

Municipal finance must be reformed to address Lebanon's socio-economic crisis

Sami Atallah, Raneem Baassiri, and Jana Harb

About the authors

Sami Atallah, who is trained in economics and political science, is the director of the Lebanese Center for Policy Studies (LCPS). He is currently leading several policy studies on decentralization, electoral behavior, economic diversification, and oil and gas. Atallah co-drafted the new decentralization draft law that was launched by the President of the Republic in April 2014.

Raneem Baassiri is a qualitative researcher specialized in civil society and human rights in the MENA region. She holds an MSc in Social Research Methods from City University London, UK and a BA in Political Studies from the American University of Beirut. She has worked for local and international NGOs on research topics ranging from children's rights, to decentralization, and refugees.

Jana Harb is a Researcher at LCPS. She holds a Masters in Development Economics and Public Policy from the Toulouse School of Economics and a BA in Economics from the American University of Beirut. Prior to joining LCPS, Jana held research assistant positions at the American University of Beirut and was an intern for the World Bank funded Fiscal Management Reform Project at the Lebanese Ministry of Finance.

Executive Summary

Without any further delay, the Lebanese government must rise up to the challenges of an unprecedented humanitarian crisis. The substantial population shock resulting from the massive influx of Syrian refugees has placed the already weak local service delivery system under immense pressure today. Due to administrative and fiscal constraints, municipalities are unable to serve the increasing demands of their growing constituencies, let alone invest in local economic development.

The municipal finance system is fraught with many shortcomings and gaps. The Independent Municipal Fund (IMF) is based on unfair distributional criteria that lead to an improper allocation of resources. Furthermore, the disbursement of the funds is non-transparent and most often not on time. The local taxation system is characterized by low tax collection rates, lack of a diversified portfolio of revenues and accumulated unpaid taxes. Furthermore, municipalities are underutilizing much-needed complementary fiscal resources that could fill the investment gaps.

This policy brief calls for setting more equitable distribution criteria for the IMF as well as improving timeliness of and transparency in the disbursement of funds. The local taxation system ought to be revised and steps must be taken in order to improve the municipalities' capacities to administer and collect taxes. The government must reconsider the decision to prohibit municipalities from taking out loans and must consider and encourage the role of the private sector in investing in local economic development in joint cooperation with the municipalities.

1
World Bank, 2013, 'Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict', Poverty Reduction and Economic Management Department, Middle East and North Africa Region. Report No. 81098-LB.

Introduction

A recent World Bank report¹ on the costs of the Syrian crisis on Lebanon has depicted the tragic performance of the Lebanese economy. The report finds that over the period 2012-2014, GDP could be reduced by almost 3% each year. In addition to the 1 million Lebanese currently living below the poverty line, the crisis might result in an additional 170,000 falling under the poverty line. Furthermore, the unemployment rate may be pushed to 20% particularly hurting the unskilled youth, while the economy is failing to create new jobs to absorb the increasing labor supply. The massive influx of Syrian refugees has challenged the already acutely weak and strained infrastructure. This has been most visible at the local level, where a growing population with increased demands has placed the local service delivery system under immense pressure today. The report estimates that at least \$340 million will be required over the period 2012-2014 to meet the stabilization needs in the water supply and sanitation sector. At least \$310 million will be needed to reinstate the electricity service to its pre-crisis level. Similar significantly large investments will be required

The local service delivery system is under immense pressure and investments in local economic development are insufficient

to achieve stabilization in the transport and solid waste management sectors by end-2014.

Despite the desperate needs for prompt actions, the Lebanese central government has not risen up to the challenge. On the contrary, capital spending as a percentage of GDP has been declining over the years to reach around 1.7% in 2013 down from 3.2% in 2003. In light of an overwhelming shock combined with weak public finances, the Lebanese government must tap on all resources in order to serve the mounting demands for public goods and services as well as provide local economic development.

In principle, local governments are an important and even more effective engine for development at the locality level. This is largely because they are closer to their constituency and as a result they know better its concerns and needs and are more incentivised and committed to invest in development projects. The reality, however, is a very grim one. Investments in local economic development are insufficient, with the share of local government spending in central government spending (excluding debt) registering only 6% in Lebanon in 2008 (latest available year) compared to an average of 27% in the rest of the world (for the latest available years).²

One important tool for securing finances for the provision of services and local development is the intergovernmental grant system, referred to in Lebanon as the Independent Municipal Fund (IMF). However, there exist many gaps in the implementation of an effective and equitable intergovernmental grant system in Lebanon. The share of these transfers in GDP was equivalent to only 0.6% in 2011, compared to an average share of 1.8% in Arab countries, 3% in developing countries and 5.4% in industrialized countries (for the latest available years).³ Furthermore, the local taxation system is tainted with inefficiencies with tax collection running well below its potential productive capacity. Given these gaps and given the importance of investing in local development projects that create employment opportunities for local residents and stimulate local production, the need to reform the IMF, upgrade the revenue mobilization mechanism of the municipalities and secure other sources of funds to finance investments arises now more than ever.

2
Moreover, in countries with the same level of GDP per capita as Lebanon, this share is equivalent to 19%, more than three times the share in Lebanon. (Source: IMF-Data and Statistics-Government Finance Statistics).

3
Bahl R. and Wallace S., 2004, 'Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension' International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, Georgia State University. Paper No. 0419.

For the purpose of this policy brief, interviews were conducted with ten municipal council presidents as well as key experts in the field. Furthermore, on December 19, 2013, LCPS held a closed roundtable discussion with government officials, municipal council presidents, legal experts and individuals from the private sector to discuss the role of municipalities in supporting local economic development as well as possible financing avenues. These two activities aimed to reflect the municipalities' perspectives on key problems and gaps in the municipal finance system, as well as to solicit preliminary recommendations for reform.

Constrained Municipal Finance System

Municipalities in Lebanon have a vast number of responsibilities to deliver on in terms of service provision and local development. According to Article 49 of the Municipal Law (Decree-Law 118 of 1977), any work having a public character or utility within the area of the municipality falls under the jurisdiction of the Municipal Council. Challenges in financing these fall under three broad categories: gaps in the intergovernmental grant system, inefficiencies in the local taxation system, and under-provision of complementary fiscal resources.

Transfer system: unpredictable disbursements and unfair distribution criteria

One of the key problems in the municipal finance system is the lack of independence of the IMF, whereby disbursement of funds is currently left at the discretion of the central government through a joint decree between the Ministry of Interior and Municipalities (MoIM) and the Ministry of Finance. Municipalities in general are weary of the multiple authorities that manage their funds, and there is a cross-cutting sentiment that the money of municipalities should not go to the central government in the first place.

Municipalities are not aware of how the central government manages their shares of IMF funds

Another common problem is the lack of transparency of the IMF. Municipalities are not aware of how the central government manages their promised funds and on what criteria deductions are made since data on revenue sources of the IMF are not publicly available. Municipal council presidents questioned whether more is owed to them than the announced figures.

