

تمويل حاجات المدن يقتضي
من السلطات المحلية بذل
طاقات غير مسبوقه في
إدارة وتنويع مصادر
التمويل. وهذا
ملف فني للغاية،
والسيطرة عليه
سوف تحدد شروط الحياة
اليومية لأبناء المدن.

تمويل المدن



للمدن اليوم حاجات بالغة الأهمية، مدعومة بنموها. ذلك لأن توفير الخدمات الضرورية، والسكن، والنقل، وجمع ومعالجة النفايات، وحماية البيئة، وتأمين شروط معيشة لائقة للسكان في المدن، كلها تقتضي إستثمارات

هائلة وصناديق مالية فعلية ضخمة. وفي قطاع معالجة مياه الصرف وحدها مثلاً، تشير التقديرات إلى الحاجة لاستثمار 14 مليار يورو سنوياً، حتى العام 2025.

والشروع في شراكة بين القطاعات العامة والخاصة. ولا ينبغي لسبيل أن يقصي سواه، إذ على العكس تتطلب الإدارة المحلية الجيدة إدراج الإمكانيات الثلاث واستخدامها بأكبر قدر ممكن من تنويع الأشكال.

تطوير الموارد المناسبة

تعيش المدن في وضع إقتصادي متناقض. إنها اليوم، في كل مكان على امتداد العالم، حاملة التنمية الإقتصادية، وهي التي تستقبل غالبية الأنشطة الصناعية والتجارية. وإسهامها في الثروة القومية متفاوت، حسب البلدان، بين 50 إلى 80% من الناتج القومي الإجمالي. والمدن الكبرى في جنوب أفريقيا

ومن حيث التقليد تتولى الدول والضرائب تمويل حاجات المدن. ومناقلات الدولة لم تختف تماماً في أيامنا هذه، ولكنها صارت تدخل ضمن حركة لامركزة تميل إلى زيادة المسؤوليات المحلية، ولكن من دون نقل وسائل العمل المقابلة لها. وفوق هذا، غالباً ما تكون الضرائب المحلية أكثر ضعفاً من أن تجلب الموارد الضرورية الناقصة.

هذه الحالة، التي تشترك فيها مجمل الدول، تفتح ثلاث إمكانيات كبرى لتمويل المشروعات في المدن: تطوير أنظمة الضرائب المحلية، اللجوء إلى الإقتراض،

تبديل طرائق العمل

الحديث عن «تمويل الجهات المحلية» يفترض الإبتعاد عن التدخلات الإنتقائية المرتبطة بقرار تمويل مشروع محدد، وذلك للتوجه نحو تمويل الآليات التي تستجيب لاحتياجات التمويل على المدى المتوسط والطويل، حسب نماذج العمل المعتمدة لدى مؤسسات التمويل المتخصصة في المغرب (FEC, CPSCL)، وفي جنوب أفريقيا (INCA, DBSA). وتقدير المجازفة مختلف، ويشدد على مجازفة المقرض، دون التقليل من مجازفة المشروع أيضاً.



هذا الدور المميّز لا يجلب لها الموارد المناسبة. وفي معظم الحالات تقوم الدولة الوطنية بجباية العائدات الناجمة عن الأنشطة الإقتصادية دون أي إعادة توزيع لها.

وإلى جانب هذا، ليست أنظمة الضرائب المحلية على مستوى الحاجات. ففي الإقتصادات الأفريقية، لا تتجاوز الجباية الضريبية 1% من الناتج الداخلي الإجمالي المحلي، في حين أنه يجب أن يقارب 5%؛ وجهات القطاع غير الرسمي والإنفاق المنزلي لا تسدد الضرائب، باعتبارها غير شرعية. وزيادة التغطية الضريبية تستوجب أولاً تحديد مشروع سياسي مدني قادر على تعبئة الموارد المحلية.

