

اللامركزية المالية في العراق والتجربة الدولية

الدكتور أحمد إبريهي علي

كانون الثاني 2018

Fiscal Decentralization in Iraq and international experience

ABSTRACT

Dr. Ahmed Ibraihi Ali

The main topic of this research work is the fiscal dimension of the ongoing decentralization process in Iraq, to highlight the constraints in revenue raising and potential transfer from central government. Drawing on the theoretical understanding and empirical research findings, fiscal decentralization in Iraq has been re-introduced in terms of efficient government system functioning and overall fiscal discipline. Fiscal decentralization need to be designed to support economic development, via industrialization, and better employment opportunities. The experience of the last 20 years of many developing countries has been thoroughly reviewed to assess the potential effects of more decentralization on macroeconomic stability, growth, and service delivery. Therefore a set of policy recommendation has been suggested to avoid negative outcomes. The paper, also consider additional features relevant to decentralization in Iraq such as independent institutions provide services for project management regarding technical deficiency of local governments. Fiscal operations on local level cannot be isolated from the central budget management, therefore a new formulation for the public financial management networks may be required to accommodate the decentralization.

اللامركزية المالية في العراق والخبرة الدولية

نبذة مختصرة

الدكتور أحمد ابريهي علي

المهمة الرئيسية لهذا البحث هي البعد المالي لعملية اللامركزية الجارية في العراق، لأضاءة القيود في تحصيل الإيرادات والتحويلات المحتملة من الحكومة المركزية. واستنادا الى الفهم النظري ومعطيات البحث التجريبي، اعيد تقديم اللامركزية المالية في العراق بشروط العمل الكفوء للنظام الحكومي والضبط المالي على المستوى الكلي. وينبغي أن تصمم اللامركزية المالية لدعم التنمية الاقتصادية، عبر التصنيع، وفرص افضل لتشغيل القوى العاملة. ان خبرة العشرين سنة الأخيرة للعديد من البلدان النامية قد جرت مراجعتها لتقييم الآثار الممكنة للامركزية اوسع على الاستقرار الاقتصادي الكلي، والنمو، وتقديم الخدمات. لذلك اقترحت توصيات بحزمة سياسات لتجنب النتائج السلبية. ونظرت الورقة، ايضا، في خصائص اضافية ذات صلة باللامركزية في العراق مثل استحداث مؤسسات مستقلة تقدم خدمات لأدارة المشاريع آخذين بالأعتبار النقص الفني في الحكومات المحلية. العمليات المالية على المستوى المحلي لايمكن فصلها عن الإدارة المركزية للموازنة لذلك ربما يتطلب الأمر صياغة جديدة لشبكات الإدارة المالية العامة بطريقة تستوعب اللامركزية.

مقدمة:

راجع البحث الأسس النظرية لتقييم التحول نحو لامركزية اوسع في ضوء التجربة الدولية، لفهم الكيفيات التي تنتظم فيها اللامركزية المالية مع الأبعاد السياسية والأدارية. وينظر الى اللامركزية على انها درجة على مقياس متصل من دولة الحكومة الواحدة Unitary Government عالية التركيز للسلطة المالية، والقيادة الأدارية، الى الفدرالية قوية المركز والأخرى غير المتمركزة. ولأن العراق محور الأهتمام، حاول البحث تسليط الضوء على اليات عمل النظام الحكومي في الدول عالية الدرجة من اللامركزية، ومحددات الأداء وبيان المتطلبات لتشكيل حكومات دون الوطنية، في العراق، يمكنها اداء الوظائف المنوطة بها في ظل النظام الجديد بشروط الكفاءة المعروفة.

ورغم ان تجربة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كانت الأبرز في عرض وتحليل البيانات، لكن البلدان النامية والناهضة أخذت الحيز الأكبر في ملاحظة خلفيات نظامها الحكومي الحالي وتقسيم العمل بين الحكومة المركزية ومستويات الحكم الأخرى. ومع التنوع هناك الكثير من التماثل بين الدول ذات التعدد الأثني والديني، والتي شهدت نزاعات وحروب داخلية، وفي موقفها من اللامركزية والفدرالية. وايضا، انتفع البحث من دراسات سابقة والأختبارات التجريبية لفرضيات شائعة حول علاقة اللامركزية بالنمو الاقتصادي، وتوزيع الدخل وتخفيف الفقر، والخدمات المقدمة للمجتمعات المحلية، والفساد المالي، وكذلك مدى اسهامها في معالجة النزاعات وإطفاء الحروب. والنتائج الأيجابية متوخاة في التصميم الجيد لعملية التحول، والبنية التي ستكون عليها الحكومات دون الوطنية، ومدى تكامل الجهاز البيروقراطي، وحضور وفاعلية الحكم المركزي الى جانب الحكم المحلي. كما لا يمكن اغفال دور المجتمع المدني واستعداده للرقابة والمساءلة، ونجاحه في توظيف الأنتخابات لمواصلة عملية الإصلاح والتطوير. ومن العناصر الأساسية المحددة لكفاءة اللامركزية تقسيم العمل بين مستويات الحكم حسب الأمكانات والمقتضيات الفنية، وعلى اساس خفض التكاليف لمجمل النظام الحكومي، كلها تساعد على رفع احتمالات النجاح والأزدهار.

ولا يخفى على ذوي الأختصاص والخبرة عدم توفر تقارير رسمية وبيانات نظامية كافية لدراسة واقع وآفاق اللامركزية المالية في العراق، وعبرقراءة قوانين الموازنة العامة وقانون المحافظات في تعديله الأخير، ومن خبرات العمل في الجهاز الحكومي، حاول البحث رسم ملامح ممكنة لعملية التحول في العراق، وبالقدر الذي يجعلها مفهومة بالمفردات المتعارف عليها لتحليل وتقييم الأنظمة الحكومية المعاصرة، وبالأخص في البعد المالي. وسوف يساعد الأسراع في استكمال وتطوير الأعداد المنتظم للبيانات الأدارية والمالية، وإصدارها في تقارير دورية على تنشيط البحث في هذا الميدان الحيوي، وانتزاعه من التصورات المسبقة نحو الوقائع والتحليل الموضوعي.

وليس القصد من هذه الورقة توثيق بنية وعمل النظام الحكومي المالي في العراق وبلدان المقارنة، او اقتراح تصميم بعينه لنظام مالي لامركزي بل الأسهم، قدر الأمكان، بتقديم معلومات وبعض التحليل ومعايير للتقييم قد تساعد في تنظيم عملية الأنتقال وإعادة تقسيم العمل بين الحكم المركزي والمستويات الحكومية الأخرى في العراق.

1. تفسير اللامركزية المالية وتقييمها:

بعد الحرب العالمية الثانية توجهت دول العالم، متقدمة ونامية، نحو مركزية اشد، وربما جاء ذلك نتيجة الاهتمام بالوظيفة الاقتصادية للدولة، ومنها تسريع النمو والتشغيل والاستقرار على المستوى الكلي. ويتطلب اداء تلك الوظيفة دورا للنظام الحكومي بدرجة عالية من الاتساق وبادوات ليست متاحة، عادة، إلا عند المستوى المركزي، ومنها: الضرائب، وتعيين حجم الانفاق العام، والسياسة الكمركية، واسعار الفائدة وسواها. وفي الثمانينات اتجه الغرب نحو الليبرالية الاقتصادية الواسعة بعد موجة خصخصة منذ نهاية السبعينات. وإنهار الاتحاد السوفيتي مطلع التسعينات، واعتمدت الصين آليات اقتصاد السوق بقوة، والتصنيع المعتمد على الصادرات الى الأسواق الكبرى وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية. وعلى خلفية تزايد النزاعات الأثنية والدينية، وما نتج عنها من عنف وخسائر بشرية واقتصادية لا يستهان بها، اصبحت اللامركزية والفدرالية ضمن برامج الإصلاح وروجت لها المؤسسات الدولية ودول الغرب.

ولا شك ان دعم المؤسسات الدولية للتوجه نحو لامركزية اوسع له علاقة لا تخفى مع الليبرالية الاقتصادية بالانسجام مع اعادة بناء وظيفي للحكومات. وتؤكد فيما بعد انه مطلوب بذاته وبالتزامن مع تحول المؤسسات الدولية عن التنمية الاقتصادية، بعد انهيار الاتحاد السوفيتي، الى اهتمامات اخرى والترويج لها بقوة في الدول النامية. وبرزت في هذا السياق الأقلمة السياسية وزيادة ثقل الحكم المحلي مع تمجيد العولمة بأشكال مختلفة، وفي هذه البيئة السياسية - الأيديولوجية انتعشت الهويات المحلية، وربما ظهرت اخرى الى الوجود السياسي لأول مرة وكانت قبل ذلك في نطاق ثقافي وربما مطلبي في الحقوق المدنية.

ووظفت الدعوة الى اللامركزية ادبيات نقد التجربة الحكومية في قيادة التنمية وما سمي الفشل الحكومي، وان حرية السوق هي البديل للخروج من المأزق الاقتصادي للدولة النامية، وذلك بتركيز النقد على الحكم المركزي. وانه لا يستطيع تخصيص الموارد بكفاءة وان الحكم اللامركزي اقدر على اداء المهام. وضمن هذا السياق، والمنحى الليبرالي، يقال ان الحكم المحلي ضروري للديمقراطية التعددية إذ يُأسس، سياسيا، مصالح المجموعات المتنافسة في صيغ ديمقراطية محلية. لكن نقل المهام الى المستويات دون المركز قد لا يأتي بنتائج ايجابية بمعايير التوزيع العادل للثروة والرفاه بل قد يلحق المزيد من الضرر بالضعفاء والفقراء، ومثل هذه المشكلات كافية لتبرير الأصرار على ضبط اللامركزية بمدى خدمتها لمصالح القاعدة الجماهيرية الواسعة في فرص عملها ومعيشتها ونفوذها في القرار.

ينظر الى اللامركزية من عدة ابعاد منها: عدد المستويات الحكومية، مناطقيا، بداية من الحكومة المركزية نزولا الى نهاية التسلسل الذي ينتهي عند موظف له صلاحيات ادارية، وتخصيصات مالية، ومجال جغرافي محدد وهو نطاق السلطة او المسؤولية. وتبعا لهذا المنطق مستويات الحكم في العراق اربعة: المركز، والمحافظة، والقضاء، والناحية. وفي الصين، على سبيل المثال خمسة مستويات. كما ينظر الى اللامركزية من جهة اتخاذ القرار، فعلى فرض اتخاذ كل القرارات في المركز تسمى الدولة مركزية قصوى، او بالعكس تتخذ عند ادنى مستوى حكومي توصف بلامركزية قصوى، لكن في الواقع كلاهما لا يحصل بل لأيضاح المقصود بلامركزية القرار وقد يسمى النظام الحكومي مركزيا او لامركزيا، بهذه الدرجة او تلك في كثير من الأحيان تخمينا لأنه لا توجد مسوحات دقيقة لآليات اتخاذ القرار في الدول، ولذلك من الضروري التائي والتحفظ على تقييم النظم الحكومية حسب هذا المعيار. وايضا، هناك بعد آخر يتصل بالديمقراطية ويقاس بمدى اعتماد الانتخاب في تشكيل مجالس ادارة او

سلطة تشريع في مستويات الحكم دون المركز، وهو المقصود باللامركزية السياسية. إضافة على ديمقراطية القرار على المستوى المحلي، ومشاركة المستويات دون المركز بالقرارات المركزية ووسائل المشاركة. وينظر الى اللامركزية من جهة سلطة التعيين، تعيين شاغلي المواقع القيادية في لمستويات الحكم دون المركز (5-14، 12). وإلى جانب ما تقدم تبقى المقاييس الكمية أكثر موضوعية وتضمن الحياد، وهي التي تسمح بمقارنات يعتد بها ومنها الحصص النسبية لمستويات الحكم من الإيرادات، والنفقات، واعداد منتسبي الدولة،... وغيرها.

واللامركزية، أو الفدرالية، المالية عنصر اساسي في عملية اللامركزية، لأن الحكومات دون المركز إن لم تكن لها إيرادات ذاتية وصلاحيات انفاق فهي، عمليا، جزء من الحكم المركزي الى حد كبير. لكن توزيع الإيرادات والنفقات بين مستويات الحكم ليست مهمة سهلة، وهنا تثار مسألة الكفاءة إذ تقتضي وجود أجهزة بيروقراطية متكاملة الاختصاص والخبرة، بالإضافة الى وحدات الرقابة والتدقيق المتخصص، وقد لا تتوفر هذه الشروط للمستويات دون المركز او يمكن تشكيلها لكن بتكاليف باهضة، بسبب ما يسمى عدم القابلية للقسمة، وعلى وجه الخصوص في ادارة برامج الاستثمار.

