

وضع اللامركزية المالية في أفريقيا

صفوت خطاب راشد

معهد البحوث والدراسات الأفريقية ودول حوض النيل - جامعة أسوان

المستخلص

يعتمد قياس اللامركزية المالية في أفريقيا مؤشرات يمكن اعتبارهم محددات رئيسية لقياس اللامركزية المالية في الدول الأفريقية. وعليه فيمكن تقسيم هذه المحددات إلى سبعة محددات كالتالي: أولاً مؤشر لامركزية الإنفاق: حيث تؤكد أدبيات اللامركزية المالية أن لامركزية الإنفاق تؤدي إلى تخصيص أكثر كفاءة، كما أنها تساعد علي إيجاد حلقة وصل بين قرارات العائد وقرارات الإنفاق وهذا بدوره يساهم في تحسين كفاءة الإنفاق المحلي. وثانياً عدد الوحدات المحلية: فالعدد الكبير للوحدات المحلية يشير إلى تجزئة القطاع العام. وثالثاً الاستقلالية المالية: حيث أن تعبئة الإيرادات المحلية من خلال الإيراد الذاتي المحصل مباشرة من دافعي الضرائب له تأثير كبير علي كفاءة الإنفاق المحلي. ورابعاً إعداد الموازنات بشكل مركزي: وهو الأمر الذي يخلق توحيداً للنفقات العامة المحلية وما يستتبعه من خسائر في الرفاهية في حالة تقديم الخدمات العامة بشكل مركزي. وخامساً النظم الضريبية المحلية: حيث تعاني هذه النظم في أفريقيا من عدة مشكلات تؤثر بشكل كبير علي كفاءة الإنفاق المحلي. وسادساً الاقتراض المحلي: ومدى قدرة الوحدات المحلية للاستفادة من التشريعات التي تضمن لها حق الاقتراض المحلي لتمويل المشروعات الاستثمارية. وسابعاً نظم التحويلات المالية: حيث أن نسبة التحويلات إلى إجمالي الإيرادات المحلية، بالإضافة إلى طبيعة هذه النظم نفسها يلعبان دوراً هاماً في التأثير علي كفاءة الإنفاق المحلي.

Abstract

Measuring financial decentralization in Africa depends on indicators that can be considered as major determinants for measuring financial decentralization in African countries. Accordingly, these determinants can be divided into seven determinants as follows: **First, the indicator of spending decentralization:** The literature on financial decentralization confirms that decentralization of spending leads to more efficient allocation, and it also helps to create a link between revenue decisions and spending decisions, and this in turn contributes to improving the efficiency of local spending. **Secondly, the number of local units:** the large number of local units indicates the fragmentation of the public sector. **Thirdly, financial independence:** the mobilization of local revenues through self-revenue collected directly from taxpayers has a significant impact on the efficiency of local spending. **Fourth, preparing budgets in a centralized manner:** which creates unification of local public expenditures and the consequent losses in welfare in the case of providing public services in a centralized manner. **Fifthly, local tax systems:** These systems in Africa suffer from several problems that greatly affect the efficiency of local spending. **Sixth, local borrowing:** the extent to which local units are able to benefit from legislation that guarantees them the right to borrow locally to finance investment projects. **Seventh, the financial transfer systems,** as the percentage of transfers to the total local revenues, in addition to the nature of these systems themselves, play an important role in influencing the efficiency of local spending.

المقدمة:

