

اللامركزية المالية مدخل لزيادة التمويل المحلي وتعزيز التنمية المحلية-التجربة الصينية

Financial Decentralization: An Introduction to Increasing Domestic Finance and Promoting Local Development - the Chinese Experience

نوى نبيلة¹ ، بوجلال أنفال²

1- جامعة المسيلة (الجزائر) ، البريد الإلكتروني : noui.n34@gmail.com

1- جامعة برج بوعريش (الجزائر) ، البريد الإلكتروني : anf34@gmail.com

تاريخ النشر: 2020/04/15

تاريخ القبول: 2019/12/18

تاريخ الارسال: 2019/11/17

الملخص:

هدفت الدراسة إلى إلقاء الضوء على مفهوم اللامركزية المالية ودورها في تطوير الاستثمارات المحلية؛ حيث قمنا بمحاولة توضيح أهم الدواعي والمبررات الموضوعية التي تستدعي الاهتمام باللامركزية مع التركيز على تأثيرها على تنوع هيكل التمويل المحلي وزيادة الاستثمارات ومن ثم مساهمتها في تحقيق التنمية المحلية من خلال التجربة الصينية.

توصلنا من خلال الدراسة إلى الأثر الإيجابي للامركزية المالية على الاستثمارات مما أدى إلى زيادة نصيب الفرد من الإنفاق وتحسين الخدمات العامة، وكذا تحسين الكفاءة والفاعلية العامة من خلال إتاحة الفرصة أمام الجماعات المحلية لتحسين تجاوبها وأدائها في مجال تقديم الخدمات ومساءلتها من قبل المواطنين.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية المالية؛ الاستثمارات؛ التنمية المحلية.

Abstract:

In this study, we tried to highlight the role of financial decentralization in increasing local investments. We have tried to identify the reasons for decentralization and clarify its impact on increasing investments that contribute to local development through the experience of China.

We concluded through this study to the positive impact of financial decentralization on local investments and local development by increasing per capital spending in rural areas ,leading to improve public services, as well as improving efficiency, responsiveness and performance and accountability by citizens.

Keywords: financial decentralization; investments; local development

♦ المؤلف المرسل .

مقدمة:

حظي مفهوم اللامركزية باهتمام عالمي متزايد خلال العقدين الماضيين. فأغلب دول العالم على اختلاف درجة تقدما اتجهت نحو الأخذ بنظام اللامركزية، باعتبارها العملية التي تسعى من خلالها الحكومات إلى تحسين مستوى معيشة شعوبها والحد من الفقر وتحقيق التنمية المحلية.

تهدف التنمية المحلية في مضمونها الشامل إلى إحداث تغيير ارتقائي مخطط للنهوض بالمجتمعات المحلية (اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا) بنهج ديمقراطي يكفل المشاركة الواسعة تخطيطا وتنفيذا وتقويما، ويستهدف تحقيق التكامل بين المجهودات الرسمية والشعبية، وإحداث التحولات المطلوبة لتنمية الموارد الطبيعية والبشرية، وشيوع العدالة في توزيع مردود التنمية وجني ثمارها في المجتمعات، وتكامل جهود التنمية على المستوى القومي.

غير أن المشكلة التي تواجه العديد من البلدان النامية هي أن الحكومة المركزية لا توفر مستوى ملائما من التمويل وعلى نحو موحد في جميع أنحاء البلد. بل إن العديد من الخدمات الحكومية تيسر بسهولة نسبية لقاطني المدن الكبرى، فيما تفتقر المناطق النائية إلى هذه الخدمات.

تحقق العواصم نجاحا أكبر في جمع الضرائب لدعم برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فترتكز فيها الاستثمارات وتنمى البنى الأساسية وتقدم الخدمات، ويكون ذلك على حساب الجماعات المحلية الأصغر.

إشكالية الدراسة:

في هذا السياق تتمحور إشكالية الدراسة في التساؤل الجوهرى التالي:

ما هو دور اللامركزية المالية في زيادة الاستثمارات وتحقيق التنمية المحلية من خلال التجربة

الصينية.

أهداف الدراسة: الأهداف التي نتوخاها من هذه الدراسة هي:

- توضيح الجوانب الهامة المتصلة باللامركزية واللامركزية المالية؛
- التعريف بالتنمية المحلية وعلاقتها باللامركزية؛
- التعرف على تجربة الصين في اللامركزية المالية ودورها في توفير التمويل المحلي اللازم لزيادة الاستثمارات وتعزيز التنمية المحلية.

1. اللامركزية المالية

1.1 تعريف اللامركزية

عرف البنك الدولي اللامركزية بأنها: "تحويل السلطات السياسية والإدارية والمالية من الحكومات

المركزية إلى الوحدات المحلية" (World Bank, 1998, page 4).

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد عرف اللامركزية بأنها: "عملية متعددة المحاور، تسعى إلى تحويل التركيز على التنمية من خلال التخطيط المركزي والاعتماد على الأجهزة الحكومية البيروقراطية إلى المجتمعات المبنية على المشاركة" (UNDP, 1999, page 3).