ومن الصعب قبول درجة اعلى من اللامركزية دون رفع قدرة المركز على الضبط المالي لمجموع الحكومة وكل القطاع العام، والرقابة الكافية على اداء الحكم المحلي، وبخلافه تخرج اللامركزية عن نطاق العقلانية المتعارف عليها في المالية والإدارة.

ولذا، وعند دراسة تجارب الدول المتقدمة والعريقة في اللامركزية والفدرالية، يلاحظ التفاوت بين درجات اللامركزية في المهام والقطاعات ما يعني ان اللامركزية لا تكون بالمجمل ودفعة واحدة.

كما ان الاختلاف المحتمل في سياسات الحكومات دون المركز قد يؤدي الى ارباك اقتصادي ومالي ومنه، مثلا، نسب الضريبة والأعفاءات، والتقييد او السماح لهذا النشاط او ذاك، ما يستوجب فرض ضوابط مركزية تضمن المصلحة الوطنية، وإيقاء حضور وفاعلية المستوى المركزي بالتوازي مع جميع مستويات الإدارة.

ينطلق الدفاع عن اللامركزية المالية من مفهوم الكفاءة، وعلى انها تساعد في تعظيم الرفاه الاجتماعي وهو هدف الأنفاق العام. والفرضية التي يستند إليها ان السلع العامة **Public Goods** ليس لها سوق واسعار يعينها العرض والطلب، لذا فان التقييم يبقى ذاتيا ويعود الى افراد المجتمع انفسهم. والمجتمع الوطني كبير بطبيعته واكثر تنوعا ولذا تتباين تفضيلات الناس بشأن توزيع المهام بين القطاع الخاص والحكومي من جهة، وفيما يقدمه القطاع الحكومي من اصناف السلع والخدمات لدافعي الضرائب من جهة أخرى. واستنادا الى تلك المقدمة كلما كان المجتمع اصغر عددا ازداد احتمال تجانس التفضيلات وانسجام المالية العامة في تخصيصها للموارد مع تلك التفضيلات فتزداد فرص تعظيم الرفاه نزولا من المستوى المركزي الى المستويات الأدنى حتى اصغر وحدة مجتمعية يمكن استقلالها في الإدارة المالية (6-PP7 ، 13).

أي ان الحكم المحلي اعرف باحتياجات الناس واقدر على الاستجابة لها من الحكم المركزي، و يشجع على الرقابة والمساءلة مما يساعد على تخصيص امثل للموارد لأرضائهم والفوز في الانتخابات. كما

ان محور الاهتمام في الانتخابات المحلية هو ما تقدمه الحكومة من خدمات بينما على المستوى الوطني، في رايهم ، تغلب مسائل اخرى على اهتمامات الناخبين.

ومن جهة اختلاف اولويات وسياسات الحكومات المحلية، يرى دعاة اللامركزية فيها ايجابيات لأنها تسمح بالابتكار وتقدم للأفراد حرية اختيار مكان الإقامة الذي يناسبهم اكثر، وهذه إطروحة منطقية أكثر منها واقعية لأن حركة السكان بين ناطق الدولة الواحدة ليست بهذه السهولة. ويقال ، ايضا، ان الحكم المحلي، عبر تنوع السياسات، يساعد على إنتقاء الناجح منها واعتماده لدى حكومات محلية اخرى بل، وحتى على المستوى الوطني.

وتهتم المقاربات السياسية لمسائل اللامركزية والفدرالية بتوزيع النفوذ، والاستجابة لمطالب المجتمعات المحلية، وارضاء الجماعات الأثنية والدينية لتقبل البقاء في دولة واحدة مع مجموعة دينية واثنية كبرى على المستوى الوطني، والتي تكون ثقافتها عادة غالبة ونفوذها اوسع في القرارات الحاسمة. وانها تقود الى توسيع المشاركة السياسية، والمساءلة، والكفاءة الادارية والمالية. بينما المعارضون يرونها تؤدي الى موازنات مالية رخوة، وعدم استقرار اقتصادي كلي، إضافة على الزبائنية وتضخيم الجهاز البيروقراطي.

ولقد اعلنت العديد من الدول التوجه نحو اللامركزية وصدرت بالفعل تشريعات واعيد توزيع الصلاحيات، لكن التجربة بينت اختلافا كبيرا في النتائج الفعلية (P2، 5). وقد لا تكون اللامركزية بنفس الدرجة في ابعادها السياسية والمالية والادارية، وهناك انطباع وحكم مسبق، بان اللامركزية تجعل الموظف المحلي اقوى، وهذا ليس صحيحا دائما، فمثلا تزداد صلاحيات المسؤول المحلي مع لامركزية اكبر يخسر نفوذ السلطة المركزية وامكانياتها السياسية الواسعة. وهذا صحيح في العراق، الى حد كبير، لأن القدرة على فرض القانون تتناقص مع الأبتعاد عن المركز وصولا الى اصغر مجتمع محلي ، حيث يتعاضد ضغط المصالح المنافية للقانون والثقافة والأوساط الاجتماعية الموازنة لتلك المصالح.

بيد أن الفهم النظري، المجرد، لتقسيم العمل بين المركز والمستويات دون الوطنية يتغاضى عن مرحلة التطور الاقتصادي والاجتماعي، فثمة اسباب موضوعية للتمييز بين الدول النامية والمتقدمة في تقسيم العمل بين المركز وحكومات الأقاليم، الولايات، والمستويات الأدنى. ومن بين ما يثار ان المجتمعات المحلية لا تتاح لها المعلومات الكافية ولا تمتلك النفوذ السياسي لأجبار اصحاب القرار على حسن التصرف بالموارد. وقد يكون شاغلي المواقع الادارية في المستويات دون المركز اكثر فسادا او يجدون انفسهم في اوضاع فاسدة. وعادة ما تكون مؤهلات البيروقراطية على المستوى المحلي ادنى منها في المركز، كما تفتقر الحكومات المحلية الى الإدارة المالية الجيدة. وقد تفقد الحكومة المركزية السيطرة على العجز مع لامركزية مالية واسعة، فعلا لاحظنا ان جميع الولايات والحكومات المحلية الأمريكية مدينة ونسبة الدين تتجاوز في اغلبها 100 بالمائة من ايراداتها السنوية، ومثل هذه المديونية تتجاوز قدرة البلدان النامية على تحملها بل تهدد كل النظام المالي بالانهيار. ومما يذكر ان الحكومات المحلية في البلدان النامية تفتقر الى القدرة الأيرادية وصعوبة الأنفاع من الأسواق المالية على محدوديتها، وهذا صحيح تماما في العراق.

وهناك مسألة العدالة الاجتماعية فلو ان الحكم الأقليمي والمحلي، على سبيل الفرض، استقل تماما في الاقتصاد والمالية يتعمق تفاوت التطور وتوزيع الثروات والدخول ومستويات الرفاه بين مناطق

البلد الواحد، ويبقى الحكم المركزي هو الأقدر على توجيه حركة الاقتصاد والتصرفات المالية نحو التكافؤ والتوزيع العادل لفرص الرفاه، ومواجهة هذا النوع من المشكلات وتدبير الموارد والتشريعات اللازمة لمعالجتها.

وان من شروط نجاح الحكم المحلي رسوخ تقاليد الثقافة المدنية والمؤسسات الرسمية الداعمة لسيادة القانون والنزاهة، وان لا تقع اللامركزية المالية في قبضة الزبائنية والشلل المتنفذة، وهذا عين الصواب في العراق. وعندما يراد ضمان الكفاءة الاقتصادية والمالية على المستوى الوطني انسجاما مع اهمية الاستقرار والتصنيع والنمو في البلدان النامية، فان تخلي المركز عن صلاحيات مالية وادارية يتطلب تطوير اجهزة الحكومة المركزية لتنسجم مع الوضع الجديد. أي استخدام اساليب ارفع، وبناء مهارات وانظمة معلومات للبيروقراطية المركزية، ومنظومة قيم تمكّن من الجمع بين التخلي عن الإدارة المباشرة وفي نفس الوقت القيادة والأشراف لضبط المركز المالي للقطاع العام بأكمله كي لا يتجاوز الحدود، والتدخل بالأدوات المناسبة لتندرج سياسات الحكومات المحلية بالمجرى العام للجهد التنموي.

دراسة اللامركزية المالية على المستوى التجريبي توصل الى استنتاج بانها ليست بذاتها ايجابية بل بكيفية تصميمها بعناية وتوفير شروط نجاحها وهي كثيرة ومنها ضمان المساءلة من المجتمع المحلي للسياسيين المحليين وشاغلي مواقع المسؤولية. اما التواكل المتبادل بين المجتمع المحلي وحكومته في مكافحة الفساد فيؤدي الى نتائج سلبية، وعندما لا يعاقب الناخب المحلي الهيئة السياسية هناك على تردي الكفاءة وعدم الاستجابة لأحتياجات الناس فقد تكون اللامركزية ضارة. اما حول علاقة اللامركزية المالية بالنمو الاقتصادي فالنتائج مختلطة عند النظر الى التجربة العالمية بأكملها قد يفهم أن اللامركزية تدعم النمو لكن على مستوى البلدان النامية لوحدها فالعكس ربما هو الصحيح.

ومرة اخرى ليس الحكم اللامركزي هو العلة في النجاح او الفشل بل الأسباب معروفة، والقصد من هذه المراجعات بيان صعوبة الجمع بين اللامركزية وتحقيق التحسين المطلوب في الأداء الحكومي وارضاء مطالب الناس في العمل والرفاه دون عناية فائقة لضبط العملية بأكملها ومن البداية على افضل وجه. وقد أظهرت التجارب ان الأحزاب الضعيفة من اسباب عدم ظهور النتائج الايجابية المرجوة من اللامركزية، وفي هذا السياق ولسلبية المجتمع المحلي من جهة المساءلة والضغط بينت بعض التجارب ان التعيين المركزي للكادر الرئيسي في الحكم المحلي قد يكون اجدى لكن هذه الأطروحة تنقض اللامركزية السياسية. وفي مسألة الإيرادات كانت نتائج تقييم التجارب مختلطة ايضا فعندما يزداد اعتماد الحكم المحلي على إيرادات محلية وتندفع الحكومات هناك لزيادتها فوق حد معين تتكاثر وقائع الفساد. ومن جهة اخرى لوحظ من تجربة روسيا ان تفويض الوحدات اللامركزية بصلاحيات اوسع في الإيرادات قلل من إيرادات الحكومة المركزية، وهو المتوقع، وفي نفس الوقت وبنفس المقدار انخفضت التحويلات المركزية اليها، وبالنتيجة لم تنتفع من تلك الصلاحيات الجديدة. وفي الدول التي تعتمد على الموارد الطبيعية يبدو ان ايجابيات اللامركزية المالية محدودة وذلك لغياب قاعدة إيرادات من غير الموارد الطبيعية التي يسيطر عليها عادة الحكم المركزي (2-4 PP ، 18).

كان يعول كثيرا على اللامركزية المالية لإنهاء التوتر بين المجموعات الأثنية - الدينية والحكومة المركزية واطفاء الحروب الداخلية. ولقد بينت اغلب الدراسات التي اعتمدت التحليل الكمي لعينات

كبيرة من الدول والنزاعات ان اللامركزية اما ايجابية او ليس لها دور سلبي. لكن دراسة حديثة استخدمت بيانات للمجموعات السكانية على مستوى البلد الواحد، وميزت بين الأقليات والأكثرية على المستوى الوطني والمحلي، توصلت الى ان اثر اللامركزية المالية غير متجانس وسلبي على الأكثر (21-24 PP، 16). أي ان اللامركزية المالية قد تثير حفيظة الأقليات المحلية مثلما ان المركزية لا ترتضيها الأقليات على المستوى الوطني. وهناك رأي خلاصته ان اللامركزية في الإيرادات تغذي نزعات الانفصال، وتشجع المطالبة بخلق كيانات جديدة للأنففاع من المزايا المفترضة للنظام الحكومي الجديد ... واجمالا تولد حركة ابتعاد عن المركز.