عانت البلدان الأفريقية كغيرها من بلدان العالم الثالث من فجوة في الموارد لتمويل التنمية، خاصة بعد انتهاء الحرب الباردة بتفكك الاتحاد السوفيتي، وانهييار المعسكر الاشتراكي، إذا تراجع اهتمام البلدان الغربية بدول العالم الثالث بما في ذلك دول القارة الأفريقية، وتحولت أنظارها صوب بلدان شرق أوروبا والتي خرجت من عباءة المعسكر الاشتراكي وتبنت نظام اقتصاد السوق ، وما تبعها من تناقص الموارد المالية التي كانت تتدفق لبلدان القارة الأفريقية سواء كانت في شكل قروض أو مساعدات رسمية ، من خلال هذا البحث أن نتعرف على على واقع التمويل المحلي في القارة الأفريقية؛ حيث تلقى نظم الحكم المحلية اهتماما متزايدا في جميع أنحاء القارة الأفريقية، ومن مظاهر هذا التقدم الذي حدث خلال الفترة من ١٩٩٠ - ٢٠١٠، إن جميع الدول الأفريقية تقريبا قد تجاوزت الإطار القانوني للامركزية، وهناك قدر من التفويض للسلطات والصلاحيات للأجهزة المحلية، ألا إنه على الجانب الآخر لازالت الإيرادات الذاتية للحكومات المحلية غير كافية لتغطيه مسؤوليات الإنفاق الكبيرة، كما أن العديد من الحكومات المحلية تعتمد بشكل كبير على التحويلات القادمة من الحكومة المركزية؛ وإن هذه التحويلات في الغالب تعتمد على صيغ مختلفة تخضع للسلطة التقديرية للحكومة المركزية.

وضع اللامركزية المالية في افريقيا

يمكن قياس اللامركزية المالية في افريقيا اعتماداً علي مؤشرات يمكن اعتبارهم محددات رئيسية لقياس اللامركزية المالية في الدول الأفريقية. تنقسم إلي سبعة محددات كالآتي:

١- لامركزية الإنفاق:

تقوم نظرية اللامركزية المالية علي أساس أن الكفاءة الاقتصادية تتحقق في حاله لامركزية الخدمات التي يتم استهلاكها داخل النطاق الجغرافي للوحدة المحلية. حيث أن الحكومات المحلية تعتبر قريبة من المواطنين المحليين، ولديها معلومات أفضل حول احتياجاتهم وتفضيلاتهم، وبالتالي فهي قادرة علي تقديم الخدمات العامة ذات الطابع المحلي بكفاءة أفضل من الحكومة المركزية. ومن ضمن مشكلة التخصيص غير الكفاء لمسئوليات الإنفاق، أن هناك بعض الدول النامية والانتقالية تخصص مسؤولية تقديم بعض خدمات المرافق العامة، كالإمداد بالمياه، والصرف الصحي، للمستوى المركزي في الوقت الذي يجب تخصيص هذه الخدمات للمستوى المحلي.

وتجدر الإشارة إلي أن تقسيم مسئوليات الإنفاق في أفريقيا بين السلطات المحلية والحكومة المركزية، في الغالب، يكون غير واضح. فعلي الرغم من وجود اطر تشريعية توضح مسئوليات الحكومات المحلية سواء في الدستور أو في القوانين المختلفة^(١)، إلا أن مجرد النص في الدساتير أو القوانين لا يعد أمراً كافياً لأنه في الغالب تختلف الممارسة الفعلية عما هو مكتوب. فعلي سبيل المثال في دول: ساحل العاج، وأثيوبيا، والجزائر، ومصر، غالباً ما تكون المسئوليات الممنوحة للحكومات المحلية تشارك فيها المستويات المحلية الأعلى بالإضافة إلي الدولة نفسها. ويذكر أن هناك ثلاث مستويات لمسئوليات الإنفاق للحكومات المحلية في الدول الأفريقية هي:

- ١- المجموعة الأولى : وتضم المهام الرئيسية التي تكون مشتركة في جميع الدول وهي: صيانة المعدات الصغيرة، والطرق، وإنارة الشوارع، وجمع النفايات، والأنشطة الترفيهية.
- ٢- المجموعة الثانية: وتضم التعليم ما قبل المدرسي، والمدارس الابتدائية، والخدمات الصحية الأساسية، فضلا عن النقل وحماية البيئة. وهذا يكون في دول: الجزائر، وبنين، وغينيا، والمغرب، وناميبيا، والنيجر، وزامبيا، وبعض البلديات الكبرى في المناطق الحضرية في كينيا.

(١) غالبية الدول الأفريقية يتم توضيح مسئوليات الإنفاق فيها في الدستور أو القوانين فيما عدا تونس والنيجر.

