

LCPS

المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center
for Policy Studies



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ambassade de Suisse au Liban

The role of regional administrations in the context of decentralization

August 2012
Roundtable report series

LCPS

The Lebanese Center for Policy Studies

Sadat Tower, Tenth floor, P.O.B 55-215, Leon Street,
Ras Beirut, Lebanon

T: + 961 1 799301 F: + 961 1 799302

info@lcps-lebanon.org

www.lcps-lebanon.org

Copyright © 2012. The Lebanese Center for Policy Studies

The Lebanese Center for Policy Studies (LCPS) is an independent, non-profit think tank that aims to produce independent, high quality research relevant to policymaking and to promote active reform through advocacy and raising public awareness.

The roundtable and conference report series is a synthesis of the discussion and debate that LCPS organizes with key scholars, experts, journalists, and decision makers on pertinent and timely issues affecting Lebanon and the region. The purpose of the meeting is to provide a forum for an open and constructive exchange amongst the stakeholders in order to gain a better understanding of unfolding events and issues and to also initiate policy ideas and recommendation.

This report synthesizes the main ideas and issues that were discussed in a conference on decentralization co-organized by LCPS and the Embassy of Switzerland, on 19 December 2011, at the Monroe Hotel in Beirut.

The report was drafted by Sami Atallah, LCPS' Executive Director, with the assistance of Diana Kallas, and was reviewed by Rania Abi-Habib, Development and Communications Officer.

Forward

The present publication is the final result of a fruitful cooperation between the Embassy of Switzerland and the Lebanese Center for Policy Studies (LCPS) on a timely and highly relevant topic for both Switzerland and Lebanon.

How can the State organize itself in the most efficient manner and how can and should fiscal resources be collected and allocated within a given country? These are indeed issues of crucial importance and of endless discussions in both our countries.

Since the establishment of Switzerland as a federal state in 1848, answers to these questions have undergone many developments in my country, in order to permanently adapt solutions to new realities. While doing so however, Swiss politicians have always kept in mind a simple, but deeply anchored principle in Switzerland, which is the one of subsidiarity.

By subsidiarity, we understand that a governmental task should always be implemented at the level where it is most efficiently done. In the Swiss view, some activities are clearly better delivered at the national level, which we call the federal level. For instance, defense or foreign relations clearly constitute a federal competence. But economic analysis proves that many other activities are more efficiently delivered by lower layers of the State, such as water and forest management, cultural services or sports premises. That is why in Switzerland, we eventually distributed all State competencies among three levels of government: the federal, the cantonal, and the municipal. Each level has its own political organization as well as its own fiscal competence and autonomy.

While the Swiss case has its own logic and cannot, as such, be replicated elsewhere in the world, we however agreed with our Lebanese partners of the LCPS that it might be of interest for decision makers

in Beirut to hear more about it and to see if some elements could be of relevance to Lebanon.

As Ambassador, I consider the exchange of experiences and views between people of my country of origin and my country of residence as one of the most rewarding activities of an Embassy. In the political field, while our two countries have their own historical specificities and social constraints, I am convinced that it is worth the effort to compare our models in order to identify the best possible practices.

That is why I was particularly glad that a prominent Swiss politician, H.E. Mr. Jean Studer, enthusiastically agreed to fly to Beirut to exchange views with representatives of Lebanese municipalities. As State Councilor of his canton in charge of Finance (i.e. member of the executive), his contribution to the debate has been pragmatic and you will discover some of his thoughts in the following pages.

I would not want to conclude without warmly commending the LCPS, its Director Mr. Sami Atallah and his team for the highly professional and efficient way in which they organized and managed the conference.

I wish all of you a fruitful reading of this publication and am confident that it will stimulate the thinking process in Lebanon on issues as crucial as power sharing, decentralization, organization of the State and peaceful existence.

H.E. Mrs. Ruth Flint
Ambassador of Switzerland

Director's note

A major pillar of democracy is allowing people to choose their representatives to manage their local affairs. Since 1993, LCPS has called for political and fiscal decentralization to be implemented in post-war Lebanon in order to strengthen democratic principles in the country. With this goal in mind, it facilitated eight conferences and workshops during which academics, experts, decision makers, and activists discussed and debated the need for holding municipal elections, how to reform municipal finance to complement political decentralization, and how to reduce the bottlenecks hampering the work of municipalities in delivering services. In addition to the policy analysis and recommendations that culminated in four books on decentralization, LCPS also led a successful civil society movement, the National Movement for Local Elections, calling upon the central government to hold municipal elections which were last held in 1963. The movement gathered more than 100 NGOs under the slogan “My Country, My Town, My Municipality”.

Although the three municipal elections that were held since 1998 revived political life at the local level, the constraints facing municipalities and municipal unions have prevented many of them from addressing the developmental challenges on the ground. It has become apparent that managing the state of affairs in the country is more complex than had been initially thought and requires more elaborate institutional arrangements. Given that most municipalities are too many, too small, and too weak to lead development and that municipal unions are

too administratively weak, fiscally dependent and geographically constrained, there is a need to think of an additional tier of decentralization in the form of regional administrations, beyond the district level, whose mandate is development. The theme of this conference is to open up the debate regarding the role and importance of regional administrations. We believe that this is a first step towards more serious policy research followed by advocacy for reform on which LCPS plans to embark.

We are grateful to the Embassy of Switzerland and H.E. Mrs. Ruth Flint for jointly organizing the conference and for providing the necessary support to provide the policy forum for discussion and debate. We are thankful for H.E. Mr. Jean Studer, State Councilor of the Canton of Neuchatel and Vice-President of the Swiss National Bank’s Board of Directors, who shared with us the Swiss experience of regional governments.

This report synthesizes the main ideas of the presentations and discussions made by municipal unions presidents, government officials, scholars, experts, and activists during the conference.

Sami Atallah
Executive Director
The Lebanese Center for Policy Studies

The role of regional administrations in the context of decentralization

Since municipal elections were reinstated in 1998, they have no doubt reinvigorated municipal life, engaged citizens at the local level, and provided an impetus for decentralization in the country. According to the 1977 Decree-Law, municipalities are entrusted with a broad range of tasks as article 49 stipulates that any work having a public character or utility within the area of the municipality falls under the jurisdiction of the Municipal Council.¹

However, most municipalities have not been able to provide the services assigned to them by law as they are constrained structurally, administratively, and fiscally. Most of the 985 municipalities are too small to be viable.² In fact, 70% have a registered population of less than 4,000 and hence their economic base is too small to be able to function properly (table 1). Almost 400 municipalities do not have a single employee and another 400 have very weak municipal administration. Furthermore, they are subject to oversight by several authorities which have reduced their ability to respond to the needs of their constituents. There are at least five ministries and agencies - Ministry of Interior and Municipalities, Court of Audit, Civil Service Board, General Directorate of Urbanism at the Ministry of Public Works, and Ministry of Finance - that govern the sector.

In addition, many municipalities do not have the fiscal resources to launch developmental projects. The total municipal revenue as percentage of total government revenue is almost 9% in 2008, which is lower than the 12% to 15% of many comparable countries. Also, municipalities are more dependent on the transfers from the central government and its public entities than on their locally collected revenues: In 2008, 36% of total municipal revenues came from the Independent Municipal Fund (IMF) and 16% from surtaxes collected by water and telephone authorities on behalf of the municipalities. Only 48% of the total municipal revenue came from direct revenue. The situation is even more dire for the smaller municipalities whose reliance on the IMF for their total revenues reached 90% in the same year.

In brief, municipalities have fallen into a vicious cycle: Many of them have no staff to collect fees and taxes and without municipal revenue they are unable to hire staff. Consequently, many municipalities are not able to provide services despite the wide range of competencies given to them by law.

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

² The number of municipalities in 1998 was 718.

Table 1
Municipalities classified by the size of municipal council members

Registered population	Municipal council members	Share of total municipalities
<2,000	9	44.5%
2,001 - 4,000	12	26.5%
4,001 - 12,000	15	23.6%
12,001 - 24,000	18	3.6%
>24,000	21	1.5%
Beirut and Tripoli	24	0.2%

Source ICMA, *Municipal finance studies program: Final strategic framework, 2011*.

Yet, many municipalities have formed municipal unions which have become important stakeholders in the context of decentralization.³ As of today, there are effectively 48 unions, of which 35 were established in the last ten years (annex 1). These unions include a total of 680 municipalities as members (more than two-thirds of the total number of municipalities) and they incorporate two-thirds of the registered population of the country. The size of municipal unions ranges from three municipalities in the case of Fiha' union to 52 municipalities in Tyre and in Kesruwan Futouh.

The emergence of municipal unions as active players, compounded by the administratively weak and fiscally poor municipalities, warrants a serious investigation on the role of regional administrations in the context of decentralization.

Toward this end, LCPS and the Embassy of Switzerland in Lebanon took the first step by organizing a conference entitled "What should be the role of regional administrations in the context of decentralization?" held on 19 December, 2011. This conference was a launching pad for a major research project on regional administrations and decentralization that LCPS is undertaking.

After a welcoming note from H.E. Mrs. Ruth Flint, Ambassador of Switzerland and Mr. Sami Atallah, LCPS' Executive Director, H.E. Mr. Ziyad Baroud, former Minister of Interior and Municipalities and partner at HBDT Law firm gave the keynote speech highlighting the need to take strategic decisions on how to strengthen decentralization through empowering unions or by establishing elected district councils.

The conference was divided into three sessions. In the first session, three Municipal Unions Presidents - Mrs. Nuha Ghosseini Abou Ajram of the Suwayjana Municipal Union, Mr. Mohammed Said Al-Khansa of the South Dahiya Municipal Union, and Mr. Mohammed Saadiyeh of the Dinniyya Municipal Union shared their experiences from the field by enumerating the constraints and challenges facing the work of municipal unions.

³ A union is created by a decree from the Council of Ministers, upon the suggestion of the Minister of Interior and Municipalities, either through an initiative from the Minister of Interior and Municipalities or upon the request of the municipalities.

Session two focused on public policies towards regional administrations. Mr. Khalil El-Hajal, the General Director of the Municipal Directorate at the Ministry of Interior and Municipalities, presented the government's policy towards municipal unions. Dr. Paul Salem, the Director of Carnegie Middle East Center, discussed the institutional form regional administrations should take towards enhancing democracy and development. H.E. Mr. Jean Studer, State Councilor of the Canton of Neuchatel and Vice-President of the Swiss National Bank's Board of Directors, presented the roles and responsibilities distributed across tiers of governments in Switzerland.

Since regional administrations are a necessary tier to undertake development, session three examined the socio-economic and spatial needs of the regions as well as the fiscal resources that must be ushered towards that goal. Mr. Kamal Hamdan, the Director of Consultation and Research Institute examined the socio-economic needs of the regions. Dr. Mona Harb, Associate Professor of Urban Planning at the American University of Beirut, highlighted the importance of spatial planning for regional development. Mr. Elie Maalouf, Judge at the Court of Audit, examined the Independent Municipal Fund and how the IMF was fiscally mismanaged through excessive withdrawals and deductions. Mr. Sami Atallah, the Director of the Lebanese Center for Policy Studies, assessed the criteria used in the distribution of the IMF and highlighted the importance of providing regional administration with tax authority as well as the prospects of borrowing from a newly established bank for development. H.E. Mr. Jean Studer shared the Swiss experience in channeling fiscal resources to serve regional development.

This report synthesizes thematically the key ideas and issues that were debated in the conference. In light of the changes in the region calling for democratization, Lebanon must strengthen its march towards decentralization in order to consolidate democracy and achieve development. The two key messages are as follows: One, although unions have become active players in local development, they are constrained administratively, fiscally, and structurally. Hence, there is a need to address these challenges so unions become more effective in delivering services to their constituents. Two, despite the existence of unions, there is a need to establish elected regional councils on territories defined by developmental criteria with the appropriate and complementary mandate to unions and fiscal authority.

The report is made up of two sections, each of which addresses the two key messages discussed above. The report also highlights the Swiss experience across the discussed themes as a way to reflect potential options for reform. Table 2 provides basic indicators on Lebanon and Switzerland as background information.

Table 2

Basic indicators on Lebanon and Switzerland

	Lebanon	Switzerland
Population	4.5 million	7 million
Surface area	10,452 km ²	41,293km ²
Levels of de-concentration	8 governorates and 26 districts	-
Levels of decentralization	48 Municipal Unions and 985 Municipalities	26 Cantons and 2,495 Communes
Spending	Municipalities' share of total spending is 6%	Communes' share of total spending is 30%

1 Constrained Municipal Unions

A municipal union is usually created by a decree from the Council of Ministers, upon the request of municipalities. According to Articles 118 and 119 of Decree-Law 118/1977, unions consist of two bodies: A decision-making authority represented by the Municipal Council presidents of the municipalities that are members of the union and an executive authority headed by the President of the Council of the Union who is elected by the municipal union council members.

