

تمويل البلديات والانماء المتوازن Municipal financing and balanced development

ربيع الشاعر، محام

Rabih Chaër, Énarque, Avocat, Directeur du pôle Droit international Public chez Alem et associés.

Abstract

This article, titled "Municipal financing and balanced development", aims to show that administrative and financial decentralization reflects the development of democracy in a country and aims to achieve economic and social development. However, local councils in Lebanon, including municipalities and federations of municipalities, do not meet all the conditions for administrative decentralization.

To achieve the desired objective of adopting administrative decentralization, particularly in its economic-financial aspect, which strengthens the financing of municipalities, a comprehensive framework is needed for a politically, economically, administratively and judicially integrated reform process.

المقدمة

تعكس اللامركزية الإدارية والمالية مدى تطور الديمقراطية في بلد ما كما تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتسهيل معاملات المواطنين. تتطلب هذه اللامركزية وجود سلطة محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، ولها حقوق إدارية ومالية مستقلة، باستثناء الحق في الرقابة اللاحقة من قبل السلطة المركزية.

إلا أن المجالس المحلية في لبنان من بلديات واتحاد بلديات، لا تستوفي جميع شروط اللامركزية الإدارية كي تستطيع القيام بدورها الريادي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ضمن إطارها الجغرافي. إذ تعاني هذه المجالس المحلية من صعوبة في جباية الرسوم ومن تقييد في الصلاحيات والسقف المتدني للإنفاق الخاضع للرقابة المسبقة، إضافة إلى ندرة الموارد المالية¹.

حلول الطائف

تداركاً لهذا الوضع، نصّت وثيقة الوفاق الوطني في باب الإصلاحات على اعتماد خطة إنمائية موحّدة شاملة للبلاد، وقادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحّدة واتحاد البلديات بالإمكانات المالية اللازمة، كما نصّت على توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين، وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً. وكذلك نصّت الوثيقة على اعتماد اللامركزية الموسّعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون)، عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية، هذا مع العلم أن هذا الشق من الوثيقة لم يدخل ضمن التعديل الدستوري الذي صوت عليه المجلس النيابي في العام 1990²، كما أن هذه التدابير الإصلاحية لم تصدر في قوانين عن المجلس النيابي لغاية تاريخ كتابة هذه الدراسة.

1 تشير دراسة للمركز اللبناني للدراسات إلى أن 88% من البلديات في لبنان تعتبر زيادة الموارد المالية أولوية لتلبية حاجات السكان والهيئات الاقتصادية والاجتماعية.

² القانون الدستوري رقم 18 الصادر بتاريخ 1990/9/21.

مراكز الخلل في الحلول التي وضعت في اتفاق الطائف

من الواضح أن طرح النواب في مؤتمر الطائف للامركزية لم يكن موفقاً، إما عن خطأ في التعريف أو تقصير في الشرح وإما عن سابق تصوّر وتصميم كون النظام السياسي هو مركزيّ بامتياز ولم يكن لدى المشترع آنذاك النية بتغييره. فاللامركزية الإدارية وكما ذكرنا سابقاً تشترط حكماً أن تكون مجالس السلطات اللامركزية منتخبة من الشعب ولا تمثل إلا إرادته، فيبقى هو وحده الرقيب الأول والأخير عليها³.

لذلك وباقتراح وثيقة الوفاق الوطني تعيين قائمقامٍ على رأس مجلس القضاء المنتخب، تكون السلطة المركزية قد لجأت إلى حل اعتمده فرنسا منذ أكثر من 70 عاماً وعادت عنه سنة 1982⁴ لصالح تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية عن طريق الاحتكام إلى الشعب كمصدرٍ وحيد للسلطات وانتخاب جميع رؤساء وأعضاء مجالس الأفضية والمحافظات لديها. علماً أن الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة في 4 تشرين الثاني سنة 1958 لم ينص على مبدأ استقلالية المجالس المحلية الإدارية والمالية⁵، بل اكتفى بالإشارة إلى مبدأ حرية الإدارة⁶ (Libre administration).

لقد اجتزأت اصلاحات الطائف الحلول وابتقت على لا حصرية مقنّعة وأغلب الظن أن النواب الذين وضعوا وثيقة الوفاق تحت ضغوط الأحداث آنذاك خافوا من فقدان سيطرتهم على السلطة لمصلحة الإرادة الشعبية، ولم تكن لهم رؤية مستقبلية لمسائل الحكم. فمع اللامركزية الإدارية وبالتالي الاستقلالية المالية للبلديات، تمتلك النُخب التي تفرزها الانتخابات المحلية سلاحاً شرعياً يحررها من هيمنة الإقطاع السياسي والنزعات الطائفية، ويُخضعها فقط للمحاسبة على أساس حُسن الإدارة ومعايير علمية مما يثير مخاوف التقليد السياسي والعائلي والطائفي من خروج المجتمع عن طاعته. كما أنه يؤخذ على الحلول التي اعتمدها الطائف أنها أبقّت على الغموض حول الصلاحيات المالية للبلديات ولم تجزم بإعطائها الاستقلالية المالية من خلال منحها الحرية في تحديد مطارح ومعدّلات بعض الضرائب المحلية. كما أنها أبقّت على اتحاد البلديات لتصبح اللامركزية الإدارية (إذا استطعنا تسميتها كذلك) على مستويات ثلاثة (البلدية - اتحاد البلديات - مجلس قضاء) في بلد صغير

³ ز. شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط 3، 1994، ج 1، ص 49 - 54.

⁴ La Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (loi Defferre).

⁵ تم تكريس مبدأ الاستقلالية المالية في التعديل الدستوري تاريخ 28 آذار 2003 رقم 276-2003 بشأن التنظيم اللامركزي للجمهورية.

⁶ المادة 34 من الدستور الفرنسي في 4 تشرين الأول سنة 1958.

بمساحته الجغرافية ومحدود بموارده المالية (إلا إذا كان القصد دمج اتحاد البلديات بمجلس القضاء) ممّا يندرج بتشابك الصلاحيات وتعقيد الأمور في جباية الضرائب المحليّة وتوزيعها ويهدد بزيادة الكلفة على المواطن

سنتناول في هذه الدراسة موضوع تمويل البلديات من جميع نواحيه، حيث سيغطي القسم الأول موضوع الصلاحيات التي تتمتع بها البلديات واتحاد البلديات لإدارة أموالها وسلطة الوصاية والرقابة عليها، أمّا القسم الثاني فسنعرض فيه ماهية الرسوم والضرائب التي تجبها البلديات مباشرة أو بواسطة أجهزة الدولة ووضع الصندوق البلدي المستقل وموارد البلديات من إدارة أملاكها العامة والخاصة ومساهمات القطاع الخاص. أما في القسم الثالث فسنتناول كافة العقود التي يمكن للبلدات إجراؤها في عملياتها الاستثمارية وإدارة مرافقها العامة ومدى خضوعها لقانون الشراء العام.

القسم الأول: صلاحيات البلديات واتحادات البلديات والرقابة عليها

لقد أعطى المرسوم الاشتراعي 1977/118 البلديات صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية كأن تنشئ أو تدير عددًا من الأعمال أو المشاريع كالمتاحف والمدارس والمستشفيات العمومية والمؤسسات الاجتماعية والثقافية والأسواق العامة، وذلك على سبيل المثال لا الحصر. ولكن المشتري اللبناني أعطى بيدٍ وأخذ باليد الأخرى من خلال فرضه الرقابة المسبقة ولو استثنائيًا وعدم إعطائه الاستقلالية الإدارية والمالية لهذه البلديات أو اتحادات البلديات.

الفصل الأول: صلاحيات البلديات واتحادات البلديات

عرفت المادة الأولى من قانون البلديات البلدية بأنها إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون والأنظمة وهي هيئة عامة منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري⁷.

وتتألف البلدية من سلطة تقريرية هي المجلس البلدي، الذي ينتخب بالاقتراع العام المباشر، ومن سلطة تنفيذية تتمثل برئيس البلدية ونائبه المنتخبين من قبل المجلس البلدي.

7 ب. وهبة، "لمحة عامة حول إعداد الموازنة البلدية وآليات تنفيذها"، *المجلة السادسة*، معهد باسل فليحان المالي، 2012.

أولاً: اختصاص المجلس البلدي

عالجت المواد 47 وما يليها من قانون البلديات اختصاصات المجلس البلدي على أساس مبدئي وشامل يتناول كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي⁸، ويمكن تلخيص صلاحيات المجلس البلدي بما يلي⁹:

1. في المجال المالي والإداري:

- إقرار الموازنة.
- نقل وفتح الاعتمادات.
- قطع حساب الموازنة.
- تحديد معدلات الرسوم البلدية في الحدود الدنيا والقصى المعيّنة في القانون.
- إجازة الجباية.
- التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية للمقرض أو المستثمر في مشروع شراكة او الدولة.
- المصالحات وقبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها.
- إسقاط الملك البلدي العام الى ملك بلدي خاص.
- وضع دفاتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات وبيع أملاك البلدية.
- وضع الأنظمة الخاصة بموظفي البلدية وتحديد رتبهم واجورهم ورواتبهم.

2. في المجال الصحي والسلامة العامة والبيئة:

- تقديم الخدمات الصحية والاجتماعية وإنشاء أو إدارة المستشفيات والمستوصفات والمراكز الصحيّة ومأوى العجزة والمسنين وإسعاف المعوزين وذوي الإعاقة وغيرها من الخدمات الاجتماعية.
- جمع النفايات.
- إنشاء المسالخ تحت اشراف وزارة الصحة.
- توفير خدمات إطفاء الحرائق والإنقاذ بالتعاون مع الدفاع المدني.
- تطوير الموارد الطبيعية في البلدة واستخدامها (ينابيع، أنهر، غابات).

8 أ. الاسط، "البلديات: هيكلتها وتنظيمها ودورها"، مجلة الإدارة اللبنانية 1997، عدد 2، ص 10.

9 ب. مرقص، "شو حقوقك بالبلدية؟ أكثر من 100 سؤال وجواب"، سلسلة دليل حقوق الناس، 2011.

3. في مجال الأشغال العامة والتخطيط المدني:

- وضع المخطط التوجيهي للبلدية بالتعاون مع التنظيم المدني ضمن الأطر المحددة في القانون.
- تخطيط الطرق وإنشائها وصيانتها وتنظيم أوضاعها.
- تخطيط الحدائق العامة وإنشائها.
- تطوير البنية التحتية من شبكات الصرف الصحي والشوارع والطرق والكهرباء وإنارة الطرق التابعة للبلدية.

4. في مجال مراقبة سير المرافق العامة وإعداد تقارير عن سير العمل فيها الى الإدارات المعنية.

5. في المجال التربوي:

- إنشاء المدارس الرسمية ودور الحضانة والمدارس المهنية أو تقديم المساعدة لها.

6. في النشاطات الثقافية والرياضية:

- إنشاء المتاحف والمسارح والملاعب والأندية والمكتبات والأسواق والمسكن الشعبية والمساح.
- مساعدة الجمعيات والأندية.

بالتالي تشمل صلاحيات المجلس البلدي مختلف الشؤون الإدارية والمالية والاجتماعية والصحية والاقتصادية والتربوية خاصة وان التعداد أعلاه لم يأتي على سبيل الحصر بل على سبيل المثال مما يعني أن صلاحية المجلس البلدي هي عامة وشاملة وتطال كافة المواضيع التي تهدف الى خدمة المنفعة العامة ضمن النطاق البلدي.

ثانياً: اختصاص رئيس البلدية

يتولى السلطة التنفيذية في البلدية رئيس المجلس البلدي¹⁰ وهو يعتبر الرئيس التسلسلي الأعلى لموظفي البلدية. وقد عدت أحكام المواد 74 الى 79 من قانون البلديات اختصاصاته على سبيل المثال لا الحصر. وفيما يلي أبرز هذه الاختصاصات¹¹:

1. في المجال المالي والإداري:

- تنفيذ مقررات المجلس البلدي.
- إدارة دوائر البلدية والاشراف عليها.
- إدارة أموال البلدية وعقاراتها وصيانتها.
- إدارة مداخل البلدية والاشراف على حساباتها.
- وضع مشروع الموازنة.
- الأمر بصرف الميزانية البلدية والقيام بإنفاق المصاريف والإشراف عليها وإعطاء حوالات بصرفها.
- عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة.
- إجراء عقود الإيجار والقسمة والمقايضة وقبول الهبات والأشياء الموصى بها والمصالحات.
- القيام بالمشتريات والاتفاقات والصفقات ومراقبة الأشغال التي تنفذ لحساب البلدية واستلامها.
- اتخاذ التدابير الادارية والتنظيمية التي يراها مناسبة لحسن سير العمل البلدي ولتأمين الواردات البلدية وفقاً لأحكام قانون الرسوم البلدية.
- تمثيل البلدية أمام المحاكم وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون.

2. في المجال الصحي والسلامة العامة والبيئة:

- المحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة.
- تنظيم السير وتسهيل التجول في الطرق والساحات والانارة ورفع الأنقاض والنفايات.
- القيام ببعض الاعمال والاجراءات المستعجلة المتعلقة بالصحة العامة والسلامة العامة والمواصلات والاليات والتشريفات والاستقبالات على ان تعرض فيما بعد على مراقبة المجلس البلدي.
- كل ما يختص بحماية البيئة والمناظر الطبيعية والآثار التاريخية وصيانة الاشجار والاماكن المشجرة، ومنع التلوث.

10 قانون البلديات، المادة 67.

11 ب. مرقص، "شو حقوقك بالبلدية؟ أكثر من 100 سؤال وجواب"، سلسلة دليل حقوق الناس 2011.

- تولي شؤون الامن بواسطة الشرطة البلدية.

3. إعطاء رخص البناء والسكن وافادات الإنجاز، وتسوية مخالفات البناء، والتوقيف عن البناء عند وقوع مخالفة أو ضرر والترخيص بالإعلان.

4. اصدار الأوامر باتخاذ التدابير المحلية في المسائل التي تدخل ضمن صلاحياته.

وفي هذا الخصوص، تتميز بلدية بيروت عن سائر البلديات بتولي محافظ بيروت السلطة التنفيذية فيها¹² بحيث يقتصر دور رئيس البلدية على رئاسة المجلس البلدي أي السلطة التقديرية، دون التدخل بالأعمال الإجرائية.

ثالثاً: اختصاص اتحاد البلديات

يتألف الاتحاد من عدد من البلديات لم يحدده القانون ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية.¹³ يتألف جهاز الاتحاد من سلطة تقريرية تسمى مجلس الاتحاد، وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس مجلس الاتحاد.

يتألف مجلس الاتحاد من رؤساء البلديات التي يضمها أو ممن يمثل تلك البلديات من أعضاء. تتناول صلاحيات هذا المجلس المشاريع العامة ذات المنفعة المشتركة بين أعضائه والمسائل المتعلقة بالتخطيطات والاستملاكات، والتنسيق بين البلديات الأعضاء، إقرار موازنة الاتحاد وحسابه ونظام وملاك موظفيه، وإدارة المشاعات، وإقرار الخطة الإنمائية ضمن نطاقه، وعقد القروض¹⁴.

يعاون رئيس مجلس الاتحاد في ادارة شؤون الاتحاد جهاز موظفين يرأسه مدير ويتألف من الجهاز الهندسي والصحي، من الجهاز الاداري والمالي، ومن جهاز الشرطة¹⁵.

يتولى الجهاز الهندسي سائر الأمور الفنية المشتركة التي يطلبها منه رئيس مجلس الاتحاد وأهمها¹⁶:

- درس طلبات رخص البناء وتنظيم الكشوفات الفنية ورفع كامل الملف الى رئيس البلدية المعنية للبت به.

12 قانون البلديات، المادة 67.

13 أ. الاسطى، "البلديات: هيكلتها وتنظيمها ودورها"، مجلة الإدارة اللبنانية 1997.

14 أ. الاسطى، "البلديات: هيكلتها وتنظيمها ودورها"، مجلة الإدارة اللبنانية 1997.

15 قانون البلديات، المادة 121.

16 قانون البلديات، المادة 122.

- اعداد دفاتر شروط اللوازم والاشغال والخدمات.
- اعداد الدراسات الفنية المطلوبة والاستشارات.
- وضع التخطيطات.
- درس وابداء الرأي برخص الإسكان.
- اعداد تقارير الى رئيس البلدية المعنية تتعلق بمخالفات البناء وبالمخالفات الصحية وبسائر المخالفات العائدة لصلاحية هذا الجهاز والتي تقع ضمن نطاق البلدية، ورفعها بواسطة رئيس مجلس الاتحاد الى رئيس البلدية المعنية.

اما الجهاز الإداري والمالي فيتولى الشؤون الإدارية والمالية في الاتحاد لا سيما¹⁷:

- الشؤون الإدارية والمالية للبلديات الصغرى التي لا تسمح موازنتها الخاصة باستخدام موظفين لتأمين هذه الاعمال.
- معاونة أجهزة البلديات الأعضاء لتحسين سير اعمالها الإدارية والمالية.

يتولى جهاز الشرطة في الاتحاد الأمور التالية¹⁸:

- توعية المواطنين للتقيد بأحكام الانظمة والقوانين المرعية الاجراء.
- وضع تقارير بالمخالفات الحاصلة ضمن نطاق البلديات التابعة للاتحاد ورفعها بواسطة رئيس مجلس الاتحاد الى رئيس البلدية المعنية.
- اجراء التحقيقات الاولى في الجرائم المشهودة والجرائم التي تمس السلامة العامة لحين وصول الضابطة العدلية.
- تأمين مهام رجال الشرطة البلدية في البلديات التي لا تسمح موازنتها بتعيين افراد شرطة خاصة بها.

17 قانون البلديات، المادة 123.

18 قانون البلديات، المادة 124.

الفصل الثاني: حدود صلاحيات البلديات

على الرغم من الصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع للبلديات لاتخاذ قرارات ذاتية بالاستقلال عن السلطة المركزية، إلا أنه فرض عليها رقابة إدارية أو ما يعرف بالوصاية الادارية (La tutelle administrative) وتمارس هذه الرقابة من خلال:

- التصديق المسبق على قرارات المجلس البلدي (L'approbation préalable) أو حق الموافقة المسبقة الذي يعني أن القرار المتخذ من قبل الادارة اللامركزية لا يصبح نافذاً إلا بعد أن يتم التصديق عليه من قبل سلطة الوصاية. وباستطاعة سلطة الوصاية أن ترفض التصديق على القرار اللامركزي لعدم شرعيته، كما يمكنها عدم التصديق عليه متذرة استثنائياً بتقديرها الاستثنائي للوضع الراهن القائم عند ذاك، كل ذلك تحت رقابة القضاء¹⁹.
- سلطة الحل محل المجلس البلدي (La substitution) عندما يتقاعس عن القيام بعمل من الأعمال توجبها القوانين والأنظمة²⁰.

الى جانب الرقابة الادارية، هناك رقابة قضائية وشبه قضائية على البلديات لن نتطرق اليها في هذا البحث وسنكتفي ببحث رقابة المراقب العام المالي ورقابة ديوان المحاسبة لما لهما من تأثير على استقلالية البلديات المالية.

أولاً: سلطة الوصاية

بحسب المبادئ العامة التي ترعى مفهوم اللامركزية الادارية، ان قرارات السلطة اللامركزية نافذة بحد ذاتها ما لم يخضعها القانون لتصديق سلطة أخرى. فالقاعدة هنا هي ان الحرية مطلقة في التقرير والتنفيذ، والاستثناء هو القيد (أو الرقابة)، وهذا القيد متوقف وجوده على نص تشريعي يفرضه.²¹

¹⁹ مجلس شوري الدولة، 6 كانون الثاني 1994، م.ق.إ. 1995، عدد 8، ص 205، تعليق ا. عودة؛ مجلس شوري الدولة، 9 حزيران 1997، م.ق.إ. 1998، عدد 12، ص 572، تعليق عيتاني.

20 ي. سعد الله الخوري، القانون الاداري العام، تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية، المنشورات الحقوقية صادر، ط 3، 2002، ج 1، ص 125.

21 ي. الخوري، القانون الإداري العام، ط 4، 2007، ج 1، ص 126.

وتأكيدًا على هذه الثوابت، جاء في المادة 54 من قانون البلديات ما يلي:

"قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التي أخضعها هذا المرسوم الاشتراعي صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها".

بحيث انه يمكن القول انه فيما يتعلق بالبلديات، ان الرقابة الإدارية محكومة بنص تشريعي، أي أن القانون وحده يمكن أن يسمح بهذه الرقابة ويحدد اطارها.

تمارس سلطة الوصاية نوعين من الرقابة: على المجلس البلدي من جهة وعلى أعمال هذا المجلس من جهة ثانية.

ان الرقابة على المجلس البلدي تتضمن الطرق الاربعة التالية:

- التوقيف عن العمل نهائيًا، أو بمعنى آخر اعتبار العضو مستقيلًا؛
- الملاحقة التأديبية: التنبية والتأنيب من جهة، والتوقيف عن العمل لمدة لا تتجاوز السنة، والاقالة من جهة ثانية؛

- الملاحقة الجزائية؛

- حل المجلس البلدي.

اما بالنسبة للرقابة على أعمال المجلس البلدي، فانطلاقا من المبدأ المذكور أعلاه، فان كل عمل لم يرد ذكره صراحة في عداد الأعمال والمقررات التي أخضعها القانون لتصديق سلطة الوصاية، يكون غير خاضع لرقابة هذه السلطة²².

ومن الجدير بالذكر أنه سندا للمادة 56 من قانون البلديات تمارس الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي السلطات التالية:

- القائمقام؛

- المحافظ؛

- وزير الداخلية.

- أما بالنسبة لقرارات مجلس بلدية بيروت فتقتصر سلطة الوصاية على وزير الداخلية فقط.