٣- المجموعة الثالثة: وتضم بعض الوظائف المتقدمة مثل تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية، والعمالة، وتوزيع الطاقة، والشرطة، والأمن، والتعليم الثانوي. وهذه الوظائف تتمثل في دول: جنوب أفريقيا، وأوغندا، وزيمبابوي.

وتجدر الإشارة إلي أن الحكومات المحلية يجب أن تكون مسئولة عن توفير ما يسمي بالسلع العامة المحلية التي تكون الاستفادة منها محدودة في منطقة جغرافية، وتتمثل هذه السلع في الأمثلة الكلاسيكية للسلع والخدمات المحلية مثل: إنارة الشوارع، خدمات الشرطة، خدمات حماية الحريق. وعادة ما تكون الوحدات المحلية مسئولة عن توفير التعليم الابتدائي، والثانوي، والرعاية الصحية، علي المستوى المحلي، حيث أن توفير هذه الخدمات علي المستوى المحلي يمكن أن يبرر لأنه يسمح بالكشف الحقيقي عن تفضيلات الطلب علي هذه الخدمات. وعلاوة علي ذلك فإن المنافع من هذه الخدمات يتم استهلاكها بشكل كبير من قبل المواطنين داخل الوحدة المحلية. وهذه الخدمات هي اقرب للمستهلكين وذلك لان الرقابة المجتمعية علي المدارس والمستشفيات تزيد من كفاءة عملها. ومن ناحية أخرى فإن خدمات مثل التعليم العالي، يجب أن تمول من قبل الحكومة المركزية وذلك بسبب الخارجيات التي تظهرها هذه المستويات العليا من التعليم.

يضاف إلي ذلك أن الدول الأفريقية تتمتع باستقلالية محدودة في الإنفاق، ففي دراسة قام بها البنك الدولي ل ٣٠ دولة افريقية، استنتجت أن هناك ١٩ دولة (من ضمن ال ٣٠ دولة التي شملها البحث) تسيطر فيها الحكومات المحلية علي ٥٪ فقط من الإنفاق العام، وان متوسط هذا المؤشر في الدول النامية الأخرى ١٤٪. هناك ثلاث دول هي: جنوب أفريقيا، ورواندا، وأوغندا حققت اعلي معدلات للإنفاق المحلي كنسبة من إجمالي الإنفاق (من ١٧: ٢٣٪)، كما يشير إلي أن هناك ١٦ دولة حققت اقل من ١٠٪، ونحو ١١ دولة حققت اقل من ٥٪. وهذا يدل علي أن مساهمات الحكومات المحلية في الإنفاق العام اقل بكثير من نظيراتها في أوروبا حيث تبلغ المتوسطات هناك نحو ٢٥٪.

٢- عدد الوحدات المحلية:

إن وجود عدد كبير من الوحدات المحلية يعني تجزئة ولا مركزية القطاع العام، حيث أن عدد اكبر من الوحدات المحلية مع حزمة مختلفة من الضرائب والخدمات يمكن أن يكون نظير للسلع المتنوعة في السوق الخاص. كما أن مواجهه مجموعة متنوعة من أنماط الإنفاق والإيراد تجعل الأسر تستطيع اختيار المكان المحلي أو الوحدات المحلية التي ترضي متطلباتهم. وكلما زاد عدد الوحدات المحلية والمجتمعات المحلية

وكلما زاد التباين فيما بينهم، كلما كان المستهلك اقرب لتحقيق موقعه التفضيلي. وتجدر الإشارة إلي أن العدد الكبير للوحدات المحلية يعزز من حركة الأسر بين هذه الوحدات وذلك لسببين: أولاً، المجموعة المتنوعة من حزم الضرائب والخدمات للأسر التي تقترحها العديد من الوحدات المحلية تخلق حوافز للتنقل بسبب الأمور المالية، وثانياً، وجود عدد وحدات محلية صغيرة يعني أن المسافة اقصر للانتقال من وحدة إلي أخرى، وبالتالي انخفاض تكلفة الانتقال، وعلي ذلك فان تجزئة القطاع العام يعزز من كفاءة الإنفاق المحلي.

