

## تمويل العمل البلدي في لبنان: بين تباطؤ الدولة ومحدودية قدرة البلديات ودور الجهات المانحة



### كوثر دارة

باحثة اقتصادية ومستشارة في شؤون إدارة المالية العامة - بيروت

### ملخص

يمثل تمويل العمل البلدي أحد أبرز التحديات التي تواجه البلديات في لبنان، نظراً إلى عدم وجود منهجية واضحة ومحددة تمكّن البلديات من تحصيل إيراداتها العادية، سواء من ضرائبها المباشرة أو من تحويلات الصندوق البلدي المستقل والمؤسسات العامة الأخرى. تكمن هذه المشكلات أساساً في انعدام الشفافية في طريقة احتساب الأموال المستحقة للبلديات، سواء من جانب الدولة أو من جانب المؤسسة العامة، وفي تعدد مصادر الرسوم والضرائب على نحو يصعب إدارة الموارد بكفاءة، وفي عدم كفاءة آليات توزيع هذه الأموال، وتدني مستوى الجباية في عدد من الضرائب والرسوم التي تموّل، بجزء منها، العمل البلدي، إضافة إلى عدم وجود آليات تمويل مدروسة المخاطر ومنسّقة بين الجهات المانحة كافة.

### الكلمات المفتاح

بلديات، تمويل، صندوق بلدي مستقل، لبنان، صناديق التمية المحلية، التنمية المحلية.

### مقدمة

تعوّل أدبيات التنمية الحالية على أنظمة الحكم المحلي كي تؤدي دوراً أساسياً في حفز التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، لأسباب متعددة ترتبط بوعي هذه السلطات ومعرفةتها من كُتب - مقابلة بالحكومة المركزية - بواقع التنمية وحاجاتها ومتطلباتها على المستوى المحلي وقدرتها بالتالي على التجاوب بدينامية أعلى مع أي متغيرات تطرأ في المجتمعات المحلية، ولا سيّما على مستوى اتخاذ القرارات وتنفيذها. غير أن هذا الدور يتطلب أن يكون لدى هذه الأنظمة الموارد اللازمة، وبخاصة المالية والبشرية والتنظيمية، إضافة إلى المرونة الكافية في الإدارة المالية وفي آليات اتخاذ القرار.

في ظل الوضع القانوني والتنظيمي الحالي للبلديات في لبنان، يُطرح سؤال أساسي حول مدى قدرة البلديات في لبنان على تأدية دورها التنموي وعلى أن تكون شريكاً فعالاً في إدارة واستيعاب الأزمات المستمرة والمتتالية، وليس آخرها أزمة النزوح/ اللجوء السوري ومعالجة ملف النفايات وما ينتج منه من تداعيات سلبية على مختلف الصعد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

ومن الضروري الإشارة إلى أن توافر التمويل ومرونة آلياته لا يمثلان العائقين الوحيديين في وجه الدور الذي يمكن أن تؤديه البلديات في عملية التنمية، إذ يضاف إليهما عقبات تنظيمية وقانونية وسياسية متعددة تحد من قدرة البلديات على القيام بهذا الدور، كالصلاحيات الممنوحة للبلديات في إدارة المنشآت العامة والرقابة المتعددة على العمل البلدي والقدرات الفنية والتقنية المتوافرة لإدارة التنمية المحلية.

يطرح هذا المقال موضوع تمويل البلديات في لبنان وبخاصة لناحية المصادر الحالية المتاحة لتمويل العمل البلدي، وكفاية هذا التمويل وأثره في عملية التنمية المحلية، وهو يضيء أيضاً على قدرة البلديات وهامش الحرية المتاح لها للقيام بمشاريع تنموية في المجتمعات المحلية، وعلى الفرص الضائعة لدى البلديات والدولة، وبالتالي لدى المواطن، نتيجة التعاطي الحالي مع الشأن المالي البلدي. ولا بد من الإشارة هنا إلى ندرة المعلومات المتاحة حول مالية البلديات، ولا سيّما الموازنات وقطع الحساب سواء الفردي أو المجمّع، وهو ما يجعل التحليل المالي أمراً صعباً جداً ويطرح تساؤلات حول الشفافية المالية للحكم المحلي في لبنان، الأمر الذي قد يؤثر في قدرة البلديات على جذب تمويل من خارج المصادر التقليدية كالهبات ومشاريع الشراكة مع مؤسسات تنموية محلية أو دولية.

أظهر الاستبيان الذي أجراه المعهد المالي أن بلدية جونيه - وهي بلدية كبيرة نسبياً من حيث عدد السكان - تعتمد على رسوم المكلفين كمصدر أول لإيراداتها وعلى تراخيص البناء كمصدر ثانٍ، في حين تمثّل الإيرادات المتأتية من تحويلات الصندوق البلدي المستقل في المرتبة الثالثة. ويبين الاستبيان أيضاً أن بلدية الغبيري - التي يبلغ عدد المقيمين فيها 250,000 نسمة - تعتمد في إيراداتها على الرسوم المباشرة في حدود الـ 90 في المئة، والبقية تأتي من الصندوق البلدي المستقل. من جهة أخرى، تعتمد بلدية صغيرة كبلدية تل معيان، البالغ عدد المقيمين فيها 8,000 نسمة، كلياً على إيراداتها من الصندوق البلدي المستقل.

### أولاً: مصادر تمويل العمل البلدي

يحدد قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30) مختلف مصادر التمويل المتاحة للبلديات وذلك من خلال المادة 86 منه؛ وهي على النحو التالي (كما وردت في القانون): (1) الرسوم التي تستوفيهها البلدية مباشرة من المكلفين؛ (2) الرسوم التي تستوفيهها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية؛ (3) الرسوم التي تستوفيهها الدولة لحساب جميع البلديات؛ (4) المساعدات والقروض؛ (5) حاصلات أملاك البلدية، بما في ذلك كامل إيرادات المشاعات الخاصة بها؛ (6) الغرامات؛ (7) الهبات والوصايا.

