

**THIRD TOURISM DEVELOPMENT PROJECT  
SECONDARY CITIES REVITALIZATION STUDY**

**Karak**

**Municipal organization, management and finance**

**Annex 5**

**JOINT VENTURE OF COTECNO WITH ABT ALCHEMIA CDG MGA**

Prepared by: **MAS**

Checked by: **RG**

Rev: **A**

Date: **24/05/05**

## Table of contents

<b>1.</b>	<b>CONTEXT AND MAIN ISSUES.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>REVENUES .....</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>THE EXPENDITURES.....</b>	<b>13</b>
3.1.	Des dépenses salariales et un nombre de salariés pléthoriques .....	14
3.2.	Faiblesse des dépenses de maintenance .....	15
3.3.	Quand le social se réduit à quelques frais d'hospitalité !.....	16

## 1. Context and main issues

The decline of the historical centre, the degradation of its urban and residential fabric and the crisis of its functions of centrality are strongly related to the general weakness of the municipal institution.

Conversely, the success and the sustainability of the program of revitalization and development of the historical centre are strongly conditioned by the commitment and the capacity of the municipality, and by the improvement of its capacity to mobilize the local resources and to play its role effectively, in particular in the fields of urban planning and management, in the provision of urban services of better quality and in the social and economic development of the city.

The institutional assessment shows that the weakness of the municipal institution is manifested on several interdependent levels:

- **Urban planning and management:** the municipality has very low capacity to provide for structural and strategic planning and management, to determine in a suitable way the location of the various commercial and urban activities and to put in place and to enforce urban regulations for construction and use of public spaces. This situation has resulted in an anarchistic and uncontrolled urban development and in the degradation of the environment and urban fabric of the historical center in particular.

Thus, several problems could still be highlighted:

- **The weakness of competences and technical capacities** of the department of urban planning and management, which, at present, exists only in an embryonic state and has very few qualified and trained personnel;
- **The weakness in regulations:** Absence of regulations defining the commercial activities in the various urban zones and more particularly in the historical center; absence of regulations related to construction, modification or restoration of buildings in the historical center; weakness of the functions of control and application of regulations related to the use of public pathways and spaces, and to the construction and compliance with the rules of town planning;
- **The absence of information and essential data** starting from available and updated base cartography, concerning streets and roadway systems, urban infrastructure, commercial buildings and activities, existing constructions and their conformity with regulations, properties and their limits, existing utilities networks etc, in the historical center as well as in the other parts of the city;
- **The absence of technical tools** necessary for urban management and planning (data-processing tools, GIS, databases, etc.)
- **Weakness of the functions of management and maintenance of public spaces, and of the quality of urban services.** The sustainability of the program of urban revitalization requires the improvement of the level and the quality of urban services and the maintenance of public spaces (maintenance of storm drainage and sewerage, street lighting; better management of garbage collection and cleanliness of public spaces and places such as the road station and markets; better maintenance of the roadway system; improvement of traffic management and better control of the parking issue, control over signage and shop windows etc.)
- **Weakness of the capacities to promote and enforce the compliance with sanitary and public health rules.** At present, the municipality monitors and enforces the compliance with the sanitary regulations, in particular those related to the marketing of foodstuffs. However, the municipality does not have sufficiently qualified and trained personnel to assume this responsibility. Even though, this is an imperative to protect the health of the local population, it is still of primordial importance from the point of view of the development of the touristic potentials of the city.
- **Absence of coordination between the municipality and the public utility companies.** This problem manifests on multiple levels and undermines the effectiveness of the majority of municipal services. It is in particular the case of the companies of Water and Electricity, which, often, carry out work without any form of dialogue or coordination with the municipal departments.

- **The great weakness of human resources and qualification.** In spite of a significant overstaffing and of the fact that an important part of the expenditure is devoted to the staff expenses, the municipality is heavily handicapped by the very low qualification and training level of its personnel and their weak engagement in the duties requested of them.
  - The scarcity of technicians and of qualified personnel, of which all municipal departments and services suffer, constitutes today an obstacle for the organizational restructuring and improvement of the institutional capacities of the municipality. The new municipal professionals (primarily engineers) who were for their majority designated or detached by the Ministry of Municipal Affairs following the fusion of the municipalities have, undoubtedly, attenuated the problem without solving it because the majority of them were new graduates without experience.
  - In addition, the skills required for the management of historic cores and heritage buildings are very specific, and require trained architects and urban planners.
  - Moreover this problem is accentuated by the difficulty of retaining qualified personnel because of the low pay and the working environment, which is little motivating.
  - The large majority of the personnel consists of employees who have a very low qualification and training level. Moreover, having been often recruited on the basis of clientelism, the majority of these employees is little motivated and continues to see employment with the municipality as a source of income, which demands little or no return in terms of work and involvement. Thus, the Mayor considers that the solution should combine the setting up of effective and adapted training schemes, the restructuring and reorganization of administration, the establishment of an equitable and transparent system of evaluation of competences and a follow-up of the work of employees including incentives, sanctions and dismissal.
- **An organizational problem.** To face the organizational weakness and the lack of coordination between the various services, the municipality started to set up plans for reorganization based on a general outline conceived by the Ministry of Municipal Affairs. However, the municipality considers that these plans remain insufficiently adapted to its needs and problems, and that it needs technical assistance based on specific analysis in order to be able to restructure and improve its services and functions.
- **Weakness of financial management and of revenues generated by the municipality.** The financial situation of the municipality improved during the last three years thanks to the increase in the revenues transferred by the State, to a better collection of revenues and local taxes, and to a better management of its expenditure. However, in spite of this effort, the financial situation remains marked by many weaknesses, particularly:
  - Weakness of financial resources in comparison to the expenditure and especially in comparison to the needs for improving the local services and for developing the municipal action, in particular in the field of management and town planning;
  - Very limited revenue autonomy. The decrease of the share of own revenues as a percentage of total revenues of the municipality (in spite of the increase of their absolute value) has strengthened the dependence of municipal financing on the governmental transfers;
  - Weak efficiency of the collection of municipal revenues: the collection of the majority of taxes and fees is still far from reaching the potential optimum level;
  - Weakness of the revenues generated by the income-generating projects;
  - Irregularities and variation in the revenues from year to year;
  - Low capital investment
  - Salaries and wages eat up a big part of the budget;
  - High payment on interests;

Without taking here into account the structural factors which determine municipal finances (fields of competences and definition of the rights of the municipalities as regards taxes, nature of the relationship between the municipal institution and the State, etc), and while limiting the discussion to

taxes and revenues which the municipalities have currently the right to locally collect, one can underline several problems which block the optimization of the resources and the improvement of the financial management of the municipality:

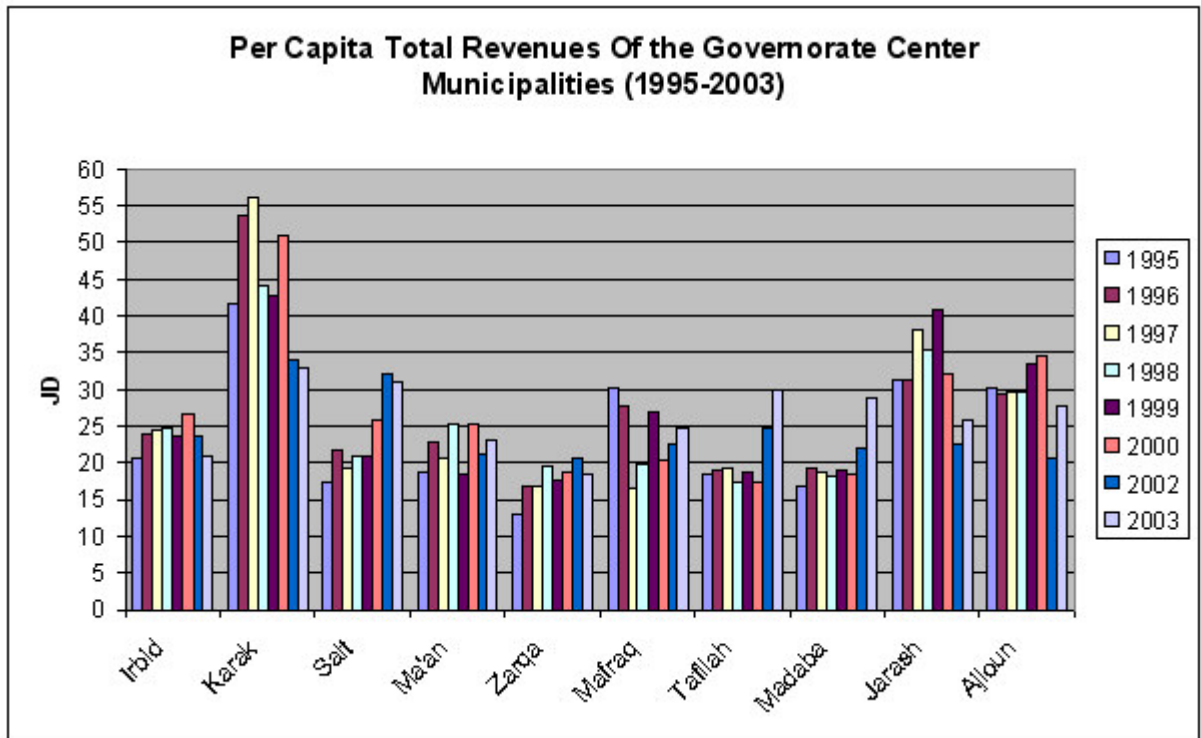
- Weakness of technical expertise and competences necessary for a good financial management;
- Absence of performing means and tools of management (computer tools) which would make it possible to improve to a significant degree the collection of taxes and fees and the management of municipal finances;
- Absence of a database and an information system allowing the identification of taxpayers, the evaluation and determination of taxes, fees and infringements which must be paid, and the monitoring of payments. It is the case for example of the Job Licensing tax, the revenues from planning and development, Fruits and vegetables fees, sign and announcement boards fees, car park fees, etc.;
- Low effectiveness of the procedures of evaluation of the Land and Building Tax (Musakafat) that the State currently collects for and in the name of the municipality, but which the municipality should take care of in the coming years. It should be stressed also that the optimization of the collection of this tax could not be done in the absence of a census and of a system of addressage of streets, buildings and land, and without the installation of a performing database and of procedures of evaluation and of collection;
- Weakness or inexistence of procedures for the control and monitoring of the process of collection of taxes and revenues;
- Lack of accountability mechanisms, low transparency of the procedures of evaluation and taxation, and inequality in the treatment of taxpayers because of clientelism;
- Insufficiency of the effectiveness and of the quality of services rendered by the municipality and consequently, of its "legitimacy" to impose the application of regulations and of payment of taxes.
- **The absence of mechanisms of accountability and of forms of participation of the local population and stakeholders.** The population currently has little information on the municipal actions and decisions and tends to perceive the municipality as a simple administration on which the citizens have little influence. This lack of participation and involvement of the population weakens in multiple ways the capacity of the municipality to co-produce with the users services of quality, to make them accept its decisions and its orientations, to make them respect the regulations and the standards of use of public services and spaces, and to obtain the approval and the collaboration of the local citizens in collecting municipal taxes. It also weakens the capacity of the municipality to continue to be the framework where the interests of and the rapports between the various social groups are negotiated and, consequently, to play its part in the construction and the reinforcement of social cohesion. However, the municipality recognizes the importance of this issue, in particular mobilizing the local resources necessary for the success and the sustainability of the program of urban revitalization, and therefore plans to set up local committees for consultation.

## 2. Revenues

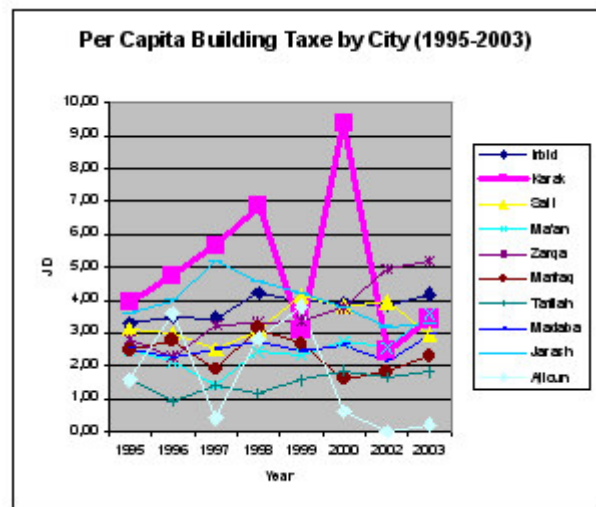
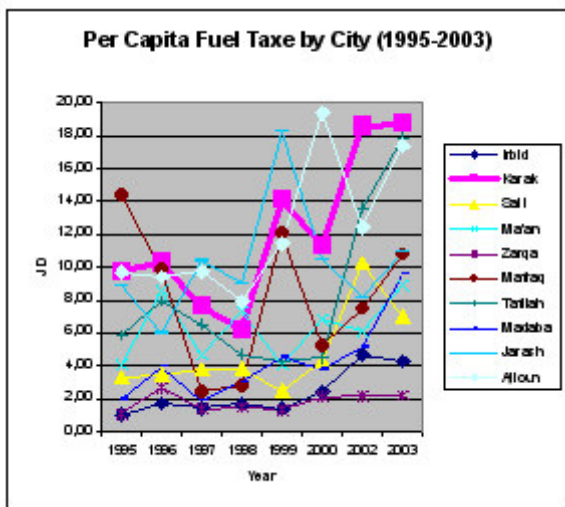
Tout en tenant compte de la faiblesse générale des revenus des municipalités jordaniennes, force est de constater que **Karak s'est toujours distinguée par un haut niveau de revenu en comparaison aux autres municipalités**, voire même du plus haut niveau de revenu. Elle disposait de près de 55 JD per capita en 1996 et en 1997 alors que, Madaba, par exemple, en avait 18.

