



معهد التنمية لما وراء البحار

# اللامركزية المالية

دليل تمهيدي للإدارة المالية العامة

توم هارت و برين ويلهام

يوضح هذا الدليل التمهيدي للإدارة المالية العامة مفهوم اللامركزية المالية ويناقش كيفية تناسبها مع سياسة اللامركزية الأوسع نطاقاً. كما يحدد الأسباب التي تجعل اللامركزية تتم عادة في البلدان النامية وكيف ينبغي النظر في الولايات الإدارية والسياسية والمالية للحكومة اللامركزية بشكل مشترك في ما هو عادة عملية تغيير طويلة الأجل. كما يناقش هذا الدليل التمهيدي دور الحكومة المركزية في نظام لامركزي، فضلاً عن التحديات والفرص النمطية التي تنشأ في القرارات المتعلقة بتمويل الحكومات المحلية. كما يسلط الضوء على أهمية التتابع الدقيق لعملية الإصلاح وتنظيمها.

ملخص

معهد التنمية لما وراء البحار

203 Blackfriars Road

London SE1 8NJ

هاتف: +44 (0) 20 79220300

فاكس: +44 (0) 20 79220399

البريد الإلكتروني: [info@odi.org.uk](mailto:info@odi.org.uk)

الموقع الإلكتروني:

[www.odi.org](http://www.odi.org)

[www.odi.org/facebook](http://www.odi.org/facebook)

[www.odi.org/twitter](http://www.odi.org/twitter)

يمكن للقراء نسخ المواد من تقارير معهد التنمية لما وراء البحار إلى منشوراتهم الخاصة ، طالما أنها لا تباع تجارياً. وبصفته صاحب حق المؤلف ، يطلب معهد التنمية لما وراء البحار الإقرار اللازم ونسخة من المنشور. للاستخدام عبر الإنترنت ، نطلب من القراء الارتباط بالمصدر الأصلي على الموقع الإلكتروني الخاص بمعهد التنمية لما وراء البحار. وتعد الآراء الواردة في هذه الورقة بمثابة آراء المؤلف (المؤلفين) ولا تمثل بالضرورة آراء معهد التنمية لما وراء البحار.

©معهد التنمية لما وراء البحار 2016. هذا العمل مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي – غير التجاري (CC BY-NC 4.0)



بتمويل من  
الإتحاد الأوروبي

{ تُرجم هذا الدليل بدعم مالي من الإتحاد الأوروبي. وتعتبر محتوياته مسئوليتنا ولا تعكس بالضرورة آراء الإتحاد الأوروبي }

## شكر وتقدير

يود المؤلفان أن يشكرا بول سموك وكاثرين دوم على استعراضهما هذه الوثيقة. ويتحمل المؤلفان المسؤولية عن جميع الأخطاء والإسقاطات الواردة في الوثيقة.

## دليل تمهيدي للإدارة المالية العامة

تشكل ورقة "اللامركزية المالية" هذه جزءا من سلسلة من كتيبات تمهيدية حول الموضوعات الرئيسية المتعلقة بالإدارة المالية العامة. وهي مكتوبة خصيصا للبيانات المحدودة القدرات وتقدم لمحة عامة ومناقشة للقضايا المحورية المتعلقة بكل موضوع رئيسي، مع تسليط الضوء على بعض المؤلفات المفيدة في هذا الشأن. ويتضمن كل دليل تمهيدي اقتراحات عملية بشأن الكيفية التي يمكن بها للحكومات التي تعاني من محدودية القدرات أن تتعامل مع الإصلاحات، إلى جانب الخطوط العريضة والموجزة لتجارب البلدان الأخرى في إصلاح الإدارة المالية العامة. وليس المقصود منها أن تكون إرشادات مفصلة لتصميم وتنفيذ الإصلاحات. بل هي تستند إلى استعراض للمؤلفات ذات الصلة والخبرة العملية لموظفي معهد التنمية لما وراء البحار (ODI) العاملين في هذه المجالات.



# جدول المحتويات

3	شكر وتقدير
7	<b>1. لمحة عامة عن اللامركزية المالية</b>
7	1.1 مقدمة عن اللامركزية
7	1.2 سياق اللامركزية
8	1.3 اسناد المهام الوظيفية
10	1.4 تمويل الحكومات المحلية
14	1.5 مهام الحكومة المركزية في النظام اللامركزي
15	1.6 تطبيق التدابير الاصلاحية بالصورة الصحيحة
18	<b>2. بيليوغرافيا مشروحة عن المصادر الرئيسية</b>
18	2.1 مقدمة عن اللامركزية
18	2.2 إسناد المهام الوظيفية
18	2.3 الإيرادات والمنح
18	2.4 تنفيذ المشروع
19	<b>المراجع</b>
	<b>الأشكال</b>
12	الشكل 1: توزيع التحويلات المالية المشروطة
	<b>الأطر (مربعات النصوص)</b>
9	الإطار 1: ما هي الخدمات التي يجب ان تطبق فيها اللامركزية؟
12	الإطار 2: تصميم معادلة لتخصيص المنح
13	الإطار 3: تحديات نظم معلومات الإدارة المالية بالنسبة للحكومات المحلية
	الإطار 4: تحسين المساءلة على مستوى الحكومات دون الوطنية
14	



# 1. لمحة عامة عن اللامركزية المالية

استخلاص الدروس من مرحلة التنفيذ.

## 1.1 مقدمة عن اللامركزية

وفيما يلي هيكل هذا الدليل التمهيدي:

- يطرح القسم 1.2 اللامركزية في سياقها، ويحدد ما تعنيه بها ويناقش الأثر الذي يمكن أن يحدثه على تقديم الخدمات.
- يتناول القسم 1.3 المسألة الرئيسية الأولى التي يتعين النظر فيها خلال عملية إصلاح اللامركزية المالية، أي إسناد المهام إلى الحكومات اللامركزية.
- يناقش القسم 1.4 كيفية تمويل الحكومات المحلية وكيفية دعم التحسينات في الإدارة المالية العامة للحكومة المحلية.
- يناقش القسم 1.5 مهام ودور الحكومة المركزية في حالة اللامركزية المالية.
- يناقش القسم 1.6 كيفية إدارة عملية إصلاح اللامركزية المالية على أفضل وجه وكيفية التعامل مع بعض المخاطر الرئيسية المرتبطة بالتنقل عن الرقابة للحكومات المحلية. ويختتم هذا القسم أيضا ببعض الإرشادات للإصلاحيين.

## 1.2 سياق اللامركزية

قبل تناول المبادئ والاعتبارات الرئيسية التي ينبغي أن تسترشد بها عملية تصميم إصلاحات اللامركزية، من الضروري تحديد اللامركزية ووضعها في سياقها وتحديد أثرها المحتمل.

### 1.2.1 ما هي اللامركزية؟

عند تحديد المقصود بإصلاحات اللامركزية، من الضروري التمييز بوضوح بين اللامركزية و عدم تركيز السلطة.

يشير عدم تركيز السلطة إلى كيفية إدارة المسؤوليات والتوظيف داخل هيكل الوزارات التابعة للحكومة المركزية. وهو عبارة عن نقل للمسؤوليات والسلطات والموارد داخل الحكومة الوطنية، من المقر الرئيسي إلى المكاتب الميدانية المحلية والإقليمية (أمانة برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية، 2013). على عكس اللامركزية، يحدث عدم تركيز السلطة داخل وكالات الحكومة المركزية وليس بين الحكومة المركزية والمستوى الأدنى من الحكومة. فعلى سبيل المثال، إذا قامت وزارة التعليم بإنشاء مكاتب في المقاطعات ووزعت درجة ما من السلطة الإدارية على مكاتب المقاطعات هذه، فإن هذا يمثل مفهوم عدم تركيز السلطة. وفي هذه الحالة، لا تزال جميع الصلاحيات بيد الحكومة المركزية، ويستمر مسؤولو وزارة التعليم على مستوى المقاطعات بتقديم التقارير لوزارة التعليم الحكومية المركزية ومسؤولين أمامها.

على النقيض من ذلك، فإن اللامركزية تتلخص في تفويض أو إعادة تكليف صلاحيات محددة "مع كل السمات الإدارية والسياسية والاقتصادية التي تنطوي عليها هذه [الصلاحيات] من الحكومة المركزية إلى الحكومات دون الوطنية التي تتمتع بالاستقلال الذاتي داخل

يقدم هذا الدليل التمهيدي إرشادات عملية بشأن التصدي لتحديات تنفيذ اللامركزية المالية. وهو موجه في المقام الأول إلى صانعي السياسات، وهذا يعني في هذه الحالة أن موظفي الخدمة المدنية ومستشاريهم يواجهون تحديات التي ينطوي عليها تنفيذ إصلاحات اللامركزية المالية التي فرضها زعمائهم السياسيون.

تبدأ المناقشة من منظور مفاده ان اللامركزية، بما في ذلك عناصرها المالية، نادرا ما تحدث فقط لأن الساسة يريدون تحسين تقديم الخدمات. وبدلا من ذلك، تكمن عوامل سياسية أوسع نطاقاً وأكثر تعقيدا وراء قرار الحكومة المركزية بالتخلي عن السلطات والموارد للهيئات الحكومية دون الوطنية. وكثيرا ما تكون الشواغل المتعلقة بتحسين الإدارة في صميم هذا القرار. ويمكن أن تشمل هذه الخطوات طموحات لتحسين الإدماج والمشاركة (كما هو الحال في بوليفيا وبيرو، على سبيل المثال)، وغالبا ما يكون ذلك استجابة لأحداث كبرى مثل أزمة سياسية أو اقتصادية (كما هو الحال في الفلبين وإندونيسيا وكينيا)، أو كجزء من الانتقال من حكم استبدادي إلى حكم ديمقراطي (كما هو الحال في البرازيل والمكسيك وجنوب أفريقيا)، و/أو نتيجة الحاجة إلى تعزيز أو إعادة بناء شرعية الدولة في جميع أنحاء البلاد في أعقاب صراع أهلي (كما هو الحال في كمبوديا وكولومبيا وإثيوبيا ورواندا وأوغندا). وفي عدد قليل فقط من البلدان، مثل الهند وتنزانيا، تم تبرير اللامركزية في المقام الأول باعتبارها وسيلة لتحسين تقديم الخدمات (المصدر: فاجويت، 2014؛ إيتون وآخرون، 2011).

وفي حين أن اللامركزية قد تكون مدفوعة بدرجة أو أقل بالقرارات السياسية، فمن المرجح أن يكون لدى موظفي الخدمة المدنية شواغل مختلفة للغاية. فعلى سبيل المثال، قد يشعر الموظفون المدنيون في وزارة المالية بالقلق إزاء الآثار المترتبة على منح رقابة مالية للحكومات المحلية ذات القدرات المحدودة. ومن ناحية أخرى، قد يهتم الموظفون المدنيون في الوزارات القطاعية المسؤولة عن التعليم والصحة والطرق والمياه في المقام الأول بتحسين تقديم الخدمات. وفي الوقت نفسه، يميل المسؤولون في الحكومة المحلية إلى دعم الإصلاحات التي تجلب لهم ميزات أعلى وسلطة أكبر وسيطرة أكبر على صنع القرارات.

يتمثل التحدي الرئيسي في إدارة اللامركزية في إيجاد توازن مناسب بين الرقابة المركزية والاستقلالية المحلية. والهدف من ذلك هو الاستفادة على أفضل وجه من القدرة التقنية الأكبر للحكومة المركزية، وفي الوقت نفسه زيادة المعرفة المحلية والمساءلة للحكومات المحلية.

يهدف هذا الدليل التمهيدي إلى تقديم إرشادات عملية حول اللامركزية المالية على وجه الخصوص، أي الطريقة التي يتم بها نقل الرقابة والمسؤولية عن المعاملات المالية من الحكومة المركزية إلى الحكومة دون الوطنية. ويتكرر موضوعان من خلال هذا الدليل التمهيدي. أولاً، لا يوجد "مخطط" معين أو أفضل ممارسة يمكن للبلدان أن تعتمد عليها ببساطة في إصلاحاتها اللامركزية، بما في ذلك اللامركزية المالية. تحدثت الإصلاحات تبدأ لأسباب مختلفة ولا تبدأ أبداً بـ "صفحة فارغة"، مما يعني أنه يجب تكيف الإصلاحات مع السياق المؤسسي القائم. ثانياً، لا بد من النظر إلى اللامركزية ومكوناتها المالية باعتبارها عملية وليست نقطة نهاية. وستستغرق أي عملية إصلاح سنوات ويجب تعديلها مع

تحسين الخدمات العامة (المصدر: فاجيت، 2012).

تدعم هذه الحجة الاستعراضات الأخيرة لتأثير اللامركزية على تقديم الخدمات. وتؤكد هذه الدراسات على آثارها الإيجابية، حيث وجدت أن الحكومات المحلية اللامركزية تقدم خدمات عامة أكثر من حيث النوعية والكمية. صنف شانا وفاجيت (2016) هذه الدراسات وفقاً لقوة الأدلة التي أظهرتها، ووجد أنها في حين تظهر الدراسات نتائج متباينة بشكل عام، فإن الدراسات ذات الجودة العالية تظهر الآثار الأكثر إيجابية لللامركزية. توصل مارتينيز فازكيز وآخرون (2015) إلى نتائج مماثلة. ففي قطاع التعليم، تحسن اللامركزية من تقديم الخدمات، ولكن هناك نتائج أكثر تبايناً في القطاع الصحي، بما في ذلك أدلة على آثار سلبية لللامركزية على تقديم الخدمات الجيدة.