ويمكن تقسيم قرارات المجالس البلدية غير الخاضعة أو الخاضعة للتصديق على الشكل التالي 23:

نوع القرار	غير خاضع للتصديق	يخضع لتصديق القائمقام	يخضع لتصديق المحافظ	يخضع لتصديق وزير الداخلية والبلديات
عقود الايجار	عندما لا تزيد بدلاتها السنوية عن ٢٠ مليون ل.ل. في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة و ١٠ ملايين ل.ل. في البلديات الأخرى.	عندما تزيد بدلاتها السنوية عن ٢٠ مليون ل.ل. في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وعن ١٠ مليون ل.ل. في البلديات الأخرى. ولا تتعدى في الحالتين ٤٠ مليون ل.ل.	عندما تزيد بدلاتها السنوية عن ٤٠ مليون ل.ل.	
قبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها	غير المرتبطة بأعباء	المرتبطة بأعباء	-	-
تحصيل الرسوم البلدية والحجز على أموال المكلفين الذين يتمنعون عن دفع تلك الرسوم	✓	-	-	-
تحديد معدلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المنصوص عنها بقانون الرسوم والعلاوات البلدية	-	✓	-	-

23 هـ. الترك، المجالس البلدية والابعد الاقتصادية والمالية والاجتماعية، دراسة ميدانية لأوضاع المجالس البلدية في محافظة

لبنان الجنوبي على ضوء الانتخابات البلدية لعام 2010، معهد باسل فليحان المالي، 2015، ص 27.

—	—	✓	—	الموازنة ونقل وفتح الاعتمادات
—	عندما تزيد قيمتها عن ١٠٠ مليون ل.ل.	التي لا تزيد قيمتها عن ١٠٠ مليون ل.ل.	—	شراء العقارات أو بيعها ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها
	عندما تزيد قيمتها عن 80 مليون ل.ل.	عندما تزيد قيمتها عن 30 مليون ل.ل. ولا تتجاوز 80 مليون ل.ل.	عندما لا تزيد قيمتها عن 30 مليون ل.ل.	إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها
	تتجاوز كلفتها 50 مليون ل.ل.	عندما تتجاوز كلفتها 20 مليون ل.ل. ولا تزيد عن 50 مليون ل.ل.	عندما لا تتجاوز الـ 20 مليون ل.ل.	إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة
—	✓	—	—	إنشاء الأسواق وأماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية ومصارف النفايات أمثالها
—	✓	—	—	تخصيص ملك بلدي لمصلحة ما بعد أن يكون مخصصًا لمصلحة عامة
✓	—	—	—	إسقاط الاملاك البلدية العامة إلى أملاك بلدية خاصة
✓	—	—	—	دفتر الشروط العام لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات

✓	-	-	-	دفتر الشروط العام لبيع أملك البلدية أو الاتحاد
✓	-	-	-	التنازل عن بعض العائدات البلدية أو الاتحادية الآتية والمستقبلية للمقرض أو للدولة

ثانيًا: الرقابة المالية

نصت المادتان 90 و95 من قانون البلديات، على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، ولسلطة مراقب مالي، الأعمال المالية في بلدية بيروت وسائر البلديات واتحادات البلديات الخاضعة حاليًا، لهذه الرقابة، أو التي يجري إخضاعها لاحقًا لها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات.

(1) المراقب المالي

تنص المادة 96 من قانون البلديات على أن تعيين المراقب المالي يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية ويكون في بلدية بيروت موظفًا من الفئة الثانية في ملاكات الدولة أو ما يعادلها في ملاكات البلديات، أما في سائر البلديات فيكون موظفًا من الفئة الثالثة في ملاكات الدولة أو ما يعادلها في ملاكات البلديات بالإضافة إلى شروط أخرى تتعلق منها بسنين الخبرة. إن آلية التعيين تؤكد على دور التجاذبات السياسية والمحاصصة في اختيار هؤلاء الموظفين ليلعبوا دورًا محوريًا من الممكن أن يفرغ صلاحيات البلديات المالية من مضمونها لاسيما أن المراقب المالي يتمتع بصلاحيات واسعة جدًا في الرقابة على مختلف الأعمال المالية للبلديات ومدى انطباقها على القوانين والأنظمة النافذة وهي تشمل الصلاحيات التالية:

- إبداء الرأي في مشروع الموازنة وفي مشاريع فتح الاعتمادات الإضافية.
- التأشير على كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة وطلب حجز الاعتماد المخصص لها، قبل توقيعها من المراجع المختصة في البلدية، ما لم تكن من المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، فيحيلها المراقب العام على الديوان قبل التأشير مقرونة بمطالعته.

- إبداء الرأي بالتعديلات التي تحصل على عمليات طرح الرسوم البلدية، وبصحة إجراء معاملات التكليف والاعتراض عليها، وبصحة التحصيل وتوريد المبالغ المحصلة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.
 - مراقبة حسن سير العمل فيما خص تنفيذ الموازنة وإدارة الاموال البلدية، ويرفع الى وزارة الداخلية الاقتراحات التي من شأنها تحسين سير العمل.
 - الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات التي تلتزم مهامه ضرورة الاطلاع عليها.
 - رفع تقرير الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بشأن كل مخالفة مالية تقع تحت طائلة أحكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة. ويبلغ نسخة عن هذا التقرير الى كل من وزارة الداخلية والمجلس البلدي.
 - وضع تقارير دورية بنتائج رقابته على البلدية كل ثلاثة أشهر يرفعها الى وزارة الداخلية، ويبلغ نسخة عنها الى البلدية المختصة، ووضع تقرير سنوي يتضمن ملاحظاته على اعمال الدورة المالية المنتهية.
- هذا مع العلم أن رواتب المراقب العام وتعويضاته ومخصصاته تدفع له من موازنة البلدية أو الاتحاد المناط له مهمة مراقبتها مما يشكل تضارباً في المصالح²⁴.

(2) رقابة ديوان المحاسبة

لديوان المحاسبة سلطة رقابية إدارية وقضائية. إن رقابة الديوان الإدارية هي على نوعين: رقابة مسبقة ورقابة مؤخره. وقد أخضعت المادة 105 من المرسوم رقم 1982/5595 لرقابة ديوان المحاسبة والمراقب العام كل بلدية زادت وارداتها الفعلية عن مليون ل.ل. ولكن على الرغم من صراحة هذه المادة التي يفترض بموجبها أن يخضع لرقابة ديوان المحاسبة جميع البلديات بحكم تدهور سعر صرف العملة اللبنانية إلا أن هذه البلديات تبقى خارج نطاق رقابة ديوان المحاسبة ما لم يصدر مرسومًا خاصًا بها من مجلس الوزراء يخضعها لهذه الرقابة.

24 ب. وهبة، "لمحة عامة حول إعداد الموازنة البلدية وآليات تنفيذها"، *المجلة السادسة*، معهد باسل فليحان المالي، سنة 2012،

أ. نطاق رقابة ديوان المحاسبة

نصت كل من الفقرة الثانية والثالثة والخامسة من المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/09/16 المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة على أنه تخضع لرقابة ديوان المحاسبة:

- بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة المعلقة وسائر البلديات التي اخضعت او تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.
- المؤسسات العامة التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.
- المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للبلديات او للمؤسسات العامة التابعة للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة او المساعدة او التسليف.

وقد نصت المادة الأولى من المرسوم 13615 تاريخ 1963/08/21 على أنه:

"تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، وفاقا لأحكام هذا المرسوم، المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات التي للدولة او للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة او المساعدة او التسليف كلما تجاوزت قيمة المساهمة او المساعدة او السلفة 25.000.000 ليرة لبنانية خلال السنة المالية²⁵".

ويتولى ديوان المحاسبة التدقيق في الحساب عن المال المعطى للهيئات التي للبلديات علاقة مالية بها، وفاقا للمواد 63 و64 و65 و66 و69 من قانون تنظيمه ويضع بالنسبة لكل حساب، وخلال ثلاثة أشهر من تاريخ ايداعه الحساب، تقريراً خاصاً يضمنه نتيجة التدقيق وتوصياته واقتراحاته. يبلغ هذا التقرير الى كل من الوزير المختص والادارة والهيئة، ويمكن ابلاغه عند الاقتضاء الى سائر المراجع المنصوص عليها في المادة 49 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة²⁶.

لا تعطى الهيئة مساهمة او مساعدة او سلفة جديدة الا بعد تبرئة ذمة القيم عليها من قبل ديوان المحاسبة²⁷.

25 عدلت بموجب القانون رقم 1994/286.

26 المادة 5 من المرسوم 1963/13615.

27 المادة 7 من المرسوم 1963/13615.

ولكن يبدو أن البلديات لا تتقيد بتطبيق أحكام المرسوم رقم 1963/13615²⁸.

ب. الرقابة الادارية المسبقة

حدد المرسوم الاشتراعي رقم 1983/82 معاملات البلديات الخاضعة لرقابته كما يلي:

- فيما خص الواردات²⁹:

- معاملات تلزيم الإيرادات عندما تفوق القيمة 5.000.000 ليرة لبنانية
- معاملات بيع العقارات عندما تفوق القيمة 5.000.000 ليرة لبنانية

- فيما خص النفقات³⁰:

- صفقات اللوازم والاشغال التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية
- صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية
- الاتفاقات الرضائية بما فيها عقود الايجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية
- معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية
- معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة المنحة او المساعدة او المساهمة خمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

- المصالحات الحبية على دعاوى او خلافات إذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق 15,000,000 ل.ل.³¹.

28 تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 16 تاريخ 2011/08/06.

29 المادة 34 من المرسوم الاشتراعي رقم 1983/82 كما عدلت بموجب القانون رقم 1994/286.

30 المادة 35 من المرسوم الاشتراعي رقم 1983/82 كما عدلت بموجب القانون رقم 1994/286.

31 المادة 36 من المرسوم الاشتراعي رقم 1983/82 كما عدلت بموجب القانون رقم 1994/286.

ج. الرقابة الادارية المؤخرة

الغاية من الرقابة الادارية المؤخرة تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحسابات³². يوضع بنتائج الرقابة الادارية المؤخرة تقرير سنوي وتقارير خاصة³³.

هـ. الرقابة القضائية

يمارس ديوان المحاسبة رقابته القضائية على الحسابات³⁴ وعلى كل من يتولى استعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة³⁵. ويعتبر رئيس وأعضاء المجلس البلدي إذا عهد إليهم تولي هذه المهام بحكم الموظفين الخاضعين لهذه الرقابة.

و. المهام الرقابية لديوان المحاسبة بعد إقرار قانون الشراء العام³⁶

أضاف قانون الشراء العام رقم 2021/244 مخالفات جديدة على صلاحيات ديوان المحاسبة تتعلق بعمليات الشراء العام وهي أشد من الغرامات التي فرضتها المادتين 60 و61 من قانونه.

فقد نصت المادة 112 من قانون الشراء العام على أن يفرض ديوان المحاسبة، عفواً أو بناءً على طلب هيئة الشراء العام، الغرامات بحق الجهات الشارية ويلزمها بدفع غرامة مالية تتراوح ما بين عشرين ضعفاً ومئتي ضعف الحد الأدنى للأجور النافذ بتاريخ المخالفة، وفق حجم المخالفة وخطورتها، في حال مخالفتها الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون وأنظمته التطبيقية، ولا سيما التي تتعلق بما يلي:

أ. مخالفة اجراءات الشراء المنصوص عليها في هذا القانون

ب. تجزئة الشراء خلافاً للقانون

ج. مخالفة أحكام مكافحة الفساد عند اجراء عمليات الشراء العام

32 المادة 45 من المرسوم الاشتراعي رقم 1983/82.

33 المادة 46 من المرسوم الاشتراعي رقم 1983/82.

34 المادة 56 من المرسوم الاشتراعي رقم 1983/82.

35 المادة 59 من المرسوم الاشتراعي رقم 1983/82.

36 ط. الفتى، الصفقات العمومية ومدى رقابة ديوان المحاسبة عليها، دراسة حول قانون الشراء العام، دبلوم الدراسات العليا

في القانون العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، الفرع الأول، سنة 2021-2022.

- د. عدم اتخاذ الاجراء المناسب لتقاضي، تحديد ومنع تضارب المصالح في اجراءات الشراء
- هـ. عدم الالتزام بأصول اعتماد طرق الشراء القانونية
- و. مخالفة أصول النشر والاعلان وفق ما تنص عليه أحكام هذا القانون
- ز. عدم ايداع هيئة الشراء العام وهيئات الرقابة وهيئة الاعتراضات المعلومات والمستندات المطلوبة وفق الأصول
- ح. عدم الالتزام بموجب التخطيط المنصوص عليه في المادة 11 من هذا القانون
- ط. عدم الالتزام بالمهل القانونية للإعلان ولتقديم العروض وللاستلام وعدم احترام فترة التجميد
- ي. مخالفة مهل أصول ايداع ضمانات العرض وحسن التنفيذ
- ك. ارساء التلزم على عرض لا تتوفر فيه الشروط المطلوبة أو لا يشكل أفضل العروض المقدمة
- ل. الغاء الشراء خلافا للأصول المحددة في هذا القانون
- م. عدم انشاء سجل الشراء المنصوص عليه في المادة 9 من هذا القانون أو ادراج المعلومات فيه خلافاً للأصول
- ن. عدم وضع التقرير السنوي المنصوص عليه في المادة 102 من هذا القانون
- س. ارتكاب الأخطاء في تسجيل العروض المقدمة
- ع. اعاقا وصول العارضين الى المعلومات والمستندات المتاحة قانوناً
- ف. تعديل الشروط والمواصفات قبل وبعد التعاقد خلافاً لأحكام هذا القانون

القسم الثاني: مالية البلديات واتحادات البلديات

تنص المادة 86 من المرسوم الاشتراعي رقم 1977/118 على أن:

"تتكون مالية البلديات من:

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

- الهبات والوصايا".

ما هي هذه الرسوم والموارد المالية؟ من يجبيها؟ كيف توزع؟ هل تكفي لتمويل احتياجات البلديات الانمائية؟ هذا ما سنجاب عليه فيما يلي.

الفصل الأول: الرسوم

حدد القانون رقم 60/88 الصادر في 12/08/1988 المعدل بالقانون رقم 14 تاريخ 20/8/1990 الرسوم والعلاوات البلدية على الشكل التالي:

أولاً: الرسوم التي تجبيها البلدية

الرسوم التي تستوفىها البلديات مباشرة - أي التي تشكل الموارد المحلية للبلديات عبر رسوم مباشرة تفرض وتحصل مباشرة على المستوى المحلي - وهي³⁷:

- 1) الرسوم على القيمة التأجيرية
- 2) الرسوم على أماكن الاجتماع وأندية المراهقات
- 3) الرسم على الاعلان
- 4) رسم اشغال الاملاك العمومية البلدية
- 5) الرسم على محلات ومحطات توزيع المحروقات السائلة
- 6) الرسم على المؤسسات المصنفة
- 7) الرسم على المزايدات
- 8) الرسم على احتراف المهن والتجول
- 9) الرسم على الذبيحة
- 10) رسم الدخول الى الاماكن العامة البلدية
- 11) رسم تسجيل عقود الايجارات

37 م. و ز. الصديق، "دليل المواطن والبلدية، شرح قانوني مبسط للعمل البلدي"، نحن، ص 40.

- 12) رسم الترخيص بالبناء
- 13) رسوم المجاري والأرصفة
- 14) رسم على الافادات والبيانات والدروس الفنية
- 15) التعويض الناشئ عن التحسين
- 16) الرسم الخاص على المواد القابلة للاشتعال والانفجار

إن القسم الكبير من هذه الرسوم أصبح دون جدوى ولا يؤمن مدخولاً حقيقياً وفعلياً للبلديات ناهيك عن تدهور سعر صرف العملة الوطنية التي لم يقابلها المشتري بتعديل قيمة الرسوم بناء على دراسة أثرها على الاقتصاد والعدالة الاجتماعية ومدى ارتباطها بالحد الأدنى للأجور وتحديد المكلفين بها وإعلامهم وتعديل طريقة احتسابها وتحصيلها من خلال اعتماد وسائل الكترونية حديثة أو تسهيل آليات تحصيلها من قبل شركات خاصة أو عبر المصارف والاعتراض عليها أو الاعفاء منها والاجراءات القمعية والوصاية على البلديات في إطار تحديد معدل الرسوم وهذه جميعها أمور ضرورية ولكنها خارج إطار بحثنا³⁸.

ثانياً: الرسوم التي تجبها الدولة والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة

نصت المادة 86 من قانون البلديات على نوعين من الرسوم التي تستوفيها الدولة: (1) الرسوم التي تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية، و (2) الرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات والتي تودع في الصندوق البلدي المستقل.

(1) الضريبة على القيمة المضافة التي تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات³⁹:

- حصة البلديات من الضريبة على القيمة المضافة على الهاتف
- حصة البلديات من الضريبة على القيمة المضافة على الكهرباء
- حصة البلديات من الضريبة على القيمة المضافة على المياه.

(2) الرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب البلديات⁴⁰:

38 ز. الصديق، تمويل البلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط 1، سنة 2019، ص 121.

39 م. و ز. الصديق، "دليل المواطن والبلدية، شرح قانوني مبسط للعمل البلدي"، نحن، ص 48.

40 مرجع سابق، ص 47.

تقوم الدولة باستيفاء الرسوم والعلاوات لحساب البلديات وهي:

- العلاوة على ضريبة الأملاك المبنية
- العلاوة على أرباح المهن التجارية والصناعية
- العلاوة على رسم الانتقال على التركات والوصايا
- العلاوة على رسم تسجيل العقارات
- العلاوة على رسوم المحروقات السائلة
- العلاوة على رسوم تسجيل السيارات والمركبات والدراجات الآلية
- رسم المرفأ الذي تستوفيه إدارة الجمارك لحساب البلديات عن السلع المستوردة
- الرسوم التي تستوفيه إدارة الجمارك لحساب البلديات على المشروبات الروحية والكحولية والغازية وغيرها
- الرسم على عقود التأمين باستثناء عقود التأمين على الحياة

بالإضافة الى الرسوم التي تقوم السلطة المركزية بتحصيلها لصالح البلديات، هناك رسوم تستوفيه السلطة المركزية لحساب البلديات على الشكل التالي:

- تضاف الى ضريبة الأملاك المبنية النسبية علاوة لحساب البلدية التي تقع الأبنية ضمن نطاقها.
- تضاف الى ضريبة الأملاك المبنية التصاعدية علاوة لحساب جميع البلديات.
- تستوفى العلاوات نفسها خارج النطاق البلدي على ان ينفق حاصلها على إنعاش القرى التي ليس فيها بلديات.
- يضاف الى الضريبة على أرباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية علاوة لحساب جميع البلديات.
- يضاف الى رسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات علاوة لحساب جميع البلديات.
- يضاف الى رسم التسجيل العقارية على انواعها علاوة لحساب جميع البلديات.
- بموجب القانون 191/1993، تقتطع نسبة من جميع الواردات الجمركية لحساب البلديات وتودع في الصندوق البلدي المستقل.
- يفرض على أقساط عقود التأمين، باستثناء عقود التأمين على الحياة وعقود إعادة التأمين، رسم يستوفى لحساب جميع البلديات.

- تضاف الى رسوم تسجيل السيارات والمركبات الآلية والدراجات الآلية، على اختلاف أنواعها ومن جميع الفئات علاوة لحساب جميع البلديات.
- يفرض على التبغ والتبناك والسيكار المعد للاستهلاك الداخلي سواء كان مصنوعاً محلياً أو مستورداً علاوة لحساب جميع البلديات معدلها خمسة بالمائة من قيمة كل علبة سجائر أو سيكار أو رزمة من التبغ المفروم أو التبناك.

إن حجم العلاوات ونسبتها يعكس حجم اهتمام السلطة المركزية بالإنماء المتوازن وإعادة توزيع الثروات لتمكين البلديات من تحقيق التنمية المحلية. كما ترتبط فعالية هذه العلاوات بفعالية تحصيل الدولة لضرائبها وتوزيعها على البلديات في المواعيد المحددة وبشكل يضمن العدالة بينها وعدم إنكار الدولة لهذه العائدات كما حصل في موضوع العلاوة على بدلات اشتراك الهاتف الخليوي والمخابرات الخلوية أو رسوم الكهرباء والمياه⁴¹.

وفي هذا السياق يمكن إحياء دراسة أجرتها وزارة الداخلية والبلديات⁴² حول مالية البلديات شملت أكثر من 18 قانوناً ومرسوماً بحاجة الى تعديل، واقترحت 138 توصية من بينها هذه التدابير⁴³:

التدابير ذات الأولوية	التدبير الإجرائي	الفترة الزمنية
تحديد صفة المكلف وكذلك العقارات والأموال الخاضعة للرسم على القيمة التآجيرية ⁴⁴	تكليف «المالك» بالرسم على القيمة التآجيرية	في المدى المتوسط

42 بالتعاون مع مؤسسة البحوث والاستشارات Association International City/County Management (ICMA) المشروع الأول للبنى التحتية البلدية ١٥ نيسان ٢٠١١ (Consultation and TCG international .research institute (CRI).

43 هـ. الترك، المجالس البلدية والابعاد الاقتصادية والمالية والاجتماعية، دراسة ميدانية لأوضاع المجالس البلدية في محافظة لبنان الجنوبي على ضوء الانتخابات البلدية لعام 2010، معهد باسل فليحان المالي، سنة 2015، ص 60.

44 أي تحديد صفة المكلف الذي يقع عليه العبء الضريبي، وكذا تزال إشكالية التحصيل بين مالك وشاغل للعقار.