عموماً يمكن تعريف اللامركزية بأنها: "تخلي الحكومة عن بعض وظائفها ومسؤولياتها إلى المستويات الأدنى من الحكومة -الجماعات المحلية- على أن تعمل هذه الأخيرة في إطار السياسة العامة التي تضعها الحكومة المركزية مع تمتعها بالاستقلالية في أداء وظائفها"

2.1 أشكال اللامركزية:

تتجلى اللامركزية في ثلاثة أشكال رئيسية هي (Guevera, 2007, page 21):

1.2.1 اللامركزية السياسية: تعني نقل سلطة القرار إلى الوحدات المحلية وذلك من خلال إيجاد أجهزة حكومية منتخبة على المستوى المحلي تكون لها سلطات وصلاحيات حقيقية في اتخاذ القرار. تهدف اللامركزية السياسية إلى منح المواطنين وممثليهم المنتخبين مزيداً من السلطة في صياغة السياسة العامة وتنفيذها، وغالباً ما تكون اللامركزية السياسية مصحوبة بتعددية سياسية وإصلاحات دستورية قانونية تعطي الوحدات المحلية كياناً سياسياً يخرجها من إطار التبعية الكاملة للسلطة المركزية (Litvack & Jessica, 1998, page 3).

2.2.1 اللامركزية الإدارية: هي أسلوب من أساليب الإدارة تنطوي على توزيع الاختصاصات الوظيفية بين هيئات إدارية أخرى محلية مع احتفاظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والتوجيه.

3.2.1 اللامركزية المالية: يقصد بها أن تكون للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق المصالح المحلية.

3.1 الموارد المالية للجماعات المحلية وشروط تحقيق اللامركزية المالية:

تعرف الجماعات المحلية بأنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. اصطلاحاً على تسميتها في بعض الدول بالحكومة المحلية، ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات (لخضر، 2005، الصفحة 2).

تكلف الجماعات المحلية بمجموعة من الوظائف تهدف من خلالها إلى تلبية احتياجات السكان المحليين وتحقيق التنمية المحلية، ولأداء مختلف المهام فهي تحتاج إلى التمويل.

1.3.1 الموارد المالية للجماعات المحلية: تنقسم الموارد المالية للجماعات المحلية عموماً إلى موارد محلية ذاتية وموارد محلية خارجية.

أ. الموارد المحلية الذاتية: تختلف الموارد المحلية الذاتية من بلد إلى آخر وهي عموماً تنقسم إلى (محمود، 2010، الصفحة 14):

- ❖ الضريبة المحلية: الضريبة هي اقتطاع مالي يجبر الأفراد على دفعه للسلطات العامة للدولة دون مقابل وفقاً لقواعد وقوانين محددة، من أجل تغطية أعباء الدولة والسلطات الجهوية. أما الضرائب المحلية فهي الضرائب التي تتقاضاها الهيئات المحلية.
- ❖ الرسوم المحلية: هي الرسوم التي تتقاضاها الإدارة المحلية مقابل مختلف الخدمات المقدمة للمواطنين.

ب. الموارد المحلية الخارجية: تتكون الموارد المحلية الخارجية من (World Bank, 2001, page 31):

أولاً: تحويلات الحكومة المركزية: تعرف على أنها المنح المقدمة من طرف الحكومة المركزية إلى الجماعات المحلية بغرض تمويل الخدمات العامة، يطلق عليها أيضاً الإعانات المالية، الدعم المالي، وهي تنقسم إلى نوعين أساسيين:

❖ المنح غير المشروطة: هي منح تقدم من الحكومة المركزية للجماعات المحلية من دون شروط حول كيفية إنفاقها، فهي لا تؤثر في الخيارات المحلية، بحيث يمكن إنفاق المنحة على أي توليفة من السلع والخدمات العامة.

❖ المنح المشروطة: منح تقدم للجماعات المحلية من قبل الحكومة المركزية مع شروط مسبقة حول كيفية إنفاقها، بحيث تستخدم هذه المنح في تمويل المشروعات ذات الأولوية من وجهة نظر الحكومة المركزية والتي قد لا تتمتع بهذه الصفة من وجهة نظر الجماعات المحلية.

إن استخدام هذا النوع من المنح لا يلقى تأييداً كبيراً لأنه يعمل على تخفيض مستوى مساهمة المواطنين للمسؤولين المحليين طالما أن الخدمات لا تمول عن طريق الضرائب المفروضة عليهم.

ج. القروض: تمثل القروض أحد مصادر تمويل الجماعات المحلية حيث تستخدم في الغالب في تمويل النفقات الرأسمالية والاستثمارات الضخمة كالطرق، ولأن الجماعات المحلية غير قادرة على تمويل هذه المشاريع من خلال رفع الضرائب فأنها تلجأ إلى الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية بضمانات حكومية مركزية.

2.3.1 الشروط الواجب توافرها في الموارد المالية للجماعات المحلية لتحقيق اللامركزية المالية:

في ظل مبدأ اللامركزية المالية من الضروري توفر شرطين في الموارد المالية للجماعات المحلية وهي (ياقوت، 2011، الصفحة 81):

✓ **محلية المورد:** بمعنى أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من تحصيله.

✓ **ذاتية المورد:** يعني سلطة الجماعات المحلية في تقدير سعر المورد وسلطة تحصيله وإنفاقه.

تكمّن ضرورة توفر هذين الشرطين في الموارد المحلية في الأسباب التالية:

✓ إن محلية الموارد تدفع باتجاه ارتفاع مستويات الكفاءة، فإذا كانت الجماعات المحلية تعتمد على المنح من الحكومة المركزية فإن الخطر يكمن في انتشار الفساد وإنفاق المسؤولين المحليين لهذه الأموال على نحو غير كفاء؛

✓ إن مستوى المساءلة يكون أكثر ارتفاعا عندما يتعلق الأمر بالأموال المجموعة محليا مقارنة بتحويلات الحكومة المركزية؛

✓ إن التحويلات من الحكومة المركزية غالبا ما تكون مقرونة بشروط قد تضعف من استقلالية الجماعات المحلية.

