

مَجَلَّةُ دِرَاسَاتِ الْمَالِ الْعَامِ وَبِنَاءِ الدَّوْلَةِ
تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

المحور

الإدارة المالية مدخلاً لتحسين أداء العمل البلدي وخدمة المجتمع

مارينا لو غيديس

محمود البتلوني

كوثر دارة

بسّام وهبه

إيلي معلوف

جورج معرّاوي

تجارب من العالم

علي دبي - الجزائر

نجاة زروق - المملكة المغربية

فنسان بوتيني - فرنسا

دراسات

راجي معاصري

ميشال أ. سماحة

مراجعة كتب



السادسة مجلة تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في بيروت، تُعنى بدراسات المال العام وبناء الدولة في لبنان والعالم العربي. تسعى السادسة لتكون أداة لتعميق البحث ونشر المعرفة، ومنبراً للتداول والتواصل بين نخبة فكرية وعلمية ومهنية في المجتمع وبين مسؤولي الدولة وصناع القرار، ووسيلة لإطلاق حركة تجديد في الثقافة المالية والاقتصادية.

تعتمد المجلة منهجاً متميزاً في الكتابة، يقوم على النصوص المباشرة والمركزة والقصيرة، التي تتوافر فيها شروط البحث العلمي، مع احتواء تلك النصوص ثلاثية طرح المشكلات - عرض الوقائع وتحليلها - اقتراح الحلول.

تتركز المساهمات في السادسة أساساً في ثلاثة أبواب من أبوابها:

المحور: تتطلب المساهمة في المحور التنسيق مسبقاً مع لجنة تحرير المجلة، كون موضوعات المحاور وعناوين الأوراق التي تتضمنها محددة مسبقاً من قبل المجلة. تقع الورقة المعدة للمحور في حدود ٢٥٠٠ - ٤٠٠٠ كلمة؛ على أن تتسم هذه الأوراق بالموضوعية والدقة.

الدراسات: يجب أن تستوفي الدراسات شروط البحث العلمي، مع التركيز أيضاً على معالجة مشكلة ما وتدعيمها بمعطيات رقمية، وطرح عناصر حلول لها. تقع الدراسة في هذا الباب في حدود ٤٠٠٠ - ٥٠٠٠ كلمة كحد أقصى. تخضع الدراسات المعدة للنشر في هذا الباب للتحكيم.

مراجعة الكتب: يسعى هذا الباب لتعريف القارئ بأهم الكتب الصادرة حديثاً، تقع مراجعة الكتاب في حدود ١٠٠٠ - ١٢٠٠ كلمة.

شروط النشر

تفرض شروط النشر في المجلة أن تتوافر في النص المواصفات العلمية والمنهجية التالية:

التأصيل - الموضوعية - دقة المعلومات - الاستناد إلى مصادر حديثة - التوثيق العلمي الممنهج للهوامش والمراجع - الأمانة في دقة نقل الاقتباسات - اللغة السهلة والواضحة - الأسلوب المتماسك والمقتضب - البناء المتناسق والمنسجم للنص - عدم الخروج عن الموضوع الأساسي للنص - التقيد بالحجم المطلوب.

على ألا يكون النص منشوراً سابقاً باللغة العربية أو معروضاً للنشر لدى مطبوعة أخرى أو على موقع إلكتروني.



الآراء الواردة في المجلة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٥

طبعة أولى منقّحة

ISSN: 2222-4734

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

٥١٢، كورنيش النهر | ص.ب.: ٥٨٧٠-١٦ بيروت، لبنان | تلفون: ١٤٦/٩ ١٤٢٥ | فاكس: ٨٦٠ ١٤٢٦ ٩٦١+
البريد الإلكتروني: assadissa@finance.gov.lb

مقالات السادسة متوفرة بصيغة ال PDF في الموقع التالي:

www.institutdesfinances.gov.lb/English/Assadissa_New



IOFLebanon



IOFLebanon



Institut des Finances Basil Fuleihan

المحتويات

2	المبييض بساط	افتتاحية
5	المحور: الإدارة المالية مدخلاً لتحسين أداء العمل البلدي وخدمة المجتمع	
6	مارينا لو غيديس	بناء قدرات البلديات المتضررة على مجابهة مخاطر تأثيرات الأزمة السورية
19	محمود البتلوني	تطوير القدرات الإدارية والمالية للبلديات: تجربة جامعة ولاية نيويورك - ألباني
33	كوثر دارة	تمويل العمل البلدي في لبنان: بين تباطؤ الدولة ومحدودية قدرة البلديات ودور الجهات المانحة
45	بسّام وهبه	لمحة عامة حول إعداد الموازنة البلدية وآليات تنفيذها
54	إيلي معلوف	النشأة البلدي: فرصة لنمو المؤسسات المحلية
64	جورج معزاوي	الأملاك البلدية: بين التحديات والفرص المتاحة
71	علي دبي	أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة: تصوّر وآفاق للحالة الجزائية
81	نجاة زروق	الاستقلال المالي للجماعات الترابية في المغرب: بين المكتسبات وتحديات التدبير الحر (باللغة الفرنسية)
97	فنان بوتبي	اللامركزية وتأثيرها في أوضاع الوظيفة العامة المحلية في فرنسا (باللغة الفرنسية)
103		دراسات
104	راجي معاصري	الدور الفني والمالي للبلديات في البنية التحتية المستدامة في قطاع النفايات المنزلية الصلبة
116	ميشال أ. سماحة	السلطات العامة وتحديات العشوائيات الحضرية في لبنان: طرابلس نموذجاً
131		مراجعة كتب
132	أديب نعمه	هل تعني اللامركزية المزيد من الديمقراطية والحكم الرشيد حتماً؟ (ميريلى كرندل)
134	يولاند بطل	تخطيط التنمية الاقتصادية المحلية: النظرية والممارسة العملية (نانسي غرين لبي وإدوارد ج. بليكلي)
144		تقديم وملخصات باللغة الإنكليزية

فريق تحرير هذا العدد

إشراف
لمياء المبييض بساط
مدير التحرير
أمال حوّا
استشاري العدد
كوثر دارة
محرر مساعد
إسكندر البستاني
ساهم في التحرير
جنان الدويهي
مايا بصيص
الفريق المساند
شفيق إدريس
تولاي غندور
تدقيق لغوي (اللغة الانكليزية)
سابين حاتم

اللجنة الاستشارية

الآن بيفاني
يوسف الخليل
كوثر دارة
منير راشد
رلى رزق أزور
لمياء المبييض بساط

التنفيذ

تصميم
غنوة السوقي
تنفيذ
دولي الهاروني
خطوط
حسين ماجد
لوحة الغلاف
دعد أبي صعب
طباعة
مطبعة رعدي

افتتاحية



يتناول هذا العدد من مجلة السادسة موضوع الإدارة المالية للبلديات نظراً لما للممارسة المالية السليمة من تأثير في أداء العمل البلدي من خلال تحسين القدرة على تخصيص الموارد بكفاءة واستشراف الحاجات السكانية المتزايدة وتقدير الموارد ووضع الخطط الملائمة للاستجابة.

يساهم حسن التخطيط والإدارة المالية الشفافة في تعزيز المشاركة المجتمعية والمساءلة الديمقراطية والحد من الفساد، فضلاً عن إرساء قاعدة مالية متينة لضمان توفير الخدمات على نحو مستدام. ويتلخّص التحدي الأول بالعمل على تحسين إدارة الموارد، وتحسين الجباية بما فيها إدارة أفضل لأموال البلدية، والتفكير بمصادر تمويل جديدة، بالإضافة إلى البحث عن وسائل تُشرك القطاع الخاص في تمويل الخدمات العامة المحلية. أما التحدي الثاني فيتعلّق بقدرة البلديات على وضع السياسات الخدمائية وتأدية دور المنسق والمحوّر بين مكّونات المجتمع المحلي ومع المؤسسات الدولية للتوصل إلى تحديد الأولويات التنموية وترتيبها.

تشير التجارب العالمية إلى أن تعزيز الحوكمة على الصعيد المحلي يتطلب وجود إدارة مالية شفافة وفعّالة؛ فالقدرة على تقييم حاجات المواطنين، واستشراف تطوّر هذه الحاجات، ووضع خطط الاستجابة هي في صلب عملية تخطيط الموازنة وتنفيذها، كما أن تحديث أنظمة المحاسبة المعمول بها، وعمليات الشراء العام، والإفصاح الدوري والشفافية وأعمال الرقابة أساس في بناء علاقات الثقة والتعاقد داخل المجتمعات المحلية، الصغيرة منها والكبيرة. كما ترتبط الحوكمة المستدامة بتطوير القدرات البشرية العاملة في النطاق المحلي وتدريبها بوجه خاص على مواضيع إدارة المال العام.

في لبنان، تعاني معظم البلديات ضعفاً في أدائها المالي كما برز من خلال تجربة المعهد مع البلديات، حيث تبين أن القدرات المؤسسية لا تزال محدودة في جميع جوانب الإدارة المالية المذكورة أعلاه، يضاف إليها الضعف في الجباية وقلة التنوّع في الإيرادات، وعدم وضوح الأنظمة الداخلية وتوزع الصلاحيات ومستوى الكفاءة المتوقّر لدى الموظفين. وتشكّل المقبّذات الإدارية والمالية لا سيما عدم انتظام دفعات الصندوق البلدي المستقل وسواه من المستحقات عاملاً أساسياً في تراجع دور البلديات في خدمة المجتمع والتخطيط الإنمائي لا سيما مع تفاقم أزمة النزوح السوري. والمعروف أن لهذه الأزمة تداعيات غير

مسيوقة على قدرة السلطات المحلية في تأمين الخدمة الأساسية للسكان المحليين والنازحين على حدٍ سواء وعلى تعبئة نظم الإسناد القائمة لدعم الأفراد والأسر والمجموعات المهتمشة، كما وتسوية النزاعات والحفاظ على الأمن والسلم الأهلي.

يتضمّن هذا العدد من السادسة ستة أوراق بحثية عن لبنان وثلاثة تجارب من المنطقة والعالم إضافةً إلى دراستين وعرضين لكتابيين. ساهم في هذا العدد مجموعة مميّزة من الباحثين من مسؤوليين حكوميين وخبراء في المنظمات الدولية وأكاديميين من لبنان والعالم العربي وفرنسا.

تناول البحث الأول تأثيرات النزوح السوري في لبنان وشعبه، فقد عرضت مارينا لو غوديس، من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان، في ورقتها البحثية المعنونة ببناء قدرات البلديات المتضرّرة على مجابهة مخاطر تأثيرات الأزمة السورية، لمفهوم مواجهة المخاطر الذي يرى في البلديات واتحاداتها نقطة تدخّل أساسية من أجل توفير الخدمات ومساعدة المجتمعات المحلية على الاستفادة من فرصة المساعدات الدولية على نحو أكثر فعالية، وتحويلها نحو الأهداف الأشمل للتنمية المستدامة.

أما الورقة البحثية الثانية، المعنونة تطوير القدرات الإدارية والمالية للبلديات: تجربة جامعة ولاية نيويورك - ألباني، للخبير في الشؤون البلدية ومدير عام شركة أفكار مؤسسية مبتكرة، محمود البتلوني، فتعرض، في إطار تقويم تجربة تحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان بين عامي 1998 و2010 التي استفادت منها 766 بلدية، بعض المشكلات التي لا تزال تعترض تطوير الإدارة المالية للبلديات وتقدّم اقتراحات في هذا الشأن.

تعرض كوثر دارة، المستشارة في شؤون إدارة المالية العامة، في الورقة البحثية الثالثة المعنونة تمويل العمل البلدي في لبنان: بين تباطؤ الدولة ومحدودية قدرة البلديات ودور الجهات المانحة، موضوع تمويل البلديات، وبخاصة لناحية المصادر الحالية المتاحة؛ فتسلط الضوء على أبرز التحديات التي تواجه استيفاء البلديات لإيراداتها، ومصادر التمويل المتاحة.

يستعرض بسّام وهبه، معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، في الورقة البحثية الرابعة المعنونة لمحة عامة حول إعداد الموازنة البلدية وآليات تنفيذها، نصوص القوانين والأنظمة الراعية لعملية إعداد الموازنة وتنفيذها لناحية الواردات والنفقات والصلاحيات المالية للسلطتين التقريرية والتنفيذية في البلديات وبيان المراجع القابضة على زمام القرار المالي فيها وصولاً إلى الرقابة الإدارية والمالية.

أما الدراسة الخامسة، المعنونة الشراء البلدي: فرصة لنمو المؤسسات المحلية بقلم إيلي معلوف، القاضي في ديوان المحاسبة، فهي تتناول واقع الشراء البلدي في لبنان ونظامه القانوني والممارسات المتبعة، وهي تسعى لإظهار أهمية الشراء البلدي في تنمية المجتمع وفي حفز المؤسسات الصغيرة، وكوسيلة أساسية تتيح حسن استخدام الموارد. تسلط الدراسة الضوء على ما يشوب ممارسات الشراء البلدي، كما تعرض الثغرات القانونية والمشكلات التي يتوجب تعديلها لتحسين إدارة عملية الشراء.

تتناول الورقة البحثية السادسة، المعنونة الأملاك البلدية بين التحديات والفرص المتاحة، بقلم جورج معراوي، مدير عام الشؤون العقارية والمساحة في وزارة المالية في لبنان، أهمية الأملاك البلدية والصلاحيات التي يجيزها القانون للبلديات في التصرف بأملكها. وتقدم بعض الإحصاءات المتوافرة

حول حجم الأملاك البلدية الخاصة وأنواعها وحول المشاعات الواقعة في نطاقها، ثم تتوقف أمام أبرز الاستخدامات الحالية للأملاك البلدية والثغرات.

في باب تجارب من العالم، اختارت المجلة ثلاثة أوراق بحثية، الأولى من الجزائر المعنونة أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلديات لمواجهة عجز الموازنة: تصور وآفاق للحالة الجزائرية، هي بقلم علي دبي، الأستاذ المحاضر ونائب مدير جامعة بوضياف للبحث العلمي. تتناول الورقة وضعية البلديات التي تنفذ أنشطة متعددة لخدمة المجتمع لكنها تعجز عن تسديد نفقاتها. وتشرح دور الاستراتيجية المالية في تجنب الوقوع في العجز المالي، كما تعرض بعض المؤشرات المالية التي تتيح متابعة الوضع المالي. وتقدم الورقتين الثانية والثالثة تجارب في تطبيق اللامركزية من المغرب وفرنسا. فتقدم نجاة زروق، عضو لجنة الخبراء في الإدارة العامة لدى هيئة الأمم المتحدة، ورقة عنوانها الاستقلال المالي للجماعات الترابية في المغرب: بين المكتسبات وتحديات التدبير الحر، تتناول فيها تطور عملية نقل السلطات والمسؤوليات والصلاحيات للجماعات الترابية في المغرب. كما تعرض للنواقص التي يجب معالجتها في إطار تفعيل مقتضيات الدستورية. أما الورقة البحثية الأخيرة فهي للباحث فنان بوتبي، وهو مدير عام المركز الوطني الفرنسي لتدريب موظفي السلطات المحلية. يعرض الكاتب في ورقته المعنونة اللامركزية وتأثيرها في أوضاع الوظيفة العامة المحلية في فرنسا، كيف جرت إعادة توزيع الوظائف العامة وآليات التوظيف والسياسات المتبعة في معدلات الرواتب والأجور، فضلاً عن الموارد البشرية.

في باب الدراسات، يتضمن هذا العدد دراستين، الأولى المعنونة الدور الفني والمالي للبلديات في البنية التحتية المستدامة في قطاع النفايات المنزلية الصلبة بقلم الخبير البيئي راجي معاصري، والثانية المعنونة السلطات العامة وتحديات العشوائيات الحضرية في لبنان- طرابلس نموذجاً للباحث ميشال أ. سماحة الاقتصادي والخبير في التنمية المدنية.

أما الجزء الأخير من المجلة فيقدم عرضاً لكتابين الأول عنوانه هل تعني اللامركزية المزيد من الديمقراطية والحكم الرشيد جتماً لميريلي كرندل، أعدّه الباحث أديب نعمه، المستشار الإقليمي في الإسكوا، والكتاب الثاني وعنوانه تخطيط التنمية الاقتصادية المحلية: النظرية والممارسة لنانسي غرين لبي وإدوارد ج بليكلي، راجعته يولاند بطل وهي باحثة اقتصادية.

في الختام، نأمل أن يقدم هذا العدد مساهمة متواضعة تردف الجهود القائمة لتدعيم العمل البلدي وتعزيز القدرات المؤسسية في جميع جوانب الإدارة المالية بوصفها مدخلاً أساسياً لتعزيز الحوكمة على الصعيد المحلي وخدمة المجتمع.

لمياء المبيض بساط



المحور

الإدارة المالية مدخلاً لتحسين أداء العمل البلدي وخدمة المجتمع



مارينا لو غيديس

محمود البتلوني

كوثر دارة

بشام وهبه

إيلي معلوف

جورج معزّاوي

علي دبي

نجاة زروق

فنسان بوتيلي

- بناء قدرات البلديات المتضرّرة على مجابهة مخاطر تأثيرات الأزمة السورية
- تطوير القدرات الإدارية والمالية للبلديات: تجربة جامعة ولاية نيويورك – ألباني
- تمويل العمل البلدي في لبنان: بين تباطؤ الدولة ومحدودية قدرة البلديات ودور الجهات المانحة
- لمحة عامة حول إعداد الموازنة البلدية وآليات تنفيذها
- الشراء البلدي: فرصة لنمو المؤسسات المحلية
- الأملاك البلدية: بين التحديات والفرص المتاحة
- أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة: تصوّر وآفاق للحالة الجزائرية
- الاستقلال المالي للجماعات الترابية في المغرب: بين المكتسبات وتحديات التدبير الحر (باللغة الفرنسية)
- اللامركزية وتأثيرها في أوضاع الوظيفة العامة المحلية في فرنسا (باللغة الفرنسية)

بناء قدرات البلديات المتضررة على مجابهة مخاطر تأثيرات الأزمة السورية

مارينا لو غيديس

مستشارة تقنية أولى في ملف التنمية الاجتماعية والمحلية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - لبنان.



ملخص

توسّع نطاق تأثيرات الأزمة السورية في لبنان على نحو غير مسبوق في تاريخ حالات الطوارئ المعقّدة والمتمحورة حول أزمة النازحين. وتهدد الضغوط على الموارد الأساسية والإخلال بتوازن القوى الاجتماعي والسياسي الدقيق في لبنان إلى تقويض دعائم السلم الأهلي للمجتمعات المضيفة. وعلى الرغم من افتقار السلطات المحلية إلى الموارد الأساسية والخدمات لتلبية حاجات النازحين، فهي عملت بطريقة استباقية من أجل توفير الدعم الإنساني وتعزيز التضامن الأهلي، كما أنها دعمت هيكلتها الأمنية على مستوى المحافظات. وتحتاج المؤسسة البلدية إلى المؤازرة في توفير الخدمات الرئيسية بما يعزز من قدرتها على مساعدة المجتمعات المحلية على نحو أفضل، ويساعد على تحقيق الأهداف الأوسع والأشمل المتمثلة برفع قدرة المجتمع المحلي على مواجهة المخاطر وتحقيق التنمية المستدامة. وهذه عملية تحويلية تسمح بالاتجاه نحو الحلول المبتكرة والتجارب والتعلّم منها، إضافة إلى فتح مجال أكبر من الفرص، وهو جهد يجب أن يكون مشتركاً بين الإدارات المحلية والحكومة الوطنية والشعب.

الكلمات المفتاح

لبنان، النزوح السوري، البلديات، الموارد، السلم الأهلي، تنسيق المساعدات، بناء القدرات المجتمعية على المجابهة، عملية التحويل، الأهداف الإنمائية المستدامة.

مقدمة

بلغ عدد اللاجئين السوريين في منطقة الشرق الأوسط نحو 4 ملايين لاجئ كما تبين الإحصاءات المتاحة خلال عام 2015 (UNHCR, 2015)، وهو عدد مرتفع جداً مقارنة بإجمالي عدد النازحين في العالم المقدّر بنحو 19.5 مليون نازح. وتبلغ حصة لبنان من النزوح السوري نحو 1.1 مليون نازح، وهذا يمثل النسبة الأعلى عالمياً لعدد النازحين بالنسبة إلى الفرد المقيم (نازح لكل 4 مقيمين تقريباً) (LCRP, 2014)، مع الإشارة إلى أن لبنان هو من أكثر البلدان المكتظة سكانياً في العالم، بمعدل 400 شخص في الكيلومتر المربع الواحد (Trading Economics, 2015).

هذا النزوح السكاني، المصنّف الأكبر في تاريخ حالات الطوارئ المعقّدة، يفرض ضغطاً كبيراً على موارد المجتمعات المحلية وسكانها في لبنان، وبخاصة أن النازحين تركزوا في المناطق الأشد فقراً والأكثر عرضة للتهميش. لقد بات اللجوء السوري عبئاً يفوق قدرة المجتمعات المحلية والسلطات الوطنية على حد

سواء، وهو يهدّد النظم القائمة ومكتسبات التنمية على محدوديتها. وما يزيد الوضع تعقيداً أن تدفق أعداد كبيرة من النازحين يفاقم الانقسامات السياسية الداخلية ويثير مزيداً من ردود الفعل السلبية تجاه النازحين في بعض المناطق.

وتشكّل البلديات واتحاداتها من منظور القدرة على المجابهة (Resilience)، مدخلاً أساسياً للعمل

في هذه البيئة الحساسة ومعرفتها بحاجات المواطنين وهي تحتاج إلى المساعدة في مجال بناء القدرات على الإدارة والتخطيط والتنسيق كما وتعزيز إيراداتها، فضلاً عن مؤازرتها في توفير الخدمات الأساسية لتقوم بدورها في التخفيف من الاحتقان بين النازحين والسكان المضيفين والمحافظة على الاستقرار المجتمعي ومجابهة المخاطر المحتملة.

يعدّ الدعم الإنساني المخصص للنازحين من أساسيات دعم المجتمع الدولي المرصود للبنان، كما أن توفير الخدمات العامة الأساسية للنازحين واللبنانيين الفقراء على حدّ سواء سيبقى من أساسيات ضمان الأمن الاقتصادي والاستقرار للمجتمعات المحلية، مع التركيز على تنشيط المجتمع المحلي وتعزيز دوره في توفير فرص كسب العيش المستدام، وتقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية، وعلى التنظيم والمشاركة الذاتيين، للحد من اعتماد السكان على المعونات الإنسانية الخارجية.

والسؤال الذي تطرحه هذه الورقة هو: بعد سنوات من النقص المزمن في الاستثمار في البنى التحتية المحلية، كيف يمكن للبلديات مواجهة تحدي الاستجابة للأزمة؟ هل يعدّ التدخل الدولي فرصة لتوسيع نطاق الوصول إلى الخدمات العامة الأساسية وتحسين نوعيتها ولزيادة فرص سبل العيش؟ هل لدى البلديات الموارد والأدوات والآليات للتخفيف من الأزمة ودعم النظم المجتمعية وإشراكها والإفادة من الفرص المتاحة للقيام بعملية الإصلاح والتحوّل البنيوي؟

أولاً: تأثير النزوح السوري على المجتمعات المضيئة

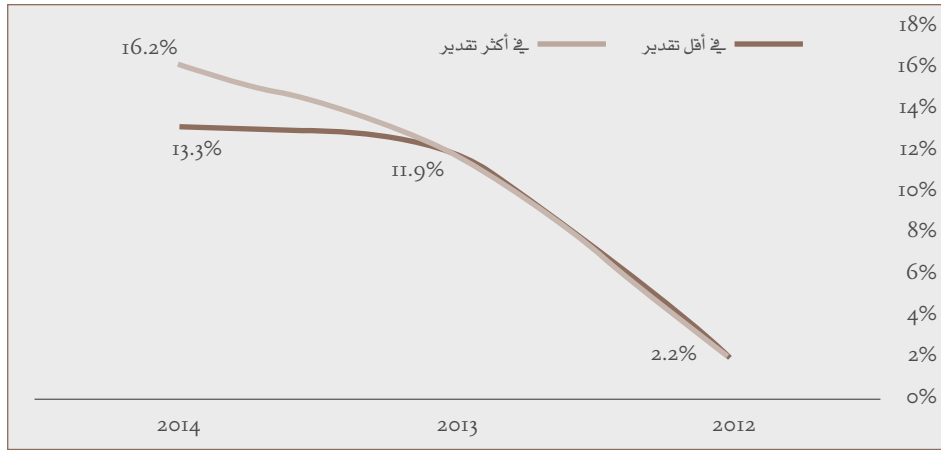
تشير تقديرات الحكومة إلى أن نحو مليون نازح سوري توزّعوا على أكثر من 1,000 بلدية في لبنان يُعدّ سكانها من المواطنين اللبنانيين الأكثر حاجة (Mercy Crops, 2014). وتشمل المناطق الأساسية للنازحين: البقاع الشمالي والأوسط، ووادي خالد وساحل عكار، إلى جانب تزايد أعداد النازحين في ضواحي المدن اللبنانية الأساسية (بيروت وطرابلس وصيدا وصور). ويعيش 85 في المئة من النازحين المسجلين في 182 بلدة (كما يفوق عددهم في بعض القرى تعداد السكان المحليين)، مع العلم أن 67 في المئة من السكان في هذه المناطق هم دون خط الفقر وفق مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد (MDI).⁽¹⁾

تظهر آثار النزوح السلبية على المجتمعات المضيئة بالضغط الهائلة المفروضة على الموارد المائية وخدمات الصرف الصحي وإدارة النفايات والتعليم وأنظمة الرعاية الصحية والكهرباء والبنى التحتية لقطاع النقل، والبيئة وسواها، وبانحسار فرص العمل وارتفاع أسعار السلع وندرة المساكن ذات الأسعار المعقولة. وتهدد المخيمات العشوائية التي شيدت على الأراضي الزراعية فرص عمل لعشرات ألوف المزارعين (UN Habitat, EU, UNHCR, 2014).⁽²⁾ على صعيد الأوضاع الاجتماعية في لبنان، ارتفع عدد الفقراء اللبنانيين منذ عام 2011 بنسبة الثلثين، في حين تزايد عدد العاطلين من العمل من اللبنانيين إلى الضعفين. وتبقى فئة الأطفال والشباب، الفئة الأكثر تأثراً بالصعوبات الاقتصادية والقيود المفروضة على الخدمات الاجتماعية خلال السنوات الأربع الماضية (World Bank, 2013).

تظهر خطة لبنان للاستجابة للأزمة أن 8.041 مليون دولار أميركي قد جرى إنفاقها في مجال الاستقرار الاجتماعي من خلال دعم قدرات البلديات (مجموع التمويل المطلوب بموجب هذه الخطة هو 2.14 مليار دولار أميركي، منها مبلغ 724 مليون دولار أميركي مخصصة حصراً لبرامج تحقيق الاستقرار). وقد استثمر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ عام 2013 نحو 55 مليون دولار أميركي على مستوى البلديات من خلال برنامج دعم المجتمعات المحلية المضيئة في لبنان وذلك بالاشتراك مع وزارة الشؤون الاجتماعية

الرسم البياني رقم (I)

تطور نسبة البطالة لدى الشباب ذوي المهارات المنخفضة نتيجة الأزمة السورية



المصدر: البنك الدولي، 2013

تتركز التكاليف الباهظة المرتبطة بالأزمة السورية أيضاً في تراجع النشاط الاقتصادي؛ وقد قدرت الخسائر التراكمية على مستوى العائدات الحكومية بين عامي 2012 و2014 نتيجة التراجع الاقتصادي بنحو 1.5 مليار دولار أميركي. ويقدر التأثير السلبي على موازنة الحكومة حوالي 2.6 في المئة مليار دولار. تُقدّر التكلفة المالية للأزمة السورية على البنية التحتية في لبنان بين عامي 2012 و2014 بـ 589 مليون دولار، بينما يتطلب تحقيق الاستقرار 1.1 مليار دولار، بما فيها 258 مليون دولار للنفقات الجارية.⁽³⁾ في قطاع البلديات وحده، تقدر الحاجات لتحقيق الاستقرار للأعوام 2012-2014 نحو 200 مليون دولار. وقد زاد الإنفاق على مستوى البلدية نحو 40 في المئة، وبوجه خاص على التخلص من النفايات، و92 في المئة على مياه الصرف الصحي غير المعالجة في تشغيل المجاري المائية. كما ازداد الطلب على المياه 8-12 في المئة بحلول نهاية العام 2014 (Ibid).

وفي حين تعمل الحكومة اللبنانية على تلبية الطلب المتزايد على الخدمات العامة في معظم القطاعات بزيادة الإنفاق من الموازنة غير أن هذه الزيادة يقابلها صعوبة في الوصول إلى هذه الخدمات العامة وتدني نوعيتها بسبب العجز البيوي لعدد من القطاعات، وهو ما يثير ردود الفعل السلبية تجاه النازحين في بعض المناطق.

ثانياً: الاستجابة المحلية والدولية لأزمة النازحين

على المستوى الحكومي، وبعد مرور عامين على الأزمة في عام 2013، حددت الحكومة برنامجاً عاماً للاستجابة طالبت فيه الجهات المانحة بتلبية الحاجات المشتركة بين المستضعفين اللبنانيين والسوريين. كما اتخذت مجموعة من الخطوات الرامية إلى تدعيم هيكلتها الأمنية وتعزيز الروابط بينها على مستوى المحافظات للتخفيف من التوترات الأمنية الناجمة عن تقاسم الموارد، وعن تأثير التداييم السياسية للأزمة في الداخل. وكانت قد طالبت البلديات لتعزيز الثقة بين النازحين والمجتمعات المضيفة، بضرورة تأمين الدعم الاجتماعي وفرض العمل، فضلاً عن توفير خدمات متوازنة بين النازحين والأسر اللبنانية المحتاجة.

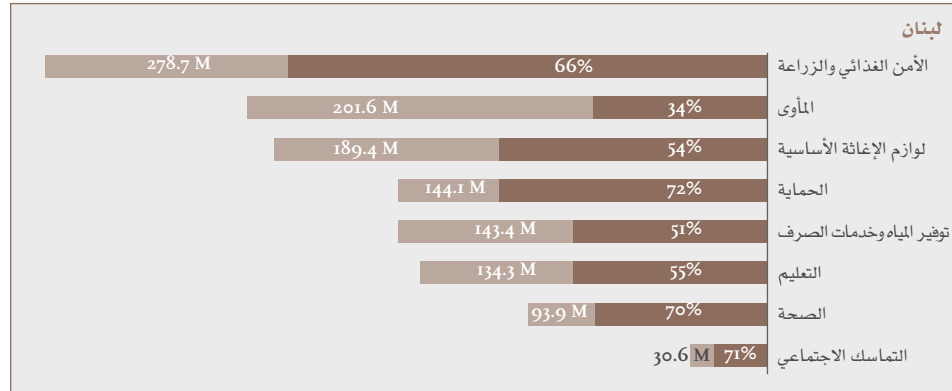
وتطورت خطة لبنان للاستجابة للأزمة (LCRP) لاحقاً في عام 2013، حيث جرى إدراجها في خطة دعم للاستقرار وتطوير الاستثمار في الخدمات والرعاية الاجتماعية، وخلق فرص عمل، والتخفيف من حدة الصراعات بالاعتماد على نظم متوافرة محلياً لتوفير المساعدات. وأكدت هذه الخطة على (1) ضرورة تطوير نظم الخدمات العامة المركزية والمحلية على حد سواء، و(2) تعزيز الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمؤسسي في لبنان.(4)

تظهر خطة لبنان للاستجابة للأزمة أن 140.8 مليون دولار أميركي قد جرى إنفاقها في مجال الاستقرار الاجتماعي من خلال دعم قدرات البلديات (مجموع التمويل المطلوب بموجب هذه الخطة هو 2.14 مليار دولار أميركي، منها مبلغ 724 مليون دولار أميركي مخصصة حصراً لبرامج تحقيق الاستقرار). وقد استثمر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ عام 2013 نحو 55 مليون دولار أميركي على مستوى البلديات من خلال برنامج دعم المجتمعات المحلية المضيفة في لبنان وذلك بالاشتراك مع وزارة الشؤون الاجتماعية (LCRP, 2014). كما تخطت المساعدات الإنسانية التي تستهدف النازحين مباشرة والوكالات العاملة معهم، المليار دولار أميركي في عام 2013، وبلغت هذا المستوى تقريباً في عام 2014 (UNHCR, 2014).

(... (إن) دعم الجهات المانحة كبير (لكنه) غير كافٍ لتغطية الحاجات المتزايدة في ظل هذه الأزمة الإنسانية غير المسبوقة

الرسم البياني رقم (2)

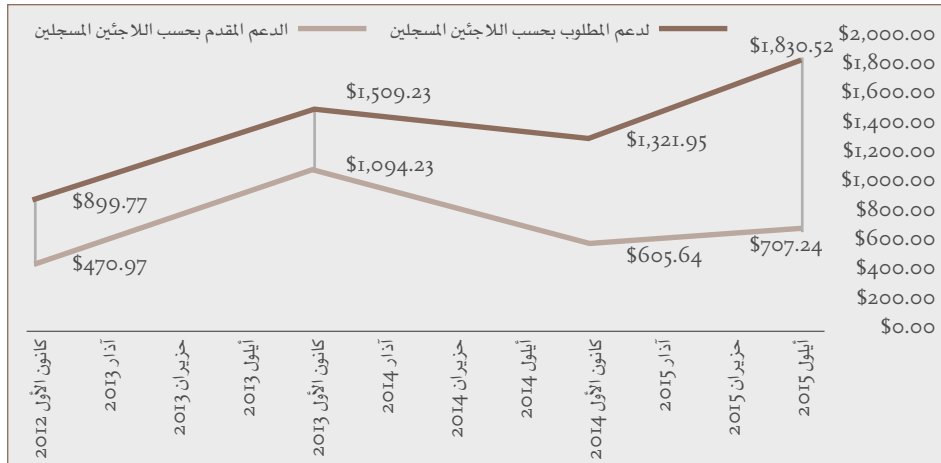
نسبة تمويل الجهات المانحة مقسمة وفقاً للقطاع بالدولار الأميركي



المصدر: مفوضية الأمم المتحدة العليا للاجئين، 2013

في المقابل، وفي حين أن دعم الجهات المانحة كبير كما يظهر في الرسم رقم (3) فهو غير كافٍ لتغطية الحاجات المتزايدة في ظل هذه الأزمة الإنسانية غير المسبوقة. ويهدد النقص في التمويل الأساسي بتعليق العمل بالبطاقة الإلكترونية الخاصة ببرنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة (WFP, 2014).(5) وقد بلغت قيمة النداء الإجمالية 1.7 مليار دولار أميركي للاستجابة المشتركة بين الوكالات (بما في ذلك 80 مليون دولار أميركي من قبل الحكومة اللبنانية بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي) و165 مليون دولار أميركي من قبل الحكومة (SRRP, 2014).(6)

الرسم البياني رقم (3) الدعم المقدم من الجهات المانحة مقابل الدعم المطلوب (2013 - 2015)



مرجع: UNHCR, 2015. UNHCR country operations profile. Available online: <http://www.unhcr.org/pages/49e486676.html>

في ظل الضبابية التي تحيط بنهاية الأزمة السورية، ومع توقع تنامي فجوة الحاجات غير المؤمنة في المستقبل (Bayat - Renoux & Elemarec, 2014)⁽⁷⁾، سيسمح دعم تمويل المساعدات التي تركز على إعادة بناء القدرات إلى جانب مجموعة محددة من التدابير بمساعدة الناس على الانتقال من الاعتماد على الإغاثة الإنسانية إلى تحقيق التنمية. ويعتمد نجاح هذه المقاربة على تعلم الدروس من العمل المحلي والدولي من أجل تصميم تدخلات أشمل وأفضل.

ثالثاً: التحول نحو المساعدات التنموية

إن دور المجتمع الدولي مهم بصفة رئيسية في دعم وتعزيز قدرات المؤسسات المركزية والمحلية على إدارة الكوارث وعلى تهيئة البيئة أمام تيسير عملياتها للانتقال من حالة التبعية للمساعدات الإنسانية نحو تحقيق التنمية المستدامة. ويعدّ دعم القدرات المؤسسية للسلطات العامة وتعزيز قدراتها على القيام بمهامها الأساسية في صلب برامج المعونات الإنسانية اليوم (UNDP, 2014). وتبيّن تجارب المعونات الدولية في البلدان التي تعاني من مخاطر ممتدة كلبان أن فاعلية المساعدات ترتبط بتنسيق الجهود الدولية وحصر التدخلات عبر الجهات الوطنية المختصة وذلك من خلال تنسيق المساعدات.⁽⁸⁾ وفي حين يتوجب على السلطات الوطنية تعزيز قدرتها القيادية وتطوير أهداف ومؤشرات تمكّنها من تقييم أثر الدعم في المؤسسات والمواطن، يتعهد المانحون في المقابل، بتخصيص الدعم للوصول إلى هذه الأهداف المحددة مع تعزيز مستوى الشفافية وقابلية التوقع للمساعدات التي توفرها هذه الجهات.

وفي هذا السياق، نظّمت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ورشة عمل في 25-26 تموز 2015، تحت عنوان تحليل أنظمة تحقيق الاستقرار: النتائج المحققة في لبنان وخارطة الطريق (OECD & UNDP, 2014).⁽⁹⁾ هدفت الورشة إلى التشاور مع شريحة واسعة من المجتمع اللبناني⁽¹⁰⁾، وذلك في سبيل التوصل إلى فهم أفضل للمخاطر والفرص التي تؤثر على الاستقرار وإدراجها بطريقة صريحة في خطط التعافي وفي التدخلات الإنمائية بدلاً من إغفالها كما كان يحصل في السابق، ولا سيّما القضايا المعقدة المرتبطة بالحوكمة والتغيير الهيكلي.

وقد خلصت ورشة العمل إلى تحديد الأولويات (راجع الجدول رقم (I)) ورسم خريطة طريق تضمن مجموعة متكاملة من التدخلات على المستويات كافة تفصل التدابير المقترحة من أجل دمج التغييرات المطلوبة على المديين القصير والمتوسط في الخطط القطاعية، مع تحديد دور مختلف الأطراف المشاركة (بما في ذلك الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات الأمم المتحدة والمجتمعات المحلية). وركزت الورشة على دمج خارطة الطريق ضمن الإطار الخاص بخطة لبنان للاستجابة وضمن البرامج الإنمائية والإنسانية الخاصة بكل من الفرقاء المعنيين ومواءمة هذه الجهود مع أهداف الألفية الإنمائية الوطنية ومع أهداف التنمية المستدامة بما يعزز قدرة المجتمع على مجابهة المخاطر (Resilience) حالياً وفي المستقبل (Mercy Corps & UNDP, 2014).

يوجد تعريفات متعددة لمفهوم القدرة على المجابهة (Resilience)، ولكن هنالك اتفاق على مسارات ثلاث من التدخلات: I) القدرة على استيعاب الصدمات (Absorbative capacity)، محاولة تجنب الصدمات/الوقاية من الأذى، و2) القدرة على التكيف (Adaptive Capacity) أي اتخاذ خيارات إيجابية استباقية لبدائل استراتيجية مبنية على فهم للواقع المتغير، و3) القدرة التحويلية (Transformative capacity)، أي الآليات الحكومية والسياسات والأنظمة/اللوائح، والبنى التحتية والشبكات المجتمعية وآليات الحماية الاجتماعية الرسمية وغير الرسمية التي تساهم في توفير بيئة معينة للتغيير النظامي (Mercy Corps & UNDP, 2014).

الجدول رقم (I)

مجالات الاستجابة ذات الأولوية لاستقرار لبنان وفق خارطة الطريق والفريق المعني بكل مجال

القدرة التحويلية	القدرة على التكيف	القدرة على استيعاب الصدمات	
	برامج المساعدة في إيجاد فرص العمل والتدريب المهني الوصول الى المعلومات (الخط الساخن مثلاً)	إنتاج زراعي صغير وتسويق	الأسر
الشباب معرضين للمخاطر مزيد من التعاون مع القطاع الخاص	برامج توظيف وتدريب مهني الوصول إلى المعلومات (الخط الساخن مثلاً)	حوار بين المجتمع المضيف والنازحين برامج كثيفة العمالة إنتاج زراعي صغير وتسويق	المجتمع المحلي
الشباب المعرضين للمخاطر	وصل أصحاب القرار السياسي الرسمي وغير الرسمي والحكومة التشاركية خاصة عبر البلديات البنى التحتية للأشغال العامة نظام الاستجابة الإنذار المبكر والإشراف	تعزيز الخدمات الأساسية الموجودة برامج كثيفة العمالة	البلدي
سياسات إدارة الموارد الطبيعية تعاون أكبر مع القطاع الخاص شبكة الحماية الاجتماعية للجميع	الوضع القانوني للنازحين الحق في العمل رقابة منسقة للحدود البنى التحتية للأشغال العامة نظام الاستجابة والإشراف والإنذار المبكر		الوطني

رابعاً: دور أنظمة الحكم المحلي ضمن خارطة الطريق الوطنية

إنّ لبنان بلد قائم على الترتيبات الطائفية والمناطقية التي تحد كثيراً من فاعلية التدخلات الاجتماعية والاقتصادية للحكومة، لذا تتمثل إحدى أهم نقاط الدخول من أجل بناء القدرة على المجابهة ومن ثم تطويرها إلى القدرات تحويلية في المجتمع من خلال الهيكلية والشبكات المحلية الفرعية القائمة.

وتعد البلديات جهة فاعلة رئيسية في رعاية التسويات وفض النزاعات بمشاركة كل المعنيين، وفي تحقيق التماسك الاجتماعي والتنظيم الذاتي وتنسيق العمل المحلي لدعم الأفراد والعائلات والمجتمعات للقدرة على المجابهة والاستنباط الحلول بصورة تشاركية تضمن مشاركة النازحين أنفسهم (Mercy Corps, 2014).⁽¹¹⁾ إن استعراض استراتيجيات التنمية التي تؤدي إلى زيادة قابلية المجتمعات المحلية للتكيف مع الصدمات المقبلة ومناعتها يؤكد أهمية تركيز المساعدات على إعادة بناء القدرات المؤسسية المحلية ومساعدتها على القيام بمهامها الأساسية عبر تخطي العوائق، بما فيها محدودية القدرات المالية والتكنولوجية والإدارية، وعدم انتظام التحويلات من السلطات المركزية، وافتقار أغلبية البلديات إلى الإيرادات الضريبية بسبب غياب الاستثمارات، وضعف الجباية، بالإضافة إلى ضعف التنسيق في ما بينها ومع المجتمع المدني والأهلي.

تشمل خطة لبنان للاستجابة للأزمة ضمن عناصرها الأساسية الدعوة إلى التنسيق والتعاون بين مكونات الأسرة الدولية وعلى مستوى الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وبين هذه الجهات الأربع من أجل تركيز الموارد المختلفة ودعم البلديات والوكالات الاجتماعية في تأمين الخدمات على المستوى البلديات واتحاد البلديات.

ومع تطور أزمة النازحين السوريين، عمل برنامج دعم المجتمعات اللبنانية المضيفة الذي أطلقه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في منتصف العام 2013 بالشراكة مع وزارة الشؤون الاجتماعية، على تأمين وصول الدعم المباشر إلى المجتمعات المحلية اللبنانية الأكثر هشاشة. وفي هذا الإطار، يستهدف البرنامج البلديات التي تعاني تاريخياً من ارتفاع مستويات الفقر التي يتركز فيها النازحون السوريون والتي تشهد تزايداً في التوترات الاجتماعية. تشمل التدخلات المعتمدة: (1) تحسين عملية توفير الخدمات الأساسية ضمن البلديات أو اتحادات البلديات؛ (2) ودعم توليد مصادر الرزق وفرص العمل؛ (3) والوقاية من النزاعات وبناء السلام. أما آلية هذه التدخلات فيمكن إيجازها بقيام لجنة تقنية تضم ممثلين عن الوزارات التنفيذية والجهات المانحة بمراجعة التدخلات المقترحة والموافقة عليها، وذلك مراعاة لانسجام هذه التدخلات مع الاستراتيجيات الوطنية، تفادياً لمخاطر الازدواجية في الجهود.

تشمل آليات إشراك المجتمعات المحلية، ضمن خطة لبنان للاستجابة للأزمة، مؤسسات محلية مثل العيادات والمستوصفات والمدارس ومراكز التنمية الاجتماعية، التي توفر خدمات أساسية للمناطق الهشة، كما تشمل شبكات اجتماعية أساسية يمكن تدعيمها من أجل مواجهة الصدمات والضغط المستقبلية. ويمكن في نهاية المطاف تحويل هذه الآلية لتوفير خدمات رعاية اجتماعية أكثر إنصافاً. كما تعمل هذه المبادرات على تشجيع العمل التطوعي الذي من شأنه إنعاش قيم المجالس القروية ومبادرات التكافل الاجتماعي والرابطة النسائية والشبابية. وقد تراجعت هذه المبادرات المحلية في بعض المجتمعات بسبب تقلص نظم الدعم، مثل الشبكات الأسرية وشبكات القرابة والمؤسسات الدينية ولجان الحارات والمدن. وأظهرت الخبرة المكتسبة بعد عامين على تنفيذ برامج المعونات الآتي (AKTIS, 2015):

■ تعد البلديات مكوناً أساسياً من مكونات هيكلية الحوكمة التي تشمل

إن استعراض استراتيجيات التنمية التي تؤدي إلى زيادة قابلية المجتمعات المحلية للتكيف مع الصدمات المقبلة ومناعتها يؤكد أهمية تركيز المساعدات على إعادة بناء القدرات المؤسسية المحلية ومساعدتها على القيام بمهامها الأساسية عبر تخطي العوائق، بما فيها محدودية القدرات المالية والتكنولوجية والإدارية، وعدم انتظام التحويلات من السلطات المركزية، وافتقار أغلبية البلديات إلى الإيرادات الضريبية بسبب غياب الاستثمارات، وضعف الجباية. بالإضافة إلى ضعف التنسيق في ما بينها ومع المجتمع المدني والأهلي

سلطات محلية ومنظمات المجتمع المدني وممثلين عن القطاع العام الذين يعملون معاً لبناء التوافق على تحديد الحاجات والحلول⁽¹²⁾ عبر الحوار، وتعزيز الثقة وإدراج العمل على تسوية النزاعات والوقاية منها في مختلف البرامج والخدمات المقدمة.

- تملك البلديات أدوات التخطيط وبناء الشراكات مع المؤسسات الوطنية والقطاع العام والجهات الدولية (خطط العمل البلدية متعددة القطاعات)⁽¹³⁾، وهي تعتمد على التوافق مع أصحاب المصلحة المحليين، وهو ما يسمح باعتماد نهج منسق للتوافق على الحاجات والسياسات والموارد المتوافرة للبرامج بين المستويات المحلية وتلك الوطنية.
- يمكن جمع الأفرقاء الثلاثة الذين يعملون على الأرض (أصحاب المصلحة المحليون والمؤسسات الوطنية والشركاء الدوليون) في إطار برنامج عمل مشترك على المدى القصير والمدى المتوسط والمدى البعيد.
- يتحقق التغيير بتخطي عملية صنع القرار من أعلى الهرم إلى أسفله، إضافة إلى إرساء حوار دائم على المستويات كافة (بين الأطراف الفاعلين المحليين وبين البيئتين المحلية والوطنية).
- يمكن تعزيز شرعية البلديات التي تقاس بمدى تقبل المواطنين لحق الدولة في الحكم⁽¹⁴⁾، من خلال تلبية الحاجات بطريقة شاملة لتخفف بذلك من النزاعات المحتملة بين السكان اللبنانيين والنازحين السوريين.

بعد الدعم الإنساني المخصص للنازحين من أساسيات دعم المجتمع الدولي المرصود للبنان، كما أن توفير الخدمات العامة الأساسية للنازحين واللبنانيين الفقراء على حد سواء سيبقى من أساسيات ضمان الأمن الاقتصادي والاستقرار للمجتمعات المحلية، مع التركيز على تنشيط المجتمع المحلي وتعزيز دوره في توفير فرص كسب العيش المستدام، وتقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية، وعلى التنظيم والمشاركة الذاتيين، للحد من اعتماد السكان على المعونات الإنسانية الخارجية

■ يمكن تدعيم العلاقات في ما بين البلديات وبينها والاتحادات ليتم الربط بين مؤسسات الحكومة المحلية من أجل إرساء شبكات الدعم بين النظراء. تتمحور المسألة الأساسية حول إمكانيات البلديات لتلبية الحاجات (ولا سيما من خلال تحسين الخدمات والبنى التحتية وإيجاد البيئة الملائمة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية) بالاعتماد على مواردها الخاصة كحد أدنى، وهذا يرتبط بالاستقلالية المالية للبلديات وبقدرتها في مجال الإدارة المالية، إلى جانب تبعات ذلك على الشفافية والمساءلة وكفاءة العمليات المالية.

يتضمّن الكتاب المرجعي حول الإصلاحات المالية في البلديات الصادر في عام 2010، I38 إصلاحاً تشمل القوانين والأنظمة المطلوبة ضمن الهيكلية الحالية للبلديات التي تتيح تحقيق استقلاليتها المالية. ويبقى التركيز الأساسي على جباية الضرائب والعائدات الضريبية وعلى تمكين البلديات من جباية الضرائب وإدارتها بما يسمح لها بتعزيز قدراتها واستقلاليتها المالية، من خلال الصندوق البلدي المستقل وتحريرها من التأخر النسبي في صرف المستحقات البلدية.⁽¹⁵⁾

تشمل الضرائب المذكورة أنواع الضرائب المربحة المستندة إلى العقارات الصناعية والتجارية الكبيرة التي لا تعني البلديات الفقيرة، وهي الأكثر تأثراً بالأزمة، وغيرها من الضرائب المربحة التي لا تقوم البلديات بجبايتها، ولا سيّما تلك المتصلة بفواتير الكهرباء والاتصالات التي تخضع لوزارة المالية ووزارة الاتصالات، إذ لا تصل العائدات الضريبية المذكورة إلى البلديات بصورة آلية وفي الوقت المحدد، وهو ما يحجب مصادر دخل أساسية عن المناطق اللبنانية الأفقر علماً أنها في أمس الحاجة إليها.

خلص تقييم أجرته ميرسي كوربس إلى أهمية نظم المعلومات (GIS) وخريطة بالملكات والضرائب، وهو ما عدّته البلديات أفضل استثمار استراتيجي في إطار مساعدتها. يشمل عمل هذه المنظومة مكونين أساسيين: أولهما خريطة الممتلكات التي ستمكن البلديات من مساعدة المواطنين على حل مشكلات التنازع على الأراضي التي كثيراً ما تتكرر بسبب غياب الأنظمة التي تضبط استخدام الأراضي والبناء والتي غالباً ما تؤدي إلى استخدام العنف؛ وثانيهما، خريطة الضرائب التي ستسمح بتعزيز قدرة

البلديات على فرض الضرائب على المواطنين بطريقة عادلة ودقيقة، وهذا من شأنه أن يحسن قدرتها على توفير الخدمات الاجتماعية وحل التوترات المرتبطة بالموارد (Mercy Corps, 2014). بالتوازي، يجب أن يكون التعاطي بإدارة المال العام على مستوى البلديات مهنيًا إلى أقصى درجة ممكنة، وينبغي إنجاز العمليات المالية على مستوى البلديات بطريقة تسمح بتحقيق الكفاءة الاقتصادية والوفورات. وتعني هذه الإدارة الاقتصادية الاستخدام الفعال للموظفين المؤهلين. ونظراً إلى أن عدد البلديات في لبنان كبير جداً، فإن توظيف الأشخاص في كل بلدية صغيرة على حدة لإنجاز جميع المهمات المالية المطلوبة لن يكون مجدياً اقتصادياً أو كفوئاً من حيث التكلفة. لذا، يمكن إنجاز بعض المهمات بطريقة أفضل من خلال اتحادات البلديات بالنيابة عن البلديات الصغيرة.⁽¹⁴⁾

إن قدرة البلديات على إدارة ماليتها بكفاءة يرتبط أساساً بتنمية قدرات العاملين في هذه البلديات على طرق التخطيط التنموي في إطار من الاستدامة البيئية، ونظم إعداد الموازنات والمحاسبة وتوحيدها، وطرق عقد الصفقات العامة وإدارتها ومراقبتها، فضلاً عن ابتكار مشاريع بطريقة تشاركية ووفق الأولويات المجتمعية.

أخيراً، ومن منظور العملية التحويلية (Transformative Capacity)، وهي أساس لتعزيز القدرة على مواجهة المخاطر، وقدرة البلديات على الاضطلاع بدور ناشط ومستقل من أجل تلبية الحاجات المحلية، ينبغي أن تساهم عمليات تمويل البلديات في دعم التنمية الاقتصادية المحلية، بحيث يمثل التمويل البلدي قوة دافعة لنمو سليم للأعمال التجارية المحلية وبالتالي لزيادة فرص العمل المتاحة للمجتمعات المحلية. يمكن لعناصر متعددة أن تضطلع معاً بدور في إيجاد البيئة المعينة للتنمية الاقتصادية المحلية من خلال حفز الاستثمارات وإنشاء المنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم:

- ينبغي تحسين إدارة الرسوم البلدية على الممتلكات بطريقة محفزة للتنمية. وفي حين يمكن البلديات جباية 36 نوعاً مختلفاً من الرسوم، فإن الرسوم المفروضة على الممتلكات هي المصدر الأهم لتحسين أوضاع البلديات وزيادة إيراداتها. تقوم البلديات حالياً بجباية الرسوم على الممتلكات وفقاً لتقدير قيمة الإيجارات الخاص بكل نوع من الممتلكات. يؤدي ذلك إلى تراجع الإيرادات بشدة في ظل أنظمة تحديد الإيجارات المعتمدة في لبنان. إضافة إلى ذلك، لا توجد حالياً قاعدة موحدة لتقدير الضرائب على الممتلكات على المستوى البلدي ولا توجد إجراءات فعالة لجباية هذه الضرائب (Ibid).
- العمل على انتظام التحويلات إلى البلديات واتحاداتها من أجل تمكين البلديات من التخطيط لتحسين البنية التحتية للخدمات، وهذا من شأنه أن يعزز التنمية الاقتصادية المحلية.
- تعزيز الشراكات بين الإدارات المحلية ومنظمات المجتمع المحلي والقطاع الخاص من خلال الاستثمارات الموجهة نحو السوق⁽¹⁶⁾، والتخفيف من التكاليف المالية المدفوعة سلفاً المرتبطة بتوفير الخدمات، وحفز الوصول إلى أفضل المهارات التقنية والإدارية من القطاعين العام والخاص، إلى جانب تحقيق نتائج أفضل وأكثر استدامة خدمة للمجتمعات المحلية ومنشآت الأعمال.
- ربط البلديات بالمغتربين اللبنانيين ونظام التحويلات المالية من أجل زيادة تأثيره الاقتصادي الإيجابي وترابطه مع الاستثمارات المحلية. كما يمكن البلديات المساهمة في إيجاد بيئة اقتصادية محلية سليمة من خلال تطوير قدراتها على التسويق للمناطق الخاضعة لها والترويج لقدراتها وجذب الاستثمارات إليها.

في الختام، تضطلع البلديات بدور ريادي في بناء بيئة ونسيج مؤسسي قادرين على مواجهة المخاطر، مع إتاحة المجال أمام وضع المخططات التحويلية وتنفيذها. ويتطلب ذلك التركيز على الابتكار والتجارب والتعلم منها، وبالتالي التركيز على فرص تبادل الدروس والخبرات بين الإدارة المحلية والحكومة الوطنية والشعب.

(...) تتمثل إحدى أهم نقاط الدخول من أجل بناء القدرة على المجابهة ومن ثم تطويرها إلى القدرات تحويلية في المجتمع من خلال الهيكليات والشبكات المحلية الفرعية القائمة

هوامش

- (1) مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد أو المركب MDI.
- (2) لا توجد مخيمات رسمية للنازحين السوريين في لبنان، ويضطر النازحون إلى استئجار مأوى مقابل 200 دولار أميركي شهرياً؛ ويعيش اليوم خمس النازحون السوريون في ظروف صعبة وفي أماكن غير مجهزة للسكن، وذلك لما اضطررتهم الأوضاع إلى استهلاك مدخراتهم والاستدانة الأمر الذي أدى إلى تزايد الفقر. وبحسب المصدر فإن المأوى غير متيسر بالنسبة إلى 41 بالمئة من السوريين النازحين في لبنان، فضلاً عن عمليات الإخلاء القسري. وما لا شك فيه أن اللجوء السوري فاقم أزمة السكن بالنسبة إلى العائلات اللبنانية ذات الدخل المتدني. وتركزت جهود الجهات المانحة على أولوية توفير المأوى للنازحين. وقد استفاد من مساعدات المأوى بين عامي 2012 و2013 نحو 267,664 نازحاً. غير أنه بعد مضي أربع سنوات على الأزمة المستمرة لا بد من تركيز الاهتمام على تحقيق التمويل الترميمي للمأوى على المدى الطويل بالتنسيق مع السلطات المحلية من خلال تطوير برامج متكاملة لتأمين المأوى، كإنشاء مراكز إيواء جماعية والاهتمام بالسكن غير الرسمي، كذلك تتضمن رزمة حوافز لتأهيل مراكز سكن منخفضة التكلفة، تأخذ في الحسبان مواقع هذه المساكن وفق الخطة الشاملة لترتيب الأراضي. انظر (UN Habitat, EU, UNHCR, 2014).
- (3) بحسب تقرير البنك الدولي (World Bank, 2013) يتوقع في قطاع التعليم أن يلتحق 90 ألف نازح بالمدارس سنة 2013 وقد يصل هذا الرقم إلى 140 ألفاً و170 ألفاً في سنة 2014. ولكي تتمكّن وزارة التربية والتعليم العالي من تلبية الطلب المتزايد (النتاج عن النزوح السوري) على الخدمات التعليمية والمحافظة على نوعية الخدمة المقدمة إلى اللبنانيين (مقارنةً بالوضع القائم ما قبل الأزمة)، تحتاج الوزارة إلى 183 مليون دولار في عام 2013 وما بين 348 و434 مليون دولار في عام 2014. ويتعين على قطاع المياه والصرف الصحي في لبنان أن يلبى طلباً إضافياً يقدر بنحو 26,1 مليون متر مكعب في السنة، أي ما يعادل 7 في المئة من حجم الطلب قبل الأزمة. وتقدر التكلفة المالية الحالية لتوفير الكهرباء للاجئين بنحو 170 مليون دولار أميركي لعام 2013، وما بين 314 و393 مليون دولار أميركي لعام 2014، بحسب تقديرات توافد اللاجئين.
- (4) أعدت هذه الخطة بالتعاون مع البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وجاءت موائمة لقرارات مجموعة خطط الاستجابة الإقليمية لعام 2013 الداعية إلى التحول نحو المساعدات التنموية. أنظر (LCPS, 2014).
- (5) يوفر البرنامج منذ حزيران 2013، رسيداً من 30 دولاراً أميركياً للفرد الواحد في الشهر، لكن جرى تعليق الدفعات المقدمة إلى النازحين السوريين بصورة مؤقتة في كانون الأول 2014 بسبب النقص في التمويل. وعلى الرغم من الاستئناف السريع في تسديد هذه الدفعات في إثر الحملة الطارئة لحشد التمويل، فإن الدعم غالباً ما يكون دون المستويات المستهدفة حالياً (مستويات الإعاشة)، إذ إن المبلغ المقدم إلى كل نازح في الشهر بات أقل من 20 دولاراً أميركياً.
- (6) تم وضع هذه الخطة بالتعاون بين كل من الحكومة المركزية وII وكالة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة و54 منظمة شريكة غير حكومية وطنية ودولية، فضلاً عن النازحين والمجتمعات المضيفة وذلك بقيادة وزارة الشؤون الاجتماعية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبالتنسيق الوثيق مع الجهات المانحة. (UNHCR, 2014).
- (7) يعيش أكثر من 1.5 مليار شخص في بلدان متضررة من الأزمات وأعمال العنف وانعدام الأمن، وهو ما يفرض ضغوطاً هائلة على المساعدات الإنسانية. كما تبرز حالات طارئة على الدوام لتحوّل الموارد الإنسانية الشحيحة أساساً من دعم الجهود المبذولة في معالجة الأزمات الممتدة إلى التعاطي مع تلك الحالات الطارئة.
- (8) في تشرين الثاني 2013، أنشأ البنك صندوق ائتمان متعدد الأطراف وحدد خطة الاستجابة للحاجات الطارئة بحسب الأولويات المحددة بخارطة الطريق وفق الآتي: إدارة صندوق ائتمان متعدد الأطراف لدعم لبنان، ودعم مشروع دعم الأسر الأكثر فقراً، ودعم البلديات الأكثر حاجة التي تأوي العدد الأكبر من النازحين، ومشروع طارئ لإعادة تثبيت الخدمات التربوية إلى مستوى ما قبل الأزمة السورية، وللرعاية الصحية الأولية، ودعم القطاع الخاص، عبر مشروعين: نظام شبكة الإنترنت النقال، وحفز الابتكار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كما حدد الاستجابة الطويلة المدى بالآتي: إصلاحات هيكلية ضمن مؤسسات الدولة والقطاعات الخدماتية كالمياه والطاقة، والمساعدة على تحسين بيئة ممارسة أنشطة الأعمال في لبنان، فضلاً عن خلق فرص عمل والحفاظ على الثروة البشرية. أما صندوق النقد الدولي فدعت خطته العاجلة القطاع العام إلى التدخل لسد الفجوة التي خلقها ضعف القطاع الخاص في خلق فرص عمل من خلال زيادة الاستثمار العام في البنية التحتية والتعليم والصحة، باعتماد طريقة فعالة ومستدامة، وهي إعادة توجيه الإنفاق من إعانات الدعم المعممة التي تفتقر إلى الكفاءة التي تقيد الأغنياء، إلى نظم أفضل توجيهها تحمي الفئات الأضعف من السكان وإلى الاستثمار المنتج. كما دعا إلى تعبئة الإيرادات من خلال توسيع الوعاء الضريبي عن طريق تقليص الإعفاءات (المحرر).

- (9) استند التحليل إلى مبادرة جودة الحياة الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي جرى إطلاقها في أيار/مايو 2011 بمناسبة العيد الخمسين لتأسيس المنظمة. ويركز التحليل على تطوير إحصاءات حول جوانب حياتية تهتمّ الناس. ويعتمد مؤشر الحياة الأفضل على ما يهم الناس على مستوى مفهومهم للحياة الجيدة بشكل أساسي في حين أنه يبتعد عن مجموعات المؤشرات المحددة والتي تنطبق على كل بلد في جميع الأوقات (المحرر).
- (10) شملت القوى الرسمية الأحزاب السياسية، والنقابات، والعائلات، واتحادات الصناعيين، والتربويين، والأكاديميين، وإدارات عامة، وبلديات، ومنظمات المجتمع المدني.
- (11) يتبين من نتائج مسح أجري على 12 بلدية عام 2011، أنّ 100 بالمئة من البلديات أدت دوراً مهماً في الاستجابة الإنسانية للأزمة، إذ قامت جميع البلديات بتسجيل النازحين ومساعدتهم على إيجاد مكان للسكن، بينما سهلت 89 بالمئة من البلديات حصول النازحين على المساعدات، وقامت 78 بالمئة من البلديات بتعزيز حضورها الأمني من خلال زيادة عديد موظفيها في المجتمعات المحلية، وأمنت 78 بالمئة من البلديات تسهيلات لحل النزاعات بين النازحين والمجتمعات المحلية. وقد طالبت البلديات كتوصيات لتعزيز الثقة بين النازحين والمجتمعات المضيفة بضرورة تأمين الدعم الاجتماعي وفرص العمل فضلاً عن توفير خدمات متوازنة بين النازحين والأسر اللبنانية المحتاجة (Mercy Corps, 2014).
- (12) مشروع دعم المجتمعات اللبنانية المخيفة مراعاة لظروف النزاع والمنهجية التشاركية وخرائط المخاطر والموارد.
- (13) إن خطط العمل البلدية متعددة القطاعات هي نتيجة تطبيق منهجية خطط المخاطر والموارد.
- (14) ألينا روشا مينوكال، جامعة بيرمنغهام، 2011.
- (15) الجمهورية اللبنانية، وزارة الداخلية والبلديات، برنامج الدراسات المالية البلدية: الإطار الاستراتيجي النهائي، 2011.
- (16) مثلاً يؤدي الانتقال من عملية التوزع العينية إلى المساعدة النقدية إلى تعزيز الفاعلية من جهة التكاليف، لكنها تسمح أيضاً للمستفيدين باستخدام المساعدة بما يضمن تلبية حاجاتهم على نحو أفضل، كما أنها ستؤدي إلى ضخ الموارد في الاقتصاد المحلي، للتركيز على فرص تعليم غير نظامي منخفض التكلفة وفائق الأثر، وتحديد ووضع خيارات إيواء مبتكرة من جانب السلطات المحلية. (المحرر).

