الأمم المتحدة
A/CONF.226/PC.3/18
الجمعية العامة
Distr.: General
13 June 2016
Arabic
Original: English

اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة
المعني بالإسكان والتنمية الحضرية
المستدامة (الموئل الثالث)

الدورة الثالثة
سورابايا، إندونيسيا، ٢٥-٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٦

ورقة السياسات ٥: تمويل البلديات والنظم المالية المحلية*

مذكرة من الأمانة العامة

تُحيل أمانة مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) ورقة سياسات بعنوان ”تمويل البلديات والنظم المالية المحلية“، أعدها أعضاء وحدة السياسات ٥.

وتشترك في قيادة وحدات السياسات التابعة للموئل الثالث منظمتان دوليتان، وتتألف كل وحدة من ٢٠ خبيرا ينتمون إلى مجموعة متنوعة من المجالات، بما فيها المجالات الأكاديمية، والحكومات، والمجتمع المدني، والهيئات الإقليمية والدولية الأخرى.

ويمكن الاطلاع على تركيبة وحدة السياسات ٥ وورقة السياسات التي أعدتها في الموقع www.habitat3.org.

* تصدر هذه الوثيقة دون تحرير رسمي.

220716 210716 16-09554 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

ورقة السياسات ٥: تمويل البلديات والنظم المالية المحلية

موجز تنفيذي

هناك مصلحة وطنية قوية، ولكنها كثيرا ما تكون غير معترف بها، في كفالة بناء اقتصادات حضرية منتجة، نظرا لأنها تمثل حصة غير متناسبة ومتزايدة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان. وتشرف الحكومات المحلية على توفير السلع والخدمات العامة إلى غالبية متزايدة من سكان العالم. وبناء على ذلك، فإن تحسين قدرات الحكومات المحلية على تمويل هذه الخدمات، وتعزيز الشفافية والمساءلة في عملية التمويل، يؤثر على نوعية الحياة ومستوى مشاركة المواطنين في العملية السياسية. ويتطلب تحقيق النمو الاقتصادي المطرد وجود حكومات بلدية ممولة تمويلا مناسبا وتؤدي وظائفها على الوجه المطلوب، ومؤسسات داعمة، وهياكل أساسية. ويمثل تمويل البلديات الركيزة التشغيلية التي يعتمد عليها نجاح التحضر السريع المستمر في المستقبل.

وتتحمل المدن في جميع أنحاء العالم مسؤوليات متزايدة التعقيد، بما في ذلك، على سبيل المثال، التصدي لتغير المناخ. وفي العديد من المدن، تتعقد هذه المسألة بسبب النقص المزمن في التمويل اللازم لتلبية الاحتياجات المحلية. وغالبا ما تعاني المدن التي تواجه أكثر المشاكل إلحاحا، من قيود على الموارد والقدرات. ومن بين هذه المدن، على سبيل المثال، المدن في البلدان النامية التي تحتاج إلى استثمارات كبيرة في الهياكل الأساسية لتوفير الخدمات الأساسية للأعداد المتزايدة من السكان والمناطق الحضرية الآخذة في التوسع. وهي تشمل أيضا مدن المستويين الثاني والثالث (بحسب حجم السكان)، وهو ما يمثل تقريبا ضعف حصة السكان الوطنيين مقارنة بالمدن العملاقة، ولكنها لا تحظى سوى باهتمام أقل كثيرا من جانب الحكومات الوطنية.

وتستند نظم تمويل البلديات، في جميع أنحاء العالم، إلى قواعد اللعبة (أي السياسات والدساتير والقوانين والأطر التشريعية) التي تشمل العناصر الرئيسية الأربعة التالية: (أ) النفقات؛ (ب) الإيرادات؛ (ج) الإدارة المالية؛ و (د) الاقتراض. وتحدد القوة أو الضعف النسبيين لهذه العناصر ما إذا كان هذه الحكومة المحلية أو تلك قادرة على توفير السلع والخدمات العامة لتلبية الاحتياجات الأساسية لسكانها وأفضلياتهم. وينبغي التأكيد على أن الظروف القطرية، والخصائص الملموسة للنظم المالية البلدية ضمن هذه العناصر الخمسة تختلف اختلافا كبيرا. ففي بعض البلدان، تعمل نظم تمويل البلديات بصورة فعالة تماما على مستوى العناصر الخمسة جميعها. وعلى العكس من ذلك تماما نجد بلدانا تتسم نظمها وقدراتها بالضعف في جميع المجالات. ويمكن أن يساعد تقييم مكامن القوة أو الضعف في هذه

العناصر الحكومات الوطنية ودون الوطنية، والمحلية على تحديد التدخلات التي يمكن أن تؤدي إلى تحسين أداء نظم تمويل البلديات في كل منها.

قواعد اللعبة – تنبع العناصر الرئيسية التي تُمكن الحكومات المحلية أو تعوق قدرتها على إدارة الصحة المالية من ''قواعد اللعبة''، أو القوانين، أو السياسات، أو الأنظمة، أو الدساتير، أو القانون العام، التي تحدد صلاحيات الولاية القضائية والإطار الإداري، إلى جانب إرادة القادة وقدرتهم على تنفيذها. وتبدأ صياغة أي خطة حضرية جديدة تؤدي إلى بناء مستقبل أكثر ازدهارا ومعافاة وإنصافا لعالم البلديات، تبدأ باستخلاص ''القواعد'' الأساسية التي تنطوي على امكانية الزيادة إلى أقصى حد ممكن في قدرة البلديات على ربط النمو والتنمية ضمن إطار الحوكمة المستدامة والإشراف المالي. وبإمكان الحكومات الوطنية أن تبني نظما مالية قوية عن طريق ما يلي: (أ) زيادة استقلالية الحكومات المحلية في مجالات الضرائب والإيرادات، والنفقات، ولا سيما فيما يتعلق بجمع الرسوم بأنواعها لتغطية النفقات؛ (ب) وضع إطار للعلاقات بين مختلف مستويات الحكومة تتم فيه المشاركة في تنفيذ المشاريع من خلال ترتيبات مع أصحاب المصلحة من القطاعين الخاص والعام، ومواءمة المهام الحكومية في مجالي المالية والتخطيط؛ (ج) دعم نظام قوي للتحويلات المالية من المستويات الحكومية العليا لغرض الاستخدام العام أو الخاص على مستوى البلدات؛ (د) الإذن للحكومات المحلية بالاستفادة من الأدوات المالية مثل الاقتراض البلدي والحفاظ على قيمة الأراضي من أجل جمع الأموال لدعم التنمية الاقتصادية والهياكل الأساسية؛ و (هـ) تمكين البلدات من حشد الموارد التي تيسر الوصول إلى أسواق الائتمان عندما تسعى إلى الحصول على الأموال لدعم العمليات، والصيانة، وتمويل الهياكل الأساسية، أو تقديم الخدمات للمواطنين. ولا بد هنا من تحديد قواعد اللعبة بوضوح. فهي غير واضحة في كثير من البلدان، وغير مطبقة عمليا. ولذلك، ينبغي معالجة هذه المسألة.

النفقات – قال الخبراء الاقتصاديون منذ أمد بعيد إن التواصل المباشر بين مستوى الحكومة المسؤول عن توفير الخدمة العامة والناس الذين يستفيدون منها مباشرة سيؤدي إلى زيادة الكفاءة في استخدام الموارد. وخلال العقود الأخيرة، نقل العديد من البلدان عددا متزايدا من المسؤوليات في مجال النفقات إلى الحكومات المحلية، و لم يقابل ذلك في كثير من الحالات اعتماد سياسة اللامركزية في إدارة الموارد من أجل تمويل تلك المسؤوليات. ونتيجة لذلك، ففي كل من البلدان المتقدمة جدا والبلدان النامية، يمكن أن يلاحظ المرء أن الحكومات البلدية أخفقت أحيانا في توفير العديد من الخدمات للسكان فضلا عن أوجه قصور في الهياكل الأساسية وفي الاستثمار في الخدمات العامة. ويلاحظ في العديد من البلدان

أن هناك فرقا كبيرا بين حصة الحكومات المحلية في الإنفاق وحصتها في الإيرادات. وهذا الفرق، الذي كثيرا ما يشار إليها بالفجوة المالية، يوفر مقياسا تقريبيا جدا لقيمة التحويلات بين مستويات الحكومة المختلفة، اللازمة لضمان حصول الحكومات المحلية على الإيرادات الكافية لتغطية نفقاتها.

وفي البلديات التي تنسق بين تخطيط التنمية المكانية والتنمية الاقتصادية والمالية العامة، يمكن أن تحقق الاستثمارات الاستراتيجية المدروسة نتائج إيجابية على مستوى الأداء الاقتصادي. ويمكن أن يؤدي نشر الهياكل الأساسية وتقديم الخدمات إلى السكان الإضافيين إلى توسيع القاعدة الضريبية وتوليد إيرادات إضافية تدعم النفقات والنمو الاقتصادي مستقبلا. بيد أن أكبر تحد تواجهه الحكومات في مجال الإنفاق في جميع المستويات هو الفجوة المتزايدة في تمويل الهياكل الأساسية. وخلال السنوات الخمسة عشرة المقبلة، يقدر أنه سيتعين بناء هياكل أساسية تبلغ قيمتها ٩٣ تريليون دولار على الصعيد العالمي، سيكون ٧٠ في المائة منها في المدن. وسيتطلب ذلك استثمارات سنوية تفوق قيمتها ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، تستنفد الجانب الأكبر من إيرادات الحكومات دون الوطنية من الضرائب، أو تزيد عنها كثيرا. ولذلك سيكون من الضروري إيجاد مصادر جديدة من الإيرادات من أجل مواجهة هذا التحدي. ويُوصى أن تقوم الحكومات الوطنية وحكومات المحافظات/المقاطعات بتوسيع نطاق التحويلات بين مستويات الحكومة ليشمل الحكومات البلدية، وتمكين الحكومات المحلية من إيجاد مصادر جديدة للإيرادات، وذلك على سبيل المثال، من خلال أدوات الحفاظ على قيمة الأرض، وتعزيز مساءلة الحكومات المحلية أمام السكان، وتحفيز الحكومات المحلية على استغلال وفورات الحجم من خلال توحيد التخطيط والنفقات على مستوى المدن الكبرى وليس على مستوى الولايات القضائية.

الإيرادات – تعتمد الحكومات المحلية على ثلاث مجموعات أساسية من الأموال لإدارة التزاماتها المالية، هي: التحويلات بين المستويات الحكومية، والإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة، والديون – تحويل الإيرادات المستقبلية إلى رأس مال متداول. وأفضل ما تُستخدم فيه التحويلات المالية من الحكومات المركزية هو إتاحة الحصول على رأس المال لغرض الاستثمارات المحلية في المشاريع ذات التكاليف الأولية الكبيرة. بيد أن التحويلات المالية تغطي أيضا، بالنسبة لغالبية مدن العالم، قسطا كبير من الميزانيات التشغيلية. ويكتسي هيكل نظام المنح البلدية وطابعها في أي بلد أهمية كبرى في طريقة إدارة المدن وتنميتها وحكمها. فالسماح بتدهور نظام التحويلات المالية، أو عدم توحيده بدرجة كافية، أمر باهظ التكاليف، لا سيما وأن المدن صارت ترزح تحت وطأة الإجهاد المالي نتيجة

لاستمرار التحضر. ويُوصى بأن تكفل الحكومات الوطنية أن تكون المبالغ الإجمالية المحولة كافية لتغطية الفجوات المالية أو لتضييقها على الأقل، وأنها تراعي بصورة كاملة أي زيادات في نطاق مسؤوليات البلديات. وينبغي أن يوسع هيكل نظام التحويلات المالية وتصميم المنح المحددة نطاق استقلالية النفقات المحلية على أساس المبدأ القائل أنه ينبغي السماح للحكومات المحلية بأن تحدد النفقات تمشيا مع الاحتياجات المحلية من أجل تعزيز المساءلة والكفاءة على مستوى النفقات. وبالإضافة إلى ذلك، وكما ترد الإشارة إلى ذلك لاحقا في هذه الورقة، ينبغي تعزيز تصميم المنح من أجل كفالة قدر أكبر من الإنصاف في توزيع المنح في مختلف الولايات القضائية البلدية.

وتعتمد أيضا فعالية نظم الإيرادات المحلية على مدى جودة مجموعة متنوعة من مصادر الإيرادات الخاصة. والإيرادات التي تجمعها الحكومات مباشرة، من قبيل رسوم المستخدمين، والضرائب على الممتلكات، والإيرادات الأخرى القائمة على قيمة الأرض وضرائب الدخل وضرائب الاستهلاك ضرورية لتعزيز كفاءة الحكومات ومساءلتها. وينبغي إنشاء حافظة مناسبة لمصادر الإيرادات استنادا إلى خصائص القاعدة الضريبية وقدرة النظم المالية المحلية. ويمكن أن يسهم النقل الصحيح لسلطة جمع الضرائب المحلية، وتحديد النسب، ومراقبة تقديرات الأسس الضريبية، إلى حد كبير في تحسين الفعالية العامة للنظم المالية المحلية. ولذلك، يتعين على الحكومات الوطنية ودون الوطنية أن تستثمر في الموارد التقنية والبشرية بما يكفي حتى تظل النظم الضريبية المحلية فعالة، وتعمل على تنسيق تحصيل الإيرادات التي تجمعها الحكومات مباشرة، وتحقق الإدارة السليمة للأموال المتأتية من التحويلات المالية بين المستويات الحكومية.

الإدارة المالية – تُمكّن نظم الإدارة المالية الفعالة الحكومات المحلية من تخطيط الموارد المالية وتعبئتها واستخدامها بكفاءة، وتعزيز الشفافية والمساءلة أمام أصحاب المصلحة. والإدارة السليمة للمالية البلدية لها بعدان رئيسيان، هما: مجموعة أساسية مترابطة من النظم والعمليات الحكومية المحلية تشمل التخطيط والميزنة والمحاسبة والمشتريات والإبلاغ ومراجعة الحسابات والرقابة؛ وقدرة البلديات على توجيه مواردها بصورة فعالة ومسؤولة لكي تتمكن من الوفاء بالتزاماتها المالية والتشغيلية القصيرة الأجل والطويلة الأجل مع الحفاظ على المساءلة. وينبغي أن تركز جهود الإصلاح على الهدفين المتلازمين، هدفي تعزيز أسس الإدارة المالية واكتساب المسؤولين في البلديات الخبرة في ممارسة الأساسيات قبل اعتماد أدوات الإدارة المالية المتطورة. ويمكن تصنيف الأولويات المتعلقة بتعزيز الإدارة المالية المحلية إلى أربعة مجالات عريضة هي: تعزيز نظم وعمليات الإدارة المالية للبلديات؛ وتحسين الشفافية

والمساءلة؛ وتعزيز الرصد والرقابة على مالية البلديات؛ وبناء القدرات. وجميع هذه الأنشطة مترابطة، ولذلك فإن تنفيذها يتطلب نهجا متكاملا. وينبغي أيضا أن تكون عملية إصلاح الإدارة المالية للبلديات مرتبطة بالإصلاحات الوطنية والإصلاحات على مستوى المحافظات/المقاطعات في مجالي اللامركزية والإدارة المالية العامة. ويتسم دور المستويات الحكومية العليا بأهمية بالغة. ولذلك ينبغي أن يُحدد بوضوح منذ البداية ويدُمج في الحوافز على مستوى الحكومات المحلية لتحقيق أهداف الإصلاح على أفضل وجه.

الاقتراض – يمكن أن يكون حصول البلديات على تمويل الديون عنصرا هاما من استراتيجية أوسع نطاقا للتخطيط والاستثمار في الهياكل الأساسية الحضرية. وتمويل الديون ليس مصدر دخل إضافي للبلديات؛ فهو يحوّل ببساطة الإيرادات المستقبلية إلى رأس مال يتاح في الحال للاستثمار، وذلك عن طريق رهن الإيرادات المستقبلية لغرض مدفوعات خدمة الديون. ولا يكون تمويل الديون ممكنا إلا إذا كانت البلديات قادرة على خدمة ديونها من الإيرادات بطريقة مستدامة وإذا كان هناك إطار تنظيمي متين يحكم اقتراض البلديات. وهناك سببان رئيسيان لتمكين البلديات من الحصول على تمويل الدين. أولهما اقتصادي، ذلك أن الهياكل الأساسية التي تُشيّد من عائدات الديون تُسرّع وتيرة النمو وتولد منافع على مستوى الإنتاجية ما كان يمكن أن تتولد بطريقة أخرى. ويتعلق السبب الثاني بالإنصاف بين الأجيال، ذلك أنه نظرا لأن المنافع التي تتحقق بفضل الاستثمارات الحالية ستؤول إلى الأجيال المقبلة، فمن العدل فحسب أن تدفع هذه الأجيال ثمن هذه الاستثمارات من خلال مساهماتها في الضرائب والرسوم التي ستُستخدم في نهاية المطاف في خدمة الديون التي تمولها. وهناك أربعة عوامل رئيسية في تحديد حجم وطبيعة أسواق الديون البلدية، هي: نظم التحويلات المالية بين المستويات الحكومية وهياكل الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة؛ وطبيعة ونوعية نظم الإدارة المالية والنوعية العامة للإدارة الحضرية؛ ومدى عمق أسواق رأس المال المحلية وطبيعتها؛ والإطار التنظيمي لاقتراض البلديات. ويجب أن تعالج الجهود الرامية إلى توسيع نطاق تدفق الائتمان الخاص في قطاع البلديات، دون أن تنشأ عن ذلك مخاطر معنوية، القيود على الجانب الأساسي من الطلب والقيود التنظيمية التي تؤثر على هذه التدفقات. ويتطلب ذلك اتخاذ إجراءات على ثلاثة مستويات: إصلاح السياسات العامة؛ وبناء القدرات؛ والتدخلات المؤسسية. وتكمن الحاجة إلى هذه الإجراءات وأكبر الإمكانيات لتحقيق نتائج جيدة في الأسواق البلدية في البلدان النامية. وتبين الدراسات الأخيرة في هذه الأسواق أن الصعوبات الرئيسية التي تعوق زيادة استثمارات القطاع الخاص في الديون البلدية ليست في جانب العرض، ذلك أن الأسواق المالية غالبا ما تتسم بسيولة معقولة، كما تتوفر فيها كميات كبيرة من الأموال التي يبحث أصحابها عن فرص الاستثمار

المتوسط والطويل الأجل. وتعزى المشكلة الأساسية إلى أنه نظرا لأوجه القصور في المجالات الأربعة المذكورة أعلاه، فإن البلديات لا تقدم نفسها بوصفها جهات مقترضة يمكن ضمان تغطيتها على نحو مسؤول. ويقترح أن يكون الهدف العام للعمل في هذا المجال هو توسيع أسواق الديون البلدية المستدامة حيث تُوزع المخاطر على نحو مناسب وتُحدد أسعارها على الوجه الصحيح، في البلدان التي تسمح فيها الظروف الأساسية بذلك.

تمويل الأنشطة المتعلقة بالمناخ – لا تكتسي القرارات المتعلقة بالهياكل الأساسية أهمية في أي مجال آخر تفوق أهميتها في المدن. فالقرارات المتعلقة بالتخطيط والتمويل التي تُتخذ اليوم ستحدد النتائج المناخية والإنمائية التي ستتحقق في العالم في القرن المقبل. ويشير تحليل أجري في إطار التقرير عن حالة تمويل الأنشطة المتعلقة بالمناخ في المدن لعام ٢٠١٥ إلى أن أكثر من ٧٠ في المائة من الهياكل الأساسية التي تبلغ قيمتها ٩٣ تريليون دولار واللازمة خلال السنوات الخمسة عشرة القادمة ستبنى في المناطق الحضرية. وسيتطلب ذلك استثمارات سنوية عالمية تتراوح قيمتها بين ٤,٥ تريليون دولار و ٥,٥ تريليون دولار في الهياكل الأساسية الحضرية، منها مبلغ يتراوح بين ٠,٤ تريليون دولار و ١,١ تريليون دولار سيتعين إنفاقه على الحد من الانبعاثات وتحسين قدرة الهياكل الأساسية الحضرية على مقاومة تغير المناخ. وإذا توفرت شروط التمويل المطلوبة، يصبح بإمكان المدن أن تقود المجتمع العالمي في تنفيذ مشاريع الحد من الانبعاثات والمشاريع المقاومة لتغير المناخ لدفع عجلة التحوُّل المجتمعي. وينبغي ألا تشمل الحلول المناخية مجرد المدن، ولكن يجب أن تنشأ في رحمها وتُختبر فيها، مستفيدة من تأثيرها وخواصها المترابطة والذكية مناخيا.

واليوم لا توفر أسواق رأس المال للمدن امكانية الحصول على التمويل الكافي الميسور التكلفة والملائم للهياكل الأساسية خفيضة الانبعاثات والمقاومة لتغير المناخ. ولا تكمن الصعوبة في مجرد زيادة مقدار الأموال الجاري جمعها، ولكن أيضا لتهيئة بيئة تمكينية تشجع تدفق التمويل الحالي والجديد من طائفة واسعة من المصادر. وتشمل التوصيات المحددة ما يلي: تهيئة بيئة سياسة مالية تشجع المدن على الاستثمار في الهياكل الأساسية المنخفضة الانبعاثات والمقاومة لتغير المناخ؛ ودعم المدن في وضع أطر لتحديد أسعار العوامل المناخية الخارجية؛ وتطوير وتشجيع إعداد المشاريع وتحقيق أقصى قدر من الدعم لمشاريع التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره؛ والتعاون مع المؤسسات المالية المحلية من أجل وضع حلول لتمويل الهياكل الأساسية المقاومة لتغير المناخ في المدن؛ وإنشاء مختبر أو شبكة مختبرات لتحديد الأدوات المالية الحافزة وتجريب نماذج تمويل جديدة.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص – ما فتئت الشراكات بين القطاعين العام والخاص تكتسب شعبية في العالم النامي، وخاصة فيما يتعلق بمشاريع الهياكل الأساسية العامة الباهظة التكلفة. ومع ذلك، لا ينبغي اعتبارها حلا سحريا، كما أنها ليست بديلا لإنشاء آليات مالية عامة، ولو متخلفة، تكون مناسبة أكثر لدعم المشاريع العامة. ولا تناسب الشراكات بين القطاعين العام والخاص سوى مجموعة فرعية صغيرة نسبيا من المشاريع العامة وينبغي اعتبارها شكلا من أشكال الاقتراض. ونظرا لأن العائدات التي يُتوقع أن يحققها المستثمرون من القطاع الخاص يمكن أن تكون أعلى بكثير من تكاليف اقتراض البلديات، فإن الشراكات بين القطاعين العام والخاص تحتاج إلى إيرادات محددة بدقة ومولدة ذاتيا تكون متاحة لدعم هذه العائدات. ويشجع العديد من الحكومات مشاركة القطاع الخاص من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بدلا من مجرد أن تمول بنفسها مشروعا ثم تتعاقد مع القطاع الخاص لإنجاز مهام أكثر تحديدا. وفي حين أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص ليست خيارا حيويا لتفادي التعقيدات والصعوبات التي تتسم بها عملية وصول التمويل البلدي إلى أسواق الديون المنخفضة التكلفة، فإنها يمكن أن تكون عنصرا هاما في مجموعة كاملة من الآليات المتاحة لدعم المشاريع العامة. وحتى في حالة عدم وجود حافظة كاملة، تتيح الشراكات بين القطاعين العام والخاص في بعض الأحيان بديلا لتمويل المشاريع الهامة في النظم المالية غير المتطورة. وسيكون من المهم توفير الإرشاد للحكومات المحلية لضمان أن تكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص موفية بالغرض. وينبغي أن تضع الحكومات الوطنية قانونا أو نظاما يضمن وضوح السياسة الحكومية بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وينبغي أن يحدد إطار السياسات هذا قواعد تنظم إنشاء الشراكات بين القطاعين العام والخاص وقواعد تنظم تنفيذ وصيانة هذه الشراكات. وسيكون من المفيد دعم إنشاء قدرة استشارية دائمة، من قبيل وحدات وطنية مركزية تعنى بالشراكات بين القطاعين العام والخاص لدعم البلديات التي تسعى إلى إقامة هذه الشراكات.

أولا – مساهمة ورقة السياسات في الخطة الحضرية الجديدة، الرؤية والإطار

١ – إن أداء الحكومات المحلية السليم في المجال المالي عامل أساسي لتحقيق الخطة الحضرية الجديدة، والرهانات في هذا المجال عالية. ولا شيء يتوقف على قدرتنا على إدارة التحضر العالمي المحتوم بقدر ما يتوقف عليه مستقبل كوكبنا البيئي والاجتماعي والاقتصادي. والصحة المالية للمدن شرط ضروري لإدارة مستقبل تحضرنا العالمي. فهي تمكن الحكومات المحلية من الاستثمار في الهياكل الأساسية الاجتماعية والاقتصادية التي تدعم الارتقاء بنوعية

الحياة، وتدعم النمو الاقتصادي، وتساعد البلدات على التأهب لمواجهة آثار الأزمات المالية والطبيعية والتخفيف من حدتها.

٢ - وتمويل البلديات ليس مسألة تقنية محضة، تحكمها القواعد الرياضية للمحاسبة. فتحقيق الصحة المالية للبلديات يطرح تحديات أكثر تعقيدا ودقة. ويمكن أن يؤثر تصميم النظم المالية المحلية تأثيرا كبيرا على الإنصاف، داخل المدينة الواحدة وكذلك فيما بين المدن في أي بلد. ويمكن أن تؤثر كيفية جمع الإيرادات وكيفية تحديد مسؤوليات الإنفاق وتنفيذها إما بمفاقمة عدم المساواة الاجتماعية والسياسية، والجنسانية، والاقتصادية، والتمتع بحقوق الإنسان، أو تخفف من حدتها. وفي هذا الصدد، تتيح نظم تمويل البلديات فرصة لمعالجة التركات التاريخية الوطنية من الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي للفئات المحرومة، معالجة إيجابية.

٣ - إن تحقيق الصحة المالية البلدية جهد تعاوني. فهي تتطلب مشاركة الحكومة بفعالية على جميع المستويات - الوطنية والإقليمية والمحلية. وتتطلب التعاون بين فرادى الولايات القضائية داخل المناطق الحضرية، نظرا لأن الهياكل الأساسية الحديثة تتطلب التخطيط والاستثمار على الصعيد الإقليمي. وهي تطلب كذلك، أي الصحة المالية، التنسيق بين التخطيط المكاني وسياسة التنمية الاقتصادية، والنظم المالية البلدية. فالقرارات التي نتخذها اليوم والمتعلقة بالتخطيط والسياسات ستحدد ما إذا كان بوسع الأجيال المقبلة أن تتحمل أعباء العالم الذي ترثه، شأنها شأن القرارات المتعلقة بالسياسة العامة والتخطيط التي شجعت منذ نصف قرن من الزمن نموا حضريا متشعبا باتت تطرح أمامنا اليوم تحديات مالية غير مسبوقة.

٤ - وعلى الرغم من أن النمو الحضري السريع يطرح تحديات كبيرة، فهو يولد أيضا فرصا جديدة. وعلى سبيل المثال، فإن الاستثمار العام في الهياكل الأساسية الذي يعزز التحضر يؤدي أيضا إلى زيادة كبيرة في قيمة الأراضي. وتستخدم الحكومات البلدية بشكل متزايد مصادر الإيرادات الجديدة التي تحافظ على هذه الزيادات في قيمة الأراضي من أجل تمويل الاستثمارات في الهياكل الأساسية. ويساعد الاستخدام السليم لأدوات الحفاظ على قيمة الأراضي من أجل دعم الضرائب العقارية، الذي هو حصن منيع للإيرادات المحلية، يساعد على تهيئة مجتمعات مستدامة وسليمة ماليا والمحافظة عليها. وتتاح فرصة أخرى في أسواق الكربون الناشئة من أجل تعزيز التخفيضات في انبعاثات غازات الدفيئة وتوفير مصدر إيرادات جديدة هامة لحكومات المدن. ويمكن أن تستفيد المدن من المنافع الناشئة عن انخفاض نصيب الفرد من انبعاثات غازات الدفيئة من سكان المدن ومن المنافع المتزايدة المتاحة

من خلال تحسين التصاميم الحضرية التي تقلص المسافات التي تقطعها المركبات أو تزيد من كفاءة استخدام الطاقة في المباني.

٥ - وصار تسارع التوسع الحضري في العالم أمرا واقعا في التاريخ البشري الحديث. فقد نشأت عنه تحديات عدة، وأثمر إنجازات هامة وفوائد إضافية. وفي العقد الماضي، تجاوزنا النقطة التي أصبح فيها أكثر من نصف سكاننا يعيشون في المدن. وسيصبح التحدي الحضري الجديد تحديا نوعيا وستحتل الكيفية التي نتحضر بها مكانة بارزة. وتوفر ورقة السياسات هذه إطارا للحكومات الوطنية لتعزيز الصحة المالية للبلديات الأساسية لبناء مدن أكثر شمولا، وأمانا وقدرة على مقاومة تغير المناخ، كما ورد بيان ذلك في الهدف ١١ من أهداف التنمية المستدامة، والواردة في الخطة الحضرية الجديدة. وأداء الحكومات المحلية المالي السليم ضروري أيضا لتحقيق أهداف التخفيف من آثار تغير المناخ المتفق عليها في منتدى الابتكار المستدام المعقود في الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن المناخ.

٦ - ولتوجيه الجهود الرامية إلى تعزيز الصحة المالية للحكومات المحلية، تقدم هذه الورقة فهما عاما للمسائل الرئيسية الهامة، والتحديات والأولويات في مجال السياسات، وتوجيهات لتنفيذ ورصد التوصيات المتعلقة بالسياسات في بعض العناصر الرئيسية في النظم المالية للبلديات، أي: (أ) النفقات؛ (ب) والإيرادات؛ (ج) والإدارة المالية؛ (د) والاقتراض. ويتضمن التقرير مناقشة إضافية لموضوعين خاصين هما، تمويل الأنشطة المتعلقة بالمناخ والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

ثانيا - التحديات المتعلقة بالسياسات

٧ - تؤدي ''قواعد اللعبة''، أي النُظم الأساسية أو السياسات أو الأنظمة أو سيادة القانون أو الدستور أو القانون العام، التي تحكم ولاية قضائية معينة، إذا اقترنت بإرادة القادة وقدرتهم على تنفيذها، إما إلى تمكين الحكومات المحلية من إدارة السلامة المالية أو إلى تقييد قدرتها على ذلك. ولذا، فإن وضع خطة حضرية جديدة تؤدي إلى مستقبل أكثر ازدهاراً وسلامةً وإنصافاً لبلديات العالم يجب أن يبدأ باستخلاص التحديات الرئيسية القائمة واستحداث ''قواعد'' يكون بإمكانها الزياد إلى أقصى حد في قدرة البلديات على ربط النمو والتنمية بأساس للحوكمة المستدامة والإشراف المالي.

٨ - ومن الصعب وضع طريقة شاملة لتصنيف النماذج القانونية والسياساتية العالمية التي بإمكانها أن توجه الإشراف المالي السليم نظراً لأنه من المستحيل تعميم تجربة ولاية قضائية

واحدة على طائفة من السياقات الاجتماعية السياسية[1]. ولهذه الأسباب، يُستهل هذا الفرع من الورقة بموجز مقتضب للتحديات المتعلقة بالسياسات، التي ينبغي التصدي لها في المجالات التالية التي تشمل النظم المالية للبلديات: النفقات؛ والإيرادات؛ والإدارة المالية؛ والاقتراض؛ والشركات بين القطاعين العام والخاص؛ وتمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ.

النفقات

٩ - نظرا لازدياد التوسع الحضري في البلدان في جميع أنحاء العالم، تواجه الحكومات المحلية تحدياً جوهرياً في مجال السياسات هو ضمان حصول سكان المدن على مجموعة كاملة من الخدمات العامة. وفي معظم البلدان، تشمل هذه الخدمات التعليم الابتدائي والثانوي، والرعاية الصحية، والرعاية الاجتماعية، والحماية التي توفرها الشرطة والحماية من الحرائق، ومياه الشرب، والكهرباء، وتصريف مياه المجارير، وجمع القمامة، وصيانة الشوارع، وإضاءتها، وإدارة المرور، والنقل العام، والمنتزهات، والمرافق الترفيهية. وإذا لم يحصل سكان المدن على هذه الخدمات، فإن ذلك سوف لا يؤدي إلى نقص رفاههم وحسب وإنما سيؤدي أيضاً إلى عدم تحقيق المدن لإمكاناتها باعتبارها قاطرات وطنية للنمو الاقتصادي. وفي حين تتولى الحكومات المحلية في جميع البلدان تقريباً المسؤولية عن سداد تكاليف عدد من الخدمات العامة من قبيل جمع القمامة، والحماية من الحرائق، وصيانة الشوارع، وإدارة المرور، فإن هناك خدمات أخرى، كالتعليم والرعاية الصحية والشرطة، تموِّلها في الغالب مستويات أعلى من الحكومة. وينتج عن ذلك اختلافٌ كبير بين البلدان في الدور الذي تضطلع به الحكومات المحلية فيما يتعلق بالنفقات.

