



الدروس المستنبطة من التجربة الكندية في توزيع العائدات المالية



الدروس المستنبطة من التجربة الكندية في توزيع العائدات المالية

د. حامد خلف أحمد* - د. عبد الكريم حسين**

المقدمة:

يأتي هذا البحث الأولي في ضوء العمل المستمر والإدارة المشتركة لمشروع الفيدرالية واللامركزية المالية وإدارة الأزمات بين الفريق الفني العراقي والكندي للمشروع الممول بالتشارك بين الحكومتين الكندية والعراقية، الذي يهدف إلى بناء قدرات المسؤولين العراقيين في المركز والإقليم والمحافظات لتوحيد فهم وإطار مشترك للفيدرالية واللامركزية في العراق.

وكذلك يهدف إلى تعزيز القدرات الوطنية لوضع الترتيبات المالية اللازمة بين الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات، وأيضاً بناء القدرات في مجال إدارة الأزمات وصنع القرار فيما يتعلق حصراً بأزمة اللاجئين التي تشكل أزمة حادة في ضوء الحملة العسكرية لتطهير البلد من المجاميع الإرهابية.

ومن بين الأهداف الأخرى للمشروع:

1. تطوير ترتيبات مالية مستقرة ومنتظمة وقابلة للتنبؤ بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان.
2. وضع الخطط والأطر القانونية للامركزية المالية في العراق.
3. بناء القدرات المؤسسية والفردية للحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان والمحافظات؛ لتنفيذ الترتيبات المالية اللامركزية من خلال تدريب ٦ مجاميع تتكون كل واحدة من ٢٠ فرداً، تتناول مواضيع التدريب، وتطوير المهارات في الإدارة، وتكنولوجيا المعلومات، ومواجهة الأزمات والممارسات البرلمانية والفيدرالية المالية.
4. تأسيس مركز للدراسات الخاصة باللامركزية المالية يعني بتنظيم الحلقات النقاشية وورش العمل لمشاركين من السلطة التنفيذية والتشريعية والمجتمع المدني.
5. سيكون العمل على هذا الجزء من المشروع مكملاً لعمل الوكالة الأمريكية للتعاون الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي.

*حامد خلف احمد - باحث واكاديمي

**عبد الكريم حسين - باحث واكاديمي في العلوم التربوية

أصبحت الفيدرالية - في عالمنا المعاصر - كفكرة سياسية أو كنظام سياسي مهمة جداً في أدبيات العلوم السياسية وأشكال النظم الحاكمة في الجامعات العالمية ومراكز الأبحاث، وكذلك في كثير من أنظمة الحكم في العالم، وهناك أكثر من ٦٠٪ من دول العالم تحكمها أنظمة فدرالية والعدد في تزايد، ولاسيما في الدول المتطورة؛ والسبب في ذلك هو فاعلية هذا النظام كطريقة ووسيلة سلمية تصالحية لمفهوم الوحدة والتنوع في نظام سياسي واحد.

ويذكر (Courchene, et.al 2011) أن سبب شيوع هذه الفكرة والنظام يعود إلى التغيير في طبيعة العالم الجديد الذي ولد ضغطاً كبيراً على الدول الكبيرة والصغيرة، فالتطور الهائل في وسائل النقل والاتصالات، والصناعة، والعمل، والتواصل، الاجتماعي، والمجتمعات، والاقتصاد القائم على المعرفة، كل هذه المتغيرات أدت إلى هذا النوع من التوجه إلى فكرة الفيدرالية والنظم الفيدرالية.

وعليه نشأ نظامان قويان يعتمد أحدهما على الآخر بنحو عميق، ويتأثر أحدهما بالآخر على الرغم من وضوح التباين بينهما، وقد يصل إلى حد التناقض بالفلسفة والتوجه، فالرغبة في بناء نظام حركي ديناميكي كفوء على مستوى الوطن الواحد أو دولة كبرى من وطن لعدة شعوب متباينة، وفي الوقت نفسه البحث عن هوية محددة لهذا الشعب أو تلك الدولة.

ولكن على الرغم من هذا التنوع في مكونات الشعب الواحد ضمن الوطن الواحد بالتجارب الكثيرة عبر السنين والنزاعات الكثيرة بين مختلف مكونات الشعب الواحد ضمن البلد الواحد أو الشعوب في البلدان الأكبر، توصلت الدول المتقدمة إلى نظام فدرالي حركي وكفوء على مستوى الدول الحديثة مع حفظ حقوق المكونات الموجودة وهوياتها ضمن هذا النظام من حيث الإدارة الذاتية وتوزيع الثروات بين المركز والوحدات الإدارية الأخرى، بشكل عادل يكفل الحقوق الفردية ويضمن دولة قوية واحدة على الرغم من تنوع أعراقها ومدنها في بلورة نظام يتصالح فيه التنوع مع الوحدة.

