

لمحة عامة حول إعداد الموازنة البلدية وآليات تنفيذها



بشام وهبه

قاضي، معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، بيروت

ملخص

إن إنشاء البلدية هو اعتراف صريح من جانب السلطات المركزية بوجود هيئة محلية قائمة بذاتها ومكرّسة قانوناً، لها استقلاليتها وموظفوها وموازنتها وبنيتها الإدارية الخاصة ضمن نطاقها الجغرافي والقدرة على إدارة مصالحها وتلبية الحاجات المتنوّعة للمواطنين، وفق الصلاحيات التي تخولها إيّاها القوانين والأنظمة النافذة، وفي حدود الموارد والإمكانات المتاحة لها. وانطلاقاً من أهمية العنصر المالي في البلدية، وسلطة التقرير فيه، يقدّم هذا المقال لمحة عامة حول كيفية إعداد الموازنة وإقرارها ومصادر التمويل وآليات تنفيذها وتوزيع الصلاحيات بين السلطتين التقديرية والتنفيذية، وصولاً أخيراً إلى الرقابة الإدارية عليها.

الكلمات المفتاح

لبنان، البلديات، استقلالية إدارية ومالية، القدرات المالية، القرار المالي، موازنة البلديات، السلطة التقديرية في البلدية، السلطة التنفيذية في البلدية، توزيع الصلاحيات.

مقدمة

تعرّف البلدية بأنها هيئة محلية، عامة ومنتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وهي تمارس الصلاحيات التي تخولها إيّاها القوانين والأنظمة، ضمن نطاقها الجغرافي. وفي الواقع، إن إنشاء البلدية⁽¹⁾ ما هو سوى اعتراف صريح من جانب السلطات المركزية في الدولة بوجود كيان اجتماعي محلي معيّن، له خصائصه الذاتية ومصالحه الخاصة التي تميّزه عن غيره من المجموعات الأهلية والهيئات المحلية الأخرى. فتعمد السلطات المعنية إلى تجسيد هذه الخصوصية الكيانية من خلال استيلاء شخص معنوي عام جديد، وتكريسه قانوناً في هيئة محلية منتخبة قائمة بذاتها⁽²⁾، أرضاً وشعباً، لها استقلاليتها المالية وموازنتها وبنيتها الإدارية الخاصة التي تمنحها القدرة على اتخاذ القرارات اللازمة لإدارة مصالحها العامة وتلبية حاجات المواطنين، ضمن الموارد والإمكانات المتاحة لها.

ويفترض بحث موضوع آلية اتخاذ القرارات المالية في البلديات تحديات قانونية وتقنية جمة، تبدأ بموازنة البلدية وتمرّزاً لزاماً بنصوص القوانين والأنظمة الراعية لها، وصولاً إلى بيان المراجع القابضة على زمام القرار المالي فيها، وانتهاءً بالرقابة الإدارية والمالية عليها.

أولاً: الموازنة البلدية وكيفية إعدادها

لا يمكننا بحث مالية البلديات إلا من خلال الموازنة البلدية، وما تتضمنه من خطط وبرامج ونشاطات مختلفة تعبر عن رؤية البلدية وأولوياتها الإنمائية ووضعها المالي، مما يساعدها على تحقيق الأهداف المرسومة ويسهم في توفير الشفافية المالية ويسهل إجراء المساءلة والمحاسبة.

تُعرّف الموازنة بأنها وثيقة مالية تحتوي على خطة عمل البلدية، عن سنة مقبلة، تقدّر فيها واردات البلدية ونفقاتها ويجاز بموجبها تحصيل الواردات وصرف النفقات. وهي تقسّم إلى قسمين، متوازنين:

- قسم الواردات، ويتألف من أربعة أبواب مخصصة لمختلف أنواع الرسوم والعائدات.
- قسم النفقات، وهو يتألف من ستة أبواب تتناول النفقات التالية: الإدارية، التجهيزات والصيانة، المشاريع الإنشائية، الخدمات والمساعدات، النفقات المتنوعة واحتياطي الموازنة.

ويتبيّن لنا، من مراجعة أحكام المرسوم رقم 5595 تاريخ 22/9/1982⁽³⁾، أنه لم يضع أي رابط صريح بين واردات الموازنة ونفقاتها، ما عدا وجوب تأمين التوازن بينهما دون التطرّق إلى الخطط والبرامج. لكنه أشار بالمقابل إلى أن اعتمادات النفقات العادية تُخصّص لتغطية المصاريف الجارية، أما اعتمادات النفقات غير العادية فتُخصّص إجمالاً لتغطية نفقات التجهيز والإنشاء وسواها. وإذا اقتضى الأمر إلى عقد نفقة ليس لها اعتماد في الموازنة أو كان قد نفذ الاعتماد المخصّص لها أصلاً، فيمكن عندها فتح اعتمادات إضافية، تكميلية أو استثنائية، بواسطة النقل من باب احتياطي الموازنة، وذلك بقرار يصدر عن المجلس البلدي بناءً على اقتراح رئيس البلدية، على أن يخضع لتصديق سلطة الوصاية.