لقد جاء انهيار الشيوعية مع قوة التحول نحو اللامركزية، وقد شهدت دول اوربا الشرقية والوسطى تلك التجربة، مع انتقالها الى اقتصاد السوق، وفي بعضها لم تنتهي منها الى الآن. وهي تتفاوت في المدى الذي قطعه في التحول، فمثلا بلغت حصة الحكومات دون الوطنية 42 بالمائة من مجموع الانفاق الحكومي في بيليروسيا وهي دولة متجانسة ولا تعاني مشكلات التعددية الاثنية، في حين لم تتجاوز في سلوفاكيا 6 بالمائة. وقد واجهت، تلك الدول، صعوبات جمة لتدبير مستلزمات الانتقال في محاولة الوصول الى نجاح واضح. وتنتقد، رغم الحماس في مغادرة النظام القديم، بعدم الوضوح في تقسيم المهام بين المستويات الحكومية، وفي حين اعطيت الحكومات دون الوطنية مسؤوليات اكبر بقيت إيراداتها الذاتية قليلة (2-4 PP، 21). ويبدو ان الاعتماد على موارد محولة من المركز، او حصص من ضرائب الحكومة الاتحادية اضعف حوافز الحكومات دون الوطنية لإدارة الموارد بالكفاءة الاقتصادية المناسبة. وكانت اغلب الدراسات تعرض تصورات نظرية تفيد ارتباط اللامركزية المالية ايجابيا مع النمو الاقتصادي وتدل على ذلك بتجارب دول اخذت باللامركزية المالية. وفي السنوات الأخيرة تزايدت الدراسات التي بينت العكس مع الإشارة الى ان العلاقة الايجابية تحققت في دول متقدمة. ثم برز تفسير آخر لدى المتابعين ومن المؤيدين للتحول اللامركزي مفاده: ان العبرة ليست في تصميم اللامركزية المالية انما بالفاعلية القوية للمؤسسات الحكومية بصفة عامة، بمعنى عدم قدرة اللامركزية على ازالة اسباب الفشل من مجموع النظام الحكومي أي تحميل تبعات الفشل على التخلف.

وفي دراسة علاقة اللامركزية المالية بالنمو الاقتصادي في بلدان اوربا الوسطى والشرقية، وبعد عزل اثر العوامل المسؤولة عادة عن النمو الاقتصادية، مثل متوسط الناتج المحلي للفرد في الوضع الابتدائي، ونسبة الاستثمار الى الناتج المحلي الأجمالي، وحجم السكان، ومتغيرات اخرى، تبين ان علاقة اللامركزية المالية مع النمو الاقتصادي سلبية (20-31 PP، 21). وكان التفسير الذي تبناه الباحثون ان السبب يكمن في نقص الإيرادات الذاتية للحكومات دون الوطنية، لكن المسألة تنتظر المزيد من التحقيق.

2 . النظام الحكومي و تجارب التحول نحو اللامركزية المالية:

2 . 1 . اللامركزية في تعدد مستويات النظام الحكومي:

يمكن القول بعدم وجود دولة وحيدة السلطة، او دولة الحكومة الواحدة في الواقع بل هو مفهوم لم يعرف اجرائيا على نحو حاسم، الى جانب عدم القطع في مفهوم الفدرالية، وعلى سبيل المثال اسبانيا تسمى في بعض الوثائق والدراسات فدرالية وفي اخرى تصنف من دول الحكومة الواحدة.

كما ان المانيا وهي فدرالية رسمية ولم يُختلف بشأن هوية نظامها السياسي من هذا الجانب، ومع ذلك يوصف نظامها المالي، احيانا، بأنه فدرالي ممرکز تمييزا له عن سويسرا الذي يسمى فدرالي لامرکزي Decentralized Federal. وفرنسا نظامها الحكومي أحادي، واحد، وبريطانيا أحادي مناطقي أو مؤقلم Regionalized Unitary، واسبانيا أحادي لامرکزي، واحيانا توصف اسبانيا وهولندا والسويد شبه فدرالية، والمانيا والولايات المتحدة فدراليات ليست نقية رغم انها فدراليات في نظامها الحكومي رسميا وفعليا (P 9، 8).

هذا في البعد المالي اما في الأبعاد الإدارية والسياسية فقد لا تكون بنفس المسافة عن المركزية او الفدرالية القصوى. ولا يقتصر عدم التحديد على اللامركزية بل ان تصنيف الدول الى فدرالية او غير ذلك قد يبدو تحكما في بعض الحالات، وكذلك دول الحكومة الواحدة مجموعة ليست متجانسة. وقد يعبر التردد او عدم التحديد عن واقع اختلاف الدول عند النظر في آليات عمل جهازها الحكومي، وبنية توزيع المهام والصلاحيات التي تفصح عنها البيانات، وهذه من نتائج اختلاف التكوين التاريخي للدول وخضم النزاعات والتسويات التي اوصلها الى ما اصبحت عليه.

تقوم الفدرالية على ثنائية او تعدد السيادة بين الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية، وتوزع الاختصاصات التشريعية بين كل من برلمان الاتحاد والمجالس التشريعية للكيانات الأخرى في الدستور الاتحادي. وعادة تكون شؤون الدفاع، والعلاقات الخارجية والاتفاقيات الدولية، وتنظيم التجارة العابرة للحدود والكمارك، والنقد والمصارف للسلطات الاتحادية، ولا تقتصر على هذه الاختصاصات، بل الضمان الاجتماعي واعانات البطالة، والقانون العقابي قد تختص به ايضا للسلطات الاتحادية كما هو الحال في كندا. وفي الفدرالية تستخدم مفردة السلطة المتبقية Residual Power والتي تعني ان المهمات غير المنصوص بها للأقاليم تكون للحكومة المركزية (P 6، 4). والدستور الكندي يجيز للبرلمان الاتحادي إبطال قانون يشرع من الولاية لكن هذه الصلاحية لم يستخدمها البرلمان منذ مدة طويلة. وايضا يجيز الدستور إعلان بعض الأعمال في البناء التحتي وما الى ذلك بأنها ذات مصلحة عامة، بمعنى انها ضرورية للدولة، ولذلك تتدخل السلطات الاتحادية في تنظيمها. ولتعديل الدستور في كندا يتطلب الأمر موافقة ثلثي الهيئات التشريعية على مستوى الولايات ويمثلون على الأقل نصف سكان جميع الولايات. ويحسم القضاء في نزاع الصلاحيات بين الاتحاد والولاية حسب مسؤولية الجهة عن العنصر الأكثر أهمية في موضوع الخلاف.

في الدول الفدرالية لا تتماثل التغطية الدستورية للإدارة المالية سواء في صلاحيات الأنفاق او الإيرادات بما فيها الضرائب. ومن النادر، عمليا، ان تكون الفدرالية في الجانب المالي ثنائية تامة Dual Federalism حيث تقسم السلطة بوضوح تام وفصل لا يسمح بالتداخل. وربما الأكثر شيوعا الفدرالية التعاونية والتي معها يبقى التفاعل والتشاور مع تشارك عمودي في الدور والمسؤولية، أي لا ينقطع حضور الحكم المركزي وقراره عند مستوى معين. وهناك حالات من عدم الوضوح والتداخل المستمر، والذي ينطوي على تبذير في الموارد وضياح فرص ولذلك تسمى هذه الفدرالية تنافسية، بالمضمون السلبي، واحيانا تمتدح إذ تساعد على الابتكار في السياسات. وقد تحتفظ السلطات الفدرالية بالمسؤوليات وسلطة القرار في مسائل معينة ثم توكل المهمات التنفيذية للمستويات الإقليمية والمحلية ولذلك تسمى هذه الفدرالية تنفيذية (P10، 8). والأصناف، تلك، ليست بالضرورة للدول بل لجوانب من الفدرالية فقد تكون ثنائية في مجموعة من الأنشطة لكنها تنفيذية في أخرى، وعلى سبيل

المثال ورغم الدرجة العالية للفدرالية في سويسرا لكنها تنفيذية في مسائل معينة ينظمها القانون الاتحادي وتنفذ لامركزيا.

وثمة مبادئ لا بد ان تحترم وقواعد معروفة ضرورية لعمل الدول وادائها لوظائفها فالدولة منظومة من الآليات لتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية وحفظ امن الناس وحقوقهم . وفي العراق و اغلب بلدان العالم تتحمل مسؤولية التنمية وضمان اللحاق بالعالم المتقدم، وتبعاً لذلك يخضع توزيع الصلاحيات الى تقييم العوائد والتكاليف .

ومن الممكن الوصول الى درجة اعلى من اللامركزية بوسائل وسياقات سياسية مختلفة بهذا القدر او ذاك وللتبسيط، يجري التمييز بين الحركة من اعلى او من المستوى المحلي في عملية اللامركزية، او اعادة توزيع المهام والنفوذ نحو الوحدات دون الوطنية. ولكل من الطريقتين مزايا ومثالب حسب معيار التقييم. لكن عموماً وعندما تكون الامكانيات المحلية دون المستوى الكافي لبناء جهاز بيروقراطي فعال تصبح قيادة الحكم المركزي للتحويلات ضامنة للتمكين.

من الأفضل النظر الى اللامركزية بكونها عملية Process وليست صفة، كما انها قد تبدأ في ظل حكم تسلطي او تمثيلي، وهي ليست مرادفة ولا مرتبطة بالتحول الديمقراطي بالضرورة. لكن المركزية اكثر انسجاماً مع الدولة التنموية، في حين اقترن التوجه نحو اللامركزية في دول امريكا اللاتينية بتخلي الدولة عن مهامها التنموية التقليدية نحو الخصخصة والليبرالية (P 3، 5). تقود الفدرالية واللامركزية نحو تقاسم عمودي للنفوذ والدور عبر نظام حكم متعدد المستويات، وأحياناً يسمح للجماعة الأثنية أو الدينية تأكيد هويتها الثقافية ووجودها السياسي وخدمة مصالحها، ضمن نطاق جغرافي اداري تستقل فيه عن نفوذ الأكثرية على المستوى الوطني. خاصة وان الأبحاث التي تناولت الحروب الداخلية في العالم باساليب التحليل الكمي والأختبار التجريبي بينت ان الأستقطاب الأثني-الديني من اسباب العنف. كما ان المظلومية ليست هي السبب الأرجح للحروب الأهلية، انما تستثمر في النزاع على السلطة والثروة بعلاقة طردية مع ضعف الحكومة المركزية وتوفر وسائل تمويل الحروب، والأنفعا منها، والعدوى الإقليمية والدعم الخارجي للأطراف المتنازعة.

تتضمن عملية اللامركزية الادارية، في تجارب بعض الدول نقل ادارة وتجهيز خدمات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية ... وغيرها الى المستويات دون المركزية. اما اللامركزية المالية فتتضمن زيادة قدرة الادارات المناطقية، والادارات المحلية، على تحصيل إيرادات من ضرائب ورسوم وتراخيص او بالأنفعا من اراضي الدولة، وايضا زيادة التحويلات من المركز وتوسيع صلاحيات الأنفاق. واللامركزية المالية تدعم الاستقلال الاداري للمستويات دون المركزية، خاصة اذا استندت الى موارد ذاتية، لكن اللامركزية المالية تتطلب قدر من الاستقلال الاداري لكن العكس غير صحيح.

اما اللامركزية السياسية فمن عناصرها الأساسية تكوين مجالس منتخبة في المناطق والبلديات، وهذه تتولى تعيين القادة الاداريين هناك، ومن امثلتها في العراق مجالس المحافظات وصلاحيات ادارة المحافظة. وعادة تتحاشى الدول الاستجابة لمطالب اللامركزية السياسية، إلا اضطراراً، وتتمنع عن زيادة اللامركزية المالية، ولا تمنع كثيراً في تحويل صلاحيات ادارية اوسع للمستويات الإقليمية والمحلية. ومن مبررات اللامركزية والفدرالية بصفتها لامركزية قصوى انها مناسبة للمجموعات السكانية من غير الأكثرية على المستوى الوطني. إذ تتيح لتلك المجموعات ان تكون اكثريات في كيانات حكومية بصلاحيات كافية لحمايتها من هيمنة المجموعة الأكبر.

ولقد اهتمت العديد من دول العالم باللامركزية في الربع الأخير من القرن العشرين والى يومنا هذا لازالت من مواضيع البحث في السياسة والاقتصاد والأدارة والقانون. وتتصل هذه المفردة بالعديد من الأبعاد المؤسسية ومتداخلة مع اللامركزية او الفدرالية المالية وكلاهما يُستخدم للدلالة على درجات مختلفة من توزيع الإيرادات والنفقات وصلاحيات الإدارة المالية بين مستويات النظام الحكومي.