إن مسألة الخلاف بين المركز والإقليم في تقاسم الثروة ولاسيما في المناطق المتنازع عليها درست بنحو تفصيلي في مؤلفات أندرسن وستانسفيلد (2009a & 2009b)، وكذلك في دراسة أخرى حديثة من قبل (Danilovich 2014)، أما هذا البحث فسيحاول تقديم رؤية مقترحة لإطار ومنهج أولي يضع اللبنات الأولى لوضع الحلول للمشكلات بين المركز والإقليم في توزيع الثروات الطبيعية، ويمكن لاحقاً أن يطوّر وينضج بالمقترحات من الباحثين وصناع القرار والعاملين في الميدان حتى نصل إلى صيغة مثلى أسوة بتجارب الدول التي سبقتنا في هذا المجال والتي مرت بالظروف نفسها، ونحن في هذا البحث نحاول أن نستفيد من التجربة الكندية الثرية بما يتناسب مع ظروف المجتمع العراقي وطبيعته وتاريخه وقيمه وحضارته، وبما ينسجم مع الدستور العراقي.

- النظام الفيدرالي في كندا:

تُعدُّ كندا دولة ديمقراطية برلمانية فدرالية في إطار ملكية دستورية، وتنقسم الحكومة الوطنية على سلطات ثلاث، هي: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية.

إن رئيس الدولة هو التاج البريطاني الذي يتّأس رابطة الشعوب البريطانية «الكومنولث»، أي الملكة إليزابيث الثانية، وهي بدورها تتم واجباتها كرئيس للدولة من خلال تعيين «الحاكم العام»، ويفوض الحاكم العام بدوره الصلاحيات إلى رئيس الحكومة، أي: رئيس الوزراء، وذلك بعدما يفوز هذا الأخير في الانتخابات العامة كرئيس لحزب فدرالي المستوى، وعلى رئيس الوزراء أن يكون عضواً في البرلمان ويتّأس مجلس وزراء يقوم هو باختيار أعضائه.

إن السلطة التشريعية في كندا برلمانية الطابع، وتتألف من مجلسين تشريعيين، هما: مجلس العموم، ومجلس الشيوخ. مجلس العموم هو الهيئة الحكومية المعنية بسنّ القوانين، ويتألف حالياً من (٣٢٥) عضواً، يمثلون (٣٢٥) دائرة انتخابية لديها تقريباً عدد متساوٍ من الناس، ويتم انتخاب الممثلين من خلال نظام التعددية البسيطة، ويعدُّ تمثيل المقاطعات أمراً مختلفاً، حيث يحق لكل مقاطعة التمثيل بممثل واحد فقط؛ وذلك لأن عدد الأفراد فيها هو أقل من أي دائرة انتخابية اعتيادية.

يتم توزيع أعضاء البرلمان الذين هم ليسوا جزءاً من السلطة التنفيذية (أي وزير، أو وزير الدولة، أو وزير البرلماني) أو من لهم وظيفة رسمية في البرلمان (أي رئيس، ونائب رئيس) على (٢٦) لجنة برلمانية، ويمكن أن يكون أحد الأعضاء منتسباً إلى أكثر من لجنة، ويتم تحديد رئيس اللجنة بالانتخاب من أعضائها، وفي العادة يكون من الحزب الحاكم، ولكنّ اثنتين من اللجان على الأقل لا بدّ أن يتّأسهما عضوان من المعارضة، ويقوم مجلس العموم ككل بتوزيع أعضاء البرلمان على اللجان على وفق خيراّتهم ورغباتهم ويقوم رئيس المجلس بتعيين موظفي البرلمان من المستقلين والمهنيين بحسب إجراءات التعيين المعمول بها لتعيين المتقدمين للخدمة العامة في كندا. أما مشاريع القوانين فتقدم من قبل الحكومة أو من قبل أعضاء البرلمان، وفي حال تم إقرارها فلا توجد جهة تصادق على تلك القوانين.

أما مجلس الشيوخ فيتكون من (١٠٥) أعضاء يوزعون على (١٨) لجنة، وهم يشاركون مجلس العموم صلاحية سنّ القوانين؛ ولكي تصبح مشاريع القوانين قوانين فعلية لا بدّ أن تحظى بموافقة المجلسين؛ لكنّ مجلس الشيوخ ليس مخولاً بالتقدم بمشاريع قوانين حول الضرائب أو الإنفاق المالي، ويعين الحاكم العام أعضاء مجلس الشيوخ بالتشاور مع رئيس الوزراء، ويتقاعدون عن عمر ٧٥ سنة، ويتولّى مجلس العموم المسؤولية المباشرة عن مساءلة السلطة التنفيذية، إذ يمكن حل مجلس الوزراء من خلال التصويت بحجب الثقة في المجلس.

