

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية

الفرع الاول - الحدث

الرقابة المالية والادارية على بلدية الغبيري

(حسناتها وسيئاتها)

تقرير أعد لنيل شهادة الماستر^٢ في القانون العام - "مهني"

إعداد الطالب

عبدالله حيدر جزيبي

اشراف الدكتور وفيق ربحان

وعضوا اللجنة :

الدكتور :

الدكتور :

٢٠١٨ - ٢٠١٩

إهداء

إلى والدي العزيز الذي علمني أن الرجل من كَثُرَ عمله وقَلَّ كلامه وأن رضى الله
ينبغي أن يكون دائماً وأبداً فوق رضا الناس .

إلى والدتي الحبيبة التي تعلمت منها أن الإخلاص في العمل هو طريق السعادة
وأن السعادة لا تعطى وإنما تؤخذ .

إلى أخوتي وأهلي جميعاً الذين علموني أن الوفاء في الحياة هو طريق تحصيل
الناس جميعاً كاصدقاء ، وأن العفو والسماح هو بداية الصواب .

إلى هؤلاء جميعاً أهدي رسالتي

اقدم بحثي

كلمة شكر وتقدير

كم يطيب لي وأنا أتوج جهدي هذا بتقديمه للمناقشة، أن أتقدم بشكر تعجز عن الإحاطة به الكلمات، ويمتنع فيه وصف مختلف اللغات إلى...

والديّ الكريمين إجلالاً واحتراماً، وأستاذي الدكتور الفاضل وفيق ربحان، الذي تفضل بقبوله الإشراف على رسالتي هذه، فكان لأرائه وتوجيهاته وعطفه الأبوي الأثر البالغ في إتمام هذه الرسالة.

كما لا يسعني وقد شارفت رسالتي على إِبصار النور الا ان أتقدم بالشكر والعرفان لعمادة كلية الحقوق/ الجامعة اللبنانية وإدارة الكلية ، وبلدية الغبيري ورئاستها وادارتها ، لما قدمته لي من مساعدة وتوجيه وإرشاد كان له بالغ الأثر في إتمام دراستي للماجستير في رحابها، وإلى أساتذتي الذين كان لهم الفضل في إتمام دراستي هذه، وأخص منهم بالذكر الأساتذة الدكاترة عصام اسماعيل ، وغالب فرحات ، وخالد الخير وبرهان الدين الخطيب لمدهم لي يد العون ومساعدتي في دراستي الجامعية وحتى في كتابة رسالتي .

كما يطيب لي ان اتقدم بالشكر الى الدكتورة فاطمة سكيّنة، والدكتور العزيز حسين عبيد ، الذين لم يتأخروا عن تقديم المشورة والمساعدة ومساعدتي في تأمين بما توفر لديهم من مصادر ومعلومات لي في سبيل انجاز رسالتي هذه .

ولا يفوتني في هذا المقام أن أتقدم بالعرفان والتقدير إلى لجنة المناقشة وحضورها مشكورة لمناقشتي هذه الرسالة على الرغم من تحمل وعناء وإثقال عليهم بقراءة هذه الرسالة.

هذا فضلاً عن تقديم شكري وعرفاني لموظفين والموظفات مكتبة كلية القانون والدراسات العليا/ الجامعة اللبنانية ، وموظفي مكتبة كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية وكلية الحقوق/ جامعة الاسلامية .

كما أتقدم بالشكر والتقدير لإخواني وأخواتي لتحملهم مشاق إتمام هذه الرسالة وتشجيعهم المتواصل لي، ولا بد لي من الالتفات بالشكر والتقدير لزملائي وأصدقائي الذين كان لتشجيعهم وتوجيههم الأثر البارز في إتمام هذه الرسالة وأخص منهم زملائي في كلية الحقوق/ الجامعة اللبنانية .

عبدالله

مقدمة عامة :

مع تزايد مظاهر الإهتمام العالمي والاقليمي والمحلي بالادارة المحلية كشكل من اشكال التنظيم الاداري للدولة لتلبية الحاجات والتمتطلبات الحياتية للبلدان , وعلى الرغم من الاختلاف الذي إعتري هذه الادارة نسبةً الى اختلاف الظروف والاسباب التاريخية والسياسية التي أنشأتها في كل بلد , كان لا بد من تكوين أطر تنظيم إداري يتمتع بأسلوب لامركزي الذي يوزع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وبين المجالس المحلية المنتخبة والقائمة على نطاق جغرافي وأقليمي معين, للاضطلاع بالاعباء والخدمات الانمائية والحياتية وشؤون هذا الاقليم التي هي اصلاً من اهتمامات الدولة المركزية , وعلى الرغم من ان اللامركزية الادارية هي احد صور التنظيم الاداري التي تهدف الى تقريب إمكانية اشباع الحاجات العامة للأفراد في الوحدات المحلية التي لا بد من منحها الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة لتقوم بواجباتها الملقاة عليها المجتمع المحلي , فكان لا بد من نشوء هذه الادارات التي اختلفت تسمياتها من بلد الى اخر , وتبعاً للظروف السياسية والمجتمعية والتاريخية التي عاشها هذا البلد , وعلى الرغم من اطلاق تسمية الادارة المحلية والحكم المحلي والمقاطعة والولاية والاقليم وغيره من التسميات, إلا أن إسم البلدية هو المسمى المعتمد والاكثر شيوعاً في العالم , ولكي لا ندخل في أسباب تكوين هذه التنظيمات وظروف نشوئها المختلفة واسباب التوجه نحو هذا النوع من الادارات المحلية بالطرق الديمقراطية الشعبية .

إلا أن ما يهمنا في هذا البحث أن نتكلم بشكل أساسي عن البلدية وتحديداً على بلدية الغبيري في لبنان, بوصفها إحدى أكبر البلديات جغرافياً وأهمها في لبنان على الصعيد الثقافي والاقتصادي والتاريخي , وما يستتبع ذلك من البحث في الامور والشؤون المالية والادارية لادارة شؤونها المحلية ضمن نطاقها الجغرافي , وما يستهدف ذلك من علاقة مع المجتمع المحلي وحدودها الجغرافية

وعلاقتها السياسية والادارية والرقابية مع الجهات الوصائية والرسمية والقانونية والمحلية والمجتمعية , وما ينتج عن ذلك من حسنات وسيئات وتدخل في شؤونها ومسيرتها في تحقيق اهدافها التي تتوخاها ومدى تأثير ذلك على نشاطها ومهامها والقيام بواجباتها تجاه المواطنين .

وتكمن أهمية الدراسات في كونها تبين التركيبة البشرية للبلدية و الصلاحيات المنوطة بها و كذلك معرفة مدى تنوع الموارد المالية للبلدية وأيضا طريقة تنفيذ الميزانية و الرقابة المالية والادارية عليها من الجهات والاجهزة الرقابية المختلفة .

كما تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تتناول أحد المقومات الأساسية للامركزية الادارية ألا وهي الإستقلالية المالية للبلدية التي بدونها يبقى عمل البلدية محدودا و مكبلا بقيود السلطة المركزية ، بالإضافة إلى بروز هذا الموضوع عند كل إنتخابات محلية، أو عند الحديث عن أسباب العجز المالي للبلديات .

إن الدافع لإختيار هذا الموضوع هو معرفة مدى إستقلالية البلدية فعليا عن السلطة المركزية ماليا و إداريا و مصادر تمويلها الذاتية و الخارجية التي تدعم بها من أجل القيام بالمهام المنوطة بها و معرفة مدى تأثير الرقابة المالية من قبل السلطة الوصاية من الناحية الايجابية او السلبية.

لذلك كان لا بد من الإشارة الى التطورات والمراحل التاريخية التي تراكمت على مر الازمان لنصل الى هذا الكيان القائم بذاته في هذا العصر ومدى نجاحه في تحقيق اولويات الشعوب وحاجاتهم ومطالبهم على المستوى المحلي , وفق استقلالية معينة ورقابة معينة وحدود معينة ترسم شكله وغاياته التي تصب في اطارها العام في مصلحة المواطن والدولة بشكل عام .

لذا فإن دراستنا هذه تهدف بشكل أساسي إلى توضيح العلاقة التي تربط البلدية بالسلطة المركزية بوجه عام ومن الناحية المالية بوجه خاص و حيث أننا نعيش في زمن مليئ بالمتناقضات السياسية و الإقتصادية على مستوى الوطن, فمن جهة مالية الدولة ما اذا كان هناك وفرة او نمو من عدمه ، وفي المقابل هناك نسبة كبيرة من البلديات تعاني عجزاً مالياً مزمناً بالإضافة إلى عجز كبير في أداء مهامها , و نتوخى تسليط الضوء بشكل اساسي على عمل بلدية الغبيري كأحدى البلديات المهمة والكبرى في لبنان , والوقوف على حدود الوصاية والرقابة الادارية والمحلية والشعبية عليها, ومدى حماية مبدأ الاستقلالية الذي كفلته القوانين والانظمة المرعية في لبنان, لا سيما قانون البلديات ١٨٨ \ ٧٧ وتعديلاته وحرية هذه الوحدة او البلدية في ممارسة انشطتها في ظل الرعاية التي توفرها لها السلطة المركزية والتنظيم الاداري للدولة اللبنانية والتشريع الاداري .

وبما ان اختصاصي يقع ضمن إطار القانون العام الذي يعالج جزءاً منه العمل الاداري والتنظيم الاداري للدولة والتي تعتبر البلديات جزءاً من تركيبة الكيان السياسي للدولة , فكان لا بد من خوض غمار هذه التجربة عن كسب في بلدية الغبيري كسلطة محلية و جهة رسمية , لخوض اعمال التدريب فيها لمعرفة اليات العمل وكيفية التعامل مع حاجات الناس ومتطلباتهم وكيفية ادارة شؤونها بما ينسجم مع تطلعات المجتمع في اطار المحافظة على حقوقهم وحررياتهم واستقلالهم في ظل المظلة والغطاء الدستوري الذي تؤمنه السلطة المركزية ومدى تأثيره سلباً او ايجاباً على حركتها , ومدى مساهمتها في تنمية الموارد الحياتية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية للمجتمع المحلي في النطاق البلدي .

كما انه سوف نعالج في هذا التقرير **الاشكاليات** التي من الممكن ان تكون محط إختبار للبلدية أثناء القيام بعملها , كدور البلدية الانمائي , وهل ان الرقابة التي تمارس من قبل السلطة المحلية تعيق عمل البلدية في تحقيق اهدافها , أم أنها على العكس من ذلك , هل هناك تدخلات سياسية وادارية من قبل

السلطة المركزية او الجهات المختلفة الرسمية وغير الرسمية تؤدي الى ارباك حركة البلدية بوصفها إدارة يتركز عملها على الانماء المحلي؟ أم أن هذا التدخل يؤدي الى الاستفادة منها كسلطة محلية تؤدي دور السلطة المركزية ضمن نطاقها الجغرافي , وهل أن بلدية الغبيري قد وضعت خطأً ومعايير ورسمت خطوطاً عريضة لكيفية التعامل معها كجهة محلية ومدى استجابة المجتمع المحلي معها ؟ ومدى إستجابة السلطة المركزية معها ضمن الهامش المعطى للبلديات من حرية التصرف خاصة بما تتمتع به البلديات الكبرى في لبنان بوجه عام وبلدية الغبيري على وجه التحديد من بعض الاستقلالية في ممارسة مهامها في ظل رقابة السلطة المركزية وسائر الاجهزة الرقابية الاخرى .

كل هذه الامور وغيرها لا بد من قراءتها وفق منظور وعناوين محددة ومنهجية عمل متكاملة نستقرأها معاً في هذا التقرير , حيث سنبحث هذه الظروف بإتباع المنهج التحليلي والوصفي للحالة كما هي, وبناء رؤيتنا وخطتنا عليها لتكوين المشهد العام لعمل البلدية والعوائق التي تواجهها وسبل معالجتها, ومدى تأثير الرقابة والوصاية عليها والمظلة المركزية في توجيه بوصلة البلدية التي تخدم مسار الدولة والمواطن بشكل عام أم انها تؤثر على مصالح المواطنين وارزاقهم واعمالهم ومعيشتهم ونشاطاتهم بصورة غير ايجابية .

وعليه فإن تقسيم خطة البحث سيكون على الشكل التالي :

القسم الاول : ماهية بلدية الغبيري بوصفها مكاناً للتدريب , ويقسم الى فصلين:

الفصل الاول : الهيكلية التنظيمية والادارية لبلدية الغبيري .

المبحث الاول : الهيكلية الادارية لبلدية الغبيري.

المبحث الثاني : مهام والوظائف الاقسام الادارية للبلدية .

المطلب الاول : المهام الملحوظة في القوانين والمراسيم المنظمة للبلدية .

المطلب الثاني : وظائف الفعلية التي تمارسها اقسام بلدية الغيري .

الفصل الثاني : الية وطبيعة التدريب في بلدية الغيري.

المبحث الاول : آلية التدريب .

المبحث الثاني : طبيعة التدريب

الفصل الثالث : الوظائف المنفذة خلال فترة التدريب والخبرات المكتسبة ومعوقاتهما

المبحث الاول : الوظائف والاعمال المنفذة .

الفرع الاول : من الناحية العملية .

الفرع الثاني : على الصعيد النظري والتحليلي .

المبحث الثاني : الخبرات المكتسبة ومعوقات التدريب

الفرع الاول : الخبرات التي اكتسبتها .

الفرع الثاني : المعوقات التي اعترضتنا اثناء التدريب .

القسم الثاني: دور الرقابة المالية والادارية على بلدية الغبيري

الفصل الاول : الرقابة المالية على بلدية الغبيري

الفرع الاول : اشكال وحدود الرقابة المالية على بلدية الغبيري .

الفرع الثاني: انواع الرقابة الممارسة عليها .

الفصل الثاني : الرقابة الادارية على بلدية الغبيري (حسناتها وسيئاتها).

الفرع الاول : اشكال وحدود الرقابة الادارية .

الفرع الثاني : انواع الرقابة الادارية الممارسة عليها و جزاء المخالفات المالية والادارية.

الفصل الثالث : معوقات العمل البلدي الادارية والمالية والنتائج والمقترحات العملية

المبحث الاول : العوائق الاساسية التي تواجه العمل البلدي (ادارية ومالية)

البند الاول : العوائق الادارية .

البند الثاني : العوائق المالية .

المبحث الثاني: الاقتراحات العملية والتنظيمية في بلدية الغبيري في ضوء النتائج المستخلصة

لتحسين الاداء

البند الاول : توحيد المعطيات واساليب العمل البلدي

البند الثاني : تبسيط اساليب العمل البلدي .

البند الثالث : تأهيل العنصر البشري .

البند الرابع : إنشاء هيكلية مستحدثة للبلديات الكبرى .

البند الخامس : إنشاء مكاتب استقبال للمواطنين في مراكز المحافظات والاقضية

والبلديات الكبرى .

البند السادس : تطوير القدرات المالية للبلديات .

الخاتمة .

القسم الاول

ماهية بلدية الغبيري كمكان للتدريب

سأحاول في هذا القسم أتحدث عن الهيكلية الإدارية لبلدية الغبيري وطبيعة التدريب فيها في (الفصل الأول) من هذه الدراسة , كما سنقوم بشرح الأعمال المنفذة خلال فترة التدريب والخبرات المكتسبة ومعوقاتهما في (الفصل الثاني) منها .

ولكن قبل الدخول في ماهية البلدية , لا بد لنا من الإشارة الى تمهيد يتضمن تاريخ الغبيري ونشأتها وظروفها واهمية البحث المتعلق بها , والحقبة التاريخية التي مرت بها .

لمحة تاريخية

يمتلك لبنان تجربة في الحكم المحلي تعود بدايتها إلى القرن التاسع عشر إرتدت أشكالاً مختلفة من اللاحصرية واللامركزية الادارية بحسب التشريعات المختلفة التي كانت ترعى الأنظمة الإدارية منذ العهد العثماني, مروراً بالإنحداب الفرنسي وعهد الإستقلال وصولاً إلى تطور التجربة المستمر منذ الإستقلال وحتى يومنا هذا (١).

فقد عرف لبنان النظام البلدي للمرة الأولى في ظل حكم محمد علي باشا ولاية محمود بك نعمة كحاكم لبيروت سنة ١٨٣٣ ، ذلك أن هذا الأخير أنشأ لمدينة بيروت مجلساً أسماه " مجلس الولاية " ضم إثني عشر عضواً من العائلات البيروتية المعروفة وجعله مناصفة بين المسلمين والمسيحيين . إلا أن صلاحيات هذا المجلس إقتصرت على العناية بأمور النظافة والحراسة وإنارة الشوارع في المدينة.

(١) مدير مكتب جامعة ولاية نيويورك - ألباني - لبنان - ٢٠٠٠

أما المجلس البلدي الأول بالمعنى الحقيقي فأنشئ في بلدة دير القمر عام ١٨٦٤، ثم إنتشرت البلديات بعد ذلك في ظل قانون البلديات العثماني الصادر عام ١٨٧٧ تطبيقاً للمادة / ١١٢ / من القانون الأساسي للدولة العثمانية التي نصت على ما يلي: "إن الأمور البلدية تجري إدارتها في مجالس الدوائر البلدية التي سيصير ترتيبها في دار السعادة وفي الخارج وسيصير وضع قانون مخصوص لتنظيم الدوائر البلدية ونظامها وكيفية إنتخاب أعضائه، فقامت هذه المجالس في كل قرية وبلدة ومنحت صلاحيات واسعة في ما يتعلق بالشؤون البلدية عام ١٩٤٣ (إعتمدت السلطات - وفي عهد الإنتداب الفرنسي) ١٩١٨ الفرنسية قانوناً بلدياً جديداً إحتفظ بالإطار العام للنظام العثماني ولكن مع مزيد من المركزية. وفقاً لهذا القانون الجديد الذي وضع حيز التنفيذ في العام ١٩٢٢ صارت البلديات تدار من قبل مجالس منتخبة ويرأسها شخص تعينه الحكومة المركزية كرئيس تنفيذي للمجلس البلدي وكممثل لهذه الحكومة. وقد إعتمد هذا النظام في دول أخرى كانت تخضع للنفوذ الفرنسي في تلك الفترة) ومنذ عهد الإستقلال، شهد لبنان مبادرات عدة هدفت إلى إعتماد اللامركزية الإدارية وتعزيز صلاحيات المجالس المحلية، بالإضافة إلى تنظيم سلطات ممثلي السلطة المركزية في المناطق. فقد صدر أول قانون للبلديات عام ١٩٤٧ تلاه المرسوم الإشتراعي رقم - ٥ - الصادر في ٣١ تشرين الأول ١٩٥٢ ثم المرسوم الإشتراعي رقم - ٥ - الصادر في ١٠ كانون الأول ١٩٥٤ ثم صدر القانون رقم ٢٩ - تاريخ ٢٩ أيار ١٩٦٣ الذي تمت على أساسه الانتخابات البلدية عام ١٩٦٣ .

وقد تم تعديل هذا القانون بموجب المرسوم رقم - ١١٨ - تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧ الذي لا يزال ساري المفعول حتى اليوم. الذي عرف البلدية في مادته الاولى بأنها هي ادارة محلية , تقوم ضمن نطاقها , بممارسة الصلاحيات التي يخولها اياها القانون , وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري في نطاق هذا القانون , كما اورد الموسوم في مادته الثانية " أن البلدية تنشأ في كل مدينة او في

كل قرية او مجموعة من القرى الوارد ذكرها في الجدول رقم (١) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١) تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩ وتعديلاته وفقاً لاحكام هذا القانون (٢) .

وتجدر الإشارة إلى أن بعض التعديلات أُدخلت على هذا القانون عامي ١٩٩٧ و ١٩٩٩ .

و لا تزال الجهود الرسمية الرامية إلى تطوير النظام الإداري للبلديات في لبنان تسير بخطى بطيئة، واعدة بإنجاز المشاريع المتعلقة باللامركزية الإدارية تنفيذاً لما جاء في وثيقة الوفاق الوطني .وتعدّ الحكومة حالياً مشروع قانون جديد للامركزية الإدارية تمهيداً لإحالته قريباً إلى مجلس النواب (٣)، ويتخوف الكثيرون أن يكون (٤)، مصيره شبيهاً لمصير مشروع قانون البلديات الذي كان يهدف إلى منح البلديات مزيداً من الإستقلالية والذي كانت قد أحالته الحكومة عام ٢٠٠٤ إلى مجلس النواب، وبأشرت اللجان النيابية آنذاك في درسه ولم يأخذ طريقه إلى الهيئة العامة لإقراره . أما في إطار اللاحصرية الإدارية، فبالرغم من صدور مشروع قانون يقضي بإنشاء محافظتين هما محافظة عكار ومحافظة بعلبك الهرمل وذلك بهدف تقريب المواطن من الإدارات الرسمية وتسهيل إنجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة المختلفة، إلا أن هاتين المحافظتين لم تبصرا النور .

نشأة بلدية الغبيري :

في الماضي البعيد كانت الغبيري عبارة عن اراضٍ زراعية تغطيها نباتات وردية اللون اسمها " العبيره" , وغالباً ما تستعمل للتزيين , وبفعل تأثير اللهجات على تداول اسمها استبدلت مع الوقت الهاء ياء فأضحت " الغبيري" ونها اشتقت البلدة اسمها .

(٢) قانون البلديات - المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٧٧/١١٨ وتعديلاته .

(٣) محمود عبد المجيد المغربي (١٩٩٣- مجموعة القوانين البلدية في لبنان خلال مئة عام- المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان

(٤) س .أرناؤوط" السلطة المحلية في لبنان "رؤى جديدة لسلطة محلية في لبنان ما بعد الإنتخابات" .

وفي رواية اخرى ذكرها العميد المؤرخ فهد سليمان فرحات في كتابه " برج البراجنة وجاراتها": ان الاراضي البلدة كانت تجف خلال فصل الصيف وتتحول الى تربة خفيفة ناعمة كثيرة الغبار بسبب الرياح , والتيارات الهوائية البحرية , وكان التيار البحري الغربي المنطلق من الازواقي يمر سريعاً وعاصفاً على اراضي بئر الحسن , فيصل الى الهضبات الجبلية الشرقية , ثم يعود ليلف كالحلقة على اراضيها فيحدث فيها غباراً كثيفاً , فسميت تلك المنطقة بـ " الغبيري " , وعندما خيم الجيش المصري في المنطقة بقيادة ابراهيم باشا عام ١٨٣٣ م , قامت قيادته باستصلاح الاراضي عبر طمر المستنقعات , وغرس اشجار صنوبر اضافية حيث كانت توجد بذورها واحراجها بكثرة في جبل لبنان وتشكل سياجاً للعاصمة بيروت منذ ايام الامير فخر الدين.

في زمن المتصرفية كانت الغبيري تتبع ادارياً الى بلدية الشياح التي تم تشكيلها في العام ١٨٨٩ برئاسة خليل سعد شهاب وكانت تضم عين الرمانة , والشياح والغبيري وحارة حريك , وفي العام ١٩٠٦ انضمت برج البراجنة .

وفي مطلع العام ١٩٢٢ نجحت " البرج " , بالانفصال ثم تبعها الحارة, فبقيت الغبيري والشياح ضمن بلدية واحدة , وخلال تلك الحقبة حصل توافق بين ابناء البلديتين على ان تكون الرئاسة منوطة بالمسيحيين مع اشراك ثلاثة اعضاء من المسلمين, وكان المجلس البلدي مؤلفاً من سبعة اعضاء بما فيهم الرئيس .

وفي سياق رفض هذا الواقع نتيجة رجحان كفة الاصوات المسلمة , عقدت عدة اجتماعات ضمت وجهاء البلدة في منزل الدكتور علي الخليل خلال العام ١٩٥٥ , حيث توافق المعارضون على ان تكون الرئاسة مداورة بين المسلمين والمسيحيين , ولغرض هذه المعادلة تم انتخاب محمود الحاج رئيساً للبلدية الشياح في العام نفسه , مما ادى سريعاً الى مطالبة المسيحيين بتقسيم البلدة والبلدية ادارياً الى

شطرين " الشياح - الغبيري " , ليتحقق ذلك بقرار من رئيس الجمهورية كميل شمعون في ١١١٩
١٩٥٦ , وفي الرابع من اذار من العام نفسه تم تشكيل اول مجلس بلدي للغبيري برئاسة محمود
الحاج الذي عاد ليستقيل عند تعيينه قاضياً ويخلفه يوسف سليم خليل في العام ١٩٥٧ ولغاية العام
١٩٦٣ ثم استلم البلدية محمد جميل كنج من العام ١٩٦٣ الى ١٩٨٨ وتخلل ولايته رئاسة مرحلية
لحسن عباس الخنساء , ثم استلمها الاستاى حسين مززر , ثم خلفه الاستاذ احمد سلمان حتى العام
١٩٩٨ الى حين استلام اسماعيل الخليل لمدة اربعة اشهر قبل ان تحصل انتخابات البلدية بعد ٣٥
عاماً على غيابها لتسفر نتيجتها عن استلام محمد سعيد الخنساء مقاليد الرئاسة (٥) , واعيد انتخابه
لدورتين متتاليتين في العامين (٢٠٠٤ و ٢٠١٠) .

كان انتقال العمران المحلي والبلدي في ساحل المتن الجنوبي - أي في الشياح وحارة حريك وبرج
البراجنة - الى عمران الضواحي المدنية الفوضوية، قد سبق الحرب بأكثر من عقدين من السنوات
بل إن فؤاد خوري في بحثه المنشور بالانكليزية عام 1975 ، عن جامعة شيكاغو الاميركية، في
عنوان " من القرية الى الضاحية"، يعيد الى ثلاثينات القرن العشرين بدايات تحول الشياح ، المتاخمة
والمماثلة لحارة حريك، الى ضاحية، بعدما كانت " ضيعة " بحسب تسمية سكانها "الأصليين"، أي قرية
زراعية وحرفية محلية.

(٥) ابراهيم وزنه - عوائل واوائل " معالم وزكريات" - الجزء الاول - بيروت - دار بلال - الطبعة الاولى
٢٠١٥.

إن عوامل هذا التحول التي تتبعها خوري وأرخ لها في الشياح، كانت اقتصادية وديموغرافية:

- إذا كانت هجرة المسيحيين من مناطق لبنانية كثيرة الى اميركا الجنوبية والشمالية، تعود الى نهايات الحرب العالمية الاول ومجاعتها، فإن إنهيار البنية الاقتصادية والاجتماعية لصناعة الحرير مطالع ثلاثينات القرن العشرين، أدت الى تزايد هذه الهجرة المسيحية من الشياح، حيث كانت استثمارات المسيحيين وخبراتهم الحرفية والتجارية تشكل قاعدة لهذه الصناعة في البلدة او القرية الساحلية المحلية ذات الغالبية المسيحية والاقلية الشيعية في ذلك الوقت، حينما كانت صناعة الحرير ومرافقها ودورة الاعمال التي تتطلبها، الركيزة الاساسية بل الوحيدة، لتخالط هاتين الفئتين من السكان المحليين.
- نجم عن إنهيار صناعة الحرير وتعاضم هجرة المسيحيين من الشياح اقتصار دورة الاعمال ومصادر العيش المحلية، على الحرف البسيطة والعمل في المرافق الصناعية الناشئة (معمل غندور ومعمل "الريحة"، أي العطور، في الشياح، ومعمل جبر في حارة حريك الى جانب زراعة الحمضيات والخضر المتزايدة بدل التوت الذي كانت تستلزمه الصناعة المنهارة) .
- كانت بدايات الهجرة الشيعية البعلبكية الى الشياح، قد سبقت زمنياً إنهيار تجارة الحرير، ففي العشرينات من القرن الماضي (٦) " وفدت مجموعة من العائلات الشيعية البعلبكية الى الشياح واستقرت فيها"، ليعمل رجالها وشبانها ساسة خيل، تلبية لحاجات ملعب سباق الخيل الذي أنشئ عام 1927 في غابة الصنوبر شمال الشياح"، حيث شيدت للخيول إسطبلات كثيرة، عمل فيها السائسون الوافدون، وأقاموا قريبا إقامة جماعية شبه عشائرية في بيوت أو غرف شيدت متقاربة وعلى عجل لإيوائهم. وأحصى خوري نزول أكثر من 60 أسرة بعلبكية دفعة واحدة في هذه البيوت - الغرف التي

(٦) فؤاد خوري - " نائب الشعب الكادح" - وهيب فاضل - سيرة عبدالله الحاج (١٨٩٩ - ١٩٧٥) - دار النهار - بيروت ٢٠٠٧

أقيمت على " أطراف الشياح " الشمالية الغربية، بين منازل السكان الشيعة" الأصليين "وغابة الصنوبر هذا رقم ضخم بمقاييس التحركات السكانية اللبنانية في ذلك الوقت الذي تسارعت بعده موجات النازحين الشيعة البعلبكيين والجنوبيين الى الشياح.

- أدى تناقص سكان الشياح وملاكها المسيحيين، وكثافة موجات الهجرة الشيعية اليها، ونزولهم بكثرة مخالطين شيعتها" الاصيلين" في شمالها الغربي، وصولاً الى تخوم حارة حريك الشمالية، الى نشوء محلة - ضاحية غربية شيعية في الشياح .أما إنشاء ما سمي طريق صيدا القديمة، آتياً من خلده وعابراً كفرشيما والحدث، وصولاً الى أطراف سقي حارة حريك الشرقية، فقد أدى مروره في الشياح الى قسمتها قسمين اثنين : شرقي عُرف "بعين الرمانه" , غالبية سكانه الساحقة من المسيحيين، واحتفظ إدارياً وبلدياً بتسمية الشياح , وغربي انفصل إدارياً وبلدياً عن الشياح وسمي " الغبيري" , والغبيري هذه هي التي صارت محلة - ضاحية غربية وشيعية، بعدما نشأت فيها بلدية ومخترة مستقلتان عن البلدة الأم، فيما صارت عين الرمانه محلة - ضاحية شرقية ومسيحية.

✕ الغبيري وحارة حريك

هذه العوامل المستلة من بحث فؤاد خوري، والآخرى المستلهمة من بحثه والمستكملة بشهادات محلية ومعايشة شخصية، تبلور صورة سريعة عن نشوء بدايات "مجتمع الضاحية" في الشياح، منذ أربعينات القرن العشرين.

وإذا كانت العوامل التي ذكرها خوري تركز على التحول الاقتصادي - الاجتماعي والديموغرافي الذي أصاب الشياح في الثلاثينات والأربعينات، فإن العوامل الأخرى المضافة، تركز على تفكك الوحدة المكانية والجغرافية والإدارية البلدية للشياح في مسيرة تحولها من بلدة محلية الى ضاحية منقسمة، غربية شيعية في الغبيري، وشرقية مسيحية في عين الرمانه .وفي حال القول إن الوحدة

البلدية المحلية للشيح ونسيجها العمراني والاجتماعي والسكاني، كانا ضعيفين وواهيين أصلاً، وأن هذا الضعف كان عاملاً مؤسساً في إنقسامها اللاحق، فإن عوامل نشوئها ضاحية منقسمة لا تكتمل إلا مع اضافة ظواهر تكوينية لازمت نشوء ضواحي بيروت وغيرها من المدن اللبنانية . من هذه الظواهر : الضعف، بل الغياب الكبير لفاعلية مؤسسات التخطيط المدني العامة، وللجماعة البلدية المحلية، وفوضى العمران والسكن والانتقال من الارياف الى المدن، وتسارع وتائر التمدين وتنامي حاجاته ومتطلباته المتعاضمة في العاصمة الجديدة بيروت.

هذا العرض لعوامل تحول الشياح من بلدة محلية الى ضاحية، يتصل في بعض وجوهه بتحول حارة حريك التي تتاخمها وتتصل بها من ناحية الغبيري الناشئة ، فانهايار صناعة الحرير وتنامي الزراعات المحلية، وهجرة المسيحيين، أصابت الشياح كما أصابت حارة حريك وغيرها من بلدات ساحل المتن الجنوبي كله، كالمريجة والحدث وكفرشما، وصولاً الى وادي شحرور . أما نشوء محلة الغبيري وإنفصالها عن الشياح، وإرهاصها ببدايات تكون مجتمع الضاحية، فكان له تأثيره على حارة حريك . فالغبيري التي استقلت ببلدية ومخترة، نشأت فيها ساحة وسوق حرفية وتجارية على تخوم حارة حريك الشمالية الغربية التي امتد الى داخلها في هذه الناحية حي سكني إتصل عضويًا بالغبيري وبالمهاجرين الشيعة من آل المقداد والخنسا الوافدين من بلاد جبيل ومن بعلبك ، وكانت تكون الغبيري على هذه الصورة الجديدة قد أدى بحسب فؤاد خوري، الى تملل سكان الشياح المسيحيين وتذمرهم، والى شعور مسيحي حارة حريك بشيء من " الحذر" ، بحسب " ميخائيل عون" الذي أكد في شهادته أن نواة السكن البلدي الاساسية في شياح أربعينات القرن العشرين وخمسيناته، كانت حول كنيسة مار مخايل، والى جانبها بلدية الشياح ومقبرتها ومدرستها الرسمية الأقدم والوحيدة في ساحل المتن الجنوبي كله في ذلك الوقت، والتي تلقى فيها ميخائيل مع قريبه الجنرال لاحقاً (ميشال عون)، دروسهما الابتدائية.

ان التجاور الجغرافي بين سقي حارة حريك والنواة السكنية المسيحية للشيح، أدى الى جذب سكان السقي المزارعين والفلاحين المسيحيين الوافدين حديثاً اليه، نحو التواصل مع تلك النواة السكنية، حيث المدرسة والكنيسة. فنشأ عن ذلك تخالط وتمازج بين سكان هاتين الناحيتين من الشياح وحارة حريك. في مقابل هذا التواصل والتمازج، رفض سكان النواة السكنية المسيحية القديمة في الشياح أن ترعى شؤونهم البلدية، بلدية محلة الغبيري التي شملهم نطاقها البلدي المحدث، وفضلوا أن تظل في رعاية بلدية الشياح التي صار نطاقها يسمى "عين الرمانة" ذات الغالبية المسيحية الساحقة، ومحط رحال الوافدين المسيحيين الجدد الذين انعدم نزولهم في المنطقة التي صارت الغبيري وغلب الشيعة الاصليون والوافدون على سكانها.

وإذا اردنا ان نتكلم عن الغبيري بالارقام ، فيمكن حصر ذلك بمساحتها وسكانها وتشكل مجتمعها ولوائح الشطب ومدارسها ودور معاهدها جامعاتها وذلك على الشكل التالي :

تزيد مساحة الغبيري الحالية عن السبعة كيلومترات مربعة من ضمنها الارض التي نجح المجلس البلدي بإستردادها من بلدية برج البراجنة والبالغة كيلومتراً مربعاً واحداً في العقار رقم ٣٩٠٨ وذلك في العام ٢٠١٤ ، وتحدها من الشمال العاصمة بيروت ، ومن الشرق الشياح ، ومن الجنوب حارة حريك ، ومن الغرب البحر الابيض المتوسط ، وتبعد الغبيري عن العاصمة بيروت ثلاثة كيلومترات ، وعن مركز القضاء بعيدا ، اربعة كيلومترات ، ويتألف مجلسها البلدي من ١٩ عضواً من ضمنهم الرئيس.

"مرفق الخريطة جوية للنطاق الجغرافي لبلدية الغبيري + خريطة ابنية وطرقات والانفاق" - مستند رقم ١.

لم يكن عدد السكان في الغبيري يتجاوز الالفى نسمة ٢٠٠٠ في مطلع القرن التاسع عشر , فيما اشارت الاحصاءات التي اجريت في العام ١٩٣٢ الى ان عدد السكان الاساسين ٧٠٠٠ نسمة , اما عدد السكان حالياً فهو يلامس ٢٢٠ الفاً ضمنهم الفلسطينيون المقيمون في مخيمي صبرا وشاتيلا .

والجدير ذكره انه مع بدء عملية تشكّل مجتمع الضاحية وفي ضوء الهجرات الناتجة عن سعي للعمل على جنبات العاصمة بيروت , او ارتحال قسري او اجتماعي نتيجة للحروب والغزوات ونزعات الثأر , اسفرت المستجدات تدريجياً عن سعي الوافدين الجدد الى الاستقرار والتوسع , وهذه المعطيات انعكست سريعاً في تغليب الميزان العددي لصالح المسلمين , مع الاشارة الى ان كثيرين من ابناء رأس بيروت الميسورين توجّهوا الى الغبيري تبعاً في الثلاثينيات والاربعينيات من القرن الماضي , فاشتروا الاراضي وبنوا البيوت الواسعة , بإعتبار ان الغبيري كانت بالنسبة اليهم تمثل الريف المثالي الذي يوفر الراحة والطمأنينة , والاستثمار الزراعي , ونذكر منهم عائلات " شاتيلا , وشهاب , والعريس , ابو نايف , العويني, ولاحقاً توافدت ع الى الغبيري تبعاً في الثلاثينيات والاربعينيات من القرن الماضي , فاشتروا الاراضي وبنوا البيوت الواسعة , , ولاحقاً توافدت عائلات الساحل الشوفي من ال البرجاوي , ومزهر وعرابي وجبيلي وغيرهم ...

" مرفق بعض الصور للغبيري القديمة , عبارة عن عقد بيع خطي قديم وصك بيع ارض عمره مئة عام , إيصال ضريبة منذ مئة عام , وإيصال الى شركة الماء ١٩٣٤ , الغبيري خلال الاقتراع للانتخابات النيابية , صورة من اجتماع اتحاد بلديات الحدث - الغبيري - برج البراجنة عام ١٩٦٢ , صورة لاستعراض عيد الاستقلال بين قصص وشاتيلا , من مشاهد الحرب الاهلية في الغبيري , مطار بيروت الجوي في الستينيات" - ملاحق البحث .

هذا ويبينّ لوائح الشطب في العام ٢٠١٥ بأن مجموع اصوات الناخبين من المسلمين السنة والشيعية في بئر الحسن وحي الجامع هو ٢١,٦٦٠ (٦٠ % منهم تتراوح اعمارهم بين ٢١ و ٣٠

سنة) , فيما ٧٥% منه ٧٥% منهم من الشيعة و ٢٥% منهم من السنة , ويتوزعون على الشكل التالي :

- عدد الناخبين السنة في بئر الحسن ٢١٤٥ .
- عدد الناخبات السنة في بئر الحسن ٢١٩١ .
- عدد الناخبين الشيعة في بئر الحسن ٤٤٧٩ .
- عدد الناخبات الشيعة في بئر الحسن ٤٢٦٦ .
- عدد الناخبين الشيعة في حي الجامع ٤١٨٣ .
- عدد الناخبات الشيعة في حي الجامع ٤٣٩٦ .
- مجموع الاصوات الشيعية ١٧,٣٢٤ , ومجموع الاصوات السنوية ٤٣٣٦ , مع الاشارة الى ان الشيعة يشكلون ٨٥% من مجمل أبناء الغبيري , و ١٥% هم من السنة .
- ويبلغ مجموع العوائل الشيعية في الغبيري ٢٩٢ عائلة , وهي موزعة على ٨٦٠ خانة سجل في دائرة النفوس - قضاء بعبداء .

☒ نواة العمران والمزارع:

في كتابه "الضاحية الجنوبية أيام زمان, كتب "محمد كزما" أن ساحل المتن الجنوبي بين حرج "صنوبر بيروت) شمالاً (ونهر الغدير في صحراء الزيتون) الشويفات جنوباً " ان سهلاً أخضر فسيحاً (٧) ، البيوت فيه قليلة متفرقة وموزعة بين البساتين وأشجار النخيل ورباعات الصبير" ولكن هذا السهل الاخضر ببيوته القليلة المتفرقة، كان يحوي ايضاً عدداً من النوى الاساسية للعمران البلدي

(٧) محمد كزما - كتاب الضاحية الجنوبية أيام زمان - دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة - بيروت ١٩٨٤

والمحلي، هي برج البراجنة التي تشكل محور مدونات كزما لذكريات طفولته وشبابه بين الحربين العالميتين، والشياح - الغبيري مدار بحث فؤاد خوري" من القرية الى الضاحية "في الحقبة نفسها .

أما حارة حريك، وهي النواة العمرانية الاساسية الثالثة، فلها حضورها، وإن كان طفيفاً ومختلطاً، في مدونات كزما، لتحضر حضوراً اساسياً في شهادة "ميخائيل عون" وغيرها من شهادات أهالي الحارة المسيحيين. النوى العمرانية البلدية الثلاث هذه، مع البيوت المتفرقة والموزعة خارجها في البساتين، نشأت، بحسب مصادر التاريخ الاجتماعي لجبل لبنان، عن حركة الهجرات المتعاقبة من القرى الجبلية) المسيحية في معظمها (الى المنخفضات والسهول للعمل والاقامة فيها، منذ القرن السادس عشر.

في بدايات هذه الهجرات المتعاقبة أقام المهاجرون الجليون في بيوت زراعية متواضعة، صغيرة و متباعدة، ولا يربط بينها نسيج عمراني، حيث نزلوا في الاراضي والحقول، وعاشوا على الزراعة والرعي .

وفي الحديث عن العوائل الموجودة في الضاحية والغبيري خصوصاً لا بد من لفت النظر الى ان قدومها حصل على مراحل زمنية متفاوتة ، فمنها من وصل منذ اكثر من ثلاثمائة سنة ، ومنها من وصل على اثر الفتنة الطائفية الاولى التي حصلت في لبنان في العام ١٨٦٠ م ، ولاحقاً توافدت العوائل الجبلية والجنوبية بكثافة بعد الحرب العالمية الاولى ، وعند اجراء الاحصاء الاول خلال الانتداب الفرنسي كتب في خانة " محل الولادة" الشياح وبعد الانسلاخ الرسمي عن الشياح اعتمدت الغبيري - مرفق صورة لطاقم شرطة بلدية الغبيري الشياح .

الفصل الأول : هيكلية البلدية وطبيعة التدريب

أن التحدث عن الهيكلية التنظيمية و الإدارية لبلدية الغبيري والاعمال والنشاطات التي تقوم بها البلدية هو امر ضروري قبل الدخول في موضوع التقرير، حيث سيتم الإيضاح من خلال ذلك حول أقسام البلدية وفروعها بحسب ما هو مقرر في القوانين، او ما تم استحداثه بناءً على التطورات التي طرأت على العمل البلدي وسيتم شرحه ضمن (الفرع الاول) ، أما الشرح عن آلية التدريب في البلدية فسيكون ضمن (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : الهيكلية الإدارية لبلدية الغبيري .

لقد تمت تجزئة هذا الفرع إلى مبحثين ، وسنتحدث أولاً عن الهيكلية الإدارية في (المبحث الأول) وثانياً سنتحدث عن مهام ووظائف الاقسام الادارية في البلدية (المبحث الثاني) .

المبحث الأول : الهيكلية الإدارية لبلدية الغبيري .

نشير بداية الى الرسم بياني " في المستند رقم ١١ " ^١ الذي يوضح الهيكلية الادارية لبلدية الغبيري الجديدة بما يتلاءم مع المرحلة الحالية التي اقرها المجلس البلدي وهي قيد التصديق من المراجع المختصة:

١- يرأس بلدية الغبيري الرئيس معن منير خليل الذي انتخب في الانتخابات البلدية الاخيرة للعام ٢٠١٦ و يعتبر الرئيس التنفيذي للبلدية الذي ينفذ قرارات المجلس البلدي ويقوم بالسهر على متابعة

^١ (ملحق من نشرة الغبيري الشهرية - رسم بياني يوضح الهيكلية الادارية لبلدية الغبيري الجديد - العدد العاشر - شباط ٢٠١٩ .

تنفيذ مقررات المجلس والسهر على متابعتها بإشرافه الشخصي أو عبر من يكلفه من اشخاص او اقسام بذلك .

٢- يليه بحسب التسلسل الرئاسي نائب الرئيس البلدية (الاستاذ احمد محمد الخنسا) والذي يعاونه امين سر له .

٣- رئيس القسم الاداري : (الاستاذ يوسف حداد عرابي) ويعاونه اربع الى خمس افراد موجودين معه في الغرفة ذاتها تتوزع ادوارهم بالعمل وفق ما سنبينه لاحقاً في المبحث الثاني لهذا الفرع .

ويتفرع من القسم الاداري قلم البلدية الذي يتبع ادارياً الى القسم الاداري والذي يديره الاستاذ محمد زلزلي ويعاونه شخص اخر يعنى بتسجيل المعاملات بشكل ممكن وشخص اخر ايضاً بعنوان بريد . كما ينضم الى القسم الاداري في البلدية فرع اخر يسمى الارشيف, والذي يديره الاستاذ علي رستم و تعاونه ثلاث فتيات في عملية الارشفة وشخص اخر بعنوان بريد .

إضافة الى ذلك فإن فرع الاعلام والتوثيق في البلدية له خاصية اذ يديره الاستاذ ابراهيم وزني وتعاونه إحدى العاملات وهي متخصصة وذات مستوى علمي .

كما يأخذ الفرع الاجتماعي دوراً في القسم الاداري والذي تديره الاستاذة حنان الخنسا وتعاونها احداهن .

وتجدر الاشارة ان هذه الفروع وبالرغم من تبعيتها للقسم الاداري تسلسلياً وادارياً الا انها تأخذ طابعاً متميزاً في البلدية, حيث اصبحت خلال الفترات الزمنية المتعاقبة على التأسيس وبسبب اتساع عملها ونطاقها وحجم الاعمال المطلوبة تتسم علاقتها بالشمول والتوسع, بحيث اصبحت اكثر امتداداً في البلدية وهم ينفردون في الاعمال التخصصية التي يتابعونها, ويمكن لرئيس البلدية ان يطلب منهم

بشكل مباشر , او عبر رئيس القسم الاداري, بعض الاعمال او الدراسات والتقارير والابحاث , ويبقى القسم الاداري الذي يأخذ الطابع الاشرافي والاداري للعملية الادارية ان يكون حلقة الوصل بين هذا الفرع وذاك لربط وايصال اي عمل الى نهاياته وخاصة مع وجود توقيع اداري له يمكنه من إعادة الطلب وتعديله من الفرع المعني او القسم المعني او تحويله الى الرئيس لاختذ القرار النهائي .