Furthermore, municipalities are particularly frustrated with the authority that the central government has regarding deductions from their accounts. The central government has been deducting significant funds from the IMF to cover expenditures elsewhere that may or may not benefit municipalities, such as the 'Sukleen bill', the civil defence, public school registration fees, etc.. This is further complicated by the fact that such decisions are not transparent or participatory, most often taking municipalities by surprise.

Both municipalities and policy experts criticized the distribution formula of the IMF as unfair because it leads to an improper allocation of resources. Firstly, the formula is currently based on the registered population as opposed to the resident population, which does not reflect the reality on the ground when it comes to service provision. While the majority of the registered population emigrated either outside of Lebanon or to cities, several municipalities host increasing numbers of unregistered residents that are entitled as citizens to municipal services but are unaccounted for in the distribution of the IMF. On

the other hand, several other municipalities have a registered population that exceeds the resident one. In this case, the IMF is distributing funds based on a population record that surpasses the actual one living under the municipality's jurisdiction. Secondly, the formula is based on direct revenues collected by the municipality. Since direct revenues come predominantly from property-related taxes, then urban or touristic municipal areas are at an advantage compared to their rural or agricultural counterparts and receive a larger share of the IMF. Moreover, the direct revenues correspond to the total amount collected and do not take into account the tax collection rate. Basically, a large municipality will be rewarded even if its collection rate is low. As a result, municipalities do not have an incentive to adopt a more efficient tax collection strategy.

Ensuring that the poorest municipalities receive fair assistance and filling the gaps between the rich and poor municipalities is highly important. One of the measures currently being taken to 'level the playing field' between rich and poor

The current redistribution policy adopts a distortive proxy for the level of development, namely the size of the municipality

municipalities is the development fund transfer that allocates 10% of the IMF funds (net of all deductions) to small municipalities (those with a municipal council size equal to 9 or 12). This 'redistribution' policy does not reflect the real needs of municipalities on the ground because it adopts the size of a municipality as a proxy for its level of development. This is not always the case since there are many small municipalities that enjoy a high level of development; meanwhile there are many large municipalities that suffer from a low level of development.

Another key problem with the IMF is the delay in the disbursement of funds. Unpredictable and delayed transfers as well as regular and most often unfair deductions have rendered the municipalities unable to foresee their revenues and as a result accurately plan their budgets.

Local taxes: low collection rates and overdependence on property-related fees

Municipalities in Lebanon suffer from low tax collection rates as well as lack a diversified portfolio of revenues. In addition, there exist many discrepancies between the municipalities. Some municipalities collect less than 50% of taxes whereas others collect over 80%. Moreover, despite the fact that municipalities have a legal right to collect 36 different taxes and fees, in reality however,

85% of collected taxes come from just 3 sources: the rental value fee, the sewage fee, and the building permits fee

85% of collected taxes come from just 3 sources: the rental value fee, the sewage fee, and the building permits fee. Several of these 36 fees are not collected because their

cost of administration far outweighs the revenue they generate. The poor tax collection performance could be attributed to several factors ranging from weak administrative capacity, inadequate human resources and IT systems, lack of payment mentality in the constituency, lack of legal enforcement options, and lack of a proper assessment of the fee rates, among many others.⁴ These constraints render municipalities unable to collect fees, track non-compliance and take the necessary punitive measures.

⁴ Ministry of Interior and Municipalities, ICMA. 'Municipal Finance Studies Program: Final Strategic Framework', First Municipal Infrastructure Project, April 2011.

Property tax has the potential to generate significant revenue for local governments. In Canada and the USA, for instance, local revenues from property tax can be as high as 4% of GDP, compared to 0.6% in developing and transitional countries. In Lebanon on the other hand, the municipal revenue from the rental value fee, which is the biggest source of direct local revenue, was equivalent to only 0.016% of GDP in 2005.⁵ Additionally, the rental value fee is currently an estimated value which allows for its manipulation and thus further constrains its efficient collection.

Beyond the limited administrative capacity for collection, municipal council presidents highlighted the problem of accumulated unpaid taxes. Many municipalities hesitate in taking punitive measures because they believe that the cost will outweigh the revenue, or out of consideration for the poor economic conditions of their constituency or to serve the political motives of the municipal council members in being re-elected by the constituency. Forcing a citizen to pay millions in overdue taxes is an unpopular decision that municipalities avoid. Some municipalities even offer reductions or pardons depending on the case. This case by case follow-up, however, requires a lot more time and effort by staff members that are already strained.

Untapped fiscal resources for local development

Major fiscal resources are needed for the Lebanese municipalities to be able to provide better services and to invest in local economic development. Reforming the IMF and local taxation system is a necessary but not sufficient criterion for investing in development projects. There was a uniform agreement among the municipal council presidents that even when a high tax collection rate is achieved, revenues from taxes will not be enough to cover the municipality's budget. Some believe it will barely be enough to cover salaries and operational costs. Furthermore, even if the share of intergovernmental transfers in GDP rises as a result of the proposed reforms, it will still lag far behind the average share in developing and industrialized countries. Additionally, even if the IMF revenues allocated to the municipalities significantly increase, the increase of funds available for investing in local development will not be as significant since only 10% of IMF funds allocated for small municipalities are assigned to development projects (Decree 10234 of 2013). Hence, there is a need to provide municipalities in Lebanon with complementary fiscal resources.

A central avenue to raising capital, which was discussed during the roundtable of December 19, 2013, is borrowing. Previously, under the Decree-Law 118 of 1977 (Municipal Law), municipalities had the right to borrow from banks. However, this was then amended by the Law 89/5 dated 5/1/1989 which prohibits municipalities from taking out loans. Furthermore, under this law the government is not allowed to act as a guarantor to the municipalities unless a special decree is passed for that purpose.

A second discussed avenue for financing investments is joint projects between the municipalities and the private sector. Municipalities can benefit from their assets and employ them to enter into a partnership with the private sector that will fund the investments. These investments will create employment opportunities for the local residents as well as stimulate the local production.

⁵ Ministry of Interior and Municipalities, ICMA. 'Municipal Finance Studies Program: Final Strategic Framework' First Municipal Infrastructure Project, April 2011.

Reforming the IMF and local taxation system is a necessary but not sufficient criterion for investing in local economic development

Furthermore, if these investments are made in revenue generating projects they will secure a new revenue source for the municipality in the future. Despite the emergence of disagreement over the nature of the partnership, all participants including municipal council presidents and government officials echoed the important role the private sector can play in investing in local development projects.

Municipalities have a legal right to establish joint projects with the private sector, and in fact many local projects in Lebanon have been implemented in partnership with private companies with some being very successful. For instance, the Municipal Union of Jezzine has invested in several eco-tourism projects in partnership with the private sector such as 'La maison de la foret' which has proven to be a very important revenue generating project for the union. The municipality of El Ghbayrie has also jointly implemented several investment projects with the private sector such as a sports stadium, a disaster council, as well as social and health centers. These projects have created many employment opportunities for the residents of the municipality as well as generated local production. In addition, the law states that there are numerous incentive mechanisms, such as tax incentives, available for the municipalities to use in order to attract entrepreneurs to invest in the area and thus boost the local revenues. However, due to governmental regulations, the majority of municipalities are unaware of these incentive mechanisms, are not in a strong position to enter into a partnership with the private sector or are unable to employ their assets (particularly land) to enter into such contracts.