– محافظات كندا ومقاطعاتها:

في كندا هناك عشر محافظات هي: ألبرتا، وكولومبيا البريطانية، ومانيتوبا، ونيو برونزويك، ونيوفنلند واللابرادور، ونوفا سكوتيا، وأونتاريو، وجزيرة الأمير إدوارد، وكيبك، وساسكا تشوان، في حين يوجد فيها ثلاث مقاطعات هي: المقاطعة الشمالية الغربية، ونونافوت، ويكون كما في الشكل (١). والفرق الرئيس بين المحافظات والمقاطعات الكندية هو أن المحافظات تحصل على سلطتها الإدارية مباشرة من الدستور الذي أقرّ في عام ١٨٦٧، في حين أن المقاطعات تستمد صلاحيتها من الحكومة الاتحادية الفدرالية.



الشكل (١) خارطة كندا السياسية

وفي كل محافظة هناك حكومة يترأسها "نائب الحاكم"، وهو مسؤول أمام الحاكم العام، ويمثل الملكة لشؤون المحافظة، فضلاً عن رئيس الحكومة المنتخبة في كل محافظة على عكس السلطة التشريعية الفدرالية، تحوز كل محافظة على مجلس تشريعي واحد وينتخب الأعضاء من خلال نظام التعددية على مستوى الدوائر ومن صلاحيتهم إقرار التشريعات الخاصة بمنطقة نفوذهم، أما رؤساء حكومات المحافظات

وأعضاء مجالس وزراءهم فيعملون كممثلين في المجالس التشريعية العاملة في منطقة نفوذهم، ويتأسس سلطة المحافظات القضائية محاكم المحافظات العليا المعروفة بمحاكم الاستئناف.

على المستوى المحلي، تعدُّ سلطة البلدية من صنع المحافظات وليس لديها غير الصلاحيات التي قامت المحافظات بتفويضها إليها، وتتألف الحكومة البلدية من عمدة وعدد محدد من الأعضاء المنتخبين (عادة من ١٠ إلى ٢٠)، ويقومون بتمثيل الدوائر المحلية وتتولى مجالس البلدية عموماً مسؤولية توفير المرافق المحلية كالمكاتب والحدائق العامة، والمحافظة على الطرقات المحلية، والموافقة على أعمال التخطيط والتطوير في المدن، وتقديم الخدمات المحلية كالمياه والكهرباء والغاز وشبكات الصرف الصحي.

- فصل السلطات بموجب الدستور:

١- صلاحيات الحكومة الفدرالية: وتعدُّ هذه السلطات مصادر النفوذ الفدرالي على البلاد، ومن أهمها:

- السلام، والنظام، والحكم الجيد.
- أي شكل من أشكال الضرائب.
- التجارة الدولية وعلى مستوى المحافظات، والاتصالات ونظام النقل.
- البنوك والعملة.
- الشؤون الخارجية (والمعاهدات).
- قانون المليشيات والدفاع.
- القانون الجنائي والسجون الإصلاحية.

وغيرها من الصلاحيات (كشروط المواطنة، والأوزان، والقياسات، وحقوق الطبع، وبراءة الاختراع، والسكان الأصليين، ومعالجة البطالة، ومعاشات التقاعد)، فلا يحق لحكومات المحافظات أن تقرَّ أي قوانين في هذه المجالات، وتحظى الحكومة الفدرالية بالحق الدستوري لمراجعة التشريعات الصادرة عن المحافظات وردها، مع أنها لم تلجأ إلى هذا الحق منذ بضعة عقود من الزمن، فالوقت قد فات على هذه الممارسة وذلك لإضفاء الشرعية على استقلالية المحافظات.

٢- صلاحيات المحافظات: ينص الدستور الكندي على استقلالية المحافظات؛ لذا تحظى حكومات المحافظات بسلطات واسعة في مناطق نفوذها ومن أهمها:

- الأمور ذات قضايا طبيعة، أو محلية، أو خاصة.
- الضرائب المباشرة.
- أراضي التاج والموارد الطبيعية.
- العناية الصحية.
- التربية والتعليم.
- المساعدات الاجتماعية.
- البلديات والأعمال المحلية.
- قطاع النقل والقطاع التجاري داخل المحافظات.
- إقامة العدل.
- حقوق الملكية والحقوق المدنية.
- التعاونيات ومصارف المدخرات.

وينصُّ الدستور على استقلالية المحافظات، وتعدُّ الأقاليم دستورياً تابعة للحكومة الفدرالية، ويعني ذلك أنَّ الحكومة الفدرالية تحظى بصلاحيات إيجاد الأقاليم وتقرير مدى صلاحياتهم وسلطاتهم.