وفي كثير من الدول طرحت اللامركزية، والفدرالية، حلا دستوريا لخفض النزاع وبناء السلام، ومنها سريلانكا والسودان، قبل انفصال الجنوب والآن، والعراق ودول اخرى في المنطقة وخارجها. والنظرية التشاركية، التوافقية، Consociational للديمقراطية تقوم على فرضية ان اقامة نظام حكم لامركزي، وخاصة بدستور فدرالي، يدعم الاستقرار في دول التعدد القومي والديني.

لكن الديمقراطية الليبرالية ومع درجة عالية من اللامركزية قد لا تكفي لتعويض الجماعات الأثنية والدينية عن طلب الاستقلال مثل حالة سكوتلاندا. وحتى الفدرالية قد لا تقدم حلا شافيا للمشكلة بدليل الباسك في اسبانيا، وكويبك قبل ذلك في كندا، كما ان الفدرالية كانت في يوغوسلافيا قبل الحرب الأهلية والتي انتهت الى تفتتها، وفي تجربة العراق ايضا عرض دستور عام 2005 الفدرالية على الأقليم بدلا عن الاستقلال ورُفضت حتى قبل ان تجرب ولا زالت مرفوضة.

ويشار في احد الأبحاث الى تحليل بيانات عن اللامركزية في 68 دولة منها 44 احادية الدستور وثمانية هجينة و15 فدرالية، ووجد ان اللامركزية تتدرج في الدستور الأحادي، دولة الحومة الواحدة Unitary، من الإدارية الى السياسية واخيرا المالية؛ وفي الدستور الهجين من السياسية الى الإدارية ثم اخيرا المالية؛ وفي النظم الفدرالي من السياسية الى المالية ثم الإدارية (24-25 PP 11). والمقصود باللامركزية السياسية وجود سلطات تشريعية منتخبة على مستوى الأقليم والمستويات الأدنى أي التمثيل والمشاركة، اما الإدارية فتتصرف الى صلاحيات السلطة التنفيذية، وتعرف اللامركزية المالية عادة بحصص الأقاليم والتشكيلات دون الوطنية Sub National Governments (SNGs) من الأنفاق والإيراد للحكومة العامة والتعبير الأخير يقصد منه كافة الحكومات من المركز الى ادنى المستويات المحلية. وفي نفس المصدر من مجموع 191 دولة صنفت 25 منها فدرالية و22 هجينة و144 دولة بدستور احادي. وبين 1980 وواخر التسعينات ازدادات حصة الحكومات دون المركز من الإيرادات والنفقات من 15 بالمائة و20 بالمائة الى 19 بالمائة و25 بالمائة على التوالي، واستمر اتساع اللامركزية المالية كما سيتضح.

العلاقة بين الديمقراطية والفدرالية معقدة ويبدو ان حبس الاستقلال الذاتي للمناطق والحكم المحلي ضمن تعريف بعينه للديمقراطية ينطوي على فرض وصاية ايديولوجية على المفهوم.

وبقيت الدول العربية وتركيا وايران كلها وحيدة الحكومة واللامركزية فيها محدودة، باستثناء الإمارات العربية لنشأتها، والحكم المحلي في دول المنطقة العربية اقرب ما يكون الى الوكيل التنفيذي للحكومة المركزية، ومصر من امثلتها الواضحة، ويعيّن رؤساء الحكومات المحلية مركزيا، وحتى في حالة وجود هيئات منتخبة يقتصر دورها على المشورة والمراقبة.

في تركيا على سبيل المثال وهي الأكثر تطورا في الصناعة والنتاج المحلي للفرد، باستثناء النفط، بقيت نسبة الانفاق المدار من الحكومات دون الوطنية واطنة، وحسب احدث البيانات وصلت 10.7 بالمائة من مجموع الأنفاق الحكومي وهو في نطاق ربع المتوسط لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي تنتمي اليها تركيا. وحصة الحكومات دون المركزية من مجموع الإيرادات 11.6 بالمائة، وهي متناسبة مع دورها الأنفاقي، وفي المجال الضريبي قليلة جدا إذ كانت حصتها من مجموع الضرائب 2.6 بالمائة. وتحفظ دول المنطقة التي ينتمي اليها العراق عن مساهمة التحول نحو لامركزية اوسع يستند الى اسباب موضوعية لا يمكن تجاهلها، و ينتفع العراق من استحضار تلك الأسباب في عقلنة عملية التحول وضبطها.

2. 2 . تجارب في اللامركزية المالية والانتقال الى مزيد منها:

لقد تباينت دوافع هذا التوجه بين دول ومناطق العالم: احيانا تُقترح لمعالجة عدم كفاءة الإدارة الحكومية، والأخفاقات الاقتصادية، وتفاوت التصنيع والنمو والرفاه بين مناطق البلد الواحد.

في دول الاتحاد السوفيتي السابق وشرق اوربا، مثلا، جاءت الدعوة الى اللامركزية في سياق تغير النظام الاقتصادي والتحول السياسي، وفي افريقيا لمعالجة النزاعات الأثنية والعشائرية، بينما في امريكا اللاتينية كانت الدوافع مختلطة بين الديمقراطية والليبرالية الاقتصادية. ومثلما تطرح اللامركزية ضمن برامج الإصلاح، ايضا هناك تساؤلات حول اخفاقاتها في معالجة مشكلات سياسية، او حتى الحفاظ على وحدة الدولة عند اشتداد الاستقطاب الديني والأثني ومنها يوغسلافيا وغيرها.

في افريقيا، على تفاوت دولها في الحجوم السكانية والجغرافية، جاءت التحولات نحو اللامركزية بعد نزاعات وحروب داخلية واختلفت في تصميم النظام اللامركزي للوقاية من النزاعات الانفصالية. وعلى سبيل المثال اختارت جنوب افريقيا واثيوبيا كلاهما درجة عالية من اللامركزية قوية المركز. واعتمدت اثيوبيا فدرالية التقسيم الأثني لمناطق الحكومات دون الوطنية، لكن جنوب افريقيا حاولت تحاشي تكريس الهويات الأثنية في مناطق الحكم، وتعمدت استقلال المستوى المحلي للحكم عن الولايات، ونجحت في صناعة هذا التوازن، ويوصف نظامها بدولة الحكومة الواحدة المانطقية او المؤقلمة **Regionalized Unitary Government**. وفي الجانب المالي كلاهما بلغ درجة عالية من اللامركزية بين 45 بالمائة في الأولى و 50 بالمائة في الثانية من مجموع الأنفاق الحكومي، رغم التباين الواسع بينهما في الأماكن الاقتصادية بدلالة متوسط الناتج المحلي للفرد. وتدار أنشطة التعليم والصحة وخدمات المدن، هناك، من الحكومات دون الوطنية SNGs مع ملاحظة سعة البلدين وحجمهما السكاني.

وفي نايجيريا مثلا اختلطت اللامركزية المالية فيها مع تقسيم عوائد النفط بين المركز والمناطق المنتجة. وعموما يزداد اعتماد اللامركزية المالية في افريقيا على تحويلات من الحكومة المركزية كلما كان حجم الدولة اصغر وأفقر. وعندما تحولت دول الى اللامركزية، مثل اوغندا، جاءت النتائج متواضعة واستمرت الهيمنة المالية للمركز، ونجد عند تحليل الأخفاقات الى مصادره انها جميع عوامل التخلف مضافا اليها الأماكن الفقيرة للمجتمعات المحلية في متطلبات الحكم الذاتي.

يتألف النظام الحكومي في البرازيل، بعد المستوى الاتحادي، من 26 ولاية ومقاطعة وللعاصمة صفة الولاية والبلدية في آن واحد، ودون حكومات الولايات 5507 بلدية، كما كانت نهاية التسعينات.

وتعين حدود الولايات مركزيا ولها صلاحية ترسيم حدود الكيانات التابعة لها وبموافقة السكان في كلا الحالتين. واهتمت دساتير 1966 و1988 بتوسيع اللامركزية المالية عبر تمكين الولايات والبلديات من موارد ضريبية خاصة بها. بيد ان الحكم المركزي بقي يستأثر بثلثي الإيرادات الضريبية، ويشرك الحكومات دون المركز بحصص من الضرائب الوطنية حتى اصبحت حصتها نهاية التسعينات 54.4 بالمائة من مجموع الضرائب (PP 21-15 ، 13).

وفي الصين حدد الدستور ايضا مستويين للحكم بعد المركز: حكومات الأقاليم بعدد 32، منها خمس مناطق مستقلة ذاتيا واربعة مدن بضواحيها Metropolitan Cities، وبعدها العديد من المحافظات والبلديات. وتعود بداية النظام الضريبي الحالي إلى اصلاحات الثمانينات، ثم قانون الإصلاح الضريبي لعام 1994 والذي استبدل حصة الحكومة من ارباح المنشآت الاقتصادية الحكومية الى ضريبة، وتبنى المزيد من اللامركزية المالية في جانب النفقات، واعتنى النظام الجديد بتقسيم الإيرادات على المستويات الثلاث للحكم مع ان السلطة الأساسية بقيت بيد المركز، بل يوصف القانون من وجهة نظر البعض " اعادة المركزية". وتأتي الإيرادات الذاتية لحكومات الاقاليم من ضريبة الدخل على المنشآت التابعة لتلك الحكومات وشركات القطاع الخاص، وضرائب الدخل الشخصي، وضرائب على الأعمال المالية والسكك، وضرائب على استخدامات الأرض ورسوم الطابع، ورسوم اجازات البناء، وايضا تستلم حكومات الأقاليم 25 بالمائة من ضريبة القيمة المضافة المركزية. والحكومات دون الأقاليم لها بعض الضرائب على المنشآت الاقتصادية ومصادر قليلة اخرى لكنها تستلم حصة من إيرادات الأقاليم (المصدر نفسه).

وبعد عام 1994 اتسعت اللامركزية الادارية كثيرا بالأمر الواقع، ومع مزاوله الحكومات المحلية دورها على سعته لم تعد صلاحياتها الضريبية كافية لتحصيل الإيرادات المناسبة للأنفاق فنشأت في الصين ظاهرة الإيرادات غير الضريبية لحكومات الأقاليم والمستويات الأدنى. فقد ازداد الأيراد غير الضريبي للحكم المحلي، حكومات دون المركز، 33 مرة عند مقارنة عام 2007 بعام 1993 ونسبة الى الناتج المحلي الأجمالي من 3.4 بالمائة عام 1993 الى 10.2 بالمائة عام 2010.

وتفيد هذه المؤشرات ان الحكم المحلي عندما لا يجد القانون يساعده في تحصيل موارد ضريبية اكبر يلجأ الى صلاحياته الادارية للوصول الى موارد ليست ضريبية. ويظهر ان اللامركزية المالية في الصين وخاصة في توسع الحكم المحلي بتحصيل إيرادات عبر بيع الأراضي ورسوم على الطرق وسواها من غير الضرائب قد اثار القلق، وبين الحاجة الى تطوير ادوات السيطرة المالية والرقابة المركزية على التصرفات المالية للحكم المحلي. وربما تفضي هذه التجربة الى تطوير النظام المالي في الدول الناهضة نحو ارساء ضوابط صارمة للاستقرار بما في ذلك منع الاعتماد على مصادر من خارج الموازنات وتقيد الصلاحيات المالية للادارة التنفيذية بموجب خطط للأنفاق (PP 186-187 ، 14).

والصين معروفة في الأيراد من خارج الموازنة والذي كان نهاية التسعينات حوالي 30 بالمائة من مجموع الأيراد وما يزيد على 90 بالمائة منه للحكومات المحلية. ويستنتج مما يكتب حول تقييم التجربة ان المركزية تبقى قوية في الصين مثل بقية دول آسيا التي تتحاشى التفريط بقوتها التي تراها اساس وحدتها ونجاحها الاقتصادي، رغم اشادة الخطاب الصيني باللامركزية والانفتاح.

ومع تلك الملاحظات ينظر الى اللامركزية الادارية والمالية في الصين بأنها من الأسباب الرئيسة لنجاحها الاقتصادي مقارنة مع الدول الاشتراكية السابقة وخاصة روسيا، وارى ان كان هذا التشخيص واقعيا فالعلة ليست في اللامركزية بذاتها فهي في روسيا كانت في التسعينات اعلى منها في الصين. بل ان قوة التحول في الصين مع الانفتاح واستراتيجية النمو بالاعتماد على الصادرات الصناعية مع مستويات اجور منخفضة وانماط استهلاك متقشفة تضافرت لصناعة ما يمكن تسميته، مجازا، الكتلة الحرجة، فأحدثت الدفعة القوية الأولى ومقومات استمرارها.

