مالية البلديات
ودورها في خدمة الإنماء المناطقي(*)

أ. نهاد نوفل
رئيس بلدية زوق مكايل
رئيس اتحاد بلديات كسروان ـ الفتوح

جاء في وثيقة الوفاق الوطني اللبناني التي أقرها اللقاء النيابي في مدينة الطائف بتاريخ ٢٣/١٠/١٩٨٩، والتي صدقها مجلس النواب بتاريخ ٥/١١/١٩٨٩، حرفياً ما يلي:

«٥ ـ ..... **وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانيات المالية اللازمة**».

والسؤال الذي نطرحه في هذا اللقاء:

أين هي موارد البلديات والاتحادات البلدية؟ في النص وفي الواقع.

ماذا حققت وثيقة الوفاق الوطني في هذا المجال؟

ماذا يقتضي عمله لتعزيز هذه الموارد، ولتمكين البلديات والاتحادات البلدية، من أن تصبح أداة فعالة، ناشطة في تطوير مناطقها، بما تقدمه من خدمات عامة، وتؤمنه من تجهيزات، وتساهم به في برنامج الإنماء العام؟

■ أولاً: في موارد البلديات والاتحادات البلدية، وفق النصوص الحالية النافذة

أبدأ بالسؤال عن موارد البلديات والاتحادات البلدية؟

وأنطلق في البحث من النصوص القائمة، وكلها، سابقة لوثيقة الطائف.

(*) بحث أعد لندوة (الادارة المحلية ـ البلديات) والقي فيها.

قد لا أسترسل في سرد تفاصيل هذه النصوص، وأنا مدرك تماماً بأني أمام نخبة ممتازة من رجال علم عملوا ويعملون بجهد ومحبة وإخلاص في الحقل العام، ونجحوا فيه، وأنا مدرك أيضاً، بأن هذه النخبة تتألم مثلي إزاء هذا الواقع الأليم الذي نشهده في العمل البلدي، نتيجة عدم التحسس بالدور الكبير الذي يمكن أن تلعبه البلديات، إذا أردنا، بالفعل، تعمير وإنماء كل مناطق هذا الوطن.

على كل، لا بد في هذا البحث، من أن أطرح «**الأوضاع المالية في البلديات واتحادات البلديات**»، للمناقشة، فأورد باختصار القوانين التي ترعاها، وهي التالية:

- القانون رقم ٨٨/٦٠، الرسوم والعلاوات، وتعديلاته.

- المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨، قانون البلديات.

- المرسوم رقم ٧٩/١٩١٧، أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل وتعديلاته (المرسوم ٧٤٢٥ تاريخ ١٩٩٥/١٠/٢٤ وقرار وزيري المالية والشؤون البلدية والقروية رقم ١٤٠/ ٩٥ تاريخ ٢ تشرين الثاني ١٩٩٥).

١ ـ في مالية البلديات:

إن الموارد الأساسية للبلديات، هي في نصوص القانون رقم ٨٨/٦٠، وكما تعلمون، تقسم إلى أربع فئات:

- الرسوم التي تتولى البلديات جبايتها مباشرة.

- الرسوم التي تجبيها الدولة لحساب جميع البلديات.

- الرسوم التي تجبيها الدولة أو بعض المؤسسات العامة والخاصة والمصالح المستقلة، لحساب البلديات، ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية معنية.

- الرسوم المختلفة والاستثنائية.

إن «**الفئة الأولى**» من هذه الموارد لا تزيد قيمتها الإجمالية في أحسن الأحوال عن نسبة ٣٠٪ من الميزانية البلدية وهي تكاد تصبح منذ العام ١٩٨٠، المورد الأساسي وشبه الوحيد للموازنة البلدية.

ويمكن تصنيفها على الوجه التالي:

١ ـ الرسوم النسبية:

- الرسم على القيمة التأجيرية (٥٪ للسكن، ٧٪ لغير السكن).

ـ رسم الترخيص بالبناء (١,٥٠٪، ٢٪، ١٪ من ثمن أرض العقار).

ـ رسم صيانة المجارير (١,٥٠٪ من القيمة التأجيرية).

ـ الرسم السنوي لإشغال الأملاك العمومية البلدية (١٪ أو ٢٪ من القيمة البيعية للمساحة المشغولة).

ـ الرسم على المزايدات (٢,٥٪).

ـ الرسم على المواد القابلة للاشتعال والانفجار (٢٪ من القيمة التأجيرية).

ـ رسم إعلان في دور السينما (٥٪ من قيمة بدل الإعلان).

٢ ـ الرسوم المقطوعة:

وهي هزيلة جداً، ولا حاجة لذكرها حتى: كالرسم على أماكن الاجتماع، والرسم على الإعلان، ورسم الترخيص بإشغال المدى الهوائي بمظلات أو ستائر، والرسم على محلات ومحطات توزيع المحروقات السائلة، والرسم على المؤسسات المصنفة، والرسم على احتراف المهن بالتجول، والرسم على الذبيحة، والرسم على الإفادات والبيانات والدروس الفنية.