٣- الصلاحيات المشتركة: تشارك المحافظات الحكومة الفدرالية بالصلاحيات في المجالات الآتية:

- الهجرة (الحكومة الفدرالية تحدد أعداد المهاجرين سنوياً والمحافظات تتزاحم على الاستفادة منهم).
- الزراعة.
- معاشات التقاعد.
- كيفية زيادة مستوى الإيرادات علمياً:

باستطاعة الحكومة الفدرالية على المستوى الوطني أن تفرض أي نوع من الضرائب والرسوم، وتمثل ضريبة الدخل والضرائب المفروضة على الشركات وشراء السلع والخدمات النسبة الأكبر من الإيرادات الحكومية وتتولى إدارتها وتوزيعها.

أما على مستوى المحافظات فإن الدستور يمنح المحافظات صلاحية فرض الضرائب المباشرة، وتجمع المحافظات حوالي ٨٣٪ من إيراداتها وتحصل على ١٧٪ من المنح المالية من الحكومة الفدرالية، وتفرض

المحافظات نسباً مختلفة من الضرائب على الدخل والشركات والمبيعات استناداً إلى قوانين المحافظات، ومنحت الحكومة الفدرالية صلاحية جمع الضرائب لأكثر المحافظات والأقاليم ثم إرسائها، والجدير بالذكر أن محافظة الكيبك غير معنية بهذا البرنامج؛ إذ تتولى إدارة ضرائب الدخل والضرائب المفروضة على الشركات.

تعدُّ كندا غنية بالموارد الطبيعية، ولاسيما في البترول والغاز في المحافظات الغربية، وبموجب الدستور فإن التنقيب عن الموارد الطبيعية غير القابلة للتجديد، وكذلك موارد الغابات والطاقة الكهربائية وتطويرها وفرض الضرائب عليها فهي تدخل ضمن الصلاحيات المطلقة لحكومات المحافظات لأنها تخظى بالسلطة الكاملة على إدارة أراضيها ولكن الموارد التي تحت المياه الإقليمية هي ملك الحكومة الفدرالية.

تصدُر حكومات المحافظات التصاريح والإجازات إلى الشركات الخاصة التي تتطلب استخدام الأرض للتنقيب عن الموارد وإنتاجها، وتمنح التصاريح والإجازات من خلال المزاد وترفع الإيرادات، وتضمن كذلك التقييد بقوانين البيئة، وتؤدي الحكومة الفدرالية دوراً في الإشراف على أنشطة الموارد من خلال صلاحية الإشراف على شؤون المحافظات وحفظ البيئة.

-عملية وضع الميزانيات:

إن ميزانية الحكومة الفدرالية لها دور في إرساء الأطر المالية والاقتصادية في كندا وتستمر عملية وضع الموازنة على مدار السنة حيث تتقدم مختلف الدوائر الحكومية (كوزارة الصحة والنقل والشؤون الخارجية) بتصورات حول مصاريفها إلى مجلس الخزانة الذي يجمع هذه التقديرات حول المصاريف في إطار ميزانية إنفاق مطروحة بصفة أولية، وبعد ذلك يقوم مجلس الوزراء ولاسيما وزير المالية ورئيس الوزراء بتعديل الميزانية على أساس عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية، وتقوم عدد من اللجان المالية والسياسية المعنية بتزويد مجلس الوزراء بالمعلومات. وباستطاعة الأفراد والمجموعات من عامة الشعب أن يعلقوا على خطط الإنفاق الحكومي خلال اجتماعات اللجان البرلمانية، ويمنح البرلمان السلطة على إنفاق الأموال على البرامج حين يوافق على «التقديرات الرئيسية الحكومية للسنة القادمة»، وأن الحكومة غير ملزمة بتقديم الموازنة للبرلمان.

على مستوى المحافظات تتبع المحافظات عملية مشابهة للحكومة الفدرالية في وضع الميزانية، ويتوجب على كلِّ المحافظات أن تلخّص أنشطتها المالية في ميزانية سنوية، ولا بدّ للميزانية أن تعكس نظرة عامة عن إيرادات المحافظة ومصاريفها في سنة مالية محددة وتقدم إلى المجلس التشريعي بالمحافظة لمراجعتها والموافقة عليها، بعد أن تتقدم الوزارات بالميزانيات والتصورات والمتطلبات والمقترحات إلى وزارة المالية التي تقوم بدورها بوضع ميزانية أولية، فيقوم كل رئيس حكومة المحافظة مع وزير مالىته بإدخال التعديلات على

الميزانية لتتطابق مع الرؤية الاستراتيجية المالية للمحافظة التي تفصّل المشاريع والمقترحات الحالية والمستقبلية، وتأتي غالبية التغييرات التي تطرأ على الموازنة من مطالب عموم الناس حول قضايا محددة.

