

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

إتحاد بلديات لبنان بين الواقع والمرتجى

تقرير حول أعمال التدريب في إتحاد بلديات شرق زحلة
رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر المهني في القانون العام

إعداد الطالبة

ريم علي البرجي

لجنة المناقشة

الدكتور مجتبي مرتضى	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور عصام مبارك	أستاذ مساعد	عضواً
الدكتورة هالة أبو حمدان	أستاذ مساعد	عضواً

2019-2018

إن الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذا التقرير وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط.

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

"واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما ربياني

صغيرا"

إليهما أهدي هذا الجهد

كلمة شكر

الشكر الأول لله عز وجل على توفيقه ونعمه المغدقة علي والشكر
المستحق إلى من علماني الحرف والدي، والشكر المتواصل إلى كل من
اكتسبت منه معلومة أوصلتني لهذه المرحلة من معلمين ودكاترة واساتذة
والشكر الجزيل للدكتور المشرف " مجتبي مرتضى " على صبره و طول
اناته معي سعياً منه لإكمالي هذه الدراسة وأخص بالشكر إتحاد بلديات
شرق زحلة سيما أمينة السر السيدة فاطمة الساحلي على التسهيلات المقدمة
من قبلهم ..

المقدمة:

تتعدد أوجه التنظيمات الإدارية المعتمدة في ظل مختلف الأنظمة السياسية حول العالم، فلكل دولة ظروف سياسية، إجتماعية، جغرافية وثقافية تلعب دور مهم في تحديد النظام الإداري الذي يحكم سير العمل فيها. والإدارة عادةً تنتظم إما في ظل نظام إداري مركزي أو لامركزي، والمركزية "هي حصر السلطة بالدولة التي يعود إليها تولى تأمين الإحتياجات ذات المنفعة العامة العائدة للناس على امتداد أنحاء البلاد"⁽¹⁾. إن المركزية نوعان، الأول المركزية الحصرية وفيها تخضع جميع الشؤون الإدارية للدولة، أي لسلطة مركزية واحدة كائنة في العاصمة وتقرر بصورة حصرية في كافة شؤون البلاد. أما النوع الثاني فهو المركزية اللاحصرية وهي "تعزيز لصلاحيات الهيئات الإقليمية الممثلة للسلطة المركزية بهدف التخفيف من الأعباء الملقاة على كاهل السلطة المركزية"⁽²⁾.

أما النظام الإداري اللامركزي، فهو "نوع من التنظيم الإداري للدولة الموحدة يقوم على نقل صلاحيات إدارية من الدولة المركزية إلى وحدات محلية منتخبة مباشرة من الشعب تتمتع بالإستقلالية المالي والإداري"⁽³⁾. إن النظام الإداري اللامركزي عادةً ما يعتمد من قبل الدول ذات النظام السياسي الليبرالي (فرنسا مثلاً)، لكن لا نستطيع القول أن النظام السياسي يشكل وحده المعيار في اعتماد اللامركزية نظاماً إدارياً، فلا يوجد مانع من اعتماد اللامركزية الإدارية في ظل نظام سياسي مركب أو موحد، وذلك يعود -كما سبق وذكرنا- لعوامل متعددة تختلف عن العامل السياسي في دولة ما.

في لبنان "يحتل التنظيم الإداري موقعاً أساسياً في النظام السياسي، باعتباره الجهاز التنفيذي الذي يحقق مهام الدولة وسياساتها العامة داخلياً وخارجياً"⁽⁴⁾. وقد تعددت أوجه التنظيمات الإدارية واختلقت باختلاف السلطات التي تعاقبت على لبنان بدءاً من مرحلة وجود السلطنة العثمانية فيه، مروراً بمرحلة الإنتداب الفرنسي وصولاً الى مرحلة الإستقلال.

وكانت قد "أنشئت أول بلدية في دير القمر بموجب كتاب متصرف لبنان -داوود باشا- تاريخ 18/أب/1864. حيث تعتبر بلدية دير القمر أول تجربة لامركزية موسعة من حيث

1 - جورج، سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2006، بيروت، ص:23.

2 - جورج، سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، مرجع سبق ذكره ص:24.

3 - ريان، عساف: اللامركزية الإدارية في لبنان من العنوان الجامع إلى القانون الجامع، مجلة الدفاع الوطني، العدد 92- نيسان 2014 : www.lebarmy.gov.lb، 2019/1/7، 10:22 .

4- دبرهان الدين ، الخطيب : محاضرة بعنوان "البنى الإدارية اللبنانية وآلية عملها"، كلية فؤاد شهاب للقيادة والأركان ،بيروت 2009، www.lebarmy.gov.lb، 2019/1/7، 10:45.

الصلاحية، إنما الكيان البلدي تعود نشأته في لبنان إلى مرحلة "الوجود المصري في بلاد الشام في ثلاثينيات القرن التاسع عشر، وكانت بلدية بيروت أولى البلديات التي تشكلت عام 1834 في ظل "محمد بك نعمة " أيام حكم "محمد علي باشا" على أساس المناصفة بين المسيحيين والمسلمين"⁽¹⁾. و"اتسع نطاق هذه البلديات أو كما كانت تسمى سابقاً المديرية في الأول من أيلول سنة 1920"⁽²⁾، وقد أصدر المفوض السامي الفرنسي قراره رقم 336"⁽³⁾ القاضي باصدار أنظمة جديدة وإنشاء بلديات في مختلف المناطق اللبنانية.

من بعدها صدرت العديد من المراسيم الإشتراعية والقرارات التنظيمية عن السلطة الفرنسية، والتي نظمت بعد ذلك السلطات الإدارية، ومن ضمنها السلطة الإدارية المحلية في مختلف المناطق اللبنانية. وهذه التنظيمات الفرنسية استمر العمل بها ليومنا هذا ولم يصار إلى إدخال أي تعديل جوهري عليها. في هذا الصدد لا بد من ذكر القرار رقم 5 الصادر في 1930/2/3⁽⁴⁾، والذي بموجبه كرست التقسيمات الإدارية الحالية المركزية والمحلية، ومن ضمنها البلديات والتي تعتبر أصغر وحدة إدارية في هذه التقسيمات، وهي حالياً منظمة بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 77/118 وهو يشكل قانون البلديات.⁽⁵⁾ وبموجب هذا القانون فإن "البلدية هي إدارة محلية تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها هذا القانون..."⁽⁶⁾ ويعتبر الهدف الرئيسي من إنشاء البلديات هو خلق إدارة محلية تعنى بالشأن المحلي في ظل الصلاحيات المعطاة لها قانوناً وذلك تمهيداً للقيام بالمشاريع الإنمائية التي تهدف إلى تحسين الشروط الحياتية بكافة جوانبها ضمن نطاق صلاحياتها، خاصةً بعد ازدياد المهام الملقاة على عاتق الدولة وبعد تحولها من دولة الحارس إلى دولة "الخدمات" وما ينتج عن ذلك تلقائياً من تنوع في الصلاحيات التي تتولاها هذه البلديات.

ومن الجدير ذكره أن المشرع اللبناني لم يقم بتحديد الطبيعة القانونية لهذا التجمع البلدي، كما أنه أغفل التحدث عن الطبيعة القانونية للبلدية، فهو في قانون البلديات قدم تعريفاً لخصائص البلدية، مع إغفال التعريف بجوهر هذا الكيان، ربما يعود السبب في ذلك إلى أن

1- ولید، الأیوبی: اللامركزية الإدارية، رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص: 269.

2 - موريس، نخلة: شرح قانون البلديات، بيروت 1982، دار بيرت للنشر ص: 7.

3 - قرار رقم 336 تاريخ 1920/9/1 : المفوض السامي غورو : "...مادة 2 : تقسم دولة لبنان الكبير إلى أربع متصرفيات وبلديتين مستقلتي. وهذه المتصرفيات تتألف من 12 قضاء والأقضية تتألف من مديريات".

4 - بموجب هذا القرار ألغيت التقسيمات الإدارية السابقة، وقسم لبنان إدارياً إلى السلطة المركزية التي تتولاها، مجلس الوزراء، بالإضافة إلى إنشاء أربع محافظات، ومن ضمنها الأقضية، ومن الأقضية البلديات، بالإضافة إلى الإلتفات إلى أهمية الدور الذي من الممكن أن يلعبه المختار في محله، أصدرت السلطات الفرنسية في العام 1928 قانون المختارين .

5 - لا بد من الإشارة إلى القانون الصادر في 1947/11/27 والذي قدم تطوراً مهماً في العمل البلدي فيموجبه أعطيت البلديات الشخصية المعنوية بالإضافة إلى أنه أخضع هذه الأخيرة لرقابة كل من وزير الداخلية والمحافظ.

6 - قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 88/117 تاريخ 1977/6/30، المادة الأولى منه .

البلدية وبالإستناد إلى العديد من القوانين الأجنبية التي تعتمد هذا التقسيم الإداري المحلي، تصنف البلديات كوجه من وجوه اللامركزية الإدارية. لم تُعتمد اللامركزية الإدارية في لبنان بموجب قانون ينظم أو يكرس مبادئها إلى الآن. على الرغم من وجود العديد من مشاريع القوانين المقدمة من جهات متعددة والتي لا تزال عالقة في أدرج المجلس النيابي .

كما " يجب أن يأتي مشروع اللامركزية الإدارية متوافقاً مع المبادئ التي وردت في مقدمة الدستور" (1) ، تحديداً الفقرات "ز" (2)، "ط" (3)، "ي" (4)، التي أضيفت بموجب القانون الدستوري الصادر في 1990/9/21 (5) ، والذي أكد بموجب المادة الأولى منه أن الهدف الأساس من اعتماد اللامركزية الإدارية هو تحقيق الإنماء المتوازن بين مختلف المناطق. وقانون اللامركزية الإدارية الذي لا يؤمن الإنماء المتوازن فعلياً، يكون قد ابتعد عن تحقيق غايته وخرق مقدمة الدستور اللبناني الذي ينص في الفقرة "ز" منه على أن: الإنماء المتوازن ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

استناداً لأحكام المرسوم الإشتراعي 77/118 وضع المشرع شرطين لإنشاء البلديات الأولى بتعلق بعدد السكان: الأول هو أن يزيد عدد السكان عن 3000 نسمة في المحلة التي ستنشأ فيها البلدية، بالإضافة إلى الشرط الثاني وهو متعلق بمالية البلدية، بحيث تنشأ البلدية بقرار من وزير الداخلية والبلديات إذا كانت واردات هذه الأخيرة تتخطى الـ 10,000 ل.ل. وقد تم إلغاء النص بموجب التعديلات التي طرأت على قانون البلديات (6)، ونتيجة لذلك ، ازداد عدد البلديات ازدياداً ملحوظاً في الإنتخابات البلدية اللاحقة.

وقد أفرزت الإنتخابات البلدية الأخيرة التي جرت في شهر أيار من العام 2016 1029 بلدية بزيادة 65 بلدية عن العام 2009 (7). وقياساً بمساحة لبنان الجغرافية يعتبر عدد البلديات هذا كبير نسبياً وقد أدى هذا الإزداد الكبير - والذي أتى نتيجةً لتعزيز العمل المحلي

1 - الدستور اللبناني الصادر في 1926/5/26 وتعديلاته .

2 - الفقرة "ز": "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام".

3 - الفقرة "ط": "أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين . فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها و التمتع به في ظل سيادة القانون ، فلا فرز للشعب على أساس أي إبتناء كان ، و لا تجزئة و لا تقسيم و لا توطين ."

4 - الفقرة "ي": "الأشعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك".

5 - هي الوثيقة التي وضعت في العام 1989 في مدينة الطائف السعودية ،لتكرس الإتفاق الحاصل بين أطراف النزاع بعد انتهاء الحرب الأهلية، و قد أدرجت بعض بنود هذه الإتفاقية في مقدمة الدستور اللبناني، أما باقي أحكام هذه الإتفاقية فقد اختلف الفقهاء على تحديد القوة القانونية لها فمنهم من أعطاهها قوة المواد الدستورية لكونها متفق عليها باجماع وطني و حاصلة على موافقة المجلس النيابي و منهم من رفض هذا الرأي واعتبر هذا الإتفاق غير ملزم للسلطات اللبنانية إلا بالبنود الموضوعه بمقدمة الدستور و الباقي تستوحى منه روحية القانون، أما البنود المتعلقة بالنظام اللامركزي الإداري فهي مذكور في باب الإصلاحات الأخرى الفقرة "أ".

6 - المادة 3 من المرسوم الإشتراعي 77/118 قبل التعديل الحاصل في العام 1997 /12 /30 بموجب القانون رقم 665 الذي ألغى هذه المادة ووضع مكانها المادة 41.

7 -لائحة بأسماء البلديات اللبنانية (أيار 2016) www.libandata.org تاريخ الزيارة 2018/1/30، 15:15.

البلدي- إلى وجود هيئات محلية محدودة الموارد من جهة وتفتقر إلى الدوائر الفنية والإدارية من جهة أخرى، لذلك شجع المشرع اللبناني على التعاون فيما بين البلديات لتلبية حاجاتها العاجزة عن تغطيتها منفردةً من خلال إنشاء الإتحادات البلدية.

تعتبر فكرة الإتحادات البلدية قديمة في القانون الإداري الأجنبي عامةً، ففي فرنسا مثلاً، وبعد الثورة الفرنسية، التي سعت أركانها إلى طمس كل تجمع، بما فيها هذه المؤسسات التي كانت معروفة فيما بين القرى. ومن بعدها تعاقبت القوانين التي أعادت العمل بهذه التجمعات بصورة جزئية وجديدة تبقّيها مرتبطة بالسلطة المركزية إلى أن "صدر القانون 1890 فأجاز إنشاء نقابات للقرى حيث أصبح يحق لها إدارة المرافق العامة القروية في إطار إداري خاص متطور" (1). وحالياً تأخذ هذه التجمعات أشكال متعددة، سنقوم بالتطرق لها في متن دراستنا هذه لأهمية التجربة الفرنسية في هذا المجال محاولين المقارنة بينها وبين الإتحادات البلدية في لبنان للإستفادة قدر المستطاع من التجربة الفرنسية بهذا الصدد.

أما على الصعيد المحلي إن فكرة "تجمع البلديات على التعاون في تحقيق الخدمات المحلية، ليس أمراً مستحدثاً أوجده قانون البلديات الحالي، فلقد نص قانون البلديات لعام 1963 على إمكانية إنشاء نقابة تضم البلديات المعنية التي تقضي الحاجة بأن تتعاون في تحقيق مشروع ذي نفع عام، و حدد طبيعتها، وطريقة إنشائها، و السلطة التي تتولى رئاستها، والجهات التي تمارس الوصاية عليها..." (2). أما فكرة الإتحادات البلدية بالشكل التي هي عليه الآن فقد وجدت عندما صدر مرسوم إنشاء إتحادات بلدية في لبنان عام 1997، و عند صدور هذا المرسوم " كان في ذهن واضعي المشروع تقسيم لبنان إلى 24 قضاء، وتقسيم كل قضاء إلى وحدات جغرافية- طبيعية يشكل فيه إتحادات بلديات" (3). الأمر الذي لم يصر إلى تطبيقه كاملاً والدليل أنه واستناداً لهذا القول كنا يجب أن نكون أمام أكثر من مئة إتحاد بلدي، إنما عدد الأخيرة في لبنان لا يتجاوز الستين إتحاداً.

من غير الخفي أن مرحلة الحرب الأهلية اللبنانية والإجتياح الإسرائيلي قد أضعفا بشكل كبير عمل البلديات، وبالتالي عمل إتحادات البلديات، في كافة المحافظات اللبنانية إن لم نقل شلّت هذه الأخيرة - تحديداً منذ العام 1963 وحتى العام 1998- لكن بعد ذلك جرت الإنتخابات البلدية بشكل طبيعي ودوري.

1 - موريس ، نخلة: شرح قانون البلديات ، مرجع سبق ذكره ص : 553

2 - ادمون، الأسطى: البلديات هيكلتها وتنظيمها ودورها، مجلة الإدارة اللبنانية، العدد الثاني، خريف 1997 ص: 19 .

3 -خليل الهندي، أنطوان الناشف: البلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان 1998 ، ص : 86.

اليوم، ينظم عمل الإتحادات البلدية في لبنان قانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي 77/118 وتعديلاته، وقد ذكر في الفصل السابع من هذا القانون و تحديداً المادة 114مايلي: "يتألف إتحاد البلديات من عدد من البلديات، ويتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، ويمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون". و تعتبر " الغاية الأساسية من وراء إنشاء الإتحادات البلدية، هي إيجاد صيغة للتعاون البلدي تحقق نوعاً من التكامل في الأدوار البلدية بين مجموعة بلديات متقاربة جغرافياً"⁽¹⁾. من هنا إذا تبرز أهمية وجود الإتحادات البلدية في لبنان كنوع من التشجيع على تعاون البلديات فيما بينها. ونظراً لأهمية هذا التجمع المحلي على صعيد تفعيل العمل البلدي من جهة و بالنظر أيضاً لقلة المراجع الفقهية والقانونية التي تتحدث عن هذا النوع من التجمعات البلدية، إرتأينا أن يتمحور موضوع دراستنا حول الإتحادات البلدية بين الواقع والنصوص القانونية، علنا نوفق في تقديم إضافة متواضعة في هذا السياق. ولهذه الغاية اخترنا اتحاد بلديات قرى شرق زحلة مركزاً لتدريبنا لكون هذا الإتحاد شاب نسبياً ويعكس الهدف الرئيسي لتشكيل الإتحادات البلدية، وهذا النوع من التحالف البلدي يعكس الغاية الإنمائية البحتة بين البلديات .

كما أننا سنحاول في هذا التقرير الإجابة على إشكالية الواقع الحقيقي الذي يعيشه اتحاد بلديات قرى شرق زحلة وما هو دور النصوص القانونية التي ترعى تنظيم الإتحادات البلدية هل تساهم في تطوير هذه الاخيرة أم أنها تضعف تقدمها في مجال تفعيل العمل التنموي للإتحادات، كما أننا سنحاول الإضاءة على عدد من التجارب المحلية في مجال التعاون البلدي والتي أثمرت نجاح نسبةً لباقي الإتحادات في لبنان، بالإضافة إلى محاولة للمقاربة بين سبل التعاون البلدي في النظام الإداري الفرنسي و نظيره في النظام اللبناني ومحاولة الإستفادة قدر الإمكان من التجربة الفرنسية في تطوير عمل الإتحادات البلدية، كل ذلك سيتم عرضه من خلال اتباع منهج تحليلي مقارن يخدمنا في إيصال الأهداف المرغوب عرضها وقد اعتمدنا عرض تقريرنا وفقاً للتصميم التالي:

القسم الأول : واقع إتحاد بلديات شرق زحلة

الفصل الأول : الأصول القانونية لعمل الإتحاد

المبحث الأول: الإتحاد بين البنية الإدارية والتنظيم المالي

¹- محمد، مراد : المجالس البلدية والاختيارية، تطور وظائف السلطة القاعدية في المجتمع اللبناني، دار الفارابي، بيروت 1997 ص: 125 - 126.

المبحث الثاني : طبيعة العمل في الإتحاد

الفصل الثاني : أعمال الإتحاد بين الرقابة والتوجيه

المبحث الأول : عمل الإتحاد في ظل سلطة الوصاية

المبحث الثاني : الإتحاد وعلاقته بالأجهزة الرقابية

القسم الثاني : الإتحاد البلدي بين المعوقات و محاولات التطوير

الفصل الأول : معوقات عمل الإتحاد

المبحث الأول : المعوقات القانونية

المبحث الثاني : المعوقات المادية

الفصل الثاني : نحو إتحاد بلديات نموذجي :

المبحث الأول : نموذج وطني فعال

المبحث الثاني : مقارنة بين التجربة الفرنسية ونظيرتها اللبنانية

القسم الأول:

واقع إتحاد بلديات شرق

زحلة

القسم الأول : واقع إتحاد بلديات شرق زحلة

أنشئ إتحاد بلديات شرق زحلة بموجب المرسوم رقم 2009/1895 في العام 2009 وهو يتربع في وسط البقاع، لجهة شرق مركز محافظة البقاع زحلة، تحديدا في المنطقة المحاذية لسلسلة جبال لبنان الشرقية. ولد الإتحاد في شهر أيار من العام 2009 بعد نحو عام على تقديم طلب إنشائه وبعد حوالي الثمانية اعوام من المشاورات بين البلديات التي أسست للإتحاد وهي: (رعيت، دير الغزال، قوسايا، كفرزبد، تربل، ماسا) ومن ثم انضم الى الإتحاد كل من عين كفرزبد في الشهر السابع من العام 2011 وكل من حي الفيكاني، علي النهري، رياق- حوش حالا _ التي انضمت في أواخر العام نفسه _ وأخيرا كان انضمام الناصرية الى الإتحاد في العام 2016 .

يقع مركز الإتحاد في بلدية قوسايا، وهو يتألف اليوم من إحدى عشرة بلدية ويمتد على مساحة إجمالية تقدر بحوالي 10470 هكتار وتعتبر بلدية كفرزبد أكبر بلديات الإتحاد بمساحة (2466 هكتار) وبلدية حارة الفيكاني أصغرها بمساحة (20 هكتار)، ويبلغ متوسط ارتفاع الاتحاد عن سطح البحر حوالي 1023 متر، ادناها في رياق - حوش حالا التي تقع على ارتفاع 920 متر . أما متوسط بعد المسافة عن العاصمة بيروت فهي حوالي 67 كلم ، وعن مركز المحافظة و القضاء زحلة حوالي 13 كلم . وتتميز طبيعة التجمع، بتداخل النطاق الجغرافي المشترك بين البلدات، وبالمروج والسهول بمعظمها، إضافة لبعض التضاريس الجبلية في قوسايا وعين كفرزبد ودير الغزال من هضاب وتلال. ويتميز مناخ الإتحاد بالبرودة مع تدنٍ شديد لدرجات الحرارة شتاءً وعلى مدى 3 أشهر تقريبا وبالسخونة وارتفاع درجات الحرارة - الأعلى نسبيا في لبنان - صيفا . كما تكثر السهول في معظم اراضي الإتحاد لذلك تعتبر الزراعة مصدر الدخل الأساسي للمواطنين فيه. يقدر عدد المواطنين المسجلين في الإتحاد حوالي 79207 نسمة ، يقيم منهم بشكل دائم في قرى الإتحاد حوالي 59684 ويرتفع هذا العدد في فصل الصيف ليصل الى 67580 تقريبا ، أما المهاجرين فيقدر عددهم بحوالي 4550 نسمة و هم يشكلون حوالي 5,7 % من عدد المسجلين"⁽¹⁾ .

إن ما سبق يعتبر أبرز المميزات الجغرافية والديمغرافية التي ينطوي عليها هذا الإتحاد والذي سيفيدنا فيما بعد بمعرفة قدراته الحقيقية بالمقارنة مع وضعه الحالي إن من خلال التنظيم

¹ - تقرير للتقييم السريع للإحتياجات في تجمع بلدات قرى شرق زحلة، تموز، صادر عن صندوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية تموز 2017.

الإداري والمالي وطبيعة الأعمال التي يقوم بها من جهة - وهذا ما سنتطرق إلى البحث فيه في الفصل الأول- أو من خلال النتائج المتأتية من طبيعة العلاقة بينه وبين السلطات المركزية الأخرى من جهة أخرى وهذا ما سنقوم بالبحث فيه في متن الفصل الثاني من القسم الأول.

الفصل الأول : الأصول القانونية لعمل الإتحاد

بموجب المادة 115 من قانون البلديات الصادر بالمرسوم رقم 77/118 "ينشأ إتحاد البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية وذلك إما بناءً على مبادرة منه، وإما بناءً على طلب البلديات ..."(1)، على أن كل بلدية تحافظ كل بلدية على شخصيتها المعنوية المستقلة أما الإتحاد بين البلديات فالغاية منه هو العمل على حل المشاكل المشتركة بين البلديات.

تنتهي ولاية مجلس الإتحاد بانتهاء ولاية المجالس البلدية الأعضاء التي يتألف منها ، كما يمكن أن يحدد مدة عمل هذا الأخير في متن القرار الذي أنشأ بموجبه. كما يحل الإتحاد أيضاً بناءً على رغبة كافة الأعضاء التي يتألف منها أو بناءً على طلب معمل من قبل أكثرية الأعضاء. هذا من حيث الإنشاء والحل، أما فيما يتعلق بكيان الإتحاد فهو يتألف من جهاز عمل ينطوي على سلطتين: التقريرية والتنفيذية، ولكل منها طاقم بشري معين يقوم بالمهام الموكلة إليه بموجب القانون والذي سيتأتى عنها تحقيق سير العمل في الإتحاد على أكمل وجه. وكل ذلك ضمن نطاق سقف مالي محدد يحكم ويتحكم، بأعمال الإتحاد وهذا ما سنقوم بالتحدث عنه ضمن المبحث الأول، أما المبحث الثاني، فهو يدور حول طبيعة الأعمال الموكلة إلى الإتحاد البلدي، فما نشأت هذا الإتحاد إلا للنهوض بالمنطقة على كافة الصعد الحياتية: الصحية والتربوية والإقتصادية ...، من هنا كان لا بد من عرض للأعمال التي يقوم بها هذا الإتحاد وملاحظة مدى أهميتها على صعيد التنمية المحلية .

1 - المادة 115 من المرسوم الإشتراعي رقم 77/118 : "1_ ينشأ إتحاد البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في مجلس الوزراء

بناءً على اقتراح وزير الداخلية وذلك: إما بمبادرة منه، وإما بناءً على طلب البلديات.

2_ ويجوز ضم بلديات أخرى إلى الإتحاد بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الداخلية وبمبادرة أو بناءً على طلب البلديات.

3_ يحل إتحاد البلديات بنفس الأصول المعتمدة لإنشائه.

يحدد في مرسوم الحل و مع الإحتفاظ بحقوق الغير الشروط التي تجري فيها تصفية إتحاد البلديات".

المبحث الأول: الإتحاد بين البنية الإدارية والتنظيم المالي

يقوم إتحاد بلديات قرى شرق زحلة، شأنه كشأن كافة الإتحادات البلدية في لبنان على ركنين أساسيين: الأول وهو الهيكلية البنوية والتي تتشكل من خلال وجود سلطتين: السلطة التقريرية والسلطة التنفيذية، وهو ما سنقوم بمعالجته في الفقرة الأولى من هذا المبحث الى جانب الركن الثاني وهو: مالية الإتحاد التي لا بد من تنظيمها بما يخدم الأهداف الموضوعية من قبل هذا الأخير، ومن الممكن التعرف الى مدى أهمية الإتحاد من خلال النظر الى البنود المتنوعة في ماليته، إن على صعيد الواردات أو على صعيد النفقات، وهذا ما سنقوم بالمبحث فيه في الفقرة الثانية من هذا المبحث.

الفقرة الأولى: التنظيم الإداري

لقد تناول الفصل السابع من قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 77/118 تنظيم إتحاد البلديات حيث نصت المادة 118 منه على ما يلي: " يتألف جهاز الإتحاد من سلطة تفريرية تسمى مجلس الإتحاد ومن سلطة تنفيذية يتولاها رئيس مجلس الإتحاد".

ومن خلال فترة تدريبنا في الإتحاد، استطعنا التعرف أكثر و عن قرب على هاتين السلطتين، والتمعن أكثر في إختصاص كل منهما، ومدى تطابق واقع عملهما مع النصوص القانونية المرعية الإجراء . وقد ارتأينا تقسيم البحث في هذه الفقرة إلى بندين، نتناول في البند الأول واقع المجلس التفريري في إتحاد بلديات قرى شرق زحلة، وفي البند الثاني، نتناول واقع السلطة التنفيذية للإتحاد، وبذلك نكون حاولنا تقديم إحاطة شاملة للموضوع، وبالتالي كل ما ينتج فيما بعد من خلاصات وتوصيات سيكون عنوانها هاتين الجهتين.

البند الأول: السلطة التفريرية

تتألف السلطة التفريرية في الإتحاد من "رؤساء البلديات التي يضمها الإتحاد ويمكن للمجلس البلدي بناءً لاقتراح الرئيس أن يتمثل بأحد أعضائه طيلة مدة ولاية الإتحاد، وفي حال شغور مركز عضو الإتحاد بسبب دائم كالوفاة أو الإستقالة أو الإقالة من عضوية المجلس البلدي

يحل محله العضو الذي ينتدبه المجلس البلدي التابع له"⁽¹⁾. يرأس الإتحاد رئيس بلدية دير الغزال "السيد رفيق الدبس" ونائبه "السيد حسن ناصر" رئيس بلدية ماسا.

من الجدير ذكره ان هذه الأسماء كانت معتمدة، خلال فترة تواجدها في الإتحاد، ولكن قبل تسليم التقرير تم التواصل مع الإتحاد للمرة الأخيرة للإطلاع على وضع الإتحاد، فتيبين أن هناك تعديلات قد طرأت على هيكلية السلطة التقريرية، ومن ضمنها أن الرئيس الحالي للإتحاد أصبح السيد إبراهيم ناصر وهو ممثل بلدية رياق - حوش حلالا في الإتحاد، قد استلم الرئاسة من تاريخ 21 شباط من العام 2019. وقد استقال الرئيس رفيق الدبس من منصبه كرئيس للإتحاد، ولكن بقي بعضوية مجلس الإتحاد، وقد استوضحنا عن هذا التغيير الذي طرأ على الهيكلية، فتيبين أن هناك تفاهم بين الأعضاء منذ نشأت الإتحاد، مفاده اعتماد مبدأ المداورة في رئاسة الإتحاد على شكل يضمن تمثيل الطوائف فيه، من هنا يعطى سنتان تشغل بهما الرئاسة من قبل ممثل مسيحي، وسنتان تشغل بهما الرئاسة من قبل ممثل سني، وسنتان يشغل بهما المنصب من قبل ممثل شيعي .

وهنا يستوقفنا السؤال المشروع طرحه، ما مدى صوابية هذه المداورة واستهلاك الوقت في الإجراءات الإدارية والتسلم والتسليم، حيث يمضي الوقت في الأعمال الإجرائية وأصول انتخاب الرئيس مع ما يستتبعه ذلك من أصول إدارية لا بد من اتباعها لقانونية هذا التعديل الحاصل، بينما المطلوب من الإتحاد هو وضع الخطط الخدمائية والتنمية وبذل الوقت والجهد في تنفيذها ؟

كما لا بد من لفت الإنتباه في ما يتعلق ببلدية تربل، حيث يتولى محافظ البقاع مهمات المجلس البلدي حالياً فيها وذلك بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية والبلديات في العام 2016 تحت الرقم 837 . بموجب هذا القرار تأجلت الإنتخابات البلدية والإختيارية في البلدة إلى حين استكمال الإجراءات الإدارية المتعلقة بسجل نفوس قرية شهابية الفاعور. وقرار وزير الداخلية هذا جاء بعد مباحثات طويلة أجريت في وزارة الداخلية مع نواب المنطقة، توجت بكتاب رسمي وجهته بلدية تربل إلى الوزارة تطلب بموجبه تأجيل الإنتخابات فيها. وجاء القرار معللاً بالحفاظ على العيش المشترك وحسن سير العملية الانتخابية في هاتين البلديتين. ولما كان مرسوم التجنيس الصادر في العام 1992 قد منح عرب الفاعور الجنسية اللبنانية ، ولما كانت

1 - المادة 119 من المرسوم 77/118

أغلبية بلدة تربل من الطائفة المسيحية، اليوم قلبت الصورة وأصبحت بلدية تربل ذات غالبية مسلمة الأمر الذي شكل خلل ديمغرافي كبير.

من هنا أقر "القانون رقم 175 في مجلس النواب بتاريخ 2016-8-29 والقاضي بإنشاء قرية جديدة إسمها : شهابية الفاعور. ومؤخراً ورد إسم الإشهابية في قوائم وزارة الداخلية الانتخابية، فيما ينتظر أن تعدل قيود ناخبها لينقلوا من تربل، كأول خطوة تنفيذية تسبق المراسيم التنظيمية المطلوبة من وزارة الداخلية التي يعود لها استحداث مجلس بلدي للإشهابية وتحديد عدد أعضائه إلى جانب عدد مخابرها..."⁽¹⁾. ومن بعدها يصار أيضاً إلى إجراء انتخابات بلدية جديدة في بلدة تربل وتمثل في إتحاد البلديات. وبالاستناد إلى المادة 120 من قانون البلديات "يلتئم مجلس الإتحاد خلال أسبوعين من تكوينه بناء لدعوة القائمقام أو المحافظ في هذه الإنتخابات إن كان متولياً أعمال البلديات"، إذا في هذه الحالة ولو كان المحافظ يتولى أعمال بلدية تربل ولكنه ينأى بنفسه عن انتخاب رئيس ونائب رئيس الإتحاد.

كما أن بلدية رعيت حالها شبيهه إلى حد ما بحال بلدية تربل، فقد انحل المجلس البلدي فيها بعد الإنتخابات البلدية الأخيرة التي حصلت، و لغاية تاريخه لم يصار العمل على إجراء إنتخابات فرعية تؤدي إلى تكوين مجلس بلدي جديد يدير أمور البلدة. بالتالي يتولى المحافظ تسيير شؤونها، والجدير ذكره أنه وعندما يكون المحافظ هو الذي يتولى أعمال البلدية، لا تمثل هذه البلدية في الإتحاد . لذلك تكون البلدية شبه مستبعدة من الأعمال والمشاريع الخدماتية والإنمائية التي تنفذ على كافة الأصعدة، ما خلا بعض الخدمات أو المشاريع ذات الطابع العام والتي تشمل كافة بلدات الإتحاد، كرش المبيدات الزراعية مثلاً. فلماذا لا ينتدب المحافظ موظفاً يعنى بإدارة شؤون هذه البلديات؟ وبذلك يقوم بتمثيلها في كافة المحافل والتجمعات، كالإتحادات البلدية، الأمر الذي يساعد في الحفاظ على مصالح هذه البلديات. مع العلم أن هذا التدبير لا يبرر أبداً تأخير عملية إعادة إنتخاب أعضاء المجلس البلدي في هذه البلدية ليكمل مدة ولاية المجلس المنحل، ويمثل إرادة أهالي البلدة.

1 - شهابية الفاعور قرية جديدة لعشيرة الحروك تنتظر بلديتها: www.almodon.com تاريخ الزيارة 2018/12/13 ، 11:12.

طبعاً نشدد على كون الإقتراح المعطى من قبلنا في إنتداب موظف مؤقت لتولي شؤون هذه البلديات، هو إقتراح محض مؤقت، لكونه ينسف مفهوم اللامركزية المبني على مبدأ الديمقراطية و الإرادة الشعبية، كما يخالف نص المادة 21 من قانون البلديات(1).

يلتئم مجلس الإتحاد مرة في الأسبوع ذلك نهار الخميس للبحث في المواضيع المتعلقة بشؤون الإتحاد المعيشية والتنموية والتنظيمية، وكلما دعت الحاجة لذلك. ولا بد من حضور أكثر من نصف الأعضاء الذين يتشكل منهم المجلس قانوناً لينعقد نصاب الجلسة. وإذا لم تتوفر النسبة المذكورة تأجل الإجتماع ودعي الأعضاء إلى إجتماع جديد يحدد بدعوة أخرى بعد أربع وعشرون ساعة على الأقل ولا تكون هذه الجلسة قانونية إلا إذا حضر ثلث الأعضاء على الأقل، ويستغنى عن الدعوة الثانية وتكون الجلسة قانونية إذا ثبت أن عدم الحضور ناشئ عن وجود مصلحة شخصية للأعضاء الغائبين أو لشخص يديرون أعماله.(2)

ولرئيس البلدية العضو في الإتحاد من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب القائم مقام أو المحافظ أن يطلب إلى المجلس أن يتناقش بصورة استثنائية قبل كل شيء في مسألة تتطلب درساً مستعجلاً. وله أن يمنع المناقشة في موضوع خارج عن جدول الأعمال. وبحكم العلاقة الودية التي تربط أعضاء الإتحاد بعضهم ببعض فقد تم مناقشة مواضيع من خارج جدول أعمال أو برنامج الجلسة في العديد من المرات والتي تم طرحها من قبل الرئيس أو من خلاله.

تتخذ القرارات في الإتحاد بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وإذا تعادلت الأصوات فصوت الرئيس يرجح ولا يجوز أن يشترك في المناقشة والإقتراع عضو له مصلحة خاصة والتصويت يجري بطريقة الإقتراع العلني ولا يجوز التصويت بالوكالة ويجوز اللجوء إلى طريقة الإقتراع السري إذا طلب ذلك الرئيس أو أكثرية الأعضاء الحاضرين أو إذا كان التصويت يتعلق بانتخاب ما. وينظم محضر بكل جلسة من جلسات المجلس يتلى في نهايتها ويوقع عليه في الجلسة نفسها من قبل جميع الأعضاء الحاضرين وتذكر تحفظاتهم إذا طلبوا ذلك، تذكر في المحضر على وجه الخصوص الدعوة وجدول الأعمال ونص القرارات التي اتخذها المجلس وأسماء الأعضاء الحاضرين وأسماء الأشخاص الذين اشتركوا في المناقشة وخلاصة ملاحظاتهم واسماء الذين صوتوا في الإقتراع العلني وتعيين وجهة اقتراعهم.