«والفئة الثانية» التي تجبيها الدولة لحساب جميع البلديات، هي كلها على أساس **«الرسم النسبي»**، وتتكون من **العلاوات الناتجة**:

ـ على ضريبة أرباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية (١٥٪ من الضريبة).

ـ على رسم الانتقال (١٠٪ من الرسم).

ـ على رسوم التسجيل العقارية (٥٪ من الرسم).

ـ على رسوم المحروقات السائلة (٤٪ من ثمن البنزين، ٢٪ الكاز والمازوت، ١٪ الفيول أويل).

ـ على رسم مرفأ (٣,٥٠٪ من قيمة السلع).

ـ على رسم عقود التأمين (٦٪).

ـ على رسوم تسجيل السيارات (٢٥٪ من الرسم).

ـ على رسم الجمرك على الكحول، المياه المعدنية، اللحوم، الأسماك (١,٥٠٪ من قيمة السلع).

ـ على ضريبة الأملاك المبنية التصاعدية (١٠٪ من أصل الضريبة).

- على التبغ والتنباك والسيكار (٥٪ من قيمة كل علبة أو رزمة من التبغ المفروم أو التنباك).

«والفئة الثالثة» من الرسوم، هي التي تجبيها الدولة أو بعض المؤسسات العامة والخاصة والمصالح المستقلة والتي يتم توزيعها مباشرة على كل بلدية يقع الرسم ضمن نطاقها.

تجبي هذه الرسوم:

١ ـ الدولة:

- علاوة على المشتركين بالهاتف (١٠٪ من قيمة أجور المخابرات).

٢ ـ المؤسسات العامة:

- مصلحة كهرباء لبنان: علاوة على المشتركين بالكهرباء (١٠٪ من قيمة الطاقة الاستهلاكية).

٣ ـ المصالح المستقلة:

- مصالح المياه: علاوة على المشتركين بمياه الشفة (١٠٪ من قيمة المياه المستهلكة).

٤ ـ المؤسسات الخاصة:

- رسم على كل إعلان يعرض أو يذاع بواسطة التلفزيون (٥٪ من قيمة الإعلان).

- رسم على أقساط عقود التأمين، باستثناء عقود التأمين على الحياة (٦٪ من قيمة كل قسط).

«والفئة الرابعة»، تتضمن رسوماً مختلفة خاصة ببعض البلديات، أو استثنائية خاصة ببعض الحالات؛ ومنها:

- التعويض الناشىء عن التحسين: ويُستوفى وفقاً لأصول خاصة نص عليها قانون الاستملاك.

- رسوم الدخول إلى الأماكن الأثرية والسياحية: يفرض هذا الرسم بقرار من البلدية، وذلك بعد الاستحصال على موافقة المديرية العامة للآثار، وتصديق سلطة الوصاية. ويعود نصف الرسم إلى البلدية المختصة، والنصف الآخر إلى خزينة الدولة.

- أشغال لحساب الغير: (٢٠٪ من قيمة أكلاف تلك الأشغال).

- حصيلة الغرامات التي تفرضها المحاكم: بسبب مخالفات البناء أو السير أو الصحة العامة، أو سائر الأنظمة البلدية، تعود إلى صندوق البلدية التي تقع المخالفة ضمن نطاقها.

- غرامات تسوية مخالفات البناء: (٤٠٪ من نتيجة التسوية للبلديات).

ـ **سائر الغرامات المنصوص عليها في قانون الرسوم**: عدم التصريح عن إشغال البناء، استثمار مكان للاجتماع دون ترخيص، عدم الحصول على ترخيص الإعلان، التأخر في تأدية الرسوم المستوفاة عن الإعلان (٥٪ عن كل شهر تأخير). إشغال ملك عام دون ترخيص مسبق، استثمار محل أو محطة لتوزيع المحروقات السائلة أو مؤسسة مصنفة بدون ترخيص، الخ....

ـ **حاصلات الأملاك البلدية**: بالنسبة لبعض البلديات التي تملك عقارات صالحة للاستثمار من مشاعات وغيرها.

ـ **عائدات بيع الأملاك الخاصة البلدية**: أو الأملاك الناتجة عن إسقاط الأملاك البلدية العامة إلى أملاك بلدية خاصة، وهنا، لا بد من أن أشير إلى الكسب الذي حققه قانون البلديات الأخير، إذ اعتبر أملاكاً بلدية عامة، الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية، باستثناء الطرق الدولية (المادة ٦٢ قانون البلديات).

ـ **الهبات والوصايا**: بالرغم من أن الهبات والوصايا لا تشكل مورداً هاماً للبلديات، فلقد نص القانون على إمكانية وجودها في إطار الموارد التي يمكن تحقيقها.

ـ **المساعدات**: وتتجسد بما تناله البلديات من مبالغ نقدية عن طريق الصندوق البلدي المستقل.

ـ **القروض على أشكالها**: يمكن للبلديات أن تعقد القروض التي تحتاجها لتمويل مشاريع معينة أنجزت دراستها. ويمكن من أجل ذلك، التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية للمقرض أو للدولة لقاء كفالتها القرض (المادة ٤٩ من قانون البلديات).

