الإصدار الثامن – العدد الخامس والثمانون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2025م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing

"الإنماء المتوازن في لبنان: تحديات وحلول"

إعداد الدكتورة:

شيرين حسين عبيد

دكتوراة في القانون العام من الجامعة الإسلامية في لبنان

AJSP
المجلة العربية للنشر العلمي
ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing
الإصدار الثامن – العدد الخامس والثمانون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2025م
www.ajsp.net

المقدمة

إن الإنماء ليس موضوعاً حديثاً، ولعله يشغل اليوم حيزاً واسعاً في النقاشات والمؤتمرات الدولية، نظراً لكونه موضوعاً كلياً وشاملاً، يستفيد منه جميع الناس وتنشده كافة الدول لكونه منهجاً مقرراً يهدف إلى تحقيق حياة أفضل من خلال تأمين حاجات الإنسان المادية ورفع مستواه المعيشي بما يليق وواقعه. ومما لا شك فيه أن قضية الإنماء من أهم القضايا في العصر الحالي وخاصة في بلادنا التي تصنف ضمن الدول النامية.

إن المشرع اللبناني لم يكتف بعملية الإنماء فحسب، بل أضاف إلى هذا المفهوم كلمة "متوازن" حيث شكل مصطلح "الإنماء المتوازن" بنداً مستقلاً من بنود وثيقة الوفاق الوطني التي تم التوصل إليها بتاريخ 30 أيلول 1989، لأن غيابه كان سبباً من أسباب إندلاع الحرب الأهلية عام 1975، فتضمن هذا البند ما يلي:"الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً وإجتماعياً وإقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة وإستقرار النظام". وقد صدر قرار عن المجلس الدستوري اعتبر فيه أن مقدمة الدستور جزءاً لا يتجزأ من الدستور. إن شعار الإنماء المتوازن يعني إستعادة المناطق اللبنانية كافة في شراكة حيوية قادرة على ممارسة دورها في الإقتصاد الوطني وليس البقاء كعبء على السلطة المركزية إقتصادياً وسياسياً.

يتضمن مفهوم الإنماء المتوازن أبعاداً إجتماعية، إنمائية، ثقافية وإقتصادية[1]. يعتبر الإنماء المتوازن أساساً لرفع الغبن وتأكيد الشعور بالإنتماء الوطني وذلك إنطلاقاً من مبدأ المساواة بين المواطنين ما يعزز الإستقرار السياسي والإجتماعي والإقتصادي عن طريق رفع مستوى معيشة الفرد ليتفهم الديمقراطية وفوائدها الكثيرة في بناء ثقافته والمحافظة على كرامته[2]. تطبيقاً لما نص عليه الطائف، فقد أدرجت الدولة اللبنانية قضية الإنماء المتوازن في الدستور بعد تعديله بموجب وثيقة الوفاق الوطني اللبناني بالقانون الدستوري الصادر في 1990 إذ نص البند (ز) من مقدمة الدستور على أن: "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً وإجتماعياً وإقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة وإستقرار النظام".

أما الحكومات المتعاقبة إهتمت بموضوع الانماء المتوازن في بياناتها الوزارية منذ اتفاق الطائف حتى اليوم، حيث أعلنت مراراً إهتمامها بتحقيق الإنماء المتوازن. فهل فعلاً هذه الحكومات قامت بهذا الدور؟ وهل إستطاعت فعلاً تحقيق الإنماء المناطقي المتوازن المشار إليه في تلك البيانات؟

يدخل الإنماء المتوازن في إختصاص السلطة المركزية القادرة على توفير الشروط المادية لإنماء المناطق إقتصادياً وإجتماعياً، إلا أن هذه السلطة مهما تنوعت أجهزتها، لا تستطيع أن تتصل مباشرة بجميع أبناء الوطن في مختلف المحافظات والأقضية والمدن والقرى إلا بصعوبة كبيرة، كذلك لا تتمكن من تغطية الحاجات العامة إلا بكثير من

[1]-عصام نعمة اسماعيل، مقدمة الدستور اللبناني، المبادئ المنسية في الدولة اللبنانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، العدد 2014/2، ص 98- 99- 100.
[2]- باسكال بطرس، جريدة الجمهورية، مقال بعنوان الجمهورية في المناطق اللبنانية لتحقيق الإنماء المتوازن، تاريخ الدخول 27-3-2019.

العناء ولا سيما المحلية البحتة والتي قد تتباين بين بلدة وخرى نتيجة للمعطيات الجغرافية والمناخية والعادات والتقاليد[3]، علماً بأن الدولة الحديثة لم تعد دولة شرطي تقتصر مهامها على الدفاع والأمن بل أصبحت دولة تدخلية في كل ميادين الحياة، حيث أن نشاطات الدولة تتزايد بشكل ملحوظ خاصة على الصعيد الخدماتي، ويصبح تقديم هذه الخدمات وتلبية الحاجات بوقت أسرع وبأقل إنفاق ممكن مطلباً ملحاً وهدفاً من أهداف الدولة التي يتوجب عليها تحقيقه بأي ثمن.

بناء عليه، ماهو الجهاز المخول أكثر من غيره لتحقيق الإنماء المتوازن؟.

يسود إجماع بين السياسيين والمفكرين اللبنانين على أن الإنماء المتوازن لن يتحقق إلا من خلال اللامركزية الإدارية إنطلاقاً من البلديات بوصفها إدارة محلية منتخبة من الشعب حيث تمثلهم وتدير شؤونهم، فاللامركزية الإقليمية تطرح منذ بعيد كوسيلة لحل مشكلة غياب الإنماء المتوازن ووقف النزوح نحو العاصمة وضواحيها، غير أن ثمة تقييداً للعمل البلدي على المستوى القانوني بسبب تعدد الرقابة وصرامتها، إضافة إلى الثغرات السلبية التي تعتري قانون البلديات، والمعوقات الإدارية التي تعاني منها السلطات المحلية. لا يقف الأمر عند هذا الحد، بل هناك تحديات تواجه البلديات، على المستوى المالي والإداري.

إن الهدف من دراستنا هو محاولة التركيز على دور البلديات في التنمية المحلية التي تعتبر عنصراً من عناصر الإنماء المتوازن. بناء عليه نطرح الإشكالية التالية: هل الإنماء المناطقي في لبنان أمر محقق بواسطة البلديات، أم أنه يبقى مجرد حبر على ورق، نظراً إلى العقبات المختلفة التي تعترض دورها؟ سنعالج هذا الموضوع معتمدين المنهج الإستقرائي التحليلي حيث إعتمدنا على النصوص القانونية من ثم تحليلها وإستنتاج الخلاصات والنتائج التي سنبني عليها إقتراحاتنا.

سنتحدث عن موضوع اللامركزية الإدارية الإقليمية في لبنان ودورها في تحقيق الإنماء المتوازن عبر فصلين:

[3]- المدير العام سيمون بيضون، موارد وعائدات البلديات: إصلاحها وتفعيلها، مجلة الحياة النيابية، المجلد التاسع والثمانون، ك1 2013، ص 239.

AJSP
المجلة العربية للنشر العلمي
ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing
الإصدار الثامن – العدد الخامس والثمانون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2025م
www.ajsp.net

الفصل الاول: محدودية الإنماء في اطار العمل البلدي.

الفصل الثاني: مظاهر ضعف التنمية الإدارية والمالية.

الفصل الأول

محدودية الإنماء في إطار العمل البلدي

ينص قانون البلديات اللبناني على مبدأ إستقلالية البلديات عن السلطة المركزية وتمتعها بالشخصية المعنوية كإحدى مقومات اللامركزية الإدارية.

لكن من ناحية أخرى قلص القانون من دور السلطات المحلية في تحقيق السياسة الإنمائية بفعل خضوعها لعدة رقابات، إن هذه السلطات الرقابية تثير التساؤل التالي: هل هذا الوجه من اللامركزية الإدارية يساهم في تحقيق الإنماء المناطقي المتوازن؟

المبحث الاول: الرقابة الممارسة على البلديات ومدى تأثيرها على فعاليتها

حاول العديد من فقهاء القانون الإداري تحديد مفهوم الرقابة، فجاءت محاولاتهم مختلفة، مما أدى إلى تعدد التعاريف وإختلاف مضامينها إلى حد كبير وعلى الرغم من الدقة التي وصلوا إليها فإنه لم يسلم من العيب تعريف واحد، نظراً لإتساع مدلول الرقابة، وتنوع وسائلها وإمتداد نطاق مهمتها وصدورها عن جهات مختلفة[4].

للرقابة في قاموس littre معانٍ مختلفة ومتعددة فهي تحقيق ومراقبة وإشراف. كما أن بعض القواميس يعطي الرقابة معنى السلطة والسيادة والإكراه[5]. وتفسر بمعنى التسلط والإشراف أو النشاط التوجيهي وهذا التعريف أقرب الى بيان كيفية ممارسة الرقابة عن طريق الإلغاء أو التصحيح أو التعديل ويمارسها الرئيس على مرؤوسيه.

فالغاية الأساسية من كل رقابة مهما تعددت أساليب ممارستها وتباينت وجوهها، حماية المصلحة العامة وتأمينها بوجه افضل، وإنطلاقاً من هذه الغاية فإن الرقابة تتم وفقاً لشروط، بحيث لاتستهدف التخويف أو الإنتقام الشخصي أو السعي لتصيد الأخطاء وإنطلاقاً من أهداف الرقابة يرى parenteau وهو من العلماء الماليين أن الرقابة ضرورية ويقتضي أن تكون نشطة ومنتجة، لاتكتفي بإكتشاف الخطأ أو الإنحراف بل تعمل على تلافيه، وهي مستمرة إذ أنه

[4]- بكر قباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، 1968، الطبعة الاولى، ص 139.
[5]- dictionnaire alphabetique et analogique de la langue francaise ed. Dote, afmed di puber

كلما كانت متقاربة كانت أجدى وذات تأثير فعال وسريع بحيث لاتكون الأعمال أو المواضيع التي تتناولها الرقابة قد نفذت منذ زمن بعيد[6].