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

Roles and responsibilities of local governments in Switzerland

Contrary to Lebanon where responsibilities trickle down to municipalities and municipal unions by the central government, the Cantons and Communes, which are the lower levels of government in Switzerland, delegate some of their responsibilities to the federal government. In fact, the competences of the federal government are specified in the constitution. All else is considered to be prerogatives of the Cantons. Each Canton has its own legislation and policies regarding various sectors such as education, police, etc.. The power of the federal authority is constrained by Cantons: It can only do what the Cantons approve. Any modification to the Constitution must be voted upon by the majority of the Cantons and the majority of the people.

In addition to the bottom-up approach of governance, there is a strong practice of direct democracy. By a popular initiative, 100,000 citizens can make a proposal to the government which will be submitted to the vote of the people. And by referendum, 50,000 citizens can request a vote on a parliamentary decision.

The assignment of functions between Cantons and Communes is decided between the two governments. Some Communes organize police, cultural events, manage the territory, undertake construction, and in some cases waste management. Others are too small to perform such functions. Hence, some of the small Communes form Inter-Communal Syndicates to provide common projects. For example, Communes get together to establish a theater. Communes have the right to establish commercial companies such as when Communes in Neuchatel created a company to manage a waste disposal plant. Other Communes established a company to distribute electricity.

More recently, Communes are pooling resources together and merging into larger units. For the unification to proceed, it must be voted upon popularly. In Neuchatel, the number of Communes has declined in the last four years from 62 Communes to 37 by 2013. This is providing larger Communes with economies of scale.

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

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

Like municipalities, unions are also subject to the control and monitoring of various government ministries and agencies which have effectively

reduced their efficiency. Union Presidents need approval for spending beyond LL3 million (\$2,000), a low threshold. Spending larger amounts require the approval of the qaimmaqam which often takes a long time to get. This leads to a slowdown in the union's work. In addition to these requirements, unions' work is at best not facilitated by the central government. For instance, the union of Dinniyya submitted a request to establish three natural reserves five years ago and has yet to receive a response. Other unions were less lucky: When the union of South Dahiya requested the Council of Ministers' approval to establish a public parking lot after obtaining the approval of the Urbanism Directorate and the Minister of Public Works, the Council of Ministers rejected it.

Although unions have several sources of funding by law, they have no fiscal autonomy to impose or collect new taxes and fees. In reality, municipal unions face several fiscal challenges. For one, many municipal members are not paying their membership fees to the union. Based on 2008 figures, membership fees constituted only 10% of unions' total revenues.⁴ Consequently, unions have become fiscally dependent on the Independent Municipal Fund (IMF), which makes up 70% of total municipal union revenues.

⁴ According to Articles 133 and 134 of Decree-Law 118, the revenues of the union are derived from the following sources: 10% of the revenue of each municipal member based on the prior year actual revenue; an additional percentage from the budget of the municipalities which benefit from a common project in an amount to be determined by the union and approved by the Minister of Interior and Municipalities; grants and loans; a share from the independent municipal transfers for the unions; central government contributions to the unions' budget; and personal grants and bequests.

Tax Assignment in Switzerland

Taxes are assigned and collected at each government level: Confederation, Cantons, and Communes. Income tax, property tax, tax on profit of real estate transactions, inheritance tax among others go primarily to Cantons and Communes. However, the Value Added Tax (VAT) is solely allocated to the Confederation.

The primary objective of the intergovernmental grant system is to attain equalization among Cantons and Communes: Richer Cantons transfer money to poorer ones and similarly richer Communes fund poorer ones. The basic criteria used to determine the level of development is the level of taxes collected

compared to the average as well as the socio-economic and geo-topographic expenses incurred. The redistribution of wealth from rich to poor locales aims to ensure both solidarity and cohesion.

In addition to the transfers, two sets of policies are implemented to enhance regional developments: One is the willingness of the Cantons and Confederation to provide funds or interest free loans to Communes that conceive common developmental projects. The second is that Communes that are on the periphery are allowed to give fiscal incentives to firms for two years and up to 10 years to encourage regional investments.

However, the IMF has its own problems. Although it was established to correct inequalities between rich and poor regions, the actual distribution of the IMF resources are exacerbating the discrepancy within municipalities and unions. The IMF, which is an independent trust fund, established by the state on behalf of municipalities, is made up of taxes and fees collected mostly by the Ministry of Finance and distributed by the Ministry of Interior and Municipalities based on Decree 1917 of 1979. One of the major loopholes of the Decree is that it permits the central government to spend some of the IMF money on “expenses that benefit municipalities”. This has provided the central government with the pretext to incur spending that benefits few municipalities and often at a high cost or in some instances for other purposes. For instance, a large portion of the IMF revenues is spent on garbage collection contracted by the central government on behalf of 255 out of the 985 municipalities. Not only has this benefited

a fraction of local administrations, this has come at a high cost: Although a one ton of waste costs \$12 per ton, the government pays \$100 per ton from the IMF to private companies. Furthermore, municipalities which subscribe to the garbage collection service have their shares of the IMF deducted by 40%. However, it is not evident if this amount is even sufficient to cover the garbage collection for each of these municipalities. The revenues of the IMF have also been spent on school fees, land expropriation, and civil defense which do not benefit municipalities. There is no rationale why the budget of civil defense, which is now institutionally part of the Ministry of Interior and Municipalities, should be funded by the IMF and not from the budget of the central government.

In addition to the unjustified withdrawals and deductions from the IMF, the central government’s tax policies have effectively reduced the total revenues deposited into the IMF. More precisely, the government

has altered the tax base and rate of some of the taxes that are deposited into the Fund. For instance, the tax base of built property became less progressive since owners pay taxes on each property individually rather than cumulatively and the reduction in customs by half as a result of the Euro-Med agreement have contributed to the reduction of the IMF.⁵ In effect, the total amount collected for the IMF is unknown. The fact that the Court of Audit does not exercise any auditing control over the IMF accounts is exacerbating the lack of transparency in the account.

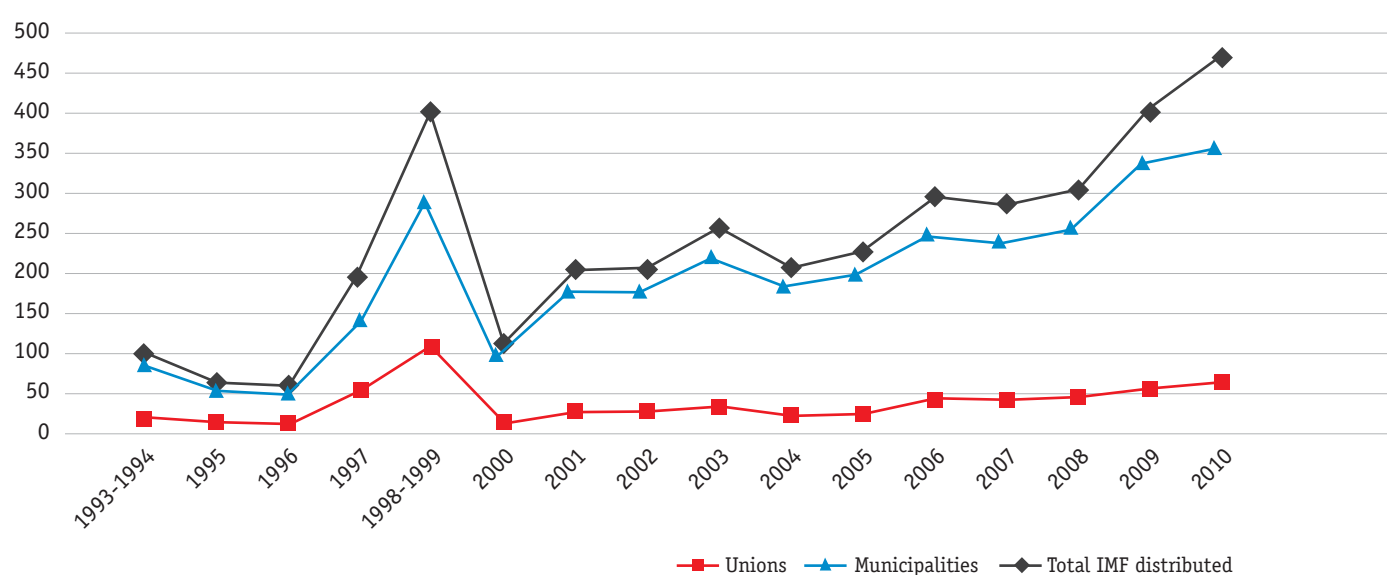
Another problem with Decree 1917 of 1979 is that the distribution of the IMF revenues is to be issued through decrees from the COM. This has posed two problems: The first is the extent to which the decree is compatible with the Decree-Law 118

since it is not possible to amend a law with a decree; Two, the distribution decrees to be issued by the Council of Ministers (COM) can actually amend the criteria stated in Decree 1917. This effectively has given the government the discretion to change the criteria of distribution making the transfers both unpredictable and inconsistent.

As for the total amount transferred to unions, it has varied greatly from year to year which consequently has prevented unions from planning for developmental projects. This volatility ranged from LL5 billion in 1995 and 1996 to almost twenty times the amount reaching LL100 billion in 1998/99 (figure 1). More recently, the transfers to unions stabilized to around LL50 billion (\$33 million) in 2010 which is, on average, LL1 billion (\$695 thousands) per union.

Figure 1

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



Source **Various Distributional Decrees.**

⁵ Article 30 in Budget Law 583 of 2004 made the tax base less progressive since owners pay taxes on each property separately and the highest tax bracket was reduced from 17% to 14%.

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

Moreover, the problems of municipal unions are compounded by serious geographical constraints. Although it is argued that unions could become or replace the elected district councils as stipulated in the Taef agreement, only 13 districts have one union and another 12 districts have two or more unions which are distributed in the following way: Six districts have two unions, two districts have three unions, one district has four unions, and two districts have six unions. For instance, the districts of Ba'albeck and 'Akkar have six unions each. Not only are unions smaller than the districts, there are multiple unions in many of them which renders regional developmental coordination a rather impossible task.

Even for the 13 districts with one union, only seven unions are considered inclusive i.e. contain 80% of the municipalities in the district. The others exclude between 23% and 85% of the municipalities in their district. Table 3 shows that municipal unions of Zgharta, Northern, Coastal and Interior Matn, Jabal 'Amil, Al-Arkoub, Byblos, and Upper Jurd - Bhandun include as low as 15% to as high as 77% of the municipalities in their respective districts.

Not only do most unions not have exclusive control of the territories, half of the unions are non-contiguous which prevents them from undertaking developmental or spatial planning across a unified territory. In addition to the fact that unions are not territorially linked, 11 of them are made up of three or more separate geographical entities which makes planning unfeasible. The extreme case is the union of Byblos which is made up of six disjointed units.

Although some unions are able to undertake developmental projects, most face fiscal and administrative challenges. In total, unions have spent approximately a meager \$50 million in 2008 on developmental projects which hardly addresses the needs of citizens or the launch of regional developments.

Table 3
Coverage of district with one union

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

Some policy ideas that emerged during the presentation and discussion include the following:

- The government must stop authorizing the establishment of new municipalities as well as encourage the merging of many municipalities into one and/or the creation of unions.
- Ensure that newly created unions are at least contiguous.
- Reducing the control and inefficiencies that are hampering their ability to perform well.
- Clarify the competencies between municipalities and unions to avoid or reduce conflict.
- Separate the portfolio of the Ministry of Interior from that of municipalities by establishing a new ministry responsible to regulate and encourage regional development.
- Entrust unions with tax authority.
- Enforce the IMF Decree-Law and prevent the central government spending from the IMF.
- Re-examine the distributional criteria.
- Apply the initial law, eliminate exceptions, and supervise its application properly.

2 Regional councils

Amidst the constraints facing municipal unions, the second theme of the conference focused on the need and form of regional councils to enhance democracy and development. Although the Taef Agreement stipulates the creation of elected district councils, it is questionable if development can be accomplished on the district level. Five major sub-themes were highlighted: The geographical scope of regional councils, elections, mandate, technical assistance, and finance.

Draw new geographical boundaries

There is a strong argument that regional elected councils should not necessarily be on the district level. The uneven size of the district - large in 'Akkar and small in Bcharra - and their administrative nature make them an unsuitable candidate for development. There is a need to re-think the geographical boundaries of the regional councils to meet developmental criteria such as demographic, economic, ecological, and topographical concerns among others. There is a need for the government to set up a national commission tasked to study and recommend new boundaries for the regional councils. This will be a highly political process and may lead to regional and confessional conflicts. The government must set up the legal framework that defines the mandate, governance structure, responsibilities, and resources of regional councils.

Elect its president and members directly

To promote democratic life on regional levels, the regional council members must be elected directly by the people. One of the key pillars of decentralization is for citizens to have the right to choose their representatives to manage their local affairs. In fact, local elections reinforce rather than weaken the state as they strengthen the relations between citizens and the central government. The election of regional council members and the president must be direct in order to ensure accountability. Voters in Lebanon do not directly elect the heads of political institutions i.e. the President of the Republic, the Municipal Council President. This leaves room for political bickering and bargaining at the expense of dealing with people's needs. It is suggested that the term of elected officials be four years in order to allow for voters to express their concerns more regularly.

