمكانيات التي كان بوسعها إستخدامها لتقادي حصول ضرر خاص غير مألوف^(٢).

لقد حاولت السلطات المحلية أن تعالج كل منها معضلة إنتشار النفايات بحسب إمكانياتها المادية والبشرية والفنية، منها ما كان خجولاً ونجح في التخفيف من حدّة الأزمة، ومنها ما كان واعداً للمستقبل؛ بينما وقفت بعض البلديات ساكنة أمام هذا الموضوع على الرغم من مخاطره المتنوعة.

إنّ بلدية بكفيا، أنشأت معمل فرز للنفايات كي يفرز ثمانية أطنان من النفايات المنزلية الناتجة يومياً عن البلديات التي يشملها المشروع وهي: بكفيا، المحيدثة، ساقية المسك وبحر صاف؛ وأشارت إلى أنّ تكلفة تشغيل المعمل حالياً قد وقرّ عليها ٨٥% تقريباً من الكلفة التي كانت تدفعها لشركة "سوكلين"^(٣)؛ نحن نرى أنّ هذه المحاولة خجولة في الوقت الحالي، لكنها واعدة للمستقبل إذا ما تمّ حُسن استخدام معمل الفرز وتطويره.

عرّفت مدينة بعلبك حلاً لمشكلة مكباتها العشوائية بفضل مجلس بلديتها الذي ساهم بإنشاء مركز لمعالجة النفايات الصلبة في صيف ٢٠١٥، حيث يتمّ فيه فرز المواد القابلة لإعادة التدوير واستخراج الطاقة منها وتحويل بعضها إلى سماد عضوي^(٤)؛ إنّ المحاولة التي قام بها مجلس بلدية بعلبك خجولة،

^١ - راجع بما معناه الخبير البيئي راجي معاصري، "الدور الفني والمالي للبلديات في البنية التحتية المستدامة في قطاع النفايات المنزلية الصلبة"، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي، عدد ٦، تاريخ كانون الأول ٢٠١٥، ص ١٠٧ - ١٠٨.

^٢ - راجع بهذا المعنى المحامي أنطوان كرم، مرجع سابق ص ١٣٩ - ١٤٤.

^٣ - راجع بما معناه جريدة النهار، "اللامركزية هي الحل"، عدد ٢٥٩٢٧ تاريخ ٢٠١٦/٣/١٤، ص ٦.

^٤ - مقابلة مع رئيس بلدية بعلبك، مرجع سابق.

والسبب في ذلك أنّ المعمل غير قادر على إستيعاب جميع نفايات محافظة بعلبك، وما زالت بعض المكبات العشوائية موجودة في المدينة. كما أنّ بلدية بر الياس مثلاً، لجأت إلى إنشاء معمل صحي لمعالجة نفاياتها بالتعاون مع جهات معينة، بعد ما كان مكبها يُعتبر من أكبر الكوارث البيئية على صعيد البقاع.

في الواقع، إنّ المحاولات الهادفة إلى حلّ أزمة النفايات لم تقتصر على البلديات فحسب، إنّما تعدّت أيضاً إلى المبادرات الفردية التي تستحق البحث فيها بقدر أهميتها، حتى ولو لم تساهم جذرياً في معالجة هذه المشكلة.

نجت بلدة "عربصاليم" الجنوبية من أزمة النفايات الحالية بفضل السيدة "زينب مقلد" التي سبق لها أن قامت بمبادرة فردية عام ١٩٩٥ عبر دعوة السيدات المهتمات بالشأن العام للتداول حول وضع آلية علمية ترمي إلى إيجاد حلّ لمشكلة تراكم النفايات على طرقات القرية، بعد إنحلال المجلس البلدي. لقد تمّ الإتفاق على الفرز من المصدر بفضل توعية ربّات المنازل اللواتي هنّ أقدر على القيام بهذه المهمة؛ لاقى هذا المشروع قبولاً في كل منزل من منازل القرية، كما أنه تمّ تأسيس جمعية "نداء الأرض" تهدف إلى شرح أهمية الفرز من المصدر. إنّ هذه العملية تطورت نحو إنشاء معمل صغير يتضمن مكابس تساعد على توضيب البضاعة وبيعها فيما بعد، ما يعود بالنفع المادي للجمعية^(١)؛ تبدو أهمية هذه المبادرة بإبراز قدرة العنصر النسائي في التعاطي بأمر الشأن العام في ظل إهمال بعض الجهات الرسمية، كما أنها ساهمت في تجنّب بلدة "عربصاليم" من إنتشار نفاياتها مجدداً على الطرقات.

في السياق نفسه، قامت مجموعة من الشبان والشابات بحركة رمزية على أثر مشكلة النفايات الحالية، تتمثّل بتكيس النفايات المرمية عشوائياً على ضفاف الأنهر وفي الحدائق كتدبير آني للتخفيف من حدّة أزمة النفايات في منطقتي عاليه والمتن الأعلى، ولمنع تلوث المياه الجوفية عبر إختلاط مياه الأمطار بالنفايات، وإزالة الروائح الكريهة الناتجة عن تخمّر النفايات وللمحافظة على جمال الطبيعة وحيويتها^(٢).

كما أنّ الصحافية "ريما سلامة أبو المنى" قامت بمبادرة فردية تتعلق بفرز النفايات المنزلية والمؤسسية (مطاعم، محلات تجارية، مصارف...) في شارع "فردان" عبر توزيع حاويات مخصصة لهذه الغاية وتولّت بنفسها عملية النقل مجاناً؛ نرى أنّ هذا المشروع متطور ويساهم في حماية البيئة وتعزيز الصناعة التدويرية.

إنّ تفاهم خطورة أزمة النفايات وتداعياتها السلبية على البيئة والمواطنين، حدّت بطلاب المدارس للبحث العلمي في المشاركة الفعلية لإيجاد حلّ لها؛ إستطاع الطالب "شربل الحاج موسى"، البالغ إثني

^١ - ثريا زعيتر، "نساء بلدة عربصاليم سبقن الدولة والجمعيات بحل أزمة النفايات"، جريدة اللواء، تاريخ ١١ تشرين الثاني ٢٠١٥ عدد ١٤٦٦٦ ص٥

^٢ - أنور عقل صوّ، مقال بعنوان "حراك الجبل يواصل توضيب النفايات في عاليه والمتن الأعلى"، تاريخ ٢٧ تشرين الأول ٢٠١٥، منشور عبر الموقع الإلكتروني www.assafir.com

عشر عاماً، إبتكار آلة سُميت "رجل النفايات الآلي" تساعد في فرز النفايات على أن يرافقها مؤازرة من المواطن بوضع النفايات العضوية في حاوية حمراء والنفايات الصلبة في حاوية خضراء^(١). إن هذه المبادرة تستحق الإهتمام من قبل الجهات الرسمية، ونعتبرها خطوة مميزة في عالم الجيل الصاعد الذي يجب أن نُعوّل على أمثاله لتحمل بعض المسؤوليات في الشؤون العامة.

بالإضافة إلى البلديات والمبادرات الفردية، لعبت الجمعيات الأهلية أيضاً دوراً لا يُستهان به في المشاركة بحلّ أزمة النفايات اللبنانية وفي الضغط على السلطة المركزية للتحرك بسرعة في هذا الشأن: قامت إحدى هذه الجمعيات التي نشأت عقب الأزمة بتنظيف نهر بيروت نتيجة تجمع النفايات فيه بسبب الأمطار، منعاً من حصول كارثة خطيرة تهدد صحة المواطنين وسلامتهم^(٢).

كما أن جمعية "شعاع البيئة" قد اجتمعت مع جمعية أخرى تُدعى "جمعية البحث عن أرضية مشتركة" المدعومة مالياً من الإتحاد الأوروبي والـ UNHCR من أجل إيجاد حل لمشكلة انتشار النفايات في بلدة الصرْفند. لتحقيق هذا الهدف، استأجرت جمعية "شعاع البيئة" قطعة أرض واشترت سيارة خاصة وأمنت موظفاً متطوعاً لنقل المواد المفترزة في كل منزل، ووزعت أكياساً على المواطنين وأعطتهم رقماً خليوياً للتواصل معها.

هكذا كانت تلك المحاولات الخجولة والواعدة التي قامت بها البلديات والجمعيات والأفراد جزاء أزمة النفايات اللبنانية، فكيف ننظر إلى الدور المستقبلي للسلطات المحلية في مسألة النفايات؟ (مطلب ثانٍ)

مطلب ثانٍ: دور مستقبلي في مسألة النفايات.

