



أسبانيا: إعادة تعريف المساواة المالية والعلاقات المالية

"بواقيم سولي فيلانوا"

لقد فتح الدستور الديمقراطي لعام ١٩٧٨ عملية اللامركزية السياسية والمالية في أسبانيا مما أدى إلى تشكيل ٣ مستويات للحكومة- مقابل المستويين، المركزي والمحلي، العاملين قبل ١٩٧٨. ومع الدستور الجديد، وبفضل الضغط الذي مارسه الأقاليم الرئيسية مثل الباسك وكاتالونيا، تم إنشاء ١٧ "مجتمعاً محلياً تتمتع بالحكم الذاتي"، أو ولاية، ذات صلاحيات تشريعية وتنفيذية بين عامي ١٩٧٩ و ١٩٨٣. وقد كانت عملية اللامركزية التدريجية، بداية بدستور عام ١٩٧٨، ناجحة في مجالات الإنفاق وجمع الإيرادات؛ ولكن يبدو أن بعض الجوانب الأخرى لم يتم استكمالها بعد، خاصة في مجالات المسؤولية المالية والمساواة المالية والعلاقات المالية.

وفي عام ٢٠٠٣، بلغت نفقات المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي حوالي ٣٥٪ من إجمالي الإنفاق العام، بما في ذلك الضمان الاجتماعي. وهو ارتفاع حاد منذ عام ١٩٧٨ عندما لم تكن تلك الولايات قد ظهرت إلى الوجود. وكانت بعض حكومات الولايات مثل كتالونيا والباسك تقدم بالفعل خدمات التعليم والصحة والشرطة منذ ١٩٨٢؛ وبحلول عام ٢٠٠٢، قدمت جميع المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي تلك الخدمات، فيما عدا الخدمات الاجتماعية الشخصية وصيانة الطرق وغيرها من الخدمات الأقل تكلفة.

واليوم، ينظر المواطنون للمجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي على انها الهيئة التي تقدم الخدمات ولكن بدون تفويض جامعي الضرائب. ونتيجة هذه النظرة هي أن برلمانات الولايات لا تستخدم المدى الكامل لصلاحياتها الضريبية، باستثناء تقديم الاعتمادات الضريبية أو تخفيض معدلات الضرائب. ويوحى هذا التحفظ في استخدام الصلاحيات الكاملة إلى الافتقار إلى النضج المالي والمسؤولية المالية من جانب حكومات الولايات والناخبين، وبالتالي هناك حاجة لحافز من أجل زيادة المساءلة المالية ومقاومة ضغط المواطنين المطالبين بالمزيد من الخدمات وإيجاد التوازن في موازنات الولايات.

ويوجد في مستوى الولايات نظامان ماليان: "العام"، المطبق على ١٥ مجتمعاً محلياً متمتعاً بالحكم الذاتي و"الخاص"، الذي يطبق على منطقة الباسك ونافار، اللذين يتمتعان بوضع خاص منذ قرون. فمثلاً، يمتلك كل من الباسك ونافار صلاحيات أكبر فيما يتعلق بالضرائب المحولة - خاصة فيما يتعلق بضرائب الشركات. وقد خلق انعدام التماثل المالي هذا وضعاً غريباً: ففي الحالات التي تكون فيها منافسة لجذب إحدى الشركات للقيام بعملياتها في منطقة معينة، يمكن للحكومات ذات النظام الخاص أن تقدم اعتمادات ضريبية جاذبة أو تخفيضاً في معدلات الضرائب على ضريبة الدخل الشخصي أو ضريبة الشركات، تاركة المجتمعات المحلية المجاورة التي تتمتع بالحكم الذاتي بدون القدرة على المنافسة بسبب صلاحياتها الضريبية الضعيفة. والنتيجة هي أن

ويوحى هذا التحفظ في استخدام الصلاحيات الكاملة إلى الافتقار إلى النضج المالي والمسؤولية المالية من جانب حكومات الولايات والناخبين، وبالتالي هناك حاجة لحافز من أجل زيادة المساءلة المالية ومقاومة ضغط المواطنين المطالبين بالمزيد من الخدمات وإيجاد التوازن في موازنات الولايات.

الشركات تختار العمل في الولايات ذات النظم الخاصة.

