

جورج أندرسون

الفدرالية المالية:

مقدمة مقارنة



منتدى الاتحادات الفدرالية

جميع الحقوق محفوظة لصالح منتدى الفدراليات. لا يجوز إعادة إصدار أي جزء من هذه المطبوعة، أو تخزينها أو وضعها في أي نظام لاسترجاع المعلومات، أو بثها بأي شكل أو وسيلة (إلكترونيًا، أو ميكانيكيًا، أو بالطباعة المصورة فوتوكوبي، أو بالتسجيل أو غير ذلك)، بدون الإذن المسبق خطيًا من ناشر هذا الكتاب، وذلك بدون أي تقييد للحقوق المحفوظة عادة ضمن حقوق الطبع.

أندرسون، جورج، ١٩٤٥ –
ترجمة باللغة العربية للكتاب: الفدرالية المالية: مقدمة مقارنة (٢٠٠٩)

ISBN (978-0-980150-44)

من إصدار:
منتدى الفدراليات
700 – 325 Dalhousie Street
Ottawa, ON K1N 7G2
كندا
هاتف: ٣٣٦٠-٢٤٤ (٦١٣)
فاكس: ٣٣٧٢-٢٤٤ (٦١٣)
forum@forumfed.org
www.forumfed.org

الترجمة إلى العربية: مها تكللا
تحرير وتدقيق: مها بسطامي
نتوجه بالشكر الخاص إلى كل من البروفيسور مدني م. أحمد و د. ماري – جويل زهار
للمساعدة القيمة التي قدمها كل منهما في المراجعة الفنية لهذا الكتاب.

الطبع لدى Imprimerie Gauvin
التصميم: أبرام أبراهام

جدول المحتويات

٧	..... نظرة عامة وكلمة شكر
١	..... الفصل الأول: نظرة عامة على الفدرالية المالية
١	..... ١,١ الفدرالية السياسية
٢	..... ١,٢ الفدرالية المالية
٣	..... ١,٣ التنوع المؤسسي للفدرالية
٤	..... ١,٤ الترتيبات المالية والمرونة
٥	..... ١,٥ تقييم الأنظمة المالية الفدرالية
٨	..... الفصل الثاني: مسئوليات الإنفاق
٨	..... ٢,١ أشكال الإنفاق في الحكومات
٩	..... ٢,٢ مبادئ تخصيص الإنفاق
١٠	..... ٢,٣ الأنظمة الفدرالية المدمجة أو المزدوجة
١١	..... ٢,٤ سلطات الإنفاق
١٤	..... ٢,٥ توزيع مسئوليات الإنفاق
١٥	..... ٢,٦ التكاليف: الممولة وغير الممولة
١٧	..... الفصل الثالث: هيكل الأنظمة الضريبية
١٧	..... ٣,١ الإيرادات ذاتية المصدر والإيرادات المقتسمة والإيرادات المحوَّلة
	..... ٣,٢ جباية الإيرادات المنقولة [من المركز إلى الأقاليم] مقابل الإيرادات
١٨	..... المحوَّلة
١٩	..... ٣,٣ تخصيص مصادر الإيرادات الفردية
٢١	..... ٣,٤ قواعد الضرائب المشتركة والمجال الضريبي
٢٢	..... ٣,٥ التنافس الضريبي
٢٣	..... ٣,٦ التنسيق الضريبي
٢٥	..... ٣,٧ إدارة الضرائب
٢٧	..... الفصل الرابع: تخصيص مصادر محددة من الضرائب والإيرادات
٢٧	..... ٤,١ أنواع وقيمة مصادر الإيرادات
٢٨	..... ٤,٢ ضرائب الدخل الشخصي
٣٠	..... ٤,٣ الضرائب على دخل الشركات

٤,٤	ضرائب المبيعات وضرائب القيمة المضافة والضرائب على
٣١	حركة الأعمال
٤,٥	اقتطاعات التأمين الاجتماعي وضرائب الرواتب
٣٦	الضرائب العقارية
٤,٧	إيرادات الموارد الطبيعية
٤١	التراخيص ورسوم الاستخدام
٤,٩	مصادر الإيرادات الأخرى
٤٤	الفصل الخامس: تقسيم الإيرادات والتحويلات بين الحكومات
٤٤	٥,١ الأدوار الخاصة بتقاسم الإيرادات والتحويلات
٤٥	٥,٢ الترتيبات القانونية التي تحكم تقاسم الإيرادات والتحويلات
٤٥	٥,٣ تقاسم الضرائب مقابل التحويلات المالية
٤٧	٥,٤ معايير تقاسم الضرائب
٤٩	٥,٥ تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية
٥١	٥,٦ التحويلات المشروطة مقابل التحويلات غير المشروطة
٥٣	٥,٧ الفوارق المالية الأفقية
٥٤	٥,٨ برامج المساواة
٥٩	٥,٩ التحويلات إلى الحكومات المحلية
٦٠	الفصل السادس: الإدارة الاقتصادية في الاتحادات الفدرالية
٦٠	٦,١ الفدرالية المالية وإدارة الاقتصاد الكلي
٦١	٦,٢ البنوك المركزية والسياسة النقدية
٦٣	٦,٣ تنسيق السياسة المالية واستقرارها
٦٤	٦,٤ قوانين المسؤولية المالية وإدارة الديون
٦٧	٦,٥ سياسة الاقتصاد الجزئي
٦٨	٦,٦ التنمية الإقليمية
٦٩	الفصل السابع: القضايا والترتيبات المؤسسية
٦٩	٧,١ المنتديات المالية واللجان الاستشارية
٧٢	٧,٢ المحاكم وفض النزاعات
٧٣	٧,٣ الترتيبات اللاتماثلية (المختلفة)
٧٤	٧,٤ العواصم والأقاليم والسكان الأصليين
٧٥	٧,٥ الشركات الحكومية
٧٦	٧,٦ الفساد
٧٩	خاتمة
٨١	قراءات إضافية

نظرة عامة وكلمة شكر

يمثل المال عنصراً رئيسياً في حياة الاتحادات الفدرالية، مثلما هو كذلك بالنسبة لأي شكل من أشكال الحكومة الديمقراطية. وتُدور في داخل الاتحادات الفدرالية كل أشكال المناقشات العادية التي تجريها الأنظمة الديمقراطية الأخرى حول المال – الأشخاص والأشياء التي يجب فرض الضرائب عليها، وكيفية الإنفاق، وما إذا كان الأفضل أن تواجه الحكومة فائضاً أم عجزاً. غير أن المناقشات الفدرالية تتضمن مستوى إضافياً من التعقيد ذلك أن هناك مستويين، على الأقل، من مستويات الحكومة، راسخين دستورياً ويتمتع كل منهما بصلاحياته ومسؤولياته ورؤاه الخاصة.

تستمر المناقشات التي تدور حول المال في الاتحادات الفدرالية بدون انقطاع، وتتطور النتائج مع اختلاف الأحزاب التي تتولى السلطة، والتحويلات في الثروة الإقليمية والتغيرات التي تطرأ على الرأي السائد. إن الدور الديناميكي والحاسم الذي تتمتع به «الفدرالية المالية» يجعلها أحد أكثر جوانب الفدرالية دراسة وتفحصاً. وتعتبر الدساتير الفدرالية مستقرة وثابتة تماماً لأن تغييرها يحتاج إلى أغلبية خاصة. أما الترتيبات المالية فهي، على النقيض من ذلك، أقل ثباتاً واستقراراً لأن حصص ومصادر الإيرادات وأولويات الإنفاق العام والفائض أو العجز الحكومي من الممكن أن تتغير كلها تغييراً كبيراً خلال فترات قصيرة. وعلاوة على ذلك، فإن الترتيبات المالية في الكثير من الاتحادات الفدرالية قد تفوقت في كثير من الأحيان على الترتيبات الدستورية أو السياسية، بمعنى أن السلطة قد آلت إلى المكان الذي يوجد فيه المال. وهكذا فإنه من الطبيعي أن تمثل الموضوعات والقضايا المالية في كثير من الأحيان جوهر المناقشات السياسية في الاتحادات الفدرالية.

هناك مدرسة كاملة من الباحثين المحترفين الذين يدرسون الفدرالية المالية، غير أن كتاباتهم ومؤلفاتهم يتعذر على القراء المثقفين، في كثير من الأحيان، إدراكها ويقررون في النهاية أن الموضوع معقد للغاية بدرجة تحول دون تمكنهم من فهمه. ولكن الأمر ليس كذلك. فهذا الكتاب الصغير قد تم إعداده كي يقدم إلى الساسة والمسؤولين والمواطنين والطلاب نظرة عامة موجزة ومبسطة عن الفدرالية المالية، مع الاستفادة من الأعمال ذات الصلة للمتخصصين في الاقتصاد والعلوم السياسية. ويتميز هذا الكتاب بأسلوبه العملي، كما أنه يستخدم لغة التعامل اليومي غير المتخصصة.

يُعتبر هذا الكتاب مكملاً لكتابي المماثل الذي يحمل عنوان، الفدرالية: مقدمة. وسوف يجد القراء الأبعاد غير المالية للفدرالية مبينة بالكامل في ذلك الكتاب. أما هذا الكتاب فيضم

سبعة فصول، ينقسم كل منها من ستة إلى عشرة أقسام، تبدأ بفقرة قصيرة موجزة بخط أسود عريض تعرض الفكرة الرئيسية التي يتحدث عنها هذا القسم. ثم يتم تفصيل هذه الفكرة، أحياناً باستخدام مربعات ضمن النص توضح مدى التجارب الفدرالية أو تقدم أمثلة رئيسية لدراسة حالات خاصة. أما بالنسبة للأشخاص المهتمين بقراءات إضافية فيمكنهم الرجوع إلى القسم الخاص بالقراءات الإضافية في نهاية هذا الكتاب. كما يقدم الموقع الإلكتروني لمنتدى الاتحادات الفدرالية (www.forumfed.org) مراجع هامة لكل فصل وقائمة كاملة بالمصادر.

وكما هو الحال مع كتاب الفدرالية: مقدمة (الذي تمت ترجمته إلى عدة لغات)، سوف يتم استخدام هذا الكتاب و«اختباره» من جانب منتدى الاتحادات الفدرالية في مجالات عمله حول العالم. وسوف نكون ممتنين لتلقي تعليقات أو مقترحات من القراء والتي قد تساعدنا على تحسين الطباعات المستقبلية.

هذا الكتاب الصغير، جعلني مدين بالكثير.

أولاً يجب عليّ أن أشكر كويل كيركي الذي قام بالعمل كمساعد باحث لي خلال الأشهر العديدة الماضية وأعد إلى حد كبير قائمة المراجع ومراجع الفصول، بالإضافة إلى ما بذله من جهد في تفصي الحقائق. وروبين بودواي الذي وافق مشكوراً على أن يقوم بدور المستشار وبقراً المخطط التمهيدي في بدايته إلى جانب مسودتين، ويقدم مشورة ومعرفة قيمة في كل خطوة. أما إنديرا راجارامان فقد كان من المفروض أن تكون الكاتبة الرئيسية للكتاب ولقد عملت معها عن قرب في المخطط التمهيدي الأول، ولكن ترشيحها للعمل بالمفوضية المالية بالهند ارتقى بها إلى منصب أعلى. ولكن، ومع انشغالها بهذا العمل، فهي مشكورة قامت بمراجعة مسودة الكتاب، وخاصة المواضيع التي تتعلق بالهند.

زملائي الكنديون، رون واتس وأندريه بلورد، ودافيد بيلوكان وأنور شاه (في البنك الدولي) جميعهم قاموا بقراءة ملية للمخطوطة بأكملها وقدموا اقتراحات مفيدة كثيرة. كما قام عدد كبير من الزملاء في بلاد أخرى بقراءتها وتقديم تعليقات مفيدة أو ساهموا في زيادة فهمي للموضوع عن طريق تفسير بعض الترتيبات والسياسات الخفية أحياناً في بلادهم. هؤلاء هم: ميجيل أنجل أسينسيو، وخوان أنطونيو زاباتا بالأرجنتين، ومايكل كروملين في أستراليا، وفرناندو ريزندي في البرازيل، وليجيا نورونها في الهند، ووي تشونج هوي في ماليزيا، وفكتور كاريون في المكسيك، وروثيمي سوبيرو في نيجيريا، وجولفاراز أحمد في باكستان، وجالينا كيرليانسكايا وميشيل سابوتان في روسيا، وبيتر ميزكوسكي ورون سوليجيو في الولايات المتحدة الأمريكية وأوزميل مانزانو في فنزويلا. لقد اكتسبت تبصراً عميقاً لأمر كبيرة وصغيرة من بعض هؤلاء الزملاء في ورشة عمل للمؤلفين قام برعايتها منتدى الاتحادات الفدرالية عن النفط والغاز في الدول الفدرالية. وسوف يصدر كتاب دراسة مقارنة عن هذا الموضوع.

لقد استفدت أيضاً من المساندة العظيمة التي قدمها لي رود ماكdonيل في المنتدى ودافيد ستوفر في مطبعة جامعة أوكسفورد. وقامت مارتا تومينز وإيرنست هيلين بعملهما الفائق المعنّاد بمراجعة وتحريّر هذا العمل. ولكن، أظّل أنا وحدي المسؤول عن أية أخطاء لازالت في هذا النص.

جورج أندرسون،
الرئيس والمدير التنفيذي،
منتدى الاتحادات الفدرالية

الفصل الأول

نظرة عامة على الفدرالية المالية

١,١ الفدرالية السياسية

الفدرالية هي عبارة عن نظام يتأسس بموجب الدستور ويضم على الأقل مستويين من الحكومة يتمتع كل منهما ببعض الاستقلال الحقيقي عن المستوى الآخر. وتكون الحكومات على كل مستوى خاضعة للمساءلة في المقام الأول من قبل جماهير ناخبيها.

هناك ما يزيد على ٢٤ دولة تطلق على نفسها اسم فدرالية، أو تُعتبر عادة كذلك. يعيش في هذه الدول ما يقرب من ٤٠ بالمائة من سكان العالم. إن الأنظمة الديمقراطية التي تضم مساحات كبيرة للغاية (كندا، الولايات المتحدة، البرازيل، أستراليا) وتلك التي تضم أعداداً كبيرة جداً من السكان (الهند، باكستان، نيجيريا) هي أيضاً فدرالية. كما أن دولاً صغيرة تضم سكاناً متنوعين للغاية (سويسرا، بلجيكا، البوسنة والهرسك)، وبعض الدول المكوّنة من الجزر (جزر القمر، ميكرونيزيا، سانت كيتس ونيفس) تعتبر أيضاً فدرالية. وترجع أصول بعض الاتحادات الفدرالية إلى القرن الثامن عشر (الولايات المتحدة) أو التاسع عشر (كندا، سويسرا، ألمانيا، النمسا)، في حين أن البعض الآخر أكثر حداثة (ماليزيا، أسبانيا، جنوب أفريقيا، إثيوبيا) أو لا يزال يمر بعملية التحول كي يصبح فدرالياً (العراق، السودان).

تتباين هذه الدول كما تتباين أنظمتها السياسية إلى حد بعيد. إن جوهر كون الاتحاد فدرالياً هو وجود مستويين على الأقل من مستويات الحكومة اللذين تأسسا بموجب الدستور - حكومة فدرالية وحكومات الوحدات المكوّنة (التي يُطلق عليها في كثير من الأحيان اسم ولايات أو مقاطعات، وكذلك كانتونات، لاندز، مجتمعات، جزر وأسماء أخرى) - ويتمتع كل منهما باستقلال دستوري حقيقي وعلاقة انتخابية مباشرة مع سكانه. يتم في عدد قليل من الاتحادات الفدرالية (البرازيل، الهند، نيجيريا، جنوب أفريقيا)، إرساء وترسيخ مستوى حكومة البلديات أو المستوى المحلي أيضاً في نص الدستور. (أما الاتحادات الكونفدرالية، على النقيض من ذلك، فلها حكومات مركزية تتشكل من الدول الأعضاء، ولا يتم انتخابها مباشرة. ويمثل الاتحاد الأوروبي مزيجاً فريداً من الترتيبات الكونفدرالية والفدرالية والترتيبات بموجب معاهدات.) قد تمتنع بعض الدول التي تعتبر فدرالية (إسبانيا وجنوب إفريقيا) عن استعمال هذا التعريف. ونظراً للدور الرئيسي الذي تلعبه الدساتير في

الاتحادات الفدرالية، فإن سيادة القانون والديمقراطية هما من السمات العادية للاتحادات الفدرالية، على الرغم من أن بعض البلاد التي تدعي أنها فدرالية قد تنفقر إلى هاتين السمتين معاً. تتنوع الفدراليات تنوعاً كبيراً في شكلها ووظائفها، فهي تغطي نطاقاً عريضاً يمتد من أكبر قدرٍ من اللامركزية إلى أعلى حدٍ من المركزية.

١,٢ الفدرالية المالية

تقوم الفدرالية المالية بدراسة الأدوار الخاصة بالحكومات وتفاعلها داخل الأنظمة الفدرالية، مع التركيز بشكل خاص على جمع الإيرادات واقتراضها وإنفاقها. كما أنها تتفحص عمل وأداء هذه الأنظمة وتحاول تقديم قاعدة تستند إلى مجموعة من المبادئ لتقييم تلك الأنظمة. كما يمكن أن تكون دراسة الفدرالية المالية هامة أيضاً للترتيبات المالية في أنظمة الحكومات منقولة السلطات والتي لا تكون ذات صبغة فدرالية خالصة.

قد يكون من الصعب رسم حدود الفدرالية المالية، إلا أن جوهر الموضوع يدور على نحو واضح حول جباية الأموال واقتراضها وإنفاقها في الاتحادات الفدرالية. وهذا موضوع كبير يتضمن بالضرورة الوسائل التي يتم استعمالها لجمع الأموال، والأغراض التي تنفق عليها هذه الأموال، والأدوار الخاصة للحكومات الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة في هذا الصدد. وهذا الموضوع يمكن أن يكون تفسيرياً وتقييمياً في نفس الوقت: كيف ولماذا تحدث الأشياء؟ وما هي الطريقة التي يمكن أن تُعتبر الطريقة الأفضل أو الأمثل؟

لنأخذ، على سبيل المثال، جباية الأموال. يمكن أن تدقق الفدرالية النظر في الجهات التي تتمتع بصلاحيّة جباية أنواع عديدة من الضرائب في اتحاد فدرالي معين، ولكن من الممكن أيضاً أن تفكر في إمكانية اقتراح توزيع معين للصلاحيات الضريبية. هل يؤثر تخصيص سلطات فرض الضرائب على السياسات الضريبية الفعلية التي تتبناها حكومة أو أخرى؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل هذا للصالح العام؟ هل تتناسب صلاحية جباية الأموال مع مسؤوليات الإنفاق؟ هل ينبغي فرض ضرائب على المناطق الغنية لتوفير إيرادات للمناطق الأكثر فقراً؟ أي مستوى من الحكومات ينبغي أن يتمتع بحقوق اقتراض الأموال وما هي هذه الحقوق؟

يثير كل من إنفاق الإيرادات وتقاسمها أيضاً قضايا كبيرة. هل تتمتع الوحدات المكونة بصلاحيات كافية لجمع إيراداتها الذاتية لغرض الاضطلاع بمسؤوليات الإنفاق الخاصة بها؟ وإن لم يكن الأمر كذلك، فما هي الترتيبات القائمة التي تمكن تلك الوحدات من أن تتقاسم الضرائب مع الحكومة الفدرالية أو تتلقى تحويلات منها؟ هل تشتمل التحويلات الفدرالية على شروط، وإن كان الأمر كذلك، فما هو انعكاس هذه الشروط على استقلالية الوحدات المكونة، أو على كيفية عمل البرامج، أو على تماسك السياسات الداخلية؟ هل يتم الإنفاق من جانب الحكومات في الاتحاد الفدرالي بشكل مركزي أم لامركزي، وكيف يمكن أن يؤثر ذلك على العلاقات والسياسات الداخلية؟

تعتبر الأحكام والأنظمة أيضاً عنصراً هاماً لأن كلاً من مستويي الحكومة يمكنه أن يصدر أنظمة وأحكاماً يكون لها آثاراً ونتائج اقتصادية؛ مثلاً، على المؤسسات المالية، وأسواق العمل، والتجارة في الخدمات والسلع في إطار السوق الداخلي للاتحاد الفدرالي.

تبحث الفدرالية المالية أيضاً في كيفية صنع القرارات. هل يتم اتخاذ القرارات المالية بشكل منفرد، أو بشكل مشترك أو بالتعاون؟ هل يتسم الاتحاد الفدرالي بتوترات كبرى أو بإجماع حول جباية الإيرادات وإنفاقها؟ هل هناك ترتيبات إدارية مشتركة لتنفيذ البرامج أو جمع الإيرادات؟ كيف تؤثر الترتيبات الفدرالية المالية والسياسية على الأداء الاقتصادي؟

قامت، بالطبع، بعض الدول ذات السلطة الاحادية، بنقل سلطات كبيرة للإنفاق وفرض الضرائب إلى الحكومات الإقليمية. وفي حين أن مثل هذا النقل قد لا يكون «فدرالياً» من الناحية الدستورية، إلا أنه قد يكون «فدرالياً» تماماً عند التطبيق. وهكذا، فإن مسائل «الفدرالية المالية» يمكن أن تنطبق، مثلاً، على دول شمال أوروبا والصين واليابان - التي تتسم جميعها ببعض السمات المالية اللامركزية.

١,٣ التنوع المؤسسي للفدرالية

تختلف الاتحادات الفدرالية فيما بينها من حيث أصولها التاريخية وعدد الوحدات المكوّنة لها ومؤسساتها التنفيذية والتشريعية وأنظمتها الانتخابية والحزبية، وتوزيع السلطات فيها. وتتحدد سمة النظام المالي الفدرالي طبقاً لهوية الأطراف التي تقوم بجباية الإيرادات، وتقاسمها وإنفاقها بين الحكومات المركزية والإقليمية، وكيف يتم ذلك، وكمية هذه الإيرادات والغاية من جبايتها. وقد تكتسب كل هذه العوامل أهمية خاصة عند النظر إلى الترتيبات المالية داخل أحد الاتحادات الفدرالية.

وبينما يركز هذا الكتاب على الترتيبات المالية الفدرالية، إلا أن هذه الترتيبات تتشكل كنتيجة سياقات تاريخية ومؤسسية وسياسية واجتماعية أوسع نطاقاً. لنأخذ على سبيل المثال عدد الوحدات المكوّنة: إذ يمكن أن يكون العدد مجرد وحدتين (باكستان القديمة) أو ثلاث وحدات مكوّنة (نيجيريا الأصلية) أو يكون عدداً كبيراً يصل إلى ٨٣ وحدة (روسيا) أو ٥٠ (الولايات المتحدة). إن الاتحادات الفدرالية التي تضم وحدات قليلة للغاية تميل إلى عدم الاستقرار وصعوبة الإدارة، في حين أن الاتحادات التي تضم وحدات مكوّنة كثيرة قد تميل نحو المركزية والعلاقات الضعيفة البيروقراطية. كما تتمتع المؤسسات المركزية بأهمية أيضاً: فالمجالس الوزارية في الأنظمة البرلمانية تتمتع عادة بسيطرة على الميزانيات أكثر مما هو الحال بالنسبة لرؤساء الدول في الأنظمة الخاضعة للكونغرس؛ ومن الممكن أن تلعب المجالس العليا (مجالس اللوردات والشيوخ مثلاً) دوراً رئيسياً - أو لا تلعب أي دور على الإطلاق - في الشؤون المتعلقة بالميزانية؛ وقد تكون الأحزاب السياسية منضبطة للغاية أو مجرد ائتلافات فضفاضة. ستؤثر كل هذه العوامل على الديناميكيات المالية للاتحاد الفدرالي.

تتباين الاتحادات الفدرالية تباينًا كبيرًا من حيث تخصيص السلطات.

- يتولى كل مستوى من مستويات الحكومة، في ظل ما يعرف بالنموذج الكلاسيكي أو المزدوج للفدرالية (كما في كندا أو الولايات المتحدة) تطبيق قوانينه الخاصة من خلال أجهزة الخدمة المدنية القائمة لديه، بينما تقوم الحكومة الفدرالية، في النموذج التكاملي أو المدمج للفدرالية (كما في ألمانيا أو سويسرا أو إسبانيا)، بسن العديد من القوانين التي تتولى الولايات تنفيذها بعد ذلك.
- توجد في بعض الاتحادات الفدرالية العديد من السلطات التشريعية المترامنة، حيث يمكن لكل مستوى من مستويات الحكم سن التشريعات حول نفس الموضوع (غير أن القانون الفدرالي بالطبع يكون هو صاحب السلطة العليا)، بينما تميل اتحادات فدرالية أخرى إلى تقسيم أوضح للصلاحيات لواحد أو آخر من مستويات الحكومة.
- تتخذ الحكومات، في معظم الاتحادات الفدرالية، قراراتها بنفسها، غير أن بعض الفدراليات تسمح باتخاذ القرارات المشتركة من جانب الحكومات (ألمانيا، وإلى حد ما جنوب أفريقيا وإثيوبيا).
- يختلف تخصيص السلطات المحددة اختلافًا كبيرًا بين الاتحادات الفدرالية. فبعض الاتحادات مركزي بدرجة كبيرة في حين أن البعض الآخر لامركزي. كما يمكن تخصيص السلطات الضريبية والاقتصادية الرئيسية بشكل متباين للغاية بين مختلف الاتحادات الفدرالية.

إن الاتحاد الفدرالي، الذي تقوم فيه الحكومة الفدرالية بجمع معظم الإيرادات وتمويل الوحدات المُكوّنة من خلال التحويلات المشروطة بدرجة عالية، سيختلف تمامًا عن الاتحاد الذي يتم فيه تمويل الوحدات المُكوّنة في المقام الأول عن طريق الضرائب وعمليات الاقتراض التي تحددها تلك الوحدات لنفسها. وبينما يرى البعض أن النموذج الأخير هو النموذج الفدرالي الخالص، إلا أن الممارسات الفدرالية والفكر الفدرالي يشتملان على كليهما.

١,٤ الترتيبات المالية والمرونة

بينما نجد أن بعض الترتيبات المالية، مثل سلطات فرض الضرائب، تكون محددة عادة في الدستور الفدرالي، إلا أن كثيرًا من الجوانب الهامة لا تكون محددة. تكون الترتيبات المالية في الغالب أكثر مرونة من التوزيع الأساسي للسلطات التشريعية والإدارية في مستويي الحكم، الفدرالي والإقليمي. وتعني هذه المرونة أن الترتيبات المالية تكون في كثير من الأحيان عنصرًا رئيسيًا في المناقشات السياسية التي تدور في الاتحادات الفدرالية.

إن معظم الملامح التي تحدد طبيعة الاتحاد الفدرالي – عدد الوحدات المُكوّنة، ومؤسساته الرئيسية، وتوزيع السلطات التشريعية والإدارية – تكون غالبًا محددة في الدستور.

ويصعب عادة تغيير هذه الملامح لأن التعديلات الدستورية بطبيعة الحال تتطلب أغليات خاصة (على الرغم من أن بعض الاتحادات الفدرالية تسمح بتفويض السلطات بين مستويات الحكم). ولكن، لا تستطيع الدساتير أن تحدد الكثير من الملامح المالية الرئيسية للاتحاد الفدرالي، مثل المبلغ الذي يجب إنفاقه والمجالات التي يجب إنفاقه عليها، والضرائب التي يتعين أن تكون الأكثر أهمية، والتفاصيل الدقيقة للتحويلات المالية من المركز إلى حكومات الوحدات المكوّنة. إن مثل هذه الملامح يجب متابعتها من خلال السياسات اليومية، التي يمكن أن تكون تنافسية وتعاونية في نفس الوقت.

١,٥ تقييم الأنظمة المالية الفدرالية

تتضمن دراسة الفدرالية المالية تقييم الترتيبات المالية. وتشمل المعايير التقييمية كلاً من الكفاءة الاقتصادية، والإنصاف، والسهولة الإدارية، وحوافز الابتكار، والمساءلة، وتحقيق التوازن بين المسؤوليات والإمكانات، والقدرة على التنبؤ، والاستقرار. إن بعض هذه المعايير يصعب تصورها كمفاهيم مجردة، كما أن المعايير المختلفة يمكن أن تتعارض مع بعضها البعض. وينطبق الكثير من هذه المعايير أيضاً على الأنظمة الأحادية. ولا يوجد نموذج يمكن اعتباره الأفضل للفدرالية المالية: فالخيار المفضل يعتمد على ما سيتم إضافؤه من قيمة وتفسير على المعايير المختلفة.

تمثل الكفاءة الاقتصادية أحد الاهتمامات الرئيسية لعلم الاقتصاد. وهي تركز على استخدام الموارد النادرة بطريقة مفيدة وغير مسرّفة. وتهتم الفدرالية المالية بالأبعاد المختلفة للكفاءة الاقتصادية:

- أحد هذه الأبعاد هو كفاءة الأسواق الداخلية. يمكن، في الاتحادات الفدرالية، أن تتسبب الحكومات المختلفة في إحداث تشوهات في الأسواق الداخلية بسبب السياسات التي تحمي أو تساند المنتجين المحليين، كما في قرارات المشتريات، أو الأنظمة والأحكام، أو حق الاستثمار، مما يؤدي إلى إقامة عوائق تقف في طريق التدفق والانسياح الفعال والكفء للاستثمارات أو العملة بين الوحدات المكوّنة.
- كما يمكن أيضاً أن تقوم الوحدات المكوّنة الغنية باستخدام ميزتها المالية، بدلاً من ميزات التنافسية الكامنة وراء ثرواتها، لتقديم ضرائب منخفضة وخدمات جيدة تؤدي إلى جذب الاستثمارات والعمالة.
- وأخيراً، تستطيع الترتيبات الفدرالية أن تؤثر على إمكانية تقديم وتوفير البضائع والخدمات العامة بكفاءة وفعالية، بما في ذلك تكاليفها وفوائدها، وأيضاً على السهولة الإدارية الخاصة بها. وتتضمن الكفاءة في هذه الحالة الاعتبارات الخاصة بالاقتصاد القائم على تحديد سعر البضائع بحسب حجم الانتاج أو مايعرف بإقتصاد وفورات الحجم، والاعتبارات الخاصة بما يفيض من التكاليف والفوائد عبر حدود الوحدات المكوّنة، والاعتبارات الخاصة بالأمور المفضلة تحديداً لدى مجموعات مختلفة من السكان.

يُعتبر الإنصاف أو العدل أيضاً عنصراً رئيسياً في الكثير من النقاشات المالية. إن معنى «الإنصاف» لا يكون دوماً واضحاً على الرغم من أنه يتطلب التعامل مع الحالات المماثلة بنفس الأسلوب ومع الحالات المختلفة بمقياس تناسبي عادل. ثمة جانبان لهذا الأمر في الأنظمة الفدرالية:

- أولاً، الإنصاف بين الحكومات الفدرالية وحكومات الوحدات المُكوّنة، ضمن حدود مسؤولياتها (هذا هو الإنصاف الرأسي)، وبين حكومات الوحدات المُكوّنة، ضمن حدود احتياجاتها وإمكاناتها المختلفة (الإنصاف الأفقي).

- ثانياً، الإنصاف بين المواطنين. إن معالجة الفوارق بين المواطنين في مختلف أرجاء الفدرالية ينطوي على قيام الحكومة المركزية بدور أكثر تدخلاً مقارنة بدورها في معالجة الفوارق بين الحكومات. إن وضع الحكومة المركزية في دور أكثر مباشرة مع المواطنين يمكن أن يأخذها إلى مجالات قد تضطلع الوحدات المُكوّنة فيها عادة بمسؤوليات كبيرة.

يعتقد البعض أن الإنصاف يجب أن ينطبق على الأفراد بدلاً من الحكومات، الأمر الذي يعزز الحجة القائلة بضرورة وجود نظام يوفر مقاييس مشابهة من الخدمات العامة في جميع الوحدات المُكوّنة.

يمكن أن تكون الكفاءة والإنصاف في حالة تعارض أو انسجام تام. مثلاً، إن صورة الإنصاف الذي لايهتم بتقديم المكافآت للعمل الجاد سوف يكون من شأنها أيضاً أن تزعزع أساس التشغيل الكفء والفعال للاقتصاد. كما أننا نجد، من جهة أخرى، أن الاستثمارات في التوفير العادل لخدمات التعليم، والرعاية الصحية، والبنية التحتية في المناطق غير النامية يمكن أن تؤدي إلى بناء ثروة الأمة وتثبت كفاءتها وفعاليتها. وسوف نواجه باستمرار قضايا الكفاءة والإنصاف لأنها تعم الفكر الذي يتناول الفدرالية المالية (والفكر المتعلق بالسياسة العامة إجمالاً). ولا تتوفر إجابات سهلة لهذه المفاهيم الهامة، ويقوم الخصوم السياسيون أحياناً باستخدام لغة الكفاءة والإنصاف لتبرير مواقف شديدة الاختلاف.

إن التبرير الأساسي للفدرالية ينص على أنها تسمح بنظام حكومي أكثر استجابة، بحيث تستطيع الحكومات المختلفة – فدرالية وإقليمية – الاستجابة لأولويات محددة لشعوبها. ويزعم تبرير آخر للفدرالية أنها توفر حوافز للابتكار لأن الحكومات المختلفة يمكنها أن تتنافس وتجرب مناهج بديلة وتستفيد من بعضها البعض. غير أن الأنواع الخاطئة من المنافسة يمكن أن تسفر بحد ذاتها عن تشوهات وانحرافات.

ترتبط بعض المعايير التقييمية بالمبادئ الأساسية التي تحكم ممارسات الاتحاد الفدرالي. وتشمل هذه المعايير:

- كفاية الترتيبات المالية في إيجاد تطابق معقول بين مسؤوليات الإنفاق والإيرادات أو سلطات جباية الإيرادات (طريقة أخرى للتفكير في الإنصاف الرأسي)؛

- القدرة على التنبؤ والاستقرار، لاسيما لحكومات الوحدات المكوّنة التي قد تعتمد إلى حد كبير على الدعم الفدرالي ولا تملك مدخلاً كبيراً إلى قواعد الضرائب الواسعة أو أسواق الديون (الاقتراض).
 - المساءلة: تقوم الحكومات الفدرالية عادة بجمع الأموال ثم تحويلها إلى الوحدات المكوّنة. من هي الجهة التي ينبغي أن تكون هذه الوحدات المكوّنة مسؤولة أمامها بشأن هذه الأموال: الحكومة الفدرالية، أم مواطنيها، أم كليهما؟
- يمكن للحكومات المركزية في الاتحادات الفدرالية أن تتمتع بسلطات هامة فيما يتعلق بالوحدات المكوّنة – سلطات لرفض التشريعات، وفرض التفويضات (التكليفات) القانونية، وإضافة شروط على التحويلات المالية، بل وتعليق عمل حكومات الوحدات المكوّنة. يوجه النقد عادة إلى هذه الترتيبات لأنها غير فدرالية أو شبه فدرالية، ولكن في النهاية فإن الخيار المتعلق بهذه الترتيبات يعود إلى كل دولة وفقاً لأولوياتها، وقيمتها، والتوازن بين المجتمعات القومية والإقليمية أو المحلية. وقد بدأت اتحادات فدرالية مثل كندا والهند في أول عهدها بعدد من الجوانب شبه الفدرالية ثم انتقلت عبر الزمن إلى اتجاه فدرالي كلاسيكي أكثر لامركزية، في حين أصبحت اتحادات فدرالية أخرى أكثر مركزية.
- وينبغي أن يتضح من هذه النظرة العامة للمعايير الخاصة بتقييم الأنظمة المالية في السياقات الفدرالية أنه لا يوجد ترتيب واحد بعينه يمكن أن يوصف بالأمثل، حتى بالنسبة لاتحاد فدرالي معين.

الفصل الثاني

مسئوليات الإنفاق

٢,١ أشكال الإنفاق في الحكومات

ازداد الحجم النسبي للإنفاق الحكومي، خلال القرن الماضي، زيادة كبيرة في الاقتصاديات المتقدمة؛ كما ازداد أيضاً في الدول النامية، ولكن بمعدل أقل طبعاً. ولا يبدو أن الفدرالية كان لها علاقة كبيرة بهذا الأمر. فبرامج الإنفاق الضخمة تكون عادة موجهة للتأمين الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية، والصحة، والتعليم، والدفاع. وتوفر الحكومات الحديثة السلع العامة، إضافة إلى البرامج والخدمات التي يستفيد منها الأفراد، ويمكن أن تتضمن مثل هذه الخدمات عناصر قوية من إعادة توزيع الدخل.

