

مقدمة:

في واقع الأمر أصبحت اللامركزية المالية جزءاً من حزمة السياسات التي تتبعها الحكومات المركزية في كثير من الدول ، رغبة منها في تحسين كفاءة القطاع العام، وتخفيض عجز الموازن العامة، والسعي وراء توفير الخدمات العامة الأساسية بشكل عادل ومنصف لكافة أفراد المجتمع في مختلف أقاليم الدولة، وتعمل اللامركزية على تحقيق تلك الأهداف من خلال زيادة كفاءة القطاع العام ورفع مستوى والمسائلة في أداءه .

وبالتالي تعتبر اللامركزية المالية منهجاً من مناهج المالية العامة في إطار أدبيات الفدرالية المالية التي تتناول وظائف ومسؤوليات المستويات المختلفة للحكومة والأدوات المالية الملائمة لكل مستوى للنهوض بالوظائف المطلوبة وعلى الرغم من اتفاق الباحثين حول تعريف اللامركزية المالية وأبعادها المختلفة، إلا أن التطبيق تباين بشكل كبير بين الدول مما أدى إلى وجود العديد من اقترابات واستراتيجيات التطبيق التي تعكس أهداف هذه الدول من التحول نحو اللامركزية المالية، ولما كانت اللامركزية المالية ليست هدفاً في حد ذاتها ، وإنما هي آلية لإصلاح النظم المحلية التي يترتب على تطبيقها العديد من المنافع والإيجابيات وهذا ما تم تناوله في الفصل الأول مثل كفاءة تخصيص الموارد وزيادة الإيرادات المحلية وتعزيز المساندة الشعبية، فإنه يستلزم توافر عدد من المتطلبات عند تطبيقها لتجنب الآثار السلبية التي قد تنجم عنها في حالة عدم توافر مثل هذه المتطلبات .

وفي هذا الإطار يتناول هذا الفصل الإطار المفاهيمي للامركزية المالية عبر مباحثه الثلاثة حيث يتناول المبحث الأول مفهوم اللامركزية المالية ومقاييسها المختلفة ويتناول المبحث الثاني عناصر اللامركزية المالية من تخصيص الإيرادات والنفقات وتصميم نظام جديد للتحويلات المالية المركزية و الإقراض ، أما المبحث الثالث فيتناول العوامل المؤثرة في درجة الأخذ في اللامركزية المالية مثل تجانس السكان والاستقرار السياسي هذا مع اقترابات التطبيق واستراتيجيات التحول من المركزية إلى اللامركزية .

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية المالية ومقاييسها المختلفة

المبحث الثاني: عناصر اللامركزية المالية

المبحث الثالث : محددات اقترابات و استراتيجيات اللامركزية المالية

المبحث الأول : مفهوم اللامركزية المالية و مقاييسها المختلفة.

يتناول هذا المبحث موضوعين رئيسيين: الأول التعريف باللامركزية المالية والثاني دراسة مقاييس اللامركزية المالية

المطلب الأول: تعريف اللامركزية المالية.

في البدايات الأولى لظهور اللامركزية المالية ، كان ينظر لها كفرع من فروع علم المالية العامة في إطار مدرسة الفدرالية المالية حيث ، اهتمت نظرية الفدرالية المالية بدراسة وتحليل العلاقات المالية بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في الدول الفدرالية ، وذلك بالاعتماد على نظرية السلع العامة ، وعبء الدين العام والضريبة ، ونظريات الاختيار العام ، بالإضافة إلى الجوانب المختلفة لنظرية التخصيص في كندا والولايات المتحدة الأمريكية . وأصبح أداة تحليلية في النظام الأقل فدرالية كالنمسا ، الصين ، نيجيريا واسبانيا . وقد اشر كينغ (1983) ، إلى إمكانية تطبيق النظرية على الدول غير الفيدرالية التي تتسم بتعدد مستوياتها الحكومية ، كالمملكة المتحدة وبقية الدول البسيطة لأنها تلقي الضوء على العلاقات المالية بين المستويات الحكومية المختلفة المركزية والمحلية وتعمل على دراسة عملية نقل السلطات من المستوى المركزي إلى الوحدات المحلية وتحليل أثارها المختلفة¹ . في واقع الأمر أصبحت اللامركزية المالية لا سيما مع بداية التسعينات من القرض الماضي ، جزء من حزمة السياسات التي تتبعها الحكومات المركزية رغبة منها في تحسين كفاءة القطاع العام ، وتخفيض العجز في الموازنة العامة والسعي وراء توفير الخدمات الأساسية على نحو عادل وأكثر إنصافا لكافة أفراد المجتمع في مختلف أقاليم الدولة ، وتعمل اللامركزية المالية على تحقيق تلك الأهداف من خلال زيادة كفاءة القطاع العام ورفع مستوى الشفافية والمساندة في أداءه .

عموما تشير اللامركزية المالية إلى قيام الحكومة المركزية بمنح الحكومات المحلية بعض الصلاحيات في التجديد وتحصيل إيراداتها المحلية ، وتحمل مسؤولية الإنفاق لتمويل السلطات المختلفة . هذا وتشير أدبيات اللامركزية إلى ضرورة توافر ثلاثة عناصر للحديث عن اللامركزية المالية وهي:²

- 1- تحديد وظائف محددة ومناسبة للمحليات للقيام بها وبالأخص فيما يتعلق بتقديم السلع والخدمات العامة
- 2- تحديد مصادر مناسبة ومحددة للإيرادات المحلية تشتمل على حق الوحدات المحلية في الاقتراض .

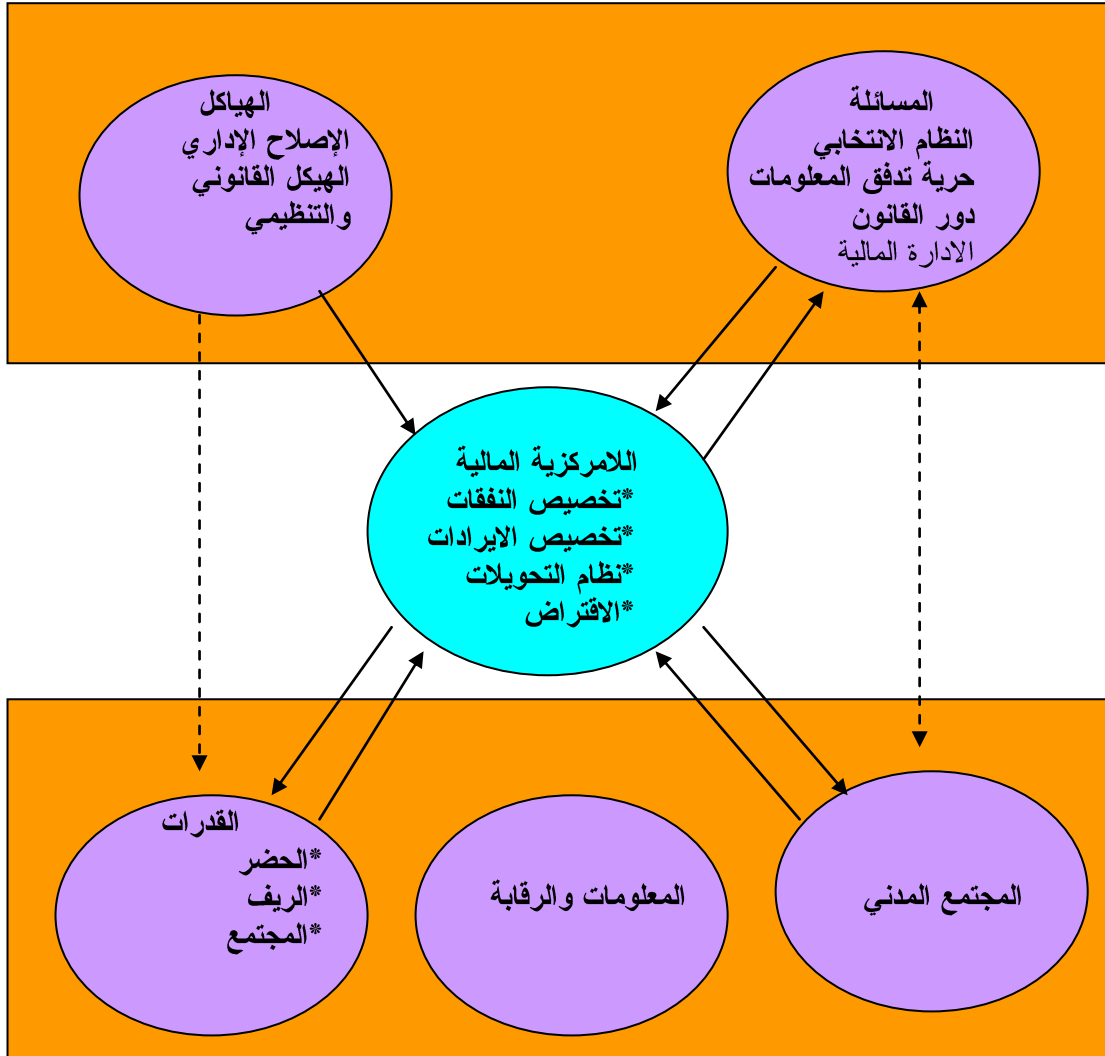
¹ خالد أمين زكريا، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر ، مرجع سابق الذكر ، ص15.

² خالد أمين زكريا ، آليات تطبيق اللامركزية في مصر، مرجع سابق الذكر، ص.33

3- تصميم نظام جديد للتحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية أو من الوحدات المحلية إلى الوحدات المحلية الأدنى .

وتعد هذه العناصر الثلاثة مجمعة جوهر اللامركزية المالية حيث لا يمكن استبعاد أحد هذه العناصر ومع ذلك فإن تطبيقات اللامركزية المالية تشير إلى اختلافات واسعة بشأن تصميم وتنفيذ هذه العناصر الثلاثة. وهذه الاختلافات تحت الكثير من الممارسين والأكاديميين ن إلى إضافة عنصر البنية المؤسسية على المستويين المركزي والمحلي من أجل اللامركزية المالية مالية أكثر كفاءة . ولعله مما ينبغي ذكره ضرورة أن ينظر للامركزية المالية كنظام متكامل ينبغي في نطاقه مناقشة كل عنصر من العناصر السابقة في إطار منظومة واحدة ، مع التأكيد على ضرورة أن يبدأ التنفيذ في ظل تخطيط شامل لهذا النظام . فالإصلاح على أجزاء متفرقة والذي يركز فقط على احد عناصره من المحتمل أن يؤدي إلى إخفاق نظام اللامركزية المالية . وهذا ما سيعرضه الشكل رقم (05).

الشكل رقم (05) : العناصر الرئيسية الاستراتيجية في نظام اللامركزية المالية.



World bank, decentralization in the transition economies challenges and the road ahead poverty reduction and economic management unit Europe and central asia, the world bank , 14 june 2001

ومن خلال ما تقدم يتضح أن نظام اللامركزية المالية كإستراتيجية شاملة يتطلب في الأساس توافر ثلاثة جوانب مختلفة وتلعب هذه الجوانب أو العناصر دورا هاما في تأسيس نظام مالي لا مركزي فعال حيث يتناول الشكل رقم (05) . الجوانب الثلاثة فيتمثل الجانب الأول في تركيبة نظام العلاقات المالية بين المستويات المختلفة للحكومة ذاته (تخصيص النفقات ، تخصيص الإيرادات ، نظام التحويلات المالية المركزية ، الهيكل التنظيمي والقانوني للاقتراض) حيث ينبغي أن يكون هذا النظام واضحا لكل أطرافه، وأن يخلق حوافز وأن يتجاوب مع كل عنصر من عناصره .

أما الجانب الثاني فيتمثل في الهيكل الإداري للحكومة والأبعاد المختلفة للمسائلة مثل المسائلة السياسية ، و الرقابة المالية والنظام الانتخابي ، وحرية الحصول على المعلومات ومدى رقابة الحكومة المركزية ، وأخيرا مدى تقدم الإدارة المالية في جوانب النفقات والإيرادات وكذلك الهيكل المؤسسي بما فيه الإصلاح الإداري والأطراف القانونية والتنظيمية . في حين يشمل الجانب الثالث على مجموعة من العناصر الهامة ، حيث ينبغي أن يكون النظام مدعوم بدرجة من القدرة على مستوى الوحدات المحلية ، وان يتزامن هذا الأمر مع وجود نظام لتدفق المعلومات والرقابة مع ضرورة تشجيع وتعزيز المجتمع المدني ورأس المال الاجتماعي بما يتضمن التعبير الفعال عن التفضيلات المحلية وتعزيز المسائلة .

المطلب الثاني : قياس اللامركزية المالية .

تبقى الإشارة إلى أن اللامركزية المالية إنما تعني عملية لتوزيع الصلاحيات في تحديد وتحصيل الإيرادات الضريبية وتحمل مسؤوليات الاتفاق بين المستويات المختلفة للحكومة ، ولكن نظرا لتشابك قياس اللامركزية المالية الحكومية البينة ، سواءا في جانب النفقات أو في جانب الإيرادات فان قياس اللامركزية المالية يعتبر مهمة صعبة . فهو يحتوي على أبعاد متعددة ومن الصعب الاعتماد على مقياس كمي واحد فقط .

هذا وعموما يتم في الغالب الأخذ في الحسبان بعدين أساسيين فيما يتعلق بقياس اللامركزية المالية عند عقد المقارنة بين الدول:¹

يحتوي الأول على التوزيع الرسمي لمسؤوليات الأنفاق والإيرادات بين المستويات المختلفة للحكومة . وفي إطار هذا البعد فان مجال مسؤوليات النفقات والإيرادات المخولة للحكومة المحلية ، بالإضافة إلى الأهمية النسبية لكل منها سوف تحدد درجة اللامركزية المالية. في حين يركز البعد الثاني ، وهو الأكثر أهمية ، على الهيكل الرأسي لصنع القرار ، بمعنى درجة نقل صنع القرار من المستويات الأعلى إلى المستويات الأدنى للحكومة ويعبر هذا البعد على المدى الذي يتم فيه منح الحكومات المحلية لامركزية فعلية في صنع القرارات فيما يتعلق بمسؤولية النفقات والإيرادات فكلما تمتعت الحكومات المحلية بقدر كبير من الاستقلال الحقيقي في عملية توزيع مخصصات نفقاتها والمرونة في زيادة إيراداتها الذاتية من تدخل الحكومة المركزية ، وذلك على مزيد من اللامركزية المالية في هذا النظام .

¹ Stegarescu D ، public sector decentralization measurement concept and recent international trends fiscal studies ، vol 26 N03 2005 ، p304.

وعلى الأساس المتقدم فان قياس اللامركزية المالية العلمية والأكثر شيوعا المستخدم في الأدبيات هي تلك المرتبطة بنسبة نفقات إيرادات الحكومة المحلية إلى إجمالي النفقات والإيرادات العامة للدولة ، بمعنى الأهمية النسبية لكل جانب (النفقات والإيرادات) للحكومة المحلية في الموازنة العامة للدولة .

هذا ومن المعلوم أن عملية صنع القرار الفعلي ، سواء في جانب النفقات والإيرادات لا تعرضه الإحصاءات المالية على نحو دقيق. فهذه الإحصاءات تسجل مسؤوليات النفقات والإيرادات التي يقوم بها كل مستوى حكومي ، بصرف النظر عما إذا كان لدى هذا المستوى مرونة أو حرية كاملة فيما يتعلق بهذه المهام.

وهكذا فان حالة تفويض النفقات من قبل الحكومة المركزية أو الإنفاق نيابة عنها (حالة عدم التركيز) يسجل في الإحصاءات المالية باعتبارها نفقات للحكومة المحلية من دون التفرقة بين الحالتين .

في ذات السياق وفي جانب الإيرادات لا يتم التفرقة لا بين الضرائب الذاتية المحلية أو فرض ضرائب إضافية على الضرائب المركزية و الضرائب المشتركة، ولا بين المنع المشروطة أو غير المشروطة. فجميعها تقيد في الإحصاءات المالية باعتبارها إيرادات محلية أو منح ، ومن ثم فانه من الصعوبة بما كان الاعتماد على أنصبة النفقات والإيرادات غير المعدلة للحكومة المحلية المقيدة في الإحصاءات المالية كمؤشرات الإنفاق والاستقلال المالي للحكومات المحلية.¹

وبالصرف النظر عن عملية صنع القرار الفعلي للحكومات المحلية فان أنصبة نفقات وإيرادات هذه الحكومة ، لا تصف أيضا الجوانب التنظيمية والتشريعية والجوانب الأخرى للامركزية حيث لا تشير إليها التدفقات المالية بشكل مباشر فالقواعد المالية ومعايير تحديد أدنى من مستوى تقديم الخدمات والقيود المختلفة المفروضة على الحكومات المحلية من قبل الحكومة المركزية لا تتضمنها بيانات الموازنة . كما أن علاقات التنسيق بين المستويات المختلفة للحكومة. لتقديم الخدمات، وجوانب التمويل المشترك من الصعب الإشارة إليها بصورة كمية أيضا وعليه فسوف يكون من غير الواضح تحديد ما إذا كانت إحصاءات الموازنة تعكس التقدير الصحيح لأنشطة الحكومات المحلية من دون زيادة أو نقصان وأنها تعكس الدرجة الفعلية للامركزية المالية.²

هذا وفي مواجهة بعض المشكلات التي تواجه القياس الدولي للامركزية المالية ، هدفت عدد من المناهج الحديثة إلى تحسين مقاييس اللامركزية المالية عن طريق الأخذ في الحساب الهيكل الرأسي لصنع القرار وبالأخص فيما يتعلق بجانب إيرادات الضريبة .
وضمن هذه المناهج، المنهج الشامل الذي قدم حديثا بواسطة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والذي تتضمن هيكلا منهجيا لتصنيف الضرائب للحكومات المحلية طبقا لدرجة الاستقلال في جانب الإيرادات وقد قام كل من ebel and Yilmaz باستخدام هذا المنهج لمقارنة درجة اللامركزية المالية بين بعض الدول . ويعتمد هذا المنهج على تعبير اللامركزية

¹ OECD ، oecd economic Outlook، N74 paris ،2003، p20.