Policy Recommendations

In light of one of the gravest humanitarian emergencies of its kind in Lebanon, the Lebanese government with the assistance of the international community must promptly act in order to mitigate the destabilizing consequences. The situation at the local level is already quite bleak. On top of that, municipalities are administratively and fiscally constrained and as a result are unable to properly and effectively deal with the situation.

The municipal finance system must be strengthened and to that end the major challenges in the system identified in this policy brief must be addressed by the government without any further delay. Reforming the municipal finance system, however, should be preceded by and accompanied with enhancing the intergovernmental dialogue. It is vital that the voice of municipalities is captured as the debate on municipal finance progresses.

This policy brief calls for closing the abovementioned gaps in the IMF, increasing the efficiency and revenue generation of the local taxation system as well as facilitating the mobilization of complementary fiscal resources:

Closing the gaps in the IMF

The intergovernmental grant system in Lebanon with all its shortcomings is failing to support the municipalities in the provision of services and local development. Given that the IMF is the main source of revenue for several municipalities (where it makes up 36% of municipal revenues on average while in some smaller municipalities this figure goes up to 90%), it is critical that policies that address these shortcomings are adopted. To increase the efficiency and fairness of the IMF, the government must reform the disbursement mechanism as well as redefine the distribution criteria. The recommendations for reform fall under two sub-components:

Towards more transparent and predictable IMF disbursements

In order to decrease the uncertainty and instability in municipal budgeting and planning, the following policy reforms must be implemented:

- Establish a new independent institution to oversee and manage the IMF which would be subjected to oversight by the Court of Audit.
- Disclose tax collection figures in order to make the IMF's revenue source transparent.
- Stop all deductions especially those that are unrelated to municipalities. In addition, provide more information on the deductions from the IMF made in recent years and include the municipalities in this decision making process.
- Streamline and simplify inter-ministerial procedures for the annual disbursement of IMF funds in order to improve timeliness (consider reinstating a ministry of municipalities for this purpose).

Towards more equitable distribution criteria

The policy reforms required to reflect the actual needs of municipalities, reward those that exert an effort in collecting taxes, and close the gap between poor and rich municipalities are:

- Revise the distribution formula and replace registered population with resident population in order to correspond with the service-providing responsibilities of municipalities to citizens.
- Revise the distribution formula and add the tax collection rate as a criterion in order to increase equity among the municipalities as well as incentivize them to exert more effort in collecting their own taxes.
- Fix a standard minimum level of funding for all municipalities, in order to allow poor municipalities to cover basic costs.
- Determine poorest municipalities in need of additional development assistance by assessing and classifying municipalities according to their development level and not size.

The new IMF distribution criteria must reflect the actual needs of municipalities, reward those that exert an effort in collecting taxes, and close the gap between poor and rich municipalities

Several interviewed policy experts and municipal council presidents proposed a more radical change to the IMF distribution system, mainly eliminating the IMF all together. A proposed alternative to the IMF was the establishment of a local development fund that would finance municipalities on a project basis. This body would seek to empower municipalities to enhance their own revenue as well as invest in long-term developmental projects.

Enhancing the local taxation system

Due to inefficiencies in the local taxation system and weak administrative capacities, direct municipal revenues are low and lack diversification. Enhancing the local taxation system is necessary because it promotes the fiscal autonomy of municipalities and as a result improves their ability to carry out the broad range of tasks they are entrusted with by the law. In order to raise and diversify the direct local revenues, the following policy reforms are recommended:

- Fund projects to improve local capacity to administer and collect taxes and address reasons for non-collection.
- Revise the taxation system and fix the estimated rental value fee, which is the biggest source of local revenue, on a national level in order to stop manipulation.
- Consider allowing “blanket pardons” on old accumulated taxes.

Mobilizing complementary fiscal resources

Lebanon falls short compared to other countries of the world when it comes to the share of local spending in central government spending. Although

The participation of the private sector in investing in local development must be encouraged while ensuring that municipalities fully understand the ensuing benefits and costs

reforming the IMF and local taxation system will boost the local revenues and ensure a greater degree of fiscal autonomy, they are unlikely to cover the investment needs for municipalities. One way to deal with the shortage of

capital is to allow municipalities to borrow funds for investment. To that end, it is recommended that the Lebanese government implements the following reforms:

- Assess the creditworthiness of municipalities and identify those that are creditworthy.
- Revise the decision to prohibit municipalities from taking out loans from the bank and consider expanding the role of the IMF to make it act as a guarantor to the municipalities wishing to borrow from banks.
- Transform the IMF into a development fund that would provide loans to municipalities wishing to undertake medium to long term development projects. The Fund will still retain its current role of disbursing revenues from the central government to the municipalities. However, in this case municipalities can choose to borrow against their share of funds which will serve as collateral for the IMF.

Furthermore, municipalities have a legal right to mobilize other sources of funds but are restricted by the regulatory system instated by the MoIM. One possible financing avenue is establishing joint projects with the private sector. Consequently, in order to boost investments in local economic development, and building on the existing experiences of several municipalities with the private sector, it is recommended that the Lebanese government implements the following policy reforms:

- Encourage the participation of the private sector in investing in local development while ensuring that municipalities fully understand the benefits and costs of such a scheme.
- Remove the barriers obstructing municipalities from making use of their assets and streamline bureaucratic procedures.
- Equip municipalities with the technical and legal knowledge required for the establishment of a fair and fitting deal with the private sector. In that respect, it must also encourage municipalities to seek help from the Higher Council for Privatization which provides technical aid as well as legal consultation on collaborating with the private sector.

LCPS

About the Policy Brief

Policy Brief is a short piece regularly published by LCPS that analyzes key political, economic, and social issues and provides policy recommendations to a wide audience of decision makers and the public at large.

About LCPS

Founded in 1989, the Lebanese Center for Policy Studies is a Beirut-based independent, non-partisan think-tank whose mission is to produce and advocate policies that improve good governance in fields such as oil and gas, economic development, public finance and decentralization.

