

الموارد العامة بين الحكم المركزي والحكم المحلي

تناقض ... وتعارض

د . د . كمال عبد القادر سالم

ان اختلاف السياسات التي تحكم قيام الحكم المحلي ، تتفاوت في مداها وحجمها مع الاهداف التي تقرر سياسة الحكم المركزي في نطاق علم المالية العامة وذلك من حيث المبادئ المالية التي تحكم كلا المستويين ، وأثر ذلك على النمو المتوازي للقطر ، واختلاف المناطق من حيث الموارد ، ودور السياسة المالية نفسها من حيث حيادها ودرجة تداخلها أو التعارض مع سياسات الاستقرار والتوازن الاقتصادي من حيث العسالة والاسعار وموجات التضخم والاعانات التي تمنح للحكم المحلي واشكالها وانواعها وشروطها وعلاقتها بالاستقلال المالي والمسئولية في الحكم المحلي وسياسات اقتسام الموارد بين المستويين المركزي والمحلي والأسس التي تبنى عليها التقديرات واثارها في كل من المدى القصير والطويل أو فترات الكساد الاقتصادي وخلافه والعبء الضريبي وآثاره على النفقة والدخل في نطاق المالية العامة على كل من المستويين المركزي والمحلي .

ومن هذا التداخل والتشابك لا بد لنا من تحديد اطار المشكلة بصورة واضحة حتى نستطيع ان نتوصل الى حلول جذرية وحاسمة بهدف تعريف المشاكل وحدودها ومداها والاسس والموجهات التي تحكم السياسة المراد تطبيقها للحد من التعارض وجعل آثار التناقض في أقل مستوى ممكن بهدف تحقيق نتائج الخطة الاجتماعية والاقتصادية للبلاد وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي .

ان بحث مثل هذه القضايا المتداخلة وتحقيق مبدأ العدالة الضريبية ومنع الازدواج الضريبي عن السكان يعد من أسس السياسة المالية الناجحة في حالات الحكم على أساس مستوى محلي وآخر مركزي . وقد يحدث اختلاف في العدالة

الضريبية بين الحكم المركزي والحكم المحلي ويتضح ذلك في اشتراك السلطات المحلية والمركزية في استغلال نفس المورد الضريبي كأن تفرض كلا السلطتين بضفتيهما المستقلة ضريبة على الدخل مثلاً دون محاولة تنظيم هذا الاستقلال بصورة أو أخرى كتركيز عملية الإدارة والجباية أو اقتسام الحميلة أو ترك الفئات الدنيا من الدخل لاستغلال السلطة المحلية وتخصيص الثمات العليا للسلطة المركزية. وتنشأ مثل هذه الحالة أيضاً عند فرض العديد من الضرائب المتشابهة على المستويين المركزي والمحلي في نفس الوقت ونفس المال ولا بد لنا إذا أردنا أن نتفصح لنا الصورة لمدى التناقض بين المستويين المحلي والمركزي أن نتناول نظام الحكم المحلي بشيء من التفصيل .

الحكم المحلي :

مجالس الحكم الشعبي حسب القانون يتولى إدارة شئونها قاطنو مناطقها باعتبار أن لها شخصية معنوية تتمتع بالاستقلال المالي والذاتي وشروط القيادة في هذه المجالس هي الجنسية والاقامة وحسن الخلق ولا تحتاج الى شروط مالية أو تعليمية .

ومن المزايا التي يمكن ان تعود من تطبيق نظام الحكم المحلي في التالي :

١ - المجالس بحكم ارتباطها بسكان مناطقها بصورة مباشرة يمكن ان تفهم الاحتياجات الحقيقية لسكان المنطقة .

وبعد ان عددنا المزايا الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن ان تعود من تطبيق نظام الحكم المحلي ينبغي ان نبث كذلك مدى التعارض الذي يمكن ان يحدث بين الحكم المركزي والحكم المحلي والنجوة الكبرى الواضحة هو ان نظام الحكم المحلي يهتم اهتماما اساسيا بتطوير المنطقة الخاصة به وفي حين ان نظام الحكم المركزي يهدف الى دعم وتثبيت الاقتصاد في مستوى العمالة واستقرار الاسعار وخلق التوازن الداخلي والخارجي للبلاد وتحقيق الكفاية والعدالة للمجتمع ودعم الخدمات الضرورية لكل السكان والعسل على زيادة معدلات التنمية بدون النظر الى منفعة سكان منطقة معينة ، من هنا يتضح الفارق في الاهداف بين النظامين اذ ان الحكم المحلي يهتم اهتماما اساسيا

بالمنطقة أو الاقليم المحدد اما الحكم المركزي يضع في اعتباره المصلحة القومية
فوق أى مصلحة اقليمية .

ويجب علينا كذلك أن نسلط الضوء على بعض المخاوف التي قد تظهر من
جاء تطبيق نظام الحكم المحلى ونحن حينما نشير اليها واعزنا الاساسى هو
صيانة السودان ووحدته الوطنية ، فالسودان بلد مترامى الاطراف ومساحته
حوالى مليون ميل مربع ووسائل المواصلات والطرق غير متوفرة بالصورة
المطلوبة ، الأمر الذى شجع على وجود نعرات عنصرية فى اقاليم السودان المختلفة
ونظام الحكم المحلى الحالى يساعد على تعزيز القوى الانعزالية والانفصالية
ويدعم ذلك استغلال الموارد المحلية بواسطة السكان انفسهم مما يجعلهم
يشعرون بوجود كيان اقتصادى مستقل يشجع اصحاب الميول الانفصالية على
تعزيز مواقفهم !!

وبعد توضيح بعض المخاوف والتي قد تظهر من تطبيق نظام الحكم المحلى
ينبغى علينا أن نأخذ بدراسة الموارد المحلية للحكم المحلى نفسه وهل سوف
تؤهله للقيام بالتزاماته ؟ لان الضرائب الاساسية للحكم المحلى الضريبة على
العقارات وغيرها وهذه الضرائب تمتاز بسكونها (Static) وحتى لو فرضنا
اعادة النظر فى تقديرات هذه الضرائب فان ذلك يتطلب ردحا طويلا من الزمن ، كما
ان تقديرات الضريبة العقارية على وجه الخصوص يتفاوت فى ظروف كل من
الكساد والرواج كما ان هذه الضريبة يجب ان تحكم بحدود عليا وحدود دنيا .
وحتى لو افترضنا ان النظام الضريبي فى المجالس المحلية متعدد الانواع
(Pluritaxing Capacity) فان ذلك يشجع الاشخاص والاموال المتواجدة فى المنطقة
المعنية الهروب من اقليم الى آخر حيث المناخ الضريبي اكثر ملائمة .

كما ان المجالس المحلية بحكم شح مواردها واعتسادهها على اعانات سد العجز
المركزية فانه ليس لديها من الاحتياطيات التى يمكن الاستفادة منها فى دعم الموارد
المحلية فى الظروف الاضطرارية .

اما فى مجالى القروض المحلية والخارجية ولارتباط القروض بسياسة الائتمان
العامة فان صلاحيات الحكم المحلى وخاصة فى جانب الاقتراض المحلى ضعيفة وغير

مرغوب فيها مالياً وفي حالات الضرورة التصوي و لاحتياجات أساسية و ضرورية فانها يمكن ان تلجأ لهذا النوع من الاقتراض بسوافة الحكم المركزي . اما الفروض الخارجية فإنها تقع كلية في نطاق سياسات الحكم المركزي .

ومن نافلة القول ونسبة لجمود موارد الحكم المحلي وشحها واعتادها على الاعانات المشروطة وغير المشروطة من الحكم المركزي وانعدام الاحتياطات فان مساهمة الحكم المحلي في التكوين الرأسمالي عن طريق المساهمة في المشاريع التي تقام في مناطقها ستكون ضعيفة ، وفي نطاق بعض المساهمات في شكل جمعيات تعاونية والانتاج الحرفي والصناعات الريفية ذات العائد الضئيل ، وبالتالي يصبح من المؤكد عدم مقدرتها في المساهمة في تسويل المشاريع الكبيرة التي تحتاج الى وفرة في التمويل الذي لا يتوفر بداهة للحكم المحلي .

تحديد المشكلة :

ما هي القواعد والاحكام العامة والاسس العلمية السليمة التي تحكم توزيع الموارد على كل من المستوى المحلي والمركزي ؟ ان المناقشة السابقة قد تطرقت الى جميع جوانب المشكلة و ابراز حجمها ولكن لا بد لنا من تحديد المشكلة بصورة محددة لذلك لا بد من استقطاب الافكار الرئيسية السابقة حتى ندنو خطوة جديدة نحو التحديد القاطع للمشكلة وطريقة معالجتها .

ان ابراز المشكلة يتحدد في اربع نقاط رئيسية هي التي باتباع الطريقة الامثل طبقا للتجارب تؤدي الى السياسة الامثل في هذا المضمار .

فان الاختلاف والتضارب الرئيسي يكمن في الخلافات بين السياسيين الذين يجذون الحكم الشعبي والاقتصاديين الذين يرغبون في تحقيق حكم شعبي يعكس الوحدة الشاملة بدون الوقوع في أي هزات تضعف الوحدة القومية مما يجعل السياسة المالية والاقتصادية مركزة لخدمة هذا الهدف بالاضافة الى جهاز اقتصادي قادر لمجابهة مشاكل التنسية الاجتماعية عن طريق اتباع السياسات الاقتصادية الرشيدة وبكفاءة عالية لتحقيق استخدام اقصى العسالة والموارد على الحد سواء في الوقت الذي يكون فيه الحكم الشعبي أو المحلي على اختلاف درجاته رهين بالدستور والتركيب الاجتماعي للأمة والنظم والقواعد الدستورية التي

تحدد مدى الحكم المحلى وبالتالي يعكس ذلك على اهدافه . وهنا تبرز أهمية المرونة عن طريق ورود صيغة ملائمة بين الكفاءة الاقتصادية والضرورة السياسية نسبة للظروف الاقتصادية المتغيرة وانعكاساتها على المجتمع بحيث تربط الموارد على هدى المسؤولية المناط بها الحكم المعين لتأديتها بما يتطلب في فترات زمنية متقاربة اعادة النظر في السياسات المركزية حيال الحكم المحلى بحيث يتسكن من تأدية الاهداف المقررة للقيام بها على الوجه الاكمل وهذا يتطلب جهاز يفهم ويفسر التغييرات الاقتصادية حتى لا يؤدي ذلك الى اعاقه مسار الحكم المحلى أو حتى افلاسه من ناحيتى المحتوى والمضمون .

وهنا تظهر مسألة أخرى لا بد من اخذها في الحسبان ان الجهاز المركزى بحكم تجاربه وكوادره المتبعة أكثر قدرة وكفاءة وتفهماً للاتفاق العام والآثار الاقتصادية المترتبة عليه وذلك لان الظروف الاقتصادية نفسها قد غيرت من دور الادوات المالية واصبحت مؤثراتها ليست قاصرة أو محدودة مما يمكن ان تقوم به في تثبيت دعائم الاستقرار الاقتصادى وانعكس ذلك على العلاقة بين الدخل والنفقة نسبة لأسباب فرض الضريبة نفسها ودورها في دعم السياسات المالية والاقتصادية ان المسؤولية المالية وارتباطها بالجهاز المركزى تؤدي الى تنشيط الحكم المحلى وتحقيق النمو المتوازى على نطاق القطر بأسره .

بالتالى من هنا نصل الى ما هي المبادئ المالية والاقتصادية التى تحكم توزيع الموارد على كل من المستوى المحلى والمركزى وماهى الآثار المترتبة على هذا التوزيع من النواحي الاقتصادية والاجتماعية مع تقديم موجز لتجارب عالمية كيف تعالج هذه المشكلة وتوزيع الايرادات على كل من المستوى المحلى والمركزى .

ان هناك العديد من المبادئ والاسس العلمية التى تحكم توزيع الموارد على النطاقين المحلى والمركزى والتي سنورد بعضها على النحو التالى :-

أولاً : لا بد من سيادة مبدأ هام واساسى فى التوزيع فيما يتعلق بالمسؤولية المالية حيث تقوم نفس السلطة التى تجبى وتتحصل الايرادات هى نفسها التى تقوم

بالاتفاق إن تطبيق هذا المبدأ يساهم في تأمين حد ادنى من الاسراف في الموارد المالية بالاضافة الى أن الاتفاق البذخى والغير ضرورى يهبط الى أقل مستوى •

ثانيا : - ان المبدأ الثانى الذى يدعم المسؤولية المالية وهو تحديد واضح وقاطع لموارد مستغلة لكل مستوى من الحكم بحيث يتمكن مقابلة تكاليف الوظائف والمهام المناطة به •

ثالثا : - ان الموارد الرئيسية ذات الحصيلة الوفيرة والغزيرة بالطبع وبلا منازع مركزية لتحقيق الاهداف الآتية : -

أ - القيام بالاعباء المالية بسئولية طبقاً لأهداف الحكم المركزى التى فصلناها سابقا •

ب - امكانية توفير خدمات بمستوى عادل ومتساوى لجميع المواطنين بالقطر مع اختلاف مناطق واقاليم السكن •

ج - لتحقيق الحاجات الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة للمواطنين بغرض ترقية وخدمة الصالح العام •

د - الاستمرارية الادارية للموارد بالتلائم مع الحاجات العامة لكافة السكان •

ان هذه المبادئ النظرية التى صاغها علم المالية العامة تبدو واضحة ولكن الواقع والتطبيق العلمى يثير العديد من المشاكل والقضايا التى لا بد من الاستفادة من الجوانب العلية وسعة الافق فى اصدار القرارات والاحكام المناسبة فى اختيار الطريقة العادلة والمثلثى لتحقيق الاهداف الجديرة بالاعتبار فيما يتعلق بتوزيع الموارد على كل من المستوى المحلى والمركزى •

فما هى الاسس المحددة التى تطبقها أجهزة المالية والاقتصاد الوطنى لتحقيق توزيع الموارد بينها وبين الحكم المحلى •

وهنا يظهر بوضوح التناقض الاولى بين مبدأ الاستقلال المالى للحكم الشعبى ومسئولية الحكم المركزى علما بان من الاسس السابقة اتضح جمود الموارد المحلية واحتياجها الى بعض اشكال الاعانة التى يقدمها لها الحكم المركزى لمقابلة

المهام الموكولة لها ولذلك وفي جزء لاحق سوف نتحدث عن الاعانة واشكالها.
واسس تحديدها وشروطها ومبرراتها •

ان المبدأ العلمى والمنطق عليه ان السلطة التى تتمتع بحق الاتفاق هى نفس
الجهة التى تدبر الايراد لمقابلة الصرف فان الخروج عن هذه القاعدة يكون استثناء
لمقابلة ضروريات عملية يفرضها الطابع المشترك بين الترشيح الاقتصادى
والضرورة السياسية بذلك يكون مبدأ اعانة الحكم المحلى مبدأ معمول به
ومقبول نظريا ولكن فى الواقع لا بد من عدم التضارب وخاصة مهام الحكم
المركزى فيما يتعلق بالخدمات العامة وكفالة الطمأنينة والأمن والضمانات
الاجتماعية ومقابلة الطموح الاجتماعى المتزايد لتحقيق الخدمات الضرورية وما
بالنا لو اخذنا فى الاعتبار مقتضيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية •

هذا علما بان الرسوم الجبركية ورسوم الانتاج تشل جزءا من الموارد العامة،
انظر جدول (1) ، بالاضافة الى الضرائب غير المباشرة الاخرى التى تمكن السياسة
المالية بان تكون قادرة لمكافحة التضخم واختلال ميزان المدفوعات كما ان الضرائب
المباشرة وخاصة على الدخول والاموال التى تهدف - لتحقيق - :

أ - نظام ضريبي موحد حتى لا تدفع الاستثمارات لاستخدامات غير مناسبة
مكانيا

Investment forced into wrong locational pattern.

ب - سياسة موحدة حيال الاستثمار الخاص محلى أو أجنبى •

ج - سياسة مالية تركز على دفع الاقتصاد القومى الى النمو المتوازى
وتحقيق مجتمع الكفاية والعدل •

وهنا تجدر الاشارة للأسس التى تأخذها الحكومة المركزية فى تقرير ودعم
الاستقلال المالى للحكم المحلى - :

أولا : - التعويض : وهو مقياس التضحية الايرادية التى يتكبدها الحكم
المحلى نتيجة قيام الحكم الشعبى المحلى واقتسام الموارد بين المستوى المحلى
المركزى وهنا تستجد مشكلة صعوبة تقدير التعويض عموميا والتى تحتاج الى
موازنات متعددة • اما على أسس تقديرية أو فعلية أو عينية ومشاكل

الايراد الملموس Tangible والغير ملموس Intangible وترجئة جميع هذه الاثار على اساس نقدي Money Term بجانب المشاكل الناجمة عن المجهودات المضنية الخاصة بالتقييم ومايتعلق بتحديد البنود التي تحول الى الحكم المحلي وماقيمة كل بند بالاضافة الى قصور النظرية التعويضية نفسها في تلبية وخدمة مثل هذه الاهداف بحيدة وعدالة .

ثانيا : - المنشأ وهي نظرية تحديد الايرادات بسواقع نشأتها وهي تمتاز بالبساطة والسهولة ولكن تظهر بعض حالات الصعوبات فيما يتعلق بالاقتصاديات المتدمجة Integrated وصعوبة توزيع ارباح الاعمال التي لايمكن ان تحدد بدقة منشأها كما ان هذا يخدم العناصر الانعزالية والانفصالية وتمسكها بنظرية المنشأ لخدمة اهداف تنوع الوحدة الوطنية .

ثالثا : الحاجة المالية هي اكثر الطرق رشدا لانها تأخذ في الاعتبار درجات الغنى والفقير وتفاوت الاقاليم من ناحية الكثافة السكانية والتوزيع الجغرافي بالاضافة الى الحاجة المالية للاقليم لخدمة اهداف النمو المتوازي للقطر في الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة بالاضافة الى قياس المقدرة المالية المحلية للاقليم ولكن أيضا لا بد لنا من التعرض الى القضايا والمشاكل التي يثيرها مثل هذا النوع من الاختيار .

فان تقدير الحاجات المحلية لا بد ان تأخذ في الاعتبار تحديد مستوى الخدمات الاساسية والضرورية العامة التي ينبغي أن تقيمها الدولة بالنسبة لجميع المواطنين باختلاف المستويات الادارية للحكم وفي جميع الوحدات هذا بالاضافة الى ضرورة معرفة نصيب الفرد في الوحدة المحلية من المشروعات المختلفة وهنا تبرز مشكلة اختلاف الاجور والاسعار من منطقة الى أخرى فضلا عن اختلاف الحاجات الريفية بالمقارنة الى سكان المدن .

ويمكن الوصول الى تقدير هذه الحاجات بعدة طرق عن طريق الاحصائيات والمتوسطات عن نصيب الفرد (المحلي) من الدخل وهذا يتطلب وحده التقييم في كل المناطق .

اما عن طريق الدخول المدفوعة للقائمين المحليين أو عن طريق الدخول المنتجة محليا أو يمكن الجمع بين الطريقتين أو الترجيح لصالح الدخول المدفوعة هذا بالاضافة الى الاخذ في الاعتبار المزايا العينية لسكان الريف من حيث الاكتفاء الذاتي من الانتاج الزراعى الخاص كالالبان ، الخضرا ، الفواكه ، واللحوم بالاضافة الى القيمة الايجارية للساكن .

رابعا : وان انسب الطرق لتحديد الحاجات المحلية هي عمل نموذج افتراضى Model يأخذ في الاعتبار كل هذه العوامل لتحديد المقدرة المالية لوحدات الحكم المحلى . وليس ذلك فحسب بل هذا يلزم قيام جهاز مالى له صلاحيات واسعة كالرقابة والتفتيش نسبة لان اختيارنا أى من الطرق السابقة أو اكثر من طريق بالدمج أو الترجيح فى النهاية نصل الى ارقام تحكيمية تحتاج الى مزيد من أعمال الفكر وسعة الافق وهذا يعتمد على مدى توفر احصائيات سليمة ودراسات عن الميزانيات المصدقة وادائها والحسابات الختامية بعد فحصها وتحليلها واكتشاف كل مظاهر وعادات الاسراف فى الانفاق حتى نتسكن من الوصول الى صيغة يمكن استغلالها وكما سبق ان ذكرت فانه ليس هناك صيغة سحرية وبتطبيقها آليا تؤدي الى النتائج الصحيحة ولا بد من التوفيق للوصول الى اقصى درجة من الاستخدام الامثل للوسائل لتحقيق الاهداف المقررة .

مهما اتخذنا من الطرق فان اقتسام الموارد بين المستوى المحلى والمركزى لا بد ان تنتج عنه آثار فسا هي الآثار الناجمة عن توزيع الايرادات بين الحكم المحلى والمركزى الذى سنلقى عليه الضوء فيما يلى : -

اولا : الحكم الشعبى المحلى والاستقرار الاقتصادى :

انا قد اخذنا مبدأ المسؤولية المالية الذى يتطلب ضرورة تجانس وحدة السلطة التى تقوم بالانفاق مع السلطة التى تقوم بتحصيل الايرادات وهذا يستوجب فى المستوى المركزي فرض الرقابة على اوجه الصرف المحددة التى تفرها أجهزة المالية والاقتصاد الوطنى . إما بغرض تلبية حاجات معينة لقطاع الخدمات أو سد عجز الحكم المحلى لجمود موارده ان ضرورة هذه الرقابة لمتابعة الانفاق المحدد بما فى ذلك التفتيش لضمان الصرف على نفس الاوجه

التي حددتها السياسة المالية بالاضافة الى تطابقه لتلبية الاسس والاهداف المقررة. او اما ان يحدد لها ربط معين على ان يحدد الربط للعام التالي على اساس الاداء الفعلي في العام المنصرم مع ضرورة الالتزام بكل القواعد والاسس التي تقرها المالية العامة فيما يتعلق بالرقابة على الاتفاقيات والالتزام بقواعد الصرف التي تصدرها اجهزة المالية والاقتصاد الوطني هذا بالاضافة الى حق المالية في تحديد الصرف وفي الاوجه المخصصة لتلبية الاهداف القومية .

ان اجهزة المالية والاقتصاد عن طريق السياسات المالية تهدف لدعم التنمية وتحقيق التوازن الاقتصادي مما يستوجب معه الرقابة على المصادر الاساسية للايرادات نسبة لوحد العملة وحرية انتقال العمل ورأس المال بين الاقاليم المختلفة بالاضافة الى تنافس الاقاليم المختلفة وطسوحها في تحقيق معدلات تنسية قد تؤثر على زيادة الموجات التضخمية وبالتالي الاسعار والاجور بجانب دور المالية في تحقيق التوازن في الظروف المتغيرة وما يستجد من طوارئء كحالات الركود أو الرواج وخلافه بالاضافة الى مقدرتها على سداد الديون والتحكم في الدين العام لما لها من مزايا ال Credit worthiness « انظر الجدول (٢) » ووقف المنافسة بين الاقاليم في سوق المال المحدود ما يؤدي الى الحصول على شروط مجزية مما يمكن معه ايقاف الاقتراض غير المسئول الذي يرتكز في النهاية على الدولة في مقابلة السداد في حالات أي صعوبات أو ازمات مالية تحقيق بالاقاليم .

في الماضي كان الاستقرار الاقتصادي قصير الاجل ولذلك كان من الممكن النظر اليه في البلدان النامية عن طريق التغيير في الاسعار المدفوعة للمزارعين عن طريق وكالات الانتاج الزراعي المتخصصة ووكالات التسويق التي ليست بالضرورة من الناحية الادارية تكون مركزية ومما لا شك فيه ومن هذه الطريقة يسكن ان تحرز درجة من الاستقرار ولكنه يعد من اقل درجات الاستقرار وان الاستقرار الاقتصادي الامثل الذي ينظر اليه بطريقة كاملة عن طرق النظام الضريبي المركزي للعديد من الاسباب التي يمكن ان نورد هافي الآتي : -

١ - ان سياسات الاستقرار التي يمكن ان تنتهجها الاقاليم عن طريق الاسعار المدفوعة للمزارعين عديمة الجدوى في المدى الطويل للاستقرار الاقتصادي .

٢ - ان هبوط الاسعار العالمية للمواد الاولية سوف ينعكس على الاسعار المدفوعة للمزارعين وبذلك يصبح الطريق الامثل ليس دعم الدخل اذا علمنا شح الموارد التي يعتمد عليها الحكم المحلي نسبة لعدم وجود احتياطات سابقة كافية .

٣ - الآثار المكررة لدخول المزارعين الناتجة عن قيام مشروعات التنمية وخاصة في مراحلها الاولية التي لا يمكن تجاهلها .

٤ - ان الجهاز الضريبي المركزي لا بد له في جميع الظروف ان يأخذ في الاعتبار دخل المزارعين ضمن الاطار العام للنظام الضريبي لتحقيق الاستقرار والتوازن المنشود .

ثانيا : القطاع الخاص : ان القطاع الخاص يبنى سياسته على اساس سوق كبيرة لتوزيع انتاجه مع ضمان موازنة الموارد الطبيعية وكثافة السكان ليحدد الحجم المتوقع الامثل للمشروع ، ان هذا القطاع يرى في وجود نظام تقدي موحد وسياسة ائتمانية موحدة على المستوى المحلي والخارجي يؤثر على حركة عوامل الانتاج بين المناطق كالعامل ورأس المال وبالتالي ينظم تدفق التسهيلات الائتمانية بحيث تخدم السياسة الائتمانية التي ينتهجها البنك المركزي والتي تعلن للمستثمرين الذين على هديها يرتبون نشاطهم .

ان البلاد التي تتجاذبها العنصرية وخاصة الاقاليم التي تتكون من قبائل من اصل واحد *Ethnic Group* وبتمسكها بحقوق الاقاليم فانها بذلك تسد الطريق امام المستثمرين وانتقال رؤوس الاموال الى اقاليمها وفي افضل الظروف تطبيق سياسات تمييزية عليها .

ان المستثمرين ورأس المال الخاص يعمل بطمأنينة في الظروف المالية المستقرة التي توفرها الحكومة المركزية عن طريق الادوات المالية وخاصة تلك التي تؤثر مباشرة على ميزان المدفوعات مما يؤدي الى الاستقرار في نظام تقدي عالمي غير مستقر .

ان الضمانات التي تقدمها الحكومة المركزية للمستثمرين والتمويل الخارجي تجد استجابة لدى المستثمرين لان مصلحتهم تكمن في التعامل مع القليل

الكبير بدلا من الكثير الصغير نسبة لمخاطر الاستثمار من ناحية والتكاليف الادارية تصبح اقل وشروط الائتمان افضل وعوائد مجزية مما يشجع الاستثمار المحلى والخارجى •

ان الاستقرار والتوازن الخارجى الذى تخططه الحكومة المركزية باتخاذها العديد من السياسات المالية التى تضغط على موجات التضخم التى تؤثر على الانفاق العام ، الادخار والتالى الاستثمار وهى العوامل الاقتصادية التى تحدد معدلات النمو كليا ونوعيا وذلك ما للحكم المركزى من صلاحيات فيما يتعلق بتركيب وتوزيع الدخول واثردلك على عوامل التنسية الرئيسية (انفاق ادخار ، استثمار) وما يبيح للمستثمرين من منافع ملائم للزيد من المشروعات المنفردة والمشاركة مع الجهاز المركزى « انظر جدول (٣) » •

ثالثا الثغرات الجغرافية GEOGRAPHIC LEAKAGE

ان المشروعات على المستوى المحلى دخلها لا يستهلك محليا بل يتسرب الى

اقاليم اخرى Siphoning Income outside the Local Area

ويرجع ذلك الى ارتفاع الميل للاستيراد وعدم توفر الحجم الامثل لمشروع على النطاق المحلى طبقا للاسس التى تقتضيها دولة الرفاهية هذا بالاضافة الى عدم توفر الخبرات المحلية بجانب ان مستوى الخدمة على النطاق المحلى اكبر تكلفة واكل مستوا •

رابعا : موقف الحكم المحلى من التنمية :

ان من الاهداف الاساسية للتنمية :

- ١ - الحد من الميل للاستيراد (التفاخرى) وتوجيه المدخرات للاستثمار •
- ٢ - الحد من الميل للاستيراد الممثل فى خروج الزيادة فى الدخول فى شكل تحويلات وارباح للخارج •
- ٣ - تنويع الصادرات وزيادة الطلب العالمى على السلعة النقدية الوحيدة •
- ٤ - التحكم فى مستوى الاسعار بحيث لا تكون الزيادة فى الدخل القومى صوريه فى ممثلة فى زيادة كمية النقود المصدره Emission

ولا بد لنا ان نشهد مدى التناقض بين اهداف التنمية المركزية على المستوى المحلي . إن التنمية المركزية تهدف الى قيام مشروعات انتاجية ولكننا نجد ان التنمية المحلية تستجيب لرغبات جماهيرها في التوسع في المساكن الشعبية التي تتعارض من حيث النوع مع اولويات وأسس التنمية المركزية وليس ذلك فحسب ففي الوقت الذي نرى فيه التنمية المركزية تشجع التوسع في الزراعة وتويعها نجد الحكم المحلي يحول المناطق الزراعية الى مناطق سكنية •

اما في مجال الصناعة فنجد الخطة العامة للتنمية تسعى جاهده الى توطين الصناعة طبقا لدراسات جدوى فنجد ان الحكم المحلي يشجع المستثمرين في الصناعة ويقدم لهم المزايا للاستثمار في اقاليمهم دون مراعاة للخطة القومية في الصناعة وأسس توطينها •

ان شح وجنود موارد الحكم المحلي يدعو للتوسع في ضرائب المعاملات مما يؤدي الى عرقلة التجارة الداخلية للاقاليم وهذا يتعارض مع سياسات التجارة الداخلية ودورها في توفير الموارد المحلية لمشروعات التنمية هذا بالاضافة الى أن فرض ضرائب محلية على السلع يؤدي الى ارتفاع الاسعار وبالتالي التضخم الذي بالمثل قد يؤثر على التنمية •

خامسا : دورات الكساد الاقتصادي : ان الفكر الاقتصادي قد دمج المجلدات عن قضايا التخلف الاقتصادي والعوامل الكامنة في هذه الاقتصاديات ومقدرتها على افراز وتوليد موجات الكساد الاقتصادي والتي لا بد من بحث آثارها الاقتصادية في حالات اقتسام الموارد بين الحكم الشعبي والحكم المركزي على النحو التالي :

في مجال السياسة المالية والضريبية فان الجهاز المركزي يسعى لتخفيف آثار الكساد الاقتصادي ولذلك تقوم باعداد ميزانية احتمالات Cyclical Budget تشتمل على اشغال عامة تمول اما بالاقتراض أو فوائض الميزانية في الرواج كما تقوم بتخفيض الضرائب غير المباشرة وضرائب ارباح الاعمال بهدف دعم الطلب الفعال ، هذا بجانب اعفاء الاحتياطيات والارباح التي يعاد استثمارها من الضرائب بهدف انعاش الاقتصاد بالاضافة الى فرض ضرائب عالية على

الارباح غير الموزعة بهدف تحقيق نفس العرض كما يمكن اعادة النظر في أولويات الخطة نفسها والاستثمار بهدف انتشار الاقتصاد من حالة الركود التي يتردى فيها .

وفي مجال الاتفاق بيننا تسعى الحكومة المركزية جاهدة لانعاش الحياة الاقتصادية بأسرها ومحاولة الخروج من الازمة عن طريق دعم الطلب الفعال فان الحكم المحلي خاصة في مجال الاتفاق سواء كان ذلك من ناحية الكم . النوع ، أو التوقيت لا يستجيب لمواجهات الاتفاق بهدف الانعاش بحيث يستمر في خفض المصروفات الى مستوى الإيرادات الهابطة مما يلغى مجهودات الحكومة المركزية في الانعاش .

في ظروف الكساد يتفاهم العجز المحلي فتسعى المجالس لسد العجز عن طريق رفع الضرائب في حين الجهاز المركزي يخفض الضرائب لتشجيع الاستثمار وليس ذلك فحسب بل ان الحكم المحلي يستخدم الزيادة الضريبية في سداد الديون بما يساهم في فشل المجهودات المركزية في انعاش الطلب الفعال ورفع الكفاية الحديدية لرأس المال .

واخيرا ان التنافس على الاقتراض في سوق المال بين المستوى المحلي والمركزي يؤدي الى ارتفاع الفائدة والحصول على قروض بشروط غير مجزية هذا اذا علمنا ان سعر الفائدة يعد من عناصر تكلفة الاقتراض نفسه وفي ظروف الكساد ان الحكم المحلي يسول القروض من الضرائب غير المباشرة في الوقت الذي تقضى فيه السياسة المالية الرشيدة في فترات الكساد تمويل القروض عن طريق التصاعد الضريبي والارباح الاستثنائية والكسب غير المشروع وذلك بهدف تخفيف التفاوت الاجتماعي وتحقيق العدالة الاقتصادية .

ان القروض المحلية تمتص القوة الشرائية والتي يصبح خطرها افدح في فترات الكساد خاصة ان لم تستشر بالاضافة الى ان حصيلة القروض محليا تستخدم في الصرف على الكماليات بما يتعارض من ناحية النوع مع برامج الانعاش المركزية علما بان الشفرة الجغرافية تؤدي في فترات الكساد الى تسرب الموارد خارج نطاق الاقليم .

وعلى سبيل المثال فإن القروض التي تمولها سندات غالباً ما يكون اصحابها قاطنين خارج الاقليم في الوقت الذي يقوم السكان المحليين بدفع الضرائب الباهظة لتسديد القروض وتتسرب فوائد وأرباح السندات خارج الاقليم كما ان الضعف المالي للمجالس مع الاقتراض يزيد الحالة المالية لهذه المجالس سوءاً .

نموذج عالي لتوزيع الموارد بين الحكم المحلي والمركزي

روديسيا ونيسالايند نيجريا الهند الاايو جزر الهند الغربية

الضرائب غير المباشرة :

مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	رسم الوارد
مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	رسم الانتاج
مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	رسوم الصادرات

الضرائب المباشرة :

مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	ضريبة الدخل
مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	الشخصي
مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	ضريبة ارباح الاعمال
مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	الامانة
مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	مركزي	فترة التقويم

ان هذه الصيغة في الجدول اعلاه تم التوصل اليها بعد العديد من الدراسات النظرية والتجارب العملية التي اسهم فيها علماء المالية نظريا وذلك كما هو الحال في دراسات Prest وتقارير Raisman والتي بنيت على الأسس الواضحة التالية : -

بما ان المركزية كما يتضح لها القبض على الرسوم الجمركية وارباح الشركات والدخول العليا للافراد بهدف تحقيق التنمية ولكن ذلك من الناحية السياسية يتعارض مع الاستغلال المالي للاقاليم ولكن لما للاقاليم من ميزانيات مستقلة تحدد فيها اوجه الاتفاق دون ادنى تدخل من المركزية ولها من المرونة في تعديل مستوى الإيرادات طبقا لرغبتها عن طريق الضرائب المحلية التي تسيطر عليها من حيث مستوى الفئة والوعاء وبذلك يتحدد الاستقلال المالي للاقاليم .

كما ان من الاسباب التي ادت الى بقاء رسوم الانتاج مركزيا دورها في الانسياب الحر للبضائع على مستوى القطر وبدون اختناقات تؤثر على المواد الاستهلاكية والتموينية هذا بالاضافة الى قلة تكاليف الادارة والتحصيل مركزيا كما ان تحويل رسوم الانتاج الى الحكم المحلي يؤدي الى ارتفاع الاسعار عن الاقاليم المجاورة مما يتطلب تكاليف ادارية اكبر لمكافحة التهريب بين الاقاليم مما يصبح معه ان الإيراد الزائد يؤدي الى تكلفة اكبر من ناحية التحصيل بسبب تشديد الرقابة منعا للتهريب بالاضافة الى ماينجم من ازمات تموينية .

كما ان ضرائب ارباح الشركات مركزية الا في الحالات التي تدخل فيها المجالس المحلية شريكة في رأس المال وتحصل على فوائد على رأس المال ونسبة من الارباح وقد اوضحنا سلفا ضعف هذا الاحتمال لجمود الموارد المحلية بالاضافة الى ان الشركات تحتاج الى الضمانات والشروط الموحدة للاستثمار لضمان دخولها القطر ولكن يمكن للمجلس أن يشجع رأس المال على الاستثمار عن طريق تخفيض الضرائب على الملكية العقارية لاغراء رأس المال للاستثمار محليا .

ان ضريبة الدخل الشخصي مركزية أيضا لضاآلة الدخول المحلية هذا بالاضافة الى أهمية تدخل الدولة في الحد من الاتفاق بغرض تكثيف المدخرات وتوجيهها نحو

الاستثمار هذا بالإضافة الى دور ضريبة الدخل الشخصى فى كبح موجات التضخم
بالإضافة الى توزيع الدخول وتحقيق العدالة الاجتماعية .

ان تقدير وتحصيل ضريبة الدخل الشخصى موحد ولكن يمكن ان يسمح
بسببة للمحلى كما يمكن للمحلى ان يضيف نسبة على الحدود المركزية مما يتختم معه
وضع حد اقصى للزيادة المحلية التى يمكن أن يسمح بها كما ان المجالس يمكن ان
تفرض ضرائب دخل محلية على الحد الأدنى للاعفاء المسموح به مركزيا بالإضافة الى
الامتيازات التى يمكن ان تقدمها المجالس عن طريق تقليل الاعفاءات كالكفالات
والميزات الأخرى كالزواج وخلافه وهذا يحقق حماية الاستقلال المالى بحدود
قوى ويحقق كذلك موارد محلية بدون فقدان مصادر ايرادية كبيرة من الحكم
المركزى الذى يمكن ان يعتمد على التصاعد الضريبى على الدخول الكبيرة
هذا بالإضافة الى المرونة التى يمكن ان تسلكها المجالس المحلية عن طريق تغيير
الحدود والامتيازات والاعفاءات ونسبة الأهمية الاقتصادية والمالية لضريبة
الدخل الشخصى فانها فى المستوى المحلى يمكن ان يتم تقديرها عن طريق اللجان
ولكن فى المستوى المركزى لابد ان تخضع لدراسات الخبراء بهدف تحقيق
الفائدة الأمثل من فرضها نسبة لتطور الدخول طبقا للتقدم الاقتصادى للبلاد .

الإعانة

سبق ان تحدثنا عن الاسس التى تحكم اقتسام الموارد بين الحكم المحلى
والحكم المركزى وقد وضح لنا ان المجالس بدون دعم مركزى فى أى شكل
سوف لا تستطيع القيام بالمهام المناطة بها .

ولذلك فان الإعانة تهدف الى تسيير الحكم المحلى فى انسجام تام مع
السياسة القومية العامة بغرض تحقيق العمالة الكاملة الذى يتطلب زيادة
الانفاق والاستهلاك والاستثمار فى كل من المستوى المحلى والمركزى على
السواء بالإضافة الى مكافحة جيوب التخلف والقضاء عليها حتى لا تصبح
ثقمة ووبالا على معدلات التنمية .

لماذا تقدم الحكومة المركزية الإعانة للحكم المحلى ؟

ان الحكومة المركزية تقدم الإعانة للحكم المحلى لتحقيق النتائج التالية : -
١ - سد العجز فى الخزائن المحلية وتحسين السيولة المحلية وتمكينها من

الاستجابة الى اصول السياسة المالية القومية في علاج وتصحيح التناقضات
المحتملة الحدوث في نطاق سياسات التوجيه، الترشيح، والتثبيت والاستقرار
الاقتصادي .

٢ - ضمان حد ادنى من الخدمات العامة (صحة - تعليم - الخ) في كل من
المستوى المحلى والمركزى على السواء .

٣ - تحقيق الانسجام والتوافق بين الاستثمار المحلى والمركزى كما ونوعاً .

٤ - التخفيف من اعباء الضرائب المحلية والتقليل من الاعتماد على الضرائب غير
المباشرة .

٥ - التخفيف من التفاوت في المعاملة الضريبية (Fiscal Taxation) بين المواطنين
ابناء البلد الواحد وتحقيق العدالة الضريبية والغاء التفاوت الاجتماعى لبناء
مجتمع الرفاهية والعدل .

٦ - تخفيف حدة النمو غير المتوازى على نطاق القطر وازالة جيوب التخلف
باعتبار انها من معوقات التنمية .

٧ - التقليل من احتمالات الازدواج الضريبى (Multiple Taxation) وماله من
اثر سلبية على المواطنين .

مبررات دفع الاعانة : من المعلوم ان الحكومة المركزية تصل الى افضل
وزن لها في ميدان الضرائب طالما انها تفرض الضرائب وفقاً لمبدأ التضحية
الحدية المتساوية Equi-Marginal Sacrifice وتصل الى افضل وضع لها في

مجال الاتفاق اذ أنها تنفق حسب مبدأ الفائدة الحدية الاجتماعية المتساوية
Equi-Marginal Benefit وتصل الحكومة المركزية الى الحد الانسب

Optimum Point في سياسة الايرادات والنفقات عندما تحقق التعادل بين
Marginal Sacrifice and Marginal Benefit التضحية الحدية والفائدة الحدية

وفي هذه الحالة يمكن الوصول الى افضل الاوضاع واقصى الرفاهية (في حدود
الضريبة المفروضة والنفقات المعتمدة) اذ تصل حينئذ الفائدة الكلية الى الحد
الاعلى Aggregate benefit made maximum وتصل التضحية الكلية الى حدها الادنى

Aggregate sacrifice made least وفى وسع الحكومة المركزية السير وفقا لهذه المبادئ بسهولة نسبة لانها تستطيع فرض الضرائب التصاعدية دون التقييد بحدود جغرافية ودون التقييد بفرض أى نوع وبأى مقدار وكذلك فى ميدان النفقات تقرر فى أى وقت يتقيد وفى أى مكان .

اما المشكلة التى تواجه الحكم المحلى ان يحقق Maximum of social ability عن طريق تحقيق التساوى بين التضحية الحدية أو الفائدة الحدية ولكن لا يمكن ذلك بين الاقاليم جميعها Inter-locally بالاضافة الى اختلاف الوحدات الاقليمية من نواحي الثروة والغنى وكثافة السكان .

اشكال الاعانات

أولا اعانة مشروطه : اتفاق المبلغ المدفوع فى ناحية خاصة سبق تحديدها بهدف توجيه المجالس والاتفاق فى الاتجاه الذى ينسجم مع الخطة والسياسة المالية .
ثانيا اعانة غير مشروطه : ان ينفق المبلغ الذى يحصل عليه المجلس على الوجه الذى يراه .

ثالثا الاعانة النسبية : Percentage grants تتخذ شكل نسبة مئوية من الانفاق فى نوع معين اما ثابتة على اساس ٥٠٪ من الانفاق المعين أو متغيره .
رابعا الاعانة على اساس Unit cost basis : تمنح لاغراض معينة غير مرنة نسبة لاختلاف الاسعار .

خامسا اعانات خاصة : Special formule grants تحدد وفقا لاساس خاص ، اما عدد السكان ، عدد الاطفال ، عدد المدارس ، على هدى الهدف الذى ترمع ان تحققه بما يكفل تحقيق التوازن والتساوى بين الوحدات الفقيرة والغنية من الاقاليم وبذلك تكون الاعانة وسيلة لتعميم الخدمات الاساسية والضرورية كالصحة والتعليم والثقافة الخ .

سادسا الاعانة الموازنة Measuring local needs وذلك بتحديد مستوى الخدمات العامة التى تبغى الدولة تعميمها بالنسبة لجميع المواطنين وفى جميع الوحدات ويمكن تقدير نصيب الفرد من المشروعات المختلفة
Percapital social welfare cost

وقد سبق ان تطرقنا الى قياس مثل هذه الحالة والطرق المتبعة فى ذلك ومزايا وعيوب كل طريقة التى فى النهاية يكون الاختيار تحكيميا Arbitrary يخضع الى احكام عامة يتميز بسعة الافق ودراية بطبيعة المشاكل الناجمة عن الاختيار .

قد تلاحظ من الجدول السابق ان حجم الاعانة يحدد مركزيا فى الملايو ، روديسيا ونيسالاند والهند ونيجريا ماعدا جزر الهند الغربية West Indies

ان اعانات الصحة والتعليم تحدد مركزيا لمقابلة الخدمات العامة فى الاقاليم ماعدا فى حالات سد العجز أى الفصل بين الاعانات المباشرة والاخرى التى تهدف الى تحقيق التوازن بين الايرادات والمصروفات للاقاليم اما فى الاقاليم حيث عوامل الوحدة الوطنية اقل وتسيطر النعرات القبلية والانعزالية تمارس ضغوط لتحديد الفرق بين الاعانات المباشرة والخاصة بالتوازن .

فى الملايو ، روديسيا ونيسالاند تقسم الاعانة على الاقاليم بناء للحاجة بدون تميز بين الاعانات المباشرة والخاصة بالتوازن .

ولكن فى الملايو يرجح بان ٥٠٪ من أسس التقدير مبنى على اساس الحاجة بهدف مساعدة الاجزاء المختلفة أما فى روديسيا ونيسالاند فان الجزء الاكبر من ايرادات الاقاليم ناتج من الممول من ضريبة الدخل الشخصى موزع بنسب على الاقاليم جنوب روديسيا ١٤٪ شمالها ١٨٪ ، نيسالاند وهذا التوزيع مبنى على اساس الحاجة المالية فى كل من الهند ونيجريا وهناك ضغوط بين الاقاليم الفقيرة والغنية فى التفريق بين الاعانات المباشرة والموازنة .

فى الهند توزع ٣ ضريبة الدخل الشخصى على الاقاليم على اساس الفقر والغنى والباقى يحسب على اساس الحاجة المالية بترجيح ٩٠٪ للسكان ، ١٠٪ لمكان التحصيل .

اما تقرير "Raisman" عن نيجريا ان الجزء الغربى والشمالى من نيجريا يحصلان على ضريبة الدخل الشخصى ، والبيع Sale Tax ورسوم الصادر كجزء من الاعانة لتحقيق الاستقلال المالى للاقاليم ، اما الجزء الشرقى وهو افقر الاجزاء تحدد الاعانة مركزيا وتوزع على اساس الحاجة المالية للاقاليم وهذه الخلافات تعكس درجة يسر الاقاليم وقرها .

ان القسم الشرقى فى نيجريا افقر الاجزاء وتسكنه قبائل ال IBO وهذا الاقليم يجنح نحو الوحدة وان سيطرة NCP المؤتمر النيجرى على السلطات التنفيذية والتشريعية للدولة بعكس الاقليم الشمالى والغربى هذا بالاضافة الى هجرة ال IBO الى جميع المناطق الاخرى كما ان فى نيجريا يخصص جزء من الاعانة عبارة عن رسوم الوارد على البنزين ورسوم الانتاج على التباكو للاقليم على اساس الاستهلاك كما ان ٣٠٪ من رسم الوارد عموما و ٣٠٪ من التعدين توزع على الاقاليم كاعانة . والاسس التى وضعها Raisman فى تقريره كالاتى :-

- أ - استمرارية الخدمات .
- ب - مسؤوليات حكومة الاقليم .
- ج - كثافة السكان .
- د - تطور القطر ككل .

ولكن لم تحدد اللجنة اوزان موجهة Weights لهذه العوامل وان الأسس فى اغلب البلدان التى تنتهج الحكم المحلى أن الاعانة تراجع كل ٥ سنوات ويعتمد ذلك على ثقة الحكم المحلى فى التحديد وعدم تراجع المركزية عن قراراتها بالمناقشة مرة أخرى خلال السنة ما لم تكن هناك اسباب قهرية طارئة تستلزم ذلك .

العدالة الضريبية بين الرجعية والازدواج

تعتمد الضريبة على :

- ١ - المقدرة التكلفة للسول Tax paying capacity فى علاقة تصاعدية لانسبية مع المقدرة التكلفة .
- ٢ - توزيع الفائدة الاجتماعية Social benefit بحيث تدعم التصاعد الضريبى ويستفيد من الخدمات اصحاب الدخل المحدوده والمنخفضة بنسبة اكبر وهكذا يتم اعادة توزيع الدخل Redistribution of Income فى جانبى الايرادات والمصروفات على السواء .
- ٣ - قد يحدث ان تكون الضرائب المركزية متصاعدة تصاعدا خفيفا على حين ان هناك ضرائب محلية كثيرة ذات صفة رجعية Regressive مما يهدم معه اساس التصاعد المركزى .

٤ - من وجهة نظر الاتفاق قد تكون الضرائب المركزية مستخدمة في تمويل مشروعات اجتماعية لصالح الطبقات الفقيرة ومع ذلك فإن الاتفاق المحلي يكون مخصصاً لخدمة الاثرياء من كبار ملاك الاراضي والعقارات والذين قد يسيطرون على المجلس المحلي نفسه فاذا كانت النفقات العامة المحلية تكون قطاعاً أو نسبة ذات شأن في الاتفاق العام الكلي (الاتفاق المركزي + الاتفاق المحلي) فان النتيجة تكون رجعية في جانب الاتفاق Aggravative Regressive Spending وما يكون لها من اثار على عبء الضرائب مجموعها .

العدالة الضريبية FISCAL EQUITY

عندما توجد وحدات محلية تتمتع بسلطات واسعة في فرض ضريبة أو عدة ضرائب فان العدالة في توزيع الاعباء الضريبية التي تتوخاها دولة الرفاهية الحديثة قد تختل بشكل أو آخر وهي تظهر على سبيل المثال في فرض الضرائب العقارية والدخل الشخصي ، الشركات والضرائب غير المباشرة .

أولاً : اختلال العدالة الضريبية في داخل الوحدة المحلية

Intro Local Fiscal Uequity

ترجع هذه الحالة الى عدة اسباب منها فرض الضرائب الرئيسية بطبيعتها أو العديد من الضرائب المزدوجه والثقيله الوطأة Regressive ومن الواضح ان مثل هذا الوضع يكون اكثر ظهوراً عندما يكون من حق الوحدة المحلية فرض اكثر من ضريبة Pluritaxing capacity ويكون اقل ظهوراً عندما تفرض الوحدة المحلية ضريبة واحدة Mono وبالتالي فان فقدان العدالة الضريبية الداخلي « أى داخل الوحدة المحلية » يكون ملموساً في الدول ذات التكوين المشترك (مستوى محلي وآخر مركزي) وبطبيعة الحال كلما صغر حجم الوحدة المحلية كلما تعرضت الى تصاعد الاتفاق العام أو الارتفاع التضخمي للاسعار .

ثانياً : اختلال العدالة الضريبية فيما بين الوحدات المحلية

Inter Local Fiscal Uequity

والمقصود بذلك صورة مختلفة من فقدان العدالة الاقوى أو تباين الاعباء -

الضريبية فيما بين الوحدات المحلية Inter Territorial Differentials
التي لا يكون مرجعه وجود اختلاف في مستوى الخدمات وهناك اسباب مالية

واقصادية لهذا الشكل من اشكال الاختلال في العدالة الضريبية ومثال ذلك الاختلال في الثروة المحلية كما نقيسها بنصيب الساكن المحلي من الثروة أو الدخل وهذا الاختلال في الثراء يتوقف على كمية الموارد الانتاجية المحلية وطبيعة النشاط ومستواه من الوجهة المالية كما ان هناك صعوبات فرض ضرائب الدخل الشخصي والشركات نسبة لمسائل الإقامة Residence والموقع (Site) ومنشأ الدخل Origin مما يؤدي الى الأزواج - والتشابك ويساهم في ذلك اختلاف التشريعات الضريبية بين الوحدات المحلية من حيث الوعاء والأسعار والاعفاءات .

ثالثا اختلال العدالة الضريبية المركزية المحلية :

هذا يرجع الى اشتراك السلطات المحلية والمركزية في استغلال نفس المورد الضريبي كأن تفرض كل من السلطتين بصفتها المختلفة ضريبة على الدخل مثلا دون محاولة تنظيم هذا الاستقلال بصورة أو أخرى كتركيز عملية الادارة والجباية أو اقتسام الحصيلة أو ترك الفئات الدنيامن الدخل لاستغلال الوحدات المحلية وتخصيص العليا للمركزية وتنشأ الحالة التي نحن بصدددها أيضا بمجرد فرض العديد من الضرائب المتشابهة في المستوى المحلي والمركزي معا وفي نفس الوقت على نفس المال .

ويمكننا أن نشرح ببعض الامثلة الاختلافات الواردة أعلاه فمثلا ان الضرائب المحلية على الملكية يظهر فيها الأزواج في حالة فرضها على كل من المستوى المحلي والمركزي وخاصة في حالة ضريبة الدخل الموحد المركزي .

وبالنسبة لضريبة الدخل الشخصي فان مشكلة الإقامة ومنشأ الدخل تثير مشكلة الأزواج الاقوى Horizontal duplicate taxation فلاختلاف في شتى الوحدات المحلية تؤدي الى ان يدفع الممول ضريبة في المكان الذي يقيم فيه وضريبة أخرى في المكان الذي ينشأ فيه الدخل وهناك مثلا أفراد يقطنون في منطقة ويستثمرون في أخرى ولو فرض ان كل مجلس يطبق طريقة مختلفة يظهر الأزواج وفي الحالة العكسية ينجو الفرد من الضريبة كلية . كما ان هناك مجال آخر للاختلاف فيما يتعلق بنطاق الضريبة ووعائها كأن يدخل الدخل المكتسب وغير المكتسب في الوعاء أو احدهما دون الآخر ، هذا بالإضافة الى الاعفاءات واختلافها من اقليم لآخر بجانب

اختلاف أسعار الضريبة في الاقاليم بين التصاعد والنسبية والاخير ينطبق أيضا على الضرائب المحلية على التجارة والصناعة التي تتشابه مشاكلها نسبة لنعوقات التي تكتنف نسب التوزيع بين العناصر المكونة للنشاط واختلافها من مجلس لآخر وما يترتب عنه من ازدواج نسبة لاختلاف عناصر التوزيع أو الاختلاف في تأويل وتفسير العنصر نفسه.

كما ان الضريبة المحلية على المبيعات ينجم الازدواج فيها عن اختلاف التشريعات من اقليم وآخر كأن تفرض مرة على أسعار الجملة ومرة على أسعار التجزئة فتدفع السلعة المنقولة الى الاقليم الثاني ضريبتين ، هذا بالإضافة الى اختلاف الضريبة المحلية على المستهلك من اقليم لآخر وبذلك يصبح سكان المدن أكثر عرضة لضرائب المبيعات من سكان الريف الذين يعتمدون على انتاج الارض .

التنسيق بين المالية المحلية والمركزية

ان اوجه التعارض والتناقض التي ذكرناها تؤدي الى احد نتيجتين : -

أ - الغاء النظام المحلى والاستغناء عنه .

ب - تطوير الحكم المحلى بحيث يتششى مع الفلسفة الاقتصادية الحديثة التي تسيطر على النظام الاقتصادى والاجتماعى السائد وهذا يتطلب : -

١ - ان يكون الحكم المحلى من النوع التعاونى Cooperative
أى يتعاون مع المركزية فى تحقيق اهداف الخطة .

٢ - فى جانب الاتفاق يمكن اعادة النظر فى وظائف الحكومة المحلية ومسئولياتها وتحويل بعضها الى الحكم المركزى وبذلك يخفف مشكلة الموارد النقدية المحلية ولكن هذا الحل له حدود وقد يتحول الى مركزية كاملة فى ظروف الارتفاع المستمر فى الاسعار ونفقات المشروعات الامر الذى يدعو الى سلخ المزيد من الوظائف المحلية .

٣ - ان فرض الضريبة Imposition نىء وادارتها Administration وجبايتها Collection شىء آخر . يمكن للمجلس ان يفرض ضريبة ويكون له الاستغلال المالى التام فى ذلك ولكنه يترك امر ادارتها وجبايتها

للحكومة المركزية ومزاياها تفويض مسائل الإدارة والتحصيل الى إدارة أكثر كفاءة وبذلك تنخفض نفقات الجباية وتقل احوال التهرب .

٤ - يمكن اتفاق السلطات المحلية فيما بينها ثم اتفاقها مع الحكومة المركزية على خصم الضريبة الأخرى من الضريبة المحلية وهو ما يسمى بـ :
أو خصم الضريبة المدفوعة للسلطة الأخرى من وعاء الضريبة المحلية وهو ما يسمى بـ **Deductibility** وهكذا يمكن تجنب ثقل وطأة الضريبة نتيجة وجود عدة مستويات .

٥ - المشاركة الضريبية **Tax sharing** ان تكون إدارة الجباية في يد المركزية وتقسّم الحصيلة على المجالس .

٦ - نسب اضافية بحدود عليا : قد تفرض نسبة اضافية على الضرائب المركزية وتتلخص مزايا هذه الطريقة في البساطة وعدم التعقيد وتوحيد وتركيز عملية الجباية وتحقيق نواحي الازدواج والخلط الناشء عن عدد من المستويات .

ان العلاقة المالية السائدة الآن بين الحكومة المركزية والحكم المحلي الشعبي لازالت تجتاز المرحلة الانتقالية مما لا يمكن تحديد الاطار المناسب في خلال هذه الفترة الوجيزة بالرغم من توفير مجالات الترشيد والتوجيه .
ولكن هنالك العديد من السمات العامة التي تحكم وتتحكم في مدى هذه العلاقة والتي يمكن اشتراطها في الآتي :-

١ - ان الضرائب التي يعتمد عليها الحكم الشعبي (كالنخيل ، والاطيان ، والعشور القطعان ، والعوائد) تعاني من مشاكل التقدير وتعتمد على عطاء الطبيعة من حيث جودة الخريف ، فيضان الانهار توفر الكلا والماء للمرعى وخلافه مما يصعب معه استقرار الحصيلة نفسها .
٢ - سيادة الروح الإتكالية على اعانات الحكومة المركزية المشروطة منها وغير المشروطة .

- ٣ - جمود موارد الحكم المحلي ومحدوديتها وتقلبات العائد منها .
- ٤ - ازدياد الدور الوظيفي للحكم المحلي وجمود الموارد وتناقصها .
- ٥ - ضعف التحصيل واهمية قيام إدارة مؤهلة فنيا وماديا وبشريا .

٦ - حق الاستدانة من النظام المصرفي والقروض الداخلية يحددها حجم الائتمان المتاح للقطاع العام ككل .

٧ - اتساق مستوى الخدمات على النطاقين المحلى والمركزى .

وعليه يصبح من الضرورة تخصيص الإيرادات الجارية للاتفاق على المصروفات الجارية والإيرادات الرأسمالية للاتفاق على الرأسمالية وهذا يتطلب إعادة النظر في طبيعة وطرائق الاتفاق في الحكم المحلى ويمكن أن يتم ذلك على فترات متقاربة كما ان الاتفاق العام والموارد العامة يتم حصرها من حيث أدائها الفعلى وحيث البنود بحجسها فى الفترات التى تسبق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والذى لم تحظ به موارد ومصروفات الحكم المحلى كما يمكن تسيير ادارة التحصيل وجباية الضرائب المحلية لتواكب تطلعات المواطنين فى هذا المجال بالإضافة الى أن ازدياد الدور الوظيفى للحكم الشعبى فى مجالات الخدمات والأمن يتطلب إعادة النظر فى سياسات التوظيف فى هذا المستوى من الحكم كما يصبح من الضرورة أيضا إلغاء الاتكالية تدريجيا على الاعانة المركزية وربطها أكثر باعانة تهدف لارساء قواعد الهياكل الأساسية فى التنمية الريفية بدلا من اعانة سد العجز الحالية وبمعنى خلق روح من التنافس بين المحافظات المختلفة فى مدى قدرتها فى تمويل نشاطها التجارى بتخصيص معدلات أكبر للتنمية بدلا من نظام الاعانة وبذلك تصبح مخصصات لزيادة المقدرة التنفيذية للتنمية على نطاق المحافظات كما يمكن الاهتمام بالموارد الحالية للحكم الشعبى عن طريق رفع مستوى الجباية والغاء المبالغة فى التقدير والتقليل من المتأخرات والحد من الهروب الضريبى وقيام تقديرات الموارد على أسس واقعية وعلمية سليمة واستبدال العديد من الموارد الحالية بدلا من ضرائب على الـ Objects والاتجاه نحو الضرائب غير المباشرة كضرائب الاستهلاك والمبيعات واستخدام الادوات المالية الأخرى كضرائب الصادر لتصبح مصدرا مستقرا للضرائب المحلية بان تكتوى ضريبة الصادر على الجزء الذى تفرضه الدولة طبقا للقدررة التنافسية للحاصلات الزراعية والثروة الحيوانية للبلاد فى الاسواق العالمية وتخصيص جزء من هذه الضريبة للحكم المحلى بدلا من ضرائب القبانه والضرائب الأخرى التى تفرض على الاسواق المحلية كاسواق المواشى وبذلك يمكن خلق موارد ثرة وغزيرة لتمويل نشاط الحكم المحلى المتزايد .

كما يمكن ان نخلص من ذلك الى ان ميزانيات المجالس لم تحظ بالتدقيق والفحص والمناقشة والاجازة منذ عام ١٩٧٠ مما انعكس في عدم تحصيل التقديرات المربوطة للايرادات بالاضافة الى انتشار روح عدم الانضباط في الصرف لغياب الرقابة المالية من حيث عدم التقيد بالاعتمادات المدرجة وتجاوز الصرف ونقل الاعتمادات من بند الى بند وظهور ميزانيات بعجز غير مغطى مما يتطلب أيضا تأهيل الكادر الحسابي والمالي وقيام خلايا للميزانية بالمحافظات والغاء التضارب من حيث صلاحيات المحافظ الادارية ودوره في تحقيق ربط الإيرادات المقدرة والتي تحتاج الى جهاز فني متخصص يحكم هذه المنازعات بدلا من زج المحافظ في وضع غريب يتناقض مع واجباته الادارية وبما ان إيرادات الحكم الشعبي موسمية ولكن هذا لايعنى حتى تحقيق الربط بنهاية العام بحجة الموسمية كما ينبغي تطبيق لائحة تنظم الاجراءات المالية والحسابية كجهاز الحكم الشعبي المحلي وترشيد كشف المحاسبين بعد تحويل كل المحاسبين في المحافظات الى كشف الشمولية ضيق تحويل الخدمات وعلى أن يراعى ضرورة الحصول على الاعتمادات الاضافية بقوانين مالية وبذلك ينتظم مسار الحكم المحلي في اداء واجبه بدون تعارض مع الموارد المركزية ويسير الاداء الاقتصادي لتحقيق الاستقرار الداخلى والتوازن العام لاقتصاديات البلاد •

إيرادات الحكومة المركزية - بملايين الجنيهات

جبل (١)

السنة المالية	١٩٦٦/٦٥	١٩٦٧/٦٦	١٩٦٨/٦٧	١٩٦٩/٦٨	١٩٧٠/٦٩	١٩٧١/٧٠	١٩٧٢/٧١
١ - الضرائب المباشرة (محتوياتها الرئيسية هي الضرائب على الأرباح التجارية ضريبة الأراضي وضريبة الدمغة.)	٤٧٤	٤٦٦	٥٧٧	٦٥٨	٦٣١	٦٦٣	٢٥
٢ - الضرائب الغير مباشرة (جمارك الوارد والصادر وحوائد جليظة ورسوم الماشي)	٤٠٠	٤٣٣	٤٩٨	٥٨٧	٦٩٣	٨٥٨	٨٧
٣ - استقطاع الماشي	٠,٧	٠,٩	١,٢	١,٢	٠,٩	٠,٨	٥٠
٤ - رسوم مصلحة	٥٧	٦٣	٦٣	٧	٧٧	٨٦	١٣
٥ - احتكارات الحكومة	١٣٧	١٦٥	١٨٣	١٩٣	١٨	١٨٧	١٧٣
٦ - أرباح السكر والشاي والبن والملح عائدات الحكومة من العمليات التجارية (المشاريع الزراعية - مشروع الجزيرة والمشاريع الاخرى - قوائد على السندات وايجات)	—	—	—	١,١	٠,٢	—	—
٧ - استردادات وخدمات مصلحة	١٤	٥٥	٨٤	١١٦	٧٩	٢٤٣	٢٦١
٨ - إيرادات غير مبنية واخرى	٢٧	١٦	٢٤	١٤	٤٠	٢٥	٤
الجملة	٧٥٣	٨٥٨	٩٩	١١٤٥	١٤٩٤	١٦٤٥	١٨٤٨

ميزانية وتحويل القطاع العام بملايين الجنيهات
جدول (٢)

١٩٧٢/٧١	١٩٧١/٧٠	١٩٧٠/٦٩	١٩٦٩/٦٨	١٩٦٨/٦٧	١٩٦٧/٦٦	١٩٦٦/٦٥
٢٢٩	١٧٣٠	١٧٥٨	١٣٧٥	١١١٦٦	١٠٦٩٧	١٠٦٩٧
١٧٣٠	١٤٦٧٤	١٤٤٠	١٠٧٠	٨٦٧٤	٨٣٢	٨٣٢
٦٥٦	٢٦٦٦	٢٦٨	٣٠٥	٢٥٢	٢٦٥	٢٦٥
١٨٤٨	١٦٤٥	١٤٦٤	١١٤٥	٩٠	٨٥٦	٨٥٦
٥٦	٨٦٦	٠	١٠	٢٠	٢٣	٢٣
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	٠	٠	٠
٠	١٢٦٧	٠	٠	٦٩	٢٠	٢٠
٤٨٣٦	٢٩٨٨	٣٦٥	٢٢٦٦	١٦٧٧	١٩٦٦	١٩٦٦
٤٨٣٢	٢٩٨٨	٣٦٥	٢٢٦٦	١٦٧٧	١٩٦٦	١٩٦٦

المصدر :
العرض الاقتصادي لعام ١٩٧١
وزارة التخطيط ١٩٧٣

(معدل نمو الإيرادات والمصروفات العامة) بملايين الجنيهات

جدول (٣)

١٩٧٤/٧٣	١٩٧٣/٧٢	١٩٧٢/٧١	١٩٧١/٧٠	١٩٧٠/٦٩	١٩٦٩/٦٨	١٩٦٨/٦٧	١٩٦٧/٦٦	١٩٦٦/٦٥	١٩٦٥/٦٤	
٢٢٢٥٨	١٩١٢٣	١٩٢٥٧	١٥٨٥٠	١٤٢٢١	١١٣٤٤	٩١٨٨	٨٧٥٨	٧٦٥٥	٧٣٥٥	الإيرادات
٣١٥٥	١٦٤-	٣٤٢٧	١٥٩١	٢٨٦٧	٢١٦٦	٤٣٠	١١١٣	٣٥٠	-	الريادة في
١٦٥٥	٠٧٠	٢٢٥٠	١١١٢	٢٥٥٣	٢٣٥٥	٤٢٦	١٤٥٨	١٤١	-	المساكنة
٢١٧١	١٨٩٦٦	١٨٤٥٥	١٥٠٣٤	١٤١١٤	١٠٠٥٠	٨٥٦٦	٨٣٥٢	٧٢١١	٧٦٥	المصروفات
٢٧٥٥	١٥٥	٣٤١٣	٩٧٣	٤١١٤	١٤٢٤	٢٢٤	١١١١	١٥١٢	-	الريادة
١٤٥٥	٢٨٨	٢٢٥٧	٦٦٦	٤١١٤	٢٨٥٥	٢٩١	١٥١٤	٢٦٦٧	-	الريادة في المساكنة

المصدر : الميزانية العامة للدولة