مفهوم القدرة على مجابهة الأزمات (Resilience) وسياسات المعونات الدولية

تعتمد الهيئات الدولية تعريفات مختلفة لمفهوم القدرة على المجابهة رغم أنها في النهاية تلتقي على أنه يعني قدرة النظم ومكوناتها على توقع، استيعاب، أو التعافي من تداعيات صدمات أو ضغوطات معيّنة وذلك بشكل فعّال من ناحية التكلفة وصولاً إلى تحقيق التحول نحو النخبة المستدامة. وفي الإطار نفسه، هناك عدة خصائص تسمح بتوصيف النظم بأنها مرنة إيجاباً، نذكر منها (i) مستوى التنوع (ii) الحوكمة وفعالية مؤسسات الدولة (iii) القدرة على قبول عدم اليقين والتأقلم مع التغيرات (iv) مدى انخراط المجتمعات المحلية في الإدارة (v) التحضير والتخطيط في مواجهة الاضطرابات (vi) العدالة (vii) القيم المجتمعية (viii) والقدرة على التعلم.

تطوّر هذا المفهوم بدايةً لمواجهة التغيير المناخي وتوجيه المساعدات الدولية في الأماكن التي تتعرض للكوارث الطبيعية واعتبار المساعدات فرصة للبلديات والمجتمعات المحلية المتضررة لإعادة تنظيم مجتمعاتهم وتخطيط مسار التعافي برعاية ومشاركة كل المعنيين والمساهمة في تمويل المساعدات لاستدامة نداءات الاستجابة الدولية؛ فيجري مثلاً إشراك البلدان المعرضة للكوارث في برنامج تأمين دولي؛ ويعمل برنامج UN-habitat في تطبيقه لهذا المفهوم في البلديات الكبرى في الولايات المتحدة الأميركية والتي تجابه المزيد من حالات الفقر والبطالة على تعزيز آليات الحماية التي يلجأ إليها الأفراد والأسر على المستوى المحلي فضلاً عن تحقيق الاستدامة الخدمائية والبيئية في إطار مفهوم الاقتصاد التشاركي (Shared Economy).

يرتكز مفهوم القدرة على المجابهة على مجموعة من المبادئ جرى وضعها ابتداءً من عام 2003 من أجل تحديد معايير وخصائص المساعدة الدولية ومن بين المبادئ التي تعتمدها الجهات المانحة والوكالات المنفذة (I) مبادئ ممارسات تقديم المنح الإنسانية الجيدة (GHD, 2003)، (2) إعلان باريس (OECD, 2005)، (3) مبادئ المشاركة الدولية الجيدة في الدول والأوضاع الهشة (FSP) (OECD, 2007)، (4) جدول أعمال أكرا (OECD, 2008). وفي العام 2011، في المنتدى الرابع الرفيع المستوى للحوار الدولي حول فعالية المساعدة جرى تطوير اتفاق مفهومي جديد (The New Deal) وقعت عليه أكثر من 40 دولة ومنظمة (OECD, 2014). ويشكل الاتفاق الجديد (OECD, 2011) اتفاقاً أساسياً بين الدول الهشة والدول المتأثرة بالنزاعات والشركاء الدوليين والمجتمع المدني من أجل تحسين السياسات والممارسات التنموية الحالية في الدول الهشة والدول المتأثرة بالنزاعات. ويركز الميثاق الدولي لإطار المساعدات على الأهداف الخمسة في مجال بناء السلام وبناء الدولة وهو ما يشرحه الرسم أدناه.

عقد الاتفاق الجديد لتقديم المساعدات



المراجع: International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2011. New Deal principles. [Online] Available at: <http://www.pbsdialogue.org/en/new-deal/new-deal-principles/> [Accessed November 2015]

OECD, 2014. Supporting Coherent and Sustainable Transition from Conflict to Peace.

USAID, 2013. Sustainable Service Delivery in an increasingly Urbanized World. USAID policy. Washington Dc. [Online]

Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAIDSustainableUrbanServicesPolicy.pdf>.

(المحرّر)

المراجع

- Bayat - Renoux & Elemarec, Yannick, 2014. *Financing Recovery for Resilience*. UNDP.
- AKTIS, 2015. *Lebanon Municipal Support Programme Monitoring and Evaluation*. Beirut.
- Government of Lebanon and United Nations, 2014. *Lebanon Crisis Response Plan 2015-2016*, Lebanon: s.n.
- Mercy Corps and UNDP, 2015. *Stabilization & Resilience In Protracted, Politically-Induced Emergencies: A Case Study Exploration of Lebanon*, Lebanon: Mercy Corps and UNDP.
- Mercy Crops, 2014. *Engaging Municipalities in the Response to the Syria Refugee Crisis in Lebanon: Recommendations to inform donor funding, implementing agency practice, and national government policy*, Lebanon: Mercy Corps.
- OECD and UNDP, 2014. *Stabilisation Systems Analysis - Lebanon: Results and Roadmap Workshop: Beirut September 25/26 2014*, Lebanon: OECD and UNDP.
- Trading Economics, 2015. Trading Economics. [Online] Available at: <http://www.tradingeconomics.com/>[Accessed 28 october 2015].
- UNDP, 2014. *Restore or Reform? UN Support to Core Government Function in the Aftermath of Conflict*, s.l.: s.n.
- UN-Habitat, EU, UNHCR, Aug 2014. *Housing, Land & Property, Issues in Lebanon, Implications of the Syrian Refugee Crisis*, Lebanon: UNHCR and UN-Habitat.
- UNHCR, 2014. *2014 Syria Regional Response Plan*. Lebanon
- UNHCR, 2015. *2015 UNHCR country operations profile*. [Online] Available at: <http://www.unhcr.org/pages/49e486676.html> [Accessed 28 october 2015].
- WFP, 2014. *Funding Short Forces WFP to Announce Cutbacks to Syrian Food Assistance Operation*.
- World Bank, 2013. *Lebanon: Economic and Social Impact of the Syrian Conflict*, Lebanon: s.n.



تطوير القدرات الإدارية والمالية للبلديات: تجربة جامعة ولاية نيويورك – ألباني



محمود البتلوني

مدير عام شركة أفكار مؤسسية مبتكرة،
ومدير مكتب جامعة ولاية نيويورك – ألباني في لبنان سابقاً

ملخص

يعرض هذا المقال لتجربة تحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان بين عامي 1998 و2010، التي استفادت منها 766 بلدية، عبر تطوير إطار نظم المعلومات المالية والإدارية، الذي يساعد البلديات على إدارة وارداتها وترشيد نفقاتها وزيادة إنتاجيتها إضافة إلى إرساء الشفافية في الإدارة المالية بناءً على معلومات علمية ومدروسة. وعلى الرغم من أنه قد مضى على تنفيذ هذه التجربة أكثر من خمسة أعوام إلا أنها وضعت أسس قيام إدارة مالية حديثة وفاعلة للبلديات تسمح لها بتحسين إدارة شؤونها المالية وتحسين حجم الإيرادات ووضع البرامج التي من شأنها تطوير برامج التنمية المحلية بصورة تشاركية. وفي إطار تقويم التجربة، يتناول المقال بعض المشكلات التي لا تزال تعترض تطوير الإدارة المالية للبلديات ويقدم اقتراحات في هذا الشأن، ويخلص إلى إظهار أهمية دعم البلديات في تعزيز قدرتها على تأمين الاستمرارية، وفي تدريب الموظفين العاملين في الملاك البلدي وتطوير قدراتهم، والتمكن من مأسسة آليات العمل الجديدة ليصبح تطبيقها منهجياً وألياً.

الكلمات المفتاح

لبنان، البلديات، الإدارة المالية، مكنة موازنة ومحاسبة البلديات، تجربة جامعة ولاية نيويورك ألباني.

مقدمة

في السنوات العشرين الأخيرة، تزايد الحديث عن أهمية العمل البلدي ودوره في تحريك عجلة التنمية، وبخاصة في ظل التحديات والقيود التي تعانيتها السلطة المركزية، فضلاً عن تزايد المسؤوليات والواجبات الخدمائية والإنمائية الملقاة على عاتق البلديات. وبما أن الموارد المالية هي العصب الرئيسي للإدارة البلدية التي يمكنها بواسطتها إطلاق المشاريع التي تتلاءم مع حاجات المواطنين وفقاً لخطط يضعها المجلس البلدي، يُعد تنظيم الموارد المالية للبلديات وسبل إدارتها من أهم التحديات التي تواجهها هذه المؤسسات لما لها من تأثير مباشر في النفقات والواردات والشفافية في توظيف المال العام. وقد أظهرت التجارب حول العالم أهمية اعتماد الأساليب الحديثة والممكنة في الإدارة المالية. وانعكست هذه النقطة النوعية في إدارة المعلومات المالية إيجاباً على أداء القطاع البلدي في عدد من البلدان⁽¹⁾، وقد تَمَّت ترجمت هذا التحسن في عدّة مواضع، من بينها: سرعة إدخال المعلومات وتخزينها، سرعة إنهاء المعاملات الإدارية والحصول على المعلومات، صحة المعلومات ودقتها، سهولة تحديث البيانات، توافر

المعلومات بصورة أنية لأكثر من شخص، والفاعلية في توظيف الوقت واستخدام الموارد البشرية وسواها. بعد سنوات الحرب الطويلة التي شلت البلد وبعد غياب الانتخابات البلدية لأكثر من 35 عاماً⁽²⁾، ما أنتج سلطة مركزية مهيمنة على معظم مفاصل الحكم، كان لا بدّ للبنان أن ينهض بقطاعه البلدي في مواجهة تحديين أساسيين: أولهما، تراكم المهام وتفاقم المشكلات والتحديات؛ وثانيهما، ضعف الإمكانيات المالية والبشرية والإدارية. وعليه، كان من الضروري إجراء تغيير جذري في آلية العمل البلدي والانتقال إلى أساليب عمل منظّمة ومبسّطة تساعد البلديات على إدارة وارداتها وترشيدها نفقاتها وزيادة إنتاجيتها إضافة إلى إرساء الشفافية في الإدارة المالية. وفي إطار الاتفاقيات الحاصلة بين لبنان من جهة والوكالة الأميركية للتنمية الدولية وجامعة ولاية نيويورك - ألباني من جهة أخرى، جرى بين عامي 1998 و2010 وضع الحجر الأساس لإطلاق عملية إصلاح الإدارة المالية للبلديات، وفق مقارنة لفريق جامعة ألباني قائمة على التكامل بين التطور التكنولوجي وتنمية القدرات الجهاز الإداري في البلديات.⁽³⁾ شملت هذه العملية الجوانب الإدارية والمالية والفنية والبشرية، التي يُعدّ تطويرها شرطاً لتنفيذ الحكم المحلي من خلال: (1) إعادة تنظيم الأسس المالية للبلديات، و(2) تنظيم العمل الإداري، و(3) تبسيط أساليب وإجراءات العمل، و(4) إدخال المعلوماتية على العمليات الإدارية والمالية في البلديات، و(5) تأهيل العنصر البشري، و(6) إعداد هيكليات تنظيمية جديدة تراعي الحاجات الإدارية الحديثة للبلديات الكبيرة، و(7) تحسين العلاقة مع المواطنين من خلال إنشاء مكاتب استقبال للمواطنين في البلديات الكبيرة. تعرض هذه الورقة نتائج تلك التجربة في تنفيذ نظام تخطيط الموارد البلدية والسعي إلى توحيد إدارة جميع الموارد المالية والبشرية في إطار نظام معلومات متكامل واحد، كما تطرح بعض المشكلات التي لا تزال تعترض تطوير الإدارة المالية للبلديات وتقدم اقتراحات في هذا الشأن.

تشير التجربة إلى أن تطوير قدرات الجهاز البشري تنعكس نتائج إيجابية ليس على الصعيد المباشر لعملية الإدارة المالية فحسب، بل أيضاً على مستوى تقديم الخدمة العامة

أولاً: نتائج التجربة

ارتكزت تجربة جامعة ألباني في تحديث أساليب الإدارة المالية في البلديات على الأسس والأطر القانونية القائمة⁽⁴⁾ التي ترعى الأعمال المالية للبلديات في لبنان. واستطاع فريق العمل ترجمة أهداف العملية الإصلاحية بنتائج ملموسة على عدة صعد نذكر منها:

I- تفعيل إدارة الرسوم البلدية

انطلاقاً من أن الرسوم تمثل جزءاً مهماً من إيرادات البلديات، ركّزت العملية على تفعيل إدارة الرسوم وتنظيم وتوحيد آليات العمل لتحقيق نتائج إيجابية على إجمالي إيرادات البلديات، فتم التوصل إلى تحديد الرسوم البلدية من خلال تحضير أربع عشرة استمارة تحتوي على معلومات عن المكلفين والعقارات ومعلومات ضرورية لاحتساب الرسم البلدي؛ كما جرى تصميم نماذج موحّدة لجدول التكاليف وأوامر القبض والإنذار العام والإنذار الشخصي وبراءة الذمة البلدية، وأخيراً، تنظيم أعمال تحقّق الرسوم البلدية (المسح، غرامات عدم الترخيص، التحقّق عن الشغور)، وفصل التحقّق عن الجباية، وإنشاء وحدات إدارية خاصة بالتحقّق. وقد جرى تطوير نظام معلوماتي لبرنامج الواردات سمح بمعرفة حجم الزيادة في جباية الرسوم التي بلغت ما يقارب 23 في المئة⁽⁵⁾ بين عامي 2004 و2007 كما هو مبين في الجدول رقم (I).⁽⁶⁾

2- تنظيم أصول إعداد الموازنة البلدية وتنفيذها

شملت عملية إعداد الموازنة وتنفيذها البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية والبلديات الخاضعة لأصول المحاسبة واتحادات البلديات؛ وهي أسفرت عن توحيد نماذج أصول إعداد الموازنة وتنفيذها. وقد شملت هذه النماذج:

■ نماذج لإعداد الموازنة في البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية والبلديات الخاضعة لأصول المحاسبة في البلديات واتحادات البلديات، إضافة إلى جداول خاصة تساعد على تقدير نفقات الموازنة؛ فعلى صعيد البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، تم إعداد نموذج موحد للواردات تسجل فيه البلديات وارداتها المباشرة وغير المباشرة والواردات المتنوعة والاستثنائية، وتم إعداد نموذج موحد لتقدير النفقات تقسم فيه النفقات إلى قسمين، أولهما يضم المواد الاستهلاكية والخدمات الاستهلاكية والمخصصات والرواتب والأجور والتحويلات والنفقات المالية والاستثنائية ونفقات مختلفة، وثانيهما يضم الأصول الثابتة المادية (الاستملاكات، الأراضي والأبنية، التجهيزات...) والأصول الثابتة المالية (قروض تعقدها البلدية لمصلحة الغير، وقروض لمؤسسات عامة، وقروض لمؤسسات أخرى في القطاع العام...).

■ نماذج موحدة لتنفيذ الموازنة توضح مراحل التنفيذ كافة، بما فيها طلب تنزيل اعتماد، وطلب حجز اعتماد، واعتماد إضافي، ونقل اعتماد، وإلغاء اعتماد، ومستند تصفية وأمر بالصرف.

(إن) اقتراح إلغاء بعض الرسوم لضالة وارداتها يتجاهل أهمية هذه الرسوم ويشرع الباب أمام الفوضى الإدارية والتنظيمية

■ نماذج موحدة للتقارير الواجب إرسالها من البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة إلى الديوان، وهي البيانات الإدارية (البيانات الفصلية أو ربع السنوية، البيانات السنوية) والحساب الإداري العام وقطع الحساب وحساب المهمة السنوي.

■ أما بالنسبة إلى البلديات الخاضعة للمرسوم رقم 82/5595 أصول المحاسبة في البلديات واتحادات البلديات، فقد تم وضع جداول نموذجية لتحضير موازنتها، وصدر عن وزير الداخلية والبلديات القرار رقم 667 بتاريخ 23 تشرين الأول 2003 الذي يلزم البلديات الخاضعة لهذا المرسوم اعتماد هذه النماذج ابتداءً من مشروع موازنة 2004.

إن إعادة تنظيم الموازنة البلدية ووضع نماذج موحدة لها ولعمليات تنفيذها، كحجز الاعتماد وعقد النفقة وتصفياتها وصرفها، ساهمت في زيادة الشفافية والمحاسبة على صعيد البلديات بصورة مباشرة، كما ساهمت في تأمين المعلومات والبيانات اللازمة التي تتيح للمواطن، من جهة، المحاسبة على أساس منطقي، ولصانعي القرار من جهة أخرى وضع السياسات المتعلقة بتوجه العمل البلدي على أساس علمي ومنهجي استناداً إلى الأرقام والوقائع الملموسة والمحسوبة، ولا سيما مع تطوير نظام معلوماتية لعدد من البرامج التي سنعرضها في ما بعد.

3- تنظيم الأعمال المحاسبية

تعد أعمال المحاسبة من أسس تنظيم الإدارة المالية، إذ إنها توحد المفردات المستخدمة وطريقة تقديم وعرض البيانات التفصيلية بما يساعد البلديات على متابعة تطور الأعمال المالية، وعلى رسم الخطط المستقبلية والسياسات المختلفة، كما تسهل على السلطة المركزية مراقبة عمل البلديات ومتابعة أوضاعها المالية وتدقيقها. ومن الأمور الأساسية في هذه التجربة، توحيد لائحة الحسابات⁽⁷⁾ أو التصميم المحاسبي العام التابع للبلديات في تنظيم محاسبتها، من خلال وضع نماذج للتقارير والبيانات المحاسبية وحساب المهمة⁽⁸⁾، وإدخالها في البرامج المعلوماتية الموجودة في البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية. وقد بلغ عدد البلديات التي استفادت من أنظمة المعلوماتية المالية والإدارية حتى نهاية عام 2010 ما يزيد على 750 بلدية (انظر الجدول رقم (3)).

4- اعتماد برامج معلوماتية خاصة بإدارة الشؤون المالية للبلديات

ترافقت عملية إعادة تنظيم الإجراءات المالية مع تصميم أنظمة معلوماتية وتطويرها واعتمادها شملت برامج الواردات وبرامج إعداد الموازنة وتنفيذها لكل البلديات واتحادات البلديات، إضافة إلى

برامج تنظيم المحاسبة وتنفيذها، وبرنامج الرواتب والأجور للموظفين والمساعدات المرضية. وقد ساهمت هذه النقلة النوعية في استخدام التكنولوجيا في تحسين أداء الإدارة المالية ورفع مستوى الانتاجية، وهي أثمرت في عدّة مواضع، أهمها:

- تسهيل الوصول إلى البيانات والمعلومات واستخدامها ومعالجة المعطيات بعد تكوين قاعدة معلومات.
- تسهيل عملية المساءلة والمحاسبة في حال الخطأ أو الإهمال من خلال استخدام البرامج المعلوماتية المعتمدة من أجل تحديد مهمات كل موظف وصلاحياته.
- زيادة إمكانات الرقابة⁽⁹⁾ على عمل الموظفين من خلال متابعة رؤساء البلديات مراحل المعاملات كافة أو متابعة الإجراءات البلدية الأخرى.
- مساعدة المسؤول البلدي على اتخاذ قراره في ضوء معطيات كاملة تتناول المجالات التي تدخل في صلب الأعمال البلدية كافة.
- تزويد السلطة المركزية معلومات دقيقة عن عمل البلديات، وهو ما يساعدها في صوغ سياساتها الوطنية على أسس واضحة.
- توفير أسس ثابتة وموحّدة ومبسّطة للعمل البلدي لا يمكن تجاوزها في إجراءات البلدية كافة، وتسهيل التواصل بين البلديات.

5- تقديم الدعم التقني والفني إلى البلديات

انطلاقاً من مبدأ أن نجاح عملية إعادة تنظيم الإجراءات المالية يعتمد على مدى قناعة صانعي القرار بها، وتحديداً رؤساء البلديات، وعلى مدى تبني الموظفين المخوّلين تنفيذ هذه العملية، نظمت ورش عمل ودورات تدريبية لرؤساء البلديات وللعاملين في القطاع المالي في البلديات، وقدمت الدعم الفني⁽¹⁰⁾ للبلديات لاعتماد النظام المالي الجديد.

وتشير التجربة إلى أن تطوير قدرات الجهاز البشري تنعكس نتائج إيجابية ليس على الصعيد المباشر لعملية الإدارة المالية فحسب، بل أيضاً على مستوى تقديم الخدمة العامة ما يساهم في تعزيز الثقة مع المواطنين بالإدارة المحلية. إذ ارتفعت السرعة في إنجاز المعاملات من 35 في المئة إلى 57 في المئة والمساعدة المقدمة من الموظفين في البلدية من 44 في المئة إلى 68 في المئة. وهذه الأرقام هي جزء من استطلاعات للرأي أجرتها الجامعة لما يقارب الـ 4,000 مواطن تمّ اختيارهم عشوائياً حول رأيهم في التطورات التي شهدتها العمل البلدي في عدد من البلديات الكبيرة والصغيرة (8 بلديات) ما بين عامي 2005 و2007 (انظر الجدول رقم (4)).

إعادة تنظيم الموازنة البلدية ووضع نماذج موحّدة لها ولعمليات تنفيذها، كحجز الاعتماد وعقد النفقة وتصفياتها وصرفها، ساهمت في زيادة الشفافية والمحاسبة على صعيد البلديات بصورة مباشرة

ثانياً: المشكلات واقتراحات لتطوير القدرات المالية البلدية

بناء على المقاربة الجديدة للجامعة وعلى تجارب البلديات في استخدام النظم المالية والمحاسبية والإدارية الجديدة، يمكن تعداد بعض المشكلات التي تعترض عمل البلديات واستخلاص بعض الأفكار والاقتراحات من أجل تطوير القدرات المالية البلدية.

I- على صعيد المالية العامة للبلديات

- تعترض البلديات في تنظيمها لمحاسبتها مشكلات هامة لا سيما ما يرتبط منها بموضوع تسجيل الكتلة النقدية في قطع حساب البلدية. ويمكن تقسيم المشكلة المرتبطة بالكتلة النقدية الموجودة في البلديات إلى جزئين وفق الآتي:
- الكتلة النقدية التي يحق للبلدية التصرف بها وتأتي من معظم الواردات التي تجبئها البلديات بصورة

مباشرة أو التي تصلها من الصندوق البلدي المستقل أو بعض المؤسسات العامة كالكهرباء والهاتف. ■ الكتلة النقدية الموجودة في البلدية، التي لا يحق للبلدية التصرف بها لأنها مرتبطة بحقوق الغير. تتكون هذه الكتلة النقدية من الرسوم التي تجبها البلدية والتي يتوجب دفعها لوزارة المالية كرسوم التعمير ورسوم الإسكان، ومن الأموال المقتطعة من بعض النفقات كضريبة الدخل والتوقيفات العشرية، ومن الأمانات والكفالات المقدمة من جانب المتعهدين.

إن هذه المبالغ لا تقيّد في قطع حساب البلدية الذي يقره المجلس البلدي وتصدّقه الهيئات الرقابية، وإنما يمكن لحظه فقط في نماذج حساب المهمة التي يتوجب إرسالها إلى ديوان المحاسبة من جانب البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العامة. ولتسهيل عمل البلديات قام ديوان المحاسبة بخطوة متقدمة على هذا الصعيد، إذ اعتُمدت نماذج لتوحيد كيفية إرسال المعلومات المتعلقة بحساب المهمة وبقطع الحساب من خلال المرسوم رقم 6390 بتاريخ 2011/9/24. مع الإشارة هنا إلى أن عدداً من هذه البلديات لا تدرك أن عليها إرسال هذه المعلومات إلى ديوان المحاسبة. أما البلديات الخاضعة للمرسوم رقم 82/5595 فلا يوجد لديها نماذج موحّدة يعتمد عليها المجلس البلدي لإقرارها أو لتصديقها من جانب هيئات الرقابة.

لذلك يتوجب على البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العامة التقيد بنظام إرسال حسابات البلديات إلى ديوان المحاسبة وفقاً للمرسوم رقم 6390. كما يمكن لوزارة الداخلية والبلديات الطلب من ديوان المحاسبة إعداد نماذج لحساب المهمة متطابقة مع القوانين المرعية الإجراء لاستخدامها من جانب البلديات الخاضعة للمرسوم رقم 82/5595. تجدر الإشارة هنا أيضاً إلى أن ديوان المحاسبة قد بدأ منذ مدّة بإعداد مشاريع متعلّقة بتفعيل الرقابة المالية على البلديات كافة.

ويستدعي الأمر من وزارة المالية إعداد نماذج خاصة بها للتأكد من أن البلديات تلتزم بدفع الأموال المتوجبة عليها من الرسوم والضرائب المقتطعة.

2- على صعيد واردات البلديات المباشرة

من بين القضايا التي تعيق تحسين إيرادات البلدية وتشجع على التهاون في تطبيق القوانين، إهمال الرسوم البلدية ذات المردود الضئيل. إذ اقتصرت الاقتراحات المتعلقة بالواردات البلدية المباشرة على تعديل الضريبة على القيمة التآجيرية أو تحويل الرسم على القيمة التآجيرية من رسم على شاغل العقار إلى رسم على مالك العقار. وسبب ذلك أن الرسوم على القيمة التآجيرية للسكن وغير السكن تشكّل ما يقارب الـ 60 في المئة من قيمة الرسوم المباشرة كافة التي تجبها البلديات. وإذا ما تم احتساب نسبة الرسوم على القيمة التآجيرية (146,990,269,470 ل.ل.) ورسوم الترخيص بالبناء لعام 2007 البالغة (76,590,242,841 ل.ل.) من إجمالي قيمة الرسوم المباشرة (259,160,322,634 ل.ل.) نجدتها تزيد على 86 في المئة.

كل ذلك دفع بإهمال دراسة كيفية زيادة تحصيل الرسوم الأخرى بحجة نسبتها الضئيلة من الواردات، في حين أن إصلاح وتطوير عملية تحصيل الرسوم مرتبط بعضها ببعض الآخر. إن التفاوض عن تحصيل رسوم الإعلانات الدائمة أو الموقّعة يؤدي إلى التفاوض عن تحصيل الرسوم على القيمة التآجيرية للأماكن المعدّة لغير السكن، أو إلى التفاوض عن تحصيل رسوم إشغال الأملاك العمومية.

كما أن اقتراح إلغاء بعض الرسوم لضآلة وارداتها يتجاهل أهمية هذه الرسوم ويشرّع الباب أمام الفوضى الإدارية والتنظيمية. إن استيفاء الرسوم المالية المتوجبة على المعاملات، بغض النظر عن

إن أهمية توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل على البلديات سنوياً تتجلى بوضوح حين ندرك أن هناك 616 بلدية لم تتجاوز وارداتها المباشرة 50 مليون ليرة لبنانية وذلك وفقاً لقطع حساب 902 بلدية لعام 2007

(...) تطوير نظام معلوماتي لبرنامج الواردات سمح بمعرفة حجم الزيادة في جباية الرسوم التي بلغت ما يقارب 23 في المئة بين عامي 2004 و2007

قيمتها، يرضى على المعاملة التزاماً قانونياً ويلزم الموظفين التقيّد بالقوانين المرعية الإجراء. وعلى الرغم من أن بعض هذه الرسوم، مثل الإفادات الفنية والتصاريح، لا يتجاوز بضع آلاف الليرات، فإن عدم جباية مثل هذه الرسوم يشرّع الفوضى في إعطاء هذه الإفادات والتصاريح من دون أية رقابة. ومن أجل تعديل قيمة الرسوم البلدية والأسس المتبعة لاحتسابها يتوجب تنظيم ورشة عمل تشمل إضافة إلى قانون الرسوم والعلاوات البلدية (القانون رقم 88/60) قانون البلديات وقانون البناء ومرسوم تنظيم الإعلانات وقانون الضريبة على الأملاك المبنية وغيرها من القوانين والمراسيم التي تحكم العمل البلدي.

3- على صعيد الواردات غير المباشرة والإنفاق من المستحقات

ثمة مشاكل عديدة تعاني منها البلديات والتي تحد من قدراتها المالية. وتتمثل المشكلة الأساسية في تحصيل مستحقاتها أو حسم مبالغ طائلة من هذه المستحقات على خدمات هي من اختصاص البلدية ويمكن لها أن تحقق وفورات كبيرة لو تولّت توفير هذه الخدمة بنفسها.

تقسم الواردات غير المباشرة إلى قسمين:

- القسم الأول:** الرسوم التي تستوفىها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة أو الخاصة لحساب البلديات وتحولها مباشرة إليها، وهي تتكون من الآتي:
- علاوة على ضريبة الأملاك المبنية النسبية.
 - حصة البلديات من المؤسسة العامة للإسكان.
 - رسم نسبي على تذاكر الدخول إلى أندية المراهات.
 - الضريبة على القيمة المضافة على قيمة أجور المخبرات وبدل الاشتراك.
 - الضريبة على القيمة المضافة على قيمة الطاقة الكهربائية المستهلكة.
 - الضريبة على القيمة المضافة على قيمة المياه المستهلكة.
 - ضريبة التحسين.

لم يتعدّ مجموع واردات البلديات من هذه الرسوم 56 مليار ليرة لبنانية كمتدّل عام بين عامي 2004 و2007 (الجدول رقم 5)). ويأتي معظم هذه الواردات من الضريبة على القيمة المضافة إلى قيمة أجور المخبرات وبدل الاشتراك التي بلغ معدّلها ما يقارب 46 مليار ليرة لبنانية، وهي ناتجة من مخبرات الشبكة الأرضية. أما المبالغ الضخمة التي تقدر بمئات مليارات الليرات سنوياً، الناتجة من الضريبة على القيمة المضافة للهاتف الخليوي، فهي تشكل نقطة خلاف أساسية داخل السلطة المركزية التي تحاول جاهدة عدم تحويلها للسلطات المحلية بحجج واهية. إضافة إلى ذلك، توجد مبالغ تقدر بعشرات مليارات الليرات سنوياً ناتجة من الضريبة على القيمة المضافة على قيمة الطاقة الكهربائية المستهلكة. لا تقوم مؤسسة كهرباء لبنان بتسديدها للبلديات بحجة بأن المؤسسة تقع تحت عجز مالي لا تستطيع تحمّله.

القسم الثاني: الرسوم التي تستوفىها الدولة لحساب جميع البلديات (الصندوق البلدي المستقل)، وتتكون هذه الرسوم على النحو الآتي:

- علاوة على الضريبة على أرباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية.
- علاوة على رسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات.
- علاوة على رسوم التسجيل العقارية على أنواعها.
- علاوة على رسوم تسجيل السيارات والمركبات الآلية والدراجات الآلية، على اختلاف أنواعها ومن جميع الفئات.

ومن الأمور الأساسية في هذه التجربة، توحيد لائحة الحسابات أو التصميم المحاسبي العام التابع للبلديات في تنظيم محاسبتها، من خلال وضع نماذج للتقارير والبيانات المحاسبية وحساب المهمة، وإدخالها في البرامج المعلوماتية الموجودة في البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية

■ رسم على أقساط عقود التأمين، باستثناء عقود التأمين على الحياة وعقود إعادة التأمين، تستوفيه شركات الضمان.

إن أهمية توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل على البلديات سنوياً تتجلى بوضوح حين ندرك أن هناك 616 بلدية لم تتجاوز وارداتها المباشرة 50 مليون ليرة لبنانية وذلك وفقاً لقطع حساب 902 بلدية لعام 2007.

أما المشكلة الكبرى فهي أن معظم البلديات تدين لشركات إزالة النفايات، ومنها شركة سوكلين، بمبالغ ضخمة تعجز معظمها عن تسديدها بعدما تراكمت لسنوات، على الرغم من اقتطاع المبالغ التي وصل معدل الاقتطاع منها بين عامي 2004 و2007 إلى ما يزيد على 50 في المئة (الجدول رقم (7)).

وقد وصلت نسبة الاقتطاع من بعض البلديات إلى 80 في المئة من مجمل حصتها من الصندوق البلدي المستقل في عامي 2012 و2013، الأمر الذي سيكون له أثر مدمر في عدد كبير من البلديات التي تعتمد في وارداتها على أموال الصندوق البلدي المستقل.

بلغ عدد البلديات التي استفادت من أنظمة المعلوماتية المالية والإدارية حتى نهاية عام 2010 ما يزيد على 750 بلدية

وإذا كانت المادتان الأولى والثانية من المرسوم رقم 97/1917 تشيران بوضوح إلى أن الرسوم التي تستوفيهما الدولة والشركات لحساب البلديات تودع في حساب خاص باسم الصندوق البلدي المستقل، فهذا يعني أن هذه الأموال هي بمنزلة أمانة تستوفيهما الدوائر المالية المختصة ويتوجب إيداعها الصندوق البلدي المستقل. لذلك نقترح:

أولاً، أن يتم التقيّد بالمادة الثالثة من المرسوم أعلاه، التي تشير بوضوح إلى أنه يتوجب على محتسب الخزينة المركزي في وزارة المالية، والمحتسب المركزي في المديرية العامة للجمارك، كل في ما يختص به، تصفية حصص البلديات من الرسوم التي تستوفيهما الدولة وذلك في نهاية كل شهر وإيداعها لدى مصرف لبنان في حساب الصندوق البلدي المستقل وبلغ وزارة الداخلية والبلديات نسخة من هذا الإيداع. ثانياً، على وزارة الاتصالات أن تبليغ شهرياً وزارة الداخلية والبلديات بحصص البلديات من الضريبة على القيمة المضافة على قيمة أجور المخبرات وبدل الاشتراك للهاتف الخليوي وتحويل هذه الأموال إلى الصندوق.

ثالثاً، إبلاغ البلديات سنوياً، ونشر المعلومات عن المبالغ المتوجبة على البلديات في الصحف حتى يدرك المواطنون تكلفة إزالة النفايات على المكلف الواحد التي تتجاوز في معظم البلديات عشرات المرات ما يدفعه المكلف من رسوم القيم التأجيرية.

4- على صعيد الرقابة على حسابات البلديات

شكّل نظام إرسال حسابات البلديات واتحادات البلديات والمستندات والمعلومات العائدة لها إلى ديوان المحاسبة، والمصدقة بالمرسوم رقم 6390، أساساً موضوعياً من أجل أن يكون العمل الإداري والمالي للبلديات على مستوى الواردات والنفقات متطابقاً مع الأسس القانونية المرعية الإجراء. إن التطبيق العملي لهذا المرسوم لم يكن ممكناً من دون تطبيق قواعد هذا المرسوم من ضمن أنظمة المعلوماتية المالية التي طورتها الجامعة ووضعتها قيد التنفيذ في البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية. إن الإفادة القصوى من هذا المرسوم تتطلب من ديوان

إن غياب أنظمة رسمية ترعى الآليات الداخلية للعمل البلدي، يحول دون تحقيق الفاعلية في الإدارة والوصول إلى الشفافية المرجوة

المحاسبة المتابعة الحثيثة له وعدم القبول بتسلم أية مستندات من البلديات ما لم تكن متطابقة مع هذا المرسوم. إضافة إلى ذلك ينبغي الشروع فوراً بوضع لائحة خاصة بحسابات البلديات الخاضعة للمرسوم رقم 82/5595 من أجل تعميمها على البلديات الصغيرة للدفع قدماً بعملية المحاسبة والمساءلة على الصعيد المالي لهذه البلديات.

5- العوائق الإدارية والرقابية

بُذلت جهود حثيثة على صعيد الإدارة المالية والرقابة، ناهيك بالاقترحات المتعلقة بتحسين إدارة الواردات البلدية. لكن يبقى أن البلديات تواجه ثقل الرقابة المسبقة بحيث ينعكس تعدد العلاقات الرقابية وتشعبها سلباً أحياناً على الأداء البلدي، إذ يؤدي إلى هدر الوقت بانتظار تصديق القرارات البلدية لتصبح جاهزة للتنفيذ من قبل الجهات المختصة. ومع أن التخفيف من الرقابة المسبقة قد ينعكس إيجاباً على الأداء البلدي من ناحية سرعة الإجراءات، فإن غياب أنظمة رسمية ترقى الآليات الداخلية للعمل البلدي^(II)، يحول دون تحقيق الفاعلية في الإدارة والوصول إلى الشفافية المرجوة.

6- ضعف الإمكانيات المالية للبلديات العائق الأكبر

إضافة إلى ذلك، يبقى ضعف الإمكانيات المالية للبلديات العائق الأكبر الذي يحول دون تحقيق تحسّن ملحوظ على صعيد الأداء البلدي وتقديم الخدمات المناسبة إلى المواطنين. إذ لم تتجاوز نفقات القطاع البلدي 4 في المئة مقابل نفقات الدولة، إذ بلغ معدّل نفقات البلديات بين عامي 2004 و2007 ما مقداره 373,201,189,912 ل.ل. في حين بلغت نفقات الدولة 9,434,283,287,500 ل.ل. كما أقرّت في قطع حساب عام 2003⁽¹²⁾، وإذا ما استثنينا من مجموع نفقات البلديات نفقات بلدية بيروت التي بلغت خلال الفترة نفسها ما معدّله 81,154,936,200 ل.ل. فإن نسبة نفقات البلديات تنخفض إلى 3 في المئة مقابل نفقات الدولة (الجدول رقم 9)). وإذا ما قابلنا نسبة النفقات البلدية من إجمالي النفقات العامة بالنسب الواردة في الجدول رقم (10) العائدة لمختلف البلدان المشمولة، ونستنتج أن الإمكانيات المالية للبلديات في لبنان هي من الأدنى على الصعيد العالمي. عليه، وانطلاقاً من الأرقام المذكورة أعلاه، فإن تفعيل الدور البلدي يمرّ أولاً عبر تعزيز ودعم مالية البلديات.

وضعت تجربة جامعة ألباني الأسس الضرورية من أجل إعطاء البلديات القدرة على تقييم وضعها المالي ووضع خطط عمل مبنية على أسس واضحة وواقعية وعملية معتمدة على الأرقام والحيثيات

7- المعلومات والأبحاث مدخل لتقييم الأداء البلدي

وضعت تجربة جامعة ألباني الأسس الضرورية من أجل إعطاء البلديات القدرة على تقييم وضعها المالي ووضع خطط عمل مبنية على أسس واضحة وواقعية وعملية معتمدة على الأرقام والحيثيات، كما سهّلت على الدولة اللبنانية استخدام المعلومات المتوافرة لدى البلديات لوضع سياسة مالية على الصعيد المحلي. فمن النتائج التي بدأت تبرز عند تحليل هذه المعلومات أن البلديات الخاضعة للمرسوم رقم 5593، أو ما تعرف بالبلديات الصغيرة، تنفق أقل من 30 في المئة على مصاريفها الإدارية في حين أن البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية تنفق ما يزيد على 60 في المئة على مصاريفها الإدارية (الجدول رقم 8)). وفي الوقت الذي يمكن إرجاع هذا التباين إلى أن عدداً كبيراً من البلديات اللبنانية تفتقر إلى الحد الأدنى من الموارد البشرية الضرورية لإدارة المؤسسة البلدية، فهو يطرح أيضاً إشكالية فعالية البلديات الكبيرة مقارنة بالبلديات الصغيرة من حيث القدرة على تطوير العمل الإنمائي، وهل فعلاً يتوجب دمج البلديات الصغيرة مع بعضها البعض أم يتوجب إيجاد آليات عمل بين البلديات الصغيرة من أجل الاستفادة القصوى من الموارد الإدارية والبشرية الموجودة لديها على نحو مشترك لزيادة قدراتها الإنمائية. ويتطلب ذلك من دون شك الاهتمام بتطوير المعلومات والدراسات التحليلية على مستوى العمل البلدي.

وتكمن أهمية تجربة جامعة ولاية نيويورك - ألباني، كما أهمية أي تجربة إصلاحية، في القدرة على تأمين الاستمرارية، وتدريب الموظفين العاملين في الملك البلدي وتطوير قدراتهم، والتمكن من مأسسة آليات العمل الجديدة ليصبح تطبيقها منهجياً وآلياً.

الجدول رقم (I)

رسوم القيمة التآجيرية في بعض البلديات الكبيرة (بالليرة اللبنانية)*

الشويقات	جونيه	بيروت	صيدا	طرابلس	زحلة	عام
1,534,158,000	1,299,190,000	39,861,540,000	1,001,739,750	2,592,277,000	370,408,480	2002
1,851,825,000	1,716,885,000	44,813,779,000	939,800,000	3,127,842,000	311,686,195	2003
2,016,870,000	2,585,845,000	48,875,512,380	1,520,976,000	4,601,328,000	991,882,785	2004
1,563,881,000	2,692,005,000	45,129,466,000	1,536,341,000	3,579,700,000	1,213,822,000	2005
1,431,676,000	2,355,907,000	46,947,407,000	2,004,832,000	3,762,462,000	1,192,064,000	2006
2,336,461,000	2,714,130,000	47,269,903,000	1,367,546,000	4,454,739,000	1,920,505,000	2007
52.30%	108.91%	18.59%	36.52%	71.85%	418.48%	نسبة الزيادة من 2002/2007

* الأرقام مأخوذة من قطع حساب البلديات.

الجدول رقم (2)

معدّل الواردات المباشرة وغير المباشرة في البلديات كافة خلال السنوات الأربع (2004 - 2007) (بالليرة اللبنانية)*

معدّل الرسم	مجموع الرسم خلال عام 2007	مجموع الرسم خلال عام 2006	مجموع الرسم خلال عام 2005	مجموع الرسم خلال عام 2004	نوع الرسم
136,761,958,528	146,990,269,470	135,094,947,085	135,417,844,453	129,544,773,105	معدّل رسوم القيمة التآجيرية في كافة البلديات
92,323,811,493	112,170,053,164	96,268,069,832	78,869,583,015	81,987,539,963	معدّل الرسوم المباشرة الأخرى في البلديات كافة
229,085,770,022	259,160,322,634	231,363,016,917	214,287,427,468	211,532,313,068	معدّل كافة الرسوم المباشرة في البلديات كافة
55,919,811,926	37,757,349,014	54,167,040,913	43,776,686,224	87,978,171,553	معدّل الرسوم والعلوات في البلديات كافة
138,035,351,006	114,046,705,708	154,826,069,661	147,646,233,200	135,622,395,453	حصص أموال الصندوق البلدي المستقل في البلديات كافة
96,647,646,135	20,514,004,850	326,500,027,174	17,279,318,159	22,297,234,357	العائدات المتنوعة في البلديات كافة (من دون النقد المدوّر ومأخوذات من مال الاحتياطي)
196,300,087,359	162,380,192,288	212,871,883,009	205,619,832,914	204,328,441,226	النقد المدوّر ومأخوذات من مال الاحتياطي
715,988,666,447	593,858,574,494	979,728,037,674	628,609,407,965	661,758,555,657	مجموع الواردات البلدية
519,688,579,088	431,478,382,206	766,856,154,665	422,989,665,051	457,430,114,431	مجموع الواردات الفعلية من دون النقد المدوّر ومأخوذات مال الاحتياطي

* الأرقام مأخوذة من قطع حساب البلديات.

الجدول رقم (3)

البلديات المستفيدة من أنظمة المعلوماتية موزعة بحسب عدد الأعضاء

9	12	15	18	21	24	عدد أعضاء المجلس البلدي
348	201	178	27	10	2	عدد البلديات المستفيدة

الجدول رقم (4)

معدل الواردات المباشرة وغير المباشرة في البلديات كافة خلال السنوات الأربع (2004 - 2007) (باليرة اللبنانية)*

البلدية		بيت مري		برج حمود		كترمايا		مغدوشة		السمقانية		روم		زحله		زغرتا	
عدد الأعضاء		15		21		15		15		9		12		21		21	
المحافظة		جبل لبنان		جبل لبنان		جبل لبنان		لبنان الجنوبي		جبل لبنان		لبنان الجنوبي		البقاع		لبنان الشمالي	
عدد الإستطلاعات		500		600		500		500		500		300		500		500	
النسب العامة		قبل*	بعد**	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد
إنجاز المعاملة من دون واسطة		43%	53%	28%	41%	53%	72%	54%	65%	59%	77%	57%	62%	31%	23%	33%	33%
المساعدة المقدمة من الموظفين		56%	72%	37%	66%	45%	73%	64%	79%	50%	79%	40%	63%	29%	30%	52%	52%
تنظيم الإجراءات اللازمة لإنجاز أية معاملة		44%	62%	35%	63%	40%	74%	55%	65%	51%	71%	53%	63%	18%	22%	42%	42%
السرعة في إنجاز المعاملة		43%	67%	29%	58%	39%	67%	53%	68%	33%	53%	55%	65%	19%	22%	41%	41%
تنفيذ مشاريع اجتماعية وثقافية وتربوية (مكتبات ...)		10%	11%	12%	28%	4%	7%	31%	16%	7%	11%	13%	16%	32%	16%	21%	21%
تنفيذ مشاريع بنى تحتية (مياه، طرق ...)		27%	34%	10%	69%	20%	78%	59%	60%	4%	8%	48%	67%	20%	18%	17%	17%
مدى تقبل المسؤولين في البلدية لاقتراحات المواطنين		26%	30%	20%	35%	29%	48%	46%	60%	34%	55%	49%	55%	11%	13%	21%	21%
المجموع		35%	47%	24%	51%	33%	60%	52%	59%	34%	51%	45%	56%	23%	21%	32%	32%

* قبل العام 2004 - أي قبل تقديم المساعدة.
 ** بعد العام 2004 - أي بعد تقديم المساعدة.

الجدول رقم (5)

معدل الرسوم والعلاوات في البلديات كافة*

معدل الرسم	مجموع الرسم خلال عام 2007	مجموع الرسم خلال عام 2006	مجموع الرسم خلال عام 2005	مجموع الرسم خلال عام 2004	نوع الرسم
149,102,739	18,628,000	117,655,527	29,858,000	430,269,430	علاوة على ضريبة الأملاك المبنية النسبية
204,802,759	61,164,800	51,613,512	305,531,767	400,900,958	حصة البلديات من المؤسسة العامة للإسكان
12,124,250	0	0	48,497,000	0	رسم نسبي على تذاكر الدخول إلى اندية المراهنات
45,738,563,537	30,330,942,587	45,879,362,600	34,398,743,500	72,345,205,462	الضريبة على القيمة المضافة على قيمة أجور المخبرات وبدل الاشتراك
3,867,505,147	3,310,718,158	3,245,587,079	3,722,756,926	5,190,958,423	الضريبة على القيمة المضافة على قيمة الطاقة الكهربائية المستهلكة
5,015,402,690	3,156,786,679	4,288,277,200	4,496,301,263	8,120,245,617	الضريبة على القيمة المضافة على قيمة المياه المستهلكة
29,602,735	9,140,000	3,763,000	4,299,938	101,208,000	ضريبة التحسين
902,708,070	869,968,790	580,781,995	770,697,830	1,389,383,663	عائدات أخرى
55,919,811,926	37,757,349,014	54,167,040,913	43,776,686,224	87,978,171,553	مجموع الرسوم والعلاوات

* الأرقام مأخوذة من قطع حساب البلديات.

الجدول رقم (6)

حصص أموال الصندوق البلدي المستقل في البلديات كافة (بالليرة اللبنانية)

معدل الرسم	مجموع الرسم خلال عام 2007	مجموع الرسم خلال عام 2006	مجموع الرسم خلال عام 2005	مجموع الرسم خلال عام 2004	نوع الرسم
135,677,381,608	111,805,130,048	153,660,272,801	145,491,131,100	131,752,992,484	الحصة العائدة لدعم الموازنة
2,357,969,397	2,241,575,660	1,165,796,860	2,155,102,100	3,869,402,969	الحصة المخصصة لدعم مشاريع التنمية
138,035,351,006	114,046,705,708	154,826,069,661	147,646,233,200	135,622,395,453	مجموع حصص الصندوق البلدي المستقل

الجدول رقم (7)

المبالغ المتسلمة من أموال الصندوق البلدي المستقل في البلديات كافة (بالليرة اللبنانية)

الحصص المدفوعة في المئة حصص البلديات	الحصص المدفوعة	حصص البلديات في المئة الحصة الكاملة	حصص البلديات	الحصة الكاملة	
76%	135,622,395,453	89%	178,250,000,000	200,000,000,000	عائدات 2004
	147,646,233,200				عائدات 2005
64%	154,826,069,661	84%	242,440,000,000	290,000,000,000	عائدات 2006
49%	114,046,705,708	84%	234,080,000,000	280,000,000,000	عائدات 2007
			31%	40%	

* الأرقام مأخوذة من قطع حساب البلديات.

الجدول رقم (8)

توزيع النفقات الإدارية وغير الإدارية خلال السنوات الأربع 2004-2007 (بالليرة اللبنانية) *

مجموع النفقات في كافة البلديات	مجموع النفقات في البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية (41 بلدية)	مجموع النفقات في البلديات الخاضعة للمرسوم رقم 5595		
166,755,519,264	120,875,848,431	45,879,670,833	نفقات إدارية	نفقات عام 2004
198,437,591,824	73,991,211,047	124,446,380,777	نفقات غير إدارية	
365,735,963,695	194,876,154,498	170,859,809,198	مجموع النفقات	
54%	38%	73%	نسبة النفقات غير الإدارية من مجموع النفقات	
172,384,483,309	121,375,566,473	51,008,916,836	نفقات إدارية	نفقات عام 2005
216,883,865,698	79,662,874,326	137,220,991,372	نفقات غير إدارية	
390,048,047,307	201,257,515,099	188,790,532,208	مجموع النفقات	
56%	40%	73%	نسبة النفقات غير الإدارية من مجموع النفقات	
173,347,107,991	122,117,189,600	51,229,918,391	نفقات إدارية	نفقات عام 2006
201,529,546,849	72,401,853,286	129,127,693,563	نفقات غير إدارية	
375,376,068,590	194,717,118,136	180,658,950,454	مجموع النفقات	
54%	37%	71%	نسبة النفقات غير الإدارية من مجموع النفقات	
174,663,443,716	123,385,476,298	51,277,967,418	نفقات إدارية	نفقات عام 2007
186,721,363,841	72,867,387,616	113,853,976,225	نفقات غير إدارية	
361,644,680,057	196,255,090,414	165,389,589,643	مجموع النفقات	
52%	37%	69%	نسبة النفقات غير الإدارية من مجموع النفقات	
171,787,638,570	121,938,520,200	49,849,118,370	نفقات إدارية	متوسط السنوات الأربع
200,893,092,053	74,730,831,569	126,162,260,484	نفقات غير إدارية	
373,201,189,912	196,776,469,537	176,424,720,376	مجموع النفقات	
54%	38%	72%	نسبة النفقات غير الإدارية من مجموع النفقات	

* الأرقام مأخوذة من قطع حساب البلديات.

الجدول رقم (9)

مجموع النفقات في البلديات كافة خلال السنوات الأربع 2004 - 2007 (بالليرة اللبنانية) *

متوسط النفقات	نفقات عام 2007	نفقات عام 2006	نفقات عام 2005	نفقات عام 2004	نوع الرسم
292,046,253,713	285,409,347,217	292,526,013,874	308,433,098,095	281,816,555,665	مجموع النفقات في البلديات باستثناء بلدية بيروت
81,154,936,200	76,235,332,840	82,850,054,716	81,614,949,212	83,919,408,030	مجموع النفقات في بلدية بيروت
373,201,189,912	361,644,680,057	375,376,068,590	390,048,047,307	365,735,963,695	مجموع النفقات في البلديات كافة

* الأرقام مأخوذة من قطع حساب البلديات.

الجدول رقم (10)

إجمالي نفقات الحكومات المحلية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج القومي ومن إجمالي نفقات الحكومة (بما يشمل الحكومة المركزية والحكومات المحلية)

إجمالي نفقات الحكومات المحلية كنسبة مئوية من إجمالي نفقات الحكومة (بما يشمل الحكومة المركزية والحكومات المحلية)	إجمالي نفقات الحكومات المحلية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج القومي	البلدان المختارة من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
6.7	2.4	أستراليا
15.9	7.9	النمسا
18.5	7.3	كندا
27	11.9	الجمهورية التشيكية
62	32.9	الدنمارك
39.3	19.7	فنلندا
20.4	11	فرنسا
15.6	7.3	ألمانيا
25.7	12.8	هنغاريا
30	13.2	أيسلندا
19.8	6.7	إيرلند
32	15.4	إيطاليا
12.5	5.4	لكسمبورغ
10.8	4.1	نيوزيلاندا
30.7	13.1	النرويج
30.4	13.2	بولندا
18.2	6.8	جمهورية سلوفاكيا
15.5	5.9	إسبانيا
25.9	9.9	سويسرا
		أوروبا الشرقية والوسطى
n.a.	n.a.	روسيا البيضاء
15	5.9	بلغاري
n.a.	n.a.	كرواتيا
28	6.3	جورجيا
40.4	10.6	كزاخستان
n.a.	n.a.	جمهورية قيرغيزستان
26.3	9.5	لاتفيا
24.2	8.3	ليتوانيا
n.a.	n.a.	مولدوفا

إجمالي نفقات الحكومات المحلية كنسبة مئوية من إجمالي نفقات الحكومة (بما يشمل الحكومة المركزية والحكومات المحلية)	إجمالي نفقات الحكومات المحلية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج القومي	
21	7.1	رومانيا
19.8	6.3	الفيدرالية الروسية
19	9	سلوفينيا
37.8	12.6	أوكرانيا
		آسيا، أفريقيا وأميركا اللاتينية
74.6	13.7	جمهورية الصين الشعبية
1.3	0.06	كينيا
n.a.	n.a.	موريشيوس
16.9	5.1	جنوب أفريقيا
n.a.	n.a.	أوغندا
26.6	11.3	بوليفيا

المصدر: United Cities and Local Governments, Local Governments in the World, Basic Facts on 82 Selected Countries, 2007 Edition prepared CGLU and DEXIA.

هوامش

- (1) على سبيل المثال: جورجيا، غامبيا، تشيلي، تنزانيا، مقاطعة تاميل في الهند وذلك بحسب كتاب 'Improving Municipal Management for Cities to Succeed: An IEG Special Study'.
- (2) منذ عام 1963 حتى عام 1998 تاريخ إجراء أول انتخابات بلدية.
- (3) كون تطوير القدرات المالية للبلديات لا يمكن أن يتحقق بمعزل عن تطوير القدرات البلدية الذاتية التي تخولها القيام بمهامها وصلاحياتها المتعددة كي تؤدي واجباتها تجاه المواطنين، وتبني علاقة سليمة بالسلطة المركزية والمجتمع المدني، وتصبح قادرة على تلمس مشكلاتها ووضع خطط لمعالجتها، وتساهم في التنمية الاقتصادية.
- (4) تخضع البلديات في أعمالها المالية، وتحديدًا في إعداد وتنفيذ موازنتها، لقانون المحاسبة العمومية (المرسوم رقم 63/14969) الذي يشمل 41 بلدية، ولمرسوم تحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحادات البلديات (المرسوم رقم 82/5595) الذي يشمل باقي البلديات. وتخضع البلديات كافة في جباية وارداتها لقانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم 88/60 الصادر في 12 آب سنة 1988. وتخضع بلدية بيروت، وعدد آخر من البلديات يتم تحديدها استناداً إلى مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناءً على طلب مقدم من وزير الداخلية والبلديات، لرقابة ديوان المحاسبة. كذلك تخضع بلديات مراكز المحافظات وبلدية برج حمود وبلدية الميناء لرقابة مجلس الخدمة المدنية في ما يتعلق بإدارة شؤون الموظفين والمتقاعدين والأجراء فيها.
- (5) يمكن تلمس نجاح هذه المنهجية في عدد من البلديات الكبيرة حيث راوحت الزيادة على تحصيل رسوم القيمة التآجيرية بين عامي 2004 و2007 بين ما يقارب 20 في المئة في بلدية بيروت وما يزيد على 70 في المئة في بلدية جونيه، وما يزيد على 400 في المئة في بلدية زحلة (الجدول رقم (1)).
- (6) بلغ مجموع الواردات التي تجبيها البلديات بصورة مباشرة 229,085,770,022 ل.ل. (الجدول رقم (2)).
- (7) إن الهدف الأساسي من تنظيم إرسال الحسابات هو مساعدة العاملين في الجهاز المالي لدى البلديات على فهم المهمات المطلوبة منهم وأدائها وتنظيم البيانات والحسابات الواجب إرسالها إلى ديوان المحاسبة.
- (8) الواجب إرسالها إلى ديوان المحاسبة.
- (9) تم العمل أيضاً مع ديوان المحاسبة لوضع برامج خاصة للرقابة المالية على البلديات في مجالات الرقابة الإدارية المسبقة واللاحقة والرقابة القضائية على الحسابات.
- (10) المساعدة على فصل أعمال الجباية عن تحقق الواردات، من خلال إنشاء وحدات إدارية خاصة بالتحقق، في تنظيم المعلومات الخاصة بالمكلفين والاعتماد على جميع مصادر المعلومات المتوفرة، وفي مساعدة المسؤولين في البلديات المولجين القيام بأعمال الرقابة المالية على أعمال التحقق وتحصيل الرسوم وقبض الأموال العامة البلدية ودفعها.
- (11) تحدد كيفية عقد اجتماعات المجالس البلدية والطريقة الواجب اتباعها من جانب أعضاء المجالس البلدية لإعداد جداول الأعمال وإدارة المناقشات وتدوين محاضر الجلسات.
- (12) تم الاستناد إلى هذا الرقم لأنه كان آخر قطع حساب أقر من قبل مجلس النواب حتى نهاية شهر حزيران 2015.

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



كوثر دارة

باحثة اقتصادية ومستشارة في شؤون إدارة المالية العامة - بيروت

ملخص

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

الكلمات المفتاح

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

مقدمة

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

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

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

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

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

أولاً: مصادر تمويل العمل البلدي

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

تتركز الإيرادات الرئيسية للبلديات في المصادر الأساسية الآتية:

I- الرسوم التي تستوفئها البلديات مباشرة من المكلفين

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

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

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

2- الرسوم التي تستوفيهما الدولة لحساب جميع البلديات

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

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

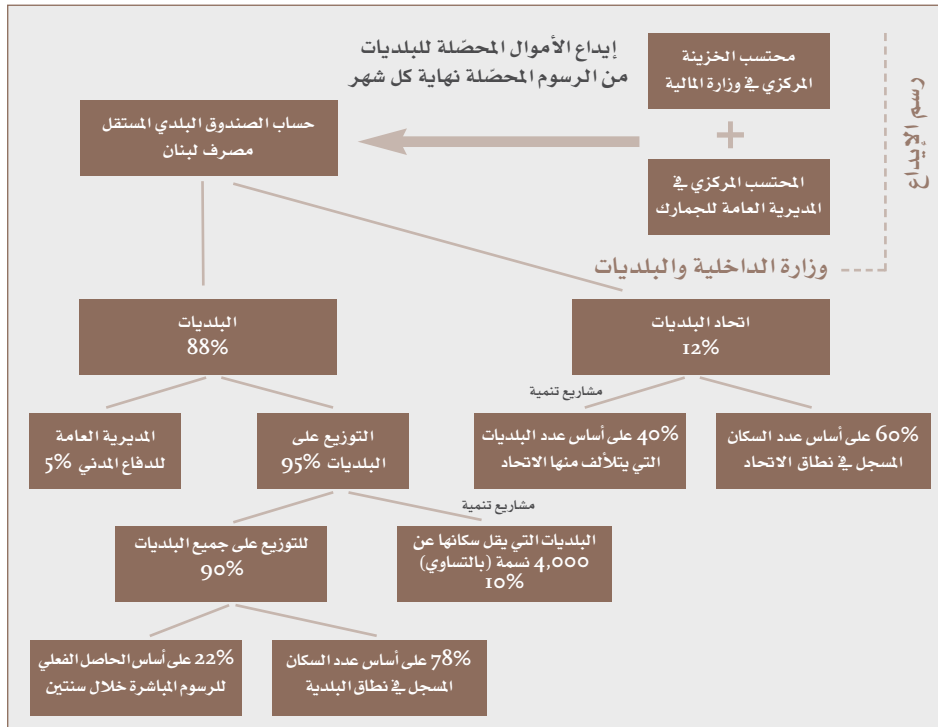
يحدد المرسوم إسمياً الحصة المالية للبلديات ولاتحادات البلديات كافة. تبلغ حصة اتحادات البلديات 12 في المئة من إجمالي إيرادات الصندوق، مقابل 88 في المئة توزّع على البلديات، بعدما يُقتطع منها 5 في المئة لحساب المديرية العامة للدفاع المدني، ثم يوزّع ما تبقى على البلديات بحسب التثقيل الآتي:

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

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

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

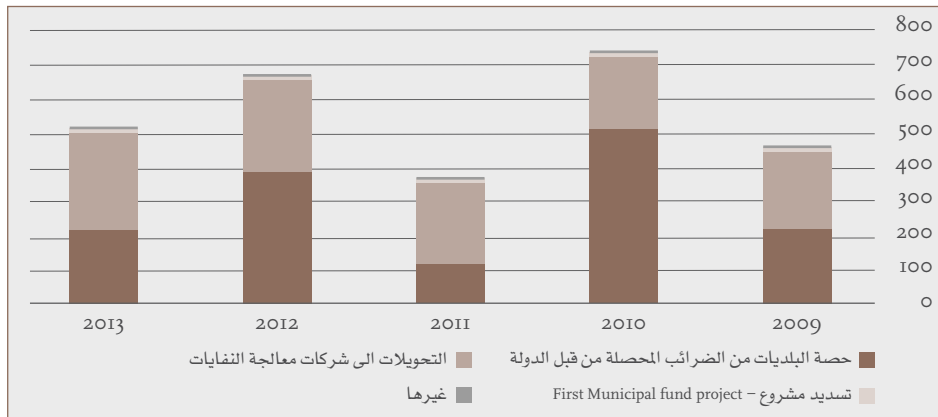
الرسم البياني رقم (I) آلية تحصيل وتوزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل



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

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

الرسم البياني رقم (2) توزيع إيرادات الصندوق البلدي المستقل بحسب تحويلات وزارة المالية



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

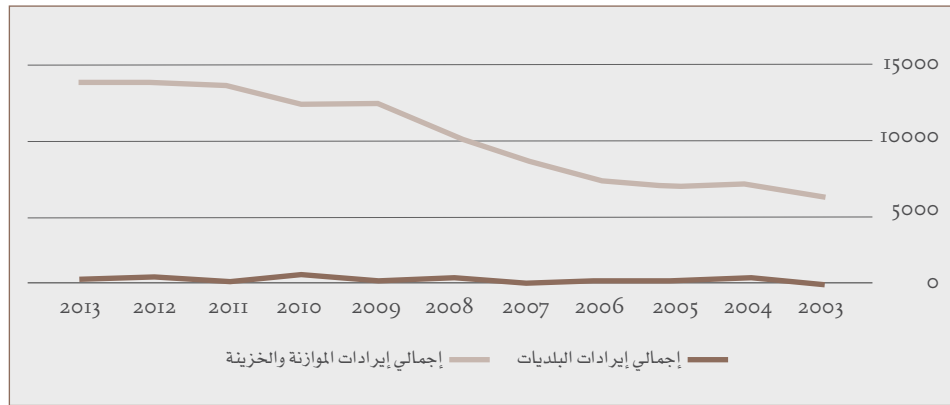
بلغت تحويلات وزارة المالية من الصندوق البلدي المستقل نحو 591 مليار ليرة عام 2013 توزعت على النحو الآتي:

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

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

الرسم البياني رقم (3)

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

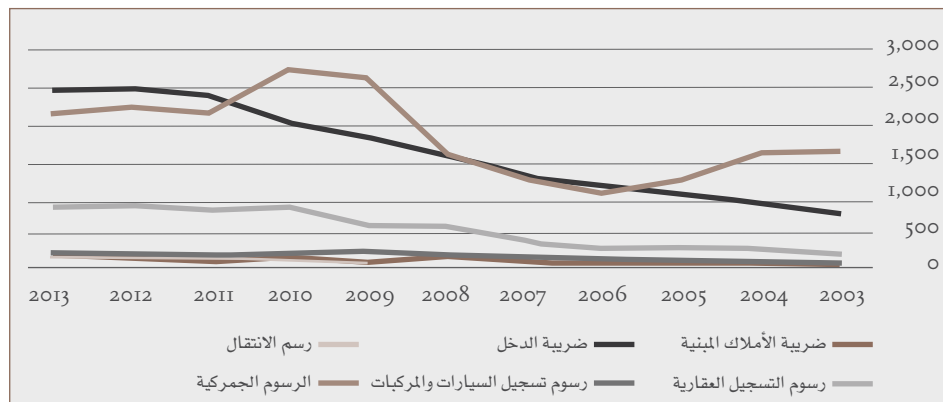


المصدر: وزارة المالية، التقارير السنوية حول المالية العامة، 2003-2013.