تعتبر الحكومة كبيرة الحجم حقيقة ملموسة فعلياً في كل الأنظمة الديمقراطية الغنية. ويشكل الإنفاق الحكومي في بعض الاقتصاديات المتقدمة ما يزيد على نصف الناتج المحلي الإجمالي، بينما يشكل الإنفاق الحكومي، حتى لدى الحكومات الأقل إنفاقاً، ما يقرب من ربع الناتج المحلي الإجمالي تقريباً. وتنتشر الاتحادات الفدرالية عبر مجال يتدرج من الدول ذات الإنفاق المرتفع إلى الأقل نسبياً. وتتميز الدول النامية بطبيعة الحال بنسبة إنفاق حكومي من الناتج المحلي الإجمالي أقل من الدول المتطورة، لأن قدرًا كبيراً من النشاط الاقتصادي يتواجد خارج الاقتصاد النقدي، كما أن قاعدة الإيرادات للحكومات تكون محدودة تمامًا. ولا تستطيع الدول النامية في الغالب تحمل نفقات شبكات السلامة الاجتماعية الواسعة وبرامج المساعدات الاجتماعية الموجودة في الاقتصاديات المتقدمة. وأحد المجالات التي تراجعت فيها الحكومات في السنوات الأخيرة هو الملكية العامة للشركات - مثل المرافق العامة، والمؤسسات المالية، وشركات الموارد والشركات الصناعية - حيث تم بيع العديد من هذه الشركات إلى القطاع الخاص.

تشير النظريات الاقتصادية إلى ضرورة أن تقوم الحكومات بتوفير ما يسمى السلع العامة، مثل الدفاع والحفاظ على الأمن، التي تفيد الشعب بأكمله، نظراً لأن السوق الحرة لن توفر مثل هذه السلع على النحو المطلوب. كما تقوم الحكومات أيضاً بتوفير برامج باهظة التكلفة كبرامج الرعاية الصحية، والتعليم، وشبكات الأمان الاجتماعية، والمساعدات الاجتماعية، والبنية التحتية الهامة، التي تفيد كلا من الشعب ككل والمستخدمين المباشرين لهذه البرامج - التي تُسمى أحياناً السلع شبه العامة. تتضمن مثل هذه البرامج عادة عنصر إعادة توزيع قوي، من دافعي الضرائب الأثرياء إلى مستهلكي البرامج الكبار.

٢,٢ مبادئ تخصيص الإنفاق

لقد ساعدت المؤلفات التي نُشرت عن الفدرالية المالية على تطوير العديد من المبادئ المتعلقة بتخصيص مسئوليات الإنفاق بين الحكومات. تقوم معظم الدساتير، عملياً، بتخصيص المسئوليات التشريعية بشكل صريح في حين تخصص مسئوليات الإنفاق بشكل ضمني فقط. وتشتمل مبادئ التخصيص على منح المسئولية إلى مستوى الحكم الذي يستفيد سكانه من السلعة العامة، ونقل إدارة البرامج من المركز إلى الأقاليم عندما توجد ميزة وفائدة قوية عبر الانطباعات الواردة من السكان الذين تتم خدمتهم، وإتاحة المجال لدور فرالي في البرامج الرئيسية التي من شأنها إعادة توزيع الثروة بين الأفراد. ويوفر العديد من مجالات البرامج تبريراً كافياً لإشراك كلا المستويين من الحكم.

تقوم الدساتير عادة بتخصيص المسئوليات التشريعية، لا مسئوليات الإنفاق. وتتبع مسئولية إدارة برامج الإنفاق عادة من المسئولية التشريعية. إلا أن هناك استثناءات، خاصة في الاتحادات الفدرالية المدمجة، مثل ألمانيا، حيث يمكن أن ينص الدستور على أن تقوم حكومات الوحدات المكوّنة (أو حتى الوحدات المحلية) بإدارة البرامج في مجالات المسئولية التشريعية المتزامنة.

وترتبط المشكلة الخاصة بكيفية تحقيق التخصيص الأفضل للمسئوليات في الاتحادات الفدرالية بالاعتبارات الأوسع التي تتعلق بأشكال الحكومة ذات السلطات المنقولة من المركز إلى الأقاليم. وتشير الطروحات المؤيدة لمبدأ نقل السلطات إلى أنه يوفر خياراً جماهيرياً أوسع لأن وحدات الحكومة دون القومية [ولايات، أقاليم، مقاطعات] تكون أقرب إلى السكان المحليين وأكثر استجابة لهم، وأن تعدد حكومات الوحدات المكوّنة يمكن أن يساعد على جعلها بمثابة مختبرات للسياسات المحلية بحيث تستفيد من بعضها البعض، وأن اللامركزية توفر ضوابط لمراقبة الأضرار التي قد تنجم عن تركيز السلطة. ونجد، مع ذلك، أن الذين يؤكدون على رفاه المواطنين والحاجة إلى سياسات متماسكة عبر أرجاء الدولة يؤيدون في الغالب حكومة أكثر مركزية.

ومهما كانت الرغبة الجماهيرية في حكومة ذات سلطات منقولة، فإن تخصيص المسئوليات المحددة لكل مستوى من مستويات الحكومة يجب أن يتم تقريره. لقد شهدت بدايات الفدرالية المالية، كموضوع أكاديمي، تأكيداً قوياً على ضرورة الموازنة بين السكان المستفيدين من إحدى السلع العامة والمستوى المناسب من الحكومة التي ستقوم بتقديم هذه السلع. يعتبر الدفاع، مثلاً، سلعة عامة يستفيد منها بكل وضوح مجموع المواطنين في البلد؛ أما الطرق المحلية، على النقيض من ذلك، فيستفيد منها في المقام الأول شريحة صغيرة محدودة جغرافياً. وهكذا، بينما نرى أن نظرية السلع العامة تبدو واضحة، إلا أن تطبيقها من الناحية العملية يمكن أن يكون حافلاً بالمشاكل. الدفاع والطرق المحلية تعتبر مجالات واضحة تماماً. ولكن الكثير من السلع العامة الأخرى، كالحفاظ على الأمن، تخدم الجماهير على المستوى القومي والإقليمي بدرجات مختلفة، وعليه يكون من الصعب رسم حدود المسئوليات في هذا المجال.

علاوة على ذلك، تعمل مجالات الإنفاق الكبرى كالرعاية الصحية، والتعليم، ورواتب التقاعد، وتأمين البطالة والمساعدات الاجتماعية على زيادة تعقيد الصورة. وقد تكون إدارتها بشكل لامركزي هو الحل الأفضل، وذلك لأسباب تتعلق بنجاعة التكاليف والاستجابة للأوضاع المحلية، غير أن ذلك قد يسفر عن حصول المواطنين في أنحاء الدولة على معاملة شديدة الاختلاف والتباين، ويؤدي إلى إقامة عوائق أمام حرية التحرك والتنقل. وهكذا، ولأسباب تتعلق بالإنصاف ونزاهة البرامج، ينبغي أن تلعب الحكومة المركزية دوراً في هذا المجال. وينطبق هذا بشكل أدق على بعض التحويلات التي تتم للأفراد، مثل تحويلات إعانات الأطفال، ورواتب التقاعد، وبعض التحويلات القائمة على الحاجة، حيث قد لا توجد ميزة خاصة لتقديم الخدمات من جانب الوحدات المكونة. وقد يتوجب إيجاد توازن يشترك فيه مستويا الحكومة في المسؤولية.

لقد تم، عملياً، تحديد التخصيص الرئيسي لمسؤولية الإنفاق في معظم الاتحادات الفدرالية بدون الكثير من الرجوع إلى نظريات الفدرالية المالية. غير أن المبادئ يمكن أن تكون مفيدة لتلك الدول التي تنتظر في تبني دساتير فدرالية وللاتحادات الفدرالية الراسخة التي تسعى إلى تعديل المسؤوليات.

٢,٣ الأنظمة الفدرالية المدمجة أو المزدوجة

تتولى الحكومات المركزية عادة، في الاتحادات الفدرالية المزدوجة، إدارة البرامج التي قامت هذه الحكومات بسن قوانينها، بينما تتولى الوحدات المكونة، في الاتحادات الفدرالية المدمجة، تنفيذ القوانين الفدرالية في مجالات محددة. ويوجد في الكثير من الاتحادات الفدرالية عناصر من كلا النموذجين. وقد تضطلع الوحدات المكونة في الاتحادات الفدرالية المدمجة بمسؤوليات إدارية أو مسؤوليات إنفاق كبيرة، غير أن سلطة اتخاذ القرارات لديها تكون مقيدة. أما في الاتحادات الفدرالية المزدوجة، فلا يتوجب على الوحدات المكونة إدارة البرامج التي تم التشريع لها فدرالياً، ولكن من الممكن تقييد سلطاتها من خلال مبدأ التزامن والاعتماد الكبير على التحويلات المشروطة.

لقد كانت بعض المستعمرات البريطانية السابقة، والتي أصبحت اتحادات فدرالية (الولايات المتحدة، كندا، أستراليا)، تقوم على أساس النموذج المزدوج، بحيث تتواجد الدوائر الفدرالية في مختلف أنحاء الدولة وتقوم بتقديم البرامج الفدرالية. تشمل الاتحادات الفدرالية المزدوجة عادة على مجالات ذات سلطات فدرالية متزامنة مع سلطات الوحدات المكونة - مثلاً، الزراعة في كندا - ولكن حتى مع ذلك، يمكن وجود دوائر فدرالية ودوائر في الوحدات المكونة تعمل بشكل متواز جنباً إلى جنب. وتعتبر الأنظمة «القارية» (ألمانيا، سويسرا، النمسا، أسبانيا)، على العكس من ذلك، مدمجة بدرجة أكبر من حيث أن الوحدات المكونة بها تتولى عادة إدارة البرامج الفدرالية في مناطق تزامن السلطات. وتعتبر الاتحادات الفدرالية في أمريكا اللاتينية مزدوجة في الأساس، أما تلك الموجودة في جنوب أفريقيا فمدمجة، وتشمل الاتحادات الفدرالية في كل من نيجيريا والهند وباكستان على عناصر من كلا النظامين.

كل من هذين النظامين يتضمن نقاط قوة ونقاط ضعف.

- يقوم النموذج المدمج، من حيث المبدأ، بوضع أطر السياسات القومية، مع السماح في الوقت ذاته للحكومات المكوّنة بحرية تعديل تلك الأطر وفقاً للظروف المحلية. ولكن، من الناحية العملية، تكون مثل هذه القوانين الفدرالية في الغالب تفصيلية إلى حد كبير ولا تترك سوى مساحة محدودة من حرية التصرف للوحدات المكوّنة. تتعامل الفدرالية الألمانية مع هذا الموضوع عن طريق تمكين حكومات اللاندرات من التصويت في مجلس الشيوخ على التشريعات الفدرالية التي تؤثر على تلك الحكومات. وقد أدى شرط الحصول على الأغلبية في المجلس الأدنى [النواب] المنتخب على المستوى الشعبي وفي المجلس الأعلى [الشيوخ]، ومع مرور الزمن، إلى طريق مسدود في كثير من الأحيان. ولكن، وبعد الإصلاحات الأخيرة، انخفض عدد القوانين التي تتطلب الآن موافقة المجلس الأعلى. كما كان التداخل المفرط أيضاً يعتبر مشكلة في أسبانيا، حيث تقوم الحكومة المركزية بالتفاوض بشأن ترتيبات جديدة مع بعض المجتمعات المستقلة للحد من استخدام الحكومة المركزية للتشريعات الشاملة بغرض الدخول في مجالات معينة من المصالح المحلية.
- يميل النموذج المزدوج إلى إقامة حد أقل من التداخل، ولكنه يمكن أن يؤدي إلى الازدواجية بل وإلى برامج تعمل بشكل متعاكس. وبينما لا تكون الوحدات المكوّنة ملزمة عادة بتطبيق القوانين الفدرالية، إلا أن التشريع الفدرالي يكون دائماً تقريباً هو صاحب السلطة العليا في مناطق تزامن السلطات. وتواجه الاتحادات الفدرالية المزدوجة بصفة خاصة المناقشات التي تدور حول استخدام الحكومات الفدرالية لسلطة الإنفاق الخاصة بها للتأثير على برامج الوحدات المكوّنة في المجالات التي تقع خارج الاختصاص التشريعي الفدرالي.

٢,٤ سلطات الإنفاق

تسمح معظم الاتحادات الفدرالية لمستوى الحكومة بالإنفاق في المجالات التي تقع خارج نطاق اختصاصها التشريعي. ويمكن استخدام سلطة الإنفاق هذه من جانب الحكومات الفدرالية لزيادة دورها بصورة كبيرة، ولاسيما في الاتحادات الفدرالية التي تقل فيها نسبة التزامن في الاختصاصات التشريعية.

لا يستطيع مستوى حكومي واحد، في أي من الأنظمة الفدرالية، سن القوانين في مجال الاختصاص التشريعي الحصري لمستوى حكومي آخر. إلا أن العديد من السلطات ليست حصرية، كما أن معظم الفدراليات لديها أيضاً بعض المجالات ذات الاختصاصات التشريعية المتزامنة حيث يكون القانون الفدرالي هو صاحب السلطة العليا في جميع الأحيان تقريباً. كما يمكن أن تتضمن الاتحادات الفدرالية المدمجة أيضاً نصوصاً دستورية تمنح الوحدات المكوّنة مسؤولية منفردة لإدارة القوانين الفدرالية – أي عملياً الاضطلاع بالإنفاق – في بعض المجالات ذات الاختصاص المتزامن.

تتضمن معظم الاتحادات الفدرالية، إلى جانب هذه التخصيصات للمسؤولية التشريعية والإدارية، نصوصاً دستورية أو قرارات قضائية تجيز للحكومات الإنفاق على أي غرض، حتى في مجالات لا يحق لهم التشريع فيها. وهكذا، مثلاً، قد يخصص الدستور مسؤولية التعليم إلى الوحدات المُكوّنة، ولكن ذلك لا يعيق الحكومة الفدرالية من أن يكون لديها برامج إنفاق في مجال التعليم طالما أن تلك البرامج لا تعتبر تشريعات. وتقوم الحكومات المركزية بصفة متكررة باستخدام سلطة الإنفاق هذه للتأثير على برامج وأنشطة الوحدات المُكوّنة في المجالات التي تتجاوز الاختصاص التشريعي الفدرالي. وتعتبر سلطة الإنفاق أكثر أهمية في الاتحادات الفدرالية التي توجد فيها سلطات متزامنة قليلة وتتمتع فيها الوحدات المُكوّنة بصلاحيات تشريعية حصرية في مجالات هامة ترغب الحكومة الفدرالية في التأثير عليها.

النصوص القانونية بشأن سلطات الإنفاق في بعض الاتحادات الفدرالية

تتمتع الحكومات المركزية في أستراليا والهند وماليزيا بسلطة دستورية صريحة للإنفاق في مجالات تتجاوز اختصاصها. وينطبق الأمر كذلك على الحكومة المركزية في أسبانيا، إلا أنها خاضعة لقيود صارمة تفرضها المحاكم. ولم يرد في دساتير الاتحادات الفدرالية الثلاثة الأقدم، وهي الولايات المتحدة وكندا وسويسرا، أي ذكر لسلطة إنفاق، إلا أن كلاً منها يستخدم هذه السلطة إلى حد ما. فقد قامت المحكمة العليا، في الولايات المتحدة، بتفسير السلطة الفدرالية لفرض الضرائب من أجل الرفاه العام على أنها بمثابة سلطة الإنفاق. أما المحكمة العليا الكندية، فإنها لم تقر سلطات الإنفاق الفدرالية والإقليمية أو ترفضها، وكانت الحكومة الفدرالية، في الماضي، قد استخدمت هذه السلطة إلى حد كبير، على الرغم من أن ذلك لم يتم بأسلوب قد يعني تشريعاً في مجال خاضع لاختصاص المقاطعة القانوني. ولكن إحدى الاتفاقات التي عقدت مؤخراً بين الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات تنص على ضرورة موافقة أغلبية المقاطعات على مبادرات إنفاق جديدة في مجالات صلاحيات المقاطعات، وتسمح أيضاً للمقاطعات، ضمن شروط معينة، بالانسحاب من برامج الإنفاق هذه مع التعويض. وفي حين أن الدستور السويسري لم يقر بارساء أو تحديد سلطة إنفاق معينة، إلا أن الرقابة الوحيدة على الإنفاق الفدرالي هي عملياً من خلال استفتاء شعبي، وهو الأمر الذي لم يحدث حتى الآن. وتعتبر مسألة الإنفاق أقل إشكالية في الاتحادات الفدرالية المتكاملة. فألمانيا، على سبيل المثال، بها الكثير من الاختصاصات المتزامنة، وفي تلك الحالات تجب الموافقة على القوانين الفدرالية من جانب أغلبية كبيرة من أصوات اللاندر، ثم يتم إدارتها بواسطة اللاندر. وتعتبر بلجيكا حالة فريدة من حيث أن محكمتها الدستورية قامت بتقييد الإنفاق الفدرالي حصراً على المجالات ذات الاختصاص التشريعي الفدرالي.

تستخدم الحكومات الفدرالية سلطاتها الإنفاقية في ثلاث طرق:

- إجراء التحويلات ذات الأغراض العامة إلى حكومات الوحدات المكونة من أجل زيادة قدرتها المالية على القيام بمسئولياتها؛
- إجراء تحويلات مشروطة لبرامج محددة إلى حكومات الوحدات المكونة، ومطالبته بتنفيذ برامج معينة بطريقة محددة؛ و
- إنشاء برامج خاضعة لإدارة الحكومة الفدرالية مباشرة في مجال يُعتبر عادة اختصاصاً قانونياً خالصاً للوحدات المكونة

لا تواجه الوحدات المكونة عادةً أدنى مشكلة مع الطريقة الأولى، كما أن الطريقة الثالثة نادرة الحدوث نسبياً. ويدور معظم الخلاف حول الطريقة الثانية، أي التحويلات المشروطة حيث أنها قد تسمح للحكومة الفدرالية بالتمتع بنفوذ كبير في منطقة ذات اختصاص حصري للوحدات المكونة. هذا النفوذ من شأنه التأثير على أولوياتها، وخاصة إذا كان من الضروري تقديم مساهمات مماثلة من الوحدات المكونة. كما أن مثل هذا الإنفاق، في بعض الاتحادات الفدرالية، قد يتضمن بعداً حزبياً قوياً من خلال تقديم المزيد من تمويلات البرامج إلى حكومات الوحدات المكونة التي تقف جنباً إلى جنب مع الحزب الحاكم في الحكومة المركزية.

يقول المدافعون عن سلطة الإنفاق أنها تسمح للاتحاد الفدرالي بالتكيف والاستجابة لتغير الظروف والأولويات القومية. ويمكن أن ينطبق ذلك على الاتحادات الفدرالية الأقدم بشكل خاص، التي تم وضع دساتيرها في عصر ما قبل الفترة الحديثة. يتم عادة استخدام سلطة الإنفاق في المجالات التي يتوفر فيها اهتمام فدرالي بالمعايير القومية - مثل الرعاية الصحية أو التعليم - ويكون هذا الاستخدام متسقاً مع وجهة النظر القائلة بأن عدداً قليلاً من المجالات الرئيسية يمكن تعريفها بدقة كمجالات ذات اهتمام حصري من جانب الحكومة الفدرالية أو الوحدات المكونة. تتعكس سلطة الإنفاق، عملياً، في ممارسات كل الاتحادات الفدرالية تقريباً، وتنسم بأهمية خاصة في الاتحادات الفدرالية حيث تتمتع الوحدات المكونة بسلطات تشريعية حصرية هامة. وغالباً ما يكون الخلاف حول كيفية استخدام هذه السلطة بقدر ما هو أيضاً حول ما إذا كان ينبغي استخدامها.

- يمكن أن توجد قواعد قانونية متفق عليها (ألمانيا) أو قواعد سياسية متفق عليها (كندا) تنص على مستوى معين من الموافقة من جانب الوحدات المكونة.
- يمكن أن توجد درجات متباينة من المشروطة لمنح الوحدات المكونة مرونة أكثر أو أقل في تصميم البرامج التي تلبى الأهداف القومية.

تتم مناقشة هذه المواضيع بمزيد من التفصيل في الفصل الخامس.

٢,٥ توزيع مسؤوليات الإنفاق

بينما توجد أوجه شبه هامة في تخصيص السلطات لمستويي الحكومة في الاتحادات الفدرالية، إلا أن هناك أيضاً أوجه اختلاف بارزة. وثمة تشابه أكبر في توزيع مسؤوليات الإنفاق مقارنة بمسؤوليات جباية الإيرادات عبر الأنظمة الفدرالية.

تتمثل برامج الإنفاق الحكومي الكبرى عادة في الدفاع، والرعاية الصحية، والتحويلات إلى الأفراد، والمساعدات الاجتماعية بمختلف أشكالها، والتعليم، والبنية التحتية. ونقدم فيما يلي لمحة عن الأنماط العريضة المتبعة في تخصيص السلطات التشريعية الكبرى المرتبطة بهذه البرامج في الاتحادات الفدرالية:

- الدفاع: يكون هذا المجال فدرالياً دائماً، على الرغم من أن أستراليا والولايات المتحدة تخصصان دوراً مقيّداً للوحدات المُكوّنة في مجال إقامة الميليشيات. وبينما تتراوح نسبة الإنفاق على الدفاع في معظم الاتحادات الفدرالية من ٢ إلى ٤ بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، فإنها تكون أعلى من ذلك بشكل ملحوظ في روسيا والولايات المتحدة.
- الرعاية الصحية: تتولى الوحدات المُكوّنة عادة إدارة البرامج الرئيسية في هذا المجال عالي التكلفة والمتنامي (تصل التكاليف الحكومية إلى ١٥ بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي)، وذلك رغم أن الحكومة الفدرالية تلعب في الغالب دوراً رئيسياً في صياغة البرامج الصحية، سواء من خلال سلطاتها التشريعية أو سلطاتها الإنفاقية. وتستطيع الحكومات الفدرالية إدارة برامج معينة بطريقة مباشرة (المحاربين القدامى، المتقاعدين، السكان الأصليين).
- التأمين ضد البطالة، وتأمين الدخل، والمساعدات الاجتماعية، ورواتب التقاعد: تكون كل هذه الخدمات إما مسؤوليات متزامنة، أو مشتركة أو فدرالية مع بعض الاستثناءات النادرة (في الهند، تكون الولايات مسئولة عن التأمين ضد البطالة؛ في بلجيكا والنمسا، تكون الوحدات المُكوّنة مسئولة عن الخدمات الاجتماعية).
- التعليم والأبحاث: تتولى الوحدات المُكوّنة على الدوام تقريباً إدارة التعليم الأساسي والثانوي على الرغم من أن الحكومة الفدرالية قد تتمتع بسلطة متزامنة تضمن لها القرار النهائي. لا يبدو في مجال التعليم ما بعد الثانوي والأبحاث أي نمط واضح، غير أن الحكومات الفدرالية تلعب عادة دوراً هاماً (أحياناً من خلال صلاحيات حصرية في مؤسسات التعليم ما بعد الثانوي؛ وأحياناً من خلال الدعم المالي، وبخاصة في الإعانات الطلابية). وتتنبأ الحكومات الفدرالية مركز الريادة عادة في الإنفاق على مجال الأبحاث.
- البنية التحتية: كثيراً ما تلعب الحكومات الفدرالية دوراً تخطيطياً وتمويلياً رئيسياً في البنية التحتية الأساسية، على الرغم من أن التنفيذ قد تتولاه الوحدات المُكوّنة. وعادة ما تكون البنية التحتية المحلية هي مسؤولية الوحدات المُكوّنة. وهذا المجال يتباين فيه

دور القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص إلى حد كبير، وفي حالات كثيرة يتضاءل دور القطاع العام بمرور الزمن. وكثيراً ما تتجذب الحكومات الفدرالية، لأسباب سياسية، إلى مشروعات البنية التحتية المحلية، في حين أنه، من حيث المبدأ، ينبغي أن تركز هذه الحكومات على البنية التحتية الهامة على المستوى القومي.

تختلف الاتحادات الفدرالية اختلافاً كبيراً من حيث حصة الإنفاق المباشر (بعد التحويلات) الذي يتم من جانب الحكومات المركزية مقارنة بحكومات الوحدات المكونة. تغطي الحكومات الفدرالية ما بين ٣٢٪ (سويسرا) و ٨٥٪ (ماليزيا) من إجمالي الإنفاق الحكومي بعد التحويلات البيروقراطية. ويبدو أن هناك اتجاهاً نحو المزيد من اللامركزية في الإنفاق في العديد من الاتحادات الفدرالية. إن الاختلافات والتباينات بين أنماط الإنفاق عبر الاتحادات الفدرالية كبيرة، رغم أنها أقل من التباينات في حصص الإيرادات قبل التحويلات.

أنماط الإنفاق المباشر في العديد من الاتحادات الفدرالية

تعتبر كل من سويسرا وكندا وبلجيكا وألمانيا اتحادات فدرالية تتفق فيها الحكومة الفدرالية أقل ما يكون - ما بين ٣٠ و ٤٠ بالمائة من إجمالي الإنفاق - بعد التحويلات البيروقراطية. ويعكس هذا النمط، في ألمانيا وإلى حد ما في سويسرا أيضاً، مسؤولية الحكومات المكونة في مجال تقديم بعض البرامج الهامة المشرعة فدرالياً، ولكن نجد أنها تعكس في بلجيكا وكندا مسؤوليات تشريعية وكذلك مسؤوليات إنفاق منقولة [من المركز إلى الأقاليم] بشكل أكبر. يتراوح إنفاق الحكومة الفدرالية في معظم الاتحادات الفدرالية (الهند، الولايات المتحدة، روسيا، جنوب أفريقيا، أسبانيا، النمسا، المكسيك) ما بين ٤٥ و ٥٥ بالمائة. أما في كل من أستراليا ونيجيرويا والبرازيل، فيقترب الإنفاق الفدرالي من ٦٠ بالمائة، رغم أنه يقل كثيراً عن الاتحادات الفدرالية شديدة المركزية كما في فنزويلا (٧٨ بالمائة) وماليزيا (٨٤ بالمائة).

٢,٦ التكاليفات: الممولة وغير الممولة

تسمح بعض الاتحادات الفدرالية للحكومة الفدرالية بفرض التزامات الإنفاق على حكومات الوحدات المكونة، دون أن تقدم بالضرورة إيرادات لتلبية هذه الالتزامات. وقد توجد أيضاً التزامات دستورية على الحكومات المكونة تتطلب منهم تلبية معايير معينة.

هناك اختلاف كبير بين التمتع بسلطة الإنفاق والالتزام بالإنفاق. يقع على عاتق الحكومات المكونة في الاتحادات الفدرالية المدمجة مثل ألمانيا وأسبانيا، مسؤولية الالتزام بتنفيذ القوانين الفدرالية والنصوص الدستورية؛ وفي الوقت ذاته، من المتوقع بطبيعة الأمر أن تتوفر لهذه الحكومات سلطات كافية لجباية الإيرادات أو تحويلات لتلبية هذه الالتزامات. ولكن، يمكن في بعض الأحيان ألا يتم تلبية التزام الإنفاق من خلال إمدادات كافية من الإيرادات. وقد نجحت حكومات اللاندر الألمانية، سارلاند وبريمن، في مقاضاة الحكومة

الفدرالية وحكومات اللاندر الأخرى على أساس أنها لم تقدم لها الأموال الكافية لتلبية الالتزامات الدستورية الموضوعة على عاتقها من أجل أن تضمن تقديم خدمات حكومية تتساوى مع تلك الخدمات المقدمة في أماكن أخرى من الدولة. ويحدد عدد من الدساتير، كما في البرازيل وجنوب أفريقيا، مبادئ أو حقوق عديدة لبعض الخدمات الأساسية التي يمكن أن يكون لها نتائج وآثار إنفاقية هامة، غير أنها، على الأغلب، لا تكون خاضعة للمساءلة القانونية.

تتمتع الحكومة الفدرالية في الولايات المتحدة بسلطة واسعة (وإن كانت غير مؤكدة) لفرض التكاليفات (mandates) على الولايات، لتطالبها بتنفيذ سياسة فدرالية ما. وقد بلغ معدل هذه التكاليفات سنوياً ما بين اثنين إلى ثلاثة في السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، وكانت الولايات تشكو من أن هذه التكاليفات لا يتم تمويلها في معظم الأحيان. وقد صدر إصلاح في التسعينات يحد من استخدام هذه التكاليفات، ولكنه لم يمنع فرض تكليف باهظ التكلفة يتعلق بمكافحة الإرهاب. وتشكو الولايات أيضاً من الشروط عالية التكاليف المرتبطة بمساعدات البرامج الفدرالية، والتي يطلق عليها غالباً اسم «التكاليفات غير الممولة» أيضاً.

الفصل الثالث

هيكل الأنظمة الضريبية

١, ٣ الإيرادات ذاتية المصدر، والإيرادات المشتركة، والإيرادات المحولة

تتسم أنظمة الإيرادات الفدرالية باستخدامها لثلاثة عناصر رئيسية: الإيرادات ذاتية المصدر لكل مستوى من مستويات الحكم، والإيرادات المشتركة، والتحويلات الفدرالية. وتختلف مناهج التعامل مع الإيرادات عبر الاتحادات الفدرالية اختلافًا كبيرًا.

يرتبط تخصيص وإدارة سلطات فرض الضرائب وغيرها من سلطات جمع الإيرادات الأخرى داخل الاتحادات الفدرالية ارتباطًا قويًا بنظام مشاركة الضرائب وتنفيذ التحويلات المالية من الحكومة الفدرالية إلى الوحدات المكونة. وتعتمد بعض الاتحادات الفدرالية اعتمادًا كبيرًا على الضرائب المشتركة والتحويلات في تمويل الوحدات المكونة، في حين تركز بعض الاتحادات الفدرالية الأخرى بشدة على مصادر الإيرادات الذاتية.

الإيرادات الذاتية هي تلك الإيرادات التي يتم جمعها بواسطة كل مستوى من مستويات الحكومة باستخدام سلطاته الدستورية في فرض الضرائب والرسوم داخل حدوده. ومثل هذه الإيرادات يمكن الحصول عليها إما من سلطة دستورية حصرية أو متزامنة. تعمل السلطة المتزامنة على منح مستويي الحكومة السلطة اللازمة لفرض ضريبة أو رسم على مصدر إيراد معين، رغم أنه يمكن تقييد سلطة الوحدات المكونة اللازمة لتحديد الضريبة أو الرسوم.

يوجد في العديد من الاتحادات الفدرالية ضرائب مشتركة. وهذه هي الضرائب التي يتم في العادة تشريعها وجمعها فدراليًا، ثم توزيعها وفق معادلة وصيغة معينة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة العديدة. وعندما تكون هذه الصيغة ملزمة، تُعتبر الإيرادات أحيانًا «ذاتية المصدر» لأن كل حكومة يكون لها حق في حصتها من الضرائب، غير أننا سوف نقصر صفة «ذاتية المصدر» على الضرائب والرسوم التي تخضع لسيطرة حكومة ما.

يبدو أنه من غير اللائق اعتبار الضرائب المشتركة على أنها «ذاتية المصدر» بالنسبة للوحدات المكونة: فحكوماتها عادة يكون لها رأي ضعيف أو لا يكون لها رأي على الإطلاق في تحديد الضريبة أو معادلة المشاركة، وقد تتجاوز حصتها من الإيرادات - بل

قد تتجاوز إلى حد كبير، كما في أغلبية الولايات النيجيرية - ما تم جمعه داخل حدودها. قد يظهر نصيب الوحدات المُكوّنة من الضرائب المشتركة، أو لا يظهر، في الإيرادات الموحدة في الميزانية الفدرالية. ويمكن منح الضرائب المشتركة والتحويلات المالية وفق المعادلة وبدون أي شروط، ولكن حتى التحويلات المالية الخاضعة للمعادلة وغير المشروطة نادرًا ما تُعتبر «ذاتية المصدر». كما أن غياب الاتساق بين الخبراء بشأن هذه المصطلحات يعني غياب البيانات القياسية، مما يجعل المقارنات العددية عبر الاتحادات الفدرالية أمرًا صعبًا.

يركز هذا الفصل على هيكل الأنظمة الضريبية، بما في ذلك المبادئ العديدة التي قد تحدد شكل هذه الأنظمة. ويلقي الفصل الرابع نظرة على تخصيص مصادر إيرادات محددة، في حين يناقش الفصل الخامس التشارك في الضرائب والتحويلات.

٣,٢ جباية الإيرادات المنقولة [من المركز إلى الأقاليم] مقابل الإيرادات المحولة

تختلف الأنظمة المالية الفدرالية اختلافًا كبيرًا فيما يتعلق بالاستقلال الذاتي للوحدات المُكوّنة في تحديد مصدر الإيرادات الذاتية. ويمكن أن يؤدي الاستقلال الذاتي في سلطات الإيرادات إلى تشجيع المساءلة السياسية والاستجابة للرغبات المحلية، غير أن تحويل النظام الضريبي تحويلًا كبيرًا إلى نظام لامركزي يشكل مخاطر على الكفاءة الاقتصادية، والسهولة الإدارية، ومبدأ الإنصاف. وتُعتبر كل من تحويلات الحكومة الفدرالية وتقاسم الضرائب المفروضة على المستوى الفدرالي بدائل لنظم الإيرادات اللامركزية.

تقوم الحكومة الفدرالية، في الاتحادات الفدرالية، باستمرار تقريبًا بجباية إيرادات (بما في ذلك الاقتراض) أكثر مما تستخدم من هذه الإيرادات بشكل مباشر. ويعكس عدم التوازن هذا الدافع المنطقي الأقوى لنقل مسئوليات الإنفاق بدلًا من نقل مسئوليات جباية الإيرادات. ولكن، تختلف الممارسة ما بين الاتحادات الفدرالية التي تقوم فيها الوحدات المُكوّنة بجباية غالبية - وربما كامل - إيراداتها الذاتية وتلك الاتحادات التي لا تجمع فيها الوحدات المُكوّنة سوى مبالغ ضئيلة للغاية فقط.

جباية الإيرادات في العديد من الاتحادات الفدرالية

تتولى الحكومات الفدرالية، في أغلب الاتحادات الفدرالية، جباية نصيب الأسد من الإيرادات. تقوم الحكومة الفدرالية، في نيجيريا، بجباية أكثر من ٩٠ بالمائة من إجمالي الإيرادات، مما يعكس سيطرتها على إيرادات النفط. وتبلغ الإيرادات الفدرالية حوالي ٩٠ بالمائة من إجمالي الإيرادات في المكسيك وروسيا وماليزيا، وبين ٧٠ و٨٥ بالمائة في الأرجنتين وجنوب أفريقيا وأستراليا وبلجيكا والبرازيل، و٦٠ إلى ٦٥ بالمائة في كل من ألمانيا والنمسا وأسبانيا والهند، كما تبلغ حوالي ٥٥ بالمائة في الولايات المتحدة. وتبلغ الإيرادات الفدرالية أقل من نصف إجمالي الإيرادات الحكومية في كندا (٤٧ بالمائة) وسويسرا (٤٠ بالمائة) فقط.

ربما تكون الحجة الأقوى تأييداً لمتنع الوحدات المُكوّنة باستقلال ذاتي واسع في تمويل احتياجاتها هي أن هذا الوضع من شأنه أن يربط بوضوح بين إنفاق هذه الوحدات وجبايتها الأموال. وهذا من شأنه أن يجعل هذه الحكومات أكثر استجابة للمزج بين الضرائب والإنفاق، وهو الأمر المرغوب لدى سكانها (حكومة أكبر حجماً مقارنة بحكومة أصغر). وهناك بالطبع أشكال من المزج بين الضرائب والإنفاق مختلفة اختلافاً كبيراً بين الوحدات المُكوّنة في بعض الاتحادات الفدرالية اللامركزية. مثلاً، هناك مقياس معياري في كندا «للجهود المالية» يوضح أن نصيب الفرد من الضرائب والإنفاق في كيبيك أعلى منه في مقاطعة أونتاريو المجاورة لها. ويرى البعض أن مثل هذا الاستقلال الذاتي قد يزيد من احتمال قيام الوحدات المُكوّنة أيضاً بإدارة ديونها بشكل مسئول لأنها عرضة لتحمل تكاليفها، ويقلل من احتمال سعي هذه الوحدات لإيجاد خطط إنقاذ فدرالية أو الحصول عليها. قد ترغب الوحدات المُكوّنة كذلك في بعض الاستقلال الذاتي فيما يتعلق بتصميم هيكل الضرائب، بغض النظر عن المستوى الكلي للضرائب. ولا يكون هذا التصميم عادة محايداً من حيث السياسات المعتمدة، كما أن حكومات الوحدات المُكوّنة قد تكون لديها أهداف ترغب في تحقيقها من خلال السياسة الضريبية، كما في إعادة التوزيع أو استهجان أشكال معينة من الاستهلاك أو الأنشطة (مثل تعاطي الكحول أو الإضرار بالبيئة المحلية).

