

اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الاول- الحدث

الرقابة الإدارية والمالية على البلديات

"نموذج بلدية بعلبك"

تقرير حول أعمال التدريب في بلدية بعلبك

في المدة الزمنية الواقعة بين ٢٠١٧/١٢/٤ حتى ٢٠١٨/٣/٢٩

دراسة أعدت لنيل شهادة الماستر المهني في القانون العام

إعداد الطالبة

شيرين حسين عبيد

لجنة المناقشة

الدكتور حسين علي عبيد	أستاذ مشرف	رئيساً
الدكتور برهان الدين الخطيب	أستاذ مساعد	عضواً
الدكتور خالد خضر الخير	أستاذ	عضواً

٢٠١٨

الرقابة الإدارية والمالية على البلديات

تقرير حول أعمال التدريب في بلدية بعلبك في المدة الزمنية بين ٢٠١٧/١٢/٤ و ٢٠١٨/٣/٢٩.

أعد لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق_قسم القانون العام.

مقدمة

إن تعاطي الشأن العام هو عمل إنساني يقوم بتأديته عنصر بشري يعمل غالباً من خلال شخص معنوي عام، ويكون في عمله عرضة للانحراف والخطأ، مما يستوجب مراقبته لتوجيه مسلكه المهني وتفادي الخطأ وتصحيح الانحراف. كما أن إتساع نشاط البلدية وتنوع مهامها وإزدياد عدد موظفيها، يستدعي مراقبة أعمالها للتأكد من أنها تسير وفقاً للخطة الموضوعة لها، ومن أن القيمين عليها يعملون وفقاً للإجراءات القانونية المحددة ويؤدون الأعمال الموكولة اليهم على أكمل وجه. إضافة الى ذلك تتمتع البلدية بإميازات وتمارس سلطات يؤدي سوء إستعمالها إلى إلحاق الضرر بحقوق الغير، مما يستوجب إخضاعها لرقابة فعالة لكي تبقى ضمن نطاق القانون وتعمل لما فيه الخير العام والمصلحة العامة ولمنعها من التعسف والإستبداد.^١

من المتفق عليه أن أنجح المؤسسات هي التي تحظى برقابة فاعلة وجدية تتيح لها تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها. فمن الرقابة نعرف مدى نجاح البلدية أو فشلها في تأدية دورها، ومدى قدرتها على إنماء مجتمعها بشراً وحجراً.^٢

والرقابة على البلديات أمر ضروري حتى نضمن إحترام مبدأ الشرعية مع مايرافق ذلك من توجيهها والعمل على تطويرها وإصلاحها. بحيث تقابل اللاشرعية بإبطال العمل الإداري غير الشرعي، وهذا الإبطال يجب ان يكون صادراً عن سطة عامة. وهكذا تكمن الضمانة العملية للحفاظ على مبدأ الشرعية في الرقابة على أعمال البلدية، أو بعبارة أخرى وأوضح مراقبة شرعية هذه الأعمال التي تقوم بها، فتستقيم تبعاً لذلك الأوضاع القانونية في الدولة، وتسير علاقة البلديات بالأفراد على نحو سليم.^٢

فهذه الرقابة هي سلاح ممنوح للسلطات المركزية مقابل الإستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية، وضمن هذه الإستقلالية يتم بتحديد الحالات التي تخضع فيها البلدية للرقابة، كما يتم بمنع سلطة الرقابة من إصدار الأوامر اليها.

^١ فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت سنة ١٩٩١، ص ١١٠.

^٢ مصطفى العوجي، حقوق الإنسان في الدعوى الجزائية، مؤسسة نوفل بيروت، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٩، ص ١٣.

وإذا كانت الرقابة من حيث التطبيق أمراً "واجباً"، فإنها من حيث التطبيق لا تتخذ صورة واحدة، إنما تتعدد صورها، وكذلك تتعدد الجهات التي يكون من حقها قانوناً ممارسة سلطة الرقابة على البلدية.

وتكمن أهمية الرقابة الإدارية في كونها بالإضافة لأنها تبقى عمل البلديات ضمن توجهات الحكومة المركزية، فهي العنصر الأهم في إنتظام العمل الإداري، وإنتاجية البلديات وتصحيح مسار المجالس البلدية ورؤسائها في الإنحراف عن القانون، سواء كان هذا الإنحراف حاصل عن جهل القوانين، أم عن تعمد ناشئ عن مصالح شخصية أو فئوية، كما تمنع رؤساء وأعضاء المجالس والموظفين وكافة العاملين في ميدان العمل البلدي من التورط في الفساد الإداري عبر الرشوة والمنافع التي يحصلون عليها أو يطلبونها من المواطنين، لقاء الخدمات والمعاملات التي تقدمها البلدية، وهذا يوفر على المواطنين الوقت والتكلفة المالية وذلك عندما تسير المعاملة بالشكل الذي نص عليه القانون.

ولقد إختارنا الرقابة الإدارية على البلديات لتكون موضوع بحثنا، كون الرقابة القضائية يغلب عليها المنحى النظري بشكل كبير، كما أن سير المعاملات القضائية من دعاوى وعقوبات يتخذ غالبيتها الطابع السري، في حين يغلب الطابع العملي على الرقابة الإدارية والمالية، حيث تبدأ من تكوين المجالس البلدية إلى علاقة هذه المجالس بالإدارات الأخرى في الدولة، إلى الخدمات والتقديمات والمهام الملقاة على عاتق البلدية بشكل عملي ويومي بوصفها إدارة محلية، وكل مرحلة من مراحل العمل البلدي يخضع لرقابة معينة، سواء رئاسية مباشرة من المجلس البلدي ورئيسه على الموظفين والعمال في البلدية، إلى الرقابة الإدارية الوصائية الممارسة من قبل السلطة المركزية بكافة أجهزتها على أعمال وأشخاص المجلس البلدي، وتلك التي يمارسها المجلس البلدي على المرافق الملحقة به في نطاقه البلدي، بالإضافة لكون الرقابة الإدارية والمالية بوجهها العملي قريبة من موضوع دراستنا الجامعية، كطالبة ماستر مهني في القانون العام.

وللوقوف على النواحي العملية لهذه الرقابة، إختارنا بلدية بعلبك للتعرف عن قرب على سير العمل الرقابي، سواء الرقابة الداخلية الذاتية أو الخارجية، كون بلدية بعلبك من البلديات الكبرى، وقد دأبت منذ فترة طويلة على تطوير عملها من الناحيتين الإدارية والخدماتية، ووسعت نشاطها في أكثر من إتجاه في محاولة منها للإضطلاع بالدور التنموي المهم المعول على البلديات، حيث قمنا بالمواكبة والتدريب في هذه البلدية لأكثر من ثلاثة أشهر، وذلك بهدف تعزيز الفهم النظري للرقابة بالمنحى العملائي التطبيقي، ولمعرفة فعالية الرقابة من جهة الإلتزام بالقوانين، والوقوف على المعوقات والمآخذ الناتجة عنها، ولنحاول في النهاية إقتراح الحلول بغية جعل هذه الرقابة تقوم بدورها بالتدخل الإيجابي، دون كبح العمل البلدي أو المساس بالإستقلالية النسبية للبلدية.

ويمكن تقسيم الرقابة المعمول بها في لبنان، والتي تمارس على البلديات الى نوعين:

النوع الأول: الرقابة الإدارية حددتها القوانين والمراسيم المتعلقة بالبلديات لاسيما قانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨ وتعديلاته، والمرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥ المتعلق بتحديد اصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، ويمارس هذه الرقابة نوعان من الأجهزة:

١_ أجهزة رقابة إدارية: تتمثل بكل من مجلس الوزراء، وزارة الداخلية والبلديات، مجلس الخدمة المدنية، هيئة التفتيش المركزي، مديرية التنظيم المدني، يضاف إليهم رقابة شبه قضائية تمارسها وزارة العدل بواسطة هيئة القضايا، وهيئة التشريع والإستشارات، ومجلس شورى الدولة كمرجع استشاري.

٢_ أجهزة رقابة مالية: تتمثل بكل من ديوان المحاسبة رقابته الإدارية، المراقب المالي العام، مدقق الحسابات. وهذا النوع هو موضوع دراستنا.

النوع الثاني: الرقابة القضائية: تتمثل بالقضاء الإداري وهو مؤلف من مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية، والقضاء العدلي ويشمل المحاكم المدنية والجزائية.

والمقصود بالرقابة على البلديات موضوع الدراسة ليست فقط تلك التي تجري على السلطتين التنفيذية والتنفيذية في البلدية أو على أعمالها، بل أية رقابة تمارسها جهة غريبة على البلدية سواء تلك التي تمارس على المجلس البلدي أو على رئيسه، أشخاصاً وأعمالاً، أم على موظفي البلدية وأعمالهم، والتي تمارس أجهزة معينة نص القانون صراحة على صلاحيتها بهذا الصدد، كذلك التي يجريها مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي على الموظفين في البلديات الخاضعة لسلطتهما.

سنبحث تفاصيل هذه الرقابات تحت عنوان الرقابة الإدارية نظراً للطابع الإداري الذي يغلب على إجراءات وقرارات الجهات التي تمارس كلا منها.

ومن أبرز الإشكاليات التي عرضت لنا في هذه التجربة هي بما أن البلدية هي القاعدة اللامركزية فما مدى إستقلاليتها في ممارسة مهامها في ظل وجود الأجهزة الرقابية؟ وماهي المعوقات التي تحول دون إضطلاعها بدورها الخدماتي والتنموي وما هو السبيل لمعالجة هذه المعوقات؟ وهل العيب في النصوص القانونية أم في تطبيقها بشكل مشوه؟ وهل اللامركزية الإدارية في لبنان مطبقة فعلياً أم أن الرقابات المتعددة من قبل السلطة المركزية على الهيئات المحلية قامت بإفراغ هذه اللامركزية الإدارية من محتواها؟.

ولقد إعتمدنا في بحثنا على المنهج العملي حيث واكبنا التفاصيل العملية لسير العمل في البلدية، ثم إنتقلنا للمنهج الإستنباطي التحليلي حيث إعتمدنا على النصوص القانونية من ثم تحليلها وإستنتاج الخلاصات والنتائج التي سنبنى عليها إقتراحاتنا.

المسؤول عن التدريب: السيد مصطفى صلح (نائب رئيس البلدية).

خطة البحث:

الباب الأول: بلدية بعلمك الهيكلية وسير العمل الإداري

وينقسم إلى فصلين:

الفصل الأول: ماهية بلدية بعلمك بوصفها مكان للتدريب

وينقسم إلى مبحثين:

المبحث الأول: أقسام بلدية بعلمك

المبحث الثاني: طبيعة التدريب، الأعمال المنجزة والخبرات المكتسبة في بلدية بعلمك

الفصل الثاني: الدو الإنمائي لبلدية بعلمك في ظل التحديات التي تواجهها

وينقسم إلى مبحثين:

المبحث الأول: الأزمات والإنجازات في بلدية بعلمك

المبحث الثاني: المعوقات التي تعترض سير العمل الإداري في بلدية بعلمك

الباب الثاني: الرقابة الإدارية على أشخاص وأعمال البلدية

وينقسم إلى فصلين:

الفصل الأول: أجهزة الرقابة الإدارية

وينقسم إلى سبعة مباحث:

المبحث الأول: مجلس الوزراء

المبحث الثاني: وزارة الداخلية والبلديات

المبحث الثالث: وزارة العدل

المبحث الرابع: مجلس الخدمة المدنية

المبحث الخامس: التفتيش المركزي

المبحث السادس: الموجه البلدي

المبحث السابع: مديرية التنظيم المدني

الفصل الثاني: أجهزة الرقابة المالية

وينقسم إلى أربعة مباحث:

المبحث الأول: ديوان المحاسبة
المبحث الثاني: المراقب المالي العام
المبحث الثالث: مدقق الحسابات

بلدية بعلبك

الهيكالية وسير العمل الإداري

لقد عرف لبنان المجالس البلدية منذ القرن التاسع عشر، حيث أنشئ "مجلس ولاية" عام ١٨٣٣، ثم أول مجلس بلدي فعلي يتمتع بصلاحيات معينة في دير القمر عام ١٨٦٤، وتزايد عدد البلديات تباعاً ليصل حالياً إلى ١٠١٨ بلدية جرت عملية الانتخابات الأخيرة فيها عام ٢٠١٦، وهذا العدد مرشح للإزدياد مع وجود ١٤١٢ بلدة أو قرية جرت فيها إنتخاب مختير وهذه البلديات لا وجود لمجالس بلدية فيها.

كانت البلدية تخضع لحكم الوصاية بظل القانون رقم ٦٣/٢٩ الوصاية الممثلة بوزارة الداخلية آنذاك. أما بظل القانون القائم ٧٧/١١٨ فقد تحررت البلديات وأصبحت قراراتها نافذة بذاتها، بإستثناء القرارات التي أخضعها القانون صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها، كما أن للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي صفة الإلزام داخل النطاق البلدي. أعطى هذا القانون الإستقلال للبلدية في إدارة شؤونها وفقاً لما تترأى بدون أن يحق لأية سلطة أن تملي عليها قراراً آخر أو تمنعها من تنفيذ قرارها.

وقد عرف القانون الحالي البلدية بأنها " إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون".^٢ وتنشأ بلدية في كل مدينة أو قرية أو مجموعة من القرى الوارد ذكرها في الجدول الملحق بالمرسوم الإشتراعي الرقم ١١/١٩٥٤ وتعديلاته.^٣

وتضع كل بلدية نظاماً لموظفيها وملاكاً لهم، وكذلك نظاماً لأجرائها، ولها أن تنشئ ما تحتاجه من الوحدات الإدارية والمالية والفنية، والشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف، كما يجوز إنشاء وحدات شرطة وحرس وإطفاء مشتركة بين بلدين أو أكثر وتعيين موظفين مشتركين في ما بينها. وتتولى وزارة الداخلية إعداد البلديات لتمكينها من الإضطلاع بمهامها.

إن البلدية هي بمثابة دولة مصغرة داخل الدولة الكبرى، لها إستقلالها الإداري والمالي.

سنتناول في هذا الباب ماهية بلدية بعلبك بوصفها مكان للتدريب من خلال مبحثين حيث أننا سنتحدث في المبحث الأول عن أقسام بلدية بعلبك وفي المبحث الثاني طبيعة التدريب والأعمال المنجزة والخبرات المكتسبة في بلدية بعلبك وذلك في الفصل الأول، أما في الفصل الثاني سنتناول الدور الإنمائي لبلدية بعلبك في ظل

^١ اميل الحايك، محامي، اصول المعاملات البلدية، طبعة ثانية منقحة ومعدلة ١٩٩٨، ص ٣٦ وما يليها.

^٢ المادة ١ من قانون البلديات المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ صادر في ٣٠ حزيران ١٩٧٧.

^٣ المادة ٢ من قانون البلديات.

التحديات التي تواجهها حيث أننا سنتحدث في المبحث الأول عن إنجازات بلدية
بعلمك والأزمات، أما في المبحث الثاني سنتناول أبرز المعوقات التي تعترض سير
العمل الإداري.

الفصل الأول

ماهية بلدية بعلبك بوصفها مكان للتريب

إن بعلبك هي إحدى المدن التاريخية الأهم في لبنان. وبعد أن ملك الرومان المنطقة في أواسط القرن الأول قبل الميلاد أنشأ الإمبراطور أوغسطس مستعمرتي بيروت وبعلبك عام ١٥ ق.م. ونظراً لأهمية المنطقة على الصعيدين الإقتصادي والديني، أسس أوغسطس لمشروع عظيم يجعل من بعلبك واجهة دعائية تبرز صورة روما وعظمتها وقدرتها بين صفوف التجار والحجاج الذين يقصدونها فينشرون تلك الصورة في أوطانهم، كان ذلك جزءاً من سياسة الدولة وأبرز نتائج هذه السياسة أن إرتفعت معابد بعلبك العملاقة التي يمكن إعتبارها من عجائب العالم القديم. لا تقتصر أهمية بعلبك على معالمها الأثرية ففي كل عام تنظم لجنة مهرجانات بعلبك أضخم العروض الغنائية والمسرحية فتستقطب هذه المدينة كل محبي الفن من لبنان وخارجه.^١ تبعد بعلبك حوالي ٨٥ كلم عن بيروت عاصمة لبنان، ترتفع حوالي ١١٧٠ م عن سطح البحر وتمتد على مساحة تقدر ب ٣٧٤٢ هكتاراً".

وقد أنشئت أول بلدية في بعلبك عام ١٨٨٠ حيث انتخب العلامة محمد حسن مرتضى أول رئيس، وتعاقب على رئاسة المجلس البلدي في بعلبك بعد وفاة رئيسها الذي تسلم البلدية من عام ١٨٨٠ حتى ١٩٢٣ عدد من القائمقامون وهم عبد الحليم الحجار، راشد طيارة، ومن ثم أنشئت بعد ذلك أول لجنة بلدية ١٩٥٣ وانتخب النائب محمد عباس ياغي وتنازلت إنتخابات المجالس البلدية حتى عام ٢٠١٦ حيث انتخب العميد حسين اللقيس رئيساً لها.^٢

البلدية ضرورة وطنية، فالسلطة المركزية مهما تشعبت أجهزتها لا يسعها إلا بصعوبة أن تتصل مباشرة بجميع أبناء الوطن في مختلف المحافظات والأقضية والمدن والقرى، وكذلك مهما تشعبت مهامها لا يسعها إلا بعناء أن تؤمن كل الحاجات العامة لا سيما المحلية البحتة التي قد تتباين بين بلدة وأخرى نتيجة للمعطيات الجغرافية وللعادات والتقاليد. من هنا كانت الحاجة إلى هيئة محلية تعيش على مقربة من المواطنين بل تعایشهم وتنبثق منهم. ولهذا فإن البلدية كإدارة عامة محلية هي إمتداد للإدارة العامة المركزية.^٣

فالبلدية من الناحية المبدئية هي سلطة محلية تتمتع بالشخصية والمعنوية والإستقلال المالي والإداري ولها أن تتحرك ضمن إختصاصاتها وصلاحياتها كما تشاء وتكون لمقرراتها الصفة القطعية. أما من الناحية التطبيقية فالأمر يختلف من دولة إلى أخرى، فمن الدول من يطلق للسلطة البلدية حرية التحرك والتصرف ومنها من يسد عليها الأنفاس حتى الإختناق فيربطها بعجلة السلطة المركزية، سلطة الوصايا كأنها

^١ <https://ar.m.wikipedia.org>

^٢ [https://www.addiyar.com\(14-6-1998\)](https://www.addiyar.com(14-6-1998))

^٣ خنار شبلبي، دراسات مالية وإقتصادية وصفحات من حياته، المنشورات الحقوقية صادر ١٩٩٤، ص ٦٧.

واحدة من إداراتها العامة. وبين الحرية الكاملة والتقييد الشديد درجات للوصاية تتراوح بين القسوة واللين تبعاً لمفهوم السلطة في كل بلد.^١

وقال توكفيل: "إنما هي البلدية التي تجسد قوة الشعوب الحرة، فالمؤسسات البلدية هي نسبة إلى الحرية، وأن أمة ليس لها مؤسسات بلدية فهي بالتأكيد لا تعرف معنى الحرية".

إن البلدية هي حكومة محلية بكل معنى الكلمة، بل إنها تتمتع بصلاحيات تفوق سلطة الدولة نفسها في بعض المجالات كإعطاء رخصة البناء مثلاً. حيث تعطي هذه الرخصة من قبل رئيس السلطة التنفيذية في البلدية داخل النطاق البلدي ولا يمكن لأي سلطة أن تحل محله في هذا المجال.

ولكن بمقابل كل ذلك، فإن الإستقلالية الممنوحة للبلدية هي إستقلالية محدودة إذ أنها تخضع لرقابات عديدة عند قيامها بصلاحياتها، ومنها الرقابة الإدارية الممارسة من قبل وزير الداخلية والبلديات والمحافظ والقائمقام، ورقابة مجلس الخدمة المدنية، والمراقب العام، ومدقق الحسابات، والتفتيش المركزي... ومنها أيضاً الرقابة القضائية الممارسة من قبل القضاء العدلي والإداري وديوان المحاسبة، وشبه القضائية الممارسة من قبل هيئة القضايا وهيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، ومن قبل الهيئة التأديبية الخاصة، ولجنة الإعتراضات على الرسوم البلدية سنتحدث عنها بالتفصيل في الباب الثاني.

إن بلدية بعلبك هي إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات القانونية، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري كسائر البلديات، ولكنها تبقى تحت مراقبة وتدقيق السلطة المركزية.^٢

وتتألف من الناحية البشرية من السلطة التنفيذية المتمثلة بالرئيس العميد حسين اللقيس ونائبه، ومن السلطة التقريرية المتمثلة بأعضاء المجلس البلدي ال ١٩، ومن هيكل إداري يتألف من قسم إداري وقسم مالية ومحاسبة وجباية، وقسم أشغال، وقسم فني يتألف من دائرة فنية ودائرة هندسية ودائرة رقابة صحية، ومن قسم شرطة وقسم الشؤون الإجتماعية والثقافية والأرشيف.

ويتبع البلدية عدة منشآت موزعة ضمن نطاقها الجغرافي (البلدي)، وهي:

__ المدينة الرياضية.

__ معمل معالجة وفرز النفايات الصلبة.

__ سوق بعلبك للفاكهة والخضار.

__ حديقة رأس العين.

^١ جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، ١٩٧١، ص ٦٦.
^٢ فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، طبعة ٢٠٠٤، ص ١٥٩.

_كازينو رأس العين.

_مسلخ اللحوم.

يرأس كل من هذه المنشآت رئيس قسم، ويتبعها عدد من الموظفين يزيد أو ينقص حسب الحاجة والموارد والإمكانات المادية.

من ناحية الكادر البشري يعمل في بلدية بعلبك حوالي ٢٠ موظف دائم، و ١٠٩ عاملاً "مياوما" (يعمل بالفاتورة).

ومدة ولايته ٦ سنوات^١، يتم إنتخاب هذا المجلس وفق أحكام قانون إنتخاب أعضاء مجلس النواب، ويمكن حله بمرسوم معلن من مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الداخلية إذا ارتكب مخالفات هامة متكررة أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية^٢. ويعتبر المجلس البلدي منحلاً "حكماً" إذا فقد نصف أعضائه على الأقل أو حكم بإبطال إنتخابه، ويتولى القائمقام أو رئيس القسم الأصيل في القضاء والمحافظ أو أمين السر في مركز المحافظة أعمال المجلس البلدي حتى إنتخاب المجلس الجديد بقرار من وزير الداخلية^٣.

أما السلطة التنفيذية فيتولاها رئيس المجلس البلدي، وتسري الأحكام المتعلقة بطريقة إنتخاب أعضاء المجلس البلدي على طريقة إنتخاب رئيس البلدية ونائبه، ويحق لرئيس البلدية ولنائبه أن ينقاضا تعويض تمثيل وإنتقال يحدده المجلس البلدي، ويكون متناسباً مع أهمية الجهد الذي يقضيه كل منهما في تصريف شؤون البلدية.

المبحث الأول

أقسام بلدية بعلبك

البلدية هي دائرة حكومية تقوم بوظائف عديدة أهمها: إدارة الشؤون المتصلة بالصحة العامة والبناء والخدمات العامة والأمن وتنظيم الطرقات وتخطيطها وتوسيعها وتنظيفها والتخلص من النفايات، وإنشاء الحدائق والساحات العامة، ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع مديرية التنظيم المدني، وإنشاء الأسواق والمنتزهات وأماكن السباق والملاعب والمسكن والمستشفيات والمستوصفات والملاجئ والمكتبات والمسكن الشعبية والمغاسل والمجارير ومصارف النفايات... ومن وظائفها أيضاً "المساهمة في نفقات المدارس الرسمية والمشاريع ذات النفع العام، وتنظيم النقل وإسعاف المعوزين والمعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات، ودعم النشاطات الصحية والاجتماعية والرياضية

^١ المادة ١٠ من قانون البلديات.

^٢ المادة ٢٢ من قانون البلديات.

^٣ المادتين ٢٣ و ٢٤ من قانون البلديات.

والثقافية... ومراقبة النشاطات التربوية وسير العمل في المدارس الرسمية والخاصة.^١

وتتكون من عدة أقسام سنتحدث عنها في الفقرات التالية:

الفقرة الأولى: السلطة التنفيذية _ رئيس البلدية ونائبه

يمارس رئيس البلدية في بعلبك رقابة تسلسلية على الموظفين والأقسام والمنشآت الملحقة بها، بوصفه رئيساً إدارياً لهم، وهو بذلك يتابع يومياً شؤون سير العمل، ومعاملات المواطنين التي تتطلب تدخلاً شخصياً منه أو من نائبه (حال غيابه)، كما يفوض في بعض الأحيان شفهيًا بعض الأعضاء للحضور الدائم والمتابعة والتدقيق في بعض الأمور التفصيلية لمعاملات المواطنين، وإن هذا الحضور يخلق جواً من الجدية والإستقامة، كونه رغم تعامل الرئيس والأعضاء بأخوة واضحة مع الموظفين بشتى مواقعهم، من رؤساء الأقسام إلى الموظفين وصولاً إلى العمال المياومين، إلا أن هذا الحضور يشكل رادعاً للموظفين ويمنعهم من التكاثر وعدم الجدية في التعاطي بالأمور المتعلقة بأعمالهم ومهامهم، كما يشكل رادعاً لهم من الوقوع في الإغراءات المادية التي قد يعرضها بعض المواطنين لتمرير معاملات غير قانونية، أو حتى تمرير معاملاتهم في غير وقتها أي دون إنتظار دورها. كذلك يراقب مدى التزام الموظفين والعاملين والمتعاملين مع البلدية بالدوام بشكل، ويراقب مدى التزام الأقسام الإدارية بانتظام السير القانوني للمعاملات والخدمات التي تصدر عن البلدية.

الفقرة الثانية: القسم الإداري

يتألف القسم الإداري في بلدية بعلبك من رئيس الدائرة الإدارية، كاتب، وحاجب.

إن رئيس القسم الإداري يتمتع بمهام وصلاحيات كثيرة متعلقة بشؤون الإدارة والموظفين والأجراء منها:

_ التأشير والتوقيع على قبول الطلبات الإدارية المقدمة من الموظفين والأجراء بعد التأكد من قانونيتها وإعداد ما هو لازم بشأنها.

_ توزيع المهام على الموظفين وخاصة التابعين للدائرة الإدارية، وإعداد تقارير كلما دعت الحاجة وتقييم وضع وعمل الموظفين والأجراء ورفع الأمر إلى رئيس البلدية.

_ تنظيم ومتابعة كافة القضايا ذات الطابع الإداري التي يكلفه بها رئيس البلدية، وإعداد الدراسات الخاصة بها بالتنسيق مع اللجان المعنية البلدية والإستعانة بأصحاب الإختصاص.

^١ المادة ٤٧ من قانون البلديات.