1 - المادة 21 من المرسوم رقم 88/117: "إذا شغل في مجلس بلدي ربع المراكز على الأقل يجري انتخاب أعضاء للمراكز الشاغرة للمدة الباقية خلال شهرين من تاريخ شغور آخر مركز ..."
2 - المادة 34 من المرسوم الإشتراعي رقم 77/118.

أما في ما يتعلق باختصاص مجلس الإتحاد فهو يتداول ويقرر في عدة مواضيع ذات النفع المشترك و التي تستفيد منها أكثر من بلدية. هذه المواضيع شبيهة في معظمها لتلك التي تضطلع بها البلديات: كالتخطيطات، الإستثمارات، إقرار الموازنة للإتحاد، إقرار الحساب القطعي، بالإضافة إلى إقرار الخطة الإنمائية والعمل على تفعيلها ضمن حدود الإتحاد، والعديد من الصلاحيات على كافة الأصعدة الإجتماعية، الصحية، التربوية و الاقتصادية (1).

وفي حال اختلاف أعضاء مجلس الإتحاد على أحد المشاريع المشتركة فيما بينهم أو الرفض من ادهم البحث فيه، يرفع الموضوع إلى وزير الداخلية الذي يبت بالخلاف بموجب قرار معلل له صفة الإلزام القانوني للإتحاد البلدي (2). كما تتخذ جميع قرارات مجلس الإتحاد الصفة الإلزامية لكافة الأعضاء ضمن نطاق اختصاصه، وفي حال تمّنع إحدى البلديات عن تنفيذ الأمر الصادر عن الإتحاد فعلى المحافظ أو القائمقام إما عفواً أو بناءً على طلب رئيس الإتحاد أن يوجه إلى البلدية أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة 10 أيام وإلا حلّ محل المجلس البلدي أو رئيس البلدية في القرار الذي يضمن حسن تنفيذ قرار مجلس الإتحاد (3).

البند الثاني: السلطة التنفيذية

إن الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في إتحاد البلديات هي نفسها الممنوحة للسلطة التنفيذية في المجلس البلدي لذا لا بد من العودة الى نص المادة 74 من قانون البلديات والإطلاع عليها للتعرف تفصيلاً على طبيعة الصلاحيات و الإختصاص المعطاة لهذه السلطة (4) أما في ما يتعلق بهيكلية السلطة التنفيذية في "إتحاد بلديات قرى شرق زحلة" فيرأس هذه السلطة حالياً – أي بعد تطبيق مبدأ المداورة - السيد " إبراهيم ناصر " ممثل بلدية رياق_حوش حالاً، بالإضافة إلى أمين سر، أمين صندوق، جاب، وعنصر شرطة بلدية داخلين بالملاك وتسعة عناصر تعاقد.

أما اللجان المشكلة في الإتحاد، فهي ذات أهداف مختلفة، تعين عند بداية كل عام من قبل مجلس الإتحاد، مهمتها تسيير أمور الإتحاد وهذه اللجان منها ما هي ذات طبيعة إلزامية وتنشأ بموجب نص قانوني صريح ، وهي : لجنة الشراء، لجنة إستلام الشراء، لجنة الأشغال، لجنة

1 - المادة 128 من المرسوم الإشتراعي رقم 77/118.

2 - المادة 127 من المرسوم الإشتراعي 77/118 .

3 - هيئة التشريع والإستشارات، إستشارة رقم 199/ر/1979 تاريخ 1980/2/2: موضوع الإستشارة: إبداء الرأي حول مفعول قرار مجلس إتحاد بلديات بشأن البلديات المنضمة إلى الإتحاد والبلديات غير المنضمة إليه، و في هذا الرأي طرح لمفهوم الحلول حيث كان القرار المتخذ من قبل مجلس الإتحاد صحيحاً ووفقاً لقواعد النصاب القانوني والأكثرية المنصوص عليها في القانون، فيجوز حلول القائمقام أو المحافظ محل المجلس البلدي الممتنع عن تنفيذ قرار مجلس الإتحاد.

4 - المادة 74 من المرسوم رقم 77/118 .

إستلام الأشغال، لجنة المناقصات. بالإضافة إلى اللجان الإختيارية: لجنة البيئة والزراعة ولجنة الثقافة والرياضة، وهم يجتمعون عند الضرورة لوضع الخطط التي تدخل في نطاق هدف اللجنة ويشرفون على تنفيذها.

إذاً يتألف اتحاد بلديات شرق زحلة من جهاز إداري، جهاز مالي إضافة إلى جهاز الشرطة ومن الجدير ذكره عدم وجود جهاز هندسي يعنى بكافة المواضيع التخطيطية والهندسية والذي بوجوده يساعد الإتحاد كثيراً و يسهل عملية وضع الخطط و تنفيذها من قبل الإتحاد خاصةً في المعاملات العالقة في مديرية التنظيم المدني، سنعود لبحث سلبيات هذه النقطة في القسم الثاني من بحثنا عند عرض المعوقات المادية لعمل الإتحاد .

أما في ما يتعلق بموازنة الإتحاد، إن أمين الصندوق هو من يقوم فعلياً بوضعها بتكليف وإشراف رئيس الإتحاد من بعدها تعرض على أعضاء مجلس الإدارة لتبيان آرائهم حولها و من ثم يصار الى إحالتها الى المرجع الصالح خلال مهلة ثمانية أيام من قرار المصادقة عليها(1).

الفقرة الثانية : مالية الإتحاد

إن الهدف الأبرز من التعاون بين عدة بلديات وانضوائها تحت عباءة الإتحاد، إنما هو إيجاد قدرة مالية مهمة تساهم في تحسين وتحقيق الأهداف البلدية الخاصة والمشاركة. "كما لن تصبح البلدية أداة فعالة ناشطة، بإمكانها أن تحقق ما تعرض عليها المبادئ و النصوص من واجبات، ما لم يتوافر لها شرطان أساسيان هما: العنصر البشري الكفي و مالية سليمة تتجاوب مع الحاجات" (2)

ولهذا السبب تم إنشاء اتحاد بلديات شرق زحلة، من أجل خلق قوة مالية مهمة بين البلديات لتحقيق الأهداف المشتركة. وتتكون مالية الإتحاد، استناداً إلى المادة 133 من قانون البلديات من:

- عشرة بالمئة من الواردات الفعلية للبلديات الأعضاء كما هي محددة في جدول الحساب القطعي للسنة السابقة ولا تدخل في حساب الواردات الأمانات والنقد المدور والقروض والمساعدات.

1 - مراجعة المادة 7 من المرسوم الإشتراعي 82/5595 وهو المرسوم المتعلق بأصول المحاسبة في البلديات والإتحادات البلدية الغير خاضعة لقانون المحاسبة العمومية ملحق رقم 1.

2 -خطار، شبلي:دراسات مالية وإقتصادية وصفحات من حياته، دار المشورات الحقوقية،مطبعة صادر، بيروت 1994، ص:68.

- نسبة مئوية إضافية من موازنات البلديات الأعضاء المستفيدة من مشروع معين ذو نفع مشترك يحددها مجلس الإتحاد على ضوء تكاليف المشروع على أن تخضع هذه النسبة لموافقة وزير الداخلية.
- المساعدات والقروض، وكامل عائدات المشاعات الداخلة في اختصاص مجلس الإتحاد.
- ما يخصص للإتحاد من عائدات الصندوق البلدي المستقل.
- مساهمة الدولة في موازنة الإتحاد على أن تدرج المبالغ المخصصة لذلك سنوياً في الموازنة العامة.

كما أنه، وبالإستناد الى المادة 89 من قانون البلديات : " تعين قواعد و أصول المحاسبة في البلديات بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية ".
وبناءً على هذه المادة صدر المرسوم الإشتراعي رقم 1989/5595 المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات، واستناداً الى المادة الأولى منه: " يحدد هذا المرسوم أصول إعداد وتنفيذ الموازنة وقطع الحساب وإدارة الأموال العمومية في البلديات غير الخاضعة لأحكام قانون المحاسبة العمومية"(1).

والموازنة هي وثيقة تقدر فيها الواردات و النفقات عن سنة مقبلة ، و يجاز بموجبها تحصيل الواردات و جباية النفقات، وهذه الموازنة توضع لسنة مالية تبدأ من الأول من كانون الثاني وتنتهي في الواحد والثلاثين من شهر كانون الأول(2)، و يجتمع مجلس الإتحاد عند نهاية كل سنة لمناقشة الموازنة المعدة من قبل السلطة التنفيذية والإطلاع و المصادقة عليها. ومن ثم إحالتها الى القائمقام للمصادقة عليها من قبله أيضاً. ولايجري العمل بها إلا بعد المصادقة عليها من قبل القائمقام(3) بالعودة الى المادة الثامنة من أصول المحاسبة في البلديات والإتحادات البلدية، تتألف الموازنة من قسمين: قسم الواردات و قسم النفقات، ولا بد من تأمين التوازن بين قسمي الموازنة، الواردات و النفقات، وفيما يلي سنقوم بتفصيل هذين القسمين آخذين الأرقام إستناداً الى المعطيات والأرقام والنماذج التي حصلنا عليها، خلال فترة التدريب التي قمنا بها في إتحاد بلديات قرى شرق زحلة.

البند الأول : واردات الإتحاد

إستناداً إلى المادة التاسعة من المرسوم الإشتراعي رقم 82/5595 ، تحديداً الفقرة الثانية منها: "يتألف قسم الواردات في موازنة الإتحاد من الأقسام التالية :

1 - المرسوم الإشتراعي رقم 82/ 5595 الصادر بتاريخ 1982/2/10.

2- المادة 3 من المرسوم الإشتراعي 82/5595.

3 - المادة 7 من المرسوم الإشتراعي رقم 82/5595

الباب الأول: العائدات العادية المكونة من مساهمات البلديات الأعضاء
الباب الثاني: العائدات الغير عادية المكونة من مساهمات بعض البلديات الأعضاء المستفيدة من مشروع معين ذي نفع مشترك .

الباب الثالث: المساعدات و القروض و الهبات و الوصاياو حاصلات المشاعات الداخلة في إختصاص مجلس الإتحاد .

الباب الرابع:العائدات من الصندوق البلدي المستقل .

الباب الخامس: مساهمات الدولة من الموازنة العامة.

يقسم الباب الى فصول، يختص كل منها بفئة من الواردات، ويفتح خارج الموازنة حساب بالأمانات والكفالات والتوقيفات العشرية " .

توضع أرقام الموازنة للعام القادم إستناداً الى أرقام الموازنة للعام الفائت المنصرم، والمنجز قطع حسابه بالإضافة الى أرقام الأشهر المنصرمة من السنة المالية الجارية، ويعود لرئيس الإتحاد أن يعدل في بعض الإعتمادات بما تفرضه الظروف الطارئة أو بما يراه مناسباً، وذلك بعد تعليل التعديل وعرضه على مجلس الإتحاد للموافقة عليه. ويتولى رئيس الإتحاد تنفيذ قسم الواردات، وتعتبر من واردات السنة المالية الجارية جميع الواردات التي تجبى خلالها، ويجب أن تقيد جميعها في قسم الواردات، وينظم في ختام السنة المالية ، جدول إفرادي إسمي بالأموال التي بقيت بدون تحصيل. وينظم جدول إفرادي بالأموال الهالكة أو التي تسقط بمرور الزمن ويطلب من مجلس الإتحاد الموافقة على تنزيلها من جداول التكاليف ومن البقايا المدورة. وقد أرفقنا بهذا لتقرير نسخة عن الموازنة البلدية للإتحاد و فيها نوع الواردات و نوع النفقات، مفصل في عدة أبواب كما ورد ذكرها بموجب مرسوم المحاسبة الخاص بالإتحادات البلدية، وفيها تقدر موازنة العام الجاري 2018 و توضع تحصيلات الموازنة السابقة 2017 بالإضافة إلى جدول لتحصيلات الأشهر المنصرمة من الموازنة حتى 2018/9/30 كما تحتوي على قسم فيه تقديرات موازنة السنة اللاحقة 2019.(1)

أما فيما يتعلق بالواردات، واستناداً لأرقام موازنة العام 2018 فتقدر واردات الباب الأول أي العائدات العادية من مساهمات الأعضاء بحوالي 100,000,000ل. أما تحصيلات العام السابق 2017 فقد بلغت 75,664,900ل. هنا لابد من القول أن التقديرات الموضوعة من قبل الإتحاد تحسب على أساس حصة كل عضو من أعضاء الإتحاد، وبالتالي غالباً ما تكون تقديرات هذا القسم حوالي ال 100,000,000ل. ولكن عند نهاية السنة المالية نجد أن

التحصيلات لا تتطابق مع التقديرات لكون الأولى ناتجة عن عجز بعض البلديات الأعضاء عن تسديد مستحققاتها للإتحاد، وذلك بسبب وضعها المالي السيء. وهذه النسبة تختلف من بلدية إلى أخرى وتقدر إستناداً إلى كمية الواردات الفعلية للبلديات حيث تقطع من هذه النسبة حوالي 10% منها وتلحق بموازنة الإتحاد. ومن المفيد القول أن البلديات تواجه مشكلة في الجباية الفعلية من المواطنين فمعظم المواطنين لا يؤدون مستحققاتهم المالية للبلدية إلا عندما يريدون الإستحصال على إذن من البلدية للحصول على رخصة بناء مثلاً أو أية نوع من المعاملات الأخرى التي لا تعطى ولا تصدر عن البلدية إلا بعد تسديد المستحقات المالية المتوجبة على المكلف، وعندها يصار إلى تخفيض هذه المستحقات بما يتناسب مع وضع المكلف و ضمن الحدود القانونية المسموح بها، وهذا ما سنتكلم عنه في الشق المتعلق بالمعوقات المادية للعمل البلدي لاحقاً.

تعتبر عائدات الباب الثالث من موازنة الإتحاد و هي أموال الصندوق البلدي المستقل أهم مورد مالي للإتحاد البلدي، وعلى أساسه توضع الخطط و المشاريع و في العام 2018، بلغت عائدات الصندوق البلدي المستقل 872,714,000 ل.ل، في حين تقدر عائدات هذا الصندوق للعام 2019 حوالي 1,200,000,000 ل.ل، وأموال هذا الباب تنقسم بين فصلين، الفصل المتعلق بدعم موازنة الإتحاد و هو يبلغ أكثر من 442,000,000 مليون ليرة وأموال الباب الثاني المتعلق بتغطية المشاريع التنموية والذي قد بلغ أكثر من 430,000,000 مليون ليرة لبنانية، وسنرى لاحقاً أن عائدات هذا الباب تشكل حوالي 50% من مجموع العائدات البلدية.

و قد حددت أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل بموجب المرسوم رقم 1917 الصادر في 6 نيسان عام 1979 وبموجب المادة 8 منه "تقسم الحصة العائدة للإتحادات البلدية المحددة في المادة الخامسة من هذا المرسوم إلى قسمين:

- القسم الأول وقدره 25% خمسة وعشرون بالمئة من المبلغ، يوزع بصورة نسبية على الإتحادات المنشأة أصولاً وعلى أساس عدد سكان كل منها، ويخصص لدعم موازنة الإتحادات

- القسم الثاني وقدره 75% خمسة وسبعون بالمئة من المبلغ يخصص لمشاريع التنمية ضمن نطاق الإتحادات..."

أما عائدات القسم الأول فتوزع بموجب مرسوم بناءً على اقتراح وزير الداخلية وذلك على أساس عدد السكان المسجل في سجلات الأحوال الشخصية ضمن نطاق الإتحاد ودون مراعاة

أية قواعد أخرى⁽¹⁾. كما توزع عائدات القسم الثاني بموجب مرسوم بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات ويحدد مرسوم التوزيع وجهة استعمال المبلغ المخصص للتنمية.

و بموجب التعميم رقم 1998/6، طلب وزير الشؤون البلدية والقروية -آنذاك- إلى جميع البلديات والإتحادات البلدية وقبل الحصول على العائدات المخصصة لها من الصندوق البلدي المستقل، تقديم مستندات معينة تبين وضع البلدية المالي والإداري والمشاريع التي قامت بها. و"تجدر الإشارة إلى أن البلديات الأعضاء في الإتحاد لا تستطيع الحصول على حصتها قبل تسديد ما يترتب عليها لصندوق الإتحاد تطبيقاً للمادة 133 من قانون البلدية، ويمكن بقرار من وزير الداخلية والبلديات إقتطاع المبالغ المستحقة ودفعها مباشرة إلى صندوق الإتحاد"⁽²⁾ وبموجب المادة 7 من المرسوم عينه: "...يجري التوزيع على الإتحادات البلدية وفقاً للأسس المحددة في هذا المرسوم وفي مهلة أصاها نهاية شهر أيلول من كل سنة...".

أما عائدات الباب الرابع، فتقدر بحوالي 1,950,000,000 ل.ل للعام 2019، بينما تحصيلات الأشهر المنصرمة لغاية 2019/9/30 فقد بلغت 1,431,391,956 ل.ل وتتوزع فصول هذا الباب بين المساعدات و الفوائد والقروض وعائدات المسالخ والأسواق الشعبية ولكن كل ما تقدم ليس له واردات فعلية لمالية الإتحاد والفصل الذي يشكل حوالي نسبة 100% من واردات هذا الباب إستناداً إلى الأرقام المحصلة خلال الأشهر المنصرمة من العام 2018 هو النقد المدور من السنين السابقة، كما هناك فصل للواردات الأخرى ضمن هذا الباب وهو عادةً ما يشكل خلال السنة المالية الكاملة حوالي 15% من إجمالي واردات الباب الرابع. من خلال ما تقدم نستطيع إستنتاج طبيعة الأعمال التي يقوم بها الإتحاد، فمجملي وارداته تتكون من عائدات الصندوق البلدي المستقل ومن النقد المدور، وهو ما يجعل هذا الأخير غير قادر على التخطيط للقيام بأية مشاريع إنمائية مهمة نظراً لعدم وجود مصادر متنوعة للواردات خاصةً في فصول الباب الرابع.⁽³⁾

1 - دون مراعاة أية قواعد أخرى مهمة لا بد من التوقف عندها عند توزيع الأموال، كعدد السكان الفعليين في الإتحاد، أو عدد الطلاب، أو طبيعة العمل السائدة فيه زراعية أو صناعية أو تجارية وخدمائية أو سياحية... كل هذه ظروف لا بد من أخذها بعين الإعتبار عند التوزيع.

2 - إيلي، معلوف: الصندوق البلدي المستقل، معالجة مالية للمركزية الإدارية، منشورات زين الحقوقية، بيروت-لبنان، 2007 ص: 146.

3 - وللإطلاع على تفاصيل أكثر في هذا البند يرجى مراجعة الملحق رقم 3.

البند الثاني : نفقات الإتحاد

إستناداً الى المادة الحادية عشر من المرسوم 82/5595 تقسم موازنة النفقات في إتحاد بلديات شرق زحلة الى ستة أبواب ويقسم الباب الى فصول يخصص كل منها إلى نوع معين من النفقات:

الباب الأول: النفقات الإدارية: كتعويضات الرئاسة والرواتب والأجور وملحقاتها واللوازم والملبوسات وبدلات الإيجار ... ويبلغ مجموع هذا الباب بحسب تحصيلات أشهر سنة 2018 المنصرمة 244,339,000 ل.ل. أما مجموع هذه النفقات بحسب أرقام إتمادات الموازنة الجارية للعام 2017 فقد بلغ 425,000,000 ل.ل. و قد ارتفع هذا الرقم بعد إقرار قانون سلسلة الرتب والرواتب والتي عمل بموجب أحكامها الإتحاد، حيث كان مجموع نفقات هذا الباب في موازنة العام 2016 لغاية نهاية شهر أيلول 134,940,000 ل.ل. و هنا نلاحظ التفاوت الكبير بين الأرقام، الأمر الذي شكل عبئاً إضافياً على مالية الإتحاد خاصةً بدون ازدياد يذكر في قسم الواردات في الجهة المقابلة تغطي الإرتفاع الذي حصل في نسبة الرواتب والأجور بموجب السلسلة.

الباب الثاني: نفقات التجهيزات والصيانة والنظافة العامة: كسواء المفروشات و غيرها وصيانة المبنى وتجهيزات وآليات الإتحاد ونقل النفايات ومكافحة الحشرات، لوازم التنظيفات والمحروقات وأجور النقل وأجور العاملين اليوميين وبدلات إستهلاك الكهرباء وصيانة شبكة المياه... . وقد بلغ مجموع هذا الباب بموجب قطع حساب موازنة العام 2017 (126,117,000 ل.ل.) بينما بلغ مجموع مصارفات الأشهر المنصرمة من موازنة سنة 2018 (63,971,000 ل.ل.)، وتعتبر الفصول المهمة في هذا الباب والتي تأخذ حيز كبير من النفقات، هي تلك التي تصرف على اعمال النظافة العامة حيث ينفق الإتحاد حوالي 75,000,000 ل.ل. بحسب التقديرات للعام 2018 وهذا الرقم بالتأكيد قد ارتفع مقارنةً بالسنين الماضية خاصةً بعد النزوح السوري و ازدياد كمية النفايات المفترزة داخل نطاق الإتحاد، كما يرصد للفصول المتعلقة بصيانة الطرق العامة و شبكات المياه و الإنارة العامة 50,000,000 ل.ل. إستناداً لتقديرات موازنة العام 2019.

الباب الثالث: نفقات المشاريع الإنشائية: كإنشاء المباني على أنواعها ، و إنشاء شبكات الإنارة العامة وإنشاء شبكات المياه والأرصفة والإنارة، والأقنية والملاعب، وشراء الأبنية وتعويضات الإستملاك ونفقات التدريس... ويعتبر هذا الباب واجهة الإتحاد أو غلافه إن صح التعبير و ذلك لأننا من خلال النظر إلى الأموال المرصدة للمشاريع نستطيع ان نعرف نوعية المشاريع التي من الممكن أن تعتمد من قبل الإتحاد. قد بلغت قيمة الإتمادات المرصدة لهذا الباب

1,340,000,000 ل.ل. أي حوالي ثلث واردات الموازنة و هو مبلغ جيد نسبياً و لكن لا يكفي للدخول بمشاريع تنموية أو حتى خدماتية مهمة ، وسنرى فيما بعد المشروع التنموي الذي كان من المقرر السير به تم غض الطرف عنه لكون كلفته تكاد تساوي مجموع الأرصدة الممنوحة لهذا الباب(محمطة تكرير المياه).

الباب الرابع: نفقات الخدمات و المساعدات: كالتخصيصات الصحية على أنواعها و مساعدة المعوزين والأوقاف الخيرية وتشجيع النشاطات الثقافية والصحية والتربوية... و قد رصد لهذا الباب من قسم النفقات للعام 2018 حوالي 175,000,000 ل.ل.

الباب الخامس: النفقات المتنوعة كالإستقبالات و الإحتفالات و المهرجانات و رسوم الدعاوى وأحكام الإتحاد وريديات الرسوم...وقد رصد لهذا الباب 75,000,000 ل.ل.

الباب السادس: الإحتياط، ويخصص لتغطية فصول الموازنة، أو لفتح إعتمادات جديدة. و قدر ب268,000,000 ل.ل. في إعتمادات موازنة العام 2018.

أما في ما يتعلق بتنفيذ قسم النفقات فلا بد من المرور بأربعة مراحل: عقد النفقة، تصفية النفقة، الصرف و دفع النفقات.(1)

أولاً في ما يتعلق بعقد النفقة ، " وهو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على البلدية"(2)، ويتولى عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة رئيس الإتحاد، ويعقد باقي النفقات بموجب قرارات تصدر عن المجلس التقريري تصدر وفقاً للأصول. لا يمكن عقد أي نفقة بدون وجود اعتماد مرصد لها، و لا يجوز إستعمال الإعتماد لغير الغاية التي خصص من أجلها، وقد نصت المادة 24 من المرسوم الإشتراعي رقم 82/5595 على ما يلي: "لا تعقد أي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها. غير أنه يمكن إعتباراً من أول تشرين الأول من كل سنة أن تعقد على حساب السنة المقبلة النفقات الدائمة كالرواتب والأجور وبدلات الإيجار وما شابه... وذلك ضمن حدود الإعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، كما يمكن خلال الفترة التي تسبق بصديقه الموازنة إذا تأخر إلى ما بعد بدء السنة الجديدة، عقد النفقات ضمن حدود الإعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة المقبلة".

كما ويعتبر مجلس الإتحاد و رئيسه كل ضمن صلاحياته مسؤول و بأمواله الشخصية عن النفقات التي يقومون بعقدها متجاوزين الإعتمادات المخصصة لها، مع كل علمه بهذا التجاوز. وأصول العمل أن يوجه رئيس الإتحاد الى المحاسب طلب خطي يطلب بموجبه حجز

1 - المادة 21 من قانون تحديد أصول المحاسبة في البلديات و إتحادات البلديات الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 82/5595. مراجعة الملحق رقم 1.

2 - المادة 22 وما يليها من قانون تحديد أصول المحاسبة في البلديات و إتحادات البلديات .

الإعتماد المطلوب، وذلك للثبوت من توفر الإعتماد اللازم، للقيام بالنفقة المطلوبة، ويبين المحاسب في جوابه على الطلب مقدار الإعتماد في الموازنة و المبلغ المحجوز منه سابقاً والمبلغ الباقي، فإذا كان المبلغ الباقي يساوي أو يزيد عن المبلغ المطلوب حجزه، يقوم المحاسب بحجزه .

من بعد ذلك تأتي مرحلة تصفية النفقة: وهي مرحلة إثبات ترتب الدين على الإتحاد البلدي وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه بحكم مرور الزمن، أو بأي سبب آخر، ويقوم بالتصفيه محاسب البلدية، معتمداً على المستندات المثبتة لهذا الدين.(1)

ومن بعد ذلك يصار الى صرف النفقة، بموجب حوالة تصدر عن رئيس الإتحاد، تجيز دفع قيمتها بعد التثبيت من استلام اللوازم والأشغال و توفر الشروط القانونية فيها، وقد حددت المواد 29، 30، 31، 32 من المرسوم الإشتراعي 82/ 5595 أصول صرف النفقة وكيف تصدر هذه الحوالة وباسم من... ومن ثم يقوم أمين الصندوق أو المخول بالقيام بأعماله، الذي هو في إتحاد بلديات قرى شرق زحلة نفسه من يقوم بأعمال المحاسب، بدفع الحوالة من بعد التأكد من هوية الشخص، صاحب المال والتأكد من توقيع، ومن صدور الحوالة مذيلة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها. وقد فصلت المواد من 34 الى 43 أصول دفع النفقة من المرسوم الإشتراعي رقم 82/5595(2).

و" قد تكون الموازنة البلدية الوسيلة الفضلى، بل الأداة المثلى للتطوير البلدي. فالتطور البلدي لا يتحقق إلا إذا جهزنا له الأموال اللازمة، إلا إذا خصصناه بالموازنات التي تؤول إلى رفع مستوى القرية عمرانياً وإجتماعياً وإقتصادياً"(3) وإنطلاقاً من الأرقام المدرجة في نموذج الموازنة، الذي حصلنا عليه من الإتحاد، نجد أن الموارد المالية للإتحاد ضعيفة والأرقام المسجلة كمجموع للواردات، لا تتعدى أرقام واردات بلدية أساسية، أو كبيرة في لبنان، وتذهب أغلب واردات الإتحاد كبذل رواتب وأجور للموظفين والمستخدمين، وكبذل تدفئة ومصاريف نظرية أخرى، فهل ننتظر من هذا الإتحاد حقاً القيام بالدور الإنمائي المضطلع به؟ من هنا سنعمد في المبحث الثاني إلى البحث في طبيعة الأعمال التي يقوم بها هذا الإتحاد، فمن المفترض أن تكون هذه الأعمال تشمل التقديمات الإنمائية، التي تعمل عملها في تطوير المنطقة،

1 - المادة 27 من القانون السابق ذكره

2 - من الممكن العودة إليها، في الملحق رقم 1.

3 - خاطر، شبلي: دراسة مالية و إقتصادية و صفحات من حياته، م.س.ذ ، ص: 57 .

ولا تنحصر مهمة الإتحاد فقط في التقديمات الخدمائية البحتة، وكل ذلك إنطلاقاً من الأرقام الموجودة في هذه الموازنة وضمن حدودها.

المبحث الثاني: طبيعة العمل في الإتحاد

بدايةً، وكخطوة أولى لتأمين حسن سير العمل في الإتحاد، لا بد من إلتفات هذا الأخير إلى مهمة تنظيم نفسه داخلياً، إن على صعيد الموظفين التابعين له أو على صعيد تنظيم الأعمال المخول القيام بها. وهذا الأمر يتم بموجب نظام داخلي يصاغ من قبل مجلس الإتحاد ويصادق عليه من المرجع المختص للعمل به .

إن إتحاد بلديات شرق زحلة إنما يستقي نظامه الداخلي من القوانين والأنظمة التي ترعى تنظيم المؤسسات و الإدارات العامة كما أن النظام الخاص بالموظفين فيه، مستقاة أحكامه من النظام الخاص بموظفين الدولة (كل ذلك سنتطرق له في الفقرة الأولى من هذا المبحث). فالإتحاد يمثل السلطة المحلية المسؤولة عن تنفيذ و متابعة الشؤون المعيشية و الإنمائية في المنطقة، وهو المسؤول عن نموها وتطورها، فليس دور الإتحاد، يقتصر على تزفيت الطرقات ومد أقتية الصرف الصحي وغيرها من الأمور الضرورية لتأمين سير الحاجات اليومية لسكان الإتحاد فحسب، فهذه الأعمال في الأصل، تعود كاختصاص بشكل مباشر وأصلي الى البلديات كلٌ ضمن منطقتة، ولكن عندما تعجز هذه الأخيرة عن القيام بهذه الأعمال، يتصدى الإتحاد للقيام بها، بالإضافة إلى هذ الدور الخدماتي البحت، يقع على عاتق الإتحاد، عدم إهمال الدور التنموي الذي يضطلع به على الصعيد الصحي والبيئي والتربوي والأخلاقي والاجتماعي...وهو الموضوع الذي سنحاول البحث فيه ضمن الفقرة الثانية من هذا المبحث.

الفقرة الأولى: سير العمل الإداري

إن محرك سير العمل البلدي في الإتحاد، هو الفريق الإداري المكون من: أمين السر، أمين الصندوق والجابي. بالإضافة إلى بعض أفراد الشرطة، الذين يحضرون بالتناوب إلى مركز الإتحاد. وعلى الرغم من قلة عدد الموظفين، إلا أن هؤلاء لا يشكون أبداً من هذا الأمر، لكونهم يستطيعون الإحاطة بكافة الأعمال الملقاة على عاتقهم، فهذه الأعمال ليست كثيرة نظراً لطبيعة الإتحاد الجغرافية والديمغرافية. من جهة ونظراً أيضاً للإمكانات المادية التي يمتلكها هذا الإتحاد بالإضافة إلى اجتهاد هؤلاء الموظفين وتفانيهم في عملهم فقد لاحظنا خلال فترة التدريب

جو الألفة والتعاون بين طاقم العمل البلدي، وهو أمر جيد على الصعيد النفسي حيث الموظف يستطيع تقديم و طلب المساعدة من الآخرين من دون أية حزازيات كما يستطيع إنجاز العمل الملقى على عاتقه بأفضل وجه ممكن من الدقة والتنظيم.

وكما سبق وذكرنا، ينتظم عمل هؤلاء الموظفين داخل الإتحاد ضمن إطار نظام داخلي خاص بالموظفين⁽¹⁾. وغالباً ما تكون أحكامه مستوحاة من النظام الخاص بموظفي الدولة، وتقع مهمة وضع هذا النظام على عاتق رئيس الإتحاد الذي بدوره يساعد في هذه العملية موظفين من الإتحاد. وعند إنجاز المشروع يُعرض على مجلس الإتحاد أخذ الموافقة عليه، ولا يعمل به إلا بعد استطلاع رأي مجلس شوري الدولة من قبل وزارة الداخلية ومصادقة هذه الأخيرة عليه.

ومع اكتمال هذه الإجراءات، يكون هذا النظام هو المرجع الأساسي لوضعية الموظفين القانونية والذي يتضمن: أصول تعيين الموظفين، صرفهم، ترفيتهم، الإجازات، الرواتب وأصول صرفها واستحقاقها. حاله كحال باقي مؤسسات و إدارات الدولة يفتح الإتحاد أبوابه أمام المواطنين وأصحاب الشأن طيلة أيام الأسبوع ما عدا السبت والأحد و ضمن دوام العمل الرسمي ويضبط حضور ومغادرة الموظفين ضمن سجل الحضور اليومي الذي تشرف على تنظيمه أمينة السر، وتضبط وقت وصول ومغادرة الموظفين فيه. كما تقع على أمينة السر مهمة مسك أنواع مختلفة من السجلات: سجل المعاملات الصادرة والواردة ، وفي هذا السجل تعطى كل معاملة صادرة أو واردة إلى الإتحاد رقماً محدداً مع تاريخ التسلم أو الصدور عن الإتحاد الأمر الذي يساعد على تنظيم المعاملات أكثر شأنه بذلك شأن كافة الدوائر الرسمية في الدولة، وكل معاملة تقدم للإتحاد لابد أن تعطى رقماً تسلسلياً وتسجل ضمن خانة الوارد، كما أن هذا الدفتر يضم خلاصة لموضوع المعاملة بالإضافة الى الإحالات المتتالية، والنتيجة النهائية لهذه الإحالات.

بالإضافة إلى سجل محاضر الجلسات، حيث توثق أمينة السر كل جلسة بمحضر، تضمنه تاريخ انعقاد الجلسة والأعضاء الذين حضروا، والأعضاء المتغييبين، كما تضمنه جدول أعمال الجلسة المبلغ للأعضاء وتسرد فيه وقائع الجلسة، من المشاريع أو المواضيع التي طرحت في الجلسة وآراء الأعضاء فيها وإتجاهات تصويت الأعضاء عليها والإقراحات المقدمة من قبلهم وتحفظاتهم إن وجدت، والمواضيع التي من الممكن أن تطرح من خارج برنامج الإجتماع بناءً على اقتراح الرئيس أو الأعضاء ويختتم المحضر بمقررات الجلسة ويذيل بتوقيع

¹ -المادة 81 من المرسوم الإشتراعي 77/118: "تضع كل بلدية نظاماً لموظفيها وملاكاً لهم، وكذلك نظاماً لأجرائها".

كل الأعضاء الحاضرين بالإضافة الى توقيع أمينة السر ويحفظ في هذا السجل. أما شكل هذا السجل، فصفحاته تكون مرقمة ومؤشر عليها من قبل القائمقام أو من ينتدبه لذلك.(1)

أما فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن الرئيس وتلك الصادرة عن مجلس الإتحاد فهي أيضاً تحفظ بدورها ضمن سجلات خاصة تمسك من قبل أمينة السر وترقم وتنظم من قبلها.

كما يعود على أمين الصندوق مهمة وضع مشروع الموازنة للعام التالي، والإشراف على تنفيذ الموازنة للعام الحالي. وهو مكلف بصرف المبالغ التي تعقد وتصفى بحسب الأصول، وهو مسؤول عن التدقيق قدر الإمكان في كافة مراحل عقد النفقة والتثبت من اتمامها على أكمل وجه. كما يتولى أمين الصندوق مهمة المحاسب والمحتسب في آن معاً لعدم توفر الكادر البشري اللازم لتغطية مهام المحتسب والمحاسب بشكل منفصل. والجدير ذكره أن الإتحاد يقوم بتقديم المساعدات الإجتماعية للمواطنين عند تقديمهم طلب لهذه المساعدة(2).

هنا لابد من الإشارة إلى جهل من قبل بعض المواطنين بوجود الإتحاد. فبعضهم غير مطلع أن بلدياتهم تدخل في عضوية الإتحاد. من الممكن أن نرجع السبب في ذلك لكون بعض الأعمال التي تنفذ من قبل هذا الأخير لا تنال التغطية الإعلامية الكافية. وبالتالي لا يستطيع سكان البلديات معرفة أن الإتحاد قد نفذ أو شارك في تنفيذ مشروع معين في نطاق بلدياتهم بغياب وسائل الإعلام والإعلان، التي تُعلم المواطنين بالجهات الممولة والمنفذة للمشاريع. فالإعلام وأهميته في يومنا الحالي لا يمكن تجاهل مدى فعاليتها في الترويج لخدمة أو لهيئة معينة ومدى تأثيرها على اللاوعي لدى المواطنين، فتجعلها معروفة من جهة، ويمكن الوثوق بها من جهة أخرى الأمر الذي ينعكس إيجاباً على علاقة المواطنين بالإتحاد.