إنّ المشكلة الأساسية التي تعاني منها السلطات المحلية في لبنان والتي ساهمت في تقادم أزمة النفايات، هي الإفتقار إلى إطار قانوني وتشريعي متكامل يدير أصول معالجة النفايات وينظم العلاقة بين وزارة الداخلية ووزارة البيئة والبلديات، التي فشلت في إيجاد حلّ سريع لمعالجة هذه الأزمة، بعد تقاعس السلطة المركزية عن ذلك. إنّ هذا الأمر يتطلب البحث في الدور المستقبلي للبلديات في مسألة النفايات؛ فهل يمكن تطوير الدور البلدي في هذا المجال، سواء أكان على صعيد تشريعات ملائمة تتعلق بالبلديات الصغرى (فرع أول) أو بالبلديات الكبرى (فرع ثانٍ) أو على صعيد الإستفادة من التجارب المقارنة (فرع ثالث)؟

^١ - نشرة أخبار الجديد تاريخ ١٢ نيسان ٢٠١٦ الساعة ٨:٣٠ مساءً

^٢ - راجع في هذا الموضوع مقال بعنوان " اللامركزية هي الحل"، تاريخ ١٤ آذار ٢٠١٦ منشور عبر الموقع الإلكتروني:

فرع أول: تشريعات ملائمة على صعيد البلديات الصغرى.

إنّ معالجة النفايات في لبنان تحتاج إلى خطة شاملة تستوجب اعتماد تقنية ملائمة لوضعه الجغرافي والاقتصادي؛ على أساس هذه التقنية المختارة، تعدد الدولة إلى سنّ التشريعات التي تتناسب معها.

في الواقع، تتعدد القوانين والقرارات التي يمكن للسلطة المركزية اعتمادها كي تؤمّن بيئة نظيفة للمواطنين وتتباين حسب أحجام البلديات التي ستلعب من خلالها دوراً فعالاً في هذا الإطار، سنذكر بعضاً من التشريعات التي تتناسب مع البلديات الصغرى:

سنّ القوانين السامحة للبلدية بفرض اعتماد تقنية الفرز من المصدر وإلزام المواطن بغرامة معينة في حال المخالفة؛ تتميز هذه العملية بسهولة في النطاق البلدي الضيق التي تحتوي عدداً قليلاً من السكان، وتأتي بنفع لها عبر التخفيف من كمية هذه النفايات، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيض كلفة لمّها تلقائياً ويقلص بالتالي من أعبائها المالية، كما أنها تقضي بتقاسم كل من السلطة المحلية والمواطنين عبء المعالجة، ما ينمي لديهم روح المشاركة والمسؤولية. إن بلدية أنطلياس مثلاً، أصدرت قراراً يقضي بإلزام أبناء المنطقة بشراء حاويات لإستيعاب النفايات وفصل المواد القابلة لإعادة التدوير عن المواد الأخرى ووضع كلّ منها في حاوية خاصة بها، كما أنها أعلنت عن فرض غرامة مالية معينة عند مخالفة هذا القرار. هنا، إستقادت بلدية أنطلياس من تقليص حجم النفايات بصورة أولية ثم من بيع المواد المدوّرة بصورة أخرى، وبقيت لديها مشكلة واحدة عالقة هي معالجة النفايات غير القابلة للتدوير؛ نتساءل حول أهمية هذا القرار الذي أصدرته البلدية في حال طُبّق على صعيد كافة البلديات الصغرى، فإلى أي مدى ستستطيع تقليص حجم نفاياتها والإستفادة مادياً من مردود المواد القابلة لإعادة التدوير؟

بالإضافة إلى ذلك، تستطيع السلطة المركزية إقرار قانون تلزم بموجبه البلديات الصغرى على نقل نفاياتها إلى أقرب مركز للمعالجة وإعطائها نسبة مالية من مردوده؛ إنّ بلدية قب الياس مثلاً ترمي نفاياتها في مكبٍ عشوائي يؤدي إلى تلوث المنطقة، فإذا أقرّ هذا القانون سنلزم حينئذٍ بنقل هذه النفايات إلى مركز زحلة لمعالجة النفايات الصلبة.

عطفاً على ما تقدم، يمكن سنّ تشريع ينظّم كيفية إدارة كنس وجمع النفايات بأقل كلفة ممكنة في البلديات الصغرى، التي لا تحتاج، بسبب قلة عدد سكانها، إلى القيام بعملية كنس الشوارع والطرق وجمع النفايات يومياً؛ فلا بدّ من تنظيم هذه المسألة بشكل دقيق بما يتلاءم مع حاجة كل حيّ من أحياء البلدة أو القرية للمحافظة على نظافته.

كما أننا نقترح بإقرار قانون يلزم البلديات الكبرى التي تملك مركزاً لمعالجة النفايات، باستقبال تلك الناتجة عن البلديات الصغرى الواقعة في القضاء نفسه.

ونضيف إلى إمكانية إصدار تشريعات تسمح لوزير الداخلية والبلديات أن يلزم بمسألة التعاون بين البلديات الصغرى والبلديات الكبرى المتجاورة في عملية معالجة النفايات؛ هنا، تستطيع هذه البلديات

أن تقوم بعملها بواسطة تقنية المحرقة من خلال تقاسم كلفتها فيما بينها. إنّ بلدية ضهور الشوير مثلاً، سعت إلى حل أزمة النفايات في نطاقها البلدي بواسطة المحرقة، غير أنها لاقت إعتراضاً من بعض الجهات الرسمية المعنية التي لم تتأكد من مدى تلاؤمها مع الشروط البيئية، كونها استوردتها دون مصفاة بسبب ضعف إمكانياتها المادية⁽¹⁾؛ فلو تعاونت هذه البلدية مع البلديات المجاورة لها، لكانت استطاعت جميعها استيراد محرقة مع مصفاة وقُبلت من الجهات الرسمية المعنية.

En effet, pour prendre en charge les problèmes d'environnement, une commune seule ne peut réunir ni l'argent, ni les capacités techniques nécessaires. En s'associant, les communes se donnent les moyens d'agir, par exemple pour le ramassage et le traitement des ordures ménagers, le recyclage des déchets...⁽²⁾

نودّ تسليط الضوء على المبادرة التي قام بها مجلس النواب عام ٢٠١٤ عندما أصدر قانوناً رقمه ٢٨٠ ينص على إستفادة كل بلدية أو بلدة يتم في نطاقها إنشاء مطمر صحي أو معمل لمعالجة للنفايات، وكل بلدية مجاورة يتضرر نطاقها مباشرة أو غير مباشرة من هذه الإنشاءات يمكن زيادة حصّتها في العائدات التي تترتب لها من الصندوق البلدي المستقل. وعلى أثر هذا القانون، مُنحت البلديات المحيطة بمطمر عبيه - عين درافيل حوافز مالية بقيمة خمسة ملايين دولار أميركي وأُعفيت من بعض الإقتطاعات والمتوجبات المستحقة عليها⁽³⁾.

نرى أنّ هذا التشريع مشجّع لتطوير دور البلديات في الحفاظ على البيئة، لكن من الأفضل تخصيص تلك الحوافز المالية لمشاريع تنموية معينة تستفيد منها البلدة أو القرية ضمن مهلة إستخدام المطمر. لقد صدر قرار عن مجلس الوزراء مؤخراً يقضي بتخصيص مبلغ قيمته مئة مليون دولار أميركي لتنفيذ بعض المشاريع التنموية والبنى التحتية في منطقة "سرار" العكارية بغية إنشاء مطمر للنفايات فيها، لكنّ هذا المشروع باء بالفشل بعد أن لاقى رفضاً عند أهالي عكار خوفاً من تكرار تجربة سكان منطقة الناعمة.

نحن نرى أنّ إنشاء مطمر صحي في منطقة "سرار" بطريقة علمية وبعيدة من الأخطار البيئية من شأنه أن يرفع مستوى هذه المنطقة المحرومة من الإنماء حيث يُستحسن وجود بُعد نظر دقيق في هذا الموضوع من خلال الإناطة بكل جوانبه.