سنتحدث في هذا المبحث عن أجهزة الرقابة الإدارية وذلك في الفقرة الأولى، أما الفقرة الثانية سنتناول أجهزة الرقابة المالية والقضائية.

الفقرة الاولى: الرقابة الإدارية على البلديات

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

سنتناول أجهزة الرقابة الإدارية على البلديات وذلك في الفروع الستة التالية وهي:

أولاً: مجلس الوزراء

نص قانون البلديات في العديد من مواده وغيره من القوانين الأخرى، على صلاحيات مختلفة لمجلس الوزراء يتولاها كحكم بين البلدية وبعض الإدارات العامة، أو كجهاز رقابة يمارس صلاحياته عن طريق إصدار مراسيم ينظم بها البلدية وأجهزتها وأعمالها[7]. ودور مجلس الوزراء الرقابي يختلف عن الدور الذي تمارسه أجهزة الرقابة الأخرى. فهو قد يلعب دوره مبدئياً، دون أن يكون هناك عمل أو مخالفة قامت بها البلدية، بمعنى أن رقابته قد تكون سابقة على إجراء العمل أو على تنفيذه، كما يمكن أن تكون لاحقة له. وبهذه الصفة يأخذ شكل الرقابة التنظيمية عن طريق إصدار مراسيم تهدف إلى تنظيم العمل البلدي ورسم خطاه القانونية، فضلاً عن دوره كحكم لحل النزاعات لمجلس الوزراء أيضا" الحق في حل المجلس البلدي بمرسوم معلل بناء على إقتراح وزير الداخلية إذا إرتكب مخالفات هامة أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية[8].

يلعب مجلس الوزراء دوراً بارزاً كحكم بين البلدية وبين طرف إداري آخر لحل الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بينهما. بناء على ذلك يعود لمجلس الوزراء أن يبت بصورة نهائية في حال إختلاف الرأي بين البلدية المعنية والتنظيم المدني.

---

[6]- علي حسين الشامي، الادارة العامة والتحديث الاداري، بيروت- لبنان، الطبعة الثانية 1995، ص 135.
[7]- قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 114 تاريخ 59/6/12_ وقانون إنشاء التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 115 تاريخ 95/6/12_ وقانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.
[8]- المادة 22 من قانون البلديات، المرسوم الاشتراعي رقم 118، صادر 30 حزيران 1977.

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

ثانياً: وزارة الداخلية والبلديات

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

وقد حددت المادة 56 من قانون البلديات السلطات التي تمارس الرقابة الإدارية على قرارت المجلس البلدي وهي:القائمقام[9]، المحافظ[10]، وزير الداخلية[11].

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

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

من هنا فإن لكل سلطة من هذه السلطات صلاحية حيال قرارات المجلس البلدي وذلك بحسب نوعها وأهميتها وقيمتها. وهذه القرارات عددت غالبيتها المواد 60و 61و 62 من قانون البلديات حيث رفعت القيمة المالية للقرارات التي تحتاج لتصديق فأخرجت البلدية من رقابة شديدة كانت مفروضة عليها. وهكذا، فإن البلدية ليست حرة بإختيار المرجع الرسمي للتصديق على قرارتها وأعمالها فتحديد هذا المرجع يعود لأحكام القانون الذي يخضع له، وهو يتعلق بالإنتظام العام ولا يمكن الإتفاق على مخالفته[12].

[9]- حددت صلاحياته بالمواد 24، 30، 32، 35، 37، 39، 60، 61، 65، 135 من قانون البلديات.
[10]- حددت صلاحياته بالمواد 23، 24، 29، 30، 31، 32، 35، 61، 111، 113 من قانون البلديات.
[11]- حددت صلاحياته بالمواد 22، 24، 57، 62، 83، 92، 104، 105، 108 من قانون البلديات.
[12]- محمود البتلوني، البلديات في لبنان: واقعها وتجاربها، شباط 2020، ص 40.

ثالثاً: التفتيش المركزي[13]

لقد أنشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء تفتيش مركزي تشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح والبلديات بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين وكل من يتناول راتباً أو اجراً من صناديقها، وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها. ويمكن للحكومة أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (بصورة دائمة أو مؤقتة)، وسائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة[14].

أ_ مهام هيئة التفتيش المركزي

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

وأبرز جهاز تفتيش في لبنان هو التفتيش المركزي، يتولى مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، بواسطة التفتيش على إختلاف أنواعه، والسعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري، وإبداء الرأي للسلطات الإدارية عفواً أو بناء لطلبها، وتنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة، والقيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها الجهات المختصة[15].

يجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية واستثنائية، وبناء على تكاليف خاصة. وتوضع البرامج السنوية في شهر كانون أول من كل عام، بعد إستشارة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة. كما توضع البرامج الإستثنائية كلما دعت الحاجة.

كانت البلديات في ظل القانون السابق عام 1963 تخضع كلياً لرقابة التفتيش المركزي حيث أعطى صلاحيات واسعة للتحقيق، كذلك حل المجلس البلدي، أو كف يد رئيسه أو أعضائه، هذه الصلاحيات أعطيت له خوفاً من الأخطاء، أما القانون الجديد حد من صلاحية التفتيش حيث أخرج أعمال السلطة التنفيذية من رقابته بإعتبارها هيئات محلية منتخبة. إلا أن عدم إخضاع الإتفاقات الهامة في البلديات لرقابة التفتيش يفرغها من مضمونها. وتنحصر رقابة التفتيش بالأجهزة التنفيذية فقط في البلديات التي لا دور تقريري لها في إجراء الصفقات وعقد النفقات[16]. يتولى التفتيش

[13]- محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والاجتهاد، الجزء الثاني، المؤسسة الحديثة، طرابلس، سنو 1994، ص 194.
[14]- المادة 1 من المرسوم الإشتراعي رقم 115 صادر في 1959/6/12 (إنشاء التفتيش المركزي).
[15]- المادة 2 من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي.
[16]- تقرير رئيس هيئة التفتيش المركزي عن أعمال التفتيش لعام 2000 (ج.ر. عدد 2001/34، ص 2834).

ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing

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

ب_أهمية التفتيش المركزي

يساهم التفتيش المركزي عن طريق الرقابة التي يمارسها في تقدير كفاءة الموظفين العاملين في البلدية، ضبط المخالفات وتحديد المسؤولين عنها ومعاقبتهم في سبيل تحسين إدارة الأموال العمومية وحفظها. كما يساهم عن طريق التوصيات والتوجيهات والإقتراحات التي يقدمها بنتيجة قيامه بمهامه، في تحسين أساليب العمل ورفع مستواه وتنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات. وعند إكتشافه المخالفات يهتم التفتيش بدرس الأوضاع التي أدت إلى إرتكاب هذه المخالفات، ويعمق في تحليل أسبابها وإصدار التوجيهات المتضمنة الآراء والمقترحات الرامية إلى إزالة المسببات والحؤول دون تكرارها. الا أن فعالية التفتيش تتعرض لعقبات وصعوبات منها مايعود للأحكام القانونية التي ترعى شؤون التفتيش وتنظم أعماله وتحقق نتائجه، ومنها مايعود لقلة عدد المفتشين مقابل تزايد عدد الموظفين الخاضعين لسلطته.[17]

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

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

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

1- إن الإكتفاء بإعتبار اختلاس الأموال العمومية سنداً للمادة 359 من قانون العقوبات جنحة والحكم على المختلس بعقوبة جنحية وعادة ماتكون بالحبس البسيط لمدة قصيرة، بينما تكون المبالغ المختلسة كبيرة من شأنه أن يعرض الأموال العمومية للضياع دون عقوبة رادعة.

[17]- فوزي حبيش، الادارة العامة والتنظيم الاداري، دار النهضة العربية، 1991، ص 114.

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

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

1- إصدار النصوص التي تحدد مرور الزمن على جرم اختلاس الأموال العمومية يجعلها تسري من تاريخ إكتشاف الإختلاس لا من تاريخ حصوله، وجعل هذا الجرم جنحة في حدود مبالغ معينة ومنخفضة، ورفعها الى درجة الجناية مع عقوبات مشددة في حال كان المبلغ المختلس كبيراً، وبذلك تكون عقوبة رادعة.
2- إعطاء الإلزامية لبعض التوصيات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي مباشرة أو بنتيجة الأخذ بإقتراحات المفتشين خاصة عندما يتعلق الأمر بعمليات مالية.

رابعاً: مجلس الخدمة المدنية

لقد انشئ لدى رئاسة مجلس الوزراء، إسوة بأجهزة رقابة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب، مجلس للخدمة المدنية، تشمل صلاحياته جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء. ذلك بإستثناء القضاء والجيش والأفراد المدنيين الملحقين بالجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام.[18]

ويمارس هذا المجلس الصلاحيات التي تنيطها به القوانين والأنظمة المتعلقة بتعيين الموظفين وأوضاعهم القانونية لجهة ترقيتهم وترفيعهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة، وسائر الشؤون الذاتية الخاصة بالعاملين في الإدارة العامة والمؤسسات العامة وبعض البلديات الخاضعة لرقابته[19].

ويسعى هذا المجلس إلى إعادة تأهيل الموظفين ورفع مستوى أدائهم المسلكي، وتدريبهم أثناء خدمتهم الفعلية، بهدف رفع مستواهم العلمي والإداري وتأهيلهم للترفيع إلى الوظائف الأعلى رتبة.[20]

[18] المادة 1 من المرسوم الإشتراعي رقم 114 صادر في 1959/6/12 (إنشاء مجلس الخدمة المدنية).
[19]- المادة 3 من الرسوم الإشتراعي نفسه.(إنشاء مجلس الخدمة المدنية).
[20] المادة 2 من مرسوم إنشاء مجلس الخدمة المدنية.