بالإضافة إلى ما تقدم تعتبر اللجان المشكّلة في الاتحاد والتي تضطلع بعدة مهام مختلفة من الركيزة الأساسية لتنظيم سير العمل الإداري ولتحقيق الأهداف الخدمائية التنموية المتوخاة ولمساعدة الإتحاد على تسيير أعماله، حيث توكل إلى كل لجنة مهمة معينة وهذه اللجان هي كما سبق وذكرنا :

- لجنة الشراء

- لجنة إستلام الشراء

- لجنة الأشغال

1 - المادة 46 من المرسوم 77/118.

2 - العودة إلى الملحق رقم 2 للإطلاع على نموذج تقديم طلب المساعدات.

- لجنة إستلام الأشغال
- لجنة المناقصات
- لجنة الثقافة والرياضة
- لجنة البيئة و الزراعة .

إن اللجان الخمسة الأولى هي ضرورية وأساسية لتسيير العمل البلدي، ولا بد من وجودها للحفاظ على نوعية العمل في الإتحاد ، ضمن جو من المساءلة الذاتية ومراقبة المال البلدي.

فلجنة الأشغال ، مهمتها الإشراف على تنفيذ المشاريع المقررة من قبل المجلس البلدي من خلال الإطلاع وإطلاع مجلس الإدارة على الأسعار الرائجة وطبيعة ونوعية الأعمال المنوي القيام بها وإبداء الرأي في كل ما يتعلق بالأشغال المنجزة أو المراد القيام بها والإشراف أيضا على تنفيذ هذه الأشغال على أرض الواقع .

أما لجنة إستلام الأشغال، فهي من اللجان المهمة ومهمتها استلام الأشغال المنجزة ومقارنتها بما هو مقرر ومتفق عليه ضمن دفتر الشروط. إن استلام اللوازم والأشغال من أهم المراحل التي تضمن حسن إختيار اللجنة الأولى و تضمن وجود نوع من الرقابة على عملها. وتشمل الرقابة على طبيعة العمل، القياسات، والمواصفات. أما بالنسبة إلى استلام اللوازم والخدمات فلا يكون محصورا فقط بالكميات والأعداد بل لا بد من مراقبة مدى تناسب الكميات مع النوعيات والأسعار الرائجة⁽¹⁾. لذلك هذ اللجنة "يعينها المجلس البلدي قوامها: عضو من المجلس البلدي رئيساً – مهندس البلدية أو مهندس الإتحاد أو مهندس من دوائر التنظيم الإتحاد المدني عضوا – موظف من الجهاز المختص في البلدية عضوا ومقررا"⁽²⁾.

لجنة المناقصات، وهي تتألف من "عضوين أصليين وعضوين رديفين يشكلان مع رئيس البلدية ونائب الرئيس هيئة لجنة المناقصات التي تتولى تلزيم الصفقات البلدية وتلزيم الرسوم التي يقرر المجلس البلدي وضعها في المزايمة"⁽³⁾. و ماينطبق على البلديات في هذا الصدد ينطبق على الإتحادات البلدية في آن معاً، ويعاد إنتخاب أعضاء هذه اللجنة مع بداية كل عام.

¹- علي مراد وزهوان الصديق: دليل المواطن والبلدية ، 2018 www.nahnoo.org، تاريخ الزيارة : 2019/3/11، 12:23.

² - المادة 63 من المرسوم الإشتراعي رقم 1982/5585، ملحق رقم1.

³ - المادة 53 من المرسوم الإشتراعي رقم 77/118.

أما فيما يتعلق بلجنة الشراء فيقع على عاتقها مهمة استقصاء للسعر الأفضل وهي تقوم بتأمين اللوازم والخدمات الخاصة بعمل البلدية ولتنفيذ مشاريعها تقوم لجنة الشراء بالحصول على عروض لشراء اللوازم.

وأخيراً لجنة إستلام الشراء وهي بمهتها شبيهة الى حدٍ ما بمهمة لجنة إستلام الأشغال ولكن، يكون موضوع عملها أصغر نطاقاً من هنا فهي تعنى بالإشراف على إستلام الأدوات والحاجات التي تعنى بها لجنة الشراء ومراقبة مدى مطابقة أوصاف هذه الأدوات بما هو مصرح عنه من قبل هذه اللجنة وبالتالي موافق عليه من قبل المجلس البلدي.

من الجدير ذكره أنه قد تم في التشكيلات الأخيرة للجان في الإتحاد الى إدخال موظفين في الإتحاد، وجعلهم أعضاء بهذه اللجان و قد كان هذا هو الهدف من تسمية أعضاء اللجان، فيما سبق، والغاية من هذا الأمر هو إضفاء واقعية و حيوية أكثر على عمل هذه اللجان، بالإضافة الى إعطاء صبغة من التخصص إلى عمل هذه الأخيرة، وذلك لكون هؤلاء الموظفين هم الذين يقومون فعلاً بالإعمال الأساسية، من التقصي عن الأسعار والنوعية ومقارنتها بما هو رائج، وما الى هنالك من مراحل عديدة تحتاج الى الوقت والخبرة والإطلاع على أحوال الأسواق، من هنا فإن تكليف موظفين متخصصين بهذا العمل هو الوضع الأفضل.

هذا فيما خص اللجان المسماة قانوناً أما فيما يتعلق باللجان الأخرى الإختيارية أي لجنة البيئة والزراعة ولجنة الثقافة والرياضة فهي انبثقت من خلال صلاحية الإتحاد ودوره على الصعيد البيئي والصحي والثقافي والتربوي والإجتماعي ... المنصوص عنه في القانون وكما باقي اللجان يسمى في مطلع كل عام أعضاء هذه اللجان وهم عادة ما يكونون من بين أعضاء مجلس الإتحاد ويناط بلجنة البيئة والزراعة، كل ما هو متعلق بالصحة العامة والنظافة والبيئة من خلال وضع الدراسات وإيجاد السبل لتحسين الأوضاع البلدية في هذا الإطار والسعي الى تحسين شروط عمل المزارعين في نطاق الإتحاد، حيث تعتبر الزراعة هي مصدر الدخل الرئيسي لسكان المنطقة، فالحيز الجغرافي الذي يتواجد فيه الإتحاد، زراعي بحت ولا بد من وجود هكذا لجنة لعمل تخصصي ومنظم أكثر في هذا المجال . أما لجنة الثقافة والرياضة، فهي تعنى بكافة النشاطات التي تصدر عن الإتحاد في هذه المجالات، من تكريم الشخصيات الثقافية والإجتماعية والتربوية السياسية، وأيضاً من خلال تنظيم حفلات تخريج الطلاب، كما تعنى هذه اللجنة بالشباب ومن خلال هذه اللجنة نستطيع إدخال الشباب الى عمل الإتحاد وإعطاء حيز للعمل وللفكر وللدعم الشبابي بالدخول الى الإتحاد.

الفقرة الثانية: نحو تحقيق الأهداف التنموية

"تلعب اللامركزية الإدارية دوراً أساسياً في تحقيق التنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"⁽¹⁾. كما أن الهدف الأساسي من إنشاء إتحاد بلديات قرى شرق زحلة إنما هو تأمين التنمية المحلية من كافة جوانبها. ولا بد من القول أن التنمية المحلية، هي نمط ديناميكي في التفكير وخطة عمل متكاملة للإستفادة من موارد البيئة البشرية والمادية المتوافرة في مجتمع ما، بغية زيادة هذه الموارد كماً ونوعاً، واستغلالها على نحو يعود بالنفع على جميع فئات وأفراد المجتمع، مع الإلتزام بضمان إستدامة هذه الموارد. كما أن التنمية لا تتحقق بمفهومها العلمي والشامل إلا من خلال تعاون وتضافر جهود جميع العناصر الفاعلة في المجتمع، بهدف وضع أهداف أكثر واقعية وأكثر خدمة للناس. كما أن هذا التعاون ينتج عنه خلق روح المشاركة لدى المواطنين، وسعي للإلتزام بما يصدر عن السلطة من مفاعيل الخطط التنموية لكونهم كانوا من المشاركين في صناعة هذه الخطط وبذلك تحقق التنمية نتائجها الفضلى وتنمي روح التعاون بين السلطة المحلية والمواطن.

من هنا يعتبر تطوير العنصر البشري مادياً وثقافياً، شرط أساسي لكل عملية تنمية حقيقية من خلال خلق حالة من الوعي المستمر لدى المجتمعات المحلية حول واقع إمكاناتها وقدرتها الذاتية ونقاط القوة ونقاط الضعف الخاصة بها. كل ذلك لتصبح هذه المجتمعات أكثر قدرة على تحديد إحتياجاتها، ولوضع خطة إنمائية كفيلة بتغطية هذه الإحتياجات.⁽²⁾

لا بد أن يعمل إتحاد بلديات قرى شرق زحلة، على وضع خطة لتأمين التنمية المحلية في المنطقة، خاصة وأن الموقع الجغرافي للإتحاد يجعله من ضمن المناطق النائية التي لا يكون تأمين الخدمات الأساسية حتى ولا التنموية من أولويات خطط عمل السلطة المركزية، من هنا كانت نشأت هذا الإتحاد: أولاً لتأمين قدرة مالية تمويلية مهمة، وثانياً العمل على تأمين مشاريع تنموية على كافة الصعد الثقافية، الإجتماعية، الصحية، الزراعية، الإقتصادية والمعيشية ... ومنذ نشأته حاول الإتحاد مراراً القيام بمشاريع تنموية متوسطة الحجم وذات التكلفة المالية المحدودة كون مالية الإتحاد متواضعة كما سبق ورأينا وبعد اقتطاع بدل الرواتب والأجور والمصارف النثرية يبقى مبلغ من المال بالكاد يغطي الأعمال التي سنورد ذكرها بعد قليل، وكما سبق و ذكرنا لا تأتي التنمية إلا بعد تأمين أبسط مستلزمات الحياة مثل مد أفنية الصرف

1 - د. عصام، سليمان: اللامركزية الإدارية والديمقراطية، مجلة الإدارة اللبنانية، المعهد الوطني للإدارة والإنماء، مجلس الخدمة المدنية، العدد الثاني، خريف 1997، ص: 69.

2 - دور البلدية في التنمية المحلية: إرادة بلدية www.iradabaladiya.org تاريخ الزيارة 2019/2/12 ، 13:22.

الصحي وتزفيت الطرقات وإقامة حيطان الدعم، إن كل هذه المشاريع هي في الأساس من مسؤولية البلديات ولكن بسبب ضعف القدرة المالية للبلديات الأعضاء وعجزها عن القيام بهذه المشاريع _ و يعود ذلك لأسباب عديدة منها ضعف الجباية _ فيقوم الإتحاد بالتصدي لها الأمر الذي يؤخر عملية القيام بمشاريع تنموية جدية على صعيد المنطقة و في ما يلي سنورد بعض من الأعمال التي أنجزها الإتحاد والتي تشكل بغالبيتها مشاريع خدماتية بحتة:

- 1- القيام بتجميل ساحة المحطة في بلدة رياق .
- 2- حديقة عامة في بلدة قوسايا
- 3- أرصفة وأقنية في كفرزبد
- 4- أقنية في عين كفرزبد
- 5- تصويبة الحديقة العامة في علي النهري
- 6- القصر البلدي في رعيت
- 7- تزفيت كل الطرقات في بلدية دير الغزال وبعض الطرقات في كل من حي الفيكاني والناصرية ورياق حوش حالا و علي النهري وبناء حيطان حجر تجميلي في بلدية ماسا.
- 8- مساعدات مالية مقدمة من قبل الإتحاد لبعض العوائل المحتاجة - أو من أجل المساهمة في إنشاء أو ترميم أماكن العبادة .(1)
- 9- إستصلاح طرقات زراعية في كل من رياق ، ماسا و علي النهري و العمل على استصلاح طرقات زراعية في البلدات الأخرى .
- 10- السير بمشروع إنشاء ملاعب رياضية في كل من دير الغزال و علي النهري ، و قد تم تلزيم المشروع الى شركة معيثة، وهم في انتظار الموافقة من السلطة المركزية لمباشرة العمل بعد التعديل على الأكلاف، لكون المشروع لم يشمل تكاليف الإنارة، وبالتالي لا بد من الإستحصال على النفقات الزائدة من السلطة المركزية ، التنظيم المدني خاصة ..
- 11- بالإضافة الى رش المبيدات بشكل دوري لمكافحة الحشرات الموسمية بالإضافة الى مكافحة الأعشاب الغير مرغوب بها في كافة قرى الإتحاد.
- 12- تمويل نفقات إصدار دورية سنوية ، تعنى بشؤون الإتحاد و تهدف الى تعريف أهالي المنطقة على الأعمال التي تتم من قبل الإتحاد أو يساهم في تمويلها.

1 - مراجعة الملحق رقم 2.

13- القيام بحملات تطعيم أو ما يسمى " تحصين للمواشي " في كافة المزارع ضمن نطاق الإتحاد، وهذا المشروع منفذ من قبل مؤسسة جهاد البناء، و ممول من الإتحاد.

14- الإستحصال على رخصة بناء لمركز إتحاد ، والسير في تنفيذ المرحلة الأولى منه، بالإضافة الى السعي للحصول على موافقة للمرحلة الثانية ، لتسريع العمل ، خاصةً بعد التأخير الحاصل من قبل المهندس الذي استلم المعاملات الإدارية ، وهو ما سنتكلم عنه بالتفصيل في المبحث المتعلق بالمعوقات القانونية.

15- الإستحصال على آليات للأشغال لكافة قرى الإتحاد من مجلس الإنماء والإعمار.

أما المشروع الأهم الذي كان يعمل عليه الإتحاد خلال فترة تواجدي فيه هو المطالبة بإنشاء محطة تكرير مياه الصرف الصحي، ذلك للتخفيف من الضغط على مجرى نهر الليطاني وفي التطرق قليلاً لتفاصيل هذا المشروع فقد قدم المهندس " هاني كرامة "، عرضاً للدراسة الموضوعية منه لإنشاء هذه المحطة، وقد كانت هذه الدراسة موضوعة لإجمالي سكان المنطقة، حيث ستنشأ هذه المحطة بقدرة إستيعابية تصل إلى تكرير حوالي 150 ليدر من المياه الآسنة للإستعمال الفردي. وقد كات كلفة هذا المشروع باهظة بالنسبة لموازنة الإتحاد، ولا يستطيع وحده تبني عملية إنجازها، فهو يحتاج إلى القيام بأعمال تمهيدية من حفر وتمديدات شبكة صرف صحي وشراء الاراضي اللازمة لتشييد المحطة، كما لا بد من القيام دراسة جيولوجية للأرض لمعرفة ما إذا كانت طبيعتها ملائمة للقيام بمثل هكذا مشروع عليها، خاصة وأن طبيعة الأرض في سهل البقاع زراعية بما تشتمل عليه من صفات المرونة، بالإضافة إلى تكاليف الحفر والردم والكهرباء... إذاً في النهاية تقدر تكلفة هذا المشروع بشروطه الحالية بحوالي المليار ليرة لبنانية وهذا أمر مكلف بالنسبة لموازنة الإتحاد، لذلك وبعد السؤال عن مصير هذا المشروع، عرفنا أن الإتحاد قد غض النظر عنه خاصةً وأنه لم يجد مصادر أخرى لتمويله، هذا من جهة.

من جهة أخرى، بدأ مجلس الإنماء والإعمار بالتخطيط لمشروع يشمل بلدات المنطقة، ويدخل ضمن نطاق تنقية مجرى مياه نهر الليطاني، مع ما ينتج عنه من تكرير للمياه المبتذلة التي تصب فيه. أعد مجلس الإنماء والإعمار مشروع يستهدف كافة قرى شرق زحلة التي تساهم في تلويث مجرى هذا النهر، وهدفه الأساسي " معالجة المياه المبتذلة لهذه البلدات وإعادة تحويلها ميهاً نظيفة الى مجرى نهر الليطاني".⁽¹⁾ الأمر الذي يساهم في تخفيف الأعباء الخدمائية عن كاهل الإتحاد ويسرع عملية إنماء المنطقة.

1 - البلدات هي: كفر زيد، عين كفر زيد، الدلهمية، تربل، أوسايا، دير الغزال، رعيت، حوش حالاً، رباق، حشمش، تل عمارة، ماسا، الناصرية، حوش الغنم، علي النهري، حارة الفيكاني والفاعور.

إذاً، لكي يصل الإتحاد إلى الأهداف العليا للتنمية المحلية لا بد من تحقيق عدد من الشروط التي تؤدي إلى تأمين نجاح التنمية، ففي البداية، لا بد أولاً من العمل بين أعضاء الإتحاد بشكل جماعي وبروح تشاركية فعالة من قبل جميع الأفرقاء، ولا بد من توفر الشعور لدى المواطنين بالإنتماء المحلي، الأمر الذي يساعد تعاطي بليوننة وتقبل الإجراءات المتبعة من قبل الإتحاد في سبيل تحقيق المشاريع المقررة من قبلها. وأهم شرط لا بد من توفره، هو الفكر المؤسسي الذي لا بد أن يوطر تنفيذ المشاريع، الأمر الذي يؤمن إستمراريتها مع تعاقب المجالس التقريرية في الإتحاد ولا يرتبط فعالية المشاريع، بولاية مجلس إتحادي معين. من هنا لا بد من الإنطلاق من الواقع المحلي والعمل على وضع خطة عمل طويلة الأمد، منبثقة من التواصل والحوار بين أعضاء الإتحاد من جهة وبين المواطنين وتحديد أولوياتهم من جهة أخرى لتحقيق التواصل الفعال بين السلطة المحلية، والمواطنين، الأمر الذي يؤدي إلى التعاون المحلي، لتحقيق أفضل أهداف التنمية المحلية.

من الجدير ذكره، أن النزوح السوري يعتبر مشكلة مهمة في هذا الصدد نظراً للزيادة الكبيرة في عدد سكان الإتحاد الذي لم يكن متوقعاً⁽¹⁾ وبالتالي نجد هناك عجز في البنى التحتية لاستيعاب هذا الكم من السكان في هذه الأونة وهذه المشكلة سنعالجها مفصلاً في الفصل الثالث من خلال معوقات العمل البلدي ولكن كان لا بد من الإضاءة عليها ولو قليلاً في هذا المبحث، لنقول أن بعض المشاريع المنفذة أو التي ستنفذ من قبل الإتحاد، تشمل شريحة من السكان لها شروط معيشتها وأحكامها الخاصة المختلفة عن الشروط المعيشة والقانونية للسكان المواطنين وهذا ما ستم بحثه بالتفصيل لاحقاً في المبحث الثاني من الفصل الأول ضمن القسم الثاني من هذا التقرير .

الفصل الثاني: أعمال الإتحاد بين الرقابة والتوجيه

إن مفهوم الرقابة على إتحاد البلديات مرتبط بعملية الرقابة على البلديات، لكون المشرع قد أخضعها لنفس مستوى وأجهزة الرقابة، المالية والإدارية. وقد شهد مفهوم الرقابة هذا تطوراً كبيراً تبعاً لتطور وتجدد النصوص القانونية. فموجب القانون البلدي الصادر بتاريخ 1947/11/27، تم إعطاء البلديات الشخصية المعنوية، وقد أخضع هذا القانون أعمال المجلس البلدي لرقابة وزير الداخلية والمحافظ. وأخضعت الدوائر البلدية وأنشطتها المالية لرقابة التفتيش

1 - هذه المعلومات مستندة إلى إحصاءات قام بها الإتحاد بالتواصل مع البلديات الأعضاء، للحصول على أرقام تقريبية حول عدد النازحين السوريين في المنطقة، وقد اطلعنا على هذه الأرقام أثناء قيامنا بالتدريب في الإتحاد.

التابع لوزارة المالية، ولرقابة التفتيش الإداري التابع لوزارة الداخلية من بعدها صدر المرسوم الإشتراعي رقم 5 تاريخ 1952/11/13 وأضاف سلطة دائرة التفتيش المالي والإداري على البلديات الكبرى. وفي العام 1954 وبموجب المرسوم الإشتراعي رقم 5 تم التأكيد على ما سبق من سلطات رقابية وإضافة سلطة رقابة القائمقام.

بالإضافة إلى الرقابة الذاتية وهي الرقابة الإدارية التي تجريها الإدارة بنفسها على أعمال تنفيذ الموازنة بغية تلافي وقوع الأخطاء والمخالفات وبغية تحسين عمل الإدارة، "ومثل هذه الرقابة يجريها كل موظف سواء كان إدارياً أو مالياً، محرراً أو محاسباً أو مدقق حسابات أو غيره. ولا مؤاخذة أو عقوبات على أخطاء تم اكتشافها، بل إن المراقبة والتدقيق يكونان عاملاً إدارياً لتصحيح الخطأ المرتكب ووضع الأمور في نصابها الصحيح"⁽¹⁾، ومن الممكن ان تمارس من قبل المجلس التقريري _ مجلس الإتحاد_ من خلال المساءلة الدورية والإشراف على عملية إعداد وتنفيذ الموازنة.

كما تمارس أيضاً من قبل رئيس الإتحاد الرقابة التسلسلية، بوصفه رئيساً للسلطة التقديرية والتنفيذية في أن وهو بمثابة الرئيس الإداري التسلسلي المسؤول عن الموظفين في الإتحاد. وله أن يمارس رقابته في كافة المجالات القانونية والعملية المنفذة وأن يراقب مدى توافرها للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.⁽²⁾ وهو ما نصت عليه المادة 52 من قانون البلديات كما أن الرقابة لا تتوقف عند دور الإتحاد منفرداً، فنحن في هذا الصدد سنحاول أيضاً الإضاءة على الرقابة التي تمارس من قبل السلطة المركزي ومدى توافق طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإتحاد البلدي، مع مفهوم الرقابة و هل أن العملية مجرد توجيه من الأولى للثانية، أم أننا بهذه العلاقة سنحتك بالمفهومين معاً؟ كل ذلك ضمن إطار من الإستقلال المالي والإداري والشخصية المعنوية الممنوحة للإتحاد البلدي.

المبحث الأول: عمل الإتحاد في ظل سلطة الوصاية

باعتبار الإتحاد البلدي وجه من وجوه اللامركزية الإدارية، فهو يتمتع بنوع من الإستقلال الذاتي، لكن هذا الإستقلال لا يبقيه خارج إطار الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية عليه. إلا إن هذه الرقابة لا يجب أن تكون صارمة إذ يصعب في هذه الحالة الكلام على إدارة ذاتية

¹ - خليل الهندي، انطوان الناشف: البلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس، لبنان، 1998ص: 53.
² - المادة 52 من قانون اللديات: " يراقب المجلس البلدي أعمال السلطة التنفيذية و يسهر على حسن سير العمل في البلدية، ويضع نتيجة أعمال الرقابة تقاريراً يرفعها إلى سلطة الرقابة" و ما يطبق على البلديات في هذا الصدد يطبق على الإتحادات البلدية.

حقيقية. إن ما يميز المركزية عن اللامركزية هو أن الرقابة في إطار المركزية... هي رقابة تسلسلية فيما الرقابة في إطار اللامركزية هي رقابة وصاية، الأكثر إحتراماً لسلطة المبادرة من الرقابة التسلسلية" (1)

تمارس وزارة الداخلية والبلديات سلطة الوصاية على الإتحاد البلدي شأنه بذلك شأن البلديات، وتتم هذه الوصاية من خلال الرقابة الإدارية والمالية على قرارات المجلس البلدي عبر سلطة القائمقام، المحافظ و وزير الداخلية و البلديات.

بدايةً تعتبر قرارات مجلس الإتحاد ورئيسه نافذة بمجرد صدورها بالشكل القانوني المنصوص عليه، باستثناء القرارات التي أخضعها القانون صراحةً، لرقابة سلطة الوصاية، والتي لا تصبح نافذة، إلا من تاريخ تصديقها من قبل المرجع الصالح. 'فالمبدأ إنذاً هو الإستقلالية، ولا تتدخل الرقابة إلا في حدود النص القانوني، وإذا تجاوزت ذلك كان تدخلها عرضةً للطعن أمام مجلس شوري الدولة" (2). وبالرغم من وجود بعض القرارات التي يعود للإتحاد أخذها من دون العودة إلى السلطة المركزية، إلا أن لابد من إرسال هذه الأخيرة الى القائمقام وذلك لأخذ العلم بها. ولهيئة التشريع و الإستشارات رأي في هذا الصدد توجب فيه إحالة جميع القرارات المتخذة من رئيس السلطة التنفيذية في البلديات إلى القائمقام سواء كانت خاضعة أو غير خاضعة للوصاية أو الرقابة الإدارية. (3)

أما فيما يتعلق بالقرارات الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية فعلى رئيس الإتحاد أن يرسل قرارات مجلس الإتحاد الى سلطة الرقابة الإدارية المختصة مباشرةً ، خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها. (4) وأمام هذه السلطة شهر واحد لتصديق القرار أو رفضه وإلا اعتبر مصدقاً

1 - جورج، سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية. م.س.ذ. ص: 27.

2 - خليل الهندي و أنطوان الناشف: البلديات في لبنان م.س.ذ. ص: 54.

3 - رأي إستشاري: هيئة التشريع والإستشارات، إستشارة رقم 2006/598 تاريخ 2006/9/28 ؟؟؟؟؟؟ بسم المجلة من الكتبة
4/5030:ص؟؟

4 - المادة 60 من قانون البلديات : - (ألغي نص المادة بموجب المادة الثانية من القانون الصادر بتاريخ 1999/4/25 واستبدل بالنص الآتي):

تخضع لتصديق القائمقام القرارات الآتية:

- الموازنة البلدية ونقل وفتح الإعتمادات.
- الحسابات القطعية.
- تحديد معدلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المنصوص عنها بقانون الرسوم البلدية.
- شراء العقارات أو بيعها التي لا تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.
- عقود الإيجارات عندما تزيد بدلاتها السنوية عن عشرين مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وعن عشرة ملايين ليرة في البلديات الأخرى، ولا تتعدى في الحالتين أربعين مليون ليرة.
- إسعاف المعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات وسائر النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضية والصحية وأمثالها عندما تزيد القيمة الإجمالية للمساعدات في السنة عن عشرة ملايين ليرة.

ضمناً وتبدأ هذه المهلة بالسريان من تاريخ تسجيل هذا القرار الصادر عن الإتحاد في الوحدة المختصة لسلطة الرقابة، ويكون التصديق خطياً و قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة وأن قرارات الموافقة التي تؤلف شرطاً من شروط نفاذ القرارات البلدية تندمج بهذه القرارات ويصبح الطعن بالقرار الصادر عن الإتحاد شاملاً لجميع العناصر بما في ذلك عنصر الموافقة⁽¹⁾

كما تنص المادة 24 من قانون البلديات على أن "...يتولى القائم مقام أو رئيس القسم الأصيل في القضاء والمحافظ أو أمين السر العام مركز المحافظة أعمال المجلس البلدي حتى انتخاب المجلس الجديد وذلك بقرار من وزير الداخلية" أي أن القائم مقام وكل من سبق ذكره في متن المادة السابقة، يحل محل المجلس المنحل لحين انتخاب مجلس جديد، الأمر الذي يؤدي إلى الجمع بين سلطة الرقابة من جهة والجهة المراقبة من جهة أخرى. ومن الممكن أن يؤدي هذا الأمر إلى تضارب في الصلاحيات. وقد أجمع الفقه والإجتهد "على القول بأنه لا يحق للقائم مقام أو المحافظ (إذا كانت البلدية في مركز المحافظة...) أن يمارس سلطة الإحلال إلا إذا كانت صلاحية المجلس البلدي أو صلاحية رئيسه صلاحية مقيدة أي أن يكون القانون قد ألزمه وأوجب عليه القيام بالعمل المطلوب، لا أن يكون له حق التقدير والإستتساب وإذا توفر هذا

- إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ثلاثين مليون ليرة ولا تتجاوز الثمانين مليون ليرة وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.
- إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز كلفتها عشرين مليون ليرة ولا تزيد عن خمسين مليون ليرة.
- تسوية الخلافات والمصالحات مع مراعاة أحكام المادة 66 من هذا المرسوم الاشتراعي.
قبول أو رفض الهبات والأموال الموصى بها المرتبطة بأعباء.
المادة 61 - (ألغى نص المادة بموجب المادة الثالثة من القانون الصادر بتاريخ 1999/4/25 واستبدل بالنص الآتي): تخضع لتصديق المحافظ القرارات التالية:

- إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ثمانين مليون ليرة، وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.
- إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز قيمتها خمسين مليون ليرة.
- شراء العقارات أو بيعها التي تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.
- تخصيص ملك بلدي لمصلحة ما، بعد أن يكون مخصصاً لمصلحة عامة.
- عقود الإيجار التي تزيد بدلاتها السنوية عن أربعين مليون ليرة.
- إنشاء الأسواق وأماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية ومصارف النفايات وأمثالها.
المادة 62 - تخضع لتصديق وزير الداخلية القرارات التالية:

- القرارات التي يتألف منها نظام عام.
- القروض.
- تسمية الشوارع والساحات والأبنية العامة وإقامة النصب التذكارية والتماثيل.
- إنشاء الوحدات البلدية وتنظيمها وتحديد ملاكها واختصاصاتها وسلسلة رتب ورواتب موظفيها.
- إنشاء إتحادات تضم عدة مجالس بلدية للقيام بأعمال مشتركة ذات نفع عام.
- تعويضات رئيس ونائب رئيس البلدية.
- إسقاط الأملاك البلدية العامة إلى أملاك بلدية خاصة، وتعتبر أملاكاً بلدية عامة الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية باستثناء الطرق الدولية.
- دفتر الشروط العام لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات.
- دفتر الشروط العام لبيع أملاك البلدية.
- إلزام المستفيدين من مشروع إنشائي أنجزت دراسته المساهمة في التكاليف.
التنازل عن بعض العائدات البلدية الأنية والمستقبلية للمقرض أو للدولة

¹ - مجلس شورى الدولة: قرار رقم 1963/1167 تاريخ 1964/12/11 : مشعلاني/ الدولة ، المجموعة الإدارية السنة 1965 ص:11/9.

الشرط لا يصح ممارسة سلطة الحول إلا إذا تقاعس المجلس البلدي أو رئيسه في المهلة المحددة في الأمر الخطي" (1) كما أ، هذا السلطة الممنوحة للمحافظ و القائمقام لا تمارس إلا ضمن الحدود المنصوص عنها قانوناً و لا يجب أن تتخطى الصلاحيات المرسومة في نظرية الحول وإلا اعتبر القرار معيوباً ويتوجب إبطاله.

وبالعودة إلى نصوص المواد (60 - 61 - 62) نجد أن المشرع قد أعطى القائمقام مروحة الصلاحيات الأوسع والأكبر، وذلك لكونه السلطة الأقرب للوحدة اللامركزية الإدارية المحلية. إلا أن عامل التضخم وتدني القيمة الشرائية لليرة اللبنانية من جهة، وبقاء النص القانوني على ما هو عليه من ناحية السقف المالي للنفقات الممكن إتخاذها خارج رقابة المحافظ من جهة أخرى، حولت أغلب هذه الصلاحيات إلى المحافظ، الأمر الذي جعله يمتلك صلاحية مالية واسعة بالمقارنة مع الصلاحيات الممنوحة لوزير الداخلية والبلديات في هذا النطاق.

كما إن الهيئات الإدارية المحلية سواء البلديات أو اتحاد البلديات تمارس صلاحياتها ضمن إطار الحد الممنوح من قبل المشرع وتحت رقابة وإشراف السلطة المركزية سواء الحصرية أو اللاحصرية وهناك العديد من القرارات المهمة والتي تشكل جوهر عمل اتحاد البلديات فمثلاً المشاريع التي تنفذ على صعيد الإتحاد هي حتماً أكبر من تلك المنفذة ضمن النطاق البلدي، فالمعاملة هنا بالمثل، وذلك يتوضح بشكل جلي من خلال قراءة سريعة للمواد من السادسة والخمسين لغاية المادة السادسة والستين قسم الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي، والذي سبق وأوردناه في الهامش للإطلاع عليه.

إذاً الرقابة المفروضة على الإتحاد البلدي هي نفسها المفروضة على البلديات، والجدير ذكره في هذا الصدد أننا وبحثنا المتواضع للتحضير لهذا التقرير لم نستطع أن نجد نص قانوني يصف أو يحدد طبيعة العلاقة بين الإتحاد البلدي والسلطة المركزية ولكن بما أن المبدأ الذي يطبق على ممارسة سلطة الوصاية على البلديات هو نفسه يطبق على إتحاد البلديات فارتأينا أن نصف علاقة الإتحاد بالسلطة المركزية وتحديداً وزارة الداخلية والبلديات بعلاقة الوصاية.

المبحث الثاني: الإتحاد وعلاقته بالأجهزة الرقابية

إن طبيعة العلاقة بين الإتحاد البلدي والأجهزة الرقابية، منها ما هو يقتصر على الإشراف والتوجيه كما الحال في بعض الإستشارات المقدمة من ديوان المحاسبة مثلاً أو من

¹ - يوسف الخوري: الوسيط في القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري أعمال و عقود إدارية، المنشورات الحقوقية صادر - بيروت 1994، ص: 177

المديرية العامة للتنظيم المدني ومنها ما هو يتعدى التوجيه ليدخل في نطاق المساءلة القانونية وحل النزاعات :

بدايةً، سنتطرق إلى علاقة الإتحاد البلدي بمجلس شورى الدولة وهو: "هيئة تتولى القضاء الإداري ومراقبة النصوص التشريعية والتنظيمية"⁽¹⁾. وهو محكمة عادية للقضايا الإدارية والمرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة، إن مجلس شورى الدولة مخول النظر في مدى شرعية الانتخابات الإدارية المحلية. وليس هذا فقط ففي المبدأ كل دعوى يكون إتحاد البلديات طرفاً فيها تحال أمام مجلس شورى الدولة . فمثلاً و بموجب قرار صادر عن مجلس شورى الدولة : "لرئيس البلدية ان يتخذ جميع الاجراءات القانونية التحفظية التي تقطع المهل القضائية ومهل مرور الزمن وتقديم الدعاوى امام قاضي الامور المستعجلة او اي مرجع قضائي آخر شرط الاستحصال على ترخيص من المجلس البلدي في ما بعد. ويمكن ان يحصل هذا الترخيص خارج مهل الطعن..."⁽²⁾.

كما يعود لمجلس شورى الدولة النظر في قانونية انعقاد جلسات مجلس الإتحاد. ففي قرار صادر عنه نفى قانونية انعقاد جلسة انتخاب رئيس البلدية لعدم ابلاغ جميع الأعضاء موعد الاجتماع⁽³⁾. وله أن يقرر أيضاً في تحديد نطاق إختصاص مجلس الإتحاد البلدي، حيث قرر في معرض خصومة مسؤولية إتحاد البلديات عن صيانة الطريق العام البلدي الواقع ضمن نطاق أكثر من بلدية⁽⁴⁾.

و "يعود لمجلس شورى الدولة النظر في مراجعة ابطال انتخابات بلدية والبت في طلب ابطال انتخاب رئيس اتحاد بلديات، وينظر مجلس الشورى في النزاعات المتعلقة بقانونية وصحة انتخابات المجالس الادارية بصفته قاضيا انتخابيا وليس بصفته قاضي ابطال وتطبق الاصول الموجزة عند الطعن في قانونية العملية الانتخابية بحد ذاتها او في النتائج المترتبة عليها، حكما وبقوة القانون دونما حاجة لتقديم طلب بهذا الشأن من الفرقاء " ⁽⁵⁾.

1 - المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 10434 تاريخ 1975/6/14 والذي يشكل نظام مجلس شورى الدولة.
2 - مجلس شورى الدولة: قرار رقم 26 / 20015 تاريخ 10 / 10 / 2005 ، ورثة المرحوم كمال الهبري / بلدية بيروت، مجلة القضاء الإداري، 2011، العدد 22، المجلد الأول
3 - مجلس شورى الدولة: قرار رقم 174/2004 تاريخ 9/12/2004 ، الغاوي/ وزارة الداخلية والبلديات ،مجلة القضاء الإداري 2006 ، عدد18، مجلد 2 ص:730.
4 - مجلس شورى الدولة: قرار رقم 537 تاريخ 20/4/2004، الزعتري/ مجلس إتحاد بلديات صيدا- الزهراني، مجلة القضاء الإداري ، 2008 عدد 20 مجلد 2 ، ص: 993.
5 - مجلس شورى الدولة : قرار رقم 527 / 2011 تاريخ 15 / 3 / 2011 ، وزارة الداخلية والبلديات / عويط
www.legallaw.edu.ul.lb تاريخ 13/5/2019 س: 16:10

وبالطبع ما ينطبق على البلديات من أحكام ، ينطبق بطبيعة الحال على إتحادات البلديات، وذلك إستناداً لأحكام المرسوم الإشتراعي 77/118 . "ان اتحاد البلديات يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة المؤهلة للخصومة. ان تصديق سلطة الوصاية على القرار البلدي ليس من شأنه ان يحل البلدية او اتحاد البلديات من المسؤولية عن القرار الصادر عنه، ولا يجعل الدولة كسلطة وصاية- مسؤولة عن هذا القرار وبالتالي صالحة للخصومة. ان مخالفة الاصول الجوهرية لجهة عدم استطلاع رأي مجلس شورى الدولة بشأن القرارات التنظيمية تتعلق بالانتظام العام ويحق للقاضي اثارها عفوا. اذا كانت مهلة المراجعة بشأن القرار التنظيمي قد انقضت بمرور شهرين على نشره اصولا، فان ذلك لا يحول دون ان يدفع كل ذي صفة ومصلحة بعدم قانونية هذا القرار التنظيمي بعد انقضاء مهلة الطعن بشأنه وذلك في معرض الطعن بالقرار المتخذ بالاستناد اليه وبحيث يستعبد القضاء تطبيقه - دون ابطاله - على القرار الفردي." (1). إن القرارات التنظيمية التي تصدر عن الإتحاد، والتي تعتبر ملزمة ضمن نطاق صلاحياته، هناك العديد من القضايا التي تعرض على مجلس شورى الدولة لإبداء الرأي من قبله حولها.