_ الإشراف على كافة ممتلكات البلدية الخاصة بها او المستأجرة (المستودعات، مشغل الآليات، الآليات التابعة للبلدية..) وإعداد الدراسات والإحصاءات والتقارير اللازمة بشأنها والإشراف على القيمين والعاملين فيها وتنظيم وتوجيه الملاحظات الضرورية التي من شأنها رفع مستويات الحفاظ عليها وجودة العمل وإطلاع رئيس البلدية على كافة مجريات الأمور.

_ إتخاذ التدابير الإدارية الآيلة إلى رفع مستوى أداء الموظفين والأجراء داخل الدائرة، وفيما يتعلق بالإدارة بشكل عام يقوم برفع المقترحات والتوصيات التي تسهم برفع وتفعيل الأداء داخل الإدارة إلى رئيس البلدية مباشرة.

_ التأكد من أسباب غياب الموظفين والأجراء وترك مكان عملهم وتوجيه الإستدعاءات اللازمة وتدوين السبب خطيا" وإجراء المقتضى القانوني بعد أخذ إفادة الموظف المتغيب لأي سبب ورفع التقرير بذلك إلى رئيس البلدية لإتخاذ ما يراه مناسبا".

_ مسؤول عن إدارة الأعمال في الدائرة التابعة له حسب القانون والتوقيع والتأشير على المعاملات الداخلة ضمن إختصاصه ووضع الملاحظات عليها وإبداء الرأي وإطلاع رئيسه المباشر شفويا" أو خطيا" وتبليغ المعنيين المقتضى اللازم.

_ تنظيم محفوظات الدائرة والإشراف على ملفات الحفظ.

_ إعداد السجلات التي تقتضيها ضرورات العمل الإداري.

_ إصدار المذكرات الإدارية والأوامر المتعلقة بالتقيد بالأنظمة العامة.

_ إعداد العقود الإدارية والإتفاقيات بالتنسيق مع رئيس البلدية والإشراف على تنظيم المهرجانات والإحتفالات والمناسبات التي تقيمها البلدية والتنسيق مع الجهات المعنية.

_ تنظيم شؤون جهاز الشرطة والحرس الإدارية.

_ كما ما يكلفه به رئيس البلدية.

الفقرة الثالثة: قسم الصحة

يعتبر قسم الصحة العامة أحد أقسام البلدية الرئيسية الذي يقع على عاتقه العديد من المهام اليومية والإهتمامات الصحية المختلفة، حيث يقوم بمهام تخص صحة المواطن والبيئة، ويبدل جهود كبيرة في مجال مراقبة الأغذية المحلية والمستوردة، مراقبة المسالخ والملاحم، والأفران والمطاعم، والنظافة العامة... وذلك بهدف تأمين أمن وسلامة المستهلك على صحته وطعامه وشرابه وإطمئنانه على خلو الغذاء من أي مواد ضارة بالصحة، ويأتي ذلك من خلال تزويد أصحاب المنشآت بالإشترطات الصحية الواجب توافرها في المنشآت. كذلك من أهم أعمال هذا القسم جمع ونقل النفايات من أحياء وضواحي البلدة، مكافحة كا ما من شأنه التأثير سلبا"

على الصحة العامة، مراقبة المخالفات والتعديت المتعلقة بالبيئة والصحة العامة والتعدي على المظهر العام للمدينة.

وأبرز أهداف هذا القسم الحفاظ على الوضع البيئي والحفاظ على صحة مواطنيها، الحفاظ على جمالية البلدة وإظهارها بأبهى صورها، الإرتقاء بالوعي الصحي لدى المجتمع والعاملين في مجال الأغذية والصحة العامة.

والمراقب الصحي يتولى هذا القسم، وخلال لقائنا معه وجه رسالة طالب فيها بتطوير الخدمات وتحسينها بكوادر مؤهلة وأساليب متطورة من أجل الوقاية من الأمراض وسلامة الغذاء ومكافحة الآفات طبقاً للمواصفات العالمية.

الفقرة الرابعة: قسم الشؤون المالية

الذي يتضمن رئيس القسم (المحتسب) وموظفين تابعين له (مأمور التحقق، أمين الصندوق، الجباة)، يتولى رئيس الدائرة المالية-المحتسب أعمال التكليف ووضع جداوله بواسطة مأمور التحقق، وتحصيل الرسوم والأموال بواسطة الجابي وأمين الصندوق، وعلى رئيس الدائرة المالية أن يراقب أعمال التكليف والتحصيل ويلاحق كل تأخير وكل تقصير وكل مخالفة.

أما مأمور التحقق أو مراقب الرسوم هو مسؤول:

أ_ عن جداول الرسوم السنوية يضعها في مطلع كل سنة ويعرضها على رئيس البلدية فيراقبها ويدقق بها ويبرمها بتوقيعه ويعمل على الإعلان عن وضعها قيد التحصيل في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين. إذا لم تسدد الرسوم ضمن المهلة فرض غرامة قدرها ٢% عن كل شهر تأخير.

ب_ وهو مسؤول عن أوامر القبض: وهي كل جدول للرسم الإفرادي الذي يفرض لمرة واحدة، يضعه سنداً" لكل نوع من أنواع الرسوم التي نص عليها قانون الرسوم البلدية، كرسوم رخصة البناء ورسم سائر التراخيص والإفادات يضع الجدول ويوقعه كما هو وارد بعد تدقيقه.

أما أمين الصندوق والجابي: يحصر بهما حق التداول بالأموال وحيازتها. وعلى أمين الصندوق أن يودع الأموال في صندوق البلدية بالذات أو على الجابي أن يورد المبالغ إلى الصندوق فور تحصيلها، وكل مبلغ يقبض من أحدهما يعطى إيصالاً" به تدون فيه المبالغ بالأرقام والحروف ويبقى نسخة عنه في دفتر الإيصالات مع ذكر اسم المكلف ونوع الرسم والتاريخ.

الفقرة الخامسة: قسم الأشغال والصيانة (شؤون العمال، والمرآب وصيانة الآليات)

يتولى هذا القسم أعمال الصيانة من البنى التحتية، وإصلاح الطرقات والأرصفة، صيانة آليات البلدية ومعداتها، إعداد دراسات المشاريع، إنجاز المشاريع، الإشراف على تنفيذ المشاريع التي يتم طرحها من قبل البلدية، صيانة الطرق والمباني التابعة

للبلدية، الإهتمام بالإنارة، العمل على حل مشاكل تصريف المياه، العمل على إزالة الأنقاض، العمل على متابعة أعمال الحفريات، العمل على تأمين المقابر التابعة للبلدية بجميع الإحتياجات اللازمة من بناء القبور وتوفير البلاط ومتابعة حراسة المقابر، وجميع المشاريع الإنمائية التي يقررها الرئيس والمجلس البلدي، وهو مسؤول عن كل الموظفين من حيث رواتبهم وإجازاتهم وحقوقهم.

الفقرة السادسة: قسم الشرطة والحراسة

الشرطة البلدية ضابطة بلدية لها الصفة العدلية مهماتها المحافظة على السلامة والراحة العامة، والحفاظ على أمن المواطنين وممتلكاتهم من جهة وتنظيم السير وتسهيل التجول في الساحات والشوارع والطرق وقمع المخالفات، وتنفيذ الأنظمة والقوانين والقرارات البلدية ومد يد المساعدة والإسعاف لكل فرد وقت الخطر والقيام بمهام الحراسة ضمن نطاق البلدة، ويتكون هذا القسم من مفوض ومعاونين وأفراد.

المبحث الثاني

طبيعة التدريب، الأعمال المنجزة والخبرات المكتسبة

في بلدية بعلبك

بناء على التعميم رقم ٢ الصادر عن الجامعة اللبنانية بتاريخ ٢٠١٦/٥/٩ والمنظم لأصول إعداد تقرير التدريب في إحدى المؤسسات والإدارات العامة لمتطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام المهني.

وبناء على طلب تكليف من الجامعة اللبنانية كلية الحقوق والعلوم السياسية الفرع الأول من أجل إجراء فترة تدريب لاتقل عن شهرين كاملين أو مايعادل ٢٥٠ ساعة عمل فعلي.

حيث تم قبول طلب التدريب من قبل بلدية بعلبك بعد موافقة رئيسها العميد حسين اللقيس الذي حدد لنا آلية التدريب وطبيعتها وفقاً للموضوع المنوي بالبحث فيه.

قد بدأت بالتدريب في بلدية بعلبك بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٤ حتى ٢٠١٨/٣/٢٩، حيث أنهيت مايتجاوز عن ٢٥٠ ساعة عمل فعلي، حيث يبدأ الدوام الساعة الثامنة صباحاً وينتهي عند الثانية بعد الظهر وذلك في جميع غرف البلدية نظراً لإرتباطها المباشر بالموضوع الذي حددناه لإجراء دراسة حوله، غير أننا تواجدنا غالبية الوقت في مكتب رئيس القلم الأستاذ حسين عثمان الذي وجدنا أنه الممر الإلزامي لمجمل المعاملات، ويشغل هذا الموقع الوظيفي منذ ٨ سنوات فهو ملم بكافة الأمور من الناحيتين الإدارية والمالية.

حيث تولى الإشراف على هذه الدراسة نائب رئيس البلدية الأستاذ مصطفى صلح بعد تكليفه رسمياً بالإشراف على التدريب من قبل رئيس البلدية وإعداد البحث

المطلوب بشكل كامل، وكان للأستاذ صلح الدور البارز في وضع النقاط الرئيسية لهذه الدراسة حتى تمكنت من وضع خطة الدراسة بشكل متناسق و مترابط.

ولم يقف الاستاذ المشرف على عملية التدريب وإعداد الدراسة عند هذا الحد بل كنت أحظى دائما" بتوجيهاته وتعليماته عند البحث عن كل نقطة من هذه الدراسة بالإضافة إلى إرشادي على مجموعة من المراجع التي إستندت إليها لإعداد هذا البحث.

مع العلم أن المشرف على التدريب وإعداد الدراسة لم يكن يحدد أوقات معينة لإمكانية الإطلاع على ما انجزته في هذا البحث بل على العكس من ذلك كان متواجد بشكل دائم خلال أوقات الدوام الرسمي وكان اللقاء معه بشكل متواصل مما سهل علينا آلية التعاون والتعامل بشكل إنعكس إيجابا" على إنجاز هذه الدراسة بهذه السرعة.

إن عملية التدريب في بلدية بعلبك كانت تتم من خلال التواجد الفعلي والإطلاع المباشر على كيفية سير العمل الإداري فيها، حيث قمت بداية بالإطلاع على المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ صادر في ٣٠ حزيران سنة ١٩٧٧ للتأكد من مدى تقيد البلدية بالنصوص القانونية.

وكان للأستاذ صلح الدور الحقيقي والفعال في شرح موجز لمدى التقيد بالأنظمة والقوانين وخاصة المرسوم رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧، والرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ٢٢ ايلول ١٩٨٢ المتعلق بأصول المحاسبة في البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية.

ولم يتأخر عن توفير كل مايلزم لإعداد هذا البحث من خلال وضعه أمامي الهيكلية الإدارية لبلدية بعلبك، وعدد من المناقصات والإحالات التي قامت بها البلدية لمعرفة كيفية سير العمل، وقيامه بشرح حقيقي عن كيفية سير العمل وآليته والمحطات الرئيسية التي تقوم بها لإجراء المعاملة بدءا" من قيدها في القلم وصولا" إلى التصديق عليها والبدء بالتنفيذ.

ومن جهة أخرى كانت العلاقة مع الموظفين في كافة أقسام البلدية علاقة تعاون دون أية عقبات تذكر من هذه الناحية، بل على العكس من ذلك أتيح لي تسهيلات فعلية منذ اليوم الأول حتى إتمام هذا البحث وإنهاء التدريب بشكل كامل من قبل رئيس البلدية حيث أتاح لي التواجد المستمر في البلدية والأستاذ مصطفى صلح قام بمتابعتي وتسهيل كل مايلزم في هذا الإطار، ومن جهة أخرى كان للتعاون الإيجابي من قبل الموظفين في الجهاز الإداري دورا" بارزا" من الإطلاع على أي ملف نحتاج إليه خلال التدريب وذلك في مركز البلدية دون إمكانية أخذ صورة عن أي مستند مهما كانت أهميته.

بالإضافة الى ذلك تمت دعوتي لحضور احتفال في قاعة المصطفى في ٢٠١٧/١١/١٣ الساعة الرابعة برعاية العميد حسين اللقيس عرض خلاله أهم

المشاريع والإنجازات التي قامت بها البلدية مع العقبات التي تواجه العمل البلدي. وكانت كلمة للعميد الذي أكد أن الهدف الأساسي الذين يطمحون إليه هو تنمية المدينة، وأن المصلحة العامة هي الغاية المرجوة من كل المشاريع. وقد نوه بالجهد الكبير الذي يبذله نواب المنطقة، والإخوة في العمل البلدي في حركة أمل وحزب الله وسعيهم الدؤوب لدى المراجع المعنية والجهات المانحة لتأمين متطلبات التنمية للمنطقة. ونوه بالإنجازات التي حققها جميع رؤساء البلدية وأعضاء المجلس البلدي السابقون وأكد أنه سيعمل على إكمال كل المشاريع التي أطلقوها ولم تنجز بعد إيماناً بأهمية الإستمرارية في العمل البلدي.

وقد ذكر بعض المعوقات التي تعترض العمل البلدي وهي: المركزية، الروتين الإداري، ضعف الإمكانيات المادية، زيادة الأجور بعد قرار قانون سلسلة الرتب والرواتب بدون رفع نسبة الضرائب العائدة للبلدية، الوضع الأمني.

وختم بأن العمل البلدي كما العمل في الشأن العام يتطلب صبراً وهدوءاً ورحابة الصدر، بالإضافة الى تفهم مشاكل الناس ومعاناتهم. فالبلدية هي المرجعية الخدمائية التي يمكنهم التواصل معها بسهولة. وفي نفس الوقت في العمل البلدي شعوراً بفرح العطاء وراحة الضمير والفخر والإعتزاز بثقة الناس وخدمتهم ومنفعتهم.

وكذلك دعيت لحضور حملة توعية لمكافحة سرطان الثدي وذلك برعاية رئيس البلدية العميد حسين اللقيس، بالإضافة الى حفل افتتاح المدينة الرياضية وذلك يوم الجمعة ٢٠١٧/١٢/١ الساعة الواحدة ظهراً وذلك برعاية وزير الشباب والرياضة الأستاذ محمد فنيش، وتتضمن الحفل كلمة لرئيس بلدية بعلبك العميد حسين اللقيس.

وكان العائق الوحيد الذي اعترضنا خلال فترة التدريب ضغط العمل الكبير على الموظفين في القسم المالي والإداري وكثرة المعاملات فلم يكن لديهم الوقت الكافي لتقديم شرح تفصيلي عن سير المعاملات، فكان الدور الأبرز في ذلك لرئيس القلم الذي تعاون بشكل إيجابي وقدم لي الأجوبة على كل الأسئلة التي طرحتها، وشرح تفصيلي لكيفية سير المعاملة بدءاً من تسجيلها في القلم حتى صدور حوالة صرف به.

وخلال فترة التدريب قمت بإنجاز مجموعة من الأعمال منها على الصعيد العملي والإطلاع المباشر على واقع الحال، ومنها على الصعيد البحثي التحليلي، واكتسبت العديد من الخبرات سنتناولها في الفقرتين التاليتين.

الفقرة الأولى: الأعمال المنجزة خلال فترة التدريب

لاشك أن التدريب العملي يعزز قدرات الطالب على فهم الأمور عن قرب بعكس التعليم النظري الذي تلقيناه في الجامعات والذي يعطي الطالب المتدرب فرصة أكبر لفهم الاختصاص الذي إختاره والتمكن من الموضوع الذي يبحث فيه بشكل جيد. خلال فترة التدريب قمت بإعداد مجموعة من الأعمال التي شاهدها عن قرب أي

عملياً والتي إنعكست إيجاباً" على إكتسابنا خبرات عملية خلال فترة وجيزة، سوف نوضح في هذه الفقرة طبيعة هذه الأعمال على الصعيدين العملي والبحثي.

خلال فترة التدريب قمت بالإطلاع على سير العمل في المجلس البلدي وذلك من خلال الدعوة للإجتماعات، سجل محاضر جلسات المجلس البلدي، أصول إرسال المعاملات لرقابة ديوان المحاسبة، مجموعة من القرارات، والإحالات، المناقصة العمومية ودفتر الشروط، وعمل لجنة المناقصات، تقرير اللجنة وكيفية فض العروض ، كيفية حجز الإعتقاد وإصدار حوالة الصرف، كيفية إعطاء رخص البناء، وغيرها من المعاملات الإدارية.

حيث تبين لنا أن مجمل هذه القرارات تمر بمجموعة من المحطات الرئيسية كي تصبح ذات طابع قانوني.

على سبيل المثال: الموضوع ردم تراب في مكب الكيال.

أولاً: الإتفاق مع شركة لردم التراب بموجبه تقوم هذه الشركة بإعداد فاتورة وبيان السعر.

ثانياً: تسجل في القلم وتأخذ رقم.

ثالثاً: تحال إلى أمانة السر التي تصدق بدورها على الموافقة لإعداد القرار اللازم ومن ثم تحضر إلى اللجان.

رابعاً: تحال إلى اللجنة المختصة أي إلى لجنة الصيانة بما أن الموضوع متعلق بردم مطمر.

خامساً: من ثم تحال إلى لجنتي الشراء والإستلام في البلدية ، حيث أن لجنة الشراء تفيد بالموافقة على دفع أكلاف نقل تراب لردم مكب الكيال بقيمة إفتراضية مليون ليرة، ثم يوقع كل من لجنة الشراء والإستلام ومن ثم رئيس البلدية.

سادساً: تحال إلى محاسب البلدية للإفادة من توفر الإعتقاد المطلوب(يقوم بحجز إعتقاد إذا النفقة متوفرة) ويصدق رئيس البلدية من أن الإعتقاد متوفر من الباب ١ فصل ٢ إفتراضاً(صيانة طرق عامة).

سابعاً: تأشير المراقب العام على طلب الحجز، إذا لم يؤشر المراقب العام على المعاملة ترد لحين تبيان السبب.

ثامناً: بعد تأشير المراقب العام تصبح صالحة للصرف، يصدر مستند تصفية وتصدر الحوالة وتوقع من قبل المحاسب ورئيس البلدية.

وأي تجاهل أو إغفال لأي من الإجراءات السابق ذكرها يعرض المعاملة للإبطال.

بعد الإهتمام بموضوع الرقابة الإدارية والمالية على البلديات عمدت إلى الإطلاع على مجموعة من الكتب والمقالات والرسائل والقرارات وقمت بإستخلاص الأسس القانونية التي بنيت عليها بحثي، وعمدت إلى إستخلاص الأفكار وتدوينها بالتراتبية وذلك حسب خطة البحث، والإعتماد على هذه الأفكار في دعم كل نقطة من نقاط هذه الدراسة.

إن أهمية هذا البحث على الصعيد العلمي والبحثي دفعنا بالبحث عن أهمية ودور الرقابة الإدارية والمالية على البلديات، وسوف يتضمن الباب الثاني من هذه الدراسة صلب الموضوع.

الفقرة الثانية: الخبرات المكتسبة خلال فترة التدريب

مما لاشك فيه أن أي عملية تدريب يقوم بها الإنسان حول موضوع معين تكسبه مزيد من الخبرات والمهارات يفتقدها الكثيرون من الذين يعتمدون على الدروس النظرية، إلا أن عملية التدريب الميداني قد تعترض نجاحها بعض الشوائب والمعوقات.

من خلال التدريب في بلدية بعلبك إكتسبت العديد من الخبرات في مجال البلديات سنذكر بعضها"منها:

- ١ _ كيفية تدوين محاضر جلسات اجتماع المجلس البلدي.
- ٢ _ كيفية إرسال التبليغات(دعوة للإجتماع).
- ٣ _ كيفية تسجيل الطلبات في القلم.
- ٤ _ كيف تحال الطلبات الى أمانة السر، وبدورها أمانة السر كيف تحيلها إلى اللجان المختصة وذلك حسب موضوع الإحالة.
- ٥ _ كيفية التأكد من أن الإعتماد متوفر لإعداد المشروع.
- ٦ _ كيفية إعداد طلب حجز إعتماد.
- ٧ _ كيفية إعداد حوالة صرف.
- ٨ _ كيفية إجراء مناقصة.
- ٩ _ كيفية إعطاء رخصة بناء.

بالإضافة إلى هذه الخبرات فقد كانت هذه التجربة لي كدعم وكسر هاجز الرهبة والخوف من مواجهة المستقبل بعد التخرج، وتكوين إنطباع أولي عن طبيعة الأشخاص الذين سوف أتعامل معهم بعد التخرج ممن يعملون في سوق العمل فهم يختلفون إختلاف كلي عن نحتك بهم خلال فترة الدراسة النظرية، بالإضافة إلى أن هذا التدريب منحني التقوية العلمية نظرا" لإرتباط التدريب بالإختصاص.

الفصل الثاني

الدور الإنمائي لبلدية بعلبك في ظل التحديات التي تواجهها

المبحث الأول: الأزمات والإنجازات في بلدية بعلبك

إن بلدية بعلبك تواجه أزمات عديدة تقلص من قدرتها على بلوغ أهدافها التي وجدت لأجلها وتقف طائلاً "دون تطوير العمل البلدي. إن أهم تلك الأزمات يتمحور حول العقبات البيئية التي تعترضها خاصة في ظل أزمة النفايات الراهمة التي تشغل المجتمع اللبناني وتحمل عملية معالجتها المرتبة الأولى في مطالب الحراك الشعبي، بالإضافة إلى سيطرة الأحزاب والضغوط التي تتعرض لها البلديات، سنتناول ذلك بالتفصيل في الفقرة الأولى من هذا التقرير، ومن ثم سنتطرق للإنجازات التي حققتها بلدية بعلبك منذ إنتخاب المجلس البلدي الحالي وحتى اليوم وذلك في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: الأزمات في بلدية بعلبك

تعتبر البلدية في بعلبك من أكثر المواضيع حساسية إذ أنها تستعيد صراعات طائفية وعشائرية عند سكان المدينة على مدار السنوات الست. فيقضي المجلس مدة ولايته يتصارع فيما بينه من جهة والأشخاص الذين لم ينتخبوه من جهة أخرى. وفي حين يفترض أن تكون البلدية أهم وأقرب أدوات الدولة إلى المواطن، لم تشهد مدينة الشمس حتى اليوم رضا عن أداء المجالس البلدية التي يختارها معظم سكانها وذلك بسبب عدم ثقتهم بالمجلس البلدي والسبب الآخر سيطرة الأحزاب.

في الواقع ليست البلدية الأزمة الوحيدة التي يعاني منها البعلبكيون على مدار السنة فهي تشكل حيزاً كبيراً من إهتمامهم. وقد يتفق معظم سكان المدينة على ضعف أداء البلدية، وسوء تعاطيها مع مشكلة الإنماء، وعدم توفر إدارة جيدة لمشاريعها. ويخبر العديد منهم عن فضائح وتجاوزات عبر التلاعب بمستندات كثيرة لها علاقة بالبلدية، ومنهم من يمتلك أدلة ومستندات عن أقواله، كقصة إستملاك أحد أعضاء البلدية لمشاع بالقرب من أرض إشتراها بإعتراف من أحد المسؤولين الحزبيين.

وإذا أردنا أن نقيم أداء المجلس البلدي خلال السنوات الست الماضية يمكن أن نقول من سيئ إلى أسوأ بحسب شهادة عدد من البعلبكيين. ويعتبر الطبيب جمال عثمان أن المشكلة تكمن في وجود وصاية على البلدية، مايعني أن القرار البلدي غير مستقل. كما أن المشاريع التي أعدتها لا تعدو كونها مشاريع عادية، وإذا كان المشروع الأهم هو مشروع فرز النفايات فإنهم لم يبدأوا به بعد. يتوافق رأي عثمان مع رأي أحد الصحافيين الذي لم يجد نقلة نوعية ولا أي تغيير ملحوظ في المدينة خلال عهد البلدية الحالية بل أن الوضع يزداد سوءاً". فالطرق على حالها وخطة السير التي وضعتها إنعكست سلباً على الوضع الإقتصادي بحسب أصحاب المحال والمؤسسات التجارية. والبلدية عاجزة عن ضبط التعدي على الأرصفة والمساحات العامة. ونحن هنا لم نتطرق بعد إلى المشاكل الأمنية والسياسية والعمران العشوائي والمشاع المعتدى عليه وغيرها وفق قول أحد المحامين.

واليوم تعيش بعلبك أزمة مائية نتيجة مشروع البئر الإرتوازية، الذي أدى إلى جفاف بركة البياضة ونهر رأس العين الذي خرب بيت المزارعين، والسبب أنهم لم يكتفوا بذلك بل خالفوا القانون وقسموا الولاية حبيبا" على عهدين يتولى رئاستهما شخصان مختلفان، بالرغم من أن هناك غاية لجعل ولاية البلديات ست سنوات متواصلة، فالوقت يحد كثيرا" من الإنجازات ما يأتي على حساب التنمية المحلية. بينما يرى البعض أن مشكلة البلدية أنها ليست مؤلفة من أصحاب إختصاص، وأعضائها يحتكمون إلى العائلية والعشائرية والحزبية في قراراتهم. وإن الطابع الحزبي المهيم في المدينة هو سبب فشل العمل البلدي، فحتى السياحة الدينية لم تستغل بشكل يفيد المدينة فكلها تابعة للحزب.

كذلك المواطنون ملامون أيضا" خصوصا" أولئك غير الراضين عن الواقع الحالي لكنهم ينساقون إلى عصبياتهم الطائفية خلال الإنتخابات، وما يعزز ذلك ما يرويه بعض الأشخاص عن المجسم الذي أرادت "الجمعية اللبنانية للتعايش والإنماء" تشييده في بعلبك تقديرا" للجيش اللبناني، فبعد موافقة رئيس البلدية السابق الدكتور حمد حسن على تشييده، طلب منهم عندما أرادوا تنفيذه الرجوع إلى جهة معينة.¹

إذا" إن التحديات التي تعاني منها بلدية بعلبك والتي تحدث عنها العميد حسين اللقيس عديدة وسنتناول أبرزها في البنود التالية.

البند الأول: تردي الإمكانيات المالية

إن المال هو عصب الحياة الإقتصادية قديما" وحديثا"، وهو مؤشر النهوض والتقدم في المجتمع. يستحوذ عنصر المادة على جزء كبير من إهتمامات السلطة المركزية والسلطات اللامركزية التي تعتمد على تلبية الحاجات المحلية المتنوعة، تعاني بلدية بعلبك من تردي إمكانياتها المالية التي تؤثر سلبا" على قدرتها في تحقيق الإنماء ويبدو ذلك من خلال شبه إنعدام الرسوم البلدية وضعف الهبات والمساعدات والقروض.

