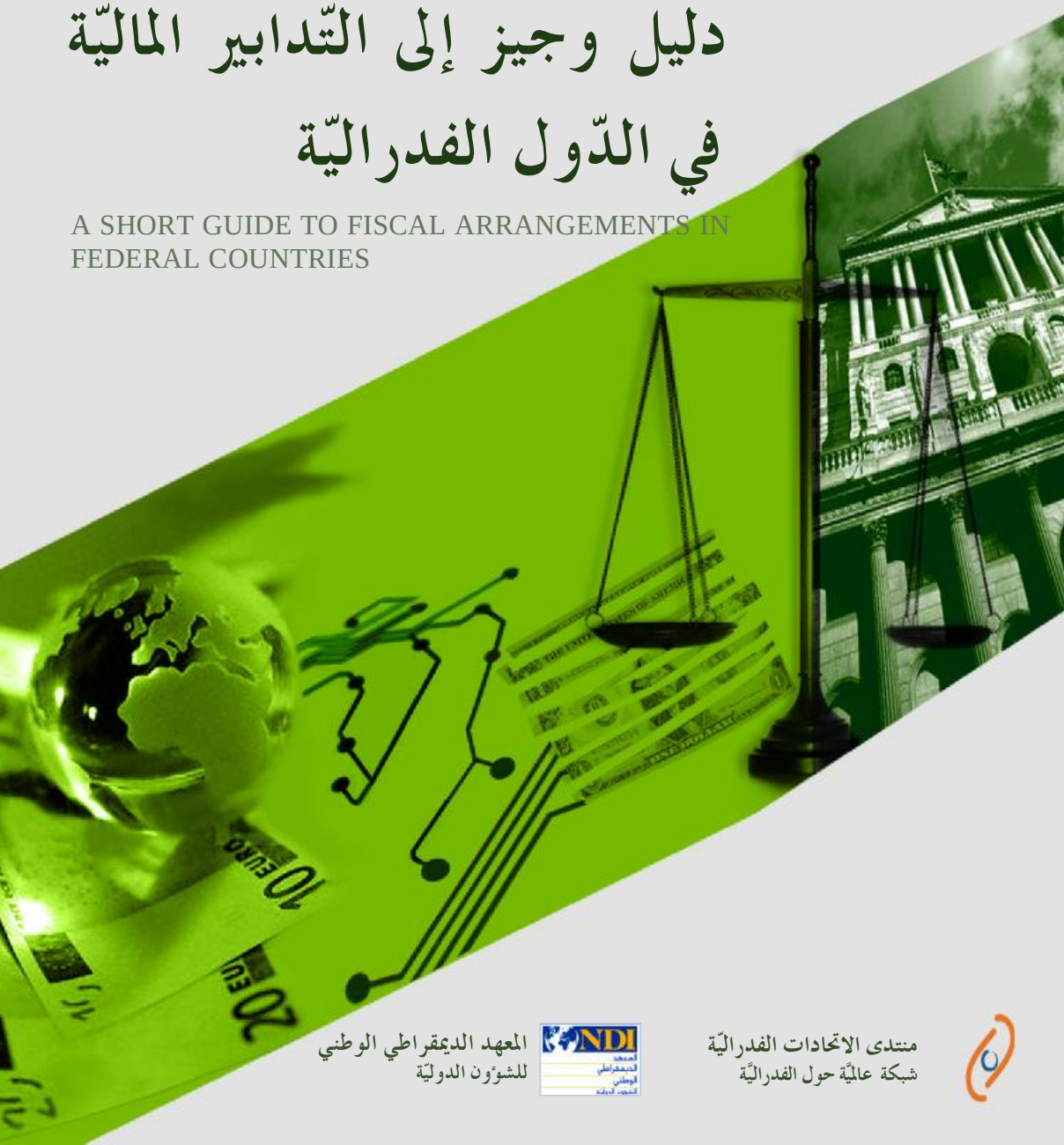
د. بول بوث
PAUL BOOTHE, PHD

دليل وجيز إلى التّدابير الماليّة في الدّول الفدراليّة

A SHORT GUIDE TO FISCAL ARRANGEMENTS IN FEDERAL COUNTRIES



منتدى الاتحادات الفدراليّة
شبكة عالميّة حول الفدراليّة

المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدوليّة

دليل وجيز إلى التّدابير الماليّة في الدّول الفدراليّة

A SHORT GUIDE TO FISCAL ARRANGEMENTS IN FEDERAL COUNTRIES

د. بول بوث

بروفسور ومدير معهد علوم الاقتصاد العامّة، جامعة ألبرتا (كندا)

