



HABITAT III ISSUE PAPERS

7 – MUNICIPAL FINANCE

(Arabic)

New York, 31 May 2015





ورقة مسائل حول تمويل البلديات

الكلمات الدالة

تعزير الإيرادات، الإدارة المالية، التحويلات، اللامركزية، الضرائب، نظام السجل العقاري، تقاسم قيم الأراضي، البنية التحتية الأساسية، الخدمات، الأصول المحلية، الشفافية، المساءلة

الحقائق والأرقام الرئيسية

- تواصل العولمة سيرها بخطى سريعة، ولكن تفويض السلطة إلى المستويات المحلية، وهي العملية التي تحصل من خلالها الحكومات المحلية على مسؤوليات أكبر لتغيير البنية التحتية والخدمات، هو في ازدياد أيضا. وفي حين أن العولمة كانت سريعة، كان التوسع الحضري ينمو بوتيرة أسرع واليوم ثمة أكثر من 4,000 مدينة يزيد عدد سكانها على 150,000 نسمة، ونحو 500 مدينة يزيد سكانها على مليون نسمة.¹ وعلى الصعيد العالمي، تولد المدن أكثر من 80 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ونسب مماثلة في البلدان النامية.²
- على الرغم من الأهمية الاقتصادية للمدن، إلا أنه يتم إفقارها من موارد التنمية. ففي الكثير من البلدان، يمكن للضرائب المحلية وغيرها من مصادر الدخل أن تشكل مصدرا رئيسا لتمويل التنمية غير أنه لا يسمح للحكومات الإقليمية بتوسيع قاعدة إيراداتها. وفي البلدان النامية، تشكل الضرائب المحلية 2.3% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بنسبة 6.4% في البلدان الصناعية.³
- تتعرض الحكومات المحلية للضغوط من أجل تحقيق المزيد بموارد أقل. ففي الكثير من الحالات، تزداد الوظائف البلدية تعقيدا، إذ تشمل قضايا إيجاد فرص العمل، والإدماج الاجتماعي، والتغير المناخي. ولذلك، عليها أن تكون مبدعة فيما يتعلق بإيجاد مصادر الإيرادات وحكيمة في ترشيد نفقاتها. وما تزال معظم المدن في العالم النامي تعتمد بشدة على التحويلات والمنح ويجري بذل قدر كبير من الجهد للحد من ذلك الاعتماد على الحكومة المركزية. إذ يبين هيكل الإيرادات المحلية بأن ضريبة الأملاك من المحتمل أن تشكل مصدرا جيدا للإيرادات المحلية ولكن في معظم المدن النامية، تمثل ضريبة الأملاك أقل من 3-4% من الإيرادات المحلية، مقارنة مع 04-05% في المدن في أستراليا وكندا وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.⁴
- تتعلم الحكومات المحلية تقديم الخدمات على نحو أكثر فعالية بإدارة مالية عامة أفضل عندما تعطى المزيد من المسؤولية والاستقلال. فقد خلصت دراسة أجراها البنك الدولي تغطي 190 مشروعا تشمل 3,000 من مشاريع التنمية البلدية إلى أن زيادة الاستقلال والمسؤولية أدت إلى تحسين فرص الحصول على الخدمات، مثل المياه والعيادات، وزيادات في نطاق الخدمات.⁵
- ثمة فرص مهمة للحكومات المحلية للاستفادة من مواردها الذاتية بدعم من الحكومة الوطنية والمجتمع الدولي. إلا أن الحكومات المحلية في البلدان النامية نادرا ما تستخدم المصادر البديلة للتمويل مثل تلك التي يوفرها القطاع الخاص، بما في ذلك على شكل قروض من المصارف التجارية أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص. إذ لا تصل إلا 4% من أصل 500 مدينة في البلدان ذات الدخل المنخفض إلى الأسواق الدولية.⁶ غير أن القروض الدولية يمكنها أن تعرض الحكومات المحلية لمخاطر أسعار الصرف التي ليس لدى تلك الحكومات تحوط طبيعي لها والتي يمكن أن تسبب الشلل. وثمة عدد من الدول التي تحظر تلك الممارسة بموجب القانون. والكثير من الحكومات المحلية بعيدة كل البعد عن الجدارة الائتمانية وتحتاج إلى قطع أشواط صعبة لتنظيم حساباتها قبل الدخول في عالم الإقراض. وثمة قروض سيئة ومشاريع سيئة.

ملخص المسألة

دوافع التمويل العالمي للبلديات

تدرك الكثير من الحكومات المركزية والمحلية أهمية المدن لاقتصاداتها الوطنية. كما أنها تدرك أن المدن تحتاج إلى التدفق المستمر للموارد والشروط اللازمة لإطلاق الموارد المالية المحلية لتحقيق التوسع الحضري المستدام. إلا أنها حتى الآن لم تتصرف بناء على ذلك الإدراك. فثمة حاجة لآليات التمويل الفعالة التي تعمل في إطار قانوني ومؤسسي قوي لتلبية احتياجات التوسع الحضري وتقديم خدمات أفضل في المناطق الحضرية القائمة. غير أن الكثير من أنظمة تمويل المدن مصممة لدورها في الاقتصاد لحقبة ماضية، وليس بما يتماشى مع أفضل الممارسات العالمية.