أما عن رقابة وزارة العدل، فبموجب المادة 66 من قانون البلديات لابد من موافقة هيئة التشريع والإستشارات في ما يتعلق بالقضايا التي لم ترفع أمام المحاكم. وقد نشأت هذه الهيئة في العام 1949 لتشكل إحدى وحدات المديرية العامة في وزارة العدل، ينظمها حالياً قانون وزارة العدل الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 83/ 151، والمعدل بالمرسوم الإشتراعي رقم 85/23. تملك صلاحية الموافقة على المعالجات في القضايا التي لم ترفع أمام المحاكم. والمصالحات تنشأ بين البلديات أو إتحاد البلديات وبين الأفراد الذين يلحق بهم ضرر من جراء عمل مرافق عامة أو بمعرض القيام بعملهم أو الاخطاء الناجمة عن العمل أو بمعرض قيامهم بها شرط موافقة سلطة الرقابة المسبقة على المصالحة. أما فيما يتعلق بإبداء الرأي من قبلها للإدارة، فيمكن مخالفته بموجب قرار معلل تبلغ صورة عنه إلى وزارة العدل، و مثال على ذلك الإستشارة التي تطلب إبداء الرأي حول تفسير المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 1977/129 التي تنظم عملية الإشراف على المشاعات من قبل الإتحادات البلدية أوجهة متخصصة أخرى(2).

1 - مجلس شورى الدولة: قرارا رقم 86 / 1998 / تاريخ 5 / 11/ 1998 ، إتحاد بلديات كسروان / منى صادر، مجلة القضاء الإداري 2003 العدد 14،المجلد الأول ص:98.

2 - مجموعة إجتهاادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المنشورات الحقوقية صادر، 2004 ، مجلد 5 .

بالإضافة إلى ما سبق، لا بد من هيئة القضايا في وزارة العدل في ما يتعلق بالمصالحات التي تجريها البلديات وإتحادات البلديات، على حدٍ سواء، في القضايا العالقة أمام المحاكم.

لا بد من الإشارة في هذا الصدد، إلى أن هذه الموافقة من قبل وزارة العدل، لا تجعل قرار إجراء المصالحات المتخذ من قبل مجلس الإتحاد، خارج صلاحية القائمقام. فلا بد لهذا الأخير من المصادقة على القرار القاضي بإجراء المصالحة، كل ذلك تلافياً لتغليب الصالح الخاص على الصالح العام في العمل البلدي.

أما هيئة التفتيش المركزي، وهي جهاز رقابي تشمل صلاحياته جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات⁽¹⁾ وجميع العاملين بهذه الإدارات بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين وأجراء ومتعاقدين، وكل من يتناول أجراً من صناديقها. وبموجب القانون البلدي، يعود عليها مراقبة وتفتيش الموظفين التابعين للبلديات ومراقبة مدى مطابقة أعمالهم للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء، أما أعمال السلطة التنفيذية والتقريرية فلا تخضع لرقابة التفتيش المركزي⁽²⁾، فقد أخرج قانون البلديات الحالي أعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية في البلدية من رقابة التفتيش المركزي باعتبارها هيئات محلية منتخبة.

وفيما يتعلق بديوان المحاسبة، فتخضع لرقابته بلديات أو إتحادات بلديات تحدد بموجب مرسوم، ولا يخضع إتحاد بلديات قرى شرق زحاة لرقابته ولكنه بطريقة ما له تأثير بقراراته على باقي البلديات أو إتحادات البلديات، فمثلاً إن القانون البلديات وبموجب المادة 79 منه ألزم رئيس السلطة التنفيذية إحالة جميع القرارات الصادرة عنه إلى القائمقام وذلك لأخذ العلم⁽³⁾، ولكن أخذ العلم هذا هل يستتبع إرفاق القرارات المحالة إلى القائمقام المستندات التفصيلية كالفواتير وغيرها من الأمور المثبتة لانعقاد النفقة مثلاً أم أنه يكفي أن يذكر قيمة النفقة، خاصة وأن قرارات المجلس البلدي أو الإتحاد في حالتنا هذه، تكون نافذة على أصلها في حدود مالية معينة، ولا تحتاج لتصديق من أية سلطة أخرى؟

من هنا كان كتاب وزير الداخلية والبلديات بالوكالة رقم 12055 تاريخ 2006/5/25 والذي يطلب فيه استطلاع رأي ديوان المحاسبة حول هذا الأمر، وكان رأي الديوان بالإجماع

¹ - المرسوم الإشتراعي رقم 1959/115 صادر بتاريخ 1959/6/12، وهو مرسوم إنشاء هيئة التفتيش المركزي و النظام الخاص به، المادة 2 الفقرة الأولى منه.

² - المادة 13 من المرسوم رقم 1959/115: "...تشمل صلاحيات مصلحة التفتيش الإداري في إدارة التفتيش المركزي جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات"

³ - المادة 79 من قانون البلديات: "1- تحال للعلم جميع القرارات التي يتخذها رئيس السلطة التنفيذية إلى القائمقام، وفيلدية بيروت إلى وزير الداخلية. 2- يتصل رئيس السلطة التنفيذية مباشرة مع الإدارات العامة في كل ما يتعلق بشؤون البلدية العادية".

حول وجوب تضمين القرارات التي تحول الى القوائم لأخذ العلم بجميع المستندات التي تبررها، ذلك لكون هذا الأخير تعود عليه مسؤولية التدقيق والتصديق على قطع حساب موازنة البلدية والإتحاد البلدي على حدٍ سواء، لذلك لا بد من إرفاق هذه المستندات لمطابقة المبالغ المقدمة والمصرح عنها في بيان قطع حساب الموازنة.(1)

ختام القول في هذا الصدد، إن الإتحادات البلدية بوصفها هيئات محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، من الضروري جداً مراقبة أعمالها وذلك للحفاظ على المال العام ولتلافي إساءة التصرف بأموال المواطنين ومصالحهم. ولكن كثرة هذه الرقابة مقيد لعمل هذه الإتحادات، بما أن خير الأمور أوسطها، لا بد من تبني بعض التعديلات على قواعد رقابة العمل البلدي، بشكل يشجع القيمين عليه، على إيجاد حلول أوسع ووضع خطط تنموية أجراً، وتحثهم على تقديم أفضل ما يمكن لكونهم تحرروا قليلاً من الوصاية على أعمالهم، فكما يقال عدم الرقابة مفسح وكثرتها مفرط.

1 - ديوان المحاسبة : الغرفة الأولى، رأي إستشاري رقم 35 ، تاريخ 7 / 2009/4 www.coa.gov.lb تاريخ الزيارة 2019/5/12 س:10:33.

القسم الثاني:
الإتحاد البلدي بين
المعوقات ومحاولات
التطوير

القسم الثاني: الإتحاد البلدي بين المعوقات ومحاولات التطوير

إن القيمون على العمل البلدي بشكل عام، يواجهون تحدي النهوض بالإتحاد الى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات بسرعة وكفاءة. بالإضافة إلى وجوب التحلي بالقدرة على التخطيط والإستشراف، خاصةً وأن الإتحاد يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، الذي يخوله القيام بذلك. ونعتقد أن الخطوة الممهدة للشروع بهذه النهضة، هي العمل على خلق جهاز إداري ذو كفاءة عالية للتحرك على كافة الأصعدة الإدارية المتخصصة. كما لا بد من السعي لتأمين قدر أكبر من الإستقلال المالي والإداري، الأمر الذي يساعد في تبسيط وتسريع الإجراءات الإدارية المحلية. فإتحاد بلديات شرق زحلة خاصةً وإجمالاً معظم الإتحادات البلدية في لبنان وليس جميعها، تواجهها بعض العقبات القانونية تارةً والعقبات المادية أو الواقعية تارةً أخرى، والتي تنتج عن تنفيذ المشاريع والإحتكاك المباشر مع الناس، ولا بد من عرض بعض أهم هذه المعوقات القانونية والمادية (الفصل الأول).

من هنا لا بد من الإلتفات إلى هذه المعوقات القانونية والمادية، والعمل على تفاديها أو إصلاحها قدر المستطاع فهذا من شأنه أن يطور عمل الإتحادات البلدية في لبنان بشكل عام، كما من الممكن الإستفادة من بعض التجارب المحلية التي حاولت قدر الإمكان تطوير التجربة اللبنانية في العمل الإتحادي و سنعرض في بحثنا هذا لنموذجين عن الإتحادات البلدية اللبنانية التي حققت مشارعيًا خدماتية وإنمائية مهمة على الصعيد المحلي وبالتالي يمكن الإحتذاء بها.

كما أن تجربة الإتحادات البلدية ليست حكرًا على النظام الإداري اللبناني، فأشكال التعاون بين البلديات عديدة ومتنوعة، وهي تقوم على مرتكزات مختلفة منها ما هو إقتصادي أو إجتماعي، ثقافي أو بيئي⁽¹⁾. ويعتبر النظام الإداري الفرنسي، الأقرب تنظيمياً وشكلاً من النظام الإداري اللبناني. لكن المشرع الفرنسي قدم تطوراً كبيراً بالنصوص القانونية المتعلقة باللامركزية الإدارية وتحديد أشكال التعاون المحلي بين البلديات، بالمقارنة مع نظيره اللبناني وما سنحاول القيام به تالياً هو عملية مقارنة بين التجريبتين اللبنانية والفرنسية في عمل التعاون البلدي، لمحاولة الإستفادة قدر المستطاع من التجربة الفرنسية في هذا الصدد في سبيل الوصول إلى إتحاد بلدي نموذجي وفعال(الفصل الثاني).

1 - مثال على ذلك، التعاون ضمن مجموعة عدة مدن، كبرنامج ECOS ouverture والذي يرمي إلى جعل المدن معبراً لإقامة تعاون بين المؤسسات الإقتصادية العاملة في نطاق المدن الموجودة في المجموعة الأوروبية، وهو مشروع ذا طابع إقتصادي. ويعتبر الشكل الأقصى للتعاون بين المدن هو التعاون بين المدن ضمن إطار المنظمات الدولية كبرنامج cites unies والذي يضم ما يزيد حالياً عن ألفي مدينة من حول العالم.

الفصل الأول : معوقات عمل الإتحاد

تعتبر التقسيمات الإدارية المحلية في لبنان، تقسيمات كلاسيكية قديمة. على الرغم من وجود النص الأسمى، وهو نص وثيقة الوفاق الوطني أو ما يعرف باتفاق الطائف الذي يرمي تنظيم العلاقات مختلف الأطراف اللبنانية. وهو يحتل مكانة قانونية وميثاقية عالية وفيها حث الأطراف على العمل لاعتماد اللامركزية الإدارية كنظام إداري فعلي. وعلى الرغم من الآراء الفقهية والقانونية العديدة التي تركز اللامركزية الإدارية، إلا أن طرح هذا الموضوع في ظل الأحداث المتجددة التي تعيشها البلاد يبقى ضعيفاً. من هنا برزت بعض المعوقات في النصوص القانونية، التي تتسبب في إضعاف عمل الإتحاد البلدي. وهو ما سنحاول البحث فيه ضمن المبحث الأول من هذا الفصل.

بالإضافة إلى ذلك إن العمل البلدي بشكل عام وعمل الإتحادات البلدية بشكل خاص، يصطدم بالعديد من المعوقات المادية التي تتنوع بمصادرها وبنائجها. فهناك معوقات تخرج من داخل هيكلية الإتحاد الإداري لتكون عائقاً أما تنفيذ خطته ومشاريعه. بالإضافة إلى معوقات تأتي من خارج نطاق الهيكل الإداري للإتحاد، وتعرقل تحقيق الأهداف المرجوة وهذا ما سنحاول الإحاطة به في المبحث الثاني من هذا الفصل حيث سنتحدث عن بعض أبرز المعوقات المادية التي تواجه عمل إتحاد بلديات قرى شرق زحلة.

المبحث الأول : المعوقات القانونية

ينتظم عمل إتحاد البلديات في لبنان، بموجب أحكام المرسوم رقم 118 الصادر في العام 1977. أي أن هذا النص القانوني المعمول به، تعود نشأته إلى أكثر من أربعين سنة. هنا نتساءل، ألم يحن الوقت لوضع قوانين جديدة تتناسب ومقتضيات العصر بدل من الإستمرار في تطبيق الأساليب والمعايير التي كانت معتمدة منذ حوالي نصف قرن؟ أو على الأقل ألم يحن الوقت لتبني تعديلات للنصوص القانونية الحالية، تدخل عليها مفاهيم لامركزية موسعة تؤسس للامركزية إدارية موسعة؟

كما أن الإتحادات البلدية ترتبط بمفهوم مرن نسبياً، وهو اللامركزية الإدارية، وهذا المفهوم يتطور بأهدافه وخصائصه بتطور أهداف وخصائص دور الدولة، وتطور حاجات المواطنين في آن معاً. وتختلف هذه الحاجات بنوعيتها وأهميتها مع مرور الزمن، فما كان يعد حاجة كمالية منذ خمس سنوات على سبيل المثال، أضحي اليوم يعتبر من أساسيات العيش. ومن الطبيعي أن تتطور حاجات المواطنين وفي كافة المناطق على حدٍ سواء وعلى شتى

الأصعدة: الثقافية، الإقتصادية، التكنولوجية... . فهل تبقى أحكام هذا المرسوم ملائمة لترعى عمل الإتحاد نظراً لطبيعة الدور الذي يلعبه هذا الأخير. خاصة وأن هذا القانون قد منح إتحاد البلديات صلاحيات واختصاصات واسعة، في شتى مجالات العمل، ضمن النطاق المحلي وعلى كافة الصعد.

إنطلاقاً من ما تقدم سنحاول في هذا المبحث أن نعرض قدر الإمكان لأبرز الثغرات القانونية، التي من الممكن ان تعرقل تحقيق وتطور عمل الإتحادات البلدية بشكل عام وعمل إتحاد بلديات شرق زحلة بشكل خاص.

بدايةً، من الملفت أن النصوص القانونية التي ترعى عمل الإتحاد البلدي، تتوزع بين العديد من القوانين والمراسيم التشريعية المختلفة: فعلى سبيل المثال، الأحكام المالية التي تشمل كافة الجوانب المالية للإتحادات البلدية والبلديات على حدٍ سواء في لبنان، تتوزع على أكثر من مصدر واحد⁽¹⁾ الأمر الذي يشكل إرباك لدى العاملين والباحثين في هذا المجال. من هنا لاضير من أن يعمل على جمعها وتحديثها، على أيدي لجنة من الخبراء القانونيين المختصين في هذا المجال، على أن تتحلى النصوص الجديدة بالبساطة والدقة والوضوح، خاصةً في النصوص التي تتعلق بالشؤون المالية للإتحادات البلدية الأمر الذي يساعد المعنيين في هذا الأمر على الإلتزام بالقواعد القانونية والمحافظة على المال العام.

وربطاً بما سبق، لا بد من الإلتفات إلى موضوع تعدد مصادر تمويل الواردات في الإتحاد البلدي، واختلاف أوقات تحصيلها⁽²⁾، الأمر الذي يؤثر سلباً على عملية وضع الموازنة بشكل دقيق. وبالتالي لا تعود الأرقام الواردة في الموازنة تعكس المعطيات الواقعية. من هنا نقترح توحيد الأجهزة التي تستوفي الضرائب والرسوم البلدية - الأمر الذي يحد من الهدر المالي في هذا السياق- أو تقليص عددها، أو العمل على تأدية المبالغ المترتبة للبلديات والإتحادات البلدية في أوقاتها المحددة. كل ذلك تمكيناً للإتحاد البلدي بأن يضع موازنة مالية شفافة ودقيقة وتصدر في الوقت المحدد لها قانوناً. بالإضافة إلى ضرورة العمل على إيجاد موارد مالية أخرى، تغطي أوجه النفقات المتزايدة، إن من خلال إستحداث مطارح ضريبية ورسوم جديدة، أو برفع معدلات الضرائب والرسوم الحالية، أو من خلال زيادة نسبة مساهمة الدولة المالية.

1 - مثال المرسوم الإشتراعي رقم 1982/5595 و فيه أصول المحاسبة في البلديات والإتحادات البلدية، المرسوم 1977/118 و هو قانون البلدية والرسوم رقم 1959/2866 وهو نظام المناقصات وهو يطبق على المناقصات التي تجري في الإتحادات البلدية...

2 - كالأموال المخصصة للبلديات والإتحادات البلدية من عائدات الهاتف والكهرباء، والرسوم التي تستوفي من الريجيو والتلفزيون، والرسوم التي تستوفي من قبل الدولة والمؤسسات العامة والتي توزع بأوقات متفاوتة.

أما في ما يتعلق بالرقابة الإدارية على أعمال الإتحاد البلدي، فالرقابة الإدارية تمارس على الإتحاد من قبل القائمقام والمحافظ ووزير الوصاية - وزير الداخلية والبلديات- وقد حدد القانون البلدي القرارات التي تخضع لتصديق السلطة المركزية⁽¹⁾، بدءاً من القائمقام، وصولاً الى الوزير.⁽²⁾ من هنا نجد أن الإستقلال المالي والإداري الذي أعطاه المشرع للإتحاد البلدي بموجب القانون، هو مهم جداً في سبيل تحقيق اللامركزية الإدارية الموسعة، ولكن ما يمنع ذلك هو الإفراط في الرقابة على أعمال الإتحاد. وكل ذلك بموجب أحكام القانون الواحد، فنحن نجد أن المشرع يتناقض مع نفسه في هذا الأمر. ففي الوقت الذي يعطي فيه للإتحاد الشخصية المعنوية والإستقلالين المالي والإداري، مما يساهم في تعزيز اللامركزية الإدارية، نجد أنه ومن خلال الرقابة المفرطة، يعود ليعزز دور السلطة المركزية.

الأمر الذي يؤدي بدوره إلى عرقلة أية فرصة تشجع على تفعيل المبادرة الفردية المحلية للتنمية. فالجدير ذكره أن اللامركزية الإدارية خلقت لتفادي العديد من المشكلات الإدارية (كالروتين الإداري مثلاً)، إنما طبيعة علاقة الإتحاد بالسلطة المركزية، المرسومة من قبل المشرع لا تخدم عملية تسريع العمل الإداري. فإذا أراد الإتحاد تلزيم مشروع أشغال معين -تزفيت بعض الطرقات الداخلية مثلاً- لا بد من اتخاذ القرار في المجلس التقريري للإتحاد بدايةً، من ثم إعداد دفتر شروط يعرض على المجلس من ثم يحال إلى سلطة الرقابة المتمثلة بالمحافظ، من ثم يعود المشروع إلى الإتحاد الذي عليه أن يتقيد بما يطلبه المحافظ من إيضاحات أو تعديلات على المشروع، وهو بدوره قد يطلب مثلاً مستندات إضافية للاطلاع أكثر على وضعية الطرق المراد تزفيتها كالصور مثلاً، ومن ثم تعاد إلى الإتحاد بعد تصديق المحافظ ليقوم بتلزيماها وهو بدوره يقوم بالإعلان عن التلزيم في ثلاث صحف محلية وفي الجريدة الرسمية ومن ثم يستلم العروض وبعدها تقوم اللجنة الخاصة بدرس العروض وتضع تقريراً عنها ومن ثم يتم رفعه إلى المجلس التقريري في الإتحاد، لكي يوافق عليها⁽³⁾. كل ذلك من أجل فقط عملية تزفيت طريق، إذاً أمام هذا المسار الطويل من المعاملات الإدارية المطلوبة من الإتحاد البلدي، بالطبع نكون قد ابتعدنا قليلاً عن أسلوب الإدارة اللامركزية الفعلية. إن هذا الأمر يفتح الباب على الطرق التي من خلالها يتمكن الإتحاد من القيام بمشاريعه بسرعة، ومن دون

1 - المواد 59،60،61، وقد سبق ذكرهم في هامش الصفحة 33.

2 - المادة 59 من المرسوم الإشتراعي رقم 77 /118 "تعدد القرارات التي من الممكن البلدية أن تقوم بها من دون موافقة السلطة المركزية، و فقط ترسل الى المحافظ للإطلاع وأخذ العلم، أما المادة 60 من المرسوم نفسه، فهي تعدد القرارات التي تخضع لتصديق القائمقام، وهذه الموافقة تكون مسبقة، أما المادة 61 فهي تعدد القرارات التي تخضع لتصديق المحافظ، وهذه القرارات لا تكون نافذة إلا في حال الموافقة المسبقة عليها من قبل السلطة المركزية، من الممكن العودة الى المرسوم السابق ذكره للإطلاع بشكل مفصل على طبيعة هذه القرارات، و الجدير ذكره ان أحكام هذه المواد تطبق على البلديات والإتحادات البلدية على حد سواء".

3 - مراجعة أحكام المرسوم رقم 1959/2866 المتعلق بنظام المناقصات.

اللجوء لكل هذه المسالك الإدارية المؤخرة. ومن خلال إيجاز المسالك الإدارية لمعاملات الإتحادات البلدية يمكن تفادي عمليات الالتفاف على القانون، لتسريع تنفيذ الأشغال (كاللجوء إلى عملية تجزئة النفقات مثلاً لتفادي هذه الرقابة الإدارية المفرطة).

إذاً هل يعتبر كل هذا الكم من الرقابة المسبقة على أعمال الإتحادات البلدية جائز وفعال في الحفاظ على الأموال البلدية، وهل تعتبر هذه الرقابة من قبل هذه الهيئات المتعددة بهذه الشروط الموضوعية ممكنة وعادلة، خاصةً مع كون الإتحاد البلدي يتألف من إرادة هيئات منتخبة مباشرةً من الشعب وكيف لإرادة الهيئة المنتخبة أن تخضع لسلطة موظف أتى عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية ؟

كما إننا نجد من خلال الممارسة الفعلية للعمل في الإتحاد، أن القائمقام والمحافظ يمارسان في هذا الصدد، سلطة مفرطة في الرقابة الإدارية. فكل معاملة تصدر عن الإتحاد وعندما تكون وجهتها أحد أجهزة الدولة لا بد من أن ترسل عبرهم. فليس للإتحاد أن يتواصل مباشرةً مع إدارات الدولة بل لا بد من المرور أولاً بالقائمقام أو المحافظ لإطلاعهم على فحوى المراسلات، الأمر الذي يؤدي إلى البطء في تسيير الأعمال الإدارية. كما لرئيس السلطة التنفيذية في البلدية التواصل مباشرةً مع الإدارات العامة في كل ما يتعلق بشؤون البلدية العادية، والقواعد القانونية موحدة في هذا الصدد بين البلدية والإتحادات البلدية. من هنا فإن التدخل من قبل القائمقام أو المحافظ يخالف النص القانوني الواضح⁽¹⁾.

ولا بد من القول بهذا الصدد أن الإتحادات البلدية تتشكل من أعضاء بلديات تم انتخابهم مباشرةً من قبل الشعب، أي تم اختيارهم بواسطة أكثر الطرق شرعية، وديمقراطية، ولكن من خلال القيود الرقابية التي فرضها المشرع سواءً على البلديات أو على إتحاد البلديات يكون هذا الأخير قد جعل هذه الإدارات المحلية لا تختلف عن أية إدارة رسمية أخرى، تعاني من البيروقراطية الإدارية، لا بل هو وضعها في أسفل الهرم الإداري لكونه أخضع قرارات سلطة منتخبة مباشرةً من قبل الشعب للتصديق من قبل القائمقام، كما سبق و ذكرنا.

في هذا الصدد نلفت إلى كون المشرع قد ساوى بين الصلاحيات المالية الممنوحة لإتحاد البلديات، وبين الصلاحيات المالية الممنوحة للبلديات، السؤال المشروع طرحه في هذا الصدد،

1 - المادة 79 من قانون البلديات، الفقرة الثانية: "...يتصل رئيس السلطة التنفيذية مباشرةً مع الإدارات العامة في كل ما يتعلق بشؤون البلدية العادية".

هل أن المهام الملقاة على عاتق إتحادات البلديات هي نفسها التي تضطلع بها البلديات، إن من حيث الكمية أو النوعية على حدٍ سواء؟

بالطبع إن المسؤوليات التي يضطلع بها الإتحاد، أكبر وأوسع من تلك التي تعنى بها البلديات، وتعتبر الإتحادات البلدية نموذج جيد، من حيث التعاون بين عدة بلديات لتتكامل فيما بينها، في سبيل تأمين حاجاتها الخدمائية والتنمية. خاصة وأن بعض البلديات الصغيرة لا تملك القدرة حتى على تأمين أبسط الأمور الخدمائية ضمن نطاقها، كرفع النفايات المنزلية، مثلاً، أو كتعبيد الطرقات، أو مد قنوات الصرف الصحي. وهنا يأتي دور الإتحاد البلدي لمساعدة هذه البلديات من خلال التكامل فيما بينها وبمختلف قدراتها المالية و البشرية.

إذاً إن إعطاء الإتحادات البلدية نفس الصلاحيات المالية المعطاة للبلديات في حين أن مسؤوليات الأولى أوسع بكثير من مسؤوليات الثانية، لا يشجع على تأسيس الإتحادات البلدية، حيث لا يوجد أي تسهيلات مالية أو إدارية تختلف عن تلك الممنوحة للبلديات. خاصة وأن الإتحادات البلدية من الممكن أن تعمل على إمتصاص بعض أعباء الحاجات المحلية والتخفيف من ثقلها سواء عن كاهل الدولة، أو عن كاهل البلديات، لذلك لا بد من توسيع الصلاحيات المالية والتخفيف من مستوى الرقابة على الإتحادات البلدية.

في نفس السياق، إن التخفيف النسبي من مستوى الرقابة العالي المفروضة من قبل السلطة المركزية،، والإستعاضة عنه بمسار عمل إداري محلي جديد، تكون بموجبه قرارات الإتحاد البلدي نافذة بحد ذاتها دون الحاجة للتصديق عليها من قبل السلطة المركزية. وهذا الأمر لا يستتبع إفتراض تدني مستوى العمل الإداري والتفرد في اتخاذ القرارات، أو الإساءة في استخدام الأموال العامة. كما أنه لا يهدم وحدة البلاد ولا يؤثر على قوة الدولة المركزية.

وهذا الإستقلال الإداري والمالي الحقيقي لا يجب أن يستثنى-برأينا- سلطة الوصاية على دفاتر الشروط أو صفقات اللوازم والاشغال والخدمات أيأ تكن قيمتها. ومن الممكن ضبط عمل الإتحاد البلدي من خلال، تعيين مراقب مالي لكل مجموعة من الإتحادات البلدية في نفس المنطقة الجغرافية مع الأخذ بعين الإعتبار عدد البلديات التي تشكل الإتحادات البلدية. مهمته الإطلاع على معاملات المشاريع قبل عقدها وينظر فيها لجهة توفر الإعتمادات ولجهة إنطباقها على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

كما من الممكن العمل على تعزيز الرقابة المؤخرة لسلطة الوصاية على الأعمال المنجزة، ومن خلال هذا الأمر نبقى عمل الإتحاد تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وبالتالي يتحقق الهدف من الرقابة الإدارية، لكن بطريقة لا تؤدي إلى عرقلة عمل الإتحاد.

أما فيما يتعلق بالعمل الوظيفي "تختلف البلديات في تقييم واقع جهازها البشري من حيث العدد و الكفاءة و الحاجة الى التوظيف و الحاجة الى تحديث الملاك البلدي. بالنسبة لعدد الموظفين ، فإن نسبة البلديات المكتفية بعدد موظفيها لا تتعدى ال 30 % في حين أن هناك نحو 3 % من البلديات تعاني نقصاً طفيفاً في عدد الموظفين مقابل نحو 32% تعاني نقصاً حاداً في عدد الموظفين . إلا أننا نلاحظ أن البلديات الكبيرة التي تعتبر أن نقص الموظفين هو عائق أساس أمام عملها . أما البلديات الأخرى فمعظمها يعتقد أن عدد الموظفين كافٍ للقيام بالمهام البلدية الأساسية"⁽¹⁾ و هذا النص ينطبق بحرفيته على واقع إتحاد البلديات، ففي إتحاد بلديات قرى شرق زحلة هناك فعلياً ثلاثة موظفين أساسيين داخلين في الملاك، وهم من يقومون بكافة الأعمال الإدارية.

إن هذا الأمر لا يشكل مشكلة مهمة بالنسبة لعدد المهام التي يقوم بها الإتحاد، وبالتالي هم يستطيعون الإلمام وتغطية كافة الأعمال الملقاة على عاتقهم. ولكن كما سبق و رأينا إن الإتحاد لا يقوم بتنفيذ مشاريع تنموية ضخمة، ولا يقوم بمهام متشعبة تحتاج الى إختصاص، ولكن عندما يتسع حيز مهام هذا الأخير، فلا بد، بل من الضروري أن يصار الى زيادة عدد الموظفين وذلك لتشكيل جهاز هندسي في الإتحاد، والذي يتولى مهمة درس طلبات رخص البناء في نطاق البلديات التي لا تستطيع أن تشكل جهاز هندسي خاص بها. كما يقع على عاتقه مهمة تنظيم الكشوفات الفنية، وإعداد دفاتر شروط اللوازم والأشغال والخدمات، بالإضافة إلى تولي مهمة وضع التخطيطات والمراقبة الصحية.

إذاً، بالنظر إلى أهمية المهام الملقاة على عاتق الموظفين في إتحاد البلديات، نص قانون البلديات في الفصل الثالث منه على دور الموجه البلدي. ومهمته "توجيه البلديات إلى الوسائل الكفيلة بتطويرها ورفع مستواها وزيادة فعاليتها وتحسين تنظيمها وتبسيط الأساليب والأصول وطرق العمل المتبعة فيها وتعريفها إلى أفضل السبل لتحقيق غاياتها"⁽²⁾. وقد أوكلت هذه المهمة لموظفين كفونين من بين موظفي الدولة والبلديات، الذين تتوفر فيهم معارف ومؤهلات إدارية

1 - ديمة صادر: تجربة العمل البلدي في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، www.mafhoum.com تاريخ الزيارة 2019/3/12 س:32:15.

2 - المادة 92 من المرسوم الإشتراعي 77/118.

خاصة في مجال العمل البلدي⁽¹⁾. ويقوم هؤلاء بدورهم في إعداد دورات تدريبية للبلديات والإتحادات المنشأة وأجهزتها وفقاً لبرنامج يحدده وزير الداخلية. ولكن من الملاحظ في هذا المجال هو عدم صدور أنظمة أو مراسيم تطبيقية تنظم عمل الموجه البلدي، لذلك نقترح إنشاء معهد تدريبي دائم يعنى بالموظفين والعاملين في البلديات والإتحادات البلدية، و يضطلع بنفس الأهداف الموكلة للموجهين البلديين. كما "كان من الممكن أن يعهد قانون البلديات بمهمة التوجيه والتدريب هذه إلى المعهد الوطني للإدارة والإنماء في مجلس الخدمة المدنية"⁽²⁾ بغض النظر عن ما إذا كانت هذه البلديات والإتحادات البلدية خاضعة أو غير خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية.

وعلى الرغم من النص القانوني الذي يقضي بأن يستفيد من خدمات الضمان الاجتماعي، الأشخاص اللبنانيون الذين يعملون في البلديات⁽³⁾، إلا أن معظم موظفي البلديات وعمالهم هم حالياً خارج تغطية الضمان الاجتماعي. وبالتالي يستفيد الموظفون من تقديرات طبية، تشمل بدل الدواء والعلاج والاستشفاء، التي تؤمن بموجب عقود تأمين خاصة وذلك وفقاً لنظام الموظفين الخاص بكل إتحاد بلدي، وهذا الأمر ينطبق تماماً على موظفي الإتحاد الداخليين في الملاك. كما أن المساعدات المدرسية تصرف للعاملين في الإتحاد من موازنة هذا الأخير، وهم يعاملون في هذا الصدد كعمالة موظفي الدولة، ويستفيدون من نظام التدرج والرتب.

من الممكن أن يكون وضع الإتحاد في بعض الفترات متعثر مالياً، وبالتالي هناك احتمال أن تضيق حقوق الموظفين والمستخدمين عندها، فلماذا لا يتم، إدخال هؤلاء الموظفين فور تعيينهم الى تعاونية موظفي الدولة، أو على الأقل السماح لهم بالاستفادة وعائلاتهم من تقديرات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وهو ما يخفف العبء المالي عن الإتحاد فأهم النفقات الواردة في موازنة الإتحاد البلدي مرصدة لتغطية نفقات الموظفين والمستخدمين كما سبق ورأينا.

أما فيما يتعلق باللجان المنصوص عنها قانوناً، فالجدير بالذكر أن القانون لم يمنع أن يكون عضو البلدية الواحد، يشترك في أكثر من لجنة واحدة، ذات مهام متكاملة. إن هذا الأمر يختلف في حال كنا بصدد لجنتين متكاملتين في العمل، مثال على ذلك أن يكون أحدهم عضواً في لجنة الشراء، ولجنة إستلام الشراء في آن معاً، فهذا الأمر يضرب هدف المشرع بتعدد

1 - المادة 93 من المرسوم الإشتراعي 77/118.

2 - خليل الهندي وأنطوان الناشف: البلديات في لبنان، م.س.ذ. ص: 65.

3 - قانون الضمان: المادة 9، الفقرة أولاً، المقطع د: "الأشخاص اللبنانيين الذين يعملون لحساب الدولة أو البلديات أو أية إدارة..."

اللجان حفاظاً على المال العام ومنعاً من تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة كما سبق وذكرنا. كما أن اللجان التي يتألف منها إتحاد بلديات شرق زحلة: هي اللجان التي نص القانون على وجوب وجودها في الإتحاد، بالإضافة إلى لجنة البيئة ولجنة الرياضة، وهو يفتقد إلى وجود جهاز هندسي مختص يسهل عمل الإتحاد خاصةً في ما يتعلق بالعلاقة مع التنظيم المدني حيث يتولى هذا الأخير على سبيل المثال لا الحصر، وضع دفاتر الشروط الخاصة بكل الأشغال واللوازم والخدمات(1) التي يقوم بها الإتحاد الأمر الذي يؤخر قليلاً عملية تنفيذها نظراً للضغط الموضوع على التنظيم المدني. بالإضافة إلى الصلاحيات المهمة الموكلة إلى هذا الجهاز الهندسي والصحي: من إعداد الدراسات الفنية المطلوبة والإستشارات إلى وضع التخطيطات وإعداد لوائح الإستملاك وإبداء الرأي برخص الإسكان والمراقبة الصحية(2) ... على مدى كافة بلديات الإتحاد. إذاً إنطلاقاً من مدى أهمية دور الجهاز الهندسي في الإتحاد، لا بد من العمل على جعله من بين الأجهزة الإلزامية، والتي لا بد أن توجد في كل إتحاد بلدي. وفي حال تعثر القيام بهذا الأمر على صعيد الإتحاد، نظراً للقدرات المالية في الإتحاد من الممكن إنشاء جهاز هندسي مشترك في كل قضاء، ممول من عدة إتحادات بلدية، تستفيد منه وبذلك نكون حققنا نوعاً جديداً من التعاون بين الهيئات المحلية.

أما لجهة مالية الإتحاد، فمن الواضح من خلال نظرة سريعة على موازنة الإتحاد نجد أن مساهمة الصندوق البلدي المستقل هي التي تشكل القسم الأكبر من إجمالي وارداته، وبالتالي ترتكز موازنة الإتحاد على هذه العائدات. من هنا، كان لا بد من الإضاءة على بعض النقاط المهمة المتعلقة بأموال الصندوق البلدي المستقل. بدايةً، إن المرسوم رقم 1979/1917 المتعلق بتحديد أصول توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، وبمادتيه السادسة والسابعة، قد اقتصر على النص على كيفية توزيع عائدات هذا الصندوق، ولم يذكر المشرع في هذا المرسوم آلية الدفع للبلديات والإتحادات البلدية والمهلة القسوى التي لا بد من توزيع هذه العائدات أثناءها. "فبالنسبة للتوزيع يجب أن يحصل قبل نهاية شهر أيلول من كل سنة كحد أقصى ولا نقصد بذلك شهر أيلول من سنة التحصيل نفسها ذلك أن التوجب والتحصيل عن سنة لا يكتمل إلا بانتهائها. وعليه يكون المقصود هو أيلول السنة التالية لسنة التحصيل... أما بالنسبة للدفع

1 - المادة 122 من قانون البلديات

2 - سبق ذكرهم بشكل مفصل في القسم الأول من هذا البحث في الصفحة 15.