Contact Information Lebanese Center for Policy Studies

Sadat Tower, Tenth floor
P.O.B 55-215, Leon Street,
Ras Beirut, Lebanon
T: + 961 1 799301
F: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org

ضرورة إصلاح مالية البلديات لمعالجة الأزمة الاجتماعية والاقتصادية في لبنان

سامي عطا الله، رنيم بعاصيري، وجنى حرب

ملخص تنفيذي

لا بدّ للحكومة اللبنانية من أن تتحرك بشكل سريع من أجل مواجهة التحديات المتمثلة بأزمة إنسانية لا سابق لها في لبنان. فالصدمة السكانية الكبرى الناجمة عن تدفق أعداد هائلة من اللاجئين السوريين تضع نظام تقديم الخدمات المحلية الضعيف أصلاً أمام ضغوط جمّة. وبسبب القيود الإدارية والمالية، تعجز البلديات عن الاستجابة للطلبات المتزايدة الصادرة عن قواعدها الشعبية المتنامية، ناهيك عن الاستثمار في التنمية الاقتصادية المحلية. يعاني نظام مالية البلديات من أوجه قصور وثرغرات كثيرة. حيث أنّ الصندوق البلدي المستقل يستند الى معايير توزيع غير عادلة تؤدي إلى تخصيص الموارد بشكل غير مناسب. فضلاً عن أن صرف الأموال يجري بطريقة غير شفافة وغير منتظمة في معظم الأحيان. ويتّصف النظام الضريبي المحلي بضعف معدلات تحصيل الضرائب، وعدم وجود محفظة متنوعة من الإيرادات، وتراكم الضرائب غير المدفوعة. وعلاوة على ذلك، لا تستغل البلديات بشكل كافٍ الموارد المالية التكميلية التي توجد حاجة ملحة إليها لملء الفجوة الحاصلة في الاستثمار. يدعو هذا الملخص الى وضع معايير توزيع أكثر إنصافاً للصندوق البلدي المستقل فضلاً عن تحسين التوقيت والشفافية في صرف الأموال. يجب إعادة النظر في النظام الضريبي المحلي، وينبغي اتخاذ خطوات من أجل تحسين قدرات البلديات في إدارة الضرائب وجبايتها. على الحكومة أن تعيد النظر في قرار منع البلديات من الحصول على قروض ويجب النظر في الدور الذي يلعبه القطاع الخاص في الاستثمار في التنمية الاقتصادية المحلية وتشجيع هذا الدور من خلال تعاون مشترك مع البلديات.

عن الكتاب

سامي عطا الله، الذي درس العلوم الاقتصادية والسياسية، هو مدير المركز اللبناني للدراسات (LCPS). هو يشرف حالياً على عدة دراسات حول اللامركزية، والسلوك الانتخابي، والتنوع الاقتصادي، والنفط والغاز. شارك عطا الله في صياغة مسودة مشروع قانون اللامركزية الإدارية الذي أطلقه رئيس الجمهورية في نيسان ٢٠١٤.

رنيم بعاصيري متخصصة في البحث النوعي في مجالات المجتمع المدني وحقوق الإنسان في منطقة الشرق الأوسط. هي حاصلة على ماجستير في مناهج البحث الاجتماعي من جامعة مدينة لندن، المملكة المتحدة وبكالوريوس في العلوم السياسية من الجامعة الأميركية في بيروت. رنيم عملت لمنظمات غير حكومية محلية ودولية على مواضيع بحثية عدة تشمل حقوق الطفل، اللامركزية الإدارية، واللجئين.

جنى حرب باحثة في المركز اللبناني للدراسات. هي حائزة على درجة ماجستير في اقتصاديات التنمية والسياسة العامة من مدرسة تولوز للاقتصاد ودرجة بكالوريوس في الاقتصاد من الجامعة الأميركية في بيروت. قبل انضمامها إلى المركز اللبناني للدراسات، كانت جنى باحثة مساعدة في الجامعة الأميركية في بيروت، ومنتدبة في مشروع إصلاح الإدارة المالية في وزارة المالية اللبنانية الممول من البنك الدولي.

المقدمة

صدر مؤخراً تقرير عن البنك الدولي^١ بشأن تكاليف الأزمة السورية على لبنان حيث جرى وصف الأداء المأساوي للاقتصاد اللبناني. ويخلص التقرير إلى أنه في خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤، قد ينخفض إجمالي الناتج المحلي بنحو ٣٪ سنوياً. وبالإضافة إلى مليون لبناني يعيشون حالياً تحت خط الفقر، قد تتسبب الأزمة بوقوع ١٧ ألف شخص إضافي تحت خط الفقر. علاوة على ذلك، قد يصل معدل البطالة إلى ٢٠٪، حيث سيكون الضرر الأكبر على الشباب غير الكفؤ، في وقت يعجز الاقتصاد عن خلق فرص عمل جديدة لاستيعاب ازدياد العرض في العمالة. وقد شكّل تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين السوريين تحدياً كبيراً للبنية التحتية الضعيفة والمضغوطة أصلاً. وقد كان هذا جلياً أكثر على المستوى المحلي، حيث تزايد عدد السكان المترافق مع زيادة الطلبات قد وضع نظام تقديم الخدمات المحلية تحت ضغوط هائلة اليوم. يشير التقرير إلى الحاجة إلى ٣٤ مليون دولار على الأقل خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤ للعودة إلى مستوى ما قبل الأزمة في قطاع إمدادات المياه والصرف الصحي. وهناك حاجة إلى ما لا يقل عن ٣١ مليون دولار من أجل إعادة خدمة الكهرباء إلى مستواها ما قبل الأزمة. ولا بد من توفير استثمارات مماثلة وضخمة للعودة إلى مستوى ما قبل الأزمة في قطاعي النقل وإدارة النفايات الصلبة بحلول نهاية عام ٢٠١٤.

نظام تقديم الخدمات المحلية يتعرض لضغوط جمّة والاستثمارات في التنمية الاقتصادية المحلية غير كافية

على الرغم من الحاجة الملحة لاتخاذ الإجراءات الفورية، لم تكن الحكومة المركزية اللبنانية بمستوى التحدي. بل على العكس، حيث أن إنفاق رأس المال كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي قد تراجع على مرّ السنين ليصل إلى حوالي ١,٧٪ في عام ٢٠١٣ بعد أن بلغت نسبته ٣,٢٪ في عام ٢٠٠٣. وفي ظل الصدمة الكبيرة جنباً إلى جنب مع الضعف في المالية العامة، يجب على الحكومة اللبنانية الاستفادة من جميع الموارد من أجل الاستجابة للمطالب المتزايدة للسلع والخدمات العامة وتأمين التنمية الاقتصادية المحلية. من حيث المبدأ، الحكومات المحلية هي محرك مهم، ولعلها الأكثر فعالية في تحقيق التنمية على مستوى المحلّة. هذا يعود إلى حد كبير لكونها قريبة من قواعدها الشعبية، وبالتالي هي على معرفة أفضل بمشاكل واحتياجات مجتمعاتها فضلاً عن كونها محفّزة وملتزمة أكثر بالاستثمار في مشاريع التنمية. لكن الواقع قاتم جداً. فالاستثمارات في التنمية الاقتصادية المحلية غير كافية حيث بلغت حصة الإنفاق الحكومي المحلي من الإنفاق الحكومي المركزي (باستثناء الديون) ٦٪ فقط في سنة ٢٠٠٨ (أحدث أرقام متوفرة) في لبنان مقارنة بمتوسط قدره ٢٧٪ في سائر دول العالم (أحدث أرقام متوفرة).^٢