1 دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة (1102) توزيع السكان، والتوسع الحضري، والهجرة الداخلية والتنمية.
<http://www.un.org/esa/population/publications/PopDistribUrbanization/PopulationDistributionUrbanization.pdf>

2 البنك الدولي (2015) نظرة عامة حول التنمية الحضرية

3 بيرد، ريتشارد وروي بال (2008) الضرائب دون الوطنية في البلدان النامية: الطريق إلى المستقبل. معهد الأعمال الدولية، سلسلة أوراق عمل معهد الأعمال الدولية (IIB) الورقة رقم 16.

4 فارفاك-فيتكوفيتش، وكاثرين وميهالي كوباني، محررون (2014) مصادر تمويل البلديات: دليل للحكومات المحلية. البنك الدولي.

5 البنك الدولي (2009) تحسين الإدارة البلدية للمدن لتحقيق النجاح. http://siteresources.worldbank.org/EXTMMNGT/Resources/Municipal_eval.pdf

6 البنك الدولي (2013) التخطيط لخفض الكربون وتمويله، المدن الصالحة للعيش.

ولكن بعض الحكومات تقوم بتحديد مسؤوليات السلطات بصورة أكثر وضوحا لتوفير البنية التحتية والخدمات الحضرية وتنظيم التحويلات والولايات على نحو أفضل لتوليد الإيرادات المحلية وتعزيز الكفاءة في تقديم الخدمات، وفي إدارة الموارد والعمليات واستثمارات رؤوس الأموال. ولكن تلك العملية تحتاج إلى التوسع والتنظيم. وتوضح الأقسام أدناه العوامل الرئيسة في تطوير نظام فعال لتمويل الحكومات المحلية.

تحسين نظم الحكم التي عفا عليها الزمن

لا توفر نظم الحكم السياق السياسي والتنظيمي لعملية تعبئة الموارد فحسب، وإنما أيضا، والأهم من ذلك، أن نتائج نظم الإدارة الحضرية تحدد الإيرادات المحتملة لتعبئتها. وثمة ثلاثة أوجه قصور رئيسة في الإدارة الحضرية العالمية:

1. تفكك المؤسسات الحضرية: في غالب الأحيان لا تغطي المؤسسات الحضرية، مثل الحكومات المحلية، مجمل المنطقة الحضرية، ولا تشمل مؤسسات تنسيق التخطيط بصورة فعالة الصوامع القطاعية - فهي غير مترابطة جغرافيا وقطاعيا. وفي الواقع، يعني ذلك أن الحكومات المحلية غالبا ما تكون صغيرة جدا لكي يكون لها رؤية بعيدة المدى (ولاسيما رؤية اقتصادية بعيدة المدى)، وكي يكون لديها النفوذ المالي الكافي لتحقيق رؤاها، ولكي تتجنب الضغوط السياسية من جماعات الضغط غير الممثلة المقاومة للتنمية بفوائد طويلة المدى ومنتشرة على نطاق جغرافي واسع.

يأتي أحد الأمثلة الجيدة على خلق هياكل مترابطة جغرافيا من ألمانيا، حيث تم إنشاء سلطة إقليمية لشتوتغارت الكبرى لتنسيق مبادرات التنمية الاقتصادية الإقليمية والنقل. ومن حيث تحقيق التكامل القطاعي، قامت بعض البلدان النامية برفع مستوى مدنها الكبرى إلى مستوى المقاطعات مثل إدارة العاصمة بانكوك (BMA) لبانكوك ومنطقة مدينة العاصمة الخاصة بجاكرتا (DKI Jakarta)، على الرغم من أنهما لا يشملان كامل المناطق الحضرية لتينك المدينتين الكبيرتين. ولعل أفضل مثال في العالم النامي يأتي من جنوب أفريقيا، التي أنشأت بلديات ممكنة جيدا ومتكاملة إقليميا "من الفئة أ" لمناطقها الحضرية الكبيرة. فقد حل ذلك الكثير من مشاكل التنسيق العمودي والأفقي للنظام السابق. وعلى وجه العموم، تشير الخبرة الدولية إلى أنه من الصعوبة بمكان إدخال آليات للتنسيق العمودي والأفقي الفعال بين مختلف الحكومات المحلية ضمن منطقة المدينة الكبيرة نفسها في البيئات ذات القدرات المنخفضة. وبميل التنسيق المؤسسي إلى أن يكون المسار أكثر فعالية، كلما كان ذلك ممكنا.