في المدى المتوسط	توسيع الخيارات المتاحة أمام المكلفين لدفع الرسم على القيمة التآجيرية. زيادة الحد الأدنى للرسم على القيمة التآجيرية	توحيد إجراءات الفوترة وتحسين الجباية والإنفاذ ⁴⁵
في المدى القصير	تطوير آلية لإتاحة تبادل المعلومات والمعطيات بين وزارة الداخلية والبلديات والسجلات العقارية وإدارة الأملاك المبنية	تحسين القدرات البلدية في المدى القصير على إدارة الأملاك والعقارات الواقعة ضمن نطاق السلطة البلدية
في المدى القصير	تمكين الاتحادات البلدية وتعزيز قدراتها لمساندة الإدارات البلدية في إدارة ماليتها بما يشمل عملية جباية وتحصيل الرسم على القيمة التآجيرية تسهيل التعاون والتشارك في الخدمات في المدى البشرية البلدية في المناطق غير الواقعة ضمن نطاق تغطية الاتحادات البلدية	بناء قدرات الموارد البشرية البلدية
في المدى المتوسط	إنشاء وحدة المساندة التقنية في وزارة الداخلية والبلديات	تطوير آلية مؤسسية للمساندة التقنية والمهنية

الفصل الثاني: الصندوق البلدي المستقل والانداء المتوازن

تنص المادة 87 من قانون البلديات على أنه:

"تودع امانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات"⁴⁶.

45 توحيد إجراءات الفوترة بين كافة البلديات واعتماد آليات تحفيزية على سبيل المثال تقسيط الرسوم البلدية أو اعتماد الدفع عبر التوطن في حساب مصرفي...

46 أنظر المواد من 86 الى 99 من قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم 1988/60.

إلا أنه نصت المادة الثانية من مرسوم تحديد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل رقم 1979/1917 على إيداع هذه الأموال في مصرف لبنان باسم الخزينة العامة، ويفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية- حساب خاص باسم "الصندوق البلدي المستقل" يتم تحريك هذا الحساب وفقاً لأصول- تحدد بقرار مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية. وبالتالي حرمت هذه المادة البلديات من أبسط حقوقها ومن التمتع بلامركزية مالية هي أساس وجودها وربطت تحريك أموال الصندوق البلدي المستقل بسلطة الوصاية والإدارة المركزية أي بالقرار السياسي. وهذا ما يفسر عدم توزيع هذه الأموال لسنوات مضت أو توزيعها بشكل استثنائي أو الاستيلاء عليها لإطفاء ديون أخرى متوجبة على الدولة وفي غالب الأحيان من دون مسوغ قانوني⁴⁷. كما أن المادة 4 من المرسوم رقم 1979/1917 سمحت لمجلس الوزراء بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً لاقتراح وزير الداخلية والشؤون البلدية والقروية، أن يقطع من أموال الصندوق نفقات تقتضيها مصلحة عامة ضرورية دون أن يحدد ماهية هذه المصلحة تاركاً مرة جديدة للسلطة المركزية حق التصرف بجزء من أموال البلديات دون الأخذ برأيها.

تقسم كتلة المبالغ المتجمعة في الصندوق إلى قسمين: يؤلف القسم الأول المبلغ الذي يجب توزيعه على الاتحادات وهو بنسبة 25% من المبالغ المذكورة على الأكثر. ويؤلف القسم الثاني المبلغ الذي يجب توزيعه على البلديات وهو بنسبة 75% من هذه المبالغ على الأقل.

تقسم الحصة العائدة للاتحادات المحددة إلى قسمين:

- القسم الأول وقدره 25% من المبلغ يوزع بصورة نسبية على الاتحادات المنشأة أصولاً وعلى أساس عدد سكان كل منها، ويخصص لدعم موازنة الاتحادات.
- القسم الثاني وقدره 75% من المبلغ، يخصص لمشاريع التنمية ضمن نطاق الاتحادات. تراعى عند توزيع هذا القسم، المناطق التي هي بحاجة إلى تنمية، وتمنح الأولوية لنفقات الدروس التي تطلبها الاتحادات، وللمشاريع التي تكون هذه الاتحادات قد أنجزت دروسها.

تقسم الحصة العائدة للبلديات، المحددة أعلاه إلى قسمين:

- القسم الأول وقدره 70% من المبلغ يخصص لدعم موازنة البلديات ويوزع وفقاً للأسس التالية:

47 ز. الصديق، تمويل البلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط 1، سنة 2019، ص 239 وما يليها.

- ستون بالمئة /60% / من هذه الحصة، توزع على جميع البلديات بصورة نسبية على اساس عدد سكان كل منها المقيدين في سجلات الاحوال الشخصية.
- اربعون بالمئة /40% / من هذه الحصة، توزع ايضا على جميع البلديات بصورة نسبية على اساس الحاصل الفعلي لرسومها المباشرة خلال السنتين السابقتين.

لا يدخل في هذا الحساب النقد المدور والامانات وحاصل بيع الاملاك البلدية والاحراج المشاعية وعائدات هذه الاملاك او الاحراج والقروض والهبات.

- القسم الثاني وقدره /30% / من المبلغ يخصص لمشاريع التنمية في البلديات ولإنعاش المناطق وخاصة الريفية منها.

تستفيد كل بلدية يتم في نطاقها انشاء مطمر صحي او معمل معالجة للنفايات الواردة من البلديات الاخرى من زيادة على حصتها في العائدات التي تترتب لها من الصندوق البلدي المستقل وفقا لما يلي⁴⁸:

- ما يوازي قيمة ستة دولارات اميركية بالعملة اللبنانية عن كل طن من النفايات الواردة للمطمر الصحي من البلديات الاخرى.
- ما يوازي قيمة اربعة دولارات اميركية بالعملة اللبنانية عن كل طن من النفايات الواردة لمعمل المعالجة من البلديات الاخرى.
- تتحمل كل بلدية من البلديات المستفيدة من المطمر الصحي أو معمل المعالجة كل بنسبة حجم ما تستفيدة من خدمات النفقات عن هذه الخدمات وذلك باقتطاع المبالغ المترتبة عليها من حصتها في الصندوق البلدي المستقل.

وقد حدد القرار رقم 2011/423 نوعية المشاريع التي تهدف الى انماء البلدة أو اتحاد البلديات اجتماعياً واقتصادياً وبيئياً وسياحياً وفقاً للتالي:

- (1) شراء بالتراضي أو استملاك عقار أو أكثر تمهيدا لتنفيذ مشاريع انمائية عليه وحصر ملكيته بالبلدية المعنية
- (2) إنشاء حيطان دعم وأقنية وعبارات وأرصفة، واستحداث وترفيت وصيانة طرقات ضمن الاملاك البلدية العامة، شرط أن تندرج في إطار برنامج شامل
- (3) إنشاء الحدائق والساحات العام.

- (4) إنشاء الاسواق العامة
- (5) إقامة المستوصفات والمكتبات والمتاحف العامة
- (6) إقامة المنشآت الرياضية
- (7) إنشاء قاعات عامة (لاستعمالها في المناسبات العامة ولإقامة المحاضرات وخلافه)
- (8) إنشاء مواقف عمومية ومرآب للآليات والسيارات
- (9) إنشاء المسالخ
- (10) إنشاء معامل لفرز ومعالجة النفايات الصلبة
- (11) إقامة المطامر الصحية لطمر النفايات
- (12) إنشاء محطات للصرف الصحي مع الشبكات لوصول الوحدات السكنية بالمحطة
- (13) إبراز المعالم الأثرية والتاريخية وتسهيل الوصول إليها
- (14) العمل على تصنيف المناطق ضمن نطاق البلدة الواحدة من اجل انشاء مناطق صناعية محايدة عند الامتداد العمراني والسكاني
- (15) ادخال نظام المعلوماتية الجغرافية (GIS) الى نظام المكننة في البلدية
- (16) إنشاء المنتزهات العامة
- (17) إنشاء مأخذ للمياه مع خزانات خاصة بها موزعة على كامل نطاق البلدة تستعمل لتموين سيارات الاطفاء عند نشوب الحرائق
- (18) صيانة الاشجار الحرجية وحمايتها من الامراض والحشرات والقيام بحملات توعية منظمة وعملية
- (19) اقامة المهرجانات السياحية السنوية لتعريف العموم على مزايا وخصائص البلدة مع ابراز المعالم السياحية
- (20) شراء معدات خاصة بالبلدية لغايات بيئية أو اجتماعية أو صحية
- (21) صيانة وترميم منشآت بلدية
- (22) إنشاء مقر للبلدية أو اتحاد البلديات
- (23) إنشاء اقنية أو قساطل ري من خزانات الينابيع الى المنازل
- (24) ترميم وصيانة جدران وابواب ودرابزون المدافن العامة والممرات الداخلية فيها
- (25) تشغيل محطات تكرير المياه.

بينما حددت المادة 8 من مرسوم توزيع عائدات الصندوق البلدي لعام 2019 رقم 2021/7998 مشاريع التنمية بالمشاريع التي تعمل على إنماء البلدة أو اتحاد البلديات اجتماعيًا واقتصاديًا وبيئيًا وسياحيًا مما يترك

استنسابية كبيرة لوزارة الداخلية والبلديات ووزارة المالية في تفسير هذا التعريف والذي يفتقد لي معيار علمي أو موضوعي.

في الواقع، لم تلتزم الدولة دومًا في توزيع هذه الحصص في مواعيدها أي في أيلول من كل سنة، كما أن البلديات لم تتمكن من معرفة قيمة حصتها قبل الحصول عليها وقد تم التلاعب في هذه الحصص لاعتبارات سياسية مما أثر أيضًا على قدرة هذه البلديات من إعداد موازنتها على نحو واقعي⁴⁹.

ومن اللافت أنه، بناء على مراجعة تقدمت بها بتاريخ 15-3-2012 بلدية عبيه- عين درافيل بوجه الدولة تتعلق بعائذاتها المخصصة لها في المرسوم رقم 1979/1917 جراء وجود مطمر الناعمة⁵⁰ في نطاقها البلدي، صدر قرار لمجلس شوري الدولة أوقف بموجبه تنفيذ المرسوم المتعلق بتوزيع عائذات الصندوق البلدي المستقل عن عام 2010 ثم ابطاله لاعتبارات عدة أبرزها أن الأموال المودعة في الصندوق هي أمانة للبلديات وليس للدولة المركزية التحكم بها كما تشاء وأنه ليس للحكومة أن تعدل كما تفعل كل سنة معايير توزيع هذه الأموال وفق مصالحها، وأن ثمة حقوقا مكتسبة للبلديات صاحبة الحق المدعوة الى الدفاع عن حقوقها في تحديد وجهة توزيع الأموال على شكل منصف وعادل⁵¹ وهذا يشجع جميع البلديات واتحادات البلديات على الطعن بمرسوم توزيع عائذات الصندوق البلدي المستقل في كل مرة لا يحترم هذا المرسوم حصتها المنصوص عليها في المرسوم رقم 1979/1917.

إن الحاجة الى تطوير استقلالية الصندوق البلدي المستقل وتفعيل دوره في الإنماء المتوازن أدت الى وضع مشروع دراسات مالية البلديات (خارطة الطريق لتحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان) الذي أعده International City/County Management Association (ICMA) وقدمه الى وزير الداخلية والبلديات المحامي زياد بارود بتاريخ 15 نيسان 2011، ستة محاور لهذه الغاية هي:

- إنشاء مؤسسة مستقلة للصندوق البلدي المستقل

49 ز. بارود، "التمويل في اللامركزية: قراءة من منظار لبناني ومقارن"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منتدى الإدارة المحلية في جامعة الأمير سلطان، المملكة العربية السعودية، الرياض، 22-23 تشرين الثاني 2005، ص 15.

50 م. مهنا، "ملف إدارة النفايات في لبنان: شركة "سوكلين"، الفساد والتعدي على صلاحيات البلديات وأموالها"، المفكرة القانونية، 2015/10/12.

51 غ. العلايلي، "قرار لمجلس شوري الدولة وحقوق البلديات المصابة بمطمر للنفايات: توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل لا يتم اعتباطًا"، المفكرة القانونية، تاريخ 2012/08/02.

- نشر معلومات مفصلة عن عائدات ونفقات الصندوق البلدي المستقل
- زيادة عائدات الصندوق البلدي المستقل وضمان استقراره المالي
- تنظيم السحوبات والاقتطاعات من الصندوق البلدي المستقل، بما فيها نفقات الدفاع المدني
- تطوير صيغ لتوزيع إيرادات الصندوق البلدي وطرق الصرف والإنفاق (السكان على أساس الإقامة، مستوى التنمية في المنطقة الخاضعة للبلدية، نسبة جباية الضرائب الخاصة بالبلديات...)
- تشخيص مسألة التبعية أو الاعتماد المالي المفرط للبلديات على الصندوق البلدي المستقل

كما تقدم النائب رازي الحاج من كتل الجمهورية القوية بتاريخ 25 كانون الثاني 2023 باقتراح قانون معجل مكرر يرمي إلى إنشاء "صندوق بلدي مستقل" يحلّ محلّ الصندوق البلدي المستقل المنشأ بالمرسوم رقم 1979/1917 من خلال استحداث مجلس إدارة للصندوق (له شخصية معنوية واستقلالية مالية وإدارية) مشكّل من رؤساء البلديات القائمة بمعدل إثنين يتم انتخابهم عن كلّ قضاء، على أن تودع الأموال المستحقة للصندوق في حساب خاص في مصرف لبنان، يتم تحريكه بقرار من مجلس إدارة الصندوق، وتخصّص الأموال حصراً للبلديات واتحاداتها من دون حسم أي أموال من أجل تغطية نفقات أخرى من أي نوع كانت.

كما ينصّ الاقتراح على لزوم تعاقد الصندوق مع مكتب محلي للتدقيق بحسابات الصندوق بشكل سنوي وتبلغ نسخة عن تقرير التدقيق إلى مفوض الحكومة 52.

الفصل الثالث: إدارة أملاك البلدية الخاصة والعامّة

تعد الأملاك البلدية أداة أساسية بيد السلطات المحلية وهي تمثل من جهة مصدرًا مهمًا لإيرادات البلدية (الرسوم على اشغال الاملاك العمومية البلدية، ورسم الترخيص، ورسم الاستثمار)، وتوظف من جهة أخرى في تحقيق الغايات الاجتماعية والتنموية⁵³. أجاز قانون البلديات للبلدية صلاحية إدارة شؤون أراضيها وتجهيزاتها بحيث يتولى المجلس البلدي اعداد دفتر الشروط لبيع أملاك البلدية، واسقاط الملك البلدي العام الى ملك بلدي خاص واشغال الأملاك واستثمارها في كل ما من شأنه تحقيق المنفعة العامة والتنمية المحلية⁵⁴.

52 ن. غصن، "اقتراح قانون إنشاء الصندوق البلدي المستقل: تعزيز مبدأ اللامركزية بعد عقود من استنسابية الحكومة"، *المفكرة القانونية*، تاريخ 2023/03/22.

53 ج. معراوي، "الأملاك البلدية: بين تحديات والفرص المتاحة"، *المجلة السادسة*، معهد باسل فليحان المالي، سنة 2012.

54 ج. معراوي، "الأملاك البلدية: بين تحديات والفرص المتاحة".

تتقسم الأملاك البلدية الى أملاك عامة واملاك خاصة. إن غالبية القواعد القانونية التي تخضع لها هذه الأملاك صادرة إما بقوانين عثمانية أو ايام الانتداب الفرنسي⁵⁵ كقانون الأراضي العثماني الصادر سنة 1274 هـ (نحو 1857 م) والقرار رقم 144/س تاريخ 10/6/1925 (الأملاك العمومية) والقرار رقم 275 تاريخ 25/5/1926 (إدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة) وقانون الملكية العقارية الصادر بالقرار رقم 3339 تاريخ 12/11/1930 والقرارات رقم 186 و188 و189 تاريخ 15/3/1926، بينما فقط قانون الغابات صادر بعد الاستقلال بتاريخ 7/1/1949.

أولاً: أملاك البلدية العامة

تشتمل الاملاك العمومية على الاخص على الاملاك المذكورة ادناه⁵⁶:

(1) شاطئ البحر حتى ابعد مسافة يصل اليها الموج في الشتاء وشطوط الرمل والحصى الغدران والبحيرات المالحة المتصلة رأساً بالبحر مجاري المياه من اي نوع كانت ضمن حدودها المعينة بخط ارتفاع مياهها الجارية في حالة امتلائها قبل فيضانها المياه الجارية تحت الارض والينابيع من اي نوع كانت كامل ضفاف مجاري المياه اي القطعة من الارض الكائنة على طول مجاريها والتي تمكن من السهر عليها وتنظيفها والمحافظة عليها البحيرات والغدران والبحرات ضمن حدودها المعينة بموجب مستوى اعلى وتصل اليه المياه قبل فيضانها ويضاف اليها على كل ضفة منطقة للمرور قدرها عشرة امتار عرضاً ابتداء من هذه الحدود الشلالات الصالحة لتوليد قوة محرقة.

(2) اقنية الملاحة وطرقاتها التي تسحب منها المراكب في مجراها واقنية الري والتجفيف والتقطير وكامل ضفافها وقناطر الماء عندما تكون القناطر منشأة للمصلحة العمومية وكذلك توابع هذه الانشاءات داخلية ايضاً في الاملاك العمومية السدود البحرية او النهرية والاسلاك التلغرافية على الشواطئ (السيمافور) وانشاءات التنوير او العلامات البحرية وتوابعها الخطوط التلغرافية والتلفونية وتوابعها التي تستثمرها مصلحة عمومية انشاءات التحصين والمراكز الحربية او المراكز العسكرية.

55 أ. معلوف، "البعد القانوني للأملاك العامة في لبنان"، المجلة السادسة، معهد باسل فليحان المالي، سنة 2012.

56 المادة من القرار رقم 144/س تاريخ 10/06/1925.

3) الطرقات والشوارع والممرات والخطوط ووسائل المواصلات من اي نوع كانت وتوابعها ما عدا الانشاءات التي يقوم بها الافراد لحاجاتهم الخصوصية السكن الحديدية والتراموايات وتوابعها المرافئ والفرص البحرية والخلجان الانشاءات المشيدة للمنفعة العمومية ولاستخدام القوى المائية ونقل القوة الكهربائية.

ولكي تعتبر هذه الاملاك العمومية "املاكاً عامة بلدية" يتم تصنيفها بحسب المنفعة منها وليس بحسب كونها داخلية في نطاق البلدية أم لا⁵⁷.

وإذا كان لا يمكن للبلدية التصرف بالملك العام إلا أنه يمكنها أن ترخص على املاكها العمومية بصفة مؤقتة قابلة الالغاء ومقابل رسم ما بإشغال قطعة من الاملاك العمومية اشغالا شخصيا مانعاً لا سيما إذا كانت المسألة تتعلق بمشروع ما. يعتبر المشروع امتيازاً إذا كان منشأ كمصلحة عمومية واما الاجازة بالاشغال المؤقت فلا تكون لمصلحة عمومية⁵⁸.

وبما أنه يستفاد مما سبق وجود نظامين قانونيين يريان إشغال واستثمار الاملاك العامة للبلدية:

1) النظام الأول: نظام الاشغال المؤقت والعارض (Occupation temporaire et précaire)، وهو يطبق عندما يكون المشروع الذي يطلب أصحابه إشغال الاملاك العمومية تحقيقاً له، مشروعاً خاصاً لمنفعة اصحابه (Entreprise privée)، وليس لمصلحة عمومية، ففي هذه الحالة يخضع طلب الترخيص بإشغال الاملاك العمومية للملازم لهذا المشروع الخاص لنظام الاشغال المؤقت والعارض.

وقد نصت المادة 16 من القرار رقم S/144 سنة 1925 على ما يلي:

"تعطى اجازات الإشغال المؤقت على الاملاك العمومية خاصة البلديات وفقاً للقوانين والشرائع المتعلقة بالبلديات". والشرائع والقوانين المتعلقة بالبلديات نصت عليها المادة 42 من قانون الرسوم البلدية رقم 1988/60 حيث حُدد الرسم على إشغال الاملاك العمومية البلدية برسم ترخيص ورسم استثمار. أما المادة 43 فقد حددت أنواع إشغال الاملاك العمومية بأنها:

- الإشغال المرتبط بمركز ثابت "مقهى-مطعم"
- الإشغال غير المرتبط بمركز ثابت "كشك - وسائل دعائية"
- إشغال المدى الهوائي "مظلات - ستائر واقية من الشمس"

57 مجلس شوري الدولة، 25 حزيران 1970، بلدية بيروت، م. / . 1970، ص 202.

58 المادة 14 من القرار رقم S/144 تاريخ 1925/06/10.

أما المادة 46 فقد حُدِّدَت معدَّل الرِّسْم الذي يجب فرضه عند إشغال الأملاك العموميَّة ويمكن مراجعتها.

أما فيما خصَّ القيمة البيعية التي يجب اعتمادها لفرض الرِّسْم فإنها تُحدَّد من قبل اللجنة المنصوص عنها في المادة 77 من قانون الرسوم البلدية رقم 60 / 1988. وبما أن الأملاك العامَّة البلدية لا يجوز تأجيرها، فيتم إشغالها بموجب قرار يصدر عن رئيس السِّلطة التَّنفيذية في البلدية ولمدة سنة واحدة قابلة للتَّجديد. وعملاً بالمادة 17 من القرار رقم S/144 سنة 1925 لا يحق لصاحب الإجازة بالإشغال أن يتنازل عنها قبل انتهاء السنة المبتدئة ولكن يمكن لرئيس السِّلطة التَّنفيذية إلغاء الإجازات بالإشغال المؤقت للأملاك البلدية العامَّة بدون تعويض، على أنه يحق لصاحب الإجازة أن يداعي بقسم أو بجملة الرسوم التي دفعها وذلك استناداً لنصِّ المادة 18 من القرار رقم S/144 سنة 1925.

(2) النظام الثاني: نظام الامتياز Concession. وهو يطبق حيثما يكون المشروع الذي يطلب أصحابه إشغال الأملاك العمومية تحقيقاً له، يراد منه إنشاء و/أو استثمار مصلحة عمومية (Exploitation d'un Service public) ففي هذه الحال يعتبر المشروع امتيازاً (Concession) لا يصح منه إلا بمقتضى قانون (المادة 89 من الدستور اللبناني والمادتان 14 و15 من القرار رقم 1925/144)⁵⁹. وإن التعاقد في حالات الامتياز دون الاستحصال مسبقاً على قانون يجيزه يجعل العقد الحاصل باطلاً بطلاناً مطلقاً ويعتبر عديم الوجود⁶⁰ كما رأينا أعلاه.