١٠ - وعلى مدى العقود الأخيرة، قام عددٌ كبير من البلدان، لأسباب وجيهة وقاهرة، بتفويض قائمة متزايدة من مسؤوليات الإنفاق إلى الحكومات المحلية. وعلى الرغم من المنافع التي يمكن أن ينطوي عليها تحقيق اللامركزية، تظل حكومات المقاطعات والحكومات

(١) الأمثلة الواردة في جميع أجزاء هذه الورقة مختارة من دراسات حالة إفرادية داخل ولايات تتعارض فيها الترتيبات الرأسية والأفقية لتقاسم السلطة، وتتباين فيها درجات اللامركزية في مجالات المالية العامة والإدارة والقطاع العام، ويتراوح تاريخها السياسي من الاستقرار الديمقراطي إلى الدول الجديدة الهشة الخارجة من النزاعات والحروب الأهلية. وتتناول الورقة الآثار الناشئة من كل منها في مجال السياسة العامة في إطار عملية استخلاص مجموعة منتقاة من القواعد والسياسات والقوانين التي يمكن أن تنشأ منها علاقات مالية قوية بين مختلف مستويات الحكومة وأن تتضمن معلومات مفيدة يمكن الاسترشاد بها في وضع خطة حضرية جديدة. ويرد في مصفوفة السياسات المبينة في العرض ٢ بمرفق هذه الوثيقة مسحٌ أعم للتشريعات المتصلة بالسلامة المالية للبلديات في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية في جميع أنحاء العالم، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي: https://goo.gl/Dw6grF.

المركزية في عدد من البلدان مسؤولة عن تقديم كثير من السلع العامة لسكان المدن. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تأخير في تقديم الخدمات لسكان المدن أو عدم التأكد من ذلك أو عدم كفايتها. ومقارنةً بموظفي الحكومات المحلية، يرجح بدرجة أكبر أن يتبع موظفو الحكومات المركزية أو حكومات المقاطعات نهجا واحدا يناسب الجميع في تقديم الخدمات، ويُرجح بدرجة أقل أن يفهموا الظروف المحلية أو الخضوع للمساءلة أمام السكان المحليين. وكثيرا ما ذكر الاقتصاديون أن التناظر المباشر بين مستوى الحكومة المسؤولة عن تقديم خدمة عامة ما والمستفيدين بصورة مباشرة من تلك الخدمة يؤدي إلى تحسين كفاءة استخدام الموارد (Oates, 1972). ويكمن التحدي في تطوير القانون والسياسات لإظهار منافع توسيع نطاق اللامركزية. فوجود نظام لامركزي لتمويل الحكومات يضمن أن القرارات المتعلقة بتقديم خدمات عامة يمكن أن تعكس بشكل أفضل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية المحلية. ونظراً لأن الحكومات المحلية أقرب إلى الأشخاص المتلقين للخدمات، يمكن أن تحفز اللامركزية المواطنين على المشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالمالية العامة وتعزز مساءلة الموظفين العموميين أمام المواطنين المحليين. ويؤدي ذلك بدوره إلى إرساء أساس لمعالجة مسألتي الإقصاء وعدم المساواة.

١١ - وفي جميع أرجاء العالم، في البلدان المتقدمة جدا والبلدان النامية على حد سوى، يمكن العثور على أمثلة على الإخفاق في تقديم الكثير من الخدمات إلى السكان. وفي كثير من المدن، تتباين كثيرا جودة الخدمات المقدمة على أساس التوزيع المكاني للسكان حسب العرق أو الأصل الإثني أو الوضع الاجتماعي والاقتصادي. وتشمل الأمثلة مدارس المدن التي تفتقر إلى الموارد الكافية لخدمة طلابها، أو التشرد، أو الاختناقات المرورية، أو ارتفاع معدلات الجريمة، أو إقامة الكثير من الأسر المعيشية في مستوطنات غير رسمية لا تتوفر فيها إمكانية الحصول على مياه الشرب والخدمات الأساسية الأخرى. ونظراً لأن نفقات الحكومات المحلية تمثل حصةً كبيرة من الأنشطة الاقتصادية المحلية، فإنه يمكن أن تترتب على طريقة إنفاق الإيرادات آثارٌ مهمة. ويمكن أن تؤدي ممارسات الشراء إما إلى زيادة حدة التفاوت والإقصاء الاقتصادي أو الاجتماعي للفئات المحرومة أو المناطق المختلفة في هذه المدينة أو تلك، أو تساعد على التخفيف منها.

١٢ - وإذا كان هناك تنسيق بين مجالات تخطيط الأماكن، وتخطيط التنمية الاقتصادية، ونفقات البلديات، يمكن أن تؤدي الاستثمارات المدروسة والاستراتيجية إلى تحقيق نتائج إيجابية إضافية لصالح الأداء الاقتصادي للمدينة. وكثيرا ما تدل حالات الإخفاق في تقديم الخدمات على انعدام كفاية الإنفاق أو انعدام كفاءته أو انعدام فعاليته، وعلى قصور

الاستثمار في الهياكل الأساسية؛ وتلك تحديات يجب معالجتها من خلال السياسات. وعندما تقترن هذه الأوضاع بالزحف العمراني العشوائي، فإنها تفاقم الضغط على توفير شبكات الهياكل الأساسية بصورة تفتقر إلى الكفاءة، وتجعل المدن تواجه تحديات مالية كبيرة وطويلة الأجل. ومن المهم الإشارة إلى أن توفير الهياكل الأساسية والخدمات بكفاءة لعدد إضافي من السكان يمكن أن يؤدي إلى توسيع الأوعية الضريبية وتوليد إيرادات إضافية في المستقبل لدعم النفقات والنمو الاقتصادي في المستقبل.

١٣ - وفي عدد من البلدان، يمكن أن يُعزى ضعف مستويات الخدمات العامة داخل المدن إلى عدم اقتران مسؤوليات الإنفاق المفوضة إلى الحكومات المحلية باللامركزية في رصد الموارد اللازمة لتمويل تلك الخدمات، مما يؤدي بالضرورة إلى تقديم الخدمات بشكل سيء أو انعدامها. ويجب معالجة مسألة إسناد مسؤوليات جديدة في مجال الخدمات العامة إلى الحكومات المحلية دون مراعاة الطريقة التي سيتم بها تمويل هذه الخدمات الجديدة من خلال السياسات. وفي معظم البلدان، يتعين على حكومات البلديات الحصول على إذن صريح إما من الحكومة الوطنية أو حكومة المقاطعة لفرض وتحصيل ضريبة جديدة أو رسم استخدام جديد. وينص الدستور في بعض البلدان، مثل جنوب أفريقيا، على إسناد مصادر الإيراد لمستويات مختلفة من الحكومة.

١٤ - وتعتمد أيضاً قدرة الحكومة المحلية على تحقيق الإيرادات على قدرتها على إدارة الإيرادات وتحصيلها، وعلى مدى اتساع القاعدة الاقتصادية أو النشاط الاقتصادي الخاضع للضريبة. وتشير بيانات مستمدة من صندوق النقد الدولي إلى أن نفقات الحكومات المحلية بوصفها حصة من مجموعات النفقات الحكومية، تعادل تقريبا في بعض البلدان حصتها من مجموع الإيرادات الحكومية التي تحققها الحكومات المحلية. وفي كثير من البلدان، هناك فرق كبير بين حصة الحكومة المحلية من النفقات وحصتها من الإيرادات. وهذا الفرق، الذي كثيرا ما يشار إليه بعبارة ''فجوة مالية''، يقدم مقياسا تقريبيا لقيمة التحويلات اللازمة التي تتم بين مختلف مستويات الحكومة واللازمة لضمان توفير إيرادات كافية للحكومات المحلية للاضطلاع بمسؤولياتها في مجال الإنفاق.

١٥ - ومن أكبر التحديات التي تواجهها الحكومات على كافة المستويات في مجال الإنفاق تزايد الفجوة بين التمويل الحكومي للهياكل الأساسية وتمويلها عن طريق المؤسسات المالية. وعلى الرغم من قلة البيانات اللازمة لإجراء مقارنات دولية رصينة بين احتياجات البلدان النامية من النفقات على الهياكل الأساسية، تشير تقديرات مصرف التنمية الآسيوي إلى أن احتياجات المدن الآسيوية من الاستثمارات في مجال الهياكل الأساسية تبلغ ١٢٠ بليون

دولار. وتشير تقديرات أخرى أُعدَّت مؤخراً، استنادا إلى بيانات قُطرية، إلى أن تلبية الاحتياجات من الهياكل الأساسية العامة في المناطق الحضرية، على الصعيد العالمي، ستتطلب نفقات سنوية تعادل نحو ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للهياكل الأساسية الجديدة، إضافة إلى نسبة إضافية تبلغ ٢ في المائة لصيانة تلك الهياكل (Bahl and Linn, 2013). ومن المهم الإشارة إلى أن الإيرادات المحلية في البلدان النامية لا تكفي لتلبية هذه الاحتياجات؛ وكما هو مبين في العرض ٤ بالمرفق، لا تزيد نسبة ضرائب الحكومات دون الوطنية على ٢,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

١٦ - وكثيرا ما تصير أنماط للإنفاق غير فعال بسبب غياب التنسيق بين مجالات استخدام الأراضي وتخطيط الهياكل الأساسية والتخطيط المالي. ففي كيب تاون، قامت وزارة الإسكان الوطنية بتخطيط وتمويل تشييد مساكن منخفضة التكاليف دون التنسيق مع حكومة كيب تاون. وكانت نتيجة ذلك أن شيدت الوزارة المساكن الجديدة في موقع ناء يفتقر إلى الهياكل الأساسية الكافية ويقع على مسافة بعيدة من أماكن العمل، وكانت مدفوعة في ذلك بتوافر الأرض بسعر زهيد. وهناك أمثلة أخرى كثيرة على العواقب المترتبة على انعدام التنسيق بين الإنفاق الرأسمالي والإنفاق التشغيلي. وتشمل هذه الأمثلة إنشاء عيادات في مستشفيات بدون ممرضات وأدوية، ومدارس بدون معلمين، وتطرح تحديات في مجال السياسات ينبغي معالجتها[٢].

الإيرادات

١٧ - وفي الوقت الذي تواجه فيه البلديات تحديات في مجالي تقديم السلع والخدمات العامة وصيانة الهياكل الأساسية العامة، تمسّ الحاجة إلى أن تقوم بتعزيز ثلاثة مجمّعات أساسية للأموال لإدارة التزاماتها المالية، وهذه المجمعات هي: التحويلات فيما بين مختلف مستويات الحكومة؛ والإيرادات الآتية من الحكومات نفسها؛ والديون، أي تحويل الإيرادات المقبلة إلى رأس مال متداول. وتنطوي كل فئة من فئات الإيرادات المحددة على تحديات فريدة خاصة بها في مجال السياسة العامة يجب التصدي لها من أجل إرساء الأساس لسلامة مالية قوية.

(٢) يمكن أن يعني انعدام التنسيق، على سبيل المثال، أنه على الرغم من إنفاق المال على المعلمين والكتب المدرسية، يمكن أن يقضي الطلاب سنوات وهم يحاولون التعلم في مبان مدرسية غير مزودة بالكهرباء أو تتسرب من أسقفها المياه.

التحويلات المالية

١٨ - في كل بلد من بلدان العالم تقريباً يوجد فيه نظامٌ بلدي عامل، تتم تحويلات مالية من الحكومة المركزية أو حكومات الولايات/المقاطعات إلى البلديات، وتنطوي هذه التحويلات على تحديات فريدة يجب التصدي لها في السياسات من أجل إرساء أساس قوي للسلامة المالية للبلديات. والغرض الأساسي منها هو تضييق الفجوة بين تكلفة تقديم الخدمات البلدية (أي التفويضات المتعلقة بالإنفاق، أو ولايات البلديات) والإيرادات التي بإمكان البلديات جمعها بنفسها لتقديم تلك الخدمات (أي التفويضات المتعلقة بالإيرادات). وضمن هذه الضوابط العامة، يمكن أن تخدم التحويلات المالية مجموعة شتى من الأغراض الأخرى تشمل: (أ) تحقيق أهداف السياسات الوطنية التي تتطلب من الحكومات المحلية اتخاذ إجراءات، من قبيل التخفيف من آثار تغير المناخ أو الأهداف المتعلقة بالإدماج الاجتماعي؛ (ب) التعويض عن التفاوت المالي بين المناطق البلدية؛ (ج) تعزيز أداء البلديات في تنفيذها لمسؤولياتها. وفي معظم البلدان النامية، تمثل هذه التحويلات عادة أهم مصدر لتمويل البلديات، وتتضمن المعلومات الواردة في العرض ٦ بالمرفق نظرة عامة عن التحويلات المالية كنسبة من مجموع الإيرادات البلدية في عدد من البلدان في مناطق مختلفة من العالم.

١٩ - وأفضل وجه استخدام للأموال المحولة من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية هو إتاحة رأس المال للاستثمارات المحلية في المشاريع التي تتطلب تكاليف كبيرة في البداية أو لتمويل البرامج ذات التكاليف المتكررة الكبيرة كالتعليم العام. إلا أنه بالنسبة لمعظم المدن في مختلف أنحاء العالم، تغطي التحويلات المالية أيضا نسبة كبيرة من ميزانياتها التشغيلية، وهي حالة غالبا ما تسفر عن عدم كفاءة في تقديم الخدمات وتُحدُّ من فوائد اللامركزية. وعلى الصعيد الدولي، هناك أنواع مختلفة كثيرة من التحويلات، وتنطوي كل فئة من التحويلات المالية على تحديات فريدة في مجال السياسة العامة. فعلى المستوى الأعم، تشمل التحويلات ما يلي: (أ) المنح فيما بين مختلف مستويات الحكومة التي تحول مباشرة إلى البلديات في صورة نقدية؛ (ب) التحويلات من غير المنح التي تتخذ شكل أصول أو خدمات عينية؛ (ج) مدفوعات الوكالات إلى البلديات مقابل النفقات التي تتكبدها نيابة عن مستويات أخرى من الحكومة. ويمكن أيضا اعتبار الضرائب المشتركة شكلا من أشكال التحويلات فيما بين مختلف مستويات الحكومة، إلا أن هذه الورقة ستركز على التحديات السياساتية المتصلة بالمنح فيما بين مختلف مستويات الحكومة.

٢٠ - ويكمن الفرق الأساسي للغاية في مجال المنح فيما بين مختلف مستويات الحكومة المختلفة بين المنح المشروطة والمنح غير المشروطة. والتحويل المشروط هو الذي يخصص

لأوجه إنفاق محددة تقوم بها البلديات ويجب أن تنفق وفقا لأهداف وعمليات محددة. أما التحويل غير المشروط فهو تحويل غير مقيد بأي من هذه الشروط، وإن كان يجب إنفاقه وفقا للمعايير والشروط المعمول بها فيما يتعلق بجميع النفقات العامة[٣]. وسواء كانت التحويلات مشروطة أو غير مشروطة، فكثيرا ما تنشأ تحديات في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية عندما لا يولى اهتمام كاف لقدرة السلطات المحلية على الامتثال لشروط المنح، وفي كثير من الأحيان، لا يستفاد على الوجه الأكمل من التحويلات بسبب نقص القدرات المؤسسية داخل مكاتب الحكومات المحلية.

٢١ - وتمثل المنح فيما بين مختلف مستويات الحكومة مصدرا رئيسيا لتمويل حكومات البلديات. وفي حين يقل عادةً الاعتماد على المنح في البلدان المتقدمة النمو، فليس من غير المألوف أن تزيد نسبة المنح عن ٥٠ في المائة من إيرادات البلديات. وهناك اختلافات كبيرة بين البلدان كما أنه يصعب تحديد أي اتجاهات إقليمية واضحة. ويتسم هيكل نظام المنح البلدية وطابعه في أي بلد بأهمية كبيرة بالنسبة للطريقة التي تتم بها إدارة مدن ذلك البلد وتنميتها وحكمها. وعلاوةً على ذلك، فمع تداعي عمليتي التحضر واللامركزية المتلازمتين، ولا سيما في المناطق التي لا تزال في مرحلة مبكرة نسبيا من تطبيق هاتين العمليتين (أفريقيا وجنوب آسيا على سبيل المثال)، سيكتسب التصدي للتحديات في هذه النظم مزيدا من الأهمية.

٢٢ - وفي معظم البلدان المتقدمة النمو، يتسم الهيكل الأساسي للمنح البلدية باستقرار نسبي، وفي عدد من هذه البلدان، تتولى وكالة أو هيئة تتمتع بدرجة ما من الاستقلالية تنظيمه أو الإشراف عليه (أستراليا، على سبيل المثال). والتحولات في التخصيص العام للموارد المالية إلى مستوى البلديات، أو في تصميم وتوزيع منح محددة، هي خصائص مستمرة في عملية الميزنة ويمكن أن تكون مثيرة للجدل. وبالرغم من ذلك، تحدث هذه التغيرات غالبا بشكل هامشي. كما أن المشاكل الكبيرة المتعلقة بتشغيل النظام وأدائه (مثلا حالات التأخير في تقديم الأموال) غالبا ما تكون نادرة نسبيا. وفي البلدان المتقدمة النمو، غالبا ما تتعلق التحديات الأساسية، التي يتعين التصدي لها في السياسات، بتعديل

(٣) غالبا ما تتفاوت هذه الفروق من حيث الدرجة. فعلى سبيل المثال، غالبا ما تُقيّد المنح المسماة ''منحا غير مشروطة'' بشرطٌ من هذا النوع أو ذاك، وإن كان من المحتمل أن تكون هذه الشروط أقل إحكاما وصرامة بكثير من تلك المتصلة بالمنح المخصصة لوجه محدد من أوجه الإنفاق (على سبيل المثال لتمويل التعليم الأساسي). يرجى الرجوع إلى العرض ٥ بالمرفق للاطلاع على تصنيف للأنواع المختلفة من المنح.

النظام ليستوعب المسائل الناشئة أو الأولويات الجديدة المتعلقة بالسياسات (مثل إنشاء منح لمعالجة المشاكل البيئية أو تغير المناخ).

٢٣ - أما في البلدان النامية فتتسم التحديات بأهمية أكبر. وهنا يمكن بوجه عام التمييز بين مجموعتين مختلفتين من البلدان. فهناك أولا البلدان التي لا يزال فيها النظام المالي فيما بين مختلف مستويات الحكومة في حالة تقلب وفي طور التدعيم، ولكن يتم فيه معالجة المشاكل الأساسية بصورة مطردة، إن لم تكن متزايدة، وهو ما يخدم مصلحة البلديات. وعادة، شهدت هذه البلدان على مرّ الزمن زيادةً في التدفقات المالية الإجمالية المحولة إلى الحكومات المحلية، التي تتمتع بقدر كبير من السلطة التقديرية على نسبة متزايدة من الأموال المتدفقة إليها؛ وقد استحدثت منح جديدة لمعالجة الأولويات السياساتية الناشئة؛ أما آليات نظام المنح فهي آليات راسخة بقوة أو تتزايد متانة باستمرار. ورغم أن نظم المنح في هذه البلدان ليست نظما مثالية بأي حال من الأحوال، ما برحت السمة العامة لتصميم نظام المنح وتشغيله إيجابية بوجه عام[٤].

٢٤ - والمجموعة الثانية هي البلدان التي حقق فيها تطوير نظام المنح منافع أقل كثيرا وطرح مجموعة من التحديات يجب التصدي لها على مستوى السياسة العامة. وقد شمل ذلك عادة مزيجا من تراجع مبالغ المنح الإجمالية الحقيقية؛ وانتشار المنح ذات الأهداف المتنافسة أو زيادة تخصيصها (ومن ثم، تناقص الاستقلالية المالية للبلديات)؛ وإدخال تعديلات على صيغ توزيع المنح تفرض بموجبها جزاءات على المناطق الحضرية سريعة النمو؛ واتباع نهج لتخصيص الموارد المالية مسيَّس بصورة مفرطة ويفتقر إلى الكفاءة والإنصاف؛ والتأخير المزمن في تحويل الأموال إلى المدن. وشهد عدد من البلدان في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء في العقود الأخيرة تدهورا في تصميم وأداء نظم المنح المقدمة للبلديات. وعلى سبيل المثال، عقب إدخال عدد من التحسينات الكبيرة في السنوات الأولى من تطبيق اللامركزية، بدأ نظم المنح فيما بين مختلف مستويات الحكومة في أوغندا يتدهور نحو الأسوأ. ففي الفترة الواقعة بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠١٢، تراجعت التدفقات الإجمالية المحولة إلى الحكومة المحلية من

(٤) على سبيل المثال، نمت تحويلات الحكومة الوطنية في جنوب أفريقيا إلى الحكومات المحلية بمعدلات كبيرة بالقيمة الحقيقية منذ الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤. وأدى ذلك إلى تصحيح هيكلي في التقسيم الرأسي للموارد بين مختلف الدوائر الحكومية. وقد أتاحت هذه الموارد الجديدة والتحسينات المدخلة على آليات تحويل الأموال لبرامج التحويلات الرئيسية امكانية المساهمة بصورة كبيرة في مكافحة الفقر. وتتزايد فعالية التحويلات في استهداف مجالات الفقر ذات الأولوية. وقد بدأ جيل جديد من البرامج، من خلال تشجيع الاستثمار في الهياكل الأساسية، في مساعدة البلديات على مواجهة تحديات النمو الاقتصادي على الصعيد المحلي، على النحو المشار إليه في المعلومات الواردة في العرض ٧ بالمرفق.

٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى ٣,٥ في المائة، في حين زاد عدد المنح بأكثر من الضعف منذ عام ٢٠٠٠، وتضمنت كلها تقريبا شرطا بتخصيص مبالغ كبيرة[٥].

إيرادات الحكومات المحلية المباشرة

٢٥ - بينما تواجه البلديات تحديات تتعلق بتوفير السلع والخدمات العامة وصيانة الهياكل الأساسية العامة، فإنها تحتاج إلى وضع إطار للسياسة العامة يدعم إيجاد مصادر محلية قوية وموثوقة للإيرادات. فمصادر الإيرادات المحلية الفعالة تعزز الاستقلالية وتمكن البلديات من أن تكون أكثر قدرة على تلبية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية على الصعيد المحلي. ويمكن أن تعزز إيرادات الحكومات المحلية المباشرة أيضا المشاركة المدنية ومساءلة الحكومة - مما يؤدي إلى تهيئة الإطار المالي للميثاق الاجتماعي الذي يمول بموجبه المواطنون الحكومات المحلية مباشرة لتوفير السلع والخدمات العامة التي تحدد نوعية حياتهم. وتعتمد فعالية نظم الإيرادات المحلية على مدى جودة مجموعة متنوعة من مصادر إيرادات الحكومات المحلية المباشرة تشمل تكاليف ورسوم المستخدمين، والضرائب على الممتلكات وغيرها من الإيرادات القائمة على قيمة الأراضي وضرائب الدخل والاستهلاك. وهناك طائفة واسعة من أدوات الإيرادات القائمة على الأراضي: شراء الأراضي العامة والجبايات والمساهمات في عمليات التحسين، أو نقل الحق في التطوير العقاري أو بيعه[٦]، وإدخال تعديلات على الأراضي. وهناك اختلافات شديدة بين البلديات داخل البلدان وفيما بينها فيما يتعلق بتشكيل نظم الإيرادات المحلية، ونوعية المكونات الفردية لهذه النظم، وحجم

(٥) تشمل البلدان الأخرى التي كان سجل أدائها الحديث متبايناً، الهند التي زادت فيها تدفقات المنح المقدمة إلى هيئات محلية حضرية ولكن لم تؤد فيها برامج المنح الكبيرة (مثل برنامج بعثة جواهر لال نهرو الوطنية للتجديد الحضري، وهو برنامج حكومة الهند الرئيسي في القطاع الحضري الذي يقدر مجموع احتياجاته من النفقات الرأسمالية بمبلغ ٢٩٣ ١ بليون روبية خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢) إلى تحقيق النتائج المرجوة. وفي كينيا، اقترن الدستور اللامركزي المطبق حديثا بتحويل تدفقات كبيرة إلى المقاطعات (٢٠ في المائة من مجموع النفقات أو ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٤)، إلا أن توزيع هذه الأموال شابه تحيز كبير ضد المناطق الحضرية وتضررت المدن نتيجة لذلك.

(٦) ثمة شكل من أشكال بيع حقوق البناء في البرازيل، يعرف باسم شهادات حقوق البناء الإضافية ويسمح لشركات التطوير العقاري بالبناء بمعدلات كثافات أعلى في مناطق تخطيط محددة بشكل خاص وذلك بشراء شهادة تباع في سوق الأوراق المالية المحلية. وقد راق هذا النظام لشركات التطوير العقاري لأنه نظام شفاف وموثوق. وتطرح هذه الشهادات للتداول، ويتم تداولها في الأسواق الثانوية، رغم أن المدينة لا تحصل على الإيرادات إلا من عملية البيع الأولى فقط. وتستخدم العائدات المتأتية من عملية البيع الأولى لتمويل الهياكل التحتية وغيرها من الهياكل الأساسية اللازمة لدعم إعادة التطوير ضمن منطقة التخطيط المحددة.

وعمليات جمع إيرادات الحكومات المحلية المباشرة ومدى فعاليتها. وينطوي كل عنصر على تحديات فريدة في مجال السياسة العامة.

٢٦ - وفي جميع أنحاء العالم، تواجه الحكومات المحلية عددا من التحديات التي تحد من قدرتها على تحصيل إيرادات الحكومات المحلية المباشرة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تعيق القيود الدستورية والتشريعية، والسياساتية التي تفرضها الحكومة العليا على الحكومة المحلية الوصول إلى مصادر الإيرادات أو الصكوك وأن تقلص نطاق الاستقلال المحلي. وحتى عندما يتم تمكين الحكومات المحلية من جمع الضرائب على الممتلكات، كثيرا ما تحتفظ المستويات العليا للحكومة بسلطة تحديد بارامترات التقييم أو معدلات الضرائب[٧]. ويمكن أن يتأثر تحصيل الإيرادات سلبا بأوجه القصور الكامنة في نظم التحصيل، بما في ذلك إصدار الإعفاءات والتخفيضات الضريبية بسخاء وتطبيق نظم غير ملائمة في إعداد الفواتير الضريبية، والتأخيرات الطويلة في تحديد دافعي الضرائب الجانحين[٨]. وهذه المسائل تضعف قدرة البلديات على تجميع الإيرادات اللازمة للوفاء بالتزاماتها وتحد من قدرتها على الاستجابة للتغيرات في تلك الالتزامات.

٢٧ - وتطرح القدرات التقنية وقدرات الموارد البشرية تحديا رئيسيا آخر أمام الحكومات المحلية فيما يتعلق بوضع نظم فعالة لتحصيل الإيرادات، لا سيما في البلدان النامية. ويتطلب إنشاء وتنفيذ أدوات لتحصيل الإيرادات المحلية نظما جيدة وإطارا من الموظفين العموميين المحليين من ذوي المهارات. وفي كثير من الأحيان تكون لوائح إدارة الإيرادات غير ملائمة للظروف القطرية والقدرات المحلية والنظم الإدارية. وفي معظم البلدان، تكون نظم الإدارة بدائية بحيث يصعب أو يستحيل توقع إيرادات السنوات المقبلة. ومن بين المشاكل الشائعة في هذا الصدد تخلف نظم الإبلاغ وتسجيل الممتلكات، وعدم وجود آليات التقييم أو عدم دقتها وعدم فعالية نظم التحصيل. ويمكن أيضا أن يحد تدني مستويات القدرة الإدارية من القدرة على تحصيل الإيرادات. وإذا كان مستوى النشاط الاقتصادي الذي تقوم به الحكومات المحلية منخفضا، فإنه غالبا ما يحد من قدرتها على تحصيل الإيرادات، ولا يستطيع سكان المدن ذوو الدخل المنخفض للغاية دفع الضرائب أو الرسوم المحلية. ويؤدي عدم الإبلاغ عن الدخل أو المعاملات في الاقتصادات القائمة على النقدية إلى صعوبة تحصيل

(٧) في المكسيك مثلا، يجب على البلديات أن تقدم خرائط القيمة الخاصة بها إلى حكومة الولاية للموافقة عليها بينما في كولومبيا تمارس الحكومة الرقابة المالية على البلديات (De Cesare, 2012).

(٨) أدى التأخر على مدى سنوات عديدة في إنفاذ القانون على المخلين بواجب دفع الضرائب العقارية إلى ارتفاع معدل الجانحين إلى ٥٤ في المائة في عام ٢٠١٤ في مدينة ديترويت (Sands and Skidmore, 2015).

ضرائب الدخل أو الاستهلاك. ويؤدي انخفاض مستوى تدريب جباة الضرائب وتخلف نظم الرصد إل تقليص فعالية عمليات التحصيل وفتح باب الابتزاز والفساد. وغالبا ما يقترن انخفاض معدلات التحصيل بارتفاع تكاليف التحصيل بسبب عدم الكفاءة الإدارية.

٢٨ - وبما أن معظم الخدمات المقدمة محليا تعود بفوائد مباشرة على المنطقة المحلية وتُرسمل في شكل قيم ممتلكات محلية، تعتبر ضريبة الممتلكات خيارا ناجعا لإيرادات الحكومات المحلية المباشرة. ومع ذلك، تتطلب إقامة نظام فعال لضريبة الممتلكات مستويات من القدرات تتحدى إمكانات الحكومات المحلية، ولكنها جزء لا يتجزأ من التنفيذ السليم. وتتوقف الإدارة العادلة لضريبة الممتلكات على مدى دقة تقدير قيمة الممتلكات، ولكن الحكومات المحلية في البلدان النامية كثيرا ما تفتقر إلى القدرة على تقييم قوائم دقيقة للضرائب العقارية والمحافظة عليها[٩]. وتُضعف المعاملات العقارية غير الرسمية أو غير المبلغ عنها قدرة البلديات على تقدير قيمة الممتلكات بدقة، بينما يؤدي غياب هياكل أساسية من قبيل وجود نظام للعناوين البريدية إلى تعقيد جهود الإبلاغ. وفي بعض الحالات، يمكن أن تفوق تكلفة وضع سجل متطور بشكل ملائم قيمة الإيرادات التي يمكن تحصيلها من ضريبة الممتلكات. ويمكن أن يترتب على القطاعات غير الرسمية (أحياء المدن المستثناة من الوعاء الضريبي وتقديم الخدمات) آثار خطيرة فيما يتعلق بالحفاظ على الإيرادات المحلية وتنميتها وهو ما يشكل تحديات تعوق تعزيز إنشاء نظم مالية شاملة ومنصفة والمحافظة عليها. وإضافة إلى ذلك، توجد داخل البلدان تفاوتات كبيرة في نوعية نظم تسجيل الممتلكات وتغطيتها، وبخاصة بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية. وبالتالي كانت تجربة فرض ضريبة على الممتلكات في العالم النامي متباينة النتائج إذ لاقت بعض النجاح في دول البلطيق بينما حققت نتائج أقل نجاعة في أماكن أخرى (Malme and Youngman, 2008; Ahmad et al., 2014).

٢٩ - وتشكل الرسوم والأجور جزءا هاما من نظام الإيرادات المتنوعة وتنطوي أيضا على تحديات فريدة يتعين التصدي لها في مجال السياسة العامة. وغالبا ما يقع اختيار رسوم المستخدمين والرسوم الأخرى نظرا لملائمتها من الناحية السياسية، ويكون ذلك على حساب مصادر إيرادات أكثر كفاءة واستدامة. ومن المهم أن يستند تحصيل الرسوم إلى عنصرين هما: (أ) ثقافة ''السداد لدى المستعملين''؛ و (ب) النظم الإدارية التي تتحكم في سبل الوصول إلى الخدمات العامة وتقيس مدى استخدامها. ولا يوجد أي من هذين العنصرين بشكل راسخ في العديد من البلدان أو البلدات. وعموما، لا يمكن تحصيل رسوم المستخدمين، مثل

(٩) يُجبى حاليا الجانب الأكبر من الضرائب على الممتلكات في المناطق الحضرية الكبرى (Bahl and Linn, 2014).