وقد نصّت المادة السابعة من المرسوم رقم 1982/5595 على أن يضع رئيس السلطة التنفيذية في البلدية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة مشروع موازنة السنة المقبلة مشفوعاً بتقرير⁽⁴⁾ يحلّل فيه الأسس المعتمدة للتقديرات، ومرفقاً بجدول الحساب القطعي⁽⁵⁾ للدورة المالية المنتهية.

يتولى المجلس البلدي مناقشة مشروع الموازنة للسنة المقبلة وإقراره قبل نهاية شهر أيلول من كل سنة. وعلى رئيس السلطة التنفيذية في البلدية إيداع القرار مع مشروع الموازنة خلال ثمانية أيام على الأكثر من تاريخ إقراره إلى المرجع المختص لتصديق الموازنة، أي القائمقام، على أن يتم التصديق عليها قبل نهاية شهر تشرين الثاني. كما يتوجّب عليه إيداع وزارة الداخلية والبلديات الموازنة خلال مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ التصديق عليها من المرجع المختص.

وعملياً، يتولى موظفو البلدية إعداد مشروع الموازنة تحت إشراف رئيس البلدية، مع مراعاة المبادئ الخمسة التي تحكمها، وهي التالية: السنوية، الوحدة، الشمول، الشروع ومبدأ توازن الموازنة، بحيث يتم إعداد الموازنة لمدة سنة كاملة، تبدأ في الأول من كانون الثاني وتنتهي في كانون الأول من السنة، وتقدّر فيها النفقات والواردات وتُبوّب في وثيقة واحدة، متوازنة حكماً، بين مجموع النفقات ومجموع الواردات، ودونما تخصيص لأيّ منهما. ومن المهم جداً تقدير أرقام الموازنة بدقة وواقعية، لأن كل سوء في التقدير ينعكس سلباً على كفّتي الموازنة، أي الواردات والنفقات. علماً أنه ليس هناك من قاعدة عامة في تقدير النفقات، فبعضها ثابت وسهل التقدير لأنه يتكوّن من النفقات العادية التي تتكرّر سنوياً، كالرواتب والأجور وملحقاتها، واللوازم البسيطة، وبدلات الإيجار وغيرها. وبعضها الآخر متغيّر وأكثر تعقيداً، كنفقات تجهيز وإنشاء الطرقات والمنشآت العامة الأخرى، ما بالنسبة للواردات فهي تقدّر بالاستناد إلى معطيات السنة الماضية وبناءً على تحليل الأوضاع السياسية والاقتصادية والمالية في البلاد.

ثانياً: إقرار الموازنة ومصادر تمويل البلديات.

يتمّ إقرار مشروع الموازنة من قبل المجلس البلدي ويصدّقه القائمقام، باسم سلطة الوصاية الإدارية، أي وزارة الداخلية والبلديات.

ويلاحظ أن المشرع لم يمنح وزارة المالية صلاحية التصديق على موازنات البلديات، كما فعل بالنسبة للمؤسسات العامة. ويعتبر هذا الأمر من معايير قياس أهمية اللامركزية المحلية ونجاحها، في بلدٍ معيّن، إذ يتوقّف ذلك، إلى حدّ بعيد، على معرفة مدى الصلاحيات الممنوحة للبلديات في الشأن المالي وكفاية إيراداتها، بما يمكّنها من تغطية نفقاتها الإدارية والاستثمارية المتنامية وعدم الاتكال على التحويلات المالية والمعونات والإعانات التي تردّها من الحكومة المركزية.

لا يتعدّى إنفاق البلديات في لبنان نسبة سبعة في المئة من الإنفاق الحكومي المركزي⁽⁶⁾، في حين أنه يتخطى حدود العشرين في المئة في معظم دول الاتحاد الأوروبي.

وقد نصّت المادة 86 من قانون البلديات، على أن مالية البلديات تتكوّن مما يلي:

- الرسوم التي تستوفيهما البلدية مباشرة من المكلفين.
- الرسوم التي تستوفيهما الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتمّ توزيعها مباشرة لكل بلدية.
- الرسوم التي تستوفيهما الدولة لحساب جميع البلديات.
- المساعدات والقروض.
- حاصلات أملاك البلدية، بما في ذلك كامل إيرادات المشاعات الخاصة بها.
- الغرامات والهبات والوصايا.

كذلك، فإنّ التشريع اللبناني كرّس مصادر تمويل البلديات في قانون الرسوم والعلوات البلدية⁽⁷⁾، حيث نصّ في مادته الأولى على ما يلي: يحدّد هذا القانون الرسوم والعلوات البلدية التي

تستوفيهما البلديات مباشرة وتلك التي تُستوفى لحسابها في الرسوم والعلوات التي تستوفيهما الدولة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات، وكذلك القواعد والأصول التي ترعى شؤون تحقّقها وتحصيلها.