PAUL BOOTHE, PHD

PROFESSOR AND DIRECTOR INSTITUTE FOR PUBLIC ECONOMICS, UNIVERSITY OF ALBERTA (CANADA)

منتدى الاتحادات الفدراليّة

منتدى الاتحادات الفدراليّة هو منظمّة مستقلّة تأسّست في كندا وتحظى بدعم العديد من الدول والحكومات.

يُعنى هذا المنتدى بما يمكن أن تساهم به الفدراليّة وأن تنجزه في مجال المحافظة على المجتمعات والحكومات الديمقراطيّة وبنائها. وهو يعمل على تحقيق هذا الهدف عن طريق:

- نسج شبكات دوليّة تشجّع على تبادل الخبرات المكتسبَة في مجال الحكم الفدراليّ،
- تطوير المعارف والمفاهيم المتبادلة ما بين الدول التي طبّقت النظام الفدراليّ،
- نشر الوعي وتقديم المشورة التقنيّة الهامّة إلى الفدراليّات القائمة، والمفيدة إلى الدول التي ترمي إدراج المقوّمات الفدراليّة في أنظمة حكمها وهيكليّاته.

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدوليّة

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمةٌ غير ربحيّةٍ، تعمل في سبيل تعزيز الديمقراطية، ونشرها على نطاقٍ واسع في العالم. يوفّر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة السياسيين والمدنيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكةٍ شاملة من الخبراء المتطوعين. كما يتعامل المعهد مع الديمقراطيين في كلّ أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين وتعزيز الشفافية والمساءلة في الحكومة.

منشور صادر عن:

منتدى الاتحادات الفدراليّة
شبكة عالميَّة حول الفدراليَّة

٣٢٥-٧٠٠ دالهوسي،
أوتاوا، اونتاريو، كندا
K1N 7G2
هاتف: ٣٣٦٠ ٢٤٤ (٦١٣)
فاكس: ٣٣٧٢ ٢٤٤ (٦١٣)
www.forumfed.org

المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية

٢٠٣٠ شارع م، شمال غرب، الطابق الخامس
واشنطن العاصمة، ٣٣٠٦ -٢٠٠٣٦
الولايات المتحدة الأميركية
هاتف: ٥٥٠٠ ٧٢٨ (٢٠٢)١ +
فاكس: ٥٥٢٠ ٧٢٨ (٢٠٢)١ +
www.ndi.org

الرَّجاء إرسال أيّ تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيّب إلى:
arabictranslation@ndi.org

ترجمة نور الأسعد ، مراجعة وتدقيق ميّ الأحمر- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدوليّة، بيروت-لبنان.
©كلّ الحقوق محفوظة لمنتدى الاتحادات الفدراليّة والمعهد الديمقراطيّ الوطنيّ.07/05.2005. لا يجوز نسخ أيّ جزء من هذه المطبوعة، أو حفظه، أو اختزال مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله تحت أيّ شكل من الأشكال أو بأيّة وسيلة من الوسائل (سواء كانت إلكترونيّة، أو ميكانيكيّة، أو بالنسخ الفوتوغرافيّ، أو بالتسجيل على أشرطة، أو سواها)، إلاّ بإذنٍ خطيّ مسبق من ناشر هذا الكتاب، وذلك من غير فرض قيود على الحقوق المحفوظة عادةً بموجب حقوق الطبع.

تمهيد

FORWARD

تتنوّع بنية الدّول الفدراليّة وتدابيرها المؤسّساتيّة تنوّعاً كبيراً في أنحاء العالم- لا سيّما من حيث تعاطي أقاليم الاتّحاد الفدراليّ في ما بينها، وتعاملها مع الحكومة المركزيّة. وغالباً ما تكون البنية الحاليّة للاتّحادات الفدراليّة النّاضجة ناتجةً عن حدث تاريخيّ، وعن قوى سياسيّة أو اقتصاديّة طواها النّسيان. تجدر الإشارة إلى أنّه يصعب تغيير التّدابير المؤسّساتيّة عادةً، ما إن يتمّ اتّخاذها؛ ومردّ ذلك، نوعاً ما، إلى تكيّف الأحزاب المشاركة مع البنية الحاليّة، ونشوء مجموعة جديدة من الخاسرين والرّابحين عند أيّ تغيير.