تتركز الإيرادات الرئيسية للبلديات في المصادر الأساسية الآتية:

#### I- الرسوم التي تستوفيهها البلديات مباشرة من المكلفين

يبلغ عدد الرسوم التي تستوفيهها البلديات نحو 36 رسماً، تم تحديدها في قانون الرسوم والعلاوات البلدية (رقم 88/66 تاريخ 12 آب 1988). وهي تتضمن الرسوم على القيمة التأجيرية والترخيص بالبناء والمجارير والأرصفة وإشغال الأملاك العمومية البلدية ورسوم الإعلانات وغيرها من الرسوم. غير أن البلديات تعتمد أساساً على عدد محدود من هذه الرسوم، ولا سيّما الرسم على القيمة التأجيرية ورخص البناء والمجارير والأرصفة، أما بقية الرسوم فلا يبدو أن البلديات تقوم بجبايتها نظراً إلى صعوبة التحقق منها وإلى قيمها الضئيلة مقابل تكلفة جبايتها. ولا تتوافر معلومات كافية حول مجمل إيرادات البلديات من هذه الرسوم، غير أن تقديرات غير رسمية تشير إلى أنها أقل من نصف إيرادات البلديات الإجمالية (48 في المئة)، وهي تتأتى بمعظمها من ثلاثة رسوم رئيسية هي الرسم على القيمة التأجيرية ورسم المجارير والأرصفة

استحداث آلية للتنسيق بين الجهات المانحة التي تقوم بمشاريع مشتركة مع البلديات، ووضع تقارير حول المشاريع المنفذة كافة التي يمكن أن تؤثر في السياسات العامة للحكومة

ورسم تراخيص البناء (LCPS, 2012).<sup>(1)</sup> ينسجم ذلك مع هو متعارف عليه دولياً، إذ إن الضريبة العقارية (على المساكن والمؤسسات) تمثل المصدر الرئيسي للإيرادات على المستوى المحلي. يستدل من طبيعة الرسوم البلدية وأنواعها أنها ترتبط إلى حد كبير بأعداد المقيمين وتطور الوحدات السكنية من جهة، كما ترتبط إلى حد كبير بتطور القطاعات الاقتصادية وبخاصة السياحة والتجارية. وبطبيعة الحال، يتراجع اعتماد البلديات على الرسوم المباشرة مع تدني عدد المقيمين وتراجع النشاط الاقتصادي. ولا تتوافر هنا أيضاً معلومات كافية حول نسب الجباية، غير أنه من الواضح - نظراً إلى طبيعة بعض الرسوم التي تتطلب جهازاً بشرياً كبيراً لجبايتها، وهو ما لا تملكه البلديات - أن نسب الجباية متدنية جداً وبخاصة على الرسوم الضئيلة.

## 2- الرسوم التي تستوفيهما الدولة لحساب جميع البلديات

تؤلف هذه الرسوم علاوات تضاف إلى الضرائب والرسوم التي تجبى بواسطة الخزينة اللبنانية ويتم اقتطاعها لتغذية حساب الصندوق البلدي المستقل. تشمل هذه الضرائب والرسوم الضريبة على الأملاك المبنية للعقارات الواقعة ضمن نطاق البلديات ورسوم التسجيل العقارية وضريبة الدخل ورسم الانتقال على التراكات والوصايا والهبات، والرسوم الجمركية على السلع المستوردة وأقساط عقود التأمين، والضريبة على أرباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية، ورسوم المحروقات السائلة، ورسوم تسجيل السيارات والمركبات الآلية والدراجات الآلية، ورسوم التبغ والتبناك والسيكار المعد للاستهلاك الداخلي.

عدم انتظام مواعيد التحويلات وتأخرها عن موعد حدوث استحقاقها الفعلي يؤدي إلى عدم وضوح في الرؤية المالية للبلديات، ويحد من قدرتها على التخطيط المالي وعلى مواجهة أية أزمات طارئة قد تحدث محلياً

يتم احتساب هذه الإيرادات في وزارة المالية حيث تُقتطع حصة البلديات وتحوّل مباشرة إلى حساب الصندوق البلدي المستقل. ولا تحوّل الأموال إلى البلديات إلى حين صدور المرسوم الخاص بتوزيع العائدات موقّفاً من جانب كل من وزير المالية والداخلية والبلديات. يفصل بين تحقق الإيرادات الفعلي وصدور المرسوم فترة زمنية طويلة نسبياً قد تتجاوز السنتين، إضافة إلى تسجيل تأخير كبير في تنفيذ التحويل الفعلي من جانب وزارة المالية. وقد بلغت قيمة الرسوم التي تستوفيهما الدولة لمصلحة جميع البلديات وفق المرسوم رقم 1508<sup>(2)</sup> بتاريخ 5/3/2015 نحو 492.5 مليار ليرة عام 2013، أي ما يوازي 3 في المئة من إجمالي إيرادات الموازنة والخزينة المحقّقة في العام نفسه. صدر مرسوم التوزيع في آذار 2015 لكن لم يتم تحويل الأموال إلى البلديات حتى تاريخ كتابة هذا المقال.

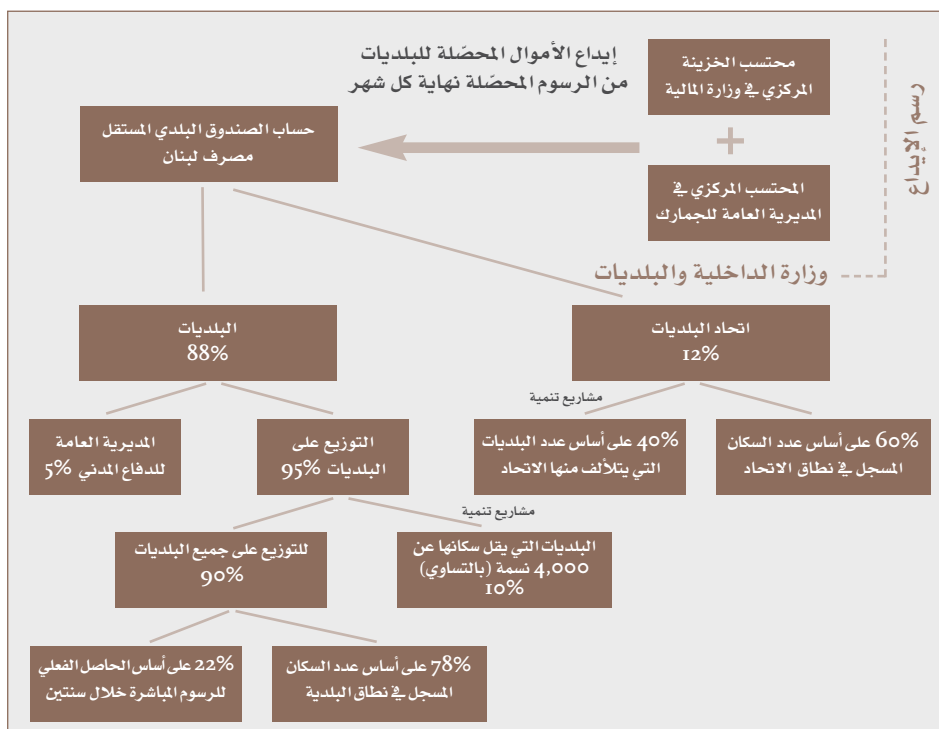
يحدد المرسوم إسمياً الحصة المالية للبلديات ولاتحادات البلديات كافة. تبلغ حصة اتحادات البلديات 12 في المئة من إجمالي إيرادات الصندوق، مقابل 88 في المئة توزّع على البلديات، بعدما يُقتطع منها 5 في المئة لحساب المديرية العامة للدفاع المدني، ثم يوزّع ما تبقى على البلديات بحسب التثقيل الآتي:

- 90 في المئة من الأموال تُوزّع على البلديات بحسب السكان المسجلين في سجلات الأحوال الشخصية (78 في المئة) وبحسب الحاصل الفعلي للرسوم المباشرة لكل بلدية (22 في المئة).
- 10 في المئة من الأموال تُوزّع على البلديات التي يقل عدد سكانها عن 4,000 نسمة لتمويل مشاريع تنمية.

ويشير المرسوم أيضاً إلى اقتطاع نسبة 40 في المئة من حصة البلديات المستفيدة من الصندوق لتغطية نفقات النظافة وجمع النفايات ومعالجتها وطمرها وصيانة المجاري والأقنية، وهي تتم إعادتها إلى حساب الصندوق البلدي المستقل ليصار إلى دفعها للشركات الملتزمة مباشرة عبر وزارة المالية.

## الرسم البياني رقم (I)

## آلية تحصيل وتوزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل

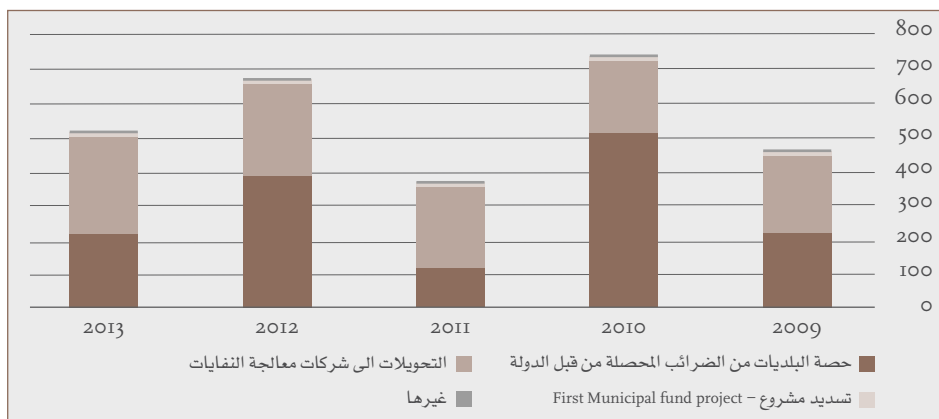


المصدر: المرسوم رقم 1508 تاريخ 2015/3/5 (توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل عن عام 2013).  
المرسوم رقم 1917 تاريخ 1979/7/6 (تحديد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل).

ويظهر الرسم التالي التحويلات الفعلية إلى البلديات خلال الفترة 2009-2013، التي تبين التنامي المستمر لتكاليف معالجة النفايات المقتطعة من حصص البلديات واتحادات البلديات المستفيدة:

## الرسم البياني رقم (2)

## توزيع إيرادات الصندوق البلدي المستقل بحسب تحويلات وزارة المالية



المصدر: التقارير السنوية حول المالية العامة، وزارة المالية 2008-2013.

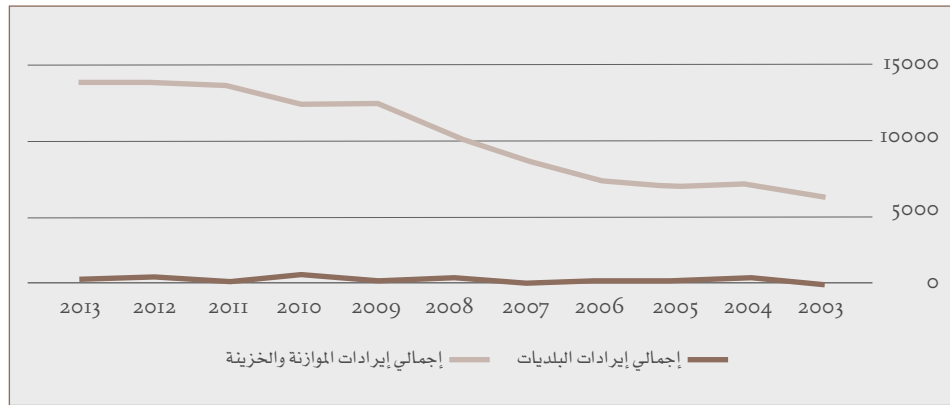
بلغت تحويلات وزارة المالية من الصندوق البلدي المستقل نحو 59I مليار ليرة عام 2013 توزعت على النحو الآتي:

- 29I مليار ليرة صافي التوزيع على البلديات واتحادات البلديات (49.2 في المئة من إيرادات الصندوق).
- 285 مليار ليرة كتحويلات لشركات جمع النفايات ومعالجتها (48.2 في المئة).<sup>(3)</sup>
- 13 مليار ليرة لسداد قرض البنك الدولي (2.2 في المئة) (المشروع الأول للبنى التحتية البلدية).
- 2 مليار ليرة متفرقات (0.4 في المئة).