كما نصّت المادتان 87 و88 من قانون البلديات على أن تودع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلوات المشتركة العائدة لجميع البلديات، وعلى أن تُحدّد أصول وقواعد توزيع أموال هذا الصندوق بنصوص تطبيقية. وأتاح صدور المرسوم الشهير رقم 1917 بتاريخ 1979/4/6، للصندوق البلدي المستقل جمع أموال طائلة، وهذا ما فتح شهية السلطات المركزية على هذه الأموال، ودفعها باتجاه اقتطاع مبالغ

كبيرة منها واستعمالها لأغراض متعدّدة⁽⁸⁾، لا تمت دائماً بصلّة إلى الغاية من إنشائه أصلاً، ألا وهي رفق البلديات بأموال هي بأمر الحاجة إليها لتنفيذ المهام الملقاة على عاتقها. والملفت في الأمر، أنّ البلديات تجهل قيمة العائدات الإجمالية والإفرادية المجمّعة لصالحها، في حساب الصندوق، وكيفية تحديد حصة كل منها. وهذا ما يستدعي تعديل المرسوم رقم 1917/1979 وتطوير أحكامه، بما يتناسب مع مقتضيات المصلحة العامة وضرورة إعطاء البلديات كامل حقوقها المالية، بطريقة سليمة وشفافة.

وفي الواقع، تعتمد البلديات في لبنان على مصدرين أساسيين لتمويل نفقاتها:

- المصدر الأول: داخلي، تجنيه من الضرائب والرسوم التي تفرضها البلديات بنفسها وضمن نطاقها الجغرافي، وتتولى جبايتها مباشرة من المواطنين بواسطة الموظفين التابعين لها، وهي تتضمّن أربعة عشر نوعاً من الرسوم والعلوات، موزّعة كالتالي: القيمة التاجيرية، أمكنة الاجتماع، الإعلانات، المحلات المصنّفة، الترخيص بالبناء، المزايدات، إشغال الأملاك العمومية البلدية، الذبيحة، احتراف المهن بالتجول، الدخول إلى الأماكن العامة البلدية، تسجيل عقود الإيجارات، المجاريير والأرصفة، الإفادات والبيانات والدروس الفنية وأخيراً الرسم على التعويض الناشئ عن التحسين. وإجمالاً، يعتبر الرسم على القيمة التاجيرية ورسم الترخيص بالبناء من أهم المصادر الذاتية لتمويل البلديات في لبنان.

(إن) إجازة الجباية تختلف عن إجازة الإنفاق، لأنّ الوحدات البلدية المختصّة مجبرة على طرح الضرائب والرسوم وجبايتها، تحت طائلة المسؤولية، بينما يبقى لهذه الوحدات مبدئياً الخيار في عقد كامل النفقات الملحوظة في الموازنة، أم لا، وفقاً لاحتياجاتها وشرط عدم تجاوز السقف المالي المقرر لها أصلاً

هذا، بالإضافة إلى العائدات من غير الضرائب والرسوم، كالمساعدات والقروض والغرامات والهبات والوصايا وحاصلات أملاك البلدية، وهي قلمًا تمثل مصدرًا ذات أهمية من مصادر دخل البلديات.

■ المصدر الثاني: خارجي، وتجنّبه من الأموال التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات، بموجب القوانين والأنظمة النافذة، وتوزّعها عليها، بصورة فردية أو جماعية، وفقاً لكون حاصلات الرسوم والعلاوات المجمّعة تخص بلدية معينة بالذات، أو أنها مشتركة بين جميع البلديات. ويأتي في طليعتها العلاوات والرسوم التالية: العلاوة على ضريبة الأملاك المبنية، العلاوة على ضريبة الدخل، العلاوات على الرسوم الجمركية، العلاوة على رسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات، العلاوة على رسوم التسجيل العقارية، رسوم المحروقات السائلة، العلاوة على رسوم تسجيل السيارات وغرامات السير، رسم الاستثمار على أندية المراهقات، الرسم على الإعلانات، الرسم على المؤسسات المصنّفة والرسم على المواد القابلة للاشتعال والانفجار.

ثالثاً: تنفيذ موازنة البلدية

يتطلب تنفيذ الموازنة قيام الجهاز الإداري في البلدية بأعمال الجباية والإنفاق كالمعتاد. ومن المعلوم، أن إجازة الجباية تختلف عن إجازة الإنفاق، لأن الوحدات البلدية المختصة مجبرة على طرح الضرائب والرسوم وجبايتها، تحت طائلة المسؤولية، بينما يبقى لهذه الوحدات مبدئياً الخيار في عقد كامل النفقات المحسوبة في الموازنة، أم لا، وفقاً لاحتياجاتها وشرط عدم تجاوز السقف المالي المقرر لها أصلاً.

I- تنفيذ الواردات

نصّت المادة 14 من المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 وتعديلاته، على ما يلي: يتولى رئيس السلطة التنفيذية طرح الرسوم البلدية بموجب جداول تكليف أو أوامر قبض إفرادية، واليه تعود صلاحية فرض الغرامات وفقاً لأحكام القانون. لا يجوز تحصيل أي رسم أو فرض أية غرامة إلا استناداً إلى نص قانوني وبعد إجازة الجباية من المجلس البلدي بموجب وثيقة الموازنة ويلاحق المخالف وفقاً لأحكام المادة 361 من قانون العقوبات.