٤- القسم المالي : والذي يديره الاستاذ " ابراهيم زلزلي " وهو من القدامى في العمل المالي في البلدية مما جعله يكتسب خبرة واسعة في هذا المجال ويعاونه مسؤولة ملف الجباية الاستاذة فاطمة الحاج ويساعدها عدد من الجباة الذين تتولى عملية توزيعهم على الارض بحسب مهام الجباية التي تطلبها منهم .

٥- قسم المفزة الصحية : والذي يديره الاستاذ "حسن الديراني", ويعاونه العديد من الافراد الذين يمتنون اعمال رش المبيدات للحشرات في احياء المناطق التابعة لبلدية الغبيري , ويمتحنون الاعمال المتعلقة بالبيئة وعمال التنظيفات وجمع وفرز النفايات ... مرفق مستند رقم ٥ .

٦- كما ان قسم السلامة الغذاء والرقابة الصحية ومراكز الرعاية الصحية الاولى والمجانية في بلدية الغبيري يندرج في والذي تتابعه الاستاذة "عبير الخنسا" والتي يعاونها فريق مؤلف من ٥ مفتشين ومراقبين صحيين .

" مرفق تقرير عن انجازات السلامة الغذاء والرقابة الصحية + تقارير احصائية للعام ٢٠١٨ و ٢٠١٩ ورسم بياني لعدد المرضى المستفيدين من تقديمات مراكز الرعاية الصحية للعام ٢٠١٧ و ٢٠١٨ والانشطة لمراكز الرعاية الصحية الاولى - مستند رقم ٥ " .

٧- قسم الاشغال : الذي يديره "مرتضى فرحات" وهو مقسم الى العديد من الفروع تعنى بالبنى التحتية و فرق الصيانة والكهرباء والمجارير والصرف الصحي , واعمال الحفر والاشغال والارصفة والطرق (...).

٨- قسم الشرطة : الذي يديره المفوض "وجيه همدر" , ونائبه "مروان الحاج" , ويتراوح عدد قسم الشرطة في بلدية الغبيري بين ٦٠ الى ٧٠ عنصر .

٩- قسم الحراسات : والذي يديره "حسين الخنسا" وهو معني بحماية وحراسة مبنى البلدية .

١٠- قسم الهندسة والدراسات الهندسية : في البلدية والذي يديره الاستاذ " احمد لمع" , ويتألف من مهندسين ومساحين وفنيين وخبراء , اما تابعين للبلدية واما على سبيل التعاقد معها .

١١- اللجان المتخصصة : في البلدية والتي تتألف من اعضاء البلدية والمتخصصين منهم او من اقسامها, وتوكل اليهم ادارة هذه اللجان و دراسة المشاريع والانشطة او الاعمال, واغلبهم من المتخصصين ومهندسين ومتعلمين ولهم اعمال خاصة بهم وذات خبرة , ويتراوح عدد اللجان في البلدية بين ٨ الى ١٠ لجان بحسب الحاجة (حيث يمكن تشكيل لجان اضافية لدراسة مشروع معين بناءً لموافقة المجلس او الرئيس) , وهذه اللجان هي : لجنة الهندسة , لجنة التربوية , لجنة المناقصات , لجنة الصحة , لجنة التخمين , لجنة الشراء والاستلام والتسليم , لجنة الاشغال , لجنة الرياضة , لجنة البيئة , لجنة اجتماعية ... " مرفق بالملاحق مستند رقم ١٣ يوضح عدد اللجان"

١٢- المستشار والوكيل القانوني للبلدية : " المحامي عباس الغول " , صحيح ان محامي البلدية لا يدخل في الهيكلية الادارية للبلدية ولكن الحقيقة تقال ان محامي بلدية الغبيري يبذل الجهود الجبارة على اكثر من صعيد أمام ما يقع على عاتقه بمتابعة الشؤون القانونية بمفرده دون مساعد قانوني, وهو يحمل هذا العبء ويؤدي المطلوب منه على اكمل وجه .

و سنرد تفاصيل عملنا معه في الفرع الثاني من من هذا الفصل , الا انه من الضروري حالياً ان اعماله تتلخص في الاستشارات القانونية والردود واللوائح والاذنارات والدعاوي على المخالفين من المكلفين او غيرهم والمعتدين والمتعدين على حقوق البلدية والحق العام والاملاك العامة ومشاعات البلدية " مرفق كتاب بوكالته عن البلدية مستند رقم ٢٧ " , هذا فضلاً عن حضوره في اللقاءات والندوات والمؤتمرات والانشطة التي تقوم بها البلدية بصفته مستشارها , وبصفته المكلف في تمثيل بلدية الغبيري قانونياً في الخارج , فضلاً عن دوره المحوري في العلاقة مع الرئيس ونائب الرئيس ورئيس القسم الاداري وباقي الاقسام مما يجعل سهولة في الحركة الادارية وديناميكية في التعاطي وتخليص المعاملات والتكامل فيما بينها , وهذا ما يعزز من الحركة الادارية التي اشرت اليها في بداية بحثي والتي تتعكس بلا شك ايجاباً على البلدية ككل في ادارة شؤونها .

المبحث الثاني : مهام ووظائف الاقسام الادارية في البلدية .

بعد ان قسمنا الهيكلية الادارية لبلدية الغبيري , كان من الضروري الاضائة على عمل اقسامها ومهامها والوظائف التي تعنى بها , ومدى تكاملها مع بعضها وانسجامها في تحقيق الهدف الاساسي وتأمين متطلبات وحاجيات الناس والانماء والتنمية على صعيد نطاقها الجغرافي , وهنا سنتكلم عن هذه الوظائف بناءً لما اوردناه سابقاً عن الاقسام وهيكلية البلدية, وهي تتوزع تبعاً لكل قسم على حده لتتبلور على صعيد عمل جماعي ومتكامل يصدر عن البلدية , ولكن قبل الدخول في المهام الفعلية لاقسام بلدية الغبيري والتي هي مرسومة وفق القانون والمراسيم المنظمة لها , او وفق اللجان والاقسام المستحدثة مؤقتاً من قبل المجلس البلدي طبقاً للحاجة , وبعض التطورات التي تفرض وجود مثل هذه الاقسام او اللجان , فقبل الدخول بها , سأحدث عن المهام الاساسية التي وردت في نظام البلديات لاي بلدية وذلك كمدخل لتعريفنا عن ما هو مستحدث او يستحدث وفق الحاجة الفعلية

وبناءً للتطورات التي تطرأ على البلدية ضمن نطاقها الجغرافي , لذلك سنقسم المهام الى مطلبين وفق التالي :

المطلب الاول : المهام الملحوظة في القوانين والمراسيم المنظمة للبلدية

إن مهام البلدية كما جاءت في المرسوم الاشتراعي ١١٨ تاريخ ١٩٧٧\١٦\٣٠ باختصار ووفق ما تم استخراجه من المرسوم وهي على الشكل التالي :

١- اعطاء رخص البناء : وهي مراقبة انشاء الابنية وهدمها وتغيير اشكالها وتركيب مصاعد

كهربائية فيها, واعطاء رخص لاجراء هذه الاعمال وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها الى مساحة الارض المنوي انشاؤها عليها وضمان توفر الشروط الصحية والفنية فيها .

٢- تخطيط البلدة والشوارع : تخطيط البلدة وفتح الشوارع الداخلية والغاؤها وتعديلها بقرارات

ومراسيم مختلفة وتعيين عرضها واستقامتها وارصفتها وتعبيدها وانشاء ارصفة وصيانتها وتنظيفها وانارتها وتسميتها وترقيتها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الاراضي المكشوفة وتكليف اصحابها باقامة الاسوار حولها.

٣- المجاري والصرف الصحي : تصريف مياه الامطار وانشاء المراحيض والمرافق الصحية

وادارتها ومراقبتها .

٤- الاسواق العامة : تنظيم الاسواق العامة وانشاؤها وتعيين انواع البضائع التي تباع في كل

منها او حظر بيعها خارجها .

٥- الحرف والصناعات : تنظيم الحرف والصناعات وتعيين احياء خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والاعمال المقلقة للراحة او المضرة بالصحة .

٦- وسائل النقل البري : انشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود البلديات ومراقبتها .

٧- المحلات العامة : مراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والحانات والملاهي العامة والملاعب ودور التمثيل و دور العبادة والسينما , وتنظيمها وتحديد مواعيد فتحها واغلاقها وطرح واستيفاء رسوم على بيع تذاكرها .

٨- المنتزهات : انشاء الساحات والحدائق - مرفق مستند رقم ٧ - والمنتزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك.

٩- المطافئ ومنع الحرائق : اتخاذ الاحتياطات لمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة وتنظيم بيعها و تخزينها واقتناء المطافئ وصيانتها .

١٠- الاحتياط للفيضانات : اتخاذ الاحتياطات لمنع اضرار الفيضانات والسيول .

١١- اغاثة المنكوبين : اغاثة منكوبي الحرائق والفيضانات والزلازل والكوارث العامة الاخرى وجمع التبرعات لهم وتوزيعها عليهم .

١٢- المؤسسات الثقافية والرياضية : انشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها .

١٣- الاغذية : مراقبة أفران الخبز ومحلات اللحوم والاسماك والفواكه والخضروات وغيرها , من المواد الغذائية واتخاذ الاجراءات لمنع الغش فيها واتلاف الفاسد منها والمساهمة في مكافحة الغلاء .

١٤- معاينة الذبائح وانشاء المسالخ : فحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ

الاحتياطات لمنع اصابتها بالامراض, وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها وانشاء المسالخ .

١٥- التنظيفات : جمع الكناسه والنفايات والفضلات من المنازل والمحلات العامة ونقلها واتلافها وتنظيم ذلك .

١٦- الرقابة الصحية : مراقبة المساكن والمحلات الاخرى للتثبت من تصريف اذارها بصورة منتظمة ومن نظافة الادوات الصحية فيها واتخاذ التدابير لابياده البعوص والحشرات الاخرى.

١٧- الصحة العامة : اتخاذ جميع الاحتياطات والاجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الوبئة بين الناس .

١٨- المقابر : انشاء المقابر والغاؤها ومراقبتها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر .

١٩- الوقاية من الاخطار : اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الاشخاص والاموال ومنع وقوع الاضرار والحوادث المؤذية من جراء القيام بأي عمل من الاعمال المضرة .

٢٠- الباعة والمتجولون والبسطات والمظلات : مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والمصورين المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات والخيم .

٢١- الاعلانات : ترخيص اللوحات والاعلانات ومراقبتها .

٢٢- هدم الابنية المتداعية : هدم الابنية المتداعية التي يخشى خطر سقوطها او المضرة بالصحة والسلامة العامة, او التي تنبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد انذار صاحبها او شاغلها او المسؤول عنها . "مرفق خريطة باماكن الابنية المتصدعة مستند رقم ٣" .

٢٣- القبان : وهو وزن ما يباع بالجملة في الاسواق العامة خارج الدكاكين والمستودعات .

- ٢٤ - فضلات الطرق : بيع فضلات الطرق او استغلالها ^٩ .
- ٢٥ - الكلاب : مراقبة الكلاب والتخلص من الضالة منها والوقاية من اخطارها وترخيصها .
- ٢٦ - الدواب : مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم اسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الاسواق .
- ٢٧ - الميزانية وقطع الحساب والملاك : اقرار الميزانية السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل ارسالها الى مراجع التصديق .
- ٢٨ - التصرف باموال البلدية : ادارة املاك البلدية واموالها واقامة الابنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها وبيعها وابتياع غيرها وفقاً لاحكام القانون وقبول الهبات والوصايا والتبرعات .
- ٢٩ - وظائف اخرى للبلدية : القيام بأي عمل اخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى القانون او اي تشريع اخر معمول به .

المطلب الثاني : الوظائف الفعلية التي تمارسها اقسام بلدية الغبيري

تمهيد

في الحقيقة وقبل استعراض الوظائف الفعلية لاقسام البلدية , وفي اطار ما تقدم سابقاً عن مهام البلدية وفق ما هو مرسوم لها في القانون والتشريع لا سيما قانون البلديات رقم ١١٨ \ ٧٧ وتعديلاته اللاحقة , لا بد من الاشارة أن البلدية وفي إطار حملتها المعلنة في إعادة تنظيم وتحسين بلدة الغبيري في نطاقها الجغرافي ضمن ما يسمى (مشروع ضاحيتي) , كانت قد قامت بسلسلة إجراءات وإزالة

^٩ (م. ش. د - قرار رقم ٧١٤ تاريخ ٢٤ \ ٤ \ ٢٠١٤ - محمد وعبد المجيد ماضي - الدولة اللبنانية بلدية الغبيري , (حيث تقدمت الجهة المستدعية بمراجعة امام شوري الدولة تحت الرقم ١٠٩١١ تطلب فيها وقف تنفيذ وابطال القرار البلدي رقم ١٨٠ \ ١٩٩٣ والقاضي ببيع فضلة طريق تعتبر ملكاً خاصاً للبلدية لعقار غير ملاصق , مما اعاب القرار عيباً من شأنه ان يؤدي الى ابطال القرار وتضمنين الدولة وبلدية الغبيري المصاريف مناصفةً .

مخالفات وتعديات على الاملاك العامة , وتوقيف عربات الخضار غير المنظمة والباعة المتجولين غير المرخص لهم , وإزالة المظلات والشوادر عن الطرق , وإقبال المقاهي والمحلات غير شرعية وغير المرخصة , وتحديد اوقات السهر الليلية لهذه المقاهي لا سيما اننا كنا على ابواب كأس العالم لكرة القدم للعام ٢٠١٨ وما يسبب ذلك من ازعاج وضوضاء للناس أثناء الليل من جراء أصوات الزمامير والصراخ والضوضاء الناجم عن تلك المقاهي, اضافة الى المشاكل التي قد تحدث من جراء عامل المنافسة داخل هذه المقاهي بين الشباب .

ناهيك عن تجميل وتلوين الجدران والمساحات العامة , وانارة الشوارع, ورش المبيدات للحشرات - مرفق مستند رقم ٦ - واعمال التشحيل والتشجير , ومعالجة ازمة العجقة وازدحام السير , ووضع خطة سير بالتعاون مع القوى الامنية وشرطة البلدية واتحاد بلديات الضاحية , ومعالجة مشكلة النفايات ضمن نطاقها الجغرافي , وما يجب الاضائة عليه ان ما قامت به البلدية في هذا الاطار كان بمؤازرة القوى الامنية ووزارة الداخلية واتحاد البلديات , وهذا يدخل في صلب مهامها في تحسين نطاقها الجغرافي واعادة الحياة الى مواطنيها ومنع المخالفات والتعديات المضرّة بالمواطنين والمصلحة العامة.

وفي هذا السياق, لا بد من الاشارة الى موضوع معالجة النفايات ولو بشكل موجز بحيث تتولى البلدية مهمة جمع النفايات وفرزها ثم طمرها او نقلها الى المكان المخصص لذلك , علماً بأن مشكلة النفايات هي مشكلة الوطن بأكمله حيث لم تتوصل الحكومة واللجان النيابية ووزارة البيئة واللجان الوزارية المعنية الى ايجاد حل جذري لها , والحل المؤقت الذي تم التوصل اليه في السنة الماضية (٢٠١٦) كان حلاً مؤقتاً لإزالة النفايات من الشوارع وطررها على شاطئ البحر" على شاطئ الكوستا برفا وسواه " , مع اقتراب فصل الشتاء نتيجة ما شكلته من ضرر كبير وبيئي للمواطنين

وللوطن , وبتاريخ ٢٠١٨\١١\١٩ تم الاعلان في المجلس النيابي على لسان احد النواب عن خطة قيد الدراسة والمتابعة لقرارها تشارك فيها البلديات كجزء من الحل الشامل لمعالجة مشكلة النفايات كونها معنية بالدرجة الاولى عن حل هذه الآفة , على امل التوصل الى حل نهائي في هذا الموضوع الذي يشغل بال اللبنانيين جميعاً بما له من أثار سلبية على حياتهم , ومن اجل تفادي تراكم النفايات امام المنازل فقد قامت البلدية بخطوة عملية لمنع تزايد كميات النفايات في المستوعبات الموجودة في الطرقات ضمن نطاقها الجغرافي , حيث أصدرت تعميماً ومنشوراً الى اهالي منطقة الغبيري ومن هم ضمن نطاقها الجغرافي, بضرورة الالتزام بوضع نفاياتهم في المستوعبات المخصصة لها ويخصص يوم في الاسبوع بوضع النفايات الصلبة من " اثاث منزل وادوات منزلية وحديد خشب وخلاف ذلك, - (مرفق منشور للاهالي يبين ذلك مستند رقم ٤) .

كما قامت البلدية بالتعاون مع اتحاد البلديات بإنشاء مستوعبات كبيرة في الشوارع الرئيسية ووضع علامات وكتابات تبين للمواطن نوعية النفايات المفترض رميها فيه, وأصدرت تعميماً في مرحلة لاحقة بالطلب من المجمعات السكنية والابنية الكبيرة والمتوسطة والمواطنين بضرورة وضع نفاياتهم في أماكن قريبة منها تمهيداً لمرور اليات البلدية وجمعها ورميها في الاماكن المخصصة لها .

مع هذا الشرح المقتضب والذي أحببت ان أشير له من ضمن النظرة القانونية والعملية على حدٍ سواء لمهام البلدية, فيما يلي نضع بين ايديكم ابرز وظائف اقسام الادارية للبلدية والتي تبتدئ من رئيس البلدية وهي على الشكل التالي :

أ : بالنسبة لرئيس البلدية فهو بصفته الرئيس التنفيذي لمقرارات المجلس البلدي والذي يقوم بالسهر على متابعة تنفيذ هذه القرارات تحت اشرافه الشخصي او من ينتدبه لذلك من اشخاص او اقسام, والمؤتمن على على تأمين احتياجات المواطنين ومتطلباتهم الحياتية ضمن حدود القوانين

والانظمة المرعية الاجراء , ويقضي المبدأ المعمول به في القانون الإداري أن يمارس الرئيس الإداري الاختصاص الموكول له بموجب قواعد قانونية بنفسه , حيث لا يمكن له ان يترك ممارستها لغيره الا وفقاً لما يسمح به القانون والاجتهاد ، و يستمد ذلك من الثقة الممنوحة له من الشعب الذي إختاره لتأمين إحتياجاته , وعليه تنفيذ مقرارات المجلس البلدي وممارسة الصلاحية في إعطاء رخص البناء مثلاً, او في صرف المال ضمن حدود معينة او تسمية الشوارع وفقاً للقانون او السماح بإنشاء مشاريع او أنشطة او غيرها او ابرام عقود او اتمام صفقات او اللجوء الى تعيين خبراء , او إجراء كشوفات خاصة او بتكليف منه او اصدار موافقات لتشييد ابنية للبلدية او مراكز رياضية او ترفيهية واقامة مشاريع ثقافية وتنموية بعد إقرارها في المجلس البلدي والموافقة على اقامة مجمعات ومقابر والتدخل بفرض سلطة البلدية ضمن نطاقه الجغرافي بإستخدام القوة والشرطة لازالة مخالفات او تعديات على الاملاك العامة وغيرها من الامور , انما تأتي في سياق الحق المشروع له في تحقيق تلك الاهداف والمؤتمن على رعايتها وتحقيقها - " مرفق كملحق مستند رقم ١٥ ابرز مشاريع بلدية الغبيري

للعام ٢٠١٩

ب - اما نائب الرئيس : والذي يعتبر عضواً بلدياً وهو يقوم بمهامه المكلف بها من رئيس البلدية والتي تكون بناءً على نص صريح بهذا الخصوص يكفل له العمل ضمن صلاحيات المنوطة به أو التفويض المعطى له , فضلاً عن متابعته لغير ذلك من الامور عند غياب الرئيس او سفره , ونستطيع القول ان نائب الرئيس ونظراً لحجم الاعمال والاشغال المطلوبة من البلدية والحاجة الى وجود شخص ينوب عن الرئيس اثناء غيابه او مرضه للقيام بالاعباء الملقاة على عاتق البلدية والتخفيف من الضغط الوارد على الرئيس وعدم توقف المرافق العامة والخدمات المختلفة ضمن نطاق البلدي , وحيث يقوم نائب الرئيس بتهيئة العمل على دراسة هواجس الفئات الشعبية ضمن النطاق

البلدي، والوقوف على طلباتها واستطلاع رأيها قبل اتخاذ القرار البلدي المتعلق بها ، وهو ضليع في ذلك لجهة العمل على تقريب وجهات النظر وإجراء التفاهات اللازمة والمساعدة على تطبيق القوانين وحسن سير المرافق العامة مما ينعكس ايجاباً على حركة المواطنين وحياتهم وازقهم ومعيشتهم .

ج - اما القسم الاداري : والذي تتمحور اعماله على صعيد البلدية ككل ، ولكن تتوزع مهام و ادوار معاوني رئيس القسم الاداري الموجودين معه في ذات الغرفة بين امانة السر واعداد التقارير وطباعة المراسلات وقرارات الرئيس ونائبه ، والتدقيق في الملفات واعداد الجداول وادراج الارقام وتنظيم الملفات وتوحيدها وترتيبها وتوزيعها وتنفيذها واستقبال البريد وارساله بشكل داخلي واجراء المشاورات الداخلية ومتابعة المراسلات وتحصيل الاجوبة الداخلية من باقي الاقسام الشفهية منها والكتابية والهاتفية وغيرها ... ، هذا فضلاً عن الفروع التي تتدرج في إطار هذا القسم الاداري ضمن السلطة الرئاسية، والتي سنتكلم عنها في البنود التالية ، ولكن ما أود ان أشير اليه ان لهذا القسم الاداري بحد ذاته له خصوصية يتمتع بها بصورة ديناميكية يمتاز بها وتؤدي الى التكامل والتعاقد والتنسيق الكامل بين اقسام البلدية ، كما أشير الى ان رئيس القسم الاداري ضليع في عمله الاداري في البلدية وهو على درجة عالية وكبيرة من الحرفية والمهنية نسبة الى حجم العمل والتنسيق الذي يقوم به في داخل القسم وخارجه والدور المباشر مع رئيس البلدية كساعده الايمن .

فضلاً عن حركة الاقسام الباقية في البلدية و خارج البلدية والجهات المختلفة وحركة المواطنين الوافدين من الخارج لمراجعة طلباتهم .

ويتركز عمل قلم البلدية : في حركة الصادر والوارد في استقبال المعاملات والطلبات وتسجيلها واعادة تصديرها للخارج عند نهايتها وارسالها للجهات المختلفة وتبليغها عند الضرورة .

ويتمحور عمل ارشيف البلدية : في حفظ وارشفة كامل الملفات والمتابعات والمعاملات التي تمر على البلدية وحفظها في سجل خاص نظم لهذه الغاية, وهناك ارشيف ممكن وارشيف سجلات تحفظ في اماكن محددة ومغلقة ومنظمة ومرتبطة في خزانات كبيرة وموضبة بطريقة هندسية وتسلسلية بحيث يمكن الرجوع لاي ملف عند الحاجة له , هذا مع الاشارة ان الملفات تحفظ في البلدية لفترة زمنية محددة وبعد الانتهاء من العمل بها ومرور الزمن عليها , ترتب وتحفظ في مخزن تابع للبلدية او تتلف بعد ارشفتها والانتهاء منها نهائياً.

د - وقسم الاعلام : يأخذ حيداً من الاهتمام في هذا السياق حيث يديره شخص متمرس وقديم في البلدية ومن ذوي الخبرة الكاتب والصحفي السابق الاستاذ ابراهيم موسى وزنه, ويعنى القسم في عمليات الاعلان والاعلام والدعاية للبلدية وينشط هذا القسم في اعداد مجلات وتقارير وابرازها في وسائل التواصل الاجتماعي وعلى " الفايسبوك والانترنت " بشكل عام لنقل صورة الاعمال والنشاطات البلدية الى الخارج بحيث يصبح لكل مكلف او مهتم ان يعود الى هذه الوسائل لمعرفة والاستعلام عن ما يريده , حيث لا يقتصر الهدف على منطقة جغرافية معينة بل الهدف هو إيصال صوت البلدية وما تقوم به تجاه مواطنيها الى كل منزل وشخص يهدف الى الاطلاع على انشطتها .

ولا يمكن ان ننسى القسم الاجتماعي الذي يعنى بتأمين المساعدات الاجتماعية للناس والمرضى وذوي الاحتياجات الخاصة, ودراسة طلباتهم ورفعها الى الرئيس عبر القسم الاداري لتحويلها الى القسم المالي لاعداد دراسة مالية وفق النفقة المخصصة لهذه الحالات, وذلك لمن هم ضمن النطاق الجغرافي للبلدية .

هـ - ونأتي الى القسم المالي : الذي تتمحور اعماله حول عمليات عقد النفقة والتصفية والصرف واصدار الحوالة والدفع , ويقوم رئيس هذا القسم كونه من ذوي الخبرة في هذا المجال بتوجيه الملفات

ودراستها بمعاونة مسؤولة الجباية , ولهذا القسم خصوصية معينة لجهة ما يتعلق بالعملية المحاسبية التي يجب ان تخضع لها اي معاملة ترد الى البلدية , حيث ان اوامر التحصيل والجباية والكشوفات والحسومات والتسديدات وعمليات الصرف والاشعارات بالرسوم " مرفق مستند رقم ١٦ " , وبدلات الايجار والابنية المسكونة والاماكن المأهولة والشاغرة وغيرها , وعمليات القبض والحوالات تتم عبر هذا القسم الذي يحرر الايصالات, والحوالات , لصالح امين الصندوق في البلدية الذي يستلم الاموال , وحفظها في الخزنة الخاصة بها , ومن ثم ايداعها في مصرف لبنان وإيفاء جزء منها لقضاء , وتيسير عمل البلدية في عمليات القبض والصرف التي تخضع لاوامر رئيس البلدية بصورة دائمة وشبه يومية (المستندان المرفقات - ١٧ - ١٨) .

و - اما قسم الاشغال : وهو مقسم الى العديد من الفروع التي تعنى بـ : (البنى التحتية , وفرق الصيانة و الكهرباء , والمجارير والصرف الصحي , والمياه الاثثة , فرع البيئة , واعمال الحفر والاشغال والارصفة والطرقاات) كلها تندرج ضمن اختصاص قسم الاشغال الذي يعاونه مساحون ومهندسون تابعون للبلدية او متعاقدون معها وهو من ابرز الاقسام ذات الصلة بالجمهور تبعاً لحاجاتهم المتنوعة .

ن - بالاضافة الى قسم الشرطة : وكان يبلغ عددهم ال ٦٠ عنصراً وقد زاد في العام ٢٠١٨ الى حدود ١٠٠ عنصراً " مستند رقم ١٣ " , ومهمتهم هي ضبط المخالفات في نطاق البلدية وتحرير محاضر الضبط " مرفق مستند رقم ١٩ " , وتنظيم السير في نطاق البلدية , والحد من إزدحام السير في الشوارع بمساعدة شرطة السير التابعة للقوى الامنية والاتحاد وتنظيم محاضر للمخالفين , ناهيك عن عملهم في مؤازرة اقسام البلدية كقسم الاشغال لازالة المخالفات وقسم سلامة الغذاء والمفرزة الصحية عند الكشف وضبط مخالفات المطاعم والمسالخ والملاحم ومحال الاسماك والدجاج واللحوم ,

والتعاونيات ومحلات الالبان والاجبان وغيرها, والقيام باعمال الحماية للاماكن عند الطلب , والمراكز المختلفة ضمن النطاق البلدي , و كان لهذا القسم دور بارز في الالونة الاخيرة في تغطية الكثير من المهمات وضبط مخالفات السير والبناء والتعديت , ومؤازرة البلدية واقسامها في حملتها ضد المخالفين والمعتدين على الاملاك العامة وحقوق الناس والبلدية . وتساعد القوى الامنية في مهامها بالحفاظ على الامن وامان الناس. " مرفق صور عن صقل الخبرات بالتدريب لرجال الشرطة - المرجع ١٠ " , مستند رقم ٢ .

كما ان هناك قسم الحراسات ومهمته تقتصر على حراسة مبنى البلدية فقط او مباني التابعة للبلدية وليس له علاقة تسلسلية بقسم الشرطة انما مساعد ومكمل له , وهناك تنسيق بين هذه الاقسام خاصة انها تشترك في عمل واحد لجهة الحماية والحراسة في مكان ما .

ز - ويوجد قسم الهندسة والدراسات الهندسية : في البلدية الذي يديره المهندس احمد لمع , ومهمته اعداد الدراسات الهندسية للبلدية وهو يتألف من مهندسين ومساحين , ومنهم من هو تابع للبلدية ومنهم من تقوم البلدية بالتعاقد معه لانجاز عمل معين لصالحها , وهو يقوم بالتنسيق والمشاركة في اعماله مع قسم الاشغال الذي تتداخل الكثير من اعمال مع بعضها البعض .

ح - إضافة الى اقسام البلدية الانفة الذكر لا بد لنا من ذكر اللجان المتخصصة والفنية التي تتألف من اعضاء المجلس البلدي والتي توكل اليهم مهام ادارة هذه اللجان واغلبهم من المتخصصين من مهندسين ومتقنين , وهم على درجة من الخبرة , ويتراوح عدد اللجان في البلدية بين ٨ الى ١٠ لجان (كاللجنة الاجتماعية , واللجنة التربوية , ولجنة البيئية , ولجنة الهندسة , ولجنة الاشغال ,

ولجنة المناقصات , ولجنة الرياضة , ولجنة قانونية , ولجنة صحية , ولجنة التخمين , ولجنة الشراء والاستلام والتسليم .

كما تجدر الإشارة الى دور المحامي ومستشار البلدية (الاستاذ عباس الغول) , المتعاقد مع البلدية , وكان لي شرف اللقاء به على مدار الساعة طوال فترة التدريب في البلدية وقد اتخذت مكاناً لي في غرفته بطلب من الرئيس قسم الاداري نظراً لعدم وجود مقاعد كافية في البلدية , حيث اكتسبت معرفة واسعة في المعاملات القانونية وكيفية توجيه الانذارات واللوائح الجوابية والردود والمراسلات والتكاليف التي تصدر عنه , هذا فضلاً عن الدراسات القانونية التي تحول اليه من قبل رئيس البلدية لابداء الراي كمستشار قانوني للبلدية , والتي كنا نتداول بها من حين الى اخر , هذا فضلاً عن استقباله للناس والتباحث معهم وسماع قضاياهم المختلفة والتي اكسبتي معرفة في كيفية التلاقي مع الناس والتوصل الى حلول قبل اتخاذ الاجراءات القانونية بحقهم .

وتتلخص اعماله في الاستشارات القانونية والردود واللوائح والانذارات والدعاوي على المخالفين من المكلفين او غيرهم والمعتدين على حقوق البلدية , وهذا ما يعزز دور الحركة الادارية التي اشرت اليها في بداية بحثي والتي تنعكس ايجاباً على البلدية ككل في ادارة شؤونها .

إلا أن ما يهمنى بشكل خاص وينبغي الاضاءة عليه طبقاً لموضوع التقرير الا و هو القسم المتعلق بالقسم المالي لبلدية الغبيري , الذي يمارس مهام واعمال واعداد موازنات وحسابات واحصاءات وتقارير ودراسات مالية وخططاً مختلفة , بالاضافة الى الاعمال الروتينية اليومية في خدمة المرفق العام للبلدية, واجراء اعمال الجباية والتنشيك والاشعارات والارشفة المالية واعمال التصفية المالية والمحاسبات التي يجريها القسم للمكلفين , الا ان ذلك كله لا ينفي سمة والتداخل والتكامل على حدٍ سواء بين اقسام البلدية لانتاج اي ورشة عمل مالية او محاسبية تتعلق بإعداد المناقصات او اعداد

دراسة معينة او كشوفات لمصلحة هيئات رقابية معينة , وهذا الامر يتعلق في ظروف وكيفية ادارة البلدية ويمكن ان نقسمها الى شقين:

أ - فيما يتعلق بإدارة البلدية التي يفرضها رئيس البلدية بصفته الرئيس التنفيذي للبلدية ويعمد الى وضع الالية التي يراها اجدى وأمتن في عملية تحريك وتسريع العمل الاداري والمالي في بلديته , وهو من المؤكد مرتبط بشكل او بأخر بالحركة السابقة للبلدية والتي من الطبيعي ان تكون مكملة لها بحيث يكون للرئيس قد وضع خطة ادارية متكاملة تتماشى مع ادارته وخبطته ورؤيته المستقبلية لشؤون البلدية ومع الموظفين الموجودين ومع الامكانيات الموجودة , وهذا ما يشير الى انعكاس النجاح الذي تحققه البلدية في القيام باعباءها من خلال هذه الادارة , وحيث يصبح إعداد مشروع الموازنة او الكشف المالي او الدراسة منسقا ومضبوطاً بحركة متكاملة , على ان يكون مرجعها في النهاية الى شخص واحد مكلف بجمعها وتوضيها وتنفيذها وتنسيقها وفقاً للغاية المرسومة لها .

ب - فيما يتعلق بالهيكلية الادارية والتنظيمية : وهذا الامر يعتبر اكثر تسليماً من الشق الاول بحيث ان الهيكلية التنظيمية والادارية للبلدية المقيدة بعدد محدد من الاقسام والفروع , قد تفرض على رئيس البلدية وعلى القسم المالي وعلى الشخص المكلف بإعداد التقارير المالية والدراسات قد تفرض عليهم السير في الية معينة , قد تحد وتقيد عملهم وتبطئ انجاز الاعمال بالسرعة المطلوبة , لذا قد يلجأ الرئيس الى اجراء عملية دمج مؤقتة , او تكليف الاقسام او الفروع في البلدية بالتعاون والتنسيق والتعاون في جمع جهودهم لاعداد عمل او مشروع معين, ويعين شخصاً لهذه الغاية تكون له المرجعية والصلاحيية في جمع الملفات وتوجيه الاشخاص والطلب من باقي الاقسام تأمين احتياجاته في سبيل تحقيق او انجاز خطة او دراسة معينة , هذا الامر قد ينعكس ايجاباً

على تحريك عجلة العمل المطلوب انجازه , وتخفيف الضغط على الاقسام الاخرى بطريقة او بأخرى وتفرغها للقيام باعمالها .

الفصل الثاني : الية وطبيعة التدريب في بلدية الغبيري.

سوف نبحت في هذا الفرع آلية التدريب في (المبحث لأول) وطبيعة التدريب في (المبحث

الثاني)

المبحث الأول : آلية التدريب .

بناءً على مراسلة من جامعتي الفاضلة الى بلدية الغبيري بقبولي لديهم لاجراء التدريب مهني , لمدة شهرين , يحاكي البحث والرسالة التي اقوم باعدادها , فبعد الحصول على موافقة البلدية على بدء العمل كان لي الشرف , بإجراء ستاج تدريبي لمدة ثلاثة اشهر تقريباً انجزت خلالها ٢٥٠ ساعة عمل (امتدت من تاريخ ٢٠١٧٣١١٥ الى تاريخ ٢٠١٧١٦١٣٠) , تراوحت بين ثلاث ساعات الى اربع ساعات على مدى ايام الاسبوع , وذلك بما يتناسب مع الظروف العملية والاجتماعية والشخصية التي اضطررتي ان اقوم باعمال التدريب بهذه الطريقة وبما يتناسب مع أوقات الموظفين ورئيس القسم الاداري ومعاونيه الذين قلماً كان الضغط العملي يفارقهم, حيث استطعت خلال هذه المدة وبالرغم من الضغوطات العملية والحياتية , ان أكوّن فكرة مهمة عن عمل البلدية بمساعدة موظفي البلدية والقيمين عليها وخاصة المشرف والمدير والمرشد والناصح الاستاذ يوسف حداد العرابي (رئيس القسم الاداري في البلدية), والذي كان لي شرف اللقاء معه منذ بداية دخولي الى البلدية كونه محرك ومحور عمل البلدية وكون عمل البلدية بشكل عام يمر عبره , فضلاً عن كونه المسؤول الاول والرئيس على معظم الاقسام الادارية التي تعنى بالحركة الادارية ناهيك عن التواصل

كامل الاقسام الاخرى التي هي تخصصية بحركة معه , وهذا الامر فتح لي المجال للتعرف على كثير من التفاصيل وتكوين صورة واضحة عن ادارة البلدية وحركتها وعقودها وكيفية تعاملها مع الجهات الخارجية ومع المواطنين , فمع اكتمال الصورة خلال الفترة الاولى ومع بداية تأقلمي مع الاجواء السائدة وحالة الاندماج والتلاقي التي جمعتني مع العاملين في البلدية حتى اصبحت اشعر اني واحد منهم, فضلاً عن اني اول شخص يخضع لتدريب في البلدية وتعتبر الحالة الاولى التي تصادف البلدية, وهذا الامر ساعد في تخطي بعض العقبات والاستجابة السريعة من قبل القيمين , خصوصاً مع تفهم الادارة وبالتحديد رئيس البلدية لهذا الاسلوب الناجع في عملية نقل تجربة البلديات وعمل الادارة الى طلاب الجامعات والتوسع بها خاصة مع ما يحمله الاستاذ " معن خليل " من فكر استقلالي وتنموي وانمائي لمنطقته وهذا ما سنستعرضه لاحقاً في البحث الاساسي عن البلدية .

وبما أن المكان والغرفة التي كان يتواجد بها الاستاذ " يوسف عرابي " لا تتسع لاضافة مكتب جديد لي حيث انها عبارة عن غرفة واحدة ليست كبيرة جداً ومقسمة الى غرف صغيرة بقواطع زجاجية تتضمن عدة مكاتب لمعاونيه ، فلم يتم تخصيص مكتب خاص لي , وقد اتخذت مكاناً لي في غرفة محامي البلدية الاستاذ عباس الغول بطلب من رئيس القسم الاداري نظراً لعدم وجود مقاعد واماكن كافية في البلدية, , وكان لي شرف اللقاء به على مدار الساعة طوال فترة التدريب, حيث اكتسبت معرفة واسعة في المعاملات القانونية وكيفية توجيه الانذارات واللوائح الجوابية والردود والمراسلات والتكاليف التي تصدر عنه , هذا فضلاً عن الدراسات القانونية التي تحول اليه من قبل رئيس البلدية لابداء الراي كمستشار قانوني , والتي كنا نتداول بها من حين الى اخر , وعن استقباله للناس والتباحث معهم وسماعهم والتي اكسبتني معرفة في كيفية التلاقي مع الناس والتوصل الى حلول قبل اتخاذ الاجراءات القانونية بحقهم , وكان لي ان تشرفت بالعمل معه لناحية تعريفي على عمل البلديات وزيارة بلدية الحارة واتحاد البلديات وبلديات اخرى كونه محامي ثلاث بلديات في الضاحية ,

وهذه البلديات تعتبر كبرى ويقع على عاتقه لوحده القيام بمتابعة شؤونها القانونية بمفرده دون مساعد قانوني , ويؤدي المطلوب منه على اكمل وجه .

لقد كانت علاقتي مع الأستاذ يوسف عرابي كونه المشرف الاساسي على عملي جيدة جداً, وهو يتمتع بشخصية ديناميكية وحيوية وادارية يستطيع من خلالها أن يتفاعل مع جميع من هم حوله, والاجابة على طلباتهم وقد كان متعاوناً معي بشكل كبير ومهني , وفي المرحلة الاولى احببت ان القي نظرة عامة على عمل البلدية دون الاكثار من الاسئلة وكان متجاوباً معي ويطلب مني ان اسأله عن اي امر او استفسار , وكان يجيبني بالرغم من الضغط العملي الذي يرافقه بشكل دائم .

وقد أجريت العديد من المقابلات مع معظم رؤساء الاقسام والدوائر في البلدية والجلوس معهم في غرفهم ومحاورتهم وكانوا متعاونين جداً معي في كيفية عملهم ودورهم في البلدية وانهم جزء لا يتجزأ من عمل البلدية , كما لمست منهم اقتناعهم بالعمل وخدمة الناس ليس من الباب الوظيفي فقط وإنما لمست هذا الموضوع من خلال بقاء الكثير منهم الى ما بعد الدوام الرسمي لانجاز الاعمال المطلوبة.

المبحث الثاني : طبيعة التدريب

في مستهل التدريب كان طلبي التعرف على البلدية بدايةً , قبل الدخول في تفاصيل عمل البلدية ومهامها ومشاريعها , ولكن بعد فترة كنت كلما طلبت امراً لم يبخل عليي الاستاذ "يوسف عرابي" بأي أمر , وكان يوجهني في كل مرة عن ان معرفة هذا الامر يكون اما بالبحث عنه عن طريق المواقع الخاصة بالبلدية على صفحات ومواقع الانترنت او شرحه من خلاله هو كونه ملماً فيها وله اقدمية يعتد بها , وكان بالامكان الاطلاع على بعض التفاصيل المتعلقة بالشؤون المالية والانشائية

والاحصائية والبرامج والمشاريع , ولكن بحسب اطلاعي لم اكن على علم بها كجهة فنية وتخصصية وان الغوص بها والبحث عنها لن يؤدي الى نتيجة تخدم تقريري حيث اني لست متخصصاً فنياً في الامور المالية او مهندساً او خبيراً او فنياً , فكان بحثي واسئلتني تتمحور حول عمل البلدية من الناحية العامة , والاطلاع على الملفات ووجهتها العامة دون الدخول في تفاصيلها ومآلاتها , وقد رسمت بحثي وتقريري على هذا الاساس حيث اني لم اكن بوارد التعرف على تفاصيل لا تؤدي الى نتيجة عملية في التقرير , وازدت ان اجمع ما هو يفيد بحثي ويكسبني الخبرة الادارية وتقنية البحث اللازمة .

وهنا لا يسعنا الا ان نشكر الاساتذة الذين أشرفوا على متابعتي لهذا البحث بكل مودة ورحابة صدر .

الفصل الثالث : الوظائف المنفذة خلال فترة التدريب والخبرات المكتسبة ومعوقاتهما

سنقوم في هذا الفصل بالحديث أولاً عن طبيعة الوظائف المنفذة (المبحث الأول) والخبرات المكتسبة ومعوقاتهما (المبحث الثاني) .

المبحث الأول : الوظائف و الأعمال المنفذة .

طبيعة الأعمال المنجزة سواء من الناحية العملية (الفرع الأول) و من الناحية النظرية والتحليلية (الفرع الثاني)

الفرع الأول : من الناحية العملية

مما لا شك فيه ان العمل يندرج ضمن الاطار المكتبي الاداري البحثي , ولم يكن المطلوب العمل على الارض مع الفرق المتخصصة بذلك , وبالتالي كان حضوري الى جانب رئيس القسم الاداري بمثابة عمل فعلي فكننت على تماس مباشر حول كيفية التواصل مع الموظفين من جهة ومع الناس الذين يأتون الى البلدية لمراجعة شؤونهم والتقدم بطلباتهم من جهة ثانية , وكان لي نصيب المشاركة في كيفية التعامل مع هذه المراسلات وتعلم الحركة الادارية وطريقة التواصل الداخلية , ولا شك ان الاحتكاك مع هذا الكم الهائل من المعاملات والمراسلات والمكاتبات التي تضم الكثير من المواضيع المختلفة (المتعلقة بالتراخيص والطرق والكشف الميداني وطلبات الناس المختلفة والمساعدات والمواقف والمنشآت والمحلات والخيم....وغيرها) , ومما جعلني اکتسب خبرة معينة , فضلاً عن جلوسي بعد الانتهاء من العمل في مكتب الرئيس الاداري و مكتب محامي البلدية حيث كان لي نصيب من التعرف على امور كثيرة قانونية وغير قانونية , وكيفية العلاقة مع الناس والتي وتتلخص اعماله في الاستشارات القانونية والردود واللوائح والاذنارات والدعاوي على المخالفين من المكلفين او غيرهم والمعتدين والمتعدين على حقوق البلدية , هذا فضلاً عن حضورهم في اللقاءات والندوات والمؤتمرات والانشطة التي تقوم بها البلدية بصفته مستشارها , وبصفته المكلف في تمثيل بلدية الغبيري قانونياً في خارج نطاقها .فضلاً عن دوره المحوري في العلاقة مع الرئيس ونائب الرئيس ورئيس القسم الاداري وباقي الاقسام مما يؤدي الى سهولة في الحركة الادارية وديناميكية في التعاطي وإنجاز المعاملات والتكامل فيما بينها , وهذا ما يعزز من الحركة الادارية التي اشرت اليها في بداية بحثي والتي تنعكس ايجاباً على البلدية ككل في ادارة شؤونها , هذا فضلاً عن المقابلات واللقاءات

والجولات والحركة التي كنت اقوم بها بشكل دوري على اقسام البلدية والتعرف على اعمالها والجلوس مع القيمين عليها لتكوين صورة واضحة عن عمل كل قسم في البلدية والتعرف عليها .

الفرع الثاني : على الصعيد النظري والتحليلي

ان الحديث يطول حول الشق التحليلي , وهذا ما سأستغله للكلام عنه في القسم الثاني عندما نتطرق للرقابة على البلدية , ولكن من المفيد الاضائة على العمل من الناحية التحليلية , ومدى انطباقها وترابطها مع الحركة الادارية في البلدية , وعلى العمل المؤسساتي والبلدي والانمائي وعلاقة المجتمع المحلي في ظل الدور العائد للبلدية من جهة ومدى ترابط القوانين الي ترسم مسار وحركة البلدية والمراسيم والقوانين المرعية الاجراء ومدى تطبيقها من جهة ثانية , وكذلك التعاميم الادارية والقرارات الصادرة من سلطة الوصاية والتي تقيد عمل البلدية في مكان ما , ومدى الترابط والتناغم بين هذه الادارات , في ظل القوانين المرعية والتي مرّ عليها زمن ولم يكن هناك تطوير للقوانين المنظمة للبلديات, مما يجعل القرارات الادارية الصادرة من رئيس البلدية اولاً والاتحاد البلدي والوزارة كسلطة وصائية ثانياً تحل مكان القانون الذي من الممكن ان لا يغطي كل التطورات الحاصلة في النطاق البلدي .

