

أثر تطبيق اللامركزية المالية على الحد من الفقر في مصر
دراسة مقارنة

إعداد

نسمة طارق مصطفى كامل محمد

تمهيد:

تهتم كافة الدول، المتقدمة منها والنامية على حد سواء بعملية التنمية بصفة عامة والتنمية المحلية على وجه الخصوص لدورها في الارتقاء بمستوى معيشة المواطنين المحليين وإشباع حاجاتهم المختلفة. وفي إطار سعيها لتحقيق التنمية، اتجهت الدول النامية منذ الخمسينيات من القرن العشرين نحو تبني نموذج التخطيط المركزي، والذي تمثل الدولة فيه الفاعل الوحيد في عملية التنمية. ولكن مع إخفاق العديد من النظم الاقتصادية التي تقوم على التخطيط المركزي (Tanzi,1995;p.296) ونتيجة للعديد من التغيرات العالمية كالتغيرات التكنولوجية وثورة المعلومات، والاندماج الاقتصادي للأسواق على مستوى العالم بالإضافة إلى حدوث عدة تغيرات في الدول النامية كالأخذ بالتعددية الحزبية في أفريقيا، وتعميق التحول الديمقراطي في أمريكا اللاتينية، والتحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاديات السوق في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي، وعدم قدرة الحكومات المركزية على تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية. فقد بدأت العديد من الدول النامية منذ الثمانينيات من القرن العشرين في التحول نحو مزيد من اللامركزية وإعطاء دور أكبر للوحدات المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني كشركاء في عملية التنمية (UNDP, October 1999;p.11).

وعلى هدي ما سبق ، لقد شرع العديد من الدول النامية ومن بينها مصر منذ نهاية عقد الثمانينيات في تبني مجموعه من الإصلاحات الاقتصادية والمالية والنقدية تارة كنتيجة للضغوط التي مارسها عليها المنظمات الاقتصادية العالمية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، وتارة أخرى تحت وطأة التطورات الاقتصادية والسياسية العالمية السابق ذكرها وأضيف إليها انحسار المد الاشتراكي وتفكك الاتحاد السوفيتي . ولقد مهدت هذه السياسات للتحول الاقتصادي من نظام الاقتصاد الموجه الذي تبنته هذه الدول منذ حقبة الخمسينيات إلى اقتصاد السوق الذي أضحي قبلة الاقتصاديات النامية في الوقت الراهن .

وفي هذا الإطار لقد قامت العديد من الدول النامية ومن بينها مصر بعقد العديد من اتفاقيات منظمة التجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي والدول العربية والدول الإفريقية من أجل تحقيق الهدف السابق .

وعلى الرغم من الآثار الإيجابية المتوقعة لهذه الاتفاقيات وانعكاساتها على تنمية العديد من المؤشرات الاقتصادية للدولة إلا أنها لا تخلو من جوانب سلبية يأتي على رأسها الانخفاض المتوقع

في حصيللة الرسوم والضرائب الجمركية، وهو ما سيؤثر بالطبع في حجم الإيرادات العامة وكننتيجة طبيعية لهذه الآثار فإنه من المتوقع ازدياد عجز الموازنة العامة ، ومن ذلك فقد ألقى التحرر الاقتصادي بظلاله السلبية على الإيرادات العامة للدول ومن ثم المركز المالي للمحليات . ومن ذلك فقد أضى تطوير التمويل المحلي " اللامركزية المالية " وإصلاح الإدارة اللامركزية أحد أهم القضايا التي شغلت حكومات الدول النامية اعتباراً من عقد التسعينات من القرن الماضي . ولكن يبدو أن الإصلاح المالي اللامركزي يسير ببطء وبصعوبة في الكثير من الدول النامية بسبب كثرة القيود التي تكبل اللامركزية الإدارية والتي يصعب القضاء عليها في الأجل القصير . وبغض النظر عن الجدل الفقهي ونتائج الدراسات التطبيقية التي تناولت مدى جدوى اللامركزية المالية، فإنه لا يمكن أن ننكر دور اللامركزية المالية في المساهمة في تحقيق تنمية اقتصادية في الأقاليم. فالتنمية الاقتصادية بما تعنيه من تطور في القطاعات الاقتصادية المختلفة وتوزيع لثمار النمو على نحو عادل بين أفراد المجتمع، وبما لا يضر بنصيب الأجيال القادمة، فإنها تقتضى استفادة مواطني الأقاليم من الموارد الاقتصادية المتاحة في المجتمع. وقد أضحت اللامركزية المالية إذاً من أهم مقومات نجاح الدول في تحقيق التنمية المحلية ونجاح نظام اللامركزية الإدارية وأدائها لدورها المنوط بها على نحو أكثر كفاءة.

ومنه فقد كان لابد من التعرض بالدراسة والتحليل لمختلف الجوانب النظرية المرتبطة بنظام اللامركزية المالية، و سيتم التطرق في الفصل الأول من الدراسة إلى الإطار المفاهيمي لنظام اللامركزية المالية وذلك من خلال ثلاث مباحث، ففي المبحث الأول سوف نقوم بإلقاء نظرة عامة عن مفهوم اللامركزية وذلك كون اللامركزية المالية بعداً من أبعاد اللامركزية فإنه يستوجب علينا أولاً إيضاح المفهوم الشامل (اللامركزية) حتى نتمكن من فهم اللامركزية المالية.

والمبحث الثاني يتناول اللامركزية المالية ومفهومها وآليات تطبيقها ثم يتم التطرق إلى سبل أو الكيفية التي يتم بها قياس اللامركزية المالية بالإضافة إلى إيضاح العلاقة بين الحكومات المركزية والمحلية في ظل تطبيق اللامركزية المالية ، ويقوم المبحث الثالث بتناول العلاقة بين اللامركزية المالية والفرق من الناحية النظرية وكيف يتم اعتبار اللامركزية المالية إستراتيجية للحد من الفقر ودراسة الآراء المؤيدة والمعارضة لحقيقة أثر اللامركزية المالية على الحد من الفقر وينتهي هذا المبحث بالدراسات السابقة التي تناولت إثر اللامركزية المالية على الحد من الفقر.

المبحث الأول

نظرة عامة حول اللامركزية

يعتمد التنظيم الإداري على أساليب فنية تتمثل في النظام المركزي واللامركزية بهدف توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية التابعة للدولة ، ويمكن استخلاص ذلك من التعريف الخاص بالتنظيم الإداري والذي يعرف فيه على أنه "تجميع أوجه النشاط اللازمة لتحقيق الأهداف والخطط، وإسناد هذه النشاطات إلى إدارات تنهض بها، وتفويض السلطة والتنسيق بين الجهود" ومنه فإن ارتكاز مفهوم التنظيم الإداري على فكرة التفويض للسلطة يضع المركزية واللامركزية في بديهيات الأساليب الفنية المتبعة في تحقيق التنظيم الإداري الأهداف المرجوة من وجوده وذلك كونها مصطلحان يعبران عن مدى تفويض السلطة للمستويات الإدارية الأقل.

فالمركزية تعبر عن الاتجاه نحو تركيز السلطة وحصر المهام والمسؤوليات في نقطة واحدة من الدولة، يتم توليها بواسطة المؤسسات الحكومية الواقعة في المدينة العاصمة مثل رئاسة الجمهورية والبرلمان والمحكمة العليا للدولة والمجلس الأعلى للقضاء في حين تقوم تلك المؤسسات الحكومية " الحكومة المركزية " بتفويض ما دونها من المؤسسات بالقيام عنها ببعض الأدوار التي تحددها هي وتشرف على تنفيذها ورقابتها ومنه فإن التفويض بهذا المعنى لا يعطى سلطة أصلية للمفوض له ، فبإمكان المفوض أن يلغى قرار التفويض وقت ما شاء ، بل إنه يستطيع أن يمارس السلطات التي فوضها في نفس الوقت الذي فوض فيه. (Henry Maddik ,1993;p.23)، بينما اللامركزية تعبر عن توزيع السلطات بين مستويين أو أكثر وإعطاء حرية صنع القرارات في تلك المستويات كما تعنى النقل الكامل لكافة السلطات والمسؤوليات لتلك المستويات المحلية.

ويجب أن يكون واضحاً أيضاً أن تطبيق اللامركزية ليست تطبيقاً لنظام بديل للمركزية، فكلاهما مهم، وكلاهما لا يستطيع الاستغناء عن الآخر، فتطبيق اللامركزية لا يعنى الاستغناء التام عن مركزية الحكم ولكنه يشير إلى التخفيف على قدر الإمكان، وفي جوانب محددة تفرضها قواعد تنفيذ اللامركزية ، من حدة المركزية في أي دولة (UNDP,october1999;p.3).

ومن ذلك يمكننا القول بأنه لا توجد هناك مركزية مطلقة أو لامركزية مطلقة، بل إن الواقع يجب أن يكون مزيجاً بينهما بنسب متفاوتة والسبب في ذلك هو ارتباطهما بتفويض السلطات ،كون تفويض السلطات أمراً نسبياً يعبر عن مدى أو درجة التفويض، أي إن الإدارة الرئيسية أو السلطة المركزية لا تستطيع تفويض جميع صلاحياتها "لامركزية مطلقة" وإلا كانت النتيجة توقفها عن

ممارسة أعمالها، وكذلك فإن عدم التفويض يعنى المركزية المطلقة، وهو الأمر الذي لا يؤدي فقط إلى إلغاء دور الإدارات الدنيا "الإدارات المحلية" وإنما يؤدي إلى إلغاء الهيكل التنظيمي للدولة كلها.

1.1- تعريف اللامركزية :

تعددت تعريفات اللامركزية وذلك من خلال العديد من الكتابات التي تناولت ذلك الموضوع إلا أن معظم تلك الكتابات كانت دائماً ما تؤكد على أن اللامركزية تعتبر من المفاهيم المعقدة والمتعددة الجوانب، إذ لا يوجد اتفاقاً تاماً حول محتواها ومضمونها أو تعريف قانوني واحد يوضح كيف تبدأ اللامركزية ومتى تنتهي، إلا أنه عند تناول اللامركزية فإن أول ما يرسخ في ذهن أنها مصطلحاً يشير إلى " عملية نقل وتحويل السلطات إلى مؤسسات الحكم المحلي المنتخبة " (Boex et al,2006;p.1) مثل البلديات والمجالس المحلية ويقصد هنا بنقل السلطات تزويد الهيئات المحلية بسلطات أوسع وتزويدها بمصادر مالية محلية الأمر الذي من شأنه تمكين المؤسسات المحلية من تنفيذ سياسات أكثر كفاءة وملائمة لأولويات مجتمعاتها، كل ذلك دون الحاجة إلى "أن تعلق" في السرايب البيروقراطية للحكومة المركزية.

وتفترض فكرة اللامركزية وجود مؤسسات حكم محلي منتخبة بشكل مباشر لديها مسؤولية أمام المواطنين. وتكمن أهمية التفويض الانتخابي في ارتباطه الدائم بمسألة تمثيل مصالح المواطنين، حيث أنه لا يختلف أحد أن الموظفين المعينين دائماً ما ينزعون إلى إرضاء صاحب القرار في تعيينهم وترقيتهم، بعكس الموظفين المنتخبين الذين يحرصون بصورة أوضح على تمثيل مصالح من أنتخبهم (Ericson,1999;p.14).

وتعد اللامركزية بالشكل المشار إليه أعلاه تطبيقاً لمبدأ " الحكم الصالح " ، وضمانه حقيقية لوجود هذا النوع من الحكم على المستوى المحلي. والدليل على ذلك كون شمول مظاهر " الحكم الصالح " قضايا تتعلق بالمساءلة والشفافية وسيادة القانون (طوقان، 2001، ص13) والذي يبدو واضحاً في قدرة اللامركزية بشكل عام على إعادة تشكيل الإدارة العامة وتوزيع السلطات والمسئوليات بين مستويات مختلفة من الإدارة بصورة ينتج عنها نظاماً تعاونياً بين مؤسسات الحكم المركزي والحكم المحلي وتوفر قدرأ لا بأس بت من الشفافية والمساءلة وبالتالي سيادة القانون (ESCAP,2005;P.5).

ويعد التعريف السابق تعريفاً لمصطلح اللامركزية أما بالنسبة لتعريف مفهوم اللامركزية، فقد تعددت تعريفات مفهوم اللامركزية في الدراسات والأوراق البحثية والمقالات والتقارير المعنية بها فهناك من يشير إلى اللامركزية على أنها "نظام إداري يقوم على توزيع النشاط الإداري بين هيئة مركزية وهيئات أخرى مستقلة" (طوقان ، 2001، ص12)، وهو الأمر الذي قد يحير البعض في مدى ارتباط مفهوم اللامركزية بالإدارة وكيفية اعتبارها نظام يمكن أن يطبق في كافة الأنشطة مع كثرة تناولها من بعدها الإداري فقط ، وقد اقتصرنا الإجابة على هذه النقطة في أن اللامركزية هي ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة تمكنا من الوصول إلى أهداف معينة (UNDP, April 1998; p.6)، فالغاية تتعدد الوسائل للوصول إليها بينما كون اللامركزية وسيلة لا يجعلها مقتصرة على جانب معين من جوانب السلطات بل يعنى انه يمكن تسخيرها كيفما نشاء في تلبية الأهداف المرجوة منها.

