



الدروس المستنبطة من التجربة الكندية في توزيع العائدات المالية



د. عبد الكريم حسين

د. حامد خلف أحمد

الدروس المستنبطـة من التجربـة الكنـدية في توزـيع العـائدات المـالية

د. حامـد خـلف أـحمد* - د. عبد الكـريم حـسين**

المقدمة:

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

وكلذلك يهدف إلى تعزيز القدرات الوطنية لوضع الترتيبات المالية الازمة بين الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات، وأيضاً ببناء القدرات في مجال إدارة الأزمات وصنع القرار فيما يتعلق حسراً بأزمة اللاجئين التي تشكل أزمة حادة في ضوء الحملة العسكرية لتطهير البلد من الجماعي الإرهابية.

ومن بين الأهداف الأخرى للمشروع:

١. تطوير ترتيبات مالية مستقرة ومنتظمة وقابلة للتنبؤ بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان.
٢. وضع الخطط والأطر القانونية للامركزية المالية في العراق.
٣. بـناء الـقدرات المؤـسـسـية والـفـردـية لـلـحـكـومـة الـمـركـزـية وـحـكـومـة إـقـلـيم كـرـدـسـتـان وـالـمـحـافـظـات؛ لـتـفـيـد التـرـتـيـبـات المـالـيـة الـلـامـرـكـزـية من خـلـال تـدـريـب ٦ مجـامـيع تـتـكـون كلـاـحة من ٢٠ فـرـداً، تـتـناـول مواـضـع التـدـريـب، وـتـطـوـير الـمـهـارـات في الإـدـارـة، وـتـكـنـوـلـوـجـيا الـمـعـلـوـمـات، وـمـواـجـهـة الـأـزـمـات والمـارـسـات الـبـرـلـانـيـة وـالـفـيـدـرـالـيـة المـالـيـة.
٤. تـأـسـيس مـرـكـز لـلـدـرـاسـات الـخـاصـة بـالـلـامـرـكـزـية المـالـيـة يـعـني بـتـنـظـيم الـحـلـقـات الـنقـاشـيـة وـوـرـش الـعـمل لـمـشـارـكـين من السـلـطـة الـتـنـفـيـذـيـة وـالـتـشـريعـيـة وـالـجـمـعـيـة الـمـدـنـيـة.
٥. سـيـكـون الـعـمل عـلـى هـذـا الجـزـء مـن الـمـشـرـوع مـكـمـلـاً لـعـمل الوـكـالـة الـأـمـرـيـكـيـة لـلـتـعاـون الـدـوـلي وـبـرـنـامـج الـأـمـم الـمـتـحـدة الإنـمـائـي وـالـبـنـك الـدـوـليـ.

* حامـد خـلف أـحمد - باـحـث وـأـكـادـيـيـ

** عبد الكـريم حـسين - باـحـث وـأـكـادـيـيـ في العـلـمـات التـبـوـيـة

أصبحت الفيدرالية -في عالمنا المعاصر- كفكرة سياسية أو نظام سياسي مهمّةً جداً في أدبيات العلوم السياسية وأشكال النظم الحاكمة في الجامعات العالمية ومراعي 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 المتطرفة؛ 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 شيوخ هذه الفكرة والنظام يعود إلى التغيير في طبيعة العالم الجديد الذي ولد ضغطاً كبيراً على الدول الكبيرة والصغيرة، فالتطور المائل في وسائل النقل والاتصالات، والصناعة، والعملة، والتواصل، الاجتماعي، والمجتمعات، والاقتصاد القائم على المعرفة، كلُّ هذه المتغيرات أدى إلى هذا النوع من التوجه إلى فكرة الفيدرالية والنظام 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 متباعدة، 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 وهوياً لها ضمن هذا النظام من حيث الإدارة الذاتية وتوزيع الثروات بين المركز والوحدات الإدارية الأخرى، بشكل عادل يكفل الحقوق الفردية وبضمون 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 درسة أخرى حديثة من قبل (Danilovich 2014)، أما هذا البحث فسيحاول تقديم رؤية مقترنة بإطار ومنهج أولي يضع اللبنات الأولى لوضع الحلول للمشكلات بين المركز والإقليم في توزيع الثروات الطبيعية، ويمكن لاحقاً أن يطور وينضج بالمقترنات من الباحثين وصناع القرار والعامليين 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، وما ينسجم مع الدستور العراقي.