وفيما بعد عمدت الى جمع معلوماتي التي حصرتها في سلة واحدة وذلك بهدف التوصل الى النتيجة المرجوة , والتي أصبو اليها , وقد عمدت الى ادراج معلوماتي بحسب ما سنرى في القسم الثاني من التقرير .

وكان لا بد من الاضائة على الحركة التي اشرت اليها سابقاً وذلك من باب التعرف على عمل البلدية عن كسب وطرق التعامل , لايماني ان الحركة بالشق النظري الذي تأخذه في الدراسة

الأكاديمية قد يكون قاصراً على الإحاطة بالعمل البلدي والشق الإداري العملي الذي تمارسه على أرض الواقع في الميدان قد يختلف كثيراً , ليس من ناحية تطبيق القوانين و إنما من ناحية التطورات التي تطرأ على العمل البلدي خلال السنوات المتعاقبة التي قد تفرض متغيرات جديدة تحدث تغييراً واستحداثاً في أنظمة البلديات لتيسير وتحريك عجلتها وهذا الأمر كله ضمن نطاق القانون والقرارات الإدارية التي تعطي الصفة الشرعية لتلك الأعمال .

إلا ان ما نود ان نؤكد عليه هو ان النظر في رتبة المراسيم والقوانين التي تنظم البلديات في لبنان بحاجة الى تطوير وتحديث تراعي التطور الحاصل والتغيرات التي تنسجم مع حياة الناس ومتطلباتهم وتطلعاتهم وهذا الأمر غير محقق في قوانيننا , اللهم ربما سنلمس هذا الأمر في قانون انتخابي جديد ويهدف الى تكريس روح الديمقراطية والحرية , اكثر منه الى التنظيم الإداري للعمل البلدي والرقابي عليها وتحريرها من السلطة والرقابة التي تقيد عمل البلدية , مع عدم الانتقاص من دور تغيير الممثلين في هذا الإطار وقدرتهم على تحسين وتطوير العمل البلدي تبعاً للمجلس والاعضاء وايدولوجيتهم وانفتاحهم لما يراعي التطور والحدثة والريادة .

المبحث الثاني : الخبرات المكتسبة ومعوقات التدريب

سنحدث في هذا الفصل عن الخبرات التي تم إكتسابها خلال فترة التدريب (الفرع الأول) وعن المعوقات التي إعترضتنا أثناءه (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الخبرات التي تم إكتسابها

من خلال ما عرفناه عن اهمية التدريب وما ينتجه من شخصية مهنية و تجربة عملية نتيج المشاركة في العمل الإداري في اي ادارة بشكل فعال , ومن خلال عملي عن كسب في البلدية

اكتشفت أن العمل في البلديات ليس بتلك السهولة قياساً بالعمل النظري الذي عايشناه على مقاعد الدراسة ، فإن هذا التدريب اكسبني نظرة وفكرة عملية عن عمل الادارة اولاً وموظفيها والتي ستهيئ لي الفرصة مستقبلاً للعمل في اي ادارة محلية من ادارات الدولة وخاصة البلديات ، التي ينسحب الروتين الاداري عليها كباقي الادارات ، طبعاً مع اختلاف ماهية البلدية ودورها عن دور سائر إدارات الدولة ، ولكن العمل والحركة الادارية تبقى قائمة وهناك قواسم مشتركة بين جميع الادارات .

وهذا الامر لا يستطيع اي طالب تحصيله على مقاعد الدراسة على الرغم من حجم المعلومات التي يكتسبها الطالب في الجامعة والمكاتب ومن قراءاته وثقافته العامة ، الا انه يبقى قاصراً عن هذه الحركة ، حيث لم تدخل مناهج سابقة في الجامعات والمدارس تشجع وتلحظ هذا الاسلوب في مناهجها ، والعبارة ان العمل التدريبي والذي اصبح جزءاً من المنهاج في معظم الجامعات ، يكسب الطالب خبرة عملية في الاحتكاك مع شرائح مختلفة في المجتمع العملي ويؤهل الطالب لإستلام أي وظيفة مستقبلية ويجعله اكثر اندماجاً معها ، طبعاً وبحسب تجربتي العملية في البلدية فإن العمل التدريبي لن يكسب الشخص كامل الخبرة المطلوبة لممارسة تلك المهام بل جزءاً لا بأس به منها.

و مما لا شك به ان العمل والتجربة هي خير دليل على نجاح اي عمل ، فالتجربة ولو كانت محصورة في حدودها الضيقة تؤدي الى مكاسب علمية وفكرية وعملية تحد من الكثير من المعوقات والصعوبات في العمل الاداري وتؤدي الى كسب الوقت ، بحيث انها تؤدي بصاحب العلاقة الى التميز والتألق وتحقيق نتائج سريعة في عمله ، فعلى سبيل المثال لا الحصر ، في احدى البلديات كان هناك موظف يعمل في تصليح وتجهيز مكينات التصوير وآخر في اعداد البرامج وقد التقيت بهما ولمست السرعة في تشغيل واصلاح الاعطال وصيانة المكينات والبرامج ، وتبين لي ان المعهد الذي تخرجوا منه ارسلهم الى شركات خاصة لاجراء دورات تدريبية خلال فترة دراستهم مما اكسبهم خبرة

واسعة في هذا المجال , ادت الى سرعة في انجاز اعمالهم عندما مارسوا المهنة وهم حالياً من الموظفين الاكفاء والنشيطين ومحل ثقة واعتبار من رؤسائهم .

ولا يخفى ابدأ ان **العامل المعنوي والنفسي** للتدريب له خصوصيته وانعكاسه على شخصية الفرد , ومما لا شك به ان هذا الامر يكسر الحواجز مع العمل والتعرف على مواطن الضعف ومكامن الخلل , وبالتالي معالجتها قبل الدخول بها , فعمل المحامي المتدرج لدى محامي بالاستئناف ليس الا حالة من هذه الحالات , وعمل القاضي المتدرج في معهد القضاء ايضاً يصب في هذه الخانة , وعمل تلميذ الضابط في الكلية الحربية قبل ترقيته الى ملازم بعد ثلاث سنوات عمل في الكلية انما يصب ايضاً في خانة التحضير والتأهيل والاعداد لهؤلاء لكسب الخبرة الكافية من اجل الدخول في معترك هذا العمل او ذاك .

و من **المؤسف** ان العمل في ادارات الدولة لم يرق بعد الى هذا الاسلوب الناجع , وهو لو كان متيسراً في السنوات السابقة في الجامعات لكان له ردوده الايجابية في الادارات , خاصة في ادارتنا التي تعتمد اسلوب المحاضرة ويطغى عليها طابع الاستزلام والمحسوبيات , مما يعطل دور الموظف الكفوء الذي يحمل هم الادارة وهم المال العام وهم المواطن , وتبقى الادارة لدينا تشوبها البطالة المقنعة والموظفين الغير كفؤين الذين يضيعون حقوق الناس من جراء اغفالهم لكثير من المعطيات التي لم يكتسبوها من دراستهم الاكاديمية التي لم توفر لهم هذه الامكانيات واصبحوا بعد الانتهاء من دراستهم ضمن الوظائف العامة بطريقة او باخرى , لذا لا بد من اخذ العمل التدريبي الذي يجريه الطالب والذي اجرته انه ذات اهمية عالية وبذلك الكثير من المتاعب في عمل الادارة لمن اراد ان يطور نفسه ويصبح فيما بعد موظفاً فاعلاً وكفوءاً .

الفرع الثاني : المعوقات التي أعترضتنا أثناء التدريب .

لا يغفل عن الجميع ان اي عمل تعترضه بعض الصعوبات والمعوقات قبل انجازه , وهذه الصعوبات تتبلور وتتناثر مع الاستمرار في العمل وتكرار التجارب والاصرار على تحقيق الهدف , ومما لا شك فيه ان الانجازات التي يحققها اي شخص تسبقها جملة من المتاعب والمصاعب الشاقة في انتاج اي عمل او انجازه , وقد تكون بلدية الغبيري قد طالتها سهام هذه الصعوبات والمعوقات عند مبادرتها لتحقيق الانجازات والنجاحات في نطاقها الجغرافي بعد انتخاب المجلس الجديد عام ٢٠١٦ , لا سيما على الصعيد الانمائي والتنموي وازالة المخالفات والتعديات واطلاق مشروع ضاحيتي مع اتحاد البلديات ومؤازرة وزارة الداخلية , في توجه منها لاعادة الحياة الطبيعية والمنارة الى الضاحية كشعلة منيرة تمتزج فيها الحياة والمواطنة .

ولكن إسمحوا لي ان اتكلم بالتفصيل عن هذه الانجازات والتغيرات في القسم الثاني من بحثي , التي بدون ادنى شك تعرضت لكثير من المعوقات والعراقيل والصعوبات في سبيل تحقيقها , كون هذه الممارسات التي كانت موجودة لم تكن وليدة اللحظة , انما هي وليدة الفترات المتعاقبة والتي ادت الى ازدياد حجم المخالفات والتعديات والتعايش معها كأنها امر واقع لاسباب عديدة قد يكون لنا فرصة افضل للتكلم عنها في القسم الثاني , ولكن ما يهمني في هذا المبحث ان اشير الى ان المعوقات دائماً تنتج عن الاعمال التي تبادر الى القيام بها , وهي قد تكون معوقات على صعيد البلدية والتي سأتكلم عنها في القسم الثاني كما اشرت سابقاً , ومعوقات على صعيد الشخصي كمتدرب في هذه البلدية .

وقد يتبادر الى الذهن بصورة اولية ان هناك مجموعة من الصعوبات والمعوقات رافقت عملي في البلدية , وان افادتي السابقة بوجود صعوبات عامة وتحديات لاي عمل , قد تجعل البعض يظن ان

العمل كان على درجة عالية من التعقيد , ولكن الحقيقة هي انه لم تواجهني صعوبات كبيرة ومعقدة , بل كان العمل في غاية المرونة والسهولة , ما خلا بعض التحديات التي رافقت فترة التدريب والتي تلخصت في محاولتي ايجاد فسحة من الحرية في التحرك والتأقلم والاندماج مع الجميع في البلدية , بحيث كان التحدي بالنسبة لي هو امكانية الانخراط في العمل بقدر ما كان همي هو التحري عن بعض المعلومات هنا وهناك , فالهدف كان برأبي هو خوض تجربة مهمة وعملية وعلمية بغض النظر عن حجم المعلومات المستقصاة , وان المعلومة الناتجة عن البلدية هي تحصيل حاصل يمكن تحصيلها في اي وقت , من خلال عملية الانخراط العفوية التي تعيشها مع الموظفين ومع القيمين على العمل.

كما ان الوقت كان له دور في تحديد الاولوية بالنسبة لي , فالموظفون ليس دائماً متفرغين لي , فهم لهم اعمالهم واشغالهم واهتماماتهم التي تأخذ منهم الوقت والجهد , خاصة في خصوصية بلدية الغبيري بوصفها بلدية كبيرة ويقع عليها عبء كبير ومسؤولية قائمة بذاتها والتي تعتبر من بلديات لبنان الكبرى , ولديها شخصيتها المعنوية وكيانها المستقل والتي عليها انجاز متطلبات مواطنيها بشكل مستمر ودائم دون اي تأخير او ابطاء ودون الرجوع الى سلطة اكبر منها ما خلا المحدد في القانون , وهذا ما يجعل موظفيها وعاملها في حالة حركة وعمل مستمرة , ومما يؤثر بدون ادنى شك على حركتي في العمل , فضلاً عن وقتي الذي لم يكن يعينني ان اتواجد بشكل دائم في البلدية , وهذا الامر جعلني اعتمد على جهدي الشخصي في مراقبة سير العمل والاطلاع على تقنياته واساليبه , فليس من السهل ايجاد من يرشدني في الوقت الذي اريده انا , انما الامر مرتبط بانشغالات الاخرين ووقتهم وعملهم , مع التأكيد على ان العاملين في البلدية لاسيما من خضعت للتدريب لديهم, كانوا متجاوبين معي لاقصى الحدود فيما اطلب, وكان بالامكان تحصيل اي معلومة ولكن اردت ان

اجمع المعلومات التي تغيد بحثي , ولا اتدخل في تفاصيل لا تخدم التقرير الذي اقوم باعداده , فعلى سبيل المثال مثلاً , لم ادخل في تفاصيل اعداد الموازنة في البلدية , ومقدراتها وحجم الايرادات والنفقات والدفع والصرف والامور المحاسبية كونها تفاصيل تقنية, واقتصرت اسئلتني على كيفية اعداد ميزانية البلدية , وذلك لان موضوع ميزانية البلدية يحتاج الى ارقام واحصاءات وجداول وبيانات تتعلق في الوردات والنفقات , وهذا الامر يتطلب متخصصين في عملية احتسابها , مع علمنا ان بلدية الغبيري تعتبر من البلديات الكبرى والتي تعتبر ميزانيتها كثاني او ثالث اكبر ميزانية بلدية في لبنان, وهذا الامر مرتبط بحساسية هذه المعلومات وسريتها ومن المؤكد تتحفظ البلدية على اعلانه بالتفصيل , مع انه يمكن ان تجد في المواقع الالكترونية وصحف ووسائل الاعلام ما يفيدك ان بلدية الغبيري من اكبر البلديات في لبنان من حيث نطاقها الجغرافي وميزانيتها, وكذلك الامر بالنسبة لعمليات التلزم والمناقصات التي تجريها البلدية مع الشركات والمؤسسات واصحاب المعامل والاعمال بالفاتورة مع الجهات المختلفة , والاشغال والمنشآت والمشاريع وغيرها ...

ناهيك عن عامل الخصوصية في البلدية والذي يعتبر امراً هاماً , فالموضوع ليس من الضروري ان يكون مرتبطاً بعلومات سرية تتحفظ البلدية او اي ادارة عن ابرازها الى العلن , انما الموضوع مرتبط في خصوصية المواطنين المؤمنة عليهم البلدية في الحفاظ على اسرارهم واشغالهم وحررياتهم وحتى سريتها التي من حقها ان تصونها للحفاظ على اهميتها , كما انني استطيع ان اضيف اكثر من ذلك , وهو امر ليس خافياً على احد ان موضوع الخصوصية هو احدى اساليب العمل الناجعة في الادارة ومردوده متأصل وقائم في اصل اي ادارة , فالسرية المصرفية والخصوصية الالكترونية للاشخاص والحرية الفكرية , كلها امور كفل القانون الحفاظ عليها لانها تمس في خصوصية الافراد الطبيعيين او المعنويين , لذا كان من الطبيعي ان تتستر البلدية عن بعض الامور التي تعتبرها تدخل

في خصوصيتها , وهذا حق كل ادارة , ولا يدخل في اطار التجاذب والتزام على قاعدة انها ادارة عامة يمكن تحصيل اي معلومة منها , فالدخول الى تفاصيل الامور والاجتماعات واللقاءات ليس من حقوق اي شخص ليس ذات صفة , والدخول الى تفاصيل البرامج والامكانات والمقدرات والمشاكل الاجتماعية والصحية والبيئية ليس دائماً من الامور اليسيرة في الادارات , وانا اعتبر هذا الامر جزءاً من الحرية والاستقلالية والاستنسابية التي تحتفظ بها الادارة في الافصاح عن مكنوناتها وخصوصيتها .

لذلك كان حري بي ان اعتمد على جهدي الشخصي , وان اتناول المواضيع من بابها الواسع , وان اشارك العاملين عملهم , وان اتفاعل معهم .

فالعبرة في اكتساب الخبرة والاحتكاك مع هذه الشريحة المنضوية في البلدية والتي تعمل في جد ونشاط من اجل تأمين متطلبات مواطنيها , خاصة ان العمل هو في القسم المالي والقسم الاداري , وكانت اكثرها تعتمد على المراسلات والبريد الوارد من المواطنين وطلباتهم المتعلقة بالايجازات والشقق الشاغرة والاشغال والطرق والارصفة والخيم والعربات والاعمدة والمواقف والابنية والاعمار والبناء وغيرها , والتي تحتاج الى نفقات مالية وموافقة مالية لترتيب الاثر المالي عليها وعلى المكلف بشكل سنوي .

وهذا ما كنت اراه بشكل مستمر في البلدية كحركة روتينية دائمة والتي تحتاج الى موافقة القسم المالي ورئيس البلدية في مطلق الاحوال , اما الامور المتعلقة بالميزانية والمشاريع الكبيرة والمناقصات , فكان من المتعذر رؤيتها بشكل مستمر لانها تحصل في اوقات محددة وهي تحتاج الى موافقة لجان متخصصة والمجلس البلدي لتأخذ حيز التنفيذ, ويتطلب ذلك عدة اجراءات ادارية وتواصل مع

الجهات الخارجية , لم يكن بوسعنا ادراكها والاطلاع عليها في حينه , ولكن تم السؤال عنها وكيفية

اعدادها والاجراءات التي تمر بها .

القسم الثاني

دور الرقابة المالية والادارية على بلدية الغبيري

سنعالج في هذا القسم الرقابة المالية والادارية على بلدية الغبيري بالتفصيل , وسنستعرضها ضمن فصلين , ففي الفصل الاول سنتكلم عن الرقابة المالية والادارية وحدودها , وفي الفصل الثاني سنتحدث عن حسنات الرقابة وسيئاتها .

الفصل الاول : الرقابة المالية على بلدية الغبيري .

سنقسم هذا الفصل الى فرعين , ففي الفرع الاول سنتحدث عن اشكال الرقابة وحدودها ضمن مباحث صغيرة , وفي الفرع الثاني سنتطرق الى انواع الرقابة الممارسة على البلدية وميزانيتها.

الفرع الاول : اشكال وحدود الرقابة المالية على بلدية الغبيري .

المبحث الاول : اشكال الرقابة المالية على بلدية الغبيري

الفقرة الاولى : رقابة ديوان المحاسبة .

لديوان المحاسبة من خلال سهره على الاموال العمومية , وظيفتان : وظيفة ادارية ووظيفة قضائية , وهو يمارس من خلال وظيفته الادارية المسبقة والمؤخرة على تنفيذ الموازنة , كما يبدي رايه في الامور المالية , اما من خلال رقابته القضائية فإنه يمارس رقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال او ادارة الاموال العمومية والاموال المودعة لدى الخزينة .

وقد حددت المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي ٨٢ ١ ٨٣ (قانون تنظيم ديوان المحاسبة) الادارات والهيئات والاجهزة الخاضعة لرقابته ومن بينها بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة وسائر البلديات التي تخضع لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً لاقتراح رئيس مجلس الوزراء (قانون تنظيم الديوان) , او بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً لاقتراح وزير الداخلية, كما حددت المادة ٩٠ من قانون البلديات , علماً ان خضوع البلديات والاتحادات البلدية لرقابة ديوان المحاسبة يخضعها حكماً لرقابة المراقب العام ولقانون المحاسبة العمومية .

• **النبة الاولى : في رقابة الديوان الادارية وهي مسبقة ولاحقة :**

١. **الرقابة المسبقة** : تعتبر هذه الرقابة من المعاملات الجوهرية , وتعتبر كل معاملة لا تجري

عليها هذه الرقابة غير نافذة ويحظر على الموظف المختص ان يضعها موضع التنفيذ

تحت طائلة العقوبة (بحسب المادة ٣٣ من قانون تنظيم الديوان) .

اما المعاملات فهي على الشكل التالي :

أ- **بالنسبة للواردات** .

١ - مع معاملات تلزم اليرادات عندما تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة .

٢ - معاملات بيع العقارات عندما تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة .

ب- **بالنسبة للنفقات** .

١ - صفقات اللوازم والاشغال والخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة .

٢ - الاتفاقات بالتراضي بما فيها عقود الايجار فوق الخمسين مليون ليرة .

٣ - معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة الواحدة منها خمسة عشر

مليون ليرة .

ت- بالنسبة للمصالحات : التي تفوق قيمتها خمسة عشر مليون ليرة .

وفي حال التباين بين البلدية والديوان, يرفع وزير الداخلية الامر والخلاف الى مجلس الوزراء الذي يبت بالموضوع بقرار معلل .

٢. الرقابة المؤخرة : يدقق ديوان المحاسبة , بموجب رقابته المؤخرة في المعاملات المالية ونتائجها العامة , من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحساب ويضع تقريراً سنوياً يبين فيه نتائج رقبته والاصلاحات المقترحة ويبلغ نسخاً عنه الى الاجهزة المختصة الخاضعة لرقابته , لتقديم اجوبتها على ما ورد فيه من مواضيع تتعلق بها.

• نبذة ثانية : في رقابة الديوان القضائية :

أ- الرقابة على الحسابات : تشمل رقابة ديوان المحاسبة على الحسابات جميع انواع المعاملات المتصلة بالواردات والنفقات والمقبوضات والمدفوعات والتي بلغت عن الفترة الممتدة من ١١ الى ٢٠١٨ الى ٣٠ ١١ ٢٠١٨ مبلغ ٦,٩١٦,٠٣٩,٠٠٠ ليرة لبنانية^{١١} , و شهر ٢٠١٨ الى ١٢ ٢٠١٨ بلغت ١٤,١٨٥,٠٨٠,٠٠٠ ليرة لبنانية^{١٢} , مرفق مستند رقم ١٠ و ١١ , والمواد والحسابات , حيث توجب المرسوم رقم ٣٤٨٩ تاريخ ٢٨ ١٢ ١٩٦٥ المتعلق بنظام ارسال الحسابات والمستندات والمعلومات العائدة لها الى ديوان المحاسبة^{١٣} , او يرسل الموظفون المختصون لدى البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية حسابات البلديات والمستندات الثبوتية العائدة لها .

١١) نشرة بلدية الغبيري - جدول مدفوعات شهر ١١ ٢٠١٨ - العدد الثامن - كانون الاول للعام ٢٠١٨ .

١٢) نشرة بلدية الغبيري - جدول مدفوعات شهر ١٢ ٢٠١٨ - العدد التاسع - كانون الثاني للعام ٢٠١٩ .

١٣) المادة ١٨ - مرسوم رقم ٣٤٨٩ تاريخ ٢٨ ١٢ ١٩٦٥ " نظام الحسابات والمستندات والمعلومات" .

ب- الرقابة على الموظفين :

- تشمل اعمال كل شخص يقوم بادارة الاموال العمومية وكل من يتدخل فيها دوم ان تكون له الصفة القانونية سواء كان موظفاً او منتخباً او متعاقداً مع البلدية .
- وقد حددت المادتان ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم الديوان , المخالفات التي يمكن ان يرتكبها هؤلاء وتعرضهم للملاحقة امام الديوان وللغرامات التي يمكن ان يحكم بها .

فقرة الثانية : رقابة التفتيش المركزي :

يعتبر التفتيش المركزي جهاز رقابة تشمل صلاحياته جميع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات وجميع العاملين في هذه الادارات بصفة دائمة او مؤقتة من موظفين واجراء ومتعاقدين , وكل من يتناول اجراً , من صناديقها^{١٤} , وقد كانت البلديات في ظل قانون ١٩٦٣ تخضع كلياً لرقابة التفتيش المركزي بجميع اجهزته , الا ان قانون البلديات الحالي أخرج اعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية في البلدية من رقابة التفتيش المركزي بإعتبارها هيئات محلية منتخبة بحسب ما نصت عليه المادة ١٣٧ من قانون البلديات , الا ان هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل فرقت بين السلطة التنفيذية والتنظيم الاداري , الذي لم يولِ الوحدات الادارية التابعة للبلدية والموظفين لديها اية سلطة تنفيذية , ولو شاء القانون الغاء رقابة التفتيش المركزي على مجمل نشاط البلدية ومن يقوم به من وحدات وموظفين تابعين لها , لكان النص جاء شاملاً وقد قضى بإلغاء الرقابة على البلديات كلياً , وليس السلطتين التقريرية والتنفيذية فقط , لأن اعمال السلطة التقريرية يتولاها المجلس البلدي , اما اعمال السلطة التنفيذية فيتولاها رئيس البلدية او نائبه في حال شغور المركز بحسب المواد ٧١ و ٧٢ من قانون البلديات , او رؤساء الوحدات المفوضون تفويضاً خاصاً منظمياً بحسب الاصول " يبلغ الى

^{١٤} (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ ١٩٥٩ والمراسيم المكملة له .

وزير الداخلية وينشر في الجريدة الرسمية" , وذلك للقيام ببعض مهام رئيس البلدية ونائبه , في الامور التي لا تتعلق بمبدأ عام , وهذه الامور كلها المشار اليها تخرج عن رقابة التفتيش المركزي^{١٥} , اما الوحدات البلدية وموظفوها والاعمال التي يقومون بها , فتبقى خاضعة لرقابة التفتيش المركزي بجميع اجهزته^{١٦} .

واذ ننوه في رأي هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل , وبرأينا كان في موقعه الصحيح لجهة ان قرارات هيئة التفتيش المركزي حافلة بالماخذ على البلديات والمجالس البلدية وموظفي البلديات, و الشاهد على ذلك بحيث ان مشاكل البلدية تفوق مشاكل ومخالفات اية ادارة او مؤسسة عامة .

وقد تبين انه في ظل القانون الحالي , ومنذ العام ١٩٧٧ حتى اليوم , وعلى الرغم من الانحطاط في ادارة غالبية العظمى من البلديات لم يشهد الواقع الراهن تحويل اي رئيس او عضو منتخب الى هيئة التأديب الخاصة .

ومن اجهزة التفتيش المركزي السابقة التي تخضع لها البلديات , ادارة الابحاث والتوجيه والتي اصبحت حالياً في مجلس الخدمة المدنية, والتي تبدي رأيها في ملاكات الموظفين وفي الاجارات للبلديات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية , أما سائر الاجهزة فكل منها يعمل ضمن اختصاصه , شاملاً البلديات جميعاً سواء كان التفتيش الاداري الذي ينظر في النواحي الادارية او الهندسي للناحية الفنية او الصحي للناحية الصحية , اما التفتيش المالي ما يعرف بالمفتشية العامة المالية فيدقق ويراقب بوجه خاص التالي :

^{١٥} (الرأي رقم ١١٤١ ر ١٨ ١١ ١٩٧٧ تاريخ

^{١٦} (تعميم صادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم ١١ تاريخ ١٦ ١٢ ١٩٧٨ .

- كيفية تنفيذ القوانين والانظمة المالية ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها ودفع النفقات وادارة الاموال البلدية.
- كيفية حفظ اموال البلدية وضبط حساباتها .
- كيفية عمل الموظفين الذين يتدخلون بتنفيذ الموازنة وادارة الاموال البلدية .
- كما يشترك في كل تفتيش يمكن ان يكون له نتائج مالية .

وتعرض تقارير التفتيش المالي على مدعي عام ديوان المحاسبة ليبيدي مطالعته بشأنها , ثم تتخذ هيئة التفتيش المركزي القرار اللازم الذي قد يتضمن عقوبات تراوح بين التأنيب وتأخير التدرج والاحالة على مجالس التأديب العام او القضاء الجزائي .

كما نصت المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ | ١٩٥٩ على ان يقوم التفتيش المركزي بمراقبة الادرات العامة والبلديات فيما يتعلق بكيفية قيامها بالمهام الموكلة اليها , ويراقب ويفتش المؤسسات العامة وفقاً للشروط التي تنص عليها انظمتها الخاصة^{١٧} .

كما تراقب وتفتش ادارة التفتيش المركزي الموظفين التابعين للادارات العامة والبلديات فيما يتعلق بكيفية قيامهم بواجباتهم .

ويحق لهيئة التفتيش ان تتخذ جميع العقوبات التأديبية من الدرجتين الاولى والثانية المنصوص عليها في المادة ٥٥ من نظام الموظفين , بإستثناء انزال الدرجة وانزال الرتبة والصرف من الخدمة والعزل .

١٧) المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢ | ١٦ | ١٩٥٩ المتعلق بانشاء التفتيش المركزي والمفتشيات العامة

واما بالنسبة للموظفين والمتعاقدين والاجراء فيمكن للهيئة ان تفرض عليهم مباشرة جميع العقوبات التأديبية الواردة في القوانين والانظمة الخاصة بهم باستثناء انزال الدرجة وانزال الرتبة والصرف والعزل^{١٨} .

فقرة ثالثة : رقابة المراقب العام

نصت المادة ٩٥ من قانون البلديات على ان تخضع الاعمال المالية في بلدية بيروت وسائر البلديات واتحادات البلديات التي تحدد بمرسوم في مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الداخلية الى سلطة المراقب العام , ويمكن ان تتناول سلطته اكثر من بلدية واتحاد .

كما نصت المادة ٩٦ ان يُعيّن المراقب العام في مرسوم بمجلس الوزراء وتنتهي خدماته وتحدد تعويضاته في نفس الطريقة , ويشترط ان يكون من موظفي الفئة الثالثة على الاقل من ملاكات الدولة او ما يعادلها من ملاكات البلديات , وتولى اعمال المالية والادارية عن مدة لا تقل عن خمس سنوات على الاقل .

وحددت المادة ٩٧ صلاحيات المراقب العام ومركز عمله بمرسوم في مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الداخلية والبلديات, فيما خلا الصلاحيات والتعويضات المقررة له , لا يجوز اناطة المراقب العام باي مهمة ولا تكليفه القيام باي عمله او تقاضي اي تعويض او مكافأة .

وقد حددت اصول المحاسبة في البلديات بأن تخضع لسلطة مراقب مالي يسمى المراقب العام البلديات التي سبق واخضعت لاحكام قانون المحاسبة العمومية او لرقابة ديوان المحاسبة والبلديات بمراسيم من مجلس الوزراء .

^{١٨} (المادة ١٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ / ١٩٥٩ .

وقد اخضعت المادة ١١٤ من المرسوم المشار اليه اعلاه بمرجع رقم ١١ لاحكام قانون المحاسبة العمومية ولرقابة ديوان المحاسبة , كل البلديات التي نصت عليها المادة ١٠٥ بإخضاعها للمراقب العام .

اما اتحادات البلديات فتخضع لرقابة المراقب العام ولرقابة ديوان المحاسبة ولاحكام قانون المحاسبة العمومية وفقاً للاس التي ترعى اخضاع البلديات للرقابة .

وتشمل رقابة المراقب العام على البلديات واتحادات البلديات الامور التالية :

نيزة اولى - الرقابة على الموازنة وتعديلاتها , لا سيما من ناحية ابداء الراي في مشروع الموازنة وفي مشاريع الاعتمادات الاضافية التي يجب عرضها عليه بعد اعدادها وقبل اقرارها من المراجع المختصة .

فعلى رئيس السلطة التنفيذية في البلدية ان يحول مشروع الموازنة او مشروع فتح اعتماد مثلاً , الى المراقب العام ليبيدي رأيه فيه ويعيده مقروناً بمطالعه قبل احالته الى المجلس البلدي , مع العلم ان رأيه في هذه الحالة هو استشاري وليس ملزماً .

نيزة ثانية - الرقابة على عقد النفقات .

فكل معاملة تؤول الى عقد نفقة يجب ان تقترن قبل توقيعها بتأشير المراقب العام ويربط بكل معاملة تؤول الى عقد نفقة طلب حجز الاعتماد (مرفق طلب حجز اعتماد صادر من رئيس البلدية مستند رقم ٢١ + " مرفق طلب حجز اعتماد صادر من المجلس البلدي مستند رقم ٢٢) , المخصص لها بحسب ما ورد في

المادة ٦ من المرسوم رقم ١٥٥٩٥ ١٩٨٢ (اصول المحاسبة في البلديات) .

فالمراقب العام هنا هو مراقب لعقد النفقات على غرار عقد النفقات في الادارات العامة^{١٩} , والنص مقتبس من مرسوم تحديد الاصول مراقبة عقد النفقات في الادارات العامة .

وعليه فإن المراقب العام تتلخص مهمته بالتالي :

أ - مسك محاسبة ادارية لضبط حسابات الموازنة , " محاسبة النفقات المعقودة" وأرصدة اعتمادات الموازنة , فيراقب مشاريع عقود النفقة لجهة توفر الاعتمادات في الموازنة او عدم توفرها وما لحقها من تنزيلات او اضافات او اعتمادات مدورة بحسب الابواب والفصول والبنود .

ب - التأشير على معاملة النفقة لجهة توفر الاعتماد وصحة التنسيب وتخصيص الاعتماد لنوع النفقة ذاتها , وانطباق المعاملة على القوانين والانظمة , ويرفض التأشير في الحالات المعاكسة.

إن الرقابة التي يجريها المراقب العام على عقد النفقات هي اهم عمل يقوم به المراقب العام في مجرى ممارسة صلاحياته .

إن سلطة المراقب العام في هذا المجال تبدو اكثر وضوحاً واكثر الزاماً اذ ان كان معاملة تتضمن عقد نفقة " مرفق قرار اداري من رئيس بلدية الغبيري بطلب عقد نفقة - مستند رقم ٢٣ " , او انفاق يجب ان تحال مسبقاً ليوافق عليها , واذا رفض الموافقة توقفت المعاملة وموافقته تسمية في اللغة المالية " التأشيرة " - "Le visa", الاذن بالمرور , الاذن بمتابعة السير بالمعاملة اي بالموافقة على قانونية المعاملة.

وينظر المراقب في صحة امرين كما اشرنا اعلاه , في مسألة توفر الاعتمادات الموازنة ومراقبة صحة انطباق المعاملة على القوانين والاحكام المرعية الاجراء .

^{١٩} (المادة ٩ من مرسوم رقم ٣٢٤ تاريخ ١٣ / ١١ / ١٩٦٤ .

فيما يختص في مسألة اعتمادات الموازنة:

فهو ينظر في صحة توفر الاعتماد وفي صحة التسبيب هل في الموازنة اعتماد للنفقة المطلوبة وهل هو كاف لها , وهل ان نفقة المعاملة تختص فعلاً بالاعتماد المرصد في الموازنة ولا تحوّل نفقة استتساباً من بند الى بند اخر قريب منها ولا تؤخذ مثلاً نفقة شراء كتب من بند المطبوعات , ما دام هناك بند مثلاً لشراء الكتب وبند للمطبوعات سواء نفذ اعتماد ام لم ينفذ لاي منها , والموافقة تحصل هنا في طلب حجز الاعتماد المرفق بالمعاملة, وهذا ما يسمى تأشيرة المراقب العام على حجز الاعتماد, " مرفق طلب حجز اعتماد بقرار رئيس بلدية الغبيري- مستند رقم ٢٤ " .

فيما يختص في صحة انطباق المعاملة على القوانين والاحكام المرعية الاجراء .

إن الرقابة في هذا المجال هي واسعة جداً وعلى المراقب العام ان يجربها تحت طائلة المسؤولية وعملاً بالمادة ١١٠ من المرسوم ١٥٥٩٥ / ١٩٨٢ والمادة ٦٥ من قانون المحاسبة العمومية .
فعليه ان ينظر في تفاصيل صحة المعاملة , ويرى فيما اذا كانت مطابقة للقوانين المالية وسائر القوانين الاخرى بما فيها المبادئ الشرعية العامة , والاحكام المقضى بها والاتفاقيات النافذة وما الى ذلك من احكام مرعية الاجراء .

بمعنى ان المعاملة المعروضة للتأشير قد تتضمن ما هو خاضع لقانون الموجبات والعقود او اصول المحاكمات المدنية او لقانون الاستملاك^{٢٠} , او لقانون البناء او التنظيم المدني او لقانون

٢٠ (م. ش. د - قرار ٩٧١ تاريخ ١٢ / ٦ / ٢٠١٨ - الدكتور كمال عرب - الدولة اللبنانية بلدية الغبيري . -
تقدم المستدعي بمراجعة بوجه بلدية الغبيري يطالبها بالتعويض على قرار البلدي بإنشاء مدافن لجنامين الفلسطينيين ابان الحرب الاسرائيلية على مخيم صبرا وشاتيلا والذي ادى الى شهادة ٣ الاف شخص , وطلبت البلدية بموجب القرار اصدار مرسوم استملاك عقار زوجته لجعله مدافن للشهداء وامتنعت فيما بعد عن تنفيذ مشروع الاستملاك ولم تدفع التعويضات اللازمة بعد ان كلفتها الدولة بذلك ووزارة الداخلية مما ادى الى الحاق الضرر بصاحب العقار كونه لم يستفيد من ملكه واستمرار الامر الى ٨ سنوات مما شكل تمادياً في الضرر وبالتالي صدر قرار الشورى بإلزام البلدية بدفع التعويضات بمبلغ ١٠ ملايين ليرة لبنانية مع الفائدة بمعدل ٥% تبدأ من تاريخ صدور القرار وحتى الدفع الفعلي .

العمل او لقانون اجنبي للمعاملة بالمثل, في اعطاء تعويضات لعامل او القوانين الصحية والسلامة العامة في عقد النفقة لاجراء تصليحات لحساب الغير, وما الى ذلك من تفاصيل قانونية ونظامية لا بد للمراقب العام ان يكون على اضطلاع متقدم عليها ليتمكن من ضبط المخالفات التي قد تقع في معاملة النفقة, فلا تصرف الاموال بطريقة مخالفة يتحمل هو مسؤولية تجاوزها ومسؤولية تنفيذها, ذلك لان القانون قد اناط به صلاحية المراقبة القانونية بصورة عامة ومباشرة فاصبحت اعمال سائر الجهاز مغطاة بتأشيرته من ضمن حدود ما يكون قد وافق عليه , والامثلة على دقة الرقابة ووجوه الاطلاع على كافة القوانين والانظمة قبل التأشير على حجز النفقة , وقد نفذ حكم معجل التنفيذ صادر على بلدية في انه هل يجوز حجز نفقة المصاريف " مرفق حجز نفقة صحية مستند رقم ٢٠ ", هذا الحكم لصالح طالب التنفيذ , حيث قضى قانون اصول المحاكمات المدنية , في حال لم تكن الرقابة على علم بان المشتري يعتبر نفقات الدعوى لها صفة معجلة ^{٢١} .

أما المعاملات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية , فيدققها من الناحية المالية فقط , واذا كانت من المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة فيرسلها اليه , مقرونة بمطالعه قبل التأشير عليها , وعليه التقيد برأي الديوان حتى ولو كان مخالفاً لمطالعه , وهو لا ينظر في ملاءمة النفقة , لأن هذا الامر هو من صلاحية المرجع الصالح لعقدها , بل ينظر فيها من الناحية المالية فقط , وعليه في حالة التأشير الجزئي او رفض التأشير ان يعلل اسباب قراره .

ت - ابداء الرأي للبلديات عندما تطلب منه ذلك في قضية مالية معينة , كمشاريع القرارات والاتفاقات المختلفة او غيرها من المعاملات التي لها نتائج مالية , الا ان رأيه ليس له اية صفة الزامية , بل مجرد بيان توضيحي .

^{٢١} (المادة ٤٢٠ من قانون اصول المحاكمات المدنية الصادر مرسوم اشتراعي رقم ٩٠ - تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ .

ث - وضع التقارير الدورية عن مهمته كمرقب لعقد النفقات , علماً بأن وزير الداخلية والبلديات هو بمثابة المراقب المركزي لعقد النفقات في البلديات , كوزير المالية بالنسبة الى الادارات العامة .

نبرة ثالثة : الرقابة على واردات البلدية :

بيدي المراقب العام رأيه في التعديلات التي تطراً على عمليات طرح الرسوم البلدية , وفي صحة اجراء معاملات التكليف والاعتراض عليها , وفي صحة التحصيل وفي توريد المبالغ المحصلة وفقاً للقوانين النافذة ^{٢٢} .

بمعنى ان المعاملة تحال اليه قبل ان تقر نهائياً لينظر في مدى قانونيتها انطلاقاً من وقائعها وله لاجل ذلك ان يطلب الايضاحات اللازمة او ان يطلع على كافة الوثائق والسجلات بشأنها سناً لصلاحياته العامة في اجراء الرقابة وخاصة سناً للمادة ١٠٨ من المرسوم ١٥٥٩٥ / ١٩٨٢ .

وتخضع لرقابته الشاملة اعمال تحقق التكاليف فلا يتجاوز نطاق مطارحها ولا تقل عنها وكذلك اعمال تحصيل الاموال البلدية وتوريدها الى الصندوق وهي رقابة واقية .

ويبدو ان عمله بالنسبة للواردات هو عمل ملزم بما يعادل سلطته بالنسبة للنفقات كما يتضح من تفصيل المادة ١٠٧ من اصول المحاسبة في البلديات .

نبرة رابعة : الرقابة على العمليات والمعاملات المالية .

للمراقب العام حق مراقبة حسن سير العمل في ما خص تنفيذ الموازنة وادارة الاموال البلدية , ولذلك له ان يطلب الى رئيس البلدية او الى اي موظف يتدخل في ادارة الاموال العمومية ان يزوده

^{٢٢} (المادة ١٠٧ من المرسوم رقم ١٥٥٩٥ / ١٩٨٢ .

بالمعلومات والمستندات اللازمة , التي تمكنه من اجراء مراقبته على افضل وجه وان يطلع على جميع الوثائق والسجلات اللازمة لأداء مهمته ^{٢٣} .

نبذة خامسة : ضبط المخالفات .

على المراقب العام ان يرفع الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة تقريراً مفصلاً عن كل مخالفة تقع تحت طائلة المادتين ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم الديوان ^{٢٤} , وان يرفق تقريره بالمستندات الثبوتية , وذلك تحت طائلة اعتباره مسؤولاً عن التنفيذ , وعليه ان يبلغ نسخة عن هذا التقرير الى كل من وزارة الداخلية والى المجلس البلدي المختص , والمخالفات المقصودة بذلك تتلخص في " عقد نفقة خلافاً للقانون , أو عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات , اهمال عرض احدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة او وضع معاملة موضع التنفيذ لم تعرض على هذه الرقابة , ومخالفة القواعد المتعلقة بادارة الاموال العمومية , بالإضافة الى إشتراك المراقب العام في التحقيقات التي لها طابع مالي ما اذا طلبت منه وزارة الداخلية او رئيس البلدية .

نبذة سادسة : الرقابة على قطع حساب الموازنة .

يتولى المراقب العام تدقيق حساب الموازنة البلدية لجهة :

- ✓ اقتزانه بموافقة المجلس البلدي وتوقيعه من المراجع المختصة في البلدية .
- ✓ صحة ارقام الحسابات رقمياً وحسابياً ومطابقتها للقيود .
- ✓ صحة الحسابات الواردات والنفقات ومطابقتها للقيود الخاصة بها .

^{٢٣} (المادة ١٠٨ و ١٠٩ من المرسوم نفسه اعلاه .

^{٢٤} (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ / ١٩ / ١٩٨٣ .

وهنا لا بد من الإشارة الى ان قانون المحاسبة العمومية لم يعرف قطع حساب الموازنة وانما نص في المادة الثامنة منه على قيد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت او دفعت فعلياً خلالها وينسحب الامر على المرسوم ٥٥٩٥ / ١ / ٨٢ الذي تضمن النص عينه^{٢٥} .

ويقوم هذا الحساب على القاعدة النقدية لانه يجري احتساب الايرادات التي حصلت بالفعل ودخلت الى حسابات البلدية دون الايرادات المحققة وغير المحصلة والتي هي من حقوقها ويجري تدويرها الى السنة التالية لتحصيلها .

كما يتضمن قطع الحساب بيان النفقات التي صرفت اي صدر بشأنها حولات او اوامر صرف , ولكن لا تحتسب النفقات المعقودة غير المصروفة والتي يتعلق بها حق الغير والتي تدور الى السنة اللاحقة من اجل صرفها ودفعتها , وهذه النفقات تشكل حقوقاً تشغل ذمة البلدية .

اوجبت المادة ١٩٥ من قانون المحاسبة العمومية بأن يتضمن قطع الحساب مجموعة من الجداول المتعلقة بالواردات والنفقات موزعة على الابواب والفصول والبنود^{٢٦} , اما المادة الثامنة من المرسوم رقم ٦٣٩٠ تاريخ ٢٤ / ٩ / ٢٠١١ فتضمنت بأن تودع وحدة المحاسبة الادارية او من يقوم بمهامها لدى البلدية او اتحاد البلديات ديوان المحاسبة قطع حساب

(٢٥) المادة الرابعة من المرسوم رقم ١٩٨٢ / ١٥٥٩٥ المتعلق باصول المحاسبة في البلديات
(٢٦) المادة ١٩٥ من قانون المحاسبة العمومية التي اوجبت على مديرية المحاسبة العامة اعداد قطع حساب الموازنة العامة للدولة الذي يجب تقديمه الى ديوان المحاسبة قبل ١٥ من اب من السنة التي تلي سنة الموازنة .

موازنة السنة التالية لسنة الحساب وتضم الى قطع الحساب بيانات تفصيلية تتضمن بحسب

التبويب التالية :

أولاً : فيما خص الواردات :

- تقديرات الموازنة - البقايا المدورة في اول السنة - المبالغ المحققة خلال السنة - المبالغ

الملغاة او المنزلة - المبالغ الموضوعة قيد التحصيل - المبالغ المحصلة - المبالغ الباقية

قيد التحصيل .