١_ جباية رسوم شبه معدومة

بالرغم من أهمية الرسوم في تغذية موارد السلطات المحلية المالية إلا أنها شبه معدومة لدى معظم البلديات، أما أسبابها فهي التالية:

_ غياب حس المسؤولية لدى المواطن الذي يمتنع عن دفع الرسوم البلدية المتوجبة بسبب جهله لمدى أهمية السلطة المحلية في حياته.

_ غياب وسيلة فعالة يستطيع من خلالها المجلس البلدي إلزام المواطن بدفع الضرائب والرسوم البلدية.

¹ المدن: جريدة إلكترونية مستقلة_ رئيس التحرير: ساطع نور الدين.

الإفتقار إلى جهاز متناسق يعتمد المكننة ويكون على بيئة بكل المكلفين بدفع الرسوم البلدية.

إمتناع بعض الأشخاص عن دفع الرسوم البلدية كوسيلة لمحاسبة المجلس البلدي الذي لا يقوم بواجباته الإنمائية تجاه المنطقة.

إن تعدد الأسباب المؤدية إلى إنعدام الرسوم البلدية لدى معظم السلطات المحلية يعكس سلباً على قدرتها في تحقيق التنمية المحلية لأن العلاقة بينها وبين التمويل هي طردية، فبقدر ما يزداد التمويل المحلي يتعزز الدور الإنمائي للبلدية.^١ في ظل إهمال السلطة المركزية في دعم البلديات مالياً أليس من المفترض هنا أن يبرز دور المواطن الذي يشكل المنتفع الأول من المشاريع الإنمائية التي تنفذها؟.

في الواقع إن مشكلة شبه إنعدام جباية الرسوم البلدية تحتاج إلى حل سريع لأن المال هو مصدر الطاقة للهيئات المحلية، نحن نفتح مايلي: ضرورة إيجاد وسيلة لإلزام المواطنين على دفع المستحقات وذلك بإعتماد مبدأ يقضي بحسومات للمواطنين في الأماكن التي لم تقم البلدية فيها اية خدمات في أوقات معينة السنة مما يدفعهم إلى تأدية واجباتهم المالية لشعورهم بالعدالة وبالتالي تكون البلدية قد إستحصلت على أموالها.^٢

بالتالي إن إنعدام الرسوم لا يشكل وحده سبب تردي إمكانيات البلدية بل أن ضعف الهبات والمساعدات والقروض يحتل أهمية كبيرة في هذا المجال.

٢_ ضعف الهبات والمساعدات والقروض

إن الرسوم التي تستوفيهما السلطات المحلية مباشرة من المواطنين ليست كافية بحد ذاتها لتمويلها لذلك اضاف قانون البلديات موارد مالية أخرى تتمثل بالمساعدات والهبات والقروض، إن فرض الرسوم البلدية على المواطنين يكون لقاء خدمات معينة تنفذها لمصلحتهم الخاصة (نظافة عامة، ترفيت، طرقات، إهتمام بالصرف الصحي...)، أما حصولها على الهبات فيكون مجاناً حيث تستطيع أن تستفيد منه لتحقيق مشاريع ومخططات إنمائية.

في الواقع ثمة ضعف في المساعدات والهبات المقدمة مباشرة من السلطة المركزية أو من الهيئات الدولية إلى البلديات. على الصعيد الداخلي تعاني الدولة اللبنانية من عجز مالي يمنعها من تغطية الحاجات المالية لكافة البلديات. إن بلدية بعلبك لم تمنح اي مساعدة مالية من السلطة المركزية لتمويل مهرجاناتها بل إكتفى وزير السياحة بالإعلان عنها إعلامياً دون المساهمة المالية فكان لها صداها المعنوي فحسب.^٣

^١ 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، لبنان-بعبدا، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ١٤.

^٢ فادية حمدي، دور البلدية في التنمية المحلية، رسالة أعدت لنيل شهادة دبلوم الدراسات المعمقة في العلوم الإجتماعية، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٣-٢٠١٤، ص ١٤٢.

^٣ مقابلة مع السيدة فلوريدا عواد، رئيسة الدائرة المالية لبلدية زحلة، تاريخ ١٨-٧-٢٠١٥.

على الصعيد الدولي نلاحظ ان المساعدات والهبات الدولية للبلديات خجولة لأن أنظارها تتوجه إلى الحالات الإنسانية التي يرثى لها، نذكر منها الهبة التي إستطاع مجلس بلدية بعلمك من الحصول عليها خلال عام ٢٠١٥ بقيمة نصف مليون دولار من منظمة الأمم المتحدة لتحسين سوق الخضار واللحمة، بالإضافة إلى هبة أخرى بقيمة مليوني دولار ونصف لإجراء الدراسات والبنى التحتية للمدينة الصناعية.^١

أمام ضعف الهبات والمساعدات تلجأ بلدية بعلمك إلى عقد إتفاقيات توأمة التي تساهم بشكل كبير في دعم موقعها المالي. فقد عقد مجلس بلدية بعلمك عقد إتفاقية توأمة مع مدينة مشهد الإيرانية هدفت إلى وضع مخطط تنموي استراتيجي مصدق من دول أوروبية وازنة وهو يعنى بالزراعة والبيئة والخدمات والمواصلات.^٢

بالإضافة إلى المساعدات والقروض تعتمد السلطة المحلية في ماليتها على القروض التي يمكن أن تحصل عليها من السلطة المركزية أو من الدول الأجنبية على أن يتم ذلك بسعي من الدولة اللبنانية بعيداً عن تدخل البلديات في عقدها وشرطها على أن تسدد البلدية في وقت معين من إيراداتها الخاصة.^٣ نلاحظ أن هناك إنتقاصاً بات جلياً من الإستقلالية المالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية قانوناً، فأين يبدو هذا الإستقلال في الوقت التي تتحكم فيه السلطة المركزية بكافة تفاصيل القروض التي تحتاجها البلديات؟

البند الثاني: العقبات البيئية

إن أزمة النفايات تظل حالة إستثنائية يعاني منها وطننا، فقد عرفت مدينة بعلمك حلاً لمشكلة مكباتها العشوائية بفضل مجلس بلديتها الذي ساهم بإنشاء مركز لمعالجة النفايات الصلبة في صيف ٢٠١٥، حيث يتم فرز المواد القابلة لإعادة التدوير وإستخراج الطاقة منها وتحويل بعضها إلى سماد عضوي.^٤ إن المحاولة التي قام بها مجلس بلدية بعلمك خجولة والسبب في ذلك ان المعمل غير قادر على إستيعاب جميع نفايات محافظة بعلمك، وما زالت بعض المكبات العشوائية موجودة في المدينة.

في الواقع إن المحاولات الهادفة إلى حل أزمة النفايات لم تقتصر على البلديات فحسب إنما تعدت ذلك إلى المبادرات الفردية التي تستحق البحث فيها حيث تم الإتفاق على الفرز من المصدر بفضل توعية ربات المنازل اللواتي هن الأقدر على القيام بهذه المهمة.

إن المشكلة الأساسية التي تعاني منها السلطات المحلية في لبنان وبلدية بعلمك بالتحديد والتي ساهمت في تفاقم أزمة النفايات هي الإفتقار إلى إطار قانوني وتشريعي متكامل يدير أصول معالجة النفايات وينظم العلاقة بين وزارة الداخلية

^١ مقابلة مع الدكتور حمد حسن، رئيس بلدية بعلمك السابق، تاريخ ٦-٨-٢٠١٥.

^٢ مقابلة مع الدكتور حمد حسن، المرجع نفسه.

^٣ نغم بو غنام، مرجع سابق، ص ١٥.

^٤ مقابلة مع الكتور حمد حسن، مرجع سابق.

ووزارة البيئة والبلديات التي فشلت في إيجاد حل سريع لمعالجة هذه الأزمة، بعد تقاعس السلطة المركزية عن ذلك.

فلا بد لمعالجة ذلك من سن القوانين السامحة للبلدية بفرض اعتماد تقنية الفرز من المصدر وإلزام المواطن بغرامة معينة في حال المخالفة، كما اننا نقترح بسن تشريع يفرض على السلطة المركزية بتعزيز المدارس الخضراء عبر إلزام 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 يعتبر أحد التدابير الوقائية التي يمكن إتخاذها من أجل المحافظة على النظافة العامة. بالإضافة إلى إضافة مادة على قانون البلديات تفرض على كل هيئة محلية أن يتضمن نظامها التعاقد مع شخص ما متخصص في المجال البيئي أو مع شركات تعنى بموضوع معالجة النفايات.^١

الفقرة الثانية: الإنجازات في بلدية بعلبك

من المبادئ العلمية الأساسية للعمل البلدي، التواصل مع المجتمع المدني وإشراكه في التخطيط الإنمائي على كل المستويات ضمن رؤية مستقبلية واضحة، وإطلاعه على مسار تنفيذ العملية الإنمائية وما تحقق منها وما يعترضها من معوقات.

ومن أسس النجاح في العمل البلدي ايضاً " التخطيط، فبلدية بعلبك خطتها الإنمائية الإستراتيجية ٢٠١٥-٢٠٣٠ ضمن اطار اتحاد بلديات بعلبك، الذي يضم بالإضافة إلى المدينة القرى المجاورة لنطاقها الجغرافي. وللبلدية ايضاً " خطتها السنوية الخاصة بها المرتكزة على قناعتنا الراسخة بأن الإنسان بكل شؤونه هو الهدف الأساسي المنشود للتنمية في مدينتنا، وأن المصلحة العامة هي الغاية المرجوة من كل المشاريع الخدماتية الأخرى.

بالرغم من الأزمات التي تعترض العمل البلدي فإن العميد حسين اللقيس قد حقق العديد من الإنجازات منذ إنتخاب المجلس البلدي الحالي وحتى اليوم وهي التالية:

_ في الشؤون الإجتماعية:^٢

_ الرياضة: إستكملت بلدية بعلبك كافة المستندات العائدة للمدينة الرياضية من وزارة الشباب والرياضة تمهيداً " لإستلامها نهائياً" من المتعهد بعد صدور قرار مجلس الوزراء بتسليمها لبلدية بعلبك، ويجري التحضير لإفتتاحها بإحتفال رسمي.

^١ زين العابدين خالد عطية، المسؤولية الإدارية الناتجة عن التلوث البيئي، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق (تخصص القانون العام)، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٤، ص ٢٣.

^٢ مقابلة مع رئيس بلدية بعلبك، العميد حسين اللقيس، في مركز البلدية.

هذا بالإضافة إلى رعاية العديد من النشاطات الرياضية في المدينة، والسعي لدى وزارة الشباب والرياضة لتأمين الدعم المالي للنوادي الرياضية.

_التربية: دعم المدارس الرسمية والجامعة اللبنانية- شعبة بعلبك ومعهد cnam، بتأمين ما أمكن من حاجاتها الضرورية والملحة، ومطالبة الجهات المعنية بإنشاء مجمع لكليات الجامعة اللبنانية في بعلبك.

_الصحة العامة: أجرت بلدية بعلبك ندوة توجيهية عن سرطان الثدي بالتنسيق مع بعض الجمعيات المختصة.

_نوي الحاجات الخاصة: رعاية نشاطات ولقاءات مركز بعلبك ووضع خطة للتعديل الهندسي وبرامج التدريب بما يتناسب مع إحتياجاتهم ومتطلبات السياحة الدامجة في المدينة، وذلك بالتنسيق مع رئيسة المركز.

_المؤسسات الرسمية: تؤمن البلدية جميع احتياحات المؤسسات من محروقات وقرطاسية وبعض التجهيزات المكتنية لتمكينها من تأدية خدماتها للمواطنين.

*المياه:

_مياه الشفة: تم الإتفاق مع أحد المتعهدين للبدء بحفر البئر الذي إلتزمت به إدارة حصر التبغ والتنباك، والبلدية تنتظر حضور الخبير لإعطاء توجيهاته اللازمة قبل البدء بالحفر، وسيتم حفر البئر الثاني الذي التزم به معالي الوزير غازي زعيتر على نفقته الخاصة، ويبقى تأمين التجهيزات والوصل بالشبكة العامة، بالإضافة إلى ٣ كلم شبكة من الإنماء والإعمار.

_مياه الري: إنشاء وتأهيل أقنية الري وذلك بالتنسيق والتعاون مع بعض الجهات المانحة والجمعيات الأهلية، بالإضافة إلى دعم المزارعين لتأمين مياه الري في فترات محددة.

*الطرق:

_الصيف الماضي نفذت أعمال تزفيت بكمية إجمالية ٣٠,٥ الف طن مع توابعها من البحص والبرش... بالإضافة إلى صب طرقات بالباطون بقيمة ١١٨ مليون ليرة. وتجري عملية ترقيم لم تنته بعد وتنفيذ أقنية لتصريف مياه الأمطار بالتعاون مع بعض الجهات المانحة والجمعيات الأهلية.

_لطريق الدائري الرينغ الوسطي: بدأت الأشغال على نفقة وزارة الأشغال، أما البنية التحتية على عاتق البلدية + حل موضوع الإستملاك.

_ المدخل الجنوبي: المرحلة الأولى إنتهت، وسيبدأ العمل بالموحلة الثانية على نفقة وزارة الأشغال، ونفذت البلدية بعض الأعمال في النية لتحتية والإصلاحات.

_ مشروع الدائري الكبير: قيد المتابعة مع الجهات المعنية.

_ بحيرة رأس العين: شارفت الأعمال فيها على النهاية.

_ الصرف الصحي: إنشاء شبكات، صيانة، والعمل جار لدى مجلس الإنماء والإعمار لإستكمال الشبكة.

*الكهرباء:

_ ١٠٠ مليون من وزارة الطاقة لبناء محطات في بعلبك، تم إنجاز بناء غرف لمحطات التحويل في الأحياء.

_ مولدات الإشتراك: قررت البلدية شراء مولد لتشغيله في السوق التجارية كتجربة ولاحقا" في كل الأحياء، نظرا" لأن أصحاب الولدات لا يتقيدون بالتسعيرة الصادرة عن البلدية ولم يلتزموا بتركيب عدادات للمشاركين.

_ خطة السير والمواقف المدفوعة.

_ النظافة العامة.

_ معمل فرز النفايات.

_ الأشغال المنفذة من قبل البلدية: بناء هنكار ٢٢٠٠ م٢ _ حوض باطون ٤٠٠ م٢ _ تجهيز البيوفيلتر ٢١٠ الاف \$- معدات الفرز _ ساحات باطون وزفت _ غرف حراسة.

_ مشروع حفر مطمر صحي: لزم لشركة يونانية وبدأت بالأشغال.

_ مشروع توسيع وتطوير المعمل، لزم لشركة حمود وبدأت بالأشغال.

_ تجهيز وحدة البيوغاز ب cognerateur ستنفذ فور تشغيل المعمل، هبة إيطالية.

_ النظافة العامة: يجري العمل على تفعيلها من خلال خطة جديدة.

_ ترميم مبنى السرايا وتحويله إلى قصر بلدي: بدأت الأشغال منذ مدة.

_ نقل السجن الحالي إلى مكان آخر: المراجعات قائمة مع المراجع المعنية.

- _ تحويل العقار ١٠١ إلى ملك بلدي وتخصيصه لإنشاء معلم سياحي.
- _ بناء سرايا جديدة: العمل جار لتخصيص عقار في مكان مناسب.
- _ سوق اللحامين: أنجز.
- _ مدخل سوق الخضار من الجهة الجنوبية: أنجز.
- _ مشروع مخطط توجيهي جديد: شارفت دراسته على النهاية وسيعرض على فعاليات المدينة قبل رفعه الى المجلس الأعلى للتنظيم المدني.
- _ مشروع المدينة الصناعية: قيد التلزم والتمويل مؤمن وكلفته الإجمالية ١٨ مليون دولار.
- _ مشروع دائرة تسجيل السيارات والمعaine الميكانيكية: قيد المتابعة مع الجهات المعنية.
- _ إستكمال مبنى القصر الثقافي: وضع على خطة عام ٢٠١٨.
- _ إستكمال مبنى القاعة الرياضية المقفلة: وضع على خطة عام ٢٠١٨ مع الإتحاد.
- _ إستكمال تأهيل مركز خليل مطران الثقافي: وضع على خطة عام ٢٠١٨.
- _ مشروع تأهيل مبنى المسلخ: العمل جاد بالتعاون مع إتحاد البلديات.
- _ إنجاز دراسة إنشاء حديقة النصر.
- _ إنجاز دراسة تأهيل وتجميل الوسط التجاري (ساحة السرايا _ صيدلية زغيب).
- _ إنجاز دراسة تجميل روضة الشهداء.
- _ دراسة جديدة لدوار المدافن وإنشاء نصب للشهداء: قيد الإنجاز.
- _ تخليد ذكرى الشيخ حبيب آل إبراهيم والنصب: أنجز.
- _ إنشاء مدافن عامة جديدة: قيد الإنجاز خطة عام ٢٠١٨.
- _ متابعة المرحلة الثانية من تأهيل لهياكل: قيد التنفيذ.
- _ تخصيص عقار للدفاع المدني _ الهيئة الصحية.
- _ فتح المسرب الغربي مقابل مقام السيدة خولة: قريبا" جدا"، بعد إنجاز مدخل جديد للمقام من جهة المرآب.

- _ تطوير العمل الإداري في البلدية: قيد الإنجاز والعمل على تحسين الجباية.
- _ إخضاع عناصر الشرطة البلدية لدورة تدريبية في معهد قوى الأمن الداخلي.
- _ تحقيق بعض التجهيزات لعناصر الشرطة البلدية.
- _ مشروع تشجير مداخل المدينة وبعض الساحات: قيد الإنجاز بالتعاون مع وزارة الزراعة وبعض الجهات المانحة والجمعيات الأهلية.
- _ تأليف كتاب سياحي جديد عن مدينة بعلبك: قيد الإنجاز.
- _ تحديث وتفعيل صفحة البلدية على الإنترنت والعمل على نشر المعلومات باللغات العربية والفرنسية والإنكليزية وإذا أمكن باللغة الصينية.
- _ إعداد مشروع لتأهيل سوق الخضار المركزي.
- _ مشروع تأهيل طرقات داخلية ومداخل المدينة على عاتق وزارة الأشغال بمسعى من الوزراء والنواب والعمل البلدي في حركة أنل وحزب الله.
- _ مشروع شق وتعبيد الطريق المخطط سابقاً" يربط شارع رأس العين بطريق المحافظة المؤقتة عبر موق السيارات.
- _ العمل على إنشاء مكتب سياحي يمكن ان يكون في مبنى بيت ناصيف على مدخل الهيكل.
- _ متابعة عمل اللجنة المكلفة بإقتراح حلول قانونية لمشكلة الشيوخ في الملكية، والتي تشكلت أثناء إجتماع في وزارة الصناعة بحضور الوزراء والنواب ورؤساء البلديات. وهي مؤلفة من: مدير عام الشؤون العقارية_ مدير عام التنظيم المدني_ قاضيين عقاريين_ وبعض الخبراء العقاريين.
- _ متابعة تجربة فرز النفايات من المصدر بالتعاون مع بعض الجمعيات الأهلية.
- _ تفعيل العلاقات الخارجية: وقد تم توقيع بروتوكول تعاون مع كل من إتحاد بلديات وادي الهيرو في فرنسا، وبلدية لبيج في بلجيكا.
- _ إدارة تعاون الكوارث قيد المتابعة مع الجهات المعنية: وسوف ترفع البلدية طلباً" إلى الجهات المعنية لإنشاء كواسر ومصائد للسيول على مجرى وادي السيل الذي يصب في قلب مدينة بعلبك، إستدراكاً" لأخطار هائلة قد يسببها تكرار السيل الكبير الذي حصل في العام ١٣١٧ م.

_الوضع الأمني قيد المتابعة من قبل البلدية والفعاليات السياسية لدى المرجع المعنية.

المبحث الثاني

المعوقات التي تعترض سير العمل الإداري في بلدية بعلبك

الفقرة الأولى: معوقات تواجه الإدارات العامة بشكل عام

عانت البلديات حتى الماضي القريب من ضعف في تطبيق القوانين والأنظمة، ومن غياب تنظيم أعمالها من الناحيتين الإدارية والمالية، ومن عدم وجود قاعدة مالية قوية، ومن غياب الشفافية ومن إفتقارها للمعرفة والخبرة في تحضير الموازنات وغيرها من الأمور الهامة، ومن عدم مواكبة التطور التكنولوجي والإعتماد على الآليات والوسائل اليدوية غير الكافية لتطبيق الحلول التقنية المالية الحديثة.

سنتناول في هذا المبحث المعوقات التي تطال سير العمل الإداري في البلديات ومنها معوقات ناتجة عن سوء الأداء السياسي، ومنها ما هو ناتج عن سوء الأداء الإجتماعي، ومنها ما هو ناتج عن سوء تطبيق القوانين وذلك في الفقرات التالية.

البند الأول: معوقات ناتجة عن سوء الأداء السياسي

سنتناول في هذه الفقرة تدخل السلطة السياسية في الإدارة من حيث تغليب الإعتبارات الطائفية على حساب الجدارة والإستحقاق وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، والسياسة الضريبية بالإضافة إلى ترشيد الإنفاق العام.

أولاً: تدخل السلطة السياسية في الإدارة

١- تغليب الإعتبارات الطائفية على حساب الجدارة والإستحقاق

بحيث أخذت طائفة الأفراد تفرض نفسها بالنسبة لتعيين الموظفين أكثر من جدارة المرشح للوظيفة، حتى أن التقسيم بين الطوائف لا تراعى فيه الجدارة بل القرابة والموقف السياسي والدعم المالي وما إلى هنالك من أساليب النفوذ السياسي والطائفي والمالي. هذا على الرغم مما جاء في وثيقة الوفاق الوطني وفي مقدمة الدستور اللبناني من حيث المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل. وعلى ما جاء في المادة ١٣ من الدستور والمادة ٥٩ منه فإن إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي وإعتماد الإختصاص والكفاءة في الوظائف العامة لا يطبق بشكل صحيح مما أدى إلى إضعاف الثقة بالبلديات.

٢- عدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب

إن تدخل السلطة السياسية في عمل الإدارة يؤدي إلى تعيين الشخص في غير محله الوظيفي أي بعيداً عن إختصاصه، صحيح أن الإدارة تتطلب الحنكة السياسية لكن

بالإضافة إلى ذلك هناك واجبات إدارية تتطلب الإختصاص والجدارة، هناك حوالي ضعف الموظفين الدائمين قد دخل الوظيفة خلافاً لقواعد الجدارة والإستحقاق. وإن هذا الوضع يؤدي إلى هدر كبير في الأموال العمومية.

ثانياً: السياسة الضريبية

تعتبر الضرائب المصدر الأساسي لتأمين الإيرادات للخرينة، وإن ظاهرة التهرب من دفع الضريبة سائدة في كافة الدول وهذا التهرب ناتج عن الثغرات الموجودة في القوانين الضريبية وهو ما يعرف بالتهرب المشروع، أو قد يكون التهرب غير مشروع عن طريق مخالفة القوانين الضريبية وعدم تطبيقها، لذلك يجب إحكام الجباية من المكلفين كافة لأن التهرب من دفع الضريبة تترتب عليه نتائج سيئة تضر بالخرينة وبالمواطنين والمكلفين.¹

من ناحية ثانية إن عدم المساواة في فرض الضريبة يضعف ثقة المواطنين بالدولة وتجعلهم يتهربون من دفع الضرائب. لذلك يجب إعتناء نظام ضريبي يحقق العدالة الإجتماعية بين المواطنين كافة، ويساعد على الإدخار والتوزيع العادل لنتائج الإزدهار الإقتصادي بين مختلف أعضاء المجتمع، بالإضافة إلى أنه يمنع التهرب الضريبي، فالمطلوب إذاً "إحكام السياسة الضريبية من أجل زيادة الإيرادات".²

ثالثاً: ترشيد الإنفاق العام

إن مسألة الإنفاق العام مسألة شائكة بالنسبة إلى من يتولى تحديد حجم الإنفاق العام، وكيف يوزع هذا الإنفاق على مختلف الخدمات. أما كيفية توزيع هذا الإنفاق يتعلق إلى حد كبير بالخطّة المنشودة وكيفية توزيعها.

فالتوزيع العادل للإيرادات وتحقيق المساواة بين جميع المواطنين أمر صعب وموضع جدل، فإن التفاوت الكبير بالمداحيل يؤدي إلى تضخم المدخرات للطبقات الغنية ويجعل تفاوت كبير بين المواطنين مما يتيح حالة إجتماعية فقيرة، فالمطلوب تصحيح الهوة بين الطبقات الإجتماعية، فعلى الطبقات الغنية والمتوسطة الدخل أن تدعم المشاريع التي تساهم في تعزيز الطبقة الفقيرة وذلك من أجل مجاربة التسول واليأس ومن أجل رفع مستوى الطبقات الفقيرة، ومن أجل التخفيف من إنتشار الجرائم التي تكثر غالباً في أوساط هذه الطبقة وذلك حساً بالمسؤولية الإجتماعية والوطنية. ولكن المؤسف أن هذه العدالة معدومة عندنا إذ أن كل أمرئ يسعى وراء مصالحه الشخصية.³

بناء عليه يتوجب على البلديات أن تصرف النفقات في ما يعود بالخير والمنفعة على جميع المواطنين، وأي إنحراف بالنفقات العامة عن هذا الهدف يعد تبذيراً لثروة المواطنين، فيجب أن يكون هذا الإنفاق مدروساً.

¹ فوزي عبد المنعم، المالية العامة والسياسة المالية، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٣، ص ٣٣٤.

² عبد الأمير سلوم، السياسات المالية والنقدية والمصرفية في لبنان، أزمتات وحلول، ص ١٧٣.

³ فوزي عبد المنعم، مرجع سابق، ص ٤٠٤ و ٤٠٥.

البند الثاني: مظاهر من الأداء الإجتماعي

لا بد من الإشارة أولاً إلى أن أولى الخطوات لرفع الحس الوطني هي الأداء السياسي السليم فإذا تحسن هذا الأداء ينعكس إيجاباً على تحسين الحس الوطني لدى المواطنين، فعندما يجد المواطن نفسه في دولة الجميع فيها متساون أمام القانون، وفرص العمل متوفرة للجميع، والبنى التحتية مؤمنة، والضرائب تجبى من جميع المواطنين، لا بد له من أن يحسن الخطوات والإنجازات، وإذا بقي البعض من هؤلاء الذين يستخفون بالمصلحة الوطنية فيتعين على الدولة أن تفعل إدارتها وبالأخص جهازها القضائي عبر تطبيق القوانين الرادعة بحق هؤلاء ليكونوا أمثلة للأخرين. ومن الحلول التي تساعد على رفع مستوى الحس الوطني تطبيق مبدأ الثواب والعقاب.