ـ **إلزام المستفيدين من مشروع إنشائي، أنجزت دراسته**، المساهمة في تكاليف هذا المشروع في حال موافقة أكثرية ثلاثة أرباع المنتفعين منه على الأقل (المادة ٤٩ من قانون البلديات).

٢ ـ في مالية الاتحادات البلدية:

نصت المادة (١٣١) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، على العناصر التي تغذي مالية اتحاد البلديات على النحو التالي:

ـ عشرة بالمئة من الواردات الفعلية للبلديات الأعضاء، كما هي محددة في جدول الحساب القطعي للسنة السابقة. ولا يدخل في حساب الواردات، الأمانات والنقد المدور والقروض والمساعدات.

ـ نسبة مئوية إضافية من موازنة البلديات الأعضاء المستفيدة من مشروع معين ذي نفع مشترك يحددها مجلس الاتحاد على ضوء تكاليف المشروع، على أن تخضع هذه النسبة لموافقة وزير الداخلية.

- المساعدات والقروض وكامل عائدات المشاعات الداخلة في اختصاص مجلس الاتحاد.
- ما يخصص للاتحاد من عائدات الصندوق البلدي المستقل.
- مساهمة الدولة في موازنة الاتحاد، على أن تدرج المبالغ المخصصة سنوياً في الموازنة العامة.
- الهبات والوصايا.

٣ ـ في طريقة توزيع الرسوم التي تستوفيها الدولة أو مؤسساتها العامة لحساب البلديات:

أنشأ المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ (قانون البلديات)، في المادة (٨٧) منه، الصندوق البلدي المستقل الذي تتجمع فيه كامل الرسوم التي تستوفيها الدولة والشركات لحساب جميع البلديات، ويتم توزيعها على البلديات واتحاداتها وفقاً لأسس واضحة **مع التركيز على تنشيط المشاريع الإنمائية والمناطق الريفية.**

وعلى هذا، سنتناول في البحث المسائل التالية:

- الصندوق البلدي المستقل.
- العائدات المخصصة لنفقات مصلحة الشؤون البلدية والقروية.
- العائدات المخصصة للاتحادات البلدية.
- العائدات المخصصة للبلديات.

أ ـ الصندوق المستقل:

نصت المادة (٨٧) من قانون البلديات على ما يأتي:

«تودع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات «العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات».

وصدر لاحقاً، إنفاذاً لأحكام المادة (٨٨) من قانون البلديات، المرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ١٩٧٩/٤/٦، وفيه تحددت أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل.

تناول هذا المرسوم طريقة إيداع الرسوم وطريقة تحريكها، إذ نص على أن تودع الأموال في مصرف لبنان باسم الخزينة العامة، ويفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية، حساب خاص باسم «**الصندوق البلدي المستقل**»، يتم تحريكه وفقاً لأصول تحدد بقرار مشترك من وزير الداخلية

ووزير المالية.

وقد أوجب المرسوم المذكور على محتسب الخزينة المركزي في وزارة المالية، وعلى المحتسب المركزي في المديرية العامة للجمارك، كل في ما يختص به، تصفية حصص البلديات من الرسوم التي تستوفيها الدولة، في نهاية كل شهر، وإيداعها مصرف لبنان في حساب الصندوق البلدي المستقل، على أن تبلغ وزارة الداخلية ـ مصلحة الشؤون البلدية والقروية ـ نسخة عن هذا الإيداع.

ب ـ العائدات المخصصة لنفقات مصلحة الشؤون البلدية والقروية:

نصت المادة الرابعة من المرسوم ١٩١٧/٧٩ على تأمين نفقات مصلحة الشؤون القروية من مجموع أموال الصندوق البلدي المستقل بموجب موازنة تصدر بمرسوم.

ج ـ العائدات المخصصة لاتحاد البلديات:

بعد حسم قيمة النفقات العائدة لمصلحة الشؤون البلدية والقروية، يتم توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل على اتحادات البلديات والبلديات، وفق نسبة حددها المرسوم رقم ١٩١٧/٧٩ المشار إليه بحيث يصيب الاتحاد من تلك الأموال نسبة ٢٥٪ على الأكثر، يجري توزيعها في مهلة أقصاها نهاية شهر أيلول على النحو التالي:

القسم الأول: وقدره ٢٥٪ من المبلغ، يوزع بصورة نسبية على الاتحادات المنشأة أصولاً، وعلى أساس عدد سكانها، ويخصص هذا القسم لدعم موازنة الاتحادات.

القسم الثاني: وقدره ٧٥٪ من المبلغ، يخصص **لمشاريع التنمية ضمن نطاق الاتحادات،** وتراعى في توزيع هذا القسم، المناطق التي هي بحاجة إلى تنمية، وتمنح الأولوية لنفقات الدروس التي تطلبها الاتحادات والمشاريع التي تكون الاتحادات قد أنجزت دراستها.

د ـ العائدات المخصصة للبلديات:

وتقسم الحصة العائدة للبلديات، أي المبالغ المتبقية بعد اقتطاع نفقات مصلحة الشؤون البلدية والقروية، وحصة الاتحادات، إلى قسمين:

القسم الأول: وقدره ٧٠٪ من المبلغ، يخصص لدعم موازنة البلديات ويوزع وفقاً للأسس التالية:

ـ ٦٠٪ من الحصة توزع على جميع البلديات بصورة نسبية على أساس عدد سكان كل منها المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية.