2. هياكل غير كافية للتخطيط الحضري المتكامل والعلاقات المالية الحكومية والدولية. في حين أن التخطيط ليس واضحا مباشرة، إلا أنه يرتبط بالتمويل بقوة بما أن إيرادات ممكنة أو حقيقية كبيرة جدا من الضرائب والرسوم تأتي من التنمية الحضرية، وأن نطاق تلك التنمية وكفاءتها، بدورها، يتحددان إلى حد كبير من خلال عملية التخطيط. وبصرف النظر عن مستوى التحويلات، الذي يعد منخفضا دوما بنظر الحكومات المحلية، فإن هيكل الكثير من أنظمة التحويل يوفر حوافز سلبية لمجموعة متنوعة من السلوكيات التي تحد من فعالية الحكومات المحلية. فعلى سبيل المثال، لا يوفر اعتماد التحويلات على السكان فقط حوافز لتحسين الأداء. وفي الكثير من البلدان النامية، لا تقوم العلاقة بين التخطيط والتنمية بسبب عدم إنفاذ ضوابط التنمية. وبصرف النظر عن تسبب زيادة المخاطر بالنسبة للمستثمرين من سياق تنظيمي غير مؤكد بنتائج بيئية واجتماعية سلبية، فإنها تنتقل على شكل زيادة في العوائد المتوقعة وتكلفة التمويل، مما يؤدي بدوره إلى زيادة تكلفة البنية التحتية وغيرها من التنمية الحضرية.

ومع ذلك، فثمة أمثلة جيدة للتخطيط والتنمية واكتساب القيمة والتمويل. إذ إن مترو هونغ كونغ، الذي يعد أحد أنظمة النقل القليلة التي تغطي التكاليف الرأسمالية والتشغيلية فعلا، ربما يكون واحدا من الأمثلة الأكثر فعالية. وثمة أيضا حوافز للاستخدام الفعال للمنع (والأصول). ففي الفلبين لدى وزارة الداخلية والحكومة المحلية "صندوق تحدي" لتوفير الحافز للحكومات المحلية للاستثمار في البنية التحتية البيئية؛ وفي بنغلاديش، يكافئ مشروع تحسين الإدارة الحضرية الأداء الجيد من جانب الحكومات المحلية من خلال الحصول على موارد إضافية.

3. عدم كفاية الدعم لبناء عملية فعالة ومعقولة من الناحية المالية للتنمية الحضرية. عدم كفاية الدعم لتطور القاعدة المؤسسية وتعزيز قدراتها. ولدى الكثير من الدول أكاديميات حكومية تهدف إلى تعزيز الأداء المالي للحكومات المحلية. ولكن، تميل البرامج المقدمة إلى أن تكون شديدة التركيز على بناء المهارات الفردية، الضرورية، ولكن غير الكافية. ومع ذلك، ثمة أمثلة على مقاربات أكثر تنظيما لبناء القدرات الواسعة. فعلى سبيل المثال، في إندونيسيا تم وضع مشروع بناء القدرات لإدارة البنية التحتية الحضرية لدعم المؤسسات الوطنية والمحلية التي تنفذ برنامج تنمية البنية التحتية الحضرية المتكاملة. وفي إطار المشروع، كان على كل مدينة مشاركة وضع خطة عمل لتحسين الإيرادات لإظهار القدرة المتاحة للحفاظ على البنية التحتية التي يجري بناؤها في إطار البرنامج. كما أن البنك الدولي لديه مجموعة كبيرة من مشاريع الإقراض التي تركز على العقود البلدية، والتي توفر فرصة للحكومات المحلية للعمل على تعزيز وظائفها اليومية (بما في ذلك الإدارة المالية وتعبئة الإيرادات) وعلى الاستثمارات على حد سواء. وقد شاركت بنين وساحل العاج وغينيا ومدغشقر ومالي وموريتانيا ورواندا والسنغال وغيرها في تلك العملية لسنوات عديدة.