ضرائب الممتلكات بمعدلات عالية تكفي لتغطية نفقات الحكومات الحضرية المحلية كاملة وأحيانا لا تكاد تكفي لتغطية تكاليف التحصيل.

٣٠ - وأخيرا، يمكن أن تطرح المنافسة المكانية المحتملة من البلدات المجاورة تحديا كبيرا. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي ارتفاع معدلات ضرائب الاستهلاك المحلية إلى القيام بعمليات شراء في الولايات القضائية المجاورة أو قد يؤدي ارتفاع الضرائب المباشرة على الأنشطة التجارية إلى هروبها خارج الحدود البلدية.

الاقتراض

٣١ - من أكبر التحديات التي تعترض الجهود الرامية إلى إنشاء نظم فعالة لتمويل البلديات حمل البلديات على تقبل فكرة أن تمويل الديون لا يشكل مصدرا إضافيا للدخل. فالديون ببساطة تحول الإيرادات المستقبلية إلى رأسمال متاح للاستثمار في الحال، مما يؤدي إلى إعاقة الإيرادات المستقبلية عن سداد مدفوعات خدمة الديون. ويستتبع ذلك أمرين هامين، أولهما أنه ينبغي عدم اعتبار تمويل الديون أو استخدامه كوسيلة من وسائل سد الفجوات المالية المرتبطة بمسؤوليات النفقات الجارية، أو كوسيلة تمكن الحكومات المركزية من إزاحة الأعباء المالية المترتبة على هذه الفجوات عن كاهلها. فالفجوات المالية، إن وجدت، يجب التعامل معها في حد ذاتها من خلال إعادة تخصيص مصادر الإيرادات أو إعادة هيكلة التحويلات المالية بين مختلف مستويات الحكومة. والأمر الثاني هو أن تمويل الديون لا يكون مجديا من الناحية العملية إلا إذا كانت لدى البلديات القدرة على خدمة ديونها من الإيرادات بطريقة مستدامة. ويمكن أن تواجه البلديات التي تعاني من حالات نقص شديد في الإيرادات أو من مديونية مفرطة اختلالات مالية هيكلية عميقة. وتعرض هذه الحالات قدرة البلديات على العمل بفعالية للخطر، ويمكن أن تتراكم فتتحول إلى مخاطر مالية كبيرة أمام الحكومة العليا. وقبل كل شيء، ينبغي أن يمتثل اقتراض البلديات لـ ''القاعدة الذهبية'' في وضع ميزانيات الحكومات المحلية والقائلة أن هدف الحكومات المحلية من الاقتراض ينبغي أن يقتصر على تمويل الاستثمارات الرأسمالية وينبغي ألا تستخدم هذه الحكومات الاقتراض لتمويل العجز في الميزانيات المتكررة، بما في ذلك تكاليف خدمة الدين. ومن التحديات الرئيسية التوصل إلى أفضل السبل لتهيئة إطار سياساتي يتيح للبلديات إمكانية الوصول إلى أسواق رأس المال وتمويل الديون حتى تتمكن من تخطيط الهياكل الأساسية الحضرية والاستثمار فيها.

٣٢ - وتُواجَه تحديات على نطاق واسع في تلبية احتياجات تمويل الهياكل الأساسية الحضرية. وتشير التقديرات العالمية الراهنة إلى أن قيمة هذه الاحتياجات تتراوح بين ٤,١ تريليون دولار و ٤,٣ تريليون دولار في السنة خلال الفترة من عام ٢٠١٥ إلى عام

٢٠٣٠[١٠]. ومن الواضح أن المدن لا تستطيع سداد المبالغ اللازمة للوفاء بجميع هذه الاحتياجات على أساس سنوي. ولذا من الضروري أن يؤدي الاقتراض دورا في الوفاء بهذه الاحتياجات التمويلية. ومع ذلك، ينطوي الاقتراض على مخاطر وتحديات يتعين فهمها وإدارتها والتخفيف من آثارها، ومعالجتها على مستوى السياسة العامة. ولتحديد هذه التحديات المتعلقة بالسياسات، يقدم هذا الباب أولا سردا موجزا لمجموعة واسعة من الخبرات في مجال اقتراض البلديات على الصعيد الدولي، ابتداء من سوق سندات البلديات المتطور القائم منذ ١٥٠ عاما في الولايات المتحدة الأمريكية وانتهاء إلى صناديق قروض التنمية البلدية في البلدان المنخفضة الدخل. ويحدد أيضا التحديات المرتبطة بمواصلة تطوير الأسواق البدائية. بيد أنه من المهم، قبل استعراض هذه التحديات، توضيح ما هو مفهوم تمويل الديون البلدية، وما ليس هو، وتحديد الأسباب التي تجعل إفساح المجال للديون البلدية هاما بالنسبة للتنمية.

٣٣ - وهناك عدة أنواع مختلفة من الديون، ويمكن تصنيف الديون بطرق شتى. وتشمل التصنيفات الممكنة التصنيف حسب آجال الاستحقاق (الأجل القصير مقابل الأجل الطويل)؛ وحسب الأجل (المعدل المتغير مقابل المعدل الثابت)؛ وحسب نوع الصك (السند مقابل قرض الإهلاك)؛ والضمان (الالتزام العام مقابل التعهد بإيرادات محددة). ويمكن، بل وينبغي، استخدم فئات الدين المختلفة لأغراض مختلفة، وربما تحتاج إلى أن تُنظم بطرق مختلفة. وعلى سبيل المثال، غالبا ما تستخدم الديون القصيرة الأجل، مثل السندات المتوقعة الإيرادات، لمعالجة عدم التطابق في التوقيت بين الإيرادات المقبوضة خلال العام ومتطلبات صرف النفقات. ولهذا فإن الدين القصير الأجل مهم لهذا الغرض، ولكن يتعين تنظيم الاحتياجات من تمويل الديون القصيرة الأجل لضمان ألا تستخدم في نهاية الأمر في تمويل الاختلالات طويلة الأجل في الميزانية، أو للتستر عليها.

٣٤ - وهناك سببان رئيسيان يدفعان البلديات إلى اللجوء إلى الدين الطويل الأجل. فالسبب الأول اقتصادي إذ يتوقع أن يؤدي استخدام عائدات الديون في بناء الهياكل الأساسية إلى تسريع وتيرة النمو وتحقيق منافع من الإنتاجية ما كان يمكن أن تتحقق بطريقة أخرى. ويتعلق السبب الثاني بالإنصاف بين الأجيال: فنظرا لأن منافع الاستثمارات الحالية ستؤول إلى الأجيال المقبلة، ربما على مدى فترة تتراوح بين ٢٠ و ٣٠ عاما، فمن العدل أن تدفع هذه الأجيال مقابل هذه الاستثمارات من خلال مساهماتها في الضرائب والرسوم التي

(١٠) للاطلاع على المزيد من المعلومات، انظر *The State of City Climate Finance 2015*, City Climate Finance Leadership Alliance, 2015.

ستؤدي في نهاية المطاف إلى خدمة الديون التي تمولها. وقد تنشأ أيضا عن تمويل الدين طويل الأجل فوائد تشغيلية إيجابية للبلديات، إذ تنشأ عنه حوافز تشجع البلديات على ترتيب أولويات استثماراتها الرأسمالية بعناية وتوخي الحذر في إدارة شؤونها المالية بغية اجتذاب الاستثمارات بأكثر الشروط إغراء. ومع ذلك، فمن المهم التشديد على أن هذه الفوائد تتوقف بشكل حاسم على طبيعة نظام الديون البلدية القائم، وينطوي كل نظام على تحديات سياساتية خاصة به ينبغي التصدي لها لكي يؤدي عمله على الوجه السليم. فعلى سبيل المثال، إذا لم تقترض البلديات بقيود صارمة على الميزانية، وكان بإمكانها نقل التزاماتها إلى المستويات العليا للحكومة وتظل مستفيدة من العائدات، فإن آثار التنظيمية للاقتراض تتقلص إلى حد كبير، كما يمكن أن يصبح الاقتراض غير قابل للاستمرار.

٣٥ - وعموما، هناك أربعة عوامل رئيسية تحدد حجم وطابع سوق الديون البلدية في بلد بعينه[(١١)]: (أ) الإطار المالي المشترك بين مستويات الحكومة، ولا سيما نظام التحويلات المالية وهيكل الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة؛ (ب) طبيعة ونوعية نظم وعمليات الإدارة المالية، إلى جانب النوعية العامة للإدارة الحضرية، بما في ذلك درجة الانضباط المالي والرغبة في الوفاء بالتزامات خدمة الدين؛ و (ج) مدى عمق أسواق رأس المال المحلية وطبيعتها[(١٢)]؛ و (د) الإطار التنظيمي لاقتراض البلديات، والذي يشمل مجالين من مجالات صنع السياسات يتعين توافرهما أيضا وهما: التنظيم المسبق لصلاحيات وإجراءات الاقتراض البلدي والإجراءات والنظم اللاحقة في الحالات التي تصبح البلديات المقترضة فيها معسرة وتتخلف عن الوفاء بالتزامات خدمة ديونها[(١٣)]. وبصفة عامة، يحدد العاملان الأول والثاني الجدارة الائتمانية للبلدية المقترضة وبالتالي فهما يشكلان جانب الطلب في معادلة

(١١) هذا توضيح عام للعوامل الرئيسية؛ وقد تكون المسائل الأخرى هامة أيضا. فعلى سبيل المثال، بالنسبة للمشاريع الممولة بالديون ولها مصادر إيرادات متواضعة، فمن الأهمية بمكان أن تكون مصادر الإيرادات اللازمة لتغطية التزامات خدمة الدين كافية.

(١٢) يمكن القول إن مصادر التمويل الدولية ينبغي أن تؤخذ أيضا في الاعتبار. ومع ذلك، وبعد أن شهدنا عددا من الحالات التي نشأت فيها عن الخصوم بالعملات الأجنبية مصاعب مالية حادة لمواطني المناطق الفرعية؛ نجد أن معظم الحكومات في البلدان النامية لا تسمح للحكومات المحلية بتحمل الالتزامات بالعملات الأجنبية (مثل جنوب أفريقيا والبرازيل).

(١٣) للاطلاع على المزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى Lili Liu and Michael Waibel, "Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation" in Anwar Shah (ed.) *Macro Federalism and Local Finance*, World Bank, 2008.

الاقتراض[١٤]. أما العامل الثالث فيشكل جانب العرض. ويشكل العامل الرابع، أي جودة الإطار التنظيمي، عاملا وسيطا بين العرض والطلب. فأيا كان مستوى الجدارة الائتمانية للبلدية وهيكل سوق رأس المال، يحدد الإطار التنظيمي الحوافز المتاحة للمقرضين والمقترضين على السواء، ومن ثم سلوكياتهم، وكذلك الآثار المترتبة على سلوك الاقتراض البلدي في عناصر القطاع العام الأخرى (ميزانية المستويات الحكومية العليا، على سبيل المثال)[١٥].

٣٦ - وفيما يتعلق بهذه العوامل، يمكن التمييز بين ثلاث فئات عريضة من البلدان فيما يتعلق بأنشطة الاقتراض البلدي ونظمه. ومن الصعب إيجاد تدخلات ملائمة على مستوى السياسة العامة لدعم أسواق الديون البلدية وتوسيع نطاقها في البلدان من كل فئة من هذه الفئات. فمن ناحية نجد بلدانا ذات أسواق ديون بلدية ناضجة ونظم حكومية مشتركة مستقرة وعلى درجة عالية من التطور، بما في ذلك البلديات التي لها مصادر إيرادات واضحة وهامة، وتمارس عليها سلطة ملموسة، وتطبق نظما بلدية سليمة في مجالي الإدارة المالية العامة والمحاسبة، ولها أسواق رأسمالية محلية تؤدي مهامها جيدا، ولها إطار تنظيمي واضح. ومن الأمثلة على هذه البلدان الولايات المتحدة ودول أوروبا الغربية. ومن ناحية أخرى هناك بلدان تنعدم فيها كل هذه العناصر، أو أنها غير متطورة - عادة ما تكون من البلدان منخفضة الدخل ذات أسواق رأسمالية محلية متواضعة للغاية ونظم بلديه هشة أو غير مستقرة أو لا يسمح فيها للبلديات بالاقتراض. ومن الأمثلة على ذلك معظم بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب شرق آسيا (كمبوديا ولاوس وبنغلاديش وسري لانكا)، وبلدان الشرق الأوسط/شمال أفريقيا مثل تونس. وفي الحالات التي ظهر فيها اقتراض البلديات في هذه البيئات، فقد كان منشؤه عموما من مؤسسات مالية وسيطة مملوكة للدولة، أو من مصارف تجارية على مدى فترات قصيرة. وبين طرفي هذا الطيف توجد طائفة من البلدان لديها أسواق للديون البلدية ما زالت في طور النمو. وعادة ما تكون هذه البلدان بلدانا متوسطة الدخل لديها أسواق رأسمالية محلية ناضجة (جنوب أفريقيا) أو وليدة (فييت نام)

(١٤) لاحظ أن ذلك لا يعني أن المدن ذات الجدارة الائتمانية الجيدة ستكون بالضرورة قادرة على الاقتراض. فإمكانات الاقتراض الفعلية تتوقف على العوامل الإضافية الواردة أدناه. وفي مقابل ذلك، قد تكون المدن ذات الجدارة الائتمانية المنخفضة مقترضا فعليا إذا كانت، على سبيل المثال، قادرة على الحصول على ضمانات من الحكومة العليا.

(١٥) تجدر ملاحظة أن بعض هذه العوامل قد يكون أكثر مرونة من غيره، وأن الإجراءات على مستوى السياسة العامة وإصلاح السياسات في بعض المجالات قد تكون ناشئة عن عوامل أخرى غير الاهتمام بتوسيع نطاق اقتراض البلديات. فعلى سبيل المثال، يعتبر تخصيص الإيرادات سمة من سمات الهيكل الحكومي الشامل المشترك بين مختلف مستويات الحكومة، وغالبا ما تتسم الإصلاحات الكبيرة في هذا المجال بالبطء والتدرج، بينما يمكن بسهولة تغيير الإجراءات المتعلقة بالإذن للبلديات بالاستدانة.

ونظم حكومية محلية في مراحل مختلفة من التطور. وتشمل هذه الفئة طائفة واسعة من البلدان لديها نظم حكومية محلية ونظم مشتركة بين مختلف مستويات الحكومة مختلفة للغاية، مثل كولومبيا والبرازيل وجنوب أفريقيا والصين والفلبين وإندونيسيا وفييت نام[١٦].

الإدارة المالية

٣٧ - تتمكن الحكومات المحلية بفضل نظم الإدارة المالية حسنة الأداء من توجيه الموارد على نحو فعال، وتسجيل إيداع الأموال العامة واستخدامها والإبلاغ عنهما بشكل سليم، وإنفاق مواردها بكفاءة، وإدارة شؤونها المالية لمعالجة أولوياتها الإنمائية بطريقة مستدامة. والإدارة المالية السليمة التي تحقق هذه الأهداف على المستوى المحلي لها بعدان رئيسيان: أولا، يتعين أن تكون لدى الحكومة المحلية مجموعة من النظم والعمليات الأساسية المترابطة. ويشمل ذلك التخطيط، والميزنة، والمحاسبة، والشراء والإبلاغ ومراجعة الحسابات والرقابة. وثانيا، يجب أن تكون البلديات قادرة على توجيه مواردها (النقدية، والأصول، والاستثمارات) بطريقة فعالة وقابلة للمساءلة حتى تتمكن من الوفاء بالتزاماتها المالية والتشغيلية القصيرة الأجل والطويلة الأجل مع المحافظة على المساءلة أمام المواطنين والجهات صاحبة المصلحة. وتواجه الحكومات المحلية في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء عدة تحديات كثيرا ما تعيق بناء إدارة مالية قوية. ويمكن التصدي لهذه التحديات على مستوى السياسة العامة. وفيما يلي بعض الأمثلة على ذلك.

٣٨ - أوجه الضعف في مجالي التخطيط والميزنة - كثيرا ما تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرات التنظيمية اللازمة لتنفيذ ممارسات الإدارة المالية السليمة، بما في ذلك الميزنة المتعددة السنوات وتخطيط الاستثمارات الرأسمالية، وإدارة النقدية، والإدارة الفعالة للأصول، والإنفاق في الوقت المناسب. وإضافة إلى ذلك، غالبا ما يعوق ضعف التنبؤ بالإيرادات والافتقار إلى مهارات إعداد الميزانية عملية إعداد الميزانية في البلديات. ويمكن أن يؤدي التشاور المحدود وضعف مشاركة المواطنين في عملية الميزنة إلى انقطاع الصلة بين ميزانيات البلديات وأولويات المواطنين، مما يؤثر على استدامة البرامج والمشاريع ويقلل من مدى تجسيد البرامج لمبادئ المساواة والإنصاف.

(١٦) من الصعب الحصول على إحصاءات موثوقة بشأن مستويات اقتراض البلديات في بلدان الأسواق النامية؛ فهذه الإحصاءات غير موجودة عمليا في البلدان ذات الأسواق غير المتطورة (وإن كانت مستويات اقتراض البلديات في هذه البلدان منخفضة للغاية بطبيعة الحال). وتتضمن المواد الواردة في عدة عروض من المرفق بعض المعلومات الإضافية المتعلقة بعينة صغيرة من البلدان المصنفة في هذه الفئات.

٣٩ - الممارسات الضعيفة في مجالي المحاسبة والإبلاغ - في كثير من الأحيان لا تتبع البلديات في العديد من البلدان الممارسات المحاسبية الحديثة (مثل المحاسبة بنظام القيد المزدوج والمحاسبة على أساس الاستحقاق). وما زالت بلديات كثيرة تستخدم المحاسبة النقدية التي تسفر عن تسجيل مجزأ للمعاملات المالية وترسم صورة غير شاملة عن الوضع المالي للبلدية. وفي حالة عدم وجود معايير مشتركة للإبلاغ المالي يصبح من الصعب على الجهات صاحبة المصلحة فهم الحالة المالية للبلدية أو إجراء مقارنات مع بلديات أخرى. وبينما تسعى المدن في جميع أنحاء العالم إلى تحسين سبل وصولها إلى مصادر التمويل السوقية، يؤدي ضعف ممارسات المحاسبة والإبلاغ المالي إلى مشاكل تتمثل في عدم تناظر المعلومات، والحيلولة دون الوصول بسهولة إلى أسواق رأس المال.

٤٠ - الاستخدام غير الكافي لتكنولوجيا المعلومات - السجلات المحاسبية هي المصدر الرئيسي للمعلومات المالية وتؤدي تكنولوجيا المعلومات الحديثة دورا حاسما في تجميع المعلومات المحاسبية في القطاعين العام والخاص وتسجيلها وإدارتها. وتستخدم العديد من البلدان تطبيقات مثل نظم المعلومات الإدارية المالية المتكاملة لإدارة شؤونها المالية. بيد أن إدارة البلديات بفعالية باستخدام نظم المعلومات الإدارية المالية المتكاملة ليست المعيار المتبع في البلديات في البلدان النامية. ومن بين أسباب ذلك التحديات التي تواجهها في تصميم هذه النظم وشراءها؛ وعدم تناظر العمليات التجارية وتصميمات التكنولوجيا بشكل مناسب، وضعف التكامل في جميع مستويات الحكومات؛ وضعف قدرات الموارد البشرية؛ وطائفة من الاعتبارات السياسية.

٤١ - ضعف نظم الرصد والرقابة - تؤدي المستويات العليا للحكومة دورا حاسما في رصد الشؤون المالية للبلديات. بيد أن الافتقار إلى اتساق المعايير والممارسات في مجال الإبلاغ المالي وعدم كفاية نظم المعلومات يحدان من إمكانية تجميع المعلومات المالية البلدية بفعالية وفي الوقت المناسب، مما يؤدي إلى تأخير تحليل الحالة المالية للبلديات ورصدها. ويؤثر ضعف ممارسات مراجعة حسابات البلديات على موثوقية التقارير المالية للبلديات ويقدم تطمينات محدودة للجهات صاحبة المصلحة فيما يتعلق بنوعية العمليات المالية للبلديات (ومن بين هذه الممارسات على سبيل المثال: عدم الفصل بين المراجعات المالية ومراجعات التحقق من الامتثال، وغياب معايير مراجعة الحسابات البلدية، وضعف القدرة على إجراء مراجعات منتظمة وفي الوقت المناسب).

٤٢ - ضعف قدرات الموظفين - تعتمد إدارة المالية البلدية بفعالة على مهارات الموظفين وقدراتهم بقدر ما تعتمد على النظم. ورغم ازدياد الحاجة إلى الإدارة الفعالة والكفؤة للأموال

البلدية، لم تواكب مهارات الموظفين الذين يتولون إدارة هذه المهمة تلك الزيادة في أغلب الأحيان[١٧].

٤٣ - تشتّت جهود الإصلاح - تميل الإصلاحات في مجال الإدارة المالية للبلديات إلى التركيز على المدخلات دون إيلاء اهتمام كاف للنتائج. والتحدي الرئيسي الذي يواجهه أي بلد يشرع في إصلاح الإدارة المالية للبلديات هو العمل على تصميم الإصلاحات وتنفيذها على نحو متكامل وعملي، ودعمها بإطار قانوني قوي يربط بين جميع عناصر الإصلاح[١٨].

تغير المناخ

٤٤ - ستحدد قرارات تخطيط وتمويل الهياكل الأساسية المتخذة اليوم النتائج التي سيحققها العالم في مجالي المناخ والتنمية في القرن المقبل، وستطرح تحديات كبيرة على مستوى السياسات العامة يتعين مواجهتها. وستؤدي هذه القرارات، مجتمعة، إما إلى بناء هياكل أساسية منخفضة الانبعاثات وقادرة على التكيف مع تغير المناخ وتزيد من الفرص الاقتصادية، وإما أنها ستزيد الطين بلّة بالفعل، الأمر الذي يحبس العالم فعلاً في مسار كثيف الكربون مع مستوطنات بشرية مترامية الأطراف، وتلوث خطير، والتعرض بدرجة كبيرة إلى مخاطر تغير المناخ. وليست القرارات التي تتخذ في مجال الهياكل الأساسية في أي مكان أكثر أهمية من تلك التي تتخذ في المدن، التي تؤوي نصف سكان العالم، وتستهلك ٧٠ في المائة من الطاقة في العالم، وتطلق نفس النسبة على الأقل من انبعاثات غازات الدفيئة المتصلة بإنتاج الطاقة. وعلى أساس الوتيرة الحالية للتوسع الحضري، سينمو عدد سكان مدن العالم بمعدل ٦٥ مليون نسمة في السنة في الفترة ما بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠٢٥. وفي مدن الهند وحدها، سيفسح هذا النمو الضخم المجال أمام طلبات جديدة على الهياكل الأساسية تعادل في حجمها المساحة السكنية والتجارية لمدينة شيكاغو بأسرها. وفي الصين، وفي الإطار الزمني نفسه، ستضيف المدن ضعفي ذلك الحجم من المباني الجديدة ونصفه كل سنة. والطريقة التي يتبعها العالم في توفير الأغذية والمساكن ووسائل النقل وتزويد مدنه بالطاقة، وبناء مدن جديدة، هي التي ستحدد المستقبل المشترك لمناخنا.

---

(١٧) يمكن أن تحول قواعد الخدمة المدنية في القطاع العام دون قيام البلديات بتوظيف أخصائيين في مجال الإدارة المالية واستبقائهم. ويمكن أن يحول قصور نظم التدريب وضعف حوافز تحسين المهارات والكفاءات دون بلوغ الموظفين المستويات اللازمة من المهارات المطلوبة أو تعزيزها.

(١٨) قد يكون من المفيد وضع إطار قانوني أو سياساتي متكامل يربط بين عناصر الإصلاح. فعلى سبيل المثال، وفر قانون الإدارة المالية للبلديات في جنوب أفريقيا إطارا متكاملا ومتسقا لإصلاح الإدارة المالية المحلية وبناء القدرات، ويرد شرح ذلك بمزيد من التفصيل في العرض ١١ من مرفق هذه الورقة.

٤٥ - وأمام المدن فرصة غير مسبوقة متاحة كي تقود العالم نحو مستقبل مستدام، إنما يجب علينا أن نتصرف بسرعة. وخلال السنوات الخمس عشرة المقبلة، سيتعين تخصيص ٩٣ تريليون دولار تقريبا لبناء هياكل أساسية في العالم تصمم بطريقة تجعلها منخفضة الانبعاثات وتتأقلم مع تغير المناخ. ويفيد التحليل الذي أعد في إطار التقرير عن تمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ في المدن لعام ٢٠١٥ أن ما يزيد عن ٧٠ في المائة من هذه الهياكل الأساسية ستشيد في المناطق الحضرية. ويمكن أن تزيد قيمة الهياكل الأساسية اللازمة في المناطق الحضرية على مدى السنوات الخمس عشرة المقبلة عن مبلغ ٥٠ تريليون دولار، أي ما يعادل قيمة كل الهياكل الأساسية القائمة في العالم اليوم. وسيكون من الضروري إنفاق مبلغ يتراوح بين ٤,١ تريليون دولار و ٤,٣ تريليون دولار تقريبا في السنة على الهياكل الأساسية الحضرية لمجرد مواكبة النمو الحضري المتوقع إذا ظلت الأمور على حالها. وسيكون من الضروري استثمار مبلغ إضافي يتراوح بين ٠,٤ تريليون دولار و ١,١ تريليون دولار في السنة لجعل هذه الهياكل الأساسية الحضرية منخفضة الانبعاثات وقادرة على التكيف مع المناخ. وإذا علمنا أن إجمالي التقديرات الحالية لتمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ لا تزيد عن ٣٣١ بليون دولار في السنة (بما في ذلك التدفقات الحضرية وغير الحضرية)، يصبح حجم الصعوبات المتعلقة بتمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ في المدن واضحة غير أنه حتى لو وُجه كل دولار من التمويل المخصص لأنشطة مكافحة تغير المناخ إلى المناطق الحضرية، فإنه لن يكفي لسد فجوة الاستثمار في الهياكل الأساسية وحدها - ومع أنه يمثل بالفعل جزءا صغيرا من إجمالي التدفقات المالية، فإنه يؤدي دورا محفزا حيويا، وسيكون من الضروري تعزيزه في السنوات القادمة.

٤٦ - وإذا ما توفرت الظروف التمويلية الملائمة يمكن أن تقود المدن المجتمع العالمي في تنفيذ مشاريع منخفضة الانبعاثات ومتأقلمة مع تغير المناخ وفي إحداث تغيير في المجتمع. وينبغي ألا تشمل الحلول المناخية المدن فحسب، بل يجب أن تلد وتُجرب فيها، مستفيدة من خواصها المحكمة والمترابطة والذكية مناخياً. ولا يمكن أن تؤتي هذه الحلول ثمارها إلا إذا تمكنت المدن من تمويل هياكل أساسية منخفضة الانبعاثات وقادرة على التأقلم مع تغير المناخ، وأن تفعل ذلك بسرعة. ولا تتيح أسواق رأس المال اليوم للمدن إمكانية الحصول على ما يكفي من التمويل الميسور التكلفة الذي يناسب الهياكل الأساسية منخفضة الانبعاثات والقادرة على التأقلم مع المناخ. ولا تكمن الصعوبة في مجرد زيادة مقدار الأموال التي هي على وشك التسليم، إنما تكمن أيضا في تهيئة بيئة تمكينية تشجع على تدفق رؤوس الأموال الموجودة والجديدة من طائفة واسعة من المصادر. ويمكن أن يؤدي كل من التمويل العام والخاص دورا حاسما في اجتذاب الاستثمارات. ومع ذلك، فإن الاعتماد على قنوات جديدة

لتمويل المدن، مثل التحويلات من الحكومات الوطنية، والإيرادات المتأتية من الضرائب المحلية والخدمات العامة، والاقتراض من المؤسسات المالية المحلية، ومصارف التنمية، والمصادر الدولية العامة أو الخاصة، سيكون أساسيا لضمان التمويل الكافي للمشاريع. وواضح أن الحواجز الستة الرئيسية التالية التي لا بد من تجاوزها هي حواجز يتعين معالجتها من خلال السياسة العامة،: (أ) عدم اليقين إزاء السياسات الضريبية والتنظيمية التي تؤثر على الهياكل الأساسية ذات الانبعاثات المنخفضة والمتأقلمة مع تغير المناخ؛ (ب) وصعوبة إدماج الأهداف المناخية في تخطيط الهياكل الأساسية الحضرية؛ (ج) وافتقار المدن إلى الخبرة في إقامة مشاريع هياكل أساسية منخفضة الانبعاثات ومتأقلمة مع تغير المناخ وقادرة على اجتذاب التمويل؛ (د) عدم كفاية الرقابة التي تمارسها المدن على تخطيط الهياكل الأساسية والتنسيق المعقد بين الجهات صاحبة المصلحة؛ (هـ) وارتفاع تكاليف المعاملات؛ (و) وعدم وجود نماذج تمويل ثبتت جدواها على مستوى المدن.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص

٤٧ - ما فتئت الشراكات بين القطاعين العام والخاص تزداد شعبية في العالم النامي، ولا سيما تلك المتعلقة بمشاريع الهياكل الأساسية العامة. غير أنه ينبغي عدم اعتبار هذه الشراكات حلا سحريا، ولا بديلا عن آليات مالية عامة أكثر أهمية من غيرها، ولكنها غير متطورة قد تكون أنسب للعديد من المشاريع العامة. وإذا ما نُفذت هذه المشاريع بشكل صحيح، فإنها يمكن أن توفر الخدمات والمنافع العامة للسكان المحليين متى كان تقديم الحكومة للخدمات مقيداً من الناحية المالية. وتستطيع بعض هذه الشراكات أن تحقق كفاءة اقتصادية أفضل من كفاءة الخدمات التي تقدمها الحكومة. ولكنه غالباً ما تكون نتائج الشراكات البلدية/الحضرية بين القطاعين العام والخاص سلبية، مما يطرح عدداً من التحديات التي يمكن بل وينبغي مواجهتها على مستوى السياسة العامة.

٤٨ - ويشجع العديد من الحكومات مشاركة القطاع الخاص من خلال إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتفضل هذه الحكومات اتباع هذا النهج بدلا من أن تمول المشروع بنفسها وتتعاقد مع القطاع الخاص لأداء مهام محددة. ومع ذلك، فإن هذه الشراكات ليست خيارا مجديا لتجاوز التعقيدات والتحديات التي تعوق توفير إمكانية الوصول إلى الأسواق المالية المحلية المنخفضة التكلفة. وتجدر الإشارة إلى أن الشراكات لا تناسب سوى مجموعة فرعية صغيرة نسبيا من المشاريع العامة ويمكن اعتبارها شكلا من أشكال الاقتراض. وبالنظر إلى أن العائدات التي يتوقع مستثمرو القطاع الخاص تحقيقها قد تتجاوز كثيراً تكاليف الاقتراض المحلي، تحتاج مشاريع الشراكات بين القطاعين العام

والخاص إلى إيرادات محددة بدقة وتُولد ذاتياً ومتاحة لدعم هذه العائدات. وبالإضافة إلى ذلك، وفي أنحاء كثيرة من العالم النامي، فإن نطاق تطبيق هذه الشراكات محدود لأن الظروف السيئة المحيطة بالسياسات والأعمال التجارية تجعل مشاريع الهياكل الأساسية العامة المقرر دعمها من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص مشاريع ''غير مقبولة مصرفيا'' (مثل، عدم وجود سياسة لفرض رسوم على استخدام الطرق السريعة لتحصيل الإيرادات). وفي الآونة الأخيرة، اتجهت أكبر حصة من استثمار الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الهياكل الأساسية إلى قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، يليه قطاع الطاقة. وقد استأثر هذان القطاعان معاً على نحو أربعة أخماس مجموع استثمارات الشراكات في الفترة من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠٠٨. وذهب أقل من خمس هذه الاستثمارات إلى قطاع النقل ولم تتجاوز حصة المياه والصرف الصحي ٥ في المائة منها Bahl and Linn, (2014)[١٩].