ـ ٤٠٪ من هذه الحصة توزع على جميع البلديات بصورة نسبية على أساس الحاصل الفعلي

لرسومها المباشرة خلال السنتين السابقتين. ولا يدخل في هذا الحساب النقد المدور والأمانات وحاصل بيع أملاك البلدية وعائدات هذه الأملاك والقروض والهبات.

القسم الثاني: وقدره ٣٠٪ من المبلغ، يخصص لدعم **مشاريع التنمية** في البلديات، ولإنعاش المناطق، وخاصة الريفية منها.

ويجري التوزيع بمرسوم.

■ ثانياً: في واقع هذه النصوص من النواحي التطبيقية

إذا قارنا بين الواقع القانوني الوارد ذكره أعلاه، والتطبيق العملي لهذه النصوص طوال فترة تزيد على الخمس عشرة سنة اللاحقة لتاريخ صدور هذه القوانين، نلاحظ ما يلي:

١ ـ في النصوص التي تؤمن موارد البلديات:

أ ـ في الرسوم المحلية:

ـ إن ضعف الأجهزة البشرية في معظم البلديات، وأكاد أقول في جميع البلديات، قد حالت وتحول، دون إمكان التحقق والجباية وملاحقات التحصيل والتنفيذ للرسوم البلدية المباشرة، بصورة كاملة وسليمة.

ذلك لأن العنصر البشري الكفوء، له متطلبات معيشية تفوق الحد الأدنى الشهري الذي لا يزال محدداً اليوم بمبلغ ٢٥٠,٠٠٠ ل.ل.، سيما وأنه يحرم بموجب تعليمات السلطة المركزية وبحجة عصر النفقات من أية مكافأة، ومن بدل أية ساعات إضافية، إذا ما استلزمت مهماته جهوداً إضافية.

مع العلم بأنه لم يتم بعد، إنشاء جهاز «**الموجه البلدي**»، الذي نصت عليه المادتان (٩١ و٩٢) من قانون البلديات، كما لم يتم إعداد دورات تدريبية للبلديات والاتحادات وأجهزتها (المادة ٤٩)، لتفعيل عمليات التحقق والجباية وملاحقة التحصيل.

كما لم يتم تفعيل الملاحقات التأديبية وفق أحكام المادة (١٠٣) من قانون البلديات، ولم يصدر حتى اليوم أي إحالة إلى المجلس التأديبي منذ تاريخ صدور قانون البلديات في العام ١٩٧٧.

ب ـ في الرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات:

«**إقرأ عنها تفرح، جرب تحزن**»، إنها محددة في القانون بصورة سليمة وواضحة، إنما النقص هو أيضاً في التحقق والجباية والتحصيل من قبل أجهزة الدولة المختصة، والأفظع من كل ذلك أن الدولة، وحيث القرار، تسيء الأمانة بأموال البلديات والاتحادات البلدية، والسبب بسيط، لأنها لا تعتبر

الإدارة المحلية أو البلدية جزءاً وعضواً هاماً منها، بل جسم غريب ضعيف، يصح القول فيه «**استضعفوه فأكلوه**»، وإليكم الدليل:

عدم قيام الدولة بتنفيذ ما فرضه عليها المشترع:

ـ نصت المادة (٨٧) من قانون البلديات، على إنشاء «**الصندوق البلدي المستقل**»، وعلى أن أموال هذا الصندوق هي «**أمانة**» لديها.

جاء حرفياً في النص: تودع **أمانة** في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية، حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات...

ـ من ناحية أخرى، أوجب المرسوم رقم ١٩١٧/٧٩، على محتسب الخزينة المركزي في وزارة المالية، وعلى المحتسب المركزي في المديرية العامة للجمارك، تصفية حصص البلديات من الرسوم التي تستوفيها الدولة، وذلك في «**نهاية كل شهر**»، وإيداعها مصرف لبنان في حساب الصندوق البلدي المستقل، وتبليغ وزارة الداخلية مصلحة الشؤون البلدية والقروية نسخة عن هذا الإيداع.

ـ فضلاً عن ذلك، إن المادة الثامنة من المرسوم ١٩١٧/٧٩، المذكور أعلاه، نصّت بوضوح على أن يجري التوزيع «**كل سنة في مهلة أقصاها شهر أيلول من كل عام**».

أما آن الأوان بعد، لنعود إلى دولة القانون؟

ـ إن «**الصندوق البلدي المستقل**»، وفق المفهوم الصريح لقانون البلديات، لم ينشأ بعد حتى تاريخه.

ـ وحتى هذا التاريخ أيضاً، لا يزال المحتسب المركزي في وزارة المالية و«المحتسب المركزي في المديرية العامة للجمارك»، متمنّعين عن تصفية حصص البلديات من الرسوم في نهاية كل شهر، رغم وضوح النص.