الايادات المحققة خلال السنة	الايادات المدورة من سنوات السابق	الايادات المنزلة	الايادات قيد التحصيل
١	٢	٣	$٤ = ٣ - ٢ + ١$
هي المبالغ التي تصدر بشأنها - جداول تكليف - امر قبض - امر تحصيل	هي مبالغ محققة وباقية دون تحصيل من سنوات سابقة	هي مبالغ المحققة ثم الغي تحققها بسبب خطأ او قبول اعتراض	تشكل هذه المبالغ مجموع حقوق البلدية التي يقتضي العمل على تحصيلها

مجموع الايادات قيد التحصيل	الايادات المحصلة	الايادات الباقية دون تحصيل
٤	٥	$٦ = ٥ - ٤$
هي مجموع المبالغ الواجب تحصيله	هي المبالغ المحصلة بالفعل خلال السنة	هي المبالغ غير المحصلة والتي تدور الى السنة التالية لتحصيلها

ثانياً : فيما خص النفقات :

الاعتمادات الاساسية في الموازنة والمدورة والاضافية ومجموع الاعتمادات والملغاة والاعتمادات النهائية والمبالغ المعقودة والمصرفية والاعتمادات المعقودة الواجب تدويرها وتلك غير المعقودة الواجب تدويرها والاعتمادات غير المعقودة الواجب الغاؤها .

الاعتمادات الاساسية	الاعتمادات الازفافية	الاعتمادات المدورة من سنوات سابقة	الاعتمادات المنزلة	الاعتمادات النهائية
١	٢	٣	٤	٥ = ٤ - ٣ + ٢ + ١
هي الاعتمادات الملحوظة في الموازنة عند تصديقها من المراجع المختصة	هي الاعتمادات المفتوحة لتضاف الى الاعتمادات الاساسية	هي الاعتمادات غير المصرفية من سنوات سابقة	هي الاعتمادات المنقولة من هذه النبذة الى نبذات اخرى	تشكل هذه الاعتمادات سقف الانفاق المسموح به ولا يجوز تجاوزها

الاعتمادات النهائية	الاعتمادات المعقودة	الاعتمادات المصرفية	الاعتمادات المعقودة غير المصرفية	الاعتمادات غير المعقودة
٥	٦	٧	٨ = ٧ - ٦	٩ = ٦ - ٥
تشكل سقف للانفاق لا يجوز تجاوزه	هي الاعتمادات التي عقدت وفقاً للاصول	هي التي تصدر بصدها " حوالة " او " امر صرف "	هي التي عقدت ولكنها لم تصرف تدور في حال تعلق بها حق للغير وكانت من الجزء الاول واذا كانت من الجزء الثاني تدور سواء عقدت ام لا	اذا كانت من الجزء الاول تلغى وتدور اذا كانت من الجزء الثاني

ويرفع بقطع الحساب والبيانات التفصيلية المستندات التالية :

البيانات التي تعدها فصلياً البلدية او اتحاد البلديات حول عمليات تنفيذ الموازنة والتي تتضمن:

- فيما خص الواردات ولكل نوع على حدة : المبالغ المحققة - المبالغ الملغاة او المنزلة - صافي المبالغ الموضوعة قيد التحصيل .

- فيما خص النفقات : الاعتمادات الاساسية في الموازنة وفق ما نص عليه المرسوم ٣٣٧٣

١ ١٩٦٥ تتضمن البيانات الفصلية لكل ادارة عامة وهي من مرفقات قطع الحساب ما يلي :

✓ جداول النفقات التي تتضمن : الاعتمادات الاساسية او الباقية قيد الصرف والاعتمادات

الاضافية المفتوحة بنصوص لاحقة , والاعتمادات المدورة من سنين سابقة , والاعتمادات

الملغاة والاعتمادات النهائية والاعتمادات المعقودة , والمحجوزة والمصفاة والمصرفية

والمعقودة الواجب تدويرها للسنة التالية , والاعتمادات غير المعقودة الواجب تدويرها ,

والاعتمادات الواجب الغاؤها .

✓ جداول الواردات تتضمن : تقديرات الواردات الاساسية بموجب قانون الموازنة , البقايا

المدورة اول السنة , المبالغ المحققة خلال سنة الموازنة , المبالغ الملغاة او المنزلة ,

المبالغ الصافية الموضوعة قيد التحصيل^{٢٧} , المبالغ المحصلة , والمبالغ الباقية قيد

التحصيل " الفرق بين مجموع المبالغ المحققة ومجموع المبالغ المحصلة"^{٢٨} .

لم تختلف البيانات المطلوبة لقطع الحساب الواردة في المرسوم رقم ٥٥٩٥ \ ٨٢ عن تلك

المطلوبة بموجب المرسوم رقم ٣٣٧٣ \ ٦٥ سوى انها لا تتضمن بيانات الاعتمادات

^{٢٧} (المادة ٨ و ٩ من المرسوم رقم ٣٣٧٣ تاريخ ١١ \ ١٢ \ ١٩٦٥

^{٢٨} (المادة ٢ و ٦ من المرسوم رقم ٣٣٧٣ تاريخ ١١ \ ١٢ \ ١٩٦٥

المحجوزة بالإضافة الى اختلاف في المهل المحددة لايداع قطع الحساب بحيث تلزم البلدية قبل ٣٠ حزيران اي قبل شهر ونصف من المدة المحددة للبلديات الخاضعة لاحكام قانون المحاسبة العمومية , على الرغم من ايجابية اعتماد مهلة موحدة للبلديات لانجاز قطع حسابها واعتماد نماذج موحدة بالبيانات اللازمة لظهار تنفيذ موازنة البلدية .

يستفاد من الجداول الانفة الذكر, بأن محاسبة الموازنة لا تعكس حقيقة الاوضاع المالية للبلدية لانها تقوم على القاعدة النقدية وطريقة القيد المنفرد, فيجري في ختام السنة المالية اعداد بيان اساسي هو قطع حساب الموازنة, الذي يبين وجود وفر او عجز بين الواردات المحصلة والنفقات المصروفة .

وبالرغم من ان المحاسبة الادارية وان كانت لا تساعد الادارة على تقييم اوضاعها المالية واتخاذ القرارات المناسبة, غير انها تظهر مدى تقييد البلدية في ادارة ماليتها بالموازنة التي تم اقرارها وتصديقها من قبل سلطة الرقابة الادارية ويعطي الجهات الرقابية الوسيلة او الاداة لتقييم مسار البلدية والايادات التي حققتها ونسب تحصيلاتها والانفاق المحقق وطبيعة ونسب توزيعه بين الانفاق تشغيلي وانفقا انمائي واستثماري , ويتطلب ذلك تحقق امور على عدة صعد من البلدية او على صعيد الاجهزة المعنية كالقائمقام والمحافظ ووزارة الداخلية والبلديات.

نبذة سابعة : تقارير المراقب العام

يضع المراقب العام تقارير فصلية وتقريراً سنوياً عن نتائج رقابته على كل بلدية يراقبها يرفعها الى وزارة الداخلية , ويودع البلدية نسخة عنها , ويرفق بقطع الحساب الذي يحوله الى المراجع المختصة لتصديقه تقريراً مفصلاً .

ملاحظة : قد تلجأ وزارة الداخلية الى اجراء رقابة عارضة على احدى البلديات التي ترى انها ترتكب مخالفات هامة , فتكلف مدقق حسابات , يعمل تحت اشرافها , ويتولى التدقيق في الاوضاع المالية للبلدية المعنية وذلك وفق ما نصت عليه المادة ١١٢ من المرسوم رقم ١٩٨٢١٥٥٩٥ .

يتضمن التكليف تحديد المهمة , فيعين المواضيع التي يجب ان يشملها التدقيق , والسنوات العائدة لها والمهلة اللازمة لانجاز المهمة , وعلى المدقق ان يضع بنهاية مهمته تقريراً يضمنه النتائج التي توصل اليها , يرفعه الى الجهة التي كلفته , وهي تتخذ الاجراءات اللازمة , بالاستناد الى هذا التقرير , كاتخاذ عقوبات تأديبية بحق المخالفين او احالتهم الى هيئة التاديب الخاصة التي تتألف من رئيس المجلس التأديبي العام للموظفين رئيساً , وموظف من وزارة الداخلية من الفئة الثانية ورئيس البلدية , على ان يقوم بوظيفة مفوض الحكومة لدى الهيئة مفوض الحكومة لدى المجلس التأديبي العام .

كيف تمارس الرقابة المالية على بلدية الغبيري بين الواقع والنصوص القانونية والادارية :

لقد جاء في وثيقة الوفاق الوطني التي اقرها اللقاء النيابي في مدينة الطائف بتاريخ ١٩٨٩١١٠١٢٣ والتي صدقها مجلس النواب بتاريخ ١٩٨٩١١١٥ حرفياً ما يلي^{٢٩} :
"..... وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالامكانيات المالية اللازمة "

^{٢٩} (بحث اعد من الاستاذ نوفل نهاد - رئيس اتحاد بلديات كسروان الفتوح - مالية البلديات ودورها في خدمة الانماء المناطقي - العدد الثاني خريف ١٩٩٧ .

والسؤال هو اين هي موارد البلديات والاتحادات البلدية ؟ في النص الواقع , وماذا حققت وثيقة الوفاق

الوطني في هذا المجال ؟

ولا بد في هذا السياق عند طرح هذا السؤال التطرق للقوانين التي ترعى الاوضاع المالية في البلديات

واتحادات البلديات وهي على الشكل التالي :

- ✓ القانون رقم ٨٨١٦٠ الرسوم والعلاوات البلدية , وتعديلاته .
- ✓ المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧١١٨٨ , قانون البلديات .
- ✓ المرسوم رقم ٧٩١١٩١٧ , اصول وقواعد توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل وتعديلاته
- " المرسوم ٧٤٢٥ تاريخ ١٩٩٥١١٠١٢٤ وقرار وزيرى المالية والشؤون البلدية والقروية رقم ٩٥١١٤٠ تاريخ ١٩٩٥١١١٢) .

إن الموارد الاساسية للبلديات هي في نصوص القانون رقم ٨٨١٦٠ , وهي تقسم الى اربع فئات

حيث نصت المادة ٨٦ انه تتكون مالية البلديات من:

١. الرسوم التي تستوفىها البلدية مباشرة من المكلفين .
٢. الرسوم التي تستوفىها الدولة او المصالح المستقلة او المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل البلدية (تودع في مديرية الضريبة على القيمة المضافة) .
٣. الرسوم التي تستوفىها الدولة لحساب جميع البلديات .
٤. الرسوم المختلفة والاستثنائية كالمساعدات والقروض - و حاصلات املاك البلدية بما في ذلك ايرادات المشاعات الخاصة بها - الغرامات - الهبات والوصايا) .

وباختصار فإن هذه الفئات تتكون من موارد , فعلى سبيل المثال فإن الفئة الاولى المتعلقة بالرسوم

التي تجبها البلدية مباشرة , ومن مواردها التي لاتزيد قيمتها الاجمالية في احسن الاحوال عن نسبة

٣٠% من ميزانية البلدية، وهي تكاد تصبح منذ العام ١٩٨٠، المورد الاساسي وسبه الوحيد للموازنة

البلدية ويمكن تصنيفها على الوجه التالي :

▪ **رسوم نسبية** : كالرسم على القيمة التأجيرية (٥% للسكن و٧% لغير السكن) ، رسم الترخيص بالبناء (١,٥٠% ، ٢% ، ١% ، من ثمن ارض العقار)، رسم صيانة المجاريير (١,٥٠% من القيمة التأجيرية)، والرسم السنوي لاشغل الاملاك العمومية البلدية (١% ، او ٢% من القيمة البيعية للمساحة المشغولة) ، الرسم على المزيادات (٢,٥%)، الرسم على المواد القابلة للاشتعال والانفجار (٢% من القيمة التأجيرية)، رسم اعلان في دور السينما (٥% من قيمة بدل الاعلان).

▪ **في الفئة الثانية** : المتعلقة في جباية الدولة من اموال لحساب جميع البلديات وهي كلها على اساس الرسم النسبي وتتكون من العلاوات الناتجة على ضريبة ارباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية (١٥% من الضريبة) ، على رسم الانتقال (١٠% من الرسم) ، على الرسوم العقارية (٥% من الرسم) ، على رسوم المحروقات السائلة (٤% من ثمن البنزين، ٢% كاز والمازوت ، و ١% الفيول اويل)، وعلى رسم المرفأ (٣,٥٠% من قيمة السلع) ، على الرسم عقود التأمين (٦%) ، على رسوم تسجيل السيارات (٢٥% من الرسم)، على رسم الجمرک على الكحول و المياه المعدنية و اللحوم والاسماك (١,٥٠% من قيمة السلع) ، على ضريبة الاملاك المبنية التصاعدية (١٠% من اصل الضريبة) ، على التبغ والتبناک والسيکار (٥% من قيمة كل علبة او رزمة من التبغ المفروم او التبنناک).

▪ **في الفئة الثالثة** : من الرسوم التي تجبها الدولة او بعض المؤسسات العامة والخاصة والمصالح المستقلة والتي يتم توزيعها مباشرة على كل بلدية يقع الرسم ضمن نطاقها بحيث تجني الدولة لصالح البلديات علاوة على المشتركين بالهاتف بنسبة ١٠% من قيمة الطاقة الاستهلاكية ، كما ان المؤسسات العامة " مؤسسة كهرباء لبنان مثلاً لا حصراً" تجبي لصالح البلديات علاوة على

المشركين بالكهرباء بقيمة ١٠% من قيمة الطاقة الاستهلاكية , كما تجبي المصالح المستقلة كمصالح المياه علاوة على المشتركين بمياه الشفة بقيمة ١٠% من قيمة المياه المستهلكة , وكذلك المؤسسات الخاصة التي تجبي كالايداعات والتلفزيونات بحيث يجبي منهم لصالح البلديات عن كل اعلان او عرض بقيمة ٥% من قيمة الاعلان , وكذلك الامر بالنسبة الى المؤسسات الخاصة من شركات التأمين التي يجبي منها رسم على اقساط عقود التأمين باستثناء عقود تأمين على الحياة بقيمة ٦% من قيمة كل قسط " على سبيل المثال التأمين على السيارات والجماد والعقارات والابنية وغيرها"

■ **الفئة الرابعة :** تتضمن الرسوم المختلفة الخاصة ببعض البلديات او الاستثنائية ببعض الحالات منها غير الهبات والوصايا والقروض وحاصلات الاملاك العامة والغرامات التي تم ذكرها في خانة الفئة الرابعة : فالتعويض الناشئ عن التحسين ويستوفى وفق الاصول وفق ما ينص عليها قانون الاستملاكات , فضلاً عن رسوم الدخول الى الاماكن الاثرية والسياحية الذي يفرض بقرار من البلدية, وذلك بعد استحصال على موافقة المديرية العامة للآثار وتصديق سلطة الوصاية ويعود الرسم الى البلدية المختصة والنصف الاخر الى خزينة الدولة " كالقلاع (كقلعة بعلبك مثلاً والآثار و المغارات الخ...) , ورسوم الاشغال لحساب الغير بقيمة ٢٠% من قيمة الاكلاف تلك الاشغال, وحصيلة الغرامات التي تفرضها المحاكم بسبب مخالفات البناء او السير او الصحة العامة او سائر الانظمة البلدية تعود الى صندوق البلدية التي تقع المخالفة ضمن نطاقها الجغرافي , وغرامات تسوية مخالفات البناء بقيمة ٤٠% من نتيجة التسوية للبلديات " مرفق كتاب لمحافظة جبل لبنان بمخالفة بناء - مستند رقم ٢٥ , وسائر الغرامات المنصوص عنها في قانون الرسوم " عدم التصريح باشغال البناء واستثمار مكان لاجتماع دون ترخيص وعدم الحصول على ترخيص اعلان واشغال ملك عام دون ترخيص مسبق استثمر محل محروقات وتوزيعها بدون ترخيص , اضافة الى الرسوم المستوفاة من عائدات بيع

الاملاك الخاصة للبلدية وهنا لا بد من الاشارة الى الكسب الذي حققه قانون البلديات الجديد في اعتبار الطرقات والمفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية هي من املاك العامة للبلدية , باستثناء الطرق الدولية بموجب المادة ٦٢ من قانون البلديات .

■ الى هنا لا بد من الاشارة ولو بشكل موجز عن طريقة توزيع الرسوم التي تستوفيه الدولة والمؤسسات العامة لحساب البلديات وكيفية توزيعها , حيث تتجمع فيه كامل الرسوم التي تستوفيه الدولة والشركات لحساب البلدية ويتم توزيعها على البلديات واتحاداتها وفقاً للاصول مع التركيز على تنسيق المشاريع الانمائية والمناطق الريفية , لذا سنتكلم بايجاز عن " الصندوق البلدي المستقل" واماكن تجمع الرسوم وتوزيعها على البلديات واتحادات البلديات والمصالح وفق التالي :

أ- الصندوق البلدي المستقل :

نصت المادة ٨٧ من قانون البلديات رقم ١١٨ تاريخ ١٩٩٧٧١٦١٣٠ تودع امانة في الصندوق " بلدي " مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات , وصدر لاحقاً انفاذاً لاحكام المادة ٨٨ من قانون البلديات المرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ١٦ / ٤ / ١٩٧٩ وفيه تحددت اصول وقواعد توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل بنصوص تطبيقية بعد استشارة مجلس شوري الدولة.

وقد تناول المرسوم طريقة ايداع الرسوم وطريقة تحريكها , اذ نص على ان تودع الاموال في مصرف لبنان بأسم الخزينة العامة , ويفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية , حساب خاص باسم " الصندوق البلدي المستقل " , يتم تحريكه وفقاً لاصول تحدد بقرار مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية .

وقد اوجب المرسوم المذكور على محتسب الخزينة المركزي في وزارة المالية , وعلى المحتسب المركزي في المديرية العامة للجمارك كل في ما يختص به , تصفية حصص البلديات من الرسوم التي تستوفىها الدولة , في نهاية كل شهر وايداعها مصرف لبنان في حساب الصندوق البلدي المستقبل على ان تبلغ وزارة الداخلية - مصلحة الشؤون القروية نسخة عن هذا الايداع .

ب- العائدات المخصصة لنفقات مصلحة الشؤون القروية والبلدية .

نصت المادة ٤ من المرسوم ١٩١٧ \ ٧٩ على تأمين نفقات مصلحة الشؤون القروية من مجموع اموال الصندوق البلدي المستقل بموجب موازنة تصدر بمرسوم^{٣٠} .

ت- العائدات المخصصة لاتحاد البلديات .

بعد حسم قيمة النفقات العائدة لمصلحة الشؤون القروية والبلدية , يتم توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل على اتحادات البلديات والبلديات , وفق نسبة حددها المرسوم رقم ١٩١٧ \ ٧٩ المشار اليه بحيث يصيب الاتحاد من تلك الاموال نسبة ٢٥% على الاكثر , يجري توزيعها في مهلة اقصاها نهاية شهر ايلول على النحو التالي :

القسم الاول : وقدره ٢٥% من المبلغ , يوزع بصورة نسبية على الاتحادات المنشأة اصولاً , وعلى اساس عدد سكانها , ويخصص هذا القسم لدعم موازنة الاتحادات .

القسم الثاني : وقدره ٧٥% من المبلغ , يخصص لمشاريع التنمية ضمن نطاق الاتحادات وتراعي في توزيع هذا القسم , المناطق التي هي بحاجة الى تنمية , وتمنح الاولوية لنفقات الدروس التي تطلبها الاتحادات والمشاريع التي تكون الاتحادات قد أنجزت دراستها .

^{٣٠} (المرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ١٦ \ ١٤ \ ١٩٧٩ اصول وقواعد توزيع اموال صندوق البلدي المستقل.

ث - العائدات المخصصة للبلديات .

وتقسم الحصة العائدة للبلديات اي المبالغ المتبقية بعد اقتطاع نفقات مصلحة الشؤون البلدية والقروية وحصة الاتحادات الى قسمين :

القسم الاول : وقدره ٧٠% من المبلغ المخصص لدعم موازنة البلديات ويوزع وفقاً للأسس التالية:

▪ ٦٠% من الحصة توزع على جميع البلديات بصورة نسبية على اساس عدد سكان كل منها المقيد في سجلات الاحوال الشخصية .

▪ ٤٠% من هذه الحصة توزع على جميع البلديات بصورة نسبية على اساس الحاصل الفعلي لرسومها المباشرة خلال السنتين السابقتين ولا يدخل في هذا الحساب النقد المدور والامانات وحاصل بيع املاك البلدية وعائدات هذه الاملاك والقروض والهبات .

القسم الثاني : وقدره ٣٠% من المبلغ يخصص لدعم مشاريع التنمية في البلديات ولإنعاش المناطق وخاصة الريفية منها .

ويجري التوزيع بمرسوم لكافة هذه الرسوم المستوفاة يتخذ في مجلس الوزراء .

المبحث الثاني : حدود الرقابة المالية على البلدية ونطاقها .

المطلب الاول : الرقابة على ميزانية البلدية .

سنعالج في هذا المطلب ميزانية البلدية تعريفها وخصائصها ومبادئها وانواعها ومكوناتها , ولكن قبل الدخول في هذه المعايير سنتكلم بشكل موجز عن الاستقلالية المالية للبلدية كمدخل لمفهومها وخصائصها .

إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي والإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفر موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، و تمتعها بحق التملك للأموال الخاصة . وينص المرسوم الاشتراعي ١١٨ \ ١٩٧٧ في لبنان، بأن "يقوم المجلس البلدي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.

بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للبلدية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي، غير أن الاستقلالية الممنوحة للبلدية -حاليا - ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية ، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية .ورغم الهامش الكبير الذي تتمتع به من ناحية الاستقلالية المالية، خاصة في مجالي إعداد وصرف الميزانية المحلية، إلا أنها تعتمد كلياً على ما تمنحه الدولة لها، لضعف المداخل الذاتية لها و انعدام المبادرة لخلق موارد ذاتية تدعم بها الإيرادات، و هذا ما يؤدي إلى فشل البرامج التنموية المحلية .

الإستقلالية المالية:

يقوم المجلس البلدي بإسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.

بالإضافة إلى ذلك فإن الإستقلالية المالية للبلدية تسمح لها بإدارة ممتلكاتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الإقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الإقتصادي، غير أن الإستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية -حاليا -ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية، و من جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات الرقابة التي تقوم بها السلطات المركزية.

فقرة اولى : مفهوم ميزانية البلدية .

تعتبر الميزانية سجلا يتضمن توقعات السلطة التنفيذية ، وكذلك السلطات المحلية و على رأسها الدولة و البلدية ، مما سنتفقه أو ما تحصله من مبالغ خلال مدة زمنية معينة عادة تكون سنة كاملة و تعكس الميزانية بما تحتوي من إيرادات و نفقات برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على جميع الأصعدة السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية و ما له من أثر على ،البلديات (ويتبين ذلك من خلال التالي، تعريف و خصائص البلدية , ومبادئ و أنواع ميزانية البلدية .

و تشكل الموازنة البلدية خطة إنمائية تتوضح من خلالها رؤية البلدية وأولوياتها وإنجازاتها ووضعها المالي مما يساهم في توفير الشفافية المالية ويسهل المساءلة والمحاسبة, ولتسهيل عمل البلديات في إعداد موازاناتها وتنفيذها، سعى فريق العمل في جامعة ولاية نيويورك - ألباني إلى تنظيم الأسس التي

ترعى عملية إعداد الموازنة وتنفيذها في البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية^(٣١)، وكانت بلديات بيروت والشويفات وعاليه من البلديات الأولى التي بدأت بتطبيق هذا النظام، وفي مرحلة لاحقة، عملت الجامعة على تنظيم إعداد الموازنة وتنفيذها في البلديات الخاضعة لأصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات وعُمل بهذا التنظيم للمرة الأولى في بلدية جونيه.

١ - تعريف ميزانية البلدية .

لقد عرفت ميزانية البلدية بأنها ميزانية الإدارة المحلية و هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة مقبلة ، و هي تعكس بذلك الخطط و الإتجاهات من أجل تحقيق إحتياجات و رغبات المواطنين .

و قد ورد تعريف ميزانية البلدية في قانون البلدية بنصها على أن: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية . و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيزو الإستثمار .

٢ - خصائص ميزانية البلدية .

تعتمد بلدية الغبيري المبادئ الاساسية في إعداد وإقرار الميزانية السنوية ، ووفقاً للخصائص العلمية المقررة فقهاً وقانوناً ، وبالتالي فهي يتم إعدادها وفقاً لما يلي :

(٣١) الاسس المالية للعمل البلدي - مركز الدراسات التشريعية - جامعة ولاية نيويورك - الباني - بيروت -

➤ عملية تقديرية : هي جدول تقدير للإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالجماعة ، و هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل ، و كذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة.

➤ عملية ترخيص : هي أمر بإذن أي أنه بمجرد المصادقة على ميزانية البلدية من المراجع المختصة يتم صرف النفقات و تحصيل الإيرادات ما يمكن البلدية من تسيير مصالحها و ممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية ووفقاً للاعتمادات المرصدة.

➤ عمل ذو طابع اداري: هي أمر متعلق بالإدارة و السير الحسن لمصالح البلدية ، التي لا تزيد نفقاتها خاصة على إيراداتها مما يشكل عجزاً في الميزانية.

➤ عمل دوري: هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري .

الفقرة الثانية : مبادئ وانواع ميزانية البلدية .

إن ميزانية البلدية تقوم على مبادئ مهمة و ذلك من أجل إعدادها بصورة صحيحة و قانونية تستند عليها, وتنقسم هذه الميزانية إلى ميزانية أولية و ميزانية إضافية ، هذا ما ستتم دراسته في فقرة المبادئ الميزانية ومكوناتها .

١ - مبادئ ميزانية البلدية .

تبنى ميزانية البلدية على مجموعة من المبادئ يمكن ذكر أهمها:

مبدأ السنوية :

يعني هذا المبدأ إستغلال كل دورة محاسبة على الأخرى و المتمثلة في سنة حيث أن إيرادات البلدية و نفقاتها تتحدد وتتجدد كل سنة و ذلك لأن فترة سنة معقولة للتنبؤ بحصيلة الإيرادات و حاجتها إلى النفقات و إذا زادت الفترة المحاسبية عن سنة فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف الرقابة على الأموال العمومية .

مبدأ وحدة الميزانية :

الميزانية تجمع كل النفقات و الإيرادات و تظهر في بيان واحد ، من أجل سهولة عرض الميزانية و معرفة المركز المالي للجماعة.

➤ مبدأ التخصيص :

على عكس الميزانية العامة للدولة ففي ميزانية البلدية هناك إيرادات خاصة من أجل نفقات فعلى سبيل المثال هناك إقطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز و الإستثمار أو الإيرادات المقيدة بتخصيصها معينة) مكفوفين ،عجزة ، بناء مدارس

➤ مبدأ التوازن.

بحسب قانون البلديات الذي ينص على أن لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية في حالة ما إذا صوت المجلس البلدي على ميزانية غير متوازنة ، فإن سلطة لوصاية تعيده لهذا السبب ومن أجل اعادة تصويبها .

➤ الحساب الإداري:

هو عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين الميزانية الأولية ، الميزانية الإضافية فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للبلدية و يشبه قانون ضبط الميزانية بالنسبة لموازنة الدولة ، يقدم لنا كل المصاريف التي صرفت و الإيرادات التي حصلت فعلا أثناء السنة المالية ^{٣٢} ، - مرفق ربطاً مستند رقم ٨ ، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير و قسم التجهيز و الإستثمار، ويبين لنا الوضعية المالية للبلدية ^{٣٣} , مستند رقم ٩ .

^{٣٢} (نشرة الغبيري الشهرية - جدول يبين إيرادات البلدية وجردة حساب للعام ٢٠١٨ - العدد الثامن- كانون الاول ٢٠١٨ .

^{٣٣} (نشرة الغبيري الشهرية - جدول يبين إيرادات البلدية وجردة حساب للعام ٢٠١٩ - العدد التاسع- كانون الثاني ٢٠١٩ .

كما ونرفق أيضاً إيرادات بلدية الغبيري بالليرة اللبنانية لشهر كانون الثاني عام ٢٠١٩ وفق

التالي - "مستند رقم ١٠":

ايرادات بلدية الغبيري بالليرة اللبنانية		
نوع الرسم	جباية شهر ٢٠١٩ ١	التراكمي حتى ٢٠١٩ ١ ٣١
عمل	٨٠٧,١٢٩,٠٠٠	٨٠٧,١٢٩,٠٠٠
سكن	١٩٤,٣٧٣,٠٠٠	١٩٤,٣٧٣,٠٠٠
ارصفة ومجارير	٢٣٩,٨٩٢,٠٠٠	٢٣٩,٨٩٢,٠٠٠
رسم استثمار اجتماع	١٩٠,٢٠٠,٠٠٠	١٩٠,٢٠٠,٠٠٠
رسم ترخيص اعلان	٣,٩٨٤,٠٠٠	٣,٩٨٤,٠٠٠
رسم استثمار اعلان	٧,٨٥٩,٠٠٠	٧,٨٥٩,٠٠٠
رسم استثمار ظلمبات		
رسم ترخيص املاك عامة		
رسم استثمار املاك عامة	١٤,٣٥٠,٠٠٠	١٤,٣٥٠,٠٠٠
رسم استثمار مؤسسات مصنفة		
غرامة	٣١,٢١٣,٠٠٠	٣١,٢١٣,٠٠٠
ايرادات بلدية الغبيري بالليرة اللبنانية		
نوع الرسم	جباية شهر ٢٠١٩ ١	التراكمي حتى ٢٠١٩ ١ ٣١
رسم ترميم	١,٤٣٢,٠٠٠	١,٤٣٢,٠٠٠
رسم استثمار خيمة	٤,٣٦٦,٠٠٠	٤,٣٦٦,٠٠٠
رسم ترخيص خيمة	١٢,٠٠٠	١٢,٠٠٠
تخطيط وارتفاع	٢٨,٠٠٠	٢٨,٠٠٠
تشجير		
هدم		
تعويض رئيس لجنة التخمين		
تعويض عضوية لجنة التخمين		
حفر		
سور		
فك حجز	١٧٢,٠٠٠	١٧٢,٠٠٠
كشف فني	٢٠٨,٠٠٠	٢٠٨,٠٠٠
دفتر شروط		

٢٦٠,٠٠٠	٢٦٠,٠٠٠	ترميم
٣٠٠,٠٠٠	٣٠٠,٠٠٠	بانع متجول
٨٠,٩٤٧,٠٠٠	٨٠,٩٤٧,٠٠٠	واردات متنوعة
١,٥٧٦,٧٢٥,٠٠٠	١,٥٧٦,٧٢٥,٠٠٠	المجموع النهائي

وبلغ حساب بلدية الغبيري الموقوف في مصرف لبنان لغاية ٣٢ كانون الثاني للعام ٢٠١٩ مبلغ ١٨,٤٢٣,١٧٦,٢٠٠ ل.ل .

بالإضافة فإنه يساعد على دراسة تقدم إنجاز المشاريع التي تقوم بتنفيذها البلدية ، و يلعب الحساب الإداري دوراً كبيراً عند إعداد الميزانية الإضافية. حيث يبين لنا ثلاث نقاط أساسية نعتمد عليها هي:

- ما تبقى من الإنجاز و التحصيل لفرع التسيير و يرحل إلى الميزانية الإضافية (سواء الفائض أو العجز) .
- يستخرج لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز و الإستثمار .
- يستخرج لنا الفائض أو العجز إن وجد .

كما يمسك الحساب الإداري المحاسبة العمومية للولاية أو البلدية ، الذي يعده كل من الوالي و رئيس المجلس البلدي على التوالي كونها ما أمران بالصرف ، و يتم إعداده قبل ٣١ مارس من السنة المعينة بالنسبة للسنة الماضية ، و يعبر عن وثيقة إجبارية تسهل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية خاصة و أن الوثائق الأخرى (الميزانية الأولية و الميزانية الإضافية) ، ما هي إلا وثائق تنبؤية في حين أن الحساب الإداري يعبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة من طرف الجماعة المحلية .

الفقرة الثالثة : مكونات ميزانية البلدية.

إن لنفقات البلدية مكانة هامة و كبيرة في ميزانيتها كونها أحد المتغيرات الإقتصادية المهمة التي تستخدمها البلدية في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها ، إذ تعكس سياستها المنتهجة وهذا لا يتحقق إلا بوجود إيرادات أي لا بد من أن تكون للبلدية مداخيل متنوعة من أجل إنفاقها لتحقيق إلتزاماتها أمام مواطنيها ، سندرس هاتين المتغيرتين من خلال جزئين ، النفقات العامة (الجزء الأول) ، الإيرادات العامة (الجزء الثاني).

النبة الاولى : النفقات العامة .

توضح نفقات البلدية السياسة العامة من أجل إشباع حاجات الأفراد من السلع و الخدمات من مختلف أنواعها و كمياتها و نظرا للدور الذي تلعبه البلدية في المجالات الإقتصادية و الإجتماعية نتج عنه نمو و زيادة متسارعة لحجم نفقاتها لعوامل مختلفة و بذلك سيتم التطرق لها من خلال تعريف النفقات العامة ، و (خصائص النفقات العامة)، و القواعد النفقات العامة) ، و تقسيمات النفقة العامة) – (تعريفها , خصائصها , قواعدها , تقسيماتها).

أ – تعريف النفقات العامة :

تعرف النفقات العامة بأنها مبلغ من المال) إقتصادي أو نقدي (يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام ، بقصد تحقيق منفعة عامة .

كما تعرف أيضا على أنها : مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة .

و منه تعرف النفقات العامة المحلية بأنها النفقات التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي ،
كمجالس المحافظات و المدن والقرى و البلديات التي ترد في ميزانية هذه الهيئات .

ب - خصائص النفقات العامة :

مما سبق من التعريفات التي أوردناها للنفقات العامة ، يمكن إستنتاج أهم خصائص النفق العامة و
المتثلة فيما يلي :

- النفقات العامة المحلية كم قابل للتقويم النقدي : إذا كنا بصدد نفقة عامة محلية فلا بد من إستخدام
مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه الجماعة المحلية من منتجات ، سلع و خدمات و ذلك لتحقيق الصالح
العام من مشاريع تنمية محلية مختلفة.

- صدورها من قبل الهيئة المحلية : لا يمكن أن تكتسي النفقة صفة المحلية إلا إذا صدرت عن هيئة
محلية او البلدية والهيئات التابعة لهما.

- أن تهدف إلى إشباع الحاجات العامة المحلية و تحقيق مصلحة المواطنين المقيمين على إقليمها
جميعا دون إستثناء أو تمييز ، فإذا كان الجميع يتساوون في تحمل الأعباء المحلية كالضرائب فإنهم
يتساوون كذلك في الإستفادة من النفقات العامة المحلية وفقا لمبدأ العدالة والمساواة داخل المجتمع .

ج - قواعد النفقات العامة :

أن للنفقات العمومية مميزات و قواعد تحكم الإنفاق العام تتمثل في:

• قاعدة إستهداف النفقة العامة لإشباع حاجة عامة : تكتمل مشروعية النفقة العامة عندما تستهدف

لإشباع الحاجات العامة ، فما دام أن المصدر الأساسي لتمويل النفقات العامة هو الحصيلة الضريبية

من المكلفين القانونيين (في النطاق المحلي) و هم متساوون أمام القانون في تحمل العبء الضريبي فمن المنطقي أن يتساووا في النفع العام الناتج من الإنفاق العام و ذلك بأن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة و ليست لمصلحة خاصة ، بيذا أنه من الصعوبة و في كثير من الأوقات مراعاة هذه القاعدة، وذلك لصعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا ، فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد و الضوابط التي تحكم الإنفاق العام.

● **قاعدة الإقتصاد** : المقصود بها البعد عن التبذير و الإسراف الذي يؤدي إلى ضياع أموال عامة كان من الممكن توجيهها إلى مجالات أخرى أكثر منفعة ، و هذه القاعدة ملازمة للقاعدة الأولى لتحقيق أقصى منفعة ممكنة يجب أن يتم بأقل كلفة ممكنة أي تحقيق أكبر عائد بأقل كلفة ممكنة، وبذلك فإن قاعدة الإقتصاد تعني الإلتزام بسياسة ترشيد الإنفاق و يتطلب تحقيق هذه القاعدة في الإنفاق العام تعاون و تظافر جهود كافة الأجهزة التنفيذية و التشريعية و إحكام الرقابة.

● **قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية** : تعني هذه القاعدة أن لا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الإرتباط، إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة ، أي الجهة المختصة بالتشريع ، ضمن حدود إختصاصها الزماني و المكاني ، و بخاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة ، و تحقيق المنفعة العامة .

و تظهر أهمية هذه القاعدة ، أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين قاعدة المنفعة و قاعدة الإقتصاد و التأكد من إستمرار تحققهما من خلال كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة ، وهو يتمثل في إحترام الإجراءات القانونية ، التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية ، عند إجراء الإنفاق العام ، بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها .

نبذة ثانية : ايرادات العامة .

إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية و الإستقلال الإداري يوجب الإعتراف لها بخاصية الإستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة ، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة لها تمكنها من أداء الإختصاصات الموكلة إليها ، و إشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها ، و تمتعها بحق التملك للأموال الخاصة .

بالإضافة إلى ذلك فإن الإستقلالية المالية للبلدية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه السياسة الإقتصادية للدولة ، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى النمو الإقتصادي ، غير أن الإستقلال الممنوح للبلدية ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية ، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية ، و هذا ما سنقوم بتحليله في الايرادات المالية الذاتية أولاً ، والإيرادات مالية الخارجية ثانياً.

أولاً : الايرادات المالية الذاتية .

إن الإيرادات الذاتية أو ما يعرف بالتمويل الذاتي هو عملية توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع و تطوير مشروع خاص أو عام فالتمويل الذاتي يعني في الأساس إمكانية المؤسسة أو الهيئة تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطاتها المختلفة.

و الموارد الذاتية للبلدية تتمثل في المداخل الجبائية و الرسوم ، و مداخل الممتلكات و الإستثمارات و هي المداخل الغير جبائية.

١ - المداخل الجبائية والرسوم :

تحتل حصيلة الموارد الجبائية و الرسوم مكانة مهمة في الموارد الخاصة بالبلدية لأنها تشكل مصدر تمويل أساسي و تتكون من الرسوم المباشرة و غير المباشرة و تتمثل هذه الإيرادات فيما يلي:

✚ الضرائب والرسوم المحلية :

✓ الرسوم المباشرة :

أ - الرسم على النشاط المهني : الذي يمارس على النشاط التجاري والصناعي وعلى اشخاص طبيعيين ومعنويين يمارسون عملاً صناعياً او تجارياً .

ب - الرسم العقاري : ويمارس على الاملاك المبنية وغير المبنية .

ت - الرسم التطهيري الذي يرسم على تنظيف المجاري ورفع القمامات المنزلية.

✓ الضرائب والرسوم المحلية الغير مباشرة :

أ - الرسم على الذبائح .

ب - الرسم على القيمة المضافة : تخضع جميع عمليات البيع و الأشغال العقارية ، و تأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة ، ويمثل الرسم على القيمة المضافة ضريبة على النفقة ،وبذلك يتحمله كليا المستهلك النهائي ، غير أن لتحديد رقم الأعمال الخاضع لهذا الرسم يتطلب أن تضاف إلى قيمة السلع أو الخدمات أو الأشغال بعض تكاليف النقل و التغليف و الحقوق و الرسوم غير المباشرة عدا الرسم على القيمة المضافة .

✗ إيرادات الاملاك العامة (اموال البلدية المنقولة والغير منقولة , مشاريع للبلدية ..).

إن مبدأ إستقلالية الذمة المالية للبلدية و إمتلاكها للشخصية المعنوية يضع تحت تصرفها العديد من المرافق العامة التي بواسطتها يتم تشغيلها و إدارتها بحيث يمكن أن تدر على البلدية إيرادات مهمة ، و المتمثلة في:

✓ املاك البلدية المنقولة والغير منقولة : يوضع تحت تصرف البلدية كل الأملاك العامة المنقولة و الغير منقولة ، و التي تدر دخلا كقيمة إيجار عقاراتها و فوائدها المودعة بالمصارف, أو المقروضة للغير و إيرادات الأوراق المالية (الاسهم و السندات المملوكة لها ، و أرباح مشروعاتها) ، و تتصرف فيها وفقا للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها ، و يمكن أن نميز بين الأملاك الخاصة و الأملاك العامة إذ أن الأولى تأتي عن طريق جلب الإيرادات شأنها شأن أملاك الأفراد ،بينما الثانية يتم الحصول على إيرادات منها بإدارتها و تسييرها .

✗ إيرادات خارجية : (الاعانات الحكومية والغير حكومية , القروض , الهبات , التبرعات , المساعدات).

بما أن مصادر التمويل الذاتي لا تكفي لتغطية الحاجات الضرورية ، فإن الفارق يغطي عادة بموارد مالية خارجية تتمثل في إعانات السلطة المركزية, أو الحصول على قروض. وعلى الرغم من أن الظروف الإقتصادية الحالية جعلت من عملية الإقتراض شبه مستحيلة بسبب رفض البنوك الخاصة القيام بذلك, و أن أغلب البلديات تعاني من العجز المالي ، بالإضافة إلى الشروط القانونية المرتبطة بها ، فإن الإعانات الحكومية للبلديات بقيت و ستبقى موردا هاما في دعم البلديات ماليا خاصة فيما يتعلق بعمليات التجهيز و الإستثمار.

و بالعودة الى بلدية الغبيري , نرفق جدول اجمالي باعتمادات قسم النفقات موزعة على الفصول

لسنة ٢٠١٩ و جدول اجمالي بالواردات المقدرة لسنة ٢٠١٩ مستند رقم ١٤ ملحق - وفق التالي ٣٤ :

▪ الجزء الاول :

الفصل	بيان الفصول	مجموع النفقات المقدرة
الاول	مواد الاستهلاكية	٢,٤٤٨,٠٠٠,٠٠٠
الثاني	خدمات استهلاكية	٢,٩٨٤,٠٠٠,٠٠٠
الثالث	المخصصات والرواتب والاجور	٨,٤٢٣,٠٠٠,٠٠٠
الرابع	التحويلات	٤,٥٤٠,٠٠٠,٠٠٠
الخامس	نفقات مختلفة	٧٥٠,٠٠٠,٠٠٠
السادس	النفقات المالية والاستثنائية	٣,٨٠٠,٠٠٠,٠٠٠

الجزء الثاني أ :

الفصل	بيان الفصل	مجموع النفقات المقدرة
الاول	الاصول الثابتة المادية	١٦,٠٥٥,٠٠٠,٠٠٠

الجزء الثاني ب :

الفصل	بيان الفصل	مجموع النفقات المقدرة
الاول	الاصول الثابتة المادية	٠
الثاني	الاصول الثابتة المالية	٠
<u>المجموع العام</u>		٣٩,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل

٣٤ (نشرة الغبيري الشهرية - جدول اعتمادات قسم النفقات والواردات - العدد العاشر - شباط ٢٠١٩

كما نرفق جدول اجمالي بالواردات المقدرة لسنة ٢٠١٩ لبلدية الغبيري وفق التالي :

الجزء الاول :

الفصل	بيان الفصول	مجموع النفقات المقدرة
الاول	الرسوم التي تستوفيها البلدية بطريقة مباشرة	١٩,٦٥٧,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل
الثاني	الرسوم التي تستوفيها البلدية بطريقة غير مباشرة	١٠,٠٣٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل
الثالث	عائدات متنوعة	١,٨١٣,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل

الجزء الثاني :

الفصل	بيان الفصول	مجموع النفقات المقدرة
الاول	واردات استثنائية	٧,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل
المجموع العام		٣٩,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل

الفرع الثاني : انواع الرقابة الممارسة عليها.

الرقابة الممارسة على مالية البلدية نظرا لخطورة العمليات المالية و المحاسبية للبلدية فقد خصها
المشرع برقابة صارمة تدعى الرقابة المالية و التي تعرف على أنها مراقبة مدى تطابق الميزانية
و الإجراءات المتخذة مع القوانين المعمول بها ، و الرقابة المالية هي نوعان رقابة سابقة و رقابة
لاحقة.

المبحث الاول : الرقابة السابقة :

تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها إلى عدة إجراءات قبل إتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات تجنباً لأي نقص أو مشاكل أو عجز أو تناقض في تحديد النفقات و تمارس هذه الرقابة من قبل المراقب العام و المحاسب العمومي والمجلس البلدي .

أ- رقابة المراقب العام :

يعرف المراقب العام بأنه موظف تابع لوزارة الداخلية والبلديات , يتواجد على المستويين المركزي و المحلي ويمارس ذات الصلاحيات التي يتولاها مراقب عقد النفقات في تنفيذ الموازنة ، و تُعد رقابته على النفقات العمومية رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة, ويكلف المراقب العام بالمهام التالية:

- ✓ مراقبة قرارات التعيين و التثبيت.
 - ✓ الجداول الإسمية التي تعد قبل كل سنة مالية.
 - ✓ الموافقة على الميزانية فيما يخص ميزانية التسيير و التجهيز.
 - ✓ الجداول الأصلية التي تعد كل سنة أو تطراً أثناء السنة المالية.
 - ✓ التخصص القانوني للنفقة.
 - ✓ توفر الإعتمادات و المناصب المالية.
- و عليه فإن المراقب العام خلال مراقبته لميزانية التسيير يقوم بالتأشير على مايلي :

- مراقبة ملفات المستخدمين : التعيين ، التثبيت التسيير ، العزل ، الإستقالة ، العطل
- مصاريف المستخدمين : و تشمل كل ما يتعلق بالراتب الشهري للموظف من الأجر القاعدي ، التعويضات و العلاوات.

• مراقبة نفقات تسيير المصالح : إقتناء أدوات ، تكاليف بمهمة.

• مراقبة الجداول و القوائم الأصلية للمستخدمين.

ويتحمل المراقبون العامون و معاونوهم عند الإقتضاء مسؤولية شخصية عن التأشيرات التي يمنحوها ، و عن الرفض التعسفي .