- النظام الفيدرالي في كندا:

تُعد كندا دولة ديمقراطية برلمانية فدرالية في إطار ملكية دستورية، وتنقسم الحكومة الوطنية على سلطات ثلاثة، هي: التنفيذية، التشريعية، القضائية.

إن رئيس الدولة هو التاج البريطاني الذي يترأس رابطة الشعوب البريطانية «الكونفدرالية»، أي الملكة إليزابيث الثانية، وهي بدورها تتمم واجباتها كرئيس للدولة من خلال تعيين «الحاكم العام»، ويفوض الملك العام بدوره الصالحيات إلى رئيس الوزراء، أي: رئيس الوزراء، وذلك بعدما يفوز هذا الأخير في الانتخابات العامة كرئيس لحزب فدرالي المستوى، وعلى رئيس الوزراء أن يكون عضواً في البرلمان ويترأس 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 بسن القوانين، ويتألف حالياً من (٣٢٥) عضواً، يمثلون (٣٢٥) دائرة انتخابية لديها تقريراً عدد متساوٍ من الناس، ويتم انتخاب الممثلين من خلال نظام التعديلية البسيطة، ويعُد 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 متسبباً إلى أكثر من لجنة، ويتم تحديد رئيس اللجنة بالانتخاب من أعضائها، وفي العادة يكون من الحزب الحاكم، ولكن اثنين من اللجان على الأقل لا بدّ أن يترأسهما عضوان من المعارضة، ويقوم مجلس العموم بكل بتوزيع أعضاء البرلمان على اللجان على وفق خبراتهم 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 سن القوانين؛ ولكنّه تصبح مشاريع القوانين قوانين فعلية لا بدّ أن تحظى بموافقة المجلسين؛ لكنّ مجلس الشيوخ ليس مخولاً بالتقديم بمشاريع قوانين حول الضرائب أو الإنفاق المالي، ويعين الحاكم العام أعضاء مجلس الشيوخ بالتشاور مع رئيس الوزراء، ويتقاعدون عن عمر ٧٥ سنة، ويتولى مجلس العموم المسؤولية المباشرة عن مسألة السلطة التنفيذية، إذ يمكن حل مجلس الوزراء من خلال التصويت بمحض الثقة في المجلس.

— محافظات کندا و مقاطعاتها:

في كندا هناك عشر محافظات هي: ألبرتا، وكولومبيا البريطانية، ومانитوبا، ونيو برونزويك، ونيوفاوندلاند واللابرادور، ونوفاسكوتشيا، وأونتاريو، وجزيرة الأمير إدوارد، وكيبك، وساس喀彻وان، 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 أقر في عام ١٨٦٧، في حين أن المقاطعات تستمد صلاحياتها من الحكومة الاتحادية الفدرالية.



الشكل (١) خارطة كندا السياسية

وفي كل محافظة هناك حكومة يترأسها "نائب المحافظ"، وهو مسؤول أمام المحافظ العام، ويعمل الملكة لشؤون المحافظة، فضلاً عن رئيس الحكومة المنتخبة في كل محافظة على عكس السلطة التشريعية الفيدرالية، تحوز كل محافظة على مجلس شعري واحد وي منتخب الأعضاء من خلال نظام التعددية على مستوى الدوائر ومن صلاحياتهم إقرار التشريعات الخاصة بمنطقة نفوذهم، أما رؤساء حكومات المحافظات

وأعضاء مجالس وزرائهم في المجالس التشريعية العاملة في منطقة نفوذهم، ويترأس سلطة المحافظات القضائية محاكم المحافظات العليا المعروفة بمحاكم الاستئناف.

على المستوى المحلي، تُعَدُّ سلطة البلدية من صنع المحافظات وليس لديها غير الصالحيات 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- صالحيات الحكومة الفدرالية: وتعُدُّ 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 (المعاهدات).
- قانون المليشيات والدفاع.
- القانون الجنائي والسجون الإصلاحية.

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

٢- صالحيات 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.
- وينص الدستور على استقلالية المحافظات، وتعُد الأقاليم دستورياً تابعة للحكومة الفدرالية، ويعني ذلك أنَّ الحكومة الفدرالية تحظى بصلاحية إيجاد الأقاليم وتقرير مدى صلاحياتهم وسلطاتهم.
- ٣- الصالحيات المشتركة: تشارك المحافظات الحكومة الفدرالية بالصالحيات في الحالات 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 وتوزعها.

