

Establishing Regional Administrations for Integrated Development

Sami Atallah

About the author

Sami Atallah is the Executive Director of LCPS. His policy research work spans the fields of fiscal decentralization and municipal finance, corruption and governance, institutions and development, industrial policy, and competitiveness of firms. Prior to joining LCPS, he led a municipal finance study for the Lebanese Ministry of Interior and Municipalities funded by the World Bank and managed by ICMA. Sami is trained in economics, political science, and quantitative methods.

Executive Summary

To enhance democratic participation that leads to integrated development, this policy brief argues that the government must establish elected regional councils endowed with the mandate and the fiscal authority to do so. The regional councils must be established over newly drawn territories that account for a set of agreed-upon developmental criterion.

Both municipalities and municipal unions are unable to currently meet this objective. Most of the municipalities are too small, administratively weak, and have little fiscal resources to undertake developmental projects. Municipal unions, which have more recently become active stakeholders, are constrained by low administrative capabilities, bureaucratic oversight, overlapping responsibilities with municipalities, and fiscal dependency.

In addition, unions suffer from geographical constraints: Most do not include the municipalities in their district within their boundaries and half of them are non-contiguous which effectively hampers their ability to initiate regional development.

Municipalities: Too many, too small, and too weak

Since municipal elections were reinstated in 1998, they have no doubt reinvigorated municipal life, engaged citizens at the local level, and provided an impetus for decentralization in the country. According to the 1977 Decree-Law, municipalities are entrusted with a broad range of tasks. Article 49 stipulates that any work having a public character or utility within the area of the municipality falls under the jurisdiction of the Municipal Council.¹ However, municipalities remain administratively and fiscally constrained which limits their service delivery to a fraction of their assigned responsibilities.

The number of municipalities in Lebanon, which has mushroomed from 718 in 1998 to 985 in 2012, is already high for a country with a population of 4.5 million inhabiting a surface area of 10,452 km². For instance, Croatia with the same population as Lebanon but five times the surface area has 429 municipalities. Furthermore, 70% of Lebanese municipalities have a registered population of less than 4,000 inhabitants and hence have a low economic base. Almost 400 municipalities do not have a single employee and another 400 have very weak municipal administration. The few municipalities which have the fiscal resources to hire qualified staff face bureaucratic hurdles in their hiring procedures. For instance, it took the municipality of Ba'aklin three years, 73 referrals, and up to 15 signatures to hire a treasurer. There are at least five ministries and agencies - Ministry of Interior and Municipalities, Court of Audit, Civil Service Board, General Directorate of Urbanism at the Ministry of Public Works, and Ministry of Finance - that govern the sector.

Most municipalities do not have the fiscal resources to launch developmental projects. The total amount of spending - both current and capital - by the municipal sector amounted to only \$251 million in 2008 which is 6.3% of central government expenditure (excluding debt). The total municipal revenue as a percentage of total government revenue - a proxy measure of municipal capability to collect taxes - was almost 9% in 2008 (table 1). Both of these ratios are lower than the 12% to 15% of many comparable countries.

Table 1

Center government and municipal expenditures and revenues (millions)

Expenditures	2008
Central government expenditures excluding debt	LL 6,026,186 \$4,017
Municipal expenditures	LL 377,016 \$251
Municipal expenditures as share of central government expenditures	6.3%
REVENUES	2008
Central government revenues	LL 9,794,988 \$6,529
Municipal revenues	LL 889,286 \$593
Municipal revenues as share of central government revenues	9%

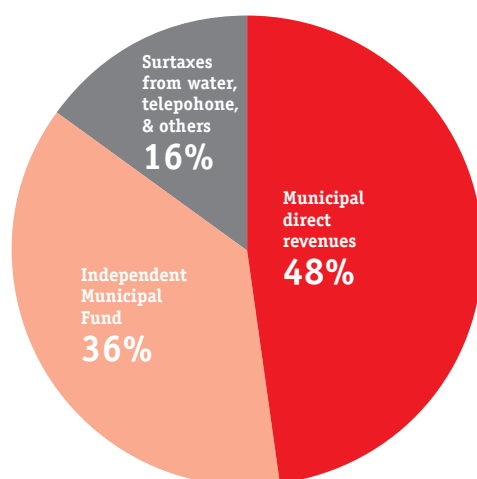
¹ According to Article 49, the Municipal Council is in charge, among others, of the following tasks: To formulate and adopt the municipality's annual budget; determine the tax rate and fee to be collected as allowed by law; manage the municipal funds; plan, improve, and expand streets, establish gardens and public places, and execute designs related to municipality, etc.; and establish shops, parks, racing places, playground, toilets, museums, hospitals, dispensaries, shelters, libraries, etc. Furthermore, based on Article 50 of the above Decree-Law, the Municipal Council is entitled to establish or manage directly or indirectly, among others, the following: Public schools, nurseries, and technical schools; public hospitals, sanitariums, dispensaries, and other health establishments and institutions; museums, public libraries, theaters, cinemas, amusement centers, clubs, playgrounds and other public and sports shops as well as social, cultural and artistic institutions; and local means of public transportation.

In addition, direct municipal revenue as a share of total municipal revenue remains low. It is estimated that direct revenues in 2008 were less than half (48%) of total revenue hindering the fiscal autonomy of municipalities. Not only are direct revenues low but municipalities rely heavily on only a handful of fees. Of the 36 fees that municipalities collected directly in 2008, three fees - rental value fee, sewerage and pavement fee, and building permit fee - constituted 83% of revenues and were all directly related to real estate property. Since the sewerage and pavement fee is collected with the rental value fee, local administrations are effectively relying on two taxes and fees: Rental value fees and building permits. All the remaining 33 fees contributed only 17% of direct revenues in 2008.

Furthermore, many municipalities rely on the transfers of the central government and its public entities. In 2008, the Independent Municipal Fund (IMF) constituted 36% and surtaxes from water and telephone authorities made up 16% of total municipal revenues (figure 1). Almost 90% of the revenues of small municipalities came from the IMF, which makes them highly dependent on central government transfers.

Figure 1

Distribution of municipal revenues by source in 2008



Source Ministry of Finance and Ministry of Interior and Municipalities.

In effect, municipalities have fallen into a vicious cycle: Many of them have no staff to collect fees and taxes and without municipal revenue they are unable to hire staff. Consequently, many municipalities are not able to provide services despite the wide range of competencies given to them by law. There are currently too many small municipalities with wide responsibilities stated in the law but with low revenue and weak administration.