وفي أفريقيا، ومنذ عام ٢٠٠٥ قد حدثت زيادة كبيرة في عدد الحكومات المحلية في بعض الدول الأفريقية، ففي نيجيريا ووفقاً لدستور ١٩٩٩ هناك ثلاث مستويات للحكومة وهي: الحكومة الاتحادية، و٣٦ ولاية بالإضافة إلي أبوجا، و٩٦ مجلس بلدي عام ١٩٦٧ ازداد إلي ٣٠٠ مجلس بلدي عام ١٩٧٦ ووصل العدد إلي ٧٤٤ مجلس بلدي. وقد كانت هذه الزيادة خاصة في ادني مستوى محلي وهو المستوى الذي يفضلته Tiebout لتقديم السلع والخدمات المحلية^(٢) لأنه يقلل من تكلفة التنقل أكثر من المقاطعات أو المحافظات. حيث يتضح أن هناك عدد كبير من الوحدات المحلية في الدول الأفريقية خاصة الزيادة في عدد الوحدات المحلية في ادني مستوى محلي. فقد وصلت هذه الأعداد في بوركينافاسو (٣٥١ مستوى محلي)، وساحل العاج (٩٨٧ مستوى محلي)، وغانا (١٣٨ مستوى محلي)، وكينيا (١٧٥ مستوى محلي)، وأوغندا (١٠١٠ مستوى محلي).

٣- الاستقلالية المالية:

تعد نظم الإيرادات المحلية السليمة بمثابة شرط مسبق لتحقيق كفاءة الإنفاق المحلي، حيث أن تعبئة الإيرادات المحلية - من خلال الإيرادات الذاتية المحصلة مباشرة من دافعي الضرائب المحلية- يكون لها تأثير ايجابي علي كفاءة الإنفاق المحلي. فالإيرادات المحلية الذاتية لها مفهومين هما: المفهوم الضيق، وهو يشمل الإيرادات المحلية سواء الضريبية أو غير الضريبية التي تجمع مباشرة من المواطنين المحليين، أما المفهوم الواسع فيشمل الضرائب المشتركة مع الحكومة المركزية بالإضافة إلي المفهوم الضيق. والمفهوم الأول يعد هو المصدر الأفضل لكفاءة الإنفاق وذلك لان جهود تعبئة الموارد هنا تخلق المساءلة لدافعي الضرائب الذين يتحملون عبء هذه الإيرادات، أما الضرائب المشتركة باعتبار أنها تحدد مركزياً فهي لا تحدد الكفاءة بنفس المقدار.

ويوضح الجدول رقم (١) الإيرادات المحلية المختلفة، حيث تشمل الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية، وتتمثل في:

- ١- الضرائب العقارية: وهي خاصة بالمباني السكنية، والتجارية، ونادراً ما تشمل الأراضي الزراعية.
- ٢- إيجار العقارات التي تملكها الحكومات المحلية.
- ٣- ضريبة الرأس: وهي غالباً ما تكون مفروضة سنوياً علي البالغين (أكثر من ١٨ سنة) ويعفي منها النساء والفقراء وذوي الاحتياجات الخاصة.
- ٤- الضرائب علي الأنشطة: وتشمل الرخص التجارية، والضرائب علي الأنشطة المهنية.
- ٥- الرسوم المحلية: مثل خدمات المياه، والكهرباء.
- ٦- رسوم استخدام المرافق العامة: وتشمل الأسواق والمعدات المخصصة لتيسير الأنشطة التجارية.
- ٧- الإتاوات والتعويضات: وهي خاصة باستغلال الموارد الطبيعية (الموارد المعدنية- المحاجر- الموارد السمكية- الغابات)
- ٨- ضرائب متنوعة، وجبايات، ورسوم الدمغة.

