

تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفدرالية المالية

"أنور شاه"

تهتم الفدرالية المالية بصنع القرار الاقتصادي في نظام الحكومة الفدرالية حيث تتخذ قرارات القطاع العام في مستويات مختلفة من الحكومة. وتختلف الدول الفدرالية بدرجة كبيرة في اختياراتها بالنسبة لطبيعة الفدرالية المالية، وبصورة محددة في كيفية توزيع تقسيم الصلاحيات المالية بين المجالات المختلفة والترتيبات المالية المرتبطة بها. وعادة ما تكون الترتيبات المالية الإضافية الناتجة عن تلك الاختيارات عرضة لمراجعة وإعادة تعريف دورية في الدول الفدرالية للتكيف مع الظروف المتغيرة داخل البلاد وخارجها. وفي كندا يتطلب القانون هذه المراجعة الدورية (بند الغروب)، بينما يمكن أن تحدث التغييرات في الدول الفدرالية الأخرى نتيجة لكيفية تفسير المحاكم للنصوص الدستورية والقوانين المختلفة (كما هو الحال في أستراليا والولايات المتحدة) أو تفسير مستويات الحكومة المختلفة كما هو الحال في معظم الدول الفدرالية. وقد وقعت تلك الاختيارات، في السنوات الأخيرة، تحت ضغط إضافي كبير من التغييرات الضخمة الناشئة عن ثورة المعلومات وظهور الاقتصاد العالمي الجديد "الذي لا حدود له". وتلقي الفقرات التالية الضوء على بعض التحديات الهامة وردود الفعل الناشئة في نماذج من الدول الفدرالية.

التحديات الكبرى للفدرالية الدستورية

١. تقسيم الصلاحيات المالية

تشكل ثورة المعلومات والعولمة تحديات خاصة للتخصيص الدستوري داخل الدول. حيث تُمكن ثورة المعلومات، من خلال إلقاء الضوء على العمليات الحكومية، المواطنين من المطالبة بالمزيد من المساءلة للحكومات. وقد أصبح واضحاً من العولمة أن الدول القومية أصغر مما ينبغي بحيث تعجز عن معالجة الأمور الأكبر في الحياة كما أنها أكبر مما ينبغي بحيث لا يمكنها التعامل مع الأمور الصغيرة. وتمثل العولمة وثورة المعلومات انتقالاً تدريجياً نحو الأنظمة فوق القومية وأنظمة الحكم المحلي. وعند التكيف مع هذا العالم، يكون هناك توتر متزايد بين المستويات المختلفة للحكومات في النظم الفدرالية لإعادة تحديد أدوارها

من أجل الحفاظ على أهمية كل منها بالنسبة للنظام العام. ومن الممكن إدراك أحد المصادر المستمرة لهذا التوتر واتجاهين ناشئين في الدول المذكورة في هذا المجلد. وأحد مصادر التوتر المستمرة هي الفجوات المالية الرأسية، أو عدم التوفيق بين وسائل الإيرادات واحتياجات الإنفاق في المستويات الأدنى من الحكومة.

ولا تزال الفجوات المالية الرأسية واستقلالية الإيرادات في المستويات دون القومية مجالاً للقلق في الدول الفدرالية التي تكون فيها مركزية الصلاحيات الضريبية أكبر مما يلزم لمواجهة النفقات الفدرالية بما فيها سلطة الإنفاق؛ ويؤدي ذلك إلى تأثير لا داع له على السياسات دون القومية لتحقيق الأهداف القومية من خلال استخدام التحويلات المالية. ويعتبر هذا الأمر مقلقاً في مستوى/درجة الولايات في أستراليا وألمانيا والهند وماليزيا ونيجيرويا وروسيا وأسبانيا وجنوب إفريقيا. ففي نيجيرويا هناك مخاوف خاصة فيما يتعلق بالتوزيع المركزي لإيرادات الموارد. وفي ألمانيا تدفع تلك المخاوف إلى القيام بمراجعة أوسع لمشكلة التوزيع وإعادة التفكير في تقسيم الصلاحيات بين الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات والحكومات المحلية. وما زالت هناك الحاجة لإجماع على رؤية جديدة للفدرالية المالية في ألمانيا.

والاتجاهان الناشئان في انتقال توازن الصلاحيات في الدول هما: (أ) تآكل منتظم في دور الولايات/ المقاطعات- المستوى الثاني من الحكم (المتوسط)؛ و(ب) دور معزز ولكن تم تعريفه مجدداً للحكومة المحلية في أنظمة الحكم متعددة المستويات.