إن العنصر البشري إذاً هو أحد أهم أركان قيام الدولة القادرة ويجب أن يتجلى هذا العنصر بمزايا خلقية جيدة وبمزايا علمية لأن تنفيذ المشاريع مرهون بالعنصر البشري، لذلك لإنجاح أي عملية يجب أن يولى العنصر البشري إهتماماً واسعاً لكي تأتي النتيجة جيدة، فبقدر ما تكون الحاجات الإجتماعية مؤمنة بقدر ماتكون الدولة مؤمنة.

ومن مظاهر سوء الأداء الإجتماعي: غياب التخطيط والإحصاء والمكننة:

إن معظم الإدارات في الدولة اللبنانية تقوم بتنفيذ مشاريعها دون الإستناد إلى إحصاءات رسمية دقيقة، وبالتالي إن أي مشروع لا يستند إلى أساس صحيح يكون عرضة للخطأ، وهذه الأخطاء تسبب الهدر في الأموال العمومية.

من جهة أخرى نلاحظ أن معظم البلديات ما زالت تعمل وتخطط على المدى القصير وذلك إما للكّم الهائل من المهام والمسؤوليات التي كان عليها تنفيذها منذ إستلامها المسؤولية، وإما لأن المشاريع القصيرة المدى توفر مردوداً إنتخابياً أكبر للمسؤولين أو لإفتقارها القدرة التقنية لصياغة إستراتيجيات مستقبلية.

بالإضافة إلى ان المكننة لم تدخل الإدارات إلا حديثاً وليس جميع الإدارات، وإن المكننة تحتج إلى إختصاصيين مفقودين في مختلف الإدارات وهكذا فإن الإدارة في بطء مستمر في عملها، وبالتالي فإن النتائج غير جيدة بالرغم من المساعي الجاهدة إلى تحسين وضع الإدارات.

البند الثالث: سوء تطبيق الأنظمة والقوانين

وضعت القوانين والأنظمة التي تطبق الآن في زمن مختلف عن وقتنا الحاضر وبالتالي لقد أصبح من الضروري تعديل هذه القوانين والأنظمة لتلائم مع وقتنا الحاضر ولتواكب عجلة التقدم ويجب أن يطال هذا التعديل عدة أمور سنعالجها في البنود التالية.

أولاً: الملاكات في مختلف الإدارات

إن الإدارة بوجه عام تعاني من نقص ملحوظ في ملاكاتها، كما أننا نشهد أن هناك عدد كبير من الموظفين في بعض الإدارات يشكلون عبئاً بالنسبة للإدارة لأنها ليست بحاجة إليهم، كما أن هناك بعض الإدارات تفتقر إلى الموظفين وهذا النقص ناتج عن النصوص القانونية التي تتناول ملاكات الإدارات والتي وضعت منذ زمن بعيد لم تتطور مع تطور عمل الدولة، لذلك يجب أن تلجأ الدولة إلى تعديل ملاكات معظم الإدارات وبالأخص أجهزة الرقابة التي تعاني من نقص كبير في ملاكاتها.

ثانياً: المؤسسات البلدية¹

يواجه اليوم القيمون على العمل البلدي تحدي النهوض بالبلدية إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات بسرعة وكفاءة والقادرة على التخطيط والإشراف. يتطلب هذا التحدي وجود جهاز إداري ذات خبرة وكفاءة يعتمد في عمله على التقنيات الحديثة كالمكننة والمعلومات. إذ أن هذه التقنيات تساعد على تبسيط وتسريع الإجراءات، كما تساعد على الإلمام بالواقع الاجتماعي والثقافي والبيئي والإقتصادي للنطاق البلدي مما يسهل عملية التخطيط للمستقبل.

ولكن للأسف الواقع البلديات في لبنان كالواقع السياسي فيدخل فيه المحاصصة والهدر والفساد.

ثالثاً: الموظفون

تختلف البلديات في تقييم واقع جهازها البشري من حيث العدد والكفاءة والحاجة إلى التوظيف، فإن نسبة البلديات المكتفية بعدد موظفيها لا تتعدى الـ ٣٠%، في حين أن هناك نحو ٣٥% من البلديات تعاني نقصاً "طفيفاً" في عدد الموظفين مقابل نحو ٣٢% تعاني نقصاً "حاداً" في عدد الموظفين.

ونلاحظ أن البلديات الكبيرة تعتبر أن نقص الموظفين يشكل عائقاً أساسياً أمام عملها، أما البلديات الأخرى فبعضها يعتقد أن العدد كافٍ، والبعض الآخر لديه نقص ولكنهم يعتقدون أن هذا ليس عائقاً أساسياً.

ويعتبر نائب رئيس بلدية بعلبك أن نقص الموظفين يشكل مشكلة أساسية لبعض البلديات لبعض البلديات وخاصة الكبيرة منها، ويزيد من حدة المشكلة عدم إمكانية التوظيف وعدم إمكانية تحديث الملاك البلدي لإضافة وظائف جديدة تلبي احتياجات جديدة. ويبدو أن الجسم البلدي يتضمن موظفين قداماء بحاجة إلى تدريب وتأهيل.

في ظل هذا الواقع تلجأ البلدية أحياناً إلى مخارج كإعتماد الأجراء والتكليف أو التوظيف لتلبي حاجتها الماسة إلى بعض الكفاءات، ويقوم أعضاء المجلس البلدي أحياناً ببعض المهام الإدارية لتعويض النقص في الموظفين. فكيف يمكن لبلدية أن تتطور وأن تلبي حاجات المجتمع من دون وجود كادر بشري كافي وكفوء.

¹ www.chadinachabe.com

رابعاً: الرقابة المسبقة

تعرض الكثير من البلديات على تعددية الرقابات على العمل البلدي وخاصة الرقابة المسبقة، وينبع هذا الإعتراض من كون المجلس البلدي هو هيئة منتخبة، فكيف لهيئة منتخبة أن تخضع لقرار موظف؟ وتفضل العديد من البلديات الرقابة اللاحقة فلتحاسب البلديات على أعمالها بعد القيام بها وليسمح لها الحرية في تنفيذ قراراتها.

خامساً: الروتين الإداري

تعتبر معظم البلديات أن الروتين الإداري هو العائق الرئيسي أمام عملها وأنه يدفعها أحياناً للالتفاف حول القانون لتنفيذ أعمالها بسرعة ولتوفير الدورة الطويلة التي تمر بها المعاملات.

وشرح رئيس البلدية عن الدورة التي تمر بها المعاملة فإذا أرادت البلدية تلزيم أرصفة يبدأ إتخاذ القرار في المجلس البلدي ثم يعد دفتر الشروط ويعرض على المجلس ويحال إلى اللجنة القانونية واللجنة الفنية ثم يصدق من المجلس البلدي، ثم يصدق من قبل سلطة الرقابة المتمثلة بالمحافظ، ثم يعود المشروع إلى البلدية التي عليها أن تعلن التلزيم ويجري الإعلان في ثلاث صحف محلية وفي الجريدة الرسمية، ثم يسلم العروض إلى لجنة لدرستها وتضع تقريراً عنها ثم يرفعه إلى المجلس لكي يوافق عليها، ثم يتحول المشروع إلى المراقب المالي للموافقة عليه، ثم يرسله المراقب المالي إلى المالية لكي يرصد المبلغ ثم يرسل المشروع إلى ديوان المحاسبة فيوافق على المشروع أو تكون لديه ملاحظات فيرد المعاملة، فهناك مشاريع ترد بعد أشهر بحجة ان الشروط لم تستكمل.

الفقرة الثانية: معوقات ناتجة عن هيئات الرقابة والمواطن

أوضحنا في الفقرة السابقة مسؤولية الدولة وأشرنا إلى مواطن الخلل في عمل الدولة والإدارات وبالتالي ما تتحمله هذه الدولة من مسؤولية في هدر الأموال العامة. إلا أنه يجب أن لا تحمل الدولة هذه المسؤولية من دون إشراك المواطنين تحمل هذه المسؤولية، إضافة إلى مسؤولية هيئات الرقابة. فالمسؤولية إذاً مشتركة بين الإدارة من جهة وأجهزة الرقابة والمواطن من جهة أخرى. لذلك سنتناول في هذا المبحث مسؤولية هيئات الرقابة والمواطن وذلك بشكل موجز وسريع.

البند الأول: مسؤولية هيئات الرقابة

إن أي عمل تقوم به يجب أن ترافقه رقابة فعالة لكي يعطي نتيجة جيدة هذا على الصعيد الفردي حيث تقل الأخطاء بسبب أن المصلحة شخصية، فكيف سيكون الوضع إذا كانت المصلحة عامة والكل يسعى إلى تأمين مصلحته الخاصة في وقت بات فيه الولاء للوطن وللمصلحة العامة ضعيفاً جداً" إن لم نقل معدوماً" لذلك نحن بحاجة ماسة لتفعيل عمل أجهزة الرقابة، لتتولى مسؤوليتها في المحافظة على

الصالح العام وعلى التقليل ما أمكن من الهدر الحاصل في الأموال العمومية، ومن أجهزة الرقابة في لبنان.

أولاً: نقص ملاكات أجهزة الرقابة

إن جميع أجهزة الرقابة تشكو كثيراً من النقص بالمقارنة مع إتساع دور هذه الأجهزة وتناولها جميع أعمال الإدارات، ومعظم المؤسسات العامة فضلاً عن أن هذه ليس فيها حالياً عدد الموظفين الملحوظ في الملاك الأساسي، ومؤخراً جرى سد النقص في ملاكات بعض هذه الأجهزة، فعلى سبيل المثال إن التفتيش المركزي يشكو من نقص في ملاكاته في العام ١٩٥٩. وبالتالي يعتبر التفتيش أنه غير راض عن النتائج التي توصل إليها لأسباب عديدة منها الملاك غير الكافي، وعدم تجاوب الرؤساء التسلسليين مع التفتيش.

كذلك هو الحال بالنسبة لمجلس الخدمة المدنية، فملاك المجلس بموجب المرسوم ٨٣٣٧ تاريخ ١٩٦١/١٢/٣٠ (تنظيم مجلس الخدمة المدنية) يحتوي على ١٨١ مركزاً شاغراً بما فيها هيئة المجلس وإدارة الموظفين والإعداد والتدريب وجميع الهيئات التابعة للمجلس ويبلغ عدد المراقبين ١٩ مراقباً بالإضافة إلى رئيس مصلحة المباريات والملفات الشخصية.

ثانياً: عدم التنسيق بين أجهزة الرقابة

إن الهدر في الأموال العمومية بات على ألسنة الجميع مسؤولين ومواطنين وإن اللوم الكبير في هذا المجال يقع على عاتق أجهزة الرقابة بسبب غياب التنسيق بين أجهزة الرقابة والإدارات.

البند الثاني: مسؤولية المواطن

إن سوء تنظيم الإدارة والفساد السياسي والإداري وغياب الرقابة الفاعلة كل هذه الأمور أدت إلى تفكك العنصر البشري وإنهياره ربما بسبب الحاجة إلى تأمين المعيشة أو على الأقل بسبب عقلية فاسدة لا تطمح إلا لجمع المال ضاربة بعرض الحائط المبادئ والقيم والإخلاق محللة إستباحة أموال الدولة والتي هي مال الشعب مستغلة موقعها الوظيفي أو السياسي. إن هذه الفئة شجعت مختلف المواطنين على عدم القيام بواجباتهم تجاه الدولة معتبرين أن هذه الأموال التي سيدفعونها كضرائب لن توزع بالتساوي على جميع المواطنين بل سيضيع قسم كبير منها هدرًا، كما أن سوء إستغلال الحكومة للأموال عن طريق تبذير النفقات العامة في غير منفعة من شأنها أن تضعف ثقة الأفراد بالحكومة ويجعلهم يتقنون فن التهرب. وعليه فإنه ليس من المصلحة العامة أن تنعدم الثقة بين الشعب والحكومة لذلك نجد أن جميع المواطنين يتهربون من دفع الضرائب بشتى الوسائل وخاصة أصحاب الرساميل الكبرى يفضلون دفع الرشاوى بدلاً من دفع الضرائب مما يشجع المواطنين في الإدارات العامة على طلب الرشوة، وإذا لم يدفعها المواطن ستبقى في الدرج لأشهر

عديدة ونشهد الكثير من هذه الحالات في الإدارات، حيث هناك مافيات تحول دون وصول إيرادات وفيرة لخزينة الدولة.

كذلك يفتقر المواطن إلى روح العمل الجماعي المنظم، ونلاحظ في وقتنا الحاضر عدم إقدام المواطن على العمل الجماعي خارج إطار العمل كعدم إنخراطه في جمعيات، فالموظف ينظر إلى الوظيفة لتأمين لقمة عيشه ومنهم لكسب مصالح شخصية تؤدي إلى إهمال الموظف واجباته وإبتعاده عن مهنته وإستخفافه بمصالح الناس.^١

الباب الثاني

الرقابة الإدارية على اشخاص واعمال البلدية

حاول العديد من فقهاء القانون الإداري تحديد مفهوم الرقابة الإدارية، فجاءت محاولاتهم مختلفة، مما أدى إلى تعدد التعاريف وإختلاف مضامينها إلى حد كبير وعلى الرغم من الدقة التي وصلوا إليها فإنه لم يسلم من العيب تعريف واحد، نظراً لإتساع مدلول الرقابة الإدارية، وتنوع وسائلها وإمتداد نطاق مهمتها وصدورها عن جهات مختلفة.

^١ علي الخليل، منجزات الإصلاح الإداري، ص ٩.

للرقابة في قاموس *littre* معانٍ مختلفة ومتعددة فهي تحقيق ومراقبة وإشراف. كما أن بعض القواميس يعطي الرقابة معنى السلطة والسيادة والإكراه.^١

وتفسر بمعنى التسلط والإشراف أو النشاط التوجيهي وهذا التعريف أقرب الى بيان كيفية ممارسة الرقابة عن طريق الإلغاء أو التصحيح أو التعديل ويمارسها الرئيس على مرؤوسيه. فقد عرف البعض الرقابة بأنها الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخصص لها، بينما يرى البعض الآخر أن الرقابة تعني العمل على تحقيق أهداف معينة يسعى المشروع إلى إنجازها. كما يمكن أن تعرف الرقابة بأنها النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتعميمها والعمل على إصلاح ماقد يعترضها من ضعف، حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة، للتأكد من أن العمل يسير وفقاً للبرامج الموضوعة أو الوسيلة التي تحدد بها الإدارة ما إذا كانت الأهداف قد تحققت في حينه.^٢

تظهر الرقابة الإدارية كوظيفة إدارية في جميع مراحل العملية الإدارية،^٣ ترتبط بها، إنها وظيفة متابعة وملاحقة وإشراف وتوجيه، تهدف إلى التحقق من أن المهام تنفذ بشكل صحيح وسليم لايعترضها أي إنحرافات والعمل على منعها وتصحيحها.

وبصورة عامة يمكننا القول أن الرقابة عملية مستمرة تستهدف التأكد من قانونية نشاط الإدارة ومدى مطابقتها للغاية المرسومة، في حدود الوقت المعين، والتكاليف المقررة، والنتيجة المرجوة، وذلك ضمن مبررات وجود الإدارة ألا وهي الصالح العام.

فالغاية الأساسية من كل رقابة مهما تعددت أساليب ممارستها وتباينت وجوهها، حماية المصلحة العامة وتأمينها بوجه افضل، وإنطلاقاً من هذه الغاية فإن الرقابة تتم وفقاً لشروط، بحيث لا تستهدف التخويف أو الانتقام الشخصي أو السعي لتصيد الأخطاء أو المبالغة أو التهويل، متناسية العلاقات والقيم الإنسانية أو للإخلال بقواعد العدل والإنصاف. ويقتضي إرتباط الرقابة بأجهزة متخصصة ذات خبرة ومرونة وأن تحدد صلاحياتها ومهامها، وأن ينسق العمل فيما بينها حتى لا تتعرقل الأعمال المشمولة بالرقابة، ويرى البعض أن تدمج في هيئة واحدة تضم جميع الرقباء الممتازين في كافة المجالات الإدارية والفنية والمالية.

وإذا نظرنا الى الرقابة من زاوية الهيئة التي تمارسها والطريقة التي تتبع في تنفيذها، رأينا أن أهداف الرقابة تتفرغ الى أهداف مختلفة ضمن إطار الصالح العام، وتتجلى في التنظيم والإشراف والتوجيه، أو إكتشاف الخطأ وإصلاحه وملاحقة المسؤولين، أو إصلاح الأجهزة وأساليب العمل أو توكي هذه الأهداف مجتمعة.^٤

^١ Dictionnaire alphabetique et analogique de la langue francaise ed. Dote, afmed di puber.

^٢ بكر قباني: الإدارة العامة الجزء الثاني ١٩٦٨، وحسن توفيق الإدارة العامة ١٩٦٥ الطبعة الأولى ص ١٣٩.

^٣ عبد الله بسيوني: أصول علم الإدارة العامة_الدار الجامعية_بيروت ١٩٨١ ص ١٥٣.

^٤ علي حسين الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، بيروت لبنان، الطبعة الثانية ١٩٩٥، ص ١٥٣.

وإنطلاقاً من أهداف الرقابة يرى parenteau وهو من العلماء الماليين أن الرقابة ضرورية ويقتضي أن تكون نشطة ومنتجة، لاكتفي بإكتشاف الخطأ أو الإنحراف بل تعمل على تلافيه، وهي مستمرة إذ أنه كلما كانت متقاربة كانت أجدى وذات تأثير فعال وسريع بحيث لا تكون الأعمال أو المواضيع التي تتناولها الرقابة قد نفذت منذ زمن بعيد.

سنتحدث في هذا الباب عن أجهزة الرقابة الإدارية وذلك في الفصل الأول، أما الفصل الثاني سنتناول أجهزة الرقابة المالية.

الفصل الأول

أجهزة الرقابة الإدارية

تعتبر كل من الدولة والبلدية من الناحية النظرية، متساوية مع بعضها لكون كل منها لها شخصيتها المعنوية المستقلة، ولها حقوقها وموجباتها المتميزة عن الأخرى. لكن في الحقيقة ليست كذلك على الإطلاق فمنطق الأمور يقضي بأن تكون الدولة فوق الكل فهي التي تحوي الكل وتحدد حقوق وموجبات كل شخص متواجد على أرضها سواء كان طبيعياً أم معنوياً^١.

^١ الخوري، القانون الإداري العام، ج ١، ص ٢٤

من هنا تمارس الدولة، بواسطة أجهزة معينة تابعة لها رقابتها على البلديات بحيث تبقى هي الرقابة العليا التي يعود إليها كل أمر يتعلق بتنظيم البلاد، وبالمقابل تخضع لها البلديات كي لا تصبح متمتعة بإستقلال مطلق وكامل فتضحي دويلات ضمن الدولة.

سنتناول في هذا الفصل أجهزة الرقابة الإدارية على البلديات وذلك في المباحث الستة التالية وهي:

١ _ مجلس الوزراء.

٢ _ وزارة الداخلية والبلديات.

٣ _ التفتيش المركزي.

٤ _ مجلس الخدمة المدنية.

٥ _ وزارة العدل.

٦ _ الموجه البلدي.

٧ _ مديرية التنظيم المدني.

المبحث الأول

مجلس الوزراء

نص قانون البلديات في العديد من مواده وغيره من القوانين الأخرى، على صلاحيات مختلفة لمجلس الوزراء يتولاها كحكم بين البلدية وبعض الإدارات العامة، أو كجهاز رقابة يمارس صلاحياته عن طريق إصدار مراسيم ينظم بها البلدية وأجهزتها وأعمالها.^١ ودور مجلس الوزراء الرقابي يختلف عن الدور الذي تمارسه أجهزة الرقابة الأخرى. فهو قد يلعب دوره مبدئيًا، دون أن يكون هناك

^١ قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ٥٩/٦/١٢ _ وقانون إنشاء التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ٩٥/٦/١٢ _ وقانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦.

عمل أو مخالفة قامت بها البلدية، بمعنى أن رقابته قد تكون سابقة على إجراء العمل أو على تنفيذه، كما يمكن أن تكون لاحقة له. وبهذه الصفة يأخذ شكل الرقابة التنظيمية عن طريق إصدار مراسيم تهدف إلى تنظيم العمل البلدي ورسم خطاه القانونية، فضلاً عن دوره كحكم لحل النزاعات لمجلس الوزراء أيضاً" الحق في حل المجلس البلدي بمرسوم مغل بناء على إقتراح وزير الداخلية إذا ارتكب مخالفات هامة أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية.^١

يلعب مجلس الوزراء دوراً " بارزاً" كحكم بين البلدية وبين طرف إداري آخر لحل الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بينهما، ويتجلى ذلك عندما يكون المجلس البلدي مولجاً ببعض الصلاحيات في مواضيع معينة يكون لجهة إدارية أخرى صلاحية البت بها لتصبح نافذة.

بناء على ذلك يعود لمجلس الوزراء أن يبت بصورة نهائية في حال إختلاف الرأي بين البلدية المعنية والتنظيم المدني حول موافقة كل منهما على مشاريع تخطيط الطرق وتوسيعها وإنشاء الحدائق والساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدية، لأن موافقة كل من هاتين الجهتين ملزمة لإقرار المشروع.

كما يعود لمجلس الوزراء البت بصورة نهائية بالموضوع المعروض عليه عن طريق الوزير المختص، في حال عدم موافقة المجلس البلدي وإصرار السلطة المختصة على إتخاذ تدبير مخالف بشأن طلبات رخص إستثمار المحلات المصنفة، والمطاعم، والمساح، والملاهي، والمقاهي، والفنادق، خاصة وأنه يتوجب على المجلس البلدي أن يبت في هذه الطلبات خلال مدة شهر من تاريخ إبلاغه الأوراق المتعلقة بها، وإلا اعتبر موافقاً عليها ضمناً.^٢

ويلعب مجلس الوزراء كذلك دوراً " بارزاً" في علاقة البلدية بديوان المحاسبة، فإذا جاء قرار الديوان بالموافقة فيما خص الواردات مخالفاً لرأي البلدية، أو فيما خص النفقات مخالفاً لرأي مراقب عقد النفقات فعلى هذه المراجع التقيد برأي الديوان إلا إذا وافق وزير الداخلية والبلديات فيما خص الواردات أو وزير المالية فيما خص النفقات على عرض المعاملة على مجلس الوزراء.

وإذا جاء رأي الديوان مخالفاً للمشروع المعروض كان للبلدية أن تعرض الخلاف على مجلس الوزراء. حيث يبت مجلس الوزراء في المعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة بعد الإستماع الى رئيس الديوان. وعند مخالفته رأي وزير المالية أو قرار الديوان يقوم قراره مقام تأشيرة الديوان أو تأشيرة مراقب عقد النفقات.^٣

^١ المادة ٢٢ من قانون البلديات.

^٢ المادة ٥١ من قانون البلديات.

^٣ المادة ٤٠ و ٤١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

ويعود لمجلس الوزراء أن ينشئ إتحاد للبلديات يحدد فيه إسم هذا الإتحاد ومركزه وذلك بمبادرة منه أو بناء على طلب البلديات، كما يجوز له ضم بلديات أخرى إلى الإتحاد بناء على إقتراح وزير الداخلية أو بناء على طلب البلديات.^١

يتبين مما تقدم أن مجلس الوزراء هو الجهاز الإداري الأعلى في الدولة يمارس صلاحياتها بموجب مراسيم يصدرها (إشتراعية، تنظيمية، تطبيقية)، وهذه القرارات تعلق قرارات المجلس البلدي ومقررات رئيس البلدية، وتكون هذه القرارات ملزمة للبلدية. وهذا الواقع من شأنه أن يصوب عمل البلديات ويحقق بالتالي إرتباطاً أكيداً وثابتاً، وتبعية نسبية وفق الحدود التي ترسمها القوانين بين البلدية ومجلس الوزراء ضمن هيكلية الإدارة بشكلها العام الإجمالي.

المبحث الثاني

وزارة الداخلية والبلديات

يعهد المشرع عادة مهمة الرقابة الإدارية إلى أعضاء السلطة المركزية القائمة في العاصمة ويكون ذلك غالباً بالنسبة للتصرفات الهامة الصادرة عن الجهات اللامركزية وإن كان ذلك يؤدي إلى شيء من البطء في إنجاز عملية الرقابة بسبب التعقيدات من جانب الأجهزة المركزية.

وقد حددت المادة ٥٦ من قانون البلديات السلطات التي تمارس الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي وهي:

٢_القائمقام.

٣_المحافظ.

٤_وزير الداخلية.

وتمارس الرقابة الإدارية على قرارات مجلس بلدية بيروت من قبل وزير الداخلية فقط.

فإن المشرع أعطى الرقابة على البلديات إلى ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم (قائمقام، محافظ) في بعض الأمور، كما أعطى هذا الدور إلى الوزير في أمور أكثر أهمية، إضافة إلى هذه الصلاحيات المباشرة فإنه يمارس صلاحيات غير مباشرة تتجلى بحقه في إقتراح مايراه مناسباً تمهيداً لإصدار مراسيم معينة لتنظيم عمل البلدية أو لحل البلدية.

^١ المادتان ١١٥ و ١١٦ من قانون البلديات.

^٢ حددت صلاحياته بالمواد ٢٤، ٣٠، ٣٢، ٣٥، ٣٧، ٣٩، ٦٠، ٦١، ٦٥، ١٣٥ من قانون البلديات.

^٣ حددت صلاحياته بالمواد ٢٣، ٢٤، ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٥، ٦١، ١١١، ١١٣ من قانون البلديات.

^٤ حددت صلاحياته بالمواد ٢٢، ٢٤، ٥٧، ٦٢، ٨٣، ٩٢، ١٠٤، ١٠٥، ١٠٨ من قانون البلديات.

من هنا فإن لكل سلطة من هذه السلطات صلاحية حيال قرارات المجلس البلدي وذلك بحسب نوعها وأهميتها وقيمتها. وهذه القرارات عدت غالبيتها المواد ٦٠ و ٦١ و ٦٢ من قانون البلديات حيث رفعت القيمة المالية للقرارات التي تحتاج لتصديق فأخرجت البلدية من رقابة شديدة كانت مفروضة عليها.

وهكذا، فإن البلدية ليست حرة بإختيار المرجع الرسمي للتصديق على قراراتها وأعمالها فتحديد هذا المرجع يعود لأحكام القانون الذي يخضع له، وهو يتعلق بالإنظام العام ولا يمكن الإتفاق على مخالفته.

المبحث الثالث

التفتيش المركزي

لقد أنشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء تفتيش مركزي تشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح والبلديات بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين وكل من يتناول راتباً أو اجراً من صناديقها، وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها.

ويمكن للحكومة أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (بصورة دائمة أو مؤقتة)، وسائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة^١.

الفقرة الأولى: مهام هيئة التفتيش المركزي

يهدف التفتيش بصورة عامة إلى التأكد من تحقق الغاية التي أنشئت الإدارة من أجلها والوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها وقانونيتها وكشف مواطن الخطأ فيها وتحديد المسؤولين عنها.