كما أنه لا يجوز فرض ضريبة على أي نشاط بحجة تأمين موارد مالية إضافية، إلا بنص قانوني صريح. وينسجم ذلك مع أحكام المادتين 81 و82 من الدستور اللبناني الصادر في 1926/5/23 وتعديلاته، اللتين تتصّان على أن تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء. ولا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون.

في لبنان، لا يزال إحداث الضرائب يشكل عنصراً من عناصر سيادة الدولة، التي يمارسها الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه، أي أنها تعود إلى مجلس النواب، الذي يمكنه إصدار قانون يمنح بموجبه البلديات صلاحية تحديد معدلات الضرائب والرسوم ووسائل جبايتها، دون حق استحداث ضرائب جديدة. وهذا ما فعله المشرع اللبناني في قانون الرسوم والعلاوات البلدية، وغيره من القوانين الأخرى، عندما خصّ البلديات بمروحة واسعة من الواردات التي تساعدها على تأمين أموال كافية للقيام بالأعمال والمشاريع المطلوبة منها، ضمن النطاق البلدي. وتحتاج البلديات إلى اتخاذ تدابير جديّة وقرارات جريئة، بغية تحسين إدارة شؤونها المالية، وذلك عن طريق: رفع مستوى أداء الموظفين العاملين لديها، ملاحقة عمليات تحقق وتحصيل الضرائب والرسوم، وتفعيل العمل البلدي ووضعه في إطار تنفيذ برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية المحلية.

(...) إن إنشاء البلدية ما هو سوى اعتراف صريح من جانب السلطات المركزية في الدولة بوجود كيان اجتماعي محلي معين، له خصائصه الذاتية ومصالحه الخاصة التي تميّزه عن غيره من المجموعات الأهلية والهيئات المحلية الأخرى

تشمل عمليات تنفيذ الواردات البلدية مرحلتين: التحقق والتحصيل (المواد 14 إلى 20 من المرسوم رقم 1982/5595).

■ **التحقق:** وهو عملية إدارية تهدف إلى اكتشاف الوعاء الضريبي، أو المطرح الخاضع للتكليف، وتقدير قيمته واحتساب الإيراد الناتج عنه وإصدار جدول تكليف أو أمر قبض به. والقاعدة أن التكليف بالضريبة أو الرسم يتم بناءً على تصاريح المكلفين، أما التكليف المباشر فيجري في حال التخلف عن تقديم التصريح أو عند تقديم تصريح خاطئ أو مغشوش. وفي كل الأحوال، تبقى عملية التصريح تحت إشراف الإدارة البلدية التي تتولى تنظيم جداول تكليف بالرسوم التي تتكرر سنوياً، وأوامر قبض بالرسوم التي تستوفى مرة واحدة، وسندات تحصيل بالديون والتأخرات والغرامات.

أتاح صدور المرسوم الشهير رقم 1917 بتاريخ 1979/4/6، للصندوق البلدي المستقل من جمع الأموال الكبيرة، وهذا ما فتح شهية السلطات المركزية على هذه الأموال، ودفعها باتجاه اقتطاع مبالغ كبيرة منها واستعمالها لأغراض متعددة، لا تمت دائماً بصله إلى الغاية من إنشائه أصلاً

■ **التحصيل:** وهي عملية حسابية تنفيذية ترمي إلى إعطاء جداول التكليف وأوامر القبض مفاعيلها القانونية، وتحصيل المبالغ المبيّنة فيها وتسديدها وقبدها في الحسابات. يقوم بتحصيل أموال البلدية كل من يكلف خصيصاً بذلك، وهو إجمالاً المحتسب، الذي يتولى التحصيل بواسطة الجباة وأمناء الصناديق التابعين له، ولا يجوز لهؤلاء استعمال الأموال المخصصة من قبلهم بل عليهم تسديدها دورياً إلى صندوق البلدية. وعليهم أيضاً إعطاء إيصال بكل مبلغ مقبوض من الأموال البلدية، وكل من يقوم بتحصيل هذه الأموال ولا يعطي إيصالاً بها يُعدّ مختلساً. وفي

حال تخلف المكلف عن الدفع، تتوجّب عليه غرامة قدرها 2 في المئة من قيمة الرسم عن كل شهر تأخير، يليها توجيه إنذار عام أو شخصي له من قبل المحتسب المختص، وصولاً إلى حجز أمواله وممتلكاته المنقولة وغير المنقولة وبيعها بالمزاد العلني.⁽⁹⁾

2- تنفيذ النفقات البلدية

يمرّ تنفيذ النفقات البلدية بأربع مراحل تقليدية معروفة، وهي: عقد النفقة، التصفية، الصرف والدفع (المواد 21 إلى 36 من المرسوم رقم 1982/5595).

■ **عقد النفقة:** هو القيام بعمل من شأنه أن يربّط موجبات مالية على البلدية، وبمقتضاه ترتبط البلدية مع الغير بالتزامات لها آثار قانونية متبادلة على الفريقين.