أ. تضائل أهمية المستوى المتوسط في الحكومة أو توجه نحو نموذج الساعة الرملية في الفدرالية

لقد انتزعت الحكومات الفدرالية في البرازيل وكندا والهند وألمانيا وماليزيا وروسيا دوراً كبيراً في مجالات الحكم الفدرالي- الولاياتي المشترك. ففي البرازيل تعد الاستحقاقات والإيرادات المخصصة هي التأثيرات التي تقيد مرونة الموازنة في درجة/مستوى الولايات. وفي جنوب إفريقيا قامت الحكومة القومية بالسيطرة على المسؤولية عن تمويل الضمان الاجتماعي. وفي الولايات المتحدة تتولى الحكومة الفدرالية دوراً دائماً الاتساع في مجالات صناعة سياسات الحكم المشترك، مع تحويل مسؤوليات التنفيذ إلى حكومات الولايات والحكومات المحلية. وكثيراً ما يتم ذلك من خلال التفويضات غير الممولة أو بتمويل غير كاف. وتقوم الحكومات الفدرالية، في كل من كندا والولايات المتحدة، بتمويل ديونها جزئياً من خلال تخفيض التحويلات المالية للمقاطعات/الولايات.

والبعد الآخر للنزاع الفدرالي- الولاياتي الناشئ هو أنه في الدول الفدرالية ذات الفدرالية الثنائية، مثل أستراليا وكندا والولايات المتحدة، حيث تكون الحكومات المحلية خادمة لحكومات الولايات، تحاول الحكومات الفدرالية بناء علاقة مباشرة مع الحكومات المحلية وتتجاهل حكومات الولايات في هذه العملية. ويعتبر ذلك أمراً مقلقاً في البرازيل وكندا والولايات المتحدة حيث تتضاءل أهمية حكومات الولايات في حياة الناس، رغم أن أدوارها الدستورية تظل قوية. ويزيد ذلك من صعوبة التنسيق الرأسي، كما يؤثر على قدرة الولاية على التعامل مع عدم الإنصاف المالي داخل حدودها. وفي الهند، تحتفظ الحكومة الفدرالية بدور قوي في شؤون الولايات من خلال تعيين مسؤولين فدراليين في مراكز صنع القرار التنفيذي الرئيسية في الولاية. وبشكل عام، فإن دور المستوى المتوسط من الحكومة في النظم الفدرالية أخذ في التلاشي باستثناء سويسرا، حيث تتمتع الكانتونات بدور دستوري أقوى ودعم أكبر من السكان المحليين.

ب. رؤية جديدة للحكم المحلي ولكن هناك بعض المقاومة من حكومات الولايات من ناحية أخرى، تقوم العولمة وثورة المعلومات بتقوية التمرکز المحلي وتوسيع دور الحكومات المحلية في نظام الحكم المتشابه على المستوى المحلي. ويتطلب ذلك من الحكومات المحلية العمل كمشتتر للخدمات المحلية ومُيسر لشبكات الحكومة إلى ما وراء نطاق المقدمين والمراقبين الحكوميين للحكومات القومية وحكومات الولايات في مجالات الحكم المشترك. ومع ذلك، تواجه الحكومات المحلية بعض المقاومة من حكومات الولايات في مجالات السياسة الاجتماعية. وفي البرازيل والهند ونيجيريا تتمتع الحكومات المحلية بمكانة دستورية، ونتيجة لذلك، فهي تمتلك قدرة أكبر على الدفاع عن أدوارها. وفي سويسرا، تضمن نصوص الديمقراطية المباشرة وجود دور قوي للحكومات المحلية وفي كل من البرازيل وسويسرا تتمتع الحكومات المحلية بدور توسعي ومستقل في نظام الحكم المحلي. وفي الدول الفدرالية الأخرى تعتمد قدرة الحكومات المحلية على الدفاع عن نفسها على مدى القوة التي يتمتع بها المواطنون والتي أحدثتها ثورة المعلومات. وتبرز روسيا كمثال على عدم إمكانية توفير ذلك الدفاع. وقد قامت بعض المقاطعات في كندا بمركزة تمويل المدارس. وفي جنوب إفريقيا، تم إعادة رصد الرعاية الصحية الأساسية للمستوى الإقليمي من الحكومة.

٢. سد الفجوة المالية داخل الدول

تمثل الفجوة المالية داخل الدول عنصراً هاماً في الفجوة الاقتصادية داخل الدول. وذلك لأن المستويات المتشابهة إلى حد معقول من الخدمات العامة التي

تترافق مع مستويات متشابهة من الضرائب تعزز تحرك الأفراد ورأس المال والسلع القابلة للتداول وتساعد في تأمين اتحاد اقتصادي مشترك.