من إحدى حسنات الاتّحادات الفدراليّة الجديدة والنّاشئة افتقارُها إلى مجموعةٍ من التّدابير المؤسّساتيّة الموروثة التي يجب تكييفها، وسعيها إلى إيجاد الطّريقة الفضلى لتعامل الأقاليم في ما بينها. بالفعل، تملك الاتّحادات الفدراليّة الجديدة والنّاشئة الفرصة للاستفادة من تجارب الاتّحادات الفدراليّة الأخرى- التي تكلّلت بالنّجاح تارةً ومنيت بالفشل طوراً-، وبالتّالي لتصميم التّدابير المفصّلة خصّيصاً من أجل بيئتها السياسيّة والاقتصاديّة الخاصّة.

لماذا اختيار الفدراليّة؟ *تقدّم الفدراليّة إلى الجماعات ذات الاهتمامات الإقليميّة، أو الإثنيّة، أو الثّقافيّة المستقلّة طريقةً للتمتّع "بالأفضل في كلا العالمين". ليست الدّولة الفدراليّة بمجموعةٍ متنزعزعة من الدّول المستقلّة، بل إنّها دولةٌ واحدة تضمّ عدداً من الوحدات المكّونة التي يؤدّي كلٌّ منها أدواره ومسؤوليّاته المحدّدة دستوريّاً. لعلّ إحدى أهمّ حسنات هذا النّوع من النّظام هي أنّه يتيح للدّولة البروز ككيانٍ اقتصاديّ داخليّ كبير نسبيّاً، وأداء دورٍ مهمّ على المسرح العالميّ- مع المحافظة على المرونة اللازمة لتكييف خدمات حكوميّة إقليميّة، بهدف الإيفاء بحاجات إقتصاديّة واجتماعيّة خاصّة.*

يهدف هذا التّقرير إلى تقديم بعض الإرشادات العمليّة لصانعي السياسات في الاتّحادات الفدراليّة الجديدة والنّاشئة، عند تصميمهم التّدابير الماليّة التي تناسب اتّحاداتهم الفدراليّة بشكلٍ أفضل. يعالج التّقرير، بالتّحديد، أربع نواحٍ أساسيّة من الإدارة الماليّة:

١.مسؤوليّات الإنفاق العامّ
٢.مسؤوليّات جمع الإيراد
٣.إدارة الاقتصاد
٤.معالجة الخلل الماليّ بين الحكومات

نتعامل مع كلّ من النّواحي الأربع بالتّناوب، أوّلاً عبر شرح القضيّة، ثمّ مراجعة تجارب الاتّحادات الفدراليّة الأخرى، وأخيراً من خلال تحديد بعض العوامل الأساسيّة التي يجب أن يأخذها صانعو السياسات بعين الاعتبار.

المحتويات

TABLE OF
CONTENT

مسؤوليّات الإنفاق العام ٦
RESPONSIBILITIES
FOR PUBLIC SPENDING

مسؤوليّات جمع الإيراد ٨
RESPONSIBILITIES
FOR RAISING REVENUE

إدارة الاقتصاد ١٠
MANAGING
THE ECONOMY

معالجة الخلل المالي بين الحكومات ١٢
DEALING WITH FISCAL IMBALANCES
BETWEEN GOVERNMENTS

١. مسؤوليّات الإنفاق العام

RESPONSIBILITIES
FOR PUBLIC SPENDING

القضيّة: كيف يجب تقسيم مسؤوليّات تأمين الخدمات العامّة بين الحكومتين الوطنيّة والإقليميّة؟