ب - مراقبة المحاسب العمومي و أمين الصندوق :

يمارس أمين صندوق ثلاث مهام أساسية ، تتمثل المهمة الأولى في مراقبة أوامر صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات التي يوجهها له الأمر بالصرف " رئيس البلدية " ، و تتمثل المهمة الثانية في تنفيذ العمليات المالية تحصيل الإيرادات و دفع النفقات العمومية و أما المهمة الثالثة فتتمثل في القيام بالتسجيلات المحاسبية التي تقتضيها تلك العمليات و المحافظة على المستندات و الوثائق الثبوتية لذلك .

وهذه المهام التي يقوم بها المحاسب العمومي او المحتسب و إن كانت تنصب بطبيعتها على الجوانب المادية ، فهي تتضمن كذلك على جوانب قانونية يجب مراعاتها قبل الشروع في تنفيذ أي عملية مالية ، ففي مجال النفقات العملية ، لا تقتصر مهمة المحاسب العمومي على معاينة شكلية لمدى توفر الشروط القانونية لقبول تسديد تلك النفقة ، بل ينبغي عليه أن يتأكد من جوانب أخرى هامة ، منها قابلية النفقة والتحقق كذلك من "هوية" المستفيد من النفقة أو ممثله الشرعي . وفي مجال الإيرادات العمومية ، فإنه ينبغي على المحاسب العمومي أن يتحقق من أن هذه الإيرادات مرخص لها في قانون المالية ، و أن الأمر بالصرف الذي أمر بتحصيلها يملك صلاحية القيام بذلك و بعد أن يتم التحقق من كل هذه الجوانب يباشر إجراءات تحصيلها بالطرق الودية أو الإجبارية التي ينص عليها القانون.

ت - رقابة المجلس البلدي:

وهو المسؤول الأول حسب قانون البلدية عن اقرار الميزانية ومراقبة تنفيذها فهو المكلف بالتصويت عليها بعد إعداد مشروع الميزانية من قبل القسم المالي تحت سلطة رئيس البلدية الذي يراقب مدى تطابق الإيرادات و النفقات في حقلي التسيير و التجهيز غير أنه في الواقع لا يملك المجلس البلدي المؤهلات التقنية أو التخصص الفني لمراقبة تنفيذ الميزانية ، فحتى اللجنة المكلفة بإعداد الميزانية و هي لجنة المالية و الإدارة والتي تضم عادة رئيس البلدية وبعض أعضاء المجلس البلدي لا يمكنها إعداد الميزانية ، و عليها فإن هذه العملية تتم بحضور الموظفين المعينين كأمين الصندوق والمحاسب و مسؤول القسم المالي و الميزانية و هو المكلف الرئيسي بإعداد مشروع الميزانية، كما يمكنه حضور المداولات التي تخص الميزانية من أجل مساعدة المجلس في فهم تفاصيل الميزانية والتي تنتهي عادة بالمصادقة عليها لعدم تمكن المجلس من معرفة أدق التفاصيل . وهي تبقى مشروع ميزانية فقط إلى حين عرضها على جهات المختصة ووصائية والرقابية المعنية .

فصلاحيات المجلس البلدي على تنفيذ موازنة بلديته لم تحدد اصولها في نظام لذلك فهي شاملة بشمولية النصوص والمبادئ التي تنطلق منها هذه الصلاحيات وذلك وفقاً للمادة ٤٩ من قانون البلديات .

كما ان المادة ٥٢ من هذا القانون ٣٥ قد الزمت المجلس البلدي بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وعلى السهر على حسن سير العمل في البلدية ، وعلى وجود وضع تقارير خاصة بنتيجة هذه الرقابة ، ترفع الى سلطة الرقابة الادارية (أي سلطة الوصاية) .

^{٣٥} (المرجع السابق - المادة ٥٢ من قانون البلديات .

واهم هذه الاعمال الرقابية تختص بسير المعاملات المالية التي هي في اساس النشاط الاداري البلدي.

كما يحق لاعضاء المجلس البلدي مناقشة رئيس السلطة التنفيذية مع جهازه الوظيفي , عن كافة اعمال تنفيذ الموازنة , سواء عن مجمل تنفيذها او حول عمل معين قامت به الادارة .

ويمارس المجلس البلدي رقابته هذه اما بذاته, او بواسطة لجنة رقابة مالية خاصة يعينها لهذا الغرض من بين اعضائه المختصين بالشؤون المالية, او يستعين باختصاصيين من خارج المجلس على حد ما اشارت اليه الفقرة الثانية من المادة ٥٢ من قانون البلديات بوجه عام , ذلك ليتمكن من ضبط الرقابة في شؤون مالية دقيقة غالباً ما تحتاج الى خبرة عارفين بتفاصيلها .

وفي مجال هذا العمل فان جهد المجلس البلدي يضيق ويتسع بالنسبة لخضوع البلدية لرقابة ديوان المحاسبة, فالبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتي لديها رقابة مالية خاصة يتأمن الى حد بعيد ضبط اعمالها المالية , ولا يبقى من عمل المجلس البلدي سوى اجراء رقابة عامة على مجرى الحسابات والاعمال وقرار قطع الحساب السنوي , اما البلديات التي لا تخضع للرقابة المالية فإنه لا بد من ان ياخذ المجلس البلدي دوره الحاد في عمله الرقابي على تنفيذ الموازنة .

وإذا اردنا ان نأخذ بلدية الغبيري نموذجاً لذلك , فالسؤال الذي يمكن طرحه انه كيف يمكن للمجلس البلدي ان يجري رقابته على الموازنة ؟

والاجابة هي ان المجلس البلدي يجري نوعين من الرقابة وهي الرقابة العارضة والرقابة على الحسابات .

✓ فالرقابة العارضة : تكون بصلاحيات المجلس البلدي في ان يطلب الاطلاع على اية معاملة بناءً على شكوى او بصورة تلقائية , ويطلع على المستندات ويناقشها بنفسه او بواسطة لجنة خاصة يعينها لهذا الغرض , قياساً لما هي عليه صلاحيات السلطة التشريعية الواردة في نظام المجلس النيابي, وسنداً لصلاحياته العامة الواردة في قانون البلديات .

✓ والرقابة على الحسابات : فهي تجري على سبيل الحصر على البيانات الفصلية والبيانات السنوية على حساب المهمة وعلى قطع الحساب السنوي المقدم اليه , مع العلم ان المرسوم رقم ١٥٥٩٥ / ١٩٨٢ المتعلق باصول المحاسبة في البلديات لم يشر صراحة الى موضوع البيانات الفصلية والسنوية, بل ورد ذلك في المادتين ٨٩ و ٩٠ التي اشارتا الى قطع الحساب والى حساب المهمة^{٣٦} .

المبحث الثاني : الرقابة اللاحقة :

وتسمى الرقابة الخارجية ، وهي التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة و تهدف إلى ضمان توفر الإعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة و تكييف الإجراءات المتخذة مع القانون فهي أجهزة متخصصة و مستقلة تقوم بها هيئتان و هما ديوان المحاسبة و المفتشية العامة للمالية لدى ادارة التفتيش المركزي .

^{٣٦} (المرجع نفسه - المواد ٨٩ و ٩٠ من المرسوم رقم ١٥٥٩٥ / ١٩٨٢ .

أ- رقابة ديوان المحاسبة :

ان ديوان المحاسبة في لبنان هو من اجهزة الرقابة المالية والادارية والقضائية على الادارات العامة والمؤسسات العامة وبعض البلديات الكبرى واتحادات البلديات واشخاص القانون العام الذين اخضعتهم القوانين والانظمة النافذة لرقابته المسبقة او المؤخرة او للرقابتين معاً.

وقد عرفته المادة الاولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة في لبنان المحدد بالمرسوم الاشتراعي ٨٢ والصادر بتاريخ ١٩٨٢/٩/١٦ (٦) و " هو محكمة ادارية تتولى القضاء المالي , مهمتها السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وذلك من خلال التالي :

١. مراقبة استعمال الاموال العمومية ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة المرعية الاجراء .

٢. الفصل في صحة وقانونية المعاملات والحسابات المتعلقة بها .

٣. محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها , ويرتبط هذا الديوان ادارياً برئاسة مجلس الوزراء , ويكون مركزه في بيروت .

تخضع لرقابة هذا الديوان الادارية والقضائية والمالية الادارات العامة والبلديات التي اخضعت لرقابته قانوناً او بموجب مراسيم متخذة في مجلس الوزراء (كبلدية بيروت وصيدا وصور وبعيدا , وغيرها) , وسواها من بلديات الكبرى واتحادات البلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة او البلديات الخاضعة لرقابته وسائر المؤسسات والهيئات والجمعيات والشركات ذات الصلة بالدولة , او البلديات او المؤسسات العامة التي لها علاقة مالية بالدولة عن طريق المساهمة او المساعدة او التسليفات المالية .

وتتلخص وظائف ديوان المحاسبة وصلاحياته بأنه يختص عموماً في وظيفتين أساسيتين ، الأولى ادارية والثانية قضائية ، ويمارس وظيفته الادارية من خلال رقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة ومن خلال التقارير التي ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة وبإبداء الرأي في القضايا المالية ، اما الوظيفة القضائية فيمارسها من خلال رقابته على الحسابات وعلى الاشخاص الذين يتولون استعمال او ادارة الاموال العمومية والاموال المودعة لدى الخزينة بحسب المادة ٣٠ من قانون تنظيم الديوان.

أ - الرقابة الادارية التي يمارسها الديوان نوعان (مسبقة ومؤخرة) .

١- الرقابة الادارية المسبقة (Controle anterieure) :

ان الرقابة الادارية المسبقة تهدف الى التثبت من صحة المعاملة وانطباقها على الموازنة العامة واحكام القوانين والانظمة ، وهذه الرقابة هي من المعاملات الجوهرية التي لا يجوز مخالفتها تحت طائلة الابطال ، ويحظر على الموظف المختص (المحتسب او عاقد النفقة) وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة المسؤولية والعقوبات المنصوص عليها في المادتين ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

ان رقابة ديوان المحاسبة هي شكل من اشكال الوصاية القانونية على الادارة يمارسها الديوان بصورة مسبقة على بعض الاعمال او المعاملات المحددة قانوناً ، نظراً لاهميتها بالنسبة لنوعها او لقيمتها المالية ، ويعتبر قرار الديوان بهذا الشأن مستقلاً عن قرار الادارة وشرطاً ضرورياً من شروط النفاذ تبعاً لقواعد الاختصاص ، على كل من يتعاطى بادارة الاموال العمومية ان يحترم هذه القواعد تحت طائلة المسؤولية المدنية والجزائية .

وقد استقر الاجتهاد في لبنان على اعتبار ان عدم اقتران المعاملات التي تخضع قانوناً لرقابة الديوان المسبقة بموافقته يشكل مخالفة صريحة للاصول الشكلية والاجراءات الجوهرية , لان موافقة الديوان واخذ رأيه عندما يفرضها القانون تصبح ملزمة للادارة والبلديات , وهي من المعاملات الجوهرية التي لا يجوز مخالفتها تحت طائلة اعتبار القرار الصادر عن السلطات الادارية واقعياً في غير محله القانوني ومشوباً بعيب مخالفة الاجراءات الجوهرية الذي يجعله عرضةً للابطال بسبب تجاوز حد السلطة .

وقد جاء في النص صريحاً في المادة ٣٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٢/١٩/١٦ وتعديلاته اللاحقة^(٨) حيث نصت على ما يلي:

" ان 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 " .

٢- الرقابة الادارية المؤخرة (Controle posterieure):

تهدف هذه الرقابة الادارية المؤخرة الى تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من تاريخ عقدها حتى انتهاء من تنفيذها وقيدها في الحسابات , ويوضع بنتيجتها تقرير سنوي وتقارير خاصة من قبل الديوان (المادتان ٤٥ و ٤٦ ق.د) , ويضع ديوان المحاسبة في نهاية كل سنة تقريراً شاملاً عن نتائج رقابته والاصلاحات التي يقترح ادخالها على مختلف القوانين والانظمة التي يؤدي تطبيقها الى نتائج مالية (لا سيما قانون المحاسبة العمومية والقوانين والانظمة المالية المتعلقة بالمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابته), ويبلغ التقرير السنوي الى الادارات والهيئات المعنية , وعليها ان تقدم اجوبتها خلال شهر من تاريخ تبلغها .

المبحث الثالث : الرقابة المالية على الموظفين والمستخدمين والمتعاقدين والاجراء

ان الرقابة على الموظفين تندرج في اطار الرقابة القضائية وهي تهدف كما اسلفنا سابقاً الى التثبيت من صحة المعاملة وانطباقها على الموازنة العامة واحكام القوانين والانظمة , وهذه الرقابة هي من المعاملات الجوهرية التي لا يجوز مخالفتها تحت طائلة الابطال.

ما يهمننا هو الاشارة الى ان الموظف المختص سواء كان محتسب او عاقد نفقة وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة المسؤولية والعقوبات المنصوص عليها في المادتين ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

كما نصت المادة ٦٠ الانفة الذكر على امكانية فرض غرامات مالية على كل موظف ارتكب او ساهم في ارتكاب المخالفات المؤدية الى هدر في الاموال العمومية بالاضافة الى الالزامات المدنية والعقوبات الجزائية والمسلكية التي يمكن ان تقضي بها المراجع المختصة , وتفرض هذه العقوبات في الحالات التالية :

- عند عقد النفقة خلافاً للقانون او دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات .
- في حال اهمال عرض احدى المعاملات على رقابة ديوان المحاسبة او وضعها موضع التنفيذ دون عرضها او دون التقيد بالاصول المتبعة .
- عدم الالتزام برأي الديوان في حال رفضه التأشير على المعاملة او من قبل مراقب عقد النفقات.
- التلاعب بقيد احدى النفقات لجهة التنسيب الصحيح , وذلك بهدف ستر التجاوز لحدود الاعتمادات المقررة .
- عدم الالتزام بالوامر والتعليمات الصحيحة الصادرة عن الرئيس التسلسلي , وتنفيذ المعاملة خلافاً للقانون تلبية لاشخاص اخرين .

- كل من اكسب او حال اكساب الاشخاص الذين يتعاقدون مع الادارة ربحاً غير مشروع .
- كل من ارتكب خطأ او تقصيراً او اهمالاً من شأنه الحاق ضرر مادي بالاموال العمومية او بالاموال المودعة لدى الخزينة .
- كل من تأخر عن ايداع ديوان المحاسبة او النيابة العامة لديه , الحسابات والمستندات والايضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة قانوناً .
- كل من خالف النصوص القانونية المتعلقة بادارة او استعمال الاموال العمومية او الاموال المودعة في الخزينة .

اما اذا تبين ان احدى المخالفات الانفة الذكر , قد الحقت ضرراً او خسارة بالاموال العمومية اة تلك المودعة بالخزينة , فيحق للديوان معاقبة الموظف المخالف علاوة على الغرامة المالية المقررة بحسب المادة ٦٠ من قانون تنظيم الديوان , " بغرامة اضافية " , يجري احتسابها بالنسبة لاهمية المخالفة المرتكبة والى مقدار الراتب غير الصافي الذي يتقاضاه الموظف المخالف , او الى مقدار المخصصات في حال كان المخالف من غير الموظفين الاصليين , وذلك شرط ان لا يقل هذه الغرامة الاضافية عن راتب الموظف الشهري او مخصصاته الشهرية , او ما يعادلها بتاريخ ارتكاب المخالفة , والا تزيد عن مجموع رواتبه السنوية او مخصصاته السنوية او ما يماثلها في حال قيامه بالعمل المخالف دون بدل او اي مقابل^{٣٧} , بحسب ما نصت علي المادة ٦١ من قانون تنظيم الديوان .

كما يحال الى القضاء المختص الموظف الذي يتبين ان الاعمال المنسوية اليه تشكل جرمًا جزائيًا يعاقب عليه قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة , واذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة , فلا يجوز

^{٣٧} (د. وفيق ربحان - سلسلة محاضرات عن الرقابة على ادارة الاموال العمومية في لبنان " دراسة قانونية اكااديمية" - كلية الحقوق الجامعة اللبنانية - ٢٠١٦ .

ملاحقة الموظف الا بناءً على موافقة الادارة التي ينتمي اليها , وعلى النيابة العامة ان تستحصل على موافقة الادارة قبل المباشرة بالملاحقة في مثل هذه الحالة ^{٣٨} .

وتجدر الاشارة الى اهمية الدور الذي تلعبه اجهزة الرقابة المركزية على صعيد ملاحقة ومساءلة المرتكبين والتواصل مع النيابة العامة والقضاء المختص من اجل تكريس الشرعية وتحصيل الاموال المهذورة او المختلسة ومحاسبة المسؤولين وانزال العقوبات الملائمة بحقهم , وعلى هيئة التفتيش المركزي بعد فرض العقوبات التأديبية بحق المخالفين ان تحيل المسؤول امام ديوان المحاسبة , وان تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائياً , ولا يتوجب لهذه الاحالة او الملاحقة اخذ موافقة السلطة الادارية المعنية , مع الاشارة الى اهمية دور النيابة العامة المالية لدى محكمة التمييز وذلك وفق ما نصت عليه المادة ١٩ من قانون انشاء التفتيش المركزي ^{٣٩}

كما اجازت المادة ٧٥ من قانون تنظيم الديوان على انه يمكن للديوان ان يوصي الوزير المختص بملاحقة الموظف امام ادارة التفتيش المركزي , كذلك يجوز قانوناً للادارات المعنية في الادارات العامة او المؤسسات العامة , او البلديات او اي هيئة من اشخاص القانون العام , احالة الموظفين او المستخدمين الذين ارتكبوا مخالفات ذات طابع جرمي او جزائي امام المحاكم الجزائية وابلاغ النيابة العامة المختصة عن اية مخالفة ذات طابع جزائي , فضلاً عن امكانية الاحالة على مجالس التأديب المختلفة .

٣٨) المادة ٦١ من النظام العام للموظفين - الصادر بمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ / ٥٩ تاريخ ١٢ / ١٦ / ١٩٥٩ .

٣٩) المادة ١٩ من قانون انشاء التفتيش المركزي الصادر بمرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ / ١١٢ تاريخ ١٢ / ١٦ / ١٩٥٩ .

وتجدر الإشارة هنا ان وجود النيابة العامة المالية التي انشئت بموجب المرسوم رقم ١٩٣٧ الصادر بتاريخ ١٦ / ١١ / ١٩٩١ والمعدل بالمرسوم رقم ٣٠٩٤ تاريخ ٢٥ / ١١ / ١٩٩٣ انها خاضعة لسلطة النائب العام التمييزي , ويرأس النيابة العامة المالية " نائب عام" يدعى النائب العام المالي , ويتمتع بكافة المهام والصلاحيات التي يتمتع بها النائب العام لدى محكمة التمييز تجاه القضاة التابعين له , وتجاه المدعين العامين الاستئنافيين " والضابطة العدلية " في اطار صلاحياته ومهامه المحددة , في المرسومين الانفي الذكر , وهذه الصلاحيات تشمل جميع الجرائم الناجمة عن مخالفة احكام قوانين الضرائب والرسوم في مختلف المرافق والمؤسسات العامة والبلديات , وفي عمليات اختلاس الاموال العمومية , ويمكن للنائب العام لدى محكمة التمييز ان يطلب من النائب العام المالي من تلقاء نفسه او بناءً لأمر من وزير العدل , اجراء بعض التعقبات بشأن الجرائم التي يتصل خبرها بعلمه , ويمكن للنائب العام المالي , ان يطلب من النائب العام الاستئنافي في المحافظات وبواسطة النائب العام التمييزي تحريك دعوى الحق العام امام القضاة , او الادعاء مباشرة امام المحاكم المختصة , كما يمكن للمدعي العام التمييزي (تلقائياً او بناءً لطلب المدعي العام المالي) , ان يطلب بواسطة رئاسة مجلس الوزراء , تكليف هيئة التفتيش المركزي " اجراء اي تحقيق او استقصاء حول الجرائم المالية .

الفصل الثاني : الرقابة الادارية على بلدية الغبيري

الفرع الاول : صور واشكال الرقابة الادارية على البلدية .

ان اشكال الرقابة على البلدية تستمد قوتها من القانون الذي كفل وحدد جهات الرقابة عليها , و تنفرع اشكال الرقابة لتطال سلطة الوصاية على البلدية المتمثلة في وزارة الداخلية ورقابة التفتيش المركزي في الحقل المالي , ورقابة ديوان المحاسبة بصفته جهة قضائية على المتعلقات المالية (رقابة السلطة الوصائية ووزارة الداخلية , مجلس الخدمة المدنية ...) .

الفقرة الاولى : رقابة سلطة الوصاية :

وهي تقسم الى رقابة (القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية)

فبالإضافة الى الرقابة الادارية التي يمارسها هؤلاء بصفتهم سلطة وصائية على البلدية الى ان هؤلاء لهم سلطة مالية على اعمال وقرارات البلدية , وبالتالي فإن اي قرار تتعدى قيمته المالية الحدود المحددة في القانون يحتاج الى موافقتهم كل على حده وقد حدد المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ / ١٩٧٧ في مواده هذه الاعمال , ولكن لا بد قبل الحديث عن هذه الاعمال كما حددها القانون ان نعرف البلدية كما عرفها هذا القانون في مادته الاولى :

"فقد عرفت المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/١٦/٣٠ - قانون البلديات - ان

البلدية هي ادارة محلية تقوم , ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها اياها القانون".

وحددت المادة السادسة منه نطاق البلدية انه تدبير اداري لا علاقة له بقيود السجل العقاري , تضم

خرائط تحديد النطاق البلدي الى ملف انشاء البلدية وتعفى العملية الطبوغرافية من الرسوم .

وعليه فإن البلدية ونتيجة قيامها بموجباتها وصلاحياتها لا بد ان تمارس هذه الاعمال عبر قرارات فما هي هذه القرارات ولمن تخضع بالتحديد ؟

وقد نصت المادة ٧ من قانون البلديات ان جهاز البلدية يتألف من سلطة تفريرية وسلطة تنفيذية كما نصت المادة ٨ منه بأن المجلس البلدي يمثل السلطة التفريرية , والمادة ٩ منه حددت عدد اعضاء المجلس البلدي تبعاً لعدد سكان اهليها المسجلين اصولاً في القيود . (بلدية الغبيري ٢١ عضواً) حيث يزيد عدد سكانها المسجلين عن ٢٤٠٠٠ شخصاً .

فما هي القرارات والاعمال التي يتولاها المجلس البلدي , فقد حددت المادة ٤٩ على ان يتولى المجلس البلدي دون ان يكون ذلك على سبيل الحصر الامور التالية :

- ✓ الموازنة البلدية بما في ذلك نقل وفتح اعتمادات .
- ✓ قطع حساب الموازنة .
- ✓ القروض على اشكالها لتحقيق مشاريع معينة انجزت دراستها.
- ✓ التنازل عن بعض العائدات البلدية الانية والمستقبلية للمقرض او للدولة لقاء كفالتها القرض وادراج اقساط التي تستحق سنوياً في الموازنات البلدية المتتالية طوال مدة هذا القرض .
- ✓ تحديد معدلات رسوم البلدية في الحدود المعينة في القانون .
- ✓ دفتر شروط لصفقات اللوازم والاشغال والخدمات .
- ✓ دفتر شروط لبيع املاك البلدية .
- ✓ المصالحات .
- ✓ قبول ورفض الهبات والاموال الموصى بها .
- ✓ البرامج العامة للاشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية والمشاريع المياه والانارة .

✓ تسمية الشوارع في النطاق البلدي , " قرار المجلس البلدي رقم ٢٧٤ \ ٢٠١٧ \ ١٤ \ ١٦ تاريخ ٢٠١٧ حول تسمية شارع باسم شارع مصطفى بدر الدين " ^{٤٠} , والذي لقي عدم تجاوب من وزير الداخلية , حيث اكدت البلدية في بيان لها ان قرار المجلس البلدي المذكور قانوني وسليم وشرعي وارسل الى وزارة الداخلية وسجل لديها بتاريخ ١٧ \ ٨ \ ٢٠١٧ ولم يأت رداً من الوزارة بالرفض او القبول , وازافت البلدية انه عملاً باحكام المادة ٦٣ من قانون البلديات ووجهت البلدية كتاباً بتاريخ ١٣ \ ٦ \ ٢٠١٧ الى الوزارة تعلمها ان قرارها تسمية الشارع اصبح مصدقاً ضمناً بعد مرور حوالي السنة على تسجيله لدى الوزارة , في حين رفض وزير الداخلية ان يكون قد وقع على القرار ورفض ان يكون عدم توقيعه هو موافقة ضمنية خصوصاً عندما يتعلق الامر في خلاف سياسي يتداخل فيه الطابع الامني والمذهبي وينشأ بموجبه خطر على النظام ويهدد النظام العام ^{٤١} , وربما كان يقصد التتويه بالمادة ٦٥ من قانون البلديات التي تنص " انه يجوز للقائمقام وللمحافظ ووزير الداخلية في اي وقت شاء ولاسباب تتعلق بالامن ان يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس بلدي , ويجب ان يتم ذلك بموجب قرار معلن يقبل الطعن امام مجلس شورى الدولة" .

✓ تخطيط الطرقات وتقويمها وتوسيعها وانشاء حدائق والمساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدية والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني ومع مراعاة احكام قانون الاستملاك على ان تكون موافقة البلدية والتنظيم ملزمة وفي حال الاختلاف يبت الامر مجلس الوزراء .

^{٤٠} (WWW.elnashra.com - بلدية الغبيري - قرار بلدي بتسمية شارع باسم مصطفى بدر الدين - تاريخ ٢٠١٧ \ ٦ \ ١٤

^{٤١} (WWW.janoubia.com - موقع الجنوبية - كتاب وزارة الداخلية الى بلدية الغبيري تاريخ ١٧ \ ٩ \ ٢٠١٨ .

- ✓ حق التعاقد مع البلديات .
 - ✓ مراقبة النشاطات التربوية وسير العمل في المدارس .
 - ✓ الموافقة على اعتبار الطرقات الناتجة عن مشروع افراز والتي يستفيد منها اكثر من ستة عقارات لمالكين مختلفين من الاملاك العامة للبلدية, والتي يحق للبلدية اجراء اشغال عليها .
 - ✓ المساهمة في نفقات المشاريع ذات نفع عام .
 - ✓ تنظيم النقل وتحديد تعريفه ضمن النطاق البلدي مع مراعاة احكام القوانين النافذة .
 - ✓ الانظمة الخاصة بالموظفين والاجراء في البلدية وتحديد سلسلة رتبهم ورواتبهم واجورهم .
- ولكن هذه الصلاحيات ليس مطلقة للمجلس البلدي فهي تخضع لسلطة الرقابة وموافقة الجهات الادارية الاعلى من قائمقام ومحافظ ووزير الداخلية كما حددتها المادة ٥٦ حيث نصت على ان تمارس الرقابة الادارية على قرارات المجلس البلدي السلطات التالية :

✓ القائمقام

✓ المحافظ .

✓ وزير الداخلية .

فما هي القرارات التي تخضع لرقابة وتصديق القائمقام , فالمادة ٦٠ حددت القرارات التي تخضع لسلطة القائمقام وهي على الشكل التالي :

✓ الموازنة البلدية ونقل الاعتمادات .

✓ الحسابات القطعية .

✓ تحديد المعدلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المنصوص عنها في قانون الرسوم البلدية .

✓ شراء العقارات او بيعها التي تزيد قيمتها عن ١٠٠ مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .

✓ عقود الايجارات عندما تزيد بدلاتها السنوية عن ٢٠ مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة .

✓ اسعاف المعوقين ومساعدة النوادي والجمعيات وسائر النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضية والصحية عندما تزيد عن القيمة الاجمالية للمساعدات في السنة عن ١٠ ملايين ليرة .

✓ اجازة صفقات اللوازم والاشغال والخدمات عندما تزيد قسمتها عن ٣٠ مليون ليرة ولا تتجاوز ٨٠ مليون ليرة وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .

✓ اجازة الاشغال بالامانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز كلفتها ٢٠ مليون ليرة ولا تزيد عن ٥٠ مليون ليرة .

✓ تسوية الخلافات والمصالحات وقبول الهبات والاموال الموصى بها المرتبطة باعباء .

والمادة ٦١ نصت على القرارات التي تخضع الى تصديق المحافظ وهي التالية :

✓ اجازة صفقات اللوازم والاشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ٨٠ مليون ليرة , وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .

✓ اجازة الاشغال بالامانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز كلفتها ٥٠ مليون ليرة .

✓ شراء العقارات او بيعها التي تزيد قيمتها عن ١٠٠ مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .

✓ تخصيص ملك بلدي عام الى ملك بلدي خاص , بعد ان يكون مخصصاً لمصلحة عامة .

✓ عقود الايجار التي تزيد بدلاتها السنوية عن ٤٠ مليون ليرة .

✓ انشاء اسواق واماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية ومصارف النفايات وامثالها .

والمادة ٦٢ : نصت على القرارات التي تخضع لتصديق وزير الداخلية :

- ✓ القرارات التي يتألف منها نظام عام .
- ✓ القروض .
- ✓ تسمية الشوارع والساحات والابنية العامة واقامة النصب التذكارية والتمائيل .
- ✓ انشاء الوحدات البلدية وتنظيمها وتحديد ملاكها واختصاصها وسلسلة رتب ورواتب موظفيها .
- ✓ انشاء اتحادات تضم عدة مجالس بلدية للقيام باعمال مشتركة ذات نفع عام .
- ✓ تعويضات رئيس ونائب رئيس البلدية .
- ✓ اسقاط الاملاك البلدية العامة الى املاك بلدية خاصة , وتعتبر املاكاً بلدية عامة الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية باستثناء الطرق الدولية .
- ✓ دفتر الشروط العام لصفقات اللوازم والاشغال والخدمات .
- ✓ دفتر الشروط العام لبيع املاك البلدية .
- ✓ الزام المستفيدين من مشروع انشائي انجزت دراسته المساهمة في التكاليف.
- ✓ التنازل عن بعض العائدات البلدية الانية والمستقبلية للمقرض او الدولة .

وفيما يلي نستعرض القرارات التي لا تحتاج الى تصديق سلطة الوصاية كما حددتها المادة ٥٩ من

المرسوم الاشتراعي ١٩٧٧\١١٨ على الشكل التالي :

" لا تخضع بعض القرارات الادارية لسلطة الرقابة الادارية على سبيل التعداد لا الحصر" وفقاً لما

يلي :

✓ عقود الايجار التي لا تزيد سنوياً عن عشرين مليون ليرة لبنانية في البلديات الخاضعة لديوان المحاسبة.

✓ تأمين مباني البلدية وتجهيزاتها لدى الشركات الضمان للعقود التي لا تزيد فيها قيمة هذا التأمين عن ١٢ مليون ليرة في البلديات الخاضعة لديوان المحاسبة المسبقة .

✓ قبول الهبات والوصايا غير المرتبطة باعباء .

✓ اسعاف المعوقين ومساعدة النشاطات التربوية والثقافية والرياضية والاجتماعية عندما لا تزيد اجمالي المساعدات في السنة عن ١٠ ملايين ليرة .

✓ وضع تعرفات النقل والعربات ضمن النطاق البلدي .

✓ تحصيل الرسوم البلدية والحجز على اموال المكلفين الذين يمتنعون عن الدفع .

في هذا السياق ونحن نتكلم عن الرقابة الادارية وسلطة الوصاية لا بد من الاشارة الى المادة ٦٥ التي نصت على انه : يجوز للقائمقام وللمحافظ ووزير الداخلية في اي وقت شاء ولاسباب تتعلق بالامن ان يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس بلدي , ويجب ان يتم ذلك بموجب قرار معلل يقبل الطعن امام مجلس شورى الدولة.

وهذه المادة تعتبر مهمة لانها تعبر عن حجم التدخل الذي تشكله سلطة الوصاية في عمل المجلس البلدي عندما يتعلق الامر بالامن والامن القومي , ومع ما تشكله هذه المادة من انعكاس عن حجم تأثير قرار سلطة الوصاية على العمل البلدي , فإنه بلا شك يثير التساؤل حول اهمية هذه المادة من ضلوع البلديات كبلدية الغبيري والبلديات بشكل عام من مهامها , فالقانون اعطى لوزير الداخلية حق تأهيل وتدريب واضطلاع البلديات للقيام بواجباتها , الا ان المادة ٦٥ , ذهبت الى اكثر من ذلك , بحيث لم يعد الامر مقتصرأ على تأهيل البلديات واضطلاعها للقيام بواجباتها بقدر ما اصبح متعلقاً بالامن القومي , الذي بلا

شك لا يمكن للبلدية في ظل امكاناتها وصلاحياتها ودورها ان تقوم به , على الرغم من التأهيل والدور والاستقلالية التي تتمتع بها , من هنا ننتج ان المادة ٦٥ , منبعا متأصل من ان البلديات لم تصل الى مرحلة الاعتماد على كادرها وجهازها واجهزتها المختلفة في القيام بهذا العبء, وكانت المادة ٦٥ هي المسوغ القانوني والشرعي لاعطاء سلطة الوصاية التدخل حين اللزوم لحماية المواطنين والحفاظ على امنهم واستقرارهم .

الفقرة الثانية : رقابة مجلس الخدمة المدنية .

تشمل صلاحيات مجلس الخدمة المدنية جميع الادارات والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بإستثناء القضاء والجيش والامن الداخلي والامن العام وامن الدولة والضابطة الجمركية .

فقد نصت المادة ٨٠ من قانون البلديات أنه تخضع بلديات مراكز المحافظات لرقابة مجلس الخدمة المدنية وتبقى البلديات خاضعة لرقابته والتي سبق وأخضعت له بمرسوم , و تحدد البلديات الاخرى التي تخضع لرقابة هذا المجلس بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً لاقتراح وزير الداخلية .

وتأسيساً على ذلك, فإن البلديات الخاضعة حكماً لرقابة مجلس الخدمة المدنية حالياً هي : بلديات مراكز المحافظات الست (بيروت , طرابلس , بعبداء , صيدا , زحلة والنبطية), اما البلديات الكبرى التي اخضعت بمرسوم قبل صدور قانون البلديات الحالي فهي :بلديات برج حمود والميناء بالاضافة الى بلديات التي ذكرت سابقاً .

وقد الزمت هذه البلديات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية ان تحصر اعتمادها بالمجلس وحده في طلب الموافقة او الرأي او الاستشارة او استطلاع الرأي فيما يتعلق بالموظفين الدائمين والمؤقتين والاجراء

والمستخدمين والمتعاقدين لديها , وفي تفسير النصوص الادارية المتعلقة بالوظيفة العامة وبالموظفين , وبكل من يعمل لديها في خدمة الادارة العامة , وان تطلب مساهمة المجلس في المباريات والامتحانات التي تجريها لتعيين موظفين جدد ^{٤٢}.

وإذا اردنا ان نتكلم ان الرقابة التي يشملها مجلس الخدمة المدنية فتتلخص في الرقابة على تعيين الموظفين واعدادهم وتدريبهم وترفيعهم ورواتبهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة , وسائر شؤونهم الوظيفية بحسب ما نصت المادة ٨٢ على ان تطبق احكام البلديات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية الاحكام التالية : المواد ١٣ , ٦٢ , ٩٧ , ١٠٠ , من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩١٦١١٢ وتعديلاتها (نظام الموظفين) , ولهذه البلديات ان تتعاقد مع اشخاص تتوفر فيهم الشروط العامة للوظيفة البلدية للقيام ببعض وظائفها في اوقات محددة وشروط خاصة , تعين في العقد , على ان تخضع العقود التي تجريها لموافقة مجلس الخدمة المدنية ووزير الداخلية بحسب ما نصت عليه المادة ٨٤ من قانون البلديات.

✓ والمواد ٤٠ , ٤١ , ٤٣ , ٤٤ , ٤٥ , ٤٦ , ٤٨ , ٤٧ , ٥٩ , ٦٠ , ٦١ , من المرسوم الاشتراعي

رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩١٦١١٢ وتعديلاتها.

وبالتالي فإن بلدية الغبيري بوصفها بلدية تعتبر من البلديات الكبرى واحدى مراكز المحافظة , فلا بد ان يخضع موظفوها الاساسيون الى رقابة مجلس الخدمة المدنية من ناحية الترشيح للوظيفة و اجراء المباريات والتوظيف والتأهيل والتدريب والبدلات المالية والمحاسبة , وتسري عليهم احكام الموظفين العموميين , مع العلم ان البلدية لها نظامها الخاص المتعلق بموظفيها واجرائها , وهي تقوم بتطبيق هذا النظام وفق ما نصت عليه المادة ٨١ بأن كل بلدية لها نظامها الخاص لموظفيها وملاكاً لهم , وكذلك نظاماً لاجرائها ,

^{٤٢} (مرسوم رقم ٨٣٣٧ تاريخ ١٣٠ ١١٢ ١٩٦٣ .

باستثناء من هم خاضعين لنظام المجلس، والتي تطبق عليهم احكام المواد المبينة في المرسوم ١١٢ ١٩٥٩.

كما انه يجوز لمجالس البلدية في البلديات التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية وبعد اخذ موافقة وزير الداخلية التعاقد مع اشخاص ممن تتوفر فيهم الشروط العامة للوظيفية البلدية كما حددته المادة ٨٤ من هذا المرسوم ، للقيام ببعض الوظائف في اوقات محددة ، وشروط خاصة تعين في العقد ، كما يجوز في البلديات التي يقل قطع حسابها السنوي عن خمسة مليون ليرة تكليف اعضاء من المجلس البلدي دون مقابل ان يقوموا بمهام كاتب كما يجوز تكليف الشرطي بمهام مراقب الصحي والجابي .

ويحق للبلدية ان تنشئ ما تحتاجه من الوحدات الادارية والمالية والفنية والشرطة والحرس والاطفاء والاسعاف مشتركة بين بلديتين او اكثر، وتعيين موظفين فيما بينها كما ورد في المادة ٨٣ ، وهؤلاء الموظفين يعينون بقرار من وزير الداخلية الذي يحدد نفقات هؤلاء الموظفين المشتركين على اساس معدلات مئوية .

ويختلف مفهوم الرقابة الإدارية عند علماء القانون الإداري عن هذا المفهوم عند علماء الإدارة العامة ، فعلماء الإدارة العامة يرون إن الرقابة تنصب على أداء العمل الإداري من حيث دقة تنفيذه طبقاً لما هو مخطط له ومدى تحقيقه لأهداف المنظمة الإدارية ٤٣ وهي وسيلة للتأكد من ان سير العمل يتم في الإطار الصحيح، وبواسطة العمل الرقابي يمكن تحديد مسؤولية التنفيذ في الإنجاز وكشف الانحرافات الناتجة عن الخروج على القواعد المقررة للأداء، واتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح الأخطاء ٤٤ .

٤٣) د. عمر وصفي عقيلي : الإدارة أصول وأسس ومفاهيم ص ٤٣٣ .

٤٤) د. إسماعيل صبري مقلد : دراسات في الإدارة العامة ص ٢٧٠ .

ويشير عالم الإدارة الفرنسي "هنري فايول" إلى أن القصد من الرقابة هو التحقق من إن تنفيذ العمل يتم وفقاً لما هو مقرر له في الخطة, وفي ضوء القواعد والتعليمات الموضوعة يقصد اكتشاف نقاط الضعف ومعالجتها وتقادي تكرارها ٤٥ , ويرى الدكتور "خليل هيكل" أن الرقابة هي حق دستوري يخول لصاحب سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة ٤٦ .

اما في لبنان , فإن قانون البلديات رقم ٢٩ / ١٩٦٣ فقد أكد على دور هيئات الرقابة المذكورة سابقاً وحدد للمرة الاولى صفة البلدية على انها " ادارة عامة لها شخصية معنوية تتمتع بالاستقلال المالي والاداري " , الا انه على غرار ما كان متعارفاً عليه انذاك في القانونين اللبناني والفرنسي دعا سلطات الرقابة , انها هي سلطات الوصاية, فأورد في المادتين ٦٥ و ٦٦ منه " ان قرارات المجلس البلدي لا تصبح نافذة الا بعد اقترانها بتصديق سلطة الوصاية ويمارس سلطة الوصاية القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية " , موضعاً ومعدداً القرارات التي تخضع لتصديق كل من المشار اليهم , واطاف تنظيمياً جديداً , وهو ان جميع القرارات البلدية وجميع المراسلات والمعاملات الصادرة عنها او الموجهة اليها يجب ان ترسل الى القائمقام او بواسطته , كما اخضع اقامة الدعاوي على البلدية الى اصول خاصة بها , منها ترخيص القائمقام على المذكرة التمهيدية التي ترسل الى المحافظ لشرح موضوع الدعوى واسبابها , والا ردت الدعوى , كما اخضع البلدية واعمالها وموظفيها واجرائها لرقابة التفتيش المركزي الذي حل محل التفتيش التابع للوزرات , واجاز حل المجلس البلدي واقالة الاعضاء وملاحقتهم تأديبياً وجزائياً , وشكل مجلساً تأديبياً وحدد العقوبات التي راوحت بين التنبيه والاقالة .

٤٥) حبيب الهرمزي - الرقابة على المؤسسات العامة /رسالة ماجستير/ نيسان ١٩٧٤ ص ٧٦ .

٤٦) د. خليل هيكل - الرقابة على المؤسسات العامة : دار المعارف مصر ١٩٧١ ص ١٧١ مشار إليه من قبل

حبيب الهرمزي - ص ٧٨

ثم انشأ وظيفة المراقب العام بصفة مالية ليراقب اعداد وانفاق موازنة البلديات الخاضعة لاحكام قانون المحاسبة العامة .

اما الرقابة على البلديات , وبحسب القانون المعمول به حالياً , والصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ ا تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧ فقد حدد انواع الرقابة , حيث تعتبر عملية تنظيم الرقابة من أدق الامور , أن لناحية الطريقة التي تطبق بها الرقابة او لناحية الجهاز الذي يمارسها , فعند اجراء الرقابة لا بد من تحقيق التوازن بين مبدأ الاستقلالية البلدية كهيئة لا مركزية مستقلة عن الدولة , استقلالاً تبرره طبيعة عملها وما يتطلبه ذلك من حرية في العمل , ومرونة في التصرف وسرعة في انجاز القرارات اللازمة ووضعه موضع التنفيذ وبين مبدأ تبعية البلدية , كهيئة محلية للدولة الواحدة حتى لا تضرر مصالحها العليا من جهة , وحماية للمواطنين في حال تعسف البلدية وتجاوزها حدودها القانونية من جهة ثانية , ثم وجوب المحافظة على مركز الدولة كما أسلفنا , من الناحيتين القانونية والسياسية .

وعلى الرغم من وجود العديد من الابحاث حول الرقابة الا انها لم تؤد الى وجود قواسم مشتركة يمكن معها رسم سياسة عامة للرقابة , وبالتالي تنتهي مع ذلك وجود نظرية عامة للرقابة , الا ان واقع الامر يثبت وجود هذه الرقابة , وهي تتعدد وتتشكل صورها وانواعها واشكالها تبعاً لانظمة الدول وتدخلاتها واسلوبها في ادارة اوطانها , فهي تتنوع بين الرقابة المسبقة والمؤخرة وبين الرقابة المؤقتة والدائمة وبين الرقابة الايجابية والسلبية والرقابة على الاعمال والاشخاص , الا اننا سنتكلم عن الرقابة بمفهومها الاكثر شيوعاً وهي الرقابة اداخلية والخارجية وذلك وفق التالي :

الفرع الثاني : انواع الرقابة الممارسة عليها .

المطلب الاول : الرقابة الداخلية بنوعها الذاتية والتسلسلية .

أ - الرقابة الذاتية :_الرقابة الذاتية هي كل رقابة تجريها هيئة على اعمالها , في اثناء تنفيذ هذه الاعمال او بعد تنفيذها للتأكد من صحة انطباق هذه الاعمال على النصوص القانونية ومن انها اتخذت ضمن الصلاحية وفي الحدود التي اجازها القانون .

ومثل هذه الرقابة يجبرها الموظف سواء كان ادارياً او مالياً محرراً او محاسباً او مدققاً ولا مؤاخذه او عقوبات على اخطاء يتم اكتشافها , بل ان المراقبة والتدقيق يكونان عاملاً ارادياً لتصحيح الخطأ المرتكب ووضع الامور في نصابها الصحيح.

ب - الرقابة التسلسلية.

ان لامركزية البلدية واستقلالها المالي والاداري لا يحرران الموظف الاقليمي او المحلي من الخضوع لاوامر رئيسه التسلسلي ضمن احكام القانون , فالسلطة التسلسلية يمارسها الرئيس على مرؤوسيه في اطار الهيكلية الادارية التي ينتميان اليها , ويمكن ان تطبق الرقابة التسلسلية على رؤساء البلديات عندما يمارسون صلاحيات معينة منح اياها القانون بصفتهم عاملين لدى الدولة وتابعين لها , على حد ما ذهب اليه الاجتهاد الفرنسي حيث اعتبر مجلس الشورى , وفي ضوء قانون اللامركزية الصادر بتاريخ ٢ اذار عام ١٩٨٢ انه عندما يبيت رئيس البلدية بطلبات ترخيص البناء فإنه يتولى

ذلك بصفته سلطة تابعة للجهاز المركزي في الدولة , ويكون بالتالي خاضعاً لسلطة المحافظ التسلسلية^{٤٧} ولرقابة الاجهزة الرقابية ذات الصلاحية .

وهكذا فإن السلطة التسلسلية تخول الرئيس التسلسلي صلاحية مراقبة تصرفات مرؤسيه والتدخل فيها عن طريق اتخاذ تدابير تتعلق في الالغاء والابطال :

١- الغاء او تعديل قراراتهم , اذ ان للرئيس التسلسلي الحق في استبدال قرار مرؤسيه بقرار جديد صادر عنه .