وقد يكون لدى موظفي الخدمة المدنية في الوزارات الحكومية المركزية مجموعة من الشواغل الأخرى بشأن اللامركزية بغض النظر عن تأثيرها على تقديم الخدمات. وقد يساورهم القلق من أنهم سيفقدون السيطرة على تقديم الخدمات و/أو تخصيص الموارد، ومن أن أعضاء الطابع اللامركزي على الحكومات المحلية ذات القدرات المحدودة، بعيداً عن تحسين الخدمات، تشكل مخاطر على جودة تقديم الخدمات. ويمكن أن تؤدي هذه الشواغل إلى اتخاذ إجراءات تهدف إلى الحد من نطاق اللامركزية والحفاظ على السيطرة المركزية. غير أنه إذا لم تمنح الحكومات المحلية الحيز السياسي والتنفيذي اللازم للاستجابة للمطالب المحلية، فلا يمكن عندئذ توقع تحقيق معظم فوائد اللامركزية. ولذلك، فإن أحد التحديات الرئيسية في إدارة اللامركزية هو إيجاد توازن مناسب بين الرقابة المركزية والاستقلال الذاتي المحلي.

### 1.3 اسناد المهام الوظيفية

حتى في النظام الأكثر لامركزية، لن تتسم جميع المهام الحكومية باللامركزية. وبالتالي فإن المهمة الأولى التي تواجه العديد من الحكومات التي تطبق اللامركزية هي تحديد المجالات السياسية التي يتعين أعضاء اللامركزية عليها وهي العملية المعروفة باسم اسناد المهام الوظيفية. وسيتعين على الحكومات أن تقرر، على سبيل المثال، ما إذا كان ينبغي أن يكون التعليم الابتدائي أو الثانوي و/أو التعليم العالي من مسؤوليات الحكومة المركزية أو المحلية.<sup>2</sup>

وكثيراً ما يستخدم مبدآن مترابطان لتوجيه القرارات المتعلقة بالوظائف الأنسب لتطبيق اللامركزية. المبدأ الأول هو أن تلك الوظائف التي تؤثر على أكثر من وحدة دون وطنية واحدة لا تتسم عادة باللامركزية، أي الوظائف ذات الامتدادات الكبيرة بين الوحدات دون الوطنية، مثل الطرق الفرعية أو المستشفيات الجامعية. وبالإضافة إلى ذلك، قد لا تكون بعض الوظائف المحددة داخل القطاعات مناسبة للامركزية لأنها تتطلب مستويات عالية من الخبرة الفنية أو تمتلك وفورات في الحجم، مثل شراء اللوازم الصيدلانية في القطاع الصحي.

والمبدأ التوجيهي الثاني في التكليف الوظيفي يتلخص في مبدأ التبعية، الذي ينص على أن "المسؤولية عن تقديم الخدمات ينبغي أن تكون في أدنى مستوى من مستويات الحكومة بما يتفق مع حجم المنافع المرتبط بتلك الخدمات" (المصدر: مارتينيز - فاسكيز وآخرون، 2006: 18). فعلى سبيل المثال، فإن الفئات المستفيدة من إدارة النفايات الصلبة هو المجتمع المحلي، مما يجعل هذه الخدمة أكثر الخدمات المطلوب توفيرها من قبل الحكومة المحلية. وقد يؤدي تطبيق مبدأ التبعية إلى أعضاء الطابع اللامركزي في الاستثمارات الرأسمالية الأبسط مثل بناء المدارس

نطاق سلطتها الجغرافية والعملية (المصدر: فاجيت، 2014). وبدلاً من أن تكون الحكومات المحلية مسؤولة أمام سلطة أعلى في الحكومة، فإنها تصبح مسؤولة في المقام الأول أمام الناخبين المحليين. وبالعودة إلى مثال مكتب التعليم في المقاطعة، فإن هذه الإدارة، بموجب النظام اللامركزي، مسؤولة أمام الزعيم السياسي المنتخب للمقاطعة الذي يشرف عليه مجلس مقاطعة منتخب وليس أمام وزارة التعليم المركزية. وفي مثل هذا النظام، لا تضطلع وزارة التعليم الحكومية المركزية بدور تنفيذي مباشر في مجال التعليم الابتدائي، لأن الحكومة المحلية تدير شؤون المعلمين والمدارس. ومع ذلك، لا يزال لوزارة التعليم في الحكومة المركزية دور سياساتي في نظام لا مركزي، بما في ذلك وضع المعايير، وتوفير التوجيه للحكومات المحلية، ورصد مدى حسن أدائها في ذلك.

كثيراً ما توصف اللامركزية بأنها ذات ثلاثة أبعاد مترابطة: السياسية والإدارية والمالية. ترتبط اللامركزية السياسية بسلطات الزعماء المنتخبين محلياً. في حين ترتبط اللامركزية الإدارية بنقل سلطات موظفي الخدمة المدنية المحليين من مستويات أعلى إلى مستويات أدنى في الحكومة، ولا سيما في تعيين الموظفين. تتعلق اللامركزية المالية بإعادة توزيع النفقات (أو تحويل الأموال) والقوى التي تعمل على جمع الضرائب (والاقتراض) (المصدر: بريتيوريوس، 2008). يركز هذا الدليل التمهيدي بشكل خاص على التحديات والفرص التي تنطوي عليها اللامركزية المالية.

أحد أشكال هيكل الدولة الذي له انعكاسات على اللامركزية والذي يتميز في كثير من الأحيان عن الأشكال الأخرى هو الفيدرالية. يمكن تعريف الفيدرالية بأنها اللامركزية المؤسسية بشكل دائم، مما يعني أنه لا يمكن تغييرها بسهولة بصورة أحادية من قبل الحكومة الوطنية. في حين أن السمة الأساسية للفيدرالية هي اللامركزية... ليس كل أنظمة اللامركزية هي أنظمة فدرالية... [في النظام الفدرالي] لا يتعين أن تكون هناك لامركزية فحسب، بل لا بد أن لا تخضع اللامركزية للسيطرة التمييزية للحكومة الوطنية' (المصدر: مونتينولا وآخرون، 1995). وبعبارة بسيطة، فإن هذا يعني أن اللامركزية لا تمنح من قبل الحكومة المركزية فحسب - حيث يمكن للحكومة المركزية أيضاً إلغاؤها - بل إنها تنطوي على تغييرات قانونية لا بد وأن توافق عليها أيضاً الحكومات اللامركزية ذاتها. ويتجلى ذلك عادة في تطبيق اللامركزية على الوحدات دون الوطنية التي ينص عليها دستور البلد، مما يتطلب كذلك أن يتم إدخال أي تعديلات في هذا الدستور بعد الحصول على موافقة غالبية الوحدات دون الوطنية.<sup>1</sup>

### 1.2.2 ما هو الأثر الذي يمكن أن تحدثه اللامركزية؟

في حين أن اللامركزية قد تكون مدفوعة بدرجة أو أخرى بالقرارات السياسية، فإن الشاغل الرئيسي لموظفي الخدمة المدنية في وزارة المالية وفي الوزارات القطاعية المسؤولة عن التعليم والصحة والطرق والمياه غالباً ما يكون حول تقديم الخدمات العامة. ولذلك، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما هي الآثار التي يمكن أن تترتب على اللامركزية في تقديم الخدمات.

وتتمثل أقوى حجة للامركزية في أنها ستحسن المساءلة والاستجابة الحكومية وبالتالي ستزيد من الكفاءة العامة للحكومة. وتقوم بذلك عن طريق تغيير هيكل الإدارة لتعزيز صوت المواطنين وزيادة الحوافز التي تدفع الموظفين العموميين إلى تقديم الخدمات. إن الآلية الرئيسية لتحسين تقديم الخدمات تتلخص في أن اللامركزية من شأنها أن تزيد من مساءلة واستجابة الحكومات المحلية وأن تعمل في نهاية المطاف على

2 تجدر الإشارة إلى أن الحكومات المحلية في العديد من البلدان تُمنح أيضاً تفويضاً أكثر عمومية بموجب القانون "لتأمين رفاه" سكانها أو "النهوض بالتنمية" في أقاليمها المحلية (أو ما شابه ذلك)، إلى جانب مسؤوليات سياسية معينة تحدها القرارات الرسمية للحكومة المركزية. وتمكن هذه الولاية العامة للحكومات المحلية من الإضطلاع بمجموعة واسعة من الأنشطة التي يمكن تبريرها بالرجوع إلى هذا الهدف الواسع النطاق، إلى جانب أي مهام تخصصها لها الحكومة المركزية على وجه التحديد.

1 على سبيل المثال، تتمتع الولايات المتحدة بنظام فيدرالي حيث تحدد حقوق ومسؤوليات الحكومات دون الوطنية بوضوح في الدستور، وتتطلب التعديلات على الدستور موافقة كل من الحكومة الفيدرالية الوطنية وثلاثة أرباع الولايات. وفي بلدان أخرى، على النقيض من ذلك، مثل أوغندا، تستند اللامركزية إلى الدستور وقانون الحكم المحلي، وتتمتع الحكومة المركزية بصلاحيات واسعة لتنقيح كلاً من خلال الهيئة التشريعية الوطنية دون الرجوع إلى الحكومات المحلية نفسها.



والعيادات، حيث يمكن تشييد هذه الاستثمارات وفقا للتصاميم الموحدة، ومن المرجح أن يكون مستوى الخبرة التقنية اللازمة لتشبيدها متاحا في الاقتصاد المحلي. وبالمبدأ نفسه، فإن الوظائف التي تتطلب أن تكون عمليات الرصد وجمع المعلومات المحلية مطابقة لاحتياجات المواطنين والتي تتسم بانخفاض وفورات الحجم تعتبر عادة مناسبة لتحقيق اللامركزية.

وبالعودة إلى مناقشة أثر اللامركزية، تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من وجود أدلة واضحة على الأثر الإيجابي للامركزية على توفير التعليم، فإن الأدلة على تأثيرها على قطاع الصحة أكثر تفاوتاً. وإذا كان من الممكن أن تترتب على اللامركزية آثار إيجابية وسلبية على حد سواء، فإن المسألة الأكثر أهمية قد تتمحور حول ما هي الوظائف اللامركزية، أكثر من تمحورها حول كيفية تحقيق اللامركزية.

### الإطار 1: ما هي الخدمات التي يجب أن تطبق فيها اللامركزية؟

من الواضح أن بعض الأنشطة الحكومية وظيفية النطاق، وبالتالي لا يمكن ممارستها إلا من قبل الحكومة المركزية. وتشمل هذه السياسات: الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع والتجارة والسياسة النقدية وسياسة العملة والسياسة المصرفية. وفيما يتعلق ببعض الأنشطة، هناك أيضا دور واضح تقوم به الحكومة المركزية في وضع السياسات ووضع المعايير والرقابة، مثل تنظيم المشاريع التجارية وقطاع التجارة حيث يجب الحفاظ على سوق مشتركة داخلية داخل بلد ما.

هناك عدد من الخدمات المناسبة للإدارة المحلية كونها تعود بمنافع محلية في المقام الأول، مثل الطرق المحلية والمياه والصرف الصحي وجمع النفايات.

غير أن اسناد مجموعة من الخدمات الأخرى إلى الحكومات المحلية أو الإقليمية أو الوطنية يتوقف على المفاضلة بين وفورات الحجم أو الامتدادات التي تجعل الخدمة أكثر ملاءمة لتقدمها من جانب الحكومات المركزية، من جهة، وعلى الحاجة إلى الرصد وجمع المعلومات المحلية التي تجعل الخدمة أكثر ملاءمة لتقدمها من قبل الحكومة المحلية، من جهة أخرى.

ولذلك، يمكننا أن نتوقع في مجالات التعليم والصحة والزراعة والطرق أن تقدم الحكومات المحلية الخدمات الأولية في الوقت الذي تحتفظ فيه الحكومة المركزية بدور سياساتي. بيد أن تحديد نطاق مسؤوليات التنفيذ بين الخدمات الأولية وصنع السياسات سيتوقف على الظروف المحددة التي يواجهها كل بلد.

وفقا لمبدأ التبعية، سيكون الحجم الجغرافي والسكان عاملا محددًا رئيسيا في تحديد الخدمات المناسبة لتحقيق اللامركزية. ومن الأرجح أن تتولى وحدات الحكم المحلي الأكبر نطاقا أكبر من الخدمات، مع وجود مناطق استفادة أكبر (أي عدد سكان أكبر)، مقارنة بالوحدات الأصغر حجما.

المصدر: شاه (1994)

ومن ثم، ينبغي مراعاة اعتبارين في اسناد المهام الوظيفية، على الرغم من تناقضهما إلى حد ما. الأول هو أن تطبيق اللامركزية في بعض جوانب الوظيفة ولكن ليس جوانب أخرى سيحد من مدى قدرة الحكومات المحلية على الاستثمار في تحسين تقديم الخدمات. والاعتبار الثاني هي أن تقديم الخدمات اللامركزية سيظل، من الناحية العملية، ينطوي على دور رئيسي للحكومة المركزية، ويتطلب حتما التعاون بين مستويات الحكومة. ويتم مناقشة هاتان المسألتان أدناه.

المدخلات الرئيسية (أي الرواتب وتكاليف التشغيل والإنفاق الرأسمالي) اللازمة لتقديم خدمة محددة. وهذا يعني أنه إذا كانت الوظيفة لا مركزية، فعندئذ ينبغي أيضا أن تكون الميزانيات المتعلقة بالرواتب والتشغيل ورأس المال المرتبطة بتلك الوظيفة.