وتحاول معظم الاتحادات الفدرالية الناضجة، باستثناء الولايات المتحدة، التعامل مع التفاوتات المالية الإقليمية من خلال برنامج للمساواة المالية. ولا يوجد في الولايات المتحدة برنامج فدرالي، ولكن تمويل التعليم في الولايات يستخدم مبادئ المساواة. وفي كندا، فإن هذا البرنامج منصوص عليه في الدستور الكندي وكثيراً ما يطلق عليه الدارسون والسياسيون الكنديون الصمغ الذي يجمع الاتحاد الفدرالي ببعضه. ويتم تمويل معظم برامج المساواة فدرالياً باستثناء ألمانيا وسويسرا. وفي ألمانيا، تقدم الولايات الغنية إسهامات تصاعديّة لمجمع المساواة وتتلقى الولايات الفقيرة من هذا المجمع. وفي سويسرا يوجد في برنامج المساواة الجديد الذي سيصبح نافذ المفعول عام ٢٠٠٨ مجمع مختلط من الإسهامات من الحكومة الفدرالية والكانتونات الغنية.

وهناك تنوع كبير في الترتيبات المؤسسية لتصميم وتطوير وإدارة تلك البرامج في الدول الفدرالية. وتأخذ البرازيل والهند ونيجيريا وأسبانيا وجنوب إفريقيا في الاعتبار العديد من عوامل القدرة المالية والاحتياجات لدى تحديد الحصص العادلة للولايات في برنامج مشاركة الإيرادات. وتستخدم ماليزيا منح ضريبية الأعمق. وتستخدم روسيا برنامجاً مهجناً لمساواة القدرة المالية. وتقوم برامج المساواة المالية في كندا وألمانيا بمساواة القدرة المالية بمعيار محدد. ويعتبر البرنامج الأسترالي أكثر شمولاً ويساوي كل من القدرة المالية والاحتياجات المالية في الولايات الأسترالية التي يقيدتها مجمع كبير من الإيرادات من ضريبة السلع والخدمات.

وتعتبر نتائج الإنصاف والكفاءة في برامج المساواة القائمة مصدراً للجدل المستمر في معظم الدول الفدرالية. ففي أستراليا، يعد التعقيد الذي أدخله تعويض احتياجات النفقات مصدراً هاماً للسخط على الصيغة القائمة. وتشكل ملكية المقاطعات للموارد الطبيعية في كندا مصدراً ضخماً للتفاوتات المالية الإقليمية ولا تزال معالجة إيرادات الموارد الطبيعية في برنامج المساواة معقدة. وفي ألمانيا وأسبانيا، نتج عن تطبيقات صيغ المساواة التصاعديّة ارتداداً في الاتجاه المعاكس لما تتمتع به من حظ وثروة بعض مناطق الصلاحيات القانونية الغنية. وقد رفعت بعض المقاطعات الغنية في ألمانيا في الماضي الأمر للمحكمة الدستورية للحد من إسهاماتها في مجمع المساواة. وفي البرازيل والهند وماليزيا ونيجيريا وروسيا وجنوب إفريقيا حدث جدل ونقاش كثير بسبب تأثيرات الإنصاف والكفاءة على البرامج القائمة.

٣. التعقل المالي والانضباط المالي في ظل فدرالية "دافع عن نفسك".

تمثل مسألة الانضباط المالي في الدرجات/ المستويات دون القومية مسألة مقلقة في الدول الفدرالية نظراً للاستقلال دون القومي إضافة إلى فرصة للإنقاذ من الحكومة الفدرالية. وفي الاتحادات الفدرالية الناضجة، يتم ممارسة تنسيق السياسة المالية لدعم الانضباط المالي من خلال الفدرالية التنفيذية والتشريعية إلى جانب القواعد المالية الرسمية وغير الرسمية. وقد نالت القواعد المالية المشرعة في السنوات الأخيرة المزيد من الاهتمام. وتأخذ القوانين شكل ضوابط على توازن الموازنات وتقييد الدين وقيود الضرائب أو الإنفاق والاستفتاء حول مبادرات الضرائب أو الإنفاق الجديدة. كما تحدد معظم الاتحادات الفدرالية الناضجة شروط "عدم الإنقاذ" عند إنشاء بنوك مركزية. وفي وجود ضمان إنقاذ واضح أو ضمني وقروض تفضيلية من قطاع البنوك، تكون طباعة الحكومات دون القومية للنقود ممكنة، وبذلك تغذي التضخم. وتشير التجارب الأخيرة في برامج التعديل المالي إلى أنه بينما لا تعتبر القواعد المالية المشرعة ضرورية أو كافية لتعديل مالي ناجح، يمكن أن تكون ذات فائدة في التوصل إلى الالتزام السياسي المستدام لتحقيق نتائج مالية أفضل، خاصة في الدول ذات المؤسسات السياسية الخلاقية أو الأنظمة الانتخابية. فمثلاً، يمكن لتلك القواعد أن تكون ذات فائدة في الحفاظ على الالتزام السياسي بالإصلاح في الدول ذات التمثيل النسبي (البرازيل) أو الحكومات الانتخابية متعددة الأحزاب (الهند) أو في الدول التي تفصل ما بين الوظائف التشريعية والتنفيذية (الولايات المتحدة، البرازيل). ويمكن للقواعد المالية في تلك البلاد المساعدة في تقييد السياسات الانتهازية وبذلك تحسّن الانضباط المالي كما ثبت من تجارب البرازيل والهند وروسيا وجنوب إفريقيا. وقد حققت أستراليا وكندا نفس النتائج بدون وجود أية قواعد مالية مشرعة، بينما لا يزال الانضباط المالي مشكلة رغم أن ألمانيا لديها قواعد مالية مشرعة. وتعتبر التجربة السويسرية هي الأكثر فائدة من حيث الدروس التي تقدمها فيما يتعلق بالانضباط المالي المستمر. وهناك وسيلتان هامتان تشكلان حافزاً للكانتونات للحفاظ على الانضباط المالي. أولاً، الاستفتاءات المالية التي تعطي المواطنين فرصة ممارسة حق النقض ضد أي برنامج حكومي. ثانياً، يعمل النص القانوني الذي تم سنه في بعض الكانتونات لتخصيص جزء من الفائض المالي في الأوقات الجيدة، يعمل "ككبح للدين" في الأوقات السيئة.