تحمل الأنظمة الضريبية المنقولة، في المقابل، بين طياتها مخاطر على عمل الاقتصاد بطريقة سليمة ذلك أن الوحدات المُكوّنة من الممكن أن تتبنى سياسات ضريبية من شأنها تشويه القرارات المحلية المتعلقة باستخدام الموارد، والقضاء على القدرة الجماعية للحكومات على فرض الضرائب على مصدر إيراد معين، وإضافة تكاليف هائلة تتعلق بالإدارة والامتثال للسياسة المركزية. قد تعكس الأنظمة المنقولة كذلك مشكلات الإنصاف إذا تباينت قدرة الوحدات المُكوّنة على جمع الإيرادات بسبب اختلاف ثرواتها، رغم إمكانية موازنة ومعالجة ذلك عن طريق العديد من ترتيبات التحويلات والمساواة التي تتخذها الحكومة الفدرالية. وتقدم سويسرا مثلاً على نظام الإيرادات الفدرالية المنقولة إلى أبعد حد؛ وتشير تجربتهم إلى أن نظام السلطات المنقولة بدرجة كبيرة يمكن أن يعمل بنجاح حتى في دولة صغيرة، رغم أنه يفرض تحديات ضخمة.

٣,٣ تخصيص مصادر الإيرادات الفردية

يختلف الموقف المؤيد لتخصيص مصادر الإيرادات الفردية للحكومات الفدرالية في مقابل حكومات الوحدات المُكوّنة إختلافاً كبيراً حسب المصدر. وتعتبر المبادئ الاقتصادية كالكفاءة والإنصاف والسهولة الإدارية هامة في هذا المجال. كما أن هناك عوامل أخرى مثل النصوص الدستورية، والتاريخ، والسياسة الإقليمية، والأولوية التي تعطى للتمويل الذاتي يمكن أن تسهم أيضاً في تشكيل الترتيبات الخاصة بهذا الأمر. وقد يتعارض أحد المبادئ مع مبدأ آخر، ولذلك لا يوجد تخصيص يمكن اعتباره «الأفضل» لمصادر الإيرادات.

إذا سيطرت الوحدات المُكوّنة على مصادر ضرائب معينة، فهناك خطر من تنافس بعض هذه الوحدات على فرض معدلات ضرائب أقل بهدف جذب الاستثمارات أو العمالة أو النشاط الاقتصادي أو السكان إلى مناطق سلطاتها القانونية. إن القرارات المحلية القائمة على الاعتبارات الضريبية بدلاً من الأساسيات الاقتصادية يسفر عادة عن سوء تخصيص للموارد مما يؤدي إلى تقويض كفاءة الاقتصاد وفعاليته. وتصل هذه المشكلة إلى أقصى درجات حدتها مع قواعد الضرائب المتنقلة نسبياً، كما هو الحال عندما تتوفر لبعض دافعي الضرائب فرصة إختيار موقع نشاطهم الاقتصادي أو موقع إقامتهم وسكنهم. تعتبر العقارات والموارد الطبيعية عادة غير متنقلة؛ في حين يمكن أن تكون بعض الصناعات (بما في ذلك صناعات معالجة الموارد الطبيعية) أو شركات الخدمات، واختيار مكان العمل والسكن، وموقع بعض شركات البيع بالمرقّ أموراً متنقلة إلى حد كبير، ولا سيما على المدى البعيد؛ ولكن الأمر في النهاية هو مسألة مقدار درجة التنقل. سوف تعتمد درجة التنقل في الاتحاد الفدرالي، عملياً، على المسافة، واللغة، والثقافة، وكذلك على موقع الاستثمارات التاريخية الضخمة في المصانع والمرافق العامة والبنية التحتية. وتستطيع الشركات الكبيرة، التي لها نشاط عبر الاتحاد الفدرالي، أن تنقل أنشطة معينة في بعض الأحيان بسهولة تامة.

إن المنافسة على قواعد الضرائب المتنقلة (في أقصى حد لها، «حرب ضرائب») يمكن أن تؤدي إلى القضاء على قواعد الضرائب ذاتها. فقد تستمر بعض الوحدات المُكوّنة في تخفيض معدلات ضرائبها لجذب رأس المال أو العمالة أو السكان أو الأنشطة التجارية. وقد تقوم سلطات قانونية أخرى بتخفيض معدلاتها لكي تحافظ على ميزتها التنافسية، مما يؤدي إلى تفريغ قاعدة الضرائب - كما حدث في كندا وأستراليا حيث قامت الوحدات المُكوّنة بخفض معدل ضريبة التركات إلى الصفر؛ ويبدو أن هناك «سباقاً ماثلاً نحو القاع» يجري على هذه الضريبة في أسبانيا.

تبرز اعتبارات الإنصاف في موارد الإيرادات المختلفة بسبب توزيعها على مدى الاتحاد الفدرالي. وسوف نرى ذلك بشكل واضح للغاية حيثما تكون الموارد الطبيعية هامة، غير أن بعض الاتحادات الفدرالية تشهد توزيعاً غير متساوٍ إلى حد كبير فيما يتعلق بالشركات الكبيرة أو الأثرياء أو أنشطة البيع بالمرقّ. ويمكن التعامل مع هذا الأمر من خلال العديد من ترتيبات إعادة التوزيع مثل المساواة بين التحويلات أو تقاسم الضرائب الفدرالية.

يمكن نقل بعض مصادر الإيرادات من المركز إلى الوحدات المُكوّنة بقليل من التكاليف الإدارية الإضافية أو بدون أية تكاليف إطلاقاً على الحكومات، والأعمال والأفراد؛ في حين أن بعض مصادر الإيرادات الأخرى أثبتت أنها معقدة أو باهظة للغاية في حال فرضها أو جمعها على أساس السلطات المنقولة.

ورغم أنه لا يوجد أي اتحاد فدرالي به وحدات مُكوّنة ذاتية التمويل بشكل كامل، إلا أن هناك معياراً واحداً يجب وضعه في الاعتبار عند تخصيص مصادر الضرائب ألا وهو حجمها أو كفاءتها، في ظل احتياجات هذه الوحدات المُكوّنة. إن الكثير من قواعد الضرائب

الملائمة بوضوح لحكومات الوحدات المُكوّنة هي صغيرة نسبياً، ولذلك قد يصبح معيار الكفاية من الاعتبارات الهامة التي تدعم حصول الوحدات المُكوّنة على منفذٍ إلى قواعد ضريبية معينة، حتى إذا كان هذا الأمر قد يسفر عن وجود مشكلات من حيث الكفاءة، أو الإنصاف، أو التكلفة، والتي قد تحتاج إلى بعض التعويضات عنها.

إن القليل من الدساتير الفدرالية هي التي تمت كتابتها بانتباه شديد إلى المعايير الاقتصادية الخاصة بتخصيص مسؤوليات جمع الإيرادات. ونادراً ما كان الكثير من الضرائب الهامة - الضرائب المفروضة على الدخل وعلى الشركات وعلى الرواتب وضرائب القيمة المضافة - واردة في ذهن واضعي الدساتير الفدرالية الأولى، لذلك فإن تخصيص سلطات جمع الإيرادات في الكثير من الدساتير قد يبدو أمراً عاماً للغاية، أو مبهمًا، أو قد عفا عليه الزمن. كانت ضرائب المبيعات، مثلاً، في الكثير من الاتحادات الفدرالية مصدر إيرادات رئيسي بالنسبة للوحدات المُكوّنة؛ ولكن هذا النوع من الضرائب يتعرض بشكل متزايد للانتقاد باعتباره غير فعال، إلا أن استبداله بضرائب القيمة المضافة قد ثبتت صعوبته في بعض السياقات الفدرالية. ويُعتبر الدور الفدرالي في ضريبة الدخل، في اتحادات فدرالية أخرى، دوراً ثانوياً أو مقيّداً، وهذا أيضاً من شأنه أن يتسبب في بعض المشكلات. كما أن وصول الوحدات المُكوّنة إلى الإيرادات الذاتية، في الكثير من الاتحادات الفدرالية، يكون مقيّداً إلى حد كبير. وربما تكون مخصصات الإيرادات هذه قد نشأت وتكونت من خلال التفسيرات القضائية والتسويات السياسية. ولكن، إن اعتبارات الكفاءة، والإنصاف، والتكاليف الإدارية، والكفاية هي مع ذلك من الثوابت عندما تقوم الاتحادات الفدرالية بفحص الترتيبات المالية الخاصة بها ومناقشتها وتعديلها.

٣,٤ قواعد الضرائب المشتركة و المجال الضريبي

تتوفر، في الكثير من الأنظمة الفدرالية، بعض القواعد الضريبية الفردية لكل مستوى الحكومة بدلاً من تخصيصها لمستوى واحد أو لآخر. وقد يكون لذلك عدد من الفوائد، ولكنه يخلق أيضاً قضايا متمثلة في التنسيق الضريبي وتقاسم «المجال الضريبي» (أو مساحة جمع الضرائب).

تقوم العديد من الدساتير الفدرالية بتوفير سلطة متزامنة لكل من مستويي الحكومة لفرض الضرائب على نفس المصدر، مثل ضرائب الدخل، أو الضرائب غير المباشرة، أو ضرائب المبيعات. ويختلف ذلك عن تقاسم الضرائب المفروضة فدرالياً، لأن الوحدات المُكوّنة تتمتع بسلطات مستقلة ذاتياً لتحديد معدلات الضرائب وأحياناً لتحديد قاعدة الضرائب في حد ذاتها. إن الاختصاص الضريبي المتزامن له مزايا وعيوب على حد سواء.

تتمثل إحدى المزايا في أن كلا مستويي الحكومة يمكنه النفاذ إلى مصادر الإيرادات الكبيرة، مما يساعد في معالجة معيار الكفاية. وأيضاً، عندما يفرض مستويا الحكومة نفس الضريبة على مصدر ضريبي، يمكن للحكومة الفدرالية في كثير من الأحيان أن تلعب دوراً محورياً في تشجيع منهج مُنسّق. وقد يتم، في بعض هذه الحالات، تقييد سلطة

حكومات الوحدات المُكوّنة: ففي أسبانيا، مثلاً، يمكن للمجتمعات المحلية المستقلة تحديد معدلات (مستويات) ضريبة الدخل فقط في نطاق فئات القواعد المحددة مركزياً، و فقط للثلث الواحد من ضريبة الدخل الذي تم تخصيصه لهذه المجتمعات. (تتمتع اسكتلندا في المملكة المتحدة وبعض المناطق في إيطاليا أيضاً بسلطات محدودة لإجراء تعديلات ثانوية على بعض الضرائب المحددة مركزياً.)

وحيثما يتمتع كلا مستويي الحكومة بالتزامن الكامل والحرية التامة في تحديد ضائبيها الذاتية على مصدر ما، مثلاً ضريبة الدخل الشخصي، فإنهما يواجهان مشكلة تحديد حصة كل منهما الضريبية من ذلك المصدر. إن مجال ومساحة الحصول على الضرائب من أي قاعدة ضريبية معينة تكون عادة محدودة - مثلاً، إذا استهلكت الضرائب كامل الأرباح، فسوف تفلس الشركات أو ستتهرب من الضرائب - وعلى ذلك فإن المساحة التي يشغلها أحد مستويي الحكومة من الممكن أن تقيد قدرة المستوى الحكومي الآخر على جمع الضرائب من نفس المصدر. إن موضوع المجال الضريبي عادة يتطور عبر الزمن. فخلال الحرب العالمية الثانية، قامت الحكومات الفدرالية في كل من أستراليا وكندا وسويسرا والولايات المتحدة بزيادة حصصها من تحصيل الضرائب زيادة هائلة. وقد قامت كندا بتنفيذ ذلك من خلال اتفاقيات «الإيجار الضريبي» الرسمية، وأبرمت بعد الحرب اتفاقيات جديدة تم بموجبها إلغاء «النقاط الضريبية» من جانب الحكومة الفدرالية، ثم أعيد شغلها والسيطرة عليها بواسطة المقاطعات. أما كل من الحكومتين الفدراليتين الأسترالية والسويسرية، فلم تقوما مطلقاً بإلغاء مساحة جمع الضرائب التي كانتا تشغلانها (رغم أن الحكومة السويسرية يجب أن تحصل على تجديدات منتظمة لهذه السلطات)، في حين أن الحكومة الفدرالية الأمريكية قد تخلت عملياً عن جانب من مساحة جمع الضرائب على مدار نصف قرن، ولكن مع حدوث تقلبات جوهرية في فترات معينة. إن مقدار وحجم المساحة الضريبية المتوفرة، بالطبع، غير ثابت، ولكنه قرار يتوقف على السياسات المطبقة.

وأخيراً، توجد في كثير من الأحيان أكثر من طريقة لفرض ضرائب على الشيء نفسه، لذلك وحتى عندما يؤدي تخصيص مسؤولية جمع الإيرادات إلى منح سلطات ضريبية مختلفة لكلا مستويي الحكومة، يمكن لكلا المستويين استخدام هذه السلطات المميزة في الحصول على الإيرادات أساساً من نفس المصدر. فقد قامت الحكومات الفدرالية، مثلاً، في الاتحادات الفدرالية التي تسيطر فيها الوحدات المُكوّنة على امتيازات فرض الرسوم على الموارد الطبيعية، باستخدام ضرائب الصادرات، وضرائب الشركات، ورسوم الإنتاج للحصول على حصتها من الدخل الذي تولده هذه الموارد.

٣,٥ التنافس الضريبي

تفتح الأنظمة الضريبية المنقولة الباب أمام احتمال التنافس الضريبي، الذي يمكن أن يكون له فوائد وتبعات على حد سواء. ويمكن السيطرة على التنافس الضريبي الهدام بعدة طرق.

تتسم الفكرة القائلة بقدرة الحكومات المختلفة في النظام الفدرالي على تحديد ضرائبها الخاصة بجاذبية كبيرة - فهي تشجع المساهلة، والاستجابة [لرغبات المواطنين]، والتجريب، والاعتماد على الذات. ولكن، وعلى مستوى آخر، تستدعي هذه الفكرة مخاوف تتعلق بالفوضى الضريبية، وتكاليف كبيرة في مجال الإدارة والامتثال، والتنافس الهدام.

يرى بعض الخبراء أن التنافس الضريبي يجعل الوحدات المُكوّنة مسؤولة بدرجة أكبر لأنها إذا غالت في فرض ضرائب كبيرة على قواعد الضرائب المتنقلة لمواطنيها، فسوف ترى هذه القواعد تهرب بعيداً، كما يجعلها قابلة للمساهلة بدرجة أكبر لأن مواطنيها يمكنهم مقارنة ضرائبهم بضرائب المواطنين في الأماكن الأخرى. ولكن، يمكن للتنافس أن يشجع السياسات القائمة على أساس منفعة الذات على حساب إفقار الآخرين أو التنافس على تخفيض قيمة العملة، والتي تقضي على قاعدة الضرائب المتنقلة. وقد يؤدي التنافس كذلك إلى اتخاذ قرارات تتعلق بتحديد موقع الشركات الصناعية على أساس الضرائب، وليس على أساس العوامل الاقتصادية، مما يؤدي إلى فرض تكاليف خفية على الاقتصاد.

تمثل سويسرا مثلاً لمنافسة ضريبية قوية في اتحاد فدرالي صغير: مثلاً، قد يقوم دافع ضرائب من أعلى الطبقة الوسطى في كانتون معين بدفع ضريبة دخل ثلاثة أضعاف مقدارها في كانتون آخر، ولذلك اختار البعض السكن في الكانتونات ذات الضرائب المنخفضة بدلاً من الاستقرار في الكانتون حيث يعملون. كما شهدت البرازيل «حرب ضرائب» حيث كانت الولايات تتنافس على الاستثمار الأجنبي من خلال التخفيضات على ضريبة القيمة المضافة. وقد كان التنافس الضريبي أيضاً سمة دائمة في الفدرالية الأمريكية.

هناك طريقتان رئيسيتان للتعامل مع التنافس الضريبي الهدام:

- مركزة عملية اتخاذ قرارات الإيرادات في الحكومة الفدرالية، وكان هذا خيار الكثير من الاتحادات الفدرالية.
- تنسيق الضرائب الأساسية في الاختصاصات الفدرالية المختلفة، وهذا يعتبر تحدياً يواجهه الأنظمة اللامركزية.

علاوة على ذلك، قد تؤدي ترتيبات المساواة إلى شعور الوحدات المُكوّنة الأكثر فقراً بأنها أقل حاجة للتنافس على جذب دافعي الضرائب المتنقلين.

٣,٦ التنسيق الضريبي

يمكن أن يؤدي التنسيق الضريبي بين السلطات القانونية إلى الحد من التنافس الضريبي الهدام وتجنب الفوضى الضريبية. وتصبح عملية التنسيق أسهل عندما تلعب الحكومة الفدرالية دوراً رئيسياً في أحد مجالات فرض الضرائب (الحقل الضريبي)، أو إذا توفرت لديها وسائل أخرى للتأثير على الوحدات المُكوّنة.

يسعى معظم الاتحادات الفدرالية، التي تشترك فيها الحكومات المختلفة في مجال فرض الضرائب، لتحقيق التنسيق الضريبي. ويمكن أن يتم ذلك بشكل رأسي بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المُكوّنة أو بشكل أفقي فيما بين الوحدات المُكوّنة. وقد يكون كلاهما هامّين. يتم هذا التنسيق عادة على مستوى النظام الفدرالي بأكمله، لكن في بعض الأحيان تتوصل الحكومة الفدرالية إلى اتفاقيات تنسيق مختلفة (لا متناسقة) فقط مع بعض الوحدات المُكوّنة فقط.

تستطيع الحكومات تنسيق قاعدة الضريبة وكذلك معدل الضريبة. يتم تعريف قاعدة الضريبة (مثلاً ضريبة الدخل) بالإشارة إلى فئات مختلفة (مستوى الدخل)، مع التعريفات (ما الذي يشكل ويكوّن الدخل) والخصومات المسموح بها (مثل تكاليف اكتساب الدخل أو تكاليف الأطفال) وهكذا. أما معدل الضريبة، فهو مبلغ الضريبة المطبقة على الفئات المختلفة في القاعدة (لنقل صفر بالمائة لإيراد أقل من ١٥٠٠٠ دولار؛ و ١٠ بالمائة للـ ١٥٠٠٠ دولار التالية وهكذا). تتمثل حسنات ومزايا تنسيق قاعدة الضريبة عبر الاختصاصات القانونية المختلفة في تبسيط النظام الضريبي، وتقليل تكاليف الإدارة والامتثال للضريبة وتمكين التحصيل بواسطة سلطة ضرائب واحدة. كما أنه يمنح الاختصاصات القضائية المختلفة بعض المرونة فيما يتعلق بمعدلاتها، مع أن سهولة القيام بذلك تتباين حسب المجال الضريبي (مجال فرض الضرائب). ويمكن، في حالة وجود خطر تنافس هدام، تنسيق القاعدة الضريبية ومعدلاتها، رغم أن ذلك يقوم على نحو واضح بتقييد حرية الوحدات المُكوّنة (وربما الحكومة الفدرالية اعتماداً على الترتيب المتبع).

يزداد احتمال نجاح التنسيق الضريبي ازدياداً كبيراً أينما تلعب الحكومة الفدرالية دوراً رئيسياً في تحديد وتحصيل الضرائب من إحدى القواعد الضريبية. ويمكنها بعد ذلك الاستفادة من دورها القيادي في إنشاء نظام متناسق، حيث يتم ذلك عادة من خلال بعض التشاور والتعديل المتبادل مع الوحدات المُكوّنة. علاوة على ذلك، قد تعرض الحكومات الفدرالية أو ترتب القيام بعملية تحصيل الضرائب المنسقة، الأمر الذي قد يساعد في توفير أموال الوحدات المُكوّنة (ودافعي الضرائب).

تتمتع بعض الحكومات الفدرالية بسلطات قانونية تجيز لها إرساء قواعد لضرائب الوحدات المُكوّنة. فمثلاً، يستطيع الكونغرس الأمريكي، إستناداً إلى سلطته في مجال التجارة بين الولايات بشكل أساسي، أن يعلن عن نيته لجعل الحكومة الفدرالية المصدر الرئيسي للتشريع في مجال ما، ويمنع الولايات بشكل واضح من سن قوانين والموافقة عليها في ذلك المجال (حتى لو كانت لا تتعارض مع قانون فدرالي معين) أو يمنح القوانين الضريبية في الولاية من أن تكون لها سمات معينة. وقد تم استخدام هذه السلطة لتقييد سلطات الولايات فيما يتعلق بضرائب المبيعات وضرائب الدخل الشخصي وضرائب دخل الشركات.

لقد حقق التنسيق الضريبي بين الوحدات المُكوّنة، ولكن دون مشاركة الحكومة الفدرالية، نجاحات قليلة. ذلك أن القيادة الفدرالية تعتمد عادة على قيام الحكومة الفدرالية بدور رئيسي فيما يتعلق بأحد مصادر الإيرادات. ولا يوجد في الاتحاد الأوروبي سلطة مستقلة لفرض

الضرائب في المركز، إلا أن لديه موارد مؤسسية ضخمة لتشجيع السوق الواحدة. ولكن، ومع الغياب الفعلي للضرائب المركزية في الاتحاد الأوروبي، فقد ثبتت صعوبة التنسيق بين أنظمة الضرائب المختلفة، وتقوم بعض الدول الأعضاء باستخدام أنظمتها الضريبية لتشجيع هجرة شريحة معينة من دافعي الضرائب والأنشطة، بل إنها سهلت التهرب الضريبي.

٣,٧ إدارة الضرائب

ينبغي أن تقوم أنظمة إدارة الضرائب بتطبيق القوانين الضريبية بشكل موحد من أجل تحقيق التوازن الأفضل بين عوائد التحصيل المرتفعة وتكلفة التحصيل المنخفضة. وينبغي أن تكون تكلفة التحصيل مقبولة لكل من الحكومات ودافعي الضرائب، كما ينبغي على النظام تشجيع الامتثال الطوعي. وبينما يمكن أن تكون أنظمة إدارة الضرائب مركزية أو لامركزية، فإن وجود نظام مركزي واحد يكون عادة أكثر كفاءة وفعالية حيثما يتم تقاسم القاعدة الضريبية مع الحكومة الفدرالية.

تُعتبر إدارة الضرائب مسؤولية فنية معقدة حيث تتطلب تفسيراً واضحاً ومتسقاً لقانون الضرائب من جانب الذين يقومون بتحصيل الضرائب. ويعتمد نظام إدارة الضرائب السليم اعتماداً كبيراً على الامتثال شبه الطوعي من جانب دافعي الضرائب في ملء الاستمارات الضريبية، ويزداد احتمال نجاح ذلك الأمر في الدولة التي ترتفع فيها نسبة التعليم، وتتوفر السجلات الجيدة، والمعايير المهنية للإدارة العامة. ومثل هذه الأنظمة ينبغي تزويدها بموظفين أكفاء، كما يجب أن تكون قابلة للمساءلة أمام الحكومات التي تقرض الضرائب، وأن تنقسم بدرجة ملائمة من الشفافية.

يمكن أن تكون إدارة الضرائب، في الاتحادات الفدرالية، مركزية أو لامركزية حتى عندما لا تكون عملية صنع القرارات المتعلقة بالضرائب على ذلك النحو. وهناك ثلاثة نماذج أساسية يمكن الجمع بينها بطرق مختلفة:

- تقوم كل حكومة بتحصيل ضرائبها الخاصة بها. يتم تحصيل بعض الضرائب على الأقل، في جميع الفدراليات تقريباً، بواسطة كل مستوى من مستويي الحكم.
- تقوم الحكومة الفدرالية بتحصيل الضرائب نيابة عن الوحدات المُكوّنة. وتعمل إدارة الحكومة الفدرالية، سواء بموجب نص دستوري أو بالتفويض، بمثابة وكيل للوحدات المُكوّنة. يعمل هذا النموذج بصورة جيدة وبصفة خاصة في مجالات الضرائب المشتركة المنسقة، وقد يسفر عن ذلك تحقيق توفيرات إدارية كبيرة وعوائد ضريبية أعلى.
- تقوم الوحدات المُكوّنة بتحصيل الضرائب نيابة عن الحكومة الفدرالية. لا يُعتبر هذا نموذجاً معتاداً، ولكنه النموذج الأساسي في ألمانيا وسويسرا. ويبدو أن هذا النموذج قد يكون أكثر تكلفة على نحو ملحوظ لكل من دافعي الضرائب والإدارات، كما أنه يفرض تحديات بالنسبة للتطبيق المتسق للقوانين الضريبية.

إدارة الضرائب في العديد من الاتحادات الفدرالية

تقوم الحكومة الفدرالية في أستراليا بتحصيل كل الضرائب الفدرالية، بما فيها ضريبة القيمة المضافة التي يتم الاحتفاظ بإيراداتها لصالح الولايات؛ وتقوم الولايات بتحصيل الضرائب الخاصة بها. ويقوم كلا مستويي الحكومة، في الولايات المتحدة والهند، بتحصيل الضرائب الخاصة به. ويوجد في مجلس إدارة مصلحة الضرائب الفدرالية الكندية ممثلون من المقاطعات، وهي تقوم في واقع الأمر بتحصيل كل الضرائب الفدرالية والضرائب الشخصية والضرائب المفروضة على الشركات وضرائب القيمة المضافة نيابة عن بعض المقاطعات، بموجب اتفاق؛ وتقوم كيبيك بتحصيل كل الضرائب الخاصة بها علاوة على ضريبة القيمة المضافة في كيبيك. أما في أسبانيا، فيتولى كل مستوى من مستويات الحكومة عادة إدارة وتحصيل الضرائب الخاصة به وتقوم الحكومة المركزية بتحصيل الضرائب المشتركة؛ الاستثناء هنا يتمثل في بلاد الباسك ونافار حيث يقوم هذان المجتمعان المستقلان ذاتياً، وبموجب ترتيبات تاريخية، بتحصيل كل الضرائب، التي يدفعون منها رسوماً معينة نظير حصتهم من نفقات الحكومة المركزية. وتقوم الحكومة الفدرالية في كل من ماليزيا وروسيا بإدارة وتحصيل الضرائب نيابة عن الوحدات المُكوّنة. أما الترتيب الأقل شيوعاً بالنسبة لإدارة الضرائب فهو عندما تقوم الوحدات المُكوّنة بالتحصيل نيابة عن الحكومة الفدرالية: تُعتبر ألمانيا المثال الرئيسي على ذلك؛ حيث تشارك اللاندرات في القرارات المتعلقة بالضرائب الفدرالية من خلال مجلس الشيوخ (الأعلى). أما في سويسرا، فتقوم حكومات الكانتونات والحكومات المحلية بتحصيل كل الضرائب.

أياً كانت الهياكل المؤسسية الخاصة بإدارة الضرائب، هناك العديد من القضايا الفنية التي تحتاج إلى حل، مثل الازدواج الضريبي والتهرب من الضرائب. فيجب أن تكون هناك قواعد تحدد الوحدات المُكوّنة التي سيعتبر الفرد أو الشركة التجارية مقيماً/مقيمة فيها، علاوة على تحديد المكان الذي تحدث فيه الأرباح أو الخسائر أو الصفقات التجارية المعنية. قد تكون هذه القواعد جزءاً من نظام متناسق، أو شبيهة بالترتيبات الدولية بشأن الازدواج الضريبي. وقد لا تتمكن إحدى الحكومات، داخل الفدراليات، من فرض الضرائب على حكومة أخرى، وهو الأمر الذي يتخذ أهمية خاصة في حالة الأراضي والشركات التي تملكها الحكومات. ويمكن التعامل مع هذه المشكلة من خلال ترتيبات خاصة تكون مكافئة للضرائب؛ وعلى سبيل المثال، تقوم الحكومة الفدرالية في كندا بسداد مدفوعات عوضاً عن الضرائب المفروضة على الممتلكات الفدرالية (ولكن المقاطعات لا تقوم بسداد أي مدفوعات من ضريبة الدخل على الشركات إلى الحكومة الفدرالية من المرافق العامة التي تملكها حكومة المقاطعات).

الفصل الرابع

تخصيص مصادر محددة من الضرائب والإيرادات

١، ٤ أنواع وقيمة مصادر الإيرادات

يتباين حجم الإيرادات الحكومية نسبة إلى الاقتصاد تباينًا كبيرًا عبر الاتحادات الفدرالية، ليعكس بذلك المستويات المختلفة للتنمية الاقتصادية، وتوزيع الموارد الطبيعية، والفلسفات الخاصة بالضرائب وأساليب الحكم. يحتل القليل من مصادر الإيرادات الرئيسية بالطبع المكان الأول في المداخل الحكومية، غير أن أهمية المصادر الفردية تختلف اختلافًا كبيرًا بين الاتحادات الفدرالية. وتتمتع الحكومة الفدرالية بطبيعة الحال بإمكانية النفاذ إلى كل مصادر الإيرادات الرئيسية، بينما قد يتم قصر الوحدات المكوّنة على مصادر أقل جذبًا للإيرادات، ولكن هناك استثناءات هامة.

يعكس مستوى الإيرادات الحكومية في الاتحادات الفدرالية مدى التنمية الاقتصادية للدولة، وفلسفة الحكومة وفرض الضرائب، كما يعكس، في بعض الحالات، توزيع الموارد الطبيعية كهبات. وتتراوح حصص الإيرادات لكل الحكومات في الاتحادات الفدرالية بين أقل من عشرين إلى حوالي خمسين بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي: توجد أعلى الحصص من الإيرادات في بعض الاتحادات الفدرالية الأوروبية، التي تتسم بكونها غنية وداعمة لدولة الرفاه، بينما توجد أقل الحصص من الإيرادات في بعض الاتحادات الفدرالية في الدول النامية ذات البنية التحتية العامة الضعيفة والقليل من الموارد الطبيعية. ويمكن أن تحقق الدول، التي تبدو متشابهة، مستويات مختلفة للغاية من الإيرادات الحكومية: فمثلاً تحقق النمسا ٤٣٪ مقارنة بسويسرا ٢٩٪؛ كندا ٣٤٪ مقارنة بالولايات المتحدة ٢٥٪؛ البرازيل ٣٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالمكسيك ١٩٪.

ربما تمارس العوامل المجتمعية تأثيرًا كبيرًا على حجم الحكومة في الاتحادات الفدرالية، إلا أن الأداء الفعلي لاتحاد فدرالي معين يتغير بسرعة. فقد ازدادت الإيرادات الضريبية ازديادًا كبيرًا في كل من أستراليا وكندا والولايات المتحدة لتلبية احتياجات الحرب العالمية الثانية. وقد هبطت في المتوسط إيرادات الضرائب الحكومية منذ عام ٢٠٠٠ إلى حد ما في دول «منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية»، ولكن التجارب تختلف من دول استمرت في الارتفاع، إلى دول مثل كندا وأستراليا، حيث حدث هبوط ملموس في أعقاب دورات متتالية من خفض الضرائب. وربما، في بعض الحالات، يكون لنظام ضريبي جديد تأثير بالغ. فالأرجنتين، على سبيل المثال، لديها تاريخ طويل من الإيرادات الضريبية

المنخفضة (أقل من ١٥ بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي)، ولكنها استطاعت في أقل من عشر سنوات مضاعفة إيراداتها من خلال الانتعاش الاقتصادي وفرض ضرائب على الصادرات والحركة المالية. ولا شك أن الاتحادات الفدرالية التي تعتمد بدرجة كبيرة على الموارد الطبيعية يمكن أن تشهد تقلبات هائلة في إجمالي الإيرادات بسبب تقلبات أسعار النفط والسلع الأخرى.

تعتبر ضرائب الدخل مريحة للغاية في كل الاتحادات الفدرالية الصناعية، وهي غالباً أهم مصدر منفرد للإيرادات؛ ولكن هذه الضرائب أقل أهمية في الاتحادات الفدرالية ذات الاقتصادات النامية. تعتبر ضرائب القيمة المضافة وضرائب المبيعات والضرائب المفروضة على حركة الأعمال هامة في كل الاتحادات الفدرالية. وتتباين مساهمات التأمين الاجتماعي، التي تعد بالطبع إحدى الضرائب على الرواتب، من كونها أكبر مصدر منفرد للإيرادات في بعض الاتحادات الفدرالية الصناعية إلى غيابها تماماً في بعض الاتحادات الأخرى؛ أما ضرائب الرواتب للأغراض الأخرى فهي غالباً هامشية. وقد تتباين إيرادات الموارد الطبيعية من كونها المصدر الأول تقريباً إلى عدم تواجدها على الإطلاق. أما الضرائب المفروضة على الواردات والصادرات فهي عادة تكون ضعيفة وهامشية تماماً، على الرغم من أهميتها في قليل من الاتحادات الفدرالية ذات الاقتصادات النامية. وتعتبر الضرائب العقارية سمة مشتركة في الأنظمة الضريبية، إلا أن قيمتها تكون عادة جزءاً ضئيلاً من مصادر أخرى أكثر أهمية، كما أنها تتباين تبايناً كبيراً بين الاتحادات الفدرالية.

تتمتع الحكومات الفدرالية بطبيعة الحال بسلطات أكبر في مجال جباية الإيرادات مقارنة بالوحدات المكونة. يمكن لهذه الحكومات الفدرالية، غالباً، النفاذ إلى كل مصادر الإيرادات الأكثر أهمية، في حين قد يتم تقييد أو قصر الوحدات المكونة إلى حد كبير على المصادر الأقل جلباً للإيرادات. ولكن، هناك حالات يتم فيها تقييد الحكومة الفدرالية بصورة ملحوظة ومنعها من النفاذ لمصدر إيرادات قد يكون هاماً: مثلاً، ضريبة المبيعات في الهند؛ ضريبة الدخل في نيجيريا وسويسرا وبلاد الباسك في أسبانيا؛ ضريبة القيمة المضافة في البرازيل؛ إيرادات الموارد في أستراليا وكندا. وقد يسفر غياب إمكانية النفاذ الكامل في هذه الحالات عن قيام الحكومة الفدرالية بتطبيق ضرائب أقل فعالية من الضرائب التي كانت ستختارها لو كانت أقل تقييداً.

٤,٢ ضرائب الدخل الشخصي

تكون ضرائب الدخل الشخصي عادة هامة للغاية في الاقتصادات الصناعية، ولكنها تكون أقل أهمية بكثير في الاقتصادات النامية. وتتمتع الحكومة الفدرالية عادة بالنصيب الأكبر منها، غير أن هناك الكثير من الاتحادات الفدرالية التي تسمح لحكومات الوحدات المكونة والحكومات المحلية بفرض هذه الضرائب أيضاً. وعندما تقوم حكومات الوحدات المكونة بفرض ضرائب الدخل، فمن المفضل أن تعمل ضمن إطار النظام الضريبي للحكومة الفدرالية.

تُعتبر ضرائب الدخل الشخصي أكبر مصدر للإيرادات، حيث تمثل من ٤٠ إلى ٥٠ بالمائة من إجمالي الإيرادات الحكومية في كل من أستراليا وكندا وألمانيا والولايات المتحدة. وقد تكون هذه الضرائب تصاعدية تماماً، أي يتم فرض معدلات أعلى على الدخل الأعلى، ومن ثم تصبح أدوات فعالة لإعادة التوزيع. وتكون ضرائب الدخل عادة محدودة في المجتمعات الأقل تنمية بسبب الدخل النقدية الأقل حجماً والصعوبات الموجودة في نظام قائم بشكل عام على عملية تقديم الإقرارات الضريبية الطوعية (التي تتطلب سكاناً متعلمين في غالبيتهم)؛ علاوة على ذلك، فإن التهرب الضريبي على نطاق واسع قد يؤدي إلى إنكار قدرة ضرائب الدخل كأداة لإعادة التوزيع. تُعد جنوب أفريقيا استثناءً من تلك القاعدة التي تتضمن البلدان النامية حيث أنها تنجح حالياً في جباية ثلث الإيرادات من خلال ضريبة دخل قدر الية.

حيثما تبدو الحكومة الفدرالية بأنها تلعب دوراً ريادياً قوياً في تحقيق «الإنصاف» داخل الاتحاد الفدرالي، فإن إمكانية استعمال ضرائب الدخل من أجل إعادة توزيع الثروات (والتي قد تشمل الائتمانات الضريبية القابلة للاسترداد للفقراء) تُعتبر مبرراً لمركزية هذه الضرائب. وتكون هذه المسألة أقوى إذا تم تحديد الدخل الخاضع للضرائب ليشمل مصادر الدخل المتنقلة بدرجة أكبر مثل الدخل من رأس المال. وسوف تتغير قابلية الحركة لقاعدة ضريبة الدخل وفقاً لجغرافية الاتحاد الفدرالي (ربما يكون من السهل الإقامة في وحدة مُكوّنة والعمل في وحدة أخرى)، واللغة والثقافة (يرتبط المواطنون عادة بمنطقتهم اللغوية أو الثقافية)، وفرص العمل. وبينما يعتبر الرأي الذي يطالب بالدور القيادي للحكومة الفدرالية في مجال ضريبة الدخل قوياً بحد ذاته، فإن الأهمية الكامنة لهذا المصدر من الإيرادات تشكل بذاتها مبرراً لتمكين الوحدات المُكوّنة من النفاذ إليه. وعلاوة على ذلك، قد يكون لدى بعض الوحدات المُكوّنة أهداف إنفاق خاصة بها تتعلق بالإنصاف ترغب في تحقيقها من خلال ضريبة الدخل.