- آلية حل الخلافات الحكومية:

لا يحدد الدستور أي منبر حكومي لحل المنازعات، إذ إن آلية حل الخلافات الحكومية في كندا هي غير رسمية إلى حد كبير ومعظم الخلافات تحل بالاتفاقات قبل اللجوء للقضاء؛ بسبب طول المدة التي يتطلبها حل النزاعات؛ لذا تلجأ الحكومة الفدرالية وحكومات المحافظات إلى عقد عدد من الاجتماعات بين وزارات الحكومة الفدرالية والمحافظات والأقاليم المتنازعة (كالمالية والصحة والتعليم والنقل والزراعة)؛ لتلافي حدوث أي خلاف، وفي حالة الوصول إلى طريق مسدود بين المتنازعين يتم الاتفاق على الاستعانة بآخرين من خارج الموضوع (محايدين) ليدرسوا حالة النزاع ويقدموا تقريراً ومقترحات بها.

ومنذ عهد حديث قرّر رؤساء الحكومات في المحافظات عقد لقاء سنوي بينهم دون حضور رئيس الوزراء، وأوجدوا منبراً لهذه الغاية عُرفَ بـ "مجلس الاتحاد".

على مستوى الوزراء والمسؤولين، يتم عقد لقاءات غير رسمية ومشاورات ومناقشات بانتظام من جانب الوزراء وكبار المسؤولين في الدوائر الحكومية، وتُستخدَم هذه الوسائل في الغالب لتسهيل حل المشكلات التي تحظى باهتمام مشترك.

على المستوى القضائي، تعدُّ المحكمة العليا في كندا السلطة القضائية الأعلى، وتحظى بصلاحيات تأويل الدستور وتعمل كمحكمة الاستئناف الأخيرة، والمحكمة العليا مؤلفة من رئيس القضاة وثمانية قضاة آخرين، ويقوم الحاكم العام بتعيينهم على أساس تزكية رؤساء الوزراء الذين حرصوا على تعيين (٣) قضاة من إقليم الكيبك -على الرغم من عدم وجود نصٍّ يلزمهم- يقومون بتأدية خدماتهم حتى سنّ التقاعد الإلزامي عن عمر ٧٥ سنة، وقد أظهرت المحكمة الاتحادية استقلاليتها من خلال عملها، وأن رئيس الوزراء لا يحق له محاسبة قضاةها فيما إذا أصدروا أمراً يخالف تطلعاته.

إن التعاون القضائي الحكومي يقوم على الإبقاء على الأطر القانونية وحل التناقضات الناجمة عن تداخل الصلاحيات والسلطات على مستوى الحكومة الفدرالية والمحافظات، وتتولى المحاكم الفدرالية الإشراف على القضايا المتصلة بالقانون الجنائي بينما تتولى محاكم المحافظات الإشراف على القانون المدني، ويتم تقييم أساليب العمل القانونية وجعلها متماثلة بين الحكومة الفدرالية وحكومات المحافظات وما بين حكومات المحافظات.

- السياق الكندي في تقاسم الثروة:

إن الدستور في كندا يحكم ملكية الموارد الطبيعية ويحدد سلطات الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات في زيادة الإيرادات، فضلاً عن المسائل الأخرى الموجودة في الدستور عادة.

تجمع الحكومة الاتحادية إيراداتها في المقام الأول من فرض وتحصيل ضرائب الدخل على الأفراد والشركات ومن ضريبة القيمة المضافة على المبيعات (VAT)، وتنطبق هذه الضرائب العامة على جميع القطاعات الاقتصادية. وتشمل مصادر الإيرادات الأخرى: الرسوم الجمركية، والضرائب المفروضة على السجائر ووقود المحركات، والأرباح من الشركات التابعة للدولة أو الهيئات الاتحادية الأخرى، وإن المبلغ الإجمالي للإيرادات المتاحة للحكومة الاتحادية هو الذي يمول برامج التحويل المالي إلى المقاطعات.

تعتمد معظم المقاطعات القاعدة الضريبية نفسها التي تعتمدها الحكومة الاتحادية في تحصيل الإيرادات، بيد أن -ولأنها تستخدم حوالي نصف معدلات ضريبة الدخل لتلك التي تستخدم اتحادياً- عائداتها أقل بكثير من عائدات الحكومة الاتحادية؛ ونتيجة لذلك تحصل الحكومة الاتحادية على عائدات تفوق نفقاتها، أما المقاطعات التي هي المسؤولة -على وفق الدستور- عن مجالات: مثل الصحة والتعليم، فعائداتها أقل، وفضلاً عن ذلك، وبسبب الاختلاف في الأنشطة الاقتصادية وثروات الموارد في جميع المقاطعات فإنها تختلف اختلافاً كبيراً في قدرتها على جمع الإيرادات الكفيلة بتوفير مستوى "طبيعي" من الخدمات لمواطنيها.