سد النقص في الموارد الذاتية

- في حين أن التحويلات الوطنية التي نوقشت أعلاه تتسم بالأهمية، إلا أن العنصر الأساسي لاستدامة المدن النامية على المدى المتوسط إلى الطويل ستكون قدرتها على جمع الموارد المالية من أصولها الذاتية. وثمة عدة قضايا تتصل بذلك المحرك الرئيس:
- الأول هو ما إذا كانت المدن تقوم بجباية جميع الضرائب ورسوم الاستخدام التي يحق لها فرضها أم لا (والتي تعد منتجة للإيرادات الصافية - إذ ليس ثمة جدوى من تحصيل ضريبة يكلف تحصيلها أكثر مما تنتج)؛ وما إذا كانت بالفعل تحصل الضرائب ورسوم الاستخدام التي تفرضها من الناحية النظرية؛ وما إذا كانت تقوم بجبايتها على المستوى الصحيح (بالحد الأقصى أو حد استرداد التكاليف). والسؤال الرئيس هو: هل ثمة حوافز لضمان قيام الحكومات المحلية فعلا بتحصيل الضرائب التي من المفترض أن تحصلها؟ فمن الناحية النظرية، كانت الأموال المركزية مرتبطة بجدول أعمال للإصلاح ولكن، في الواقع، لم تتحقق الكثير من الإصلاحات (ولاسيما في تحصيل الإيرادات من المصادر الخاصة). وثمة حاجة لمناقشة "البنية التحتية" اللازمة لإدارة الضرائب المحلية على نحو سليم.⁷ وعلى وجه الخصوص، عندما يتعلق الأمر بالضرائب على أساس الأراضي مثل تسجيل الأراضي، ثمة حاجة للنظر في عمل الأنظمة القضائية. ففي الكثير من المدن النامية، التي تنمو سريعا وعلى نحو غير نظامي، حيث من الصعب التحقق من حقوق الملكية، وحيث لا تعمل أنظمة التسجيل بصورة صحيحة، قد لا تكون نظم تقييم العقارات والسجلات العقارية المالية الخيار الأكثر فعالية من حيث التكلفة.
 - أما القضية الثانية فهي تصميم نظم الضرائب المحلية على النحو الذي تحدده الحكومات الوطنية أو حكومات الولايات أو المقاطعات. ومجددا، كانت تلك التصاميم بمثابة استجابة للظروف المنطبقة على السنوات الماضية والتي لم تعد تعكس الظروف أو القدرات أو أفضل الممارسات الحالية. فعلى سبيل المثال، هل ضرائب الممتلكات تستند إلى الاستخدام الأعلى والأفضل للأرض وليس إلى قيمة العقار على الأرض؟
 - أما القضية الثالثة فهي الحاجة إلى زيادة موارد الحكومات المحلية، في سياق عدم كفاية الموارد للتنمية الحضرية - حتى في ضوء نظم تعبئة الموارد المصممة جيدا والمنفذة على نحو جيد - من خلال الضرائب الإضافية أو توسيع نطاق الضرائب القائمة. فعلى سبيل المثال، قد تأخذ تلك التدابير شكل إطفاء مبلغ معين ل، أو إيجاد رسوم إضافية على، المبيعات الوطنية والمحلية، أو ضرائب الدخل والشركات، أو فرض رسوم إضافية لضريبة الأملاك لأغراض محددة، على سبيل المثال تمويل زيادة الضرائب في الولايات المتحدة الأمريكية أو رسوم التحسين في كولومبيا.⁸ وثمة أمثلة جيدة على الرسوم الإضافية على الضرائب للحكومة المحلية في الولايات المتحدة حيث يمكن للحكومات المحلية، على سبيل المثال، فرض رسم إضافي على ضرائب الدخل. ولدى هونغ كونغ أنظمة ممتازة للحصول على زيادة قيمة الأراضي لتمويل استثمارات البنية التحتية ويمثل نظام US PACE في الولايات المتحدة من أجل دفع ثمن التحسينات البيئية مثلا ممتازا للاستثمار الممول عن طريق الرسوم الإضافية على ضريبة الممتلكات.
- ومن جديد، من المهم أن تولي الحكومات الوطنية الاهتمام الواجب للعملية الخاصة بتلك القضايا، وبالتحرك لتنفيذها، وبناء القدرات في تعبئة الموارد. إذ تشمل تلك العملية التنسيق عبر عدد من الوزارات أو الإدارات الوطنية والمحلية. وتحتاج نقطة الاتصال الخاصة بالتنسيق إلى إعطائها تفويضا واضحا للقيام بتلك العملية.

بناء نظم أفضل لإدارة الشؤون المالية والأصول المحلية

- سواء من الناحية النظرية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD))، أم من بعض الأدلة المتاحة (التحويلات الوطنية في الولايات المتحدة)، يجري النظر إلى تمويل المشاريع المحلية من المصادر المحلية بوصفه عملا يتسم بالكفاءة. ولكن، التنفيذ هو التحدي المستمر. فبمجرد أن يتم حشد الإيرادات، من الضروري أن يتم استخدام العائدات بأكثر قدر ممكن من الكفاءة.
 - ينبغي على الحكومات الوطنية تحسين الشفافية، وتوفير البيانات العامة التي تتميز بسهولة الوصول إليها حول توفير البنية التحتية والخدمات، وربط تلك النفقات بزيادة تحصيل الضرائب/ الرسوم. إذ يشكل الاستخدام الكفء للأموال العامة مصدر قلق رئيس. ومن الضروري أن تكون الحكومات المحلية قادرة على رفع التقارير حول أوضاعها المالية بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة إلى: (أ) وزاراتها المالية؛ و(ب) مواطنيها؛ و(ت) شركائها الماليين. وقد كان البنك الدولي يعمل على أداة التقييم الذاتي للشؤون المالية للبلديات (MESA) لتحديد الإجراءات ذات الأولوية لتحسين الشفافية والفعالية في استخدام الأموال العامة.
- ينبغي أن يكون وضع الميزانيات وسيلة لتنفيذ خطة متفق عليها. وينبغي أن يتم ترتيب أولويات الإنفاق - سواء رأس المال أم المتكرر - على أساس تحديد الطريقة الأكثر فعالية من ناحية التكلفة لتقديم الخدمات المخططة والمقررة للمدينة. ولكن ثمة عدد قليل من المدن التي تتمتع بالقدرة على إعداد خطة استثمارية، بحيث تحقق الخطط التوازن بين نفقات الاستثمار والتشغيل والصيانة، مما يشكل تحديات أكبر. وثمة كل