ولعل إحدى الأدوات الهامة لتأمين الموارد المالية من أجل توفير الخدمات والتنمية المحلية تكمن في نظام الهيئات الحكومية الداخلي، والمشار إليه في لبنان باسم الصندوق البلدي المستقل. ولكن توجد ثغرات كثيرة في تنفيذ هذا النظام بشكل فعال وعادل في لبنان. فحصة هذه التحويلات من إجمالي الناتج المحلي كانت تساوي ٦,٦٪ فقط في سنة ٢٠١١ مقارنة بمتوسط الحصة البالغة ١٠,٨٪ في الدول العربية، و٣٪ في البلدان النامية و٥,٤٪ في البلدان الصناعية (أحدث أرقام متوفرة).^٣ علاوة على ذلك، تشوب النظام الضريبي المحلي عدم الكفاءة، حيث تحصيل الضرائب يبعد كل البعد عن قدرته الإنتاجية المحتملة. ونظراً لهذه الثغرات وأهمية الاستثمار في مشاريع التنمية المحلية التي تخلق فرص العمل للسكان المحليين والتي تحقّق الإنتاج المحلي، تبرز الحاجة أكثر من أي وقت مضى إلى إصلاح الصندوق البلدي المستقل، وتحسين آلية تحصيل الإيرادات لدى البلديات، وتأمين مصادر مالية أخرى لتمويل الاستثمارات.

١ البنك الدولي، ٢٠١٣، تقييم الأثر الاقتصادي والاجتماعي للنزاع في سوريا، قسم الحد من الفقر والإدارة الاقتصادية، منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. التقرير رقم LB-81098.

٢ فضلاً عن ذلك، في دول لديها المستوى نفسه من إجمالي الناتج المحلي للفرد الواحد لبنان، تبلغ هذه الحصة ١٩٪ أي ثلاثة أضعاف الحصة السائدة في لبنان (Source: IMF-Data and Statistics-Government (Finance Statistics).

٣ Bahl R. and Wallace S., 2004, 'Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension' International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, Georgia State University. Paper No. 0419.

لغرض وضع ملخص السياسة العامة هذا، تمّ إجراء مقابلات مع عشرة رؤساء مجالس بلديات ومع أبرز الخبراء في هذا المجال. علاوة على ذلك، في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، نظم المركز اللبناني للدراسات LCPS طاولة مستديرة مغلقة مع مسؤولين حكوميين، ورؤساء مجالس بلديات، وخبراء قانونيين، وأفراد من القطاع الخاص لمناقشة دور البلديات في دعم التنمية الاقتصادية المحلية كما وسبل التمويل الممكنة. والهدف من هذين النشاطين هو عكس منظور البلديات للمشاكل والثغرات الرئيسية في نظام تمويل البلديات، بالإضافة إلى التماس توصيات أولية للإصلاح.

نظام تمويل البلديات مقيّد

للبلديات في لبنان عدد كبير من المسؤوليات منها توفير الخدمات والتنمية المحلية. وفقاً للمادة ٤٩ من قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي ١١٨ الصادر عام ١٩٧٧)، أي عمل ذا طابع أو منفعة عامة في نطاق البلدية يقع ضمن اختصاص المجلس البلدي. وتوجد ثلاث فئات من التحديات ذات الصلة بتمويل هذه الأعمال: الثغرات في نظام الهبات الحكومي الداخلي، وعدم فعالية النظام الضريبي المحلي، والنقص في توفير الموارد المالية التكميلية.

نظام التحويل: مدفوعات غير متوقعة ومعايير توزيع غير عادلة

إحدى أبرز المشاكل التي تواجه نظام تمويل البلديات هي عدم استقلالية الصندوق البلدي المستقل، حيث يتم ترك عملية صرف الأموال حالياً لتقدير الحكومة المركزية من خلال مرسوم مشترك بين وزارة الداخلية والبلديات ووزارة المالية. سئمت البلديات بشكل عام من تعدد السلطات التي تدير أموالها، ويسود

شعور بأن أموال البلديات لا ينبغي أن تذهب إلى الحكومة المركزية في المقام الأول.

لا تدرك البلديات كيف تدير الحكومة المركزية حصصها من عائدات الصندوق البلدي المستقل

توجد مشكلة شائعة أخرى

هي غياب الشفافية في الصندوق البلدي المستقل. لا تدرك البلديات كيف تقوم الحكومة المركزية بإدارة أموالها الموعودة وعلى أي أساس تتم الاقتطاعات لاسيما وأنّ البيانات حول مصادر إيرادات الصندوق البلدي المستقل غير علنية. وتساءل رؤساء مجالس البلديات ما إذا كانت مستحقّاتهم تتجاوز الأرقام المعلنة. علاوة على ذلك، تشعر البلديات بالغيظ حيال السلطة التي تملكها الحكومة المركزية بالنسبة للاقتطاع من حساباتها. تقوم الحكومة المركزية باقتطاع مبالغ كبيرة من الصندوق البلدي المستقل من أجل تغطية نفقات في أماكن أخرى قد تعود أو لا تعود بالفائدة إلى البلديات، مثل 'فاتورة سوكلين'، والدفاع المدني، ورسوم التسجيل في المدارس العامة، إلخ. وما يزيد الأمور تعقيداً هو كون هذه القرارات غير شفافة أو غير تشاركية وغالباً ما تأخذ البلديات على حين غرة.

كل من رؤساء البلديات والخبراء في مجال السياسة العامة انتقد صيغة التوزيع في الصندوق البلدي المستقل واعتبرها غير عادلة لأنها تؤدي إلى تخصيص غير مناسب للموارد. أولاً، تستند الصيغة حالياً إلى عدد السكان المسجلين مقابل السكان المقيمين، مما لا يعكس الواقع على الأرض فيما يتعلق بتوفير الخدمات. في حين أن الغالبية الساحقة من السكان المسجلين هاجروا إما خارج لبنان أو إلى المدن، تستضيف بلديات كثيرة أعداداً متزايدة من السكان غير المسجلين الذين يحق لهم كمواطنين بخدمات هذه البلديات ولكنهم غير محصين وبالتالي يغيبون عن توزيعات الصندوق البلدي المستقل. من ناحية أخرى، العديد من البلديات الأخرى لديها سكان مسجلون يتجاوز عددهم السكان المقيمين. في

هذه الحالة، يوزّع الصندوق البلدي المستقل الأموال على أساس عدد من السكان يتجاوز العدد الفعلي لهؤلاء الذين يعيشون ضمن إطار صلاحيات البلدية. ثانياً، تقوم الصيغة على الإيرادات المباشرة التي تحصلها البلدية. بما أن الإيرادات المباشرة تأتي في الغالب من الضرائب ذات الصلة بالتملكات، تجد بلديات المناطق الحضرية أو السياحية نفسها في ميّرة مقارنة مع نظيراتها في المناطق الريفية أو الزراعية، وهي تتلقى حصة أكبر من الصندوق البلدي المستقل. علاوة على ذلك، تستند الإيرادات المباشرة على المبلغ الإجمالي المحصّل ولا تأخذ بعين الاعتبار معدل تحصيل الضرائب. في المبدأ، البلدية الكبيرة تكافأ حتى إذا كان معدّل الجباية فيها منخفضاً. ونتيجة لذلك، لا تجد البلديات حافزاً لاعتماد استراتيجية أكثر كفاءة وفعالية لتحصيل الضرائب.