وإزاء عدم وجود نص خاص يقتضي العودة إلى المبادئ العامة التي تملي وجوب الدفع كاملاً ضمن مهلة معقولة بعد صدور مرسوم التوزيع"⁽¹⁾.

وهنا تكمن المشكلة في كون الإتحاد كحال البلديات لا يعلم بمقدار هذه العائدات، وذلك عائد إلى آلية توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، فهي لا توزع بانتظام بالرغم من أن القانون ينص على ضرورة توزيع هذه الأموال في أيلول من كل سنة بموجب مرسوم. كما أن الإتحاد لا يعرف ما هو مقدار حصته قبل الحصول عليها ما يعرقل صياغة الموازنة. فعندما لا يعلم الإتحاد ما هي الحصة المتوجبة له من الصندوق البلدي لا يستطيع إعداد الموازنة على نحو واقعي ودقيق.

وبمقتضى أحكام المرسوم رقم 1979/1917 وتحديداً المادة الرابعة منه، أجاز للدولة الأخذ من الحساب الخاص باسم الصندوق البلدي المستقل، المفتوح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية، وتحديد قيمة هذه النفقات سنوياً بقرار مشترك يصدر عن وزير الداخلية والمالية. ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى كون هذا المرسوم يضع القواعد التطبيقية لقانون البلديات، بينما في هذه المادة نعتقد أنه تخطى الأحكام المنصوص عنها في هذا القانون وهو ما لا يجب أن يكون في النصوص التطبيقية للقوانين.

فالقانون البلدي قد نص على وجوب اعتبار أموال الصندوق البلدي المستقل أمانة ومبالغ موقوف دفعها⁽²⁾، وبالتالي لا يجوز التصرف بهذه الأموال من قبل وزارة الداخلية، على اعتبار أنها سلطة الوصاية، لكون هذه الأمزال لا تدخل في الأموال المرصدة لها في الموازنة، و"لا يجوز اقتطاع نفقات مصلحة الشؤون البلدية والقروية من الصندوق البلدي المستقل المخصص فقط للبلديات وإتحادات البلديات بل من موازنة وزارة الداخلية"⁽³⁾. من هنا تظهر أهمية إنشاء صندوق مالي يجمع كافة الموارد المالية الخاصة بالبلديات والإتحادات البلدية، ويديره أشخاص ممثلين لهذه الهيئات المحلية بالإضافة إلى أشخاص منتدبين من قبل السلطة المركزية أو سلطة الوصاية. كما لا بد من الالتفات إلى آلية توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، وهي تتم بالإستناد إلى عدد السكان المسجلين في الإتحاد، هنا نرى أنه من الفعال أكثر توزيع هذه الأموال على أساس أكثر من معيار، وذلك لإنصاف الإتحادات البلدية. فمن الممكن التوزيع على أساس عدد السكان الفعليين في الإتحاد، بالإضافة إلى الأخذ بمعيار عدد الطلاب المسجلين

¹ - إيلي، معلوف: الصندوق البلدي المستقل، م.س. د. ص: 146

² - رأي إستشاري: ديوان المحاسبة، رقم 45 تاريخ 2004/4/29، طالب الرأي: رئيس بلدية صيدا (غير منشور)

³ - رأي إستشاري: هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، رقم 4 تاريخ 1992/11/15، مجموعة إجتهاادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، مجلد 11 ص: 11191.

في المدارس الرسمية مثلاً، وذلك لدعم المدرسة الرسمية، كما من الممكن التوزيع على أساس تصنيف المنطقة التي يقع ضمنها الإتحاد، هل هي منطقة تجارية، صناعية، زراعية، سياحية او خدماتية.

في النهاية، نحن نرى أن المشرع يركز في أحكامه على جانب واحد من عمل الإتحاد، ويضع ثقل هذه الأحكام على مراقبة عمل الهيئات المحلية. وكان المشرع عندما وافق على النصوص القانونية التي تقر بصلاحيات واسعة للبلديات والإتحادات البلدية على الصعيد المحلي، كان يتخوف من انقسام الدولة إلى دويلات صغيرة والتقلت من السلطة المركزية. بالتالي لانستطيع القول أننا بصدد الانتقال إلى اللامركزية الموسعة، فنحن في ظل هكذا نصوص قانونية أقرب إلى اللامركزية الموسعة منه إلى اللامركزية، وفي هذا ابتعاد عن التنظيم الإداري الذي نصت عليه كل من وثيقة إتفاق الطائف ومن بعدها مقدمة الدستور اللبناني(1).

المبحث الثاني: المعوقات المادية

من خلال قيامنا بالتدريب في مركز إتحاد بلديات شرق زحلة رأينا أن من أهم الأمور التي يستفيد منها طالب الدراسات العليا، إنما هو الخروج إلى ما أبعد من الشق القانوني البحث أي النظر إلى الأمور بمنظار أوسع من السطور والنظريات والانتقال إلى أرض العمل، وسبر غور الوقائع العملية، الأمر الذي يؤدي حتماً إلى بحث أكثر دقة وواقعية، خاصة بعد الإطلاع على العوائق المادية التي يعاني منها الإتحاد.

ومن أبرز هذه المعوقات أولاً: الحاجة إلى مركز جديد، وذلك لكون المركز الحالي غير ملائم للعمل فيه، لكونه أصبح بناء قديم ويقوم على أساسات باتت مع الزمن متصدعة، من هنا إن هذا المركز غير مؤهل لاستمرار العمل به ولا يليق بأن يكون مركزاً للإتحاد.

أما في ما يتعلق بالموازنة العامة للإتحاد، نجد أن حوالي نصف الإنفاق البلدي يصرف تحت باب الرواتب والأجور للكادر البشري في الجهاز التنفيذي، والقسم المتبقي من الواردات، لا يمكن أن تنفذ به الخطط الإنمائية: الصحية، التربوية، الإجتماعية أو الاقتصادية، التي يضعها الإتحاد.

إن أهم المشاريع المنفذة من قبل الإتحاد تشتمل على أعمال التزفيت وتوصيل شبكة الصرف الصحي. أما المشروع الذي كان يعمل عليه من أجل إنشاء محطة تكرير مياه إنما

1 - ضمن باب الإصلاحات الأخرى في وثيقة الوفاق الوطني، الفقرة "أ"، رابعاً: "إعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الصغرى (القضاء و ما دون) ...".

العائق الوحيد أمام تنفيذه، نستطيع القول هو عائق مالي بحت. وفي حال استمر الإتحاد بالعمل على هذا المشروع كان لابد من أن يسعى للتواصل مع العديد من الجهات الحكومية وغير الحكومية للسعي والعمل على تأمين المبلغ اللازم لتنفيذ المشروع. أما إذا تم تأمين هذا المبلغ، فإن عملية التنفيذ ستتأخر كثيراً، وخلال هذه الفترة قد تتغير الأسعار مثلاً أو قد تظهر مشاكل جديدة ناتجة عن هذا الأمر، كمشاكل صحية مثلاً عند سكان الإتحاد، فهنا نحن بصدد حالة من الإستجداء من أجل القيام بأي عمل بلدي تنموي جدير بالذكر ويخدم المنطقة. ولا بد من القول أن الإتحاد قد غض الطرف عن تنفيذ هذا المشروع حتى قبل أن يتبنى الأمر مجلس الإنماء والإعمار. لذلك وبناءً على ما تقدم لابد من حث الإتحادات البلدية على تقليص النفقات الإدارية وبوجه النفقات المنتجة، وذلك للعمل قدر الإمكان على تمويل المشاريع الخدمائية و الإنمائية.

كما وارتباطاً بما سبق نستطيع القول أن ضعف ثقة المواطنين بالعمل البلدي يشكل عائقاً عملياً غير مباشر على عمل الإتحاد، فمالية الإتحاد تضم العديد من الموارد، من ضمنها مساهمة الأعضاء - أي البلديات الأعضاء- بعشرة بالمئة من الواردات الفعلية للبلديات الأعضاء. ولما كانت الجباية من البلديات غير مكتملة، والسبب في ذلك يعود لغياب وسيلة الإلزام للمواطن في دفع المستحقات. مع العلم أن من حق البلدية أن تحجز العتاد وأن تضع إشارة على ممتلكات المواطنين ولكن في غالب الأحيان، لا يتم اللجوء الى مثل هكذا إجراءات، نظراً للعلاقات العائلية والقربان التي ترتبط بين أبناء البلدة الواحدة. من هنا إن ضعف الجباية من قبل هذه البلديات يؤثر بشكل مباشر على وارداتها المالية، الأمر الذي ينعكس بشكل غير مباشر على مساهمة هذه الأخيرة في موازنة الإتحاد البلدي.

بالإضافة إلى ذلك، لاحظنا وجود مشكلة غياب التخطيط في الإتحاد، إن على صعيد المشاريع الخدمائية، أو على صعيد المشاريع الإنمائية، وهذه الخطط يجب أن توضع بالإستناد الى قاعدة بيانات مكتسبة من خلال إحصاءات جغرافية وديمغرافية، ومسح شامل لكافة البنى التحتية والمصانع والأراضي الزراعية، وكافة المعطيات الأخرى التي من شأنها أن تساهم في وضع خطط شاملة إنمائية وخدمائية على الصعيدين، الخدماتي أولاً والإنمائي ثانياً .

أما في ما يتعلق بعلاقة الإتحاد مع المواطنين، من المعلوم أن الإتحاد لا يتعامل بشكل مباشر ويومي مع المشكلات التي يعانون منها، فهذا الأمر يقع على عاتق البلديات. من هنا إن بعض سكان البلديات الأعضاء في إتحاد بلديات قرى شرق زحلة، غير مطلعين على أن بلديتهم من ضمن البلديات الأعضاء في الإتحاد، وذلك إما لعدم وجود إعلان كافٍ عن المشاريع التي

يقوم بها الإتحاد لخدمة هؤلاء الناس، أو يعود لسبب قلة هذه المشاريع. من هنا نجد أن علاقة الإتحاد مع المواطنين ضعيفة الى حد ما.

لذا لابد من تفعيل هذه العلاقة بالتعاون مع البلديات الأعضاء وحثهم على سماع صوت المواطنين. ومن الممكن بهذا الصدد تفعيل عمل صندوق شكاوى المواطنين والإشراف عليه مباشرة من قبل رؤساء البلديات شخصياً، والمواظبة على الإطلاع على محتواه بشكل دوري. الأمر الذي يشجع الناس على التعبير عن احتياجاتهم بطريقة منظمة ومسموعة من قبل السلطة المحلية. كما من الممكن تفعيل هذا الصندوق على صعيد الإتحاد الأمر الذي يقرب وجهات النظر بين أبناء الإتحاد و يجعل من الحاجات المشتركة بين أبنائه لها الأولوية في سلم المشاريع التي يعمل عليها. إن هذا الأمر كفيل بتطوير العلاقة بين أبناء الإتحاد الواحد، و نشر حس المسؤولية المشتركة، الأمر الذي يمهد في ما بعد الى إحترام هذا الإتحاد وقراراته وأعماله من قبل أبناء الإتحاد، لأنه سبق وأنشأ علاقة متبادلة فيما بينهم، مبنية على إحترام المسؤوليات المشتركة بين الطرفين.

أما بخصوص العلاقة بين أعضاء الإتحاد، فقد طرحنا سابقاً أن موقع رئاسة الإتحاد يتغير بالمداورة كل سنتين، وهنا نلقت النظر إلى بعض سيئات هذا الأمر: من المفيد جداً العمل على حماية العيش المشترك خاصة على الصعيد المحلي و لكن هل هذه الحماية لا تتحقق إلا من خلال مبدأ المداورة؟ إن هذه العملية بنظرنا مرهقة بالنسبة للإتحاد فهي تستهلك وقتاً طويلاً وأصول وإجراءات إدارية أطول من تقديم إستقالة و طرح ترشيح و إعادة إنتخاب ... و كل هذه الأمور التي من الممكن أن نتفادها إذا استبعدنا هذا الإتفاق.

إن واقع الحال "كما يقال إسمع تفرح، جرب تحزن، نلك أن المهام البلدية تكاد تنحصر في أمور بسيطة من ناحيتي العدد والأهمية ... المهام الأخرى من عمرانية وإجتماعية وصحية وثقافية وغيرها تبقى حبراً على ورق" (1). في حين أن البلديات وإتحادات البلديات هي نموذج مصغر عن الدولة، ومن الممكن أن تكون نواة للتغيير، سواء في الأنظمة الإدارية أو السياسية على صعيد الدولة ككل. من هنا إن مفهوم المداورة وإن يكن الهدف منه هو الحفاظ على مبدأ العيش المشترك، إنما هو يعرقل تنفيذ الخطط الإنمائية البعيدة المدى. إن الحفاظ على العيش المشترك إنما يتم بشكل أفضل إذا ما نفذت مشاريع خدماتية وتنموية للمنطقة ككل وتم تحسين المستوى المعيشي في المنطقة ككل، بغض النظر عن الديانة أو المذهب.

1 - خطار، شبلي: دراسة مالية وإقتصادية وصفحات من حياته: م.س.ذ.ص:75.

الفصل الثاني : نحو إتحاد بلديات نموذجي

بعد عرض تفاصيل واقع إتحاد بلديات قرى شرق زحلة، والإضاءة على أبرز العقبات التي تواجه عمل هذا الإتحاد وغيره، وإن أغلب هذه العقبات- خاصةً القانونية منها- تعتبر عقبات مشتركة بين كافة الإتحادات البلدية في لبنان .

من هنا ارتأينا أن نقوم بهذا الفصل بالعرض لنموذج محلي ناجح، يمكن أن يحتذى به على صعيد التجربة المحلية، لإتحاد البلديات. لكن بالرغم من أن هذه التجربة تتميز بمعطيات جغرافية، ديمغرافية وإجتماعية تختلف عن تلك التي تتوفر في إتحاد بلديات قرى شرق زحلة، لكن هذا لا يمنعنا من عرض نموذج ناجح عن الإتحادات البلدية في لبنان.

إن التجربة أثبتت إمكانية نجاح عمل هذه الإتحادات إذا ما توفرت الدوافع لذلك، بحيث نكون أمام نموذج وطني فعال يعكس مثلاً عن العمل اللامركزي الفعال، الذي يساهم بدوره في تطوير المجتمعات المحلية بكافة جوانبها الإنمائية والخدماتية، بكافة السبل المتاحة. وللتأكيد على هذه الفكرة، سنستعرض بإيجاز ضمن المبحث الأول من هذا الفصل، بعض من هذه النماذج التي تؤدي أدوار إيجابية، والتي يمكن التأسيس عليها عند أي توجه لتحقيق اللامركزية الإدارية الموسعة.

إن الإنطلاق نحو اللامركزية الإدارية الموسعة، تأسيساً على ما ورد في مقدمة الدستور اللبناني من الممكن أن يكون أكثر سهولة فيما لو استفدنا من بعض التجارب الخارجية في هذا الصدد، وتعتبر فرنسا من الدول التي تعتمد اللامركزية الإدارية الموسعة التي تتشابه بنظامها الإداري مع النظام الإداري اللبناني⁽¹⁾ وبالتالي من الممكن أن نستفيد من التجربة الفرنسية في اللامركزية الإدارية، إن على صعيد التطور الحاصل في النصوص، أو على صعيد تفادي هفوات المشرع الفرنسي . من هنا حاولنا في معرض المبحث الثاني من هذا الفصل المقارنة قدر الإمكان بين النظامين الإداريين و حاولنا الإضاءة على بعض النقاط المهمة في النظام الإداري اللامركزي الفرنسي، التي تستطيع أن تخدم التجربة اللبنانية إيجاباً في هذا المجال.

1 - نظراً للروابط التاريخية بين البلدين، حيث برز تأثير الدولة الفرنسية على لبنان في أوجه، وعلى كافة الصعد والمستويات في الدولة اللبنانية، إبان الإنتداب.

المبحث الأول: نموذج وطني فعال

لكل إتحاد بلديات شروطه وميزاته الجغرافية والديمغرافية والإقتصادية الخاصة ، والتي تلعب دوراً هاماً في تحديد مدى أهمية الخطط الموضوعة من قبل مجلس الإتحاد، إن على الصعيد الخدماتي أو على الصعيد الإنمائي. والمعيار الذي يعتمد لمعرفة مدى فعالية الإتحاد البلدي إنما يعرف من خلال مدى أهمية المشاريع والخدمات المقدمة من قبل مجلس الإتحاد ضمن نطاقه. وبعد الإطلاع على الإنجازات المحققة من قبل النماذج المعروضة فيما يلي نجد أن هذه النماذج، استطاعت أن تكسر الروتين في عملها على الصعيد المحلي، الذي ينحصر في أغلب الأحيان بالشق الخدماتي البحث، ولكن في حالتنا هذه تطور العمل من خدماتي بحث الى خدماتي إنمائي. وقد حاولنا قدر الإمكان العمل على اختيار نماذجين بميزات متباينة، أن على الصعيد المناطقي الإداري (نموذج من محافظة النبطية ونموذج من محافظة لبنان الشمالي) او على الصعيد السكاني (تباين بنسب الكثافة السكانية)....

الفقرة الأولى : إتحاد بلديات جبل عامل

" في الإتحاد قوة"، تحت هذا الشعار التقى عدد من بلديات قرى قضاء مرجعيون لإنشاء اتحاد يجمع أهدافها المشتركة ويوحد رؤيتها المستقبلية تجاه تنمية قراها الحدودية التي تخلت عنها السياسات الحكومية منذ زمن عليها تعوض بعضاً من هذا الحرمان سيما وأن هذه القرى الحدودية تقع في منطقة تعيش اللاإستقرار الأمني الدائم⁽¹⁾، بهذه المقدمة يفتتح موقع اتحاد جبل عامل الإلكتروني النبذة عن هذا الإتحاد ومن الواضح من عبارات هذه المقدمة العزيمة الموجودة عند المعنيين على الإنطلاق بمنطقتهم إلى مرحلة الإنماء الشامل. لقد اخترنا اتحاد بلديات جبل عامل ليكون نموذجاً ناجحاً لهذه التجربة في لبنان لكونه وبموارده البشرية والمادية المتوفرة له يتشابه مع الموارد البشرية والمادية لاتحاد بلديات قرى شرق زحلة ويمكن الاستفادة بشكل كبير من تجربة هذا الإتحاد على الصعيد المحلي.

تأسس اتحاد بلديات جبل عامل في العام 2006 بإحدى عشر بلدية، وهو يضم اليوم ثمانية عشر بلدية، وبعدهد سكان حوالي 65 الف نسمة وبأحوال معيشية مزرية، سيما وأن المنطقة كانت تعيش اللاإستقرار الأمني الدائم. كان الهدف الأول من تأسيس الإتحاد هو الإنتقال من الدور الخدماتي البحث الذي تلعبه البلديات إلى الدور الإنمائي على كافة الأصعدة، وخاصة على الصعيد البشري.

¹ - الموقع الرسمي لإتحاد بلديات جبل عامل www.itihadiabalamel.com تاريخ الزيارة 2019/2/12 س:16:46.

قليلة هي البلديات او إتحادات البلديات التي تولي التنمية البشرية اهتماماً ولخدمة هذا الهدف، قد أنشأ الإتحاد بنك المعلومات المركزي، الذي يتضمن خريطة مفصلة عن كل قرى الإتحاد لكل مكوناتها ومعالمها وشبكات المياه والصرف الصحي بما يسهل العمل بنظرة شاملة ودقيقة، وبالتعاون مع عدة منظمات وجهات حكومية وغير حكومية تم القيام بعدة مشاريع تنموية اقتصادية واجتماعية وثقافية من ضمنها:

إنشاء مخطط استراتيجي للطاقة والنفايات مع ART GOLD بتكلفة 100 ألف دولار أميركي وصيانة شبكة المياه تحت الأرض بتكلفة 215 الف دولار وثلاثة مشاريع مع UNDP للطاقة الشمسية وإنارة مدرسة قبريخا وإنشاء محمية وادي الحجر بالتعاون مع الـ UNDP والاتحاد الأوروبي للمحافظة على التربة من الإنجراف ، وعلى صعيد التنمية البشرية فقد عمل الإتحاد على تعزيز ثقة الناس بالمدارس الرسمية فبعد أن أغلقت بعض المدارس الإبتدائية والروضة أبوابها بسبب عدم وجود تلامذة، تحرك الإتحاد لمكافحة هذا الموضوع وأقام العديد من الدورات التدريبية للكادر التعليمي الرسمي وعمل على تنمية الإرشاد التربوي والتواصل مع المدارس الرسمية ووزارة التربية من أجل إيجاد السبيل الأمثل لإعادة ثقة المواطنين بالمدرسة الرسمية وبالفعل هذا ما حدث فقد ارتفعت نسبة الطلاب حوالي 15% في حين أن هذه النسبة تنخفض بشكل عام خاصة في مرحلة التعليم الإبتدائي والروضة. كما أن الإتحاد لا يترك جانباً إنسانياً أو اجتماعياً أو أمنياً أو إنمائياً إلا ويوليه اهتماماً خاصاً كالمعوقين وذوي الإحتياجات الخاصة والمسنين والنساء ومراكز الدفاع المدني والهيئة الصحية والمزارعين ومربي النحل والشباب... وبحسب الخطة الإنمائية التي أطلقها الإتحاد سنة 2018 فسيعمل الأخير على استكمال المنشأة الرياضية في بلدة برج قلاويه من خلال إضافة 180 متر مربع يتضمن نادي رياضي وصالة لياقة بدنية إضافة العمل على استكمال مشروع المدينة الترفيهية في البلدة. وإنجاز العديد من مشاريع تجميل مداخل قرى الإتحاد بالإضافة إلى العديد من المشاريع التي تعنى بصيانة وإنشاء البنى التحتية من طرقات إلى صرف صحي إلى الكهرباء.(1)

بعد الإطلاع على كل هذه الإنجازات وكل هذه الجهود المبذولة من تخطيط ومتابعة وتنفيذ لا يسعني القول إلا أن اتحاد بلديات جبل عامل يشكل تجربة متقدمة في العمل البلدي والإنمائي يستحق أن يعم في لبنان في ظل غياب الإهتمام من قبل السلطات الرسمية المعنية في حاجات القرى والبلدات.

1 - الموقع الرسمي لإتحاد بلديات جبل عامل www.itihadjabalamel.com تاريخ 2019/2/13 س: 11:12.

الفقرة الثانية : إتحاد بلديات جزين

"انشىء اتحاد بلديات منطقة جزين في قضاء جزين محافظة لبنان الجنوبي بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات وبعد موافقة مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2005/12/15 بموجب المرسوم 15998. ويضم الإتحاد 26 بلدية".⁽¹⁾

إن قضاء جزين، من أكثر المناطق اللبنانية شهرة ونموذجية، لكونه يتميز ببيئته المحمية والغنية، بحيث يتسنى لأبنائها ولزوارها التمتع بهذه الطبيعية الخلابة، من هنا كانت الرسالة التي وضعها الإتحاد، "هي العمل على تنمية مختلف القطاعات الحياتية لقرى منطقة جزين، مع المحافظة على الإرث الطبيعي، والمعماري بما يراعي شروط و معايير بيئية عالية الجودة والعمل على تنظيم التمدد العمراني وحماية المساحات الخضراء وتأمين شروط للنمو الاقتصادي تسمح باطلاق مشاريع تستقطب الزوار والمستثمرين وتساهم في خلق فرص عمل لأبناء القرى وذلك ضمن اطار عمل مؤسساتي منهجي يركز على العمل بشغف ومصداقية ويشكل المرجع الاول الذي يقود متحداً عملية التنمية ضمن خطة متكاملة ومستدامة"⁽²⁾.

حاله كحال باقي الإتحادات البلدية، يتألف هيكلياً من رئيس الإتحاد: السيد"خليل حرفوش"، ومجلس الإتحاد الذي يتألف بالإضافة الى الرئيس من 25 عضواً. بالإضافة الى لجنة المشتريات، لجنة الأشغال، لجنة إستلام الأشغال، اللجنة الصحية، اللجنة البيئية، لجنة الدراسة والتخطيط، لجنة ممثلي المؤسسات السياحية، اللجنة الزراعية، اللجنة المالية، اللجنة الثقافية، لجنة المناقصات، لجنة المهندسين. إن تعدد هذه اللجان وتنوعها كفيل بجعل المشاريع والخدمات المقدمة من قبل الإتحاد ذات جودة عالية، وهذا ما كان يفترق إليه إتحاد بلديات شرق زحلة. فالتجمع المحلي على صعيد البلديات غايته الأساسية التنمية المحلية وعملية التنمية هذه لا تكون إلا من خلال وضع الخطط بعيدة المدى والمتكاملة بأهدافها في كافة المجالات والقطاعات، والتخصص في العمل وتعدد اللجان يفسح المجال أمام العاملين في الإتحاد لإتقان العمل الملقى على عاتقهم.

كما أن هذا الإتحاد لا يؤسس فقط للتعاون بين أعضائه على صعيد السلطات المحلية، إنما أيضاً يعمل على تأسيس الوحدة بين أبناء المنطقة، لهذا السبب كان إصدار ما يسمى شرعة المواطن الجزيني، والتي تعتبر بمثابة ميثاق اخلاقي بين أبناء المنطقة الذي يسعى إلى تأمين

1- الموقع الرسمي لإتحاد بلديات جزين <http://www.jezzine-union.com> تاريخ الزيارة 2019/2/20 س:15:03.
2- الموقع الرسمي لإتحاد بلديات جزين <http://www.jezzine-union.com> تاريخ الزيارة 2019/2/20 س:15:03.

أفضل العلاقات التعاونية بين المواطنين والإتحاد من جهة و بينهم و بين بعضهم البعض من جهة أخرى. من أهم بنود هذه الشرعة: أولاً المحافظة على الأرض والإنسان، والتصرف بنزاهة وشفافية، التقيد بالتعاون و نبذ الفساد،التعاون مع السلطات المحلية من أجل المصلحة العامة ودفع الضرائب والرسوم المتوجبة (1).

من هنا نرى أن الإتحاد يأخذ بعين الإعتبار ،مدى أهمية دور المواطن على الصعيد التنموي البلدي ، فإذا لم يكن هناك إحترام من المواطنين للسلطة المحلية، ورغبة في التعاون فيما بينهم، فلا يمكن تحقيق الأهداف والخطط المرسومة من قبل الإتحاد على أكمل وجه. وهذا الأمر يجب العمل عليه على صعيد كافة الإحداثيات البلدية من جهة وعلى الصعيد البلدي أي على كل بلدية أن تحاول خلق رابط ميثاقي وأخلاقي بين مواطنيها، الأمر الذي يمنحهم الثقة بهذه البلدية، ويخلق لوعي جماعي من قبل المواطنين بالرغبة في الإلتزام بالتعليمات الصادرة عن البلدية. وانطلاقاً من هذا الرابط المحلي الضيق يمكن خلق رابط آخر بين المواطنين في الإتحاد البلدي ككل.

إذاً، وبعد تأسيس القاعدة الشعبية من الممكن الإنطلاق لتحقيق المشاريع البلدية، فقد كان للإتحاد في هذا السياق العديد من المشاريع المنجزة، إضافةً إلى مشاريع قيد الإنجاز على الصعيد الخدماتي، البنى التحتية وإعادة تأهيل العديد من الأماكن السياحية، التراثية، بغية تعزيز النشاط السياحي في المنطقة، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الحركة الإقتصادية، بالإضافة الى ذلك، يعمل الإتحاد البلدي على التصدي لمشكلة حيوية أساسية تعاني منها أغلب المناطق اللبنانية، وهي النفايات. فقد أطلق الإتحاد مشروع فرز النفايات ، تحت عنوان " فكر قبل ما تكب " وقد بدأت هذه الحملة إنطلاقها من المدارس الخاصة والرسمية . هذا بالإضافة الى العديد من المشاريع التنموية التي يعمل عليها إما منفرداً أو بالإضافة الى تقديمات مالية من العديد من الجهات المحلية والخارجية، والتي تهدف الى إنماء القرى وتحسين البناء وصولاً الى مواكبة التكنولوجيا المعاصرة (GIS(geographic information system).

- 1 - شرعة المواطن الجزيني: "1-المحافظة على الأرض والإنسان
- 2- تعزيز اليقة بالمنطقة والإستثمار فيها
- 3- المحافظة على البيئة والمساهمة في نشر الثقافة الخضراء
- 4- تقدير التراث الثقافي والطبيعي والمحافظة عليه
- 5- الإنخراط بالعمل في المجتمع المدني في سبيل تنمية مستدامة للمنطقة
- 6- التصرف بنزاهة وشفافية
- 7- الإمتناع عن التصرفات التي تضر بالمنطقة وتفرق بين العائلات
- 8- التقيد بالقانون ونبذ الفساد
- 9- التعاون مع السلطات المحلية من أجل المصلحة العامة..."

إن كل ما تقدم يعتبر جيد على صعيد الصلاحيات الممنوحة للإتحادات البلدية وفي ظل الموارد المالية الضعيفة نسبياً، وأيضاً في ظل مدى الحيز القانوني الممنوح من المشرع للإدارات المحلية للتصرف على الصعيد المحلي. من هنا فحتى هذه النماذج التي سبق عرضها أغلب المشاريع المهمة التي تقوم بها ممولة من مصادر خارجية لا تعتبر دائمة وبالتالي نعود لنواجه نفس العراقيل القانونية التي تعاني منها أغلبية الإدارات المحلية، إن على صعيد البلديات أو إتحادات البلديات، وبالتالي لاضير من الاستفادة من التجربة الفرنسية في هذا الصدد.

المبحث الثاني : مقارنة بين التجربة الفرنسية ونظيرتها اللبنانية

شهد النظام الإداري في فرنسا مراحل تطور عديدة كانت أولى بداياتها بعد الثورة الفرنسية، التي أنتت لتوحد فرنسا تحت شعار الأخوة والمساواة والحرية، وجعلت من فرنسا دولة مركزية موحدة بموجب الدستور.⁽¹⁾ فيما بعد شهد مفهوم المركزية تغيرات وتعديلات كثيرة، ذلك نظرا لازدياد المهمات التي باتت تضطلع بها الدولة، نتيجة للتحوّل من دولة الشرطة والأمن إلى دولة الرعاية والرفاهية. فكان لا بد من توسيع صلاحيات الموظفين المركزيين اللاحصريين الذين ينتشرون على كافة المحافظات والأقاليم الفرنسية.

أما التحوّل الكبير فقد كان في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة من خلال قانونين، صدر الأول في العاشر من آب من العام 1871 والثاني في الخامس من نيسان من العام 1884. أما القانون الأول فبموجبه أعطى المشرع الفرنسي صفة التجمعات المحلية للمحافظات (le département)، أما القانون الثاني فهو قانون البلديات. ومن أبرز التعديلات التي طرأت على التنظيمات الإدارية هي اعتماد أسلوب الإقتراع العام والمباشر كوسيلة لإختيار أعضاء المجالس البلدية كما عمد المشرع الفرنسي إلى توسيع دائرة صلاحيات المحافظين خاصة فيما يتعلق بوضع الموازنة والإهتمام بشؤون المحافظة الداخلية.

في الخامس من نيسان من العام 1884 صدر قانون عرف بإسم "القانون البلدي الكبير" أيضاً كان الهدف من هذا القانون العمل على ترسيخ فكرة الديمقراطية والمشاركة الوطنية لأفراد المناطق المحلية في تقرير مصيرهم من خلال ترسيخ صلاحيات البلديات وإعطاء المواطنين حق إختيار رؤساء ونواب رؤساء البلديات. إن الفترة الممتدة بين العام 1946 والعام 1982 تعتبر فترة تمهيدية لبلورة فكرة اللامركزية الإدارية، خاصة مع ظهور ما يعرف

¹ - d'après la constitution de 3 septembre 1791, titre 2, l'article 1: "le royaume est un et indivisible...".

بالسيفوم (SIVOM :syndicat intercommunal à vocation multiple) ، وغيره من أشكال التجمعات المحلية التي ظهرت بغية العمل على حل بعض المشكلات التي تواجه المواطنين في محلة معينة، حيث لا تقدر البلدية في هذه المحلة على إنجاز مشاريع جدية وذلك بسبب ضعف المردود المالي أو الكادر البشري مثلاً.

ومع استلام اليساريين الحكم في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة ،كان هناك جراءة أكبر في طرح مفهوم اللامركزية قانوناً وتشريعاً، خاصةً مع صدور قانون الثاني من آذار في العام 1982 والذي أدخل مفهوم اللامركزية المعاصرة حيز التطبيق ونقل العديد من الصلاحيات والإمتهيازات إلى الهيئات المحلية . لم يتوقف الامر عند هذا الحد، فقد صدرت بعد ذلك قوانين عدة رسمت الهيكلية أو بالأحرى التنظيم الإداري المحلي الفرنسي الذي لا يزال مستمراً ليوماً الحالي، والذي يقسم التجمعات المحلية في فرنسا إلى مناطق (région) والمناطق الى أقاليم (département) والأقاليم الى بلديات (commune) مع صلاحيات موسعة.

وقد أقرّ للقانون مهمة إنشاء أو دمج أو إلغاء التجمعات الجديدة أي التي ستطراً بعد تعديل الدستور وبذلك، يكون من أبرز عناوين الإصلاحات الدستورية هي أولاً: دستورية اللامركزية الإدارية، الحرية وتوسيع محيط المسؤولية المحلية سواء البلدية أو الإقليمية أو المناطقية. وأخيراً وليس آخراً صدر في العام 2015 قانون " NOTRe: la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, confit de nouvelles compeétences aux regions et redéfinit clairement les compétences attribueés à chaques collectivité territorial." (1) الذي أعطى للتقسيمات المحلية تسهيلات وتقديمات مالية تشكل مصادر تمويل للمهمات الملقة على عاتق هذه الأخيرة، فخاصةً بعد التوسع في صلاحيات التجمعات المحلية التي أقرت بموجب القوانين الصادرة في العام 2003-2004 كان لا بد من إيجاد مصادر تمويل لتفعيل هذه الصلاحيات المحولة وإلا تبقى مجرد حبر على ورق.

بعد النظرة السريعة على تاريخ اللامركزية الإدارية الفرنسية والذي تقصدنا سرده في بحثنا لتسليط الضوء على المراحل التي قطعتها الدولة للعبور نحو لا مركزية موسعة ترسيخاً لمبدأ الديمقراطية، وتفعيلاً لوسائل التنمية المحلية، وذلك بهدف الإستفادة من التجربة محلياً. أما ما يهمننا من عرض هذا كله هو إيجاد نموذج من بين التقسيمات المحلية الفرنسية، يتشابه مع

¹ - Nicole,Trisse: qu'est ce que la loi NOTRe ,15/11/2017, www.nicoletrisse.fr date:12/3/2019 H:12:02.

تجربة الاتحادات البلدية في لبنان، لنرى مدى التطور الحاصل في هذه التجربة والمقارنة بينها وبين عمل الإتحادات البلدية في لبنان.

وقد عدد القانون العام للسلطات المحلية الفرنسية في الجزء الخامس منه الذي حمل عنوان التعاون المحلي، الأشكال القانونية التي يمكن أن يأخذها هذا التعاون والتي تتضافر الجهود فيما بينها بالشكل القانوني المسموح به إستناداً لهذا القانون. وقد حددت المادة التالية من هذا القانون أصول التعاون فيما بين التجمعات المحلية والتي تنشأ بناءً على الأشكال القانونية المحددة في هذا القانون :

L.5111-1: "les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur."

كما توضح المادة 5210 الفقرة الأولى منها القاعدة أو المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه هذا التعاون وهي الإدارة الحرة للبلديات التي تتبلور من خلال القيام بالمشاريع المشتركة والتي تتطور في جو من التضامن فيما بينها.

L.5210-1: "le progrès de la coopération intercommunal se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité".

تتنوع أشكال التعاون بين السلطات المحلية بعضها البعض وبينها وبين المؤسسات الرقمية المركزية واللامركزية بموجب هذا القانون، لكن ما يهمننا من بين كل تلك الأشكال هو التعاون الحاصل بين البلديات بعضها البعض أو بينها وبين المؤسسات الأخرى والذي تكون فيه البلدية أحد أطراف هذا التعاون وقد أعطى القانون كل هذه الأشكال من التقسيمات الإدارية المحلية بموجب هذا القانون إسم " l'établissement publics de coopération intercommunal " واختصارها E.P.C.I، أي المؤسسة العامة للتعاون المحلي -إذا صح التعبير- وهذه المؤسسة لها عدة أشكال، تحدث عنها المشرع الفرنسي في الجزء الخامس من القانون الفرنسي للتقسيمات الإدارية المحلية. وقد حددت المادة التالية الأشكال التي يمكن أن يتم في إطارها هذا التعاون وهي:

I.5210-1-1A: "forment les catégories des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles".