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

وقد ألزمت القوانين النافذة البلديات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية، أن تحصر إعتمادها في طلب الموافقة أو طلب إبداء الرأي أو الإستشارة أو الإستطلاع بهذا المجلس دون سواه، وفي كل مايتعلق بشؤون الموظفين الدائمين أو المؤقتين والأجراء والمستخدمين والمتعاقدين،[21] وبالتالي في تفسير النصوص الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة والموظفين، وبكل من يعمل في خدمة تلك البلديات الخاضعة لصلاحياته، كما يساهم في المباريات والإمتحانات التي تجريها البلدية لتعيين موظفين جدد.

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

الفقرة الثانية: الرقابة المالية والقضائية على البلديات

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

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

من هنا فإننا سنتناول في ما يلي أجهزة الرقابة المالية.

اولاً: ديوان المحاسبة

لقد عرفت المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة في لبنان المحدد بالمرسوم الإشتراعي رقم 82 والصادر بتاريخ 1983/9/16 هذا الديوان وفقاً لما يلي: "إن ديوان المحاسبة هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة" وذلك من خلال:

[21] المادة الخامسة من المرسوم رقم 8338 تاريخ 1961/12/13.

مراقبة إدارية: مراقبة إستعمال الأموال العمومية ومدى إنطباق هذا الإستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.
مراقبة قضائية: الفصل في صحة وقانونية المعاملات والحسابات المتعلقة بها وفقاً للعقود ودفاتر الشروط، محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها[22].

وتخضع لرقابة هذا الديوان الإدارية والقضائية والمالية الإدارات العامة، والبلديات التي أخضعت لرقابته قانوناً أو بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء (كبلدية بيروت وطرابلس وزحلة وصيدا وصور) وسواها من البلديات الكبرى وإتحادات البلديات، والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات الخاضعة لرقابته، وسائر المؤسسات والهيئات والجمعيات والشركات ذات الصلة بالدولة، أو البلديات أو المؤسسات العامة التي لها علاقة بمالية الدولة عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليفات المالية (منح المساعدات للمدارس المجانية، دور العجزة، والرعاية الصحية والإجتماعية)[23].

يختص ديوان المحاسبة عموماً بوظيفتين أساسيتين، الأولى إدارية والثانية قضائية.

أ_ الرقابة الإدارية المسبقة

إن الرقابة الإدارية المسبقة تهدف إلى التثبت من صحة المعاملات وإنطباقها على الموازنة العامة وأحكام القوانين والأنظمة، وهذه الرقابة هي من المعاملات الجوهرية التي لايجوز مخالفتها تحت طائلة الإبطال، ويحظر على الموظف المختص (المحتسب أو عاقد النفقة مثلاً) وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة المسؤولية والعقوبات المنصوص عليها في المادتين 60 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة[24].

أما المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة فهي التالية:

1- فيما خص الواردات:
- معاملات تلزيم الإيرادات عندما تفوق قيمتها 5 مليون ليرة.
- معاملات بيع العقارات عندما تفوق قيمتها 5 مليون ليرة.

2- فيما خص النفقات: تخضع للرقابة المسبقة فيما خص النفقات المعاملات التالية:
- صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية.
- صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية.

[22]- المادة 1 من المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 (تنظيم ديوان المحاسبة).
[23]- المادة 2 من المرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 (تنظيم ديوان المحاسبة).
[24]- المادة 32 و33 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

- عقود الإيجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.
- معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية.
- المنح والمساعدات والمساهمات التي تقدمها الإدارة عندما تفوق قيمتها الخمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

وتجدر الإشارة إلى أن جميع المعاملات التي تخضع لرقابة الديوان المسبقة هي خاضعة أيضاً لتأشير مراقبي عقد النفقات في الإدارت العامة أو المراقب العام لدى البلديات[25].

ب_ رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المؤخرة

تهدف الرقابة الإدارية المؤخرة إلى تقدير المعاملات المالية المنفذة ونتائجها العامة من تاريخ عقدها حتى الإنتهاء من تنفيذها وقيدها في الحسابات، ويوضع بنتيجتها تقرير سنوي وتقارير خاصة من قبل الديوان، ويضع ديوان المحاسبة في نهاية كل سنة تقريراً شاملاً عن نتائج رقابته والإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية[26]. تهدف الرقابة المؤخرة بوجه عام إلى تقييم النشاط المالي للبلدية الخاضعة للديوان كما تشكل بطبيعتها وجهاً من وجوه الرقابة على الأداء.

وتتناول الرقابة الإدارية المؤخرة على الحسابات: حسابات المال المعطى للمؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للبلدية أو للمؤسسة العامة التابعة لها علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف كلما تجاوزت القيمة خمسة وعشرين مليون ليرة خلال السنة المالية. يصدر الديوان بنتيجة هذه الرقابة تقارير خاصة عملاً بأحكام المرسوم 63/13615 يضمنها نتائج التدقيق وتوصياته وإقتراحاته.

ج- الرقابة ديوان المحاسبة القضائية:

الرقابة القضائية نوعان: رقابة على الحسابات ورقابة على الموظفين[27].

الرقابة على الحسابات: الغاية من الرقابة على الحسابات البت في صحة حسابات المحتسبين واي شخص يتدخل في قبض الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة او دفعها دون ان تكون له الصفة القانونية[28].

تتناول الرقابة على الحسابات[29] المعاملات التالية:

[25]- المادة 34 و 35 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
[26]- المواد 45 و 46 و 47 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
[27]- المادة 55 من قانون ديوان المحاسبة.
[28]- المادة 56 من قانون ديوان المحاسبة.
[29]- المادة 57 من قانون ديوان المحاسبة.

1- فيما يتعلق بواردات الموازنة: صحة المستندات التي جرى التحصيل بموجبها.، صحة التحصيلات وانطباقها على قوانين الجباية، توريد المبالغ المحصلة الى الصناديق العامة.

2- فيما يتعلق بنفقات الموازنة: صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباقها على قانون الموازنة والإعتمادات المفتوحة بموجبها، وجود الاوراق المثبتة للنفقة كما حددها القانون

3- فيما يتعلق بمقبوضات الخزينة ومدفوعاتها: صحة معاملات القبض او الدفع وانطباقها على الاوامر الصادرة عن الجهة الصالحة.

4- فيما يتعلق بالمواد: صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة.

5- فيما يتعلق بالحسابات: صحة الحسابات وانطباقها على القانون، انطباق القيود على الاوراق المثبتة.

ثانياً: المراقب العام

تخضع الأعمال البلدية في سائر البلديات وإتحادات البلديات التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الداخلية لسلطة مراقب مالي يسمى "المراقب العام". ويتولى المراقبون العامون مهام الرقابة على الأعمال المالية في البلديات التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بماء على إقتراح وزير الداخلية، ويدققون في تلك الأعمال لجهة مدى إنطباقها على القوانين والأنظمة، ويمارسون بصورة خاصة الرقابة على المعاملات المالية وكيفية جباية وإنفاق الأموال البلدية.

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

فإن مهمة المراقب العام وهو مراقب عقد النفقات تتجلى في الأمور التالية: إبداء الرأي في مختلف الأعمال المالية عندما يطلب منه ذلك، ممارسة رقابته على الواردات بحيث يبدي رأيه في التعديلات التي تطرأ على عمليات طرح الرسوم البلدية وفي صحة إجراء معاملات التكليف والإعتراض عليها، مراقبة حسن سير العمل فيما خص تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال البلدية، مسك محاسبة إدارية لضبط حسابات الموازنة، التأشير على معاملات عقود النفقات لجهة توفر الإعتمادات وصحة التنسيب وتخصيص الإعتمادات لنوع النفقة ذاتها، وإنطباق المعاملة على القوانين والأنظمة، ضبط المخالفات.

إلا أنه بالرغم من أهمية الدور المناط بهم تبين أن جهاز المراقبين العاملين لدى البلديات يعاني من نقص كبير فعددهم لايتجاوز الثمانية، في حين أن عدد البلديات الخاضعة لسلطة مراقب عام يبلغ حوالي 75 بلدية. وقد نتج عن ذلك أن المراقب العام الواحد يتولى الرقابة أحياناً على أكثر من عشر بلديات، مما يحمل على التساؤل عن إمكانية قيام هؤلاء المراقبين بالرقابة الجدية والفعالة وهو الأمر شبه المستحيل.

في الواقع، إن ممارسة مختلف أنواع الرقابة المالية والقضائية على أعمال المجالس البلدية أمر ضروري منعاً من تفكك الدولة وتحولها إلى مجموعة دويلات، ووجود قطاعات تعمل لحسابها دون أية محاسبة؛ وهي عنصر أساسي من عناصر اللامركزية باعتبار أن البلديات تدير أموالاً وشؤوناً عامة، فيصبح وضع ضوابط رقابية لأدائها ضرورياً. في هذا السياق، يقضي القانون العام في العلوم الإدارية بأنه يجب ألا تكون هناك لا مركزية بدون رقابة[30].