وأبرز جهاز تفتيش في لبنان هو التفتيش المركزي، يتولى مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، بواسطة التفتيش على إختلاف أنواعه، والسعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري، وإبداء الرأي للسلطات الإدارية عفواً أو بناء لطلبها، وتنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة، والقيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها الجهات المختصة^٢.

يعود لهيئة التفتيش المركزي إصدار التوصيات اللازمة للبلديات كإزالة التعدي عن الأملاك العامة، وإزالة المخالفات الحاصلة في الأبنية عن طريق توصية وزارة

^١ المادة ١ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ صادر في ١٢/٦/١٩٥٩ (إنشاء التفتيش المركزي).

^٢ المادة ٢ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي.

الداخلية والبلديات الطلب إلى البلديات المعنية إزالة التعدي الحاصل على الملك العام بإزالة المخالفات الحاصلة في الأبنية التي تولت المفتشية العامة التحقيق بشأنها.^١

يجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية واستثنائية، وبناء على تكاليف خاصة. وتوضع البرامج السنوية في شهر كانون أول من كل عام، بعد استشارة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة.

كما توضع البرامج الإستثنائية كلما دعت الحاجة.

وتصدر التكاليف الخاصة عن رئيس إدارة التفتيش المركزي في جميع الحالات. أو عن رئيس مجلس الخدمة المدنية فيما خص الموظفين العموميين، وإما عن رئيس ديوان المحاسبة أو المدعي العام لدى الديوان إذا كان الموضوع يتعلق بالقضايا المالية. وتبلغ هذه التكاليف الخاصة إلى المفتشية العامة التي تختص بها (مالية، هندسية، تربية، إدارية...) وذلك بواسطة رئيس إدارة التفتيش المركزي، على أن تعطى الأولوية الفورية على سائر برامج التفتيش السنوي.^٢

كانت البلديات في ظل القانون السابق عام ١٩٦٣ تخضع كلياً لرقابة التفتيش المركزي حيث أعطى صلاحيات واسعة للتحقيق، كذلك حل المجلس البلدي، أو كف يد رئيسه أو أعضائه، هذه الصلاحيات أعطيت له خوفاً من الأخطاء، أما القانون الجديد حد من صلاحية التفتيش حيث أخرج أعمال السلطة التنفيذية من رقابته باعتبارها هيئات محلية منتخبة.

إلا أن عدم إخضاع الإتفاقات الهامة في البلديات لرقابة التفتيش يفرغها من مضمونها. وتتحصر رقابة التفتيش بالأجهزة التنفيذية فقط في البلديات التي لا دور تقرير لها في إجراء الصفقات وعقد النفقات.^٣

الفقرة الثانية: رقابة التفتيش على موظفي البلديات وعلى أعمالهم

يتولى التفتيش أما المفتش العام أو المفتش أو المفتش المعاون على السواء، ويتمتع المفتش بجميع الصلاحيات اللازمة لإجراء التفتيش، وهو لا يتلقى أية تعليمات أو توجيهات في هذا الشأن إلا من رؤسائه.

يتولى المفتشون في التفتيش المركزي المهام التالية:

أ_ الإطلاع من قبل المفتشين والمفتشين العاملين على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق في الإدارات العامة التي يتولون تفتيشها، وبإمكانهم أن يأخذوا صوراً عنها إذا شاؤوا، والإطلاع على أحوال الأشغال والآليات والعنابر والمستودعات. وذلك وفقاً للإختصاصات المنوطة بهم قانوناً، كما يمكنهم ممارسة التفتيش في القضايا التي تتخذ طابعاً سرياً، ولا يمكنهم أخذ صور عن القيود

^١ محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، ص ١٩٤.

^٢ المادة ١٢ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي.

^٣ تقرير رئيس هيئة التفتيش المركزي عن أعمال التفتيش لعام ٢٠٠٠ (ج.ر. عدد ٢٠٠١/٣٤، ص ٢٨٣٤).

والسجلات الخاصة بها إلا بتفويض خاص من رئيس مجلس الوزراء، بعد موافقة الوزير المختص.

ب_ طرح الأسئلة على الموظفين والإستماع إلى شهاداتهم، ولا يمكن لهؤلاء عرقلة عمل المفتشين تحت طائلة المساءلة القانونية من خلال تقارير تبلغ الى رئيس الإدارة حول العرقلة. وإقتراح التدابير الملائمة بحقهم، وعلى الإدارة أن تبت بالأمر خلال مدة ٢٤ ساعة من إستلامها للتقرير المعد من قبل المفتش.

ج_ يجوز للمكلفين أن يكلفو بعض الموظفين بالعمل خارج ساعات الدوام الرسمي، وقطع إجازاتهم في حال وجوبه، ولهم أن يتخذوا جميع التدابير الإحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق. كما يحق للمفتشين أن يجمعوا عند الإقتضاء من المؤسسات الخاصة والأفراد من غير الموظفين، المعلومات الشفهية أو الخطية التي تفيد التحقيق وذلك بصورة غير الزامية.

د_ يحق للمفتشين طلب الإستعانة بالخبراء من ذوي الإختصاص في القضايا التي تتوقف معرفتها والكشف عن حقيقتها، على الخبرة الفنية المتخصصة، وذلك بعد موافقة رئيس إدارة التفتيش المركزي، الذي يقوم بعد ذلك بتكليفهم بنفسه وتحديد تعويضاته عند الإقتضاء، وضمن حدود الإعتمادات المخصصة لهذه الغاية في موازنة التفتيش المركزي.

وللمفتش أن يفرض عند الإقتضاء على الموظفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون في الحالات المشهودة، أو في حال عرقلة أعمال التفتيش. العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام (العقوبتان الأولى والثانية من عقوبات الدرجة الأولى وذلك وفقا" للمادة ٥٥ من النظام العام للموظفين) أي توجيه التأنيب وحسم الراتب لمدة لا تتجاوز العشرة أيام تأديبيا".

كما يجوز للمفتش أن يفرض عند الإقتضاء إحدى العقوبتين من الدرجة الأولى وفقا" لصلاحيات المديرين ورؤساء المصالح (من الفئة الثانية)، على الموظفين من الفئة الثالثة وما دون، وبما لا يتجاوز عقوبة حسم الراتب لمدة تسعة أيام تأديبيا".

وتشمل صلاحيات المفتشين العاميين والمفتشين، الموظفين الدائمين والمؤقتين والمتعاقدين بأجر والمستخدمين والأجراء في الإدارات العامة، وكل من يتناول أجرا" أو راتبا" من صناديق المال العام، وذلك ضمن سلم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها. كذلك هي الحال بالنسبة للعاملين في المؤسسات العامة والبلديات. وفي حال عدم النص على العقوبات المفروضة في أنظمتها الخاصة، فيمكن الرجوع إلى النص العام المنصوص عليه في النظام العام للموظفين (المادة ٥٥ منه) كما يمكن للمفتش العام أو المفتش الطلب خطيا" إستطلاع رأي الرئيس المباشر للموظف، بشأن العقوبة التي ينوي فرضها على الموظف التي نسبت إليه المخالفة. وعلى الرئيس المباشر إبداء رأيه خلال ٢٤ ساعة من تاريخ التبليغ، تحت طائلة صرف النظر عن رأيه في حال عدم الإستجابة.

ويحق للموظف صاحب العلاقة الاعتراض على العقوبة المفروضة عليه من المفتش العام أو المفتش بواسطة المفتش العام المختص، بعد إبلاغه المآخذ المنسوب إليه خلال خمسة أيام من تاريخ التبليغ.

وتنظر الهيئة في الاعتراض الخطي المرسل من صاحب العلاقة وفقا للأصول العادية. ويكون بإمكانها أن تأخذ بعين الاعتبار كل أو بعض الدفوع المطروحة من قبله لإلغاء العقوبة المقترحة أو تعديلها أو تخفيضها، ولكن إذا تبين لها أن الاعتراض هو في غير محله القانوني أو المنطقي فيمكنها تشديد العقوبة المقترحة بحقه^١.

والمفتشون ملزمون بالحفاظ على سرية التحقيق ولايجوز لهم مطلقا أن يطلعوا الغير على سير التحقيق ونتائجه بإستثناء الوزراء المختصين، ورئيس إدارة التفتيش المركزي، ورئيس مجلس الخدمة المدنية، ورئيس ديوان المحاسبة، والمدعي العام لدى الديوان إذا تعلق الأمر بقضايا مالية مرتبطة بالأموال العمومية.

وعلى المفتشين فور مباشرة التفتيش في الإدارات المتعلقة بتكاليفهم السنوية أو الإستثنائية أن يتصلوا فوراً بالرئيس المسؤول عن الإدارة التي يتولون تفتيشها. وأن يبرزوا هوياتهم المسلكية وصورة عن التكاليف الذي يحملونه من رئيس إدارة التفتيش المركزي.

ولايحق للمفتشين المكلفين بالتفتيش أو التحقيق في إحدى الإدارات أن يطلبوا من الموظفين الذين يتولون التحقيق معهم أو الإستماع إلى إفاداتهم القيام بأمور تنفيذية أو إعطاء الاوامر لهم أو في طريقة قيامهم بعملهم الروتيني^٢.

وعلى المفتشين المكلفين بالمهام في الإدارات المعنية أن يقدموا إلى رئيس إدارة التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام المختص تقارير أسبوعية عن سير المهام التي كلفوا بها أو التقارير النهائية مقرونة بالإقتراحات خلال مدة شهر على الأكثر، ولايجوز تمديد هذه المهلة إلا بإذن خاص من رئيس إدارة التفتيش المركزي ولمدة لا تتجاوز شهرا "إضافيا" واحدا^٣.

الفقرة الثالثة: نتائج التفتيش؛

بعد إنجاز مرحلة وضع تقارير المفتشين بحسب إختصاصهم في إطار المفتشيات العامة التي ينتمون إليها بالإضافة إلى مطالعة رئيس إدارة التفتيش المركزي تتخذ الخطوات التالية:

^١ المادة ١٦ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي.

^٢ المادة ١٧ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي.

^٣ المادة ١٨ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي.

^٤ المادة ١٩ من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي.

أ_ يقوم الرئيس بعرض التقارير المنجزة على الهيئة خلال شهر واحد من تاريخ تقديمها له، أما التقارير التي ينبغي عرضها على المدعي العام لدى ديوان المحاسبة فتسري عليها المهلة المذكورة من تاريخ إعادتها مع المطالعة من قبل الديوان.

ب_ تقوم الهيئة بعد التداول بالتقارير المرسلة إليها بفرض العقوبات التأديبية بحق الموظفين الدائمين من الدرجتين الأولى والثانية وفقا للمادة ٥٥ من النظام العام للموظفين بإستثناء عقوبات إنزال الدرجة والرتبة والصرف من الخدمة أو العزل، التي تدخل أساسا في صلاحيات الهيئة العليا للتأديب دون سواه.

أما بالنسبة للموظفين المؤقتين والمتعاقدين والمستخدمين والأجراء فيمكن للهيئة أن تفرض عليهم مباشرة جميع العقوبات الواردة في القوانين والأنظمة الخاصة بهم في المؤسسات العامة والبلديات وذلك بإستثناء عقوبات إنزال الدرجة والرتبة والصرف والعزل وفقا لما سبق بيانه. وإذا لم تنص القوانين والأنظمة بتلك الإدارات على عقوبات تأديبية بحق العاملين فيها فتطبق بحقهم سلسلة العقوبات الواردة في نص المادة ٥٥ من النظام العام للموظفين. كما تطبق هذه الأصول على كل من يتناول راتباً أو اجرا من صناديقها العامة.

أما بالنسبة لموظفي الفئة الأولى في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات فلا يحق للهيئة أن تفرض عليهم مباشرة سوى عقوبات الدرجة الأولى وهي التأييب وحسم الراتب لمدة ١٥ يوما على الأكثر وتأخير التدرج لمدة ستة اشهر ايضا. وإذا كانت العقوبات المفروضة على الموظفين أو العاملين في مختلف الإدارات ذات الصفة العمومية غير كافية بنظر الهيئة فيجوز لهذه الهيئة بعد فرض العقوبات التأديبية المقترضة من قبلها، أن تحيل هؤلاء على المجلس التأديبي المختص، وأن تقرر الإحالة أيضا أمام ديوان المحاسبة، وفي حال إرتكابهم لمخالفات جزائية ذات طابع جرمي أن تطلب من المدعي العام التنفيذي الملاحقة الجزائية أي عند وجود إختلاس للمال العام أو سرقة أو تزوير مستندات وخلاف ذلك مع الإشارة إلى عدم وجوب اخذ موافقة السلطات الإدارية المعنية من قبل الهيئة. ولايكون لقرارات هذه السلطات الثلاث الأنفة الذكر أو لأحكامها أي تأثير على قرار الهيئة، والملاحقة الجزائية لاتوقف الملاحقة المسلكية.

ج_ تبلغ قرارات العقوبات التأديبية التي تفرضها الهيئة على المخالفين إلى الإدارات العامة المعنية، والمراجع المعنية لتنفيذها، إلى مجلس الخدمة المدنية لإيداعها في الملف الشخصي، وإلى صاحب العلاقة في مطلق الأحوال.

كما تبلغ سائر القرارات الأخرى عند الإقتضاء إلى الوزير أو رئيس الدائرة المختصة، وإلى مجلس الخدمة المدنية، وإلى ديوان المحاسبة وإلى المدعي العام لديه، إذا تعلق الموضوع بقضايا مالية.

ويجوز للهيئة أن تنشر هذه القرارات في الصحف مع الإشارة الى أسماء الموظفين أو المستخدمين أو الأجراء اللذين ارتكبوا تلك المخالفات إلا أن عمل التفتيش المركزي يتسم بالسرية في الأحوال العادية.

د_ إن القرارات التي تصدرها الهيئة نتيجة الاعتراض لديها تعتبر نافذة ونهائية ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة. أما القرارات التي تصدرها الهيئة مباشرة فيمكن لصاحب العلاقة طلب إعادة النظر بشأنها أمام الهيئة أو طلب النقض أمام مجلس شوري الدولة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ العقوبة.

ولا يمكن طلب إعادة النظر أمام الهيئة إلا إذا تبين وجود خطأ مادي، أو إغفال مستندات أو إذا ظهرت مستندات أو وقائع جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار الصادر عنها. ويقدم طلب إعادة النظر أمام الهيئة إلى ديوان التفتيش المركزي إما مباشرة مقابل إيصال، أو بالبريد المضمون مع إشعار بالإستلام، خلال مدة شهر من تاريخ التبليغ تحت طائلة رده من حيث الشكل.

أما طلب النقض لقرارات الهيئة أمام مجلس شوري الدولة فيقدم ايضاً خلال المهلة ذاتها، ولا يمكن تقديمه الا بداعي عدم الصلاحية أو مخالفة القانون.

وإذا نقض مجلس شوري الدولة قرار الهيئة فيعاد الملف الى رئيس التفتيش المركزي، لتتظر به الهيئة مجدداً في ضوء قرار المجلس الذي ينبغي احترامه والتقيده به، وبعدها يعتبر قرار الهيئة نافذاً بصورة نهائية ولا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.

إذاً يضع التفتيش المركزي تقريراً سنوياً عن أعمال الإدارة التي أجرى رقابته عليها يحتوي على الواقع ونتائج هذه الرقابة وتوصياته وإقتراحاته المبدئية بحيث يستهدف غايتين أساسيتين هما: شرح كيفية الأعمال الإدارية، وتقدير كفاءة الموظفين العاملين في البلدية. ولهذه التقارير أهمية بالغة على صعيد الرقابة إذ تمكن الأجهزة المختصة من الوقوف على نشاط الإدارة وإنجازاتها والمشكلات التي تعترض عملها ويجب أن تكون التقارير مختصرة، وأن تعتمد على الحقائق الواضحة، وأن ترفع إلى المراجع المختصة في الوقت المناسب وأن تظهر الانحرافات والأخطاء وتقتصر الحلول المناسبة.¹

الفقرة الرابعة: أهمية التفتيش المركزي

يساهم التفتيش المركزي عن طريق الرقابة التي يمارسها في ضبط المخالفات وتحديد المسؤولين عنها ومعاقتهم في سبيل تحسين إدارة الأموال العمومية وحفظها. كما يساهم عن طريق التوصيات والتوجيهات والإقتراحات التي يقدمها بنتيجة قيامه بمهامه، في تحسين أساليب العمل ورفع مستواه وتنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات. وعند إكتشافه المخالفات يهتم التفتيش بدرس الأوضاع

¹ فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩١، ص ١١٤.

التي أدت إلى إرتكاب هذه المخالفات، ويعمق في تحليل أسبابها وإصدار التوجيهات المتضمنة الآراء والمقترحات الرامية إلى إزالة المسببات والحوول دون تكرارها. إلا أن فعالية التفتيش تتعرض لعقبات وصعوبات منها ما يعود للأحكام القانونية التي ترعى شؤون التفتيش وتنظم أعماله وتحقق نتائجها، ومنها ما يعود لقلّة عدد المفتشين مقابل تزايد عدد الموظفين الخاضعين لسلطته.

فبعض البلديات لا تتجاوب مع ذهنية الإصلاح التي تتصف بها توصيات ومقترحات وتوجيهات التفتيش في سبيل تطوير أساليب العمل وتحسين تأديته، والعمل على تلافي الوقوع في الأخطاء والمخالفات.

كما أن بعض المسؤولين عن البلديات وهم غير خاضعين لسلطة التفتيش المركزي يحاولون عن طريق نصوص قانونية تحمل تبعات أعمال مخالفة للقانون نيابة عن الموظفين التابعين لهم وفي ذلك تعطيل غير مباشر لأهداف الرقابة وإرتكاب مخالفات تبقى بمنأى عن كل عقوبة.

هذا فيما يتعلق بالموظفين والإدارات الخاضعة لسلطة التفتيش والمسؤولين عنها، أما النصوص القانونية التي تقف حائلاً دون إعطاء التفتيش المركزي فعاليته القصوى خاصة فيما يتعلق بإدارة الأموال العمومية والحرص في إنفاقها، والتي أشارت إليها تقارير التفتيش المركزي فهي كثيرة:

_ إن الإكتفاء بإعتبار اختلاس الأموال العمومية سندا" للمادة ٣٥٩ من قانون العقوبات جنحة والحكم على المختلس بعقوبة جنحية وعادة ماتكون بالحبس البسيط لمدة قصيرة، بينما تكون المبالغ المختلسة كبيرة من شأنه أن يعرض الأموال العمومية للضياع دون عقوبة رادعة.

_ كما أن إعتبار قانون أصول المحاكمات الجزائية بأن مرور الزمن على الجناية والجنحة يبدأ من تاريخ وقوع الجرم، وتطبيق هذه الأحكام على المخالفات المالية التي قد يتأخر كشفها مدة تستغرق مدة مرور الزمن، من شأنه إبقاء كثير من المخالفات دون عقوبة رادعة.

لهذه الأسباب فإن المقترحات المتكررة التي يطالب بها التفتيش في سبيل رفع مستوى التفتيش المالي وتعزيز فعاليته جديرة بالإهتمام وتتلخص هذه المقترحات بمايلي:

_ إصدار النصوص التي تحدد مرور الزمن على جرم اختلاس الأموال العمومية يجعلها تسري من تاريخ إكتشاف الإختلاس لا من تاريخ حصوله، وجعل هذا الجرم جنحة في حدود مبالغ معينة ومنخفضة، ورفعها الى درجة الجناية مع عقوبات مشددة في حال كان المبلغ المختلس كبيراً"، وبذلك تكون عقوبة رادعة.

_ إعطاء الإلزامية لبعض التوصيات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي مباشرة أو بنتيجة الأخذ بإقتراحات المفتشين خاصة عندما يتعلق الأمر بعمليات مالية.

المبحث الرابع

مجلس الخدمة المدنية

لقد انشئ لدى رئاسة مجلس الوزراء، إسوة بأجهزة رقابة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب، مجلس للخدمة المدنية، تشمل صلاحياته جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء. ذلك بإستثناء القضاء والجيش والأفراد المدنيين الملحقين بالجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام.^١

ويمارس هذا المجلس الصلاحيات التي تنيطها به القوانين والأنظمة المتعلقة بتعيين الموظفين وأوضاعهم القانونية لجهة ترفيتهم وترفيعهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة، وسائر الشؤون الذاتية الخاصة بالعاملين في الإدارة العامة والمؤسسات العامة وبعض البلديات الخاضعة لرقابته.

ويسعى هذا المجلس إلى إعادة تأهيل الموظفين ورفع مستوى أدائهم المسلكي، وتدريبهم أثناء خدمتهم الفعلية، بهدف رفع مستواهم العلمي والإداري وتأهيلهم للترفيع إلى الوظائف الأعلى رتبة.^٢

الفقرة الأولى: حدود رقابة مجلس الخدمة المدنية

إن الرقابة التي يمارسها مجلس الخدمة المدنية ليست رقابة على أعضاء المجلس البلدي أو على رئيسه ولا تشملها في أي جانب من الجوانب، إنما تتناول على وجه الخصوص بعض الأعمال التي تقوم بها البلدية والتي لها علاقة على الأخص بالموظفين لديها.

وقد ألزمت القوانين النافذة البلديات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية، أن تحصر اعتمادها في طلب الموافقة أو طلب إبداء الرأي أو الإستشارة أو الإستطلاع بهذا المجلس دون سواه، وفي كل مايتعلق بشؤون الموظفين الدائمين أو المؤقتين والأجراء والمستخدمين والمتعاقدين،^٣ وبالتالي في تفسير النصوص الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة والموظفين، وبكل من يعمل في خدمة تلك البلديات الخاضعة لصلاحياته، كما يساهم في المباريات والإمتحانات التي تجريها البلدية لتعيين موظفين جدد.

وإستشارة مجلس الخدمة المدنية هي من الأصول الجوهرية ومعاملة أساسية وملزمة ينبغي استطلاع رأيه تحت طائلة إبطال القرار. كما أن موافقته المسبقة هي من الأصول الجوهرية التي تعرض القرار المتخذ بصورة مخالفة لها للإبطال.

الفقرة الثانية: دور الأجهزة التي يتألف منها مجلس الخدمة في عملية الرقابة

^١ المادة ١ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٤ صادر في ١٢/٦/١٩٥٩ (إنشاء مجلس الخدمة المدنية).

^٢ المادة ٢ من مرسوم إنشاء مجلس الخدمة المدنية.

^٣ المادة الخامسة من المرسوم رقم ٨٣٣٨ تاريخ ١٣/١٢/١٩٦١.

فضلا" عن النصوص القانونية والتنظيمية العامة لمجلس لخدمة المدنية، فإن أنظمة البلديات الخاضعة لرقابته تعطيه صلاحيات عدة يمارسها من خلال هيئة المجلس وإدارة الموظفين أو إدارة الأبحاث والتوجيه.

البند الأول: إختصاص هيئة مجلس الخدمة المدنية

نص قانون الموظفين بشأن المتعاقدين على أن كل دائرة ترغب في إستخدام موظفين مؤقتين أن تضع بياناً" بعدد الوظائف المؤقتة التي تحتاج إليها، ويراتب كل وظيفة فيها وبالسبب الموجبة إلى إحداثها، ووجوب عرض هذه المستندات على مجلس الخدمة المدنية فتدرسها إدارة الأبحاث والتوجيه وتبدي رأيها فيها مستعينة عند الحاجة بإدارة التفتيش المركزي لإجراء التحقيق وبيان الحاجة الحقيقية لذلك، وتتخذ هيئة مجلس الخدمة المدنية القرار المناسب بالموافقة أو بالرفض ويكون قرارها ملزماً" وواجب التنفيذ.^١ ولا يمكن طلب الإعتمادات لإحداث هذه الوظائف الا بعد إستكمال الشروط المثبتة أعلاه.

إذا" يحق للبلديات أن تتعاقد مع أشخاص ممن تتوفر فيهم الشروط العامة للوظيفة البلدية للقيام ببعض وظائفها في أوقات محددة وشروط خاصة تعين في العقد على أن تخضع العقود التي تجريها لموافقة مجلس الخدمة المدنية ووزير الداخلية.

ولرئيس مجلس الخدمة المدنية أو من ينتدبه من موظفي المجلس أن يحضر عند الإقتضاء إجتماعات البلدية الخاضعة لصلاحيات المجلس عند درسها القضايا التي تكون موضوع رقابة منه، ويضع تقريراً" سنوياً" عن أعماله وعن قرارات الهيئة ونتائج مراقبتها وإقتراحاتها المبدئية. وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية قبل آخر شهر آذار من كل سنة، ويبلغ نسخة عنه إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء والبلديات الخاضعة له.^٢

البند الثاني: إختصاص إدارة الموظفين

تتألف هيئة إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية من رئيس الإدارة رئيساً" لها، ومن عضوين هما رئيس مصلحة المراقبة والدراسات، ورئيس مصلحة المباريات والملفات الشخصية، وتمارس صلاحياتها وفقاً" للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

تحدد الإدارة شروط تنظيم ملفات الموظفين الشخصية في الإدارات العامة وتحفظ خلاصة عنها فيما يتعلق بتقدير وحاجات الإدارات العامة إلى موظفين جدد في الوظائف الشاغرة في ملاكها ويحق لهيئة مجلس الخدمة بناء على إقتراح رئيس إدارة الموظفين، أن تمنع في ملئ بعض الوظائف الشاغرة إذا تبين لها بعد تحقيق تقوم به إدارة الأبحاث والتوجيه أن هذه الوظائف ليست ضرورية أو أنه يمكن ملؤها بموظفين يؤخذون من الإدارة ذاتها، وللإدارة المختصة أن تعترض على

^١ المادة ٧٤ من المرسوم رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (قانون الموظفين).

^٢ المادة ١٠ و ١١ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣٣٨ تاريخ ١٩٦١.

قرار هيئة مجلس الخدمة المدنية أمام مجلس الوزراء الذي يتخذ القرار النهائي في هذا الموضوع.^١

أولاً: "مديرية المراقبة والدراسات"

تتولى مصلحة المراقبة والدراسات جميع القضايا المهمة المتعلقة بأنظمة الموظفين، وكل من يعمل في خدمة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية.

أ- فيما خص المراقبة: تنحصر صلاحيات هذه المصلحة بالشؤون والقضايا التالية:

١- درس جميع شؤون الموظفين الذاتية ومراقبة معاملاتهم، ولاسيما التثبيت من كفاءتهم المسلكية، ومن سيرتهم الذاتية ضمن الوظيفة وخارجها ودرس إقتراحات التثبيت والتدرج والترقية والترفيح للعاملين في الإدارة.

٢- إستخلاص النتائج من خلال تقارير التفتيش المركزي المتعلقة بالموظفين وبجميع الأشخاص التي تخضع معاملاتهم لمراقبة هذا المجلس.

٣- إنهاء خدمة الموظف لعدم الأهلية أو الكفاءة أو العجز الصحي، وبصورة عامة جميع المعاملات المتعلقة بشؤون الموظفين الذاتية والأشخاص الذين تخضع معاملاتهم لمراقبة هذا المجلس.