٤٩ - وفي مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يكمن التحدي الرئيسي في مجال السياسة العامة في وضع إطار تمكين يمكن أن تحقق المشاريع فيه النجاح، لأن معظم حالات الفشل ناجمة عن عجز الحكومة عن إدارة تلك الشراكات بطريقة سليمة بدءا من مرحلة التصميم ووصولا إلى التنفيذ، وعلى سبيل المثال فلا غرابة أن تكون المدن التي هي في أمس الحاجة إلى زيادة قدرات الهياكل الأساسية العامة هي الأقل قدرة على التفاوض لإقامة شراكات ناجحة بين القطاعين العام والخاص. والحكومات التي تفتقر إلى الأطر القانونية والسياساتية اللازمة لإتاحة الوصول إلى أسواق الديون تفتقر عادة إلى الأطر القانونية والسياساتية أو القدرات المؤسسية الكافية لإدارة الشراكات وتنفيذها بطريقة فعالة. وتعزى بعض إخفاقات الشراكات إلى عدم وفاء الحكومات المحلية بشروط عقود الشراكات، وهذا تحدّ في مجال إنفاذ القانون له علاقة بقواعد اللعبة.

ثالثا - تحديد أولويات الخيارات السياساتية: إجراءات تحويلية للخطة الحضرية الجديدة

٥٠ - بينما يتعذر وضع خلاصة لكل نمط من أنماط القوانين والسياسات العامة التي يمكن أن تعزز الصحة المالية، فإن اللبنات التي يمكن أن تستخدم في إنشاء نظم مالية قوية وتعزيزها تتوفر عندما تكون الحكومات المحلية مستقلة في تحديد أولوياتها فيما يتعلق بالسياسة المالية،

(١٩) يرى كاتبا التقرير أن أحد أسباب هذا التمييز هو وجود فرق في القدرة على جمع رسوم من استخدام مجدٍ تجاريا في القطاعين السابقين بالمقارنة مع القطاعين الأخيرين.

ولا سيما في مجال الإيرادات والنفقات. ومن الأهمية بمكان أيضا أن تكون هناك حكومة وطنية قوية تعزز أهداف السياسات العامة من أجل تمكين البلديات من الاضطلاع بولايات في مجال الإنفاق وولايات وظيفية مناسبة، وتمكنها من: (أ) تحديد وجمع رسوم الاستخدام لتغطية تكاليف الإنفاق؛ (ب) وتقاسم تكاليف تنفيذ المشاريع، بالإضافة إلى تكاليف ومسؤوليات التمويل، من خلال ترتيبات تبرمها مع أصحاب المصلحة من القطاعين الخاص والعام؛ (ج) وتوسيع نطاق الإيرادات المحلية من خلال إدخال تغيرات على الضرائب على الممتلكات أو المبيعات؛ (د) والحصول على التحويلات التي تتم بين مختلف مستويات الحكومة من الضرائب التي تحصلها الحكومة المركزية؛ (هـ) واستخدام أدوات مالية مثل الاقتراض المحلي والحفاظ على قيمة الأراضي لجمع الأموال اللازمة لدعم التنمية الاقتصادية والهياكل الأساسية؛ (و) وحشد الموارد اللازمة لدعم ضمانات الائتمان أو غيرها من التعزيزات الائتمانية لتيسير الإقراض في ظروف مواتية (مجموعة البنك الدولي، ١:٢٠٠١). وانطلاقا من هذه الفرضية، يبدأ هذا الجزء من الورقة بمناقشة هذه الأولويات السياساتية في المجالات التالية التي تشمل النظم المالية للبلديات، وهي: النفقات؛ والإيرادات؛ والإدارة المالية؛ والاقتراض؛ والشراكات بين القطاعين العام والخاص. وهو يتضمن أمثلة مختارة تبين طريقة اختيار أولويات سياساتية معينة في كل مجال يمكن أن تعزز جدول الأعمال الحضري الجديد من خلال دراسات إفرادية مختصرة، وفي العرضين ١ و ٢ من المرفق.

النفقات

٥١ - تتمثل أولوية زيادة كفاءة الإنفاق الحكومات المحلية في مساءلة مسؤولي الحكومات المحلية عن توفير الخدمات العامة الجيدة وهي تعمل في ظل قيود مفروضة على ميزانية ثابتة. ومن الشروط المسبقة لمساءلة المسؤولين المحليين إنشاء نظام للمحاسبة المالية يسمح بمراجعة الميزانيات المحلية والمعاملات المالية. وتتطلب الكفاءة توفر الشفافية التي تقتضي بدورها توافر بيانات جيدة عن الإيرادات حسب المصدر وعن الإنفاق حسب الفئة الوظيفية. ومن الأولويات الأخرى المهمة رصد تقديم الخدمات وهي مهمة أكثر صعوبة من جمع البيانات المالية. وينبغي أن تلزم الحكومات المحلية بإبلاغ مواطنيها والحكومات الوطنية وحكومات الولايات/المقاطعات بالتغيرات التي تطرأ على معدل الجريمة، والتحصيل التعليمي للطلاب، والمعلومات عن نظافة الشوارع، وعن امكانية حصول جميع الأسر المعيشية على المياه الصالحة للشرب، والخدمات الأخرى.

٥٢ - ومن الضروري أن تعطي الحكومات الوطنية وحكومات الولايات/المقاطعات الأولوية للدور الهام الذي تقوم به من أجل أن تتمكن البلديات من الوفاء بمسؤوليتها عن

توفير الخدمات العامة ذات الجودة الرفيعة للسكان. وأولا، ينبغي أن توفر المستويات العليا من الحكومات للحكومات المحلية إمكانية الحصول على الموارد الكافية، إما بصورة مباشرة من خلال التحويلات بين مختلف مستويات الحكومة وإما بصورة غير مباشرة عن طريق الإذن لها باستخدام أدوات الإيرادات، وذلك ليتسنى لها، أي الحكومات المحلية، أن تحصل على الإيرادات الكافية لتوفير الخدمات. وثانيا، تستطيع المستويات العليا من الحكومات أن تعزز حوافز المسؤولين المحليين لتحسين كفاءة الإنفاق من خلال توفير منح مصممة بشكل جيد وقائمة على الأداء. وثالثا، ينبغي لكل من الحكومات الوطنية وحكومات الولايات/المقاطعات أن تقدم الحوافز لتحسين كفاءة الإنفاق لدى الحكومات المحلية من خلال إبرام اتفاقات تعاونية لتدعيم عملية تقديم الخدمات، واستعمال الهياكل الأساسية، وتيسير التعاون بين مختلف مستويات الحكومة في المناطق الحضرية الجديدة، إن أمكن.

٥٣ - وينبغي أن تحسن الحكومات المحلية كفاءة الإنفاق على المدى الطويل والارتقاء بمستوى الأداء الاقتصادي بالربط عمداً بين أعمال كل من واضعي الخطط في مجال التنمية الاقتصادية والمكانية ومكاتب المالية العامة حتى يتسنى تنسيق الخطط والأنشطة في الأجل الطويل. ويتطلب أحد العناصر الهامة في هذا التنسيق نفقات رأسمالية. ويتعين على الحكومات المحلية القيام بتخطيط دقيق وطويل الأجل لسد الثغرات الواسعة في تمويل الهياكل الأساسية. ويتعين أيضا على الحكومات المحلية أن تدرس ممارسات الشراء للتأكد من أنها لا تفاقم عدم المساواة والإقصاء الاجتماعي.

الإيرادات

التحويلات المالية

٥٤ - إن التغاضي عن تدهور نظام التحويلات المالية، أو عدم دعمه بشكل كافٍ، يكلف ثمنا غاليا، لا سيما وأن المدن ترزح تحت وطأة إجهاد مالي متزايد بسبب التحضر المستمر. وفي حين أن كل بلد سيحتاج إلى مجموعته من التدابير الخاصة به لمواجهة تحدياته الخاصة، فإن المجالات ذات الأولوية التي ينبغي اتخاذ إجراء سياساتي بشأنها في هذا المجال والتي يمكن أن تعزز الخطة الحضرية الجديدة هي التالية. أولا، يجب أن تعطي السياسة العامة الأولوية لتوفير التمويلات الكافية للبلديات. وينبغي أن تكون التحويلات الإجمالية كافية لتغطية الفجوات المالية أو تضييقها. ومن المهم أن تؤخذ في الاعتبار الكامل الزيادات في نطاق مسؤوليات البلديات نتيجة عوامل مثل النمو الديمغرافي أو الولايات الوظيفية الإضافية.

٥٥ - وثانيا، يجب إعطاء الأولوية لتحسين تصميم المنح. وفي العديد من البلدان، توزع المنح على البلديات على أساس خاص تعوزه الشفافية أو أنه يكرر الأنماط المحددة سابقا المتبعة في توزيع الموارد والتي تفتقر إلى الكفاءة والإنصاف معاً. ويمكن مواجهة هذا التحدي عندما تخصص التحويلات بناء على صيغ واضحة وشفافة تعكس هدفا أساسيا من أهداف السياسة العامة وتوفر إمكانية التنبؤ بالمنحة بحيث تتمكن الحكومات المحلية من وضع ميزانياتها بصورة فعالة. وبالإضافة إلى ذلك، من الضروري تحقيق توازن مناسب بين المنح التي تتيح المجال لممارسة السلطة التقديرية المحلية والمنح الموجهة نحو تحقيق أهداف السياسة العامة الوطنية. وعلى الرغم من أن هذه الفئة الأخيرة لها بالتأكيد دور منوط بها، ينبغي، في حالة تساوي بقية العوامل، أن يدعم الهيكل العام لنظام المنح وتصميم المنح الخاصة ممارسة الاستقلال الذاتي في مجال النفقات المحلية ويوسع نطاقها. وينبغي من حيث المبدأ السماح للحكومات المحلية بأن تحدد أوجه الإنفاق تمشيا والاحتياجات المحلية من أجل التشجيع على تحسين المساءلة والكفاءة في الإنفاق. وفي بعض الحالات، يكشف التحليل النقاب عن أوجه تفاوت كبيرة في التوزيع الأفقي للتحويلات المالية فيما بين البلديات؛ ولذلك، ينبغي تعزيز تصميم المنح من أجل زيادة الإنصاف في توزيع المنح[٢٠]. وينبغي أيضا إخضاع عملية تصميم المنح للتدقيق للتأكد من إمكانية تطبيقها عمليا، واختبار مدى جدواها.

٥٦ - وثالثا، ينبغي أن تحد السياسات العامة من انتشار المنح. وليس بأمر غير مألوف أن تمرّ البلدان التي تشهد تطورا في النظام الشامل لمختلف مستويات الحكومة بفترات تنتشر فيها منح البلديات انتشارا سريعا. ففي أوغندا، مثلاً، ازداد عدد التحويلات المالية الموجهة إلى الحكومات المحلية من ١٠ عمليات تحويل في عام ١٩٩٧ إلى ٤٦ عملية في عام ٢٠١٥. وفي حين أن مثل هذه الحالات تحركها أفضل النوايا السياساتية، يمكن أن تتعذر إدارتها على الوكالات الوطنية التي تدير شؤون المنح وتصبح مرهقة جدا لكاهل السلطات المحلية التي تتلقاها والتي يتعين عليها تقديم تقارير عنها والامتثال لها. ويمكن أن تفاقم برامج المانحين ذات الأهداف المتعددة الوضع وتزيد من خطورته. وينبغي المواءمة بين أهداف المنح المقدمة من الحكومة المركزية، وألا يزداد عدد المنح إلى درجة يتعذر فيها رصد ومراقبة النظام ككل، أو تصبح البلديات التي تتلقاها تنوء بحملها.

(٢٠) في أوغندا، مثلاً، هناك تفاوت كبير في حجم التحويلات المشروطة - إذ يتراوح نصيب الفرد من التحويلات المتكررة التي تتلقاها المقاطعات والبلديات بين أقل من ٠٠٠ ٢٠ شيلينغ أوغندي إلى أكثر من ٠٠٠ ٣٠٠ شيلينغ أوغندي في الفترة ما بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤.

٥٧ - ورابعا، ينبغي أن تحدد السياسة العامة إطاراً لتنفيذ التحويلات بكفاءة. ومن الضروري أن يعمل نظام ''تقصي'' التحويلات بين مختلف مستويات الحكومة بكفاءة. وفي العديد من البلدان، كثيرا ما تتأخر المنح المقدمة إلى البلديات، وأحيانا فترات طويلة جدا، مما يثير مشاكل تتعلق بالتدفق النقدي ويطرح صعوبات في تخطيط الإنفاق. ويمكن أن يشكل انعدام إمكانية التنبؤ بحجم المبالغ التي ستخصص والوقت الذي ستتاح فيه عقبة كأداء تعوق تنفيذ الميزانية ووضع برامج استثمارية بفعالية. وبالتالي، ينبغي تعزيز النظم التشغيلية الأساسية وقدرات الموارد البشرية التي يعتمد عليها أي نظام للتحويلات حتى يعمل نظام المنح بفعالية من أجل خدمة البلديات المستفيدة.

الإيرادات التي تجمعها الحكومة مباشرة

٥٨ - الإيرادات التي تجمعها الحكومة مباشرة ضرورية لتشجيع كفاءة الحكومات ومساءلتها. وعندما يدفع السكان المحليون ثمن الخدمات المحلية، يدفعهم ذلك لمساءلة المسؤولين المحليين وحثهم على توفير الخدمات بكفاءة. ويمكن أن يسهم التفويض السليم لسلطة جمع الضرائب المحلية، وتحديد النسب، ومراقبة عمليات تقدير قيم القواعد الضريبية، إلى حد كبير في تحسين الفعالية العامة للنظم المالية المحلية وينبغي أن تحظى بالأولوية في عملية وضع السياسات. ومن الضروري أن تعرف الحكومات المحلية طريقة تحديد قاعدتها الضريبية، وتقدير قيمة القاعدة الضريبية، ووضع استراتيجيات لتوسيعها وتحسينها. ومن الضروري أن ترصد البلديات أيضا سجلات التقدير الخاصة بها. وفي أمريكا اللاتينية، مثلاً، تبين لغالبية المدن التي كشفت عن سجلاتها التقييمية بغرض المقارنة أن مستوياتها المقدرة كانت متدنية (De Cesare, 2012).

٥٩ - ومن الضروري إنشاء حافظة مناسبة لمصادر الإيرادات بالاعتماد على خصائص القاعدة الضريبية التي تولد على أساسها الإيرادات وتحدد نوعيةُ مصادرها. وترتبط نوعية أي مصدر من مصار الإيرادات بمسائل مثل سهولة جمع الإيرادات وإنفاذ القانون، والإنصاف الأفقي والرأسي، وبما إذا كان مصدر الإيرادات يشوه الحوافز أو يشجع السلوكيات السيئة، وإذا كانت مصادر الإيرادات مستقرة وموثوقة ويمكن التنبؤ بها على مر الزمن. ويمكن أن ينشأ عن المزيج المناسب من مصادر الإيرادات استقرار في الميزانية بمرور الوقت من خلال مطابقة المصادر الأكثر تقلبا مثل ضريبة الاستهلاك أو ضريبة الدخل مع مصادر أخرى أقل تقلبا مثل الضريبة العقارية أو رسوم المستخدم. وبطبيعة الحال، تكون رسوم المستخدم عموماً أدوات فعالة ومناسبة سياسيا لفرض ضرائب محلية على خدمات مثل المياه والصرف الصحي، والمرافق العامة؛ أو أدوات لإنجاز مهام تنظيمية، مثل الترخيص وتسجيل الممتلكات،

حيث يسهل معرفة المستفيدين والتكاليف. ويعزز تحميل المستفيدين تكاليف أي خدمة بصورة مباشرة الاستفادة بفعالية من تلك الخدمة، كما أنه إجراء يسهل تنفيذه إداريا.

٦٠ - وبما أن معظم الخدمات المقدمة محليا تعود بالنفع مباشرة على المنطقة المحلية وترسمل في قيم الممتلكات المحلية، فإن الضرائب العقارية، تمثل خياراً ناجعا لجمع الإيرادات الحكومية بصورة مباشرة، مما يوفر مجالا آخر من مجالات صنع السياسات ينبغي أن يحظى بالأولوية. ومع أن وضع نظام فعال للضرائب العقارية يتطلب قدرات محلية جيدة، فإن إمكاناته لمضاهاة الأعباء الضريبية بفوائد الإنفاق على الوجه الصحيح، ولكي يكون ما ينشأ عنه من تدخلات غير مرغوبة في القرارات المتعلقة بالسوق قليلة نسبيا، ولتفادي فرض أعباء ثقيلة على الأسر الفقيرة تجعل منه أنسب نظام للضرائب المحلية (Bahl and Linn 2014). ومن المحتمل أن تزيد معالجة المشاكل المتصورة والمتعلقة بضريبة الملكية من إمكانية استحسان المواطنين لها على المستويين السياسي والسياساتي معاً. وتشمل سبل الانتصاف المحتملة تعزيز الصلة بين دفع الضرائب والتحسينات المحلية، مما يسمح للحكومة المحلية بضبط ضرائبها وعائداتها الضريبية، وتخفيف الصعوبات الإدارية داخل المنظومة، وضمان نزاهة التقييمات، والإعفاءات، والمساءلة (Ahmad et al., 2014: 22-28)[٢١]. وربما تكون الضرائب العقارية تدريجية في بلدان نامية أو تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، يمكن أن لا يدفع الأغنياء فيها ضريبة الدخل ولكنهم يملكون أراض شاسعة ويسدد المقيمون في مساكن عامة أو ممتلكات منخفضة القيمة حدا أدنى من الضرائب أو لا يدفعون ضرائب على الإطلاق (Bahl and Martinez-Vazquez, 2008: 3-4).

٦١ - وتمثل أدوات الحفاظ على القيمة عنصرا آخر ينبغي أن يحظى بالأولوية في السياسة العامة لتمكين الموظفين المحليين من تعبئة كامل الزيادات في قيمة الأراضي الناشئة عن استثمارات المجتمع المحلي وليس عن الإجراءات التي يتخذها ملاك الأراضي، أو جزءا من تلك الزيادات، لتحقيق منفعة عامة. وقد أثبت مسار طويل من الخبرات الدولية أن تحمل جزء على الأقل من تكاليف التوسع الحضري من خلال استرداد قسط من الزيادات في قيمة

(٢١) تحمل الضريبة على الممتلكات العقارية (الأراضي والمباني) بعض المزايا للحكومات دون الوطنية، بما في ذلك توليد إيرادات هامة ومستقرة؛ وذلك بحكم أنها تتسم بالكفاءة والإنصاف (مع أن هذه السمات الإيجابية كثيرا ما تقوض بالإعفاءات المفرطة والتقديرات التفضيلية التي تخدم المصالح الخاصة) (Bahl and Martinez-Vazquez, 2008: 3-4; Ahmad et al, 2014: 23); and being a visible tax, with taxpayers receiving bills and thus being made aware of the cost of public goods and services (Oates, 2001).

الأراضي التي تنشأ أثناء ذلك إجراء مجد وعملي[٢٢]. وتبعا لمدى تحديد الأطر القانونية الوطنية والإقليمية والمحلية لقيمة الأراضي بوصفها مصدراً مشروعاً للدخل، تستطيع البلديات حشد طائفة من الإيرادات القائمة على الأراضي لتغطية النفقات والنمو المكاني المباشر[٢٣]. والمفهوم والمفهوم الأساسي لإضفاء الشرعية على معظم أدوات التمويل القائمة على الأرض هو الحفاظ على قيمة الأراضي، وهو مفهوم يسعى إلى تخصيص كامل الزيادات في قيمة الأراضي الناشئة عن الاستثمارات والإجراءات العامة وليس عن الاستثمارات والإجراءات الخاصة، أو جزءا من تلك الزيادات، بغرض تحقيق منفعة عامة.

الإدارة المالية

٦٢ - يجب أن يعزز إصلاح إدارة المالية البلدية أساس الإدارة المالية وأن يركز على تزويد المسؤولين الحكوميين بالمعلومات الأساسية قبل انتقالهم إلى اعتماد أدوات متطورة للإدارة المالية. ويمكن تجميع الأولويات السياساتية التي تزيد الإدارة المالية المحلية قوة في أربعة مجالات كبرى، هي: تعزيز النظم والعمليات؛ وتحسين الشفافية والمساءلة؛ وتعزيز الرصد والرقابة؛ وبناء القدرات. وهذه المجالات مترابطة كلها، ولذلك فمن الأهمية بمكان أن تتم الإصلاحات على نحو منسق متسلسل مسترشد بإجراءات وتوصيات من قبيل الإجراءات والتوصيات التالية.

٦٣ - أولا، يجب تعزيز أطر وممارسات التخطيط والميزنة. ومن الضروري أن تضع البلديات سياسات ونظما وممارسات للتخطيط والميزنة تغطي أكثر من سنة مالية واحدة. وسيمكن التخطيط والميزنة على المدى المتوسط البلديات من اعتماد إدارة أكثر واقعية وفعالية، ولا سيما في ما يتعلق بالاستثمارات الرأسمالية[٢٤].

---

(٢٢) Hagman and Misczynski 1978; Smolka and Furtado 2001; Vejarano 2007; Peterson 2009; Muñoz Gielen 2010; Alterman 2012; Ingram and Hong 2012; Walters 2012; Furtado and Acosta 2013.

(٢٣) على مستوى أوسع، تشير التجارب العالمية في مجال استخدام أدوات استرداد القيمة إلى ضرورة تجسيد مبادئ استرداد القيمة في الأطر القانونية والتخطيطية، وكذلك في الممارسات البيروقراطية ومبادرات بناء القدرات.

(٢٤) يتطلب التخطيط على المدى الأطول إيرادات يمكن التنبؤ بها (تتأتى في الغالب من التحويلات بين مختلف المستويات الحكومية) ومهارات سليمة في مجال الميزنة الرأسمالية. وينبغي أن تكون الميزنة شاملة بحيث لا تشمل الوظائف البلدية الأساسية فحسب بل أيضا المسؤوليات المنقولة إلى البلديات والوظائف الموكولة إليها. ومن الأمور البالغة الأهمية أن الكفاءة في تنفيذ الميزانية تتطلب الاستثمار في القدرات والمهارات في مجال التخطيط والمشتريات وإدارة العقود.

٦٤ - وثانيا، يجب تعزيز الضوابط الداخلية وإدارة النقدية. فالضوابط الداخلية القوية تمكن المكلَّفين بمهام إدارية من ممارسة مهامهم الائتمانية بفعالية. وهذا يرفع مستوى إنفاق الموارد وفقا للقواعد والإجراءات المعمول بها إلى أقصى حد ممكن. ونظرا للفرق في التوقيت بين الإيرادات المستحقة والتزامات النفقات، فإدارة النقدية مجال بالغ الأهمية يتعين الاهتمام به. وتحقيق الكفاءة في التنبؤ بالتدفقات النقدية وفي التخطيط يمكن البلديات من إدارة التزاماتها المالية على المدى القصير بطريقة فعالة من حيث التكلفة.

٦٥ - وثالثا، يجب تعزيز إدارة الأصول وصيانتها. وكثيرا ما يركز مسؤولو البلديات على المشاريع الاستثمارية الرأسمالية الجديدة على حساب إدارة الأصول وصيانتها بشكل سليم. وبفضل الحفاظ على مخزونات الأصول، واعتماد الممارسات الحديثة لتقييمها، وتعميم أدوات الإدارة المالية الحديثة، من قبيل الصناديق الاحتياطية، تتمكن البلديات من إدارة أصولها وميزانياتها بما يحقق الكفاءة في استبدال الأصول. ويتطلب هذا الأمر مسك سجلات أصول محدَّثة، كما ينبغي أن تعكس ميزنة العمليات والحفاظ على الأصول العمر الفعلي للأصول.

٦٦ - ورابعا، من المهم تعزيز معايير وممارسات موحدة للمحاسبة والإبلاغ. ولا بد من إعطاء أولوية رئيسية، لاعتماد معايير للمحاسبة والإبلاغ المالي على مستوى البلديات، تتمشى مع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. والبلدان المتقدمة النمو لديها معايير محاسبية وهيئات واضعة للمعايير مستقلة خاصة بالحكومات دون الوطنية، لكن معظم البلدان النامية لا تتوافر على ذلك. وتتيح المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام نموذجا مفيدا يمكن للبلدان النامية أن تعتمده، بيد أن البلدان في حاجة إلى تكييف تلك المعايير لتناسب احتياجات بلدياتها ولتحدد مسارا منظَّما للقيام تدريجيا باعتماد المعايير الدولية مع مرور الوقت. وينبغي أن تلتزم الحكومات المحلية بإعداد ونشر التقارير المالية على نحو منتظم وفي المواعيد المحددة تعزيزا للشفافية والمساءلة المالية أمام أصحاب المصلحة.

٦٧ - وخامسا، يجب أن يحظى تعزيز استخدام نظم المعلومات بالأولوية. فاستخدام نظم تكنولوجيا المعلومات الحديثة لإدارة المكونات الأساسية للإدارة المالية البلدية شرط لتحقيق الكفاءة في عمليات البلديات. وينبغي الحرص على ضمان تلاؤم النظم، تصميما وعمليا، مع احتياجات البلديات وقدراتها. وأولى الخطوات النموذجية المتبعة في اعتماد نظم تكنولوجيا المعلومات الإدارية هي رقمنة السجلات الضريبية وحوسبة مهام المحاسبة وإدارة الأصول.

٦٨ - وسادسا، يكتسي تحسين رصد الأداء المالي للبلديات أهمية بالغة. ومن الضروري أن تستثمر المستويات العليا من الحكومة في استحداث ترتيبات الرصد السليم على صعيد

البلديات كي تلبي احتياجات كل من الإدارة وأصحاب المصلحة من خارج البلدية[٢٥]. ومن الضروري أن تقوم الحكومات المحلية بتتبع المؤشرات القياسية المالية الرئيسية (مثل السيولة، والكفاءة في جمع الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة، والكفاءة في تنفيذ الميزانية، ومتابعة ملاحظات مراجعة الحسابات). ويتيح رصد أصحاب المصلحة الخارجيين للأداء المالي للبلديات إجراء مقارنات بينها في هذا المجال ويمكنه أن يلفت الانتباه إلى الحالات التي قد تحتاج فيها البلديات الأضعف إلى مساعدة تقنية ودعم قدراتها. ويمثل الرصد المنتظم أيضا مصدر إنذار مبكر للمستويات الحكومية العليا، بالمخاطر المالية المحتملة على المستوى دون الوطني، ويساعدها على الاضطلاع بالمسؤوليات الائتمانية المتعلقة بالتحويلات الحكومية الدولية. وتحديد مقاييس الأداء المناسبة وإنشاء قواعد البيانات الإلكترونية لتخزين وتقاسم البيانات المالية البلدية خطوتان رئيسيتان إضافيتان يتعين على المستويات الحكومية العليا اتخاذهما.

٦٩ - وسابعا، يجب تعزيز نظم وممارسات مراجعة حسابات البلديات. ومن المهم وضع معايير لمراجعة حسابات البلديات بما يتمشى مع المعايير الدولية لمراجعة الحسابات في القطاع العام، وكذلك الشأن بالنسبة لتعزيز ثقافة القيام بمراجعات الحسابات بشكل منتظم وفي المواعيد المحددة لها. وينبغي أن تقوم المستويات الحكومية العليا برصد الحكومات المحلية للتأكد من متابعتها لتوصيات مراجعة الحسابات في الوقت المحدد وبدقة. ويعزز إطلاع المواطنين وأصحاب المصلحة على تقارير مراجعة الحسابات الشفافية ومساءلة البلديات ويقوي مشاركة المواطنين في الحكم المحلي. ومن الأمثلة على ذلك بنغلاديش البلد الذي أفلح بعض الشيء في التعامل مع التحدي المتمثل في مراجعة حسابات البلديات، على النحو الوارد بيانه بمزيد من التفصيل في هذه الورقة.

٧٠ - وثامنا، ينبغي إتاحة التخطيط والميزنة التشاركيين. فنظرا لأن الحكومات المحلية هي الأقرب إلى المواطنين، تتحمل البلديات مسؤولية التعامل الفعال مع أصحاب المصلحة. وينبغي أن تعكس خططها وبرامجها أولويات المواطنين، كما ينبغي أن يكون المواطنون على دراية بمدى نجاح البلدية في الوفاء بالمسؤوليات المنوطة بها. وتمكين المواطنين من المشاركة في عملية التخطيط والميزنة البلدية وسيلة جيدة للتأكد من أن خطط البلديات وميزانياتها تعكس أولويات المواطنين. ولا بد أن يحظى تشجيع الحصول على المعلومات بالأولوية. فإطلاع المجتمع المحلي على الميزانيات والتقارير المالية وتقارير مراجعة الحسابات يزود المواطنين وأصحاب المصلحة بمعلومات مباشرة عن مدى كفاءة إدارة البلديات وفعاليتها. وتحميل

(٢٥) من أصحاب المصلحة الخارجيين المستويات الحكومية العليا والجمعيات البلدية والمؤسسات التمويلية.

المعلومات المتعلقة بإدارة المشتريات والعقود في الفضاءات الإعلامية العامة من قبيل المواقع الإلكترونية للبلديات يعزز شفافية إدارة الحكومات المحلية. وقد حسن التنصيص على مبادرتي ''الحق في الحصول على المعلومات'' و ''البيانات المفتوحة'' في تشريعات العديد من البلدان مشاركة المواطنين وإشراكهم في إدارة البلديات وعزز مساءلة الحكومات المحلية أمام المواطنين. ومشاركة المواطنين في طريقها لأن تصبح جزءاً من النظم الحكومية المحلية في شتى أنحاء العالم، على النحو المذكور بمزيد من التفصيل في المواد الواردة في العرض ٢ من المرفق.

٧١ - وأخيرا، يجب أن يدعم بناء القدرات المنتظم والتعلم من الأقران جميع المجالات ذات الأولوية المذكورة. وينبغي أن تكون الحكومات المركزية والمحلية على السواء قادرة على تقييم حالة النظم المؤسسية وأن تعتمد خط أساس تستند إليه في معايرة جهود الإصلاح. وأداة الإنفاق العام والمساءلة المالية للحكومات على المستوى دون الوطني نقطة انطلاق جيدة يمكن أن يستفيد منها الإصلاحيون لتحديد أولويات الإصلاح والجهود اللازمة لبناء القدرات. ويوفر إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية مجموعة من المؤشرات العملية لقياس الأداء وتحديد خطوط الأساس وتصميم برامج الإصلاح وبناء القدرات وقياس التقدم المحرز في الإصلاحات. ويستخدم برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية على المستوى البلدي في تونس حاليا إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية لتقييم النظم والقدرات المؤسسية في سبع بلديات كبيرة ومتوسطة من أجل تصميم برنامج متكامل للإصلاح والمساعدة التقنية، وذلك تعزيزا للإدارة المالية البلدية.

٧٢ - ويتطلب إصلاح الإدارة المالية وبناء القدرات تدريبا تقنيا عمليا في جميع المجالات المذكورة أكثر مما يتطلب تلقينا مفاهيميا في الفصول الدراسية. وقد بينت تجربة البنك الدولي في العديد من البلدان أن اتباع نهج ''التعلم بالممارسة''، الذي يقدم فيه دعم القدرات والمساعدة التقنية مباشرة في سياق تشغيلي يومي للحكومات المحلية، يفوق بكثير فعالية التدريب في القاعات الدراسية بمعزل عن ظروف العمل. وبالمثل، فقد تبين أن شبكات التعلم من الأقران، التي تتقاسم في إطارها الحكومات المحلية وموظفوها المعارف ويتعلمون من تجارب الآخرين، سبل فعالة لبناء قدرات الموظفين وتعزيزها[٢٦].

(٢٦) في الهند، أنشأ برنامج إصلاح بلديات ولاية كارناتاكا الذي يموله البنك الدولي فريقا على شبكة الإنترنت لتبادل المعلومات بين موظفي الشؤون المالية في البلديات. وبدعم من فريق تقني صغير في خلية الإصلاحات البلدية في بنغالورو، توصَّل تمكن هذا الفريق من التوصل إلى مجموعة متنوعة من الحلول العملية والابتكارية لمشاكل الإدارة المالية البلدية. وشبكة التعلم بمساعدة الأقران في مجال إدارة النفقات العامة في أوروبا وآسيا الوسطى نموذج جيد آخر يمكن الاقتداء به في الإدارة المالية البلدية.

الاقتراض

٧٣ - ستكون أولويات العمل السياساتي والمؤسسي مختلفة جدا، رهنا بما لهذا البلد أو ذلك من قدرات. وفي حين يحتاج كل بلد، مهما كان مستوى قدراته، إلى أن تكون له مجموعة من الأولويات السياساتية الخاص به لإتاحة أطر قوية للاقتراض، يمكن أن نحدد فيما يلي بعض المجالات الرئيسية التي تكتسي أهمية على الصعيد العالمي.