وأكثر بعد، إن الحكومة نفسها، لا تزال أيضاً متوقفة عن إجراء التوزيع «**كل سنة في مهلة أقصاها شهر أيلول من كل عام**».

عشرون عاماً ونيف، مضت على صدور هذه القوانين، والنصوص بقيت حبراً على ورق.

أليس من حق البلديات اليوم، أن تطالب الدولة، وهي المواطن الصالح، بأن تبدأ في تطبيق

القوانين على نفسها؟

إننا نرفض مبدأ سلفات الخزينة بفائدة تزيد على ٢/١ ٢٢ بالماية، وأموالنا في الخزينة منذ العام ١٩٨٠، لا يحتسب لها أية فائدة، بل يصار إلى التصرف بها.

وحتى سلفات الخزينة التي صدر مرسوم بها مؤخراً، أوقفت وزارة المال دفعها.

وأموال البلديات أين هي؟ وليس من مسؤول كبير يطالب بها!!!

والعجيب العجب أن نقرأ في قرارات مجلس الوزراء ما يخالف نصوص القانون. جاء في محضر مجلس الوزراء رقم (٦٢) تاريخ ١٩٩٦/١٠/١٥ قرار رقم (٣٨) في موضوع ما سمي تنظيم عملية إيداع أموال المؤسسات العامة لدى كل من الخزينة ومصرف لبنان، ما يلي:

«إن مجلس الوزراء بقراره رقم (١٥) تاريخ ١٩٩١/٢/٦ ألزم المؤسسات العامة والبلديات فتح حسابات خاصة بها لدى مصرف لبنان تقيد فيها جميع وارداتها وتسحب منها جميع مدفوعاتها، وقد أدى ذلك إلى توفير رصائد دائنة في حسابات العديد من تلك المؤسسات العامة والبلديات مما حمل وزير المالية على عرض الموضوع على مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٧/٢/١».

ومن جملة ما تقرر:

- **«تحويل فائض السيولة في هذه الحسابات إلى حساب الخزينة، والطلب إلى الهيئات المذكورة الاكتتاب بسندات الخزينة دون فائدة».**

وتقرر أيضاً:

«تكليف وزير المالية ووزير الوصاية دراسة الأوضاع المالية الخاصة بكل مؤسسة عامة لا سيما لجهة تحديد المبلغ الذي تحتاج إليه لتأدية نفقاتها العادية الدورية (الشهرية مثلاً) وجعل هذا المبلغ حداً لرصيد حساب المؤسسة المعنية الدائن المفتوح لدى مصرف لبنان».

لم نعلم بعد، إذا كان هذا التدبير قد طبق أو يطبق فعلاً على البلديات؟

وربما غاب هذا التدبير عن التطبيق على البلديات لعدم وجود أموال فائضة لديها. إلا أن ما يسترعي انتباهنا، هو قيام مصرف لبنان مؤخراً وبدون وجه حق بتنزيل الفوائد التي كان احتسبها على أموال البلديات المودعة لديه خلال العام ١٩٩٦، في حين أن الدولة تحتسب الفوائد الكبيرة على السلفات التي تعطيها للبلديات، وهي من أموالها الموضوعة اليد عليها من قبل الدولة.

والأكثر غرابة ما نجده في قرار مشترك لوزيري المالية والشؤون البلدية والقروية يحمل الرقم

٩٥/١٤٠ تاريخ ٢ تشرين الثاني ١٩٩٥:

«وبناء على قرار مجلس الوزراء رقم (٢٢) تاريخ ١٩٩٥/٩/٢٨ المتضمن تكليف وزارة الشؤون البلدية والقروية تحقيق مشاريع مد شبكات مجارير وأرصفة وصيانة طرقات وترتيب وإقامة مسالخ في جميع المناطق اللبنانية، وتكليف وزير الشؤون البلدية تأمين تنفيذ أي من هذه **المشاريع بواسطة مجلس الإنماء والإعمار أو مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت** أو مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية المتضمن أيضاً بتنفيذ أعمال النظافة ومعالجتها في جميع المناطق اللبنانية لمدة محددة بخمس سنوات».

«وبناء على ذلك تقرر تخصيص نسبة ٧٥٪ من أموال الصندوق المستقل للغاية المشار إليها، وتوزيع الـ ٢٥٪ الثابتة على البلديات والاتحادات البلدية»...

وهذه النسبة الأخيرة بقيت هي أيضاً على ورق.

ونتساءل بعد ذلك: أي دور بقي للبلديات في خدمة الإنماء المناطقي بعد أن جردت من كل أموالها، وبعد أن جردت حتى من حق التقرير، فارتبط القرار بالإدارة المركزية فقط.

وبعد، نتكلم عن تنفيذ وثيقة الوفاق الوطني وعن مشاريع قوانين لتنمية البلديات وتعزيز دورها وماليتها!!!

٢ ـ قيام الدولة بحرمان البلديات من أهم مواردها الأساسية المباشرة:

ـ يكفي أن نشير إلى أن الرسم الذي يفرض على رخصة البناء، هو بالطبع من الرسوم البلدية، وإلى أن الغرامات التي تفرض على البناء المخالف، هي فرع لرسم البناء الذي هو الأصل، والفرع يلحق في أحكامه بالأصل.