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

الرسم البياني رقم (4)

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



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

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

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

أ - الإيرادات المتأتية من رسوم استهلاك الكهرباء

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

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

ب - الإيرادات المتأتية من رسوم استهلاك المياه

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

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

ج - الإيرادات المتأتية من اشتراك الهاتف الثابت

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

د - الإيرادات المتأتية من اشتراك الهاتف الخليوي

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

(1) تقدير حجم الإيرادات: خلال الفترة الممتدة بين عامي 1994 (تاريخ تأسيس الهاتف الخليوي) و2009 لم يتم احتساب القيم المتوجبة للبلديات من عائدات الهاتف الخليوي. وكانت الفوائض المالية الناتجة من هذه الخدمة تحول إلى الخزينة العامة، من دون تفصيل يبيّن حق البلديات في هذه الأموال، وتحديد الأضريبة على القيمة المضافة. وقد تم تقدير هذه العائدات مؤخراً بنحو 738.9 مليار ليرة (ما يوازي 492.6 مليون دولار)

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

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

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

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

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

4- المساعدات والقروض

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

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

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

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

البلديات والاقتراض

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

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

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

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

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

ثانياً: خلاصة عامة وتوصيات

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

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

I - على مستوى الحكومة المركزية

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

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

2- على مستوى البلديات

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

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

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

3- على مستوى المواطنين والمجتمع المدني

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

هوامش

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

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

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

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

الجدول رقم (I)

مشاريع مختارة ممولة من الجهات المانحة

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

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

لمحة عامة حول إعداد الموازنة البلدية وآليات تنفيذها



بشام وهبه

قاضٍ، معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، بيروت

ملخص

إن إنشاء البلدية هو اعتراف صريح من جانب السلطات المركزية بوجود هيئة محلية قائمة بذاتها ومكرّسة قانوناً، لها استقلاليتها وموظفوها وموازنتها وبنيتها الإدارية الخاصة ضمن نطاقها الجغرافي والقدرة على إدارة مصالحها وتلبية الحاجات المتنوّعة للمواطنين، وفق الصلاحيات التي تخولها إيّاها القوانين والأنظمة النافذة، وفي حدود الموارد والإمكانات المتاحة لها. وانطلاقاً من أهمية العنصر المالي في البلدية، وسلطة التقرير فيه، يقدّم هذا المقال لمحة عامة حول كيفية إعداد الموازنة وإقرارها ومصادر التمويل وآليات تنفيذها وتوزيع الصلاحيات بين السلطتين التقديرية والتنفيذية، وصولاً أخيراً إلى الرقابة الإدارية عليها.

الكلمات المفتاح

لبنان، البلديات، استقلالية إدارية ومالية، القدرات المالية، القرار المالي، موازنة البلديات، السلطة التقديرية في البلدية، السلطة التنفيذية في البلدية، توزيع الصلاحيات.

مقدمة

تعرّف البلدية بأنها هيئة محلية، عامة ومنتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وهي تمارس الصلاحيات التي تخولها إيّاها القوانين والأنظمة، ضمن نطاقها الجغرافي. وفي الواقع، إن إنشاء البلدية⁽¹⁾ ما هو سوى اعتراف صريح من جانب السلطات المركزية في الدولة بوجود كيان اجتماعي محلي معيّن، له خصائصه الذاتية ومصالحه الخاصة التي تميّزه عن غيره من المجموعات الأهلية والهيئات المحلية الأخرى. فتعمد السلطات المعنية إلى تجسيد هذه الخصوصية الكيانية من خلال استيلاد شخص معنوي عام جديد، وتكريسه قانوناً في هيئة محلية منتخبة قائمة بذاتها⁽²⁾، أرضاً وشعباً، لها استقلاليتها المالية وموازنتها وبنيتها الإدارية الخاصة التي تمنحها القدرة على اتخاذ القرارات اللازمة لإدارة مصالحها العامة وتلبية حاجات المواطنين، ضمن الموارد والإمكانات المتاحة لها.

ويفترض بحث موضوع آلية اتخاذ القرارات المالية في البلديات تحديات قانونية وتقنية جمة، تبدأ بالموازنة البلدية وتمتد لزاماً بنصوص القوانين والأنظمة الراعية لها، وصولاً إلى بيان المراجع القابضة على زمام القرار المالي فيها، وانتهاءً بالرقابة الإدارية والمالية عليها.

أولاً: الموازنة البلدية وكيفية إعدادها

لا يمكننا بحث مالية البلديات إلا من خلال الموازنة البلدية، وما تتضمنه من خطط وبرامج ونشاطات مختلفة تعبر عن رؤية البلدية وأولوياتها الإنمائية ووضعها المالي، مما يساعدها على تحقيق الأهداف المرسومة ويسهم في توفير الشفافية المالية ويسهل إجراء المساءلة والمحاسبة.

تُعرّف الموازنة بأنها وثيقة مالية تحتوي على خطة عمل البلدية، عن سنة مقبلة، تقدّر فيها واردات البلدية ونفقاتها ويجاز بموجبها تحصيل الواردات وصرف النفقات. وهي تقسّم إلى قسمين، متوازنين:

- قسم الواردات، ويتألف من أربعة أبواب مخصصة لمختلف أنواع الرسوم والعائدات.
- قسم النفقات، وهو يتألف من ستة أبواب تتناول النفقات التالية: الإدارية، التجهيزات والصيانة، المشاريع الإنشائية، الخدمات والمساعدات، النفقات المتنوعة واحتياطي الموازنة.

ويتبيّن لنا، من مراجعة أحكام المرسوم رقم 5595 تاريخ 22/9/1982⁽³⁾، أنه لم يضع أي رابط صريح بين واردات الموازنة ونفقاتها، ما عدا وجوب تأمين التوازن بينهما دون التطرّق إلى الخطط والبرامج. لكنه أشار بالمقابل إلى أن اعتمادات النفقات العادية تُخصّص لتغطية المصاريف الجارية، أما اعتمادات النفقات غير العادية فتُخصّص إجمالاً لتغطية نفقات التجهيز والإنشاء وسواها. وإذا اقتضى الأمر إلى عقد نفقة ليس لها اعتماد في الموازنة أو كان قد نفذ الاعتماد المخصّص لها أصلاً، فيمكن عندها فتح اعتمادات إضافية، تكميلية أو استثنائية، بواسطة النقل من باب احتياطي الموازنة، وذلك بقرار يصدر عن المجلس البلدي بناءً على اقتراح رئيس البلدية، على أن يخضع لتصديق سلطة الوصاية.

وقد نصّت المادة السابعة من المرسوم رقم 1982/5595 على أن يضع رئيس السلطة التنفيذية في البلدية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة مشروع موازنة السنة المقبلة مشفوعاً بتقرير⁽⁴⁾ يحلّل فيه الأسس المعتمدة للتقديرات، ومرفقاً بجدول الحساب القطعي⁽⁵⁾ للدورة المالية المنتهية.

يتولى المجلس البلدي مناقشة مشروع الموازنة للسنة المقبلة وإقراره قبل نهاية شهر أيلول من كل سنة. وعلى رئيس السلطة التنفيذية في البلدية إيداع القرار مع مشروع الموازنة خلال ثمانية أيام على الأكثر من تاريخ إقراره إلى المرجع المختص لتصديق الموازنة، أي القائمقام، على أن يتم التصديق عليها قبل نهاية شهر تشرين الثاني. كما يتوجّب عليه إيداع وزارة الداخلية والبلديات الموازنة خلال مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ التصديق عليها من المرجع المختص.

وعملياً، يتولى موظفو البلدية إعداد مشروع الموازنة تحت إشراف رئيس البلدية، مع مراعاة المبادئ الخمسة التي تحكمها، وهي التالية: السنوية، الوحدة، الشمول، الشروع ومبدأ توازن الموازنة، بحيث يتم إعداد الموازنة لمدة سنة كاملة، تبدأ في الأول من كانون الثاني وتنتهي في كانون الأول من السنة، وتقدّر فيها النفقات والواردات وتُبوّب في وثيقة واحدة، متوازنة حكماً، بين مجموع النفقات ومجموع الواردات، ودونما تخصيص لأيّ منهما. ومن المهم جداً تقدير أرقام الموازنة بدقة وواقعية، لأن كل سوء في التقدير ينعكس سلباً على كفّتي الموازنة، أي الواردات والنفقات. علماً أنه ليس هناك من قاعدة عامة في تقدير النفقات، فبعضها ثابت وسهل التقدير لأنه يتكوّن من النفقات العادية التي تتكرّر سنوياً، كالرواتب والأجور وملحقاتها، واللوازم البسيطة، وبدلات الإيجار وغيرها. وبعضها الآخر متغيّر وأكثر تعقيداً، كنفقات تجهيز وإنشاء الطرقات والمنشآت العامة الأخرى، ما بالنسبة للواردات فهي تقدّر بالاستناد إلى معطيات السنة الماضية وبناءً على تحليل الأوضاع السياسية والاقتصادية والمالية في البلاد.

ثانياً: إقرار الموازنة ومصادر تمويل البلديات.

يتمّ إقرار مشروع الموازنة من قبل المجلس البلدي ويصدّقه القائمقام، باسم سلطة الوصاية الإدارية، أي وزارة الداخلية والبلديات.

ويلاحظ أن المشرع لم يمنح وزارة المالية صلاحية التصديق على موازنات البلديات، كما فعل بالنسبة للمؤسسات العامة. ويعتبر هذا الأمر من معايير قياس أهمية اللامركزية المحلية ونجاحها، في بلدٍ معيّن، إذ يتوقّف ذلك، إلى حدّ بعيد، على معرفة مدى الصلاحيات الممنوحة للبلديات في الشأن المالي وكفاية إيراداتها، بما يمكّنها من تغطية نفقاتها الإدارية والاستثمارية المتنامية وعدم الاتكال على التحويلات المالية والمعونات والإعانات التي تردها من الحكومة المركزية.

لا يتعدى إنفاق البلديات في لبنان نسبة سبعة في المئة من الإنفاق الحكومي المركزي⁽⁶⁾، في حين أنه يتخطى حدود العشرين في المئة في معظم دول الاتحاد الأوروبي.

وقد نصّت المادة 86 من قانون البلديات، على أن مالية البلديات تتكوّن مما يلي:

- الرسوم التي تستوفيهها البلدية مباشرة من المكلفين.
- الرسوم التي تستوفيهها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية.
- الرسوم التي تستوفيهها الدولة لحساب جميع البلديات.
- المساعدات والقروض.
- حاصلات أملاك البلدية، بما في ذلك كامل إيرادات المشاعات الخاصة بها.
- الغرامات والهبات والوصايا.

كذلك، فإنّ التشريع اللبناني كرّس مصادر تمويل البلديات في قانون الرسوم والعلوات البلدية⁽⁷⁾، حيث نصّ في مادته الأولى على ما يلي: يحدّد هذا القانون الرسوم والعلوات البلدية التي

تستوفيهها البلديات مباشرة وتلك التي تُستوفى لحسابها في الرسوم والعلوات التي تستوفيهها الدولة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات، وكذلك القواعد والأصول التي ترعى شؤون تحقّقها وتحصيلها.

كما نصّت المادتان 87 و88 من قانون البلديات على أن تودع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلوات المشتركة العائدة لجميع البلديات، وعلى أن تُحدّد أصول وقواعد توزيع أموال هذا الصندوق بنصوص تطبيقية. وأتاح صدور المرسوم الشهير رقم 1917 بتاريخ 1979/4/6، للصندوق البلدي المستقل جمع أموال طائلة، وهذا ما فتح شهية السلطات المركزية على هذه الأموال، ودفعها باتجاه اقتطاع مبالغ

كبيرة منها واستعمالها لأغراض متعدّدة⁽⁸⁾، لا تمت دائماً بصلّة إلى الغاية من إنشائه أصلاً، ألا وهي رفق البلديات بأموال هي بأمر الحاجة إليها لتنفيذ المهام الملقاة على عاتقها. والملفت في الأمر، أنّ البلديات تجهل قيمة العائدات الإجمالية والإفرادية المجمّعة لصالحها، في حساب الصندوق، وكيفية تحديد حصة كل منها. وهذا ما يستدعي تعديل المرسوم رقم 1917/1979 وتطوير أحكامه، بما يتناسب مع مقتضيات المصلحة العامة وضرورة إعطاء البلديات كامل حقوقها المالية، بطريقة سليمة وشفافة.

وفي الواقع، تعتمد البلديات في لبنان على مصدرين أساسيين لتمويل نفقاتها:

- المصدر الأول: داخلي، تجنيه من الضرائب والرسوم التي تفرضها البلديات بنفسها وضمن نطاقها الجغرافي، وتتولى جبايتها مباشرة من المواطنين بواسطة الموظفين التابعين لها، وهي تتضمّن أربعة عشر نوعاً من الرسوم والعلوات، موزّعة كالتالي: القيمة التاجيرية، أمكنة الاجتماع، الإعلانات، المحلات المصنّفة، الترخيص بالبناء، المزايدات، إشغال الأملاك العمومية البلدية، الذبيحة، احتراف المهن بالتجول، الدخول إلى الأماكن العامة البلدية، تسجيل عقود الإيجارات، المجاريير والأرصفة، الإفادات والبيانات والدروس الفنية وأخيراً الرسم على التعويض الناشئ عن التحسين. وإجمالاً، يعتبر الرسم على القيمة التاجيرية ورسم الترخيص بالبناء من أهم المصادر الذاتية لتمويل البلديات في لبنان.

(إن) إجازة الجباية تختلف عن إجازة الإنفاق، لأنّ الوحدات البلدية المختصّة مجبرة على طرح الضرائب والرسوم وجبايتها، تحت طائلة المسؤولية، بينما يبقى لهذه الوحدات مبدئياً الخيار في عقد كامل النفقات الملحوظة في الموازنة، أم لا، وفقاً لاحتياجاتها وشرط عدم تجاوز السقف المالي المقرر لها أصلاً

هذا، بالإضافة إلى العائدات من غير الضرائب والرسوم، كالمساعدات والقروض والغرامات والهبات والوصايا وحاصلات أملاك البلدية، وهي قلمًا تمثل مصدرًا ذات أهمية من مصادر دخل البلديات.

■ المصدر الثاني: خارجي، وتجنّبه من الأموال التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات، بموجب القوانين والأنظمة النافذة، وتوزّعها عليها، بصورة فردية أو جماعية، وفقاً لكون حاصلات الرسوم والعلاوات المجمّعة تخص بلدية معينة بالذات، أو أنها مشتركة بين جميع البلديات. ويأتي في طليعتها العلاوات والرسوم التالية: العلاوة على ضريبة الأملاك المبنية، العلاوة على ضريبة الدخل، العلاوات على الرسوم الجمركية، العلاوة على رسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات، العلاوة على رسوم التسجيل العقارية، رسوم المحروقات السائلة، العلاوة على رسوم تسجيل السيارات وغرامات السير، رسم الاستثمار على أندية المراهقات، الرسم على الإعلانات، الرسم على المؤسسات المصنّفة والرسم على المواد القابلة للاشتعال والانفجار.

ثالثاً: تنفيذ موازنة البلدية

يتطلب تنفيذ الموازنة قيام الجهاز الإداري في البلدية بأعمال الجباية والإنفاق كالمعتاد. ومن المعلوم، أن إجازة الجباية تختلف عن إجازة الإنفاق، لأن الوحدات البلدية المختصة مجبرة على طرح الضرائب والرسوم وجبايتها، تحت طائلة المسؤولية، بينما يبقى لهذه الوحدات مبدئياً الخيار في عقد كامل النفقات المحسوبة في الموازنة، أم لا، وفقاً لاحتياجاتها وشرط عدم تجاوز السقف المالي المقرر لها أصلاً.

I- تنفيذ الواردات

نصّت المادة 14 من المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 وتعديلاته، على ما يلي: يتولى رئيس السلطة التنفيذية طرح الرسوم البلدية بموجب جداول تكليف أو أوامر قبض إفرادية، واليه تعود صلاحية فرض الغرامات وفقاً لأحكام القانون. لا يجوز تحصيل أي رسم أو فرض أية غرامة إلا استناداً إلى نص قانوني وبعد إجازة الجباية من المجلس البلدي بموجب وثيقة الموازنة ويلاحق المخالف وفقاً لأحكام المادة 361 من قانون العقوبات.

كما أنه لا يجوز فرض ضريبة على أي نشاط بحجة تأمين موارد مالية إضافية، إلا بنص قانوني صريح. وينسجم ذلك مع أحكام المادتين 81 و82 من الدستور اللبناني الصادر في 1926/5/23 وتعديلاته، اللتين تتصّان على أن تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء. ولا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون.

في لبنان، لا يزال إحداث الضرائب يشكل عنصراً من عناصر سيادة الدولة، التي يمارسها الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه، أي أنها تعود إلى مجلس النواب، الذي يمكنه إصدار قانون يمنح بموجبه البلديات صلاحية تحديد معدلات الضرائب والرسوم ووسائل جبايتها، دون حق استحداث ضرائب جديدة. وهذا ما فعله المشرع اللبناني في قانون الرسوم والعلاوات البلدية، وغيره من القوانين الأخرى، عندما خصّ البلديات بمروحة واسعة من الواردات التي تساعدها على تأمين أموال كافية للقيام بالأعمال والمشاريع المطلوبة منها، ضمن النطاق البلدي. وتحتاج البلديات إلى اتخاذ تدابير جدية وقرارات جريئة، بغية تحسين إدارة شؤونها المالية، وذلك عن طريق: رفع مستوى أداء الموظفين العاملين لديها، ملاحقة عمليات تحقق وتحصيل الضرائب والرسوم، وتفعيل العمل البلدي ووضعه في إطار تنفيذ برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية المحلية.

(...) إن إنشاء البلدية ما هو سوى اعتراف صريح من جانب السلطات المركزية في الدولة بوجود كيان اجتماعي محلي معين، له خصائصه الذاتية ومصالحه الخاصة التي تميّزه عن غيره من المجموعات الأهلية والهيئات المحلية الأخرى

تشمل عمليات تنفيذ الواردات البلدية مرحلتين: التحقق والتحصيل (المواد 14 إلى 20 من المرسوم رقم 1982/5595).

■ **التحقق:** وهو عملية إدارية تهدف إلى اكتشاف الوعاء الضريبي، أو المطرح الخاضع للتكليف، وتقدير قيمته واحتساب الإيراد الناتج عنه وإصدار جدول تكليف أو أمر قبض به. والقاعدة أن التكليف بالضريبة أو الرسم يتم بناءً على تصاريح المكلفين، أما التكليف المباشر فيجري في حال التخلف عن تقديم التصريح أو عند تقديم تصريح خاطئ أو مغشوش. وفي كل الأحوال، تبقى عملية التصريح تحت إشراف الإدارة البلدية التي تتولى تنظيم جداول تكليف بالرسوم التي تتكرر سنوياً، وأوامر قبض بالرسوم التي تستوفى مرة واحدة، وسندات تحصيل بالديون والتأخرات والغرامات.

أتاح صدور المرسوم الشهير رقم 1917 بتاريخ 1979/4/6، للصندوق البلدي المستقل من جمع الأموال الكبيرة، وهذا ما فتح شهية السلطات المركزية على هذه الأموال، ودفعها باتجاه اقتطاع مبالغ كبيرة منها واستعمالها لأغراض متعددة، لا تمت دائماً بصله إلى الغاية من إنشائه أصلاً

■ **التحصيل:** وهي عملية حسابية تنفيذية ترمي إلى إعطاء جداول التكليف وأوامر القبض مفاعيلها القانونية، وتحصيل المبالغ المبيّنة فيها وتسديدها وقبدها في الحسابات. يقوم بتحصيل أموال البلدية كل من يكلف خصيصاً بذلك، وهو إجمالاً المحتسب، الذي يتولى التحصيل بواسطة الجباة وأمناء الصناديق التابعين له، ولا يجوز لهؤلاء استعمال الأموال المخصصة من قبلهم بل عليهم تسديدها دورياً إلى صندوق البلدية. وعليهم أيضاً إعطاء إيصال بكل مبلغ مقبوض من الأموال البلدية، وكل من يقوم بتحصيل هذه الأموال ولا يعطي إيصالاً بها يُعدّ مختلساً. وفي

حال تخلف المكلف عن الدفع، تتوجّب عليه غرامة قدرها 2 في المئة من قيمة الرسم عن كل شهر تأخير، يليها توجيه إنذار عام أو شخصي له من قبل المحتسب المختص، وصولاً إلى حجز أمواله وممتلكاته المنقولة وغير المنقولة وبيعها بالمزاد العلني.⁽⁹⁾

2- تنفيذ النفقات البلدية

يمرّ تنفيذ النفقات البلدية بأربع مراحل تقليدية معروفة، وهي: عقد النفقة، التصفية، الصرف والدفع (المواد 21 إلى 36 من المرسوم رقم 1982/5595).

■ **عقد النفقة:** هو القيام بعمل من شأنه أن يربط موجبات مالية على البلدية، وبمقتضاه ترتبط البلدية مع الغير بالتزامات لها آثار قانونية متبادلة على الفريقين.

يتولى عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة رئيس البلدية، إذا كانت قيمتها لا تزيد عن ثلاثة ملايين ليرة لبنانية، والمجلس البلدي إذا كانت تتراوح بين ثلاثة ملايين وعشرين مليون ليرة لبنانية، أما باقي النفقات فيتولى عقدها المجلس البلدي بموجب قرارات يصدرها وفقاً للأصول. علماً أنه لا يجوز عقد أي نفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أُرصد من أجلها أصلاً.

■ **تصفية النفقة:** هي إثبات ترتب الدين على البلدية وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه بمرور الزمن أو بأي سبب آخر. وتبنى التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين، بحيث يتأكد المصفي ورقياً من قيام المتعهد بتنفيذ الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المطلوبة منه، ثم يقوم باحتساب المبلغ المتوجّب له بمذمة البلدية. ويتولى التصفية عادة المحاسب المختص.

■ **صرف النفقة:** هو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها، وهي كناية عن أمر تنفيذي يتمكن الدائن بموجبه من تحصيل أمواله. ويعهد بمهمة إصدار حوالات الصرف إلى رئيس البلدية، ولا يجوز له إصدار الحوالة إلا بعد التثبت مما يلي: اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع المختص وتأشير المراقب البلدي العام عليها، صحة تسبب النفقة وحساباتها وانطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية فقط.

تنظم حوالة الصرف باسم الدائن وباسم الورثة في حال وفاته، وتنظم باسم أمين صندوق الخزينة المركزي إذا كانت الدولة صاحبة الدين، وباسم المحتسب المختص إذا كان صاحب الدين هيئة عامة.

■ دفع النفقة: هي المرحلة الحسابية والأخيرة، يتم فيها إعطاء الدائن ماله وقيد الأمر في الحسابات. تدفع قيمة حوالة الصرف نقداً أو بموجب شك أو تحويل مصرفي، ويتولى الدفع أمين الصندوق. على أن تسقط حكماً وتتلشى بمرور الزمن، لصالح البلدية، الديون التي لم تصرف أو لم تدفع لغاية نهاية السنة الرابعة بعد السنة التي نشأ فيها الدين، ولا تطبق هذه المدّة على التأمينات والكفالات.

يتولى محتسب البلدية تنظيم حسابات مهمته تمهيداً لإرسالها لاحقاً إلى ديوان المحاسبة، وفقاً للأصول الواردة في المرسوم رقم 6390 تاريخ 2011/9/24، المتعلق بنظام إرسال حسابات البلديات واتحادات البلديات والمستندات والمعلومات العائدة لها إلى ديوان المحاسبة.

وأخيراً، لا بد من الإشارة إلى أن المشرع ألزم البلديات بتأليف ثلاث لجان: لجنة المناقصات، واللجنة المعنية بتحديد سعر المتر المربع من الأراضي في النطاق البلدي لاحتساب الرسوم على رخصة البناء، واللجنة المعنية بتحديد القيمة التاجيرية للعقارات القائمة في النطاق البلدي لاحتساب رسم القيمة التاجيرية.

رابعاً: الصلاحيات المالية للسلطتين التقديرية والتنفيذية في البلديات

منح قانون البلديات، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 في 1977/6/30، السلطتين التقديرية والتنفيذية في البلدية صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنهما من اتخاذ قرارات ذاتية بالاستقلال عن السلطة المركزية، ولكن مع خضوعها للرقابة الإدارية أو ما يعرف بالوصاية الإدارية (La tutelle administrative).

I- صلاحيات المجلس البلدي المالية

يتولى المجلس البلدي إدارة شؤون البلدية والسهل على حسن سير العمل فيها، ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية بتقارير يرفعها إلى سلطة الوصاية. وهو يعتبر المرجع القانوني للتقرير في كل الأمور التي لا تدخل في اختصاص سلطة مركزية أو محلية أخرى، وعليه أن يستلهم في ما يصدره من قرارات الصالح البلدي العام، دون سواه. وقد نصّت المادة 47 من قانون البلديات على أن كل عمل ذي طابع عام أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص المجلس البلدي.

وسنقتصر هنا على ذكر أهم اختصاصات المجلس البلدي، في الحقل المالي، كما عدّتها المادة 49 من قانون البلديات:

- الموازنة البلدية، بما في ذلك نقل وفتح الاعتمادات وقطع الحساب.
- القروض على أشكالها.⁽¹⁰⁾
- التنازل عن بعض العائدات البلدية الآتية والمستقبلية للمقرض أو الدولة.
- تحديد معدلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المعيّنة في القانون.
- دفاتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات، وبيع أملاك البلدية.
- المصالحات وقبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها.
- إنشاء الأسواق والمنتزهات والملاعب والمتاحف والمستوصفات والملاجئ والمكتبات وأمثالها.
- المساهمة في نفقات المدارس الرسمية وفي نفقات المشاريع ذات النفع العام.

ويلاحظ أن المشرع لم يمنح وزارة المالية صلاحية التصديق على موازنات البلديات، كما فعل بالنسبة للمؤسسات العامة

تحتاج البلديات إلى اتخاذ تدابير جديدة وقرارات جريئة، بغية تحسين إدارة شؤونها المالية، وذلك عن طريق: رفع مستوى أداء الموظفين لديها، ملاحقة عمليات تحقق وتحصيل الضرائب والرسوم، وتفعيل العمل البلدي ووضعه في إطار تنفيذ برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية

2- الصلاحيات المالية لرئيس البلدية

يتولى رئيس السلطة التنفيذية في البلدية رئاسة المجلس البلدي وتنفيذ قراراته وإدارة دوائر البلدية والإشراف عليها، وهو يعتبر الرئيس التسلسلي الأعلى لموظفي البلدية. ويمكننا استخلاص الصلاحيات المالية لرئيس البلدية من أحكام المواد 74 إلى 79 من قانون البلديات، بحيث أنه يتولى، على سبيل التعداد لا الحصر، الأعمال التالية:

- وضع مشروع موازنة البلدية، وإدارة أموالها وعقاراتها.
- اتخاذ التدابير الإدارية والتنظيمية التي يراها مناسبة لحسن سير العمل البلدي وتأمين الواردات البلدية.
- إدارة مداخيل البلدية والإشراف على حساباتها.
- الأمر بصرف الميزانية البلدية والقيام بانفاق المصاريف والإشراف عليها وإعطاء حوالات بصرفها.
- إجراء عقود الإيجار والقسمة والمقايضة وقبول الهبات والأشياء الموصى بها والمصالحات.
- القيام بالمشتريات والاتفاقات والصفقات ومراقبة الأشغال التي تنفذ لحساب البلدية واستلامها. (II)
- وضع دفاتر شروط خاصة للصفقات التي تجري بالمناقصة العامة وعرضها على المجلس البلدي لإقرارها، بالإضافة إلى بيع أملاك البلدية.
- الإعلان عن المناقصة بقرار منه قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من موعد جلسة التلزم، ويمكن عند إعادة المناقصة أو في الظروف المستعجلة الاستثنائية، تنزيل مدة الإعلان إلى خمسة أيام.
- عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة.
- إعطاء رخص البناء ورخص السكن وإفادات إنجاز البناء لإدخال الماء والكهرباء والهاتف.
- تمثيل البلدية أمام المحاكم وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون.
- إعطاء السلفات المالية وتحديد المهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة للنفقات، وتسديدها نهائياً، على ألا تتجاوز هذه المهلة تاريخ 31 كانون الثاني من السنة التالية على أبعد حد.

خامساً: الرقابة الإدارية والمالية على البلديات

تُمارس سلطة الرقابة الإدارية وصايتها على البلديات، من خلال: التصديق المسبق على قرارات المجلس البلدي (L'approbation préalable)، حق إرجاء أو وقف تنفيذ بعض القرارات البلدية لمدة محدّدة وبشروط معيّنّة، وسلطة الحلول محل المجلس البلدي (La substitution) عندما يتقاعس عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة عليه.

وقد كُرّست المادة 54 من قانون البلديات الأساس القانوني للوصاية الإدارية عندما نصّت على أن

قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها، باستثناء القرارات التي أخضعها

هذا القانون صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، فتصبح نافذة من

تاريخ تصديقها. ويعبّر هذا المبدأ بصدق عن مفهوم سلطة الوصاية

الإدارية، التي لا تمارس بطريقة عفوية أو تلقائية بل ضمن الحدود التي

يعيّن لها القانون صراحة. فالقاعدة هنا، هي حرية المجلس البلدي ورئيس

البلدية في اتخاذ القرارات التي يري أنها مناسبة، بالاستقلال عن السلطة

المركزية. (I2) والاستثناء، هو القيد المفروض عليهما في وجوب إخضاع بعض القرارات المعدّدة حصراً في

المواد 60 و61 و62 من قانون البلديات، لرقابة السلطة المركزية، أي وزارة الداخلية والبلديات، ممثلة

بالقائمقام والمحافظ والوزير، وفقاً لأهمية وقيمة كل منها.

وفي هذا المجال، تتميز بلدية بيروت عن سواها من البلديات الأخرى بتولي محافظ العاصمة السلطة

التنفيذية فيها، عملاً بأحكام المادة 67 من قانون البلديات، بحيث يقتصر دور رئيس البلدية على رئاسة

لم يضع (المشرّع) أي رابط صريح بين
واردات الموازنة ونفقاتها، ما عدا وجوب تأمين
التوازن بينهما

السلطة التقريرية، دون التدخل في الأعمال الإجرائية. ويترتب على ذلك أن القرارات الصادرة عن المحافظ بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية في بلدية بيروت تخضع لرقابة وزير الداخلية والبلديات منفرداً. أما قرارات مجلس بلدية بيروت فيمارس الرقابة الإدارية عليها وزير الداخلية والمحافظ، كل منهما بما خصّه منها. من جهة أخرى، يرسل رئيس البلدية قرارات المجلس البلدي إلى سلطة

(...) يرسل رئيس البلدية قرارات المجلس البلدي إلى سلطة الرقابة الإدارية المختصة، مباشرة، خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها. فيما أن تُصدّق عليها وإمّا أن ترفض التصديق. علماً أن تصديق سلطة الرقابة الإدارية يجب أن يكون خطياً، وهو قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة، بحسب نص المادة 64 من قانون البلديات

الرقابة الإدارية المختصة، مباشرة، خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها. فيما أن تُصدّق عليها وإمّا أن ترفض التصديق. علماً أن تصديق سلطة الرقابة الإدارية يجب أن يكون خطياً، وهو قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة، بحسب نص المادة 64 من قانون البلديات. وإذا لم تتخذ سلطة الرقابة المعنية قراراً صريحاً، بهذا الشأن، خلال مهلة شهر من تاريخ تسجيل القرار البلدي في الوحدة المختصة لديها، تعتبر عندها قرارات المجلس البلدي مصدّقاً عليها ضمناً. وفي هذه الحالة، يتوجّب على رئيس البلدية إحاطة سلطة الرقابة الإدارية المختصة علماً بأنّ القرار أصبح مصدّقاً، على أن يستثنى من تطبيق هذه المهلة القرارات المتعلقة بالتخطيط والموازنة وفتح ونقل الاعتمادات والقروض. أما القرارات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، فتسري المدة بشأنها من تاريخ إبلاغ قرار الديوان بالموافقة إلى سلطة الرقابة الإدارية.

وبالنسبة للرقابة المالية على البلديات، فقد نصّت المادتان 90 و95 من قانون البلديات، على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة⁽¹³⁾ ولسلطة مراقب مالي، يسمّى المراقب العام، الأعمال المالية في بلدية بيروت وسائر البلديات واتحادات البلديات الخاضعة حالياً، لهذه الرقابة، أو التي يجري إخضاعها لاحقاً لها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات. يتمتع المراقب العام بصلاحيات واسعة جداً في الرقابة على مختلف الأعمال المالية في البلديات، ومدى انطباقها على القوانين والأنظمة النافذة. وهي تتناول الآتي:

- إبداء الرأي في مشروع الموازنة وفي مشاريع فتح الاعتمادات الإضافية.
- التأشير على عقد النفقات البلدية، لجهة توفر الاعتماد وصحة التنسيب ونظامية المعاملة، ما لم تكن من المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، فيحيلها المراقب العام على الديوان قبل التأشير مقرونة بمطالعه.
- إبداء الرأي بالتعديلات التي تحصل على عمليات طرح الرسوم البلدية، وفي صحة إجراء معاملات التكليف والاعتراض عليها وتحصيلها، وفي توريد المبالغ المحصّلة إلى الصناديق.
- مراقبة حسن سير العمل في ما خصّ تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال البلدية كافة.
- ويحق للمراقب العام، في سبيل ذلك، الاطلاع على جميع الوثائق والسجلات اللازمة لممارسة مهمته وأن يطلب إلى كل من يتدخل في إدارة الأموال العمومية تزويده بالمعلومات والمستندات التي تمكنه من إجراء رقابته على أفضل وجه.

ونشير في الختام، إلى أن تطوير أداء البلديات في الشأن المالي يتطلب عملاً إيجابياً دؤوباً، تشترك فيه السلطان التشريعية والتنفيذية، بالتعاون مع السلطات اللامركزية المحلية، أي البلديات، بغية تمكين هذه الأخيرة من الاضطلاع بدورها الإنمائي الكفيل بتلبية حاجات المواطنين وإنعاش المناطق النائية، على جميع الصعيد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع الحفاظ على البيئة.

- من هنا، نرى أنه لا بد من اتخاذ الإجراءات الآتية:
- تطوير نصوص القوانين والأنظمة الرّاعية لعمل البلديات في لبنان، خصوصاً لجهة توحيد أنظمتها المالية والحسابية، مع التأكيد على ضرورة تقيّد جميع المسؤولين المركزيين واللامركزيين بها.
- تعزيز قدرات البلديات على جميع الصعيد: الإدارية والمالية والفنية، كي تتمكن من ضبط جميع

مواردها المالية وتحصيل الرسوم والعلاوات المفروضة لصالحها، بموجب القوانين والأنظمة، وتالياً توفير الأموال اللازمة لإدارة شؤونها الذاتية من دون الاعتماد على التحويلات المالية التي يمكن أن ترددها من السلطة المركزية، أو من غيرها.

- الالتزام بتطبيق البرامج والنشاطات المقررة في موازنة البلدية واستخدام الاعتمادات المُرسدة فيها، بفاعلية وكفاءة، بغية تحقيق النتائج والأهداف المرسومة لها.
- إعادة تنظيم الصندوق البلدي المستقل على أسس، جديدة ومتطورة، تسمح بتوزيع العائدات المالية المجمعة فيه بطريقة عادلة، واضحة وشفافة، ومن دون اقتطاعات مجحفة.
- ينبغي تعزيز الدور الرقابي للمجلس البلدي لضمان إجراء رقابة فاعلة على السلطة التنفيذية في البلدية.
- إعادة النظر بأصول عقد جلسات المجالس البلدية وتأليف اللجان المنبثقة عنها، بما يساهم في تفعيل عملية اتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها.

هوامش

- (1) خضع إنشاء البلديات في الماضي لقواعد وشروط محدّدة، قبل إلغائها بموجب القانون رقم 1979/665، بحيث أصبحنا اليوم أمام حالة من الفراغ التشريعي على هذا الصعيد. وبالرغم من ذلك، فقد انبرى وزراء الداخلية والبلديات المتعاقبون إلى إنشاء بلديات جديدة بقرارات منفردة تقتصر إلى السند القانوني الذي يجيز لهم اتخاذها. وتعتبر هذه القرارات صادرة عن مراجع غير مختصة وهي قابلة للطعن أمام مجلس شوري الدولة لتجاوزها حد السلطة. عدا عن أن قسماً كبيراً من البلديات المنشأة حديثاً لا تتوافر لها الموارد البشرية والمالية الكافية لإدارة شؤونها الذاتية.
- (2) يُنتخب أعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام المباشر عملاً بالافتراء الإسمي الأكثرى وبنفس الأصول والإجراءات التي تخضع لها الانتخابات النيابية. وتمتد ولاية المجلس البلدي على ست سنوات.
- (3) يحدّد المرسوم رقم 1982/5595 أصول إعداد وتنفيذ الموازنة وقطع الحساب وإدارة الأموال العمومية في البلديات غير الخاضعة لأحكام قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم رقم 14969 في 1963/12/30. مع الإشارة إلى أن معظم البلديات الكبرى قد جرى إخضاعها لهذا القانون، عملاً بأحكام المادة 240 منه والتي جاء فيها: تحدّد شروط تطبيق هذا القانون على البلديات بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية والمالية.
- (4) يُسمى هذا التّقرير فذلّكة الموازنة: وهو كناية عن بيان مسهب يشرح رئيس البلدية فيه تقديرات واردات الموازنة ونفقاتها، مبرراً أرقامها، ومبيناً خطة عمل البلدية في الميادين المختلفة وحقيقة الوضع المالي فيها للسنة القادمة.
- (5) يبيّن قطع الحساب مجموع الواردات المحصّلة فعلياً ومجموع النفقات المدفوعة فعلياً، وقيمة النقد السنوي المدوّر الناتج عن الفرق بينهما.
- (6) كما ورد في تقرير اللجنة المكلفة إعداد مشروع قانون اللامركزية الإدارية المقدم إلى رئيس الجمهورية (شباط، 2014).
- (7) أي القانون الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 88/60 في 1988/8/12 وتعديلاته.
- (8) يجري اقتطاع الأموال من الصندوق البلدي المستقل بواسطة قرارات حكومية أو وزارية لصالح الجهات التالية: الدفاع المدني، إنارة القرى التي ليس فيها بلديات وإنعاش المناطق، نفقات مشتركة بين جميع البلديات، نفقات النظافة وجمع النفايات ومعالجتها وطمرها وتطهير وصيانة المجاري والأقنية، نفقات الرواتب والأجور والتعويضات التي يتقاضاها عاملون في مصلحة الشؤون البلدية والقروية في وزارة الداخلية، ولأهداف أخرى متفرقة لا تخطر ببال.
- (9) تراجع بهذا الشأن المواد: 109، 112، 113، 138 من قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم 88/60 تاريخ 1988/8/12.
- (10) ولئن أجازت المادة 49 من قانون البلديات الافتراض وفق لأصول معينة وبقرار من المجلس البلدي، إلا أن القانون رقم 89/5 تاريخ 1989/1/5 انتزع هذه الصلاحية من المجلس البلدي بحيث نصّ على عدم جواز عقد أي فرض لصالحها إلا بقانون.
- (11) يثير البعض موضوع تعديل المادة 53 من المرسوم الاشتراعي 77/118، التي تنص على عضوية الرئيس ونائبه في لجنة المناقصات لأنها تتيح للسلطة التنفيذية الإشراف على عمليات المناقصة مما قد يسيء استعمال الأموال العامة ويضعف دور المجلس في منح العقود وتلزيمةها. انظر: وزارة الداخلية والبلديات، 2011، خارطة الطريق لتحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان. لبنان. متاح على الرابط التالي: <http://www.interior.gov.lb/AdsDetails.aspx?id=58>.
- (12) يشير البعض إلى المواد التالية من القانون التي تتعارض مع فحوى النص القانوني الداعي لإعطاء البلديات استقلالية عن السلطة المركزية، ومنها: أحكام المادة 32 من المرسوم الاشتراعي رقم 1977/188 التي تعطي لكل من المحافظ أو القائم مقام صلاحية دعوة المجلس البلدي للانعقاد، دون أن تحدد صراحة الأمور التي تستوجب تلك الدعوة. المادة 35 أيضاً التي نصت على أن جلسات المجلس البلدي سرية، لكنها أعطت للقائم مقام أو المحافظ حق حضور الجلسة دون حق التصويت. وأخيراً المادة 65 من قانون البلديات الرقم 77/188 التي تنص على أنه يجوز للقائم مقام أو المحافظ أو لوزير الداخلية في أي وقت شاء ولأسباب تتعلق بالأمن أن يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس بلدي، ويجب أن يتم ذلك بموجب قرار معلل يقبل الطعن أمام مجلس شوري الدولة.
- (13) إن عدد البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة حالياً لا يتجاوز 46 بلدية من أصل 116 وثمانية اتحادات بلدية من أصل 53.
- (14) تراجع بهذا الشأن المواد من 95 إلى 109 من المرسوم رقم 1982/5595 وتعديلاته. وتجدر الإشارة إلى أن المراقب العام يتقاضى راتبه من البلديات المكلف بمراقبتها مما يثير موضوع التضارب في المصالح.

الشراء البلدي: فرصة لنمو المؤسسات المحلية

إيلي معلوف

قاضٍ في ديوان المحاسبة، بيروت



ملخص

يعدّ الشراء العام أداة أساسية تستخدمه السلطات تحقيقاً للمنفعة العامة وخدمة المواطنين؛ كما يعدّ رافعة اقتصادية كونه يعزز قدرة هذه السلطات على التأثير في الأسواق عن طريق دعم المؤسسات المتوسطة والصغيرة وإطلاق روح المبادرة والابتكار في توفير حلول للمشاكل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، ولا سيما على المستوى البلدي المحلي. لذا يعدّ إصلاح الشراء العام مسألة أساسية في التخطيط للتنمية الاقتصادية المحلية، إذ إن التأثيرات الإيجابية الناتجة من حسن إدارته تتخطى مفهوم الفاعلية في توظيف المال العام. يعدّ توحيد القوانين والإجراءات التي تحيط بمسار الشراء العام، كتخطيط المشاريع بناء على دراسة الحاجات وبالتشاور مع المواطنين، وسيلة أساسية للحد من الفساد والهدر في توفير الخدمات العامة. تعرض هذه الورقة، استناداً إلى استطلاع رأي شمل 26 بلدية وإلى قرارات وآراء ديوان المحاسبة وهيئة التشريع والاستشارات، (I) واقع الشراء العام البلدي، و(2) الثغرات القانونية التي تحكم الشراء اللامركزي؛ و(3) أهمية الاستراتيجية للشراء البلدي؛ و(4) مقترحات لتحسين الشراء البلدي في خدمة تطوير المؤسسات المحلية.

الكلمات المفتاح

لبنان، البلديات، الشراء العام، الشراء البلدي، إدارة محلية، القيمة الفضلى من المال، النفقات البلدية، المؤسسات المحلية.

مقدمة

ليس الشراء العام حكراً على الدولة، بمعنى الوزارات، بل إن جزءاً كبيراً وموزعاً منه تقوم به البلديات التي تكوّن إدارات محلية ممتدة على كل مساحة الدولة ولا تتركز في جزءٍ منها. إذاً، تُجري البلديات، عقوداً تتوخى منها تحقيق المصلحة العامة وتوفير الخدمات للناس في مرافق عامة متنوعة ومتشعبة، وهذه صفقات عامة مكتملة العناصر، لا تختلف بشيء عن عقود الشراء التي تجريها الدولة. وإذا كان الشراء العام بالمطلق هو من الأهمية بمكان، نظراً إلى إسهامه في حسن استخدام المال العام تنفيذاً للمنفعة العامة وخدمة المواطنين، فهو مع ذلك يتّصف في الإطار اللامركزي البلدي بصفات إضافية تجعله محورياً أساسياً يقتضي إعطاؤه الأهمية المطلوبة بما يستحق ويزيد على ما يعطى في إطار الدولة.

إن كل دراسة ترصد وتحلّل الشراء العام في الدولة تكون منقوصة وخاطئة إذا لم تشمل صفقات البلديات إلى جانب صفقات الإدارة المركزية، وبالتالي إن رقم الشراء العام في الدولة ونسبته إلى الناتج المحلي وإلى النفقات العامة يجب أن يتضمن حكماً أرقام نفقات البلديات ونوع النفقات وسبل التعاقد والإجراءات المتبعة.

هذا ما تريد هذه الدراسة التركيز عليه لبيان واقع الشراء العام البلدي ونظامه القانوني والممارسات المتبعة فيه لإظهار أهميته وموقعه في منظومة الشراء العام الوطني ولإيضاح دوره في تنمية المجتمع المحلي والمؤسسات الصغيرة ومحاولات إصلاحه وتحسين تقديم الخدمات العامة في وقت أمست الخدمات الأساسية في لبنان غير متيسرة للمواطنين.

استندت هذه الدراسة إلى استطلاع رأي مرّكز على أسئلة وُجّهت إلى البلديات، واستطعنا الحصول على أجوبة 26 بلدية موزعة جغرافياً ومختلفة الأحجام، كما ارتكزت على استطلاعات رأي سابقة أجراها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، وعلى قرارات وآراء ديوان المحاسبة وهيئة التشريع والاستشارات، وخلصنا إلى نتائج حللناها في ما يلي ووضعنا مقترحات علّها تساهم في تحقيق المنفعة العامة من الشراء البلدي.

أولاً: واقع الشراء العام في البلديات

غالباً ما تُستعمل كلمة شراء عام أو توريد عام أو حتى صفقة عامة أحياناً (بالمعنى التقليدي)، من جانب المسؤول في البلدية كمرادف لكلمة فاتورة أو موافقة على عرض وطلب شفهي للتنفيذ تنعكس معه طريقة التعاقد ومراحل تنفيذ النفقات القانونية حيث يتم صرف مبلغ الفاتورة المقدمة بعد التنفيذ من دون عقد مسبق.

في كل ذلك لا ذكر للتخطيط ولا مجال لاستخلاص النتائج عبر تقارير وضبط وتدقيق داخليين. وإذا ما أضيف ضعف وتداعي الضبط الخارجي تتمظهر عملية الشراء في ممارسة تقليدية متوارثة في تنفيذ العقود بوسائل وآليات لا تشبه تنفيذ العقود العامة والتوريد بشيء.

يؤكد هذا المنحى أن بعض البلديات أجابت عن استطلاع الرأي حول حجم الصفقات نسبة إلى موازنة البلدية بلا شيء، أي أنها لم تستطع تحديد هذا الرقم مع أنها استطاعت أن تحدد قيمة الصفقات بحسب نوعها، لوازم أو أشغال أو خدمات، وفي ذلك دلالات ونتائج كثيرة.

تتعاطى البلدية مع المتعهدين المعتمدين بوصفهم من أبناء البلدية، ومع الشراء البلدي كوسيلة لتشغيل أبناء البلدة، ولا مجال بالتالي لفتح المناقصة. وفقاً لذلك قلّمَا يجري الاهتمام بالجانب القانوني وبمبادئ وأسس عقد الصفقات. ونظراً إلى أن الموارد المتوافرة لدى البلديات ضئيلة، لا ترى البلدية ضرورة إلى تطبيق الإجراءات والعمليات المتوجبة، بل ترى فيها تأخيراً للعمل من دون طائل، لذلك تلجأ البلديات عند بروز حاجة معينة إلى تأمينها عبر أشخاص معروفين وأحياناً بواسطة تشغيل عمال وشراء المواد مباشرة.

هذا هو باختصار واقع رؤية معظم البلديات لموضوع الشراء العام لديها، وقد يكون للبعض - محقاً - رأي في الجدوى من استحداث بلديات شديدة الصغر والتي لا تتوافر لديها مقومات البقاء الدنيا من موارد مالية وبشرية.

■ لا تعطي البلديات أهمية لموضوع الشراء العام ولا تنظر إليه كأداة استراتيجية لتحقيق التنمية، بل هو في نظرها إنفاق عادي يقتصر على فعل مادي منفصل (Acte detachable) لا علاقة له بما قبله أو بعده، فلا خطة تسبقه ولا ترتيب أو تقرير يلحقه، ولا قصد يتجاوز الحيز الحصري للصفقة لتحقيق

إن الأخطاء المرتكبة في العقود التي تجريها البلديات تفوق مثيلتها في العقود التي تجريها الدولة؛ ففي تجربة ديوان المحاسبة قلما يمر ملف من دون تصحيح أو ردّ أو طلب خفض القيمة أو إعادة التلزم، حتى في أكبر البلديات وأمكنها

- تتمية في مؤسسات صغيرة أو تحقيق نفع بيئي واجتماعي عبر الإنفاق المنفَّذ، وهو أمر يعكس تجاهلاً لقدرة لو استُعملت بالطريقة الصحيحة لانعكست نتائجها بصورة أفضل في حياة المواطنين.
- تنظر البلديات إلى القوانين كآليات تعرقل العمل ولا تحقّق المطلوب، فعوضاً من الإعلان عن مناقصة وفق مواصفات محددة أو دفتر شروط يتم انتقاء المتعهد مباشرة ولا ضرورة إلى الرقابة أو الفرق بالتفاصيل.
 - إن مبادئ الشراء العام، المتمثلة بالعدالة والمساواة والتزام الحصول على أفضل العروض بأنسب الأسعار ولفتح باب التنافس العادل أمام الجميع، لا مكان لها في صفقات معظم البلديات.
 - تتفق معظم البلديات مبلغاً كبيراً من موازنتها على الصفقات العامة، ويُظهر الاستطلاع أن نسبة الصفقات العامة إلى موازنة أو مجموع نفقات البلدية متفاوتة بين بلدية وأخرى. ففي بعضها بلغت هذه النسبة حداً يفوق 73 في المئة، كما في فرن الشباك وداريا الشوف، أو 60 في المئة كما في غزة، وهي نسب جيدة تدل على عمل غير إداري تقوم فيه البلدية وعلى استثمار رأسمالي جيد، أما في البعض الآخر فتتدنى النسب لتلامس الـ 25 في المئة كما في الرابية والغازية، و28 في المئة في العباسية و22 في المئة في عبرا. ومن المعلوم أن نسبة الصفقات المتدنية تدلّ على الإنفاق الإداري الاستهلاكي/ التشغيلي الذي لا يؤمن التنمية المطلوبة.
 - أما لناحية توزيع النفقات لجهة النوع بين لوازم وأشغال وخدمات، نرى، كما هو متوقع، أن الأشغال تحتل المرتبة الأولى لتصل إلى 95 في المئة في بلدية ضهور الشوير، و91 في المئة في القصبية و98 في المئة في القرعون، لتتخفّف إلى نحو 56 في المئة في جونبة و47 في المئة في فرن الشباك. وعلى الرغم من قدرة بعض البلديات المالية الكبيرة لا نرى فيها مشاريع حديثة جديدة، غير تقليدية، إنمائية تدخل البلدية لاعباً اقتصادياً مهماً على المستوى المحلي.
 - إن تركّز النفقات في الأشغال يؤكد ضرورة الاهتمام بهذا النوع من الصفقات لتحسين الأداء فيه لناحية التدريب والوثائق النموذجية وتوسيع قاعدة الموردين... إلخ.
- تقتصر طرق التعاقد وتتوقف في معظم الأحيان على طريقة الفاتورة التي تعدّ من أكثر الطرق بعداً من المنافسة والشفافية وسائر مبادئ الشراء العام، وهي موضوعة أساساً للصفقات الصغيرة ذات القيمة المتدنية التي لا تذكر أهميتها، كالتريات. والسبب في اعتماد هذه الطريقة هو تسهيل عمل البلديات والمرونة (السلبية) فيه وعدم توجب التقيد بإجراءات معيّنة؛ فاعتماد البلديات على طريقة التعاقد بالفاتورة مرده إلى ارتفاع السقف المالي للتعاقد بالفاتورة لغاية عشرين مليون ليرة مقابل ثلاثة ملايين ليرة للوزارات، إضافة إلى ما تتعمده البلديات من تجزئة تفتت فيها العقد الكبير إلى جزئيات توصلاً لعقد كل منها بفاتورة منفصلة.
- تثبت هذه الوقائع نتيجة استطلاع الرأي التي تؤكد أن بعض البلديات تنفّذ صفقاتها كلها بالفاتورة فقط، أو أن نسبة قيمة النفقات بطريقة الفاتورة إلى كل النفقات تبلغ 22 في المئة مسجلة مبلغ 3,176,174,000 ل.ل. في السنة مقابل النفقات عبر المناقصات بقيمة 8,021,829,000 ل.ل.، وهي تصل إلى 47 في المئة في بلديات أخرى. مع العلم أن استخدام طريقة الفاتورة ليس حكراً على البلديات الصغيرة بل تُنفق بواسطتها مبالغ ضخمة في البلديات الكبيرة أيضاً. وغني عن القول إننا في الفاتورة لا نكون أمام عقد شراء عام مكتمل لناحية الإنماء والتخطيط وتحقيق أهداف مهمة.
 - إن طريقة التعاقد بالفاتورة هي الطريقة الشائعة لدى البلديات لكنها تتراقد في الواقع مع ممارسة مخالفة للقانون، إذ يتم عقد النفقة بطريقة تشبه سلفات الموازنة لكن من دون التقيد بأحكام وشروط سلفات الموازنة، فالعمل يجري عبر الطلب إلى متعهد تنفيذ العمل من دون إجراء عقد مسبق، وبالتالي تقدّم الفاتورة بعد التنفيذ، وحينها يجتمع المجلس البلدي ليصرف الفاتورة. تكمن

إن كل دراسة ترصد وتحلّل الشراء العام في الدولة تكون منقوصة وخاطئة إذا لم تشمل صفقات البلديات إلى جانب صفقات الإدارة المركزية

المخالفة هنا في العمل من دون عقد مسبق وحصول التنفيذ والتسليم ثم العقد الذي تسميه البلدية صرفاً، وهو في القانون مرحلة ثالثة قبل الدفع ومن صلاحية رئيس البلدية لا المجلس البلدي. تؤكد ممارسات كثيرة مماثلة ميل البلديات إلى العمل وفقاً لما ييسر أمورهما، ولكنه في الوقت عينه يخالف أكثر من مادة قانونية ويؤتي على ما يمكن أن تتوخاه البلدية من نتائج فضلى عبر عقودها العامة.

■ تحاول البلديات التركيز على حصر المنافسة في المتعهدين من داخل النطاق البلدي. وقد صرّحت بعض البلديات في استطلاع الرأي أن نسبة المتعهدين من الداخل تصل إلى 100 في المئة، كما في الغازية، أو إلى 90 في المئة كما في برجا وعبرا، ولكنها تتخفف في حالات استثنائية إلى 5 في المئة كما في داريا الشوف.

هذا الواقع الذي له حسناته وسلبياته يجب أن يؤخذ في الحسبان عند وضع قوانين الصفقات العامة المطبقة على البلديات، ويجب أن يحاط بضوابط لكي لا ينعكس سلباً على قيمة المال المنفق ونوعية الخدمات المقدمة والمحاسبة والمساءلة فيها.

نجد في البلديات الكبيرة الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية أن النصوص المتعلقة بالصفقات العامة مفضلة على قياس الدولة ويتعذر تطبيقها على البلديات

■ صرّحت 4 بلديات من أصل 26 بلدية بأن لديها موظفاً مختصاً بالشراء العام؛ لكن ذلك لا يعني بالضرورة وجود موظف تمّ إعداده لهذه الوظيفة وهو متخصص فيها، بل إن النظرة العامة إلى هذا الأمر توضح غياب تمهين وظيفة الشراء العام لدى البلديات حيث كان ذلك ممكناً، ولا سيما لدى البلديات الكبيرة. من ناحية ثانية نجد لجناً للمشتريات في كل البلديات ولكن لا يُشرك أحد من خارج البلدية في عضوية هذه اللجان، وهو الأمر الذي إذا ما حصل يعطي الشراء البلدي العام شفافية يتعذر تطبيقها لدى الدولة.

■ إن أزمة الناظرين السوريين انعكست بدورها على البلديات حيث يوجد ناظرين، بسبب تخصيص جزء من عمل البلديات لمشاريع خاصة بهؤلاء، وقد ظهر أن نصف البلديات في العينة التي شملها استطلاع الرأي لديها مشاريع خاصة بالناظرين.

■ في الموضوع البيئي والاقتصادي والاجتماعي أجابت بعض البلديات أنها تعتمد معايير بيئية ومعايير تشجيعية للمؤسسات الصغيرة، من دون إيضاح ماهيتها بدقة، وهو الأمر الذي يقتضي توضيحه وتطويره للوصول إلى نتائج إيجابية منه.

■ إن الأخطاء المرتكبة في العقود التي تجربها البلديات تفوق مثيلتها في العقود التي تجربها الدولة؛ ففي تجربة ديوان المحاسبة قلما يمر ملف من دون تصحيح أو رد أو طلب خفض القيمة أو إعادة التلزم، حتى في أكبر البلديات وأمكنها. يدل هذا الواقع على ضعف مركز إتمام الصفقات لدى البلديات ويشير إلى ضرورة التركيز على تدريب كوادرها على الشراء العام بتفاصيله كافة.

■ إن إدارة العقد ومخاطر التنفيذ والسيطرة على الطوارئ غير المنظورة وما شابهها مما يترافق مع تنفيذ العقد والإشراف عليه، تبدو جهداً

شخصياً يركز على خبرة رئيس البلدية أو أحد أعضاء المجلس البلدي إذا توافرت في مجال العمل المنفذ من دون إدارة منظمة وفقاً للأصول، وخير دليل على ذلك العدد الكبير للاستشارات حول مسائل ومشاكل تنفيذية لدى وزارة الداخلية والبلديات وديوان المحاسبة وهيئة التشريع والاستشارات، فضلاً عن دعاوى أمام مجلس شوري الدولة. ومن المعلوم أن سبب كثرة المنازعات جهل الأصول، وأن أثرها تأخر التنفيذ أو عدمه وبالتالي إحداث ضرر كبير بالمال العام.

تتعاطى البلدية مع المتعهدين المعتمدين بوصفهم من أبناء البلدية، ومع الشراء البلدي كوسيلة لتشغيل أبناء البلدة، ولا مجال بالتالي لفتح المنافسة. وفقاً لذلك قلما يجري الاهتمام بالجانب القانوني وبمبادئ وأسس عقد الصفقات

ثانياً: القانون الوضعي وأطر الرقابة

نُسجل في ما يلي مجموعة من الملاحظات على بعض ما جاء في النصوص الخاصة بالصفقات العامة في قانون البلديات وتعديلاته، كونه يطبّق على البلديات الكبرى والصغرى في آن معاً. وكما هو معلوم تقسم البلديات من ناحية الإطار القانوني إلى قسمين رئيسيين، البلديات الكبيرة التي يطبق عليها قانون المحاسبة العمومية، والبلديات الصغيرة التي تخضع لنظام أصول المحاسبة الصادر بالمرسوم رقم 82/5595.

■ إن الأنظمة المطبّقة على البلديات غير موحّدة، كما أنه لا يوجد قانون واضح ومفصّل يحدد الأساليب والإجراءات التي تطبقها البلديات وفق تصنيف يأخذ في الحسبان حجم البلدية وبالتالي حجم صفقاتها. وفي حين يفترض الإطار القانوني وجود كتلتين الأولى تضم البلديات الكبيرة والثانية تضم الصغيرة، نجد في واقع الأمر أن قسماً من البلديات المصنّفة كبيرة لا تزال تطبّق المرسوم 82/5595 الخاص بالبلديات الصغيرة من دون بيان السبب، في حين أن معيار الخضوع لقانون المحاسبة العمومية وفق ما تنص عليه المادة II4 من المرسوم 82/5595 هو تجاوز الواردات الفعلية للبلدية المليون ليرة بموجب الحساب القطعي، على أن تحدّد هذه البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. وغني عن البيان ضآلة قيمة هذا المبلغ وعدم واقعيته.

■ نجد في البلديات الكبيرة الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية أن النصوص المتعلقة بالصفقات العامة مفضّلة على قياس الدولة ويتعذر تطبيقها على البلديات، إذ تحيل بعض مواد القانون إلى مرجعيات معيّنّة فيها كوزير المالية أو الوزير المختص، الأمر الذي يخلق إرباكاً حول من يحل محل هذه المرجعيات على مستوى البلدية. على سبيل المثال أعطي وزير المالية والوزير المختص الكثير من الصلاحيات في المادة I47 من قانون المحاسبة العمومية، كتقرير عقد الصفقة في الشهر الأخير من السنة أو تحديد ما إذا كانت الصفقة متعلقة بالسلامة العامة، لكن على المستوى البلدي لا وجود لهذه المرجعية.

كان في الإمكان الحد من اللبس لو طبقت المادة 240 من قانون المحاسبة العمومية التي أوجبت تحديد شروط وآليات تطبيق هذا القانون على البلديات في مراسيم إخضاعها لهذا القانون.

■ افتتار البلديات إلى نظام خاص بالمناقصات: يحدد المرسوم رقم 2866 تاريخ I2/I6/I959 نظام المناقصات في الدولة، وتكتفي البلديات بالاستيحاء منه وفقاً لمادته الثانية، وهي تفتقر بالتالي إلى نظام خاص بالصفقات العامة لديها، فما من نصوص تحدد كيفية تخطيط الصفقة والشراء السنوي، ولا آلية تقديم العروض وحفظها وفضّها، ولا نجد إجراءات للمناقصات وبتّ النزاعات، وهذا ما يمثّل نقصاً تشريعياً كبيراً يحدث نقصاً على مستوى العمل البلدي.

■ طرحت مشاريع تحديث قوانين الصفقات العامة بدايةً ضم البلديات إلى الإطار التشريعي العام الخاص بالدولة ثم تقرر الإبقاء فقط على البلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية كون مشروع القانون الجديد يضع موجبات كبيرة لا تستطيع كل البلديات تلبّيها، كإيجاد مفوض شراء لديها واتباع طرق تعاقد معقّدة، ولا يزال النفاس حتى إعداد هذه الدراسة جارياً حول إمكان وضع قانون لكل البلديات أو تصنيفها وفقاً لعدد الأعضاء.

■ إن طرق التعاقد المتداولة تقليدية ومتقدمة لا نتلمّس فيها أصول التفاوض أو إمكانات إعطاء خيارات للعارضين لتقديم مقترحاتهم، كما لا نجد فيها آليات الإعلام والشفافية الحديثة، حتى إن بعض النصوص في هذا الإطار أضحّت بلا جدوى وغير قابلة للتطبيق؛ مثلاً المادة 67 من المرسوم 82/5595 التي تنص على أنه يمكن عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض إذا كانت قيمة

لا تعطي البلديات أهمية لموضوع الشراء العام ولا تنظر إليه كأداة استراتيجية لتحقيق التنمية، بل هو في نظرها إنفاق عادي (...)
فلا خطة تسبقه ولا ترتيب أو تقرير يلحقه، ولا قصد يتجاوز الحيز الحصري للصفقة لتحقيق تنمية في مؤسسات صغيرة أو تحقيق نفع بيئي واجتماعي

الصفحة لا تتجاوز المئة ألف ليرة، مع العلم أن قيمة الفاتورة حالياً تصل إلى عشرين مليون ليرة.

- في تأليف لجان التلزم، نجد المادة 53 من قانون البلديات التي تنص على أن المجلس البلدي ينتخب من بين أعضائه في بداية كل عام عضوين أصيلين وعضوين رديفين يؤلفان مع رئيس البلدية ونائب الرئيس هيئة لجنة المناقصات، وعلى هذا نلاحظ عدم ذكر من يقوم باستدراج العروض ومن يتولى التلزم في غياب الرئيس أو نائب الرئيس. كما نلاحظ أن هذه اللجنة أنشئت كصورة مصغرة عن المجلس البلدي الذي يعقد معظم صفقات البلدية وبالتالي لا فصل بين التلزم والعقد.
- في استلام الصفقات لدى البلديات الخاضعة للمرسوم 82/5595، نجد أن رئيس لجنة الاستلام عضو من المجلس البلدي أي ممن شاركوا في العقد وبالتالي نلمس تضارباً في المصالح.

إن طريقة التعاقد بالفاتورة هي الطريقة الشائعة لدى البلديات لكنها تترافق في الواقع مع ممارسة مخالفة للقانون، إذ يتم عقد النفقة بطريقة تشبه سلفات الموازنة لكن من دون التقيد بأحكام وشروط سلفات الموازنة

في لجان الشراء والأشغال، نجد أن البلديات تؤلف هذه اللجان ولكن دون نصوص توضح صلاحياتها وحدود تدخلها، وتسيير الأعمال الجارية من دون أخذ رأيها؛ وهو ما يوقع البلديات في مشاكل قانونية وواقعية بصورة دورية، كعقد نفقة من دون قيام لجان المشتريات باستقصاء الأسعار، أو تنفيذ أشغال من دون الأخذ في رأي لجنة الأشغال.

- في موضوع الرقابة، نجد بلديات تخضع لرقابة ديوان المحاسبة ولما يقرب من 26 بلدية أخرى كالموقع الإلكتروني، بينما تقع معظم البلديات خارج هذه الرقابة من دون أن يعني ذلك صغر أو قلة قيمة إيرادات هذه البلديات ونفقاتها، وهو الأمر الذي يستوجب معالجة سريعة لتوحيد الأصول والإجراءات.

- في مسألة النشر والشفافية، تخضع كل البلديات لأصول عادية توجب الإعلان عن المناقصة في الجريدة الرسمية وثلاث صحف محلية لمدة 15 يوماً قبل موعد جلسة التلزم؛ في حين تغيب وسائل النشر الأخرى كالموقع الإلكتروني، لكن بعض البلديات بادرت إلى اعتماد هذه الوسيلة، إذ يُظهر استطلاع الرأي أن اثنتين من أصل 26 بلدية فقط توفر معلومات عن صفقاتها على موقعها الإلكتروني.

ثالثاً: ضرورة التحديث

لا يعني التوريد العام صفقة تعقد لتحقيق حاجة آنية فقط، وهو ليس عملاً منفصلاً قائماً بذاته، بل هو سلسلة أعمال تبدأ بتحديد الحاجات والتخطيط والتلزم وإدارة التنفيذ مروراً بالعقد أو الصفقة التي تعدّ عنصراً من عناصر هذه السلسلة، ثم بالإشراف وصولاً إلى تحقيق العمل المطلوب بالسعر الأنسب تحقيقاً لغاية المرفق العام.