Cependant, les revenus de la municipalité de Karak ont subi une chute importante en 2002 et 2003, suite à la fusion de la municipalité de la ville avec celles des communes et des zones voisines. Le total de ses revenus est ainsi passé de plus 50 JD per capita en 2000 à environ 32 JD per capita en 2002 et 2003. Cette importante baisse est essentiellement liée au fait que les localités avec lesquelles la municipalité de la ville a fusionné avaient des niveaux de revenus moins élevés que le sien. Certes, de très grands écarts existaient entre les revenus de ces différentes zones et localités. Cependant, la moyenne de leurs revenus était de près de 32.5 JD, ce qui représente un montant bien moins élevé que celui de l'ancienne municipalité de la ville (plus de 50 JD). Autrement dit, la fusion avait pour effet « mécanique » une baisse du revenu de la municipalité de la ville de près de 11 JD per capita. Mais cette « perte » n'a de sens en terme de dépenses et de service delivery que dans la mesure où l'on suppose que, d'une part, le niveau de service dispensé par la ville est directement lié à son niveau de revenu et, d'autre part, que la municipalité généralise le niveau de dépense et de service de façon homogène sur l'ensemble du territoire communal. Or rien ne permet de confirmer ces deux hypothèses pour le moment. Car, la faiblesse actuelle, à Karak comme ailleurs, du niveau d'efficacité et d'efficience des services municipaux est (en liaison avec la prédominance des logiques clientélistes) à tel point que la baisse ou l'augmentation des revenus n'affecte pas de façon proportionnelle le niveau de service dispensé par les municipalités ! Mais il n'en reste pas moins que, si l'on fait l'hypothèse de l'existence d'un certain niveau d'efficacité et d'efficience des départements municipaux, la généralisation à l'ensemble du territoire communal du niveau de service et de dépenses qui caractérisait l'ancienne municipalité pourrait poser un problème financier..

Quoi qu'il en soit, en comparaison avec les autres municipalités, Karak garde toujours sa position, en tête, avec le revenu per capita le plus élevé ( 32 JD). L'écart avec les autres municipalités, bien qu'il soit moindre, reste donc important. Seules Salt et Tafilah parviennent en 2003 à réaliser un niveau de revenu proche du sien, avec 31 et 30 JD per capita, respectivement.



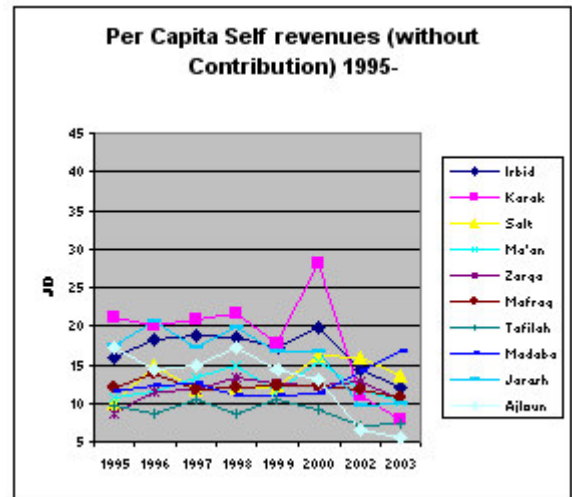
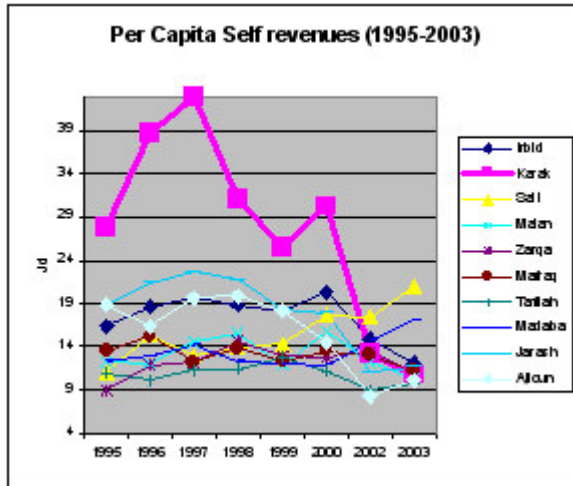
**Ce niveau de revenu relativement très élevé est en grande partie lié (notamment au cours des dernières années) aux transferts gouvernementaux qui ont toujours favorisé la municipalité de Karak.** C'est là, en effet, l'un des traits les plus saillants qui caractérisent cette municipalité : Qu'il s'agisse de la Fuel Taxe ou de la Building taxe, elle a reçu, sur l'ensemble de la période 1995- 2003, des montants per capita qui dépassent largement les montants reçus par les autres municipalités. En 1999, par exemple, elle a reçu 14,1 et de 3,1 JD par capita de Fuel Taxe et de Building taxe alors que Salt en avait reçu 2,50 et 4,15 JD per capita. En 2003, sa part de fuel taxe est 22 JD per capita alors que Zarqa et Salt en bénéficient de 7,6 et 10 JD per capita respectivement. Ces transferts ont toutefois subi d'importantes variations inter-annuelles. Ainsi, par exemple, le montant de la Building taxe a chuté de plus de 9 JD per capita en 2000 à environ 2 et trois JD per capita en 2002 et 2003 respecti-



vement.

Jusqu'en 2000, le haut niveau de revenu de Karak, était également du au niveau élevé de ses « revenus propres » dont les montants dépassaient de loin ceux de toutes les municipalités des villes centre de gouvernorat. Cependant, **les « revenus propres » se sont toujours caractérisés, à Karak plus qu'ailleurs, par une forte dépendance vis à vis des transferts de l'Etat :**