ب- فيما خص الدراسات: تنحصر صلاحياتها على هذا الصعيد في القضايا التالية:

١- دراسة المشاريع المتعلقة بأنظمة الموظفين الدائمين والمؤقتين والأجراء والمستخدمين والمتعاقدين وكيفية تطبيقها.

٢- دراسة نتائج تقرير التفتيش المركزي المتصلة بقضايا الوظيفة العامة بوجه عام.

٣- دراسة مدى حاجة الإدارات إلى موظفين جدد دائمين ومؤقتين أو ذوي مؤهلات ومعارف خاصة، أو إلى أجراء ومستخدمين ومتعاقدين.

٤- وظائف الفئة الرابعة التي تغلب فيها الناحية العملية والتي يعفى المرشحون من شرط الشهادة.

٥- الوظائف التي تتطلب جهوداً جسدية لتحديد سن الإحالة على التقاعد أو الصرف من الخدمة.

أما بالنسبة للتعويضات والمخصصات: فتتم دراسة شروط منح التعويضات وأجور النقل والمكافآت والعائدات وأجور ساعات التدريس، والمساعدات والسلفات والمنح، وكل ماله علاقة بالنفقات الإضافية، ومراقبة جميع التعويضات والمخصصات التي تعطى إلى الموظفين سواء كانت مقطوعة أو بالساعة أو شهرية، والتي صدر بها

^١ المادة ١٢ من نظام مجلس الخدمة المدنية.

قانون أو مرسوم أو نص آخر. كما تدرس فئات الموظفين الذين يحتاجون إلى ألبسة خاصة.

ثانياً: "مصلحة المباريات والملفات الشخصية"

وهي تتألف من دائرة المباريات ودائرة الملفات الشخصية.

أ_دائرة المباريات: وهي تتولى المهام الأساسية التالية:

١-وضع المبادئ الأساسية للمباريات والإمتحانات وأنظمتها وموادها بالإتفاق مع الإدارة المختصة.

٢-تنظيم المباريات والإمتحانات وإجراؤها.

٣-التثبت من توفر شروط التوظيف العامة في المرشحين المقبولين، وإعداد لوائحهم ولوائح المرفوضين منهم مع ذكر الأسباب المتعلقة بها.

٤-السهر على حسن تطبيق الأنظمة في سير المباراة أو الإمتحان على حسن إنضباطها.

٥-التعاون مع المعهد الوطني للإدارة على توحيد الأسلوب في كيفية إجراء المباريات والإمتحانات المتعلقة بالعاملين في الإدارات العامة.

ب_دائرة الملفات الشخصية: وهي تتولى عموماً الملفات الشخصية للموظفين ومنها:

١-وضع شروط تنظيم الملفات الشخصية للموظفين أو المستخدمين الخاضعة لصلاحيحة المجلس، ومراقبة تنفيذها من قبل الإدارات المعنية.

٢-تنظيم ملف لكل موظف، وتقوم بحفظه ويتضمن جميع المعلومات عن الموظف لجهة (الشهادة، الأوسمة، الفئة والرتبة والتعويضات والرواتب والعقوبات والإجازات) ومعلومات شخصية عن الموظف، وملاحظات الإدارة بشأنه وسلوكه الوظيفي وخارج الوظيفة وشؤونه الذاتية على إختلافها.

٣-ولدائرة الملفات الشخصية أن تقترح على رئيس الوحدة التابع لها الموظف العقوبة الواجب إتخاذها بحقه، عند إرتكابه مخالفة للأعمال الموكولة إليه، وعلى رئيس الوحدة أن يتخذ الإجراءات اللازمة بحقه في مهلة أقصاها ١٠ أيام من تاريخ إبلاغه الإقتراح من قبل رئيس الدائرة.

البند الثالث: إختصاص إدارة الأبحاث والتوجيه

تطبيقاً لأحكام المادة ٢٠ من القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ تتولى إدارة الأبحاث والتوجيه إرشاد الإدارات العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها، وتمكينها من القيام بمسؤولياتها على خير وجه ولاسيما:

١-تقديم الإقتراحات في تحسين تنظيم الدوائر لكي تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وأقل كلفة ممكنة.

٢-تحسين أساليب العمل الإداري بالقيام بدراسات فنية، وإختصار المعاملات وتبسيطها، توحيد نماذج المطبوعات، وتنظيم المحفوظات، وتعديل هندسة المباني الإدارية، وتوحيد الأثاث والمفروشات والأدوات والتجهيزات،...

٣-القيام بدراسات وجمع إحصاءات عن الإدارات العامة والموظفين عفاً أو بناء لطلب السلطة المختصة.

يحق لمن تنتدبه إدارة الأبحاث والتوجيه من الموظفين أو الخبراء التابعين لها، أن يزور جميع الإدارات العامة وأن يطلع على نظمها ووثائقها ويدرس أساليب العمل فيها. وعلى جميع الإدارات العامة أن تسهل مهمته وتقدم إليه جميع المعلومات التي يحتاج إليها، وتضع تحت تصرفه الموظفين اللازمين لمساعدته على القيام بمهمته.

لإدارة الأبحاث والتوجيه أن تختار من كل إدارة موظفاً تتعاون معه للقيام بدراساتها وتحضير إقتراحاتها. ويعود لإدارة الأبحاث والتوجيه فضلاً عما تقدم إعداد موظفين جدد للوظائف التي تتطلب معارف ومؤهلات خاصة في فروع الإدارة العامة، وتدريب للموظفين الموجودين في الخدمة الفعلية.

يقدم كل من هؤلاء الموظفين تقريراً سنوياً لإدارة الأبحاث والتوجيه عن المهمة الموكولة إليه وعن النتائج التي توصل إليها.

يلاحظ مما تقدم أن رقابة مجلس الخدمة المدنية تتمثل بثلاث خطوات أساسية وهي:

١-تحديد معدلات الرقابة أو وضع معدلات الأداء وتشمل معايير الأداء ثلاثة عناصر هي: كمية العمل المطلوب إتمامه، ونوعية العمل، والوقت اللازم لإجراء العمل.

٢-قياس الأعمال أو تقييم الأعمال المنجزة إستناداً إلى المعايير الموضوعية سلفاً وكلما كانت المعايير واضحة كلما كانت عملية القياس سهلة.

٣-تصحيح الأخطاء والانحرافات ويتم ذلك بالكشف عن أسباب الانحراف ثم وسائل العلاج.

ووسائل العلاج عديدة قد تكون في تعديل الخطط الموضوعية، أو في إعادة توزيع المهام والمسؤوليات، أو زيادة عدد الموظفين، أو تدريبهم...

المبحث الخامس

وزارة العدل

تعنى وزارة العدل بتنظيم شؤون القضاء، والسهر على حسن تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة به، وإعداد مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية التي تكلف بها، وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليها وتمثل الدولة أمام المحاكم، وتنظيم شؤون الأحداث، والسجناء والمنحرفين....

تلجأ بعض القوانين إلى النص على المصالحات في القضايا التي تثور بين الإدارة والأفراد، وقد حددت أصول المصالحات وشروطها في القوانين التي ترعى هذه المواضيع. وتلجأ بعض النصوص القانونية أحياناً إلى فرض أصول خاصة على بعض الإدارات قبل إصدارها لقراراتها أو قيامها بأعمالها من هذه الأصول طلب الإستشارة. ولوزارة العدل بمختلف أجهزتها دور حاسم وفعال وضروري في إجراء رقابتها الإدارية على البلديات لجهة المصالحات والإستشارات لما لهذه الأجهزة من خبرة في اعطاء الرأي الناجح وتوجيه البلدية الوجهة الصحيحة.

والرقابة التي تمارسها وزارة العدل على بعض أعمال البلديات تتم بواسطة أجهزة منشأة لديها: هيئة القضايا، هيئة التشريع والإستشارات، ومجلس شورى الدولة (رقابته الإدارية).

الفقرة الأولى: رقابة هيئة القضايا وهيئة التشريع

البند الأول: الرقابة على المصالحات

هذا النوع من الرقابة على البلديات تجريها وزارة العدل بواسطة هيئة التشريع والإستشارات بالنسبة للمصالحات في القضايا العالقة أمام المحاكم بحيث تخضع لموافقة هيئة القضايا.

أما القضايا التي لم ترفع أمام المحاكم بعد فإن المصالحات حولها تخضع لموافقة هيئة التشريع والإستشارات في الوزارة¹ ويقتضي من أجل نفاذ المصالحة مع البلدية موافقة جهات عديدة عليها وهي: صاحب العلاقة، والبلدية المعنية، وسلطة الوصايا المختصة، وهيئة القضايا في وزارة العدل.

هذا يدل على أن إجراء المصالحات وموافقة الهيئات المختصة في وزارة العدل لايلغي أو يحجب سلطة الرقابة ودور البلدية وإرادة صاحب العلاقة إذ لا بد من توفر موافقة هذه الجهات مجتمعة لتوقف متابعة السير بالمجرى القانوني للقضية.

ومن الطبيعي القول بأنه لافائدة من إحالة مشروع عقد المصالحة إلى هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل للموافقة عليه عندما ترفض سلطة الوصاية بدورها المصادقة على المشروع. إذ أن نفاذ المصالحة يستوجب مصادقة سلطة الوصاية

¹ المادة ٦٦ من قانون البلديات.

وموافقة هيئة التشريع والإستشارات معا" على مشروع العقد ليصبح نافذا" وملزما" لإطرافه.^١

كما أنه لاتحول موافقة الهيئة المختصة في وزارة العدل دون خضوع القرار لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة إذا فاقت المصالحة مبلغ ١٥ مليون ليرة لبنانية.^٢

وإذا لم يتبين أن قرار المصالحة قد إقترن بموافقة القائمقام أو المحافظ، بل تبين أن وزارة الداخلية أبدت عدم موافقتها على المصالحة حين طلبت متابعة السير بالمجرى القانوني للقضية. فإن وزارة الداخلية بإتخاذها هذا القرار تكون قد حلت محل القائمقام أو المحافظ الذي لم يتخذ القرار المناسب، وتكون المصالحة تبعا" لذلك قد افتقدت إحدى مقوماتها الأساسية فيقتضي بالتالي إستبعادها والسير بالنزاع في طريقه القانوني.

فالمرجع المختص بالتصديق على المصالحة هو القائمقام وقد أعطي هذه الصلاحية بموجب الفقرة التاسعة من المادة ٦٠ من قانون البلديات التي تنص على ان:" تخضع تسوية الخلافات والمصالحات لتصديق القائمقام مع مراعاة أحكام المادة ٦٦ من هذا المرسوم الإشتراعي. فلا يمكن القول بأنه يمكن للمحافظ أو الوزير الحول محل القائمقام في هذا المجال بالإستناد الى سلطته الرئاسية عليه.

والمجلس البلدي هو صاحب الإختصاص للموافقة على المصالحات، أما إبرام عقد المصالحة فهو من إختصاص رئيس البلدية عملا" بالمادة ٧٤ من قانون البلديات فعقد المصالحة الذي يقرره المجلس البلدي يوقعه رئيس البلدية كمرجع صالح يستمد صلاحيته من القانون وليس تفويضا" من المجلس البلدي.

البند الثاني: رقابة هيئة التشريع والإستشارات

بالإضافة إلى دور هيئة التشريع والإستشارات في مجال المصالحات فإنها تتولى بناء لطلب الإدارات المختصة:

- ١-إعداد وصياغة مشاريع القوانين والمراسيم، والقرارات التنظيمية والتعاميم.
 - ٢-إبداء الرأي في مشاريع القوانين والقرارات التنظيمية، والتعاميم، ومشاريع المعاهدات، وإقتراح التعديلات التي تراها ضرورية.
- وتتولى الهيئة أيضا" تقديم الإقتراحات إلى وزارة العدل وإستحداث النصوص القانونية، كما تتولى بناء لطلب الوزير المختص:

١-تفسير النصوص القانونية.

^١ هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، رقم ١٣ تاريخ ١٩٨٢/١/٢٠، طالب الرأي: وزارة الداخلية، مجموعة الأراء الإستشارية، مجلد ١، ج٢، بلدية ص ١٠.

^٢ المادة ٣٦ من المرسوم ٨٣/٩/١٦ تاريخ ٨٣/٩/١٦ (تنظيم ديوان المحاسبة).

٢- ابداء الرأي في العقود والأعمال التي يكون للدولة علاقة بها وفي الخلافات التي تنشأ بين إدارات الدولة أو بينها وبين الغير.

٣- سائر المسائل والمهام القانونية التي يكلفها بها وزير العدل.

٤- ابداء الرأي في المصالحات المجراة من الدولة والمؤسسات العامة قبل إقامة الدعوى إذا كانت قيمتها تفوق ١٠ آلاف ليرة.^١

وعلى أي حال فإن الإدارة غير ملزمة بالرأي الصادر عن هيئة التشريع والإستشارات الا أن مخالفتها له يجب أن تحصل بقرار معلل تبلغ صورة عنه إلى وزارة العدل.^٢

الفقرة الثانية: إستشارة مجلس شورى الدولة

تنص القوانين في بعض الأحيان على قيام البلدية بأخذ رأي سلطة الرقابة الإدارية قبل إتخاذ بعض التصرفات الهامة وذلك من أجل تمكين البلدية من التعرف مسبقاً على مدى توافق العمل الذي تنوي القيام به مع المشروعية والمصلحة العامة. هذا الأمر لا يجعل من هذا الإجراء رقابة إدارية بمعنى الكلمة إلا إذا أريد به تقييد حرية التقرير من جانب البلدية أي إلزامه بإستطلاع رأي سلطة الرقابة. وإن كانت البلدية غير ملزمة بإجراء العمل الذي أخذت الرأي بشأنه أو إتباع هذا الرأي وذلك إحتراماً لإستقلالها مالم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك.^٣

يعتبر مجلس شورى الدولة المستشار الأول للبلدية في الشؤون التنظيمية والإدارية.^٤

يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين فيعطي رأيه في المشاريع التي يحيلها عليها الوزراء ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويهيء ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها. وله من أجل ذلك أن يقوم بالتحقيقات اللازمة وأن يستعين بأصحاب الرأي والخبرة. يمكن أن يقتصر الرأي الإستشاري على الموافقة فيكتفي بوضع عبارة تشير الى ذلك.

إلا أن الراي في العديد من الحالات يتضمن ملاحظات يمكن أن تتناول الشكل والمضمون ، وهذه الملاحظات يمكن أن تكون جوهرية أو غير جوهرية، فإذا كانت جوهرية فإنها تؤدي إلى رفض مشروع النص وطلب التقدم بمشروع نص مختلف.

وإذا إستلزم القانون حصول البلدية على رأي جهة معينة قبل إتخاذ القرار فإن إصدار ذلك القرار دون الحصول على الرأي المذكور يجعله معيباً بسبب وجود مخالفة شكلية إجرائية للقانون.

^١ انطوان سعد كرم، الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات، ص ١٦٧ وما يليها.

^٢ المادة ١٤ من مرسوم تنظيم وزارة العدل.

^٣ بكري القباني ص ١٢٧ وما يليها.

^٤ الخوري، القانون الإداري العام، ج٢، ص ٢٥.

وإن كان هذا العيب يعتبر حسب الأصل من العيوب البسيطة التي لا تؤثر على صحة القرار، وذلك مالم تكن هذه الشكلية في ذاتها من الشكليات الجوهرية التي يؤثر تخلفها على صحة القرار ويحعله بالتالي باطلاً أو قابلاً للإبطال.

إلا أنه يمكن أن تكون الإستشارة إختيارية، وهي التي تطلبها البلدية تلقائياً وفي مثل هذه الحالة تكون البلدية غير ملزمة بطلب الإستشارة وإذا طلبتها تكون غير ملزمة بالتقيد بها ولا نتائج قانونية لإهمالها إذ هي مجرد إجراء شكلي اختياري إذ يترك للبلدية الخيار بين طلب الإستشارة وعدم طلبها ويمكنها أن تأخذ بالرأي كلياً أو جزئياً أو أن تهمله، علماً أن ليس هناك ما يمنعها من الإسترشاد بالرأي الذي طلبته والتقيد به.

ويمكن أن تكون الإستشارة إلزامية وهي تلك التي يفرضها النص بحيث تكون البلدية ملزمة بطلب الرأي ولكنها غير ملزمة بالتقيد به لدى إتخاذها لقرارها، وقد نصت المادة ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة على وجوب إستشارة هذا المجلس في مشاريع القرارات وسائر النصوص التنظيمية التي ترمي الى تأمين تطبيق القوانين، وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب إستشارته فيها لإبداء رأيه بشأنها.

ولذا يعتبر القرار التنظيمي الصادر عن البلدية أو عن رئيسها دون إستشارة هذا المجلس مخالفاً للقانون والإنتظام العام ويعرض القرار الإداري المطعون فيه لوقف التنفيذ، ثم للإبطال لتجاوز حد السلطة.

ولذا يعتبر القرار التنظيمي الصادر عن البلدية أو عن رئيسها دون إستشارة هذا المجلس مخالفاً للقانون والإنتظام العام ويعرض القرار الإداري المطعون فيه لوقف التنفيذ، ثم للإبطال لتجاوز حد السلطة.

ومن الطبيعي القول أن تقييد البلدية على النحو المبين أعلاه لا يمكن أن يتم إلا بنص صريح لأن مثل هذا القيد هو إستثناء من القاعدة العامة التي تترك للبلدية حرية الإختيار بالتقيد بالرأي الاستشاري أو عدم التقيد به.^١

المبحث السادس

الموجه البلدي

الفقرة الأولى: أهمية التوجيه للبلديات

التوجيه عملية تهدف إلى تنمية قدرات الموجه لتمكينه من إنجاز الأعمال الموكولة إليه حالياً أو التي ستوكل إليه مستقبلاً، بكل كفاية وإنتاجية، وهو عمل يلزم

^١ الخوري، القانون الإداري العام، ج ١، ص ٣٤٥ ومايليها.

الإدارة ولا يمكن فصله عنها. وقد أصبح التوجيه في عصرنا الحاضر من أساسيات الإدارة الناجحة، إذ يساعدها على تحسين عمل موظفيها وتوسيع آفاقها وتطوير أدائها ويكسبها الثقة بالنفس والمرونة في العمل.

والتوجيه الذي أتى به قانون البلديات لا يشمل فقط موظفي البلدية بل يمكن أن يتعداهم إلى السلطتين التقديرية والتنفيذية فيها، فليس هناك ما يمنع لا بل من الضروري إعداد دورات تدريبية لهاتين السلطتين اللتين تمثلان الوجه الديمقراطي للمجتمعات، والتي يجب أن تكونا على القدر اللازم من حسن الإدارة بحيث ينعكس بكافة وجوهه على المجتمع الذي تمثلانه وعلى نجاح البلدية في أدائها لما أوكل إليها بموجب القوانين وفي مقدمتها قانون البلديات. فلا يمكن وجود بلدية مهما كان عليه موظفوها من الكفاءة والمهارة، إذا كان مجلسها لا يزال غارقاً في مفاهيم وعقلية لا تتوافق مع التطور المفترض أن تواكبه البلديات في مختلف الحقول والأصعدة.

ولعل التوجيه من أهم مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات كونه ينعكس بصورة إيجابية على أدائها ويجعل من قراراتها واعمالها التي يقوم بها الرئيس والأعضاء تصب في إطارها القانوني الصحيح.

وطالما أن قانون البلديات اشارة إلى عدد من الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس المجلس البلدي بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، فإنه لا بد لمن يقوم بهذه الأعباء وتوكل إليه المهام أن يكون مؤهلاً " علمياً وثقافياً وقانونياً"، خاصة وأن صلاحياته تشمل أعمالاً مالية وإدارية وتنظيمية وصحية وتربوية وإجتماعية ووقائية وسواها، يمارسها بمعاونة الجهاز التنفيذي في البلدية، فضلاً عن الصلاحيات الوفيرة التي يتمتع بها المجلس البلدي على كافة الأصعدة.

إلا أن الغالبية من رؤساء البلديات إنتخبوا على أساس قواعدهم الشعبية وربما الحزبية ومدى ثقة الناخبين بهم لا على أساس ثقافة يحسنونها أو شهادات يحملونها. مع العلم ان الأداء الفعال لكل عمل إداري يرتبط بتوفر ثلاثة عوامل أساسية مجتمعة لكي يكون مستوى الأداء مرضياً وهي: مستوى المهارة، ومستوى الحوافز، ومستوى التنظيم. وما يقال بالنسبة لرئيس البلدية يقال أيضاً بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي والنتيجة واحدة.

وطالما أنه لا يمكن تغيير رئيس أو أعضاء بلدية منتخبين، وتحسباً لمثل هذه الحالات فقد نص قانون البلديات على أن يعهد وزير الداخلية إلى عدد من الموظفين بمهمة توجيه البلديات إلى الوسائل الكفيلة بتطورها ورفع مستواها، وزيادة فعاليتها، وتحسين تنظيمها، وتبسيط الأساليب والصول وطرق العمل المتبعة فيها، وتعريفها إلى أفضل السبل لتحديد غاياتها.

ولعله من الضروري التمييز ولو شكلاً بين ما نصت عليه كل من المادتين ٩٢ و ٩٤ من قانون البلديات، إذ إن كل مادة لحظت مفهوماً معيناً للتوجيه. فالمادة الأولى أعطت لوزير الداخلية حق إنتداب موظفين لتوجيه البلديات بمعنى أن ذلك

يحصل بإيفاد موظفين إلى البلديات يعملون على توجيهها وفقاً لما تقدم، فيما نرى المادة الثانية تنص على إعداد دورات تدريبية للبلديات والإتحادات المنشأة وأجهزتها وفقاً لبرنامج يحدده وزير الداخلية، ومن الطبيعي القول بأن هذه الدورات تضم عدداً من البلديات، أي أن التدريب يتم بصورة جماعية وليس إفرادية كما في الحالة الأولى.

الفقرة الثانية: دور المرشدين البلديين

تتولى دائرة التوجيه والتحقيق في وزارة الداخلية والبلديات الإشراف على أعمال المرشدين البلديين المنصوص عليهم في قانون البلديات وتأمين التنسيق والتعاون بينهم وتوجيههم لجهة كيفية قيامهم بمهامهم وفقاً للنصوص التي ترعى شؤون التوجيه والإرشاد البلديين المنصوص عليهما في القانون المذكور. كما تتولى هذه الإدارة التحقيق بأية شكوى أو مخالفة وترفع نتائج التحقيق وإقتراح المناسب بشأنها إلى المرجع الصالح لبتها.

يلحق المرشدون في البلديات، وهم من الفئة الثالثة برتبة رئيس قسم بهذه الدائرة. كما يلحق بها عدد من المحققين من الفئة الثالثة برتبة رئيس قسم يتولون التحقيق في الشكاوى والمخالفات التي يكلفون بها والمتعلقة بالبلديات وإتحادات البلديات ويرفعون تقاريرهم إلى الوزير تسلسلاً، ويتم إختيار هؤلاء الموظفين من بين موظفي الدولة والبلديات الذين تتوافر فيهم معارف ومؤهلات خاصة في الحقل البلدي وذلك عن طريق الإنتداب.

يتم توزيع المرشدين والمحققين وتحديد مهامهم وصلاحياتهم بقرار من وزير الداخلية والبلديات بناء على إقتراح المدير العام.

يجري الإعداد والتدريب مبدئياً في مجلس الخدمة المدنية لدى المعهد الوطني للإدارة العامة لتهيئة الموظفين لتفهم الوظائف التي تتطلب معارف ومؤهلات خاصة. ويحدد نظام التدريب المدة التي تستغرقها الدورة وطريقة الإنتقاء من كل إدارة ومواعيد العمل ومناهج التدريب وأنظمة الإمتحانات كما يمكن الإعداد بطريقة إيفاد المتدربين للتخصص في الخارج.

وبما أن القانون سمح بإنشاء إتحاد لعدد من البلديات للقيام بالمشاريع المشتركة والمختلفة فيما بين أعضاء الإتحاد، وهذه الأخيرة تتطلب معارف ومؤهلات خاصة في هذا الموضوع، فكان من الضروري الإهتمام بإعداد دورات تدريبية للموظفين العائدين للبلديات التي تؤلف الإتحاد. وأيضاً لجهاز الإتحاد ذاته ليتمكن من الإضطلاع بمهامه على صورة حسنة.

وقد رأى ديوان المحاسبة ان على وزارة الداخلية إستناداً إلى المادة ٩٤ من قانون البلديات، ان تقوم بإجراء دورات تدريبية للجهاز البشري للبلديات، يشترك فيها الرؤساء بوصفهم أميين بصرف النفقات وعاقدين لجزء منها، ومحاسبو ومحتسبو وجباة وأمناء الصناديق فيها، في دورة عملية تطبيقية منتجة وليس دورة نظرية

تقتصر على المحاضرات. وكذلك المراقبون العاملون لدى البلديات وإتحاداتهم ليتم وإرشادهم إلى أهمية دورهم بإعتبارهم العين الساهرة على سلامة الإنفاق العام في تلك الهيئات وصحة تحصيل مواردها، إلى أن رأي الديوان هذا وكغيره من الآراء والمقترحات الكثيرة المنتجة والإصلاحية لم يلق أذناً صاغية لدى المراجع المختصة.

يلاحظ في هذا المجال أنه كان من الممكن أن يعهد قانون البلديات بمهمة التوجيه والتدريب هذه إلى مديرية الإعداد والتدريب في مجلس الخدمة المدنية، حتى ولو كانت البلديات في معظمها لا تخضع لرقابة هذا المجلس وخاصة ان مسألة التوجيه لا تزال حتى تاريخه مسألة مهمشة رغم أهميتها، وأسباب ذلك عديدة ومتشعبة لا مجال لبحثها هنا.

المبحث السابع

مديرية التنظيم المدني

إن المديرية العامة للتنظيم المدني هي جزء من وزارة الأشغال وهي مسؤولة عن التخطيط المدني موافقتها ضرورية لأي مشروع بناء أو مشروع خاص بالبنى التحتية.

نجد إختلافاً في وجهات النظر حول هذه العلاقة بين البلديات ومؤسسة التنظيم المدني، إذ يرى بعض القيمين على العمل البلدي أن المخططات التوجيهية تسقط أحياناً على البلديات من قبل التنظيم المدني دون أخذ رأي وملاحظات البلديات، وعادة المخطط التوجيهي يعطى إلى البلدية وهي لديها الصلاحية لمدة شهر لتسجيل ملاحظاتها عليه وإذا لم تفعل ذلك خلال المهلة المعينة يحول المخطط التوجيهي إلى المجلس الأعلى للتنظيم المدني ثم يتم توقيعه من قبل رئاسة الوزراء ويصبح نافذاً. إلا أن بعض الخبراء في مجال التنظيم المدني يعتقدون أن البلديات تفتقد إلى القدرة والرؤية لوضع مخطط توجيهي.