Several concerns were highlighted about the creation of regional councils and how they could fall hostage to sectarianism, clientelism, and allegiance to zaims or political parties. Despite these concerns, it was argued that these should not deter their establishment. There are no guarantees that these pitfalls will not become real but the democratic system, which is associated with regular elections and transparency, remains better than any other system. There is a need to embark on the process of decentralization since regional councils provide a platform for active development and pressure the central authorities to confer more power to the regions. Furthermore, there is a need to proceed, experiment, and test these ideas.

Moving ahead with the establishment of regional councils must not wait for government initiatives or through conferences and consultation with ministers. Civil society must take action and exert pressure on the government to actually form them. There is no reason for such a demand to be rejected since it is mandated in Taef.

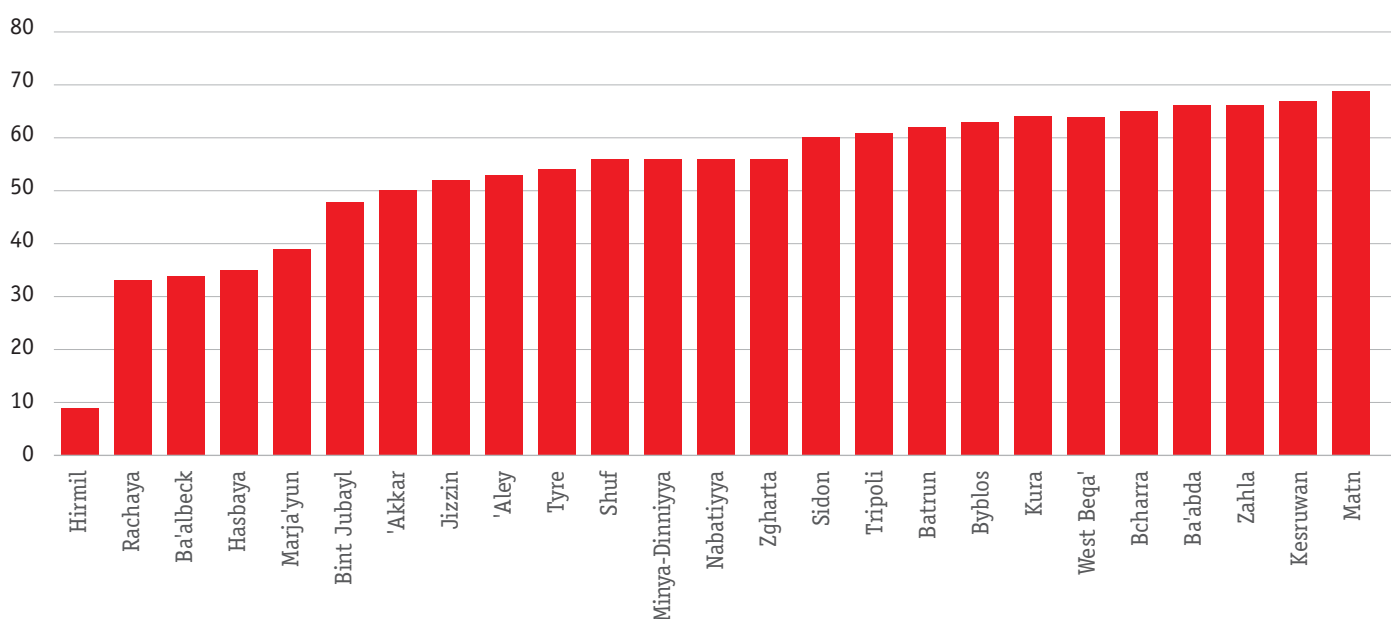
Give it a developmental Mandate

In addition to the discussion of institutional framework that should govern regional councils, it was emphasized that their main responsibility ought to be regional development. Despite the repeated call for regional development by elected and government

officials, the goal remains elusive and increasing inequalities is the reality. To begin with, the income disparity across districts is high. Based on a development index composed by Consultation and Research Institute (CRI), there is wide socio-economic inequalities across regions in Lebanon (figure 2).⁶ For instance, Hirmil and Al-Shallal in Ba'albeck unions are much poorer than the richest Northern, Coastal and Interior Matn union. The structural problem facing the country is that most of the economic activities are concentrated in larger Beirut. So left to their own devices, income inequality will only increase with time.

Figure 2

Income inequalities by district in 2004



Source Consultation and Research Institute, 2006.

⁶ The development index is a composite index of 12 variables which includes the following: resident to registered population ratio, percentage of secondary dwellings, percentage of water connection, percentage of sewage connection, telephone consumption in minutes for residents, telephone consumption in minutes for commercial, percentage of agricultural establishments, percentage of industrial establishments, building height classification, percentage of dwellings after 1991, percentage of medium and large establishments, and percentage of leisure and services establishments.

In addition to the existing socio-economic inequality, the government will not be able to close the gap across districts since capital investments have declined in the last few years to reach 5 to 6% in 2010 compared to 10-15% in the 1990s. Beyond the numbers, the government has never had an economic development strategy that addresses the needs of the regions or that links the regions to the center. Some of the governments had a fiscal correction plan of 1998 or an economic plan of 2000 and 2004 but they were never implemented. Even the economic plan had no spatial or regional dimension, they were primarily sectoral.

Furthermore, municipal unions will not be able to close the socio-economic gap in the country. Not only is their combined developmental budget a meager \$50 million per year, their creation rests on political and not developmental grounds. The lack of a strategic vision for the country makes the work of unions even harder since there is no division of labor or a plan in which regions can focus on specific types of production. Furthermore, the weak human resource capabilities in the municipal unions are hampering any effort to actually launch development.

Hence the primary responsibility of the regional councils is to undertake development which goes beyond infrastructure. Most of the existing institutions - CDR and Directorate of Urbanism - or municipalities focus on the infrastructural component of development. To do so, it is paramount that these councils are entrusted with the mandate to produce spatial plans. A good starting point is the national land use plan (schema directeur) which organizes the use of land across Lebanese territories. However, this plan, which was approved by the Council of Ministers, has no mechanism for implementation. Most of the current spatial planning is initiated by

donors. It was noted that development and planning is not and should not be perceived to be a technical operation. It must be comprehensive by integrating different aspects - economic, social, cultural, ecological, etc. - that require special expertise and has a time component - medium and long term - so it can also allow for social development.

The regional councils should play a complementary role with municipal unions and municipalities. The existence of the councils and the unions is not considered a contradiction as in most countries different institutions co-exist and coordinate in the service delivery. The modern state is complex and works on multiple levels both regionally and sectorally.

Provide it with a technical unit

In the absence of a central government strategic plan, it is suggested that two technical units are created. The first aims to support, advise, and provide expertise to regional councils in their formulation of economic plans. Economic projects that have been supported with feasibility studies from the technical unit are unlikely to be rejected by the government or other authorities. The second is a financial unit aims to finance these projects. The \$1 billion of collected taxes for the municipalities by the Ministry of Telecom could provide the initial capital for such a fund.

Entrust it with fiscal authority

In order to effectively assume their responsibilities assigned to them, regional councils must have access to adequate level of fiscal resources as well as have fiscal autonomy. Four major sources of revenues are highlighted:

- **Own taxes and fees.** Regional councils must have the authority to impose their own taxes and fees and set their own rates or levels to ensure fiscal

autonomy. Some of the actual taxes and fees assigned to regional councils could be from the 36 taxes and fees assigned to municipalities, most of which are not able to collect due largely to lack of administrative capacity.

- **IMF:** The Independent Municipal Fund could be another source of funding that could channel resources to unions. It is noted that 50% of the revenues of the IMF are spent by the central government on expenses that do not necessarily serve municipalities. The amount should be maintained in the fund and redistributed to municipalities, municipal unions, and regional councils according to a formula that would meet developmental objectives.
- **MOT:** A third source of revenue is the \$1 billion accumulated by the Ministry of Telecommunications for municipalities but have not yet distributed. The yearly amount of such revenue is between \$100 and \$120 million.
- **Bank:** Finally, a fourth source of funding could be through the establishment of a bank that strictly funds regional councils, unions, and larger municipalities. This builds upon an EU project that will start by giving grants in the amount of

24 million euros to municipal unions for a period of three years. This fund will eventually turn into a developmental bank. The idea of a bank was conceived more than 20 years ago and draft decrees were even prepared with that goal. The bank ought to finance developmental projects and not infrastructural projects. It was noted that the World Bank and the Islamic Development Bank expressed willingness to support it as long as it remains independent from the government.

Conclusion

This conference opened up the debate for the first time on the role and importance of regional administrations in the context of decentralization. The two major themes are as follows: Municipal unions have become active stakeholders in the decentralization debate but they are facing significant administrative, fiscal, and structural constraints. Two, there is a need to establish elected regional councils as stipulated by the Taef agreement, albeit on boundaries that meet developmental rather than administrative criteria. Regional councils must be endowed with developmental objectives and must have the fiscal resources to do so.

Annex 1

Geographical location, years of establishment, and size of municipal unions

Governorate	District	Municipal union	Year of establishment	Number of municipalities in union
Mount Lebanon	Byblos	Byblos District	1982	13
	Kesruwan	Kesruwan Futouh	1978	52
	Matn	Northern, Coastal and Interior Matn	1980	33
	Ba'abda	Upper Matn	1980	28
		Southern Coastal Matn	2007	3
		South Dahiya	2006	4
	'Aley	Upper Gharb and Shahar	2012	8
		Upper Jurd - Bhamdun	1981	8
	Shuf	Suwayjana	1979	9
		Southern Iqlim Kharrub	1982	6
		Northern Iqlim Kharrub	2001	16
		Upper Shuf	2002	12
	North Lebanon	Tripoli	Fiha'	1988
Minya-Dinniyya		Dinniyya	2004	23
		Minya	2002	4
Zgharta		Zgharta	1987	25
Kura		Kura	2003	29
Bcharra		Bcharra	2003	11
Batrun		Batrun	2002	23
'Akkar		Jurd al-Qayta'a	2005	9
		Interior and Coastal Qayta'a	2006	10
		Al-Shift	2006	11
		Darib Interior	2011	8
	'Akkar Plains	2011	4	
	Al-Joumya Region	2002	17	

Governorate	District	Municipal union	Year of establishment	Number of municipalities in union
Beqa`	Hirmil	Hirmil	2005	5
		Ba'albeck	Ba'albeck District	2005
	Ba'albeck	Western Ba'albeck	2007	11
		Eastern Ba'albeck	2006	7
		Al-Shallal	2007	3
		Northern Ba'albeck	2011	11
		Dayr Al-Ahmar	2011	6
	Zahla	Zahla District	2005	7
		Interior Beqa`	2006	4
		Eastern Zahla	2009	10
	West Beqa'	Plains	1987	12
Al-Buhayra		2004	16	
Nabatiyya	Hasbaya	Al-Arkoub	2008	7
	Marja'yun	Jabal 'Amil	2006	16
	Bint Jubayl	Al-Qala'	2010	9
		Bint Jubayl	2005	15
	Nabatiyya	Al-Shaqif	1982	29
		Iqlimal-Tuffah	2003	9
South Lebanon	Jizzin	Jizzin District	2006	27
		Jabalal-Rihan	2006	6
	Sidon	Sidonal-Zahrani	1978	16
		Al-Zahrani Coast	2009	18
	Tyre	Tyre District	2003	60

Source UN-Habitat.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ambassade de Suisse au Liban

LCPS

المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center
for Policy Studies

دور الإدارات المنطقية في إطار اللامركزية

آب ٢٠١٢

سلسلة تقارير الطاولات المستديرة

LCPS

المركز اللبناني للدراسات

برج السادات، الطابق العاشر، ص.ب. ٢١٥-٥٥، شارع ليون،
رأس بيروت، لبنان

ت: ١ ٧٩٩٣ | ٩٦١ + ف: ٢ ٧٩٩٣ | ٩٦١ +

info@lcps-lebanon.org

www.lcps-lebanon.org

حقوق الطبع محفوظة للمركز اللبناني للدراسات ٢٠١٢

المركز اللبناني للدراسات هو مؤسسة بحثية مستقلة لا تبغى الربح تهدف إلى إصدار أبحاث مستقلة عالية الجودة تتعلق بصنع السياسات وإلى تعزيز الإصلاحات من خلال المدافعة ورفع مستوى الوعي العام.

تشكل سلسلة تقارير الطاوات المستديرة و المؤتمرات ملخصاً للنقاشات التي ينظمها المركز اللبناني للدراسات مع نخبة من الباحثين والأخصائيين والصحافيين وصنّاع القرار حول مواضيع هامة وراهنة تهم لبنان والمنطقة. يشكل اللقاء منبراً لتبادل مفتوح وبنّاء بين المشاركين للوصول إلى فهم أفضل للأحداث والقضايا المستجدة وللخروج بأفكار وتوصيات للسياسات العامة. يلخّص التقرير الأفكار والمسائل الأساسية التي تمّت مناقشتها خلال مؤتمر حول اللامركزية الادارية نظمه المركز اللبناني للدراسات بالتعاون مع سفارة سويسرا في لبنان بتاريخ ١٩ كانون الأول ٢٠١١.