² Stegarescu D ، public sector decentralisation measurment concept and recent international trends fiscal studies ، vol 26 N03 2005 ، p30.7

المالية من خلال درجة الاستقلال الضريبي للحكومات المحلية، بمعنى نسبة الإيرادات من المصادر الضريبية الذاتية التي تسيطر عليها الحكومات المحلية إلى إجمالي الإيرادات الضريبية للدولة . ومع ذلك فإن هذا المقياس لا يأخذ في حساب الحجم النسبي للحكومات المحلية.¹ وعموما تشير الأدبيات إلى ثلاثة مقاييس رئيسية للامركزية المالية وهي:

- مقياس لا مركزة النفقات .
- مقياس لا مركزة الإيرادات .
- مقياس اختلال التوازنات المالية الرأسية والأفقية .

الفرع الأول : مقاييس لامركزة النفقات .

- يتضمن لامركزة النفقات عدة مشكلات ويمكن عرض أهمها فيما يلي:²
- عدم وجود مقاييس إحصائية لكثير من الجوانب اللامركزية، فقد يكون هناك مثلا قدر كبير من الاستقلال الذاتي في الطريقة التي يعمل بها النظام القضائي، أو في جهاز الشرطة ، أو في الشؤون الاجتماعية والثقافية وكل ذلك من الصعب قياسه كميًا .
 - قد يبدو أن الحكومات المركزية تجعل الاتفاق لا مركزيا ، ولكنها إذا احتفظت بسيطرة صارمة على المعايير والأولويات فإن هذا التعويض المالي قد يكون بلا معنى ، وعلى هذا الأساس يصعب تقييم درجة مرونة الحكومات المحلية في هذا الجانب .
 - ينبغي أن تدخل في حساب الإنفاق المالي المساهمات التي يقدمها السكان المحليون في مشاريع المساعدات وحيث انه من الصعب قياس ذلك كميًا في الغالب ، وبالتالي فالإنفاق المحلي في هذه الحالة يقدر بشكل ناقص .
 - من المفيد مقارنة درجة اللامركزية بين بلد وآخر، غير أن هذه المقارنة صعبة في الأغلب الأعم وذلك لعدة أسباب منها : .
 - عدم توافر البيانات الخاصة بالنفقات المالية بين الحكومة المركزية وأجهزة السلطة المحلية اللازمة لعقد المقارنة أو عدم اكتمالها .
 - هناك تفاوت في حجم البلدان وبالتالي يجب اخذ ذلك عند عقد مقارنات اللامركزية المالية. ومع هذه التحفظات، تشير الأدبيات إلى عدد من المؤشرات لقياس اللامركزية المالية في جانب النفقات منها :

أولا : نسبة لامركزة الإنفاق : وهي النسبة المئوية التي تنفقها أجهزة الحكم المحلي من مجموع الإنفاق العام الحكومي أي قياس قدرة الجماعات المحلية على الإنفاق بالنسبة للحكومة المركزية ويمكن التعبير عن هذا المؤشر على النحو الآتي:³

¹ Ebel and Yilmaz ، on the measurement and impact of fiscal decentralization ، DC world bank ، p22-23.

² United nations ، human development report ، new York 1993 ، p 46-47.

³ ،OECD ، oecd economic Outlook، N74 paris،2003، p21.

$$D1 = \frac{\text{اجمالي النفقات للحكومة المحلية}}{\text{اجمالي النفقات العامة للدولة}}$$

والمشكلة المتعلقة بالبيانات التجميعية للنفقات عبر المستويات المختلفة للحكومات المحلية في هذا المؤشر ، أنها تأخذ في الحسبان مساهمة التحويلات الحكومية ، وفي هذه الحالة يتم تعديله هذا المؤشر بطرح المنح التي تلقتها الحكومات المحلية من الحكومة المركزية . من إجمالي النفقات المحلية ، وعليه يتم الأخذ في الحسبان النفقات العامة التي تم تمويلها من الموارد الذاتية فقط ، وعليه تعرف درجة لامركزية النفقات على النحو الآتي¹:

$$D2 = \frac{\text{اجمالي النفقات المحلية للحكومة المحلية - التحويلات من مستويات حكومية اخرى}}{\text{اجمالي النفقات العامة للدولة - التحويلات المركزية}}$$

ثانيا : نسبة لا مركزية الأنفاق المعدلة

لأن بعض الإنفاق الحكومي لا يمكن أن يكون لا مركزيا (كالدفاع) فإنه عن طريق طرح هذه النفقات يمكن الحصول على نسبة اتفاق معدلة تعتبر عن درجة لا مركزية المسؤوليات التي يمكن على الصعيد العملي جعلها لامركزية².

ثالثا: ومن المؤشرات الأساسية الأخرى للامركزية السيطرة على الإنفاق الاجتماعي ، إذ يفترض عموما ، أن أجهزة الحكم المحلي عندما تكون مسؤولة عن التعليم أو الصحة مثلا ، فإنها تستخدم الموارد بكفاءة وفعالية على نمو أفضل ، وتوزع المنافع بإنصاف أكبر ، وتستجيب لاحتياجات المجتمع المحلي على نحو أكثر حساسية من استجابة الحكومات المركزية. وعلى هذا الأساس تشير نسبة لا مركزية الإنفاق الاجتماعي إلى الإنفاق الاجتماعي لأجهزة الحكم المحلي كنسبة من مجموع الإنفاق الاجتماعي الحكومي ، أو كنسبه من الناتج المحلي الإجمالي وهذا يبين مدى لا مركزية الإنفاق الاجتماعي³.

رابعا : في الوقت الذي يشير فيه مقياس لامركزية النفقات إلى الانتقال الرأسي للسيطرة على نفقات الموازنة من الحكومة المركزية إلى المحليات ، يشير البعض إلى ضرورة التعرف على درجة اعتماد الحكومات المحلية على التحويلات والمنح المركزية ، أي حجم مساهمة هذه التحويلات في موازنة الجماعات المحلية ، ويستخدم المقياس الآتي للتعبير عن ذلك⁴:

$$D3 = \frac{\text{اجمالي التحويلات المركزية الى الحكومات المحلية}}{\text{اجمالي نفقات الحكومات المحلية}}$$

¹، OECD ، oecd economic Outlook، N74 paris، 2003، p22

² United nations ، human development report ، new York 1993 ، p 69

³، 4.OECD ، oecd economic Outlook، N74 paris، 2003، p22-23

خامسا : وعلى ذات المنوال ، يشير البعض إلى قياس درجة اعتماد الحكومات المحلية على الإيرادات المحلية الذاتية (من دون احتساب التحويلات المركزية) في تمويل النفقات . ويطلق على هذا المقياس الاستقلال المالي الذاتي ويمكن التعبير عنه بالآتي:¹

$$\frac{\text{اجمالي الإيرادات المحلية الذاتية للحكومة المحلية}}{\text{إجمالي نفقات الحكومة المحلية}} = D4$$

الفرع الثاني : مقاييس لامركزة الإيرادات .

على الرغم من المشكلات المتعلقة بقياس اللامركزية المالية ، على النحو المشار إليه سابقا فان المؤشر الأكثر شيوعا الخاص بقياس اللامركزية المالية في جانب الإيرادات يتمثل في نسبة الإيرادات المحلية إلى إجمالي الإيرادات العامة للدولة (مؤشر لامركزة الإيرادات) ويعبر عن هذا المؤشر على النحو الآتي:²

$$\frac{\text{اجمالي الإيرادات المحلية للحكومات المحلية}}{\text{اجمالي الإيرادات العامة للدولة}} = R1$$

وعلى غرار ما قيل عن عيوب المؤشر الإجمالي لامركزة النفقات ، فان البيانات التجميعية المتعلقة بمؤشر لامركزة الإيرادات تحتوي على ذات المشكلات التي تعاني منها البيانات المتعلقة بمؤشر لامركزة النفقات . حيث تتمثل مشكلة البيانات التجميعية عبر المستويات الحكومية المختلفة لهذا المؤشر في أنها تأخذ في الحسبان مساهمة التحويلات الحكومية البيئية .

وعلى هذا الأساس يصبح من الضروري تعديل هذا المؤشر حتى يعبر عن نسبة الموارد الذاتية للحكومات المحلية وعليه يعبر عن المؤشر على النحو الآتي :

$$\frac{\text{اجمالي الإيرادات المحلية للحكومات المحلية - التحويلات من مستويات حكومية اخرى}}{\text{اجمالي الإيرادات العامة للدولة - التحويلات المركزية}} = R2$$

وحيث أن الضرائب المحلية تشكل عادة المصدر الأهم للدخل المستقل الذي تحصل عليه الحكومات المحلية ، فان القدرة على التأثير على الأوعية الضريبية و معدل الضريبة يعد شرطا هاما للغاية و ركيزة أساسية للاستقلال الضريبي. وإذا تحلت الحكومات المحلية بمثل هذه القدرة سيكون في وسعها تعديل مستوى الخدمة ، وظروفها المالية .

¹ United nations ، humain development repport ، new York 1993 ، p 71

² OECD ، oecd economic Outlook، N74 paris ،2003، p22.

وعلى هذا الأساس قدمت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تصنيفا دقيقا للاستقلال الضريبي حيث يبين الجدول رقم (04) هذا التصنيف فالحالات من (1) إلى (3) تعنى الضرائب الذاتية للحكومات المحلية ، حيث يكون لها كامل السيطرة على إيراداتها من الضرائب في حين نجد أن الحالات من (4-1) إلى (4-2) توحى ببعض السيطرة المحدودة للحكومات المحلية . على إيراداتها من خلال المشاركة في القرار وبالنسبة لأنواع الإيرادات الضريبية من (4-3) إلى (5) فليس للحكومة المحلية أي سيطرة تذكر، ويمكن عرض المقاييس على النحو الآتي :

الجدول رقم (04): تصنيف تنازلي للضرائب وفق سيطرة الحكومات المحلية .

تصنيف الضرائب (عرض تنازلي وفق سيطرة الحكومة المحلية على مصادر الإيرادات)
1- تحدد الحكومات المحلية معدل الضريبة والوعاء الضريبي
2- تحدد الحكومات المحلية معدل الضريبة فقط .
3- تعدد الحكومات المحلية الوعاء الضريبي .
4- المشاركة في الضرائب .
4-1) تحدد الحكومة المحلية تقاسم الإيرادات.
4-2) يتم تغيير تقاسم الإيرادات بموافقة الحكومات المحلية .
4-3) يتم تغيير تقاسم الإيرادات عن طريق الحكومة المركزية فقط (ثابت وفق القانون)
4-4) يتم تغيير تقاسم الإيرادات عن طريق الحكومة المركزية (في عملية الموازنة السنوية)
5- الحكومة المركزية تحدد معدل الضريبة والوعاء الضريبي .

المصدر: OECD fiscal design across level of government surveys directorate for financial fiscal and enterprise affair ، 2000 ، p13

ملاحظة: يعكس ترتيب الأنواع الضريبية من 1 إلى 5 مدى ما تتمتع به الحكومات المحلية من مرونة في جانب الإيرادات حيث يشير المقياس الأول إلى تمتع الحكومة المحلية بمرونة أكبر في جانب الإيرادات . ويعني ذلك أن لها كامل السيطرة على مواردها المالية الذاتية في حين يشير المقياس 5 إلى أن الحكومات المحلية لا تتمتع بالاستقلال المالي على مواردها وفقا لهذا المقياس تتم الكثير من المقارنات الدولية.

أولا: مقاييس الاستقلال الضريبي:

وفقا لهذا المؤشر يمكن اشتقاق مجموعة متعدد من مؤشرات الاستقلال الضريبي على تنسب هذه الضرائب إلى إجمالي الإيرادات الضريبية للحكومات المحلية.¹

¹ OECD ، fiscal design across level of government surveys directorate for financial fiscal and enterprise affair، 2000 ، p.14

ويشير المؤشر الأول إلى درجة الاستقلال الضريبي المحتسب للضرائب الذاتية المستقلة للحكومات المحلية ويعرف باعتباره :

$$T1 = \frac{\text{الإيرادات الضريبية الذاتية للحكومة المحلية من 01 الى 03}}{\text{إجمالي الإيرادات الضريبية للحكومات المحلية}}$$

و لأن لدى الحكومات المحلية و حكومات الأقاليم بعض التأثير في تقاسم الإيرادات المتأتية من الضرائب المشتركة في عدد من الدول مثل ألمانيا ، أسبانيا سويسرا فإنه يمكن أن ينظر للإيرادات الإضافية على الضرائب المشتركة جزاء من الاستقلال ، لا سيما و أن هذه الإيرادات مقرة في الدستور أو القانون و من ثمن فإن لها صفة الديمومة .
و من أجل القيام بالتفرقة بين هذه الدول و تلك التي لا تكون للحكومات المحلية أي السيطرة تذكر في توسيع مؤشر الاستقلال من خلال الأخذ بعين الاعتبار الإيرادات المتأتية من الضرائب المشتركة التي يمكن للحكومات المحلية سيطرة كاملة أو جزئية عليها بمعنى إضافة الأنواع من (1-4) إلى (2-4) لتعبر عن الاستقلال الجزئي أيضا و عليه يشير المؤشر البديل للاستقلال الضريبي إلى المدى الذي يكون فيه للحكومات المحلية سيطرة كاملة أو على الأقل سيطرة محدودة على إيراداتها الضريبية و يمكن التعبير عنه على النحو التالي:

$$T2 = \frac{\text{الإيرادات الضريبية الذاتية للحكومة المحلية من 01 الى 03 + الإيرادات الضريبية المشتركة من 1-4 الى 2-4}}{\text{إجمالي الإيرادات الضريبية للحكومات المحلية}}$$

وكجزء من الإيرادات الضريبية تلعب المنح من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية دورا جوهريا في درجة الاستقلال هذه الحكومات في مجال الإنفاق فليس على المنح ذات العرض العام قيود تحد من كيفية إنفاقها. و عليه فإنه من الممكن أن يتم تصنيفها كإيرادات ذاتية للحكومات المحلية لما لها من حرية في التصرف بها و على العكس من ذلك يشترط أن تتفق المنح ذات الغرض المحدد على أغراض محددة مما يقلص من حرية الحكومات المحلية فيما يتعلق بكيفية إنفاقها و على الرغم من ذلك فإنه فيما يتعلق بالاستقلال المالي فإنه ليس من الأهمية التركيز على كيفية إنفاق الأموال بشكل مستقل. و لكن الأمر المهم هو ما إذا كان لدى الحكومات المحلية المقدرة على توليد الإيرادات و القدرة على السيطرة عليها على نحو مستقل.¹
و على عكس كثير من الأنظمة المشاركة في الإيرادات فإن المنح ذات الغرض العام غالبا ما تكون ثابتة ليس وفقا للقانون و الدستور و لكن تحدد من قبل الحكومات المركزية أثناء إعداد الموازنة السنوية، و يعتمد تحديدها على وضع الحكومة المالي . و نظرا لعدم سيطرة الحكومات المحلية المباشر لا على حجم هذه الإيرادات و لا على هيكلها فإنه يبدو من المعقول تخفيف كل أنواع المنح المركزية كإيرادات غير مستقلة طبقا لتصنيف منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية أي النوع 5 في الجدول رقم (04).

¹ OECD ، oecd economic Outlook، N74 paris ،2003، p36

ثانيا : مقاييس لا مركز الضرائب و الإيرادات :

هذا و يوسع التعليل ليأخذ في الحسبان لا مركزة الضرائب و الإيرادات . و غرار تصنيف منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية فإن محصلات الحكومات المحلية من الضرائب المختلفة تصنف طبق لدرجة الاستقلال في صنع القرار نسبة إلى إجمالي الإيرادات الضريبية العامة للدولة ، و ليس نسبة إلى إجمالي الإيرادات الضريبية للحكومات المحلية ، و ذلك قياسا إلى درجة لا مركزة الضرائب و في هذا الإطار يتم مع البيانا ت المالية الخاصة بالحكومات الإقليمية و المحلية معا .

و عليه فإن أكثر المؤشرات ملائمة لقياس درجة لا مركزة الضرائب هو ذلك الذي يركز فقط على الضرائب الذاتية للحكومات المحلية و يعرف على النحو التالي:¹

$$T3 = \frac{\text{الإيرادات الضريبية الذاتية للحكومات المحلية من 01 الى 03}}{\text{إجمالي الإيرادات الضريبية العامة للدولة}}$$

أما المؤشرين البديلين الأقل قوة فهما:2

الأول: و هو الذي يأخذ في الحسبان الضرائب المشتركة المستقلة (T4)

الثاني : و هو المقياس التقليدي للامركزة الضرائب المستخدم في الأدبيات و الذي يأخذ في الحسبان إجمالي الإيرادات الضريبية المحلية المعلن في الإحصاءات المالية بصرف النظر عن توزيع السلطات ضع القرار هو (T5) و يمكن التعبير عن هذين المؤشرين على النحو التالي :

$$T4 = \frac{\text{الإيرادات الضريبية الذاتية للحكومات المحلية من 01 الى 03 + الإيرادات الضريبية المشتركة من 1-4 الى 2-4}}{\text{إجمالي الإيرادات الضريبية العامة للدولة}}$$

$$T5 = \frac{\text{الإيرادات الضريبية المحلية من 01 الى 05}}{\text{للدولة العامة الضريبية الإيرادات إجمالي}}$$

هذا و يمكن توسيع التحليل ليشكل كافة الإيرادات العامة و الإيرادات الغير ضريبية مثل رسوم الاستخدام أو فوائض التشغيل للمشروعات العادية و الإيرادات الرأسمالية و جميعها يمكن أن تصنف كإيرادات ذاتية مستقلة مع مراعاة استبعاد المنح الحكومة من مؤشر لا مركزة الإيرادات. و مرة أخرى يمكن التعبير عن لا مركزة الإيرادات الضريبية الذاتية للحكومات المحلية (T6) و لا مركزة الضرائب الذاتية و المشتركة (T7) بالآتي 3:

^{1,2,3} OECD ، fiscal design across level of government surveys directorate for financial fiscal and enterprise affair، 2000 ، p.14-15

$$T6 = \frac{\text{الإيرادات الضريبية الذاتية للحكومات المحلية من 01 إلى 03} + \text{الإيرادات غير ضريبية}}{\text{اجمالي الإيرادات الضريبية العامة للدولة} + \text{الإيرادات غير الضريبية}}$$

$$T7 = \frac{\text{الإيرادات الضريبية الذاتية للحكومة من 01 إلى 03} + \text{الإيرادات الضريبية المشتركة من 1.4 إلى 2.4} + \text{الإيرادات غير الضريبية}}{\text{اجمالي الإيرادات الضريبية العامة للدولة} + \text{الإيرادات غير الضريبية}}$$

الفرع الثالث: مقاييس اختلالات التوازنات المالية الرأسية والأفقية .