4.1 مبادئ اللامركزية المالية:

تقوم اللامركزية المالية على مجموعة من المبادئ هي (3, page 2005, UNDP):

✓ سلطة الحكومة المحلية في تحديد أوجه إنفاق الجباية المحلية بهدف تحقيق كفاءة الإنفاق، نتيجة انخفاض تكلفة جمع المعلومات حول احتياجات السكان المحليين وضمن توجيه الإنفاق بما يتناسب مع هذه الاحتياجات، يعرف هذا المبدأ باللامركزية الإنفاق؛

✓ سلطة الحكومة المحلية في تحديد مصادر الإيرادات الجبائية، فمنح سلطة إنفاق الجباية المحلية للجماعات المحلية يتبعه بالضرورة منح سلطة تحديد مصادر إيرادات الجباية المحلية بهدف تحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات، يعرف هذا المبدأ باللامركزية الإيرادات؛

✓ عدم اقتران تحويلات الحكومة المركزية للحكومات المحلية بشروط: غالبا ما تكون الإيرادات الجبائية غير كافية لتغطية نفقات الجماعات المحلية، لذا تعد التحويلات بين الحكومات عنصرا حيويا بالنسبة للجماعات المحلية، غير أن هذه التحويلات عادة ما تكون مقترنة بشروط تفرضها الحكومة المركزية مما يضعف من استقلالية الجماعات المحلية؛

✓ لامركزية الاقتراض: يقصد بها سلطة الجماعات المحلية وحريتها في الاقتراض، فعادة ما تتدخل الحكومة المركزية في عملية الاقتراض من خلال منع الجماعات المحلية من الاقتراض بصفة ذاتية أو وضع سقف على اقتراض الجماعات المحلية سنويا. وهناك جدل واسع حول لامركزية الاقتراض فالسماح للجماعات المحلية بالاقتراض بصفة ذاتية وبدون رقابة يضم مخاطر كثيرة، فقد

ينتج عن ذلك تحمل الحكومة المركزية التزامات مالية لم تكن في الحسبان وقد يؤثر ذلك على استقرار الاقتصاد الكلي.

5.1 مؤشرات قياس اللامركزية المالية:

إن قياس اللامركزية المالية يعد من القضايا البالغة الأهمية، وذلك بهدف الحكم على درجة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

بدأت الجهود الرامية إلى وضع مؤشرات لقياس اللامركزية المالية منذ 1972 من خلال دراسة Qate، لتتوالى بعدها الدراسات الرامية إلى تطوير هذه المؤشرات بحيث تصبح أكثر دقة في التعبير عن درجة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية. كما أصبحت هذه المؤشرات تستخدم على نطاق واسع من قبل العديد من المنظمات التي أصبحت تعد تقارير سنوية تبين من خلالها تقدم الدول باتجاه الأخذ بنظام اللامركزية المالية على غرار البنك الدولي، صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. كما تستخدم هذه المؤشرات في الدراسات الأكاديمية الساعية إلى دراسة العلاقة بين اللامركزية المالية ومختلف المتغيرات الاقتصادية الأخرى مثل النمو الاقتصادي، الفقر، استقرار الاقتصاد الكلي وغيرها.

في 1998 طور كل من Zou و Zhang مؤشر يقيس اللامركزية المالية للجماعات المحلية بالاعتماد على مؤشر لامركزية الإنفاق من خلال حساب نسبة نفقات الجماعات المحلية إلى إجمالي النفقات العامة (نفقات الجماعات المحلية + نفقات الحكومة المركزية)، سمي المؤشر بمؤشر لامركزية الإنفاق. يتم حساب المؤشر وفق العلاقة التالية (Tao&heng, 1997, page 234):

$$\text{مؤشر لامركزية الإنفاق} = \frac{\text{إجمالي النفقات للجماعات المحلية}}{\text{إجمالي النفقات العامة للحكومة}}$$

تعرض هذا المؤشر إلى عدة انتقادات أهمها أنه لا يعبر تعبيراً دقيقاً عن لامركزية الإنفاق ومن ثم عن اللامركزية المالية للجماعات المحلية، والحجة في ذلك أن تحويلات الحكومة المركزية تشكل جزءاً من إنفاق الجماعات المحلية، وعلية لا يمكن اعتباره مقياساً للامركزية الإنفاق. بناء على ذلك تم تعديل المؤشر بطرح تحويلات الحكومة المركزية ليعطى المؤشر بالعلاقة التالية:

$$\text{مؤشر لامركزية الإنفاق} = \frac{\text{إجمالي النفقات المحلية للجماعات المحلية} - \text{تحويلات الحكومة المركزية}}{\text{إجمالي النفقات العامة للحكومة} - \text{تحويلات الحكومة المركزية}}$$

تتراوح قيمة المؤشر بين الصفر والواحد، كلما كانت قيمة المؤشر قريبة من الصفر دل ذلك على سيطرة الحكومة المركزية على الإنفاق أي ضعف الاستقلالية المالية للجماعات المحلية. كما يستخدم مؤشر نسبة تحويلات الحكومة المركزية إلى إجمالي النفقات المحلية للجماعات المحلية للتعرف على درجة اعتماد الجماعات المحلية في التمويل على الحكومة المركزية.