عملياً، تتمتع الوحدات المُكوّنة في كثير من الأحيان بحق دستوري، إلى جانب الحكومة الفدرالية، في فرض ضرائب الدخل الشخصي. كما يمكن، في بعض الاتحادات الفدرالية، السماح للمدن أيضاً بفرض ضريبة دخل. وعندما يسيطر مستويا الحكومة (أو المستويات الثلاثة) على هذا المجال، فقد توجد مبررات اقتصادية قوية من أجل تنسيق القاعدة (الضريبية) مع القيام، في ذات الوقت، بمنح الوحدات المُكوّنة (بعض) المرونة فيما يتعلق بهيكل النسب الضريبية. وتوجد، مع ذلك، بعض الاتحادات الفدرالية، ولاسيما سويسرا، التي قامت فيها الوحدات المُكوّنة باستخدام معدلات منخفضة للغاية بغرض جذب العاملين ذوي الدخل المرتفعة كسكان مقيمين، الأمر الذي تسبب تقريباً في القضاء على قاعدة ضريبة الدخل في مختلف أنحاء البلد.

تخصيص ضريبة الدخل في العديد من الاتحادات الفدرالية

تسيطر الحكومة الفدرالية في الولايات المتحدة على ضرائب الدخل، ولكن بعض الولايات أيضاً تقوم بفرض هذه الضرائب على قواعدها الضريبية (وتسمح بعض الولايات بفرض ضرائب دخل على مستوى البلدية). وتعتبر هذه الضريبة، في المكسيك أيضاً، متزامنة من حيث المبدأ ولكنها فدرالية إلى حد كبير، رغم أن الولايات تفرض ضريبة صغيرة خاصة على دافعي الضرائب. وتتمتع مستويات الحكم الثلاثة في البرازيل، بهذا الحق الدستوري، ولكن من الناحية العملية يُسمح للولايات بفرض معدلات إضافية على الضريبة الفدرالية (غير أن ضريبة التركات (الميراث) وبعض أرباح رأس المال هي ضرائب خاصة بالولايات). وتعتبر ضريبة الدخل في كندا متزامنة، وتستخدمها المقاطعات، ما عدا كيبيك، لزيادة حصتها من خلال فرض ضريبة إضافية فوق الضريبة الفدرالية؛ وتمنحهم الإصلاحات الأخيرة مرونة أكبر في تعديل المعدلات الضريبية والمبالغ المسترجعة حسب احتياجاتها مما جعل النظام أكثر تعقيداً. أما في أستراليا وروسيا وجنوب أفريقيا وبلجيكا (التي تنضم بضريبة دخل محلية صغيرة للغاية)، تقوم الحكومة الفدرالية بتحديد وتحصيل ضرائب الدخل (على الرغم من إمكانية مشاركتها، كما في روسيا). أما في ألمانيا، فضرائب الدخل فدرالية ولكنها تتطلب موافقة المجلس الأعلى (الشيوخ) الذي يمثل اللاندرات. وتشكل ضرائب الدخل ٣٠ بالمائة من إجمالي الإيرادات الحكومية في الهند، حيث تقوم الحكومة المركزية بفرض ضرائب على الدخل غير الزراعي وتقوم الولايات بفرض ضريبة على الدخل الزراعي. تملك الحكومة الفدرالية في نيجيريا الحق في فرض ضريبة الدخل على موظفيها من سكان إقليم العاصمة، في حين تملك الولايات حق فرض الضرائب على ما تبقى؛ ولا يزال النظام الضريبي هناك متخلفاً. ويتم تحصيل ضريبة الدخل في سويسرا بالتساوي تقريباً بواسطة الكومونات والكانتونات والحكومة الفدرالية، ويُعتبر النظام تنافسياً إلى حد كبير.

٤,٣ الضرائب على دخل الشركات

لقد كانت ضرائب الشركات مصدرًا هاماً للإيرادات، إلا أنها في الكثير من الحالات أصبحت في حالة تراجع. وثمة أسباب قوية تدعو إلى مركزة هذه الضرائب أو التأكد من جعلها جزءاً من نظام منسق بشكل محكم.

ترتبط الضرائب المفروضة على أرباح الشركات بضرائب الدخل الشخصي، من حيث أنها ضريبة عند المنبع على الأرباح التي يمكن توزيعها على المساهمين أو رسملتها وفرض ضريبة عليها باعتبارها دخل (بما في ذلك مكاسب رأس المال). وهكذا، فإنه ينبغي على الحكومات تصميم الضرائب المفروضة على الدخل الشخصي، وتوزيعات الأرباح، وأرباح الشركات بحسب علاقتها بعضها مع البعض الآخر. كما تسمح ضرائب الشركات للحكومات أيضاً بجباية ضريبة على الأرباح التي ستؤول إلى المساهمين الأجانب، ولكن تستطيع آليات أخرى مثل احتجاز الضرائب، تحقيق نفس النتيجة. وقد كانت أهمية ضرائب

الشركات، في معظم الدول، في انحدار لأن مرونة التنقل الدولي للكثير من استثمارات الشركات يجبر الحكومات على أن تكون تنافسية في هذا الخصوص.

وبالنظر إلى الدور القوي الذي تلعبه الحكومات الفدرالية عادة في ضرائب الدخل الشخصي والروابط بين الضرائب الشخصية وضرائب الشركات، يكون من المنطقي أن تلعب الحكومات المركزية دوراً جوهرياً في ضرائب الشركات. ويعمل التعقيد الإداري في التعامل مع الشركات، التي تنشط في أجزاء كثيرة من الاتحاد الفدرالي، على تقوية المبرر القائل بوجود تصميم وإدارة مركزيين، أو منسقين إلى حد كبير، لضرائب الشركات. وسيعمل ذلك على تقليل تكاليف الامتثال من جانب الشركات، وإرساء القواعد بشأن التخصيص النهائي للأرباح المحسوبة للوحدات المكوّنة المختلفة (إذا لزم الأمر)، وحماية سلامة أسواق رأس المال الداخلية. تستخدم معظم الاتحادات الفدرالية في العالم النامي، عملياً، آلية مركزية لفرض ضرائب الشركات. وفي حين أن بعض الاتحادات الفدرالية الأقدم - وبخاصة كندا وسويسرا والولايات المتحدة - تسمح لكلا مستويي الحكومة بالإنفاذ إلى ضرائب الشركات؛ فقد استلزم ذلك إجراءات، اختلفت في درجة نجاحها، من أجل تنسيق النظام.

٤، ٤ ضرائب المبيعات وضرائب القيمة المضافة والضرائب على حركة الأعمال

لقد تم تبني ضرائب القيمة المضافة على نطاق واسع لاستبدال ضرائب المبيعات وضرائب حركة الأعمال الأقل كفاءة وفعالية. وقد ثبت أن ضرائب القيمة المضافة مربحة وفعالة من الناحية الاقتصادية، غير أنه من الصعب تصميمها وإدارتها على أساس منقول [من المركز إلى الأقاليم]، على عكس ضرائب المبيعات.

لقد كان الكثير من الاتحادات الفدرالية يطبق أحكاماً تسمح للوحدات المكوّنة بفرض ضرائب المبيعات وضرائب حركة الأعمال بأشكال عديدة. وقد تم فرض ضرائب المبيعات وضرائب حركة الأعمال التقليدية هذه على إجمالي قيمة بيع أو صفقة ما، وكانت الإيرادات الآتية من هذه الضرائب كبيرة عادة. كما كانت هذه الضرائب بسيطة تماماً من الناحية الإدارية، ولذلك كان من السهل التعامل معها على أساس منقول في الأنظمة الفدرالية. وعلاوة على ذلك، فإن ضرائب المبيعات وضرائب حركة الأعمال عادة لا تكون ضرائب هامة في إعادة توزيع الدخل، لذلك فإن الحكومات المركزية المهتمة بالإنصاف لم تكن عادة ترى حاجة كبيرة للتأثير عليها (رغم أنه في الكثير من الدول النامية كانت هذه الضرائب تمثل أهم مصدر ضريبي).

كان لضرائب المبيعات وضرائب حركة الأعمال التقليدية مشكلات عديدة:

- إذا أصبحت هذه الضرائب مرهقة أكثر من اللازم (لنقل ١٠ بالمائة)، فإنها تتسبب في حالات كثيرة من التهرب الضريبي وحتى عمليات التهريب؛

- فرض ضرائب على السلع والخدمات التي كانت تمثل مدخلات لزيادة الإنتاج، أدى إلى زيادة تكاليف المنتجات النهائية، وبخاصة المنتجات ذات سلاسل الإنتاج الطويلة، وتدمير إمكانية توفير ظروف متساوية لجميع الصناعات؛
- عانى الإنتاج المحلي مقارنة بالواردات، التي لم يكن يتم فرض ضرائب على المدخلات الخاصة بها؛
- أخيراً، وفي النظام الفدرالي، يمكن أن تشجع هذه الضرائب على التسوق عبر الحدود تهرباً من الضرائب أو بحثاً عن أسعار أكثر انخفاضاً.

لقد قام موظف ضرائب فرنسي، في الخمسينات من القرن العشرين، بابتكار ضريبة القيمة المضافة، التي مثلت نوعاً جديداً من ضريبة الاستهلاك والمصممة لمعالجة عدم فعالية ضرائب المبيعات. وقد تبنت، منذ ذلك الحين، الأغلبية العظمى من الدول ذات الدخل المتقدم والمتوسط (والعديد من الدول الأقل نمواً) هذا النوع من الضرائب، وفي الكثير من الأحوال تعد هذه الضريبة أكبر، أو أحد أكبر، مصادر الإيرادات. وبينما تتضمن ضريبة القيمة المضافة مزايا واضحة، إلا أنها تفرض تحديات خاصة في الأنظمة الفدرالية عندما تتمكن الوحدات المكوّنة من تحديد قواعد ومعدلات الضرائب الخاصة بها.

إن ضريبة القيمة المضافة هي في الأساس ضريبة تُفرض على استهلاك منتج نهائي أو خدمة نهائية. إلا أنها تُفرض على كل معاملة في سلسلة الإنتاج فيما تقوم الشركات بشراء المدخلات وبيع المخرجات إلى الشركات الأخرى حتى يصل المنتج النهائي إلى المستهلك. وتقوم كل شركة بتحصيل ضريبة القيمة المضافة في نقطة البيع الخاصة بها، ولكن يتم تعويضها عن قيمة ضريبة القيمة المضافة التي دفعتها بالفعل على المدخلات الخاصة بها؛ ولذلك فإنه، في أي معاملة واحدة، يتم فرض صافي الضريبة الجديدة فقط على «القيمة المضافة» في تلك المرحلة من سلسلة الإنتاج. ويقوم المستهلك النهائي بدفع المبلغ الكامل لضريبة القيمة المضافة لآخر طرف تجاري في هذه السلسلة. يضمن هذا النظام وجود نظام ضريبي محايد (إلا إذا كانت هناك إعفاءات) يفرض الضرائب على كل المنتجات النهائية بنفس الطريقة، مهما كانت الخطوات الكثيرة التي قد تمر بها هذه المنتجات خلال سلسلة الإنتاج. السمة الأخيرة لضريبة القيمة المضافة هي أنها يتم استردادها عادة عند تصدير المنتج، ولذلك فإنه ليست «ضريبة تُفرض على الصادرات». وتنطبق ضريبة القيمة المضافة على كل الواردات.

يتضح أن هذا النظام يعتمد على مستوى مرتفع من الامتثال من جانب الشركات على مدى سلسلة عملية الإنتاج بأكملها. وعندما يعمل هذا النظام بنجاح، فإنه يسمح بمستويات من الضرائب الفعالة أعلى بكثير من ضرائب المبيعات التقليدية، لأنه نظام ليس به تشوهات من حيث عدم محاسبة المنتجات أو الخدمات ذات سلاسل الإنتاج الأقصر. ويمكن لهذا النظام أيضاً أن يزيد المدفوعات الضريبية الأخرى، مثل ضرائب الشركات وضرائب الدخل لأنه يؤدي إلى درجة أكبر من الشفافية بشأن ما يحدث في الاقتصاد.

قامت كل الاتحادات الفدرالية الكبرى، ما عدا الولايات المتحدة، بتبني ضريبة القيمة المضافة، على الأقل جزئياً. (لقد وضعت أنظمة ضرائب المبيعات، في الوحدات المكوّنة

في الولايات المتحدة وبعض الاتحادات الفدرالية الأخرى، بسبب التنقل والإنترنت). وتجمع البرازيل بين ضريبة فدرالية على السلع الصناعية وضريبة القيمة المضافة التي تفرضها الولاية على السلع الأخرى. وقد استمرت كل من البرازيل والأرجنتين في تطبيق ضرائب المبيعات بالإضافة الى ضريبة القيمة المضافة لأن الحكومة الفدرالية في البرازيل والمقاطعات في الأرجنتين لديها القليل من البدائل لجباية الإيرادات ذاتية المصدر والتي لا يتوجب عليها تقاسمها. تعتبر ضرائب المبيعات هذه أقل فعالية من الناحية الاقتصادية من ضريبة القيمة المضافة لأنها لا تشمل الائتمانات.

تظهر على الاتحاد الأوروبي، الذي له سمات شبه فدرالية، مشكلات نظام ضريبة القيمة المضافة المنقول إلى حد كبير من المركز إلى الأطراف. لقد شجع الاتحاد الأوروبي نظام ضريبة القيمة المضافة على مستوى الاتحاد بأكمله من أجل تلافي التشوهات التي تتسبب فيها سلسلة من ضرائب المبيعات في سوقه الداخلي. ولكن، لا توجد سلطة مركزية لفرض الضرائب، ولذلك فقد مر الاتحاد الأوروبي بعدة مراحل ولا يزال لديه مجرد نظام «انتقالي» فقط لضريبة القيمة المضافة. تتمثل مشكلة الاتحاد الأوروبي الرئيسية في أن كل دولة من الدول الأعضاء به يمكنها تغيير معدل قاعدة الضريبة، وقد تتبنى أحكاماً وإعفاءات خاصة. لقد أرادت المفوضية الأوروبية، مع إلغاء الضوابط المالية على الحدود بين الدول، الانتقال إلى نظام قائم على المنشأ حيث يعتمد معدل ضريبة القيمة المضافة على موقع البائع (عارض السلعة للبيع)، وليس نظاماً قائماً على نقطة الوصول التي تتوجه إليها السلع المعتمدة على موقع المشتري. ولكن بسبب الاختلاف الشديد في معدلات الضرائب، فإن الدول الأعضاء ربما كانت ستحصل على فوائد مختلفة للغاية بنتيجة هذه البدائل. ولكن، وحيث أن هذه الدول لم تصل إلى اتفاق على قرار معين، لذلك تم تبني نظام مختلط يضم الكثير من الترتيبات الخاصة. وقد واجه الاتحاد الأوروبي كذلك مشكلات تزوير كبرى في ضريبة القيمة المضافة بسبب إلغاء نظام الرقابة على الحدود بين البلدان. إن تجربة الاتحاد الأوروبي تتضمن دروساً قيمة للاتحادات الفدرالية.

رغم أن النظام القائم على المنشأ يكون أسهل في إدارته لأنه لا يتطلب مراقبة عن كثب للمبيعات عبر الحدود، إلا أن ثمة عيب بهذا النظام يتمثل في أنه يفرض ضرائب على الإنتاج وليس الاستهلاك، وبهذا قد يشوه موقع أنشطة الإنتاج. أما النظام القائم على نقطة وصول المنتجات فيتلافى هذه التشوهات، ولكنه يتطلب تقييماً ذاتياً من جانب الشركات التي تقوم بالبيع والشراء عبر الحدود الدولية في حالة وجود ضريبة قيمة مضافة مختلفة في الوحدات المكونة. وتعتبر الإدارة الفدرالية ضرورة فعلية كجزء من هذا النظام، ولكن حتى مع ذلك، قد يصبح التعقيد الإداري أمراً باهظ التكلفة بالنسبة للحكومات ودافعي الضرائب. ويُعتبر النظام الفدرالي الخالص أبسط وأرخص إلى حد كبير.

أما عامل التعقيد الأخير في ضريبة القيمة المضافة فهو تقسيم العائدات. كان هذا الجانب يمثل حجر عثرة في طريق التقدم في أوروبا والبرازيل لأن الأنظمة القائمة على المنشأ وتلك القائمة على نقطة وصول المنتجات يمكن أن تسفر عن نتائج متباينة للغاية فيما يتعلق بمكان تحصيل الضرائب. وهذا الأمر يعتبر مهماً إذا كانت الوحدات المكونة لديها حق

المطالبة بإيراداتها «ذاتية المصدر»، وبخاصة في حالة ضعف ترتيبات المساواة المتبعة في الاتحاد الفدرالي. تقوم أستراليا، التي لديها نظام مساواة قوي جداً، بتخصيص كل ضرائب القيمة المضافة إلى الولايات، ولكنها لا تفعل ذلك على أساس المنشأ أو نقطة الوصول: وبدلاً من ذلك، تُعتبر عائدات ضريبة القيمة المضافة جزءاً من تمويل نظام التحويلات العامة التي تقوم بها الدولة إلى الولايات، بما في ذلك التحويلات اللازمة لتحقيق المساواة. وتشابهها ألمانيا في هذا النظام.

بعض الاتحادات الفدرالية لا تسمح للوحدات المكوّنة بفرض ضرائب الاستهلاك؛ إلا أن الكثير منها يقوم بذلك لأن ضرائب المبيعات كانت سابقاً تُعتبر ضرائب محلية في المقام الأول. وحيثما يكون حق فرض ضرائب المبيعات منقولاً، فإن التطبيق الناجح لضريبة القيمة المضافة في الاتحاد الفدرالي يتطلب إجماعاً وإرادة سياسية، وأنظمة إدارية قوية، وسهولة في المنهج. وربما يكون المثال الأكثر نجاحاً هو أستراليا، حيث قامت الحكومة المركزية بإقناع الولايات بتطبيق نظام جديد لضرائب القيمة المضافة تتم إدارته فدرالياً، وسبب ذلك إلى حد ما هو أن المحاكم قامت بتضييق نطاق سلطات هذه الولايات الخاصة بفرض الضرائب إلى حد كبير؛ وفي المقابل تحتفظ الولايات بعائدات ضريبة القيمة المضافة. وقد أحرزت كل من كندا والهند تقدماً متواضعاً، في حين تطبق البرازيل نظام ضريبة قيمة مضافة مليئاً بالتشوهات والذي لا يمكنها تغييره إلا بالحصول على موافقة بالإجماع.

ضرائب القيمة المضافة في العديد من الاتحادات الفدرالية

يمكن للحكومة المركزية وحدها، في كل من نيجيريا وروسيا وسويسرا وجنوب أفريقيا، فرض ضريبة القيمة المضافة أو ضرائب الاستهلاك الخاصة، وكل منها يطبق شكلاً أو آخر من ضريبة القيمة المضافة. (وضع أسبانيا يشابه ذلك فيما عدا في بلاد الباسك). ماليزيا تعتبر هذه الضريبة أحد امتيازات السلطات الفدرالية، وهناك خطط لاستبدال ضرائب المبيعات والخدمات الحالية بضريبة القيمة المضافة. أما في كندا، فقد نجحت الحكومة الفدرالية في إقناع بعض المقاطعات بالتخلي عن ضرائب المبيعات الخاصة بها مقابل ضريبة القيمة المضافة التي تقوم الحكومة الفدرالية بإدارتها بالنيابة عن هذه المقاطعات؛ وقد وافقت كيبيك على تنظيم هيكل ضرائبها وفقاً لذلك، ولكنها تقوم بإدارة ضريبة القيمة المضافة الخاصة بها (غير المنسقة بالكامل) علاوة على ضريبة القيمة المضافة الفدرالية على أساس تفويضها من الحكومة الفدرالية ومع نظام انتمانات. ألمانيا لديها ضريبة القيمة المضافة على مستوى قومي وقد تم تحديدها عن طريق الحكومة الفدرالية و اللاندرات، وتقوم هذه الأخيرة بإدارة هذه الضريبة.

تستطيع الحكومة الفدرالية في البرازيل تطبيق ضريبة تصنيع على قاعدة ضيقة من السلع الصناعية، كما يجب عليها تقاسم إيراداتها مع حكومات الولايات والحكومات المحلية؛ وتستطيع حكومات الولايات والحكومات المحلية تطبيق ضريبة القيمة المضافة

على السلع الأخرى، ولها مطلق الحرية في تحديد معدلات ضرائبها على أساس قاعدة محددة في الدستور. أدى ذلك إلى وجود منافسة شديدة لجذب الاستثمار، كما أدى إلى إضعاف قاعدة الضرائب الخاصة بهذه الولايات إلى حد كبير. وعلاوة على ذلك، ونظراً إلى أنه يتم تحصيل ضريبة القيمة المضافة في المنشأ، فقد حققت الولايات الشمالية الأفقر نجاحاً أقل، ولذلك توجد الآن معدلات ضريبية مختلفة للسلع المتجهة للشمال والسلع المتجهة للجنوب، وهذا بدوره أدى إلى التهرب الضريبي. وقامت الأرجنتين بتطبيق ضريبة قيمة مضافة فدرالية كجزء من إصلاح كبير جرى في عام ١٩٧٤. كما قامت في التسعينيات بتعزيز الميثاق المالي الذي تسبب في إلغاء ضرائب المبيعات وحركة الأعمال الإقليمية على قطاعات التصنيع والقطاعات الأساسية، ونجحت إلى حد كبير في زيادة العائدات. وقد أدى تحديث الإدارة إلى ضم ضريبة القيمة المضافة في مجموعة واحدة مع ضرائب أخرى معينة يتم تقاسمها بين المقاطعات. وقد انهارت الإيرادات من ضريبة القيمة المضافة خلال الأزمة الاقتصادية في الأرجنتين، ولكنها الآن تقترب بشكل بطيء من مستوياتها السابقة، رغم المعدل المرتفع لهذه الضريبة.

أما في الهند، فقد وافقت الولايات تدريجياً منذ العام ٢٠٠٥، على استبدال ضريبة المبيعات بضريبة القيمة المضافة المتسقة، غير أن النظام القائم على قاعدة نقطة الوصول للسلع يعتبر ضعيفاً من ناحية الامتثال والتصميم، حيث لم يتم دمج الكثير من الضرائب المشوهة حتى الآن في ضريبة القيمة المضافة، ولا يتم فرض أي اتسمانات ضريبية على الخدمات التجارية بين الولايات.

٤.٥ اقتطاعات التأمين الاجتماعي وضرائب الرواتب

قد تمثل اقتطاعات التأمين الاجتماعي، التي يمكن تنفيذها في شكل خصم أو استقطاع من الرواتب، مصدر إيرادات رئيسي، كما تعتبر بديلاً واسع النطاق لضرائب الاستهلاك والدخل. تكون عادة ضرائب الرواتب الأخرى هامشية، ويمكن أن تستخدم إيراداتها في أغراض عامة. ويمكن إدارة هذه الضرائب على نحو فعال بواسطة كلا مستويي الحكومات الفدرالية.

إن ضرائب الرواتب في المعنى الأعم هي عبارة عن ضرائب يتم خصمها من راتب الوظيفة، ومن الممكن أن تشمل ضرائب الدخل، وإقتطاعات التأمين الاجتماعي، والضرائب الأخرى المفروضة على الوظيفة وغير المرتبطة بالدخل. يتم النظر عادة إلى ضرائب الدخل على حدة. غير أن اقتطاعات التأمين الاجتماعي غالباً ما تُعتبر من ضرائب الرواتب عند خصمها من أصل الراتب، وتُستخدم هذه الإقتطاعات في العديد من الاتحادات الفدرالية لتمويل التأمين الاجتماعي، والتأمين الصحي، وتأمين البطالة، وبرامج التعويضات والرواتب التقاعدية للعاملين. وهذه الضرائب، في بعض الاتحادات الفدرالية، هي في الأساس رسوم تُفرض على الوظيفة، ولا ترتبط بالدخل، وتكون بمثابة ضريبة ذات غرض عام. ولكن، في قليل من الاتحادات الفدرالية، مثل بلجيكا والنمسا وألمانيا، تُعتبر ضرائب الرواتب الخاصة بالتأمين الاجتماعي أكبر مصدر منفرد للإيرادات، وتتم

إدارتها دائماً تقريباً بواسطة الحكومة الفدرالية. تعتبر ضرائب الرواتب للتأمين الاجتماعي مرتفعة جداً في البرازيل، وشجع ذلك على ظهور اقتصاد العمالة غير القانونية؛ إلا أن النمو الرئيسي في الإقطاعات المخصصة لبرامج الضمان الاجتماعي أتى من ضرائب حركة الأعمال. أما معظم الاتحادات الفدرالية الأخرى، فاستخدامها لضرائب الرواتب هو في نطاق محدود.

رغم أن ضرائب الرواتب هي عادة فدرالية إلى حد كبير - باستثناء أستراليا - إلا أنها من حيث المبدأ مؤهلة جيداً للنقل من المركز إلى الوحدات المُكوّنة وذلك بسبب سهولة إدارتها نسبياً. وحيث تقوم الوحدات المُكوّنة باستخدامها لتمويل برامج التأمين الاجتماعي، فإنه يجب التصدي لقضايا مثل القدرة على نقل الفوائد والمزايا بين الوحدات المُكوّنة.

٤,٦ الضرائب العقارية

تعتبر الضرائب العقارية مناسبة إلى حد كبير لأن تكون ضريبة محلية أو ضريبة تُفرض في الوحدات المُكوّنة، كما أنها بطبيعة الحال لامركزية في الاتحادات الفدرالية، حيث تكون غالباً أهم مصدر للإيرادات الضريبية بالنسبة للحكومات المحلية. وتتباين أهمية وتصميم الضرائب العقارية تبايناً كبيراً.

تعتبر الضرائب العقارية بمثابة الضريبة المحلية التقليدية لعدة أسباب. فقاعدة الضرائب ثابتة وغير متنقلة، وعادة ما ترتبط الفوائد بالضريبة، والعائد يكون مستقراً تماماً، كما أن هذه الضرائب تتم إدارتها بفعالية على المستوى المحلي. ورغم أن هذه الضرائب في أغلب الاتحادات الفدرالية تكون محلية في معظمها، إلا أنه في اتحادات فدرالية أخرى، مثل روسيا، تلعب الوحدات المُكوّنة دوراً في ذلك أيضاً. وتسيطر، في البرازيل، الحكومات المحلية الحضرية على الضرائب المفروضة على العقارات، في حين أنها تعتبر مسؤولية فدرالية في المناطق الريفية. أما في الأرجنتين، فتقوم مستويات الحكومة الثلاثة بتحصيل الضرائب العقارية: الحكومة الفدرالية على الأصول الشخصية، بما في ذلك العقارات؛ والمقاطعات تفرضها على العقارات الريفية؛ والبلديات على العقارات الحضرية. يمكن لحكومات الوحدات المُكوّنة (والحكومة المركزية في جنوب أفريقيا) من الناحية الإدارية، تحديد قاعدة الضرائب (وهذا عادة بحسب قيمة العقارات)، بينما تقوم الحكومات المحلية بعد ذلك بتحديد معدلات الضريبة الخاصة بها.

تُعتبر الضرائب العقارية المصدر الرئيسي للتمويل المحلي في اتحادات فدرالية مثل أستراليا وكندا والولايات المتحدة، ولكنها أقل أهمية، بشكل مطلق أو نسبي، في الاتحادات الفدرالية الأوروبية، حيث تضطلع الحكومات المحلية عادة بمسؤوليات أكبر. ونظراً لأن البلديات في بعض الاتحادات الفدرالية تعتمد بدرجة كبيرة جداً على الضرائب العقارية، فإن البعض يعتقد أن قيمة الضرائب العقارية (وبخاصة العقارات التجارية) مبالغ فيها، غير أن الدليل على ذلك ليس واضحاً. وقد قامت بعض الولايات الأمريكية باختبار مصادر بديلة للإيرادات المحلية، مثل ضرائب المبيعات أو ضرائب الدخل الشخصي التي تستند

في تحصيلها وإدارتها إلى حكومة الولاية. وقد واجهت بعض الدول النامية صعوبات حقيقية في تطبيق الضرائب العقارية بفعالية بسبب ضعف القدرة والخبرة على المستوى المحلي.

ونظراً لأن الحكومات المحلية قد تتمتع بقدرات مختلفة للغاية في مجال جمع الإيرادات الآتية من العقارات، فقد تتخذ حكومات الوحدات المكوّنة بعض الترتيبات لتحقيق المساواة بين الحكومات المحلية.

٤,٧ إيرادات الموارد الطبيعية

تتفاوت إيرادات الموارد الطبيعية ما بين كونها ضئيلة ومهملة إلى كونها هامة ومسيطرة في الاتحادات الفدرالية، ويمكن تحصيلها بطرق كثيرة. فعندما تكون هامة، تتركز المسألة الرئيسية في السيطرة على هذه الإيرادات وتقسيمها بين الحكومة المركزية والوحدات المكوّنة المنتجة والوحدات المكوّنة غير المنتجة. وهذه الإيرادات إما أن تكون مركزية إلى حد كبير أو لامركزية.

تتميز إيرادات الموارد الطبيعية باختلافها الشديد عن المصادر الأخرى التي ناقشناها لأنها قد تكون شديدة الاختلاف بين الاتحادات الفدرالية وبين الوحدات المكوّنة داخل الاتحادات الفدرالية أيضاً. يشكل النفط والغاز الطبيعي أهم الموارد الطبيعية في الاتحادات الفدرالية، حيث يمكن لهما تحقيق إيرادات حكومية كبيرة، إلا أن الفحم والمعادن الفلزية والماس (جنوب أفريقيا) تعتبر هامة أيضاً في بعض الاتحادات الفدرالية. كما يمكن أن تحقق الأخشاب والمياه (خاصةً عندما يتم تطويرها كطاقة كهرومائية) إيرادات كبيرة، خاصة على مستوى الوحدات المكوّنة. إن ما يميز كافة هذه الموارد بشكل عام هو أن تكاليف استخراجها أو تطويرها ربما تمثل جزءاً صغيراً من قيمتها السوقية، لذلك يتوفر ما يعرف بإيجار الموارد، وهو الهامش الإضافي للقيمة إلى جانب العائدات الطبيعية، الذي يتوفر لمالكي الموارد أو الحكومات كي يتم استخراجه وتوزيعه بطريقة معينة.

تسيطر إيرادات الموارد الطبيعية (خاصة النفط)، في بعض الاتحادات الفدرالية كنيجيرويا وروسيا وفنزويلا، على غيرها من الإيرادات أو تمثل أكبر مصدر للإيرادات العامة؛ كما أنها هامة للغاية في أستراليا والبرازيل وكندا وماليزيا والمكسيك. (وتكتسب أهمية قصوى في الاتحادات الفدرالية الناشئة في العراق والسودان، إلا أنه لم يقم أي من هذين البلدين في الواقع بتحديد الكيفية التي سيتم من خلالها إدارة وتقسيم هذه الإيرادات). وحتى في الاتحادات الفدرالية، كالأرجنتين والهند والولايات المتحدة، حيث لا تمثل إيرادات الموارد الطبيعية أهمية كبيرة على المستوى القومي، فإن هذه الإيرادات قد تكون بالغة الأهمية بالنسبة لبعض الوحدات المكوّنة. ونجد، على النقيض من هذا، الاتحادات الفدرالية ذات الموارد الفقيرة في أوروبا حيث لا تمثل إيرادات الموارد الطبيعية أية أهمية بها على الإطلاق.

وتواجه الدول الغنية بالموارد تحديات خاصة تتعلق بالإدارة السياسية والاقتصادية. فقد تؤدي صناعة النفط المزدهرة إلى ارتفاع سعر العملة وتقويض تنافسية الصناعات الأخرى (وهو ما يُعرف باسم الداء- أو المرض الهولندي). وقد تؤدي الإجراءات الممكنة الضخمة التي يتم دفعها للحكومة إلى فتح الباب أمام الفساد. وهذه هي «لعنة النفط» (أو ربما لعنة الموارد الثمينة الأخرى). وعلاوة على ذلك، ونظرا لتركز الموارد على الدوام تقريباً في أجزاء معينة فقط من الدولة، هناك توترات متكررة تتعلق بأدوار الحكومات المركزية والإقليمية بخصوص من يتحكم في سرعة عجلة التنمية، وحماية البيئة المحلية، وتقاسم الإيرادات وإنفاقها. وتضيف الأسعار المرتفعة والمتقلبة ومشكلة التغير المناخي تعقيداً إلى هذا المزيج.

ونظراً لأن الموارد الطبيعية لا يمكن نقلها، فإننا نجد بعض المصاعب الفنية في كون المستوى المحلي هو الذي يسيطر عليها ويتحكم في ضرائبها. ولكن، قد تؤدي السيطرة المحلية إلى صراعات إذا كانت المناطق الغنية بالموارد تحت على دفع سرعة عجلة التنمية أو تقديم الحوافز التي تجعل باقي القطاعات في أي مكان آخر من الدولة أقل تنافسية. وتنشأ أشد الصعوبات المتعلقة بالسيطرة المحلية وفرض الضرائب حول تقاسم الموارد عندما تكون هذه الموارد ضخمة جداً ومركزة إقليمياً. ويمكن، من حيث المبدأ، التعامل مع عدم الإنصاف من خلال تحويلات المساواة، إلا أن هذا قد يكون أمراً صعباً إذا قامت الحكومة الفدرالية بالحد من الوصول إلى إيرادات الموارد الطبيعية ولم يكن هناك تشارك بين الوحدات المكونة المختلفة. وبينما توجد مبررات قوية لدور فدرالي كبير فيما يتعلق بالموارد الطبيعية التي تشكل أهمية كبيرة في أي اقتصاد، إلا أنه توجد كذلك مصالح محلية هامة - من حيث التأثير الاقتصادي والبيئي - يجب تلبيتها أيضاً.

وأياً كانت المبادئ، فإن التطبيق في الاتحادات الفدرالية يختلف اختلافاً كبيراً. فالاتحادات الفدرالية ذات الدساتير القديمة جداً - أستراليا وكندا والولايات المتحدة - تمنح السيطرة على الموارد الطبيعية والإيرادات بوجه عام إلى الوحدات المكونة (رغم أن حكومة الولايات المتحدة تتمتع بسيطرة كبيرة على «الأراضي الفدرالية» الغنية بالنفط داخل بعض الولايات). وتمنح الدساتير الأحدث، عادة، دوراً حصرياً أو دوراً أكبر للحكومة الفدرالية، رغم أن ذلك لم يتحقق في روسيا إلا مؤخراً. وعندما تشدد الحكومة الفدرالية سيطرتها ورقابتها على الموارد الداخلية (الهند، الأراضي الفدرالية في الولايات المتحدة)، فقد يكون هناك بعض الترتيبات للمشاركة مع الوحدات المكونة حيث يتم الإنتاج وحتى مع البلديات المحلية (البرازيل). أما في الأرجنتين فقد تم منح الأقاليم ملكية الموارد الطبيعية في عام ١٩٩٤، رغم أن الحكومة الفدرالية لا تزال تتمتع بوسائل نفوذ إدارية هامة وإمكانية النفاذ إلى الإيرادات.

أما الموارد الواقعة في مقابل الشواطئ (أوف شور offshore) فهي مملوكة للاتحادات الفدرالية على الدوام تقريباً لأنها تقع خارج حدود الوحدات المكونة. وتختلف الترتيبات من حيث: عدم وجود تشارك للإيرادات من مناطق أوف شور (الولايات المتحدة، الهند) غالباً، إلا أن القليل من الاتحادات الفدرالية (أستراليا، نيجيريا) قد قام بترتيبات تشارك معينة مع الوحدات المكونة المجاورة وحتى مع الحكومات المحلية أيضاً (البرازيل).

ورغم أن الحكومة الفدرالية في كندا قد أبقت على ملكيتها الرسمية، إلا أنها تخلت عن كل هذه الإيرادات الفدرالية للمقاطعات المجاورة لهذه المناطق.