٢- اعطاء التوجيهات والتعليمات^{٤٨} , كما ورد في قانون الموظفين لجهة خضوع الموظف لرئيسه المباشر وتنفيذ اوامره وتعليماته .

٣- سحبها او ابطالها , اي انه يحق للرئيس ابطال تدابير المرؤوس بالطريقة الادارية فتعتبر كأنها لم تكن اصلاً .

مع الإشارة الى ان رقابة الرئيس تناول قرارات المرؤوس المشوبة بعيب عدم الشرعية , بشرط ان لا يكون العمل قد اصبح نهائياً بعد , اي بمنأى عن اية امكانية ابطال قضائي .

ومن هذا المنطلق اعطت المادة ٥٢ من قانون البلديات المجلس البلدي سلطة الرقابة على الاعمال السلطة التنفيذية في البلدية والسهر على حسن سير العمل فيها , ووضع تقارير بنتيجة اعمال المراقبة هذه يرفعها المجلس البلدي الى سلطة الوصاية او الى اجهزة الرقابة .

^{٤٧} (شوري الفرنسي - ١١ ١٦ ١٩٨٢ - برجون Berjon - مجموعة - ص ٢١١ مطالعة Genevois A ج ١٩٨٣ ص ٤٢ .

^{٤٨} (كما ورد في المادة ١٤ من نظام الموظفين , والمادة ٢٨ من قانون الموظفين الفرنسيين عام ١٩٨٣ .

يبقى ان الموظف والمرؤوس ليس اسيراً للادارة سواء كان موظفاً ام اجيراً عاملاً فيبقى له حق تقاضي البلدية امام القضاء الاداري عن أي قرار اداري نافذ وضار قد تتخذه في حقه او اي قرار له تبعات مالية وتتعرض لشأنه المهني والعملي , وهذا ما حصل مع العامل الفني في بلدية الغبيري محمد خليل خليل الذي تقدم بمراجعة امام مجلس شوري الدولة ضد المستدعي ضدها بلدية الغبيري سجلت تحت الرقم ١٤٠٨٩ \ ٢٠٠٧ يطلب فيها ابطال قرار الرفض الضمني الصادر بنتيجة تقديمه مذكرة ربط نزاع موضوعها ضم خدمات سابقة واحتساب درجات تدرج وتصحيح تصنيف واحتساب زيادة راتب ١٠% ودمجها في صلب راتبه , حيث اصدر مجلس الشوري قراراً تحت الرقم ١٧٨١ \ تاريخ ١٤ \ ٦ \ ٢٠١١ برد الدعوى في الشكل لانها وردت خارج المهلة القانونية^{٤٩} .

المطلب الثاني : الرقابة الخارجية .

اولاً : اصول ممارسة الرقابة الادارية .

على عكس السلطة التسلسلية , فإن سلطة الرقابة ليست تلقائية, اذ لا يمكن ممارستها الا في الحدود ووفقاً للشروط والاصوال التي يعينها القانون صراحة , فالحرية هنا مطلقة في التقرير والتنفيذ , والاستثناء هو الرقابة التي يجب ان ينص عليها ويحددها قانون البلديات (١١٨ \ ١٩٧٧) , " ان قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها بإستثناء القرارات التي اخضعها هذا المرسوم الاشتراعي لتصديق سلطة الرقابة الادارية فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها " ^{٥٠}.

^{٤٩} (م. ش. د. - قرار رقم ٧٨١ تاريخ ١٤ \ ٦ \ ٢٠١١ محمد خليل - الدولة اللبنانية بلدية الغبيري . غير منشور

^{٥٠} (المرجع نفسه - المادة ٥٤ من قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ \ ١٩٧٧) .

أ - فالمبدأ اذاً هو الاستقلالية ولا تتدخل الرقابة الا في حدود النص القانوني , واذا تجاوزت ذلك كان تدخلها عرضة للطعن امام مجلس الشورى الدولة " مثال ذلك اتخاذ القائمقام او المحافظ قراراً بهدم بناء مخالف للقانون , ضمن النطاق البلدي فإن القرار الاداري هنا غير قانوني وصادر عن سلطة غير صالحة ^{٥١} .

ولم يضع القانون شكلاً معيناً لموافقة او تصديق سلطة الرقابة الادارية , بل يمكن ان يكون ذلك برسالة او مجرد اشارة على هامش القرار ^{٥٢} , ولسطة الرقابة الادارية ان ترجع عن قرارها بالموافقة على اي قرار بلدي , ضمن المهلة القانونية " المحددة بشهرين" اذا تبين لها ان قرار الموافقة مخالف او ينطوي على اغلاط فادحة , ولم يترتب بعد حق للاخرين , في حين انه يمكنها الرجوع عن قرارها بالموافقة على قرار بلدي قانوني وصحيح حتى لو كان ذلك ضمن المهلة القانونية للرجوع عن القرارات الادارية المتمثلة بمهلة شهرين .

ب - يرسل رئيس البلدية قرارات المجلس الخاضعة للرقابة الى سلطة الرقابة المختصة مباشرة خلال ثمانية ايام من تاريخ صدورها , على ان يبلغ نسخة عنها المراجع التسلسلية بحسب المادة ٥٨ , ولم يوضح القانون هنا من هي المراجع التسلسلية فهل هي الوزير والوزير ليس مرجعاً تسلسلياً بالنسبة للبلدية ولا يحق للمجلس البلدي ان يحل محل رئيسه اذا امتنع عن احالة القرار الى سلطة الرقابة , بل يمكنه ان يعلم هذه السلطة بذلك ولربما كان القصد من ذلك سلطة الوصاية .

ت - تبدأ مهلة السريان اعتباراً من تاريخ تسجيل القرار البلدي في الوحدة المختصة لدى سلطة الرقابة , ولهذه السلطة شهر واحد لتصديق القرار او رفضه والا اعتبر مصدقاً ضمناً .

^{٥١} تمييز مدني - هيئة ٣ - قرار رقم ١٢٦ تاريخ ١٩١١/١١/١٩٦٩ الدولة اطعمة .

^{٥٢} (شورى فرنسي - في ١٥/١٤/١٩٩٧ المجموعة ٦٣ .

ج - يكون التصديق خطياً وقابلاً للطعن امام مجلس الشورى الدولة كما ورد اعلاه " مادة ٦٤ " من قانون البلديات وان قرارات الموافقة التي تؤلف شرطاً من شروط نفاذ القرارات البلدية تندمج بهذه القرارات ويصبح الطعن بالقرار البلدي شاملاً لجميع العناصر بما في ذلك عنصر الموافقة^{٥٣} , كما يسمح مجلس الشورى لصاحب العلاقة ان يثير عدم شرعية القرار البلدي ذاته في معرض لوائحه الهادفة الى ابطال قرار الرقابة الادارية القاضي بالتصديق على قرار المجلس البلدي .

ملاحظة : وبالعودة الى بلدية الغبيري , كان من الطبيعي ان نرفق في الملاحق مقررات المجلس البلدي والمبالغ المصروفة, " مستند رقم ١٢ " وذلك من خلال معاينتنا لبلدية الغبيري لكي نرى مدى تطابقها مع الواقع وتضخم الليرة , وليس كما وردت في قانون البلديات مما يستوجب اعادة النظر وتعديل مواد هذا القانون بما يتلاءم مع الواقع والمستقبل.

١. رقابة القائمقام.

بحسب نص المادة ٥٨ من قانون البلديات يرسل رئيس البلدية قرارات المجلس البلدي الى سلطة الرقابة الادارية المختصة , مباشرة خلال ثمانية ايام من تاريخ صدورها ويعتبر القرار مصدقاً خلال شهر من تاريخ تسجيله في الوحدة الادارية التابعة لسلطة الرقابة , واذا لم يعد القرار المشار اليه اعتبر مصدقاً حكماً , وذلك باستثناء القرارات المتعلقة بالموازنة وبنقل الاعتماد وبالقرروض التي اخرجها المشتري عن هذا التدبير , كما اوجب القانون ان يكون التصديق خطياً ليكون لدى البلدية مستند هو القرار النافذ الذي يمكنها من الطعن بقرار سلطة الرقابة امام مجلس الشورى وليكون هذا التدبير عاملاً منبهاً السلطة الرقابة الى عدم الخروج عن حدود رقابتها , فتقلع عن اساءة استعمال حقها وسلطتها بالتصديق , واذا كان لسلطة الرقابة حق الاستنساب فليس لها ان تتماهى في استعمال هذا الحق , بل عليها ان تستند في عملية التصديق الى مبدأ عدم مخالفة القرار البلدي للقوانين

^{٥٣} (شوري اللبناني - رقم ١١٦٧ تاريخ ١١٢١١١ - المجموعة الادارية - سنة ١٩٦٥ ص ١٠ .

والانظمة السارية المفعول , وان تنقيد سلطة الرقابة بمهلة معينة , كافية لدرس القرار وتصديقه او اعادته " شهر كامل " واعطاء البلدية صلاحية التنفيذ في حال عدم البت من قبل سلطة الرقابة , وهو قيد آخر لسلطة الرقابة كي لا تتماذى في اهمال القرارات البلدية وتأخير البت بها وعرقلة اعمال البلدية , ومع ذلك فقد استثنى المشترع قرارات هامة كتلك المتعلقة بالموازنة والقروض ونقل الاعتمادات , كي يلزم سلطة الرقابة بدرسها من جهة , وكي لا تتخذ البلدية من تأخير سلطة الرقابة ذريعة لتنفيذ مقررات هامة تؤثر في اوضاع البلدية واعمالها الاساسية من جهة اخرى .

القرارات غير الخاضعة للتصديق وفقاً للمادة ٥٩ من قانون البلديات :

- الموازنة البلدية ونقل وفتح الاعتمادات .
- الحسابات القطعية .
- تحديد معادلات الرسوم ضمن حدود المنصوص عنها في قانون الرسوم البلدية ٦٠ | ٨٨ .
- شراء العقارات او بيعها التي لا تزيد قيمتها على " المائة مليون " ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .
- عقود الايجار التي لا تزيد بدلاتها السنوية عن عشرين مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وعن عشرة ملايين ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها ولا تتجاوز ٤٠ مليون ل.ل .
- اسعاف المعوزين والمعاقين ومساعدة الجمعيات الثقافية والرياضية والتربوية والاجتماعية والصحية بما لا يزيد عن ١٠ ملايين ل.ل في السنة , عندما تزيد المساعدة في السنة عن عشرة ملايين ليرة .

- اجازة الاشغال بالامانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز اكلافها الثلاثة الاف ليرة ولا تزيد عن خمسة وعشرين الف ليرة .
- تأمين المباني البلدية وتجهيزاتها والياتها لدى شركات التأمين للعقود التي تزيد قيمة هذا التأمين ١٢ مليون ل.ل في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة , وستة ملايين ل.ل لسائر البلديات الاخرى .
- وضع تعرفات النقل والعربات والمركبات العمومية ضمن النطاق البلدي .
- تحصيل اموال البلدية والحجز على اموال المكلفين الذين يتمتعون عن دفع تلك الرسوم .
- تسوية الخلافات والمصالحات مع مراعاة احكام المادة ٦٦ التي نصت على خضوع التسويات والمصالحات لموافقة هيئة القضايا في وزارة العدل اذا كانت القضية عالقة امام المحاكم ولموافقة هيئة التشريع والاستشارات في القضايا الاخرى .
- قبول او رفض الهبات والاموال الموصى بها المرتبطة باعباء .
- اجازة الصفقات اللوازم والاشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ٣٠ مليون ليرة ولا تتجاوز ٨٠ مليون ليرة , وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .

بالاضافة الى رقيبته على قرارات المجلس البلدي فقد اعطى القانون القائم مقام صلاحيات ادارية

اخرى تمثلت بالتالي :

(١) الطلب من رئيس البلدية دعوة المجلس البلدي الى الانعقاد وعلى رئيس البلدية اجابة الطلب

على ان تحدد في الطلب والدعوة الاسباب الداعية الى هذا الاجتماع ومواضيعه وفق ما

جاء في المادة ٣٢ .

(٢) الحق في ان يحضر اجتماعات المجلس البلدي على الرغم من الطابع السري لهذه الجلسات الا انه لا يتمتع بحق التصويت بحسب المادة ٣٥ .

(٣) الطلب الى المجلس البلدي ان يتناقش بصورة استثنائية وقبل كل شئ في مسألة تتطلب درساً مستعاجلاً .

(٤) يوقع القائمقام او من ينتدبه جميع السجلات الرسمية العائدة للبلدية ودفاتر الايصالات ويمهرها بخاتمه قبل البدء بإستعمالها^{٥٤} .

(٥) يمك في مركز القائمقامية سجل خاص لتسجيل عدد السجلات ودفاتر الايصالات التي يجري فتحها وتوقيعها مع بيان عدد الاوراق كل منها^{٥٥} .

(٦) للقائمقام , اذا امتنع المجلس البلدي او رئيسه عن القيام بعمل من الاعمال التي توجبها القوانين والانظمة , ان يوجه الى المجلس البلدي او الى رئيسه امراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة معينة , فاذا انقضت دون تنفيذ , حقّ للقائمقام بعد موافقة المحافظ ان يقوم بنفسه بذلك بموجب قرار معلل يسجل في سجلات قرارات المجلس البلدي ويخضع لتصديق سلطة الرقابة الادارية المختصة بحسب المادة ١٣٥ من قانون البلديات , ويجوز هذا الامر مع احدى البلديات الاعضاء التي تمتنع عن تنفيذ قرارات مجلس الاتحاد , وهكذا فإن سلطة حلول القائمقام او المحافظ محل رئيس البلدية او المجلس البلدي تشمل السلطة التقريرية والتنفيذية معاً .

(٧) للقائمقام ولأسباب تتعلق بالامن ان يرجئ مؤقتاً تنفيذ قراراً لمجلس البلدي بموجب قرار معلل منه , يقبل الطعن امام مجلس الشورى الدولة وفق المادة ٦٥ قانون بلديات .

^{٥٤} المادة ١٠٣ من المرسوم ٥٥٩٥ السابق ذكره , المتعلق بتحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات

تاريخ ١٩٨٢١٩١٢٢

^{٥٥} المادة ١٠٤ من المرسوم السابق ذكره .

٨) في حال حل المجلس البلدي او اعتبر منحلاً حكماً , وريثما يتم انتخاب مجلس بلدي جديد يتولى القائمقام او رئيس قسم القائمقامية الاصيل اعمال المجلس البلدي بقرار من وزير الداخلية وفق ما جاء في نص المادة ٣٤ من قانون البلديات .

٢. رقابة المحافظ .

أقر القانون للمحافظ سلطة رقابة واسعة , لا سيما في حق الرقابة الادارية على الاموال فأخضع لرقابته القرارات التالية " المادة ٦١ من قانون البلديات " :

- اجازة صفقات اللوازم والاشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ٨٠ مليون ليرة , وتصديق دفاتر الشروط العائدة لها .
- اجازة الاشغال بالامانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز قيمتها ٥٠ مليون ليرة .
- شراء او بيع العقارات تزيد قيمتها على ١٠٠ مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .
- تخصيص ملك البلدي لمصلحة ما , بعد ان يكون مخصصاً لمصلحة عامة .
- عقود الايجار التي تزيد بدلاتها السنوية عن ٤٠ مليون ليرة .
- انشاء الاسواق واماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية ومصارف النفايات وامثالها .

وهنا يمكن ملاحظة ان القانون حدد لرقابة المحافظ الحد الادنى من المبالغ الخاضعة لرقابته ولم يحدد الحد الاقصى , بحيث اصبحت كل الصلاحيات المالية هي تحت رقابة المحافظ , وكان يمكن

للمشرع تقادى كلمة " وامثالها " التي وردت في المادة ٦١ في البند الاخير ,لانه بإيرادها هنا انتقل من تحديد سلطة رقابة المحافظ الى العموميات مما يتنافى مع مبدأ اختصاص سلطة الرقابة .

اضافة الى ان رقابة المحافظ على اعمال المجلس البلدي المشار اليه فإنه يمارس بالنسبة الى القضاء المركزي في مركز المحافظة صلاحية القائمقام ضمن هذا القضاء ويتولى جميع المسؤوليات والمهام التي اوردناها سابقاً للقائمقام , وذلك بإستثناء محافظة بيروت حيث لا قائمقام ولا قضاء .

كما يماريس رقابته في الاقالة وتقديم الاستقالة : فهذه الرقابة الادارية التي حددتها المادتان ٢٦

٢٧ من قانون البلديات :

• بالنسبة للاقالة : للمحافظ وحده ان يتخذ قراراً بإعلان اقالة اي عضو بلدي تنطبق عليه احكام احدى المادتين المذكورتين , " اي جمع عضوية المجلس البلدي ووظائف او مهام اخرى كالمختارية او وظائف الدولة اوو عضوية الهيئات واللجان المكلفة مشاريع ذات النفع العام.....الخ" , ولم يختر بين عضوية البلدية ووظيفته في مهلة اسبوعين من اعلان النتائج بحسب, او كان لا يعرف القراءة والكتابة او محكوماً بجرائم معينة ...الخ^{٥٦}.

• بالنسبة لتقديم الاستقالة : فتقديم الاستقالة وفق ما حددته المادة ٣٠ من قانون البلديات " ان تُقدم استقالة الرئيس او نائب الرئيس او العضو البلدي الى المحافظ بواسطة القائمقام , وتعتبر نهائية من تاريخ قبولها بقرار من المحافظ " , وللمحافظ كما للقائمقام ان يحضر جلسات المجلس البلدي , على الرغم من كونها سرية , دون ان يكون له حق التصويت .

^{٥٦} المادة ٢٩ من قانون البلديات السابق ذكره - الصادر بمرسوم الاشتراعي ١١٨ / ١٩٧٧

ويذهب القانون اكثر من ذلك في صلاحيات المحافظ, بحيث لا يمكن ملاحقة رئيس البلدية او نائبه او اي عضو فيها جزائياً من اجل جرم يتعلق بمهامهم الا بناءً على موافقة المحافظ الخطية بحسب ما جاء في المادة ١١١ قانون بلديات الانف الذكر^{٥٧} .

وهذه الحصانة التي اعطاها القانون لرئيس البلدية ولاعضائها اكثر من سلطة رقابة المحافظ , الذي عليه ان يقرر مدى تعلق الجرم بمهام رئيس البلدية او العضو البلدي او عدم تعلقه بها , وتُكف يد رئيس البلدية او نائبه او احد اعضاء البلدية بقرار من المحافظ اذا صدر بحقه قرار ظني او حكم بدائي , حتى صدور الحكم النهائي , وكذلك اذا اتهم احد هؤلاء بجناية او ظن به بجنحة شائنة , فيُكف المحافظ يدهم (تعليق العضوية) بقرار منه حتى انتهاء الدعوى , اما اذا صدر بحق هؤلاء حكم مبرم , ولهذه الانواع من الجرائم فيعتبر مقالاً حكماً .

وتعلن الاقالة بقرار من المحافظ , وكذلك اذا صدرت بحق هؤلاء مذكرة توقيف غيابية كانت او وجاهية بجناية او بجنحة شائنة , اعتبر مكفوف اليد حكماً اعتباراً من تاريخ المذكرة , اما اذا أُستردت المذكرة او أُخلي سبيله فيعود حكماً الى ممارسة أعماله وفق ما نصت عليه المادة ١١٣ من قانون بلديات , وللنيابة العامة وحدها حق وصف الجرم في هذه الحالات , وتحديد ما اذا كان ناشئاً عن مهام البلدية او غير ناشئ عنها , وذلك على عكس ما هو بالنسبة الى موظفي الدولة , حيث على النائب العام الحصول على موافقة الادارة التي يعمل فيها الموظف قبل المباشرة بالملاحقة , وتحريك دعوى الحق العام , حتى ولو ورده ادعاء شخصي مباشر , واذا حصل خلاف بين النيابة العامة

^{٥٧} المادة ١١١ من قانون البلديات - الصادر بمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ / ١٩٧٧ .

الاستثنائية والادارة المختصة حول وصف الجرم لجهة ما اذا كان ناشئاً عن الوظيفة او غير ناشئ عنها , فالامر يعرض على النائب العام لدى محكمة التمييز للبت فيه نهائياً^{٥٨} .

في هذا السياق, يمكن الحديث على سبيل المثال عن قانون رقم ٦٤ تاريخ ٢٠ | ١٠ | ٢٠١٧ المتعلق بتسوية المخالفات على الاملاك البحرية خاصة لمدينة بيروت و شاطى " رملة البيضاء وازالة التعديات والمخالفات " اقامة سانسور وفنادق ودمل الشاطىء لاقامة فنادق واوتيلات ومطاعم على شرفة بيروت البحرية... الخ " , خلال مهلة اقصاها ثلاثة اشهر , على ان يتقدم المخالفون بطلبات لازالة التعديات ودفع الغرامات المتوجبة عليهم , حيث بلغت عدد الطلبات المقدمة حوالي ١٢٧ طلباً من اصل ١٠٦٨ مخالفة بكلفة ١٣٠ مليار ليرة لبنانية , وتتوقع الجهات المعنية بتحقيق ايرادات تتراوح بين ٨٠ الى ١٠٠ مليار ليرة لبنانية لخزينة الدولة فيماس اذا تم رفع المخالفات ودفع الغرامات المستحقة بعد انقضاء المهلة الممنوحة للمخالفين بموجب القانون , غير ان المستفيدين من التعدي على املاك العامة البحرية يسعون دائماً بالطلب الى تقديم اقتراح بتمديد المهلة الممنوحة لهم في القانون المذكور ليتسنى لهم تسوية اوضاعهم وبالتالي التهرب من دفع غرامات التعديات وغرامات التأخير^{٥٩} .

كما يمكن الاستشهاد بقضية انسداد "ريغارات" المجارير في الرملة البيضاء في بيروت, اثناء العاصفة الذي حصلت في بداية العام ٢٠١٩ في بيروت وادت الى اغراق بيروت الادارية في المياه والمجارير من جراء تسكير مجرور وكانت البلدية عبر رئيسها احوالت الموضوع الى المحافظة والمحافظ واحدى الفنادق الموجودة هناك , وكي ندخل للموضوع من باب القانوني فقد كلف النائب العام لدى محكمة التمييز القاضي سمير حمود رئيس قسم المباحث الجنائية المركزية اجراء " تحقيق الفوري في شأن

^{٥٨} (قانون القضاء العدلي - المادة ١٤ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢٢ تاريخ ٢٣ | ٣ | ١٩٨٥١ .

^{٥٩} (قانون رقم ٦٤ تاريخ ٢٠ | ١٠ | ٢٠١٧ المتعلق بتسوية المخالفات على الاملاك البحرية .

اقدام اشخاص على سد المجاري في اماكن متعددة في العاصمة , وقد طلب القاضي حمود الاستحصال على نسخة من المؤتمر الصحافي لمحافظة مدينة بيروت "زياد شبيب" , كما طلب من المحافظ تزويد التحقيق بنسخة عن التقرير الذي اعدته اللجنة الفنية في هذا الشأن والاستماع الى معدي هذا التقرير , واجراء كل الاستقصاءات لمعرفة هوية الاشخاص الذين قاموا على هذا العمل الجرمي , من اجل استدعائهم الى التحقيق ومن ثم مخابراته بالنتيجة .

٣. رقابة وزير الداخلية والبلديات .

يتولى وزير الداخلية والبلديات التصديق على بعض مقررات المجلس البلدي بموجب المادة ٦٢ من قانون البلديات على النحو التالي :

- القرارات التي يتألف فيها نظام عام .
- القروض .
- تسمية الشوارع والساحات والابنية العامة واقامة النصب التذكارية والتمثيل .
- انشاء الوحدات البلدية وتنظيمها وتحديد ملاكها واختصاصها وسلسلة رتب ورواتب موظفيها .
- انشاء اتحادات تضم عدة مجالس بلدية للقيام باعمال مشتركة ذات نفع عام .
- تعويضات رئيس ونائب رئيس البلدية .
- اسقاط الاملاك البلدية العامة الى املاك بلدية خاصة , وتعتبر املاكاً بلدية عامة الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية باستثناء الطرق الدولية .
- دفتر الشروط العام للصفقات اللوازم والاشغال والخدمات .
- دفتر الشروط العام لبيع املاك البلدية .
- الزام المستفيدين من مشروع انشائي انجزت دراسته المساهمة في التكاليف.

- التنازل عن بعض العائدات البلدية الانية والمستقبلية للمقرض او الدولة .

ومن خلال ما تم ذكره من صلاحيات لسلطة الرقابة نلاحظ ان المشرع , اراد اناطة المجلس البلدي بصلاحيات واسعة دون تحديد , وهذا مبدأ اللامركزية الحقيقي , اضافة انه اناط القائمقام والمحافظ والوزير صلاحيات حصرية وعددها تبعاً , فتولى القائمقام الصلاحيات الاكثر والاوسع كسلطة لا حصرية تعتبر أقرب الى البلدية " الوحدة اللامركزية الحقيقية" , الا ان عامل التضخم وتدني القيمة الشرائية لليرة , وبقاء النص كما هو عليه بالنسبة للمبالغ التي اعطى صلاحية التصديق عليها حولت جميع الصلاحيات الى المحافظ , مما ارهق كاهله بالتصديقات وجعله الموظف الاوسع صلاحية , من الناحية العملية في التصديق على مقررات المجالس البلدية , في حين نرى القانون لم يعط الوزير صلاحيات مالية انما ركز على المبادئ العامة فإخضع كل قرار يتعلق بمبدأ عام الى رقابته .

ولكن رغم ذلك فإن دور الوزير وصلاحياته لم تقتصر على الصلاحيات التي نصت عليها المادة

٦٢ , فهناك صلاحيات اخرى منحت للوزير وهي على النحو التالي :

- يكلف المحافظ او امين سر المحافظة والقائمقام او رئيس القسم الاصيل في القائمقامية القيام باعمال المجلس البلدي المنحل او المعتبر منحلأ حكماً , ريثما يتم انتخاب مجلس جديد وفق ما جاء في المادة ٢٤ من قانون البلديات .
- ينشئ بقرار منه وحدات شرطة وحرس وإطفاء وإسعاف مشتركة بين البلديتين او اكثر ويعين موظفين فيها , ويضع لهم انظمة بناءً لاقتراح المحافظ واستطلاع رأي البلديات المعنية بحسب ما ورد في المادة ٨٣ من قانون البلديات .

- يحدد بقرار منه الحد الاعلى للارصدة التي يجوز لأمناء الصندوق في البلديات واتحادات البلديات الاحتفاظ بها في صناديقهم كما يتولى وضع النظام الخاص بإيداع الاموال الزائدة , عن المبالغ المحددة في المصارف الخاصة ^{٦٠} .
- يفرض العقوبات التأديبية من الدرجة الاولى (التنبيه والتأنيب) , على رئيس البلدية او نائبه او اي عضو يتولى عملاً من الاعمال التنفيذية , اذا ما اخل بواجباته (م. ١٠٤ و ١٠٥ قانون بلديات) .
- يعهد الى عدد من الموظفين بمهمة توجيه البلديات الى الوسائل الكفيلة بتطويرها ورفع مستواها وزيادة فعاليتها , وتحسين تنظيمها وتبسيط الاساليب والاصول وطرق العمل المتبعة فيها وتعريفها الى افضل السبل لتحقيق غاياتها " المادة ٩٢ قانون بلديات (سنتكلم اكثر عن ذلك في خانة التوجيه البلدي لاحقاً) .
- يعلن حل المجلس البلدي بقرار يصدر عنه عندما يعتبر المجلس منحلاً حكماً اذا فقد نصف اعضائه على الاقل او حكم بابطال انتخابه .
- يقترح حل المجلس البلدي اذا ارتكب مخالفات هامة متكررة ادت الى الحاق الضرر الاكيد بمصالح البلدية , ويصدر الحل بمرسوم معلى بناءً على اقتراحه " المادة ٢٢ بلديات" .
- يوافق على قرار المجلس البلدي بأن يعتبر مستقياً العضو الذي يتخلف عن تلبية الاجتماع اربع مرات متوالية بدون عذر مشروع , ولهذا العضو ان يطعن بالقرار لدى مجلس الشورى الدولة خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغه .

^{٦٠} المادة ٩٩ من المرسوم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩١٢٢ / ١٩٨٢ السابق ذكره - تحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات .

٤ . الرقابة عبر التوجيه البلدي.

أشارت المادة ٧٤ من قانون البلديات الى عدد من الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية , تشمل اعمالاً مالية وادارية وتنظيمية وصحية وتربوية واجتماعية ووقائية وسواها , يمارسها رئيس البلدية بمعاونة الجهاز التنفيذي في البلدية .

ولا بد لمن يقوم بهذه الاعباء وتوكل اليه هذه المهام من ان يكون مؤهلاً علمياً وثقافياً وقانونياً , الا ان الغالبية الساحقة من رؤساء البلديات , انتخبوا على اساس انهم يحسنون القراءة والكتابة لا على اساس ثقافة يحسنونها او شهادات يحملونها , وبالتالي فإن هذه الغالبية لا تزيد ثقافة ٧٠% منها على المستوى الابتدائي و ١٨% هم دون المستوى الثانوي .

وطالما لا يمكن تغيير رئيس بلدية منتخب , وتحسباً لمثل هذه الحالات, فقد نصت المادة ٩٢ التي اشرنا اليها سابقاً من قانون البلديات " بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ \ ٧٧ " , عندما تكلمنا عن صلاحيات الوزير , على ان يعهد وزير الداخلية والبلديات الى عدد من الموظفين بمهمة توجيه البلديات الى الوسائل الكفيلة بتطويرها ورفع مستواها , وزيادة فعاليتها وتحسين تنظيمها وتبسيط الاسباب والاصول وطرق العمل المتبعة فيها وتعريفها الى افضل السبل لتحديد غاياتها .

ويختار الوزير هؤلاء الموظفين من بين موظفي الدولة والبلديات الذين تتوافر فيهم معارف ومؤهلات خاصة في الحقل البلدي " المادة ٩٣ " , وذلك عن طريق الانتداب^{٦١} , وفقاً لما نصت عليه المادة ٤٦ من نظام موظفي الدولة .

(٦١) المادة ٤٦ من نظام موظفي الدولة - المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ \ ١٩٥٩ .

وربطاً بموضوع بحثنا عن بلدية الغبيري , فإن مبدأ التوجيه والترشيد والتحسين والتدريب موجود , وقد تعمدت وزارة الداخلية الى اقامة دورات تدريبية لجهاز الشرطة التابع للبلدية , او لاتحاد البلديات والاجهزة الاخرى من دفاع مدني واطفاء , او ان تعهد في اقامة توجيه او تدريب الى بعض المعاهد الخاصة المتعاقدة معها , او عبر المعهد الوطني للإدارة والانماء في مجلس الخدمة المدنية على الرغم من عدم تبعية البلدية له , ولكن على بالرغم من ان واجب الوزارة تأمين الموظفين والكوادر للاضطلاع بهذه المهام و ضالة المساعي لتكثيف الجهود بهذا الموضوع , الا ان بلدية الغبيري وبشخص رئيسها الذي يحمل امكانات علمية وخبرة ادارية وعلمية وتنظيمية وقانونية , استطاع ان ينقل البلدية الى رحاب العمل الانمائي المزدهر والمتقدم , وذلك عبر اقامة الورش التثقيفية للكادر الاداري ولاقسام ومسؤولي الدوائر الموظفين وغيرهم فضلاً عن تصدير هذه الخاصة الى اقامة الورش والندوات والمؤتمرات على غير سعيد في الصحة والتنمية والارشاد والتثقيف ومحو الامية والتعليم والورش الصناعية " كون الغبيري تمتاز بالمهنيين والحرفيين والصناعيين كما اشرت في اول بحثي " , كما ان رئيس بلدية الاسبق الرئيس محمد سعيد الخنسا لما له بيع وناشط في العمل البلدي والاجتماعي والانمائي فكانت الغبيري قد وقر الامكانات والعوامل والمعايير المساعدة في نقل الغبيري الى حالتها الحالية وكان له دورٌ بارز في الحفاظ على الغبيري التاريخ والجغرافية وبقي حدسها النابض في قلب مدينة بيروت وحركتها الناهضة من النواحي الثقافية والتجارية والعمرانية والسياسية والانمائية .

ولا يمكن اغفال الجمعيات والمؤسسات والمعاهد والقطاعات والحركات والنشطاء والحقوقيين ومراكز الدراسات التثقيفية والانمائية في المساعدة في هذا الدور , مساعدة البلديات وموظفيها وكادرها البشري ومدتها بالاحصاءات والارشادات والتوجيه , للاضطلاع بمهامها وتحسين طرق العمل وخدمة الناس بابطس واسهل السبل الناجعة .

٥. رقابة وزارة العدل.

ان دور وزارة العدل في الرقابة الادارية ليس مباشراً , ولكن يمكن تلخيص دورها بما نصت عليه المادة ٦٦ من قانون البلديات من خلال اخضاع المصالحات التي تجريها البلديات لموافقة كل من هيئة القضايا في وزارة العدل فيما يتعلق بالقضايا العالقة امام المحاكم , وهيئة التشريع والاستشارات فيما يتعلق بالقضايا التي لم ترفع امام المحاكم , وذلك تلافياً من جنوح البلديات الى خدمة المصالح الخاصة على حساب مصالح الناس والمصلحة العامة , مع العلم ان هذه الموافقات لا تحول دون تصديق القائمقام على القرار القاضي باجراء " المصالحة" , ولا تحول دون خضوع القرار الى مراقبة ديوان المحاسبة المسبقة اذا فاقت قيمة المصالحة مبلغ ٢٠ مليون ل.ل (مواد من ١٠٣ الى ١١٣ قانون بلديت) .

ثانياً : جزاء المخالفات المالية والادارية

ان الاضرار بالمال العام البلدي يهدد كيان الدولة اللبنانية ويعرض مرتكبه وعقوبات تأديبية حددتها القوانين والانظمة النافذة لما لهذه المخالفات من اثار على المواطنين , الا ان خصوصية السلطتين التقريرية والتنفيذية في البلدية تفرض معالجة دقيقة ومحاسبة من قبل ناخبي المجلس البلدي ومن قبل سلطة الرقابة الادارية .

فما هي العقوبات التي تفرض والجهات المولجة بها , وما هي الفوارق بين

العقوبات التأديبية والعقوبات الجزائية؟

(١) العقوبات التأديبية :

تهدف العقوبة التأديبية التي توقع على الموظف الى ردعه واصلاحه من جهة والى تأمين حسن سير المرفق العام من جهة ثانية في حين ان العقوبة الجزائية يبررها الحفاظ على النظام العام والدفاع عن المجتمع .

تنوزع العقوبات التأديبية بين عقوبات الدرجة الاولى اي العقوبات الخفيفة , والعقوبات الدرجة الثانية اي العقوبات الشديدة , اما العقوبات الجزائية فتتمثل بالحبس الذي يختلف مدته باختلاف تكييف الجرم .

• عقوبات الدرجة الاولى :

تفرض عقوبات الدرجة الاولى بقرار من وزير الداخلية والبلديات يعتبر رئيس المجلس البلدي او نائبه او العضو الذي يتولى اعمال السلطة التنفيذية مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية اذا أخل بالواجبات التي تفرضها عليه الانظمة والقوانين رغم انذاره وادى ذلك الى الحاق الضرر بمصالح البلدية ولا تحول الملاحقة التأديبية دون الملاحقة عن الاقتضاء امام المحاكم المدنية والجزائية المختصة , (المادة ١٠٣ بلديات).

ويتمثل هذا النوع من العقوبات فيما يلي :

- التنبيه والتأنيب وهما جزءان معنويان للمخالفات البسيطة .

- حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر على اساس مقدار الراتب المستحق للموظف , ودون ان تدخل في حساب الراتب التعويضات والمخصصات الملحقة به .

- تأخير التدرج لمدة ستة اشهر على الاكثر مما ينعكس على الوضعية المادية للموظف طوال حياته الوظيفية وعلى مقدار تعويض الصرف .

الا ان رئيس المجلس البلدي أستثني من عقوبتي حسم الراتب وتأخير التدرج مهما كان نوع او طبيعة الجرم المرتكب فلا تفرض عليه سوى عقوبتي التنبيه وتأنيب .

• عقوبات الدرجة الثانية :

تفرض عقوبات الفئة الثانية بقرار من الهيئة التأديبية هذا فضلاً عن عقوبات الفئة الاولى , و تتصف هذه العقوبات بالشدة والانعكاس السلبي على الموظف لاثارها السلبية والمعنوية على حياته ومنها :

- تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الاكثر وهي عقوبة شديدة ذات اثر ملموس حيث يترتب عليها حرمان الموظف للمدة المذكورة بن حقه بالتدرج حتى نهاية الخدمة .

- التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة اشهر , اي كف يد الموظف عن وظيفته مع حرمانه من الراتب لمدة ستة اشهر على الاكثر, مما يؤدي حتماً الى تخفيض راتب الموظف على اعتبار ان لكل درجة راتباً محدداً في القانون وانزال الرتبة اي تخفيض رتبة

الموظف الى رتبة ادنى , ان وجدت , ضمن الفئة نفسها , او الى الرتبة الاعلى من الفئة الادنى في القانون .

- انتهاء الخدمة اي الفصل من الخدمة , ويتقاضى الموظف المحكوم بإنهاء خدمته تعويض الصرف الذي يستحقه.

- واخيراً العزل , وهو اشد العقوبات التأديبية اذ يقضي بإنهاء خدمة الموظف مع حرمانه من كافة حقوقه في تعويض الصرف , والمعاش التقاعدي , وعدم جواز اعادته الى اي وظيفة عامة في الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات .

لهيئة التفتيش المركزي ان تفرض على جميع الفئات باستثناء المجلس البلدي ورئيسه عقوبات الدرجة الاولى والعقوبتين الاولى والثانية من الدرجة الثانية وان تحيل المسؤول على المجلس التأديبي العام او امام ديوان المحاسبة او ان تطلب من النيابة العامة ملاحقته جزائياً دون اخذ موافقة السلطة الادارية .

اما فيما خص المجلس البلدي ورئيسه فتفرض عقوبة التنبيه والتأديب بقرار من وزير الداخلية والبلديات وعقوبة التوقيف عن العمل والاقالة بقرار من الهيئة التأديبية الخاصة , والتي يحق لها فرض عقوبة التنبيه والتأديب اذا تبين لها انه لا يستحق عقوبة اشد ويحال رئيس المجلس البلدي او نائبه او العضو الذي يتولى اعمال السلطة التنفيذية على الهيئة التأديبية الخاصة بقرار من وزير الداخلية والبلديات بعد اجراء تحقيق تتولاه الوزارة (المادة ١٠٨ بلديات) .

وتقبل قرارات الهيئة التأديبية الخاصة الطعن بتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة وفقاً للاصول المتبعة لديه (المادة ١١٠ منه) , الا ان مراجعة مجلس شورى الدولة لا توقف التنفيذ ما لم يقرر المجلس وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وقد الزم مجلس الشورى الدولة بالبت بطلب وقف التنفيذ خلال ثلاثة ايام بعد انقضاء عشرة ايام من تاريخ تبليغ الدولة والا اعتبر الطلب مقبولاً حكماً حتى تاريخ صدور الحكم النهائي وربما اراد المشرع بذلك حماية السلطة المنتخبة من قبل الشعب من قرارات الهيئة التأديبية الخاصة والتي يكون احد اعضائها موظفاً من وزارة الداخلية من الفئة الثانية على الاقل ورئيس بلدية^{٦٢} , حيث لا يمكن ملاحقة الرئيس او نائبه او العضو البلدي جزائياً الا بناءً على موافقة المحافظ الخطية .

(٢) عقوبات جزائية :

حدد قانون العقوبات انواع الجرم التي يرتكبها الموظف والعقوبات الجزائية اذ يعاقب كل موظف :

- ينتدب الى خدمة عامة سواء بالانتخاب او بالتعيين , او كلف بمهمة رسمية او التمس او قبل لنفسه او لغيره هدية او وعداً او اي منفعة اخرى ليقوم بعمل شرعي من اعمال وظيفته , بالحبس من ثلاثة اشهر الى ثلاث سنوات وبغرامة اقلها ضعفاً قيمة ما اخذ او قبل به .

^{٦٢} رجاء شريف - الرقابة المالية على موازنة البلدية وقطع حسابها - العدد ١٠٦ - ٢٠١٨ - الحياة النيابية - صفحة ١٨١

- التمس او قبلَ لنفسه او لغيره هدية او وعداً او اي منفعة اخرى ليعمل عملاً منافياً لوظيفته, او يدعي انه داخل في وظيفته , بالاشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة لا تتقص عن ثلاثة اضعاف قيمة ما اخذ او قبل به .
- اخذ او التمس اجراً غير واجب او قبلَ الوعد به سواء كان لنفسه او لغيره بالحبس من شهرين الى سنتين وبغرامة اقلها ضعفاً قيمة ما اخذ او قبل به.
- اختلس ما اوكل اليه امر ادارته او جبايته او صيانته بحكم وظيفته , بالحبس من ثلاثة اشهر الى ثلاث سنوات وبغرامة اقلها قيمة الردود .
- أكره شخصاً من الاشخاص او حمله على اداء او الوعد باداء ما يعرف انه غير واجب عليه , بالحبس سنة على الاقل وبغرامة ادناها ضعفاً قيمة الردود .
- حصل على منفعة شخصية من احدى معاملات الادارة التي ينتمي اليها بالحبس من ثلاثة اشهر الى سنتين وبغرامة اقلها مائتي الف ليرة , اصبحت خمسمائة الف ليرة الى ثلاث مليون ليرة) .
- يستعمل سلطته او نفوذه مباشرة او غير مباشرة ليعوق او يؤخر تطبيق القوانين او الانظمة وجباية الرسوم او الضرائب اة تنفيذ قرار قضائي بالحبس من ثلاثة اشهر الى سنتين .
- ارتكب دون سبب مشروع اهمالاً في القيام بوظيفته او لم ينفذ الاوامر القانونية الصادرة اليه عن رئيسه , بالحبس حتى سنتين وبالغرامة من

مائتي الف الى مليون ليرة (اصبحت من خمسمائة الى مليونين ليرة في تعديل الجديد) , او بإحدى هاتين العقوبتين .

- اقدم بقصد جلب المنفعة لنفسه او لغيره او بقصد الاضرار بالغير على فعل لم يخص بنص في القانون , بالحبس من شهر الى ثلاث سنوات وبالغرامة من عشرين الف الى مائتي الف. (اصبحت الى مئتي الف الى مليونين بالتعديل الجديد) .

- من اوكل اليه بيع او شراء او ادارة اموال منقولة او غير منقولة لحساب الدولة فيعاقب بالحبس من ثلاثة اشهر الى ثلاث سنوات وبغرامة من مائتي الف الى مليون ليرة (اصبحت من خمسمائة الى مليونين ليرة في تعديل الجديد) .

- المتعهدون الذين يتفقون بالتواطؤ فيما بينهم لافساد عملية التلزم او لحصر الالتزام بواحد منهم اضراراً بالجهة الرسمية المتعاقدة , ويعاقب بنفس العقوبة السابقة .

- كذلك الموظف المنوط به الاشراف على المناقصة " مرفق نموذج الدعوة لمناقصة صادر من بلدية الغبيري - مستند رقم ٢٦ " , او التكليف بالتراضي او بأي طريقة اخرى او مراقبة مراحل التنفيذ او استلام الاشغال بعد انجازها بنفس العقوبة السابقة اي بالحبس من ثلاثة اشهر الى ثلاث سنوات وبغرامة من مائتي الف الى مليون ليرة .

الا انه لا يمكن ملاحقة رئيس البلدية او نائبه او العضو البلدي جزائياً من اجل جرم يتعلق بمهامهم " كما اسلفنا سابقاً في المادة ١١١ من قانون البلديات " ويعود للنيابة العامة في وصف الجرم الملاحق به رئيس البلدية وما اذا كان ناشئاً عن مهام البلدية او غير ذلك ...الخ...

٣) صلاحيات الهيئة العليا للتأديب:

يعود للهيئة العليا للتأديب (المجلس التأديبي العام) , والتي ترتبط برئاسة مجلس الوزراء فرض عقوبات الفئة الاولى والثانية , وتشمل سلطتها جميع العاملين في الادارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات , من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على انواعهم واجراء ومتعاملين , كما تشمل الكتاب العدل .

وقد استثنى رئيس البلدية او نائبه او العضو الذي يتولى اعمال السلطة التنفيذية من هذه الرقابة ويعتبر مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية اذا اخل بالواجبات التي تفرضها عليه الانظمة والقوانين النافذة رغم انذاره , وادى ذلك الى الحاق الضرر بمصالح البلدية ونص القانون على الهيئة التأديبية الخاصة التي يحق لها فرض عقوبة كما اسلفنا من الفئة الاولى فيما اذا تبين لها ان المحال اليها لا يستحق عقوبة اشد ويعين هذه الهيئة التي حددت بمرسوم بناءً لاقتراح وزير الداخلية والبلديات ^{٦٣} , الا انه لتاريخه لم يصدر المرسوم القاضي بتعيين الهيئة التأديبية الامر الذي يحول دون مساءلة والملاحقة التأديبية لرئيس المجلس البلدي او نائبه او العضو في البلدية .

^{٦٣} (المادتين ١٤ و ١٥ من قانون البلديات - السابق ذكره .

الفصل الثالث : معوقات العمل البلدي الادارية والمالية في بلدية الغبيري والنتائج

والمقترحات العملية

تمهيد :

إن البلدية تتمتع بإستقلالية و المتمثلة في وسيلة إنشائها حيث أنها تنشأ بموجب قانون و كذا من خلال وسيلة إختيار إدارتها المتمثلة في الإنتخاب حيث أن المجلس البلدي هو أداة مثلى لتحقيق الديمقراطية المحلية و لكي يتحقق هذا لابد من أن يوضع في إطار قانوني مناسب و يمنح الوسائل الضرورية ليتمكن من تحقيق هذا الهدف و يتحكم في الصلاحيات المخولة له .