إذا كانت هذه المؤشرات تقيس اللامركزية المالية للجماعات المحلية من جانب الإنفاق فقد تم تطوير مجموعة من المؤشرات التي تقيس اللامركزية المالية من جانب الإيرادات بمعنى لامركزية الإيرادات.

سنة 2000 اعتمد كل من Akai و Sakata في قياس اللامركزية المالية على مؤشر لامركزية الإيرادات الذي يقيس نسبة إيرادات الجماعات المحلية إلى إجمالي الإيرادات العامة للدولة (إيرادات الجماعات المحلية + إيرادات الحكومة المركزية)، يحسب المؤشر وفق العلاقة التالية (Nobue&Masayo, 2002, page 97):

$$\text{مؤشر لامركزية الإيرادات} = \frac{\text{إجمالي الإيرادات المحلية للجماعات المحلية}}{\text{المركزية الحكومة إيرادات}}$$

تتراوح قيمة المؤشر بين الصفر والواحد، كلما كانت قيمة المؤشر قريبة من الصفر دل ذلك على سيطرة الحكومة المركزية على الإيرادات وضعف الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، أما إذا كانت قيمة المؤشر قريبة من الواحد فإن ذلك يدل على درجة كبيرة من الاستقلالية للجماعات المحلية.

إن هذه المؤشرات لا تعبر تعبيراً دقيقاً عن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية. فبالنسبة لمؤشر الإيرادات فحتى ولو كانت قيمته قريبة من الواحد فإن ذلك لا يمكن أن يعبر بدقة عن الاستقلالية المالية وذلك في حالة نقل جزء كبير من تحويلات الحكومة المركزية لتمويل الجماعات المحلية، هذه التحويلات التي عادة ما تكون مشروطة مما يضعف من درجة الاستقلالية. وعليه قام كل من Akai و Sakata في سنة 2002 بتطوير مؤشر آخر وهو مؤشر التمويل الذاتي للجماعات المحلية. يقيس المؤشر حصة الإيرادات الذاتية من إجمالي إيرادات الجماعات المحلية. تحسب قيمة المؤشر وفق العلاقة التالية:

$$\text{مؤشر لامركزية الإيرادات} = \frac{\text{إجمالي الإيرادات المحلية للجماعات المحلية} - \text{تحويلات الحكومة المركزية}}{\text{إجمالي الإيرادات العامة للحكومة} - \text{تحويلات الحكومة المركزية}}$$

أكدت الدراسات أن هناك علاقة ايجابية بين مؤشر لامركزية الإيرادات ومؤشر لامركزية الإنفاق، وعليه كان من الضروري إيجاد مؤشر يجمع معلومات حول المؤشرين معا.

في سنة 2002 استخدم كل من Akai و Sakata متوسط المؤشرين، ليتم فيما بعد تطوير مؤشر آخر يجمع المؤشرين سمي بالمؤشر المركب (Composite Ratio). يحسب المؤشر وفق العلاقة التالية (Jorge&Andrey, 2010, page 11):

$$\frac{\text{مؤشر لامركزية الإيرادات}}{\text{مؤشر لامركزية الإنفاق} - 1} = \text{المؤشر المركب}$$

كما استخدم Sakata و Akai مؤشرا يعبر عن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال الموارد الذاتية والتي تتشكل من الضرائب والرسوم، ليكون بذلك المؤشر مقياسا للامركزية الجبائية، يعرف المؤشر بمؤشر التمويل الذاتي، يقيس المؤشر حصة الإيرادات المحلية الذاتية من إجمالي الإيرادات المحلية ويعطى بالعلاقة التالية (Nobue&Masayo, OpCit, page 97):

$$\frac{\text{إجمالي الإيرادات المحلية الذاتية}}{\text{إجمالي الإيرادات المحلية}} = \text{مؤشر التمويل الذاتي 1}$$

كلما كانت قيمة المؤشر قريبة من الواحد دل ذلك على أن أغلب الإيرادات المحلية ممولة ذاتيا أي من طرف الجماعات المحلية وضعف مساهمة الحكومة المركزية في تمويل الجماعات المحلية، وهو ما يدعم سلطة الجماعات المحلية في جمع الإيرادات والذي يعتبر المبدأ الأول ضمن مبادئ اللامركزية المالية.

كما ذكرنا سابقا فان لامركزية الإيرادات تقوي لامركزية الإنفاق، ويتم حساب المؤشر الذي يجمع بينهما وفق العلاقة التالية (Nobue&Masayo, OpCit, page 97):

$$\frac{\text{إجمالي الإيرادات المحلية الذاتية}}{\text{إجمالي النفقات المحلية}} = \text{مؤشر التمويل الذاتي 2}$$

كلما كانت قيمة المؤشر قريبة من الواحد دل ذلك على سلطة الجماعات المحلية في الإنفاق نتيجة كون معظم نفقاتها تم تمويلها من مواردها الذاتية، وهو ما يدعم ويعزز استقلاليتها المالية وحريتها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإنفاق، وهو المبدأ الثاني للامركزية المالية.

يقضي المبدأ الثالث للامركزية المالية ضعف مساهمة التحويلات الحكومية في إجمالي إيرادات الجماعات المحلية، إذ ينشأ عن التحويلات الحكومية نوعين من الاختلالات:

- اختلال التوازن المالي الرأسي: يعرف على أنه عدم التطابق بين الإيرادات المخصصة للجماعات المحلية والإنفاق على الخدمات الموكلة إليها
- اختلال التوازن المالي الأفقي: ويعرف بأنه عدم المساواة بين الحكومات المحلية من حيث القدرة على تعبئة الإيرادات وتوزيع التكاليف.