الموارد الطبيعية: تكون الموارد الطبيعية عادةً كالنفط والغاز والمعادن والغابات ملكاً لحكومة المقاطعة؛ وهكذا فكل الأموال التي تستحصل من تلك الملكية، من رسوم الترخيص، ومن عائدات بيع الحق في التنقيب عن الموارد أو استخراجها أو تطويرها تتدفق إلى المقاطعة التي توجد فيها تلك الموارد.

تعود مكامن النفط والغاز الموجودة في المياه الإقليمية لكندا أو في الشمال إلى الحكومة الاتحادية، وعلى مَرِّ السنين دخلت الحكومة الاتحادية في اتفاقات مع المقاطعات المجاورة، في حالة حقول النفط والغاز البحرية، ومع حكومات الأقاليم في حالة النفط والغاز في الشمال، حيث تستلم المقاطعات والأقاليم المجاورة رسوم التراخيص ومدفوعات الأراضي كما لو كانت تمتلك هذه الموارد.

إن العديد من المقاطعات، ولاسيما ألبرتا، وكولومبيا البريطانية، وساسكاتشوان تحصل على عائدات كبيرة من ملكيتها للموارد الكبيرة من النفط والغاز الواقعة ضمن نطاق سلطتها، وتستلم مقاطعة نيوفاوندلاند عائدات كبيرة من النفط الموجود في المياه العميقة للمقاطعة.

وضعت الحكومة الاتحادية في كندا عدة برامج لتحويل الأموال إلى المقاطعات؛ بسبب قدرة

الحكومة الاتحادية عموماً على جمع إيرادات أكبر، ولتباين قدرة المقاطعات على جمع هذه الإيرادات. في إطار "برنامج التكافؤ أو المساواة" "Equalization transfer" «تحوّل الحكومة الاتحادية الأموال إلى المقاطعات "الأقل حظاً": وهي تلك المقاطعات غير القادرة على توفير خدمات للمواطنين تتماهى مع مستويات الضرائب المفروضة، فالمال المنقول في إطار هذا البرنامج إلى المقاطعات من الحكومة الاتحادية يُمكّن الحكومات المحلية الأقل ازدهاراً من تزويد السكان بالخدمات العامة المقاربة نوعاً ما للخدمات المقدمة في المقاطعات الأخرى، مقابل مستويات مقاربة نوعاً ما من الضرائب.

ثمة برنامجان آخران: "برنامج كندا للتحويل الصحي، وبرنامج كندا للتحويل الاجتماعي"

Canada «Health Transfer and the Canada Social Transfer» وهما من برامج المدفوعات لكل فرد في جميع المقاطعات التي تدعم مجالات سياسة محددة: مثل الرعاية الصحية، والتعليم ما بعد الثانوي والمعونة الاجتماعية والخدمات الاجتماعية وتنمية الطفولة المبكرة ورعاية الأطفال.

إن برامج تحويل الأموال هذه ذات دورة تشريعية أمدها ٥ سنوات، ويتمويل يدوم ٥ سنوات لكل برنامج تحويل ابتداءً من شهر أيلول. ولمتابعة التمويل بعد انتهاء مدة الخمس سنوات ينبغي للحكومة أن تقدم طلبها وتحصل على موافقة البرلمان لتجديد البرنامج.

في منتصف المدة - خلال دورة خمس سنوات تشريعية- تشارك الحكومة الاتحادية المقاطعات في مناقشات بشأن تجديد برامج التحويلات، وتعد هذه المناقشات في اجتماعات متعددة الأطراف بين جميع المقاطعات الحاضرة، ويتم النظر في جميع جوانب تصميم البرامج، وتستمر هذه المناقشات بين الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات بنحوٍ منتظم شبه رسمي طيلة هذه الدورة.

- كيف نستفيد في السياق العراقي؟

ثمة اختلافات بين كندا والعراق بالتأكيد، لكن تبقى معضلة توزيع المال هي المعضلة الأساسية لدى جميع الدول المتصدية للاتحاد، وتتمثل في كيفية تحقيق تكافؤ مقبول بين الإيرادات والنفقات في كل مستوى من مستويات الحكم من خلال تحويل الأموال من مستوى إلى آخر، وكما هو الحال في كندا فإن الحكومة الاتحادية في العراق لديها أموال تفوق أموال المقاطعات نسبياً.