وإذا لم يتم ذلك، فمن غير المرجح أن تكون هناك فوائد كبيرة من اللامركزية، لأن الحكومات المحلية لن تكون قادرة على تعديل مزيج المدخلات للاستجابة للظروف والأفضليات المحلية. فعلى سبيل المثال، إذا لم تتحكم حكومة محلية في ميزانية المرتبات الخاصة بخدمة معينة، وبالتالي لم تتمكن من تعيين موظفين إضافيين عند الحاجة و/أو تخفيض عدد الوحدات التي يزيد عدد موظفيها، فلن يكون لها سوى سيطرة فعالة محدودة على تقديم تلك الخدمة.

وبالمثل، يتعين على الحكومات المحلية أن تكون قادرة على التحكم في الميزانية الرأسمالية إذا ما أريد لها أن تضطلع بأنشطة مثل تحسين وتوسيع وتشبيد قاعات دراسية ومستوصفات وطرق وإمدادات مياه صغيرة النطاق جديدة بطريقة فعالة وكفوءة. والواقع أنه من المرجح أن تدار الميزانية الرأسمالية بكفاءة إذا ما انتقلت المسؤوليات المتعلقة بها بالكامل إلى الحكومات المحلية. ويرجع ذلك إلى أن الحكومات المحلية سوف يكون لها مصلحة في صيانة وإصلاح البنية التحتية لإطالة أمدها، بدلا من الاعتماد على الحكومة المركزية لإعادة تأهيل وبناء بنية تحتية جديدة (المصدر: ماكلور ومارتينيز فازكيز، 2004).

وترد في القسم 1.6.2 أدناه مخاطر اللامركزية الجزئية، أو اللامركزية من الناحية النظرية وليس من الناحية العملية.

### 1.3.2 أهمية تحديد دور الحكومة المركزية

لا ينبغي النظر إلى اسناد المهام الوظيفية على أنها خيار ثنائي بسيط بين تقديم الخدمات مركزيا أو لا مركزيا. وسيطلب تقديم أي خدمة حتما التعاون بين مختلف مستويات الحكومة. وقد تعني وفورات الحجم أن بعض المدخلات، مثل المستحضرات الصيدلانية، تحتاج إلى شراء من قبل جهة مركزية ثم توزيعها على الحكومات المحلية. كما ستحافظ الحكومة المركزية على دورها في وضع معايير لتقديم الخدمات، وبالتالي ستضطلع أيضا بدور في دعم جهود الحكومات المحلية لبلوغ تلك المعايير. ولكي تدعم اللامركزية إدخال تحسينات على الإدارة وتقديم الخدمات، ينبغي ألا تهدف ببساطة إلى الاستعاضة عن وظائف الحكومة المركزية بوظائف الحكومة المحلية؛ عوضاً عن ذلك، ينبغي أن تسعى إلى تسخير مختلف نقاط القوة في مختلف مستويات الحكومة، عبر مطابقة "الموارد الكبيرة والخبرة التقنية للحكومة المركزية مع المعرفة الواسعة التي تتمتع بها الحكومة المحلية بشأن الظروف والاحتياجات وتفضيلات الناخبين في منطقة محلية معينة" (المصدر: خان وآخرون، 2015).

يجب أن يتم تحقيق هذا التوازن بطريقة تضمن الوضوح والاستقرار في المهام الوظيفية. وإذا لم تسند المهام رسمياً، فلن يتمكن أي مستوى من مستويات الحكومة من وضع الميزانية وتخصيص الموارد بفعالية. وبالمثل، في حال كان هناك غموض في اسناد المهام الوظيفية، أو إذا تم تقاسم المهام بين مستويات الحكومة، فقد يؤدي أحد المستويات إلى خفض الإنفاق أو حتى ينسحب من انجاز تلك المهام، تاركا العبء على المستوى الآخر من الحكومة (المصدر: ماكلور ومارتينيز فازكيز، 2004). وثمة مسألة أخرى ناشئة عن الغموض في اسناد المهام هي أن الناخبين لن يعرفوا أي مستوى من مستويات الحكومة يجب مساءلتها إذا كان هناك فشل في تقديم الخدمات.

### 1.3.3 دور السلطات التقليدية في الحكم اللامركزي

في العديد من البلدان النامية، لا تزال السلطات التقليدية مثل زعماء القبائل

### 1.3.1 تجنب اللامركزية الجزئية

من المستصعب تجنب مستويات مختلفة للغة للامركزية عبر

حين أن المبلغ الذي تجمعه الحكومات دون الوطنية في البلدان النامية لا يتجاوز 14 في المائة من مجموع الإيرادات. وفي أواخر القرن العشرين، اعتمدت الحكومات دون الوطنية في البلدان النامية على التحويلات لتمويل 62% من ميزانياتها في المتوسط (المصدر: جايدن وسينجال، 2014).

لا تحدد مصادر الدخل المتاحة لتلك الحكومة مدى اعتماد الحكومة المحلية على المنح فحسب، بل تحدد أيضا مهام الإنفاق التي تضطلع بها. فالحكومات المحلية ذات المسؤوليات المحدودة مثل المهام البلدية الأساسية (كجمع النفايات وتعبيد الطرق المحلية ومنع الحرائق ومكافحتها) لن تحتاج إلا إلى قاعدة ضريبية صغيرة إلى حد ما لتكون ذاتية التمويل. يختلف الوضع اختلافا كبيرا عندما تتحمل الحكومات المحلية أيضا مسؤوليات إنفاق كبيرة مثل التعليم والصحة (المصدر: بيرد، 2011). وعلاوة على ذلك، هناك سمة تكاد تكون حتمية من سمات اللامركزية هي أنه ستكون هناك أوجه عدم مساواة بين الحكومات المحلية. وعادة ما تكون الحكومات المحلية الحضرية ذات القواعد الضريبية الهامة أقل اعتمادا إلى حد ما على التحويلات، في حين من المرجح أن تعتمد الحكومات المحلية الريفية الفقيرة على التحويلات للغالبية العظمى من إيراداتها.

يقال إن الاعتماد على تحويلات الحكومة المركزية ينطوي على مشاكل، مما يؤدي إلى انخفاض المساواة أمام السكان المحليين. وعلى النقيض من ذلك، فإن الاعتماد على العائدات الضريبية يوفر للحكومات المحلية الحوافز اللازمة لأن تكون مسؤولة وأن تستجيب لاحتياجات السكان المحليين ودافعي الضرائب، وأن تعمل على زيادة إنتاجية الاقتصاد المحلي لزيادة تحصيل الضرائب، وإدارة هذه الإيرادات بحكمة (المصدر: بوشل وينغست، 2015). يوفر هذا الاعتماد المزيد من الحوافز للحكومات المحلية لجمع الموارد اللازمة لهذا النوع من الخدمات التي يرغب السكان في الدفع لقاء تلقيها.

كيف يمكن أن تؤثر هذه الاعتبارات على الضرائب المخصصة للحكومات المحلية؟ أولا، ينبغي أن تسعى إصلاحات اللامركزية إلى ضمان تزويد الحكومات المحلية، قدر الإمكان، بقاعدة إيرادات محلية ذات أهمية معينة حتى لا تعتمد اعتمادا كلياً على التحويلات المالية المشتركة بين الحكومات. غير أن هذا الاعتماد قد لا يمكن تجنبه بالنسبة لأفقر الحكومات المحلية إذا ما أريد تزويدها بأموال كافية تسمح لها بتقديم مستوى منصف من الخدمات. وفي ضوء ذلك، ينبغي أن يكون الهدف هو ضمان أن تسمح القاعدة الضريبية لأغنى الحكومات دون الوطنية بتمويل الخدمات التي تقدمها لسكانها إلى حد كبير من إيراداتها الخاصة (المصدر: بيرد، 2011). وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون الحكومات المحلية قادرة على تحديد معدلات الضرائب الخاصة بها لضمان أن تكون القرارات المتخذة بشأن الضرائب واضحة للعيان بالنسبة للسكان المحليين الذين يمكنهم محاسبة الحكومة المحلية (المصدر: بوشل وينغست، 2015). وقد تكون لدى الحكومة المركزية مخاوف مفهومة من أن السيطرة على معدلات الضرائب يمكن أن تؤدي إلى منافسة ضريبية بين الحكومات المحلية، أو، بدلا من ذلك، تؤدي إلى فرض ضرائب مبالغ بها. ولكن من الممكن التغلب على خطر المنافسة الضريبية من خلال تحديد الحكومة المركزية الحد الأدنى من المعدل، في حين يمكن تجنب خطر الضرائب المبالغ بها من خلال تطبيق معدل أقصى (المصدر: بيرد، 2011).

سيلزم بوجه عام أن يكون هناك شكل من أشكال التعاون بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في تحديد إطار إيرادات الحكومة المحلية. فعلى سبيل المثال، يمكن للحكومة المركزية أن تضع إطارا ضريبيا موحدا ينص على الضرائب التي يمكن للحكومات المحلية فرضها وعلى أي أساس يتعين تقييم هذه الضرائب، مع ترك خيار تحديد المعدل لفرادى الحكومات المحلية (ربما ضمن حدود معينة، كما هو مقترح أعلاه).

المحليين، تضطلع بدور هام في المجتمعات المحلية. وعادة ما تضطلع السلطات التقليدية بأدوار هامة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية للمناطق المحلية. وفي بعض البلدان، تمتلك هذه المؤسسات أيضا قدرا من السلطة القانونية الرسمية، على سبيل المثال، فيما يتعلق بجوانب معينة من العدالة المحلية أو في الفصل في المنازعات المتعلقة بالأراضي. ينبغي أن تؤخذ هذه الأدوار القانونية الرسمية في الاعتبار عند تصميم اللامركزية السياسية والإدارية والمالية. وفي بعض البلدان، تمارس السلطات التقليدية أيضا سلطة سياسية كبيرة، وبالتالي فهي تشكل جهات فاعلة لها مصالح ينبغي مراعاتها في تصميم وتنفيذ برنامج اللامركزية. وإذا ما أخذت هذه السلطات التقليدية في الاعتبار عند تصميم اللامركزية، فيمكن استخدامها أيضا لتحسين مساءلة الحكومات المحلية. ويرد في الإطار 4 في وقت لاحق من هذه الورقة مثال على ذلك في شكل لجان رقابة في بوليفيا.

## 1.4 تمويل الحكومات المحلية

كثيرا ما يشار إلى أن "التمويل ينبغي أن يتبع الأداء الوظيفي" كقاعدة رئيسية للامركزية المالية. وهذا أمر مهم بطريقتين. أولا، يعني ببساطة أنه ينبغي أن يكون لدى الحكومات المحلية الموارد الكافية للاضطلاع بالمهام التي أسندت إليها. وفي الظروف التي تسند فيها إلى الحكومات المحلية مسؤوليات ولكن لا تخصص لها موارد اللازمة لذلك، يشار إلى ذلك على أنه "تكاليفات غير مموله"<sup>3</sup>. ثانيا، إن مصدر تمويل الحكومات المحلية مهم أيضا. إن الدرجة التي تمول بها الحكومات دون الوطنية من إيراداتها الخاصة بدلا من التحويلات من المرجح أن تؤثر على مدى خضوعها للمساءلة أمام سكانها: "إذا كانت الحكومات دون الوطنية راغبة في أن تكون من كبار المنفقين، فعليها أيضا، حرصاً على المسؤولية المالية والمساءلة، أن تجبي أكبر قدر من الضرائب" (المصدر: بيرد، 2011:18). وبالتالي فإن القاعدة القائلة بأن "التمويل ينبغي أن يتبع الأداء الوظيفي" تعني أيضا النظر في التوازن بين الضرائب التي يتم جمعها محليا والتحويلات المقدمة مركزيا في مزيج الإيرادات الخاصة بالحكومة المحلية.

ولذلك ينبغي أن تسعى إصلاحات اللامركزية إلى ضمان تزويد الحكومات المحلية، قدر الإمكان، بقاعدة إيرادات محلية ذات أهمية ما حتى لا تعتمد اعتمادا كلياً على التحويلات المالية المشتركة بين الحكومات. غير أن الاعتماد الكبير على التحويلات قد يكون أمرا لا مفر منه بالنسبة للجميع باستثناء أغنى الحكومات المحلية في المدن الكبرى إذا أريد تزويدها بأموال كافية للسماح بمستوى مُنصف من تقديم الخدمات. ولذلك، يتعين على الحكومات الوطنية، عند تصميم اللامركزية المالية، أن تنفذ تحويلات مالية حكومية مصممة تصميمًا جيدا توفر قدر من الإنصاف بين الحكومات المحلية، وأن لا تثبط تحصيل الإيرادات المحلية، وتضمن تمويل المهام المسندة إلى الحكومات المحلية تمويلا كاملا.

ويناقش القسم المتبقي من هذا القسم ثلاثة مواضيع على التوالي: الإيرادات المولدة محليا؛ والتحويلات المالية فيما بين الحكومات؛ والإدارة المالية العامة المحلية.

### 1.4.1 الإيرادات على المستوى دون الوطني

غالبا ما يكون لدى الحكومات المحلية قواعد إيرادات محدودة وغالبا ما تعتمد على التحويلات المالية من الحكومة المركزية. ففي البلدان المتقدمة، تجمع الحكومات دون الوطنية نحو ثلث إجمالي الإيرادات، في

تكاليفها، بل وقد ترغب في اخفاق الحكومة المحلية في بعض المجالات حتى تتمكن الحكومة المركزية من استعادة هذه الصلاحيات.