أما في منطقة إسكندرون التركية مثلاً، حيث يقع فيها مطمر صحي، فقامت الدولة بعمل تنموي يهدف إلى إنعاشها، يقضي بتحويل النهر إلى منتجع طبيعي؛ ومن جرّائه تحولت المنطقة إلى بقعة

¹ - راجع في هذا الموضوع جريدة السفير، "محرقة ضهور الشوير في زمن الفوضى"، عدد ١٣٢١١، تاريخ ٣ تشرين الثاني ٢٠١٥، ص ٨.
² - Voir Michel Prieur, "droit de l'environnement", éditions Dalloz- Paris, et Delta- Beyrouth, 4^{ème} édition, 2001, p : 229.
³ - قانون رقم ٢٨٠، جريدة رسمية، عدد ٢٠، ٨ أيار ٢٠١٤ ص ١٢٥٣.

سياحية بامتياز ممّا أفسح المجال أمام توفير فرص عمل لأبنائها. والجدير بالذكر أن المشروع الذي تتوي الدولة إقامته في هذه المنطقة عام ٢٠١٧، يقضي بإنشاء "التيليفريك" الذي يصل البحر بالجبل، كما أن مشروع عام ٢٠١٨ يتضمن إقامة "مترو" يستفيد منه جميع أبناء المنطقة.

في السياق نفسه، اقترح رئيس الميترربول في إزمير أنّ البلدية التي توافق على إنشاء مطمر صحيّ في نطاقها تحصل على مردود ثقافي يكون بإعطاء منح تعليمية لعدد معين من أبناء المنطقة المتفوّقين في العلم.

من المهم أيضاً إقتراح إقرار قوانين تقضي بالإنزام السلطة المركزية بمدّ البلديات الصغرى التي لا تملك الإمكانيات اللازمة للتخلص من نفاياتها، بالآليات والمعدات الكافية لتنفيذ هذه المهمة بعد التأكد من جدية إنترزامها بها وفق القوانين المرعية الإجراء.

ردفاً إلى ما سبق، نقترح بسنّ تشريع يفرض على السلطة المركزية بتعزيز "المدارس الخضراء" عبر إنزام البلدية للمدارس الواقعة ضمن نطاقها، بتخصيص حصة معينة في برنامجها لتوعية الطلاب على أهمية الفرز من المصدر وإرسال مهندس بيئي من قبلها لتقديم النصائح والإرشادات الضرورية؛ نرى أن هذا الأمر يُعتبر أحد التدابير الوقائية التي يمكن إتخاذها من أجل المحافظة على النظافة العامة^(١). هكذا كانت التشريعات المقترحة لتعزيز دور البلديات الصغرى المستقبلي في مسألة النفايات، فكيف نعرّز دور البلديات الكبرى في هذا المضمار؟ (فرع ثانٍ)

فرع ثانٍ: تشريعات ملاءمة على صعيد البلديات الكبرى.

تختلف الوسائل التي تعتمد عليها البلديات من أجل معالجة النفايات الواقعة ضمن نطاقها بحسب تباين إمكانياتها المالية، ولأنها تتضاعف في البلديات الكبرى؛ فيبقى من الضروري إقتراح تشريعات ملاءمة تتناسب معها، ومنها:

نرى أنه من المُجدي إقرار قوانين تخوّل البلدية إنزام المصانع الكبرى الواقعة ضمن نطاقها، بتوليد الطاقة التي تحتاجها في إنتاجها عبر طريقة "Refuse Derived Fuel" لقاء تسهيلات مالية معينة، هذه الطريقة المتعارف عليها بالـ RDF تقضي بفرز أولي للنفايات ينبثق عنه مواد رطبة ومواد جافة التي تحوّل إلى مكعبات شبيهة بمادة الفحم الحجري، وقابلة لتوليد الطاقة الكهربائية؛ إنها تستخدم في المصانع الكبرى التي تحتاج إلى طاقة حرارية مرتفعة كمعمل الإسمنت، ومعامل إنتاج الطاقة الكهربائية ومعامل الزفت^(٢).

¹ - Michel Pâques, Michael Faure, « la protection de l'environnement au cœur du système international et du droit interne. Acteurs, valeurs, et efficacité », Bruylant, Bruxelles, 2003, p : 31.

² - راجع بهذا الموضوع الموقع الإلكتروني www.ecosolutions.com

بالإضافة إلى ما تقدّم، بإمكان السلطة المركزية سنّ تشريعات تُلزم بموجبها البلديات الكبرى على إنشاء مركز لمعالجة النفايات بأحدث الآليات والتقنيات بشكلٍ تستفيد منها كاملاً، بما فيها العوادم؛ إنّ مركز صيدا لمعالجة النفايات الصلبة مثلاً، قام مؤخراً بتجربة تقوم على اعتماد هذه التقنية الأنفة الذكر، حيث يُستفاد من المواد القابلة لإعادة التدوير عن طريق فرزها وبيعها وتحوّل النفايات الخضراء إلى سماد عضوي، وتحوّل بقايا العوادم بدورها إلى رماد يُستخدم في صناعة مكعبات الإسمنت المخصّصة للبناء . كما أنه من الممكن إقرار قوانين تقضي بفرض اعتماد المنشآت الصناعية والتجارية المنوي بناؤها لتقنية تهدف الى تحديد مكان معين فيها، تُرمى داخله النفايات الناتجة عنها، شرط أن يُخصص قسمٌ منه للمواد القابلة لإعادة التدوير وقسمٌ آخر للعوادم، وإلاّ ستُحرم هذه المنشآت من رخصة البناء من قبل البلدية؛ تسمى هذه التقنية بـ"الأبنية الخضراء".

من الأهمية بمكان، الإشارة إلى أنّ ثمة تشريعات ملائمة تصلح للتطبيق في البلديات الصغرى وفي البلديات الكبرى، سنذكر منها ما يلي:

إضافة مادة على قانون البلديات تفرض على كل سلطة محلية أن يتضمّن نظامها التعاقد مع شخص ما متخصص في المجال البيئي، أو مع شركات إستشارية تُعنى بموضوع معالجة النفايات، فتنشأ لديها رؤية علمية وفنية شاملة في هذا الشأن.

عطفاً على ما تقدّم، يمكن للسلطة المركزية سنّ تشريع يتضمن تكليف المواطن بدفع رسم معيّن يكون مستقلاً عن الرسوم الأخرى، الذي تستوفيه الدولة لحساب البلديات وتخصّصه لمعالجة النفايات. إنّ هذا الأمر يضاعف قدرة البلدية المادية على معالجة نفاياتها التي تكلفها أموالاً طائلة والتي بدورها تشكّل نقطة الضعف لدى معظم المجالس البلدية، كما وأنّ التشريع من شأنه أن يجعل من عملية المعالجة مسألة تلقائية وملزمة لكل بلدية.

بالإضافة إلى ذلك، تستطيع السلطة المركزية إقرار قانون يسمح للبلديات القادرة على معالجة نفاياتها أن تتولى هذه المهمة بنفسها، بعد أن تتأكد المراجع المختصة من توافر الإمكانيات اللازمة لديها. قبل عام ٢٠٠٠، كانت بلدية زحلة كسائر البلديات الأخرى في البقاع، تجمع النفايات وترميها في مكبٍ قريب نسبياً من السكان ويعود بالضرر على منطقة زحلة وجوارها. في عام ١٩٧٧، إستملكت قطعة أرض بعيدة من الأماكن السكنية لإقامة مطمر صحي يعالج النفايات وقد تحلّى بمواصفات عالمية موضوعة من قبل البنك الدولي؛ بعد أن أصبح المطمر جاهزاً، تمكنت البلدية من إستملاكه وقامت بتلزييم إدارته إلى شركات خاصة. منذ ذلك الحين، أصبحت نفايات منطقة زحلة وبعض المناطق المجاورة لها تُعالج بطريقة فرزها وطمرها في أماكن صحية وبوسائل علمية مدروسة، وتكون قد ساهمت بلدية زحلة في تحقيق إنماء متوازنٍ على الصعيد المحلي من خلال السماح للبلديات المحيطة بالمنطقة برمي نفاياتها في هذا المطمر.