صياغة التقرير للسيد سامي عطاالله، المدير التنفيذي للمركز اللبناني للدراسات بمساعدة الآنسة ديانا كلاّس، وتمت مراجعته من قبل السيدة رانيا أبي حبيب، مسؤولة التطوير والتواصل في المركز اللبناني للدراسات.

تمهيد

كسفيرة، أنا اعتبر أنّ مشاركة التجارب ووجهات النظر بين الوطن الأم وبلد الإقامة هي النشاطات الأكثر إرضاءً لأي سفارة. في المجال السياسي، فيما أنّ لكلّ من البلدين خصائصه التاريخية وقيوده الاجتماعية الخاصة به، غير أنّني مقتنعة بأن المقارنة بين نماذجنا تستحقّ العناء بغية تحديد أفضل الممارسات الممكنة.

ولذلك أنا سعيدة بشكل خاص لقبول سياسي سويسري رفيع المستوى هو سعادة السيد جان ستودر الانضمام إلينا لتبادل وجهات النظر مع ممثّين للبلديات اللبنانية. كمستشار دولة مسؤول عن المالية في مقاطعته (أي عضو في السلطة التنفيذية)، اتّسمت مساهمته في الحوار بالبراغماتية وستستسنى لكم فرصة التعرّف على بعض أفكاره في الصفحات التالية.

لا أريد ان أختم كلمتي دون أن أنّني على المركز اللبناني للدراسات، ومديره السيد سامي عطالله وفريقه لاحترافهم العالي وكفاءتهم في تنظيم وإدارة المؤتمر. أتمنّى لكم جميعاً قراءة مثمرة لهذا التقرير وأنا واثقة بأنه سيحفّز عملية التفكير في لبنان حول مسائل مهمّة كتقاسم السلطة واللامركزية وتنظيم الدولة والعيش السلمي.

سعادة السيدة روث فلينت
سفيرة سويسرا في لبنان

هذا التقرير هو النتاج الأخير لتعاون مثمر بين السفارة السويسرية والمركز اللبناني للدراسات حول موضوع راهن وشديد الأهمية بالنسبة إلى سويسرا ولبنان على حدّ سواء.

كيف يمكن للدولة أن تنظّم نفسها بالشكل الأكثر فعالية، وكيف يمكن وينبغي تحصيل الموارد المالية وتخصيصها ضمن دولة معيّنة؟ وبالفعل، إنّ تلك المواضيع هي ذات أهمية بالغة وتشكل مادة لنقاشات لا نهاية لها في كلي البلدين.

فمنذ تأسيس سويسرا كدولة فدرالية في العام 1848 خضعت الإجابات على تلك التساؤلات لتطوّرات عديدة في بلدي، وذلك بغية تكييف الحلول بشكل مستمر مع الوقائع الجديدة. غير أنّ أثناء القيام بذلك، لطالما تذكّر السياسيين السويسريين مبدأ بسيطاً وإنّما مترسّخاً للغاية في سويسرا ألا وهو مبدأ تفريع السلطة.

نعني بمصطلح "تفريع السلطة" بأنّه ينبغي تنفيذ المهام الحكومية عند المستويات حيث تكون أكثر فعالية. في المنظار السويسري، إنّ بعض النشاطات هي أكثر فعالية عند تنفيذها على المستوى الوطني، والذي ندعوه المستوى الاتحادي. فعلى سبيل المثال، من الواضح أنّ العلاقات الخارجية أو موضوع الدفاع هما من الصلاحيات الحكومة الفدرالية. وإنّما التحليل الاقتصادي يظهر أنّ العديد من النشاطات الأخرى يكون أكثر فعالية ما إذا تمّ تطبيقه عند المستويات الأدنى في الدولة مثل إدارة المياه والغابات والخدمات الثقافية والمجالات الرياضية. لهذا السبب قمنا في نهاية المطاف بتوزيع الصلاحيات بين المستويات الثلاثة للدولة ألا وهي المستوى الفدرالي ومستوى الكانتونات والمستوى البلدي. لكلّ من تلك المستويات الثلاث تنظيمه السياسي وصلاحياته المالية واستقلاليتها الخاصة.

في حين أنّ للحالة السويسرية منطقتها الخاص ولا يمكن نقلها كما هي إلى العالم، إلا أنّنا ارتأينا مع شركائنا اللبنانيين في المركز اللبناني للدراسات على أنه قد يكون من المفيد لصنّاع القرار في بيروت التعرّف أكثر على هذه التجربة ودراسة ما إذا كان أيّ من جوانبها ملائماً للبنان.

كلمة المدير

إلى التفكير في مستوى إضافي من اللامركزية يكون على شكل إدارات مناطقيّة تتخطى مستوى الأفضية وتكون مهمتها تحقيق التنمية. الهدف من هذا المؤتمر هو فتح النقاش حول دور وأهمية الإدارات المناطقيّة. ونحن واثقون بأنّ تلك هي الخطوة الأولى نحو إجراء أبحاث أكثر جديّة خاصة بالسياسات يتبعها دعوة لتحقيق الإصلاح يسعى المركز لإطلاقها.

نحن ممتنّون للسفارة السويسرية في لبنان وسعادة السفيرة روث فلينت لمشاركتها في تنظيم المؤتمر ولتوفيرها الدعم اللازم لإقامة هذا المنتدى الذي فتح المجال للنقاش والتأور. كما أننا نتشكر سعادة عضو مجلس الدولة لمقاطعة نوشاتيل ونائب رئيس مجلس إدارة المصرف الوطني السويسري السيد جان ستودر، الذي شاركنا التجربة السويسرية في الحكم المحلي. يلخص هذا التقرير الأفكار الرئيسية للعروض والنقاشات التي قدّمها رؤساء اتحادات البلديات والمسؤولون الحكوميون والباحثون والخبراء والناشطون خلال المؤتمر.

سامي عطاالله
المدير التنفيذي
المركز اللبناني للدراسات

تتمثل الركيزة الأساسية للديمقراطية في السماح للناس باختيار ممثليهم لإدارة شؤونهم المحليّة. وقد دعا المركز اللبناني للدراسات منذ العام ١٩٩٣ لتطبيق اللامركزية السياسية والمالية في لبنان ما بعد الحرب من أجل تعزيز المبادئ الديمقراطية في البلاد. سعياً لتحقيق هذا الهدف، نسّق المركز ثمانى نشاطات مختلفة أتت على شكل مؤتمرات وورش عمل سمحت للأكاديميين والخبراء وصنّاع القرار والناشطين مناقشة الحاجة إلى إجراء انتخابات بلدية، وكيفية إصلاح الشؤون المالية للبلديات من أجل استكمال اللامركزية السياسية، وكيفية تقليص التعقيدات التي تعيق عمل البلديات وتحدّ من قدرتها على تقديم الخدمات. إلى جانب تحليل السياسات والتوصيات التي نتج عنها أربعة كتب تناولت موضوع اللامركزية، قاد المركز اللبناني للدراسات حركة ناجحة للمجتمع المدني ألا وهي اللقاء من أجل الانتخابات البلدية والاختيارية الذي طالب الحكومة المركزية بإجراء الانتخابات البلدية التي كان آخرها في العام ١٩٦٣. جمع هذا التحرك أكثر من ١٠٠ منظمة غير حكومية تحت شعار "بلدي، بلدتي، بلديتي".

على الرغم من أنّ الانتخابات البلدية الثلاثة التي أجريت منذ العام ١٩٩٨ قد أنعشت الحياة السياسية على المستوى المحلي، إلا أنّ القيود التي تواجهها البلديات واتحادات البلديات قد منعت العديد منها من مواجهة التحدّيات التنموية على الأرض. لقد بات من الواضح أن إدارة شؤون الدولة في البلاد أكثر تعقيداً مما كان متصوّراً ويتطلّب ترتيبات مؤسسية أكثر تفصيلاً. نظراً إلى أنّ البلديات عددها كبير وهي بمعظمها أصغر وأضعف من أن تكون قادرة على تحقيق المشاريع التنموية من جهة، وكون اتحادات البلديات ضعيفة جدّاً على المستوى الإداري وغير مستقلةً مالياً ومقيّدةً جغرافياً من جهة أخرى، تظهر الحاجة

دور الإدارات المنطقية في إطار اللامركزية

هذا ويفتقر العديد من البلديات للموارد المالية لتحقيق المشاريع التنموية. بلغت النسبة المئوية لإجمالي إيرادات البلديات من إجمالي إيرادات الدولة حوالي ٩% في العام ٢٠٠٨، أي ما يقل عن الـ ١٢% إلى ١٥% في العديد من البلدان القابلة للمقارنة مع لبنان. فضلاً عن ذلك، تعتمد البلديات بشكل أساسي على التحويلات من الحكومة المركزية والمؤسسات العامة أكثر مما هو عليه من الإيرادات المحصلة محلياً؛ ففي العام ٢٠٠٨، شكّلت تحويلات الصندوق البلدي المستقل ٣٦% من الإيرادات الاجمالية للبلديات وشكلت الضرائب المحصلة من مؤسسات الماء والتلفون لصالح البلديات ١٦% من مجمل الإيرادات البلدية، فيما شكلت الإيرادات المباشرة ٤٨% فقط من هذه الإيرادات. وإن وضع البلديات الأصغر حجماً هو أصعب، إذ أنّ اعتمادها على تحويلات الصندوق البلدي المستقل قد وصل إلى ٩٠% من إجمالي إيراداتها في نفس السنة. باختصار، يمكن القول بأنّ البلديات قد وقعت ضحية حلقة مفرغة، كون العديد منها يعاني من غياب الموظفين لتحصيل الرسوم والضرائب - وهي بغياب الدخل البلدي غير قادرة على التوظيف. لذلك، فإن معظم البلديات غير قادرة على تقديم الخدمات على الرغم من النطاق الواسع للصلاحيات التي يمنحها إياها القانون.

منذ أن أعيدت الانتخابات البلدية في العام ١٩٩٨، لا شكّ في أنّ الحياة البلدية قد انتعشت من جديد وانخرط المواطنون على المستوى المحلي، كما وشكّل ذلك حافزاً للعمل على تعزيز اللامركزية في البلاد. وفقاً للمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ تمت إنابة البلديات بمجموعة واسعة من المهام. تشير المادة ٤٩ إلى أنّ كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي هو من اختصاص المجلس البلدي.^١

غير أنّ معظم البلديات لم يستطع تقديم الخدمات الموكلة إليه بموجب القانون وذلك لكونه مقيّد هيكلياً وإدارياً ومالياً. وتجدر الإشارة إلى أنّ معظم البلديات الـ ٩٨٥ هي أصغر من أن تكون قابلة للاستمرار.^٢ في الواقع، يقلّ عدد سكان ٧% من هذه البلديات عن ٤٠٠٠ نسمة، ما يعني أنّ لهذه البلديات قاعدة اقتصادية أضعف من أن تكون قادرة على العمل كما ينبغي (الجدول ١). ٤٠٠ تقريباً من البلديات لا يوجد فيها أي موظف، فيما ٤٠٠ منها يعاني من إدارة بلدية ضعيفة جداً. فضلاً عن ذلك، تخضع هذه البلديات للرقابة من جانب عدد من السلطات، الأمر الذي يحدّ من قدرتها على الاستجابة إلى احتياجات مكوناتها. هناك ما لا يقل عن ٥ وزارات وهيئات - وزارة الداخلية والبلديات، وديوان المحاسبة، ومجلس الخدمة المدنية، والمديرية العامة للتنظيم المدني لدى وزارة الأشغال العامة، ووزارة المالية - تحكم القطاع.

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

^٢ بلغ عدد البلديات ٧١٨ بلدية في العام ١٩٩٨.

جدول ١ تصنيف البلديات بحسب عدد أعضاء المجالس البلدية

عدد السكّان المسجّلين	أعضاء المجالس البلدية	الحصّة من مجموع البلديات
> ٢,٠٠٠	٩	٤٤,٥%
٤,٠٠٠ - ٢,٠٠٠	١٢	٢٦,٥%
١٢,٠٠٠ - ٤,٠٠٠	١٥	٢٣,٦%
١٢,٠٠٠ - ٢٤,٠٠٠	١٨	٣,٦%
< ٢٤,٠٠٠	٢١	١,٥%
بيروت وطرابلس	٢٤	٠,٢%

المصدر مشروع دراسات مالية البلديات: الصيغة النهائية لطار العمل الاستراتيجي، ٢٠١١.