وهكذا، درجت جميع قوانين التسوية، التي تعاقبت على الصدور منذ أعوام وأعوام، على تأمين هذا المورد للموازنة البلدية، بحيث أصبح ذلك حقاً مكتسباً لها.

ماذا حصل اليوم حتى تحرم البلدية من ٦٠٪ (ستين بالماية) من رسوم وغرامات تسوية مخالفات البناء؟ ماذا فعلت لتحرم من حقوقها المكتسبة، من أهم مورد لها؟

هل حرمت البلدية من كل ذلك إنفاذاً لما تضمنته وثيقة الوفاق الوطني لجهة ضرورة تعزيز الموارد البلدية والاتحادات البلدية كما أشرنا!!!

ـ إن تخفيض نسب ضريبة الدخل (القانون رقم ٩٣/٢٨٢)، والتخفيضات التي حصلت على

رسم الانتقال، وعلى ضريبة الأملاك المبنية، ستنعكس سلباً على حاصلات الرسوم البلدية من هذه الموارد.

- إن قانون موازنة ١٩٩٦ رقم (٤٩٠) خفض الرسم على القيمة التأجيرية من ١٠٪ إلى ٥٪ للسكن ومن ١٥ إلى ٧٪ لغير السكن.

- زد على ذلك، أن عائدات الكازينو للبلديات الصغرى، قد توقفت، هي أيضاً، منذ فترة.

- إن القانون رقم (٢٦٦) تاريخ ٩٤/٨/١ قد ألغى ضريبة الأملاك المبنية (النسبة ٣٪ التي تجبى مباشرة لحساب البلديات) وخفض عائدات البلديات من الضريبة التصاعدية.

- إن رسم تسجيل عقد الإيجار المحدود ١٠٠ ل.ل قد ألغي.

إن الدولة قد عمدت، في كل من موازنتي العام ١٩٩٣ و١٩٩٤، على تعزيز إيراداتها، وعلى فرض زيادات ملحوظة على أنواع عديدة من الرسوم التي ليس للبلديات أية حصص فيها، ومجملها بطريقة الرسم المقطوع.

ماذا فعلت بالمقابل للبلديات والاتحادات البلدية تطبيقاً لوثيقة الطائف؟.

الجواب: لا شيء حتى هذا التاريخ....

٣ ـ عدم وضع أية خطة إنمائية من قبل الدولة، لأجل تعزيز الموارد البلدية، في سبيل تشجيع وتحقيق بعض المشاريع البلدية الحياتية:

أ ـ يعالج قانون البلديات، وضمن اختصاص المجلس البلدي، موضوع القروض على أشكالها، وذلك لتحقيق مشاريع معينة، أنجزت دراستها.

وشاء القانون المذكور، لأجل تشجيع قيام بعض المشاريع البلدية بتمويل استثنائي عن طريق القروض، أن يمكّن البلدية، وبنص صريح، **من التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية، للمقرض أو للدولة، لقاء كفالتها القرض، وإدراج الأقساط التي تستحق سنوياً في الموازنات البلدية المتتالية طوال مدة هذا القرض».**

إن الدولة لم تشجع البلديات يوماً على تنفيذ هذا النص، في سبيل تحقيق بعض المشاريع الحياتية أو المنتجة، بل عمدت إلى تضييق حالات تطبيق هذا النص فجعلته كأنه لم يكن.

مع أن القانون المذكور احتاط لتجنب سوء الاستعمال، فربط قرارات البلدية لهذه الجهة، بتصديق وزير الداخلية عليها، لتصبح نافذة.

ب ـ في حين نرى أن قانون الإدارة المحلية السوري، حدد مجالات عدة للحصول على قرض للمجالس المحلية، نذكر منها:

ـ المصرف العقاري لتنفيذ المشاريع السياحية والسكنية.

ـ صندوق السلطات المحلية.

ـ صندوق تعاضد موظفي السلطات المحلية.

فضلاً عن أن صندوق البلديات المحدث منذ عام ١٩٥٥، يعمل منذ إنشائه، على تسهيل مهمة تمويل الأشغال المتعلقة بالخدمات البلدية ذات النفع العام، وعلى تحسين هذه الخدمات وتوسيعها، وعلى مد البلديات بالقروض.

ويتكون رأسمال الصندوق هذا، من موازنة الدولة ومن حاصلات القروض، التي تقدمها الدولة للبلديات.

وفي فرنسا، تمثل القروض «Les emprunts» مصدراً مهماً لتمويل المشاريع الإنشائية، وتتعهد الجهات المقرضة: من الدولة، إلى الصندوق القومي للأعمال العقارية Fonds national de l'aménagement foncier et de L'Urbanisme، إلى صندوق الودائع والتامينات Caisse des dépôts et consignations الذي يقدم قروضاً لآجال طويلة تصل إلى عشرين عاماً، إلى صندوق مساعدة الإنشاءات المحلية La caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, إلى صناديق الائتمان العقاري Le crédit foncier، إلى صناديق الائتمان الزراعي Les caisses de crédit agricole، إلى الصندوق القومي للغابات fonds forestier national الذي يحصر قروضه للمحافظة على الغابات، وتصل مدة قروضه إلى ثلاثين عاماً، ولا تزيد فائدته عن الواحد بالماية.