في حين يتناول البعض لامركزية الحكومات على النحو الذي تشير فيه إلى إعادة تنظيم أو إعادة تأسيس المسؤوليات في نظام يتم فيه التعاون بين مؤسسات الحكومة المركزية ومستويات الحكومة المحلية ، وهو تعريف أقرب ما يمكننا وصفه بالأداء الوظيفي للامركزية أكثر منه تعريفاً بها. ومنه فإنه يمكننا إن نشير إلى اللامركزية على أنها "عملية منظمة تتم بطريقة منهجية حيث تبدأ بتحويل كافة السلطات "الإدارية والمالية والتنفيذية" والصلاحيات المتعلقة باتخاذ القرارات من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية بالكيفية التي تمكن هذه الحكومات من القيام بمهامها دون الحاجة إلى الرجوع إلى السلطة المركزية ، وتنتهي تلك العملية بتحديد الإطار الذي يوضح العلاقة بين السلطة المركزية والحكومات المحلية " القانوني – المؤسسي".

ومن ذلك التعريف تتضح مدى أهمية اللامركزية في كونها قد ينتج عنها توازياً بين نقل مزيد من السلطات والصلاحيات إلى أجهزة الحكم المحلي من جهة وبين توسيع المشاركة الديمقراطية من جهة أخرى. إذ أن نقل مركز اتخاذ القرار، وبالأخص في المسائل اليومية ذات العلاقة المباشرة بحياة المواطنين، من السلطة المركزية إلى الوحدات الإدارية الأصغر يمثل تكريساً فعلياً لمشاركة المواطنين ومساهماتهم في عملية الحكم.

2.1- أبعاد اللامركزية:

كما سبق وأن ذكرنا، لا يوجد تعريف واحد للامركزية كونها متعددة الأبعاد (Boex et al.,2006;p.2) ومتعددة الاستخدامات وكونها تتشابه في مواصفاتها وخصائصها إلى حد يصعب فيه رسم الحدود الفاصلة فيما بينها .

وتتكون عملية اللامركزية من أربعة أبعاد متكاملة مع بعضها البعض وهذه الأبعاد هي كالآتي

(UNESCO ,2005;p.2):

(1) اللامركزية السياسية : Political Decentralization

تهدف اللامركزية السياسية إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديمقراطياً سلطة أكبر في عملية صنع القرار العام سواء في مرحلة التخطيط أو في مرحلة التنفيذ، فهي تفترض أن القرارات التي تتم من خلال المشاركة الشعبية سوف تكون أفضل وأكثر ارتباطاً بالمصالح المتنوعة في المجتمع من تلك التي تتم عن طريق الحكومة المركزية، كما أن أسلوب الانتخاب يسمح للمواطنين باختيار أفضل من يمثلهم كما يسمح للأعضاء المنتخبين بأن يكونوا على دراية تامة بالحاجات والرغبات في دوائرهم الانتخابية.

ولكن قد تحتاج اللامركزية السياسية عادة إلى إصلاحات دستورية أو تشريعية، بيئة مشجعة لنمو الأحزاب السياسية، برلمانات أقوى، وحدات سياسية محلية وجماعات ضغط فاعلة. وذلك حتى تقوم بكفاءة بالدور المرجو من تطبيقها وتناولها في المجتمع.

(2) اللامركزية الإدارية: Administrative Decentralization

تهدف اللامركزية الإدارية إلى إعادة توزيع الصلاحيات والمسئوليات الإدارية بين مستويات مختلفة من الإدارة الحكومية. وبشكل أوضح، يقصد بها نقل المسئوليات عن مسائل التخطيط والتمويل والإدارة المتعلقة بنشاطات عامة معينة، من الحكومات المركزية وأجهزتها التنفيذية إلى "وحدات ميدانية" من الهيئات الحكومية أو مستويات أدنى من الناحية الإدارية أو هيئات عامة تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية الإدارية. وبذلك فهي تضمن تحقيق كفاءة الإدارة والتخفيف من أعباء وضغوط أجهزة الحكومة المركزية والتغلب على مشكلات البيروقراطية وتحقيق رشاده عملية صنع واتخاذ القرار.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن أهمية توزيع السلطات في نمط اللامركزية الإدارية لا يتعلق بـ "نوع" السلطة المفوضة وإنما يتعلق بـ "كمية" السلطة التي يتم تفويضها، فعلى مقدار السلطة

تحدد ملامح اللامركزية الإدارية ويمكن تحديد ملامح اللامركزية الإدارية من خلال أربع نقاط أساسية هي :

- عدد القرارات: كلما زادت عدد القرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الدنيا ومدى تكرارها كلما كان ذلك مؤشراً على زيادة اللامركزية الإدارية .
- أهمية القرارات: إذ كلما كانت القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا على جانب كبير من الأهمية ، أمكن القول أن النظام يتجه نحو اللامركزية .
- تعدد المهام: إذ كلما تعددت المهام أو العمليات التي تتأثر بالقرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الإدارية الدنيا ، كان النظام أقرب إلى اللامركزية .
- وأخيراً الجزء الخاص بمدى التدخلات التي تقوم بها المستويات العليا "الحكومة المركزية" في القرارات التي تتخذها المستويات الأدنى "الحكومة المحلية"، ويبدو واضحاً أنه كلما قلت تلك التدخلات، كان النظام أقرب إلى اللامركزية الإدارية .

(3) اللامركزية الاقتصادية : Economic Decentralization

يعد هذا البعد من اللامركزية أكثرها تطبيقاً، حيث يعكس هذا النوع من اللامركزية مظاهر الليبرالية في الاقتصاد الحديث مثل الخصخصة وتحرير الخدمات، وتشير لامركزية الاقتصاد على صعيد الحكم المحلي إلى نقل كامل للمسئوليات والصلاحيات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، لتصبح الخدمات التي يقدمها الحكم المحلي ملكاً لمؤسسات تجارية يقودها القطاع الخاص.

كما تضمن مساهمة الوحدات المحلية في إعداد خطط التنمية الاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية المحلية وتوجيهها نحو المشروعات الإنتاجية والخدمية، لخلق فرص عمل لمواطني الوحدات المحلية وتشجيع رؤوس الأموال المحلية وتوجيهها نحو المشروعات، بالإضافة إلى ذلك فإن التطبيق الجيد للامركزية يضمن الارتقاء بكافة الجوانب الاقتصادية لمواطني المحليات حيث أنها تزيد من الكفاءة والإيرادات وتعبئة الموارد وتوفر المرونة الكافية في استهداف فئات أو مناطق معينة.

(4) اللامركزية المالية : Fiscal Decentralization

إذا كانت الحكومات المحلية سوف تقوم بتنفيذ وظائف لامركزية، فإنها بحاجة إلى أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات سواء تم فرضه أو تحصيله أو محوياً من الحكومة المركزية بالإضافة إلى ضرورة وجود سلطة صنع قرارات الإنفاق لدى الوحدات المحلية.

ويعد هذا النوع من أهم أنواع اللامركزية، إذ إنه بدون الاستقلال المالي لا يوجد استقلال إداري ومنه فإن المقصود بتطبيق اللامركزية المالية "أن يتم نقل السلطة الخاصة بجمع إيرادات الدولة والنفقات من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية وذلك بغرض تقديم الخدمات العامة للسكان في أفضل صورة مما يؤدي إلى تحسين الرفاهية الاجتماعية والارتقاء بمستوى المعيشة للأفراد".

وكما تهدف اللامركزية المالية إلى تقديم السلطات المحلية الخدمات العامة بصورة أفضل فإنها يجب أن تعنى ضرورة تمتع تلك السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم تلك الخدمات بالقدرة على جباية عوائد مالية عن هذه الخدمات، سواء بشكل مباشر من المواطنين المتلقين لهذه الخدمات أو بشكل غير مباشر عن طريق المخصصات المحولة من الحكومة المركزية.

ويتبين لنا مما سبق بأن اللامركزية بأنواعها هي مفاهيم تنموية يتم توظيفها بشكل عام لتحقيق الإصلاح المالي والإداري قطاعات حكومية متعددة، وتختلف درجة اللامركزية وأنواعها باختلاف القطاع الذي يتم تطبيقها فيه، ولكن ما يهم في هذه الدراسة وعلى صعيد الحكم المحلي هو البعد الإداري والمالي للامركزية، وتختص أكثر في اللامركزية المالية أو البعد المالي لها وهو ما سنستفيض في طرحة في المبحث الثاني.

3.1- صور اللامركزية :

من الممكن أن تتخذ اللامركزية أشكالاً أو مستويات مختلفة تعتمد في ذلك على درجة تفويض السلطة الموكلة من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية وتبدأ تلك الأشكال باللامركزية الأقوى " النقل" وتنتهي بالدرجة الأقل تحقيقاً لنظام اللامركزية "التفويض"، وجاءت معظم الكتابات التي تتناول موضوع اللامركزية بصورة كاملة للأشكال التي قد تتخذها اللامركزية مختصرة تلك الأشكال أو الصور في ثلاث أشكال هي كالاتي

(UNDP,September1997;p.13-Olympios, 2003;p.3):

(1) تخفيف التركيز: Deconcentration

والذي يقصد به أن يتم نقل مستوى صنع القرار الإداري فقط من الحكومة المركزية "الوزارة" إلى السلطة المحلية "المحافظ"، وتظل اللامركزية في هذا الوضع آخذة الشكل "البيروقراطي الفردي السلطوي" أي أنها لا تعنى أكثر من نقل السلطة من يد الوزير إلى يد المحافظ "أي نقل السلطة إلى شخص" وهو الشخص المعين من قبل السلطة المركزية.

(2) تفويض الصلاحيات: Delegation

وهي درجة من اللامركزية تعنى نقل السلطة من الحكومة المركزية "الوزارة" إلى مجالس الحكومة المحلية أو الوحدات الإدارية الفرعية وتفويضها للقيام ببعض الوظائف المحددة مثل منح صلاحيات فرض وجمع الضرائب والرسوم بشرط كون تشكيل تلك المجالس يتم بالتعيين من سلطة حكومية مركزية.

وبالرغم من أنها شكل سيئ من اللامركزية إلا أنها على أي حال تعد أفضل من صورة اللامركزية البيروقراطية الفردية السلطوية.

(3) نقل الصلاحيات " اللامركزية ": Decentralization

ويتم ذلك بنقل السلطات والصلاحيات المتعلقة باتخاذ القرارات من السلطة المركزية إلى الوحدات الإدارية الفرعية بحيث تتمكن هذه الوحدات من القيام بمهامها دون الحاجة إلى الرجوع إلى السلطة المركزية ويتم تشكيل غالبية أعضاء الوحدات الفرعية عن طريق الانتخاب سواء تلك الوحدات الفرعية تأخذ مسمى مجلس أو لجنة.

4.1- أهداف اللامركزية وأهميتها :

تتعدد الأسباب التي تدفع الدول إلى تبني نظام اللامركزية في الحكم المحلي، ويعتمد ذلك على تقييم الدول واستنتاجاتها بشأن مزايا أو مساوئ اللامركزية: ويؤثر في التقييم والاستنتاج أيضاً المذاهب القانونية والاقتصادية التي تنتمي إليها الدول وتؤسس وفقاً لها نظم الحكم وأشكالها. وفي التالي نوضح النظرة المبدئية لفوائد اللامركزية وما يمكن إن تقوم بت من إصلاحات في الدول:

1- اللامركزية أساس الحكم الصالح وتمكين الناس:

ويعنى الحكم الصالح Good Governance الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاهة الإنسان، ويقوم على توسيع فدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً ومنة فإنه يمكن النظر إلى الحكم

الصالح من منظور اللامركزية على انه تمكين لكافة أفراد المجتمع المحلي من ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية والمالية لإدارة شؤون الوحدة المحلية للمجتمع المحلي على جميع المستويات.

2- اللامركزية مبادرة هامة للإصلاح في الدول النامية: ويميزها في ذلك الاعتبار ما تشترطه من مبادئ عند التطبيق مثل:

- القيام بتعزيز المؤسسات والهيكل الحالية: تعتمد الخطط التنموية المتخذة لنظام اللامركزية مشروعاً للتنمية المتكاملة على المؤسسات والهيكل الحالية بدلاً من إنشاء هيكل موازية قد لا تتمتع بالاستمرارية المطلوبة وتزيد من تكلفة التطبيق.

- إشراك الفئات المحرومة والمهم شه " التمكين ": حيث تضمن اللامركزية مشاركة فعلية لكل الفئات المحرومة والمهشمة مثل المرأة والشباب والعاملين بنظام اليومية وصغار المزارعين والمتقاعدين والمعاقين ويقصد بقيام اللامركزية بالتمكين كونها تضمن إدراج لجميع أفراد المجتمع في عمليات صنع القرار وذلك من أجل تحقيق خضوع القرارات للمساءلة وتوفير الشفافية في السياسات والقرارات المتعلقة بتوزيع الموارد.

- تمثيل كل الأطراف المشاركة " مبدأ تكافؤ الفرص ": يسمح تطبيق نظام اللامركزية لكافة الأطراف المعنية من المقيمين أو من يديرون الأعمال في المناطق المحلية بالمساهمة في إعداد وتنفيذ الخطة التنموية المتكاملة .

- إرساء قواعد الشفافية: يشترط كمبدأ لتطبيق اللامركزية مناقشة كل القواعد واللوائح التي تحكم خطط التنمية للمجالس المحلية بشكل علني حتى يمكن لكافة الأطراف المشاركة التعديل والموافقة على الخطة منذ لحظة البدء فيها ونشر هذه القواعد واللوائح في محاضر لجنة الموازنة والخطة التابعة للمجالس المحلية الشعبية وتوزيعاً في المقار التابعة لها.

- توفير الأمن الاجتماعي " Enhancing Security ": وتعنى توفير الأمن للفقراء الذين هم أكثر من الطبقات الأخرى تعرضاً للمخاطر أو لتأثير المخاطر فيهم مثل حدوث الصدمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية وتدهور الحالة الصحية والعجز.

