

## الاستقلال المالي والتحويلات العادلة هي ركائز أساسية في مشروع قانون اللامركزية الجديد

سامي عطالله، المدير التنفيذي للمركز اللبناني للدراسات  
تموز ٢٠١٤

وعلاوة على ذلك، إن التحويلات، عند وجودها، تفتح المجال أمام تحديات أخرى، ألا وهي الأسس التي ستعتمد لتوزيع هذه التحويلات على الإدارات المحلية. ويأتي مشروع قانون اللامركزية الذي صدر في الثاني من نيسان ٢٠١٤ لمعالجة هذه القضايا. أولاً، هو يضمن لمجالس الأقسية المنتخبة محلياً ما يكفي من الموارد المالية لتقديم الخدمات وتحقيق التنمية تماشياً مع التجارب الدولية. ثانياً، هو يعزز الاستقلالية المالية من خلال إسناد جزء كبير من هذه الإيرادات إلى الضرائب والرسوم المحلية المباشرة. ثالثاً، هو يهدف إلى الحد من الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية فضلاً عن مكافحة جهود تحصيل الضرائب من خلال توزيع التحويلات الآتية من الحكومة المركزية وفقاً لمعايير واضحة وشفافة ومنصفة. ولعل أحد المقاييس التقريبية للامركزية المالية هو نسبة انفاق الإدارات المحلية والمناطقية من مجموع الإنفاق الحكومي المركزي. تنفق البلديات في لبنان ما متوسطه ٥% و٧% من الإنفاق الحكومي المركزي. ولدى المقارنة بالمعدل الذي تسجله دول أخرى في العالم مثل الجمهورية التشيكية وفرنسا والمجر وإيرلندا وجورجيا وسلوفينيا، والبالغ ٢٧٪، يتبين أن الإدارات المحلية في لبنان تعاني من نقص مزمن في التمويل. لكي يلحق لبنان بركاب

كي تحقق اللامركزية النجاح المطلوب، لا بدّ من أن تتوفر للمسؤولين المحليين المنتخبين، أصحاب الصلاحيات الواسعة، الموارد المالية الكافية من أجل تقديم الخدمات وتحقيق التنمية. وعليه، لا تهمّ قيمة الإيرادات التي يتم تخصيصها للإدارات المحلية وحسب، بل من المهم أيضاً معرفة مصدر هذه الأموال. بشكل عام، تعتمد الإدارات المحلية على مصدرين رئيسيين للتمويل: الأول هو الضرائب والرسوم التي تفرضها بشكل مباشر، والثاني هو التحويلات من الحكومة المركزية إلى الإدارات المحلية. ويضمن المصدر الأول من جهة، استقلالية مالية الإدارات المحلية المنتخبة عن الحكومة المركزية، ومن جهة أخرى، يجبر المسؤولين المحليين على تقديم الحسابات لناخبهم. إلا أن الإيرادات الضريبية المحلية نادراً ما تكفي لتحقيق التنمية المحلية. وبالتالي، تصبح التحويلات ما بين الحكومية ضرورية لتغطية الاحتياجات اللازمة للإدارات المحلية كي تحقق التنمية. لكن الاعتماد المفرط على هذه التحويلات يؤدي إلى اعتماد الإدارات المحلية على الحكومة المركزية من الناحية المالية، مما يقوّض اللامركزية. لذلك، لا تقتصر المسألة على توفير الموارد الكافية للهيئات المحلية المنتخبة، بل يجب التأكد من وجود توازن بين هذين النوعين الأساسيين من الإيرادات.

بلدان نامية أخرى، والبالغ ٣٪. وستركز معايير التوزيع الخاصة بالصندوق اللامركزي على توجيه الموارد إلى حيث تشتد الحاجة إليها، حيث الهدف هو تحقيق تعادل في مستوى التنمية في جميع أنحاء البلاد. وتحقيقاً لهذه الغاية، يحدد مشروع القانون أربعة معايير لتوزيع الأموال على الأفضية. الأول هو مستوى التنمية في القضاء، حيث ستحصل المناطق الأكثر فقراً على تحويلات تفوق نظيراتها الأكثر ثراءً. أما المعياران الثاني والثالث فهما عدد المواطنين المسجلين ومساحة القضاء، إذ إن الأفضية الأكثر اكتظاظاً وصاحبة المساحة الكبيرة تحتاج إلى موارد أكثر من الأفضية الأصغر مساحة والأقل اكتظاظاً. أخيراً، من أجل تشجيع الأفضية على بذل المزيد من الجهد في تحصيل الضرائب والرسوم المعدة لها، ينطوي المعيار الرابع على الجهد الضريبي والذي يقاس من خلال معدل التحصيل، أي مجموع الضرائب المحصلة فعلياً بالمقارنة مع مجموع الضرائب التي ينبغي تحصيلها. في الأساس، هذه المعايير تضمن للأفضية الفقيرة التي تضم عدداً كبيراً من السكان المسجلين ولديها مساحة كبيرة ومعدل مرتفع من الضرائب المحصلة، الحصول على تحويلات أكثر من الأفضية الأغنى والأصغر حجماً والأقل اكتظاظاً والتي لا تبذل سوى جهد محدود في تحصيل الضرائب. وكي يبقى الصندوق اللامركزي مستقلاً عن الحكومة المركزية، سيديره ممثلون عن الأفضية والبلديات. بتعبير أدق، يتألف مجلس إدارة الصندوق من ١٨ عضواً - تسعة منهم ينتخبهم رؤساء الأفضية من بين أعضاء الأفضية الذين يشغلون مناصب تنفيذية، فيما يتم انتخاب الأعضاء التسعة الآخرين من بين رؤساء المجالس البلدية ومن قبلهم مع ضمان تمثيل أحجام مختلفة من البلديات. ومن ثمّ يعين المجلس مدير للصندوق ويشرف على عمله، وتتمثل مهمة المدير في توزيع الموارد على أساس المعايير المعتمدة. وفضلاً عن كونه يخضع للرقابة اللاحقة من قبل ديوان المحاسبة، يخضع الصندوق أيضاً لتدقيق خارجي وعليه نشر تقارير فصلية.