غير أنّ عدد من البلديات قد شكّل اتحادات بلديات باتت لاعباً أساسياً في إطار اللامركزية.^٣ يوجد حالياً ٤٨ اتحاداً بينهم ٣٥ اتحاداً تمّ إنشاؤه خلال السنوات العشر الأخيرة (ملحق ١). تضمّ هذه الاتحادات ما مجموعه ٦٨ بلدية عضواً (أكثر من ثلثي العدد الإجمالي للبلديات) وثلثي السكان المقيمين في البلاد. يتراوح حجم اتحادات البلديات ما بين ثلاثة بلديات أعضاء كما هي الحال في اتحاد الفيحاء و٥٢ بلدية عضواً كما في اتحادي صور وفتوح كسروان.

إن بروز دور اتحادات البلديات كلاعب فعّال على الساحة المحليّة والمضاعف بسبب البلديات الضعيفة إدارياً والفقيرة مالياً، يستلزم إجراء تحقيق جدّي حول دور السلطات المناطقية في سياق اللامركزية.

لهذه الغاية، بادر المركز اللبناني للدراسات والسفارة السويسرية في لبنان بالخطوة الأولى من خلال تنظيم مؤتمر بعنوان "ماذا ينبغي أن يكون دور الادارات المناطقية في إطار اللامركزية؟" تمّ عقده بتاريخ ١٩ كانون الأول، ٢٠١١. كان هذا المؤتمر بمثابة نقطة انطلاق لمشروع بحثي واسع النطاق حول الإدارات المناطقية واللامركزية الإدارية سيتولاه المركز اللبناني للدراسات في المستقبل القريب. بعد كلمة الترحيب التي ألقاها كلٌّ من صاحبة السعادة السيدة روث فلينت، سفيرة سويسرا في لبنان، والسيد سامي عطاالله، المدير التنفيذي للمركز اللبناني للدراسات، ألقى المحامي زياد بارود، الوزير السابق للداخلية والبلديات والشريك في شركة المحاماة HBĐT، الخطاب الافتتاحي مسلطاً الضوء على الحاجة إلى اتخاذ قرارات استراتيجية حول كيفية تعزيز اللامركزية من خلال تمكين الاتحادات أو إنشاء مجالس أفضية منتخبة.

انقسم المؤتمر إلى ثلاث جلسات. خلال الجلسة الأولى، شارك ثلاث رؤساء اتحادات بلديات - السيدة نهى الغصيني أبو عجرم من اتحاد بلديات السويجاني، والسيد محمد سعيد الخنسة من اتحاد بلديات الضاحية الجنوبية، والسيد محمد سعيدية من اتحاد بلديات الضنيّة - خبراتهم وتجاربهم الميدانية من خلال إلقاء الضوء على العوائق والتحدّيات التي تواجه عمل اتحادات البلديات.

ركّزت الجلسة الثانية على السياسات العامة في ما يخصّ الادارات المناطقية. عرض السيد خليل الحجل، مدير عام الإدارات والمجالس المحلية في وزارة الداخلية والبلديات، سياسة الحكومة في ما يتعلّق باتحادات البلديات. وناقش الدكتور بول سالم، مدير مركز كارنيغي

^٣ ينشأ اتحاد البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات وذلك إما بمبادرة منه وإما بناء على طلب البلديات.

للاعباء ناشطاً في مجال التنمية المحلية، إلا أنها مقيّدة إدارياً ومالياً وهيكلية. لذلك، هناك حاجة إلى مواجهة هذه التحديات لكي تصبح الاتحادات أكثر فعالية في تقديم الخدمات لمكوناتها. ثانياً، بالرغم من وجود الاتحادات، هناك حاجة إلى إنشاء مجالس منطقية منتخبة ضمن مناطق جغرافية محدّدة وفقاً لمعايير تنموية تكون مكلفة بالمهام المناسبة والمكملة لمهام الاتحادات، كما وبالسلطة المالية.

يتألّف التقرير من قسمين، يتطرّق كلّ منهما للنقطتين الرئيسيتين الآنف ذكرهما. هذا ويسلّط التقرير الضوء على التجربة السويسرية عبر المواضيع التي تمّ التطرّق لها واعتبارها كمثال يعكس الخيارات الممكنة للإصلاح.

يقدم الجدول ٢ مؤشرات عن لبنان وسويسرا كمعلومات خلفية.

جدول ٢

مؤشرات أساسية خاصة بلبنان وسويسرا

سويسرا	لبنان	
٧ مليون	٤,٥ مليون	عدد السكّان
٤١,٢٩٣ كم ^٢	١٠,٤٥٢ كم ^٢	المساحة
-	٨ محافظات و ٢٦ قضاء	مستويات اللامركزية
٢٦ كانتون و ٢,٤٩٥ كوميون (وهي أصغر وحدات التقسيم الإداري في سويسرا أي ما يوازي البلدية في لبنان)	٤٨ اتحاد بلديات و ٩٨٥ بلدية	مستويات اللامركزية
حصّة الكوميونات من إجمالي النفقات هي ٣٠%	حصّة البلديات من إجمالي النفقات هي ٦%	الإنفاق

للشرق الأوسط، الشكل المؤسساتي الذي ينبغي على الإدارات المنطقية اعتماده من أجل تعزيز الديمقراطية والتنمية. أما عضو مجلس الدولة في مقاطعة نوشاتيل ونائب رئيس مجلس إدارة المصرف الوطني السويسري جان ستودر فعرض على المشاركين توزيع الأدوار والمسؤوليات عبر مستويات الحكم المحلي في سويسرا. ونظراً لكون الإدارات المنطقية محور ضروري لتحقيق التنمية، تطرّقت الجلسة الثالثة إلى الاحتياجات الاجتماعية-الاقتصادية والمكانية للمناطق بالإضافة إلى الموارد المالية التي ينبغي تخصيصها لتحقيق هذا الهدف. تحدّث السيد كمال حمدان، المدير التنفيذي لمؤسسة البحوث والاستشارات، عن الاحتياجات الاجتماعية-الاقتصادية للمناطق. ألفت الدكتورة منى حرب، الأستاذة المساعدة لقسم التخطيط المدني في الجامعة الأميركية في بيروت، الضوء على أهمية التخطيط المكاني لتحقيق التنمية المنطقية. عرض القاضي إيلي معلوف، قاضي في ديوان المحاسبة، موضوع الصندوق البلدي المستقلّ متطرّقاً إلى ما يشوب إدارته من عمليات سحب واقتطاعات مفرطة. قيّم السيد سامي عطاالله، المدير التنفيذي للمركز اللبناني للدراسات، المشاكل المتعلقة بالمعايير المعتمدة من قبل الصندوق البلدي المستقلّ لتوزيع العائدات مشدّداً على أهمية إعطاء الإدارات المحلية سلطة جباية الضرائب والنظر في إمكانية تأسيس مصرف للتنمية في المستقبل. أما السيد جان ستودر فشارك التجربة السويسرية في ما يخصّ توزيع الموارد المالية لخدمة التنمية المنطقية.

يلخصّ هذا التقرير الأفكار والمسائل الرئيسية بحسب المواضيع التي تمّت مناقشتها خلال المؤتمر. على ضوء التغيّرات في المنطقة الداعية إلى إرساء الديمقراطية، يتوجّب على لبنان تعزيز مسيرته نحو اللامركزية من أجل ترسيخ الديمقراطية وتحقيق التنمية. والرسالتين الرئيسيتين هما: أولاً، على الرغم من أن اتحادات البلديات قد أصبحت

اتحادات بلديات مقيّدة

تتمتع اتحادات البلديات بصلاحيات عديدة. استناداً إلى المادة ١٢٦، يُسمح لها بالقيام بالمشاريع العامة ذات المنافع المشتركة التي تستفيد منها جميع البلديات الأعضاء أو بعضها، بما في ذلك: الطرق، والمجاري، والنفايات، والمسالخ، والإطفاء، وتنظيم المواصلات، والتعاونيات، والأسواق. على الرغم من أن بعض الاتحادات قد استطاع تقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع التنموية، إلا أن عملها يبقى مقيّداً بتداخل الصلاحيات بين البلديات والاتحادات، والقدرات الإدارية الضعيفة، وإجراءات التوظيف المعقدة، والموارد المالية الضئيلة لتحقيق المشاريع التنموية.

ينشأ اتحاد البلديات عادةً بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على طلب من البلديات. وفقاً للمادتين ١١٨ و ١١٩ من المرسوم الاشتراعي ١٩٧٧/١١٨، يتألف جهاز الاتحاد من سلطتين: سلطة تقريرية تتألف من مجلس الاتحاد الذي يضم رؤساء البلديات المنتسبة للاتحاد، وسلطة تنفيذية يترأسها رئيس مجلس الاتحاد المنتخب من قبل أعضاء المجلس.

أدوار ومسؤوليات الحكومات المحلية في سويسرا

يتمّ الاتفاق على توزيع المهام بين الكانتونات والكوميونات ما بين الحكومتين. تنظّم بعض الكوميونات عمل الشرطة والنشاطات الثقافية كما تهتمّ بإدارة استخدام الأراضي وتنفيذ المشاريع العمرانية وفي بعض الحالات إدارة النفايات. غير أن بعض الكوميونات هي أصغر من تولّي كتلك المهام. لذلك، تشكّل بعض الكوميونات الصغيرة نقابات مشتركة لتنفيذ مشاريع مشتركة. على سبيل المثال، تجتمع الكوميونات لإنشاء مسرح. وهي تتمتع بالحقّ في تأسيس شركات تجارية كما هي الحال في منطقة نوشاتيل التي أنشأت شركة لإدارة معملاً للتخلّص من النفايات. كما وقام غيرها من البلديات بتأسيس شركة لتوزيع الكهرباء.

مؤخراً، باشرت بعض الكوميونات بتجميع مواردها والاندماج ضمن وحدات أكبر. ولكي تكتمل عملية التوحيد، ينبغي التصويت عليها من قبل الشعب. في نوشاتيل، انخفض عدد الكوميونات خلال السنوات الأربع الأخيرة من ٦٢ إلى ٣٧ كوميون بحلول العام ٢٠١٣. ويمنح ذلك الكوميونات الأكبر حجماً القدرة على تحقيق وفورات الإنتاج.

بعكس ما هي الحال عليه في لبنان حيث تقطّر المسؤوليات على البلديات واتحاداتها من الحكومة المركزية، تقوم الكانتونات والكوميونات التي تمثل أدنى مستويات التقسيم الإداري في سويسرا بتفويض بعضاً من مسؤولياتها للحكومة الفدرالية. في الواقع، صلاحيات الحكومة الفدرالية محددة في الدستور، وكل ما هو غير ذلك يتمّ اعتباره من صلاحيات الكانتونات. ولكلّ كانتون تشريعاته وسياساته الخاصة المتعلقة بمختلف القطاعات مثل التعليم والشرطة وغير ذلك. إن سلطة الحكومة الفدرالية مقيّدة من قبل الكانتونات، بحيث لا يمكن للسلطة الفدرالية تنفيذ إلاّ ما توافق عليه الكانتونات. وأي تعديل للدستور يجب أن يتمّ التصويت عليه من قبل أغلبية الكانتونات والشعب.

إضافة إلى النهج المنطلق من القاعدة إلى الأعلى في الحكم، هناك ممارسة قوية للديمقراطية المباشرة. بمبادرة شعبية يمكن لمجموعة من ١٠٠٠٠ مواطن تقديم اقتراح للحكومة فيعرض على التصويت من قبل الشعب. كما ويمكن لمجموعة من ٥٠٠٠٠ مواطن طلب التصويت على قرار برلماني من خلال تنظيم استفتاء.

دولار أميركي)، وهي عتبة إنفاق منخفضة جداً. تتطلب النفقات التي تتعدى ذلك المبلغ موافقة القائمقام، علماً بأن ذلك يستلزم وقتاً طويلاً. مما يؤدي إلى إبطاء عمل الاتحاد. إضافة إلى تلك المتطلبات، ما يعيق عمل الاتحاد، أيضاً هو الحكومة المركزية نفسها. فعلى سبيل المثال، قدّم اتحاد بلديات الضنية طلباً لإنشاء ثلاث محميات طبيعية منذ خمسة أعوام، ولا يزال حتى اليوم ينتظر الحصول على رد. كان بعض الاتحادات الأخرى أقل حظاً: فعندما طلب اتحاد بلديات الضاحية الجنوبية موافقة مجلس الوزراء لإنشاء موقف عام للسيارات بعد حصوله على موافقة مديرية التنظيم المدني ووزارة الأشغال العامة، قام المجلس برفض الطلب.

رغم أنّ القانون يخصص للاتحادات العديد من مصادر التمويل، إلا أنّها لا تتمتع بأي استقلالية مالية لفرض أو تحصيل الضرائب والرسوم الجديدة.^٤ في الواقع، تواجه اتحادات البلديات تحديات مالية عديدة. على سبيل المثال، عدد كبير من البلديات الأعضاء لا يدفع رسوم عضويته للاتحاد. وفقاً للأرقام الصادرة في العام ٢٠٠٨، لم تتجاوز نسبة رسوم العضوية ١٠% من إجمالي إيرادات الاتحادات. بالتالي، أصبحت الاتحادات معتمدة مالياً على التحويلات من الحكومة المركزية - الصندوق البلدي المستقل التي تشكّل ٧% من إيرادات اتحادات البلديات.