نودّ الإشارة هنا إلى أنّ بلدية زحلة طلبت من مجلس الإنماء والإعمار بإنشاء مطمرٍ صحي على أرضها، الذي نفذ هذا المشروع بعد صدور قرار عن مجلس الوزراء يقضي بالموافقة عليه والذي قام بإدارته إلى أن وضعت بلدية زحلة يدها عليه بفضل الجهود التي بذلها المجلس البلدي آنذاك. نرى أنّ بلدية زحلة قد أثبتت نجاحها في معالجة النفايات واستطاعت أن تتجو من الأزمة التي تعمّ سائر المناطق اللبنانية، خصوصاً العاصمة بيروت وضواحيها. فإذا أقرّت الدولة قانوناً يسمح للبلديات التي تتوفّر لديها الإمكانيات الكافية لمعالجة نفاياتها، ألن يؤتي ثمارها بمنافع كبرى للوطن؟

كما يمكن إصدار تشريعات تحفّز البلديات على معالجة نفاياتها لقاء منحها بدّلات مالية معينة؛ نقترح هنا إنتداب موظفين من قبل السلطة المركزية لدى البلديات، لمراقبة عملية معالجة النفايات ثم لوضع تقارير فصلية عن الأعمال المنجزة وإرسالها إلى الجهات المختصة التي ستتولى تقييم العمل، وعلى أساسه، تسمح بزيادة حصة البلدية من الصندوق البلدي المستقل إذا ما تبيّنت لها صحّة وجدية عملية المعالجة.

أخيراً، نرى بضرورة إقرار قوانين تفرض على البلديات الكبرى ذات الإمكانيات المالية الكبيرة والتي تفتقر إلى مساحاتٍ تؤهلها لإنشاء مطامر صحية للتخلص من نفاياتها، أن تتعاون مع البلديات الصغرى التي تمتلك هذه المساحات وذات إمكانيات مالية خجولة عبر معالجة هذه النفايات في مراكز تنشئها البلديات الكبرى في نطاقها ثم تنقلها إلى البلديات الصغرى لتُطمر فيها العوادم التي نتجت عن عملية المعالجة، مقابل بدلات مالية معينة؛ في مدينة بيروت، يوجد مركز لمعالجة النفايات "مركز العمروسيّة"، غير أنّ البلدية لا تملك أراضٍ صالحة لطر العوادم، فيمكنها أن تتعاون مع إحدى البلديات البقاعية الصغرى مثلاً لحلّ هذه المسألة. إنّ هذا التشريع يساهم في تعزيز قدرة البلديات على تحقيق الإنماء المتوازن، لأنه من جهة يسمح بزيادة موارد البلديات الصغرى المالية، ومن جهة أخرى يساعد البلديات الكبرى على التخلص من نفاياتها، وهذا يُعتبر خطوة أساسية من خطوات الإنماء المتوازن.

إنّ تطوير دور السلطات المحلية المستقبلية في مسألة النفايات لا يقتصر على تشريعات الملاءمة فحسب، بل إستفادتها من التجارب المقارنة تلعب دوراً أساسياً في هذا المجال أيضاً (فرع ثالث).

فرع ثالث: الإستفادة من التجارب المقارنة.

إن أزمة النفايات التي دامت مدة طويلة في لبنان وأثّرت بصورة سلبية على البيئة تستلزم تداركها والإستفادة من تجارب بعض الدول التي تغلّبت عليها وحولتها إلى مسألة إيجابية؛ لذلك من الضروري الإشارة إلى تجارب كلّ من دولة اليابان، بعض دول الإتحاد الأوروبي، دولة مصر ودولة تركيا كي نستخلص منها الحلّ الذي يتناسب مع وضع الأزمة اللبنانية.

عانت دولة اليابان من مشكلة النفايات وانتهت بإعتماد خطوات متعددة للحؤول دون تفاقمها وإيجاد الحلول السريعة لها. تقضي الخطوة الأولى بالفرز من المصدر، بواسطة توزيع حاويات مخصّصة

كلّ منها لإستيعاب نوع معين من النفايات، وتضمّنت هذه الخطوة مجموعة جزاءات تُفرض على المواطن المخالف لعملية الفرز، فتكون غاية هذه الخطوة ردع المواطن عن مخالفة القانون.

أما الخطوة الثانية فتتمثل بدعم المؤسسات التي تدور المواد الناتجة عن عملية الفرز عبر حافز مادي معين؛ مثلاً، المؤسسة التي تتعاطى أعمال إعادة تدوير مادة الزجاج تحظى بدعم قيمته خمسون يناً يابانياً مقابل كل طن تدوره.

والخطوة الأخيرة تتجسّد في إلزام الشركات الكبيرة التي يوجد في إنتاجها مواد قابلة لإعادة التدوير على الإستثمار في معامل الصناعة باعتبار أنّ هذه الشركات هي جزء من مشكلة النفايات؛ مثلاً، إلزام شركتي "بيبيسي" و"كوكاكولا" على الإستثمار في معامل إعادة التدوير نظراً إلى أنّ منتوجاتهما تتضمن مواد قابلة لإعادة التدوير.

من الطبيعي أن تبقى بعض المواد التي يتعدّر تدويرها وهي "العوادم"، حيث استخدمت اليابان هنا تقنية الحرق في معامل صديقة للبيئة التي تستفيد منها في أمرين: الأول هو توليد الطاقة والثاني هو الإستفادة من بقايا عملية الحرق لطرها وتحويلها فيما بعد إلى مساحات خضراء تُستخدم كحدائق عامة أو ملاعب رياضية. بالنسبة إلى النفايات الخضراء، يتم تحويلها إلى أسمدة زراعية واستخراج الغاز منها لتوليد الكهرباء، وبعد انتهاء العملية تتحوّل إلى سماد يُوزع على المزارعين.

إنّ مسألة معالجة النفايات في اليابان تدخل في صلاحية "الميتروبول" - شخص منتخب من الشعب - الذي يطبق القوانين المتعلقة بالمعالجة، أمّا البلديات فيقتصر دورها على عمليتي جمع وكنس النفايات. هذه كانت تجربة اليابان، فماذا عن تجربة بعض دول الإتحاد الأوروبي؟

يملك الإتحاد الأوروبي مجموعة قوانين لمعالجة النفايات ويفرض على الدول الأعضاء الإلتزام بها، ويفضّل عدم فرزها وينصح بعدم تحويلها إلى سماد، وفي حال تمّ هذا الأمر من قبل إحدى الدول، فلا يجوز إستخدامها إلّا للأشجار غير المثمرة نظراً إلى الأضرار التي تحملها هذه الأسمدة إلى الثمار. وبالتالي تلجأ غالبية الدول الأوروبية إلى تقنية المحرقة التي يترتب عليها إستخراج الغاز لتحويله إلى طاقة كهربائية.

إنّ الإتحاد الأوروبي يضع سياسات تتعلق بمعالجة النفايات ويطوّرها بواسطة علماء بيئيين على أن ينفّذها ويديرها "الميتروبول" بما لا يتعارض مع هذه السياسات بالتعاون مع البلديات التي تتولى عمليتي الجمع والكنس.

أمّا دولة مصر، فنجد أنّ مدينة "الإسكندرية" قد إستفادت من تجربة بعض الدول الأجنبية في مجال تغطية أكلاف جمع ومعالجة النفايات حيث قام أحد المحافظين المصريين بطرح مشروع لتزيم مسألة النفايات إلى شركة معينة واستطاع تأمين الأموال اللازمة لتلك الأعمال عبر الإعتماد على دراسة تحدّد كمية إنتاج النفايات لكل وحدة سكنية على فاتورة الكهرباء، ثم تقوم شركة الكهرباء بإعادة تلك القيمة

إلى صندوق البلدية؛ يكون المواطن هنا قد دفع ما يتوجب عليه عن كمية النفايات التي صدرت عنه وخفف من أعباء البلدية المالية^(١).

في تركيا، لجأت الدولة إلى اعتماد تقنية طمر النفايات كما هي التي تتفكك مع مرور الزمن وينتج الغاز على أثر ذلك، الذي يُسحب بطرق حديثة ويُستخدم لتوليد الكهرباء. كما في اليابان وبعض الدول الأوروبية، يبقى "الميتروبول" مسؤولاً عن معالجة النفايات وتساهم البلديات في نقلها وطمرها كما أنها تراقب عمل الميتروبول إذا إلتزم بالقوانين والأنظمة أم لا.