3- ومن الناحية الإدارية فإنه ينتج عن التطبيق الجيد للامركزية فوائد عديدة أهمها :

الفائدة الأولى: إن الإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

الفائدة الثانية: سعى الهيئات المحلية إلى خلق مصادر تمويل جديدة واستنهاض همم الأفراد للمساهمة في إنجاز المشروعات المفيدة وترشيد استثمارات جيدة للموارد المتاحة وتوجيهها نحو المشروعات الضرورية، والتقليل من الضغوط على السلطة المركزية في توزيع الموارد (Shah,2004;p.2) وما يترتب عليه من تمويل بعض المشروعات لاعتبارات سياسية تلبية لرغبة هذه الضغوط.

الفائدة الثالثة: الاستغلال الأمثل للموارد المحلية وتحقيق عدالة ضريبية سواء في فرض الضريبة التي تراعى الظروف المحلية أو في تحصيلها الذي يستأثر به الوحدات المحلية لإقامة تنمية محلية تحت رقابة من السلطة المركزية.

الفائدة الرابعة: التقليل من التفاوت الملحوظ بين أقاليم الدولة الواحدة كونها تراعى اختلاف الظروف عند تقديم الخدمات العامة دون التقيد بالأساليب المركزية التي لا تراعى الاختلاف بين الأماكن.

4- ومن الناحية السياسية:

فإنها تقوم بتقريب الإدارة السياسية من الأهالي وأفراد الشعب، حيث تمكن اللامركزية من الاتصال المباشر بين المواطنين وممثلي الحكومة الأمر الذي يشجع مشاركة عامة الناس في صنع القرار السياسي والمساءلة والشفافية في القرارات المتعلقة بتوزيع الموارد العامة ويزيد الوعي تجاه التربية السياسية لدى المواطنين، ذلك أن المجالس المحلية القائمة على أساس الانتخاب تعد ركيزة النظم المحلية في ظل ما تهدف إلى تحقيقه من وحدة المشاعر والأفكار بين أعضائها وبين المواطنين.

5- ومن الناحية الاجتماعية:

فإن اللامركزية قادرة على تحقيق التجاوب بين الجهاز المركزي وباقي القطاعات الشعبية ودعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي، بالإضافة إلى تخفيف آثار العزلة التي فرضتها المدينة. فضلاً عن ذلك يهدف العمل بنظام اللامركزية إلى نسج خيوط المجتمع بمختلف مستوياته لإرساء قيم الديمقراطية وذلك عن طريق إتاحة فرص المشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالمواطنين.

5.1- مزايا ومساوئ ومعوقات اللامركزية :-

ومن السابق فإنه يمكننا سرد مزايا اللامركزية في النقاط التالية:-

1.5.1. مزايا اللامركزية:

- اللامركزية تزيد المشاركة الشعبية في صناعة القرارات لأنها تجعل الحكومة أكثر قرباً إلى الشعب كما تعد وسيلة ناجحة للتقرب إلى المواطنين وإخراجهم من سلبيتهم ودفعهم للعمل لصالح منطقتهم المحلية وهو ما يرفع من مستوى الجماهير في المشاركة السياسية الأمر الذي يعالج مشاكل كثيرة مثل التطرف وسيطرة مجموعات صغيرة منظمة على العمل السياسي.
- تنمية الوعي بأهمية المشاركة من أجل التنمية وإتاحة العديد من الفرص لاستيعاب الطاقات البشرية الراجعة في ممارسة العمل السياسي في اطر وهياكل تنظيمية مشروعة. وبالتالي يعد ذلك مظهر من مظاهر الديمقراطية لأنه يعنى باشتراك المواطنين في إدارة شئونهم ومرافقهم المحلية ، ويعتبر وبحق مدرسة لتخريج القيادات المحلية.
- تجعل الحكومة والإدارة العامة التابعة لها أكثر معرفة بالأوضاع المحلية وبالتالي أسرع استجابة لمطالب الشعب وللاحتياجات المحلية وبالتالي توفير الشفافية والمساءلة وبالتالي فساد أقل، بشرط توافر تشريعات أساسية تقي بمضمون ومتطلبات وضمانات الشفافية والمساءلة.
- توفر اللامركزية ظروفاً أفضل للوفاء بحاجات الفقراء، فإذا كانت التنمية تعنى الحد من الفقر وعدم العدالة في توزيع الأجر والحرمان الاقتصادي فلا بد أن تتضمن انخراط الفقراء وتعبئتهم في عملية التنمية، فالمحليات مطلوبة لتمكين الفقراء وتعبئتهم في عملية التنمية، كما هي مطلوبة لتمكين فقراء الريف من المشاركة السياسية، خاصة وأن المشاركة مطلوبة لزيادة الإنتاج والطاقة الإنتاجية أكثر من الخبراء والتكنولوجيا.
- اللامركزية هي الأجدر في مراعاة اختلاف الظروف والأحوال عند تقديم الخدمة دون التقيد بالأساليب المركزية التي لا تراعى الاختلاف بين الأماكن.
- اللامركزية تمكن الحكومة من أن تجرب النظم الإدارية الحديثة على نطاق محدود فإذا نجحت تمكن غيرها أو للحكومة المركزية الأخذ بها وإذا فشلت يكون ضررها أقل.

● اللامركزية تؤدي إلى سعي الهيئات المحلية إلى خلق مصادر تمويل جديدة واستنهاض همم الأفراد للمساهمة في إنجاز المشروعات المفيدة. وترشيد استثمارات جيده للموارد المتاحة وتوجيهها نحو المشروعات الضرورية. ويقلل من الضغوط على السلطة المركزية في توزيع الموارد وما يترتب عليه من تمويل بعض المشروعات لاعتبارات سياسية تلبية لرغبة هذه الضغوط.

● اللامركزية تؤدي إلى تحقيق عدالة ضريبية سواء في فرض الضريبة التي تراعى الظروف المحلية أو في تحصيلها الذي يستأثر بت الوحدات المحلية لإقامة تنمية محلية بمشاركة السلطة المركزية.

● خفض معدلات الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن، لأن اللامركزية تعنى تمكين المواطنين المحليين من إدارة شئونهم وبالتالي تحقيق التنمية المتوازنة بين كافة أقاليم الدولة.

● الحد من البيروقراطية وسرعة إنجاز الأعمال والاستجابة للمشاكل الجماهيرية المحلية الملحة.

ومنه فإن التطبيق الجيد للامركزية يضمن الارتقاء بكافة الجوانب الخاصة بمواطني المحليات وتضمن زيادة الكفاءة الاقتصادية وتعزز التنمية على المدى الطويل، ذلك حيث أنها تجعل من واضعي السياسات على مقربة من أفراد المجتمع مما يسهل عملية الاتصال وتدفق المعلومات بين صانعي السياسة المحلية وناخبيهم ومن سماع صوتهم وتلبية احتياجاتهم الأمر الذي يتيح للحكومة المحلية القدرة على تقديم الخدمات العامة بشكل أفضل مما يؤدي إلى توفر المرونة الكافية في استهداف فئات أو مناطق معينة (Martinez-Vazquez,2005;P.5).

2.5.1. مساوئ اللامركزية المالية :

عرضنا أعلاه بعض مزايا تطبيق اللامركزية والنتائج المتوقعة من تطبيقها. غير أن اللامركزية قد تصطدم عند التطبيق العملي بمعوقات أو مخاطر ينبغي التعرف عليها جيداً ومحاولة تلافيها. فقد ينشأ عن تطبيق المركزية بعض المشاكل مثل مشكلة ربط المعلومات التطويرية بالمجالات أو القطاعات موضع التطوير، إذ أن نظام الحكم المركزي يتميز بمسألة مركزية المعلومات، وتكون الإدارة المركزية فيه مسئولة عن جمع المعلومات وتخطيط عمليات التطوير، وهذا ما قد يصعب تحقيقه في ظل نظام المركزي تكون فيه الهيئات المحلية غير فعالة، أو غير قادرة على إيصال صوتها إلى مخططي السياسات التطويرية.

كما أن تطبيق اللامركزية وتبني أساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص قد ينطوي على مخاطر، تتمثل في عدم قدرة الأجهزة الإدارية والموظفين العاملين في هذه الهيئات على التخلص من العقلية الإدارية الموروثة واستيعاب المتغيرات الجديدة، مما قد يؤدي إلى جمود في نشاطات الهيئات، وعدم التفاعل أو التجاوب مع حاجات المجتمع.

ومن ناحية أخرى فإن التطبيق غير الجيد للامركزية قد يؤدي إلى عجز الحكومات المحلية عن ضبط الإنفاق وبالتالي عجز الحكومات المركزية عن ضبط الإنفاق العام الأمر الذي يؤدي إلى استنزاف الإيرادات مما يؤدي إلى وجود عجز في الميزانيات.

و تؤكد التجارب العملية أن التطبيق غير الجيد للامركزية يؤدي إلى جعل مهمة استخدام الموارد المالية وسلطة اتخاذ القرارات الخاصة بها في أيدي نخبة من المسؤولين المنتخبين من قبل الأفراد، الأمر الذي معه يزيد من فرص استغلال تلك السلطة في تحقيق المصالح الذاتية وتفضيل الذات مما يؤدي إلى سوء عدالة التوزيع وعدم التخصيص الأمثل للموارد المالية.

الأمر الذي يصيب الاقتصاد بالهشاشة والإضرار بالاستقرار الاقتصادي (Tanzi,1995;p.305)

3.5.1 معوقات تطبيق اللامركزية:

توضع وتصدر معظم مواد وتشريعات الإدارة المحلية وهي مؤكدة على مدى أهمية تطبيق اللامركزية المالية والإدارية والسياسية ولكن على الورق فقط، بينما الواقع الفعلي يؤكد عرقلة وقيود حركة المحليات في ظل الميزانيات الضعيفة المحددة لها.

وقد تم رصد العديد من المعوقات التي قد تواجه اللامركزية المالية والتي تعاني منها العديد من الدول وتتمثل أهم تلك المعوقات في كل من (Tanzi,1995;pp.300-303):

* المركزية ودرجة البيروقراطية في المحليات:

من أهم التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية هو عمق المركزية وقوة تحكّمها في آليات تمويل الخطط المحلية، وبطء انسياب التمويل لتنفيذها بل وخفضه خلال التنفيذ، مما يفضي إلى عدم القدرة على إكمال بعض المشاريع المحلية وفق مواعيدها المخططة ومواصفاتها المحددة.

* عدم شفافية المعلومات :

إن نقل السلطة للأجهزة المحلية يقترن دائماً بالخوف من أن تذهب فوائد هذه العملية إلى النخب المحلية ومن ثم ظهور الفساد وإساءة استخدام السلطة على المستوى المحلي بالنسبة لتخصيص الموارد وعمليات التوظيف لذا يصبح المزيد من الشفافية في المعلومات التي تتدفق وكذلك زيادة

تمثيل الشعب أمراً ضرورياً وبالتالي فإن عدم شفافية المعلومات يكون بمثابة القيد الذي يزيد من استئراء الفساد وتفشيهِ وفشل اللامركزية في تحقيق المطلوب منها.

*** عدم فاعلية الوحدات المحلية :**

وتمثل مشكلة عدم فاعلية الوحدات المحلية في عدم كفاية الطاقات المحلية كما أن بناء القدرات يعتبر أمراً مكلفاً للغاية ويستغرق من الوقت الكثير (ESCAP, October2005;p.11)، وقد استغلت كثيراً مسألة التكلفة من قبل المسؤولين في الحكومة المركزية الذين يفضلون الاحتفاظ بأكبر قدر من السيطرة، كما ينعكس ضعف القدرات المؤسسية للمحليات على ضعف قدرتها على تعبئة المشاركة الشعبية المنظمة أو إقناع شركاء التنمية المحليين بتفعيل إسهاماتهم طالما أنهم ليسوا شركاء في القرار الأخير والذي غالباً ما يناط بالسلطة المركزية. لذا فإنه في الأحوال المثالية للتطبيق يجب أن يبدأ بناء القدرات على الفور بالتوازي مع اللامركزية.

عدم التعاون بين مستويات الحكم :

ويتمثل عدم التعاون بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في صعوبة تنازل المستويات المركزية عن تدخلها القوي في الأمور المحلية من ناحية، وتداخل الأدوار بين السلطات المركزية والمحلية، والنزوع إلى تعظيم أدوار السلطة المركزية وهو ما يقابله مباشرة الحد من أدوار السلطة المحلية.

ومن ناحية أخرى فإن عدم وضوح الحجم الحقيقي لموارد الدولة التي تخصصها للمحليات، وضعف شفافية أسلوب توزيعها مركزياً، مما يدفع بعض المحليات إلى رفع سقف مطالبها، مع ضعف اهتمامها بالدراسة الجادة لمضمون هذا المطالب تخطيطياً.

وأخيراً يمكن القول إن النظرة إلى اللامركزية ينبغي أن تكون شاملة ومتكاملة. فهي ليست مجرد نقل للمسؤوليات، دون سلطات، وليست سلطات، دون تمكين مالي. كما أنها ليست إعطاء المجالس الشعبية المحلية مزيداً من السلطات، دون تهيئة البيئة المناسبة التي تشجع المواطنين على المشاركة واختيار الأشخاص الذين لديهم القدرة على تحمل المسؤولية أمام ناخبهم والذين يمارسون أدوارهم بموضوعية، بعيداً عن الأهواء الشخصية.