ويشير ذلك إلى التكلفة المرتفعة لمعالجة النفايات التي تستهلك أكثر من نصف إيرادات البلديات المتأتمية من الصندوق البلدي المستقل والذي يمثل أساساً لإيرادات معظم البلديات، وهو ما يؤثر سلباً في تمويل المشاريع التنموية الأخرى. وتعد تكلفة معالجة النفايات في لبنان مرتفعة، لذا من المهم إعادة النظر في هذه التكلفة، إذ إن احتواءها من شأنه أن يتيح موارد إضافية للبلديات لتقوم بدورها التنموي. يبيّن الرسم التالي تطور الإيرادات البلدية (كما وردت في المراسيم المتلاحقة عن السنوات 2008-2013) مقابلة بتطور إجمالي إيرادات الدولة. ويلاحظ هنا تباطؤ نمو إيرادات البلديات مقابلة بتزايد نمو إيرادات الدولة، في حين أن منحى تطور إيرادات كل من الجهتين يفترض أن يكون متشابهاً إلى حد ما.

### الرسم البياني رقم (3)

تطور إيرادات الموازنة الخزينة وإيرادات البلديات (مليار ل.ل.)

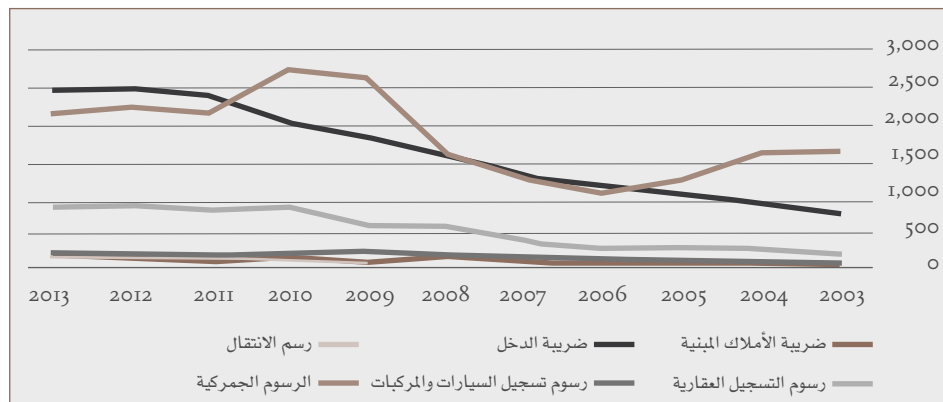


المصدر: وزارة المالية، التقارير السنوية حول المالية العامة، 2003-2013.

ولتفسير ظاهرة التراجع في منحى إيرادات البلديات، يمكن تحليل منحى تطور بعض إيرادات الموازنة والخزينة التي تقتطع منها حصة البلديات، أهمها: ضريبة الأملاك المبنية وضريبة الدخل ورسم الانتقال والرسوم الجمركية ورسوم تسجيل السيارات والمركبات ورسوم تسجيل العقارات. وتمثل الرسوم الجمركية المصدر الأول، تليها ضريبة الدخل وبعدها رسوم التسجيل العقارية. وقد تأثرت إيرادات البلديات إلى حد كبير بانخفاض منحى الإيرادات الجمركية التي تعدّ مكوناً أساسياً في إيرادات البلديات. يبين الرسم التالي انخفاضاً في نمو الرسوم الجمركية خلال الأعوام الماضية، وهو ما أدى إلى تراجع نمو إيرادات البلديات، كون العلاوة على الرسوم الجمركية تمثل المكوّن الرئيسي في كتلة إيرادات الصندوق البلدي المستقل.

### الرسم البياني رقم (4)

تطور إيرادات الموازنة الخزينة وإيرادات البلديات (مليار ل.ل.)



المصدر: وزارة المالية، التقارير السنوية حول المالية العامة، 2003-2013.

### 3- الرسوم التي تستوفيها المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات (4)

تتألف هذه الرسوم من الرسم البلدي (الذي استعيض منه بالضريبة على القيمة المضافة بدءاً من عام 2001)، الذي يُفرض على استهلاك الكهرباء والماء والهاتف، البالغة نسبته IO في المئة من قيمة الفواتير المحصلة من جانب المؤسسات العامة المعنية. وينص القانون على أن تقوم المؤسسات المعنية بتحصيل هذا الرسم وتسديده مباشرة لكل بلدية على حدة. تكاد حصة البلديات من هذه الرسوم تكون معدومة، أو غير واضحة على الأقل، نظراً إلى مشاكل تتعلق بشفافية الاحتساب والآليات غير الواضحة وغير المنهجية لتحويل حصة البلديات، وهو ما أثار سلباً في إيرادات البلديات من هذه المصادر التي يُفترض أن تمثل مورداً رئيسياً لها.

#### أ - الإيرادات المتأتية من رسوم استهلاك الكهرباء

إن حصة البلديات من إيرادات الكهرباء لا يتم تحويلها إلى البلديات حالياً، ذلك بأن مؤسسة كهرباء لبنان تعتمد إلى اقتطاع مستحقاتها لدى البلديات مباشرة من الحصص المفترض تحويلها، مقابل بدل إنارة الشوارع والطرقات. ونظراً إلى تدني معدل جباية الكهرباء على المستوى الوطني، فإن العلاوات المخصصة للبلديات متدنية بدورها، وهي بحسب مؤسسة كهرباء لبنان لا تكفي لتغطية النفقات المستحقة على البلديات. ويبدو أن هذا الاقتطاع يتم من دون احتساب رسمي أو شفاف لقيم هذه المستحقات. ويواجه تقدير هذه الإيرادات بصعوبات كبيرة نظراً إلى عدم وجود أية معلومات منشورة حول مستوى جباية رسوم الكهرباء من جانب مؤسسة كهرباء لبنان.

يُفصل بين تحقق الإيرادات الفعلي وصدور الرسوم فترة زمنية طويلة نسبياً قد تتجاوز السنتين، إضافة إلى تسجيل تأخير كبير في تنفيذ التحويل الفعلي من جانب وزارة المالية

#### ب - الإيرادات المتأتية من رسوم استهلاك المياه

إن العائدات المتأتية من العلاوات على رسوم المياه يتم تحويلها من جانب مؤسسات المياه، إلا أنها لا تؤلف جزءاً كبيراً من العائدات، نظراً إلى تدني معدلات الجباية في بعض المناطق. ولا تحوّل هذه

العائدات بصورة دورية وتلقائية من جانب مؤسسات المياه، بحيث تشكو البلديات أضرارها وتطالب بتحويل هذه الإيرادات.