7 قد لا تكون ممارسة تقييم العقارات الأكثر فعالية من ناحية التكلفة، إذ إن ذلك سيشكل المخاطر التالية: (1) تغطية جزء صغير من المدينة؛ و(2) يتعين تحديثها على نحو سريع جدا؛ و(3) تأخذ مجراها بعد مغادرة المستشار الدولي؛ و(4) لا تنتج الإيرادات المتوقعة في الإطار الزمني المتوقع، ولذلك يمثل البديل الأفضل في استكشاف إمكانية العمل مباشرة مع البلدية على وضع عناوين للشوارع وهو الأمر المناسب أكثر لذلك النوع من البيئة ويمكن أن يتم ربطه بالكثير من التطبيقات البلدية. ففي البلديات التي تم فيها تنفيذ عنوان الشوارع، تم تحقيق زيادة قدرها 25% إلى 30% في الإيرادات المحلية بصفة عامة، فقط من خلال التوفيق بين فهرس الشوارع والسجلات المالية.

8 البنك الدولي (2013) تخطيط المدن وربطها وتمويلها - الآن.

من سبل الدعم الإقليمية (على سبيل المثال، مبادرة تطوير المدن لآسيا) والنظم الوطنية لوضع خطط الاستثمار حسب الأولوية، ولكن لم يتم دمجها تلقائياً في إدارة الشؤون المالية والأصول على مستوى المدينة. فما إن يتم تقرير الاستثمارات وتمويلها، لدى المؤسسة المسؤولة في المدينة واجب لضمان تحقيق القيمة مقابل الأموال عندما تشتري الاستثمار. ولذلك تشكل نظم المشتريات مكونات أساسية من النظم المالية للمدن. إذ يجب أن تكون مرنة وصارمة فيما يتعلق بالاستقامة – وهو مزيج صعب يتطلب مهارات كبيرة. ثمة أمثلة على النظم المحددة القادرة على الاستفادة من الإيرادات المحلية وإيرادات التحويلات عن طريق الموارد المحلية أو القطاع الخاص. فلدى مدينة شيكاغو مؤسسة شيكاغو للبنية التحتية التي كانت فعالة في الاستفادة من موارد المدينة لعدد من المشاريع بما في ذلك إعادة التجهيز لتحسين كفاءة استخدام الطاقة في المباني الحكومية.

الاستخدام الفعال لأصول المدينة هو عنصر هام من عناصر النظام الجيد لإدارة الشؤون المالية والأصول. ولكن السؤال هو: هل تحتاج الحكومة إلى امتلاك الأصول للاحتفاظ بها أو إعادة تدويرها؟ فبيع الأصول الحكومية مثير للجدل، ولكن ثمة برامج فعالة تربط المبيعات بالأصول والخدمات الجديدة، مثل برنامج إعادة تدوير الأصول لحكومة نيو ساوث ويلز في أستراليا. ولكن وزارات المالية تميل إلى كره ذلك النوع من رهن الإيرادات، غير أن المواطنين يمكنهم رؤية فوائد مباشرة منها والكثير يدعمها. كما أن الاستخدام الأكثر مرونة للأصول الحكومية ممكن، ولكن المؤسسات تميل إلى الدفاع بشراسة عن مخزوناتهما. ومجدداً، أفضل من يقوم باتخاذ تلك القرارات هو مؤسسة متعددة الولايات والقطاعات. الكثير من المدن ملزمة بحكم القانون بإعداد خطة استثمار رأس المال وتنفيذها. غير أن الكثير منها تفتقر إلى القدرة على القيام بذلك. وقد طور البنك الدولي، بالتوازي مع التقييم الذاتي للشؤون المالية للبلديات، أداة التدقيق الحضري، التي تساعد الحكومات المحلية على: (1) تقييم احتياجاتها من حيث الخدمات والبنية التحتية؛ و(2) تحديد أولويات برامجها الاستثمارية بطريقة متماشية مع قدراتها المالية. ولا تدعي تلك الأداة أنها تحل محل أو تستبدل وثائق التخطيط والبرمجة المحلية الإلزامية، بل إنها توفر الانطلاقة السريعة لعملية تحديد أولويات الاستثمارات ومنطلقاً لمزيد من التنسيق بين مختلف الإدارات البلدية المسؤولة عن الشؤون المالية وتخطيط المدن والبنية التحتية العامة والمرافق العامة.