من خلال ما تقدّم، نرى أنّ الحلّ الأنسب والأسرع لخروج لبنان من مأزق النفايات هو الإمتثال بالتجربة التركية عبر إنشاء مطامر صحية وشبكات لإستخراج الغازات والإستفادة منها في توليد الكهرباء، علماً بأنّ كلفة المطمر تكون زهيدة مقارنةً مع كلفة معالجتها عبر فرزها وتحويلها إلى أسمدة. فلنستعد من تجربة الإسكندرون التركية، التي أنشأت فيها البلدية مطمراً يستوعب كمية كبيرة من النفايات قدرها خمس مئة طن يومياً، وتمكّنت بعد مدّة ستة أشهر من توليد طاقة كهربائية قدرها ٢,٥ كيلو وات؛ ماذا عسانا نقول عن المناطق اللبنانية التي تعاني من الأزمة وتملك ثلاثة آلاف طن يومياً؟ ألن يعالج هذا الحلّ مشكلة النفايات والتقنين معاً في ربوع لبنان الأخضر؟

^١ - مقابلة مع المهندس أسعد زغيب، رئيس بلدية زحلة / منزله في زحلة، تاريخ 26/04/2016.

خاتمة

تطورت مفاهيم التنمية التي لم تعد تقتصر على تنمية الموارد والنمو الإقتصادي فحسب، بل غدّت تنمية إجتماعية وسياسية وثقافية وتربوية أيضاً، وازدادت معها واجبات البلديات، التي تلعب دوراً ريادياً في تحقيقها ومن ثمّ تحقيق الإنماء المناطقي المتوازن؛ لكنّ مختلف العوائق التي تواجهها خلال مسيرتها، تُبعدها عن السكّة التنموية التي من المفروض أن تسلكها. إنّ قدرتها على تحقيق الإنماء المتوازن يرتبط مباشرةً بمعالجة مختلف التحديات التي تعترض أهدافها بما يتماشى مع الخطّ التوجيهي للإصلاحات الجارية وطنياً ودولياً.

وإذا ما تساءلنا عن كيفية معالجة هذه المشاكل البلدية المتنوعة التي تحدّ من الإنماء المتوازن وتتحداه في الوقت عينه، نقول أنه بإمكان السلطة المركزية أن تراجع وثيقة الوفاق الوطني التي نصّت على ضرورة إعتادها خطة إنمائية شاملة تساهم في تطوير كافة المناطق اللبنانية للحدّ من إفراغها من طاقتها الإنتاجية والتقليص من حركة النزوح باتجاه العاصمة وضواحيها؛ لذلك، يبقى من الواجب عليها أن تلتزم بهذا النص عبر وضع خطة تهدف إلى تحقيق الإنماء المتوازن ومنح البلديات الدور الأكبر في تنفيذها من خلال وجود إطار قانوني صحيح يحكم عملها ويكون على مستوى آمال ومتطلبات المجتمع المحلي.

إنّ قانون البلديات الحالي أصبح بحاجة ماسّة إلى تعديل أكثر من أي وقت مضى، لأنّ الإنتخابات البلدية التي حصلت مؤخراً أثبتت بدون شك مدى أهمية السلطات المحلية لدى المواطنين نظراً إلى المعارك الطاحنة التي جرت في مختلف المناطق اللبنانية؛ أمّا أبرز النقاط التي نشدد على تعديلها، فهي:

من جهة، السماح بإنشاء البلديات في جميع القرى والبلدات مهما كان عدد أهاليها المسجلين في دائرة الأحوال الشخصية ومهما كانت نسبة مواردها المالية، كي تنعم كافة المناطق دون أي استثناء بتجربة العمل البلدي وتسود الديمقراطية أينما كان. من جهة أخرى، تقصير مدة ولاية المجالس البلدية لتصبح مماثلة لمدة ولاية المجلس النيابي أي أربع سنوات، وأن يكون الترشيح لمدة دورتين انتخابيتين على الأكثر من أجل إتاحة الفرصة أمام أكبر عدد من المواطنين في المشاركة بإدارة شؤونهم المحلية وإبداء رأيهم.

كذلك، نشدد على تعديل المادة ٢٦ من قانون البلديات والسماح بموجبها لموظفي الدولة والمؤسسات العامة بالترشح للإنتخابات البلدية، لأنّ حرمانهم من هذا الحق يرتدّ سلباً على أهمية توافر عنصر الكفاءة لدى المجالس البلدية، كونهم الأكثر خبرة في الشؤون الإدارية. لذلك نصّت المادة ٨٥ من مشروع قانون الإنتخابات البلدية والإختيارية الذي تمّ إقراره في مجلس الوزراء عام ٢٠١٠ على أنه في حال انتُخب أحد موظفي الدولة والمؤسسات العامة من الفئة الثالثة وما دون لتولي منصب رئيس البلدية

أو نائبه، عليه أن يختار ضمن مهلة أسبوعين من تاريخ إعلان النتائج بين هذا المنصب والوظيفة. فإذا اختار تولي رئاسة البلدية أو نيابة رئاستها، يُعتبر موضوعاً في الإستيداع طوال مدة الولاية. أما إذا انتُخب أحد هؤلاء الموظفين لتولي مركز عضوية المجلس البلدي، فيجوز له الجمع بين وظيفته وولايته الإنتخابية؛ نرى أنّ وضع الموظف في الإستيداع عوضاً عن إستقالته من الوظيفة، أمرٌ مهمٌ ومشجع على ترشح الموظفين للإنتخابات لأنّ معظمهم يمتنع عن ذلك خوفاً من خيار الإستقالة خلال مهلة أسبوعين من تاريخ فوزهم في الإنتخابات البلدية. لكننا نتصور أنه من الأفضل أن يتعادل رئيس البلدية ونائبه مع اعضاء المجلس البلدي في مسألة الوضع في الإستيداع بدلاً عن الجمع بين الوظيفة والعضوية، لأنّ العمل البلدي يتطلب التفرغ والمثابرة والجديّة بغية تنفيذه على أكمل وجه.

كما يمكن إضافة مادة على قانون البلديات تقضي بالإلزام المجالس بنشر ملخص عن جميع القرارات التي تصدر عنها ليتمكن المواطن من الإطلاع عليها في أيّ وقت، وليكون على بيّنة بكل ما يحصل داخل النطاق البلدي؛ إنّ هذه الوسيلة تسمح بتقييم العمل البلدي نوعاً ما، ومعرفة ما إذا كانت هذه القرارات تُتخذ في سبيل المصلحة العامة أو المصلحة الخاصة.

بالإضافة إلى ذلك، نقترح بإقرار قانون ينظم الإنتخابات البلدية عبر نصوص واضحة تختص بكل تفاصيلها، عوضاً عن الإحالة إلى قانون الإنتخابات النيابية، لأن البلدية شخص معنوي ومن حقه وجود قوانين تختصّ به دون غيره؛ وإصدار تشريع يبيح للسلطات المحلية الفقيرة ان تتعاون مع شركات أجنبية لتنفيذ مشاريع إنمائية ضخمة ضمن النطاق البلدي لفترة زمنية محدّدة عن طريق الـ BOT . هنا، تستفيد البلدية من أمرين: يتمثل الأمر الأول بتقليص نسبة البطالة ضمن نطاقها لأنّ هذه المشاريع تحتاج إلى أيدي عاملة، ما يخفّف من النزوح المدني وينعكس إيجاباً على تحقيق الإنماء المتوازن؛ ويتجلى الأمر الثاني بتملك البلدية لهذه المشاريع الإنمائية المحقّقة بعد إنتهاء مدة العقد، وتستفيد بالتالي من ثمارها.