2

A union is created by a decree from the Council of Ministers, upon the suggestion of the Minister of Interior and Municipalities either through an initiative from the Minister of Interior and Municipalities or upon the request of the municipalities.

Municipal Unions: Administratively weak, fiscally dependent, and geographically constrained

Yet, many municipalities have formed municipal unions which have become important stakeholders in the context of decentralization.² Today, there are 48 unions, of which 35 were established in the last ten years. These unions include a total of 680 municipalities as members (more than two-thirds of the total number of municipalities) and they incorporate two-thirds of the registered population of the country. The size of municipal unions ranges from three municipalities in the Fiha' union to 52 municipalities in Tyre and in Kesruwan Futouh.

Municipal unions are headed by a president who is elected by the municipal union members who are themselves presidents of municipalities. Municipal unions have several prerogatives. Based on Article 126, they are permitted to provide public projects of common interest from which all or some of the member municipalities can benefit. These projects include roads, sewerage, garbage, slaughterhouses, firefighting, organization of transportation, co-operatives, and markets. Although some unions have been able to provide services and undertake development projects, their work is constrained by overlapping competencies between municipalities and unions, weak administrative capabilities, excessive procedures to hire municipal staff, and low fiscal resources to undertake developmental projects.

The lack of clear delineation of responsibilities between municipalities on the one hand and municipal unions on the other is becoming a source of conflict between them. The responsibility of unions according to Article 26 overlaps with those of municipalities which include, according to Articles 49 and 50 of Decree-Law 118 of 1977, establishing markets, sewerage, garbage, and transport organization. In the absence of a proper assignment as well as a mechanism to solve the problem, some unions have become paralyzed as a result of this tension.

Although the president of the union is assisted, according to Decree-Law of 1977, by three units - engineering and health, administrative and financial, and police - most do not have the staff or the fiscal resources to hire qualified employees. Because of this, some unions are unable to deliver services even when the project is established through donor money. For instance, the union of Suwayjana was compelled to transfer the management of the waste water treatment plan to the Council for Development and Reconstruction (CDR) because it had no qualified staff to operate it.

Like municipalities, unions are also subject to the control and monitoring of various government ministries and agencies which have effectively reduced their efficiency. Union presidents need approval for spending beyond LL3 million (\$2,000), which is a low threshold. Spending larger amounts require the approval of the District Head which often takes a long time to get. This leads to a slowdown in the union's work. In addition to these requirements, unions' work is at best not facilitated by the central government. For instance, the union of Dinnieh submitted a request to establish three natural reserves five years ago and has yet to receive a response.

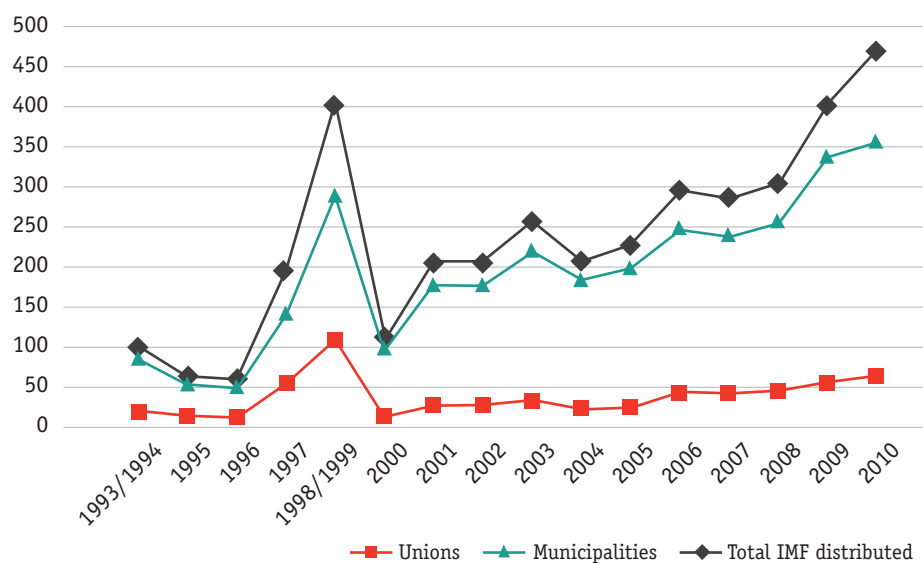
Although unions have several sources of funding by law, they have no fiscal autonomy to impose or collect new taxes and fees.³ In reality, municipal unions face several fiscal challenges. For one, many municipal members are not paying their membership fees to the union. Based on 2008 figures, membership fees constituted only 10% of unions' total revenues. Consequently, unions have become fiscally dependent on the IMF, which makes up 70% of their total revenues. However, the IMF has its own problems (see LCPS Policy Brief 1, November 2011): The total amount transferred to unions varied greatly from year to year which consequently has prevented unions from planning for developmental projects. This volatility ranged from LL5 billion in 1995 and 1996 to almost twenty times the amount reaching LL100 billion in 1998/99 (figure 2). More recently, the transfers to unions stabilized to around LL50 billion (\$33 million) in 2010 which is, on average, LL1 billion (\$695 thousands) per union. Even if all the amount is spent on projects, it is too low to address the developmental needs of residents.

3

According to Articles 133 and 134 of Decree-Law 118, the revenues of the union are derived from the following sources: 10% of the revenue of each municipal member based on the prior year actual revenue; an additional percentage from the budget of the municipalities which benefit from a common project in an amount to be determined by the union and approved by the Minister of Interior and Municipalities; grants and loans; a share from the independent municipal fund transfers for the unions; central government contributions to the unions' budget; and personal grants and bequests.

Figure 2

Total IMF distributed to municipalities and municipal unions from 1993/94 to 2010 (billions)



Source Various distributional decrees.

In addition to the volatility in the unions' amount and share of the IMF, the distributional criteria have exacerbated the problem. Although 25% of unions' share is distributed based on registered population to support the budget and 75% for developmental project as stated in Decree 1917 of 1979, the government has altered the formula in two ways with negative repercussions on development. First, the government increased the share unions receive based on registered population to 60%. This has led to further misallocation of resources due to the gap between registered and resident population. Out of 42 unions, 11 receive half of what they should be earning while 23 receive twice as much. Second, the government distributes the remaining 40% of the IMF to unions based on the number of municipal members in the union,

replacing developmental project as a criteria. Effectively, the government has sacrificed the developmental goal and rewarded unions with more members than those with fewer ones. Moreover, the problems of municipal unions are compounded by serious geographical constraints. Although it is argued that unions could become or replace the elected district councils as stipulated in the Taef Agreement, only 13 districts have one union which overlaps with their administrative boundaries and another 12 districts have two or more unions which are distributed as follows: Six districts have two unions, two districts have three unions, one district has four unions, and two districts have six unions. Not only are unions smaller than the districts, there are multiple unions in many of them which renders regional developmental coordination a rather impossible task.

