الانضباط المالي واللامركزية المالية مراجعة الأدبيات

هيثم جمال علي سالم*

ملخص

يعتبر موضوع الانضباط المالي واللامركزية المالية من الموضوعات ذات الأهمية التي ينبغي الإشارة إليها عندما تقوم الدولة بالسعي نحو ضبط أوضاع المالية والتعرف علي الآثار الاقتصادية للانضباط المالي وذلك لاكتمال التحليل علي جميع المستويات الحكومية المختلفة سواء الحكومة المركزية والحكومة الفرعية في الدولة نظرًا لما تقوم به الحكومة الفرعية من أداء وظائف في الدولة يترتب عليها القيام بنفقات وفي مقابل ذلك ما يتوافر لديها من مصادر مختلفة للإيرادات وما تشكله كجزء من عملية الانضباط المالي التي ينبغي علي الدولة أخذه في الاعتبار عند القيام بعملية ضبط أوضاع الموازنة العامة في الدولة لتحقيق شمولية عملية الانضباط المالي.

وفي سبيل تحقيق هدف البحث تم توضيح مفهوم الانضباط المالي، وعرض لأهم أدوات الانضباط المالي وتصميم الانضباط المالي، اللامركزية المالية، والعلاقة بين أدوات الانضباط المالي واللامركزية المالية. وتوصلت الدراسة أن تطبيق الانضباط المالي وأدواته يلعب دور مهم في الدول التي تطبق اللامركزية المالية وبخاصة في ظل وجود مصادر أخري للإيرادات في الدولة ينبغي تنميتها وتعظيم الحصيلة منها بجوار الضرائب والتي تشكل المصدر الرئيسي لحصيلة الإيرادات.

الكلمات الافتتاحية: الانضباط المالي، اللامركزية المالية، الأدوات المالية.

---

* باحث اقتصادي دولي–وزارة التجارة والصناعة

The Fiscal consolidation and Fiscal Decentralization a Literature Review

Abstract

The study aims to review fiscal consolidation and fiscal decentralization. In order to achieve the goal of the study, the concept of financial consolidation was clarified, and the most important tools of financial consolidation were presented, the design of financial consolidation, financial decentralization, and the relationship between financial discipline tools and financial decentralization. The study found that the application of fiscal consolidation and its tools plays an important role in countries that apply financial decentralization, especially in the presence of other sources of revenue in the state that should be developed and maximizing the proceeds from them next to taxes, which .constitute the main source of revenue collection

1. مقدمة

يعتبر الانضباط المالي من الموضوعات التي أصبحت تشغل بال العديد من الاقتصاديين والاكاديمين وصانعي السياسة وبخاصة بعد وقوع الأزمة المالية العالمية في عام 2008 وارتفاع حجم الديون السيادية في العديد من دول العالم، وما شهده العالم من تراجع مستوى الناتج، وارتفاع معدلات البطالة، وانخفاض حجم الاستثمار، وإجمالا انخفاض مستوى الطلب الكلى(org .OECD.www) .

هناك مجموعة من الأدوات التي تستخدمها الحكومة لتحقيق الانضباط المالي والتأثير على النشاط الاقتصادي ومن أهم تلك الأدوات (1)- أدوات السياسة المالية(الإنفاق والضرائب) حيث يشمل جانب الإنفاق على الإنفاق على الصحة، والتعليم والتحويلات وتشمل(إعانات البطالة، إعانات المرض والعجز، المعاشات و الدعم) أما جانب الإيرادات ويشمل(الضرائب على الدخل الشخصي، والضرائب على أرباح الشركات، وضرائب الاستهلاك، والضرائب على القيم المنقولة والضرائب البيئية)، و(2)- القواعد المالية التي تستخدمها الدولة للحد من الزيادة في عجز الموازنة والدين العام

2/1 مشكلة البحث:

شهدت العديد من الدول في عام 2008 حدوث الأزمة المالية العالمية والتي ترتب عليها تزايد معدلات الديون السيادية لدي كثير من دول العالم مما دفعهم إلي السعي نحو تحقيق الانضباط المالي من خلال اللامركزية المالية وتخفيض النفقات وزيادة الإيرادات علي مستوي الحكومة الفرعية والسعي نحو المساهمة في نجاح الانضباط المالي ومن هنا تبرز **مشكلة الدراسة.**

3/1 فرضية البحث:

تتمثل فرضية الدراسة في " تسهم اللامركزية المالية بدور مهم في نجاح الانضباط المالي".

4/1 منهجية البحث:

تعتمد الدراسة على منهج الاستنباط وذلك من خلال استعراض للانضباط المالي واللامركزية المالية.

5/1 هدف البحث:

يستهدف البحث اختبار مدي صحة أو خطأ فرضية البحث للتأكد من طبيعة العلاقة بين الانضباط المالي وأدواته واللامركزية المالية.

2. مفهوم للانضباط المالي

وفقًا لما جاء في الأدبيات الاقتصادية يتم النظر إلى الانضباط المالي من خلال الجهود التي تبذلها الحكومة والسياسات التي تتبعها بصورة دورية لتعديل نسبة العجز في ضوء الوضع المالي للدولة مع وجود حدود للتوسع في استخدام السياسة المالية عند تعرض الدولة لصدمات مالية، وذلك بهدف تخفيض عجز الموازنة والدين العام للدولة, وهناك عدة تعريفات للانضباط المالي منها:

ويعرف Alesina و Perottiالانضباط المالي بأنه عبارة عن القيام بتخفيض العجز الأساسي للموازنة العامة للدولة المعدل دوريًا بنسبة تتراوح ما بين 0,5 – 1,5 % منGPP في خلال سنه. أو حدوث انخفاض في العجز الأساسي للموازنة العامة للدولة بصورة دورية في خلال سنتين متتابعتين بنسبة 1,25% من GDP في كل سنه(Alesina and Perotti, 1995,p208)

ويعرف Alesina وArdagna الانضباط المالي علي أنه عبارة عن حدوث انخفاض في مستوى الدين العام بنسبة 2% سنويًا في خلال عاميين متتابعين أو هو عبارة عن الفترة الزمنية التي يمكن من خلالها القيام بتعديلات مالية لزيادة الموارد الأساسية للدولة بما يؤدي إلي حدوث انخفاض في عجز الموازنة العامة للدولة(Alesina and Ardagna, 1998, p492).

كما يمكن تعريف الانضباط المالي من قبل OECD على أنه السياسة التي تهدف إلي تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة وكذلك تخفيض حجم الديون العامة المتراكمة بصورة تسهم في تحسين الوضع المالي للدولة، ومن الناحية التطبيقية يرتبط الانضباط المالي بالجهود التي تهدف إلي تخفيض المستويات المرتفعة من الديون العامة وعجز الموازنة العامة للدولة والتي تعتمد بصورة كبيرة على تحقيق الاستقرار والنمو في ضوء وجود حدود آمنة للديون العامة كنسبة من GDP تمثل حوالي 60% وتخفيض عجز الموازنة العامة بحوالي 3%(OECD,2010).

من تحليل التعريفات السابقة للانضباط المالي نجد أن تعريف Alesina و Perotti يركز في تحقيق الانضباط المالي على تخفيض العجز الأساسي للموازنة حيث يهدف هذا المقياس إلي التعرف على تحسن أو تدهور مديونية الحكومة نتيجة للسياسة المالية الجارية، وذلك من خلال استبعاد جميع اعتمادات الفوائد للوصول إلى ما يُعرف "العجز بدون فوائد" أو " العجز الأساسي" نظرًا لأن الفوائد على القروض هي عبارة عن مبالغ تُسدد عن ديون متراكمة نتيجة لعجز متولد من سياسات مالية سابقة (البنك الدولي،1988). ومن أهم عيوب هذا التعريف أنه لا يمكن من خلاله حساب الانضباط المالي الذي يتم بصورة تدريجية والذي يعتمد على إحداث تغيرات مالية صغيرة على فترات زمنية طويلة(بمعنى أخر صعوبة التعرف على أثر الانضباط المالي خلال فترات زمنية طويلة)، وكذلك لم يأخذ في الاعتبار اختلاف الظروف الاقتصادية بين الدول فيما يتعلق بنسبة تخفيض عجز الموازنة الواردة في التعريف. أما التعريف الثاني يركز على تحقيق الانضباط المالي من جانب واحد عن طريق القيام بتعديلات مالية في جانب الإيرادات العامة للدولة. أما التعريف الثالث من قبل OECD يتعلق بتعريف الانضباط المالي من حيث توضيح دور السياسات التي تتبعه الدولة لتخفيض الديون العامة وعجز الموازنة وتحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي.

وفي ضوء التعريفات السابقة للانضباط المالي يمكن تعريف الانضباط المالي علي أنه عبارة عن استخدام السياسات الاقتصادية لضبط أوضاع المالية العامة وإحكام الرقابة علي موارد الدولة والحفاظ عليها وترشيد استخدامها بكفاءة بما يحقق التوظيف الأمثل للموارد المالية للدولة، وبصورة تؤدي إلي حدوث انخفاض في

الديون العامة وعجز الموازنة العامة للدولة مما يسهم في تحسين المركز والقوة المالية للدولة وأداء المتغيرات الاقتصادية الكلية ومن ثم تحقيق الاستقرار والنمو في النشاط الاقتصادي.

3. أدوات الانضباط المالي

هناك مجموعة من الأدوات التي تستخدمها الحكومة لتحقيق الانضباط المالي والتأثير على النشاط الاقتصادي ومن أهم تلك الأدوات (1)- أدوات السياسة المالية(الإنفاق والضرائب) حيث يشمل جانب الإنفاق على الإنفاق على الصحة، والتعليم والتحويلات وتشمل(إعانات البطالة، إعانات المرض والعجز، المعاشات و الدعم) أما جانب الإيرادات ويشمل(الضرائب على الدخل الشخصي، والضرائب على أرباح الشركات، وضرائب الاستهلاك، والضرائب على القيم المنقولة والضرائب البيئية)، و(2)- القواعد المالية التي تستخدمها الدولة للحد من الزيادة في عجز الموازنة والدين العام.

وتمثل أدوات السياسة المالية وسيلة تسعي الحكومة من خلالها إلي ضبط أوضاع المالية العامة وتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية عن طريق تحقيق الاستقرار في النشاط الاقتصادي ، وزيادة حجم الطلب الكلى، وتخفيف التفاوت في توزيع الدخل، وتحسين الكفاءة الاقتصادية والمعروض من الموارد في الاقتصاد في الأجل الطويل مما يؤدى إلى زيادة الناتج فعلى سبيل المثال عندما يتم تخفيض الإنفاق الحكومي وبخاصة في جانب الدعم فإن ذلك يؤثر على الناتج نظرًا لما يصاحب الإنفاق على الدعم من تشوهات وسوء تخصيص للموارد، وبالإضافة إلي ذلك القيام بأداء وظائفها الأساسية مثل(تقديم السلع العامة، والمحافظة علي مواردها الاقتصادية ومراعاة حقوق الأجيال القادمة، وإعادة توزيع الدخل، وخدمات الأمن والدفاع)، ولذا يتطلب من الدولة القيام بعملية الإنفاق العام وتحصيل للإيرادات وبيان ذلك سنويًا من خلال عرضها في الموازنة العامة. وعندما تكون النفقات أكبر من الإيرادات أي أن إيرادات الدولة لا تكفي تغطية نفقاتها فإن الدولة تعاني من عجز ومع تزايد العجز في الموازنة العامة للدولة تنشأ الحاجة إلي تحقيق الانضباط المالي إما من خلال تخفيض الإنفاق وإما من خلال زيادة الإيرادات(Salvemini,2007).

1/3 تصميم الانضباط المالي(استراتيجة تخفيض النفقات وزيادة الضرائب) وآلية عمل السياسة المالية

تسعي العديد من الدول نحو تحقيق الانضباط المالي بهدف تخفيض عجز الموازنة العامة والدين العام، وبالتالي فإن ذلك يتطلب وجود استراتيجة مناسبة يمكن الاعتماد عليها عند استخدام السياسة المالية كأداة لتصميم الانضباط المالي سواء كان ذلك من خلال استراتيجة تخفيض النفقات أو من خلال استراتيجة زيادة الضرائب أو الاثنين معًا.

1/1/3 استراتيجة تخفيض النفقات عند تصميم الانضباط المالي

تعد النفقات العامة احدي جانبي الموازنة العامة للدولة والتي تستخدمها الدولة لتحقيق العديد من الأهداف منها تحقيق الاستقرار الاقتصادي وزيادة معدل النمو وانخفاض معدل البطالة وغيرها من الأهداف، وتنقسم النفقات الحكومية إلي ثلاث مكونات هي (1) الإنفاق الاستهلاكي الحكومي(العام)، و(2) الإنفاق الاستثماري الحكومي، و(3) الإنفاق التحويلي(الإعانات) والدعم والرعاية الاجتماعية والتي يمكن من خلالها تحقيق الانضباط المالي عن طريق تخفيض بعد بنود النفقات العامة.

يمثل الإنفاق الاستهلاكي الحكومي مكون مهم من مكونات الإنفاق الحكومي وبخاصة إذا كان هذا الإنفاق يسهم في تحقيق الاستقرار للاقتصاد الكلي وتعزيز النمو الاقتصادي ومن ثم فإن ذلك يتطلب من الحكومة تحقيق كفاءة استخدام الموارد وكفاءة الإنفاق العام، ومع تزايد الإنفاق الاستهلاكي الحكومي وارتفاع فاتورة الأجور المدفوعة للعاملين في القطاع الحكومي

حيث تحتل نسبة الأجور نسبة كبيرة من النفقات في الموازنة العامة للدولة. فقد بلغت نسبة الأجور من النفقات العامة في 27 دولة من دول الاتحاد الأوربي حوالي 10%، وفي فرنسا والسويد وفنلندا حوالي 13% مما يعني ضرورة أن يكون مستوي التوظيف والأجور جزء من عملية الانضباط المالي (OECD,2012). فعندما يحدث انخفاض في النفقات العامة عن طريق حدوث انخفاض في فاتورة الأجور الحكومية تؤدي إلي انخفاض الأجور في القطاع الخاص ومن ثم تحسن فرص العمل وزيادة التوظيف حيث يرتب علي تخفيض الأجور الحكومية تحسين كفاءة اليد العاملة مع الأخذ في الاعتبار المنافسة بين

القطاع العام والخاص في القطاعات التي تحتاج عمالة ماهرة، وتحسين تخصيص عنصر العمل مما يعزز الإنتاجية في القطاع العام ويعزز من النمو في الأجل الطويل.

يعتبر أحد العناصر الأساسية للتوسع في الإنفاق الحكومي هو الدعم الذي تقدمه الحكومة لكثير من السلع التي يمكن توفيرها من خلال قوي السوق، وبالإضافة إلي ذلك فإن الحكومة تقدم أنواع مختلفة من الإعانات وبرامج الرعاية الاجتماعية. قد يترتب علي التوسع في النفقات علي بعض من هذه البنود هدر للموارد الاقتصادية والمالية وتشوهات وعدم كفاءة في تخصيص الموارد مما يتطلب تخفيض بعض بنود الدعم وتعديل شكل الدعم المقدم علي سبيل المثال تخفيض دعم الطاقة (غير المتجددة) للمشروعات ذات الإنتاجية المنخفضة، تخفيض الدعم المالي المقدم للمشروعات الخاسرة، وإصلاح نظم التأمينات والتقاعد والمعاشات بما يسهم في تحقيق الانضباط المالي(and Matthes,2013 Kolev).

2/1/3 استراتيجة زيادة الضرائب عند تصميم الانضباط المالي

تمثل الضرائب أهم مورد من موارد إيرادات الدولة وأحد أدوات السياسة المالية التي يستخدمها صانع السياسة الاقتصادية لتحقيق الانضباط المالي وذلك من خلال زيادة الضرائب مما يتطلب أن تستخدم بحذر وحرص بحيث لا تصبح أداة ذات تأثير سلبي علي المتغيرات الاقتصادية الكلية. يؤدى وجود تشوهات في نظام الضرائب علي الدخل والضرائب علي أرباح الشركات إلي آثار سلبية علي الاقتصاد وبخاصة النمو الاقتصادي من خلال تخفيض الحوافز للعمل أو الاستثمار. وبالتالي ينبغي علي الدولة استخدام الضرائب للمواءمة بين الاستخدام الكفء للموارد والحفاظ عليها من الاستنزاف والهدر ومراعاة حقوق الأجيال القادمة في ظل سعي القطاع الخاص إلي مزيد من تحقيق الأرباح وبالتالي تتدخل الدولة لمنع مثل هذه التشوهات. ولذا يمثل التدرج في الضرائب علي الدخل أداة لا غني عنها لإعادة توزيع الدخل وتحقيق المساواة والعدالة بين فئات الدخل المختلفة في السوق الاجتماعي للاقتصاد(Kolev and Matthes,2013).

تعتبر الإصلاحات الضريبية التي تتم من خلال عملية المواءمة بين معدلات الضريبة الحدية وتوسيع القاعدة الضريبية جزء من عملية الانضباط المالي والتي

تسهم في تحقيق أهداف الانضباط المالي بتخفيض خسائر عدم كفاءة استخدام الموارد الناجمة عن التشوهات(Hagemann,2012).

ويمكن استخدام زيادة الضرائب لتحقيق الانضباط المالي من خلال قناتين رئيسيتين هما (1) نقل العبء الضريبي من الدخل إلي الاستهلاك، و(2) فرض ضرائب جديدة

(1)- نقل العبء الضريبي من الدخل إلي الاستهلاك

تشير الأدبيات الاقتصادية أن انتقال الضرائب ومساهمات الضمان الاجتماعي من العمل إلي الاستهلاك يسهم في تحقيق الانضباط المالي. حيث أوضح Arnold أن حدوث زيادة في معدل الضرائب علي الدخل بصورة مرتفعة عن معدل الضريبة علي الاستهلاك أو الممتلكات من المحتمل أن تعوق(تخفيض) عملية النمو الاقتصادي وحدوث زيادة في معدل البطالة وما يترتب علي ذلك من حدوث زيادة في إعانات البطالة المقدمة للأفراد مما يتطلب التحول من زيادة الضريبة علي الدخل إلي زيادة الضريبة علي الاستهلاك(noldAr ,2008).

يري كل من Kolev و Matthes أن الانتقال من الضرائب علي الدخل إلي الضرائب علي الاستهلاك مجموعة من الفوائد منها (1) تسهم في تخفيض معوقات العمل وحجم الاستقطاعات من الدخل، و(2) يؤدى تخفيض الضرائب علي الدخل إلي حدوث انخفاض تكلفة عنصر العمل بالنسبة إلي تكلفة عنصر رأس المال مما ينتج عنه زيادة الحوافز لدي أصحاب الأعمال(المشروعات) لزيادة التوظيف، و(3) تساعد في كسر حاجز الدائرة المفرغة بين زيادة معدلات البطالة والتي يترتب علي إثرها حدوث ارتفاع في حجم المساهمات الاجتماعية المقدمة من قبل الحكومة حيث زيادة إعانات البطالة وبين ضرائب العمل والتي يترتب عليها حدوث زيادة في معدل البطالة مرة ثانية نظرًا لارتفاع تكلفة عنصر العمل ومن ثم يتضح أن انتقال الزيادة في الضرائب علي الدخل إلي زيادة الضرائب علي الاستهلاك تسهم في زيادة معدل التوظيف نظرًا لزيادة أعداد نسبة المشتغلين لإجمالي نسبة العاطلين وبالتالي حدوث زيادة في الدخل وزيادة النمو الاقتصادي(and Matthes,2013 Kolev).

(2)- فرض ضرائب جديدة

تعتبر عملية فرض ضرائب جديدة أو زيادة بعض أنواع الضرائب الحالية والرسوم بدون وجود تشوهات أو حتى وجود تشوهات صغيرة يمثل هدف من أهدف الانضباط المالي المميز في جانب الإيرادات. يسهم تنوع النظام(الهيكل) الضريبي من حيث وجود أنواع مختلفة من صور الضرائب في زيادة الإيرادات علي سبيل المثال الضريبة علي الممتلكات غير المنقولة والضرائب البيئية ورسوم الاستخدام والضرائب علي المكاسب الرأسمالية(Kolev and Matthes,2013).

يري Hagemann (2012) أن التصميم والإعداد الجيد للبيئة الضريبية يمكن أن يسهم في تحقيق هدف الانضباط المالي والحماية البيئية علي سبيل المثال نجد أن إدخال فرض ضريبة الكربون في التسعينات في الدنمارك وفنلندا والسويد كانت وسيلة فعالة لزيادة الإيرادات في عام 2007 حيث تراوح معدل الضرائب علي الكربون بين3, % - 7, % من GDP ، وكذلك لا يؤدي إدخال الضرائب البيئية إلي حوافز تخفيض التلوث فقط ولكن يؤدي أيضا إلي زيادة الاستثمار والأبحاث في مجالات التكنولوجيا الخضراء(أي زيادة الاستثمار في الطاقة المتجددة) مع ضرورة أن يتم ذلك كجزء من التعاون الدولي لتجنب خسائر القدرة التنافسية للصناعات الوطنية، وبالإضافة إلي ما سبق نجد أيضا أن فرض ضرائب علي الملكية يمكن الاعتماد عليها في زيادة الإيرادات وتحقيق الانضباط المالي حيث تعد الضرائب علي الملكية أقل أنواع الضرائب تشوه نظرًا لعدم قدرة العقارات علي التنقل وارتفاع حصيلة مكاسب الدخل، وقد بلغت حصيلة مكاسب الدخل في دول OECD حوالي 9% من الناتج المحلي الإجمالي(,Hagemann 2012) .

تمثل عملية فرض ضريبة علي المعاملات المالية(الضريبة علي التعاملات في سوق المال) وسيلة لتحقيق الانضباط المالي حيث يكون الهدف منها تقليل(تخفيض) عملية المضاربة في الأسواق المالية والمساهمة في تحقيق استقرار النظام المالي بصورة عامة، والهدف الأخر هو زيادة الإيرادات الناتجة عن فرضها وتحصيلها كأحد أنواع الضرائب وبخاصة إذا ما تم استخدام الزيادة في هذه الإيرادات نحو تمويل استثمارات حكومية جديدة (Demary,2010).

من التحليل السابق يمكن القول بأن الضرائب علي الممتلكات غير المنقولة والضرائب البيئية والضرائب علي المعاملات الرأسمالية يمكن أن تسهم في تحقيق الانضباط المالي وحدوث انخفاض في أنواع الضرائب الأخرى مثل الضرائب علي الدخل و الضرائب علي الشركات بشرط ارتفاع حصيلة الضرائب من الضرائب علي الممتلكات غير المنقولة والضرائب البيئية والضرائب علي المعاملات الرأسمالية.

3/1/3 القواعد المالية ودورها في تحقيق الانضباط المالي

تمثل القواعد المالية المستخدمة من قبل الدولة(مثل القواعد المالية الخاصة بجانب النفقات والقواعد المالية الخاصة بجانب الضرائب والقواعد المالية الخاصة بتوازن الموازنة) وسيلة لتحقيق الانضباط المالي. وتنبع أهمية استخدام التعديلات المالية كوسيلة للتحكم في مستوي الدين العام وعجز الموازنة العامة وبخاصة بعد حدوث ارتفاع في الديون السيادية وعجز الموازنة مما يتطلب الحد من هذه الزيادات عن الحد المقرر له.

تصنف القواعد المالية استنادًا إلي معايير مختلفة حيث يمكن التميز بين القواعد المالية الوطنية(القواعد والمعايير المتعلقة بالعجز العام والديون العامة التي تستخدم علي مستوي الدولة) وبين القواعد المالية فوق الوطنية(القواعد والمعايير علي مستوي التجمعات الدولية والتي تتعلق بالعجز العام والديون العامة مثل القواعد والمعايير علي مستوي الاتحاد الأوربي). كذلك يمكن أن تصنف القواعد المالية إلي قواعد مالية كمية تستند علي هدف رقمي، وأخري قواعد مالية نوعية(المعايير المتعلقة بإجراءات الموازنة مثل القواعد المتعلقة بالنفقات والموازنة والإيرادات العامة)(Elena ,2014 , p113 Niziol,2013 ,Adam and).

4. الانضباط المالي واللامركزية المالية

يتم النظر إلى اللامركزية المالية كواحدة من أنواع اللامركزية والتي تشمل اللامركزية المالية واللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية. وما يتم التركيز عليه هو اللامركزية المالية ودورها في تحقيق نجاح الانضباط المالي. حيث يقصد باللامركزية المالية تحويل أو نقل الوظائف والسلطات من المستوى المركزي للحكومة إلي المؤسسات المحلية علي مستوي صناعة القرار المحلي لتخصيص

الموارد المالية(سلطات المالية التقديرية) وسلطة جباية الضرائب المحلية(Boschmann,2009).

ويعرف Oates اللامركزية المالية بأنها عبارة عن درجه استقلالية صناعة القرار علي المستويات الحكومية المختلفة في أحكام الخدمات العامة(Oates, p1125, 1999).

ويري محمد أحمد عدوي اللامركزية المالية بأنها نوعًا من نقل السلطة والقرارات في الشئون المالية إلي الوحدات المحلية مع الأخذ في الاعتبار أن هناك أمور تتعلق بالتحصيل أو الإنفاق ذات طابع مركزي يجب أن تأخذ في الحسبان(جريدة الأهرام الرقمي، 2010).

4 /1أدوات الانضباط المالي(السياسة المالية للامركزية المالية) علي مستوي الحكومة الفرعية

في ظل التكامل في توزيع الأدوار بين المستويات الحكومية المختلفة والدور الذي تلعبه الحكومة الفرعية في النشاط الاقتصادي من القيام بنفقات وتحصيل إيرادات لذا كان من الضروري التعرف علي اللامركزية في النفقات واللامركزية في الإيرادات ودور القواعد المالية في ظل اللامركزية المالية، وهذا ما سيتم تناوله في هذه النقطة:

4 /1/1اللامركزية المالية في الإيرادات للحكومة الفرعية

تسعي العديد من حكومات الدول التي تطبق اللامركزية نحو زيادة الإيرادات المحلية (الضرائب العقارية وضرائب الملكية، وحصيلة رسوم التراخيص والرسوم المختلفة علي استخدام الموارد والتي يتم تجميعها بواسطة الإدارة المحلية، ورسوم الخدمات الأخرى المياه والكهرباء والإضاءة والطاقة) بطريقة مستدامة وذات كفاءة وبخاصة لما تمثله الحكومة الفرعية(المحلية، الفيدرالية، المقاطعات) كأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية وتحسين كفاءة الخدمات وتحصيل الموارد المالية للحكومة المركزية والتي تمثل جزء من نجاح الانضباط المالي، كذلك يتم تخصيص جزء من الإيرادات العامة التي يتم تحصيلها للحكومة الفرعية وبخاصة إذا كانت لا تتمتع باستقلالية مالية (أي أن مسئولياتها محدود في فرض ضرائب أو توقيع الحصول علي قروض بنفسها)، وتتم عملية تخصيص الإيراد من قبل

الحكومة المركزية إلي الحكومة الفرعية في ضوء عدد السكان، والمقدرة الضريبية، وقياس حجم الاحتياج لدي الحكومة الفرعية من الإيرادات للقيام بوظائفها (Boschmann,2009).

وفيما يلي يتم تناول أهم الأدوات المالية للانضباط المالي في ظل اللامركزية المالية في جانب الإيرادات المتاحة للحكومة الفرعية والتي تتمثل في:

1- الضرائب

تعتبر الضرائب أهم مصدر من مصادر الإيرادات لدي الدولة سواء علي مستوي الحكومة المركزية أو مستوي الحكومة المحلية وبخاصة في ظل توحد سلطة فرض الضرائب حيث تقوم الحكومة المركزية بتحديد معدل الضريبة التي يتم فرضها علي كافة الممولين الخاضعين للضريبة وبأنواع الضرائب المختلفة وتقوم الحكومة الفرعية بتحصيل جزء من تلك الضريبة مع مراعاة عملية تنسيق الأدوار وتوزيع المسئوليات بين الحكومة المركزية والحكومة الفرعية في ظل سيادة حالة من اللامركزية .

تساعد عملية المشاركة في الضرائب بين المستويات المختلفة في الدولة سواء الحكومة المركزية أو الحكومة الفرعية (المحلية، والفيدرالية) في توزيع المسئوليات فيما بينهم عند عملية تحصيل الضرائب والسعي نحو زيادة حصيلة الضرائب فهناك ضرائب يتم تحصيلها علي مستوي الحكومة المحلية مثل ضرائب العقارية والضريبة علي الأطيان كوسيلة لجذب المزيد من مصادر الإيرادات وزيادة حصيلة الضرائب، وأنواع أخري يتم تحصيلها عبر الحكومة المركزية مثل ضرائب الدخل الشخصي وغيرها من الأنواع، ومن خلال عملية المشاركة الضريبية بين الحكومة المركزية والحكومة الفرعية في عملية تحصيل الضرائب تقوم الحكومة المركزية بتحديد القاعدة الضريبية والتي تتسم بمجموعة من الخصائص والتي أوضحها Norregaard في عام(1997) بأن تكون القاعدة الضريبية متحركة، وأكثر استجابة للدخل، ويتم توزيعها بصورة متساوية عبر المناطق.

تعد الضرائب علي الملكية المصدر المباشر للدخل لدي الحكومة الفرعية حيث يتم فرض ضريبة علي الأطيان والضريبة علي المباني والعقارات حيث تتميز الضرائب علي الملكية بعدم القدرة علي نقل القاعدة الضريبية لتوسيع بعض المنافع الخدمية لغير أصحاب الملكية. كما أنها تمثل مصدر مهم لزيادة الإيرادات علي المستوي الحكومة الفرعية لخضوعها في نطاق مسئولية الحكومة الفرعية، وعلي

الرغم من ذلك لا تزال تمثل حصيلة الضرائب العقارية نسبة منخفضة من إجمالي الحصيلة الضريبة علي مستوي العالم نظرًا لقصور عملية التحصيل.

تمثل الضرائب علي الدخل وضرائب الأعمال التجارية مصدرين من مصادر الإيرادات الإضافية المتاحة لدي مستوي الحكومة الفرعية(الحكومة المحلية، البلديات، المقاطعات) في الدولة لتوفير حصيلة يمكن الاعتماد عليها في تمويل الخدمات المحلية، وبالإضافة إلي ذلك الإيرادات المتولدة من الضرائب علي المبيعات والتي يتم الحصول عليها من أشكال مختلفة مثل ضريبة المرحلة الواحدة (ضريبة التجزئة) أو الضرائب من مراحل متعددة مثل ضريبة القيمة المضافة التي يتم فرضه علي كل مرحلة من مراحل الإنتاج وبالتالي زيادة الحصيلة الضريبية وبخاصة مع توافر عملية المشاركة بين الحكومة المركزية والحكومة الفرعية في تحصيل الضريبة وما يتضمنه النظام الأساسي للموازنة المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومة الفرعية للربط بين حجم التحويلات المركزية للضريبة المحلية من حصيلة الضرائب والذي ينعكس أثره علي حقيقة الدور الذي تقوم به الحكومة الفرعية في عملية تحصيل الضريبة(Monnesland,2002, pp330 -327) .

تمنح بعض الدول التي تطبق اللامركزية المالية الحكومة الفرعية بعض الصلاحيات في فرض ضرائب بنفسها فعلي سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية يمنح الدستور الحكومة الفيدرالية صلاحيات هامة تخص السياسة المالية مثل فرض الضرائب واقتراض الأموال وتنظيم التجارة الخارجية والتجارة بين الولايات ودفع مستحقات الديون وتوفير الرفاهة العامة

والخدمات العامة، كما يتم فرض ضرائب علي الفرد تبعًا لمقدار دخله وليس تبعًا لعدد سكان الولاية، لكن ينبغي مراعاة أن الفيدرالية المالية الأمريكية تفتقر إلي التنسيق الفعال للسياسة المالية بين المستويات الحكومية وخاصة سياسة الضرائب والإيرادات والبرامج التي تدار بشكل مشترك مثل الرعاية الصحية والتعليم والبنية التحتية. تكون الحكومة الإقليمية في كندا مسئولة عن توفير العديد من الخدمات العامة وإمكانية الوصول إلي جميع مصادر الضرائب وتحصيلها بنسبة كبيرة(واتس،2006، ص 16).

تتحدد أهم أنواع الضرائب في ألمانيا بشكل مشترك من قبل الحكومة الاتحادية والمقاطعات في المجلس الأعلى بالبرلمان، ويعطي الحق للمقاطعات سن القوانين في مجال ضرائب الاستهلاك والنفقات المحلية، وفيما يتعلق بعملية توزيع

الضرائب يتم تخصيص للمقاطعات عوائد ضريبة الثروة والإرث والسير علي الطرق العامة، وهناك عوائد للحكومة الاتحادية مثل ضرائب الاستهلاك وحركة رأس المال والتأمين، وتبديل العملات، والضرائب المكملة للضرائب الدخل والضرائب المدفوعة علي الشركات، وهناك ضرائب يتم تقاسم العائد منها بين الاتحاد والولايات مثل عائدات ضريبة المبيعات، وإعطاء الحق للبلديات في الإدارة المالية الذاتية فيما يتعلق بفرض ضريبة مستحقة لها تتناسب مع قوتها الاقتصادية(فيلد و فون هاجن،2007، ص16).

يتم في الهند تحديد الصلاحيات الضريبية ومسئوليات الإنفاق للسلطة الاتحادية(الحكومة المركزية)، والولايات المنفردة (الحكومة الفرعية) حيث تلعب الولايات دورًا مهيمنًا في توفير الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة والإسكان والمساعدات الاجتماعية الأسرية، والتنمية الزراعية والصناعية والبنية التحتية للنقل، وتقوم السلطة الاتحادية بفرض معظم الضرائب والرسوم الضريبية وضريبة الدخل والشركات وتختص الولايات بفرض ضريبة البيع بالتجزئة(راو،2007، ص ص19-20).

تكون صلاحية فرض الضريبة في ماليزيا للحكومة الاتحادية من حيث جمع ضرائب الدخل الشخصية وضرائب الشركات وضرائب المبيعات والضرائب التي تنشأ عن الصادرات والواردات، وتحتفظ كل ولاية بجمع ما تحصل عليه من الضرائب والرسوم وتسلم للاتحاد نسبة عشرة بالمائة من اكبر مبلغ حسب ما يحدد من رسوم الصادرات(روسلي،2007، ص23).

مما سبق يمكن القول بأن الضرائب علي مستوي الحكومة المحلية مثل الضرائب علي الدخل تمثل إمكانية لتوليد إيرادات كافية لتمويل الخدمات المحلية بالمقارنة بضرائب الأعمال والتي يعتريها بعض أوجه القصور منها الأضرار التي تنشأ عن فرضها وبخاصة في حالة المنافسة الضريبية بين المناطق لجذب مزيد من الصناعات كما أن ضرائب الأعمال لا يمكن التنبؤ بحجم الإيرادات الناشئة عنها حيث نجد أن الضرائب علي الشركات المساهمة أكثر تقلبًا في ظل ما يمر به النشاط الاقتصادي في الدولة للدورات الاقتصادية وما ينتج عنها من التأثير علي حصيلة الضرائب وحدوث تقلبات في دخل الحكومة الفرعية، وبالنظر إلي ضرائب المبيعات علي المستوي المحلي ينشأ عنها تشوهات نتيجة لقيام المستهلكين بشراء السلع بعيدًا عن المناطق ذات معدلات الضريبة المرتفعة، كما تعد الضرائب علي

الملكية مصدر مهم وبخاصة الضرائب علي المباني والعقارات والأطيان في توفير إيرادات مالية للحكومة الفرعية مما يتطلب زيادة كفاءة عملية التحصيل.

2- رسوم الاستخدام والرسوم العامة

يقصد بالرسم وفقًا لما جاء في أدبيات المالية العامة بأنه عبارة عن مبلغ من المال تجبيه أو تحصله أحد المرافق العامة جبرًا من الفرد لقاء خدمة خاصة يؤديها له فهناك عدة صور للرسوم منها رسم الخدمات المقدمة من قبل الدولة والتي تشمل رسم استخدام المياه ورسم استخدام الطرق، والطرق السريعة، ورسوم استخدام الكهرباء والطاقة، ورسم تسيير السيارة أو تراخيص القيادة، ورسم استخرج جواز السفر.

ينبغي علي الدولة عند مراعاة العلاقة بين قيمة الرسم الذي تحصل عليها مقابل تقديم خدمة معينة وبين تكلفة تقديم هذه الخدمة حيث يجب أن يكون سعر الرسم متناسبا مع نفقة الخدمة المؤداة، وذلك في ضوء الدور الذي تقوم به الدولة من توفير الخدمات العامة. إن عملية تسعير الخدمات ومراعاة الأبعاد المختلفة للإصلاحات الهيكلية وزيادة المنافسة بين العديد من مقدمي الخدمة تمثل ضرورة حتمية وبخاصة في حالة الدول التي تطبق اللامركزية المالية لما تشكله رسوم الاستخدام كمصدر من مصادر الإيرادات وبالتالي تسعير الخدمات بأقل من تكلفتها يمثل هدر للموارد المالية مما يؤثر علي كفاءة الخدمات المقدمة، كما يمكن استخدام الرسم كأداة للحفاظ علي الموارد وحمايتها من الأضرار البيئية علي سبيل المثال رسم الاستخدام لتسعير الطاقة والموارد المائية ورسم صيانة الطرق وإنشائها لتعويض الإهلاك التي تتعرض له الطرق السريعة(Groot and Budding,2004).

يمثل رسم الاستخدام مدفوعات فردية للخدمات المقدمة من قبل الدولة للأفراد حيث يمثل رسم الاستخدام جزء من إيرادات القطاع العام في بعض الدول، ففي دول OECD بلغت إجمالي حصيلة الرسوم حوالي 2.5% من الناتج المحلي الإجمالي وتشكل رسوم الاستخدام من دخل الحكومة الفرعية حوالي 50% – 70%(OECD ,2006)

تعد الولايات المتحدة الأمريكية واستراليا من أكثر الدول معرفة ووعي برسم الاستخدام وبخاصة لتسهيل وتوفير منافع الخدمات للأفراد، وبالإضافة إلي ذلك قدرتهم علي تحصيل تكلفة الخدمات بكفاءة مما ينعكس أثره علي أوجه الإيرادات الاخري. وبالنظر إلي الدول النامية يتبين أن هناك انخفاض في حصيلة الإيرادات

غير الضريبة للحكومة الفرعية ويمكن إرجاع ذلك إلي (1)- ارتفاع نسبة تكاليف تحصل الرسوم بالمقارنة بما يتم تحصيله(تجمعيها) من هذه الرسوم، و(2)- تزايد أعداد أصحاب الدخول المنخفضة ومن ثم يترتب علي ذلك حدوث انخفاض في الإيرادات، و(3)- انخفاض تكلفة الرسوم للخدمات المقدمة.

3- الاقتراض الذاتي(استقلالية الاقتراض)

يقصد بالاقتراض الذاتي أو استقلالية الاقتراض هو قدرة الحكومة المحلية علي إمكانية الحصول وتوقيع القروض بصورة مستقلة من مصادر إقراض مختلفة وذلك لأغراض معينه لدفع عملية التنمية الاقتصادية والمحلية.

تعد حركة السيولة النقدية وتبادل السلع والخدمات بين الوحدات المكونة للدولة اللامركزية أو الفيدرالية من السمات الواضحة التي تعتبر كمؤشر علي مدي درجة الاستقلال المالي النسبي الممنوح من قبل الحكومة المركزية للحكومة الفرعية، ويمكن تعزيز الاستقلال المالي علي مستوي الحكومة الفرعية عندما تتمكن من الوصول إلي سد حاجاتها وتعبئة مواردها سواء عن طريق الاقتراض الداخلي ضمن حدود الدولة وتختلف الدول في عملية حركة الأموال علي أراضيها أو الاقتراض الخارجي أي من دول أخري في ضوء الحدود والقواعد المسموح بها من قبل الحكومة المركزية والذي يقع ضمن حدود السيادة للدولة(Booth ,2007,pp 2-4).

تختلف الدول فيما يتعلق بعملية الاقتراض التي تقوم بها الحكومة الفرعية فعلي سبيل المثال نجد في دولة الهند يمكن لحكومة الولايات الاقتراض من الحكومة المركزية كما يمكنها الاقتراض من أسواق رأس المال ولكن إذا كانت الحكومة الفرعية في الولاية مدينة للحكومة المركزية فإن ذلك يتطلب من الحكومة المركزية الموافقة علي استمرار حصول الحكومة الفرعية علي الاقتراض، وفي ألمانيا الاتحادية فإن هناك حدود علي الاقتراض من قبل الحكومة الفرعية وذلك في ضوء النفقات التي تقوم بها الحكومة الفرعية وحاجاتها للاقتراض لتلبية نفقاتها الضرورية والمشروعات الأساسية التي يتم إنفاقها في المستقبل، وبالنظر إلي ماليزيا فإن الحكومة الفرعية ممثلة في الولايات الماليزية تعتمد بصورة كبيرة علي المنح والقروض الفيدرالية، وتفرض ماليزيا قيود علي عملية الاقتراض لتنفيذ المشروعات، ولا تتم عملية الاقتراض سواء علي مستوي الاتحاد إلا في ضوء قانون الاتحاد أو الولاية الخاص بها (راو,2007، ص20، و روسلي،2007،ص ص 23-24).

تسهم عملية قيام الحكومة المحلية بالاقتراض الذاتي بنفسها في تنفيذ وتمويل المشروعات الاستثمارية قصيرة الأجل مما يتطلب مراعاة التهديدات التي من الممكن التي تنشأ عن الاستدامة المالية والتي تنتج عن عدم كفاية موارد الموازنة وانخفاض الانضباط في النفقات والتوسع في الاقتراض، ولتجنب تلك التهديدات تقوم الحومة المركزية بوضع قيود للحد من قدرة الحكومة الفرعية علي الاقتراض ففي ألمانيا نجد من اجل قيام الحكومة الفرعية بالحصول علي قرض فإن ذلك يتطلب موافقة رئيس الوزراء (Rodden,2002).

4- المنح والتحويلات الدولية للحكومة الفرعية

تمثل المنح والتحويلات الدولية أحد مصادر الإيرادات عبر مستويات الحكومة المختلفة في الدولة من قبل الجهات المانحة سواء اتخذت المنح شكل من حكومات دول أخري أو من خلال منظمات دولية، وجهات غير حكومية لتنفيذ إصلاحات معينة وتسمي بالمنح المشروطة(نقدية أو عينية)، والمنح غير المشروطة. كما تكون هذه المنح من مستوي حكومي في الدولة(الحكومة المركزية) إلي مستوي حكومي أخر(الحكومة الفرعية) وفي هذه الحالة تقوم الحكومة المركزية بتوفير المنح للحكومة الفرعية من خلال حساب عائدات الضرائب من الحكومة الفرعية من مصادر مختلفة(العائد من الضريبة العقارية وضريبة الملكية، وضريبة القيمة المضافة، والضريبة البيئية) وتخصيص حجم النفقات التي تقوم بها واحتياجاتها، ويتم تحديد حجم التخصيص من المنح من الحكومة المركزية إلي الحكومة الفرعية علي أساس حجم السكان، والدخل الشخصي للأفراد، المقدرة الضريبية، ومساحة المقاطعات، وسن الالتحاق بالمدرسة لدي السكان، والمقدرة المالية للحكومة المركزية، وعدد السياح. وتؤثر توجيهات الحكومة المركزية علي قرارات الإنفاق لدي الحكومة الفرعية.

تؤثر الاعتبارات الانتخابية في توجيه المخصصات من المنح للحكومة المحلية حيث أوضحت دراسة John وWard في عام (1999) بالتطبيق علي الحكومة الانجليزية أن المجالس المحلية المسيطر عليها من قبل الحزب الحاكم في السلطة علي المستوي المركزي والدوائر الانتخابية تكون أكثر قدرة للحصول علي مخصصات من المنح عن تلك التي يسيطر عليها أحزاب أخري.

يسهم الإصلاح الهيكلي لنظام المنح للحكومة الفرعية في تحقيق الانضباط المالي للحكومة العامة وتحسين كفاءة حصيلة العوائد من الرسوم حيث تشكل حجم المنح للحكومات الفرعية في دول OECD حوالي 4%، 8%، 50% علي الترتيب من الناتج المحلي الإجمالي، والنفقات العامة، وإيرادات الحكومة الفرعية(2007 OECD,) .

تساعد عملية الإصلاحات الهيكلية لنظام المنح والتحويلات في تحقيق الانضباط المالي للحكومة العامة، وتحقيق العديد من المكاسب للدولة وتتمثل أهم عمليات الإصلاح لنظام المنح والتحويلات الحكومية الدولية (1)- زيادة حصة الحكومة الفرعية من الضرائب حيث تشكل التحويلات المالية الجزء الأكبر من الإيرادات للحكومة الفرعية لذا فحدوث زيادة في حصة الضرائب للحكومة الفرعية يسهم في تخفيض الاعتماد علي المنح والتحويلات الدولية للحكومة الفرعية، و(2)- الحد من الدورات الدورية للمنح والتحويلات حيث تتعرض المنح المقدمة للحكومة الفرعية إلي حالة من التذبذب وعدم الاستقرار في بعض الأحيان مما يؤثر علي نفقات الحكومة الفرعية وبالتالي ضرورة أن ترتبط المنح والتحويلات من الحكومة المركزية إلي الحكومة الفرعية في ضوء حجم الاحتياجات المالية لقيام الحكومة الفرعية بنفقاتها، و(3)- تبسيط نظام المنح وتوحيدها في حساب واحد للحكومة الفرعية يسهم في تحسين الخدمات المقدمة من قبلها، وتفعيل عملية مراقبة الموازنة علي مستوي الحكومة المركزية.

2/1/4 اللامركزية المالية في النفقات علي مستوي الحكومة الفرعية

في ظل نظام اللامركزية المالية تقوم الحكومة الفرعية بالقيام مجموعة من الاختصاصات وتنفيذ المهام الموكلة لها من قبل الحكومة المركزية وتقديم بعض من الخدمات الحكومية، وتنفيذ عدد من المشروعات والذي يترتب علي

ذلك قيامها بتحمل مجموعة من أوجه الإنفاق المختلفة سواء الإنفاق علي التعليم والصحة والإسكان، والتحويلات الاجتماعية والأجور علي حسب الوظائف المسندة إلي الحكومة الفرعية من الحكومة المركزية. لذلك فإن اللامركزية في النفقات تمثل خطوة لتحسين أداء الخدمات المقدمة وإعادة ترتيب الأولويات في النفقات.

3/1/4 القواعد المالية علي مستوي الحكومة الفرعية

تمثل القواعد المالية المستخدمة من قبل الدولة(مثل القواعد المالية الخاصة بجانب النفقات والقواعد المالية الخاصة بجانب الضرائب والقواعد المالية الخاصة بتوازن الموازنة، وقواعد الاقتراض، وقواعد التحويلات) وسيلة لتحقيق الانضباط المالي علي مستوي الحكومة الفرعية. وتنبع أهمية استخدام التعديلات المالية كوسيلة مكملة للقواعد المالية المستخدمة علي مستوي الحكومة المركزية للتحكم في مستوي الدين العام وعجز الموازنة العامة وبخاصة بعض حدوث ارتفاع في الديون السيادية وعجز الموازنة مما يتطلب الحد من هذه الزيادات عن الحد المقرر له.

يعد تصميم القواعد المالية علي مستوي الحكومة الفرعية وسيلة لترشيد الأموال التي تحصل عليها الحكومة الفرعية وتحقيق التوازن في موازنتها الخاصة وبخاصة في ظل تطبيق اللامركزية المالية وترشيد قواعد الاقتراض والقواعد المُنظمة للتحويلات المالية من قبل الحكومة المركزية والمنظمات والهيئات والحكومات الدولية. كذلك هناك أهداف مشتركة بين القواعد المالية المطبقة في الدولة علي المستويات الحكومية المختلفة (الحكومة المركزية والحكومة الفرعية) والتي تتمثل في تحقيق الاستدامة المالية وتوفير موارد مالية ذاتية ومن ثم انخفاض الاعتماد علي التحويلات والاقتراض، وتقييد النفقات وترشيدها وترتيب الأولويات، وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد الاقتصادية والمالية ومنع هدرها، وأخيرًا أن يتم تصميم القاعدة المالية بصورة مناسبة تتماشي مع التغيرات التي تحدث في البيئة الاقتصادية ويكون لدية القدرة علي مواجهة الصدمات المالية والاقتصادية التي من الممكن أن تلحق بالنشاط الاقتصادي في الدولة.

تستهدف الحكومة الفرعية تخفيض معدلات الديون في الأجل الطويل وذلك عن طريق تطوير نظم المحاسبة في موازنتها، ومبادلة الديون وتحقيق قاعدة توازن الموازنة، وقواعد الاقتراض، قواعد تقييد الاستقلال الضريبي، قواعد الإنفاق.

5. العلاقة بين مكونات وحجم الانضباط المالي وأدوات والحكومة الفرعية (اللامركزية المالية)

تعتبر عملية تحديد العلاقة بين مكونات و حجم الانضباط المالي والحكومة الفرعية في ظل اللامركزية المالية عامل مهم في محاولة الإجابة علي السؤال التالي إلي أي مدي تؤثر اللامركزية المالية وتخفيض النفقات وزيادة الإيرادات علي مستوي الحكومة الفرعية علي المساهمة في نجاح الانضباط المالي؟.

تنشأ العلاقة بين الانضباط المالي واللامركزية المالية في ضوء ارتفاع نصيب الحكومة المحلية من النفقات والإيرادات من إجمالي النفقات والإيرادات العامة في الدولة وبخاصة في الدول المتقدمة، فإذا كان الانضباط المالي يستهدف تخفيض حجم العجز والدين العام لدي الدولة عبر آلية السياسة المالية(الضرائب والنفقات) وإذا كانت اللامركزية المالية تستهدف تحويل السلطة وإعطاء دور أكبر للمستوي الحكومة الفرعية(المحلية) والذي تقع علي عاتقها مسئولية القيام بتحصيل جزء من الإيرادات والقيام بنفقات علي عدد من المشروعات والخدمات، لذا يظهر التداخل الواضح بين المستويات الحكومية المختلفة وعملية الانضباط المالي(Sow et al. ,2015).

تعد الحكومة المركزية هي المهيمنة والمسيطرة علي عملية الانضباط المالي وأن مشاركة الحكومة الفرعية في عملية الانضباط المالي يسهم في مزيد من نجاح لعملية الانضباط نظرًا لما تمثله الحكومة الفرعية كجزء من الدولة سواء علي مستوي الإنفاق والإيرادات وبخاصة في الدول التي تتمتع بمستوي مرتفع من اللامركزية.

تتأثر عملية الانضباط المالي وبخاصة حجم التعديلات التي تتم في جانبي النفقات والإيرادات بمدي درجة اللامركزية داخل الدولة وذلك من خلال التعرف علي مدي التنسيق بين الحكومة المركزية والحكومة الفرعية بقرارات زيادة الإيرادات وتخفيض النفقات في ضوء نصيب السلطات المحلية من إجمالي النفقات العامة، ونصيب الإيرادات المحلية من إجمالي الإيرادات العامة، ففي ظل اللامركزية المالية تميل الحكومة الفرعية لزيادة الإيرادات من المصادر المختلفة(الضرائب، والرسوم و رسوم الاستخدام) بصورة تخفف من القيام بتخفيض النفقات.

يري كل من Fukasaku وLuiz (1997) أن هناك علاقة عكسية بين حجم الحكومة والوضع المالي في الدولة حيث نجد كلما كبر حجم الحكومة أي تخضع لمستوي واحد تكون علي مستوي أقل من الكفاءة والقيام بأعمالها، وذلك في ضوء زيادة حجم الأجور التي يحصل عليها العاملين في الجهاز الحكومي، وزيادة النفقات علي المعاشات والصحة لكبار السن مما يتطلب تطبيق الانضباط المالي علي مستوي اللامركزية الذي يشجع علي مزيد من الإيرادات وتحقيق كفاءة الإنفاق العام.

أوضح كل من Vammalle و Hulbert (2013) إن إدخال كافة المستويات الحكومية في عملية الانضباط المالي تسهم في نجاح استراتيجة الانضباط المالي من خلال إدخال الحكومة الفرعية في عملية الانضباط مع الأخذ في الاعتبار

الوضع المالي للسلطات المحلية لتوفير الخدمات العامة الهامة، أما في حالة عدم التنسيق بين المستويات الحكومية المختلفة ربما يؤول بآثار عكسية علي الاقتصاد.

هناك مجموعة من الأسباب التي تدفع الدولة إلي تطبيق الانضباط المالي علي مستوي الحكومة الفرعية وبخاصة إذا ما كانت هذه الدول لا تطبق اللامركزية المالية من هذه الأسباب(1)- أن الحكومة المحلية في العديد من الدول يتولد لديها عجز في موازنتها وتعتمد علي الحكومة المركزية في إدارة هذا الانخفاض في الأجل القصير، و(2)- فشل السلطة المحلية في رد القروض التي تم الحصول عليها من الحكومة المركزية، و(3)- عدم الكفاءة في استخدام الموارد المالية التي يتم الحصول عليها في صورة منح من قبل المنظمات الدولية للقيام بالعديد من المشروعات وفقد قنوات التمويل عند مرحلة معينة لعدم اكتمال تنفيذ المراحل المخطط لها مما يمثل ضياع وهدر للموارد المالية والاقتصادية نظرًا لوجود قصور في تنفيذ والرقابة علي تلك الموارد المالية، و(4)- حجم الفساد في الحكومات المحلية عن الحكومات المركزية يؤدي إلي سوء اتخاذ لقرار الإنفاق وسوء تخصيص الموارد الاقتصادية(Bird and Vailancourt,1998).

تنشأ الحاجة إلي تحقيق الانضباط المالي علي مستوي الحكومة الفرعية في ظل المخاطر التي يمكن أن تتعرض لها الحكومات الفرعية نتيجة لزيادة معدلات الفائدة وتكلفة خدمة الدين عن طريق تدهور موازنة الحكومة وبخاصة إذا كان لدي الحكومة الفرعية استقلالية في الحصول علي الاقتراض، كذلك قيام الحكومة الفرعية بامتلاك عدد من المشروعات العامة مثل مشروعات البنية التحتية(المياه، الطاقة، وخدمات النقل) ومعظم الكيانات العامة للحكومة المحلية ربما تكون كبيرة لحد الفشل مما يمثل تهديد لاستدامة الدين، والذي ينعكس أثرها في تخفيض حجم الاستثمارات نتيجة لتدهور البنية التحتية. يري كل من Schalteggor و Feld في عام (2009) أن البلاد الأكثر في تطبيق اللامركزية تكون الأكثر قدرة علي تطبيق استراتيجة الانضباط المالي.

1/5 الانضباط المالي(بالاستناد علي النفقات) علي مستوي الحكومة الفرعية

تلعب الحكومة الفرعية في الدول التي تطبق اللامركزية دور مهم في سلوك السياسة المالية حيث تمثل حجم النفقات علي مستوي الحكومة الفرعية حوالي ثلث

إجمالي النفقات الكلية علي مستوي الدولة المتقدمة (Darby et.al, 2005, 173. (p

تنقسم النفقات العامة إلي الإنفاق الرأسمالي والإنفاق الجاري عبر مستويات الحكومة المختلفة فإذا كانت الحكومة المركزية لها دور مهم في نجاح الانضباط المالي نتيجة الرقابة المحكمة علي المشتريات الحكومية، والأجور، والإنفاق الاستهلاكي والاستثماري فإن دور الحكومة الفرعية يعد أكثر أهمية للحفاظ علي عناصر الإنفاق الجاري حيث يتم تخفيض المشتريات من السلع والخدمات(الإنفاق الاستهلاكي)، وتخفيض الأجور وعدد ساعات العمل.

أوضحت دراسة Darby وآخرون (2005) والتي استهدفت التعرف علي العلاقة بين الانضباط المالي واللامركزية المالية بالتطبيق علي دول OECD . فتوصلت الدراسة إلي أن الانخفاض في النفقات الذي يتم علي المستوي الحكومي الفرعية في ظل نظام اللامركزية المالية له تأثر معنوي في نجاح عملية الانضباط المالي حيث تلعب الحكومة الفرعية دورًا مهم للحفاظ علي عناصر الإنفاق الجاري أثناء الانضباط المالي حيث شكلت حجم الانخفاضات في الإنفاق الجاري علي مستوي الحكومة الفرعية حوالي ثلث إجمالي الانخفاضات في المشتريات الحكومية من السلع والخدمات، وأكثر من نصف الانخفاضات التي تمت في جانب الأجورالحكومية كانت علي مستوي الحكومة الفرعية، كذلك تسهم عملية تخفيض المنح الممنوحة من قبل الحكومة المركزية إلي الحكومة الفرعية إلي حدوث انخفاض في النفقات والمساهمة في نجاح عملية الانضباط المالي مما يوضح أهمية التنسيق بين المستويات الحكومية المختلفة أثناء عملية الانضباط(Darby etal , 2005,pp169-195).

يري Alesina و Perotti (1995) أن عملية تخفيض النفقات سياسيًا أكثر صعوبة عن زيادة الضرائب لكن اقتصاديًا تمثل وسيلة جيدة لتحقيق الانضباط علي سبيل المثال القرارات المتعلقة بالرعاية الاجتماعية أو تخفيض فاتورة الأجور للقطاع العام والتي تمثل رسالة إلي القطاع الخاص أن الحكومة جادة في تحسين الوضع المالي، وبالتالي تخفيض المطالبة بزيادة الأجور في القطاع الخاص ومن ثم زيادة معدلات التوظيف والنمو، والحفاظ علي الاستقرار في سوق العمل (Alesina and iPerott ,1995, p. 215) .

يؤدي تخفيض التحويلات المالية التي تتم من قبل الحكومة المركزية إلي الحكومة الفرعية في زيادة احتمالية نجاح الانضباط المالي نتيجة لانخفاض النفقات بواسطة الحكومة الفرعية وإعادة ترتيب نفقاتها في ضوء المتاح لديها من الموارد المالية (1995,Hane and Thaler). كذلك تشكل حجم الاستثمارات التي يتم تنفيذها من قبل الحكومة الفرعية حوالي 65% من إجمالي الاستثمارات العامة لذا فإن إعادة ترتيب الأولويات في الإنفاق أمر ضروري نحو ترشيد الإنفاق الرأسمالي وتخفيضه عامل لنجاح الانضباط المالي وعدم مزاحمة للاستثمارات الخاصة، وزيادة عملية المشاركة بين القطاع العام والخاص في تنفيذ مشروعات البنية التحتية، كما تسهم عملية المشاركة في تعويض الانخفاض في النفقات العامة من قبل الحكومة المركزية وتدعيم كفاءة استخدم الموارد وتطوير الحلول والابتكارات كما تسمح للحكومة الفرعية بزيادة محدودة للاقتراض وتوزيع المخاطر بين المستويات المختلفة (Hageman,2012).

2/5 الانضباط المالي(بالاستنادعلي الإيرادات) علي مستوي الحكومة الفرعية

يمثل تحسن وسائل تجميع الإيرادات في المحليات إلي إضافة في حجم إجمالي الإيرادات في الدولة والتي يتم استخدامه لتمويل النفقات العامة المطلوبة، ومن ثم فإن الإدارة المحلية تشكل جزء من مصادر تحصيل الإيرادات. حيث تقوم الحكومة المحلية بزيادة حصيلة الرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها، وبالإضافة إلي الضرائب التي تشكل المصدر الأساسي والأهم في حصيلة الإيرادات في الدولة عن طريق الضرائب العقارية وضرائب الملكية والضرائب البيئية.

3/5 الانضباط المالي(بالاستناد علي القواعد المالية) علي مستوي الحكومة الفرعية

تمثل القواعد المالية أداة تستند عليها الدولة سواء علي مستوي الحكومة المركزية والحكومة الفرعية في تحقيق الانضباط المالي، ويتم ذلك عن طريق استهداف معدلات الدين في الأجل المتوسط والطويل من خلال (1)- تحديد الحكومة الفرعية لحجم الدين المستهدف الخاص بها في الأجل الطويل كمرتكز للسياسة المالية، و(2)- يشتق من استهداف الدين علي مستوي الحكومة الفرعية قاعدة(فرملة الديون) في الأجل المتوسط مثلما حدث في ألمانيا والذي يتطلب ميزانية متوازنة هيكليا وتخفيض مؤشر الدين إلي الناتج المحلي الإجمالي في الأجل الطويل، و(3)- إجراءات الموازنة للحكومة الفرعية ينبغي أن تشكل جزء أساسي

لاستهداف الدين وأن تتحول ميزانية الحكومة الفرعية إلي ميزانية متعددة السنوات عند التخطيط لحجم الإيرادات والنفقات، و(4)- تفعيل الدور الرقابي سواء علي مستوي المجالس المحلية أو الهيئات المالية المستقلة في الدولة وزيادة عملية المتابعة والتوجيه نحو تصحيح المسار في حالة وجود انحراف وقصور في الأداء المالي، و(5)- ينبغي السماح للحكومة المحلية بتداول ديونها من الأسواق المالية محليًا عن طريق طرح سندات وفقًا لاحتياجاتها الضرورية تحت إشراف ومتابعة الحكومة المركزية. ومن أمثلة القواعد المالية التي تستخدمها الدولة تتمثل في القواعد المتعلقة بالاقتراض حيث وجود حدود من قبل الحكومة المركزية علي عملية الحصول علي القروض وذلك حرصًا علي عدم تفاقم الدين العام من قبل الحكومة الفرعية، ووضع ضوابط علي عملية الاقتراض المحلي للحكومة الفرعية.

6.الخلاصة والنتائج والتوصيات

توصلت البحث من خلال استعراض للمفاهيم المختلفة للانضباط المالي إلي أن الانضباط المالي وسيلة مهمة لتخفيض عجز الموازنة والدين العام وضبط أوضاع المالية العامة وإحكام الرقابة علي موارد الدولة والحفاظ عليها وتوجيها نحو الاستخدام الأمثل بصورة تسهم في تحسين المركز والقوة المالية للدولة. وكشفت الدراسة إلي أن أدوات السياسة المالية وسيلة لضبط أوضاع المالية العامة وتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك مع وجود استراتيجة مناسبة يتم تصميمها عند القيام بالانضباط المالي سواء كان ذلك من خلال تخفيض النفقات العامة أو من خلال زيادة الضرائب والتي تتم عن طريق نقل العبء الضريبي من الدخل إلي الاستهلاك أو فرض ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب الحالية، كما تمثل القواعد المالية المستخدمة سواء كانت هذه القواعد مرتبطة بقاعدة توازن الموازنة أو قاعدة ترشيد النفقات وترتيب الأولويات في الإنفاق العام أو القواعد الضريبية وتحسين الهيكل الضريبي الحالي أو استحداث ضرائب جديدة.

كما أوضحت الدراسة أن الدول التي ارتفعت فيها اللامركزية المالية أسهمت في نجاح الانضباط المالي وذلك عن طريق تخفيض التحويلات من الحكومة المركزية إلي الحكومة الفرعية، وتخفيض النفقات الجارية لترشيد الموارد المالية وتحقيق الاستقرار في سوق العمل نظرًا لان انخفاض الأجور في القطاع العام يمثل رسالة للقطاع الخاص بمدي جدية الحكومة في تطبيق الانضباط المالي وتخفيض المطالبات بزيادة الأجور في القطاع الخاص، وزيادة عملية تحصيل الإيرادات وتقوية حصيلة الدولة من المصادر المختلفة علي مستوي الحكومة الفرعية، بالتوافق

مع تقوية القواعد المالية في جانب النفقات والإيرادات بما يحقق كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية وتنظيم وضبط عملية الاقتراض في ظل الاستقلالية التي تتمتع بها الحكومة الفرعية في الحصول علي الاقتراض لتنفيذ مشروعاتها في بعض الدول المتقدمة.

وتوصلت الدراسة إلي أن هناك مصادر أخري للإيرادات في الدولة ينبغي تنميتها وتعظيم الحصيلة منها بجوار الضرائب والتي تشكل المصدر الرئيسي لحصيلة الإيرادات مثل الرسوم العامة ورسوم الاستخدام والتي تمثل نسبة مرتفعة في عدد من الدول التي أحرزت تقدم في تنمية مواردها مثل الولايات المتحدة الأمريكية وترجع أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات في أن ما يتم تحصيله سواء من الأفراد أو الشركات يتم نظير الخدمات التي يحصلون عليها، وزيادة الحصيلة من هذا المورد من الممكن أن يسهم في تخفيف الضغوط والأعباء والحد من القيود التي تؤثر علي جانبي العرض والطلب نتيجة تزايد معدل الضريبة العامة بالإضافة إلي التقليل من التشوهات التي تلحق بعملية التمويل المتعلق بزيادة الضريبة كما أنها تقدم صورة عادلة لارتباطها بالمنافع التي يحصل عليها المستهلك مقارنة بالضريبة، ويعتبر الاقتراض الذاتي مصدر أخر للحكومة الفرعية ينبغي تحجيمه وأن يتم استخدامه من قبل الحكومة الفرعية في حالة الضرورة لتنفيذ المشروعات ذات الأهمية في ضوء ترتيب أولويات الإنفاق العام، وأخيرًا تمثل المنح والتحويلات المالية الدولية مصدر من مصادر الإيرادات للحكومة الفرعية والتي ينبغي علي الدولة عدم الاعتماد عليه بصفة دائمة نظرًا لما يعتريه من حالات التقلبات الدورية والذي ينشأ عنه مخاطر توقف المنح وبخاصة التي يتم التعاقد عليها في صورة مرحلية طوال حياة تنفيذ المشروعات العامة. وفي جانب اللامركزية النفقات هناك أوجه من الإنفاق تقوم بها الحكومة الفرعية مثل الإنفاق في التعليم والصحة والإسكان والأجور في ضوء الوظائف المسندة إليها من قبل الحكومة المركزية وبالتوافق مع القواعد المالية التي تضبط من أداء وسلوك الإنفاق والاقتراض علي مستوي الحكومة الفرعية.

ومن أهم **التوصيات** ضرورة شمولية الانضباط المالي لجميع المستويات الحكومية في الدولة عن طريق تطبيق اللامركزية في الايرادات والنفقات، تفعيل الرقابة علي جميع المستويات الحكومية وتطبيق الإصلاحات التشريعية والمؤسسية التي تسهم في نجاح الانضباط المالي.

المراجع:

المراجع باللغة العربية:

- راو، جوفيندا(2007)."الفيدرالية المالية في الهند–التحديات الناشئة"، دورات حول ممارسة الفيدرالية المالية"،**منتدي الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية**، كندا،ص ص19–20.
- روسلي، سيف أزهر(2007)." الفيدرالية المالية في ماليزيا: التحديات والتوقعات"، دورات حول ممارسة الفيدرالية المالية"، **منتدي الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية**، كندا.
- فيلد.لارس، فون هاجن.يورجين(2007)."طرق اصلاح الفيدرالية المالية الألمانية"، **منتدي الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية**، كندا.
- واتس، رونالد (2006)." الأنظمة الفيدرالية"، **منتدي الاتحادات الفيدرالية.أوتاوا**، كندا.

المراجع باللغة الأجنبية:

- Alesina, A and K.Perotti (1995)." Fiscal Expansions and Adjustment in OECD Countries", **Economic Policy**. No 21,pp 207-247.
- Alesina, A and S.Ardagna (1998)." Tales of Fiscal Adjustment: Why they can be Expansionary", **Economic Policy**. Vol. 27. PP 489- 545.

- Adam, A and S.Elena(2014). "Fiscal Consolidation through fiscal Rules? Theoretical and Applied Economics,No.2(591),pp 109-114.

- Arnold, J(2008)."Do Tax Structures Affect Aggregate, Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries", **Working Papers**, Paris, No. 643.

-Bird.r and f.Vaillancourtm (1998)." Fiscal Decentralization in Developing Countries" ,**the press syndicate of the university of Cambridge**, united kingdom,pp.1-24.

-Booth, p(2007)."fiscal relations in federal countries", **Gauvin Press**, Quebec conada, pp 2-4.

- Boschmann, N(2009). “Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonization”, **Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization Berlin**.

- Demary,M(2010)."Transaction Taxes and Traders with Heterogamous Investment Horizons in an Agent-Based Financial Market Models Economics The Open- Access- open- Assessment".

- Feld, L and C.Schaltegger (2009) ‘Are Fiscal Adjustments less Successful in Decentralized. Governments?’, **European Journal of Political Economy**, vol. 25, no. 1, pp. 115-123.

-Groot, T. and T. Budding (2004), “The Influence of New Public Management Practices on Product Costing and Service Pricing Decisions in Dutch Municipalities”, **Financial Accountability and Management**, Vol. 20(4).

- Hagemann, R(2012). " Fiscal Consolidation, What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?, **OECD**.

- Hulbert, C and C. Vammalle (2013) ‘Sub-national finances and fiscal consolidation: Walking on Thin ice’, **OECD Regional Development Working Paper ,**No. 02, OECD Publishing.

- Kolev, G and J.Matthes (2013)." Smart Fiscal Consolidation A strategy for Achieving Sustainable Public Finances and Growth, **Center for European Studies**.

-Monnesland,J, (2002)." Decentralization and corrupti- on:Evidence across Countries”.**Journal of Economics public**, Vol,83,pp 325-345.

- Niziol, K(2013)." Fiscal Rules as Instruments of Fiscal Consolidation, Chosen Issues, Bocconi. Legal Papers, **A student-Edited Journal**.

- Qates,w(1999)."An Essay on fiscal Federalism", **Journal of Economic Literature**, Vol 37,PP 1120-1149

المواقع الالكترونية

.OECD-**www**.org

- **www.digital ahram.org.eg.**