٧٤ - ففي البلدان التي بلغت فيها أسواق الديون البلدية مرحلة النضج، والتي توجد فيها نظم أساسية تعمل بفعالة نسبية، هناك أولويتان سياسيتان أساسيتان. فالأولى هي وضع نظم أكثر فعالية لإصدار الديون. ولذلك يجري في أوروبا الغربية تنفيذ مبادرات شتى من أجل تطوير و/أو توسيع نطاق أنشطة وكالات تمويل الحكومات المحلية، مما يتيح للبلديات تجميع احتياجاتها من التمويل بالسندات والوصول إلى أسواق رأس المال لتكملة المزيد من نظم الإقراض المصرفي على مستوى التجزئة. والثانية هي وضع قواعد تنظيمية ونظم لتحسين إدارة المخاطر المرتبطة بالاقتراض البلدي، مثل حالات إفلاس البلديات.

٧٥ - أما في بلدان أسواق الديون غير النامية، فالعوامل الأربعة التي تحدد الاقتراض البلدي كلها ضعيفة جدا عموما مما يجعل من المستبعد أن يبلغ الاقتراض البلدي، من الأجل القصير إلى الأجل المتوسط، أي درجة تُذكر؛ ويمكن القول إنه، أي الاقتراض ليس أولوية من الأولويات السياساتية. وبدلا من ذلك ينبغي أن ينصب التركيز على العناصر الأساسية لحسن تسيير حكومات المدن، وهي: تحقيق استقرار النظم البلدية؛ وترشيد مخصصات إنفاق البلديات وتدعيم تدفقات الإيرادات؛ وتحسين ميزنة البلديات، والتخطيط على مستوى البلديات، وصلاحياتها في مجال تنفيذ المشاريع؛ وتقوية القطاع المالي. وعندما تُهيَّأ هذه العناصر، يمكن الشروع في اتخاذ الخطوات اللازمة لتطوير سوق الديون البلدية. فالقيام بمحاولات غير ناضجة لحفز الاقتراض دون الاستناد إلى هذه الأساسيات ضره أكثر من نفعه، كما هو الحال في الصناديق الإنمائية البلدية المنهارة في كل من ملاوي وجمهورية تترانيا المتحدة وكينيا.

٧٦ - أسواق الديون البلدية في البلدان النامية ذات الظروف شديدة التباين - تتميز عموما جميع هذه البلدان ببعض نقاط القوة والقدرات الأساسية في ما يتعلق بالعوامل الأربعة المبينة أعلاه. وتزداد المدن في هذه البلدان غنى بشكل مطرد، لكنها لا تزال غير قادرة على الاقتراض على المستويات التي تميز بلدان الأسواق المتقدمة النمو. وبالنسبة لهذه الفئة من البلدان، ينبغي أن تحظى الإجراءات السياساتية والمؤسسية الواردة في خطة الاقتراض البلدي بالأولوية. وضمن هذه الفئة، يمكن التمييز بين مجموعتين من البلدان: البلدان (مثل جنوب

أفريقيا وهنغاريا) التي حلت مشاكلها النظمية الأساسية وبالتالي فهي اقتربت قليلا من مستوى بلدان الأسواق المتقدمة، والتي لا يزال فيها نشاط السوق الأولية والثانوية على السواء محدودا وغير ناضج؛ والبلدان (مثل فييت نام وإندونيسيا) التي ما زال يتعين عليها أن تواجه بفعالية تحديات منهجية كبيرة. ولعل حالة جنوب أفريقيا أوضح دليل على الكيفية التي يمكن أن يُحدث بها العمل المتضافر من أجل التصدي للقيود الأساسية للاقتراض البلدي أثرا ملموسا ومستداما، على النحو المبين في المواد الواردة في العرض ١١ من المرفق.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص

٧٧ - الشراكات بين القطاعين العام والخاص عنصر هام في كامل حافظة الآليات المتاحة لدعم المشاريع العامة. وحتى إن لم توجد حافظة كاملة، يمكن أن تتيح الشراكات بين القطاعين العام والخاص في بعض الأحيان بديلا لتمويل المشاريع الهامة في النظم المالية المتخلفة. ولذلك، فتعزيز الأطر القانونية والتنظيمية جزء لا يتجزأ من نجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ويرد أدناه بيان المجالات الرئيسية للأولويات (والإجراءات) السياساتية.

٧٨ - وينبغي أن توفر السياسات مبادئ توجيهية واضحة و/أو المساعدة التقنية للبلديات من أجل مساعدة المسؤولين المحليين على تقييم ما إذا كانت الأنشطة التي ستمول عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص تلائم هيكل التمويل، ومن أجل ضمان التفاوض بشأن الشروط بطرق تتمشى مع أهداف المشاريع ونتائجها. وقد ترغب الحكومات المحلية ذات الجهاز القضائي الضعيف في النظر في اعتماد أطر التحكيم بوصفها خطوة نحو وضع الأساس الذي يقتضيه نجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص في غياب سلطة قضائية قوية. ومن الأولويات الهامة صياغة استراتيجيات وخطط قطاعية (النقل والسكن وما إلى ذلك) توضح الترتيبات والإجراءات المؤسسية والحكومية المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص. وقد يكون من المفيد إنشاء قدرة استشارية دائمة، من قبيل الوحدات الوطنية المركزية المعنية بالشراكات بين القطاعين العام والخاص، تدعم البلديات في التعامل مع الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتساعد الحكومات المحلية في الحصول على توجيهات للتأكد من ملاءمة الشراكات بين القطاعين العام والخاص لأي مشروع تقرر تنفيذه.

٧٩ - وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما تعالج الشراكات بين القطاعين العام والخاص قضايا (مثل النقل والمياه والصرف الصحي، وما إلى ذلك) تتجاوز حدود البلدية الواحدة. وبالتالي، فالتعاون الإقليمي عنصر هام ينبغي النظر فيه كي تتحقق الفائدة القصوى من هذه النماذج. وقد يكون من المفيد النظر في سبل تحسين المقبولية المصرفية لمشاريع الهياكل الأساسية العامة

من خلال إصلاح السياسات القطاعية والأطر المالية العامة (على سبيل المثال، اعتماد مبدأ ''المستعمل يدفع الثمن'') كأولوية سياساتية.

رابعا - الجهات الرئيسية المنفذة للإجراءات: تمكين المؤسسات

٨٠ - في البلدان في جميع أنحاء العالم، تقع المسؤولية عن النفقات والإيرادات والاقتراض وتوريد السلع والخدمات العامة على عاتق الجهات الفاعلة والمؤسسات الرئيسية في جميع مستويات الحكومة، من المستوى الوطني أو مستوى حكومات الولايات/المقاطعات حتى المستوى المحلي. وتعتمد البلديات في تصريف أعمالها أيضا على جهات فاعلة هامة من القطاع الخاص والمؤسسات غير الربحية. وكما ستجري مناقشة ذلك في الفرع التالي، يتطلب التنفيذ الناجح للخطة الحضرية الجديدة أولا، فهم نظم وأطر الحكم الأساسية التي تعمل في إطارها الجهات الفاعلة والمؤسسات الحكومية. وثانيا، تُناقَش استراتيجيات وأمثلة عن الطريقة التي يمكن أن تعمل بها هذه الجهات الفاعلة والمؤسسات المختلفة مع أعضاء القطاع الخاص والقطاع غير الربحي من أجل النهوض بالنظم المالية البلدية في أطر الحكم المختلفة هذه على أفضل وجه.

٨١ - ويبدأ فهم الجهات الفاعلة الرئيسية في الإدارة المالية العالمية بالتمييز بين نظم الحكم الثلاثة الرئيسية في العالم المتقدم والعالم النامي اللذين تتم فيهما جميع الإجراءات، وهي: النظم الفدرالية، والنظم الوحدوية، والنظم الاتحادية. ففي النظم الفدرالية، يتقاسم مستويان من الحكومة سلطة الحكم ويحتفظ كل منهما ببعض السلطات على مجالات عمل بعينها ويمتلك ضمانا أصيلا للسلطة واستقلالية الحكم في هذه المجالات. ومن الأمثلة على الحكومات الفدرالية المكسيك والولايات المتحدة وأستراليا (Riker, 1964: 11). وفي النظم الوحدوية، تخوَّل السلطة الدستورية لحكومة وطنية واحدة ذات سيادة، وأي سلطة لصنع القرار مخوَّلة للحكومات دون الوطنية إنما هي مفوَّضة إليها من الحكومة الوطنية (Norris, 2008: 9). ومن نماذج النظم الوحدوية جنوب أفريقيا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وفرنسا، والصين[٢٧]. أما في النظم الاتحادية فتفوِّض الولايات المستقلة السلطة إلى حكومة وطنية مركزية لأغراض محددة؛ وتقع المسؤولية عن توازن السلطة على عاتق ولايات الاتحاد.

(٢٧) تعرض هذه الورقة تصنيفا نموذجيا أساسيا لأطر الحكم، لكن هناك فروق شاسعة ضمن مختلف أنواع الأطر ذات أهمية كبرى في هذا الشأن. وعلى سبيل المثال يحكم جمهورية جنوب أفريقيا نظام حكومي ذي ثلاث مستويات وقضاء مستقل. وتعمل جنوب أفريقيا كنظام برلماني تخوَّل فيه السلطة التشريعية للبرلمان والسلطة التنفيذية للرئيس، الذي ينتخب لمدة محددة، ولمجلس وزرائه. ولكل مستوى من مستويات الحكومة في جنوب أفريقيا، أي المستوى الوطني ومستوى المقاطعات والمستوى المحلي، سلطات تشريعية

٨٢ - ويمكن تقسيم هذه الفئات الثلاث من هياكل الحكم إلى فئات فرعية وفق سمات عديدة منها، على وجه الخصوص، تفاوت درجات نقل السلطة. ويعني نقل السلطة اللامركزية الانتقائية في السلطة ونقل المسؤولية عن الوظائف العامة من الحكومة المركزية إلى هيئات حكومية تابعة أو شبه مستقلة (Norris, 2008: 10)[٢٨]. وتحدد اللامركزية المالية درجة الاستقلالية والمرونة التي تتمتع بها الجهات الفاعلة في الحكومة المحلية كي تنفذ التغيير في نظم الحكم الثلاثة جميعها (الفدرالي والوحدوي والاتحادي)[٢٩]. وعندما تكلَّف الحكومات المحلية بتغطية احتياجات جديدة من النفقات، لا بد أن يستتبع الأمر نقل موارد مالية لدعم تلك النفقات، إلى جانب دعم قوي من الحكومة الوطنية لهذه الجهات الفاعلة الرئيسية (على صعيد السياسات والممارسة) حتى تتمكن تلك الجهات المضطلعة بأدوار قيادية من اتخاذ القرارات في ظل استقلالية حقيقية (Ezeabasili and Herbert, 2013: 2)[٣٠].

وسلطات تنفيذية في مجالات كل منها. ولمعرفة المزيد عن دستور جنوب أفريقيا وإطار إدارتها المالية، انظر Blochliger and Kantorowicz.

(٢٨) بناء على ذلك، فإن اللامركزية متعددة الأوجه ويسترشد بها في كيفية تقاسم المهام المالية والإدارية والسياسية في شتى مستويات الحكومة، الوطنية والإقليمية والمحلية (Pippa 10). وهذا المفهوم مرن، وكثيرا ما يتطور مع مرور الوقت نتيجة استمرار التوافقات في الآراء المتفاوض بشأنها بين دعاة الاستقلالية المحلية الذين يضفون قيما مختلفة على الاستقلال المحلي، مما يعكس التغيّر في فحوى السياسة وفي الكفاءة التقنية وفي عوامل أخرى (Bahl and Linn, 2014: 15). ويمكن أن يكون نقل السلطة واللامركزية متناظرين فتتمتع جميع الوحدات دون الوطنية بالصلاحيات والمركز القانوني ذاتها، أو يكونان غير متناظرين فتتباين صلاحيات المناطق ومركزها القانوني (Bahl and Linn, 2014: 15). وفي النظامين الفيدرالي والوحدوي، على سبيل المثال، يمكن تخويل قدر أكبر من الحكم الذاتي إلى الوحدات المركزية الفرعية أو الجماعات المحددة لهويتها - مقابل نموذج متكامل تكون فيه اللامركزية ونقل السلطة غير متناظرين (Bahl and Linn, 2014: 15). فعلى سبيل المثال، في ساو باولو، بالبرازيل، تقدم الخدمات ٣٩ بلدية مستقلة، أما في مكسيكو فيتشارك في الحكم ولايتان ومقاطعة فيدرالية وما يزيد على ٥٠ حكومة محلية (Bahl and Linn, 2014: 12). وعلى النقيض من ذلك، ففي جوهانسبرغ وكيب تاون تقدم حكومات كبريات المدن الخدمات المخصصة على مستوى المنطقة لكن بقدر ضئيل من الاستقلالية على المستوى الفرعي للمدن (Bahl and Linn, 2014: 12).

(٢٩) توجد أنواع مختلفة متعددة من اللامركزية ذات خصائص مختلفة في جميع أنحاء العالم المتقدم والعالم النامي، ومن المهم التمييز بينها. ومن أنواع اللامركزية المختلفة، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي: (أ) اللامركزية السياسية؛ (ب) اللامركزية الإدارية؛ (ج) اللامركزية الاقتصادية أو السوقية؛ (د) اللامركزية المالية (*The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*). ويقتصر تركيز هذه الورقة على دراسة أفضل الممارسات ذات الصلة باللامركزية المالية، وذلك وفقا للتركيز المواضيعي للورقة.

(٣٠) توجد أمثلة عديدة للاستقلالية المالية للحكومات المحلية المكرسة في الدساتير بطرق مجدية. فعلى سبيل المثال، ينص الدستور الفرنسي على أنه ''كلما نقلت سلطات بين الحكومة المركزية والجماعات الإقليمية، تُنقل إليها أيضا إيرادات تعادل الإيرادات المخصصة لممارسة تلك السلطات'' (الباب الثاني عشر، الجماعات الإقليمية، المادة ٧٢-٢). ويوجد مثال مشابه في دستور اليونان الذي ينص على أن ''كل نقل

٨٣ - ونظرا لأن التعقيدات والاختلافات في بلدان العالم المتقدم والعالم النامي واسعة النطاق ومتباينة إلى حد كبير، فقد يكون من المستحيل عمليا ذكر جميع الجهات الفاعلة والمؤسسات الرئيسية في تلك البلدان التي تضطلع بدور مهم من أجل تحقيق الصحة المالية السليمة. وبناء على ذلك، ينتقل تركيز هذا الفرع الآن إلى عرض استراتيجيات وتقديم توصيات من خلال أمثلة توضيحية لطريقة تعاون الجهات الفاعلة والمؤسسات الرئيسية (داخل الحكومة ومع القطاع الخاص والمؤسسات غير الربحية/الجهات الفاعلة غير الحكومية) من أجل النهوض بالنظم المالية البلدية.

٨٤ - تعاون الجهات الفاعلة الرئيسية من أجل تحقيق التنسيق الإقليمي في مهام التخطيط والمالية العامة - التنسيق بين المستويات المتعددة للحكومة في التخطيط والمالية العامة أمر بالغ الأهمية بالنسبة للنظم المالية البلدية السليمة، وفي تاريخ ساو باولو، البرازيل أمثلة تجسد الكيفية التي تضطلع بها الجهات الفاعلة الرئيسية بدور في معالجة هذه المسألة. فمنطقة ساو باولو الحضرية تحكمها ٣٩ بلدية، واجهت، تاريخيا، طائفة من التحديات الاقتصادية والمالية، بما في ذلك تدهور القاعدة الصناعية، والتفاوتات بين البلديات في الحصول على الخدمات وقدرات توليد الإيرادات، والمديونية الكبيرة على الصعيد المحلي (Bahl and Linn, 2014: 14). وقد بات من الصعب معالجة هذه المشاكل بسبب التشتت الأفقي لهيكل الحكومات الحضرية، مقرونا بمواطن ضعف في إدارة البلديات. ولم تكن السلطات على المستوى الوطني ولا على مستوى الولايات مخولة لإجبار البلديات على التعاون (Bahl and Linn, 2014: 14). وعلى مر السنين، تم تنفيذ عدد من الحلول المخصصة، بما في ذلك تشكيل مجالس إنمائية ذات سلطة تقديرية على مستوى المناطق الحضرية و ''اتحادات'' مختلفة للتخطيط والتنسيق في إطار مهام محددة (من ذلك على سبيل المثال، إدارة الموانئ). ولكن لم توفر أي منها سبلا دائمة لإيجاد حلول للعجز في التنسيق (Bahl and Linn, 2014: 14).

٨٥ - وأسهم انعدام التنسيق، إلى جانب مشاكل الحوكمة الأفقية والرأسية، في ضعف الاستثمارات البلدية، وعدم كفاية التخطيط وقصور الهياكل الأساسية، ونقص استخدام أدوات التمويل من قبيل السندات وبيع حقوق التنمية العمرانية (Bahl and Linn, 2014: 14).

للسلطات من الإدارة المركزية أو الإدارات الإقليمية للدولة إلى الحكومة المحلية يستلزم أيضا نقل الأموال المناظرة'' (الفرع السادس، الإدارة، المادة ١٠٢-٥). ويتضمن الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي (١٩٨٥) عدة مواد تتصل بالاستقلالية المالية للحكومات المحلية، وقد اتخذت العديد من البلدان التي صدّقت على الميثاق خطوات قانونية للامتثال لهذه المواد. فعلى سبيل المثال، بذلت تركيا، عند تجديدها قوانين الحكومات المحلية في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥، جهدا كبيرا لمواءمة قوانينها مع الميثاق.

ولمعالجة هذه المسألة، بُذل جهد كبير من أجل تحسين الحوكمة في المناطق الحضرية في عام ٢٠١١. وبموجب قانون الولايات، أنشئت مجموعة جديدة من آليات للتخطيط والتنسيق الحضريين (Bahl and Linn, 2014: 14). وأرسى القانون عدة مؤسسات جديدة وجهات فاعلة رئيسية، وهي: مجلس للتنمية الحضرية يعنى بتخطيط الأراضي واستخدامها، والنقل والإسكان والصرف الصحي والبيئة، يشمل ممثلين لسلطات الولايات والسلطات البلدية؛ ومجلس استشاري للمجموعات الرئيسية لأصحاب المصلحة في المنطقة الحضرية؛ ومؤسسة إقليمية للاستثمار في مجموعة مختارة من المهام على نطاق المنطقة الحضرية وتمويلها (النقل، والسكن وخدمات الصرف الصحي، والبيئة)؛ وصندوق للتنمية الإقليمية يدعم البلديات بالمساعدة المالية والتقنية (Bahl and Linn, 2014: 14). ولم يتضح بعد إذا كانت هذه المجموعة الجديدة من الآليات المؤسسية ستتغلب على التحديات القائمة منذ زمن طويل في مجال حوكمة المنطقة الحضرية في ساو باولو، وكيف ستتمكن من تحقيق ذلك، ولكن الجهود تجسد الكيفية التي يمكن أن ترسي بها القوانين والسياسات إطارا للنهوض بالتعاون الإقليمي بين الجهات الفاعلة الرئيسية في الحكومة والقطاع الخاص من أجل تحقيق قدر أكبر من التنسيق في مجال التخطيط والمالية العامة.

٨٦ - وفي مثال توضيحي آخر، ألزمت البحرين جميع الكيانات الخاصة والعامة، بتقديم طلبات الحصول على رخص البناء قبل بدء أي مشروع. وبعد تقديم الطلبات، تُعمم على جميع أصحاب المصلحة في مجال الهياكل الأساسية العامة ويُطلب إليهم إبداء رأيهم فيها - مما يحفز التعاون بين الجهات الفاعلة والمؤسسات الرئيسية التي تضطلع بأدوار مهمة من أجل أن تؤتي المشاريع والتمويلات الجديدة ثمارها. وتتيح العملية لكل جهة فاعلة رئيسية من الجهات الفاعلة في مجالي التخطيط الرأسمالي والميزنة على مستوى البلديات تقييم كل مشروع على حدة والتأكد مما إذا كان متسقا مع الخطط الإنمائية للحكومة الوطنية من حيث المجال المحدد لكل منها. وكل رد تقدمه جهة فاعلة رئيسية يُتاح لسائر أصحاب المصلحة المعنيين بالهياكل الأساسية العامة من خلال العملية نفسها، فتنشأ بذلك آلية اتصال يتولد عنها تعاون بين الحكومة المحلية والجهات المقدمة لخدمات الهياكل الأساسية الوطنية فيما يتعلق بتنفيذ الهياكل الأساسية وتمويلها بسبل تزيد من فرص نجاح المشاريع الجديدة. ويوفر النظام أيضا نقطة تكامل مهمة للحكومة والجهات الفاعلة في القطاع الخاص التي تضطلع بدور محوري في قرارات التمويل الرأسمالي.

٨٧ - تنسيق الجهات الفاعلة الرئيسية من أجل تحقيق شفافية الميزانية - بفضل قيادة وزارة المالية في فييت نام، والدور الداعم الذي تقوم به خزانة الولايات المتحدة، أُجريت

تغييرات من أجل أن تقوم كيانات القطاع العام في فييت نام بتنفيذ استخدام المعايير المحاسبية للقطاع العام. وقد أدى تطبيق هذه المعايير التي وُضعت لتستخدمها كيانات القطاع العام في جميع أنحاء العالم، إلى تحسين الشفافية البيانات البلدية في فييت نام والبيانات العامة الأخرى ونوعيتها ومدى قابليتها للمقارنة (خزانة الولايات المتحدة، ٢٠١٤: ٣). وكجزء من هذا الجهد، وضعت فييت نام ''مخطط حسابات'' جديد لمطابقة إطار الإدارة المالية الحكومي مع المعايير الدولية، وقامت بصياغة تغييرات في القوانين واللوائح الوطنية لمواءمتها مع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، ودعمت وضع نموذج موحد للإبلاغ المالي لكي تستخدمه جميع الوحدات المسؤولة عن الإنفاق داخل الحكومة (خزانة الولايات المتحدة، ٢٠١٤: ٣). وشهدت فييت نام تحسينات ملموسة في تصورات السوق لنمط مخاطرها، مما يؤكد على أهمية البيانات الجيدة لتحليل ائتمان البلديات عند دخول الحكومات إلى أسواق رأس المال للحصول على التمويل. وعززت هذه الجهود العلاقة بين الحكومة والجهات الفاعلة الرئيسية في القطاع الخاص، إذ أن البيانات المعززة مهمة من أجل توفير الضمان الائتماني، وبالنسبة لأسواق رأس المال، وللجهات المعنية في مجال الائتمان التي توفر سيولة مالية هامة للبلديات. وفي حالات أخرى، تشمل تحقيق شفافية الميزانية طائفة من الجهات الفاعلة التي يمكنها النهوض بالجهود الرامية إلى الحد من عدم المساواة أو تعزيز المساواة بين الجنسين من خلال ممارسات الميزنة التشاركية. وترد أمثلة على ذلك في الملاحظات وفي العرض ٢ من مرفق هذه الورقة[٣١].

(٣١) ترد أمثلة على الميزنة التشاركية التي تتطلع إلى تحقيق المساواة بين الجنسين والإنصاف في الجهود التي تبذلها فيلا السلفادور، وهي مقاطعة في مدينة ليما، بيرو، معروفة بتقاليدها في مجال المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار على الصعيد الإقليمي. وما برح المجتمع المدني في هذه البلدية يشارك في برنامج للإصلاح يهدف إلى إعادة إنشاء المؤسسات الديمقراطية بزيادة مشاركة المواطنين من خلال التشريعات الحكومية الوطنية. وعلى سبيل تقديم معلومات أساسية موجزة، يقتضي القانون البيروفي وجود مجالس تنسيق إقليمية ومحلية بإمكانها إضفاء المزيد من الدقة على القواعد الوطنية المتعلقة بالميزنة التشاركية، وذلك بهدف تحقيق تمثيل أفضل للسكان المحليين (أي أنها يمكن أن تسن قوانين تراعي فيها عوامل نوع الجنس أو الشعوب الأصلية أو الجماعات المهمشة، أو غير ذلك من العوامل). ولمعرفة المزيد عن هذا المثال على الكيفية التي يمكن أن تنشئ بها للحكومات الوطنية إطارا عندما تكون القواعد المحلية محددة، وسارية، وتتضمن عنصر مداولات بين المواطنين والحكومة يمكن أن تشمل اعتبارات قائمة على الجنسانية والمساواة، يرجى زيارة هذا الرابط: http://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-villa-el-salvador-peru. والميزنة التشاركية معتَمدة أيضا على نطاق واسع في الولايات المتحدة من أجل أن تكون آراء مختلف أصناف الدوائر المعنية جزءا لا يتجزأ من عملية الميزانية. ولمعرفة المزيد عن كيفية تنفيذ مدينة بوسطن للميزنة التشاركية من أجل إعطاء صوت لشباب المدينة في ميزانية المدينة، يرجى زيارة هذا الرابط: http://citiscope.org/story/2015/how-boston-gives-youth-control-over-part-city-budget.

٨٨ - تنسيق الجهات الفاعلة الرئيسية من أجل سد الثغرات في مجال القدرات - لا يكفي وجود قوانين وأطر سياساتية فعالة وقوية وقابلة للتنفيذ لتعزيز الصحة المالية للبلديات. وقدرات المسؤولين في الحكومات المحلية عن تحقيق الإدارة المنسقة والتنفيذ في إطار السياسات والقوانين والولايات الدستورية ضرورية، وأحيانا يصعب تحقيقها (Bahl and Linn, 2014). ويكون ذلك صعبا بشكل خاص في الحالات التي تكون الموارد فيها محدودة، وفي الحالات التي يمكن أن تضطلع فيها الجهات الفاعلة غير الحكومية بدور هام جدا. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١٥). وبنغلاديش مثال واضح على ذلك. فقد أقيمت هناك شراكات لبناء القدرات فيما بين الجهات الفاعلة المكلفة بمهام مراجعة الحسابات في الحكومة والخبراء من القطاع الخاص من أجل ضمان أن يمتثل المسؤولون المحليون للولاية الدستورية التي نصت على شرط مراجعة الحسابات فيما يتعلق بإدارة نظام منح إجمالية لفائدة ٤ ٥٠٠ حكومة محلية ريفية (Farvacque-Vitkovic and Kopanyi, 2014). وهناك أمثلة أخرى على الدور الهام الذي تؤديه الجهات الفاعلة الرئيسية عندما تعمل معا لتعزيز النظم المالية البلدية في مجالات الإيرادات والنفقات، والاقتراض، والشراكات بين القطاعين العام والخاص وتمويل الأنشطة المتعلقة بالمناخ، ترد في أجزاء أخرى من هذه الورقة، وفي العرض ٣ من المرفق.

خامسا - وضع السياسات وتنفيذها ورصدها

٨٩ - في كثير من الأحيان، تُعتمد التغييرات المدخلة على السياسات، التي تمكن من تنفيذ ورصد الممارسات الجديدة في الحوكمة أو في النظم المالية البلدية، من خلال إدخال تعديلات على ''قواعد اللعبة'' - وهي القوانين السارية، أو التعديلات الدستورية، أو التشريعات الجديدة، أو التغييرات في القانون العام لإحدى الولايات القضائية. وغالبا ما تلقى هذه العملية أعلى درجات النجاح عندما يكون لدى الموظفين العموميين فهم واضح للأولويات الاستراتيجية التي ينبغي أن تكرَّس في القانون. وهذا الفهم يمكن تعزيزه من خلال اطلاعهم على الأطر التشريعية التي يستفيد منها أقرانهم في الحكومات على نطاق عالمي بوصفها اعتبارات توجيهية لتصميم السياسات. وتحقيقا لهذه الغاية، يرد أدناه بيان الاستراتيجيات الرئيسية المتعلقة بتصميم السياسات وتنفيذها ورصدها في المجالات التي تتسم بأهمية حاسمة بالنسبة للصحة المالية، وهي: النفقات، والإيرادات، والاقتراض، والإدارة المالية، والتمويل المتعلق بالمناخ، والشراكات بين القطاعين العام والخاص. ونظرا لأن احتياجات البلديات واسعة ومتنوعة على النطاق العالمي، ترد أيضا مصفوفة سياسات في العرض ٢ من مرفق هذه الورقة تتضمن أمثلة على التشريعات في مختلف الولايات القضائية في بلدان مختلفة، تستخدم

بوصفها أفضل الممارسات في وضع السياسات وتنفيذها ورصدها من أجل تعزيز الصحة المالية للبلديات عندما يُنص عليها دستور ما أو تشريعات قائمة بذاتها[٣٢].

النفقات

٩٠ - للتأكد من توافر الموارد اللازمة للحكومات المحلية وأنها تديرها بفعالية من أجل الاضطلاع بالمسؤوليات المتعلقة بالنفقات الجديدة بكفاءة، تتضمن المبادئ التالية إرشادات تتعلق بتصميم السياسات وتنفيذها ورصدها.

٩١ - أولا، يجب أن توسع الحكومات الوطنية وحكومات الولايات/المقاطعات نطاق التحويلات من مختلف مستويات الحكومات إلى البلديات. وينبغي أن تغطي هذه المخصصات الجديدة النفقات الإضافية المرتبطة بمسؤوليات الإنفاق المنقولة وقدرة الحكومات المحلية على جمع الإيرادات بالنظر إلى تنوع مصادر الإيرادات الواقعة تحت تصرفها. وبالإضافة إلى ذلك، يتطلب التنفيذ السليم لسلطة الإنفاق أيضا تعزيز مساءلة الحكومات المحلية أمام السكان. وإذا كانت حكومة محلية تملك الموارد الكافية لتمويل طائفة واسعة من الخدمات العامة المحلية فإن ذلك لا يضمن تقديم مستوى مقبول من الخدمات العامة فعليا. وهناك أمثلة كثيرة على ضعف أداء الحكومات المحلية - وعلى الرغم من إنفاق الأموال، يمكن أن تكون مستويات الخدمة منخفضة، أو غير عادلة بدرجة كبيرة، أو منعدمة. ويجب معالجة أسباب انعدام الكفاءة التشغيلية من جذورها. وقد يعزى انعدام الكفاءة في الحكم المحلي إلى ضعف تدريب المديرين العموميين، أو إلى اختلال نظم الإدارة والمحاسبة أو إلى الغش والفساد. فإذا كان الموظفون العموميون يتقاضون أجورا ضعيفة ولا يلقون العناية الكافية في إدارة شؤونهم، فإنهم قد يلجؤون إلى قبول الرشاوى، أو يتغيبون كثيرا عن العمل، أو يسرقون الأموال من الخزانة العامة. ويمكن حل هذه المشاكل من خلال إطار تنظيمي لمكافحة الفساد، وكذلك من خلال جهود بناء القدرات الرامية إلى جعل الحكومات المحلية أكثر خضوعا للمساءلة أمام السكان.

٩٢ - وفي حين أن الشفافية والمساءلة يمكن أن تقطع شوطا طويلا في الحيلولة دون مفاقمة المشتريات لأوجه انعدام المساواة، يوفر تحسين القواعد والممارسات المتعلقة بالمشتريات آلية هامة لبذل جهود أكثر حزما من أجل معالجة التركات التاريخية من الفساد والإقصاء على

(٣٢) يرد مسح أوسع للتشريعات المتعلقة بالصحة المالية للبلديات في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية في جميع أنحاء العالم في مصفوفة السياسات الواردة في المعرض ٢ من مرفق هذه الورقة، وهو متاح على العنوان التالي: https://goo.gl/Dw6grF.

أساس العرق، أو نوع الجنس، أو الانتماء الإثني. ويمكن أن تشمل قواعد المشتريات الأكثر استباقا أحكاما خاصة تتعلق بالتعاقد مع الأعمال التجارية التي تديرها النساء أو الفئات المحرومة الأخرى. وربما تشمل أيضا جهودا تهدف إلى التأثير على الممارسات التجاري للمقاولين المتعاقدين مع الحكومة عن طريق شروط تقضي بأن يفي المتعاقدون بأمور من قبيل الإنصاف في الأجور على أساس نوع الجنس أو الممارسات المتعلقة بتكافؤ فرص العمل.

٩٣ - وسيتطلب سد الثغرات في الإدارة المالية للهياكل الأساسية وتمويلها اتخاذ إجراءات في جميع المستويات الحكومية. وفي البلدان النامية والعديد من البلدان المتقدمة النمو، سيتعين على الحكومات الوطنية تحقيق زيادة كبيرة في التحويلات فيما بين مختلف مستويات الحكومات من أجل توفير الموارد الضرورية. وبالإضافة إلى ذلك، سيتعين على الحكومات الوطنية تمكين الحكومات المحلية من جمع الإيرادات من مصادر جديدة - من ذلك على سبيل المثال، الحفاظ على قيمة الأرض - من أجل المساعدة في تمويل الاستثمارات الجديدة في الهياكل الأساسية. وستحتاج الحكومات المحلية من جانبها، إلى إنشاء حسابات رأسمالية وتعهدها من أجل تحديد أولويات النفقات الرأسمالية الجديدة وتركيز الاهتمام على الاحتياجات في مجال صيانة الهياكل الأساسية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن جعل المحاسبة المتعلقة برأس المال أكثر علنية يمكن أن يؤدي إلى ظهور مستويات جديدة من الشفافية والمساءلة تركز انتباه الرأي العام على هذه المنافع العامة الأساسية.