ثانياً: أملاك البلدية الخاصة

حددت المادة 2 من القرار 1926/275 الاملاك الخصوصية العائدة للدولة على ما يأتي:

- (1) الاراضي الاميرية (التي تكون رقبة الملك فيها عائدة للدولة).
- (2) الاراضي المتروكة التي تدعى مرفقة (الاراضي الموضوعة تحت تصرف جماعات).
- (3) العقارات المسجلة حتى هذا النهار في سجلات المحلولات (الاملاك الشاغرة وبدون صاحب او التي لا وارث لها).
- (4) الاملاك المقيدة باسم الخزينة في سجلات الادارات العمومية.
- (5) الاملاك المدورة (الاملاك المحجوزة من قبل الخزينة).

59 ديوان المحاسبة، الرأي رقم 2023/8 تاريخ 2023/4/18.

60 المادة 30 من قانون الموازنة رقم 1990/14.

- (6) الاملاك المقيدة في سجلات دائرة املاك الدولة.
- (7) العقارات التي ثبت انها للدولة بعد اجراء عمليات التعريف والتحديد المعينة معاملاتها ادناه.
- (8) الاملاك التي تشتريها الدولة ولا تكون داخله في الاملاك العمومية.
- (9) القطع المتروكة من الاملاك العمومية.
- (10) العقارات المتأتية من تركات شاغرة ومن تركات لا وريث لها والاملاك المتأتية عن اهمال زراعتها والتي يتحقق قانونياً شغورها او عدم وجود وريث لها.
- (11) الاراضي الخالية والاحراج والغابات والجبال غير المزروعة وبالجملة جميع الاملاك غير المنقولة التي تشملها في قانون الاراضي لفظه "الاراضي الموات" بشرط الاحتفاظ بالحقوق العينية او حقوق الاستعمال التي اكتسبها الافراد وفقاً للشرائع والقوانين النافذة.

نستنتج من هذه المادة أنه لا يمكن إعطاء تعريف للملك الخاص للدولة إلا بطريقة سلبية ذلك أن الفقرة 8 نصت على أن الاملاك التي تشتريها الدولة ولا تكون داخله في الاملاك العمومية تعتبر من "الاملاك الخصوصية"⁶¹. وقد اعتبر ديوان المحاسبة أن أحكام القرار 1926/275 تطبق على أملاك البلديات الخاصة⁶².

وتعتبر الاراضي المتروكة مرفقة⁶³ والمشاعات⁶⁴ ملكاً خاصاً للبلدية إذا كانت داخله في نطاقها ولسطات البلدية ان تلغي او تعدل حق الاستعمال على بعض اقسام العقارات المذكورة مع المحافظة على حقوق الغير⁶⁵ ولكن يمنع على البلديات البيع او التصرف بالأراضي المتروكة الا بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح

61 ي. سعد الله الخوري، مجموعة القانون الاداري، الجزء الثالث، الملك العام والملك الخاص، المنشورات الحقوقية صادر، ط 1، سنة 1999، ص 638.

62 رأي ديوان المحاسبة الاستشاري رقم 13 تاريخ 1983/2/15.

63 وقد عرفها قانون الاراضي العثماني الصادر سنة 1274 هـ (نحو 1857 م) الاراضي المخصصة لاستعمال مجموعة معينة من الاهالي كعموم أهالي قرية معينة، وهي الاحراش والمراعي والبيادر والطرق الخاصة.

64 تطلق تسمية مشاع على ما وقع من هذه الأراضي ضمن نطاق "جبل لبنان القديم" لا سيما في محافظة جبل لبنان وأقضية زغرتا، البترون، الكورة وجزين وتحتوي على غابات او احراج او مخصصة للرعي وممسوحة في السجل العقار تحت اسم "مشاع عموم اهالي البلدة او المدينة". تشكل المشاعات حوالي 20% من مساحة لبنان بحسب تقديرات وزارة المالية-مديرية الشؤون العقارية وهذه التقديرات تغطي فقط الاراضي الممسوحة أما مساحة الاراضي التي لم يتم تحديدها وتحريرها بعد فتقدر بحوالي 166755 هكتار.

65 الفقرة 2 من المادة 7 من قانون الملكية العقارية الصادر بالقرار رقم 3339 تاريخ 1930/11/12.

وزيرى المالية والشؤون البلدية والقروية⁶⁶. وتخضع عقود أجرة أراضي البلدية الخاصة الى احكام القرار رقم 1926/275 ومن ضمنها ايضاً تأجير العقارات في المدن حيث نصت المادة 60 من القرار المذكور على: ان العقارات الداخلة في املاك الدولة في المدن تؤجر بعد الاعلان عنها لمدة أربع سنوات على الاكثر وبناء على تعيين سعر افتتاح المزايمة على اثر كشف اداري، فيما عدا الاحوال التي تؤجر فيها العقارات لإدارة عمومية او لمصلحة المنفعة العمومية او لإحدى البلديات يجب بصورة اجبارية ان يجري التأجير بالمزاد العلني. إذا لم ينجح المزاد فيمكن اجراء التأجير بالرضى...". وقد استقر الاجتهاد والفقهاء على أن العقود التي تتعلق بإدارة أموال الدولة الخاصة هي من صلاحية المحاكم العادية لأن الدولة بإجرائها هذه العقود تنزل منزلة الافراد لتخضع لصلاحية المحاكم العادية حتى ولو جرى العقد بطريقة المزاد العلني لأن هذه المعاملة لا تبدل صفة العقد من خاص الى عام وانما هي لضمان نزاهة إدارة ممتلكات الدولة⁶⁷. لذا باتت تنتفي عن أعمال التأجير والادارة والاكتساب والتفرغ التي تمارسها البلديات على ملكها الخاص صفة الاعمال المتصلة بالمصلحة العامة العائد أمر النظر بها الى القضاء الاداري⁶⁸.

كما تعتبر الغابات ملكاً خاصاً للبلديات بحسب التقسيم الذي اعطته لها المادة 2 من قانون الغابات الصادر في 1949/1/7 ويتولى المجلس البلدي المختص إدارتها واستثمارها مباشرة أو بطريقة التلزم بعد مصادقة مصلحة الغابات على هذا الأمر ووفقاً للشروط المقررة منها⁶⁹.

ان ثلث الدخل الصافي من بيع حاصلات غابات القرى واجارة مراعي هذه الغابات يحفظ بصورة اجبارية في الاموال الاحتياطية من قبل رئيس البلدية او رئيس لجنة القرية وهما مسؤولان شخصياً عن انفاذ هذا التدبير. يستعمل هذا الثلث تحت مراقبة مصلحة الغابات في اشغال التحريج التي تجري على اراضي القرية نفسها وفي حال عدم وجود اراضي مشاعية قابلة للتحريج في القرية يحق للهيئة المشاعية- استعمال هذا الثلث في شراء اراضي جرداء لأجل تحريجها⁷⁰.

66 فقرة مضافة الى المادة 7 من قانون الملكية العقارية بموجب قانون الموازنة العامة رقم 173 /2000.

67 مجلس شورى الدولة، القرار رقم 1 تاريخ 1945/1/16، "مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة"، ن. ق. ل.، ج 5، ص 442.

68 ج. الشدياق، قاعدة الاختصاص في أجرة أملاك الدولة الخاصة أو في المنازعات حول تطبيق المادة 60 من القرار 275، المجموعة الادارية، سنة 1963، ص 20.

69 المواد 54 الى 58 ضمناً من قانون الغابات.

70 المادة 61 من قانون الغابات الصادر في 1949/1/7.

عادةً ما تستثمر البلديات بعض املاكها في مجالات تجارية واجتماعية وثقافية ورياضية فتجبي بالتالي مداخيلاً مرتفعة نسبياً قد تؤلف جزءاً كبيراً من الإيرادات البلدية. نذكر من مجالات الاستثمار تلك⁷¹:

- تحويل العقارات الى مشاريع ذات منفعة عامة ليصار الى استخدامها لأغراض اجتماعية، كمستوصفات أو مراكز صحية أو حدائق أو مدارس أو ملاعب رياضية.
- تأجير العقارات البلدية للاستخدام التجاري.
- بيع الأملاك البلدية الخاصة ووضع دفتر الشروط لبيع هذه الأملاك.
- الاستثمار في شراء أو استئجار عقارات أراض بغية تحويلها الى مرافق ذات منفعة عامة كمواقف سيارات أو ساحات أو ملاعب.

إن تفعيل إدارة البلديات لأملكها الخاصة يتطلب تفعيل تطبيق قانون تملك القرى الاراضي المشاعية المنفذ بالمرسوم رقم 1964/15396 وتعديلاته وتحويل املاك الدولة الخاصة الى البلديات ضمن النطاق البلدي⁷².

يجب الاشارة الى انه جراء الازمة الاقتصادية في لبنان تقدمت بعض الكتل النيابية باقتراحات قوانين لإنشاء صناديق سيادية لإدارة أملاك الدولة وكان الهدف منها تقليص حجم دين الدولة وتغطية خسائر المودعين في المصارف. ولكن امام احتمال ان يتم تفعيل اللامركزية الادارية الموسعة يجب ابقاء الاملاك البلدية العامة والخاصة خارج نطاق هذه الصناديق السيادية، في حال تم إقرارها، كي لا يتم التعدي على استقلالية البلديات المالية والادارية. هذا لا يمنع من ضرورة وضع سياسة حكومية عامة لإدارة املاك الدولة عبر توفير الاحصاءات والتسهيلات التشريعية وإصدار قانون خاص بالأملاك البلدية العامة والخاصة واستمرار عمليات التحديد والتحرير وتوحيد التخمينات العقارية بين وزارة المالية والسجلات العقارية والبلديات⁷³.

71 ج. معراوي، "الأملاك البلدية: بين تحديات والفرص المتاحة".

72 ع. م. وز. الصديق، "دليل المواطن والبلدية، شرح قانوني مبسط للعمل البلدي"، نحن، ص 54.

73 ج. معراوي، "الأملاك البلدية: بين تحديات والفرص المتاحة".

الفصل الرابع: مساهمات القطاع الخاص

أولاً: الهبات والوصايا

وهي المبالغ التي تدفع للبلديات أو الأشياء التي تخصص لها على شكل هبات أو وصايا من الغير، سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً⁷⁴. للمجلس البلدي صلاحية قبول أو رفض الهبات والأموال الموصى بها⁷⁵ كما يتولى رئيس السلطة التنفيذية قبول الهبات والأشياء الموصى بها بعد أن تكون هذه الأعمال قد رخص بإجرائها ويستلم الهبات والأموال الموصى بها إلى البلدية إذا كانت معرضة للتلف أو الضياع وحفظها إلى أن يُبْت بشأنها⁷⁶.

لا تخضع لتصديق سلطة الرقابة الإدارية قرارات المجلس البلدي بقبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها غير المرتبطة بأعباء⁷⁷. أما الهبات المشروطة فلا يكفي أن يتخذ المجلس البلدي قراراً بقبولها بل يتوجب أن يقترن قرار القبول بتصديق سلطة الرقابة الادارية المتمثلة بالقائمقام سنداً لنص المادة 60 من قانون البلديات أو بتصديق المحافظ إذا كانت البلدية تقع في نطاق مركز المحافظة.

وقد نصت المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية رقم 1963/14969⁷⁸ على ما يلي:

- 1) تقبل بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية الهبات النقدية والعينية التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون إذا كانت قيمتها لا تتجاوز 250.000.000 ليرة لبنانية.
- 2) تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الهبات النقدية و/أو العينية التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون إذا كانت قيمتها تتجاوز 250.000.000 ليرة لبنانية.
- 3) تقيد الهبات النقدية الواردة للخزينة اللبنانية في قسم الواردات من الموازنة وإذا كانت لهذه الهبات وجهة إنفاق معينة فتحت لها وفقاً للأصول اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات.
- 4) تعد وزارة المالية جدولاً فصلياً بالهبات المنوه عنها في البندين (1) و(2) والواردة إلى الخزينة اللبنانية وترفعه إلى مجلس الوزراء للاطلاع.

74 ع. م. و ز. الصديق، "دليل المواطن والبلدية، شرح قانوني مبسط للعمل البلدي"، نحن، ص 39.

75 المادة 49 من قانون البلديات الصادر في المرسوم الاشتراعي رقم 1977/118 وتعديلاته.

76 المادة 74 من قانون البلديات.

77 المادة 59 من قانون البلديات.

78 المعدلة بموجب قانون الموازنة رقم 2019/144.

وقد نصت المادة 35 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 1983/82 على أنه تخضع للرقابة الادارية المسبقة فيما خص النفقات المعاملات الاتية: " - معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة المنحة او المساعدة او المساهمة خمسة عشر مليون ليرة لبنانية".

كما أخضعت المادة 7 من قانون الموازنة العامة رقم 2019/144 الإنفاق من اتفاقيات الهبات النقدية والقروض الخارجية التي تعقد مع مختلف البلديات بعد إقرارها بموجب مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء أو قوانين صادرة عن المجلس النيابي سواء أكان هذا الإنفاق من الجزء المحلي أم من الجزء الأجنبي لرقابة ديوان المحاسبة حسب الأصول⁷⁹. وتسهيلاً لإدارة الاعتمادات الإضافية المتعلقة بالهبات النقدية وحسن إنفاقها تم استثناءها من أحكام الفقرة الثانية من المادة 27 من مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 14969 الصادر بتاريخ 1963/12/30 حيث يمكن نقل هذه الاعتمادات من بند إلى آخر بقرار من الوزير المختص ووزير المالية بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، وبعد أن تثبت الإدارة المعنية رغبة الجهة الواهبة بإجراء هذا النقل. كما سمحت المادة 7 المذكورة اعلاه تدوير أرصدة الاعتمادات كافة غير المعقودة الممولة من الهبات النقدية إلى موازنات السنين اللاحقة.

وقد أعفت الهبات المقدمة الى البلديات، بقصد المساعدة، من جميع الرسوم، ولا سيما الرسوم الجمركية والمالية والبلدية والمرفأية. يقدم طلب الاعفاء الى وزارة المالية الذي يبيت به أو يعين مرجعاً لهذه الغاية 80.

ثانياً: الاقتراض على أشكاله والتسديد

(1) الاقتراض على أشكاله

تنص المادة 49 من قانون البلديات على ما يلي:

"يتولى المجلس البلدي دون أن يكون ذلك على سبيل الحصر الأمور التالية:

القروض على أشكالها لتحقيق مشاريع معينة أنجزت دراستها..."

79 تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 2023/6 الى جميع الادارات العامة بشأن قبول الهبات وإدارة أموالها.
80 المرسوم الاشتراعي رقم 1977/64 المتعلق بإعفاء الهبات المقدمة للإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات بقصد المساعدة من جميع الرسوم.

ولكن على الرغم من صراحة المادة 49 أعلاه التي أولت المجلس البلدي صلاحية عقد قروض على أشكالها، واستناداً الى النصوص مرعية الاجراء راهناً، يتعذر على البلديات الاقتراض⁸¹، فالقانون رقم 89/5 الصادر في 1989/1/5 في المادة الأولى منه نص على ما يلي:

"ينهى العمل بكل النصوص السابقة التي تجيز للدولة وللمؤسسات العامة والبلديات عقد قروضاً أو تجيز للحكومة إعطاء كفالة الدولة لهذه القروض. لا يعقد أي قرض جديد للدولة أو للمؤسسات العامة أو للبلديات ولا تعطى كفالة الدولة لقروض جديدة أياً كانت الجهة المقترضة إلا بقانون وفقاً لأحكام المادة 88 من الدستور".

بذلك يكون القانون رقم 89/5 قضى بإنهاء العمل بنصوص تجيز عقد قروض وبالتالي يتعذر على المصارف الخاصة في لبنان اداء تسهيلات مصرفية الى البلديات بصورة مباشرة.

ولكن لا يمكن اعتبار المنع الذي نص عليه القانون رقم 89/5 ينطبق على اتحادات البلديات كون نص المادة الأولى لم يمنع إلا البلديات من عقد القروض وبالتالي لا يمكن تفسير هذا النص على أنه يشمل اتحاد البلديات لأن الإباحة هي المبدأ والأصل، أما القيد والمنع فهما الاستثناء عملاً بالمبدأ القانوني العام⁸².

وعليه، وبما أن المادة 126 من قانون البلديات تنص على:

"يتداول مجلس الاتحاد ويقرر في المواضيع التالية:

...

- القروض بجميع اشكالها لتحقيق مشاريع معينة انجزت دراستها.
 - التنازل عن بعض العائدات البلدية الاتية والمستقبلية للقارض او للدولة بشخص وزير المالية لقاء كفالتها القرض وادراج الاقساط التي تستحق سنوياً في الموازنات المتتالية طوال مدة هذا القرض".
- كما جاء في المادة 133 من قانون البلديات أنه:
- "تتكون مالية الاتحاد من:

...

- المساعدات والقروض، وكامل عائدات المشاعات الداخلة في اختصاص مجلس الاتحاد".

81 ب. مرقص، "الحلول الممكنة لإفادة البلديات من تسهيلات مصرفية تسديدها المصارف الخاصة لتمويل مشاريع بيئية وانمائية"، 2015، ص 2.

82 ب. مرقص، "الحلول الممكنة لإفادة البلديات من تسهيلات مصرفية تسديدها المصارف الخاصة لتمويل مشاريع بيئية وانمائية"، 2015، ص 7.

هذا يعني أن اتحاد البلديات ما زال بإمكانها عقد قروض بجميع أشكالها لتحقيق مشاريع معينة انجزت دراستها، ولكن لا يمكنها أن تتنازل عن بعض العائدات البلدية الآتية والمستقبلية للقارض أو للدولة لأن القانون رقم 89/5 منع على الدولة إعطاء كفالة لهذه القروض. هذا الحظر غير مطلق كما سنرى لاحقاً في موضوع تسنيد الموجودات وفقاً للقانون رقم 2005/705.

في المحصلة، يجب إعادة النظر في إمكانية إعطاء البلديات حق الاقتراض ضمن حدود معينة من دون الحاجة إلى إصدار قانون خاص لكل قرض⁸³، كأن يتم حصر حق الاقتراض بالبلديات الكبرى أو التي لديها فائض في موازنتها ومن أجل إنجاز مشاريع أثبتت دراستها الجدوى الاقتصادية منها على ألا يتخطى القرض نسبة معينة من قيمة المشروع. كما يجب أن تستفيد البلديات من أحكام قانون تنظيم عمليات الإيجار التمويلي⁸⁴ (Crédit Bail أو Leasing) كي تتمكن من تطوير أجهزتها ومعدات المنقولة المخصصة لنشاطاتها.

(2) تسنيد الموجودات⁸⁵

التسديد هو العملية المالية الناتجة عن قيام «المنشئ» بالتفرغ عن «موجودات» عائدة له إلى «صندوق مشترك للاستثمار بعمليات التسديد» مؤسس لهذه الغاية وذلك بمساعدة وسيط مالي أو بدونه⁸⁶. والمنشئ يمكن أن يكون شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص يرغب بالتفرغ من موجودات عائدة له في نطاق عملية تسديد⁸⁷.

أي أن البلديات بموجب هذا القانون بإمكانها أن تقوم بعمليات تسديد لموجوداتها والتي تشمل كل مال مادي أو غير مادي منقول أو غير منقول يشكل قسماً من ذمتها بما في ذلك الديون على جميع أشكالها المتوجبة لها.

83 المادة 88 من الدستور اللبناني: " لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزنة إلا بموجب قانون".

84 قانون رقم 160 تاريخ 1999/12/27.

85 ت. منصور، "إصلاح النظام المالي في لبنان عبر تطبيق عمليات التوزيع أو التسديد"، مجلة الجيش، عدد 209، تشرين الثاني 2002.

86 المادة 2 من القانون رقم 2005/705 المتعلق بتسديد الموجودات.

87 المادة 1 من القانون رقم 2005/705.

هذا يعني أنه يحق للبلديات بأن تقوم بعمليات تسديد على الرسوم والضرائب التي تجبها والديون الموثقة بتأمين عقاري⁸⁸ وعلى عائدات أي مشروع تقوم به وعلى أملاكها الخاصة والعامة.

ويمكن أن تكون عملية التسديد محصورة أي أنه لا يجري ترويج أو الاكتتاب بالحصص وسندات الدين العائدة لها من الجمهور ويحصر هذا الترويج والاكتتاب بالمصارف وبالمؤسسات المالية المرخص لها من قبل مصرف لبنان وبالمؤسسات الخاضعة للتشريعات المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين وبمصرف لبنان وبأي نوع من المؤسسات يحدد مواصفاتها هذا المصرف بموجب قرارات تنظيمية تصدر عنه⁸⁹. تناط إدارة "الصندوق" (المدير) بإحدى الشركات التالية:

- المؤسسات المتخصصة بإدارة هيئات استثمار جماعي بالقيم المنقولة وسائر الأدوات المالية والتي تؤسس وتعمل وفقاً للمعايير والتنظيمات العامة التي يضعها مصرف لبنان.
- فروع المؤسسات الأجنبية المتخصصة بإدارة الصناديق المشتركة للاستثمار بعمليات التسديد والتي تمارس فعلياً هذا النشاط في مركز عملها الرئيسي.
- المصارف والمؤسسات المالية المسجلة لدى مصرف لبنان شرط أن يكون لديها قسم مختص بعمليات إدارة هيئات الاستثمار الجماعي بالقيم المنقولة وسائر الأدوات المالية على أن يكون هذا القسم مستقلاً عن سائر الأقسام⁹⁰.

يتم تفرغ البلدية عن أي دين بمجرد توقيعها جدولاً يقوم مقام عقد، يلحظ هذه "الديون"، ويسلم هذا الجدول ("العقد") إلى كل من "المدير" أي "الشركة التي تدير الصندوق" و"المؤسسة التي تودع لديها موجودات الصندوق" على أن يوقع كل منهما عليه إشعاراً بالاستلام.

ينقل التفرغ، إلى الذمة المالية «للصندوق»، بحكم القانون، ملكية «الدين» المتفرغ عنه بصورة نهائية.