يتولى عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة رئيس البلدية، إذا كانت قيمتها لا تزيد عن ثلاثة ملايين ليرة لبنانية، والمجلس البلدي إذا كانت تتراوح بين ثلاثة ملايين وعشرين مليون ليرة لبنانية، أما باقي النفقات فيتولى عقدها المجلس البلدي بموجب قرارات يصدرها وفقاً للأصول. علماً أنه لا يجوز عقد أي نفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أُرصد من أجلها أصلاً.

■ **تصفية النفقة:** هي إثبات ترتب الدين على البلدية وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه بمرور الزمن أو بأي سبب آخر. وتبنى التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين، بحيث يتأكد المصفي ورقياً من قيام المتعهد بتنفيذ الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المطلوبة منه، ثم يقوم باحتساب المبلغ المتوجّب له بذمة البلدية. ويتولى التصفية عادة المحاسب المختص.

■ **صرف النفقة:** هو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها، وهي كناية عن أمر تنفيذي يتمكن الدائن بموجبه من تحصيل أمواله. ويعهد بمهمة إصدار حوالات الصرف إلى رئيس البلدية، ولا يجوز له إصدار الحوالة إلا بعد التثبت مما يلي: اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع المختص وتأشير المراقب البلدي العام عليها، صحة تسبب النفقة وحساباتها وانطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية فقط.

تنظم حوالة الصرف باسم الدائن وباسم الورثة في حال وفاته، وتنظّم باسم أمين صندوق الخزينة المركزي إذا كانت الدولة صاحبة الدين، وباسم المحتسب المختص إذا كان صاحب الدين هيئة عامة.

■ دفع النفقة: هي المرحلة الحسابية والأخيرة، يتم فيها إعطاء الدائن ماله وقيد الأمر في الحسابات. تدفع قيمة حوالة الصرف نقداً أو بموجب شك أو تحويل مصرفي، ويتولّى الدفع أمين الصندوق. على أن تسقط حكماً وتتلاشى بمرور الزمن، لصالح البلدية، الديون التي لم تصرف أو لم تدفع لغاية نهاية السنة الرابعة بعد السنة التي نشأ فيها الدين، ولا تطبق هذه المدّة على التأمينات والكفالات.

يتولى محتسب البلدية تنظيم حسابات مهمته تمهيداً لإرسالها لاحقاً إلى ديوان المحاسبة، وفقاً للأصول الواردة في المرسوم رقم 6390 تاريخ 2011/9/24، المتعلق بنظام إرسال حسابات البلديات واتحادات البلديات والمستندات والمعلومات العائدة لها إلى ديوان المحاسبة.

وأخيراً، لا بد من الإشارة إلى أن المشرّع ألزم البلديات بتأليف ثلاث لجان: لجنة المناقصات، واللجنة المعنية بتحديد سعر المتر المربع من الأراضي في النطاق البلدي لاحتساب الرسوم على رخصة البناء، واللجنة المعنية بتحديد القيمة التاجيرية للعقارات القائمة في النطاق البلدي لاحتساب رسم القيمة التاجيرية.

رابعاً: الصلاحيات المالية للسلطتين التقديرية والتنفيذية في البلديات

منح قانون البلديات، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 في 1977/6/30، السلطتين التقديرية والتنفيذية في البلدية صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنهما من اتخاذ قرارات ذاتية بالاستقلال عن السلطة المركزية، ولكن مع خضوعها للرقابة الإدارية أو ما يعرف بالوصاية الإدارية (La tutelle administrative).

I- صلاحيات المجلس البلدي المالية

يتولى المجلس البلدي إدارة شؤون البلدية والسهل على حسن سير العمل فيها، ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية بتقارير يرفعها إلى سلطة الوصاية. وهو يعتبر المرجع القانوني للتقرير في كل الأمور التي لا تدخل في اختصاص سلطة مركزية أو محلية أخرى، وعليه أن يستلهم في ما يصدره من قرارات الصالح البلدي العام، دون سواه. وقد نصّت المادة 47 من قانون البلديات على أن كل عمل ذي طابع عام أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص المجلس البلدي.

وسنقتصر هنا على ذكر أهم اختصاصات المجلس البلدي، في الحقل المالي، كما عدّتها المادة 49

من قانون البلديات:

- الموازنة البلدية، بما في ذلك نقل وفتح الاعتمادات وقطع الحساب.
- القروض على أشكالها.⁽¹⁰⁾
- التنازل عن بعض العائدات البلدية الآتية والمستقبلية للمقترض أو الدولة.
- تحديد معدلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المعيّنة في القانون.
- دفاتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات، وبيع أملاك البلدية.
- المصالحات وقبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها.
- إنشاء الأسواق والمنتزهات والملاعب والمتاحف والمستوصفات والملاجئ والمكتبات وأمثالها.
- المساهمة في نفقات المدارس الرسمية وفي نفقات المشاريع ذات النفع العام.