نظم أفضل لتمويل البنية التحتية

تعد البنية التحتية حالة خاصة إذ إنها أصول "مكتلة"، وهذا يعني أن تكلفتها بنائها مرتفعة نسبة إلى الدخل المتكرر لمعظم الولايات، وغالباً ما تكون متعددة الولايات، وهذا يعني أن توفيرها يحتاج إلى التنسيق بين ما يزيد على ولايتين سياسيتين أو أكثر إذا كان لها أن تكون معقولة من الناحية المالية وهي أصول تعيش لفترة طويلة مما يؤدي إلى نشوء قضايا مشتركة بين الأجيال في التمويل. كما أنها أصول معرضة لسوء الإدارة من حيث النقص في التمويل أو تضخم تكاليف التشغيل والصيانة أو رأس المال.

وبالتالي يحتاج تحديد أولويات الاستثمار في البنية التحتية وتمويل تلك الاستثمارات إلى أن يحدث في سياق خطة وطنية لتنمية المدن. غير أن تمويل البنية التحتية الأساسية في منطقة حضرية كبيرة عادة ما يتجاوز قدرة حكومة محلية واحدة. وللأسف، فحتى إذا تم تنفيذ مشروع عن طريق هيئة متعددة الولايات والقطاعات،⁹ غالباً ما يحتاج نجاح المشروع والتمويل إلى تعاون جميع الحكومات المحلية المعنية. إذ إن التنفيذ متعدد الولايات والقطاعات قد أثبت أنه صعب في البيئات ذات القدرات المنخفضة.

غالباً ما توفر مشاريع التنمية الموجهة نحو العبور، مثل المشروع في أتلانتا، في الولايات المتحدة الأمريكية، أمثلة جيدة عن التنمية متعددة القطاعات على طول الممرات. وتشكل تلك المشاريع تدخلات جيدة على الجانب المتعلق بطلب توفير البنية التحتية، وتوفير التخطيط طويل الأمد وقاعدة إيرادات لبناء صفة تمويل قابلة للتطبيق استناداً إليها. وعلى الجانب المتعلق بتوريد البنية التحتية، ثمة حلول مختلفة اعتماداً على مستوى تعقيد أسواق رأس المال والمقترضين – بدءاً من تمويل المشاريع القائم على السندات التي تشترك فيها المؤسسات (صناديق التقاعد بصورة رئيسية) في كندا، إلى آليات التمويل الجماعي التابعة لصندوق ولاية تامل نادو للتنمية الحضرية المستخدمة لتمويل البنية التحتية في الحكومات المحلية الصغيرة في الهند.

يحتاج تنفيذ تلك الآليات إلى ابتكارات في الإدارة، والحوافز المالية، وحوافز لإدارة الشؤون المالية والأصول؛ بدعم من الإصلاحات في أسواق رأس المال ومن جانب وكالات المساعدة الإنمائية الدولية والقطاع الخاص. ثمة حاجة أيضاً إلى وكالة مخصصة لذلك، ويمكن أن تكون تلك الوكالة وزارة المالية. ومن بين الآليات على وجه الخصوص:

- التمويل برهن الأراضي يتحول إلى مصدر محتمل رئيس لتمويل البنية التحتية وغيرها من الخدمات، ولكنه يحتاج إلى ترتيبات مؤسسية مناسبة حتى يكون فعالاً. وتحتاج الحكومات المركزية والإقليمية إلى العمل جنباً إلى جنب على تعزيز مصادر المحتملة للتمويل من خلال آليات مثل مصارف تطوير البلديات أو مؤسسات التنمية البلدية بما يتناسب والاحتياجات التمويلية للمدن لبنيتها التحتية.
- تشكل القدرة الفنية على تخطيط مجموعة أدوات التمويل والوصول إليها وإدارتها تحدياً كبيراً للبلديات الصغيرة. ويمكن لبرامج بناء القدرات،

9 على سبيل المثال، تحتاج البنية التحتية للمياه والصرف الصحي إلى أن يتم تعزيزها إذا كانت تجري زيادة الكثافات في مشروع إنمائي موجه للعبور.

التي توفر الأساس للإدارة المالية الفعالة، أن تحدث فرقا كبيرا وتؤدي إلى نتائج سريعة. وبالنسبة للحكومات المحلية الأصغر، قد تكون البرامج الأكثر تنظيما والتي تشجع على زيادة كفاءة إدارة الإيرادات والنفقات المحلية، وتوفر تمويلا مخصصا للبنية التحتية أكثر فعالية.