أثناء التنسيق بين التحديد الدقيق للمسؤوليات الاتفاق وتحديد مصادر الإيرادات للمستويات الحكومية المختلفة ، فإن ذلك قد يفضي إلى ظهور مشكلتين ، تتمثل الأولى في مشكلة الاختلال الرأسي وتنشأ عندما يتم توزيع مسؤوليات النفقات ، ومصادر الإيرادات بشكل غير عادل بين الحكومة المركزية والمستويات المحلية ويتلخص السبب الرئيسي في هذه المشكلة عندما تتركز الضرائب ذات الحصيلة الأكبر في يد الحكومة المركزية في حين تظل المسؤولية تقديم الخدمات ذات التكلفة الأعلى على عاتق المستويات المحلية (بعبارة أخرى عندما لا تتناسب حصيلة الإيرادات المحلية مع متطلبات الإنفاق). وتتمثل الثانية في مشكلة الاختلال الأفقي وتنشأ عندما يكون هناك تفاوت في القدرات المالية الذاتية للمستويات المحلية اللازمة لتنفيذ نفس مسؤوليات النفقات الموكلة تنفيذها لها أو نتيجة للتفاوت في الاحتياجات المالية بين الوحدات المحلية .

وعموماً يمكن قياس اختلال التوازن المالي الرأسي بطريقتين مختلفتين:¹

تنظر الطريقة الأولى إلى وضع الفائض أو العجز لكل مستوى حكومي قبل الاقتراض ولكن بعد أن يأخذ الحسبان كافة الإيرادات المشتركة والتحويلات . ويصل المرء إلى نتيجة مفادها أن الحكومة التي تحقق عجزاً أكبر لا تجد ما يكفي لتلبية احتياجاتها من النفقات بصورة ملائمة .

وعلى الرغم من سهولة هذا المقياس إلا أنه تكتنفه العديد من المشكلات فهو يميل إلى التحيز نحو الحكومة المركزية، لأنه في العديد من الدول تعمل الحكومات المحلية بطريقة أكثر انضباطاً سواء وفق القانون أو في واقع الممارسة العملية ، من الحكومة المركزية ففي معظم الدول يسمح للحكومة المركزية بالاقتراض بحرية لتغطية عجز العمليات الجارية في المقابل فإن الحكومات المحلية في العديد من دول ، إن سمح لها بالاقتراض فإنه يسمح لها بالاقتراض فقط لأغراض الاستثمار الرأسمالي وبناءً عليه ، يصبح هذا المقياس ذات معنى فقط في ظل افتراض أن حالات العجز ليست نتيجة لسوء الإدارة أو الفائدة أو الهدر في الموارد ، أو بمعنى آخر إن الحكومات المحلية على كل المستويات تحاول توفير الخدمات الواقعية تحت مسؤولياتها بطريقة

¹، Boex J an introductory over view of intergovernmental fiscal relations ،2000، p24-25

كفؤة. تحت هذه الظروف فقط يمكن القول إن ظهور العجز في الميزانية يعني وجود عدم ملائمة بين متطلبات الإنفاق والموارد المالية المتاحة.
أما الطريقة الثانية : فتتمثل في دراسة أي من النفقات الحكومات المحلية يتم تمويلها بواسطة الإيرادات التي تحت سيطرتها وتتلخص هذه الفكرة في مقياس يشمل على ثلاث معلمات لقياس من اختلال التوازن المالي الرأسي وهي :

$$\text{المقياس الأول} = 1 - \frac{\text{الإيرادات المشتركة} + \text{المنح غير المشروطة} + \text{التحويلات و منح أخرى}}{\text{إجمالي نفقات الحكومات المحلية}}$$

$$\text{المقياس الثاني} = 1 - \frac{\text{المنح غير المشروطة} + \text{التحويلات و منح أخرى}}{\text{إجمالي نفقات الحكومات المحلية}}$$

$$\text{المقياس الثالث} = 1 - \frac{\text{التحويلات و منح أخرى}}{\text{المحلية الحكومات نفقات إجمالي}}$$

فالمقياس الأول يأخذ في الاعتبار كافة مصادر الإيرادات المخصصة للحكومات المحلية (مستبعدا الإيرادات المشتركة والتحويلات) كمصدر ذاتي لإيراداتها في حين يضيف المقياس الثاني الإيرادات المشتركة إلى المصادر الذاتية المحتملة للإيرادات المحلية ، أما المقياس الثالث فإنه يضيف مع التسوية غير المشروطة إلى المصادر الذاتية والضرائب المشتركة للحكومة المحلية وعموما يأخذ مقياس الاختلال الرأسي قيما بين الواحد الصحيح وال صفر ، وكلما كانت القيم اقرب إلى الصفر كلما دل ذلك على وجود اختلالات مالية رأسية كبيرة¹.
وبالمثل فإن احد الأمور المهمة في نظام اللامركزية هو التأكيد على تحقيق مستويات مقبولة من التوازن المالي الأفقي بين الأقاليم المختلفة أيضا وعموما يمكن التعبير عن قياس اختلال التوازن الأفقي، بنصيب الفرد من إجمالي نفقات الحكومات المحلية. وعلى هذا الأساس فإنه يمكن استخدام التباين في نصيب الفرد من إجمالي نفقات الحكومة المحلية لقياس الفروق المالية الأفقية بين الوحدات المحلية.

ومع ذلك فإن البعض يستخدم نصيب الفرد من إجمالي الإيرادات المحلية للتعبير عن اختلال التوازن المالي الأفقي .و لقياس الفوارق و نصيب الفرد من التنمية المحلية داخل الدولة.

¹ ، Boex J an introductory over view intergovernmental fiscal relations،2000 ، p26.

المبحث الثاني: عناصر اللامركزية المالية.

كما هو معلوم فإن تطبيق نظام مالي لا مركزي ناجح يتطلب ضرورة أن يستند هذا النظام على مجموعة من القواعد والآليات الهامة والمتفق عليها في الأدبيات الاقتصادية لتحقيق الأهداف المنشودة منه ، وتمثل هذه الآليات عناصر هذا النظام ودعائمه ، وتعكس في الأساس خصائصه ، وتمثل هذه العناصر في (1) تخصيص النفقات بمعنى تقسيم الأدوار والمهام والصلاحيات بين الحكومة المركزية والمستويات الحكومية الأدنى . (2) تخصيص الإيرادات بمعنى تحديد الأوعية الإيرادية التي يمكن للوحدات المحلية الاعتماد عليها . (3) تصميم نظام التحويلات المالية يسعى لربط النفقات بالإيرادات وتأمين نوع من المساواة بين الوحدات المحلية المختلفة ذات القدرات الاقتصادية والمالية المتفاوتة (4) منح الوحدات المحلية الحق في الاقتراض لتمويل مشروعات التنمية المحلية بما لا يضر بالاستقرار المالي . (5) توفر بيئة مؤسسية وسياسة ملائمة تمثل المناخ المساعد لتغذية نظام اللامركزية . هذا وتضع نظرية اللامركزية المالية عدد من المبادئ والقواعد الواجب توافرها لضمان سلامة كل عنصر من عناصره ويمكن تناول هذه العناصر بشيء من التفصيل فيما يلي :

المطلب الأول : تخصيص النفقات.

يمثل تحديد مسؤولية الإنفاق للوحدات المحلية في واقع الخطوة الأولى في تصميم نظام اللامركزية المالية . فتحديد العناصر الأخرى لنظام اللامركزية المالية (كتحديد مسؤولية تحصيل الإيرادات، وتصميم نظام التحويلات المركزية ، ومنح الوحدات المحلية حق الاقتراض) في ظل غياب تحديد الدقيق لمسؤوليات الإنفاق ، ربما يضعف من نظام اللامركزية المالية. وتستند مسألة تخصيص النفقات على اعتبار أن التوفير الكاف للخدمات الصحية العامة يتطلب أن تشجع الحكومة حاجات دافعي الضريبة و تفضيلاتهم ما أمكن . ويتحقق ذلك في أفضل صورة من خلال اعتماد "مبدأ التبعية" والذي يشير إلى ضرورة أن تقع مسؤولية توفير السلع والخدمات العامة أي على عاتق المستويات الأدنى للحكومة والذي يتطابق نطاق حدودها مع نطاق منفعة الخدمة أي تلك الخدمات التي غالبا ما يتم استهلاكها في النطاق الجغرافي للوحدة المحلية¹.

والفكرة الأساسية في ذلك على المستوى النظري هي أن الحكومات المحلية تعتبر قريبة من الأفراد ومن المحتمل أن يكون لديها معلومات أفضل حول احتياجاتهم وتفضيلاتهم ومن ثم ستكون هذه الحكومات قادرة على تقديم الخدمات العامة ذات الطابع المحلي بكفاءة أفضل من

¹ Ebel and Yilmaz ، on the measurement and impact of fiscal decentralization ، DC world bank ، p25.

- الحكومة المركزية. إن ترك مسألة تقديم الخدمة العامة ذات النطاق الأصغر للمنفعة إلى مستويات أعلى للحكومة قد لا يكون فعالا وربما يعزى ذلك إلى أسباب عدة أهمها:¹
 - كلما زادت المسافة بين صانعي السياسة و المواطنين كلما قلت معرفة صانعي السياسة بتفضيلات و حاجات المواطنين .
 - سيكون موظفوا الحكومة المركزية أقل مساءلة أمام الناخبين عن جودة الخدمات التي يقدمونها مقارنة بموظفي الحكومات المركزية
 - من المحتمل أن تكون الحكومة المركزية غير قادرة على تغيير توليفاتها من السلع والخدمات لتواجه التباين في تفضيلات و الاحتياجات من السلع ع الخدمات العامة عبر أقاليم الدولة المختلفة.
 - توفير الحكومة المركزية للخدمات العامة المحلية (ذات النطاق المحلي) سيجعل الممولين أقل استعداد للدفع مقابل هذه الخدمات حيث تصبح الصلة بين التكلفة و المنافع مفقودة ذلك أن الكفاءة في توفير الخدمات العامة تتعزز إذا كانت منافع الاستهلاك مرتبطة بتكاليف تقديمها عبر الرسوم أو أجره الخدمات أو الضرائب المحلية .
 - و في المقابل فإن نقل مسؤولية توفير الخدمات العامة التي تتمتع بنطاق منفعة أو مع الحدود الجغرافية للوحدة المحلية إلى الحكومات المحلية سيؤدي في الغالب إلى توفير الخدمات بكميات بأقل من المطلوب ، بما يؤدي إلى انخفاض الكفاءة في توفير الخدمات فمثلا إذا كان متوقعا من مستشفى وحدة محلية (الذي يتم تمويله من خلال الضرائب المحلية للوحدة) أن يوفر خدمات الرعاية الصحية للمنطقة المحيطة بأكملها فإن من المحتمل أن يوفر المستشفى مستوى غير أمثل من الرعاية الصحية حيث سيكون سكان تلك الوحدة غير مستعدين لتمويل خدمات الرعاية الصحية للسكان في منطقة أوسع نتيجة عدم توافق هذا و سيفرض السكان المحليون ضغطا على مسؤوليهم المنتخبين لتقليل الإنفاق على خدمات الرعاية الصحية.²
- الفرع الأول : المبادئ العامة لتحديد مسؤوليات الإنفاق.**

علاوة على الاعتماد على مبدأ التبعية المشار إليه سابقا تقدم نظرية اللامركزية المالية إرشادات واسعة فيما يتعلق بمسؤولية النفقات و توزيعها بين المستويات المختلفة للحكومة حيث تضع أربعة مبادئ تتعلق بموضوع تقديم الخدمات العامة بكفاءة و على نحو يتسم بالعدالة تتمثل هذه المبادئ في :الكفاءة الاقتصادية و المساواة أو العدالة المالية و المساواة السياسية و الكفاءة الإدارية و يترتب على القيام بتوزيع الوظائف المتعلقة بالإنفاق بين المستويات المختلفة في قلة مراعاة هذه المعايير الأربعة رفع مستوى قدرة الوحدات المحلية في:³

¹ World bank، decentralization in the transition economies challenges and the road ahead poverty reduction and economic management unit Europe and central asia، the world bank ، 14 june 2001 ، p17.

² Martinez vazquez jorge ، intergovernmental fiscal relations and assignment of expenditure responsibilities ، georgia state university، p 07 in www.isp-aysp.gsu.edu .

³ ،Ebel and Yilmaz ، on the measurement and impact of fiscal decentralization ، DC world bank ، p29- .30

- 1) عرض الخدمة بأقل تكلفة ممكنة.
- 2) القيام بتوفير الخدمة و تمويلها بقدر المساواة أو العدالة المالية
- 3) تقديم الخدمة في ظل رقابة سياسية بما يكفل ضمان كفاءة الخدمة لأن تفضيلات المواطنين .
- 4) تحسين أداء الخدمة و توفيرها بمسؤولية و بمهارة فنية و بصورة تعاونية
هذا و تقدم هذه المعايير الأربعة على المستوى النظري هيكلًا عامًا لمعرفة ما إذا كانت كل خدمة يمكن توفيرها بشكل من خلال الحكومة المركزية أو من خلال مستويات الحكومة الأدنى.

الجدول رقم (05) : معايير توزيع النفقات على المستويات الأدنى للحكومة و الشروط الواجب توافرها لكل معيار.

المعيار	الشروط
الكفاءة الاقتصادية	* وجود بدائل مختلفة من السلع والخدمات (توافر عنصر المنافسة بين الوحدات) * قدرة المحليات على فرض رسوم على خدماتها ما أمكن
العدالة المالية	* اتسام الخدمة بقدر ضئيل من الآثار الخارجية * القدرة على تمويل الخدمة من موارد مالية محلية (ذاتية) * وجود نظام تحويلات مالية مركزية ملائم
المساءلة السياسية	* خضوع الحكومات المحلية للرقابة و المساءلة من قبل المواطنين * توافر المشاركة الفعالة من قبل المواطنين
الكفاءة الإدارية	* تمتع الحكومات المحلية بخاصية الاستجابة لحاجات المواطنين المحليين * إنتاج الخدمات في نطاق اقتصادي يتطابق مع نطاقها الجغرافي * وجود تحديد دقيق و واضح لأهداف و وسائل تقديم الخدمات العامة المجانية * توافر عنصر التنسيق بين الحكومات المحلية * وجود هيكل قانوني ملائم يمنح الحكومات المحلية سلطة تقديم الخدمات العامة

Ebel and Yilmaz ، on the measurement and impact of fiscal decentralisation ، DC world bank P31

يعرض الجدول رقم (05) الشروط الواجب توافرها في ظل كل معيار عند تقديم الخدمات ذات الطابع المحلي و ذلك في ظل توافر الشروط التالية:¹

¹ Ebel and Yilmaz ، on the measurement and impact of fiscal decentralization ، DC world bank ،

- * أن يكون لدى الحكومات المحلية القدرة على تقديم بدائل مختلفة من السلع والخدمات العامة للمواطنين و بمستويات سعرية معقولة لهم (بمعنى توافر عنصر المنافسة بين الحكومات المحلية) الأمر الذي يتيح للأفراد فرصة الاختيار من بين الخدمات المتاحة و التي تشجع حاجياتهم .
- * إذا كان بمقدور هذه الحكومات اتخاذ سياسات تسعير مناسبة للخدمات التي تقدمها بمعنى كلما كانت قادرة على فرض رسوم على خدماتها ما أمكن.
- و بالمثل يؤكد معيار العدالة المالية على ضرورة تخويل المسؤولية توفير الخدمات الملائمة إلى الحكومات المحلية في ظل الشروط التالية:¹
- * أن تخول الحكومات المحلية مسؤولية تقديم خدمة تتسم بقدر ضئيل من الخيارات، ما لم يكن هناك نظام متقدم من اللامركزية المالية يمكنه التعامل مع قضايا الخارجيات، من خلال نظام التحويلات المركزية فعال يضمن الاستعداد من قبل الحكومة المركزية لتعويض الوحدات الأخرى عن التكاليف التي تقع على عاتقها أو عن المنافع المحققة بواسطتها.
- * إذا كان لدى الحكومات المحلية القدرة على تمويل الخدمات المقدمة من مصادر مالية محلية في حين يؤكد معيار المساواة السياسية على ضرورة تخويل المسؤولية توفير الخدمات للوحدات المحلية و ذلك في إطار مراعاة النقاط التالية:²
- * إذا كانت الحكومات المحلية خاضعة للرقابة و المساواة من قبل مواطنيها عن أداءها في تقديم الخدمات العامة، و كان لمواطنيها فرص متساوية للحصول على نفس الدرجة من الكفاءة.
- * إذا توافر عنصر المشاركة الفعالة من قبل المواطنين مما يعزز من استجابة الحكومات المحلية لرغباتهم أما معيار الكفاءة الإدارية فيشير إلى أنه ينبغي تخويل الحكومات المحلية تقديم بعض الخدمات للمواطنين المحليين ، في ظل مراعاة الشروط التالية:3
- * أن تتمتع الحكومات المحلية بخاصية الاستجابة لحاجات المواطن المحلي.
- * أن يكون لدى الحكومات المحلية القدرة على إنتاج السلع والخدمات العامة بشكل كفء في نطاق اقتصادي يتطابق إلى حد ما مع نطاقها الجغرافي (توافر النطاق الجغرافي الملائم).
- * في حالة وجود تحديد دقيق و واضح لأهداف و وسائل تقديم خدمات عامة مجانية و كلما وجدت عملية تقييم مستمرة لأهداف البرامج المرتبطة بتقديم هذه الخدمات في ضوء معايير الأداء (توافر القدرات الإدارية لدى الحكومات المحلية).
- * إذا توافر عنصر التنسيق بين الحكومات المحلية بالتنسيق يخلق نوعا من الارتباط و الانسجام الأفقي بين الحكومات المحلية فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة و يخفض التضارب أو الازدواجية بينها أثناء القيام بالأنشطة المختلفة.
- ليس من شك أن تطبيق هذه المبادئ أو المعايير مجتمعة ليس هدفا سهلا، فربما يؤدي تطبيقها إلى آثار سلبية أثناء القيام بتقاسم مسؤوليات النفقات بين المستويات المختلفة للحكومة ما لم يتم مقارنة المكاسب المحتمل جنيها من جراء تطبيق معيار ما بالفسائل المترتبة على عدم الالتزام بمعيار آخر .