إلا أن معظم البلديات في لبنان تعاني من مشكلة الرقابة المشددة التي تتجسد بشكل بارز في الرقابة المسبقة من قبل ممثلي الحكومة المركزية على قرارات المجلس البلدي. وهذا ما يدعونا إلى التساؤل حول أحقية الرقابة المسبقة من قبل موظف (محافظ، قائمقام) على قرارات واعمال هيئات منتخبة من الشعب؟

المبحث الثاني: الثغرات الموجودة في قانون البلديات

تخضع البلديات في لبنان لقانون عام 1977 الذي منح السلطات المحلية الوجود القانوني الخاص والذمة المالية الخاصة ومنحها ايضاً صلاحيات متعددة تؤدي الى توسيع نطاق اللامركزية الإدارية؛ إلا أنه يحتوي على ثغرات تنعكس سلبا على أداء العمل البلدي، منها ما يتعلق بحلول القائمقام والمحافظ محل البلدية، ومنها ما يتعلق بإضعاف عمل رئيس البلدية، ومنها ما يدور حول عدم فعالية اتحادات البلديات.

الفرع الأول: حلول القائمقام والمحافظ محل البلدية

للمحافظ والقائمقام دور فعال في المحافظة والقضاء حيث أن كلاً منهما يتقدم على جميع الموظفين مهما كانت رتبهم، إن قيامهما يتطّلب جهدا ودقة ووقتاً كافياً لإتخاذ القرارات المناسبة من اجل تحقيق المصلحة العامة في المحافظة والقضاء.

نطرح هنا السؤال التالي: كيف يمكن للمحافظ والقائمقام أن يوفقا بين مهامهما والحلول محل البلدية في اداء مهامها؟

في الواقع نص قانون البلديات على حالات معينة يستطيع فيها المحافظ والقائمقام ان يحلا محل المجلس البلدي، وهي الآتية: تظهر الحالة الاولى من خلال حل المجلس بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير

[30]- محمد محمود علم الدين، الرقابة على البلديات من خلال التطور التشريعي، دراسة لنيل شهادة دبلوم في القانون العام، الجامعة اللبنانية، 1994، ص 4.

الداخلية والبلديات، في حال ارتكاب مخالفات جسيمة متكررة وجدية تضر بمصلحة البلدية[31]، أما الحالة الثانية فهي اعتبار المجلس منحلاً حكماً في حال فقدان نصف أعضائه على الأقل أو حكم بإبطال انتخابه في حال استقالة اكثرية الاعضاء، ويعلن الحل بقرار صادر عن وزير الداخلية، فيحل القائمقام او المحافظ محل المجلس البلدي.

ان جميع حالات حل المجلس البلدي سواء اتم حله بمرسوم او اعتبر منحلاً، تستوجب انتخاب مجلس جديد خلال مهلة شهرين منذ صدور مرسوم الحل او الاعلان عنه ويكون ذلك للمدة المتبقية من ولاية المجلس البلدي المنحل، ريثما تتم عملية الانتخاب بقرار من وزير الداخلية، يتولى القائمقام او رئيس القسم الاصيل في القضاء والمحافظ او امين السر العام في مركز المحافظة اعمال المجلس البلدي وفقاً لاحكام الفقرة الثانية من المادة 24 من قانون البلديات.

في الحقيقة ان حلول القائمقام والمحافظ محل المجلس البلدي في المادة 24 من قانون البلديات يعتبر ثغرة قانونية ما يقلص من اهمية اللامركزية الإدارية ويساهم في تضييقها حيث تنتقل صلاحيات السلطات المحلية كلها اليهما، في الوقت الذي تكون فيه تلك السلطات اكثر دراية بمصلحة المنطقة، لان المجلس البلدي منتخب من الشعب مباشرة على عكس القائمقام والمحافظ المعينين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويمكن للمجلس البلدي ان يبدأ بتنفيذ مشروع انمائي معين يحتاج الى وقت طويل، وقد تحول مدة ولايته دون اتمام هذا المشروع الذي ينتظره ابناء البلدة بفارغ الصبر، فهل يستطيع القائمقام او المحافظ ان يكملا عملا دون علم به، او لم يتابعاه منذ الأساس؟

نستنتج من خلال ذلك ان غالباً ما حل شخص واحد مكان مجلس كامل من اجل تنفيذ عمل معين الا وفشل في ادائه، ومهما تمتع هذا الشخص بالخبرة والمهارة فلن يستطيع ان ينوب محل مجلس متكامل يحظى برؤية مستقبلية مشتركة.

ان المحافظ والقائمقام لا يكادان ان يقوما بمهامهما القانونية فكيف لهم ان يوفقا بين تلك الاعمال المتشعبة؟ لنعط مثلاً عن محافظ البقاع المسؤول عن اكثر من ثلاثين بلدية في محافظة البقاع، فنفترض ان ثلاث بلديات منها قد حلت، فكيف له ان يوفق بين اعماله الخاصة ومهام تلك البلديات المنحلة؟.

الفرع الثاني: إضعاف دور رئيس البلدية

ان القاعدة التي تقضي بتولي رئيس البلدية السلطة التنفيذية في مختلف الدوائر البلدية تلحظ استثناء في قانون البلديات فيما يتعلق ببلدية بيروت، حيث ان المحافظ هو من يتولى السلطة التنفيذية فيها عوضاً عن رئيس البلدية،

[31]- بين التشريع والإجتهاد- البلديات، منشورات صادر، الطبعة الاولى، 2004، ص 129.

ان هذه المسالة تستوجب البحث في مدى قانونيتها. ما كانت غاية واضعي قانون البلديات عندما استثنوا بلدية بيروت من ان يتولى رئيسها السلطة التنفيذية فيها؟ هل تعتبر هذه العملية ممارسة ديمقراطية؟.

ان مدينة بيروت قد اعطيت وضعاً خاصاً في تنظيمها الإداري، واذا عدنا الى قانون البلديات نجد انه اعتمد مبدأ فصل السلطات من خلال تقسيم البلديات اللبنانية، بما فيها بلدية بيروت، الى سلطتين تقريرية وتنفيذية وتميزت ايضاً عبر توزيع الصلاحيات على جهتين الاولى تتمثل بالمجلس البلدي الذي يراسه رئيس عادة من الطائفة السنية، اما الثانية اي السطة التنفيذية فيراسها وفقاً لنص المادة 67 من قانون البلديات محافظ بيروت وهو عادة يكون من طائفة الروم الاورثوذكس[32].

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

اضافة الى ذلك الديمقراطية تقضي بان يكون الشعب هو مصدر السلطات، يتجسد هذا المفهوم في كافة البلديات في لبنان من خلال انتخاب اعضاء المجالس البلدية من قبل السكان المحليين، الذين يقومون بدورهم بانتخاب رئيس السلطة التنفيذية من بينهم حيث تعبر هذه العملية عن ديمقراطية الانتخابات، بيد ان بلدية بيروت تخضع لصلاحيات المحافظ في رئاسة سلطتها التنفيذية وهو موظف معين بمرسوم من قبل مجلس الوزراء، فاين الديمقراطية هنا؟ اليس هناك تعد على السلطة المنتخبة من قبل الشعب؟.

بناء على ذلك ان تولي محافظ بيروت السلطة التنفيذية يؤثر سلباً على اداء العمل البلدي حيث ان موظفاً تابعاً للسلطة المركزية يتولى سلطة تنفيذية في جهاز لامركزي، وهذا ما يجعل استقلالية البلدية محدودة في الوقت الذي تتجلى اهمية الجهاز اللامركزي في عنصر استقلاليته.

ان مشكلة بلدية بيروت لا بد من معالجتها من خلال تعديل قانون البلديات، ويمكن هنا الاخذ باقتراح الدكتور حسن كريم، حيث قال:" يمكن اقتراح تقسيم بيروت الى بلديات على اساس الاحياء ومن ثم تجميع هذه البلديات في مجلس موحد هو اتحاد بلديات بيروت من ممثلي هذه البلديت"[33]. وبهذا الاقتراح نكون قد منحنا لكل بلدية سلطة تنفيذية ممثلة برئيسها دون تدخل المحافظ فيها.

[32]- راجع بما معناه الاعلامية جيزيل نعيم، تقرير حول بلدية بيروت: الخلافات مستمرة فمن المسؤول، تاريخ 12-3-2015.
[33]- حسن كريم، موقع مجالس الاقضية واتحادات البلديات من اللامركزية الادارية، مجلة الحياة النيابية، المجلد الخمسون، اذار 2004، ص 37.

بالإضافة إلى ذلك ان قانون البلديات نص على انتخاب رئيس البلدية بواسطة اعضائه الذين يمنحونه الثقة لمدة ستة سنوات، ولكن في اول جلسة يعقدها المجلس بعد ثلاث سنوات اما ان تجدد الثقة واما ان يتم سحبها بالاكثرية المطلقة وانتخاب رئيس اخر.

فإن رئيس البلدية في هذه الحالة يصبح تابع للمجلس البلدي يرضخ لجميع طلباته خوفاً من فقدانه الثقة لدى طرحها من قبل المجلس بعد ثلاث سنوات على تولي الرئاسة، وبهذه الطريقة يصبح الهم الاول والاخير للرئيس ارضاء المجلس البلدي على حساب المجتمع المحلي وفإن رئيس البلدية في هذه الحالة يصبح تابع للمجلس البلدي يرضخ لجميع طلباته خوفاً من فقدانه الثقة لدى طرحها من قبل المجلس بعد ثلاث سنوات على تولي الرئاسة، وبهذه الطريقة يصبح الهم الاول والاخير للرئيس ارضاء المجلس البلدي على حساب المجتمع المحلي وإهمال المصلحة العامة. فلا بد من تقصير ولاية المجلس البلدي الى اربعة سنوات بدلا من ستة من شان ذلك خلق رقابة شعبية على اعمال المجلس البلدي ورئيسه، وهذا قد يقوم ويحسن اداء المجلس البلدي ويسرع اعماله ويعزز المبادرة لديه، ويجعله بمنأى عن التهديدات الخضوع لارضاء طرف على حساب المجتمع المحلي.

لا بد من ضرورة تعزيز دور السلطات المحلية اللامركزية الحالية وذلك ترسيخاً للإنماء المحلي ولمشاركة المواطنين في تحديد حاجاتهم وإدارة شؤونهم على الصعيد المحلي.