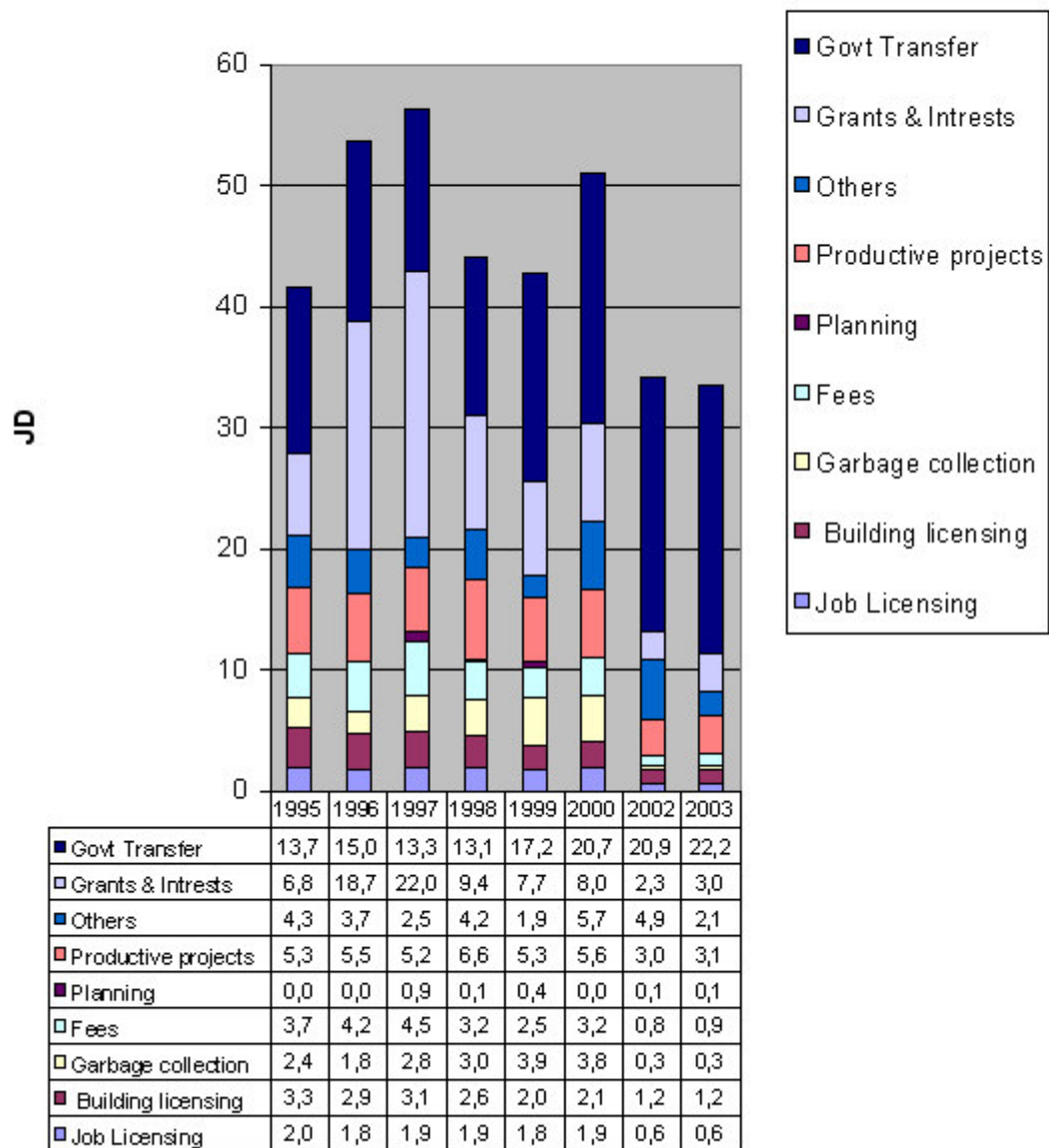
- Ainsi, les revenus provenant des « Grants & Contributions » constituent-ils pour Karak une composante essentielle des « revenus propres ». Leur part dans le total des revenus a atteint 22% du total des revenus de la municipalité. Or ces revenus sont, de fait, un transfert informel du gouvernement et de l'administration. Par conséquent, comme le montre les deux graphiques suivants, la non-comptabilisation de cette source de revenus dans la catégorie de reve-



nus propres fait sensiblement chuter la montant global per capita de ceux-ci.

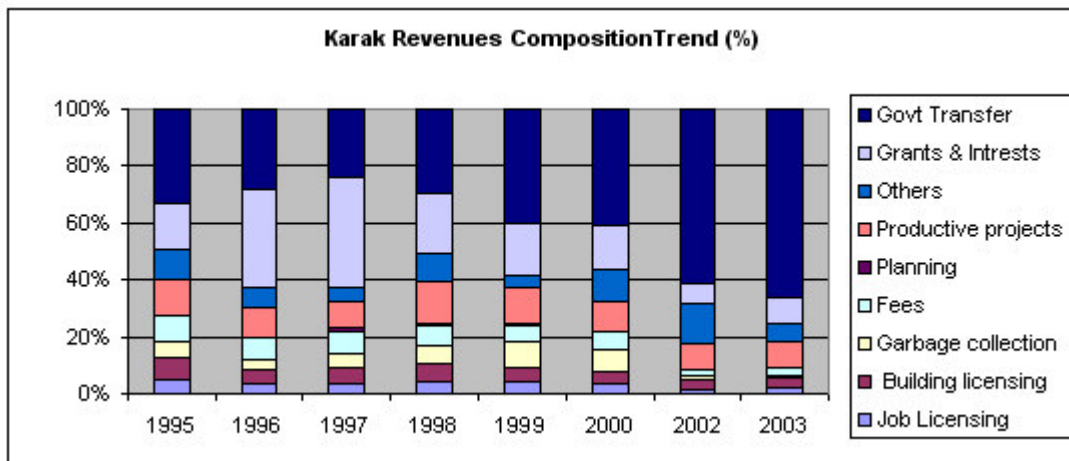
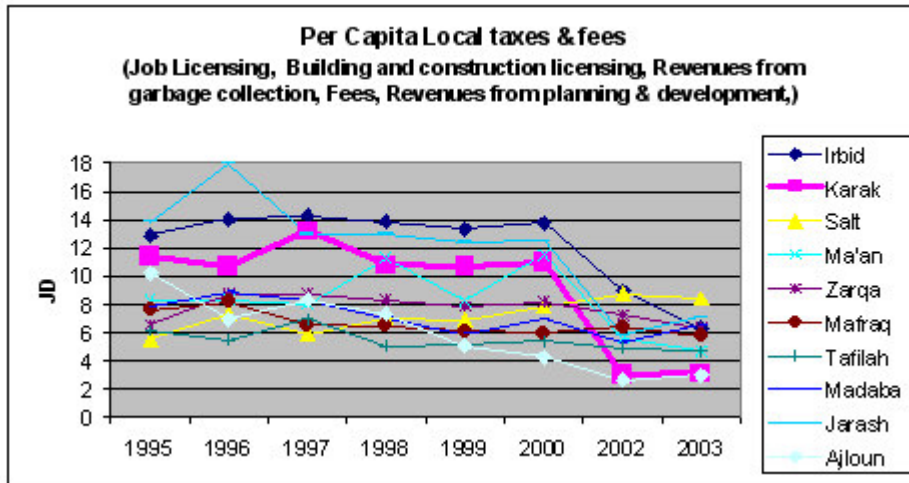


