

النهار

الخميس 3 أيار 2012

الصندوق البلدي المستقل: إصلاح معايير التوزيع

بقلم سامي عطاالله

يستند الصندوق البلدي المستقل الموجود في كثير من دول العالم على خلفية أساسية هي أن من الأفضل للحكومة المركزية أن تجمع الضرائب وتوزعها على السلطات المحلية كي توفر هذه الخدمات المحلية بشكل أكثر فاعلية. لذا يتم وضع نظام تحويل لاستكمال الضرائب والرسوم التي تمت جبايتها محلياً والتي لا تكفي وحدها لتمويل المسؤوليات البلدية.

في لبنان، تجمع وزارة المال إحدى عشرة ضريبة ورسم تقوم بإدائها في الصندوق البلدي المستقل على أن يتم توزيعها على البلديات واتحادات البلديات بعد اقتطاع النفقات العائدة للأخيرة، وذلك وفقاً للصيغة المحددة في المرسوم 1917 للعام 1979. ووفقاً للمادة 7 من المرسوم، يتم توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل على النحو الآتي: يتم تخصيص ما لا يقل عن 75% من الإيرادات للبلديات و25% لاتحادات البلديات كحد أقصى. وتقسّم الإيرادات المخصصة للبلديات إلى مكونات عدة (المادة 11) : يتم تخصيص 70% لدعم موازنات البلديات، و30% للمشاريع الإنمائية. يتم توزيع الأموال المخصصة لدعم الموازنة على النحو الآتي: 60% على أساس عدد السكان المسجلين، و40% على أساس الإيرادات المباشرة الفعلية التي تمت جبايتها في السنتين السابقتين. ووفقاً للمادة عينها، يجب أن تتم التحويلات في موعد لا يتجاوز نهاية شهر أيلول من كل عام. ويتم صرف هذه الاموال من خلال مرسوم بناء على توصية صادرة عن وزير الداخلية والبلديات.

وعلى الرغم من موضوعية الصيغة المحددة في المرسوم 1979/1917 وشفافيتها، تفشل معايير التوزيع وطرق صرف الأموال في تعزيز التنمية المحلية بشكل ملائم. فبسبب الفجوة القائمة بين عدد السكان المقيمين وعدد المسجلين، يؤدي اعتماد الصندوق البلدي المستقل على السكان المسجلين إلى سوء تخصيص الموارد.

يوجد 42 بلدية يتعدى فيها عدد السكان المقيمين عدد السكان المسجلين بما لا يقل عن الضعفين. فعلى سبيل المثال، يبلغ عدد السكان المسجلين في هذه البلديات 231 ألف شخص فقط فيما عدد السكان المقيمين هو 916 ألفاً. ومن جهة أخرى، يوجد أيضاً 324 بلدية حيث يبلغ عدد السكان المسجلين أكثر من مليون نسمة، بينما يبلغ عدد السكان المقيمين 336 ألف نسمة فقط. ولهذا التناقض تداعيات خطيرة على قدرة البلديات على تقديم الخدمات بسبب قلة الموارد المخصصة لها .

من ناحية أخرى تستخدم السلطة المركزية حالياً معيار متوسط الإيرادات المباشرة التي حصلت عليها البلدية في السنتين الأخيرتين في تخصيص الوردات. وكون الإيرادات المباشرة تعتمد بشكل أساسي على رسوم القيمة التاجيرية، فإن البلديات المتمدنة أو السياحية تحصل من الصندوق على حصة أكبر من حصة البلديات في المناطق الريفية أو الزراعية، مما يؤدي إلى تفاقم عدم المساواة بين البلديات. بالإضافة الى ذلك، وباعتبار أن احتساب العائدات المباشرة يتم على شكل مبلغ إجمالي وليس على أساس ما يحصل

من تغيير أو تحسّن في تحصيل الرسوم والضرائب المباشرة، فإنه لا يحقّز البلديات على بذل مزيد من الجهد في تحصيل ضرائبها. فهي في الواقع تكافئ البلديات الأكبر وإن كانت أقل كفاءة في جباية ضرائبها .