اتخذت الهند، واستنادا الى التعديل الدستوري لعام 1993، اجراءات لزيادة اللامركزية واستحداث المستوى الحكومي الثالث سياسيا (يعادل المحافظات في العراق)، واعطى التعديل الدستوري قدرا واسعا من الاستقلال لحكومات الولايات، الأقاليم، في تفسير وتنفيذ التعديل الدستوري. وكشف التعديل في وقته عن عدم تأكد والتباس حول السلطة السياسية والمالية للمستوى الثالث، و صدر في عام 1996 قانون لتوسيع الحكم الذاتي نزولا ليشمل المجتمعات العشائرية (P 1 ، 15).

وتطورت اللامركزية في الهند خلال تاريخ طويل بدايته عام 1882 في ظل الحكم البريطاني عندما صدر قرار الحكم الذاتي، وفي عام 1907 تشكلت اللجنة الملكية حول اللامركزية، وفي عام 1948 نوقش الحكم المحلي وادارة المستوى الثالث بإفاضة، ...، والى الوقت الحاضر.

وفي تقييم تجربة الهند، على المستوى الحكومي الثالث، وجد ان اللامركزية السياسية في مستوى رفيع من جهة المشاركة في الانتخابات وتمثيل النساء والفقراء ...، لكنها في الإدارة والمالية ضعيفة. إذ بقيت حكومات الولايات تستأثر بالصلاحيات المالية والادارية التنفيذية، بما فيها سحب او تنسيب المهام. وتفتقر حكومات المستوى الثالث الى سلطة الأنفاق واعداد الموازنات المالية، اضافة الى عدم الوضوح في تقسيم العمل بين المستوى الثالث وحكومات الولايات.

عندما تكون القدرة الأيرادية للمستويات دون المركزية واطنة سوف تعتمد فاعلية الحكومات المحلية على التحويلات المالية المركزية للأنتفاع من صلاحياتها الادارية، وهو واقع الحال في العراق. وهنا تثار مسألة معايير توزيع الموارد المركزية للمستويات دون المركز. وقد كان الاعتماد على الحجم السكاني النسبي موضع انتقاد في بلاد اخرى. ومن جملة المؤاخذات على اللامركزية في باكستان ان الحكم المركزي يتردد عن تفويض مزيد من الصلاحيات الضريبية للمستويات دون المركز ، وبذلك تفتقر الأقاليم الى حوافز تنمية الأيرادات الذاتية ويزداد اعتمادها على المركز مع الزمن.

وفي نفس الوقت يقتصر تحويل الموارد المالية من المركز، الى حكومات الأقاليم، على معيار السكان، والذي قد يرجح على اساس عدم التمييز بين مواطني البلد الواحد في الأنتفاع من الموارد الوطنية. لكن في نفس الوقت يعطل وظيفة الحكومة المركزية في معالجة مشكلة تفاوت التطور ومستويات الرفاه وربما حتى الدور التنموي عند عدم كفاية الموارد المحولة لأيصال المنطقة الى عتبة الانطلاق لقصور شديد في البناء التحتي، او شحة الموارد الطبيعية، او ضعف المزايا الجاذبة للاستثمار وغيرها (433- 434 PP ، 17).

في ألمانيا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال جاء النظام الفدرالي حصيلة التنام كيانات كانت مستقلة لتشكل دولة اختارت الصيغة الاتحادية، وليس تحول دولة الحكومة الواحدة الى النظام الفدرالي. ألمانيا مثلا كانت جغرافية توزعت بين العديد من الإمارات والممالك، الصغيرة

والكبيرة، ثم اتجهت نحو التوحيد منذ منتصف القرن التاسع عشر، والخطوة الكبرى نحو الاتحاد في عام 1871 بعد حربها مع فرنسا. ويتألف الاتحاد الألماني من 16 ولاية. وفي ألمانيا الدور الأكبر في التشريع للاتحاد والأولوية للقوانين الاتحادية عند التزام، وتوصف الفدرالية الألمانية أنها تعاونية، إلى جانب تماثل القوانين على مستوى الولايات (P 14، 4). والمقارنة بين ألمانيا وكندا تفيد الاختلاف في درجة استقلال الولاية عن سلطة الاتحاد، وهي في كندا أوسع بكثير مما في ألمانيا، والسياسات التاريخية لتكوين الدول يفسر تباينها في مضامين النظام الواحد.

وتحولت إسبانيا إلى الفدرالية عام 1978 واستحدثت حكومات المناطق مع عودة الديمقراطية، ومع التحول إنخفضت حصة الأنفاق المركزي إلى 60.5 بالمائة عام 2001 عن 89.5 بالمائة عام 1980، لكن الإيرادات المركزية بقيت مرتفعة بنسبة 78.5 بالمائة، ما يفيد أن الفدرالية المالية والمقصود بها درجة عالية من اللامركزية المالية، تتشكل في النهاية حسب ما تسمح به بنية الاقتصاد والشروط الموضوعية واعتبارات الكفاءة لتقسيم مهام الأنفاق والإيرادات بين المركز والحكومات دون الوطنية SNGs، ولم يظهر أن التحول كان سلبيا على النمو الاقتصادي بالمجمل لكن فاعليته اختلفت بين مستوى المحافظات والمناطق.

اختلفت الفلبين نهاية الثمانينات التحول نحو نظام أكثر لا مركزية، بعد تاريخ طويل من تقاليد الحكم المركزي، لمعالجة مشكلات عدم التكافؤ التنموي بين المناطق والعنف السياسي. ويشار لتبرير ذلك التوجه إلى الجغرافية وكونها من جزر عدة، وتكاليف النقل وصعوبة التواصل مع المناطق البعيدة عن العاصمة، ولأحتواء الحركة الانفصالية ومراعاة التنوع الثقافي هناك ... وفي جنوب شرق آسيا آنذاك اكتسبت اللامركزية نفوذا في الرأي العام وبرامج الإصلاح. وعلى أن اللامركزية تساعد على تحسين إيصال الخدمات الحكومية ودعم مبدأ الحكم التشاركي والذي عبر عنه قانون الحكم المحلي في الفلبين عام 1991 (P 1، 9). وقبل ذلك في عام 1959 اتخذت خطوات نحو اللامركزية في الفلبين مع صدور قانون الحكم الذاتي المحلي وإعادة تنظيم حكومات المقاطعات، ومنحت البلديات صلاحيات مالية بما فيها تحصيل ضرائب ضمن القوانين الوطنية، إلى جانب دور أوسع في التخطيط وإصدار لوائح تنظيمية، وفي هذا الاتجاه صدر قانون اللامركزية عام 1967 لزيادة الموارد المالية للحكومات المحلية، وفي عام 1972 تراجعت اللامركزية والغى نظام الانتخابات المحلية، وصار التعيين لشغل مواقع المسؤولية في الحكم المحلي مركزيا، وفيما بعد أعيدت الترتيبات السابقة لانقلاب عام 1972. وفي عام 1985 وبعد انقلاب، أيضا، أعيد إشراف رئيس الجمهورية على الحكم المحلي وفي عام 1987 ومع إعادة صياغة الدستور أكدت مواده بنصوص صريحة أن تضمن الدولة الاستقلال الذاتي للحكومات المحلية، وأن يصدر قانون ينظم شؤون الحكم المحلي، بما في ذلك التعيين والعزل والانتخابات والمساءلة والموارد، في سياق لامركزية واضحة ... وهكذا. ويفهم من تلك التجربة أن تنمية دور التشكيلات الإقليمية والمحلية في الإدارة والمالية الحكومية تجري ببطء، ولا يفسر هذا المنحى إلا بالخوف من تخلخل النظام وفقدان السيطرة.

الهند دولة فدرالية وديمقراطية كبيرة، إستثنائية في حجمها السكاني وتنوعها اللغوي والديني، وفي نفس الوقت حافظت على قدر من المركزية ربما وجدته ضروريا لفاعلية مجموع نظامها الحكومي لمواصلة التنمية والتماسك. وباكستان دولة فدرالية بنموذج آسيوي آخر بدرجة أدنى في اللامركزية والديمقراطية وشهدت اضطرابات في تاريخها السياسي وانقلابات. وماليزيا أيضا فدرالية وتوصف من

البعض بانها شبه ديمقراطية وفدراليتها بالحد الأدنى من اللامركزية وهي متعددة اثنيا ودينيا، وفدراليتها تستند الى تاريخ طويل من وجود كيانات مستقلة منذ مطلع القرن السابع عشر، وفي نهاية القرن التاسع عشر ظهرت اول صيغة رسمية لتنظيم دولة على اساس فيدرالي في ظل الاستعمار البريطاني. وبعد الحرب العالمية الثانية اخذت دولتها الحالية في الظهور وكانت سنغافورة جزءا منها قبل ان تنفصل في دولة مدينة مستقلة بمستوى واحد من الحكم، أي نموذج على النقيض تماما من الفدرالية بحكم الجغرافية.

وينظر الى اليابان مفارقا لآسيا في المستوى الرفيع لديمقراطيتها الدستورية وضمن دول الحكومة الواحدة اعتاد على درجة واسعة من اللامركزية بحيث تجعله اقرب الى نظام شبه فدرالي. اما الصين، وربما من زاوية اقتصادية على الأقل، قد توصف بدولة الحكومة الواحدة المؤقتة مثل دول اخرى بهذه الصفة ومنها جنوب افريقيا، او فدرالية الأمر الواقع De Facto Federalism اضافة على احتوائها هونك كونج مستقلة ونظام مختلف.

وثمة قناعة تولدت لدى دارسي التجربة الآسيوية ان الفدرالية هناك لا تحاول عن عمد الاقتراب من النموذج الغربي، بل ربما تتشكل ترتيبات شبه فدرالية او هجينة تلائم الاستراتيجية الآسيوية لمعالجة النزاعات الأثنية والانتفاع من المزايا الإيجابية لتحويل مهام وتفويض صلاحيات للحكومات بالمستوى الأدنى من المركز. وغالبا عند قياس التنظيم الحكومي الآسيوي بالمسطرة الغربية يكون التقييم متحيزا تتضاءل معه المزايا الإيجابية، وقد تكون الدول الآسيوية محقة في تجنبها للفدرالية الأثنية، او القومية، خاصة مع تأكيدهم بان السيطرة الأجنبية قد اسهمت في تعميق الانقسام الأثني للمجتمع الوطني. ومن الأفضل، في نظرهم، عدم البناء على ذلك الأثر بل محاولة اضعافه بلامركزية او فدرالية هادفة لوحدة المجتمع في نهاية المطاف. لكن من جهة اخرى تطالب الأقليات الثقافية-الأثنية باستقلال ذاتي بصفتهم اللغوية والدينية، لحمايتهم من هيمنة الأكثرية وتعدده من لوازم الديمقراطية، وتبقى هذه المسألة مدار لنقاش وحوار او نزاع سياسي في انتظار الوقت المناسب لتسوية مستقرة.

2 . 3 . مالية الحكومات دون الوطنية في دول م.ت.أ.ت. OECD:

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، في وضعها الحالي، تضم دولاً متقدمة واخرى ناهضة، ومنها فدرالية، وأكثرها دول الحكومة الواحدة على تنوع في بنية نظامها ودرجة اللامركزية المالية. يتراوح متوسط الناتج المحلي للفرد بدولارات متعادلة القوة الشرائية PPP بين 18.0 ألف دولار و59.5 ألف دولار كما في الجدول رقم (1). ومع تفاوت واسع في الثقل النسبي للإنفاق الحكومي من 23.2 بالمائة إلى 58.3 بالمائة من الناتج المحلي الأجمالي. ولقد اظهرت هذه المجموعة تنوعا في المدى الذي وصلت اليه في اللامركزية المالية كما يبينه الجدول رقم (1)، وبالمتوسط كان إنفاق الحكومات دون الوطنية من مجموع الإنفاق الحكومي 40.2 بالمائة عام 2014 وهو أعلى من المتوسط لدول الاتحاد الأوروبي 32.9 بالمائة. ومن ملاحظة الضرائب والنفقات يتضح ان 78.6 بالمائة من إنفاق الحكومات دون الوطنية يمول بإيراداتها الضريبية والباقي تحويلات من الحكومة المركزية وموارد أخرى، بينما تبدو مجموعة الاتحاد الأوروبي بالمتوسط أكثر اعتمادا على تحويلات المركز إذ تمول ضرائبها 68.7 بالمائة من إنفاقها.

