



طرق إصلاح الفدرالية المالية الألمانية

"لارس ب. فیلد"

"یورجن فون ہاجن"

نظرياً، يعتبر النظام الفدرالي الألماني نظاماً تعاونياً، ولكن عملياً، أدى الافتقار في التعاون بين الحكومة الفدرالية ووحداتها المكونة إلى طريق مسدود. ذلك أن التفويضات الفدرالية تقييد سلطة الإنفاق لدى الوحدات الـ 16 المكونة لألمانيا، التي تُعرف بالمقاطعات (Länder)، وتتطلب معظم التشريعات في النظام الفدرالي موافقة الماقطعات في المجلس الأعلى بالبرلمان Bundesrat. وقد سمح ذلك للماقطعات بالتمتع بحق الفيتو فيما يتعلق بتشريعات الحكومة الفدرالية وقيد من قدرة الحكومة الفدرالية على متابعة سياساتها. وغالباً ما يعتبر حق الفيتو الذي يمتلكه البرلمان حاجزاً أمام سياسات الإصلاح على المستوى الفدرالي، خاصة في الوقت الذي يكون فيه كل مجلس من مجالس البرلمان محكماً بأغلبية من

معسكر سياسي مختلف. وتوجد سيطرة كبيرة على فرض الضرائب على مستوى البلديات فقط، وهي ذات أهمية ثانوية. وتتحدد أهم الضرائب بشكل مشترك من قبل المستوى الفدرالي والمقاطعات في المجلس الأعلى بالبرلمان. ولا يمكن للمقاطعات بمفردها وضع قواعد الضرائب أو معدلاتها. واستكمالاً لهذا النظام المالي هناك مخطط عادل للغاية لتحقيق المساواة المالية لتعويض المقاطعات الأكثر فقراً.

وخلال ٢٥ عاماً الماضية، أصبحت الحاجة لتعديل الدستور المالي واضحة بصورة متزايدة.

أولاًً، كانت هناك دعوات لإصلاح المساواة المالية بسبب ما يلي:

- التفاوت بين المقاطعات،
- الطبيعة العادلة إلى أقصى حد للمساواة المالية،
- العقبات القوية أمام الاستثمار في تحسين القاعدة الضريبية على مستوى المقاطعات.

ثانياً، اقتادت المقاطعات التي تعاني من مشكلات مالية نتيجة للاقتراض المفرط الحكومة الفدرالية إلى المحكمة لإنقاذها من ديونها. وفي عام ١٩٩٢، حكمت المحكمة الدستورية الفدرالية بوجوب قيام الاتحاد الفدرالي بتوفير إنقاذ مالي لمقاطعتي سارلاند وبريمون من الديون. وقد كانت تلك المشكلات متصلة في الفدرالية الألمانية قبل التوحيد، ولكنها تفاقمت منذ ذلك الوقت.

وقد كان السياسيون على المستوى الفدرالي ومستوى المقاطعات والموظفون الحكوميون والدارسون من مختلف المجالات مدركون منذ مدة طويلة لاختلال التوازن في الفدرالية المالية الألمانية. وبالنسبة للعامة، أصبح إلحاح الموقف واضحاً بعد أن قاضت مقاطعة برلين المستوى الفدرالي للحصول على إنقاذ مالي عام ٢٠٠٣ تبعتها مطالبة أخرى لمقاطعة سارلاند عام ٢٠٠٥.

وفي عام ٢٠٠٤، قامت لجنة فدرالية بمحاولة لتطوير مقتراحات لإصلاح الفدرالية الألمانية، بما في ذلك العلاقات المالية. وحتى نهاية عام ٤، لم تتمكن اللجنة من الوصول إلى حل وسط. وتحاول حكومة الائتلاف الكبرى المكونة من الديمقراطيين المسيحيين والديمقراطيين الاجتماعيين التي تم تنصيبها في برلين في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٥، أن تحل تشابك مسؤوليات المستوى الفدرالي والمقاطعات، وذلك على أساس حل وسط جديد بين المقاطعات ورؤساء الوزارات وعمل اللجنة الفدرالية. وتقترح الحكومة الجديدة، في إعلان للنية، مناقشة إصلاح الفدرالية المالية في موعد لاحق.

إن الدستور الألماني يعتمد على توزيع الصلاحيات في النظام الفدرالي الألماني، ولهذا يجب أن يسبق حل تشابك المسؤوليات أي إصلاح للعلاقات المالية بين المقاطعات والحكومة الفدرالية. ويجب أن تحصل المقاطعات والمستوى الفدرالي على المزيد من الاستقلال في عدة مجالات قبل أن يكون توزيع الموارد المالية ممكناً. ويهدف الإصلاح المقترن إلى تخفيض حصة التشريعات التي تتطلب موافقة المجلس الأعلى للبرلمان من حوالي ٦٠٪.