ويتمتع مالك الموارد بالحق في الامتيازات، ولكنه قد يفرض رسوم تراخيص، وتشارك الإنتاج، وأحكام وأنظمة محلية المحتوى و المضمون، وترتيبات خاصة بالإنصاف (مثلاً، من خلال شركات النفط التي تملكها الدولة). ورغم أن «ملكية» الموارد الطبيعية تعتبر مسألة هامة، إلا أن السلطات الدستورية ووسائل الضغط الأخرى يمكن أن تكون بنفس الأهمية. مثلاً، تملك الولايات في الهند المعادن الموجودة في الأراضي الداخلية، إلا أن الحكومة الفدرالية تقوم بالحصول على الإيرادات الأكبر حجماً وتتولى السيطرة الإدارية عليها. ويمكن للضوابط الفدرالية على الصادرات والأسعار والضرائب أن تكون على قدر بالغ من الأهمية في تحديد قيمة السلعة داخل الدولة.

يمكن للحكومات أن تؤثر بقوة على سرعة عجلة التنمية، وعلى الطريقة التي تحصل بها على إيجارات الموارد الطبيعية أيضاً:

- قامت بعض الدول المصدرة للنفط بفرض قيود أو ضرائب على الصادرات لخلق أسعار محمية أقل من سعر السوق لصالح المستهلكين المحليين، أو لإبطاء عجلة التنمية، أو لجباية الإيرادات، أو لحماية أمن الطاقة. فقد قامت الحكومات، في ماليزيا وباكستان والهند، بتثبيت الأسعار للمستهلكين، وتأكد قيامها بتغطية مساعدات كبيرة (ما يزيد عن ٢٠ مليار دولار في فنزويلا عندما كان سعر النفط يتجاوز ١٠٠ دولار للبرميل).
- قامت الحكومة الفدرالية في كل من الولايات المتحدة وكندا، في المقابل، وعلى مدار سنوات عديدة بالسيطرة على الواردات النفطية أو فرض ضرائب عليها لتشجيع تنمية الصناعات المحلية.
- كما يمكن أن تؤثر الضرائب على الشركات والضرائب المحلية والضرائب البيئية على سرعة عجلة التنمية وحصص الإيرادات (رغم أن الحكومات عموماً لم تقم باستخدامها استخداماً كبيراً).
- تم استخدام ضوابط استغلال الأراضي المحلية والضوابط البيئية لإيقاف التنمية، مثل ما حدث من جانب بعض الولايات الأمريكية فيما يتعلق بالموارد الأوف شور التي تخضع للسيطرة الفدرالية.

ويستخدم الكثير من الدول النامية شركات النفط الحكومية ذات الملكية العامة، على نطاق واسع، ويمكن أن تحصل على جانب كبير من إيرادات النفط الحكومية (أو حتى على كل الإيرادات) في شكل مدفوعات من هذه الشركات. (مثلاً، كانت مدفوعات شركة بيميكس (Pemex) للحكومة المكسيكية تبلغ حوالي ١٠٠ مليار دولار سنوياً). قد لا تعمل هذه الشركات على أساس تجاري عادي أو لا تخضع للضرائب. وقد تفتقر الترتيبات بين الأطراف، في مثل هذه الحالات، للشفافية.

عندما تتسم إيرادات الموارد بكميتها الهائلة، فقد تكون هناك تساؤلات حول أية محاولات لإضفاء الإستقرار على التأثير الذي تتركه على الميزانيات وربما على الادخار طويل المدى:

- قد يتم إنشاء صناديق التثبيت (استقرار الإيرادات) أو وضع الإجراءات اللازمة للتعامل مع التقلبات في الإيرادات النفطية. ويمكن أن يستند الإنفاق الحكومي في سنة معينة إلى متوسط الأسعار على مدار فترة سابقة أو إلى السعر الاسمي، بدلا من استناده إلى الإيرادات الفعلية، بحيث يتم ادخار أي فائض وسحب أي عجز من المدخرات.
- قد يتم إنشاء صناديق الادخار طويلة المدى لكي تزود الأجيال المستقبلية بالدخل عندما تنفذ هذه الموارد.
- علاوة على ذلك، قد يحد الاحتفاظ بإيرادات الموارد، في شكل مدخرات offshore، من تأثيرها على التضخم، وسعر صرف العملة المحلية، وتنافسية القطاعات الأخرى في الاقتصاد.

وتوجد صناديق الاستقرار وصناديق الادخار طويلة المدى عادة على المستوى الفدرالي، لكن ألاسكا وألبرتا هما مثالين للوحدات المكوّنة التي لديها أشكالها الخاصة من هذه الصناديق.

الترتيبات الخاصة بإيرادات النفط والغاز الموجودة في الأراضي الداخلية في العديد من الاتحادات الفدرالية

تسمح روسيا، وهي أكبر منتج للنفط والغاز في العالم، بأن تحصل حكومات المناطق المنتجة على حصة تبلغ خمسة بالمائة من عائدات النفط ولا تحصل على أية حصة من عائدات الغاز. وقد قامت الحكومة الفدرالية بإنشاء صندوقين للإيرادات النفطية من أجل تحقيق الاستقرار والادخار طويل المدى على التوالي. أما في نيجيريا، حيث تمثل الإيرادات النفطية أكثر من ٩٠ بالمائة من جملة الإيرادات، تحصل الولايات المنتجة على ١٦ بالمائة من إيرادات النفط الحكومية من الولاية بالإضافة إلى أية إيرادات أخرى ستحصل عليها بطبيعة الحال؛ وتحفظ الحكومة الفدرالية بإيرادات تزيد عن متوسط سعر متحرك مستهدف وتضعه في حساب التثبيت، إلا أن بعض الولايات تعترض على هذه السياسة. تعتمد فنزويلا، عادة، على النفط بما يزيد عن ٥٠ بالمائة من الإيرادات العامة؛ وتسيطر الحكومة الفدرالية على هذه الإيرادات في نظام شديد المركزية، إلا أن الولايات تحصل أيضاً على حصة من هذه الإيرادات. وتوجه المكسيك الفائض من إيرادات النفط نحو أي عجز ناتج عن أعمال الإغاثة في حالة الطوارئ أو في حالات الكوارث، ثم إلى صندوق التثبيت الفدرالي (٤٠ بالمائة)، وصندوق شركة نفط مملوكة للدولة (٢٥ بالمائة)، والصندوق الخاص بتثبيت إيرادات

الولايات (٢٥ بالمائة) وصندوق البنية التحتية للولايات (١٠ بالمائة) وصولاً إلى حد أقصى: وما تعدى ذلك، يتم تخصيص الإيرادات الفائضة بشكل متساوٍ على صناديق أربعة أخرى (للاستثمارات في البنية التحتية على المستوى الفدرالي، وعلى مستوى الولاية، وعلى مستوى شركات النفط، والبرنامج القومي للرواتب التقاعدية). تقوم حكومة الاتحاد الفدرالي، في الهند، بالسيطرة والرقابة على مشروعات النفط الرئيسية، إلا أنها تقدم حصة من الإيرادات للولاية المنتجة، كما هو الحال أيضاً في ماليزيا. وتتقاسم الحكومة المركزية في البرازيل كلاً من الموارد الداخلية والأوف شور مع الولايات المنتجة والبلديات المحلية (حقوق بعضها فوائد كبيرة).

وتعد الطاقة الكهربائية مورداً متجدداً يولد كهرباء عالية الجودة. وقد تم تطويرها عادة بواسطة شركات مملوكة أو منظمة من قبل الحكومة الفدرالية أو حكومات الوحدات المكونة، حيث تتركز أهدافها في توفير كهرباء رخيصة للمستهلكين وللصناعة، وليس تضخيم الإيرادات الحكومية. وقد تهدف سياسة الدولة في هذا المجال، بالتالي، إلى فرض رسوم فقط بقدر ما يلزم لتغطية تكاليف رأس المال والتشغيل، وليس لتحقيق القيمة الكاملة من السوق (خاصة عندما تكون أسعار الصادرات مرتفعة). فقد كان من المتوقع في كيبك، مثلاً، أن تحقق هذه المقاطعة ٥ مليار دولارًا إضافيًا من الإيرادات عن طريق الانتقال إلى أسعار السوق. وهذا التحويل في الدخل من الحكومات إلى المستهلكين لا يتم رصده عادة في الترتيبات المالية التي يتم عن طريقها عمل التحويلات للوحدات المكونة على أساس قدراتهم المالية، إلا أنه يمكن إيجاد مبرر لذلك.

٤.٨ التراخيص ورسوم الاستخدام

حدث تحول باتجاه «الدفع من طرف المستخدم» كجزء من الأسلوب الجديد في الإدارة العامة. وقد تم تبني رسوم المستخدمين على جميع مستويات الحكومة، وبخاصة تلك المستويات التي تقدم الخدمات المحلية. وتنتج تلك الرسوم عادة إيرادات متواضعة، وتحقق غالباً عائدات أقل من التكلفة الكاملة للخدمة.

يمكن أن تصبح رسوم المستخدمين والتراخيص مصادر إيرادات هامة بالنسبة للخدمات المحلية والخدمات التي تقدمها الوحدات المكونة، التي تكون خاصة بطبيعتها، مثل مرافق المياه والاتصالات والكهرباء، ومرافق جمع النفايات ومنشآت الترفيه والاستجمام – مثلاً، في جنوب أفريقيا، تشكل هذه المصادر ٤٠ بالمائة من الإيرادات البلدية. وقد تكون الرسوم المفروضة على الطرق والجسور مورداً كبيراً أيضاً. ويُطلق على هذه الرسوم اسم ضرائب الفوائد لأنها تدفع نظير فائدة معينة يتم تقديمها. ويمكن أن تتمكن هذه الرسوم من استرداد التكاليف وتعزيز الكفاءة والفعالية، رغم أنها قد تمثل عبئاً على السكان الأكثر فقراً. يمكن أيضاً إدارة هذه الضرائب بسهولة لأنها بسيطة وتقوم على مبدأ الرسم مقابل الخدمة. لم يتمكن العديد من البلديات والحكومات المحلية، في الماضي، باسترداد التكاليف الكاملة لهذه الخدمات، ولكن في السنوات الأخيرة قام عدد من الاتحادات الفدرالية بتشجيع ذلك الأسلوب.

لا يُعتبر فرض رسوم على الخدمات العامة أمراً ملائماً عندما يُسفر ذلك عن حدوث مشكلات تتعلق بإمكانية النفاذ إلى خدمة عامة تُعتبر حقاً أو استثماراً هاماً طويل الأجل. إن الكثير من الاتحادات الفدرالية يعتبر كلاً من الرعاية الصحية والتعليم ضمن هذا الإطار. ولكن، قد يتم فرض بعض رسوم المستخدمين لتلافي الاستخدام المفرط لخدمة معينة، حيث تكون الخدمة اختيارية نسبياً أو لها فائدة اقتصادية طويلة المدى للمستخدم. كما أنه يمكن، في البلدان النامية، فرض رسوم المستخدم كوسيلة لجباية الإيرادات حتى على الخدمات الأساسية مثل الخدمات الصحية والتعليم الابتدائي.

٤,٩ مصادر الإيرادات الأخرى

قد يكون العديد من مصادر الإيرادات الأخرى هاماً للحكومات في الأنظمة الفدرالية: رسوم الواردات؛ رسوم الصادرات، وبخاصة عندما تكون هناك صادرات كبيرة من الموارد الطبيعية؛ ضرائب غير مباشرة؛ ضرائب بيئية، والتي قد تزداد أهميتها بسبب التغيرات المناخية؛ مدفوعات شركات القطاع العام؛ ومتحصلات واردة من بيع الأصول.

كانت رسوم الواردات، في الماضي، ذات أهمية في الكثير من الاتحادات الفدرالية، غير أن هناك اتجاه لخفض هذه الرسوم أو إلغاؤها لأنها تقوض فعالية وكفاءة الاقتصاد عن طريق تشجيع الإنتاج الذي لا يخدم مصلحة الدولة نسبياً. تسفر الرسوم على الصادرات عن أسعار محلية أقل من أسعار السوق المفتوحة بالنسبة للسلع، مما يؤدي إلى تشوهات من خلال دعم غير فعال للمستهلكين وأسعار منخفضة لمنتجي تلك السلع. إن أكبر مصدر لإيرادات النفط والغاز في روسيا هو عبارة عن ضريبة صادرات. ونتيجة للأزمة الاقتصادية التي شهدتها الأرجنتين، قامت الحكومة الفدرالية بتخفيض قيمة البيزو تخفيضاً كبيراً في عام ٢٠٠١، ثم قامت بتطبيق ضرائب صادرات كبيرة، وقعت في المقام الأول على كبار منتجي السلع الزراعية والطاقة في مقاطعات معينة. وقد كان الغرض من ضريبة الصادرات أن تكون ضريبة انتقالية، ولكنها أصبحت جزءاً من الهيكل الضريبي الراسخ للأرجنتين، ويرجع ذلك في جزء منه إلى أن هذه الإيرادات جذابة بالنسبة للحكومة الفدرالية لأنها لا يتم تقاسمها قانونياً مع المقاطعات. وقد شكل حجم ضريبة الصادرات على المنتجات الزراعية مشكلة سياسية، حيث أدى ذلك إلى تحريض المنتجين والمستهلكين وكذلك المقاطعات المختلفة ضد بعضهم البعض.

تكون الضرائب غير المباشرة محددة بمنتجات أو خدمات معينة، مثل الكحول، والتبغ، والبنزين، والسلع الكمالية، وخدمات الترفيه، وغرف الفنادق، ومواقف السيارات، وألعاب القمار. وكما يتضح من هذه الأمثلة، تكون هذه الضرائب موجهة عادة لنوع معين من الاستهلاك الذي يعتبر غير صحي أو لا اجتماعي أو لا يتأثر بالسعر. تعتبر الضرائب البيئية أيضاً نوع من الضرائب غير المباشرة، ولكنها في هذه الحالة موجهة لمصدر تلوث بيئي محدد. يمكن توجيه النقد للضرائب غير المباشرة إذا تبيّن أنها تسبب انحرافات غير مبررة في استهلاك أو نشاط ما. وإذا كانت مرتفعة للغاية، يمكنها أن تشجع أيضاً على التسوق عبر الحدود وعلى التهرب الضريبي، أو في حالة الضرائب البيئية، يمكنها

أن تشجع على «تصدير التلوث» إلى المناطق الأقل تشددًا. ويمكن، في ظل الأغراض السياسية لهذه الضرائب، فرضها بشكل مناسب من جانب كلا مستويي الحكومة. ولكن، في بعض الحالات (التغير المناخي)، قد يكون الأفضل أن تكون فدرالية، وفي حالات أخرى (المقامرة) تكون الوحدات المكونة، أو حتى الحكومات المحلية (الفنادق، الترفيه، مواقف السيارات) أكثر ملائمة. وتقوم بعض الاتحادات الفدرالية أيضا بمناقشة أنظمة ضرائب لضبط التلوث من خلال تقديم حوافز اقتصادية لخفض انبعاثات غازات الدفيئة (cap-and-trade)، وقد تضطر الشركات إلى دفع رسوم للحصول على تصاريح للانبعاثات، وهذا قد يصبح في المستقبل مصدراً هاماً وكبيراً لدخل الحكومات.

وأخيراً، قد يؤدي بيع بعض الأصول (الشركات، والأراضي، إلخ) وبعض السلع العامة (مثل موجات ومحطات البث الإذاعي) إلى جلب إيرادات هامة وكبيرة أيضاً، بنفس القدر الذي تدفعه الشركات الحكومية للحكومة: وكل هذا يمكن تضمينه، أو عدم تضمينه، في حسابات الحقوق أو الواجبات المتعلقة بالمشاركة المالية والتحويلات. ويوجد بُعد فدرالي رئيسي للشركات العامة هو ما إذا كان يمكن لمستوى من الحكومة فرض الضرائب على شركة يملكها المستوى الآخر. وحيثما لا يكون ذلك ممكناً، فإنه قد يكون حافزاً كي تحافظ الحكومة على ملكية الشركة لأنها ستخسر قيمة فوائد الضريبة في حال بيع هذا الأصل.

الفصل الخامس

تقاسم الإيرادات والتحويلات بين الحكومات

١, ٥ الأدوار الخاصة بتقاسم الإيرادات والتحويلات

تقوم الحكومات الفدرالية بجمع إيرادات عن طريق الضرائب والاقتراض بشكل يفوق ما تحتاجه لإنفاقها المباشر. وتقوم الحكومات الفدرالية دائماً بتقاسم بعض الضرائب أو تقوم ببعض التحويلات المالية لكي تساعد حكومات الوحدات المكونة على تلبية احتياجاتها من الإيرادات، أو لكي تحقق إعادة توزيع الثروة داخل البلد أو لكي تعزز أهداف برامج الحكومة الفدرالية. وتختلف أهمية وطريقة تقاسم الإيرادات والتحويلات بين الاتحادات الفدرالية اختلافاً كبيراً.

يعتبر المنطق وراء مركزة تحصيل الإيرادات بصفة عامة أقوى من منطق مركزة مسؤوليات الإنفاق. ورغم أن مدى تحويل صلاحية تحصيل الإيرادات (بما في ذلك الاقتراض)، من المركز إلى المناطق والمقاطعات، والإنفاق يختلف بدرجة كبيرة بين الاتحادات الفدرالية، إلا أن الحكومة الفدرالية تتولى في جميع الأحوال جزءاً من مهمة تمويل مسؤوليات حكومات الوحدات المكونة (وحتى الحكومات المحلية). ويمكن القيام بهذا سواء عن طريق تقاسم بعض (أو جميع) الضرائب المحصلة على المستوى الفدرالي أو عن طريق إجراء تحويلات من ميزانية الحكومة الفدرالية نفسها.

ويعمل كل من تقاسم الإيرادات والتحويلات على خدمة العديد من الأغراض. إذ يمكن أن تسهم في المتطلبات المالية العامة لجميع حكومات الوحدات المكونة (والحكومات المحلية)، كما يمكن الاستفادة منها في تقليل الفوارق والتباينات في الإمكانات المالية لهذه الحكومات. كما يمكن أن تقوم الحكومات الفدرالية بإجراء تحويلات مشروطة من شأنها تعزيز أهداف سياساتها تجاه مستويات الحكومة الأخرى. وتعتبر الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية والتعليم من بين أكبر محركات الإنفاق الحكومي في دول الرفاه الحديثة، وعادة ما تقع هذه المسؤوليات بدرجة كبيرة على عاتق حكومات الوحدات المكونة مع بعض المساعدة الفدرالية.

يشكل تقاسم الضرائب والتحويلات معاً نسبة تتجاوز ٩٠ بالمائة تقريباً من مالية الوحدات المكونة في نيجيريا والمكسيك وجنوب أفريقيا؛ وأقل من النصف بقليل في النمسا والهند

وأستراليا وألمانيا؛ و١٣ إلى ٢٥ بالمائة في كندا وسويسرا والولايات المتحدة. وتتميز الوحدات المُكوّنة التي تتمتع بدرجة أكبر من التمويل الذاتي بكونها أكثر استقلالاً بوجه عام.

٥,٢ الترتيبات القانونية التي تحكم تقاسم الإيرادات والتحويلات

يمكن أن تكون الدساتير والقوانين متساهلة أو ذات طابع توجيهي فيما يتعلق بتقاسم الإيرادات والتحويلات.

تحتوي الدساتير والقوانين الفدرالية والاتفاقيات المبرمة بين الحكومات على الأساس القانوني لتقاسم الإيرادات والتحويلات المالية. وقد يكون من الضروري توفر أداة قانونية من هذا النوع، أو تكون مجرد أداة لتمكين الحكومات من تنفيذ سياساتها المالية. ويمكن أن تحدد الدساتير عدداً من المبادئ العريضة كمستويات المعيشة الموحدة (ألمانيا)، أو ضرورة تشابه الخدمات العامة في حال تشابه مستويات الضرائب (كندا)، أو التقاسم المنصف للإيرادات (جنوب أفريقيا). كما يمكنها أن تشكل لجان لتضع توصيات بتفاصيل هذا التقاسم للإيرادات (الهند، نيجيريا، باكستان، جنوب أفريقيا)، إلا أن هذا يمكن أيضاً إجراؤه خارج إطار الدستور (أستراليا). وتلعب الوحدات المُكوّنة في حالات ثلاث (ألمانيا وإثيوبيا وجنوب أفريقيا) دوراً رسمياً، من خلال المجلس الأعلى في البرلمان، في تقرير تقاسم الإيرادات.

تتغير الأولويات والتكاليف النسبية للبرامج الرئيسية مع مرور الزمن الأمر الذي يدعو إلى تعديل دوري في تقاسم الإيرادات والاتفاقيات الخاصة بالتحويلات. ولهذا السبب، نادراً ما تتوفر التفاصيل الدقيقة لمثل هذه الترتيبات في الدساتير، رغم أن المحاكم قد تلعب دوراً هاماً في تفسير النصوص الدستورية (نيجيريا، ألمانيا). ويتم تحديد الترتيبات، في كثير من الحالات، من خلال القوانين الفدرالية.

٥,٣ تقاسم الضرائب مقابل التحويلات المالية

تختلف الاتحادات الفدرالية في المناهج التي تتبعها في تقاسم الضرائب مقابل التحويلات. وقد ينطوي المنهج المختار على إنعكاسات تتعلق بمعايير الدعم المالي، والاستقلال الذاتي للوحدات المُكوّنة، وبالنسبة لبعض وفورات الحجم (economies of scale) وتحقيق الاستقرار المالي.

يمثل تقاسم الضرائب والتحويلات المالية وسيلتين رئيسيتين تتلقى من خلالهما الوحدات المُكوّنة الإيرادات من الحكومات الفدرالية. ويحدد تقاسم الضرائب عادة جزءاً من الضريبة أو الضرائب الفدرالية ليتم تخصيصها للوحدات المُكوّنة؛ وفي بعض الحالات، لا تظهر هذه المبالغ في الميزانية الفدرالية حيث يتم التعامل معها باعتبارها إيرادات للوحدات المُكوّنة. أما التحويلات المالية فيتم تنفيذها من الإيرادات العامة للحكومة الفدرالية وتظهر

بالفعل كنفقات في الميزانية الفدرالية.

وهناك تنوع كبير في مناهج تقاسم الضرائب والتحويلات المالية على حد سواء، ولكن فيما يلي بعض الطرق التي تتشابه بها هذه المناهج:

- الأغراض العامة مقابل الأغراض الخاصة بالبرامج: يوفر تقسيم الضرائب باستمرار تقريباً إيرادات عامة للوحدات المُكوّنة، مقارنة بالتمويل من أجل غرض معين. كما تذهب التحويلات المالية عادة إلى الأغراض العامة (وفي هذه الحالة تكون غير مشروطة)، إلا أنها قد تذهب كذلك إلى برامج معينة (وتكون خاضعة لشروط محددة للغاية أو شروط عامة تماماً)؛

- المعادلة أو الصيغة الواضحة مقابل الاعتبارات الخاصة بالحكومة: يتم إجراء تقاسم الضرائب عادةً وفق معادلة أو صيغة محددة، التي قد يتم تطبيقها لعدة سنوات (خمس سنوات في الهند ونيجيريا). وقد يتم تثبيت معادلة أو صيغة التقسيم هذه من الناحية القانونية، بحيث لا تستطيع الحكومة الفدرالية تغييرها أثناء الفترة المحددة. ويتسم تقاسم الإيرادات، في هذه الحالة، بالشفافية وإمكانية التنبؤ بها، إلا أن مستواها المطلق قد يتبدل تبدلاً واسعاً. يمكن أن تعتمد التحويلات كذلك على ترتيبات معادلات طويلة الأجل، إلا أنها كثيراً ما تكون قصيرة الأجل وتقوم على أساس التقديرات الخاصة للحكومة الفدرالية إلى حد كبير. وحتى عندما تبدو هذه التحويلات طويلة الأجل من حيث الشكل، فإنها قد تخضع للتغيير أثناء الفترة المحددة عندما تقرر الحكومة الفدرالية ذلك (كما حدث في كندا خلال التسعينيات من القرن العشرين عندما قامت الحكومة الفدرالية بتخفيض التحويلات تخفيضاً شديداً وأيضاً إنفاقها الخاص بنسب كبيرة للغاية).

- إيرادات ذات سقف محدد مقابل إيرادات ذات سقف غير محدد: تتميز الترتيبات الخاصة بتقاسم الضرائب بكونها لا تتضمن حداً أقصى للإيرادات بنفس المستوى المطلوب في حالة الترتيبات الخاصة بالتحويلات المالية. وهكذا، كلما زادت الإيرادات من مصدر متقاسم بين مستويات الحكم، تزداد معها عادةً وبشكل مباشر الحصة التي تؤول إلى الوحدات المُكوّنة. أما التحويلات المالية، في المقابل، فإنها على الأرجح تشمل مبالغ محددة أو مبالغ ترتبط بمقياس ما من مقاييس الحاجة أو الإنفاق، ولكن مع حد أقصى لحجم التحويلات.

تصف هذه النقاط الاتجاهات العامة في شكل وأسلوب استخدام تقاسم الضرائب مقابل التحويلات المالية، إلا أنه وبشيء من البراعة يمكن تصميم كلا المنهجين - وقد تم ذلك - تقريباً بأي طريقة يمكن تخيلها، بحيث يمكن، على سبيل المثال، أن يكون هناك تقاسم ضرائب مشروط، وتقدير، ومحدد. وعلاوة على ذلك، قد تصبح الحدود بين الإثنين متداخلة: ففي الولايات المتحدة، يتم الاحتفاظ بالضرائب الفدرالية غير المباشرة المفروضة على البنزين من أجل تقاسمها مع الولايات لصالح شبكة الطرق السريعة بين الولايات، إلا أن هذا يتم من خلال التحويلات المشروطة وليس من خلال التقاسم المباشر للضرائب؛

وتقوم الحكومة الفدرالية في كندا حالياً بشيء مماثل وهو تقديم إيرادات ضرائب البنزين بشكل غير مباشر للبلديات من خلال حكومات المقاطعات.

يمكن أن تتمتع الوحدات المُكوّنة بمستوى مرتفع من الاعتماد على الضرائب المتقاسمة أو التحويلات. ويرى بعض الخبراء أن هذا لا يمثل مشكلة طالما أن القواعد والضوابط واضحة وتخضع لقيود «صارمة» تدفع الوحدات المُكوّنة إلى التصرف بطريقة مسؤولة وذلك من خلال عدم التسبب في مستويات عجز كبيرة وبعد ذلك تتوقع أن تقوم الحكومة الفدرالية بإنقاذها. ويرى خبراء آخرون أنه، بغض النظر عن الضوابط والقواعد، فإن اعتماد الوحدات المُكوّنة بدرجة عالية على الإيرادات ذات المصدر الفدرالي يجعل الحكومة الفدرالية عملياً مسؤولة عن إنقاذ هذه الوحدات إذا واجهت ظروفًا قاسية للغاية، كما يمكن أن يشجع الوحدات المُكوّنة على إتباع سياسات غير مسؤولة.

قد يكون لدى الحكومة الفدرالية حافز لزيادة الضرائب التي لا يتعين عليها تقاسمها، وذلك في الأنظمة التي يكون فيها تقاسم الضرائب أمراً هاماً ولكن القليل من الضرائب الفدرالية يتم تقاسمها بالفعل، الأمر الذي قد يؤثر على هيكل النظام الضريبي. وقد حدثت لعبة الضرائب هذه في البرازيل. كما شاركت حكومة الاتحاد، في الهند، في لعبة الضرائب، إلا أنها قامت منذ ذلك الحين بوضع كافة الضرائب الفدرالية في مجموع واحد للإيرادات من أجل تقاسمها لتجنب هذه المشكلة. وقد تكون اللعبة كذلك عاملاً في قيام الحكومة الفدرالية في الأرجنتين بفرض ضرائب باهظة على صادرات السلع الزراعية والطاقة؛ حيث أن تلك الضرائب لا يتم تقاسمها مع المقاطعات. وعلاوة على ذلك، تتضمن خطة التقاسم الخاصة بالأرجنتين ترتيبات تقاسم مختلفة لضرائب مختلفة، لذا هناك دائماً رابحون وخاسرون طبقاً للضرائب التي يتم تقاسمها.

وتختلف الحصص النسبية من عناصر الدعم الذي يتدفق إلى الوحدات المُكوّنة، تقاسم الضرائب مقابل التحويلات، اختلافاً كبيراً، إلا أن التباين في جمع البيانات الإحصائية يجعل من المستحيل إعطاء أرقام دقيقة.

٤, ٥ معايير تقاسم الضرائب

عندما يتم تقاسم تشكيلة كبيرة أو مصادر كبيرة من الضرائب، فإنه يكون هناك عادة معايير عديدة للتقاسم، بما فيها بعض الاعتبارات الخاصة بالحاجة. يقضي مبدأ احتفاظ المنشأ بإيراداته بأن بعض أو كل الإيرادات التي يتم جمعها داخل مجال سلطات قانونية معينة (مقاطعة، ولاية، منطقة) ينبغي أن تظل هناك لتعطي صافي الفائدة. وتعمل الاتحادات الفدرالية بطرق مختلفة على تحقيق توازن بين مبادئ احتفاظ المنشأ بإيراداته ومبادئ الإنصاف.

عندما يتم تقاسم الضرائب، يجب اتخاذ القرارات بشأن الحصص الرأسية الخاصة بمستويين (أو ثلاثة في بعض الأحيان) من مستويات الحكومة، بالإضافة إلى الحصص الأفقية بين

الوحدات المُكوّنة (وربما الحكومات المحلية). ويمكن لصيغة التقاسم أن تكون بسيطة جداً (مثلاً: نسبة مئوية معينة تذهب إلى الوحدات المُكوّنة على أساس تعداد سكانها)، ولكن في معظم الأحيان، تكون المعادلات معقدة وتتضمن العديد من العوامل مثل «أين تم جمع الضرائب» (احتفاظ المنشأ بإيراداته)، وتعداد السكان، والمنطقة الجغرافية، والمساواة بين الوحدات المُكوّنة، وتدابير أخرى تتعلق بالقدرة المالية أو الحاجة.

ويتصل مفهوم «احتفاظ المنشأ بإيراداته» بمجموعة كبيرة من القضايا يُطلق عليها اسم «التدفقات المالية»، من وإلى كل وحدة من الوحدات المُكوّنة. ويمكن أن يشكل حساب هذه التدفقات صعوبات جمة - هل ينبغي أن تكون ضرائب الواردات التي يتم تحصيلها في أحد الموانئ، أو الضرائب على الشركات التي يتم تحصيلها من المقر الرئيسي، أو الضرائب غير المباشرة التي يتم تحصيلها في أحد معامل التقطير، أو حتى ضريبة الدخل الشخصي التي يتم تحصيلها حيث يقيم الشخص (لكنه لا يعمل هناك) - منسوبة إلى الكيان القانوني الذي يتم تحصيلها فيه، على الرغم من أن الشيء الذي تفرض عليه الضرائب قد ينشأ من، أو يتجه إلى، كيانات قانونية أخرى؟ يتوجب على الدول التي تستخدم مبدأ احتفاظ المنشأ بإيراداته التوصل إلى إجابات تقنية على هذه الأسئلة. (توجد نفس القضايا على جانب الإنفاق في «التدفق المالي»: هل ينبغي اعتبار الإنفاق الفدرالي على إحدى القواعد العسكرية أو على أحد الطرق السريعة كمنفعة فقط للكيان القانوني الذي وقع فيه الإنفاق؟ أي وحدة من الوحدات المُكوّنة ستكون المستفيدة من عملية شراء كبرى: هل تلك التي تم فيها إنتاج السلع، أم تلك التي سيتم فيها استخدام هذه السلعة؟)

تقاسم الضرائب في اتحادات فدرالية مختلفة

تقوم الأنظمة الألمانية والنمساوية في الغالب على أساس تقاسم الضرائب، من خلال حصول اللاندرات على إيرادات محدودة للغاية ذات مصدر خاص بها ولها حرية التصرف فيها. كما أن نيجيريا تقدم حالة مشابهة، مع وجود بعدٍ خاص يتمثل في الاعتماد الكبير على إيرادات النفط التي يتم تحصيلها في عدد قليل من الولايات فقط. أما كندا وسويسرا والولايات المتحدة فهي على النقيض من هذا الأمر، حيث تسيطر فيها الوحدات المُكوّنة بشكل أساسي على إيرادات الضرائب الخاصة بها في حين أن تقاسم الضرائب فيها ضئيل تماماً أو معدوم (ولكن مع وجود بعض التحويلات المالية). وتحصل الوحدات المُكوّنة في بلجيكا وأسبانيا على ٣٥-٤٥ بالمائة من إيرادات الضرائب الخاصة بها من خلال تقاسم الضرائب، بالإضافة إلى التحويلات الفدرالية. وتشارك الولايات الأسترالية في ضرائب القيمة المضافة التي تفرضها الحكومة الفدرالية، ولكنها تحصل أيضاً على قدر كبير من التحويلات المالية. وتعتمد كل من البرازيل والأرجنتين بدرجة كبيرة على تقاسم الضرائب مع ذهاب إيرادات كبيرة إلى مجموع الإيرادات الكلية المخصصة للتقاسم؛ ومع ذلك، فقد أثرت الحكومات الفدرالية العمل على تطوير ضرائب محددة غير قابلة للتقاسم (خاصة الضرائب على الصادرات والواردات في الأرجنتين والضرائب على الشركات والضرائب على حركة الأعمال في البرازيل)،

الأمر الذي أدى إلى زيادة مركزيتها ونفوذها المالي. وحيثما يتم تقاسم الضرائب، تكون معايير التوزيع والتقسيم فيما بين الوحدات المُكوّنة مختلفة اختلافاً كبيراً. ففي نيجيريا، يتم تقاسم معظم الضرائب المفروضة على المستوى الفدرالي مع الولايات وفقاً لمعادلة معينة تشمل المساواة بين الولايات، والسكان، والمساحة، والقدرة المالية؛ أما بالنسبة لإيرادات النفط الكبيرة فيوجد كذلك تخصيص محدد يصل إلى ١٣ بالمائة لصالح الولايات المنتجة. وتقوم باكستان بتقاسم معظم الضرائب المفروضة على المستوى الفدرالي على أساس السكان، رغم الاختلافات الكبيرة في الثروة. وتقوم الهند حالياً بتقاسم كافة الضرائب الفدرالية استناداً إلى معادلة تتضمن السكان، ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، والمساحة، والجهد الضريبي، والانضباط المالي. وتساعد التحويلات المالية على مساعدة تقاسم الضرائب في جميع هذه الحالات.

كثيراً ما تسفر الترتيبات الخاصة بتقاسم الضرائب عن أشكال واضحة من التباينات وعدم المساواة بين الوحدات المُكوّنة. فعندما يتم تخصيص جزء كبير من الضرائب المقتسمة لجميع الولايات بالتساوي، بغض النظر عن السكان، فإن هذا قد يؤدي إلى ظهور الحاجة لإنشاء ولايات صغيرة جديدة (كما حدث في نيجيريا). ويمكن أحياناً التعامل مع أشكال عدم المساواة في تقاسم الضرائب من خلال الترتيبات التكميلية لتحويلات المساواة والتحويلات الخاصة باليرامج.

٥,٥ تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية

قد يكون من الممكن، أو من غير الممكن، تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية، التي تتسم بأهميتها الشديدة في بعض الاتحادات الفدرالية، وبدرجات متفاوتة، وذلك طبقاً لاعتبارات الملكية، والإنصاف ومبدأ احتفاظ المنشأ بإيراداته. كما يمكن التعامل معها بطرق عديدة من خلال الترتيبات الخاصة بالمساواة بين المقاطعات.

تميل الموارد الطبيعية إلى التواجد بشكل متباين للغاية بين الوحدات المُكوّنة للاتحادات الفدرالية. كما أن كلفة تطويرها قد تكون منخفضة جداً مقارنة بقيمتها في الأسواق. وهكذا، فقد تكون الموارد الطبيعية مصدراً رئيسياً للإيرادات الحكومية في الاتحادات الفدرالية، إلا أنه يمكن توزيع هذه الإيرادات بطرق مختلفة للغاية.

يشكل تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية مصدراً للتوتر في العديد من الاتحادات الفدرالية. هناك مبدعان متناقضان في هذا المجال: الإنصاف وأحقية المنشأ. يدعو مبدأ الإنصاف إلى تقاسم الإيرادات على نطاق واسع؛ في حين يدعو مبدأ أحقية المنشأ إلى أن يذهب جزء خاص منها (أو كلها حصراً) إلى المنطقة المنتجة. وقد يرتبط مبدأ أحقية المنشأ بملكية الوحدات المُكوّنة للموارد (كما في كندا)، لكن يمكن تطبيقه كذلك أينما تمتلك الحكومة الفدرالية الموارد (كما في نيجيريا). كما تتميز الاتحادات الفدرالية الغنية بالموارد بوجود اختلافات مالية كبيرة للغاية فيما بين الوحدات المُكوّنة، وذلك بحسب ترتيبات التقاسم.