المبحث الثاني

اللامركزية المالية (المفهوم – القياس- آليات وشروط التطبيق)

إن المسؤولية المالية في الأساس عنصر رئيسي للمركزية، وبمعنى آخر أن القرارات المالية بكافة جوانبها هي مسؤولية الحكومة المركزية، إلا أن هناك اتفاقاً واضحاً على أن ترك تلك المسؤولية لأعلى مستوى في الحكومة يمكن أن يكون غير فعال في الاستجابة لتطلعات المواطنين كافة، حيث تكون هناك مسافة كبيرة بين واضعي السياسات والشعب مما يجعلهم أقل دراية باحتياجات الناس وأولوياتهم.

وبالتعمق في تناول فكرة تطبيق اللامركزية نجد أنها لا تسعى إلى مجرد نقل نفوذ إلى مستويات مختلفة من الحكومات المحلية، وإنما تبحث أيضاً في المدى الذي يتم فيه تمكين الحكومات المحلية وحول مدى السلطة والسيطرة التي يمارسونها على استخدام الموارد المالية. ومنه فقد أصبحت إتاحة موارد مالية متنامية للسلطات المحلية لتمكنها من الاستجابة لتطلعات المواطنين حسب أولوياتهم المحلية من العناصر الأساسية الواجب مراعاتها عند الأخذ بالتطبيق للامركزية.

1.2- اللامركزية المالية (التطور التاريخي - المفهوم - الأدبيات):

قد يبدو لمن يسطع للمرة الأولى على مفهوم اللامركزية المالية أنها مفهوم حديث التداول، ولكن الصحيح في هذا الأمر، أن المتتبع لموضوع اللامركزية المالية يجد أن التاريخ يذكر أنه تم طرح الفكرة منذ سنوات ماضية في أواخر الخمسينيات في كتاب **موسجراف (1959)** الأكثر شهرة "Theory Of Public Finance" بحيث تم تناولها تحت مسمى الفيدرالية المالية أو التحرر المالي "Fiscal Federalism" وقد قام بتقديمها على أنها السياسة المتمثلة في توزيع الثروات الطبيعية وتحديد الصلاحيات المالية بطريقة منطقية بين المستويات المتعددة من الحكومات في البلدان الفيدرالية (Boex et al,2006;p.6)، وتوالت الأدبيات التي بدأت في تفسير الفكرة وإيضاحها وكان يقصد بالفيدرالية حينها كمصطلح معياري - لا وصفى - أنها "نظام حكومي متعدد المستويات (مستويين أو أكثر) بحيث يضم عناصر من الحكم المشترك (المؤسسات المشتركة) والحكم الذاتي في الأقاليم ويقوم على أساس المصادقية المفترضة في الجمع ما بين الوحدة والتعددية وعلى استيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجماً" (Oates,2006;p.9) ومنه فإن جوهر تطبيق الفيدرالية هو ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليها في آن واحد في إطار دولة واحدة.

وأنتشر تطبيق تلك الفكرة مع بداية عقد الستينات من القرن الماضي حيث أخذت الدول النامية التي حصلت على استقلالها حديثاً وقتها، مثل المكسيك والهند ونيجيريا، من الفيدرالية المالية طريقاً

يساعدها في إدارة شئونها باعتبارها وسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية والاستجابة بشكل فعال للطلب المتزايد على السلع والخدمات العامة، وأصبح نجاح تلك الدول في النهوض بمجتمعاتها والارتقاء بمستوى معيشتهم ، محفزاً هاماً للدول النامية على تطبيق الفيدرالية المالية.

وتطور تداول الفيدرالية المالية خلال الأربعة عقود الماضية وأصبحت تعرف باسم اللامركزية المالية "Fiscal Decentralization" وكما في مفهوم الفيدرالية المالية كان يتم التأكيد في كل طرح لفكرة اللامركزية المالية على أن مبدأ اللامركزية المالية يقوم على أساس " تخصيص الإيرادات لمستويات الحكم بحيث يكون هنالك نوع من الاستقلال الذاتي لدى الوحدات المكونة لذلك الحكم بما لا يتعارض مع التنسيق والتناغم بين تلك الوحدات المحلية والحكومة المركزية".

وتتمثل تلك الإيرادات الذاتية في تلك الإيرادات التي يتم جمعها بواسطة كل مستوى من مستويات الحكومة حسب السلطات والاختصاصات الدستورية المحددة له داخل حدوده حيث يمنح الدستور في الأنظمة المطبقة للامركزية الصلاحيات والسلطات لمستويات الحكم لفرض الضرائب وتحصيل الرسوم من مصادر إيراديه بعينها.

وأشار جيمس إدوين، أن تطبيق اللامركزية المالية يعنى إن يتم نقل السلطة الخاصة بجمع إيرادات الدولة والنفقات من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية وذلك لغرض تقديم الخدمات العامة للسكان بأفضل صورة مما يؤدي إلي تحسين الرفاهية الاجتماعية والارتقاء بمستوى المعيشة للأفراد (James Edwin Kee,2003;p.1).

ومنه فإنه يقصد باللامركزية المالية أنها عبارة عن "عملية منهجية منظمة تبدأ بنقل سلطة الأنفاق تدريجياً إلى الحكومات المحلية وإتاحة موارد مالية محلية متنامية لتمكينها من الاستجابة لتطلعات المواطنين وتنتهي بتهيئة المناخ لخلق جهاز إداري فعال وإطار قانوني لتمكين المحليات وضمان زيادة كفاءتها في إدارة موارد المجتمع".

ومنه فإنها تبحث في الطريقة التي يتم بها تحويل الهيئات المحلية المنتخبة مسؤوليات الإنفاق، وصلاحيات تعبئة الإيرادات المحلية لتمويل الأنشطة التي تقوم بها، بما يكفل لهذه الهيئات المحلية الاستقلالية في صنع قراراتها المالية. وفي هذا الإطار فإن المواطنين المحليين يكونون أكثر قدرة على اختيار نوع الحكومة التي يرغبون فيها، كما إنهم سيشاركون بفعالية أكبر في صنع القرار المحلي، وهو ما ينتج عنه خدمات محلية أفضل وناخبين أكثر رضاء. فالناخب المحلي يشعر أنه يدفع ضرائب مقابل الخدمات التي يحصل عليها، ومن ثم يمكنه مساءلة المسؤولين عن تقديم هذه الخدمات، وفي حالة عدم رضاء المواطن يمكنه تغيير المسؤولين من خلال الانتخابات.

هذا بالنسبة لتعريف اللامركزية المالية أما بالنسبة في تناول الأدبيات الاقتصادية للامركزية المالية خلال السنوات الماضية فقد قسمت الدراسات التي تناولت فكرة اللامركزية المالية الأدبيات الاقتصادية الخاصة بها إلى جيلين، الأول وهو الأدبيات التقليدية للامركزية المالية (Boex,2009;p.8) والتي توضح بدايات طرح فكرة تطبيق اللامركزية المالية بين الاقتصاديين الكلاسيكي ومدى اتفاقهم حول جدواها من عدم جدواها، والثاني وهو الاتجاه الحديث في تناول اللامركزية المالية (Boex,2009;p.9)، والذي يطرح اتجاه الاقتصاديين الجدد نحو اللامركزية المالية وفيما يلي بعض التفصيل عن الجيلين.

1.1.2- نظرة الأدبيات التقليدية عن اللامركزية المالية

The Traditional

Fiscal Decentralization Literature

إن العديد من الأدبيات التقليدية الخاصة باللامركزية المالية وتمويل المحليات كانت قد تم تطويرها وتناولها بصورة موسعة في الولايات المتحدة والاقتصاديات المتقدمة الأخرى ، وذلك على سياق ونهج الرؤية الخاصة بالاقتصاديين التقليديين مثل **Musgrave** ، " ، **Tiebout** ,1956" ، **Buchanan** , 1965 " ، **Olson** ,1969" ، **Oates** , 1972 " . ورجوعاً لنظرية المالية العامة، فإن أساس الاحتياج إلى تطبيق اللامركزية في القطاع العام كانت للإجابة على التساؤل الخاص بمشاكل الاختيار العام الأساسية والتي تتلخص في الكيفية التي يعبر بها الأفراد عن أرائهم المتعلقة بالمسائل المالية ؟ وهل تعكس عملية القرارات المالية رغبات الجمهور أم أن الحكومة تفرض إرادتها وإدارتها ؟

والجدير بالذكر إن هذا الجيل من الأدبيات، والذي يتناوله البعض على أنه النقاشات النظرية للامركزية المالية "Theoretical Argument" (Liu,2007;p.10)، لم يكن يهتم بدراسة الممارسات العملية لتطبيق اللامركزية المالية، وإنما اقتصرت الدراسات واهتمامات الاقتصاديين على تفسير اللامركزية المالية وكيفية تطبيقها وآليات التنفيذ وطرق القياس وكافة الجوانب النظرية الخاصة باللامركزية المالية والذي يعتبر من وقتها حتى الآن بمثابة المرشد الخاص لكل من يبحث في اللامركزية المالية وكيفية تطبيقها، كما سلطت الضوء على فكرة تطبيق اللامركزية المالية كسياسة للإصلاح مما أعطى تلك الأفكار الصوت المدوي في جميع دول العالم خلال نصف العقد الأخير من القرن الماضي.

وتتلخص النظرية التي خرجت بها تلك الأدبيات عن اللامركزية المالية في "إن أسس تطوير إدارة الحكومة المحلية الإقليمية يعتمد على الكفاءة المالية لها في الأتي: إسناد المهام الخاصة بالإنفاق بين مستويات الحكومة المختلفة وفقاً لمبدأ التبعية، وإسناد المهام الخاصة بتحصيل الموارد

المالية للمستوى المحلى وفقاً لمبدأ المخالطة، وتوفير التحويلات المالية للحكومات المحلية لسد الفجوات المالية التي تزيد على المستوى المحلى عن طريق الوفورات الخارجية وسياسة إعادة التوزيع، وأخيراً السماح للمحليات بحرية الاقتراض لتصحيح الوضع الخاص بعدم التوافق بين التكاليف والمنافع الخاصة بها".

ومن المهم في هذا الجزء تناول الكيفية التي كان يتم بها طرح الطرق التي يتم بها قياس اللامركزية المالية، فقد كانت الدراسات العملية وقتها تقتصر على المقارنة بين درجات اللامركزية المالية بين الدول حيث كانت تعبر عن اللامركزية المالية بأنها مشاركة المحليات في النفقات العامة "The Expenditure Decentralization Ratio Or EDR" وكان هذا المقياس في وجهة نظرهم يعتمد على افتراضين أساسيين أولهما، أن الحكومات المحلية هي صاحبة السيطرة التامة والتحكم الكامل على الموارد المالية في المستوى المحلى للحكومة.

وثانيهما، إن الحكومات المحلية هي أيضاً المسؤولة المسؤولة الكاملة أمام ناخبها، إلا أننا لو لاحظنا أنه في غياب تلك الافتراضات نجد أن هذا المؤشر قد يكون مجرد لقياس درجة عدم المركزية بمعنى - أن يستخدم في قياس نسبة النفقات العامة للمحليات التي تكون تحت السيطرة التامة في الإدارة من الحكومة المركزية. ويغفر لذلك التصور في قياس اللامركزية بدائية الفكرة وعدم توافر البيانات الخاصة بقياسها الأمر الذي يصعب معه القياس قبل التطبيق.

وكما سبق وان ذكرنا، فإن الاقتصاديات المتقدمة كانت تتطلع بصورة موسعة في السعي لتطبيق اللامركزية المالية بعد تقديم تلك الطروحات الخاصة بها من قبل الاقتصاديين، وكان حماس تلك الدول للتطبيق يجعل من افتراضية أن تطبيق اللامركزية المالية يحقق كفاءة الحكومات المحلية ويرسى قواعد الديمقراطية بها أمراً مؤكداً دون الدراية الكاملة لصعوبات ومخاطر التطبيق أو التطرق إلى العقوبات التي قد تواجه ذلك التطبيق - بمعنى آخر، كان يفترض أن مادام كان هناك الإسناد الجيد لوظائف الإنفاق وإعطاء حق تحصيل الموارد المالية من خلال الجمع بين المصادر الذاتية والتحويلات المالية من الحكومة المركزية فإن ذلك لابد أن يؤدي بالضرورة لأن تعمل الحكومات المحلية بالدور الإصلاحي المرجو من تطبيق اللامركزية المالية. حتى ولو كانت تلك الدول تتمتع بدرجة قليلة من الديمقراطية أو حتى انعدام الديمقراطية بها.

وبناء على ذلك، فقد كانت التطبيقات التي تمت في تلك المرحلة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالأدبيات التقليدية عن اللامركزية المالية، وبالرغم من أن الفجوة بين النظرية الواقع في تطبيق اللامركزية

المالية كانت أمراً لا بد منه في النظرة التقليدية والتي أقر ضرورة تواجدها أيضاً أصحاب تلك النقاشات في هذا الجيل إلا أنه لم يكن هناك أي تطرق أو دراسة لما قد يترتب عن تطبيق اللامركزية من فجوة بين النظرية والواقع .

ويشير هذا إلى ضيق الفهم الجيد للفكرة وعدم الإلمام بكافة جوانبها والفروقات التي قد تجعل منها تجربة تتلف من دولة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر بل وقد يمكن أن يختلف آلية تطبيق اللامركزية في ولايات الدولة الواحدة بينها وبين بعضها.

2.1.2- الاتجاه الحديث في الأدبيات الخاصة باللامركزية المالية

The newer trend of fiscal decentralization literature

تطورت طريقة تناول اللامركزية المالية في الأدبيات الاقتصادية خلال السنوات الأخيرة كثيراً عن الأدبيات الاقتصادية التقليدية التي تناولت نفس الفكرة، فقد اختلف التعريف الخاص باللامركزية المالية عن كونها مجرد تحويل الموارد والمسئوليات المالية إلى المستوى المحلي فقط وأصبح ينظر إلى اللامركزية المالية على أنها الطريقة المناسبة لتمكين الأفراد في المجتمعات من خلال التمكين المالي لحكوماتهم المحلية المنتخبة، ومن ذلك فإن الاتجاه الحديث للاقتصاديين الجدد في تناول اللامركزية المالية يتجه نحو النظر إلى الجوانب الأخرى للامركزية المالية وخروجها من الإطار الذي يشير إلى أنها مجرد شكل مالي صارم يزيد من كفاءة الوحدات والحكومات المحلية واهتمامها بالجوانب الإدارية والسياسية والاجتماعية للامركزية.