إذ أن المخطط التوجيهي يجب أن يكون مبنياً على رؤية للبلدة أو المنطقة وعلى توقعات المستقبل، ويعتقد البعض بأن المهام والصلاحيات المتعلقة بالبناء والتنظيم المدني مسألة شائكة جداً وهامة على حد سواء، لما يفترض أن تتسم به من تقنية هندسية وقانونية عالية، وذات ذوق رفيع وحاجة للمحافظة على التراث والبيئة مع مراعاة حاجات الناس وإمكانياتها المادية.

وصلاحية فروع التنظيم المدني تقتصر على الدرس والتحقيق مع الإحتفاظ لرئيس البلدية بصلاحيته في إعطاء الرخص.

وإذا كان للمجلس البلدي أن يتولى تخطيط الطرق وتقويمها وتوسيعها وإنشاء الحدائق والساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدية والمخطط التوجيهي إلا ان ذلك يتم بالتعاون مع المديرية للتنظيم المدني ومع مراعاة أحكام قانون الإستملاك،

على أن تكون موافقة كل من التنظيم المدني والبلدية المعنية ملزمة لإقرار المشروع، وفي حال إختلاف الرأي بين البلدية والتنظيم المدني يبت مجلس الوزراء بالموضوع بصورة نهائية.

الفصل الثاني

أجهزة الرقابة المالية

تعتبر أموال البلديات أموالاً عامة وفق ما نصت عليه المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية. لذلك تحرص التشريعات المختلفة على تنظيمها ومعالجة أمور الرقابة عليها لتبقى في إطارها الصحيح، مع الحرص على عدم المساس بحرية البلدية أو التسلط على نشاطها وإعاقة إنطلاقها في تحقيق أهدافها وغاياتها.

من هنا تختلف الرقابة المالية عن الرقابة الإدارية من حيث الأجهزة التي تمارس كلاهما، ومن حيث طبيعة العمل، والهدف الكامن وراء كل منهما.

وقبل الدخول في تفاصيل الرقابة المالية، نشير إلى أن البحث سيتناول كل ما له علاقة بالبلديات فقط. لأن الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة تشمل إضافة إلى البلديات جميع الإدارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة وغيرها من الهيئات التي توصف أموالها بالأموال العامة والتي تخرج عن نطاق بحثنا.

من هنا فإننا سنتناول في المباحث الأربعة الآتية دور أجهزة الرقابة المالية وهي:

١ _ ديوان المحاسبة

٢ _ المراقب المالي العام

٣ _ مدقق الحسابات

المبحث الأول

ديوان المحاسبة

إن ديوان المحاسبة في لبنان هو من أجهزة الرقابة الإدارية والمالية والقضائية على الإدارات العامة والمؤسسات العامة وبعض البلديات الكبرى وإتحادات البلديات وأشخاص القانون العام الذين أخضعتهم القوانين والأنظمة النافذة لرقابته المسبقة أو المؤخرة أو للرقابتين معا".

الفقرة الأولى: ماهية رقابة ديوان المحاسبة ودورها

لقد عرفت المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة في لبنان المحدد بالمرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ والصادر بتاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ هذا الديوان وفقاً لما يلي: "إن ديوان المحاسبة هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة" وذلك من خلال:

مراقبة إدارية: مراقبة استعمال الأموال العمومية ومدى إنطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

مراقبة قضائية: الفصل في صحة وقانونية المعاملات والحسابات المتعلقة بها وفقاً للعقود ودفاتر الشروط، محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها. ويرتبط هذا الديوان إدارياً برئاسة مجلس الوزراء ويكون مركزه في بيروت.

وتخضع لرقابة هذا الديوان الإدارية والقضائية والمالية الإدارات العامة، والبلديات التي أخضعت لرقابته قانوناً أو بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء (كبلدية بيروت وطرابلس وزحلة وصيدا وصور) وسواها من البلديات الكبرى وإتحادات البلديات، والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات الخاضعة لرقابته، وسائر المؤسسات والهيئات والجمعيات والشركات ذات الصلة بالدولة، أو البلديات أو المؤسسات العامة التي لها علاقة بمالية الدولة عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليفات المالية (منح المساعدات للمدارس المجانية، دور العجزة، والرعاية الصحية والاجتماعية).^١

وتبقى خاضعة لأحكام قانون المحاسبة العمومية ولرقابة الديوان البلديات التي سبق وأخضعت لهما. وكذلك البلديات التي زادت وارداتها الفعلية على مليون ليرة لبنانية بموجب الحساب القطعي إعتباراً من أول السنة التالية للسنة التي أقر فيها الحساب الذي أظهر زيادة في الواردات الفعلية على مليون ليرة لبنانية، على أن تعين هذه البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.^٢ وخضوع البلديات والإتحادات البلدية لرقابة ديوان المحاسبة يخضعها حكماً لرقابة المراقب العام ولقانون المحاسبة العمومية.

الفقرة الثانية: رقابة ديوان المحاسبة الإدارية

يختص ديوان المحاسبة عموماً بوظيفتين أساسيتين، الأولى إدارية والثانية قضائية، ويمارس وظيفته الإدارية من خلال رقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة ومن خلال التقارير التي ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة وبإبداء الرأي في القضايا المالية. وهذا ما سنتناوله في المطالب التالية.

^١ المادة ٢ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ (تنظيم ديوان المحاسبة).
^٢ المادة ١٤ من المرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ٢٢/٩/١٩٨٢ (تحديد أصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات).

أما وظيفته القضائية فيمارسها من خلال رقابته على الحسابات وعلى الأشخاص الذين يتولون إستعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة.^١

البند الأول: الرقابة الإدارية المسبقة

أولاً: غاية الرقابة الإدارية المسبقة

إن الرقابة الإدارية المسبقة تهدف إلى التثبت من صحة المعاملات وإنطباقها على الموازنة العامة وأحكام القوانين والأنظمة، وهذه الرقابة هي من المعاملات الجوهرية التي لايجوز مخالفتها تحت طائلة الإبطال، ويحظر على الموظف المختص (المحتسب أو عاقد النفقة مثلاً) وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة المسؤولية والعقوبات المنصوص عليها في المادتين ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.^٢

إن رقابة ديوان المحاسبة هي شكل من أشكال الوصاية القانونية على الإدارة يمارسها الديوان على بعض الأعمال أو المعاملات المحددة قانوناً. وعلى كل من يتعاطى بإدارة الأموال العمومية أن يحترم هذه القواعد تحت طائلة المسؤولية المدنية أو الجزائية.

ثانياً: مخالفة الأصول والإجراءات الجوهرية

إن الإجتهدات الحديثة لديوان المحاسبة في لبنان وفي فرنسا قد إستقرت على إعتبار عدم إقتران المعاملات التي تخضع قانوناً لرقابة الديوان المسبقة بموافقته يشكل مخالفة صريحة للأصول الشكلية والإجراءات الجوهرية، لأن موافقة الديوان وأخذ رأيه عندما يفرضها النص القانوني تصبح ملزمة للإدارة، وهي من المعاملات الجوهرية التي لايجوز مخالفتها تحت طائلة إعتبار القرار الصادر عن السلطات الإدارية واقعاً في غير محله القانوني، ومشوباً بعيب مخالفة الإجراءات الجوهرية الذي يجعله عرضة للإبطال بسبب تجاوز حد السلطة.

وقد جاء النص صريحاً في المادة ٣٣ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٢ وتعديلاته اللاحقة حيث نصت على مايلي: "إن رقابة ديوان المحاسبة هي من المعاملات الجوهرية، وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة، وذلك تحت طائلة العقوبات المنصوص عنها في المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة في لبنان.

كما نصت المادة ٦٠ على أن يعاقب بالغرامة من ١٥٠.٠٠٠ / مئة وخمسون ألف ليرة إلى ١.٥٠٠.٠٠٠ / مليون وخمسمائة ألف ليرة كل موظف إرتكب أو ساهم في إرتكاب المخالفات المؤدية إلى هدر في الأموال العمومية بالإضافة إلى الإلزامات

^١ المادة ٣٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

^٢ المادة ٣٢ و ٣٣ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

المدنية العقوبات الجزائية والمسلكية. وتفرض هذه العقوبات من خلال رقابة الديوان المسبقة في الحالات التالية:

- ١- عند عقد نفقة خلافاً للقانون أو دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات.
- ٢- في حال إهمال عرض إحدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة أو وضعها موضع التنفيذ دون عرضها عليه أو دون التقيد بالأصول المتبعة.
- ٣- عدم الإلتزام برأي الديوان في حال رفضه التأشير على المعاملة أو من قبل مراقب عقد النفقات (الإمتناع عن تطبيق القانون).
- ٤- التلاعب بقيد إحدى النفقات لجهة التنسيب الصحيح (التحايل على القانون).
- ٥- عدم الإلتزام بالأوامر أو التعليمات الصحيحة الصادرة عن الرئيس التسلسلي، وتنفيذ المعاملة خلافاً للقانون تلبية لأشخاص آخرين (الإنحراف في إستعمال السلطة وإستثمار الوظيفة).
- ٦- كل من أكسب أو حاول إكساب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحاً غير مشروع (التواطؤ لإختلاس المال العام).
- ٧- كل من ارتكب خطأ أو تقصيراً أو إهمالاً من شأنه إلحاق ضرر مادي بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة لدى الخزينة.
- ٨- كل من تأخر عن إيداع ديوان المحاسبة أو النيابة العامة لدية الحسابات والمستندات والإيضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة قانوناً.
- ٩- كل من خالف النصوص القانونية المتعلقة بإدارة أو إستعمال الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة.

أما إذا تبين إن إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة ٦٠ من هذا المرسوم الإشتراعي قد ألحقت ضرراً أو خسارة بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة، فيحق للديوان معاقبة الموظف المخالف علاوة على الغرامة المالية المقررة بحسب المادة ٦٠ من قانون تنظيم الديوان، بغرامة إضافية يجري إحتسابها بالنسبة لأهمية المخالفة المرتكبة وإلى مقدار الراتب غير الصافي الذي يتقاضاه الموظف المخالف في حال تقاضيه راتباً أو إلى مقدار مخصصاته.

ولا يمكن أن تقل هذه الغرامة الإضافية عن راتب الموظف الشهري أو مخصصاته الشهرية، والا تزيد عن مجموع رواتبه السنوية أو مخصصاته السنوية وفي حال قيامه بالعمل بدون بدل تكون الغرامة ما بين ٨٠٠٠٠٠ ليرة و ٨٠٠٠٠٠٠ ليرة لبنانية.

يسمح للموظف الذي يحاكم امام الديوان أن يستعين بمحام يختاره.

يعفى الموظف من العقوبة إذا تم الرجوع عن العمل المؤدي إلى المخالفة قبل وضعه في التنفيذ وإذا تبين في التحقيق ان المخالفة قد ارتكبت تنفيذاً لأمر خطي تلقاه من رئيسه المباشر، شرط أن يكون قد لفت نظر الرئيس خطياً إلى المخالفة التي قد تنتج عن تنفيذ أمره وفي هذه الحالة يحل الرئيس محل الموظف في المسؤولية ويعاقب ضمن الحدود المبينة في المادتين ٦٠ و ٦١ من هذا المرسوم الإشتراعي.

للدیوان أن یقرر الإغفاء من العقوبة إذا تبين له أنه كان من المستحيل على الموظف أن يكون عالماً بالمخالفة وقت ارتكابها أو أن الموظف ارتكب المخالفة من أجل حسن تسيير المصالح العمومية أو بغاية تلافی ضرر أكید قد یلحق بها.

ويمكن إذا حکم الديوان بالغرامة أن یقرر وقف تنفيذها إذا تأكد من حسن نية المحكوم عليه وعلى أن لا يستفيد هذا الأخير من وقف التنفيذ أكثر من مرة واحدة خلال السنة المالية الواحدة التي ارتكبت المخالفة خلالها.^١

وبحسب المادة ٦٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة:

- لا یحول إنهاء خدمة الموظف دون ملاحظته أمام ديوان المحاسبة.
- تسقط الملاحظة عن المخالفة وتتلاشى بوفاة الموظف المسؤول عنها أو بمرور الزمن.
- يمر الزمن على المخالفة بمرور خمس سنوات على تاريخ ارتكابها إذا كان ظاهراً^١ أو على تاريخ إكتشافها إذا كان خفياً.
- تحسب مدة مرور الزمن من يوم إلى مثله، ولا تنقطع إلا بأحد الأسباب التالية:
 - أ- مباشرة إجراءات التحقيق في المخالفة.
 - ب- القرارات الإعدادية التي يتخذها ديوان المحاسبة في شأن المخالفة.
 - ج- طلب نقض قرار ديوان المحاسبة في شأن المخالفة.

ثالثاً: المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة

١- فيما خص الواردات:

أ- معاملات تلزيم الإيرادات عندما تفوق قيمتها ٥ مليون ليرة.

ب- معاملات بيع العقارات عندما تفوق قيمتها ٥ مليون ليرة.

٢- فيما خص النفقات: تخضع للرقابة المسبقة فيما خص النفقات المعاملات التالية:

أ- صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية.

^١ المادة ٦٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

ب- صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية.

ج- عقود الإيجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.

د- معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية.

هـ- المنح والمساعدات والمساهمات التي تقدمها الإدارة عندما تفوق قيمتها الخمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

وتجدر الإشارة إلى أن جميع المعاملات التي تخضع لرقابة الديوان المسبقة هي خاضعة أيضاً لتأشير مراقبي عقد النفقات في الإدارات العامة أو المراقب العام لدى البلديات.^١

رابعاً: أصول وحيثيات الرقابة المسبقة للديوان

يحرص الديوان في ممارسته الرقابة الإدارية المسبقة على التعاون مع الجهة المعنية لتحقيق الغاية من هذه الرقابة، كي تصبح معاملة منطبقة على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة.

ولذلك فإنه يدرس المعاملات ويتخذ بشأنها إحدى التدابير التالية:

١- الموافقة عليها إذا وحدها منطبقة على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة.

٢- الطلب من الجهة المعنية بإفاد مندوب عليها لإستيضاحه عما يشوب المعاملة من أخطاء أو نواقص في حال وجودها، ويوضح له كيفية تصحيح المعاملة وإستكمال مستنداتها.

٣- توجيه مذكرة إلى الإدارة بطلب معلومات أو مستندات، وعندما يتم تقديم الإيضاحات المطلوبة يقوم الديوان بدراستها مجدداً وإتخاذ القرار المناسب بشأنها، وهذا القرار يكون إما:

أ- إعلان عدم الصلاحية.

ب- إعادة المعاملة إلى مصدرها لإستكمالها.

ج- الموافقة الكاملة المقرونة بتوصيات مع الإحتفاظ بحق إبداء الملاحظات في نطاق الرقابة المؤخرة.

د- عدم الموافقة.

وعلى ديوان المحاسبة أن يتخذ قراره في المعاملة خلال خمسة أيام من تاريخ الإيداع وإذا دعت الحاجة إلى طلب مستندات أو إيضاحات إضافية أو الإستماع إلى الموظف المختص، فيعطى الديوان مهلة ٥ أيام إضافية تبدأ من تاريخ الحصول

^١ المادة ٣٤ و ٣٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

على الإيضاحات أو المستندات المطلوبة، ولا تحسب أيام العطل الرسمية من المهل المذكورة، وإذا لم يتخذ الديوان قراره خلال هذه المهل، حق للإدارة أن تسترد المعاملة وصرف النظر عن رأي الديوان.^١

إذا جاء قرار الديوان بالموافقة فيما خص الواردات وذلك خلافاً لرأي المرجع الصالح للبت بالمعاملة، فعليه التقيد برأي الديوان إلا إذا وافق الوزير المختص على عرض المعاملة على مجلس الوزراء الذي تكون له الكلمة الفصل.

أما بالنسبة للنفقات، فإذا جاء قرار الديوان مخالفاً لرأي مراقب عقد النفقات، فعليه التقيد بهذا الرأي، إلا إذا وافق وزير المالية بعرض المعاملة على مجلس الوزراء.^٢

يبت مجلس الوزراء بالمعاملات المعروضة عليه بموجب قرارات معللة بعد الإستماع إلى رئيس الديوان، وعند مخالفته رأي وزير المالية أو قرار الديوان يقوم قراره مقام تأشير الديوان أو مراقب عقد النفقات، وفي كلتا الحالتين يشار في المعاملة إلى قرار مجلس الوزراء.^٣

ثم يبلغ قرار مجلس الوزراء إلى الديوان لإدراجه في تقريره السنوي أو في تقرير خاص يبلغ إلى مجلس النواب للإطلاع عليه.^٤

ويمكن طلب إعادة النظر بقرارات الديوان ضمن نطاق رقابته الإدارية المسبقة بناء على طلب الإدارة المختصة أو رئيس ديوان المحاسبة أو النيابة العامة لدى الديوان وتنتظر في هذا الطلب الهيئة التي أصدرت القرار.^٥

البند الثاني: رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المؤخرة

تهدف الرقابة الإدارية المؤخرة إلى تقدير المعاملات المالية المنفذة ونتائجها العامة من تاريخ عقدها حتى الإنتهاء من تنفيذها وقيدتها في الحسابات، ويوضع بنتيجتها تقرير سنوي وتقارير خاصة من قبل الديوان، ويضع ديوان المحاسبة في نهاية كل سنة تقريراً "شاملاً" عن نتائج رقابته والإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية.^٦

يبلغ التقرير السنوي إلى الإدارات والهيئات المعنية وعلى هذه الإدارات والهيئات تقديم أجوبتها في مهلة شهر واحد وللديوان حق التعليق على هذه الأجوبة. يقدم رئيس الديوان التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية مع أجوبة الإدارات والهيئات المعنية وتعليق الديوان عليها. ويقدم نسخاً عن هذا التقرير مرفقاً بالأجوبة والتعليق إلى مجلس النواب لتوزع على أعضائه كما يقدم نسخاً عنه إلى مجلس

^١ المادة ٣٩ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

^٢ المادة ٤٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

^٣ المادة ٤١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

^٤ المادة ٤٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

^٥ المادة ٤٣ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

^٦ المواد ٤٥ و ٤٦ و ٤٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

الخدمة المدنية وإلى إدارة التفتيش المركزي. ينشر التقرير السنوي مع اجوبة الإدارات والهيئات المعنية والتعليق في الجريدة الرسمية ويطلع في كتاب مستقل لتوزيعه على الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.^١

تهدف الرقابة المؤخرة بوجه عام إلى تقييم النشاط المالي للبلدية الخاضعة للديوان كما تشكل بطبيعتها وجهًا من وجوه الرقابة على الأداء.

وتتناول الرقابة الإدارية المؤخرة على الحسابات: حسابات المال المعطى للمؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للبلدية أو للمؤسسة العامة التابعة لها علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف كلما تجاوزت القيمة خمسة وعشرين مليون ليرة خلال السنة المالية. يصدر الديوان بنتيجة هذه الرقابة تقارير خاصة عملاً بأحكام المرسوم ٦٣/١٣٦١٥ يضمنها نتائج التدقيق وتوصياته وإقتراحاته.

ويتناول تدقيق الديوان في نطاق رقابته الإدارية المؤخرة: الرقابة على حسابات المساعدات المعطاة لهذه المؤسسات والهيئات والجمعيات:

١-التحقق من أن عملية إعطاء المساهمة وقبضها وإدخالها في حساب الجمعية أو الهيئة أو المؤسسة صاحبة الحق قد جرى وفقاً للأصول المقررة بشأنها.

٢-التدقيق في نفقات الجمعية أو الهيئة أو المؤسسة للتأكد من أن المنحة أو المساهمة أو المساعدة المعطاة لها قد أنفقت ضمن الغاية التي حددت في قرار الإعطاء. وفي حال عدم تحديد الغاية من هذا القرار يتأكد الديوان من أن الإنفاق قد جرى وفقاً لأهداف ونشاطات الجمعية أو الهيئة أو المؤسسة المحددة في نطاقها التأسيسي. فإذا تحقق الديوان من أن إعطاء المساهمة وإنفاقها قد جرى وفقاً للأصول أصدر تقريراً خاصاً ضمنه موافقته.

أما إذا تبين له أن جزء من النفقات يخرج عن الغاية المحددة له فإنه يقضي بعدم الموافقة عن هذا الجزء من المساهمة.

إن ديوان المحاسبة رأى أثناء ممارسته رقابته على البلديات أن هذه الأخيرة لاتقوم بالدور الذي أعطيت إياه بمقتضى القانون، ويعود ذلك إلى حداثة المجالس البلدية وقلة خبرة أعضائها، والنقص في الجهاز البشري لديها، وعدم تطبيق المحتسبين لموجباتهم، ووضع المراقبين العاميين لجهة عددهم وصلحياتهم وإستقلاليتهم، وعدم إعتماذ نظام مالي موحد على جميع البلديات بالإضافة إلى ذلك مشاكل مالية وإدارية متفاقمة.

البند الثالث: صلاحية إيداء الرأي

^١ المادة ٤٨ و ٤٩ و ٥٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أن تطلب رأي الديوان في المواضيع المالية، لتفسير النصوص المالية التي تثير مصاعب معينة أثناء التطبيق الذي قد لا يحيط المشرع بكافة جوانبه، فيبرز دور الديوان في هذا المجال إيضاحاً للغموض، وتنظيماً للعمل الإداري بالشكل السليم. ويكون لهذا الرأي الصفة الإستشارية، إذ أن البلدية غير ملزمة بطلب الرأي وغير ملزمة بنتيجته ولا يقبل الطعن لدى مجلس شورى الدولة لأنه غير ملزم وغير نافذ.

يقدم طلب الرأي من البلدية الخاضعة لرقابة الديوان بواسطة رئيس السلطة التنفيذية فإذا قدم الطلب عن غير طريق الرئيس يرد لهذا السبب.

وقد إستمر الديوان على إجتهاده المستقر معتبراً أن مواضيع الإستشارات يجب أن تنصب على مصاعب وإشكالات تتعلق بمسائل مالية، وبالتالي ترد طلبات الرأي المتعلقة بشؤون الموظفين إلى مجلس الخدمة المدنية، كما ترد الطلبات الأخرى التي لا تتعلق بأمر مالية. وللأراء الإستشارية أهمية كبيرة فهي تسد الثغرات الواردة في النصوص المالية تفسر الغموض فيها، الأمر الذي يرشد الإدارة إلى تطبيق القانون بشكل سليم تحول دون إرتكاب المخالفات، فتتجلى لهذه الناحية أهمية عمل ديوان المحاسبة كجهاز رقابة لايهدف فقط إلى معاقبة المخالفين بل أيضاً إلى التوجيه والإرشاد.

المبحث الثاني

المراقب العام

تخضع الأعمال البلدية في سائر البلديات وإتحادات البلديات التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الداخلية لسلطة مراقب مالي يسمى "المراقب العام".

سنتحدث بالتفصيل عن المراقب العام وسلطته والنتائج المترتبة على الأعمال التي يقوم بها وذلك في النبذات التالية.

الفقرة الأولى: التعريف بالمراقب العام

المراقب العام هو موظف من موظفي ملاكات الدولة^١ يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الداخلية وتنتهى خدماته بالطريقة نفسها. ويرتبط إدارياً بوزارة الداخلية طيلة مدة قيامه بهذه الوظيفة، ويمكن أن تتناول سلطته أكثر من بلدية أو إتحاد.^٢

ويتولى المراقبون العامون مهام الرقابة على الأعمال المالية في البلديات التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بماء على إقتراح وزير الداخلية، ويدققون في تلك

^١ هو موظف من الفئة الثالثة تابع لوزارة الداخلية والبلديات.

^٢ المادة ٩٥ من قانون البلديات والمادة ١٥ من المرسوم ٨٢/٥٥٩٥.

الأعمال لجهة مدى إنطباقها على القوانين والأنظمة، ويمارسون بصورة خاصة الرقابة على المعاملات المالية وكيفية جباية وإنفاق الأموال البلدية. يجري توزيعهم بقرار من وزير الداخلية والبلديات ويؤمن رئيس المصلحة الإشراف على أعمالهم والتنسيق فيما بينهم يعاونه جهاز المراقبة الملحق به لهذه الغاية.

وفيما خلا الصلاحيات والتعويضات المقررة للمراقب العام، لايجوز إنباطه في البلدية أو الإتحاد بأية مهمة ولا تكليفه القيام بأي عمل ولا تقاضي أي تعويض أو مكافأة إلا أنه يستفيد من المنافع والخدمات التي تعطى للموظفين في ملاكته الأصلي "أيا" كان نوعها، وتدفع له بالإضافة إلى رواتبه ومخصصاته من موازنة البلدية أو الإتحاد، ويوزع الراتب الشهري والأساسي للمراقب العام بالتساوي على البلديات وإتحادات البلديات التي يمارس الرقابة المالية على أعمالها.

وهذا الأمر يخالف مبدأ عدم جواز تقاضي الموظف الذي يتولى المراقبة أي تعويض من الجهاز الذي يتولى مراقبته الأمر الذي ينعكس سلباً على أعمال المراقبين وعلى الأموال العامة.

الفقرة الثانية: سلطة المراقب العام

أخضعت لسلطة المراقب العام البلديات التي سبق وأخضعت لأحكام قانون المحاسبة العمومية أو لرقابة ديوان المحاسبة، والبلديات التي زادت وارداتها الفعلية على مليون ليرة بموجب الحساب القطعي وذلك إعتباراً من اول السنة التالية للسنة التي أقر فيها الحساب القطعي الذي أظهر زيادة الواردات الفعلية على المليون ليرة على أن تعين هذه البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

ويعين المراقب العام لبلدية واحدة أو أكثر ويرتبط إدارياً بوزارة الداخلية.^١ وعليه فإن مهمة المراقب العام وهو مراقب عقد النفقات تتجلى في الأمور التالية:

١- إبداء الرأي في مختلف الأعمال المالية عندما يطلب منه ذلك كمشاريع القرارات والإتفاقات المختلفة، لاسيما في مشروع الموازنة وفي مشاريع الإعتمادات الإضافية التي يتوجب عرضها عليه بعد إعدادها وقبل إقرارها من المراجع المختصة وغيرها من المعاملات التي لها نتائج مالية على الموازنة، بحيث يتوجب على رئيس السلطة التنفيذية في البلدية أن تحول مشروع الموازنة أو مشروع فتح الإعتماد على المراقب العام ليبيدي رأيه فيه مقروناً بمطالعه قبل إحالته على المجلس البلدي إلا أن رأي المراقب في هذه الحالات ليس له أية صفة إلزامية بل هو مجرد بيان توضيحي.^٢

٢- ممارسة رقابته على الواردات بحيث يبيدي رأيه في التعديلات التي تطرأ على عمليات طرح الرسوم البلدية وفي صحة إجراء معاملات التكليف والإعتراض عليها وفي صحة التحصيل وفي توريد المبالغ المحصلة وفقاً للقوانين والأنظمة.

^١ المادة ٩٦ من قانون البلديات.