نواجه هنا قضيتين بارزتين. أولاً، من هي الحكومات التي ستحصل على حق النفاذ المباشر إلى إيرادات الموارد، وما هي طبيعة هذا الحق؟ ثانياً، هل هناك ترتيبات خاصة بالمساواة، وإذا كان الأمر كذلك، كيف ستتعامل هذه الترتيبات مع إيرادات الموارد؟

يمكن أن تعود ملكية الموارد الطبيعية للوحدات المُكوّنة أو للحكومات الفدرالية، ولكن هذه الملكية لا تمنح بالضرورة الحق في التحكم في الإيرادات أو النفاذ إليها إلى أبعد حد. تحصل الوحدات المُكوّنة في كندا وأستراليا والولايات المتحدة على الحصة الأكبر من الموارد التي تمتلكها، في حين أنه في الأرجنتين والهند وماليزيا تحصل الحكومة الفدرالية عادة على النصيب الأكبر من إيرادات الموارد التي تمتلكها الوحدات المُكوّنة. وعندما تمتلك الحكومات الفدرالية الموارد، فإنها قد تقدم جزءاً من إيرادات الموارد إلى الوحدات المُكوّنة التي يتم إنتاج الموارد فيها (كما في البرازيل ونيجيريا وروسيا والأراضي الفدرالية في الولايات المتحدة). كما تقدم بعض الاتحادات الفدرالية كل إيراداتها من موارد النفط الأوف شور المملوكة للاتحادات الفدرالية (كندا) أو جزء كبير منها (البرازيل ونيجيريا) إلى الوحدات المُكوّنة (وفي حالة البرازيل، إلى البلديات) التي تكون مجاورة للمناطق المنتجة.

(تمت إدارة الموارد الطبيعية، في عدد من الاتحادات الفدرالية، بحيث تتناسب مع بعض الأهداف مثل الأسعار المنخفضة للمستهلكين والتنمية الصناعية وصناعات بدائل الواردات، علاوة على توليد الإيرادات. وقد تكون مثل هذه الطرق، خاصة الأسعار المدعمة للمستهلكين، باهظة الثمن للغاية وقد تسفر عن تخلي الحكومات عن إيرادات كبيرة. وهذا صحيح ليس فقط بالنسبة للنفط والغاز، بل بالنسبة للطاقة الكهربائية أيضاً).

قد يؤدي تخصيص إيرادات الموارد، بشكل واضح، إلى وجود تباين مالي كبير بين الوحدات المُكوّنة في الاتحادات الفدرالية. وتتعامل بعض الاتحادات الفدرالية (المكسيك، فنزويلا) مع هذا من خلال عدم تقديهما أية حصة تقريباً من إيرادات الموارد للوحدات المُكوّنة التي يتم إنتاجها فيها. وتقدم روسيا حصة صغيرة محددة السقف. وتقدم نيجيريا نسبة غير محددة تصل إلى ثلاثة عشر بالمائة من الإيرادات النفطية الفدرالية للولايات المنتجة، لذا تكون لديها قدرة مالية أكبر مقارنة بالولايات غير المنتجة للنفط. أما في كندا، فإن الملكية الإقليمية للموارد الداخلية بالإضافة إلى التحويل الفدرالي لإيرادات الموارد الأوف شور قد يعنى أن المقاطعات المنتجة للموارد الرئيسية تتمتع بميزة مالية كبيرة مع هذه الفئة من الإيرادات.

اتخذت كندا قراراً غير عادي بالتعامل مع إيرادات الموارد بشكل مختلف عن الإيرادات الأخرى وذلك لأغراض تتعلق بالمساواة. وتشدد النظرية الكامنة وراء هذا الإجراء على أهمية ملكية الوحدات المُكوّنة، والطبيعة غير المتجددة وغير المستدامة لهذه الإيرادات (مما يجعلها أشبه إلى حد ما بتحقيق أرباح من أحد أصول رأس المال مقارنة بالدخل العادي)، والغياب المحتمل للحوافز الخاصة بتنمية الموارد في حالة التعامل مع هذه الإيرادات كمجرد إيرادات أخرى. أما النظرية المناهضة فتقوم على مبدأ «الدولار هو

الدولار»، وأن القدرة على الإنفاق (أو الإنفاق الفعلي) هي أهم من مصدر الإيرادات، وأهم من مخاطر التشوهات الاقتصادية الناجمة عن خصم هذه الإيرادات، وأهم من غياب الدليل على عدم وجود محفزات للتنمية. ويعطي برنامج المساواة حاليًا في كندا لإيرادات الموارد الطبيعية غير المتجددة وزنًا بنسبة ٥٠ بالمائة عند حساب استحقاقات المساواة، مما يعني أن المقاطعات الغنية بالموارد التي تحصل على مخصصات المساواة ينتهي بها الأمر بالحصول على قدرة مالية أكبر من المقاطعات الفقيرة بالموارد التي تحصل أيضًا على مخصصات المساواة. ويتعامل برنامج أستراليا مع إيرادات الموارد مثل غيرها من الإيرادات الأخرى.

٥,٦ التحويلات المشروطة مقابل التحويلات غير المشروطة

تختلف الاتحادات الفدرالية فيما بينها في مدى التحويلات المالية، وعددها وأنواعها. وتتسم التحويلات المالية بأهمية خاصة في الاتحادات الفدرالية التي لا تتمتع بتقاسم واسع للضرائب، إلا أن بعض الاتحادات الفدرالية تقوم بدمج الاثنين معا بصورة متساوية تقريبًا. وقد لا تتضمن التحويلات أية شروط إطلاقًا، أو قد تتضمن شروطًا ثانوية أو رئيسية. وقد تؤدي التحويلات المشروطة، خاصة تلك التحويلات التي تتطلب توفير أموال مكافئة، إلى انحراف وإعادة توجيه أولويات حكومات الوحدات المكونة.

تمثل التحويلات المالية البديل لعملية نقل الضرائب من المركز إلى الوحدات المكونة، وتقاسمها كوسيلة لزيادة القدرة المالية للوحدات المكونة. تعتبر التحويلات من الميزانية الفدرالية، في بعض الاتحادات الفدرالية، مثل كندا والمكسيك وسويسرا والولايات المتحدة، بمثابة الشكل الرئيسي للدعم المالي المقدم من جانب الحكومة المركزية للوحدات المكونة (وفي كل هذه الحالات ما عدا المكسيك، تمتلك الوحدات المكونة إيرادات كبيرة ذات مصدر خاص بها). ولكن، تقوم اتحادات فدرالية أخرى، كاستراليا وبلجيكا والبرازيل والهند وأسبانيا، بتطبيق تقاسم الضرائب والتحويلات المالية بشكل متساو تقريبًا. كما تفضل اتحادات فدرالية أخرى، كالنمسا وألمانيا ونيجيريا تقاسم الضرائب أو الإيرادات بدرجة كبيرة وتستخدم التحويلات المالية استخدامًا ضئيلاً نسبياً.

تتسم التحويلات المالية بخصائص مختلفة:

- قد تكون عبارة عن استحقاقات قانونية أو خاضعة لتقدير الحكومة الفدرالية. يمكن، في الحالة الأولى، أن تلجأ الوحدات المكونة إلى الاستئناف أمام المحاكم لتنفيذ هذه التحويلات، أما في الحالة الثانية فتتمتع الحكومة الفدرالية بسلطة اتخاذ القرار. تعتبر المنح الكبرى، عموماً، بمثابة استحقاقات قانونية، في حين قد تكون منح البرامج الصغرى خاضعة لتقديرات الحكومة الفدرالية إلى حد أكبر. ولا يمكن، في الكثير من الاتحادات الفدرالية، أن تكون الاتفاقيات المبرمة بين الحكومات الإقليمية ملزمة للحكومة الفدرالية من الناحية القانونية.
- قد تكون مشروطة أو غير مشروطة. يجب إنفاق المنح المشروطة على غرض

معين، رغم أن درجة المشروطة قد تختلف بشكل ملحوظ من كونها شديدة التفصيل إلى شديدة العمومية. ويتم الاستفادة من المنح غير المشروطة لصالح أغراض الإنفاق العامة وهي تتضمن التحويلات الخاصة بالمساواة. وتندرج التحويلات التي تُقدم «ككتلة واحدة» إلى حد ما بين المنح المشروطة وغير المشروطة، حيث يمكن أن ترتبط بمجال برنامج محدد (كالصحة)، إلا أنها تتضمن مجرد شروط أو مبادئ عامة للغاية ترتبط بكيفية إنفاق الأموال والحد الأدنى من متطلبات إعداد التقارير عن كيفية الإنفاق.

- قد تكون المنح المشروطة ذات تكلفة متقاسمة أو تساهمية. تقتضي المنح متقاسمة التكلفة الخاصة بالوحدات المُكوّنة التي تتلقى الدعم المالي الفدرالي أن تقدم هذه الوحدات أموالاً مساوية لبرنامج المساعدات المالية الفدرالية بطريقة محددة. وتغطي المنح التساهمية بين الحين والآخر جميع تكاليف أحد برامج الوحدات المُكوّنة الذي ترغب الحكومة الفدرالية في تنفيذه، لكنها في أغلب الأحيان تكون مساهمة في التكاليف العامة للبرامج في مجال معين. وقد تأخذ المنح الكبيرة التي تقدم «ككتلة واحدة»، والموجهة نحو مجالات رئيسية كالصحة أو التعليم، هذا الشكل من المنح.

قد تقوم المنح المشروطة بتشجيع الوحدات المُكوّنة على إنفاق المزيد على البرامج التي لها الأولوية بالنسبة للحكومة الفدرالية. وقد تقدم الحكومة الفدرالية هذه المنح، في بعض الحالات، لأن الوحدات المُكوّنة ربما تقلل الإنفاق في مجالات برامج معينة، كالتعليم والبحث والبنية التحتية الهامة، حيث يمكن الاستفادة محلياً من جزء واحد فقط من أحد البرامج بينما تتداح وتمتد المنافع الأخرى عبر البلاد. وقد ترغب الحكومة، في حالات أخرى، تشجيع معايير الإنصاف العامة أو تصاميم برامج أكثر تماسكاً من شأنها أن تسهل من حركة المؤسسات والأفراد عبر الوحدات المُكوّنة. وقد ترغب إحدى الحكومات الفدرالية في مجرد دعم برنامج أو نشاط أو استثمار ما، أيده الهيئات التنفيذية أو التشريعية لديها لأسباب أيديولوجية أو انتخابية.

لا يمكن للحكومات الفدرالية أن تضمن أن جميع الأموال التي تقدمها لغرض معين سوف تذهب فعلاً لزيادة ما قد كان من المفترض أن تنفقه الوحدات المُكوّنة على أية حال، وتوضح التجربة العملية أنه عادة ما يوجد تسرب. أما بالنسبة للمنح غير المشروطة، فتشير الدلائل إلى أنها قد تسفر عموماً عن إنفاق برامجي بواسطة الوحدات المُكوّنة بمستوى أعلى مما يمكن أن يحدث في حالة تحويل ما يعادلها من أموال إلى المواطنين مباشرة، مع قيام الوحدات المُكوّنة حينئذ بفرض ضرائب عليها مرة أخرى. ويساعد الإعداد الجيد للمنح على تقديم حوافز للوحدات المُكوّنة لعدم رفع تكاليف البرامج (لذلك لا ترتبط المنح الفدرالية بالإنفاق الفعلي ولكن ترتبط بدلاً من ذلك ببعض المعايير الثابتة للتكاليف) وللاإنفاق بكفاءة (لذلك لا ترتبط المنح بالمدخلات ولكن بالمخرجات)؛ وقد يكون هناك حد أقصى للمنح أيضاً. وقد شاعت وانتشرت المنح المشروطة بدرجة أكبر في الاتحادات الفدرالية المزدوجة، حيث لا تمتلك الحكومات الفدرالية السلطة القانونية لوضع سياسات الأطر العامة التي يجب أن تعمل في ظلها الوحدات المُكوّنة.

المنح المشروطة في مختلف الاتحادات الفدرالية

تضع الولايات المتحدة، مدفوعة بنظامها الكونجرسي، بعض الشروط على الأقل على جميع التحويلات إلى الولايات؛ حيث يوجد لديها ٦٠٠ برنامج منح مشروطة وشديدة التفصيل عادة و ١٧ منحة مجمعة في شكل كتلة (والتي تكون أقل تكلفة وتعمل لصالح الولايات الأقل كثافة بالسكان). كما يوافق الكونجرس سنوياً على عدة آلاف من المشروعات المخصصة (كإنشاء جسر مثلاً)، التي يُلحقها بعض المشرعين الأفراد بالقوانين كشرط لدعمهم؛ وهذه قد تكون تكلفتها مشتركة مع الولايات. أما في سويسرا، وفي الوقت الذي لا يسمح فيه الدستور السويسري بالمنح الفدرالية المشروطة، يتم عملياً تقديم منح محددة لبرامج معينة، مع موافقة الكانتونات بوجه عام (التي قد تتحدى هذه الشروط من خلال استفتاء عام). المنح الكبرى في كندا حالياً هي عبارة عن تحويلات مجمعة في شكل كتلة تستهدف البرامج «المؤسسة والراسخة» كالرعاية الصحية والمساعدات الاجتماعية، وبأدنى حد من الشروط. ويأتي الدعم الرئيسي للولايات الهندية من الحكومة الفدرالية عن طريق الحصص غير المشروطة من الضرائب الفدرالية، كما أنها تتلقى تحويلات مالية، وأقل من نصف هذه التحويلات عبارة عن منح مشروطة من أجل خطط التنمية والعديد من المشروعات المحددة مركزياً. أما جنوب أفريقيا، فإن الدستور يقضي بتحويل حصص منصفة من الإيرادات الفدرالية إلى المقاطعات، ويمكن للحكومة الفدرالية بالفعل أن تضيف شروطاً لإنفاقها. وتقوم أستراليا بإجراء تحويلات كبيرة غير مشروطة للولايات، ولكن تقدم أيضاً حوالي ١٠٠ برنامج مشروط، وهي البرامج التي يفترض أن يتم تحويلها إلى مجموعة صغيرة من التحويلات المشروطة بدرجة أقل. ومعظم المنح تكون مشروطة في النمسا وسويسرا وأستراليا وألمانيا، في حين من النادر أن تكون كذلك في البرازيل وجنوب أفريقيا وروسيا وبلجيكا. وهناك نوع من التوازن بين المنح المشروطة مقابل المنح غير المشروطة في المكسيك وأستراليا والهند وماليزيا.

٥,٧ الفوارق المالية الأفقية

تختلف الثروة والقدرة المالية للوحدات المُكوّنة داخل الاتحادات الفدرالية بدرجة كبيرة، خاصة في الدول النامية. وترتبط قضية تقاسم الثروة في داخل اتحاد فدرالي معين ارتباطاً وثيقاً بإحساس المواطنين بالتضامن مع المجتمعات الفدرالية والإقليمية. هناك أيضاً مبررات اقتصادية مؤيدة (ومناهضة) لإعادة التوزيع للمناطق الأكثر فقراً. ويمكن اتباع عدة طرق لتحقيق هذا التقاسم.

تتفاوت جميع الاتحادات الفدرالية فيما بينها من حيث متوسط ثروة سكان الوحدات المُكوّنة بها. وتتراوح هذه التفاوتات والتباينات من كونها صغيرة نوعاً ما إلى كبيرة للغاية: مثلاً، تبلغ نسبة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في أغنى وحدة مُكوّنة إلى مثيله في أفقر وحدة حوالي ١ إلى ١,٤ في أستراليا، و ١ إلى ٢ في النمسا وكندا والولايات المتحدة،

١ إلى ٣ في ألمانيا، و ١ إلى ٧ في البرازيل، و ١ إلى ٩ في الأرجنتين والهند. وتؤثر تلك الفوارق الكبيرة مباشرة على قدرة الوحدات المُكوّنة على جمع الإيرادات، وإمكانية تطوير اقتصاد متوازن والتوفير العادل للخدمات العامة. وهذا يؤدي إلى زيادة التوترات بين المناطق الأكثر غنى والمناطق الأقل غنى.

تتعارض مبادئ المنشأ والإنصاف فيما يتعلق بمقدار التقاسم الواجب في اتحاد فدرالي معين. وبوجود، عملياً، عنصر ثقافي كبير فيما يتعلق بكيفية نظرة سكان الاتحادات الفدرالية إلى «المجتمعات التي تتقاسم الثروات» لديهم: فبعض الدول مثل أستراليا وألمانيا تضع أهمية كبرى على محاولة مساواة المعايير العامة، في حين تتقبل دول أخرى، كالولايات المتحدة والبرازيل ونيجيرويا والهند، اختلافات إقليمية أكبر وتؤكد بشكل أكبر على الاعتماد على الذات. تواجه الاتحادات الفدرالية، التي تتسم بوجود تفاوت كبير للغاية بين الوحدات المُكوّنة، بشكل واضح، تحدياً أكبر في مجال تشجيع المساواة مقارنة بتلك الاتحادات التي تتسم بوجود فوارق أقل بين وحداتها.

تتميز المبررات المؤيدة لبعض مقاييس المساواة بأنها فلسفية واقتصادية على حد سواء. إذ ترتبط المبررات الفلسفية بثقافة التقاسم أو التضامن داخل اتحاد فدرالي معين، الأمر الذي يعكس بدوره الإحساس بالترابط المجتمعي على مختلف المستويات، علاوة على التوجهات نحو الاعتماد على الذات والمطالبة بملكية الموارد المحلية. أما المبررات الاقتصادية فتستند إلى التوزيع غير الفعال للعمالة والإنتاجية المنخفضة في الاقتصاد الوطني، الأمر الذي قد يكون نتيجة تمتع بعض الوحدات المُكوّنة الغنية بتشكيلة أكثر جذباً من الضرائب والخدمات – وهو ما يُعرف بالفائدة المالية الصافية (أو الربح المالي الصافي) – الذي قد يحث المواطنين على الهجرة الداخلية لأسباب مالية بحتة. وتتعارض المبررات المعتمدة على مفهوم المساواة وما يصاحبها من فوائد صافية في الاقتصاد الكلي مع المبررات المضادة لها القائلة بأنه قد تكون هناك تكاليف صافية بالنسبة للأقاليم الأكثر ثراءً والتي تغطي كلفة هذا البرنامج. نتيجة لذلك نجد، في الاتحادات الفدرالية الغنية والتي لديها برامج مساواة قوية للغاية، أن الإلتزام بمبدأ المساواة يبدو نتيجة الشعور بالتضامن الوطني أكثر مما هو نتيجة المبررات المتعلقة بالفعالية الاقتصادية. (توجد المبررات المتعلقة بالتقاسم أيضاً داخل الدول الأحادية (غير فدرالية) وداخل الوحدات المُكوّنة. ولكن الحكومات المركزية في الدول الأحادية تقوم عادة بفرض الضرائب بشكل منتظم وتقديم نفس المستوى من الخدمات في مختلف أنحاء البلد، رغم أنه قد توجد اختلافات على مستوى الحكومات البلدية أو الحكومات الإقليمية).

٥,٨ برامج المساواة

يشجع العديد من الاتحادات الفدرالية حدّاً معيناً من إعادة التوزيع الأفقي لتقليل الفوارق بين الوحدات المُكوّنة في هذه الفدراليات. ويتمتع بعض هذه الاتحادات الفدرالية بسياسات أو برامج «للمساواة» لديها رؤية متكاملة للموارد المالية الحكومية كما أنها ترفع حكومات الوحدات المُكوّنة إلى مستوى مالي محدد. ولكن البعض الآخر لا يملك أي

منهج متكامل، رغم أن بعض التحويلات وتقاسم الضرائب قد تشتمل على معايير لإعادة التوزيع. كما يمكن أن تشتمل هذه المستويات على القدرة على جمع الإيرادات أو على وسيلة ما شاملة لقياس الاحتياجات المالية. وينطوي تصميم هذه البرامج على خيارات وتحديات عملية هامة.

يمكن للأنظمة الفدرالية أن تقوم بإعادة توزيع الثروة بين الوحدات المُكوّنة بثلاث طرق:

- أن الإنفاق المباشر للحكومة الفدرالية على برامجها الخاصة قد يكون بالغ الأهمية من حيث إعادة التوزيع لأن إيراداتها تأتي إلى حد كبير من الأجزاء الأغنى في البلد (أو الأوفر حظاً بالموارد الطبيعية) في حين أن الكثير من برامج الإنفاق الفدرالية تميل إلى أن تكون متساوية إلى حد ما في كل أنحاء البلد أو تستهدف المناطق الأفقر وذات الاحتياجات الكبيرة.
- إن تقاسم الضرائب والتحويلات المالية الكبيرة يمكن أن تنتم أيضاً بالمساواة وذلك بإعطائها وزناً هاماً لحجم السكان أو مقدار الحاجة أو غيرها من المعايير التي تؤيد إعادة التوزيع (رغم أن هذه المعايير قد تشتمل على معايير أخرى لا تؤدي إلى المساواة، كمبدأ احتفاظ المنشأ بإيراداته).
- قد تتوفر في النهاية برامج مساواة بحد ذاتها. إذ لا تحاول الاتحادات الفدرالية التي تروج للمساواة العمل على مساواة متوسط دخل السكان عبر البلاد؛ بل تركز، بدلاً من ذلك، على زيادة القدرة المالية لحكومات الوحدات المُكوّنة الأفقر من أجل الوصول إلى مستوى ومعيّار معين، قد يتضمن الحاجة والتكلفة. وتهتم السياسات والبرامج الخاصة بالمساواة بالفوارق بين حكومات الوحدات المُكوّنة، وليس بالسكان.

لا تملك بعض الاتحادات الفدرالية غايات محددة للمساواة. تطبق المكسيك العديد من الترتيبات الخاصة بتقاسم الإيرادات والتحويلات ولكنها لا تملك ترتيبات مساواة متسقة. (ومع ذلك، فهي تحتاج، كالأرجنتين، إلى أن تقوم الميزانية الفدرالية بتوضيح الموقع الجغرافي للإنفاق.) وتخصص نيجيريا إيراداتها على أساس عدد من المعايير، وتكون النتيجة النهائية هي وجود تفاوت كبير بين الولايات. كما تقوم البرازيل بتقاسم ضرائب دخل الشركات وضرائب الدخل الشخصي الفدرالية (بينما تعود ضريبة القيمة المضافة التي تفرضها الولايات إلى الولايات ذاتها) لكن النظام يؤدي إلى حدوث فوارق كبيرة بين الولايات. ورغم قيام بلجيكا بتحويلات صافية ضخمة إلى المجتمعات والمناطق الأفقر، إلا أن تخصيص الحصة المتقاسمة من ضرائب الدخل الشخصي يعتمد على مبدأ احتفاظ المنشأ بإيراداته، وليس على المساواة. علاوة على ذلك، يقوم الكثير من الاتحادات الفدرالية بإجراء التحويلات الرئيسية على أساس عدد من المعايير، التي يرتبط بعضها بالمساواة في حين لا يرتبط البعض الآخر بها. وتولي الهند أهمية لعدد السكان، ومتوسط دخل الفرد، والمنطقة، واحتياجات البنية التحتية والجهد الضريبي. بينما تقوم المعادلة التي تستخدمها أسبانيا على السكان، والمنطقة، والدخل الشخصي، والجهد المالي (الضريبي)

وعوامل أخرى (وهي صيغة مثيرة للجدل إلى حد كبير لأنها تؤدي إلى نتائج معكوسة، حيث ينتهي الحال بحصول بعض المجتمعات المستقلة الأفقر على نسبة موارد للفرد تفوق نسبة المجتمعات الأغنى). وتحقق التحويلات التي تستند إلى السكان مبدأ المساواة عملياً، نظراً لأنه يتم تمويلها من الإيرادات العامة، إلا أن بعض العوامل كالمنطقة والحد الأدنى لكل وحدة مُكوّنة لا تحقق المساواة في أغلب الأحيان.

قد يكون لبعض البرامج الخاصة أحياناً عنصر مساواة خاص يؤدي إلى أن تحصل الوحدات المُكوّنة الأفقر على حصة أكبر من الأموال الفدرالية، التي يجب مماثلتها من جانب الولايات، والموجهة نحو برامج محددة. وهذا هو الوضع في الولايات المتحدة فيما يتعلق ببرامج الرعاية الصحية ومنح التعليم للولايات، كما كان هو الحال في سويسرا بالنسبة لبعض البرامج. وقد أنفقت الكيانات القانونية الأفقر، في كلا البلدين، مبالغ أقل من الكيانات الغنية على البرامج المماثلة، لذلك كان تأثير المساواة الكلي ضعيف. وكان هذا أحد الأسباب التي دفعت سويسرا إلى أن تعيد التدقيق في نظام التحويلات لديها.

قد يتم تصميم برامج المساواة لمعالجة أوجه التفاوت في قدرة الإيرادات، أو لمعالجة قدرة الإيرادات وحاجة الإنفاق في نفس الوقت:

- يمكن تقدير إجمالي قدرة الإيرادات لكل وحدة مُكوّنة استناداً إلى المستوى التمثيلي للجهود الضريبية لكل مصدر إيراد. ويجب، في الدول النامية ذات المستوى الأضعف في مجال البيانات الإحصائية وإدارة الضرائب، استخدام معايير بديلة كنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي أو من الدخل، وتعديلها إذا لزم الأمر لكي تأخذ في الاعتبار مصادر الإيرادات المربحة بوجه خاص (كالنفط والغاز).
- كما يمكن تقدير احتياجات الإنفاق لكل وحدة مُكوّنة على أساس نظام إنفاق تمثيلي، يشبه النظام الضريبي التمثيلي. ويمكن، بدلاً من ذلك، استخدام معايير بديلة خاصة باحتياجات الإنفاق على البرامج – بداية من المعايير الواسعة للغاية كالسكان والدخل، وصولاً إلى التقسيمات الدقيقة بما في ذلك السن المطلوب لدخول المدرسة وعدد السكان المسنين، والفقر، والتضاريس الطبيعية.

ويتضمن كلا البديلين تحديات فنية وأحكام شخصية وغير موضوعية، إلا أنها تلعب دوراً أكبر في تقييم حاجة الإنفاق. ثمة قضية محددة تتعلق بتقييم حاجة الإنفاق وهي ما إذا كانت التكاليف التفاضلية واردة ضمن هذا التقييم (على سبيل المثال، بسبب التضاريس الجغرافية الصعبة أو انتشار السكان في مساحات واسعة): يعارض بعض علماء الاقتصاد القيام بذلك بطريقة تؤدي إلى تحييد الاختلافات الكامنة في التكاليف الحقيقية. ولا ينبغي أن تتدخل برامج المساواة في الحوافز للوحدات المُكوّنة والتي تشجعها على الإنفاق وفرض الضرائب بطريقة مسئولة. وهذا يعني، عادة، وضع البرامج على أساس متوسط النفقات الممثلة (المعدل أو المناسب)، ومتوسط الضرائب الممثلة وليس على أساس الأداء الفعلي نظراً لأن الأخير قد يسفر عن تلاعب الوحدات المُكوّنة بالنظام لتحقيق تميزاً معيناً. وسواء كان برنامج المساواة يستهدف قدرة الإيرادات وحدها أو يشمل احتياجات الإنفاق

أيضاً، فهناك حاجة إلى اتخاذ قرار بشأن المعيار الذي يجب أن ترتقي إليه الوحدات الأفقر، أو بشأن الصيغة التي يمكن استخدامها لتقاسم مجمل الأموال المعدة لتحقيق المساواة. وقد تنسم هذه المعايير أو الصيغ ذاتها بالتعقيد.

ويمكن أن تكون برامج المساواة على نوعين:

- برامج إجمالي المساواة التي ترفع الوحدات المُكوّنة الأفقر إلى مستوى وطني محدد. إن معظم الأنظمة الفدرالية (النمسا وكندا وألمانيا وروسيا وسويسرا) هي من هذا النوع.

- برامج صافي المساواة التي تنقل جميع الوحدات المُكوّنة صعوداً وهبوطاً إلى مستوى وطني عام. يتميز نظام أستراليا عملياً بأنه نظام مساواة صافية ويتبنى رؤية متكاملة لمجمل الاحتياجات والإيرادات على المستوى المركزي وعلى مستوى الولايات. وكان نظام ألمانيا نظام صافي المساواة بشكل كامل قبل عملية إعادة التوحيد، إلا أن تكلفة ضم اللاندرات الشرقية الأفقر شكل ضغطاً كبيراً على النظام.

يقوم معظم برامج المساواة، كذلك البرامج الموجودة في النمسا وكندا وألمانيا وسويسرا، بإجراء تحويلات خاصة بهدف مساواة القدرة المالية في الوحدات المُكوّنة الأفقر، وذلك عندما نأخذ في الاعتبار التحويلات ومصادر الإيرادات الأخرى. وهكذا فإن برامج المساواة في حد ذاتها تكون صغيرة نسبياً مقارنة بالتحويلات الأخرى أو تقاسم الإيرادات، التي قد تكون هي الأخرى لغرض المساواة. ولكن في أستراليا، على العكس من ذلك، يتم دمج البُعد الخاص بالمساواة في نظام التحويلات الأوسع لكافة الولايات. ورغم أن الحكومة الفدرالية تقوم في كثير من الأحيان بتمويل برامج المساواة بالكامل، إلا أن تحويلات المساواة في ألمانيا تتركز بشكل أساسي بين اللاندرات، وفي سويسرا يتم تكملة التحويلات الفدرالية بواسطة التحويلات القادمة من الكانتونات الأغنى إلى الكانتونات الأفقر. كما يمكن أن تعمل هذه التحويلات بين الوحدات على تحسين الشفافية فيما يتعلق بمن يدفع نظير المساواة ومن يتلقاها.

قد يكون لبرامج المساواة تأثيرات سلبية غير متعمدة، ومع ذلك، فإن التصميم الجيد يمكن أن يعالج هذه التأثيرات:

- ان استحقاقات المساواة قد تكون متقلبة إلى حد كبير ولا يمكن التنبؤ بها. ويمكن التعامل مع هذا الوضع، وذلك بتحديد الاستحقاقات على أساس المتوسطات طويلة الأجل ووضع حد أقصى وحد أدنى لمدى اختلافها من سنة لأخرى.
- قد لا توفر معادلة الاستحقاقات أي حوافز للوحدات المُكوّنة لجمع الضرائب (مثلاً، إذا كان جمع الضرائب لا يؤثر، أو يؤثر بشكل ضعيف، على صافي إيراداتها)، أو للتحكم في التكاليف (مثلاً: إذا كانت المساواة تضع في الاعتبار الإنفاق الفعلي). ويمكن التعامل مع هذه القضايا من خلال تصميم دقيق للمعادلة واستخدام الإيرادات والتكاليف التي تم وضعها في الإطار النموذجي.

تعتبر الولايات المتحدة حالة مثيرة للاهتمام لاتحاد فدرالي غني ليس لديه برنامج مساواة. إن بعض البرامج، مثل «Medicaid (الرعاية الطبية)» توفر مساعدات إضافية للولايات الأفقر، إلا أن تأثيرها لا يبدو كإعادة توزيع الدخل إلى حد كبير لأن الولايات الفقيرة لا تتنازل مساعدات كبيرة. (وعلاوة على ذلك، بعض البرامج الفدرالية، مثل المساعدة التعليمية، تتطلب مساواة عبر الولايات، لضمان حصول السكان الفقراء والأقليات أساساً على نصيبهم بشكل عادل). وبالنسبة للتدفقات المالية الواسعة، فإن جباية الإيرادات الفدرالية وإنفاقها من الولاية لا تبدو كإعادة توزيع دخل بشكل متماسك، بل تبدو على أنها تعكس المواقع الاستراتيجية التي يتخذها الشيوخ والنواب في الكونجرس. ويرى المدافعون عن النظام الأمريكي بأنه فعال في إحداث التعديلات في الاقتصاد الحقيقي، مع هجرة الأشخاص والوظائف. وبكل تأكيد، فقد تغيرت الثروة النسبية للولايات الخمسين بدرجة كبيرة عبر الوقت.

برامج التحويلات الخاصة بالمساواة في العديد من الاتحادات الفدرالية

يهتم البرنامج الخاص بأستراليا بكل من قدرة الإيرادات والحاجة إلى الإنفاق مستخدماً صندوقاً أو مجمع إيرادات كبير يتم تحديده بشكل منفصل لتحقيق المساواة الكاملة بين الولايات وفقاً لمعيار متوسط وطني. يهتم البرنامج الخاص بكندا بقدرة الإيرادات فقط (رغم أنه يخصم دخل الموارد الطبيعية بنسبة ٥٠ بالمائة) ويهدف إلى وصول المقاطعات الأفقر إلى معيار المتوسط الوطني، ويخضع للقيود المفروضة على نمو مدفوعات المساواة والقدرة المالية الكلية للمقاطعات التي تحصل على مبالغ المساواة والتي تحظى بإيرادات موارد طبيعية كبيرة. تستخدم ألمانيا مساراً من أربع خطوات: تقاسم الضرائب؛ تقاسم ضريبة القيمة المضافة مع اللاندرات الأفقر؛ التحويلات المالية من اللاندرات الأغنى إلى اللاندرات الأفقر؛ والتعديل والمراجعة الفدرالية النهائية بالنسبة للاندرات الأفقر. وتقدم النمسا منحة فدرالية بحسب عدد السكان للاندرات من أجل الوصول بمتوسط نصيب الفرد من إيرادات الضرائب إلى المتوسط الوطني وترتفع سويسرا بالكانتونات الأفقر إلى ٨٥ بالمائة من المتوسط الوطني محسوبةً بالقدرة المالية والاحتياجات من خلال المدفوعات من جانب كل من الحكومة الفدرالية (ثلثين) والكانتونات الأغنى (ثلث)؛ وتضم المنح الصغيرة المرتبطة بالمساواة عنصراً فدرالياً من شأنه أن يتعامل مع التكاليف الأعلى للكانتونات الحضرية أو الجبلية أو الفقيرة، وصندوقاً انتقالياً يتم تمويله بواسطة الحكومات الفدرالية وحكومات الكانتونات الأغنى. وتخصص روسيا ستة بالمائة من الميزانية الفدرالية لمنح المساواة، التي تذهب إلى حوالي ٦٠-٦٥ منطقة (من بين ٨٣ منطقة) والتي هي دون معيار المتوسط الوطني، بما في ذلك القدرة والتكاليف. تأخذ المنح في اعتبارها عوامل السكان، وقدرة الإيرادات علاوة على التكلفة النسبية لتوفير السلع العامة التي تتباين عدة أضعاف عبر المناطق المختلفة؛ وترفع المنحة من شأن المناطق الأفقر حتى تصل لمستوى الحد الأدنى المطلوب.

٥,٩ التحويلات إلى الحكومات المحلية

تقع مسؤولية الحكومات البلدية والمحلية في أغلب الأحيان على عاتق حكومات الوحدات المُكوّنة، إلا أنها قد تشكل، بموجب النص الدستوري، مستوى ثالثاً للحكم. تمتلك هذه الحكومات عادة، وفي كلتا الحالتين، قاعدة ضرائب ضعيفة، مما يتطلب تحويلات كبيرة من مستويات الحكم الأخرى. ويمكن أن تؤدي العلاقات السياسية المباشرة بين الحكومات الفدرالية والمحلية إلى وجود حركة ديناميكية ثلاثية معقدة.

تقع مسؤولية الحكومة المحلية، في معظم الاتحادات الفدرالية، على عاتق الوحدات المُكوّنة، التي تحدد بدرجة كبيرة الأدوار التي تقوم بها الحكومة المحلية، وحصولها على الضرائب ذاتية المصدر والضرائب المشتركة، وأية منح أخرى قد تتلقاها هذه الحكومات. ولكن، في بعض الاتحادات الفدرالية – كالبرازيل والهند ونيجيريا وجنوب أفريقيا وسويسرا – يترسخ مستوى الحكم الخاص بالبلديات في الدستور الوطني كمستوى ثالث للحكومة، يتمتع بالعديد من الحقوق والمسؤوليات المحددة.

ومهما كان وضعها الدستوري، فإن الحكومات البلدية أو المحلية يكون لديها عادة قاعدة إيرادات ضعيفة بالمقارنة بمسؤولياتها ومن ثم فهي تعتمد على تحويلات كبيرة. (تعتبر سويسرا استثناءً هاماً نظراً لأن الكومونات التابعة لها تقوم بجمع حوالي ثلث المجموع الكلي للضرائب، وتعتمد على التحويلات الآتية من الكانتونات ومن الحكومة الفدرالية في أقل من سدس تمويلها.) قد تأتي هذه التحويلات من أي مستوى من مستويي الحكم، غير أنها تأتي بالدرجة الأولى من الوحدات المُكوّنة عندما تكون الحكومات المحلية ضمن سلطتها الدستورية. وتنص القوانين في نيجيريا على تقاسم الإيرادات الفدرالية مع الحكومات البلدية، إلا أنه يجب أن تمر هذه الأموال من خلال حكومات الولايات، التي لا تقوم أحياناً بإجراء التحويلات إلى البلديات كما ينبغي عليها أن تفعل.