الفصل الثاني

مظاهر ضعف التنمية: الإدارية والمالية والحلول المقترحة

إن تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان بواسطة البلديات يواجه تحديات عديدة، تقلّص من قدرتها على بلوغ أهدافها التنموية التي وجدت لأجلها وتقف حائلاً دون تطوير العمل البلدي. إن أهم تلك التحديات ما يتعلق بمشاكل التمويل التي تواجهها السلطات المحلية، ومنها عقبات إدارية ناتجة عن سوء الأداء السياسي، والإجتماعي، بالإضافة إلى سوء تطبيق الأنظمة والقوانين.

المبحث الأول: على الصعيد المالي والحلول المقترحة[34]

تعتبر عملية تنظيم الموارد المالية من أكبر التحديات التي تواجه الهيئات المحلية، لأنها الأساس لكل عمل إنمائي، وبدونها لا تستطيع أن تحقق أي مشروع ولا تؤمن الإنماء المناطقي المتوازن؛ تتعدد مصادر الموارد المالية، منها ما يأتي من الرسوم المباشرة التي تجبيها البلدية من المواطنين، ومنها ما يأتي من الرسوم التي تحصلها الدولة وتوزعها على البلديات، ومنها ما يكون عبارة عن هبات أو مساعدات أو قروض تحصل عليها.

تتجّلى مشكلة التمويل التي تواجهها البلديات في تردي إمكانياتها المالية ، وتقطع دور الصندوق البلدي المستقل.

الفقرة الأولى: تردي الإمكانيات المالية

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

[34]- الدكتور فوزت فرحات، محاضرات في مادة الموازنة العامة، تحديات الانماء المتوازن في نطاق الدور البلدي، كلية الحقوق والعلوم السياسية الفرع الاول الحدث، 2018، ص 63 ومايليها.

أولاً: جباية رسوم شبه معدومة

إن تحقيق إستقلال البلديات المالي يستلزم أن تتوفر لها المصادر الكافية؛ لذلك يمنحها قانون البلديات، بموجب المادة 86 منه، وبالرغم من أهمية الرسوم المباشرة في تغذية موارد السلطات المحلية المالية، إلا أنها شبه معدومة لدى معظم البلديات في لبنان؛ أما أسباب إنعدامها فهي التالية:

1- غياب حس المسؤولية لدى المواطن الذي يمتنع عن دفع الرسوم البلدية المتوجبة بسبب جهله لمدى أهمية السلطة المحلية في حياته.
2- الركود الإقتصادي الذي ينعكس على قدرة المواطنين المالية حيث تضطر احياناً للوصول معهم إلى تسويات تراعي فيها قدرتهم المادية ولو كان ذلك على حساب مصلحتها الخاصة.
3- غياب وسيلة فعالة يستطيع من خلالها المجلس البلدي إلزام المواطن بدفع الضرائب والرسوم البلدية.
4- الإفتقار إلى جهاز متناسق يعتمد على المكننة ويكون على بينة بكل المكلفين بدفع الرسوم البلدية.
5- إنعدام المطالبة بدفع الرسوم من قبل جباة البلدية مقابل إتساع النطاق العمراني، ما يؤدي إلى إهمال أو تجاهل هذا الأمر من قبل المواطنين.
6- إمتناع بعض الأشخاص عن دفع الرسوم البلدية كوسيلة لمحاسبة المجلس البلدي الذي لا يقوم بواجباته الإنمائية تجاه المنطقة.

إن تعدد الأسباب المؤدية إلى انعدام الرسوم البلدية لدى معظم السلطات المحلية ينعكس على قدرتها في تحقيق التنمية المحلية، لأن العلاقة بينها وبين التمويل هي طردية، فبقدر ما يزداد التمويل المحلي، يتعزز الدور الإنمائي للبلدية[35]؛ في ظل إهمال السلطات المركزية في دعم البلديات مالياً، أليس من المفترض هنا أن يبرز دور المواطن الذي يشكل المنتفع الأول من المشاريع الإنمائية التي تنفذها؟.

في الواقع، إن شبه إنعدام جباية الرسوم البلدية تحت إلى حل سريع لأن "المال" هو مصدر الطاقة للهيئات المحلية؛ نحن نقترح ما يلي: تبسيط تقنيات جباية الضرائب والرسوم عبر تخفيض عددها ورفع قيمة إستيفاء المبالغ المستحقة، وينبغي إدخال المعلوماتية في هذا المجال كما انه من الأفضل أن تتم الجباية بواسطة المصارف كما يحصل فيما يخص الهاتف مما يوفر جهوداً كبيرةً. أخيراً، بإستطاعة البلدية إعتماد مبدأ يقضي بحسومات للمواطنين في الأماكن التي لم تقم فيها أية خدمات في أوقات معينة من السنة، ما يدفعهم إلى تأدية واجباتهم المالية لشعورهم بالعدالة، وبالتالي تكون البلدية قد استحصلت على أموالها. في منطقة بشامون مثلا"، لا تقدم البلدية حسومات في الرسوم

[35]- نغم ابو غنام، دور البلديات في تحقيق الانماء في ظل ضعف مواردها المالية، مقارنة بين النظرية والواقع، بحث في مادة اللامركزية الادارية، اشراف الاستاذ المحامي انطوان كرم، المعهد الوطني للادارة، بعبدا لبنان، 2015-2016 ، ص 14- 39

المتوجبة إلا نادراً، ولكن من الممكن أن تقدم تسهيلات بالدفع عند الحاجة، كحالة أحد المصانع الذي أجري له حسم وتقسيط، وكذلك إحدى المدارس الخاصة التي تم تقسيط المبالغ المتراكمة عليها للبلدية[36].

إن إنعدام الرسوم المباشرة لا يشكل وحده سبب تردي إمكانيات البلديات المالية، بل أن ضعف الهبات والمساعدات والقروض يحتل أهمية كبيرة في هذا المجال.

ثانياً: ضعف الهبات والمساعدات والقروض

في الواقع، ثمة ضعف في المساعدات والهبات المقدمة مباشرة من السلطة المركزية أو من الهيئات الدولية العامة والخاصة إلى البلديات اللبنانية؛ على الصعيد الداخلي، تعاني الدولة اللبنانية بشكل كبير من عجز مالي يمنعها من تغطية الحاجات المالية لكافة البلديات ونرى أن مساعدتها تتركز على بعض السلطات المحلية دون غيرها. إن بلدية زحلة مثلاً، لم تمنح أية مساعدة مالية من السلطة المركزية لتمويل مهرجاناتها المحلية لعام 2015، بل اقتصرت تكاليفها على صندوقها البلدي واكتفى وزير السياحة بالإعلان عنها إعلامياً دون المساهمة المالية، كذلك الامر فيما يتعلق بمهرجانات بعلبك التي لم تأت بالفائدة المادية على البلدية بل كان لها صداها المعنوي فحسب. أما بلديتا بيروت وبيت الدين، فتم تمويل مهرجاناتهما من قبل السلطة المركزية للعام نفسه بمليارات الدولارات. في ظل هذا التمييز، كيف نحقق الإنماء المتوازن؟

نشير إلى أنه إزاء معاناة معظم البلديات اللبنانية في الحصول على هبة من السلطة المركزية، نجد أن ثمة بلديات ذات قدرة مالية مرتفعة تسمح لها بأن تساهم في تقديم مساعدة إلى السلطة المركزية؛ كبلدية بيروت مثلاً التي منحت وزارة الداخلية والبلديات– المديرية العامة للأمن العام، بتاريخ 15 أيار 2014، هبة مالية بقيمة سبعماية وأربعة وخمسين مليون ليرة لبنانية من أجل ترميم المبنى القائم على العقار رقم 782 من منطقة المزرعة العقارية بهدف إنشاء مقر لدائرة أمن عام بيروت[37].

على الصعيد الدولي، نلاحظ أن المساعدات والهبات الدولية للبلديات في لبنان خجولة، لأن أنظارها تتوجه إلى الحالات الإنسانية التي يرثى لها؛ نذكر منها الهبة التي استطاع مجلس بلدية بعلبك الحصول عليها خلال عام 2015 بقيمة نصف مليون دولار من منظمة الأمم المتحدة لتحسين سوق الخضار واللحمة، والهبة التي حصل عليها أيضا

[36]- فاديا حمندي، "دور البلدية في التنمية المحلية بلدية بشامون نموذجاً"، رسالة اعدت لنيل شهادة دبلوم الدراسات المعمقة في العلوم الاجتماعية، الجامعة اللبنانية- بيروت، 2013-2014، ص 142.
[37]- مرسوم رقم 11401، جريدة رسمية عدد 21، 15 ايار 2014، ص 1363.

وقدرها مليونا دولار لتجميل شارع "عبد الحليم حجار وصالح حيدر"، بالإضافة إلى هبة أخرى بقيمة مليوني دولار ونصف لإجراء الدراسات والبنى التحتية للمدينة الصناعية[38].

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

بالإضافة إلى المساعدات والهبات، تعتمد السلطات المحلية أيضاً في ماليتها على القروض التي يمكن أن تحصل عليها من السلطة المركزية التي تسلفها أموالاً على حساب عائداتها من الصندوق البلدي المستقل؛ كانت تعطى هذه السلطات لقاء فوائد مالية مرتفعة، علماً بأن سببها قد يكون التأخير الحاصل من قبل الدولة في دفع مستحقاتها المالية، فهل يجوز إلزام البلدية بدفع فوائد كبيرة بسبب خطأ لم ترتكبه؟ إلا أّنه بعد موازنة عام 2000، تم التوصل إلى تسوية تقضي بإعفاء الأبنية المشغولة من الدولة من الرسم على القيمة التأجيرية مقابل إعتبار السلفات المعطاة للبلديات مسددة من جراء هذا الإلغاء[39].