ثم إن كلا البلدين توصلا إلى اتفاق سياسي رفيع المستوى بأن تكون تحويلات الأموال من الحكومة الاتحادية إلى مستويات الأقاليم والمحافظات متناسبة، ففي العراق جرى الاتفاق على تحويل ١٧٪ من إجمالي إيرادات الموازنة إلى حكومة إقليم كردستان، وتعد نسبة الـ ١٧٪ هي المبلغ الإجمالي الذي تخضم

منه حصة إقليم كردستان من بعض النفقات السيادية والحاكمة.

فالفرق الرئيس بين البلدين هو: أن لكندا تاريخاً أطول بكثير في تجربة الاتحاد وقد ترجم الاتفاق السياسي في كندا إلى تشريعات جعلت من تدفق الإيرادات مسألة يمكن التنبؤ بها وموثوقة ومستقرة وشفافة، أما في العراق فلا يزال الجدل دائراً حول كيفية تحويل الاتفاق السياسي إلى برنامج مفهوم وشفاف، وفضلاً عن ذلك لا يزال العراق يعالج كيفية تحقيق اللامركزية وبرمجة سلطات المحافظات وتوفير التمويل الذي ستحتاجه المحافظات في ممارسة هذه السلطات.

الدروس الممكنة التطبيق في العراق:

بينما يتوافر للعراق الإطار القانوني لتحويل العائدات إلى مستويي الإقليم والمحافظه، إلا أنه يفتقر إلى العمليات السياسية والبيروقراطية المقبولة للقيام بذلك، وفي الوقت الراهن، فإن العراق يناقش تحويل الأموال كل عام ولكن ما زالت تحتاج إلى قواعد أساسية واضحة وبنية نظامية كفوءة.

وفضلاً عما تقدم فإن ارتفاع الخلافات الطائفية والعرقية والمناطقية أدت إلى جعل هذا النوع من المناقشات اللازمة لإقامة نظام تحويل فاعل أكثر صعوبة، وكل هذا يعني أنه من الصعب التوصل إلى فهم مشترك لدى المستويات الحكومية الثلاثة بشأن المدفوعات التحويلية.

للتوصل إلى طريقة لحل هذه القضايا واعتماداً على التجربة الكندية نقترح العمل على ثلاثة مستويات في وقت واحد، وهي:

- المستوى الأول تهيئة البيئة للمضي قدماً في إجراء المناقشات، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إنشاء لجنة ترتبط برئيس الوزراء تتمثل مهمتها في وضع الخيارات بعد التشاور مع المواطنين من جميع أنحاء العراق لتنظيم تحويل الأموال بين الحكومة الاتحادية وحكومي الإقليم والمحافظه، ويمكن للجنة أن ترفع توصيتها لرئيس الوزراء حول المعايير الممكنة لتحديد صيغة تقاسم العائدات، ويمكن أن تتضمن مناقشات اللجنة أيضاً وضع مجموعة من المبادئ المتفق عليها حول إطار التحويلات من الحكومة الاتحادية إلى مستويات الإقليم والمحافظه، ويمكن أن تتضمن تلك المبادئ الآتي:

أ- إن جميع العراقيين بغض النظر عن مكان سكنهم يجب أن يتزودوا بمستويات متماثلة من الخدمات من حكوماتهم.

ب- ينبغي أن تأخذ المدفوعات بنظر الحسبان التباين في توفير بعض الخدمات؛ مثل الأمن، حيث تكون هذه التباينات ملحوظة.

ج- ينبغي تراعي المدفوعات المناطق لديها بنية تحتية أقل بكثير من غيرها، وتحتاج إلى أموال إضافية لازمة لجعل جميع الأقاليم والمحافظة تصل إلى المستوى نفسه.

د- يجب أن يكون البرنامج شفافاً وسهل الاستيعاب وغير مكلف إدارياً.

يمكن للجنة أيضاً أن تضع أمام أنظار رئيس الوزراء المعايير التي تستخدم في قياس مدى فاعلية مختلف تصاميم برامج تحويل الأموال في لقاءاتها معه، فعلى سبيل المثال إن برنامج التحويلات المالية على أساس نصيب الفرد يمكن أن يكون شفافاً تماماً وسهل الإدارة (شريطة أن يكون هناك اتفاقاً على عدد السكان)، ولكن لا يعكس الظروف المتفاوتة للأقاليم والمحافظة.

سيكون جانب كبير من عمل اللجنة تثقيفياً في طبيعته، وإشراك الحضور في المناقشات يكسبهم فهماً أفضل للأدوار والمسؤوليات التي تقع على عاتق كل مستوى من مستويات الحكم في الاتحاد، وكذلك في كيفية تنفيذ برنامج مستقر وقوي لمدفوعات التحويل، والمشاركة والجمهور عموماً سيكون لديهم مزيد من الاحترام للسلطات والأدوار والمسؤوليات المحددة لكل مستوى من مستويات الحكومة.