يخرج «الدين» المتفرغ عنه عن ذمة البلدية المالية، ولا يعود يظهر في خانة «الموجودات» في ميزانيتها ويمكن أن تعطي البلدية للمتفرغ له حق الرجوع عليه بصورة كاملة أو جزئية وفي هذه الحالة الأخيرة يتوجب على "البلدية" أن تبين ذلك صراحة في بياناتها المالية.

88 المادة 31 من القانون رقم 2005/705.

89 المادة 1 من القانون رقم 2005/705.

90 المادة رقم 10 من القانون رقم 2005/705.

ينقل التفرغ إلى "الشركة التي تدير الصندوق" ولحساب "الصندوق" ضمانات "الديون" على أنواعها كالتأمينات والكفالات وبوالص الضمان وأي حق تابع آخر.

ويصبح التفرغ نافذاً بين الفريقين وكذلك تجاه المدين وخلفائه وتجاه الغير وبالتاريخ المسجل على "العقد" ويحل المتفرغ له حكماً محل المتفرغ ابتداءً من هذا التاريخ، وذلك دون حاجة لأي إجراء آخر ودون حاجة، في كل الأحوال، لإشعار أو إبلاغ أو طلب موافقة أو تدخل المدين أو أي ضامن أو كفيل "للدين" أو أي شخص آخر⁹¹.

إن التفرغ عن "الديون" لا يمكن إبطاله بسبب توقف البلدية عن الدفع أو بسبب عدم ملاءمتها⁹².

يتولى مصرف لبنان بموجب قرارات تصدر عنه، تحديد طرق قيد وترقين قيد الرهونات والتأمينات العائدة للتفرغ وسائر الشروط المتعلقة به، وذلك فيما خص كل فئة أو نوع من "الديون" المضمونة موضوع عملية التسديد، غير "الديون" الموثقة بتأمينات عقارية والتي يستوجب إنشاء الرهونات أو التأمينات عليها قيد هذه الرهونات أو التأمينات في سجلات خاصة ومنها على سبيل المثال لا الحصر السيارات والدراجات الآلية والجرارات الزراعية وجميع المركبات الآلية⁹³.

وما يسري على البلدية ينطبق أيضاً على اتحاد البلديات والتي يمكنها أيضاً تسديد النسب المئوية التي تدفعها البلديات من موازنتها السنوية لمالية الاتحاد أو التي تدفعها البلديات الأعضاء التي تستفيد من مشروع معين ذو نفع مشترك أو ما يخصص للاتحاد من عائدات الصندوق البلدي المستقل⁹⁴.

وعليه يتلخص التسديد بالمراحل التالية⁹⁵:

- "تنازل المشروع العام (البلدية أو اتحاد البلديات) كلياً أو جزئياً عن حقوقه الدائنة إلى مجموعة مالية *ad-hoc* وذلك بقيمة بيعية أقل من قيمة هذه الحقوق، باعتبار أن هذا الفرق بين القيمة البيعية والقيمة الاسمية يمثل ربح

91 المادة 26 من القانون رقم 2005/705.

92 المادة 29 من القانون رقم 2005/705.

93 المادة 30 من القانون رقم 2005/705.

94 المادة 133 من قانون البلديات.

95 د. و. حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، 2009،

المجموعة المالية من جهة، وضمانة بوجه أي مخاطر مالية قد تحدث عن عملية البيع لهذه الحقوق الدائنة من جهة أخرى.

- قيام المجموعة المالية بتحويل الحقوق الدائنة الى سندات يتم تسويتها محلياً ودولياً.
- شراء المستثمرين لهذه السندات، الامر الذي يمكّن المجموعة المالية من تحصيل قيمة السندات بصورة أموال سائلة".

وقد اشترط المجلس الدستوري كي يعتبر مبدأ تسنيد موجودات شخص من أشخاص القانون العام متوافقاً مع أحكام الدستور وغير متعارض مع مبدأي شمولية الموازنة وتخصيص الواردات أن يكون التخصيص لمدة زمنية محددة⁹⁶:

"...وبما أنه من المسلم به أيضاً أنه يجوز تخصيص بعض الرسوم لتسديد دين عام كما هو الأمر في كثير من الدول، أو تخصيص بعض الواردات لغايات اقتصادية واجتماعية وثقافية وعمرانية كما رسم التعمير في لبنان، وبما أنه إذا كان هذا الخروج على مبدأ الشمول والشيوخ هو من الممارسات الدارجة، وكثيراً ما يبرره الواقع في ضوء التطور المشار إليه أعلاه، إلا أن ما لا يجوز هو تخصيص بعض الواردات أو قسم منها لنفقات معينة دائمة، عندئذ تكون المخالفة للمبدأين المشار إليهما، وهذا ما يؤكد الاجتهاد الدستوري الأكثر حداثة الذي يعتبر أنه يمكن حتى تبديل تخصيص إيراد ضريبي من حاجة معينة إلى أخرى بموجب قانون⁹⁷".

وعلى الرغم من منح المادة 41 من القانون رقم 2005/705 إعفاءات ضريبية مهمة للصندوق المشترك للاستثمار بعمليات التسديد، أصدر وزير المالية القرار رقم 1/139 تاريخ 12 آذار 2019 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 21 آذار 2019 والمتعلق بتحديد دقائق تطبيق أحكام المادة 41، اعتبر فيه أن الصناديق المشتركة للاستثمار بعمليات التسديد تكون خاضعة للضريبة على القيمة المضافة مع إلزامية التسجيل لدى مديرية الضريبة على القيمة المضافة عندما تتوفر شروط الخضوع كونها من الأشخاص المكلفين بالضريبة... وتخضع عمليات التسديد التي تقوم بها للضريبة على القيمة المضافة". كما واعتبر "أن الأرباح أو الفوائد التي يدفعها "الصندوق أو "البنية القانونية" لحملة شهادات التسديد أو لحملة سندات الدين باستثناء المؤسسات المصرفية والمالية منهم، تخضع لضريبة الباب الثالث من قانون ضريبة الدخل بمعدل 10% لدى "الصندوق"

96 قرار رقم 3 تاريخ 2002/07/15 والذي قضى برد طلب ابطال القانون رقم 430 الصادر بتاريخ 2002/06/06 المتعلق بإنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات اخرى لعمليات التسديد وذلك لعدم دستوريته.

⁹⁷ Dans la ligne de cette jurisprudence, le Conseil Constitutionnel a estimé, dans la décision commentée, que "le principe du consentement à l'impôt n'implique pas qu'une imposition prélevée initialement pour couvrir un besoin détermine ne puisse être affectée à la couverture d'un autre besoin..." dès lors que le Parlement a été clairement informé des motifs du choix opéré et y a librement consenti par son vote C.C., 18 déc. 2001-453 DC D.2002, somm. p. 1953 et s.

أو "البنية القانونية" وهذا يشكل تجاوزاً لحد السلطة⁹⁸ ويؤدي الى تعطيل مفعول وأهداف قانون تسنيد الموجودات. وقد تم تعديل هذا القرار وإلغاء بنود منه بموجب القرار 2021/290 الذي اعتبر أن "الصندوق" أو "البنية القانونية" (Legal Entity) المعرفان في المادة الأولى من القانون رقم 705 تاريخ 2005/12/9 (قانون تسنيد الموجودات) من الأشخاص المعفيين من الضريبة على الأرباح، أما المادة الثانية من هذا القرار فقد الغت خضوع "الصندوق" أو "البنية القانونية" للضريبة على القيمة المضافة.

كما حددت المادة 42 من القانون رقم 2005/705 عقوبات تصل الى الحبس لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر وسنة وغرامة حداها الأقصى خمسة عشر مليون ليرة لبنانية، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، بحق الأشخاص المسؤولين عن البلدية أو اتحادات البلديات، بمن فيهم المسؤولون الفعليون الذين يقدمون على مباشرة عملية تسنيد تتضمن استقطاب عام للإدخار أو المشاركة فيها دون ترخيص نظامي، أو الذين يوقعون كتيب التعريف الذي يتضمن وصفاً موجزاً وبيانياً بجميع العناصر البارزة في عملية التسنيد، إذا قدموا أي معلومات خاطئة أو خادعة أو تصريحاً خاطئاً أو خادعاً حول واقعة مهمة تستوجب الإشارة إليها أو تكون ضرورية كي لا يكون التصريح الذي تضمنه الكتيب الأنف الذكر خاطئاً في ضوء الظروف التي نظم فيها. غير أنه لا يعاقب المسؤولون الشرعيون أو الفعليون في البلدية أو اتحاد البلديات، ولا الأشخاص الخاضعين لسلطتهم، إذا أثبتوا أنهم تصرفوا في نطاق عملهم بعناية وبحذر بهذا الشأن.

وتبقى العبرة في التنفيذ لجهة استعادة البلديات واتحادات البلديات من فرص التمويل الممنوحة لها بموجب قانون تسنيد الموجودات وهذا يتطلب أيضاً تفعيل سوق السندات المالية وتشجيع الشركات اللبنانية والاجنبية المتخصصة بإدارة صناديق مشتركة لإدارة عمليات تسنيد أو المتخصصة بإدارة هيئات استثمار جماعي بالقيم المنقولة وسائر الأدوات المالية للدخول الى السوق اللبناني وتحفيز البلديات واتحادات البلديات على تسنيد موجوداتها⁹⁹.

98 ك. ضاهر، "التسنيد في مواجهة المجهول بفعل "التشريع" الوزاري"،

<<https://www.lcps-lebanon.org/articles/details/1837/security-in-the-face-of-the-unknown-due-to-ministerial%22legislation%22?lang=ar>>.

99 تعميم هيئة الأسواق المالية رقم 2016/18 المتعلق بتعديل القرار رقم 13 تاريخ 10 شباط 2014 (المتعلق بتسنيد الموجودات)، والقرار رقم 4 تاريخ 14 آب 2013 (المتعلق بالامتثال)، والقرار رقم 5 تاريخ 14 آب 2013 (المتعلق بالتدقيق الداخلي).

القسم الثالث: العقود التي تجريها البلديات

تقاس أهمية اللامركزية في لبنان بمدى إمكانية البلديات واتحاد البلديات من وضع وتنفيذ خطط التنمية على الصعيد المحلي¹⁰⁰. وهذا يتطلب قدرتها على وضع أو جباية الضرائب لتعزيز قدرتها المالية ولكن أيضاً على جذب الاستثمارات من خلال عقود تعقدها مع مستثمرين محليين أو أجنيين لإدارة واستثمار المرفق العام. وتبرم البلديات واتحاد البلديات أربعة أنواع من العقود وهي:

- عقود الامتيازات Concessions والالتزام Affermage.

إن عقد امتياز المرفق العام هو الذي تعهد به السلطة العامة أحد الأفراد أو المؤسسات أو الشركات الخاصة بإدارة المرفق العام لمدة زمنية معينة ووفقاً لشروط تنظيمية محددة في العقد حيث يتحمل صاحب الامتياز عبء النفقات الضرورية لتسيير المرفق العام لقاء استيفائه رسوماً تفرض حتماً على المنفعين من خدماته¹⁰¹. يصعب التمييز بين امتياز المرفق العام وتقنية الالتزام التي بموجبها يلتزم المستثمر بدفع بدلات للبلدية دون أن يعمد الى بناء المنشآت التي تكون أصلاً موجودة¹⁰².

- الإدارة غير المباشرة Régie intéressée أو Gérance.

هو عقد لمدة زمنية قصيرة تموّل بموجبه البلدية مرفق عام موجود أصلاً وتوكل على مسؤوليتها إدارته وصيانته الى شخص من أشخاص القانون الخاص لقاء بدل ثابت وتحفيزات¹⁰³.

- الصفقات العامة Les marchés publics وهي أيضاً تتضمن عدة أنواع من العقود وتخضع لأحكام قانون الشراء العام كما سنراه لاحقاً:

عقود الأشغال العامة Les marchés de travaux publics. هو عقد تعهد بواسطته البلدية الى متعهد معين بتنفيذ شغل عام مقابل مبلغ معين، على أن يكون الشغل العام ذو منفعة عامة ينفذ على عقار لحساب

100 د. هـ. الترك، المجالس البلدية والأبعاد الاقتصادية والمالية والاجتماعية، دراسة ميدانية لأوضاع المجالس البلدية في

محافظة لبنان الجنوبي على ضوء الانتخابات البلدية لعام 2010، معهد باسل فليحان المالي، سنة 2015، ص 44.

101 ي. س. الخوري، مجموعة القانون الإداري، إدارة المرافق العامة، المؤسسات العامة وعقود الامتياز، ط 1، سنة 1999، ج 2، ص 265.

102 د. و. حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، سنة 2009، ص 57.

103 L. RICHER et F. LICHÈRE, *Droit des contrats administratifs*, 10^e éd., LGDJ, 2016, p. 572.

البلدية¹⁰⁴ وهو يختلف عن عقد التزام أشغال عامة Concession des travaux publics الذي يحصل فيه الملتزم على المقابل المالي لما تم تنفيذه من أشغال، من خلال استغلال هذه الأشغال ذاتها واستثمارها لمدة محددة من الزمن عن طريق جباية رسوم من المنتفعين بها.

- 1) عقود اللوازم Marchés de fournitures هو اتفاق بين البلدية وبين فرد أو شركة من القطاع الخاص، يتعهد بمقتضاه الفرد أو الشركة بتوريد منقولات معينة للبلدية لازمة لمرفق عام معين.
- 2) عقود الخدمات Marchés de services هو العقد الذي يتعهد بموجبه المتعاقد مع البلدية بأداء عمل حالاً أو مستقبلاً مقابل ثمنٍ منصوص عليه في العقد، وتقسم الخدمات الى حسيّة قابلة للقياس وفكرية غير قابلة للقياس.

- عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص¹⁰⁵ Public Private Partnership (PPP).

عرف قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 2017/48 المشاريع المشتركة أي مشروع ذو منفعة عامة يساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل والإدارة وإحدى العمليات التالية على الأقل: التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل. ولعقود الشراكة عدة صيغ¹⁰⁶ أهمها عقد البناء والتشغيل والتحويل الـ Build, Operate and Transfer (BOT) والذي اختلف اجتهاد مجلس الشورى على تكييفه بين كونه امتياز لأشغال عامة¹⁰⁷ أو امتياز مرفق عام¹⁰⁸. يتحمل المستثمر أو المشغل في عقود الـ BOT من حيث المبدأ كافة أعباء ومخاطر المشروع وهو يستهدف مشاريع بنيوية قد لا ترتبط بالضرورة بوجود مرفق عام ويقوم المستثمر خلاله بإنشاء المرفق وتشغيله وصيانته خلال فترة زمنية محددة تصل الى 35 عامًا، يسمح له خلالها باستيفاء بدلات من المستفيدين بالإضافة الى عائد مناسب على الاستثمار، وفي نهاية المدة المحددة يلتزم المستثمر أو الشريك الخاص بإعادة المرفق الى البلدية.

104 الدليل الخاص بالصفقات العامة (عقود الشراء الحكومية)، معهد باسل فليحان، ص 7.

105 أ. بو نياي، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص: فرص للنهوض بالاقتصاد اللبناني"، مجلة الجيش، عدد 99، كانون الثاني 2017.

106 ج. العليّة، قواعد الشراكة الفاعلة بين القطاعين العام والخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط 2، سنة 2021، ص 46.

107 مجلس شورى الدولة، قرار رقم 585، تاريخ 1996/5/9.

108 مجلس شورى الدولة، قرار رقم 638، تاريخ 2001/7/17، الدولة/شركة Liban cell؛ مجلس شورى الدولة، قرار رقم 639،

تاريخ 2001/7/17، الدولة/ شركة FTML، م. ق. ل. 2004، عدد 16، ص 998 و 1009.

سنعرض في هذا القسم قدرة البلدية واتحاد البلديات على إجراء عقد امتياز وإمكانية تطبيق قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص على مشاريعها وإمكانية استفادتها من قانون تشجيع الاستثمارات وتسنيد الموجودات ومدى خضوعها لقانون الشراء العام لإجراء صفقاتها وبيع أراضيها واستدراج العروض والمزايدات العمومية.

الفصل الأول: قدرة البلديات واتحاد البلديات على إجراء عقد امتياز

لم يفوض المشرع اللبناني الكثير من الصلاحيات للبلديات واتحاد البلديات لإجراء عقودها وخاصة تلك التي تتعلق بإدارة واستثمار مرافقها العامة. فبعد أن كانت القوانين اللبنانية قبل الاستقلال تسمح للبلديات بأن تعطي الامتيازات المتعلقة بالمصالح العمومية البلدية، بعد ترخيص حكومة الدولة وبعد أن تكون هذه الامتيازات مصادقاً عليها من قبل الحكومة¹⁰⁹، منعت المادة 89 من الدستور من أن يمنح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون والى زمن محدود.

إلا أن رأي هيئة التشريع والاستشارات رقم 2000/795 تاريخ 2000/11/27 قد خالف هذا التوجه وميّز بين الالتزامات أو الامتيازات الوطنية والالتزامات أو الامتيازات البلدية معتبراً أن الأخيرة وخلافاً للأولى تمنح من قبل البلدية المعنية، بقرار يتخذه المجلس البلدي بهذا الشأن وفقاً للأصول، بعد ترخيص من مجلس الوزراء الذي يصادق عليها، سنداً للفقرة الأخيرة من المادة 2 من القرار التشريعي رقم 1924/2511¹¹⁰.

كما أثار الفقه مسألة ضرورة التصديق على عقد الامتياز مرفقاً بمستنداته كافة بموجب قانون وإلا اعتبر باطلاً¹¹¹ وقد أيد هذا التوجه ديوان المحاسبة الذي اعتبر أن نفاذ دفتر الشروط الخاص قبل صدور القانون الذي يمنح التفويض بالامتياز يعتبر دون سند قانوني¹¹². إلا أن اجتهاد المجلس الدستوري قد خالف هذا التوجه حيث اعتبر: أن معاملة إعداد دفتر الشروط وفقاً للقواعد الأساسية التي يحددها قانون منح الامتياز أو الالتزام

109 الفقرة 5 من المادة 2 من القرار رقم 2511 الصادر في 20 آذار 1924.

110 مجموعة اجتهادات، هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، منشورات صادر، بيروت 2004، ج 3، ص 3261.

111 ي. س. الخوري، مجموعة القانون الإداري، إدارة المرافق العامة، المؤسسات العامة وعقود الامتياز، سنة 1999، ط 1، ج 2، ص 279.

112 التقرير الخاص الصادر عن ديوان المحاسبة حول مشروع النظام الراديو خليوي الرقمي المتطور معيار -ج-أس-أ م. رقم

3، تاريخ 1999/6/21.

والمصادقة على هذا الدفتر من مجلس الوزراء هما من الاجراءات الممهدة للمزايدة والمناقصة إنفاذاً لمنح الامتياز أو الالتزام ولا يدخلان بالتالي في نطاق المبادئ والقواعد الأساسية التشريعية لهذا المنح¹¹³.

في مطلق الأحوال، إن أي عملية تنمية اقتصادية لا يمكن أن تمر إلا من خلال تعديل المادة 89 من الدستور والسماح للسلطات المحلية أو للبلديات الكبرى واتحاد البلديات بتفويض إدارة واستثمار مرافقها العامة بقرار تتخذه سلطاتها التنفيذية دون الرجوع الى المجلس النيابي لإصدار قانون.

الفصل الثاني: خضوع البلديات لقانون الشراكة بين القطاع العام والخاص

أولاً: مراحل عقد الشراكة من الفكرة الى التوقيع

عرّف قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 2017/48 المشروع المشترك بأنه أي مشروع ذو منفعة عامة يساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل والإدارة وإحدى العمليات التالية على الأقل: التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل.

وقد ترك القانون رقم 2017/48 الحرية للبلديات واتحادات البلديات للخضوع لأحكامه¹¹⁴. يعود لرئيس المجلس البلدي أو لرئيس مجلس الاتحاد أن يقترح المشاريع المشتركة ذات الطابع البلدي وذلك عبر تقديم ملف الى المجلس الأعلى للشراكة والخصخصة يتضمن دراسة أولية للمشروع¹¹⁵.

بعد ذلك حدد القانون 21 مرحلة للوصول الى توقيع العقد بين البلدية أو اتحاد البلديات والشركة الخاصة هي على الشكل التالي:

(1) تعد الأمانة العامة للمجلس الأعلى للشراكة والخصخصة تقريراً ليقدر المجلس الاعلى على ضوءه السير بالمشروع المشترك أم لا¹¹⁶.

113 مجلس دستوري، رقم 2، تاريخ 2002/7/3، الجريدة الرسمية، عدد 40، تاريخ 2002/7/11، ص 4907.

114 الفقرة 1 من المادة 2 من القانون رقم 2017/48.

115 الفقرة 1 من المادة 4 من القانون رقم 2017/48.

116 المادة 4 من القانون رقم 2017/48.

