رازي وديع الحاج
نائب في البرلمان اللبناني

الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب

جانب دولة رئيس مجلس النواب
الأستاذ نبيه برّي المحترم

الموضوع: اقتراح قانون معجل مكرر يرمي إلى إنشاء "الصندوق البلدي المستقل" لتوزيع الأموال المشتركة للبلديات واتحادات البلديات.

المرجع: المادة 18 من الدستور.
المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس النيابي.

نودعكم ربطاً اقتراح قانون معجل مكرر يرمي إلى إنشاء "الصندوق البلدي المستقل" لتوزيع الأموال المشتركة للبلديات واتحادات البلديات تطبيقاً للمادة 87 من قانون البلديات، مرفقاً بمذكرة الأسباب الموجبة، ونتمنى على رئاستكم إدراجه على جدول أعمال أول جلسة تشريعية سنداً للمادة 101 وما يليها من النظام الداخلي للمجلس النيابي.

بيروت في 2023/01/25

النائب
رازي الحاج

اقتراح قانون معجل مكرر يرمي إلى إنشاء
"الصندوق البلدي المستقل"
لتوزيع الأموال المشتركة للبلديات واتحادات البلديات

مادة وحيدة:

1- إلى حين إقرار قانون اللامركزية الإدارية، ينشأ صندوق مستقل يسمى "الصندوق البلدي المستقل" يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي ويعرف بما يلي بـ "الصندوق".

يكون للصندوق الطبيعة الخاصة ولا يخضع للنظام العام للمؤسسات العام الصادر بالمرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13.

يحلّ الصندوق المستحدث محلّ الصندوق البلدي المستقل القائم المنظم بالمرسوم رقم 1917 تاريخ 1979/4/6 وتعديلاته، بجميع مهامه وصلاحياته وفقاً لأحكام هذا القانون.

2- يقتصر دور الصندوق على توزيع أموال المنصوص عليها في المادتين 87 و88 من قانون البلديات وتقديم الاقتراحات الآيلة إلى تحسين وتطوير عمل الصندوق بما في ذلك معايير التوزيع ونسبه.

3- يتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة الذي يتخذ جميع القرارات الضرورية من أجل لذلك ويفوض الرئيس تنفيذها والتوقيع عنه تجاه الغير.

4- يكون للصندوق مقرّ خاص به تضعه إحدى البلديات بتصرفه دون أي أعباء وتتولى وحدها النفقات التشغيلية.

5- تبدأ ولاية مجلس الإدارة وتنتهي مع ولاية المجالس البلدية.

6- يتألف مجلس الإدارة من رؤساء البلديات القائمة، يجري انتخاب إثنين منهم عن كل قضاء من قبل رؤساء البلديات أو من يحلّ مكانهم قانوناً في حال شغور مركزهم، وفق نظام أكثري بسيط في مهلة شهر من تاريخ إعلان نتائج انتخابات المجالس البلدية وذلك بناء على دعوة من المحافظ.

ينتخب مجلس الإدارة رئيساً ونائب رئيس وأمين سرّ له لمدة ولايته من بين أعضائه في مهلة أسبوع من تاريخ تشكيله.

يجري انتخاب مجلس الإدارة والرئيس ونائب الرئيس وأمين السرّ بحضور نصف الأعضاء الفعليين ممن يتألف منهم، ويفوز المرشح الحائز على الأكثرية المطلقة في الدورة الأولى وعلى الأكثرية النسبية في الدورات التي تلي وعند تعادل الأصوات يفوز الأكبر سناً. يجري التصويت بطريقة الاقتراع السري ولا يجوز التصويت بالوكالة.

فور نفاذ هذا القانون يصار إلى انتخاب أعضاء مجلس إدارة الصندوق وفقاً لأحكام هذه المادة للولاية المتبقية للمجالس البلدية.

7- تعيّن الحكومة بمرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية مفوضاً للحكومة لدى الصندوق يحضر جلساته دون أن يكون له حق التصويت.

تحدد مهام مفوض والحكومة وآلية عمله بمرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية على أن تكون رقابته مؤخرة.