أما القروض من الدول الأجنبية والمؤسسات الدولية، تتم بسعي من الدولة اللبنانية بعيداً من تدخل البلديات في عقدها وشروطها، على أن تسددها المجالس البلدية في وقت معين، من إيراداتها الخاصة دون أن يكون لديها خطة مالية واضحة[40]. نلاحظ هنا أن ثمة إنتقاصاً بات جلياً من الإستقلالية المالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية قانوناً، فأين يبدو هذا الإستقلال في الوقت التي تتحكم فيه السلطة المركزية بكافة تفاصيل القروض التي تحتاجها البلديات؟

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

إن تحديات الإنماء المتوازن على المستوى المالي، لا تقتصر على تردي أوضاع البلديات المالية فحسب، بل تشمل أيضاً دور الصندوق البلدي المستقل، فكيف يبدو هذا الامر؟

[38]- مقابلة مع الدكتور حمد حسن، رئيس بلدية بعلبك السابق، مقر بلدية بعلبك تاريخ 6-8-2018
[39]- القاضي ايلي معلوف، "الصندوق البلدي المستقل- معالجة مالية اللامركزية الإدارية"، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، 2007، ص 68.
[40]- نغم ابو غنام، مرجع سابق، ص 15.

الفقرة الثانية: دور متقطع للصندوق البلدي المستقل[41]

إن قيام البلديات بمهامها يرتبط إرتباطاً وثيقاً بما يتوافر لديها من دخل يتناسب مع حاجاتها، وما لبثت أن نشأت الهيئات اللامركزية في لبنان حتى واكبها دعم مالي من السلطة المركزية كي تتمكن من الإنفاق وتلبية حاجات المجتمع المحلي، ويطبق هذا الدعم بواسطة آلية الصندوق البلدي المستقل؛ غير أن التجربة قد أثبتت أن دوره متقطع في تحقيق الهدف المرجو.

اولاً: التأثير على الإستقلالية الإدارية والمالية

إن إعتماد البلديات على الرسوم التي تجبيها بنفسها وعلى الهبات والمساعدات والقروض التي تحصل عليها، غير كاة مهامها المتشعبة؛ لذلك، منحها قانون البلديات واردات إضافية تستطيع الحصول عليها من أجل بلوغ أهدافها في تحقيق التنمية المحلية، عبر آلية الصندوق البلدي المستقل، الذي يتكون من الأموال التي تستوفيها الدولة والمؤسسات العامة والشركات لصالح البلديات؛ علماً بأنه قبل إنشائه كانت العائدات التي تحصلها الدولة لحساب هذه البلديات، تصب في صندوق يسمى "الصندوق البلدي العام"، وتتوزع عليها بواسطة لجنة خاصة للمشاريع العمرانية[42]. تتألف عائدات الصندوق البلدي المستقل من المبالغ التالية: الواردات التي تستوفيها الدولة لمصلحة جميع البلديات، العائدات التي تحصلها المؤسسات العامة والشركات لحساب الصندوق البلدي.[43]

في الحقيقة تودع الأموال المستوفاة من الدولة والشركات في مصرف لبنان بإسم الخزينة العامة، ويفتح حساب خاص في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية بإسم "الصندوق البلدي المستقل"، ويتم تحريكه وفقاً لأصول تحدد بقرار مشترك من وزير الداخلية وزير المالية[44]، نرى الصندوق ليس مؤسسة عامة مستقلة مالياً وإدارياً، إنما هو ملحق بالسلطة المركزية مع العلم أنه في فرنسا تديره هيئة مؤلفة من شيخين ونائبين وأربعة رؤساء مجالس عامة وأربعة رؤساء تجمع مقاطعات وخمسة عشر رئيس بلدية وتسعة ممثلين للدولة[45]، ألا يتضمن هذا التعدد في إدارة الصندوق في فرنسا جدية في العمل؟ ألن تراقب كل من هذه السلطات بعضها بعضاً وتنسق فيما بينها؟ ألن يعود ذلك بالفائدة على البلديات من خلال المحافظة على أموالها؟

41- نغم ابو غنام، مرجع سابق، ص 20.

42- المدير العام سيمون معوض، تقرير حول موارد وعائدات البلدية: إصلاحها وتفعيلها، مجلة الحياة النيابية، المجلد التاسع والثمانون، تاريخ كانون الاول 2013، ص 235.

43- فوزي عطوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003، ص 212.

44- المادة الثانية من المرسوم رقم 1917 صادر في 2 نيسان 1979، تحديد اصول وقواعد توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل، منشورات صادر، بيروت 2004، ص 572.

45- Raymond muzellec,"finance publiques" sirey, 1991,p.93.

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

إن مجرد إعتماد البلديات على الدعم الحكومي يحد من إستقلاليتها ويقيد حركتها ويشل يدها في إدارة شؤونها الذاتية لأن المساعدات تؤدي إلى المداخلات ولا يمكن تحقيق أية إستقلالية حقيقية إلا بالإكتفاء على المستوى المالي[46]. فكيف الحال إذا كانت الحكومة المركزية التي تدعم البلديات، تتولى إدارة هذا الدعم بنفسها؟ إلى أية درجة سيكون لها إستنسابية في إتخاذ القرارات المتعلقة بالأموال التي حصلتها لصالحها؟ يبقى الهدف من الرقابة المالية على البلديات هو الحفاظ على المال العام، غير أن إدارة أموال الصندوق المستقل من قبل السلطة المركزية يضيع هذا الهدف، يصبح إستقلال البلديات المالي موضع شك في ظل الدور الممنوح لوزير الداخلية والبلديات باقتطاع المبالغ المستحقة على البلديات الأعضاء في الإتحادات لصندوق الإتحاد ودفعها مباشرة إليه، نظراً إلى أن حصص البلديات الأعضاء في الإتحاد لا توزع عليها قبل أن تسدد ما يترتب عليها لصندوق الإتحاد[47]. هذا بالإضافة إلى أن المادة 2 من القانون رقم 3 تاريخ 1982/10/28 توجب في حال لم تسدد البلديات الإشتراكات المفروضة عليها للصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، إقتطاع قيمتها حكماً وسنوياً من العائدات المخصصة لها من أموال الصندوق البلدي المستقل؛ يدل هذا الأمر على إنتهاك مبدأ الإستقلالية عبر مصادرة القرار البلدي[48].

بناء على ما تقدم، نطرح السؤال التالي: هل يمكن إقتراح توفير مصادر دخل بديلة عن الدعم المركزي، تجبيها البلديات بنفسها من أجل تعزيز إستقلاليتها المالية؟ لقد سبق وتكلمنا عن العوائق الإدارية التي تعترض العمل البلدي وتحدثنا عن مواجهة معظم السلطات المحلية مشكلة النقص في جهازها الوظيفي،إذا كان عدد الجباة المسؤولين عن تحصيل الرسوم البلدية مثلاً غير كافٍ في غالبية البلديات اللبنانية، فكيف لها أن تحصل مصادر دخل أخرى بنفسها؟ من هنا ريثما تستطيع البلديات القيام بعمليات التحقيق والجباية بالدقة المطلوب، نرى بضرورة الإبقاء على آلية الصندوق البلدي المستقل مع التخفيف من السلطة الإستنسابية التي تتمتع بها الحكومة في هذا المجال، عبر تعديل المادة الثانية من المرسوم رقم 1917 وإشراك رؤساء البلديات في عملية تحديد أصول تحريك حساب الصندوق إلى جانب وزير الداخلية ووزير المالية، بما يؤمن تقييد سلطة الحكومة المركزية الإستنسابية وإحترام مبدأ إستقلالية البلديات المالية.

[46]- القاضي ايلي معلوف مرجع سابق ص 152.
[47]- المادة 13 من المرسوم 1917، مرجع سابق ص 576.
[48]- القاضي ايلي معلوف مرجع سابق ص 152.

بناء عليه نطرح السؤال التالي: هل أن الإنتقاص من إستقلالية السلطات المحلية على الصعيد المالي، هي النتيجة السلبية الوحيدة المترتبة على إدارة أموال الصندوق البلدي المستقل من قبل السلطة المركزية؟ ام تظهر نتائج سلبية؟ هل تحسن هذه السلطة إدارته أم تسيء التصرف بالأموال؟.

ثانياً: سوء التصرف بالإيرادات

إن أبرز المشاكل التي يعاني منها الصندوق البلدي المستقل، تكمن في إقتطاع السلطة المركزية نسبة من إيراداته لتأمين نفقات عامة من الواجب ان تتحملها بنفسها، في كل مرسوم توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل، يتم إقتطاعه نسبة 5% من عائداته لحساب الصندوق المستقل للدفاع المدني المفتوح في قيود مديرية الخزينة والدين العام، وذلك فور صدورمرسوم التوزيع ويصرف هذا المبلغ وفقاً للأصول المتبعة لدى المديرية العامة للدفاع المدني[49]، نرى أن هذا الإقتطاع يطغى عليه البعد الإنساني المتمثل بمساعدة جهاز يتولى إنقاذ المواطنين من الحرائق ويتعرض للخطر جراء ذلك، ولكننا نعرف أن المديرية العامة للدفاع المدني تتبع وزارة الداخلية والبلديات التي تسأل وحدها عن تامين مصادر الصندوق المستقل التابع له، دون البلديات التي تتاثر من هذا الإقتطاع بسبب إنخفاض حصتها من الصندوق البلدي، في الوقت الذي تكون فيه غايتها الأساسية تحقيق التنمية المحلية وتأمين المصلحة العامة، فهل يتفوق البعد الإنساني على البعد التنموي؟ ألا يظهر هذا الإقتطاع إجحافاً بحق السلطات المحلية في الحصول على أموالها؟.