يرافق التوريد بهذا المعنى وينتج منه آثار جانبية معينة يقتضي إدارتها والسيطرة عليها تحقيقاً للغاية الجيدة منها بما يتوافق مع ظروف البلد حيث يتم التوريد.

هذه الاعتبارات تزيد أهمية في ضوء قلة الموارد المالية، وهي تأخذ بعداً استراتيجياً في البلديات للأسباب والحجج التالية:

- اللامركزية والامتداد الجغرافي: من المعلوم أن تحقيق النمو في كل المناطق يخلق محيطاً عاماً تتعزز فيه سبل العيش وتحقق إمكانات اقتصادية متكاملة. تتوزع البلديات على كل مساحة الدولة، وتشكل حيث

هي إدارة محلية مستقلة وبالتالي وحدة شراء قائمة بذاتها تعمل على تأمين حاجاتها عبر صفقات تعلن عنها وتعقدتها على المستوى المناطقي والمحلي. وفي النتيجة فهي من الطبيعي أن تتعاقد مع المؤسسات المنتشرة في المناطق، التي يناسبها العمل حيث هي وحيث يمكنها المنافسة كون التكلفة تكون أقل بالنسبة إليها.

- لقد بات معلوماً أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم تمثل الركيزة الأساسية والرافعة الرئيسية للاقتصاد الوطني، كونها تمثل أغلبية المؤسسات الوطنية وتوظف معظم العمّال، وبالتالي يستطيع الشراء العام البلدي الإسهام في نمو الاقتصاد بالتركيز على هذه المؤسسات وتوفير فرص العمل لها، لكونها تلزم صفقات صغيرة الحجم تتناسب مع إمكانيات المؤسسات الصغيرة من جهة، ولأنها تجري تلميحات محلية حيث تكثر هذه المؤسسات من جهة أخرى.
- لا تستهدف البلديات، بسبب طبيعتها ونطاق صلاحياتها، أعمالاً إدارية صرفة، وهي لا تتفق مبالغ كبيرة ذات طبيعة محوّلة، أي أنها لا تعطي مساهمات كبيرة أو مبالغ نهائية لا تحصل فيها على مقابل، بل إن إنفاقها ومشاريعها تعد حيوية وتنموية ويقابلها دائماً أعمال موازية وأشغال مباشرة، وبالتالي تتحقق لدى البلديات نماذج الصفقات العامة المكتملة العناصر. إن هذا الاعتبار يعزّز ضرورة إيلاء التوريد على النطاق البلدي الاهتمام اللازم للحصول على أفضل النتائج مقابل إنفاق معظم الموازنة البلدية، ووجوب إحاطة عمليات الشراء بالضوابط والأصول التي تؤدي هدف البلدية على أحسن وجه وتؤمن في الوقت عينه المصلحة الاقتصادية والاجتماعية العامة.
- الرقابة المباشرة: تتعزز الرقابة من جانب المواطنين في البلديات نظراً إلى قرب المستفيدين من المشاريع المقدّمة من المورد أي القائم بالمشروع، وبالتالي فإن الصفقات التي لا تؤمن المأمول منها، كأن يكون تنفيذها سيئاً أو أسعارها مرتفعة، سرعان ما تظهر مسببات فشلها أو الفساد فيها.
- كما يعظم في البلديات شعور المواطن بمستوى الخدمات المقدّمة وتيسر أساليب المحاسبة المباشرة عبر الانتخابات والمساءلة، لذلك يقتضي إحاطة عمليات الشراء بأكبر قدر من الشفافية تأميناً لرقابة المواطن.
- تعطي السرعة وحرية التحرك للشراء البلدي دينامية خاصة تفتقدها الإدارات المركزية، كون معظم البلديات لا تخضع للرقابة المسبقة.
- من حيث المبدأ، تقرر البلدية حاجاتها وتلزمها وتراقب تنفيذها، ولا يحد من ذلك سوى الوصاية الإدارية، وهي رقابة مخفّفة محصورة بمهل محددة، وهو أمر يقتضي استغلاله على الوجه الأمثل وصولاً إلى التنمية المبتغاة.
- إن أهل المناطق أدرى بحاجاتها وأعلم بما يريدون تحقيقه وهم راغبون فعلياً بتطوير مناطقهم؛ لذلك يقتضي لنظام المناقصات تبيان هذه الحاجات وتحليلها بدقة لوضع خطط ملائمة مبنية على دراسة الحاجات الواقعية وعلى رؤية عملية لمستقبل البلدية.
- توسّع مهمات البلدية بنقل بعض مهمات الدولة إليها. لذلك يقتضي تأمين الموارد اللازمة لتأمين المهمات الجديدة المسندة إلى هذه البلديات، وهذا مبدأ دستوري وأساسي، يضاف إليه ضرورة تمكين البلديات من استخدام مواردها المالية - المحدودة في الغالب - بأفضل الطرق.

من حيث المبدأ، تقرر البلدية حاجاتها وتلزمها وتراقب تنفيذها، ولا يحد من ذلك سوى الوصاية الإدارية، وهي رقابة مخفّفة محصورة بمهل محددة، وهو أمر يقتضي استغلاله على الوجه الأمثل

رابعاً: المقترحات وسبل التحسين

- إن نظام التوريد هو الوسيلة الأساسية التي تتيح حسن استخدام الموارد، وهو ما يقتضي بالتالي العمل على وضع وتطبيق أفضل الأنظمة في هذا الإطار. يظهر مما سبق ضرورة تحديث الشراء البلدي وإعطائه الأهمية القصوى للوصول إلى أفضل النتائج على المستويين البلدي والوطني. نورد في ما يلي بعض المقترحات التحسينية التي يقتضي أن تترافق مع نية حقيقية لوضع الخطط موضع التنفيذ:
- وضع وإقرار نظام شراء عام خاص بالبلديات من ضمن منظومة تشريعية خاصة بالبلديات تبدأ بنظام مالي ولا تنتهي بنظام إداري وعقاري، ويقتضي لهذا النظام أن يكون واضحاً وحديثاً ويقوم على أسس المنافسة والعلنية ويحقق القيمة الفضلى من المال المنفق.

- تمهين وظيفة الشراء العام ومأسستها في ملاك البلديات الكبيرة، على أن يستفاد من هؤلاء الموظفين كموجهين بلديين في وزارة الداخلية والبلديات لمصلحة البلديات الصغيرة.
- تشجيع البلديات على الاضطلاع بدورها في تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عبر وضع معايير واضحة وشفافة تأتي ضمنها الإعفاءات الضريبية والتسهيلات المصرفية والسيولة والدفع المسبق والكفالات، وهو نظام ينمو ويثمر في إطار اللامركزية الإدارية التي تمثلها البلديات واتحاداتها.
- تشجيع الشراء على أساس الوحدات ضمن الصفقات الكبيرة الواحدة، بحيث يصبح التقسيم إلى مجموعات ووحدات هو الأساس والتلزم على أساس المجموع هو الاستثناء المتوجب تبريره، وذلك لإتاحة منافسة أكبر لكل المؤسسات.

(...) يستطيع الشراء العام البلدي الإسهام في نمو الاقتصاد بالتركيز على هذه المؤسسات (الصغيرة) وتوفير فرص العمل لها، لكونها تلزم صفقات صغيرة الحجم تتناسب مع إمكانياتها من جهة، ولأنها تجري تلزيمات محلية حيث تكثر هذه المؤسسات من جهة أخرى

المؤسسات من جهة أخرى

- عند اعتماد الموردين والمتعهدين المحليين ضرورة التأكد من مراعاة النوعية والمنافسة والمزاحمة، وإشراك الملتزمين من مناطق مجاورة، إذ إن المقصود هو تنمية الاقتصاد المحلي المناطقي وليس إرضاء الناخبين.
- وضع نظام للمشتريات المشتركة بين عدة بلديات حيث يمكن تجميع الصفقة وشراؤها ضمن وحدة تضم مجموعات ووحدات، وذلك تأميناً للعروض الأنسب والأسعار الأفضل.
- وضع وثائق شراء نموذجية موحدة من دفاتر شروط وغيرها.
- التركيز على ضرورة اعتماد عناصر الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية في عقد الصفقات واعتماد سعر الصفقة بالنظر إلى حياة السلعة لا السعر المباشر فقط.
- اعتماد الوضوح والشفافية على أوسع نطاق، وينبغي لذلك إتاحة المعلومات ونشرها وأخذ تعليقات المواطنين عليها، الأمر الذي يعزز الثقة بين البلدية والمواطنين.
- اعتماد العلنية والمنافسة وبالتالي التخلي عن فكرة التعلق بطريقة التعاقد بالفاتورة التي لا تدل على أية منافسة أو تخطيط أو جدية في العمل، بل على تمرير أعمال محدودة لا تتسم معظمها بالطابع القانوني.
- الفصل في مراحل الشراء بين معد الدراسة ومنفذ العمل، وبين لجان التلزم ومراجع التعاقد، وبين التلزم والمراقبة، وبين التعاقد والاستلام، منعاً لتعارض المصالح وتسهيلاً لاكتشاف الأخطاء واتخاذ الخطوات التصحيحية.
- وضع آلية رقابة داخلية وإخضاع المنتخبين للرقابة والمساءلة. ولتلافي التعرض للمساءلة يقتضي ضبط العمل داخلياً عبر الترصد وترقب المخاطر ووضع التقارير ومنع الانحرافات عن الأصول والقواعد، هذه الأنظمة تقع المسؤولية فيها على رؤساء البلديات الذين يجب عليهم تطبيقها وتحقيق غاياتها.
- تعزيز قدرات موظفي البلدية والمسؤولين فيها عبر التدريب المستمر وربط نتائج التدريب بحوافز وظيفية ضرورية في تقدم الموظف وزيادة مخصصاته.

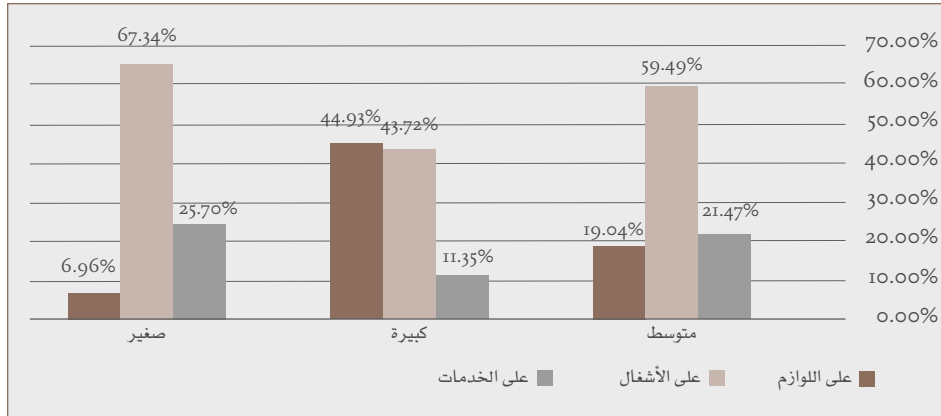
في تأليف لجان التلزم (...) نلاحظ أن هذه اللجنة أنشئت كصورة مصغرة عن المجلس البلدي الذي يعقد معظم صفقات البلدية وبالتالي لا فصل بين التلزم والعقد

- تعزيز التخطيط والأداء لا العمل وفق ذهنية المال المتوافر ومطالبات المواطنين، ووضع أسس ومبادئ التوريد واعتماد التخطيط ووضع الأهداف وقياس مدى تحقق النتائج والمراجعة للوصول إلى الخدمة المطلوبة وتطوير العمل البلدي.
- إن النظرة إلى الصفقات العامة يجب أن تنتقل من فكرة التعاقد إلى فكرة توسل التوريد من ضمن الوسائل المالية الأساسية في الإدارة التي يقتضي اعتمادها للحصول على أفضل نفع لمال عام جُبي من المواطنين ويجب أن يعود عليهم بأفضل ما يكون مناسباً لهم.
- في النتيجة يجب التنبيه إلى أن التوريد العام البلدي يعد أداة تنمية محلية حقيقية يمكنها إذا ما أحسن استعمالها أن تسهم في إنعاش المناطق وتقوية الاقتصاد الوطني.

الملحق

الرسم البياني رقم (I)

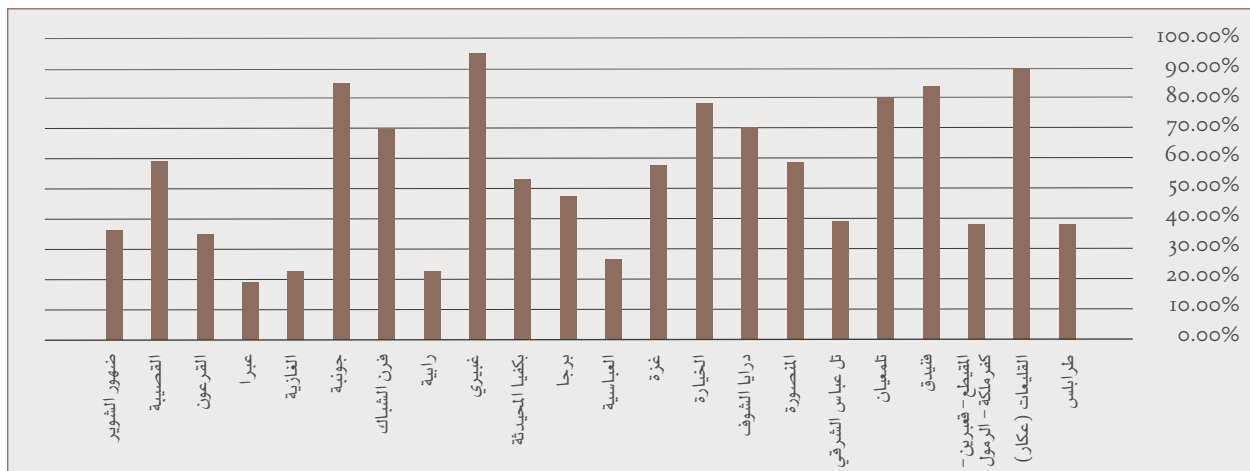
معدّل توزع الصفقات البلدية بحسب حجم البلديات



يظهر الرسم البياني أعلاه معدّل توزع الصفقات العامة على اللوازم والأشغال والخدمات، وذلك بحسب حجم البلديات. وتم الاعتماد على حجم المجالس البلدية كميّار لتصنيف البلديات: صغيرة (عدد الأعضاء 9 و12)، ومتوسطة (عدد الأعضاء 15 و18) أو كبيرة الحجم (21 و24). يجدر الذكر هنا أن المعدلات أعلاه هي للدلالة فقط وذلك لعدة أسباب أبرزها (1) أن حجم العينة المعتمدة في الاستبيان صغير، و(2) عدد البلديات المصنفة كبيرة محدود، و(3) نقص بعض المعلومات نتيجة عدم ملء جميع الخانات؛ على سبيل المثال يشتمل معدّل الصفقات على الخدمات بالنسبة إلى البلديات الصغيرة على 7 بلديات من أصل 8.

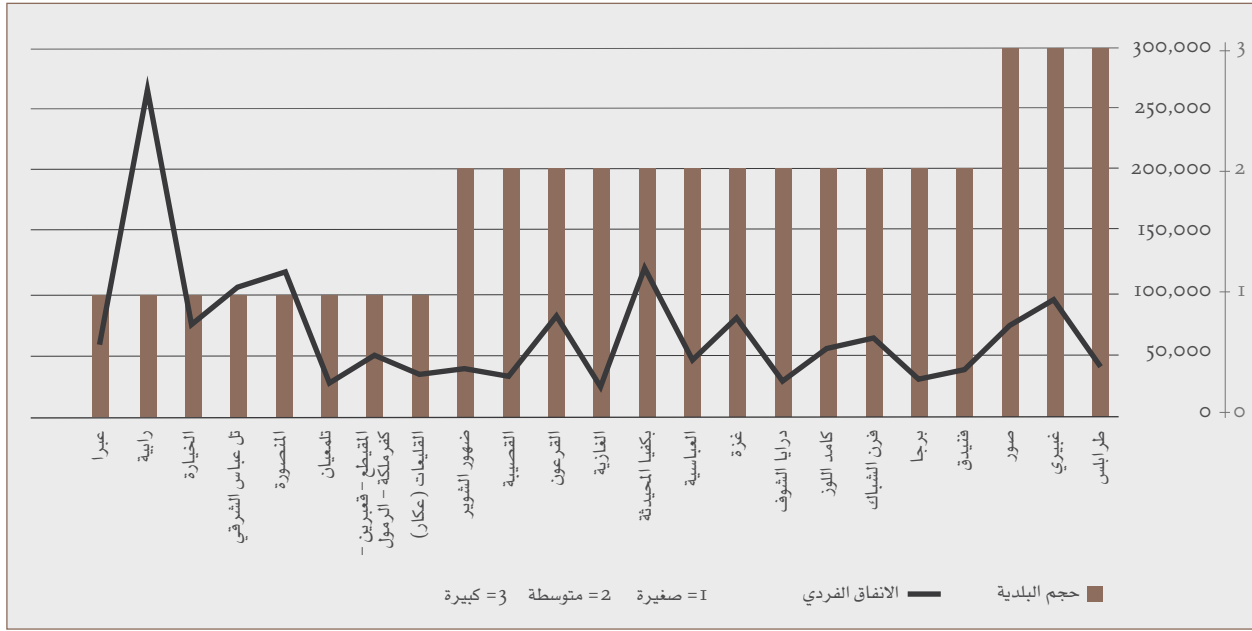
الرسم البياني رقم (2)

نسبة حجم الصفقات من إجمالي حجم النفقات



يظهر الرسم البياني أعلاه التفاوت بالإنفاق على الصفقات العامة من إجمالي حجم النفقات، بغض النظر عن حجم البلدية. ملاحظة: لم تتوافر المعلومات المتعلقة ببلديتي صور وكامد اللوز.

الرسم البياني رقم (3)
نسبة الانفاق الفردي (ل.ل.) بحسب حجم البلديات



الأملك البلدية: بين التحديات والفرص المتاحة

جورج معزّاوي

مدير عام الشؤون العقارية والمساحة، وزارة المالية- لبنان



ملخص

تُعدّ الأملك البلدية أداة أساسية بيد السلطات المحلية، فتمثّل من جهة مصدراً مهماً لإيرادات البلدية (الرسوم على إشغال الأملك العمومية البلدية، ورسم الترخيص، ورسم الاستثمار)، وتوظّف من جهة أخرى في تحقيق الغايات الاجتماعية والتنمية. وبالرغم مما تملكه البلديات في لبنان من أملك، إلا أن بعض الثغرات القانونية والإدارية، وقلة المعلومات المتوافرة، وكثرة التعديلات، والحرائق، وأزمة اللاجئين السوريين وسواها من المشاكل، تؤثر سلباً في تحقيق القيمة الفضلى من إدارة الأملك البلدية.

الكلمات المفتاح

لبنان، البلديات، الأملك البلدية، المال العام، المشاعات، النطاق البلدي، إدارة شؤون الأراضي

مقدمة

تُعدّ الأملك البلدية اليوم مصدراً مهماً من مصادر إيرادات البلدية وأداة أساسية في تحقيق الغايات الاجتماعية والثقافية والتنمية على المستوى المحلي. وقد أجاز المرسوم الاشتراعي رقم 77/II8 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته للبلديات صلاحية إدارة شؤون أراضيها وتجهيزاتها، بحيث يتولى المجلس البلدي إعداد دفتر الشروط لبيع أملك البلدية، وإسقاط الملك البلدي العام إلى ملك بلدي خاص، وإشغال الأملك واستثمارها في كل ما من شأنه تحقيق المنفعة العامة والتنمية المحلية كإقامة المتاحف والأسواق الشعبية والمستشفيات والمسكن الشعبية وسواها بصورة منفردة أو بالتنسيق مع الجهات الحكومية وبمشاركة القطاع الخاص.⁽¹⁾ كما حدّد المرسوم المذكور آليات الرقابة ودور المحافظ والقائمقام وديوان المحاسبة على القرارات المتعلقة بشراء العقارات أو بيعها، وعقود الإيجار وتنفيذ المشاريع. وأعطى وزير الداخلية سلطة المصادقة على قرار إسقاط الأملك البلدية العامة إلى أملك

بلدية خاصة والموافقة على دفتر الشروط العام لبيع الأملاك البلدية. من جهة أخرى، يؤدي مجلس الاتحاد البلدي دوراً أساسياً في التخطيط والاستملاكات ودفاتر شروط المشاريع وإدارة المشاعات الواقعة ضمن نطاق بلديات الاتحاد، التي لا تعود إدارتها إلى بلدية معينة ويتصرّف بكامل إيراداتها. تمثل حاصلات الأملاك البلدية، بما في ذلك كامل إيرادات المشاعات الخاصة بها، مكوناً أساسياً من مالية البلديات حيث تتقاضى البلديات نوعين من الرسوم على إشغال الأملاك العمومية بالبلدية، وهي رسوم الترخيص ورسوم الاستثمار⁽²⁾، كما وتستفيد أيضاً من الإيرادات المحصلة من تأجير الأملاك البلدية الخاصة.

وتؤدي مديرية الشؤون العقارية والمساحة في وزارة المالية دوراً مهماً - في موضوع إدارة البلديات لأملاكها - إذ إنها تشكل مصدراً رئيسياً لتوفير المعلومات حول الأملاك البلدية بغية الحفاظ على ملكيتها والحدّ من النزاعات حولها واستعمالها لتحسين التخطيط وتطوير البنية الاقتصادية على المستوى المحلي.

من هنا، يحاول هذا المقال الإضاءة على الإحصاءات المتوافرة حول حجم الأملاك البلدية الخاصة وأنواعها وعلى المشاعات الواقعة في نطاقها، إضافة إلى عرض أبرز المشاكل والثغرات الحالية التي تعانيها البلديات والتي تعيق حسن إدارتها لممتلكاتها، وصولاً إلى بعض التوصيات التي من شأنها أن تساهم في إغناء النقاش حول الأولويات الوطنية في هذا المجال.

أولاً: تعريف الأملاك البلدية

يقتضي التفريق أولاً بين الأملاك البلدية العامة وأملاكها الخاصة، إذ تُعد أملاكاً بلدية عامة الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية باستثناء الطرق الدولية.⁽³⁾ وهي تُعد عامة بسبب طبيعتها، أي أنها موجودة لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية (المادة الأولى من القرار الرقم 144 تاريخ 1925/6/10) وتطبّق عليها الأحكام المتعلقة بأملاك الدولة العامة، سواء الأملاك البحرية أو النهرية أو الطرقات العامة.⁽⁴⁾ أما بالنسبة إلى الأملاك البلدية الخاصة فهناك الأملاك غير المنقولة، منها الغابات والمشاعات والأبنية التي تبقى ملكاً للبلدية الواقعة ضمن نطاقها، وهناك الأملاك المنقولة.

وقد قسّم قانون الأراضي العثماني الصادر سنة 1274هـ (نحو 1857م) الأراضي المتروكة أو المشاعات إلى فئتين:

- الأراضي المتروكة المحمية، وهي المباحة لكل الناس استعمالاً عاماً، كالطرق والساحات العامة وأماكن العبادة.
 - الأراضي المتروكة المرفقة، وهي مخصصة لاستعمال مجموعة معينة من الأهالي كعموم أهالي قرية معينة، وهي الأحرار والمراعي والبيادر والطرقات الخاصة.
- وتقدر مساحة المشاعات في لبنان بما يفوق الـ 20 في المئة من مساحة أراضي لبنان⁽⁵⁾ وهي الأماكن التي يمكن استعمالها، تحت سقف القانون أو التقاليد، على نحو شائع من جانب الأهالي. وتملك البلديات، إضافة إلى المشاعات، ما يقارب 11,243 عقاراً موزعة على المحافظات وفقاً الآتي⁽⁶⁾:

يزداد حجم الفساد ومخاطره مع ضخامة قيم العقارات ورسوم التسجيل في غياب نظام تسعير محدد لتخمين قيم العقارات

الجدول رقم (I)

توزع الأملاك البلدية الخاصة بحسب المحافظات

المحافظة	عدد العقارات	مساحة العقارات التقريبية (م ²)
بيروت	1,913	1,491,150
جبل لبنان	2,851	6,221,399
الشمال	1,463	4,803,245
البقاع	1,434	74,837,408
الجنوب	2,449	12,514,569
النبطية	1,133	1,910,920
المجموع	11,243	101,778,691

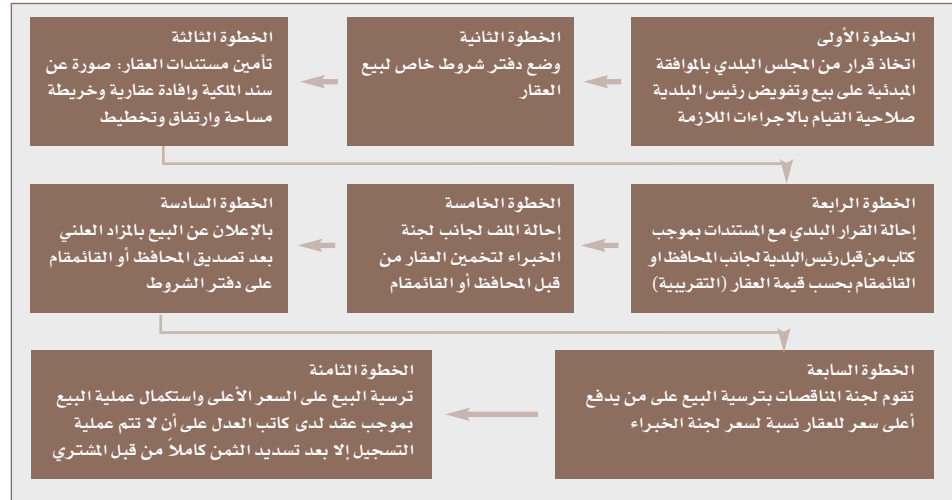
يشار هنا إلى أن هذه الأرقام تغطّي المناطق المسوَّحة ولا تدخل فيها الملكية في المناطق الخارجة عن السجل العقاري الممكن. علماً أن المساحة التقريبية الباقية من دون تحديد وتحرير، إضافة إلى المساحة التقريبية للمناطق الملزمة والمناطق التي تقوم الإدارة بأعمال التحديد والتحرير فيها والتي لا تزال قيد الإنجاز، تساوي 166,755 هكتاراً.

(...) إن العقبات المركزية التي لا تزال تعترض إدارة البلديات لأملكها تخفف من المسؤوليات الملقاة على عاتق السلطات المحلية

ثانياً: أبرز الاستخدامات الحالية لأملك البلديات

- تقوم البلديات باستثمار بعض أملكها في مختلف المجالات التجارية والاجتماعية والثقافية والرياضية، لكن في حدود ما يتيح لها القانون. وتتيح بعض الاستثمارات مداخل مرتفعة نسبياً قد تؤلف جزءاً لا يستهان به من الإيرادات البلدية. ويمكن للبلديات أن تقوم باستثمار أملكها عبر مجالات متعددة، أبرزها:
- تحويل العقارات (المبنية وغير المبنية) إلى مشاريع ذات منفعة عامة ليصار إلى استخدامها لأغراض اجتماعية، كمستوصفات أو مراكز صحية أو حدائق، أو مدارس أو ملاعب رياضية.
 - تأجير العقارات البلدية للاستخدام التجاري، كتشييد أسواق مركزية للخضار أو مسالخ أو إنشاء ملاعب رياضية. ويمكن أن يدخل ضمن هذه الخانة أيضاً عقود تضمين أراضٍ زراعية كأحراش الصنوبر أو لزراعات مختلفة.
 - بيع الأملاك البلدية الخاصة، إذ أجاز قانون البلديات الرقم 77/II8، وتحديداً في الفقرة السابعة من المادة 49، للمجلس البلدي بيع أملاك البلدية، عن طريق وضع دفتر الشروط لبيع هذه الأملاك. كما نصّت الفقرة الرابعة من المادة 60 من القانون نفسه على خضوع عمليات بيع أو شراء الأملاك البلدية ودفاتر الشروط الخاصة بهذه العمليات لتصديق القائمقام، وذلك للأملاك التي تزيد قيمتها على مئة مليون ليرة لبنانية. كما تخضع هذه الأخيرة لتصديق المحافظ.
- وقد حدد القانون القواعد والخطوات التي تتم عمليات البيع خلالها عبر إجراء مزيدة علنية وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية التي تطبق على بيع أملاك الدولة، وذلك وفقاً لتخمين تضعه لجنة خبراء.
- أما بالنسبة إلى الإجراءات المطلوبة لبيع العقارات البلدية التي تقع ضمن نطاق الملكية الخاصة للبلديات فتتم عبر الخطوات التالية:

الرسم البياني رقم (2) الإجراءات المطلوبة لبيع العقارات البلدية



■ ويمكن أن تعتمد البلديات أيضاً إلى الاستثمار في شراء أو استئجار عقارات أراضٍ بغية تحويلها إلى مرافق ذات منفعة عامة، كمواقف سيارات أو ساحات أو ملاعب.

ثالثاً: الثغرات والمشاكل في إدارة أملاك البلدية

تواجه البلديات عدة عقبات في استغلال أملاكها والمشاعات الواقعة ضمن نطاقها. ويمكن تفصيل هذه العقبات إلى عدة أوجه، منها ما يتعلق بالسياسات العامة ومنها ما يتعلق بالقوانين والصلاحيات الإدارية.

I- ظاهرة التعديات والمخالفات

من أهم العقبات التي تواجه البلديات ظاهرة التعديات والمخالفات التي تعانيها معظم البلديات في لبنان، إذ تزايدت ظاهرة التعديات على الأملاك البلدية، وبوجه خاص على الأراضي المشاعية، بسبب تزايد عدد السكان وحاجة المواطنين إلى الأراضي لغرض البناء والسكن، ولا سيما في غياب السياسات الحكومية للسكن الاجتماعي وغياب البدائل السكنية الأخرى للبنانيين من ذوي الدخل المحدود. وقد استمرت الظاهرة خلال الحرب الأهلية إلى الوقت الحاضر في ظل التراخي في تنفيذ القوانين المتعلقة بحماية الأملاك العامة والخاصة، وعدم قدرة البلديات على تنفيذ القوانين ضمن نطاقها الجغرافي الضيق، لأسباب تتعلق بالتماسك المجتمعي. وقد ارتبطت هذه الظاهرة أيضاً بالتهجير القسري للجماعات نتيجة الحروب الداخلية، كما بظاهرة اللاجئين من مختلف بلدان الصراع في المنطقة، المنتشرين على الأراضي اللبنانية كافة، وأخرها ظاهرة اللاجئين السوريين.

كما أن الكثير من التعديات على الأملاك العامة والخاصة وسرقة مساحات شاسعة من أراضي المشاعات سببه أن العلم والخير الذي يُمنح من المختار لصاحب العقار، والعقد العادي، ووضع اليد

توجد عدّة مبادرات يمكن القيام بها على صعيد مديرية الشؤون العقارية والمساحة، ولا سيما لجهة تحسين المعلومات المتاحة لدى البلديات حول ممتلكاتها وشرعنة وتحديد هذه الممتلكات وذلك على المديين القصير والمتوسط

العلني، هي أدوات إثبات الملكية الوحيدة. وقد تنوّعت أشكال التعديّات لتشمل الإنشاءات التي تُشاد للاجئين، ومنها التملك أو الاستغلال مقابل بدلات لا تُذكر، وكذلك تغيير وجهة إشغال الملك العام عن الوجهة التي تمّت الموافقة عليها.

ومن بين أهم الأسباب التي تصعب موضوع المخالفات والتعديّات:

- الوضع المادي لشاغلي العقارات البلدية ولا سيما الزراعية منها، إذ إن هؤلاء بمعظمهم من ذوي الدخل المحدود، ومردود الأراضي التي يستغلونها لا يكاد يغطي تكلفة الاستئجار من البلدية. هذا الواقع يضع البلديات في كثير من الأحيان في مواجهة حالات يقوم فيها الأشخاص بزراعة وتشجير واستصلاح أراضٍ هي ملك للبلدية، في حين أنه ليس في إمكان البلدية التعويض من هذه الاستصلاحات.
- العائلية والمحسوبيات لا تسمح للبلدة الطلب من أي شخص إخلاء العقار.
- من جهة أخرى، إن العقوبات المركزية التي لا تزال تعترض إدارة البلديات لأملكها تخفف من المسؤوليات الملقاة على عاتق السلطات المحلية بتعبيراتها السياسية والإدارية في معالجة هذه المشكلة وضمان الإدارة المثلى للأملك البلدية والعامّة لحفز النمو الاقتصادي الصديق للبيئة.

2- العقوبات القانونية والتنظيمية

تتنوع العقوبات القانونية والتنظيمية التي تحد من إمكان استغلال البلديات لأملكها على نحو مجدٍ وفعال. يرى البعض أن من أهم ما تعانيه البلديات في هذا الخصوص الرقابة المسبقة وتعدّد السلطات التي تؤثر في سير عمل البلديات، كمجلس الوزراء، ووزارة الداخلية، وديوان المحاسبة، ومجلس التفويض المركزي، والمديرية العامة للتنظيم المدني، والمديرية العامة للأثار وغيرها. ويمكن ذكر عقوبات إضافية أخرى من بينها:

- العقوبات القانونية والتنظيمية المتعلقة بوجود عقارات غير مسموحة، وعدم وجود سندات ملكية للعقارات التابعة لبعض البلديات، وهو ما يضيع على البلديات فرص الاستثمار في هذه الأملك، ويعرّض هذه الأملك لمزيد من المخالفات والتعديّات.
- ويزداد حجم الفساد ومخاطره مع ضخامة قيم العقارات ورسوم التسجيل في غياب نظام تسعير محدّد لتخمين قيم العقارات. إضافة إلى ذلك، يتأثر استخدام البلديات لأملكها بجرائق الغابات التي يتم افتعالها بغية تحويل وجهة استعمال الأراضي أو للتخطيط، وبإنشاء المقالع والكسارات بصفة غير قانونية مع تناقض السلطة المركزية عن تنظيم عملها.
- النقص الشديد في المعلومات المتوافرة عن أملك الدولة والبلديات، ولا سيما المشاعية منها، ولا تتوافر آلية لترشيد استخدام هذه الأراضي من جانب البلديات.

3- صعوبات التحديد والتحرير

تواجه المديرية العامة للشؤون العقارية صعوبات جمة في عمليات التحديد والتحرير، أهمها:

- النقص في الجهاز البشري في دوائر المساحة.
- عدم توافر الأموال اللازمة لإجراء هذه العمليات المكلفة.
- عدم وجود أجهزة حديثة لتسهيل إجراءات المسح.
- عدم توافر وسائل نقل للمساحين.
- عدم متابعة هذه الأعمال من جانب المعنيين، وبخاصة في غياب مندوبي أملك الدولة.

رابعاً: اقتراحات وتوصيات

إن الأملك البلدية هي مخصّصة لخدمة الناس على المستوى المحلي ولتوفير شروط حياة تنظيمية وبيئية واقتصادية أفضل. لذلك، من المهم أن نحرص اليوم على تأمين المصلحة العامة من إدارة هذه الأملك وأن نعمل على صيانتها وتحسينها من أي تعديات أو تفرّد أو استغلال. وفي ضوء ما تقدّم، نرى أنه يمكن أن نعمل باتجاه سلسلة من المبادرات والإجراءات لتحسين إدارة البلديات لأملكها، وبالتالي لتعزيز مساهمتها في التنمية المحلية:

I- على صعيد الحكومة المركزية والوزارات المعنية

إن عدداً لا يستهان به من العقبات التي توجه إدارة البلديات لأملكها يرتبط بإجراءات وقوانين وممارسات يجب معالجتها على المستوى الوطني وتحتاج إلى تضافر الجهود واعتماد آليات تسيق فعّالة. ومن أهم هذه الإجراءات ما يلي:

- وضع سياسة عامة لإدارة الأملك البلدية، تنطلق من إحصاءات وطنية ميوّمة وشاملة، وتضع الخطوط العريضة لتوجيه البلديات وتحدّد الأولويات بغية الاستفادة من إدارة هذه الأملك في التنمية المحلية وفي تحريك العجلة الاقتصادية والتجارية والسياحية ضمن نطاق هذه البلديات.
- تعزيز الحوار والتعاون بين الجهات الرسمية المعنية بهذا الملف، كوزارة الداخلية والبلديات ووزارة العدل ووزارة المالية واتحادات البلديات والبلديات وغيرها، لتبادل المعلومات وتحديد الثغرات الحالية واتخاذ القرارات والإجراءات الإدارية والمالية المطلوبة للحدّ من مكامن الهدر.
- وضع قانون خاص بالأملك البلدية العامة والخاصة.

تعدّ الأملك البلدية اليوم مصدراً مهماً من مصادر إيرادات البلدية وأداة أساسية في تحقيق الغايات الاجتماعية والثقافية والتنمية على المستوى المحلي

2- على صعيد البلديات واتحادات البلديات

تؤدي البلديات دوراً مهماً في تقليص العقبات وتفعيل إدارة الممتلكات البلدية، وذلك عبر:

- تعزيز قدرات البلديات البشرية والإجرائية والمعلوماتية بما يمكنها من إدارة أملكها على نحو أفضل، واعتماد نظم المعلومات الجغرافية والخرائط التفاعلية لتحديد الأملك البلدية واستخداماتها وجميع المعلومات المتعلقة بها، ولا سيما في البلديات الكبيرة التي تملك عدداً كبيراً من العقارات والمشاعات.
- حتّ البلديات على فرز قسم من المشاعات وتشجيع الأهالي على الشراء، الأمر الذي من شأنه التخفيف من عبء النزوح إلى المدينة والحفاظ على الترابط الاجتماعي للبلدة، فضلاً عن أنه يتيح للشباب الحصول على القروض السكنية، ناهيك بالإيرادات التي ستحصل البلدية عليها من الأراضي البور غير الصالحة.
- توعية المواطنين على أهمية هذه الأملك وكيفية الحفاظ عليها من التعديات.
- المباشرة بالخطوات التي توفرّ المعلومات الدقيقة حول الأملك البلدية وشروط استخدامها وكذلك العائدات والمصاريف الناتجة من إدارتها.

3- على صعيد وزارة المالية - مديرية الشؤون العقارية والمساحة

توجد عدّة مبادرات يمكن القيام بها على صعيد مديرية الشؤون العقارية والمساحة، ولا سيّما لجهة تحسين المعلومات المتاحة لدى البلديات حول ممتلكاتها ولشروعها وتحديد هذه الممتلكات - وذلك على المدينين القريب والمتوسط - نذكر منها:

- استكمال عمليات التحديد والتحرير على نحو يراعي المصلحة العامة ووفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.
 - تحديث الصحائف العقارية للتعبير أكثر عن واقع الأملاك البلدية.
 - تحديد قيمة الأملاك العامة استناداً إلى نوعها وطبيعتها، تسهيلاً لعمليات الإيجار أو البيع، وبالتالي ترشيد استخدامها.
 - تحويل الأراضي المتروكة-المرفقة إلى ملكها العام (المادة 7 من قانون الملكية العقارية تسمح بذلك).
 - المساهمة في الحد من مخالفات البناء وفي تقادي التعديلات على أراضي المشاع.
 - السعي لتقديم خدمات متطورة من حيث تكنولوجيا المعلومات إلى سوق العقارات وسوق المعلومات العقارية ولبناء الهيكل الوطني الأساسي للبيانات المكانية الجغرافية.
 - إدخال آليات للمساءلة والمراقبة والمحاسبة.
 - السعي لتأمين الاعتمادات المطلوبة لاستكمال مشاريع المعلوماتية والمكننة ولا سيما وضع نظام معلوماتي لإدارة أملاك الدولة الخصوصية.
 - بذل الجهود لتوحيد التخمينات بين العقارية والمالية العامة والبلديات.
 - العمل على استكمال ربط نظام السجل العقاري الممكن بنظام المساحة الممكن.
- أخيراً، إن تعزيز دور البلديات وتحسين إدارتها لأملها عبر عدد من الإجراءات والأمور التنظيمية ومراقبة تنظيم القوانين، التي لا تحتاج إلى تخصيص أموال إضافية في هذا المجال، من شأنه أن يعزز عوائد هذه البلديات ويعزز إسهامها في التنمية المحلية، ويخفف بالتالي عن كاهل الحكومة المركزية، وبخاصة في ما يتعلق بتنمية المناطق الطرفية.

هوامش

- (1) المادة 49 من المرسوم الاشتراعي رقم 118/77 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته. فالقاعدة هي عدم جواز التصرف بالملك العام لا تنفي الترخيص ببعض الحقوق عليه، ولكن شرط أن يتم ذلك دون المساس بتخصيص العقار للاستعمال العام (الترخيص بصفة مؤقتة قابلة للإلغاء ومقابل رسم ما يشغال قطعة من الأملاك العمومية إشغالا شخصياً مانعاً ولا سيما إذا كانت المسألة تتعلق بمشروع).
- (2) قانون الرسوم والعلاوات البلدية الرقم 88/60.
- (3) المادة 62 من المرسوم الاشتراعي الرقم 118/77 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته.
- (4) يمكن مراجعة: إيلي معلوف، 2011، البُعد القانوني للأملاك العامة في لبنان، السادسة العدد الأول.
- (5) بحسب تقديرات وزارة المالية- مديرية الشؤون العقارية.
- (6) المعلومات المتوفرة على النظام العقاري الممكن في مديرية الشؤون العقارية والمساحة.



أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة: تصوّر وآفاق للحالة الجزائرية



علي دبي

أستاذ محاضر - نائب مدير الجامعة للبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة - الجزائر

ملخص

تضطلع البلدية بعدد من المهمات في الجزائر تتعلق بتوفير مختلف الخدمات للمواطنين، وتنفيذ أنشطة من اختصاص الدولة بالنيابة، والسهر على تحقيق التنمية المحلية. وفي الوقت الذي يترتب على الأنشطة المتعددة للإدارة البلدية نفقات مالية جسيمة نجد الموارد المالية للبلديات في الجزائر محدودة، وهو ما يقيد استقلاليتها المالية تجاه الدولة التي تعمل على تجنيد البلديات الوقوع في العجز المالي عبر تقديم إعانات مالية إليها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وخصوصاً مع تزايد النفقات المالية للبلديات المرافق لتنامي حاجات المواطنين.

وعليه، يتناول هذا البحث أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة مخاطر الرهانات (الديون) المالية للبلدية. كما يشرح كيفية إعداد وتنفيذ هذه الاستراتيجية في البلدية وفق مسار الطرح الاستراتيجي، الذي تمثل حلقة التشخيص المالي فيه المرحلة المحورية الضامنة لنجاح إعداد الاستراتيجية وتنفيذها.

كما يتناول أدوات تنفيذ الاستراتيجية المالية للبلدية، ولاسيما تطوير أساليب في التسيير (الإدارة) والجبائية (الضريبة) لخفض التكاليف من جهة وزيادة المداخل من جهة أخرى، مع متابعة تطور حاجات المواطنين من أجل توقع النفقات المستقبلية بحيث تترافق الزيادات الضريبية بتحسينات في الخدمة العمومية، وأخيراً يعرض البحث بعض المؤشرات المالية التي تتيح متابعة الصحة المالية للبلدية.

الكلمات المفتاح

البلدية، الرهانات المالية، الاستراتيجية المالية، الأداء العمومي المحلي، الطرح الاستراتيجي، العجز الموازني، الإيرادات المالية المحلية، الخدمة العمومية، الابتكار التسييري.

مقدمة

تعّد البلدية القاعدة الرئيسية للنسيج الاجتماعي والاقتصادي لأي بلد، وهي تؤدي دوراً محورياً في تلبية الحاجات الحيوية للمواطنين، وتجسد الدور الوسيط بين الدولة والمواطن، ولاسيما فيما يتعلق بضمان تحقيق أبعاد المواطنة والحقوق الدستورية كالانتخاب. وتسمح المسافة القريبة بين البلدية ومواطنيها بتحديد أفضل لحاجاتهم وتسهيل ترجمة سياسة الدولة المتعلقة بدعم التنمية المحلية. في المقابل، توجب مختلف أنشطة البلدية على الميسرين المحليين العمل على تحقيق توازن بين إيرادات البلدية ونفقاتها. لكن الحاجات المتنامية للمواطنين تؤدي إلى تزايد مضطرد للنفقات، وهو ما

يوقع البلدية في كثير من الأحيان في عجز مالي قد يستمر لسنوات متعددة. هذا العجز عادة ما تتم معالجته بتدخل الدولة عبر تقديم إعانات مالية بأوجه متعددة. في الجزائر مثلاً يتخذ التدخل شكل إعانات مالية مباشرة عبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو التكلّف بإنجاز مشاريع هيكلية واجتماعية لصالح البلديات ضمن مشاريع المخططات البلدية للتنمية. غير أن توالي عدم استقرار الوضع المالي للكثير من البلديات، يجعل من الضرورة بمكان إجراء مراجعة جذرية لنظام تمويل البلديات من جهة، ولمراجعة بديهيّات المالية المحلية من جهة أخرى، بحكم أن البلدية أصبحت كغيرها من المنظمات الربحية وغير الربحية معرضة للإفلاس. إن هذا الواقع يجعلنا نلفت النظر إلى ضرورة تبني البلدية في الجزائر وفي سائر الدول العربية استراتيجية مالية تتيح لها تلبية حاجات المواطنين على نحو أفضل بموازاة المحافظة على سلامة الأداء المالي، بحيث يصبح العجز الموازي هو الاستثناء.

(...) الجباية العادية ككل في الجزائر تعاني ضعفاً كبيراً بحكم اعتماد الدولة في إيراداتها على الموارد المتأتية من الجباية النفطية. وهو ما أضعف تطوير وابتكار آليات جديدة للجباية، واقتراح ضرائب مدروسة، ومحاربة التهرب الضريبي

أولاً: موازنة البلدية: واقع النفقات والإيرادات

تتميّز موازنة البلديات عن موازنة الإدارات والمنظمات العامة الأخرى، ذلك أنها تعكس بصدق أنشطتها الرئيسية المتمثلة أساساً بنفقات موجهة لتوفير المرفق العام والخدمة العمومية للمواطنين.

I- نفقات البلدية: أنشطة متنوعة للخدمة العمومية المحلية

تقوم البلدية بأنشطة متعددة تهدف إلى تلبية الحاجات الحيوية، وأحياناً الحاجات الكمالية، للمقيمين. نستعرض فيما يلي أهم الأنشطة البلدية التي يترتب عنها نفقات عمومية:

- جمع النفايات المنزلية ومعالجتها، والذي بات يرتب عبئاً مالياً كبيراً على المدن المعاصرة والبلديات.
- توزيع مياه الشرب، والإضاءة العمومية، والطرق والأرصنة، والنقل الحضري، وأنشطة حيوية تضمن ديمومة المرفق العام. هذه الأنشطة تستدعي من المجلس البلدي أن يتبنى استراتيجية متكاملة لتطوير طرق تسيير ملائمة لهذه الأنشطة بما يضمن فاعلية المرفق العام، ومعقولية السعر، وضمان الإفادة لكل فئات المجتمع...إلخ.
- النشاط الاجتماعي، كدعم فرص التشغيل، ومساعدة الفئات المحرومة، وتوزيع الإعانات، وتسيير المراكز الاجتماعية...إلخ. وتؤدي البلدية مكانة محورية في تحقيق التضامن الاجتماعي في إقليمها، ولاسيما عبر حفز وتنسيق جهود مختلف الفاعلين المحليين الآخرين، أهمها الجمعيات ولجان الأحياء.
- أنشطة تسيير العمران والتهيئة الحضرية، والتجهيزات العمومية المحلية، وتهيئة وتنظيم الأسواق البلدية، وتنظيم التجارة ومحاربة الاقتصاد الموازي/غير الرسمي، وتدعيم الرقابة على الأنشطة الاقتصادية، وتطوير مساحات الترفيه والتسليّة والحدائق العمومية.

2- إيرادات البلدية: موارد شحيحة تضعف الاستقلالية المالية

تبين دراسة القوانين الأساسية للبلديات في مختلف الدول أن الموارد المالية الرئيسية تتأتى من الإيرادات الجباية العادية⁽¹⁾ التي تمثل 80 إلى 90 في المئة من مجمل إيرادات البلدية. ويرصد النظام الجباي للبلديات نوع الضرائب والرسوم والنسبة التي تحصل البلدية عليها، كما أنه يعبر عن مدى وجود إرادة سياسية فعلية لتحقيق الاستقلالية المالية للبلدية ومستوى تطبيق اللامركزية. في الجزائر، تذهب بعض الرسوم والضرائب إلى البلدية: الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على اللافتات واللوحات المهنية، الرسم على الحفلات، ورسوم أخرى تبقى إيراداتها السنوية ضئيلة، في حين تتقاسم البلدية مع الدولة والولاية ضرائب ورسوم أخرى بنسبة 75 في المئة للدولة، و15 في المئة للولاية

(جماعة إقليمية) و10 في المئة للبلدية: كالرسم على النشاط المهني، والرسم على الزيوت، والرسم على الذبح، والضريبة على الأملاك، والرسم على القيمة المضافة، وغيرها..
ولا تختلف إيرادات البلدية في الجزائر عن مثيلاتها في العالم، إذ ينص قانون البلدية الرقم 10-II في المادة 170 منه، على أن الموارد المالية للبلدية تتكون من: حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية/الاتصالات بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

يرتبط تحسين الأداء المالي للبلدية بمدى اعتماد استراتيجية مالية مضبوطة، متوسطة إلى بعيدة المدى أقلها 5 سنوات، وهي مدة ولاية المجلس الشعبي البلدي

ويتبين من حجم إيرادات البلديات في الجزائر كما في دول أخرى في العالم، بأن الإطار الجبائي ليس كافياً لتغطية نفقات البلدية ولا يتيح تحقيق الاستقلالية المالية للبلديات. وقد احتاط المشرع لهذا الأمر فأكد على ضرورة تدخل الحكومة لتغطية العجز المالي، كما أعطى للبلدية إمكان الاقتراض رغم أنه غير مطبق في الحالة الجزائرية.

أ - إعانات الدولة

ينص قانون البلدية في المادة 172 منه على أن البلدية تتلقى إعانات مالية من الدولة في الحالات التالية: I) عدم كفاية إيراداتها لتغطية نفقاتها الأساسية وأنشطتها، و2) تغطية النفقات الناتجة من تسيير الكوارث والحوادث، و3) انخفاض الجباية الناتجة من إجراءات حفز الاستثمار المنتهجة من طرف الدولة. وتقدم الإعانات مباشرة في صيغة سيولة، كما تستفيد البلدية من الإعانات بصفة غير مباشرة في صيغة برامج تنموية ممولة من طرف الدولة وتقوم بمتابعتها مصالح البلدية بالتنسيق مع ممثلي الدولة وأهمهم رئيس الدائرة. تمثل هذه البرامج ما يسمى المخططات البلدية للتنمية لتدعيم وصيانة تجهيزات عمومية لمصلحة البلديات وفي نطاق صلاحياتها.

ب - الاقتراض

تتيح المادة 174 للبلديات بالاقتراض من البنوك، بشرط عدم إقبال كاهل موازنة البلدية. إن الاقتراض المرخص له من طرف القانون يتعلق فقط بتوجيه هذه القروض نحو إنجاز مشاريع منتجة تعود بالمرادودية للبلدية.

لم تلجأ البلديات الجزائرية إلى هذا الخيار التمويلي إلى يومنا هذا بسبب عدم صدور النصوص التطبيقية المنظمة لإجراءات الاقتراض. ولا شك أنه في ظل المستوى المتواضع للممارسة الديمقراطية في الجزائر، وعدم تماسك أعمدة ومعالم الحوكمة المحلية، يظل الاقتراض مؤجلاً إلى إشعار آخر.

يضطلع رئيس البلدية في الجزائر في الواقع بصلاحيات واسعة، كتمثل للشعب وكممثل للدولة. ولا شك أنه يطمح لتحقيق استقلالية مالية للبلدية، ويرغب في التحرر من التبعية للدولة، ويرغب في الاعتماد على الاقتراض لتحقيق مشاريع مربحة لتجسيد مفهوم رئيس البلدية المقاول (Rigal and Le Duff, 1995). غير أن هذا الطموح لن يتحقق إلا إذا نجح رئيس البلدية أولاً في أن يوازن بين مقتضيات التوازن المالي ومقتضيات الأداء المحلي العمومي.

(...) البلديات الريفية مثلاً لا تملك إيرادات جبائية كبيرة، لأن الفلاحين معفون من الضرائب، يضاف إلى ذلك ضعف النسيج الصناعي في أغلب البلديات، مع العلم أن من بين 1341 بلدية في الجزائر تسجل أكثر من 900 بلدية ريفية. في حين، نجد بلديات تحقق إيرادات خيالية كالبلديات "النفطية" مثل بلدية حاسي مسعود في الجنوب

ثانياً: مقتضيات الأداء العمومي المحلي

يطرح موضوع قياس أداء البلدية عدداً من التساؤلات بحكم صعوبة تقييم العمل البلدي. يمكن، في الواقع أن نميز أداء البلدية بمدى قيامها بمشاريع تشجع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومعدل تطور الاستثمارات فيها، العمومية منها والخاصة، لكن في الواقع فإن الأداء المتحقق في البلدية ينسب عادة إلى فاعلية القيادة الممثلة برئيس البلدية ومجلسها المنتخب.

وبالاعتماد على أبحاث سابقة للمؤلف، (Debbi, 2008) يمكن تمييز مجموعة من المعايير لتعريف أداء البلدية المعبر عنه بمصطلح الأداء العمومي المحلي⁽²⁾: (1) إنجاز الأهداف المسطرة (المحددة) التي تعبر عن الرؤية الاستراتيجية للمجلس البلدي (2) فاعلية استخدام الإيرادات المالية، ذلك أن البلدية مطالبة بتحقيق مستويات عالية من الفاعلية عبر التحكم في النفقات، وتفعيل آليات المحاسبة العمومية وقوانين الصفقات العمومية: (3) تلبية حاجات المواطنين، والتحقق من مدى إشباع أنشطة البلدية لحاجات المواطنين الفعلية، وهذا يساهم في تحفيز المواطنين على تقبل دفع الضرائب، والمشاركة في الانتخابات البلدية للحكم على أداء المسؤولين.

ثالثاً: محدّدات التوازن المالي للبلدية

إن البلديات في الجزائر كسائر البلديات في العالم، عانت لمدة ليست باليسيرة من مشكلة العجز المالي، ولا سيما في مستويات التحصيل الجبائي.

I- التحصيل الجبائي

خصّصت القوانين الجبائية في الجزائر عدداً من الضرائب والرسوم لمصلحة البلديات في نظام متّسق، وهو ما نصلح عليه بالجباية المحلية. غير أن البلدية في الجزائر لا تستفيد بقدر كبير من الضرائب والرسوم حيث تستحوذ الخزينة العمومية للدولة على الجزء الأكبر منها.

تجدر الإشارة هنا إلى أن الجباية العادية ككل في الجزائر تعاني ضعفاً كبيراً بحكم اعتماد الدولة في إيراداتها على الموارد المتأتية من الجباية النفطية (جباية غير عادية)، وهو ما أضعف تطوير وابتكار آليات جديدة للجباية، واقترح ضرائب مدروسة، ومحاربة التهرب الضريبي... إلخ. هذا الضعف جعل البلديات التي لا تمتلك إلا الإيرادات الجبائية كمورد مالي تعاني شح الإيرادات. إن مضاعفة الإيرادات الجبائية للبلدية يمر حتماً عبر إصلاح النظام الجبائي في الجزائر الذي يعكس ضعفاً في الإدارة الجبائية للدولة.

في سنة 2010 مثلاً، تم تسجيل 230 مليار دينار جزائري كجباية محلية، وهو ما يمثل 24 في المئة من المبلغ الإجمالي للجباية العادية، وهذه نسبة ضئيلة لا بد للحكومة من إعادة النظر بها إن هي أرادت تحقيق استقلالية مالية للبلديات. من جهة أخرى، تشير إلى التمايز بين البلديات: البلديات الريفية مثلاً لا تملك إيرادات جبائية كبيرة، لأن الفلاحين معفون من الضرائب، يضاف إلى ذلك ضعف النسيج الصناعي في أغلب البلديات، مع العلم أن من بين 1341 بلدية في الجزائر سجل أكثر من 900 بلدية ريفية. في حين، نجد بلديات تحقق إيرادات خيالية كالبلديات النفطية مثل بلدية حاسي مسعود في الجنوب.

هذا الواقع دفع بالحكومة الجزائرية إلى تبني توجه استراتيجي يرفع مستوى التحصيل الجبائي من أجل ضمان توفير إيرادات أكبر وتجسيد الاستقلالية المالية للبلديات. وقد حققت هذه الجهود، رغم ما تعثر بها من نواقص، بعض النتائج: زيادة بمقدار 15 في المئة من سنة 2008 إلى سنة 2009، لترتفع مرة أخرى بزيادة 4 في المئة في سنة 2010. تظهر نتائج الإحصاءات المستقاة لدى مصالح وزارة الداخلية أن

(...) من الضرورة بمكان إجراء مراجعة جذرية لنظام تمويل البلديات من جهة، ومراجعة بديهيّات المالية المحلية من جهة أخرى، بحكم أن البلدية أصبحت كغيرها من المنظمات الربحية وغير الربحية معرضة للإفلاس

تحصيل الجباية المحلية ارتفع بنسبة 200 في المئة في الفترة 2000-2010 (مديرية المالية المحلية في وزارة الداخلية والجماعات، 2011). أدى ذلك إلى رفع مستوى إيرادات الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يتم تغذيته بجزء من الإيرادات الجبائية. ساهم تدعيم هذا الصندوق خلال السنوات الخمس عشرة الماضية، تبعاً لزيادة محسوسة في مستويات الجباية العادية، في تغطية عجز الموازنة لدى العديد من البلديات في الجزائر. وقد ظهر هذا التحسن بجلاء من خلال انخفاض عدد البلديات العاجزة مالياً في الجزائر من 1200 بلدية عاجزة سنة 1999 إلى 15 بلدية عاجزة فقط في سنة 2010 (المجاهد، 2011).

2- العجز الموازني

في الجزائر، كما في كثير من الدول الأخرى، تقيس سلطة الوصاية أداء البلدية بعدم وقوعها في العجز الموازني. وقد استطاعت البلديات الجزائرية الخروج من العجز الموازني، بدعم من وزارة الداخلية عبر التمويل الذي يقدمه الصندوق المشترك للجماعات المحلية. هكذا انخفض العجز الموازني للبلديات الجزائرية من السنوات 1999 - 2009 من 10.5 مليار دينار جزائري إلى 3.3 ملياراً فقط. كما أن تعديل نظام الجباية المحلية سنة 2007 مكن من مضاعفة الإيرادات الجبائية للبلديات وكذلك إيرادات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

على الرغم من ذلك يتوجب على البلديات أن تبقى يقظة وأن تعمل مع مختلف الأطراف لمعالجة مسببات العجز الموازني، ولاسيما (I) تركيز الأنشطة الاقتصادية في مدن محددة، ما يؤدي إلى توزيع غير متوازن للوعاء الجبائي؛ و(2) نقص مردود الأملاك البلدية التي لا تتجاوز نسبة 7 في المئة من إيرادات البلدية في الجزائر، و(3) نقص الكفاءات البشرية لدى البلديات إذا ما قابلناها بالإدارة المركزية ما يؤثر سلباً على قدرتها في إبداع وابتكار نظم جديدة لتمويل الجماعات المحلية، وفي وضع رؤية جديدة متكاملة وإعداد استراتيجيات مالية على المديين المتوسط والبعيد.

رابعاً: الاستراتيجية المالية للبلدية

I- أهمية الاستراتيجية المالية للبلدية

تعدّ الاستراتيجية المالية من أهم الاستراتيجيات الوظيفية العامة لأي مؤسسة إلى جانب استراتيجية التسويق، واستراتيجية الإنتاج، واستراتيجية تسيير الموارد البشرية، واستراتيجية التوزيع. ويقترح هذا البحث تعريفاً للاستراتيجية المالية للبلدية كالاتي: الاستراتيجية المالية هي مجموعة الأهداف والغايات متوسطة وطويلة الأجل المترجمة في قرارات، مخططات تنفيذ وموازنات، والتي تحدد أفضل الكيفيات لتوليد وتحصيل الموارد المالية، وسبل استغلال هذه الموارد بكفاءة عالية. إن إعداد وتنفيذ استراتيجية مالية لأي مؤسسة لا بد وأن يتبع مسار الطرح الاستراتيجي للسياسة العامة للمؤسسة نفسه. وينقسم هذا المسار إلى 6 مراحل رئيسية: التشخيص⁽³⁾، إعداد الأهداف، ضبط البدائل، اختيار البديل، التنفيذ، وأخيراً التقييم. لذلك فإن عملية التشخيص المالي كمرحلة من مراحل إعداد الاستراتيجية المالية مطابق لعملية التشخيص الاستراتيجي التي تعتمدها المؤسسة في وضع استراتيجيتها العامة.

في كثير من الأحيان لا تترجم السياسات العامة المحلية بالضرورة وفق خطة لها أهداف مضبوطة ودقيقة تبين كيفية توفير الموارد المالية لتغطيتها. وهذه مهمة يجب ان يقوم بها رئيس البلدية وفريقه المطالبين بتطوير استراتيجية مالية توضح كيفية توفير الموارد المالية لتغطية نفقات الخدمات والأعمال التي سيقوم بها إرضاء لحاجات المواطنين-الناخبين.

تعدّ البلدية القاعدة الرئيسية للنسيج الاجتماعي والاقتصادي لأي بلد، وهي تؤدي دوراً محورياً في تلبية الحاجات الحيوية للمواطنين، وتجسد الدور الوسيط بين الدولة والمواطن، ولاسيما فيما يتعلق بضمان تحقيق أبعاد المواطنة والحقوق الدستورية كالانتخاب

وكما يتبين من قراءة نموذج الموازنة البلدية في الجزائر (الموازنة السنوية للبلدية) أدناه، فإن الموازنة تتيح تعدد البدائل الاستراتيجية للسياسة المالية للبلدية. تتعلق البدائل بمجالات صرف النفقات العمومية وأبواب تطوير الإيرادات المالية، حيث تنص المدونة العامة لموازنة البلدية على تركيبة النفقات (المتعددة) والإيرادات (المتنوعة) كما يلي:

الجدول رقم (I)

مدونة موازنة البلدية في الجزائر

المصادقة		الاقتراحات		الموازنة العامة للموازنة	الحسابات
الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات		
				قسم التسيير	
				سلع ولوازم	60
				أشغال وخدمات خارجية	61
				مصاريف التسيير العام	62
				مصاريف المستخدمين	63
				ضرائب ورسوم	64
				مصاريف مالية	65
				منح وإعانات	66
				مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير	67
				تزويد حساب الاستهلاك والمؤونات	68
				أعباء استثنائية	69
				منتجات الاستغلال	70
				نتاج الأملاك العمومية	71
				تحصيلات وإعانات ومساهمات	72
				تقليص الأعباء	73
				ممنوحات صندوق الأموال المشتركة	74
				ضرائب غير مباشرة	75
				ضرائب مباشرة	76
				نتاج مالي	77
				نتاج استثنائي	79
				نتاج وأعباء السنوات المالية السابقة	82
				الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	83
				قسم التجهيز والاستثمار	060
				العجز أو الفائض المرحل	10
				تزويدات	13
				إعانات مسددة من طرف البلدية	14
				مساهمات الغير في أشغال التجهيز	16
				اقتراضات	17
				مداخيل القطاع الاقتصادي	23
				كوارث	24
				أملاك عقارية ومنقولة	25

المصادقة		الاقتراحات		الموازنة العامة للموازنة	الحسابات
الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات		
				سلفيات البلدية لأكثر من سنة	26
				سندات وقيم	27
				تزويدات للوحدات الاقتصادية البلدية	28
				أشغال جديدة وتصلحيات كبرى	
				مجموع النفقات والإيرادات	
				ما يخفف من النفقات والإيرادات	
				المجموع الحقيقي للنفقات والإيرادات (المجموع أ)	
				الحساب 85: الفائض الإجمالي	
				مجموع متساوي في النفقات والإيرادات (المجموع ب)	

المصدر: منشورات وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

2- التشخيص المالي للوضع الحالي للبلدية

أصبح التشخيص المالي ضرورة لتجنب العسر المالي والأوضاع المؤدية إلى الإفلاس، إذ ينبئ هذا التشخيص بالصحة المالية للمنظمة، ويساعد على تبني الاستراتيجية المالية الملائمة للوضع المالي الحالي وللأهداف المراد تحقيقها. تركز عملية التشخيص المالي على العديد من الأدوات، أهمها النسب المالية: النسب الهيكلية للموازنة، ونسب المردودية، ونسب الدوران، غير أن هذه النسب تخص المؤسسات الربحية ولا تلائم عملية التشخيص المالي للبلدية.

لذا، كان لزاماً على البلديات أن تطور نسباً مالية خاصة بطبيعتها⁽⁴⁾ وتسمح بالتقييم الحقيقي للوضع المالي لها. وقد دأب العديد من الدول على مساعدة البلديات على مسك مؤشرات مالية تكون في شكل نسب تعبر على حقيقة وضعها المالي.