- أما بالنسبة للمدن الكبيرة، فثمة حاجة إلى تنويع مصادر التمويل، وتشجيعها على الاستفادة من أسواق رأس المال وإشراك القطاع الخاص من خلال آليات مثل إصدار السندات (التي تتطلب تصنيفات ائتمانية)، والائتمان من المصارف التجارية والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

تطوير نظم للاستخدام الفعال للمصادر الخارجية للتمويل

تحسين تمويل البلديات هو عملية تدريجية وتتطور الآليات المستخدمة مع مرور الزمن حسب تغير ظروف المدينة وأسواق رأس المال الوطني. والأهم من ذلك، ينبغي على الحكومات المحلية أن تركز أولا على خلق الظروف الأساسية السليمة، من خلال تعظيم إمكانيات مواردها الذاتية وتعزيز قدراتها المالية وتحسينها. وعندما "تكون الأمور الداخلية سليمة" يمكن للحكومات المحلية، في المقابل، تحقيق أقصى قدر ممكن من الاستفادة من الموارد الذاتية والاستفادة من مصادر أوسع للتمويل على النحو المتاح في البلد المعني. فعلى سبيل المثال، عندما يسمح سياق السياسة الوطنية بديون شبه سيادية طويلة الأجل، وعندما تكون أسواق رأس المال قادرة على توفيرها، ينبغي على المدن أن تهدف إلى التصنيفات الائتمانية اللازمة للوصول إلى أسواق السندات ومن المحتمل في الأسواق الدولية. وعندما لا تنطبق تلك الشروط،¹⁰ من شأن قاعدة مالية سليمة أن تمكنها من الوصول إلى أشكال التمويل المعروفة أكثر مثل صناديق التنمية البلدية وآليات التمويل الجماعي، وفقا لأفضل الشروط الممكنة. فقد كانت الحكومات المحلية قادرة على إصدار السندات بنجاح، رغم أن النتائج كانت متباينة. فخارج أفريقيا الجنوبية، ليس ثمة مدن في أفريقيا تقوم بإصدار السندات. وتبني الحالة الحديثة لمدينة داكار (التي تم تعليق إصدارها للسندات من جانب وزير المالية) أن المدن لم تصل إلى ذلك المستوى بعد في الكثير من أنحاء العالم. وفي الهند، باستثناء حالات قليلة مثل أحمد آباد، ليس ثمة سجل سابق لذلك.

تحتاج السياسة الوطنية إلى معالجة مباشرة لقضية تمويل المدن وللحاجة إلى نظم وطنية للتطور. ولكن يتعين على المؤسسات الوطنية ضمان المحافظة على آليات احترازية أساسية - مثل تقييم صارم للقدرة على خدمة الديون - مع تطور النظام.

- ثمة الكثير مما يمكن قوله حول الروابط بين الالتزام الجاد بتطبيق اللامركزية والشؤون المالية للمدن. ففي الكثير من البلدان النامية، يبقى الالتزام السياسي باللامركزية ضعيفا في حالة وجود تلك الجهود - ولاسيما في حالة صناديق التنمية البلدية. وحالة Findeter (Financiera) (de Desarrollo Territorial) في كولومبيا مفيدة إذ إنها انتقلت من جذورها كصندوق بلدي لتصبح مصرفا متطورا للتمويل شبه السيادي للبنية التحتية. في البلدان المتقدمة، طورت نظم تمويل البلديات آليات مثل مصارف السندات (فنلندا وأسبانيا والسويد ومدن في الولايات المتحدة) التي تقوم بدور الوسيط لتقديم ضمانات وتجميع الموارد من المستثمرين المحليين والدوليين.
- كما شجعت الحكومات الوطنية المدن على تحسين تصنيفها الائتماني كمسار لتحسين الشؤون المالية للبلديات وتوسيع الموارد،¹¹ وتستهدف بعض المدن تصنيفات الدرجة الاستثمارية التي يمكن أن تسمح لها حتى في الوصول إلى الأسواق الدولية. تشكل المكسيك مثلا جيدا على استخدام تصنيفات ائتمان المدن ضمن نظمها الخاصة بالتمويل المحلي للبنية التحتية.