بالإضافة إلى ذلك تقتطع وزارة المالية ايضاً نسبة معينة من الرسم البلدي على المواد الملتهبة قبل توزيعه على البلديات، يهدف إلى إنارة وتنظيف القرى التي ليس فيها بلديات والتي تفتقد إلى الخدمات اللازمة لإنعاشها، نتصور انه من حق كافة المناطق اللبنانية المساندة من قبل السلطة المركزية كي تؤمن حاجات سكانها الأساسية تطبيقاً لمبدأ الإنماء المناطقي المتوازن، غير أنه ليس من الطبيعي أن تنتعش قرى على حساب أخرى لأن اقتطاع نسبة من أموال البلديات من الصندوق البلدي لمصلحة مناطق تفتقد إلى وجودها يحرمها من الحصول على حقها. الموضوع أمانة لدى السلطة المركزية ويعيق بالتالي تحقيق الإنماء المتوازن. بالإضافة إلى إقتطاع السلطة المركزية نسبة من إيرادات الصندوق البلدي المستقل لتسديد نفقات إدارية جمة، تعقد هذه السلطة أيضاً نفقات متعددة لتنفيذ أعمال لحساب جميع البلديات أو جزء منها، تحدد قيمتها بصورة مسبقة، لكننا نلاحظ أنه غالباً ما يطرأ على هذه النفقات مجموعة تعديلات تزيد من قيمتها وتضعف قدرة البلديات المالية. تتصرف الحكومة بأموال الصندوق لتمويل مشاريع معينة تنفذها شركات خاصة بموجب عقود مع مجلس الإنماء والإعمار بما يعود على هذه الحكومة بالنفع المادي، على حساب

[49]- كارو اويديس مرعشليان، الاستقلال المالي للبلديات والمؤسسات العامة في القانون والواقع والمرتجى، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الحكمة، 2013، ص 36.

مصلحة البلديات ودون تدخلها، على سبيل المثال تتقاضى شركة "سوكلين" بموجب عقد مع مجلس الإنماء والإعمار بدل اتعاب لم وكنس ومعالجة النفايات في العديد من المناطق اللبنانية حوالي مئة وخمسة وثلاثين دولاراً للطن الواحد دون أخذ موافقة المجلس البلدي، ما يشكل عبئاً مالياً كبيراً على البلديات لأنه بالإمكان تلزيم تلك الأعمال بسعر أقل.

في بلدية أبلح مثلاً، إن كلفة لم وكنس ومعالجة النفايات من قبل مؤسسة "طوني أبو موسى" لا تتخطى الـ 60 $ للطن الواحد وذلك من خلال تلزيم أعمال النفايات أجرته مع البلدية في شهر آذار 2015. وسنجري عملية حسابية بسيطة تدل على القيمة التي وفرتها بلدية أبلح عبر توليها عملية التلزيم: حيث أنه تبلغ كمية نفايات أبلح مئة طن شهرياً وهذا ما يكلف البلدية ستة آلاف دولار لتنفيذ هذه الأعمال.

في المقابل إن كلفة هذه الأعمال مع شركة سوكلين ستبلغ حوالي ثلاثة عشر ألفاً وخمس مئة دولار، وبالتالي ان هذه البلدية تكون قد وفرت على الصندوق البلدي قيمة سبعة الاف وخمس مئة دولار، وهذا مبلغ لا يستهان به بالنسبة إلى بلدية صغيرة كأبلح وتستطيع هذه الأخيرة أن تستغله للقيام بمشاريع إنمائية للبلدة.

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

المبحث الثاني: على الصعيد الإداري والحلول المقترحة

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

الفقرةالاولى: معوقات ناتجة عن سوء الأداء السياسي والإجتماعي

أولاً: معوقات ناتجة عن سوء الاداء السياسي.

1_تغليب الإعتبارات الطائفية على حساب الجدارة والإستحقاق

بحيث أخذت طائفة الأفراد تفرض نفسها بالنسبة لتعيين الموظفين أكثر من جدارة المرشح للوظيفة، حتى أن التقسيم بين الطوائف لا تراعى فيه الجدارة بل القرابة والموقف السياسي والدعم المالي وما إلى هنالك من أساليب النفوذ

السياسي والطائفي والمالي. هذا على الرغم مما جاء في وثيقة الوفاق الوطني وفي مقدمة الدستور اللبناني من حيث المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل. وعلى ماجاء في المادة 13 من الستور والمادة 59 منه فإن إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي وإعتماد الإختصاص والكفاءة في الوظائف العامة لايطبق بشكل صحيح مما أدى إلى إضعاف الثقة بالدولة وإلى هجرة الأدمغة للبحث عن العمل اللائق.

2_ عدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب

إن تدخل السلطة السياسية في عمل الإدارة يؤدي إلى تعيين الشخص في غير محله الوظيفي أي بعيدا" عن إختصاصه، صحيح أن الإدارة تتطلب الحنكة السياسية لكن بالإضافة إلىذلك هناك واجبات إدارية تتطلب الإختصاص والجدارة، هناك حوالي ضعف الموظفين الدائمين قد دخل الوظيفة خلافا" لقواعد الجدارة والإستحقاق. وإن هذا الوضع يؤدي إلى هدر كبير في الأموال العمومية، بالإضافة إلى هذا فإن مختلف الإدارات يعهد إلى موظفين غير مختصين للقيام ببعض الأعمال وتلجأ إلى أعمال تسبب الهدر في الأموال العمومية لعدم الإختصاص والإستخدام العشوائي غير المبني على قواعد الجدارة والإستحقاق[50].

ثانياً: مظاهر من الأداء الإجتماعي

ومن مظاهر سوء الأداء الإجتماعي:

1-البيروقراطية[51]

تعاني الإدارة في لبنان من البيروقراطية ومن كثرة الإجراءات الشكلية لإتمام المعاملات التي يستغرق إنجازها وقتا" طويلا"، إن المطلوب إدارة يتمتع الرؤساء التسلسليون بواجباتهم تجاه مرؤوسيهم، وإن هذا الواجب الأساسي لايتحملونه لجهة مراقبة موظفيهم وبالتالي معاقبة المخالفين منهم واكتشاف هذه المخالفات لأنهم قادرون على ذلك، ولأنهم يعيشون مع مرؤوسيهم مدة لا تقل عن ست ساعات يوميا" على مدار السنة. وإن رئيس التفتيش المركزي قد أشار إلى هذا الأمر تكرارا" من خلال التقارير السنوية للتفتيش، حيث أشار إلى تخلي القيادات عن ممارسة صلاحياتها التأديبية المخولة إليها بموجب القوانين والأنظمة، وهذا ما يشجع على تمادي الموظف المخالف في إنحرافه لإطمئنانه بعدم إتخاذ أي تدبير مسلكي بحقه من قبل رؤسائه التسلسليين ولإقتناعه بتسوية وضعه معهم بشكل أو بأخر، مما يفقد هيبة القيادات الإدارية ويسئ إلى سمعة الإدارة ككل ويضعف عمل أجهزة الرقابة.

[50]- عبد الله محي الدين، البلديات والتنمية المحلية، الواقع والافاق، 27 شباط 2010، ص 127.
[51] باسم الحاج، الفساد والبيروقراطية ابرز العوائق، 24-11-2016، تمت زيارة هذا الموقع في 5-8-2020.

2-غياب التخطيط والإحصاء والمكننة

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

من جهة أخرى نلاحظ أن معظم البلديات ما زالت تعمل وتخطط على المدى القصير وذلك إما للكم الهائل من المهام والمسؤوليات التي كان عليها تنفيذها منذ إستلامها المسؤولية، وإما لأن المشاريع القصيرة المدى توفر مردودا" إنتخابيا" أكبر للمسؤولين أو لإفتقارها القدرة التقنية لصياغة إستراتيجيات مستقبلية[52].

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

الفرع الثاني: سوء تطبيق الأنظمة والقوانين[53]

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

أولاً_ الملاكات في مختلف الإدارات

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

[52]- رندة انطون، البلديات والادارة العامة، تنظيم جمعية مبادرات للانماء بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت، السبت 27-شباط 2020، ص85.
[53]- جهاد الشيخ علي، لمحة موجزة عن واقع البلديات في لبنان، 21-4-2016، تمت زيارة هذا الموقع في 15-8-2020.

ثانياً_ الموظفون[54]

تختلف البلديات في تقييم واقع جهازها البشري من حيث العدد والكفاءة والحاجة إلى التوظيف، فإن نسبة البلديات المكتفية بعدد موظفيها لا تتعدى ال 30%، في حين أن هناك نحو 35% من البلديات تعاني نقصا" طفيفا" في عدد الموظفين مقابل نحو 32% تعاني نقصا" حادا" في عدد الموظفين.

ونلاحظ أن البلديات الكبيرة تعتبر أن نقص الموظفين يشكل عائق أساسي أمام عملها، أما البلديات الأخرى فبعضها يعتقد أن العدد كاف، والبعض الأخر لديه نقص ولكنهم يعتقدون أن هذا ليس عائقا" أساسيا".

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

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

فلا بد من أن يكون هناك عنصر بشري متخصص ليس في بلدية دون الأخرى إنما في جميع البلديات، لان وجود متخصصين في بلدية دون الأخرى ينعكس على تحقيق الإنماء المتوازن، حيث نجد ان بعض المناطق تحظى بالتنمية المحلية وبعض المناطق تحرم منها بسبب عدم وجود العنصر البشري المتخصص.

ثالثاً_ الروتين الإداري

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

إن الروتين الإداري من الآفات التي اصابت مجتمعاتنا العربية وعطلتها عن مسيرة النهوض والتطورالذي يدفع المجتمعات نحو الحداثة، إلا اننا نرى بعض الحكومات تبذر الكثير من الاموال لتأمين اجهزة إلكترونية تسهل المعاملات على المواطنين وتسرعها، فلا بد من أن نتساءل ما هو الهدف من تعقيد حياة المواطن اللبناني وجعله أثيراً للإجراءات الشكلية الروتينية؟.