¹ خالد أمين زكرياء ، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر ، مرجع سابق الذكر ، ص40.

² Ebel and Yilmaz ، on the measurement and impact of fiscal decentralization ، DC world bank P30

الفرع الثاني: الممارسات الدولية في تخصيص النفقات.

تعد عملية تخصيص النفقات ذات طبيعة معقدة في واقع الممارسة، فتتقاسم مسؤولية النفقات بين مختلف مستويات الحكومة له مكونات ذات أبعاد متعددة. ففي الغالب ينقسم إلى مسؤولية تقديم (توفير) الخدمة و إدارتها، و مسؤولية تمويلها و أخيرا تنظيمها و يوضح الجدول رقم (06) تخصيص مسؤولية الإنفاق لعدد من الوظائف بين مستويات مختلفة للحكومة استنادا إلى المعايير النظرية و وفقا لشواهد تجريبية لمعظم الدول مشيرا إلى المستوى الحكومي (مركزي، إقليمي، محلي) الذي يمكنه الضلوع بشكل ملائم إما في وضع السياسات و التشريع أو تقديم التمويل اللازم، أو القيام بتوفير و إدارة تلك الوظائف و المهام.

جدول رقم (06):تخصيص مسؤوليات النفقات بين المستويات المختلفة للحكومة.

الوظيفة	التنظيم	التمويل	توفير الإدارة
الشؤون الخارجية	مركزي	مركزي	مركزي
الدفاع	مركزي	مركزي	مركزي
الأمن و النظام العام	مركزي، إقليمي محلي	مركزي، إقليمي محلي	مركزي، إقليمي، محلي
التعليم الأساسي و الثانوي	مركزي، إقليمي، محلي	مركزي، إقليمي، محلي	مركزي، إقليمي
التعليم العالي	مركزي، إقليمي	مركزي، إقليمي	مركزي، إقليمي
الصحة	مركزي، إقليمي محلي	مركزي، إقليمي محلي	مركزي، إقليمي
التأمين و الضمان الاجتماعي	مركزي، إقليمي	مركزي، إقليمي	مركزي، إقليمي، محلي
المرافق العامة (المياه، الصرف الصحي، جمع النفايات و التخلص منها الدفاع المدني)	مركزي، محلي	مركزي، محلي	مركزي، محلي
الطرق السريعة و الشوارع	مركزي، إقليمي محلي	مركزي، إقليمي محلي	مركزي، إقليمي، محلي
الحدائق و المنتزهات	مركزي، إقليمي محلي	مركزي، إقليمي محلي	مركزي، إقليمي، محلي
النقل القومي شبكات الاتصال	مركزي	مركزي، إقليمي	مركزي، إقليمي، محلي
النقل العام الإقليم و المحلي	إقليمي، محلي	إقليمي، محلي	إقليمي، محلي

Martinez vazquez jorge ، intergovernmental fiscal relations and assignment of expenditure responsibilities ، georgia state university، p 08 in www.isp-aysp.gsu.edu

يظهر من خلال الجدول رقم (06) انه لا يوجد تخصيص واحد امثل للمسؤوليات ، كما أن العديد من الخدمات (أن لم يكن معظمها) تقع مسؤولية توفيرها في النهاية ، على عاتق أكثر من مستوى حكومي واحد .
وعلى هذا الأساس و بالاستعانة بالجدول رقم (06) يمكن تصنيف المسؤوليات إلى ثلاث أنواع من المسؤوليات¹:

الأولى : تلك المسؤوليات التي تعتبر بطبيعتها مسؤوليات مركزية ، سواء كانت في إطار الدولة الفدرالية أو البسيطة وهي الشؤون، الدفاع ، والسياسة النقدية .
الثانية: مهام تعتبر مجالات مقصورة على المستوى المحلي وتسمى في الغالب الخدمات العامة المحلية التقليدية. تشتمل هذه المهام على تخطيط المدن والنقل المحلي ونظام الصرف الصحي، وجمع النفايات والإمداد بالمياه وكثير من التوجه نحو الإصلاح لمنع الحكومات المحلية كامل الحق في هذا الشأن.

الثالثة : المهام والمسؤوليات المشتركة ، ويعني هذا أن كل مستوى يمنح جزءا من المسؤوليات في مجال معين، فالمشاركة ربما تكون مطلوبة في بعض الأحيان .فمثلا تقع مسؤولية وضع المواصفات الفنية لإنشاء الجسور على عاتق المستويات الأعلى للحكومة ، في حين تتولى المستويات الأدنى عملية البناء والصيانة . كذلك من أهم هذه المسؤوليات التعليم الأساسي الذي ربما تقع ضمن اختصاصات الحكومات المحلية في عملية التمويل في كثير من الدول.ولكن على خلاف ذلك نجد أن التعليم الأساسي لا يزال يقع ضمن المسؤولية المنفردة للحكومات المركزية في عدد كبير من الدول ومنها الجزائر .

الفرع الثالث: مشكلات شائعة في تخصيص النفقات.

هناك عدد من المشكلات الشائعة بشأن تخصيص النفقات بين المستويات المختلفة للحكومة أهمها:2

أولا : الافتقار إلى التخصيص الرسمي.

يتمثل الافتقار إلى التخصيص الرسمي احد المشكلات الرئيسية لتوزيع المسؤوليات بين المستويات المختلفة للحكومة .فبينما يعطى عادة قدر كبير من الاهتمام لمسائل المشاركة في الإيرادات والتحويلات الحكومية في إطار الإصلاحات المالية اللامركزية ، فإنه يعطي انتباها أقل بكثير للخطوة المنطقية الأولى في نظام العلاقات الحكومية البينية المالية وهي التخصيص المستقر لمسؤوليات الإنفاق للمستويات المختلفة للحكومة . هذا و يسهم غياب التخصيص الرسمي لمسؤوليات الإنفاق في عدم الاستقرار نظام التمويل بين الحكومات مما يسمح للحكومة المركزية القيام بإعادة تخصيص النفقات .

¹2.Martinez vazquez jorge ، intergovernmental fiscal relations and assignment of expenditure responsibilities ، p09-10

ثانيا : التخصيص غير كفاء.

تمثل مشكلة عدم الكفاءة في تخصيص المسؤوليات الإنفاق مشكلة أخرى شائعة في كثير من الدول. فمثلا مسألة تخصيص بعض المهام إلى المستويات الأدنى من دون تقديم التمويل اللازم ففي عدد من الدول الانتقالية ، غالبا ما تحاول الحكومات المركزية نقل مسؤوليات النفقات لبعض الخدمات الاجتماعية إلى الحكومات المحلية من دون تقديم تمويل إضافي . هذا إضافة إلى تخصيص تقديم بعض خدمات المرافق العامة كالإمداد بالمياه والصرف الصحي للمستوى المركزي. في الوقت الذي يجب فيه تخصيص هذه الخدمات للمستوى المحلي . حيث انه في مجمل هذه التخصيصات فإنها تفتقر إلى الكفاءة للجهة القائمة على هذا الإنفاق سواء من الناحية المالية أو الفنية .

ثالثا : الغموض في تخصيص بعض المهام .

يخلق تداخل الأدوار وعدم الدقة في تخصيصها بين المستويات المختلفة للحكومة والتوزيع غير الواضح للسلطات في كثير من الدول ارتباكا حول توزيع الوظائف والمهام، بين المستويات المختلفة للحكومة مما يحول دون وضع ترتيبات مالية فاعلة على المستوى المحلي علاوة على ذلك فان القوانين القطاعية (مثل قوانين التعليم ، الصحة) لا تساعد دائما على وضوح مسؤوليات الإنفاق .

المطلب الثاني: تحديد مصادر الضرائب و الإيرادات.

ينبغي أن تتواكب لا مركزة النفقات بوجود دخل كاف يضمن التمويل الملائم للمسؤوليات الجديدة الملقاة على عاتق الحكومة المحلية ، ومن ثم تعد قدرة الحكومات المحلية على تحصيل الإيرادات عنصر أساسي من عناصر اللامركزية المالية والية من آليات التحول نحو هذا النظام. فمُنح هذه الحكومات السلطة والقدرة على التمويل الذاتي لخدماتها المحلية يمثل جوهر اللامركزية المالية.

ومن المرجح أن تكون اللامركزية المالية أكثر فعالية عندما يكون في وسع الحكومة المحلية حشد حصة كبيرة نسبيا من دخلها محليا. وإذا كان نقل المسؤوليات من الحكومة المركزية لا يترافق بقدرة مكافئة على تمويل عملية تنفيذ هذه المسؤوليات فان الخطر يمكن في أن تصبح عملية اللامركزية خيالية إلى حد كبير في هذه الحالة ستبقى الحكومات المحلية معتمدة على نحو مبالغ فيه ، على رغبة الحكومة المركزية في تمويلها. و بما أن الحكومة المركزية تضع الأنظمة و تستحوذ على الضرائب ذات العائد الأكبر لاستخدامها الخاص ، فان الحكومات المحلية لا يمكنها الوصول إلى الدخل المتأتي من الضرائب والى الموارد التي قد تحررها فعلا من قيود الاعتماد على التحويلات.

وتأسيسا على ما سبق يبدو من الضروري تأتي الدخل عن مصادر محلية وربما يعزي الأمر لأسباب عدة لعل أهمها مايلي:¹

¹ Spahn paul ، local taxation principles and scope macroeconomic management and fiscal decentralization ، DC world bank، p222-227.

- * الضرائب المحلية ضرورية لتمكين الحكومة المحلية من تقديم توليفة من الخدمات المتنوعة كما وكيفا وفقا للتفضيلات المحلية.
- * إذا كانت الحكومات المحلية تعول على المنح، فإن الخطر يكمن في أن يقوم الساسة المحليون في إنفاق الأموال على نحو غير كفاء.
- * غالبا ما تترافق المنح من الحكومة المركزية بشروط مسبقة تحد من كيفية إنفاقها أو عليه يصبح من الأفضل اعتماد الحكومات المحلية على مصادر محلية لتنفيذ برامجها المختلفة .
- * تتيح الضرائب المحلية الشعور بملكية الاستثمارات المحلية وسيولد هذا الحافز أقوى لتحقيق الكفاءة .

الفرع الأول: معايير تخصيص الإيرادات.

- تعكس مبادئ أو معايير تخصيص الضرائب بين المستويات المختلفة للحكومة دورا مزدوجا للضرائب ، فمن ناحية تعد الضرائب وسائل تمويل ضرورية لتوفير السلع والخدمات العامة ، إلا أنها من ناحية أخرى تستخدم كوسيلة لتحقيق أهداف السياسة الحكومية كإعادة توزيع الدخل من خلال الضرائب التصاعدية ، مثلا .
- في الواقع، تعتمد نقطة البدء فيما يتعلق بمعايير تخصيص الضرائب بين المستويات المختلفة للحكومة على التحليل التقليدي حول الأهداف الاقتصادية للحكومة، حيث أشار إلى أن هناك ثلاثة وظائف اقتصادية للحكومة هي ضمان بيئة اقتصادية مستقرة (وضيفة الاستقرار) والعمل على تحقيق العدالة في توزيع الدخل (وضيفة التوزيع)، وضمان تخصيص الموارد بكفاءة (وضيفة التخصيص). وتستخدم هذه الوظائف في الاسترشاد لتخصيص المصادر المختلفة للإيرادات بين المستويات المختلفة للحكومة.
- استنادا إلى هذه المبادئ يمكن عرض عدد من الشروط والخصائص يتعين أن تتوفر في ضريبة ما بوجه عام والتي تجعل منها ضريبة محلية ذاتية جيدة:¹
- * لا يمكن تخصيص الضرائب المتعلقة بسياسات الاستقرار المالي و إعادة ، توزيع الدخل للحكومات المحلية لأن هناك إجماعا بين اقتصادي المالية العامة على أن الحكومة المركزية أكثر قدرة على تحقيق أهداف الاستقرار و إعادة توزيع الدخل .
- * يجب ألا تكون الضرائب المحلية كثيرة التأثير بالتقلبات الدورية ، بمعنى آخر لا بد أن تتصف عوائد الإيرادات المحلية بالاستقرار والثبات وان تكون متوقعة عبر الزمن .
- * ضرورة أن يتوافر للوحدات المحلية أوعية ضريبية لا تتسم بالحرية الكاملة في الانتقال بين الأقاليم وذلك حتى تتجنب هذه الوحدات الاختلالات المحلية.
- * يمكن أن تكون الضريبة المحلية موزعة على نحو متساو وعادل نسبيا عبر كافة الوحدات المحلية مما يساعد على تقليل الفروق المالية بينهما ، وان لم يكن الأمر كذلك ، فربما تتطلب

¹ Spahn paul ، local taxation principles and scope macroeconomic management and fiscal decentralization ، DC world bank، p 226.

المسألة القياس بمساواة الدخل بين الوحدات المحلية لموازنة الفرق في الوصول إلى الوعاء الضريبي من خلال المنح التي تقدمها الحكومة المركزية .

* حجم الموارد المالية المتوقع الحصول عليها مهم ، وإذا أُتيح للحكومات المحلية فرض ضرائب ذات إيراد صغير نسبيا ، فإن ذلك سيؤدي إلى ظهور اختلال مالي رأسي (أي تحميل الحكومات المحلية مسؤوليات اكبر مما يمكنها تمويله باستخدام موارد مالية ذات مصادر محلية).

* تأكيد وجود علاقة وثيقة بين الخدمات المقدمة والمواطنين المستفيدين منها ، حيث يجب بقدر الإمكان تمويل الخدمات المحلية من خلال الضرائب، و رسوم الاستخدام المرتبطة بالمنافع، بمعنى آخر أن يكون في وسع الحكومات المحلية جمع الإيرادات المحلية بالأساس من المقيمين في الوحدة المحلية.دون غيرهم ويمثل ذلك المسلك الأمثل وبالأخص عندما يتعلق الأمر بوظيفة تخصيص الموارد .

* وأخيرا ينبغي أن تكون تكاليف إدارة الضريبة زهيدة ، أي أن إيراد الضريبة يجب أن يكون أعلى من التكاليف الإدارية لتحصيلها. فعلى سبيل المثال في حالة ضرائب الملكية يتمثل الهدف الواقعي في أن تشكل تكاليف إدارة الضريبة على الملكية اقل بكثير من 5% من الدخل المتأتي عنها .

وعلى الرغم من انه بالإمكان تقييم حسن أداء كل من الضرائب البديلة بالاستناد إلى تلك الشروط فانه بصفة عامة ، لا توجد ضريبة محلية مثلى، أي لا توجد ضريبة يمكن أن تتصف بكافة المعايير سالفة الذكر . وكل ما يتطلبه الأمر هو القيام بعملية توفيق بين تلك المعايير ما أمكن وعلى الرغم من عدم وجود اتفاق دولي عام في الرأي بشأن الضرائب التي تعطي أفضل النتائج فانه من الواضح أن هذه المعايير تسمح لنا الاختيار من بين التخصيص الضريبي الأفضل و الأسوء للحكومات المحلية . وفي الواقع، هناك خلاف حول ما ينبغي أن تحتويه القائمة من حد أدنى من المعايير المطلوبة لتخصيص الضرائب على المستوى المحلي. ومرة أخرى تشتمل تلك القائمة على عدد من المعايير أهمها : أن توفر الضرائب المحلية قدرا من الاستقلال المالي للحكومات المحلية، و يستتبع ذلك أن تولد هذه الضرائب إيرادات كافية للوحدات المحلية، وان تتسم بالاستقرار والثبات عبر الزمن ، وان تعتمد على أوعية ضريبية اقل قابلية للانتقال بين الوحدات المحلية ، وان تتسم بسهولة وانخفاض تكاليف إدارتها وان لا ترتبط بسياسات الاستقرار المالي وسياسات إعادة توزيع الدخل .أي أن لا تكون ذات تأثير بليغ في زعزعة الاستقرار الاقتصادي و أن يكون مجال تأثيرها على الحدود المحلية. ووفقا لهذه المعايير يمكن تحديد الضرائب والرسوم المحلية على أساس الخيارات الجيدة ، والخيارات السيئة لهذه الضرائب ، على النحو الآتي:¹

أولاً: الخيارات الأفضل للضرائب والرسوم المحلية.

على الرغم من انه من غير الممكن الاتفاق حول قائمة واضحة للمصادر الايرادية التي ينبغي أن تخصص للحكومات المحلية ، فانه من الممكن عرض قائمة بأهم الضرائب والرسوم

¹ Bird richard M، sub-national revenues realities and prospects، georgia state university ، p13، in www.isp-aysp.gsu.edu.

التي ربما تمثل الاختيار الجيد والملائم للحكومات المحلية ، وهي : رسوم الاستخدام ، ضرائب الملكية ، وضرائب المركبات والنقل وضرائب الأعمال (الأنشطة المحلية)، والضرائب الإضافية على الضرائب الدخل الشخصي ، وضرائب الموارد الطبيعية إذا توزعت على نحو عادل.

ثانياً: الخيارات غير مرغوبة كضرائب محلية.

لا تقدم مبادئ تخصيص الضرائب قائمة حتمية من الضرائب للمستويات المحلية، ولكنها مفيدة في تحديد الخيارات الجيدة من الخيارات غير المرغوبة ومع ذلك فليس معنى أن تخصيص بعض الضرائب على نحو غير ملائم للحكومات المحلية، يعني بالضرورة أنه لا يوجد دول تستخدم هذه المصادر كضرائب محلية .

ومن ضمن الضرائب غير الجيدة كمصدر لإيرادات الحكومات المحلية هي الضرائب على الدخل الشخصي التصاعدي، فهي لا تعد خياراً جيداً. حيث يبدو أن التركيز يقع على مسألة إعادة توزيع الدخل في نطاق الحدود الجغرافية للوحدات المحلية فقط. كما أن الممولين الأغنياء يرغبون في العيش في الوحدات المحلية الغنية علاوة على ذلك ، فإن انتقال دافعي الضرائب الأغنياء يمكن من السهل أن يؤدي إلى اختلالات اقتصادية .

الضريبة الأخرى التي لا تعتبر خياراً جيداً كمصدر للجماعات المحلية، و هي ضريبة دخل الشركات أو ضريبة الأرباح. و هي ضريبة تخصص و على نحو ملائم للحكومة المركزية بسبب ارتباطها بسياسات الاستقرار المالي و إلى المدى الذي تكون فيه الشركات مملوكة من قبل الأفراد الأغنياء، فإن هذه الضريبة أيضاً يمكن أن تؤثر على إعادة توزيع الدخل. إذا كانت حصيلة هذه الضريبة تحصل لفائدة الجماعات المحلية فيخلق هذا حكومات محلية غنية و أخرى فقيرة و بالتالي ياتر على دخل المواطنين المحليين .

و من ضمن المشكلات الأساسية في ضريبة الدخل المحتسبة على الشركات، التكاليف المرتفعة للإدارة المترتبة على الحاجة إلى تحديد المصادر الجغرافية لدخل الشركات. و نظراً لأن العلاقات الاقتصادية بين الأنشطة المختلفة تحدث في أقاليم مختلفة ، فإنه من الصعب تعقب مصادر الدخل المحتسب على الشركات في أكثر من إقليم . و على هذا الأساس فإنه من السهل إدارياً فرض ضريبة على الأرباح من المصدر بدلاً من فرضها على الدخل الشخصي بغد توزيعها بين المساهمين .

الفرع الثاني: الممارسات الدولية في تخصيص الإيرادات .

تظهر التجارب الدولية ، فيما يتعلق بتخصيص الإيرادات تنوعاً كبيراً في المناهج المستخدمة ، و من الصعب تلخيصها و الطريقة المفيدة في عرض التجارب الدولية هي الاعتماد على بعدين أساسيين:

يتعلق الأول بالإطار التشريعي و الاستغلال الفاعل للاستقلال الضريبي . و يتلخص البعد الثاني في مستوى لامركزية إجراءات الإدارة الضريبية. و طبقاً لهذين البعدين تشير الأدبيات إلى ثلاث أنواع من النماذج المستخدمة في تخصيص الإيرادات في واقع الممارسة الدولية:¹

¹ Martinez vazquez jorge ، intergovernmental fiscal relations and assignment of expenditure responsibilities، p31

يطلق على النموذج الأول بالاستقلال الضريبي و هو السائد في كل من كندا و الولايات المتحدة الأمريكية و يتعامل تخصيص الإيرادات في هاتين الدولتين مع مزيد من الاستقلال الضريبي و التشريعي، و لامركزية الإدارة الضريبية، و في كلتا الدولتين نجد انه يتم فرض ضريبة على الأوعية الضريبية ذاتها من قبل مستويات حكومية مختلفة.

أما النموذج الثاني، فيطلق عليه نموذج المشاركة في الضريبة، حيث تشترك الحكومة المركزية أو تتقاسم مع الحكومات المحلية الإيرادات الضريبية ، المتولدة في نطاق حدودها الجغرافية بطريقة محددة سلفا و هو نموذج سائد في عدد من الدول مثل استراليا، ألمانيا، روسيا وأسبانيا و لكنها في حالات أخرى قد تكون لامركزية حيث تعتمد فروع الحكومة المركزية في المحليات لتحصيل الضرائب ، و تمنح السلطات المحلية حصصها المعتمدة و تنتقل الباقي إلى أعلى و يتم تقاسم هذه الإيرادات إما على أساس استخدام أسلوب المنشأ (مكان التحصيل) أو بناء على استخدام معادلة ما. و بالرغم من ذلك فإنه إذا كان من الصعب تحديد أصل الضرائب أو الإيرادات، باستخدام معادلة ما ، و ليس على استخدام أسلوب المشاركة على أساس المنشأ مثلما هو الحال في المملكة المتحدة.

و يتمثل النموذج الثالث في فرض ضرائب إضافية على الضرائب، و أحيانا يطلق عليه المشاركة في الوعاء الضريبي ، بمعنى أن تسمح الحكومة المركزية للمستويات الأدنى بفرض ضرائب إضافية على أوعيتها الذاتية ، و يسود هذا النموذج في الدول الاسكندينا في ة و دول شمال و شرق أوربا ، حيث تمنح المحليات درجة كبيرة من الاستقلال الضريبي من خلال فرض ضرائب إضافية على الضرائب المركزية .

و في إطار الترتيبات الإدارية يبقى تحديد الوعاء الضريبي و عملية تحصيل الإيرادات الضريبية و الضرائب الإضافية المفروضة الأوعية الضريبية ذاتها في الغالب ، من اختصاص الحكومة ذات المستوى الأعلى في حين يسمح للمستويات الأدنى فقط بفرض الفريضة ذات الوعاء الضريبي.

المطلب الثالث : نظام التحويلات المالية المركزية.

تمثل التحويلات المالية المركزية أحد أعمدة العلاقات المالية بين المستويات المختلفة للحكومة و تشكل حجر الزاوية في تمويل الحكومات المحلية في معظم الدول النامية و الانتقالية و يشير مصطلح التحويلات إلى المنح المقدمة من مستوى حكومي إلى مستوى آخر (عادة من مستوى أعلى إلى مستوى أدنى) بغرض تمويل الخدمات العامة و عادة ما يشار إلى مصطلح التحويلات بألفاظ مختلفة في كثير من الدول كالمنح و الدعم و الإعانات المالية و ينقسم إلى عدد من الأنواع المختلفة من أدوات التمويل العام بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية.كالمنح المشروطة و الغير مشروطة.

الفرع الأول : مفهوم التحويلات المالية.

تعد التحويلات الحكومية المالية بين المستويات الحكومية المختلفة هي العنصر الثالث المكون لنظام اللامركزية مالية و تعد المصدر الرئيسي للتمويل بالنسبة للحكومات المحلية في

الدول النامية و الانتقالية حيث تمثل التحويلات الحكومية حوالي 60% من نفقات الحكومات المحلية في هذه الدول ، أما بالنسبة للدول المتقدمة فتمثل حوالي 30% من النفقات.¹

هذا و ترتبط اللامركزية المالية بشكل أساسي بكيفية تنظيم القطاع الحكومي ، حيث يتكون القطاع الحكومي في كل الدول تقريبا من أكثر مستوى حكومي ، حيث توجد الحكومة المركزية التي تمتلك السيطرة على كافة أنحاء الدولة كما توجد مستويات حكومية أخرى (subnational governments) تقتصر سلطتها على منطقة معينة سواء كانت حيا إقليميا أو ولاية ، هناك دول ذات مستويين حكوميين فقط مركزي و محلي و هناك دول أخرى ذات ثلاث مستويات مركزي ، إقليمي ، محلي . و بشكل عام سيتم الاعتماد على مصطلح الحكومات المحلية لتعبر على المستويين المحلي و الإقليمي.

و وفقا لهذا التقسيم تظهر أهمية دراسة العلاقة المالية بين المستويات الحكومية المختلفة حيث لا تستطيع الدولة تطبيق اللامركزية المالية دون وجود نظام للتحويلات الحكومية ، نظرا لارتباط توزيع المسؤوليات الانفاقية على المستويات الحكومية المختلفة ، في معظم الأحيان بتحقيق عجزا أو عدم توازن على المستويين الرأسي و الأفقي بمعنى عدم التوافق بين النفقات و الإيرادات التي يقوم بها كل مستوى حكومي . الأمر الذي يستلزم الحاجة إلى نظام للتحويلات الحكومية لسد ذلك العجز.² بشكل عام سيتم استخدام مصطلحي منع و تحويلات للتعبير عن تحويل الموارد من الحكومة المركزية إلى المستويات الأخرى للحكومة.

الفرع الثاني : أهداف التحويلات الحكومية المالية.

يستخدم نظام التحويلات المالية المركزية في كثير من الدول لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف لعل أهمها:³

أولا : تحقيق المساواة الرأسية .

في عدد من الدول تتركز الضرائب ذات الحصيلة الأكبر في يد الحكومة المركزية في حين تظل مسؤولية تقديم الخدمات ذات التكلفة الأعلى في يد الحكومة المحلية و في ظل موارد غير كافية لا تستطيع الحكومات المحلية الوفاء بمتطلبات الإنفاق الملقاة على عاتقها . و في هذه الحالة يتطلب الأمر ضرورة استخدام التحويلات المالية المركزية لتحقيق التوازن الرأسي من خلال تعويض العجز بين النفقات الإيرادات على مستوى الوحدة المحلية .

¹ Martinez vazquez jorge ، intergovernmental fiscal relations and assignment of expenditure responsibilities، p33

² Spahn paul ، local taxation principles and scope macroeconomic management and fiscal decentralization ، DC world bank، p 232

³ World bank، decentralization in the transition economies challenges and the road ahead poverty reduction and economic management unit Europe and central asia p 30.

ثانيا : تحقيق المساواة الأفقية.

تنشأ مشكلة الاختلال الأفقي بين مختلف الوحدات المحلية في أي دولة ، عندما يكون هناك تفاوت كبير بين الوحدات المحلية سواء في القدرات (الطاقات) المالية أو في احتياجات المالية ، فغالبا ما تتباين قدرات الوحدات المحلية في تعبئة و حشد الإيرادات الذاتية. فالبعض لديها القدرة على التحصيل أو لديها موارد مالية أقل مما هو متاح. للوحدات الأخرى (بمعنى لديها قدرات مالية أكبر من غيرها) هذا من جانب و من جانب آخر قد يكون لبعض الوحدات المحلية متطلبات إنفاق أكبر مقارنة بالوحدات الأخرى إما نتيجة لارتفاع نسبة الفقراء من السكان أو ارتفاع معدل البطالة أو ارتفاع نسبة العجزة و صغار السن أو أنها وحدات محلية ذات تضاريس وعرة (و هو ما يطلق عليه بالاحتياج المالي) في هذه الحالة لا يتحقق الصافي المنافع المالية (التي يتم قياسها بالفجوة المالية بين الطاقة المالية و الاحتياج المالي للوحدة المحلية) و غالبا ما يكون ذلك نتيجة عوامل لا يتم التحكم فيها و من تم يتطلب الأمر استخدام الحكومة المركزية للتحويلات لتصحيح هذه الاختلالات. و تحقيق المساواة الأفقية بين مختلف المستويات الحكومية الأدنى من خلال إحداث عملية توزيع بين الوحدات المحلية تضمن توافر حد أدنى لمستوى الخدمات الأساسية.

ثالثا : تصحيح الآثار الانتشارية.

قد ينتج خلل عند تقديم الحومة المحلية خدمات ذات خارجيات اقتصادية و اجتماعية أو خدمات تنشر منافعها خارج حدودها الجغرافي (مثل التعليم الصحة) و في الغالب تميل الحكومات المحلية في هذه الحالة إلى التقليل من الاستثمار في مثل هذه الخدمات نظرا لعدم حصدها لكافة المنافع المتولدة عن تقديمها علاوة على عدم قدرتها للوفاء بتمويل هذه الخدمات و عليه يتطلب الأمر نظام تحويلات مركزية فعال يتعامل مع القضايا الخارجية من خلال تقديم حوافز و موارد مالية للوحدات المحلية لضمان تقديم مثل هذه الخدمات كما و كيفاً.

رابعا : ضمان الحد الأدنى لمستوى تقديم الخدمة.

قد تنظر الحكومات المركزية لبعض الخدمات العامة باعتبارها سلعا تتميز بخصائص السلع العامة و من ثم يستلزم الأمر قيام الحكومة المركزية بعدم الوحدات المحلية التي يعاني من قلة في مواردها المالية لتمويل مثل هذه الخدمات و ضمان الحد الأدنى لمستوى لتقديمها.

خامسا : التحويلات المالية المركزية بديلا جيدا لتمويل الحكومات المحلية .

تستند الحكومات المركزية في ذلك إلى فكرة انتشار الفساد بصورة كبيرة على المستوى المحلي منه على المستوى القومي و ربما يعزى ذلك من وجهة نظرها إلى شدة حساسية موظفي الوحدات المحلية و شدة تأثرهم بالمواطنين المحليين (الناخبين) و عليه فإن نقل المسؤوليات المتعلقة بتحصيل الإيرادات إلى الحكومة المحلية سيؤدي في الغالب إلى تحقيق فاقد في الموارد الأمر الذي لا يمكن تحقيقه في نظام التحويلات.

سادسا : تنفيذ نظام التحويلات جزءا من إستراتيجية نقل عبء موازنة الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية

فعلى سبيل المثال يمكن تطبيق نظام التحويلات لتمويل أنشطة الحكومة المركزية المخول تنفيذها إلى الوحدات المحلية و لكن عن عمد يمكن تقليل هذه التحويلات في حالة تطبيق سياسة تقشفية تسعى إلى تخفيف عجز الموازنة العامة للحكومة المركزية.

مجمل القول أن آلية التحويلات تعتبر آلية هامة في تحقيق الأهداف المختلفة للحكومة المركزية كما أنها تساعد على تحقيق رغبة الحكومة المركزية في إقناع الحكومات المحلية على إدارة البرامج القومية هذا بالإضافة إلى تأكيد على استمرار إحكام الرقابة المركزية على مختلف أنشطة الحكومات المحلية من خلال الأنواع المختلفة للتحويلات مثل المنح المشروطة.

الفرع الثالث : معايير تصميم نظام تحويلات فعال.

و بعد عرض أهداف التحويلات يبدو من الضروري الحديث عن المبادئ الهامة التي يجب مراعاتها أثناء القيام بالتصميم نظام ناجع للتحويلات المالية المركزية و ذلك أثناء عملية توزيع الأموال على الوحدات المحلية المختلفة و تتمثل هذه المبادئ في النقاط التالية¹

أولاً : توفير إيرادات ملائمة.

حيث يجب أن توفر التحويلات موارد مالية ملائمة للحكومات المحلية لتمويل أنشطتها المختلفة. وهذا لضمان قيام المجالس المحلية بمهامها التنموية على أحسن وجه انطلاقاً من ديمومة هذه التحويلات و ثباتها .

ثانياً : ضمان استقلالية الموازنة.

ينبغي أن يحمي نظام التحويلات، ما أمكن استقلالية الموازنات على المستوى المحلي في إطار القيود التي تملئها الأولويات القومية ففي الوقت الذي تؤكد فيه كثير من الدراسات على أهمية التحويلات المشروطة في تعزيز عملية التنمية إلا أنه من الضروري أن تكون التحويلات ذات الغرض العام و مساعدات التسوية عبارة عن تحويلات غير مشروطة حيث تحقق المنافع من اللامركزية في نهاية المطاف نتيجة المرونة المتزايدة و الحرية في الإنفاق على المستوى المحلي .

ثالثاً: تعزيز العدالة و المساواة.

من الضروري أن يدعم نظام التحويلات التوزيع العادل للموارد بين المستويات المختلفة للحكومة حيث يجب أن توفر مساعدات التسوية موارد أكثر للوحدات المحلية ذات الإمكانيات الضريبية المنخفضة و الاحتياجات المالية الأكبر.

رابعاً: الاستقرار.

ضرورة تصميم نظام للتحويلات المالية المركزية يمكن الحكومات المحلية من التنبؤ بمقدار الأموال التي يمكن الحصول عليها عبر الزمن بمعنى آخر ضرورة أن تتسم هذه التحويلات بالاستقرار و أن لا تتنابها التقلبات المفاجئة حتى يتسنى للحكومات المحلية تنفيذ التزاماتها المقررة.

خامساً : البساطة و الشفافية.

ينبغي أن يتسم نظام التحويلات بدرجة عالية من الشفافية و البساطة ما أمكن و تحديد هدف واحد فقط و السعي وراء تحقيقه في كل وقت كما ينبغي أن تكون صيغ التحويلات مفهومة

¹ Shah ، lessons about decentralization ، paper N 2021 December 1998 ، DC world bank p 219.

لكل الأطراف المعنية ، وبالأخص المسؤولين في المستويات الأدنى للحكومة وان لا تكون عرضة للاستغلال السياسي أو التفاوض بشأن أي جانب من جوانبها .
سادسا : التوازن .

بمعنى انه لا يجب أن يؤثر تصميم نظام التحويلات سلبا على قدرة الحكومات المحلية في تعبئة الإيرادات ، كما يجب أيضا أن يخلق لديها خيارات غير كفوة فيما يخص جانب نفقاتها.

الفرع الرابع : أنواع التحويلات المركزية.

بخلاف المشاركة في الضرائب ، فان القيمة الإجمالية للمنح تتحدد من قبل الحكومة المركزية، لا سيما المنح غير المشروطة وغالبا ما تكون هذه المنح أقل ثباتا وأحيانا اقل قابلية للتنبؤ بها من قبل الوحدات المحلية . وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى ضرورة أن يرتبط تصميم نظام التحويلات المركزية واختيار نوع التحويلات بالأهداف التي تسعى لتحقيقها الحكومة المركزية مع مراعاة المبادئ الأساسية في عملية توزيع هذه التحويلات . هذا وتنقسم التحويلات المركزية إلى نوعين أساسيين سيتم عرض كل نوع منها على النحو التالي:¹
أولا : المنح غير المشروطة .

وهي منح تقدم من الحكومة المركزية للوحدات المحلية من دون شروط مسبقة حول كيفية إنفاقها ، ولا تتطلب تحويلا محليا مناظرا لها . ومن أمثلتها التحويلات ذات الغرض العام ومنح التسوية وهذه المنح لا تؤثر في الخيارات المحلية ، حيث يمكن إنفاق المنحة على أي توليفة من السلع والخدمات العامة ، والقيام بإعفاء ضريبي للسكان.

المبرر الرئيسي لمثل هذه المنح هو استخدامها لمساواة الطاقات المالية ومعالجة عدم الكفاءة المالية الناجمة عن الفروق في هذه الطاقات بين الوحدات المحلية المختلفة . ففي الكثير من الدول يتم التحويل منح التسوية على سبيل المثال من قبل الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية (كندا ، استراليا ، اليابان) بينما في دول أخرى مثل ألمانيا فان منح التسوية تقدم من الولايات التي لها قدرات مالية فوق المتوسط إلى الولايات مع القدرات المالية دون المتوسط . ويعتبر هذا النوع من المنح أكثر الأنواع استخداما في كثير من الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية ويعد من الأنواع المرغوبة حيث يسمح في ظلها بحرية التصرف في استخدام المنح من قبل الحكومات المحلية التي يفترض أنها تعرف الكثير عن احتياجات وتفضيلات مواطنيها المحليين ، ومن ثم سيكون لديها القدرة على استخدام الموارد بكفاءة فعلى سبيل المثال تستخدم كافة الدول الانتقالية ودول شرق أوروبا المنح غير المشروطة لغرض التسوية. أي لمعالجة الفرق بين احتياجاتها الضرورية و حجم إيراداتها .

ومع ذلك فالبعض لا يؤيد استخدام مثل هذه المنح لأنها من وجهة نظرهم تعمل على تخفيض مستوى مسائله المواطنين لممثليهم في الحكومات المحلية ، طالما وان هذه الخدمات لا تمول عن طريق فرض ضرائب عليهم.

¹ World bank، decentralisation in the transition economies challenges and the road ahead poverty reduction and economic management unit Europe and central asia، p 30-34.

ثانيا المنح المشروطة

تقدم هذه المنح من طرف الحكومات المركزية للحكومات المحلية مع شروط مسبقة حول كيفية إنفاقها و تمثل هذه المنح إعانات معينة أو مشروعات معينة تحددها الحكومات المركزية مانحة الحكومات الحلية مجالا ضيقا للتفاوض حولها ويمكن أن تستخدم هذه المنح لتمويل

المشروعات التي لها أولوية من وجهة نظر الحكومة المركزية لكنها ربما لا تتمتع بهذه الصفة لدى الحكومات المحلية . كما تستخدم لتمويل تقديم الخدمات ذات الخارجات الاقتصادية و الاجتماعية وتنقسم هذه المنح بدورها إلى منح مناظرة ومنح غير مناظرة .

أ) المنح المناظرة المشروطة :

ويطلق عليها أيضا برامج ، المشاركة في التكاليف قبل الحكومة المركزية إما بصورة جزئية أو كلية ، وهي تمثل تحويلات مشروطة تتطلب إنفاق الأموال لأغراض محدد وان يقوم المتلقي تمويلًا مناظرا لها ويندرج ضمن هذه المنح أنواع أخرى مثل :

1) المنح المناظرة المفتوحة :

وتشير المنح المناظرة أن لكل وحدة نقد تمنحها الحكومة المركزية لدعم نشاط معين مقابلها لإنفاق مماثل ، أو إنفاق ما تبقى من تكلفة الخدمة من قبل الحكومات المحلية بمعنى انه عندما تقوم الحكومة المحلية بإنفاق دولار على التعليم فان الحكومة المركزية سوف تساهم بدولار أيضا وفي ظل المنح المناظرة المفتوحة يلاحظ أن التكلفة التي تتحملها الحكومة المركزية تعتمد على سلوك الوحدة المتلقية .

2) المنح المناظرة ذات الحد الأقصى .

ومن اجل وضع سقف التكلفة التي تستعملها الحكومة المركزية ، ربما تحدد الحكومة المركزية أقصى قدر يمكن أن تسلم . وتستخدم هذه الآلية في الدول التي تركز على جانب السيطرة والرقابة على الموازنات المحلية. وفي بعض الدول يقيد إجمالي المبالغ المناظرة (مجموع الأموال التي على الحكومات المحلية تقديمها) من خلال آلية اختبار الحكومة المركزية وغالبا ما تستخدم هذه المنح لتمويل المشروعات التي لها أولوية من جهة نظر الحكومة المركزية لكنها ربما لا تتمتع بهذه الصفة لدى الحكومات المحلية ، وفي واقع الممارسة تستخدم هذه المنح كل من ماليزيا وباكستان والتي تخلت عنها بسبب المشكلات التي ترتبت عليها .

ب) المنح غير مناظرة مشروطة.

وأحيانا يطلق عليها المنح ذات الغرض المحدد وفي الحالة تعرض الحكومة المركزية مقدارا ثابتا من الأموال شريطة أن يستخدم لتمويل الإنفاق على خدمات بعينها، ولا يتطلب الأمر من الحكومات المحلية أن تشترك مع الحكومة المركزية في تغطية تكلفة هذه السلعة . وفي هذا المقام يترك للوحدات المحلية مجالا اصغر للتفاوض حول طبيعة هذه الخدمات. وتهدف هذه المنح إلى دعم نظام اللامركزية الساعي إلى ضمان حد أدنى لمستوى تقديم الخدمات على المستوى القومي.

ثالثا : منح العجز.

وتستخدم هذه المنح لمعالجة الفجوات المالية. وعلى الرغم من أن النظرية تقترح بدائل أخرى مفضلة للتعامل مع الفجوات المالية ، مثل لا مركزية الضرائب أو المشاركة في الوعاء

الضريبي وعلى هذا الأساس تستخدم كثير من الدول وبالأخص الدول الانتقالية المشاركة في الإيرادات العامة للتعامل مع الفجوات المالية . وعلى الرغم من أن معظم الدول مثل الصين وباكستان وجنوب إفريقيا استخدمت هذه المنح لمعالجة الفجوات المالية على المستوى المحلي ، إلا أنه لم يتحقق الهدف المطلوب من ذلك بل بالعكس تفاقمت نسبة العجز المالي للحكومات المحلية. وذلك لأن هذه الحكومات تقوم بالاتكال أكثر على هذه المنح لتسوية العجز أكثر من حرصها على تسيير مالىتها بقدر من الكفاءة .

المطلب الرابع: لا مركزية الاقتراض.

يتركز الجدل الدائر على مشكلة لامركزية الاقتراض في الاقتراح القائل بأنه مع السماح للحكومات المحلية بالاقتراض من المؤسسات المالية الدولية من خلال أسواق رأس المال وفي ظل وجود ضمانات حكومية مركزية ، علنية أو ضمنية ، ومع قيام المقرضين والحكومات المحلية بتصرفات غير مسؤولة، سيؤول الأمر في نهاية المطاف إلى تحمل الحكومة المركزية التزامات مالية ربما لا تكون في الحسبان أثناء قيامها بالتخطيط فآزمة الديون في الحكومات المحلية والآثار التضخمية للتمويل المحلي ، وحالات الإفلاس على مستوى المدن جميعها حالات تؤيد هذا المقترح وتبرز المخاوف على المستوى الكلي المتعلقة بتطبيق لامركزية الاقتراض.¹

ومع ذلك لا تؤكد الممارسات الدولية في مجال اللامركزية وجود صلات سلبية بين لامركزية سلطة الاقتراض وقدرة الحكومة المركزية على الحفاظ على الانضباط المالي واستقرار الاقتصاد الكلي وفي هذا السياق ، يتمثل المفتاح الرئيسي لتجنب سلبيات هذه العلاقة في تصميم نظام شامل للامركزية المالية وبالأخص تصميم إطار عمل منظم تتحقق في ظلها لا مركزية سلطة الاقتراض في ظل شروط محددة مسبقا ، حيث يجب أن تقيّد سلطة الاقتراض على المستوى المحلي وان تطور مؤسسات التمويل المختلفة لدعمه على المدى الطويل. بحيث يكون بمقدور الحكومات المحلية الاقتراض من هذه المؤسسات بدون شروط تعجيزية.²

فالقروض تمثل احد مصادر تمويل أنشطة الحكومات المحلية حيث تستخدم في الغالب لتمويل النفقات الراسمالية التي من خلالها يتم تقديم خدمات ذات استثمارات ضخمة كالاستثمارات في المرافق العامة والطرق.

هذا وتشير الأدبيات الاقتصادية إلى أن هناك أربعة أسباب رئيسية تجعل من الاقتراض من قبل الحكومات المحلية أداة مناسبة للتمويل وهي:³

أولا : تمويل النفقات الراسمالية.

عادة ما تتحمل الحكومات المحلية مسؤولية القيام بالاستثمارات العامة التي تتطلب موارد ضخمة ولأن مسألة تمويلها من خلال الزيادات في الضرائب الجارية غير فعالة ، فإن القروض في هذه الحالة تمثل أهم مصادر تمويل هذه الاستثمارات . علاوة على ذلك تقدر اعتبارات

¹ Peterson G ، building local credit systems local governance background، series N 03 ، the world bank ، 2000 ، p04 .

³Ebel and Yilmaz ، on the measurement and impact of fiscal decentralization ، DC world bank P.40-39

العدالة أن الأجيال القادمة عليها أن تشارك في تمويل هذه الاستثمارات الرأسمالية نظرا لاستمرار المنافع المتولدة عنها على مدى عقود من الزمن كمشروعات البنية الأساسية والتعليم التي تنتشر منافعها عبر الزمن. الأمر الذي يعني أن المواطنين المحليين الحاليين ليسوا المنتفعين الوحيديين للخدمات المقدمة من خلال هذه المشروعات. وعليه فإن مبدأ المنفعة المتعلق بالإيرادات المحلية يشير إلى أن جيل المستقبل سوف يشارك أيضا في تمويل تكلفة الاستثمار ولهذا الغرض فإن الاقتراض يعد الأداة الملائمة التي تقدم آلية من خلالها يمكن أن تمتد مدفوعات المشروعات الرأسمالية خلال حياة المشروع ، كما يتزامن بشكل كبير من تيار منافع المستقبل.

ثانيا : الاستثمار في البنية التحتية.

من المعلوم أن تأخير الاستثمار في البنية التحتية ربما يكون له آثاره السلبية على أداء الاقتصاد المحلي . الأمر الذي يؤثر مباشرة على حياة المواطنين سواء من خلال تقليل فرص التوظيف أو تخفيض مستويات الدخل . وبناءا عليه ، فإن الاقتراض يمثل أداة مناسبة للحكومات المحلية للاستثمار في المشروعات البنية التحتية لحفز الاقتصاد الإقليمي.

ثالثا : عدم تزامن النفقات مع تدفق الإيرادات .

إن عدم حرية الحصول على التمويل المناسب يعرض الحكومات المحلية للإخلال بالوفاء بمتطلبات نفقاتها المستهدفة ولأسباب عديدة فإن النفقات المستهدفة لا تتزامن كلية مع تحصيل الضرائب لفترات عدة . وفي مثل هذه الحالة فإن الاقتراض يقدم للحكومات المحلية فرصة تسوية مثل هذه الاختلالات ، والعمل على تقديم خدمات متكاملة.

الفرع الأول: الرقابة المباشرة للحكومة المركزية على سلطة الاقتراض على المستوى المحلي.

تحاول الحكومة المركزية، في إطار هذا المنهج السيطرة المباشرة على اقتراض الحكومات عن طريق عدة قنوات لعل أهمها قيود تتعلق بمنع الحكومات المحلية من الاقتراض بصفة ذاتية ومنع الحكومات المحلية من الاقتراض الخارجي ، وكذلك المصادقة على إقتراض الحكومات المحلية. لتمويل مشروعات استثمارية محددة، والرقابة المركزية الشاملة على عملية اقتراض الحكومات المحلية . وأخيرا وضع سقف على اقتراض الحكومات المحلية سنويا. واهم الميزات الرئيسية لهذا المنهج هو انه يمكن الحكومة المركزية من تنسيق السياسات المتعلقة بالدين العام على مستوى الدولة من دون القلق الزائد من الآثار السلبية التي قد تنجم عن الإفراط في اقتراض الحكومات المحلية ، وكذلك تمكينها من الحصول على تدابير أفضل لفضل للحصول على الاقتراض الخارجي.¹

¹ Ter-minassians and J Craig ، cotrole of subnational government borrowing in teresa fiscal federalism in theory and practice ، washington DC imf ، 1997 ، p10-11.

الفرع الثاني: الاعتماد على فكرة التفاوض بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية .

يمثل هذا المنهج قناة تخضع عملية اقتراض الحكومات المحلية لعملية التفاوض بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، وتتولد وفق هذا التفاوض عدد من القيود على اقتراض الحكومات المحلية فأتثناء عملية التفاوض يتم التوصل إلى اتفاق بين المستويات الحكومية المختلفة حول تلك الموضوعات المتعلقة بأهداف العجز العام ، ونمو الإيرادات والنفقات وعليه تظهر الرقابة على قروض الحكومات المحلية باعتبارها نتاج الأخذ في الاعتبار هذه الأهداف العامة . ويعد هذا المنهج اقرب إلى المنهج القائم على نظام سوق الائتمان في نهاية المقام وتعتمد عدد من الدول على هذا المنهج مثل بلجيكا واستراليا (حيث يتم وضع سقف على حجم الديون سنويا مع حكومات الولايات في إطار المجلس القومي للقرض المؤسس لهذا القرض) وعلى الرغم مما تقدم فإن فعالية هذا المنهج تعتمد في الأساس على الوجود المسبق للموروث من النظام المالي وعمليات التنسيق (التفاوض) و في ظل غياب هذا الموروث ، سيصبح هذا المنهج غير قادر على منع الحكومات المحلية من الإفراط في الاقتراض، مثلما لوحظ في بعض التجارب في الدول النامية مثل البرازيل وكولومبيا. وبشكل عام فإن شروط هذا المنهج من غير المحتمل توافرها في عدد آخر من الدول النامية والانتقالية.¹

الفرع الثالث: الاعتماد على وضع قواعد محددة للاقتراض على المستوى المحلي .

في إطار هذا المنهج يتم تقييد تصرفات الحكومات المحلية عن طريق قواعد محددة يتضمن الدستور والقانون واللوائح المرافقة مثل هذه القواعد ربما تضع قيودا على المستوى المسموح للحكومات المحلية للاقتراض. حيث تحدد قواعد مماثلة لتلك التي يحددها المنهج المبني على السوق ، من حيث قدرة الحكومات المحلية على خدمة الدين ، ومستوى تراكم الدين المحلي أو مستوى الإنفاق . ومن ضمن القواعد أيضا أن يكون الاقتراض مشروطا باستخدامه لتمويل أنواع معينة من النفقات من غير تحديد سقف (بمعنى المشروعات الرأسمالية) إضافة إلى انه يشترط أن يكون سداد القروض للأغراض غير الاستثمارية في نهاية السنة المالية علاوة على منح أنواع معينة من القروض.²

وعموما يتسم هذا المنهج بالشفافية ، كما انه يعامل جميع الحكومات المحلية على نحو متساوي وعلى الرغم من ذلك فانه نظرا لعدم منح هذا المنهج الحكومات المحلية المرونة اللازمة لعملية الاقتراض فان هذه الحكومات تسعى إلى ابتكار إجراءات وبرامج وخطط مختلفة محاولة منها للتهرب من الالتزام بالقواعد المفروضة عليها. ويعتمد نجاح هذا المنهج في الأساس ، على قدرة الحكومة المركزية على فرض رقابة صارمة من اجل إخضاع الحكومات المحلية للقواعد

¹ Ter-minassians and J Craig ، cotrole of subnational government borrowing in teresa fiscal federalism in theory and practice ، washington DC imf ، 1997 ، p11.

المحددة في الدستور والقوانين الخاصة بذلك (بمعنى وضع معايير للمسائلة والمحاسبة وتأسيس نظام فاعل للمعلومات المالية).¹

من خلال العرض السابق ، يبدوا من الواضح أن الاعتماد على أي من المناهج السالفة الذكر غير ملائم لغالبية الدول النامية الأخذة بالإصلاحات المالية . فالاعتماد على سوق الائتمان لضبط حجم الاقتراض للحكومات المحلية يتطلب شروط مسبقة والتي قلما توجد في غالبية الدول النامية ، كما أن الاستخدام المفروض للرقابة الإدارية المباشرة لأسواق رأس المال لمنح مزيد من الاستقلال للحكومات المحلية .

وفي المقابل قد يوفر الدخول المباشر لأسواق رأس المال إمكانية تطوير علاقة أساسها السوق والتي ربما تحقق مزيدا من الشفافية ، وتتيح فرصا أكثر لتفعيل وجود قيد ميزانية متوازنة وجدير بالذكر أن اقتراض الحكومات المحلية لا يقتصر على السوق المحلية ، ولكن أيضا

الأجنبية. هذا مع انه ينبغي التأكيد على عدم السماح للحكومات المحلية في الإسراف في استخدام القروض حتى لا تتعرض لمخاطر الاستثمار. وعليه فانه غالبا ما تلزم الحكومات المركزية للحكومات المحلية في حالة التمويل بالاقتراض، تحقيق التوازن في موازنتها بما يتوافق و قدراتها على الوفاء بالدين.

وعليه فان وجود إطار تنظيمي مصمم بصورة جيدة يعد أمرا ضروريا لتلافي الوقوع في آثار سيئة جراء الاقتراض. ويتطلب هذا الإطار توافر مجموعة من الشروط لضمان نجاحه لعل أهمها:3

* توافر الشفافية وذلك من خلال نظم معلومات متطورة ويشمل ذلك إجراءات محاسبية معيارية للوحدات المحلية. ومعلومات أفضل حول التزاماتها.

* فرض جزاءات على الاقتراض الزائد بالأخص إجراءات الإفلاس العلني وهذا ما يحتاج إلى مزيد من التشريعات.

* قصارى القول انه على الرغم من إمكانية إتاحة الفرصة أمام الحكومات المحلية للوصول إلى أسواق رأس المال الوطنية للحصول على قروض إلا أن الأمر يتطلب توافر تشريع متمثل في الهيكل القانوني والتنظيمي، ورقابة مركزية صارمة تحول دون التعرض لمشكلات مخاطر الاقتراض .

¹ Alexander plekanov ، how should subnational government borrowing be regulated some cross country empirical evidence ، IMF working paper fiscal affair ، 2005 ، p08

المبحث الثالث:

محددات واستراتيجيات اللامركزية المالية.

تختلف سياسات اللامركزية المالية التي تنتهجها الدول النامية تبعاً لظروف كل دولة على حدى من حيث دوافع التحول والظروف الاقتصادية والمالية، والتدابير المؤسسية لعمل المستويات الحكومية مع بعضها البعض.

المطلب الأول : محددات اللامركزية المالية.

هناك مجموعة من العوامل التي تدفع الدول للأخذ أو عدم الأخذ باللامركزية المالية وتؤثر في تصميم العلاقات المالية بين المستويات المالية الحكومية المختلفة من أهمها :

الفرع الأول : الاستقرار والنمو الاقتصادي.

ترتبط درجة اللامركزية المالية ايجابياً بكل من استقرار الاقتصاد الكلي للدولة والنمو الاقتصادي أو الدخل الشخصي فقد توصلت العديد من الدراسات إلى أن درجة اللامركزية المالية في الدول الصناعية في المتوسط هي ضعف الدول النامية ، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى عدم استقرار الاقتصاد القومي للدولة النامية والانتقالية وانخفاض درجة مرونتها في تحويل أو نقل

سلطات مالية هامة للحكومات المحلية ، فكلما كان الاقتصاد لقومي غير مستقر كلما زادت قوة وزارة المالية ومركزية التمويل .

كذلك ترتبط لامركزية الإنفاق ايجابياً بالدخل الشخصي . ويمكن تفسير حصول الحكومات المحلية على مزيد من السلطات في حالة ارتفاع الدخل الشخصي للأفراد بعدة أسباب منها:¹

- 1- إن ارتفاع الدخل الفردي يرتبط بزيادة درجة التحضر والتعليم واللذان يدعمان قدرة الحكومات المحلية للقيام بوظائفها.
- 2- يرتبط عادة نمو الدخل بانتخاب الحكومات المحلية ، وهو ما يؤدي إلى مطالبة الحكومات المحلية بمزيد من الاستقلالية.
- 3- نمو أو زيادة الدخل يعني وجود مزيد من الموارد المتاحة.

¹ Harald fuhr ، decentralisation policies expenditure and revenue assignment options is there any best practice . what can we recommend ، p01 in [www.rz-uni-patsdam.de/u/15-intpolitik/website/fuhr 04 / staff/publicationfuhr other papers / org-de.pdf](http://www.rz-uni-patsdam.de/u/15-intpolitik/website/fuhr%2004%20staff/publicationfuhr%20other%20papers%20org-de.pdf)

الفرع الثاني العوامل الجغرافية.

كلما زادت مساحة الدولة ، كلما اتجهت لتطبيق درجة اكبر من اللامركزية المالية فالدول كبيرة الحجم مثل روسيا والصين والبرازيل وغيرها ، من الصعب إدارتها بكفاءة من المركز. كذلك تؤثر الطبيعة الجغرافية للدولة على درجة اللامركزية المالية المطبقة فيها ففي البلاد الجبلية تتمتع السلطات المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلال الذاتي نتيجة عزلة العاصمة وصعوبة المواصلات بينها وبين أجزاء الدولة المختلفة ، وضعف العلاقات بين السلطات المحلية والحكومة المركزية. ويمكن إرجاع قوة الحكم المحلي في سويسرا في بعض جوانبه إلى العوامل الجغرافية. المتمثلة في طبيعة البلد الجبلية الوعرة . بينما الدول التي تتميز بانسباط أقاليمها وتخلوا من العوائق الطبيعية ، ويسهل الاتصال بين أجزائها المختلفة ، فهي تميل إلى المركزية حيث يسهل تدخل الحكومة المركزية في شؤون الوحدات المحلية . كذلك الدول النهرية التي تعتمد الزراعة على الأنهار حيث تحتاج إلى سلطة مركزية قوية لتنظيم مياه النهر وتوزيعها بشكل يحول دون حدوث نزاعات بين الزراع.¹

الفرع الثالث : تجانس السكان.

تتجه الدول ذات المجتمعات المتعددة اثنيا وثقافيا ودينيا إلى تبني اللامركزية المالية بوصفها طريقة للتعبير عن هذه الاختلافات في الحكم مثال ذلك الهند واسبانيا ، فالسبب الرئيسي لتطبيق اللامركزية المالية في اسبانيا يعود إلى التباين الثقافي واللغوي وتنوع الخبرات الحكومية التاريخية لمواطني أقاليم الدولة . فحتى بداية القرن الثامن عشر كانت اسبانيا عبارة عن مجموعة من الممالك التي اتخذت مع بعضها تحت حكم الملك ، ولكن بعض من هذه الممالك احتفظت بمؤسساتها السياسية والاقتصادية التي تتميز عن ذلك الموجودة في الممالك الأخرى . وعلى رغم من محاولات التوحيد و اغاء الفروقات بين أقاليم الدولة ، إلا أن القوميات لازالت موجودة وتزايدت المطالبة بتطبيق اللامركزية المالية التي ازدادت أهميتها مع ظهور الحركات القومية في القرن التاسع عشر التي انعكست في مطالب بالانفصال والحكم الذاتي ونتيجة ، لهذا تم التحول نحو اللامركزية المالية و إدراجها كأحد العناصر الأساسية لدستور عام 1978 ، استجابت لهذه المطالب وللتخفيف من حدة التوتر السياسي السائد آنذاك.²

الفرع الرابع: الاستقرار السياسي.

إذا كانت الدولة تعاني من عدم الاستقرار السياسي لكونها في حالة حرب أو مهمة بخصوص حرب فإنها تجتمع حول المركزية ، فمثل هذه الدولة تحتاج إلى إحكام السيطرة على

¹ Roy w bahl ، fiscal decentralization revenue assignment and the case for the poverty tax in south africa international studie program ، (georgia state university andrew young school of policy studies) ، june 2001 ، in www.isp-ysps.gsu.edu

² Julio vinuela ، fiscal decentralisation in spain conference on fiscal decentralisation ، (washington DC IMF fiscal affair department ، 20-21 november 2000) ، p 01-02 in www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vinuela.pdf

مواردها وكيفية إنفاق هذه الموارد حيث يمثل حماية الأمن القومي الأولوية العليا للحكومة . ولكن إذا كانت الدولة تعاني من عدم الاستقرار السياسي واندلاع المظاهرات والاحتجاجات نتيجة لعدم رضا المواطنين عن مستوى المعيشة والخدمات المقدمة إليهم أو نتيجة لتعددتها اثنيا وعدم تجانس سكانها وما قد ينتج عن ذلك من مطالب انفصالية ، فان الدول في هذه الحالة تلجأ لتطبيق اللامركزية المالية في محاولة منها التخفيف من حالة الاحتقان السياسي والاستجابة لمطالب المواطنين¹.

المطلب الثاني : اقتربات اللامركزية المالية.

هناك عدة اقتربات لتطبيق اللامركزية المالية فالدول غالبا ما تبدأ بنقل بعض مسؤوليات الإنفاق للحكومات المحلية والتي تتباين في درجة وضوحها ونطاقها . فقد تكون واضحة ومحددة في بعض الأحيان. وقد تكون غامضة ومهمة في أحيان أخرى كذلك قد تتضمن عمليات النقل مسؤوليات ووظائف هامة ورئيسية للإنفاق وفي بعض الأحيان قد تكون هذه الوظائف بسيطة وها مشية كما تتباين صورة تحويل الإنفاق للمستويات المحلية ما بين النقل والتفويض وعدم التركيز الإداري . وهو ما ينطبق على عملية تحويل السلطات تعبئة الإيرادات إلى الحكومات المحلية . والتي سيتم التركيز عليها عند تناول اقتربات اللامركزية المالية لكون الإيرادات أهم مكون من مكونات اللامركزية المالية فهناك عدة اقتربات لنقل سلطات الإيرادات للحكومات المحلية. و تتباين هذه الاقتربات من حيث درجة الاستقلالية التي تمنحها للحكومات المحلية وسهولة إدارتها ودرجة الشفافية التي تتمتع بها والدور التوزيعي الذي تلعبه بين الوحدات المحلية .

وهناك أربعة معايير لتصنيف اقتربات اللامركزية المختلفة لهذه المعايير تتمثل في :²

- 1 للمستوى الحكومي الذي يحدد نوع الضرائب التي ستتلقى منها الحكومات المحلية إيراداتها.
 - 2 للمستوى الحكومي الذي يحدد الوعاء الضريبي.
 - 3 للمستوى الحكومي الذي يحدد النسب الضريبية.
 - 4 للمستوى الحكومي المسؤول عن إدارة الضريبة.
- وبناء على هذه المعايير يمكن التمييز بين الافتراضات الرئيسية :

الفرع الأول : اقتراب توزيع سلطات الإيرادات (the revenue assignment approach)

يمنح هذا الافتراض أكبر قدر من الاستقلالية للحكومات المحلية . فوفقا لهذا الاقتراب تقوم الحكومات المحلية بتحديد أنواع الضرائب التي ستقوم بفرضها وتعريف وعائها الضريبي وتحديد النسب الضريبية وتتولى عملية إدارة هذه الضرائب .

¹ Roy w bahl ، fiscal decentralisation revenue assignment and the case for the poverty tax in south africa international studie program.

² Mclure charles and george martinez vazquez ، report on the assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations and local financial management program ،(washington DC world bank topic05) ، in www.worldbank.org

ويتدرج هذا الاقتراب استنادا إلى كم السلطات الممنوحة للحكومات المحلية والمرتبطة بهذه المجالات الأربعة ففي الولايات المتحدة الأمريكية تتمتع حكومات الولايات باستقلالية كبيرة تتيح لها حرية فرض الضرائب الهامة تقريبا أما في الدول النامية والانتقالية فالحكومات المحلية لا تتمتع سوى بقدر ضئيل جدا من السلطات فرض الضرائب والتي غالبا ما تكون الضرائب التي يطلق عليها الضرائب المزعجة (nuisance taxes). وهي تلك الضرائب التي تتسم بصعوبة إدارتها وارتفاع تكلفة تحصيلها مثل الضرائب على مبيعات التجزئة فضلا عن إصدار التراخيص والضرائب عن الأملاك.¹

وعلى الرغم مما تتيحه هذا الاقتراب من استقلالية كبيرة للحكومات المحلية إلا انه ينطوي على بعض السلبيات كالتناقض والازدواج الضريبي وازدياد عملية إدارة الضرائب وذلك في حالة فرض الحكومات المحلية المختلفة لضرائب مختلفة داخل وحداتها كان تفرض بعض الوحدات المحلية ضرائب على مبيعات التجزئة بينما تفرض وحدات ضرائب على القيمة المضافة أو أن يتم تعريف نفس الأوعية الضريبية بشكل متباين بين الوحدات المحلية مثل ما هو الحال في الولايات المتحدة بالنسبة إلى الضرائب على الشركات أو أن تتم إدارة الضرائب بطرق مختلفة كذلك قد تظهر بعض الانحرافات والتشوهات الاقتصادية وعدم مساواة مثل ظهور فجوة أو تداخل وتشابك ضريبي في حالة عدم وجود تنسيق بين النظم الضريبية للوحدات المحلية المختلفة .

الفرع الثاني: اقتراب النسبة الإضافية (subnational surcharges piggyback approach).

يشتمل هذا الاقتراب على مزايا الاقتراب السابق من توفيره لاستقلالية الحكومات المحلية ولكنه يتلافى المشكلات التي تنجم عنه . وفقا لهذا الاقتراب تقوم الحكومة المركزية بتحديد الوعاء الضريبي وتضع الحكومات المحلية نسبة إضافية على هذا الوعاء وتتولى الحكومة المركزية أو المستوى الحكومي الأعلى مهمة تحصيل الإيرادات الضريبية الخاصة بها و الإيرادات الضريبية الناتجة عن هذه النسبة الإضافية بالنيابة عن الحكومات المحلية . وبهذا احتفظت الحكومات المحلية بأهم مكون لاستقلاليتها ، والمتمثل في سلطتها في تحديد النسب الضريبية الإضافية ، والذي تتضائل مقارنة به أهمية تحديد الوعاء الضريبي وإدارة الضرائب وفي ذات الوقت يتلاقى هذا الاقتراب المشكلة التي قد تحدث نتيجة اختلاف الحكومات المحلية في تعريف الوعاء الضريبي لنفس الضريبة أو استخدامها لصيغ تخصيص مختلفة أو إدارة الضرائب بطرق مختلفة.²

وتختلف سهولة تطبيق اقتراب النسبة الإضافية من ضريبة إلى أخرى . إذ يسهل حساب النسبة الإضافية التي تضعها الحكومات المحلية على الجزء الممنوح أو المخصص لها من الوعاء الضريبي في بعض أنواع الضرائب كالضرائب على المرتبات ، بينما أنواع أخرى

¹ Roy w bahl ، fiscal decentralisation revenue assignment and the case for the poverty tax in south africa international studie program.p07.

² Mclure charles and george martinez vazquez ، report on the assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations and local financial management program ،p15.

كالضرائب على دخول الشركات ، قد يصبح من الضروري استخدام صيغة تخصيصية لتقسيم الوعاء الضريبي بين الوحدات المحلية .

الفرع الثالث : اقتراب تقاسم إيرادات الضرائب (tax sharing approach)

وفقا لهذا الاقتراب تعتبر كل الضرائب مركزية ويتم تقاسم حصيلة هذه الضرائب من الحكومات المحلية التي لا تمتلك سوى سلطات ضئيلة في اختيار الوعاء أو المعدل الضريبي وغالبا ما يتم تحديد نصيب الحكومات المحلية من إيرادات الضرائب وفقا لمصدر التحصيل ولكن في بعض الأحيان يتم تقاسم الإيرادات وفقا لصيغ تخصيصية مثلما ما هو مطبق في تخصيص إيرادات الضرائب على القيمة المضافة في ألمانيا ، حيث تعتمد الصيغة التخصيصية على عناصر مثل عدد السكان والدخل الشخصي ودرجة التحضر وغيرها¹ . وغالبا ما تكون نسب توزيع إيرادات الضرائب بين المستويات الحكومية الأعلى و الحكومات المحلية لضريبة ما موحدة بين كافات المحلية عبر الدولة ، وإذا كانت ليست واحدة لكل أنواع الضرائب ، إلا أن هذه ليست القاعدة دائما ففي روسيا تخضع عملية تحديد نسب تقاسم الإيرادات الضريبية للمفاوضات سنويا بين الحكومات المحلية وحكومات الولايات بل وفي بعض الأحيان لأكثر من مرة في السنة . وتتفاوت نسب تقاسم الإيرادات على نحو كبير بين الوحدات المحلية فهي تختلف بين الوحدات الحضرية و الريفية داخل الولاية الواحدة ، كما تختلف بين الوحدات الحضرية في الولايات المختلفة مثال ذلك في عام 1993 حصلت مدينة tver في روسيا على 3% من إيرادات الضرائب على الأرباح و 4.3% من الضرائب على القيمة المضافة و 5% من الضرائب على الدخل الشخصي التي تم تحصيلها داخل حدودها .بينما حصلت مدينة yoroslav على 12% ، 10% ، 80% من نفس الضرائب السابقة على التوالي² .

هذا و يأخذ اقتراب تقاسم إيرادات الضرائب العديد من المشاكل . فقد يكون شديدا المركزية بحيث تقوم الحكومات المركزية بتحديد الوعاء والمعدل الضريبي لضريبة ما وتتولى تحصيلها ثم تحويلها بدرجات متفاوتة من اللامركزية بحيث تقوم الحكومة المركزية ، بتحديد الوعاء الضريبي ، ووضع هيكل النسبة الضريبية و إدارة الضريبة على أن تختار الحكومات المحلية المعدل الضريبي من الهيكل الموضوع سلفا وتطبيقه على الضرائب المركزية مستحقة الدفع ، أو أن تحدد الحكومة المركزية الوعاء الضريبي ، وتضع كل ولاية النسبة الضريبية الخاصة بها متضمنا ذلك تحديد الفئات والخصومات الضريبية وقد تشارك الحكومات المحلية في إدارة الضريبة وتحصيلها وخاصة فيما يتعلق بمراجعة دافعي الضرائب³ .