ما المقصود بالاسم؟ *تسمّي الاتّحادات الفدراليّة عبر العالم حكوماتها الوطنيّة والإقليميّة تسمياتٍ مختلفة. ففي كندا، وألمانيا، والولايات المتّحدة، تُدعى الحكومة الوطنيّة الحكومة الفدراليّة. أمّا في أستراليا، فتدعى الكومنولث. من ناحيةٍ أخرى، تُسمّى الحكومات الإقليميّة في كندا "الأقاليم"، فيما تُعرف في أستراليا والولايات المتّحدة "بالولايات". في هذا التّقرير، سنستخدم مصطلحي "الوطنيّ" و"الإقليميّ" للتّمييز بين كلا المستويين الحكوميين.*

تجارب الاتّحادات الفدراليّة الأخرى: صحيحٌ أنّ الاتّحادات الفدراليّة كلّها تتشاطر بعض الصّفات المتشابهة في كيفيّة توزيعها المسؤوليّات، إلا أنّ الأمر لا يخلو من اختلافات مهمّة. على سبيل المثال، في معظم الاتّحادات الفدراليّة، تقع مسؤوليّتا العلاقات الخارجيّة والأمن القومي على عاتق الحكومة الوطنيّة، فيما يتكفّل المستوى الإقليمي أو المحلّي بالبنى التّحتيّة المحليّة كالطّرقات المحلّية أو الإقليميّة، ومنشآت تكرير المياه.

لكنّ الاتّحادات الفدراليّة قد تختلف اختلافاً جذريّاً من حيث الطّريقة التي تقدّم عبرها الخدمات، كالتّعليم الجامعي، والرّعاية الصّحيّة، ودعم الدّخل. وتنتج بعض التّعقيدات الإضافيّة عن أنّ الحكومة الوطنيّة تصمّم البرامج وتموّلها أحياناً، غير أنّ الحكومة الإقليميّة هي التي تطبّقها.

تعكس حالة التّعليم الجامعي في أستراليا وكندا مثالاً عن هذه الاختلافات. ففي أستراليا، يعتبر التّعليم الجامعي مسؤوليّةً مشتركة بين الحكومتين الوطنيّة والإقليميّة، مع تولّي الحكومة الوطنيّة الدّور الأهمّ. أمّا في كندا، فالتّعليم الجامعي مسؤوليّةٌ إقليميّة أساساً، مع وجود تغييراتٍ واسعة في البرامج بين إقليمٍ وآخر. لكنّ الحكومة الوطنيّة تؤدّي، حتّى في كندا، دوراً من خلال تقديم المنح إلى الأقاليم، وبالتّحديد إلى المؤسّسات لدعم الأبحاث، وإلى الأفراد على شكل قروضٍ طلابيّة.

العوامل الواجب دراستها:

الحجم الفعّال للبرامج: لا تكشف بعض البرامج عن فعّاليّتها إلا إن تمّ تطبيقها على المستوى الوطني. ولعلّ أبرز مثال عن ذلك هو توقّعات الطّقس. أمّا البرامج الأخرى، كالتّعليم الابتدائيّ والثّانويّ والرّعاية الصّحيّة، فيمكن أن تُطبَّق بفعاليّة على المستوى الإقليميّ.

الآثار الثانويّة [للإنفاق العامّ] بين المناطق: في بعض الأحيان، تؤثّر أفعال بعض المناطق تأثيراً كبيراً على المناطق الأخرى. فإذا كان التّعاون بين المناطق صعباً، لعلّه من الأفضل حينذاك أن تقوم الحكومة الوطنيّة بتقديم خدماتٍ محدّدة بنفسها. في هذا السياق، يعتبر التّنظيم الماليّ أحد هذه الأمثلة. فمن شأن اتّباع تنظيماتٍ ماليّة متنوّعة في مناطق مختلفة أن يزيد من كلفة العمل، لا بل قد يعرقل النموّ الاقتصاديّ.

الاختلافات الإقليميّة من حيث الحاجات والتّفضيلات: إذا كانت الأقاليم تملك حاجاتٍ مختلفة بالنّسبة للبرامج الحكوميّة، أو أذواقاً مختلفة في ما يتعلّق بأنواع البرامج التي تطلبها من الحكومة، فلعلّه من الأفضل أن يتمّ تنفيذ هذه البرامج على المستوى الإقليميّ. ومن الأمثلة على ذلك، برامج التّربية الابتدائيّة والثّانويّة الموجّهة نحو تعليم اللغة والثّقافة الخاصّتين بكلّ إقليم.