اليوم إلى أقل من ٥٠٪ بعد الإصلاح. وسيتحقق ذلك عن طريق تخصيص المزيد من الصلاحيات الحصرية للمقاطعات، مثلاً، في التعليم بالمدارس والجامعات أو مكافأة الموظفين الحكوميين؛ وبالنسبة للمستوى الفدرالي، الصلاحيات الحصرية في التشريع البيئي، من بين مجالات أخرى.

ولا يزال المدى الذي ينبغي أن يرافق به الاستقلال الضريبي المزيد من المسؤولية للمقاطعات في عدة مجالات سياسة أمراً متبايناً عليه بشدة بين المقاطعات، وكذلك بينها وبين المستوى الفدرالي، بدون أي اتفاق حول الاتجاه الذي ينبغي أن يأخذ الإصلاح. بالإضافة إلى ذلك، فإن المستفيدين من نظام المساواة المالية يتربدون في قبول التغييرات في أوضاعهم النسبية. وأخيراً، فقد اعتمدت المقاطعات على الحكومة الفدرالية لإنقاذها من أزمات مالية شديدة، ولا يوجد اتفاق حول كيفية إنهاء هذه التبعية.

إن الدستور الألماني يعتمد على توزيع الصلاحيات في النظام الفدرالي الألماني، ولهذا يجب أن يسبق حل تشابك المسؤوليات أي إصلاح للعلاقات المالية بين المقاطعات والحكومة الفدرالية.

ومن وجهة النظر الاقتصادية، يبدو أن منح المزيد من الاستقلال الضريبي لصلاحيات الكيانات دون القومية والمزيد من المسؤولية للأسوق المالية يوفر على ما يبدو حالاً معقولاً لإعادة توازن الفدرالية المالية الألمانية. ولكن لا يوجد على مرمى البصر حل سياسي سهل لتحقيق المزيد من الاستقلال المالي. ولا يعتبر تعزيض المقاطعات بشكل مباشر إلى تقييم اعتمادها في الأسواق المالية عن طريق رفض إنقاذها من الديون أمراً عملياً لأن بعض المقاطعات قد تتعرض لتكاليف عالية لإعادة التمويل. كما أن المقاطعات مترددة في قبول تقليل استقلالها وإعطاء المستوى الفدرالي صلاحية فرض الشروط المطلوبة للتوحيد المالي على المقاطعات التي تراكم عليها دين مفرط. وعلى النقيض من ذلك، لا يريد المستفيدين من نظام المساواة المالية قبول مساواة مالية أقل أو استقلالاً ضريبياً أكثر. ومهما كان فصل توزيع الصلاحيات عن القضايا المالية جذاباً، سيكون من الصعب عملياً مناقشة إحداها بدون الأخرى.

ويجادل بعض المراقبين بأن الزيادة التدريجية في الاستقلال الضريبي قد تكون خطوة عملية من الناحية السياسية. وقد تكون من ٤ عوامل. أولاً، يمكن تقليل مدى المسؤوليات المالية المشتركة وعدها. ويمكن بشكل خاص إلغاء المسؤولية المشتركة عن إنشاء مباني الجامعات. ثانياً، يمكن أن تخصص المسؤوليات التشريعية عن مصادر الضرائب، التي تعود إيراداتها بشكل حصري للمقاطعات (مثلاً ضرائب السيارات وشراء العقارات والميراث)، بشكل كامل لمستوى المقاطعات. ثالثاً، يمكن للمقاطعات الحصول على الحق في فرض رسوم إضافية على ضرائب الدخل الشخصية وضرائب الشركات. بالإضافة إلى ذلك، يمكن تخفيف المساواة المالية خطوة بخطوة للسماح للاستقلال الضريبي للمقاطعات بإحداث آثاره المفيدة.

كما سيكون المزيد من الاستقلال الضريبي شرطاً مسبقاً لإنهاء تبعية المقاطعات فيما يتعلق بالمساعدات الفدرالية لتسديد الديون أو القروض الفدرالية للوفاء بالنفقات على المدى المتوسط. واليوم، نادراً ما يكون لدى المقاطعات بديل للاقراض عندما تحتاج إلى الرد على الصدمات الاقتصادية. ويمكن تحقيق تقوية قصيرة الأمد لقيود على موازنات المقاطعات عن طريق وضع قواعد أكثر صرامة للتوكيد المالي في المقاطعات ذات الديون المفرطة. إن حل مشكلة المبادلة بين المزيد من الاستقلال لكل مقاطعة من جهة الضرائب والاستقلال الأقل من جهة الاقتراض سيجعل إصلاح الفدرالية المالية أمراً صعباً. وبدلاً من مناقشة الحلول السياسية الفعلية، قد يكون من الأفضل النظر في إجراءات الحد من العناصر العاطلة في الفدرالية المالية الألمانية.