الفصل السادس

الإدارة الاقتصادية في الاتحادات الفدرالية

٦,١ الفدرالية المالية وإدارة الاقتصاد الكلي

تلعب الحكومات المركزية في الاتحادات الفدرالية عادة دورًا رائدًا في إدارة الاقتصاد، لكن الحكومات المكونة يمكن أن يكون لها تأثير ودور هامان. وقد يكون لنظامي الحكومة الفدرالية والحكومة الأحادية على حد سواء نقاط ضعف هيكلية تشجع على الإدارة الاقتصادية والمالية غير المسؤولة. ورغم اختلاف نقاط الضعف هذه، إلا أن أيًا من النظامين لا يتميز بميزة واضحة عن الآخر، فكلهما قد أدى عمله بشكل جيد وبشكل سيء على حد سواء.

تتحمل الحكومات المركزية دائمًا، وعبر مختلف الأنظمة الفدرالية، المسؤولية عن السياسة النقدية (باستثناء فدراليات الاتحاد الأوروبي التي قامت بتحويل السياسة النقدية إلى البنك المركزي الأوروبي). وتتحمل عادة هذه الحكومات مسؤولية جباية معظم الإيرادات العامة ومسؤولية تحديد السمات الرئيسية للنظام الضريبي والتعريفات الجمركية على الواردات وسياسة الاستثمار. كما تحتل المركز القيادي، غالبًا، في مجال الاستثمارات الإستراتيجية في البنية التحتية وأيضًا في الأبحاث. وهكذا تلعب الحكومات المركزية حتمًا دورًا رياديًا في مجال الإدارة الاقتصادية، رغم أن الوحدات المكونة تلعب دورًا ثانويًا هامًا في بعض الاتحادات الفدرالية اللامركزية.

وقد رأى الكثير من الخبراء أن الطبيعة اللامركزية للاتحادات الفدرالية تجعلها أكثر عرضة إلى إدارة الاقتصاد الكلي بأسلوب غير منسق وغير مسئول. ولكن الدليل العملي على هذا القول يتسم بالضعف بل وبالتناقض أيضًا. إن أكثر الاقتصاديات العالمية (وأقلها) نجاحًا توجد، بالفعل، في الدول الفدرالية والأحادية على حد سواء. ويرى البعض أن الاتحادات الفدرالية عرضة لثلاث نقاط ضعف رئيسية.

- أولاً، قد تتبع الحكومات المركزية وحكومات الوحدات المكونة سياسات مالية واقتصادية متناقضة. وقد تكون هناك، بالطبع، حالات تقوم فيها الحكومة الفدرالية بدفع العجلة المالية بينما تقوم الوحدات المكونة بدور الكابح، أو العكس بالعكس، إلا أنها ليست مشكلة عامة في الاتحادات الفدرالية وسوف نرى كيف تجنبته بعض

الاتحادات. كما يمكن أن تتمتع الدول الأحادية (غير الفدرالية) بسياسات اقتصادية ومالية غير متماسكة، ويرجع ذلك أحياناً إلى الاختلافات بين السلطة التنفيذية والبنك المركزي والسلطة التشريعية.

- تتمثل نقطة الضعف الفدرالية الثانية المحتملة في أن حكومات الوحدات المكونة لديها حافز هيكلي للمساومة أو المناورة على أكثر من حصتها العادلة من الموارد، وهو ما يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام. قد يحدث هذا، أيضاً، إلا أن مدها يبدو محدوداً تماماً حيث يمكن للحكومات المركزية أن تتحكم فيه بعدة طرق. كما أن هناك دليلاً كافياً، في بعض الأنظمة الأحادية، على «تبادل الأصوات في البرلمان لتحقيق أهداف معينة» وممارسات أخرى تزيد من مجموع الإنفاق العام.
- أما نقطة الضعف الفدرالية الثالثة المحتملة هي أن الوحدات المكونة غالباً ما تجلب على نفسها ديوناً بطريقة غير مسؤولة لأنها تعتمد على الحكومة الفدرالية في إنقاذها. وقد حدث هذا بالتأكيد في بعض الاتحادات الفدرالية، إلا أن الدول الأحادية قد تواجه المشكلات بسبب الديون أيضاً. وكما سنرى لاحقاً، هناك عدة طرق يمكن من خلالها أن تتحكم الاتحادات الفدرالية في هذا الخطر.

ويبدو أن هناك عوامل أخرى يمكن أن تكون أهم بكثير في تحديد جودة الإدارة المالية، في بلد ما، من اختيار نظام فدرالي أو أحادي. ولا تكمن النقطة الرئيسية في تحديد أي من النظامين هو الأفضل أو الأسوأ، لكنها تكمن في أن ندرّك بأن كل نظام منها يتضمن نقاط ضعف ونقاط قوة، وتعتمد كلها إلى حد كبير على الثقافة المحلية والترتيبات الخاصة التي يتم تبنيها.

٦,٢ البنوك المركزية والسياسة النقدية

تكون السياسة النقدية في جميع الاتحادات الفدرالية مركزية، إلا أن إستقلالية البنوك المركزية تتراوح ما بين الاستقلال شبه التام إلى أدنى درجة من الاستقلال. ورغم أن الوضع المالي للوحدات المكونة قد يتأثر بالسياسة النقدية إلى حد كبير، إلا أن حكوماتها تكون، أساساً، مستثناة من عملية رسم هذه السياسة. ويمكن أن تؤثر الوحدات المكونة بدورها على السياسة النقدية بواسطة قراراتها المالية، بما في ذلك استخدامها للاقتراض.

رغم أن السياسة النقدية تكون عادة مسؤولية فدرالية، إلا أن تنفيذها يتم بشكل مختلف فيما بين الاتحادات الفدرالية (وقد غيرت الكثير من الاتحادات من مناهجها تغييراً جذرياً مع مرور الوقت). وقد منحت بعض الاتحادات بنوكها المركزية استقلالاً تاماً، أو شبه تام، لإدارة السياسة النقدية، في حين قامت اتحادات أخرى بالحفاظ على الرقابة السياسية من خلال وزارة المالية. تتمتع البنوك المركزية المستقلة، بطبيعة الأمر، بمصداقية أكبر من وزارات المالية الفدرالية في الحفاظ على سياساتها النقدية عند التعامل مع الضغوط السياسية.

قد تستهدف السياسات النقدية معدلات التضخم أو أسعار الصرف أو العوامل الأخرى المتصلة بأداء الاقتصاد. كما يمكن أن يكون اختيار السياسة النقدية هاماً للوحدات المكوّنة لأنه يؤثر على تكلفة الاقتراض علاوة على أداء الاقتصاد، الذي يقوم بدوره بتوجيه الإيرادات والإنفاق على البرامج. كما يمكن أن يكون لها تأثيرات مختلفة وهامة على المناطق الموجودة داخل الاتحاد الفدرالي، استناداً إلى صناعاتها الرئيسية (على سبيل المثال، السلع مقابل التصنيع).

وتوضح التجربة البرازيلية والأرجنتينية كيفية ومدى تأثير السياسة النقدية تأثيراً كبيراً على العلاقات المالية في الاتحادات الفدرالية. فقد التزمت البرازيل، بعد التضخم المزمن، بتحقيق الاستقرار النقدي في التسعينيات من القرن العشرين، من خلال استدامة سعر صرف العملة. وكانت موجة من الأزمات المالية في الاقتصاديات الناشئة في أواخر التسعينيات من القرن العشرين قد أرغمت البرازيل على الانتقال إلى سعر صرف عائم، ومن ثم أصبح الاستقرار النقدي معتمداً على هدف ضبط معدل التضخم، الذي تم دعمه بالتالي بواسطة أسعار الفائدة المرتفعة والإدارة الصارمة للإنفاق العام. وقد ألقى هذا بضغط كبير على ميزانيات الولايات في وقت كانت ترتفع فيه الضرائب الفدرالية بشكل هائل. وقد أدى ذلك إلى الرجوع عن مبدأ اللامركزية المالية الذي كان جزءاً من بنية دستور عام ١٩٨٨. كما مرت الأرجنتين بأزمة حادة، حدثت عام ٢٠٠١، عندما اضطرت إلى تخفيض كبير في سعر البيزو. وقد لجأت الحكومة الفدرالية إلى استخدام واسع للضرائب على الصادرات لكي تعوض بعض الآثار الناتجة عن تخفيض سعر العملة، إلا أن هذه الضرائب كان لها تأثيرات شديدة الاختلاف بين المقاطعات، وزادت إلى حد كبير الإيرادات الفدرالية التي لم يكن من الضروري تقاسمها مع المقاطعات.

يمكن أن يكون للوحدات المكوّنة، بالطبع، تأثير هام على السياسة النقدية. ويمكنها أن تتبنى السياسات المالية التي تتعارض مع السياسة النقدية (مثلما يمكن للحكومة المركزية عندما لا تتحكم في السياسة النقدية) وذلك بأن تتبع سياسة مالية توسعية أو إنكماشية عندما تكون السياسة النقدية على النقيض من ذلك. وقد حصل في كندا في أواخر الثمانينات من القرن العشرين، أن أنفقت أونتاريو وعدد من المقاطعات الأخرى بصورة مفرطة بسبب الإيرادات المتزايدة في حين كان البنك المركزي يحاول تهدئة التضخم؛ واستجاب البنك المركزي بأن أصبح أكثر تشدداً. وواجهت بعض الاتحادات الفدرالية أزمات ديون ناجمة عن الاقتراض المفرط من جانب الوحدات المكوّنة – وأحياناً، ناجمة عن التحايل على قوانين الاقتراض وأخذ ديون كبيرة من البنوك التي تملكها هذه الوحدات – الأمر الذي استوجب إنقاذها بواسطة السلطات المركزية.

كانت نتيجة الوحدة النقدية الناشئة الخاصة بالاتحاد الأوروبي، والتي تدعمها عملة مشتركة منذ ١٩٩٩، أن الدول الأعضاء المشاركة لم تعد تستطيع التعامل مع التراكبات المفرطة للدين الحكومي من خلال التضخم وخفض سعر العملة، كما كان الحال في بعض الدول. وسوف تحتاج الدول الأعضاء، بدلاً من ذلك، إلى تعديل إنفاقها وإيراداتها في ظل الحد الأقصى، الذي يتم التفاوض بشأنه، من العجز والمديونية. وهي مهمة صعبة تؤدي إلى

مشكلات مستمرة. وينطبق نفس المنطق على جميع الاتحادات الفدرالية التي تسعى إلى الحد من التجاوزات في ميزانية الوحدات المُكوّنة.

٦,٣ تنسيق السياسة المالية واستقرارها

تحاول السياسة المالية عادة تذليل الصعاب في الدورات الاقتصادية عن طريق زيادة أو تقليل صافي الطلب من خلال الاستدانة الحكومية أو تحقيق الفائض في الميزانية. وتلعب الحكومة الفدرالية دوراً رئيسياً في هذا الشأن، خاصة عندما تفتقر الوحدات المُكوّنة إلى المرونة المالية. ويمكن تعزيز الإدارة المالية الجيدة من خلال أطر تقنية مشتركة وحوار سياسي منظم.

تقوم الحكومات بإدارة السياسة المالية عن طريق إنفاق مبالغ تزيد أو تقل عن دخلها، ومن ثم مواجهة العجز أو الفائض على التوالي، الأمر الذي يؤدي إلى التأثير على مستوى الطلب في الاقتصاد. وتنتمى الحكومات الفدرالية عادة بحرية أكبر من الوحدات المُكوّنة في مجال تغيير سياستها المالية، وخاصة تحمّل الديون في فترات الانكماش الاقتصادي. وتعمل بعض البرامج، كالتأمين ضد البطالة والمساعدات الاجتماعية، كأدوات استقرار اقتصادية طبيعية و«تلقائية» مع زيادة الإنفاق في فترات الركود وهبوطه في فترات النمو؛ لذا كان من المقبول بالنسبة للحكومة الفدرالية (ربما مع الوحدات المُكوّنة في الاتحادات الفدرالية اللامركزية) أن تلعب دوراً رئيسياً في هذه البرامج.

ورغم أن أدوات الاستقرار التلقائية قد تكون هامة، إلا أن كلا مستويي الحكومة الموجودين في الاتحادات الفدرالية قد يستعمل حقّه في تطبيق السياسات المالية النشطة أيضاً. وتختلف مناهج تنسيق هذه السياسات اختلافاً كبيراً. إذ قد يكون وضع الأطر لميزانية مشتركة وتحسين الحوار التقني، من ناحية، مفيداً في جلب الشفافية إلى الميزانيات على المستوى الفدرالي وعلى مستوى الوحدات المُكوّنة، بدون أن يؤدي ذلك، بالضرورة، إلى تقييد القرارات الحكومية المتعلقة بالميزانية. ويمكن أن تشمل التعريفات التقنية المشتركة على المتغيرات الرئيسية للاقتصاد الكلي – الأسعار، والأجور، والإجراءات النقدية الهامة – علاوة على التصنيفات الخاصة بالإنفاق والإيرادات المشتركة والسنوات المالية لكافة الحكومات. كما أن الإجراءات السليمة لمراقبة الحسابات وضبطها تساعد على توفير المصداقية. وقد يكون من المفيد أيضاً أن تقوم كافة الحكومات بتقديم الأنباء المتوقعة عن ميزانياتها قبل بداية السنة المالية الجديدة، وربما لفترة عامين أو ثلاثة قادمة، إذا توفر منبر لمناقشة الميزانيات وتوفرت إمكانية تنسيق خطط الميزانيات. وقد تعتبر القدرة على توقع مبالغ التقاسم الضرائبي والتحويلات الفدرالية عاملاً هاماً في مساعدة الوحدات المُكوّنة على تجنب الفائض والعجز غير المتوقعين. وأخيراً، من الممكن أن تساعد احتياطات الطوارئ ضد المفاجآت على الاستقرار المالي. كما يمكن فرض بعض هذه المتطلبات التقنية داخل نظام فدرالي معين أو التفاوض بشأنها مع الوحدات المُكوّنة.

التدابير الإجرائية والمعلوماتية التي تعزز التنسيق المالي في العديد من الاتحادات الفدرالية

قام أحد القوانين الفدرالية الألمانية، والذي يحكم إدارة الميزانية، بإنشاء أنظمة محاسبية وأنظمة لتصنيف الموازنة، بالإضافة إلى إطار تخطيط متعدد السنوات. وتعمل الحكومات البلجيكية الفدرالية، الإقليمية والمحلية في ظل نظام مشترك بين الوزارات من شأنه أن يعزز المساءلة، كما تتبادل كافة الحكومات البيانات شهرياً. وتقدم الولايات الأسترالية تقريراً عن بعض البيانات في إطار موحد، لكنها قد تستخدم معاييرها الخاصة لميزانياتها. وتشارك المقاطعات الكندية باستمرار في نقاش مع الحكومة الفدرالية وتقبل معايير مجلس محاسبة القطاع العام، وهو هيئة مستقلة. وتتبنى الولايات الأمريكية عادة المبادئ المحاسبية المقبولة عموماً (GAAP)، إلا أنها تجري القليل من الحوار مع الحكومة الفدرالية حول الشؤون المالية. وقد كانت المكسيك تعمل ضمن نظام غير منسق، حيث يسود التباين الكبير في البيانات الرئيسية مما يجعل من الصعب إمكانية إعداد حساب مالي موحد على المستوى الوطني، إلا أنها تحركت لإيجاد نظام محاسبي متكامل. وعملت الأرجنتين أيضاً ضمن نظام ضعيف لكنها قامت ببعض التحسينات بموجب قانون المسؤولية المالية الخاص بها. وتعاني نيجيريا من مشكلات كبرى تتعلق بغياب الشفافية في الحسابات الوطنية وعلى وجه التحديد في الحسابات على مستوى الولايات.

٦،٤ قوانين المسؤولية المالية وإدارة الديون

تعتمد بعض الاتحادات الفدرالية اعتماداً كبيراً على قواعد الانضباط الخاصة بالسوق، والمسارات الشفافة، والمعلومات، علاوة على أسلوب الإقناع من حين لآخر، لإدارة الدين. وتقوم اتحادات فدرالية أخرى بتوفير قواعد الانضباط الرسمية على ديون الوحدات المكونة (وأحياناً الديون الفدرالية)، بما في ذلك قوانين المسؤولية المالية أو غيرها من الإجراءات لتشجيع المسؤولية المالية. وقد حققت هذه القواعد نجاحات متفاوتة.

يمكن أن تدير الحكومات الفدرالية شؤونها الاقتصادية والمالية بطريقة جيدة أو سيئة، لكن عندما يكون أداؤها سيئاً سيتعين عليها في الغالب أن تجد لوحدها حلاً للموقف. ولكن، في المقابل، عندما تسيء الوحدات المكونة إدارة الشؤون الاقتصادية والمالية، خاصة عندما تتراكم عليها ديون كثيرة، فقد تجد الحكومة الفدرالية نفسها مضطرة للتدخل بسبب المخاطر التي قد تسببها هذه الديون الضخمة للاستقرار الاقتصادي وللموارد المالية للحكومة الفدرالية نفسها.

وتخضع جميع الاتحادات الفدرالية لنوعين متلازمين من قواعد الانضباط الخاصة بالأسواق الرأسمالية والناخبين فيما يتعلق بإقتراضها وديونها. تعتمد بعض الاتحادات الفدرالية على نفس الضوابط، لإدارة ديون الوحدات المكونة، ولا تعتمد مصداقية هذا المنهج القائم

على السوق على حسن أداء سوق رؤوس الأموال فحسب، ولكن أيضاً على اعتقاد واسع الانتشار بأن الحكومة المركزية لن تشترك في محاولات الإنقاذ. وقد يتم كذلك تعزيز هذه المصادقية بواسطة المتطلبات التشريعية التي تتعلق بالميزانيات المتوازنة أو الرقابة والسيطرة على الدين، كما هو شائع في الولايات الأمريكية والكانتونات السويسرية. أما في أستراليا، فتترأس الحكومة المركزية مجلس الإقراض والذي يشرف على عملية الاقتراض على المستوى الفدرالي وعلى مستوى الولايات، إلا أن دوره كان معلوماتياً إلى حد كبير، ولم يكن دوراً للرقابة والضبط، كما لم تكن هناك حاجة لهذا الدور في فترة حدوث فائض في الميزانية؛ ويقوم المجلس الآن أيضاً بتقديم النصيحة عما إذا كان إجمالي إنفاق الحكومة على المشاريع الرئيسية يتوافق مع هدف التضخم الذي تسعى إليه الحكومة.

يُعتبر النخبون وآليات السوق، في بعض الاتحادات الفدرالية، عوامل غير فعالة في وضع قواعد الانضباط للوحدات المُكوّنة. علاوة على ذلك، عندما تعتمد حكومات الوحدات المُكوّنة بدرجة كبيرة على تقاسم الضرائب الفدرالية والتحويلات المالية، فقد تفترض الأسواق أن الحكومة الفدرالية ستقوم بتوفير ضمان لإنقاذ ديون الوحدات المُكوّنة. وقد تحاول الحكومة المركزية، في هاتين الحالتين، فرض الرقابة أو التوصل إلى تفاهم بشأن ديون الوحدات المُكوّنة. وقد تتضمن هذه الإجراءات قيوداً على إجمالي الديون أو فوائد الدين بالنسبة للإيرادات، مما يسمح للديون فقط بتمويل الإنفاقات الرأسمالية، أو يتطلب الموافقة الفدرالية على الاقتراض، أو يتطلب أن يتم الاقتراض عن طريق الحكومة الفدرالية.

يمثل الاتحاد النقدي الأوروبي حالة استثنائية من حيث كونه اتحاداً نقدياً تتضاءل فيه الأهمية المالية للحكومة المركزية إلى حد كبير (لا تتجاوز إيراداته واحد بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي تقريباً). وهكذا، فقد وافقت كافة الدول التابعة للاتحاد النقدي على أهداف مالية مختلفة، مع وضع قيود على العجز السنوي وإجمالي المديونية. وكان يتعين على كل من النمسا وبلجيكا وألمانيا وإيطاليا وأسبانيا وضع ترتيبات بين حكوماتها المركزية والوحدات المُكوّنة حول الطريقة التي ستحقق من خلالها هذه الأهداف على مستوى الحكومة بأكملها. وقد حققت نجاحاً محدوداً، خاصة بسبب القيود الضعيفة على عجز الوحدات المُكوّنة (وفي ألمانيا، لأن المحكمة الدستورية طالبت بإيجاد خطة إنقاذ فدرالية للاندراجات التي تعرضت للديون التي يُعتقد أنها كانت مقابل نفقات مطلوبة بموجب الدستور).

وتقدم الاتحادات الفدرالية في دول العالم النامي صورة مختلطة عن الأنظمة التي تحتفظ بأجهزة رقابة فدرالية على الاقتراض موجودة منذ فترة طويلة، والأنظمة الأحدث التي انتقلت إلى أساليب حكم أكثر تشدداً عقب أزمات الانتمان مع وحداتها المُكوّنة. وقد تجاوزت أجهزة الرقابة الفدرالية، في بعض الحالات، حدود الرقابة على الاقتراض إلى المزيد من قوانين المسؤولية المالية الشاملة.

القيود على الاقتراض وقوانين المسؤولية المالية في العديد من الاتحادات الفدرالية

تبنّت البرازيل، في عام ٢٠٠٠، قانون المسؤولية المالية الذي تم التفاوض بشأنه مع الولايات عقب إعادة التفاوض بشأن ديونها وحظر قيامها بإصدار سندات جديدة. ويقيّد القانون كلا مستويي الحكومة على حد سواء، من خلال وضع قيود على الإنفاق على موظفي الحكومة، وعلى الديون (بحيث لا تتجاوز نسبة الإيرادات الحالية)، وعلى النفقات المتكررة (التي يجب أن يكون لها مصدر إيرادات مطابق) وعلى الإنفاق قصير الأجل في سنوات الانتخابات. كما يوفر القانون عملية تخطيط متعدد السنوات والعديد من النصوص الخاصة بالشفافية والرقابة (مثلاً، الالتزامات/الديون غير محققة الأداء). إن التخفيض الضريبي والنفقات الجديدة لابد من تبريرها بواسطة منهج لتقييم التأثير طويل الأجل. والأهم من ذلك، تستطيع الحكومة الفدرالية أن تمنع الدفعات عن الولايات التي لا تلتزم، كما يمكن تفعيل الإجراءات الجنائية ضد المسؤولين المنتخبين. ومنذ تبني القانون، فقد انخفض عجز القطاع العام في البرازيل بشكل واضح.

تقدّمت الحكومة الأرجنتينية، في أعقاب أزمة الديون لعام ٢٠٠١-٢٠٠٢، كي تنقذ المحافظات مقابل موافقتها على قانون المسؤولية المالية والذي وافقت عليه ٢٢ من بين ٢٤ مقاطعة. ويحدد القانون الخطوط العامة لتعزيز الحسابات الحكومية بحيث تتميز بالشفافية والاتساق، ويفرض قيوداً على الإنفاق والدين، وعقوبات على المقاطعات التي لا تلتزم بهذا القانون. كما ينص أيضاً على الإعداد لتأسيس صناديق الاستقرار المالي (وقد قامت بذلك ست مقاطعات بطريقة بسيطة)، وهو ما قد يشكل أهمية بفضل صادرات الأرجنتين الضخمة من السلع. وقد تبنت المكسيك، في عام ٢٠٠٦، قانوناً بشأن الميزانية الفدرالية والمسؤولية المالية تضمن نصوصاً تتعلق بالتخطيط، وحدود المديونية، وشفافية الأموال العامة، والرقابة على تكاليف الخدمة المدنية علاوة على آليات التعامل مع العوائد البترولية. وقامت نيجيريا بالتصديق على قانون الشراء والمسؤولية المالية في عام ٢٠٠٧، إلا أن تطبيقه انحصر على الحكومة الفدرالية وحدها حيث رفض مجلس الشيوخ تطبيقه على الولايات؛ ومنذ ذلك الحين، وافقت بعض الولايات على الانضمام إلى النظام.

ويمكن للولايات الهندية أن تقتصر على المستوى المحلي فقط وتحتاج إلى موافقة حكومة الاتحاد للحصول على دين جديد إذا كان لديها قروض غير مدفوعة مع الحكومة؛ ومع ذلك، فقد ارتفعت ديون الولايات بشكل واضح، وذلك من خلال أساليب تقع خارج نطاق دفاتر الحسابات، إلى حد ما، مثل الديون التي تتكدها المرافق التي تملكها الولايات. ويوجد لدى الحكومة المركزية قانون المسؤولية المالية الذي يلزم الحكومة بأن توضح كيف ستحقق توازن الميزانية في غضون فترة خمس سنوات؛ ومع ذلك، يستثنى القانون المساعدات المالية باهظة الثمن على الوقود والأسمدة التي تعد خارج الميزانية ولا تنطبق على الولايات. وتعمل الحكومة الفدرالية الروسية في الوقت الحالي على الحد بصرامة من الدين والعجز الإقليميين. وتعمل التشريعات الوطنية، في جنوب أفريقيا، على الحد من الاقتراض على مستوى المقاطعات. وتقوم الحكومة الفدرالية البلجيكية بعقد اتفاقيات مع حكومات الوحدات المكونة بشأن الاقتراض، استناداً إلى توصيات المجلس الأعلى للمالية والبنك المركزي.

٦,٥ سياسة الاقتصاد الجزئي

تشتمل سياسة الاقتصاد الجزئي، التي تركز على كفاءة وإنتاجية الاقتصاد، بالضرورة على كافة المستويات الحكومية في الاتحادات الفدرالية. وتتمتع بعض الاتحادات الفدرالية بمعايير قوية لتشجيع الأسواق الداخلية والمنافسة المنسقة والسياسات الإقليمية والقطاعية. ويتمتع البعض الآخر بتكليف واسع بشأن مسؤولية التنظيم والرقابة على الأسواق الداخلية ولمجابهة التحديات الكبيرة في التنسيق. وتعد السياسات التنظيمية والرقابية التي تتعامل مع الاحتكارات الطبيعية، وأسواق العمل، وأسواق الأسهم والمعايير البيئية، هامة بوجه خاص.

يتمثل الجزء الهام من الإدارة الاقتصادية في الاتحادات الفدرالية في التعامل مع نشاطات السوق الداخلي، بهدف الحد من العوائق أمام تجارة السلع والخدمات، والاستثمار وحركة العمالة. ويفترض، بوجه عام، أن تقوم الأسواق المفتوحة داخل اتحاد فدرالي معين بتشجيع الاستخدام الفعال للموارد. ولكن، تستطيع حكومات الوحدات المكونة أن تحاول تعزيز المصالح المحلية من خلال تفضيل هذه المصالح بواسطة الإجراءات التنظيمية والرقابية والتدابير الضريبية والمساعدات وغير ذلك. ويمكن أن تقدم هذه الحكومات أيضاً بعض التدابير لأسباب أخرى، كالحماية البيئية أو توفير الكهرباء أو تحسين خدمة معينة، حيث قد تؤدي طريقة تنفيذ هذه التدابير إلى إقامة عائق في السوق الداخلي للاتحاد الفدرالي. ويتوقع أن تزيد خطورة العوائق الداخلية بدرجة أكبر حيث تتمتع الوحدات المكونة بسلطات فرض الضرائب أو بصلاحيات تشريعية هامة قد تمس الموضوعات الاقتصادية وتؤثر عليها. وتملك الوحدات المكونة، في كثير من الأحيان، المرافق العامة أو تتولى تنظيمها، وتستطيع أن توفر لها الحماية كاحتكارات محلية مغلقة أمام المنافسة من أي مكان آخر في الاتحاد الفدرالي.

إن التحدي الكامن في الحد من العوائق الداخلية يعتبر تحدياً دائماً في الاتحادات الفدرالية لأنه قد تظهر عوائق جديدة في أي وقت من الأوقات. وهناك ثلاثة مناهج واسعة، يمكن دمجها بطرق مختلفة، للقيام بذلك:

- النصوص الدستورية: يمكن أن تتضمن الدساتير الفدرالية مبادئ تتعلق بالسوق الداخلي وتسمح بالإعتراف على هذه العوائق أمام المحاكم.
- اختصاص الحكومة الفدرالية القانوني: تستطيع الدساتير الفدرالية أن تعطي الصلاحيات للحكومة الفدرالية لإصدار القوانين التي تقيد أو تلغي قوانين الوحدات المكونة. ويتضح الأمر لأقصى درجة في حالات الاختصاص المتزامن، حيث تكون السلطة العليا دائماً للقوانين الفدرالية. كما يمكن أن تتخذ أية سلطة فدرالية لتنظيم التجارة الداخلية والخارجية نوعاً من الأهمية. وهناك سلطات فدرالية أخرى، من بينها سلطة إجهاض القرارات قبل تنفيذها (كما هو الحال في الولايات المتحدة) التي يمكن استخدامها للحد من العوائق الداخلية.
- الجهود التعاونية: قد لا تملك الحكومات الفدرالية السلطة القانونية للحد من العوائق التي توجد بها الوحدات المكونة، أو أنها تملك السلطة ولكنها غير مستعدة لدفع الثمن

السياسي للتدخل من جانب واحد لإلغاء إجراء يتميز بالشعبية في منطقة معينة. وقد تعمل الحكومات الفدرالية، في تلك الحالات، وحكومات الوحدات المكونة معاً للتعامل مع العوائق الداخلية – وهذا يمكن تحقيقه من خلال المفاوضات، والدراسات، وفتح العمل المشتركة بين قطاع الصناعة والحكومة.

تختلف الاتحادات الفدرالية من حيث الأولوية التي تعطيها للحد من العوائق الداخلية ومن حيث المناهج التي تتبناها. ويقدم الاتحاد الأوروبي، الذي تم تأسيسه بهدف إيجاد سوق موحدة، دروساً قيمة يمكن استخدامها من قبل الاتحادات الفدرالية، بما في ذلك الدور القوي للمحكمة الأوروبية وتبني تصويت الأغلبية الهام، بدلاً من الإجماع، عند صياغة أحكام جديدة. وبينما تتمتع بعض الاتحادات الفدرالية، كالولايات المتحدة، بسلطات فدرالية قوية نسبياً في مجال التجارة الداخلية والخارجية، إلا أن البعض الآخر، مثل كندا، لا يتمتع بهذه السلطات. وحتى في الأنظمة التي تطبق سلطات فدرالية قوية تماماً، فهناك دوماً بعض العوائق التي لا يمكن التعامل معها من خلال إذن فدرالي أو باللجوء القانوني إلى الدستور، لذلك تعتبر الآليات التعاونية هامة في هذا المجال.

٦،٦ التنمية الإقليمية

قد تستخدم الاتحادات الفدرالية سياسات التنمية الإقليمية للتعامل مع الفوارق الاقتصادية الإقليمية وذلك كإجراء متمم للتحويلات الفدرالية وتقاسم الضرائب. وتفضل بعض الاتحادات الفدرالية التصدي لمثل هذه الفوارق من خلال السياسات الاقتصادية والاجتماعية بدلاً من ترتيبات التقاسم المالي والتحويلات.

لقد قدم الفصل الخامس استعراضاً عاماً للترتيبات الخاصة بالتحويلات المالية وتقاسم الضرائب، بما في ذلك المساواة، في الاتحادات الفدرالية. ويمكن استخدام التنمية الإقليمية، أو برامج التنمية الاقتصادية الأخرى، كإجراء متمم أو كبديل لبعض الترتيبات الخاصة بالتقاسم المالي. ويوجد لدى الكثير من الاتحادات الفدرالية برامج خاصة تهدف إلى التنمية الاقتصادية في المناطق الأقل نمواً. ففي الهند، على سبيل المثال، يتم استكمال الترتيبات الخاصة بتقاسم الإيرادات، التي تقترحها اللجنة المالية كل خمس سنوات، من خلال الاستثمارات الإستراتيجية التي توصي بها لجنة التخطيط وذلك لتشجيع التنمية الإقليمية والوطنية؛ وقد تأخذ شكل تحويلات مشروطة وهامة للولايات. وقد تشكل البرامج الفدرالية ذات القاعدة العريضة الموجهة للأفراد – كالمساعدات الاجتماعية والتأمين ضد البطالة والتدريب لسوق العمل ورواتب التقاعد – جزءاً هاماً أيضاً من منهج الاتحاد الفدرالي لمعالجة الفوارق الإقليمية. وقد وفر الاتحاد الأوروبي، الذي يمتلك موارد مالية محدودة للغاية مقارنة بالحكومات الفدرالية، أمواً من أجل الاستثمارات في الدول الأعضاء الأقل (أقل من ٩٠ بالمائة من متوسط دخل الاتحاد الأوروبي) وفي المناطق المستهدفة الفقيرة، بدلاً من أي نوع آخر من برامج المساواة المالية. ويحقق هذا النوع من برامج التنمية الإقليمية أكبر معدل من النجاح عندما يقوم بتحسين البنية التحتية الهامة ورفع جودة القوة العاملة بدلاً من توفير المساعدة المطلوبة لصناعات محددة.

الفصل السابع

القضايا والترتيبات المؤسسية

٧، ١ المنتديات المالية واللجان الاستشارية

تميل الأنظمة البرلمانية إلى ممارسة سيطرة على الإدارة المالية بواسطة الفروع التنفيذية للحكومات بدرجة أكبر من الأنظمة الرئاسية-الكونجرسية، حيث تتمتع الأجهزة التشريعية بحرية أكبر. كما تتخذ بنية النظام الحزبي السياسي أهمية كبيرة. وتلعب المجالس العليا (مجالس الشيوخ) أحياناً دوراً في تمثيل المصالح المالية لسكان أو حكومات الوحدات المكونة.

لا يستطيع السياسيون البقاء في السلطة إلا من خلال الفوز بالانتخابات، لذا تعتبر السياسات الديمقراطية التنافسية أمراً محورياً لديناميكية الاتحادات الفدرالية، بما في ذلك الإدارة المالية. وتنتم السياسات في كل اتحاد فدرالي بالتعقيد كما يمكن أن تتغير بسرعة على أساس عملية انتخابية معينة، أو سلسلة من الانتخابات، لذا يمكن أن تؤدي نفس المؤسسات السياسية الرئيسية دورها بطريقة مختلفة تماماً وفقاً لهوية الطرف الموجود في السلطة والحكومة التي يمارس من خلالها هذه السلطة. وهكذا، فإن إطلاق التعميمات بشأن تأثير الترتيبات المؤسسية على السياسة المالية والاقتصادية لا بد أن يتم بكل حذر.

تعمل المؤسسات السياسية الرئيسية على صياغة شكل العلاقات وديناميكية الإدارة المالية داخل النظام الفدرالي. ويوجد لدى معظم الحكومات الفدرالية نظام برلماني أو نظام رئاسي-كونجرسي، كما أن الوحدات المكونة لهذه الحكومات يكون لديها نفس النظام. (يُستثنى من هذا الأمر كل من روسيا، التي يوجد لديها نظام رئاسي-برلماني، وسويسرا وجنوب أفريقيا، التي يتم في كل منهما انتخاب السلطة التنفيذية المكونة من خمسة أعضاء والرئيس على التوالي بواسطة السلطات التشريعية المركزية لكنهم لا يخضعون للتصويت على الثقة). وتحتاج الحكومة عادة، في الأنظمة البرلمانية، إلى ثقة أو دعم الأغلبية في المجلس الأول (مجلس النواب) من أجل الاستمرار في السلطة، في حين أن السلطة التنفيذية، في الأنظمة الرئاسية، تكون مستقلة عن السلطة التشريعية. وتعتبر الميزات في الأنظمة البرلمانية من الأمور الخاضعة للتصويت بالثقة على الحكومة، لذلك عادة ما تكون هناك قيود صارمة على الحد الذي يمكن معه تعديل هذه الميزات (على الأقل بدون موافقة الحكومة)، بينما في الأنظمة الرئاسية-الكونجرسية يمكن أن تقوم السلطة التشريعية بمراجعة الميزات دون أن يؤدي ذلك إلى سقوط الحكومة.

وهكذا، تبدو الأنظمة الرئاسية- الكونجرسية عادة وكأنها تمتلك مسارات للميزانية أقل انضباطاً من غيرها، لأن السلطة التنفيذية قد تحتاج إلى التفاوض بشكل مكثف مع السلطة التشريعية من أجل الحصول على موافقتها (ويجب أن تتجنب السلطة التشريعية «الفيثو» الرئاسي في بعض الحالات). ويمكن ملاحظة هذا الأمر، على سبيل المثال، من خلال إدخال مشاريع مخصصة لغايات معينة، في تشريعات قانونية، بواسطة الكونغرس الأمريكي، بالإضافة إلى المراجعات الرئيسية، التي يقترحها رئيس الجمهورية، على الميزانيات، خاصةً عندما لا يسيطر حزبه على كلا المجلسين. وقد تميزت كل من نيجيريا والمكسيك بتغييرات هامة في الميزانيات اقترحتها السلطة التنفيذية. ولكن بعض الأنظمة البرلمانية، مثل البرازيل والأرجنتين، شهدت بعض الميزانيات التي اقترحها الرئيس يتم إقرارها مع بعض التعديلات فقط، وهذا يعكس الإغراءات التي قد يستخدمها الرئيس للحفاظ على المؤيدين له في المجلس التشريعي ضمن الخط السياسي المطلوب. كما دخلت البرازيل والأرجنتين أيضاً في حوار بين الحكومات الفدرالية والإقليمية بشأن القضايا المالية بدرجة أكبر مقارنة مع نيجيريا والمكسيك.