٩٤ - وبالإضافة إلى ذلك، ففي كثير من الحالات، تعمل الحكومات المحلية بشكل لا يتسم بالكفاءة لأنها لا تستغل وفورات الحجم الكبيرة، مما يؤدي إلى تعطيل التنفيذ الفعال لسلطة الإنفاق. ويمكن توفر الحكومات المحلية العديد من الخدمات العامة، من قبيل مياه المجارير وجمع القمامة، وتوفير المياه، ونظم النقل بتكلفة أقل بكثير إذا شملت المنطقة الحضرية بكاملها. والمناطق الحضرية في عدد من البلدان، بما فيها الولايات المتحدة، مجزأة إلى حد كبير في كثير من الأحيان. فمنطقة مدينة شيكاغو، على سبيل المثال، تشمل ٣٨٢ حكومة محلية عامة مستقلة بالإضافة إلى مئات من الحكومات الإضافية الخاصة. وإذا بلغ التجزؤ مستويات عالية تصبح عملية تنسيق تخطيط الهياكل الأساسية صعبة. وينتج عن ذلك ازدواجية مهدرة للمرافق العامة، وندرة التخطيط المشترك لمواجهة الكوارث البيئية، ويفاقم الزحف الحضري العشوائي. ويمكن العثور على نموذج لمعالجة هذه المسألة بطرق تدعم التنفيذ السليم في فرنسا، التي أنشأت مؤخرا سلطة المنطقة الحضرية لباريس الكبرى، وهي هيئة حكومية جديدة تهدف إلى أداء دور هام في تنسيق الاستثمارات العامة في جميع أنحاء منطقة باريس. وثمة أمثلة أخرى على المنافع التي يمكن أن تنشأ عن تشجع الحكومات الوطنية وفورات

الحجم عن طريق مواءمة التخطيط المالي وتخطيط الهياكل الأساسية، ويستدل على ذلك في نظام تصاريح البناء في البحرين، وكذلك في تورونتو وجوهانسبرغ وكيب تاون وشنغهاي[٣٣].

الإيرادات

٩٥ - حتى تتوفر للحكومات المحلية الإيرادات الكافي لتلبية الاحتياجات من النفقات، يمكن اعتماد المبادئ التالية كاعتبارات توجيهية لغرض تصميم السياسات وتنفيذها ورصدها في مجال التحويلات المالية والإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة.

التحويلات المالية

٩٦ - على غرار سائر جوانب تمويل البلديات، تغلب سمة الخصوصية القطرية على نظم منح البلديات، وهي ذات طابع سياسي للغاية ومقيدة قانونا. وفي معظم البلدان، فإن بعض عناصر نظام التحويلات المالية مدونة في شكل قوانين على الأقل، وفي بعض البلدان، يتضمن الدساتير عناصر من قبيل التخصيص السنوي غير المشروط لمبلغ أدنى من الإيرادات الوطنية للحكومات المحلية. ومن ثم فإن الإجراءات المتخذة لتعزيز التحويلات البلدية، سواء كنظام كلي أو في شكل جزء خاص بالمنح، تتطلب نُهجا قائمة على أساس قطري، يتم من خلالها تناول المجالات الواسعة التي تتطلب اتخاذ الإجراءات ذات الأولوية المحددة أعلاه بالطرق الملائمة. وفي إطار وضع استراتيجيات للتنفيذ من أجل إصلاح وتعزيز نظم التحويل، هناك عدد من النقاط الهامة التي يمكن النظر فيها.

٩٧ - وقد جرى تحديد نهج مختلفة بشأن ''الممارسات الجيدة'' في مجال تصميم المنح في أدبيات المالية العامة المتوفر حاليا بشأن التحويلات المالية. وهي تشمل مبادئ من قبيل الشفافية وقابلية التنبؤ بها والبساطة. وبالإضافة إلى هذه المبادئ الأساسية، فمن المهم أن تشمل عملية تصميم المنح التشاور الكافي مع الجهات البلدية المستفيدة من المنح والجمعيات التي تمثل مصالح هذه البلديات. وينبغي أن تولي الجهود الرامية إلى استحداث منح جديدة أو إعادة هيكلة المنح القائمة الاعتبار الواجب للمبادئ الراسخة وللخبرة الدولية واسعة النطاق المكتسبة في هذا المجال.

(٣٣) كما وردت الإشارة إلى ذلك في هذه الورقة، ألزمت البحرين جميع الكيانات الخاصة والعامة، بتقديم طلبات للحصول على رخص البناء قبل بدء أي مشروع. انظر العرض ٣ من المرفق للاطلاع على وصف مستفيض لهذا الجهد.

٩٨ - وتفضي التعديلات الكبيرة في توزيع موارد المنح بين مناطق الاختصاص إلى إيجاد رابحين وخاسرين. ويمكن أن ينشأ عن ذلك معارضة سياسية تعوق الإصلاحات، وقد تُعرّض، في أقصى الحالات، البلديات الخاسرة إلى صدمة مالية. ويوصى بأن لا يُحمّل الخاسرون أو كبار الخاسرين من الإصلاحات، أي مسؤولية، إلى حد ما. وقد يكون التحول في المخصصات بين البلديات مصحوبا بزيادة إجمالية في مخصصات المنح الإجمالية حتى يتسنى التخفيف من حدة الآثار السلبية على الخاسرين. فعلى سبيل المثال، إذا تحول توزيع مدفوعات التحويلات المتعلقة بالصحة إلى البلديات من تمويل تكاليف العيادات القائمة إلى تقديم منح بسيطة قائمة على السكان، فإن النظام يصبح أكثر إنصافا، ولكن البلديات التي يكون عدد العيادات فيها أكثر بكثير من غيرها في وقت التحول ستتكبد خسائر في المنح. وقد ينشأ عن تعويض الخاسرين أثر مفيد يتمثل في زيادة إجمالي المبلغ المخصص لقطاع البلديات، ولكن، في عالم يتسم بمحدودية موارد الميزانية، يجب أيضا أن يكون ذلك في متناول الحكومة المركزية أو حكومة الولاية/الإقليم. والنقطة الرئيسية هي أن تصاميم المنح في إطار جهود الإصلاح غالبا ما تحتاج إلى معالجة الآثار التوزيعية، في المدى القصير على الأقل، وذلك حتى تكون فعالة.

٩٩ - وقد ظهرت مجموعة هامة من الابتكارات على مدى فترة السنوات الـ ١٥ إلى ٢٠ سنة الماضية تتعلق بالمنح التي تركز على تعزيز الأداء المؤسسي وأداء البلديات في مجال تقديم الخدمات. ويمكن أن يؤدي تقديم التحويلات المالية وإسهامات بناء القدرات التي تجمع بين صيغ التوزيع الموضوعية المستندة إلى السكان أو الفقر وبين المعايير المتصلة بحسن الأداء في مجالات من قبيل الميزنة والإدارة المالية والتخطيط وتنفيذ المشاريع والمساءلة وتقديم الخدمات، إلى تحفيز هذه الأهداف ودعمها. وتتطلب هذه المنح وجود برنامج واضح لبناء القدرات لمساعدة الحكومات المحلية على تحقيق الغايات ووضع عملية رقابة/رصد تتسم بالشفافية والاستقلال، من أجل استعراض أداء البلديات وامتثالها. وقد أخذ بمنح الأداء حتى الآن أكثر من ٢٠ بلدا ناميا، في أفريقيا (أوغندا وجمهورية تترانيا المتحدة وإثيوبيا)، وفي جنوب آسيا (الهند وبنغلاديش ونيبال) وفي شرق آسيا (إندونيسيا). وعقود البلديات المستندة إلى اتفاقات ملزمة بصورة متبادلة بين الحكومات المركزية والحكومات المحلية هي صكوك قائمة على الأداء عززت الشراكات الجيدة فيما بين مختلف مستويات الحكومية. وقد اعتمد عدد من البلدان في أوروبا نهج العقود البلدية[٣٤].

(٣٤) في فرنسا، بدأ العمل بالعقود البلدية في الثمانينات من القرن العشرين، وبحلول الألفية الثالثة، تم توقيع ٢٤٧ عقدا بلديا كانت ٢ ٠٠٠ بلدية طرفا فيها، وذلك دعما لاستثمارات مشتركة بين البلديات بلغت

١٠٠ - ومن المجالات الناشئة الجديرة بجيل جديد من المنح فيما بين مختلف المستويات الحكومية: الهياكل الأساسية البيئية والمقاومة لتغير المناخ. وتوفر العوامل الخارجية الإيجابية الناشئة عن هذه الاستثمارات - بالنسبة للولايات القضائية التي تشملها وللبلد المعني وعلى الصعيد العالمي - أساسا منطقيا قويا على مستوى التمويل العام لمثل هذه المنح. ويمكن تصميمها على امتداد نطاق واسع نسبيا من التركيز والتعقيد تمشيا مع الأهداف والقيود الخاصة بكل بلد[٣٥].

١٠١ - ومن الضروري أن تكون البلديات مستعدة للقيام لرصد تلقي تمويل المنح واستخدامه والإبلاغ عنه بفعالية. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة لبرامج المنح الرامية إلى التأثير إيجابيا في حياة المواطنين، ولا سيما الفقراء أو المحرومين. فالاكتفاء بتخصيص الأموال وتحويلها إلى البلديات لا يضمن هذه النتائج. وعلى البلديات أن تنفق الأموال على الوجه المناسب، وبما يتماشى مع أهداف فرادى البرامج، بينما يتعين على الوكالات الوطنية أن تراقب التحويلات باستمرار وتعمل مع البلديات من أجل معالجة المشاكل الناشئة والبحث عن سبل جديدة لتحسين أداء البرامج. وينبغي أن تضع الحكومة الوطنية نظم إبلاغ واضحة وشفافة بشأن استخدام المنح ونتائجها. وعلى الصعيد المحلي، فإن الرصد والتقييم أداتان هامتان لتعزيز نتائج فرادى البرامج وآثارها.

الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة

١٠٢ - على الحكومات الوطنية ودون الوطنية أن تستثمر في كل من الموارد التقنية والبشرية اللازمة للحفاظ على النظم الضريبية المحلية الفعالة. ويمكن أن تؤدي الابتكارات المنخفضة التكلفة في مجال مسح الأراضي وتقييمها والنظم الرقمية المتعلقة بالتقييمات الواسع النطاق إلى زيادة القدرات المحلية من أجل التقييم الفعال للقاعدة الضريبية[٣٦]. ونظرا لأهمية التقييمات الدقيقة والمنتظمة فإن إنفاذ الإبلاغ الدقيق عن القيمة أمر أساسي. ويمكن أن يؤدي اعتماد نظم متكاملة للإبلاغ عن الضرائب وتقديرها وتحصيلها، باستخدام برامج على

قيمتها ٢ بليوني يورو. وفي أفريقيا، استُخدمت عقود البلديات في بلدان مثل تونس والمغرب والسنغال وغينيا ومالي وموريتانيا.

(٣٥) الجدير بالذكر أن التقرير الذي صدر مؤخرا بعنوان ''State of City Climate Finance Report 2015''، عن تحالف تمويل الأنشطة المتعلقة بالمناخ في المدن (City Climate Finance Alliance)، يقترح ذلك كأحد توصياته الرئيسية المتعلقة بمواجهة الصعوبات في مجال تمويل الهياكل الأساسية المقاومة لتغير المناخ في المدن. وقد بدأت بعض البلدان (مثل جنوب أفريقيا) في تجربة هذا النوع من المنح.

(٣٦) على سبيل المثال، تستخدم شيلي، وهندوراس، ونيكاراغوا النظم المساحية الجغرافية المكانية الحديثة (De Cesare, 2012).

الإنترنت أو منابر متنقلة لإدارة سداد فواتير الضرائب، وفرض عقوبات على المتهربين من الضرائب، إلى تعزيز النظم الضريبية وتحسين قدرة الحكومات المحلية على الوفاء بالتزاماتها.

١٠٣ - ونظرا لأنه لا يمكن فرض رسوم المستخدمين أو الضرائب العقارية بصفة عامة بمعدلات عالية تكفي لتغطية كامل نفقات الحكومات المحلية، فإنه من الضروري تنسيق تحصيل الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة مع نظام فعال للتحويلات المالية فيما بين مستويات الحكومات من أجل تطوير القدرات المحلية على توليد الإيرادات بصورة مباشرة وتحقيق الصحة المالية المستدامة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مصادر الإيرادات الأخرى القائمة على الأراضي من قبيل الحفاظ على قيمة للأراضي يمكن تطويرها لتصبح مصدرا مكملا للضرائب العقارية. وتميل البلدان والولايات القضائية التي تمكنت من ابتكار الأدوات المالية القائمة على الأراضي وتوسيع نطاق استخدامها من أجل توليد الإيرادات، تميل إلى تكريس مفهوم الوظيفة الاجتماعية للأراضي في الوثائق الدستورية الرئيسية والمدونات القانونية. وينص مبدأ الوظيفة الاجتماعية للأراضي على أن الأرض سلعة مشتركة أساسية يلزم حمايتها، ويمكن أن يبرر فرض بعض القيود على حقوق الملكية الخاصة. والمساعدة في ترسيخ الفصل بين حقوق البناء وحقوق ملكية الأرض مبدأ أساسي في أدوات توليد الإيرادات الرئيسية من أداة الحفاظ على قيمة الأرض.

١٠٤ - ويتطلب تنفيذ أدوات الحفاظ على قيمة الأرض الأخذ بنهج متعدد الجوانب يشمل توعية واضعي السياسات بالأسس القانونية والاقتصادية للحفاظ على قيمة الأرض، وبناء قدرات الموظفين العموميين المحليين على حساب الزيادات في قيمة الأراضي واستعادتها، وتثقيف أصحاب المصلحة غير الحكوميين بشأن الأسس الموضوعية للسياسات السليمة المتعلقة باستغلال الأراضي والتنمية الحضرية. ومن الأرجح أن تكلل عملية الحفاظ على قيمة الأرض بالنجاح عندما يفهم أصحاب المصلحة أن هذه الممارسة تعزز تحسين أداء أسواق الأراضي وتقلل من حوافز المضاربة على الأراضي.

الإدارة المالية

١٠٥ - يكتسي تنفيذ إصلاح الإدارة المالية المحلية أهمية بالغة في النهوض بالنظم المالية السليمة، وتتعزز هذه العملية بالاستراتيجيات والاعتبارات التالية المتعلقة بتصميم السياسات وتنفيذها ورصدها في مجال الإدارة المالية. أولا، ينبغي تعزيز التنسيق المؤسسي. وينبغي التركيز في إصلاح الإدارة المالية المحلية وبناء القدرات على وضع الركائز الأساسية للإدارة المالية السليمة في البلديات وضمان توفير الحوافز والنظم والقدرات الكفيلة باستدامتها. ودور المستويات الحكومية العليا بالغ الأهمية، وينبغي تحديده بوضوح في البداية. وينبغي أن تركز

المستويات الحكومية العليا على وضع الإطار السياساتي والمؤسسي الذي يتيح ذلك، وتيسير بناء القدرات، ووضع أطر الرصد والرقابة. وينبغي وضع أطر التنسيق المؤسسي المناسبة حتى يتسنى دعم تنفيذ نظم وممارسات الإدارة المالية على مستوى البلديات وإدارتها بفعالية عن طريق المساعدة التقنية والمساعدة في بناء القدرات التي تقدمها المستويات الحكومية العليا و/أو الجهات المانحة.

١٠٦ - وثانيا، ينبغي استحداث حوافز لإصلاح الإدارة المالية للبلديات. وقد أثبتت التجربة أن إصلاحات الإدارة المالية للبلديات عادة ما يستغرق إعدادها فترة طويلة، ولا يمكن تحقيقها باتباع النهج القائمة على تحقيق المكاسب السريعة أو الإنجاز بدفعة واحدة. ولتحقيق نتائج مثلى في إصلاح الإدارة المالية للبلديات لا بد من وضع سياسات ومبادئ توجيهية واضحة لعملية الإصلاحات، واتباع نهج متكامل في الإصلاحات ودعم القدرات باستمرار، وتقديم المساعدة التقنية. كما تقتضي إدامة الإصلاحات وإضفاء الطابع المؤسسي عليها مواءمة مستوى الحكم المحلي مع أهداف الإصلاح. وأثبتت التجربة في عدة بلدان أن من السبل التي يمكن أن تتبعها المستويات الحكومية العليا أو الجهات المانحة لإنشاء هذه الحوافز هو إدماجها في تصميم نظم للتحويلات المالية بين مختلف مستويات الحكومة، قائمة على الأداء[٣٧].

الاقتراض

١٠٧ - هناك عدد من العناصر التي يمكن أن تسهم في نجاح تصميم السياسات وتنفيذها ورصد المجالات ذات الأولوية التي تم تحديدها في مجال الاقتراض. وينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للعمل في هذا المجال توسيع أسواق الديون البلدية المستدامة في البلدان التي تسمح فيها الظروف الأساسية بتوزيع المخاطر على النحو المناسب وتسعيرها بشكل سليم. وتكرس هذه الجهود بشكل معقول لتطوير الأسواق البلدية. وتبين الدراسات الأخيرة في هذه الأسواق أن الصعوبات الرئيسية التي تعوق الزيادة في استثمارات القطاع الخاص في الديون البلدية ليست في جانب العرض: فالأسواق المالية، حتى في بلدان مثل فييت نام، غالبا

(٣٧) وضعت بلدان مثل جمهورية تترانيا المتحدة وإثيوبيا وسري لانكا، برامج تحويل مالي تقتضي من الحكومات المحلية امتثال متطلبات الإدارة المالية الأساسية (مثل وجود خطة تشاركية/ميزانية، تستلزم الحصول على رأي مراجع حسابات خارجي مستقل بشأن البيانات المالية للبلديات، ونشر خطط المشتريات في الموقع الشبكي للبلدية المعنية) كشرط مسبق لتلقي التحويلات المالية أو لتلقي الدعم المالي للمشاريع الاستثمارية من الجهات المانحة. وهذه الشروط يمكن أن تكون بمثابة حوافز على تحسين نوعية الإدارة المالية وأدائها في البلديات.

ما تتسم بسيولة معقولة، وتتوفر فيها تمويلات كبيرة تبحث عن فرص للاستثمار المتوسط والطويل الأجل. وتتمثل المشكلة الأساسية في أنه نظرا إلى أوجه القصور في بعض العوامل المحددة سابقا في هذه الورقة، لا يقدم العديد من البلديات نفسها بوصفها جهات مقترضة يمكن ضمانها عمليا(٣٨).

١٠٨ - ولدعم اقتراض البلديات، غالبا ما تركز الحكومات المركزية على التدخلات في جانب العرض. وفي معظم الأحيان، يشمل ذلك إنشاء جهات وسيطة معينة لتمويل البلديات تزودها الحكومة برؤوس الأموال وتشغلها، أو صناديق تنمية بلدية. وأنشئت العديد من هذه الكيانات خلال العقدين الماضيين؛ ويجري إنشاء كيانات أخرى في بلدان منها فييت نام وإندونيسيا. ونادرا ما أجريت استعراضات مستقلة لتجارب هذه الكيانات، ولكن سجلات متابعة نتائج الحالات التي تم استعراضها متفاوتة بلا شك(٣٩). ولم تتمكن الحكومات المركزية من تنفيذ أحكام سليمة متعلقة بالائتمان ولم تطبق ممارسات في مجال الائتمان التجاري على المستويات دون الوطنية. وكثيرا ما تعاني صناديق التنمية البلدية من صعوبات مزمنة في التمويل والاستدامة، ترتبط عادة بحافظات القروض الكبيرة عديمة الأداء. وحتى في الحالات التي تسنى فيها تفادي هذه المشاكل (كثيرا ما يستخدم برنامج تمويل التنمية الإقليمية (FINDETER) في كولومبيا وصندوق التنمية الحضرية في ولاية تاميل نادو كنموذجين إيجابيين)، قد تنشأ آثار شاملة تنطوي على مشاكل. فعلى سبيل المثال، تتبع هذه الكيانات، مستفيدة من رؤوس الأموال الرخيصة أو المجانية التي توفرها الدولة، ممارسات في مجال الإقراض ترمي إلى استبعاد رأس المال الخاص، بدلا من اجتذابه إلى القطاع.

---

(٣٨) يتيح مثال جنوب أفريقيا سببا للتفاؤل؛ فهو يبين أن الجهود الجبارة الرامية إلى التعامل مباشرة مع هذه القيود بطريقة لا تؤدي إلى خطر معنوي، يمكن أن تؤتي ثمارها. وبمعالجة أوجه الضعف، يتجاوب جانب العرض بزيادة التدفقات المالية إلى القطاع على مر الزمن.

(٣٩) خلص استعراض ما يزيد على ٢٥ من صناديق التنمية البلدية في البلدان النامية إلى ما يلي: ''لكن للأسف، تحولت بعض صناديق التنمية البلدية في البلدان النامية إلى جهات مقدمة للقروض مركزة على السوق وقادرة على تعبئة ادخار القطاع الخاص، أو مهدت الطريق أمام القطاع الخاص للمشاركة في سوق الائتمان البلدية. وظل معظمها قنوات متخصصة ومنعزلة لتمويل الجهات المانحة الدولية أو التمويل الحكومي. ولا يمكن للمؤسسات شبه الحكومية التي تعتمد على أموال القطاع العام فقط أن تمول حجم احتياجات الاستثمار التي تم تحديدها في المناطق الحضرية. وعلاوة على ذلك، فإنها تتعارض مع اتجاه السياسة العامة نحو تحرير الأسواق المالية. وفي الواقع، فإنها تستعيض بالقروض الحكومية عن المنح الحكومية. ويستنفد ذلك ميزانية القطاع العام، ولكنه يترك عملية تعبئة رؤوس الأموال وتخصيصها دون تغيير إلى حد كبير''. George Peterson, Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets, 1996، (استخدام صناديق التنمية البلدية في بناء أسواق الائتمان البلدية).

١٠٩ - ورغم إمكانية الاستعانة بتدخلات مصممة بعناية في جانب العرض تركز على تسريع وصول البلديات مباشرة إلى أسواق رأس المال، فمن البديهي أن الجهود الرامية إلى توسيع نطاق تدفق الائتمان الخاص في قطاع البلديات دون إيجاد مخاطر معنوية يجب أن تعالج القيود الأساسية في جانب الطلب والقيود التنظيمية التي تعوق هذه التدفقات. وستقتضي هذه الجهود العمل على ثلاثة مستويات هي: وضع سياسات تفضي إلى الإصلاح؛ وبناء القدرات؛ والتدخلات المؤسسية. ويجب إشراك كل من الحكومات المركزية والمحلية، وإن كان ذلك بطرق مختلفة وفي أدوار مختلفة.

١١٠ - وتنشأ القيود التي تعوق توسيع نطاق اقتراض البلديات في الغالب من أربعة مصادر هي: ضعف الإطار المالي المشترك بين مختلف مستويات الحكومة ومحدودية الإيرادات البلدية أو تعذر التنبؤ بها؛ وضعف الإدارة المالية البلدية، بما في ذلك غموض النظم المحاسبية؛ ورداءة البيانات المالية؛ وضحالة أسواق رأس المال؛ وتخلف الإطار التنظيمي لاقتراض البلديات. وتتولى الحكومات الوطنية تصميم معظم إصلاحات السياسة العامة في هذا المجال، أو حكومات الولايات/المقاطعات في بعض البلدان الفدرالية. وينبغي السعي بشكل منهجي إلى إدخال تحسينات على البيئة السياساتية في المجالات الثلاثة الأولى؛ المهمة في حد ذاتها، وذلك بالاقتران مع عوامل أخرى، مما سيعزز إمكانية حصول البلديات على الائتمان. أما بالنسبة للمجال الرابع، فتوجد في معظم بلدان الأسواق النامية، مع بعض الاستثناءات الملحوظة (مثل جنوب أفريقيا وهنغاريا) أطر تنظيمية للاقتراض البلدي غير مناسبة أو مصممة بشكل سيء.

١١١ - وسيتطلب تحقيق تقدم ملموس في هذا المجال بذل جهود معينة مركزة في مجال السياسة العامة. وعلى الصعيد العالمي، يمكن تحديد ثلاثة نهج رئيسية لتنظيم اقتراض البلديات ومراقبته، ذات أهمية في تصميم السياسات، وهي: (أ) أن تكفل النظم ''القائمة على السوق'' الرقابة الإدارية ضمن إطار قانوني شامل. وأن تخضع القرارات المتعلقة باقتراض البلديات التي يتخذها المقترضون والمقرضون إلى مستوى معين من المراقبة الإدارية، ولكن دون الإذن بمعاملات محددة على مستوى أعلى؛ و (ب) أن تتضمن النظم ''القائمة على القواعد'' مجموعة مقيدة بصرامة أكبر من المعايير المبينة في مجموعة مفصلة من القواعد الثابتة. وقد يكون من الضروري موافقة جهة عليا على معاملات معينة، ولكن ذلك يقتصر في كثير من الحالات على امتثال القواعد نفسها وليس على الأسس الموضوعية للمعاملة أو الاستثمارات التي يجري تمويلها[٤٠]. وتتعلق هذه القواعد عموما بمسائل مثل حدود

(٤٠) يمكن استثناء سلوفينيا ولاتفيا، مثلا، حيث تقرر اللجان الوطنية الأسس التقنية والجدوى المالية لمشاريع الاقتراض البلدي، بالاستناد، طبعاً، إلى القواعد المنشورة والسارية.

الاقتراض، وأغراض الديون وأوجه استخدامها، وقيود الجهة المقترضة المتعلقة بالمخاطر؛ و (ج) أن تشدد نظم ''المراقبة المباشرة'' على موافقة مستويات الحكومة العليا التي لها صلاحيات تقديرية واسعة، على معاملات بلدية معينة كل على حدة[٤١].

١١٢ - ويتبع معظم البلدان التي تسمح باقتراض البلديات مزيجا من النهج مع تفضيل هذا النهج أو ذاك، على النحو المبين بمزيد من التفصيل في المواد الواردة في العرض ١٠ من المرفق. وفي السنوات الأخيرة، كان الاتجاه نحو وضع نظم قائمة على السوق أو قائمة على القواعد، لأن نظم المراقبة المباشرة غالبا ما تكون متقلبة وتعسفية، ولا تفضي إلى توسع كبير في سوق البلديات. وسيُسترشد في اختيارات السياسات بعدد من العوامل، من بينها واقع الدستورية والمؤسسية السائدة، وواقع السوق، ولا يمكن تصميم نظام ملائم لأي بلد من البلدان دون إيلاء الاعتبار الواجب لهذه الواقع. بيد أنه من الممكن أن يقترح، في الحالات التي لم يتم فيها بعد تصميم نظام، أو عندما يعتري التدابير التنظيمية أوجه قصور واضحة، وضع سياسة منسقة، وينبغي بذل جهود متضافرة، سياساتية وتشريعية، لتصميم الإطار وإصلاحه وتعزيزه، استنادا إلى الخبرة الدولية الكبيرة في هذا المجال. ولئن كانت المسؤولية الرئيسية تقع على عاتق الحكومة الوطنية وحكومات الولايات، يمكن للوكالات الدولية أن تقدم مساهمات قيمة عن طريق تقديم المساعدة والدعم التقنيين، كما ترد مناقشة ذلك في الفرع الذي يتناول الجهات الفاعلة الرئيسية المشار إليها أعلاه.

١١٣ - والنظم وبناء القدرات عنصران هامان أيضا بالنسبة للتنفيذ في مجال الاقتراض. وكما هو الحال بالنسبة لإصلاح السياسات، يتضمن بناء قدرات البلدية اللازمة لتعزيز إمكانية حصولها على الائتمان، أبعادا أساسية ليست خاصة بالائتمان. فعلى سبيل المثال، سيؤدي بدء تنفيذ نظم الإدارة المالية المتكاملة واعتماد المعايير المحاسبية الدولية على مستوى البلديات إلى اهتمام المستثمرين بفرص الائتمان في البلديات. وينبغي إنشاء هذه النظم لما لها من مزايا متأصلة ولما لها من تأثير في توسيع إمكانية حصول البلديات على الائتمان. ولا بد أيضا من نظم وتدابير لبناء القدرات تركز تحديدا على توسيع إمكانية حصول البلديات على

(٤١) يستند هذا الإطار بصورة غير محكمة إلى عمل تيريسا تير ميناسيان وغيرها فيما يتعلق بالاقتراض على المستوى دون الوطني بوجه عام (انظر، على سبيل المثال، الورقة التي أعدتها لصندوق النقد الدولي بشأن تحليل السياسات العامة ٤/٩٦، '' Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences''، المتاحة على الموقع الشبكي التالي: http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/pdf/112596b.pdf). ويلاحظ أن هذا الإطار جرى تكييفه للاستخدام فيما يتعلق تحديدا باقتراض البلديات. وتنشأ عن ذلك آثار مادية في الإطار، لا سيما فيما يتعلق بتصنيف البلدان.

الائتمان[٤٢]. ومن الناحية العملية، تحتاج جميع البلدان من فئة السوق النامية إلى مثل هذه التدابير، وإن كانت احتياجاتها المحددة تختلف اختلافا كبيرا، بطبيعة الحال. وسيلزم تعبئة مزيج من الحكومات الوطنية وحكومات الولايات/المقاطعات، والبلديات نفسها، والوكالات الدولية، ومنظمات الدعم التقني في كل بلد لإتاحة المجموعة الكاملة من النظم ومبادرات بناء القدرات اللازمة.

١١٤ - وأخيرا، يمكن أن تنظر الحكومات الوطنية، والوكالات المانحة، والأفرقة الاستشارية والتقنية الأخرى في اتخاذ مجموعة من المبادرات المؤسسية التي يمكن أن تعجل توسع أسواق الديون البلدية بشكل مستدام. وقد سُلطت الأضواء على المخاطر والصعوبات المحدقة بهذه المبادرات. بيد أن التدابير الحصيفة والمدروسة بعناية يمكن أن تساعد أيضا على تحقيق توسع سوق الديون مع تجنب أسوأ هذه المخاطر. ويمكن أن تشمل هذه التدابير إنشاء جهات وساطة في إقراض البلديات تتكون من القطاع الخاص ومجموعات المانحين من خارج الدولة، تجنبا للصعوبات التي عادة ما تكون مرتبطة بالوسطاء الذين تزودهم الدولة برؤوس الأموال[٤٣]. وإضافة إلى ذلك، فإن توفير آليات تعزيز الائتمان قد يخفف من مخاوف المستثمرين بشأن نوعية ائتمان البلديات في الأسواق الناشئة حيث قطاع البلديات غير مفهوم فهما جيدا وحيث تعتبر المخاطر المتصورة أكبر من المخاطر الحقيقية. ويمكن أن تشمل هذه الشروط، مثلا، ضمانات محدودة وإيداع أموال احتياطية محدودة للتعويض عن ''الخسائر الأولى'' في حسابات ضمان يمكن أن يضيفها المستثمرون في حالة التخلف عن السداد[٤٤].

---

(٤٢) يمكن أن تشمل تدابير لحفز تنمية الأسواق الثانوية حيث يمكن تداول الأوراق المالية بين المستثمرين بعد إصدارها الأولي؛ وتدابير لحفز توفير الخدمات الاستشارية للبلديات لغرض إعداد المشاريع ومعاملات القروض (مثل وحدة الاستثمار في الهياكل الأساسية البلدية)؛ وتدابير لتثقيف البلديات بشأن طابع تمويل القروض وديناميكاته ولمساعدتها على وضع خطط لتحقيق جدارتها الائتمانية (مثل أكاديميات الجدارة الائتمانية التي يديرها البنك الدولي)؛ وتدابير لمساعدة البلديات على تولي المسؤوليات الإدارية الإضافية التي سيتعين عليها الاضطلاع بها عندما تبدأ في الاقتراض أو توسع نطاق نشاطها الاقتراضي (مثل إدارة الديون).

(٤٣) مؤسسة تمويل الهياكل الأساسية في جنوب أفريقيا، التي عملت بنجاح ككيان من هذا النوع في التسعينات والعقد الأول من هذا القرن. ومن أشكال هذه الجهات الوسيطة وكالات التمويل التابعة للحكومة المحلية، التي تزداد انتشارا في أوروبا، والتي تقوم بتجميع احتياجات الحكومات المحلية من الاقتراض وتصدر سندات في أسواق رأس المال، التي تُقرض عائداتها للحكومات المحلية.