أما على مستوى المحافظات فإن الدستور يمنح المحافظات صلاحية فرض الضرائب المباشرة، وتحمع 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 إرسالها، والجدير بالذكر أن محافظة الكيبيك غير معنية بهذا البرنامج؛ إذ تتولى إدارة ضرائب الدخل والضرائب المفروضة على الشركات.

تُعد كندا غنية بالموارد الطبيعية، ولاسيما في البترول والغاز في المحافظات الغربية، وعملاً بالدستور فإن التنقيب عن الموارد الطبيعية غير القابلة للتتجدد، وكذلك موارد الغابات والطاقة الكهربائية وتطويرها وفرض الضرائب عليها فهي تدخل ضمن الصالحيات المطلقة لحكومات المحافظات لأنها تحظى بالسلطة الكاملة على إدارة أراضيها ولكن الموارد التي تحت المياه الإقليمية هي ملك الحكومة الفدرالية.

تصدر حكومات المحافظات التصريحات والإجازات إلى الشركات الخاصة التي تتطلب استخدام الأرض للتنقيب عن الموارد وإنتاجها، وتمنح التصريحات 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 تقدم مختلف الدوائر الحكومية (كوزارة الصحة والنقل والشؤون الخارجية) بتصورات حول مصاريفها إلى مجلس الخزانة الذي يجمع هذه التقديرات حول المصروف 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 والجماعات من عامة الشعب أن يعلقوا على خطط الإنفاق الحكومي خلال اجتماعات اللجان البريطانية، وينجح البرلمان السلطة على إنفاق الأموال على البرامج حين يوافق على «التقديرات الرئيسة الحكومية للسنة القادمة»، وأن الحكومة غير ملزمة بتقديم الموازنة للبرلمان.

على مستوى المحافظات تتبع المحافظات عملية مشابهة للحكومة الفدرالية في وضع الميزانية، ويجب على كل المحافظات أن تلخص أنشطتها المالية في ميزانية سنوية، ولا بد للميزانية أن تعكس نظرية عامة عن إيرادات المحافظة ومصاريفها في سنة مالية محددة وتقدم إلى المجلس التشريعي بالمحافظة لراجعتها والموافقة عليها، بعد أن تقدم الوزارات بالميزانيات والتصورات والمتطلبات والمقترنات إلى وزارة المالية التي تقوم بدورها بوضع ميزانية أولية، فيقوم كل رئيس حكومة المحافظة مع وزير ماليته بإدخال التعديلات على

الميزانية لتنطبق مع الرؤية الاستراتيجية المالية للمحافظة التي تفصّل المشاريع والمقترحات الحالية والمستقبلية، وتأتي غالبية التغييرات التي تطرأ على الموازنة من مطالب عموم الناس حول قضيّاً 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 المنتظرة (كلمالية والصحة والتعليم والنقل والزراعة)؛ لتلافي حدوث أي خلاف، وفي حالة الوصول إلى طريق مسدود بين المتنازعين يتم الاتفاق على الاستعانة بأخرين من خارج الموضوع (محايدين) ليدرسووا حالة التنازع ويقدموا تقريراً ومقترحات بها.

ومنذ عهد حديث قرر رؤساء الحكومات في المحافظات عقد لقاء سنوي بينهم دون حضور رئيس الوزراء، وأوجدوا منبراً لهذه الغاية عُرِفَ بـ“مجلس الاتحاد”.

على مستوى الوزراء والمسؤولين، يتم عقد لقاءات غير رسمية ومشاورات ومناقشات بانتظام من جانب الوزراء وكبار المسؤولين في الدوائر الحكومية، وتُستخدم 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 المحاكم العام بتعيينهم على أساس تزكية رؤساء الوزراء الذين حرصوا على تعيين (٣) قضاة من إقليم الكيبيك -على الرغم من عدم وجود نصٍ يلزمهم- يقومون بتادية خدمتهم حتى سن التقاعد الإلزامي عن عمر ٧٥ سنة، وقد أظهرت المحكمة الاتحادية استقلاليتها من خلال عملها، وأن رئيس الوزراء لا يحق له محاسبة قضاتها 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 يقول ببرامج التحويل المالي إلى المقاطعات.