Even for the 13 districts with one union, only seven unions are considered inclusive i.e. contain 80% of the municipalities in the district. The others exclude between 23% and 85% of the municipalities in their districts. Table 2 shows that municipal unions of Zgharta, Northern, Coastal and Interior Matn, Jabal 'Amil, Al-Arkoub, Byblos, Upper Jurd - Bhamdun include as low as 15% to as high as 77% of the municipalities in their respective districts.

Table 2

Coverage of district with one union

District	Name of union	Number of members in union	Total number of members in district	Members in union/Total number of municipalities in district	Registered population in union/Registered population in district
Kesruwan	Kesruwan Futouh	52	52	100%	100%
Bcharra	Bcharra	11	11	100%	97%
Tripoli	Fiha'	3	3	100%	97%
Hirmil	Hirmil	5	5	100%	69%
Batrun	Batrun	22	24	92%	63%
Tyre	Tyre	52	60	87%	81%
Kura	Kura	28	35	82%	84%
Zgharta	Zgharta	24	31	77%	71%
Matn	Northern, Coastal and Interior Matn	34	51	67%	26%
Marja'yun	Jabal 'Amil	11	26	42%	36%
Hasbaya	Al-Arkoub	6	15	40%	46%
Byblos	Byblos	14	37	38%	13%
'Aley	Upper Jurd - Bhamdun	8	55	15%	13%

Not only do most unions not have exclusive control of the territories, half of the unions are non-contiguous which prevents them from undertaking development or spatial planning across a unified territory. In addition to the fact that unions are not territorially linked, eleven of them are made up of three or more separate geographical entities which makes planning unfeasible. The extreme case is the union of Byblos which is made up of six disjointed units.

Policy Recommendations

To achieve development in Lebanon, there is a need to think of an integrated rather than a balanced approach to development where poorer areas become better linked to richer ones. This is more complex than to simply improve the conditions of poorer areas. An integrated approach requires a new tier of government on regional level. With this in mind, the current institutions are unfit to meet this challenge. This policy brief calls for the creation of regional councils entrusted to achieve integrated development based on the following four parameters:

Identify the competencies and responsibilities across tiers of administration

Regional councils must be endowed with the task of designing economic, social, urban, and environmental policies to achieve regional integrated development. Building on the national land use plan (schema directeur) developed for CDR by IAURIF, regional administrations must become the conduit for applying the national plan to the regions. With this logic, there is a need to redistribute the competencies and responsibilities of municipalities, unions, regional councils, and the central government. For instance, the central government should be responsible for functions that have a national concern such as trade, defense, foreign affairs, criminal and civil law, and industrial policy, whereas municipalities should be responsible for delivering local services that are compatible with the size of their “benefit area”. These include street cleaning, asphaltting secondary roads, garbage collection, maintain lighting, etc.. Regional administrations, on the other hand, should be responsible for regional integrated development which must go beyond infrastructure. The actual role and responsibilities of municipal unions needs to be re-assessed in light of regional administrations so they are complementary rather than redundant. Some functions must be shared between the central and regional administrations, between regional administrations and unions, and between regional and local administrations. The government must set up a commission to assign these responsibilities across the various tiers of administrations including their regulatory, policy, and service delivery components.

In order to facilitate the developmental work of regional councils, there is a need for a technical unit to provide advice and expertise on economic, social, urban, and environmental issues that are necessary for integrated development. This could be an autonomous entity or a unit within regional administrations.

Redraw the boundaries of regional administrations

Although the Taef Agreement stipulates the establishment of elected district councils, the district is not necessarily the most suitable boundary for development. Hence there is a need to re-draw new geographical boundaries for regional councils based on developmental criteria such as topography, demography, environment, economy, and other relevant criteria. The government must set a commission tasked to identify the key criteria as well as recommend a map for regional councils. A good starting point is the national land use plan (schema directeur) which could serve as a base for defining the boundaries.

Ensure fiscal authority

For regional councils to be effective in implementing their responsibilities, they must have the fiscal authority to set the tax rate as well as collect it. Hence there is a need to reallocate some of the taxes and fees currently collected directly by municipalities to regional councils where economies of scale is necessary. As stated earlier, municipalities are only able to collect three out of the 36 taxes and fees assigned to them. Regional councils must be endowed with the tax administration to efficiently and effectively collect these taxes. The government must set up a commission to identify these taxes and fees. A proxy measure of the revenues that should be assigned to regional councils is the share of regional administration to central government revenues in other countries which is around 6 to 7% for OECD and Central and South America.

Although direct taxes and fees ensure a degree of fiscal independence, they will unlikely cover the spending needed for regional administrations. Two additional sources of revenues must be channeled towards them: The first is from the IMF where significant portion of its revenue could be transferred to regional administrations rather than spent by the central government on items that do not benefit municipalities. Second, there is an estimated \$1 billion of revenues collected over the years by the Ministry of Telecommunication that was not distributed to municipalities. This is a significant amount that could be distributed to regional administrations to initiate developmental plans and undertake some projects.

Directly elect regional councils

The regional council members including the president should be elected directly by citizens. This will not only enhance democratic participation but will also hold elected officials directly accountable to voters. One of the major problems in Lebanon is the inability to directly elect the head of the major political institutions which leaves room for bickering and bargaining among the political elite at the expense of addressing peoples' needs. Since electoral law shapes the politicians' incentives and their willingness to provide public goods, it must be based on a proportional representation system in order to provide broad rather than narrow programs which enhance development.

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 mission of LCPS as a non-governmental, nonprofit think tank, is to produce independent, high quality research relevant to policymaking and to promote policy reform through advocacy and raising public awareness.

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

إنشاء إدارات مناطقية للتنمية المتكاملة

سامي عطاالله

ملخص تنفيذي

من أجل تعزيز المشاركة الديمقراطية التي تؤدي إلى تنمية متكاملة، يقترح ملخص السياسة هذا على الحكومة اللبنانية إنشاء مجالس مناطقية منتخبة تتمتع بالتفويض والسلطة المالية لتحقيق ذلك. يجب تأسيس المجالس المناطقية على أساس ترسيم جغرافي جديد يأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المعايير التنموية التي يتم الاتفاق عليها.