ويتم تنظيم النظام العام من خلال قانون التمويل الأساسي للمجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي (LOFCA) والذي تمت الموافقة عليه عام ١٩٨٠. وبموجب قانون التمويل الأساسي، فقد تم تحويل بعض الصلاحيات الضريبية إلى المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي، كما يوجد مشاركة في الضرائب ومشاركة في الإيرادات ومنح لتحقيق المساواة. ومنذ عام ١٩٩٧ أصبح لدى جميع المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي ضريبة للدخل الشخصي- على أساس القاعدة الضريبية التي وضعتها الحكومة المركزية لضريبة الدخل الشخصي، كما تشارك في الضرائب ذات القيمة المضافة بناء على استهلاك الولايات، وتفرض الضرائب. بالإضافة إلى ذلك، تمتلك المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي "ضرائب محولة" (مثال، ضريبة الثروة، ضريبة الصفقات العقارية، ضريبة التركات، ضريبة الدمغة، ضريبة المقامرة) مع صلاحية تغيير معدلات الضرائب والاعتمادات الضريبية وحتى بعض القواعد الضريبية. كما تمتلك صلاحية وضع ضرائب إضافية على الضرائب المحولة وخلق ضرائب جديدة في المجالات الضريبية التي لم تستخدمها الحكومة المركزية.

وقد بدأت بعض المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي مؤخراً "السباق إلى القاع" عن طريق التنافس مع بعضها البعض لتخفيض أسعار ضريبة التركات. وقد ينتج عن هذا السباق الخطير إلغاء الولاية للضريبة وفقدان القاعدة الضريبية، كما حدث في كندا وأستراليا في السبعينيات. ويمكن لضريبة تركات مركزية ذات حد أدنى في معدلات الضريبة، والتي يمكن عن طريقها خصم ضريبة التركات في الولايات كانتمان ضريبي، أن تعمل كشبكة أمان لحل التنافس الضريبي الحالي. إلا أنه لم تتجرأ حكومة أية ولاية على تأكيد تلك الفكرة.

إن النظام المالي للمجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي الخمسة عشر ذات النظام العام يحتوي على آلية واضحة للمساواة. وتتكون هذه الآلية من منحة مساواة توازن القدرات والاحتياجات الضريبية. وقد تطورت صيغة المساواة من خلال عدة إصلاحات، ولكن المعيار الواضح للإنصاف الأفقي بين الاختصاصات القانونية المختلفة لم يتم تعريفه. وعلاوة على ذلك، فإن البرلمان المركزي لم يصمم أهداف "الحاجة" و"مساواة القدرات" بشكل محدد. وبينما يحتوي النظام الحالي لتمويل الولايات على درجة عالية من المساواة بين المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي الخمسة عشر تحت النظام العام، إلا أن صيغة المساواة متحيزة بوضوح لصالح الحكومات الأكثر فقراً.

يتفاوت إيراد الضرائب للفرد- بما في ذلك إيرادات مشاركة الضرائب- في أية دولة فدرالية، وبين وحدات الولايات لأن القواعد الضريبية والقدرات الضريبية

تختلف اختلافاً كبيراً. ويتمثل دور منح المساواة بالتحديد في التقليل من تلك الاختلافات المالية، وليس بالضرورة القضاء عليها، وعدم خلق أية فوارق جديدة في الدرجة المقابلة. إن المعادلة التي تحدد منح المساواة غير المشروطة، والمعروفة باسم "فِاع الكفاية" Fondo de Suficiencia، مصممة بحيث يكون الإيراد النهائي للفرد أعلى غالباً في المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي الأكثر فقراً منه في المجتمعات الأغنى. بمعنى آخر، لا تقلل منح المساواة الاختلافات في إيرادات الضرائب للفرد في المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي فحسب، بل تغير درجة المجتمعات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي بناء على إجمالي الإيراد للفرد في النموذج الأساسي. ويوجد منح أخرى خارج النظام الأساسي: منح الاستثمار لأغراض التنمية المقدمة من الحكومة المركزية والاتحاد الأوروبي، والتي تفيد الولايات العشر الأكثر فقراً.

وقد كان هناك تعديلات على بعض القوانين في التسعينيات، كما توجد موجة جديدة من الإصلاحات حالياً تفوقها كتالونيا، وهي ولاية غنية نسبياً. وقد أقامت، في مقترحها بالنسبة لعدم التماثل في الصلاحيات المالية، علاقة ثنائية بين الحكومة المركزية ومعيار جديد للمساواة. وسيكون لأية مكاسب في كتالونيا "تأثير الدومينو" وستقوم المجتمعات المحلية الأخرى المتمتعة بالحكم الذاتي بتبنيها. ومن غير المحتمل أن يتم الاتفاق مع الحكومة المركزية على صلاحيات مالية إضافية غير متماثلة، ولكن من المتوقع أن يتم تبني معيار جديد لمنح المساواة قريباً. ويجب أن يكون أي هدف للمساواة متوافقاً مع مستوى من الكفاءة فيما يتعلق بتقديم حوافز للحكومات لزيادة القاعدة الضريبية للولاية عن طريق زيادة اقتصادها. وحينما يحدث هذا الإصلاح المالي سينتج عنه نظام مالي أكثر فدرالية وأقل أحادية.