3 كثيرا ما تكون التكاليفات غير الممولة وسيلة لتجنب المسؤولية عن تقديم الخدمات أو لتفويض الحكومات المحلية. وقد ترغب الحكومة المركزية في تحميل المسؤولية السياسية عن مهمة ما لجهة معينة ولكن دون تغطية

ثانياً، سوف يعتمد القرار المتعلق بأنواع الضرائب التي تسند إلى الحكومات المحلية اعتماداً كبيراً على السياق المحلي. المشورة المعتادة لتحديد أفضل نوع من الضرائب التي تجبها الحكومة المحلية هي أنها يجب أن تعتمد بشكل كبير على ضريبة الممتلكات، كونها ضريبة على أصول ثابتة، وعلى رسوم المستخدمين، حيث يدفع المستفيدون من الخدمة مباشرة مقابل تلقي تلك الخدمة (المصدر: بيرد، 2011).<sup>4</sup> وهذه المشورة الاعتيادية مناسبة للحكومات المحلية المسؤولة عن المهام البلدية الأساسية فقط، ولكن الحكومات المحلية ذات المسؤوليات الأوسع نطاقاً قد تحتاج إلى مصادر إيرادات إضافية إلى جانب ضريبة الممتلكات ورسوم المستخدمين. الخيار الواعد يتلخص في فرض ضريبة تجارية محلية على رؤوس الأموال بمعدل منخفض وموحد (المصدر: باهل و بريد، 2008). ومن الضرائب المحلية الشائعة الأخرى فرض ضرائب على السيارات (المصدر: باهل و بريد، 2008). وتعني المخاوف بشأن احتمال انتشار "الضرائب البغيضة" التي يتم فرضها محلياً والتي يمكن أن تؤثر سلباً على الشركات المحلية أن هناك دوراً للحكومة الوطنية في تحديد القاعدة الضريبية التي يمكن للحكومات المحلية الوصول إليها، كما نوقش أعلاه.

## استخدام المعادلات لتحديد التحويلات المالية إلى الحكومة المحلية

ينبغي أن تكون قيمة التحويلات إلى الحكومات المحلية "محددة بموجب معادلات"، بمعنى أن التحويلات ينبغي أن تحسب وفقاً لمعادلة واضحة تراعي المتغيرات التي تعتبر ذات صلة بتقديم الخدمات المحلية. ويركز قدر كبير من الاهتمام المتمحور حول نظم التحويلات المالية على النتائج التوزيعية للمعادلة المستخدمة. (وقد نوقش هذا في الإطار 2 أدناه). بيد أنه من الناحية العملية، في كثير من البيئات المحدودة القدرات، من المهم أن تكون التحويلات يعول عليها وأنيب، سواء من حيث الصرف الفعلي، أو من حيث اليقين على المدى المتوسط بشأن الموارد المتاحة للحكومات المحلية، أكثر من أن تكون معادلة التخصيص صحيحة تماماً. ويرجع ذلك إلى أن الطابع الدقيق للمعادلة المعتمدة لن يكون ذا أهمية تذكر إذا لم تتدفق الأموال بشكل يعول عليه.

## المنح المشروطة وغير المشروطة

ثمة مسألة أخرى ينبغي النظر فيها وهي ما إذا كان ينبغي أن تكون المنح "تحويلات جماعية" للاغراض العامة يمكن للحكومات المحلية أن تختار كيفية تخصيصها، أو مشروطة أو مخصصة بطريقة ما بحيث لا يمكن استخدامها إلا لغرض محدد. وتختلف درجة التخصيص داخل أنظمة المنح اختلافاً كبيراً بين البلدان، كما يظهر في الشكل 1، وهو ما يتناقض مع بلدين حيث يتم تمويل الجزء الأكبر من الخدمات المحلية من خلال مخصصات مشروطة (تنزانيا وأوغندا) مع بلدين حيث يتم تمويل الخدمات بشكل رئيسي من خلال التحويلات غير المشروطة (كينيا وجنوب أفريقيا).

غير أن التحول من نظام إلى آخر يمكن أن يحدث بمرور الوقت إذا زادت المنح المشروطة بشكل أسرع من المنح غير المشروطة (أو العكس). وكما ذكر أعلاه، فإن اللامركزية - بما في ذلك اللامركزية المالية - هي عملية تسمح بإجراء تغييرات عبر الزمن. ويمكن أن تشمل هذه التغييرات إعادة التوازن لحصة المنح المشروطة وغير المشروطة في نظام تحويل الحكومات المحلية. مثال على ذلك هي تجربة أوغندا. فمع استمرار اللامركزية في أوغندا، تضاعف مجموع التحويلات إلى الحكومات المحلية بأكثر من ثلاث مرات من حيث القيمة الحقيقية بين عامي 1995/1996 و 2001/2002، مما سمح بتوسيع نطاق خدمات التعليم والصحة والمياه.

ثانياً، سوف يعتمد القرار المتعلق بأنواع الضرائب التي تسند إلى الحكومات المحلية اعتماداً كبيراً على السياق المحلي. المشورة المعتادة لتحديد أفضل نوع من الضرائب التي تجبها الحكومة المحلية هي أنها يجب أن تعتمد بشكل كبير على ضريبة الممتلكات، كونها ضريبة على أصول ثابتة، وعلى رسوم المستخدمين، حيث يدفع المستفيدون من الخدمة مباشرة مقابل تلقي تلك الخدمة (المصدر: بيرد، 2011).<sup>4</sup> وهذه المشورة الاعتيادية مناسبة للحكومات المحلية المسؤولة عن المهام البلدية الأساسية فقط، ولكن الحكومات المحلية ذات المسؤوليات الأوسع نطاقاً قد تحتاج إلى مصادر إيرادات إضافية إلى جانب ضريبة الممتلكات ورسوم المستخدمين. الخيار الواعد يتلخص في فرض ضريبة تجارية محلية على رؤوس الأموال بمعدل منخفض وموحد (المصدر: باهل و بريد، 2008). ومن الضرائب المحلية الشائعة الأخرى فرض ضرائب على السيارات (المصدر: باهل و بريد، 2008). وتعني المخاوف بشأن احتمال انتشار "الضرائب البغيضة" التي يتم فرضها محلياً والتي يمكن أن تؤثر سلباً على الشركات المحلية أن هناك دوراً للحكومة الوطنية في تحديد القاعدة الضريبية التي يمكن للحكومات المحلية الوصول إليها، كما نوقش أعلاه.

## 1.4.2 التحويلات المالية الحكومية

حتى مع وجود مصادر هامة للإيرادات المحلية، من المرجح أن تلعب منح الحكومة المركزية<sup>5</sup> دوراً رئيسياً في تمويل الحكومات دون الوطنية. وستؤثر كيفية تصميم هذه المنح وتنفيذها من قبل الحكومة المركزية تأثيراً كبيراً على أداء الحكومات المحلية. يتمثل أحد الأهداف الأساسية لمعظم نظم التحويلات الحكومية المشتركة في تحقيق أكبر قدر من المساواة بين الحكومات المحلية. ولكن في الوقت نفسه، يجب تصميم أنظمة التحويل بعناية حتى لا تثبط تحصيل الإيرادات (المصدر: بوشل وينغست، 2015). هناك اعتبار رئيسي آخر للتصميم يتلخص في ما إذا كان ينبغي إعطاء الحكومات المحلية خيار كيفية إنفاق المنح ("اختيارية") أو تخصيص المنح بحيث لا يمكن إنفاقها إلا لأغراض محددة ('مشروطة').

## إجمالي المخصصات للحكومات دون الوطنية

إن القرار الأول الذي يتعين اتخاذه في تصميم نظام التحويل يتلخص في حجم الميزانية الوطنية اللازمة للتحويل إلى الحكومات المحلية (ما هو إجمالي المخصصات المالية من الحكومة المركزية للحكومات المحلية). ويتمثل الهدف العام في ضمان أن يكون مستوى التمويل مطابقاً لمستوى المسؤوليات التي تم إضفاء الطابع اللامركزي عليها. ولذلك، فإن نسبة الميزانية المراد إضفاء الطابع اللامركزي عليها ستوقف على المهام التي تم إسنادها وحجم الإيرادات المحلية.

ينبغي ألا يتناسب مقدار التمويل المقدم إلى الحكومات المحلية مع مستوى المسؤوليات اللامركزية فحسب، بل يجب أن يكون مستداماً أيضاً على مدى سنوات عديدة. وهذه الاستدامة ضرورية لإعطاء الحكومات المحلية مستوى من اليقين يمكن أن يوفر أساساً سليماً للتخطيط والميزنة. ومن الناحية المثالية، ينبغي تحديد المبلغ كنسبة من إجمالي إيرادات الحكومة المركزية، على أن يكون قابل للتعديل كل بضع سنوات. وبالإضافة إلى توفير الاستدامة واليقين للحكومات المحلية، يتيح هذا النهج أيضاً بعض المرونة للحكومة المركزية لتعديل المبلغ مع تغير الظروف.

وعلى النقيض من ذلك، فإن مجرد تحديد المبلغ الذي ينبغي تقاسمه بطريقة ارتجالية من خلال وضع الميزانية كل سنة هو أمر أقل استصواباً بكثير. ولن يوفر هذا النهج اليقين للحكومات المحلية ولن يشجعها على

<sup>5</sup> يستخدم مصطلحاً "التحويلات" و "المنح" على نحو متبادل هنا للإشارة إلى التدفقات المالية من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية.

<sup>4</sup> على النقيض من العوامل غير المؤثرة، إذا زادت الحكومة المحلية من الضرائب المفروضة على الأسر أو الشركات المتقلة، فإن ذلك قد يؤدي إلى انتقال الموظفين والشركات إلى منطقة حكومية محلية مجاورة ذات معدلات ضريبية منخفضة المالية

## الإطار 2: تصميم معادلة لتخصيص المنح

يتمثل أحد الأهداف الرئيسية للعديد من معادلات حساب المنح في مساواة القدرة المالية للحكومات المحلية مع تقديم الخدمات. ويتطلب هذا الهدف مراعاة (أ) القدرة على تحصيل الإيرادات ، (ب) الاحتياجات من النفقات ، و (ج) التكاليف المتباينة لتوفير الخدمات في مختلف المجالات. وفي حين أن تقدير الاحتياجات من النفقات مهمة بسيطة نسبياً ، فإن تقدير حجم الإيرادات والتكاليف المتباينة أصعب بكثير. وهذا يشير إلى أن تركيز المعادلة لابد وأن ينصب على (ب) الاحتياجات من النفقات.

يمكن حساب احتياجات الإنفاق بشكل عادل ببساطة لكل خدمة تكون الحكومة المحلية مسؤولة عن تقديمها. ففي حالة تمويل التعليم الابتدائي ، على سبيل المثال ، يمكن أن يستند الحساب إلى الفئة السكانية الذين هم في سن الدراسة (المصدر: شاه ، في كيم وآخرون ، 2010:59).<sup>6</sup>

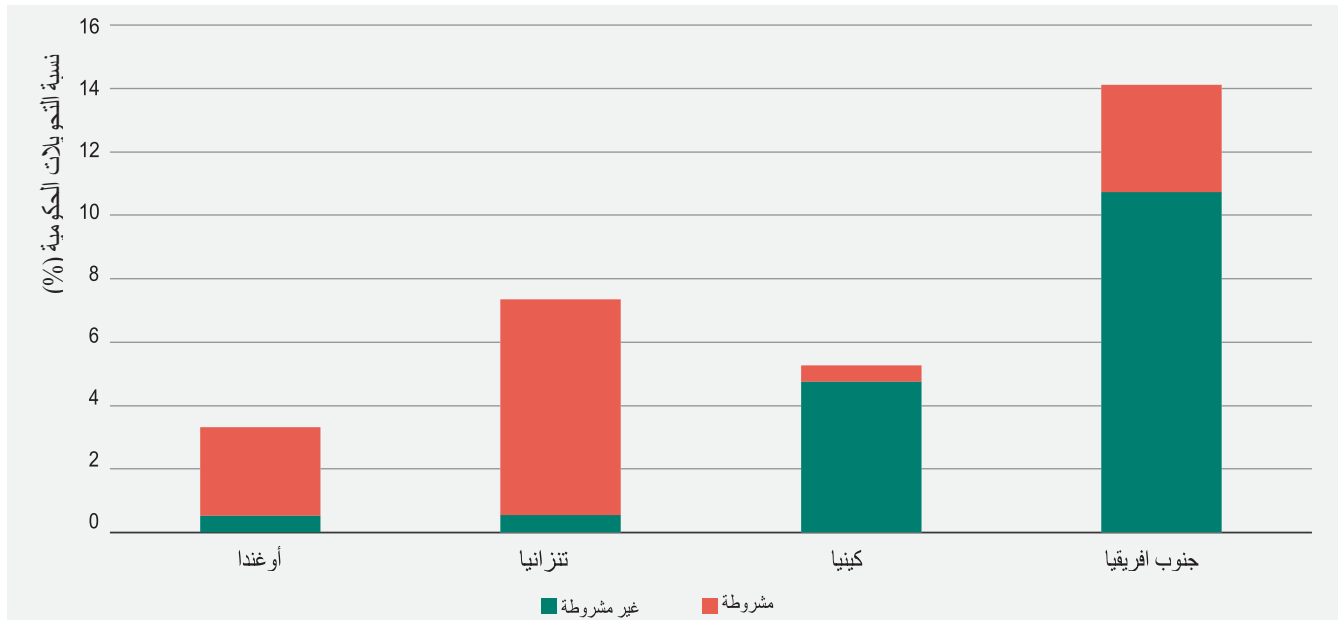
بيد أن من الصعب في الممارسة العملية ، مراعاة القدرة على تحصيل الإيرادات والتكاليف المتباينة. وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار القدرة على تحقيق العائدات فمن الممكن أن ينتج عنها حوافز ضعيفة إذا ما تم ذلك على نحو خاطئ؛ فالحكومة المحلية التي حسنت تحصيل إيراداتها قد تعاقب بتخصيص منحة أقل لها ، على سبيل المثال ، الأمر الذي قد يؤدي إلى القضاء على أي حافز للمزيد من التحسين. وللتغلب على هذه المشكلة ، يمكن استخدام القدرة الضريبية التي تقاس بـ "نظام ضريبي نموذجي" لحساب ما تستطيع الحكومة المحلية جمعه بدلاً من ما تقوم بجمعه بالفعل (المصدر: شاه ، 2006). غير أن هذا الأمر أكثر تعقيداً من الناحية التقنية ، وبالتالي نادراً ما يطبق من الناحية العملية.