وكان التطور أيضاً يشمل التطور البحثي في اللامركزية المالية كأن تحولت الدراسات المهمة بذلك نحو الطبيعة التجريبية أكثر من التناول النظري مفسرة الآثار المترتبة على اللامركزية المالية على المتغيرات الاقتصادية المختلفة (النمو الاقتصادي، حجم القطاع العام، حجم الفساد، التنمية المحلية، تخفيض الفقر) بالإضافة إلى الدراسات المقارنة التي كانت تتناول الأشكال أو أساليب التطبيق للامركزية المالية واختلافها من دولة إلى أخرى والبحث في أسباب نجاح الدول المطبقة لها وفي المقابل البحث في أسباب فشل بعض الدول المطبقة وهو ليس فشلاً بالمعنى الكامل وإنما نقشي الوفورات السلبية عن تطبيق اللامركزية المالية مثل ضعف الاستقرار الاقتصادي ونقشي الفساد وغيرها.

والجدير بالذكر أنه كان كثيراً ما يتم التأكيد في ذلك الجيل من الأدبيات على أن اللامركزية المالية لا يجب أن تبدأ من أرضية صماء، بمعنى آخر فإن الدول التي ترغب في تطبيق اللامركزية

المالية لا يجب عليها أن تبدأ في آليات التنفيذ مباشرة دون التهيئة التامة للحكومات المحلية لديها وهو الأمر الذي سبق وأن ذكرناه بأنه يجب أن تكون للحكومات المحلية درجة من الاستقلالية وحرية القرار في شئونها قبل الشروع في تطبيق اللامركزية المالية وذلك حتى تكون على دراية تامة باحتياجاتها من ناحية ومواردها الذاتية من ناحية أخرى الأمر الذي يجعل الحكومات المركزية تتلشى المشاكل الناتجة من سوء فهم الحكومات المحلية لطبيعة اللامركزية المالية وتفادى الاستغلال والفساد الذي قد ينشأ من التوسع في الصلاحيات والسلطات.

ومما سبق لا أحد يستطيع أن يشير إلى وجود أي تناقض بين الجيلين للأدبيات المتناولة للامركزية المالية ، فكلاهما صحيح وكلاهما له رؤية مفسرة للامركزية المالية بغض النظر عن الطريقة التي تتخذها هذه الرؤية وأن الاتجاه الحديث للأدبيات المتناولة للامركزية المالية هو بمثابة التطور الطبيعي في الرؤية حول اللامركزية المالية حيث قد بدأ ذلك الاتجاه من حيث انتهى الاتجاه السابق له محاولاً تقويم الاستخدام والتطبيق لسياسة اللامركزية المالية لتعزيز الاستفادة من ما تستطيع اللامركزية المالية القيام به. ومن ناحية أخرى فكلاهما يتفق أيضاً إلى أن الاحتياج للامركزية المالية يكون بنفس الدرجة للامركزية السياسية والإدارية ، فاللامركزية المالية يجب أن تعمل ضمن مجموعه من الإستراتيجيات السياسية والإدارية وذلك لضمان فعاليتها وقيامها بالدور الإصلاحي المرتقب من تطبيقها.

2.2: آليات تطبيق اللامركزية المالية وقواعد التنفيذ:

1.2.2- آليات تطبيق اللامركزية المالية :

إن إعادة تنظيم الإدارة المحلية على أساس تطبيق اللامركزية المالية يتم عن طريق إتباع أربعة خطوات أساسية تمثل الإطار الخارجي للكيفية التي يتم بها عملية نقل السلطة من الحكومات المركزية إلى الحكومات اللامركزية أو المحلية، وعموماً يمكن القول أن التدابير أو الإجراءات المتبعة في تطبيق اللامركزية المالية حول العالم لا تخرج من إطار تلك الخطوات و(UNDP,2005;PP3-7):

- 1- إسناد مسئولية الإنفاق أو بمعنى آخر سلطة صنع قرارات الإنفاق إلى الحكومات المحلية.
- 2- إحالة مصادر الدخل من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية.
- 3- توفير التمويلات المالية الحكومية أو المنح.

4- توفير الإطار الخاص للحكم المحلى وحقه في الاقتراض لتمويل النقص في الإيرادات .
ونتناول هذه الخطوات في تفصيل يكون الصورة الكاملة عن آليات تطبيق اللامركزية المالية فيما يلي:

أولاً : إسناد مسؤوليات الإنفاق Expenditure Responsibilities Assignment

تعتبر عملية إسناد مسؤولية الإنفاق الحجر الأول في اللامركزية المالية لأنها تحدد " من يفعل ماذا ؟" ويتلخص التساؤل هنا في ماهية الكيفية التي يتم بها توزيع مسؤوليات الإنفاق لكل مستوى من مستويات الحكومة في ظل نظام اللامركزية المالية ، وللإجابة على هذا التساؤل يجب أن ندرك جيداً أن عملية إسناد تلك المسؤولية متعددة الأبعاد في طبيعتها في كثير من الأحيان ولها أشكال متعددة ، حيث لا يمكن تحديد أفضل الطرق لتلك العملية ، وتعتمد الخيارات الواجب إتباعها في إسناد النفقات في الدول المختلفة على مجموعه عوامل من بينها الظروف الاجتماعية والسياسية.

ففي بعض الأحيان قد تحتاج عملية إسناد النفقات إلى المشاركة في نفس مجال تقديم الخدمة من مستويات الحكم ولكن بصور مختلفة ومثلاً على ذلك في تقديم خدمة التعليم الابتدائي فقد يكون الخيار هو مشاركة بين الحكومة المركزية والمحلية كأن تقوم الحكومة المحلية بتقديم الخدمات المباشرة للتعليم الابتدائي ، وتكون وظيفة الحكومة المركزية مقتصره على تحديد المناهج ومعايير الإشراف على تقديم الخدمات.

ومن هذا فإن المبدأ الرئيسي في تحديد أي مستوى من مستويات الحكومة يتم إسناد مسؤولية الإنفاق إليه عند تطبيق اللامركزية المالية هو ما يعرف بمبدأ التبعية " Subsidiarity Principle " ويقترح هذا المبدأ أن هناك من المهام الحكومية التي يجب أن يتم إسنادها إلى أدنى مستوى من الحكومة لأنها ستكون قادرة على القيام بتلك المهام بكفاءة عالية عما أن يتم إسنادها للحكومة المركزية وذلك مثل "توفير السلع وتقديم الخدمات للأفراد" (Boex et al.,2006;p.16)

ولكن أيضاً هناك بعض المهام التي يقتصر فيها مبدأ التبعية أن يتم إسنادها للحكومة المركزية حيث تكون هي وهى فقط القادرة على تقديمها والقيام بها مثال ذلك الدفاع القومي مثلاً
ومن ذلك فإن مبدأ التبعية يحدد ثلاث وظائف أساسية لابد من أن يتم إسنادها فقط إلى الحكومة المركزية وليس للحكومة المحلية مثل :

أ) توفير الخدمات والسلع العامة " الدفاع مثلا " .

ب) توزيع الدخل أو السياسات الاجتماعية : ويكون السبب في ذلك أن الحكومات المحلية هي ببساطة غير قادرة على التخطيط لمعالجة الفوارق في الدخل بين المناطق المختلفة وتكون الحكومات المركزية أكثر رؤية وكفاءة في إعادة توزيع الدخل ولسبب آخر يتمثل في أنه عند قيام الحكومات المحلية بإعادة توزيع الدخل فإنه بمقدور أصحاب الشركات و الأغنياء القيام بالتجنب الضريبي والتلاعب بأماكن إقامتها والحيولة دون أن تشارك في توزيع الدخل.

ج) الأنشطة الحكومية التي ينشأ عنها ما يسمى بالفورات الخارجية سواء كانت منافع أو تكاليف بين الوحدات المحلية بعضها وبعض، ومثل ذلك أن تقوم المحليات بتنفيذ برنامج تحصين أو حجر صحي للمحافظة الخاصة بها فإن ذلك يقي المحافظات المجاورة من خطر الأمراض المعدية ومنع انتشار تلك الأمراض في تلك المحافظات وبهذا تكون تلك المحافظة الأولى قد تكبدت تكاليف منع ظهور وفورات خارجية سلبية ومنه فانه من العبء أن تتحمل تلك المحليات مهمة اقتطاع جزء من إيراداتها لتلك النفقات، فيكون من الأفضل إسناد تلك المهام إلى الحكومات المركزية.

وفى نهاية الأمر يجب الإشارة إلى انه قد تكون عملية إسناد مسؤوليات الإنفاق للمحليات عملية غير متكافئة " Asymmetrical " نظرا لما قد ينشأ من فوارق بين المسؤوليات الملقاة على عاتق المحليات الموجودة في الحضر عنها في المناطق الأخرى نظراً للكثافة السكانية بها، ويشير هذا التباين إلى أن القدرة الاستيعابية للحكومات المحلية على نفس المستوى قد تكون مختلفة.

ثانياً : إحالة مصادر الدخل Revenue Sources Assignment

إذا كانت الحكومات المحلية سوف تقوم بتنفيذ وظائف لامركزية و صنع قرارات الإنفاق، فإنها بحاجة إلى أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات وذلك كون التمويل يتبع الوظيفة Finance Follow Function، ومنه فتعتبر مسألة التخصيص المالي مسألة هامة جداً عن تطبيق اللامركزية المالية، ويقصد بالتخصيص ضرورة وجود موارد مالية كافية على المستوى المحلى حتى تتمكن هيئات الحكم المحلية من تمويل نفسها ونشاطاتها ومن هنا يجب أن يقترن نقل الصلاحيات والمسؤوليات الخاصة بالإنفاق إلى الهيئات المحلية بإيجاد الموارد المالية اللازمة لممارسة تلك الصلاحيات والمسؤوليات.

وهناك أنواع من الإيرادات المالية للوحدات المحلية تتمثل في الإيرادات الذاتية وهي تلك

الإيرادات التي يتم جمعها بواسطة كل مستوى من مستويات الحكومة حسب السلطات والاختصاصات الدستورية المحددة له داخل حدوده حيث يمنح الدستور في الأنظمة المطبقة للامركزية المالية الصلاحيات والسلطات لمستويات الحكم لفرض الضرائب وتحصيل الرسوم من مصادر إيرادية بعينها. وعندما كانت هناك بعض الضرائب أفضل من غيرها في أن تترك مهمة تحصيلها وجبايتها للحكومات المحلية، فإنه يجب مراعاة الآتي عن تحديد أي أنواع الضرائب سيتم تحصيلها محلياً وما هو غير ذلك يترك للحكومات المركزية فهي الأكفأ في القيام بتحصيله:

- ينبغي أن تكون المصادر التي تقوم الحكومات المحلية بتعيينها هي مصادر مستقرة للدخل.
 - ينبغي أن تكون الجباية المحلية عملية سهلة الإدارة.
 - كما أنه من الأفضل لو أن الضرائب المحلية كانت على نطاق واسع لتتوافق مع المنافع التي يتلقاها السكان المحليين من الخدمات الحكومية المحلية.
- ومنه فإنه من الأمثلة المناسبة لمصادر الدخل " الإيرادات " المحلية في ظل تطبيق اللامركزية المالية هي: الضرائب العقارية، الضرائب الشخصية، ضرائب المبيعات، ورسوم الأعمال وذلك على سبيل المثال ومن الضرائب الواجب تركها للحكومات المركزية مثلاً ضرائب الدخل على الشركات والضرائب الجمركية وضرائب القيمة المضافة " Value Added Tax " VAT.
- ويتمثل الأنواع الأخرى من الإيرادات المتاحة للوحدات المحلية في ظل تطبيق اللامركزية في تقاسم الحكومات الإيرادات الضريبية المركزية التي تحصلها بينها وبين المستويات الأخرى من الحكم ، والتحويلات المالية من المركز وأخيراً المنح المشروطة والغير مشروطة.
- وبالحديث عن الطريقة التي يتم بها تقاسم الإيرادات وتخصيصها فإنه يتم تصنيف أنواع قسمة وتوزيع الموارد إلى قسمة رأسية *Vertical distribution* والمقصود بالتخصيص أو التوزيع الرأسي للموارد تلك هو أن يتم توزيع الموارد المالية للدولة بنسبة بين الحكومات المركزية ومستويات الحكم المحلي بحيث يحدد احتياجات الحكومة المركزية من الإيرادات بنسبة محددة وكافية للوفاء بمسئوليتها وسلطاتها. وقسمة أفقية *Horizontal distribution* والمقصود به أن يتم إعادة تقسيم ما تم تخصيصه بواسطة التوزيع الرأسي للولايات فيما بينها وفق معايير تراعى حاجة الولايات ومراعاة حالة كونها مكثفية ذاتياً أو فقيرة تعتمد على المركز بشكل كامل (جبر، ص (214).

ونجد أنه في معظم الأنظمة التي تطبق اللامركزية تتم القسمة الأفقية وفقاً لمعايير هامة ومعمول بها محلياً وعالمياً تشتمل على :

(1) الكثافة السكانية.

(2) المساحة.

(3) الموارد الطبيعية المستخرجة في الوحدة.