إن جملة الإيرادات العامة للبلدية ، الذاتية أو الخارجية ، و بالرغم من تعددها و تنوعها تبقى غير كافية لتلبية حاجات السكان المتزايدة و تحقيق أهداف و مهام البلديات ، و بالنتيجة لا يمكنها من الإضطلاع بالدور المحدد لها بسبب تراكم النقائص و تعدد الفجوات التنموية المحلية من جهة ، و النقص في ترشيد إستعمال الوسائل و الموارد الخاصة للبلديات ، و توزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة ، مما يستدعي تطوير هذه الإيرادات و تكيفها مع التطورات الإقتصادية الراهنة و التفكير في إيجاد موارد جديدة ترفع من فعالية البلديات ، وتجعلها أقدر على مواجهة متطلباتها المحلية و الوطنية.

فقد أجزى للبلدية من قبل السلطات الوصاية بأن تكون لها ميزانية خاصة بها تتحدد فيها نفقاتها و إيراداتها و تجيز لها بالإتفاق في حدود ما وضعت من أجله, وبذلك كرست هذه السلطات رقابة مالية على ميزانية البلدية لكثرة العمليات المنجزة والأخطاء والانحرافات ولكي لا يصل الأمر إلى

الإختلاس و التلاعب أحياناً , وتكتسب الرقابة دوراً هاماً باعتباره خط الدفاع الأول لحماية الأموال العامة و ضمان الإستخدام الأمثل لها.

المبحث الاول : العوائق الاساسية التي تواجه العمل البلدي " ادارية ومالية" بالمقارنة مع

نموذج بلدية الغبيري .

يتألف جهاز البلدية من سلطة تقريرية وسلطة تنفيذية, يتولى المجلس البلدي السلطة التقريرية , فهو الذي يعرب عن توصياته وتطلعاته في كل المواضيع التي تحقق مصلحة البلدية وفي كل عمل ذي منفعة عامة, وله أن يبدي الملاحظات ويقدم المقترحات ويأخذ القرارات في ما يتعلق بالحاجات العامة في النطاق البلدي, وهو الذي يقرر موازنة البلدية وأنظمتها ومشاريعها وتتمثل السلطة التنفيذية برئيس البلدية إذ يقع على عاتقه تنفيذ قرارات المجلس البلدي وإدارة الدوائر البلدية والإشراف عليها وإتخاذ التدابير التي يراها مناسبة لحسن سير العمل البلدي والمتعلقة بالشؤون الإجتماعية والعمرانية والصحية والنظافة العامة والسير والمواصلات وإدارة أموال البلدية من تحصيل وإنفاق, أما في بلدية بيروت, فيمثل السلطة التنفيذية المحافظ الذي يتم تعيينه من قبل السلطة المركزية .

البند الاول : العوائق الإدارية :

إن أبرز عوائق العمل البلدي من الناحية الادارية , تتمركز حول قضايا إدارية عامة وتنظيمية وتدني مستوى الكفاءة , وكثرة الشواغر الادارية , وعدم التأهيل وتخلف الانظمة , نوجزها بما يلي :

فقرة اولى : تدني مستوى الخبرات الادارية والفنية لدى اعضاء المجلس البلدي .

يدير أعضاء المجالس البلدية بثقافتهم وآرائهم عملية التنمية وتقديم الخدمات في النطاق البلدي، وقد أتت الإنتخابات الأخيرة بمسؤولين يتمتعون بمستويات رفيعة من العلم والخبرة في قطاعات مهنية مختلفة، وبالرغم من المستوى العلمي العالي والمهارات التي كان يمتلكها معظم المنتخبين إلا أن تجاربهم على صعيد العمل في الشأن العام كانت محدودة، وبالتالي كانوا يحتاجون إلى المعرفة والخبرة للأطر القانونية والإدارية والمالية للعمل البلدي نسبةً الى عدة اعتبارات تعود اهمها الى عدم اشغال معظمهم هذه العمليات الادارية والتنظيمية قبل انتخابهم، وهنا تبرز الحاجة الماسة على وضع برامج مرنة، دون الوقوع في بيروقراطية السلطة المركزية، تستطيع التواصل سريعاً وعلى صعيد كافة المناطق مع هذا العدد الكبير من المنتخبين من خلال ندوات ولقاءات عمل تُبحث فيها أسس العمل البلدي الإداري والمالي والقانوني، مع التأكيد على ما يمتلكه الاعضاء المنتخبين من مؤهلات علمية وفكرية قد انعكست ايجاباً على نقل تجربة رائدة واسلوب علمي متميز في بلدية الغبيري فهم يحملون مشروع تطويري علمي حديث في توجيه المشاريع ونقل تجربة رائدة للمجتمع وتسهيل وتطوير العمل البلدي .

بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد في لبنان في الوقت الحاضر أنظمة رسمية تحدد كيفية عقد إجتماعات المجالس البلدية والطريقة الواجب إتباعها من قبل أعضاء المجالس البلدية لإعداد جداول الأعمال وإدارة المناقشات وتدوين محاضر الجلسات، كما وأن معظم رؤساء البلديات يعدون بأنفسهم جداول الأعمال العائدة لإجتماعات مجالسهم البلدية وكلّ بحسب ما يراه مناسباً من خلال خبرته وإطلاعه.

من هنا تبرز الحاجة إلى وضع نظام مفصل وموحد لأصول ولكيفية إدارة إجتماعات المجالس البلدية واللجان المنبثقة عنها، إذ أنه يساهم في إضفاء التنظيم والفعالية في عملية إتخاذ القرارات،

ويحد في الوقت نفسه من إمكانية التلاعب في فحوى المناقشات والقرارات المتخذة مما يساهم في إرساء الشفافية في سير العمل البلدي, كما يساعد النظام المقترح في تحديد الأعمال الإجرائية الرئيسية للإجتماعات وطرق إعداد جداول الأعمال وكيفية إدارة المناقشات وإعداد مقررات المجلس البلدي وسبل تدوينها في محاضر خاصة بها.

فقرة ثانية : أزمة الشغور في المواقع الادارية والتنظيمية الاساسية في البلدية.

يعاون رئيس البلدية في تنفيذ المهام البلدية جهاز يتألف من الموظفين والأجراء والمتعاقدين, و يتوزعون ضمن وحدات بلدية مؤلفة من مصالح ودوائر وأقسام, تقوم هذه الوحدات على إختلافها من إدارية ومالية وفنية وصحية وشرطة وحرس وإطفاء وإسعاف, كما يقوم جميع الموظفون التابعون لهذه الوحدات بمساعدة رئيس السلطة التنفيذية في القيام بالمهام المناطة به قانوناً, فالجهاز البشري هو من ينفذ فعلياً القرارات البلدية وهو من يقوم بأعمال الصحة والبيئة والأشغال, وسائر الأعمال الإدارية من تنظيم وتسجيل المعاملات في السجلات وإجراء التحقق وجباية الواردات وقمع المخالفات على أنواعها, الأمر الذي يوجب أن يكون كل موظف بلدي متمتعاً بالخبرة والكفاءة الضروريتين لتأدية المهام الموكولة إليه.

وبما أن ملاكات البلديات لا تغطي الحاجة الفعلية لبعض البلديات نتيجةً لتنامي المسؤوليات والمتطلبات, فإن البلديات تعاني في معظمها من شغور في ملاكاتها مما يشكل عائقاً أمام تنظيم عملها الداخلي والقيام بمهامها المختلفة, مما يضطر البلدية إلى اللجوء لخدمات المياومين وأجراء الفاتورة الذين لا يملكون المؤهلات الوظيفية الكافية لتأمين الأعمال الإدارية والفنية والمالية, حيث تلجأ البلديات أحياناً إلى تكليف بعض أعضاء المجالس البلدية أو موظفيها للقيام بمهام المراكز الشاغرة , فبلدية الغبيري مع ما تحمل من كفاءات علمية في اعضائها من مهندسين وفنيين

وناشطين قد تكلف هؤلاء الاعضاء في هذه المشاريع او عبر لجان مختصة يكون هؤلاء الاعضاء اهم اعضائها لانجاز بعض المشاريع , وقد تكون النظرة في هذا المجال ليست سلبية من الناحية المالية والادارية كما يتم نقلها في باقي البلديات , بحيث ان ازمة الشغور في بعض المواقع الادارية قد يكون لها اثر ايجابي, وبلدية الغبيري نموذج بحيث ان اعضائها هم من اهل البلدة ويعملون لخيرها وصلاحها , فضلاً عن امكانية تأمين المشاريع في جودة وافضالية من تلزيمها الى شركات في القطاع الخاص او الى موظفين غير كفؤين .

فاستناداً إلى نص المادة / ٨٤ / من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ \ ٧٧ (قانون البلديات وتعديلاته), يجوز في البلديات التي يقل قطع حسابها السنوي عن (خمسين ألف ليرة لبنانية) , خمسين مليون ليرة لبنانية في مشروع قانون البلديات الجديد المعدل (تكليف أعضاء من المجلس البلدي القيام بمهام الكاتب وذلك دون أي مقابل, كما يجوز تكليف الشرطي بمهام المراقب الصحي أو الجابي، وبموجب قانون الرسوم والعلوات البلدية (المادة / ١٣٨ / من القانون رقم ٦٠ \ ٨٨ وتعديلاته) يمكن أن يتولى رئيس السلطة التنفيذية أو من ينتدبه مهام المحتسب، وذلك في البلديات التي لا يوجد فيها وظيفة محتسب .

إذاً، تعاني معظم البلديات اليوم من نقص في جهازها البشري, ويعود السبب في ذلك إلى ضعف الإمكانيات المالية لعدد كبير من البلديات أو إلى عدم وجود وظائف شاغرة في ملاكاتها الإدارية للوظائف التقنية التي تحتاج إلى مستوى عالٍ من الكفاءة، بالإضافة إلى قرار منع التوظيف الصادر عن مجلس الوزراء الذي كان سائداً حتى إلغائه بالقرار رقم - ٢٧ - الصادر بتاريخ ٢٥ \ ٨ \ ٢٠٠٥ , ثم أعيد تكرار المنع بموازنة العام ٢٠١٩ بالقانون رقم ١٤٤ \ ٢٠١٩ لمدة ٣ سنوات بدءاً

من نفاذ هذا القانون , بإستثناء وظائف الفئة الاولى وبعض الوظائف التي يوافق عليها مجلس الوزراء

فقرة ثالثة : عدم تطوير الانظمة الادارية والتنظيمية المحددة للمهام والصلاحيات

لتنظيم عمل الجهاز البشري الذي يعاون رئيس البلدية، يجيز (المرسوم الاشتراعي ١١٨ \ ٨٨ قانون البلديات وتعديلاته بموجب المادة / ٨٣ / منه) للبلديات إنشاء ما تحتاجه من الوحدات الإدارية والمالية والفنية والشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف, ويمكن أن تكون وحدات الشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف مشتركة بين بلديتين أو أكثر, كما يمكن تعيين موظفين مشتركين بين البلديات, وعلى كل بلدية أن تضع نظاماً لموظفيها وملاكاتهم, وكذلك نظاماً لأجرائها, وذلك بموجب المادة / ٨١ / من القانون المذكور أعلاه, و يتولى المجلس البلدي وضع الأنظمة الخاصة بموظفي وأجراء البلدية وتحديد سلسلة رتبهم ورواتبهم وأجورهم, ويتولى رئيس البلدية إدارة الدوائر البلدية والإشراف عليها, وتعيين الموظفين والعمال في حدود الإعتمادات المخصصة لهم في الموازنة وكذلك إنهاء خدماتهم.

بالرغم من أن كل بلدية وضعت هيكلية إدارية لها وأنظمة داخلية لموظفيها وأجرائها منذ إنشائها, وفقاً لما تتمتع به من استقلال اداري , فإن غالبية البلديات لم تعدل هيكلياتها ولا أنظمتها الداخلية, ولم تأخذ بعين الإعتبار التطورات التي لحقت بكل مدينة وبلدة على الصعيد الإقتصادي والديمغرافي , ولم تستند من التطورات الحاصلة على صعيد مفاهيم الإدارة الحديثة وإدخال التكنولوجيا الحديثة في وسائل عملها, مع التأكيد على الدور البارز التي شهدته بلدية الغبيري في الانتخابات الاخيرة وانتخاب رئيسها الجديد الذي يملك هذه النزعة التطويرية والتحديثية والتي نقلت بلدية الغبيري الى مزيد من التقدم وسهولة العمل وانجاز الاعمال والمشاريع والتخفيف على كاهل المواطن مقارنة مع ما

تعاينه هذه الانظمة , من نقص في تحديد الصلاحيات والواجبات والمهام المسندة لكل وحدة من الوحدات العاملة في البلدية بشكل عام في البلديات الاخرة في لبنان ، ومن نقص في تحديد سير العمل الإداري في كل دائرة أو مصلحة أو قسم, وقد أدى إنعدام تطوير النصوص التنظيمية التي تحدد مهام هذه الوحدات ومسؤولياتها إضافة إلى مهام العاملين فيها إلى مشاكل عديدة نذكر منها :

- عدم وضوح الرؤية بالنسبة للمسؤوليات المناطة بكل وحدة .
- عدم قيام الوحدات بالمهام المطلوبة منها .
- إجتهاء المهام والقيام ببعضها وترك البعض الآخر .
- قيام الوحدات بمهام ليست من واجباتها أساساً من أجل سد الفراغ الحاصل والنتاج عن عدم قيام الوحدات الأساسية بالمهام التي تعود لها أساساً.

فقرة رابعة : عدم الدقة في تحديد آلية وأساليب العمل

بالرغم من وجود قوانين ترعى جوانب العمل البلدي كافة، فمن الملاحظ غياب آلية موحدة تترجم هذه القوانين إلى إجراءات واضحة ومبسطة وقد أدى هذا الواقع إلى نوع من العشوائية في نظام العمل البلدي وخاصة في مسار المعاملات البلدية ومهل إنجازها والرسوم المتوجبة، مما كاد أن يؤدي إلى تدهور العلاقة بين المواطنين والبلدية وإلى غياب الثقة فيما بينهما بالنسبة الى بعض البلديات المتعسرة .

البند الثاني : العوائق المالية

لا شك أن الموارد المالية هي العصب الرئيسي للإدارة البلدية والتي بواسطتها يمكنها أن تُطلق المشاريع الإنمائية التي تتلاءم مع حاجات المواطنين وفقاً لخطط يضعها المجلس البلدي، لذلك يعتبر

تنظيم الموارد المالية للبلديات وكيفية إدارتها من أهم التحديات اليوم في ظل تزايد الواجبات الإنمائية والخدماتية الملقاة على عاتقها , ومن ابرز العوائق التي تساهم في عجز موازنات البلديات هي التالية:

فقرة اولى : العوائق الادارية والتنظيمية ذات الصلة بالشؤون المالية

ولقد عانت البلديات، حتى الماضي القريب، من ضعف في تطبيق القوانين والأنظمة المالية المرعية الإجراء، ومن غياب في تنظيم أعمالها المالية من الناحيتين الإدارية والمحاسبية، ومن عدم وجود قاعدة مالية ثابتة ومحددة ، ومن غياب الشفافية في الممارسات المالية، ومن إفتقارها للخبرة والمعرفة في تحضير الموازنة السنوية، ومن عدم مواكبة التطور التكنولوجي والإعتماد على الآليات والوسائل اليدوية غير الكافية لتطبيق الحلول التقنية المالية الحديثة.

إلا أن تحسُّن الأداء المالي للبلديات على صعيد تنظيم وارداتها ونفقاتها لم يحجب الرؤية عن ضعف إمكانياتها المالية، ففي دراسة يعدّها " مركز الدراسات التشريعية" حول مالية البلديات، تبين أن نفقات البلديات لم تتجاوز ٤٪ مقارنةً مع نفقات الدولة، فقد بلغ معدل نفقات البلديات بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧ ما قيمته ٣٧٣,٢٠١,١٩٠,٠٠٠ ل.ل، ثلاثمائة وثلاثة وسبعون مليار ومئتان وواحد مليون ومئة وتسعون ألفاً , في حين بلغت نفقات الدولة ما قيمته ٩,٤٣٤,٢٨٣,٢٨٧,٥٠٠ ل.ل كما أقرت في قطع حساب عام ٢٠٠٣ لقد تم الإستناد إلى قطع حساب عام ٢٠٠٣ حيث كان آخر قطع حساب أقر من قبل مجلس النواب حتى نهاية كانون الثاني ٢٠١٠ , وإذا ما إستثنينا من مجموع نفقات البلديات نفقات بلدية بيروت والتي بلغت خلال نفس الفترة ما معدّله ٨١,١٥٤,٩٣٦,٠٠٠ ل.ل " واحد وثمانون مليار ومئة واربعة وخمسون مليون وتسعمائة وستة وثلاثون الف ليرة لبنانية " , فإن نسبة نفقات البلديات تنخفض إلى ٣٪ مقارنةً مع نفقات الدولة.

أما فيما يتعلق بواردات البلديات فتبلغ قيمة الواردات من المؤسسات العامة علاوة على قيمة أجور المخابرات وبدل الإشتراك و علاوة على قيمة الطاقة الكهربائية المستهلكة و علاوة على قيمة المياه المستهلكة (٣٦,٧٩٨,٤٤٧,٤٢٤ ل.ل. " ستة وثلاثون مليار وسبعمائة وثمانية وتسعون مليون واربعمائة وثمانية واربعون الفاً واربعمائة واربع وعشرون ليرة ", أي ما نسبته ٦٢ ٪ من مجموع الواردات العامة لعام ٢٠٠٧ في ٩٠٢ بلدية والذي يبلغ ٥٩٣,٨٨٢,٤٩١,٨٥٢ ل.ل. " خمسمائة وثلاثة وتسعون مليار وثمانمائة واثنان وثمانون مليون واربعمائة وواحد وتسعون الفاً وثمانمائة واثنان وخمسون ليرة لبنانية " وإذا ما استثنينا بلدية بيروت من مجموع البلديات, فتصبح قيمة الواردات من المؤسسات العامة من مجموع الواردات ٢٥,٤٤٣,٦٠٠,٤٢٤ ل.ل. " خمسة وعشرون مليار واربعمائة وثلاثة واربعون مليون وستمائة الف واربعمائة واربع وعشرون ليرة لبنانية ", أي ما نسبته ٦٧٦ ٪ من مجموع الواردات العامة والذي يبلغ ٣٧٦,٥٨٠,٧٧٩,٦٤٨ ل.ل. " ثلاثمائة وستة وسبعون مليار وخمسمائة وثمانون مليون وسبعمائة وتسعة وسبعون الفاً وستمائة وثمانية واربعون ليرة لبنانية " .

ومن الطبيعي التذكير بأن أساس تفعيل دور البلديات يكمن في البحث الجدي عن كيفية تطوير مالية البلديات من أجل القيام بالمهام المنوطة بها, ولقد تحدثنا بشكل موجز عن دور قسم المالية في بلدية الغبيري وما ادخل عليه من تعديلات وما يحويه من موظفين اكفاء واداريين وجباة وهذا الطاقم الاداري المالي له دور بارز في احداث تغييرات جدية بالرغم من رتابة الانظمة والقوانين في ظل التعماميم والقرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس البلدية والمجلس البلدي في تحسين شروط العمل البلدي للناحية المالية , وكيفية حث المواطن الى دفع التكاليف المتوجبة عليه والتأسيس لنظرة ايجابية في كيفية ادارة هذا القسم من اجل تحصيل الجباية والتخفيف عن كاهل المواطن مما يعزز له الشعور بالتنموي والحب للوطن .

فقرة ثانية : عدم توحيد الانظمة المالية للبلديات

لا تخضع البلديات في لبنان لنظام مالي موحد في إعداد وتنفيذ موازنتها , فهناك ٤١ بلدية كبرى تخضع لقانون المحاسبة العمومية الذي وُضع أصلاً للإدارات العامة, أما البلديات الأخرى والتي تزيد عن ٩٠٠ بلدية، فتخضع للمرسوم رقم ٨٢ / ٥٥٩٥ (أصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات) , وبالرغم من تقسيم البلديات وفقاً لنظامين ماليين، إلا أن البلديات كانت تتبع نماذجاً متعددة في إعداد وتنفيذ موازنتها مما ساهم في خلق حالة من الفوضى في آدائها المالي, ومن الجدير ذكره، وخاصة للخبراء الماليين، بأن عدم وجود نظام محاسبة للبلديات يشكل عقبة أساسية في تطوير القدرات الرقابية الذاتية للمسائل المالية في البلديات على اختلافها .

فقرة ثالثة : النقص الدائم في عدد الموظفين , وعدم الفصل بين الوظائف الادارية والمحاسبة

المالية

تعاني معظم البلديات، من نقص في جهازها البشري ولا سيما في جهازها المالي حيث لا يتعدى عدد الموظفين فيه الواحد أو الإثنين, وغالباً ما تتناط مهام المحاسبة الإدارية والمحاسبة المالية والجبابة بموظف واحد مما يشكل مخالفة للقواعد والمبادئ المالية ومنها مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية, وقد أدى هذا الواقع إلى تعطيل الرقابة الداخلية ضمن كل بلدية كما أفرغ الرقابة الخارجية من مضمونها, فأى رقابة يمكن أن تمارس على شخص يتولى أعمال المحاسب والمحتسب وأمين الصندوق في الوقت ذاته, يضاف إلى ذلك أن الجهاز المالي غالباً ما يكون غير ملم بالأعمال المحاسبية التي يتولاها.

فقرة رابعة : سوء تنظيم وإدارة الموارد المالية في البلديات

للبلديات مصادر متعددة للدخل, منها الرسوم التي تجبها مباشرة من المواطنين , ومنها الضرائب والرسوم التي تجبى من قبل الحكومة المركزية نيابة عن البلديات ثم تحوّل إليها, إضافة إلى الأموال التي تجبها الإدارات والمؤسسات العامة المختلفة ويتم تحويلها مباشرة إلى البلديات إلا أن البلديات وبالرغم من تعدد الموارد والرسوم التي يمكن أن تستوفيها، كانت تعاني من عدد من الإشكاليات أهمها:

- ١- عدم إلمام المسؤولين في البلديات بالمسائل القانونية المتعلقة بالعمل البلدي بشكل عام والعمل المالي بشكل خاص.
- ٢- عدم التقيد بقانون الرسوم والعلاوات البلدية.....رقم القانون وتاريخه وخاصة في ما يتعلق بآلية التحقق والتحصيل, فلم تكن معظم البلديات تصدر جداول تكليف أساسية وإضافية وتكميلية، ولا تنشر عن صدور الجداول الأساسية في الجريدة الرسمية، ولا تستوفي بعض الرسوم الواردة في القانون ولا الغرامات الناتجة عن التأخير أو التحقق بصورة صحيحة ودقيقة .
- ٣- عدم تسديد بعض الدوائر الرسمية والمصالح المستقلة الرسوم المتوجبة عليها لصالح البلديات ، وتلكؤها في إعطاء البلديات معلومات دقيقة عن حصتها.
- ٤- النقص الحاصل في عدد الموظفين في معظم البلديات والإفتقار إلى جهاز بشري مدرب على إجراء عملية التحقق ومن ثم الجباية.
- ٥- تلكؤ المواطنين في تسديد ما يتوجب عليهم من رسوم بصورة طوعية في اغلب الاحيان .

٦- عدم الإستفادة من الإمكانات المتوفرة في القطاع الخاص لتطوير قدراتها في توزيع الإيرادات المالية من خلال إعتقاد الخدمات التي توفرها شركة Liban Post في إشعارات التكاليف وتحصيلها، وشركات الإحصاء لإجراء مسح سكاني وتجاري لتوسيع قاعدة المكلفين لديها الا بصورة نادرة .

٧- وجود عدد من الرسوم البلدية الشكلية التي لا تستفيد منها البلديات (كالرسوم على المعاملات البريدية للباعة والبسطات المتقلة والثابتة , وعلى الخدمات الغير متكررة والغير مستمرة للمواطنين كخدمة الونش مثلاً وحالات الوفاة والاسعاف ... والتي تستوفي البلدية منها رسوم رمزية لقاء خدمات انسانية وعامة ومتقطعة ضمن نطاقها الجغرافي (...).

فقرة خامسة : سوء إدارة وتوزيع العائدات من الصندوق البلدي المستقل

في كل مرة يصدر فيها مرسوم يقضي بتوزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل عن سنة محددة، تكثر التعليقات والتأويلات حول تحديد حصص البلديات والإتحادات البلديات، ومدى التقيد بالشروط التي تنظم أصول هذا التوزيع ، وبالرغم من مطالبة البلديات المستمرة لمعرفة قيمة الأموال المتوجبة لها والأسس المعتمدة لتوزيعها ، تستمر السلطة المركزية بالمماطلة وعدم الإستجابة لهذه المطالب ، إن هذه المطالبة نابعة من كون مستحقات البلديات من الصندوق البلدي لعام ٢٠٠٨ لم توزع حتى تاريخه، ولكون هذه المستحقات تشكل ما يقارب ال ١٩ ٪ من واردات البلديات وفقاً لقطع حساب بلديات عام ٢٠٠٧ ، وإذا ما إستثنينا مستحقات بلدية بيروت فإنها تشكل ٢٦ ٪ من وارداتها .

ولقد حدد المرسوم رقم ٧٩١١٩١٧ (تحديد أصول المحاسبة وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل)، وبلغت قيمة الأموال التي سددها الصندوق البلدي المستقل للبلديات وإتحادات البلديات لسنوات ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ ما يقارب ٢٩٠ مليار ليرة سنوياً بعد أن حسمت منه :

١- نفقات الرواتب والأجور والتعويضات التي يتقاضاها عاملون من خارج الملاك في وزارة الداخلية والبلديات .

٢- نفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي تخصص لجميع البلديات .

فقرة السادسة: الخلل في الأساس القانوني المتعلق بتوزيع حصص البلديات من العائدات البلدية

تقسم أموال الصندوق البلدي المستقل إلى قسمين :

- القسم الأول : هو المبلغ ٢٥% الذي يجب توزيعه على الإتحادات وهو بنسبة خمس وعشرين بالمئة) من أموال الصندوق.
- والقسم الثاني: هو المبلغ الذي يجب توزيعه على البلديات وهو بنسبة خمس وسبعين بالمئة ٧٥ % يجري التوزيع على الإتحادات وعلى البلديات وفقاً للأسس التالية وضمن مهلة أقصاها نهاية شهر أيلول من كل سنة :

يتم توزيع خمس وعشرين بالمئة (٢٥ %) من المبلغ المخصص للإتحادات البلدية بصورة نسبية على الإتحادات على أساس عدد سكان كل منها كما هو مقيد في سجلات الأحوال الشخصية، ويخصص لدعم موازنة الإتحادات ويخصص القسم الثاني وقدره خمس وسبعون بالمئة من المبلغ (٧٥ %) لمشاريع التنمية ضمن نطاق الإتحادات، وتُراعى عند توزيع هذا القسم حاجات المناطق التنموية وتُمنح الأولوية لنفقات الدروس التي تطلبها الإتحادات، وللمشاريع التي تكون هذه الإتحادات قد أنجزت دروسها، ويجري توزيع هذا القسم بموجب مرسوم بناءً على إقتراح وزير الداخلية والبلديات تحدد فيه وجهة إستعمال المبلغ المخصص للتنمية.

أما الحصة العائدة للبلديات فتقسم أيضاً إلى قسمين : **القسم الأول** وقدره سبعون بالمئة (٧٠ %) من المبلغ يخصص لدعم موازنة البلديات ويوزع وفقاً للأسس التالية :

• ستون بالمئة ٦٠ % من هذه الحصة توزع على جميع البلديات بصورة نسبية على أساس عدد سكان كل منها المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية.

• أربعون بالمئة ٤٠ % من هذه الحصة توزع أيضاً على جميع البلديات بصورة نسبية على أساس الحاصل الفعلي لرسومها المباشرة خلال السنتين السابقتين.

و القسم الثاني وقدره ثلاثون بالمئة (٣٠ %) من المبلغ , يخصص لمشاريع التنمية في البلديات ولإنعاش المناطق وخاصة الريفية منها, يجري توزيع هذا القسم بناءً على إقتراح وزير الداخلية والبلديات، على أن تحدد فيه وجهة إستعمال المبلغ المخصص للتنمية.

وبالرغم من أن المادة الأولى والثانية من المرسوم ١٩١٧ \ ٩٧ تُشيران بوضوح إلى أن الرسوم التي تستوفيتها الدولة والشركات لحساب البلديات تودع في حساب خاص باسم " **الصندوق البلدي المستقل** " في مصرف لبنان , مما يعني أن هذه الأموال هي بمثابة أمانة تستوفيتها الدوائر المالية المختصة ويتوجب إيداعها الصندوق البلدي المستقل في نهاية كل شهر وفقاً للمادة الثالثة من المرسوم ذاته إذ يتوجب على محتسب الخزينة المركزي في وزارة المالية، والمحتسب المركزي في المديرية العامة للجمارك، كل فيما يختص به، تصفية حصص البلديات من الرسوم التي تستوفيتها الدولة وذلك في نهاية كل شهر, وإيداعها لدى مصرف لبنان في حساب الصندوق البلدي المستقل , ويبلغ وزارة الداخلية والبلديات نسخة عن هذا الإيداع."

إن هذه التصفية الشهرية لحصص البلديات وإيداعها في حساب الصندوق البلدي المستقل، وإيداع وزارة الداخلية والبلديات نسخة عنها , ونشر هذه المعلومات على الموقع الإلكتروني للوزارة يضمن

الشفافية في طريقة التعامل مع أموال الصندوق البلدي المستقل، وهو الذي يضمن معرفة المبالغ الموجودة لصالح البلديات والذي يضمن توزيع هذه الأموال في موعدها، كما أشارت المادة ٧٩ من هذا المرسوم وفي مهلة أقصاها نهاية شهر أيلول من كل سنة، ولذلك يمكن أن تطلب وزارة الداخلية والبلديات بمبادرة منها من محتسب الخزينة المركزي والمحتسب المركزي في المديرية العامة للجمارك، تصفية حصص البلديات من الرسوم التي تستوفيها الدولة في نهاية كل شهر وإيداعها لدى مصرف لبنان في حساب الصندوق البلدي المستقل.

ومن أجل تفعيل مشاريع التنمية في البلديات، ولإنعاش المناطق وخاصة الريفية منها، قام وزير الداخلية والبلديات السيد " زياد بارود" بمبادرة تشهد له بها معظم البلديات، وذلك عبر توزيع، (ولأول مرة)، ما قيمته ٢٤٤,٢٤ مليون ل.ل من أموال عام ٢٠٠٦ من خلال " مرسوم ٦١٤ تاريخ ١٢٧ ١٠/١٠/٢٠٠٨) توزيع أموال الصندوق البلدي للعام ٢٠٠٦)، وتستفيد من هذا المرسوم ٦٦١ بلدية بقيمة ٣٦.٧٣٣.٠٠٠ ل.ل " بستة وثلاثون مليون وسبعمائة وثلاث وثلاثون ألف ليرة لبنانية " لكل منها، كما تم توزيع ما قيمته ٤٠٨,٢٣ مليون ل.ل من أموال عام ٢٠٠٧ من خلال المرسوم رقم ٢٣٣٩ تاريخ ١٩/١٦/٢٠٠٩) توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل عن عام ٢٠٠٧) والتي تستفيد منه ٦٥٨ بلدية لتكون حصة كل منها ٤٦٨,٥٧٤,٣٥ ل.ل " اربعمائة وثمانية وستون مليون وخمسمائة وأربع وسبعون ألفاً وخمسة وثلاثون ليرة لبنانية .

وبالرغم من أن المرسوم رقم ١١٩١٧ ٧٩ حدد بشكل عام اصول وقواعد تنظيم أموال الصندوق البلدي المستقل، إلا أنه، وفي ضوء ما توفر من معلومات عن الموارد المالية للبلديات، فمن الضروري إعادة النظر بهذا المرسوم.

خلاصة المبحث تتلخص في سؤال : ما مدى تأثير هذه العوائق على العمل البلدي في بلدية الغبيري ؟

لا بد من الاشارة هنا الى ان العوائق الاساسية التي تواجه العمل البلدي " ادارية ومالية" , التي تكلمنا عنها اعلاه وعلى الرغم من انها ذلت تأثير سلبي في تطور وتقدم العمل البلدي , الا انه بالمقارنة مع بلدية الغبيري لم يكن لها التأثير الكبير , فإذا حاولنا القاء نظرة شمولية عن قرب من خلال احتكاكنا المباشر في العمل بالبلدية , ودون تبسيط الموضوع وتسخيفه , فإنني استطيع ان اقول على المستوى الشخصي انا العوائق الادارية والمالية لم يكن لها تأثير كبير في بلدية الغبيري بعد الانتخابات الاخيرة وما افرزته من نتائج ليس على مستوى الكادر البشري وحسب ابتداءً برئيسها ونائبها والمجلس البلدي والى كادرها الاداري والى جهازها الفني والى اجهزتها المختلفة , فالعوائق الادارية التي تتمثل في " تدني مستوى الخبرات الادارية والفنية لدى الاعضاء في المجالس في البلديات تبعاً لعدة معايير , لم يكن لها منفذاً في بلدية الغبيري حيث انه كما اسلفت الذكر سابقاً فاعضاء البلدية يتمتعون في كفاءة علمية عالية وتجربة رائدة في ادارة الاعمال سواء على المستوى الشخصي في اعمالهم التي انعكست ايجاباً على العمل البلدي وانتاجياتهم , وان كان على مستوى الشعبي وعملهم كناشطين ومتابعين للاعمال المجتمعية والحركات والمطالب الشعبية , مما جعل هؤلاء الاعضاء على مقربة من هموم الناس مقترنة بوظائفهم وطاقتهم العلمية التي

كان لها دور بارز في انجاح الاحتماعات وتصدير القرارات وسلاسة التعامل معها ومع ارتدادتها الشعبية .

من العوائق التي تواجه البلديات في لبنان هي ازمة الشغور في المواقع الادارية , الا انه للامانة وليس لتبسيط الموضوع , فإن المجلس البلدي ورئيس بلديتها بما يحمله من تفكير متقدم في العمل الاداري , لم يجعل هذا الامر سبباً لتأخر العمل البلدي ولم يجعله يؤثر سلباً على عملها وتنفيذ قرارات المجلس ومشاريع البلدية تجاه الناس والمجتمع المحلي , فلقد تم التعويض عن هذه الازمة التي هي ازمة على مستوى البلديات في لبنان , وتعويضه من الموظفين الداخليين واعضاء المجلس وتوزيع الادوار وتنظيم العمل الاداري في البلدية , ناهيك عن القيام باجراء التعاقدات المؤقتة ضمن الانظمة المرعية الاجراء التي فتحت المجال لفرص العمل لاهالي البلدة وتعزيزها , وعجلت في القيام في تنفيذ المشاريع لتأمين راحة المواطنين في مدة قصيرة وعاجلة " كتأمين الكادر الاداري والمعلوماتي والتنظيمي والهندسي والجباة والعمالة والشرطة ... " واقامة الدورات والتأهيلات لهم لتمكينهم من القيام بدورهم سواء على مستوى الوزارات المعنية او من خلال دورات التأهيلية التي تقيمها البلدية لتطوير عمالتها وكادرها بالتعاون مع المعاهد والمؤسسات العامة والخاصة .

ان العوائق الاخرى التي تؤثر على العمل البلدي كعدم تطوير الانظمة الادارية والتنظيمية المحددة للمهام والصلاحيات , او عدم الدقة في تحديد الية واساليب العمل

, لم يكن لها التأثير الكبير في عمل بلدية الغبيري , فهذه العوائق هي عوائق عامة تحتاج الى تعديلات جزرية في الانظمة والقوانين الا انها لم تكن عائقاً كبيراً في انجاز الاعمال والمشاريع والمعاملات في البلدية , فقد اجاز المرسوم الاشتراعي ١١١٨ ٨٨ قانون البلديات وتعديلاته بموجب المادة ٨٣ منه بهدف تنظيم عمل الجهاز البشري الذي يعاون رئيس البلدية, " انه للبلديات إنشاء ما تحتاجه من الوحدات الإدارية والمالية والفنية والشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف, ويمكن أن تكون وحدات الشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف مشتركة بين بلديتين أو أكثر, كما يمكن تعيين موظفين مشتركين بين البلديات" , وكما اسلفنا سابقاً انه يتولى المجلس البلدي وضع الأنظمة الخاصة بموظفي وأجراء البلدية وتحديد سلسلة رتبهم ورواتبهم وأجورهم, ويتولى رئيس البلدية إدارة الدوائر البلدية والإشراف عليها, وتعيين الموظفين والعمال في حدود الإعتمادات المخصصة لهم في الموازنة وكذلك إنهاء خدماتهم.

بالرغم من أن كل البلديات لم تطور وضع هيكلية إدارية لها وأنظمة داخلية لموظفيها وأجرائها منذ إنشائها, وفقاً لما تتمتع به من استقلال اداري , فإن بلدية الغبيري قامت بتعديل هيكلياتها و أنظمتها الداخلية, واخذت تأخذ بعين الإعتبار التطورات التي لحقت بكل مدينة وبلدة على الصعيد الإقتصادي والديمغرافي , واستفادت من التطورات الحاصلة على صعيد مفاهيم الإدارة الحديثة وإدخال التكنولوجيا الحديثة في وسائل عملها, مع التأكيد على الدور البارز التي شهدته بلدية الغبيري في الانتخابات الاخيرة وانتخاب رئيسها الجديد الذي يملك هذه النزعة التطويرية والتحديثية والتي نقلت بلدية الغبيري الى مزيد من التقدم وسهولة العمل وانجاز الاعمال والمشاريع والتخفيف على كاهل المواطن مقارنة مع ما تعانیه هذه الانظمة , من نقص في تحديد الصلاحيات والواجبات والمهام

المسندة لكل وحدة من الوحدات العاملة في البلدية بشكل عام في البلديات الاخرى في لبنان ، ومن نقص في تحديد سير العمل الإداري في كل دائرة أو مصلحة أو قسم.

الى هذا فإن العوائق كما سبق ذكره لا تقتصر على العوائق الادارية وحسب فإن العوائق المالية كثيرة وكبيرة سواء على مستوى عدم توحيد الانظمة المالية للبلديات ، والنقص الدائم في عدد الموظفين ، عدم الفصل بين الوظائف الادارية والمالية ، وسوء تنظيم وادارة الموارد المالية ، سوء توزيع العائدات من الصندوق البلدي المستقل والخلل القانوني المتعلق بتوزيع حصص البلديات من العائدات البلدية

فربما يتبادر الى الذهن ان بلدية الغبيري تقع في عتمة نتيجة هذه العوائق التي معظمها ناتج عن الانظمة وسوء الادارة التي هي نتاج الخارج والقوانين التشريعية والانظمة الخارجة عن ارادة البلديات ، ولو ترك هذا الامر الى البلديات كسلطة مستقلة لما كنا ربما وصلنا الى هذا الامر في باقي البلديات وهذا الجو السائد في سوء الادارة في بلديات لبنان ، ولكن وليس من باب المجاملة انما بالوقائع فإن هذه الامور والعوائق المالية الانفة الذكر لم تؤثر بشكل مباشر على العمل البلدي في بلدية الغبيري ، فعلى مستوى توزيع العائدات البلدية فقد قامت البلدية في نشر موازاناتها الى العنن وعلى صفحات الانترنت في نشرة شهرية تنشر عبر البلدية ، بالارقام والحسابات وهذا ما يعزز الشفافية والمصداقية لدى هذه البلدية ، وماذا تجبي واين تصرف الاموال ، بحيث تضمنت الموارد والنفقات والمساعدات والاعمال والمشاريع

واعمال التوعية وغيرها من الامور , وهذا يؤسس لحالة ايجابية لم تسبقها اي بلدية من البلديات في لبنان , وهذا يعود لطريقة التفكير الحضارية والمستقبلية التي تراها البلدية عبر رئيسها ومجلسها ولما لها اثر ايجابي للمواطن في تعزيز النظرة الى العمل البلدي واعادة الثقة بها .

ان بلدية الغبيري لم تتوقف على العوائق التي تواجه العمل البلدي في لبنان لجهة النقص في عدد الموظفين وعدم الفصل بين الوظائف وسوء التنظيم وغيرها ... من العوائق , فقد واجهت بلدية الغبيري هذا التخلف الاداري في سياساتها الاستراتيجية التي انتهجتها في مسيرتها التنموية , لقد عمدت البلدية الى تطوير العمل الاداري بما يتناسب مع اهدافها ومخططاتها , لقد انتجت الخطط المستقبلية وابداع المشاريع وافرزت لهذه المشاريع الامكانيات البشرية واللوجستية وعملية التنسيق مع الوحدات كافة والوزارات والجمعيات والمؤسسات والبلديات واتحاد البلديات من اجل انجاح المشاريع المقامة , فعلى سبيل المثال لا الحصر فإن مشروع ضاحيتي التي تكلمنا عنه في بداية بحثنا هو نتاج هذا التخطيط والارادة القوية في ايجاد فرصة من اجل النهوض بالعمل البلدي والتنموي على اسس علمية وفردية تعتمد عليها البلدية وعلى امكانياتها المالية الفردية او اتحادات البلدية او مساعدات فردية او عبر المحافظة وليست حكومية , وهذا ان كان يدلل على شيء فإنه يدلل على التخطيط السليم في ادارة هذه الملفات الحياتية التي تهتم المواطن " على مستوى المعيشي والبيئي

والنفايات هذه الازمة التي واجهتها البلدية واعدت لها فريق متكامل لجنة من القانونيين , اضافة الى تجميل الساحات وازالة التعديات على املاك العامة والبلدية بالتعاون مع الاجهزة الامنية والمحافظة , والمواطنين ايضاً , التخفيف من حدة زحمة السير التي هي ازمة المواطن في لبنان..... الخ من الانجازات والمشاريع التي تهدف الى انشاء تنمية مستدامة مستقبلية , ان هذه الرؤية المستقبلية والتخطيط المستدام يؤسس لمرحلة مقبلة من العمل البلدي الجد حضاري والذي يعهد الى الادارة الصحيحة والناجعة التي يديرها الاستاذ معن خليل مع فريق عمله في البلدية .

ويمكن في هذا السياق تقديم بعض الاقتراحات للمساعدة في انجاح العمل البلدي في لبنان وفي بلدية الغبيري يمكن تخليصها وفق المبحث الثاني من امجموعة من الاقتراحات العملية والتنظيمية العامة في ضوء النتائج المستخلصة لتحسين الاداء البلدي بشكل عام وبلدية الغبيري كنموذج .

المبحث الثاني: الاقتراحات العملية والتنظيمية في ضوء النتائج المستخلصة لتحسين

الاداء البلدي وموازنة البلدية - نموذج بلدية الغبيري .

تمهيد :

إن الإصلاح المؤسساتي على الصعيد المحلي يجب أن ينطلق من إصلاح القدرات الذاتية للبلدية وتطويرها تشمل هذه القدرات الجوانب الإدارية والمالية والفنية والبشرية، ويُعتبر تطويرها حجر الأساس في عملية تفعيل الحكم المحلي على الصعيد كافة .

إن القيادة البلدية - المجلس البلدي والجهاز البشري والهيكلية التنظيمية وآلية سير العمل تكوّن مجتمعةً المقومات الذاتية للإدارة البلدية إلى ذلك، فإن تطور عمل المؤسسة البلدية يجب أن يقترن باستخدام أحدث أنواع التكنولوجيا ومنها المعلوماتية التي تساعد في تنظيم الإجراءات البلدية وتبسيطها وتفعيلها، كما يجب أن يقترن بتكوين قواعد معلومات ديمغرافية وإجتماعية وإقتصادية تؤمن للبلديات إمكانية الإطلاع على واقع النطاق البلدي ووضع الخطط التنموية في ضوء هذا الواقع.

إنطلاقاً من هذه الرؤية للمقومات الذاتية وأهمية العمل على تطويرها وتفعيلها، فقد سعى فريق عمل من مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيويورك - ألباني^(٦٤) , لترجمة رؤيته للإصلاح المؤسساتي إلى مساعدة عملية للبلديات تكون مستوحاة من القوانين والممارسة اليومية للبلديات وتساهم في تحسين العلاقة بين البلدية والمواطنين والسلطة المركزية حيث تبلورت خطة العمل حول عدد من الأهداف أهمها تطوير القدرات الإدارية والمالية للبلديات وتنمية الموارد البشرية التي تؤدي إلى تحسين العلاقة بين المواطن والبلدية .

^(٦٤)الاسس المالية للعمل البلدي - مركز الدراسات التشريعية - جامعة ولاية نيويورك - المرجع السابق .

لذا فإن المنهجية المعتمدة لتحقيق هذه الأهداف، للعمل قوامها مجموعة من الإجراءات المترابطة فيما بينها وأهمها :

البند الاول : توحيد المعطيات وأساليب العمل البلدي

تتضمن عملية توحيد المعطيات إعداد نماذج موحدة للمهام البلدية كافة مثل معاملات المواطنين وإدارة الرسوم البلدية وإعداد وتنفيذ الموازنة البلدية وقرارات رئيس البلدية والمجلس البلدي وفقاً للقوانين المرعية تساعد عملية توحيد المعطيات على:

- توفير أسس ثابتة وواضحة لكافة الإجراءات الإدارية والمالية إنجاز المعاملات البلدية، إدارة الموارد البلدية، إعداد وتنفيذ الموازنة .
- إعادة تحديد الإجراءات في مراحلها وتوقيتها وتسهيل طرق المراجعة فيها عند الضرورة .
- تعزيز التحليل المبني على المقارنة بين البلديات مما يشجع التعاون المناطقي من خلال تبادل المعلومات بين البلديات وبين مختلف المستويات الحكومية.