عموماً ، تنتشر الحوافز السلبيّة لسلك الحكومات المحلية في معادلة تخصيص المنح<sup>7</sup>، ولذلك ينبغي لعملية وضع معادلة توزيع المخصصات أن تولي اهتماماً دقيقاً للحافز الذي ستنتسبه المعادلة.

إن تقدير الفروق في التكاليف بين الحكومات المحلية ليست بالمهمة البسيطة والمباشرة. والواقع أن العديد من البلدان لا توفر سوى موارد إضافية للمناطق الصغيرة أو قليلة السكان حيث من المؤكد أن تقديم الخدمات هناك تتطلب المزيد من الإنفاق (المصدر: كيم وآخرون ، 2010). على سبيل المثال ، طورت نيبال مؤشراً تقريبياً للتكاليف يطبق في نظام المنح العامة (المصدر: ستيفنسن 2010 (أ)) ، ووضعت بوتان في الاعتبار عامل المسافة (أي المسافة بين الحكومات المحلية المحددة والمدن الكبرى) في منحها المخصصة للإنفاق الرأسمالي. وعلى نحو مماثل ، تعمل سويسرا على تعديل التحويلات من خلال عامل يقرّ التكاليف الإضافية المترتبة على توفير الخدمات العامة في المناطق الجبلية (المصدر: شرودر و سموك ، 2002).

## الشكل 1: توزيع التحويلات المالية المشروطة

المصدر: حسابات المؤلفين ؛ قانون تخصيص إيرادات المقاطعات الكينية 2014/2013 ؛ الميزانية الوطنية لجنوب أفريقيا 2013/2014 ؛ تايدماند وآخرون. (2014) ؛ ويليامسون وآخرون. (2014)



6 هناك نهجان آخران أكثر تعقيداً لحساب الاحتياجات من الإنفاق. يتم المساواة بين مجموعة من "المعايير" أو "القواعد" التي وضعتها الحكومة المركزية (اليابان وأستراليا على سبيل المثال). والاعتراض الرئيسي على النهج الأول هو أن القواعد والمعايير غير موضوعية إلى حد كبير ولا يمكن للحكومة المركزية معرفة ما الذي تحتاجه الحكومات المحلية. ويحاول النهج الآخر حساب الاحتياجات استناداً إلى تفضيلات الإنفاق في الحكومات المحلية ومتوسط التكاليف الفعلية لمختلف أنواع المستخدمين/الفئات العمرية السكانية وما إلى ذلك (مثل النمراك). ويُنتقد هذا النهج على أساس أن تقديرات الأفضليات المحسوبة باستخدام أنماط الإنفاق الأخيرة تعكس الممارسات الماضية وليس الاحتياجات. ومن الصعب أيضاً فصل الاختلافات في الإنفاق الناتجة عن عدم كفاءة الحكومات المحلية.

7 ستخضع كل الأنظمة إلى حد ما لنوع من أنواع "التلاعب" ، حيث تحاول الحكومات المحلية تحقيق أقصى قدر من العائدات من النظام مع تقليص الجهود إلى أدنى حد (المصدر: هود ، 2006). وإلى جانب الحوافز الرامية إلى تحصيل إيرادات محلية أقل من أجل زيادة التحويلات الواردة من الحكومة المركزية ، هناك عقبات أخرى شائعة في نظم التحويلات تتمثل في الدوافع المالية للحفاظ على الممارسات غير الفعالة ، وزيادة الإنفاق على نحو غير مستدام ، و/أو تثبيط الاستثمار في البنية التحتية أو صيانتها.

غير أنه "تم تخصيص الجزء الأكبر من الموارد كمنح مشروطة وليس كمنح غير مشروطة. وعزز ذلك المساءلة الرأسية المركزية ، وقوضت السلطة التقديرية المحلية" (المصدر: ستيفنسن ، 2010 ب: 13). ويجري حالياً إدراج إصلاحات في أوغندا لتوحيد وخفض عدد المنح المخصصة بموجب النظام الحالي.

ويشكل نطاق الشروط المحددة مركزياً في نظام المنح مثلاً آخر على الكيفية التي يحقق بها تحدي اللامركزية توازناً بين الرقابة المركزية والاستقلال المحلي. وتعطي النظم ذات التحويلات غير المشروطة في معظمها درجة أعلى من الاستقلال الذاتي للحكومات المحلية لتقديم الخدمات وفقاً لتصورها للأولويات. وفي حال تضاعفت الاستقلالية الذاتية المحلية بصورة كبيرة نتيجة استخدام التحويلات المشروطة ، ستفقد العديد من مزايا اللامركزية. غير أنه في الحالات التي تكون فيها وظائف الإدارة المالية العامة للحكومة المحلية ضعيفة بوجه خاص ، قد يساور الحكومة المركزية القلق من أن الحكومة المحلية لن تخصص ما يكفي من الأموال لتقديم الخدمات التي تضطلع بها ، وبالتالي يلزم وجود شكل من أشكال الدعم المشروط. وفي هذه الحالة، ينبغي أن تكون الشروط المرتبطة بالمنح مرنة قدر الإمكان، مما يمنح الحكومات المحلية سلطة تقديرية للإنفاق ضمن معايير قطاعية واسعة النطاق. ومن المرجح أن تكون الشروط التفصيلية التي تتحكم في نفقات محددة مرهقة للغاية من الناحية الإدارية، سواء بالنسبة للحكومة المركزية التي ترصدها أو للحكومة المحلية التي تنفذها. علاوة على ذلك ، فإن مثل هذه الشروط التفصيلية قد تجبر الحكومات المحلية على إنفاق الأموال بطرق لا تتناسب مع الاحتياجات المحلية ، الأمر الذي يقوض أحد الأهداف الرئيسية لتحقيق اللامركزية.

### قدرة الحكومة الوطنية

تتطلب المنح المشروطة مزيداً من المعلومات عما تنفقه الحكومات المحلية من أجل رصد درجة امتثالها للقواعد. وإنشاء نظم المعلومات هذه يضيف حتماً تكاليف للحكومة المحلية والوطنية على حد سواء. ونتيجة لهذا، يتعين على الحكومة الوطنية أن تحرص على عدم وضع شروط يصعب رصدها ، أو الشروط التي تعجز الحكومة ببساطة عن رصدها وإنفاذها. وإذا كانت أنظمة المراقبة ضعيفة و/أو كانت قدرة الحكومة المركزية على الرقابة محدودة ، فلا بد وأن يكون دور المنح المشروطة محدوداً وفقاً لذلك (المصدر: أحمد وسريل ، 2005).

### 1.4.3 دعم ادخال التحسينات في الإدارة المالية العامة التي تضطلع بها الحكومات المحلية

يشكل تطوير قدرات فعالة في مجال الإدارة المالية العامة لدى الحكومات المحلية جزءاً رئيسياً من عملية اللامركزية. وتضطلع وزارة المالية في البلد ، إلى جانب وزارة الحكم المحلي ، بدور رئيسي في وضع معايير للإدارة المالية للحكومات المحلية وفي توفير الرقابة. الجزء الهام من هذا الدور يتمثل في تصميم حوافز للحكومات المحلية لتحسين نظمها للإدارة المالية العامة وتطوير قدرتها على الإدارة المالية العامة.

وتشمل المبادئ الأساسية لدعم تعزيز الإدارة المالية العامة على المستوى دون الوطني ما يلي:

- ضمان أن تكون نظم الإدارة المالية العامة التي يجري إنشاؤها مناسبة للحكومات المحلية. وينبغي أن تتناسب أنظمة

الإدارة المالية العامة المحلية مع مستوى قدرة الحكومات المحلية ، وعملياتها المالية المعقدة (التي غالباً ما تكون أبسط مما هي عليه على مستوى الحكومات الوطنية) والقدرة التكنولوجية للمؤسسات المحلية (المصدر: بريتوريوس ، 2008). ولهذه الأسباب، ينبغي للحكومات دون الوطنية ألا تتبع تلقائياً نظم الإدارة المالية العامة في الحكومة المركزية.<sup>8</sup> غير أنه من المستحسن أن تتقاسم الحكومة المركزية والمحلية على الأقل جدولاً موحداً للحسابات لضمان إمكانية مقارنة التقارير عن النفقات،<sup>9</sup> رغم أنه قد يلزم تبسيطه أو تكيفه بما يتناسب مع قدرات الحكومات المحلية.

### الإطار 3: تحديات نظم معلومات الإدارة المالية بالنسبة للحكومات المحلية

كثيراً ما ينظر إلى إنشاء نظام معلومات آلي للإدارة المالية باعتباره خطوة رئيسية في تحسين الإدارة المالية على كل من مستوى الحكومات المركزية والمحلية.

غير أن هذه النظم يصعب عادة تنفيذها حتى على مستوى الحكومة المركزية ، كما أن سجل تنفيذ نظم المعلومات الإدارية المالية ضعيف. والواقع أن هناك "أخفاق شبه عالمي في تنفيذ ودعم أنظمة معلومات الإدارة المالية في [البلدان النامية]" (المصدر: دايموند وخيماني ، 2005).

وقد لا تكون نظم معلومات الإدارة المالية الحكومية المركزية مناسبة للحكومات المحلية للأسباب التالية: لأن الحكومات دون الوطنية لديها مستوى أدنى من القدرة البشرية ؛ ولأن العمليات المالية أبسط على مستوى الحكومات المحلية وأنها لا تتطلب نظاماً معقداً من هذا القبيل ؛ ولأن الربط الشبكي (الاتصالات) قد يكون أضعف من أن يحافظ على تواصل يعول عليه بحيث لا يكون هناك فائدة تذكر من محاولة تنفيذ نظام يتيح أعداد التقارير مكتملة وأنية. وعلى هذا النحو ، قد تكون النظم الأبسط أكثر ملاءمة للحكومات المحلية وقد تكون أيضاً أرخص بكثير.

ونظراً لهذه الاعتبارات ، يوصى بأن ينصب التركيز على عملية تدريجية للإصلاح الإجرائي مدعومة بتكنولوجيا المعلومات بدلاً من التركيز على إعادة تصميم عملية شاملة مدفوعة بتكنولوجيا المعلومات (المصدر: بيرسون ، 2006).

- ضمان أن تدعم التحويلات الحكومية تعزيز نظم الإدارة المالية العامة للحكومات المحلية بدلاً من إقامة نظم موازية. وينبغي الإبلاغ عن المنح والتحويلات من خلال نظام الحكم المحلي الموحد بدلاً من اشتراط تقارير منفصلة وإضافية. ويرجع ذلك إلى أن هذه النظم الموازية سوف تنتقص من بناء النظام الأساسي وتزيد من تعقيد الإدارة المالية المحلية عموماً.
- إدراج آليات المساءلة في إصلاح الإدارة المالية العامة. وينبغي ألا تقتصر إصلاحات الإدارة المالية العامة على تحسين نظم التخطيط والمراقبة واعداد التقارير ، بل ينبغي أن تشمل أيضاً آليات لتحسين المساءلة. وينبغي تحقيق ذلك من خلال آليات مساءلة حكومية رسمية ، مثل التدقيق المنتظم للحسابات ، ومن خلال آليات المساءلة الاجتماعية ، مثل

<sup>9</sup> يتطلب صندوق النقد الدولي إحصاءات مالية موحدة للقطاع الحكومي توضح إجمالي الإنفاق من قبل الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية على حد سواء (انظر صندوق النقد الدولي ، 2011).

<sup>8</sup> هناك سبب آخر هو أن الحكومات المركزية ، ولا سيما في النظم الفدرالية ، قد لا تملك الصلاحيات القانونية لإجبار الحكومة المحلية على اتباع إجراءات محددة ، وبالتالي قد لا تكون مخولة إلا بوضع الأطر والمعايير الدنيا. اللامركزية المالية 13

ممثلتي الجماعات المحلية ، وهي مصممة لإشراك هيكل الحكم التقليدية (مثل الهياكل المجتمعية أو القبلية) في تحسين إدارة هيكل الدولة الحديثة. ويمكن للجان الرقابة أن تقترح مشاريع وأن تشرف على نفقات البلديات. إلا أن سلطتها الرئيسية تتلخص في طلب تعليق صرف الأموال من الحكومة المركزية إلى المجلس المحلي. والغرض من ذلك هو منح لجان الرقابة حق النقض الفعال على أنشطة الحكومات المحلية ، مع ضمان أن تأخذ الحكومات المحلية آراءها في الاعتبار. بيد أنها مصممة أيضاً كسلطة تستخدم كملأ أخير ، الأمر الذي يشجع على تطوير الحلول للمشاكل المحددة بشكل تعاوني (فاجيت، 2012).