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

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

كما في حال البلديات، تخضع الاتحادات لسلطة ورقابة عدد من الوزارات والهيئات الحكومية، الأمر الذي خفّض إلى حدّ بعيد من فعاليتها. يحتاج رؤساء الاتحادات إلى موافقة لإنفاق مبلغ تفوق قيمته الثلاثة ملايين ليرة لبنانية (ألفي

^٤ بحسب المادتين ١٣٣ و ١٣٤ من القانون الاشتراعي ١١٨، تشمل إيرادات الاتحاد المصادر التالية: ١٠% من إيرادات البلديات الأعضاء استناداً إلى الواردات الفعلية للسنة السابقة؛ نسبة مئوية إضافية من موازنة البلديات الأعضاء المستفيدة من مشروع ذو نفع مشترك يحددها مجلس الاتحاد على أن تخضع لموافقة وزير الداخلية؛ المساعدات والقروض؛ ما يخصص للاتحاد من عائدات الصندوق البلدي المستقل؛ مساهمة الدولة في موازنة الاتحاد؛ الهبات الشخصية والوصايا.

التكليف بالضرائب في سويسرا

المحصّلة مقارنة بمتوسط الإنفاق والإنفاق الاجتماعي-الاقتصادي والجيوغرافي. تهدف إعادة توزيع الثروة من المناطق الغنية إلى الفقيرة إلى ضمان التضامن والتماسك.

بالإضافة إلى التحويلات، يتم تطبيق مجموعتين من السياسات لتعزيز التنمية الإقليمية: الأولى هي استعداد الكانتونات والاتحاد الكونفدرالي لتقديم التمويل أو القروض من دون فوائد للكوميونات التي تعمل على مشاريع تنمية مشتركة. والثانية هي السماح للكوميونات الواقعة في الضواحي بتقديم الحوافز المالية للشركات من سنتين وحتى ١٠ سنوات بغية تشجيع الاستثمارات المنطقية.

يتمّ التكليف بالضرائب وتحصيلها على كلّ مستوى من مستويات الحكم: الكونفدرالية، والكانتونات، والكوميونات. يذهب كلّ من ضرائب الدخل، والضرائب على الأملاك، والضرائب على أرباح عمليات بيع الملكيات، والضرائب على التركات بشكل أولي إلى الكانتونات والكوميونات. غير أنه يتمّ تخصيص الضريبة على القيمة المضافة للكونفدرالية فقط.

يضمن الهدف الأول لنظام المنح ما بين مستويات الحكم في تحقيق المساواة بين الكانتونات والكوميونات: تحوّل الكانتونات الأكثر ثراءً المال للكانتونات الأكثر فقراً والأمر نفسه ينطبق على الكوميونات. تتمثل المعايير الأساسية لتحديد مستوى التنمية بمستوى الضرائب

الرغم من أنّ تكلفة طنّ النفايات الواحد هي ١٢ دولار أمريكي، غير أنّ الحكومة تدفع ١٠٠ دولار من الصندوق للشركات الخاصة. علاوة على ذلك، يتمّ اقتطاع ٤٠% من حصّة البلديات التي تشترك بخدمة جمع النفايات من الصندوق. غير أنّه من غير المؤكد إن كان هذا المبلغ كافياً حتى لتغطية كلفة جمع النفايات لكل من تلك البلديات. هذا وتمّ إنفاق إيرادات الصندوق على نفقات المدارس، ومصادرة الأراضي، والدفاع المدني، وهي نفقات لا تعود بالمنفعة على البلديات. فما من تعليل لتمويل موازنة الدفاع المدني الذي بات جزءاً من وزارة الداخلية والبلديات من أموال الصندوق البلدي المستقل بدلاً من موازنة الحكومة المركزية.

بالإضافة إلى عمليات السحب والاقتطاعات غير المبرّرة من الصندوق، قلّصت السياسات الضريبية المعتمدة من قبل الحكومة المركزية من إجمالي الإيرادات التي يتمّ إيداعها في الصندوق البلدي المستقل. بالتحديد، قامت الحكومة بتعديل القاعدة الضريبية ومعدل بعض الضرائب المودوعة في الصندوق. على سبيل المثال، باتت القاعدة الضريبية للأملاك المبنية أقل تصاعدياً منذ بات المالكون

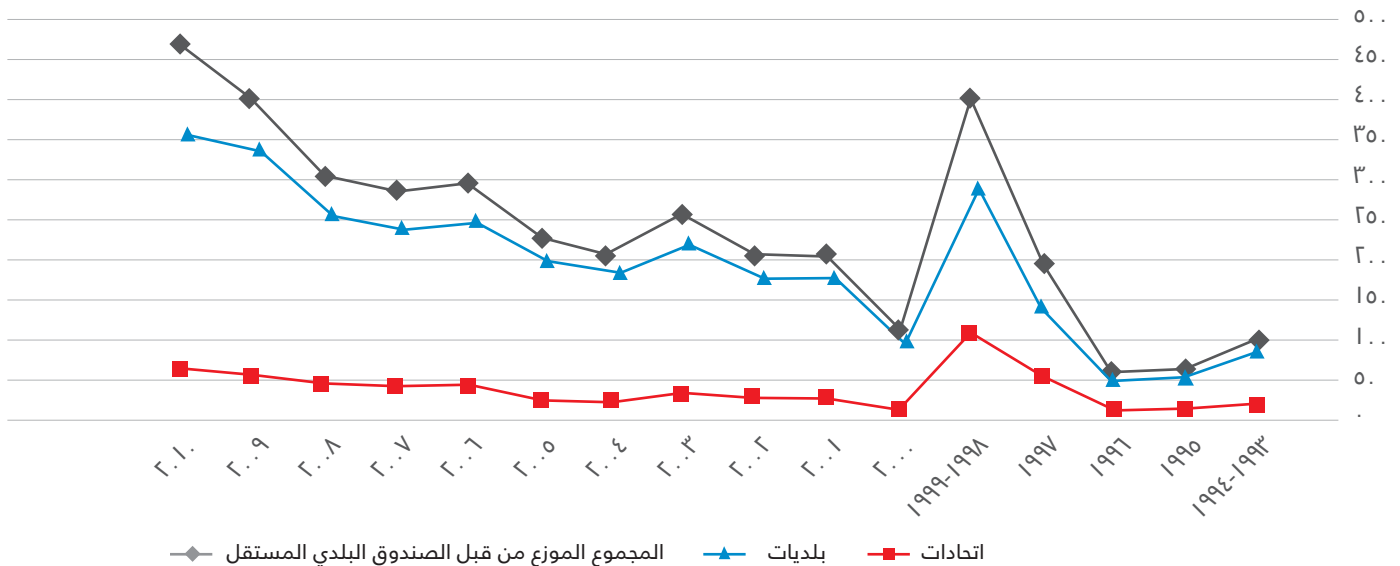
غير أنّ الصندوق البلدي المستقلّ يعاني من مشاكل خاصة به. على الرغم من إنشائه لتصحيح مسألة عدم المساواة بين المناطق الثرية والفقيرة، إلا أن التوزيع الحالي لموارد الصندوق يساهم في تفاقم التفاوت لدى البلديات والاتحادات. يتكوّن الصندوق البلدي المستقلّ، وهو صندوق استئماني مستقلّ تمّ تأسيسه من قبل الدولة لصالح البلديات، من ضرائب ورسوم محصّلة بمعظمها من وزارة المالية وموزعة من قبل وزارة الداخلية والبلديات، وذلك وفق المرسوم ١٩١٧ لعام ١٩٧٩. إن إحدى الثغرات الكبرى للمرسوم تكمن في أنه يتيح للحكومة المركزية إنفاق بعضاً من أموال الصندوق على "مصاريف تعود بالمنفعة على البلديات". هذا ما وفّر للحكومة المركزية الذريعة للقيام بنفقات تعود بالمنفعة على عدد قليل من البلديات وغالباً بتكلفة عالية أو في بعض الحالات لأغراض أخرى. مثلاً، يتمّ إنفاق جزء كبير من إيرادات الصندوق البلدي المستقلّ على عقود جمع النفايات المبرمة من قبل الحكومة المركزية بالنيابة عن ٢٥٥ بلدية من أصل ٩٨٥. عدى عن أن ذلك قد أتى بالمنفعة على جزء صغير فقط من الإدارات المحلية، فإنه قد حصل بتكلفة مرتفعة أيضاً. على

بموجب المراسيم الخاصة بالتوزيع التي تقرّ من قبل مجلس الوزراء. وقد منح ذلك، في الواقع، الحكومة الحرية لتغيير معايير التوزيع، مما يجعل التحويلات غير متوقّعة. أما في ما يخصّ إجمالي الأموال المحوّلّة إلى الاتحادات فقد اختلف كثيراً من عام إلى آخر، مما أدّى بالتالي إلى منع الاتحادات من التخطيط لمشاريع تنموية. تراوح هذا التقلّب ما بين ٥ مليارات ليرة لبنانية في العامين ١٩٩٥ و ١٩٩٦ ليبلغ ٢٠ ضعف هذا المبلغ أي ١٠٠ مليار في عامي ١٩٩٨/١٩٩٩ (الصورة ١). ومؤخراً، استقرّت التحويلات إلى الاتحادات على ما يقارب ٥٠ مليار ليرة لبنانية (٣٣ مليون دولار أميركي) في عام ٢٠١٠، ما يعادل متوسط مليار ليرة لبنانية (٦٩٥ ألف دولار أميركي) للاتحاد الواحد.

يؤدون الضرائب عن كل عقار على حدى وليس بشكل تراكمي، كما أنّ تخفيض الرسوم الجمركية إلى حدّ النصف نتيجة لإبرام اتفاقية الشراكة الأوروبيةمتوسطة قد ساهم في تقليص أموال الصندوق البلدي المستقل^٥. في الواقع، إن المبلغ الإجمالي المحضّل للصندوق هو مجهول. وكون ديوان المحاسبة لا يقوم بأي رقابة تدقيقية على حسابات الصندوق يفاقم غياب الشفافية في الحساب. تكمن المشكلة الأخرى مع المرسوم ١٩١٧ لعام ١٩٧٩ في أن توزيع إيرادات الصندوق يحصل من خلال مراسيم تصدر عن مجلس الوزراء. وقد طرح هذا الأمر مشكلتين ألدّ وهما: أولاً، مدى توافق المرسوم مع المرسوم الاشتراعي ١١٨ / ١٩٧٧ بحيث لا يمكن تعديل قانون بموجب مرسوم؛ ثانياً، إمكانية تعديل المعايير المحدّدة بالمرسوم ١٩١٧

صورة ١

إجمالي التحويلات الموزّعة على البلديات واتحادات البلديات، ما بين ١٩٩٣/٩٤ و ٢٠١٠ (بالمليارات)



المصدر مراسيم توزيع مختلفة.

^٥ جعلت المادة ٣ من قانون الموازنة العامة، قانون رقم ٥٨٣ لعام ٢٠٠٤، القاعدة الضريبية لضريبة الأملاك المبنية أقل تصاعدياً بحيث أصبح المكلف يؤدي الضريبة عن كل عقار على حدى وليس بشكل تراكمي وتمّ تخفيض معدل الضريبة للشطر الأعلى من الإيرادات من ١٧% إلى ١٤%.

وحتى في حالة الأفضية الـ ١٣ التي تضم اتحاداً واحداً، يعتبر ٧ منها فقط شاملاً أي يحتوي على ٨٠% من البلديات. وتستثنى الاتحادات الأخرى ما بين ٢٣% و ٨٥% من البلديات في أفضيتها. يُظهر الجدول ٣ أن اتحادات بلديات زغرتا، والمتن الشمالي والساحلي والأوسط، وجبل عامل، والعرقوب، وجبيل، وجردي عاليه-بحمدون، تضم ما بين نسبة دنيا هي ١٥% ونسبة عليا هي ٧٧% من البلديات في كل من أفضيتها.

الجدير بالذكر أن الأمر لا يقتصر على عدم تمتع معظم الاتحادات بالسلطة الحصرية على مناطقها فحسب، بل أن نصفها غير متجاوز، مما يمنعها من القيام بالتخطيط التنموي أو المكاني ضمن منطقة موحدة. وبالإضافة إلى كون العديد من الاتحادات غير متصل مناطقياً، ١١ منها مؤلف من ٣ كيانات جغرافية منفصلة أو أكثر، مما يجعل عملية التخطيط غير عملية. ومن بين الحالات الأكثر تعقيداً، نجد حالة اتحاد بلديات جبيل الذي يتألف من ٦ وحدات منفصلة.