وقدم الجدول رقم (2) مؤشرات عن متوسطات نسب التحويلات من مجموع الأنفاق الحكومي، للولايات المتحدة الأمريكية وكندا وعدد من الدول الأوروبية كلها متقدمة، ولمدة طويلة للسنوات 1995-2016، وأعلى وادنى ما وصلت اليه، ومنه ان المتوسط لجميع الدول وللفترة بأكملها 10.5 بالمائة من الأنفاق الحكومي، بين 3.3 بالمائة في ألمانيا و18.5 بالمائة في هولندا، وأعلى ماوصلت اليه في سنوات تلك الفترة 22.6 بالمائة في هولندا. ومن المعلوم ان اللامركزية ليست سياسية وإدارية فقط انما مالية، لكن اللامركزية المالية لا تقتصر على الأنفاق بل هي بالأيرادات، وليس من طبيعة الأمور إقامة لا مركزية تعتمد على تحويلات من الحكومة المركزية بنسبة تزيد على 50 بالمائة من مجموع الأنفاق الكلي وبصفة دائمة.

جدول رقم (1)

مؤشرات اللامركزية المالية لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD لعام 2014

Subnational Governments Fiscal Indicators in OECD Countries for the Year 2014

المؤشر	الدول الفيدرالية والفدرالية Federal and Quasi Federal	الأعلى Maximum	الأدنى Minimum	دول الحكومة الواحدة Unitary Countries		المتوسط للدول م.ت.ا.ت Average OECD34	المتوسط للدول الاتحاد الأوروبي Average EU28
				الأعلى Maximum	الأدنى Minimum		
متوسط الناتج للفرد ألف دولار ق.ش.م GDP Per Capita Thousand PPP \$		59.5	18.0	89.1	19.6	39.2	36.8
الأنفاق الحكومي % الناتج المحلي Government Expenditure% GDP		52.7	24.4	58.3	23.2	41.2	48.2
حصة الحكومات دون المركز % من الأنفاق الحكومي Subnational Expenditure % of Total Government Expenditure		77.6	34.0	64.3	6.7	40.2	32.9
حصة الحكومات دون المركز من الأيراد الحكومي Subnational Revenue% of Total Government Revenue		52.0	24.5	57.4	22.7	42.3	34.7
حصة الحكومات دون المركز % من الضرائب Subnational Tax% of Total Tax		54.5	7.3	40.3	1.6	31.6	23.2

المصدر: اعدت من بيانات (10).

وحول تقسيم العمل بين الحكم المركزي والمستويات الإقليمية والمحلية هناك تفاوت فيما بين الدول المتقدمة، في بريطانيا مثلاً تتولى الحكومة المركزية كل الأنفاق على الصحة وفي فرنسا بنسبة 98 بالمائة وفي هولندا 95 بالمائة من الأنفاق العام على الصحة تتولاه الحكومة المركزية. بينما لا تنفق الحكومة المركزية على الصحة في هولندا سوى 23 بالمائة وفي الدانيمارك 5 بالمائة فقط والباقي على الحكومات دون الوطنية. وفي التعليم أيضاً تختلف سياسات الدول، في ألمانيا تتحمل الحكومات دون الوطنية 95 بالمائة من الأنفاق العام على التعليم، بينما في أيرلندا 22 بالمائة. تلك امثلة لأيضاح كيف ان نظام عمل اللامركزية المالية يخضع لسياسات وطنية وعلى مدى واسع من التنوع في ترتيب التعاون بين مستويات الحكم المختلفة.

الشكل رقم (1) يعرض واقع اللامركزية المالية بدلالة نسبة إنفاق الحكومات دون الوطنية من مجموع الأنفاق وتدرج الدول من مستويات شديدة الانخفاض الى ما يزيد على 50 بالمائة من مجموع الأنفاق العام. وبملاحظة هذا التباين يستنتج بسهولة ان اللامركزية المالية لا يعينها النظام السياسي، ومدى تبني الديمقراطية الليبرالية بل لها محددات موضوعية في الاقتصاد والجغرافية وتفضيلات المجتمع. والشكل رقم (2) في الأيرادات الذاتية للحكومات دون الوطنية يؤكد الاستنتاجات السابقة. ووضح الشكل رقم (3) ان الدول لم تتقدم نحو مزيد من اللامركزية بنفس الوتيرة، فقد تراجعت في بعض الدول وتحركت قليلاً في أخرى وتسارعت أيضاً في عدد مهم من دول العينة بين سنتي 1995 و2015. ومن الشكل رقم (4) يفهم ومن تجربة ألمانيا وهي فدرالية ان اللامركزية قد تبقى متحركة ضمن مدى ضيق بعد ان تصل الدولة المعنية الى استقرار في نظامها الحكومي.

3 . عملية التحول نحو لامركزية مالية اوسع في العراق:

3. 1 . في الأطار العام للتحول: اللامركزية موجودة في أي نظام اداري، وفي جميع دول الحكومة الواحدة، والدعوة الى اللامركزية، لكي تفهم موضوعياً، تعني اتخاذ إجراءات لتقليل المركزية. وفي العراق، أيضاً، كانت الإدارات المحلية والبلديات تعمل بقدر من الاستقلال المتعارف عليه في الإدارة الحكومية ولها موازنات مستقلة عن الموازنة العامة للدولة، لكن نطاق نشاطها في تطوير البناء التحتي والخدمات العامة بقي محدوداً لاعتمادها على اموال مركزية، لكن اللامركزية في العراق لم تكن سياسية، آنذاك، بل اقرب الى الوكيل التنفيذي للحكم المركزي.

اما في البعد الوظيفي Functional للإدارة الحكومية في العراق فان تراتبية السلطة تقتزن دائماً بتفويض متسلسل لصلاحيات الوزير، اضافة على ان الكثير من الصلاحيات هي لامركزية بطبيعتها لأن القانون يعينها للموظف المختص: كما في دوائر تسجيل الملكية ونقلها، والتراخيص، والضرائب، والأحوال المدنية؛ اما الخدمات العامة، والتي تتولاها دوائر الوزارات، مثل التعليم والصحة فهي تُقدّم للناس لامركزياً بطبيعتها. وينصرف النقاش حول المركزية في قطاع الخدمات الحكومية الى التخطيط والموازنات المالية وبرامج الاستثمار وليس العمل اليومي لتلك الدوائر والوحدات الخدمية، كما ان اللامركزية الوظيفية دائماً لها بعد جغرافي.

ولا يبدأ التوجه نحو مزيد من اللامركزية في العراق من فراغ لأن دوائر الوزارات التي يراد نقلها الى المحافظات موجودة هناك وسوف يتغير فقط ارتباطها الإداري، ويبدو ان مهام التوجيه والإشراف والقرار يجري فحصها، في اللجنة العليا للتنسيق، لتعيين ماهي السلطات المركزية التي تنتقل الى

المحافظات تدريجياً. ونشير الى ان مركز المحافظة على صلة عمل دائمة مع دوائر الوزارات. والتي تتفاعل مع المحافظة في مرحلة تخطيط البرامج وفيما بعد اتخاذ القرار. ولمجلس المحافظة وسلطتها التنفيذية ثقل سياسي ومعنوي تكثر به الوزارات ودوائرها. ويتركز الاهتمام على تمكين المحافظات من استيعاب المنتسبين والمسؤوليات والموارد بعد تحويل مهام الوزارات التي بينها القانون الى المحافظات. ولقد سبقت اللامركزية السياسية الأبعاد الإدارية والمالية في العراق في ظل الدستور الجديد في العراق، وهذا مما يسهل عملية الانتقال وما تقتضيه من اتصال وتشاور وترتيبات لاتخاذ القرارات خلال مراحل العملية المتدرجة.

ومن الأفضل التزام منهج موحد للتعامل مع الحكم المحلي والعملية اللامركزية، مع قدرة المحافظات على الاختيار والابتكار في اساليب خدمة الأهداف، وربما البنية التنظيمية للإدارة، مع الأسراع في اعداد وتعميم ادلة موحدة للتخطيط، واعداد وتقييم وتنفيذ برامج الاستثمار والمشاريع، والأيرادات والتمويل، فضلا عن تأكيد وحدة معايير المحاسبة والتدقيق وتقارير الأبلأغ المالي.

ان تصميم نظام مالي للحكم المحلي بحجمه المنتظر يتطلب معرفة تفصيلية بإدارة الموازنة، كما هي الآن، وصلتها العضوية بالتخطيط والبرمجة والإدارة التنفيذية، وهي كلها تعمل سوية في حلقات لتبادل المعلومات وتحضير القرارات والقواعد التنظيمية والتعليمات والتدقيق والرقابة، وباختصار ملاحظة الشبكات التالية:

- تبادل المعلومات وتحضير القرارات بين وزارة المالية ومجلس الوزراء؛
- المراسلات والتنسيق بين دوائر وزارة المالية ووزارة التخطيط في البرنامج الاستثماري خاصة؛
- اتصالات وتبادل معلومات لأعداد الموازنة بين دوائر وزارة المالية والوزارات القطاعية والمحافظات؛
- اتصالات وتقارير لمتابعة المشاريع المدرجة والممولة، واقتراح مشاريع جديدة، بين وزارة التخطيط والوزارات والمحافظات في البرنامج الاستثماري؛
- حركة الطلبات والتعليمات والتخصيصات بين وزارة المالية والوزارات والمحافظات في سياق تنفيذ الموازنة ومتابعة تنفيذها وتعديلها؛
- شبكة اتصالات بين دوائر المحاسبة في وزارة المالية والوزارات القطاعية والمحافظات؛
- حركة مراسلات بين وزارة المالية والبنك المركزي والمصارف لتعزيز الأرصد النقدية للموازنة والمدفوعات؛
- اتصالات بين الوزارات القطاعية، والمحافظات، والمصارف لإدارة المدفوعات.

ومن المهم ملاحظة إشتغال جميع نقاط الاتصال في الشبكات آنفة الذكر بأنظمة عمل وضوابط ولها كوارر وتقاليد إدارة وهي، في نفس الوقت، بأمس الحاجة الى التطوير.

ومن غير الممكن للحكم المحلي، استنساخ تلك المنظومات وتكرارها في 15 محافظة، لأنه خارق لأمكانات العراق ولا يوجد في اية دولة فدرالية، فما هو الحل المناسب. إذ ينبغي ربط عملية التحول وتصميم اللامركزية المالية بمحاولة الأجابة المنهجية على ذلك السؤال، وتحديد النموذج الممكن إقتصاديًا للتكامل وتقسيم العمل بين الحكم المركزي والحكومات المحلية. وقد يساعد استخدام نظام لمعلومات التكاليف كثيرا في معرفة مصادر كلفة الخدمات الحكومية المختلفة

وتشخيص فرص خفضها، وخاصة السيطرة على المصاريف العامة Overhead Expenses بما يؤمن عدم ضياع موارد أخرى أصبح المجتمع بامس الحاجة إليها.

يزاول الحكم المركزي سيادته وسياساته في تنمية الاقتصاد، وتطوير قاعدة الإيرادات بموازاة المورد النفطي في الجغرافية البشرية ذاتها، والتي هي في نفس الوقت تحت ولاية الحكم المحلي، وإن الفهم العميق لهذه الثنائية من شروط النهوض الاقتصادي وإستكمال وتطوير البناء التحتي.

ولكي تنجح المحافظات في أستيعاب المهام المحولة بالكفاءة المطلوبة فالترج المبرمج هو الأفضل، وايضا نقل الامكانات الفنية مع المهام والمنتسبين، وبخلافه يصبح الجهاز البيروقراطي في المحافظات عاجزا، وفي الوزارات فائضا معطلا. وإذا اقتضت العملية على ربط الدوائر المركزية في المحافظات بالحكم المحلي هناك فسوف تنقطع تلك الدوائر عن امكانات الوزارات التي كانت متكاملة في نظامها، ومن النتائج المتوقعة لهذا الانقطاع خلل كبير في الأداء. ويتعذر تقسيم المديرية العامة في الوزارات وتوزيعها حصصا الى المحافظات لأن نظام العمل غير قابل للقسمة ومن اساسيات عمل النظام تكامل الكوادر وتخصصاتها وخبراتها.