هل كثير بعد ذلك، أن نطالب الدولة بإنشاء المصرف الوطني للتسليف البلدي لتنظيم مثل هذه القروض؟

وعندنا مشروع، أعددناه في هذاالمجال.

٤ ـ عدم قيام الدولة وبعض المؤسسات العامة والخاصة والمصالح المستقلة بتنفيذ موجباتها القانونية:

إذا عدنا إلى نص المواد (٩٦ و٩٧ و٩٨) من قانون الرسوم البلدية، نجد موجباً صريحاً على الجهات المذكورة، يتلخص بضرورة تأدية الرسوم التي تجبى أمانة لحساب البلدية التي يقع ضمن نطاقها الاشتراك، مرة كل ثلاثة أشهر. أين هذا النص من التطبيقوكلنا يعلم، أنه قد مضى على

صدور قانون الرسوم الأخير، ما يقارب العشر سنوات، وبدون أية نتيجة، والنص ذاته كان في القانون السابق، وبقي هو أيضاً دون تطبيق، رغم مراجعاتنا.

من هو المسؤول إذاً عن عدم التنفيذ؟

٥ ـ في عدم تأمين موارد مالية للاتحادات البلدية:

إن ما قلناه، أعلاه، في ما يعود لمالية البلديات، يصح بالنسبة للاتحادات البلدية، لأن الصندوق البلدي المستقل هو واحد، ولم يخصص للاتحادات منه شيء بعد، كما أن مساهمة الدولة سنوياً في موازنة الاتحاد إنفاذاً لأحكام المادة (١٣٣) من قانون البلديات، أمر غير ميسر وغير موجود بعد.

والأصعب من كل ذلك، تحقيق وتحصيل ما يعود للاتحاد من صندوق البلدية الخاص.

وكيف يكون ذلك ممكناً، والبلدية نفسها تشكو من عدم وجود مالية، حتى لدفع الرواتب ورفع النفايات؟

وكيف يمكن للاتحادات البلدية، والحالة هذه، أن تنمو، بل أن تستمر في تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها، وليس من يفكر فيها؟

إن الاتحادات البلدية اليوم، بدل أن تساهم مع البلدية في الخدمات الحياتية، أصبحت عالة عليها وعلى الدولة، وقد باتت تعجز عن توفير الحد الأدنى من مقتضيات الحياة لها.... عاجزة عن توفير راتب أي موظف عندها... باتت هي بدون عصب، والمال عصب كل شيء.

■ ثالثاً: في بعض المقترحات لتنمية مالية البلديات والاتحادات البلدية

١ ـ في مالية البلديات:

أ ـ المطلوب من الدولة أن تنفذ القوانين البلدية، بالنسبة لما يترتب عليها من موجبات.

المطلوب أن تعطي الدولة البلديات كل ما لها من أموال أمانة في خزينتها، وأن تعيد إليها دورها.

وفي المستقبل، أن تتقيد كامل دوائر الدولة بالمواعيد المحددة في هذه القوانين، إن كان لجهة الإيداع في «الصندوق البلدي المستقل» بعد أن يتم إنشاؤه، وفتح حساب مستقل به وفقاً للقانون، وإن كان لجهة المواعيد المحددة لدفع حصص البلديات.

والمطلوب من المصالح المستقلة والمؤسسات العامة والخاصة، تصفية حصص البلديات، ودفعها.

وفي المستقبل، التقيد بمواعيد الدفع المحددة في القانون بثلاثة أشهر.

ب ـ إدخال بعض التعديلات على قانون الرسوم البلدية:

ـ اعتبار أن الرسم على القيمة التأجيرية، في مفهومه هو رسم خدمات، وعدم ربط هذا الرسم، بالتالي، ببدل الإيجار. واعتماد العدالة والمساواة بين المواطنين جميعاً كمبدأ في فرض هذا الرسم، بمعنى أن يفرض الرسم ذاته على شقتين مماثلتين بالشروط والمواصفات، دون الرجوع إلى تاريخ إشغال كل منهما، لأن البلدية في النتيجة تؤدي لهما نفس الخدمات، وبذلك يسهل التحصيل.

ـ استبدال الرسوم الواردة في القانون بصورة مقطوعة، برسوم نسبية متحركة قدر الإمكان: مثلاً، بدل أن يكون الرسم على صالات السينما ٢٥٠٠ ل.ل. عن كل حفلة بصورة مقطوعة، جعله نسبياً من أصل ثمن بيع التذكرة.

وإذا تعذر ذلك بالنسبة إلى جميع الرسوم المحددة في القانون، تعديلها بضرب الرقم المقطوع، برقم يعادل قيمة التدني الحاصل في العملة الوطنية، ليصبح هذا الرقم في النتيجة مقبولاً وموازياً لما قصده المشترع يوم تحديد قيمة هذه الرسوم.

ـ توحيد لجان تخمين الرسوم البلدية، باللجنة المنصوص عنها في قانون رسوم البلديات.