على الرغم من قدرة بعض الاتحادات على تقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع التنموية، إلا أن معظمها يواجه تحديات مالية وإدارية. بالإجمال، أنفقت الاتحادات مبلغاً ضئيلاً قدره ٥٠ مليون دولار أمريكي تقريباً خلال العام ٢٠٠٨. على مشاريع تنموية بالكاد تغطي احتياجات المواطنين أو التنمية المنطقية.

بالإضافة إلى تقلب المبالغ والحصص الخاصة بالاتحادات من الصندوق البلدي المستقل، تفاقمت المشكلة بسبب معايير التوزيع. على الرغم من أن ٢٥% من حصّة الاتحادات موزعة وفقاً لعدد السكان المسجلين لدعم الموازنة فيما يذهب ٧٥% للمشاريع التنموية كما هو محدد في المرسوم ١٩١٧ لعام ١٩٧٩، إلا أن الحكومة عدلت الصيغة بطريقتين على حساب التنمية. أولاً، رفعت الحكومة من حصّة الاتحادات بالارتكاز على عدد السكان المسجلين لتبلغ نسبة قدرها ٦٠%. مما أدى إلى مزيد من سوء التخصيص للموارد بسبب الفجوة بين عدد السكان المسجلين والسكان المقيمين. من بين ٤٢ اتحاداً، يحصل ١١ منهم على نصف ما ينبغي أن يتلقاه، فيما يحصل الـ ٣٣ المتبقين على ضعف ما ينبغي أن يتلقاه. ثانياً، توزع الحكومة الـ ٤٠% المتبقية من الصندوق البلدي المستقل على الاتحادات بالارتكاز على عدد البلديات الأعضاء في الاتحاد، بدلاً من اتخاذ المشاريع التنموية كالمعيار الأساسي. في الواقع، تقوم الحكومة بالتضحية بالهدف التنموي وتكافئ الاتحادات التي تضم العدد الأكبر من الأعضاء من دون أي تحليل.

هذا وتتضاعف مشاكل اتحادات البلديات بسبب قيود جغرافية هامة. رغم المزاعم بإمكانية تحويل الاتحادات إلى مجالس أفضية منتخبة أو حتى استبدال هذه الأخيرة كما هو مشار إليه في اتفاق الطائف، إلا أن هناك ١٣ قضاء فقط يضم اتحاداً واحداً فيما الأفضية الـ ١٢ المتبقية تضم اتحادين، أو أكثر موزعين على الشكل التالي: ٦ أفضية تضم اتحادين، قضاءان يضمّان ٣ اتحادات، قضاء يضمّ ٤ اتحادات، واثنان يضمّان ٦ اتحادات. والأجدر بالذكر هو أن الاتحادات ليست أصغر حجماً من الأفضية وحسب، بل أن هنالك اتحادات عديدة ضمن الكثير من الأفضية، الأمر الذي يجعل عملية التنسيق التنموي المنطقي شبه مستحيلة.

جدول ٣
تغطية القضاء باتحاد واحد

القضاء	اسم الاتحاد	عدد البلديات في الاتحاد	عدد البلديات في القضاء	نسبة البلديات الأعضاء في الاتحادات مقابل عدد البلديات في القضاء	السكان المسجلين في الاتحادات مقابل السكان المسجلين في القضاء
كسروان	كسروان-الفتوح	٥٢	٥٢	%١٠٠	%١٠٠
بشري	بشري	١١	١١	%١٠٠	%٩٧
طرابلس	الفيحاء	٣	٣	%١٠٠	%٩٧
الهرمل	الهرمل	٥	٥	%١٠٠	%٦٩
البترون	البترون	٢٢	٢٤	%٩٢	%٦٣
صور	صور	٥٢	٦٠	%٨٧	%٨١
الكورة	الكورة	٢٨	٣٥	%٨٢	%٨٤
زغرتا	زغرتا	٢٤	٣١	%٧٧	%٧١
المتن	المتن الشمالي، والساحلي، والأوسط	٣٤	٥١	%٦٧	%٢٦
مرجعيون	جبل عامل	١١	٢٦	%٤٢	%٣٦
حاصبيا	العرقوب	٦	١٥	%٤٠	%٤٦
جبيل	جبيل	١٤	٣٧	%٣٨	%١٣
عاليه	جرد الأعلى - بحدود	٨	٥٥	%١٥	%١٣

- فصل حقيبة وزارة الداخلية عن حقيبة البلديات من خلال خلق وزارة جديدة تعنى بتنظيم التنمية المنطقية والحث عليها.
- منح الاتحادات سلطة تحصيل الضرائب.
- تطبيق المرسوم الاشتراعي الخاص بالصندوق البلدي المستقل ومنع الحكومة المركزية من الإنفاق منه.
- إعادة النظر في معايير التوزيع.
- تطبيق القانون الأساسي، وإلغاء الاستثناءات، والإشراف على تطبيقه بالشكل المناسب.

- تشمل بعض الأفكار المتعلقة بالسياسات التي انبثقت من العرض والنقاش التالي:
- على الحكومة أن تتوقف عن السماح بإنشاء البلديات الجديدة والتشجيع على دمج العديد من البلديات ضمن بلدية واحدة و/أو خلق اتحادات بلديات.
- كما عليها ضمان أن تكون الاتحادات الجديدة متجاورة على الأقل.
- تخفيف المراقبة وعدم الكفاءة اللذان يعيقان قدرتها على تقديم أداء حسن.
- توضيح الصلاحيات بين البلديات والاتحادات لتجنب الصراعات أو الحد منها.

المجالس المناطقية

وسط المعوقات التي تواجه اتحادات البلديات، ركّز القسم الثاني من المؤتمر على الحاجة إلى إنشاء مجالس مناطقية والشكل الذي يجب أن تتخذه هذه الأخيرة بغية تعزيز الديمقراطية والتنمية. على الرغم من أن اتفاق الطائف يشير إلى إنشاء مجالس أقليمية منتخبة، إلا أنه يبقى من غير المؤكد ما إذا كان من الممكن تحقيق التنمية على مستوى الأقليمية. تمّ تسليط الضوء على خمسة مواضيع: النطاق الجغرافي للمجالس المناطقية، والانتخابات، والمساعدة التقنية، والمالية.

رسم حدود جغرافية جديدة

هناك حجة قوية بأنه ليس بالضرورة أن تكون المجالس المناطقية المنتخبة على مستوى الأقليمية. إن الحجم غير المتساوي للأقليمية - كبير في عدّار وصغير في بشري - وطبيعتها الإدارية تجعلها مرشّحاً غير مناسب للتنمية. هناك حاجة إلى إعادة رسم الحدود الجغرافية للمجالس المناطقية لتتناسب مع معايير تنمية مثل الديمغرافيا والاقتصاد والبيئة والطوبوغرافيا وغيرها من المعايير ذات الصلة. كما تدعو الحاجة إلى تأسيس لجنة وطنية تكون مهمتها إجراء دراسة والتوصية بحدود جديدة للمجالس المناطقية. سيحمل ذلك بالطبع طابعاً سياسياً بامتياز مما يمكن أن يؤدي إلى صراعات مناطقية وطائفية. على الحكومة وضع الإطار القانوني الذي يحدّد مهمة وبنية الحكم ومسؤوليات وموارد المجالس المناطقية.

انتخاب الرؤساء والأعضاء مباشرةً

من أجل تعزيز الحياة الديمقراطية على المستويات المناطقية، ينبغي انتخاب أعضاء المجالس المناطقية مباشرةً من الشعب. إحدى أبرز ركائز اللامركزية تكمن في حقّ المواطنين في اختيار ممثليهم لإدارة شؤونهم المحليّة. في الواقع، تعزّز الانتخابات المحلية الدولة ولا تضعفها، كونها تقوّي العلاقات بين المواطنين والحكومة المركزية. ينبغي على عملية انتخاب أعضاء المجالس المناطقية ورؤساءها أن تكون مباشرةً من أجل ضمان المحاسبة. فالناخبون في لبنان لا ينتخبون رؤساء المؤسسات السياسية بشكل مباشر أي رئيس الجمهورية ورئيس المجلس البلدي. وهذا ما يفسح المجال للمشاحنات والصفقات السياسية على حساب تأمين احتياجات الشعب. من المقترح أن تكون ولاية المسؤولين المنتخبين أربع سنوات للسماح للناخبين بالتعبير عن حاجاتهم بشكل أكثر انتظاماً.

برزت هواجس عدّة مرتبطة بإنشاء المجالس المناطقية وإمكانية وقوعها في شرك الطائفية والمحسوبية والولاء للزعماء أو الأحزاب السياسية. غير أنه تمّ التشديد على أنه لا ينبغي السماح لتلك الهواجس بأن تحول دون إنشاء المجالس. ما من ضمانات بأن هذه العقبات لن تصبح حقيقية ولكن النظام الديمقراطي، المرتبط بالانتخابات المنتظمة وبالشفافية، يبقى أفضل من أي نظام آخر. هناك حاجة للشروع بعملية تحقيق اللامركزية حيث أن المجالس المناطقية تشكّل منصة لإطلاق عجلة التنمية والضغط على السلطات المركزية لإيلاء سلطة أكبر للمناطق. فضلاً عن ذلك، تدعو الحاجة إلى البدء واختبار وتجربة هذه الأفكار.

إن المضي قدماً بإنشاء المجالس المناطقية لا ينبغي أن ينتظر المبادرات الحكومية أو المؤتمرات والاستشارات الوزارية. على المجتمع المدني التحرك والضغط على الحكومة لإنشائها. وما من سبب لأن يتمّ رفض هكذا مطلب كونه منصوص عليه في اتفاق الطائف.

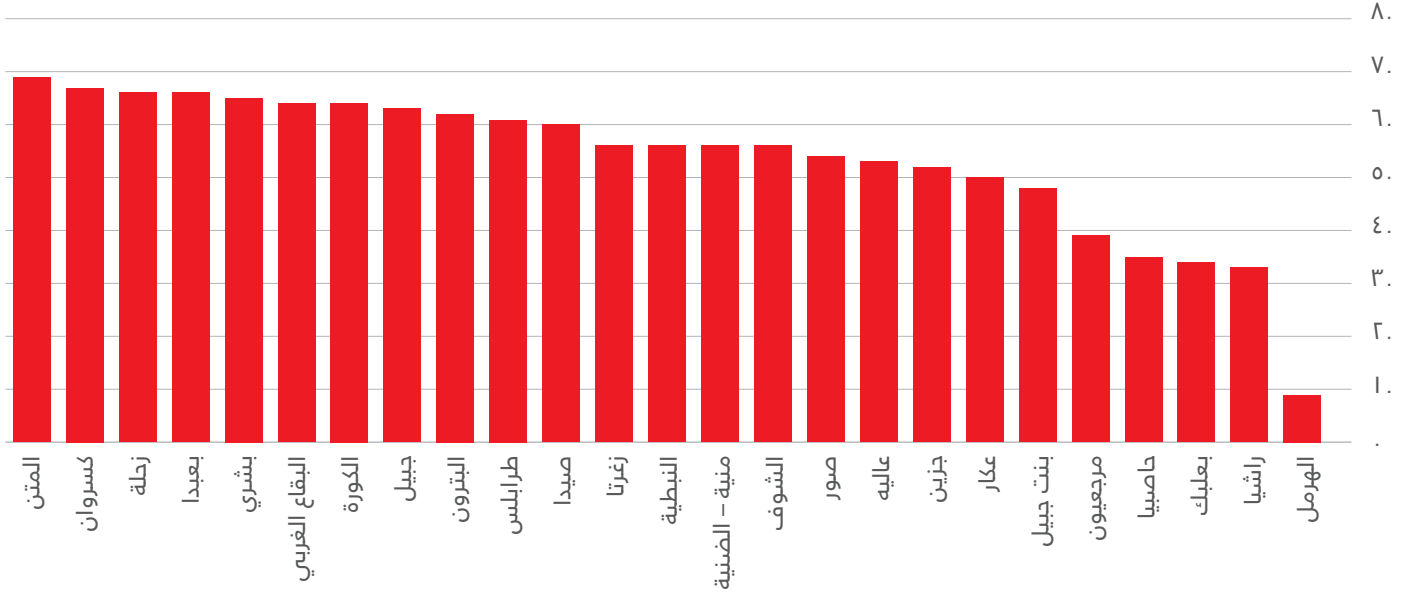
إنطاطها بمهمة تطويرية

تفاوت اجتماعي- اقتصادي شاسع بين مختلف المناطق اللبنانية (الصورة ٢).٦ على سبيل المثال، إن اتحاد الهرمل والشلال في بعلبك هما أكثر فقراً من اتحاد المتن الساحلي والشمالى والأوسط. تكمن المشكلة الهيكلية التي تواجه البلاد في كون معظم النشاطات الاقتصادية مركزة في بيروت الكبرى. وما إذا بقيت الأمور على حالها، فالتفاوت في الدخل سيزداد مع مرور الزمن.