جدول رقم (١)

مصادر الإيرادات المحلية في أفريقيا

إيرادات ذاتية داخلية (مصادر داخلية)		إيرادات خارجية (مصادر خارجية)		
مصادر من الأراضي	مصادر غير الأراضي	رسوم الاستخدام	التحويلات أو المنح	القروض
الضرائب العقارية رسوم الأراضي	الضرائب علي المساكن، والحيوانات، والشاحنات، وغيرها. رسوم الترخيص لمختلف المهام والأعمال.	رسوم الخدمات (مياه- كهرباء- صرف صحي) رسوم إدارية مثل تسجيل تراخيص البناء، وغيرها.	منح عامة غير مشروطة، تكون دورية منتظمة، أو من خلال صيغة معينة. منح مشروطة.	من مصادر حكومية. من مؤسسات خاصة.

المصدر :

Profiling of Fiscal Equalisation Across Selected African Union Member States, Amcod Working Paper, 2012, at : www.elroyafrica.com/LinkClick.aspx?fileti.

ويتضح ضعف الإيرادات المحلية بالنسبة إلي الإيراد الكلي حيث أن:

- هناك ١٧ دولة تمثل فيها الإيرادات المحلية اقل من ١٠٪ من الإيراد الكلي.
- هناك ١٣ دولة تصل فيها هذه النسبة إلي ٥٪.
- هناك دولتين تقع بين ١٥٪ : ١٠٪.
- هناك دولتين فقط تتجاوز سقف ال ٢٠٪.

٤- إعداد الموازنات بشكل مركزي:

رغم أن الدول الأفريقية تملك الإطار الدستوري أو القانوني الذي ينص علي اللامركزية، إلا أن الواقع العملي يشير إلي أن هذه الدول لم تتخذ خطوات كبيرة في تطبيق اللامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص. وهذا يتضح في أكثر من مؤشر، لكن المؤشر الأهم هنا والذي يؤثر علي كفاءة الإنفاق المحلي هو عملية إعداد الموازنات المحلية بشكل مركزي. فلا زالت الحكومات المركزية في عديد من الدول الأفريقية هي التي تضع الموازنات المحلية مما يؤدي إلي خلق توحيد للنفقات العامة المحلية.

وفي جميع الدول الأفريقية تمارس المستويات الأعلى من الحكومة (الإقليم، أو المقاطعة، أو المركز) سلطة السيطرة علي الحكومات المحلية، ويكون هذا من خلال قواعد الموازنة والنسب التي تحدد عند استخدام الموازنات، كما أن هذه المستويات يكون لها حق الاعتراض علي الموازنات المعدة محلياً عند استعراضها. وفي دول مثل: غانا، والجابون، ومصر، وتونس، ورواندا، وزامبيا، تخضع الحكومات المحلية للرقابة من قبل المستويات الأعلى عند استعراض هيكل الموازنة وكذلك بنود الموازنة، أما في دول مثل: كينيا، وأوغندا، وبوركينا فاسو، تكون الرقابة من خلال استعراض هيكل الموازنة فقط، بينما في دول: مالاوي، وجنوب أفريقيا، وتنزانيا، والجزائر، يتم التركيز علي بنود الموازنة، إلا انه في المغرب قد قللت الإصلاحات الأخيرة في التمويل المحلي في عام ٢٠٠٩ من حق الاعتراض بالنسبة للمستويات الأعلى. ويضاف إلي ذلك، أن الأطر الزمنية للموافقة علي الموازنات تكون طويلة في العديد من البلدان الأفريقية، ففي غالبية دول أفريقيا جنوب الصحراء يتم الموافقة علي الموازنة في وقت متأخر وذلك بسبب عدم وجود تنسيق بين الحكومات المحلية والافتقار إلي القدرات الإدارية علي المستوى المركزي. وفي سوازيلاند وزامبيا غالباً ما تتم الموافقة علي الموازنات بعد عدة