يكتسي حصول الحكومة المركزية على المعلومات ذات الصلة أهمية خاصة بالنسبة لوضع السياسات العامة في قطاعات محددة ، ولكنه مهم أيضاً بصفة خاصة بالنسبة للرقابة المالية. وسوف تحتاج الحكومة المركزية إلى معلومات مالية من أجل اتخاذ قرار بشأن إضفاء مزيد من اللامركزية على المهام أو إدخال أي تعديلات على معادلات تخصيص المنح ، فضلاً عن تحديد الكيفية التي تؤثر بها قرارات الحكومات المحلية بشأن الإنفاق على أهداف السياسة الوطنية. كما أن الوصول إلى المعلومات المالية الحكومية المحلية أمر مهم أيضاً حتى تتأكد الحكومة المركزية من أن الحكومات المحلية لا تمثل تهديداً مالياً على الحكومة المركزية (وهو ما يناقش في القسم 1.6.2 أدناه). وهذه القدرة الرقابية ضرورية أيضاً للمساعدة في تقييم الحاجة إلى المساعدة التقنية لدعم الإدارة المالية (المصدر: باهل ، 1999).

وبالإضافة إلى دعم إشراف الحكومة المركزية على تمويل الحكومة المحلية ، يمكن أن تدعم المعلومات المالية الواضحة عملية المساءلة. إن توفير المعلومات بشكل عام من شأنه أن يؤثر على الكيفية التي يقيم بها الشعب حكومتهم المحلية ، فضلاً عن تحفيز المنافسة بين الحكومات المحلية وأن يؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات العامة (المصدر: كابونو وآخرون ، 2015). ويمكن للحكومة المركزية أن تتخذ إجراءات لتشجيع الوصول العام إلى المعلومات ، على سبيل المثال عن طريق إنشاء جداول مشتركة لأداء الحكومات المحلية ، أو عن طريق إتاحة المعلومات المالية الرئيسية للحكومات المحلية لعامة الشعب على المواقع الإلكترونية.

## 1.5.2 تنسيق الإصلاحات

إن اللامركزية مهمة ومعقدة ومتعددة الأوجه تشمل الركائز السياسية والإدارية والمالية. ويجب أن تراعي اللامركزية المالية نفقات وإيرادات الحكومة المحلية ونظام التحويلات الحكومية المشتركة ، وكيف أن طريقة تصميمها ستؤثر حتماً على القرارات المتخذة بشأن الركائز الأخرى وستأثر بها. لذا فإن تنفيذ هذه الركائز الثلاثة المختلفة لابد وأن يكون منسفاً على نحو فعال ، وهذا يتطلب التعاون من جانب مجموعة متنوعة من مؤسسات القطاع العام الأخرى (المصدر: ليتفاك وآخرون ، 1998). وسوف يتطلب التنفيذ المزيد من التوعية بأي برامج أخرى ذات صلة بإصلاح القطاع العام قد تكون قائمة في نفس الوقت (المصدر: سموك ، 2015).

ونظراً لهذا التعقيد في الركائز الثلاثة، فإن الإدارة الحكومية المسؤولة عن كل ركيزة لابد وأن تكون في صميم تنسيق الإصلاحات حتى يتسنى للحكومة المركزية تنسيق الإصلاحات اللامركزية على نحو فعال. يتطلب الاضطلاع بإصلاحات اللامركزية المالية عادة مشاركة قوية من كل من وزارة الداخلية أو الحكومة المحلية المسؤولة عن الركيزة الإدارية (وفي كثير من الأحيان أيضاً الركيزة السياسية) ووزارة المالية المسؤولة عن الركيزة المالية. ويمكن أيضاً أن تضطلع وكالة مركزية تابعة للحكومة مثل المكتب الرئاسي أو مكتب رئيس الوزراء بالمسؤولية عن الركيزة السياسية وعن ضمان التنسيق بين الوكالات الحكومية. ومع ذلك ، كثيراً ما يصعب تحقيق التنسيق بسبب التوترات بين هذه الوكالات. فعلى سبيل المثال ، قد تشعر وزارات المالية بأن وزارات

بطاقات التقييم المجتمعي أو غيرها من تقنيات المساءلة الاجتماعية. وتوفر المنح المقدمة بناء على الأداء التي تعتمد مخصصاتها جزئياً على أداء الحكومات المحلية في هذه المجالات أساساً واعداد لإضفاء الطابع المؤسسي على هذه الممارسات. وترد مناقشة هذه المسائل بمزيد من التفصيل في الإطار 4 أدناه.

## 1.5 مهام الحكومة المركزية في النظام اللامركزي

يتطلب الانتقال من نظام حكم مركزي إلى نظام حكم لا مركزي تحولاً في الطريقة التي ترتبط بها الحكومة المركزية بمؤسسات الحكم المحلي التي تصبح مسؤولة عن توفير الخدمات والإشراف المباشر عليها. ويمكن أن يشكل التكيف مع هذا الدور الجديد تحدياً للحكومة المركزية بقدر ما يشكل تحدياً للحكومة المحلية. ويسلط هذا القسم الضوء على دورين أساسيين للحكومة المركزية: الأول ، جمع المعلومات للسماح برصد أداء الحكومة المحلية ؛ وثانياً ، تنسيق عملية إصلاحات اللامركزية.

### 1.5.1 توفير المعلومات ورصد الأداء

في النظام المركزي هناك تسلسل بيروقراطي مباشر للقيادة من المستوى المركزي وصولاً إلى مديري الخدمات المحلية. وبمجرد أن تصبح الخدمات لامركزية ، يختفي هذا التسلسل القيادي. ويجب أن تتحول العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية من الإدارة اليومية إلى وضع السياسات الاستراتيجية والإدارة العليا للنتائج من خلال وضع المعايير والاضطلاع بالرصد وضمان الرقابة. وبدلاً من القيادة والتحكم ، لابد وأن يتمحور دور الحكومة المركزية حول وضع حوافز للأداء والرصد. ولتحقيق هذا التحول ، يتعين على الحكومة المركزية جمع وتوفير المعلومات. وهذا أمر بالغ الأهمية لسببين: الأول حتى تتمكن الحكومة المركزية من الاضطلاع بدورها في صنع السياسات ؛ وثانياً ، حتى يتم التمكن من استخدام المعلومات لإيجاد حوافز للحكومات المحلية لتحسين الأداء.

### الإطار 4: تحسين المساءلة على مستوى الحكومات دون الوطنية

لتحسين أداء الحكومة المحلية ومساءلتها ، طبقت أو غننا نظاماً لتقييم أداء الحكومة المحلية إلى جانب منحة إنمائية محلية قائمة على الأداء. وقد وفرت هذه التدابير ، مجتمعة ، حوافز للحكومات المحلية لتحسين المساءلة.

وتتوقف أهلية الحصول على المنحة ، فضلاً عن جزء من مخصصات المنحة ، على نتائج تقييم الأداء. ونتيجة لذلك ، فإن من مصلحة الحكومات المحلية الالتزام بالأطر القانونية المطلوبة وتنفيذ الاستثمارات بطريقة تشاركية وشفافة. وعزز التقييم السنوي لأداء الحكومات المحلية من انخراط المستفيدين وشجع الشفافية من خلال عدد من الاستراتيجيات ، بما في ذلك: الإشعارات العامة بتخصيص المنح واستخدام المنح ؛ ووضوح بواحد المشروع التي تحدد الممول والمنفذ ؛ والكشف عن نتائج تقييم الأداء ؛ والمؤشرات في نظام تقييم الحكومات المحلية التي حفزت افتتاح الحكومات المحلية وإشراك المواطنين في جميع مراحل الإدارة المالية العامة ودورة المشاريع ، بما في ذلك إنشاء لجان على مستوى المجتمع المحلي لتنفيذ/رصد المشاريع (المصدر: ستيفنسن، 2010 ب).

وفي بوليفيا ، أدرجت الرقابة المجتمعية الرسمية في هيكل الحكم المحلي. وأنشأ قانون المشاركة الشعبية لسنة 1994 "لجان رقابية" بالإضافة إلى مجالس محلية منتخبة ديمقراطياً. وتتألف هذه اللجان من

الحكم المحلي أو وزارات الداخلية تسعى إلى تولي الرقابة المالية على الحكومات المحلية ، بينما قد تشعر وزارات الحكم المحلي أو وزارات الداخلية أن وزارة المالية تعرقل بصورة غير معقولة إصلاحات اللامركزية.

يتعين على كل الجهات الفاعلة أن تفهم أنه "لكي تعمل اللامركزية بفعالية لابد من استيعاب مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة ذات وجهات النظر ومستويات النفوذ المختلفة" (المصدر: فيديليانو و سموك، 2013). ويكتسي دور وزارة المالية أهمية خاصة ، لأنه إذا لم تتم تسوية ترتيبات اللامركزية المالية على النحو الصحيح ، فلن يتم تمويل اللامركزية بصورة سليمة وبالتالي من غير المرجح أن تكون فعالة. والواقع أنه على الرغم من أن وزارات الداخلية والحكومات المحلية قد تتحمل المسؤولية السياسية الشاملة ، فإن القليل من المضمون الحقيقي سوف يتحقق إذا لم تكن وزارة المالية منخرطة وملتزمة بجعل اللامركزية المالية حقيقة واقعة. ولذلك يجب على الوزارة الرائدة المعنية باللامركزية أن تسعى إلى بناء علاقة عمل جيدة مع وزارة المالية وأن تتفهم شواغل الوزارة وتحترم ولايتها فيما يتعلق بمسائل الإدارة المالية. وعلى نفس المنوال ، يتعين على وزارات المالية أن تنخرط بالكامل في اجراءات اللامركزية وأن تسعى إلى فهم المقابضات بين السيطرة المركزية والاستقلال الذاتي المحلي بدلاً من مجرد افتراض الحاجة إلى الحفاظ على السيطرة المركزية. ويجب على وزارات المالية أن تفهم كذلك الحاجة إلى تكييف نظم الإدارة المالية العامة مع متطلبات الحكومات المحلية والبناء على النظم القائمة بدلاً من مجرد نقل النظم الوطنية إلى المستوى المحلي.

إن تنوع المؤسسات المشاركة في تحقيق اللامركزية يعني ضرورة وجود طريقة ما لإضفاء الطابع المؤسسي على التنسيق. وأنشأت بلدان عديدة هيئة تنسيق مثل فرقة عمل معنية باللامركزية أو أمانة لتنسيق الإصلاحات. وكثيراً ما تجتنب هذه الهيئات التمويل من المانحين أو أشكال أخرى من الدعم التقني. ومع ذلك ، فإن إنشاء آلية تنسيق - حتى في حال تم دعمها بتمويل خارجي - لا يكفي لضمان أن التنسيق السياسي الفعال في مجال اللامركزية سيتحقق عملياً.

## 1.6 تطبيق التدابير الإصلاحية بالصورة الصحيحة

ينبغي أن تكون هناك نقطتان واضحتان من المناقشة السابقة. أولاً ، لا يوجد مخطط واحد أو ثابت لتحقيق اللامركزية. تحدث اللامركزية نتيجة لدوافع سياسية محددة في كل بلد ، ولذلك يجب تكييف نموذج اللامركزية مع سياق كل بلد. وبالإضافة إلى مختلف العوامل المحركة للتغيير ، فإن الإصلاح لا يبدأ أبداً من فراغ ، ولا بد من مراعاة الهيكل المؤسسي القائم عند تصميم الإصلاحات.

لا يوجد توافق في الآراء بشأن التوزيع الحكومي المثالي للصلاحيات والكفاءات ، والتباين التجريبي الهائل بين البلدان في هذه الترتيبات. ولكن هذا ، كما نعتقد ، هو كما ينبغي أن يكون. يجب ألا يتم الاعتماد على نموذج موحد. ينبغي أن تكون الترتيبات المالية مصممة بعناية وفقاً للخصائص المالية والسياسية والاقتصادية لكل بلد ، وينبغي أن وضع بعين الاعتبار إمكانية اختلافها بقدر ما تختلف البلدان نفسها. (المصدر: فاجيت و بوشل، 2015:11).

ثانياً ، بالإضافة إلى عدم وجود مخطط محدد سلفاً تتبناه البلدان ، فلا بد من النظر إلى اللامركزية باعتبارها عملية وليس نقطة نهاية (المصدر: سموك ، 2015). وستستغرق أي عملية إصلاح سنوات ويجب تعديلها مع استخلاص الدروس خلال مرحلة التنفيذ. وبناء على ذلك ، فإن الهدف من هذه المناقشة ليس تقديم مخطط بل تحديد بعض الدروس الرئيسية لتتويج عملية تصميم الإصلاحات اللامركزية وإبراز بعض المخاطر التي ظهرت في بلدان أخرى والتي ينبغي تجنبها.

يناقش هذا القسم ثلاثة مخاطر رئيسية في تنفيذ اللامركزية. أولاً ، يناقش الخطر المتمثل في انعدام المسؤولية المالية من جانب الحكومات المحلية والحاجة إلى الرصد ووضع قواعد واضحة لمنع هذا الانعدام في المسؤولية. وثانياً ، يناقش الخطر المتمثل في أنه إذا أيقنت الحكومة المركزية على سيطرة محكمة على الإنفاق الحكومي المحلي ، فإن الفوائد المتوخاة للامركزية في تحسين تقديم الخدمات والاستجابة للاحتياجات المحلية لن تتحقق. وثالثاً ، يشير إلى أن افتقار الحكومات المحلية للقدرات ينبغي ألا يستخدم ذريعة لتأخير تنفيذ اللامركزية ، بل ينبغي اعتباره تحدياً يتعين معالجته أثناء عملية تطبيق اللامركزية. ويناقش القسم الأخير الاعتبارات العامة التي ينبغي مراعاتها في استراتيجيات الإصلاح المتعلقة باللامركزية المالية.