تم تطوير مجموعة من المؤشرات لقياس هذه الاختلالات سميت بمؤشرات اختلال التوازن المالي الرأسي، ومؤشرات اختلال التوازن المالي الأفقي:¹

1.5.1 مؤشرات اختلال التوازن المالي الرأسي:

تعددت المؤشرات المستخدمة في قياس هذا النوع من الاختلالات، نوضحها كالتالي:

$$\frac{\text{إجمالي التحويلات}}{\text{إجمالي الإيرادات الحكومية}} = \text{المؤشر الأول}$$

$$\frac{\text{إجمالي التحويلات}}{\text{إجمالي النفقات الحكومية}} = \text{المؤشر الثاني}$$

$$\frac{\text{إجمالي التحويلات}}{\text{إجمالي الإيرادات المحلية}} = \text{المؤشر الثالث}$$

$$\frac{\text{إجمالي التحويلات}}{\text{إجمالي النفقات المحلية}} = \text{المؤشر الرابع}$$

$$\frac{\text{إجمالي نفقات الجماعات المحلية} - \text{إجمالي الإيرادات المحلية الذاتية}}{\text{إجمالي الإيرادات}} = \text{المؤشر المركب}$$

إن المؤشرات السابقة لم تفصل في مكونات تحويلات الحكومة المركزية، إذ أنها تتكون من تحويلات غير مشروطة وتحويلات مشروطة. إذا كانت التحويلات الحكومية المشروطة تشكل جزءا كبيرا من إيرادات الجماعات المحلية فإن ذلك يضعف من استقلاليتها، وللتعرف على حصة التحويلات المشروطة من إجمالي إيرادات الجماعات المحلية تستخدم مجموعة من المؤشرات هي:

$$\frac{\text{المنح المشروطة}}{\text{إجمالي النفقات للجماعات المحلية}} = \text{VFI1}$$

¹PrithviR.Ligal and others [2005]: «Fiscal Decentralization in Nepal », DASU, p.40.

$$\frac{\text{المنح المشروطة} + \text{المنح غير المشروطة}}{\text{إجمالي النفقات المحلية للجماعات المحلية}} = VFI2$$

$$\frac{\text{المنح المشروطة} + \text{المنح غير المشروطة} + \text{الإيرادات الأخرى للجماعات المحلية}}{\text{إجمالي النفقات المحلية للجماعات المحلية}} = VFI3$$

إن تحقق اللامركزية المالية يتطلب أن يكون:

$$VFI1 < VFI2 < VFI3$$

بمعنى أن تكون نسبة المنح المشروطة إلى إجمالي النفقات المحلية للجماعات المحلية هي الأقل مقترنة بنسبة المنح غير المشروطة والإيرادات الأخرى، وهو ما يتضمن استقلالية الجماعات المحلية وسلطتها في اتخاذ القرارات الخاصة بالإنفاق.

2.5.1 مؤشرات التوازن المالي الأفقي:

النوع الثاني من الاختلالات هو اختلال التوازن المالي الأفقي والذي يقاس من خلال نصيب الفرد من إجمالي النفقات الحكومية المحلية، ويستخدم المؤشر لمعرفة الفروق المالية الأفقية بين الوحدات المحلية.

2. اللامركزية المالية والتنمية المحلية:

1.2 التنمية المحلية:

كما جاء في التعريف الذي تبنته دراسة مشتركة لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة منظمة اليونسكو (2003) فإن "التنمية المحلية تهتم وتضم الزراعة والتعليم والبنية التحتية والصحة وبناء القدرات والمؤسسات" (الاسكوا، 2009، الصفحة 3).

أما الأسكوا فقد عرفت التنمية المحلية "بعملية تعبئة وتنظيم جهود أفراد المجتمع، وجماعته لتوجيهها للعمل المشترك مع الهيئات الحكومية لحل مشاكل المجتمع ورفع مستوى أبنائه من النواحي الاجتماعية، والثقافية والاقتصادية، ومقابلة احتياجاته بالانتفاع الكامل بكافة الموارد الطبيعية والبشرية والفنية والمالية المتاحة للمجتمع" (Qates, page 9).

نستنتج من خلال التعريفين السابقين العناصر الأساسية للتنمية المحلية:

- التنمية المحلية تعتمد على الجهود الشعبية المشتركة؛
- أن تظهر نتائج عملية التنمية من خلال رفع مستوى معيشة السكان المحليين في كل النواحي؛
- أن تتحقق المساواة في الحصول الموارد المالية ومنافع التنمية.

2.2 اللامركزية المالية وعلاقتها بالتنمية المحلية:

تتمثل أهداف اللامركزية المالية في تحقيق الكفاءة والفاعلية العامة من خلال تحسين خدمات القطاع العام وكذا تحسين أداء الجماعات المحلية ومساءلة المسؤولين المحليين. إن عملية اللامركزية المالية هي جزء من عملية السعي إلى ضمان دور فاعل وهام للجماعات المحلية في تسيير الشؤون المالية المحلية. كما يتوقع من اللامركزية المالية تحسين مستوى معيشة السكان المحليين عبر الجمع بين الحاجيات والظروف المحلية للمواطنين، فقد بدأ السكان المحليون يدركون أن القيم التي يدفعونها كضرائب يجب أن تستثمر بكفاءة حتى تحقق خدمات مساوية لما يدفعونه من ضرائب، بل يمكن لهذه الاستثمارات أن تحقق لهم عوائد تعوض الضرائب فينخفض العبء الضريبي على المواطنين. لذا فقد أصبح السكان المحليين أكثر اهتماماً بالمشاركة في رسم السياسات واتخاذ القرارات، وتعد اللامركزية الأسلوب الجيد لتقريب السكان من الحكومات والاستجابة بقدر أكبر لاحتياجاتهم ذلك أن المسؤولين المحليين أدركوا باحتياجات السكان المحليين.