في فرنسا مثلاً، أسس المشرع في قانون ATR (1992)⁽⁵⁾ مؤشرات مالية تتابع الجهات الإقليمية للمحاسبة عبرها الوضع المالي للبلديات. وتستعمل البلديات هذه المؤشرات من أجل رسم استراتيجياتها المالية. وقد جاء المرسوم التنفيذي الرقم 93-570 المؤرخ في 27 آذار 1993، ليفصل في مضمون المؤشرات المالية الكفيلة بتشخيص الوضع المالي للبلديات. نعتقد أن مجموعة المؤشرات الواردة أدناه ضرورية لتشخيص وضع البلديات الجزائرية، وهي ملائمة للانطلاق في إعداد استراتيجيات مالية مبنية على نتائج هذا التشخيص:

- نفقات التسيير/عدد السكان.
- نفقات التجهيز/عدد السكان.
- إيرادات التسيير/عدد السكان.
- اعتمادات التسيير/عدد السكان.
- المديونية/عدد السكان.
- نفقات المستخدمين/نفقات التسيير.
- نفقات تسيير التسديد السنوي لفوائد المديونية/إيرادات التسيير.

ترتكز عملية التشخيص المالي على العديد من الأدوات، أهمها النسب المالية: النسب الهيكلية للموازنة، ونسب المردودية، ونسب الدوران، غير أن هذه النسب تخص المؤسسات الربحية ولا تلائم عملية التشخيص المالي للبلدية. لذا، كان لزاماً على البلديات أن تطور نسباً مالية خاصة بطبيعتها

- نفقات التجهيز/ إيرادات التسيير.
- فوائد المديونية/ إيرادات التسيير.
- ناتج الضرائب المباشرة/ عدد السكان.
- منتج الجباية المباشرة/ القدرة الجبائية.

في الواقع، تسمح هذه المؤشرات للبلديات في فرنسا بمتابعة وضعها المالي وتقييم أدائها المالي، كما تمثل هذه المؤشرات أدوات تتيح للهيئات المشرفة تقييم الصحة المالية للبلديات سنوياً، وتقوم بتحديد العوامل والأسباب التي أدت إلى الوضع المالي المدروس. عادة ما يكون هناك تفاوت كبير في هذه المؤشرات بين البلديات الغنية والفقيرة، بين البلديات الصناعية والريفية، غير أنها تمثل وسيلة دقيقة لمقارنة الوضع المالي للبلدية بمثلاتها لتقييم أدائها المالي وإعطاء حكم قيمي حول الجهود المبذولة ومدى نجاعة استراتيجيتها المالية، إن وجدت. تبين هذه المؤشرات كذلك مكانة الجباية المحلية في إعداد أي استراتيجية مالية وضرورة العمل على تحسينها، وهو ما يسمح برفع مستويات جميع المؤشرات الأخرى المؤدية إلى تحسين الصحة المالية للبلدية.

خامساً: الاستراتيجية المالية للبلدية: مقاربات وآفاق

يرتبط تحسين الأداء المالي للبلدية بمدى اعتماد استراتيجية مالية مضبوطة، متوسطة إلى بعيدة المدى أقلها 5 سنوات، وهي مدة ولاية المجلس الشعبي البلدي. على هذه الاستراتيجية المالية وضع تصور لسبل رفع مستويات الأداء المالي ولاسيما: خفض نفقات التسيير، خفض الكتلة الأجرية للعمال، تعظيم مردودية نفقات الاستثمار، ورفع مستوى الإيرادات الجبائية. كما يجب أن تراعي هذه الاستراتيجية التوفيق بين تحقيق حاجات المواطنين المتزايدة، والتحكم في رفع مستويات الإيرادات الجبائية. بناء عليه، لا بد للخطوط العريضة لأي استراتيجية مالية للبلدية أن تتمحور حول النقاط الآتية:

أ - إن حاجات المواطنين في تزايد وتتطور بوتيرة أسرع من تطور الموارد المالية للبلدية (Uhaldbore, 1995). وعليه، يفترض أن تقوم القيادة المنتخبة للبلدية بمراقبة الحاجات المتزايدة ومتابعتها، لضمان التطوير الموازي للإيرادات المالية للبلدية. إن عدم الموازنة قد يؤدي إلى تهقر نوعية الخدمات المقدمة إلى المواطنين وهو ما ينعكس في صناديق الانتخابات.

ب- يجب أن يقابل فرض ضرائب جديدة لمصلحة البلديات، بتحسين نوعي للخدمات العمومية للمواطنين، وتقديم أفضل التسهيلات إلى المؤسسات والمستثمرين، لا سيما الذين يدفعون ضرائب كبيرة. ويجب العمل على تسويق حملات إعلامية بجدوى التغييرات الجبائية مقنعة للرأي العام المحلي، إذ ينبغي عدم تنفير المواطنين ودفعهم إلى مغادرة البلدة، وكذلك عدم دفع المستثمرين إلى هجر المناطق الصناعية للبلدية.

ج - ينبغي أن ترفق أي استراتيجية مالية بوسائل المتابعة والتقييم المستمر لمستويات المؤشرات المالية كافة. ومن الممكن أن يجري ذلك عبر الموازنة بين مؤشرين رئيسيين: مؤشر نفقات حقيقية للتسيير/ عدد السكان، ومؤشر منتج الجباية المباشرة/ القدرة الجبائية (الوعاء الضريبي). ولتحقيق التوازن بين المؤشرين، على البلدية أن تتبنى مخططات تنفيذ عملية ولاسيما: تجسيد مقاربات الجودة، وتنفيذ مخططات خفض التكاليف، وتبني أدوات لرفع المردوديات، وسواها. إن الإدارة البلدية مطالبة بتطوير كفاءاتها فيما يخص تقنيات الهندسة المالية، من أجل التمكن من استشراف التغييرات والتقلبات، وإعداد التقديرات الصحيحة الدقيقة للموازنات المالية وللخطط المتوسطة والطويلة الأمد.

لم تلجأ البلديات الجزائرية إلى هذا الخيار التمويلي إلى يومنا هذا بسبب عدم صدور النصوص التطبيقية المنظمة لإجراءات الاقتراض. ولا شك أنه في ظل المستوى المتواضع للممارسة الديمقراطية في الجزائر، وعدم تماسك أعمدة ومعاليم الحوكمة المحلية، يظل الاقتراض مؤجلاً إلى إشعار آخر

إن رؤساء البلديات مطالبون برفع سقف طلبات التمويل المصاحب لأي نشاط عام تنشئه الدولة وتوكله لمصالح البلدية

د- على البلدية أن تطوّر القوة التفاوضية، سواء الانفرادية أو الجماعية (عبر نقابة أو منظمة رؤساء البلديات الموجودة في فرنسا مثلاً)، للتوصّل إلى الإتفاق الأمثل مع الدولة في حال تفويض مهمات جديدة للبلدية. في كثير من الأحيان، توكل الدولة للبلدية مهمات واختصاصات تتعلق بالخدمة العامة، وبأعمال

تندرج ضمن تنفيذ سياسات عامة وطنية. إن رؤساء البلديات مطالبون برفع سقف طلبات التمويل المصاحب لأي نشاط عام تُشغله الدولة وتوكله لمصالح البلدية. إن عدم مواكبة رفع مستوى الاعتمادات المالية لتحويل أنشطة جديدة للبلدية سيثقل كاهلها وسيوقعها في عجز مالي. إلى ذلك، على رئيس البلدية أن يستغل صفته كمثل للدولة في إقليم البلدية ليرفع سقف التفاوض مع ممثل الحكومة وهو الوالي، لتدعيم موازناته بما يتوافق مع الخطوط العريضة للاستراتيجية المالية المعتمدة للولاية الجارية: رفع قيمة الرسوم لمصلحة البلدية، ورفع قيمة الضرائب وتشريع ضرائب جديدة لمصلحة البلدية، ورفع قيمة الاعتمادات المحوّلة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ورفع قيمة المخطّطات البلدية للتنمية المموّلة من طرف الدولة التي تعنى بالتكفّل بتجهيزات عمومية محلية.

ه- ويبقى أنه من المهم لمختلف الاستراتيجيات المالية تطوير قدرات الابداع لتساعدها على تحقيق توجهات الأداء المالي. قد يتم ذلك مثلاً من خلال:

- تطوير إبداعات تسييرية لخفض التكاليف والتحكّم فيها، ولاسيما فيما يتعلق بتقنيات مراقبة التسيير والوظائف الأخرى: تسيير الموارد البشرية، الصفقات العمومية، تسيير المشاريع، تسيير المخزون، تسيير الحظائر، وإبداعات تخصّص التسيير المالي.
- اقتراح رسوم جديدة تكون مقنعة للمواطنين عبر اقتراح خدمات جديدة محسوسة على أن تكون مقبولة من المواطنين والمؤسسات.
- ابتكار سبل لتدعيم جاذبية إقليم البلدية من أجل أن تقام استثمارات جديدة في البلدية، وهو ما يساهم لاحقاً في زيادة مواردها الجبائية، وكذا تطوير مردود إيجار الأملاك البلدية.

■ تبنّي وتطوير فكرة رئيس البلدية - الماؤول، (Rigal and Le Duff, 1995) بإقامة شراكة مع المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة، في البلدية أو في البلديات المجاورة أو حتى في بلديات من خارج الوطن في إطار ما يسمى الشراكة اللامركزية.

■ دفع الشركاء المحليين، ولاسيما المؤسسات الخاصة والجمعيات، إلى تنفيذ أنشطة تدخل في اختصاصات البلدية بما يسمح بتوفير أموال معتبرة للبلدية، وتحسين جودة الخدمات المقدمة من القطاع الخاص. كما قد يتم التكفّل بأنشطة كالنشاط الاجتماعي من طرف جمعيات ومتطوعين وتلتزم البلدية بدعمها بتوفير المقار والمساحات ومختلف أنواع الدعم اللوجستي. إذ تمثّل الشراكة بين القطاعين العام والخاص

بعداً محورياً في إعداد أي استراتيجية مالية للبلدية. لقد بيّن هذا البحث مفهوم الاستراتيجية المالية، والدوافع الموجبة لاعتمادها، وكيفية تطويرها، وقدم تصوراً لمضمونها ونتائجها المتوقعة. وتُظهر نتائج هذا البحث أن تبنّي استراتيجية مالية أصبح ضرورة حتمية لكي تحقق البلدية الأداء المالي الذي يضمن استقرار نشاطها العام المحلي، ويجنبها كل احتمالات العسر المالي أو حتى الإفلاس المالي.

ساهم تدعيم هذا الصندوق (المشترك للجماعات المحلية) خلال السنوات الخمس عشرة الماضية، تبعاً لزيادة محسوسة في مستويات الجباية العادية، في تغطية عجز الموازنة لدى العديد من البلديات في الجزائر. وقد ظهر هذا التحسن بجلاء من خلال انخفاض عدد البلديات العاجزة مالياً في الجزائر من 1200 بلدية عاجزة سنة 1999 إلى 15 بلدية عاجزة فقط في سنة 2010

دفع الشركاء المحليين، ولاسيما المؤسسات الخاصة والجمعيات، إلى تنفيذ أنشطة تدخل في اختصاصات البلدية بما يسمح بتوفير أموال معتبرة للبلدية، وتحسين جودة الخدمات المقدمة من القطاع الخاص. كما قد يتم التكفّل بأنشطة كالنشاط الاجتماعي من طرف جمعيات ومتطوعين وتلتزم البلدية بدعمها بتوفير المقار والمساحات ومختلف أنواع الدعم اللوجستي

هوامش

- (1) يقصد هنا الضرائب والرسوم غير النفطية أو التي لا علاقة لها بالموارد الطبيعية للدولة.
- (2) يجب التمييز بين الأداء التنظيمي وأداء السياسات العمومية. ففي حين أن الأداء التنظيمي يخصّ تقييم سير الإدارة في حد ذاتها وتفاعلها مع المحيط، فإن أداء السياسات العمومية يتعلّق بتقييم العمليات والأنشطة التي حدتها هذه السياسات. إن النوع الثاني من الأداء لا يتحقق إلا بتحقيق النوع الأول. فإن تقييم الأداء التنظيمي داخلي، يهتم الفاعلين داخل الإدارة العمومية، في حين أن تقييم السياسات العمومية يكتسب بعداً أوسع ليشمل اهتمام فاعلين من خارج الإدارة كالمواطنين، والجمعيات، والدولة،... إلخ. ويختلف الأداء في مسألة القياس والتقييم: تقييم الأداء التنظيمي يركز على استعمال مؤشرات الوسائل ومخرجات الأنشطة المحلية. في حين، يتطلّب تقييم السياسات العمومية التوسع ليشمل استعمال مؤشرات تقيس أثر مخرجات النشاط المحلي ومدى رضى المواطنين.
- (3) التشخيص، هو المرحلة المحورية في إعداد استراتيجية المؤسسة، وهو ينقسم إلى محورين رئيسيين: (1) التشخيص الداخلي ويهدف إلى معرفة وتحديد نقاط ومصادر قوة وضعف المؤسسة. وهو يكون على مستوى جميع المديرات والمصالح والوظائف: المنتجات بالنسبة إلى التسويق، ودراسة الابتكار والإبداع بالنسبة لوظيفة الإنتاج، وتحديد مؤشرات المردودية والسيولة، ولأسيما الوضع المالي؛ (2) وتشخيص خارجي يصف التهديدات والفرص التي يمنحها محيط المؤسسة، وينبئنا أساساً بمعلومات حول: العرض والطلب، ومستويات المنافسة، والتكنولوجيا، والتوجهات السوسيوثقافية والسياسية والقانونية في البلاد.
- (4) يأخذ التشخيص المالي في البلدية شكلاً خصوصياً تبعاً لخصوصيات المالية المحلية وتمايز وتنوع شكل الإيرادات والنفقات مقارنة بالمنظمات الأخرى، وكذلك التمايز بين بلدية وأخرى بحسب طبيعتها، وعدد سكانها، وحجم النسيج الصناعي والخدمي، وغيرها من العوامل التي تؤثر في حجم وشكل النفقات العمومية المحلية والإيرادات.
- (5) الإدارة الإقليمية للجمهورية.

المراجع

DEBBI, A, 2008. "Les enjeux de l'émergence des innovations managériales dans les villes: le cas des indicateurs de performance". Thèse de doctorat en sciences de gestion, UPPA, France.

RIGAL et LE DUFF, 1995. "Le maire entrepreneur". Presse universitaire de Pau, France.

UHALDBORE, 1995. "le maire entrepreneur". Presse Universitaire de Pau, France.

تقرير مديرية المالية المحلية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الوضع المالي للجماعات المحلية، 2011.

مداخلة مدير المالية المحلية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2011، صفر بلدية عاجزة، منتدى جريدة المجاهد.



L'Autonomie Financière des Collectivités Territoriales au Maroc: entre Acquis et Défis de la Libre Administration



Najat Zarrouk

Membre du Comité des Experts de l'Administration Publique de l'ONU - Maroc

الاستقلال المالي للجماعات الترابية في المغرب: بين المكتسبات وتحديات التدبير الحر

ملخص

تعرض الدكتورة نجاة زروق، وهي عضوة لجنة الخبراء في الإدارة العامة لدى هيئة الأمم المتحدة، اتجاه المملكة المغربية إلى تثبيت نظام اللامركزية للجماعات الترابية في إطار من الثوابت الوطنية التاريخية والدينية للمملكة ولاعتبارات إدارية وعملية تأخذ في بعض نماذج الإدارة العامة الحديثة. تميّزت السياسة العامة اللامركزية منذ الاستقلال، بمقاربات متعددة الجوانب هدفت إلى ترسيخ الجماعات الترابية كفاعل أساسي في دينامية التنمية، إلى جانب الدولة والقطاع الخاص وفعاليات المجتمع المدني، كانت آخرها اعتماد الجهوية الموسّعة في إطار تفعيل دستور العام 2011. وقد تمت عملية نقل السلطات والمسؤوليات والصلاحيات للجماعات الترابية، ودعم الاستقلال المحلي لهذه الهيئات، من خلال عملية تدريجية: (1) إحداث نظام للضرائب المحلية منذ الستينيات من القرن الماضي، (2) ونقل جزء من ضرائب الدولة إلى الجماعات الترابية، منها على سبيل المثال 30 في المئة على الأقل من الضريبة على القيمة المضافة منذ العام 1986، (3) وإصلاح نظام الصفقات أو المشتريات العمومية، (4) إلى جانب تقديم الدعم في هيئة التدريب ودعم القدرات، مع إخضاع هذه الهيئات للرقابة الإدارية والقضائية.

وفي الوقت الذي تعدّ التجربة المغربية نموذجاً يُحتذى لما تتضمنه من قوانين وممارسات جيدة يغلب عليها طابع الحزم والتدرّج، فإن انكباب السلطات العمومية حالياً على إيجاد حل للنواقص هو مسألة أساسية في إطار تفعيل مقتضيات الدستورية.

الكلمات المفتاح

المغرب، اللامركزية، التدبير الحر، الجماعات الترابية، نقل السلطات والصلاحيات، القدرات المالية، نظام الضرائب المحلية، نظام المحاسبة العمومية المحلية، الاستقلال المحلي.

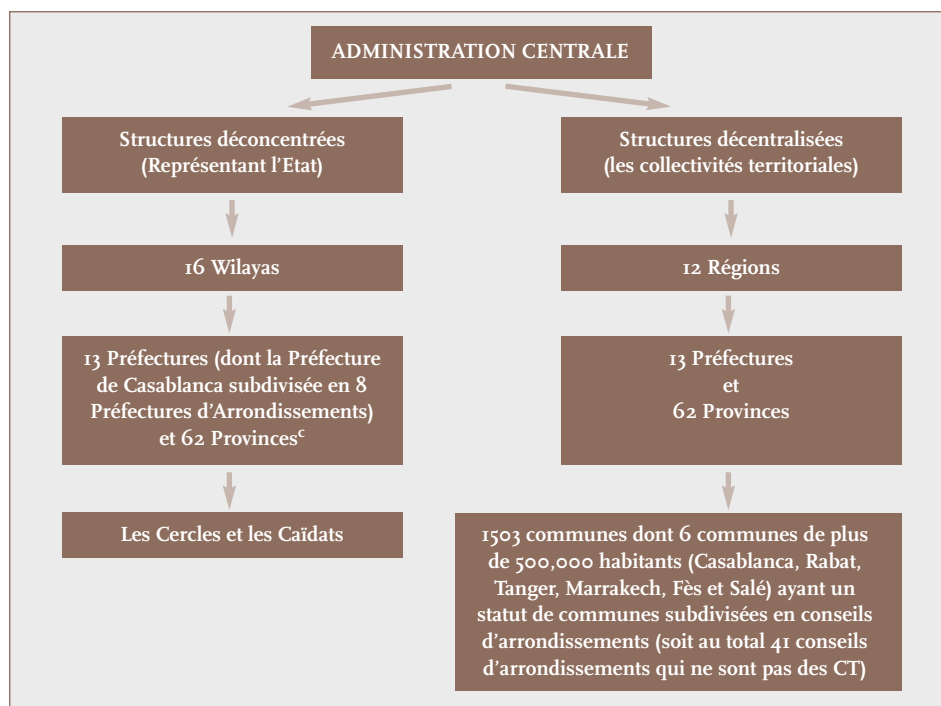
Constitution de 2011, notamment à travers le chantier de la régionalisation avancée qui donnera lieu non seulement à une nouvelle réorganisation territoriale intégrée, mais aussi au positionnement des CT comme partenaire majeur de l'Etat. A cet effet, le nouveau cadre juridique décentralisation adopté en 2015 fixe les conditions d'organisation et de fonctionnement des CT, leur régime financier, les mécanismes de coopération et de partenariat ainsi que les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration et à la reddition des comptes.

La décomposition des dépenses globales affiche une prédominance des dépenses de fonctionnement, essentiellement de la masse salariale

2- Les collectivités territoriales au Maroc: un acteur majeur du développement

Après avoir été soumises à un régime de tutelle strict et contraignant, exercée à la fois par le ministère de l'Intérieur (ou délégué aux walis et aux gouverneurs) et par le ministère de l'Economie et des Finances (ou délégué à ses représentants territoriaux), l'organisation administrative du Maroc repose, en vertu de la Constitution et des textes pris pour son application, sur les structures suivantes:

Figure No. (1)
L'organisation administrative du Royaume du Maroc



Introduction

Etat unitaire et Monarchie constitutionnelle, le Royaume du Maroc a opté pour la décentralisation dès les premières années de l'indépendance, en veillant à la mise en place de structures administratives territoriales tenant compte de deux impératifs: d'un côté, l'impératif de l'unité nationale qui consiste à assurer un minimum d'homogénéité et de cohérence; de l'autre, l'impératif de la diversité devant l'existence de particularités et d'aspirations propres aux différentes parties du territoire national.⁽¹⁾

Toute une série de réformes seront mises en place à cet effet par l'Etat depuis pratiquement 1960 à nos jours, dont la dernière étape correspond à la mise en œuvre des dispositions de la Constitution adoptée en 2011. Ces réformes vont se traduire par un transfert de pouvoirs, de responsabilités et de compétences vers les collectivités territoriales (CT) et par le transfert de moyens pour la promotion d'une véritable autonomie locale, notamment par la promotion et la consolidation des finances locales.

C'est ainsi que les CT occupent une place privilégiée dans la dynamique de développement au Maroc (II), ce qui a nécessité la conception et la mise en œuvre d'importantes réformes en matière d'autonomie financière (III), loin encore de conforter l'autonomie locale des entités décentralisées à l'ère du principe de la libre administration (IV).

La place des collectivités territoriales au Maroc

Au lendemain de l'Indépendance (1956), les CT au Maroc qui bénéficient d'un "statut privilégié" (A), (Zyani, 2002) ont connu une évolution progressive, devenant ainsi un acteur stratégique dans la dynamique de développement du pays (B).

1- Bref rappel historique de l'évolution de la décentralisation au Maroc

De 1959 à 1963, une série de textes fondateurs⁽²⁾ de la décentralisation marocaine fut adoptée. Cependant, les contraintes de l'aménagement du territoire et de l'encadrement

des populations ainsi que le manque de cadres qualifiés ont fait en sorte que ce sont les représentants de l'Etat qui étaient en charge d'assurer l'essentiel des actes de l'administration publique, tant au niveau central qu'au niveau territorial, notamment à travers les mécanismes de l'ordonnancement ou de l'exécution des délibérations des assemblées locales.⁽³⁾

Entre 1976 et 1997, plusieurs autres réformes seront adoptées en vue de consolider le processus de la décentralisation, dont les réformes de la charte communale, des finances locales et de la fiscalité locale, ainsi que le transfert d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux CT. En témoigne aussi

l'organisation de sept colloques nationaux des CT sous la supervision du Souverain du pays, pour à la fois dresser le bilan de la décentralisation, examiner les contraintes et proposer à l'Etat des pistes de réformes.

La décentralisation connaîtra un premier renouveau, entre 2002 et 2010, avec la réforme du Code électoral, l'amélioration des modalités de fonctionnement des assemblées locales, l'intégration des principes de la bonne gouvernance et l'allègement de la tutelle, et plus tard un second renouveau dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la

(...) les collectivités territoriales CT jouent un rôle stratégique en matière de développement humain, social, culturel, environnemental, économique, de services et d'équipements de proximité, intervenant pour plus du tiers dans les investissements publics et pour plus de 11% dans les dépenses globales de l'Etat

ressources affectées à l'équipement et l'emploi qui en est fait. Le budget peut comprendre, en outre, des budgets annexes⁽¹²⁾ et des comptes spéciaux.⁽¹³⁾

En conformité avec la nouvelle Loi organique des finances, les Lois organiques relatives aux CT ont pris acte de l'ensemble des principes et mécanismes allant dans le sens de l'amélioration de la performance financière au niveau local.

Les présidents des conseils des CT exécutent les délibérations et décisions de ces conseils, y compris en matière financière et budgétaire, et sont surtout ordonnateurs de leurs budgets⁽¹⁴⁾, ce qui représente une avancée significative en matière d'autonomie locale et financière à la fois pour la région ainsi que pour la préfecture et la province.⁽¹⁵⁾

2- Les ressources des collectivités territoriales

Les ressources des CT ont connu d'importantes améliorations également depuis l'Indépendance. Elles sont constituées des transferts de l'Etat, du produit de la fiscalité locale, des produits du patrimoine, des ressources d'emprunt, outre diverses autres ressources.⁽¹⁶⁾

Les ressources transférées par l'Etat sont constituées essentiellement de la part des CT dans le produit de la TVA (au moins 30%) depuis 1986, de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu (IR) ainsi que des fonds de concours octroyés par l'Etat et les établissements et entreprises publics. C'est ainsi que dans le cadre de la promotion de la régionalisation avancée et de l'autonomie régionale, l'Etat affectera, aux régions qui bénéficient de la prééminence par rapport aux autres CT en matière de développement régional, d'aménagement du territoire et de promotion de l'intercommunalité, 5% du produit de l'IS, 5% de l'IR et 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, outre les crédits du Budget général de l'Etat qui atteindront un plafond de 10 milliards de dirhams à l'horizon 2021.⁽¹⁷⁾ La région peut également compter sur ses ressources propres, dont la fiscalité locale composée de trois taxes principales: la taxe sur les permis de chasse, la taxe sur les exploitations minières et la taxe sur les services portuaires. En vue de la mise en œuvre du principe de la solidarité prévue aussi par la Constitution, il est créé un Fonds de mise à niveau sociale au profit des régions, ainsi qu'un Fonds de solidarité interrégionale visant la répartition équitable des ressources et la réduction des disparités entre elles.⁽¹⁸⁾

Par ailleurs, considérée comme une composante importante du système fiscal marocain, la fiscalité locale a connu d'importantes réformes depuis 1962 dont celle adoptée en 2007, passant d'une fiscalité cédulaire qui favorisait la multiplication d'impôts et taxes⁽¹⁹⁾, à une fiscalité plus rationnelle et concentrée, permettant un meilleur rendement et évitant la superposition d'imposition avec la fiscalité de l'Etat. Elle couvre deux catégories de ressources:

- **la fiscalité locale dont l'assiette est assurée par les Services de l'Etat pour le compte des communes** et constituée de la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux (soit 16,9% environ des ressources globales communales), comme explicité dans le tableau 1 joint en annexe;
- **et la fiscalité locale dont l'assiette est assurée par les CT elles-mêmes** et constituée de taxes, droits et redevances (soit 24% de leurs ressources globales). Les CT sont

Les budgets des collectivités territoriales CT ne peuvent être visés par le représentant de l'Etat s'ils ne prévoient pas l'inscription des dépenses obligatoires dont la liste est établie par les Lois organiques régissant les CT

Les CT exercent d'importantes compétences qui leur ont été progressivement transférées par l'Etat et qui sont de trois catégories: d'abord les compétences propres qui sont exercées dans le cadre du principe de la libre administration couvrant plusieurs aspects liés au développement et à l'aménagement du territoire; ensuite les compétences partagées avec l'Etat qui le sont sur une base contractuelle, à l'initiative de l'Etat ou à la demande d'une CT; et enfin, les compétences transférées ou transférables par l'Etat aux CT qui se basent elles, sur le principe de subsidiarité, de progressivité, de différenciation entre les CT, et surtout sur le principe de la corrélation entre le transfert de compétences et le transfert des ressources correspondantes.⁽⁶⁾

Sur cette base, les CT jouent un rôle stratégique en matière de développement humain, social, culturel, environnemental, économique, de services et d'équipements de proximité, intervenant pour plus du tiers dans les investissements publics et pour plus de 11% dans les dépenses globales de l'Etat (Bensouda, 2014), et gérant d'importantes ressources humaines et financières. Elles sont aussi impliquées dans une multitude de conventions de partenariat, au niveau national, continental et international.

Les principales réformes en matière d'autonomie financière des collectivités territoriales

Au-delà de l'importance des responsabilités et compétences transférées par l'Etat vers les entités décentralisées, c'est sur le terrain de l'autonomie financière que l'on juge réellement la place des CT (COE, 2008) (CGLU, 2010). Si la décentralisation implique une mutation profonde et complète de l'Etat, de sa puissance, de son autorité, de ses ressources et de sa manière de gérer ses territoires et ses populations, la démocratie locale et la réussite du processus de décentralisation restent tributaires de l'existence d'un réel

pouvoir financier local et de la mobilisation des ressources fiscales, en parfaite cohérence et synergie avec le pouvoir financier et fiscal de l'Etat.

Partant de là, les finances locales ont connu deux réformes fondamentales: la première relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements⁽⁷⁾, dont certaines dispositions continueront d'être applicables, en attendant la finalisation de la nomenclature juridique régissant le processus de décentralisation; la seconde entre dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution de 2011⁽⁸⁾, à travers les lois organiques adoptées en 2015⁽⁹⁾, régissant dorénavant

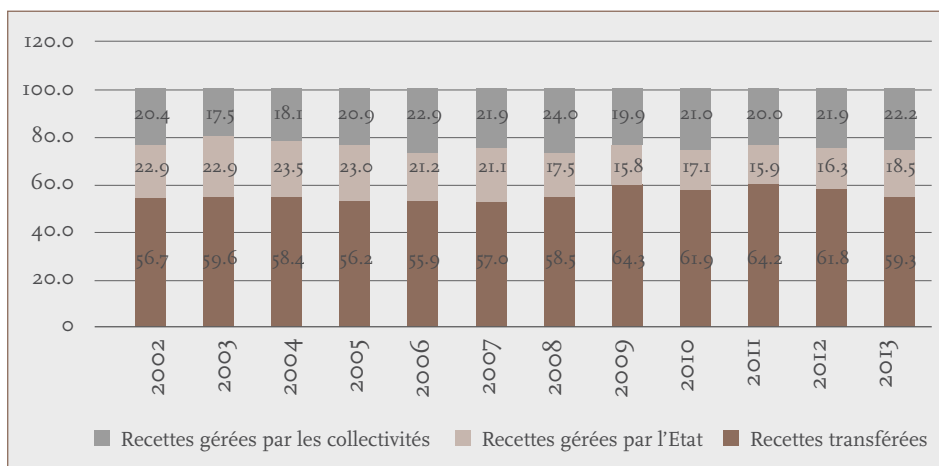
les CT, sans oublier l'impact de la nouvelle Loi organique n° 130-13 relative à la Loi des Finances⁽¹⁰⁾ dont l'objectif principal est d'améliorer la performance au niveau des finances de l'Etat. Sur la base de cet important cadre juridique, les finances locales qui répondent aux principes classiques reconnus en la matière, se présentent comme suit:

1- Le budget des collectivités territoriales

Le budget des CT est l'acte par lequel est prévu et autorisé, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de la CT.⁽¹¹⁾ Il comprend deux parties dont la première décrit les opérations de fonctionnement tant en recettes qu'en dépenses, et la deuxième est relative aux opérations d'équipement et présente l'ensemble des

(...) les collectivités territoriales CT sont incitées à remettre en question leurs façons de gérer les affaires locales, en mobilisant les ressources locales et leur potentiel fiscal, en se basant sur une gouvernance participative ouverte à tous les acteurs opérant au niveau territorial et local

Figure No. (2)
Structure des recettes des collectivités territoriales (en%)



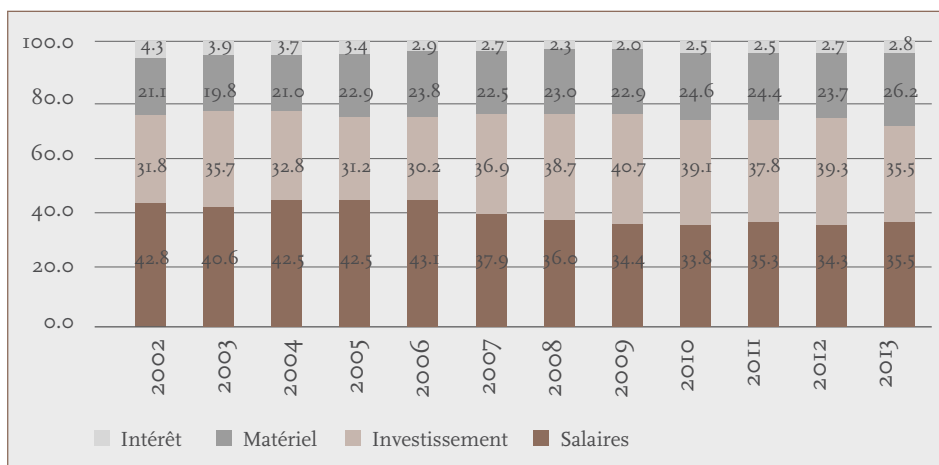
Source: Bensouda, N., 2014. L'Etat territorial au Maroc et en France: quelles synergies entre les finances de l'État et les finances des collectivités territoriales?, op. cit.

3- Les charges des collectivités territoriales

Les charges des CT et de leurs groupements comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissements dont l'analyse et l'évolution laissent apparaître ce qui suit:

- La décomposition des dépenses globales affiche une prédominance des dépenses de fonctionnement, essentiellement de la masse salariale qui est en constante augmentation d'année en année (38% en moyenne des dépenses effectuées entre 2002 et 2013); (Bensouda, 2014).

Figure No. (3)
Structure des dépenses des collectivités territoriales (en%)



Source: Bensouda, N., 2014. L'Etat territorial au Maroc et en France..., op. cit.

chargées de l'établissement des taxes, impôts et redevances conformément aux délibérations de leurs conseils. Elles déterminent l'assiette, les modalités de recouvrement et la fixation des taux de certains impôts et taxes. Néanmoins, ces recettes demeurent faibles par rapport à celles affectées par l'Etat, en raison de contraintes liées à la maîtrise de l'assiette, au contrôle, au contentieux et au recouvrement.

Table No. (1)
Les taxes instituées au profit des CT et gérées par elles-mêmes

Les différentes catégories de collectivités territoriales	Les taxes
Les communes	Taxes sur les terrains urbains non bâtis
	Taxes sur les opérations de constructions
	Taxes sur les opérations de lotissements
	Taxes sur les débits de boissons
	Taxe de séjour
	Taxes sur les eaux minérales et de table
	Taxes sur le transport public de voyageurs
Les préfectures et provinces	Taxes sur l'extraction des produits de carrières
	Taxe sur les permis de conduire
	Taxes sur les véhicules automobiles soumis à la visite technique
Les régions	Taxes sur la vente des produits forestiers
	Taxes sur les permis de chasse
	Taxes sur les exploitations minières
	Taxes sur les services portuaires

Source: Ministère de l'Intérieur (Maroc), Le Guide de la fiscalité locale, décembre 2008.

La décentralisation ne peut réussir sans une valorisation des ressources humaines (...) surtout en matière de gestion des finances locales dont la complexité et la technicité ne sont pas à démontrer

Pour ce qui est des recettes d'emprunt des CT, presque exclusivement auprès du Fonds d'équipement communal (FEC) créé en 1959 et faisant œuvre de banque des CT, elles représentent une part relativement modeste dans leurs ressources de financement (5,3% des ressources globales en 2013) (Bensouda, 2014). Le recours à l'emprunt reste en effet très encadré, car tout dérapage à ce niveau mettrait à contribution le budget de l'Etat en tant qu'assureur en dernier recours.⁽²⁰⁾

de recours à la concurrence et l'amélioration du climat des affaires, la promotion de la transparence et de l'éthique, la dématérialisation de la commande publique, ainsi que l'introduction de plusieurs innovations en matière de recours et de règlement des litiges.⁽²⁴⁾ De même, les Lois organiques de 2015 régissant les CT qui renvoient au décret susvisé comportent des dispositions sur la commande publique de ces entités, notamment pour ce qui est de la garantie de la liberté d'accès, de l'égalité de traitement, de la garantie des droits, de la transparence et de la bonne gouvernance.

5- Le contrôle exercé sur les finances locales

Outre le fait que la Constitution de 2011 consacre, en son article 1er, les principes de la bonne gouvernance et la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, le contrôle de la gestion des finances locales et de la performance des CT et de leurs groupements relève de plusieurs instances étatiques, à savoir la Cour des Comptes, les Cours régionales des Comptes, le Ministère de l'Economie et des Finances, à travers l'Inspection Générale des Finances (IGF), la Trésorerie Générale du Royaume et ses représentants territoriaux (trésoriers, receveurs et comptables publics), le Ministère de l'Intérieur à travers l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et les représentants de ce département que sont les walis et les gouverneurs.⁽²⁵⁾

L'expérience du Maroc, telle qu'analysée plus haut, forcément sommaire, permet d'avancer que le Maroc fait partie des pays qui offrent à leurs CT l'un des environnements institutionnels les plus favorables à leur action et à leur autonomie, moyennant une forte volonté politique pour une démocratie territoriale et locale comme choix politique, une édification irréversible mais progressive du processus de la décentralisation, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques de la part de l'Etat et de ses différents représentants visant l'appui, l'assistance, le conseil, l'accompagnement, l'édification et le renforcement des capacités aux profit des entités décentralisées.

Malgré cela, un certain nombre d'améliorations s'avèrent nécessaires pour que cet environnement soit réellement au service de l'autonomie locale, et au-delà au service du développement humain, territorial et durable.

Quelques pistes de réforme pour une meilleure consolidation de l'autonomie locale

Bien qu'elle soit une constante des préoccupations des pouvoirs publics au Maroc, l'autonomie locale au niveau des CT serait davantage consolidée et en phase avec le principe de la libre administration, si elle tient compte des principales problématiques suivantes:

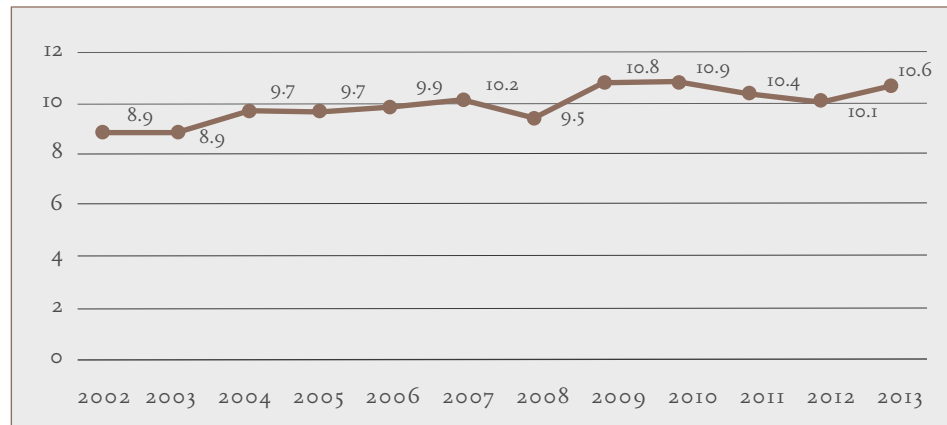
1- La finalisation de l'arsenal juridique régissant les CT

Il s'agit de veiller à compléter, dans des délais raisonnables, l'arsenal juridique régissant la décentralisation, adopté dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution de 2011, notamment par l'élaboration de l'ensemble des textes d'application auxquels renvoient à la fois la Constitution et les Lois organiques de 2015.

(...) la démocratie locale et la réussite du processus de décentralisation restent tributaires de l'existence d'un réel pouvoir financier local et de la mobilisation des ressources fiscales, en parfaite cohérence et en synergie avec le pouvoir financier et fiscal de l'Etat

La part des dépenses des CT dans le total des dépenses globales réalisées par l'Etat et les CT, reste modeste, ne dépassant guère 11% de ces dépenses;

Figure No. (4)
Part des dépenses des collectivités territoriales dans les dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales (en %)



Source: Bensouda, N., 2014. L'Etat territorial au Maroc et en France..., op. cit.

- Les dépenses d'investissement des CT demeurent confinées à la réalisation des services publics de base. Chaque année en effet, la note de présentation du projet de Loi de Finances comprend un paragraphe sur la part des dépenses d'investissement des CT, sans plus de précision. Ainsi, en 2015, cette part est de l'ordre de 13 milliards de dirhams, sur un volume global des investissements publics de près de 189 milliards de dirhams (soit environ 7%);⁽²¹⁾
- Les budgets des CT ne peuvent être visés par le représentant de l'Etat s'ils ne prévoient pas l'inscription des dépenses obligatoires dont la liste est établie par les Lois organiques régissant les CT. Il s'agit notamment des traitements et indemnités du personnel, des primes d'assurances, des frais de consommation d'eau, d'électricité et des télécommunications, des dettes exigibles, des contributions aux groupements des CT, des engagements financiers résultants des conventions et contrats conclus par ces entités, des dépenses relatives à l'exécution des jugements prononcés à l'encontre des CT⁽²²⁾, outre la dotation globale de fonctionnement des conseils d'arrondissements pour les six (6) communes soumises à un tel statut.

4- Les principales réformes en matière de marchés publics intéressant les collectivités territoriales

La passation et l'exécution des marchés publics ont connu, depuis 1998, une série de réformes dont la dernière est celle intervenue en 2013⁽²³⁾, marquant un saut qualitatif en la matière et comportant les axes d'innovation suivants: l'unicité de la réglementation des marchés publics qu'il s'agisse des marchés publics de l'Etat, des établissements publics ou des CT, la simplification et la clarification des procédures, le renforcement des procédures

Notes

- (1) D'où le recours à deux techniques classiques du Droit administratif: la décentralisation et la déconcentration, avec une forte inspiration du modèle français.
- (2) Notamment le Code des libertés publiques (1958), la première loi électorale communale (1959), l'octroi de la garantie constitutionnelle pour les assemblées locales à partir de 1962...
- (3) Les représentants de l'Etat étaient donc à la fois les ordonnateurs du budget communal, provincial et préfectoral.
- (4) Un projet de texte est en cours d'approbation par le gouvernement pour la mise en conformité du découpage des wilayas avec celui des 12 régions.
- (5) Les préfectures et les provinces, à la fois structures déconcentrées et décentralisées, sont soumises au même statut juridique; la préfecture couvre un périmètre territorial essentiellement urbain, tandis que la province elle, couvre un périmètre essentiellement rural.
- (6) En vertu de l'article 141 de la Constitution, "Tout transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes". Ce principe a été affirmé également dans les nouveaux textes régissant les CT adoptés en 2015.
- (7) Loi n° 45-08 promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009, publiée dans le bulletin officiel n° 5714 du 5 mars 2009.
- (8) L'article 146 de la Constitution ne dispose qu'une loi organique fixe notamment le régime financier ainsi que l'origine des ressources financières des CT.
- (9) Cf. Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la Loi organique n° 111-14 relative aux régions (BO n° 6380 du 23 juillet 2015); Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la Loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et aux provinces (BO n° 6380 du 23 juillet 2015) et Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la Loi organique n° 113-14 relative aux communes (BO n° 6380 du 23 juillet 2015), voir aussi Portail national des collectivités locales, ministère de l'Intérieur du Maroc, in www.pncl.org.
- (10) Cette Loi organique a été promulguée par le Dahir n° 1-15-62 du 2 juin 2015, bulletin officiel n° 6370 du 18 juin 2015.
- (11) L'année budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre de la même année.
- (12) Les budgets annexes décrivent des opérations financières de certains services qui n'ont pas été dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend, essentiellement, à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération.
- (13) Les comptes spéciaux ont pour objet soit de décrire des opérations qui, en raison de leur spécialisation ou d'un lien de cause à effet réciproque entre la recette et la dépense, ne peuvent être commodément incluses dans le cadre du budget; soit de décrire des opérations en conservant leur spécificité et en assurant leur continuité d'une année budgétaire sur l'autre; soit de garder trace, sans distinction d'année budgétaire, d'opérations qui se poursuivent pendant plus d'une année. Ils comprennent les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotations.
- (14) Cf. article 209 de la Loi organique relative aux régions, article 187 de la Loi organique relative aux préfectures/provinces et article 196 de la Loi organique relative aux communes.
- (15) Au niveau communal, le président du conseil communal est ordonnateur du budget depuis la Charte communale de 1976.
- (16) Il s'agit des revenus de la propriété et des participations, des fonds de concours, des dons et legs, d'autres recettes et ressources diverses.
- (17) Cf. article 188 de la Loi organique n° 111-14 relative aux régions.
- (18) Article 142 de la Constitution et articles 229 à 236 de la Loi organique relative à la région, op. cit.
- (19) Voir Dahir n° 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 Novembre 2007) portant promulgation de la Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales (BO n° 5583 du 3 décembre 2007), complétée par la Loi n° 39-07 promulguée par le Dahir n° 1-07-209 du 16 hija 1428 (27 décembre 2007) (BO n° 5591 du 31 décembre 2007); Guide de la fiscalité locale édité par le ministère de l'Intérieur, décembre 2008; Cour des comptes, Rapport sur la fiscalité locale, mai 2015, www.courdescomptes.ma. La loi n° 47-06 a réduit considérablement le nombre des impôts, taxes et redevances, soit 17 au lieu de 42 auparavant.
- (20) Si en France, il existe des garde-fous similaires, comme l'encadrement du recours à l'emprunt (contrôle des comptes par l'Etat, le code général des collectivités locales n'autorise le recours à l'emprunt que pour financer des investissements et non des frais courants, depuis 1993, l'administration a mis en place un réseau d'alerte interne sur les finances des communes qui détecte celles se retrouvant dans des situations critiques, en surveillant notamment le niveau d'endettement et la pression fiscale, ou la mise sous tutelle du représentant de l'Etat en cas de dérapage de la part d'une CT), aux Etats-Unis (Etat fédéral), la ville de Detroit (700 000 habitants), a été déclarée en faillite le 18 juillet 2013, grevée par une dette de quelque 18 milliards de dollars (13,7 milliards d'euros), cf. Journal Le Monde du 19 juillet 2013, "Une ville peut-elle faire faillite en France?", www.lemonde.fr.
- (21) Dans la Note de présentation du projet de loi de finances de l'année 2015, on peut lire ce qui suit: «Les budgets d'investissement des collectivités territoriales sont consacrés principalement à la mise en place des infrastructures destinées à améliorer les conditions de vie des populations. Les efforts seront concentrés sur l'extension et le renforcement des réseaux de voirie et d'assainissement, les constructions d'infrastructures culturelles, sportives et de loisirs, de marchés et d'édifices publics ainsi que les aménagements de jardins et d'espaces verts. Les dépenses y afférentes s'élèvent globalement à 13 milliards de dirhams environ», voir www.finances.gov.ma. Il en va de même du Rapport d'activités du ministère de l'Intérieur (annuel) à l'occasion de la présentation au Parlement du projet de budget du ministère; voir aussi Rapport de la Commission consultative de la régionalisation sur la régionalisation avancée, Livre III, www.region-alisationavancee.ma.
- (22) Cf. article 196 de la Loi organique relative aux régions, article 174 de la Loi organique relative aux préfectures et provinces et article 181 de la Loi organique relative aux communes.
- (23) Voir Décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics, in <https://www.marchespublics.gov.ma>.
- (24) Cf. www.marchespublics.gov.ma; la Revue de la Trésorerie générale du Royaume n° 7 février 2009, numéro spécial sur les marchés publics et n° 9 août 2012, numéro spécial sur le programme de la dématérialisation de la commande publique au service de la transparence des marchés publics.
- (25) Cf. ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, Les organes de contrôles et leur rôle dans la lutte contre la corruption, octobre 2011, www.mmsp.gov.ma, le Titre X de la Constitution et Loi n° 99-62 portant Code des juridictions financières (Cour des comptes et cours régionales des comptes, Dahir n° 1.59.269 du 14 avril 1960 relatif à l'IGF, décret n° 2.94.100 du 16 Juin 1994 relatif à l'IGAT).
- (26) Voir Najat Zarrouk: "Renforcer les capacités nationales et locales en matière de gestion du développement durable", Organisation des Nations Unies, Conseil économique et social, Comité des experts de l'administration publique (CEPA), XIII^e session, du 7 au 11 avril 2014, document officiel E/C.16/2014/1, www.unpan.org; Centre européen de gestion des politiques de développement. Ressources: Qu'est-ce que le renforcement des capacités?, 9 juillet 2003.

2- La conception et la mise en œuvre d'une nouvelle feuille de route en matière de formation, de développement et de renforcement des capacités au niveau territorial

La décentralisation ne peut réussir sans une valorisation des ressources humaines (élus locaux, dirigeants, managers et agents), surtout en matière de gestion des finances locales dont la complexité et la technicité ne sont pas à démontrer... Ce processus doit aussi être appréhendé à trois niveaux interdépendants et complémentaires (individuel, institutionnel et sociétal), tout en ralliant plusieurs approches, et essentiellement l'approche participative.⁽²⁶⁾

3- L'ancrage des principes de la bonne gouvernance dans la gestion locale, à travers l'assainissement des finances locales

La réussite du chantier de la décentralisation implique la mise en place des principes de la bonne gouvernance. En effet, la gouvernance locale gagnerait à être renforcée par des codes de conduite, ciblant à la fois les élus locaux et les ressources humaines des CT.

Dans le contexte de contraintes financières, les CT sont incitées à remettre en question leurs façons de gérer les affaires locales, en mobilisant les ressources locales et leur potentiel fiscal en se basant sur une gouvernance participative ouverte à tous les acteurs opérant au niveau territorial et local.

L'autonomie financière paraît jusqu'à présent davantage axée sur la dimension budgétaire que fiscale, se basant beaucoup plus sur les ressources transférées ou gérées par l'Etat, que sur la mobilisation des ressources propres, ce qui a fini par développer une sorte d'inertie de la part des élus locaux. En effet, malgré l'augmentation des ressources des CT, celle-ci laisse apparaître une prépondérance des ressources transférées par l'Etat, qui représentent en moyenne 79%, et montre la forte dépendance des CT vis-à-vis de l'Etat.

Les dotations de la TVA ne sont souvent débloqué qu'en milieu d'année, ce qui décourage les CT et retarde l'application de leurs programmes, sans oublier que les critères et les modalités de répartition du produit de la TVA devraient être revus pour s'adapter au nouveau contexte de la décentralisation.

Enfin, s'agissant des mécanismes de solidarité qui visent à réduire les disparités financières entre CT, il y a lieu de noter que jusqu'à présent, le système en vigueur au Maroc a été fondé exclusivement sur des mécanismes de solidarité verticale, prenant la forme de transferts de l'Etat vers les CT, qui ont montré leurs limites et donné lieu à des circuits de lobbying entre l'administration centrale et les CT. Ce système gagnerait à être renforcé par un dispositif de solidarité horizontale, notamment dans le cadre du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale prévus par la Constitution et le nouveau cadre juridique régissant la région.

Néanmoins, ces recettes demeurent faibles par rapport à celles affectées par l'Etat, en raison de contraintes liées à la maîtrise de l'assiette, au contrôle, au contentieux et au recouvrement

Tableau No. (2)
Les compétences des collectivités territoriales marocaines depuis 2011

Les différentes collectivités territoriales	Les compétences propres	Les compétences partagées avec l'Etat	Les compétences transférées
<p>La région a pour mission à l'intérieur de son périmètre territorial, le développement intégré et durable, à travers notamment l'amélioration de l'attractivité et de la compétitivité de l'espace territorial régional, la rationalisation de l'exploitation des ressources naturelles, leur valorisation et protection, l'encouragement de l'entrepreneuriat, le développement durable, la formation et le renforcement des capacités des ressources humaines</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le développement régional (développement économique et rural, transport, culture, environnement, coopération internationale - Conception, suivi et exécution des programmes de développement régional et du schéma régional de l'aménagement du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Le développement économique - Le développement rural - Le développement social - L'environnement - La culture - Le tourisme 	<ul style="list-style-type: none"> - Les équipements et infrastructures de base ayant une dimension régionale, l'industrie, la santé, le commerce, l'éducation, la culture, le sport, l'énergie, l'eau et l'environnement
<p>La préfecture/province a pour mission à l'intérieur de son périmètre territorial de promouvoir le développement social, surtout en milieu rural et dans les périmètres urbains, en veillant à promouvoir l'efficacité, la mutualisation et la coopération entre les communes relevant de son périmètre</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transport scolaire en milieu rural, réalisation et entretien des routes rurales, conception et mise en œuvre des programmes de réduction de la pauvreté et de la précarité, diagnostic des besoins en matière de santé, d'habitat, d'éducation, d'hygiène et de santé, diagnostic des besoins dans les domaines de la culture et du sport 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à niveau du monde rural dans les domaines de la santé, de la formation, des infrastructures de base et des équipements - développement des zones de montagne et des oasis, la contribution à l'adduction de l'eau potable et l'électrification du milieu rural - programmes de désenclavement du milieu rural - contribution dans la réalisation et l'entretien des routes provinciales - la mise à niveau sociale dans les domaines éducatif, de santé, sociaux et sports 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement social - réalisation et entretien des petits et moyens ouvrages hydrauliques surtout en milieu rural
<p>La commune a pour mission à l'intérieur de son périmètre territorial l'organisation, la coordination et le suivi de la prestation des services de proximité</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les services et équipements publics communaux - L'urbanisme et l'aménagement du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement de l'économie locale et promotion de l'emploi - La préservation des spécificités du patrimoine culturel local et son développement - Entreprendre les travaux nécessaires pour la promotion et l'encouragement des investissements privés (infrastructures de base, équipements, contribution à la création des zones d'activités économiques, amélioration des conditions de travail des entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> - Protection et restauration des monuments historiques et du patrimoine culturel, et la protection des sites naturels - Création et entretien des petits et moyens ouvrages et équipements hydrauliques

Annexes

Tableau No. (1)
Les taxes instituées au profit des communes et gérées par l'Etat

	Taxe professionnelle (ex patente)	Taxe d'habitation	Taxe de services communaux
Champ d'application	C'est un impôt direct, perçu en grande partie au profit des communes et des chambres consulaires relevant de leur territoire. Elle est due, chaque année, par toute personne physique ou morale, de nationalité marocaine ou étrangère, exerçant au Maroc une activité professionnelle à but lucratif. Ces activités sont regroupées dans trois classes (Classe 1, Classe 2 et Classe 3). Sont également assujettis à la taxe, les fonds créés par voie législative ou par convention, ne jouissant pas de la personnalité morale et dont la gestion est confiée à des organismes de droit public ou privé. La base imposable taxe est établie sur la valeur locative annuelle brute, normale et actuelle des immobilisations corporelles dont a disposé le redevable pour son activité. Des exonérations permanentes et temporaires sont prévues par la loi.	- A l'intérieur des périmètres des communes urbaines; - Dans les zones périphériques des dites communes telles que définies par la loi relative à l'urbanisme (1992); - les centres délimités désignés par voie réglementaire; - dans les stations estivales, hivernales et thermales.	Même champ d'application de la taxe d'habitation
Base imposable	- La valeur locative annuelle brute, normale et actuelle au 1er janvier de l'année de l'imposition, pour les locaux professionnels; - Prix de revient des constructions, matériels, outillages, agencements et aménagements pour les établissements hôteliers.	La taxe est assise sur la valeur locative des immeubles, déterminée par voie de comparaison, par la Commission de recensement prévue par la loi. Ladite valeur est fixée d'après la moyenne des loyers pratiqués pour les habitations similaires situées dans le même quartier. Elle est révisée tous les cinq ans par une augmentation de 2% de la valeur locative initiale.	La taxe est assise sur la valeur locative: - des immeubles soumis à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle, y compris ceux qui bénéficient de l'exonération temporaire ou permanente; - pour les immeubles non soumis à la taxe d'habitation, la taxe de services communaux est assise sur le montant global des loyers lorsque ces immeubles sont donnés en location, ou sur leur valeur locative lorsqu'ils sont mis gratuitement à la disposition des tiers.
Redevables	Toute personne physique ou morale (les collectivités privées, les sociétés de personnes, les sociétés de capitaux, les collectivités publiques, de nationalité marocaine ou étrangère.	Au nom du propriétaire ou de l'usufruitier et à défaut, au nom du possesseur ou de l'occupant. Lorsque le propriétaire du sol est différent du propriétaire de la construction, la taxe est établie au nom du propriétaire de la construction. En cas d'indivision, la taxe est établie au nom de l'indivision.	La taxe est établie au nom du propriétaire ou de l'usufruitier et à défaut, au nom du possesseur ou de l'occupant.
Liquidations Tarifs	Simplification et groupements des activités (commerciales, artisanales, libérales, industrielles ou de prestations de services selon 3 classes, en fonction des professions exercées: - Classe 1: 30% - Classe 2: 20% - Classe 3: 10%	- 0 à 5,000 dhs: Exonéré - De 5,001 à 20,000 Dhs: 10% - De 20,001 à 40,000 Dhs: 20% - De 40,001 et plus: 30%	- Périmètre des communes urbaines: 10,5% - Zones périphériques des communes urbaines: 6,5%
Paiement Répartition du produit	Par voie de rôle - 80% du produit échoit au budget des communes du lieu d'imposition; - 10% aux chambres consulaires (chambres de commerce, d'industrie et de services, des chambres d'artisanat et des chambres des pêches maritimes et de leurs fédérations); la répartition se fait par voie réglementaire; - 10% au budget général au titre des frais de gestion	Par voie de rôle - 90% affectés au budget des communes; - 10% affectés au budget général	Par voie de rôle - 95% affectés au budget des communes; - 5% au budget des régions

Source: Ministère de l'Intérieur (Maroc), Le Guide de la fiscalité locale, décembre 2008.

Références bibliographiques

Noureddine Bensouda, 2014. "L'Etat territorial au Maroc et en France: quelles synergies entre les finances de l'Etat et les finances des collectivités territoriales?", Rapport introductif, Colloque international sur les finances publiques, Trésorier général du Royaume, Rabat.

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), 2010. "Le financement des collectivités locales, Les défis du 21ème siècle", Rapport GOLD II, disponible sur: www.uclg.org.

Conseil de l'Europe (COE), 2008. "Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, Boîte à outils pour le renforcement des capacités", Benchmarking des finances locales, disponible sur: www.coe.int.

Cour des comptes du Maroc, 2015. "Rapport sur la fiscalité locale", disponible sur: www.courdescomptes.ma.

Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration du Maroc, 2011. "Les organes de contrôles et leur rôle dans la lutte contre la corruption", Disponible sur: www.mmmp.gov.ma.

Ministère de l'Intérieur du Maroc

- Portail national des collectivités locales, www.pncl.org
- Guide de la fiscalité locale, décembre 2008
- Rapport d'activités (annuel) à l'occasion de la présentation au Parlement du projet de budget du ministère.

"Rapport de la Commission consultative de la régionalisation avancée", Livre III, disponible sur: www.regionalisationavancee.ma.

Trésorerie générale du Royaume du Maroc, www.marchespublics.gov.ma.

- Revue de la Trésorerie générale du Royaume n° 7 février 2009, numéro spécial sur les marchés publics et n° 9 août 2012.
- Revue de la Trésorerie générale du Royaume, numéro spécial sur le programme de la dématérialisation de la commande publique au service de la transparence des marchés publics.

Najat Zarrouk, 2014. "Renforcer les capacités nationales et locales en matière de gestion du développement durable", Organisation des Nations Unies, Conseil économique et social, Comité des experts de l'administration publique (CEPA), XIII^e session, document officiel E/C.16/2014/1, disponible sur: www.unpan.org.

Brahim Zyani, 2002. "Décentralisation et réforme administrative au Maroc", communication présentée au 4^{ème} Forum Méditerranéen du Développement (MDF4), Amman.



Tableau No. (3)
Les instances chargées du contrôle des collectivités territoriales

Les instances de contrôle	Le domaine de compétences
La Cour des Comptes & les Cours régionales des comptes (CRC)	
<p>La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume, elle a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics. C'est un contrôle juridictionnel, de la gestion, de l'emploi des fonds publics.</p> <p>Les CRC sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de gestion des régions et des autres CT et de leurs groupements. Elles sanctionnent, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent les opérations financières publiques. C'est un contrôle juridictionnel, de la gestion, de l'emploi des fonds publics.</p>	
Le Ministère de l'Economie et des Finances	
Inspection générale des finances (IGF)	<p>Corps supérieur d'inspection institué auprès du Ministre des Finances par le Dahir n° 1.59.269 du 14 avril 1960, elle a pour pouvoir notamment d'effectuer les vérifications des services de caisse et de comptabilité, deniers et matières, des comptables publics ; de contrôler la gestion des comptables publics et, de façon générale, des agents de l'Etat et des CT; contrôler les établissements et entreprises publics et tout organisme public ; contrôler les personnes morales ou physiques qui bénéficient directement ou indirectement d'un soutien financier de la part de l'Etat, des CT et des entreprises publiques ; auditer et émettre une opinion sur la légalité et la sincérité des comptes des projets financés par les Gouvernements étrangers ou par des bailleurs de fonds ; auditer et certifier les capacités des ordonnateurs, auditer la performance des organes de gestion dans le cadre de la nouvelle approche de gestion du budget.</p>
Trésorerie générale du Royaume	<p>Elle assure une mission de direction générale de l'activité de recouvrement des créances notamment au titre de la fiscalité locale, elle participe à la définition des objectifs, à l'analyse et au suivi des performances de recouvrement des recettes fiscales des CT, elle assure la centralisation des réalisations des recettes en matière fiscale et à l'édition de statistiques sur les finances des CT, elle est chargée de la gestion des dépôts au Trésor et de la production de l'information financière et comptable. Les percepteurs assurent les prises en charge et procèdent au recouvrement des créances au titre des taxes gérées par la direction générale des impôts. Pour les taxes et redevances gérées directement par les communes, ce sont les percepteurs communaux ou les receveurs communaux qui sont chargés d'assurer le recouvrement.</p>
Ministère de l'Intérieur	
Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT)	<p>En vertu de l'article 2 du décret n° 2.94.100 du 16 Juin 1994, l'IGAT a une mission de contrôle, d'inspection et d'audit, dans la gestion administrative, technique et comptable des divers services dépendant du ministère de l'Intérieur, ainsi que les CT et leurs groupements. S'agissant des missions d'inspection, elle contrôle le fonctionnement des CT et de leurs groupements et la manière avec laquelle le bureau exécutif gère les biens collectifs. Son rôle consiste, non seulement, à surveiller la légalité des décisions rendues par le président du Conseil ou ses adjoints dans les différents domaines de compétence, mais englobe également, le contrôle d'opportunité, en vertu duquel les commissions d'inspection évaluent la pertinence des décisions prises et leur adéquation avec les exigences d'une bonne gestion des affaires locales de la collectivité concernée.</p>
Les walis et gouverneurs	<p>En tant que représentants du pouvoir central, ils ont pour missions d'assurer l'application des lois, d'exercer le contrôle administratif, d'assister les présidents des CT, de coordonner les activités des services déconcentrés et de veiller à leur bon fonctionnement (article 145 de la Constitution). A titre d'exemple, une fois élaboré, le budget des CT est soumis au visa des représentants ministère de l'Intérieur (wali ou gouverneur) selon les délais fixés par les LO, ce qui représente une forme de contrôle administratif a priori. Le budget est approuvé s'il répond aux trois conditions suivantes qui entrent en principe dans le cadre du contrôle de légalité: le respect des lois et règlements en vigueur, l'équilibre réel entre les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses ainsi que l'inscription des dépenses obligatoires.</p>

Source: cf. notamment les textes régissant ces instances; Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, Les organes de contrôles et leur rôle dans la lutte contre la corruption, octobre 2011, www.mmsp.gov.ma

publique territoriale (FPT) et inscrit en particulier ses principes fondateurs d'unité, de spécificité et de parité avec la fonction publique d'Etat. Dès 1983, le législateur renforce les missions de formation du Centre de Formation des Personnels Communaux (CFPC), devenu le CNFPT en 1987, afin d'accompagner le développement des compétences professionnelles des agents locaux.

De 1982 à 2003, plusieurs textes législatifs vont marquer la réforme de la décentralisation française. En vertu du principe de libre-administration, les tutelles administratives, financières et techniques de l'Etat sur les collectivités sont supprimées; des transferts de compétences vers les collectivités territoriales sont organisés; la coopération intercommunale est renforcée ainsi que la démocratie participative.

En 2003, la loi constitutionnelle du 28 mars marque le lancement d'une nouvelle étape de décentralisation. L'article 1 de la Constitution précise que "l'organisation de la France est décentralisée". La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales va organiser une seconde vague de décentralisation en confiant de nouvelles responsabilités aux collectivités et en organisant le transfert de plusieurs milliers d'agents de l'Etat vers les régions et les départements (techniciens, ouvriers et agents de services des collèges et lycées, personnels du ministère de l'équipement). 135,000 agents vont ainsi changer d'employeurs.

Afin d'accompagner ces évolutions, le statut des agents de la fonction publique territoriale est modifiée en 2007 (loi du 19 février) par l'introduction d'un droit à la formation professionnelle tout au long de la carrière ainsi qu'en 2009 par la loi du 3 août qui simplifie les règles de mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique.

Le processus de décentralisation se poursuit actuellement par l'introduction de nouveaux textes législatifs qui réforment l'organisation territoriale française:

Outre la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite "loi MATPAM", la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe du 7 août 2015 procède notamment au renforcement des régions par un redécoupage de leurs limites (passage de 22 à 13 régions), à un élargissement de la taille minimale des intercommunalités, à un repositionnement des départements et à de nombreux ajustements dans le fonctionnement quotidien des collectivités territoriales.

Ces vagues successives de décentralisation, menées au fil des années dans des contextes financiers de plus en plus contraints, se traduisent par de profondes évolutions des ressources humaines au sein des collectivités territoriales aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif.

Le champ d'action du fonctionnaire territorial est en effet devenu extrêmement large et diversifié, à la mesure des services offerts à la population dans de très nombreux domaines. Cela se traduit par l'existence de 231 métiers différents, structurés par le CNFPT, répartis entre 54 cadres d'emplois et 8 filières (voir l'annexe).