عثرة أخرى هي تعريف الملكية العقارية، قاعدة الضرائب المحلية الرئيسية. وإنشاء سجلّ عقاري مدني، يبيّن مواقع الحيازات وملاكها، يتيح توسيع الصحن الضريبي. ففي دولة بينان أتاحت عنونة الشوارع زيادة الموارد الضريبية أربعة أضعاف في دورة زمن قصيرة نسبياً، دون تضخيم الضغط

الموصول على الخدمات الضرورية، السكن والنقل وجمع ومعالجة النفايات وحماية البيئة: تأمين شروط معيشة لائقة لسكان المدن يتطلب استثمارات هامة.

تعلّم الإستقلال الذاتي

تأسست وكالة التنمية البلدية في السنغال (ADM) سنة 1997 لكي تزوّد معظم مناطق السنغال بالخدمات المالية: التمويل الآلي يُحتسب على أساس معايير بسيطة (أعداد السكان وقيمة التسليف). وهناك دعم يغطي 70% من المبلغ، وتُستكمل نسبة 20% بواسطة قرض؛ والـ 10% المتبقية يجري تمويلها ذاتياً. وتنفيذ الإستثمارات يُعهد إلى وكالة تتولى مسؤولية العمل الذي تمّ التفويض به، ضمن علاقة وثيقة مع الـ ADM. وأخيراً، يُسجّل التمويل ضمن عقد بين المدينة والدولة، تُلحق به إتفاقية تمويل بين البلدة والـ ADM وبرنامج لتقوية القدرات قبل كلّ شيء. والهدف الرئيسي هو تحسين مصداقية البلدة تجاه الإقراض، بما يتيح لها المزيد من الإقتراض والإعتماد الأقل على دعم الدولة.

- جوهانسبرغ ودربان ولوكاب - تنتج وحدها 50% من الناتج القومي الإجمالي للبلاد. لكن

الضريبي. وبالمثل، في دول أوروبا الوسطى، أقيمت شراكة بين الملكية العقارية الخاصة والضرائب.

وأخيراً، يحدث غالباً أن تسفر عمليات اللامركزية عن نقل المسؤوليات ذات الصلة بالتعليم والصحة، أكثر من تلك الخاصة بإدارة الماء والكهرباء، التي تشكل مصادر دعم أكثر سهولة في الحصول على القروض والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

تحدي الإقتراض

تضطر السلطات المحلية إلى البحث عن عمليات تمويل إضافية، بسبب أنها تواجه حاجات تفوق غالباً مواردها الخاصة. واللجوء إلى الإقتراض هو توجه جديد ولكنه هامّ للتمويلات المحلية. ومنذ الثمانينيات ارتفعت القروض البلدية إلى ما يقارب 12 مليار يورو سنوياً. وأكبر المقترضين، خارج دول الـ G7، هم أفريقيا الجنوبية، بلغاريا، بولونيا، هنغاريا، إستونيا، البرازيل، كولومبيا، الجمهورية السلافية، وأوكرانيا. وبالمعنى الفني، هنالك سبيلان أمام المدن لتأمين تمويلات من السوق.



الثروات المحلية

المدن أطراف إقتصادية مشاركة تتزايد أهميتها يوماً بعد يوم، قياساً على الناتج الإقتصادي المديني. والمدن التي تنتج أعلى الثروات في العالم تقع في الولايات المتحدة، وفي أوروبا، وبعض المدن في آسيا. ومعظم المدن ذات الناتج الأشد ضعفاً تقع في أفريقيا وآسيا.

المصدر: Global Urban Observatory 1998.