الإنصاف والمعايير الوطنيّة: قد يكون من المهمّ، بالنّسبة لبعض البرامج، أن يتمتّع المواطنون كافةً بحقّ الوصول إلى الخدمات نفسها، بغضّ النّظر عن مكان سكنهم، وذلك لأسباب تتعلّق بإرساء العدالة والإنصاف بينهم. ومن الأمثلة على ذلك معاشات التّقاعد. ففي معظم الاتّحادات الفدراليّة، تقدّم الحكومة الوطنيّة هذه المعاشات بنفسها؛ ومردّ ذلك، إلى حدّ ما، اعتبار ذلك حقّاً من حقوق المواطنيّة.

٢.مسؤوليّات جمع الإيراد

RESPONSIBILITIES
FOR RAISING REVENUE

القضيّة: كيف يجب تقسيم مسؤوليّات جمع الإيرادات بين الحكومتين الوطنيّة والإقليميّة؟

تجارب الاتّحادات الفدراليّة الأخرى: كما في مسؤوليّات الإنفاق، تختلف الاتّحادات الفدراليّة اختلافاً واسعاً من حيث تقسيمها مسؤوليّات جمع الإيراد، بين الحكومتين الوطنيّة والإقليميّة. بالإضافة إلى ذلك، لا يفرض تحمّل الأقاليم لمسؤوليّات إنفاقٍ مهمّة أنّها ستجمع حصّةً كبيرة من الإيرادات. ففي كندا، تطبّق الحكومات الإقليميّة معظم برامج الإنفاق، وتجمع أكثر من نصف الإيراد بقليل. وفي الولايات المتّحدة، تنفق الحكومة الوطنيّة المبلغ الأكبر، وتجمع أكثريّة الإيرادات. أمّا في ألمانيا، فتجمع الحكومة الوطنيّة معظم الإيراد، لكنّ الحكومات الإقليميّة تؤمّن جزءاً كبيراً من البرامج.

العوامل الواجب دراستها:

المساءلة: تحرز الأنظمة الدّيمقراطيّة نجاحاً أكبر حين يتمكّن المواطنون من مساءلة الحكومات حول طريقة إنفاقها للمال العام. وتتعزّز المساءلة في حال كانت الحكومة التي تطبّق برنامجاً هي نفسها التي تجمع الإيراد اللازم لتمويله.

قابليّة التحرّك لدى دافعي الضّرائب: يحاول دافعو الضّرائب، كلّما وسعهم إلى ذلك سبيلاً، أن يديروا أعمالهم بطريقةٍ تخوّلهم دفع الحدّ الأدنى من الضّرائب. على سبيل المثال، تأخذ الشّركات بعين الاعتبار مستوى الضّرائب، حين تقرّر أين يجب

إنشاء المصانع الجديدة وغيرها من الاستثمارات. ولعلّه من الأجدر ببعض دافعي الضّرائب (كالشّركات)، حين يسهل عليهم التنقّل بين الأقاليم المختلفة، أن يحصلوا على معاملةٍ ضرائبيّة متماسكة في أنحاء الاتّحاد الفدراليّ بأكمله. يمكن إنجاز ذلك إمّا عبر تعيين مسؤوليّات الإيراد هذه للحكومة الوطنيّة، وإمّا عبر تحقيق درجة عالية من التّعاون بين الحكومات الإقليميّة.

إعادة التّوزيع: لا يعتبر جمع الإيراد مهمّاً بالنّسبة لتمويل الخدمات العامّة وحسب، بل في ما يتعلّق بالتّشارك في تحمّل عبء التّكاليف الحكوميّة أيضاً، بشكلٍ متساوٍ بين الأفراد والأقاليم. وعادةً ما تنفّذ الحكومات الوطنيّة والإقليميّة عمليّة إعادة التّوزيع بين الأفراد، من خلال فرض ضريبة على الدّخل.

إذا كانت قدرة الأقاليم على توليد الإيرادات تختلف اختلافاً جذريّاً بين إقليمٍ وآخر، فمن الضّروريّ أن تملك الحكومة الوطنيّة القدرة على جمع ما يكفي من الإيرادات، لتحويل الموارد إلى أقاليم أقل حظّاً، ولتمويل مسؤوليّاتها الخاصّة المتعلّقة بالإنفاق.