من الأهمية بمكان الحرص على أن تتلقى البلديات الأفقر مساعدة عادلة وردم الهوة بين البلديات الغنية والفقيرة. أحد التدابير التي يجري اتخاذها حالياً للتسوية بين البلديات الغنية والفقيرة

هو من خلال صندوق التنمية الذي يخصص ١٠٪ من أموال الصندوق البلدي المستقل

سياسة إعادة التوزيع الحالية تتبنى معيار مشوه لمستوى التنمية، وهو حجم البلدية

(صافية من جميع الخصومات) للبلديات الصغيرة (تلك التي يصل حجم مجلسها البلدي إلى ٩ أو ١٢ عضواً). لا تعكس سياسة 'إعادة التوزيع' هذه الاحتياجات الحقيقية للبلديات على الأرض، لأنها تعتمد على حجم البلدية كمرجع لمستوى تنميتها. غير أن هذا ليس الحال دائماً إذ أن العديد من البلديات الصغيرة تتمتع بمستوى عال من التنمية، فيما تكثّر البلديات الكبيرة التي تعاني من ضعف في مستوى التنمية.

توجد مشكلة رئيسية أخرى مع الصندوق البلدي المستقل تتمثل بالتأخير في صرف الأموال. فالتأخير في التحويلات التي يستحيل التنبؤ بها والاستقطاعات المنتظمة والجاثرة في أغلب الأحيان حالت دون تمكّن البلديات من التنبؤ بإيراداتها وبالتالي تخطيط موازنتها بدقة.

الضرائب المحلية: معدلات تحصيل منخفضة واعتماد مفرط على الرسوم المتعلقة بالأموال

تعاني البلديات في لبنان من ضعف في معدلات تحصيل الضرائب وتفتقر إلى محفظة متنوعة من الإيرادات. كما أن التفاوت كبير بين البلديات. بعضها يحصل أقل من ٥٪ من الضرائب فيما تحصل أخرى ما يزيد عن ٨٪. علاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن البلديات لديها الحق القانوني في تحصيل ٣٦ نوعاً من الضرائب والرسوم المختلفة،

فعلياً إن ٨٥٪ من الضرائب المحصلة تأتي من ثلاثة مصادر: رسوم القيمة التآجيرية، ورسوم الصرف

٨٥٪ من الضرائب المحصلة تأتي من ثلاثة مصادر فقط: رسوم القيمة التآجيرية، ورسوم الصرف الصحي، ورسوم رخص البناء

الصحي، ورسوم رخص البناء. لا يتم تحصيل أكثرية الرسوم البالغ عددها ٣٦ بسبب تكلفتها الإدارية التي تفوق بشكل كبير الإيرادات التي تولدها. ويمكن أن يعزى ضعف الأداء في تحصيل الضرائب إلى عدة عوامل تتراوح بين ضعف القدرات الإدارية، وعدم توفر الموارد البشرية وأنظمة تكنولوجيا المعلومات الملائمة، وعدم وجود ذهنية الدفع لدى السكان، وغياب امكانيات الإنفاذ القانوني، وعدم وجود تقييم صحيح لمعدلات الرسوم، فضلاً عن أمور أخرى كثيرة. هذه القيود تحول دون قدرة البلديات على تحصيل الرسوم، وتتبع عدم الامتثال، واتخاذ الإجراءات العقابية اللازمة.

إن الضريبة على الأملاك قادرة على توليد إيرادات كبيرة للإدارات المحلية. في كندا والولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، قد تصل الإيرادات المحلية الناتجة عن الضريبة على الأملاك الى نسبة عالية هي ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي، مقارنة بنسبة ٠,٦٪ في البلدان النامية وذات الاقتصاد الانتقالي. في لبنان، سجّلت إيرادات البلديات من رسوم القيمة التآجيرية، والتي تُعد أكبر مصدر للإيرادات المحلية المباشرة، ما يعادل ٠,١٦٪ فقط من إجمالي الناتج المحلي في سنة ٢٠٠٥. أضف الى ذلك أن رسم القيمة التآجيرية هو حالياً تقديري بحت وبالتالي يمكن التلاعب به مما يحد من فاعلية تحصيله أكثر.

الى جانب محدودية القدرة الإدارية على التحصيل، أثار رؤساء مجالس البلديات مشكلة الضرائب المتركمة غير المدفوعة. كثيرة هي البلديات التي تتردد في اتخاذ التدابير العقابية لأنها تؤمن بأن التكلفة سوف تفوق الإيرادات، أو بهدف مراعاة الظروف الاقتصادية السيئة التي يعاني منها سكانها، أو لخدمة الدوافع السياسية لأعضاء المجلس البلدي لإعادة انتخابهم من قبل القاعدة. إن إجبار المواطن على دفع الملايين لتغطية الضرائب المتأخرة هو قرار غير شعبي تتجنّبه البلديات. حتى أن بعض البلديات تقدّم تخفيضات أو إعفاءات حسب الحالات. لكن متابعة كل حالة على حدة تتطلب وقت وجهد إضافي من قبل الموظفين الذين يخضعون أصلاً لضغط كبير في العمل.

موارد مالية غير مستغلة لتحقيق التنمية المحلية

تحتاج البلديات اللبنانية إلى موارد مالية ضخمة كي تتمكّن من تقديم خدمات أفضل والاستثمار في التنمية الاقتصادية المحلية. كما أن إصلاح الصندوق البلدي المستقل والنظام الضريبي المحلي هو معيار ضروري ولكن غير كاف للاستثمار في مشاريع التنمية. فيتفق رؤساء المجالس البلدية على أنه حتى عندما يتم التوصل إلى نسبة تحصيل ضرائب عالية، لن تكون عائدات الضرائب هذه كافية لتغطية موازنة البلدية. بل يعتقد البعض أنها بالكاد ستكفي لتغطية الرواتب والنفقات التشغيلية. علاوة على ذلك، حتى لو ارتفعت حصة التحويلات الحكومية الداخلية من إجمالي الناتج المحلي نتيجة للإصلاحات المقترحة، ستبقى بعيدة كل البعد عن متوسط الحصة في البلدان النامية والصناعية. بالإضافة إلى ذلك، حتى لو ارتفعت عائدات الصندوق البلدي المستقل المخصصة للبلديات الى حدّ كبير، لن يكون ارتفاع الأموال المتاحة للاستثمار في التنمية المحلية بالنسبة نفسها، إذ إن ١٠٪ فقط من الأموال التي يخصصها الصندوق البلدي المستقل