و هذه التقسيمات توزع على نوعين ، المؤسسات العامة للتعاون المحلي بدون نظام ضريبي خاص بها (l'établissement public de coopération intercommunal sans fiscalité propre) أو المؤسسات العامة للتعاون المحلي ذات النظام الضريبي الخاص بها (l'établissement public de coopération intercommunal de fiscalité propre) وهو ما سنقوم بالبحث فيه بشكل مفصل أكثر من خلال المقاربة التي سنجرىها بين التقسيمات الإدارية المحلية الفرنسية، وبين الإتحادات البلدية في لبنان على مختلف الأصعدة.

أما لبنان ومنذ اتفاق الطائف في العام 1989، واللبنانيون على موعد مع مشروع اللامركزية الإدارية، وفي تاريخ 2012/11/7 أصدر مجلس الوزراء قراراً يحمل الرقم 2012/166 تشكلت بموجبه لجنة لإعداد مشروع قانون لتطبيق اللامركزية، برئاسة وزير الداخلية والبلديات آنذاك زياد بارود. وقد عقدت اللجنة 47 جلسة وأنجزت خلالها مشروع قانون اللامركزية الإدارية⁽¹⁾. إضافةً إلى التقرير الذي يفسر مشروع القانون، والأسباب الموجبة ويشرح الخيارات التي اعتمدها اللجنة⁽²⁾. ولغاية الآن لم يقر المشرع اللبناني هذا المشروع، وهو لا يزال قيد الدرس من قبل اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة. من هنا نستطيع القول، إن المرونة التي يتمتع بها المشرع الفرنسي في مجال التعاون بين البلديات بعضها بعضاً أو بينها أو بين أشكال أخرى من المؤسسات العامة التي تعنى بالشأن العام يفتقر لها المشرع اللبناني، كما أن المشرع الفرنسي أسرع وأجرأ في التشريعات التي اعتمدها لترسيخ اللامركزية الإدارية من نظيره اللبناني.

¹ - مشروع اللامركزية الإدارية: www.decentralization-lb.org تاريخ 2019/4/2 س: 9:45 .

² - خلاصة هذا المشروع: " هو مشروع يأخذ بالإجماع اللبناني حول اللامركزية الموسعة انطلاقاً من إتفاق الطائف. وهو يعتمد اللامركزية الإدارية فعلاً لا قولاً، من حيث استحداث مجالس منتخبة بالكامل وإعطائها بالإضافة إلى الإستقلال المالي والإداري، التمويل والواردات اللازمة، ويحصر الرقابة إلى أقصى حد ويجعلها لاحقة وليست مسبقة. كما أ، المشروع يستحدث صندوقاً غير الصندوق البلدي المستقل ويكون أعضاؤه منتخبين ويعمل وفقاً لقواعد منهجية".

إن ما يهمننا من كل ما تقدم، هو عرض الوقائع القانونية في كل من فرنسا ولبنان للإطلاق بالمقارنة بين التقسيمات المحلية الإدارية الفرنسية القريبة من الإتحادات البلدية في لبنان، ومحاولة الاستفادة قدر الإمكان من هذه التجربة بما يفيد عمل الإتحادات البلدية محلياً. بدايةً سنقارن بين أصول تشكيل التجمعات المحلية (الفقرة الأولى) من ثم سننتقل للمقارنة بين أجهزة التجمعات المحلية (الفقرة الثانية) من بعدها سنحاول البحث في مالية التجمعات المحلية (الفقرة الثالثة) ثم سنتطرق لصلاحيات هذه التجمعات (الفقرة الرابعة) لننتهي بحثنا حول نقطة الرقابة على أعمال التجمعات المحلية (الفقرة الخامسة).

الفقرة الأولى: أصول إنشاء التجمعات المحلية

في لبنان كما سبق ورأينا، يتم تشكيل الإتحادات البلدية بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقراح وزير الداخلية والبلديات، إما بمبادرة منه أو بناءً على طلب البلديات⁽¹⁾. ويحدد في مرسوم الإنشاء اسم الإتحاد ومركزه⁽²⁾.

أما في فرنسا، إن إنشاء مثل هكذا تجمعات بين البلديات إنما يتم من خلال ثلاث مراحل، أولاً: تنشأ التجمعات البلدية إما بموجب الإرادة الحرة للبلديات، التي تريد القيام بمشاريع مشتركة ضمن نطاق صلاحياتها، وتقوم هذه البلديات بعرض المشروع على المحافظ لأخذ الموافقة منه. كما من الممكن أن يشمل هذا المشروع إنضمام بلديات الى تجمع موجود سابقاً، ولا بد من أخذ الموافقة من قبل هذا الأخير على الإشتراك في هذا التجمع. ومن الممكن أن ينشأ أيضاً تجمع عام للبلديات بناءً على رغبة المحافظ ولكن بعد أخذ الموافقة على هذا الأمر من قبل البلديات المعنية في هذا المشروع.

أما المرحلة الثانية، فهي تتعلق باستشارة البلديات المعنية، طبعاً بعد عرض المشروع على البلديات التي تدخل ضمن نطاق هذا الإتحاد من أجل إستطلاع رأيها حول قبول دخولها أو لا. وهذا القبول من قبل البلديات يأتي بعد موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء في المجلس البلدي في البلديات التي تدخل في مشروع الإتحاد أو التجمع، هذا على النطاق الداخلي ضمن البلدية، أما على صعيد البلديات، فلا بد من الإستحصال، إما على موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء، الممثلة لنصف سكان المحلة على الأقل، من أجل إنشاء هذا التجمع⁽³⁾ و في الحالتين لاينشأ إتحاد بلدي

1 - المادة 115 من قانون البلديات.

2 - المادة 116 من قانون البلديات.

3- la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 :le code général des collectivités territoriales : L.5211-5

أو تجمع محلي _ إن صح التعبير _ إلا بعد أن يصدر قرار ترخيص من ممثل الدولة في الإقليم أي المحافظ، وهنا تكون المرحلة الثالثة.

إذاً إنطلاقاً من اللامركزية الموسعة المعتمدة من قبل المشرع الفرنسي، نجد أن صلاحية إنشاء التجمعات المحلية البلدية تعود للمحافظ. بينما في لبنان تعود هذه الصلاحية لمجلس الوزراء، هنا نستطيع القول أن المشرع اللبناني يعزز دور السلطة المركزية في هذا الصدد، ويحاول الحد من صلاحيات الموظفين اللاحصريين و من الممكن أن تكون الخطوة الأولى في تعزيز مفهوم اللامركزية الإدارية، هي إعطاء صلاحية إنشاء الإتحادات البلدية للمحافظ لكونه أكثر إطلاعاً على أحوال البلديات وأدرى بضرورة إنشاء هذا الإتحاد أم لا من السلطة المركزية ويكون بذلك المشرع اللبناني قد حذى حذو المشرع الفرنسي في هذا الصدد، ولكن يبقى أمر إنشاء إتحاد يضم بلديات من محافظات مختلفة، في هذه الحالة لمن تعود صلاحية إنشاء مثل هكذا إتحاد؟

من الممكن أن تعطى هذه الصلاحية التي تقع غالبية سكان الإتحاد ضمن نطاقها، ويكون الإتحاد خاضع لسلطة وصاية هذا المحافظ. أو من الممكن الإستفادة من القانون الفرنسي في هذا الصدد، حيث ينشأ التجمع المحلي الذي يضم بلديات من محافظات مختلفة، بقرار مشترك يصدر عن جميع المحافظين المعنيين. ولكن هنا من الممكن أيضاً أن تبرز مشكلة أخرى، وهي تضارب الصلاحيات بين المحافظات في ما يتعلق بالبلديات الواقعة ضمن نطاق المحافظات الأخرى، ولقرارات أي المحافظين تخضع؟.

الفقرة الثانية: أجهزة عمل التجمعات المحلية

قد نص القانون اللبناني على أن جهاز الإتحاد يتألف من سلطتين: تقريرية وتنفيذية(1). أما السلطة التقريرية فيتولاها مجلس الإتحاد، وهو يتألف من رؤساء البلديات الأعضاء في الإتحاد أو ممثليهم، بينما يتولى الرئيس ويعاونه جهاز من الموظفين أعمال السلطة التنفيذية(2).

وفي التجمعات المحلية الفرنسية تتشابه أجهزتها الرئيسية، بأجهزة الإتحادات البلدية في لبنان. فالتجمعات المحلية الفرنسية أيضاً تتألف من سلطة تقريرية ممثلة بمجلس الإتحاد التقريري (un conseil délibérant) وهذا المجلس يتألف من ممثلين للبلديات الأعضاء، بالإضافة لرئيس التجمع والذي يمثل السلطة التنفيذية " le président est l'organe

1 - المادة 118 من قانون البلديات.

2 - المادة 119 من قانون البلديات.

exécutif de l'établissement publics de coopération intercommunale⁽¹⁾.

إن التباين بين النظامين اللبناني والفرنسي يبرز عند آلية تشكيل هاتين السلطتين، وبخاصة السلطة التقديرية. فمجلس الإتحاد البلدي في لبنان يتشكل عن طريق الإقتراع غير المباشر بحيث تقوم كل بلدية بتعيين ممثل لها في الإتحاد وعادةً ما يكون هذا الممثل هو رئيس البلدية نفسه. بينما في فرنسا فهناك عدة معايير تبنى عليها طريقة تشكيل المجلس التقريري للتجمع المحلي. وهذه المعايير منها ما هو يتعلق بنوع التجمع المحلي المنشأ، ومنها ما هو متعلق بعدد السكان الفعليين في هذا الإتحاد. وإن كنا نعتبر أن شكل النقابات البلدية الفرنسية بنوعها- ذات المهمة الواحدة او ذات المهام المتعددة- تتشابه بهيكليتها وصلاحياتها مع الإتحادات البلدية في لبنان، خاصةً من ناحية شكل وتشكيل الجهاز التقريري للنقابة البلدية. فالمجلس التقريري في النقابات البلدية، يتألف من أعضاء منتخبين من البلديات الأعضاء، وتستمر مدة ولايتهم طيلة فترة ولاية البلديات الأعضاء⁽²⁾، ويجري انتخاب هؤلاء الأعضاء بطريقة سرية ووفقاً للأصول المعتمدة لانتخاب رئيس البلدية⁽³⁾.

أما هيكلية التجمعات البلدية ذات النظام الضريبي الخاص بها⁽⁴⁾، فهي أيضاً مؤلفة من جهازين الأول تقريري والثاني تنفيذي، أما المجلس التقريري فهو يضم الممثلين للبلديات الأعضاء. وتختلف طريقة إختيار هؤلاء الأعضاء باختلاف عدد السكان في البلدية، ففي البلدية التي يقل عدد السكان فيها عن الف نسمة يتم إختيار ممثلي البلديات، بدون لائحة مخصصة أي يتم إختيارهم من ضمن المرشحين، للإنتخابات في المجالس البلدية من ضمن نفس القائمة. ولكن ضمن ترتيب معين فإذا كان للبلدية مثلاً مقعدين في المجلس التقريري يكون الرئيس في المجلس البلدي ونائبه هما ممثلي البلدية وهكذا دواليك (الرئيس، نائب الرئيس، المستشاريين...). أما في حال كان عدد السكان في البلدية يساوي أو يزيد عن الف نسمة، فنكون عندها بصدد لائحة مخصصة لاختيار ممثلي البلدية في التجمع البلدي و يتم اختيارهم بطريقة

¹ - Article L.5211-9 du code général des collectivités territoriales et ses modifications.

² -l'article l5211-7 C.G.C.T modifié par la loi n° 403-2013 du 17 mai 2013 _art 37.

³ - l'article L2122-7 C.G.C.T modifié par la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 art 1 JORF 1^{er} février 2007.

⁴ - l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

مباشرة من قبل المواطنين، ضمن الإنتخابات البلدية. والجدير ذكره أنه لا يجوز لبلدية واحدة أن تحصل على أكثر من نصف مقاعد هذا المجلس بمفردها.⁽¹⁾

من هنا يتشكل المجلس التقريري للتجمع البلدي ، والذي بدوره يشكل السلطة التقديرية، وهذا المجلس التقريري يقوم بدوره بانتخاب رئيس لهذا التجمع يشكل بدوره السلطة التنفيذية الذي يعود عليه مهمة تنفيذ القرارات التي تصدر عن المجلس التقريري و الذي يعاونه نائب الرئيس وعدد من الموظفين، وهو يكون بمثابة رئيسهم التسلسلي. وقد اختلفت طريقة إختيار هؤلاء الأعضاء مع مرور السنين ونظراً لأهمية الإختصاصات التي يضطلع بها هذا النوع من التجمعات وإنطلاقاً من مبادئ اللامركزية الإدارية الموسعة التي نص عليها الدستور الفرنسي لأعضاء مجلس التجمع كان لا بد من التحول من طريقة الإلتخاب غير المباشر (Suffrage indirect) من قبل أعضاء المجالس البلدية إلى طريقة الإقتراع المباشر التي يقوم بها المواطنون في كل بلدية.

إنطلاقاً من ما تقدم وبالمقارنة مع النظام الإداري اللبناني، نجد أن طريقة إختيار أعضاء المجلس التقريري تؤثر على علاقة المواطنين بالإتحاد البلدي إيجاباً. يعني أنه في حال اعتماد طريقة الإقتراع المباشر كوسيلة لاختيار الممثلين البلديين، نكون بذلك قد خلقنا رابط مباشر بين المواطنين والإتحادات البلدية، وهو الأمر الذي يحث المواطن على التعاون مع الإتحاد البلدي، بالإضافة إلى ذلك يجعله على اطلاع مستمر على أعمال هذا المجلس ليقيم إختياراته في الدورات اللاحقة. كما أن الإقتراع المباشر هو من أكثر السبل التي تعزز الديمقراطية في البلاد، ولاضير من اعتماده في لبنان.

الفقرة الثالثة: مالية التجمعات المحلية

ورد في القسم الخامس من قانون البلديات مادتان تنظمان مالية الإتحادات البلدية في لبنان⁽²⁾، وقد بحثنا في هاتين المادتين في الفقرة الثانية من المبحث الأول في القسم الأول من هذا البحث. وقد وجدنا أن القسم الأكبر من واردات الإتحاد البلدي تتألف من عائدات الصندوق البلدي المستقل، وكما سبق ورأينا أيضاً أن حوالي نصف مجموع باب الواردات، يصرف على تغطية النفقات الإدارية، فيكون بعد ذلك مجموع الواردات المتبقية غير كافٍ لتمويل مشاريع خدمتية أو تنموية مهمة.

¹ - Article L. 2121-1 du Code général des collectivités territoriales et ses modifications.

² - المادتان 133 و134 من قانون البلديات، يمكن العودة الى الصفحة 16 ومايليها حيث نتحدث عن مالية الإتحاد.

يعود السبب في هذا الضعف المالي في الإتحادات البلدية- إن لم نقل عجز- إلى محدودية الموارد المالية، وارتكازها على تقديمات السلطة المركزية لتغطية النفقات المهمة. وبالمقارنة مع مالية التجمعات المحلية في فرنسا، نجد أن الموارد المالية تتنوع بحسب تنوع التجمعات المحلية. ففي لبنان مثلاً من الممكن أن يكون مجموع واردات بلدية ما أكبر من مجموع واردات الإتحاد البلدي المنضمة إليه، على الرغم من كون نطاق صلاحيات الإتحاد البلدي أكبر وأوسع من نطاق صلاحية هذه البلدية وهنا تكمن الثغرة في النظام الإداري المحلي اللبناني.

أما في فرنسا فالأمر مختلف قليلاً لهذه الناحية باختلاف نوع التجمع البلدي، فالنقابات البلدية مثلاً لا تتمتع بنظام ضريبي خاص بها، وبالتالي تمول ميزانياتها من مساهمة البلديات الأعضاء، بالإضافة إلى التقديمات المالية من الدولة، وعائدات الهبات والقروض وانتقال الإرث ومقابل الخدمات التي تتم من قبل هذه النقابات⁽¹⁾. وإذا ما قارنا مالية النقابات البلدية في فرنسا بمالية الإتحادات البلدية في لبنان، نجدها تتشابه إلى حد كبير في أقسام باب الواردات. بينما نجد الاختلاف في قسم النفقات، الذي يختلف باختلاف مروحة الإختصاصات، ففي بادئ الأمر كان الإتحاد البلدي في لبنان يتمتع بصلاحيات أوسع وأشمل من تلك الممنوحة للنقابات البلدية في فرنسا، ولكن بعد تبني العمل بالنظام الإداري الموسع، وظهور التجمعات المحلية للتعاون البلدي ذات النظام الضريبي الخاص بها، تطور حجم الإختصاصات الممنوحة لها وتطورت معها الموارد المالية للتجمعات البلدية.

وتعتبر *la communauté des communes* من أولى التجمعات المحلية ذات النظام الضريبي الخاص بها، حيث نشأ هذا التجمع للمرة الأولى في 1992/2/6 بموجب القانون رقم 125/92⁽²⁾، ويعتبر *le métropole* أحدث هذه التجمعات حيث تم إنشاؤه استناداً إلى قانون إصلاح السلطات المحلية لعام 2010⁽³⁾، المقدم من قبل حكومة "فيون" في عهد رئيس الجمهورية الفرنسي "نيكولا ساركوزي". وبين هاذين النوعين نجد أشكال أخرى من التجمعات المحلية هي: *la communauté d'agglomération*⁽⁴⁾ et *la communauté urbaine*⁽⁵⁾، ولكل نوع من هذه التجمعات نظام ضريبي خاص بها،

¹ -l'article L5212-19 du CGCT modifié par la loi n°2006_1537 du 7 décembre _art 37 JORF 8 fécebre 2006.

² - l'article L5214-1 du CGCT modifié par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 –art .11:"la communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave...".

³ - l'article L5217-1 du CGCT modifié par la loi n°2017-257 du 28 février 2017- art-70.

⁴ - l'article L5216-1 du CGCT modifié par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 – art 70.

⁵ -l'article L5215-20 du CGCT modifié pal la loi n°2018-957 du 7 novembre 2018 –art1.

لا يتنوع بتنوع المهام والإختصاصات التي يضطلع بها التجمع. فمثلاً لأن la communauté de communes لها صلاحية تنظيم النقل العام ضمن النطاق المحلي، فهي تتلقى حسيطة الدفعفة المخصصة للنقل العام هناك⁽¹⁾. وكلما زادت إختصاصات التجمع ازدادت معه الضرائب الممنوحة له لتغطية نفقات هذه الإختصاصات.

إذاً نستطيع القول في هذا الصدد، أن المشرع الفرنسي كان أكثر جرأة من نظيره اللبناني لناحية إعطاء التجمعات المحلية حيز مهم من الصلاحيات المدعومة بموارد مالية متنوعة. وفي لبنان وكخطوة أولى نحو اللامركزية الموسعة من الممكن أن تعطى الإتحادات البلدية التي تضم عدداً معيناً من السكان الفعليين موارد مالية إضافية شبيهة بالتي يمنحها المشرع الفرنسي للتجمعات البلدية التي تقدم خدمة معينة ضمن النطاق المحلي، عندها نشجع الإتحادات على العمل لتنفيذ مشاريع مهمة ذات طابع إنمائي تخدم المنطقة.

الفقرة الرابعة: صلاحيات التجمعات المحلية

إن مجال الإختصاصات الممنوحة للإتحادات البلدية في لبنان، واسعة ومتنوعة⁽²⁾. فهي تتمتع بصلاحيات التقرير في المشاريع العامة ذات النفع المشترك بين البلديات الأعضاء في الإتحاد أو المشاريع ذات النفع المشترك بين أكثر من إتحاد، كمشاريع صيانة الطرقات أو إنشاء وصيانة شبكة الصرف الصحي... وغيرها من الصلاحيات التي عددها قانون البلديات على سبيل المثال لا الحصر، فلإتحاد أن يستوحي المنفعة العامة المشتركة من المشاريع التي يقررها لتصبح داخلة ضمن اختصاصه، مع احترام دور و صلاحية السلطة المركزية في هذا الصدد.

إذاً إن القانون اللبناني لم يقيد الإتحادات البلدية بصلاحيات حصرية تتعلق بشق خدماتي معين، إنما أعطاه صلاحية التقرير في العديد من المشاريع، ذات الطابع الإنمائي والخدماتي وعلى كافة الصعد الإقتصادية، الإجماعية، الصحية، البيئية والثقافية وغيرها. من هنا نستطيع القول أن المشرع اللبناني قد أظهر نزعة الجلية لاعتماد اللامركزية الإدارية كنظام إداري من خلال المساحة الواسعة من الصلاحيات التي أعطاه للبلديات والإتحادات البلدية على السواء. وبذلك يكون المشرع اللبناني تشابه مع موقف المشرع الفرنسي على صعيد الصلاحيات.

فانطلاقاً من القانون الفرنسي، وبعد أن كنا بصدد النقابات البلدية ذات المهمة الواحدة، والتي تنشأ بصلاحيات محددة، كتولي مهمة تأمين الكهرباء أو النقل المشترك أو المياه، تطورت

¹ - l'article L5214-23 du CGCT modifié par la loi n° 2014-58 du janvier 2014 –art 56 .

² - المادة 126 من قانون البلديات.

سبل التعاون بين البلديات وباتت التجمعات البلدية تتولى العديد من الإختصاصات الخدماتية والإنمائية وعلى كافة الصعد المحلية ضمن نطاق التجمع، ومثال على ذلك النقابات البلدية ذات المهام المتعددة والتي تتولى أكثر من صلاحية واحدة على النطاق المحلي. ولكن نماذج التجمعات المحلية التي كرست بحق اللامركزية الإدارية الموسعة هي التجمعات المحلية للتعاون البلدي ذات النظام الضريبي الخاص بها. ضمن هذا النوع من التجمعات، أعطى المشرع الفرنسي حيز كبير من الصلاحيات للتجمعات البلدية، والتي يأخذ بعضها صفة الإلزام.

فعلى سبيل المثال، *la communauté de communes* تتمتع بنوعين من الصلاحيات، منها ما هو إلزامي ومنها ما هو إختياري. أما الصلاحيات الإلزامية فهي تشمل على سبيل المثال لا الحصر جمع ومعالجة النفايات المنزلية والنفايات المشابهة، إدارة البيئات المائية والوقاية من الفيضانات، التنمية الإقتصادية... والإختصاصات الإختيارية أيضاً متنوعة منها إنشاء وتطوير وصيانة الطرق⁽¹⁾. والجدير ذكره أن بعض هذه الإختصاصات الإختيارية مع الوقت تصبح إلزامية بالنسبة للتجمع البلدي، كتولي أعمال الصرف الصحي هي مهمة إختيارية لغاية تاريخ 2020/1/1 وتصبح أختصاصاً إلزامياً.

إن المشرع الفرنسي من خلال إعطاء مهلة زمنية لتحول صفة الإختصاصات من الإختيارية إلى الإلزامية، يكون بذلك قد منح هذا التجمع المجال لاكتساب الخبرة ووضع خطة علمية وعملية لتسلم هذه المهمة، وهي خطوة نراها مفيدة ومن الممكن أن يعتمدها المشرع اللبناني، فهو كما سبق ورأينا وسع مروحة الإختصاصات الممنوحة للإتحادات البلدية ولكنها تبقى ذات صفة إختيارية. لذا من الممكن أن تُلزم الإتحادات البلدية ببعض هذه الإختصاصات، كصلاحية تنظيم النقل المشترك ضمن بلديات الإتحاد أو بين عدة إتحادات مثلاً أو كمهمة جمع ومعالجة النفايات المنزلية وغيرها من الإختصاصات. طبعاً ذلك يستتبع زيادة الموارد المالية للإتحاد البلدي لتأمين تمويل هذه المشاريع وبذلك نكون قد خففنا من بعض الأعباء عن السلطة المركزية في هذا الصدد، ووفرنا التنمية المتوازنة لكافة المناطق.

¹ - l'article 5214-16 du CGCT modifié par la loi n°2018-957 du 7 novembre 2018 art-1.

الفقرة الخامسة: الرقابة على التجمعات المحلية

بعد دراسة الرقابة الإدارية على أعمال الإتحادات البلدية في لبنان⁽¹⁾، نجد أن المشرع اللبناني، وكأنه في موقف متردد من تطبيق اللامركزية الإدارية الموسعة. ففي الوقت الذي أعطى فيه القانون الإتحادات البلدية، إختصاصات واسعة ومتنوعة نجد أنه يتشدد في مسألة الرقابة الإدارية على أعمالها. وعلى الرغم من أن القانون البلدي الصادر في العام 1977 قد استبق القانون الفرنسي في التخفيف من وطأة الرقابة على أعمال البلديات والإتحادات البلدية على السواء، من خلال إستبدال سلطة الرقابة بالوصاية، وجعل للإتحاد البلدي صلاحية التقرير في عدة قرارات بدون حاجة لتصديق السلطة المركزية⁽²⁾، كما أنه أخرج أعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية في البلديات والإتحادات البلدية من رقابة التفويض المركزي⁽³⁾ " إلا أن القانون الفرنسي، عاد في 12 آذار 1982، فخفف من الرقابة على البلديات والهيئات المحلية، التي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري وبشكل أساسي من نظام الوصاية المسبقة عن طريق تخفيف الرقابات وتقوية دور السلطات القضائية"⁽⁴⁾.

فقبل العام 1982 كانت الرقابة على أعمال هذه الهيئات منوطة بشكل كامل بيد السلطة السلطة الإدارية وخاصة المحافظ. ولكن بعد ذلك اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي "أن حلول الرقابة القضائية محل رقابة الوصاية، مطابق للدستور، شرط أن يحق للسلطة الإدارية دائماًمراجعة القاضي لإثارة مسألة الرقابة القضائية"⁽⁵⁾. بالإضافة إلى إلغاء الرقابة المسبقة على أعمال السلطات المحلية واعتماد أسلوب الرقابة المؤخرة والتشديد على موضوع الرقابة الذاتية، لتصبح هذه الأعمال نافذة بحد ذاتها.

إذاً، كما يقال "إن عدم الرقابة مفسح وكثرتها تهلك"، إن الرقابة على أعمال الهيئات المحلية سواءً البلديات الإتحادات البلدية، ضرورة ولازمة لاستقامة العمل الإداري المحلي، ولكن إن الإفراط في هذه الرقابة يؤدي إلى عرقلة العمل البلدي، من هنا تبحث بعض الهيئات الإدارية المحلية عن سبل للتهرب من هذه الرقابة المفرطة، إن من خلال تجزئة النفقات أو

1 - من المادة 56 لغاية المادة 66 من قانون البلديات، تسرد أنواع الرقابة الإدارية على أعمال البلديات وهي نفسها تطبق على أعمال الإتحادات البلدية.

2 - المادة 59 من قانون البلديات.

3 - المادة 137 من قانون البلديات.

4 - خليل، الهندي: الرقابة الإدارية والمالية على أعمال البلديات ومدى تأثيرها على فاعليتها، مجلة الإدارة اللبنانية، العدد الثاني، خريف 1977، ص65.

5 - - خليل، الهندي: الرقابة الإدارية والمالية على أعمال البلديات ومدى تأثيرها على فاعليتها، مجلة الإدارة اللبنانية، العدد الثاني، خريف 1977، ص65.

غيرها من السبل التي تؤدي إلى التقلت من القيد الرقابي الإداري. من هنا لا بد من العمل على التخفيف من مستوى الرقابة الإدارية المسبقة على أعمال الإتحادات البلدية في لبنان، وما يلفتنا في هذا الصدد أن مستوى الرقابة الإدارية على أعمال البلديات هو نفسه يطبق في الرقابة الإدارية على أعمال الإتحادات البلدية، على الرغم من كون اختصاص الإتحادات البلدية أوسع نطاقاً من تلك التي تضطلع بها البلديات.

بالإضافة إلى ما تقدم، نرى أنه من المفيد استحداث غرف إدارية في مراكز المحافظات تكون تابعة لمجلس شوري الدولة، مهمتها النظر في المراجعات المقدمة من السلطة المركزية والمواطنين ضد أعمال الإتحادات البلدية والبلديات، وذلك في سبيل تقليص حدة الرقابة الإدارية المسبقة، والعمل على تعزيز الرقابة القضائية اللاحقة، لتفعيل العمل الإداري المحلي أسوةً بالقانون الإداري الفرنسي.

إن المقارنة المعروضة بين النموذج الفرنسي و اللبناني عن التعاون المحلي بين البلديات، إنما كان نتيجةً للتطور السريع نسبياً الذي كان ولا يزال يتسم به التشريع الإداري الفرنسي، خاصةً على صعيد تعزيز اللامركزية الإدارية الموسعة. محاولين بذلك الإستفادة من هذه التجربة لتطوير وتفعيل عمل الإتحادات البلدية بكافة السبل الممكنة. إن ماتقدم لا يعني أن التجربة الفرنسية هي تجربة كاملة وخالية من الثغرات القانونية والمادية، فبرأينا أن تنوع التقسيمات المحلية للتعاون البلدي قد يؤدي إلى تشابك الصلاحيات وتضاربها، على الصعيد البلدي المحلي. كما أن المؤسسات العامة للتعاون البلدي ذات النظام الضريبي الخاص بها من الممكن أن تزيد من الأعباء الضريبية على كاهل المواطن. كما أن كثرة التقسيمات قد تؤدي إلى التشتت والدليل على ذلك أنه وبعد صدور تقرير "التضامن والأداء" في كانون الأول من العام 2006 الموجه إلى الوزير المفوض بالميزانية وإصلاح الدولة، بيبير ريشارد، رئيس مجلس إدارة دكسيا، قد أوصى بإلغاء النقابات البلدية، ما لم يكن قرار المحافظ غير ذلك. وبمنظرة سريعة إلى إحصاء عدد النقابات البلدية الموجودة بنوعيتها نجد أن هذا العدد بلغ ذروته في العام 2002 حيث كان عدد هذه الإتحادات يبلغ 13.309 وبعدها بدأ هذا العدد بالتراجع إلى أن إنخفض عدد النفايات بنسبة 29% في العام 2012 ليصل عدد النقابات في العام 2017 إلى 8,469 ويعود سبب هذا التراجع إلى النمو المطرد في عدد: (établissement public de coopération intercommunale) EPCI ذات النظام الضريبي الخاص بها والتي توفر

قدراً أكبر من الصلاحيات والإمكانات الغير موجودة في ظل شكل النقابات البلدية، وخاصة بعد صدور قانون نوتر (NOTRE) والذي وضع خطة أو خارطة واسعة للتعاون فيما بين الإدارات.(1)

¹-bulletin d'information statistique (BIS) de la DGCL, www.collectivites-locales.gouv.fr date:13/2/2019 H:12:04.

الخاتمة :

في الختام، لا بد من القول، أن إتحاد بلديات شرق زحلة يعكس صورة عن البلديات والقرى المهمشة في لبنان والتي لا تتلقى الدعم الكافي من السلطة المركزية من جهة أو من السلطة السياسية، وبالتالي إن العمل على النهوض بهذا الإتحاد يحتاج إلى تضافر جهود السلطتين بالإضافة إلى وجوب شحذ همم أبناء المنطقة للإيمان بهذه السلطة المحلية والثقة بها والتعاون معها لوضع خطة خدماتية تنموية متكاملة والعمل على تطبيقها.

كما أنه وخلال بحثنا، لم نستطع العثور على نص قانوني واضح وصريح تحدد فيه الطبيعة القانونية للإتحادات البلدية على غرار البلديات، ومجمل التعريفات التي وردت في المقدمة مستقاة من مراجع فقهية قانونية إجتهدت في ظل غياب النص. وعلى الرغم من أن القوانين الحالية التي تنظم عمل الإتحادات البلدية تنضوي على الكثير من الصلاحيات التي تعكس رغبة المشرع بتبني اللامركزية الموسعة، إلا أنه ومن خلال القيود الرقابية التي وضعت على أعمال الإتحادات البلدية نرى التناقض الجوهرى لدى المشرع اللبناني بهذا الصدد. ولا بد من الإشارة إلى أن فكرة الرقابة الحقيقية تكون منبثقة من المواطن المحلي والذي هو أقرب إلى الإتحاد البلدي من السلطة المركزية، وبالتالي إشراك المواطن في صنع هذه الهيئة الإدارية المحلية يعزز مبدأ الشفافية والرقابة على أعمالها، وقد يكون الحل الأمثل هو إنتخاب الإتحاد البلدي من قبل سكان البلديات الأعضاء مباشرةً على غرار النظام الإداري الفرنسي.

وفي النهاية نقول أن العلاقة بين الفكر والواقع علاقة جدلية، أزلية، أبدية، ونظراً لأهمية هذه العلاقة ينصح الفيلسوف الصيني "لاوتسو" بالرقابة الذاتية فيقول: "راقب أفكارك لأنها تصبح كلمات، وراقب كلماتك لأنها تصبح أفعال، وراقب أفعالك لأنها تصبح عادات...". وانطلاقاً من هذا القول ربما مفهوم اللامركزية الإدارية الموسعة لا يزال بجوهره كلمات ولا بد له من الخروج لحيز الأفعال، التي بتكرارها تترسخ بالمواطنين عادات على الديمقراطية والمواطنة والانتماء.

لائحة المراجع

المراجع الفقهية :

- الأيوبي، وليد: اللامركزية الإدارية، رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان.
- خطار، شبلي: دراسة مالية وإقتصادية وصفحات من حياته، دار المنشورات الحقوقية صادر، بيروت - 1994.
- الخوري، يوسف: القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم إداري أعمال وعقوبات إدارية، المنشورات الحقوقية صادر ، 1994.
- سعد، جورج: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية: منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى- 2006.
- القببسي، محي الدين: مبادئ القانون الإداري العام، الدار الجامعية -بيروت 1985.
- مراد، محمد: المجالس البلدية والإختيارية ، تطور وظائف السلطة القاعدية في المجتمع اللبناني، دار الفارابي ،بيروت 1997 .
- معلوف، إيلي: الصندوق البلدي المستقل، معالجة مالية اللامركزية الإدارية، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان 2006.
- مغربي، محمود عبدالمجيد: مجموعة القوانين البلدية في لبنان خلال 100 عام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان 1993.
- نخلة، موريس: شرح قانون البلديات، دار بيرت للنشر، بيروت 1982.
- الهندي، خليل والناشف، أنطوان: البلديات في لبنان، أوضاعها- قوانينها (ملف توثيقي شامل)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، 1998.

- صادر بين التشريع والإجتهادات: البلديات، منشورت صادر الحقوقية، 2012.
- قوانين لبنان: مجموعة النصوص التشريعية والتنظيمية مجلد 7.
- مجموعة إجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المنشورات الحقوقية، صادر.
- وثيقة إتفاق الطائف الصادرة عام 1989.

النصوص القانونية:

- الدستور اللبناني الصادر في 23/أيار/1926 وتعديلاته.
- قانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 118 الصادر بتاريخ 1977/6/30 وتعديلاته.
- تحديد أصول المحاسبة في البلديات وإتحادات البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 5595 الصادر بتاريخ 1982/2/10.
- تنظيم وزارة العدل الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 151 تاريخ 1983/9/16 وتعديلاته.
- نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم 1975/10343.
- نظام مصلحة التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم رقم 1959/115 تاريخ 1959/6/12.
- كتاب وزير الداخلية والبلديات بالوكالة رقم 12055 تاريخ 2006/5/25.
- تحديد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 1979/1917.
- التعميم رقم 1998/6 الصادر عن وزير الشؤون البلدية والقروية.
- قرار رقم 336 تاريخ 1920/9/1، الصادر عن المفوض السامي الفرنسي "غورو"
- نظام المناقصات الصادر بالمرسوم 1959/2866.

الدوريات:

- مجلة العدل
- مجلة الإدارة اللبنانية
- مجلة القضاء الإداري

المحاضرات و الندوات:

- الخطيب، برهان الدين: محاضرة بعنوان البنى الإدارية اللبنانية وآلية عملها، كلية فؤاد شهاب للقيادة و الأركان، بيروت 2009

التقارير:

- تقرير التقييم السريع للإحتياجات في تمع بلدات قرى شرق زحلة، صندوق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، تموز 2017.

المواقع الإلكترونية:

- www.lebarmy.gov.lb
- www.almodon.com
- www.nahnoo.org
- www.iradabaladiya.org
- www.mafhoum.com
- www.itihadjabalamel.com
- www.jezzine-union.com
- www.interieur.gouv.fr
- www.collectivites-locales.gouv.fr

- www.cours-de-droit.net
- www.libandata.org
- Legallaw.edu.ul.lb
- www.coa.gov.lb
- www.nicolettrisse.fr
- www.decentralization-lb.org

لائحة المراجع الأجنبية:

- Le code général des collectivités territoriales et ses modifications jusqu'à la loi du 5 septembre 2018
- L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000:
Le code de l'environnement français et ses modifications : le décret n° 2005-935 du 2 août 2005 et le décret n° 2007-397 du 22 mars 2007
- La loi de 28 pluviôse soit le 17/2/1800.
- la constitution de 3 septembre 1791 .