الدوافع الرئيسية للعمل الطريق إلى المستقبل

ثمة حاجة إلى عملية وطنية متناسقة مدعومة دوليا لتطوير نظم حضرية مستدامة من الناحية المالية. تحتاج تلك العمليات لاستهداف المحركات الرئيسية للتنمية الحضرية التي نوقشت أعلاه. وفي سياق الخطط المدروسة للتنمية الاقتصادية، تحتاج الإجراءات إلى التركيز على المجالات المحددة أدناه:

- إصلاح الإدارة: هو عملية لتوضيح المسؤوليات عن، وبناء مؤسسات بهدف، توفير البنية التحتية الحضرية وغيرها من الخدمات عبر مختلف المستويات الحكومية وتمويلها بطريقة كفاء وشفافة وخاضعة للمساءلة.
- توسيع الموارد الذاتية: هي عمليات إصلاح وطنية ومحلية لتوفير الفرص والحوافز من أجل زيادة قاعدة الموارد المحلية والكفاءة في استخدام تلك الموارد والأصول الحكومية، بما في ذلك تمكين الحكومة المحلية من الوصول إلى أسواق رأس المال والاستفادة من أموالها من خلال موارد القطاع الخاص.
- تعزيز إدارة الشؤون المالية والأصول: هو تعزيز المؤسسات الوطنية والمحلية للتشجيع على إدارة أكثر فاعلية من جانب الحكومات الإقليمية للإيرادات والنفقات المحلية، وأصولها.
- تحسين نظم تمويل البنية التحتية الحضرية: هي عملية ميسرة على المستوى الوطني لتوسيع الموارد والاستثمارات الخاصة بتمويل الاستثمارات الرأسمالية واسترداد التكاليف من المستفيدين من تلك الاستثمارات.

10 تختلف الظروف بين البلدان اختلافا كبيرا وثمة حاجة إلى مقاربات مختلفة لتعزيز الإطار التمكيني لتمويل الحكومات المحلية من سوق رأس المال. أنظر على سبيل المثال، سود، ومايز، ولينديفيلد (2012) التمويل دون الوطني للبنية التحتية ورقة عمل التنمية المستدامة رقم 20 لبنك التنمية الآسيوي (ADB).

11 أدخل البنك الدولي نشاط الجدارة الائتمانية الذي يضم بعض ورش العمل وجها لوجه (أكاديمية).



تطوير نظم الاستخدام الفعال لمصادر التمويل الخارجي: الحكومات الوطنية التي توفر الفرص والحوافز للاستخدام الفعال للموارد الخارجية من جهة وظروف التوريد الحذر لتلك الموارد من جهة أخرى.

الملخص

لتعزيز عمليات التمويل الحضري العالمي، ثمة حاجة ملحة لـ:

1. الاعتراف الواضح بالأولوية الاقتصادية للمدن، ونظم دعمها، على المستوى الوطني والالتزام بتمويل التنمية الحضرية بصورة مناسبة، وذلك من أجل تحقيق التنمية المستدامة للاقتصاد الحضري.
2. الإجراءات المنسقة لـ: بناء مؤسسات فعالة من أجل تقديم الخدمات؛ ودعم القدرات المؤسسية للتخطيط والتمويل؛ وتحقيق أقصى قدر ممكن من التكامل والكفاءة في التخطيط والتمويل؛ وكذلك الإجراءات لتوفير الحوافز للاستخدام الأفضل لكلا الإيرادات من المصادر الذاتية والتحويلات، والاستفادة من القطاع الخاص في تمويل الأصول واستخدامها بكفاءة.
3. الدعم من المجتمع الدولي لبناء شبكة عالمية للمدن تعزز أفضل الممارسات في المجالات المذكورة أعلاه، وذلك لتحقيق أكبر قدر ممكن من مساهمة الاقتصادات الحضرية في النمو الوطني والعالمي المستدام.

البرامج

- البنك الدولي: الشؤون المالية للبلديات: برنامج تعليمي للحكومات المحلية.
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية: من خلال مبادرة تحقيق التنمية الحضرية المستدامة (ASUD) يتبع نهجاً ثلاثي الأركان للتنمية المستدامة، يدمج بين التخطيط والتشريع والتمويل لما هو مخطط من توسعات للمدن ومزيد من البناء في الأراضي داخل المناطق المبنية في المدن. وفي سياق التمويل، تركز المنظمة على الموارد الذاتية للتمويل مثل ضرائب الممتلكات، واكتساب قيمة الأراضي، والأصول العامة، وغيرها من مصادر التمويل، وتنسق مع الحكومات المحلية.
- صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية (UNCDF): صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية. يعمل في البلدان الأقل تقدماً لتشجيع التمويل الشامل للمواطنين وتمويل التنمية المحلية.

تم إعداد أوراق المسائل لبرنامج الأمم المتحدة الثالث للمستوطنات البشرية من جانب فريق عمل الأمم المتحدة لبرنامج الأمم المتحدة الثالث للمستوطنات البشرية، وهو فرقة عمل تتألف من وكالات الأمم المتحدة وبرامجها العاملة معا من أجل بلورة جدول الأعمال الجديد للمناطق الحضرية. تمت الصياغة النهائية لأوراق المسائل خلال ورشة الكتابة التي عقدها فريق عمل الأمم المتحدة في نيويورك من 26 إلى 29 أيار/ مايو 2015.

تمت قيادة ورقة المسائل الحالية بالتشارك من جانب البنك الدولي برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بمساهمات من CBC.