وتجدر الإشارة إلى أن البلديات واتحادات البلديات غير قادرة حالياً على تحقيق هذا الهدف. فمعظم البلديات صغيرة الحجم، وضعيف إدارياً، ويفتقر إلى الموارد المالية لتنفيذ المشاريع التنموية. كما وأنّ اتحادات البلديات، التي باتت مؤخراً طرفاً فاعلاً، هي أيضاً مقيدة بحكم القدرات الإدارية الضعيفة والرقابة البيروقراطية والمسؤوليات المتداخلة مع البلديات وغياب الاستقلال المالي. إضافة إلى ذلك، تعاني الاتحادات من القيود الجغرافية: فغالبيتها لا تضم بلديات القضاء التي تنتمي إليه ونصف هذه البلديات غير متجاوز جغرافياً، الأمر الذي يعيق قدرتها على تحقيق التنمية المناطقية.

عن الكاتب

سامي عطاالله هو المدير التنفيذي للمركز اللبناني للدراسات. عمله البحثي يشمل مجالات اللامركزية المالية ومالية البلديات، الفساد والحوكمة، المؤسسات والتنمية، السياسة الصناعية، والقدرة التنافسية للشركات. قبل إنضمامه إلى المركز قاد دراسة حول مالية البلديات لصالح وزارة الداخلية والبلديات، ممولة من قبل البنك الدولي وبإدارة الـ ICMA. لدى عطاالله خلفية علمية في الاقتصاد، العلوم السياسية والأساليب الكمية.

البلديات: عددها كبير وحجمها صغير وقدراتها ضعيفة

منذ أن أعيدت الانتخابات البلدية في العام ١٩٩٨، لا شك في أنّ الحياة البلدية قد انتعشت من جديد وانخرط المواطنون على المستوى المحلي، كما وشكّل ذلك حافزاً للعمل على تعزيز اللامركزية في البلاد. وفقاً للمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ تمت إناطة البلديات بمجموعة واسعة من المهام. تشير المادة ٤٩ إلى أنّ كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي هو من اختصاص المجلس البلدي^١. ولكن في الواقع، تبقى البلديات مقيّدة إدارياً ومالياً، الأمر الذي يحصر خدماتها بجزء صغير من المسؤوليات المناطة بها.

إن عدد البلديات في لبنان الذي زاد من ٧١٨ في العام ١٩٩٨ إلى ٩٨٥ في العام ٢٠١٢ يعتبر مرتفعاً بالنسبة إلى بلد يبلغ عدد سكّانه ٤,٥ مليون نسمة تتوزّع على مساحة قدرها ١٠,٤٥٢ كم^٢. فعلى سبيل المثال، كروتيا التي تضم نفس عدد سكان لبنان على مساحة تصل إلى خمسة أضعاف مساحة لبنان، تشمل ٤٢٩ بلدية. فضلاً عن ذلك، يقلّ عدد السكان المسجلين في ٧% من هذه البلديات عن ٤,٠٠٠ نسمة، مما يعني أنّ لهذه البلديات قاعدة اقتصادية ضعيفة. لا يوجد موظف واحد في ما يقارب ٤٠٠ بلدية، فيما تعاني ٤٠٠ بلدية أخرى من إدارة بلدية ضعيفة جداً. هذا وإن البلديات القليلة التي تتمتع بالموارد المالية لتوظيف فريق عمل مؤهل تواجه عوائق بيروقراطية تصعب عليها عملية التوظيف. فعلى سبيل المثال، استلزم بلدية بعقلين ٣ سنوات و٧٣ مراجعة و١٥ توقيماً لتوظيف أمين صندوق. وهناك ما لا يقلّ عن خمس وزارات وهيئات - وزارة الداخلية والبلديات، وديوان المحاسبة، ومجلس الخدمة المدنية، والمديرية العامة للتنظيم المدني في وزارة الأشغال العامة، ووزارة المالية - تحكم القطاع.

غالبية البلديات لا تملك الموارد المالية لتنفيذ المشاريع التنموية. وصل إجمالي قيمة الإنفاق - الجاري والرأسمالي - في القطاع البلدي إلى ٢٥١ مليون دولار أمريكي فقط في العام ٢٠٠٨، ما يشكّل ٦,٣% من مجمل إنفاق الحكومة المركزية (من دون احتساب الدين). بلغ إجمالي الإيرادات البلدية كنسبة من إجمالي إيرادات الحكومة المركزية - تقييم غير مباشر لقدرة البلديات على تحصيل الضرائب - ٩% تقريباً في العام ٢٠٠٨، ما هو أقلّ من النسبة المترواحة بين ١٢% و١٥% في البلدان المشابهة التي يمكن مقارنتها مع لبنان (الجدول أ).

جدول أ

نفقات وعائدات الحكومة المركزية والبلديات (بالملايين)

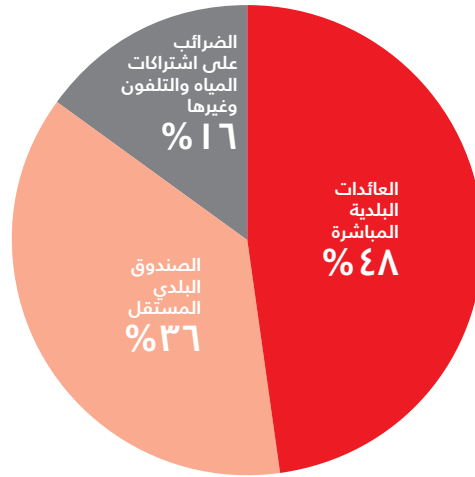
نفقات	٢٠٠٨
الحكومة المركزية باستثناء الدين	٦٠.٢٦,١٨٦ ل \$٤.١٧
النفقات البلدية	٣٧٧,٠١٦ ل \$٢٥١
حصة الإنفاق البلدي من الإنفاق العام	٦,٣%
عائدات	٢٠٠٨
عائدات الحكومة المركزية	٩,٧٩٤,٩٨٨ ل \$٦,٥٢٩
العائدات البلدية	٨٨٩,٢٨٦ ل \$٥٩٣
حصة العائدات البلدية من العائدات العامة	٩%