المدينة	البلد	الناتج/نسمة
هارتفورد	الولايات المتحدة الأمريكية	\$ 44 392,00
بال	سويسرا	\$ 42 300,00
سولت ليك	الولايات المتحدة الأمريكية	\$ 37 116,00
ستوكهولم	السويد	\$ 36 240,00
بروفيدانس	الولايات المتحدة الأمريكية	\$ 30 155,00
برمنغهام (أمريكا)	الولايات المتحدة الأمريكية	\$ 28 750,00
إنديرة	المملكة المتحدة	\$ 26 333,00
لندن	المملكة المتحدة	\$ 24 989,00
أوميا	السويد	\$ 23 100,00
سنغافورة	سنغافورة	\$ 22 955,00
بلفاست	المملكة المتحدة	\$ 21 672,00
مدريد	إسبانيا	\$ 18 717,00
لوبيانا	سلوفينيا	\$ 17 865,00
برمنغهام	المملكة المتحدة	\$ 17 776,00
كارديف	المملكة المتحدة	\$ 17 759,00
أمال	السويد	\$ 17 360,00
مانشستر	المملكة المتحدة	\$ 16 218,00
دي مونس	الولايات المتحدة الأمريكية	\$ 15 342,00
يامبيلوني	إسبانيا	\$ 14 840,00
بنوم بنه	كمبوديا	\$ 699,00
سامارانغ	أندونيسيا	\$ 614,00
باراكو	بنين	\$ 571,00
بنغالور	الهند	\$ 564,00
شيناى	الهند	\$ 547,00
كيغالي	رواندا	\$ 538,00
برازافيل	الكونغو	\$ 518,00
أولان - باتور	منغوليا	\$ 505,00
داكا	بنغلاديش	\$ 500,00
بولوايو	زيمبابوي	\$ 402,00
عنيتيبي	أوغندا	\$ 400,00
فيانتيان	لاوس	\$ 340,00
بورت - جنتيل	الغابون	\$ 186,00
ليبرفيل	الغابون	\$ 180,00
سوكودي	توغو	\$ 156,00
تيسس	السنغال	\$ 119,20
كولومبو	سريلانكا	\$ 43,30
يريفان	أرمينيا	\$ 12,59

موازنات غير متكافئة

من الصعب المقارنة بين ثروات المدن. وتلك التي تمتلك الموازنة الأعلى بالقياس إلى كل نسمة، تقع في أوروبا أو الولايات المتحدة. مدن أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية هي الأقل حيازة على الثروات. وهذه نتائج تجعل إمكانياتها محدودة في مواجهة الاستثمارات المحتملة.
المصدر: Global Urban Observatory 1998.

الناتج/نسمة	البلد	المدينة
\$ 5 450,00	السويد	ستوكهولم
\$ 4 942,00	السويد	أوميا
\$ 4 835,00	السويد	أمال
\$ 4 637,00	سنغافورة	سنغافورة
\$ 3 962,00	الولايات المتحدة الأمريكية	نيويورك
\$ 3 609,00	ألمانيا	فايسبادن
\$ 3 531,00	ألمانيا	كولونيا
\$ 3 273,00	ألمانيا	دويسبرغ
\$ 3 273,00	ألمانيا	لايبزغ
\$ 2 803,00	ألمانيا	فريبورغ
\$ 2 668,00	الولايات المتحدة الأمريكية	بوسطن
\$ 2 552,00	ألمانيا	إرفورت
\$ 2 442,00	الولايات المتحدة الأمريكية	هارتفورد
\$ 2 379,00	الولايات المتحدة الأمريكية	واشنطن
\$ 2 232,00	الولايات المتحدة الأمريكية	سان خوسيه
\$ 2 232,00	الولايات المتحدة الأمريكية	سياتل
\$ 2 066,00	الولايات المتحدة الأمريكية	مينابوليس - سانت بول
\$ 1 902,00	الولايات المتحدة الأمريكية	أتلانتا
\$ 1 854,00	الولايات المتحدة الأمريكية	دي مويس
\$ 7,50	بوروندي	بوجومبورا
\$ 7,30	الهند	ميسوريه
\$ 7,00	كينيا	نيروبي
\$ 6,92	ساحل العاج	ياموسوكرو
\$ 5,59	أوغندا	جينجا
\$ 5,48	بنما	كولون
\$ 5,41	عمان	مسقط
\$ 5,20	كمبوديا	بنوم بنه
\$ 4,92	البيرو	هوانوكو
\$ 4,36	منغوليا	أولان - باتور
\$ 4,14	الفلبين	سببو
\$ 4,10	بينان	بورتو - نوفو
\$ 2,61	البيرو	تاكنا
\$ 2,29	نيجيريا	لاغوس
\$ 2,23	زيمبابوي	بولوايو
\$ 2,19	سريلانكا	كولومبو
\$ 0,94	الكونغو	برازافيل
\$ 0,91	توغو	سوكودي
\$ 0,09	جمهورية الكونغو الديمقراطية	كنشاسا