#### ج - الإيرادات المتأتية من اشتراك الهاتف الثابت

تشير بعض البلديات إلى أن التحويلات من الهاتف الثابت هي الأكثر انتظاماً، بحيث يتم تحويلها إلى حساب كل بلدية مباشرة ودورياً غير أن حجم هذه الإيرادات متدن نسبياً ولا يمثل نسبة كبيرة من مجمل إيرادات البلديات، ولا سيّما البلديات الصغيرة منها. وقد حوّلت وزارة الاتصالات خلال عام 2014 ما يقارب 36.7 مليون دولار أميركي إلى نحو 888 بلدية، أي بمتوسط لا يتجاوز 42 ألف دولار للبلدية، مع تفاوت كبير بين البلديات بحسب عدد المشتركين في الهاتف الثابت ضمن نطاق كل بلدية.

#### د - الإيرادات المتأتية من اشتراك الهاتف الخليوي

إن المورد الأهم من ضمن هذه الفئة هو المورد المفترض تحصيله من عائدات الهاتف الخليوي، الذي ثار حوله لفظ كبير في الآونة الأخيرة ولا سيّما لناحيتين أساسيتين:

(1) تقدير حجم الإيرادات: خلال الفترة الممتدة بين عامي 1994 (تاريخ تأسيس الهاتف الخليوي) و2009 لم يتم احتساب القيم المتوجبة للبلديات من عائدات الهاتف الخليوي. وكانت الفوائض المالية الناتجة من هذه الخدمة تحول إلى الخزينة العامة، من دون تفصيل يبيّن حق البلديات في هذه الأموال، وتحديد الضريبة على القيمة المضافة. وقد تم تقدير هذه العائدات مؤخراً بنحو 738.99 مليار ليرة (ما يوازي 492.6 مليون دولار)

للفترة الممتدة بين 2010/I/I و2014/II/30<sup>(5)</sup>. أما عن الفترة السابقة فتقدّر وزارة الاتصالات هذه العائدات بنحو 828 مليار ليرة (552 مليون دولار أميركي) عن الأعوام 1995 - 2009. وتؤكد مصادر وزارة الاتصالات أن الأموال تم تحويلها إلى الخزينة من ضمن صافي الوفر العام لإيرادات الاتصالات، غير أنه لم تتم الإشارة عند التحويل إلى حصة البلديات كجزء من التحويلات الدورية التي كانت تتم خلال الأعوام المشار إليها. وبذلك ترتفع مستحقات البلديات - غير المسدّدة حتى تاريخه - إلى 1,044.6 مليار دولار للفترة الممتدة بين عامي 1995 و2014. ويتبين من خلال تقدير العائدات للسنوات الخمس الأخيرة (2010-2014)، أن المتوسط السنوي لحصة البلديات هو بحدود 150 مليار ليرة (100 مليون دولار أميركي)، أي ما يوازي 29 في المئة من عائدات الصندوق البلدي المستقل المحتسبة لعام 2013 والمشار إليها أعلاه (519 مليار ليرة)، وهو مبلغ كبير نسبياً ومن شأنه أن يعزز من قدرة البلديات على تفعيل العمل التنموي المحلي.

(2) آلية توزيع العائدات على البلديات: مثّلت آلية التوزيع التي يجب أن تعتمد لهذا الإيراد عقبة أيضاً أمام توزيع هذه الإيرادات. فمن حيث المبدأ، تختلف الإيرادات المتأتية من رسوم الهاتف الخليوي نوعاً ما عن فئة الرسوم التي تستوفونها المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة من جهة، وعلى الأخص الهاتف الثابت<sup>(6)</sup>، كما تختلف عن فئة الرسوم التي تستوفونها الدولة لمصلحة جميع البلديات والتي تُستخدم لتغذية الصندوق البلدي المستقل. فاستخدام أي من الآليتين سيواجه بصعوبات تقنية أو قانونية. ويمكن اعتماد آلية جديدة تمكّن البلديات من الحصول على أموالها بوتيرة

سريعة (فصلية أو سنوية) عبر قرار من مجلس وزراء يحدد الآلية الملائمة ووتيرة حدوثها بمشاركة الجهة المسؤولة عن تنفيذها.

إن تنوع مصادر الدخل هو بلا شك ضروري جداً لتيح للبلديات مرونة وتنوعاً، غير أن العدد الكبير للرسوم وصعوبة التحقق منها يخفّف من فاعلية النظام الضريبي المحلي

تعزيز الشفافية المالية للبلديات عبر جمع ونشر الموازنات وقطع حساب البلديات (...). إذ لا توجد موازنات أو قطع حساب منشور سواء على الصعيد البلدي الفردي أو على صعيد إجمالي بلديات لبنان

#### 4- المساعدات والقروض

تعتمد معظم المؤسسات الدولية والجهات المانحة والجمعيات الأهلية البلديات كشريك أساسي في المشاريع التنموية التي تقوم بها على المستوى المحلي. وقد باتت المشاريع الممولة من الجهات المانحة تمثل مصدراً مهماً من مصادر التمويل المتاح لعدد كبير من البلديات، مع العلم أن التقرير لم يحدد نسبة دقيقة لهذا التمويل نظراً إلى صعوبة الحصول على الموازنات وقطوع الحساب الخاصة بالبلديات.

يظهر الاستبيان السريع الذي قام به المعهد المالي لدى 23 بلدية موزعة على الأراضي اللبنانية، أن أربع بلديات تعتمد على المساعدات والهبات من المؤسسات الدولية كمصدر أساسي لتمويل المشاريع التنموية. وقد تمت الإشارة تحديداً إلى الاتحاد الأوروبي والوكالة الأميركية للتنمية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إضافة إلى منظمات أو جهات دولية أخرى.

ويُعد البنك الدولي للإنشاء والتعمير والاتحاد الأوروبي والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، إضافة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الذي يساهم في تنفيذ المشاريع) من أبرز الجهات المانحة التي تمّول أو تنفذ مشاريع تنموية بالشراكة مع البلديات. وعلى الرغم من الاعتماد المتزايد للبلديات على هذه المصادر، ونظراً إلى عدم نشر موازنة مجمّعة للبلديات، إضافة إلى غياب مرجعية مركزية محددة يمكن أن توفر معلومات حول نوع أو حجم المشاريع الممولة من جانب جهات مانحة، لا يمكن تحديد القيم الفعلية للمساعدات والهبات التي تحصل البلديات عليها. يشار هنا إلى أن المشاريع الممولة من جهات مانحة يتم تنفيذ بعضها بالتعاون مع وزارة الداخلية والبلديات والبعض الآخر مع مجلس الإنماء والإعمار، إضافة إلى مكتب وزير التنمية للإصلاح الإداري (مشاريع الاتحاد الأوروبي) بينما يتم تنفيذ جزء آخر مباشرة مع البلديات أو مؤسسات المجتمع المدني (انظر الملحق رقم I) تمويل الجهات المانحة للعمل البلدي).