١ بحسب المادة ٤٩، يتولى المجلس البلدي دون أن يكون ذلك على سبيل الحصر الأمور التالية: وضع وتنفيذ الموازنة البلدية السنوية؛ تحديد معدلات الرسوم البلدية في الحدود المعينة في القانون؛ إدارة الأموال البلدية؛ تخطيط الطرق وتحسينها وتوسيعها؛ إنشاء الحدائق والساحات العامة؛ تنفيذ البرامج العامة المتعلقة بالبلدية، إلخ؛ وإنشاء المتاجر والمنتزهات وحلبات السباق، والملاعب، والحمامات العامة، والمتاحف، والمستشفيات، والمستوصفات، والملجى، والمكتبات، وغيرها. إضافة إلى ذلك، وبلاستناد إلى المادة ٥٠ من المرسوم الاشتراعي المذكور أعلاه، يجوز للمجلس البلدي أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يساعد في تنفيذ الأعمال والمشاريع التالية، دون أن يكون ذلك على سبيل الحصر: المدارس العامة، والحضانات، والمعاهد الفنيّة؛ المستشفيات العامة، والمصحات، والمستوصفات، وغيرها من المؤسسات الصحيّة؛ المتاحف، والمكتبات العامة، والمسارح، ودور السينما، ومراكز الترفيه، والأندية، والملاعب، وغيرها من المحال العامة والرياضية والمؤسسات الاجتماعية والثقافية والفنيّة؛ الوسائل المحليّة للنقل العام.

هذا وتبقى حصة الإيرادات البلدية المباشرة من إجمالي الإيرادات البلدية منخفضة. يقدّر مثلاً بأنّ الإيرادات المباشرة لعام ٢٠٠٨ كانت أقل من نصف (٤٨%) الإيرادات البلدية، ممّا يعيق الاستقلال المالي للبلديات. عدا عن كون الإيرادات المباشرة منخفضة، تعتمد البلديات إلى حدّ كبير على نسبة ضئيلة من الرسوم المحصّلة. من بين الرسوم الـ ٣٦ التي حصّلتها البلديات بشكل مباشر في العام ٢٠٠٨، شكّلت ثلاثة رسوم - رسم القيمة التآجيرية، ورسم الصرف الصحي والأرصفة، ورسم تراخيص البناء - ٨٣% من إجمالي الإيرادات وهي جميعها مرتبطة مباشرة بالملكية العقارية. وكون رسم الصرف الصحي والأرصفة يحصّل مع رسم القيمة التآجيرية، تعتمد السلطات المحليّة في الواقع على ضريبتين أو رسمين اثنين هما: رسماً القيمة التآجيرية وتراخيص البناء. ساهمت الرسوم الـ ٣٣ المتبقّية بنسبة ١٧% فقط من الدخل المباشر في العام ٢٠٠٨. أكثر من ذلك، يعتمد العديد من البلديات بشكل أوّلي على الصندوق البلدي المستقلّ والضرائب على اشتراكات المياه والتلفون. ففي العام ٢٠٠٨، شكّلت عائدات الصندوق ٣٦% والرسوم من المياه والتلفون ١٦% من إجمالي عائدات البلديات (الصورة ١). وكان مصدر حوالي ٩٠% من إيرادات البلديات الصغيرة من الصندوق البلدي المستقلّ، ما يجعلها شديدة الاعتماد على تحويلات الحكومة المركزيّة.

صورة ١

توزيع العائدات البلدية بحسب المصدر في عام ٢٠٠٨



المصدر وزارة المالية ووزارة الداخلية والبلديات.

في الواقع، وقعت البلديات ضحية حلقة مفرغة، إذ أنّ الكثير منها يعاني من غياب الموظفين لتحصيل الرسوم والضرائب - وهي بغياب الدخل البلدي غير قادرة على التوظيف. لذلك، فإن معظم البلديات غير قادر على تقديم الخدمات على الرغم من نطاق الصلاحيات الواسع التي يمنحها إياها القانون. هناك حالياً العديد من البلديات الصغيرة التي تقع على عاتقها مسؤوليات واسعة وفق القانون، غير أنها تعاني من دخل منخفض وقدرة إدارية ضعيفة.

اتحادات البلديات: ضعيفة إدارياً وغير مستقلة مالياً ومقيّدة جغرافياً

تجدر الإشارة إلى أنّ عدد من البلديات قد شكّل اتحادات بلديات باتت لاعباً أساسياً في إطار اللامركزية.^٢ يوجد حالياً ٤٨ اتحاداً بينهم ٣٥ اتحاداً تمّ إنشاؤه خلال السنوات العشر الأخيرة. تضمّ هذه الاتحادات ما مجموعه ٦٨ بلدية عضواً (أكثر من ثلثي العدد الإجمالي للبلديات) وثلثي السكان المقيمين في البلاد. يتراوح حجم اتحادات البلديات ما بين ثلاث بلديات أعضاء في اتحاد الفيحاء و٥٢ بلدية عضواً في اتحادات صور وفتوح كسروان.

يترأس اتحادات البلديات رؤساء منتخبين من قبل أعضاء الاتحاد الذين هم رؤساء البلديات المنتسبة للاتحاد. تتمتع الاتحادات البلدية بصلاحيات عديدة. استناداً إلى المادة ١٢٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧، يُسمح لها بالقيام بالمشاريع العامة ذات المنافع المشتركة التي تستفيد منها جميع البلديات الأعضاء أو بعضها. تشتمل هذه المشاريع على الطرق، والمجاري، والنفائات، والمسالخ، والإطفاء، وتنظيم المواصلات، والتعاونيات، والأسواق. على الرغم من أنّ بعض الاتحادات قد استطاع تقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع التنموية، إلا أنّ عملها يبقى مقيّداً بتداخل الصلاحيات بين البلديات والاتحادات، والقدرات الإدارية الضعيفة، وإجراءات التوظيف المعقدة، والموارد المالية الضئيلة لتحقيق المشاريع التنموية.

بات غياب الترسيم الواضح للمسؤوليات بين البلديات من جهة واتحادات البلديات من جهة أخرى مصدر نزاع في ما بينهما. تتداخل مسؤوليات الاتحادات وفق المادة ٢٦ مع مسؤوليات البلديات التي تشمل، بحسب المادتين ٤٩ و ٥٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧، إنشاء الأسواق وأنظمة الصرف الصحي ومعالجة النفائات وتنظيم المواصلات. ففي ظل غياب التكليف الواضح والآلية المناسبة لمعالجة المشكلة، بات بعض الاتحادات مشلول الحركة نتيجة لهذا التنازع.