8- يجتمع مجلس الإدارة مرة في الشهر على الأقل بناء على دعوة خطية من رئيسه وكلما دعت الحاجة، ويتحتم على الرئيس دعوة مجلس الإدارة الى الاجتماع إذا طلب منه ذلك ثلث أعضاء المجلس الفعليين على أن تذكر في طلب الأسباب الداعية ومواضيعه.

تتخذ قرارات مجلس الإدارة بالأكثرية المطلقة من العدد الفعلي الذي تتألف منه وإذا تعادلت يكون صوت الرئيس مرجحاً.

9- يضع مجلس الإدارة نظاماً داخلياً خاصاً بالصندوق يحدد فيه نظام اجتماعاته وجدول الأعمال والمناقشات والمحاضر وغيرها من الأمور الإجرائية والإدارية، ويكون له جهاز إداري وفني يتألف من الموظفين والعاملين في البلديات ينتدبون وفقاً للأصول لهذه الغاية ويستمرون في قبض رواتبهم وتعويضات النقل والانتقال من البلديات، على تراعى في اختيارهم معايير المساواة والعدالة في تمثيل الأقضية كافة.

10- تودع أموال الصندوق في مصرف لبنان ضمن حساب خاص باسم "الصندوق البلدي المستقل". يتم تحريك هذا الحساب وفقاً لأصول تحدد بقرار مجلس إدارة الصندوق على أن يُفوض رئيس المجلس بالتوقيع.

11- يتوجب على محتسب الخزينة المركزي في وزارة المالية، وعلى المحتسب المركزي في المديرية العامة للجمارك، كل فيما يختص به، تصفية حصص البلديات من الرسوم التي تستوفيها الدولة وذلك في نهاية كل شهر وايداعها لدى مصرف لبنان في حساب "الصندوق البلدي المستقل".

12- يتوجب على المؤسسات العامة والخاصة والمختلطة والمصالح المستقلة، تحويل أموال العائدة للصندوق البلدي المستقل مباشرة بصورة فصلية تطبيقاً للمادة 55 من القانون رقم 379 تاريخ 2001/12/14 المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، والمتأتية عن الضريبة على القيمة المضافة المفروضة والمستوفاة من المشتركين بخدمات الماء والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية من قبل الإدارات والمؤسسات المذكورة وفقاً للأصول المحددة في القانون والتي يجري تأدية حاصلاتها إلى الصندوق البلدي المستقل فيما يعود للخدمات التي يقع الاشتراك فيها خارج النطاق البلدي.

13- لا يترتب على إدارة الصندوق أية أعباء أو نفقات ولا يكون له موازنة خاصة به على أن تقتطع نفقات مكتب تدقيق حسابات الصندوق من حسابه بقرار من مجلس الإدارة.

14- يحظر صرف أي مبالغ من الحساب الخاص باسم "الصندوق البلدي المستقل" المفتوح في مصرف لبنان لدفع أي رواتب أو أجور أو نفقات من أي نوع كانت لأي جهة كانت غير تلك المتعلقة بتوزيع الحصص على البلديات واتحادات البلديات خلافاً لأحكام هذا القانون.

15- تطبق أحكام المرسوم رقم 1917 تاريخ 1979/4/6 في ما يتعلق بتحديد أصول وقواعد تنظيم أموال الصندوق البلدي المستقل المستحدث بموجب هذا القانون في كل ما لا يتعارض وأحكامه.

توزع الأقسام عن الحصص العائدة للاتحادات البلديات (دعم موازنة الاتحادات ومشاريع التنمية) وللبلديات (دعم موازنة البلديات ومشاريع التنمية) المنصوص عليهما في المادتين 9 و12 من المرسوم رقم 1979/1917 بقرار من مجلس إدارة الصندوق.

يمكن بقرار من مجلس إدارة الصندوق اقتطاع المبالغ المستحقة عن عدم دفع حصص البلديات الأعضاء في الاتحاد وفقاً لأحكام المادة 133 من قانون البلديات ودفعها مباشرة إلى صندوق الاتحاد.