على الحكومة المركزية أن تجد حوافز  
لبلديات لتحسين الجباية على المستوى المحلي

#### البلديات والاقتراض

يجيز القانون الحالي للبلديات الاقتراض، كما تشير عدّة مواد فيه، ولا سيّما المادة 86 التي تحدد أن القروض تمثل جزءاً من عائدات البلديات، والمادة 49 أيضاً، التي تشير إلى أن صلاحيات المجلس البلدي تشمل القروض على أشكالها لتحقيق مشاريع معينة، والتي تجيز للمجلس التنازل عن بعض العائدات البلدية الأنيبة والمستقبلية للمقرض أو للدولة لقاء كفالتها القرض، وإدراج الأقساط التي تستحق سنوياً في الموازنات البلدية المتتالية طوال مدة القرض. كما أخضعت المادة 62 من القانون عينه القروض لمصادقة وزير الداخلية. غير أن اعتماد البلديات على القروض كمصدر لإيراداتها بقي محدوداً جداً، ولم تسجل سوى حالات معدودة من هذا الاقتراض الذي تم بكفالة الدولة، كالمشروع الأول للبنى التحتية البلدية الممول من البنك الدولي.

إن ما تواجهه البلديات في لبنان يشبه ما تواجهه الحكومات المحلية في معظم البلدان النامية، ولا سيّما لناحية تزايد المشاكل التي يتوجب على البلديات إيجاد الصيغ الملائمة لمواجهتها، وعلى الأخص:

- تنامي السكان والمسكن وتحول الكثير من البلديات إلى مجتمعات مدينية مكتظة، وهو ما يشكل ضغطاً متزايداً على خدمات البنى التحتية البلدية وتزايد المشاكل البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

- محدودية الصحن الضريبي البلدي في معظم البلدان النامية، بحيث تمثل الإيرادات المحلية نحو 2.3 في المئة من الناتج المحلي، في حين ترتفع إلى 6.4 في المئة في البلدان الصناعية.



- إن الوظائف المطلوبة من أنظمة الحكم المحلي باتت أكثر تعقيداً، وبخاصة أن هذه المجتمعات عليها أن تجد حلولاً لأزمات ربما لا تقع ضمن نطاق صلاحياتها القانونية (مواجهة أزمة النزوح السوري في لبنان مثلاً من المفترض أن تكون ضمن مهمات الحكومة المركزية لا المحلية)، غير أن هذه الأزمات تصبح أمراً واقعاً ويقع على البلديات واجب مواجهتها من ضمن الموارد المالية المحدودة أصلاً.
- نتيجة لما تقدم يبدو الاقتراض - ولا سيّما الميسّر منه - كأحد الحلول السحرية التي من شأنها أن تشكل حلاً معقولاً للبلديات لتمويل مشاريعها التنموية المحلية. وقد برزت خلال العقد الماضي صناديق التنمية المحلية كآلية فعالة لتمويل البلديات في عدد من البلدان في طور النمو - كعنصر مواكب للمركزية ولتوفير التمويل اللازم للبلديات، وبخاصة الصغيرة والمتوسطة منها، التي لا تستطيع الحصول على تمويل من خلال آليات الأسواق المالية. ويتم تمويل هذه الصناديق عادة - التي تنشأ كهيئة مستقلة - من جانب الحكومات والجهات المانحة، كما يتم من خلالها تقديم التمويل على هيئة هبات أو قروض للبلديات لتمويل مشاريعها التنموية.
- غير أن مقارنة هذا النوع من التمويل يجب أن تؤخذ بكثير من الحذر في لبنان، ولا سيّما على الصعيد المالي، وذلك لجهة:
  - محدودية قدرة الإدارة المالية لدى البلديات في لبنان، وبخاصة لجهة التخطيط المالي وإدارة المخاطر.
  - الحاجة إلى الإصلاح الضريبي على مستويي كل من الحكومة المركزية والبلديات، لتحسين السياسة الضريبية وتفعيل الجباية.

## ثانياً: خلاصة عامة وتوصيات

(...) الفوائض المالية الناتجة من هذه الخدمة (عائدات الهاتف الخليوي) تحول إلى الخزينة العامة، من دون تفصيل يبيّن حق البلديات في هذه الأموال، وتحديد الضريبة على القيمة المضافة

تواجه البلديات تحديات كبرى على مستوى تأمين التمويل وإدارته، وهو ما يؤثر سلباً في الدور الذي يفترض بالبلديات أن تقوم به على مستوى التنمية المحلية ومواجهة الأزمات. ويمكن معالجة هذه التحديات على مستويات ثلاثة:

### I - على مستوى الحكومة المركزية

- تستطيع الحكومة - عبر إدارتها كافة، وبخاصة وزارة الداخلية والبلديات ووزارة المالية، أن تؤدي دوراً أساسياً في تحسين آليات التمويل وتوفيره للبلديات ضمن القوانين والنظم القائمة حالياً، وذلك من خلال:
  - تعزيز الشفافية المالية للبلديات عبر جمع ونشر الموازنات وقطع حساب البلديات، لتمكين المواطنين من الاطلاع عليها؛ فغياب الشفافية في إدارة مالية البلديات، إذ لا توجد موازنات أو قطع حساب منشور سواء على الصعيد البلدي الفردي أو على صعيد إجمالي بلديات لبنان، يؤثر سلباً في الأداء المالي للبلديات. إن إتاحة هذه المعلومات بصورة تفصيلية من شأنها المساعدة على رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية المحلية وعلى رسم السياسات الضريبية على المستوى المحلي. على سبيل المثال، يمكن معرفة الرسوم المباشرة التي لا جدوى مالية منها (إذا تخطت تكلفة جبايتها المبالغ المتأدية منها) وإلغائها أو استبدالها برسوم ذات جدوى مالية أعلى.
  - تعزيز الشفافية في احتساب عائدات الصندوق البلدي المستقل التي يتم احتسابها من جانب وزارة المالية من دون إعطاء تفاصيل حول المصادر المختلفة لهذه الأموال بحسب أنواع الرسوم التي تطبق عليها العلاوات (الأملك المبنية والجمارك ورسم الانتقال وغيرها).