ويبدو، الى الآن، ان الجهاز الاداري الحكومي لا يستطيع، او لم يتدرب على العمل خارج ممارسة صلاحيات ادارية وعلى نحو ميكانيكي رتيب، ولذلك تصبح السيطرة ضعيفة مع لا مركزية اوسع ما لم تتمرس مواقع المسؤولية على استخدام ادوات التحكم غير المباشر بمنهجياتها المختلفة. كما ان من الضروري تأكيد المسؤولية الادارية للحكم المركزي وواجباته السياسية في حفظ النظام العام والتزامه الأخلاقي تجاه الكل بجميع مستوياته ومفاصله، وان تلك الواجبات وهذا الالتزام مما يتضمنه مفهوم الدولة الواحدة ووحدة المجتمع الوطني.

3 . 2 . الأيرادات والنفقات: أصبح توزيع إيرادات المصادر الطبيعية من مفردات اللامركزية، والدرالية المالية، وتزداد أهمية طريقة التوزيع مع درجة الاعتماد على هذا النوع من الأيراد. والعراق من الدول عالية الاعتماد على المورد النفطي ماليا، وفي العقود الأخيرة أصبح أكثر دول المنطقة المصدرة للنفط تمثلا لهذه الخاصية. وتصنف الدول المصدرة للهيدروكربونات والمعادن في ثلاث مجموعات حسب علاقة الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية مع تلك الأيرادات: المجموعة الأولى لا تميز بين الأيراد النفطي او المعدني وبقية الأيرادات، يستوفي في موازناتها العامة ويخصص ضمن كل الأيرادات دون تمييز. والعراق كان من هذه المجموعة الى وقت قريب، ولا زالت الجزائر والسعودية ودول أخرى على هذا النهج. ومجموعة ثانية يأخذ نظامها المالي بالأعتبار منطقة الاستخراج فتكون لحكومة المنطقة المنتجة حصة من إيرادات النفط والغاز والمعادن، وربما اغلب الدول على هذا الأسلوب لكن حصة المنطقة المنتجة تتفاوت كثيرا من 50 بالمائة في الصين، وادنى منها في روسيا حيث إتجهت نحو مركزية متزايدة في السنوات الأخيرة، و13 بالمائة في نيجيريا، وربما قريب من 5 بالمائة في ماليزيا ... وهكذا. وفي العراق حدد قانون المحافظات الأخير مبلغ مقطوع لبرميل النفط المنتج ومثله لمقدار من الغاز 150 متر مكعب (30-33 PP ، 83 P ، 19). ودول هذه المجموعة تختلف في كيفية وصول حصة الحكومات دون الوطنية، في المناطق المنتجة، فمنها ما يقطع مباشرة من المنبع وفي أكثرها تستوفي الحكومة المركزية كل الأيراد ثم تدفع حصة الحكومة المعنية.

وفي الدول التي كانت تخصص للمناطق المنتجة حصة كبيرة، أدى ذلك الى تفاوت واسع في توزيع الدخل اضطرت معه الحكومة المركزية الى معالجة الأمر بالضرب والتحويلات الى المناطق ذات الدخل الأقل ومن أمثلتها كندا (19). وكلما إزدادت حصة المناطق المنتجة من المورد الطبيعي تلجأ الحكومات الاتحادية أكثر فأكثر الى الضرائب والتحويلات لمعالجة التفاوت، وبما ان الضرائب محدودة في حجمها الأيرادي في العراق لا تنفع أداة لتمويل تحويلات من غير المورد النفطي لمعالجة التفاوت بين المناطق والمحافظات. اما المجموعة الثالثة من دول الموارد الطبيعية فاعتمدت مؤشرات لتوزيع إيرادات المورد الطبيعي ومنها : مستوى الخدمات، والقدرة الأيرادية لحكومة المنطقة، ومدى الضرر البيئي الذي يلحقها، ومؤشرات أخرى والسكان من بينها. وقد اورد قانون المحافظات العراقي المعدل، اضافة على السكان المحرومية، والعجز التنموي والخدمي وما في معناه، أي اقرّ اعتماد مؤشرات من غير السكان، ولكن ليس للمورد النفطي خاصة بل لجميع الموارد وان كانت في مضمونها للمورد النفطي لأنه لا يقل عن 90 بالمائة لحد الآن.

ومن بين جميع دول العالم الامارات العربية هي الوحيدة التي تنفرد الحكومات دون الوطنية فيها بكل الأيراد النفطي لكن هذه القاعدة لا تعمل لوحدها (32 P، 19). ومما له علاقة الإشارة الى ان مكونات ايراد المصدر الطبيعي تختلف بحسب النظام المالي للإنتاج النفطي، في عقود المشاركة في الإنتاج هناك رسم سيادي Royalty وحصة للدولة من نفط الربح وهو ما يبقى من قيمة النفط المنتج بعد استرداد الشركات لما انفقت، وضريبة دخل على الشركات المتعاقدة. وعند تقسيم الأيراد بين الحكومة المركزية وحكومة المنطقة المنتجة قد تقرر حصة الأخيرة بنسبة من أحد او أكثر هذه المكونات او جميعها. لكن الأمر في العراق مختلف لأن نظام عقود الخدمة يحول كل الدخل الى الحكومة بعد استرداد الشركات لما انفقت والأجرة المقطوعة على البرميل. وهناك ضريبة دخل على شركات الخدمة ليست لها أهمية كبيرة، وإيراد الضريبة هنا يماثل الموارد الضريبية الأخرى على ارباح الشركات.

امكانية المستويات المحلية، في العراق، على تحصيل إيرادات او تنمية القدرة الأيرادية الذاتية محدودة ومن المتوقع ان تبقى هكذا في الأمد المنظور، وربما نتيجة لضعف النظام المالي العام ارتباطا بواقع الاقتصاد ووضايع التنظيمية ومنها غلبة النشاط الفردي والصغير والتعود على عدم الأكتراث بالأيرادات. ولقد بقيت أنظمة الضرائب والرسوم، واساليب التحري والشمول، والمحاسبة الضريبية والتدقيق، وتقدير الأموال والدخول والمكاسب الخاضعة للضريبة وجبايتها، بسيطة بل ومتخلفة. ومع ذلك فقد ظهرت بوادر تحرك ايجابي اذ تشير البيانات الى 10.142 ترليون دينار بلغت الأيرادات غير النفطية عام 2016 منها ضرائب ورسوم 4.532 ترليون دينار، ويبقى هذا المبلغ منخفضا بالمقاييس المتعارف عليها (صفحة 67 ، 6). ولذلك لا نتوقع تمكن العراق وعلى المستوى المحلي من تكوين اساس مالي بالانسجام مع مستوى اعلى من اللامركزية.

ويكاد ينعدم إسهام الأيرادات الذاتية للمحافظات في تمكين اللامركزية المالية، وللتعبير عن ضآلتها وصفت إيرادات بابل والبصرة والنجف بالمتوسط للفرد بأقل من عشر الواحد بالمائة من متوسط مجموع الأيرادات الحكومية للفرد في العراق (P iv ، 20).

وعلى سبيل المثال امانة بغداد وهي بلدية العاصمة، التي ربما يقترب سكانها من ربع السكان الحضر في العراق، كانت إيراداتها 89 مليار دينار عام 2015، حسب مصادر صحفية، وهو مبلغ ضئيل لا

شك في ذلك رغم امكاناتها الكبيرة والمتنوعة. وايرادات محافظة البصرة عام 2013 تقريبا 166 مليار دينار وهي من المحافظات ذات القدرات الإيرادية العالية نسبيا.، وتبعاً لذلك قد لا يتجاوز سقف الإيرادات الذاتية المحلية مبلغ ثلاثة ترليون دينار لجميع المحافظات، بعد تطويرها، إلا بسياسات مغايرة للمألوف وعلى حساب الإيرادات المركزية. أي ان الحكم المحلي في العراق يبقى معتمداً على التحويلات من المركز ربما بما لا يقل عن 90 بالمائة من إنفاقه وهو غير مألوف في اللامركزية والفدرالية المالية في العالم.

التحويلات الى المستويات المحلية وصلت عام 2012 عند أعلى مستوياتها بالمبلغ وثقلها النسبي من مجموع الأنفاق. وفي موازنة جمهورية العراق لذلك العام كانت مجموع النفقات 117.123 ترليون دينار: منها 37.178 ترليون دينار للاستثمار؛ و 79.954 ترليون دينار للنفقات الجارية. وخصصت الموازنة 6.184 ترليون دينار لتنمية الأقاليم والمحافظات؛ ثم 1.676 ترليون دينار لنفس الغرض من الاستثمار؛ ومبلغ آخر 1.073 ترليون دينار. وضمن بنود الموازنة نلاحظ مبلغ 0.232 ترليون دينار للمجالس المحلية؛ و للادارات العامة والمحلية في المحافظات 0.479 ترليون دينار نفقات جارية و 7.305 ترليون دينار استثمارية بمجموع 7.784 ترليون دينار. وبذلك يكون المخصص للمستويات المحلية 15.198 ترليون دينار، بعد طرح حصة الأقليم، 17 بالمائة، من مخصصات تنمية الأقاليم والمحافظات. وعلى فرض ان حكومة العراق بمختلف مستوياتها تنصرف بنسبة 86 بالمائة من مجموع الأنفاق في الموازنة، والباقي يدار في كردستان، يصبح مجموع الأنفاق تحت تصرفها 100.726 ترليون دينار، وبذلك يكون الأنفاق على المستوى المحلي، أي المحافظات والمستويات التالية والتابعة لها، بنسبة 15.1 بالمائة تقريبا من مجموع الأنفاق الحكومي. وبعد اكتمال تحويل الوزارات الخدمية الأربع، الصحة والتربية والبلديات والزراعة يزداد المبلغ بمقدار 17.117 ترليون دينار تخصيصات تلك الوزارات من الموازنة العامة ليصل مجموع الأنفاق المدار محليا الى 32.315 بنسبة 32.08 بالمائة بالمائة من مجموع الأنفاق، عند المقارنة مع الدول الأخرى للتحويلات من المركز الى المستويات اللامركزية، وهي من أعلى النسب في العالم.

وفي عام 2013 وعلى نفس الأسس في التقدير كان مجموع المخصص 14.716 ترليون دينار للادارات المحلية والدوائر العامة على المستوى المحلي، بنسبة 12.4 بالمائة من مجموع الأنفاق المخطط خارج كردستان. وعند اضافة تخصيصات الوزارات التي تنتقل الى الحكم المحلي بمبلغ 19.325 يرتفع مجموع المبالغ المحولة من المركز الى الحكم المحلي ليصل 34.041 ترليون دينار بنسبة 29.29 بالمائة من مجموع الأنفاق. وإذا ما تم نقل دوائر بقية الوزارات التي بينها التعديل الثاني لقانون المحافظات وهي الأسكان والتعمير، والعمل والشؤون الاجتماعية، والمالية، والرياضة والشباب ترتفع نسبة ما تنصرف به المحافظات من المال العام كثيرا. ونكتفي بتقديرات سنتي 2012 و 2013 لأن ما بعدهما اوضاع استثنائية، وهي مؤشرات اولية في انتظار اصدار الجهات المختصة لتقارير متسقة حول الإيرادات والنفقات على المستوى المحلي. ولا تشمل تلك المبالغ والنسب مخصصات " البترودولار" للمحافظات المنتجة للنفط والغاز والنفط المصفى في تلك المحافظات، وخصصت موازنة عام 2011 مبلغ 1.634 ترليون دينار على اساس 1 دولار لبرميل النفط الخام المنتج او المصفى او لمقدار 150 متر مكعب من الغاز(7). وعند فرض 5 دولار للبرميل المنتج او المصفى والكمية النظيرة من الغاز، وفي حالة تطبيقها، فد تقترب المبالغ المحولة من هذا الباب الى

10 ترليون دينار، وهي كبيرة وتؤدي الى تفاوت في درجة اللامركزية المالية بين المحافظات، فضلا عن فرص الرفاه، ولذلك ربما يعاد النظر بها. لكن المبلغ المقرر دفعه للبرميل المصفى قد دفع مثله عندما انتج، وايضا يختلف الأساس التفسيرى لهذه المدفوعات. فاذا كان القصد التعويض عن الأضرار البيئية فهذه تنتمي الى سبب آخر والأفضل ان تدرج ضمن ضرائب البيئة والتي تشمل ليس التصفية فقط بل جميع مصادر التلوث، وقد تناولها القانون بان اجاز للمحافظة فرض ضرائب عن تلويث البيئة.