**Karak Per Capita Revenues (1995-2003)**



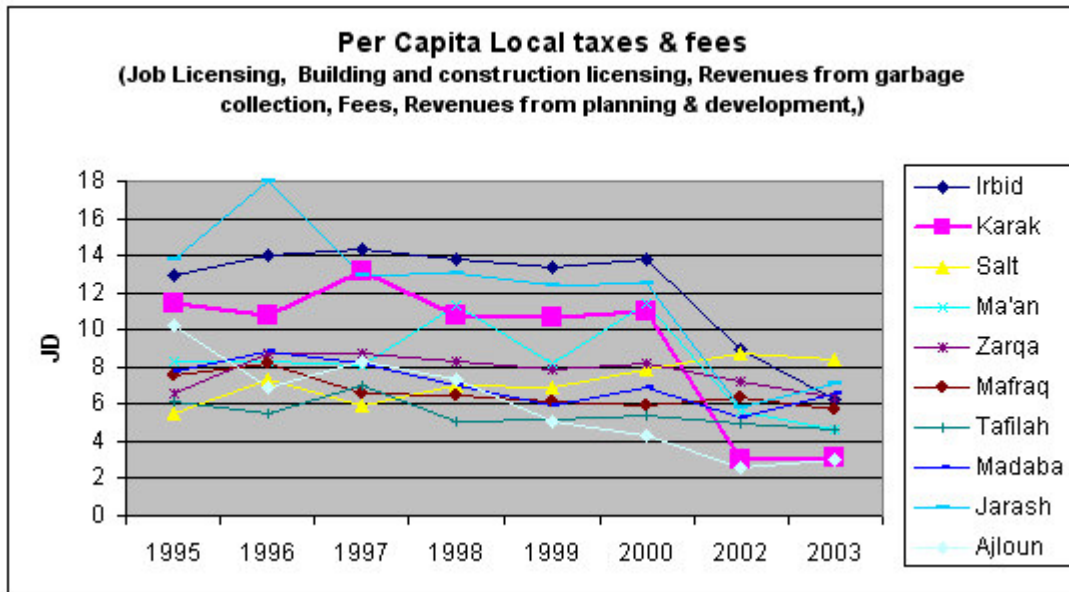
- Les revenus « projets productifs », c'est ç'est à dire, en réalité, de location immobilière, sont également très élevés à Karak et contribuent fortement à ses revenus propres. Là aussi, les revenus de location sont très liés aux transferts gouvernementaux, formels et informel, dans la mesure où ces derniers ont permis à la municipalité d'accumuler un patrimoine immobilier dont elle tire une part essentielle de ses revenus.
- De même, la composante « Others » des revenus propres est en fait essentiellement constitué de revenus résultant de la vente de terrains et d'opérations immobilières. Elle est également très liée au patrimoine immobilier et, au bout du compte, des transferts gouvernementaux élevés dont la ville a toujours bénéficiés.
- Ainsi, au bout du compte, si nous considérons les tax et les fees collectés localement par la municipalité (Job Licensing, Building and construction licensing, Revenues from garbage collection, Fees, Revenues from planning & development), nous constatons que Karak avait jusqu'en 2000 un niveau per capita relativement élevé de collecte de ces revenus; Mais l'écart avec les autres

villes diminuent de manière importante et Karak se trouve aujourd'hui largement dépassée par Jarash et Irbid. Mais au de-là de ce classement, le phénomène **le plus important pour Karak en particulier est la grande chute observée en 2002 et 2003 de l'ensemble des revenus propres et surtout des revenus liés aux tax et fees collectés localement**. Ainsi, comme on peut le constater à travers le graphique suivant, **Karak est en depuis 2002 la municipalité qui a le plus bas revenu per capita résultant de la collecte des tax et fees**.

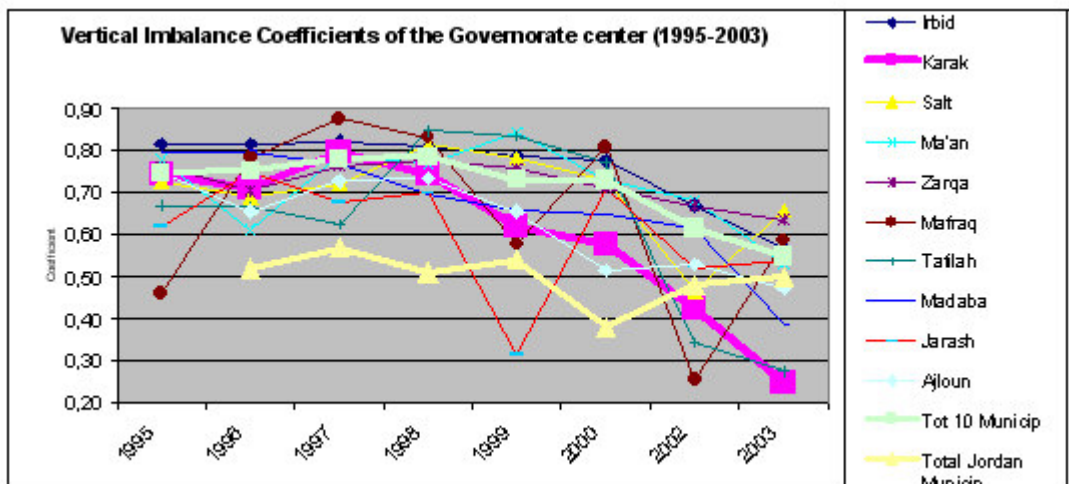


La tendance d'évolution des revenus de Karak entre 1995 et 2003 résume d'une certaine l'ensemble des problèmes qui caractérisent sa structure financière. Ces problèmes sont plus ou moins communs à l'ensemble des municipalités, mais ils prennent à Karak un « relief » particulièrement prononcé :

- Chute des revenus propres per capita, et forte décroissance de leur part dans le total des revenus.
- Marginalisation progressive des « composantes locales » de la catégorie de « self revenus », notamment les taxes & les fees collectés localement par la municipalité. C'est en particulier le cas des revenus liés à la planification urbaine qui, dans le cas de Karak, sont totalement absents.