في معظم الحالات، ولأسباب تخصّ الوضع أو الإعتبارات الفنية، لا تكون للمدن صلة بأسواق التمويل، أو حتى ببرامج رعاة الصناديق الدولية. عندها تصبح السلطات المحلية بحاجة إلى وسيط يضمن قرضها ويسمح وضعه بإقراض المال. هذا هو مبدأ المؤسسات المالية المتخصصة (IFS)، التي أنشئت في بلدان عديدة من أجل إقراض الجهات المحلية وجباية التعويضات.

السبيل الثاني هو قيام الجهات المحلية ذاتها بالدخول إلى الأسواق المالية، عن طريق إصدار سندات بلدية. ويمكن لهذه السندات أن تكون ذات غرض عام، ولكنها في الغالب تكون مرتبطة بمشروع تجهيز أو صادرة عن مؤسسة مالية متخصصة تضمن تمويلها خارجياً. ولكي تكون فعالة، ينبغي لهذه السندات أن تلبّي سلسلة شروط:

- شفافية التمويلات المحلية. وينبغي للنتائج البلدية أن تُعرف وتُستثنى من الإختلاس أو الإفلاس. وإن استقرار الموارد الخاصة وفعالية نظام تسعير الخدمات تشكّل مؤشرات أخرى على الإدارة المالية الحسنة.
- حدّ أدنى من الكادر التنظيمي، الشفاف والفعال. وإن وجود القواعد يبيح تحديد مسؤوليات مختلف الأطراف المشاركين، وخلق سبيل للجوء إلى الرعاة الماليين.

- سياق إقتصادي ملائم. وتستطيع السلطات المحلية وضع حوافز ضريبية تشجّع نظام إصدار السندات، وكذلك الإعفاء من فوائد السندات. ويمكن إدخال ضمانات وحوافز أخرى من الخارج: يمكن لمجموعة مصرفية أن تنشئ صندوقاً لضمان إصدار السندات البلدية؛ ويمكن للتحويلات

الناتج الإقتصادي لكل نسمة في مدينة هارتفورد، في الولايات المتحدة الأمريكية، أعلى بـ 3,256 ضعفاً من الناتج في بريفان، أرمينيا.

التخمين على الطريقة الهندية

كانت «دائرة معلومات تخمين التسليف المتحدة» أول وكالة وطنية للتخمين في الهند، وفي عام 1997 أطلقت خدمة تخمين للجهات المحلية تعتمد على ستة عوامل: (1) الإطار القانوني والتنظيمي، (2) الأساس الاقتصادي للمنطقة، (3) الوضع المالي الفعلي، (4) العمليات القائمة للبلديات، (5) القدرات الإدارية للبلديات، (6) المشروع المعنى. وتُعطى أهمية خاصة لتوفر مورد ثابت وقابل للتأمين، بما يعوّض خدمة الدين.

الدخول في شراكة

ثمة مصدر آخر لتمويل الخدمات هو تشكيل شراكة بين القطاع العام والخاص.