(4) المسافة والابتعاد عن المركز.

(5) متوسط دخل الفرد في الوحدة المحلية.

ومع ذلك فإن الواقع العملي يشير إلى أنه في كثير من الدول تكون الحكومات المحلية غير قادرة على تغطية النفقات الخاصة بها بالإيرادات المالية المتوفرة لديها وينشأ عن ذلك وجود ما يطلق عليه الاختلال المالي الرأسي والاختلال المالي الأفقي ويقصد بالاختلال المالي الرأسي عجز موارد الحكومة المحلية عن مطابقة مسؤوليات وواجبات نفقاتها. أما بالنسبة للاختلال المالي الأفقي فهو يعبر عن مقدار التباين والاختلاف في الإيرادات والعائدات بالنسبة للوحدات المكونة للمحليات " المحافظات فيما بينها".

ويشير الواقع العملي أيضاً إلى أن الحكومات المركزية في كثير من الأحيان تكون غير راغبة في تقديم درجة كبيرة من الحكم الذاتي للإيرادات إلى الحكومات المحلية، على سبيل المثال في تحديد معدلات الضرائب أو ملاحقة المتعثرين، بالإضافة إلى ذلك، فإن اللامركزية المالية غالباً ما تسبب التفاوت في الإيرادات المالية المحصلة، الذي ينشأ من كون المناطق الأكثر ثراء قادرة على جمع المزيد من العائدات مقارنة بالمناطق الأكثر فقراً.

وفى هذه الحالة تنشأ ضرورة توفير منحاً حكومية أو التحويلات المالية من الحكومة المركزية وذلك لضمان توفير عائد مناسب للحكومات المحلية يساعدها في الوفاء بمسئوليتها ونفقاتها.

ثالثاً : توفير التحويلات المالية الحكومية Intergovernmental Fiscal Transfers

كما سبق وأن ذكرنا في نهاية المرحلة السابقة أنه نادراً ما يتوافر لدى الحكومات المحلية من العائدات لتكون كافية لنفقاتها، ومنه فإن التحويلات الحكومية غالباً ما تكون الوسيلة لضمان كفاية العائدات وسد العجز الموجود، وتكون تلك التحويلات والمنح مقدمة من مستوى واحد " أعلى مستوى " من حكومة إلى أخرى " أدنى مستوى " لغرض تمويل الخدمات العامة.

ولا يطلق على التحويلات الحكومية فقط ذلك المسمى، فكثيراً ما يستخدم مصطلح "نقل" بالتبادل من مصطلح "منحة" في بعض البلدان وقد تكون معروفة في بلدان أخرى تحت أسماء مختلفة مثل "الإعانات" أو "دعم الحكومات المحلية". وعادة ما يتم تناول تلك المرحلة من مراحل تطبيق اللامركزية المالية والمرحلة التي تليها وهي الاقتراض تحت مسمى آليات معالجة الخلل المالي وعدم التوازن بين مستويات الحكم حيث يتم طرح فكرة التحويلات الحكومية من قبل الباحثين وذلك لضمان تحقيق الآتي :

1- التوازن المالي العمودي "vertical fiscal balance" ويعنى توفير موارد إضافية على المستوى المحلي، بحيث يكون هناك توازن بين الاحتياجات المالية والموارد المالية المتاحة لمختلف المستويات الحكومية.

2- التوازن المالي الأفقي "horizontal fiscal balance" ويعنى ضمان التوازن المالي في تخصيص الموارد بين وحدات حكومية على مستوى واحد.

ويمكن استخدام التحويلات أيضاً لتعويض الحكومات المحلية عن الامتثال بالحكومة المركزية عند تنفيذ البرامج الخاصة بالحكومة المركزية التي يتم إسناد مهام تنفيذها إلى الحكومات المحلية، وعلى الرغم من تحقيق التحويلات الحكومية العديد من المنافع، إلا أن الممارسات العملية أكدت أن التحويلات الحكومية تستخدم أيضاً في كثير من الأحيان لمجرد أن تسيطر الحكومة المركزية على أنشطة الحكومة المحلية من خلال شروط تلك التحويلات.

فتنقسم التحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية إلى تحويلات مالية غير مشروطة "Unconditional transfers" وهى تلك التحويلات التي تبعث بها الحكومات المركزية دعماً للإيرادات الخاصة للوحدات المحلية لضمان كفايتها في سد العجز بالنسبة لمقابلة النفقات المحلية الخاصة بها والنوع الأخر من التحويلات المالية هو التحويلات المالية المشروطة "conditional transfers" وهو النوع الذي تبعثه الحكومات المركزية محددة شروط ونواحي الإنفاق للوحدات المحلية ويكون ذلك كما سبق لفرض سيطرة تلك الحكومات على أداء الوحدات المحلية من خلال تلك الشروط (ESCAP, Oct2005;p8).

وعلى الرغم من أن الطريقة التي يتم بها تصميم نظم التحويلات المالية هي نظام وأسلوب خاص بالحكومة المركزية، حيث تختلف الحكومات في استخدام التحويلات وفي ما تسعى تلك التحويلات إلى تحقيقه بها، إلا أن التجارب الدولية تشير إلى وجود عدد من المبادئ الدولية

والممارسات التي ينبغي مراعاتها والأخذ بها عند تصميم أنظمة التمويل المناسبة. وتتمثل تلك المبادئ في:

- ضمان توفير الإيرادات الكافية للمحليات.
- الحفاظ على استقلالية الميزانية: ينبغي الحفاظ على الحكم الذاتي للمحليات في الميزانية الفرعية على المستوى المحلى وذلك في حدود القيود التي تقدمها الأولويات المحلية، مع ضرورة الإبقاء على سلطة تحديد المحليات ميزانياتها الخاصة.
- ضمان الإنصاف والعدل.
- توفير الاستقرار: التحويلات المالية غالباً ما تكون بطريقة ما يمكن التنبؤ بها على مر الزمن، لذلك ينبغي تجنب إجراء تغييرات كبيرة مفاجئة في التمويل للحكومات المحلية عند استحداث آلية لنقل التحويلات المالية.
- البساطة والشفافية.
- حافز التوافق: لا ينبغي أن ينشأ عن التحويلات المالية الحكومية وفورات سلبية على المحليات كأن تجعل المحليات تقصر في تعبئة الإيرادات اعتماداً منها على تلك التحويلات، كما ينبغي عدم حمل الخيارات للإنفاق غير الفعال .
- التركيز على تقديم الخدمة: حيث يجب التركيز عند التصميم على الطلب من الخدمات الحكومية المحلية بدلاً من العرض، وذلك لتعيين الإنفاق وضبطه وضمان الاستفادة الكاملة من الخدمات للمواطنين .

رابعاً : الاقتراض Local Government Borrowing

الاقتراض هو الركيزة النهائية من اللامركزية المالية وهو النتيجة المنطقية للركائز الثلاثة الأولى ، ويمكن تعريف الميزانية المالية للحكومات المحلية على أنها الفرق بين جوانب الإنفاق من جهة وبين مصادر الدخل الخاصة بها والتحويلات المالية الحكومية لها من جهة أخرى - فإذا كانت النفقات المحلية لا تتوازن مع تلك المصادر المتاحة للإيرادات فإن هذا ينتج عنه عجز المحليات في تقديم الخدمات - ومنه فإن توفير نظام محكم لقدرة المحليات على الاقتراض هو الوسيلة المناسبة لتمويل ذلك العجز في الميزانية أو عجز الإيرادات.

ويكون الاقتراض مناسباً لأنواع معينة من النفقات المحلية، مثل الاقتراض مثل الاقتراض لمشاريع طويلة الأجل لتنمية رأس المال، ولكن لا يكون الاقتراض من أجل الإنفاق المتكرر.

ويلاحظ إن الاقتراض المحلى في كثير من الأحيان هي عملية مقيدة في العديد من البلدان النامية بسبب عدم توافر الجدارة الائتمانية للحكومات المحلية بين بعضها البعض في تلك البلدان وخاصة بين الحكومات المحلية في المناطق الريفية.

2.2.2- قواعد تنفيذ اللامركزية المالية:

تعتبر قواعد تنفيذ اللامركزية المالية بمثابة الشروط الواجب إتباعها في تطبيق اللامركزية المالية والتي بتنفيذها نضمن ليس فقط تطبيق اللامركزية المالية ولكن ضمان التطبيق الجيد لها بحيث يضمن التأكيد على تنفيذ تلك القواعد تحقيق الأهداف المرجوة منها ومحاولة التقليل من المخاطر التي قد تنشأ من عدم التطبيق الجيد للامركزية المالية ونتناول في الآتي تلك الشروط (Bahl,1999;pp.5-20):-

1- ينبغي النظر إلى اللامركزية المالية كنظام شامل :

إن النظرة إلى اللامركزية المالية ينبغي أن تكون شاملة ومتكاملة فهي ليست مجرد نقل للمسؤوليات دون سلطات ، وليست سلطات دون تمكين مالي. كما أنها ليست إعطاء المجالس المحلية مزيداً من السلطات والصلاحيات دون تهيئة البيئة المناسبة التي تشجع المواطنين على المشاركة واختيار الأشخاص الذين لديهم القدرة على تحمل المسؤولية أمام ناخبهم والذين يمارسون أدوارهم بموضوعية ، بعيداً عن الأهواء الشخصية.

2- المالية تتبع الوظيفة :

سبق وان ذكرنا أنه إذا كانت الحكومات المحلية سوف تقوم بتنفيذ وظائف لامركزية و صنع قرارات الإنفاق، فإنها بحاجة إلى أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات، وهذا يعتبر من المبادئ الأساسية عند تطبيق اللامركزية المالية و لضمان الاستقلال المالي للوحدات المحلية وحرية اتخاذ قراراتها المالية.

3- يجب أن يكون هناك مركزية قوية لرصد وتقييم اللامركزية المالية :

بالرغم من أهمية الطابع الديمقراطي للإدارة المحلية في ظل اللامركزية المالية، إلا أن غياب الدور الرقابي للحكومة المركزية يعتبر أهم أسباب استئراء الفساد في أجهزة الإدارة المحلية وانصراف أعضائها الموكلة لهم مهمة صنع القرار عن الاهتمام بالقضايا والمشاكل العامة واهتمامهم بمصالحهم الشخصية.

4- إبقاء مهمة وضع قواعد تطبيق اللامركزية المالية في يد الحكومة المركزية.

5- لا يصلح أن يكون النظام المتبع في المناطق الحضرية هو نفسه في المناطق الريفية :
في كثير من الأحيان يكثر الظن في بعض الدول أن وضع نظاماً موحداً للوحدات المحلية كلها كفيلاً لتحقيق اللامركزية المالية بفعالية، إلا أن الواقع يشير إلي ضرورة أن يتناسب نظام اللامركزية مع طبيعة المنطقة المطبق بها، فكما سبق وأن ذكرنا فإن الحكومات المحلية لها قدرات مختلفة في تقديم وتمويل الخدمات ولديها أيضاً قدرات مختلفة على الاقتراض بسبب القدرة الائتمانية لتلك الوحدات وبالطبع فقد تتكبد بعض المناطق العناء في تحصيل الضرائب عن بعضها، وبالتالي فأنه يجب مراعاة ذلك عند التطبيق.

6- تتطلب اللامركزية المالية ضمان كفاءة الوحدات المحلية لزيادة قدرتها على فرض الضرائب:
إن ما ينتج عن كفاءة الوحدات المحلية في ظل تطبيق نظام اللامركزية المالية من خدمات محلية أفضل ومواطنين محبين أكثر رضاء كفيلاً بأن يزيد شعور المواطن المحلى بأنه يدفع الضرائب مقابل الخدمات التي يحصل عليها، كما أن نظام اللامركزية يمكن المواطنين المحليين من مساءلة المسؤولين عن تقديم هذه الخدمات، وفي حالة عدم رضاء المواطنين يمكنه تغيير المسؤولين من خلال الانتخابات، ويزيد ذلك من شعور المواطنين بالمسؤولية وأنهم جزء من النظام ويفسر هذا ضرورة ضمان كفاءة الوحدات المحلية لزيادة قدرتها في فرض الضرائب.

7- مراعاة البساطة في التطبيق.

8- تصميم نظام التحويلات الحكومية يجب إن يتماشى مع أهداف اللامركزية المالية.

9- التعاون بين الحكومات المحلية والمركزية :

إن نجاح اللامركزية المالية يتطلب أيضاً التعاون بين الحكومات المحلية والمركزية، وتوافر مجموعه مناسبة من الترتيبات القانونية لإدارة الحكومة المحلية .

10- الاعتراف الدائم بكون الأنظمة الحكومية في مرحلة انتقالية كونها تنتقل من المركزية الشديدة إلى اللامركزية.

11- وأخيراً، يجب أن يكون هناك بطلاً للأخذ بنظام اللامركزية المالية :

في كثير من البلدان النامية، ومنها مصر كثر الحديث عن آليات التحول نحو اللامركزية وقواعد التطبيق والتصورات وأشكال اللامركزية المناسبة، دون ملامسة واقعية للتطبيق أو السعي نحو التطبيق والسبب وراء ذلك أن تطبيق اللامركزية لن يكون إلا بإرادة سياسية رغبة في تطبيقها وعلى دراية تامة لما يمكن لتطبيق اللامركزية تحقيقه وتتمثل الإرادة السياسية في أن يأتي رئيساً

لدية تصور لصلاحياته في ظل اللامركزية، باحثاً عن مصلحة الوطن، وكارهاً لفكرة الفرعون التي تعمقها الدولة المركزية.