للبلديات الصغيرة تذهب الى مشاريع التنمية (المرسوم ١٠٢٣٤ لعام ٢٠١٣). من هنا الحاجة لتزويد البلديات في لبنان بالموارد المالية التكميلية. توجد وسيلة أساسية لزيادة

إصلاح الصندوق البلدي المستقل والنظام الضريبي المحلي هو معيار ضروري ولكنه غير كاف للاستثمار في التنمية الاقتصادية المحلية

رأس المال نوقشت خلال الطاولة المستديرة التي نظمها المركز اللبناني للدراسات في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، وهي الاقتراض. سابقاً، كان يحق للبلديات الاقتراض من البنوك بموجب المرسوم الاشتراعي ١١٨ للعام ١٩٧٧ (قانون البلديات). غير أن ذلك قد عدّل بموجب القانون رقم ٥/٨٩ تاريخ ١٩٨٩/١/٥ الذي حظّر على البلديات الحصول على قروض. فضلاً عن ذلك، وبموجب هذا القانون، لا يحق للحكومة أن تلعب دور الضامن للبلديات ما لم يتم إصدار مرسوم خاص لهذا الغرض. نوقشت وسيلة ثانية لتمويل الاستثمارات، هي المشاريع المشتركة بين البلديات والقطاع الخاص. يمكن للبلديات أن تستفيد من أصولها وتوظيفها للدخول في شراكة مع القطاع الخاص الذي يموّل الاستثمارات. وستخلق هذه

٥
وزارة الداخلية والبلديات، ICMA،
برنامج الدراسات الخاصة
بتمويل البلديات: الاطار
الاستراتيجي النهائي، أول
مشروع حول البنية التحتية
للبلديات، نيسان ٢٠١١.

الاستثمارات فرص عمل للمقيمين المحليين كما ستحفّز الإنتاج المحلي. علاوة على ذلك، إذا تم وضع هذه الاستثمارات في مشاريع مدرة للدخل فإنها ستؤمّن مصدر دخل جديداً للبلدية في المستقبل. على الرغم من ظهور خلاف حول طبيعة الشراكة، أكّد جميع المشاركين من بينهم رؤساء مجالس البلديات والمسؤولين الحكوميين على الدور الهام الذي يمكن أن يضطلع به القطاع الخاص في الاستثمار في مشاريع التنمية المحلية.

للبلديات الحق القانوني في إقامة مشاريع مشتركة مع القطاع الخاص. في الواقع، تُنفذ مشاريع محلية كثيرة في لبنان بالشراكة مع شركات خاصة وبعضها سجّل نجاحاً كبيراً. على سبيل المثال، استثمر اتحاد بلديات جزين في عدة مشاريع بيئية سياحية ضمن شراكة مع القطاع الخاص مثل 'لا ميزون دولا فوريه' (La Maison de la Forêt) الذي أثبت أنه مشروع مدرّ للدخل ومهم للغاية بالنسبة الى الاتحاد. من جهتها، نفذت بلدية الغبيري العديد من المشاريع الاستثمارية بالاشتراك مع القطاع الخاص مثل إنشاء ملعب رياضي، ومجلس لإدارة الكوارث، فضلاً عن مراكز اجتماعية وصحية. خلقت هذه المشاريع العديد من فرص العمل لسكان البلدية، كما ولّدت الإنتاج المحلي. بالإضافة إلى ذلك، ينص القانون على وجود العديد من الآليات المحقّزة، مثل الحوافز الضريبية، المتاحة للبلديات لاستخدامها في جذب أصحاب المشاريع للاستثمار في المنطقة وبالتالي زيادة الإيرادات المحلية. ولكن بسبب القوانين التنظيمية التقييدية الحكومية، تجهل غالبية البلديات وجود آليات التحفيز هذه، أو هي ليست في موقف قوي للدخول في شراكة مع القطاع الخاص، أو أنها غير قادرة على توظيف أصولها (ولا سيما الأراضي) للدخول في مثل هذه العقود.

توصيات السياسة العامة

في ظل الأزمة الانسانية الأخطر من نوعها في لبنان، على الحكومة اللبنانية، وبمساعدة من المجتمع الدولي، أن تتحرك على وجه السرعة من أجل تخفيف الآثار المزعزعة لهذه الحالة الطارئة. فالوضع على المستوى المحلي قائم جداً. علاوة على ذلك، البلديات مقيّدة إدارياً ومالياً، ونتيجة لذلك هي غير قادرة على التعاطي مع الوضع على نحو سليم وفعال.

يجب تعزيز مالية البلديات، وتحقيقاً لهذه الغاية، لا بدّ للحكومة من أن تسارع للتصدّي لأبرز التحديات التي يواجهها نظام مالية البلديات والتي أبرزها ملخص السياسة العامة هذا. لكن إصلاح هذا النظام يجب أن يسبقه ويرافقه تعزيز الحوار ما بين مستويي الحكم المركزي والمحلي. فمن الأهمية بمكان الإصغاء الى صوت البلديات فيما يتطور النقاش حول تمويل البلديات.

يدعو هذا الملخص الى سدّ الفجوات في الصندوق البلدي المستقل المذكورة أعلاه، مع زيادة كفاءة النظام الضريبي المحلي ورفع عائداته، فضلاً عن تسهيل تأمين الموارد المالية التكميلية:

سد الفجوات في الصندوق البلدي المستقل

فشل نظام الهبات الحكومي الداخلي في لبنان مع كل عيوبه وشوائبه في دعم البلديات في مجال تقديم الخدمات والتنمية المحلية. وكون الصندوق البلدي المستقل هو المصدر الرئيسي للدخل بالنسبة الى عدة بلديات (حيث يشكل ٣٦٪ من عائدات البلديات كمعدّل متوسط، بينما تصل هذه النسبة الى ٩٠٪ في بعض البلديات الصغيرة)، من الأهمية بمكان أن تُعتمد السياسات التي تتصدّي لهذه النواقص. لزيادة الكفاءة والإنصاف في الصندوق البلدي المستقل، يتعين على الحكومة إصلاح آلية صرف الأموال فضلاً عن إعادة تحديد معايير التوزيع. أما التوصيات حول الإصلاح فهي تندرج ضمن مكوّنين فرعيين:

نحو مدفوعات أكثر شفافية وقابلة للتنبؤ

- من أجل التخفيف من حالة عدم اليقين وعدم الاستقرار في تخطيط ووضع الميزانية البلدية، لا بدّ من تنفيذ الإصلاحات التالية:
- إنشاء مؤسسة جديدة مستقلة للإشراف على الصندوق البلدي المستقل وإدارته على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة.
- الكشف عن أرقام الضرائب المحصّلة من أجل جعل مصدر دخل الصندوق البلدي المستقل شفافاً.
- وقف جميع الاقتطاعات والسحوبات وخصوصاً تلك التي لا علاقة لها بالبلديات. بالإضافة إلى ذلك، توفير مزيد من المعلومات حول الاقتطاعات من الصندوق البلدي المستقل التي جرت في السنوات الأخيرة، وإشراك البلديات في عملية صنع القرار هذه.
- تبسيط وتسهيل المعاملات بين الوزارات بالنسبة إلى صرف أموال الصندوق البلدي المستقل سنوياً من أجل تحسين توقيت الصرف (النظر في إعادة استحداث وزارة للبلديات تحقيقاً لهذا الغرض).