Les effectifs territoriaux sont passés de 600,000 au début des années 1970 à 1,800,000 aujourd'hui, à comparer à 2,300,000 fonctionnaires d'Etat.

Le lauréat doit candidater sur un marché public de l'emploi territorial qui lui est ouvert sur un temps limité (maximum trois années après le concours), ce qui introduit une dose de concurrence entre lauréats et également entre collectivités selon leur niveau d'attractivité

Le Processus de Décentralisation en France et son Impact sur le Statut des Agents Publics Locaux

Vincent Potier

Directeur Général du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) - France



اللامركزية وتأثيرها في أوضاع الوظيفة العامة المحلية في فرنسا

ملخص

يتناول الكاتب فنسان بوتيري، وهو مدير عام المركز الوطني الفرنسي لتدريب موظفي السلطات المحلية، موضوع الانتقال نحو اللامركزية في فرنسا وتأثيرها في الوظيفة العامة المحلية من ناحية: (1) توزع الوظائف العامة وتطورها، و(2) آليات التوظيف، و(3) السياسة المتبعة في تحديد معدلات الرواتب والأجور، و(4) أخيراً إدارة الموارد البشرية.

ويشير الكاتب إلى مشكلتين أساسيتين تواجهان إدارة الوظيفة العامة المحلية في فرنسا، الأولى تتعلق بالقيود المالية التي تفرضها الدولة في إطار خفض فاتورة الأجور التي تمثل نحو حوالي 35 في المئة من إجمالي النفقات التشغيلية في الدولة وهي تصل إلى 50 في المئة في السلطات المحلية؛ والثانية مرتبطة بالتطور السريع الذي يصيب طبيعة المهن والوظائف، الأمر الذي يتطلب قدرة على التكيف والتعلم. ويخلص الكاتب إلى أهمية تدريب الموظفين المحليين وتطوير قدراتهم، وبخاصة أن الدور الذي تؤديه المجتمعات المحلية بات يمثل الجزء الأكبر من الاقتصاد الفرنسي.

الكلمات المفتاح

فرنسا، اللامركزية، الوظيفة العامة المحلية، إدارة الموارد البشرية، جودة الخدمة العامة، المجتمعات المحلية، تطوير القدرات.

Introduction

La réforme du droit de la fonction publique à la Libération est marquée par la loi du 19 octobre 1946, portant statut général des fonctionnaires de l'État. Le statut des fonctionnaires communaux date du 28 avril 1952. Mais ce n'est qu'en 1983 qu'a été créée une fonction publique territoriale.

Suite à la première loi de décentralisation du 2 mars 1982, la loi du 13 juillet 1983 porte droits et obligations des fonctionnaires et s'applique à tous les agents des trois versants de la fonction publique française (d'État, territoriale, hospitalière). La loi du 26 janvier 1984 organise les dispositions statutaires relatives spécifiquement à la fonction

2- Les principales caractéristiques des agents de la FP et FPT en particulier

Sur les modes de recrutement et la gestion des carrières:

La voie privilégiée de recrutement dans la fonction publique est le concours. Cependant, la réussite à un concours dans la fonction publique territoriale ne garantit pas l'accès automatique à un emploi. Le lauréat doit candidater sur un marché public de l'emploi territorial qui lui est ouvert sur un temps limité (maximum trois années après le concours), ce qui introduit une dose de concurrence entre lauréats et également entre collectivités selon leur niveau d'attractivité (conditions de travail, régime indemnitaire,...).

La fonction publique est composée de 70.7% de titulaires fin 2012 (1,429,935). Le nombre de non-titulaires augmente de 1.5% par an. Avec 19.8% (369,653), la fonction publique territoriale est la fonction publique où la part des agents sous contrat à durée déterminée est la plus élevée. Cette situation reflète en particulier la double difficulté actuelle des collectivités: satisfaire les besoins pour des métiers émergents et en évolution nécessitant des compétences techniques très spécifiques et ne pas alourdir trop la masse salariale par des titularisations.

Le système français repose sur une fonction publique de carrière. Les agents bénéficient d'un déroulement de carrière régulier à partir d'avancements selon leur ancienneté et leur valeur professionnelle. Le grade est séparé de l'emploi. L'emploi auquel le grade donne vocation correspond au poste de travail, à la fonction confiée au fonctionnaire par l'autorité territoriale employeur.

Sur la répartition des effectifs:

Traditionnellement, la répartition des effectifs dans la fonction publique territoriale montre que celle-ci est une fonction publique de proximité à l'utilisateur. Alors que dans l'ensemble des 3 fonctions publiques (fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière), près d'un agent sur deux relève de tâches d'exécution (46%), ils sont 77 % dans la fonction publique territoriale. Ils en représentent 91% des agents de la filière technique qui elle-même regroupe près de 46% des agents territoriaux. Ces agents d'exécution sont également très nombreux dans les filières sécurité-police municipale (91%), animation (83%), incendie secours (81%) et dans la filière administrative, 61%. A contrario, le taux d'encadrement est plus faible dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique d'Etat.

Sur la politique salariale:

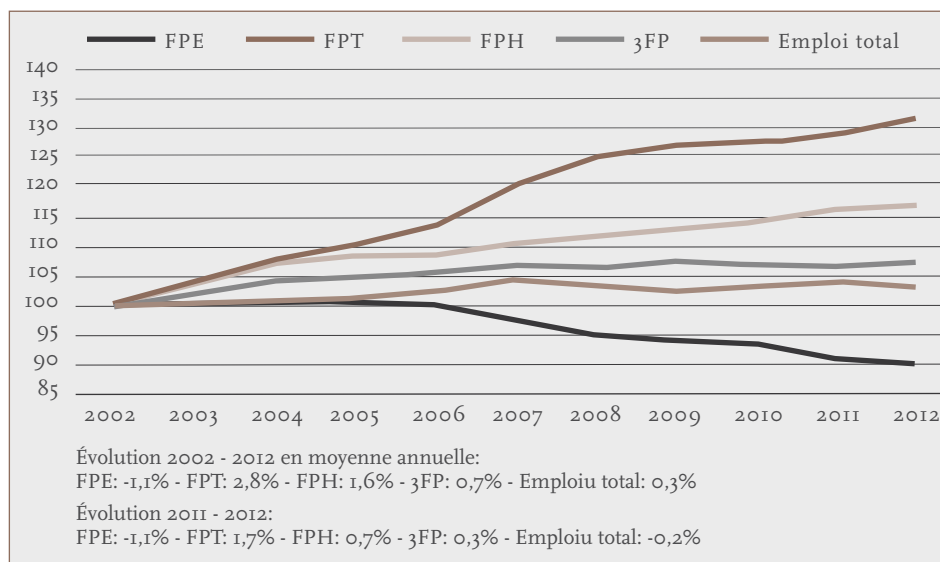
Concernant la politique salariale, elle est menée sous une contrainte budgétaire de plus en plus forte. Les évolutions relèvent d'un statut et d'indices fixés réglementairement. Les marges de manœuvre des employeurs sont limitées.

La part des primes est importante, en moyenne 28% dans la fonction publique d'Etat, 18% dans la fonction publique territoriale et montre une volonté forte de mettre l'accent sur l'individualisation des rémunérations.

Le salaire net mensuel moyen en 2012 dans la fonction publique d'Etat s'élève à 2,465 euros contre 1,848 euros dans la FPT; cette comparaison a peu de signification en raison de la typologie des emplois qui varie entre les deux fonctions publiques (les agents d'exécution sont beaucoup plus nombreux dans la fonction publique territoriale).

(...) (la) loi NOTRe du 7 août 2015 procède notamment au renforcement des régions par un redécoupage de leurs limites (passage de 22 à 13 régions), à un élargissement de la taille minimale des intercommunalités

Figure No. (1)
 Évolution des effectifs de la fonction publique depuis 2002 (base 100 en 2000)



Source: FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee. Enquête SAE, Drees. Traitement DGAFP-DES.
 Champ 3FP: emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés.
 France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

Cette transformation du paysage public n'est pas sans questionner les modalités d'accompagnement des agents publics comme par exemple l'application du statut, jugé par certains comme un carcan ou la nécessité de développer de plus en plus des modes de management participatif en lien avec les projets de développement locaux.

Fonction publique de l'Etat et fonction publique territoriale en France: approche comparée de la gestion des ressources humaines (chiffres au 31/12/2012)

Le champ d'action du fonctionnaire territorial est en effet devenu extrêmement large et diversifié (...). Cela se traduit par l'existence de 231 métiers différents, (...) répartis entre 54 cadres d'emplois et 8 filières

1- Les effectifs

L'effectif s'élève à 5.4 millions d'agents dans la fonction publique sur le territoire national, soit un emploi sur cinq en France (secteurs privé et public). Moins de la moitié appartient à la fonction publique d'Etat (44%); plus d'un tiers à la fonction publique territoriale (35%) et environ un cinquième (21%) à la fonction publique hospitalière. Les effectifs de la fonction publique territoriale continuent de progresser en 2012 (+1.7%).

La progression est sensible dans l'ensemble du secteur communal, plus particulièrement accentuée dans les établissements intercommunaux. (+ 5.1%).

Au 31 décembre 2012, la fonction publique territoriale emploie 1.862 million d'agents: 76.2% dans les communes et intercommunalités, 19.2% dans les départements et 4.4% dans les régions.

une collectivité sur cinq prévoit de ne remplacer aucun départ en retraite) ainsi que la mutualisation de fonctions et services.

- L'attractivité et l'adaptation des métiers aux évolutions des missions des collectivités, de plus en plus importantes et diversifiées, nécessitent une vigilance particulière.

La formation est, à cet égard, un levier fort de promotion sociale dans la fonction publique territoriale. Le CNFPT accompagne les agents et les collectivités dans le développement de leurs compétences depuis plus de trente ans. La loi du 19 février 2007 l'a conforté dans sa mission de formation, de la préparation des concours à la professionnalisation des agents, quelle que soit leur catégorie A, B ou C, grâce à la formation tout au long de la carrière. Cette loi a ainsi permis de réduire l'écart du nombre de jours de formation suivis par an entre les agents de l'Etat et des collectivités; néanmoins, il reste manifeste: 6.9 jours en moyenne dans la fonction publique d'Etat en 2012 contre 2.6 jours dans la fonction publique territoriale.

La fonction ressources humaines est de mieux en mieux structurée dans les collectivités avec l'appui de l'encadrement qui est associé à la réflexion sur les métiers et au renforcement des compétences dans le cadre des plans de formation et de l'évaluation des agents.

Les enjeux sont importants au regard du poids des collectivités dans l'économie nationale. 71% des investissements publics français sont réalisés par les collectivités: cela suppose un haut niveau de compétences techniques et juridiques et des capacités de pilotage des projets de plus en plus complexes.

En parallèle, la structure des effectifs nécessite un gros effort d'accompagnement des agents en catégorie C (77% de l'effectif total). Le CNFPT accorde une grande attention à ces besoins.

De manière plus transversale, les fonctions managériales nécessitent d'être soutenues afin de mieux accompagner les changements dans la conduite de l'action publique locale.

Malgré la complexité de la structure politico-administrative de la décentralisation française, la fonction publique territoriale est reconnue comme une fonction publique de proximité qui répond aux attentes du citoyen. Ses réalisations sont tangibles, en phase avec les territoires et s'inscrivent de plus en plus dans le cadre d'une concertation entre les élus et les citoyens. Ainsi, la fiscalité locale, bien que conséquente, est rarement contestée par le citoyen-contribuable.

Le défi, dans un contexte de raréfaction des ressources, est bien le maintien de la qualité des services publics rendus face à une demande de plus en plus soutenue.

(...) Une seconde vague de décentralisation (a lieu) en confiant de nouvelles responsabilités aux collectivités et en organisant le transfert de plusieurs milliers d'agents de l'Etat vers les régions et les départements. 135,000 agents vont ainsi changer d'employeurs

Table No. (1)
Les finances des collectivités locales en 2013

	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal: Régions communes et groupements	Départements	Régions	Ensemble
Dépenses totales	100,8	41,1	132,5	72,4	28,7	233,6
Dépenses de fonctionnement	67,3	29,4	87,3	57,6	17,6	162,6
dont dépenses de personnel	35,0	6,7	41,7	11,8	3,1	56,6
dont intérêts de dette	2,3	0,7	3,0	0,9	0,6	4,5
Recettes de fonctionnement	79,1	34,5	104,3	64,7	22,9	191,8
dont concours financiers de l'État	18,9	8,7	27,7	14,9	9,3	52,0
dont impôts locaux	32,3	17,8	50,0	20,6	4,8	75,3
dont autres impôts et taxes	6,2	4,3	10,6	21,9	7,8	40,3
Épargne brute:	11,9	5,0	16,9	7,1	5,3	29,3
excédent de fonctionnement						
Dépenses d'investissement	33,5	11,7	45,2	14,7	11,1	71,1
dont dépenses d'équipement	24,9	7,2	32,1	6,8	2,8	41,7
dont subventions versées	1,5	1,8	3,3	4,6	5,8	13,7
dont remboursements de dette	6,1	1,8	7,9	-	2,1	12,8
Recettes d'investissement	19,2	6,1	25,4	7,1	5,4	37,8
dont emprunts	7,3	2,6	9,9	3,8	3,1	16,8
Dettes au 31/12	62,9	22,1	85,0	32,2	20,3	137,5

Source: DGFIP, DGCL

Les données figurant dans la colonne secteur communal ne correspondent pas à la somme des opérations "communes" et "groupements à fiscalité propre": les reversements fiscaux des groupements vers leurs communes membres ont été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement.

La tendance actuelle, toutes fonctions publiques confondues est de rapprocher les outils et modes de gestion des ressources humaines. Par exemple, par la mise en place d'une bourse commune de l'emploi public, un cadre législatif favorisant la mobilité inter-fonction publique (depuis 2009 et pour les trois fonctions publiques, tous les corps ou cadres d'emplois sont accessibles aux fonctionnaires par la voie du détachement ou de l'intégration direct) ou la mise en place d'entretien d'évaluation annuelle et de fixation d'objectifs professionnels (individuels et/ou collectifs).

Les défis actuels pour les collectivités territoriales

Les principaux défis auxquels sont confrontées les collectivités territoriales concernent deux thématiques:

- La maîtrise de la masse salariale dans un contexte de réduction des dotations de l'Etat est aujourd'hui la première priorité des collectivités en matière de ressources humaines (35% des dépenses de fonctionnement, 52% dans les communes). Elle se traduit essentiellement par une gestion plus prévisionnelle et prospective des effectifs (par exemple

Annexe

Tableau No. (2)

Effectifs et caractéristiques par catégorie et par filière d'emplois (hors emplois aidés) au 31 décembre 2012

Hors administrations parisiennes et pompiers de marseille par catégorie et filière		Titulaires ou stagiaires	Non titulaires*	Ensemble	(%) national	Part des titulaires (%)	Taux de féminisation (%)	Part des plus de 55 ans (%)
Catégorie	Catégorie A	112,844	41,569	154,413	8.6	73.1	59.1	24.3
	Catégorie B	186,386	49,109	235,495	13.1	79.1	64.7	17.1
	Catégorie C	1,060,324	294,683	1,355,007	75.6	78.3	60.1	18.1
	Catégorie inconnue**	17,129	31,208	48,337	2.7	35.4	68.1	17.5
Filière	Administrative	325,572	57,660	383,232	21.4	85.0	82.8	18.2
	Technique	672,131	114,478	786,609	43.9	85.4	40.9	20.1
	Culturelle	41,444	14,561	56,005	3.1	74.0	65.1	18.4
	Sportive	12,651	5,611	18,262	1.0	69.3	27.6	14.8
	Sociale	116,542	34,416	150,958	8.4	77.2	96.1	17.6
	Médico-sociale	55,299	18,666	73,965	4.1	74.8	95.7	16.5
	Médico-technique	1,579	546	2,125	0.1	74.3	73.1	13.8
	Police municipale	20,395	548	20,943	1.2	97.4	21.0	12.7
	Incendie et secours	38,471	253	38,724	2.2	99.3	4.4	7.2
	Animation	51,981	34,110	86,091	4.8	60.4	71.0	5.8
	Emplois hors filière NET	17,284	93,628	110,912	6.2	15.6	77.9	25.0
	Autre hors NET	23,334	42,092	65,426	3.6	35.7	60.7	20.0
	Ensemble	1,376,683	416,569	1,793,252	100.0	76.8	60.8	18.5
	Ensemble des collectivités au 31-12-2011	1,356,771	405,689	1,762,460		77.0	60.7	17.3

* ensemble des non titulaires y compris les assistants maternelles et les apprentis.

** emplois non classables dans une catégorie.

Source: INSEE - SIASP au 31 décembre 2012. Traitement: observatoire de la FPT - CNFPT. n.d.: données ne répondant pas aux conditions d'utilisation fixées par le comité du secret statistique.



دراسات



راجي معاصري

■ الدور الفنّي والمالي للبلديات في البنية التحتية المستدامة في قطاع النفايات المنزلية الصلبة

ميشال أ. سماحة

■ السلطات العامة وتحديات العشوائيات الحضرية في لبنان - طرابلس نموذجاً

الدور الفني والمالي للبلديات في البنية التحتية المستدامة في قطاع النفايات المنزلية الصلبة



راجي معاصري

خبير بيئي، ومدير عام شركة مورز ش.م.م

ملخص

مقدمة

يتيح قانون البلديات - المرسوم الاشتراعي الرقم II8 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته - للبلديات تأدية دور أساسي في تجهيز بنية تحتية مستدامة، بما فيها إدارة النفايات (التنظيفات)، وذلك من خلال المادتين 47 و49 من الفصل الرابع اختصاص المجلس البلدي، بحيث تحدّد المادة 47 أنّ كلّ عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص المجلس البلدي؛ بينما تذكر المادة 49 بعض الأمور التي يتولاها المجلس البلدي، على سبيل المثال لا الحصر:

- تحديد معدّلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المعيّنة في القانون.
- وضع دفتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات.
- قبول ورفض الهبات والأموال.
- إعداد البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحيّة ومشاريع المياه والإنارة.
- إنشاء مصارف للنفايات وأمثالها.

علماً بأن المرسوم الاشتراعي الرقم 8735 تاريخ 1974/8/23 المتعلق بالمحافظة على النظافة العامة، حدّد مسؤوليّة البلديات، من بين مجموعة أمور أخرى، بجمع النفايات المنزلية الصلبة والتخلّص منها.

ووفقاً للمادة 49 من المرسوم الاشتراعي الرقم 77/II8 أعلاه، يستطيع المجلس البلدي المساهمة في نفقات المشاريع ذات المنفعة العامة، وله حقّ التعاقد باسم البلديات مع الغير وإلزام المستفيدين من مشروع إنشائيّ أنجزت دراسته المساهمة في تكاليف هذا المشروع في حال موافقة أكثرية ثلاثة أرباع المنتفعين منه على الأقل.

كما تذكر المادة 74 من المرسوم والمتعلقة باختصاصات رئيس السلطة التنفيذية (رئيس المجلس البلدي) إلى أن رئيس البلدية يتولى (...) كل ما يتعلق بالتنظيف والإنارة ورفع الأتقاض والأقدار.

للبلديات واتحاداتها دور لا يمكن تجاهله في تجهيز بنية تحتية مستدامة لإدارة النفايات المنزلية الصلبة. كما يمكن لها أن تحوّل هذا القطاع مصدراً للواردات وفي أقل تقدير استرداد كلفة معالجة النفايات وإدارتها. لتحقيق ذلك يشترط تذييل العوائق التي تحد من قدرة السلطات اللامركزية على ممارسة دورها الذي يجيزه القانون لها، وتقوية قدرات البلديات واتحاداتها وتحسين أدائها، وتوافر الإرادة لدى السلطة المركزية بتقوية القدرات داخل هذا القطاع. في مطلق الأحوال، تقتضي الإدارة المالية للبلديات التعاطي مع النفايات المنزلية الصلبة كمواد قابلة للاسترداد يمكن الاستفادة منها في تقوية الأعمال الزراعية والصناعية وفرص العمل، وكذلك في توليد الطاقة، حيث ينبغي على البلديات أن تتفهم إيجابية الفرز، والتدوير، والتقليل من الطمر إلى أدنى حدود من خلال: (1) اعتماد مبدأ الاستدامة البيئية، (2) إشراك جميع الفرقاء المعنيين، (3) معالجة الإشكاليات التقنية والفنية، (4) والحرص على الفاعلية المالية. توتّق هذه الدراسة لبعض التجارب التي خيضت على الصعيد المحلي لتنتهي إلى تقديم اقتراحات تساهم في الوصول إلى إدارة سليمة للنفايات المنزلية الصلبة.

الكلمات المفتاح

لبنان، السلطات المحلية، النفايات المنزلية الصلبة، وقود بديل، إدارة متكاملة لنفايات البلديات، رؤية استراتيجية، قدرات البلديات، التمويل، بنية تحتية، استدامة بيئية.

تعرف النفايات المنزلية الصلبة في لبنان بالنفايات التي يتم جمعها من الطرقات والتي تحتوي بعض النفايات الصناعية بما فيها البطاريات وقطع غيار السيارات والزيوت المستهلكة وحاوياتها وكل ما ينتج عن أعمال صيانة السيارات والآليات والمنازل (بما في ذلك مساحيق التنظيف ومواد أخرى تحتوي على مواد كيميائية). وبعض هذه المواد مصنفة كمواد خطيرة إذ قد تحتوي على كميات من المعادن الثقيلة وبالتالي يجب أن لا تختلط بالنفايات المنزلية العضوية تفادياً للتلوث.

أولاً: حجم النفايات المنزلية الصلبة في لبنان

تتوزع أنواع النفايات في لبنان بين نفايات منزلية صلبة، وخطرة، وزراعية، وطبية، وصناعية. ولا يقتصر دور البلديات على إدارة النفايات المنزلية الصلبة، بل يمكن أن يتعداها لمعالجة أنواع أخرى من النفايات بما فيها الصناعية الخطرة أو الطبية؛ مع العلم بأن الممارسة الحالية في مجال النفايات الطبية قد أخذت منحى آخر من خلال التعاقد مع مؤسسة خاصة لجمعها والتعاقد مع الجهات المختصة لمعالجتها والتخلص منها بطرق علمية وآمنة بيئياً.

ينتج لبنان حوالي 2.04 مليون طن من النفايات سنوياً (SWEEP-NET, 2014)، وبمعدل زيادة سنوية تبلغ 1.65 في المئة.

ويقترّب المعدل الوطني للإنتاج الفردي للنفايات وهو 1.05 كغ للفرد يومياً من المعدل العالمي للبلدان ذات الدخل المتوسط المرتفع، وهو حوالي 1.02 كغ (Ibid).

لكن تدفق اللاجئين السوريين إلى لبنان زاد بشكل كبير كمية

النفايات المنزلية الصلبة المتولدة بحوالي 324,000 طن سنوياً بحلول عام 2014، أي ما يوازي 15.7 بالمئة من النفايات التي كان ينتجها اللبنانيون قبل بداية النزوح. وينتج عن ذلك زيادة تكاليف إدارة النفايات والتخلص منها (MOE, EU, UNDP, 2014).

ومع أن هذه الورقة لا تتطرق بشكل مباشر إلى تداعيات اللجوء السوري على القطاع، تجدر الإشارة مع ذلك إلى العبء الكبير الذي تواجهه مرافق إدارة النفايات المنزلية الصلبة القائمة أو المشيئة حديثاً (مثل طرابلس، زحلة، عين بعال، المنية، وسواهم) حيث قدرات الاستيعاب الحالية لم تعد كافية لمعالجة النفايات والتخلص منها. ومع أن الجهات الممولة العديدة تستمر في تقديم المساعدات في ضوء أزمة اللجوء السوري، فقد زاد إنفاق

ووفقاً لقانون الرسوم والعلاوات البلدية الرقم 60 تاريخ 1988/8/12، تستفيد البلديات، وضمناً اتحادات البلديات، من مداخيل تُستوفى مباشرة ضمن النطاق البلدي الجغرافي، ومن مداخيل غير مباشرة تُقتطع عن طريق الصندوق البلدي المستقل الذي تتم تغذيته عن طريق الضرائب والرسوم التي يتم تحصيلها من قبل الدولة لصالح البلديات إضافة إلى إيرادات الهاتف الخليوي التي أضيفت مؤخراً، وتحويلات المرافق العامة التي تؤدي مباشرة إلى البلديات، كعائدات مقتطعة من رسوم الهاتف الثابت والكهرباء والمياه وغيرها. مما يؤكد قدرة البلديات على تغطية النفقات المستوجبة إذا تمّ دراسة تكلفة الاستثمار والتشغيل بصورة جيدة.

ويتأكد الدور المهم للبلديات في إطار مشروع القانون حول المعالجة المتكاملة للنفايات الصلبة الذي أعدته وزارة البيئة عام 2005 ووافق عليه مجلس الوزراء عام 2012 بموجب المرسوم الرقم 8003 تاريخ 2012/4/23، وهو حالياً قيد المناقشة في البرلمان، كما وفي إطار الخطة الوطنية لمعالجة النفايات المنزلية الصلبة، المكتملة لتوجهات مشروع القانون المذكور، والتي جرى إعدادها من قبل وزارة البيئة وبالتعاون مع مجلس الإنماء والإعمار، بناء على طلب مباشر من مجلس الوزراء (قرار رقم I/4952 تاريخ 2005/8/18). حيث تغلب الرؤية لإدارة لامركزية للنفايات المنزلية الصلبة من خلال البلديات واتحادات البلديات على مراحل لا سيما في مجال تقليص أو تخفيف إنتاج النفايات ووجهة المعالجة وذلك في إطار التوجيهات والسياسات الوطنية.⁽¹⁾

يستنتج مما سبق أن البلديات يجب أن تؤدي، في حال توافرت الإرادة والإمكانات المالية والبشرية اللازمة، دوراً فعالاً على المستوى الفني في تطوير وتجهيز بنى تحتية مستدامة في عدة مجالات ذات

منفعة عامة، ومنها قطاع النفايات المنزلية الصلبة. كما يمكنها تغطية النفقات المتوجبة إذا تمّ دراسة تكلفة الاستثمار والتشغيل بصورة جيدة، والتعامل معها بطريقة قانونية، في حال وجدت آليات تعاون وتنسيق بين المستويات المركزية واللامركزية.

تعرف هذه الورقة مسؤوليات البلديات وفق أصناف النفايات الصلبة وأنواعها المختلفة، وتتناول النفايات المنزلية الصلبة وفق مقاربة إمكان استردادها واستخدامها النهائي في الصناعة والزراعة وتوليد الطاقة. تعرض الورقة واقع قطاع النفايات الحالي وإطاره المؤسسي وتتناول الشق المالي والتقني، مع عرض بعض التجارب والمقارنات، قبل الخروج بتوصيات حول كيفية المضي قدماً في تقوية ودعم دور البلديات في هذا القطاع.

القدرة الحرارية لإنتاج الطاقة. من شأن هذا التوجه أن يدر دخلاً على الدولة والبلديات فضلاً عن التقليل من مشكلة المكبات من خلال تصفير حجم النفايات والتخفيف من الضرر على البيئة لجهة التلوث والمحافظة على الموارد غير القابلة للتجدد، كما أنه ومن خلال مساهمته في تطوير القطاعات الصناعية والزراعية والتجارية والسياحية يزيد من فرص العمل والأعمال للمؤسسات والمجتمعات المحلية.

صنّف الكثير من الدراسات النفايات بحسب محتوياتها الفيزيائية. هذه الدراسة تعالج موضوع النفايات المنزلية الصلبة المنتجة في لبنان من ناحية إمكان استخدامها النهائي في الصناعة والزراعة وتوليد الطاقة، حيث تتفهم البلديات إيجابية الفرز، والتدوير، والتقليل من الطمر إلى أدنى حدود كما هو مبين في الرسم البياني رقم (I). إن هذا النموذج مبني على فرضية أن خمسين في المئة من النفايات هي مُفرزة من المصدر، في حين أن الخمسين في المئة الأخرى هي نفايات منزلية صلبة مختلطة. وفي هذه الحال يمكن استرداد المواد المذكورة والإفادة منها وفق الرسم البياني رقم (2).

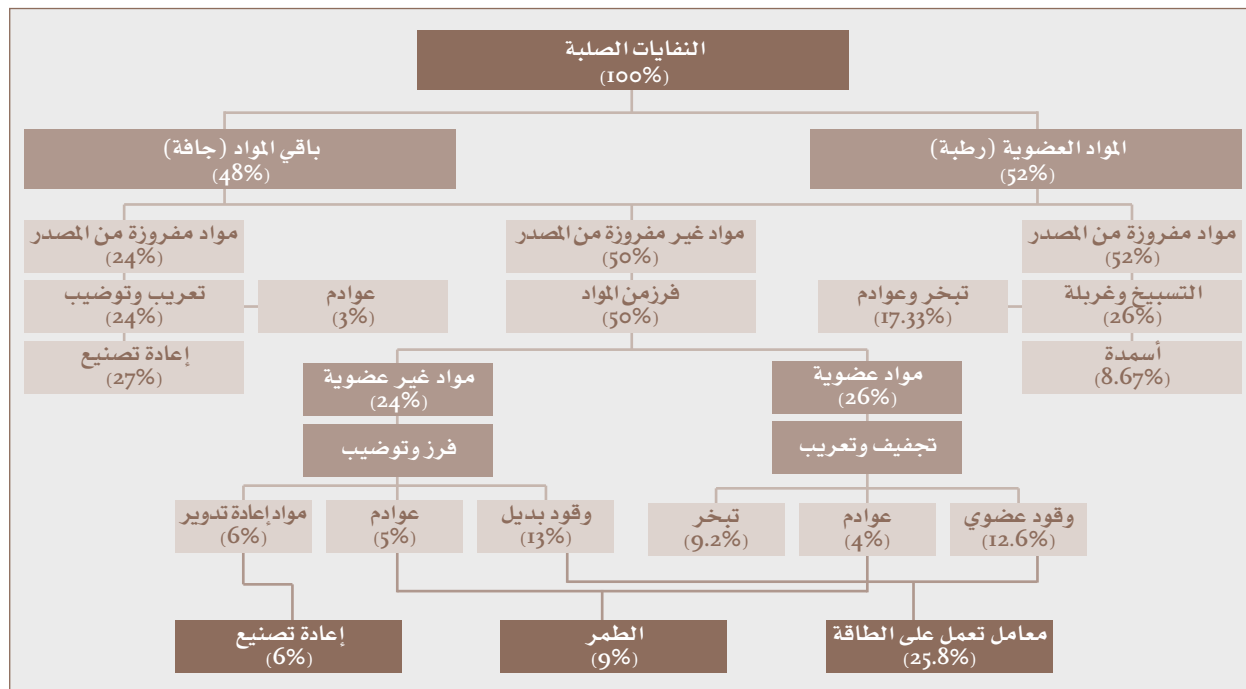
البلديات على إدارة النفايات المنزلية الصلبة من خزينة الدولة، حيث ارتفع الإنفاق بنسبة 11 في المئة بين عامي 2011 و 2012 وبنسبة 40 في المئة بين عامي 2012 و 2013 (Ibid).

ثانياً: مقارنة الإدارة المتكاملة للنفايات المنزلية الصلبة

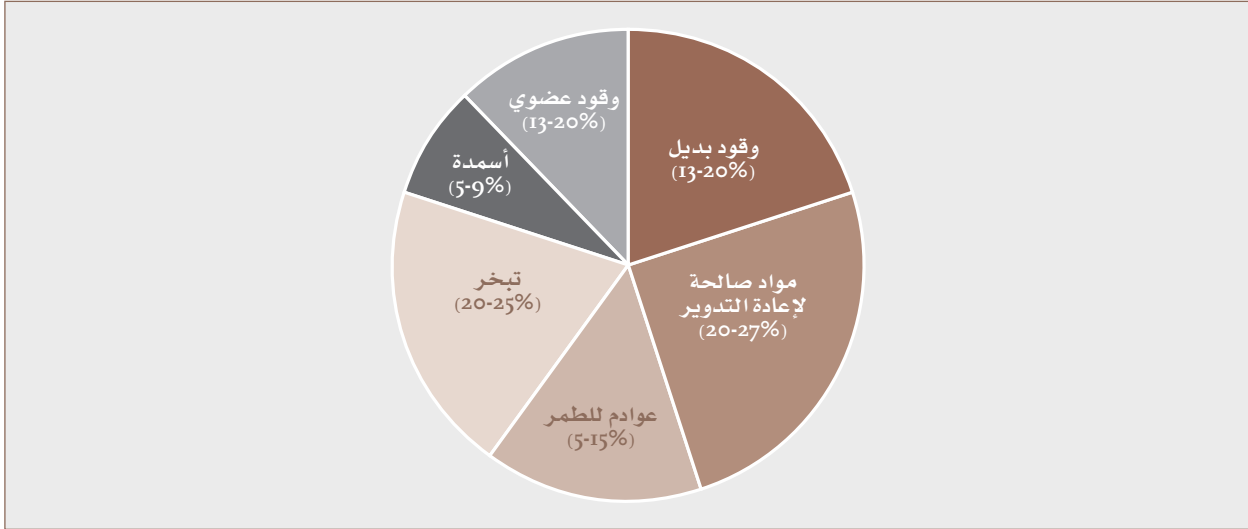
إن الغاية الأساسية للإدارة المتكاملة للنفايات المنزلية الصلبة تتلخص بـ (I) حماية الصحة والسلامة العامة، (2) التقليل إلى أقصى حد من الآثار الضارة بالبيئة لا سيما في مرحلة معالجة النفايات والتخلص منها، (3) الجدوى الاقتصادية والفاعلية المالية بما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة بركائزها الثلاث الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وعليه فالهدف الرئيسي من المعالجة المتكاملة هو تحقيق أعلى درجة من الكفاءة في إدارة الموارد وتعزيز الاستدامة والتخفيف من التلوث البيئي. ويتمثل هذا الهدف بالتوصل إلى آلية تخفف من إنتاج النفايات، عن طريق بلوغ الحد الأقصى في مجال إعادة الاستعمال إما بعودة المنتج إلى النظم الطبيعية أو بإدخاله في تركيب منتج آخر أو باستعمال

الرسم البياني رقم (I)

النسب التقريبية من النفايات التي يمكن استردادها وطرق الإفادة أو التخلص النهائي منها



الرسم البياني رقم (2)
كميات المواد المستردة من النفايات



ثالثاً: الإطار المؤسسي الحالي لإدارة النفايات المنزلية الصلبة

تتعدد العوامل التي أدت إلى الأوضاع المتردية التي تعترى إدارة النفايات المنزلية الصلبة في لبنان ومن بينها افتقار إدارة النفايات المنزلية الصلبة إلى إطار قانوني وتشريعي متكامل يضع الرؤية الاستراتيجية لإدارة متكاملة لهذا القطاع وينظم العلاقة بين جميع الأطراف المعنية وأدوار كل منهم.

هناك قوانين تنظم النشاطات المتعددة لقطاع النفايات المنزلية الصلبة في لبنان: القانون رقم 8735 تاريخ 1974/8/23 المتعلق بالمحافظة

على النظافة العامة، ويعد الأساس القانوني الأول للنفايات والتي يجب على القوانين والمراسيم والقرارات الوزارية أن تكون منسجمة معه. يعهد هذا القانون إلى البلديات، من بين مجموعة أمور أخرى، جمع النفايات المنزلية الصلبة والتخلص منها وبنيط بالمجلس الصحي للمحافظات الموافقة على مواقع التخلص من النفايات. (2) وهناك القانون رقم 9093 تاريخ 2002/II/15 الذي يعطي حوافز للبلديات لاستضافة معامل لإدارة النفايات داخل الأراضي التابعة للبلدية، كما ينص المرسوم على أن

على البلديات المعنية مقارنة هذه الكميات الواردة في النموذجين الرقمين (I) و(2) من منطلق المواد التي يمكن استردادها في حال وضع البلديات الإمكانيات اللازمة لها، وليس ككميات ستحصل عليها البلديات بصورة حتمية.

من هذا المنطلق يمكن البلديات استرداد قرابة 27 في المئة من المواد لإعادة التصنيع، وقرابة 9 في المئة من المواد كأسمدة زراعية. إضافة إلى ذلك، يمكن البلديات الاستفادة من الطاقة الحرارية لبعض المواد غير الصالحة لإعادة التدوير أو للتسيخ، كي تستخدم كوقود بديل (في مجمله بلاستيكي المنشأ ويمكن أن يكون عضوي).

تجدر الإشارة إلى أن بعض

التباين الموجود بين النسب الواردة في النموذجين يعود إلى الاختلاف الضمني في مكونات النفايات، كما ونوعاً، وإلى تعدد طرق الفرز والمعالجة وإعادة التصنيع بحسب قدرة القطاع الصناعي على استيعاب المواد الأولية المستخرجة من النفايات. لكن التحليل المفصل للنموذجين يظهر تطابقاً إلى حد كبير، والفاقر يكمن في نسبة التبخر حيث بلغت نسبة التباين 1.5 في المئة، وهذا منطقي نتيجة تفاوت الرطوبة بين النفايات وتفاوت نسبة التبخر بحسب التقنية المعتمدة.

يشترط في نجاح التوجه اللامركزي، لا سيما في بلد صغير كـلبنان، وجود سلطة مركزية فاعلة ذات رؤية استراتيجية واضحة لهذا القطاع

تتعلق بإدارة النفايات ومكافحة التلوث، وبالأخص حماية البحر المتوسط من التلوث. وهذا ما يُكزّم لبنان، سلطة مركزية وبلديات واتحادات بإيجاد الحلول والوسائل، لإدارة النفايات إدارة حسنة وعدم رميها عشوائياً، وبخاصة على شواطئ البحر وفي أحواض مجاري المياه التي تصب في البحر. من بين هذه البروتوكولات اتفاقية برشلونة-ميد بول (معنية بتلوث البحر المتوسط) واتفاقية الماربول (معنية بتلوث البحار بالأخص ذلك الناتج عن السفن).

رابعاً: الوضع الحالي لإدارة قطاع النفايات المنزلية الصلبة

تفتقر السلطات المركزية والمحلية في لبنان إلى رؤية واضحة على المديين القريب والبعيد لسبل إدارة ملف النفايات، إذ غالباً ما يجري التعاطي مع هذا الملف كحالة طارئة. ونلاحظ ذلك بالأخص في المدن والقرى المكتظة معمارياً وسكانياً. يأتي تدني مستوى خدمات إدارة النفايات

المنزلية الصلبة أيضاً كنتيجة لتدني مستوى الشفافية، أو محدودية القدرات المالية والمؤسسية للبلديات الصغيرة في إدارة الخدمات العامة. تنتشر في هذه الأثناء المكبات العشوائية للنفايات في معظم أنحاء لبنان⁽⁴⁾ وتعد إدارة النفايات المنزلية الصلبة مشكلة بيئية رئيسية تسبب في تدهور بيئي شديد الوقع، إذ باستثناء بعض المطامر الصحية

كالناعمة وزحلة وبصاليم ومكبّ النفايات في طرابلس⁽⁵⁾، التي تتمتع بإشراف هندسي، فإن المكبات العشوائية وحرق النفايات هي الأساليب الأكثر استخداماً للتخلص من النفايات المنزلية الصلبة، بالرغم من أنها محظورة قانوناً⁽⁶⁾ وبعد نقص الكوادر البشرية المتخصصة ومحدودية القدرات الفنية للعاملين، واقعاً تشترك فيه البلديات والإدارات الرسمية المسؤولة عن هذا الملف حالياً.

كان جمع النفايات ومعالجتها في بعض المناطق اللبنانية، كمنطقة بيروت الكبرى وجبل لبنان (باستثناء جبيل)، حتى شهر تموز 2015، تحت إشراف مجلس الإنماء والإعمار، وفق عقود موقّعة بين المجلس وشركات خاصة، تنفيذاً لقرارات حكومية، من دون أن يكون للبلديات المعنية دور فعّال في الإدارة المالية أو التقنية لهذه العملية. وتجدر الإشارة إلى أن البلدية الوحيدة التي تعاقبت مع استشاري بصفة مستمرة للإشراف التقني على إدارة النفايات

البلديات التي تقبل بإنشاء معمل لإدارة النفايات و/أو التخلص منها ضمن أراضيها، فستحصل على ما يفوق مخصّصاتها بـ 5 أضعاف من الصندوق البلدي المستقل.

في عام 2003 صدر عن مجلس الوزراء القرار رقم 16 تاريخ 2003/8/14 المتعلق بتحديد مواقع المعالجة والطمر الصحي للنفايات المنزلية الصلبة يحدد مسؤولية السلطات المحلية بالجمع والكس، وينيط بالحكومة المركزية معالجة النفايات والتخلص منها. بدوره أعطى القانون الرقم 280 تاريخ 2014/4/30، الحوافز المالية للبلديات المحيطة بمطمر عبيه-عين دارفيل، وعفاها من بعض الاقتطاعات والمتوجّبات المستحقّة عليها. كما أجاز للبلديات غير المنضمة إلى أي اتحاد، أن تعقد اتفاقات فيما بينها تتعلق حصراً بإدارة النفايات المنزلية الصلبة، كما أتاح لها أن تعقد اتفاقات تتعلق بهذه الخدمات مع اتحادات البلديات القائمة (دون الانضمام إليها بالضرورة).

تتعدد الجهات المسؤولة عن هذا القطاع وتداخل صلاحياتها.

قانوناً يخضع هذا القطاع في شكل مباشر إلى وزارة البيئة في كل ما يتعلق بوضع ورصد المعايير البيئية وتطوير استراتيجيات إدارة النفايات المنزلية الصلبة، ووزارة الداخلية والبلديات بوصفها سلطة الوصاية على البلديات. ومع أن البلديات واتحاداتها هي المسؤولة عن تنفيذ العمليّات وبرامج إدارة النفايات، فإن مجلس الإنماء والإعمار (CDR) ينفذ قرارات

مجلس الوزراء في بعض المناطق اللبنانية، وبالأخص منطقة بيروت الكبرى (بما فيها بعض مناطق جبل لبنان باستثناء جبيل) ومنطقة طرابلس دون الرجوع إلى البلديات، ويتولى خلافاً للقانون رقم 8735 نشاطات ذات طبيعة بلدية كتتنظيف الشوارع وجمع النفايات وفرزها، وهذا الحال لا يزال هو سيد الموقف حتى بعد الحراك الشعبي الذي حصل في أيلول 2015.

ونجد أيضاً أن مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OM SAR) يساهم في تأمين هبات من الاتحاد الأوروبي، لإنشاء معامل فرز ومعالجة لصالح السلطات المحلية. ويقوم كذلك ببرامج توعية على الفرز من المصدر، ومساعدة الاتحادات البلدية والبلديات المستفيدة على الحصول على تمويل لإدارة هذه المعامل من الموازنة العامة للدولة اللبنانية لمدة ثلاث سنوات⁽³⁾ من جهة أخرى، يلتزم لبنان دولياً بأكثر من 10 بروتوكولات

تعرف النفايات المنزلية الصلبة في لبنان بالنفايات التي يتم جمعها من الطرقات والتي تحتوي بعض النفايات الصناعية بما فيها البطاريات وقطع غيار السيارات والزيوت المستهلكة وحاوياتها وكل ما ينتج عن أعمال صيانة السيارات والآليات والمنازل (بما في ذلك مساحيق التنظيف ومواد أخرى تحتوي على مواد كيميائية). وبعض هذه المواد مصنفة كمواد خطرة

2015، ألقى مجلس الوزراء نتائج المناقشات في اليوم التالي لأسباب خارجة عن نطاق هذه الدراسة.

وفي هذا الإطار، وبقصد تجنب تكرار النواقص التقنية في حال إعادة إطلاق مناقصة لإدارة النفايات من جديد، وبهدف تحسين النتائج المالية والتقنية لعقود إدارة النفايات، نقترح أن تتضمن دفاتر شروط المناقصة، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي:

- إطلاق مناقصات متعلقة بتلقيم أعمال تشغيل معاملة المعالجة بعد إنشائها لمدة 15 سنة.
- تأمين أماكن الطمر من جانب الدولة المركزية وإطلاق مناقصات المطامر شرط أن لا يلتزمها أي متعهد فائز في مناقصة المعالجة. على أن يُتطع بدل أتعاب متعهد الطمر من بدل أتعاب متعهد المعالجة وفق كميات النفايات الموردة للطمر. بهذه الطريقة يتم خلق حافز لمتعهد المعالجة لتحسين وتطوير أساليب معالجته لتخفيف كميات الطمر.
- إتاحة الفرصة للبلديات غير الراغبة في إجراء عمليات الكنس وجمع النفايات بالتقدم بطلب المساعدة من وزارة الداخلية والبلديات، يصار في ضوءه إلى إطلاق مناقصات الجمع والكنس، وقد يشمل ذلك أيضاً الطرق الدولية (الأوتوستراد) التي تقع خارج سلطة البلديات أو إمكانياتها.
- التحفيز على اختيار طرق معالجة للنفايات تسمح باسترداد الحد الأقصى من القيمة المادية والفعلية من خلال المواد الصالحة لإعادة التدوير والمواد ذات قيمة حرارية وبخفيف الطمر إلى ما دون 10 في المئة.

خامساً: تكلفة إدارة النفايات المنزلية الصلبة على البلديات

لا يوجد رسوم صريحة ونظام استرداد لتكاليف إدارة النفايات المنزلية الصلبة في لبنان، في حين يعاني عدد كبير من البلديات⁽⁸⁾، خارج المدن الكبرى، عجزاً كبيراً في الموازنة المخصصة لهذا القطاع، إذ يتم اقتطاع حصص من الصندوق البلدي المستقل لتغطية مصاريفها الإعداد التقني السليم.⁽⁹⁾ يوجد حالياً نموذجين لتمويل عقود إدارة النفايات البلدية.

بالنسبة للبلديات أو اتحادات البلديات التي تقع خارج المناطق التي يدير عقودها مجلس الإنماء والإعمار تقوم البلديات بالتعاقد

المنزلية الصلبة هي بلدية زحلة-المعلقة. وترتّب على التغيرات الناتجة من انتهاء العقود المتعلقة ببيروت الكبرى وجبل لبنان، وإقبال مطمر الناعمة سنة 2015، والحراك الشعبي، والقرارات الحكومية، أن أصدر مجلس الوزراء القرار الرقم (I) تاريخ 2015/9/9⁽⁷⁾، الذي يأخذ بمبدأ لامركزية المعالجة وإعطاء الدور للبلديات واتحاداتها في تحمل مسؤولية الملف للمرحلة المستدامة وذلك في إطار خطة مرحلية تصل إلى 18 شهراً وتعتمد تقسيمات الأفضية أو الكميات والموافقة على أي مشروع جاهز من قبل أي من البلديات أو الاتحادات لمعالجة نفاياتها بإشراف فريق فني مركزي. ومن بين ما أخذ على الخطة أنها لم تأت على ذكر الفرز من المصدر ولم تتطرق إلى مشروع القانون المتعلق بالإدارة المتكاملة للنفايات المنزلية الصلبة فضلاً عن بعض العيوب الفنية والقانونية.

نجد من الناحية التقنية، أن الحكومة المركزية، ممثلةً بمجلس الإنماء والإعمار، استمرت في استخدام خدمات وتوصيات لشركات استشارية معيّنة في ملف النفايات، كما لم تجر أي تغيير على كمية النفايات المتوقع طمرها (نحو 80 في المئة)، من قبل الشركات المتعاقد معها، مع العلم أن دراسات كثيرة أشارت إلى إمكانية الإفادة حتى 90 في المئة من النفايات بعد معالجتها لاستخدامها في الصناعة أو الزراعة أو إنتاج الطاقة. كما يلاحظ أن موضوع الفرز من المصدر أو المعالجة لم يجر التطرق له بشكل جدي حتى ما قبل أزمة تموز 2015.

هذا ويتبين من قرارات وتقارير متعلقة بملف النفايات المنزلية الصلبة أعدت من جانب ديوان المحاسبة (القرار رقم 99/1 تاريخ 30 آذار 1999، والقرار رقم 2011/44)، أن بعض العقود التي تمّول بقرارات حكومية لخدمة نطاق جغرافي بلدي، لا تستند إلى موافقة البلديات، كما يتم خصم المستحقات من الصندوق البلدي المستقل من دون موافقتها. وبذلك يتم الإنفاق من دون تأمين الاعتمادات المالية اللازمة، الأمر الذي يناهز التشريع المالي.

سنداً لقراري مجلس الوزراء الرقم 46 تاريخ 2014/II/30 والرقم I تاريخ 12 كانون الثاني 2015، أطلق مجلس الإنماء والإعمار مناقصات للنفايات غطت الأراضي اللبنانية المقسّمة إلى ست مناطق خدماتية. علماً أنه وبناء على هذين القرارين تقع على عاتق المعارض مسؤولية

الجمع والمعالجة والطمر مع اختيار المواقع. وبعد الإعلان عن نتائج فض العروض المالية والإعلان الأولي عن الفائزين، بتاريخ 24 آب

- التمويل المباشر من جانب البلديات واتحاداتها.
- عقود الشراكة بين البلديات والقطاع الخاص.
- التمويل من جانب البلديات لتشغيل بعض محطات المعالجة الموجودة حالياً والمطامر من خلال الضرائب المحلية والصندوق البلدي المستقل.
- القروض والمنح الدولية (بناء مراكز لإدارة النفايات المنزلية الصلبة على سبيل المثال).
- تمويل حكومي عبر الخزينة لتغطية بناء محطات معالجة النفايات المنزلية الصلبة (الفرز أو التسبيخ)، تُخصم من المبالغ المستحقة من الصندوق البلدي لمختلف البلديات واتحادات البلديات المستفيدة.
- وضع نظام حوافز وضرائب مباشرة على منتجي النفايات من المصدر لاسيما في القطاعات التجارية والزراعية والصناعية والقطاع الطبي بهدف تخفيف كمية النفايات الناتجة عن أعمالهم وفي حال إخفاقهم في التخفيف من النفايات المنتجة إشراكهم في الكلفة الفعلية لمعالجة وفرز النفايات. يلخص الجدول رقم (I) التكاليف الإجمالية لإدارة النفايات المنزلية الصلبة.

ودفع الفواتير لمعالجة النفايات المنزلية الصلبة في نطاقها الجغرافي. أما ضمن المناطق المغطاة بعقود يديرها المجلس المذكور، فإن موازنة العقود تُخصّص أو تُدفع فواتيرها بقرارات وزارية في أكثر الأحيان، وتُتطع التكاليف من مستحقات البلديات من الصندوق البلدي المستقل. تموّل معظم خدمات النفايات، حالياً، من الصندوق البلدي المستقل وتغطي وزارة المالية العجز الذي يحتسب ديناً على البلديات وبالتالي يشكل هذا القطاع عبئاً ليس على البلديات فقط وإنما على المالية العامة أيضاً.

راوحت تكلفة جمع النفايات ومعالجتها وطمرها ما بين 140 دولاراً أميركياً للطن الواحد وفق عقود مجلس الإنماء والإعمار (لغاية تموز 2015)، وما يقلّ عن 50 دولاراً أميركياً للطن الواحد، في عقود محرّرة من البلديات كبلدية زحلة-المعلقة، ونحو 20 إلى 30 دولاراً أميركياً في بعض البلديات حيث ترمى النفايات على نحو عشوائي. ولكن يجب معرفة أنّ المعالجة تبقى غير مكتملة في كل الأحوال، حيث يتمّ طمر ما يزيد على 80 في المئة من النفايات، مع العلم أنه يمكن تقليل كمية طمر النفايات إلى 5 في المئة فقط في حال جرى اعتماد آلية معالجة وفرز للنفايات كمواد قابلة للاسترداد.

لكن، هذين النموذجين يمكن إعادة النظر بهما على ضوء احتمالات تمويل أخرى منها:

الجدول رقم (I)

تكلفة إدارة النفايات الصلبة في لبنان في سنة 2010 (دولار/طن)

وحدات صغيرة	مناطق ريفية أخرى	طرابلس	زحلة	بيروت الكبرى	
5	10 - 18	18**	17	25	جمع
-	-	-	10	26	فرز
-	-	-	-	16	كبس وتوضيب
-	-	-	-	13	تغليف
-	-	29	5*	52 (من 0 إلى 400,000 طن/سنة) 38 (من 400,001 إلى 500,000 طن/سنة) 45 (ما يزيد عن 500,001 طن/سنة)	طمر
33			30		تسبيخ

المصدر: Country Report on the Solid Waste Management in Lebanon, SWEEP Net, 2010.

(*) تشمل هذه التكلفة النفقات التشغيلية فقط؛ وقد تصل التكلفة إلى 15-20 دولاراً أميركياً للطن في حال احتساب التكلفة الكاملة. (***) بما فيها الجمع والكنس أي مبلغ 2,300,000 دولار أميركي للسنة (أي 18 دولاراً أميركياً للنهار على أساس على 350 طناً للنهار).

سادساً: تجارب بلدية في إدارة خدمة النفايات

نعرض فيما يلي بعض الأمثلة التي حققت نجاحاً محدوداً في إدارة النفايات المنزلية الصلبة، ومنها خبرة بلدية زحلة-المعلقة واتحاد بلديات قضاء صور وبلدية عاليه.

I- تجربة بلدية زحلة-المعلقة

إن البرنامج الرئيسي الذي يمكن الإضاءة عليه كتجربة ناجحة في مجال إدارة النفايات المنزلية الصلبة هو تجربة بلدية زحلة - المعلقة والتي تمّت بتمويل من الحكومة اللبنانية من خلال قرض من البنك الدولي ومشروع (SWEMP). تم من خلال المشروع إنشاء مطمر وإغلاق مكب عشوائي بعد نقل نفايات المكب إلى خلية واحدة في المطمر الجديد. وعلى غرار تجربة بيروت وجبل لبنان التي اشتملت على بناء محطات معالجة وإنشاء مطمر صحي، واجه البرنامج مشاكل مختلفة في المرحلة الأولى تتعلق بإدارة العُصارة بوجه خاص وقدرة المعمل على معالجة النفايات. ولقد ساعد بلدية زحلة على إنجاح هذه التجربة اتخاذ عدد من القرارات:

- التحرك الناجح لبلدية زحلة-المعلقة للحصول على مستحقاتها من عائدات الصندوق البلدي المستقل.
- قرار بلدية زحلة رقم 266 تاريخ 2004/12/10 الذي يحدد رسم رمي النفايات المنزلية الصلبة من قبل بلديات قضاء زحلة في المطمر الصحي الحديث التابع لبلدية زحلة-المعلقة، بمبلغ يوازي 13 دولاراً للطن الواحد.
- قرار بلدية زحلة-المعلقة الرقم 171 تاريخ 2001/6/7 المتعلق بطلب البلديات المجاورة باستعمال المطمر الصحي ضمن نطاق بلدية زحلة-المعلقة.
- قرار مجلس الوزراء الرقم 62 تاريخ 2007/5/21 المتعلق بالموافقة على الاقتراحات الواردة في تقرير اللجنة المكلفة دراسة موضوع تأمين نفقات التشغيل والإشراف على مطمر زحلة ومسؤولية الأعمال فيه.

2- تجربة بلدية عاليه

في عاليه حصلت البلدية على هبة من الاتحاد الأوروبي عام 2008 عن طريق مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، تمثلت بألتي جمع وكبس سعة 10 أمتار مكعبة. كما تضمنت الهبة

800 مستوعب تتوزع على ست بلديات. غير أن الآليتين لم توضعا في الخدمة آنذاك لتعذر حذف بند الجمع من عقد سوكلين وعدم تمكن البلدية حينها من التخلص من النفايات في مطمر الناعمة ولتجنب إقامة مكب عشوائي في المنطقة في ظل عدم إعطاء الدولة الحق للبلديات بجمع النفايات ضمن نطاقها البلدي. كما تم إعلام بلدية عاليه أنه حتى في حال استعمالها آلياتها لمؤازرة الشركة المتعاقدة مع مجلس الإنماء والإعمار في أعمالها، فلن تخفض قيمة المقطوعات من مستحقاتها في الصندوق البلدي المستقل. وعلى أثر أزمة النفايات عام 2015 وتوقف أعمال شركة سوكلين وانتهاء عقودها وتوقف مطمر الناعمة، تمّ وضع الآليتين في الخدمة مجدداً إضافة إلى استئجار آليات أخرى، وزيادة عدد عمال البلدية لجمع النفايات، وبوشر العمل في عاليه على جمع النفايات من دون السعي ولو بصورة مؤقتة لإنشاء وتجهيز مطمر صحي.

3- تجربة اتحاد بلديات قضاء صور

أنشئ في اتحاد بلديات قضاء صور معمل للفرز في منطقة عين بعال في القضاء، بمناقصة تمّت من خلال مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، عن طريق هبة من الاتحاد الأوروبي. بدأ تشغيل المعمل وفقاً لعقد استمرّ لثلاث سنوات بدءاً من حزيران 2011. يستوعب المعمل كحدّ أقصى 150 طناً يومياً بينما يستقبل فعلياً نحو 110 أطنان في اليوم. وتمّ الاتفاق على أن تموّل الدولة تشغيل المعمل لمدة ثلاث سنوات بدفع مبلغ يصل كحدّ أقصى إلى 25 دولاراً و 60 سنتاً مقابل الطن الواحد، على أن يدفع اتحاد بلديات صور الفرق إن وجد. ولكن تكلفة الطن الواحد تبلغ فعلياً 22 دولاراً، شاملة الضريبة على القيمة المضافة، كما يشمل هذا السعر تكلفة معالجة النفايات في معمل الفرز ونقل العوادم إلى مكب رأس العين العشوائي.

إذا، ليس هناك تكلفة تقع على عاتق الاتحاد لتشغيل معمل الفرز ونقل النفايات من المعمل في عين بعال إلى مكب رأس العين. ويدفع الاتحاد مبلغاً إجمالياً قدره 10,000 دولار شهرياً للمكب بعدما كان يدفع مبلغ 10 دولارات للطن الواحد سابقاً، أي ما يقارب 30,000 دولار شهرياً.

وبحسب المعلومات المتوافرة، يدفع الاتحاد تكلفة جمع النفايات من المنازل والمؤسسات والشوارع ثم نقلها إلى معمل الفرز في عين بعال، بالكامل من دون اقتطاع أي مبلغ من البلديات.

يجب التأكيد هنا أن التعاقد مع البلديات، يتضمن قيام البلديات بتحويل 10 في المئة من مدخولها لمصلحة الاتحاد إذا كان الاتحاد هو المشغل أو الممول.

سابعاً: خلاصات وتوصيات

مع بروز مفهوم التنمية المستدامة تبذلت المقاربة المركزية والهرمية لإدارة هذا القطاع وتعددت وتنوعت الأساليب والتقنيات المستخدمة لتتناسب أكثر مع السياق والقدرات المحلية. إذ يمكن أن تحتوي خطة إدارة النفايات على خيار واحد أو مجموعة من الخيارات المطروحة مثل تقليص حجم النفايات، الفرز من المصدر، وإعادة الاستخدام التدوير والاستعادة والتجميع والمعالجة والتخلص النهائي. ولكن يشترط في نجاح التوجه اللامركزي، لا سيما في بلد صغير كلبنان، وجود سلطة مركزية فاعلة ذات رؤية استراتيجية واضحة لهذا القطاع.

بالرغم من كل الدراسات المتعلقة بإدارة النفايات المنزلية الصلبة التي أجريت من جانب الدولة اللبنانية، لم تنجح أي خطة في تحقيق الاستدامة، والأهم أنها لم تنجح في وضع رؤية واضحة واستراتيجية ملائمة تأخذ في الحسبان قدرة المواطن والبلديات والقطاع الخاص والمجتمع المحلي ككل على المشاركة في هذا القطاع وتطويره.

انطلاقاً مما سبق تقدم هذه الورقة التوصيات الآتية:

I- على صعيد القانون

■ إقرار مشروع القانون حول المعالجة المتكاملة للنفايات المنزلية الصلبة الذي أحيل للبرلمان للمناقشة.

■ تعديل قانون البلديات II8 ليتضمن بنوداً أو أموراً تتعلق تحديداً بإدارة النفايات المنزلية الصلبة من إنشاء وتشغيل وصيانة آليات الجمع والكنس وسواهم.

■ إعادة النظر بالمرجع القانوني لإدارة ملف النفايات وإيجاد إطار تشريعي يقارب ملف النفايات من كل جوانبه.

■ السماح قانونياً بإنتاج الطاقة من النفايات، بما فيها الطاقة الكهربائية.

2- على صعيد الإطار المؤسسي

■ إنشاء هيئة ناظمة (Regulatory Body) تهتم بوضع رؤية تنموية شاملة تستوحي قواعد الاستدامة البيئية، وتتوخى تحقيق التزامات لبنان بما يتعلق بالاتفاقيات الدولية الموقع عليها والنافذة، ووضع الرؤية والسياسات والاستراتيجيات والقواعد العامة للاستثمار والإدارة لتحقيق الإدارة المتكاملة لقطاع النفايات في لبنان وبلوغ أعلى درجات الاستدامة. على أن يتبع لهذه الهيئة الناظمة جهاز رقابة فنية وتقييم أداء إداري وفني ومالي ويتمتع بصفة الضبطية القضائية بما يعزز من ممارسة الشفافية في إدارة

قطاع حيوي ومنتج ومدبر للدخل. الحاجة إلى رؤية جيدة وواضحة مع تقسيم واضح للأدوار والمسؤوليات من قبل الدولة ومأسسة هذه الرؤية داخل كل القطاعات

حصر التسبيخ بالمواد العضوية المفروزة من المصدر، أما المواد العضوية المفروزة من النفايات المختلطة، فيجب تحفيظها لتتحول إلى مواد مستقرّة يمكن استخدامها كوقود بديل

بالتعاون مع الوزارات المعنية.

■ إشراك قطاعات الصناعة، والزراعة، والسياحة، والبيئة، والصحة والطاقة والموارد المائية، والبلديات واتحادات البلديات، وممثلين عن منظمات المجتمع المدني، وسواهم في تقديم الاقتراحات لوضع خطة استراتيجية لإدارة قطاع النفايات في لبنان متوخين بذلك استفادة العدد الأكبر من مكونات تلك القطاعات آخذين في الاعتبار موضوع التنمية الصناعية والزراعية وسلامة البيئة.

■ ضرورة التكامل والتفاعل بين كل الأفرقاء المعنيين لا سيما المستويات المركزية واللامركزية لضمان الاستجابة المرنة وتدقيق معلومات موثوقة بطريقة سلسلة وشفافة بما يعزز مبدأ المساءلة والمحاسبة.

■ إنشاء جهاز فني في وزارة الداخلية والبلديات وفي البلديات واتحادات البلديات، لضمان التنسيق والعمل ضمن الرؤية والاستراتيجية الوطنية. وضع إطار للاستثمار والدعم التقني.

ينصح بأن يكون الكنس والجمع والفرز من المصدر على نطاق البلديات أما المعالجة فعلى نطاق الاتحادات والمحافظات والأقضية، في حين يكون الطمر تحت رقابة الحكومة المركزية

3- على الصعيد المالي

■ إنشاء مجالس خدمات مشتركة كمؤسسات إقليمية لتقديم خدمات إدارة النفايات المنزلية الصلبة للبلديات لتحقيق اقتصادات الحجم، ولا سيما وأن البلديات تعاني حالياً من نقص في كوادرات التقنية المختصة. فهذا المجلس يلعب دوراً رقابياً داعماً للبلديات والوزارات والجهات المعنية.

- توفير المستحقات البلدية من الصندوق البلدي المستقل بصورة منتظمة، على أن تقوم البلديات بتطوير قدراتها في هذا المجال.
- العمل على استحداث رسم بلدي لإدارة النفايات يمكن تطبيقه بحسب الكمّية المنتجة وتواكبه استراتيجية لمراقبة الإنتاج على النطاق البلدي.

- تسليم المطامر إلى جهة خاصة أو عامة غير تلك المسؤولة عن المعالجة، وفرض تعرفه على الطمر تدفعها الجهة المعالجة التي تقرض بدورها تعرفه على الجهات المنتجة، وذلك بهدف الحض على التقليل من إنتاج النفايات.
- وضع لائحة غرامات تساهم في ضبط السلوك البيئي للمواطنين والمؤسسات العامة والخاصة والبلديات وتجمعاتها.
- السماح للبلديات بتحديد نظام لاسترداد التكلفة يسمح لها بدفع تكاليف شراء الآليات، والإنشاء والتشغيل والصيانة في المستقبل.

4- على الصعيد التقني

- حصر التسيب بالمواد العضوية المفترزة من المصدر، أما المواد العضوية المفترزة من النفايات المختلطة، فيجب تحفيظها لتتحول إلى مواد مستقرّة يمكن استخدامها كوقود بديل.
- ينصح بأن يكون الكنس والجمع والفرز من المصدر على نطاق البلديات أما المعالجة فعلى نطاق الاتحادات والمحافظات والأقضية، في حين يكون الطمر تحت رقابة الحكومة المركزية. وتوزّع أموال الطمر على بلديات المطمر، والمتعهد، ووزارة البيئة.
- العمل على آليات معالجة النفايات التي تسمح باسترداد الحد الأقصى من القيمة المادية والفعلية للنفايات من خلال المواد الصالحة لإعادة التدوير والمواد ذات قيمة حرارية آخذين بعين الاعتبار الجدوى الاقتصادية من هذه الآليات.
- أن تسمح عقود إدارة النفايات بتقييم الأداء وفرض العقوبات.
- أن تتخذ القرارات الفنية من قبل لجنة من المتخصصين التقنيين والبيئيين من ذوي الخبرة الدولية على أن يجري إشراك المنظمات غير الحكومية والبلديات في القرارات المتخذة ضماناً للشفافية وحفظ حق المسائلة.
- الأخذ في الاعتبار التوفير من استيراد واستهلاك الوقود الأحفوري لتحفيز إنتاج الوقود البديل من النفايات.