16- يتعاقد مجلس الإدارة بصورة سنوية مع مكتب محلي لتدقيق حسابات الصندوق معترف به ومنتسب إلى نقابة خبراء المحاسبة المجازين يختاره مجلس الإدارة بأكثرية ثلثي أعضائه الفعليين وذلك لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد.

على المكتب أن ينجز تدقيقه ويضع تقريره عن السنة المالية المنصرمة قبل شهر نهائية شهر شباط من السنة التالية ويرفعه على مجلس إدارة الصندوق ويبلغ نسخة عنه من مفوض الحكومة.

17- تقبل جميع قرارات الصندوق المتعلقة بتوزيع أموال البلديات واتحادات البلديات المشتركة الطعن أمام مجلس شورى الدولة وفقاً للأصول الموجزة المطبقة أمامه.

18- يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

الأسباب الموجبة

لما كان بموجب المادتين 87 و88 من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30، تودع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات على أن تحدد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل بنصوص تطبيقية بعد استشارة مجلس شورى الدولة.

ولما كان قد صدر المرسوم رقم 1917 تاريخ 1979/4/6 الذي حدد أصول وقواعد تنظيم أموال الصندوق البلدي المستقل، وقد نص على أن تودع أموال البلديات من حاصلات العلاوات المشتركة في مصرف لبنان باسم الخزينة العامة، ويفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية حساب خاص باسم "الصندوق البلدي المستقل"، يتم تحريكه بقرار مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية.

ولما كانت أحكام المرسوم رقم 1979/1917 المذكور وتعديلاتها، قد نصت على أن تؤخذ من حساب الصندوق البلدي المستقل نفقات الرواتب والاجور والتعويضات التي يتقاضاها عاملون من خارج الملاك في وزارة الداخلية البلديات، ونفقات اللوازم والاشغال والخدمات التي تخصص لجميع البلديات وغيرها، على أن تحدد قيمة هذه النفقات سنوياً بقرار مشترك يصدر عن وزيري الداخلية والمالية.

ولما كانت أموال الصندوق توزع وفقاً للمرسوم المذكور بعد حسم النفقات المذكورة أعلاه، على البلديات واتحادات البلديات بموجب مرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات.

ولما كان المرسوم المذكور قد منح أيضاً مجلس الوزراء حق تكليف إدارة عامة أو مؤسسة عامة تنفيذ اللوازم والأشغال والخدمات البعض البلديات دون غيرها بحيث تتقلص حكماً حصة البلديات غير المستفيدة بصورة تدريجية.

ولما كانت البلديات واتحادات البلديات وعلى الرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة وبالاستقلالين المالي والإداري، غير أنها عملياً ليس لها السلطة الإدارية والمالية على الرسوم والحاصلات البلدية المشتركة العائدة إليها. إذ وفقاً للمادة 87 من قانون البلديات تودع أموال العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات أمانة في صندوق بلدي مستقل في حين نص المرسوم رقم 1917 على أن تودع في مصرف لبنان باسم الخزينة العامة وعلى أن يفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية حساب خاص يتم تحريكه بقرار مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية.

ولما كان ما أتى به المرسوم رقم 1979/1917 يتيح للسلطة المركزية التصرف بأموال البلديات لوحدها ومن تلقاء نفسها دون الرجوع إلى البلديات واتحادات البلديات كشراء سندات خزينة أو تسديد ما يترتب عليها من مستحقات مالية، وهذا ما حصل منذ العام ١٩٩٢ حين كانت تقتطع عائدات من الصندوق ويتم التصرف بها من قبل الحكومة منفردة دون تسديدها للبلديات واتحادات البلديات بصورة دورياً.

ولما كان من الراهن أن السلطة المركزية بموجب المرسوم رقم 1979/1917 هي التي تملك زمام الأمور في تحريك حساب الصندوق البلدي المستقل والتصرف بالأموال وترتيب نفقات عليه دون الرجوع إلى البلديات واتحادات البلديات أو أخذ موافقتها أو حتى إعلامها.