وتقوم الفكرة على اقتران متابعة نفع عام - هو في أغلب الأحيان تطوير الخدمات الضرورية - بطراز من الإدارة الخاصة التي تُعرف عنها كفاءة أفضل. والتمويل المشترك الخاص للخدمات يتيح تخفيف عدد من التزامات الموازنات البلدية. ففي بيونس أيريس، ومن أصل 11 مليون نسمة، يتمتع ستة ملايين باستخدام شبكة المياه. وتلبية الاحتياج تتطلب توسيع الشبكات القائمة وإنشاء محطات تنقية، ذات كلفة هائلة لا تستطيع السلطات المحلية تأمينها لوحدها. ورغم ذلك، ولأنّ هذه الخدمات تمثّل أسواقاً هامة في المستقبل، فمن الممكن استدراج شركات من القطاع الخاص لتشغيلها.

ويوجد شكلان للشراكة، هما الخصخصة التامة أو التقويض المشروط لإدارة البنى التحتية ذات النفع العام، كما في شبكات جرّ المياه أو شبكة النقل.

وخصخصة الخدمة جرى تطبيقها في بعض البلدان الأنغلو - سكسونية، خصوصاً في المملكة المتحدة، وبطريقة منهجية. وإذا



بلدية ستوكهولم، في السويد، تمتلك ميزانية بقيمة 5450 دولاراً أمريكياً للشخص، مقابل 0,09 دولار أمريكي للشخص في كينشاسا، جمهورية الكونغو الديمقراطية.



المالية من الدولة إلى الشركة صاحبة الإصدار أن تكون كبيرة، كما في الفلبين؛ وقد يقوم بعض الرعاة الماليين باقتراح أجهزة ضمان، تتوجه غالباً نحو القطاع الخاص. وعلى سبيل المثال، تقوم «سلطة تسليف التنمية» التابعة لوكالة التنمية الأمريكية (USAID)، بضمنان على مستوى 50% من إصدار السندات البلدية، كما تقدّم المساعدة الفنية.

هذه الآليات لا تستثنى التنمية الموازية في أنظمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الخدمات العامة المحلية، وهذا يخرج عن نطاق التسليف البلدي بمعناه الحرفي.

مساعات مالية مكيفة

الإقرار بالحاجات الجديدة للمدن قاد بعض الرعاة الماليين، وبينهم الوكالة الفرنسية للتنمية (AFD) إلى تكييف أدواتهم التمويلية. فإلى جانب التمويلات الممنوحة للدولة «السيادية»، يقترحون تمويلات للجهات المحلية «مستقلة السيادة» تُمنح مباشرة أو بواسطة مؤسسات متخصصة. سبيل آخر هو تسهيل وصول تلك الجهات إلى سوق التمويل. هذه الأدوات الجديدة أخذت في التطور وتتطلب تقنيات متخصصة وجديدة. و«حملة التمويل البلدي» تقوم بمركزة العديد من هذه التجارب، وتقدّم بالتالي مساحة تفكير حول الممارسات الجارية.

وهذه الشراكة تستهدف خلق كفاءة أفضل في إدارة الخدمة - مثل إدارة الموظفين، وانتقال ملكية الأسواق، وتسديد الفواتير. وهكذا كانت أول أعمال شركة المياه في ساحل العاج SODECI، أو في الأرجنتين Aquas Argentinas، هي ترشيد الإدارة التجارية للخدمة، والإدارة الداخلية للشركة. ومن المأمول أيضاً بذل اهتمام أكبر تجاه نوعية الخدمة وإدارة العلاقة مع الزبائن.

وفي نهاية التسعينيات لقيت هذه الشراكات اهتماماً بالغاً مع توقيع عقود شهيرة بين مدن العالم الكبرى ومجموعات دولية مثل Suez في بيونس آيريس. ومع ذلك، وبالنظر إلى الإستثمارات في البدء، فإن ربحية هذه العقود تتطلب استقراراً هائلاً. وحالات تبدل معدل الفوائد أو وقوع أزمة إقتصادية أظهرت أن الإدارة بالتفويض لا تحمل دائماً ضمانات كافية لشركات التشغيل الكبرى. واللجوء إلى شركات عامة أو خاصة وطنية، في حاجات أكثر تواضعاً، يمكن أن يكون أفضل أداءً. وهذا الخيار تدعمه الوكالة الفرنسية للتنمية (AFD)، في أفريقيا الصحراوية وعلى امتداد العالم.