ملكيّة الموارد الطّبيعيّة: يشكّل الإيراد الصّادر عن الموارد الطّبيعيّة مشكلةً خاصّة في الاتّحادات الفدراليّة. فلمّا كان يستحيل نقل الموارد الطّبيعيّة، فإنّ الإيراد الصّادر عنها غالباً ما يعتبر ملكاً للإقليم حيث تقع. لكن إذا كان الإيراد النّاتج عن المورد الطّبيعيّ كبيراً، ومتركّزاً في بعض الأقاليم دون غيرها، فتُطرح حينذاك مشكلة العدالة بين الأقاليم. في مثل هذه الحالات، تحتاج الحكومة الوطنيّة إمّا إلى طرح التّشارك في إيرادات المورد الطّبيعيّ، وإمّا إلى تأمين إيرادٍ كافٍ من مصادر أخرى، وذلك من أجل معالجة قضايا العدل هذه والإيفاء بمسؤوليّات الإنفاق الخاصّة بها.

المحافظة على انخفاض التّكاليف الإداريّة وتكاليف الالتزام: في الواقع، إنّ جباية الضّرائب هي إحدى "الخدمات" التي تقدّمها الحكومة إلى الشّعب. من هنا، يجب أن يسهّل نظام جباية الضّرائب على الأفراد والشّركات دفع الضّرائب المفروضة (تكاليف التزام منخفضة) والتّمتّع بأكبر قدر ممكن من الفعاليّة (تكاليف إداريّة منخفضة). فيفرض هذا أنّ الحلّ الأكثر فعاليّة، سواء كانت الحكومة الوطنيّة أو الإقليميّة هي جابية الإيرادات من ضريبةٍ معيّنة، هو اعتماد وكالة واحدة لجباية الضّرائب، عوضاً عن إنشاء كلّ إقليم لنظام جبايةٍ متوازٍ.

٣.إدارة الاقتصاد

MANAGING
THE ECONOMY

القضيّة: ما هي المسؤوليّات التي يجب أن تتحمّلها الحكومتان الوطنيّة والإقليميّة لإدارة التقلّبات في الاقتصاد؟

التّجارب في ولايات أخرى: تحاول الحكومات الحديثة إدارة التقلّبات الاقتصاديّة باستخدام السياسة النّقديّة (التّحكّم بالعملة المتداولة، ومعدّلات الفائدة، وسعر الصّرف) والسياسة الماليّة (التّحكّم بالإنفاق الحكومي والنّظام الضّريبي، وإدارة الدّيون). ففي كلّ الاتّحادات الفدراليّة فعليًّا، يتحكّم المستوى الوطني بالسياسة النّقديّة- غالباً بواسطة المصرف المركزيّ المستقلّ عن الحكومة- فيما تعتبر السياسة الماليّة مسؤوليّةً مشتركة.

العوامل الواجب دراستها:

السياسة النّقديّة: تعتبر العملة المتداولة ورأس المال متحرّكين للغاية؛ ومن شأن تحويل الأموال إلكترونيّاً بواسطة أجهزة الحاسوب الخاصّة أن يصعّب من عمليّة التّحكّم بهما. وما دامت السّلع والخدمات ورأس المال تتدفّق تدفّقاً حرّاً بين أقاليم الاتّحاد الفدراليّ، فسيمسي من المستحيل فعليّاً على الحكومات الإقليميّة أن تدير سياسةً نقديّةً مستقلة. ونظراً إلى أنّ الحكومات الوطنيّة تتحكّم بمورد العملات، فيمكنها أن تبسط نوعاً من التحكّم على الاقتصاد من خلال السياسة النّقديّة. لكن، في ظلّ بيئةٍ من الأسواق الماليّة العالميّة، تواجه أكبر الدّول نفسها بعض القيود أثناء اتّخاذ قرارات السياسة النّقديّة.

السياسة الماليّة: عمليّاً، تحاول كلتا الحكومتين الوطنيّة والإقليميّة في الاتّحادات الفدراليّة أن تديرا التّقلّبات الاقتصاديّة، اعتماداً على السياسة الماليّة. فيعتمد حجم

جهودهما على حجم التقلّبات ومصدرها، وإيديولوجيّة الحكومة السياسيّة، وقدرتها على معادلة التقلّبات. وقد تكلّلت الآليّات السياسيّة لتنسيق السياسة الماليّة بالنّجاح في بعض الاتّحادات الفدراليّة، كأستراليا مثلاً.