ويلاحظ أن المشرّع لم يمنح وزارة المالية صلاحية التصديق على موازنات البلديات، كما فعل بالنسبة للمؤسسات العامة

2- الصلاحيات المالية لرئيس البلدية

يتولى رئيس السلطة التنفيذية في البلدية رئاسة المجلس البلدي وتنفيذ قراراته وإدارة دوائر البلدية والإشراف عليها، وهو يعتبر الرئيس التسلسلي الأعلى لموظفي البلدية. ويمكننا استخلاص الصلاحيات المالية لرئيس البلدية من أحكام المواد 74 إلى 79 من قانون البلديات، بحيث أنه يتولى، على سبيل التعداد لا الحصر، الأعمال التالية:

- وضع مشروع موازنة البلدية، وإدارة أموالها وعقاراتها.
- اتخاذ التدابير الإدارية والتنظيمية التي يراها مناسبة لحسن سير العمل البلدي وتأمين الواردات البلدية.
- إدارة مداخيل البلدية والإشراف على حساباتها.
- الأمر بصرف الميزانية البلدية والقيام بانفاق المصاريف والإشراف عليها وإعطاء حوالات بصرفها.
- إجراء عقود الإيجار والقسمة والمقايضة وقبول الهبات والأشياء الموصى بها والمصالحات.
- القيام بالمشتريات والاتفاقات والصفقات ومراقبة الأشغال التي تنفذ لحساب البلدية واستلامها. (II)
- وضع دفاتر شروط خاصة للصفقات التي تجري بالمنافسة العامة وعرضها على المجلس البلدي لإقرارها، بالإضافة إلى بيع أملاك البلدية.
- الإعلان عن المناقصة بقرار منه قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من موعد جلسة التلزم، ويمكن عند إعادة المناقصة أو في الظروف المستعجلة الاستثنائية، تنزيل مدة الإعلان إلى خمسة أيام.
- عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة.
- إعطاء رخص البناء ورخص السكن وإفادات إنجاز البناء لإدخال الماء والكهرباء والهاتف.
- تمثيل البلدية أمام المحاكم وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون.
- إعطاء السلفات المالية وتحديد المهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة للنفقات، وتسديدها نهائياً، على ألا تتجاوز هذه المهلة تاريخ 31 كانون الثاني من السنة التالية على أبعد حد.

خامساً: الرقابة الإدارية والمالية على البلديات

تُمارس سلطة الرقابة الإدارية وصايتها على البلديات، من خلال: التصديق المسبق على قرارات المجلس البلدي (L'approbation préalable)، حق إرجاء أو وقف تنفيذ بعض القرارات البلدية لمدة محدّدة وبشروط معيَّنة، وسلطة الحلول محل المجلس البلدي (La substitution) عندما يتقاعس عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة عليه.

وقد كُرِّست المادة 54 من قانون البلديات الأساس القانوني للوصاية الإدارية عندما نصّت على أن

قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها، باستثناء القرارات التي أخضعها

هذا القانون صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، فتصبح نافذة من

تاريخ تصديقها. ويعبّر هذا المبدأ بصدق عن مفهوم سلطة الوصاية

الإدارية، التي لا تمارس بطريقة عفوية أو تلقائية بل ضمن الحدود التي

يعيّن لها القانون صراحة. فالقاعدة هنا، هي حرية المجلس البلدي ورئيس

البلدية في اتخاذ القرارات التي يري أنها مناسبة، بالاستقلال عن السلطة

المركزية. (I2) والاستثناء، هو القيد المفروض عليهما في وجوب إخضاع بعض القرارات المعدّدة حصراً في

المواد 60 و61 و62 من قانون البلديات، لرقابة السلطة المركزية، أي وزارة الداخلية والبلديات، ممثلة

بالقائمقام والمحافظ والوزير، وفقاً لأهمية وقيمة كل منها.

وفي هذا المجال، تتميز بلدية بيروت عن سواها من البلديات الأخرى بتولي محافظ العاصمة السلطة

التنفيذية فيها، عملاً بأحكام المادة 67 من قانون البلديات، بحيث يقتصر دور رئيس البلدية على رئاسة

لم يضع (المشرع) أي رابط صريح بين
واردات الموازنة ونفقاتها، ما عدا وجوب تأمين
التوازن بينهما

السلطة التقريرية، دون التدخل في الأعمال الإجرائية. ويترب على ذلك أن القرارات الصادرة عن المحافظ بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية في بلدية بيروت تخضع لرقابة وزير الداخلية والبلديات منفرداً. أما قرارات مجلس بلدية بيروت فيمارس الرقابة الإدارية عليها وزير الداخلية والمحافظ، كل منهما بما خصه منها. من جهة أخرى، يرسل رئيس البلدية قرارات المجلس البلدي إلى سلطة

(...) يرسل رئيس البلدية قرارات المجلس البلدي إلى سلطة الرقابة الإدارية المختصة، مباشرة، خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها. فيما أن تُصدّق عليها وإمّا أن ترفض التصديق. علماً أن تصديق سلطة الرقابة الإدارية يجب أن يكون خطياً، وهو قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة، بحسب نص المادة 64 من قانون البلديات

الرقابة الإدارية المختصة، مباشرة، خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها. فيما أن تُصدّق عليها وإمّا أن ترفض التصديق. علماً أن تصديق سلطة الرقابة الإدارية يجب أن يكون خطياً، وهو قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة، بحسب نص المادة 64 من قانون البلديات. وإذا لم تتخذ سلطة الرقابة المعنية قراراً صريحاً، بهذا الشأن، خلال مهلة شهر من تاريخ تسجيل القرار البلدي في الوحدة المختصة لديها، تعتبر عندها قرارات المجلس البلدي مصدّقاً عليها ضمناً. وفي هذه الحالة، يتوجّب على رئيس البلدية إحاطة سلطة الرقابة الإدارية المختصة علماً بأنّ القرار أصبح مصدّقاً، على أن يستثنى من تطبيق هذه المهلة القرارات المتعلقة بالتخطيط والموازنة وفتح ونقل الاعتمادات والقروض. أما القرارات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، فتسري المدة بشأنها من تاريخ إبلاغ قرار الديوان بالموافقة إلى سلطة الرقابة الإدارية.