تتطلب محاولة توحيد المعطيات دراسات معمّقة للإجراءات المتبعة ولجميع القوانين والأنظمة المتعلقة بها، وفي مرحلة لاحقة، وبعد إعادة النظر بالإجراءات البلدية وتوحيدها، يمكن تطبيق هذه الإجراءات الجديدة من خلال أنظمة معلوماتية صُمّمت خصيصاً لهذه الغاية.

فقرة اولى : دليل المواطن:

إن توحيد نماذج المعاملات البلدية يسهّل إنجازها بشكل سريع وفعال ضمن المهل التي يحددها القانون مما يحسّن علاقة المواطن بالإدارة البلدية فبموجب هذه العملية، تؤمن المعلومات التي يحتاج إليها المواطن عند تقديمه أي طلب إلى الإدارة البلدية ويوضع في تصرفه نموذج للطلب سهل التعبئة يتضمن جميع المعلومات (المستندات المطلوبة ولكل نوع من المعاملات والرسوم ، مهل الإنجاز..) وتسعى البلدية إلى وضع هذه المعلومات بتصرف المواطن من خلال " دليل المواطن البلدي " وهو كتيب أصدره المركز يحتوي على نماذج المعاملات بالإضافة إلى المستندات المطلوبة لكل معاملة ومهل إنجازها والرسوم المتوجبة عليها والقوانين التي ترعاها تساهم هذه العملية في توفير الشفافية الكاملة للعمل البلدي، فيكون المواطن على بينة مما هو مطلوب منه، إضافة إلى معرفته بالمهل اللازمة لإنجاز معاملته.

وبموجب هذه العملية، يتساوى جميع المواطنين من حيث حقوقهم وواجباتهم ، فعلى المواطن أن يؤمن المستندات المطلوبة منه وعلى البلدية أن تنجز المعاملة ضمن المهلة المحددة دون أي إستتبابية، كما يصبح بإستطاعة المواطن مساءلة البلدية في حال تخلفها عن تسليم المعاملة في الوقت المحدد.

كما أن عملية توحيد المعاملات تسهّل عمل المسؤول البلدي خصوصاً من كان حديث العهد بالمسؤولية، إذ تتيح له الإطلاع على نواحي العمل البلدي كافة واستيعابها بسرعة ودقة ووضوح . وتشكل الإستمارة وتعليماتها وسيلة عمل وأسلوب تنفيذ يتبعهما المسؤولون البلديون جميعاً.

وتساهم عملية توحيد المعاملات البلدية في تلافي الأخطاء القانونية عند دراسة المعاملة فوضع جميع النصوص التي ترعى تنفيذ كل معاملة أمام المسؤول البلدي أثناء قيامه بعمله يقلل إلى حد

كبير من إمكانية الوقوع في الأخطاء القانونية كما أنها تسهّل رقابة الرئيس والمجلس البلدي على أعمال الإدارة البلدية وتفعّلها فمتابعة كل المعاملات المقدمة في البلدية تؤمن المعلومات الدقيقة لكل من الرئيس والمجلس البلدي، وتمكّن الرئيس من الإشراف على سرعة إنجاز المعاملات وقانونيتها، وتزيد من قدرة المجلس البلدي على لعب دوره كسلطة تقريرية ورقابية على السلطة التنفيذية ، كما أن ممارسة الرقابة على قرارات المجلس البلدي سواء أكانت مسبقة أم مؤخرة بحيث تصبح سهلة المعالجة عندما يتم توحيد الطرق والأساليب المعتمدة في إعداد المعاملات البلدية وإتخاذ القرارات بشأنها.

على صعيد آخر، فإن عملية توحيد المعاملات البلدية وتنظيمها يساهمان في تكوين قاعدة معلومات إحصائية غدت من الأدوات الضرورية لأي إدارة عصرية، فامتلاك البلدية لمعلومات دقيقة ومنظمة يساعد في تشخيص المشاكل التي تعاني منها المناطق الواقعة في نطاق البلدية ويساعدها في التخطيط لحل هذه المشاكل ولتجنبها في المستقبل ، كما أن تخزين وحفظ هذه المعلومات يؤمن إستمرارية العمل البلدي ويضع البلديات على طريق المؤسسة الديمقراطية.

ونتيجة لهذه العملية ، تتوحد أسس العمل في البلديات كلها ولا تفرض كل بلدية شروطاً تراها مناسبة بل تتقيّد بالنموذج الموّحد.

فقرة ثانية : الدليل البلدي وآلية تبسيط المعاملات

الى جانب عملية توحيد نماذج المعاملات وتبسيط مسارها ومكنتته، فإن الدليل البلدي يتكامل عند توحيد إجراءات أخرى تتعلق بصلب العمل البلدي ومنها القرارات البلدية فوضع نماذج موحدة عن أهم القرارات البلدية سواء أكانت صادرة عن المجلس البلدي أم عن رئيس السلطة التنفيذية، وقد تم جمع هذه النماذج بالإضافة إلى نماذج المعاملات في الدليل البلدي الذي تم توزيعه على البلديات .

إن توحيد نماذج القرارات يسهّل طرق إعدادها ومعالجتها القانونية من قبل مختلف المراجع البلدية, كما أنه يسهّل مهمة المسؤول الذي لا خبرة له في العمل البلدي .فالمجالس البلدية الجديدة بحاجة إلى دليل يساعدها في عملية إعداد قراراتها وإلى المراجع القانونية الواجب الرجوع إليها في عملية الإعداد والأصول الإدارية المهيئة لعملية الإعداد.

وتساهم هذه العملية في إختصار الوقت في عملية إعداد القرارات وتجنب إرتكاب الأخطاء في عملية الإعداد .سواء أكان ذلك على صعيد الأصول الإدارية الواجب إعتتمادها قبل إعداد القرار أو على صعيد المراجع القانونية الواجب الإستناد إليها في عملية الصياغة .

بالرغم من أن القانون قد منح البلدية الشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري ، إلا أن السلطة المركزية تمارس رقابة إدارية ومالية على البلديات من خلال وزارة الداخلية والبلديات ووزارة العدل ومن خلال هيئات الرقابة التالية:

✓ مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة وهيئة التفتيش المركزي " بالنسبة للبلديات الكبرى والمسماة " , أما وزارة الأشغال العامة والنقل فتتعاون مع البلديات لوضع التصاميم التابعة لها والمخطط التوجيهي العام وتساهم من خلال مديريةية التنظيم المدني بدراسة رخص البناء للغالبية الكبرى من البلديات.

فقرة ثالثة : دليل الاسئلة والاجوبة الالكتروني

كما يتلخص دليل الاسئلة والاجوبة في استقبال وزارة الداخلية والبلديات من خلال موقعها على شبكة الإنترنت العديد من أسئلة قانونية وإدارية ومالية متعلقة بالشأن www.moim.gov.lb البلدي وتجبب الوزارة على هذه الأسئلة وترسلها مباشرة وعبر شبكة الإنترنت أيضاً إلى سائلها, لقد تمت

الإجابة عن هذه الأسئلة بالرجوع إلى القوانين المرعية الإجراء وإجتهادات مجلس شورى الدولة والآراء الإستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة وآراء هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، وقد تم تنظيم هذه الأسئلة وتنسيقها ضمن أبوابٍ محددة في دليل للأسئلة والأجوبة وُزِع على البلديات لتسهيل الإطلاع عليها والإستفادة من خبرات وتجارب بعضها البعض ولتكون مرجعاً لها في تطبيق النصوص القانونية بشكل سليم وغير مبتور وبما يتفق مع مقتضيات المصلحة العامة.

البند الثاني : تبسيط أساليب العمل

ترافقت عملية توحيد نماذج المعاملات مع إعادة النظر بمسار هذه المعاملات بهدف تبسيطها وإختصارها قدر الإمكان وتحديد المراحل التي تمر بها بشكل دقيق مما يساهم بتسريع عملية تنفيذها، وقد تطلبت هذه العملية دراسة أولية للمراحل الحالية التي تمر بها المعاملات البلدية وذلك من خلال إجتماعات مكثفة مع أعضاء المجالس البلدية والموظفين وفي مرحلة لاحقة، تم إقتراح نماذج مختصرة لسير هذه المعاملات .

وقد تم العمل أيضاً على إختصار بعض الإجراءات الإدارية التي تتعلق بالعمل بين الوحدات البلدية مثل إسترداد الرسوم وتحضير جداول التكليف ففي بلدية بيروت مثلاً، أصبحت عملية تحضير جداول التكليف تتطلب إحدى عشرة مرحلة بعد أن كانت تمر بخمس وعشرين مرحلة، واخْتُصرت عملية إسترداد الرسوم من ثلاث عشرة مرحلة إلى ست مراحل.

يساعد تبسيط أساليب العمل على:

- إبراز الشفافية .
- تفعيل المساءلة .

- زيادة الإنتاجية.
- إختصار الوقت لإنهاء المعاملات .
- تحسين العلاقة بين المواطن والبلدية.

البند الثالث: تأهيل العنصر البشري

يتضمن مفهوم تنمية الموارد البشرية إكساب العنصر البشري المهارات والمعرفة والمعلومات الضرورية للقيام بالمهام المناطة به، وتقوم سياسات تنمية الموارد البشرية على تحفيز الموظفين للقيام بمهامهم بفعالية وبحسّ المسؤولية والانتماء وذلك من خلال وضع سلسلة من الحوافز ونظم للمكافآت وتوفير فرص للتأهيل المستمر وإعادة التأهيل، وفرص للترقية في الوظيفة ضمن المؤسسة و تترافق عملية تأهيل العنصر البشري عادةً مع تطوير الأطر القانونية والتنظيمية والإدارية مثل الهيكليات التنظيمية والإجراءات الإدارية والقوانين والتشريعات التي تشكل مجتمعةً عوامل مساعدة في التنمية الإدارية.

ولطالما شكل هذا التداخل والتفاعل بين العناصر الثلاثة ، أي العنصر البشري والهيكلية التنظيمية والأطر القانونية، جوهر خطة العمل لتطوير قدرات البلديات الإدارية والمالية.

فتحديث الإجراءات الإدارية والمالية في البلديات وتفعيلها وعلى مَدِّ الموظفين بالمهارات والتقنيات التي تتطلبها أساليب العمل الجديدة، وتأهيلهم للعمل ضمن الأطر القانونية الصحيحة، وترافق عمله مع إعادة النظر في النظم الإدارية لبعض البلديات وخاصة الكبيرة منها.

و تجمع خطة العمل مفهومي التدريب والتنظيم على مستوى العنصر البشري، فهي تسعى من جهة إلى تزويد الموظفين بالتقنيات والمهارات التي تساعدهم على القيام بالمهام الإدارية والمالية بشكل فعال، وتركز من جهة أخرى على عملية تنظيم الموارد البشرية وإدارتها من خلال إعادة النظر بالهيكلية التنظيمية للبلديات الكبيرة، ولا يفوتها التركيز على أهمية توصيف الوظائف وتحديد ما تحتاجه البلديات من إمكانات بشرية بالإضافة إلى وضع شروط جديدة للتعيين تضمن وصول عناصر كفوءة إلى المؤسسة البلدية، هذا بالإضافة إلى إدخال فكرة إستحداث وحدة إدارية للإهتمام بشؤون الموظفين

وكل العاملين في البلدية وتحديث عملية إدارة شؤون الموظفين من خلال إدخال أنظمة معلوماتية لإدارة ملفاتهم الشخصية.

و يشكل التدريب حلقة واحدة من سلسلة الإجراءات المهمة، التي تتضمنها عملية تنمية الموارد البشرية وفي ظل التحديات المتزايدة التي تواجه البلديات على صعيد تقديم أفضل الخدمات وابتكار الأنظمة والإجراءات الإدارية التي تتماشى مع الحاجات الناشئة في النطاق البلدي، تتزايد الحاجة إلى عملية التدريب والتأهيل كي تتناسب مهارات الموظفين وقدراتهم مع حاجات الإدارة البلدية.

و تقوم عملية التدريب على تزويد الموظفين بالمهارات والمعلومات اللازمة لممارسة مهامهم بشكل فعال، إلا أنها عملية مستمرة تهدف إلى تزويد الموظف بشكل دائم بآخر التطورات والتقنيات المرتبطة بعمله بهذه الطريقة، يتعدى هدف التدريب تأهيل الموظف للقيام بمهمة معينة ليشمل خلق مجموعة من الإختصاصيين يملكون المعرفة والخبرة والتخصص فيشكلون ثروة بشرية قادرة على المشاركة في عملية التخطيط وصياغة الأولويات، وفي المحصلة، فإن تطوير القدرات الفردية للعاملين في

المؤسسة البلدية يساهم في تطوير القدرة المؤسساتية الجماعية التي تشكل مجموع هذه القدرات الفردية.

بإختصار، لا يجب أن تقتصر عملية تدريب الموظفين على دورات متقطعة، بل يجب أن تتحول إلى عملية تأهيل مستمر لهذا الموظف مما يخلق تراكماً من الخبرة والمعرفة والتخصص يخوله المشاركة في صياغة الخطط ويساهم في تطوير القدرة المؤسساتية بشكل عام.

و ترتبط البرامج التدريبية التي يطلقها المركز إرتباطاً وثيقاً بعملية إعادة هيكلة إجراءات البلديات الإدارية والمالية، فهي تسعى إلى تدريب الموظفين الإداريين والماليين في البلديات على إستخدام أساليب العمل الجديدة، مثل تنظيم الرسوم البلدية وإدارتها، وتنظيم سير المعاملات البلدية، وإعداد الموازنة البلدية وتنفيذها، وإعداد جداول التكاليف وذلك من خلال دورات تدريبية مكثفة يقوم بها أخصائيون من المركز.

و تسعى هذه البرامج التدريبية إلى:

- ✓ تزويد الموظفين بالمهارات والتقنيات التي تتطلبها أساليب العمل الجديدة .
- ✓ تأهيل الموظفين للعمل ضمن الأطر القانونية الصحيحة .
- ✓ تنظيم العمل الإداري والمالي وتقادي الفوضى .
- ✓ تطوير كفاءات الموظفين مما يخولهم تقديم المعلومات الضرورية لصانعي القرار.
- ✓ خلق ثروة بشرية قادرة على التأقلم مع متطلبات الإدارة البلدية الحديثة.
- ✓ خلق تراكم للخبرة والإختصاص والمعرفة من خلال التأهيل المستمر.
- ✓ تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة البلدية من خلال تأمين جهاز بشري متعاون وكفوء ينجز مهامه في الأوقات المحددة .

البند الرابع : إنشاء هيكليات مستحدثة للبلديات الكبرى وبلدية الغبيري التي تعتبر منها

تتطلب عصرنه الإدارة البلدية إنشاء هيكليات تنظيمية تواكب المتطلبات الطارئة وتتناسب مع واقع النطاق البلدي .لذلك، تركز المساعدة أيضاً على دراسة النظم الإدارية للبلديات الكبيرة والخروج بهيكليات جديدة لها، وتسعى الهيكليات الجديدة المقترحة من قبل مركز الدراسات التشريعية إلى:

- ✓ تحديد دقيق لمهام الوحدات البلدية القائمة والوحدات المقترح إستحداثها بشكل يؤمن تنسيقاً كاملاً لمختلف النشاطات ويحول دون إمكانية تجاوز المهام والصلاحيات أو إزدواجيتها.
- ✓ تحديد مهام الموظفين العاملين في الوحدات البلدية وتوصيف الوظائف لتأمين قيام الموظفين بمسؤولياتهم.
- ✓ تحديد العناصر البشرية اللازمة لكل وحدة في ضوء تحديد المهام وتوزيعها .
- ✓ تحديد شروط تعيين الموظفين بشكل يضمن الكفاءة والخبرة .

البند الخامس : إنشاء مكاتب إستقبال للمواطنين في مراكز المحافظات والاقضية و البلديات الكبيرة

تولي المساعدة أهمية لموضوع علاقة المواطن بالإدارة البلدية وضرورة العمل على تعميقها وتوضيحها وإعادة بنائها على أسس من الشفافية الكاملة، فتضع بتصرف المواطن المعلومات الكاملة العائدة لمعاملته البلدية وتقدم الإجابات عن التساؤلات والإستفسارات الممكن طرحها من قبل أصحاب العلاقة من هنا، يعتبر إنشاء مكاتب إستقبال المواطنين في البلديات الكبيرة عنصراً مهماً من عناصر المساعدة.

إن هدف إنشاء مكتب إستقبال المواطنين هو تأمين مكان واحد One Stop Shop يستطيع المواطن من خلاله تقديم معاملته ومتابعتها وتسلمها، ودفع الرسوم، والحصول على المعلومات اللازمة وتقديم الشكاوى والمراجعات، وهو بذلك، يغني المواطن عن المرور بالوحدات البلدية المعنية

يحتوي مكتب الإستقبال عادةً على عدة آليات لتحقيق هذه الأهداف المتعددة منها آلية تسمح بمتابعة معاملات المواطنين من خلال برنامج سير المعاملات, ومنها مكتب لتسجيل المعاملات ومكتب لدفع الرسوم إضافة إلى مكتب إستعلامات لتزويد المواطنين بالمعلومات اللازمة لإنجاز معاملاتهم وهو يحتوي عادةً على نماذج المعاملات الموحدة التي أشرنا إليها سابقاً، ودليل المواطن البلدي الذي يحتوي على كافة نماذج المعاملات البلدية مع معلومات حول المستندات المطلوبة ومهل الإنجاز والرسوم المتوجبة, وبالتالي، يتحول المواطن من طالب خدمة إلى مراقب، إذ صار يملك المعلومات الكافية عن معاملته التي تساعده على محاسبة الإدارة البلدية عند تخلفها أو عدم تجاوبها في إنجاز هذه المعاملة, كما يتم تدريب موظفي المركز على كيفية تقديم الخدمة للمواطن بطريقة سريعة وفعالة ومتعاونة من أجل إنجاز مكتب الإستقبال وتحقيق أهدافه .

و يساعد إنشاء مكاتب إستقبال المواطنين على :

- ✓ توفير المعلومات كافة عن معاملات المواطنين .
- ✓ تقادي خضوع المواطن لعرقلة المعاملات الإدارية .
- ✓ جمع وظائف عدة في مركز واحد لتسهيل العمل الإداري .
- ✓ توفير المكان الملائم والمريح للمواطن عند تقديمه معاملته أو عند إستلامها .
- ✓ تحديث مكان العمل .
- ✓ تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة البلدية.

البند السادس: تطوير القدرات المالية للبلديات

يعتبر تنظيم الموارد المالية وإدارتها من أهم التحديات التي تواجه البلديات اليوم في ظل تزايد الواجبات الإنمائية والخدماتية، فالموارد المالية هي العصب الرئيسي للمؤسسة البلدية إذ يخولها تحقيق دورها التنموي من خلال إطلاق المشاريع الإنمائية التي تتلاءم مع حاجات المواطنين، ولتأدية هذا الدور التنموي بشكل فعال، تسعى البلديات الى البحث عن موارد مالية لتغطية مشاريعها، تعتمد البلدية بشكل أساسي على جباية الرسوم البلدية التي ينص عليها القانون بطريقة مباشرة كما تعتمد على الأموال الواردة من السلطة المركزية من خلال الصندوق البلدي المستقل وهي تسعى إلى إنفاق هذه الواردات على مشاريع تقوم بها ضمن النطاق البلدي حسب الأولويات، والخطط التي يضعها المجلس البلدي وبقدر ما تتجح البلديات في زيادة وارداتها وترشيد إنفاقها، تتجح في تحقيق دورها التنموي.

من هنا، ويهدف تطوير قدرة البلديات المالية، فإن خطة العمل تهدف إلى تفعيل عملية تنظيم الواردات البلدية وإدارتها وعملية إعداد الموازنة وتنفيذها، إلى جانب تنظيم العلاقة التي تربط البلديات بالإدارة المركزية وبأجهزة الرقابة المالية.

إنطلاقاً من هذه الإعتبارات، فإن برنامج عمل يهدف إلى تطوير قدرة البلديات المالية وتفعيلها وقد تمحور البرنامج حول العناصر التالية:

فقرة أولى: إعادة النظر بالقوانين والأنظمة المالية في البلديات وتحديثها وفقاً لمقتضيات العصر

إن أي تحديث في أساليب العمل المالي في البلديات يجب أن ينطلق من الأسس والأطر القانونية التي ترعى الأعمال المالية على إختلافها وأن يكون ذلك منطلقاً لتطوير هذه الأطر وتغييرها إذا ما

دعت الحاجة , فقد قام فريق العمل في المرحلة الأولى بدراسة تحليلية للقوانين والمراسيم والأنظمة التي ترعى العمل المالي في البلديات كافة وهي تتضمن :

قانون البلديات، وقانون المحاسبة العمومية، وقانون الرسوم البلدية، ومرسوم أصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات، ونظام إرسال الحسابات إلى ديوان المحاسبة، بالإضافة إلى نماذج عن بعض أنظمة الموظفين في البلديات (بيروت، طرابلس، جونيه، الشويفات) وبما أن بعض هذه القوانين كان قد طرأ عليها الكثير من التعديلات، مثل قانون الرسوم البلدية، فقد تمت إعادة صياغته ليشمل التعديلات كافة مما ساعد في وضع خلاصة لتطور هذه الرسوم سهلت عملية تطبيقها، كما تمت العودة إلى مجمل الاجتهادات

والآراء الإستشارية لديوان المحاسبة ومجلس شورى الدولة والقرارات الصادرة عن هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل لمعرفة ماهية بعض المسائل التي لم تعالجها القوانين والمراسيم التنظيمية بشكل واضح من أجل أن تكون التغييرات المقترحة خالية من الشوائب القانونية.

فقرة ثانية : تنظيم الأعمال المالية بالتعاون مع ديوان المحاسبة

بعد دراسة الأطر القانونية والتنظيمية التي ترعى العمل المالي في البلديات، سعى فريق العمل لترجمة هذه الأسس إلى أساليب عمل منظمة ومبسطة تساعد البلديات في إدارة وارداتها وترشيد إنفاقها كما تساهم في زيادة الإنتاجية وإرساء الشفافية في العمل المالي.

ولكي يكون التغيير متلائماً مع حاجة المؤسسة البلدية، فإنه أولاً لا بد من دراسة الإجراءات المالية القائمة وتحديد مواقع الخلل فيها ثم تقديم إقتراحات في ما يتعلق بإعادة تنظيم هذه الإجراءات ووضع المعايير والضوابط المالية والمحاسبية ولا بد من تعاون مع المسؤولين والموظفين في البلديات في

عملية إعادة تنظيم الإجراءات المالية من خلال تنظيم عدداً من اللقاءات الحوارية لدراسة الإجراءات القائمة والبحث في كيفية إعادة تنظيمها لتحديث تقديمها نوعياً في أداء المؤسسة البلدية ومن أجل أن تكون الإقتراحات والإجراءات المالية بعيدة عن الشوائب قدر المستطاع، حرص فريق عمل الجامعة على أن يكون التعاون كاملاً مع ديوان المحاسبة كونه السلطة الادارية الأكثر قدرة على توجيه هذا العمل .

وكثمرة لهذا التعاون، فإن تشكيل لجنة خاصة من قبل ديوان المحاسبة لمناقشة الإقتراحات المالية عمل هام تبحث خلالها الإقتراحات كافة ويمكن ادخال التعديلات والاجراءات المالية التالية :

فقرة ثالثة : تنظيم و إدارة الواردات البلدية بطرق حديثة

تشكل الرسوم البلدية، إذا تم تنظيمها وإدارتها بطريقة علمية وفعالة، مورداً أساسياً يساهم في تغطية قسم كبير من النفقات البلدية إنطلاقاً من هنا، فإن تنظيم الرسوم البلدية وفقاً للقوانين المرعية الإجراء وإلى توحيد طريقة إدارتها بهدف تفعيل قدرة البلديات المالية في هذا الإطار، يمكن العمل بالخطوات التالية:

- ✓ تحضير أربع عشرة إستمارة للرسوم البلدية تحوي معلومات عن المكلفين والعقارات ومعلومات ضرورية لإحتساب الرسم البلدي.
- ✓ تحديد الرسوم البلدية ورسم الطابع المالي المتوجبة لمعاملات المواطنين في البلدية.
- ✓ وضع نماذج موحدة لجداول التكليف وأوامر القبض والإنذار العام والإنذار الشخصي وبراءة الذمة البلدية.

✓ تنظيم إعداد الموازنة البلدية وتنفيذها للبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية والبلديات الخاضعة لأصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات.

✓ تنظيم الأعمال المحاسبية من خلال نظام إرسال الحسابات إلى ديوان المحاسبة ولائحة الحسابات والتصميم المحاسبي.

✓ تنظيم أعمال تحقق الرسوم البلدية المسح، غرامات عدم الترخيص، والتحقق عن الشغور، فصل التحقق عن الجباية وخلافه .

فقرة رابعة : تنظيم أصول إعداد الموازنة وقطع الحسابات وتطوير اساليب العمل

تشكل الموازنة البلدية خطة إنمائية تتوضح من خلالها رؤية البلدية وأولوياتها وإنجازاتها ووضعها المالي مما يساهم في توفير الشفافية المالية ويسهل المساءلة والمحاسبة.

ولتسهيل عمل البلديات في إعداد موازنتها وتنفيذها، يمكن تنظيم الأسس التي ترعى عملية إعداد الموازنة وتنفيذها في البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية وكانت بلديات بيروت والشويفات وعاليه من البلديات الأولى التي بدأت بتطبيق هذا النظام ، بتنظيم إعداد الموازنة وتنفيذها في البلديات الخاضعة لأصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات وعُمل بهذا التنظيم للمرة الأولى في بلدية جونيه.

يشمل تنظيم إعداد الموازنة وتنفيذها الأعمال التالية :

أ - وضع نماذج لإعداد الموازنة في البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية والبلديات الخاضعة لأصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات، بالإضافة إلى جداول خاصة مساعدة في تقدير نفقات الموازنة .

ب - وضع نماذج تنفيذ الموازنة طلب حجز إعتماذ، مستند تصفية، حوالة صرف، أمر دفع .

ج- وضع نماذج للتقارير الفصلية والسنوية للموازنة ووضع الإعتماذات والحساب القطعي.

فعلى صعيد البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، يمكن إعداد نموذج موحد للواردات تسجل فيه البلديات وارداتها المباشرة وغير المباشرة والواردات المتنوعة والإستثنائية ويتم إعداد نموذج موحد لتقدير النفقات تقسم فيه النفقات إلى قسمين : يضم القسم الأول المواد الإستهلاكية والخدمات الإستهلاكية والمخصصات والرواتب والأجور والتحويلات والنفقات المالية والإستثنائية ونفقات مختلفة، ويضم القسم الثاني الأصول الثابتة المادية الإستملاكات، الأراضي والأبنية، التجهيزات (...). والأصول الثابتة المالية 28' قروض تعقدها البلدية لصالح الغير، قروض لمؤسسات عامة، قروض لمؤسسات أخرى في القطاع العام .

وعلى صعيد تنفيذ الموازنة، وضع فريق العمل نماذج موحدة وواضحة لمراحل تنفيذ الموازنة كافة بما فيها طلب تنزيل إعتماذ، وطلب حجز إعتماذ، وإعتماذ إضافي، ونقل إعتماذ، وإلغاء إعتماذ، ومستند تصفية وأمر بالصرف كما تم وضع نماذج موحدة للتقارير الواجب إرسالها من البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة إلى الديوان وهي البيانات الإدارية البيانات الفصلية أو ربع السنوية، البيانات السنوية والحساب الإداري العام وقطع الحساب وحساب المهمة السنوي.

وبالنسبة للبلديات الخاضعة للمرسوم رقم ١٥٥٩٥ ٨٢ اصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات، فقد تم أيضاً وضع جداول نموذجية لتحضير موازنتها، وقد صدر القرار رقم ٦٦٧ بتاريخ ٢٣ تشرين الأول ٢٠٠٣ عن وزير الداخلية والبلديات الذي يلزم البلديات الخاضعة لهذا المرسوم باعتماد هذه النماذج ابتداءً من مشروع موازنة ٢٠٠٤ .

فقرة خامسة : تنظيم الأعمال المحاسبية بالطرق والمناهج الحديثة

يتولى المحاسبون في البلديات عمليات القبض والدفع بواسطة أمناء الصناديق والجباة ويدونونها في حسابات يسكونها وفقاً للائحة خاصة إلا أن البلديات تفتقر إلى لائحة حسابات موحدة خاصة بها، الأمر الذي يعرقل إعداد الحسابات وإرسالها إلى ديوان المحاسبة. فبالرغم من أن المادة / ٣٩ / من المرسوم رقم ١٠٣٨٨ المتعلق بالتصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات نصت على أن توضع بقرار مشترك من وزير المالية والوزير الداخلية والبلديات الأنظمة المحاسبية الخاصة بالبلديات وأن يحدد في هذه الأنظمة دور سلطات الرقابة والوصاية لجهة توحيد الحسابات ومسك القيود وتنظيم البيانات المالية، إلا أن هذا النظام لم يوضع لغاية تاريخه ، وبالتالي ما زالت البلديات تفتقر إلى لائحة حسابات موحدة.

ونظراً لأهمية لائحة الحسابات أو التصميم المحاسبي العام التابع للبلديات في تنظيم محاسبتها، قام مركز الدراسات التشريعية بإعداد:

✓ مشروع قرار "لائحة حسابات التصميم المحاسبي العام للبلديات."

✓ وضع نماذج للتقارير والبيانات المحاسبية وحساب المهمة الواجب إرسالها إلى ديوان المحاسبة.

✓ أدخل في البرامج المعلوماتية المتواجدة في البلديات نماذج للتقارير الواجب إرسالها إلى ديوان المحاسبة وتضمنت:

✓ حساب مهمة سنوي من قبل المحاسب

✓ بيانات إدارية فصلية وسنوية يتوجب على محاسب البلدية تحضيرها وإرسالها إلى ديوان المحاسبة

✓ قطع حساب الموازنة البلدية ▪ .

إن الهدف الأساسي من تنظيم إرسال الحسابات هو مساعدة العاملين في الجهاز المالي لدى البلديات على فهم المهام المطلوبة منهم وأدائها وتنظيم البيانات والحسابات الواجب إرسالها إلى ديوان المحاسبة، وقد انطلق هذا النظام من واقع ضعف الجهاز البشري العامل في حقل المحاسبة في البلديات، فعمد إلى تبسيط تنظيم البيانات والحسابات المفترض إرسالها دون المس بجوهرها. كما راعى المشروع مبدأً أساسياً هو مبدأ الفصل بين وظائف المحاسبة الإدارية والوظائف التنفيذية المالية.

فقرة سادسة : وضع وتحديث برامج معلوماتية لإدارة الشؤون المالية في البلديات

في إطار توجه الدولة العام لإدخال المكننة إلى إداراتها كافة تماشياً مع التطور التكنولوجي ولضرورة إدخالها وإعتمادها في البلديات أيضاً وذلك في جميع الأعمال الإدارية والمالية، فقد تراكمت عملية إعادة تنظيم الإجراءات المالية مع تصميم أنظمة معلوماتية وتطويرها وإعتمادها، تسعى هذه الأنظمة إلى تطبيق الإجراءات الجديدة وهي:

أ - برنامج الواردات البلدية.

ب - برنامج إعداد الموازنة وتنفيذها للبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية .

ج - برنامج إعداد الموازنة البلدية وتنفيذها للبلديات الخاضعة للمرسوم رقم ٥٥٩٥/٨٢

د - برنامج إعداد الموازنة وتنفيذها لإتحادات البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية.

هـ - برنامج إعداد الموازنة وتنفيذها لإتحادات البلديات الخاضعة للمرسوم رقم ٥٥٩٥/ ٨٢

و - برنامج لتنظيم المحاسبة تنفيذها للبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية .

ز - برنامج لرواتب الموظفين والمساعدات المرضية.

فقرة سابعة : تنظيم حلقات عمل ودورات تدريبية للعاملين في الشؤون المالية والمحاسبية

إن نجاح عملية إعادة تنظيم الإجراءات المالية يعتمد على مدى قناعة صانعي القرار وتحديداً رؤساء البلديات بها, كما يعتمد أيضاً على مدى تبني الموظفين المخولين تنفيذ هذه العملية, من هنا تبرز أهمية تدريب الموظفين وتأهيلهم للتأقلم مع أساليب العمل الجديدة, لذلك فالقيام بتنظيم ورش عمل خاصة برؤساء البلديات تتناول بشكل رئيسي أهمية التنظيم المالي في البلديات و بتنظيم دورات تدريبية لإعداد الموظفين الماليين في البلديات على كيفية استخدام أساليب العمل الجديدة ومنها تنظيم الرسوم البلدية وإدارتها وإعداد جداول التكاليف وإعداد الموازنة البلدية وتنفيذها.

إلى جانب الدورات التدريبية، يمكن تقديم الدعم بشكل مستمر للبلديات بغية مساعدتها في اعتماد التنظيم المالي الجديد, ومن أهم النشاطات التي يمكن القيام بها:

✓ مساعدة البلديات في فصل أعمال الجباية عن تحقق الواردات وذلك من خلال إنشاء وحدات

إدارية خاصة بالتحقق ومساعدتها في الأعمال الموكولة إليها.

✓ مساعدة البلديات في تنظيم المعلومات الخاصة بالمكلفين والإعتماد على جميع مصادر

المعلومات المتوفرة لدى البلديات بهدف وضع جداول تحقق للرسوم البلدية ومن ثم ترجمتها

إلى جداول تكليف بالرسوم البلدية بالإضافة إلى تنظيم المعلومات الخاصة بالرسوم البلدية

المدوّرة من السنوات السابقة وبمجمّل الأموال الباقية من دون تحصيل .

✓ مساعدة المسؤولين في البلديات المولجين القيام بأعمال الرقابة المالية على أعمال التحقق والتحصيل للرسوم وقبض الأموال العامة البلدية ودفعها، من خلال مجموعة من تقارير المطابقة والبرامج الرقابية.

فقرة الثامنة: التنسيق مع ديوان المحاسبة في الشؤون المالية

حيث يمكن العمل على تصميم برامج معلوماتية تسهل رقابة ديوان المحاسبة على أعمال البلديات المالية، تنطلق من الإجراءات المالية التي تم تنظيمها حتى الآن بالتعاون مع ديوان المحاسبة، مثل : إعداد الموازنة وتنفيذها وإعداد تقارير الموازنة الفصلية والسنوية وإعداد نماذج البيانات الفصلية والسنوية وحساب المهمة .

فقرة تاسعة : إستخدام المعلوماتية في تطوير و تبسيط أساليب العمل البلدي

ان إدخال المعلوماتية إلى الإدارات والمؤسسات العامة لم يكن صدفةً بل نتيجة تصور واضح يخدم عملية التغيير والتطوير وإلا لكانت المعلوماتية بحد ذاتها عائقاً أساسياً لعملية الإصلاح الإداري ومن أجل تجنب هذا الخطأ الجسيم في تطوير الإدارة، يمكن وضع نصب أعيننا أهدافاً عدة لإستعمال المعلوماتية تساعد على:

✓ توفير أسس ثابتة وموحدة ومبسطة للعمل البلدي مما يخلق روتيناً لا يمكن تجاوزه في الإجراءات البلدية كافة ويسهل التواصل بين البلديات.

✓ تكوين قاعدة معلومات يمكن الولوج إليها لمعالجة المعطيات كافة واستثمارها مما يساهم في رفع مستوى الأداء والإنتاجية .

- ✓ تحديد مهام كل موظف وصلاحياته في إستعمال البرامج المعلوماتية المعتمدة وذلك حسب وظيفته
كي تصح مساءلته ومحاسبته في حال الخطأ أو الإهمال.
- ✓ زيادة إمكانية الرقابة على عمل الموظفين من خلال متابعة رؤساء البلديات مراحل المعاملات كافة
أو متابعة الإجراءات البلدية الأخرى .
- ✓ مساعدة المسؤول البلدي على إتخاذ قراره في ضوء معطيات كاملة تتناول المجالات التي تدخل في
صلب العمل البلدي كافة .
- ✓ تزويد السلطة المركزية بمعلومات دقيقة عن عمل البلديات مما يساعدها في صياغة سياساتها
الوطنية على أسس واضحة .
- ✓ مساعدة وزارة الداخلية والبلديات في تقييم حاجات البلديات ونشاطاتها بدقة وفي تقديم الإرشادات
الملائمة للإدارة المحلية.
- ✓ التأكد من أن الأنظمة المطبقة تراعي الأسس والأصول القانونية وبالتالي دفع عملية الشفافية في هذا
العمل إلى حدها الأقصى.

الخاتمة :

إن جملة الموارد العامة البلدية ، الذاتية و الخارجية ، و بالرغم من تعددها و تنوعها تبقى غير كافية لتلبية حاجات السكان المتزايدة وتحقيق أهداف و مهام البلدية ، و بالنتيجة لا يمكنها من الإضطلاع بالدور المحدد لها بسبب تراكم النقائص و تعدد الفجوات التنموية المحلية من جهة ، و النقص في إستعمال الوسائل و الموارد الخاصة بالبلدية ، و توزيع الموارد المالية بين المستويين المركزي و المحلي للدولة. مما يستدعي تطوير هذه الموارد و تكييفها مع المتغيرات الإقتصادية الراهنة و التفكير في إيجاد موارد جديدة ترفع من فعالية البلدية وتجعلها أكثر قدرة على مواجهة متطلباتها المحلية و الوطنية ، إن العجز المتماذي في الميزانيات و الذي يواجه معظم البلديات في لبنان بات يشكل ضغطاً كبيراً على السلطة المركزية للتدخل من أجل ضمان الخدمات الضرورية للمواطنين على مستوى كامل التراب الوطني عن طريق الدعم المالي ، و عادةً ما يهدف هذا التدخل إلى تحقيق أغراض عديدة مثل تحقيق التوازن بين البلديات الغنية و الفقيرة ، إلا أن هذا التدخل في مالية البلديات من قبل الادارة المركزية له سلبيات كثيرة أيضاً مما يجعل أيدي البلديات مغلولة ، فإحتفاظ السلطة المركزية بكافة الجوانب المتعلقة بالموارد المالية للبلدية ، من تحديدها و تحصيلها و إنفاقها يؤدي حتماً إلى إلغاء الإستقلالية المالية للبلدية ، كما يؤدي إلى الإرتباط الكلي حتى في إتخاذ القرارات مما يعني التبعية المطلقة للسلطة المركزية ، إن من معاني الإستقلالية المالية للبلدية هو تمتعها بالإستقلالية في تحديد مواردها و تحصيلها بالإضافة إلى حرية إتخاذ قرارات الإنفاق و كلما زادت الإستقلالية المالية للبلديات، فإن ذلك يسمح بالتمويل المحلي و بقياس درجة الإستقلالية المالية للبلدية ، و الواقع غير ذلك ، فإن تدخل السلطة المركزية في تحديد الموارد المحلية بالإضافة إلى

إعتماد نظام الإعانات ، يقضيان على الإستقلالية لأن للمورد المالي المحلي شروط أهمها ذاتية المورد من حيث الإستقلالية في تقدير سعره و تحصيله بالإضافة إلى سهولة تسييره.

إن تدخل السلطة المركزية في مالية البلديات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة يجعلها ذات تبعية مطلقة و تلغي تماما مبدأ إستقلاليتها بالرغم من أن هذا التدخل يشوبه الكثير من العيوب, أهمها أنه يوحد طريقة التدخل لكل البلديات و بنفس الشكل ومهما كانت طبيعة البلدية, فالدولة تتدخل عموماً في غالبية البلديات من أجل تنفيذ المشاريع ذات النفع العام مثل تعبيد الطرق والتزود بالماء الصالح للشرب و بذلك فإن و جود قدر كافٍ من الإستقلالية المالية للبلديات لا أساس له من الصحة.

و قد إعتمدت السلطة المركزية وسائل للرقابة على مالية البلدية التي تقف على المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه فكرة اللامركزية ككل و هو الإستقلال المحلي الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية ، فيجب أن تكون هذه الرقابة مضبوطة بشكل دقيق لأن أي تجاوز لحدودها قد يؤدي إلى فقدان اللامركزية لصفاتها الأساسية ، ومن ثم تصبح البلدية مجرد فروع محلية تابعة للسلطة المركزية ، و لذلك فإن الإستقلالية المالية والادارية من حيث درجة ممارستها هي معيار يسمح بوصف أي نظام بأنه لامركزي يتمتع بمعظم صلاحياته أو أنه مجرد كيان محلي خاضع للسلطة المركزية حتى و إن حمل شعار الادارة المحلية ، و بناءً عليه يمكن الوقوف على مجموعة من النتائج ، و المتمثلة فيما يلي:

إن تدخل السلطة المركزية في مالية البلدية يأخذ شكلين أساسيين:

الشكل الأول : يتمثل في التدخل المباشر للسلطة المركزية ، وهو تدخل واضح يتم عن طريق مختلف القوانين التي يتضمنها قانون البلديات والانظمة المالية الخاصة بها أو غيرها من القوانين المرتبطة بالبلدية بشكل عام .

أما الشكل الثاني : فيتمثل في التدخل غير المباشر و هو تدخل خفي لا يظهر في النصوص القانونية المرتبطة بالبلدية ، و يمارس عن طريق التعليمات ، و التي تنزل بشكل متكرر على الهيئات المسيرة للبلدية أو بواسطة فرض منطق معين على البلديات يجب إتباعه ، و يتمثل أساساً في المساعدات المالية التي تقدمها السلطة المركزية للبلديات أو تمويل مشاريع محددة ، لا سيما في مشاريع النفايات والطرق والابار الارتوازية والاسواق الشعبية وما شابه .

- ان السلطة المركزية ما دامت هي التي تتحكم في الموارد المالية للبلدية بوجه عام لا سيما اموال الصندوق البلدي المستقل والية التوزيع .

- إن الوفرة المالية التي تتوفر لبعض البلديات الغنية لم تحقق النتائج المرجوة منها ، فإن العنصر المالي لوحده غير كاف لكي تحقق البلدية أهدافها ، و فعاليتها ، و تنميتها ، بل ينبغي حسن التخطيط وترشيد الانفاق ومتابعة تنفيذ المشاريع بصورة سليمة .

و للخروج من هذا الوضع و ضمان مكانة البلديات في التنظيم الإداري للدولة لابد أن تعمل السلطة المركزية مع البلديات جنباً إلى جنب و بذلك يمكن نكر بعض التوصيات نذكر أهمها:

- إن الإستقلالية المالية الفعلية يمكن أن تكون دافعا قويا للإعتماد على الذات.
- ضرورة توفر كوادر تقنية وفنية ، على درجة كبيرة من الكفاءة في تسيير مالية البلدية ، و وجود رقابة مالية فعالة و أجهزة نشطة تؤدي دورها على أحسن ما يرام ، و هذا ما يتطلب بدون شك تفعيل الرقابة و أجهزتها من اجل حسن إستخدام المال العام و تكون الإستقلالية المالية مكسباً لكل من يستحقها من البلديات العاملة بصدق وأمانة .
- إن إدخال المعلوماتية سوف يؤدي حتما إلى تحسين الأداء و الشفافية المالي في البلديات.

▪ وبذلك يمكن القول ، أن أي إصلاح مالي يتطلب حتما توفير المتطلبات الضرورية لتنفيذ تلك الإصلاحات ، فإذا كانت الإستقلالية المالية حق للبلديات فلا يعني ذلك انها تستحق الرخاء و الرفاهية في وقت قصير ، فالإستقلالية المالية تحتاج إلى جماعة منتخبة تتمتع بقدرات التسيير وفقا للمبادئ العالمية الحديثة ، حيث يكون هدفها الأساسي خدمة المواطن و المنطقة المسؤولة عنها ضمن نطاقها البلدي .

فالرقابة اذاً تلعب دوراً مهماً ومحورياً في ترشيد إنفاق اعتمادات ميزانية السلطة المحلية، و توجيه الأمتل لخدمة أهداف التنمية المحلية، وبالتالي خدمة سكان الإقليم فمن خلال تنظيم الميزانية المحلية يتم ضبط الإيرادات الكلية للإقليم، وتحديد أوجه صرفها بدقة مما يضفي صفة التوازن للميزانية، لكي تتوجه نحو خدمة التنمية المحلية بصورة أكثر دقة وفعالية .

وهنا يأتي دور الرقابة إما الداخلية ممثلة في الرقابة الإدارية، أو الخارجية، ممثلة في الرقابة القضائية والاجهزة الرقابية ، لمنع كل أشكال الانحراف والغش والتلاعب، في المال العام ، وبالتالي إحداث شفافية أكثر في عملية تنفيذ المصاريف. والنفقات

واخيراً فإن مقدرة البلدية على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبط بشكل أساسي بمواردها المالية الذاتية والخارجية التي تحتاجها لتغطية الوظائف المتعددة المنوطة بها من أجل النهوض بالمجال الاجتماعي و الاقتصادي و الثقافي، فعندما توزع المهام و تحدد البرامج تبرز الحاجة إلى التأكد من أن السلطات المحلية (البلدية) لديها الموارد الضرورية لتأمين هذه الخدمات وتنفيذ تلك البرامج، وكلما زادت مواردها وتنامى استخدامها كلما زادت فعالية البلدية وأمكنها من تلبية حاجات السكان ولكي يتحقق ذلك لابد من أن تتمتع البلدية باستقلالية مالية وادارية عن السلطة المركزية

والعمل على زيادتها واتخاذ قراراتها بكل حرية حتى تتمكن من التحكم في إيراداتها و نفقاتها, و هذا ما يؤدي حتما إلى ممارسة اختصاصاتها على الوجه الأكمل .

ولا بد لنا في الختام , من الإشارة الى أهمية الكفاءة العلمية والخبرة العملية لذوي الاختصاص في تبوأ المراكز الادارية والمالية , وإغمد الوسائل الحديثة في تبسيط المعاملات وتخطيط المشاريع , إذ يبقى العنصر البشري هو الاساس في كل عمليات التنمية الادارية والمالية والاقتصادية .