^٢ مورييس نخلة_ الوسيط في شرح قانون البلديات، ص ٦٨٤.

ولم يميز المشرع بالنسبة للرقابة بين الواردات التي تتم بموجب جداول تكليف والأخرى التي تتم بموجب أوامر قبض أو أوامر تحصيل، بالتالي فإن صلاحية المراقب العام تشمل جميع أنواع الواردات، وهذه الرقابة تكون لاحقة وليست سابقة.

٣-الإطلاع على كافة الوثائق والسجلات التي تستلزم مهامه ضرورة الإطلاع عليها دونما حاجة إلى موافقة مسبقة من أحد وله أن يطلب إلى رئيس السلطة التنفيذية في البلدية أو إلى أي موظف أو أجير أو متعاقد يتدخل في إدارة الأموال العمومية تزويده بالمعلومات والمستندات اللازمة التي تمكنه من إجراء رقابته على أفضل وجه.

٤-مراقبة حسن سير العمل فيما خص تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال البلدية، ويرفع إلى وزارة الداخلية الإقتراحات التي من شأنها تحسين سير العمل، وعلى المراقب العام أن يشارك في التحقيقات التي تترتب عليها نتائج مالية إذا طلبت منه ذلك وزارة الداخلية أو بناء على طلب المجلس البلدي أو رئيسه.

٥-مسك محاسبة إدارية لضبط حسابات الموازنة، وهي محاسبة النفقات المعقودة وأرصدة إتمادات الموازنة، فيراقب مشاريع عقود النفقة لجهة توفر الإتمادات أو عدم توفرها وما لحقها من تنزيلات أو إضافات أو إتمادات مدورة بحسب الأبواب والفصول والبنود والفقرات، فكل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن تقترن قبل توقيعها بتأشير المراقب العام ويرتبط بكل معاملة تؤول إلى عقد نفقة طلب حجز الإعتاد المخصص له.

٦-التأشير على معاملات عقود النفقات لجهة توفر الإتمادات وصحة التنسيب وتخصيص الإتمادات لنوع النفقة ذاتها، وإنطبق المعاملة على القوانين والأنظمة، ويرفض التأشير في الحالات المعاكسة، أما المعاملات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية فيدققها من الناحية المالية فقط وإذا كانت من المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة فيرسلها إليه مقرونة بمطالعه قبل التأشير عليها وعليه التقيد برأي الديوان حتى ولو كان مخالفاً لمطالعه. وهو لا ينظر في ملاءمة النفقة لأن هذا الأمر هو من صلاحية المرجع الصالح لعقدها بل أنه ينظر فيها من الناحية المالية فقط، وعليه في حالة التأشير الجزئي أو رفض التأشير أن يعلل قراره.

٧-ضبط المخالفات: والمخالفات المالية المقصودة هي من نوع عقد نفقة خلافاً للأصول، أو عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات، أو إهمال عرض المعاملة على رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، أو وضع معاملة موضع التنفيذ لم تعرض على هذه الرقابة، أو مخالفة القواعد المتعلقة بإدارة الأموال العمومية أو ارتكاب خطأ أو تقصير أو إهمال من شأنه إيقاع ضرر مادي بالأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة.^١

^١ المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

٨- الرقابة على قطع حساب المازنة بحيث يتولى تدقيق حساب موازنة البلدية لجهة إقترانه بموافقة المجلس البلدي وتوقيعه من المرجع المختص في البلدية، كما يراقب صحة أرقام الحسابات رقمياً وحسابياً ومطابقتها للقيود، وصحة حسابات الواردات والنفقات ومطابقتها للقيود الخاصة بها.

الفقرة الثالثة: النتائج المترتبة على الأعمال التي يقوم بها المراقب العام

يرفع المراقب العام تقريراً إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بشأن كل مخالفة مالية تقع تحت طائلة المادتين ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة مرفقاً بالمستندات الثبوتية وإلا أعتبر مسؤولاً عن التنفيذ ويبلغ نسخة عن هذا التقرير إلى كل من وزارة الداخلية والمجلس البلدي المختص.^١

يضع المراقب العام بنتائج هذه الرقابة تقارير دورية كل ثلاثة أشهر عن نتائج رقابته على كل بلدية يراقبها، يرفعها إلى وزارة الداخلية ويبلغ نسخة عنها إلى البلدية المختصة، كما يضع تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاته التي يستخلصها من رقابته على أعمال الدورة المالية المنتهية يرفق بالحساب القطعي أثناء دراسته والتدقيق فيه.

يتبين مما تقدم أن دور المراقب العام في البلديات يماثل أو يوازي لناحية النفقات دور مراقب عقد النفقات في الإدارات العامة. وهذا الدور مأخوذ من نص المرسوم ٤٢٤ تاريخ ١٣/١١/١٩٦٤ المتعلق بتحديد أصول مراقبة عقد النفقات في الإدارات العامة لاسيما المادة ٩ منه علماً بأن وزير الداخلية هو بمثابة المراقب المركزي لعقد النفقات في البلدية كوزير المالية بالنسبة للإدارات العامة.

إلا أنه بالرغم من أهمية مراقبين الدور المناط به تبين أن جهاز المراقبين العاملين لدى البلديات يعاني من نقص كبير فعددهم لا يتجاوز الثمانية، في حين أن عدد البلديات الخاضعة لسلطة مراقب عام يبلغ حوالي ٧٥ بلدية. وقد نتج عن ذلك أن المراقب العام الواحد يتولى الرقابة أحياناً على أكثر من عشر بلديات، مما يحمل على التساؤل عن إمكانية قيام هؤلاء المراقبين بالرقابة الجدية والفعالة وهو الأمر شبه المستحيل.

إضافة إلى ذلك فإن هؤلاء يتقاضون رواتبهم من البلديات أو الإتحادات التي يمارسون رقابتهم عليها مما يخالف مبدأ عدم جواز تقاضي الموظف الذي يتولى المراقبة أي تعويض من الجهاز الذي يتولى مراقبته، كما يؤثر على الإستقلالية في ممارسة رقابتهم، ولهذا فإن الوضع الحالي للمراقبين العاملين لدى البلديات يجعل الرقابة المالية التي يمارسونها غير فعالة في معظم الأحيان ولا تحقق الغاية التي توخاها المشرع أصلاً من فرضها.

^١ المادة ١١٠ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢/٥٥٩٥.

ولهذا فقد قام ديوان المحاسبة بوضع إقتراح لمشروع قانون يتضمن أصول محاسبة واحدة لكافة البلديات لحظ فيه أمورا" لم تكن مدرجة في الأنظمة الحالية التي ترعى أصول المحاسبة في البلديات ومنها تحديد المهام المناطة بالمراقب العام لا سيما لناحية تدقيق الواردات بعد أن كان النص في المرسوم ٨٢/٥٥٩٥ غامضا" بالنسبة للواردات.

فقيام هؤلاء المراقبين العاميين بدورهم ضروري لأنه يسهل ويمكن ديوان المحاسبة من إجراء رقابته، لذا لا بد من زيادة عددهم ورفع كفاءتهم وتأهيلهم وتمكين ديوان المحاسبة من ممارسة رقابة فاعلة عليهم ومحاسبتهم عند الإقتضاء.

المبحث الثالث

مدقق الحسابات

قد تلجأ وزارة الداخلية إلى إجراء رقابة عارضة على إحدى البلديات عندما تتحقق من وجود مخالفات هامة تلحق أضرار كبيرة بالأموال العامة البلدية فتكلف مدققا" للحسابات يعمل تحت إشرافها، ويتولى التدقيق في الأوضاع المالية للبلدية المعنية.

يتضمن التكليف تحديد المهمة، ويعين المواضيع التي يجب أن يشملها التدقيق، والسنوات العائدة لها، والمهلة اللازمة لإنجاز العمل المطلوب، وعلى المدقق أن يضع بنهاية مهمته، تقريرا" يضمنه النتائج التي توصل إليها، يرفعه إلى الجهة التي كلفته، وهي تتخذ الإجراءات اللازمة بالإستناد إلى هذا التقرير كإتخاذ العقوبات التأديبية بحق المخالفين أو إحالتهم إلى هيئة التأديب الخاصة، أو إلى القضاء المختص.

الخاتمة

بعد الإنتهاء من دراسة الرقابة الإدارية والمالية على البلديات، التي تناولت أجهزة الرقابة الإدارية والمالية. فقد تبين لنا أن المشرع حاول في قانون البلديات الحالي الصادر بالمرسوم رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ أن يخفف من سلطات أجهزة الرقابة، ومن القيود التي تكبل البلديات، وتعيق عملها، وتمنع تطورها وتقدمها، فأبدل عبارة الوصاية بالرقابة ليبعد عن هذه الهيئات التفكير بأنها قاصر وأخرج عن

تصديق سلطة الرقابة عددا" من قرارات المجلس البلدي، كما اخرج أعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية من رقابة التفتيش المركزي ومنحها صلاحيات وفيرة على جميع الأصعدة. كل ذلك ومازالت الرقابات عديدة متنوعة ومتشعبة وهي لاتزال تفرض الكثير من القيود والإجراءات المعقدة والطويلة وأحيانا" المكلفة مما يجعل البلديات في ظل هذا القانون مستعبدة لأجهزة السلطة المركزية.

كذلك هناك تشابك وتداخل في عمل أجهزة الرقابة على البلدية، فكل يمارس دوره حسب ما يفرضه إختصاصه وطبيعة رقابته. ففيما تمارس سلطة الوصاية رقابتها على سلطتي البلدية ومقرراتهما، يمارس مجلس الخدمة المدنية رقابته على موظفي البلدية لناعية شؤونهم الذاتية وكل ما يتعلق بحياتهم الوظيفية، ويقوم التفتيش المركزي بتفتيش الدوائر التنفيذية في البلدية والاطلاع عن قرب على سير العمل والمعاملات وتتبع الشكاوى والتحقيق مع الموظفين المنسوبة اليهم المخالفات، كما يقوم المجلس التأديبي بدور رادع في معاقبة الموظفين المحالين أمامه لمخالفات مسلكية.

وتبقى رقابة ديوان المحاسبة والمراقب العام هي رقابة لا بد منها وان كان يلاحظ هنا شيء من الإزدواجية بين رقابة المراقب العام والرقابة المسبقة للديوان. فتسهيلا" للمعاملات وتوفيرا" للوقت يمكن حصر رقابة الديوان بالمؤخرة فقط الا في بعض المعاملات الخاصة ذات النتائج المالية الهامة حيث يعطى الديوان ممارسة رقابة مسبقة عليها.

إلا أن المشرع اللبناني في ظل الوضع الراهن مازال حائرا" بين تشديد الرقابة تحقيقا" لغاية حفظ وحدة الدولة وحفظ أموالها وضبط، وبين راحة المواطنين وتسهيل أعمالهم والإفساح للبلديات بإتخاذ قراراتها وإدارة شؤونها الخاصة والمحلية بقسط من الحرية وفقا" لما ترى فيه المصلحة العامة، وهذه الحيرة بين القسوة واللين جعلت عدة مشاريع جديدة للبلديات لاتبصر النور لا بل تخنق في مهدها.

لذا يتوجب في الوقت الراهن تنظيم الرقابة على البلديات حيث يجب أن تتضمن هذه الرقابة المواصفات التالية:

١- أن تقتصر الرقابة على المقررات الهامة كتلك المتعلقة بالموازنة وجداول الرسوم البلدية، وأن تنصب على قرارات ذات مبالغ مالية محددة يؤخذ فيها حجم البلدية، وحجم أعمالها، ويجب أن تبتعد الرقابة عن كل مايتعلق بالأمر التنفيذي أو التفصيلية أو حصر التدخل في هذه الأمور في نطاق ضيق.

٢- أن تكون إيجابية توجيهية وليست رقابة رفض أو موافقة.

٣- أن تكون متناسبة مع حجم وطبيعة العمل الخاضع للتصديق.

٤- أن تكون محدودة، لأن جهاز رقابة واحد فاعل خير من أجهزة تتشابك فتؤدي إلى ضياع الهدف المرجو منها، أو تؤخر إنجازها بالسرعة المطلوبة.

٥- أن تخضع جميع البلديات لرقابة مراقب مالي عام يصار إلى تأهيله لهذا الدور.

٦- أن يصار إلى إلغاء الرقابة المسبقة على أعمال البلديات، حيث أن العديد من البلديات تعترض على الرقابة المسبقة وينبع هذا الاعتراض من كون المجلس البلدي هو هيئة منتخبة فكيف لهيئة منتخبة أن تخضع لقرار موظف، وتفضل الكثير من البلديات الرقابة اللاحقة فلتحاسب البلديات على أعمالها بعد القيام بها وليس لها الحرية في تنفيذ مقرراتها.

٧- الإبقاء على رقابة ديوان المحاسبة بشقيها، وجعل رقابته المسبقة محصورة في أمور محددة وهامة، وأعمال تتناول مبالغ كبيرة تستحق فرض الرقابة المسبقة.

هذا التخفيف من حدة الرقابة الإدارية وبالمقابل تنظيمها، يجب أن ينطلق من تصحيح تشريعي يتناول كافة القوانين التي لها علاقة بالبلديات وفي مقدمتها قانون البلديات، وقانون أصول المحاسبة فيها، كما يجب أن يقترن هذا التصحيح بنظام ديمقراطي يتيح لفئات مؤهلة علمياً وثقافياً من المجتمع المحلي تولي هذه المسؤولية، على أن يتبع بنظام توجيهي وتدريبية معين يتلقاه الأعضاء المنتخبون لا سيما منهم الرئيس ونائبه، كذلك الموظفون خاصة من يتولى الشأن المالي، الأمر الذي يحقق نقلة نوعية للمجتمع المحلي حيث يتولى مهامه وإدارة شؤونه الذاتية أشخاص كفؤين ومؤهلين على الصعيدين التمثيلي والخدمي، بالإضافة إلى تقصير ولاية المجلس البلدي إلى أربعة سنوات من شأنه خلق رقابة شعبية على أعمال المجلس البلدي ورئيسه مما يؤدي إلى تحسين أداء المجلس البلدي.

وعند تحقق ما تقدم، نكون قد منحنا البلديات لامركزية إدارية حقيقية، وفتحنا الباب أمام إنشاء لامركزية أوسع تلعب دورها بفاعلية وإنتاجية بشكل يؤمن خير المجتمع وإنمائه وتقدمه، فينمو الوطن مع نمو البلديات ويزدهر مع ازدهارها.

وأخيراً وليس أخراً" يحضرنا قول الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو حيث قال: "عندما أزور بلد ما لا أتفحص جودة قوانينه لأن القوانين الجيدة موجودة في كل مكان بل أتفحص إذا كان هذا القانون مطبق أم لا". فعلى البلديات تطبيق القوانين من أجل الوصول إلى تحقيق التنمية المحلية.

المصادر والمراجع

أولاً: المؤلفات الفقهية:

الحايك، أميل- محام، أصول المعاملات البلدية، طبعة ثانية منقحة ومعدلة عام ١٩٩٨.

الخوري، د. يوسف سعدالله: القانون الإداري العام- تنظيم إداري (أعمال وعقود إدارية)- الجزء الأول- طبعة ثانية- سنة ١٩٩٨.

الخورين د. يوسف سعدالله: القانون الإداري العام- الجزء الثاني- ١٩٩٩.

العوجي، د.مصطفى- حقوق الإنسان في الدعاوى الجزائية- مؤسسة نوفل بيروت-
الطبعة الأولى- سنة ١٩٨٩.

الشامي، علي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، بيروت-لبنان، الطبعة الثانية،
سنة ١٩٩٥.

القباني، د.بكري- الرقابة الإدارية- مطبعة دار التأليف القاهرة- الجزء الثاني- سنة
١٩٦٨.

المغربي، د.محمود عبد المجيد: النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان- دراسة
مقارنة في التشريع والفقہ والإجتهد- الجزء الثاني- المؤسسة الحديثة للكتاب
طرابلس- سنة ١٩٩٤.

الخليل، علي، منجزات الإصلاح الإداري.

باز، جان- الوسيط في القانون الإداري اللبناني- سنة ١٩٧١.

توفيق، حسن- الإدارة العامة- الطبعة الأولى سنة ١٩٦٥.

حبيش، فوزي نائب في مجلس النواب اللبناني- الإدارة العامة والتنظيم الإداري-
دار النهضة العربية للطباعة والنشر- الطبعة الثالثة- بيروت لبنان- سنة ١٩٩١.

سلوم، د.عبد الأمير- السياسات المالية والنقدية والمصرفية في لبنان، أزمات
وحلول، أصدقاء الحرف.

شbli، خطار- دراسات مالية وإقتصادية وصفحات من حياته- المنشورات
الحقوقية صادر سنة ١٩٩٤.

شلق، حسن- أطروحة الإصلاح الإداري في لبنان.

عبد الله، د.عبد الغني بسيوني: أصول علم الإدارة العامة- الدار الجامعية-
بيروت- سنة ١٩٨١.

عبد المنعم، فوزي-المالية العامة والسياسة المالية- دار النهضة العربية- بيروت
١٩٧٣.

فرحات، د.فوزت- القانون الإداري العام، الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط
الإداري، سنة ٢٠٠٤.

كرم، أنطوان سعد- الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات في ضوء القانون
والفقہ والإجتهد- المنشورات الحقوقية صادر- سنة ١٩٨١.

نخلة، المحامي مورييس- الوسيط في شرح قانون البلديات- منشورات الحلبي
الحقوقية بيروت- سنة ١٩٩٨.

ثانياً: المراجع التشريعية:

- _ المرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨ (قانون البلديات).
- _ المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢/٥٥٩٥ (تحديد اصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات).
- _ المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ (قانون الموظفين).
- _ المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/٨٢ (تنظيم ديوان المحاسبة).
- _ المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٤ (إنشاء مجلس الخدمة المدنية).
- _ المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥ (إنشاء التفتيش المركزي).
- _ المرسوم الإشتراعي رقم ٦١/٨٣٣٨ (نظام مجلس الخدمة المدنية).
- _ المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢/٥٥٩٥ (تحديد أصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات).

ثالثاً: المجموعات الإجتهدية:

- _ مجلة العدل الصادرة عن نقابة المحامين في بيروت- السنوات: من ١٩٦٧ حتى ١٩٧٤ والسنوات ١٩٨٠، ١٩٨١، ١٩٨٤، ١٩٨٥، ١٩٨٦، ١٩٩٢.

رابعاً: الرسائل:

- _ بوغنام، نغم: " دور البلدية في تحقيق الإنماء المتوازن في ظل ضعف مواردها المالية، مقارنة بين النظرية والواقع"، بحث في مادة اللامركزية الإدارية والإدارات المحلية، لبنان-بعبداء، ٢٠١٥-٢٠١٦.
- _ حمدي، فادية: " دور البلدية في التنمية المحلية"، رسالة اعدت لنيل شهادة دبلوم الدراسات المعمقة في العلوم الإجتماعية، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٣-٢٠١٤.
- _ عطية، زين العابدين: " المسؤولية الإدارية الناتجة عن التلوث البيئي"، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق (تخصص قانون عام)، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٤.

خامساً: المقابلات:

- _ مقابلة مع رئيس بلدية بعلبك العميد حسين اللقيس.
- _ مقابلة مع نائب رئيس بلدية بعلبك الأستاذ مصطفى صلح.
- _ مقابلة مع رئيس القلم السيد حسين عثمان.

_مقابلة مع أمين الصندوق في بلدية بعلبك حسين بلوق.

_مقابلة مع رئيس بلدية الأنصار.

سادسا": المواقع الإلكترونية:

<https://ar.m.wikipedia.org>

[https://www.addiyar.com\(14-6-1998\)](https://www.addiyar.com(14-6-1998))

www.chadinachabe.com

470 www.localiban.org>rubrique

_المدن: جريدة إلكترونية مستقلة- رئيس التحرير: ساطع نور الدين.

فهرس الدراسة

الموضوع	الصفحة
المقدمة العامة.....	١
الباب الأول: بلدية بعلبك الهيكلية وسير العمل الإداري.....	٦
الفصل الأول: ماهية بلدية بعلبك بوصفها مكان للتدريب.....	٨
المبحث الأول: أقسام بلدية بعلبك.....	١٠

الفقرة الأولى: السلطة التنفيذية_ رئيس البلدية ونائبه.....	١١
القسم الثاني: القسم	
الإداري.....	١١
الفقرة الثالثة: قسم الصحة.....	١٢
القسم الرابع: قسم الشؤون	
المالية.....	١٣
القسم الخامسة: قسم	
الأشغال.....	١٣
الفقرة السادسة: قسم الشرطة والحراسة.....	١٤
المبحث الثاني: طبيعة التدريب، الأعمال المنجزة والخبرات المكتسبة	
في بلدية	
بعلمك.....	١٤
الفقرة الأولى: الأعمال المنجزة خلال فترة التدريب.....	١٦
الفقرة الثانية: الخبرات المكتسبة خلال فترة التدريب.....	١٨
الفصل الثاني: الدور الإنمائي لبلدية بعلمك في ظل التحديات	
التي تواجهها.....	٢٠
المبحث الأول: الأزمات والإنجازات في بلدية بعلمك.....	٢٠
الفقرة الأولى: الأزمات في بلدية	
بعلمك.....	٢٠
البند الأول: تردي الإمكانيات المادية.....	٢١
أولاً:" جباية رسوم شبه معدومة.....	٢١
ثانياً:" ضعف الهبات والمساعدات والقروض.....	٢٢
البند الثاني: العقبات البيئية.....	٢٣
الفقرة الثانية: الإنجازات	
في بلدية	
بعلمك.....	٢٤
المبحث الثاني: المعوقات التي تعترض سير العمل الإداري في بلدية	
بعلمك.....	٢٩

الفقرة الأولى: معوقات تواجه الإدارات العامة بشكل عام..... ٢٩

البند الأول: معوقات ناتجة عن سوء الأداء السياسي..... ٢٩
أولاً: تدخل السلطة السياسية في الإدارة..... ٢٩

١_ تغليب الإعتبارات الطائفية على حساب الجدارة والإستحقاق..... ٢٩
٢_ عدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب..... ٣٠

ثانياً: السياسة الضريبية..... ٣٠
ثالثاً: ترشيد الإنفاق العام..... ٣٠
البند الثاني: مظاهر من الأداء الإجتماعي..... ٣١

البند الثالث: سوء تطبيق الأنظمة والقوانين..... ٣٢
أولاً: الملاكات في مختلف الإدارات..... ٣٢
ثانياً: المؤسسات البلدية..... ٣٢
ثالثاً:
الموظفون..... ٣٢

رابعاً: الرقابة المسبقة..... ٣٣
خامساً: الروتين الإداري..... ٣٣
الفقرة الثانية: معوقات ناتجة عن هيئات الرقابة والمواطن..... ٣٣

البند الأول: مسؤولية هيئات الرقابة..... ٣٤

أولاً: نقص ملاكات أجهزة الرقابة..... ٣٤

ثانياً: عدم التنسيق بين أجهزة الرقابة..... ٣٤

البند الثاني: مسؤولية المواطن..... ٣٤

الباب الثاني: الرقابة الإدارية على اشخاص وأعمال البلدية.....	٣٦
الفصل الأول: أجهزة الرقابة الإدارية.....	٣٨
المبحث الأول: مجلس الوزراء.....	٣٩
المبحث الثاني: وزارة الداخلية والبلديات.....	٤٠
المبحث الثالث: التفتيش المركزي.....	٤١
الفقرة الأولى: مهام هيئة التفتيش المركزي.....	٤١
الفقرة الثانية: رقابة التفتيش المركزي على موظفي البلديات وعلى أعمالها.....	٤٢
الفقرة الثالثة: نتائج التفتيش المركزي.....	٤٥
الفقرة الرابعة: أهمية التفتيش المركزي.....	٤٦
المبحث الرابع: مجلس الخدمة المدنية.....	٤٨
الفقرة الأولى: حدود رقابة مجلس الخدمة المدنية.....	٤٨
الفقرة الثانية: دور الأجهزة التي يتألف منها مجلس الخدمة في عملية الرقابة.....	٤٩
البند الأول: إختصاص هيئة مجلس الخدمة المدنية.....	٤٩
البند الثاني: إختصاص إدارة الموظفين.....	٤٩
أولاً: مديرية المراقبة والدراسات.....	٥٠
ثانياً: مصلحة المباريات والملفات الشخصية.....	٥١
البند الثالث: إختصاص إدارة الأبحاث والتوجيه.....	٥٢
المبحث الخامس: وزارة العدل.....	٥٣
الفقرة الأولى: رقابة هيئة القضايا وهيئة التشريع.....	٥٣

٥٣	البند الأول: الرقابة على المصالحات	.....
التشريع	البند الثاني: رقابة هيئة	٥٤
شورى	الفقرة الثانية: إستشارة مجلس	٥٥
الدولة	.....
الموجه	المبحث السادس:	٥٧
	البلدي	.....
٥٧	الفقرة الأولى: أهمية التوجيه للبلديات	.....
٥٨	الفقرة الثانية: دور المرشدين البلديين	.....
التنظيم	المبحث السابع: مديرية	٥٩
	المدني	.....
٦١	الفصل الثاني: أجهزة الرقابة المالية	.....
٦٢	المبحث الأول: ديوان المحاسبة	.....
٦٢	الفقرة الأولى: ماهية رقابة ديوان المحاسبة ودورها	.....
المحاسبة	الفقرة الثانية: رقابة ديوان	٦٣
	الإدارية	.....
٦٣	البند الأول: الرقابة الإدارية المسبقة	.....
الإدارية	أولاً: غاية الرقابة	٦٣
	المسبقة	.....
٦٣	ثانياً: مخالفة الأصول والإجراءات الجوهرية	.....
٦٥	ثالثاً: المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة	.....
المسبقة	رابعاً: أصول وحيثيات الرقابة	٦٦
	للديوان	.....
٦٧	البند الثاني: رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة	.....
إبداء	البند الثالث: صلاحية	٦٩
	الرأي	.....
٦٩	المبحث الثاني: المراقب العام	.....

٦٩	الفقرة الأولى: التعريف بالمراقب العام.....
٧٠	الفقرة الثانية: سلطة المراقب العام.....
٧٢	الفقرة الثالثة: النتائج المترتبة على الأعمال التي يقوم بها المراقب العام.....
٧٣	المبحث الثالث: مدقق الحسابات.....
٧٤	الخاتمة.....

الملاحق

- الملحق رقم ١: الهيكلية الإدارية لبلدية بعلبك.
- الملحق رقم ٢: المستندات المطلوبة للحصول على رخص وإفادات وتصاريح.
- الملحق رقم ٣: نماذج كيفية تشكيل لجان.
- الملحق رقم ٤: نماذج توضح سير المعاملات الإدارية من تاريخ تسجيلها في القلم حتى صدور حوالة صرف بها.
- الملحق رقم ٥: دفتر شروط خاص لإجراء مناقصة عامة لشراء ألبسة صيفية للشرطة والحراس والجباة في البلدية.