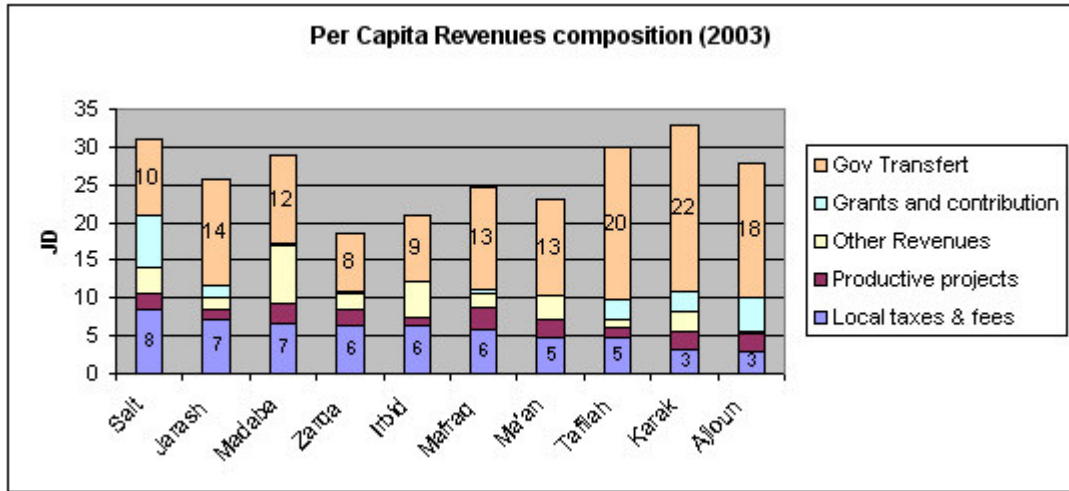
Cette situation se traduit par un déséquilibre fiscal important qui s'est fortement aggravé au cours des dernières années. Parmi toutes les municipalités centre de gouvernorat, Karak a l'indice de déséquilibre fiscal le plus bas (0.25), ce qui signale une très faible contribution des revenus propres à la couverture des dépenses municipales et, par conséquent une mauvaise santé financière de la municipalité. De plus, ce déséquilibre est encore plus accentué que ne le laisse apparaître cet indice, car celui-ci est basé sur la prise en compte des Grants & Contributions comme une composante des revenus propres alors qu'il s'agit bien d'un transfert gouvernemental non maîtrisé par la municipalité.



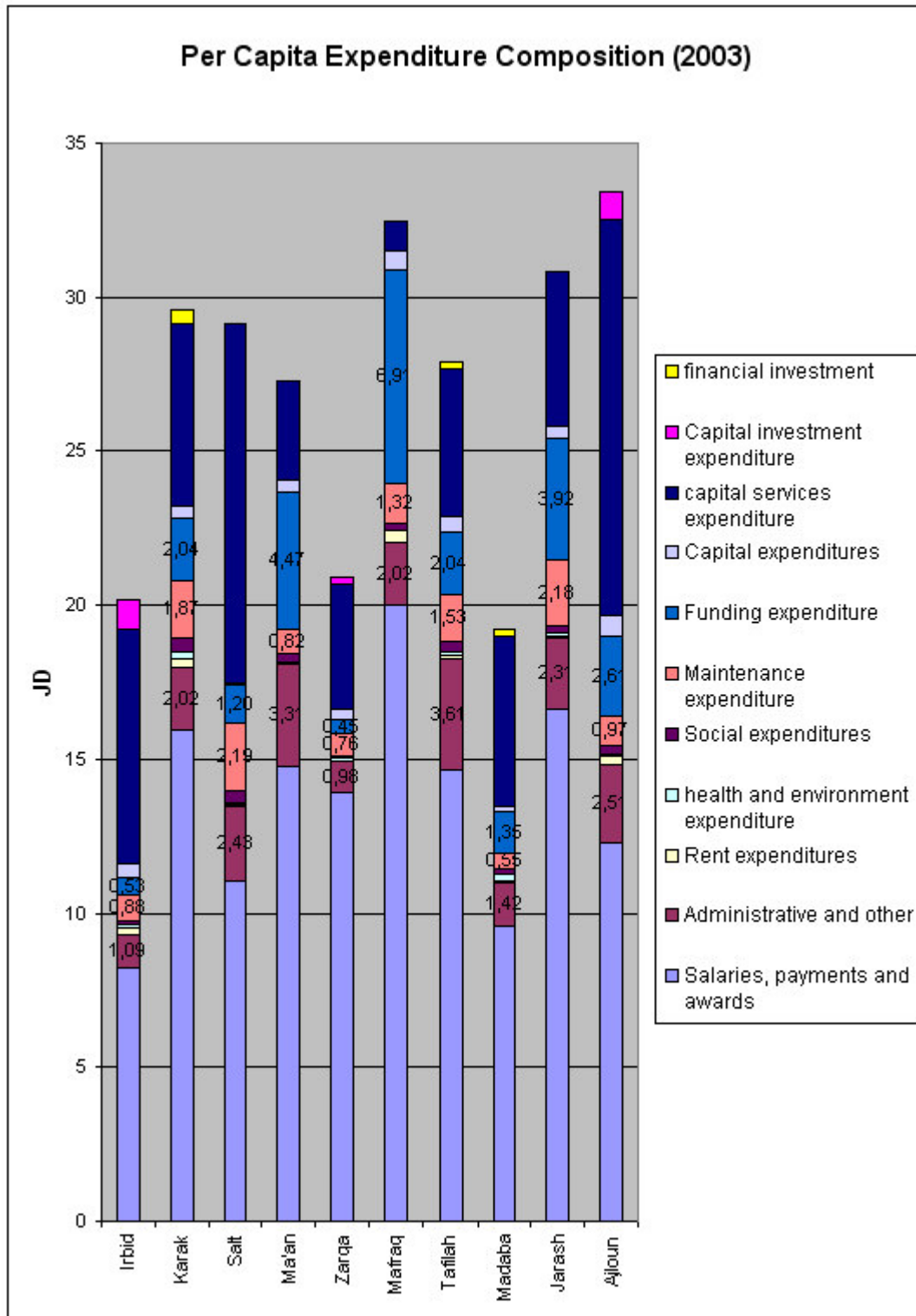
La mauvaise santé fiscale de la municipalité, qui traduit une accentuation de la dépendance vis à vis de l'Etat et un affaiblissement des revenus générés localement, est essentiellement liée à deux facteurs :

- La fusion qui s'est fait en 2001 avec des municipalités qui se caractérisaient par de très faibles revenus propres (très faible collecte des fees et des taxes locales et absence de revenus « productifs ») et par une forte dépendance de l'Etat, a fortement contribué à l'aggravation du déséquilibre fiscal de la nouvelle municipalité.
- La marginalisation progressive d'une économie de service basée sur la collecte de revenus liés à l'application des réglementations et à la provision de services (taxes locales, fees, revenus de l'urbanisme, etc.), et la domination d'une économie municipale « rentière » basée essentiellement

sur le transfert de l'Etat ainsi que sur la location et l'exploitation d'un patrimoine immobilier.