3.2- خصائص اللامركزية المالية:

للامركزية المالية قسما عامة يمكن أن نجلها على النحو التالي :

1- اللامركزية المالية ظاهرة متشعبة الجوانب: لا يمكن النظر إلى اللامركزية المالية على أنها ظاهرة مالية وحسب، فهي تعد وبحق ظاهرة متعددة الجوانب. فالجانب المالي يبدو في توزيع مسؤوليات الإنفاقات تحصيل الإيرادات العامة على مستويات متدرجة من الحكومة، أي: بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية. وهناك بعد مهم لا يقل أهميته عن البعد المالي يتمثل في مدى استقلالية الإدارة اللامركزية في صنع القرار ورسم السياسة الخاصة بدورها الإقليمي. كما انه لا يمكننا أن نتجاهل الدور الذي يمكن أن تؤديه العوامل التاريخية والسياسية والثقافية والجغرافية في رسم ملامح التنظيم المالي للسلطات اللامركزية في الدولة، لهذا فإننا لا نستطيع أن نصف اللامركزية المالية بأنها ظاهرة أحادية الجانب طالما أنها تمس الكثير من النواحي الإدارية والسياسية والثقافية والجغرافية، بالإضافة إلى الناحية المالية.

2- ضعف وجمود الموارد المالية المحلية: لعل من أبرز خصائص اللامركزية المالية هي ضعفها وضآلة مرونة الموارد المالية المحلية على نحو يجعل الإدارة المحلية عاجزة عن تصريف شئونها وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي من أجلها تأسست الإدارة المحلية. ففي الوقت الذي تسيطر فيه الإدارة المركزية على مصادر التمويل وتتمتع بسلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من زيادة مواردها، نجد أن الإدارة اللامركزية تعاني من عجز كبير في إيراداتها المالية.

ويمكن إن نرجع هذا العجز إلى عاملين: قلة مصادر التمويل المحلي، وضعف حصيلة هذه المصادر. إن التشريعات المالية تحرم السلطات المحلية من حق فرض الضرائب التي تعد المصدر الرئيسي للإيرادات المالية وتقصره فحسب على السلطة المركزية في الدولة. في الحين الذي يمكن أن تقرر بعض التشريعات الضريبية من تخصيص جزء أو حصيلة بعض أنواع الضرائب كالضرائب العقارية أو الضريبة على الأطنان الزراعية والضرائب على السيارات للهيئات المحلية ، وذلك بسبب ضعف مرونة حصيلة هذه الضرائب.

وعلى النقيض من ذلك تستطيع السلطة المركزية أن تفرض ضرائب شتى أو أن تزيد من أسعار الضرائب المقررة دون أن يحدها في ذلك قيد، اللهم إلا ما قد ينتج من آثار اقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة ازدياد العبء الضريبي، كما تستطيع الحكومة المركزية أيضاً أن تعقد ما تشاء من القروض العامة في داخل البلاد أو خارجها دون أن يحد من سلطتها في هذا الصدد سوى مدى الثقة في مركزها المالي واستقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية وقدرتها على تحمل أعباء هذه القروض مستقبلاً.

وإذا كانت الهيئات اللامركزية قد حرمت من حق فرض الضرائب لأسباب تاريخية وسياسية، ومن ثم حرمت من المصدر الرئيسي للإيرادات، فإن باقي المصادر التقليدية للتمويل والمتمثلة في الرسوم والدومين التجاري والصناعي، تقف عاجزة هي الأخرى عن الوفاء بالحاجات المالية للهيئات المحلية، فالرسوم المحلية التي تحصلها هذه الهيئات نظير ما تقدمه من خدمات للمواطنين القاطنين في دائرتها تتسم بالجمود بسبب تردد الهيئات المحلية في زيادة فئاتها حتى لا تضار الطبقات الضعيفة اقتصادياً.

إن تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية وانحسار المد الاشتراكي اتجاه غالبية الدول في الوقت الراهن نحو تبني نظام اقتصاد السوق أدى إلى تقلص الأنشطة التجارية والصناعية التي تتولاها الدولة وهيئاتها المحلية، وهو الأمر الذي انعكس على ضالة هذه الإيرادات وبالتالي صعوبة اعتماد الإدارات اللامركزية عليها في تمويل أنشطتها.

ويمتد عجز التمويل المحلي أيضاً إلى المصادر غير التقليدية للتمويل، فمجوء الهيئات المحلية إلى الاقتراض لسد العجز في موازنتها يخضع لقيود صارمة ولشروط عديدة، عوضاً عن صعوبة إجراءات إبرام مثل هذه القروض مما يدفع الهيئات المحلية إلى الإحجام عن الاقتراض بسبب خشيتها من عجزها عن السداد نتيجة ضعف مواردها.

أما الإصدار النقدي، وهو المصدر الثاني غير التقليدي للتمويل، فإن السلطات المحلية لا تملكه، إذ إنه حق أصيل للسلطات المركزية النقدية في الدولة، ومن ثم لا يمكن اللجوء إليه من قبل الهيئات المحلية.

3- التناقض بين التوسع في الاختصاصات الممنوحة للهيئات اللامركزية وضالة الموارد

المالية المتاحة لها: إن الهدف النهائي لأية حكومة هو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع. وفي الدول التي يطغى على إدارتها الطابع المركزي تتولي الحكومة المركزية تحقيق هذا الهدف محددة أولوية الأقاليم التي توجه

إليها خدماتها ، وطبيعة وحجم هذه الخدمات على نحو يخلو في الغالب الأعم من اعتبارات العدالة والمساواة ، حيث تستأثر العاصمة أو الإقليم المركزي بكل اهتمام الدولة بينما تتناقص الخدمات كلما ابتعدنا جغرافياً عن مركز السلطة الإدارية فيها. ويشجع الدولة على السير في الاتجاه نحو مرونة واتساع الإيرادات المالية التي تتمتع بها السلطة المركزية. وعلى النقيض من ذلك ، فإن الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية تتحمل بمقتضاه الهيئات المحلية تبعة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطور الخدمات التي يحصل عليها المواطنون في الأقاليم المختلفة للدولة، إلا أنه في الوقت الذي اتسعت فيه اختصاصات الهيئات المحلية لم تجد هذه الأخيرة الإيرادات المالية الكافية التي تعنيها على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للأفراد. إن ضعف الإمكانيات المالية المتاحة للهيئات اللامركزية أضعف كثيراً من قدرتها على أداء دورها في رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لمواطني الأقاليم. ولقد ترتب على ذلك إفراغ هذه الاختصاصات من مضمونها، بالإضافة إلى غل يد هذه الهيئات من القيام بدورها وتحمل مسؤولياتها التي رسمها لها القانون، الأمر الذي أضحت معه اللامركزية الإدارية مجرد إطار شكلي يختفي وراءه الطابع المركزي للدولة.

4- **الاعتماد على السلطة المركزية في سد عجز موازنة الهيئات المحلية:** يمكن النظر إلى هذه السمة على أنها نتيجة مباشرة للخاصية السابقة. إن منح الهيئات المحلية اختصاصات محددة لا بد أن يقترن به استقلالية مالية تمكنها من أداء اختصاصاتها على النحو الأكمل. وتتمتع المجالس المحلية بقدر كبير من الاستقلال المالي في الدول المتقدمة كما هو الحال في المملكة المتحدة وفرنسا، حيث يجوز للهيئات المحلية في هذه الدول إصدار الضرائب المحلية.

وعلى صعيد التمويل المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد تضاعفت ميزانية الولايات ثلاث مرات تقريباً كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وتضاعف التمويل المحلي كنسبة من الإنفاق الحكومي بين عامي 1952 و 2006. ويمكن تبرير ذلك بزيادة المنح الاتحادية المقيدة للولايات، كما حفزت الحكومة الفيدرالية الهيئات المحلية إلى استخدام مواردها الخاصة، لاسيما في مجالات الصحة والتعليم والرفاهية العامة.

ومع ذلك فإن الواقع العملي يكشف لنا أن تحقيق الاستقلال المالي للهيئات المحلية في الكثير من الدول النامية يعد أمراً بعيد المنال وإن كان قد تحقق على أرض الواقع في الدول المتقدمة وبعض الدول النامية التي تبنت نظام اللامركزية الإدارية. ويمكن أن نشير في هذا المقام إلى التمويل المحلي في الهند، حيث تتمتع الهيئات المحلية (الولايات) بحق فرض الضرائب المحلية على

البيع والشراء والإيرادات الزراعية، بينما تنفرد السلطة المركزية (الحكومة الفيدرالية) بفرض الضرائب على الإنتاج، وكذلك على الدخل الناتج من غير القطاع الزراعي. ومن ناحية أخرى، فإن الولايات لها سلطة كبيرة في الاقتراض، وإن كان ذلك يؤدي في النهاية إلى زيادة العجز في الميزانية المحلية. والوضع في الصين لا يختلف كثيراً حيث تحوز الأجهزة المحلية على قدر من الاستقلالية المالية نتيجة للهيكل الفيدرالي للصين، فالحكومة المحلية تتمتع بسلطات واسعة فيما يتعلق بالإئناق بينما تظل قدرتها في مجال الإيرادات محدودة ومقيدة. ومن أجل التغلب على هذه العقبة الأخيرة فقد اندفعت الحكومة المحلية إلى خصخصة العديد من المرافق والمشروعات المحلية حتى تتمكن من توفير السلع والخدمات العامة لمواطنيها. ومن ناحية أخرى فإن الحكومة المحلية قد قامت بتعميق علاقتها السياسية بالبنوك للحصول على قروض تعوض بها ندرة إيراداته الذاتية.

وقد تكون الرغبة في منع التداخل بين المالية المحلية والمالية المركزية هو المبرر الذي تسوقه بعض الدول النامية من أجل تبرير ميلها إلى عدم منح الاستقلالية المالية للهيئات اللامركزية. ومع هذا، فإن ذلك القول مردود عليه بأن منع التداخل بين المالية المركزية والمالية المحلية هو أمر يمكن تجنبه من خلال إقرار تشريعات ولوائح دقيقة تحدد الإيرادات المالية لكل جهة على نحو واضح.

إن ما يحدث الآن في الوقت العملي من خضوع موارد الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية يحد من قدرة الأولى في القيام بدورها على نحو يحقق مصالح مواطني الأقاليم كما أنه يجعلها أسيرة دائماً لأوامر ونواهي السلطة المركزية. ولقد أدى ذلك إلى معاناة الهيئات المحلية من عجز دائم في التمويل المحلي مما يلزمها باللجوء المستمر إلى السلطة المركزية طلباً للإعانة من أجل سد هذا العجز.

5- مبدأ أولوية الإيرادات والتمويل المحلي: لقد ساد مبدأ أولوية النفقات العامة في ظل المالية التقليدية. ونعنى بهذا المبدأ ضرورة قيام الدولة بتحديد حجم نفقاتها العامة على نحو لا يتجاوز حجم إيراداتها المتوقع تحصيلها وهذا ما يعرف بالتوازن الحسابي للموازنة العامة. ومع حدوث العديد من التطورات السياسية والاقتصادية التي تجلت ملامحها عبر أزمة الكساد العالمي في ثلاثينيات القرن العشرين وحتمية تدخل الدولة من خلال وسائلها المالية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حل مفهوم التوازن الاقتصادي والاجتماعي للموازنة العامة محل التوازن المحاسبي. لقد أضحت الهدف النهائي للدولة هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي

والاجتماعي للدولة حتى ولو جاء ذلك على حساب حدوث عجز في موازنتها العامة. ومن هنا أصبح من الضروري أن توجه الدولة جل تركيزها إلى النفقات العامة دون الحرص على تحقيق التوازن الحسابي للموازنة العامة وهو ما عرف بمبدأ " أولوية النفقات العامة ". إن ذلك هو حال المالية المركزية في العصر الراهن أو بالأحرى في ظل المالية الحديثة. وإذا ولينا وجهنا شطر اللامركزية المالية، فإننا نجد الواقع العملي وقد كشف لنا عن عجز الموازنة المحلية وضعف مصادر التمويل المحلي وهو الأمر الذي ألزم الهيئات اللامركزية بأن تكون عاقلة في إنفاقها رشيدة في إدارة أمورها طالما أن أدواتها المالية ليست بيدها بل بيد السلطة المركزية. وعلى هدى ذلك التزمت الهيئات المحلية بأن تحدد نفقاتها في ضوء ما تتوقع تحصيله من إيرادات حتى ولو جاء ذلك على حساب عدم تحقيقها للحد الأدنى من أهدافها الاقتصادية والاجتماعية المنوط بها تنفيذها. إن هذا الواقع جعل اللامركزية المالية ترتد إلى الماضي لتعتنق مبدأ " أولوية الإيرادات العامة ".

3.2 قياس اللامركزية المالية :

تشير الدراسات التي تناولت اللامركزية المالية (Skira, 2006;p.4) و (Boex et al., 2006;p.2) إلى أن مصطلح اللامركزية المالية مصطلح متعدد الأبعاد الأمر الذي معه يصعب قياسها ، وتختلف الطرق التي تستخدم في التعبير عن اللامركزية الأمر الذي يجعل هناك اختلافاً في طرق القياس ، كما انه هناك بعض المؤشرات التي تقوم بقياس اللامركزية المالية لا يمكن استخدامها في الدول التي تبحث في مدى جدوى تطبيق اللامركزية المالية لها من عدم جدواها.

ويفسر ذلك كون تلك المؤشرات تعتمد على بعض البيانات التي تتوفر فقط بعد التطبيق وليس قبلة مثل البيانات الخاصة بالتحويلات الحكومة المركزية للحكومة المحلية أو البيانات الخاصة بالمنح والإعانات وتتلخص المؤشرات الخاصة باللامركزية المالية في خمس مؤشرات الأول وهو مؤشر لامركزية النفقات والمؤشر الثاني هو لامركزية الإيرادات والثالث نسبة التحويلات الحكومية وبالنسبة للمؤشر الرابع فهو مؤشر الاستقلال الذاتي للوحدة المحلية وأخيراً المؤشر الذي يقيس حرية التصرف في النفقات المحلية .