(٤٤) تتراوح الأمثلة على هذه المبادرات التي حققت قدرا من النجاح بين التحسينات المحددة التي أتت بها الجهات المانحة على أساس كل حالة على حدة لدعم المعاملات ''ذات الإنجاز غير المسبوق'' (مثل الضمانة التي توفرها وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة لسند داكار، الذي لا يزال معلقا بسبب مسألة عالقة مع وزارة المالية في السنغال) للمؤسسات التي تركز على مجرد توفير التعزيزات الائتمانية (مثل مرفق ضمان الائتمان والاستثمار في الفلبين).

تغير المناخ

١١٥ - هناك عدد من العناصر التي يمكن أن تسهم في نجاح رسم السياسات وتنفيذها ورصدها في المجالات ذات الأولوية التي تم تحديدها في ميدان الاقتراض. فالمدن قادرة على القيادة والابتكار، ولكنها تستجيب أيضا للسياسات والحوافز المالية التي تنشئها الحكومات الوطنية. وإضافة إلى ذلك، يجب أن تعمل المصارف الإنمائية، والهيئات الإدارية الدولية، والمنظمات غير الحكومية مع الحكومات الوطنية على إيجاد حوافز مالية ووضع سياسات تشجع المدن على الاستثمار في الهياكل الأساسية المنخفضة الانبعاثات والمقاومة لتغير المناخ.

١١٦ - ويمكن أن تبدأ الحكومات الوطنية باستخدام المنح، والأموال المناظرة، والتحويلات الضريبية، ومعدلات القروض التفضيلية لدعم الاستثمار، ثم تستخدم السلطة التنظيمية لحفز المدن على وضع أطر وأسواق لتسعير العوامل الخارجية. ومن شأن هذه الاستراتيجيات أن تحسن العائد المعدَّل بالمخاطر للهياكل الأساسية المنخفضة الانبعاثات المقاومة لتغير المناخ وتغير الحساب المالي للمدن. ولتجسيد هذه التوصية في الواقع، سيتعين على الجهات المانحة دعم الجهود على مدى عدد من السنوات. ومن أجل تحقيق أكبر قدر من فعالية تكلفة الاستثمارات للتكيف مع تغير المناخ، يجب تشجيع اتخاذ إجراءات على مستوى المدن لتشجع تطوير المنافع المشتركة مثل التخفيف من آثار جزر الاحترار، والتبريد والتدفئة الطبيعيين، والاستخدام المزدوج للأماكن الترفيهية، والحد من الضوضاء وتلوث الهواء.

١١٧ - وإضافة إلى ذلك، يجب اعتماد أطر لتسعير العوامل الخارجية لتغير المناخ. وهناك نوعان من العوامل الخارجية لتغير المناخ هما: (أ) العوامل التي لها أثر كبير على الصعيد المحلي، مثل الاكتظاظ، والضباب الدخاني، وجريان مياه العواصف؛ و (ب) العوامل التي لها أثر عالمي مشتت إلى حد كبير، مثل انبعاثات الكربون. وقد يكون من الأيسر في كثير من الأحيان حشد الدعم لتسعير العوامل الخارجية لتغير المناخ على الصعيد المحلي، نظرا لأن آثارها أقرب إلى البلد. وهناك بالفعل مخططات متنوعة لمساعدة السلطات على تقدير العوامل الخارجية لتغير المناخ على الصعيدين المحلي والعالمي بغية الحفز على زيادة كفاءة الأسواق. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، كان هناك ٣٩ بلدا و ٢٣ مدينة وولاية ومقاطعة استخدمت أدوات تسعير الكربون، كان معظمها في شكل ضرائب على انبعاثات الكربون أو نظم تداول أرصدة الانبعاثات. ويتوقف تحديد النظام الأفضل على السياق المحلي. فعلى سبيل المثال، تعمل نظم تداول أرصدة الانبعاثات على نحو أفضل في الأماكن التي يوجد فيها تفاوت أكبر في التكاليف التي يتكبدها مختلف الجهات الفاعلة للوفاء بالمعايير التنظيمية. ففي هذه الأماكن، تكون الجهات الفاعلة التي تتكبد أكبر تكلفة لامتثال اللوائح التنظيمية مستعدة

لدفع سعر الأرصدة التنظيمية من الجهات التي ترى أن استيفاء المعايير أقل تكلفة[٤٥]. ويمكن أيضا دعم المدن في إعادة هيكلة ميزانياتها حتى تقدر بدقة قيمة عوامل تغير المناخ الخارجية الإيجابية والسلبية وتستوعبها وتخصص بناء على ذلك التدفقات النقدية المرتبطة بها.

١١٨ - وينبغي تقديم دعم جيد للمرافق التي تقدم دعما كبيرا في وضع مشاريع منخفضة الانبعاثات ومقاومة لتغير المناخ و ''مقبولة مصرفيا''. ولاجتذاب الاستثمار، يجب أن تلبي المشاريع متطلبات الجدوى وأن تستند إلى مبررات تجارية قوية. وبدعم مشاريع الهياكل الأساسية في المراحل الأولى من إعدادها من خلال مهام مثل دراسة الجدوى والتصميم وهيكلة المشاريع، تساعد مرافق إعداد المشاريع في معالجة أحد القيود الرئيسية التي تعوق تمويل الهياكل الأساسية، أي الافتقار إلى مشاريع ''مقبولة مصرفيا''. وبإمكان مرافق إعداد المشاريع والجهات الشريكة التي تمولها أن تدعم الهياكل الأساسية المنخفضة الانبعاثات والمقاومة لتغير المناخ بطرق شتى منها: تغيير معايير اختيار المشاريع لتفضيل الهياكل الأساسية المنخفضة الانبعاثات والمقاومة لتغير المناخ؛ وإجراء تقييمات مناخية ووضع توصيات لتحسين جانب الاستدامة في مشاريع الهياكل الأساسية التقليدية؛ وبناء القدرات التقنية والمالية لتقديم المشورة بشأن الهياكل الأساسية التي تستخدم تكنولوجيا منخفضة الانبعاثات ومقاومة لتغير المناخ.

١١٩ - وتؤدي المؤسسات المالية المحلية دورا هاما في تمويل الأنشطة المتعلقة بالمناخ، وينبغي تعزيز مشاركتها. وفي الأجل القصير، يمكن أن توسع المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وغيرها من الجهات المانحة جهودها الرامية إلى تحديد وسطاء ماليين محليين، في حين يمكن، في الأجل المتوسط، إجراء عدد من الإصلاحات لدعم هذه المؤسسات، مثل تحسين الأطر التنظيمية. وبالعمل مع وسطاء مختارين بعناية، قد تتمكن الجهات المانحة من زيادة تمويل المشاريع وبناء قدرات حكومات المدن في الوقت نفسه. ويمكن أن يتبادل الوسطاء معارفهم وخبراتهم مع المؤسسات المجاورة من خلال المنتديات وحلقات العمل، وتكوين مجموعة جديدة من المرشحين لتلقي رأس المال بشروط مُيسّرة لتمويل مشاريع الهياكل الأساسية المحلية المنخفضة الانبعاثات، والمقاومة لتغير المناخ. كما يمكن تعزيز دور المؤسسات المالية المحلية بعدد من الإصلاحات الأساسية، مثل تحسين الأسواق المالية والأطر التنظيمية. ويمكن

(٤٥) على سبيل المثال، نجحت مدينة طوكيو في إطلاق برنامج لتحديد الحد الأقصى للانبعاثات وتداولها يتيح للشركات شراء أرصدة تسمح لها بالتلويث من الشركات التي تخفض انبعاثاتها طواعية. وبحلول السنة الرابعة من تطبيق النظام، انخفضت الانبعاثات بنسبة ٢٣ في المائة مقارنة بالانبعاثات في سنة الأساس. والهدف الذي تعتزم مدينة طوكيو بلوغه في الأمد الطويل هو تخفيض انبعاثات الكربون بنسبة ٢٥ في المائة عن مستويات عام ٢٠٠٠ بحلول عام ٢٠٢٠.

أن تستفيد المؤسسات المالية المحلية من تحسين الموارد المالية للحكومات المحلية وحصولها على الائتمان. أما بناء القدرات داخل المؤسسات نفسها فيمكن أن تحسن فهم تمويل البلديات والأنشطة المتعلقة بالمناخ. وستستفيد البلديات كذلك من بناء القدرات في مجالات الميزنة والإدارة المالية والمساءلة.

١٢٠ - وأخيرا، ينبغي توفير الدعم لمختبر أو شبكة من المختبرات من أجل تحديد وتجريب نماذج تمويل جديدة. وتصديا للتحديات الإضافية التي تواجهها المدن في تنفيذ مشاريع الهياكل الأساسية الكفيلة بخفض الانبعاثات والمقاومة لتغير المناخ، لا بد من وضع أشكال تمويل مبتكرة. ويمكن أن تشمل هذه الابتكارات إنشاء أدوات أو نماذج تمويل جديدة أو تكييف الأدوات أو النماذج لبناء هياكل أساسية قليلة الانبعاثات ومقاومة لتغير المناخ، أو زيادة سبل الاستفادة من الأدوات والنماذج والأسواق الموجودة. ويمكن أن تتمحور هذه الجهود الإنمائية حول مختبر قائم بذاته أو سلسلة من المختبرات المعنية بالتمويل الحضري وتمويل الأنشطة المتعلقة بالمناخ في شكل شبكة. ويمكن أن يستخدم رؤوس أموال الجمعيات الخيرية ومصارف التنمية ورؤوس الأموال المقدمة بشروط ميسرة لتحديد وتقييم الأدوات والنماذج والآليات المعتمدة لتمويل الهياكل الأساسية الحضرية. وينبغي أن يحدد المختبر الجديد أو شبكة المختبرات ممارسات التمويل التي يمكن أن تحفز الاستثمار المتدرج في الهياكل الأساسية الحضرية المنخفضة الانبعاثات والمقاومة لتغير المناخ، مثل السندات الخضراء وعمليات مقايضة العملة الطويلة الأجل، وضمانات المخاطرة، ويُشرك المؤسسات الأخرى في تلك الممارسات. ويمكن أن يستفيد أيضا من المبادرات القائمة ويركز على تجريب نماذج وآليات التمويل التي ثبتت جدواها في سياقات السوق أو القطاعات الجديدة. ويمكن أن تقوم المؤسسات التي لها خبرة في التنمية الحضرية والاستثمار في الهياكل الأساسية والحصول على التمويل بشروط ميسرة بإنشاء مختبر واحد أو أكثر.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص

١٢١ - ينبغي أن تشجع الحكومات الوطنية تصميم السياسات وتنفيذها، ورصدها بطريقة تكفل النهوض بالمكونات الرئيسية لما يتيح نجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص من جوانب عديدة. أولا وقبل كل شيء، من الأهمية بمكان أن تعتمد البلديات مبدأ ”المستعمل يدفع الثمن“ لخدمات الهياكل الأساسية العامة كلما كان ذلك ممكنا ومناسبا. وسيقتضي هذا إنشاء آليات مثل نظم القياس المتعلقة باستخدام المياه أو نظم الوصول وجمع الرسوم على استخدام الطرق السيارة. وبدون وجود ثقافة راسخة لدى المستعملين بدفع ثمن

مقابل الخدمات التي توفرها الهياكل الأساسية العامة، سيكون من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، جمع الإيرادات اللازمة لدعم نجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

١٢٢ - وفضلا عن ذلك، ينبغي أن تضع الحكومات الوطنية قوانين أو لوائح تنظم الشراكات بين القطاعين العام والخاص تكفل وضوح السياسات الحكومية المتعلقة بهذه الشراكات. ويمكن أن يحدد هذا الإطار السياساتي قواعد تنظم إنشاء الشراكات وقواعد تنظم استمرار تشغيل هذه الشراكة وصيانتها. فينبغي مثلا أن يتناول المسائل اللوجستية التي تؤثر بشكل غير مباشر على الجدوى الأساسية للشراكات (مثل القواعد التي تجيز لشركة المياه تحديد أسعار المياه، ولكنها تخول مستوى الحكم الأعلى سلطة الموافقة على الأسعار أو تغييرها). وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يشمل الإطار سياسات متعلقة بقطاعات معينة وقواعد لتوفير الأموال العامة من أجل سد الثغرات في مجال السلامة المالية، عند الاقتضاء. وينبغي دعم إطار السياسات الوطنية بمبادئ توجيهية وأدلة إرشادية تتعلق بالتخطيط لإنشاء الشراكات وينبغي أن يتضمن صياغة نماذج لعقود الشركات. ويمكن أن تنشئ الحكومات الوطنية وحدة مركزية تعنى بالشراكات و/أو نقطة للشراكات القطاعية لإسداء المشورة للبلديات ومساعدتها في اختيار مشاريع الشراكات وإعدادها وتقييمها والتفاوض بشأنها، وحساب التكلفة الفعلية لرأس مال أي مشروع من مشاريع الشراكات مقارنة بالديون البلدية، وتوفير التدريب للبلديات وبناء قدراتها بشكل منهجي.

سادسا - خاتمة

١٢٣ - هناك اتفاق واسع النطاق على أن المدن في جميع أنحاء العالم المتقدم النمو والعالم النامي هي المحركات الرئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلايين من المواطنين. وفي الاستفادة من إمكانياتها وضمان مقومات بقائها في المستقبل تحدٍّ بالغ الأهمية. ويتطلب ذلك الاعتراف بأن النظم المالية القوية وأطر الحوكمة الداعمة ذات أهمية حاسمة لضمان مواكبة الاستثمارات العامة الاستراتيجية لآليات التمويل الاستراتيجي. وتؤدي الحكومات الوطنية دورا محوريا في ذلك، تزداد أهميته في البلدان النامية، حيث تتسع الفجوة بين توافر الموارد المالية وإنفاق البلديات بسرعة نتيجة للنمو السكاني في المناطق الحضرية وتزايد الطلب على الخدمات العامة.

١٢٤ - وانطلاقا من هذا الفهم، فقد دمجت هذه الورقة الآراء التقليدية والمؤلفات الأكاديمية مع ممارسات الخبراء والممارسين العالميين وتجاربهم لتحديد الثغرات، وخيارات السياسة العامة، والمسائل المتعلقة بالقدرات ذات الصلة بمواجهة هذا التحدي. وهي ترمي إلى إيجاد

فهم مشترك للمبادئ وأدوات التمويل والعمليات اللازمة لتعزيز الإيرادات المحلية والظروف المالية للمدن. وهناك حاجة ماسة إلى تحديد العناصر الرئيسية التي ينبغي أن تنفذها الحكومات الوطنية لتمكين الحكومات المحلية من التخطيط لمستقبل مدنها ودفع التكاليف المرتبطة بذلك بفعالية، وذلك من أجل مواءمة النمو في المدن بسبل تكفل تحقيق أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة. فلا يمكن للمدن أن تنجح دون استراتيجيات مالية قوية، ولتحقيق هذه الغاية، نختتم هذه الورقة برسالتين رئيسيتين أخيرتين بالغتي الأهمية في هذا الحوار.

١٢٥ - أولا، لضمان إدارة مالية مجدية وقوية ومسؤولة في المستقبل لا بد أن تمكن الحكومات الوطنية الحكومات المحلية من الحصول على مصادر هامة للإيرادات الضريبية وللإيرادات غير الضريبية (أي التكاليف والرسوم). وتشكل كفاية الإيرادات وتنوع الإيرادات عنصرين أساسيين في قدرة البلديات على إيصال الخدمات إلى سكان مناطقها. ومن الأهمية بمكان أيضا تكملة الإيرادات التي تجمعها مباشرة بتحويلات بين مختلف مستويات الحكومة لسد الثغرات في احتياجات الإنفاق والقدرات المالية في المدن. ويكتسي ذلك أهمية بالغة بالنسبة لسلامة الوضع المالي، إذا ما اقترن بإطار تمكيني يتيح تعبئة أدوات جمع الإيرادات، مثل الاقتراض والشراكات بين القطاعين العام والخاص، والحفاظ على قيمة الأراضي لدعم الاستثمار في الهياكل الأساسية. وينبغي تكريس خيارات التمويل هذه كلها في القانون والسياسات والممارسات.

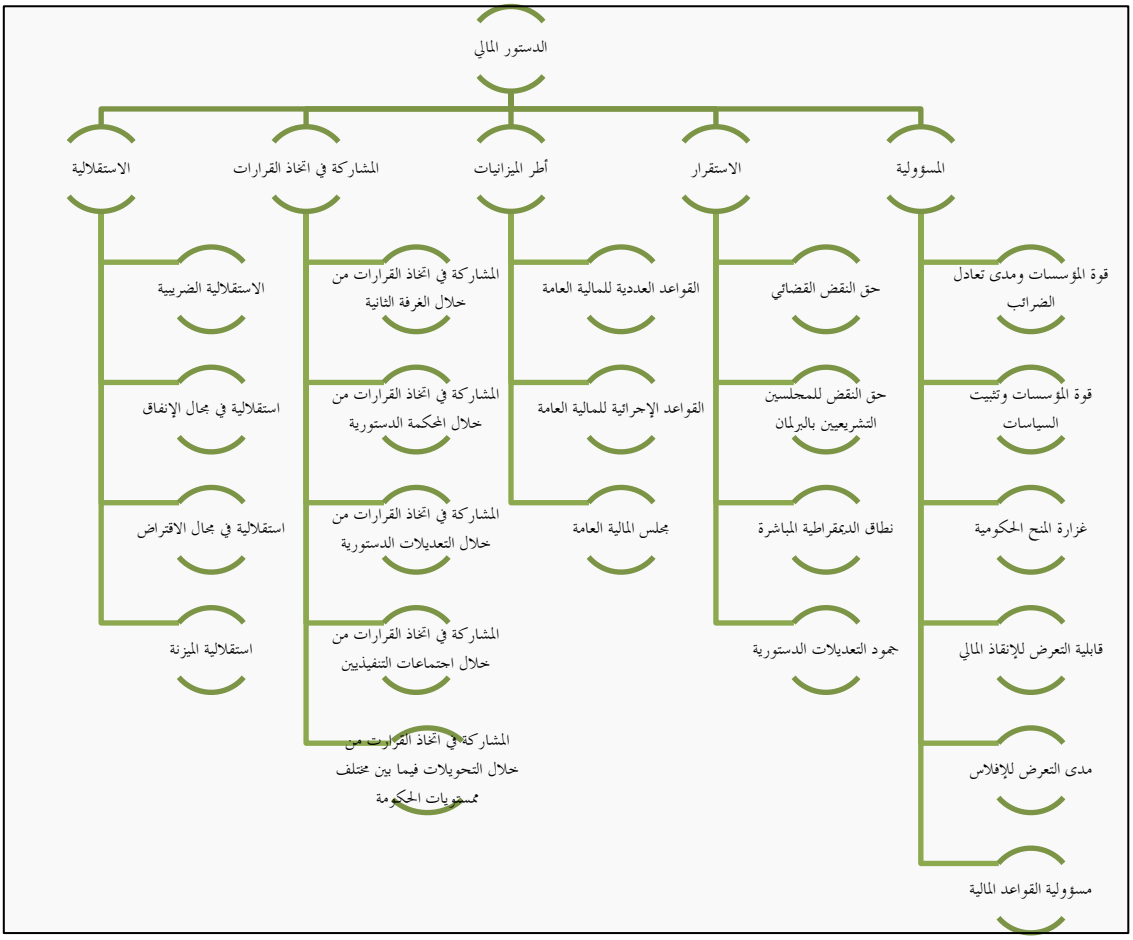
١٢٦ - وثانيا، يتطلب وضع الأسس اللازمة لبناء مستقبل مالي يمكن أن يتحقق فيه وعد الخطة الحضرية الجديدة الجمع بين الالتزام والإرادة السياسية والقدرة على التنفيذ والإصلاح في مختلف مستويات الحكم، على الصعد الوطني والإقليمي والمحلي، في هذه المجالات الاستراتيجية. ولا يمكن أن تنشأ الاستراتيجيات المبينة في هذه الورقة من فراغ. فالديناميات السياسية، والقيود على القدرات البشرية، وواقع الحكم الخاص في كل بلد، والظروف الوطنية والمحلية الأخرى هي التي تحدد شكل هذه الاستراتيجيات وتؤثر عليها. بيد أن توافق الآراء على الصعيد الوطني فيما يتعلق بأهميتها يزيد من احتمال ترسيخ هذه المبادئ بطرق مجدية في السياسات والممارسات الإقليمية والمحلية. وعليه، فإن إنشاء نظم مالية سليمة يتطلب أن يكون هناك إطار للعلاقات الحكومية الدولية والتعاون. ويجب أن يتمحور هذا الإطار حول رؤية مشتركة لأهمية هذه المبادئ بالاقتران مع التزام القادة بهدف ترسيخها في السياسة (عن طريق الإصلاح) والقيام باستثمارات كافية لبناء قدرة المسؤولين على التنفيذ وفقا لها.

المرفق

العروض

العرض ١

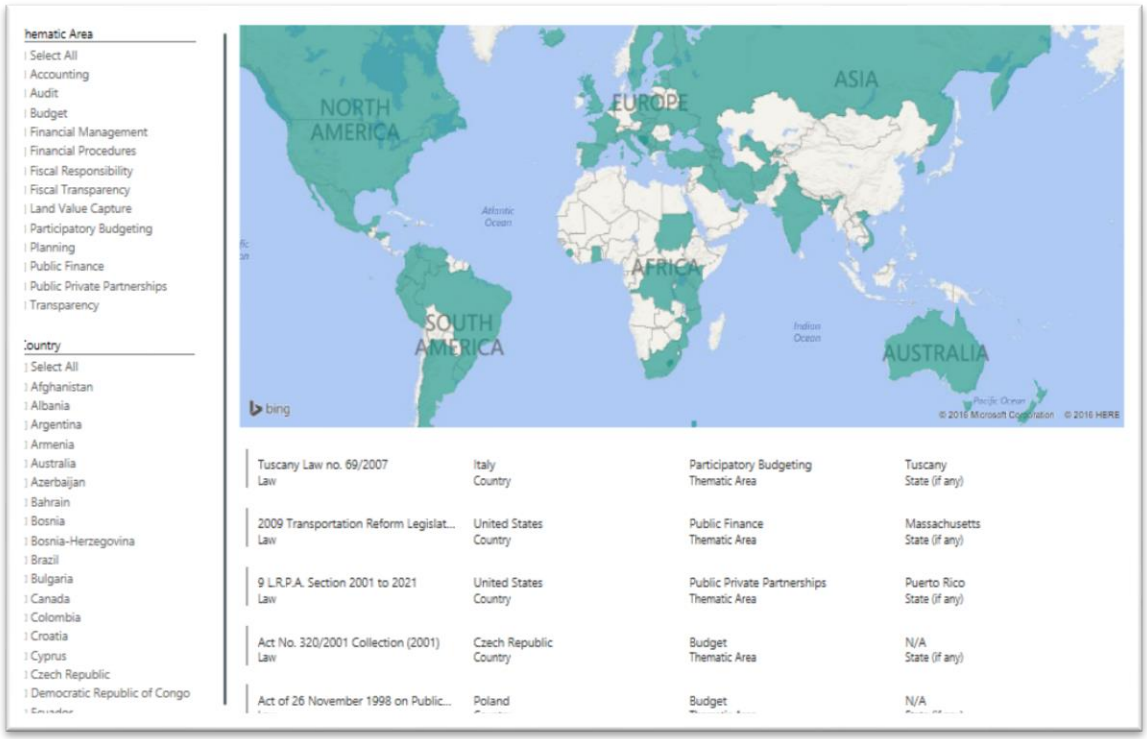
عناصر دستور مالي مقترح



المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

العرض ٢

مصفوفة السياسات التفاعلية: قوانين المالية للبلديات



ملاحظة: يمكن الاطلاع على هذه المصفوفة أيضاً في الموقع الشبكي: https://goo.gl/Dw6grF.

العرض ٣

البحرين

البحرين مملكة جزرية ذات مساحة برية محدودة. ولضمان كفاءة الاستفادة من الأرض، وضعت البحرين نظاما لتراخيص البناء يهدف إلى إنشاء صلة منهجية بين تخطيط الهياكل الأساسية والتخطيط المالي.

وفي الآونة الأخيرة، ألزمت البحرين جميع الكيانات، الخاصة والعامة، بالتقدم بطلب للحصول على تراخيص بناء قبل بدء أي مشروع. ويشمل ذلك الحكومات المحلية المعروفة بالبلديات. وطلب ترخيص البناء هو استمارة تتضمن عرضا عاما للمشروع وتتألف من بيانات وخطط وتقارير أولية عن المشروع. وعند تقديم الطلب مرفقا بأي مستندات داعمة، تُعمم جميعها إلكترونيا على جميع الجهات المعنية بالهياكل الأساسية ويطلب منها إبداء رأيها فيها. ويتيح ذلك لكل كيان تقييم كل مشروع على حدة والتأكد مما إذا كان يتوافق أو لا يتوافق مع خطط التنمية الوطنية للحكومة في مجاله المحدد. ويُلزم كل كيان بالرد على طلب ترخيص البناء مع إبداء تعليقاته بشأن جدوى المشروع على النحو المقدم استنادا إلى مجال خبرته. ويمكن لمقدم الطلب الاطلاع على ردود الجهات العامة المعنية بتوفير خدمات الهياكل الأساسية بمجرد أن تقدمها عبر الموقع الإلكتروني المخصص لذلك. ويمكن كذلك لسائر الجهات العامة المعنية بالهياكل الأساسية أن تطلع في نفس الموقع على الردود المقدمة من كل كيان مما يتيح لجميع الكيانات فرصة الاطلاع على ردود بعضها البعض، الأمر الذي يزيد من فرص التعلم.

وتمر مشاريع البلديات عبر نظام منح تراخيص البناء نفسه. وهذه العملية هي آلية تواصل تضمن التواصل المستمر بين الحكومة المحلية والجهات الوطنية الموفرة للهياكل الأساسية فيما يتعلق بتطبيق الأفكار والخطط المقبلة ومدى جدواها. ويضمن نظام تراخيص البناء أن تكون جميع المشاريع التي تصل إلى مرحلة التنفيذ، مشاريع مجدية في نظر جميع الجهات العامة المعنية بالهياكل الأساسية مما يزيد بدرجة كبيرة من احتمالات نجاح أي مشروع يُشرع في تنفيذه.

العرض ٤

اللامركزية المالية: مقارنات دولية للألفية الثالثة

	نفقات الحكومات دون الوطنية		ضرائب الحكومات دون الوطنية	
المنطقة	النسبة المئوية من مجموع النفقات الحكومية	النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي	النسبة المئوية من مجموع الضرائب	النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي
البلدان النامية	١٨,٨ (١٦)	٥,١ (٢٠)	١١,٤ (١٦)	٢,٣ (٢٠)
البلدان الصناعية	٢٧,٨ (٢٦)	١٣,٩ (٢٦)	٢٢,٧ (٢٤)	٦,٤ (٢٥)

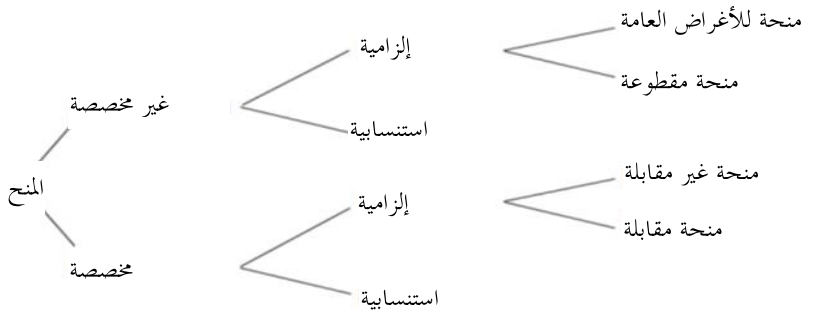
المصادر: Bahl, Linn, and Wetzel (2013)؛ وصندوق النقد الدولي (سنوات مختلفة).

ملاحظة: ترد البيانات المبلغة كمتوسطات غير مرجحة للعقد الأول من الألفية الثالثة. وتشير الأرقام الواردة بين قوسين إلى عدد البلدان المشمولة بالمقارنة.

العرض ٥

التحويلات المالية: تصنيف المنح

تنقسم المنح المقدمة فيما بين مختلف مستويات الحكومة إلى أنواع كثيرة. ويبين الشكل والنص الواردان أدناه طريقة بسيطة لتصنيفها.



المنح المخصصة: المنحة المخصصة هي منحة تقدم بشرط أن يقتصر استخدامها على غرض محدد.

المنح غير المخصصة: يمكن إنفاق المنح غير المخصصة وكأنها الإيرادات الضريبية (غير المخصصة) الخاصة بالحكومة دون الوطنية المتلقية لها.

المنح الإلزامية: المنح الإلزامية (الاستحقاقات) هي التزامات قانونية تحكمها القواعد تتحملها الحكومة المصدرة للمنحة. ويتطلب ذلك الإشارة في نظام أساسي أو مرسوم تنفيذي إلى مقدار المنحة والشروط التي تقدم بموجبها، وأن تكون تلك الشروط ضرورية وكافية على حد سواء.

المنح الاستنسابية: المنح الاستنسابية، والشروط التي تقدم بموجبها، لا تحددها القواعد وإنما تتقرر كل حالة على حدة، على أساس استنسابي. وغالبا ما تكون المنح الاستنسابية مؤقتة في طابعها، وتشمل على سبيل المثال المنح المقدمة لمشاريع محددة من مشاريع الهياكل الأساسية أو كمعونة في حالات الطوارئ لمنطقة منكوبة.

المنح المقابلة: المنح المقابلة هي منح تهدف إلى تكميل تبرعات الحكومات دون الوطنية. وتعتمد هذه المنح على الإنفاق المعياري أو الفعلي مقابل الخدمات التي تخصص لها المنح أو على جمع الإيرادات المحلية المتصلة بهذه الخدمات.

المنح غير المقابلة: المنح غير المقابلة هي منح لا ترتبط مباشرة بأي تبرعات من الحكومات دون الوطنية.

المنح الجارية: المنح الجارية هي منح يفترض أن تنفق إما على نفقات جارية أو نفقات رأسمالية.

المنح الرأسمالية: المنح الرأسمالية هي منح يفترض أن تنفق على النفقات الرأسمالية فقط.