يرى Oates Wallace أن اللامركزية المالية تؤدي إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية من خلال تحقيق كفاءة تخصيص الموارد (Qates, OpCit, page 9).

أضاف Wolman إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية هدف تعزيز الحوكمة فهو يرى أن اللامركزية المالية تحقق هدفين رئيسيين هما (James, 2005, page 6) :

- **الكفاءة:** والتي تعني تعظيم الرفاهية الاجتماعية، بمعنى تعظيم رفاهية المستهلكين (دافعي الضرائب) من استخدام موارد ثابتة، بمعنى تعظيم منفعتهم من نفس القدر من الإيرادات.
- **الحوكمة:** من خلال تحسين الاستجابة، المشاركة والمساءلة.

في سنة 2005 نشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دراسة بين فيها العلاقة بين اللامركزية المالية ومستويات الفقر. خلصت الدراسة إلى أن اللامركزية المالية تؤدي إلى التخفيض من مستويات الفقر كما أنها تساعد على تحقيق أهداف الألفية الإنمائية بشكل أسرع وذلك من خلال زيادة الاستثمارات وتحسين كفاءة الخدمات العامة الصحية والتعليمية (UNDP, OpCit, page12).

أما دراسة De Mello سنة 2000 فقد خلصت إلى أن اللامركزية المالية تحسن الوضعية المالية للجماعات المحلية وتعزز استقلاليتها، كما أنها تؤدي إلى استقرار الاقتصاد الكلي من خلال تحسين الكفاءة (De Mello, 2000, page374).

كما توصل كل من Sakata و Akai في دراسة عن 50 ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية إلى أن اللامركزية المالية تؤدي إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي (Nubuo&Masayo, OpCit, page80).

توصل Estache (1995) إلى أن اللامركزية المالية تؤدي إلى زيادة الإنفاق في قطاعات الخدمات الاجتماعية في الريف كالتعليم والمياه والصرف الصحي والرعاية الصحية وهو ما يحقق التنمية المحلية (Heng, 2004, page10). تعمل اللامركزية المالية على تحقيق التنمية المحلية من خلال:

- **الكفاءة الاقتصادية:** من خلال تحسين كفاءة تخصيص الموارد في استثمارات تستجيب للاحتياجات المحلية؛
- **الشفافية:** هناك معلومات كافية لدى دافعي الضرائب عن استخدامات أموالهم في مختلف الخدمات المقدمة محليا؛
- **المشاركة:** يسعى دافعو الضرائب إلى المشاركة في رسم السياسات واتخاذ القرارات المتعلقة باستخدام الأموال التي يدفعونها لضمان استجابة أكبر لاحتياجاتهم، وهو ما يدعم الديمقراطية؛
- **المساءلة:** يميل المواطنون إلى مساءلة المسؤولين إذا كانت القرارات تتخذ محليا، كما تعزز قواعد المساءلة من خلال الشفافية والمشاركة الديمقراطية.

3. تجربة الصين في اللامركزية والتنمية المحلية:

1.4 تجربة اللامركزية في الصين:

منذ سنة 1992 بدأت الصين توجهها نحو الانفتاح على السوق، وقد بدأ مع هذه الفترة السعي الجاد لانضمام الصين إلى منظمة التجارة العالمية. لتحقيق هذا التوجه باشرت الصين بإصلاحات عديدة من بينها تطبيق اللامركزية المالية. فبدأ منذ 1994 تطبيق نظام جديد للضرائب تم وفقا لهذا النظام تقسيم الضرائب إلى (Duc Hong, 2006, page 7):

- **ضرائب مركزية:** وهي الضرائب المفروضة على الشركات والمشاريع الحكومية؛
- **ضرائب محلية:** تشمل الضرائب على الشركات المحلية والضريبة على دخل الأفراد.
- **ضرائب مشتركة:** وتشمل الضريبة على القيمة المضافة وضريبة الموارد والضريبة على تداول الأوراق المالية.

تتمثل الطريقة المباشرة لتمويل اللامركزية في تفويض الحكومات المحلية بمسؤولية تحصيل المداخل اللازمة والحرية في استخدامها وفق ضوابط محددة. تجسيدا لذلك تم إنشاء نظامين للضرائب بدلا عن النظام المركزي الذي كان سائدا قبل 1994:

- **نظام وطني:** يتولى مهمة تحصيل ضرائب الحكومة المركزية؛
- **نظام محلي:** يتولى مهمة تحصيل ضرائب الحكومة المركزية؛