مؤشرات اللامركزية المالية (Uchimura& Suzuki, 2009;p.7)

1- مؤشر لامركزية النفقات : Ratio of Local Expenditure

ويتم قياسه من خلال المعادلة التالية :

$$RLE = \frac{\sum_i LEi}{(\sum LEi + CE)}$$

حيث (i) هي الوحدة المحلية، LEi هو عبارة عن النفقات المحلية للوحدة (i)، CE هي عبارة عن النفقات الخاصة بالحكومة المركزية ومنه فإن لامركزية النفقات هي عبارة عن نسبة إنفاق الحكومة اللامركزية إلى الإنفاق الكلي للحكومة العامة (المركزية والمحلية)، ويعبر هذا المقياس عن مقدار المسؤولية الواقعة على هيئات الحكومات المحلية في تقديم الخدمات، فكلما زاد الناتج من هذه المعادلة يشير إلى زيادة لامركزية قرارات الإنفاق لدى الوحدات المحلية والعكس صحيح

2- مؤشر لامركزية الإيرادات : Ratio of Local Revenue

ويتم قياسه من خلال المعادلة التالية :

$$RLR = \frac{\sum_i LRI}{(\sum LRI + CR)}$$

حيث LRI هو عبارة عن الإيرادات المحلية بالنسبة للوحدة (i) و CR هي عبارة عن الإيرادات للحكومة المركزية ومنه فإن لامركزية الإيرادات عبارة عن نسبة إيرادات الحكومات اللامركزية إلى الإيرادات الكلية للحكومة العامة (المركزية والمحلية) ويعبر هذا المقياس عن مدى قدرة الحكومات المحلية في تمويل تقديم الخدمات ، وأيضا كلما زاد الناتج من ذلك يشير إلى زيادة قدرة الوحدات المحلية على تمويل تقديم خدماتها والعكس صحيح أيضاً.

3. مؤشر نسبة الاعتماد على التحويلات المركزية local Dependency on fiscal transfers

ويعبر عن تلك النسبة من خلال المعادلة التالية :

$$DFT = \frac{\sum_i FTi}{\sum_i LTRI}$$

حيث FTi يعبر عن التحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى الوحدة المحلية (i) ، LTRI يعبر عن الإيراد الكلي للوحدة المحلية (i)، ومن ذلك فإن هذا المؤشر يقيس نسبة التحويلات المالية، من الحكومة المركزية إلى الوحدة المحلية، بالنسبة إلى الإيرادات الخاصة بتلك الوحدات المحلية.

ويعبر هذا المقياس عن مدى اعتماد الوحدة المحلية على التحويلات المالية من الحكومة المركزية، إذ انه كلما زاد الناتج من هذه المعادلة فإن ذلك يشير إلى زيادة درجة الاعتماد وضعف الإيرادات المحصلة محلياً أو زيادة العجز في كفاية الإيرادات المحلية للنفقات المحلية،

والعكس صحيح.

local fiscal autonomy

4. مؤشر الاستقلال المالي للوحدة المحلية

ويعبر عن هذا المؤشر من خلال المعادلة التالية :

$$FA = \frac{\sum_i LORi}{\sum_i LTRi}$$

حيث LORi يعبر عن الإيراد الخاص للوحدة المحلية (i) ومن ذلك فإن هذا المؤشر هو عبارة عن نسبة الإيراد الخاص لوحدة محلية معينة إلى الإيرادات المحلية العامة للوحدات المحلية الأخرى ويتم حساب الإيراد الخاص للوحدة المحلية من خلال جمع مصدرين من الإيراد فقط وهما الإيرادات الضريبية والغير ضريبية Tax and Non-tax revenues وخصم التحويلات المالية من الحكومة المركزية، ومنه فإن هذا المؤشر يعبر عن مدى استقلالية تلك الوحدة المالية ودرجة تحكمها في تحصيل الإيرادات المحلية الخاصة بها.

5. مؤشر حرية التصرف في النفقات المحلية : Local Expenditure Discretion

ويعبر عن هذا المؤشر من خلال المعادلة التالية :

$$FD = \frac{\sum_i GRI}{\sum_i LTRi}$$

حيث GRI عبارة عن الإيرادات العامة للوحدات المحلية (i) ويتم حساب الإيرادات العامة للوحدة المحلية عن طريق جمع كل مصادر الإيرادات التي تتوفر لدى الوحدة المحلية أي أنه يضاف إلى الإيرادات المحلية الخاصة (الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية) المصدر الخاص بالتحويلات المالية من الحكومة المركزية الغير مشروطة " Unconditional transfers"، ومن ذلك فإن ذلك المؤشر يقوم بقياس مدى قدرة الوحدات المحلية في التصرف في مقابلة النفقات المحلية بالإيرادات الخاصة بها والتي يكون لديها الحرية التامة في توجيهها واتخاذ قرارات الإنفاق الخاصة بها دون أن يملى عليها أحد شروطاً لذلك.

ومع تعدد المؤشرات الخاصة باللامركزية المالية إلا أنه جدير بالذكر أن معظم التقارير والدراسات العملية التي تناولت قياس أثر اللامركزية المالية على المتغيرات الاقتصادية المختلفة كانت دائماً ما تستخدم لقياس اللامركزية المالية المؤشرات الخاصة بـ "لامركزية النفقات Expenditure"، "لامركزية الإيرادات Revenue".

4.2- التمييز بين دور الحكومة المركزية ودور المحليات في ظل اللامركزية المالية :

يقوم النظام المحلي في ظل تطبيق اللامركزية المالية على ثلاثة عناصر أساسية، أولها السلطات وتشمل سلطة صنع القرار وتنفيذه ومتابعته، وثانيها الاختصاصات، أي المسؤوليات المحصنة من تدخل الحكومة المركزية، والتي يجب أن تسند إلى الوحدات المحلية، وثالثها الموارد المالية التي يجب أن تكون متناسبة مع تلك المسؤوليات. حيث لا يمكن أن يوجد نظام محلي حقيقي بدون توافر هذه العناصر الثلاثة معاً، ولا يمكن أن يتوازن ولا أن يعمل، فمزيد من السلطات والموارد دون تحديد المسؤوليات هو بمثابة تبديد لتلك الموارد، ومزيد من الموارد والمسؤوليات دون سلطات بمثابة عجز في حرية التصرف وصنع القرار، ومزيد من السلطات والمسؤوليات بلا موارد هو ضعف ويكون التطبيق على هذا النحو بمثابة تفويض لتلك السلطات والمسؤوليات فقط، ومن ذلك فإننا إذا أردنا أن يكون للنظام المحلي الدور الحقيقي وخاصة في التنمية الاقتصادية فإننا في حاجة إلى إنجاز ثلاث مهام هي:

1- إعادة بناء النظام بحيث تميز إدارة الدولة عن حكم المجتمع، ليس معنى ذلك أن تنسحب الدولة فتطبيق اللامركزية ليست تطبيقاً لنظام بديل للمركزية، فكلاهما مهم، وكلاهما لا يستطيع الاستغناء عن الآخر، فتطبيق اللامركزية لا يعنى الاستغناء التام عن مركزية الحكم ولكنه يشير إلى التخفيف على قدر الإمكان، وفي جوانب محددة تقرضها قواعد تنفيذ اللامركزية، من حدة المركزية في أي دولة (UNDP, October 1998; p3) ومن ذلك يمكننا القول بأنه لا توجد هناك مركزية مطلقة أو لامركزية مطلقة، بل إن الواقع يجب أن يكون مزيجاً بينهما بنسب متفاوتة والسبب هو لارتباطهما بتفويض السلطات، كون تفويض السلطات أمراً نسبياً يعبر عن مدى أو درجة التفويض، أي أن الإدارة الرئيسية أو السلطة المركزية لا تستطيع تفويض جميع صلاحياتها "لامركزية مطلقة" وإلا كانت النتيجة توقفها عن ممارسة أعمالها، وكذلك فإن عدم التفويض يعنى المركزية المطلقة، وهو الأمر الذي لا يؤدي فقط إلى إلغاء دور الإدارات الدنيا "الإدارات المحلية" وإنما يؤدي إلى إلغاء الهيكل التنظيمي للدولة كلها.

ب. وضع نظام لصنع القرار المحلي لا يشهد تدخلات عملية من جانب الحكومة المركزية، فيقتصر دورها على السياسة العامة فقط، وعلى وضع معايير العمل، وتقديم الخدمات الفنية، وربما تضطلع بجانب من المحاسبة، ووضع المجالس الشعبية المحلية في قمة النظام، فلا تكون مجرد شريك وشريك ضعيف، بل أن تكون صاحبة السلطة على المستوى المحلي، ومستخرجة الموارد، ومحرك كل العمليات المحلية، وألا يقتصر النظام المحلي على إدارة وتشغيل الخدمات والمرافق المحلية، وإنما يمتد إلى قضايا التخطيط والاستثمار.

ج. وضع نظام للميزانية، فلا تذهب الضرائب إلى المركز أولاً ثم تخصص للمحليات، بل أن يتم استخدام الموارد حيث تحصل، وتأخذ الحكومة المركزية ما يخصها منها وتذهب حالات التحكم في الموارد المالية في بعض الدول إلى أبعد من ذلك، هو ما يشار إليه في العديد من التجارب العالمية بنظام تقاسم الإيرادات العامة المحلية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية (السيد غانم، ص23)

كما سبق وأن ذكرنا أن الإيرادات المحلية العامة تنقسم إلى إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية بالإضافة إلى التحويلات المالية من الحكومة المركزية، وتكون للوحدات المحلية حرية التصرف في الإيرادات غير الضريبية وكما هو الحال في الجزء الخاص بالتحويلات المالية من الحكومة المركزية الغير مشروط فقط، وبالنسبة للإيرادات الضريبية فهناك ثمان أشكال وصور تحدد كيفية تحكم الوحدات المحلية في هذا النوع من الإيرادات الأربعة الأولى تحدد الخيارات المتاحة للوحدات المحلية للتحكم في المعدل والقاعدة الضريبية وتحدد الأشكال التالية الخيارات المتاحة في تقاسم تلك الإيرادات وهذه الأشكال هي (Uchimura&Suzuki,2009;p.9):

- 1- أن تحدد الحكومة المحلية القاعدة الضريبية والمعدل الضريبي للضرائب المحصلة محلياً.
- 2- أن تحدد الحكومة المحلية المعدل الضريبي فقط للضرائب المحصلة محلياً.
- 3- أن تحدد الحكومة المحلية القاعدة الضريبية فقط للضرائب المحصلة محلياً.
- 4- وفي المقابل فإن الخيار الأخير هو أن تحدد الحكومة المركزية كل من المعدل الضريبي والقاعدة الضريبية.
- 5- وبالنسبة للتقاسم الضريبي فقد تكون مسئولية الوحدات المحلية أن تقوم بتحديد تقاسم الإيراد الضريبي بين الحكومات المحلية والمركزية.
- 6- قد لا يتم التغيير في نظام التقاسم الضريبي إلا بعد موافقة الحكومات المحلية على ذلك.
- 7- أن توضع الكيفية التي يتم بها تقاسم الإيراد الضريبي في التشريع القانوني وربما تترك أن لا يتم التغيير في النظام نفسه إلا بعد موافقة الحكومات المحلية.
- 8- وفي المقابل فإن الخيار الأخير هنا أن تحدد الحكومة المركزية طريقة التقاسم للإيرادات الضريبية كجزء من عملية الميزانية السنوية.

ومن تلك الخيارات المتاحة للوحدات المحلية يتضح لنا أن الوحدات المحلية لها كامل الحق في التحكم في الضرائب في الثلاثة خيارات الأولى والخياران السادس والسابع وتزيد في تلك الخيارات درجة استقلالية الوحدات المحلية مع التفاوت البسيط في درجة المسئوليات من خيار إلى

آخر ولكن في الخيارين الرابع والثامن تكون درجة الاستقلال المالي المحلي محدودة أو غير موجودة من الأساس.

و هناك نقطة غاية في الأهمية هنا وهي دور الحكومات المركزية في تهيئة الوحدات المحلية لتحمل دورها في تطبيق اللامركزية، فغالبا ما تبرر الدول تأجيلها تطبيق اللامركزية بضعف قدرات الوحدات المحلية وعدم قدرتها على تحمل مسؤوليات اللامركزية، وعلى التعامل مع السلطات التي سوف تخول لها بموجب تطبيق اللامركزية. لذلك فإن الوحدات المحلية لا بد أن تتمتع بقدر من الاستقلالية قبل تطبيق اللامركزية، وأن تكون قادرة على حل مشاكلها بدون تدخل السلطة المركزية، قادرة على تحديد احتياجات ومطالب مجتمعاتها المحلية، وعلى حشد الدعم السياسي المحلي لبرامجها المزمع البدء في تطبيقها، وكذلك على تعبئة الموارد المحلية بهدف تنفيذ هذه البرامج، وعلى جمع الضرائب وغيرها من الرسوم، وعلى تحديد تأثيرات هذه البرامج على البيئة المحلية، ومساندة المتضررين من هذه البرامج، وغيرها من إمكانيات لا بد من تواجدها لدى الوحدات المحلية، الأمر الذي يتطلب تدريب القيادات المحلية على القيام بها مثل صنع القرار ويتضمن التخطيط وتقييم ما يتم تنفيذه من برامج، وتعبئة الموارد والقدرة على إدارة الموارد، وحل الخلافات والمشكلات الناشئة.