كيف نفسر أو نقبل بأن يتم تخمين أملاك البلديات الخاصة، أو المتر البيعي من أرض البناء المخالف لتسوية مخالفات البناء، أو الطابق الإضافي المعروف «بطابق المر»، من قبل لجان هي غريبة كلياً عن البلدية، وعن واقع الأسعار، فتتعدد التخمينات لتصبح مهزلة....

وكيف نفسر بأن يتم تخمين فضلات الطرق البلدية المسقطة لأجل بيعها من قبل لجنة ليس في عدادها أي شخص يمثل البلدية وهي المطلعة على أسعار الأراضي أكثر من غيرها.

يجب أن تعاد الثقة ويعاد الاحترام، وأن تعود البلديات إلى معنوياتها، فهي هيئات منتخبة.

ـ فرض براءة الذمة البلدية على جميع المعاملات الرسمية، اسوة بما هو حاصل في براءة الذمة التي تعطى من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

ـ إنشاء المصرف الوطني للتسليف البلدي، أو وضع سياسة سليمة للقروض لتحقيق مشاريع إنمائية ضرورية.

ـ تكليف البلديات تنفيذ بعض مشاريع البنية التحتية، ضمن نطاقها، من أموال الخزينة العامة،

لما يحقق ذلك من وفر، ورقابة، وحسن تنفيذ.

لا نعود بحاجة إلى ضرائب جديدة، إذا نفذت القوانين البلدية القائمة، وتم تحديث النصوص فيها، واعتمدت الحكومة سياسة واضحة ترمي إلى تفعيل العمل البلدي باعتماد الوسائل التي سبق وذكرناها. وإلا سيظل العجز كبيراً في الموازنة البلدية والإنتاج معدوماً.

٢ ـ في مالية الاتحادات البلدية:

من أجل تعزيز مالية الاتحادات، يجب إيجاد تشريع يجعل الاتحادات البلدية إلزامية ضمن القضاء، وتأمين موارد مباشرة ثابتة لها، ومخصصات دائمة وسنوية في الموازنة العامة كما نص القانون، وتكليفها تنفيذ بعض أشغال البنية التحتية ضمن نطاقها، أو الإشراف على هذه الأشغال.

ويجب من بعد، إلغاء أي ارتباط مالي في الواردات بين البلدية والاتحاد، حتى لا تعود البلدية في النتيجة هي «الشخص المكلف بالضريبة للاتحاد».

يجب أن يتم ذلك، ليسهل التعايش بين البلدية والاتحاد، ولينمو كل منهما بالاستقلال عن الآخر، وليتفاعلا في الخدمة.

■ رابعاً: الخلاصة

١ ـ يؤلمني، على غير تشاؤم، أن يكون الوضع البلدي اليوم، في أسوأ أيامه، ليس لناحية النصوص التي تطورت كثيراً، بل بسبب عدم تطبيقها وتنفيذها، وعدم مواكبتها للتقلبات الحادة التي طرأت على سعر صرف العملة الوطنية، إن كان ذلك في المبالغ المحددة في قانون الرسوم البلدية بصورة مقطوعة، أو في المبالغ المقطوعة المحددة في قانون البلديات وفي قانون أصول المحاسبة لدى البلديات.

إن هذه المبالغ يجب تعديلها وموازاتها اليوم بالقيمة الحقيقية التي كانت عليه يوم صدور تلك التشريعات، وتطويرها مع ما تقتضيه الظروف السياسية من تعزيز اللامركزية الإدارية التي اقرت في «الطائف»، ذلك إذا أردنا بالفعل أن نرفع مستوى الأرياف، ونحد من الهجرة الكاسحة نحو المدينة، إذا أردنا للبلديات أن تتطور، وأن تؤدي المهام التي وضعت على عاتقها في الميادين الاجتماعية والصحية والثقافية والعمرانية، وأن تفعل في المحيط المحلي الذي ترعاه، وأن تسهم مع الدولة في تغطية الحاجات العامة، وأن تتكامل معها، إذا أريد ذلك، فلا بد أن تؤمن للبلديات مالية سليمة ومتكافئة مع المتطلبات.

٢ ـ إننا نشعر اليوم بأن البلدية يتيمة، ليس لها من يحميها ويدافع عنها، لذا نرى مشاريع

القوانين التي تقلص موارد البلديات تمر إلى المجلس النيابي، دون أي دفاع أو تصدٍ ودون أن يُستمع حتى لرأي البلديات صاحبة الخبرة.

ونلحظ اليوم، ان جميع مشاريع القوانين التنظيمية التي اقترحت، تعيدنا إلى المركزية الحادة، وتنزع من البلديات ما أكسبتها القوانين من حقوق، وكأن وثيقة الوفاق الوطني دفنت لهذه الجهة.

وأخيراً، لا بد وأن أوجه الشكر والتقدير لمجلس الخدمة المدنية الذي أتاح لي الفرصة لأعرّف بالأوضاع المالية في البلديات واتحادات البلديات، تلك الأوضاع التي لا تسمح لها بالقيام بدورها في تحقيق الإنماء المناطقي المنشود.

■ ■ ■