نحو معايير توزيع أكثر إنصافاً

- الإصلاحات المطلوبة لعكس الاحتياجات الفعلية للبلديات، ومكافئة تلك التي تمارس جهداً في تحصيل الضرائب، وإغلاق الفجوة بين البلديات الفقيرة والغنية هي:
- إعادة النظر في صيغة التوزيع واستبدال السكان المسجلين بالسكان المقيمين كي تتوافق هذه الصيغة مع مسؤوليات البلديات في تقديم الخدمات للمواطنين.
- إعادة النظر في صيغة التوزيع وإضافة معدل تحصيل الضرائب كمعيار من أجل زيادة المساواة بين البلديات، وتحفيزها على بذل المزيد من الجهود لتحصيل الضرائب الخاصة بها.
- تحديد حد أدنى معياري للتمويل لجميع البلديات من أجل السماح للبلديات الفقيرة بتغطية التكاليف الأساسية.
- تحديد البلديات الأفقر التي تحتاج إلى مساعدة إضافية للتنمية من خلال تقييم وتصنيف البلديات وفقاً لمستواها التنموي وليس لحجمها.

يجب أن تعكس معايير التوزيع الجديدة للصندوق البلدي المستقل الاحتياجات الفعلية للبلديات، وتكافئ تلك التي تمارس جهداً في تحصيل الضرائب، وتغلق الفجوة بين البلديات الفقيرة والغنية

التي تحتاج إلى مساعدة إضافية للتنمية من خلال تقييم وتصنيف البلديات وفقاً لمستواها التنموي وليس لحجمها.

اقترح عدد من خبراء السياسات العامة ورؤساء مجالس البلديات إدخال تغيير جذري إلى نظام التوزيع في الصندوق البلدي المستقل، ألا وهو إلغاء الصندوق من الوجود. أما البديل المقترح للصندوق فهو إنشاء صندوق للتنمية المحلية من شأنه تمويل البلديات على أساس المشاريع. على أن يسعى إلى تمكين البلديات لتعزيز إيراداتها وكذلك الاستثمار في مشاريع تنمية طويلة الأجل.

تعزيز نظام الضرائب المحلي

- نظراً لعدم كفاءة النظام الضريبي المحلي وضعف القدرات الإدارية، فإن الإيرادات البلدية المباشرة منخفضة وتفتقر إلى التنوع. من الضروري تقوية النظام الضريبي المحلي لأنه يعزز الاستقلالية المالية للبلديات وبالتالي يحسّن قدرتها على تنفيذ مجموعة واسعة من المهام الموكلة إليها بموجب القانون. ومن أجل رفع وتنويع الإيرادات المحلية المباشرة، يوصى بالإصلاحات التالية:
- تمويل مشاريع تحسين القدرة المحلية على إدارة الضرائب وتحصيلها والتصدي لأسباب عدم التحصيل.

- إعادة النظر في النظام الضريبي المحلي وتحديد رسم القيمة التآجيرية المقدر حالياً والذي يُعدّ أكبر مصدر للإيرادات المحلية، وذلك على الصعيد الوطني من أجل وقف التلاعب به.
- النظر في 'العفو الشامل' عن الضرائب القديمة المتركمة غير المدفوعة.

تأمين الموارد المالية التكميلية

يسجّل لبنان تقصيراً كبيراً مقارنة بالدول الأخرى بالنسبة إلى حصة الإنفاق المحلي من الإنفاق الحكومي المركزي. على الرغم من أن إصلاح الصندوق البلدي المستقل والنظام الضريبي المحلي سيزيد من الإيرادات المحلية ويضمن درجة أكبر من الاستقلالية المالية، من غير المحتمل أن يغطي الاحتياجات الاستثمارية للبلديات. وإحدى الطرق للتعامل مع النقص في رأس المال هي السماح للبلديات

يجب تشجيع مشاركة القطاع الخاص في الاستثمار في التنمية المحلية مع الحرص على إدراك البلديات كامل الإدراك لتكاليف هذه الشراكات وفوائدها

باقتراض الأموال للاستثمار. تحقيقاً لهذه الغاية، نوصي الحكومة اللبنانية بتنفيذ الإصلاحات التالية:

- تقييم الجدارة الائتمانية للبلديات وتحديد تلك التي تتمتع بالجدارة الائتمانية.
- إعادة النظر في قرار منع البلديات من الحصول على قروض من البنوك والنظر في توسيع دور الصندوق البلدي المستقل ليلعب دور الكفيل للبلديات الراغبة في الاقتراض.
- تحويل الصندوق البلدي المستقل إلى صندوق للتنمية يوفر القروض للبلديات التي ترغب في تنفيذ المشاريع التنموية على المدى المتوسط والطويل. ويحتفظ الصندوق بدوره الحالي المتمثل بصرف الإيرادات من الحكومة المركزية إلى البلديات. ولكن في هذه الحالة، يمكن أن تختار البلديات الاقتراض مقابل حصتها من أموال الصندوق التي ستكون بمثابة ضمانات لدى الصندوق البلدي المستقل.

علوة على ذلك، لدى البلديات الحق القانوني في تأمين مصادر تمويل أخرى ولكن ما يقيدّها هو الإطار التنظيمي الذي وضعته وزارة الداخلية والبلديات. يكمن أحد سبل التمويل في إقامة مشاريع مشتركة مع القطاع الخاص. وبالتالي، ومن أجل زيادة الاستثمارات في التنمية الاقتصادية المحلية، وبناءً على تجارب العديد من البلديات مع القطاع الخاص، نوصي الحكومة اللبنانية بتنفيذ الإصلاحات التالية:

- تشجيع مشاركة القطاع الخاص في الاستثمار في التنمية المحلية مع الحرص على إدراك البلديات كامل الإدراك لتكاليف هذه الشراكات وفوائدها.
- إزالة الحواجز التي تحول دون تمكّن البلديات من استخدام أصولها وترشيد الإجراءات البيروقراطية.
- تجهيز البلديات بالمعرفة التقنية والقانونية اللازمة لإقامة صفقة عادلة ومناسبة مع القطاع الخاص. وفي هذا الصدد، يجب أيضاً تشجيع البلديات لطلب المساعدة من المجلس الأعلى للخصخصة الذي يقدّم المساعدات التقنية وكذلك الاستشارات القانونية حول كيفية التعاون مع القطاع الخاص.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام ١٩٨٩. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحايدة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. ٥١٢-٥٥، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: ١ ٧٩٩٣ ٩٦١ +
ف: ٢ ٧٩٩٣ ٩٦١ +
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org