تعتمد معظم المقاطعات القاعدة الضريبية نفسها التي تعتمدتها الحكومة الاتحادية في تحصيل الإيرادات، بيد أن -ولأنها تستخدم حوالي نصف معدلات ضريبة الدخل لتلك التي تستخدم اتحاديًا- 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 الكافية 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 مر السنين دخلت الحكومة الاتحادية في اتفاقيات 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 ومدفوّعات الأرضي كما لو كانت تمتلك هذه الموارد.

إن العديد من المقاطعات، ولاسيما أيرلندا، 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، ولتبين قدرة المقاطعات على جمع هذه الإيرادات.

في إطار "برنامج التكافؤ أو المساواة" Equalization transfer "نُهَوِّل 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 يمكن 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"

«Health Transfer and the Canada Social Transfer» Canada 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 5 سنوات، وبتمويل يدوم 5 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- تشرك الحكومة الاتحادية المقاطعات في مناقشات بشأن تحديد برامج التحويلات، وتعقد هذه المناقشات في اجتماعات متعددة الأطراف بين جميع المقاطعات الحاضرة، ويتم النظر في جميع جوانب تصميم البرنامج، وتستمر هذه المناقشات بين الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات بنحوٍ منتظم شبه رسمي طيلة هذه الدورة.

-كيف نستفيد في السياق العراقي؟

ثمة اختلافات بين كندا وال العراق 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 توصلتا إلى اتفاق سياسي رفيع المستوى بأن تكون تحويلات الأموال من الحكومة الاتحادية إلى مستويات الأقاليم والمحافظات متناسبة، وفي العراق جرى الاتفاق على تحويل ١٧٪ من إجمالي إيرادات الموازنة إلى حكومة إقليم كردستان، وتعُد نسبة الـ ١٧٪ هي المبلغ الإجمالي الذي تخصص

منه حصة إقليم كردستان من بعض النفقات السيادية والحاكمة.

فالفرق الرئيس بين البلدين هو: أن لكندا تأرضاً 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 الجدال 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 ستتحاجه المحافظات في ممارسة هذه السلطات.

الدروس الممكنة التطبيق في العراق:

بينما يتواجد للعراق الإطار القانوني لتحويل العائدات إلى مستوى الإقليم والمحافظة، إلا أنه يفتقر إلى العمليات السياسية والبيروقراطية المقبولة للقيام بذلك، وفي الوقت الراهن، فإن العراق ينماش تحويل الأموال كل عام ولكن ما زالت تحتاج إلى قواعد أساسية واضحة وبنية نظامية كفؤة.

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

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

- المستوى الأول تجربة البيئة للمضي قدماً في إجراء المناقشات، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إنشاء لجنة ترتبط برئيس الوزراء تمثل مهمتها في وضع الخيارات بعد التشاور مع المواطنين من جميع أنحاء العراق لتنظيم تحويل الأموال بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والمحافظة، ويمكن لللجنة 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 والمحافظة، ويمكن أن تتضمن تلك المبادئ الآتي:

أ- إن جميع العراقيين بغض النظر عن مكان سكناهم 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 والمحافظات 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 المتغيرة للأقاليم والمحافظات.

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 وقوى مدفوعات التحويل، والمشاركون 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 والمحافظات؛ ونتيجة لذلك فإن وجود برنامج مستقر يمكن التنبع به لمدفوعات التحويل يُعدّ عاملأً رئيساً للأقاليم والمحافظات لتتمكن من إعداد موازناتها للأعوام المقبلة؛ وهذا سوف يعزّز مصداقية الحكومة في توفير الاستقرار لجميع المواطنين؛ وبالتالي استقرار المجتمع العراقي بأكمله.

المستوى الثاني: يخصص لإنشاء منتديات حوار جارية للوزراء والمسؤولين في الحكومات الاتحادية والأقاليم والمحافظات، 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 نظائمه في الأقاليم والمحافظات.

- اجتماعات منتظمة للمسؤولين عن إدارة برامج التحويل المالي. إن عقد اجتماعات منتظمة للمسؤولين يساعد على ضمان أن وضع المناهج القائمة على الأدلة واتخاذ القرارات المبنية 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 ومسؤوليتها سوف يساعدون اللجنة في مراجعتها من خلال تقديم المشورة المالية والاقتصادية.

ما 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 يتحققون 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 ليعاتوم البريطاني عن الدول التي يشعر فيها المواطنين بالسعادة والرفاهية كانت كندا في المرتبة الخامسة بعد نيوزلندا، والنرويج، وفنلندا، 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