قائمة الملاحق:

- ملحق رقم 1: المرسوم الإشتراعي: 1982/5595.
- ملحق رقم 2: نموذج طلب مساعدة مالية.
- ملحق رقم 3: موازنة إتحاد بلديات شرق زحلة للعام 2019.
- ملحق رقم 4: نموذج عن وثيقة إحالة.
- ملحق رقم 5: نموذج عن محضر جلسة.

ملحق رقم 1: المرسوم رقم 1982/5595

تحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات

إن رئيس الجمهورية

بناء على الدستور

بناء على المادة 89 من المرسوم الإشتراعي رقم 118 تاريخ 30 حزيران سنة 1977 (قانون البلديات)

بناء على اقتراح وزير الداخلية

وبعد استشارة مجلس شورى الدولة (رأي رقم 8 تاريخ 8/3/1978)،

وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 10/2/1982،

يرسم ما يأتي:

المادة 1: يحدد هذا المرسوم أصول إعداد وتنفيذ الموازنة وقطع الحساب وإدارة الأموال العمومية في البلديات غير الخاضعة لأحكام قانون المحاسبة العمومية.

الباب الأول - الموازنة

الفصل الأول: أحكام عامة

المادة 2: الموازنة وثيقة تقدر فيها واردات ونفقات البلدية عن سنة مقبلة، ويجاز بموجبها تحصيل الواردات وصرف النفقات.

المادة 3: توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول. إلا إن للسنة المالية مدة متممة تنتهي في 31 كانون الثاني من السنة التالية لقبض الواردات ودفع النفقات المقررة من قبل المراجع المختصة في البلدية قبل 31 كانون الأول وأصبحت نافذة ضمن المدة المتممة، على أن تقيد بتاريخ 31 كانون الأول من السنة التي قبضت أو دفعت على حسابها.

المادة 4: تقيد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً في خلالها.

المادة 5: الاعتمادات على نوعين:

1- أساسية وهي التي تفتح بموجب وثيقة الموازنة.

2- إضافية وهي التي تزداد إلى الاعتمادات الأساسية بعد نشر الموازنة وتكون بدورها على نوعين:

اعتمادات إضافية تكميلية وهي التي تفتح لمواجهة نقص في بند معين،

اعتمادات إضافية استثنائية وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أي اعتماد في الموازنة.

المادة 6: تسقط الاعتمادات التي لم تعقد حتى 31 كانون الأول من السنة. إلا أنه تدور إلى موازنة السنة اللاحقة الاعتمادات التي عقدت ولم تصرف حتى 31 كانون الأول من السنة إذا كان يتعلق بها حق الغير، وكذلك إذا كانت تعود لأشغال بالأمانة بوشر بها فعلاً قبل آخر السنة. يجري التدبير بقرار من المجلس البلدي قبل أول آذار من السنة التالية. وهذا القرار خاضع للتصديق من قبل المرجع الصالح لتصديق الموازنة.

الفصل الثاني- إعداد الموازنة

المادة 7: يضع الرئيس قبل نهاية تشرين الأول مشروعاً للموازنة مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الأسس المعتمدة للتقديرات ومرفقاً بجدول حساب قطعي للدورة المالية المنتهية، مبيناً فيه مجموع الواردات المحصلة فعلاً، ومجموع النفقات المدفوعة فعلاً، وقيمة النقد المدور الناتج عن الفرق بين المجموعتين. التعديل بموجب المرسوم 7861 سنة 1996:

ألغى نص المادة السابعة من المرسوم رقم 5595 تاريخ 22/9/1982 المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحادات البلديات واستعيض عنه بالنص التالي:

يضع رئيس السلطة التنفيذية في البلدية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة مشروع موازنة السنة المقبلة مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الأسس المعتمدة للتقديرات، ومرفقاً بجدول الحساب القطعي

للدورة المالية المنتهية على أن يبين الجدول مجموع الواردات المحصلة فعلاً، ومجموع النفقات المدفوعة فعلاً وقيمة النقد المدور الناتج عن الفرق بين المجموعتين. يتولى المجلس البلدي مناقشة

مشروع الموازنة للسنة المقبلة وقراره قبل نهاية شهر أيلول من كل سنة وذلك بقرار يصدر عنه وعلى رئيس السلطة التنفيذية في البلدية إيداع القرار مع مشروع الموازنة خلال ثمانية أيام على

الأكثر من تاريخ التصديق عليها من المرجع الصالح.

المادة 8: تقسم الموازنة إلى قسمين:

قسم الواردات وقسم النفقات، ويجب أن يؤمن التوازن بين قسمي الموازنة.

المادة 9: يتألق قسم الواردات في الموازنات البلدية من الأبواب التالية:

الباب الأول: للرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين.
الباب الثاني: للرسوم التي تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة أو الخاصة وتؤديها مباشرة إلى البلدية المعنية.

الباب الثالث: للرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات (الصندوق البلدي المستقل).
الباب الرابع: للعائدات المتنوعة وغير العادية كالمساعدات والفوائد والقروض والهبات والوصايا والغرامات وحاصلات الأملاك المبنية والمشاعات والإضافة على الأشغال لحساب الغير وواردات السنين السابقة والنقد المدور، وسائر العائدات غير الملحوظة ويتألف قسم الواردات في موازنة الاتحاد من الأبواب التالية:
الباب الأول: للعائدات العادية المتكونة من مساهمات البلديات الأعضاء.
الباب الثاني: للعائدات غير العادية المتكونة من مساهمات بعض البلديات الأعضاء المستفيدة من مشروع معين ذي نفع مشترك.
الباب الثالث: للمساعدات والقروض والهبات والوصايا وحاصلات المشاعات الداخلة في اختصاص مجلس الاتحاد.

الباب الرابع: للعائدات من الصندوق البلدي المستقل.
الباب الخامس: لمساهمة الدولة من الموازنة العامة.
يقسم الباب إلى فصول يختص كل منها بفئة من الواردات، ويفتح خارج الموازنة حساب خاص بالأمانات والكفالات والتوقيفات العشرية.

المادة 10: تقدر واردات السنة الجديدة استناداً إلى العنصرين التاليين:

1- تحصيلات السنة الأخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.
2- تحصيلات الأشهر المنصرمة من السنة الجارية.

ويمكن أن يعدل رئيس البلدية التقدير على أساس أوضاع يعتمدها على أن يبرر أسبابها.

المادة 11: تقسم موازنة النفقات في البلديات إلى ستة أبواب:

الباب الأول: النفقات الإدارية: كتعويضات الرئاسة والرواتب وأجور وملحقاتها واللوازم والملبوسات وبدلات الإيجار والمخابرات الهاتفية والبرقية.

الباب الثاني: نفقات التجهيزات والصيانة والنظافة العامة كسواء المفروشات وغيرها وصيانة مباني وتجهيزات وآليات البلدية أو الاتحاد، ونقل النفايات، ومكافحة الحشرات بما في ذلك لوازم التنظيفات والمحروقات وأجور النقل وأجور العمال اليوميين، وصيانة الإدارة العامة وبدلات استهلاك الكهرباء وصيانة الطرق العامة، وصيانة شبكات المياه وبدلات الاشتراك.

الباب الثالث: نفقات المشاريع الإنشائية: كإنشاء المباني على أنواعها، وإنشاء شبكات الإنارة العامة وإنشاء

شبكات المياه والمجارير والأرصفة والطرق العامة والأقنية والحدائق، والملاعب

والمساح وغيرها، ونفقات الدروس، وتعويضات الاستملاك وشراء الأبنية والعقارات.

الباب الرابع: نفقات الخدمات والمساعدات كالتخصيصات الصحية على أنواعها ومساعدة المعوزين والأوقاف الخيرية وتشجيع النشاطات الثقافية والترفيهية والصحية والنقابية والرياضية والاجتماعية والمنح والجوائز المدرسية ومساعدة المدارس والمكتبات ومساعدة المشاريع التي تنفذها الهيئات المعترف بها والإدارات العامة.

الباب الخامس: النفقات المتنوعة: كالأستقبالات والاحتفالات والمهرجانات ورسوم الدعاوى وأحكام الاتحاد ورديات الرسوم وإيفاء القروض والمصاريف غير الملحوظة.

الباب السادس: الاحتياط: ويخصص لتغذية فصول الموازنة أو لفتح اعتمادات جديدة.

يقسم الباب إلى فصول يختص كل منها بفئة من النفقات.

المادة 12: يعتمد في تقسيم الواردات وتقسيم الاعتمادات في الموازنة البلدية وموازنة الاتحاد جدول نموذجي يحدد بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية.

المادة 13: يتم نقل الاعتماد بين أبواب الموازنة وفصولها وفتح الاعتمادات الإضافية بقرار من المجلس البلدي يصدقه المرجع الصالح لتصديق الموازنة.

الفصل الثالث- تنفيذ الموازنة

القسم الأول: تنفيذ الواردات

المادة 14: يتولى رئيس السلطة التنفيذية طرح الرسوم البلدية بموجب جداول تكليف أو أوامر قبض إفرادية، وإليه تعود صلاحية فرض الغرامات وفقاً لأحكام القانون.

لا يجوز تحصيل أي رسم أو فرض أي غرامة إلا استناداً إلى نص قانوني وبعد إجازة الجباية من المجلس البلدي بموجب وثيقة الموازنة. ويلاحق المخالف وفقاً لأحكام المادة 361 من قانون العقوبات.

- المادة 15: يمكن تدارك كل كتمان أو نقص في التكاليف بالرسوم والغرامات حتى آخر السنة الرابعة بعد السنة التي كان يجب أن يجري فيها التكاليف، وذلك بموجب جداول تكليف أو أوامر قبض إضافية للتكاليف المكتومة وبموجب جداول تكليف أو أوامر قبض تكميلية للتكاليف الناقصة.
- المادة 16: يقوم بتحصيل أموال البلدية كل من يكلف خصيصاً بذلك، ويعطي إيصالاً بكل مبلغ مقبوض من الأموال البلدية، وكل من يقوم بتحصيل هذه الأموال ولا يعطي إيصالاً بها يعد مختلساً.
- تنظم الإيصالات دفعة واحدة على نسختين تحملان رقماً متسلسلاً واحداً، الأولى بالحبر والثانية بورق الفحم فتعطي الأولى لصاحب العلاقة وتبقى الثانية معلقة بالسجل ولا يجوز تحرير كل نسخة على حده، وتدون المبالغ على الإيصالات بالأرقام والحروف وفي حال الاختلاف يعتد بالمبيع المدون بالحروف. يجب ذكر رقم الإيصال وتاريخ على جداول التحصيل تجاه اسم المكلف.
- المادة 17: تعتبر من واردات السنة المالية الجارية جميع الواردات التي تجبى خلالها، ويجب ان تفيد جميعها في قسم الواردات من الموازنة.
- المادة 18: إن الرسوم على اختلاف أنواعها تسقط عن المكلفين بعامل مرور الزمن في 31 كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة التي جرى فيها التكاليف.
- ينقطع مرور الزمن بمجرد الشروع في التنفيذ وفقاً لأحكام قانون الرسوم البلدية وبالإنذار الإفرادي والعام وفقاً للأصول.
- المادة 19: ينظم في ختام السنة المالية جدول إفرادي اسمي بالأموال الباقية بدون تحصيل، كما ينظم جدول إفرادي بالأموال الهالكة أو الساقطة بمرور الزمن مع السقوط، ويطلب من المجلس البلدي الموافقة على تنزيلها من جداول التكاليف ومن البقايا المدورة.
- المادة 20: تحفظ جداول التكاليف مدة عشر سنوات، وتحفظ أوامر القبض سحابة خمس سنوات، الا انه يجوز للمجلس البلدي قبل انقضاء مدة الحفظ إبراء ذمة المسؤولين عن التحصيل إذا اثبت عدم وجود مخالفة بنتيجة تحقيق يجريه المجلس لهذه الغاية.
- القسم الثاني – تنفيذ النفقات
- المادة 21: مراحل تنفيذ النفقة أربع:
- 1- العقد
 - 2- التصفية
 - 3- الصرف
 - 4- الدفع
- البند الأول – عقد النفقة
- المادة 22: عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه ان يرتب ديناً على البلدية. وبمقتضاه ترتبط البلدية مع الغير ارتباطاً قد يترتب على الرجوع عنه دون موافقة الغير التزامات لصالحه.
- يتولى عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة رئيس البلدية.
- ويعقد باقي النفقات المجلس البلدي بموجب قرارات يصدرها وفقاً للأصول.
- المادة 23: لا يمكن عقد أي نفقة الا إذا توافر لها اعتماد في الموازنة، ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها.
- المادة 24: لا تعقد أي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها. غير انه يمكن اعتباراً من أول تشرين الأول من كل سنة أن تعقد على حساب السنة المقبلة النفقات الدائمة كالرواتب والأجور وبدلات الإيجار
- وما شابه ... وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، كما يمكن خلال الفترة التي تسبق تصديق الموازنة إذا تأخر إلى ما بعد بدء السنة الجديدة، عقد هذه النفقات ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة السابقة.
- المادة 25: المجلس البلدي ورئيس البلدية كل ضمن صلاحياته مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة مع كل علمه بهذا التجاوز، ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلوا بعقد النفقة وتصفيتها وصرفها ما لم يثبتوا انهم لفتوا نظر رئيسهم خطياً إلى المخالفة وتلقوا أمراً خطياً مؤكداً من شأنه إعفاءهم من المسؤولية.
- المادة 26: تنظم طلبات حجز الاعتماد عن السنة كلها إذا كانت تتعلق بالرواتب وملحقاتها وسائر نفقات الموظفين وعن ثلاثة أشهر بالنسبة للنفقات الدائمة الأخرى، وينظم طلب مستقل لباقي النفقات، يتم حجز الاعتماد بموجب طلب خطي يوجهه رئيس البلدية أو من يكلفه إلى محاسب البلدية أو من يقوم مقامه وذلك للتثبت من توفر الاعتماد اللازم للقيام بالنفقة المطلوبة. ويبين

المحاسب أو من يقوم مقامه في جوابه على الطلب مقدار الاعتماد في الموازنة والمبلغ المحجوز منه سابقاً والمبلغ الباقي. وإذا كان المبلغ الباقي يساوي أو يزيد على المبلغ المطلوب حجزه يقوم بحجز المبلغ المطلوب.

البند الثاني- تصفية النفقة.

المادة 27: تصفية النفقة هي إثبات ترتب الدين على البلدية وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر، ويتولى التصفية محاسب البلدية أو من يكلفه المجلس البلدي القيام بهذا العمل.

تبنى التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين ويعتمد في هذا الشأن على سبيل الاستئناس قرار وزير المالية رقم 1/59 تاريخ 1/7/ 1966 وتعديلاته.

البند الثالث- صرف النفقة

المادة 28: صرف النفقة هو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها بعد التثبت من استلام اللوازم أو الأشغال وتوفير الشروط القانونية فيها، ويصدرها رئيس البلدية.

المادة 29: تنظم الحوالة باسم الدائن ولو عين وكيلاً أو مندوباً عنه للقبض، وباسم الورثة في حال وفاته، وتنظم باسم رئيس مصلحة الخزينة إذا كانت الدولة صاحبة الدين، وباسم رئيس البلدية إذا كان صاحب الدين بلدية، وباسم المحتسب المختص إذا كان صاحب الدين مؤسسة عامة.

المادة 30: يمكن تنظيم الحوالة باسم معتمد للقبض يعينه رئيس البلدية فيما يتعلق برواتب الموظفين ونفقاتهم وباسم الموظف الذي دفع المبلغ من ماله فيما يتعلق بالنفقات التي يدفعها من أصلها.

المادة 31: إذا فقدت الحوالة أعطي صاحبها نسخة عنها بناء على طلبه وبعد التثبت من عدم دفعها.

المادة 32: تبليغ إلى رئيس المجلس البلدي، بصفته المرجع الصالح لإصدار الحوالات قرارات الحجز وصكوك التنازل ولا يعتد بأي تبليغ يوجه إلى سواه الحوالة قبل إصدارها. ولا يعتد إلا بالحجز الصادر عن دائرة الأجراء.

البند الرابع- دفع النفقة

المادة 33: يتولى دفع الحوالة أمين الصندوق، وعليه أن يتحقق على مسؤوليته من هوية صاحب المال ومن صحة توقيعها، ومن صدور الحوالة مذيلة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها.

المادة 34: تدفع الحوالات نقداً من الصندوق البلدي ويمكن ان يجرى الدفع بواسطة تحويل أو شك لحساب مصرفي.

دفع النفقة بدون حوالة دفع مسبقاً

المادة 35: يمكن أن تؤدي بدون حوالة دفع مسبقاً، على ان تنظم الحوالة فيما بعد على سبيل التسوية، النفقات التالية:

– الرواتب والأجور وملحقاتها

– النفقات النثرية العادية

– النفقات المستعجلة، وسوى ذلك من النفقات التي لا تسمح طبيعتها أو الظروف بدفعها بالطريقة العادية.

المادة 36: تندفع رواتب الموظفين عن شهر كانون الثاني بصورة استثنائية خلال العشرة أيام الأخيرة من شهر كانون الأول.

السلفات

المادة 37: تؤدي النفقات النثرية العادية، والنفقات المستعجلة الطارئة (X) بواسطة سلفات دائمة أو طارئة تسمى سلفات موازنة، وتعطى وفقاً لاحكام المواد التالية ضمن الاعتمادات المرصدة في الموازنة.

المادة 38: تعطى السلفة بقرار من رئيس السلطة التنفيذية في البلدية إلى شخص معين لتأدية نفقات السلفة، والمهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة للنفقات، وتسديد السلفة نهائياً، على ألا تتجاوز هذه المهلة تاريخ 31 كانون الثاني من السنة التالية على ابعد حد.

ويمكن لرئيس السلطة التنفيذية في البلدية ان يشترط لمنح السلفة، كفالة يحدد نوعها وشروطها ومقدارها. لا تعطى أي سلفة للقيم إلا بعد تسديد السلفة السابقة التي أعطيت له.

المادة 39: يدفع المحتسب أو أمين الصندوق السلفة إلى القيم بناءً على القرار القاضي بإعطائها، ويمسك سجلاً لهذه الغاية مستقلاً عن سجلات الموازنة.

المادة 40: تجرى معاملات التصفية والصرف العادية استناداً إلى الأوراق المثبتة التي يقدمها القيم.

المادة 41: تسدد السلفة إما نقداً بإعادة قيمتها إلى صندوق البلدية، وإما بأوراق مثبتة للنفقة، وإما بالطريقتين معاً وذلك ضمن المهلة المحددة في القرار القاضي بإعطائها.

المادة 42: إن القيم على السلفة مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن قيمتها، وعليه أن يبرز عند كل طلب، قيمة السلفة لديه إما نقداً وإما بأوراق مثبتة لما أنفقه من أصلها.

مرور الزمن

المادة 43: تسقط حكماً بمرور الزمن وتتلاشى نهائياً لصالح البلدية الديون التي لم تقبض أو لم تصرف أو لم تدفع لغاية 31 كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة المالية التي نشأ فيها الدين، إلا إذا كان التأخير بفعل البلدية أو بنتيجة التداعي أمام القضاء.

القسم الثالث- أحكام خاصة بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات

المادة 44: تنفذ نفقات اللوازم والأشغال والخدمات إما بواسطة صفقات تعقدتها البلدية مع الغير، وإما بواسطة البلدية مباشرة أي بطريقة الأمانة.

المادة 45: تعقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات بالمناقصة العمومية. غير أنه يمكن في الحالات المبينة في المواد اللاحقة عقد الصفقات بطريقة المناقصة المحصورة أو استدراج العروض أو الاتفاق الرضائي أو بموجب بيان أو فاتورة.

لا يجوز تجزئة الصفقة إلا إذا قرر المجلس البلدي ان ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها تبرر هذه التجزئة، وبناء على دراسة قامت بها الدوائر الفنية المختصة.

أولاً - المناقصة العمومية

المادة 46: لا يجوز مبدئياً عقد صفقات الأشغال إلا بعد إتمام جميع الإجراءات القانونية إلى تمكن البلدية من وضع يدها على مواقع العمل. غير أنه يمكن مباشرة معاملات التلزم قبل إتمام هذه الإجراءات شرط أن لا تصدق الصفقة وتبلغ إلى المتعهد إلا بعد وضع اليد على المواقع المذكورة.

المادة 47: تجرى المناقصة العمومية إما على أساس سعر يقدمه العارض، وإما على أساس تنزيل مؤني من أسعار الكشيف التقديرية.

المادة 48: تضع وزارة الشؤون البلدية والقروية بالاتفاق مع ديوان المحاسبة للصفقات التي تعقد بالمناقصة العمومية، دفتر شروط عام نموذجي يصدر بمرسوم وينشر في الجريدة الرسمية.

المادة 49: يضع رئيس السلطة التنفيذية في البلدية مشروع دفتر شروط خاص لكل صفقة تجرى بالمناقصة العامة ويعرضه على المجلس البلدي لإقراره.

يتضمن هذا قرار الإجراءات التي يعهد بها المجلس البلدي لرئيسه باتخاذها.

يخضع هذا القرار المجلس البلدي لتصديق سلطة الرقابة الإدارية وفقاً لأحكام قانون البلديات.

يتضمن دفتر الشروط الخاص، على سبيل التعداد لا الحصر:

- أنواع وأوصاف اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المنوي تلزيمها.
- المؤهلات والشروط التي يجب توفرها في العارضين للاشتراك في المناقصة.
- عناصر المفاضلة، كلما كان في نية البلدية أن تنقيد بالسعر الأدنى على أن تبين هذه العناصر بصورة واضحة ومفصلة وإن يوضع لكل منها معدل خاص عند الاقتضاء.
- شروط تنفيذ الصفقة.
- مهلة التسليم
- طريقة إجراء التلزم
- مقدار الكفالة المؤقتة التي يجب تقديمها للاشتراك في المناقصة ومقدار الكفالة النهائية التي يجب تقديمها لضمان حسن قيام المتعهد بالتزاماته.
- كشف تقديري بالكميات والأسعار إذا كان ذلك ممكناً.
- الشروط الأخرى التي ترى البلدية فرضها لتأمين مصلحتها.

المادة 50: تكون الكفالة إما نقدية تدفع إلى صندوق البلدية وإما كفالة مصرفية صادرة عن مصرف مقبول من الدولة باسم البلدية.

المادة 51: يعلن رئيس السلطة التنفيذية في البلدية عن المناقصة بقرار منه قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من موعد جلسة التلزم، ويمكن عند إعادة المناقصة أو في الظروف المستعجلة الاستثنائية التي يعود تقديرها للرئيس، تنزيل مدة الإعلان إلى خمسة أيام.

يتم الإعلان على لوحة الإعلانات في البلدية وفي الجريدة الرسمية وفي ثلاث صفحات يومية من بينها الصحف التي تصدر في نطاق البلدية.

المادة 52: لا تخضع الصفقات للسعر السري. أما الصفقات التي تستلزم طبيعتها وضع سعر سري فيقتضي لذلك موافقة مسبقة من المجلس البلدي، على أن يضع السعر التقديرية رئيس الوحدة الفنية ويصدقها رئيس السلطة التنفيذية في البلدية يبقى هذا السعر سرياً قبل المناقصة وبعدها.

المادة 53: تجري المناقصة واستدراج العروض لجنة المناقصات المنصوص عنها في المادة 53 من قانون البلديات.

المادة 54: تقض العروض المقدمة بالظرف المختوم مهما بلغ عددها في الجلسة نفسها وتتلى محتوياتها علناً.

- المادة 55: يسند الالتزام مؤقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار أو إلى من قدم أفضل العروض إذا كان دفتر الشروط الخاص يقضي باعتماد عناصر مفاضلة غير السعر.
- إذا تساوت العروض أعيدت المناقصة بالظرف المختوم بين أصحاب العروض المتساوية، وإذا ظلت العروض متساوية بعد إعادة المناقصة، يسند الالتزام مؤقتاً إلى أحد العارضين بطريقة القرعة في الجلسة نفسها.
- المادة 56: إذا لم يتقدم للاشتراك في المناقصة سوى عارض وحيد، يرفض عرضه قبل فضه لعدم توفر المنافسة.
- المادة 57: تنظم اللجنة محضراً بوقائع كل جلسة من جلسات المناقصة يتضمن النتيجة التي أعطيت لها.
- المادة 58: يعرض محضر جلسة لجنة المناقصات على المجلس البلدي للموافقة عليه بقرار منه، ويخضع هذا القرار لتصديق سلطة الرقابة الإدارية وفقاً لأحكام قانون البلديات.
- يتضمن هذا القرار تكليف رئيس السلطة التنفيذية في البلدية بالتوقيع أو إبلاغ المتعهد بتصديق الالتزام وفقاً للأصول.
- المادة 59: لا تدفع قيمة الصفقة إلا بعد تنفيذها واستناداً إلى محضر الاستلام المؤقت التي تنظمه لجنة خاصة يكلفها المجلس البلدي بالاستلام. ويجوز إعطاء الملتزم لقاء كفالة مصرفية سلفة لا تتعدى 25 بالمئة من قيمة الصفقة إذا نص دفتر الشروط الخاص على ذلك، على أن لا تتعدى قيمة السلفة في أي حال 250000 ليرة.
- المادة 60: إذا خالف الملتزم في تنفيذ الصفقة أحكام دفتر الشروط أو بعضها، تنذره البلدية وفقاً للأصول بوجوب التقيد بكامل موجباته خلال مهلة معينة. فإذا لم يفعل اعتبر ناكلاً وعمدت البلدية إلى تنفيذ الصفقة بالأمانة أو إعادة المناقصة لإكمال التنفيذ أو إصلاح الضرر على حساب الملتزم ودون إنذاره مجدداً، وتصادر الكفالة إلى حين تصفية الصفقة.
- إذا أسفر التنفيذ للأشغال المتبقية عن وفر في التكاليف، عاد الوفر إلى صندوق البلدية. وإذا أسفر عن زيادة، اقتطعت من الكفالة. فإذا لم تكف قيمة الكفالة لتغطية الزيادة، لوحق الملتزم بالفروقات وفقاً للأصول.
- المادة 61: يفسح العقد حكماً بين البلدية والملتزم الذي يعلن إفلاسه وتتبع فوراً الإجراءات التالية:
- مصادرة الكفالة مؤقتاً لحساب البلدية
- تنظيم كشف من قبل دوائر البلدية بالأشغال أو اللوازم المتبقية عن وفر في التكاليف، عاد الوفر إلى صندوق البلدية. وإذا أسفر عن زيادة، اقتطعت من الكفالة. فإذا لم تكف قيمة الكفالة لتغطية الزيادة، تصدر قيمة الكشف المستحق عن الأشغال أو اللوازم المنفذة ويلاحق بالفروقات وفقاً للأصول.
- المادة 62: يمكن للبلدية، إذا نص دفتر الشروط على ذلك، أن تدفع للملتزم لقاء الخدمات المنجزة دفعات على الحساب على أن لا تتجاوز تسعة أعشار المبلغ المستحق ويبقى العشر موقوفاً إلى أن يتم الاستلام النهائي.
- ترد هذه التوقيات عند الاستلام النهائي إذا كان دفتر الشروط لا يحدد مدة لضمان اللوازم أو الأشغال وذلك بعد أن يسدد الملتزم الذمم التي تكون قد ترتبت عليه تطبيقاً لأحكام دفتر الشروط.
- المادة 63: تستلم اللوازم والأشغال والخدمات لجنة خاصة يعينها المجلس البلدي قوامها:
- عضو من المجلس البلدي رئيساً
- مهندس البلدية أو مهندس الاتحاد أو مهندس من دوائر التنظيم المدني عضواً
- موظف من الجهاز المختص في البلدية عضواً ومقررأ
- المادة 64: إذا تبين أثناء تنفيذ الصفقة وجود أشغال إضافية غير متوقعة حين إجراء المناقصة ومعتبرة من لواحقها، يمكن الطلب إلى الملتزم الذي رست عليه المناقصة إجراء الأشغال إذا كانت قيمتها لا تزيد عن 15 بالمئة من قيمة الالتزام الأساسية، وإذا فاقت قيمة الأشغال الإضافية هذه النسبة فلا يمكن إجراؤها إلا بموافقة الملتزم.
- المادة 65: يمكن للبلدية، إذا كانت طبيعة اللوازم أو الأشغال أو الخدمات لا تسمح بفتح باب المناقصة أمام الجميع، أن تحصر المناقصة بين فئة محدودة من المناقصين تتوفر فيهم المؤهلات المالية والفنية والمهنية المطلوبة.
- تحدد هذه المؤهلات بصورة مفصلة في دفتر الشروط الخاص، كما تحدد فيه سائر الضمانات التي يجب أن تتوفر في المناقصين أو المواصفات التي يجب أن تتميز بها الأشغال أو المواد المطلوبة.
- المادة 66- تطبق على المزايدات الأحكام الخاصة بالمناقصات
ثانياً- استدرج العروض

المادة 67- يمكن عقد الصفقات بطريقة استدرج العروض إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز المئة الف ليرة، بموجب قرار من المجلس البلدي يخضع لتصديق سلطة الرقابة الإدارية وفقاً لاحكام قانون البلديات.

تطبق على استدرج العروض الأحكام المتعلقة بالمناقصات، على ان يستعاض عن الإعلان بتبليغ المعلومات ودفتر الشروط بطريقة سريعة ومضمونة لأرباب المهن الذين يتعاطون الأشغال أو اللوازم موضوع الصفقة الذين يحدددهم المجلس البلدي من بين الأشخاص الذين لهم مقدرة على تنفيذها. ثالثاً- الاتفاق بالتراضي

المادة 68- يمكن عقد الاتفاقات بالتراضي مهما كانت قيمة الصفقة، إذا كانت تتعلق:

1- باللوازم والأشغال والخدمات التي لا يمكن وضعها في المناقصة اما لضرورة بقائها سرية، واما لان مقضيات السلامة العمه تحول دون ذلك، شرط ان يقرر ذلك المجلس البلدي.

2- باللوازم والأشغال والخدمات الإضافية التي يجب ان يعهد بها الى الملتزم الأساسي لئلا يتأخر تنفيذها أو لا يسير سيراً حسناً فيما إذا جيء بملتزم جديد أثناء تنفيذ الصفقة، ويجوز ذلك:

أ- إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات غير متوقعة عند إجراء التلزم الأول ومعتبرة من لواحقه وتشكل جزءاً متمماً له.

ب- إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات يجب ان تنفذ بواسطة آلات وتجهيزات خاصة يستعملها الملتزم في مكان العمل، على ان تكون غير متوقعة عند إجراء التلزم وان تشكل جزءاً متمماً له.

3- بالأشياء التي ينحصر حق صنعها في حامل شهادات اختراعها.

4- بالأشياء التي لا يملكها إلا شخص واحد.

5- باللوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا يمكن ان يعهد بتنفيذها الا لفنانين أو اختصاصيين أو حرفيين أو صناعيين دل الاختبار على اقتدارهم.

6- باللوازم والأشغال التي صنعها ذوو العاهات المحتاجون المرخص لهم بالعمل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على أن لا تجاوز أسعارها الأسعار الراجحة في السوق.

7- بنفقات الضيافة والتشريفات وما شاكلها من نفقات التمثيل.

8- باللوازم والأشغال والخدمات التي أجريت من أجلها:

–مناقستان متتاليتين

–أو استدرج عروض على مرتين متتاليتين

–أو مناقصة تلاها استدرج عروض

وذلك دون ان تسفر هذه العمليات عن نتيجة ايجابية. ويجب في هذه الحالة الا يسفر الاتفاق الرضائي عن سعر يتجاوز انسب الأسعار المعروضة أثناء عمليات التلزم في تقرير معلل.

9- باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن أن يعهد بها الى الإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات أو الاتحادات البلدية.

10- باللوازم والخدمات التي تؤمنها البلدية بواسطة المنظمات الدولية.

11- باللوازم والخدمات التي يمكن ان يعهد بها بموافقة مجلس الوزراء الى حكومات أجنبية أو مؤسسات تراقبها هذه الحكومات. وللحكومة في مثل هذه الحالة ان تعفي الجهة التي تتعاقد معها من

الشروط المتعلقة بمحل الإقامة والكفالة والغرامات وتوجب التسليم قبل القبض.

12- باللوازم والأشغال والخدمات التي يوافق مجلس الوزراء على تأمينها بالتراضي بناء على اقتراح وزير الداخلية المبني على طلب المجلس البلدي.

المادة 69- يعقد الاتفاق الرضائي المجلس البلدي أو من يفوضه بذلك بالنسبة لكل صفقة، ويجرى التعاقد بإحدى الطرق التالية:

1- بموجب عقد بين المجلس البلدي وصاحب العلاقة.

2- بموجب عرض من صاحب العلاقة يوافق عليه المجلس البلدي.

4- بموجب تبادل مخابرات بين صاحب العلاقة والمجلس البلدي وفقاً للعرف التجاري.

المادة 70- لا تدفع الصفقة الا بعد تنفيذها، وتستلم اللوازم والأشغال والخدمات موضوع الاتفاقات بالتراضي للجنة المنصوص عنها في المادة 63 من هذا المرسوم.

رابعاً- صفقات الخدمات التقنية

المادة 71- يمكن التعاقد بالتراضي على صفقات الخدمات التقنية (دروس ووضع دفاتر شروط ومراقبة تنفيذها أشغال ومشاريع الخ ...) مهما بلغت قيمتها إذا كانت تجاوز إمكانيات البلدية

التقنية.