وأياً كانت النماذج الفنية المختارة، فإن الضمانات الضرورية للحصول على التمويل الخارجي تظلّ عسيرة المنال بالنسبة إلى كثير من مدن العالم، ونطاق التعاون في هذا الميدان ما يزال هاماً. ■

كانت الخصصة تحدّ من عمل السلطات المحلية، فإنها في الوقت ذاته تتطلب صناديق تمويل كبيرة ثابتة بشكل دائم في البنى التحتية الخاصة.

التفويض بإدارة الخدمة العامة يتميز عن الأسواق بأنه يقتضي مدة محدودة للعقد (15 إلى 50 سنة)، ويقيم تسديد تعويضات الأطراف المتعاقدة على أساس نتائج التشغيل. ويمكن للتفويض أن يأخذ أشكالاً مختلفة، ولكنها جميعاً تظلّ في إطار عقد بين السلطات العامة وجهة تشغيل (خاصة، مشتركة، أو عامة) خلال مدة محددة.

وفي صميم هذا النموذج يمكن تمييز تقليديين كبيرين. هنالك التجربة الأنغلو - سكسونية، في تمويل المشروع (BOT)، حيث يُعهد إلى صاحب امتياز بإنشاء واستثمار الخدمة. وهو لا يصبح مالكاً فعلياً إلا عند نهاية العقد. والفائدة هنا تتمثل في تمويل الإستثمار الإبتدائي عن طريق المستخدمين بدل دافعي الضرائب.

وأما في التجربة الفرنسية للإدارة بالتفويض، فإن السلطات العامة تحتفظ بالمسؤولية عن الأعمال وملكية البنى التحتية. ويتم منح الإمتياز بواسطة دفتر مهام يركّز على مهام المنفعة العامة أكثر من تركيزه على احترام الإدارة الخاصة.

مواقع مفيدة على الإنترنت

الوكالة الفرنسية للتنمية - AFD

www.afd.org

منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية -

OCDE

www.ocde.org

* www.ocde.org/cad

* إدارة التعاون من أجل التنمية (CAD)

هي الجهة الأساسية المعنية، في

منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية،

بمسائل التعاون مع البلدان النامية.

وكالة التعاون التقني الدولي -

MINEF - ADETEF

www.adetef.minefi.gouv.fr

موقع البعثات الإقتصادية

www.missioneco.org/me

Dexia

مصرف التنمية المحلية

www.dexia.com

البنك الدولي

www.banquemondiale.org

صندوق النقد الدولي

www.imf.org

البنك الأوروبي للإستثمار - BEI

www.bei.org

البنك الأفريقي للتنمية

www.afdb.org

بنك أفريقيا الغربية للتنمية

www.boad.org

بنك التنمية بين الدول الأمريكية

www.iadb.org

البنك الآسيوي للتنمية

www.adb.org

الموقع:

www.villesendevenir.org

حين يصبح المصرف بلدياً

بسبب نظامه الذي يضيّق نطاق الإفراض أمام الدول، أنشأ البنك الدولي، بالتعاون مع المؤسسة المالية الدولية، «الصندوق البلدي» سنة 2003. وهذه المؤسسة تقترح قروضاً مستقلة السيادة في نطاق عريض من القطاعات (المياه، النظافة العامة، النقل، الكهرباء، النفايات الصلبة، التدفئة المدنية، التعليم، الصحة، وغيرها من الخدمات العامة الضرورية)، التي يمكن أن تقيد نطاقاً عريضاً من الكيانات في القطاع العام البلدي أو الإقليمي (الإدارات المحلية أو الإقليمية، شركات الخدمة العامة، شركات الإقتصاد المختلط، الشركات بين القطاع العام والخاص، أصحاب التمويلات الوسيطة).