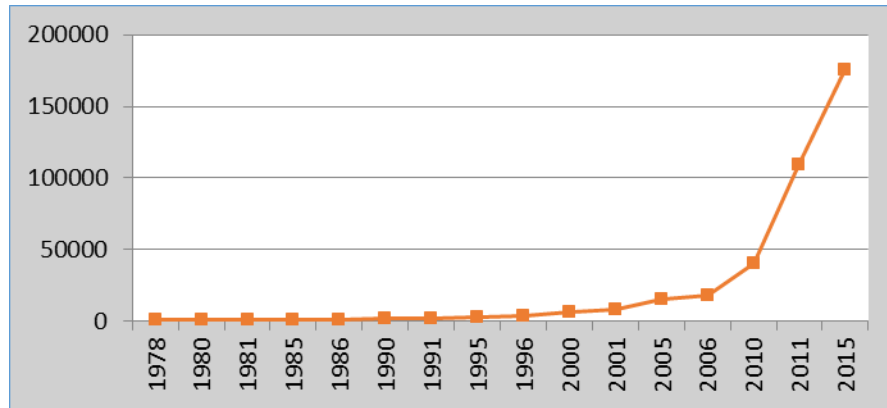
أما الضرائب المشتركة فيتولى النظام الوطني تحصيلها ثم يتم تقسيمها وفق النظام المعمول به، على سبيل المثال 75% من عائدات الضريبة على القيمة المضافة تندرج ضمن ميزانية الحكومة و25% توجه إلى ميزانية الحكومة المحلية.

2.4 بعض مؤشرات اللامركزية في الصين:

1.2.4 مؤشر لا مركزية الإيرادات:

يعتمد مؤشر لا مركزية الإيرادات على مدى مساهمة إيرادات الحكومة المحلية إلى إجمالي إيرادات الحكومة المركزية.

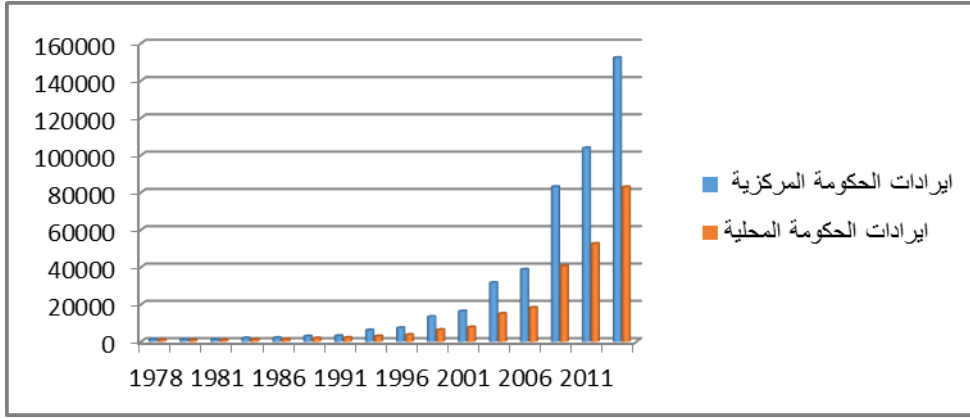
الشكل رقم (01): تطور الإيرادات المحلية في الصين (100 مليون ين)



Source: (China Statistical Year Book 2012, 2016)

نلاحظ من خلال الشكل أن فترة قبل 1994 تميزت بانخفاض في إيرادات الجماعات المحلية ذلك أن الضرائب المحلية كانت توجه إلى الحكومة المركزية، غير انه بعد 1994 أصبحت الضرائب المحلية توجه إلى ميزانية الحكومة المحلية وهو ما نتج عنه الارتفاع الكبير لإيراداتها في السنوات الأخيرة.

الشكل رقم (02): نسبة الإيرادات المحلية إلى إجمالي الإيرادات في الصين (100 مليون ين)



Source: (China Statistical Year Book 2012, 2016)

انخفضت نسبة مساهمة الإيرادات المحلية إلى إجمالي الإيرادات من 84% سنة 1978 إلى 54.51% سنة 2015. وهو ما يعد مؤشرا هاما للاستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث أن إيرادات الحكومة المحلية لم تعد توجه لميزانية الحكومة المركزية.

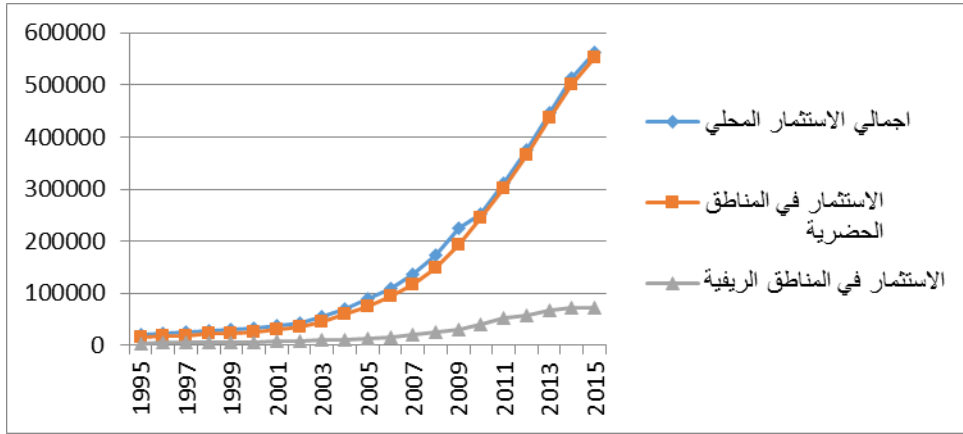
أما بالنسبة لمؤشر لامركزية الإيرادات فقد ارتفعت قيمته من 0.79 سنة 1995 إلى 1 سنة 2015 نتيجة ارتفاع إيرادات الحكومة المحلية وهو ما يدل على لامركزية الإيرادات. أما بالنسبة لمؤشر لامركزية الإنفاق فقد ارتفعت قيمته من 0.65 سنة 1995 إلى 1 سنة 2015. (China Statistical Year Book 2012, 2016)

2.2.4 اللامركزية والاستثمار والتنمية المحلية في الصين:

حاولت العديد من الدراسات تفسير العلاقة بين اللامركزية المالية وزيادة الاستثمارات في الصين، وقد توصلت بعضها إلى إثبات العلاقة الايجابية بينهما على غرار الدراسة القياسية لـ Qichun He التي توصلت إلى أن اللامركزية تسهم بشكل ايجابي في زيادة الاستثمارات ونمو الناتج المحلي الإجمالي في الصين (Qichun, 2013).