### 1.6.1 انعدام المسؤولية المالية

من المخاطر الرئيسية التي تنطوي عليها اللامركزية الإنفاق العام غير المسؤول من جانب الحكومات المحلية. هذا قد يأخذ شكلين. أولاً ، قد تنفق الحكومات المحلية على الأمور "الخاطئة". وقد لا تتفق بالقدر المطلوب على توفير السلع والخدمات العامة ، بل قد تسعى بدلاً من ذلك إلى تحويل التمويل على نحو يوفر مكاسب خاصة للسلطة أو البيروقراطيين (مثل الإنفاق على استحقاقات الموظفين وبدلاتهم أو الانخراط في ممارسات توظيف بناء على المحسوبية). وثانياً ، قد تسرف الحكومات المحلية في الإنفاق الإجمالي ، ربما من خلال الاقتراض بصورة مفرطة.

ولتشجيع الإنفاق المسؤول على القطاعات المناسبة ، قد تسعى الحكومات المركزية إلى فرض شروط على المنح المخصصة للحكومات المحلية وتخفيض مقدار السلطة التقديرية الممنوحة للحكومات المحلية. بيد أن ذلك قد يكون على حساب تفويض الاستقلال الذاتي المحلي ، وقد يصعب رصد الشروط التفصيلية. وبدلاً من ذلك ، قد يكون من الأسهل عوضاً عن ذلك وضع قواعد للمسؤولية المالية التي تحدد نسبة مئوية قصوى من الميزانية التي يمكن إنفاقها على الرواتب ، أو نسبة مئوية دنيا يتم تخصيصها للإنفاق الرأسمالي (أو التنموي). ويمكن لنظم مراجعة الحسابات والرصد المالي الفعالة أن تدعم التقيد بهذه القواعد. كما ينبغي للحكومات المركزية أن تضمن أن تتمتع الحكومات المحلية بالشفافية المالية وأن تكون قادرة على زيادة الضرائب المحلية. وهذا ضروري لتعزيز المساواة أمام السكان المحليين ، كما نوقش في القسم 1.4.

وفيما يتعلق بالاسراف في إجمالي الإنفاق ، فإن أحد المخاطر الرئيسية هو أن الحكومات دون الوطنية التي تعاني من عجز مالي كبير ونفقات مموله من الديون قد تحتاج في نهاية المطاف إلى خطة إنقاذ من الحكومة المركزية ، وهو ما قد يهدد استقرار الاقتصاد الكلي الوطني. ومنع حدوث ذلك هو أحد الشواغل الرئيسية لوزارات المالية. وكمثال على ذلك ، حدث إسراف في الإنفاق في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية ، بما في ذلك الأرجنتين والبرازيل في التسعينات وأوائل القرن الحادي والعشرين ، حيث أنفقت الحكومات المحلية التي تم تمكينها حديثاً واقتضت بشكل مبالغ فيه ، وفي نهاية المطاف تعين على الحكومة المركزية وضع خطة إنقاذ. وقد تم حل هذه المسألة بصورة فعالة عبر سلسلة من الإصلاحات التي تتطلب سلوكاً أكثر مسؤولية من الناحية المالية. وفرضت قوانين المسؤولية المالية لوضع حدود للإنفاق والاقتراض على المستوى دون الوطني ، كما تم تطبيق قواعد محاسبية أقوى لزيادة شفافية الحسابات ، في حين منح قدر أكبر من الاستقلال الذاتي للحكومات على المستوى دون الوطني لزيادة الإيرادات المحلية (المصدر: غراتزي وجاراميلو ، 2015). والدرس الأساسي المستفاد هنا هو أن اللامركزية المالية في حد ذاتها لا تهدد استقرار الاقتصاد الكلي ، ولكن قد يحدث ذلك إن تم تصميمها بصورة سيئة.

## 1.6.2 اللامركزية من الناحية النظرية وليس من الناحية العملية

قد لا ترغب الحكومات المركزية (شأنها شأن أي بيروقراطية) التخلي عن السلطة ، حتى في الحالات التي تكون فيها الحكومة المحلية قادرة تماماً على إدارة الأموال. وقد يدفع ذلك الحكومات المركزية إلى الإبقاء على ضوابط على إنفاق الحكومات المحلية تقوض الأساس المنطقي الرئيسي لإصلاحات اللامركزية ، أي الهدف المتمثل في تمكين الحكومات المحلية من الاستجابة بشكل أفضل للظروف والمطالب المحلية.

وكمثال على اللامركزية الجزئية ، قد يتم إضفاء الطابع اللامركزي على الخدمات التي تقدمها الحكومات المحلية صورياً بينما تظل صلاحية التوظيف والمشاريع الرأسمالية بيد الحكومة المركزية. وهذا يجعل الحكومات المحلية مسؤولة عن مبالغ ضئيلة فقط من النفقات الجارية (ربما بضعة آلاف من الدولارات كل شهر) ، وبالتالي بقدرة محدودة على إحداث تغيير كبير. ومن المحتم أن يؤدي ذلك إلى الإحباط، لا سيما إذا كان لدى السكان توقعات كبيرة من الحكومة المحلية في أعقاب تطبيق اللامركزية.

ويمكن أن تؤدي ضوابط الحكومة المركزية في تعيين ونشر الموظفين بصفة خاصة إلى أوجه قصور رئيسية في تقديم الخدمات. كما يمكن أن يؤدي منع الحكومات المحلية من التحكم في ميزانيات الرواتب إلى تفاوتات كبيرة في التوظيف بين المناطق المحلية ، ولا سيما بين المناطق الريفية والحضرية. كما يمكن للتحكم المركزي بالموارد البشرية أن تمنع الحكومات المحلية من معالجة مشكلة الأداء الضعيف من جانب الموظفين الذين يقدمون تقاريرهم إليها اسماً ، إلا أنه يتم توظيفهم وفصلهم من قبل الحكومة المركزية ، وبالتالي يكونون مسؤولين في نهاية المطاف أمام الحكومة المركزية.

وقد تجلت مشكلة اللامركزية الجزئية في استعراض أجري مؤخراً بشأن اللامركزية في سيراليون. وخلص هذا الاستعراض إلى ما يلي:

*تكمّن المشكلة الرئيسية في تحقيق اللامركزية في سيراليون اليوم هي أن المجالس المحلية لا تدبر سوى حصة صغيرة من الموارد "المحلية" ، وفي حين أن استمرار الإدارة المركزية للموارد البشرية المحلية ونفقات التنمية [أي النفقات الرأسمالية] من جانب الوزارات التنفيذية يحول دون استجابة القطاع العام لاحتياجات السكان على الصعيد المحلي ، ويحد من مساءلة المسؤولين المحليين. (البنك الدولي ، 2014:9)*

أدت الرقابة المركزية على التوظيف إلى تفاوتات كبيرة بين الحكومات المحلية في تنزانيا. يتم تعيين الموظفين مركزياً وتوزيعهم على الحكومات المحلية ، وتستند تحويلات المرتبات إلى التوزيع الفعلي للموظفين. إلا أنه يمكن للموظفين ترتيب إعادة توزيعهم بعيداً عن المناطق النائية التي تفتقر إلى الخدمات ، وأحياناً من دون تقديم تقارير عن الخدمة (المصدر: تايدماند وآخرون، 2014). وعلى النقيض من ذلك ، قررت رواندا أن تعمل على تحقيق اللامركزية في تعيين الكوادر العاملة في القطاع الصحي ، وربط تمويل المرتبات بالمرافق الصحي بدلاً من الموظف ، الأمر الذي أدى إلى استبقاء الموظفين في المناطق النائية على نحو أفضل. وبموجب هذا الترتيب ، في حال رغبة الموظفون في الانتقال إلى مكان آخر ، يتعين عليهم ترك عملهم والبحث عن وظيفة في مكان آخر ؛ وعلى عكس حالة تنزانيا ، لا يمكنهم ببساطة طلب نقلهم إلى منطقة أقل بعداً. (المصدر: بوس وسامويلز ، 2011).

وكما يشير مثال سيراليون ، فإن الحجة ضد اللامركزية الجزئية تنطبق على الإنفاق الرأسمالي فضلاً عن الإنفاق على المرتبات. وإذا كانت هناك رقابة مركزية مبالغ بها على تمويل رأس المال ، و/أو مستويات منخفضة للغاية من التمويل التقديري (أي إذا كانت أغلب المنح مشروطة) ، فإن قدرة الحكومات المحلية على تحسين تقديم الخدمات

المحلية ستظل محدودة.

## 1.6.3 نقص القدرات

بالإضافة إلى مخاطر انعدام المسؤولية المالية واللامركزية الجزئية ، قد يكون هناك أيضاً تصور بأن الحكومات المحلية تفتقر ببساطة إلى القدرة اللازمة لتولي المهام المعقدة التي تتطلبها اللامركزية. وقد ترى الحكومة المركزية أن كمية ونوعية موظفي الحكومة المحلية، بمن فيهم موظفو الإدارة المالية، تجعل الموارد العامة عرضة لتهديدات غير مقبولة.

وفي حين أن كل سياق مختلف عن غيره ، قد يبدو هذا الخطر أكثر مما هو حقيقي. فالعديد من مهام الحكومات المحلية ذات الطابع اللامركزي بسيطة إلى حد ما من الناحية الفنية. والواقع أن هذه الخدمات في العديد من البلدان كثيراً ما لا يتم تقديمها من قِبل حكومة مركزية بعيدة في المقام الأول (المصدر: فاجيت ، 2012). وقد يكون الخطر الحقيقي هو أنه لا يمكن تقديم هذه الخدمات بفعالية دون المعرفة والمساءلة المحليتين اللتين يمكن أن تولدهما الحكومة المحلية وحدها. يتمثل التحدي الرئيسي في تصميم اللامركزية في كيفية تحقيق التوازن بين هذين التهديدين ، وليس التركيز على خطر تدني قدرة الحكومة المحلية على حساب خطر عدم امتلاك الحكومة المركزية هياكل المعلومات والمساءلة المحلية لتقديم الخدمات المحلية بفعالية.

وهناك مسألة أخرى هي أن نقص القدرات على مستوى الحكومة المحلية يمثل معضلة "الدجاج والبيضة" (المصدر: باهل ومارتينيز فازكيز ، 2013). وإذا لم تتحقق اللامركزية بسبب نقص القدرات ، فلن يتم تطوير القدرات اللازمة أبداً. جزء من عملية تنفيذ اللامركزية هو أن "تتعلم الحكومات المحلية من خلال الممارسة" (فاجيت ، 2012). ويمكن دعم ذلك من خلال تصميم مشاريع لبناء القدرات جنباً إلى جنب مع اللامركزية. وليس من المعقول مجرد الانتظار لعقد حتى تظهر القدرة بصورة طبيعية على الصعيد المحلي. ينبغي أن تهدف تدابير بناء القدرات إلى دعم عملية التعلم عبر الممارسة. في جميع الأحوال ، من غير المرجح أن تكون النورات التدريبية المكثفة والتحضيرية كافية ، وسيتعين استكمالها بالتدريب المستمر أثناء العمل ، والتوجيه والارشاد (المصدر: فيديليينو وسموك ، 2013).

لذا يتعين على الحكومات المركزية أن تتجنب الوقوع في إغراء الاحتفاظ بالسيطرة المحكمة. ويمكن معالجة العديد من الشواغل من خلال نظام رقابي جيد التصميم. فعلى سبيل المثال ، إذا كان القلق يتعلق بكمية الإنفاق الحكومي المحلي ، فيمكن معالجة ذلك ، كما نوقش أعلاه ، من خلال وضع قواعد مالية وتخويل المزيد من صلاحيات تحصيل الإيرادات. وإذا كان الشاغل هو أنه سيكون هناك زيادة مبالغ بها في التوظيف ، فيمكن استكمال ذلك بقواعد إضافية بشأن مستويات عدد الموظفين و/أو بشأن الإنفاق على المرتبات. وكل هذه الخيارات تخفف من المخاطر بينما تسمح للحكومات المحلية بالاحتفاظ بصلاحيات تكييف الموارد البشرية مع الظروف المحلية. وعلى النقيض من ذلك ، فإن الحفاظ على سيطرة مركزية مُحكمة على الحكومات المحلية يعني استبعاد ان تعود اللامركزية بفوائد كبيرة.

## 1.6.4 استراتيجية التنفيذ

تشكل الإصلاحات المتعلقة باللامركزية المالية تحدياً كونها تشمل عدداً كبيراً من الجهات الفاعلة الموزعة ما بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية فضلاً عن الوكالات المنتشرة في جميع أنحاء البلد. ولقد أثبتت الأبحاث أن أنظمة الإدارة المالية العامة التي يشارك فيها عدد كبير من الجهات الفاعلة من مختلف قطاعات الحكومة تميل إلى أن تكون أضعف



من تلك التي يشارك فيها عدد أقل من الاطراف الفاعلة (المصدر: أندروز ، 2010). وعلاوة على ذلك ، وكما ذكر أعلاه ، فإن الجهات الفاعلة الرئيسية في العملية تتقاسم عادة أهدافا ومصالح مختلفة ، وغالبا ما تكون في سياق القدرة المحدودة عموما في جميع أنحاء القطاع العام.