خلاصة القول، بقي مبدأ الإنماء المتوازن حبراً على ورق ولم يتحقق فعلياً على أرض الواقع بواسطة البلديات، التي أخفقت في بلوغ هدفها السامي الذي تحتاجه النفوس اللبنانية التوّاقة إلى التمتع بثمرات التنمية في مختلف المناطق ولا تزال حركات النزوح من الأرياف الى العاصمة وضواحيها تتزايد بشكلٍ ملحوظ لأنّ انعدام الإنماء يُضعف الإنتماء؛ وبالتالي، إنّ تطوير العمل البلدي يحتاج قبل كل شيء إلى حالة ذهنية أو فكرة أو رؤية، لا بل هي إرادة الإتجاه نحو تعميق الديمقراطية وتحقيق العدالة الإجتماعية. من هنا، نطرح السؤال الكبير: هل أنّ معالجة كافة المشاكل التي تعترض البلديات، كقيلة بمساهماتها في تحقيق الإنماء المتوازن؟ أم أنّ هناك سوء نيّة لدى السلطة المركزية تجاهها بهدف إبقائها مشلولة وموجودة في الشكل ومفرغة من المضمون؟

لائحة المراجع

• المراجع باللغة العربية

١- الكتب

١. أبو سعد وسيم ، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة- دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٢. أبي صعب فارس، "العمل البلدي في لبنان- دراسة ميدانية وتقييم للتجربة"، المركز اللبناني للدراسات ٢٠٠١.
٣. أيوب زياد، "الترشيح وحالات عدم الأهلية والتمايح في التنازع الإنتخابي الإداري- المجالس البلدية والهيئات الإختيارية"، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
٤. الخوري سعد الله، "القانون الإداري العام، تنظيم اداري- أعمال وعقود إدارية"، الجزء الأول، طبعة ٢٠٠٧.
٥. دخيل محمد، "إشكاليات التنمية الإقتصادية المتوازنة- دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة ٢٠٠٩.
٦. سليمان عصام، "إشكالية التقلت من الرقابة على دستورية القوانين"، الكتاب السنوي الصادر عن المجلس الدستوري عام ٢٠١٢، المجلد رقم ٦.
٧. سليمان عصام، "العدالة الدستورية وحكم القانون"، الكتاب السنوي الصادر عن المجلس الدستوري تاريخ ٢٠١٢، المجلد رقم ٦.
٨. شكر زهير، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، المجلد الثاني، طبعة ٢٠٠٦.
٩. فرحات فوزت، "القانون الإداري العام"- الكتاب الأول، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، الطبعة الأولى ٢٠٠٤.
١٠. فوزي عطوي، "المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة)"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
١١. قباني خالد، "اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان"، منشورات عويدات، باريس، الطبعة الأولى ١٩٨١.
١٢. القيسي محي الدين، "القانون الإداري العام"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى ٢٠٠٧.
١٣. كرم أنطوان، "الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات في ضوء القانون والإجتهد والفقه"، منشورات صادر الحقوقية، ٢٠٠٦.

١٤. محمد المجذوب، "التنظيم الدولي، النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية المتخصصة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الثامنة ٢٠٠٦
١٥. معلوف إيلي، "الصندوق البلدي المستقل - معالجة مالية للامركزية الإدارية"، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى ٢٠٠٧.

٢- الدراسات

١. سعد جورج، "حدود الضابطة الإدارية"، محاضرة في القانون الإدارة عام ٢٠١٠، كلية الحقوق، الفرع الرابع
٢. قباني خالد، "اللامركزية الإدارية والعيش المشترك"، ندوة في المعهد الوطني للإدارة، تاريخ ٢٠/٨/٢٠١٥، بعبدا- لبنان.
٣. مؤتمر حول "البلديات والتنمية المحلية، الواقع والآفاق"، تنظيم جمعية مبادرات للإتماء بالتعاون مع مؤسسة فريدريت إيبرت، تاريخ ٢٧/٢/٢٠١٠، بيت عنيا- حريصا.

٣- المقالات:

١. أبو حمدان طارق، "مخاطر عبوات المبيدات على البيئة"، جريدة السفير، عدد ١٣٢١١، تاريخ ٣ ت ٢٠١٥.
٢. إسماعيل عصام، "مقدمة الدستور اللبناني، المبادئ المنسية في الدولة اللبنانية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، عدد ٢، ٢٠١٤.
٣. جريدة السفير، "الشانزليزيه للمشاة فقط"، عدد ١٣٢٦٢، تاريخ ٨/١/٢٠١٦. (لم يتم ذكر كاتب المقال).
٤. جريدة السفير، "محرقة ضهور شوير في زمن الفوضى"، عدد ١٣٢١١ تاريخ ٣ ت ٢٠١٥.
٥. جريدة النهار، "اللامركزية هي الحل"، عدد ٢٥٩٢٧ تاريخ ١٤/٣/٢٠١٦.
٦. حمود نجلة، "مياه الصرف الصحي، تلوث أراضي عكار الزراعية"، جريدة السفير، عدد ١٣١٨٨، تاريخ ٦/١/٢٠١٥.
٧. زعيتر ثريا، "نساء بلدة عربصاليم سبقن الدولة والجمعيات بحل أزمة النفايات"، جريدة اللواء، تاريخ ١١ تشرين الثاني ٢٠١٥ عدد ١٤٦٦٦
٨. معاصري راجي، "الدور الفني والمالي للبلديات في البيئة التحتية المستدامة في قطاع النفايات المنزلية الصلبة"، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي، عدد ٦، تاريخ ك ١ ٢٠١٥.

٤- الابحاث:

١. بو غنام نعم، "دور البلدية في تحقيق الإتماء المتوازن في ظل ضعف مواردها المالية، مقارنة بين النظرية والواقع"، بحث في مادة "اللامركزية الإدارية والإدارات المحلية"، اشراف المحامي الأستاذ

- أنطوان كرم، الدورة التدريبية الثالثة والعشرون في الدرجة العليا في الإعداد والتدريب لوظائف الفئة الثالثة الإدارية، قسم الإدارة العامة والقانون، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا- لبنان، ٢٠١٥-٢٠١٦.
٢. الحجار ناديا، فارس طارق، فارس باتريسيا، فرحات نجيب، بحث بعنوان "إشكالية العلاقة بين الحرية وتكافؤ الفرص في الإنتخابات"، إشراف الدكتور عصام سليمان ٢٠١٤.
٣. حريري منال، "إمكانية تطبيق اللامركزية الإدارية في ظل ضعف السلطة المركزية (النموذج اللبناني)"، بحث في مادة اللامركزية الإدارية والإدارات المحلية، إشراف المحامي الاستاذ أنطوان كرم، الدورة التدريبية الثالثة والعشرون في الدورة العليا من فرع الإعداد لوظائف الفئة الثالثة الإدارية (قسم الإدارة العامة والقانون)، ٢٠١٥-٢٠١٦، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا- لبنان.
٤. الزماني يمني، بحث بعنوان "تنظيم التفتيش المركزي" (المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩/١١/١٩٥٩)، إشراف الدكتور حلمي محمد الحجار، الدورة التدريبية العليا الأولى لموظفي الفئة الثالثة من الإدارات العامة ٢٠٠٧، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا- لبنان.
٥. الكفوري كاترين، بحث بعنوان "مدى رقابة القائمقام على القرارات البلدية غير الخاضعة للتصديق"، إشراف الدكتور طارق المجذوب، الدورة التدريبية العليا الثانية ٢٠٠٨، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا- لبنان.

٥- الأطروحات والرسائل

١. الأركواني سكيمة، "مساهمة المرأة في الشؤون العامة"، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق (تخصص قانون عام)، جامعة بيروت العربية ٢٠١٣.
٢. حمندي فاديا، "دور البلدية في التنمية المحلية (بلدية بشامون نموذجاً)"، رسالة أعدت لنيل شهادة دبلوم الدراسات المعمقة في العلوم الإجتماعية، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٣-٢٠١٤.
٣. الحوراني ربيع، "أنواع الرقابات على الوحدات الإقليمية الإدارية"، رسالة لنيل دبلوم دراسات عليا في القانون العام، جامعة الحكمة-كلية الحقوق، بيروت ٢٠٠٠.
٤. دخيل محمد، "إشكاليات الإنماء المتوازن وأبعاده، لبنان نموذجاً"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والإدارية والدبلوماسية، الجامعة الإسلامية ٢٠٠٨.
٥. الصديق زهوان، "علاقة السلطة المركزية بالإدارة المحلية بين النص والتطبيق في القانون اللبناني"، رسالة لنيل الماجستير في الحقوق، تخصص القانون العام، جامعة بيروت العربية ٢٠١٤.
٦. صعب علا، "الإنماء المتوازن في لبنان (واقع ومصطلح)"، رسالة لنيل شهادة الدبلوم في العلاقات الدولية والدبلوماسية، جامعة بيروت العربية ٢٠٠٣-٢٠٠٤.
٧. عطية زين العابدين، "المسؤولية الإدارية الناجمة عن التلوث البيئي"، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق (تخصص القانون العام)، جامعة بيروت العربية ٢٠١٤.