إضافة إلى مناقشة الإطار المؤسساتي الذي يجب أن يحكم المجالس المنطقية، تمّ التشديد على أن تتمثل مسؤوليتها الأساسية في التنمية المنطقية. على الرغم من الدعوات المتكررة لتحقيق التنمية المنطقية من قبل المسؤولين المنتخبين والحكوميين، يبقى الهدف بعيد المنال ويبقى التفاوت المتفاقم هو الواقع السائد. بدايةً، إن تفاوت الدخل عبر الأقسية هو لكبير جداً. فوفق مؤشر التنمية التي تضعه مؤسسة البحوث والاستشارات، هناك

صورة ٢

التفاوت في الدخل بحسب القضاء في العام ٢٠٠٤



المصدر مؤسسة البحوث والاستشارات، ٢٠٠٦.

^٦ إن مؤشر التنمية هو عبارة عن مؤشر مركب يتألف من ١٢ عنصراً متغيراً يتضمن التالي: نسبة السكان المسجلين مقابل السكان المقيمين، نسبة المساكن الثانوية، نسبة شبكة المياه، نسبة شبكة مياه الصرف، نسبة استهلاك السكان للهواتف بالدقائق، نسبة استهلاك المؤسسات التجارية للهواتف بالدقائق، نسبة استهلاك المؤسسات الزراعية للهواتف بالدقائق، نسبة المؤسسات الصناعية، تصنيف ارتفاع المباني، نسبة الوحدات السكنية بعد عام ١٩٩١، نسبة المؤسسات المتوسطة والكبيرة الحجم، ونسبة المؤسسات الترفيهية والخدماتية.

اقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية وغيرها - تتطلب خبرة خاصة وتكون محدّدة زمنياً - متوسّطة وطويلة الأمدّ - لكي تسمح أيضاً بحصول تنمية اجتماعية.

ينبغي على المجالس المناطقية أن تلعب دور مكمل لدور اتحادات البلديات والبلديات. لا يعتبر وجود المجالس والاتحادات أمراً متناقضاً، فكما في معظم البلدان تتواجد المؤسسات المختلفة في آن معاً ويتمّ التنسيق في ما بينها لتقديم الخدمات. فالدولة الحديثة معقّدة التركيب وتعمل على مستويات متعدّدة مناطقياً وقطاعياً.

تزيدها بوحدة تقنية

في ظلّ غياب خطة استراتيجية تضعها الحكومة المركزية، من المقترح تأسيس وحدتين فنيّتين. يكون هدف الأولى دعم وتقديم التوصيات والخبرات للمجالس المناطقية في إطار صياغتها للخطة الاقتصادية. ومن المستبعد أن يتمّ رفض المشاريع الاقتصادية المدعومة بدراسات الجدوى التي تجربها الوحدة الفنية من قبل الحكومة أو السلطات الأخرى. أما الثانية فتكون وحدة مالية يكون هدفها تمويل هذه المشاريع. من الممكن استخدام المليار دولار أمريكي المحصّل من الضرائب من قبل وزارة الاتصالات لتأمين رأس المال الأوّلي لصندوق كهذا.

تزيدها بالسلطة المالية

من أجل تولّيها المسؤوليات الموكّلة إليها بشكل فعّال، ينبغي منح المجالس المناطقية قدرّاً مناسباً من الموارد المالية إلى جانب الاستقلالية المالية. تشتمل المصادر الأربعة الرئيسية للإيرادات على:

■ **الضرائب والرسوم الخاصة بها.** يجب أن تتمتع المجالس المناطقية بسلطة فرض ضرائبها ورسومها الخاصة وأن تكون قادرة على تحديد المعدلات أو المستويات الخاصة بها لضمان استقلاليتها المالية. من الممكن أن يكون مصدر بعض الرسوم والضرائب الخاصة بالمجالس المناطقية من الضرائب والرسوم الـ ٣٦ الخاصة بالبلديات، والتي يصعب على معظمها تحصيلها بسبب غياب القدرة الإدارية.

بالإضافة إلى التفاوت الاجتماعي-الاقتصادي، لن تتمكن الحكومة من سدّ الفجوة بين الأقسية، نظراً لتراجع الاستثمارات الرأسمالية خلال السنوات القليلة الماضية - من ١٥-١٠% في تسعينيات القرن الماضي إلى ٥-٦% في العام ٢٠١٠. بغضّ النظر عن الأرقام، لم يكن لدى الحكومة يوماً أي استراتيجية تنمية اقتصادية تعالج احتياجات المناطق أو تربط المناطق بالمركز. كان لدى بعض الحكومات خطة تصحيح مالي (١٩٩٨) أو خطة اقتصادية (٢٠٠٠ و ٢٠٠٤) غير أنها لم تطبّق يوماً. وحتى الخطة الاقتصادية نفسها لم تكن تحمل بعداً مكانياً أو مناطقياً بل كانت قطاعية بصورة أساسية.

فضلاً عن ذلك، لن تكون اتحادات البلديات قادرة على سدّ الفجوة الاجتماعية-الاقتصادية في البلاد. والسبب في ذلك لا يعود لضآلة موازنتها التنموية التي لا تتعدّى الـ ٥ مليون دولار أمريكي في السنة فحسب، بل أيضاً لواقع أنّ إنشائها يتركز على أسس سياسية لا تنموية. إنّ غياب الرؤية الاستراتيجية للبلاد يجعل عمل الاتحادات أكثر صعوبة، حيث ما من توزيع جيّد للمهام أو خطة تمكّن المناطق من التركيز على أنواع محدّدة من الانتاج. أكثر من ذلك، تعيق القدرات البشرية الضعيفة في اتحادات البلديات كلّ الجهود الساعية إلى إطلاق عجلة التنمية.

بالتالي، فإنّ المسؤولية الأساسية للمجالس المناطقية تقضي بتولّي المشاريع التنموية التي تتعدّى تلك المتعلقة بالبنى التحتية. يركّز معظم المؤسسات القائمة كمجلس الإنماء والإعمار ومديرية التنظيم المدني أو حتى البلديات، على الجزء البنيوي التحتي للتنمية. فمن الضروري أن تتمّ إنفاذ هذه المجالس بصلاحيّة وضع الخطط المكانية. وما يمكن أن يخدم كمنقطة انطلاق جيّدة هو الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (schema directeur) والتي تنظم استخدام الأراضي عبر المناطق اللبنانية. غير أن ليس لهذه الخطة التي وافق عليها مجلس الوزراء أية آلية تنفيذ. وإنّ معظم التخطيط المكاني الحالي هو نتيجة لمبادرات من الجهات الواهبة. تمّت الإشارة إلى أن التنمية والتخطيط ليسا بمثابة عملية تقنية ولا ينبغي اعتبارهما كذلك. على خطة التنمية أن تكون شاملة من خلال دمج جوانب مختلفة -

المطاف إلى مصرف تنموي. وُلدت فكرة تأسيس المصرف منذ أكثر من ٢٠ عاماً وقد تمّ حتى وضع مسودّات المراسيم لتحقيق هذا الغرض. من المفترض أن يموّل هذا المصرف المشاريع التنموية لا مشاريع البنى التحتية. والجدير بالذكر أنّ البنك الدولي والبنك الإسلامي للتنمية قد عبّرا عن استعدادهما لدعم هذا المصرف على شرط أن يبقى مستقلاً عن الحكومة.

خلاصة

فتح هذا المؤتمر المجال للنقاش لأول مرة حول دور وأهمية الإدارات المنطقية في سياق اللامركزية. فقد تمثّل الموضوعان الرئيسيان بما يلي: أولاً، باتت اتحادات البلديات جهة ناشطة في إطار اللامركزية ولكنها تواجه عوائق إدارية ومالية وهيكلية كبيرة. ثانياً، هناك حاجة إلى إنشاء مجالس منطقية منتخبة كما هو مشار إليه في اتفاق الطائف وإن كان على أسس تنموية وليس وفق معايير إدارية. يجب أن يكون للمجالس المنطقية أهداف تنموية وأن تمتلك الموارد المالية للقيام بذلك.

■ **الصندوق البلدي المستقل:** يمكن للصندوق أن يشكّل مصدراً إضافياً للتمويل الذي يمكن أن يحوّل الموارد إلى الاتحادات. تجدر الإشارة إلى أن ٥٠% من إيرادات الصندوق البلدي المستقل يتمّ إنفاقها من قبل الحكومة المركزية على مصاريف لا تعود دائماً بالنفع على البلديات. ينبغي حفظ المبلغ في الصندوق وإعادة توزيعه على البلديات، واتحادات البلديات، والمجالس المنطقية وفق صيغة تخدم الأهداف التنموية.

■ **وزارة الاتصالات:** يتمثّل المصدر الثالث للدخل في المليار دولار أمريكي المحضّل من قبل وزارة الاتصالات لصالح البلديات والذي لم يتم توزيعه حتى الآن. يتراوح المبلغ السنوي لدخل كهذا ما بين ١٠٠ و ١٢٠ مليون دولار أمريكي.

■ **المصارف:** أخيراً، يمكن للمصدر الرابع من التمويل أن يكون من خلال تأسيس مصرف مخصّص لتمويل المجالس المنطقية والاتحادات والبلديات الكبرى. تستند هذه الفكرة إلى مشروع للاتحاد الأوروبي سيبدأ بمنح هبات قدرها ٢٤ مليون يورو لاتحادات البلديات على مدى ثلاث سنوات. سيتحوّل هذا التمويل في نهاية

ملحق ١

الموقع الجغرافي، سنة الإنشاء، وحجم اتحادات البلديات

المحافظة	القضاء	اتحاد البلديات	سنة الإنشاء	عدد البلديات في الاتحاد	
جبل لبنان	جبيل	قضاء جبيل	١٩٨٢	١٣	
	كسروان	كسروان فتوح	١٩٧٨	٥٢	
	المتن	المتن الشمالي، الساحلي، والأوسط	١٩٨٠	٣٣	
	بعبدا	المتن الأعلى	١٩٨٠	٢٨	
		ساحل المتن الجنوبي	٢٠٠٧	٣	
		الضاحية الجنوبية	٢٠٠٦	٤	
	عاليه	الغرب الأعلى والشحار	٢٠١٢	٨	
		الجرد الأعلى - بحدون	١٩٨١	٨	
	الشوف	السويجاني	١٩٧٩	٩	
		إقليم الخروب الجنوبي	١٩٨٢	٦	
		إقليم الخروب الشمالي	٢٠٠١	١٦	
		الشوف الأعلى	٢٠٠٢	١٢	
	شمال لبنان	طرابلس	الفيحاء	١٩٨٨	٣
		المنية - الضنية	الضنية	٢٠٠٤	٢٣
		المنية	٢٠٠٢	٤	
زغرتا		زغرتا	١٩٨٧	٢٥	
الكورة		الكورة	٢٠٠٣	٢٩	
بشري		بشري	٢٠٠٣	١١	
البترون		البترون	٢٠٠٢	٢٣	
عكار		جرد القيطع	٢٠٠٥	٩	
		وسط وساحل القيطع	٢٠٠٦	١٠	
		الشفة	٢٠٠٦	١١	
		درب الوسط	٢٠١١	٨	
		سهل عكار	٢٠١١	٤	
		منطقة الجومة	٢٠٠٢	١٧	

المحافظة	القضاء	اتحاد البلديات	سنة الإنشاء	عدد البلديات في الاتحاد	
البقاع	الهرمل	الهرمل	٢٠٠٥	٥	
	بعلبك	قضاء بعلبك	قضاء بعلبك	٢٠٠٥	٧
		غربي بعلبك	غربي بعلبك	٢٠٠٧	١١
		شرقي بعلبك	شرقي بعلبك	٢٠٠٦	٧
		الشلال	الشلال	٢٠٠٧	٣
		شمال بعلبك	شمال بعلبك	٢٠١١	١١
		منطقة دير الأحمر	منطقة دير الأحمر	٢٠١١	٦
	زحلة	قضاء زحلة	قضاء زحلة	٢٠٠٥	٧
		البقاع الأوسط	البقاع الأوسط	٢٠٠٦	٤
		شرقي زحلة	شرقي زحلة	٢٠٠٩	١٠
		البقاع الغربي	السهل	السهل	١٩٨٧
البحيرة			البحيرة	٢٠٠٤	١٦
النبطية	حاصبيا	العرقوب	٢٠٠٨	٧	
	مرجعيون	جبل عامل	٢٠٠٦	١٦	
	بنت جبيل	القلعة	٢٠١٠	٩	
	النبطية	بنت جبيل	بنت جبيل	٢٠٠٥	١٥
		الشقيف	الشقيف	١٩٨٢	٢٩
		إقليم التفاح	إقليم التفاح	٢٠٠٣	٩
الجنوب	جزين	قضاء جزين	٢٠٠٦	٢٧	
	صيدا	جبل الريحان	جبل الريحان	٢٠٠٦	٦
		صيدا	صيدا الزهراني	١٩٧٨	١٦
		ساحل الزهراني	ساحل الزهراني	٢٠٠٩	١٨
		صور	قضاء صور	٢٠٠٣	٦