أشهر من السنة المالية، وهذا الأمر له عواقب وخيمة علي التخطيط متوسط وطويل الأجل وتحديد الأولويات. وتجدر الإشارة أيضا إلي أن ثلثا الدول الأفريقية فقط هي التي تعطي الحكومات المحلية السلطة في فصل أو تعيين الموظفين لديها مما يؤثر بشكل مباشر علي كفاءة الإنفاق المحلي، ففي غانا، ومالي، ومالاوي، والجزائر، تؤخذ قرارات توظيف وعزل الموظفين علي المستوى المحلي بشكل مشترك مع الحكومة المركزية، أما باقي الدول فيتم تعيين الموظفين بعد موافقة مباشرة من قبل الحكومة المركزية. وفي بعض الدول مثل موريتانيا، تستخدم سلطة التوظيف سياسياً كأسلوب قبل الانتخابات لاصطياد الأصوات مما يزيد من فاتورة الأجور، وهذا من شأنه أن يؤثر علي كفاءة الإنفاق المحلي.

٥- الأنظمة الضريبية المحلية:

التعاون بين إدارة الإيرادات الضريبية والسلطات المحلية محدود جداً، ففي غانا علي سبيل المثال، أفاد مسئولو الضرائب الوطنية أن موظفي الضرائب المحلية يحثون المواطنين علي دفع الضرائب المحلية بدلاً من الضرائب المركزية، وفي بلدان أخرى مثل: بنين، وساحل العاج، وموريتانيا، تحجم السلطات المحلية عن دعم تحصيل الإيرادات المحلية حيث يرون أن الحكومة المركزية يجب أن تكون هي المسئولة عن تحصيل الإيرادات المحلية. ووجود نقاط الضعف هذه في التشريعات الضريبية المحلية تساهم في توليد إيرادات ذاتية محلية تؤدي إلي تشوهات اقتصادية كبيرة، ويكون لها آثار سلبية علي مساءلة الحكومات المحلية والعلاقة بين المواطن والدولة.

٦- الاقتراض المحلي:

علي الرغم من وجود اطر تشريعية في الدول الأفريقية تضمن للحكومات المحلية الحق في الاقتراض، إلا أن الحكومات المحلية في أفريقيا لديها قدرات محدودة جدا للاقتراض لتمويل مشروعات استثمارية وهذا يرجع إلي

أ- وجود بعض القيود التي تحكم وصول الحكومات المحلية للاقتراض، ففي بعض الدول مثل: كينيا، وتونس، ومصر يكون مبلغ القرض محدود، وفي بعض الدول مثل: مالاوي، وبوركينا فاسو فان السلطات الإشرافية تستخدم معايير واشتراطات معينة لضمان قدرة الحكومات المحلية علي تسديد القروض.

ب- ضعف تصميم نظم التحويلات والتي تكون في الغالب قائمة علي أساس سد وتمويل الفجوة بين الإيرادات والنفقات، مما يجعل الوحدات المحلية تعزف عن فكرة الاقتراض المحلي.

ت- افتقار الوحدات المحلية إلي القدرة المؤسسية الكافية لإجراء دراسات الجدوى وإدارة الدين.

ث- افتقار واضح إلي المؤسسات المالية المتخصصة في التمويل المحلي، حيث أن هناك ١١ مؤسسة مالية في أفريقيا متخصصة في تمويل الحكومات المحلية يأتي علي رأسهم بنك التنمية للجنوب الأفريقي، والوكالة الوطنية للاستثمار المحلي في مالي، وصندوق تطوير البلديات في رواندا، وصندوق دعم القروض المحلية في تونس، ووكالة التنمية المحلية في السنغال.

٧-نظم التحويلات المحلية:

بمراجعة نظم التحويلات القادمة من الحكومة المركزية أو من المستويات المحلية الأعلى في القارة الأفريقية، يتضح أن هذه التحويلات تلعب الدور الأكبر في تمويل إيرادات الحكومات المحلية في أفريقيا. ففي نيجيريا تحصل المجالس المحلية علي ٧٨٪ من إيراداتها علي شكل تحويلات، وفي سيراليون كانت هذه النسبة ٧٤٪، وفي غانا ٦٩٪، وفي جامبيا ٦٥٪، أما في ليبيريا فان المجالس المحلية تحصل علي ١٠٠٪ من إيراداتها علي شكل تحويلات.