وبالنسبة للرقابة المالية على البلديات، فقد نصّت المادتان 90 و95 من قانون البلديات، على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة⁽¹³⁾ ولسلطة مراقب مالي، يسمّى المراقب العام، الأعمال المالية في بلدية بيروت وسائر البلديات واتحادات البلديات الخاضعة حالياً، لهذه الرقابة، أو التي يجري إخضاعها لاحقاً لها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات. يتمتع المراقب العام بصلاحيات واسعة جداً في الرقابة على مختلف الأعمال المالية في البلديات، ومدى انطباقها على القوانين والأنظمة النافذة. وهي تتناول الآتي:

- إبداء الرأي في مشروع الموازنة وفي مشاريع فتح الاعتمادات الإضافية.
- التأشير على عقد النفقات البلدية، لجهة توفر الاعتماد وصحة التنسيب ونظامية المعاملة، ما لم تكن من المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، فيحيلها المراقب العام على الديوان قبل التأشير مقرونة بمطالعه.
- إبداء الرأي بالتعديلات التي تحصل على عمليات طرح الرسوم البلدية، وفي صحة إجراء معاملات التكاليف والاعتراض عليها وتحصيلها، وفي توريد المبالغ المحصّلة إلى الصناديق.
- مراقبة حسن سير العمل في ما خصّ تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال البلدية كافة.
- ويحق للمراقب العام، في سبيل ذلك، الاطلاع على جميع الوثائق والسجلات اللازمة لممارسة مهمته وأن يطلب إلى كل من يتدخل في إدارة الأموال العمومية تزويده بالمعلومات والمستندات التي تمكنه من إجراء رقابته على أفضل وجه.

ونشير في الختام، إلى أن تطوير أداء البلديات في الشأن المالي يتطلب عملاً إيجابياً دؤوباً، تشترك فيه السلطان التشريعية والتنفيذية، بالتعاون مع السلطات اللامركزية المحلية، أي البلديات، بغية تمكين هذه الأخيرة من الاضطلاع بدورها الإنمائي الكفيل بتلبية حاجات المواطنين وإنعاش المناطق النائية، على جميع الصعيد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع الحفاظ على البيئة.

- من هنا، نرى أنه لا بد من اتخاذ الإجراءات الآتية:
- تطوير نصوص القوانين والأنظمة الرّاعية لعمل البلديات في لبنان، خصوصاً لجهة توحيد أنظمتها المالية والحسابية، مع التأكيد على ضرورة تقيّد جميع المسؤولين المركزيين واللامركزيين بها.
- تعزيز قدرات البلديات على جميع الصعيد: الإدارية والمالية والفنية، كي تتمكن من ضبط جميع

مواردها المالية وتحصيل الرسوم والعلاوات المفروضة لصالحها، بموجب القوانين والأنظمة، وتالياً توفير الأموال اللازمة لإدارة شؤونها الذاتية من دون الاعتماد على التحويلات المالية التي يمكن أن ترددها من السلطة المركزية، أو من غيرها.

- الالتزام بتطبيق البرامج والنشاطات المقررة في موازنة البلدية واستخدام الاعتمادات المُرسدة فيها، بفاعلية وكفاءة، بغية تحقيق النتائج والأهداف المرسومة لها.
- إعادة تنظيم الصندوق البلدي المستقل على أسس، جديدة ومتطورة، تسمح بتوزيع العائدات المالية المجمعة فيه بطريقة عادلة، واضحة وشفافة، ومن دون اقتطاعات مجحفة.
- ينبغي تعزيز الدور الرقابي للمجلس البلدي لضمان إجراء رقابة فاعلة على السلطة التنفيذية في البلدية.
- إعادة النظر بأصول عقد جلسات المجالس البلدية وتأليف اللجان المنبثقة عنها، بما يساهم في تفعيل عملية اتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها.