المشكل الأساسي الثاني في الصندوق هو عدم القدرة على التنبؤ بالمبالغ التي يحولها، والتأخير في صرفها. فمنذ العام 1996، غيّرت الحكومة في معايير ونسب صيغة التوزيع أربع مرات، فراوحت الحصص ما بين حد أدنى وصل إلى 65% وحد أقصى وصل إلى 90% ما بين العامين 1996 و2009. كما عمدت الحكومة إلى زيادة معايير جديدة أو الغائها كما رأت ذلك مناسباً. وطاولت التغييرات في معايير التوزيع اتحادات البلديات حيث أضيف إلى عدد السكان المسجلين، معيار جديد هو عدد أعضاء الاتحاد، مما زاد من حصة الاتحادات الكبيرة على حساب تلك الأصغر.

وعلى الرغم من أن المرسوم 1979/1917 ينص على وجوب تخصيص جزء من عائدات الصندوق البلدي المستقل للمشاريع الإنمائية، فقلما طبق ذلك في فترة ما بعد الحرب. وبالرغم من أن الحكومة قد أدخلت أخيراً معياراً يلزم البلديات بإجراء مشاريع إنمائية، يتبيّن أن في الأخير ثغرتين: فالمبلغ الذي وصل الى متوسط 36 مليون ليرة صغير جداً ليكون له أي تأثير تنموي؛ كما أن اعتماد معيار أهلية البلديات التي يبلغ عدد سكانها أقل من 4 آلاف نسمة فقط هو وحده مؤشر ضعيف لتحديد الاحتياجات التنموية. ويُعتقد أن 60% من البلديات الصغيرة التي تستفيد من هذه التحويلات ثرية نسبياً، مما يعود بالنفع على البلديات الصغيرة والغنية.

في المحصلة، من أجل أن يخدم الصندوق البلدي المستقل تقديم الخدمات البلدية والتنمية المحلية، يوصى باعتماد الآتي:

تغيير معيار التوزيع ليشمل السكان المقيمين بدلاً من السكان المسجلين، مما يعكس الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية الفعلية للبلديات؛ ومعدل تحصيل الضرائب لمكافأة البلديات التي تمارس الجهود في تحصيل ضرائبها. ولضمان عدم صرف كل أموال الصندوق البلدي المستقل على النفقات الجارية، لا بد من تخصيص حصة من الأموال للمشاريع التنموية. وكون ما يزيد عن نصف عدد البلديات يعتبر ذا حجم صغير مع قدرات ضئيلة للقيام بمشاريع إنمائية، تبرز الحاجة لتطوير دور اتحادات البلديات أو غيره من أشكال السلطات المحلية/المناطقية القادرة على تنفيذ مشاريع إنمائية. ومتى تم لذلك، يجب توزيع صيغة الصندوق البلدي المستقل على أساس يعكس احتياجات السلطات المناطقية هذه.

بالإضافة الى ذلك، يجب أن يتم إصدار مراسيم الصندوق البلدي المستقل في الوقت المحدد وبشكل دوري، كما من الضروري خفض الفترة الزمنية الرسمية لإصدارها إلى 3-4 أشهر. كذلك، لا بد من إجراء التحويلات على شكل دفعة واحدة أو على الأقل على شكل دفعات دورية يحددها القانون مسبقاً من أجل زيادة قابلية توقعها والسماح للبلديات بالتخطيط.

ختاماً بالرغم من أنه لا ينبغي تعديل صيغة الصندوق البلدي المستقل بانتظام، يمكن مراجعتها لعكس التغييرات الجارية على أرض الواقع والهدف من عملية التحويل. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتعين على الحكومة بذل الجهود لجمع البيانات والمعلومات ودراسة احتياجات البلديات.