حاولنا تتبع تطور الاستثمار المحلي في الصين منذ بداية تطبيق اللامركزية المالية والنتائج موضحة في الشكل الموالي:

الشكل رقم (03): تطور الاستثمار المحلي في الصين (100 مليون ين)



Source: (China Statistical Year Book 2012, 2016)

نتج عن تطبيق اللامركزية المالية ومنح الاستقلالية التامة للحكومة المحلية في جمع الضرائب وإنفاقها في استثمارات مدرة للعائد، ارتفاع كبير في الاستثمار المحلي منذ 1995، فارتفع إجمالي الاستثمار المحلي خلال الفترة 1995-2015 بحوالي 28 مرة، وارتفع الاستثمار في المناطق الحضرية بنفس القيمة أما الاستثمار في المناطق الريفية فقد تضاعف — 16 مرة خلال نفس الفترة.

تولد عن هذه الاستثمارات عوائد أدت إلى ارتفاع نسبة مساهمة الضريبة على الشركات بنسبة 21.72% سنة 2015 أما ضريبة القيمة المضافة فتشكل 25% ولا تمثل الضريبة على الأفراد العاديين سوى 6.63% من الموارد الضريبية .

من جهة أخرى ساهمت هذه الاستثمارات في زيادة نصيب الفرد من الدخل، حيث ارتفع الدخل الفردي في المناطق الحضرية من 5160 ين سنة 1997 إلى 31194.8 ين سنة 2015، أما في المناطق الريفية فقد ارتفع من 2090 ين إلى 26013.9 ين خلال نفس الفترة. وهو ما يدل على مساهمة اللامركزية المالية في تحقيق التنمية المحلية المتوازنة.

الخاتمة

توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى التأكيد على أهمية اللامركزية المالية في زيادة الاستثمارات وتحقيق التنمية المحلية من خلال التجربة الصينية.

انطلاقاً من النتائج المتوصل إليها نوصي بـ:

ضرورة توفير مجموعة من الشروط لتحقيق اللامركزية المالية وهي:

✓ منح سلطة للجماعات المحلية في تحديد حصيل الإيرادات وتحصيلها، ويندرج ضمن هذا الشرط

سلطة الجماعات المحلية في تحديد قاعدة الضريبة ووعائها وطرق تحصيلها؛

- ✓ سلطة الجماعات المحلية في تخصيص الإنفاق؛
- ✓ تصميم نظام ملائم للتحويلات المالية من الحكومة المركزية بحيث يسمح بتفادي اختلال التوازنات المالية الرأسية والأفقية ويحافظ على استقلالية الجماعات المحلية؛
- ✓ ضرورة توظيف الإيرادات الضريبية المحلية في استثمارات مدرة للعائد، تعوض هذه العوائد الضريبية على الدخل الشخصي مما يسهم في تحسين الدخل الفردي للسكان المحليين وتحسين مستوى معيشتهم.

المراجع

1. الاسكوا [2009]: "التنمية الريفية في الدول العربية".
2. لخضر مرغاد[2005]: " الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر "، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع.
3. محمود جمام [2010]: " النظام الضريبي وأثاره على التنمية الاقتصادية، دراسة حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمود منتوري، قسنطينة، الجزائر.
4. ياقوت فديد[2011]: " الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات "، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان-، الجزائر.
5. De Mello «Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relation», University of Kent, UK, 2000.
6. GueveraAssamoiYao, «Fiscal Decentralization and Poverty Reduction», Economics, 2007.
7. HENG FUzOU, «THE IMPACT OF DECENTRALISATION ON SERVICE DELIVERY, CORRUPTION, FISCAL MANAGEMENT AND GROWTH IN DEVELOPING AND EMERGING MARKET ECONOMIES», CESifo DICE Report, 2004.
8. James Edwin Kee, «Fiscal Decentralization: Theory As Reform», The George Washington University, 2005.
9. Jorge Martinez, Andrey TimoFeev, «Decentralization Measures Revisited », International Studies Program Working Paper, Georgia State University, 2010.
10. Litvack, Jennie and Jessica Seddon, «Decentralization briefing notes», World Bank, 2010.
11. Nobuo Akai, Masayo Sakata, «Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United

- States », Osaka School of International Public Policy, Osaka University, Osaka, Japan, 2002.
12. Oates Wallace «On the theory and practice of fiscal decentralization ».
 13. Tao Zhang, Heng-fuZou, «Fiscal decentralization, public spending, and economic, 1997.
 14. The World Bank, «Rethinking Decentralization in Developing Countries», Sector Studies Series, The World Bank, Washington, D.C, 1998.
 15. UNDP, «Decentralization: A Sampling of Definitions», Working paper, UNDP-Government of Germany, 1999.
 16. UNDP, «Fiscal Decentralization and Poverty Reduction, 2005.
 17. World Bank, «decentralization in the transition economies», World Bank, 2001.