على الرغم من وجود ثلاثة أجهزة - جهاز هندسي وصحي، وجهاز إداري ومالي، وجهاز شرطة - لمعاونة رئيس الاتحاد وفق المرسوم الاشتراعي لعام ١٩٧٧، غير أنّ بعض الاتحادات يفتقر إلى الموارد البشرية والمالية لتوظيف طاقم عمل مؤهل. نظراً لذلك، فإنّ بعض الاتحادات غير قادر على تقديم الخدمات حتى عندما يكون المشروع ممولاً من خلال الهبات والتبرّعات. على سبيل المثال، ألزم غياب الجهاز البشري المؤهل اتحاد بلديات السويجاني بإحالة إدارة معالجة مياه المجاري إلى مجلس الإنماء والإعمار.

كما في حال البلديات، تخضع الاتحادات لسلطة ورقابة عدد من الوزارات والهيئات الحكومية، الأمر الذي قلص إلى حدّ بعيد من فعاليتها. يحتاج رؤساء الاتحادات إلى موافقة لإنفاق مبلغ تفوق قيمته عن الثلاثة ملايين ليرة لبنانية (ألفي دولار أميركي)، وهي عتبة إنفاق منخفضة جداً. تتطلب النفقات التي تتعدّى هذا المبلغ موافقة القائم مقام، علماً بأن ذلك يستلزم وقتاً طويلاً. مما يؤدّي إلى إبطاء عمل الاتحاد. إضافة إلى تلك المتطلّبات، ما يعيق عمل الاتحاد أيضاً هو الحكومة المركزية نفسها. فعلى سبيل المثال، قدّم اتحاد بلديات الضنية طلباً لإنشاء ثلاث محميات طبيعية منذ خمسة أعوام، ولا يزال حتى اليوم ينتظر الحصول على ردّ.

٢

ينشأ اتحاد البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات وذلك إما بمبادرة منه وإما بناء على طلب البلديات.

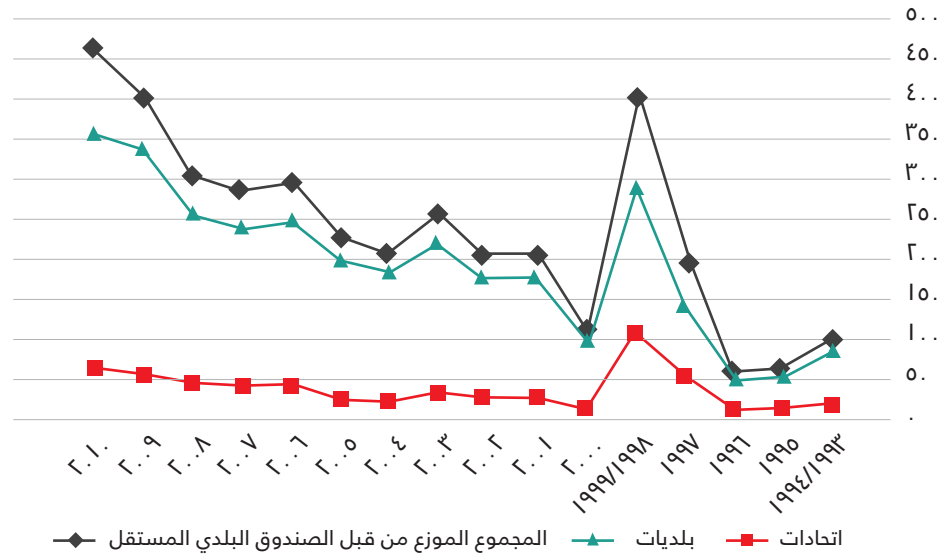
٣

بحسب المادتين ١٣٣ و ١٣٤ من المرسوم الاشتراعي ١٩٧٧/١١٨، تتشكل إيرادات الاتحاد من المصادر التالية: ١٠% من إيرادات البلديات الأعضاء استناداً إلى الواردات الفعلية للسنة السابقة؛ نسبة مئوية إضافية من موازنة البلديات الأعضاء المستفيدة من مشروع ذو نفع مشترك يحددها مجلس الاتحاد على أن تخضع لموافقة وزير الداخلية؛ المساعدات والقروض؛ ما يخصص للاتحاد من عائدات الصندوق البلدي المستقل؛ مساهمة الدولة في موازنة الاتحاد؛ الهبات الشخصية والوصايا.

رغم أن القانون يخصص للاتحادات العديد من مصادر التمويل، إلا أنها لا تتمتع بالاستقلالية المالية لفرض أو تحصيل الضرائب والرسوم الجديدة. في الواقع، تواجه اتحادات البلديات تحديات مالية عديدة. أولاً، عدد كبير من البلديات الأعضاء لا يدفع رسوم عضويته للاتحاد. وفقاً للأرقام الصادرة في العام ٢٠٠٨، لم تشكل رسوم العضوية سوى ١٠% من إجمالي إيرادات الاتحادات. بالتالي، أصبحت الاتحادات معتمدة مالياً على الصندوق البلدي المستقل الذي يشكل ٧% من إيراداتها. غير أن الصندوق يعاني من مشاكله الخاصة (يرجى مراجعة موجز السياسة الصادر عن المركز اللبناني للدراسات: "الصندوق البلدي المستقل: إصلاح معايير التوزيع"). تفاوت إجمالي الأموال المحوَّلة إلى الاتحادات بشكل كبير من عام إلى آخر، مما أدّى إلى منع الاتحادات من القدرة على التخطيط لمشاريع تنموية. تراوح هذا التقلّب ما بين ٥ مليارات ليرة لبنانية في العامين ١٩٩٥ و ١٩٩٦ ليبلغ ٢٠ أضعاف هذا المبلغ أي ١٠٠ مليار في عامي ١٩٩٨/١٩٩٩ (الصورة ٢). ومؤخراً، استقرّت الحوالات إلى الاتحادات على ما يقارب ٥٠ مليار ليرة لبنانية (حوالي ٣٣ مليون دولار أميركي) في عام ٢٠١٠ أي ما يساوي مليار ليرة لبنانية (حوالي ٦٩٥ ألف دولار أميركي) للاتحاد الواحد. وحتى لو تم صرف كامل هذا المبلغ على التنمية، فهو يظل منخفضاً للغاية ليكون له أثر على الاستجابة للحاجات التنموية للسكان.