- إشراك البلديات عند تطوير السياسات الضريبية، أو على الأقل عند دراسة الأثر المالي للسياسات الضريبية في إيرادات الصندوق البلدي المستقل وبالتالي في مالية البلديات، ولا سيما الضرائب التي تمثل أساساً للعلاوات الخاصة بالبلديات؛ فارتباط إيرادات البلديات ببعض إيرادات الخزينة المتوقع أن تنخفض مع الوقت بسبب السياسات الضريبية المتبعة من جانب الحكومة المركزية، يؤثر سلباً في قدرة البلديات على التوقع المالي. مثال على ذلك الرسوم الجمركية الآخذة في التباطؤ بسبب التزام لبنان باتفاقيات التجارة العالمية، الأمر الذي أثر وسيؤثر سلباً في إيرادات البلديات.
- العمل على تنظيم التحويلات من الصندوق البلدي المستقل إلى البلديات بصورة دورية ومتوقعة من حيث التوقيت والقيمة، ذلك بأن عدداً كبيراً من البلديات يعتمد على الصندوق البلدي المستقل كمصدر أساسي للدخل، وبخاصة البلديات الصغيرة والمتوسطة التي لا تملك وعاءً ضريبياً كبيراً. فعدم انتظام مواعيد التحويلات وتأخرها عن موعد حدوث استحقاقها الفعلي يؤدي إلى عدم وضوح في الرؤية المالية للبلديات، ويحد من قدرتها على التخطيط المالي وعلى مواجهة أية أزمات طارئة قد تحدث محلياً.
- إعادة النظر في تكلفة جمع النفايات ومعالجتها، التي باتت تمثل عبئاً كبيراً على التمويل المتاح للبلديات. ويمكن الاستفادة من المشاريع المشتركة مع الجهات المانحة لتعزيز قدرات البلديات وتمويل البنى التحتية اللازمة في هذا المجال.
- على الحكومة المركزية أن تجد حوافز للبلديات لتحسين الجباية على المستوى المحلي؛ فعلى الرغم من الربط الجزئي لحصص البلديات من توزيع الصندوق البلدي المستقل بحجم الإيرادات المحققة لدى البلديات، يخفف انعدام الشفافية في احتساب حصص البلديات من الحوافز لدى البلديات لرفع معدلات الجباية.
- مساعدة البلديات على التحقق والجباية، مثل الرسوم على القيمة التاجيرية التي تشابه إلى حد ما الضريبة على الأملاك المبنية التي تقوم وزارة المالية بتحصيلها. ففي وزارة المالية يوجد مديرية متخصصة لجباية هذه الرسوم مع جهاز بشري ومعلوماتي، في حين لا تملك البلديات هذه القدرة، وبخاصة مع التوسع المدني الذي أصاب عدداً كبيراً من البلديات، وباتت جباية هذه الضريبة الرئيسية عبئاً على البلديات. يمكن مساعدة البلديات من ذلك عبر ربطها ببعض الأنظمة المتاحة لدى وزارة المالية (الأنظمة العقارية والأملاك المبنية والمؤسسات الصناعية والتجارية).
- استحداث آلية للتنسيق بين الجهات المانحة التي تقوم بمشاريع مشتركة مع البلديات، ووضع تقارير حول المشاريع المنفذة كافة التي يمكن أن تؤثر في السياسات العامة للحكومة، مثل إنشاء المدارس ومعالجة النفايات الصلبة والطرق ومشاريع الري وغيرها من المشاريع التي تدخل أيضاً في نطاق عمل الحكومة المركزية.

## 2- على مستوى البلديات

- تواجه البلديات في لبنان مشكلة تعانيتها معظم البلديات في العالم، وهي محدودية الصحن الضريبي المتاح مقابلته بالحكومة المركزية. وتتطلب معالجة هذه المشكلة اتخاذ الخطوات التالية:
- تحديث آليات الجباية، ولا سيما للرسوم الرئيسية، عبر استخدام مختلف الوسائل الحديثة المتاحة، مثل البريد والمصارف التجارية ووسائل الدفع الإلكتروني.
  - تطوير آليات تواصل مع المواطنين، مثل صفحات التواصل الاجتماعي وصفحات خاصة بالبلديات، وتعميم ثقافة الالتزام الضريبي في المجتمعات المحلية.
  - على الرغم من أن عدد الرسوم التي تستطيع البلديات جبايتها كبير فإن الرسوم الأساسية التي تكوّن مصدر إيرادات البلديات محدودة جداً. إن تنوع مصادر الدخل هو بلا شك ضروري جداً ليتيح للبلديات مرونةً وتنوعاً، غير أن العدد الكبير للرسوم وصعوبة التحقق منها يخفف من فاعلية النظام الضريبي المحلي.

- تحسين قدرة البلديات على الانخراط في شراكات أكبر مع الجهات المانحة عبر تطوير خطط تموية طويلة الأجل تأخذ في الحسبان أولويات المجتمع المحلي وحاجاته، وهو ما يخلق حافزاً للجهات المانحة للدخول في شراكة مع البلديات.
- توفير حوافز أكبر للمواطنين لدفع المستحقات، سواء عبر الإعفاء من الغرامات أو عبر تقسيط هذه المستحقات على مدى زمني مقبول.

يمكن اعتماد آلية جديدة تمكّن البلديات من الحصول على أموالها بوتيرة سريعة (فصلية أو سنوية) عبر قرار من مجلس وزراء يحدد الآلية الملائمة ووتيرة حدوثها بمشاركة الجهة المسؤولة عن تنفيذها

### 3- على مستوى المواطنين والمجتمع المدني

- يؤدي المجتمع المدني والمواطنون دوراً مهماً في تحسين الأداء المالي للبلديات، ولا سيّما لناحية توفير التمويل اللازم لسد حاجات التنمية المحلية وذلك من خلال:
- زيادة الوعي لدى المواطنين حول أهمية تأدية الرسوم البلدية في أوقاتها لتمكين البلديات من تحقيق التوازن المالي.
- مطالبة البلديات على نحو مستمر بتعزيز الشفافية عبر نشر المعلومات المالية، سواء حول الموازنة أو حول قطع الحساب أو حول المناقصات العمومية وغيرها من المعلومات.