من المهمّ التّمييز بين سياسة الاستقرار "النّاشط"- حيث تتعمّد الحكومات تغيير مستوى الإنفاق ومعدّلات الضّرائب لتحاول معادلة التّقلّبات في الاقتصاد، ولو جزئيّاً- وسياسة الاستقرار "الآليّ". فقد أثبتت سياسة الاستقرار النّاشط أنّها غير فعّالة بشكلٍ واسع، باستثناء الحالات التي تكون فيها التقلّبات كبيرة للغاية وذات مدى بعيد. ولعلّ السّبب الأبرز لذلك هو عجز الحكومات عن التصّرف بالسرعة الكافية بهدف بسط التّأثير المطلوب عند الحاجة.

أمّا سياسة الاستقرار الآليّ، فتُطبّق كلّما كانت الإنفاقات الحكوميّة والضّرائب حسّاسةً تجاه الظّروف الاقتصاديّة. على سبيل المثال، تنهار إيرادات ضريبة الدّخل حين تتباطأ عجلة الاقتصاد، ممّا يعادل، جزئيّاً، تأثير التّباطؤ في القطاع الخاصّ. ويمكن لكلا المستويين الحكوميين أن يتّخذا عادةَ تطبيق هذا الاستقرار الآليّ.

إدارة الدّين: إنّ القدرة على الاستدانة من أجل معادلة التقلّبات الاقتصاديّة الفادحة، وتمويل رأس المال المستثمر، هي أداةٌ مهمّة من أدوات السياسة الماليّة. غير أنّ الأدلّة من الاتّحادات الفدراليّة النّاشئة تثبت أنّ الحكومات تحتاج إلى وضع نظام يمنع الدّين من التحوّل إلى مصدر للمشكلات الاقتصاديّة والماليّة، عوضاً عن حلٍّ لها. في هذه الحالة أيضاً، قد يصبح تنسيق السياسة الماليّة عنصراً حاسماً للنّجاح.

قد تحتاج كلتا الحكومتين الوطنيّة والإقليميّة إلى إرساء قواعد واضحة للسّيطرة على الاستدانة، مع فرض عقوباتٍ محدّدة على صانعي القرار في حال انتهاك القوانين. ومن الأمثلة على ذلك قانون الدّين/إجمالي النّاتج المحليّ أو الدّين/الإيراد. ولعلّ تَوفُّر المعلومات الدّقيقة والمحدّثة حول مستويات الإنفاق الحكوميّ، والإيرادات، والدّين، هو العنصر الحاسم لإحراز النّجاح. بالإضافة إلى ذلك، يجب ألا تستدين الحكومات الإقليميّة من شركاتٍ تملكها أو تتحكّم بها (مثلاً، المصارف أو الشّركات التّجاريّة التّابعة للقطاع الرّسميّ)، نظراً إلى أنّ ذلك سيحدّ من الشّفافيّة والمساءلة.

فضلاً عن ذلك، من المفضّل اعتماد سياسة واضحة تمنع "الإسعاف"، أي إنقاذ مؤسّسة من مأزقٍ ماليّ، كي يعرف المقرضون أنّ الحكومة الوطنيّة لا تقدّم أيّة ضمانة، سواء صريحة أم مضمرة، للدّين الحكومي الإقليميّ. ومن شأن هذه السياسة أن تساعد المقرضين على فهم طبيعة المخاطر التي يقبلونها، كما تعود بالفائدة على الحكومات الإقليميّة بصفتها تتولّى إدارةً ماليّة حذرة.