٤. المنافسة البيحكومية

إن المنافسة بين حكومات الولايات والحكومات المحلية أمر شائع إلى حد كبير في معظم النظم الفدرالية. حيث يحدث من خلال الضغط من أجل التوظيف-

خلق مشروعات فدرالية أو تابعة للقطاع الخاص، بما في ذلك القواعد العسكرية؛ وتشجيع الاستثمار المباشر المحلي والخارجي؛ وتوفير حوافز ودعم لجذب رأس المال والعمالة؛ وتوفير البنية التحتية العامة لتسهيل مواقع العمل؛ وتوفير قائمة متميزة من الخدمات العامة المحلية؛ وتسهيل الحصول على التراخيص والتسجيل في موقع واحد؛ وطرق أخرى لا نهاية لها للتعبير عن سياسة الباب المفتوح لرأس المال الجديد والعمالة الماهرة. كما تتنافس الحكومات المحلية وحكومات الولايات فيما بينها عن طريق إقامة الحواجز التجارية والجمركية لحماية الصناعات والمشروعات المحلية. كما تحاول أيضاً التفوق على بعضها البعض في المنافسة عن طريق تصدير الأعباء الضريبية لغير المقيمين والحصول على نصيب أعلى من التحويلات المالية الفدرالية كلما كان ذلك عملياً.

إن الحفاظ على المنافسة بين الحكومات وصناعة القرار اللامركزية أمر هام من أجل حكم محلي متجاوب ومسؤول في الدول الفدرالية. وتُظهر التجربتان السويسرية والأمريكية التأثير الإيجابي لتلك المنافسة. ومن الممكن لسياسات "اجعل جارك فقيراً" أن تُضعف تلك المكاسب التي تحققت من صناعة القرار اللامركزية كما تشير تجربة "السباق إلى القاع" الأخيرة في أسبانيا. وللتغلب على ذلك، يقوم منهج الشراكة الذي يُسهّل الاتحاد الاقتصادي المشترك من خلال التحرك الحر للعوامل عن طريق ضمان الحد الأدنى من الخدمات العامة القياسية وتفكيك عوائق التجارة والمزيد من الوصول إلى المعلومات والتكنولوجيا بتقديم أفضل البدائل السياسية في التكامل الإقليمي والتماسك الداخلي داخل الدول الفدرالية. إن الأمر لا يتعلق بالمنافسة أو التعاون، ولكن بكيفية التأكد من تنافس جميع الأطراف وتعاونها بدون خداع.

ملاحظات ختامية

لقد أبدت الدول الفدرالية التي تمت دراستها في هذه المطبوعة قدرة رائعة على التكيف ومواجهة التحديات الناشئة في الفدرالية المالية. وبينما قد تكون التحديات التي تواجهها هذه الدول متشابهة، فإن الحلول التي تكتشفها وتتبنها دائماً ما تكون فريدة ومحلية. ويمثل ذلك شهادة رائعة على انتصار روح الفدرالية في سعيها اللانهائي نحو التوازن والتفوق في نظام حكم متجاوب ومسؤول. وتستمر المسيرة الطويلة لبلوغ آفاق جديدة في نظام الحكم الذي يضم الجميع في داخله.