- (2) في حال موافقة المجلس الاعلى السير بالمشروع المشترك، تؤلف لجنة المشروع وفريق العمل. يرأس أمين عام المجلس الأعلى اللجنة وتضم ممثلاً عن وزير الداخلية والبلديات كونه الوزير المختص وممثلاً عن وزارة المالية يختاره وزير المالية ورئيس المجلس البلدي أو رئيس اتحاد البلديات¹¹⁷.
- (3) تختار لجنة المشروع فريق من المستشارين التقنيين والقانونيين والماليين وغيرهم وتعد بمساندة فريق العمل دراسة شاملة للمشروع المشترك وترفع توصية به الى المجلس الأعلى.
- (4) بعد موافقة المجلس الأعلى على السير بالمشروع المشترك يحيل رئيس المجلس ملف المشروع الى مجلس الوزراء.
- (5) إبداء مجلس الوزراء موافقته على السير بالمشروع المشترك.
- (6) تطلق لجنة المشروع بمساندة فريق العمل إجراءات اختيار الشريك الخاص.
- (7) ترفع لجنة المشروع الى المجلس الأعلى تقريراً بنتيجة عملية التأهيل.
- (8) يأخذ المجلس الأعلى قراراً بالمشاركين المؤهلين.
- (9) يتم الاعلان من قبل المجلس الأعلى عن نتائج التأهيل.
- (10) تعد لجنة المشروع وفريق العمل مسودة دفتر الشروط وتتشاور بمضمونه مع المرشحين المؤهلين والجهات الممولة.
- (11) على ضوء نتائج المشاورات تعد لجنة المشروع بمساندة فريق العمل دفتر الشروط النهائي.
- (12) ترفع لجنة المشروع دفتر الشروط الى المجلس الأعلى لأخذ موافقته عليه.
- (13) بعد موافقته المجلس الأعلى على دفتر الشروط يحيل رئيس المجلس الأعلى الملف إلى مجلس الوزراء.
- (14) إبداء مجلس الوزراء موافقته على دفتر الشروط.
- (15) تقوم لجنة المشروع بمساندة فريق العمل بإدارة عملية تقديم العروض وتقييمها.
- (16) ترفع لجنة المشروع تقرير تقييم العروض المالية والفنية وتوصي بالعرض المفضل الى المجلس الأعلى.
- (17) إبداء المجلس الأعلى موافقته على تقرير تقييم العروض.
- (18) يمكن للجنة المشروع، بطلب من المجلس الأعلى، أن تفاوض العارض الأفضل بهدف تحسين عرضه التقني.
- (19) يرسو العقد على المرشح الأفضل بحسب تقييم لجنة المشروع وبموافقة المجلس الأعلى.
- (20) يوقع الوزير المختص (أو الجهة الصالحة) عقد الشراكة.
- (21) يعين الشخص العام لجنة توجيهية ومكتب لإدارة المرحلة التأسيسية ومراقبة تنفيذ المشروع المشترك.

كما تُطبَّق أحكام قانون الشراء العام رقم 2021/244 على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تجريها البلديات في كل ما لا يتعارض مع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص¹¹⁸.

من الواضح إن المراحل بين اقتراح فكرة المشروع وتوقيع عقد الشراكة في القانون رقم 2017/48 تستغرق سنوات لإتمامها هذا في حال لم يتم تعطيل أي مرحلة من هذه المراحل بفعل سياسي عائد لتغير الوزراء الأعضاء في المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة أو لتغير مجلس الوزراء ككل نتيجة الانتخابات أو طرح الثقة أو الاستقالة أو الفراغ، مما يعقد عملية البت بالمشروع المشترك ويؤثر تأثيرًا مباشرًا على ثقة المستثمرين وتبدل الظروف التي وضعت دفا تر الشروط على أساسها.

ثانيًا: أهم بنود عقد الشراكة

في حال تم تخطي جميع هذه المراحل عندها يوقع عقد الشراكة من قبل السلطة المخولة التوقيع باسم الشخص العام أي رئيس المجلس البلدي أو رئيس اتحاد البلديات وممن يمثل شركة المشروع. كما ويوقع عند الاقتضاء من قبل الشريك الخاص وأي طرف آخر معني. يجب أن يتضمن عقد الشراكة الأمور التالية¹¹⁹:

- 1) موجبات الأطراف على أنواعها وحقوقهم.
- 2) أسس تمويل المشروع المشترك.
- 3) مدة عقد الشراكة، على ألا تتجاوز هذه المدة خمسة وثلاثين عامًا من تاريخ توقيع عقد الشراكة.
- 4) الإيرادات التي ستقاضيها شركة المشروع من الشخص العام، أو التي سيتقاضيها الشخص العام من شركة المشروع بحسب طبيعة المشروع المشترك وذلك لقاء قيام شركة المشروع بالأعمال الموكلة إليها بموجب عقد الشراكة، وكيفية تقاضي تلك الإيرادات.
- 5) الرسوم والبدلات والجعالات العائدة للمشروع المشترك التي تجيز الحكومة أو المجلس البلدي أو مجلس الاتحاد استيفائها من قبل شركة المشروع باسم الشخص العام المعني ولحسابه.
- 6) مؤشرات تقييم أداء شركة المشروع. (Key Performance Indicators)

118 المادة 3 الفقرة 5 من قانون الشراء العام رقم 2021/244.

119 المادة 10 من القانون رقم 2017/48.

- (7) التقارير التي يجب أن تعدها شركة المشروع حول تنفيذ المشروع المشترك والتي يجب أن تحيلها حكماً إلى الشخص العام والمجلس.
- (8) توزيع المخاطر بين الشخص العام وشركة المشروع بالإضافة إلى التدابير والإجراءات التي يجب إتباعها للحد من وقع تلك المخاطر.
- (9) الضوابط التي ترعى تعديل شروط العقد الأساسية.
- (10) الضمانات والتعهدات والالتزامات التي قد تعطى لتنفيذ المشروع المشترك من قبل شركة المشروع و/أو الشريك الخاص و/أو الشخص العام.
- (11) الأموال والأموال العائدة إلى الشخص العام والتي توضع طيلة مدة عقد الشراكة بتصرف شركة المشروع لتنفيذ موجباتها، بالإضافة إلى حقوق وموجبات شركة المشروع فيما خص هذه الأملاك والأموال.
- (12) كيفية تحويل المشروع المشترك عند حلول أجله إلى الشخص العام عندما تقتضي ذلك طبيعة المشروع.
- (13) إجراءات تأمين استمرارية المشروع والأعمال موضوع عقد الشراكة لدى انتهائه بحلول أجله أو بفسخه أو في حال إخلال شركة المشروع في تنفيذ موجباتها التعاقدية.
- (14) الإجراءات والجزاءات التي تلحق بأطراف العقد في حال إخلالها بأي من موجباتها التعاقدية والآليات التفصيلية لتطبيق تلك الجزاءات.
- (15) الأصول المتبعة لحل النزاعات، بما فيها الوساطة والتحكيم الداخلي والدولي.

ثالثاً: مميزات شركة المشروع¹²⁰

يجب أن تكون شركة المشروع شركة مغفلة خاضعة لأحكام قانون التجارة اللبناني وأسهمها إسمية. يعفى رئيس مجلس إدارة وأو مدير عام شركة المشروع الأجنبي من موجب الحصول على إجازة عمل. لا يجوز للشريك الخاص التفرغ عن أسهم شركة المشروع (مشروع ذات طابع بلدي) إلا بعد موافقة المجلس البلدي أو مجلس الاتحاد. تعفى المقدمات العينية المقدمة من الشخص العام عند تأسيس شركة المشروع من معاملة التحقق المنصوص عليها في المادة 86 من قانون التجارة يتم التخمين من قبل جهة مستقلة ذات خبرة دولية. يمثل الشخص العام طيلة مساهمته في شركة المشروع بعضو على الأقل يعين من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص أي وزير الداخلية والبلديات. تجوز مشاركة الشخص العام في رأسمال الشركة بأية نسبة كما يجوز وضع العقارات المملوكة من الشخص العام بتصرف الشريك الخاص إنما لا تخضع الشركة لرقابة

¹²⁰ H. MELKI, "Lebanon, The Public-Private Partnership Law review", *The Law Review*, 6th ed., 2020, p. 128.

ديوان المحاسبة. إذا تطلب تنفيذ المشروع المشترك استملاك عقارات خاصة، يمكن للمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة أو لشركة المشروع أن يطلبوا من الشخص العام استملاك تلك العقارات. تطبق في هذه الحالة أصول الاستملاك ويجب أن تصدر قرارات وضع اليد ونقل الملكية في مهلة أقصاها ستة أشهر من تاريخ صدور مرسوم إعلان المنفعة العامة. تلحظ الدولة نفقات المشروع المشترك التي تقع على عاتقها في الموازنة العامة وتحدد مدة عقد الشراكة بما لا يزيد عن 35 عامًا. كما يمكن استعادة شركة المشروع من الأحكام المتعلقة بتشجيع الاستثمارات في لبنان وقانون تسنيد الموجودات.

رابعاً: استعادة الشريك الخاص وشركة المشروع من أحكام القانون رقم 2001/360 المتعلق بتشجيع الاستثمارات في لبنان¹²¹

يستفيد الشريك الخاص وشركة المشروع من أحكام القانون رقم 2001/360 والمتعلق بتشجيع الاستثمارات في لبنان¹²².

121 المادة 16 من القانون رقم 2017/48.

122 وقد جاء في الأسباب الموجبة للقانون أنه:

"...ويمكن تلخيص أهداف هذا القانون الرئيسية على الشكل التالي:

- 1- تشجيع المستثمرين على الاستثمار في القطاعات الإنتاجية في لبنان عبر منحهم حوافز مالية وضريبية متعددة وفقاً لمعايير محددة وإعطاء سلة من الإعفاءات والتسهيلات الخاصة لبعض المشاريع الاستثمارية الضخمة ذات المنفعة الكبيرة على لبنان عبر نظام عقود سلة الحوافز أو الـ Package Deal الجديد المقترح.
- 2- تبسيط وتسريع معاملات المستثمرين لا سيما فيما يتعلق بإصدار التراخيص اللازمة لمشاريعهم بواسطة آلية الشباك الواحد لإصدار التراخيص الجديدة - Stop - One shop for Permitting. وهي آلية فعّالة ومرنة تختصر الخطوات الإدارية المطلوبة وتضمن سير معاملات الترخيص بعيداً عن الروتين الإداري والبيروقراطي المعقدة، على أن تفتح هذه الآلية الباب أمام إصلاح إداري شامل في المستقبل.
- 3- المساهمة الفعّالة في إحقاق الإنماء المتوازن في المناطق اللبنانية كافة عبر تقسيم لبنان الى ثلاث مناطق استثمارية (أ. ب. ج) تتناسب فيها الاعفاءات والحوافز الممنوحة مع الحاجات الإنمائية في كلّ منطقة مما يساعد على خلق فرص عمل جديدة والحدّ من الهجرة الى المدن.
- 4- توفير مرجعية قانونية وإدارية موحّدة تنظّم الاستثمار في القطاعات الإنتاجية الأساسية وتحدّد الحوافز المالية والتسهيلات الإدارية الممنوحة، كما تؤكد على حماية حقوق المستثمرين خاصة فيما يتعلّق بحماية مصالحهم وملكيّتهم الخاصّة وضمان استثماراتهم وتوفير السبل العادلة والناجحة لحلّ نزاعاتهم، وذلك تماشيًا مع الاتفاقيات الدولية التي قد ينضمّ إليها لبنان في المستقبل.

وقد تم تعزيز دور مؤسسة تشجيع الاستثمارات في لبنان (المؤسسة)¹²³ من خلال إعطائها الأدوات اللازمة لجذب الاستثمارات¹²⁴، إذ تحل المؤسسة حصرًا فيما خص المشاريع الخاضعة لأحكام القانون المذكور محل جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات في منح التراخيص الإدارية والاجازات الواجبة باستثناء تلك التي يعود منحها لمجلس الوزراء، وذلك مع مراعاة القوانين المرعية المتعلقة بتنظيم المناطق (Zoning) وحماية البيئة. تعرض المؤسسة على البلديات طلب ابداء الرأي حول الترخيص بإقامة مشروع معين في نطاق البلدية، وفي حال الخلاف بين المؤسسة وإحدى البلديات حول إقامة هذا المشروع في نطاقها يرفع الامر الى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب¹²⁵.

ومن جهة اخرى، نصت المادة 15 من القانون رقم 2001/360 المذكور أعلاه على ما يلي:

"ان عقد سلة الحوافز (package deal) هو عقد تقوم بموجبه الدولة اللبنانية ممثلة بالمؤسسة بمنح المستثمر الراغب في تنفيذ مشروع معين الحوافز والاعفاءات والتخفيضات التي يقرها مجلس الادارة لهذا المشروع ضمن السقف المحدد في المادة 17 من هذا القانون على ان يلتزم المستثمر بموجب هذا العقد بتنفيذ مشروعه وفقا للشروط والمهل الواردة فيه وتحت طائلة ترتيب المفاعيل المنصوص عليها في العقد تحدد حقوق وموجبات كل من المؤسسة والمستثمر بشكل مفصل في متن العقد بما في ذلك التزام المستثمر بتنفيذ المشروع ضمن مهلة معينة يخضع العقد لمصادقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد التوقيع عليه من قبل المؤسسة والمستثمر".

هذا النوع من الحوافز يتلاءم مع المشاريع الكبرى ذات تأثير واسع على إيجاد فرص عمل. بحيث أن معايير القبول هي التالية¹²⁶:

- حجم الاستثمار؛

5- تطوير الاستثمار في قطاعات التكنولوجيا والمعلوماتية والاتصالات والإعلام عبر تأمين حوافز وتسهيلات خاصة بها وعبر المساهمة في شركات معنية بهذه القطاعات.

6- تطوير إنتاج وتصدير السلع الزراعية والصناعية عبر المساهمة في رأسمال شركات مساهمة معنية بإنتاج و/أو توضيب و/أو تجميع و/أو تصنيع و/أو تحويل المنتجات الزراعية و/أو الصناعية و/أو الحيوانية اللبنانية من أجل تحفيز الاستثمار في القطاعات الإنتاجية..."

123 المرسوم رقم 2002/9304 الذي حل "المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات" المنشأة بموجب المرسوم رقم 1994/5778 ونقل الحقوق والموجبات فيها الى المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان".

¹²⁴ <https://investinlebanon.gov.lb/ar/about_us>

125 المادة 6 من القانون رقم 2011/360.

¹²⁶ <[https://investinlebanon.gov.lb/ar/doing_business/investment_incentives/package_deal_contract_\(pdc\)](https://investinlebanon.gov.lb/ar/doing_business/investment_incentives/package_deal_contract_(pdc))>

- عدد فرص العمل؛
- القطاع.

وبموجب المادة 17 من القانون رقم 2011/360 المذكورة أعلاه، تمنح المشاريع التي تنطبق عليها المعايير كحد اقصى الحوافز التالية:

- إعفاء كامل من ضرائب الدخل الناتجة عن المشروع وذلك حتى 10 سنوات؛
- إعفاء كامل من الضريبة على أرباح أسهم المشروع وذلك حتى 10 سنوات؛
- إعفاء كامل من الرسوم المتعلقة بتسجيل العقارات في السجل العقاري ومن رسوم الافراز والضم والفرز والتامين العقاري ورسم تسجيل عقود الايجارات في السجل العقاري بالنسبة للعقارات التي ستشيد عليها المشاريع موضوع عقود سلة الحوافز شرط التعهد بتنفيذها في خلال مهلة خمس سنوات من تاريخ تسجيل العقار في السجل العقاري تحت طائلة إلزام المستثمر المتخلف عن تنفيذ مشروعه بدفع غرامة توازي ثلاثة اضعاف الرسوم التي كانت متوجبة اصلاً؛
- تخفيض رسوم إجازات العمل والإقامة الى %50 كحد أقصى؛
- تخفيض رسوم رخص البناء المنوي تشييدها واللازمة لتحقيق المشروع الاستثماري المستفيد من احكام عقود سلة الحوافز بنسبة تصل الى %50 كحد اقصى؛
- الحصول على إجازات عمل من كافة الفئات شرط ان يحافظ المشروع المستفيد من عقود سلة الحوافز على العمالة الوطنية عبر توظيف لبنانيين اثنين على الاقل مقابل كل أجنبي وتسجيلهم في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي؛
- تعفى الشركات المغفلة على أنواعها التي يكون هدفها تملك و/أو إدارة مشروع استثماري مستفيد من أحكام عقد سلة الحوافز من موجب وجود أشخاص لبنانيين طبيعيين أو معنويين في مجالس إدارتها.

وتجدر الاشارة الى انه باستثناء المشاريع الخاضعة لنظام عقود سلة الحوافز، يقع على عاتق المستثمر الذي حصل على موافقة مجلس ادارة الشركة على اخضاع مشروعه الاستثماري للقانون رقم 2011/360 المذكور، ان يتقدم من المؤسسة بطلب الحصول على الرخص اللازمة للمباشرة بالعمل بمشروعه في خلال مهلة ثلاث سنوات من تاريخ صدور قرار مجلس الادارة المذكور تحت طائلة سقوط حقه بالاستفادة من احكام القانون المذكور.

وقد حدد المرسوم رقم 9311 تاريخ 2002/12/21 معاييرًا واحدة لكل قطاع من القطاعات المشمولة بالمادة الثانية من القانون رقم 2011/360، أي قطاعات الصناعة والزراعة والتصنيع الزراعي والسياحة والمعلوماتية والتكنولوجيا والاتصالات والاعلام، وغيرها من القطاعات التي يحددها مجلس الوزراء بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، والراغبة من الاستفادة من الإعفاءات والتخفيضات والحوافز المنصوص عليها في القانون المذكور، دون الأخذ بعين الاعتبار أنواع وفئات المشاريع الاستثمارية ضمن كل قطاع.

ولكن في ظل أهمية تشجيع اقتصاد المعرفة والذكاء الصناعي واستخدام الطاقة البديلة والحاجة الى تطوير قطاعات الزراعة والصناعة والاعلام والاتصالات والسياحة، اقتضى تعديل هذه المعايير بموجب المرسوم رقم 9704 تاريخ 07/07/2022 خصوصًا لجهة حجم الاستثمار بما يتناسب مع خصائص كل فئة ضمن كل قطاع¹²⁷.

127 نصت الأسباب الموجبة للمرسوم رقم 2022/9704 أنه يهدف الى:

- تنمية قطاعي الزراعة والتصنيع الزراعي والحفاظ على قدرتهما في استيعاب اليد العاملة
- الحفاظ على جودة المنتجات اللبنانية من خلال تأمين امتثال مؤسسات الزراعية والتصنيع الزراعي بمعايير الجودة العالمية
- جعل لبنان مركز لتصدير المنتجات الزراعية والصناعات الزراعية على الصعيدين الاقليمي والعالمي
- تحقيق التنمية الريفية
- المحافظة على الصناعات التقليدية وفرص العمل التي تؤمنها
- تحفيز الصناعات اللبنانية على استخدام التكنولوجيا لتطوير عمليات التصنيع
- تشجيع إقامة الفنادق والمشاريع السياحية الأخرى في كافة المناطق اللبنانية
- تطوير السياحة الترفيهية في لبنان
- تنمية القطاعات القادرة على خلق قيمة مضافة عالية وتشجيع الرواد في مجال التكنولوجيا
- تنمية القطاعات المبنية على التطور العلمي والقادرة على التصدير/ والتي تتمتع بقدرة تنافسية عالية
- ترويج وتطوير الخدمات ذات القيمة المضافة المرتبطة بقطاع الاتصالات
- تحسين بيئة الاعمال عبر تطوير البنية التحتية للاتصالات
- تعزيز تنمية إنتاج برامج المعلوماتية المتخصصة
- جعل لبنان مركزا لمجال الاعلام على الصعيد الاقليمي
- تشجيع الروابط بين كافة المؤسسات في مجال الاعلام وتحقيق التكامل فيما بينها
- تنمية مراكز الابحاث والتطوير
- تشجيع المستثمرين على استخدام الطاقة البديلة والحفاظ على الموارد الطبيعية

وبالتالي لدى البلديات الواقعة ضمن نطاق المناطق المحددة في القانون رقم 2001/360 فرصة حقيقية لجذب الاستثمارات دون الحاجة الى توقيع عقود إدارية مع اي مستثمر من القطاع الخاص. أما في حال كان العقد من العقود التي تخضع للقانون رقم 2017/48 فسينتقد الشرك الخاص أو شركة المشروع من أحكام القانون رقم 2001/360 بغض النظر إذا كانت البلدية تقع ضمن نطاق المناطق المحددة في القانون 2001/360 أم لا وبغض النظر إذا كانت البلدية شريكاً في شركة المشروع أم لا.

خامساً: استفادة الشريك الخاص وشركة المشروع من أحكام القانون رقم 2005/705 والمتعلق بتسنيده الموجدات

كنا قد أشرنا الى إمكانية البلديات واتحاد البلديات من الاستفادة من قانون تسنيده الموجدات ولكن هنا يمكن لشركة المشروع والتي تكون البلدية أو اتحاد البلديات شريكاً فيها أن تستفيد من قانون تسنيده الموجدات التي هي ملك الشركة.

سادساً: التعديلات الواجب إدخالها على قانون تنظيم الشراكة

نشرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالتنسيق مع المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة على موقع رئاسة مجلس الوزراء تحت خانة المرصد الوطني-الخصخصة والشراكة، تعديلات على القانون رقم 2017/48 اعتباراً فيها أن المواد التالية بحاجة الى تعديل للأسباب التالية:

- لم تجز الفقرة 2 من المادة 9 للشريك الخاص بالتفرغ عن جزء من أسهمه في شركة المشروع للدائنين قبل بلوغ المشروع المرحلة التشغيلية، إلا بعد موافقة مجلس الوزراء وهذا من شأنه إضعاف قابلية الممولين لتمويل أي مستثمرين محليين.
- لم تجز الفقرة 4 والفقرة 5 من المادة 10 من القانون لشركة المشروع بتحصيل الرسوم والبدلات والبعالات من المنتفعين لحسابها مباشرة، واستطراداً لم تجز بالاستعانة بحساب escrow لدى مصرف تجاري في لبنان مما يشكل اشكالية لدى المستثمرين المحتملين ودائنيهم أي الممولين، ويلغي أي فرصة للشراكة في الوضع الحالي.

- لم تجز الفقرة 10 من المادة 10 للشخص العام عقد اتفاقات مباشرة مع ممولي الشريك الخاص و/أو شركة المشروع، تتضمن الموافقة على شروط التمويل، وتنظيم الاجراءات بين الشخص العام والممولين عند إخلال شركة المشروع بالتزاماتها التعاقدية واعطائهم حق التدخل Step in Rights للحلول مكان الشريك الخاص في شركة المشروع عبر تعيين ممثل عنهم فيها.
- لم تعف الفقرة 4 من المادة 13 شركة المشروع من الرسوم البلدية ومن رسم الطابع المالي وهذه الرسوم المرتفعة ستحملها شركة المشروع التي بدورها ستحملها للدولة مما سيزيد من كلفة المشروع أو من فرص عدم حصوله.