5- على صعيد تنمية قدرات البلديات والمحلية

- تقوية بنى وقدرات السلطات المحلية لناحية إدارة النفايات المنزلية الصلبة وكافة الجوانب التقنية والبيئية المتعلقة بها وتعزيز قدرات الفريق الفني لتولي مهام الرقابة الفنية على أعمال المتعهدين والمقاولين.

بناء قدرات البلديات في إعداد المناقصات العامة وفي إدارة موازاناتها ونظام المحاسبة من خلال برنامج تدريبي شامل ووضع عينات من دفاتر الشروط والعقود النموذجية كقاعدة استرشادية وإطار تنظيمي إداري ومالي عام.

- حملات توعية حول التدهور البيئي الناتج من غياب الإدارة الجيدة للنفايات المنزلية الصلبة، واحتساب تكلفة التدهور البيئي للتحفيز على الفرز من المصدر والمعالجة اللامركزية للنفايات.
- توعية المجتمع المحلي على أهميّة الفرز من المصدر من خلال إنشاء برنامج وطني للتوعية حول الإدارة المتكاملة للنفايات المنزلية الصلبة والنظافة العامة، يتم تمويله من الصندوق البلدي المستقل أو من الموازنة العامة. يتضمن حملات عامة وبرامج تنمية قدرات وتشبيك وشراكة مع المجتمع المحلي.
- وضع برنامج لورش عمل على مستوى المحافظات يُنوّج بانعقاد منتدى وطني يتم خلاله مشاركة التجارب الناجحة واقتراح إنشاء جهاز تنظيمي وفني مشترك بين وزارتي الداخلية والبلديات والبيئة، بهدف تقديم المساعدة الإدارية والفنية والبيئية للبلديات واتحادات البلديات، على أن يتيح لهذا الجهاز مكاتب فرعية في نطاق المحافظات، وتقييم ما أنجز في ملف إدارة النفايات المنزلية الصلبة على النطاق البلدي.
- إنشاء برامج توعية وتدريب لشرطة البلدية حول متابعة وتطبيق قوانين حماية البيئة ضمن نطاق السلطة المحلية.

6- على صعيد التعاقد مع الشركات

- وفي إطار تطوير بيئة أعمال تنافسية ولكن صديقة للبيئة، فإنه ينصح في نطاق البلديات المسؤولة عن المدن الكبرى أو ذات الكثافة السكانية العالية أو التي تحتوي منشآت حيوية منتجة لكميات نفايات كبرى؛ أن تبادر البلديات إلى إجراء تقسيم للنطاق الجغرافي إلى أكثر من منطقة خدمة واحدة بحيث يتاح التعاقد مع أكثر من شركة خدمات لإتمام عملية الجمع والنقل في النطاق الجغرافي للبلدية مما يتيح تطبيق مبدأ

الهدف الرئيسي من المعالجة المتكاملة (للنفايات) هو تحقيق أعلى درجة من الكفاءة في إدارة الموارد وتعزيز الاستدامة (...) عن طريق بلوغ الحد الأقصى في مجال إعادة الاستعمال

لمدة مماثلة ويستمر الحال على هذا المنوال تحقيقاً لمبدأ
المدورة والجدارة والاستحقاق.

7- على صعيد حماية البيئة

فرض عقوبات قاسية على الملوّثين من جراء الطمر العشوائي
والمكبّات العشوائية وسوء معالجة
مياه العُصرة... إلخ، للحد من
الممارسات الشائبة والتلوث الناتج
منها.

وختاماً، إنّ الإدارة السليمة
لهذا القطاع -ضمن رؤية واضحة ومستدامة- من شأنها أن تلعب
دوراً هاماً في تعزيز الاقتصاد اللبناني، وذلك عبر توفير مواد
أولية للصناعة واستخراج المواد ذات القيمة الحرارية للاستخدام
كطاقة بديلة. كما أن معالجات المختلفة من شأنها أن تخلق فرص
عمل عديدة وبخاصة في الصناعة والمؤسسات وفي البلديات
والجمعيات غير الحكومية والمجتمع المدني.

المنافسة بين مقدمي شركات الخدمات، وأن لا تزيد مدة العقد
مع شركات مقدمي الخدمات عن ثلاث سنوات وإنشاء نظام
نقاط لقياس مستوى كفاءة وملاءة شركة الخدمات والذي
يبني على أساسه سجل داخل نطاق البلدية يسمح باستبعاد
الشركات غير الكفوءة بناء على معايير فنية وتنفيذية وإدارية
متفق عليها ومصروح عنها في ملف
تلزيم الخدمات، وهذا يسمح
بإنشاء قاعدة بيانات لدى
السلطات المحلية من بلديات
واتحادات بلديات والمحافظين ولدى

السلطة المركزية الوزارات والمؤسسات المعنية في نفس المجال
ويسمح بإدارة فعالة لهذا القطاع النامي. وعلى أن يتبع هذا
الإجراء اعتماد مبدأ المدورة في المناطق بين شركات الخدمات
بحيث لا يسمح لأي شركة لأن تعمل في المنطقة الخدمائية
الواحدة بمدة أقصاها ست سنوات على أن يسمح لها في حال
نجاحها في العمل بأن تنتقل للعمل في منطقة خدمائية جديدة

هوامش

- (1) وضع القانون الرؤية والنظرة المستقبلية الشاملة لإدارة النفايات الصلبة في إطار التوجه التنموي الأشمل للبنان والمتعلق بتحقيق أهداف التنمية الألفية (MDG). وحدد أولويات النهج المتكامل بالتخفيف من إنتاج النفايات الصلبة الأولية والفرز وتدوير واستعمال وإنتاج الطاقة وحدد إطاراً مؤسسياً وقانونياً شاملاً لتنظيم إدارة النفايات الصلبة على المستوى الوطني، يوضح ويعيد تخصيص وتوزيع المسؤوليات لإدارة لامركزية للنفايات الصلبة من خلال البلديات أو اتحادات البلديات حيث يتم تطوير وتنفيذ ومراقبة الخطة بواسطة السلطات المحلية بالتنسيق مع الشركات المحلية في إطار السياسات والاستراتيجيات والتوجيهات الصادرة عن الحكومة التي تتولى عملية المراقبة والضبط والإشراف على العملية برمتها وتقييم أداء اتحادات البلديات. وقد أعطت الخطة وزارة البيئة سلطة الموافقة المسبقة لمشأة معالجة أو التخلص من النفايات التي تقترحها البلديات. أما على الصعيد المالي فحدد القانون مصادر التمويل للخطط والبرامج كالموازنات المركزية والمحلية وأموال الصندوق البلدي المستقل، ومن الضرائب المجبأة على منتجي النفايات، ورسوم مباشرة وغير مباشرة، والهبات فضلاً عن استثمارات القطاع الخاص. ويقدم المشروع محفزات لتخفيف إنتاج النفايات والفرز من المصدر وإعادة استعمال المواد وتأهيلها ويحث القطاع الخاص على تأدية خدمات إدارة الطاقة ويؤكد أهمية تأمين استمرارية الدعم الحكومي التقني والمالي للبلديات لتطوير الخطط الخاصة بها وتضمينها الجانب التقني والمالي، واقترح ضرائب مباشرة، وتقوية قدرات البلديات والاتحادات وتحسين أدائها، فضلاً عن تقديم حوافز مالية إلى البلديات التي تقوم بإدارة متكاملة للنفايات الصلبة، واقترح فرض العقوبة والغرامة. وأخيراً، يعنى القانون بموضوع الحوكمة في إدارة النفايات لا سيما أهمية الالتزام بمبادئ الاستدامة والتوعية والشفافية في إدارة النفايات.
- (2) تولّت البلديات بنفسها مهام التنظيف والتخلص من النفايات حتى نهاية الحرب اللبنانية ولا يزال بعض البلديات يقوم بهذا الدور، وكان عمال النظافة يشكلون جزءاً مهماً من الكادر البشري للبلديات آنذاك.
- (3) مؤل برنامج الاتحاد الأوروبي عبر هبة I4.2 مليون يورو إلى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية تنفيذ برنامج إدارة النفايات الصلبة. وبحسب مصادر وزارة البيئة لعام 2011 أنجز البرنامج I8 خدمة لمعالجة النفايات الصلبة في I17 بلدية تخدم حوالي I.15 مليون نسمة. وتراوحت تكلفة كل نشاط بين 100 ألف يورو و I.4 مليون يورو. وبنى البرنامج أيضاً 5 مواقع كاملة للفرز والتحويل إلى سمد بقدره I50. 26. 61. I5. 10 طن/يوم، وموقع للفرز بقدره 77 طن/يوم و3 مرافق للفرز بقدره I20 و I0 و I5 طن/يوم، ومرفق قيد الإنشاء للفرز بقدره I50 طن/يوم وخطة إنشاء مرفقين للفرز والتحويل إلى سمد بقدره I20 و60 طن/يوم لعام 2011. انظر MOE/UNDP/EU, 2014.
- (4) عام 2011 بلغ عدد المكبات العشوائية في لبنان 504 مكباً (UNDP, 2011). وتقدر كلفة التدهور الناتج عن التلوث جرّاء رمي النفايات وحرقتها غير الشرعيين بحوالي 10 مليون دولار سنوياً، وهو بتزايد مستمر (World Bank, 2004).
- (5) في صيدا لا يوجد مطمر لاستقبال النفايات هناك معمل للنفايات فقط.
- (6) وفق القانون الرقم 8735 تاريخ 1974/8/23 ومشروع قانون 8003 الصادر في العام 2012.
- (7) قرار مجلس الوزراء رقم (I) تاريخ 2015/9/9.

(I) الموافقة على عناوين وتوجهات خطة معالجة ووضع النفايات المنزلية الصلبة لجهة الأخذ بمبدأ لامركزية المعالجة وإعطاء الدور للبلديات واتحاداتها في تحمّل مسؤولية الملف للمرحلة المستدامة وفق آليات تنفيذية يجري إعدادها لهذه الغاية باعتمادها جزءاً لا يتجزأ من خطة المعالجة المحلية على أن يعتمد معيار متوازن يراعي تقسيمات الأفضية أو الكميات وأن يؤخذ مباشرة بأي مشروع جاهز من قبل أي من البلديات أو الاتحادات لمعالجة نفاياتها على أن يتم التنفيذ

- بإشراف فريق فني مركزي برئاسة وزير الداخلية والبلديات يضم ممثلين عن وزارتي البيئة والمالية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ومجلس الإنماء والإعمار وعدد من الخبراء.
- (2) الموافقة على اعتماد مطمرين صحيين يتم تحضيرهما وفق المعايير البيئية في منطقة سرار في عكار ومنطقة المصنع في سلسلة جبال لبنان الشرقية بعد استطلاع رأي اتحادات البلديات واستخدام معمل معالجة النفايات في صيدا لاستقبال جزء من الكميات خلال المرحلة الانتقالية واستكمال دراسة استخدام مكب برج حمود في المرحلة المقبلة في إطار خطة تأهيلية بما يخدم إنماء المنطقة وفق الدراسات التي تعد لهذه الغاية مع البلدية والجهات المعنية وتكليف مجلس الإنماء والإعمار إعداد الدراسات اللازمة مع وزارة البيئة لتأهيل مكب رأس العين والمباشرة بتلزييمه.
- (3) بالتزامن مع المباشرة بتنفيذ البند (2) أعلاه، الموافقة على نقل النفايات المتراكمة في منطقة بيروت وجبل لبنان بين 2015/7/17 وتاريخه والتي لم تطمر إلى مطمر الناعمة الذي يفتح لهذه الغاية لمدة سبعة أيام على أن تبدأ بعدها فوراً أعمال الترتيب والتغليف والتحضير وإنتاج الطاقة الكهربائية.
- (4) تكليف مجلس الإنماء والإعمار اتخاذ الإجراءات اللازمة لتجهيز وتشغيل المواقع المقترحة للمعالجة والتخلص النهائي من النفايات خلال فترة شهر وفقاً للإرشادات الفنية والملاحق المرفقة بهذا القرار والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه، مع ترتيبات الإشراف اللازمة.
- (5) إبلاغ المشغل الحالي لمنطقة خدمات بيروت وجبل لبنان عدم تجديد عقدي المعالجة والطمر وكذلك الإبلاغ عن عدم تجديد عقد الإشراف على أعمال المعالجة والطمر.
- (6) تكليف مجلس الإنماء والإعمار تمديد عقد الكنس والجمع والنقل مع المشغل الحالي لفترة لا تتجاوز 18 شهراً من تاريخ موافقة مجلس الوزراء على هذا التمديد وتعديله وفقاً للمهام الفعلية وتكليفه تنظيم عقد للإشراف على هذه الأعمال وإجراء عقد مصالحة عن الفترة الممتدة من تاريخ 2015/7/17 إلى حين سريان تمديد العقد أعلاه، بالإضافة إلى تسديد تكاليف أشغال الطمر في مطمر الناعمة وفقاً للبند (3) أعلاه.
- (7) الطلب إلى مجلس الإنماء والإعمار رفع نتائج البندين (4 و6) أعلاه فور الانتهاء من تحضيرهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنهما.
- (8) الموافقة على المراسيم المقترحة من وزير المالية والبلديات والمتعلقة بتوزيع حصص البلديات واتحاداتها من واردات الهاتف الخليوي في الصندوق البلدي المستقل الممولة من وزارة الاتصالات دون حسم، بما فيها جدولته المبالغ العالقة عن الفترة ما بين العام 1995 والعام 2010.
- (9) الموافقة على إعطاء الهيئة العليا للإغاثة سلفة خزينة بقيمة 150/ مليار ليرة لبنانية تخصص لمشروع تنمية في منطقة البقاع.
- (10) تكليف وزير الزراعة متابعة تنفيذ القرارات أعلاه ورفع تقارير دورية لمجلس الوزراء مع الاقتراحات اللازمة على أن يستعين من أجل ذلك بمن يراه مناسباً.
- (8) إن وطأة الاقتطاع من الصندوق البلدي المستقل له وقع أخف على البلديات في المدن الكبرى كبلدية بيروت التي تتمتع بمداخل وعائدات، أكثر بكثير من بلديات القرى الصغيرة.
- (9) كلفة إدارة النفايات الصلبة في بعض البلديات التي يدير عقودها مجلس الإنماء والإعمار. بناء على دراسة ميدانية قامت بها شركة مورز للاستشارات البيئية بين عامي 2003 و2004.

المراجع

- المرسوم الرقم 873 تاريخ 27 نيسان 2013. دفع مبلغ 45,742,315 دولاراً أميركياً من الصندوق البلدي المستقل للاستشاري وهي عائدة لأشغال نفذت في نطاق عقد الإشراف على معالجة النفايات في بيروت الكبرى وبعض المناطق المجاورة لها.
- القرار الرقم 12 تاريخ 18/9/2014. طلب وزارة الداخلية والبلديات الموافقة على تمديد تلزييم أعمال جمع النفايات ونقلها ضمن نطاق اتحاد بلديات الشقيف-النبطية مع شركة الجنوب للخدمات والمقاولات ش.م.م. وتسديد المستحقات المترتبة للشركة المذكورة على الاتحاد من الصندوق البلدي المستقل.
- قرار مجلس الوزراء الرقم I تاريخ 27/8/2015. تكليف وزير الداخلية والبلديات الطلب من البلديات واتحادات البلديات الإبلاغ عن استعدادها وخططها للقيام بمسؤولياتها في معالجة النفايات المنزلية الصلبة.
- القرار الرقم I تاريخ 9/9/2015. خطة معالجة وضع النفايات المنزلية الصلبة.
- زيارات ميدانية ومقابلات مع ممثلين عن بلديات واتحادات البلديات وبالأخص بلديات زحلة - المعلقة ، صور، وعاليه.
- قرارات وزارية وخطط إدارة النفايات الموضوعية من قبل مجلس الإنماء والإعمار من سنة 2006 إلى حينه.

Ministry of Environment, EU & UNDP 2014, *Lebanon Environmental Assessment of the Syrian Conflict & Priority Interventions*. Lebanon.

SWEEP Net 2010, *Country Report on the Solid Waste Management in Lebanon*. Lebanon.

SWEEP Net 2014, *Country Report on the Solid Waste Management in Lebanon*. Lebanon.

Sarraf, M, Larsen, B, & Owaugen, M 2004, *Cost of environmental degradation - the case of Lebanon and Tunisia*. WB. Working paper 29902/I.

السلطات العامة وتحديات العشوائيات الحضرية في لبنان طرابلس نموذجاً



ميشال أ. سماحة

اقتصادي وخبير في التنمية المدنية - بيروت

ملخص

في ظل القانون الحالي الذي يرضى العمل البلدي والتنظيم المدني في لبنان، من الصعب جداً على السلطات المحلية بلورة سياسات طويلة المدى قادرة على التصدي للمتغيرات والحاجات المتزايدة للمدن (السكانية، العمرانية، الاقتصادية والاجتماعية، وإدارة وتطوير البنى التحتية). تحاول هذه الورقة، في ظل القوانين المرعية الإجراء، تحليل وضع العشوائيات الحضرية والتحديات التي تواجهها المدن بالتعامل مع واقع موروث وقابل للتفاقم في المستقبل. وتسعى من خلال مقارنة تضمينية لمدينة طرابلس وللعشوائيات الواقعة في نطاقها إلى الإحاطة بمعضلة العشوائيات وتعقيداتها، ومقاربة الموضوع من زاوية أشمل حيث أن المنظار القانوني والدستوري، وعلى أهميتهما، لا يستطيعان لوجدهما الإحاطة بالمشكلة أو اجترح الحلول.

الكلمات المفتاح

لبنان، العشوائيات الحضرية، مدينة طرابلس، الأملاك العامة، السياسات التخطيط المدني، البيئة الاستثمارية، إدارة تضمينية، السلطات المركزية واللامركزية.

مقدمة

يثير موضوع العشوائيات الحضرية (Urban informalities) المرتبط بطريقة مباشرة وغير مباشرة بالأملاك العامة والخاصة، وبالتالي باحترام قانون الملكية (العام والخاص) وقوانين التملك والبناء، جملة من التحديات، بسبب التعقيدات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والقانونية غير المسبوقة التي يطرحها وحيث لا تقاليد قديمة للإدارة اللبنانية في معالجة هذا الموضوع.⁽¹⁾ ويكتسب هذا الموضوع في المدن أهمية

أكبر حيث أن سكان لبنان الـ 4,223,000 (World Bank, 2010) هم في أغلبيتهم (87 في المئة) من سكان المدن (UN-HABITAT, 2008)، وأن 67 في المئة منهم يعيشون في بيروت الكبرى ومدينة طرابلس (CAS, MOSA & UNDP, 2007).⁽²⁾ لذا، يضع هذا الواقع الديمغرافي الآيل إلى التزايد تحديات جمة أمام السلطتين المركزية والمحلية غير الجاهزة (قانونياً ومالياً) للتعامل مع التوسع العمراني الهائل الذي طرأ على المدن أو مع ظاهرة تنامي العشوائيات الواقعة في نطاقها، لا سيما مع غياب قانون للامركزية الإدارية في لبنان، الذي ينظم الصلاحيات بين الحكومة المركزية من جهة، من خلال سلطاتها ووزاراتها، وبين السلطات المحلية المتمثلة بالبلديات واتحاداتها من جهة أخرى، خاصة في ما يتعلق بإدارة المدن والتخطيط المدني وإدارة الحيز العام والعشوائيات.⁽³⁾

ويصطدم البحث في موضوع العشوائيات بعدم توافر الأرقام والإحصاءات حول السكان والمساكن والأراضي، من حيث نوع الملكية وطبيعة التحديات كما وإلى معلومات حول الوسائل التي يسعى إليها السكان لشرعنة سكنهم والتفاعل مع السلطات من أجل حماية ما هو موجود والاستثمار في البنى التحتية بالإضافة إلى التعبيرات القانونية والسياسية لهذا التفاعل. وتواجه دراسة تطور العشوائيات تحديات كبيرة نظراً إلى صعوبة تحديث قاعدة البيانات باعتماد المنهجيات والمعايير السابقة نفسها. لذا فإن الورقة ستعتمد على الملاحظة والرصد والتحليل النوعي في معظم الأحيان لغياب قاعدة المعلومات التي تسمح بالدراسات الكمية.

وأخيراً، يعتمد هذا البحث على منهجية متعددة المقاربات (Multidisciplinary approach) لمعضلة العشوائيات، حيث إن المنظرين القانوني والدستوري، على أهميتهما، لا يستطيعان لوجدهما الإحاطة بالمشكلة أو اجترح الحلول. فالخروج عن المعايير الناظمة للبناء والتنظيم المدني والتملك (Informalities/irregularities/illegalities) يستدعي على الأقل التفكير والتعامل بطريقة غير اعتيادية واستثنائية حتى مع النص

وحيث نسب استثمار البناء غير محترمة أو كلتا الحالتين معاً. وهنا يمكن أن تقسّم المخالفات إلى درجات (Major & minor irregularities).

■ وأخيراً، هناك نوع من الأحياء يشار إليها خطأً على أنها عشوائيات ليس لأنها تقع بمجملها خارج المعايير القانونية، وإنما لطبيعتها العمرانية الفوضوية وغير المنظمة (Unplanned built environment) وحيث تفتقر إلى البنى التحتية الضرورية (يتم في بعض الأحيان الخلط بين الضواحي الفقيرة والعشوائيات، في هذه الحال يمكن إدخال هذه المناطق ضمن مفهوم العشوائيات إذا كانت آيلة إلى السقوط وتهدد قاطنيها فقط)، كما هي الحال في بعض المدن القديمة المصنّفة تاريخياً ولكنها في حالة تراجع وتدهور على أكثر من صعيد.

كل هذه التصنيفات والتعريفات تقع ضمن مفهوم العشوائيات (Informal areas and neighborhoods)، باختلاف درجة مخالفتها للقوانين والمعايير. ستساعدنا هذه التصنيفات والتعريفات في المقارنة اللاحقة بمثيلاتها في طرابلس، كما أن توسيع التعريف ليشمل الضواحي يسهّل المقارنة ببعض الضواحي الفرنسية الفقيرة.

I- العشوائيات والأماكن العامة

يركّز هذا البحث على أملاك الدولة العامة أو الأملاك غير المنتجة، التي تهدف إلى تشغيل المرفق العام وتحقيق المنفعة العامة لا الربحية المالية المباشرة للدولة (Ibid). تسمح هذه الأملاك للدولة بالقيام بوظائفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتنموية، لذا فهي بالمبدأ في غاية الأهمية واستراتيجية بطبيعتها. ففي فرنسا مثلاً تستعمل هذه الأملاك في تنمية قطاع المساكن الاجتماعية ومساكن الطلاب أو في تحريك العمليات العقارية العامة إضافة إلى توفيرها العقارات الضرورية للمرافق العامة (كوريا وفورنييه، 2011).

تستمد القوانين اللبنانية المتعلقة بالأراضي جزء من أحكامها من القانون العثماني الصادر سنة 1858 والذي يمنع وفق مواد (93، 94، 95) التي توّفر الحماية المدنية للأملاك العامة، التصرف بالأراضي المتروكة المحمية والتي هي لعامة الناس. وقد ميّز القانون الرقم 144 تاريخ 1925/6/10 بين الأملاك العامة والأملاك الخاصة معتمداً على معيار تخصيص الأموال بحسب

القانوني الوضعي. فالمدينة وعشوائياتها ظاهرة معقّدة وكثيرة المخاطر، ولا بد لعملية التخطيط أن تكون معقّدة ومركّبة هي أيضاً يتخللها المخاطر وعدم اليقين، لاسيّما إذا أخذنا بالحسبان واقع العشوائيات المتحرّك والمتغيّر باستمرار.

أولاً: الإطار القانوني وإشكالية التعريف

يواجهنا عند تناول مشكلة العشوائيات أكثر من تحدٍ قانوني ومفهومي، ذلك إن العشوائيات بطبيعتها عصية على التمييز، بعكس النص القانوني الوضعي الذي يتطلّب وضوحاً غير متوافر على أرض الواقع. من المنظور القانوني العشوائيات في وضع إشكالي مع أكثر من قانون ومع الكثير من المراسيم التنظيمية (قانون البناء، قانون التنظيم المدني، قانون التملك، قانون الإجراءات، قانون أملاك الدولة، قانون الغابات، قوانين الضم والفرز، قانون الاستملاك، قانون الضريبة على الأملاك المبنية).

فرض قوانين ضريبية (...) تحدّد من ممارسات المضاربة العقارية؛ فارتفاع أسعار العقارات يشكل من دون أدنى شك عائقاً أساسياً أمام إمكان تنفيذ أي تخطيط

نمت العشوائيات في سياق التطوّر الديمغرافي والتوسّع المدني غير المسبوق والمصاحب بضعف الدول المركزية من جهة، وانتشار

الفقر الحضري من جهة أخرى (Davis, 2006). وجاء إصدار تقرير البنك الدولي (World Bank, 2000) ومن ثم تقرير الأمم المتحدة (UN-HABITAT, 2003) ليقرعا ناقوس الخطر عالمياً حول تحديات العشوائيات والفقر الحضري. ومع أن نسبة الذين يعيشون في العشوائيات تدنّت بين عامي 2000 و2010، (UN, 2010) يبقى أن العدد الإجمالي هو في تزايد مستمر.

هنالك عدة تصنيفات للعشوائيات⁽⁴⁾ ومن بينها تصنيف برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الذي يصنّف العشوائيات، حسب درجات خطورة المباني على سكانها⁽⁵⁾، لكن هذه الورقة ستتبع التصنيفات الآتية (Deboulet, 2012)⁽⁶⁾:

■ وضع اليد بالقوة على أملاك الآخرين (احتلال أو استعمال أو بناء غير قانوني) (Squat/illegal occupation). في هذه الحالة يمكن أن يقع التعدي على الملك العام كما على الملك الخاص حيث إن جزءاً كبيراً من العشوائيات الحضرية يقع على أراض عامة وأراض للأوقاف في بعض الأحيان وذلك يختلف نسبياً عن وضع اليد والاستعمال الفردي بالمواربة للأملاك الآخرين (Squatting).

■ البناء الذي لا يحترم قوانين التنظيم المدني والذي يحتوي على مخالفات في أقسامه أو في استعمال الأراضي (Irregularities)

محاولة احتواء المشكلة وضبط انتشار المخالفات والتعدييات حيث أمكن مع احترام كامل للقانون الوضعي وللأملك العامة والخاصة، وبالتالي لا قوانين استثنائية لقوننة المخالفات وشرعتها (Neither stable nor institutionalized) (Ibid).⁽⁸⁾ من ناحية أخرى، تميل السلطات إلى التفاوض عن العشوائيات الموجودة، والتي تتوسع كل يوم، وتمتنع عن الهدم وإزالة التعدييات بالقوة مما سيفرض على السلطات

مستقبلاً التفاوض على حلول بديلة غير ملحوظة في القانون. في هذه الأثناء تتكبد الدولة خسارة إيرادات هامة كان يمكن إلزام المكلف المتعدي بها. وهنا تطرح هذه الورقة إشكاليتين يجب أن تأخذاً في الحسبان، من دون التعمق فيهما: أولاً، مسألة العدالة الضريبية للعشوائيات الفقيرة⁽⁹⁾؛ وثانياً، مقارنة السلطات المركزية والمحلية في إدارة الأرض وما عليها، والتي يجب أن تركز على استراتيجية بعيدة المدى هدفها تعزيز الاستقرار والتماسك الاجتماعي وتحفيز الاقتصاد المحلي أكان عن طريق تحويل سكان العشوائيات إلى مكلفين ضريبياً، أو نقل العشوائيات بتشديد مساكن شعبية في إطار خطة استملاك يشارك بها المواطن. في كل الأحوال لن تكون المقاربات سهلة التطبيق وهي تحتاج إلى دراسات معقّدة، لكنها بالتأكيد تسمح بامتصاص الانفجارات الاجتماعية وبإطلاق عجلة التنمية المحلية (من خلال منطوق الحقوق والواجبات) وتطور العقد الاجتماعي ونضوج فكرة المواطنة المسؤولة (Saadeh, 2007).

توجد تجارب في سوريا ومصر والأردن لعشوائيات (Ferrir,

2012) تقع على أملاك خاصة

وزراعية، تسعى إلى شرعنة بيوت السكان من خلال آليات معقّدة، إلى جانب التساهل وغض الطرف من جانب السلطات في إطار من العلاقة الزبائنية القائمة. كما توجد تجارب لعشوائيات قائمة على الملك العام

يصار إلى شرعتها من خلال الاستعانة بمفهوم المشاع، ليقوم المخالفون بشراء حصص/أسهم تسمح للإدارة بتخمين العقار وبالتالي إلى فرض ضريبة عليه، في لعبة مصالح مع أصحاب البيوت المخالفة وغير القانونية (توجد تجارب ناجحة أيضاً في تونس والأردن)، حيث يتقبلون فيها الضريبة في مقابل شرعنة

طبيعتها لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية، ومضيفاً إليها حماية تمتلّت بعدم إمكان بيعها أو اكتساب ملكيتها بمرور الزمن (معلوف، 2011).

غير أن القاعدة التي أرساها القرار بعدم جواز التصرف بالملك العام لا تفي بالترخيص ببعض الحقوق عليه، ولكن شرط أن يتم ذلك من دون المساس بتخصيص العقار للاستعمال العام

(الترخيص بصفة مؤقتة قابلة للإلغاء ومقابل رسم ما بإشغال قطعة من الأملاك العمومية إشغالاً شخصياً مانعاً ولا سيما إذا كانت المسألة تتعلق بمشروع). فالملك يكسب صفته العامة من خلال تخصيصه للمنفعة العامة، وهذا يمكن أن يشكل باباً تشريعياً للتفكير في أوجه من الاستثمار العام في

قطاع السكن الاجتماعي مثلاً، في لعبة مربحة للقطاع الخاص والعام في آن معاً.

هذا في ما يتعلق بالقوانين، إلا أن الحقائق على أرض الواقع هي أكبر من أن تحل بتطبيق القانون. فحين يتعلق الأمر بالمدن-العشوائيات، لا تكون هناك عودة إلى المربع الأول (Irreversibility) في كثير من الأحيان، وبخاصة حين لا يعود الاستثناء استثناءً (Ababsa, Dupret, & Denis, 2012) ويصبح حجم العشوائيات والمخالفات كبيراً ونمطاً سائداً، مقبولاً ومسموحاً به من جانب السلطات والمجتمع أيضاً (Accepted, negotiated & tolerated)؛ فحجم العشوائيات الاجتماعي والسياسي يصبح له تأثير في المجتمع ككل، بحيث يصبح مصير سكان المدن متعلقاً بمصير سكان العشوائيات (Outsiders/Insiders) كما

هي الحال في مدينة طرابلس اليوم (Donzelot, 2003). وهذه الحالة تصبح حقيقية إما في حالات الحروب أو في البلدان ذات الديمغرافيه القوية مع انتشار للفقر والفساد أو الاثنين معاً.⁽⁷⁾

في حالة العشوائيات والتعدييات

المبنية على الملك العام في لبنان (UNRWA 2005 and 2015)، يوجد نموذج لجزء من ضاحية بيروت الجنوبية (توجد 24 عشوائية في بيروت الكبرى تضم 20 في المئة من سكانها) (Fawaz & Peillen, 2003) والكثير من التعدييات على الأملاك البحرية والنهرية والغابات. وفي كلتا الحالتين تقوم السياسة المتبعة على

إن النسبة الكبرى من الإنفاق البلدي تذهب إلى صيانة البنى التحتية والطرق وما شابهها. والحال هذه، فإذا ما وجدت هذه الاستثمارات فهي تأتي ضمن منطوق الاستثمار في البنى التحتية الحضرية أو المدنية، ولا علاقة لها في الاستثمار في المناطق الحضرية والتنمية الحضرية

نمت العشوائيات في سياق التطور الديمغرافي والتوسع المدني غير المسبوق والمصاحب بضعف الدول المركزية من جهة، وانتشار الفقر الحضري من جهة أخرى

2- قوانين التملك والبناء وسياسات التنظيم المدني

تعد المدينة والتنظيم المدني مرآة درجة تطور الدولة وعقلها المخطط الناظم والاستراتيجي⁽¹²⁾، سيما وأن هذا المجال هو على درجة عالية من التعقيد ويتطلب مستوى مهم من التنسيق بين السياسات القطاعية. كما أنه يفترض وجود سياسات عامة جامعة (مركزياً ومحلياً) قادرة على استشرف المستقبل وعلى كافة الصعد الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والسياسية. لا يكفي وجود إدارة كفؤة للمرفق العام ولأملاك الدولة العامة، لحسن إدارة المدن وتطويرها وتمية الجغرافيا الوطنية رغم أهمية ذلك، وإنما يتوجب تطوير مخططات توجيهية لاستعمالات الأراضي الوطنية (العامة والخاصة) والقوانين ذات

الصلة (Land management tools) إضافة إلى أهمية إقرار قوانين بناء حديثة وإلى إطار مؤسسي ناظم للتخطيط المدني فضلاً عن قوانين واضحة ناظمة لعمل القطاع الخاص في مجال الاستثمار والتطوير العقاري.

العشوائيات هي تعبير عن اختلالات مجتمعية متراكمة، وهي تعكس تحديداً، ضعف دولتي على مستوى التخطيط (السياسات) وعلى مستوى التنفيذ (الإدارة العامة) في أن معاً. من هنا إن أي عملية إصلاح عميقة للدولة ولإدارتها لا بد لها من أن تتطرق إلى التنظيم المدني وإدارة الأراضي بالمعنيين التنموي الاستراتيجي والمالي والضريبي. وقد شهد التاريخ اللبناني تجربتين على هذا المستوى (استعمال الأراضي والتنمية المناطقية والتدخل الشامل في المدن)، رغم اختلافهما في

الشكل والمضمون، فكلاهما لم يكتب لهما النجاح. التجربة الأولى هي التجربة الشهابية أما التجربة الثانية فهي مرحلة إعادة الإعمار بعض الحرب الأهلية (Rajab, 2009).⁽¹³⁾

أرسى الرئيس شهاب سيرة بناء وتطوير مؤسسات الدولة اللبنانية؛ ففي مجال المدينة والتخطيط المدني والتنمية قام بمساعدة خبراء ومستشارين أجانب بعملية إصلاح واسعة في تاريخ لبنان أدت إلى ولادة أدوات وأطر مؤسسية هي في صلب موضوع التنظيم المدني.⁽¹⁴⁾ جاءت هذه الإصلاحات في إطار رؤية سياسية واستراتيجيات بعيدة المدى، على المستويات الاقتصادية

بيوتهم لكي تنقل لاحقاً إلى الأولاد أو تباع. إلا أن انتهاج هذه السياسة في بلد حيث الدولة ضعيفة يعطي إشارة خاطئة للناس للتمادي بالمخالفات وبالتالي بتوسع العشوائيات (Ghazzal, 2012). لذا يجب أن تقتزن هذه الخطوات بخطوات أخرى رديئة من جهة، ورعائية من جهة أخرى، تقوم على اجتراح الحلول الاجتماعية في ما يخص الفقر والسكن الرخيص الشرعي (أو ما

يعرف بالسكن الاجتماعي)، وبخاصة أن نمط البناء الحديث (أو ما يشبهه) المنتشر منذ الاستقلال في مدننا لا يتوافق مع حاجات قطاع واسع من محدودي الدخل (Madbouly, 2009).⁽¹⁰⁾

في حالة العشوائيات المنتشرة أفقياً، يبقى حل نقل السكان إلى أحياء جديدة⁽¹¹⁾ وإزالة المخالفات،

ولكن هذا الخيار يتطلب قدرة مالية كبيرة غير متوافرة عند كثير من الدول بغية دفع التعويضات. كما أن عشوائيات الباطون القائمة على مرونة وصلابة مواد البناء المستعملة تتجه إلى الانتشار عمودياً، وهو ما نلاحظه في المخيمات الفلسطينية والضاحية الجنوبية وبعض أحياء مدينة طرابلس (Laue 2012)، الأمر الذي يصعب اعتماد الحلول الجذرية.

يبقى أن نشير إلى وجود حلول أخرى تعتمد على آليات السوق (Market eviction and gentrification) (Denis, 2012)، ولكنها مكلفة اجتماعياً وغير مضمونة النتائج ومحط انتقاد الكثيرين. هذه الحلول تقوم على القدرة المالية للطبقة الوسطى واهتمام المستثمرين العقاريين بالمكان المقصود،

لا على قدرة السلطة المالية وإرادتها السياسية بإعادة تنظيم المكان (رغم أنه يمكنها خلق حوافز للقطاع الخاص العقاري من خلال رفع نسب الاستثمار أو من خلال إعادة تصنيف المناطق وأدوارها).

وهذا منطبق منتشر في الثقافة السياسية اللبنانية الليبرالية القائمة على مبدأ Laisser faire laisser passer (Rosanvallon, 1981) والاعتقاد بقدرة السوق على تصحيح الخلل، الذي يمكن تطويره ضمن سياسات مدنية وإسكانية تمهد لشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إن المنظرين القانوني والدستوري، على أهميتهما، لا يستطيعان وحدهما الإحاطة بالمشكلة أو اجتراح الحلول. فالخروج عن المعايير الناظمة للبناء والتنظيم المدني والتملك يستدعي على الأقل التفكير والتعامل بطريقة غير اعتيادية واستثنائية حتى مع النص القانوني الوضعي

لم يجر إشراك البلديات واتحاداتها في عملية التخطيط والتنظيم من جانب مجلس الإنماء والإعمار والمديرية العامة للتنظيم المدني (...) وبالتالي فهي لم تلتزم به

وتفعيل الأشغال والاستثمارات العامة وتخطي الروتين الإداري (الذي يشكل النقاش العام والتقني بين الإدارات المعنية جزء من طبيعة العمل المؤسسي)، وتسيق الهبات والقروض ما أدى إلى قيامه بالدور المناط بالمديرية العامة للتنظيم المدني التي هُمّش دورها ليصبح استشارياً في معظم الأحيان، ويقتصر على الاهتمام بنسب الاستثمار وبشبكة الطرق العامة (Ibid). ■ إصدار المخطط التوجيهي الشامل لترتيب الأراضي اللبنانية (خطة استخدام الأراضي) من جانب مجلس الإنماء والإعمار عام 2004، بعد سنوات من الدراسات التي أجراها لبنان بدعم من فرنسا (IAURIF, 2002) وهي تعدّ خطة استراتيجية بكل المقاييس، لكن الدولة اللبنانية لم

تقم بضبط المخالفات ووضع استراتيجيات تنظيمية للمدينة تمكنها من التعامل مع مشكلاتها والعشوائيات وذلك لسببين رئيسيين: ■ لم يترجم المخطط التوجيهي الذي وضع مبادئ توجيهية عامة

للتنمية المنطقية في المحافظات والأقضية اللبنانية والمدن الكبرى، والذي حدّد التراتبية والعلاقات والوظائف الجغرافية، في قوانين تطبيقية أو في ممارسات الوزارات والإدارات العامة في مجال التنظيم ولا في تنفيذ المشاريع. ■ لم يجر إشراك البلديات واتحاداتها في عملية التخطيط والتنظيم من جانب مجلس الإنماء والإعمار والمديرية العامة للتنظيم المدني (لكونها غير قادرة وغير مهتية)، لذا لم تخرط البلديات في أعمال المخطط إلا من خلال توصيات، وبالتالي فهي لم تلتزم به.

■ كانت العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية واتحاد البلديات في كثير من الأحيان غير واضحة وتشوبها النزاعات،

بسبب ضعف اللامركزية الإدارية وضعف القدرات المالية (كما هي الحال في البلدان الأفريقية والشرق الأوسطية/Sous-investissement) للسلطات المحلية (Paulais, 2012). فرغم أن البلديات هي سلطات محلية منتخبة واتحاد البلديات له

الشخصية المعنوية والاستقلال المالي (بحسب المادة II4 من المرسوم الاشتراعي II8/77)، وهامش تدخلها الاقتصادي والاجتماعي كبير جداً نظرياً، فإن الواقع هو عكس ذلك كما بينت آخر الدراسات (LCPS, 2015)، حيث إن النسبة الكبرى

والاجتماعية والسياسية، قائمة على تعزيز اللحمة الاجتماعية والعيش المشترك، علماً أن هذه الإصلاحات لم تأخذ مداها ولم يكتب للتجربة الشهابية الاستمرار (بما فيها تجربة إزالة المخالفات وإطلاق مشروع البيوت الشعبية).

تجدر الإشارة إلى أن انتشار العشوائيات في لبنان، وبخاصة في بيروت الكبرى (وكذلك في طرابلس)، لم يبدأ مع الحرب الأهلية، وإنما بدأت نواتها (Les noyaux) بالتبلور حتى قبل أربعينيات القرن الماضي (Pahrès & Bourgey, 1973) وذلك بفعل النزوح الإقليمي (أرمني، فلسطيني، وسواه)، وتكثفت خلال الحروب الأهلية والعدوان الإسرائيلي المتكرر⁽¹⁵⁾، ليصبح 20 في

المئة من سكان العاصمة هم من قاطني العشوائيات سنة 2000 (Clerc-Huybrechts, 2006).⁽¹⁶⁾ يرتبط ما سبق بتحول في تاريخ العمارة والمدينة وقوانينها الناظمة (الجدول رقم (I)) والتطور الاقتصادي - الاجتماعي في لبنان

وشكل الملكية وتصنيفات الأراضي حينها (الخاصة) التي دفعت المالك إلى تسهيل استقرار العشوائيات (Ibid)⁽¹⁷⁾ كما وإلى غض نظر الدولة عن استباحة الملك العام.

وبالتالي فإن مقاربة معضلة العشوائيات من منظور المحافظة على الملك العام فقط، ليست كافية لوحدها، وبحسب هرمندان (2008) فإن الحلول التي يمكن أن تطرح لمعالجة هذه المعضلة والتعامل معها يجب أن تكون مرّبة ليكتب لها النجاح. فالمدينة وحدة واحدة لا تتجزأ والعشوائيات جزء منها، وبالتالي فإن إشكالية معالجتها تأتي على إيقاع التخطيط المدني حيث تكون الأراضي والأماكن العامة جزءاً من الحل وليس جله (أو هدف نهائي).

في مرحلة ما بعد الحرب⁽¹⁸⁾ توجّهت أولويات الدولة نحو الاستثمار في بيروت العاصمة، إضافة إلى العمل على حل مشكلة المهجرين وإعادتهم إلى بيوتهم والتعويض لكل الأطراف لتسهيل المصالحة. وبالتالي لم تطرح مشكلة العشوائيات بقوة إلا مع مشروع أليسار في الضاحية الجنوبية لبيروت لأهميته بالنسبة

إلى المطار والمدخل الجنوبي للعاصمة. وقد واجهت سياسات التنظيم المدني في فترة ما بعد الحرب اللبنانية التحديات الآتية:

■ إعطاء دور كبير لمجلس الإنماء والإعمار في عملية إعادة الإعمار على حساب الوزارات والإدارات الأخرى بهدف تسريع

في فرنسا مثلاً تستعمل هذه الأملاك (العامة أو غير المتحدة) في تنمية قطاع المساكن الاجتماعية ومساكن الطلاب أو في تحريك العمليات العقارية العامة إضافة إلى توفير العقارات الضرورية للمرافق العامة

يجدر التنويه بالتجربة النموذجية التي قامت بها بلدية طرابلس بين عامي 2012 و2013، وهي تجربة إخلاء خان العسكر من مهجري نكبة فيضان النهر وإعادة توطينهم في بيوت "اجتماعية" تملكها البلدية

تمثل طرابلس بحجمها الجغرافي والديمقراطي وقاعدتها الاقتصادية (رغم بداية تراجعها مع الحرب الأهلية وبخاصة في السنوات الخمس عشرة الأخيرة) وبينها التحتية إضافة إلى التمرکز الواسع للإدارات العامة فيها كونها مركز المحافظة، مدينة ذات ميزات تفضلية كبيرة، سواء من ناحية الجذب أو من ناحية الإنتاج، وهي تحتوي على إرث ثقافي وآثار ومدينة قديمة إضافة إلى نسيج من المهن والحرف لا مثيل له في منطقة أخرى في لبنان، وهو ما يخوّلها من ابتداء أنشطة اقتصادية محلية فريدة (Amirtahmasebi & Guido, 2012). وتعتبر طرابلس مثالا للتوسع الحضري فقد ارتفعت نسبة العمران من النطاق الجغرافي للمدينة من 20 في المئة عام 1963 إلى حوالي 56 في المئة عام 2005 بحسب ما هو مبين في الجدول رقم (I).

من الإنفاق البلدي تذهب إلى صيانة البنى التحتية والطرق وما شابهها. والحال هذه، فإذا ما وجدت هذه الاستثمارات فهي تأتي ضمن منطق الاستثمار في البنى التحتية الحضرية أو المدنية، ولا علاقة لها في الاستثمار في المناطق الحضرية والتنمية الحضرية.

تجدر الإشارة إلى أهمية دور اتحاد البلديات في إدارة العشوائيات التي غالباً ما تقع في أكثر من نطاق عقاري. فاتحاد البلديات قادر بشكل أكبر على التدخل مالياً وتنموياً واجتماعياً

ثانياً: طرابلس والعشوائيات

طرابلس هي ثاني أكبر المدن اللبنانية (وهي كانت أولى أكبر المدن بداية القرن الماضي) وعاصمة الشمال وحاضنة ريفه، وهي كما نَظر إليها من جانب كل من بعثة إرفد والمخطط التوجيهي، يجب أن تشكل شعاعاً اقتصادياً وتموياً لكل الشمال والهرملة إضافة إلى كونها معبراً تاريخياً للدخول السوري وبخاصة محافظة حمص.⁽¹⁹⁾

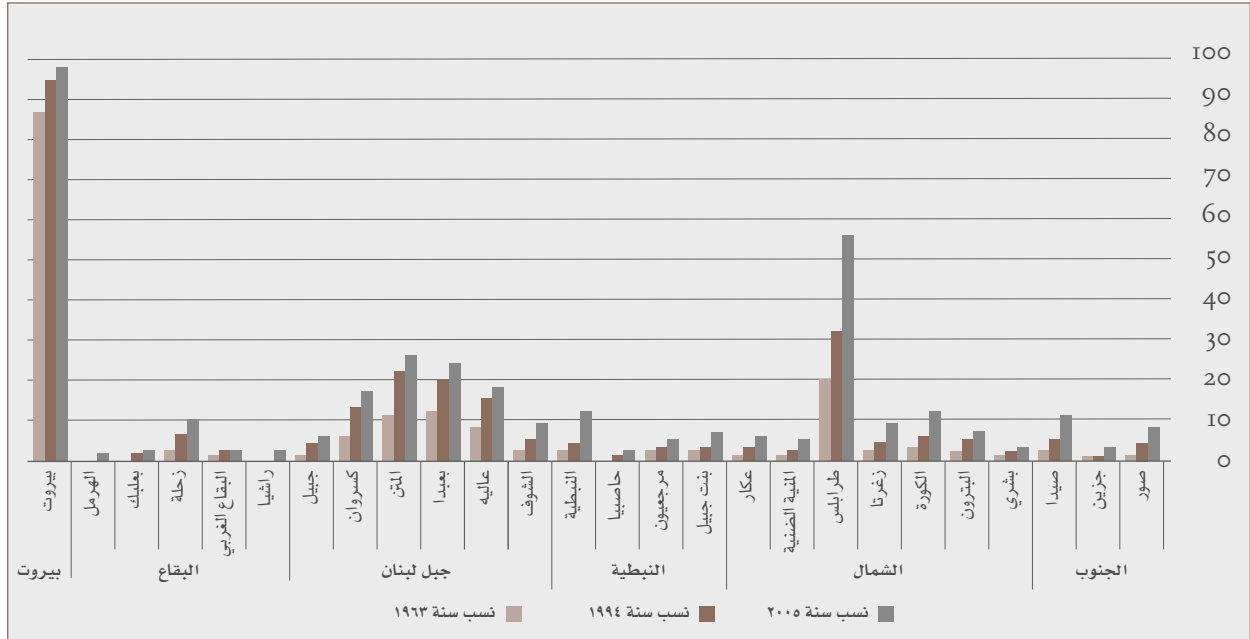
الجدول رقم (I)

مساحة المناطق المدنية (بالكيلومتر المربع) في المدن الكبرى، من سنة 1963 حتى سنة 2005 (بيروت تحتوي على أكبر المساحات الحضرية، من ثم جونية وطرابلس تأتي في المركز الثالث)

النمو	2005	1994	1963	التكثّل الحضري
1.92	121.421	113.191	63.139	بيروت
3.22	14.113	8.376	4.377	طرابلس
2.85	5.287	4.699	1.849	زحلة
3.87	5.967	4.366	1.54	بعلبك
5.46	4.178	3.278	0.764	صيدا
3.92	3.34	2.3	0.85	صور
3.96	3.829	1.298	0.966	نبطية
7.1	38.101	23.929	5.366	جونيه

المصدر: فاعور، 2015

الرسم البياني رقم (I) نسبة التحضر بحسب الأقسية



المصدر: فاعور، 2015

(Mixité sociale). ومع الانتداب ودخول المدينة عصر التصنيع والتجارة الحديثة وسهولة المواصلات، بدأت المدينة تجذب الهجرة الموسمية (كيال وعطيه، 2004) من الريف المرتبطة بالمواسم الزراعية، الأمر الذي سهّل بروز بيوت التنك في الأراضي الزراعية (كيال وعطيه، 2000) التي كانت ميدان عمل أكثرية اليد العاملة. ومع تطور الاقتصاد والصناعة وإقامة مؤسسات الدولة بدأت الهجرة تتغير في جوهرها لتصبح هجرة طويلة المدى قائمة على استقرار اجتماعي واقتصادي. وكان الأغنياء من أبناء المدينة (وبخاصة الذين تركوا المدينة القديمة) والوافدين إليها من المناطق المجاورة، السبّاقين في إدخال التغيير إلى المجال الحضري، حيث توجهوا إلى منطقة التل بينما توجه الفقراء إلى المدينة القديمة في عملية تغيير تدريجي للنسيج الاجتماعي وبرز ما بات يُعرف بالمناطق الشعبية لأول مرة، وبالتالي لفرز جغرافي على أساس اجتماعي واقتصادي (Le territoire comme un marqueur social) تحوّل لاحقاً إلى فرز للمجال على أساس ثقافي وديني. من هنا فقدت المدينة القديمة دورها المحوري والجامع (Comme un espace fédérateur) وتحوّلت طرابلس تدريجاً إلى مدينة متعدّدة المراكز (Polycentrisme)، أي إلى عدة مدن داخل المدينة الواحدة.

كمثال عن تطور العشوائيات في طرابلس، وقع الاختيار على منطقة تقع ضمن مشروع الإرث الثقالي والتنمية المدنية 2002، بسبب توافر بعض الأرقام عن العقارات والبنيان إضافة إلى تنوعها العمراني المشتمل على ما اعتمده هذه الدراسة من تصنيفات للعشوائيات. يستهدف المشروع المدينة القديمة إضافة إلى بعض المناطق المحيطة بها وبنهر أبو علي، وهي كالتالي: الحدادين والنوري والرمانة والزاهرية وباب الحديد والمهاترة والسويقة والقبة وباب التبانة (التي كان يطلق عليها باب الذهب نظراً إلى أهمية نشاطها الاقتصادي). وقد أضاف البحث منطقة المنكويين رغم أنها تقع بمعظمها عقارياً ضمن منطقة البدوي إضافة إلى حي التنك في الميناء.

2- بداية تشكل العشوائيات والتمايز المجالي في مدينة طرابلس

حتى عشرينيات القرن الماضي، كانت طرابلس ما تزال تحافظ على وحدة المجال والثقافة، رغم التنوع الثقالي الطبيعي (Les sous-cultures) الموجود في كل المجتمعات، ورغم وجود الفقر في جيوب الأحياء لكن من دون الوصول إلى تمركزه في مكان محدد

4- حالة السكن وتطور العشوائيات

تتجلى بعض مظاهر الفقر في طرابلس والشمال في تدني نسبة الطلبات المقدمة إلى المؤسسة الوطنية للإسكان في الشمال وطرابلس خلال الأعوام 1996-2003، وهي لم تتعدّ 879 طلباً من إجمالي 14,000 طلب على المستوى الوطني (Fafo- Research, Institute & MoSA, 2004).

وفي عام 2004 أظهرت دراسة عينة (كيال وعطية، 2000) لمنطقة الأسواق والتبانة أن 70 في المئة من سكانها نزحوا إليها من طرابلس وضواحيها، في حين أن 30 في المئة فقط يتحدرون من عكار والضنية ومن جنسيات غير لبنانية. من هنا نجد أن انتشار الفقر وتوسع العشوائيات لا يمكن رده إلى الهجرة الريفية فقط وبشكلها المبسط. وهذه الدينامية المركبة نجدها حتى في المدن الفرنسية الفقيرة⁽²¹⁾ حيث يتركز الفقر بقوة، إذ أظهرت التقارير (ONZUS, 2005) أن الأوفر حظاً يميل إلى ترك الأحياء الفقيرة من خلال اتباع استراتيجيات لتفادي الاختلاط (Des stratégies d'évitement) تاركاً مكانه للوافدين الجدد من الفقراء في عملية إعادة موضوعة ليس للفقر فقط وإنما للعشوائيات أيضاً.

مميزات المدينة القديمة والصعوبات المتراكمة

- تتميز المدينة بالنسيج العمراني المركب والمعقد الذي لا يسمح بتحديد واضح لحدود البناء وبالتالي تواجه عملية فرز الأراضي العديد من المشاكل.
- تصنيف المدينة التراثي يضعها تحت قوانين تنظيمية غير اعتيادية، وهو ما يعيق التدخل والتجديد حيث إن 23 في المئة من البناء الموجود يعود إلى ما قبل عام 1850 و85 في المئة منه يعود إلى ما قبل عام 1920.
- تتميز مباني هذه الأحياء بأن 56 في المئة منها لا تتعدى الطابق الواحد على عكس المناطق المحيطة بها، كما أن المباني المصنفة بحالة سيئة تتجاوز 55 في المئة.
- 74 في المئة من الأملاك هي أملاك خاصة، و21 في المئة هي أملاك وقف عائلية، والباقي يتوزع على الأوقاف الدينية المختلفة مع انعدام الأملاك العائدة إلى الدولة والبلدية. وهذا ما يجعل من الدولة والبلدية اللاعبين الأقل تأثيراً.
- 49 في المئة من السكن هي إيجارات، و26 في المئة من السكن مسكون من المالك نفسه و20 في المئة من المالك والمستأجر، وبالتالي 46 في المئة من الأملاك السكنية يقطنها مالك واحد على الأقل، وهو ما يسهّل التدخل من أجل تجديد المدينة والحفاظ عليها (CDR, 2002).

ما سرّع دينامية الفرز والتهميش، كان وفود اللاجئين الفلسطينيين إلى لبنان سنة 1948 وإقامة مخيمات البداوي والبارد، إضافة إلى الحدث الأبرز المتمثل بفيضان نهر أبو علي سنة 1955 والكارثة التي أجبرت السكان المنكوبين على النزوح إلى أحياء أخرى (مثل أبي سمرا والقبة والتلّ وشارع عزمي وطريق الميناء ومناطق هامشية أخرى عرفت فيما بعد بمنطقة المنكوبين)؛ وهو ما أدى إلى إنشاء مناطق جديدة وفقيرة إضافة إلى توسع المناطق الشعبية وتهميش دور نهر أبو علي الجامع من خلال بناء جدار عال لتفادي كوارث مستقبلية، وبالتالي جرى القضاء على النهر كمكان ومجال عام.⁽²⁰⁾ وزاد من تنامي العشوائيات انفجار الحرب الأهلية والتوترات الأمنية المتكررة بين باب التبانة وجبل محسن فضلاً عن مفاعيل الأزمة السورية على المدينة. كل هذه الأسباب أدت إلى أن تصبح العشوائيات في طرابلس واقع ملموس وتحد كبير للبنان وليس فقط لطرابلس والشمال.

3- انتشار الفقر والتراجع الاقتصادي

يتبين من خلال اللوحة التاريخية وجود تلازم بين تنامي الفقر وانتشار العشوائيات. فخارطة الفقر البشري وأحوال المعيشة في لبنان عام 2004 أظهرت أن 17.8 في المئة من أبناء الشمال هم من فئة الفقراء جداً، في حين أن المعدل الوطني لم يتجاوز 8.4 في المئة. وترتفع معدلات الفقر هذه في مدينة طرابلس وبصورة خاصة في العشوائيات الواقعة في نطاقها. وتشير التقديرات لعام 2008 إلى أن نحو 70 في المئة من سكان بعض الأحياء الطرابلسية يعيشون تحت خط الفقر، مقابل 28.6 في المئة على المستوى الوطني.

في دراسة تعتبر الأهم حول الفقر الحضري في طرابلس، نُفّذت عام 2011 ونشرت عام 2014 (نعمة، 2014)، صنّفت طرابلس مدينة فقيرة مع بعض جيوب من الرفاه، إذ بلغت نسبة الحرمان الشديد، إضافة إلى الحرمان النسبي، 58 في المئة مع تفاوت واضح بحسب الأحياء. وتؤكد المؤشرات الحالية حصول تدهور كبير في معدلات الفقر مقارنة بمؤشرات 2011 (نسبة الشمال من الناتج القومي 13 في المئة فقط، و3.9 في المئة نسبة التسليفات المصرفية بحسب تقارير البنك المركزي ووزارة المالية لعام 2014، و48.9 في المئة هي نسبة البطالة في الفئة العمرية 15-24، و36 في المئة نسبة التسرب المدرسي للأعمار 15-17).

■ حي الزاهرية: يحتوي على بعض المخالفات لقانون البناء وبعض التعديلات على الملك العام والخاص. أما باقي أحياء المدينة القديمة فالإهمال والإفقار هما التهديدان لتراجع النسيج العمراني والاجتماعي. أما المخالفات (نظراً إلى طبيعة البناء غير الإسمنتية وإلى قوانين الإرث الثقيل في الحماية) فتتسبب في الأقسام، وبخاصة الداخلية، حيث يعتمد بعض الملاكين على تقسيم العقار إلى أكثر من وحدة بهدف تأجيرها والإفادة منه مالياً إلى أقصى حد ممكن.

أما في محيط نهر أبو علي وعلى ضفافه وجسوره وسوقه المستحدثة من جانب مشروع الإرث الثقيل فإن التعديلات تقع مباشرة على الأملاك العامة وبخاصة النهرية منها، وهي مخالفات ذات طبيعة تجارية وأنشطة اقتصادية هامشية.

ولا شك أن التعديلات الأخطر هي على الآثار والإرث الثقيل ولكن لحسن الحظ فهي ما تزال بسيطة.

حين يتعلق الأمر بالمدن-العشوائيات، لا تكون هناك عودة إلى المربع الأول في كثير من الأحيان، وبخاصة حين لا يعود الاستثناء استثناءً ويصبح حجم العشوائيات والمخالفات كبيراً ونمطاً سائداً، مقبولاً ومسموحاً به من جانب السلطات والمجتمع أيضاً

■ تقع المدينة القديمة في قلب مدينة طرابلس وبالتالي أي تهمة لها هو تهمة للقلب وليس للأطراف كما هو الحال في أكثرية الضواحي.

ورغم كل الاستراتيجيات التي وضعت للمدينة ولقلبها القديم (Tripoli Vision, 2012)⁽²²⁾، فإن أيّ منها لم يضع خطة شاملة للتعامل مع الأحياء الفقيرة والمهتشة التي يمكن إدخالها ضمن فئة العشوائيات أو المدن الطرفية.

في ما يلي وصف للمخالفات القائمة في أحياء المدينة:

■ حي التنك في الميناء: هو مخالف بصورة كاملة والتعديلات تقع بمجملها على الأملاك الخاصة.

■ حي المنكوبين (البدوي-طرابلس): تتوزع المخالفات ما بين 70 في المئة على الملك العام و30 في المئة على الملك الخاص. وتتصف الأبنية بأنها أكثر استعمالاً للباطون مقارنة بحي التنك.

■ السوقية وباب التبانة والقبّة: يوجد فيها تعديلات على أملاك الآخرين وليس على الملك العام، وفيها مخالفات لقانون البناء وبخاصة زيادة أقسام (إضافة طوابق خاصة) من دون أي ترخيص إضافة إلى إهمال للمكان والحيّز العام.

يعد التنويه بالتجربة النموذجية التي قامت بها بلدية طرابلس بين عامي 2012 و2013، وهي تجربة إخلاء خان العسكر من مهجري نكبة فيضان النهر وإعادة توطينهم في بيوت "اجتماعية" تملكها البلدية، كما تمت إعادة ترميم الخان بشكل كامل. وتشكل هذه العملية -على الرغم من وجود بعض الملاحظات عليها- سابقة، حيث مولت الدولة والجهات المانحة بيوتاً سكنية للفقراء (Fathy, 1973) وتم وضعها في تصرف البلدية من أجل التخلص من المخالفات والتعديلات مع احترام كامل لحقوق السكان الاجتماعية. ورغم أن حجم عملية الإخلاء ونقل السكان صغيرة ومتواضعة نسبياً مقارنة مع حجم واشكاليات العشوائيات الكبيرة، إلا أن قصة النجاح هذه يجب أن تدرس وتحلل لتكون سابقة في قطاع السكن الشعبي أو الاجتماعي.

سياق النص. ويقدم الجدول رقم (2) بعض الاقتراحات لمعالجة المخالفات في أحياء طرابلس بحسب طبيعة المخالفة:

يتبين من أنواع المخالفات في المدينة القديمة في طرابلس أنها تحوي على معظم أنواع تصنيفات العشوائيات التي تم تعريفها في

الجدول رقم (2)

إقتراحات لمعالجة المخالفات وفق نوع المخالفة

الحلول المقترحة	مثال طرابلس	نوع العشوائيات والمخالفات	
عملية قوينة تدريجية Legalization	الزاهرية والشلفة	المخالفات والبناء دون احترام تصنيف الأراضي ونسب الاستثمار وقانون البناء Illegalities	1
إزالة التعديات، نقل السكان وتقديم التعويضات، وصولاً إلى شرعنة من خلال إنشاء شركات Regularization	المنكوبين، حي التنك، ضفاف نهر أبو علي	البناء والتعديات على الملك العام والخاص Illegalities	2
تطوير البناء والبنى التحتية وإعادة هيكلة الملكيات Restructuring	باب التبانة	أحياء تتراجع وتجتاحتها المخالفات وفيها تعديات على الأراضي ومخالفات في البناء Irregularities	3
توفير البنى التحتية وتطوير المجال المدني Upgrading in situ	في أكثر من حي	أحياء تفتقد للتخطيط والبنى التحتية الضرورية Unplanned urban areas	4
تفويض القانون بالقوة Law enforcement إذا لم يكن من مخلفات الحرب الأهلية	في أكثر من حي	احتلال للملك الخاص Squat	5

المخالفين، يمكن للدولة وللبلديات الاستفادة من هذه المعالجة لناحية الزيادة في المردود المالي ومن خلال إدارة أفضل لحيزهم العام.

■ إنشاء وزارة السكن والتنمية المدنية المولجة بلورة سياسات واستراتيجيات للمدن ومساعدة المناطق التي تواجه صعوبات وذلك على غرار بعض الدول التي تواجه صعوبات في تأمين المسكن اللائق.⁽²³⁾ وفي حال استحالة إنشاء وزارة كهذه، يمكن على الأقل إنشاء لجنة وزارية يُوكل إليها وضع سياسات إسكانية واقتراح البدائل المختلفة وإطلاق مشاريع تنموية تستهدف سكان العشوائيات إضافة إلى ردع المخالفين والتشدد في تنفيذ القوانين.

■ فرض قوانين ضريبية وفقاً للمذكور أعلاه، تحدّ من ممارسات المضاربة العقارية؛ فارتفاع أسعار العقارات يشكل من دون أدنى شك عائقاً أساسياً أمام إمكان تنفيذ أي تخطيط.

■ إنشاء مرصد حضرية تقوم بتكوين الإحصاءات وتطوير المؤشرات المدنية وقياسها على المستويات كافة بما يخدم تدخلات السلطات المركزية والمحلية (إجراءات أو برامج أو سياسات عامة).

ثالثاً: الاقتراحات والاستراتيجيات

إن ضبط العشوائيات الحضرية وإيجاد حلول لها، يحتاج إلى بلورة سياسات واستراتيجيات وقوانين واضحة وبنوية، من بينها:

■ تطوير قانون البناء وتفعيل دور المديرية العامة للتنظيم المدني كجهة مخططة وناظمة.

■ تطوير قانون اللامركزية وتفعيل العمل البلدي بحيث يوكل إلى السلطات المحلية عملية التنمية المحلية وإدارة المجال المدني.

وتجدر الإشارة إلى أهمية دور اتحاد البلديات في إدارة

العشوائيات التي غالباً ما تقع في

أكثر من نطاق عقاري. فاتحاد

البلديات قادر بشكل أكبر على

التدخل مالياً وتنموياً واجتماعياً.