لا يعترف مشروع قانون اللامركزية الجديد بأهمية تأمين الموارد المالية الكافية واللازمة للإدارات المناطقية لتمويل الخدمات والتنمية وحسب، بل يذهب إلى حدّ تحقيق التوازن بين مصدري الإيرادات الرئيسيين، فيضمن مشروع القانون استقلالية مالية أكبر للإدارات المناطقية، كما ويحقق المزيد من الإنصاف في جميع المناطق.

هذه الدول، على مجالس الأفضية المنتخبة توفير السلع والخدمات العامة التي تبلغ قيمتها ١.٥ مليار دولار سنوياً. هذا مبلغ مرتفع، ويتطلب مصادر عدة للتمويل، معظمها وارد في مشروع قانون اللامركزية الجديد. إن مشروع القانون يحدد ستة أنواع من الإيرادات التي ستموّل إنفاق الأفضية. المصادر الرئيسية الثلاثة هي الضرائب المباشرة، والرسوم المباشرة، والتحويلات ما بين الحكومية. وبما أنه جرى إيلاء العديد من مسؤوليات الحكومة المركزية إلى الإدارات المناطقية بموجب مشروع القانون الجديد، من المنطقي أن تحذو الموارد المالية حذوها. لهذا السبب، ستحصل مباشرة مجالس الأفضية الآن الضرائب على الأملاك المبنية، وقسط من ضريبة الدخل، وجزء من رسوم التسجيل العقاري. وتشير التقديرات إلى أن هذين المصدرين الرئيسيين، أي الضرائب والرسوم المباشرة، سيسمحان بتمويل نحو ٦٠٪ من إنفاق الإدارات المناطقية، وهو معدّل قريب من التجارب الدولية. علاوة على ذلك، لا يفرض مشروع القانون أي ضرائب أو رسوم جديدة على المواطنين باستثناء ضريبة جديدة على الأرباح العقارية.

أما نسبة الأربعين بالمئة المتبقية، فستموّلها التحويلات ما بين الحكومية. يعاني نظام المنح ما بين الحكومي القائم حالياً في لبنان، والمعروف باسم الصندوق البلدي المستقل، من ثغرات كثيرة، مثل غياب الشفافية في مصادر الإيرادات وآلية توزيعها، والاستخدام الغير قانوني للصندوق في سبيل منافع غير محلية، ومعايير التوزيع الغير عادلة، من بين أمور أخرى. وبناءً عليه، يخلق مشروع قانون اللامركزية الجديد نظام منح جديداً يُعرف بالصندوق اللامركزي، وهو يحظى بمزيد من الموارد المالية، وبمعايير توزيع محسّنة، فضلاً عن هيكلية إدارية أفضل. وبهدف زيادة موارد الصندوق نفسه، ينص مشروع القانون على أن يتم تمويله من خلال الضرائب والرسوم التي توفر الإيرادات الموثوقة والكبيرة. وهي تشمل ٢٥٪ من إجمالي عائدات الضريبة على القيمة المضافة التي تجبها الحكومة المركزية، و ١٠٪ من إجمالي فواتير الهاتف النقال، و ٢٥٪ من مجموع الإيرادات الجمركية و ٢٥٪ من رسوم الإرث، بين أمور أخرى. ويصل مجموع الإيرادات المقدّرة والنتيجة عن هذه الضرائب والرسوم إلى حوالي ٩٠ مليون دولار سنوياً. لا يكتفي هذا الرقم بتجاوز عائدات الصندوق البلدي المستقل بثلاث مرات وحسب، بل يعادل حوالي ٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهو أقرب إلى المعدّل الذي تسجله