إن التحويلات من المستوى الاتحادي في حالة العراق من المرجح أن تشكل دائماً جزءاً كبيراً جداً من عائدات الأقاليم والمحافظة؛ ونتيجة لذلك فإن وجود برنامج مستقر يمكن التنبؤ به لمدفوعات التحويل يُعدُّ عاملاً رئيساً للأقاليم والمحافظة لتتمكن من إعداد موازنتها للأعوام المقبلة؛ وهذا سوف يعزِّز مصداقية الحكومة في توفير الاستقرار لجميع المواطنين؛ وبالتالي استقرار المجتمع العراقي بأكمله.

المستوى الثاني: يُخصَّص لإنشاء منتديات حوار جارية للوزراء والمسؤولين في الحكومات الاتحادية والأقاليم والمحافظة، ومثل هذه المحافل تؤدي دوراً أساسياً في إنشاء نظام اتحادي فاعل، هذا النوع من الحوار المؤسسي ضروري لجعل المستويات المختلفة من الحكومات تعمل في وضع تكاملي لا بوضع المواجهة.

يمكن أن يتضمن هيكل هذه المنتديات:

- اجتماعات سنوية مع رئيس الوزراء (الذي سيرأس الاجتماع)، ورئيس وزراء الإقليم والمحافظين كما يحدث في اللجنة العليا للتنسيق بين المحافظات.

- اجتماع سنوي واحد أو أكثر حسب الحاجة بين وزير المالية العراقية مع نظرائه في الأقاليم والمحافظة.

- اجتماعات منتظمة للمسؤولين عن إدارة برامج التحويل المالي. إن عقد اجتماعات منتظمة للمسؤولين يساعد على ضمان أن وضع المناهج القائمة على الأدلة واتخاذ القرارات المبينة على الأدلة

يصبح أمراً روتينياً.

المستوى الثالث: ينبغي إشراك أعضاء البرلمان في هذه العملية كونها تشبه أي برنامج يحتاج إلى دعمهم، ويمكن للجنة الأقاليم والمحافظات أن تؤدي دوراً أساسياً في مراجعة برامج التحويل المقترحة من حيث كفاءتها وفعاليتها، وأن الحكومة الاتحادية ولاسيما وزارة المالية ومسؤوليها سوف يساعدون اللجنة في مراجعتها من خلال تقديم المشورة المالية والاقتصادية.

مما يلاحظ في التجربة الكندية ورغم تعقيدات المعادلات الرياضية المستخدمة في تقاسم الموارد إلا أن ما يميز العمل هو الشفافية بجمع البيانات والثقة المتبادلة بين الفرقاء والأطراف؛ وهدف هذه الأطراف هو واحد ألا وهو السعي إلى الكيفية التي يحققون بها للمواطن الكندي مستوى واحداً كريماً من الخدمات والرعاية الصحية والاجتماعية، بغض النظر عن الخلفية الإثنية، أو الدينية، أو المناطقية في ظل حكومة اتحادية واحدة ينعم فيها المواطن بالسعادة والرفاهية. وفي استبيان حديث لمعهد ليغاتوم البريطاني عن الدول التي يشعر فيها المواطنون بالسعادة والرفاهية كانت كندا في المرتبة الخامسة بعد نيوزلندا، والنرويج، وفلندا، وسويسرا في مؤشر الرفاهية العالمي لسنة ٢٠١٦ من بين ١٤٩ دولة تمت دراستها على وفق ثمان مؤشرات هي الاقتصاد، وريادة الأعمال، وفرص الاستثمار، والأداء الحكومي، والتعليم والعلم، والأمن، والحرية الفردية، والتواصل الاجتماعي، ويحرص المعهد على التأكيد بأن الرفاهية لا تتعلق فقط بالدخل الفردي أو الناتج المحلي بل كذلك على جودة الحياة ومستوى الراحة والسعادة لدى المواطنين.

References:

- Anderson, L. & Stansfield, G. (2009a). Crisis in Kirkuk: the Ethnopolitics of Conflict and compromise. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Anderson, L. & Stansfield, G. (2009b). Kurds in Iraq, the struggle between Baghdad and Erbil. Middle East Policy 16 (1): 134-45.
- Courchene, T.J., Allan, J.R., Leuprecht, C., and Verrelli, N. (2011). The
- Federal Idea, Essay in Honour of Ronald L. Watts. Queen's University (Kingston, Ont). Institute of Intergovernmental Relations. McGill- Queen's University Press. PP 521
- Danilovich, A. (2014). Iraqi Federalism and the Kurds: Learning to live together. Ashgate Publishing limited England.
- Legatum Prosperity Index 2016. WWW. Prosperity.Com