تتم الصفقات على الميزانية، في الأنظمة البرلمانية، بشكل أساسي قبل تقديمها إلى البرلمان وتكون السلطة التنفيذية هي الموجه لهذه الصفقات. ولكن حتى إذا تضمن هذا الأسلوب تسويات خطيرة (وهو ما يمكن أن يحدث، خاصةً عندما تكون هناك حكومات ائتلافية، كما في الهند)، فإن إدارة عملية الصفقات تتم بواسطة وزير المالية ومجلس الوزراء، وليس بواسطة لجنة تشريعية. وقد يتضمن هذا مشاورات مكثفة مع الوحدات المُكوّنة.

تؤثر هذه الاختلافات على كيفية تطبيق الفدرالية المالية في الأنظمة المختلفة. وعندما تكون السلطة التنفيذية هي المسيطرة، كما هو الحال في معظم الأنظمة البرلمانية وبعض الأنظمة الرئاسية، ستركز حكومات الوحدات المُكوّنة جهودها كي تؤثر على الحكومة الفدرالية، بينما في الأنظمة الرئاسية- الكونجرسية التي تتمتع بصلاحيّة أكثر انتشاراً بين السلطات المختلفة فيما يتعلق بالميزانية، فإنها تحاول كثيراً أن تؤثر على كل من السلطة التنفيذية المركزية وأعضاء السلطة التشريعية.

يوجد، عملياً، لدى كافة الاتحادات الفدرالية مجالس عليا (شيوخ)، يتم انتخابها أو تعيينها على أساس يختلف عن المجلس الأدنى (والذي يتم انتخابه عادة شعبياً على أساس تعداد السكان تقريباً). ويكون التمثيل داخل المجلس الأعلى، في كثير من الحالات، متساوياً لكافة الوحدات المُكوّنة، ولكن حتى عندما لا يكون الأمر كذلك، فإن المجلس الأعلى يبالغ عادة في تمثيل الوحدات الصغرى، بحيث يكون لدى المجالس الأعلى تحيزاً واضحاً لصالح هذه الوحدات. ولكن، سلطات المجالس العليا تختلف اختلافاً كبيراً، حيث تكون قوية بوجه عام في الأنظمة الرئاسية- الكونجرسية وضعيفة نسبياً في الأنظمة البرلمانية، خاصةً فيما يتعلق بشئون الميزانية. وتعتبر ألمانيا استثناءً هاماً، حيث يجب أن يوافق مجلس البونديسرات (Bundesrat)، الذي يمثل حكومات اللاندرات، على أي قانون (بما في ذلك أي أمر يتعلق بالموازنة) يؤثر على هذه الحكومات؛ وقد أدى هذا إلى وجود نظام متكامل تماماً كان يجد صعوبة أحياناً في اتخاذ القرارات. وتعتبر إثيوبيا اتحاداً فدرالياً

برلمانياً يتم انتخاب مجلس الاتحادات الخاص به بواسطة الهيئات التشريعية للولايات (وليس الحكومات) وليس له دور عادي في التشريعات، إلا أنه يتعين عليه مراجعة الميزانيات والموافقة عليها لأنها تؤثر على الولايات؛ ومن الناحية العملية، فقد استطاع هذا المجلس أن يفرض مراجعات للميزانية، رغم النظام الحزبي المسيطر في كل أنحاء الاتحاد الفدرالي. ويجب، في جنوب أفريقيا، أن تتم الموافقة على كافة مشروعات القوانين التي تؤثر على الاختصاصات الإقليمية من جانب الأغلبية من المقاطعات التسع الممثلة في المجلس الوطني للمقاطعات، وهذا بدوره يخضع لإمكانية أن تفرض الجمعية الوطنية (البرلمان) كلمتها على مشروعات القوانين هذه بأغلبية ثلثي الأعضاء.

يقوم عدد من الاتحادات الفدرالية بإجراء مراجعات منتظمة على الأنظمة المالية الفدرالية الخاصة بها كما تقوم بتعيين لجان للتشاور وإعداد التقارير حول هذه المراجعات. وقد حققت مفوضيتا المالية والتخطيط الدوريتان في الهند، اللتان تم تعيينهما بواسطة حكومة الاتحاد، نجاحاً كبيراً لأن أعضائهما يتمتعون بالمكانة العالية والاستقلالية في نظر الناس، كما أن لتوصياتهما ثقل كبير. أما التجربة الباكستانية، وعلى النقيض من هذا، فقد عانت من إشكالات كثيرة نظراً لأن المفوضين الماليين التابعين لها هم عبارة عن مندوبين خاضعين للتعليمات من الحكومات ويجب أن يوافقوا بالإجماع؛ ونتيجة لذلك، كثيراً ما واجهت البلد أزمات ومآزق. وقد اعتمدت أستراليا على مدار نصف قرن من الزمان على مفوضية منح الكومنولث كي تراجع وتقدم التوصيات بشكل منتظم التي تتعلق بالتحويلات المالية الخاصة بها. ويتكون مجلس المفوضية من أعضاء تعينهم الحكومة الفدرالية بعد مشاورات مكثفة مع الولايات؛ كما أنها تضم عدداً كبيراً من الموظفين الدائمين. وتتسم توصياتها بالأهمية البالغة ويتم تبنيها عادةً بدون أي تغيير.

وقد واجهت كندا أزمة مالية في أواخر الثلاثينيات من القرن العشرين وقامت بتعيين لجنة ملكية لمراجعة الترتيبات المالية الفدرالية. وكان لتقريرها تأثير هام، ليس على العلاقات المالية بين الحكومة الفدرالية والمقاطعات فحسب، بل على إعادة إصطفاف المسؤوليات الدستورية أيضاً، كما حدث، مثلاً، عندما أخذت الحكومة الفدرالية على عاتقها مسؤولية التأمين ضد البطالة. كما قامت، مؤخراً، كل من الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات بتعيين فرق لمراجعة جوانب معينة من نظام التحويلات المالية؛ وفي النهاية، استندت المراجعات الفدرالية إلى حد كبير على توصيات الفريق المعين فدرالياً.

تتوفر في الأنظمة الفدرالية عادة أنظمة مطورة بشكل جيد للعلاقات بين الحكومات، تعمل داخل القطاعات وعلى مستويات متعددة بداية من رؤساء الحكومات والوزراء وصولاً إلى كبار الموظفين الحكوميين وفرق العمل الفنية. كما أنه من المألوف، في المجال المالي، وجود فرق عمل تخوض في شئون الحسابات، والإحصائيات المالية وفي إدارة الضرائب، علاوة على الشئون السياسية الهامة التي سيتم التفاوض بشأنها بين الوزراء. وقد تتوقف قوة هذه الترتيبات وعمقها على مستوى التنمية في الدولة، ولكن أيضاً على كيفية عمل المؤسسات على أعلى المستويات. وهكذا، يوجد لدى الولايات المتحدة شبكات للاجتماعات البيروقراطية غير متطورة إلى حد كافٍ، وتقوم الولايات بتعزيز مصالحها

بشكل ثنائي أو من خلال جماعات اللوبي، بينما تنتم الأنظمة البرلمانية، مثل أستراليا وكندا والهند وأسبانيا وسويسرا (إلى جانب ألمانيا والبونديسرات الخاصة بها) بالشبكات الكثيفة والنشطة لهذه الإجماعات.

٧,٢ المحاكم وفض النزاعات

بينما لا تكون جميع الترتيبات المالية بين الحكومات داخل الاتحادات الفدرالية قابلة للبت أمام المحاكم، إلا أن الكثير منها يقع ضمن هذه الفئة. ويمكن أن تلعب المحاكم دوراً هاماً في إصدار الأحكام القضائية بشأن القضايا المالية المتعلقة بالسلطات، والقوانين، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها دستور ما. وتضم بعض الاتحادات الفدرالية محاكم خاصة لشئون الضرائب. وتتجنب اتحادات فدرالية أخرى البت في بعض الشئون المالية أمام المحاكم، وتفضل التصدي لها سياسياً.

لعبت المحاكم دوراً كبيراً في تشكيل الإطار الدستوري لمعظم الاتحادات الفدرالية وفي إصدار الأحكام بشأن بعض النقاط الهامة المتعلقة بالفدرالية المالية. ولكن، وفي نفس الوقت، يتميز الكثير من القضايا ذات الأهمية الأكبر في الفدرالية المالية بأنها قضايا سياسية، وليست قانونية. مثلاً، تخضع الترتيبات المتعلقة بالتحويلات المالية أو تقاسم الإيرادات للتعديلات والمراجعات الدورية، وتلعب المحاكم، عادة، دوراً صغيراً في مثل هذه الشئون، التي يجب حلها سياسياً. قد تتم أيضاً صياغة بعض الاتفاقيات حول العلاقات بينحكومية عن عمد كوثائق سياسية، وليست قانونية، مما يعطيها مرونة أكبر في الإدارة. وحتى عندما تكون هناك حقوق والتزامات قانونية، قد تختار الحكومات أن تدبر النزاعات سياسياً، أو من خلال أسلوب الحل البديل لهذه النزاعات. ويؤكد دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ على الحاكمية التعاونية ويحد من وصول الحكومات إلى المحاكم بحيث تكون هي الخيار الأخير، حتى لا يتم استخدامها إلا بعد استنفاد البدائل الأخرى. أما في كل من سويسرا وإثيوبيا، فإن الكلمة الأخيرة لا تكون للمحاكم فيما يتعلق بالدستور: ففي الحالة الأولى، تكون للسكان، من خلال إجراء استفتاء شعبي؛ أما في الحالة الأخيرة، فتكون لمجلس الاتحاد، الذي يتم انتخابه بواسطة الهيئات التشريعية للولايات.

بعض قرارات المحاكم ذات الأهمية الخاصة بالفدرالية المالية

لقد قدمت المحكمة العليا في الولايات المتحدة تفسيرات لسلطة التجارة بين الولايات وسلطة الإنفاق وسلطة استئاق الولايات في اتخاذ القرارات و التي أدت وبشدة إلى تقوية السيطرة الفدرالية على الفدرالية المالية. وقدمت المحكمة العليا الأسترالية تفسيراً يحصر سلطة الولايات في مجال فرض الضرائب، وأهم ما حكمت به هو في أربع حالات في الأربعينيات من القرن العشرين والتي نقلت عملياً سلطات فرض ضرائب الدخل من الولايات إلى حكومة الكومنولث. وكان التقييد الشديد من جانب المحكمة، في السنوات الأخيرة، على سلطات الولايات في فرض الضرائب عاملاً رئيسياً في

دفع الولايات إلى الموافقة على نظام ضريبة القيمة المضافة الجديد المدار مركزياً. وقد وجدت المحكمة الدستورية في ألمانيا أن الحكومة الفدرالية كانت مسئولة عن جزء كبير من الديون الثقيلة الخاصة بالعديد من اللاندرات، استناداً إلى نصوص «المساواة» الواردة في الدستور. ووجدت المحكمة العليا في كندا أنه يمكن تغيير اتفاقية التحويل المالي بين الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات من جانب واحد بواسطة البرلمان الفدرالي الذي لا يمكن تقييد سيادته بدون تعديل دستوري. وقد رفضت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا حتى الآن الحكم قضائياً بحل النزاعات بين الحكومات، وبدلاً من ذلك قامت بحث الحكومات على استنفاد كافة اساليب الوساطة قبل مقاضاة بعضها البعض أمام المحاكم. ولعبت المحكمة العليا في نيجيريا دوراً فعالاً في الحكم بحل النزاعات على النفط بين الحكومات الفدرالية وحكومات الولايات. وقد رفضت، في قرار صدر مؤخراً، حقوق الولايات على بعض الرواسب النفطية البحرية. ولكن، وبعد إصدار الحكم، عقدت الحكومة الفدرالية صفقة لتقاسم الإيرادات مع الولايات التي قامت بالمقاضاة وخسرت.

٧,٣ الترتيبات اللاتماثلية

تتمتع الوحدات المكوّنة في الاتحادات الفدرالية غالباً بنفس السلطات الدستورية الرسمية فيما يتعلق بالشئون المالية، إلا أن هناك بعض الاستثناءات. لقد شاعت الترتيبات اللاتماثلية إلى حد كبير من خلال الترتيبات الإدارية أو السياسية.

تضم الوحدات المكوّنة داخل الاتحادات الفدرالية سمات وقدرات واحتياجات مختلفة للغاية. ويفرض بعضها ضغوطاً سياسية قوية لنقل السلطة من المركز إلى المقاطعات، بينما يتمتع البعض الآخر عن ذلك؛ كما يواجه عدد من الفدراليات ظروفاً مالية لا نظير لها. وهناك طريقة للتعامل مع هذه الاختلافات ألا وهي تبني الترتيبات التي تتعامل مع الوحدات المكوّنة بشكل مختلف. ولكن اللاتماثل الدستوري قد يؤدي إلى صعوبات إذا تبين أن وحدة مكوّنة معينة ستحصل على صلاحيات أكبر أو تعامل بشكل مفضل. وتتلخص التجربة في أسبانيا في أن الترتيبات الخاصة التي تم الاتفاق بشأنها مع المجتمعات المستقلة «للقوميات التاريخية» تكون أيضاً مرغوبة من جانب الآخرين. وتتوفر في بلاد الباسك ونافاري، في الوقت الحاضر، ترتيبات مالية خاصة تسمح لهما بتحصيل كافة الضرائب، وتوفير دعم أقل للحكومة المركزية، واستخدام الضرائب على الشركات لجذب الاستثمارات؛ ورغم أن هذه الترتيبات لها جذور في التاريخ، إلا أن هذا اللاتماثل يفرض ضغوطاً لم تتم تسويتها بعد. وقد قامت روسيا بترتيبات غير تماثلية شديدة في المراحل الأولى من دستورها الفدرالي الجديد، إلا أنه قد تم التخلص منها بشكل منهجي تماماً. وتتمتع ولايات بورنيو الصغيرة في ماليزيا، على النقيض من هذا، بسلطات دستورية خاصة على الغابات ومصادر الأسماك والبتروول مما يشير إلى شخصيتها وطريقة دخولها الاتحاد الفدرالي، ولم تؤد هذه الأمور إلى بروز مطالب عامة من الآخرين تدعو لنفس التعامل.

قد تتسم أنواع معينة من اللاتماثل بأنها مجرد ترتيبات عملية وغير دستورية، حيث تقوم الوحدات المُكوّنة المختلفة بالعديد من الترتيبات لكي تناسب أوضاعها. وهكذا فقد توصلت الحكومة الفدرالية، في كندا، إلى اتفاقيات ثنائية مع المقاطعات حول إدارة الضرائب، بحيث يكون ما تعرضه الحكومة الفدرالية متشابهاً بينما ما تأخذه الوحدات المُكوّنة مختلفاً. ويوجد هنا، وفي بعض الترتيبات الأخرى، مثل الرواتب التقاعدية، درجة محدودة من «الخصوصية» في التعامل المتفق عليه مع كيبيك، إلا أنها مقبولة إلى حد كبير من جانب المقاطعات الأخرى. أيضاً، لن تكون هناك مشكلة في توفير منح خاصة للوحدات المُكوّنة الأفقر طالما أن الأمر يتم بطريقة مبرمجة ومبدئية، ومن ثم ستنتال كلها معاملة متشابهة. وقد تنشأ مشكلات سياسية عندما تحاول الحكومة الفدرالية المحاباة لأسباب حزبية أو لأسباب أخرى، ويحدث هذا بالتأكيد في بعض الاتحادات الفدرالية.

٧،٤ العواصم و الأقاليم والسكان الأصليين

تقوم الاتحادات الفدرالية بترتيبات مالية خاصة لصالح العواصم، والأقاليم، والمناطق القبلية أو أراضي السكان الأصليين.

رغم أن الوحدات المُكوّنة، التي تتمتع بنفس الوضع الدستوري، هي السمة الرئيسية تحت قومية في الاتحادات الفدرالية، إلا أن هناك بعض الحالات التي تقع فيها أجزاء من الأراضي الوطنية تحت نظام دستوري متميز. قد يكون الأمر صحيحاً بالنسبة للعواصم الوطنية والأقاليم والمناطق القبلية أو مناطق السكان الأصليين. وفي كل حالة من الحالات، قد تكون هناك ترتيبات مالية خاصة.

وسواء كانت عاصمة الاتحاد الفدرالي في منطقة فدرالية خاصة بها (أستراليا والبرازيل والهند وماليزيا والمكسيك ونيجيريا والولايات المتحدة) أو كانت في مدينة فدرالية (إثيوبيا وروسيا)، أو كانت مدينة-ولاية (النمسا وألمانيا) أو كانت إحدى البلديات داخل إحدى الوحدات المُكوّنة (كندا وأسبانيا وسويسرا)، فقد تكون هناك ترتيبات مالية خاصة للعاصمة. وقد تعكس هذه الترتيبات الأهمية الرمزية الخاصة للعاصمة كواجهة إعلامية للبلد، أو مجرد التكاليف الإضافية المرتبطة بإستضافة الحكومة الوطنية. وتختلف السياسة الفدرالية تجاه العواصم الوطنية اختلافاً كبيراً. فقد تضطلع الحكومة الفدرالية، في حالات كثيرة، بتكاليف الصرف الكبيرة على البنية التحتية والمنتزهات والمؤسسات الثقافية، بينما في حالات أخرى (مثل سويسرا) تحصل العاصمة على أدنى حد من المعاملة الخاصة بإستثناء بعض التعويضات نظير التكاليف المباشرة مثل الأمن المكثف. وقد تقوم الحكومات الفدرالية بسداد الضرائب المفروضة على ممتلكاتها لحكومة العاصمة، أو تقوم بدفع منح عوضاً عن الضرائب أو لا تدفع شيئاً على الإطلاق. وتتنطبق ضرائب الدخل الفدرالية، في نيجيريا، على الموظفين الفدراليين فقط وسكان العاصمة الوطنية.

كما يضم عدد من الاتحادات الفدرالية مناطق لها صفة الأقاليم، وهي لا تتمتع فعلاً باستقلال ذاتي دستوري لأنها تتبع الحكومة الفدرالية من الناحية القانونية. ويمكن أن تضم

هذه الأقاليم فعلاً مناطق شاسعة وعدداً قليلاً من السكان (أستراليا وكندا). ينطبق نظام مَنح الكومنولث، في حالة أستراليا، على كل من الولايات والأقاليم ويتضمن حساب كلاً من الاحتياجات المالية والقدرة المالية، والتي تضع في الاعتبار التكاليف المرتفعة للعمل في الإقليم الشمالي. أما في حالة كندا، فإن نظام المساواة يهتم فقط بالقدرة المالية، وليس الاحتياجات، ولذا فقد تم وضع نظام خاص يتسم بالسواء إلى حد كبير لصالح الأقاليم الشمالية الثلاثة كي تؤخذ حاجاتهم الخاصة بعين الاعتبار.

هناك أراض، في كل من كندا والولايات المتحدة، تم الحفاظ عليها لصالح السكان الأصليين أصحاب الحكومات المستقلة ذاتياً. ويوجد لدى كندا ما يزيد عن ٦٠٠ جماعة هندية تسكن في المحميات، بينما يوجد لدى الولايات المتحدة مساحات من الأراضي لسكان أمريكا الأصليين يفوق حجم أكبرها في المساحة أصغر ولاية أمريكية. وتطبق هذه المجتمعات أنظمة مالية وقانونية تختلف تماماً عن الولايات أو المقاطعات المحيطة. ولا تنطبق الضرائب الفدرالية أو ضرائب المقاطعات في الغالب على مداخل وعائدات السكان الأصليين الذين يعيشون على هذه الأراضي أو على التعاملات التي تتم عليها. ويبقى الحق النهائي للملكية في أيدي المجتمع، كما أن كافة تكاليف الحكومة المحلية تتحملها المدفوعات الفدرالية. وقد أثبتت هذه الأنظمة، في كثير من الحالات، أنها تفتقر إلى التأقلم مع فكرة تعزيز التنمية الاقتصادية، وتسفر في الغالب عن ظواهر تبعية إقتصادية عميقة، خاصة في حالة المجتمعات الصغيرة أو الأكثر نائية. وقد قامت بعض المجتمعات المنفردة، في السنوات الأخيرة، بتجربة مجموعة متنوعة من المناهج المالية الجديدة.

ويوجد في الهند ست ولايات تسمى «قبليّة» تقع في الجزء الشمالي الشرقي ولها تمويل وأراض خاصة وقوانين أخرى. كما توجد مقاطعات وأقاليم قبليّة ضمن بعض الولايات الأخرى يكون لها ترتيبات خاصة تتعلق بالأرض وبعض الشؤون المحلية الأخرى، ولكنها لا تتضمن عادة أنظمة مالية مميزة.

٧,٥ الشركات الحكومية

كان للشركات التي تملكها الحكومة والتي شاركت في النشاط التجاري تأثير كبير على الفدرالية المالية في بعض الاتحادات الفدرالية.

تتمتع الحكومات الفدرالية وحكومات مستويات الحكم الأدنى في الكثير من الاتحادات الفدرالية بحضور كبير في الاقتصاد التجاري من خلال الشركات التي تملكها. وعندما قامت هذه الشركات بالعمل بأسلوب تجاري بحت، بما في ذلك الاقتراض الخاص وسداد الضرائب (أو ما يعادلها)، كان لهذا تأثير قليل للغاية على الفدرالية المالية. لكن في أغلب الأحيان، هناك ترتيبات خاصة لهذه الشركات، يمكنها أن تؤثر على الفدرالية المالية.

- بعض الشركات العامة تكون مصدرًا هامًا للإيرادات المستمرة للحكومة. وقد تستطيع الحكومة الفدرالية أن تستعمل هذه الإجراءات كي تتجنب أو تحد من

التزامات تقاسم الضرائب مع الوحدات المكوّنة. وقد تستعمل حكومات الوحدات المكوّنة، من جانبها، هذه الإجراءات للحصول على إيرادات لن تكون محسوبة ضمن قدراتها المالية لغرض التحويلات المالية من الحكومة الفدرالية. وهكذا، عندما تتم خصخصة الشركات التي تملكها الحكومة، فإن ثمنها لا يكون محسوباً ضمن الإيراد الذي يدخل في ترتيبات التقاسم.

- ويمكن حماية الشركات الحكومية من سداد ضريبة الدخل على الشركات أو الضرائب الأخرى للمستوى الحكومي الذي لا يملكها، استناداً إلى أنه لا يمكن أن تقوم حكومة ما بفرض ضرائب على حكومة أخرى: هذا هو الحال مع مرافق الطاقة الكهربائية الكبيرة التي تملكها حكومات المقاطعات في كندا. وتكون الشركات التي تملكها الولايات، في كثير من الأحيان، خارج نظام ضرائب الشركات وتقدم أنواعاً أخرى من المدفوعات إلى الحكومات التي تملكها.

- ان الشركات الحكومية قد توفر منتجات أو خدمات بأسعار مدعومة أو أقل من أسعار السوق، كما هو الحال مع شركات النفط الحكومية في ماليزيا وفنزويلا. إن الأسعار المدعومة تقلل من الإيرادات المتوفرة للحكومات من الشركات التي تملكها، ولكنها قد تكون مصدر إنفاق كبير عندما لا يتم تعديل الأسعار المدعومة لتتوافق مع الأسعار المرتفعة للواردات، مثل أسعار النفط، كما حصل في الهند وماليزيا وباكستان. وقد تستخدم الشركات التي تملكها الدولة، في المقابل، إحتكاراتها لفرض أسعار أعلى مقارنة بأسعار السوق التنافسية – وهذا يعادل فرض ضريبة.

- وقد تكون حسابات الشركات التي تملكها الحكومة «خارج نطاق الميزانية» بحيث لا يتم دمج ديونها مع ديون الحكومة، الأمر الذي يقلل من الشفافية والانضباط. وقد تقدم هذه الشركات الحكومية مدفوعات، قروض أو انتمانات سهلة إلى الحكومة التي تملكها، وهذا قد يقضي على فرص إدارة الديون وقد يؤدي إلى أزمة ديون. وقد اضطرت الحكومة الفدرالية في البرازيل أن تتدخل في أزمة ديون تسببت بها المؤسسات المقرضة التي تملكها الولايات لأنها قدمت انتمانات أكثر من اللازم لحكوماتها، مما أدى إلى خصخصة تلك المؤسسات في آخر الأمر.

وهكذا، وعند فحص الترتيبات المالية داخل أي اتحاد فدرالي، من المهم النظر إلى حجم الملكية العامة للشركات التجارية، وحيثما يكون مهماً، التفكير في علاقة الشركات التي تملكها الحكومة بالنظام المالي. وقد يكون للترتيبات الخاصة بهذه الشركات تأثير كبير على تدفق الإيرادات إلى الحكومات وفيما بينها.

٧, ٦ الفساد

يجتاح الفساد دولاً كثيرة ويقوض النمو الاقتصادي، والجودة البيئية، والتنمية البشرية. ولا يبدو أن الفساد أفضل أو أسوأ في الاتحادات الفدرالية. وقد يؤدي الفساد داخل اتحاد فدرالي معين إلى تآكل الثقة بين الحكومات وتقويض الترتيبات المالية. كما أنه يطرح قضايا تتعلق بالشفافية المناسبة وترتيبات المساءلة المناسبة بين الحكومات.

توضح التقارير السنوية لهيئة الشفافية الدولية التي تتعلق بمستويات الفساد المحسوسة والبارزة حول العالم أن الدول الفدرالية تضم أفضل الدول أداءً وأسوأها. وقد قدم الخبراء المبررات المتعارضة والتي توضح السبب في أن اللامركزية يمكنها أن تقلل من نسبة الفساد أو تزيد من حدته، لكن ليس هناك إجماع حول ما إذا كانت هناك ميول قوية في هذا الاتجاه أو ذاك.

الفساد ظاهرة معقدة قد تكون جذوره متأصلة داخل مجتمع ما وفي أنظمة الحكم به. وقد يكون الأمر خطيراً خاصةً عندما تتمتع الحكومات بإيرادات موارد مرتفعة للغاية، حيث يكون الناخبون أقل حساسية تجاه الاستيلاء على تلك الإيرادات من قبل الصفوة من الفاسدين مقارنة بالاستيلاء على الضرائب التي يدفعها الناخبون أنفسهم. لذا قد تخذ الأنظمة الحزبية التنافسية من الفساد (حيث تقوم أحزاب المعارضة بالكشف عن الأخطاء)، إلا أنها قد تشكل جزءاً من المشكلة أيضاً (حيث تقوم الأحزاب بتحويل الأموال إلى أعضائها ومنظماتها).

قد يتواجد الفساد، في داخل الإتحادات الفدرالية، على كافة مستويات الحكومة. إذ تملك الحكومات المركزية وتتمتع بإمكانية النفاذ إلى موارد أكبر، لذلك قد تتعرض لمزيد من مخاطر الفساد على نطاق واسع. ولكن، قد يتم الاستيلاء على الحكومات الإقليمية والمحلية من قبل الزعماء المحليين الفاسدين، الذين يواجهون في الغالب معارضة ومراقبة إعلامية ضعيفة. وقد يساعد الفساد على تقويض الثقة بين الحكومات في اتحاد فدرالي معين: حيث يمكن أن توجه الوحدات المكونة اتهاماً للحكومة الفدرالية لعدم إعدادها تقارير كاملة عن الإيرادات التي يفترض أن يتم تقسيمها بشكل كامل، في حين أن الحكومة الفدرالية قد تكون مهتمة بكيفية استخدام أو سوء استخدام الإيرادات المحولة.

ويبدو أن الفساد قد تراجع في العديد من الحكومات المحلية في الهند خلال سنوات الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي عندما تمكن ثلاثة ملايين سياسي جرى انتخابهم محلياً من الوصول إلى السلطة على أثر تطبيق نظام الباناشايات (مجالس القرى) الجديد. فقد استجابت المجالس الجديدة لمطالب الناخبين ورفعت من مستوى المساءلة والأداء لموظفي الدولة والمعلمين/المعلمات على مستوى القرية. ويبدو، باختصار، أن تفويض الحكومات المنتخبة محلياً قد يؤدي إلى خفض معدلات الفساد في بعض الحالات.

وقد أدركت نيجيريا التحدي الذي يواجهها من الفساد الذي نما بشكل خاص تحت الحكم العسكري. أيضاً، فقد قامت حكومات ولايات معينة بتحويل موارد هامة لأغراض الفساد، ومن ثم تركت المدارس والرعاية الصحية والبنية التحتية بتمويل دون المستوى. وقد قامت لجنة الجرائم المالية والاقتصادية الفدرالية بكشف النقاب عن الكثير من القضايا الخطيرة، التي أدى بعضها إلى محاكمة وعزل بعض حكام الولايات، إلا أن هذه العمليات تواجه دائماً شكوكاً حول المنهج المتحيز في التنفيذ، لأن هذه اللجان قد لا تكون مستقلة استقلالاً تاماً. ولهذا السبب، قامت الجمعية الوطنية (البرلمان) ومجلس الشيوخ بعمل التحقيقات الخاصة بهما. وبينما يؤيد بعض الخبراء فكرة تقديم هيئات مكافحة الفساد فقط بعدما تستقر

سيادة القانون بشكل من الأشكال، إلا أن التجربة النيجيرية تشير، رغم عيوبها، إلى أن هذه الطريقة قد تكون حذرة أكثر من اللازم.

تنجح الجهود الرامية للحد من الفساد بشكل أفضل عندما تتوجه في الوقت نفسه نحو الحاجة إلى سيادة القانون، ووسائل إعلام مستقلة، والمشاركة الجماهيرية، وأجهزة خدمة مدنية ومحاكم متخصصة، والشفافية والمساءلة. كما أن الدول التي توفر الاستثمارات الأجنبية تتحمل مسئولية مراقبة أي شخص من رعاياها قد يقوم بعرض رشوة في الدول الأجنبية. ورغم أن مخاطر الفساد ترتبط بدرجة كبيرة بمستوى التنمية البشرية والاقتصادية علاوة على ثروة الموارد، إلا أنه يمكن أن تتخذ كافة الدول إجراءات من أجل تحسين أداؤها.

هناك مشكلة كبيرة عند مواجهة الفساد الموجود في الحكومة ألا وهي إرساء نظام التدقيق والموازنة. وهنا، قد تتمتع الأنظمة الفدرالية بميزة كامنة، رغم أنها لم تقم فعلاً باستغلال هذه الميزة حتى الآن. وعندما تقوم حكومة فدرالية معينة بتقديم تحويلات كبيرة أو إيرادات متشاركة للوحدات المكونة، فإن لها مصلحة طبيعية في إرساء الطريقة الصحيحة التي يمكن بها الاستفادة من هذه الأموال. وهذه الوحدات المكونة، من جانبها، لديها مصلحة في إرساء الشفافية على المستوى الفدرالي، على الأقل فيما يتعلق بالإيرادات التي يجب تقاسمها. وهكذا، إذا كانت آليات المراقبة المستقلة داخل كل مستوى حكومي ضعيفة، فسوف يكون هناك على الأقل مجال لكل مستوى حكومي كي يقوم ببعض المراقبة الرسمية على النظام الآخر. وقد يكون هذا التحول في التفكير مفيداً في نيجيريا، على سبيل المثال.

خاتمة

لقد قدم هذا الكتاب الصغير نظرة عامة موجزة على الفدرالية المالية. وهذا الموضوع سياسي واقتصادي على حد سواء. فهو سياسي لأن المال شكل من أشكال السلطة: طريقة جمعه واستخدامه ترتبط ارتباطاً وثيقاً بهيكل اتخاذ القرارات والديناميكيات السياسية للاتحاد الفدرالي. كما أنه اقتصادي لأن إدارة السيادة المقسمة في بعض القضايا مثل الضرائب والإنفاق الحكومي، ووضع التنظيمات الرقابية قد يكون لها تأثير قوى على عمل الاقتصاد واستقراره، وعلى كفاءته وتقاسم الثروات فيه.

لقد استعرضنا تخصيص مسؤوليات الإنفاق، وهيكل الأنظمة الضريبية، وتخصيص مصادر الإيرادات والضرائب المحددة، وتقاسم الإيرادات وتحويلها بين الحكومات الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة والحكومات البلدية، وبعض جوانب الإدارة الاقتصادية الواسعة والترتيبات المؤسسية في الاتحادات الفدرالية. ويوجد في كل هذه الأمور، تباين هائل من الناحية العملية بين الدول الفدرالية. ويعكس تباين الترتيبات وتنوعها الاختلاف الشديد في تاريخ وسمات الاتحادات الفدرالية. ولذلك، لا توجد طريقة مثلى وحيدة لإدارة الأمور، بل يجب على كل دولة أن تجد حلولها الخاصة المناسبة لها.

يمكننا، بعبارة أخرى، أن نتعلم الكثير من دراسة الفدرالية المالية. إذ يزودنا الموضوع بأدوات تحليلية ومعايير تقييمية من شأنها أن تساعد على الفهم وعلى الوصول لأحكام تحليلية ونقدية. كما أن التجارب المختلفة للاتحادات الفدرالية يمكنها أن توفر كلاً من الإلهام من إبداعاتها وابتكاراتها وحكايات ذات مغزى تحذيري من الأخطاء التي وقعت فيها.

ونأمل أن تكون هذه النظرة التمهيدية قد قدمت للقارئ شعوراً بمدى وطبيعة القضايا الواردة في الفدرالية المالية، ورؤى معمقة حول كيفية التفكير بطريقة نقدية بشأن هذه القضايا.

قراءات إضافية:

تتوفر أدبيات عملية، ونظرية ومقارنة غنية في موضوع الفدرالية المالية. ونقدم فيما يلي مجموعة مختارة من بعض المؤلفات الهامة والرائدة.

Ahmad, Ehtisham and Georgio Brosio, eds., Handbook of Fiscal Federalism (Edward Elgar: Northampton, MA, 2006)

Bird, Richard and Robert Ebel, eds., Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry (World Bank: Northampton, MA, 2007)

Bird, Richard and François Vaillancourt, eds., Fiscal Decentralization in Developing Countries (Cambridge University Press: Cambridge, 1998)

Boadway, Robin and Anwar Shah, Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-Order Governance (Cambridge University Press: New York, 2009)

Boadway, Robin and Anwar Shah, eds. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. (World Bank: Washington DC, 2007)

Bosch, Nuria and José M. Duran, eds., Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada (Edward Elgar: Northampton, MA, 2008)

Imbeau, Louis M. and François Petry, eds., Fiscal federalism in Theory and Practice. (Lexington Books: Lanham, ML, 2004)

Oates, Wallace, "Towards a second-generation theory of fiscal federalism", International Tax and Public Finance Vol.12, 2005

Oates, Wallace, "An essay on fiscal federalism" Journal of Economic Literature, Vol. 37, 1999

Rodden, Jonathan, Hamilton's Paradox: Promise and Perils of Fiscal Federalism (Cambridge University Press: New York, 2006)

Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvak, eds., Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints (MIT Press: Cambridge, MA, 2003)

Shah, Anwar, ed., The Practice of Fiscal Federalism: Comparative perspectives. (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2007)

Ter-Minassian, Teresa, ed., Fiscal Federalism in Theory and Practice (International Monetary Fund: Washington, DC, 1997)

Treisman, Daniel, The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization (Cambridge University Press: Cambridge, 2007)

Wallack, Jessica S. and T.N. Srinivasan, eds., Federalism and Economic Reform (Cambridge University Press: Cambridge, 2006)

Watts, Ronald L., Comparing Federal Systems, 3rd ed. (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2008)

Watts, Ronald, The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study (Institute of Intergovernmental Relations: Kingston, ON, 1999)

Watts, Ronald L., and Rupak Chattopadhyay, eds., Emerging Issues in Fiscal Federalism (Viva Books and Forum of Federations: New Delhi, 2008)

مواقع على الانترنت

"The Federalism Library", online: Forum of Federations, <http://www.forumfed.org/en/federalism/library.php>.

"Fiscal Federalism", online: Institute for Public Economics, University of Alberta, <http://uofaweb.ualberata.ca/ipe/federalism.cfm>

“OECD Fiscal Federalism Network”, online: OECD, http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_35929024_1_1_1_1_1,00.html

منشورات

Federations, <http://www.forumfed.org/en/products/federations.php>

Publius: The Journal of Federalism, <http://publius.oxfordjournals.org/>