### 3. The expenditures

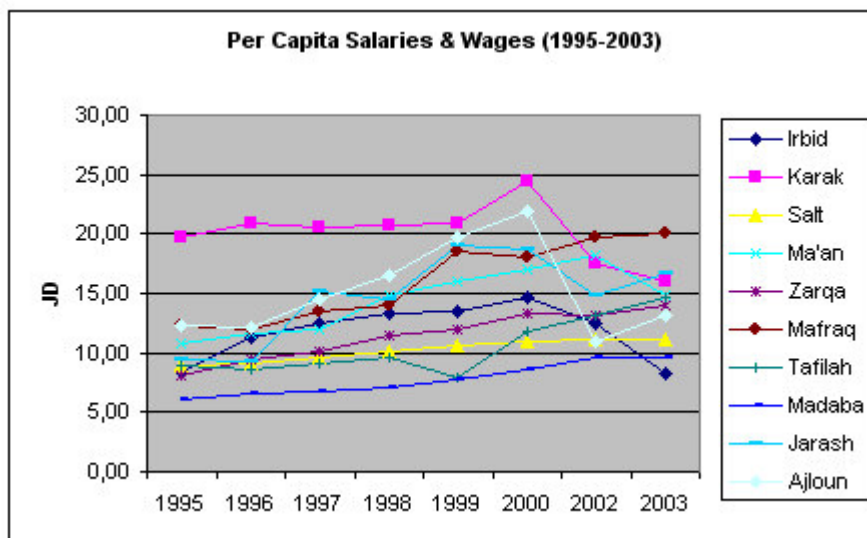


### 3.1. DES DEPENSES SALARIALES ET UN NOMBRE DE SALARIES PLETHORIQUES

Karak, encore plus que la plupart des autres villes, se caractérise par une l'importance des **dépenses salariales**. Ces dépenses représentent aujourd'hui près de 16 JD per capita et 54% du total des dépenses. Elle n'est « dépassée » que par deux municipalités centre de gouvernorat : Jarash avec 16.6 JD per Capita et surtout Mafraq avec 20 JD per capita. Cette prédominance des salaires dans la structure des dépenses n'est pas une chose nouvelle pour la municipalité de Karak. En effet, ses dépenses salariales étaient même beaucoup plus élevés au cours des années quatre-vingt-dix (20 JD per Capita jusqu'en 1999 et même 25 JD per capita en 2000), et l'écart avec les autres municipalités était beaucoup plus important (jusqu'en 2000, plus trois fois plus élevé que Madaba, par exemple).

Cette prédominance de la masse salariale résulte d'une augmentation du nombre de personnel, qui est sans commune mesure avec les besoins réels liés au service delivery. Elle est essentiellement liée à la prédominance de ce que nous avons appelé une « économie municipale de rente » fondée sur un principe de clientélisme distributif d'avantages divers, dont les « emplois » et les salaires.

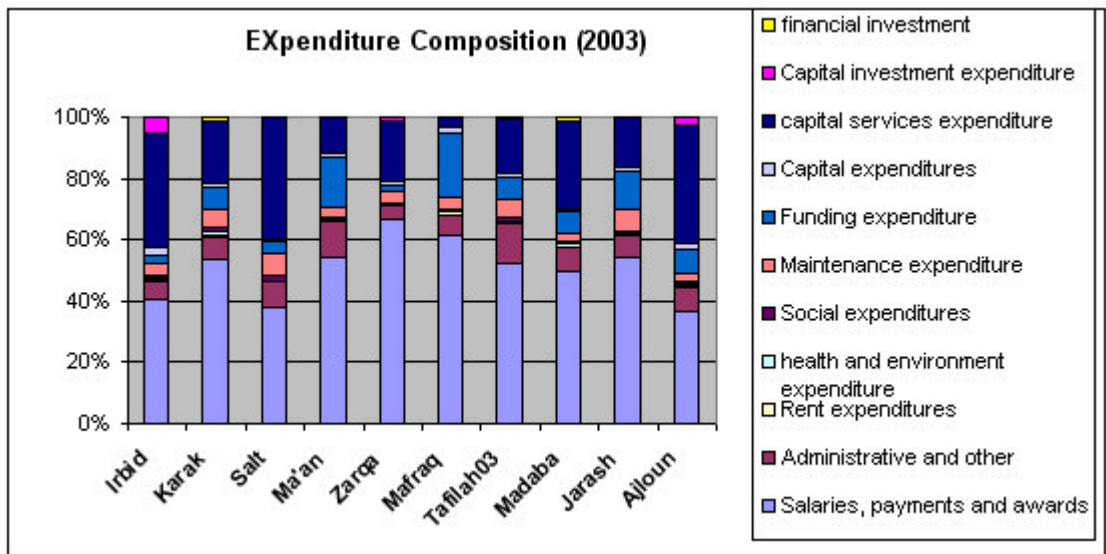
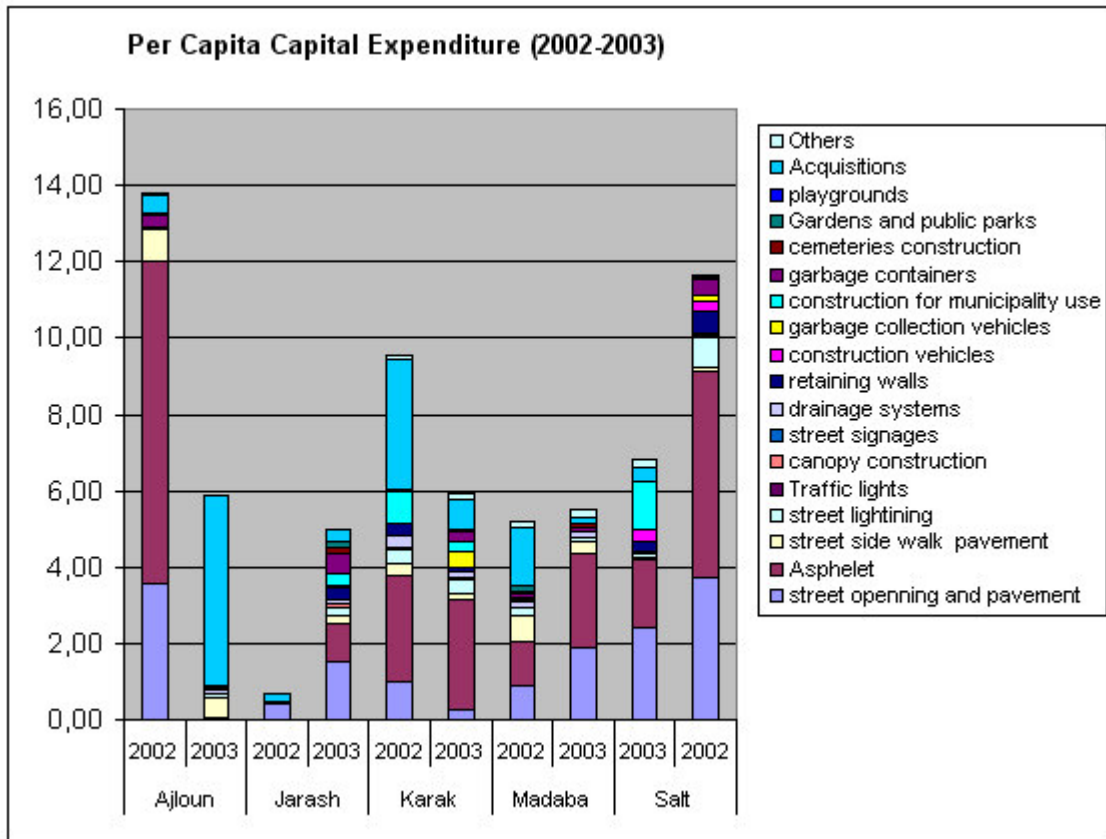
La baisse des dépenses salariales per capita en 2002 et en 2003 résulte de la conjonction de trois facteurs : (i) la fusion avec des zones qui avaient, **relativement**, des dépenses salariales moins excessives ; (ii) les mesures entreprises par la municipalité pour diminuer le nombre de salariés ; (iii) la décision de blocage des recrutements prise par le Ministère des Municipalités. Cependant, ces dépenses ainsi que le nombre de salariés restent trop élevés (en plus du très faible niveau de qualification) en comparaison avec les ressources et surtout avec les missions accomplies.