هوامش

- (1) خضع إنشاء البلديات في الماضي لقواعد وشروط محدّدة، قبل إلغائها بموجب القانون رقم 1979/665، بحيث أصبحنا اليوم أمام حالة من الفراغ التشريعي على هذا الصعيد. وبالرغم من ذلك، فقد انبرى وزراء الداخلية والبلديات المتعاقبون إلى إنشاء بلديات جديدة بقرارات منفردة تقتصر إلى السند القانوني الذي يجيز لهم اتخاذها. وتعتبر هذه القرارات صادرة عن مراجع غير مختصة وهي قابلة للطعن أمام مجلس شوري الدولة لتجاوزها حد السلطة. عدا عن أن قسماً كبيراً من البلديات المنشأة حديثاً لا تتوافر لها الموارد البشرية والمالية الكافية لإدارة شؤونها الذاتية.
- (2) يُنتخب أعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام المباشر عملاً بالافتراء الإسمي الأكثرى وبفلسف الأصول والإجراءات التي تخضع لها الانتخابات النيابية، وتمتد ولاية المجلس البلدي على ست سنوات.
- (3) يحدّد المرسوم رقم 1982/5595 أصول إعداد وتنفيذ الموازنة وقطع الحساب وإدارة الأموال العمومية في البلديات غير الخاضعة لأحكام قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم رقم 14969 في 1963/12/30. مع الإشارة إلى أن معظم البلديات الكبرى قد جرى إخضاعها لهذا القانون، عملاً بأحكام المادة 240 منه والتي جاء فيها: تحدّد شروط تطبيق هذا القانون على البلديات بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية والمالية.
- (4) يُسمى هذا التّقرير فذلّكة الموازنة؛ وهو كناية عن بيان مسهب يشرح رئيس البلدية فيه تقديرات واردات الموازنة ونفقاتها، مبرراً أرقامها، ومبيناً خطة عمل البلدية في الميادين المختلفة وحقيقة الوضع المالي فيها للسنة القادمة.
- (5) يبيّن قطع الحساب مجموع الواردات المحصّلة فعلياً ومجموع النفقات المدفوعة فعلياً، وقيمة النقد السنوي المدوّر الناتج عن الفرق بينهما.
- (6) كما ورد في تقرير اللجنة المكلفة إعداد مشروع قانون اللامركزية الإدارية المقدم إلى رئيس الجمهورية (شباط، 2014).
- (7) أي القانون الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 88/60 في 1988/8/12 وتعديلاته.
- (8) يجري اقتطاع الأموال من الصندوق البلدي المستقل بواسطة قرارات حكومية أو وزارية لصالح الجهات التالية: الدفاع المدني، إنارة القرى التي ليس فيها بلديات وإنعاش المناطق، نفقات مشتركة بين جميع البلديات، نفقات النظافة وجمع النفايات ومعالجتها وطمرها وتطهير وصيانة المجاري والأقنية، نفقات الرواتب والأجور والتعويضات التي يتقاضاها عاملون في مصلحة الشؤون البلدية والقروية في وزارة الداخلية، ولأهداف أخرى متفرقة لا تخطر ببال.
- (9) تراجع بهذا الشأن المواد: 109، 112، 113، 138 من قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم 88/60 تاريخ 1988/8/12.
- (10) ولئن أجازت المادة 49 من قانون البلديات الافتراض وفق لأصول معينة وبقرار من المجلس البلدي، إلا أن القانون رقم 89/5 تاريخ 1989/1/5 انتزع هذه الصلاحية من المجلس البلدي بحيث نصّ على عدم جواز عقد أي فرض لصالحها إلا بقانون.
- (11) يثير البعض موضوع تعديل المادة 53 من المرسوم الاشتراعي 77/118، التي تنص على عضوية الرئيس ونائبيه في لجنة المناقصات لأنها تتيح للسلطة التنفيذية الإشراف على عمليات المناقصة مما قد يسيء استعمال الأموال العامة ويضعف دور المجلس في منح العقود وتلزييمها. انظر: وزارة الداخلية والبلديات، 2011، خارطة الطريق لتحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان. لبنان. متاح على الرابط التالي: <http://www.interior.gov.lb/AdsDetails.aspx?id=58>.
- (12) يشير البعض إلى المواد التالية من القانون التي تتعارض مع فحوى النص القانوني الداعي لإعطاء البلديات استقلالية عن السلطة المركزية، ومنها: أحكام المادة 32 من المرسوم الاشتراعي رقم 1977/188 التي تعطي لكل من المحافظ أو القائم مقام صلاحية دعوة المجلس البلدي للانعقاد، دون أن تحدد صراحة الأمور التي تستوجب تلك الدعوة. المادة 35 أيضاً التي نصت على أن جلسات المجلس البلدي سرية، لكنها أعطت للقائم مقام أو المحافظ حق حضور الجلسة دون حق التصويت. وأخيراً المادة 65 من قانون البلديات الرقم 77/188 التي تنص على أنه يجوز للقائم مقام أو المحافظ أو لوزير الداخلية في أي وقت شاء ولأسباب تتعلق بالأمن أن يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس بلدي، ويجب أن يتم ذلك بموجب قرار معلل يقبل الطعن أمام مجلس شوري الدولة.
- (13) إن عدد البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة حالياً لا يتجاوز 46 بلدية من أصل 116 وثمانية اتحادات بلدية من أصل 53.
- (14) تراجع بهذا الشأن المواد من 95 إلى 109 من المرسوم رقم 1982/5595 وتعديلاته. وتجدر الإشارة إلى أن المراقب العام يتقاضى راتبه من البلديات المكلف بمراقبتها مما يثير موضوع التضارب في المصالح.