وتطبق على هذه الصفقات الأحكام التالية:

- 1- لا يجوز التعاقد إلا مع من تتوفر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة، على أن تبين هذه المؤهلات بالتفصيل قبل عقد الصفقة.
- 2- يمكن عقد الاتفاق عند الاقتضاء بعد مباراة تجري بين من تتوفر فيهم المؤهلات المذكورة.
- 3- تخضع هذه الصفقات للأحكام الأخرى المتعلقة بالاتفاقات بالتراضي.
- خامساً- الصفقات بموجب بيان أو فاتورة
- المادة 72- يمكن عقد الصفقات بموجب بيان أو فاتورة:
- 1- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز الألف ليرة للبلديات التي لا تزيد وارداتها السنوية الفعلية وفقاً لآخر جدول حساب قطعي مصدق عن 25000 ليرة.
- 2- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز ثلاثة آلاف ليرة للبلديات التي لا تقل وارداتها السنوية الفعلية عن 25000 ليرة ولا تزيد على 250000 ليرة وفقاً لجدول الحساب القطعي الأخير المصدق.
- 3- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز عشرة آلاف ليرة للبلديات التي تزيد وارداتها السنوية الفعلية في آخر جدول حساب قطعي عن 250 ألف ليرة.
- 4- إذا كانت أسعار المواد المراد شراؤها يحدد في تعريفه إلزامية صريحة وواضحة صادرة عن إدارة عامة أو مؤسسة عامة أو هيئة دولية معترف بها ويتعذر الحصول على سعر أدنى لها.
- 5- إذا كانت الصفقة تتعلق باستئجار آلات أشغال عامة بموجب تعرفه عامة تحدد بقرار من وزير الداخلية. يعقد هذه الصفقات رئيس البلدية، ويؤمن الشراء والاستلام لجنتان مختلفتان يعينهما المجلس البلدي لهذا الغرض. التعديل بموجب المرسوم 2871 سنة 1985:
- عدلت المادة 72 من المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 على النحو التالي:
- 1- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز ثلاثة آلاف ليرة في البلديات التي لا تزيد وارداتها السنوية الفعلية، وفقاً لآخر جدول حساب قطعي مصدق، عن خمسة وعشرين ألف ليرة.
- 2- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز عشرة آلاف ليرة في البلديات التي لا تقل وارداتها السنوية الفعلية عن خمسة وعشرين ألف ليرة ولا تزيد عن مائتين وخمسين ألف ليرة وفقاً لجدول الحساب القطعي الأخير المصدق.
- 3- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز عشرين ألف ليرة في البلديات التي تزيد وارداتها السنوية الفعلية على مائتين وخمسين ألف ليرة وفقاً لجدول الحساب القطعي الأخير المصدق (والباقي دون تعديل).
- التعديل بموجب المرسوم 5166 سنة 1988
- تعدل البنود 1 و 2 و 3 من المادة 72 من المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 على النحو التالي:
- 1- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز عشرة آلاف ليرة في البلديات التي لا تزيد وارداتها السنوية الفعلية وفقاً لآخر جدول حساب قطعي مصدق عن خمسين ألف ليرة.
- 2- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز ثلاثين ألف ليرة في البلديات التي لا تقل وارداتها السنوية الفعلية عن خمسين ألف ليرة ولا تزيد على ثلاثمائة ألف ليرة وفقاً لآخر جدول حساب قطعي مصدق.
- 3- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز سبعين ألف ليرة في البلديات التي تزيد وارداتها السنوية الفعلية على ثلاثمائة ألف ليرة وفقاً لآخر جدول حساب قطعي مصدق.
- التعديل بموجب المرسوم 1518 سنة 1991:
- الغي نص كل من الفقرات 1 و 2 و 3 من المادة 72 من المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات واستيعض عنه بالنص التالي:
- 1- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز 50000 ل.ل. (خمسين ألف ليرة لبنانية) للبلديات التي لا تزيد وارداتها السنوية الفعلية على 350000 ل.ل. (ثلاثمائة وخمسين ألف ليرة لبنانية) وفقاً لآخر جدول حساب قطعي مصدق.
- 2- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز 150000 ل.ل. (مائة وخمسين ألف ليرة لبنانية) للبلديات التي لا تقل وارداتها السنوية الفعلية عن 350000 ل.ل. (ثلاثمائة وخمسين ألف ليرة لبنانية) ولا تزيد على 1500000 ل.ل. (خمسة عشر مليون ليرة لبنانية) وفقاً لآخر جدول حساب قطعي مصدق.
- 3- إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز 350000 ل.ل. (ثلاثمائة وخمسين ألف ليرة لبنانية) للبلديات التي تزيد وارداتها السنوية الفعلية على (خمسة عشر مليون ليرة لبنانية) وفقاً لآخر جدول حساب قطعي مصدق، والتي لا تخضع لقانون المحاسبة العمومية.
- سادساً- الأشغال بالأمانة
- المادة 73- الأشغال بالأمانة هي الأشغال التي تتولى البلدية تنفيذها بنفسها

- المادة 74- تجاز الأشغال بالأمانة بقرار من المجلس البلدي يخضع لتصديق سلطة الرقابة الإدارية وفقاً لأحكام قانون البلديات.
- وفي مطلق الأحوال، ترسل الى مصلحة الشؤون البلدية والقروية في وزارة الشؤون البلدية والقروية والى الدائرة الفنية التي ستتولى الإشراف على التنفيذ نسخ عن هذه القرارات قبل المباشرة بالتنفيذ.
- تطبق الأصول العادية في شراء المواد اللازمة لتنفيذ هذه الأشغال.
- المادة 75- يجب ان يعين في البلدية عندما تتولى تنفيذ الأشغال بالأمانة جهاز خاص مهمته مراقبة تنفيذ هذه الأشغال بالأمانة، ويرتبط هذا الجهاز بالمجلس البلدي مباشرة ولا يتولى أي عمل من أعمال التنفيذ.
- المادة 76- بنهاية الأشغال، تقدم الوحدة التي تولت التنفيذ بياناً مفصلاً بالكميات المنفذة والتكاليف المدفوعة على اختلاف أنواعها الى جهاز المراقبة الذي يتولى التدقيق في البيان وحالته الى المجلس البلدي مقروناً بمطالعته الخطية للبت بشأنه.
- القسم الرابع- رواتب وتعويضات الموظفين
- المادة 77- لا يجوز تعيين موظف إلا في وظيفة شاغرة ومرصد لها اعتماد في الموازنة ولا يجوز نقل موظف إلا الى وظيفة شاغرة ومرصد لها اعتماد الموازنة.
- المادة 78- لا يستحق الراتب الا في صدور قرار صحيح بالتعيين وفقاً للأحكام التي يحددها نظام موظفي البلدية، واعتباراً من تاريخ المباشرة بالعمل.
- المادة 79- لا يجوز تعيين أحد في الملاك الدائم أو الموقت الا بالاستناد الى النصوص القانونية والنظامية المعمول بها.
- المادة 80- لا يجوز الجمع بين رواتب عدة وظائف ولو شغلها الموظف فعلاً ويتقاضى الموظف راتب الوظيفة التي عين فيها وفقاً للقدم المؤهل للتدرج.
- المادة 81- تصفى الرواتب وملحقاتها شهراً فشهراً عند استحقاقها، ولا يجوز التسليف عليها قبل الاستحقاق.
- المادة 82- لا يعطى الموظفون تعويضات أو مخصصات أو منح أو مساعدة نقدية الا وفقاً للقوانين النافذة أو الأنظمة المصدقة، وبحسب الاعتمادات المرصدة خصيصاً لهذه الغاية في الموازنة.
- الباب الثاني- الخزينة
- المادة 83- تتولى خزينة البلدية جميع عمليات القبض والدفع التي يستوجبها تنفيذ موازنة البلدية وإدارة الحسابات المفتوحة خارج الموازنة.
- الفصل الأول: المحتسبون
- المادة 84- يؤمن عمليات القبض والدفع لحساب الخزينة موظف يطلق عليه اسم المحتسب وهو الذي يسأل عن واردات الموازنة ونفقاتها.
- المادة 85- يتولى المحتسب:
- تسليم جداول التكاليف وأوامر القبض وأوامر التحصيل التي يودعه إياها المرجع المختص، ويؤمن تحصيلها.
 - تأمين المقبوضات ايأ كان نوعها.
 - تأمين المدفوعات ولا يحق له التوقف عن تأدية أي مبلغ يكون قد نظم بشأنه أمر دفع صادر عن السلطة المختصة وفقاً للأصول.
 - حفظ أوراق الثبوت العائدة لهذه العمليات ومستندات المحاسبة.
 - مسك الحسابات التي يديرها.
 - إعداد جدول الحساب القطعي.
- المادة 86- على المحتسب قبل ان يباشر وظيفته: ان يقدم كفالة قانونية يحدد المجلس البلدي نوعها وقيمتها. تقدم هذه الكفالة اما نقداً أو بتعهدات مصرفية صادرة عن مصارف مقبولة، أو بتأمين عقارات مسجلة في الدوائر العقارية. وان يحلف اليمين امام ديوان المحاسبة.
- المادة 87- يتولى المحتسب قبض أو دفع الأموال التي يشرف على إدارتها بواسطة أمين الصندوق أو جباة تابعين له. ويجوز ان يتولى أمين الصندوق أعمال المحتسب في البلديات التي لا تسمح موازنتها الخاصة بتحمل هذه النفقات الإدارية، وفي الحالات التي يحددها المجلس البلدي.
- المادة 88- على المحتسب ان يراقب عمال أمناء الصناديق والجباة التابعين له، وعليه ان يطالبهم بكل مخالفة أو تأخير في أعمالهم.
- المادة 89- على المحتسب ان يقدم باسمه على مسؤوليتهم الى رئيس البلدية قبل نهاية شهر آذار من كل سنة جدول الحساب القطعي للسنة المنتهية مع التفاصيل والإيضاحات اللازمة، ومن اصلها جداول اسمية بالأموال الباقية بدون تحصيل، بحيث تبين في النتيجة مجموع الواردات المحصلة فعلاً ومجموع النفقات المدفوعة فعلاً.

- يدقق رئيس البلدية في الجداول المقدمة اليه، ويرفعها الى المجلس البلدي لدرستها واتخاذ القرار بشأنها. يكون المحتسب مسؤولاً بأمواله الشخصية عن كل عملية قبض أو دفع جرت خلافاً لاحكام القانون الا إذا أكدها الرئيس خطياً يعد محتسباً مسؤولاً عن أعماله كالمحتسب القانوني من تدخل في إدارة الأموال العامة من غير أن تكون له صفة المحتسب.
- المادة 90- ترد الكفالة المقدمة من الموظفين الماليين بعد انتهاء مهمتهم وحصولهم على براءة ذمة من ديوان المحاسبة إذا كانت البلدية خاضعة لرقابته، ومن المجلس البلدي في سائر البلديات في مهلة أقصاها ثلاث سنوات من تاريخ تقديمه حساب المهمة.
- الفصل الثاني- أمناء الصناديق والجباة
- المادة 91- يحرص حق التداول بالأموال وحيازتها في كل بلدية بأمناء الصناديق والجباة.
- المادة 92- ان أمناء الصناديق مسؤولون عن حفظ الأموال في المركز الذي يمارسون فيه وظائفهم.
- المادة 93- ان الجباة مسؤولون عن حفظ الأموال التي يجبوونها، وعليهم ان يسدوها دورياً الى الصندوق خلال المهلة وضمن الشروط التي يحددها الرئيس.
- يحظر على الجباة بصورة مطلقة دفع اية نفقة مهما كان نوعها.
- المادة 94- يخضع أمناء الصناديق والجباة لنظام الكفالة أسوة بالمحتسبين.
- المادة 95- على أمين الصندوق ان يتحقق على مسؤوليته قبل الدفع من هوية صاحب المال وصحة توقيعه.
- المادة 96- إذا كان المبلغ مستحقاً لشخص متوف، فعلى أمين الصندوق ان يطلب من أصحاب الحق المستندات الرسمية التي تثبت صفتهم، ويكتفي بشهادة من المختار المحلي إذا كان المبلغ دون الألف ليرة.
- المادة 97- إذا كان صاحب المال أمياً أو عاجزاً عن التوقيع، قامت بصمة الإبهام مقام التوقيع على ان يصدق البصمة أمين الصندوق وشاهدان.
- المادة 98- يجب ان يعطى إيصال نظامي بكل مبلغ يقبض من الأموال العمومية وذلك وفقاً للطريقة المبينة في المادة 16 من هذا المرسوم.
- المادة 99- يتم تحديد الحد الاعلى للأرصدة التي يجوز لأمناء الصناديق الاحتفاظ بها بقرار من مجلس الوزراء السماح بإيداع الأموال العمومية العائدة للبلدية في مصرف خاص وذلك بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية المستند الى قرار المجلس البلدي.
- ويتم إيداع الأموال البلدية في المصارف الخاصة وفقاً لنظام يضعه وزير الشؤون البلدية والقروية.
- الفصل الثالث- سجلات المحاسبة والصندوق
- المادة 100- على المحاسب ان يمسك السجلات التالية:
- أ- دفتر شطب الموازنة، يبين فيه:
- الواردات المخمنة لكل ايراد على حدة والتحصيلات الشهرية الجارية لكل منها.
- الاعتمادات المفتوحة لكل نوع من النفقات على حدة، والمصارفات الشهرية المدفوعة العائدة لكل منها. ويذكر عند اجراء التناقلات بين أبواب وفصول الموازنة، ما أضيف الى الاعتماد أو ما نقل منه مادة مادة.
- ب- سجل الاعتمادات المحجوزة.
- ج- سجل خلاصات حوالات الدفع تفيد بتسلسل أرقامها.
- د- سجل خاص بالأمانات يجري تحريك قيوده بموجب أوامر قبض وصرف صادرتين عن رئيس البلدية.
- هـ- سجل خاص بالسلفات.
- وعليه أيضاً ان يحفظ باضبارات خاصة كافة الاوراق الثبوتية العائدة لهذه السجلات وبترتيب ورودها في القيود الرسمية.
- المادة 101- على أمين الصندوق ان يمسك في سجل الصندوق قيوداً يومية إفرادية لكل من المبالغ المقبوضة والمبالغ المدفوعة على حدة منظمة بشكل يظهر منه يومياً:
- رصيد الصندوق في اليوم السابق.
- تفصيل المبالغ المقبوضة والمدفوعة على حساب الموازنة أو على الحسابات الخصوصية.
- رصيد الصندوق في آخر النهار.
- ولا يفتح سجلاً جديداً إلا بعد إنهائه السجل الذي بين يديه.
- المادة 102- يمسك أمين الصندوق، فضلاً عن السجل اليومي دفترأ خاصاً بالمقبوضات ودفترأ خاصاً بالمدفوعات متسلسلة ومطبوعة.
- المادة 103- ترقم وتمهر جميع السجلات الرسمية ودفاتر الإيصالات بخاتم وتوقيع قائمقام المنطقة أو من ينتدبه، وذلك قبل البدء باستعمالها.

المادة 104- يمسك في مركز القانمقامية سجل خاص لتسجيل عدد السجلات ودفاتر الإيصالات التي يجري ختمها وتوقيعها مع بيان عدد أوراق كل منها

الباب الثالث

الرقابة المالية

المادة 105- تخضع لسلطة مراقب مالي يسمى "المراقب العام" البلديات التي سبق وأخضعت لاحكام قانون المحاسبة العمومية أو لرقابة ديوان المحاسبة ، والبلديات التي زادت وارداتها الفعلية على مليون ليرة لبنانية بموجب الحساب القطعي، وذلك اعتباراً من أول السنة التالية للسنة التي اقر فيها الحساب القطعي الذي اظهر زيادة الواردات الفعلية على المليون ليرة، على أن تعين هذه البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

يعين المراقب العام لبلدية واحدة أو أكثر، ويرتبط إدارياً بوزارة الشؤون البلدية والقروية.

المادة 106- كل معاملة تؤول الى عقد نفقة، يجب أن تقترن، قبل توقيعها، بتأشير المراقب العام.

يربط بكل معاملة تؤول الى عقد نفقة طلب حجز الاعتماد المخصص بها.

المادة 107- يمارس المراقب العام رقابته على مختلف الأعمال المالية، ولا سيما لناحية إبداء الرأي في مشروع الموازنة وفي مشاريع الاعتمادات الإضافية التي يتوجب عرضها عليه بعد إعدادها وقبل إقرارها من المراجع المختصة.

تشمل هذه الرقابة، دون ان يكون ذلك على سبيل الحصر، الأمور التالية:

أ- بالنسبة للواردات:

ييدي رأيه بالتعديلات التي تحصل على عمليات طرح الرسوم البلدية وفي صحة إجراء معاملات التكليف والاعتراض عليها، وفي صحة التحصيل وتوريد المبالغ المحصلة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

ب- بالنسبة للنفقات:

1- التدقيق في جميع معاملات الإنفاق للتثبت من الأمرين التاليين:

-توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها.

-انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. اما المعاملات التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا يدقق فيها الا من الناحية المالية وذلك قبل عرضها على هذه الرقابة.

2-التأشير على طلب حجز الاعتماد وعلى المعاملة واعادتها الى مصدرها في خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ ورودها اليه. وإذا انقضت هذه المهلة دون ان يبت بها، جاز للبلدية المختصة استعادة المعاملة وتنفيذها على مسؤوليته. اما إذا احتاج المراقب العام الى طلب ايضاحات خطية من المرجع المختص في البلدية فيعطي مهلة خمسة أيام تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات اليه وذلك لمرة واحدة.

وإذا كانت المعاملة تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة أرسلها المراقب العام إليه قبل التأشير مقرونة بمطالعه.

يعتبر تأشير المراقب العام على طلب حجز الاعتماد بمثابة تأشير على المعاملة فيما خص:

أ- النفقات التي تعقد ببيان أو فاتورة وفقاً لاحكام المادة 72 من هذا المرسوم.

ب- أوامر سفر الموظفين.

ج- تدرج الموظفين.

د- وبصورة عامة النفقات الدائمة التي حجز لها اعتماد إجمالي والتي لا تسمح طبيعتها بأن ينظم لها طلب مستقل في كل مرة.

ه- تأشير المراقب العام على نوعين:

-كلى ويشمل قيمة النفقة المطلوب عقدها بكاملها.

-جزئي ويقتصر على قسم من النفقة المطلوب عقدها.

وفي حال إعطاء تأشير جزئي، أو في حال رفض التأشير، يتوجب على المراقب ان يعلل أسباب قراره ولا يعتبر التأشير جزئياً عندما ينتج عنه تخفيض النفقة المطلوب عقدها بسبب خطأ مادي أو حسابي.

و- إذا أعطى المراقب العام تأشيراً جزئياً أو رفض التأشير، وجب عليه عرض الأمر على وزير الشؤون البلدية والقروية الذي يكون قراره نافذاً بالموضوع.

ز- لا يجوز لوزير الشؤون البلدية والقروية ان يوافق على عقد نفقة رفض المراقب العام التأشير عليها بسبب عدم توافر الأموال.

المادة 108- يحق للمراقب العام ودونما حاجة الى موافقة مسبقة من أحد، الإطلاع على كافة الوثائق والسجلات التي تستلزم مهامه ضرورة الإطلاع عليها. وله ان يطلب الى رئيس السلطة

التنفيذية في البلدية أو الى أي موظف أو أجبر أو متعاقد يتدخل في إدارة الأموال العمومية، تزويده بالمعلومات والمستندات التي تمكنه من إجراء رقابته على افضل وجه.
المادة 109- يحق للمراقب العام مراقبة حسن سير العمل فيما خص تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال البلدية، ويرفع الى وزارة الشؤون البلدية والقروية أو بناء على طلب المجلس البلدي أو رئيس البلدية.

المادة 110- يرفع المراقب العام تقريراً الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بشأن كل مخالفة مالية تقع تحت طائلة المادتين 57 أو 58 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 مرفقا بالمستندات الثبوتية، وإلا اعتبر مسؤولاً عن التنفيذ.
ويبلغ نسخة عن هذا التقرير الى كل من وزارة الشؤون البلدية والقروية والمجلس البلدي.
المادة 111- يضع المراقب العام بنتائج هذه الرقابة تقارير دورية كل ثلاثة اشهر يرفعها الى وزارة الشؤون البلدية والقروية ويبلغ نسخة عنها الى البلدية المختصة. كما يضع تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاته على أعمال الدورة المالية المنتهية، يرفق بالحساب القطعي أثناء درسه والتدقيق فيه.
المادة 112- يمكن لوزارة الشؤون البلدية والقروية عندما تتحقق من وجود مخالفات هامة تلحق أضراراً هامة بالأموال العامة البلدية ان تكلف تحت إشرافها مدققاً للحسابات يتولى التدقيق بالأوضاع المالية للبلدية.

يحدد تعويض المدقق بقرار تكليفه ويصرف من موازنة مصلحة الشؤون البلدية والقروية.
الباب الرابع
أحكام عامة

المادة 113- على البلدية ان تمسك محاسبة للمواد تشمل القيود والمستندات الضرورية لتبيان الموجودات التي تمسكها وتسجيل حركتها.

المادة 114- تبقى خاضعة لاحكام قانون المحاسبة العمومية البلديات التي سبق وأخضعت لهذه الرقابة.
تخضع لاحكام قانون المحاسبة العمومية ولرقابة ديوان المحاسبة البلديات التي زادت وارداتها الفعلية على مليون ليرة بموجب الحساب القطعي، وذلك اعتباراً من أول السنة التالية للسنة التي أقر فيها الحساب القطعي الذي أظهر زيادة الواردات الفعلية على المليون ليرة، على ان تعين هذه البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.
اتحاد البلديات

المادة 115- تطبق أحكام هذا المرسوم على اتحادات البلديات القائمة حالياً أو التي ستنشأ بعد وضعه موضع التنفيذ إذا كانت موازنة الاتحاد اقل من مليون ليرة في السنة. وتستبدل من اجل ذلك كلمات: "البلدية، المجلس البلدي، رئيس البلدية" رئيس السلطة التنفيذية في البلدية" بكلمات: "الاتحاد، مجلس الاتحاد، رئيس الاتحاد"، أينما وردت في هذا المرسوم.
أما الاتحادات التي تجاوز موازنتها السنوية المليون كما هي مبينة في آخر موازنة مصدقة، فتخضع لسلطة مراقب عام ولرقابة ديوان المحاسبة وتطبق عليها أحكام قانون المحاسبة العمومية، على أن تعين هذه الاتحادات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.
المادة 116- يلغي المرسوم رقم 14675 تاريخ 1957/1/11 وكافة الأحكام المخالفة لأحكام هذا المرسوم أو التي لا تتفق ومضمونه.

المادة 117- ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية ويبلغ حيث تدعو الحاجة
بعيدا في 22 أيلول سنة 1991
الإمضاء: الياس سرركيس

صدر عن رئيس الجمهورية

رئيس مجلس الوزراء

الإمضاء: شفيق الوزان

وزير المالية

الإمضاء: علي الخليل

وزير الداخلية

الإمضاء: شفيق الوزان

تم التعديل بموجب قانون رقم 93/197 الذي يرمي الى احداث وزارة الشؤون البلدية والقروية المادة الخامسة:
يستمر تطبيق جميع النصوص المعمول بها بتاريخ نفاذ هذا القانون في مصلحة الشؤون البلدية والقروية ويستعاض عن عبارتي "وزارة الداخلية" و"وزير الداخلية" أينما وردتا في هذه النصوص، بعبارتي "وزارة الشؤون البلدية والقروية" و"وزير الشؤون البلدية والقروية".

ملحق رقم 2: نموذج طلب مساعدة مالية

هــريـه الـبـنـيـه

وزارة الداخلية والبلديات

محافظة البقاع

حاد بلديات شرق زحلة

مجل : ٢٠١٨/١٨

ريخ : ٢٠١٨/١/١١

جانب سعادة محافظ البقاع
القاضي كمال ابو جودة المحترم

نرفع لجانكم قرار الاتحاد رقم ٢٠١٨/٩ تاريخ ٢٠١٨/١/١٠ المتضمن مساعدة مالية لصالح عائلة المرحوم

حسن الأشهب .

نرجو الاطلاع والتفضل بأخذ العلم .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

رئيس اتحاد بلديات شرق زحلة



الجمهورية اللبنانية - محافظة البقاع

رقم التسجيل ١٧١ ب

التاريخ ١٨ / ١ / ٢٠١٨ ج

24

ملحق رقم 3: موازنة اتحاد بلديات شرق زحلة للعام 2019



الجمهورية اللبنانية
وزارة الداخلية والبلديات

وثيقة احالة
٧٨

محافظتي البقاع
تتعلق بالمعاملة الواردة من:

- موضوعها: موازنة اتحاد بلديات شرق زحلة للعام 2019
تحت رقم:
- تاريخ تسجيلها:

رقم التسجيل	جهة الارسال	اسباب الاحالة	التاريخ والتوقيع
٤٠٣٧/ب	جانب اتحاد بلديات شرق زحلة	صدق القرار رقم ٢٠١٨/٤٦ تاريخ ٣٠-١١-٢٠١٨ من الناحية الحسابية شرط التقيد بمضمون المادة الثانية من هذا القرار % محافظ البقاع القاضي جمال ابو جوده	١٤ كانون اول ٢٠١٨



الموازنة البلدية

قسم الواردات

رقم الباب	الفصل	نوع الواردات	تقديرات الموازنة الجارية ٢٠١٨	تصحيحات الموازنة السابقة ٢٠١٧	تصحيحات الأثر المضمرة من الموازنة حتى ٢٠١٨/٠٩/٣٠	تقديرات موازنة السنة القادمة ٢٠١٩
١	١	العائدات العادية من مساهمات البلديات الأعضاء	١٠٠٠٠٠٠٠٠٠	٧٥,٦٦٤,٩٠٠		١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠
١	١	العائدات العادية من مساهمات البلديات الأعضاء	١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠	٧٥,٦٦٤,٩٠٠		١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠
٢	٢	مجموع الباب الأول	١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠	٧٥,٦٦٤,٩٠٠		١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠
٢	٢	العائدات غير العادية				
١	١	العائدات غير العادية من مشروع ذي نفع مشترك				
٢	٢	مجموع الباب الثاني				
٣	٣	عائدات الصندوق البلدي المستقل	٥٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠		٤٤٢,٩١٠,٠٠٠	٦٥٠,٠٠٠,٠٠٠
٣	٣	الحصة العادية لدعم الموازنة	٤٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠		٤٣,٥٢٢,٠٠٠	٥٥٠,٠٠٠,٠٠٠
٣	٣	الحصة المخصصة لدعم مشاريع التنمية	٩٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠		٨٧٢,٧٧٤,٠٠٠	١,٢٠٠,٠٠٠,٠٠٠
٤	٤	مجموع الباب الثالث				
٤	٤	العائدات المتنوعة				
١	١	المساعدات				
٢	٢	القرضات				
٣	٣	التبرعات				
٤	٤	الجهات والهيئات				
٤	٤	حاصلات الإهلاك المبيته و المشاعيات				
٥	٥	مساهمة الدولة من الموازنة العامة				
٦	٦	عائدات المبلغ				
٧	٧	عائدات الأوقاف الشعبية				
٨	٨	عائدات المحركات العامة				
٩	٩	عائدات الأماكن الثقافية والرياضية والاجتماعية				
١٠	١٠	عائدات الأماكن الثقافية والرياضية والاجتماعية				
١١	١١	عائدات البنية التحتية				
١٩	١٩	سائر العائدات غير المحسوبة				
٤	٤	مجموع الباب الرابع	٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٤٣٧,٠٦٧,٠٠٠	١,٤٤٣,١,٣٩١,٩٥١	٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠
		مجموع قسم الواردات	٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٢,٢٣٨,٤٤٤,٤٤٠,٥٩	١,٤٤٣,١,٣٩١,٩٥١	٢,٢٣٨,٤٤٤,٤٤٠,٥٩
		مجموع قسم الواردات	٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٢,٢٣٨,٤٤٤,٤٤٠,٥٩	١,٤٤٣,١,٣٩١,٩٥١	٢,٢٣٨,٤٤٤,٤٤٠,٥٩

وليد أبو حبيب

الموازنة البلدية

قسم النفقات

تقديرات موازنة السنة المالية ٢٠١٩	مصاريف الأشهر المنصرمة من الموازنة الجارية حتى ٢٠١٨/٩/٣٠	تبلغ حساب الموازنة السابقة ٢٠١٧	اصحاحات الموازنة الجارية ٢٠١٨	نوع النفقات	الفصل	الباب
٤٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٩٧٠٠٠٠٠٠	٣٩١٠٠٠٠٠٠	٤٠٠٠٠٠٠٠٠	النفقات الإدارية	١	١
١١٠٠٠٠٠٠٠	٧٩١٢١٠٠٠٠	٦٠٢٣٤٠٠٠٠	١١٠٠٠٠٠٠٠	تصاريح الرخصة	١	١
٥٠٠٠٠٠٠٠٠				رواتب الموظفين	٢	١
				بدلات العمالة	٣	١
				أجور الأجراء	٤	١
٢٣٠٠٠٠٠٠٠	١١٨٣١١٠٠٠٠	١١٧٤٨١٠٠٠٠	٢٢٠٠٠٠٠٠٠	المكافآت والتعويضات والمكافآت المعطاة	٦	١
١٥٠٠٠٠٠٠٠	٤٢٤٩٠٠٠٠	٧٥٤١٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠٠٠٠	الدارزم	٧	١
٥٠٠٠٠٠٠٠٠	٤٠٥٠٠٠٠	٤٣٩٧٠٠٠٠	٥٠٠٠٠٠٠٠٠	الملابس	٨	١
٢٠٠٠٠٠٠٠٠	٦٣٠٠٠٠٠٠	٨٧٤٠٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠٠٠٠	بدلات الإيجار والخدمات المشتركة	٩	١
٩٠٠٠٠٠٠٠٠	١٧٨٦٠٠٠٠	٢٧٩٢٠٠٠٠	٩٠٠٠٠٠٠٠٠	المخاربات الهاتفية والبريد والبرق	١٠	١
١٠٠٠٠٠٠٠٠	٤٤٤١٧٠٠٠	٢٢٨٢٠٠٠٠	٩٠٠٠٠٠٠٠٠	نفقات إدارية أخرى	١١	١
٤٥٠٠٠٠٠٠٠	٢٤٤٢٣٩٠٠٠	٢٤٣٠٢٧٠٠٠	٤٢٥٠٠٠٠٠٠	مجموع الباب الأول		٢
٩٠٠٠٠٠٠٠٠		١٠٥٧٨٠٠٠	١٠٠٠٠٠٠٠٠	نفقات التجهيزات والصيانة والطباعة العامة		٢
١٥٠٠٠٠٠٠٠	٢٤٨٦٠٠٠٠	١٠٠٧١٠٠٠	٢٠٠٠٠٠٠٠٠	التجهيزات	١	٢
١٠٠٠٠٠٠٠٠		٢٠٠٠٠٠٠٠٠	٥٠٠٠٠٠٠٠٠	صيانة التجهيزات والآليات	٢	٢
١٠٠٠٠٠٠٠٠		٥٥٤١٨٠٠٠	٧٥٠٠٠٠٠٠٠	المرفوعات	٣	٢
٢٠٠٠٠٠٠٠٠	٤١٤١٢٠٠٠		٢٠٠٠٠٠٠٠٠	الطاقة العامة	٤	٢
٢٠٠٠٠٠٠٠٠	١٢٦٠٠٠٠		٢٠٠٠٠٠٠٠٠	صيانة الساندي	٥	٢
١٤٠٠٠٠٠٠٠	٥١٠٠٠٠٠		١٠٠٠٠٠٠٠٠	شراء الآليات	٦	٢
٩٠٠٠٠٠٠٠٠	١٠٣٤٠٠٠٠		٥٠٠٠٠٠٠٠٠	مكافحة الحشرات	٧	٢
٢٠٠٠٠٠٠٠٠			٢٠٠٠٠٠٠٠٠	لوازم التظيفات	٨	٢
١٩٠٠٠٠٠٠٠	٦٩١٧٠٠٠٠	٩٥٧٨٠٠٠٠	٢٠٠٠٠٠٠٠٠	المحروقات	٩	٢
٥٠٠٠٠٠٠٠٠		١١٢٠٠٠٠٠	٩٠٠٠٠٠٠٠٠	أمور النقل والاتصال	١٠	٢
٢٠٠٠٠٠٠٠٠	٤١٩٠٠٠٠٠	٩٥٥٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠٠٠٠	أمور العمل اليوميين	١١	٢

مصدق الصندوق
وليد أبو زهير

الموازنة البلدية

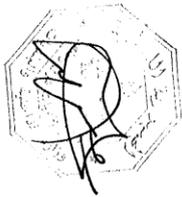
قسم النفقات

تقديرات موازنة السنة المالية ٢٠١٩	مصارف الأثر المضمرة من الموازنة الجارية حتى ٢٠١٨/٠٩/٣٠	مبلغ حساب الموازنة السابقة ٢٠١٧	اصحاب الموازنة الجارية ٢٠١٨	نوع النفقات	الفصل	الباب
٢٥٠٠٠٠٠٠٠	٤٥٠٠٠٠٠	٤٤١٨٠٠٠	٢٠٠٠٠٠٠٠	المساهمة في النشاطات الثقافية	٤	٤
١٠٠٠٠٠٠٠٠			١٠٠٠٠٠٠٠	المساهمة في النشاطات الترفيهية	٥	٤
٢٠٠٠٠٠٠٠٠			٢٠٠٠٠٠٠٠	المساهمة في النشاطات الرياضية	٦	٤
٢٠٠٠٠٠٠٠٠	٥٠٥٠٠٠٠	٩٤٥٩٠٠٠	٢٠٠٠٠٠٠٠	المساهمة في النشاطات الاجتماعية	٧	٤
٨٠٠٠٠٠٠٠٠			٢٠٠٠٠٠٠٠	الدمج والحوار المدرسية	٨	٤
٥٠٠٠٠٠٠٠٠			٥٠٠٠٠٠٠٠	مساعدة الحائزين	٩	٤
١٠٠٠٠٠٠٠٠٠	٤٠٠٠٠٠٠٠	٤٠٠٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠٠٠٠	مساعدة الحكومات	١٠	٤
٤٠٠٠٠٠٠٠٠٠	١٨٥٣٢٠٠٠	١٦٧٠٩٠٠٠	٢٠٠٠٠٠٠٠٠	مساعدة الهيئات التي لا تتولى الربح	١١	٤
٢٩٠٠٠٠٠٠٠٠٠	٤٤١٢٢٠٠٠	٣٧٠٠٧٩٠٠٠	١٧٥٠٠٠٠٠٠٠	مساهمات إلى القطاع العام	١٢	٤
٢٥٠٠٠٠٠٠٠٠			٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠	مجموع الباب الرابع		٥
٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠			٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠	النفقات المتنوعة		٥
٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠			٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠	الإيجارات	١	٥
٥٠٠٠٠٠٠٠٠٠			٥٠٠٠٠٠٠٠٠٠	الإحتفالات والمهرجانات	٢	٥
			٥٠٠٠٠٠٠٠٠٠	رسوم التعاقب والأحكام والمصالحات وأعمال الحماة	٣	٥
				زوايا	٥	٥
٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠			٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠	نفقات التأمين	٦	٥
				إيفاء القروض	٧	٥
١٠٠٠٠٠٠٠٠٠	١٠١٤٧٠٠٠		١٠٠٠٠٠٠٠٠٠	المصاريف الأخرى غير المحسوبة	٩	٥
٨٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠	٦,١٤٧,٠٠٠	٢,٨٤٤,٠٠٠	٧٥٠٠٠٠٠٠٠٠	مجموع الباب الخامس		٥
٣١٢,٠٠٠,٠٠٠			٢١٨,٠٠٠,٠٠٠	الإحتياط		٦
٣١٢,٠٠٠,٠٠٠			٢١٨,٠٠٠,٠٠٠	إحتياط الموازنة		٦
٣١٢,٠٠٠,٠٠٠			٢١٨,٠٠٠,٠٠٠	مجموع الباب السادس		٦
٢٣٥,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٥٨٩,٩٩٩,٠٠٠	٨٨٢,٧١٧,٠٠٠	٢,٦٠٠,٠٠٠,٠٠٠	مجموع قسم النفقات		

وليد أوردجيبلي
مدير الصندوق

جدول إجمالي بالواردات المقفرة لموازنة البلدية
لسنة ٢٠١٩

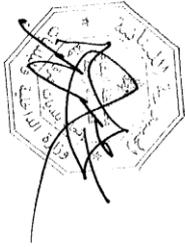
رقم التيب	بيان بالأوروب	مجموع الواردات المقفرة
الأول	العائدات العادية من مساهمات البلديات الأعضاء	١٠٠,٠٠٠,٠٠٠
الثاني	العائدات غير العادية	٠
الثالث	عائدات الصندوق البلدي المستقل	١,٢٠٠,٠٠٠,٠٠٠
الرابع	العائدات المتنوعة	١,٩٥٠,٠٠٠,٠٠٠
	المجموع العام	٣,٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠



أمين الصندوق
وليد أبو زجيجي

إعدادات قسم النفقات موزعة على الأوباب
لسنة ٢٠١٩

رقم الباب	بيان بالأوباب	مجموع النفقات المقررة
الأول	النفقات الادارية	٤٥٠,٠٠٠,٠٠٠
الثاني	نفقات الجهورات والصيانة والنفاقة العامة	٣٣٢,٠٠٠,٠٠٠
الثالث	نفقات المشاريع الانتفاوية	١,٨١٥,٠٠٠,٠٠٠
الرابع	نفقات الخدمات والمساعدات	٢١٠,٠٠٠,٠٠٠
الخامس	النفقات المتنوعة	٨٠,٠٠٠,٠٠٠
السادس	الاحتياط	٢١٢,٠٠٠,٠٠٠
المجموع الكلي		٣,٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠



أمين الصندوق
وليد أبو جليلي

ملحق رقم 4: نموذج عن وثيقة الإحالة



وثيقة إحالة

- تتعلق بالمعاملة الواردة من:
- موضوعها: مشروع انشاء ملعب كرة قدم
- تاريخ تسجيلها:
- تحت رقم:

رقم التسجيل	جهة الارسال	اسباب الاحالة	التاريخ والتوقيع
ب/٣١٨	جانب اتحاد بلديات شرق زحلة	مع الموافقة على القرار رقم ٣ تاريخ ٢٢-١-٢٠١٩، للتفضل بالاطلاع والاستكمال وفقا للاصول % محافظ البقاع نقاصي جمال ابو جوده ٣١ كانون الثاني ٢٠١٩	

1	المقدمة
8	القسم الأول : واقع إتحاد بلديات شرق زحلة
9	الفصل الأول : الأصول القانونية لعمل الإتحاد
10	المبحث الأول :الإتحاد بين البنية الإدارية والتنظيم المالي
10	الفقرة الأولى : التنظيم الإداري
15	الفقرة الثانية : مالية الإتحاد
23	المبحث الثاني :طبيعة العمل في الإتحاد
23	الفقرة الأولى: سير العمل الإداري
28	الفقرة الثانية: نحو تحقيق الأهداف التنموية
31	الفصل الثاني: أعمال الإتحاد بين الرقابة والتوجيه
32	المبحث الأول : عمل الإتحاد في ظل سلطة الوصاية
35	المبحث الثاني :الإتحاد وعلاقته بالأجهزة الرقابية
41	القسم الثاني: الإتحاد البلدي بين المعوقات ومحاولات التطوير
42	الفصل الأول : معوقات عمل الإتحاد
42	المبحث الأول : المعوقات القانونية
51	المبحث الثاني: المعوقات المادية
54	الفصل الثاني : نحو إتحاد بلديات نموذجي
55	المبحث الأول :نموذج وطني فعال
59	المبحث الثاني : مقارنة بين التجربة الفرنسية ونظيرتها اللبنانية
73	الخاتمة
74	لائحة المراجع
78	قائمة الملاحق: