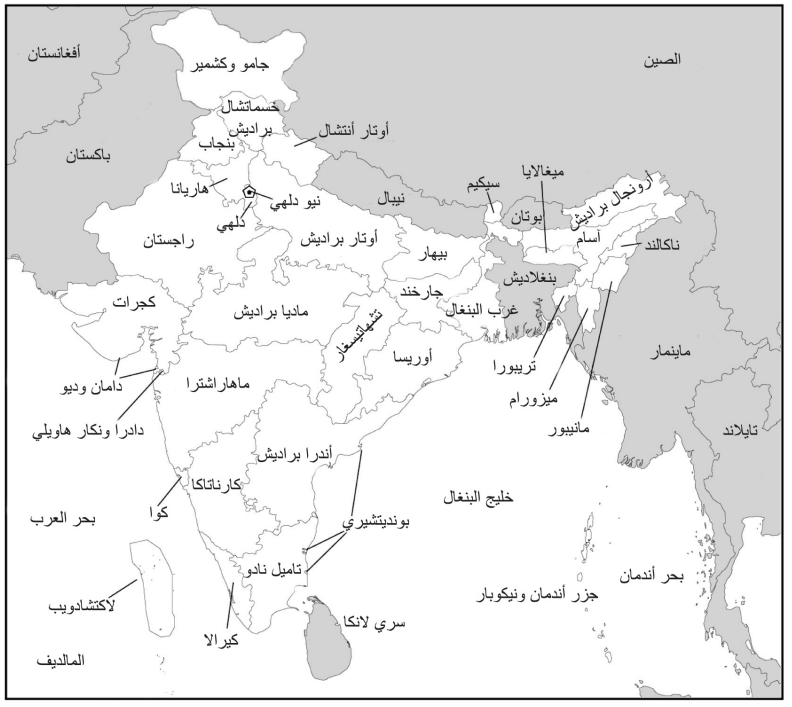

الفدرالية المالية في الهند: التحديات الناشئة

"م. جوفيندا راو"

لقد خدم نظام الترتيبات المالية البينحكومية المطبق في الهند البلاد جيداً لأكثر من ٥٠ عاماً. فقد حقق مساواة كبيرة في الخدمات وأسس نظاماً عملياً لحل القضايا البارزة بين الحكومة القومية- المسماة "المركز" في الهند- والولايات، وتكيف وفقاً للمتطلبات المتغيرة، وبالتالي فقد أسهم في تحقيق درجة من التماسك في دولة كبيرة ومتنوعة. وبينما يثير التفكير عدة مجالات في حاجة للإصلاح، إلا أن النقطة الأكثر ثباتاً هي أن ذلك الإصلاح ممكن إلى حد كبير.

إن الصلاحيات الضريبية ومسؤوليات الإنفاق الخاصة بالمركز والولايات محددة في الدستور وذلك في قوائم المركز والولايات والقوائم المتزامنة. ومع تعديل الدستور عام ١٩٩٢، حصلت الحكومات المحلية في المناطق الريفية

والحضرية على اعتراف دستوري أيضاً. وتلعب الولايات، إلى جانب ضمان القانون والنظام، دوراً مهيمناً في توفير الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة والإسكان والمساعدات الاجتماعية الأسرية. كما أن لها دوراً مساوياً لدور المركز في توفير الخدمات الاقتصادية. وتعتبر أدوارها في مجال التنمية الزراعية والري والتنمية الصناعية والبنية التحتية للنقل هامة بشكل خاص. وفي نفس الوقت، يُخَصص معظم الضرائب التصاعدية والضرائب ذات القاعدة العريضة للمركز. والضرائب المركزية الهامة هي الجمارك والرسوم الضريبية على السلع المصنعة وضرائب الدخل الشخصية وضرائب الشركات. كما يوجد القليل من القواعد الضريبية المخصصة للولايات، ولكن من وجهة نظر الإيرادات، فإن صلاحية فرض ضريبة البيع بالتجزئة (بالقطاعي) هي الأكثر أهمية. ويمكن للولايات الاقتراض من الحكومة المركزية. كما يمكنها كذلك الاقتراض من السوق، ولكن إذا كانت الولاية مدينة للحكومة المركزية، يجب أن يوافق المركز على استمرار الاقتراض.

وتتصف الفدرالية المالية الهندية بوجود درجة عالية من اختلال التوازن الأفقي والرأسي. وفي عام ٢٠٠٣-٢٠٠٤، جمعت حكومات الولايات ٣٩٪ تقريباً من إجمالي الإيرادات، ولكن نصيبها من النفقات كان ٥٧٪. وكان أكثر من ٥٥٪ من إجمالي نفقات الولايات ممولاً من التحويلات المركزية والاعتمادات المالية المقترضة. وعلى جبهة اختلال التوازن الأفقي، فإن الولايات الأقل حظاً هي الـ ١١ ولاية الصغيرة الجبلية والتي صنفت كولايات "فئة خاصة" ذات نشاط إنتاجي ضعيف أو قدرة ضعيفة على جمع الإيرادات من المصادر المخصصة لها. ولكن حتى الولايات الـ ١٧ المتبقية في "الفئة العامة" يوجد بينها اختلافات كبيرة في الحجم والقدرة على تحصيل الإيرادات والجهود ومستويات الإنفاق والتبعية المالية. وقد كان متوسط الدخل السنوي للفرد في ١٩٩٩-٢٠٠٢ في ولاية جوا وهي أعلى الولايات دخلاً (٥٦,٥٩٩ روبية)، أعلى بمقدار ٨,٧ ضعفاً مقارنة بأقل الولايات من حيث الدخل السنوي للفرد وهي بيهار (٦,٥٣٩ روبية). ويقر الدستور بأن الصلاحيات الضريبية للولايات غير ملائمة للوفاء باحتياجات الإنفاق ولذلك فهو يسمح بالمشاركة في إيرادات الضرائب المركزية.

ويقر الدستور بأن الصلاحيات الضريبية للولايات غير ملائمة للوفاء باحتياجات الإنفاق ولذلك فهو يسمح بالمشاركة في إيرادات الضرائب المركزية

ومن السمات البارزة في التحويلات في الهند وجود قنوات متعددة يمكن من خلالها تحويل الاعتمادات المالية. وإحدى هذه القنوات، وهي لجنة التخطيط، التي

تم إنشاؤها بقرار من حكومة الهند في مارس/آذار ١٩٥٠، تقدم المساعدة عن طريق المنح والقروض إلى الولايات للوفاء بمتطلبات خططها. وحتى عام ١٩٦٩، كانت مساعدة خطط الولايات تقدم لمشروعات محددة وكانت درجة المساعدة إلى جانب مكونات المنحة- القرض تتحدد على أساس طبيعة المشروع المختار. ولكن منذ عام ١٩٦٩، يتم تقديم مساعدة خطط الولايات عن طريق كل من المنح والقروض على أساس صيغة يوافق عليها المجلس القومي للتنمية. ويتولى رئيس الوزراء رئاسة المجلس القومي للتنمية ويتألف من عدد من الوزراء وأعضاء لجنة التخطيط ورؤساء وزارات الولايات. وتشكل المنح التي تقدمها لجنة التخطيط ما بين ١٦٪ و٢٠٪ من إجمالي التحويلات المركزية.

وينص الدستور على أن يعين رئيس جمهورية الهند لجنة مالية كل ٥ أعوام لمراجعة الشئون المالية في المركز والولايات والتوصية بتحويل الضرائب ومنح المساعدة للسنوات الخمس التالية. وعندما انضمت لجنة التخطيط سالفة الذكر إلى لجنة التمويل في مجال تقديم المنح، أصبح نطاق لجنة التمويل محصوراً في التوصية بالتحويلات للوفاء بالمتطلبات التي لا تتبع الخطط في الولايات. وإلى الآن، تشكلت ١٢ لجنة تمويل وقدمت تقاريرها. وفي الوقت الحاضر، تشكل تحويلات لجنة التمويل حوالي ٦٠٪ من إجمالي التحويلات، أما تلك التي تقوم بها لجنة التخطيط فتشكل حوالي ٢٠٪. وبالإضافة إلى القناتين السابقتين، تعطي عدة وزارات مركزية تحويلات محددة الغرض للولايات في وجود أو غياب متطلبات مماثلة. وهناك حوالي ٢٠٠ مشروع من هذا النوع، ولكن القليل منها له أهمية من وجهة النظر المالية.

إن نظام التحويل مليء بالمشكلات. فأحياناً تتضارب أهداف قنوات التحويل المتعددة، مما يخلق مشكلات خطيرة في تركيز التحويلات على الولايات الأقل حظاً من الناحية المالية. فالمنهجية التي تبنتها تحويلات لجنة التمويل - والتي تتعلق بسد الفراغات بين الإيرادات والنفقات المتوقعة - لم تخلق عقبات خطيرة فحسب، بل أدت إلى انعدام المساواة أيضاً. ولا يحاول النظام خلق مساواة كبيرة، حيث توضع توقعات نفقات الولايات الأكثر فقراً من قاعدة منخفضة. وفيما يتم ملئ الفراغات المتوقعة من خلال التحويلات، توضع العقبات على الجهود الضريبية واقتصاد النفقات. كما أدى التمييز بين التحويلات المخططة وغير المخططة إلى تقسيم الموازنة وخلق نتائج مضادة على الإدارة المالية. وبالإضافة إلى ذلك، أدى انتشار التحويلات محددة الغرض إلى انعدام الكفاءة في إدارة النفقات. وقد أضفت تلك المشكلات طابعاً سياسياً بدرجة كبيرة على نظام التحويلات.

وقد تطورت السياسات والمؤسسات البينحكومية في الهند في سياق تصنيع يسيطر عليه القطاع العام ويستند إلى الصناعات الثقيلة وكان وارداً ضمناً في استراتيجية التنمية المخططة. ولكن سياسة التحرر الاقتصادي وانفتاح الاقتصاد، جعلت التغييرات الكبرى في الفدرالية المالية أمراً ضرورياً. ومن بين بعض التحديات استبدال إيرادات الاستثمار العام بالضرائب، وتعويض خسارة إيرادات الجمارك، وتطوير ضريبة قيمة مضافة قائمة على المقصد. وفي ظل الاقتصاد الذي يتجه نحو العولمة، يكون المطلوب من حكومات الولايات أن تكون ذات كفاءة في دورها من أجل توفير الخدمات الاجتماعية ودورها المعادل من حيث الأهمية في توفير البنية التحتية المادية. وبالإضافة إلى ذلك، على النظام المالي أن يتعامل مع قضية ضمان الانضباط المالي في المستويات دون القومية لإيقاف الوضع المتدهور المتمثل في ازدياد عجز الولايات وتراكم الديون. وقد أدى ظهور الحكومة الائتلافية في المركز وفي مستوى الولايات إلى الشعبية التنافسية، أو تبني سياسات ذات شعبية لدى الناخبين مع التغاضي عن النتائج المالية. وقد أدت الأحزاب الإقليمية الحاكمة على مستوى الولايات، والتي أصبحت من الأعضاء المحوريين في الائتلاف المركزي، إلى تبني العديد من الترتيبات غير المتماثلة. وقد كان لتلك العوامل تأثير سلبي على الإدارة المالية.