#### Des dépenses liées à des opérations et des travaux (notamment le goudronnage des routes) plus qu'à la provision de services.

A l'égal des autres municipalités, le deuxième poste qui domine dans la structure des dépenses est le « capital service expenditure ». De fait, le poste qui absorbe la grande partie des dépenses est lié à l'ouverture et au goudronnage des rues. En Comparaison avec celui-ci, les autres postes apparaissent comme mineures. Cependant, si l'on prend comme référence les années 2002 et 2003, on peut constater l'importance des opérations d'acquisition immobilière à Karak (et à Ajloun).

En d'autres termes, la municipalité (A Karak comme ailleurs mais plus peut être qu'à Salt et Madaba par exemple) apparaît moins comme une institution de service delivery que comme une institution chargée de réaliser des travaux publics délégués, en particulier ceux liés aux routes. En effet, mis à part le ramassage d'ordures, les autres services occupent une position particulièrement marginale dans la structure de dépenses et dans les missions effectives des la municipalité de Karak et des autres villes.



**3.2. FAIBLESSE DES DEPENSES DE MAINTENANCE**

Les dépenses de maintenances, lesquelles concernent aussi bien les espaces et les équipements publics que les services et équipements municipaux, totalisent à peine 2 JD per capita en 2002 et 2003. Il s'agit d'une somme négligeable en comparaison avec le contenu multiple et varié de cette catégorie. De plus, les dépenses sont pour plus de 50 % consacrées à la maintenance des véhicules de la municipalité (à Karak comme ailleurs). Au total, les dépenses d'entretien des lieux et des équipements

publics totalisent tout au plus 0,30 JD (dont près de 0.20 sont consacrées à l'entretien des rues) ! Ceci explique sans doute en partie l'état de dégradation des espaces publics dans le centre historique et encore plus dans le reste des territoires municipaux (A Karak comme ailleurs).

building and construction maintenance	streets
parks and public gardens maintenance	water drainage systems
cemetery maintenance	pedestrian pathways-street sides
municipality play field maintenance	canopies
slaughter house	Traffic lights
water pools and spring	street lighting system maintenance
office machine and equipment	street signage and street panels
vehicles maintenance and spare parts	garbage container

#### Per Capita Maintenance Expenditure (2002, 2003)

	AJLOUN	JARASH	KARAK	MABADA	SALT
2002	1,04	2,18	1,87	0,55	2,19
2003	1,10	2,44	1,97	0,55	1,76

### 3.3. QUAND LE SOCIAL SE REDUIT A QUELQUES FRAIS D'HOSPITALITE !

Comme nous pouvons le constater à travers le tableau suivant, « le Social » est inscrit aux abonnés absents des dépenses municipales, à Karak comme ailleurs. D'ailleurs, même quand certaines municipalités s'engagent dans des actions sociales (comme c'est le cas notamment à Salt), elles mobilisent les ressources locales (dons, etc...) et plus rarement les ressources municipales. Certains considèrent même que le social n'est pas une affaire municipale ! Ainsi, le social budgétaire municipal se réduit-il à quelques dépenses de réceptions et de festivités et, occasionnellement, à une assistance exceptionnelle ou, encore plus rarement, à la prise en charge de l'enterrement d'un mort... Notons toutefois que dans cette situation d'ensemble, la municipalité de Karak se distingue quelque peu en consacrant près de 0.3 JD per capita à l'octroi d'aides d'assistance. C'est ce qui explique que, au total, la dépense « sociale » atteint à Karak 0,5JD per capita.

	Ajloun		Jarash		Karak		Madaba		Salt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2003	2002
Social expenditures	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
feasts and festivals	0,18	0,13	0,04	0,12	0,15	0,12	0,08	0,07	0,20	0,27
grants and assistance	0,09	0,04	0,01	0,03	0,30	0,27	0,06	0,05	0,08	0,07
hospitality	0,03	0,11	0,02	0,03	0,01	0,03	0,02	0,02	0,02	0,05
dead people burying	0	0	0	0,00	0	0	0	0	0,00	0
participation in the social services council	0	0	0	0	0,03	0	0,08	0,02	0	0
<b>TOTAL Social</b>	<b>0,29</b>	<b>0,27</b>	<b>0,06</b>	<b>0,19</b>	<b>0,50</b>	<b>0,43</b>	<b>0,23</b>	<b>0,16</b>	<b>0,30</b>	<b>0,40</b>

#### Marginalité des dépenses de « santé et d'environnement »

Pour développer leurs activités touristiques, Karak comme les autres villes historiques se trouvent dans le besoin de promouvoir et faire respecter les règles sanitaires et d'hygiène, notamment celles concernant la sécurité des produits alimentaires. Elles se trouvent également dans le besoin de mieux protéger la population, les espaces résidentiels et les espaces publics des insectes... ; mais également de fournir un effort de protection de l'environnement. Cependant, les dépenses de « santé et d'environnement » sont réduites à la somme négligeable de 0.20 à 0.25 JD per capita environ.



Per Capita health and environment expenditure (2003)	Ajloun	Jarash	Karak	Madaba	Salt
work cloth	-	0,02	0,03	0,02	0,06
garbage bags	0,00	0,01	0,00	-	-
cleaning materials	0,04	0,05	0,04	0,09	0,01
chemicals and insecticide	0,01	0,07	0,16	0,10	0,01
partnership in the cooperative service council	-	-	-	-	-
participation in the garbage dump area	-	-	-	-	-
lost animals and dogs prevention (فراضل ان اوي حل او بالكل اة حف الكم)	0,00	0,01	-	0,00	-
others	0,00	0,01	0,00	-	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>0,06</b>	<b>0,16</b>	<b>0,23</b>	<b>0,21</b>	<b>0,08</b>