صورة ٢

مجموع المبالغ الموزعة من الصندوق البلدي المستقل على البلديات واتحادات البلديات ما بين ١٩٩٣/٩٤ و ٢٠١٠ (بالمليارات)



المصدر: مراسيم التوزيع المختلفة.

بالإضافة إلى تقلّب المبالغ والحصص المخصصة للاتحادات من الصندوق البلدي المستقل، تفاقمت المشكلة بسبب معايير التوزيع. على الرغم من أن ٢٥% من حصّة الاتحادات موزّعة وفقاً لعدد السكان المسجّلين لدعم الموازنة فيما يذهب ٧٥% للمشاريع التنموية كما هو محدد في المرسوم ١٩١٧ لعام ١٩٧٩، إلا أن الحكومة عدّلت الصيغة بطريقتين على حساب التنمية. أولاً، رفعت الحكومة من حصّة الاتحادات بالارتكاز على عدد السكان المسجّلين لتبلغ نسبة قدرها ٦٠%. مما أدّى إلى مزيد من سوء التخصيص للموارد بسبب الفجوة بين عدد السكان المسجّلين والسكان المقيمين. من بين ٤٢ اتحاداً، يحصل ١١ اتحاد على نصف ما

ينبغي أن يتلقاه، فيما يحصل الـ ٢٣ المتبقين على ضعف ما ينبغي أن يتلقاه. ثانياً، توزع الحكومة الـ ٤٠% المتبقية من الصندوق البلدي المستقل على الاتحادات بالارتكاز على عدد البلديات الأعضاء في الاتحاد، بدلاً من اتخاذ المشاريع التنموية كالمعيار الأساسي. في الواقع، تقوم الحكومة بالتضحية بالهدف التنموي وتكافئ الاتحادات التي تضم العدد الأكبر من الأعضاء من دون أي تعليل. هذا وتتضاعف مشاكل اتحادات البلديات بسبب قيود جغرافية هامة. رغم المزاعم بإمكانية تحويل الاتحادات إلى مجالس أفضية منتخبة أو حتى استبدال هذه الأخيرة كما هو مشار إليه في اتفاق الطائف، إلا أن هناك ١٣ قضاءً فقط يضم اتحاداً واحداً يتطابق مع حدوده الإدارية فيما الأفضية الـ ١٢ المتبقية تضم اتحادين أو أكثر موزعين على الشكل التالي: ٦ أفضية تضم اتحادين، قضاءان يضمان ٣ اتحادات، قضاء يضم ٤ اتحادات، واثنان يضمان ٦ اتحادات. والأجدر بالذكر هو أن الاتحادات ليست أصغر حجماً من الأفضية وحسب، بل أن هنالك اتحادات عديدة ضمن الكثير من الأفضية، الأمر الذي يجعل عملية التنسيق التنموي المناطقية شبه مستحيلة. حتى في حالة الأفضية الـ ١٣ التي تضم اتحاداً واحداً، يعتبر ٧ منها فقط شاملاً، أي يحتوي على ٨٠% من البلديات في القضاء. وتستثنى الاتحادات الأخرى ما بين ٢٣% و ٨٥% من البلديات في أفضيتها. يظهر الجدول ٢ أن اتحادات بلديات زغرتا، والمتن الشمالي والساحلي والأوسط، وجبل عامل، والعرقوب، وجبيل، وجردي عاليه- بحدود، تضم ما بين نسبة دنيا هي ١٥% ونسبة عليا هي ٧٧% من البلديات في كل من أفضيتها.

جدول ٢

تغطية الأفضية باتحاد واحد

القضاء	اسم الاتحاد	عدد البلديات في الاتحاد	عدد البلديات في القضاء نسبة البلديات الأعضاء في الاتحادات مقابل عدد البلديات في القضاء	السكان المسجلين في الاتحادات مقابل السكان المسجلين في القضاء
كسروان	كسروان-الفتوح	٥٢	٥٢	١٠٠%
بشري	بشري	١١	١١	٩٧%
طرابلس	الفيحاء	٣	٣	٩٧%
الهرمل	الهرمل	٥	٥	٦٩%
البترون	البترون	٢٢	٢٤	٩٢%
صور	صور	٥٢	٦٠	٨٧%
الكورة	الكورة	٢٨	٣٥	٨٤%
زغرتا	زغرتا	٢٤	٣١	٧٧%
المتن الشمالي، الساحلي، والأوسط	المتن الشمالي، الساحلي، والأوسط	٣٤	٥١	٦٧%
مرجعيون	جبل عامل	١١	٢٦	٤٢%
حاصبيا	العرقوب	٦	١٥	٤٠%
جبيل	جبيل	١٤	٣٧	٣٨%
عاليه	جردي الأعلى - بحدود	٨	٥٥	١٥%

الجدير بالذكر أن الأمر لا يقتصر على عدم تمتّع معظم الاتحادات بالسلطة الحصرية على منطوقها فحسب، بل أنّ نصفها غير متجاوز جغرافياً، مما يمنعها من القيام بالتخطيط التنموي أو المكاني ضمن منطقة موحّدة. وبالإضافة إلى كون العديد من الاتحادات غير متّصل منطوقياً، ١١ منها مؤلّف من ٣ كيانات جغرافية منفصلة أو أكثر، مما يجعل عملية التخطيط غير عملية. ومن بين الحالات الأكثر تعقيداً، حالة اتحاد بلديات جبيل الذي يتألّف من ٦ وحدات منفصلة.

توصيات السياسة العامة

من أجل تحقيق التنمية في لبنان، هناك حاجة للتفكير في مقارنة متكاملة عوضاً عن تلك المتوازنة للتنمية بحيث تصبح المناطق الفقيرة مرتبطة على نحو أفضل بالمناطق الأكثر ثراءً. وهذا ما هو أكثر تعقيداً من مجرد تحسين ظروف المناطق الأكثر فقراً. المقارنة المتكاملة تتطلب مستوىً جديد من الحكم على الصعيد المنطوقي. مع أخذ ذلك بعين الاعتبار، فإن المؤسسات الحالية هي غير قادرة على مواجهة هذا التحدي. يدعو ملخص السياسة هذا لإنشاء مجالس منطوقية موكلة بتحقيق التنمية المتكاملة على أساس المعايير الأربعة التالية:

تحديد الصلاحيات والمسؤوليات ما بين مستويات الحكم

يجب تكليف المجالس المنطوقية بمهمة وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية والعمرائية والبيئية لتحقيق التنمية المنطوقية المتكاملة. وبناءً على الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (schema directeur) التي وضعها معهد التنمية والتخطيط العمراني في مقاطعة إيل دو فرانس الفرنسية (IAURIF) لصالح مجلس الإنماء والإعمار، على الإدارات المنطوقية أن تصبح قنوات تطبيق الخطة الوطنية للمناطق.