ولذلك تتطلب إصلاحات اللامركزية التي يشارك فيها عدد كبير من الجهات الفاعلة استراتيجية تنفيذ مدروسة بعناية. والأهم من ذلك ، من غير المرجح أن تنجح الإصلاحات إذا كان التنفيذ مدفوعاً بمخطط ثابت وشامل من أعلى إلى أسفل صاغة عدد قليل فقط من الجهات الفاعلة المركزية التي تحاول بعد ذلك فرضه بسرعة على نطاق المنظومة. عوضاً عن ذلك ، فإن عمليات الإصلاح التي تعالج مشاكل معقدة مثل اللامركزية ينبغي أن تكون "قائمة على المشاكل". وينطوي نهج الإصلاح هذا على عملية "غير منتظمة" ، مدفوعة بتحديد المشاكل المتفق عليها والبحث عن حلول من خلال التجارب والتعلم بقيادة عوامل متعددة ، صوب تحقيق هدف سياساتي متفق عليه (المصدر: أندروز ، 2013 ؛ أندروز 2015 ؛ ويليامسون ، 2015).

وهذا يشير إلى أنه بدلا من وجود استراتيجية واحدة "نهائية" لتحقيق لامركزية يتوخى تنفيذها على مدى فترة قصيرة ، ينبغي أن يكون للحكومات مسار واضح من أجل الإصلاح ، على أن تتبع خطة مرنة يمكن استعراضها وتحديثها وتعديلها في ضوء الخبرة المستمدة من تنفيذ الإصلاحات. وسيتطلب ذلك حوارا مستمرا بين الوكالات الرئيسية المشاركة في توجيه عملية اللامركزية لتيسير عملية "طبيعية" لحل القضايا السياسية داخل القطاعات وفيما بينها سعيا إلى تحقيق أهداف السياسة العامة.

# 2. بليو جرافيا مشروحة عن المصادر الرئيسية

تجنبها.

## 2.1 مقدمة عن اللامركزية

فاجيت ج.ب (2014) "اللامركزية والحكم"، *التنمية العالمية* 53: 13-2.

في هذه الورقة، يحدد فاجيت السياق السياسي الأوسع نطاقا الذي يدور حول إصلاحات اللامركزية ويجادل بأنها يمكن أن تحسن الحوكمة والمساءلة.

غادين ل. و سينغال م. (2014) "اللامركزية في الاقتصادات النامية"، *المراجعة السنوية للاقتصاد* 6: 581-604.

تحدد هذه المقالة أنماط اللامركزية المالية في جميع أنحاء العالم، وتسلط الضوء على حقيقة أن البلدان النامية أقل احتمالا لتحصيل إيرادات لا مركزية مقارنة بالبلدان المتقدمة.

## 2.2 إسناد المهام الوظيفية

ماكور، سي ومارتينيز - فاسكيز، ج. (2004)

*إسناد مسؤوليات الإيرادات والنفقات في العلاقات المالية الحكومية المشتركة. واشنطن العاصمة: البنك الدولي.*

تقدم هذه الورقة دراسة تفصيلية لكيفية إسناد مسؤوليات الإيرادات والنفقات بين مستويات الحكومة، مع تحديد المبادئ العامة والمشاكل المشتركة والمعلومات الواردة من مجموعة متنوعة من البلدان بشأن كيفية إسناد المهام.

## 2.3 الإيرادات والمنح

باهل، ر. وبيرد، ر. (2008) "تحصيل الضرائب على المستوى دون الوطني في البلدان النامية: سبل المضي قدما، *الميزانية العامة والإدارة المالية العامة* 28(4): 1-25.

يقدم باهل وبيرد لمحة شاملة عن الضرائب المحلية التي تحدد ما هي الضرائب التي من الأفضل تحصيلها بصورة لامركزية بالنسبة للحكومات دون الوطنية، وما هي الصلاحيات التي ينبغي أن تتمتع بها الحكومات المحلية في تحصيل الضرائب. كما يتضمن المقال مناقشة لكل مصدر من المصادر الضريبية الرئيسية التي يمكن أن تكون لامركزية.

شاه، أ. (2006) "دليل الممارسين للتحويلات المالية الحكومية". ورقة عمل بحوث سياساتية رقم 4039. واشنطن العاصمة: البنك الدولي.

يهدف شاه في هذه الورقة إلى استخلاص الدروس الأساسية في مجال السياسات العامة من الأدبيات المستفيضة في موضوع المنح الحكومية. ويحدد دروساً لضمان أن توفر المنح الحوافز المناسبة للإدارة المالية الحكيمة وتحسين تقديم الخدمات. وتحدد الورقة أيضا الممارسات الواجب

## 2.4 تنفيذ المشروع

باهل، ر. و. ومارتينيز فازكيز، ج. (2013) "تسلسل اللامركزية المالية"، *تقارير سنوية اقتصادية ومالية* 14-2 (ب): 623-670. تحدد هذه المقالة اعتبارات شاملة ومفصلة لما ستبدو عليه الاستراتيجية "المتلى" لتسلسل اللامركزية المالية. ولكن، كما يعترف المؤلفين أنفسهم، قد يتطلب ذلك جهوداً كبيرة وقد يكون غير واقعياً من الناحية السياسية. تسلط المقالة الضوء على العديد من القضايا التي ينبغي أن ينظر فيها الإصلاحيون. كما يحدد كلا من خيارات التسلسل عالية المخاطر وكذلك أخطاء التسلسل التي قد تنطوي على مخاطر أقل.

باهل، ر. (1999) 'قواعد تنفيذ اللامركزية المالية'. ورقة عمل لبرنامج الدراسات الدولية 99-1. أتلانتا، الجمعية العامة: كلية أندرو يونغ لدراسات السياسات العامة، جامعة ولاية جورجيا. تقدم هذه الورقة القصيرة ارشادات حول تنفيذ اللامركزية المالية في شكل اثنتي عشرة قاعدة.

فيديلينو، أ. و سموك، ب. (2013) "سد الثغرات في الإدارة المالية العامة وإصلاحات اللامركزية المالية في البلدان النامية". في م. م. كانجيانو، م. ت. كوريسين و م. م. لازار (المحررين) *الإدارة المالية العامة وهيكلها الناشئ. واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.* يحدد هذا الفصل من الكتاب الاعتبارات الرئيسية في تنسيق الإدارة المالية العامة وإصلاحات اللامركزية، ويتضمن دراسات حالات فردية لإندونيسيا وكوسوفو وأوغندا. ويختتم بستة دروس يتعين على الإصلاحيين النظر فيها.

- Ahmad, M. E. and Searle, M. B. (2005) *On the implementation of transfers to subnational governments*. IMF Working Paper 05/130. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Andrews, M. (2010) 'How far have public finance management reforms come in Africa?' Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- Andrews, M. (2013) *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews, M. (2015) 'Explaining positive deviance in public sector reforms in development', *World Development* 74: 197-208.
- Bahl, R. (1999) 'Implementation rules for fiscal decentralization'. International Studies Program Working Paper 30. Atlanta, GA: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl, R. and Bird, R. (2008) 'Subnational taxes in developing countries: the way forward', *Public Budgeting & Finance* 28(4): 1-25.
- Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2013) 'Sequencing fiscal decentralization', *Annals of Economics and Finance* 14-2(B): 623-670.
- Bird, R. M. (2011) 'Subnational taxation in developing countries: a review of the literature', *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 2(01): 139-161.
- Bird, R. M. and Smart, M. (2002) 'Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries', *World Development* 30(6): 899-912.
- Capuno, J., Quimbo, S., Aleli, A., Kraft, D., Tan Jr., C.A. and Fabella, V.M. (2015) 'Does yardstick competition influence local government fiscal behaviour in the Philippines?', in J. P. Faguet, and C. Pöschl (eds.) *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Channa, A. and Faguet, J. P. (2016) 'Decentralization of health and education in developing countries: a quality-adjusted review of the empirical literature'. *The World Bank Research Observer*.
- Diamond, J. and Khemani, P. (2005) 'Introducing financial management information systems in developing countries'. IMF Working Paper 05/196. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Eaton, K., Kaiser, K. and Smoke, P. J. (2011) *The political economy of decentralization reforms: implications for aid effectiveness*. Washington, DC: World Bank.
- Faguet, J. P. (2012) *Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Faguet, J. P. (2014) 'Decentralization and governance', *World Development* 53: 2-13.
- Faguet, J.P. and Pöschl, C. (2015) 'Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers', in J.P. Faguet and C. Pöschl (eds.) *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Fedelino, A. and Smoke, P. (2013) 'Bridging public financial management and fiscal decentralization reforms in developing countries', in M. M. Cangiano, M. T. R. Curristine and M. M. Lazare (eds.) *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Gadenne, L. and Singhal, M. (2014) 'Decentralization in developing economies', *Annual Review of Economics* 6: 581-604.
- Grazzi, M. and Jaramillo, F. (2015) 'Is Latin America on the path to achieving sustainable fiscal decentralization?', in J. P. Faguet and C. Pöschl (2015) *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (2006) 'Gaming in targetworld: The targets approach to managing British public services', *Public Administration Review*, 66(4): 515-521.
- IMF (2011) *Government finance statistics: compilation guide for developing countries*. Washington, DC: International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/compil.pdf>
- Khan, Q., Faguet, J. P. and Ambel, A. A. (2015) 'Blending top-down federalism with bottom-up engagement to reduce inequality in Ethiopia'. World Bank Policy Research Working Paper 7511. Washington, DC: World Bank.
- Kim, J., Lotz, J. and Mau, N.J. (eds.) (2010) *General grants versus earmarked grants: theory and practice*. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health.
- Litvack, J. I., Ahmad, J. and Bird, R. M. (1998) *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington, DC: World Bank Publications.
- McLure, C. and Martinez-Vazquez, J. (2004) *The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations*. Washington, DC: World Bank.

- Martinez-Vazquez, J., McLure, C. and Vaillancourt, F. (2006) 'Revenues and expenditures in an intergovernmental framework', in R. M. Bird and F. Vaillancourt (eds.) *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S. and Sacchi, A. (2015) 'The impact of fiscal decentralization: a survey'. Working Papers Collection, A: Public Economic, governance and decentralisation 1505. Universidade de Vigo, GEN-Governance and Economics Research Network.
- Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B. R. (1995) 'Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China', *World Politics* 48(01): 50-81.
- PEFA Secretariat (2013) 'Supplementary guidelines for the application of the PEFA framework to subnational governments. Washington, DC: PEFA Secretariat.
- Peterson, S. (2006) *Automating public financial management in developing countries*. John F. Kennedy School of Government Working Paper No. RWP06-043. Cambridge, MA: Harvard University.
- Pöschl, C. and Weingast, B.R. (2015) 'The fiscal interest approach: the design of tax and transfer systems', in J. P. Faguet, and C. Pöschl (eds.) *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Pose, R. R. and Samuels, F. (2011) 'Rwanda's progress in health: leadership, performance and insurance'. London: Overseas Development Institute.
- Pretorius, C. and Pretorius, N. (2008) *A review of PFM reform literature*. London: Department for International Development.
- Schroeder, L. and Smoke, P. (2002) 'Intergovernmental fiscal transfers: concepts, international practice and policy issues', in P. Smoke and Y. H. Kim (eds.) *Intergovernmental fiscal transfers in Asia: current practice and challenges for the future*. Manila: Asian Development Bank.
- Shah, A. (1994) *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington, DC: World Bank.
- Shah, A. (2006) 'A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers'. Policy Research Working Paper; No. 4039. Washington, DC: World Bank.
- Smoke, P. (2015) 'Rethinking decentralization: assessing challenges to a popular public sector reform', *Public Administration and Development* 35(2): 97-112.
- Steffensen, J. (2010a) *Performance-based grant systems: concept and international experience*. New York: UNCDF.
- Steffensen, J. (2010b) 'Sector budget support in practice. Desk study. Local government sector in Uganda'. London: Overseas Development Institute.
- Tidemand, P. and Sola, N., Maziku, A., Williamson, T., Tobias, J., Long, C. and Tilley, H. (2014) *Local Government Authority (LGA) fiscal inequities and the challenges of 'disadvantaged' LGAs in Tanzania*. London: Overseas Development Institute.
- Williamson, T. (2015) *Change in challenging contexts*. London: Overseas Development Institute.
- Williamson, T., Davies, F., Aziz, I. and E. Hedger (2014) 'Budget support to Uganda 1998-2012: a retrospective review'. ODI Research Report [mimeo].
- World Bank (2014) *Decentralization, accountability and local services in sierra leone: situation analysis, key challenges and opportunities for reform*. Washington, DC: World Bank.

معهد التنمية لما وراء البحار

203 Blackfriars Road

London SE1 8NJ

هاتف: +44 (0) 20 79220300

فاكس: +44 (0) 20 79220399

البريد الإلكتروني: [info@odi.org.uk](mailto:info@odi.org.uk)

الموقع الإلكتروني:

[www.odi.org](http://www.odi.org)

[www.odi.org/facebook](https://www.odi.org/facebook)

[www.odi.org/twitter](https://www.odi.org/twitter)

يمكن للقراء نسخ المواد من تقارير معهد التنمية لما وراء البحار إلى منشوراتهم الخاصة ، طالما أنها لا تباع تجارياً. وبصفته صاحب حق المؤلف ، يطلب معهد التنمية لما وراء البحار الإقرار اللازم ونسخة من المنشور. للإستخدام عبر الإنترنت ، نطلب من القراء الإرتباط بالمصدر الأصلي على الموقع الإلكتروني الخاص بمعهد التنمية لما وراء البحار. وتعد الآراء الواردة في هذه الورقة بمثابة آراء المؤلف (المؤلفين) ولا تمثل بالضرورة آراء معهد التنمية لما وراء البحار.

©معهد التنمية لما وراء البحار 2016. هذا العمل مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي – غير التجاري (CC BY-NC 4.0)