ولما كانت التجربة في توزيع العائدات المشتركة للبلديات من قبل الصندوق البلدي المستقل تطبيقاً للمرسوم رقم 1979/1917 هي غير مشجعة لا بل فاشلة وتعتورها تعقيدات وإشكاليات إدارية ومالية فضلاً عن التأخير المستمر في الإفراج عن الأموال البلدية والتصرف بها من قبل السلطة المركزية التي هي مودعة لديها أمانة كما ينص قانون البلديات.

ولما كانت البلديات في لبنان هي نواة اللامركزية الإدارية التي تستدعي مقابل نقل الصلاحيات الإدارية، توفير القدرات المالية. ولما كان التمويل بالنسبة للبلديات هو العامود الفقري الذي يتيح لها الاستمرار في الحياة وتنفيذ المشاريع المطلوبة منها وتقديم الخدمات البلدية وإدارة المرافق العامة المحلية.

ولما كانت الرسوم والعلاوات البلديات تعتبر مصدر التمويل الرئيسي للبلديات واتحادات البلديات بما في ذلك الحاصلات المشتركة في ما بينها والتي يتولاها الصندوق البلدي المستقل اليوم تطبيقاً للمرسوم رقم 1979/1917.

ولما كان وانطلاقاً لما سبق، فإن مصدر التمويل هذا للبلديات واتحادات البلديات عن طريق الصندوق البلدي المستقل القائم قد ضعف نتيجة عدم الالتزام بالدفع الدوري مما عرقل العمل البلدي لمدة السنوات المتعاقبة، هذا فضلاً عن أن الصندوق يغذي نفقات أخرى مختلفة دون الرجوع إلى البلديات أو اتحادات البلديات وأخذ موافقتها ودون وجود سقف لهذا الإنفاق.

ولما كان لا بدّ من إعادة الحق إلى أصحابه، وبالتالي فإن المشرع اللبناني عندما منح البلديات واتحادات البلديات الاستقلال المالي والإداري فهو سلم بأهليتها وحريتها في إدارة جميع أموالها بما في ذلك العائدات المشتركة، فلا يسع بعد ذلك تمكين السلطة المركزية التنفيذية، كما حصل مع المرسوم رقم 1979/1917، من التصرف بالأموال المشتركة للبلديات واتحادات البلديات عبر إعطائها أمر تحريك حسابات هذه الأموال وحجزها والتأخير في الإفراج عنها وتوزيعها وصرفها على نفقات غير مشتركة دون الرجوع إلى السلطات المحلية وأخذ موافقتها.

ولما كان قانون البلديات رقم 1977/118 لم يحدد في المادتين 87 و88 منه طبيعة الصندوق البلدي المستقل

لذلك، جرى إعداد اقتراح القانون المعجل المكرر الحاضر الذي يرمي إلى إنشاء الصندوق البلدي المستقل يتولى توزيع أموال البلديات واتحادات البلديات، ويتمتع من أجل ذلك بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي، ويكون له الصفة الخاصة ولا يخضع للنظام العام للمؤسسات العامة ولا يكون له موازنة خاصة به ويقتصر دوره على توزيع الأموال المشتركة دون ترتيب أعباء عليها، ويتألف من مجلس إدارة من رؤساء البلديات القائمة بمعدل إثنين عن كل قضاء يجري انتخابهم من قبل رؤساء البلديات وفق نظام أكثري بسيط على أن ينتخب مجلس الإدارة رئيساً ونائب رئيس وأمين سرّ له. وتعيّن الحكومة مفوضاً للحكومة لدى الصندوق لمراقبة مؤخرة على أعماله، فضلاً عن رقابة محاسبية ومالية خارجية من قبل مكتب محاسبي متخصص تقتطع نفقاتها من حساب الصندوق. وينص اقتراح القانون على أن تودع أموال الصندوق في مصرف لبنان ضمن حساب خاص باسم "الصندوق البلدي المستقل" يتم تحريكه بقرار مجلس إدارة الصندوق على أن يُفوض رئيس المجلس بالتوقيع عنه، على أن تخصص أموال حصراً للبلديات واتحادات البلديات دون أي نفقات من أي نوع كانت، وتكون جميع قرارات الصندوق قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة وفقاً للأصول الموجزة المطبقة أمامه.