### هوامش

- (1) المركز اللبناني للدراسات (LCPS)، 2012، ملخص سياسة عامة: إنشاء إدارات مناطقية للتنمية المتكاملة، العدد 2.
- (2) المرسوم رقم 1508 تاريخ 2015/3/5 - توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل عن عام 2013.
- (3) نصت المادة 64 من قانون الموازنة العامة لعام 2001 على أن يتحمل الصندوق البلدي المستقل تكلفة جمع النفايات ومعالجتها وتوظيف الأقتية، على أن تقتطع هذه النفقات من حصة البلديات المستفيدة.
- (4) نص البند 2 من المادة 55 بعد تعديلها بالقانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23 (الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام 2004) على أن تلغى بدءاً من تاريخ نفاذ هذا القانون، الرسوم البلدية المفروضة بموجب المواد 96 و97 و98 من القانون رقم 88/60 تاريخ 1988/8/12 على استهلاك الماء والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية، وتستبدل هذه الرسوم بالضريبة على القيمة المضافة التي تحصل لمصلحة البلدية التي يقع ضمن نطاقها الاشتراكات. لم يتم تحويل الأموال المحتسبة إلى البلديات حتى تاريخ كتابة هذا المقال، غير أن إجراءات التحويل باتت في محطاتها الأخيرة.
- (5) يمكن تحديد اشتراكات الهاتف الثابت الواقعة ضمن نطاق بلدية معينة على نحو واضح. غير أن الهاتف الخليوي لا يمكن حصره ضمن نطاق بلدي معين.
- (6) لا يمكن عد هذا القرض بمنزلة تمويل إضافي للبلديات، إذ إن سداد القرض يتم حالياً عبر اقتطاع نحو 13 مليار ليرة سنوياً من عائدات الصندوق البلدي المستقل.
- (7)

### الملحق رقم (I) - تمويل المشاريع البلدية من الجهات المانحة

بدأ اهتمام الجهات المانحة بتمويل العمل البلدي بعد الانتخابات البلدية عام 1998؛ ففي عام 2000 قدّم البنك الدولي عبر المشروع الأول للبنى التحتية البلدية إلى قطاع البلديات قرضاً بقيمة 80 مليون دولار أميركي لتمويل البنى التحتية البلدية.<sup>(7)</sup> كما قدّم هبة إضافية بقيمة 30 مليون دولار عام 2006 لإعادة إعمار البنى التحتية المتضررة بعد حرب تموز 2006. يركز تمويل البنك الدولي أساساً على البنى التحتية من طرقات ومعالجة مياه ومشاريع نقل عام.

يعد الاتحاد الأوروبي أيضاً أحد الممولين الرئيسيين لقطاع البلديات في لبنان، ولا سيّما في السنوات القليلة الماضية، وذلك في إثر الأزمة السورية وما سببه نزوح المواطنين السوريين من عبء على عاتق المجتمعات المحلية. يركّز التمويل المتاح من جانب الاتحاد الأوروبي على معالجة النفايات الصلبة وبخاصة في البقاع والشمال، إضافة إلى دعم بعض القطاعات الاقتصادية ولا سيّما الزراعية منها. ويعد برنامج بلدي الممول من جانب الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أحد البرامج التي توفّر للبلديات واتحادات البلديات مصدراً لتمويل مشاريعها التنموية التي قد تصل تكلفتها إلى نحو 250 ألف دولار، على أن تقوم البلديات بتوفير 20 في المئة من قيمة التمويل المطلوب، سواء بصورة نقدية أو بصورة عينية. ويُمول البرنامج العديد من قطاعات البنى التحتية والقطاعات الاقتصادية كالزراعة والسياحة والحرف وغيرها.

### الجدول رقم (I)

#### مشاريع مختارة ممولة من الجهات المانحة

القطاع	عدد البلديات المستفيدة	القيمة الإجمالية	الفترة الزمنية	المشروع	الجهة المانحة
البنى التحتية	704	80 مليون دولار أميركي	2008 - 2000	المشروع الأول للبنى التحتية البلدية (قرض)	البنك الدولي (*)
البنى التحتية بعد حرب تموز		30 مليون دولار أميركي	2008 - 2006	المشروع الأول للبنى التحتية البلدية - تمويل إضافي (هبة)	البنك الدولي
مقاربة الأمور الطارئة في البلديات المضيفة للنازحين السوريين		10 ملايين دولار أميركي	2017 - 2005	المشروع الطارئ للخدمات البلدية	البنك الدولي
التنمية الزراعية والري في لبنان الشمالي		26 مليون دولار أميركي	2017-2013	مشروع بلدي	الوكالة الأميركية للتنمية الدولية
إدارة ومعالجة النفايات الصلبة في البقاع والشمال		18 مليون يورو	2015-2009	برنامج تنمية لبنان الشمالي	الاتحاد الأوروبي
معالجة النفايات الصلبة في البلديات الأكثر تأثراً بالنزوح السوري		20 مليون يورو	2017-2007	برنامج دعم التمويل البلدي	الاتحاد الأوروبي
دعم اقتصاد البلديات الأكثر تأثراً بالنزوح السوري ولا سيّما القطاع الزراعي		29 مليون يورو	2021-2014	برنامج تحسين قدرات معالجة النفايات الصلبة في لبنان	الاتحاد الأوروبي
مساعدة البلديات على تطوير استراتيجيات تنمية مستدامة		7 ملايين يورو	2021-2014	برنامج إعادة إحياء الاقتصاد المحلي	الاتحاد الأوروبي
أعمال بنية تحتية وخدمات بلدية بما يشمل المياه ومياه الصرف الصحي ومعالجة النفايات		1.9 مليون يورو	2015-2010	برنامج السلطات المحلية	الاتحاد الأوروبي
الصلبة والإنارة وغيرها في البلديات الأكثر تأثراً بالنزوح السوري	19	14.2 مليون جنيه إسترليني	2016-2014	برنامج الخدمات البلدية في لبنان	وزارة التنمية الدولية البريطانية

Implementation completion and results report, First municipal infrastructure project, June 2009. \*