بالاستناد إلى هذا المنطق، هناك حاجة لإعادة توزيع صلاحيات ومسؤوليات البلديات والاتحادات والمجالس المنطوقية والحكومة المركزية. على سبيل المثال، على الحكومة المركزية أن تكون مسؤولة عن المهام ذات الطابع الوطني مثل التجارة والدفاع والشؤون الخارجية والقانون الجنائي والمدني والسياسة الصناعية، فيما تتولى البلديات الخدمات المحليّة المتلائمة مع حجم "المنطقة المستفيدة". يشمل ذلك التنظيفات وتزفيت الطرقات الثانوية وجمع النفايات والإدارة، إلخ. أما الإدارات المنطوقية، فينبغي أن تكون مسؤولة عن التنمية المنطوقية المتكاملة والتي يجب أن تتعدى مشاريع البنى التحتية. ينبغي إعادة النظر في الدور الحالي وفي مهام اتحادات البلديات على ضوء دور الإدارات المنطوقية لكي تصبح الأدوار متكاملة عوضاً عن أن تكون مزدوجة. ينبغي تشارك بعض المهام بين الحكومة المركزية والإدارات المنطوقية، وبين الإدارات المنطوقية والاتحادات، وبين الإدارات المنطوقية والإدارات المحليّة. على الحكومة أن تشكّل لجنة تتولّى تحديد هذه المسؤوليات ما بين مختلف مستويات الحكم بما فيها المسؤوليات التنظيمية ووضع السياسات والمهام الخدمائية.

من أجل تسهيل العمل التنموي للمجالس المنطوقية، هناك حاجة لإنشاء وحدة فنية لتقديم المشورة والخبرة في القضايا الاقتصادية والاجتماعية والعمرائية والبيئية الضرورية لتحقيق التنمية المتكاملة. يمكن أن تكون هذه الوحدة كياناً مستقلاً أو وحدة من ضمن الإدارات المنطوقية.

إعادة رسم حدود السلطات المنطقية

على الرغم من أن اتفاق الطائف ينصّ على إنشاء مجالس أفضية منتخبة، غير أنّ القضاء ليس بالضرورة الحدّ الأنسب للتنمية. لذلك، ينبغي إعادة رسم الحدود الجغرافية للمجالس المنطقية بالارتكاز على معايير تنموية مثل الطوبوغرافيا والديمغرافيا والبيئة والاقتصاد وغيرها من المعايير ذات الصلة. ينبغي على الحكومة إنشاء لجنة تكون مهمّتها تحديد المعايير الأساسية والتوصية بخريطة للمجالس المنطقية. ما يمكن أن يخدم كنقطة انطلاق جيّدة هو الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (schema directeur) فتستخدم كقاعدة لرسم الحدود.

ضمان السلطة المالية

لتكون المجالس المنطقية فعّالة في إتمام مسؤولياتها، عليها أن تتمتع بالسلطة المالية لتحديد الضريبة وتحصيلها. بالتالي، هناك حاجة إلى إعادة تخصيص بعض الضرائب والرسوم المحصّلة حالياً مباشرة من قبل البلديات للمجالس المنطقية عند الحاجة إلى وفورات الحجم. كما أشرنا سابقاً، تحصّل البلديات ٣ ضرائب فقط من أصل ٣٦ ضريبة ورسم مخصصة لها. على المجالس المنطقية التمتع بصلاحيّة إدارة الضرائب لكي تتمكّن من تحصيل هذه الضرائب بشكل فعّال. على الحكومة أن تنشئ لجنة لتحديد هذه الضرائب والرسوم. إن التقييم التقديري للإيرادات التي ينبغي تخصيصها للإدارات المنطقية يكون من خلال المقارنة مع حصّة الإدارة المنطقية من إيرادات الحكومة المركزية في بلدان أخرى والذي يصل إلى حوالي ٦ أو ٧% في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وأمريكا الجنوبية والوسطى.

رغم أنّ الضرائب والرسوم المباشرة تضمن حدّ معيّن من الاستقلالية المالية، إلا أنّه من غير المرجّح أن تتكفّل بتغطية كافة النفقات المطلوبة للإدارات المنطقية. يجب تحويل مصدران للإيرادات إليها: أولهما من الصندوق البلدي المستقلّ. يمكن تحويل حصّة كبيرة من الصندوق للإدارات المنطقية بدل انفاقها من قبل الحكومة المركزية على بنود لا تستفيد منها البلديات. ثانياً، هنالك ما يقدر بمليار دولار أمريكي من الإيرادات المحصّلة عبر السنوات من قبل وزارة الاتصالات والتي لم يتمّ توزيعها على الإدارات المحليّة. وهذا مبلغ كبير يمكن توزيعه على الإدارات المنطقية لإطلاق الخطط التنموية وتنفيذ بعض المشاريع.

انتخاب أعضاء المجالس المنطقية ورؤسائها بشكل مباشر

ينبغي انتخاب أعضاء المجالس المنطقية ورؤسائها مباشرة من قبل المواطنين. فهذا لا يعزّز المشاركة الديمقراطية فحسب بل يجعل المنتخبين خاضعين للمحاسبة المباشرة من قبل المواطنين. إن إحدى المشاكل الكبرى في لبنان تكمن في عدم القدرة على انتخاب رؤساء أهم المؤسسات السياسية بشكل مباشر، مما يفسح المجال للمشاحنات والصفقات بين النخب السياسية على حساب احتياجات الشعب. وبما أنّ القانون الانتخابي هو الذي يحدّد حوافز السياسيين واستعدادهم لتأمين المنافع العامة، فهو يجب أن يكون مرتكزاً على نظام تمثيل نسبي من أجل تقديم برامج شاملة تعزّز التنمية.

LCPS

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

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في العام ١٩٨٩. مهمته كمركز دراسات فكرية غير حكومي وغير ربحي هي إنتاج بحوث مستقلة وعالية الجودة وذات الصلة بصنع السياسات والعمل على تعزيز إصلاح السياسات من خلال المدافعة ورفع الوعي العام.

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