[54]- محمود البتلوني: مرجع سابق، ص 50.

إن التعجيل في البت بمعاملات الهيئات المحلية يؤدي إلى السرعة في تحقيق التنمية المحلية وتتحقق بالتالي التنمية المتوازنة في كافة المناطق شرط الا تلعب المحسوبيات السياسية والطائفية والعائلية دوراً في إنجاز هذه المعاملات، لان هذا الأمر سيؤدي إلى إنماء غير متوازن، وهذا ما يحصل عندما يكون هناك امتياز او تفضيل لبلدية على حساب اخرى من غير مبرر شرعي.

خامساً: مسؤولية المواطن

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

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

الخاتمة

تطورت مفاهيم التنمية التي لم تعد تقتصر على تنمية الموارد والنمو الإقتصادي فحسب، بل غدت تنمية إجتماعية وسياسية وثقافية وتربوية ايضاً، وازدادت معها واجبات البلديات، التي تلعب دوراً رياديا في تحقيقها ومن ثم تحقيق الإنماء المناطقي المتوازن؛ لكن مختلف العوائق التي تواجهها خلال مسيرتها، تبعدها عن السكة التنموية التي من المفروض ان تسلكها. إن قدرتها على تحقيق الانماء المتوازن يرتبط مباشرة بمعالجة مختلف التحديات التي تعترض أهدافها بما يتماشى مع الخط التوجيهي للإصلاحات الجارية وطنياً ودولياً.

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

إن قانون البلديات الحالي أصبح بحاجة ماسة إلى تعديل اكثر من أي وقت مضى، لأن الإنتخابات البلدية التي حصلت مؤخراً أثبتت بدون شك مدى أهمية السلطات المحلية لدى المواطنين نظراً إلى المعارك الطاحنة التي جرت في مختلف المناطق اللبنانية؛ أما ابرز النقاط التي نشدد على تعديلها فهي:

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

كذلك نشدد على تعديل المادة 26 من قانون البلديات والسماح بموجبها لموظفي الدولة والمؤسسات العامة بالترشح للإنتخابات البلدية، لان حرمانهم من هذا الحق يرتد سلباً على اهمية توافر عنصر الكفاءة لدى المجالس البلدية، كونهم الاكثر خبرة في الشؤون الإدارية. لذلك نصت المادة 85 من مشروع قانون الإنتخابات البلدية والإختيارية الذي تم إقراره في مجلس لوزراء عام 2010 على انه في حال انتخب احد موظفي الدولة والمؤسسات العامة من الفئة الثالثة وما دون لتولي منصب رئيس البلدية او نائبه، عليه ان يختار ضمن مهلة اسبوعين من تاريخ اعلان النتائج

بين هذا المنصب والوظيفة. فإذا اختار تولي رئاسة البلدية او نيابة رئاستها، يعتبر موضوعاً في الاستيداع طوال مدة الولاية. اما اذا انتخب احد هؤلاء الموظفين لتولي مركز عضوية المجلس البلدي، فيجوز له الجمع بين وظيفته وولايته الإنتخابية، نرى ان وضع الموظف في الاستيداع عوضاً عن استقالته من الوظيفة امر مهم ومشجع على ترشح الموظفين للانتخابات لان معظمهم يمتنع عن ذلك خوفاً من خيار الإستقالة خلال مهلة اسبوعين من تاريخ فوزهم بالإنتخابات البلدية. لكننا نتصور انه من الأفضل ان يتعادل رئيس البلدية ونائبه مع اعضاء المجلس البلدي في مسألة الوضع في الإستيداع بدلاً عن الجمع بين الوظيفة والعضوية، لان العمل البلدي يتطلب التفرغ والمثابرة والجدية بغية تنفيذه على اكمل وجه.

كما يمكن اضافة مادة على قانون البلديات تقضي بإلزام المجالس بنشر ملخص عن جميع القرارات التي تصدر عنها ليتمكن المواطن من الاطلاع عليها في اي وقت، وليكون على بينة بكل ما يحصل داخل النطاق البلدي، ان هذه الوسيلة تسمح بتقييم العمل البلدي نوعاً ما، ومعرفة ما اذا كانت هذه القرارات تتخذ في سبيل المصلحة العامة او المصلحة الخاصة.

خلاصة القول بقي مبدأ الإنماء المتوازن حبراً على ورق ولم يتحقق فعلياً على ارض الواقع بواسطة البلديات، التي اخفقت في بلوغ هدفها السامي الذي تحتاجه النفوس اللبنانية التواقة الى التمتع بثمرات التنمية في مختلف المناطق ولا تزال حركات النزوح من الارياف الى العاصمة وضواحيها تتزايد بشكل ملحوظ لان انعدام الانماء يضعف الانتماء، وبالتالي ان تطوير العمل البلدي يحتاج قبل كل شيء الى حالة ذهنية او فكرة او رؤية، لا بل هي ارادة الاتجاه نحو تعميق الديمقراطية وتحقيق العدالة الإجتماعية. من هنا لا بد من طرح السؤال التالي: هل ان معالجة كافة المشاكل التي تعترض البلديات، كفيلة بمساهمتها في تحقيق الانماء المتوازن؟ ام ان هناك سوء نية لدى السلطة المركزية تجاهها بهدف إبقائها مشلولة وموجودة في الشكل ومفرغة من المضمون؟

المراجع

الشامي علي، الادارة العامة والتحديث الاداري، بيروت– لبنان، الطبعة الثانية 1995.

البتلوني محمود، البلديات في لبنان: واقعها وتجاربها، شباط 2020.

المغربي، محمود عبد المجيد النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه واالجتهاد، الجزء الثاني، المؤسسة الحديثة، طرابلس، سنة 1994.

حبيش، فوزي الادارة العامة والتنظيم الاداري، دار النهضة العربية، 1991

عطوي فوزي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003

فرحات فوزت، الموازنة العامة، تحديات الانماء المتوازن في نطاق الدور البلدي، كلية الحقوق والعلوم السياسية الفرع الاول الحدث، 2018.

قباني، بكر، الإدارة العامة، الجزء الثاني، الطبعة الاولى، 1968.

معلوف، ايلي، "الصندوق البلدي المستقل– معالجة مالية اللامركزية الإدارية"، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، 2007.

محي الدين عبد الله، البلديات والتنمية المحلية، الواقع والافاق، 27 شباط 2017.

قانون انشاء مجلس الخدمة المدنية المرسوم الإشتراعي رقم 114 تاريخ 59/6/12

قانون إنشاء التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 115 تاريخ 95/6/12

قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

قانون البلديات، المرسوم الاشتراعي رقم 118، صادر 30 حزيران 1977.

المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 (تنظيم ديوان المحاسبة).

مرسوم رقم 11401، جريدة رسمية عدد 21، 15 ايار 2014، ص 1363.

بين التشريع والإجتهاد– البلديات، منشورات صادر، الطبعة الاولى، 2004، ص 129.

المرسوم رقم 1917 صادر في 2 نيسان 1979، تحديد اصول وقواعد توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل، منشورات صادر، بيروت 2004

كارو اويديس مرعشليان، الاستقلال المالي للبلديات والمؤسسات العامة في القانون والواقع والمرتجى، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الحكمة، 2013

بوغنام، نغم:" دور البلدية في تحقيق الإنماء المتوازن في ظل ضعف مواردها المالية، مقارنة بين النظرية والواقع"، بحث في مادة اللامركزية الإدارية والإدارات المحلية، لبنان–بعبدا، 2015–2016.

حمدي، فادية:" دور البلدية في التنمية المحلية"، رسالة اعدت لنيل شهادة دبلوم الدراسات المعمقة في العلوم الإجتماعية، الجامعة اللبنانية، بيروت، 2013–2014.

علم الدين، محمد، الرقابة على البلديات من خلال التطور التشريعي، رسالة لنيل شهادة دبلوم في القانون العام، الجامعة اللبنانية، 1994.

بطرس، باسكال، جريدة الجمهورية، مقال بعنوان الجمهورية في المناطق اللبنانية لتحقيق الإنماء المتوازن، تاريخ الدخول 27–3–2019.

اسماعيل، عصام، مقدمة الدستور اللبناني، المبادئ المنسية في الدولة اللبنانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، العدد 2014/2.

بيضون سيمون، واردات وعائدات البلديات– اصلاحها وتفعيلها، مجلة الحياة النيابية، المجلد التاسع والثمانون، تاريخ كانون الاول، 2013.

كريم حسن، موقع مجالس الاقضية واتحادات البلديات من اللامركزية الإدارية، مجلة الحياة النيابية، المجلد الخمسون، اذار 2004.

نعيم جزيل، تقرير حول بلدية بيروت: الخلافات مستمرة فمن المسؤول، تاريخ 12–3–2015.

معوض سيمون، تقرير حول موارد وعائدات البلدية: إصلاحها وتفعيلها، مجلة الحياة النيابية، المجلد التاسع والثمانون، تاريخ كانون الاول 2013،

باسم الحاج، الفساد والبيروقراطية ابرز العوائق، 24–11–2016، تمت زيارة هذا الموقع في 5–8–2020.
رندة انطون، البلديات والادارة العامة، تنظيم جمعية مبادرات للانماء بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت، السبت 27–شباط 2020، ص85.
جهاد الشيخ علي، لمحة موجزة عن واقع البلديات في لبنان، 21–4–2016، تمت زيارة هذا الموقع في 15–8–2020

ثانيا: المراجع باللغة الاجنبية:

RAYMOND MUZELLEC, FINANCES PUBLIQUE, SIREY, 1991-1

Dictionnaire alphabetique et analogique de la langue fracaise. Dote, afmed di publierk