تجدر الإشارة الى أن قانون الشراكة رقم 2017/48 يخلو من تقسيم واضح للمنقولات وغير المنقولات التي تعود ملكيتها للشخص العام وما يدخل منها في ملكية شركة المشروع، كما يخلو قانون الشراكة من نصوص تحدد ما يمكن أن يكون موضوعاً ل ضمانات عينية أم لا على هذه الأموال.

كما أن القانون لم يعالج مسألة الاعتراضات التي قد تقدم من العارضين خلال عملية اختيار الشريك الخاص ولم تصدر نصوصه التطبيقية المنصوص عليها في المادة 17 منه على الرغم من مرور أكثر من ست سنوات على إقراره.

لذا بات لزاماً إجراء تعديل على قانون الشراكة يخفف من مراحل إرساء العقد على شركة المشروع ويعالج النواقص التي أشرنا إليها أعلاه.

الفصل الثالث: خضوع البلديات لقانون الشراء العام

افترت البلديات ولفترة طويلة الى نظام خاص بالمناقصات حيث اكتفت البلديات الكبيرة منها بالاستيحاء من المرسوم رقم 1959/2866 المتعلق بنظام المناقصات في الدولة¹²⁸ كما طبقت قانون المحاسبة العمومية على الرغم من عدم إصدار المراسيم التي تحدد شروط تطبيقه عليها¹²⁹. أما سائر البلديات فكان يطبق عليها المرسوم رقم 1982/5595 الذي يحدد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية.

128 إ. معلوف، "الشراء البلدي: فرصة لنمو المؤسسات المحلية"، مجلة معهد باسل فليحان، عدد 6، ص 54.

129 المادة 240 من المرسوم رقم 1963/14969 (قانون المحاسبة العمومية).

أما وقد دخل قانون الشراء العام رقم 2021/244 حيز التنفيذ في 29 تموز 2022 أعطى القانون لكل بلدية أو اتحاد بلديات الحق بإجراء كافة عمليات الشراء لديها، بدءاً من تحديد حاجاتها حتى دراسة السوق وتحضير دفاتر الشروط، إلى إطلاق المناقصة وتسلم العروض من العارضين، حتى تقييم العروض وتحديد العرض الفائز وإرساء العقد، وصولاً إلى تنفيذ وإدارة العقد.

في المقابل سمح القانون لجميع أصحاب المصلحة بالاطلاع على إجراءات الشراء وتمكّنهم من التدخّل والاعتراض في حال وجود خلل¹³⁰.

من هنا، أصبحت جميع عمليات الشراء العام من لوازم وأشغال وخدمات التي تقوم بها البلديات واتحادات البلديات خاضعة لأحكام قانون الشراء العام، سواء كان تمويل العقد من أموال الموازنة أو الخزينة أو من قروض داخلية أو خارجية أو هبات غير مقيّدة بشروط الواهب، مع مراعاة أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدوليّة المبرمة مع الدولة اللبنانية¹³¹.

علمًا أنه قد تم استثناء من أحكام القانون رقم 2021/244، الشراء الذي يهدف إلى منح أيّ التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار، إلا فيما يتعلق بالإجراءات التي تسبق منح الامتياز أو الاحتكار، حيث تخضع تلك الإجراءات إلى المبادئ العامة المنصوص عليها في قانون الشراء العام فيما لا يتعارض مع أي نصوص خاصة واردة في قوانين أخرى¹³². ولكن هل تطبق أحكام قانون الشراء العام على بيع أموال البلديات الخاصة بالتراضي أو باستدراج العقود أو بالمزايدة العمومية؟

تنص المادة 46 من قانون المحاسبة العمومية على أنه: " تباع اموال الدولة غير المنقولة وفقا للاحكام المختصة بها".

وبما أن الفقرة الأولى من المادة 114 من قانون الشراء العام قد ألغت المواد 121 حتى 151 من قانون المحاسبة العمومية، الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 وتعديلاته، والتي تتضمن الأحكام الخاصة بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات.

دليلك الى قانون الشراء العام 2021/244، معهد باسل فليحان، موقع مجلس النواب الإلكتروني: 130 <<https://www.lp.gov.lb/CustomPage?Id=52>>.

131 الفقرة 1 من المادة 3 من قانون الشراء العام رقم 2021/244.

132 المادة 3 الفقرة 4 من قانون الشراء العام رقم 2021/244.

وبما أن المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بتاريخ 12/6/1959 تنص على أنه:

"تطبق على البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية الاحكام المختصة بصفقات اللوازم والاشغال ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

لذا تطبق على بيع أموال البلديات بالتراضي أو باستدراج العروض أو بالمزايدة العمومية أحكام قانون الشراء العام¹³³.

وفي هذا السياق، ونظرًا لأهمية الموارد التي تؤمنها المزايدات للدولة اللبنانية في ظل العجز المالي، وبما أن إدراج قيمة عقود المزايدات بالليرة اللبنانية يلحق غبنًا بالموارد العائدة للدولة سيما أن المستثمرين يحصلون إيراداتهم في معظم الاحيان بالعملة الاجنبية، أصدرت هيئة الشراء العام توصية دعت فيها الى إعادة تخمين كل عقود الاستثمار السارية المفعول بالعملة الاجنبية، وايضًا تحديد سعر الافتتاح في المزايدات وعقود البيع والاستثمار الجديدة بالعملة الاجنبية وفقاً لأحكام المادة 5 من قانون الشراء العام¹³⁴.

أولاً: المبادئ العامة وطرق الشراء التي تحكم قانون الشراء العام

حددت المادة الاولى من القانون رقم 2021/244 المبادئ التي يركز عليها والتي اعتبرها من الانتظام القانوني العام وهي كما يلي:

- 1) تطبيق الإجراءات التنافسية كقاعدة عامة.
- 2) إتاحة فرص متكافئة دون تمييز للمشاركة في الشراء العام.
- 3) توفير معاملة عادلة ومتساوية وشفافة ومسؤولة لجميع العارضين والملتزمين.
- 4) علنية الإجراءات ونزاهتها ومهنتها بشكل يفعل الرقابة والمحاسبة.
- 5) تشجيع التنمية الاقتصادية المحلية والعمالة الوطنية والإنتاج الوطني على أساس القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، دون الإخلال بالفعالية.

133 مذكرة هيئة الشراء العام رقم 7/ه.ش.ع.2022 في موضوع مدى خضوع عمليات البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية لأحكام قانون الشراء العام.

134 توصية رقم 2/ه.ش.ع.2022 تاريخ 2022/10/13.

كما أخضع القانون عمليات الشراء إلى قواعد الحوكمة الرشيدة على أن تأخذ بالاعتبار مقتضيات التنمية المستدامة.

وضمن إطار احترام هذه المبادئ العامة، حدد القانون رقم 2021/244 سبعة طرق لإجراء الشراء العام هي كالتالي:

- (1) المناقصة العمومية¹³⁵: على الجهة الشارية إذا استخدمت طريقة شراء أخرى غير المناقصة العمومية أن تُصدر قراراً صريحاً ومعللاً يتم إدراجه في السجل المنصوص عليه في المادة 9 من قانون الشراء العام مع بيان الأسباب والظروف التي استندت إليها في تبرير استخدام تلك الطريقة.
- (2) المناقصة على مرحلتين: هي طريقة جديدة يمكن أن يتخللها مفاوضات ومناقشات مع العارضين.
- (3) طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية: تُستخدم حصراً للخدمات الاستشارية، كممثل الخدمات ذات الأثر الفكري أو الفني.
- (4) الاتفاق الإطاري: هي وسيلة لتأمين حاجات الجهات الشارية التي يُحتمل وقوعها على نحو متكرر والتي لا يمكن توقع تاريخ حصولها، بالإضافة إلى الحاجات التي تنشأ على نحو مستعجل بالنظر إلى طبيعتها. كذلك وضع القانون الإتفاق الإطاري كوسيلة شراء يمكن اعتمادها لحالات الشراء المركزي كسواء الأدوية او القرطاسية او النفط مثلاً.
- (5) طلب عروض الاسعار: يُشترط لاستخدام طلب عروض الأسعار أن تكون القيمة المقدرة لمشروع الشراء لا تتجاوز سقفًا ماليًا محددًا بمليار ليرة لبنانية في القانون.
- (6) الاتفاق الرضائي: يستخدم في حالات الكوارث والإغاثة، او الشراء السري او عند الشراء من مورد حصري أو من البلديات والمؤسسات العامة والمنظمات الدولية¹³⁶.

135 القانون رقم 2023/309 المتعلق بتعديل بعض مواد قانون الشراء العام رقم 2021/244 أجرى تعديلاً على الفقرة الثالثة من المادة 19 لجهة اشتراط موافقة هيئة الشراء العام على مطابقة العارضين للمعايير والإجراءات التي تستخدم وفقاً للمادة 7 من القانون، علماً أنّ هذه الموافقة لم يكن منصوص عنها سابقاً. كما أضيفت فقرة عاشره إلى المادة تنص على "أن تضع هيئة الشراء العام بالاشتراك مع الجهات المعنية معايير التصنيف بالصفقات المتشابهة وتصدرها بقرار تنظيمي". وهذا القانون هو موضوع طعن أمام المجلس الدستوري.

136 أضاف القانون رقم 2023/309 فقرة سادسة الى المادة 46 المتعلقة بشروط الانفاق الرضائي تسمح بالتعاقد رضائياً مع المستشفيات والمراكز الطبية والمختبرات.

7) الشراء بالفاتورة¹³⁷: يُشترط لاستخدام الشراء بالفاتورة أن تكون قيمة الشراء لا تتجاوز سقفًا ماليًا محددًا بمئة مليون ليرة لبنانية في القانون.

وقد أصبحت البلديات واتحاد البلديات ملزمة بالتقيد بنشر المعلومات المطلوبة بمقتضى أحكام هذا القانون ومراسيمه التطبيقية¹³⁸ على موقعها الإلكتروني إن وُجد¹³⁹، وعلى المنصة الإلكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام بشكل يضمن الشفافية مع مراعاة حق الوصول إلى المعلومات¹⁴⁰.

وخلافًا لأحكام المادتين 762 و809 من قانون أصول المحاكمات المدنية أجاز قانون الشراء العام للبلديات واتحاد البلديات أن تُدرج في شروط العقد الخاصة بنداً ينص على أن تُحلَّ بطريق التحكيم المنازعات التي تنشأ عن تنفيذ العقد ولا يكون البند التحكيمي نافذًا إلا إذا كان مُجازًا بقرار معلل من مجلس الوزراء.

من المفترض أن يشجع هذا القانون جميع المستثمرين المحليين والأجبيين على التقدم للاستثمار في مشاريع بلدية نظرًا لتعزيزه المنافسة وتكافؤ الفرص والنزاهة والشفافية واعتماده آلية سريعة للبت بالنزاعات التي تنشأ في مرحلة ما قبل توقيع العقود¹⁴¹.

ثانيًا: لجان التلزم والاستلام

تنص المادة 53 من قانون البلديات على أنه: "يُنخب المجلس البلدي من بين اعضاءه في بداية كل عام عضوين اصليين وعضوين رديفين يشكلان مع رئيس البلدية ونائب الرئيس هيئة لجنة المناقصات التي تتولى تلزم الصفقات

137 عدل القانون رقم 2023/309 المادة 60 المتعلقة بإجراءات الشراء بالفاتورة، حتى يتم الاكتفاء ببيان موقع من أصحاب الحق يتضمّن تفصيل الخدمات واللوازم والأشغال عند تعدّر تقديم فاتورة، أو الاكتفاء بعرض واحد عند تعدّر تأمين عرضين. 138 الإعلان، الإشعارات، التبليغات، الخطة السنوية، دفاتر الشروط، التعديل على دفتر الشروط، وثائق التأهيل المسبق، تمديد موعد تقديم العروض، الإعلان عن إرساء التلزم، قرار انتهاء العقد وأسبابه، سجل الاقصاء، توفير المساندة والنصح للجهات الشارية والعارضين، استطلاعات رأي تتعلق بتعديلات على القوانين المتعلقة بالشراء العام، التقرير السنوي لهيئة الشراء العام، لوائح بالأشخاص المخولين لأعضاء لجان التلزم والاستلام، إشعارات إعادة النظر والشكوى.

¹³⁹ A. TAHA, "What is Public e-Procurement and Are Municipalities Ready for It?", LCPS, Dec 05, 2022 (<<https://www.lcps-lebanon.org/articles/details/4754/article-%7C-what-is-public-e-procurement-and-are-municipalities-ready-for-it>>.)

140 الفقرة 4 من المادة 102 من قانون الشراء العام.

141 المواد 103 من قانون الشراء العام وما يليها.

البلدية وتلزم الرسوم التي يقرر المجلس البلدي وضعها في المزايدة. وللمجلس البلدي ان ينتخب ايضا لجانا من اعضائه لدراسة القضايا المناطة به ويمكن ان يستعين بلجان يعينها من غير اعضائه".

كما يختار المجلس البلدي لجان التلزم والشراء علماً أن قانون البلديات قد خلا من أي معايير إن لجهة كفاءة أعضاء هذه اللجان أو نزاهتهم أو شفافية أعمالهم 142 بينما رئيس لجنة الاستلام في البلديات التي تخضع للمرسوم 1982/5595 هو عضو في المجلس البلدي مما يثير موضوع استقلالية هذه اللجنة.

مع إقرار قانون الشراء العام نصت الفقرة الأولى من المادة 100 على أنه: تتألف لجنة التلزم لدى الجهة الشارية من رئيس وعضوين أصليين على الأقل ومن رئيس وعضوين رديين يكملان اللجنة عند غياب الرئيس أو أحد الأعضاء، على أن يكون عدد أعضائها دائماً مفرداً. يجب ألا يكون الرئيس أو الأعضاء في حالة تضارب مصالح مع المشاركين في إجراءات الشراء، وأن تتصرف اللجنة بشكل مستقل عن الجهة الشارية في كل أعمالها وقراراتها".

ونصت الفقرة 3 من المادة 101 من قانون الشراء العام على أن تُعيّن لجنة الاستلام لكل عملية شراء بقرار من السلطة التقريرية في البلديات وغيرها من الهيئات، وهي تختلف في قوامها وأعضائها عن لجنة التلزم ولا تضم الأشخاص الذين اشتركوا في الإشراف على التنفيذ أو الذين درسوا السوق أو وضعوا القيمة التقديرية للشراء.

كما نصت الفقرة 2 من البند (أولاً) من المادة 100 والفقرة الأولى من البند (أولاً) من المادة 101 من قانون الشراء العام بأن الموظفين المقترحين لعضوية هذه اللجان هم من الفئة الثالثة على الأقل ممن لديهم خبرة مثبتة في مجال الشراء العام و/أو من بين المدربين عليه أصولاً وفقاً لأحكام قانون الشراء العام. ترسل البلديات لوائحها إلى هيئة الشراء العام. بعدئذ، تعمد هذه الهيئة، وقبل نهاية شهر تشرين الثاني من العام نفسه، إلى توحيد اللوائح بلائحة موحدة ترسلها إلى هيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب للتقصي عن الأسماء المقترحة وبيان المخالفات المنسوبة إليهم أو العقوبات المقررة بحقهم، في حال وجودها. تُنقح الهيئة اللائحة النهائية وتشطب منها أسماء الملاحقين والمعاقبين وتضع هذه اللائحة بتصرف الجهات الشارية في قاعدة البيانات الخاصة على المنصة الإلكترونية لديها. لا تكون لائحة الأسماء علنية للعموم.

ولكن في التطبيق تبين أن الكثير من البلديات واتحادات البلديات قد واجهت مشاكل أساسية في إرسال اللوائح المطلوبة منها لعدم وجود العدد الكافي لديها من موظفي الفئة الثالثة مما انعكس أيضاً على استحالة في تشكيل لجان التلزم والاستلام.

وبما أن عدم تشكيل لجان التلزييم والاستلام من شأنه أن يعطل تطبيق قانون الشراء العام¹⁴³ عمد المجلس النيابي الى تعديل الفقرة الاولى والثالثة من المادة 101 (لجان الاستلام: تشكيلها ومهامها) بحيث تسمح باستكمال تشكيل لجان الاستلام من أعضاء المجلس البلدي في حال عدم وجود او نقص بعدد الموظفين في البلديات، على أن تطبق عليهم آليات وشروط المادة 101 من حيث مهل التشكيل والتدريب¹⁴⁴.

إلا أن المجلس الدستوري أصدر القرار رقم 2023/1 أبطل بموجبه المادة 119 من قانون الموازنة العامة لعام 2022 لمخالفتها أحكام المادة 83 من الدستور كونها من فرسان الموازنة ولا تراعي مبدأ سنويتها¹⁴⁵.

وعليه، وانطلاقاً من مبدأ عدم جواز حصول الفراغ التشريعي، واستناداً الى موجب تطبيق قانون الشراء العام وعدم تعطيل أحكامه المرتبطة بلجان فتح وتقييم العروض ولجان استلام المشتريات وتطبيقاً لنظرية الشكليات المستحيلة ومبدأ الاستمرارية القسرية للنصوص القديمة الى حين التمكن من تطبيق النصوص الجديدة¹⁴⁶، أصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً طلب فيه تأليف لجان التلزييم والاستلام في البلديات واتحاد البلديات وفقاً

143 تعميم صادر عن وزير الداخلية والبلديات بتاريخ 2022/08/24 يحمل الرقم 2022/م/24 ويتعلق بتطبيق قانون الشراء العام رقم 2021/244 من قبل البلديات واتحادات البلديات.

144 المادة 119 من القانون رقم 10/ تاريخ 2022/11/15 (قانون الموازنة العامة للعام 2022) المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 49 تاريخ 2022/11/15.

145 وقد جاء في حيثيات قرار المجلس الدستوري:

"حيث ان المادة 119 من القانون المطعون فيه نصت على تعديل المواد 46 و101 و60 من قانون الشراء العام، وحيث ان هذه المواد تتعلق حصراً بقانون الشراء العام وبأمور تنظيمية وإدارية لا علاقة لها بقانون الموازنة، وحيث ان النصوص التي تعدل قانوناً سبق إقراره، ينبغي أن تتصوي في صلب القانون المعدل كي يسهل الاطلاع عليها، ولا يجوز ان تدس في قانون الموازنة العامة، وحيث ان قانون الموازنة العامة يختلف بطبيعته عن القوانين العادية، ولا يجوز بالتالي ان تعدل هذه القوانين من ضمنه، لان في ذلك خروجاً على أصول التشريع،

لذلك يقتضي ابطال المادة 119 من القانون المطعون فيه لمخالفتها نص المادة 83 من الدستور، كونها تعتبر من فرسان الموازنة Cavalier budgétaire، ولا تراعي مبدأ سنويتها".

146 رأي هيئة التشريع والاستشارات رقم 2023/136 تاريخ 2023/2/23.

لأحكام النصوص السابقة لنهاج قانون الشراء العام، على أن تخضع في عملها للقواعد المحددة في المادتين 100 و101 من قانون الشراء العام¹⁴⁷.

علمًا أن المجلس النيابي قد اقر بتاريخ 2023/04/18 تعديلات على قانون الشراء العام لجهة إلغاء الفقرتين 2 و3 من المادة 100 والفقرتين 1 و2 من المادة 101 المتعلقة بتشكيل اللجان، وأضاف فقرة إلى المادة 101 نصت على أنه "يتم تأليف لجان التلزييم والاستلام لدى الجهات الشارية من أهل الخبرة والاختصاص، وفقًا لأسس تضعها هيئة الشراء العام، على أن تكون الأولوية في تشكيل هذه اللجان للمتدربين".

وفي المادة 76 التي تتحدث عن مهام هيئة الشراء العام، استبدل نص الفقرة 14 بالنص التالي: *التتحقق من مؤهلات أعضاء لجان التلزييم والاستلام لدى الجهات الشارية، وتضمن تقاريرها عند الاقتضاء مدى مطابفة هذه المؤهلات لشروط الخبرة والاختصاص المطلوبة*. فأسقط التعديل النص السابق الذي كان ينص على حفظ بيانات أعضاء اللجان في قاعدة بيانات على المنصة الإلكترونية المركزية لهيئة الشراء العام¹⁴⁸.

وقد رأى رئيس هيئة الشراء العام جان العلية في التعديلات المتعلقة بهذه المادة تحديدًا "ما يتوافق مع وضع الإدارات العامة في الظروف الراهنة الصعبة"، متوقعًا أن تنعكس مرونة أكبر في تشكيل لجان التلزييم والاستلام لدى الجهات الشارية، ومن ضمنها البلديات، لتتوافق مع ما تشكّله من لامركزية إقليمية، وذلك من دون إسقاط ضوابط الاختصاص، الكفاءة، والتدريب في أحد المعهدين المعتمدين بالقانون¹⁴⁹.

147 تعميم رقم 2023/5 تاريخ 2023/2/27 المتعلق بتطبيق أحكام قانون الشراء العام لناحية تشكيل لجان التلزييم والاستلام لدى الجهات الشارية بعد إبطال المادة 119 من قانون موازنة 2022 بموجب قرار المجلس الدستوري رقم 2023/1 تاريخ 2023/1/5.

148 حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة لم تنشر التعديلات في الجريدة الرسمية.

149 ل. برسحيان، "تعديلات قانون الشراء العام...أزالت معوقات تطبيقية؟"، جريدة نداء الوطن، تاريخ 2023/04/20.