٤. معالجة الخلل الماليّ بين الحكومات

DEALING WITH FISCAL IMBALANCES
BETWEEN GOVERNMENTS

القضيّة: ما هي الآليّات التي تحتاج إليها الاتّحادات الفدراليّة لمعالجة الخلل الماليّ بين الحكومات؟

التّجارب في ولاياتٍ أخرى: تستخدم الاتّحادات الفدراليّة كلّها، عمليّاً، بعض الآليّات لمعالجة الخلل الماليّ بين الحكومات– سواء بين الحكومة الوطنيّة والأقاليم كمجموعة، أو بين الأقاليم نفسها. في معظم الاتّحادات الفدراليّة، تتّخذ هذه الآليّة شكل تحويلات من الحكومة الوطنيّة إلى حكومات الأقاليم. لكن في بعض الفدراليّات (كالولايات المتّحدة مثلاً)، فإنّها تتّخذ شكل عددٍ كبير من البرامج المموّلة فدراليّاً التي تديرها الأقاليم الفرديّة.

العوامل الواجب دراستها:

القياس: لعلّ الشّرط الأساسيّ لمعالجة الخلل الماليّ هو التّمكّن من قياسه. فعند حدٍّ أدنى، من الضّروريّ قياس الإيرادات والنّفقات الحكوميّة وعدد السّكان في الوقت المناسب. تجدر الإشارة إلى أنّ آليّاتٍ أكثر تعقيداً قد تتطلّب قياس متغيّراتٍ إضافيّة كقاعدات الضّرائب.

الخلل بين الحكومتين الوطنيّة والإقليميّة: في معظم الاتّحادات الفدراليّة، لا تعتبر مسؤوليّات الإنفاق والإيراد متناسبةً تماماً. بعبارةٍ أخرى، يجمع أحد المستويين الحكوميّين إيراداتٍ تفوق المطلوب، من أجل تمويل برامجه الخاصّة، فيما لا يجمع المستوى الآخر التّمويل اللازم. ومع أنّه من الأفضل تقليص هذا الخلل، لأسباب تتعلّق بالمساءلة كما تمّت مناقشتها سابقاً، إلا أنّ الأسباب الدّاعية إلى وجوده شرعيّة. ويمكن حلّ خللٍ كهذا إمّا عبر التّحويلات (مع شروطٍ حول كيفيّة إنفاق المال أو بدونها)، أو عبر التّشارك في الإيرادات. والتّشارك في الإيرادات هو الحالة التي يفرد، بموجبها، أحد المستويات الحكوميّة جزءاً من الإيرادات من ضريبةٍ أو ضرائب محدّدة، ثمّ ينقله إلى مستوى حكوميّ آخر.

الخلل بين الحكومات الإقليميّة: تملك معظم الاتّحادات الفدراليّة آليّةً لتحويل الموارد إلى الأقاليم التي تملك قدرةً ما دون المعدّل لجمع إيراداتٍ. يمكن لهذه الآليّات أن تكون بسيطة (التّشارك في الإيردات وفقاً للسّكان) أو معقّدة للغاية، كما يمكن أن تثبّت، بكلّ بساطة، الإيراد أو الإيراد والحاجات بالنّسبة لبعض النّفقات الحكوميّة. تجدر الإشارة إلى أنّ التّحويلات التي تتطرّق إلى الخلل بين الأقاليم لا تتضمّن، عادةً، شروطاً حول كيفيّة إنفاق المال.

لعلّ إحدى الأفكار الأساسيّة للأخذ بعين الاعتبار هي التحقّق من كون آليّة التّحويل برنامج صافٍ أم غير صافٍ. فالبرامج الصّافية (كما في أستراليا) توزّع جزءاً محدّداً من الإيراد على الأقاليم، وبالتّالي تحمّل الحكومة الوطنيّة عبئاً محدوداً ومتوقّعاً. أمّا البرامج غير الصّافية (كما في كندا)، فتبني حجم كامل التّحويلات على أساس حجم الخلل، وبالتّالي تعرّض الحكومة الوطنيّة لعبءٍ مفاجىء، وغير داعم على الأرجح، وذلك إذا ازداد الخلل الإقليمي من دون ازدياد الإيرادات الحكوميّة.

منتدى الاتحادات الفدراليّة
شبكة عالميّة حول الفدراليّة

Forum Of Federations
An international Network on Federalis

700-325 Dalhousie,
Ottawa, Ontario, Canada
K1N 7G2
tel: (613) 244-3360
fax: (613) 244-3372
www.forumfed.org

المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية

National Democratic Institute
for International Affairs

2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036-3306
tel: (202) 728-5500
fax: (202) 728-5520
www.ndi.org