٨. علم الدين محمد، "الرقابة على البلديات من خلال التطور التشريعي"، دراسة لنيل شهادة دبلوم في القانون العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ١٩٩٤.
٩. غريب عباس، "مسؤولية الشخص المعنوي الجنائية عن تلوث البيئة"، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق (تخصص القانون العام)، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٤.
١٠. كارو أويديس مرعشليان، "الإستقلال المالي للبلديات والمؤسسات العامة في القانون والواقع والمرتجى"، رسالة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الحكمة ٢٠١٣.
١١. كنعان تغلب، "الإنماء المتوازن بين النظرية والواقع النموذج اللبناني"، رسالة لنيل دبلوم علاقات دولية ودبلوماسية، جامعة بيروت العربية ٢٠٠٥.
١٢. كوثراني أحمد، "سياسة الإصلاح الإداري في لبنان - مستلزمات ومعوقات"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والإدارية، الجامعة الإسلامية، ٢٠١٥ - ٢٠١٦.
١٣. كوثراني محمد، "مفهوم اللامركزية الادارية وأزمة تطبيقها الفعلي في لبنان"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلاقات الدولية والدبلوماسية، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٣.
١٤. مادونا نصار، "الرقابة المالية على المؤسسات العامة، الجامعة اللبنانية نموذجاً" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٦.
١٥. نور الدين وجدي، "الحماية الدولية للبيئة عند مؤتمر ستوكهولم لعام ١٩٧٢ حتى مؤتمر الدوحة لعام ٢٠١٢"، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، جامعة بيروت العربية ٢٠١٣.

التقارير

-٦

١. بارود زياد، تقرير حول "حالة اللامركزية منذ الطائف استعراض وصفي وقراءة نقدية"، مجلة الحياة النيابية، المجلد الخامس والخمسون، حزيران ٢٠٠٥.
٢. بدر الدين حسين، "العلاقة بين الكوتا والهيئة الانتخابية"، مجلة الحياة النيابية، المجلد التسعون، آذار ٢٠١٤.
٣. التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الأعوام ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨، منشورات صادر، بيروت.
٤. التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الأعوام ٢٠١٠ - ٢٠١١ - ٢٠١٢، منشورات صادر، بيروت.
٥. تقرير حول "بلدية بيروت: الخلافات مستمرة فمن المسؤول؟" / تاريخ ١٢ - ٣ - ٢٠١٥ / نشرة أخبار قناة الـ MTV المسائية، الساعة ٨:٣٠.
٦. كريم حسن، تقرير حول "موقع مجالس الأفضية واتحادات البلديات من اللامركزية الإدارية"، مجلة الحياة النيابية، المجلد الخمسون، آذار ٢٠٠٤.

٧. معوض سيمون، تقرير حول "موارد وعائدات البلديات: إصلاحها وتفعيلها"، مجلة الحياة النيابية، المجلد التاسع والثمانون، تاريخ كانون الأول ٢٠١٣.
٨. نشرة أخبار الجديد تاريخ ١٢ نيسان ٢٠١٦ الساعة ٨:٣٠ مساءً

الأحكام والقرارات القضائية

-٧

١. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٠، "المحامي جورج يوسف أبو زيدان ورفاقه/الدولة وروبير سمعان ورفاقه"، م.ق.إ.، العدد الثاني والعشرون، ٢٠١١، المجلد الأول.
٢. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٤٧، شكري عبد المسيح خليل ابو واكد الفغالي/بلدية وادي شحرور العليا، م.ق.إ.، العدد الثالث والعشرون، ٢٠١٢، المجلد الأول.
٣. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٦٨٣ تاريخ ١٩٦٨/٥/٣١، "حلواني ورفاقه/ بلدية بيروت"، المجموعة الإدارية ١٩٦٨ رقم ١٢.
٤. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٧٩ تاريخ ١٩٧٠/٥/٢٧، "ديمتريو/ بلدية بيروت"، المجموعة الإدارية ١٩٧٠ رقم ١٤.
٥. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٥٧ تاريخ ١٩٩٨/٩/١٤، "مسلماني/الدولة"، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٨.
٦. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٥٧ تاريخ ١٩٩٨/٩/١٤، "وليد حسين الجوهري/بلدية عرمون"، م.ق.إ. العدد الحادي عشر، عدد خاص ١٩٩٨.
٧. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٩، تاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٣، "حسني غانم ورفيقاه/الدولة وحسن عبد العال ورفيقاه"، م.ق.إ. العدد الثاني والعشرون، المجلد الأول.
٨. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٨، تاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٣، "الدكتور فؤاد طباجة/الدولة"، م.ق.إ.، العدد الثاني والعشرون، المجلد الأول.
٩. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٤٩١، تاريخ ٢٠٠٦/٥/٣١، "فيوليت ميشال الفغالي/الدولة وابراهيم فغالي"، مجلة القضاء الإداري، العدد الثاني والعشرون، ٢٠١١، المجلد الثاني.
١٠. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٧٩، تاريخ ٢٠٠٦/١١/٧، "بلدية بيروت/علي ابراهيم زين"، م.ق.إ. العدد الثالث والعشرون، المجلد الأول.
١١. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٦٥، تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٢، "بلدية بيروت/الصيدلي علا عبد الرحمن ذكريا"، م.ق.إ. العدد الثاني والعشرون، المجلد الثاني.
١٢. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٩٩، تاريخ ٢٠٠٧/٦/١٣، "الرهبانية الباسيلية/الدولة- وزارة الشؤون البلدية والقروية"، م.ق.إ.، العدد الثالث والعشرون، ٢٠١٢، المجلد الثاني

١٣. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٧١٢ تاريخ ٢٠٠٧/٧/١٦، "المهندس نصري نعوم/ الدولة"، مجلة القضاء الإداري ٢٠٠٦-٢٠٠٧، العدد الثالث والعشرون، المجلد الثاني.
١٤. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٦٨، تاريخ ٢٠١٠/١٠/٢٥، "محمود نايف/ الدولة ومحمد حسن زود وأنور كنج"، مجلة العدل، عدد ١، ٢٠١١.
١٥. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٢ تاريخ ٢٠١٤/١٠/٢١، "الياس عون ورفاقه/ الدولة"، مجلة العدل ٢٠١٥، عدد ١.
١٦. قرار رقم ١٥٧، تاريخ ٢٠١٤/١١/١٣، "بلدية زوق مصبح/ الدولة- وزارة الصناعة وجورج خديج"، مجلة العدل، عدد ٣، ٢٠١٥.
١٧. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٦٥٦ تاريخ ٢٠١٥/٦/٣٠، "أحمد قاسم ذبيان/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات"، أرشيف المحامي سمير حرب.

الوثائق

-٨

١. - قرار رقم ١٨٨، الجريدة الرسمية عدد ٦، تاريخ ٦ شباط ٢٠١٤.
٢. تعميم رقم ٨/١ صادر عن وزير البيئة تاريخ ٢٠١٥/١١/١٦، الجريدة الرسمية عدد ٤٧ تاريخ ٢٠١٥/١١/١٩.
١. تعميم رقم ٢٤، صادر في ٩/ كانون الأول/ ١٩٩٦، "بين التشريع والإجتهد- البلديات"، منشورات صادر، بيروت، ٢٠٠٤.
٣. قانون البلديات، مرسوم اشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، الجريدة الرسمية عدد ٢٠، تاريخ ١٩٧٧/٧/٧.
٢. قانون البلديات، مرسوم اشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، مجموعة التشريع اللبناني، الجزء الأول- القسم الثاني تاريخ ٢٠٠٢.
٤. قانون رقم ١١٨ تاريخ ١٩٩٣/٥/١، جريدة رسمية، عدد ٢٠، تاريخ ١٩٩٣/٥/٢٠.
٥. قانون رقم ١٥٤، صادر تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٧، الجريدة الرسمية، عدد ٣٦ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٣١.
٣. القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥، صادر بتاريخ ٨/ تشرين الأول/ ٢٠٠٨، منشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤١ تاريخ ٩ تشرين الأول ٢٠٠٨.
٦. قانون رقم ٢٥١، تاريخ ٢٠١٤/٤/١٥، جريدة رسمية عدد ١٧ تاريخ ٢٠١٤/٤/٢٢.
٤. قانون رقم ٢٨٠، جريدة رسمية، عدد ٢٠، ٨ أيار ٢٠١٤.
٧. قرار رقم ٢٠٨٣، تاريخ ١٥ ت ٢٠١٥، جريدة رسمية عدد ٤٤، تاريخ ٢٩ ت ٢٠١٥.
٨. قرار رقم ٢٤٠٨، تاريخ ١٢ ت ٢٠١٥، جريدة رسمية عدد ٤٧، تاريخ ١٩ ت ٢٠١٥.