■ تدخّل السلطة المركزية للتعامل

مع واقع العشوائيات من أجل

ضبطه أولاً ومن ثم تطويره وتخطيطه وذلك بتنسيق كامل مع

البلديات واتحاداتها، بحيث يمكن ربط جزء من المساعدات

الموجهة إليها بمدى معالجتها لواقع العشوائيات وإعطاء

حوافز حكومية للبلديات في المرحلة الأولى. أما لاحقاً، في

المرحلة الثانية وبعد معالجة التعديات وشرعنة أوضاع

... إن نمط البناء الحديث (أو ما يشبهه) المنتشر منذ الاستقلال في مدننا لا يتوافق مع حاجات قطاع واسع من محدودي الدخل

خاتمة

من الطبيعي للسلطة المركزية، في غياب سياسات وأنظمة التعامل مع العشوائيات، أن تعتمد على تطبيق النص القانوني بحرفيته حين يتعلق الأمر بالملكية العامة. وهي بمعنى آخر مدعوة إلى تطبيق القانون على الحالات الجزئية وإحقاق الحق والعدالة، وهي ما يسميها جان رولز العدالة كالتظام (Justice as regularity) (Rawls, 1971) أو ما يتعارف عليه بالعدالة الصورية (الحاج لطيف، 2015). إلا أن هذه المقاربة لا تستطيع الإحاطة بتعقيدات العشوائيات.

فمع العولة والتوجه الليبرالي، ومع تراجع دور الدولة (Rosanvallon, 1995) في تقليص الفروق الاجتماعية عن طريق استخدام الضريبة كأداة لتوزيع أكثر عدلاً للثروة، حدث انقسام حاد بين الاجتماعي والاقتصادي. وحلت فكرة السوق وتنافسيتها وآليات توازنه في المجال الحضري حيث وضعت المناطق في مواجهة بعضها مع البعض الآخر. وبالتالي فإن فكرة ردم الفروق بما فيها الفروق الجغرافية ومكافحة الفرز والإقصاء من خلال فكرة الحقوق والعدالة الاجتماعية⁽²⁶⁾ ضعفت، وأدت إلى تأصيل العشوائيات كظاهرة إقصاء مجتمعية وكمكان لتمرکز الفقر والتمهيش في العالم الثالث وإلى تنامي ظاهرة الضواحي الفقيرة أو ما يعرف بالغيتهوات في العالم الصناعي.

نستنتج مما سبق بأن مقارنة مشكلة انتشار العشوائيات يحتاج إلى سياسات ورؤية استراتيجية متكاملة تراوح بين ما هو قانوني مع ما هو شرعي أو عادل (Légal et légitime) من دون المساس بآليات السوق وكفاءتها الاقتصادية، لا بل

على العكس، يجب تقديم حوافز للقطاع الخاص لتطوير قطاعات اقتصادية جديدة. لذا فإن تعدد وتنوع مصادر التشريع والمقاربات القانونية (The theory of legal pluralism) من أجل تفكيك معضلة العشوائيات ومشكلة التعدي على الأملاك العامة يمكن أن يلعب دوراً إيجابياً لقاطني هذه المناطق وللحكومة في أن معاً. وعلى الرغم من ادماج العشوائيات وتنظيمها قد يؤدي في مرحلة الأولى إلى زيادة في النفقات الحكومية لا سيما لتأمين البنى التحتية وخلق محفزات ضمن العشوائيات وفي محيطها، غير أنه في المدى المتوسط والبعيد، سيعود ذلك بالنفع على موارد

إشراك القطاع الخاص في عملية التجديد والتطوير المدني والسكني، في حال كانت الحكومة تواجه صعوبات مالية وهو ما يعاني منه لبنان حالياً بما يشكل استثماراً مربحاً وجدياً لكل من القطاعين الخاص والعام وبما يعود بالفائدة على السكان من حيث تأمين المساكن اللائقة بتكاليف مدروسة. ويمكن لهذا النوع من الاستثمار أن ينظم وينفذ على صعيد حكومي مركزي، وأن يتابع بعد التنفيذ من جانب البلديات أو اتحادات البلديات (بالتنسيق مع المحافظة والصناديق الاستثمارية).

اتباع مبدأ التمييز الإيجابي في المدن والعشوائيات⁽²⁴⁾ بحيث تستطيع السلطات المحلية الاستفادة من الحكومة المركزية بناء على زيادة استثماراتها ودعمها للأحياء الفقيرة والعشوائيات. إن هذا الأمر يتطلب تقسيماً جغرافياً للمدينة على أساس مؤشرات اجتماعية واقتصادية وتموية وليس عبر اتباع التقسيمات الإدارية والعقارية. ويشكل هذا المصمّم مدخلاً إلى تعزيز دور البلديات وإلى تقوية التنسيق البلدي من خلال تفعيل عمل الاتحادات.

تطوير وتصميم التدخلات بحيث يوجه الاستهداف إلى كل من النسيجين العمراني والاجتماعي (Donzelot, 2003)⁽²⁵⁾ وذلك ضمن معايير معدة سلفاً من المرصد والذي يعد جهة موضوعية ومحيدة.

إطلاق عجلة تنمية اقتصادية في العشوائيات من خلال تطوير البنى التحتية اللازمة ومن خلال إعطاء حوافز ضريبية للشركات والمشاريع الصغرى والمتوسطة التي تستقر في مناطق محددة وتقوم بتشغيل سكان العشوائيات.

السماح للبلدية بتنظيم استفتاءات على بعض الموضوعات التنموية التي تدفع البلدية إلى إعطاء أهمية لجميع سكان المدينة سواء كانوا من الناحيين أم لا، بحيث تزيد من حس المسؤولية لدى المواطن تجاه الحيّز العام وتدفعه إلى تسوية أوضاعه ودفع مستحقاته الضريبية، يمكن اللجوء إلى هذا التدبير في ظل غياب نظام لامركزي موسع يسمح للمواطنين بانتخاب المجالس المحلية بحسب مناطق سكنهم وليس بحسب مكان الولادة.

... لا توجد مقارنة واحدة يمكن تطبيقها على كل العشوائيات، إذ أن هذه العشوائيات لا تتماثل من حيث المشاكل والمعضلات التي تواجهها

إزالة التعديلات. يجب التذكير أيضاً بأن حق السكن هو حق إنساني مما يزيد التعديلات على النص القانوني، هذا دون التطرق إلى كون سكان العشوائيات هم ناخبين وبالتالي جزء من التحديات والتشابكات السياسية والاجتماعية في البلاد. ■ إن التحليل الاقتصادي التقليدي الصريف⁽²⁷⁾ Fujita, Krugman & Venables, 2001) لا يصح في معالجة ظاهرة العشوائيات. فالعشوائيات الحضرية في مدننا العربية ليست كلها بؤر للفقر المدقع كما وهي ليست أيضاً تجمع لسكان دون روابط وشبكة علاقات⁽²⁸⁾ (Roy & AlSayyad, 2004) تجمعهم في شكل من أشكال التضامن المكاني (لا هو تضامن عضوي عائلي ولا هو تضامن ينتج من مؤسسات الدولة ومنظومات رعايتها الاجتماعية). وهذا ما يجعل من العشوائيات نسيجاً اجتماعياً خاصاً. فالديناميات التي تشكل المدينة وتدفعها إلى التوسع ليست فقط داخلية ولا هي تقع على عاتق السلطات والمخططين. ولا شك بأن قياس إيجابيات (الريح) وسلبيات (التكلفة) حجم المدينة على رفاهية ونوعية الحياة يختلف بين رؤية السلطة المخططة وبين الفرد الذي هو ميّال أكثر للتقاؤل بفرصه (Urban pull forces). وفي النهاية لا بد من الإشارة إلى أنه لا توجد مقارنة واحدة يمكن تطبيقها في صد العشوائيات، إذ أن هذه العشوائيات لا تتماثل من حيث المشاكل والمعضلات التي تواجهها ومن هنا يجب تطوير حلول ومقاربات مختلفة تناسب خصوصية كل منطقة.

... إن أي عملية إصلاح عميقة للدولة ولإدارتها لا بد لها من أن تتطرق إلى التنظيم المدني وإدارة الأراضي بالمعنى التنموي الاستراتيجي وبالمعنى المالي والضريبي كذلك

تعتبر طرابلس مثلاً التوسع الحضري فقد ارتفعت نسبة العمران من النطاق الجغرافي للمدينة من 20 في المئة عام 1963 إلى حوالي 56 في المئة عام 2005

السلطات العامة نتيجة لشرعنة هذه المناطق وإدخالها في خانة التكلفة الضريبي الاقتصادي والعقاري.

حاولت هذه الورقة البحثية تقديم تحليل للواقع وتعميداته التي تسمح لمتخذي القرار بفهم أشمل وأوسع (Through a multidisciplinary approach) لمعضلة العشوائيات. ولا يسع هذا العرض العام للموضوع والاستعراض السريع لأوضاع الأحياء في مدينة طرابلس القديمة إلا أن يقدم مساهمة متواضعة على مستوى الحلول المقترحة الجاهزة للتطبيق.

ثمة الكثير من الإشكاليات والصعوبات التي تحيط بموضوع العشوائيات الحضرية التي من المفيد أن نختم بها هذا البحث: ■ الاعتقاد السائد بأن الخروج عن المعايير في العالم الثالث حاصل

حصرياً في العشوائيات تنقصه بعض الدقة. فالعشوائيات ليست الاستثناء الحضري الوحيد في مدننا غير الخاضع لأي تنظيم، حيث يوجد الكثير من الأحياء غير الخاضعة لأي تنظيم (Jacobs, 2010). كما أن المدن والأحياء الفخمة الجديدة التي تبني بهدف الإبهار والمنافسة والجدب (Schmid, 2009) قائمة على الخروج عن المعايير وعلى الاعتماد على التفاوض مع السلطات العامة لزيادة نسب استثمار البناء (Fawaz & Krijnen, 2010) لغايات اقتصادية ماكروية ودون مراعاة لأي

من متطلبات المكان. والإشكالية المطروحة على المشتري والإدارة هي حول دراسة إمكانية شرعنة العشوائيات، وإعادة هيكلتها وليس إزالتها فقط أو كما يقال

هوامش

- (1) إذا ما استثنينا مشروع أليساير وتعامله مع جزء من العشوائيات في الضاحية الجنوبية لبيروت مع الخبرة غير المباشرة الناتجة عن تداعيات الحرب الأهلية ومخيمات اللاجئين الفلسطينيين التي تعتبر بمجملها مناطق عشوائيات ولكنها لن تكون جزءاً من هذه الدراسة لحساسية وفرة الموضوع، حيث أن مصيرها المفترض هو الإزالة بعد العودة إلى فلسطين بما أن الدستور اللبناني منع التوطين (من هنا بقي أسمها مخيمات رغم أنها أصبحت من طبيعة مختلفة تماماً).
- (2) يتوزعون كالتالي: 9.6 في المئة في بيروت الإدارية، 20.3 في المئة في الشمال و39.5 في المئة في جبل لبنان وضواحي بيروت.
- (3) يطرح موضوع العشوائيات أيضاً تحديات أساسية تتعلق بمفهوم الاستدامة والمحافظة على الموارد الطبيعية والأراضي الزراعية والغابات وتأمين مساحات عامة خضراء ومشاركة ويشدد بالتوازي مع ذلك على أهمية تحفيز الاقتصاد وخلق فرص العمل والعدالة والحماية الاجتماعية سيما للفئات الفقيرة والمهمشة.
- (4) يخفي مصطلح عشوائيات في العربية كما في الانكليزية (Slums) الكثير من الاختلافات والأنماط التي لا تقع ضمن إطار قانوني واحد. ويبدو أن المصطلح اللاتيني Informality من الجذر اللاتيني Informal (غير مطابق للمعايير) هو الأنسب لوصف الحالات المتعددة التي يشار إليها على أنها أحياء عشوائية.
- (5) تعريف العشوائيات بحسب درجة المخاطر: الفئة (1) مناطق عالية الخطورة التي ينبغي تدميرها؛ الفئة (2) إسكان غير آمن؛ الفئة (3) مناطق تعاني من انعدام النظافة والصحة العامة؛ الفئة (4) مناطق تعاني من مشاكل متعلقة بعبارة الأراضي. ويؤدي هذا التصنيف إلى إجراءات محددة، وتبعاً لذلك، تصبح الفئة (4) مناطق ذات أولوية منخفضة للاستئصال، وهكذا يصبح من المفترض أن يجري تحسين أوضاع مناطق الفئة (3)، وتسوية أوضاع الملكية في مناطق الفئة (4).

- (6) إن تعبير العشوائيات يشمل أيضاً جميع المناطق غير النظامية، بغض النظر عن أوضاعها القانونية: شاغلي الأرض، التقسيمات غير القانونية، ومخالفات صغيرة للقانون.
- (7) من بين الأمور التي تزيد من ميل المواطنين إلى السماح باستباحة الاملاك العامة، شعورهم بلاعدالة المؤسسات وتفشي الفساد فيها وهيمنة مصالح أصحاب المضاربات العقارية السريعة على هذا القطاع وإهمال تام من جانب الحكومة لأي سياسات اجتماعية في هذا القطاع.
- (8) في دول عديدة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تحكم الدولة المتسلطة سيطرتها على رعاياها (هم ليسوا مواطنين) من خلال علاقة زبائنية ومن خلال إبقائهم ضمن هامش اللا-قانون، أو تتسامح السلطات مع عشوائيات لعدم توفر أي حل مؤسسي للنقص المزمن في الإسكان الرخيص.
- (9) حيث إن الدولة في حالة العشوائيات لا تقوم بالاستثمار بالبنى التحتية ولا بייصال الخدمات الأساسية إلى فئات تعتبر مهمشة وفقيرة.
- (10) إن الأشكال الحضرية (المدنية)، التي جرى ترويجها (الحدائق الحضرية/المدنية) هي في حالة تناقض صارخ مع أوضاع سكان المناطق الحضرية الفقراء بشكل عام الذين يكابدون للعيش في القطاع غير النظامي كما هي الحال في معظم أنحاء دول الجنوب.
- (11) إن الأشكال الأربعة لعملية تأهيل ورفع المستوى الاجتماعي للأحياء الفقيرة هي التالية: I- إعادة استثمار رأس المال؛ 2- تأهيل اجتماعي للسكان من قبل مجموعات الدخل المرتفع؛ 3- تغيير المشهد في هذه الأحياء، 4- نزوح مباشر أو غير مباشر للمقيمين ذوي الدخل المنخفض من الأحياء التي جرى تأهيلها.
- (12) إذا كانت المدينة بتعريفها الواسع هي حيز عام (Public space) وللجميع حق في المدينة (Right to the city) بمعنى العيش في المدينة والمواطنة الكاملة فيها حيث هي المجال التطبيقي للتماسك الاجتماعي (Social cohesion)، فالعشوائيات بهذا المعنى هي انتقاص في الحقوق لجزء من الناس لكنها أيضاً في الوقت نفسه تعد على القانون والملكية الخاصة والعامة، من هنا تأتي صعوبة مقاربة الموضوع واجتراح الحلول.
- (13) ... الأمر يتعلق بسياسة تنمية لم يعرفها لبنان سوى خلال مرحلتين بشكل أساسي: مرحلة الرئيس فؤاد شهاب (1958-1964)، ومرحلة حكومات ما بعد الحرب التي ترأسها رفيق الحريري (1992-2005).
- (14) من بين ما تم إنجازه: I) اكوشار (Ecochard) ومخططاته لمدينة بيروت الكبرى؛ 2) بعثة ومقترحات ارفدو فكرة الإنماء المتوازن التي ستصبح مع اتفاق الطائف فكرة دستورية مركزية؛ 3) الإطار المؤسسي والإداري: إدارة الإحصاء المركزي، الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، الإدارة العامة المستقلة (المياه، النقل، الكهرباء، الفاكهة، مرفأ طرابلس)، الإنعاش الاجتماعي، وسواها، كما أدخل الكثير في ما يخص المدن واستعمالات الأراضي: إدارة التنظيم المدني والمجلس الأعلى للتنظيم المدني مع مفاهيم حول استعمالات الأراضي (Usage de sol) والتنظيم المعماري (Plan d'urbanisme) وفكرة المشاريع الكبرى.
- (15) خاصة في الضاحية الجنوبية لبيروت، بسبب الهجرات الناتجة عن الحروب الإسرائيلية والنزاعات الداخلية.
- (16) هنالك أيضاً موجات هجرة الأرمن والسريان في العشرينيات، ثم تبعتهما هجرات الريف اللبناني إلى بيروت، إضافة إلى اللاجئين الفلسطينيين بسبب نكبة 1948. كل هؤلاء مثّلوا نواة العشوائيات حول بيروت (Ibid). أما في طرابلس فإضافة إلى المخيمات الفلسطينية (مخيم البداوي)، مثّلت الهجرات بسبب فيضان نهر أبو علي سنة 1955، نواة العشوائيات في مدينتي البداوي وطرابلس التي تعرف الآن بمنطقة المنكويين.
- (17) عدم صلاحية الأرض للبناء أو صلاحية ضعيفة، انعدام ترتيب الأراضي، أرض ذات مساحة كبيرة مع وجود نواة قديمة.
- (18) أما مع انتهاء الحرب وبداية إعادة الإعمار وانتشار البناء الحديث، كان التخطيط المدني قد خرج عن السيطرة، رغم أن المساحات المبنية لم تتجاوز 6 في المئة من جغرافية لبنان (Bakhos, 2005) ورغم زيادة البنين أيضاً في الحقبة 1963-1998 التي قاربت 136 في المئة (هذا رقم يجب أن يعاد إنتاجه بعد سبعة عشر عاماً، وهو مهم جداً وبخاصة مع الفورة العمرانية التي حدثت بعد عام 2005).
- (19) طرابلس هي مجموعة مدن داخل المدينة، فمنها المدينة المملوكية العربية المتعارف عليها بـ«المدينة القديمة» أو بـ«الأسواق» في أيامنا هذه، ومنها الأحياء التي تطورت مع العثمانيين، إضافة إلى أحياء حقبة الانتداب وما بعده، وصولاً إلى الأحياء الجديدة التي تطورت خلال الحرب الأهلية وبعدها بوجه خاص.
- (20) أسفر هذا الفرز عن تنامي حركات احتجاج شعبية في أواخر الستينيات لمناصرة المحرومين ما لبثت أن تطورت لاحقاً إلى حركة المطلوبين في الأسواق عام 1973. وهي حركات احتجاج على المركز من جهة، ولكنها، من جهة أخرى عملية إعادة صناعة هوية المكان واستملاكه (Réappropriation) كحق في المدينة ولكن ليس كجزء من المجتمع المدني الكبير، بل بتعارض معه.
- (21) لم تعد تجمعات بيوت التلك في فرنسا ظاهرة كبيرة كما كانت حتى ستينيات القرن الماضي، وهي أصبحت تقتصر على بعض تجمعات الفجر والمهاجرين غير الشرعيين، مثل مخيم كالي في الشمال الفرنسي. تسكن أكثرية الفقراء والمهمشين اليوم المدن الصناعية القديمة حيث تشكل هذه الأخيرة نقاط تركز الفقر والصعوبات الاقتصادية والاجتماعية.
- (22) أعد تقرير رؤية للعام 2020 لمدينة طرابلس سياسيون ونواب لبنانيون. أنظر تقرير استراتيجية التنمية المستدامة لمدينة طرابلس.
- (23) سياسة العمل الإيجابي المعتمد في الولايات المتحدة (سياسة دعم الفقراء)، والتميز المناطقي الإيجابي في فرنسا.
- (24) إن التمييز المناطقي الإيجابي المعتمد في فرنسا يتميز عن الأعمال الإيجابية المعتمدة في الولايات المتحدة على ثلاثة أبعاد: الهدف، الوسيلة، وشكل الضرورة. فهو لا يعالج احتياجات الناس مباشرة بل احتياجات المنطقة. وهو لا يرمي إلى مساعدة جمهور المحرومين على تخطي الحواجز، وإنما إلى الحفاظ على الهيئات التي تؤمن الخدمات ضمن حدود هذه المناطق. وهو لا يتعهد بتحقيق نتيجة وإنما بتوفير وسائل. وما يهم هو توفير، في كافة الأمكنة، قدرات تعليمية وخدمات بأبكر قدر ممكن من العدالة والمساواة....
- (25) فمبادئ العدالة في المجتمع يجب أن تقوم على ركيزتين حسب رولز: مبدأ حق الأفراد بالتمتع بالحقوق الأساسية بشكل متساوٍ، والمبدأ الثاني يقوم على تنظيم مظاهر التفاوت الاجتماعي والاقتصادي من خلال الاهتمام بالأقل امتيازاً ومن خلال العدالة في الفرص.
- (26) باختصار، يبدو أنه حيث ارتفع عدد سكان الولايات المتحدة فإن نظام ممنهج للمدن وطّد نفسه، من دون أي تدخل أو تخطيط. ويمثّل حالة نموذجية من التنظيم الذاتي لمنظومة معقدة.
- (27) التحضر كأسلوب في الحياة يمكن مقاربه من ثلاث زوايا متداخلة: I) البنين المادي، 2) نظام من التنظيم الاجتماعي، 3) مجموعة من الأفكار والمواقف والسلوكيات الجماعية والضوابط الاجتماعية.

المراجع

- Ababsa, M, Dupret, B & Denis, E 2012, 'Forms & norms: Questioning illegal urban housing in the Middle East', "Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East". CairoScholarship Online. AUC Press, Egypt. DOI:10.5743/cairo/9789774165405.001.0001.
- Bakhos, W 2005, *Le rôle de la puissance publique dans la production des espaces urbaines au Liban*, Université de Montréal, Canada.
- Bourgey, A & Pharès, J 1973, 'Les bidonvilles de l'agglomération de Beyrouth' *Revue de Géographie de Lyon* vol 48, France.
- Cities Alliance, World Bank and Al-Fayhaa Municipalities Union 2011, Al-Fayhaa 2020, *Sustainable Development Strategy*. Final Consolidation Report. Lebanon.
- Clerc-Huybrechts, V 2006, 'Beyrouth: L'influence du foncier et du plan d'urbanisme sur la formation des quartiers irréguliers de la Banlieue Sud'. CNRS, Université Paris 8, France.
- Conseil du Développement et de la Reconstruction 2002, *Réhabilitation et revitalisation urbaine de la ville ancienne de Tripoli*. Rapport Préliminaire, Tabet et Debs. Beyrouth, Liban.
- Davis, M 2006, *Planet of slums*.
- Deboulet, A 2012, 'Secure land tenure? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global middle east and Egypt', In "Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East". AUC Press, Egypt.
- Denis, E 2012, 'The commodification of the Ashwa'iyat: Urban land, housing market unification, and de soto's interventions'. In "Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East". AUC Press, Egypt.
- Donzelot, J 2003, 'Faire Société (La Politique de la Ville Aux Etats-Unis et En France)', SEUIL-Paris.
- Faour, G 2015, Evaluating urban expansion using remotely-sensed data in Lebanon. *Lebanese Science Journal*, 16, (1). Retrieved from http://www.cnrs.edu.lb/info/LSJ2015/No_1/gfaour.pdf.
- Fathy, H 1973, *Architecture for the poor (The experience of Gourma Village in Egypt)*.
- Ferrir, M 2012, Securing property in informal neighborhoods in Damascus through tax payments. In "Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East". AUC Press, Egypt.
- Fujita, M, Krugman, P & Venables, A J 2001, *The Spatial Economy, Cities, Regions, and International Trade*. The MIT Press.
- Ghazzal, Z 2012, 'Shared social and juridical life meanings as observed in an Aleppo marginal neighborhood. In "Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East". AUC Press, Egypt.
- Guido, L & Amirtahmasebi, R 2012, *The Economics of Uniqueness: Investing in Historic City Cores and Cultural Heritage Assets for Sustainable Development*, Urban Development Series, World Bank.
- Jacobs, J 2006, *La Nature des Economies*. New York, States.
- Khechen, M 2014, 'An inquiry into current urban change process in Ras Beirut: Is this gentrification?' AUB Press, Beirut, Lebanon.
- Krijnen, M & Fawaz, M 2010, 'Exception as the rule: high-end developments in neoliberal Beirut'. *Built Environment*, vol. 36, no. 2, pp. 117-131. Available from <http://hdl.handle.net/1854/LU-2092317>.
- Laue, F 2012, Vertical versus Horizontal: Constraints of Modern Living Conditions in Informal Settlements and the Reality of Construction. In "Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East" AUC Press, Egypt.
- Madbouly, M 2009, 'Revisiting urban planning in the Middle East North Africa region'. *Regional Report MENA Region*. Available from http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2010/07/GRHS.2009.Regional.MENA_.pdf.
- Paulais, T 2012, 'Financer les Villes d'Afriques, L'enjeu de l'investissement local' Banque Mondiale et l'AFD'.
- Rawls, J 1971, *Théorie de la Justice*, Essais, Paris.

Rajab, M 2009, 'Les Grands Projets de Tripoli: Système de décision et besoins de réappropriation'. 'Conquérir et Reconquérir la Ville (L'aménagement urbain comme positionnement des pouvoirs et contre-pouvoirs)'. ALBA, Lebanon.

Rapport de L'Observatoire Nationale des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), 2005.

Rosanvallon, P 1981, *La Crise de l'Etat Providence*. Paris, Seuil, France.

Rosanvallon, P 1995, *La Nouvelle Question Sociale: Repenser l'Etat Providence*, Essais, France.

Roy, A & AlSayyad, N 2004, *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*. Lexington books.

Saadeh, S 2007, *The quest of citizenship in post Taef Lebanon*, Beirut, Lebanon.

Schéma directeur d'Aménagement du Territoire Libanais 2002, Gouvernement Libanais/CDR et AFD/IAURIF, France.

Schmid, H 2009, *Economy of Fascination, Dubai and Las Vegas as Themed Urban Landscapes*, Stuttgart, Germany.

Skaff, P 2002, *La république de béton*. Dar El Nahar. Beyrouth, Liban.

Tripoli Vision 2020, 2012. Tripoli, Lebanon.

Verdeil, E 2010, *Beyrouth et ses urbanistes, une ville en plan (1946-1975)*. IFPO, Beyrouth, Liban.

نوفل الحاج لطيف، 2015. *جدل العدالة الاجتماعية في الفكر الليبرالي، جون رولز في مواجهة التقليد المنفعي*. جداول، لبنان.

إيلي معلوف، 2011. *البعد القانوني للأمل العام في لبنان*. "السادسة - المعهد المالي. بيروت، لبنان.

ديران هرمندان، 2008. *إشكالية التخطيط بين النظرية والممارسة. في المدينة العربية، بين التغيرات الاجتماعية وتحولات المجال. ورقة في المؤتمر الأول. الجامعة اللبنانية، لبنان.*

مها كيال وعاطف عطيه، 2004. *طرابلس من الداخل: دراسة سوسيولوجية انتروبولوجية للمدينة القديمة، دار مختارات، لبنان.*

وزارة الشؤون اللبنانية، 2004. *الوضع الاجتماعي-الاقتصادي في لبنان، واقعواق، (Fafo, UNDP, MoSA).*

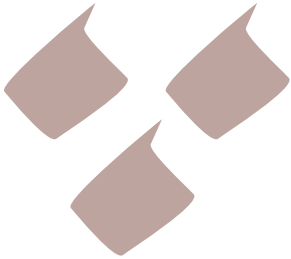
رهيف فياض، 2015. *في العمارة والشأن العام*. بيروت، لبنان. منى حرب وسامي عطاالله، 2015. *السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي*. بيروت، لبنان.

خارطة أحوال المعيشة في لبنان، وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1998.

أديب نعمة، 2014. *دليل الحرمان الحضري، المنهجية ونتائج الدراسة الميدانية في طرابلس-لبنان، الإسكوا والمعهد العربي لإنماء المدن.*

د. مقلد مرتضى مقلد، 2014. *أملاك الدولة الخاصة والعامه*. بيروت، لبنان.

غي كوريا وستيفاني فورنييه، 2011. *سبل ترشيد دور الدولة في إدارة أملاكها الخاصة: نموذج التجربة الفرنسية. السادسة - المعهد المالي. بيروت، لبنان.*



مراجعة كتب



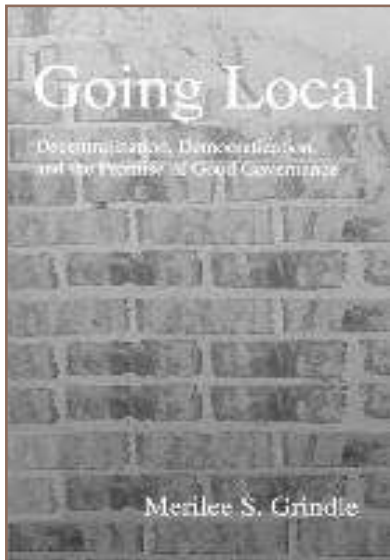
- هل تعني اللامركزية المزيد من الديمقراطية والحكم الرشيد حتماً؟
(ميريلي كرندل)
- إعداد: أديب نعمه
- تخطيط التنمية الاقتصادية المحلية: النظرية والممارسة العملية
(نانسي غرين لبي وإدوارد ج. بليكلي)
- إعداد: يولاند بطل

هل تعني اللامركزية المزيد من الديمقراطية والحكم الرشيد حتماً؟ (ميريلي كرندل)⁽¹⁾



أديب نعمه

رئيس قسم الحوكمة وبناء الدولة - إسكوا



الزبوني ونوع الاهتمامات التقليدية السائدة في برامج عمل البلديات، علماً بوجود اختلافات مهمة، لكون العمل البلدي في المكسيك هو الحلقة الدنيا في النظام اللامركزي، مع وجود لجان وصناديق وبرامج وطنية وقطاعية داعمة وموجهة للعمل البلدي والتنمية المحلية؛ وهو ما ليس قائماً في لبنان. كما أن النظام السياسي والانتخابي هناك قائم على تنافس حزبي سياسي وطنياً ومحلياً، وهو ما يتيح الحراك داخل الحزب الواحد أو بين الأحزاب، ويشجع على تبلور هويات خارج الأطر العائلية، فينعكس ذلك إيجاباً على الديناميات المحلية ويؤدي إلى حصول تغييرات مهمة فيها.

الكتاب بحث نظري ومكتبي وميداني في تطوّر اللامركزية في المكسيك من منظور العمل البلدي، وقد شمل البحث الميداني 30 بلدية من الحجم المتوسط (بين 25 ألفاً و100 ألف نسمة) في مختلف مناطق المكسيك بين عامي 2002 و2004. يتميز البحث بالرصانة والموضوعية العلمية، وبالمنهجية الأكاديمية في العرض والتحليل، فضلاً عن تميّزه بأسلوبه الجذاب. ورغم أن الطبعة الأولى من الكتاب ظهرت عام 2007، والبحث الميداني أجري بين عامي 2002 و2004، فإن القراءة المتمنّنة له تظهر صلاحية كبيرة فيه بالنسبة إلى دراسة الوضع البلدي في لبنان، سواء بالنسبة إلى الأفكار الرئيسية، والتفصيلية بنسبة عالية، أو بالنسبة إلى صلاحية المنهجية البحثية المعتمدة للبنان وصولاً إلى الاستنتاجات.

يقدم هذا الكتاب اختياراً غنياً لمقولة أن اللامركزية تستتبع الديمقراطية والمشاركة الشعبية، وأنها تتلازم مع إحلال منظومة الإدارة والحوكمة بما يقربها من الحكم الرشيد. ومع أن الكتاب لا يقدم نقداً للمفاهيم المستخدمة، ولا سيّما مفهوم الحكم الرشيد، إلا أنه يفنّد الفهم البسيط لمفهوم اللامركزية، ويبين أن اللامركزية

يتكون الكتاب من ثمانية فصول، تتوزع بين الإطار النظري للبحث وموضوعه، والسياق التاريخي للامركزية في المكسيك، ومسائل: التنافس الانتخابي، والأداء القيادي، وعصرنة العمل البلدي، والمحاسبة، والتجديد في أساليب العمل، والحكم الرشيد.

ولعلّ نقاط التشابه الأكثر أهمية تتمثّل باختيار بلديات صغيرة نسبياً للتحليل، كذلك تشابه أشكال العمل البلدي والحملات الانتخابية المحلية والنظام

Grindle, M. S., 2009. Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. 3rd ed. New Jersey: Princeton University Press. 185 PP.

(1)

هذا الكتاب متوفّر لدى المكتبة المالية في معهد باسل فليجيان المالي والاقتصادي. ميريلي كرندل أستاذة التنمية الدولية كرسي إدوارد س مايسون في كلية كينيدي للإدارة الحكومية، ومديرة مركز دايفيد روكفلر لدراسات أميركا اللاتينية في جامعة هارفرد.

المحلية، أظهر البحث قصوراً واضحاً في هذا الدور لجهة الانحياز نحو أعمال الضغط للحصول على الموارد لتنفيذ المشاريع في حين انعدم هذا الدور في أنشطة المتابعة ومراقبة نوعية الخدمات المقدمة أو تحسين الإدارة المالية والمشاركة.

على الرغم من الملاحظات السلبية حول اقتران اللامركزية بتحسين أداء السلطات المحلية، تؤكد الكاتبة أن اللامركزية في إمكانها المساهمة في تحسين الأداء من خلال توفير فرص جديدة للاستجابة للحاجات المحلية، كما يمكن أن تساهم في تحسين الحوكمة أيضاً، ولا سيّما في جعل المسؤولين والإدارات العامة أكثر خضوعاً للمساءلة العامة؛ فالمركزية لا تسير بخط مستقيم ومتسق دائماً، وهذا الكتاب يسعى إلى تحديد الطرق التي تجعل تحقيق وعد اللامركزية بمزيد من الحوكمة ممكناً.

إضافة إلى أهمية هذا الكتاب المباشرة والعملية للعاملين في مجال الإدارة العامة المركزية والمحلية، والطلاب والباحثين، فإن أهميته بالنسبة إلى لبنان تكمن في خلاصاته المفيدة ومنهج البحث فيه الذي يقدم نموذجاً لبحث علمي ميداني نحن بحاجة إليه ولجعله أكثر استجابة للسياق المحلي.

كما يُظهر البحث التأثير المهم، السلبي أو الإيجابي، لعنصر القيادة في العمل البلدي (التنفيذي بوجه خاص)، ولا سيّما في ظل الضعف المؤسسي الهيكلي في العمل البلدي المحلي، وغياب العوائق المؤسسية. وظهور حالات، قليلة نسبياً، تمكّن فيها المرشح الفائز من تطوير العمل البلدي وتحسين المشاركة المحلية خلال وقت قصير (مدة المجالس البلدية 3 سنوات)، لا يؤدي بالضرورة إلى نتيجة مستدامة إلا إذا غادرت هذه الحالات نهج اتخاذ إجراءات من فوق وتحوّلت إلى عمل قاعدي ممنهج تتم قوننته.

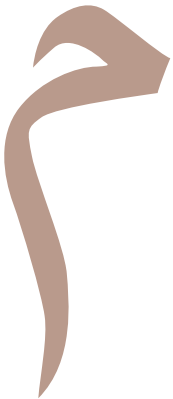
وتشير نتائج البحث إلى أن القيادات المحلية غالباً ما تهتم بعصرنة العمل البلدي (المكننة وتحديث الإدارة وتوصيف المهمات، والتدريب وبناء القدرات وسواهم). لكن مثل هذه الخطوات التحديثية، وإن كانت مهمة بذاتها، لا تؤدي منفردة إلى تحسّن فعلي في العمل البلدي ما لم تقترن بوجود قيادة سياسية متقدّمة. من ناحية أخرى، تأتي معظم اقتراحات التحديث والتجديد من العاملين في الجهاز الإداري، وبالتالي تطرح تساؤلاً حول دور الأشخاص المنتخبين، عند تقييم الأثر الإجمالي للامركزية، في عملية تحديث الإدارة البلدية.

وفي مناقشة الفرضية الأخيرة المتعلقة بوجود ترابط إيجابي بين دور المجتمع المدني والتقدّم في العمل البلدي والتنمية

أكثر تعقيداً ويمكن أن تكون لها نتائج متفاوتة ومتناقضة بحسب مُركّب السياسات والعوامل والخصائص التي تحيط بعملية اللامركزية في الزمان والمكان.

يقوم العمل الميداني على اختبار أربع فرضيات تفسر الترابط بين اللامركزية وبين الديمقراطية والحكم الرشيد، وهي التنافس الانتخابي، والقيادة الإصلاحية، وعصرنة العمل البلدي، ودور المجتمع المدني. ويجري التحقق من هذه الفرضيات عبر دراسة المجالس البلدية الثلاثين دراسة شاملة (تاريخها، الأطراف السياسية، الموازنات، الأداء، المشاريع... إلخ)، وتعزيز ذلك بعدد كبير من المقابلات العميقة مع المعنيين.

يُظهر البحث الدور الإيجابي لعامل التنافس الانتخابي وتكرار الانتخابات في تطوير العمل البلدي وتفعيل الديمقراطية والحكم الرشيد، من خلال تشجيعه على التنافس داخل الحزب الحاكم المهيمن نفسه، وهو ما أوجد حراكاً قيادياً وقاعدياً باتجاه أحزاب المعارضة، لكن تأثير هذا العامل في طبيعة الحملات أو البرامج الانتخابية بقي شكلياً، إذ توسعت أحياناً العلاقات الزبونية وتعمّمت، كآلية رئيسية لوفاء اللوائح المتنافسة في تحقيق الوعود الانتخابية بالتوظيف والخدمات (توسّع في عمليات التوظيف لمصلحة المناصرين وإبعاد المنافسين، وسواها).

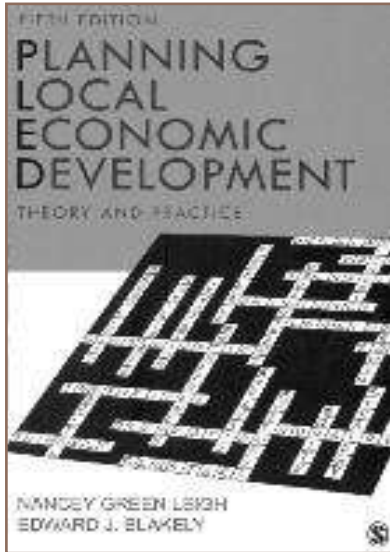


تخطيط التنمية الاقتصادية المحلية: النظرية والممارسة العملية (نانسي غرين ليني وإدوارد ج. بليكلي)⁽¹⁾



يولاند بطل

باحثة، ماجستير في الاقتصاد



العمل، تنجح إذا استهلّت على المستوى المحلي أكثر من أي مستوى آخر، لأنها تقدم فرصة إلى السلطات المحلية والقطاع الخاص والمجتمعات الأهلية للعمل بصفة جماعية، من أجل تطوير الاقتصاد المحلي وصنع مصير مجتمعاتهم بيدهم. تركز هذه العملية على تكوين شبكة لتعاون فعال

ميلتون فريدمان التي تعارض أي تدخل للدولة يقيد المنشآت الرأسمالية، أو النظريات التي تركز على الموارد والبنى التحتية وتغيّب قدرات المجتمعات المحلية).

يعرض الكاتبان في الفصل الأول الأسباب الموجبة لتخطيط التنمية الاقتصادية المحلية (LEDP) في مواجهة القوى الطاغية للعوامة، ولا سيما قوى السوق الاقتصادية التي تخترق حدود الدول والأقاليم ولا يوجد مجتمع محلي أو حي سكني بمنأى منها. وهما يناقشان مجموعة من العناصر المهمة، مثل جغرافية ومزايا الاقتصاد الجديد المبني على تقانة المعلومات، وتدني مستوى التعليم في الأرياف والضواحي المهمشة الذي يعرقل محاولات التنمية، ولاعدالة التوزيع، وعدم تكافؤ الفرص، وضمور الطبقة الوسطى، وتنامي شريحة العاملين الفقراء.

تتمحور أطروحة الكتاب على أن التنمية الاقتصادية المحلية وتوليد فرص

منذ صدور الطبعة الأولى من كتاب تخطيط التنمية الاقتصادية المحلية عام 1990، أصبح الكتاب مرجعاً أساسياً للأكاديميين وطلاب الجامعات، واختصاصيي التنمية الاقتصادية المحلية ومخططيها على حدّ سواء. ويأتي صدور الطبعة الخامسة من الكتاب (2013)، ليردّف العمل السابق بأبحاث ودروس مستخلصة من تطبيق هذه الخطط على أنواع مختلفة من المجتمعات المحلية الأميركية. وبعد سنوات من سياسة التدخل للتحفيز الاقتصادي للرئيس أوباما، التي لم تحقق في عدد من المجتمعات المحلية أي نتائج تذكر لتخطي حالة الركود الكبير التي تشهدها.

يتناول الكاتبان نانسي غرين ليني وإدوارد بليكلي في الفصول الأربعة عشر للكتاب، مفهوم التنمية الاقتصادية المحلية واستراتيجياتها، مع بيان أهدافها ومحدداتها ومميزاتها، ونتائجها المرجوة، وينقدان بعض ما جاء في نظريات التنمية الاقتصادية التقليدية (مثل نيوكلاسيكية

Blakely, N. G. L. & E. J., 2013. Planning Local Economic Development: Theory and Practice. 5th ed, Sage Publications Inc. 438 PP. (1)

هذا الكتاب متوافر لدى المكتبة المالية في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.
نانسي غرين ليني: أستاذة في كلية التخطيط المدني والمناطق في معهد جورجيا للتقانة (GIT)، وزميلة في المعهد الأميركي للمخططين المجازين، وأستاذة زائرة في جامعة كاليفورنيا. من مؤلفاتها: كبح تراجع الطبقة الوسطى: من أهم تحديات تخطيط التنمية الاقتصادية (1994)؛ وهي مؤلف مشارك في كتاب تنشيط الاقتصاد: دراسة حالات واستراتيجيات للمدن والضواحي (2002).
إدوارد ج. بليكلي: أستاذ السياسات المدنية في مركز الدراسات الأميركي في جامعة سيدني، في أستراليا. كان عميداً لكلية كاليفورنيا الجنوبية للسياسة والتخطيط والتنمية، ومستشاراً لمختار أوكليند ولرئيس بيل كلينتون. عينه محافظ مدينة نيو أورلينز (ولاية لويزيانا الأميركية) في العام 2007 رئيساً لجهود إنعاش المجتمع المحلي عقب الدمار الذي خلفه إعصار كاترينا.

لتحديات التغيير المناخي في العالم، من جهة ثانية (SLED). ويسلط هذا الفصل الضوء على دور تخطيط التنمية الاقتصادية المستدامة في تعزيز مرونة المجتمعات المحلية وتكيفها (Resilience). وهي عملية تهدف إلى خلق وظائف جيدة، وإلى تحسين نوعية الحياة لعموم الناس، بمن فيهم الفقراء والمهمشون. ويخصص الكاتبان 23 صفة مميزة لمرونة المجتمعات المحلية وقدرتها على التكيف، أهمها أن تكون القيادة المحلية ممثلة حقاً للمجتمع المحلي، وأن تكون صاحبة رؤية، وتؤمن بالمشاركة والإجماع، وأن تؤمن بالتعليم على المستويات كافة.

يشدد الكاتبان على ضرورة إعطاء الأولوية لتنمية رأس المال البشري، بدءاً من التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، مروراً بالتدريب المهني لتعزيز مهارات القوى العاملة، وصولاً إلى تشجيع الإبداع والابتكار لخلق مؤسسات وفرص عمل جديدة. أما النتائج المرجوة فهي تبني مقاربة للتنمية تشمل جميع فئات السكان، وإشراك جميع المواطنين في خلق وتطبيق رؤية المجتمع المحلي وأهدافه، وتعزيز القدرات الإدارية للمؤسسات المحلية في القطاعات الاقتصادية المستهدفة، الأمر الذي يسمح لها بتخطيط المشاريع الاقتصادية والاجتماعية وتصميمها وتنفيذها بفاعلية.

هذه الأسطر القليلة لن تضي هذا الكتاب حقه؛ فما يحويه هذا المرجع من معلومات جمة يمثل للخبراء والعاملين في مهنة تنمية الاقتصاد المحلي، وللقيادات المحلية مثل مجالس البلديات، كنزاً وثيراً لهم يعينهم على النهوض باقتصاد مناطقهم، وعلى إيجاد حلول محلية لما يواجهون من تحديات اقتصادية عامة. إنه كتاب يستحق أن يُقرأ وأن يُناقش.

استُجَار مؤسسات محلية أملاً عاماً من خلال مجالس ائتمان محلية (Community Land Trust). ويورد الكاتبان عدة أمثلة على إسهام مبادرات محلية ناجحة، وقابلة للتكرار، في إعادة الحياة إلى مدن وبلدات أصابها الركود والدمار، كما ينوهان بمبادرة دعم اشتراك الأقليات والنساء في جميع مشاريع التنمية في المدينة.

إن المنهجية الموظفة في ثنايا الفصول التالية من الكتاب مدعمة بأمثلة عن مشروعات ومبادرات محلية، ودراسة نماذج ناجحة من التنمية الاقتصادية المحلية (Teaching Cases). وفي هذا السياق يناقش الكاتبان ديناميات التنمية: مفهوم التغيير التراكم (Cumulative Change)، بوصفه مجموع النشاط الاقتصادي الناتج من التغيير في جزء من أجزاء الاقتصاد.

ونجد في الكتاب فصلاً حول أهمية دور التعاونيات المحلية، وبرامج إعادة الاستثمار في الاقتصاد المحلي (CRP).

أما القيمة المضافة الأساسية في الطبعة الجديدة من هذا المرجع القيم فتكمن في: (I) عرض أساليب وأدوات حديثة في تحليل تخطيط التنمية المحلية، من بينها أسلوب تحليل الروابط/الشبكات الاجتماعية لتقييم قدرات التخطيط، ونظم التقييم (Rating) على أساس القيادة في مجال الطاقة والتصميم البيئي، والتطوير في سبل تنفيذ الخطط على أرض الواقع، من بينها مناقشة أكثر عمقاً للشراكة بين القطاعين العام والخاص تضيء على الجهود التسويقية لأنواع مختلفة من المجتمعات المحلية، ومناقشة أوجه التصنيع المتقدم والتقانة، وتحديث أساليب وأدوات تحليل التخطيط الاقتصادي المحلي؛ (2) الربط بين الإنصاف والاستدامة، من جهة، والتنمية الاقتصادية المحلية التي تستجيب

في ما بين المجتمعات المحلية، بدلاً من المنافسة، لتأمين موارد التنمية الاقتصادية بصفة جماعية، من دون الحاجة إلى انتظار دعم من الدولة الفدرالية.

يسلط الكاتبان الضوء على عدم الثبات الذي يميز القاعدة الصناعية، والذي أفقد هذه الصناعات ميزتها المحلية السابقة في توفير تمهيدات طويلة الأجل للمجتمعات التي تعمل فيها ولعمّالها، الأمر الذي يستوجب التعامل معها بوصفها فرصة مؤقتة بدلاً من احتسابها على الأجل البعيد عند تخطيط التنمية الاقتصادية المحلية.

يركّز المؤلفان على أهمية تطوير القدرات المعرفية والتحليلية للحكومات المحلية كشرط لإنشاء مجتمعات قابلة للاستمرار، ولا سيما المعرفة في السياسات الوطنية الاقتصادية والإنمائية وفي السياسات التجارية والمالية والعمالية كذلك، فضلاً عن التطورات التقنية، من أجل استشراف تأثير هذه العوامل في الصناعات والقطاعات المهمة لهذه المجتمعات.

يتطرق المؤلفان لموضوعات عدّة منها مهنة اختصاصي التنمية ودورهم ومهامهم، وتسلسل مراحل التخطيط الاستراتيجي الست، إضافة إلى موضوع مدخل إلى المنهج التحليلي لتخطيط التنمية المحلية.

ويتناولان أيضاً موضوع حاجات تطوير الحيز المكاني، انطلاقاً من حقيقة أنه من دون السيطرة على الأرض، يستحيل تنمية المجتمع المحلي. فيناقشان استراتيجية التنظيم المدني الجديد (New Urbanism)، التي تعمل على إعادة استخدام الحيز المدني بطريقة ذكية. ويتطرقان إلى سياسة الاستحواذ على أراض وتحسينها من جانب مجالس التنمية المحلية (Land Banking)، كمحفّز لخلق فرص عمل في الأرياف والضواحي المهمّشة، وإلى

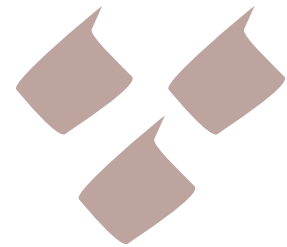
Public Authorities in Lebanon and the Challenges of Urban Informal Settlements (The Tripoli Case)

Michel Samaha

Economist and Urban Development Specialist

Under the current law for municipalities and urban planning, it is very difficult for local authorities to develop long-term urban policies (addressing challenges of demography, urbanism, socio-economic development, infrastructure, etc.) and to stimulate investment, growth and development. The existing laws and lines of authorities weaken local administration and undermine its ability to respond to urgent and basic needs.

Based on an inclusive approach to the city of Tripoli and its informal settlements, this paper highlights the challenges to cities stemming from informal settlements as a deeply rooted phenomenon and with the likelihood to expand and intensify. It seeks to engage public officials in a debate on how to approach the problem, given current regulatory constraints, and to highlight the need to achieve the optimal management of urban, architectural and demographic areas to improve revenues collection, decrease spending, promote investment and create positive economic and social dynamics.



Le Processus de Décentralisation en France et son Impact sur le Statut des Agents Publics Locaux

Vincent Potier

Directeur Général du Centre National de la Fonction Publique Territoriale - France

Le processus de décentralisation en France, entamé il y a près de 50 ans, s'est opéré en plusieurs étapes et se poursuit encore aujourd'hui. Cette réforme de l'organisation de la République n'est pas sans conséquences sur la fonction publique territoriale en termes d'effectifs, de recrutement, de carrière, de gestion des ressources humaines.

Dans un contexte de raréfaction des ressources financières et de complexité de l'action publique locale, le défi à relever pour les collectivités territoriales est bien le maintien de la qualité des services publics. Un des leviers privilégié est le développement des compétences des agents, mission essentielle du centre national de la fonction publique territoriale.

Enhancing the Financial and Technical Capacities of Municipalities in Sustainable Infrastructure: the Case of the Solid Waste Sector

Raji Maasri

General Manager at MORES s.a.r.l. and Environmental Expert

To manage solid domestic waste, municipalities and union of municipalities have the possibility to invest in building and setting sustainable infrastructures. They can recover the cost of their investments by thoroughly planning, forecasting running expenses and properly managing their operations. This would however require strengthening their technical and financial capabilities to improve their performance. One way to manage more efficiently solid domestic waste requires minimizing landfill and putting in place a recycling process that could benefit both the industrial and agricultural sectors and pave the way for the production of energy.

This paper provides guidelines on the path of sustainable waste management and explains 1) the principles of environmental sustainability; 2) the role of all concerned stakeholders; 3) technical requirements; 4) and, fiscal efficiency. It also documents a number of experiences conducted at the local level.

Developing a Municipal Financial Strategy to Face Budgetary Deficit: Vision and Prospects for Algeria

Ali Debbi

Professor of Public Management and Vice President of Scientific Research and Higher Education Post-Graduation at Mohamed Boudiaf-M'sila University - Algeria

Municipalities are responsible for the provision of services to citizens and for local development. These various functions generate a large amount of expenses that weighs heavily on municipal budgets and requires from municipal leadership to strike a balance between local needs and available financial resources. In Algeria, like elsewhere in the world, municipal financial resources are often limited and the central government provides subsidies to municipalities to cover for budget deficits and allow them to cope with the growing needs of citizens.

The paper outlines the importance of developing a financial strategy to help municipalities address financial challenges, and avoid bankruptcy. It highlights the centrality of the financial diagnostic process in developing a strategy at the municipal level and presents a number of financial risk indicators.

The paper also put forth the prospective role to be played by municipalities in anticipating the future needs of its citizens, arguing that good municipal leadership means anticipating and planning transformations and ensuring citizen's support in conducting change.

L'Autonomie Financière des Collectivités Territoriales au Maroc: Entre Acquis et Défis

Najat Zarrouk

Membre du Comité des Experts en Administration Publique de l'ONU - Maroc

Le processus de décentralisation au Royaume du Maroc a tenu compte de deux impératifs: l'unité nationale et la diversité. C'est ainsi que dès les années 1950-1960, toute politique publique mise en place a reconnu les collectivités territoriales comme un acteur fondamental du développement national, aux côtés de l'Etat, du secteur privé et de la société civile. Cette orientation s'est traduite non seulement par un transfert de pouvoirs, de responsabilités et de compétences vers les collectivités territoriales, mais également par le transfert de moyens financiers au service d'une véritable autonomie locale. Ainsi, toute une panoplie de mesures a été mise en place, de manière progressive: création d'une fiscalité locale, transferts d'une partie des impôts et taxes de l'Etat vers les entités décentralisées dont au moins 30% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, création d'un Fonds d'équipement communal, amélioration de la comptabilité locale, réforme des marchés publics, appui et accompagnement, formation et renforcement des capacités, etc.

L'expérience du Maroc, qui se caractérise par sa progressivité, présente un nombre de bonnes pratiques qui méritent d'être partagées. Elle identifie aussi des limites auxquelles la Constitution de 2011, en cours de mise en œuvre, tente de remédier.

Municipal Procurement: Opportunities for the Growth of Local Enterprises

Elie Maalouf

Judge at the Court of Audit

Public procurement is an essential tool used by public authorities to deliver public goods and services. It contributes positively to the economy by supporting SMEs growth and promoting innovation and competitiveness. At the municipal level, it is an instrument to achieve economic, social and environmental development goals.

Public procurement reform is vital to local economic development. Unifying the laws and regulations governing public procurement and encouraging good practices such as procurement planning and participatory needs assessment is one way to curb corruption, put forth value-for-money and improve the delivery of services to citizens.

Following a survey conducted on 26 municipalities and information provided by the Court of Audit and legislative authorities, this paper 1) presents a diagnostic of the current situation of local public procurement; 2) identifies existing gaps in legislation governing procurement performed by decentralized authorities; 3) illustrates the strategic importance of municipal purchasing; 4) and, provides recommendations to improve municipal purchasing capacity to support the development of local enterprises.

Challenges and Opportunities in Managing Municipal Properties

Georges Maarawi

General Director of Land Registration and Cadastre

Municipal property is, for public authorities, a source of high income (revenues collected from taxes on occupying municipal property, licensing and investment fees) and an instrument to advance social and development goals.

In Lebanon, the management of municipal properties is impacted by outdated regulation, limited access to information and violations of public properties. The present paper provides an overview of the size of municipal property as well as of the challenges and opportunities that would result from better land management.

Financing Municipal Services in Lebanon: Between Government Delays, Limited Municipal Abilities and Donor's Contribution

Kawthar Dara

Researcher and Public finance Management Advisor

Funding municipal work is among the biggest challenges that municipalities in Lebanon face in the absence of a clear and systematic revenue collection whether of its own direct revenues, or those collected by the independent municipal fund, in addition to revenues collected by other public institutions.

At the core of the problem is the lack of transparency from the part of the government and public institutions, in calculating the amounts due to municipalities. The problem is further exacerbated by the multitude of sources of fees and taxes which make it harder to efficiently manage resources. Moreover, municipal ability to collect those fees that partially finance municipal work remains weak. Finally, donors' contributions lack a deliberate financing mechanism to reduce risks and better coordinate actions among them.

Quick Review of the Municipal Budgetary Process and its Execution

Bassam Wehbe

Acting General Prosecutor at the Court of Audit

The act of forming a municipality is by itself a recognition by the central Government of the existence of an independent local bodies that enjoy administrative and financial autonomy, and are entrusted with a wide set of tasks within their geographical boundaries. In addition, they are delegated to provide basic services to local communities within the limits of their resources and the governing laws and regulations.

This article reviews the budgetary process and its execution highlighting existing challenges at all levels: from mobilizing revenues, to reporting and control. It also delineates some recommendations to improve the efficiency of the budgetary process.



SUMMARY OF CONTENT

THEME

How to Build Resilience in Municipalities Affected by the Impact of the Syrian Crisis?

Marina Lo Giudice

CTA Social and Local Development Portfolio - UNDP Lebanon

The impact of the Syrian crisis on Lebanon is reaching a scale unprecedented in the history of complex, refugee-driven emergencies. While municipalities lack key resources, they had been at the frontline, proactive and working to address community needs. Assisting municipalities in their provision of basic services offers considerable potential to support both communities and the wider objectives of increasing societal resilience and stability. This requires however, moving towards innovation, experimentation and learning, and opening opportunities between local governments, national government and the people to lay a sound financial base for the sustainable delivery of services.

Developing the Financial and Management Capacities for Municipalities in Lebanon; the Experience of New York - Albany University

Mahmoud Al Batlouni

General Director of Innovative Institutional IDEAS

Lebanon's experience in modernizing municipal financial management that was implemented between 1998 and 2010, has benefited 766 municipalities in developing a financial and administrative information system to help them better manage their resources, allocate their expenses, increase their productivity and instill transparency in financial reporting. The experience was implemented in the framework of an agreement signed between Lebanon, the US Agency for International Development and the New York-ALBANY University. It aimed to enhance the municipal capacities for local governance and promote planning based on scientific and measurable data. The outcome of the project included the reorganization of the financial and accounting records of municipalities, the simplification of administrative procedures, the automation of a number of administrative and financial functions and finally, the rehabilitation of human capacities and the provision of technical assistance.

The paper not only provides information on the financial and administrative information system that was introduced, but also highlights important gaps that remain to be addressed to significantly improve municipal financial management.

In Lebanon, the Institute's experience in providing training to a number of municipalities revealed that the latter face weaknesses in many aspects of financial management. Furthermore, municipalities struggle with a low level of revenue collection, the multiplicity of fees and the lack of revenue diversity, the lack of clarity of internal regulations and respective financial responsibilities and the level of competencies of local staff. On the other hand, the administrative and financial constraints and the irregular transfers from the Independent Municipal Fund and of other revenues, is leading to weak accountability at the local level.

This issue of "Assadissa" analyzes the multiple aspects of sound financial management and the way it can improve municipal performance in community service and strengthen its capacity to cope with crises, the most recent of which is the Syrian displacement crisis. The large number of refugees fleeing to Lebanon is challenging the local authorities capacity to provide basic services for both the Syrian Refugees and host communities, and to benefit from international aid that would help support individuals, families and groups, and to ease the settlement of disputes, especially in light of a prolonged crisis and its financial, economic, social and security repercussions. In light of the current political deadlock and the unstable regional environment, municipalities need continuous support and empowerment to achieve community's stabilization and peace and act as a transformative agent for social transformation.

This issue of "Assadissa" includes six research papers, 3 case studies from the world and two book reviews. Among the contributors are government officials, experts from international organizations, academics and researchers from Lebanon, the Arab world and France.

Lamia Moubayed Bissat





The sixth issue of “Assadissa” journal focuses on municipalities’ financial management, putting forth the impact of sound financial practices on municipal performance, service improvement, efficient resource allocation, forward planning and responding rapidly and adequately to local needs.

Transparent financial management and good planning are critical factors that contribute to strengthen community’s involvement, reinforce democratic accountability, reduce corruption and ensure inclusive and sustainable service delivery.

The improvement of municipal finance is a milestone in light of the financial constraints and increasing responsibilities that are gradually delegated to local authorities in providing public services to citizens. To meet these challenges, municipalities are expected to strengthen their financial capacities in ways that would allow them to soundly manage resources, to optimize revenues collection, including the better management of public properties, to seek new sources of financing and to establish public-private partnerships towards the delivery of services. Equally, setting a development policy and priorities in service delivery necessitates from municipalities to fully play their role as coordinators and interlocutors at the community level, and with the international donor community.

Lessons from the world indicate that strengthening local governance is closely associated with the reinforcement of institutional capacities in all aspects of financial management, which include budget planning and execution, updated and standardized accounting systems, resources and expenditures management, public procurement, management of municipal properties, periodic disclosure of information, transparency and oversight. Moreover, good governance is also linked to the development of human capabilities through training. Both aspects have a strong impact on the financial position of local authorities as well as on building a relationship of trust with the local private sector and enhancing the collaboration within small and large local communities.



ASSADISSA

A Journal of Public Finance & State Modernization

ISSUE NO. 6 / DECEMBER 2015

EDITORIAL TEAM

Supervised by

Lamia Moubayed Bissat

Managing Editor

Amale Hawwa

Issue Advisor

Kawthar Dara

Editorial Assistant

Iskandar Boustany

Assisted in Editing

Jinane Doueihy

Maya Bsaibes

Support Team

Chafic Idriss

Tulay Ghandour

English Language Editing

Sabine Hatem

ADVISORY BOARD

Alain Bifani

Youssef El-Khalil

Kawthar Dara

Mounir Rached

Rola Rizk Azour

Lamia Moubayed Bissat

EXECUTION

Design

Ghenwa El-Souki

Artwork

Dolly Harouny

Calligraphy

Hussein Majed

Cover Art

Daad Abi Saab

Printing

Raidy Printing Group

CONTENTS

Editorial Lamia Moubayed Bissat 2

THEME: Sound Financial Management: a Key Step towards Improving Municipal Performance 5

How to Build Resilience in Municipalities Affected by the Impact of the Syrian Crisis? Marina Lo Giudice 6

Developing the Financial and Management Capacities for Municipalities in Lebanon; the Experience of New York – Albany University Mahmoud Al Batlouni 19

Financing Municipal Services in Lebanon: Between Government Delays, Limited Municipal Abilities and Donor's Contribution Kawthar Dara 33

Quick Review of the Municipal Budgetary Process and its Execution Bassam Wehbe 45

Municipal Procurement: Opportunities for the Growth of Local Enterprises Elie Maalouf 54

Challenges and Opportunities in Managing Municipal Properties Georges Maarawi 64

Developing a Municipal Financial Strategy to Face Budgetary Deficit: Vision and Prospects for Algeria Ali Debbi 71

L'Autonomie Financière des Collectivités Territoriales au Maroc: Entre Acquis et Défis Najat Zarrouk 81

Le Processus de Décentralisation en France et son Impact sur le Statut des Agents Publics Locaux Vincent Potier 97

RESEARCH 103

Enhancing the Financial and Technical Capacities of Municipalities in Sustainable Infrastructure: the Case of the Solid Waste Sector Raji Maasri 104

Public Authorities in Lebanon and the Challenges of Urban Informal Settlements (The Tripoli Case) Michel Samaha 116

BOOK REVIEWS 131

Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance Adib Nehmeh 132

Planning Local Economic Development: Theory and Practices Yolande Batal 134

SUMMARY OF CONTENT 144

Assadissa is the biannual journal issued by the Institut des Finances Basil Fuleihan that is dedicated to the issues of public finance and state modernization in both Lebanon and the MENA region. The journal particularly seeks to promote in-depth research and the dissemination of knowledge in the field of financial public management, and aspires to become a platform for communication and dialogue between academics, experts, senior public officials and policymakers, hence contributing to a renewed economic and financial culture to a wide audience of Lebanese and Arab readers.

Assadissa adopts a distinct approach in writing style that is direct, concise and conforming to the scientific method of research i.e. describing the problem, presenting and analyzing data, and delineating solutions to the problems.

Contributions to Assadissa are welcome in mainly three of its sections:

THE MAIN THEME: Contributions to the main theme require previous coordination and approval, as the theme and its subsections are selected in advance by the Advisory Board.. Papers are limited to approximately 2500-4000 words.

STUDY AND RESEARCH PAPERS: Research papers should conform to the scientific research method by addressing a specific problem, presenting the facts supported by recent numerical and tabulated data, and suggesting elements of solutions. Papers should be limited to 4000-5000 words.

BOOK REVIEWS: This section seeks to introduce the reader to selected and recently published books. Reviews should fall within the range of 1000-1200 words.

PUBLISHING CONDITIONS

Submitted papers are required to adhere to the following criteria: originality – objectivity – accuracy of information – recent sourcing – methodological documentation of footnotes and references – precision & integrity in citing – simple, clear, coherent and concise writing style – orderly structured and harmonious text – adherence to the main topic – abidance by the required word count.

Submitted papers must not have been previously published in Arabic or submitted for publication in an Arabic publication or website.



Viewpoints disclosed in this journal do not necessarily reflect the standpoint of the *Institut des Finances Basil Fuleihan*

All Rights Reserved © 2015
First revised edition
ISSN: 2222-4734

For more information contact the **Institut des Finances Basil Fuleihan**

512, Corniche al-Nahr | **P.O.BOX:** 16-5870 Beirut, Lebanon | **TEL:** +961 1 425 146/9
FAX: +961 1 426 860 | **EMAIL:** assadissa@finance.gov.lb

Assadissa articles are available in pdf format at the following link:
www.institutdesfinances.gov.lb/English/Assadissa_New



IOFLebanon



IOFLebanon



Institut des Finances Basil Fuleihan



THEME

SOUND FINANCIAL MANAGEMENT: A KEY STEP TOWARDS IMPROVING MUNICIPAL PERFORMANCE

MARINA LO GIUDICE

MAHMOUD AL BATLOUNI

KAWTHAR DARA

BASSAM WEHBE

ELIE MAALOUF

GEORGES MAARAWI

LESSONS FROM GLOBAL EXPERIENCE

ALI DEBBI - ALGERIA

NAJAT ZARROUK - MOROCCO

VINCENT POTIER - FRANCE

RESEARCH

RAJI MAASRI

MICHEL A. SAMAHA

BOOK REVIEWS