العرض ٦

التحويلات المالية: المنح كنسبة من مجموع إيرادات البلديات – البلدان/المنطقة

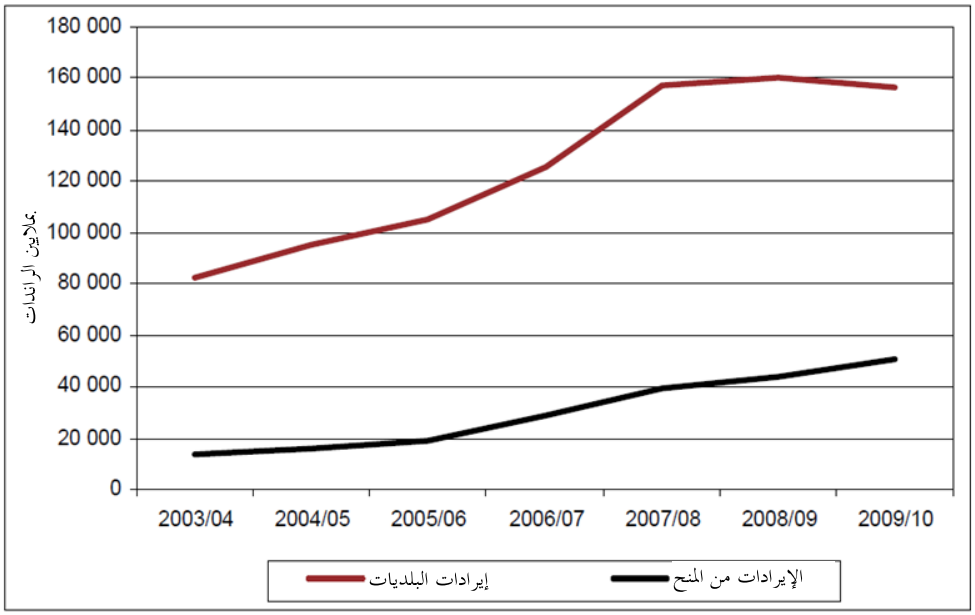
الفئة/المنطقة	البلد	سنة البيانات	التحويلات المالية كنسبة مئوية من مجموع إيرادات البلديات	التحويلات المالية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	فرنسا	٢٠١١	٢٩	٣,٣
	ألمانيا	٢٠١١	٣٥	٢,٧
	اليابان	٢٠١١	٤٦	٧,٥
	المملكة المتحدة	٢٠١١	٧٠	٨,٧
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	الأرجنتين	٢٠١٣	٤٨	٠,٧
	البرازيل	٢٠١١	٦٧	٤,٩
	شيلي	٢٠١١	٤٢	١,٢
	كولومبيا	٢٠١١	٥١	٣,٢

الفئة/المنطقة	البلد	سنة البيانات	التحويلات المالية كنسبة مئوية من مجموع إيرادات البلديات	التحويلات المالية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
البلدان الآسيوية النامية	كازاخستان	٢٠١١	٦١	٥,٩
	إندونيسيا	٢٠١٠	٨٥	٤,٥
	منغوليا	٢٠١١	٨	٠,٣
	تايلند	٢٠١١	٦٠	٢,٤
أفريقيا	كوت ديفوار	٢٠١٢	٧٩	٠,٤
	غانا	٢٠١٢	٨٠	٠,٧
	كينيا	٢٠١٣	٨٨	٠,٣
	ملاوي	٢٠١٣	٧٥	٠,٩
	نيجيريا	٢٠١٣	٩٨	٢,٢
	جنوب أفريقيا	٢٠١١	٣٠	٢,٣
	أوغندا	٢٠١١	٩٣	٣,٣

المصادر: تقرير تشخيص الحالة الحضرية في الأرجنتين (مشروع، البنك الدولي، ٢٠١٦)؛ واستعراض التحضر في كوت ديفوار (البنك الدولي، ٢٠١٥)؛ واستعراض التحضر في غانا (البنك الدولي، ٢٠١٥)؛ والكتاب السنوي لإحصاءات مالية الحكومة (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٢)؛ ووثيقة تقييم مشروع الحكومات المحلية وتطبيق اللامركزية في إندونيسيا (البنك الدولي، ٢٠١٠)؛ وتقرير التنمية الحضرية في ملاوي (البنك الدولي، ٢٠١٥)؛ واستعراض التحضر في نيجيريا (البنك الدولي، ٢٠١٦)؛ ومذكرة سياسات بشأن النمو الشامل في أوغندا (البنك الدولي، ٢٠١٥).

العرض ٧

التحويلات المالية: الزيادة في التحويلات البلدية في جنوب أفريقيا



المصدر: قاعدة بيانات الحكومات المحلية، التابعة للخزانة الوطنية.

العرض ٨

تصنيف الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة

مصادر الإيرادات المحلية	المنافع	التحديات	ملاحظات	أمثلة محلية
تكاليف ورسوم الاستخدام	سهلة التطبيق من الناحيتين السياسية والإدارية، ومفيدة في التأثير على سلوك الجمهور وتشجيع الاستفادة بالخدمة بكفاءة	تتطلب شيوع ثقافة ''الدفع مقابل الاستخدام'' ووجود نظم إدارية تقيس الاستفادة بالخدمات العامة وتراقبه	يوصى بها كجزء من مجموعة متنوعة من الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة، بما في ذلك الإيرادات القائمة على الأراضي والحيازات العقارية	بخلاف أوجه الاستخدام التقليدية مثل رسوم المياه، تفرض المدن الأرجنتينية ''رسما عقاريا'' على قيمة الأرض للالتفاف حول القيود المتصلة بالضرائب العقارية. وقد طبقت مدن كثير رسوما على السيارات.
الضرائب العقارية	منصفة وموثوقة، وفعالة في مقابلة الأعباء الضريبية بمنافع الإنفاق، وتأثيرها محدود على القرارات السوقية	تتطلب وجود نظم تقييم وإبلاغ متطورة نسبيا لتطبيقها وتحصيلها، وهناك مسائل تتعلق بالإرادة السياسية لتطبيقها	يمكن بسهولة تصميمها للتخفيف من أعباء الأسر الفقيرة. وتعتبر بوجه عام الضريبة المحلية الأكثر استصوابا	تستخدم مدن الولايات المتحدة الضريبة العقارية لتأمين الديون المتعلقة بالاستثمارات الرأسمالية وتشغيل النظم المدرسية وتوفير مصادر للإيرادات العامة
أدوات التمويل القائمة على الأراضي	مصدر لرأس المال القائم على الأرض لدعم الاستثمارات والنمو المباشر للأماكن	تولد تدفقات وحيدة الاستخدام من رأس المال، ولكن لا تصلح أن تكون مصدرا لتدفقات الإيرادات المستدامة	المفهوم الأساسي لعبارة ''الحفاظ على القيمة'' هو استرداد الزيادات في قيمة الأرض الناشئة عن الاستثمارات العامة لغرض النفعة العامة	تستخدم البرازيل شهادات إمكانات التشييد الإضافية (بيع شهادات الكثافة) لتمويل الاستثمارات في الهياكل الأساسية
ضرائب الاستهلاك	قابلة للتطبيق من الناحيتين السياسية والإدارية، وتحافظ على النمو الاقتصادي	تنازلية ومتقلبة، وتتطلب الحذر لمنع تكرر الكثير من ''الضرائب المزعجة'' الصغيرة	يوصى بها إذا اقترنت بإيرادات أقل تقلبا قائمة على الأرض أو الرسوم	تمثل الضرائب على مبيعات التجزئة والضرائب على القيمة المضافة نسبة كبيرة من مصادر الإيرادات المحلية. وفي إسبانيا، تعادل قيمة هذه الضرائب نصف الإيرادات المحلية تقريبا.

المصدر: دليل البنك الدولي لتمويل البلديات، ٢٠١٤.

العرض ٩

الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة: تطبيق أدوات رصد القيمة

يتطلب تطبيق أدوات الحفاظ على القيمة نهجا متعدد المحاور يشمل تثقيف واضعي السياسات بشأن الأسس القانونية والاقتصادية لرصد القيمة، وبناء قدرات الموظفين العموميين في الحكومات المحلية لتمكينهم من حساب الزيادات في قيمة الأرض واستخلاصها، وتثقيف أصحاب المصلحة غير الحكوميين بشأن المزايا التي تنطوي عليها السياسات السليمة المتعلقة بتنمية الأراضي والتنمية الحضرية. ويرجح بدرجة أكبر أن ينجح الحفاظ على القيمة مع بدء العمل بأدوات استخلاص الزيادات في قيم الأرض عندما يفهم أصحاب المصلحة أن الحفاظ على القيمة يشجع تحسين أداء أسواق الأراضي ويحد من حوافز المضاربة على الأراضي.

وفي حين توجد أمثلة عديدة في أمريكا اللاتينية على الاستخدامات الناجحة لأدوات الحفاظ على القيمة، فإن هناك عددا من المواضيع والمسائل المتكررة التي يتعين معالجتها لضمان تطبيق هذه الأدوات على نطاق أوسع وبفعالية أكبر. أولا، لئن كانت رسوم الحفاظ على القيمة لا تؤثر من الناحية النظرية على استخدام الأرض وينبغي أن تقع أعباؤها بالكامل على ملاك الأراضي، فمن الناحية العملية يتطلب التطبيق الناجح توافر مهارات إدارية للتعامل مع العديد من العوامل المعقدة وأصحاب المصلحة المتنوعين. وهو ما يتطلب إضافة إلى ذلك فهما سليما لأوضاع سوق الأراضي، ووجود نظم شاملة لرصد الممتلكات العقارية، وحوار مرن بين الكيانات المعنية بالمالية العامة والتخطيط والقضاء، وتوافر العزيمة السياسية لدى قادة الحكومات المحلية والقائمين على التخطيط فيها. ويمكن الحفاظ على الزيادات في قيم الأرض أيضاً بنجاح أكبر عندما تدرك الجهات القائمة على التطوير وغيرها من الجهات المعنية أن المنافع التي تتحقق من سياسات الحفاظ على القيمة تمثل تحسنا مقارنة بأسلوب دار لقمان على حالها. وأخيرا، فإنه يرجح بدرجة أكبر أن تنجح أدوات الحفاظ على القيمة عند استخدامها لحل مشكلة معترف بها محليا.

وعلى وجه التحديد، ينبغي الاستنارة بالمبادئ التوجيهية العملية التالية في المناقشات والممارسات بشأن الحفاظ على القيمة على الصعيد العالمي:

- ضمان التوقيت السليم لأي تغيير يقترح من الإطار التنظيمي التقليدي إلى إطار يتوخى أدوات للحفاظ على القيمة مناسبة للأوضاع السائدة في سوق العقارات
- الاعتراف بأن التجربة والخطأ جزء من عملية تنقيح أي أداة من أدوات السياسة العامة وإضفاء الطابع المؤسسي عليها، بما في ذلك الحفاظ على القيمة، وبأنه لا يوجد حل واحد مناسب لجميع الحالات
- إعطاء الأولوية للرقابة العامة على حقوق البناء واستخدامات الأراضي بدلا من التركيز على ملكية الدولة للأراضي بوصفهما عنصرين في استراتيجية الحفاظ على القيمة
- تحديث وتعهد السجلات العقارية وخرائط التقييم وسجلات أسعار الأراضي والمساكن لتوليد البيانات اللازمة لتقييم التغيرات في قيم الأراضي
- كفالة الاستمرارية الإدارية في تنفيذ سياسات الحفاظ على القيمة بمرور الوقت، ولا سيما فيما يتعلق بالمشاريع الكبرى، وذلك لتهيئة بيئة أقل تقلبا تتوافق بدرجة أكبر مع بلوغ الآثار الطويلة الأجل أوجها
- تشجيع المفاوضات المباشرة بين الموظفين العموميين وأصحاب شركات البناء من القطاع الخاص الذين سيستفيدون من الإجراءات العامة المحددة
- الاستعداد للدفع عندما ي يتبين أن الفائدة ترتبط بشكل مباشر بحل مشكلة معترف بها محليا
- إتاحة وضع يتحقق فيه الربح للجميع، ينشأ عنه إعادة زيادات كبيرة في قيم الأراضي إلى منطقة محددة بشكل واضح نتيجة للتدخل العام

وغالبا ما تقوم البلدان ومناطق الاختصاص التي تمكنت من ابتكار أدوات مالية قائمة على الأرض وتوسيع نطاق استخدامها لتوليد إيرادات بإدراج مفهوم الوظيفة الاجتماعية للأرض في الوثائق الدستورية والمدونات القانونية الرئيسية. ويقضي مبدأ الوظيفة الاجتماعية للأرض بأن الأرض سلعة جماعية أساسية يتعين حمايتها ويمكن أن يبرر فرض بعض القيود على حقوق الملكية الخاصة. وهذا المبدأ، الذي يساعد على فصل حقوق البناء عن حقوق ملكية الأرض، هو أساس الأدوات الرئيسية لتوليد الإيرادات من قبيل الحفاظ على القيمة.

الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية مباشرة: تمويل الهياكل الأساسية الأفريقية باستخدام قيمة الأرض

ما برحت الأرض لفترة طويلة تضطلع بدور محوري في تمويل الهياكل الأساسية الحضرية. وقد جعلت منها مدن، مثل نيويورك أو لندن أو باريس، ومدن صينية في الآونة الأخيرة، عنصرا رئيسيا لتمويل هياكلها الأساسية الحضرية. فعن طريق توليد إيرادات كبيرة فورية، تسمح بدرجة كبيرة بخفض الاعتماد على الدين، يبدو أن استخدام أساليب التمويل المختلفة من خلال الحفاظ على قيمة الأرض، إجراء ملائم بدرجة كبيرة للمدن التي تشهد نموا حضريا سريعا بوجه خاص.

ولا يزال تمويل جزء من الاستثمارات الحضرية من خلال إصلاح الأراضي لا يلقى اهتماما كافيا في القارة الأفريقية. ولكن بالنظر إلى الاحتياجات الحالية والمستقبلية الضخمة، لن تتمكن أفريقيا من تلبيتها ما لم تلجأ إلى هذا النوع من التمويل. وتشير الأدلة إلى أن هذا التمويل مشروع تماما (جمع القيمة المضافة التي توفرها الاستثمارات العامة)، وينطوي على إمكانات كبيرة في المدن التي تنمو مكانيا بخطى ثابتة ومنتظمة.

وسلطت الدورة الاستثنائية المعقودة في مؤتمر القمة السادس للمدن الأفريقية، الذي عقد في داكار في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، الضوء على الفرص والعقبات التي تنطوي عليها طريقة التمويل هذه، إلى جانب إصلاحات رئيسية ملائمة للسياق الأفريقي، هي:

- إصلاح قوانين الأراضي، لا سيما ما يتعلق منها بحيازة الأراضي وسيطرة الوكالات التابعة للحكومات المحلية عليها
- إنشاء هيئات تشغيل متخصصة مؤهلة
- وضع إطار رقابة فعال لتجنب الزلات وتحصيل النخب للإيرادات
- وضع الأدوات التالية اللازمة للإدارة الحضرية: التخطيط الاستراتيجي، ومشاركة المواطنين، ونظم المعلومات الجغرافية، وسجلات الأراضي، وما إلى ذلك.

العرض ١٠

ديون البلديات في الأسواق الناضجة والنامية

يمكن استخدام ديون حكومات الولايات/الحكومات المحلية كمتغير بديل لأسواق البلديات ولكن نظرا لأن هذه البيانات تتضمن جميع ديون الحكومات دون الوطنية، بما فيها ديون حكومات الولايات/المقاطعات في البلدان التي توجد فيها حكومات ولايات/مقاطعات، فإنها ليست سوى مؤشرا عن مستويات اقتراض البلديات، ومن ثم ينبغي التعامل معها بحذر. وتبلغ نسبة الدين لدى الحكومات دون الوطنية في الاقتصادات المتقدمة نحو ٢٣ في المائة من مجموع الدين، بينما تصل هذه النسبة في الاقتصادات الناشئة والنامية إلى ١٤ في المائة. وغالبا ما تتزايد أهمية هذه السوق بمرور الوقت بالنسبة للاقتصادات المتقدمة. أما ديون حكومات الولايات/الحكومات المحلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي فقد زادت من ١٦ في المائة في عام ٢٠٠٢ في الاقتصادات المتقدمة (Looking Beyond the Central Government -- Global Trends in State and Local Government Debt IMF, 2014).

وترد في الجدولين أدناه بيانات مفصلة عن اقتراض البلديات تتعلق تحديدا بعينات من البلدان في الأسواق الناضجة والنامية.

أسواق ديون البلديات الناضجة — الدين كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

البلد	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣
فرنسا	٨,٤٣	٨,٥٤	٨,٥٥	٨,٧٩	٨,٩٦
هولندا	٨,١٩	٨,٦٨	٨,٩١	٩,٢٢	٩,٣٢
إسبانيا	٣,٣٢	٣,٣٨	٣,٥١	٤,٢٧	٤,١٢

المصدر: Local government debt, Governance Finance Statistics Database، صندوق النقد الدولي، تم تنزيلها في شباط/فبراير ٢٠١٦.

أسواق الديون البلدية النامية — الدين كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

البلد	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
كولومبيا	٠,٩٤	٠,٩٣	٠,٩٧	٠,٨٤
الاتحاد الروسي	٢,٣	٣,١	٢,٨	٢,٦
جنوب أفريقيا	١,١٧	١,٢٨	١,٤٣	١,٤٠

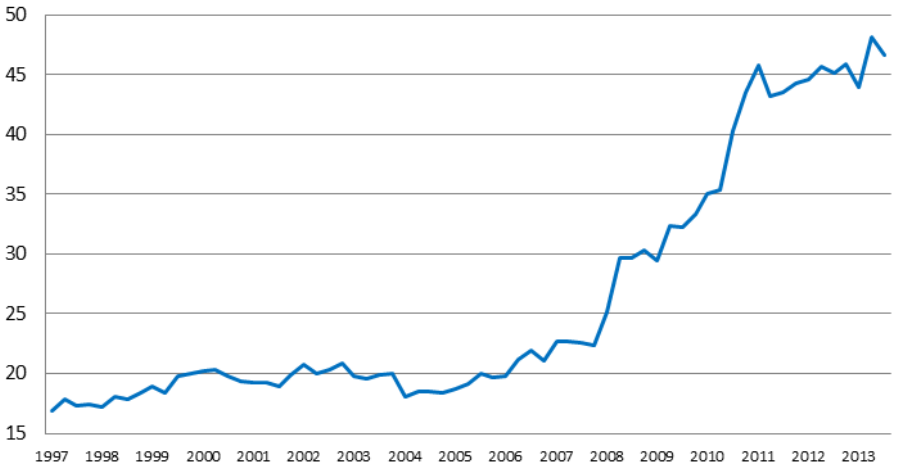
المصدر: Colombia Governance Finance Statistics Database، صندوق النقد الدولي، تم تنزيلها في شباط/فبراير ٢٠١٦؛ ssian Federation: Subnational Debt Management and Restructuring، البنك الدولي ٢٠١٥؛ و "South Africa "Municipal Borrowing and Urban Infrastructure Finance، البنك الدولي، أيلول/سبتمبر ٢٠١٤.

العرض ١١

نشاط اقتراض البلديات المحلية في جنوب أفريقيا

تمثل جنوب أفريقيا حالة واضحة لبلد ذي سوق ديون بلدية نامية إذ اتسع فيه كثيرا نطاق الاقتراض المستدام استنادا إلى ركيزتي إصلاح الإطار التنظيمي ودعم طائفة من أنشطة ''النظام الإيكولوجي لاقتراض البلديات''. واضطلع البلد في أواخر التسعينات وأوائل هذا القرن بطائفة من الأنشطة في مجال وضع السياسات والتشريعات، أدت في جملة أمور إلى إنشاء إطار تنظيمي لاقتراض البلديات موجه نحو السوق، وتدعيم بعض الأساسيات المتعلقة بصلاحيات تحصيل الإيراد ومتطلبات الإدارة المالية المتعلقة بالبلديات. وتوجت هذه الأنشطة باعتماد قانون الإدارة المالية للبلديات ومجموعة متنوعة أخرى من التشريعات ذات الصلة بحلول عام ٢٠٠٤، شهد بعدها نشاط الاقتراض نموا كبيرا، ولا يزال ينمو، على النحو المبين في الرسم البياني أدناه. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز للحكومة المركزية، بحكم القانون، أن تضمن ديون البلديات.

اقتراض البلديات طويل الأجل، ببلايين الراندات



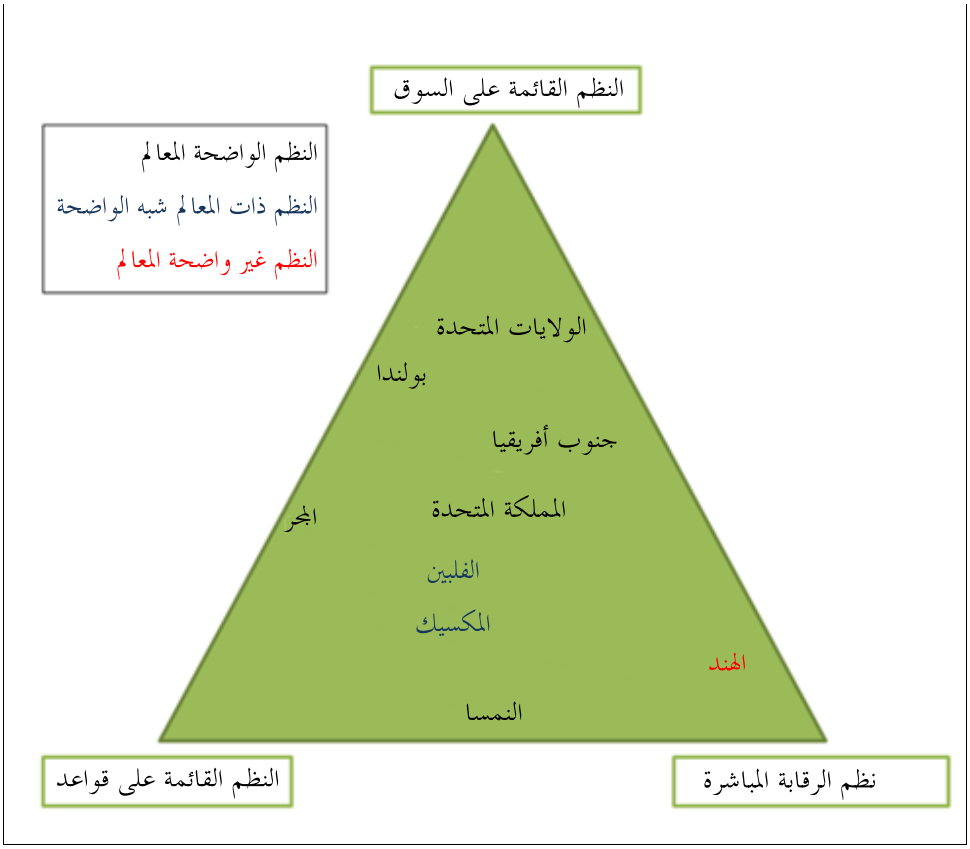
المصدر: ''اقتراض البلديات وتمويل الهياكل الأساسية الحضرية''، البنك الدولي، أيلول/سبتمبر ٢٠١٤.

العرض ١٢

الأطر التنظيمية لاقتراض البلديات — مجموعة مختلفة من البلدان

تنقسم الأطر التنظيمية لاقتراض البلديات إلى ثلاثة أنواع هي: النظم القائمة على السوق؛ والنظم القائمة على قواعد؛ ونظم الرقابة المباشرة.

وغالبا ما تجمع معظم البلدان بين هذه النهج، ولو بتحيز من نوع ما إلى هذا النهج دون الآخر. وتتفاوت درجة تعريف هذا النهج أو ذلك أو النص عليه في السياسات والقانون والأنظمة، من حيث الدقة. ويقدم الشكل الوارد أدناه فكرة عامة عن وضع عينة من البلدان فيما يتعلق بأنواع الأطر التنظيمية الثلاثة المذكورة.


النظم القائمة على السوق
النظم الواضحة المعالم
النظم ذات المعالم شبه الواضحة
النظم غير واضحة المعالم
الولايات المتحدة
بولندا
جنوب أفريقيا
المملكة المتحدة
المجر
الفلبين
المكسيك
الهند
النمسا
النظم القائمة على قواعد
نظم الرقابة المباشرة

المراجع

Ahmad, E. and Brosio, G. (ed.) (2006) *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.

Ahmad, E., Brosio, G. and Pöschl, C. (2014) "Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries - Overcoming Political Resistance?" London School of Economics, Asia Research Centre Working Paper No. 65, London.

Arzaghi, M. and Vernon Henderson, J. (2005) "Why Countries Are Fiscally Decentralizing", *Journal of Public Economics*, vol. 89, pp. 1157–89.

Bhattacharya, A., Oppenheim, J. and Stern, N. (2015) "Driving sustainable development through better infrastructure: Key elements of a transformation programme", The Brookings Institution Working Paper No. 91, Washington, D.C.

Bahl, R. (1999) "Implementation Rules for Fiscal Decentralization", Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.

Bahl, R. and Linn, J. (2014) *Governing* and *Financing Cities in the Developing World*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2006) "Sequencing Fiscal Decentralization", World Bank Working Paper No. 3914, Washington, D.C.

Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2008) "The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects", in Cornia, G. and Riddell, J. (ed.) *Toward a Vision of Land in 2015*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Bird, R. (2011) "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature", *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 2, No. 1, pp. 1–23.

Bird, R. and Ebel, R. (ed.) (2007) *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity, and Asymmetry*. Cheltenham: Edward Elgar.

Blöchliger, H. and Petzold, O. (2009) "Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation", Organization for Economic Cooperation and Development Working Paper on Fiscal Federalism No. 10, Paris.

Blöchliger, H. and Kantorowicz, J. (2015) "Fiscal Constitutions: An Empirical Assessment", Organization for Economic Cooperation and Development Economics Department Working Paper No. 1248, Paris.

Blöchliger, H. and Rabesona, J. (2009) 'The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update,' Organization for Economic Cooperation and Development Working Paper on Fiscal Federalism No. 9, Paris.

Boadway, R., and Shah, A. (2009) *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance.* Cambridge: Cambridge University Press.

Box, J. and Martinez-Vazquez, J. (2007) "Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons", in Martinez-Vazquez, J. and Searle, B. (ed.) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springer.

Buchner, B., Stadelmann, M., Wilkinson, J., Mazza, F., Rosenberg, A., and Abramskiehn, D. (2014) *The Global Landscape of Climate Finance 2014*, Climate Policy Initiative, [Online], Available: *http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf*

Canuto, O., and Liu, L., (ed.) (2013) *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets*, Washington, D.C: World Bank.

Cities Climate Finance Leadership Alliance (CCFLA), (2015) *State of City Climate Finance 2015*, New York: Cities Climate Finance Leadership Alliance.

Dafflon, B. (2006) "The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice", in Ehtisham, A. and Brosio, G. (ed.) *Handbook on Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.

De Cesare, C. (2012) "Improving the Performance of the Property Tax in Latin America", Policy Focus Report, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Demszky, G. (2003) "Liberalism in Practice", in Pallai, K (ed.) *The Budapest Model: A Liberal Urban Policy Experiment*, Budapest: Open Society Institute.

Dillinger, W. (1994) "Decentralization and Its implications for Urban Service Delivery", World Bank Urban Management Programme discussion paper No. 16, Washington, D.C.

Eaton, K., Kaiser, K, and Smoke, P. (2011) *The Political Economy of Decentralization Reforms in Developing Countries: A Development Partner Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.

Ebel, R. and Weist, D. (2007) *Sequencing Subnational Tax Policy and Administration*, World Bank Decentralization Thematic Group, Washington, D.C.: World Bank.

Ebel, R. and Yilmaz, S. (2003) "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization", in Martinez-Vazquez, J. and Alm, J. (ed.) *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Cheltenham: Edward Elgar.

Ellis, P. (2010) "Indonesia Rising. Policy Priorities for 2010 and Beyond: Completing Decentralization", World Bank Policy Note, Washington, D.C.: World Bank.

Ezeabasili, V. and Herbert, W. (2013) "Fiscal Responsibility Law, Fiscal Discipline and Macroeconomic Stability: Lessons from Brazil and Nigeria", *International Journal of Economics and Management Sciences*, vol. 2, No. 6 pp. 1-10.

Farvacque-Vitkovic, C. and Godin, L. (1998) *The Future of African Cities*, Washington, D.C.: World Bank.

Farvacque-Vitkovic, C., Godin, L. and Sinet, A. (forthcoming) *Municipal Self-Assessments: A Handbook for Local Governments*, Washington, D.C.: World Bank.

Farvacque-Vitkovic, C. and Kopanyi, M. (ed.) (2014) *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington, D.C.: World Bank.

Fitch Ratings (2015) *China Residential Property Tax Positive for Local Government*, [Online], Available: https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=989475.

Freire, M. and Petersen, J. (ed.) (2004) *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, Washington, DC: The World Bank and Oxford University Press.

Gartner, D. (2015) *Leveraging cities: Toward a Sustainable Urban Development Fund*, The Brookings Institution, [Online], Available at: http://www.brookings.edu/research/papers/2015/09/30-sustainable-urban-development-fund-gartner.

Goudriaan, M. (2010) "Effective Aid through Municipal Contracts", VNG International Internal Working Paper, Netherlands.

Griffiths, A. (ed.) (2005*) Handbook of Federal Countries*, Montreal: McGill-Queens University Press.

Independent Evaluation Group (2009) *Improving Municipal Management for Cities to Succeed: An IEG Special Study*, Washington, D.C.: World Bank.

International Carbon Action Partnership (ICAP), (2015) *Emissions trading worldwide: ICAP status report 2015*, Berlin: ICAP.

International Monetary Fund (IMF), (2014) *Government Finance Statistics Yearbook, Looking Beyond the Central Government: Global Trends in State and Local Government Debt*, [Online], Available: http://imfbookstore.org/pdf/GFSY_Launch.pdf.

Jensen, L. (2001) "Fiscal Design Surveys across Levels of Government", Organization for Economic Cooperation and Development Tax Policy Studies No. 7, Paris.

Kopanyi, M., El Daher, S. and Wetzel, D. (ed.) (2004) *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience, 1990–2000*, Washington, D.C.: World Bank.

Kopanyi, M., El Daher, S., Wetzel, D., Noel, M. and Papp, A. (2000) "Modernizing the Subnational Government System", World Bank Discussion Paper No. 417, Washington, D.C.

Liu, L. and Waibel, M. (2008) "Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation," in Shah, A. (ed.) *Macro Federalism and Local Finance*, Washington, D.C.: World Bank.

Malme, J. and Youngman, J. (2008) "Developments in Value- Based Taxation in Central and Eastern Europe", *Land Lines*, October, pp. 8-13.

Martinez-Vazquez, J. (1999) "The Assignment of Expenditure Responsibilities", *The World Bank Intergovernmental Relations and Local Financial Management Conference Proceedings*, Thailand.

Martinez-Vazquez, J. and Martin McNab, R. (1997) "Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons", Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies Working Paper No. 97-6, Atlanta.

Martinez-Vazquez, J. and Searle, B. (ed.) (2007) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springer.

Martinez-Vazquez, J. and Vaillancourt, F. (ed.) (2011) *Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Northampton: Edward Elgar.

McKinsey and Company (2013) *How to Make a City Great*, McKinsey Cities Special Initiative, [Online], Available: http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/how-to-make-a-city-great.

Meloche, J. P., Vaillancourt, F. and Yilmaz, S. (2004) "Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries", World Bank Policy Research Working Paper No. 3254, Washington, D.C.

Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS), (2014) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2012*, 3rd edition, [Online], Available: http://www.nalas.eu/Home/Download/Fiscal-Decentralization-Indicators-2006-2012.

Norris, P. (2008) *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge: Cambridge University Press.

Oates, W. (ed.) (2001) *Property Taxation and Local Government Finance*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Pathak, B. (2012) *Federalism Risk Assessment,* Kathmandu: Peace and Conflict Studies Centre.

Paulais, T. (2012) *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*, Washington, D.C.: Agence Française de Développement, World Bank.

Petersen, G. (1996) *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets,* New Delhi: Government of India, World Bank.

Republic of South Africa National Treasury (2008) *2008 Local Government Budgets and Expenditure Review: 2003/04 – 2009/10*, Pretoria: National Treasury.

Riker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance,* Boston: Little Brown.

Sands, G. and Skidmore, M. (2015) "Detroit and the Property Tax", Policy Focus Report, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Schmitt, N. (2005) "Swiss Confederation", in Kincaid, J. and Tarr, G. (ed.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Seto, K. and Dhakal, S. (2014) "Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning", in Edenhofer, O. (ed.) *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shah, A. (1998) "Indonesia and Pakistan: Fiscal Decentralization—An Elusive Goal?" in Bird, R. and Vaillancourt, F. (ed.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shah, A. (2007) "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers" in Boadway, R. and Shah, A. (ed.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: World Bank.

Sharma, Y. and Muwonge, A. (2010) "An Opportunity to Improve Service Delivery in Nepal through Local Governance", *Himalayan Research Papers Archive*, Fifth Annual Himalayan Policy Research Conference, Nepal.

Slack, E. and Chattopadhyay, R. (ed.) (2009) *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Smoke, P. (2008) "Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity", in Ingram, G. and Hong, Y. (ed.) *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. (2013) *Implementing Value Capture in Latin America*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Ter-Minassian, T. (1996) "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences", IMF Papers on Policy Analysis and Assessment No. 96/4.

United Nations (2015) *Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations United Nations*, New York: United Nations Development Programme.

United States Department of the Treasury (2014) *Office of Technical Assistance Comprehensive Report 30 September 2014 Revised*, Washington, D.C.: United States Treasury.

Vaillancourt, F. (2002) "Simulating Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data", *National Tax Association Annual Conference Proceedings*, Washington, D.C., pp. 57–64.

Wong, C. (2013) "Paying for Urbanization in China: Challenges of Municipal Finance in the Twenty-First Century", in Bahl, R., Linn, J., and Wetzel, D. (ed.) *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

World Bank (1999) *Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level*, Washington, D.C.: World Bank.

_____. (2000) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.

_____. (2001) *Intergovernmental Fiscal Relations*, [Online], Available: http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm.

_____. (2009) *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*, [Online], Available: http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB_entry.html.

_____. (2011) *Developing a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in India*, Washington D.C: World Bank.

World Bank and Ecofys (2015) *State and Trends of Carbon Pricing*, Washington, D.C.: World Bank.

Yatta, F., and Vaillancourt, F. (2010) "Africa", in Martinez-Vazquez, J. and Smoke, P. (ed.) *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*, Barcelona: United Cities and Local Governments.