٩. قرار رقم ٢٤٤٠، تاريخ ١ ك ١ ٢٠١٤، جريدة رسمية عدد ٥٢، تاريخ ٤ ك ١ ٢٠١٤.
٥. قرار رقم ٢٠٠٢/٥، صادر عن المجلس الدستوري بتاريخ ٤/١١/٢٠٠٢، الجريدة الرسمية، تاريخ ٣١/تشرين الأول/٢٠٠٢، عدد ٦٠
١٠. قرار رقم ٧٩١، تاريخ ١٣/٥/٢٠١٣، جريدة رسمية عدد ٢١، تاريخ ١٦/٥/٢٠١٣.
١١. قرار رقم ٨٣٧ تاريخ ١٨/نيسان/٢٠١٦، الجريدة الرسمية، عدد ١٨، تاريخ ١٢ نيسان ٢٠١٦
٦. قرار نهائي صادر عن ديوان المحاسبة رقم ٦٩، تاريخ ٢٠/٩/٢٠١١، أرشيف القاضي وسيم أبو سعد.
١٢. مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المجلد الخامس، منشورات صادر، بيروت، ٢٠٠٤
١٣. مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، مجلد ١، جزء بلدية
٧. مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والإجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٣
٨. مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والإجتهادات الصادرة عن عامي ٢٠١١ - ٢٠١٢
٩. مرسوم رقم ١٠٤٣٤، جريدة رسمية، عدد ٤٩ صادر تاريخ ١٩ حزيران ١٩٧٥
١٠. مرسوم رقم ١١٤٠١، جريدة رسمية عدد ٢١، ١٥ أيار ٢٠١٤
١٤. مرسوم رقم ٢٣٤١ "توزيع عائدات الصندوق المستقل في عام ٢٠١٤"، الجريدة الرسمية، عدد ٤٩ تاريخ ٢/١٢/٢٠١٥.
١١. المرسوم رقم ٢٣٤١، جريدة رسمية عدد ٤٩، تاريخ ٢/١٢/٢٠١٥
١٢. مرسوم رقم ٢٥٢٥، جريدة رسمية، عدد ٦، ١١ شباط ٢٠١٦

المواقع الإلكترونية

- ٩ -
١. www.almodon.com
٢. www.assafir.com
٣. www.ecosolutions.com
٤. www.newspaper.annahar.com

المقابلات الخاصة

- ١٠ -
١. مقابلة مع الدكتور حمد حسن، رئيس بلدية بعلبك السابق، مقر بلدية بعلبك، تاريخ ٦/٨/٢٠١٥.
٢. مقابلة مع الدكتور رامي اللقيس، مؤسس الجمعية اللبنانية للدراسات والتدريب، مقر الجمعية، تاريخ ١٨/٧/٢٠١٥.
٣. مقابلة مع السيد فؤاد بواري، نائب رئيس بلدية جونيه، مقر بلدية جونيه، تاريخ ٤/٨/٢٠٠٥.

٤. مقابلة مع السيدة فاديا سماحة، رئيسة الدائرة الإدارية لبلدية زحلة، مقر بلدية زحلة، تاريخ ٢٠١٥/٨/٢٨.
٥. مقابلة مع السيدة فلوريدا عواد، رئيسة الدائرة المالية لبلدية زحلة، مقر بلدية زحلة، تاريخ ٢٠١٥/٨/٤.
٦. مقابلة مع المهندس أسعد زغيب، رئيس بلدية زحلة، منزله في زحلة تاريخ ٢٠١٥/٩/٤.
٧. مقابلة مع المهندس إيلي خنيصر، مهندس بلدية زحلة، مقر بلدية زحلة، تاريخ ٢٠١٥/٨/٤.

• المراجع باللغة الفرنسية

- 1- « Vie locale, gestion municipal », actes de Forum organisés par le CERMOC, document 7, 2000.
- 2- André Terrazzoni, “l’adminstration territorial en France”, L-G-D-J, Paris, 1992
- 3- Henri Oberdorff, « les institutions administratives », 5^{ème} édition, Sirey, 2006.
- 4- Jacques Blanc, Bruno Rémond, “Les collectivités locales », Dalloz, Paris, 3ème édition, 1994
- 5- M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, “les grands arrêts de la jurisprudence administrative », 19^{ème} édition, éditions Dalloz, 2013.
- 6- Michel Pâques, Michael Faure, « la protection de l’environnement au cœur du système international et du droit interne. Acteurs, valeurs, et efficacité », Bruylant, Bruxelles, 2003.
- 7- Michel Prieur, “droit de l’environnement”, éditions Dalloz- Paris, et Delta- Beyrouth, 4^{ème} édition, 2001.
- 8- Raymond Muzellec, « Finances publiques » 7ème édition, Sirey, 1991
- 9- René Chapus, « droit administratif général », Tome 1, 9^{ème} édition.

الفهرس

١	مقدمة.....
٤	فصل تمهيدي
٨	قسم أول: محدودية الإنماء المتوازن في إطار العمل البلدي
٨	مبحث أول: على المستوى القانوني.....
٨	مطلب أول: تعدد الرقابة وصرامتها.....
٩	فرع أول: الرقابة على أشخاص البلدية.....
١٨	فرع ثانٍ: الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية.....
٢٣	فرع ثالث: الرقابة المالية والقضائية على أعمال المجالس البلدية
٣١	مطلب ثانٍ: ثغرات قانونية سلبية
٣١	فرع أول: حلول القائمقام والمحافظ محلّ البلدية
٣٥	فرع ثانٍ: إضعاف دور رئيس البلدية.....
٣٩	فرع ثالث: عدم فعالية إتحاد البلديات.....
٤٢	مبحث ثانٍ: على المستوى التنظيمي
٤٢	مطلب أول: المعوقات الإدارية التي تشلّ العمل البلدي.....
٤٣	فرع أول: تقشي وباء الروتين الإداري.....
٤٦	فرع ثانٍ: إنعدام الكفاءة الإدارية.....
٥٠	فرع ثالث: فقدان العنصر البشري المتخصص
٥٢	مطلب ثانٍ: واقع إنتخابي مترهل
٥٢	فرع أول: على صعيد الإعلام والإعلان والإنفاق الإنتخابي.....
٥٦	فرع ثانٍ: على صعيد سن الإقتراع وسن الترشح.....
٥٩	فرع ثالث: على صعيد المساواة بين المواطنين.....
٦٣	قسم ثانٍ: تحديات الإنماء المتوازن في نطاق الدور البلدي
٦٣	مبحث أول: التحديات على المستوى المالي.....
٦٣	مطلب أول: تردي الإمكانيات المالية.....
٦٣	فرع أول: جباية رسوم شبه معدومة.....
٦٦	فرع ثانٍ: ضعف المساعدات والهبات والقروض.....
٦٩	فرع ثالث: التفاوت في أحجام البلديات.....
٧١	مطلب ثانٍ: دور " متقطّع " للصندوق البلدي المستقل.....

٧١	.....	فرع أول: التأثير على الإستقلالية الإدارية.
٧٤	.....	فرع ثانٍ: سوء التصرف في الإيرادات
٧٦	.....	فرع ثالث: عدم الإنتظام وعدم العدالة في توزيع الإيرادات
٨٠	.....	مبحث ثانٍ: التحديات على المستوى البيئي
٨٠	.....	مطلب أول: دور أساسي للهيئات المحلية
٨٠	.....	فرع أول: مهمة تطبيق التشريعات البيئية
٨٥	.....	فرع ثانٍ: التصدي لمشكلات التلوث البيئي
٨٨	.....	فرع ثالث: محاولات خجولة وواعدة
٩١	.....	مطلب ثانٍ: دور مستقبلي في مسألة النفايات المنزلية
٩٢	.....	فرع أول: تشريعات ملاءمة على صعيد البلديات الصغرى
٩٤	.....	فرع ثانٍ: تشريعات ملاءمة على صعيد البلديات الكبرى
٩٦	.....	فرع ثالث: الإستفادة من التجارب المقارنة
٩٩	.....	خاتمة
١٠١	.....	لائحة المراجع