الخاتمة

إن الاستقلال المالي للبلديات هو عنصر جوهري في تطبيق اللامركزية الادارية حيث اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي¹⁵⁰ أن القواعد المنصوص عليها في القوانين "لا يمكن أن تخفض حصة السلطات المحلية من الإيرادات ولا أن تقلص مواردها الإجمالية الى درجة إعاقة إدارتها الحرة". وقد اتى التعديل الدستوري الفرنسي للمادة 72-¹⁵¹ ليكرس هذا المبدأ حيث لم يعد بالإمكان تخفيض موارد السلطات المحلية عن المعدلات التي كانت لديها عام 2003 وفي كل مرة تنقل صلاحيات جديدة لهذه السلطات يجب أن يتم تأمين الموارد المالية اللازمة لها. وقد حدد القانون الفرنسي مصادر تمويل السلطات المحلية¹⁵² من هبات وتبركات ومساعدات من الدولة وضرائب مباشرة أو غير مباشرة يكون لها الحق في تحديد مطارحها ونسبها ومعدلاتها كما سمح القانون لهذه السلطات المحلية بالاقتراض من دون مصادقة سلطة الوصاية ولكن شرط أن يكون الاقتراض فقط لتغطية مصاريف استثمارية وضمن شروط معينة¹⁵³ تضمن الشفافية في تقدير كلفته وعدم خضوعه لتقلبات الفائدة أو العملة¹⁵⁴. وبخلاف موازنة الدولة، تخضع السلطات المحلية لمبدأ التوازن الحقيقي بين نفقاتها وإيراداتها السنوية¹⁵⁵ ويحق للمحافظ فقط مراقبة صحة الموازنة وشرعية الأعمال البلدية دون التدخل في مواءمتها أي أنه لا يعود له التصديق عليها أو ردها أو تعديلها، بل الطعن بها أمام غرف ديوان المحاسبة¹⁵⁶ أو لتجاوز حد السلطة أمام المحاكم الادارية¹⁵⁷. وتتمتع السلطات المحلية في فرنسا بصلاحيات واسعة في مجال التنمية الاقتصادية والتدريب المهني والتنظيم المدني والنقل على أنواعه والشؤون الاجتماعية والسكن والصحة والتربية والثقافة¹⁵⁸، ويمكن اللجوء الى الاستفتاء بمبادرة منها أو من الناخبين للتصويت على بعض السياسات أو المبادرات المحلية¹⁵⁹.

إنّ هذه الصلاحيات على أهميتها لا تعطي السلطات المحلية استقلالية حقيقية في تحديد مواردها المالية حيث تشكل مساهمة الدولة في موازنات السلطات المحلية نسبة كبيرة مقارنة بمستوى الدخل القومي وهذا يعود الى تاريخ فرنسا كدولة مركزية مقارنة مع دول أوروبية أخرى تعتمد النظام الفدرالي أعطت سلطاتها المحلية صلاحية

¹⁵⁰ C. Const., 2000-442 DC, 28 déc. 2000, Loi de finances pour 2001.

¹⁵¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹⁵² Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

¹⁵³ Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

¹⁵⁴ Décret en Conseil d'État 2014-984 du 28 août 2014 relatif à l'encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales, de leurs groupements et des services départementaux d'incendie et de secours, codifié aux articles R. 1611-33 et R. 1611-34 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹⁵⁵ Article L. 1612-4 du CGCT.

¹⁵⁶ Article L. 1612-8 du CGCT.

¹⁵⁷ Article L. 2131-6 du CGCT.

¹⁵⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁵⁹ Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local.

خلق بعض الضرائب لمواكبة احتياجاتها المالية. فهل يعني أن اللامركزية الادارية في الدول غير الفدرالية يجب أن تظل رهن الارادة السياسية المركزية للدولة أم أنه يمكن المضي نحو خيار آخر لا فدرالي ولا مركزي كما فعلت إيطاليا في التعديل الدستوري لعام 2001¹⁶⁰؟

في المبدأ، إن تمويل الجزء الأكبر من موازنات الإدارات المحليّة من خلال اللجوء إلى الضرائب المحليّة (ولو حصرت صلاحياتها بتحديد مطارح ومعدلات هذه الضرائب) هو عامل أساسي وضروري لتفعيل اللعبة الديمقراطية من خلال تحميل المجالس المنتخبة مسؤولية سياساتها أمام الرأي العام المحليّ. إذ أنه في كلّ مرّة يقرر هؤلاء رفع نسبة هذه الضرائب، يكونون ملزمين بأن يعلّلوا وبشكل واضح وشفّاف الاسباب التي تدفعهم إلى ذلك تحت طائلة المحاسبة في الانتخابات المقبلة. وبالتالي نكون قد حدّينا من تضخم النفقات العامة غير الضرورية أو تلك التي ينعهد التوافق التام حولها.

كما تصبح المجالس المنتخبة ملزمة بالحد من المخاطرة في مشاريعها الإنمائية بحيث تكتفي هذه المشاريع بالتمويل الذاتي.

إذاً في اعتماد الضريبة المحليّة وقع كبير على طريقة إدارة الإدارات المحليّة واتخاذ القرارات فيها. وهذا غير ممكن حين تعتمد هذه الأخيرة في موازنتها وإدارتها بنسبة كبيرة على المساعدات والرقابة المركزية.

الإنماء المتوازن من مسؤولية الدولة بالتوافق مع المجالس المحليّة

إن مبدأ الإنماء المتوازن المنصوص عليه في مقدمة الدستور اللبناني يركّز على إعادة توزيع الثروات بشكل عادل وعلى ضبط المالية العامة. إلا أنه إذا كانت اللامركزية الإدارية تقتض ترك خيار إدارة الشؤون المحليّة لمجالس منتخبة تتمتع باستقلالية مالية وموارد خاصة، فإن هذه الإدارات المحليّة لا تملك جميعها الموارد الكافية لتلبية حاجاتها. وهنا يبرز دور المجلس النيابي والدولة لسدّ هذا العجز وتأمين العدالة والمساواة في الإنماء.

من هنا أيضًا تنشأ ضرورة لوضع معايير علمية تأخذ بعين الاعتبار هذه الحاجات الاقتصادية والاجتماعية ومنها مثلاً مقارنة معدلات النمو الاقتصادي لهذه المناطق والدخل الفردي فيها والبطالة والتطور والإنتاج والأبحاث ونسب الفقر وتطور المواصلات والكثافة السكانية ونوعية الخدمات وخصوصيات ونقاط ضعف كلّ منها...

¹⁶⁰ Loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 (État et régions).

وهذه العدالة الإنمائية يضمنها عامودياً "مجلس القضاء" بين البلديات التي يتألف منها. أما أفقيًا، فالإنماء المتوازن بين جميع الأفضية، وكما ذكرنا، يبقى من مسؤولية الدولة. ويمكن ان يتم ذلك من خلال إنشاء صندوق يمول من موازنات الأفضية بالنسبة للمشاريع المشتركة فيما بينها ومن قبل الدولة عن طريق مساهمات تدفع للأفضية والبلديات.

اقتراح قانون اللامركزية الادارية (الصادر عن اللجنة الخاصة التي ترأسها الوزير السابق زياد بارود)¹⁶¹

بتاريخ 7 / 11 / 2012 أصدر رئيس مجلس الوزراء قرارا يحمل الرقم 166 / 2012 شكّل بموجبه لجنة لإعداد مشروع قانون اللامركزية الادارية برئاسة وزير الداخلية والبلديات السابق المحامي زياد بارود. وقد عقدت اللجنة 47 جلسة عمل توجت عام 2014 بصياغة مشروع قانون إداري عن اللامركزية الادارية من 147 مادة.

أهم ما جاء في مشروع القانون أنه اعتمد القضاء كوحدة لامركزية وألغى اتحادات البلديات والقائمقاميات ووظيفة القائمقام ونقل صلاحيات الأخير الى مجلس القضاء المنتخب. واعتمد الاقتراح نظاماً انتخابياً مركباً حيث اعطى كل قرية ومدينة، كدوائر انتخابية ضمن القضاء الواحد، الحق في انتخاب ممثليها الى الهيئة العامة لمجلس القضاء على اساس النظام الأكثرية وعلى دورة واحدة، على أن ينتخب رئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس إدارة القضاء من قبل الهيئة العامة للقضاء على اساس النظام النسبي واللائحة مقلدة، مكتملة او غير مكتملة وفقاً لترتيب محدد مسبقاً لا يمكن تعديله، على أن تفوز اللائحة التي حصلت على أكثرية مطلقة من أصوات المقترعين بجميع المقاعد. أما في حال عدم حصول إحدى اللوائح على اكثرية مطلقة من أصوات المقترعين، تعطى اللائحة التي حصلت على النسبة الأكبر من الأصوات 51% من مقاعد مجلس الإدارة، وتوزع المقاعد المتبقية على اللوائح الأخرى وفق النسب التي نالتها هذه اللوائح على ان تخرج من دائرة توزيع المقاعد اللائحة التي لا تحصل على 10% من أصوات المقترعين. يفوز بمركزي رئيس مجلس إدارة القضاء ونائبه المرشحان على اللائحة التي نالت أكبر نسبة من الأصوات، ويؤخذ بالاعتبار، بالنسبة لسائر اعضاء اللائحة، ترتيب أسمائهم فيها.

¹⁶¹ مشروع قانون اللامركزية الإدارية، الصادر عن اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية مع تقرير اللجنة المتضمن الأسباب الموجبة التفصيلية، 2014.

أما فيما يتعلق باختصاصات مجلس القضاء فأهمها إعطائه صلاحية تخطيط وتنفيذ أشغال البنى التحتية بما فيها إنتاج الطاقة وإنشاء جهاز خاص للسلامة المرورية وجهاز إحصائي وجهاز الحوكمة المحلية لإعداد الموارد البشرية وتنمية قدراتها وجهاز المعلوماتية مهمته مكننة الإدارة تسهيلاً للإجراءات الادارية والمالية والمساهمة في تطوير تكنولوجيا المعلومات على مستوى القضاء. كما أعطى مشروع القانون لمجلس القضاء حق فرض ضريبة تحسين على العقارات المستفيدة مباشرة من مشروع إنشائي تم تنفيذه، بنسبة 25% من قيمة التحسين. وأقر مشروع القانون إنشاء جهاز شرطة على مستوى القضاء، يرتبط مباشرة برئيس مجلس القضاء، وتعتبر شرطة القضاء قوة عامة مسلحة ومن عداد الضابطة العدلية. كما خصص المشروع باباً للشراكة بين مجالس الأفضية والقطاع الخاص أعطى فيه الحق لهذه المجالس للاتفاق مع شركات لبنانية من القطاع الخاص لتمويل و/أو إنشاء و/أو تطوير و/أو ترميم و/أو تأهيل و/أو تجهيز و/أو صيانة و/أو استثمار و/أو إدارة مشاريع لها طبيعة اقتصادية وذات منفعة عامة من دون اللجوء الى إصدار قانون خاص وفقاً لأحكام المادة 89 من الدستور.

وقد ألغى مشروع القانون كافة أنواع الرقابة المسبقة واعتبر قرارات مجلس إدارة القضاء نافذة بذاتها دونما حاجة لأي تصديق أو موافقة من اي مرجع كان، باستثناء القرارات المتعلقة بالأمر التالية، حصراً:

- مقتضيات الأمن القومي (دون أن يحدد ماهيتها)
- حماية المواقع الأثرية والطبيعية والعقود الواقعة عليها.
- المخططات التوجيهية العامة والتصاميم التفصيلية ونظام البناء والإفراز التابعين لها، لكامل القضاء أو لجزء منه.

أما واردات القضاء المالية فقد حددها مشروع القانون على الشكل التالي:

1. الرسوم

- الرسوم التي يستوفيتها القضاة مباشرة من المكلفين
- الرسوم السنوية والمقطوعة العائدة للتراخيص التي يصدرها رئيس مجلس القضاء
- 50% من رسوم التسجيل العقاري

2. الضرائب

- الضريبة على الأملاك المبنية الواقعة ضمن نطاق القضاء
- 20% من جداول التكلفة العائدة لضريبة الدخل
- الضريبة على الربح العقاري في حال التفرغ عن عقار غير مبني خلال خمس سنوات من تملكه، تكون نسبتها 5% من الفارق المحرز

3. إيرادات

- إيرادات أملاك القضاء والمشاعات الواقعة خارج النطاق البلدي
- مداخيل المشاريع التي يستثمرها القضاء مباشرة، وحصته من عائدات المشاريع التي يشارك في استثمارها

4. علاوات

- علاوات اشتراك واستهلاك المياه والكهرباء والهاتف الثابت الواقعة ضمن القضاء وخارج النطاق البلدي

5. واردات أخرى

- فوائد حسابات القضاء الدائنة لدى المصارف
- المساعدات والقروض
- الهبات والوصايا
- الغرامات على أنواعها

6. الصندوق اللامركزي

- حصة القضاء من عائدات الصندوق اللامركزي

وأخيراً في هذا السياق استحدث مشروع القانون الصندوق اللامركزي الذي يحل محل الصندوق البلدي المستقل ويتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي، ويتولى الإشراف على أعماله مجلس أمناء منتخبين من مجالس الأفضية والبلديات.

وقد حدّد مشروع القانون مصادر تمويل الصندوق اللامركزي كالتالي:

1. نسبة 25% من إجمالي إيرادات الضريبة على القيمة المضافة
2. نسبة 10% من إجمالي فواتير الهاتف الخليوي
3. نسبة 25% من إجمالي إيرادات الجمارك

4. نسبة 5% من مداخل شركات اللوتو من الإصدارات
5. نسبة 25% من رسوم الانتقال على التركات والوصايا
6. نسبة 50% من رسم المغادرة على المسافرين بطريق البر والجو والبحر
7. نسبة 6% من كامل قيمة أقساط عقود التأمين وملاحقتها
8. الرسوم على إشغال الأملاك العمومية
9. فوائد حسابات الصندوق المصرفية
10. الهبات والوصايا لمصلحة الصندوق

قسم مشروع القانون نسبة الأموال في الصندوق اللامركزي بنسبة 70% لمجالس الأفضية و30% للبلديات، وذلك بناء على مؤشرات ديموغرافية وجغرافية وتنموية وضريبية/مالية وهي:

- مؤشر واقع التنمية (10/4)
- مؤشر تحصيل الرسوم سنويًا (10/4)
- مؤشر عدد السكان المسجلين (10/1)
- مؤشر مساحة القضاء (10/1).

لم يتطراً مشروع القانون الى الحق بالاستفتاء بمبادرة من الناخبين أو من مجلس القضاء، كما انه لم يعط لمجالس الأفضية الحق بفرض ضرائب كون ذلك يتطلب تعديلاً دستورياً.

في المقابل تدرس لجنة نيابية فرعية (منبثقة عن اللجان النيابية المشتركة) للامركزية الإدارية اقتراح قانون مقدم من النائب سامي الجميل وتعديل لمادة وحيدة مقدم من النائب السابق زياد أسود ولخمس مواد مقدمة من النائب فريد البستاني. إلا أن هذا الاقتراح هو دون الحد الأدنى المطلوب للعبور الى اللامركزية الادارية الفعلية كما أنه يتبين من مداوات اللجنة الفرعية بان المواد الجوهرية التي وردت في هذا الاقتراح لم يتم البت بها وهذا دليل على عدم وجود إرادة فعلية لاعتماد اللامركزية لدى مجموعة كبيرة من النواب والأطراف السياسية.

بناء على ما تقدّم نسوق الاقتراحات التالية:

- عدم الخلط بين الفدرالية واللامركزية واللاحصرية.
- حصر دور الدولة بواجباتها الأساسية ومن ضمنها تأمين الانسجام الوطني والإينماء المتوازن بين مختلف المناطق.
- تطوير دور السلطة المركزية من خلال:
 - إنشاء وزارة مستقلة للمجالس المحلية والتنمية الإدارية.
 - إنشاء وزارة للتخطيط أو مجلس للإينماء المتوازن مهمته التخطيط والمساعدة على ابتكار طرق جديدة لتمويل المشاريع بين القطاع العام والخاص وتحديد الوظيفة الاقتصادية لكل قضاء من خلال وضع استراتيجية تحدها الدولة بالتوافق مع الإدارات المحليّة والمجتمع المدني بشكل لا تتنافس فيه الأفضية فيما بينها بل تتكامل.
 - تفعيل الحكومة الالكترونية والحكومة ومكافحة الفساد
 - تفعيل قانون الشراء العام
 - تفعيل المديرية العامة للإحصاءات
 - إنشاء هيئة إشراف مستقلة على الانتخابات
 - تعديل النظام الضرائبي وتفعيل الجباية
 - تفعيل إعداد الموظفين وتدريبهم
 - تفعيل المجلس الأعلى للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص
 - إنشاء المحاكم الادارية في الأفضية.
- تنظيم وتوزيع المرافق والخدمات العامة للدولة (لاحصريّة واسعة) بشكل عادل بين كافة الافضية وإلغاء منصب القائمقام وتعزيز دور المحافظ.
- اعتماد لامركزية إدارية واسعة على مستويين: البلديات ومجالس الأفضية (المجالس المحلية) على أن تكون منتخبة بالكامل.

- إجراء تقسيمات إدارية على أساس معطيات اقتصادية اجتماعية وديموغرافية.
- اعتماد القضاء (بعد إجراء التقسيمات) كمحور ومعيار للإنماء المناطقي المتوازن.
- إنشاء وظيفة عامة محلية منفصلة عن الوظيفة العامة للسلطة المركزية تكون تحت إشراف المجالس المحلية المنتخبة.
- إنشاء جهاز شرطة مهمته حفظ الأمن على مستوى القضاء.
- إعادة النظر في قانون انتخاب المجالس المحلية من خلال:
 - انتخاب رئيس البلدية ونائبه مباشرة من الشعب على أن تفوز اللائحة المتقدمة بالأصوات بأكثرية المقاعد وتوزع المقاعد الأخرى نسبياً بين اللوائح الأخرى بما يضمن حسن سير العمل اللامركزي والمحاسبة في آن واحد.
 - إعادة النظر في قانون الانتخاب على النحو الذي يتيح للناخبين الاقتراع بحسب مكان إقامتهم.
 - تقصير ولاية المجالس المحلية المنتخبة الى أربع سنوات.
 - يمكن للمجلس المحلي المستقبل تصريف الأعمال بانتظار إجراء انتخابات جديدة.
 - إضافة صلاحيات أخرى على اختصاصات المجالس المحلية منها صلاحيات القائمقام بعد إلغاء هذه الوظيفة وإنشاء وتطوير البنى التحتية، مروراً بإنتاج الطاقة والمشاريع ذات الطبيعة الاقتصادية والشراكة بين القطاعين العام والخاص والتدريب المهني ووضع خطة انمائية للقضاء وتنظيم النقل العام والخاص ووضع التصاميم العائدة للقضاء والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني وبعد موافقة البلديات كل ضمن نطاقها.
- تعديل الصلاحيات المالية والادارية للمجالس المحلية المنتخبة:
 - تعديل الدستور والقوانين المرعية الاجراء لتفادي الازدواج الضريبي بين الضريبة الوطنية العامة والضريبة المحلية على أن يُترك للإدارات المحليّة حرية تحديد مطارحها ومعدلاتها وعلى ألا تتجاوز نسباً معيّنة وأن تكون موزعة بين الضرائب على الدخل والقيمة المضافة والأملك المبنية.

- إعادة البحث بفعالية الرسوم والعلاوات ونسبها وكيفية وضعها وتحصيلها وزيادة معدلات 25 رسماً بلدياً.
- السماح للمجالس المحلية باقتراض الأموال من القطاع الخاص.
- اعتماد آلية لإعداد الموازنات تستند الى تقييم الأداء.
- تطوير نظام محاسبة موحد وتعميمه على جميع المجالس المحلية.
- إعطاء الشخصية المعنوية للصندوق البلدي المستقل والسماح له بتطوير أدوات تمويل البلديات واتحادات البلديات.
- إلغاء الوصاية والرقابة الإدارية المسبقة واعتماد الرقابة اللاحقة على شرعية الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية المنتخبة مما يضمن لهذه الأخيرة حرية المبادرة إن من خلال التعاقد الإداري أو من خلال عدم التقيّد بسقف مالي للإنفاق شرط تطوير وتحديث مواد القانون الإداري بشقه المتعلق بالعقود الإدارية والمشاريع العامة والصفقات وإنشاء فروع محلية لديوان المحاسبة العامة Cours Régionales des Comptes في الأفضية لضمان الشفافية وللحدّ من الفساد والتفريط بالمصلحة العامة.

- تعزيز الشراكة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة من خلال:

- مساهمة الدولة في واردات الإدارات المحلية على أساس مؤشرات علمية مراعاةً للإنماء المتوازن، على أن تخضع سنوياً لمناقشة المجلس النيابي.
 - تعريف الحاجات وتحديد الأهداف وألوية تنفيذها وواجبات كل طرف عبر عقود زمنية تجمع بين الدولة من جهة والإدارات المحليّة من جهة ثانية.
 - عقد مؤتمر سنوي للإدارات المحلية لتقييم التجارب المختلفة وللتسيق والتخطيط.
 - ضرورة وضع تقرير دوري كل ثلاث سنوات يحلّل ويراقب وضع الإنماء المتوازن واللامركزية الإدارية، يقدم إلى مجلس النواب لدراسته وإصدار التشريعات المناسبة إذا لزم الأمر.
- اعتماد لامركزية مرفقية الى جانب اللامركزية الجغرافية.

إن تحقيق الغاية المرجوة من اعتماد اللامركزية الإدارية بشقها الاقتصادي - المالي بما يعزز تمويل البلديات وبالتالي الانماء المتوازن، لا يمكن أن يتم إلا في إطار عملية اصلاحية متكاملة سياسياً واقتصادياً وإدارياً وقضائياً. فالإصلاح كلُّ متكامل يحقّقه التلاقي بين الإرادتين السياسية والشعبية¹⁶².

162 لائحة غير شاملة بالقوانين والمراسيم الأساسية التي يجب تعديلها والمتعلقة مباشرة بصلاحيات المجالس المحلية والمنتخبة الإدارية والمالية:

- 1- المرسوم الاشتراعي 1977/118
- 2- المرسوم الاشتراعي 1983/82
- 3- المرسوم الاشتراعي 1967/50
- 4- المرسوم الاشتراعي 1959/115
- 5- المرسوم الاشتراعي 1959/2460
- 6- القانون 2001/360
- 7- القانون 1992/60
- 8- القانون 1988/60
- 9- المرسوم 1959/114
- 10- المرسوم 1963/14969
- 11- المرسوم 1965/3489
- 12- المرسوم 1979/1917
- 13- المرسوم 1982/5595
- 14- المرسوم 1996/8485
- 15- المرسوم 1997/10388
- 16- المرسوم 2000/4082
- 17- المرسوم 2001/379