¹ Bird richard and other ، decentralisation of the socialiste state ، (washington DC world bank 1995) p27-28 in www.worldbank.org

² ،3، Lev freinkman and plamen yossifov ، decentralization in regional fiscal systems in Russia trend and links to economic performance ، (washington DC world bank working paper N2100) ، april 1999 ، p04.

و يتميز هذا الاقتراب بأنه يتلافى المشكلات التي قد تنتج عن الاقتراب الأول والذي تتمتع فيه الحكومات المحلية بالاستقلالية كاملة في وضع سياساتها الضريبية ، من ازدواج ضريبي و تعقد الإدارة . و لكنه في ذات الوقت ينتقص من الاستقلالية المالية للحكومات المحلية فأيرادات الضرائب المشتركة بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية هي اقرب للتحويلات المالية غير المشروطة منها إلى الإيرادات المحلية الذاتية نظرا لان الحكومات المحلية لا تمتلك سلطة وضع الوعاء أو النسب الضريبية . و إذا كان لا يزال يشكل هذا الاقتراب صورة من صور اللامركزية لان الحكومات المحلية تمتلك حرية التصرف في إنفاق هذه الأموال. و قد يترتب على ذلك ضعف مسائلة الحكومات المحلية أمام ناخبها و انخفاض الكفاءة¹.

يتضح من العرض السابق أن هناك أكثر من طريقة أو اقتراب لتحويل سلطة تعبئة الإيرادات و أن اقتراب النسبة الإضافية بشكل عام يجمع بين مزايا الاقترابين الآخرين . فهو يعد صورة من صور تقاسم أو تشارك الضرائب بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية مع منح الأخيرة قدر من الاستقلال الضريبي . و يبرز ذلك على نحو خاص في الدول النامية و الانتقالية حيث تندر الموارد المحلية اللازم ة لإدارة الضرائب. و لكن يلاحظ انه أي من هذه الاقترابات يقوم بإعادة توزيع الموارد بين الوحدات المحلية الغنية و الفقيرة . و لهذا فانه إلى جانب هذه الاقترابات فانه لأبد من وجود نظام جيد للتحويلات المالية الحكومية .

هذا و يمكن رؤية انه يمكن للدولة الواحدة المزج بين هذه الاقترابات بدرجات متفاوتة بما يتناسب مع أنواع الضرائب المختلفة بحيث تتفاوت درجات لامركزية الدول باختلاف مزيج هذه الاقترابات و غلبة أي اقتراب على آخر. فيمكن تطبيق اقترابي النسبة الإضافية و تقاسم إيرادات الضرائب على الضرائب ذات الأوعية الضريبية الكبيرة أو واسعة الانتشار مثل الضرائب على المبيعات و الضرائب على الدخل الشخصي .

المطلب الثالث : استراتيجيات التحول نحو اللامركزية المالية .

الفرع الأول: التحول السريع في مقابل التحول التدريجي .

يقصد بإستراتيجية التحول السريع القيام بإصلاح شامل للحكم المحلي في اتجاه تطبيق اللامركزية خلال فترة زمنية قصيرة فإستراتيجية التحول السريع تتميز بخاصيتين هما:

أ-الشمول : فوفقا لهذه الإستراتيجية يتم تطبيق اللامركزية على جميع أنحاء الدولة، كما أنها تراعي تحقيق التوازن بين توفير الاستقلالية للحكومات المحلية مع المسائلة .

ب-السرعة: تعد سرعة التطبيق الخاصة المميزة لهذا الاقتراب. فالتحول نحو اللامركزية يحمل في طياته آثار ايجابية و سلبية، و تطبيق اللامركزية يعني تمكين المواطنين و السياسيين المحليين على حساب السياسيين و الموظفين العموميين على المستوى القومي و من ثم إذا كان المخطط أن يتم التطبيق خلال فترة زمنية طويلة، فان هذا سيمنح الفرصة لأولئك الذين سيفقدون

¹ Mclure charles and george martinez vazquez ، report on the assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations and local financial management program ،p16.

بعضاً من سلطاتهم نتيجة هذا التحول أن يعيدوا تنظيم أنفسهم و أن يكونوا ائتلافات فيما بينهم للالتفاف حول هذا الإصلاح و عرقلته فأى نوع من الإصلاح عادة ما يقابل بالمعارضة من أصحاب المصالح الذين سيفقدون بعض المميزات التي يحصلون عليها جراء هذا الإصلاح مثل المسؤولين المركزيين و الحكومات المحلية التي ترغب في حماية مميزات التي تحصل عليها في إطار النظام الحالي و من ثم يجب أن يتزامن مع خطة الإصلاح الاقتصادي ووضع خطوات عملية للتغلب على المعارضة السياسية الناشئة من داخل و خارج الحكومة المركزية و بهذا يمكن للتحول السريع أو اللامركزية الواسعة الانتشار أن تحشد مؤيدين للامركزية و تتغلب على المعارضة.¹

و يفضل تطبيق اقتراح التحول السريع في حالة الأزمات الاقتصادية أو التحول السياسي من النظم السلطوية شديدة المركزية مثلما حدث في اندونيسيا بعد استقالة الرئيس سوهارتو عام 1998 . ففي مثل هذه الظروف يمكن قبول المخاطرة و تطبيق التحول السريع حيث تتزايد فرص نجاحه مقارنة بالتحول التدريجي.

و على الجانب الآخر، هناك التحول التدريجي نحو اللامركزية و فيه يتم التطبيق على خطوات صغيرة و مراحل متعددة ، و هو ما يعني ضمناً وجود رؤية شاملة للإصلاح، و يفضل تطبيق هذا الاقتراح في الحالات التالية:²

- (أ) إذا كان هناك التزام سياسي قوي يقوم بالإصلاح في المستقبل القريب و عدم إمكانية تنظيم الجماعات المعارضة لهذا الإصلاح لنفسها لمنع تطبيقه.
- (ب) ضعف مشاركة المواطنين المحليين إما لعدم الاهتمام أو انخفاض مستوى التعليم.
- (ج) سيطرة النخبة المحلية فهناك تخوف من أن ينفق المسؤولون المحليين المنتخبين الأموال المتاحة لهم وفقاً للسلطات الجديدة المخولة لديهم على مصالحهم الشخصية لأمن مصالح الناخبين.
- (د) ضعف الإمكانيات و المهارات الفنية و الإدارية على المستوى المحلي فالمميزات التي يمكن جنيها من تطبيق اللامركزية نتيجة لتوافر عنصر المعلومات لدى الحكومات المحلية عند مواطنيها قد تفقد نتيجة لانخفاض مستوى القدرات الفنية المحلية و عدم وفرة اقتصاديات النطاق و بشكل عام يتميز اقتراح التحول التدريجي عن التحول السريع بأنه يحمل قدراً أقل من المخاطر و بخاصة في ظل ندرة المعلومات المتاحة التي تسمح بإمكانية التنبؤ على نجاح الخطة الموضوعية كما يسمح هذا الاقتراح بتوزيع تكلفة الإصلاح على مدار عدة سنوات مما يقلل من عبء، و يتخذ اقتراح التحول التدريجي عدة صور فيمكن بدء عملية التحول من خلال القيام بتجربة استطلاعية أو استرشادية و ذلك بتطبيق النظام الجديد على بعض الوحدات المحلية لمعرفة المشكلات و المعوقات التي قد تواجه تطبيق اللامركزية قبل تعميم النظام الجديد على بعض أنحاء الدولة .

هذا و يتضح أن لكل اقتراح من الاقتراحين السابقين مزايا و عيوب و بالتالي فإن تحديد السرعة المثلى للتحول تتوقف على ظروف و نوعية كل دولة على حدى فكل دولة يجب أن

¹ Chanchal kumar charma ، when does decentralisation deliver .paper N250 october ، 2006 p 41 in www.mpra.ub.unimuenchen.de/2500101/MPRA-paper-250.pdf.

² Roy w bahl ، fiscal decentralization revenue assignment and the case for the poverty tax in south africa international studie program ، p45.

تختار النموذج الذي يتلاءم مع ظروفها التاريخية و الجغرافية و الاقتصادية و مستوى الدخل و الهيكل الاجتماعي للدولة و خياراتها السياسية حيث أن تطبيق أي اقتراب يجب أن يتخذ هذه العوامل بعين الاعتبار لتفادي أي انهيارات داخل الدولة .

الفرع الثاني: التحول القاعدي في مقابل التحول الفوقي.

وفقا لإستراتيجية التحول القاعدي يقدر المواطنون المحليون عملية التحول نحو اللامركزية و ذلك من خلال تنظيم الناخبين المحليين لأنفسهم وفقا لنموذج tiebout و غرض سيطرتهم على عملية تقديم الخدمات العامة المحلية و مطالبة المستويات الحكومية الأعلى دعم و تعزيز هذه الجهود و بعد هذا النموذج هو السائد في أمريكا الشمالية و شمال أوروبا فالتحول القاعدي عادة ما يكون لأسباب اقتصادية بهدف إشباع التفضيلات و الحاجات المحلية بشكل أكثر كفاءة أو لأسباب سياسية و خاصة في المجتمعات المتعددة اثنيا و ثقافيا و لغويا و دينيا.¹

أما التحول الفوقي نحو اللامركزية فالحكومة المركزية تقوم بإعداد خطة لنقل بعض مسؤولياتها و السلطات للمستويات الحكومية الأدنى و غالبا ما يرتبط هذا التحول بأسباب تتعلق بالاقتصاد القومي مثل رغبة الحكومة المركزية في تحويل العجز المالي للمستويات المحلية الأدنى أو لأسباب سياسية كالرغبة في تهدئة بعض الأوضاع السياسية المتأزمة داخليا أو في بعض الأحيان لتحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة و هذه النموذج هو السائد في أوروبا و غالبية الدول النامية و الانتقالية و يشمل هذا النموذج على العديد من السلبيات نظرا لأن دوافع الحكومة المركزية للتحول لا ترقى لأن تهدف لتحسين عدالة و كفاءة و مساءلة الحكم المحلي في أغلب الأحيان و إنما تكون هناك ضرورات سياسية و إدارية تدفع الحكومة المركزية لتبني اللامركزية و التخلي عن بعض سلطاتها فإن تطبيق اللامركزية وفقا لهذا النموذج يكون تدريجي و لا يكتمل أو أن يتم التطبيق بشكل خاطئ و ذلك نتيجة وجود رؤية شاملة و خطة محددة لتطبيق مما يؤدي إلى اتخاذ خطوات نحو التغيير تكون معارضة في الكثير من الأحيان أو على الأقل تفتقر للتنسيق و من تم تكون المحصلة النهائية فشل تحسين و تطوير أداء القطاع العام.²

و من أمثلة التحول الفوقي نحو اللامركزية دولة الهند التي كان التحول فيها بدافع من الحكومة المركزية أكثر من كونها رغبة من الولايات حيث أنها كانت ترى أغلب الولايات باستثناء البعض أنه لا توجد ضرورة ملحة لتطبيق اللامركزية فقبل التعديل الدستوري لعام 1992 و الذي تم بموجبه منح البلديات الشخصية الاعتبارية و تشكيل مجالس محلية بها و تخويلها وظائف الإنفاق و سلطات لتعبئة الإيرادات و كانت تتكون الهند من مستويين حكوميين فقط هما الحكومة المركزية و حكومات الولايات و قد تم هذا التعديل الدستوري لنتيجة لتوصيات عديدة للجان قامت بتشكيلها الحكومة المركزية و حكومات الولايات و الحق بالدستور قائمة تشمل على مجالات الإنفاق و الموارد المالية التي يمكن تخويل سلطاتها للبلديات و لكن يختلف كم السلطات و المهام التي يمكن تخويلها للبلديات وفقا لرغبة كل ولاية سلطة تقرير السلطات و الاختصاصات و التي ترغب في أن تنقلها إلى البلديات و ذلك من خلال تشكيل كل ولاية للجنة مالية مهمتها تقرير الضرائب و الرسوم و اقتراح التحويلات المالية التي يمكن منحها للبلديات

¹ ، (Shah anwar and thompson theresa ، implementing decentralized local governance ، washington DC world bank working paper N335) ، june 2004 p 21.

الواقعة داخل نطاق الولاية و هو ما أدى إلى محدودية الدور الذي تقوم به البلديات سواء في الإنفاق أو بتعبئة الإيرادات.¹

الفرع الثالث : لا مركزية موحدة للاختصاصات في مقابل لا مركزية متباينة الاختصاصات.
 تعني اللامركزية موحدة الاختصاصات إذ تتمتع كافة الوحدات المحلية بنفس سلطات تعبئة الإيرادات و المسؤوليات الإنفاق فالوضع القانوني للوحدات المحلية هو المعيار الوحيد لتحويل ذلك الصلاحيات و المسؤوليات لها فعلى الرغم من تفاوت الصلاحيات و المسؤوليات الممنوحة بين المستويات المحلية الأعلى و الأدنى و بين المراكز الحضرية و الريفية إلا أنه لا يوجد أي اختلاف في السلطات المخولة للوحدات المحلية المدرجة ضمن أي تصنيف من هذه التصنيفات و بفضل تطبيق اللامركزية موحدة للاختصاصات إذا كانت توجد فروق كبيرة بين الوحدات المحلية من حيث القدرات الفنية و الإدارية و إذا كان المجتمع يتسم بالتجانس الإنثي و السياسي و يذهب مؤيدو تطبيق هذه الإستراتيجية إلى أن منح كل الحكومات المحلية داخل التصنيف الواحد نفس السلطات و الوظائف يجعل عملية إدارة النظام و تقييم نجاحه أمرا أكثر سهولة فضلا عن ذلك فإن هذا الاقتراب يبدو أكثر عدالة حيث أنه لا يتيح إمكانية تفضيل بعض الوحدات عن غيرها حسب المصالح السياسية أو الأهواء الشخصية.²

و في المقابل هناك إستراتيجية اللامركزية متباينة الاختصاصات و التي تعني اختلاف السلطات المالية و المهام الممنوحة الحكومة المحلية المختلفة و قد يكون ذلك تلبية لبعض المطالب السياسية أو المطالب بالانفصال أو لتفاوت مستوى القدرات الفنية و الإدارية بين الوحدات المحلية فالحكومات المحلية تتباين قدراتها على تقديم و تمويل الخدمات كما تتفاوت قدرتها على الاقتراض و من ثم يصبح من الضروري وضع نظام يغترف بهذه الفروق من خلال منح الحكومات المحلية سلطات مالية مختلفة تبعا لاختلاف قدراتها بحيث تعتمد الحكومات المحلية ذات القدرات المحدودة على التحويلات المالية الحكومية على نحو كبير مع تخفيض المهام المملوكة إليها بينما يمكن أن تعتمد الحكومات ذات القدرات الفنية الإدارية العالية على الضرائب المحلية و الاقتراض المحلي لتمويل نفقاتها و يجب أن يشتمل هذا النظام على قواعد محددة توضح كيفية انتقال الوحدات المحلية التي تطور قدراتها إلى المستوى الأعلى للحصول على المزيد من السلطات و الصلاحيات عادة ما تكون اللامركزية متباينة الاختصاصات كنتيجة لاقتناء الأسباب التي دعت لاختلاف مستوى توزيع المسؤوليات و السلطات بين الوحدات المحلية فمع مرور الوقت و ترسخ اللامركزية كسياسة عامة تتطور و تنمو قدرات الإدارية و الفنية للحكومات المحلية و تصبح قادرة على أداء المهام الجديدة بكفاءة بما يمكنها من الانتقال إلى المستوى الأعلى لتولي المزيد من السلطات و المستويات حتى تصبح كل الوحدات المحلية بنفس المستوى.³

¹ M govinda ، rao fiscal decentralisation in indian federalisme conference on fiscal decentralisation ، (washington DC IMF fiscal affairs department ، 20-21 november 2000 ، in www.imf.org/external/pubs/ftseminar/2000/fiscal/rao.pdf

² Roy w bahl ، fiscal decentralization revenue assignment and the case for the poverty tax in south africa international studie program ، p47.

³ Teresa garcia mila and theresa MC guire ، fiscal decentralization in spain an assymetric transition to democracy ، working paper series N 866 ، 01 march 2002، p01-02 ، in www.recereat.cat/bitstream/2072/1010/1/866.pdf

خاتمة :

خلص الفصل الثاني ، في إطار دراسة اللامركزية المالية إلى ضرورة توافر بيئة سياسية و مؤسسية مواتية تضمن الاستفادة من تطبيق نظام اللامركزية المالية و أن هذه البيئة تتمثل في الإطار الدستوري و القانوني ، و تأسيس علاقات بينية حكومية جيدة ، و خلق وحدات محلية ذات جدوى اقتصادية . كما خُص الفصل أيضا إلى ضرورة توافر مجموعة من العناصر التي ينبغي أن يستند إليها أي برنامج للامركزية المالية ، و تتمثل هذه العناصر في : تخصيص النفقات بمعنى تقسيم المسؤوليات و المهام بين الحكومة المركزية و المستويات الأدنى للحكومة ، و تخصيص الإيرادات بمعنى تحديد الأوعية الإيرادية التي يمكن للوحدات السلطة المحلية الاعتماد عليها لتمويل نفقاتها ، و تصميم نظام ملائم للتحويلات المالية المركزية يسعى لربط النفقات بالإيرادات و تأمين نوع من المساواة بين وحدات السلطة المحلية ذات القدرات الاقتصادية و المالية المتفاوتة ، و أخيرا منح الحكومات المحلية سلطة الاقتراض .