ولا يمكن النظر الى تعويض المحافظات المنتجة بمعزل عن الدستور الذي يساوي بين المحافظة المستقلة والأقليم في كل شيء، أي ان النظام فدرالي سياسي بصفة شاملة في نصوصه. ومن جهة أخرى قد يحصل خلط بين الوضع الخاص لكردستان في الدولة العراقية والنظام الفدرالي. وربما هناك غموض بشأن الكيفية التي يمكن ان يعمل فيها النظام الحكومي في العراق على نحو مغاير عما هو عليه. ومن أعقد المشاكل التي تواجه العراق وكردستان في الحاضر والمستقبل في كيفية ايجاد صيغة لجعل هذه العلاقة نظامية ومنسجمة مع مرجعيات محترمة لتعريف الحقوق والالتزامات.

ولذا لا بد من إزالة الغموض في الدستور، الى جانب تأكيد الإدارة المركزية لثروات النفط والغاز فهي الأساس الاقتصادي للدولة ووحدة العراق. اما كردستان فيعامل على أساس الوضع الخاص والاستثناء. وتسمى هذه الخاصية في العالم عدم التماثل في اللامركزية Asymmetric، أما الدفع نحو تشريع يقوم على أساس التماثل بين كردستان وبقية العراق فسوف لن يعمل مثل هذا التشريع، إضافة على نتائجه الضارة ضررا بليغا، والعراق في غنى عنها، ولا تنفع كردستان.

3. 3. قانون المحافظات وما بعده: يتطلب تنفيذ قانون المحافظات العراقي، رقم 21 لسنة 2008 المعدل، اصدار قواعد تنظيمية لكيفية عمل نظام اللامركزية المالية في اعداد وتنفيذ الموازنة، والضبط المالي، وعلاقتها باستراتيجية المحافظة للتنمية الاقتصادية وتطوير البناء التحتي. وقد بين القانون في التعديل الثاني، حزيران 2013، ابواب الإيرادات: تحويلات من الموازنة المركزية، و اضاف الى معيار السكان المحرومية وتوازن التنمية بين المحافظات؛ ومن اجور الخدمات التي تقدمها وعوائد مشاريعها الاستثمارية؛ والضرائب والرسوم والغرامات؛ وبدلات بيع او ايجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة؛ وبدلات ايجار الاراضي المستغلة من قبل الشركات؛ وضرائب تعويض التلوث تفرض على الأنشطة الإنتاجية؛ ونصف إيرادات المنافذ الحدودية؛ وخمسة دولارات عن برميل النفط المنتج او 150 متر مكعب من الغاز ومثلها عن برميل النفط المصفى. وكان القانون مقتضبا في ادارة النفقات وضوابط تخصيصها.

ولكن القانون لم يغلق فرص تطوير اللامركزية المالية، وخاصة امكانية توسيع إيراداتها الذاتية استنادا الى قوانين اتحادية سارية او تصدر فيما بعد. وهنا ايضا تتأكد الحاجة الى اعداد دليل شامل يساعد المحافظات في تطوير مهامها الأنفاقية، وفي الإيرادات، ارتباطا مع اللامركزية الإدارية، التي مارستها. وشكل القانون هيئة سماها تنسيقية برئاسة رئيس مجلس الوزراء تتولى نقل "الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والأختصاصات" التي تمارسها وزارات: البلديات والأشغال، الأعمار والأسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية، والرياضة والشباب الى المحافظات. وتنقل تلك الدوائر مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها، ويبقى للوزارات دور التخطيط للسياسات العامة.

ولم يقيد القانون المحافظات سوى بالصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في مواد دستورية، وجاء هذا الإطلاق في الوظيفية التشريعية والرقابية لمجلس المحافظة، كما في ممارسة المحافظ للصلاحيات المقررة في الدستور والقوانين. وايضا في المهام المشتركة تكون الأولوية لقانون المحافظات على القوانين الاتحادية الأخرى عند التعارض. وعند التشاور مع الوزارات حول مختلف السياسات وفي حالة عدم الاتفاق تعمل المحافظة بما تراه.

ويفهم من القانون، كما هو الدستور اصلا، ان اللامركزية في العراق ستكون واسعة جدا، وهي سياسية وادارية ومالية، والسلطات المركزية مقيدة بصلاحيات لا تتجاوزها. والافضل من ذلك، فيما ارى، مراجعة الدستور وتعديله نحو توازن في السلطة والدور. ثم ما فائدة تخطيط الوزارات للسياسات العامة اذا كانت المحافظات في النتيجة تعتمد ما تراه مناسبا حسب نصوص القانون رقم 21 لسنة 2008 المعدل. وربما حصل التباس في فهم السياسات العامة فهذا التعبير مترجم اصلا عن Public Policies وهي جميع السياسات التي تنظم عمل الدولة واداء اجهزتها للوظائف المطلوبة، بما في ذلك ادامة وتطوير البنى التحتية والخدمات العامة في التربية والتعليم والصحة وغيرها، وهنا عام بمعنى Public وهو شامل للحكومة وكل ما يتبع الدولة. وعند ترجيح سياسات المحافظة على سياسات الحكومة وفي نفس الوقت نقل وظائف الوزارات الى المحافظات اين تزاوّل السلطة الاتحادية واجبها الدستوري في السياسات العامة وحفظ النظام. وان نصوص الدستور قد تنطوي على قدر من التناقض، هنا او هناك، ولا بد من عرضها عند التفسير والتشريع على مبادئ اساسية تستمد من مفهوم الدولة ووحدتها ووظائفها والعنصر الجوهري في وجودها وهو السيادة.

والقانون الذي قرر نقل مهام ثمان وزارات الى المستوى المحلي لم يتناول بالحد الأدنى كيف تدار تلك الأنشطة وكيف ستتنظم العلاقة بين الرئيس التنفيذي ورؤساء دوائر القطاعات الخدمية المنقولة مركزيا. وعلى وجه الخصوص، ولأن نسبة السكان الحضر في العراق تزيد على 70 بالمائة، تصبح ادارة المدن بعد حل وزارة البلديات اهم مسؤوليات المحافظة، وكان الأولى الإشارة الى الإدارة المالية للبلديات والحفاظ على استقلالها كما جرت تقاليد الإدارة المحلية في العراق.

ولولا هذه الحساسية من المركز والتي عكستها نصوص الدستور وتبناها قانون المحافظات يمكن للمحافظ ان يتولى دور الوكيل التنفيذي للحكم المركزي، بالأشراف والتنسيق، ومن خلال مجموعة يرأسها، على كل النشاط الحكومي هناك، وادارة عملية التطوير الشامل للمحافظة. واغفل القانون مسألة التعاون بين المحافظات. وهي غاية في الأهمية في العديد من المجالات للاستفادة من وفورات الحجم الكبير للأنشطة المشتركة.

ان استقلال الحكم المحلي عن المركز بالشكل الذي صورته القانون يفترض قطاعا قوة المجتمع المحلي، ودور الانتخابات وهذه مسألة تبقى موضع نقاش ومراقبة.

يفهم من تجربة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ان دور الحكومات دون الوطنية في الاستثمار العام قريب الى 65 بالمائة بالمتوسط التجميعي، وهي لا تتمكن من هذا الانجاز الا بالتعاون والاعتماد المتبادلين مع المركز بلا انقطاع. وهو ما نحتاج اليه في العراق، ولحد الآن لا يفهم بان توسيع اللامركزية في العراق يجري ضمن اعادة بناء شاملة للقطاع الحكومي لضمان التخصيص

الأمثل للموارد ولأستقصاء الكفاءة وتسريع نمو الاقتصاد غير النفطي وهذا النقص من المخاطر التي تهدد مستقبل الاقتصاد العراقي.

والمسألة الأصعب في مجال ادارة المشاريع الأستثمارية الكبيرة والتي تتطلب دوائر متكاملة فنيا قد لا يكون من المجدي ماليا للمحافظة تكوينها والأحتفاظ بها من اجل ادارة عدد قليل من المشاريع الكبرى في تطوير البناء التحتي بين فترات زمنية متباعدة . وهذا العامل المهم في كيفية الملائمة بين خفض التكاليف الادارية، والتي تنتقص زيادتها من فرص الرفاه لأهل المحافظة، وزيادة الأستقلال الذاتي في ادارة الأنفاق العام هناك.

العراق له تجربة واسعة في اللامركزية المرفقية والتي تمثلت في المؤسسات المستقلة ماليا واداريا وهي كل الشركات العامة في جميع القطاعات والمصارف، واخرى فيما يسمى الدوائر غير المرتبطة بوزارة ومنها امانة بغداد اكبر بلدية في العراق، والهيئات المستقلة. وللملائمة بين التوسع في اللامركزية المناطقية، المحافظات، ومشكلة صعوبة تحقيق الكفاية والتكامل المطلوب في الجهاز البيروقراطي، يمكن استحداث تشكيلات جديدة تعمل على اساس اللامركزية المرفقية تقدم خدماتها لجميع الجهات التي تحتاجها. ونقترح في هذا الصدد تكوين شركات متخصصة عالية الأهلية بإدارة برامج الأستثمار والمشاريع، وتعمل هذه التشكيلات المستحدثة بالأجرة، لمساعدة المحافظات بل وحتى الدوائر المركزية في ادارة برامج التطوير والمشاريع. وبذلك تقتصد المحافظات بمواردها بالأستغناء عن دوائر مكلفة لأعداد وثائق المشاريع والتصاميم وتحليل العروض والأحالة ومتابعة التنفيذ ... والكثير من التعقيدات التي كانت من اخطر بؤر الفساد المالي في التجربة السابقة.

يتطلب الأمر منظومة مؤشرات معيارية تربط بين مدخلات ومخرجات الأداء الحكومي على المستوى المركزي ودون المركز ومنها في جانب المدخلات الأنفاق والمنتسبين وفي المخرجات معدلات الخدمات للفرد حسب الأنشطة الخدمية من تعليم وصحة ... وغيرها، والأنجازات في البنى التحتية: الطرق، ومنظومات الصرف الصحي، ومياه الشرب، والأبنية الخدمية ... وسواها هذا اضافة على الأهتمام بالأداء الاقتصادي متمثلا بنمو القطاعات السلعية وخاصة الصناعة التحويلية ومجمل نمو الاقتصاد غير النفطي. وعلى المستوى المركزي، خاصة، لم يعتن بمافيه الكفاية، لحد الآن، بمنهجيات الأشرف والتوجيه والضبط على المستويات الكلية والوطنية ومنها: الحسابات الاقتصادية التجميعية على المستويات الوطنية ودون الوطنية، ولم تُجمع إيرادات ومصرفات الحكومة العامة، التي تشمل المركزية وحكومات دون المركز والوحدات المستقلة الأخرى على المستوى المحلي. ولم تنصدر بانتظام ميزانية عمومية موحدة للقطاع العام الذي يشمل الحكومة العامة، أنفة الذكر، وجميع الكيانات التابعة للدولة بما فيها المنشآت الاقتصادية العامة والهيئات المستقلة، للسيطرة على المركز المالي للقطاع العام وتغييراته وعناصر تلك التغييرات. وان وضوح المقاصد وتحديد المسؤوليات والمساءلة، وقبل ذلك المبادئ النازمة للعلاقة بين المواطن والدولة، وقيم الناخبين والمعايير التي تنبثق عنها في قياس اداء شاغلي المواقع القيادية، والتي تحكم عملية تداول تلك المواقع هي المسألة الجوهرية في الديمقراطية.

ثم ان العراق بأمس الحاجة لرفع كفاءة الأداء ومباشرة نهضة اقتصادية واسعة وهنا لا بد من وضع الحكومة المركزية امام مسؤولياتها، وهو ما يتطلب توازن النفوذ والدور بين المستوى المركزي

والحكومات دون المركز. وفي هذه المسألة تظهر ضرورة إعادة النظر بالدستور من أجل الازدهار والنمو والعدالة الاجتماعية.

اللامركزية في العراق اوسع من ان تحصر في دوائر المحافظة والقانون رقم 21، بل لا بد من تنسيقها مع واقع لامركزية دوائر الوزارات ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة وامكانات تلك الدوائر متمثلة في تخصيصاتها المالية وجهازها البيروقراطي. وان التنسيق بين: الصلاحيات الادارية والموارد الذاتية، والمحولة من المركز، مع صلاحيات الانفاق في غاية الاهمية لانجاح اللامركزية والحكم المحلي في العراق.

وايضا، ثمة حاجة لامعان النظر في تقسيم المسؤوليات الادارية لمهام تقديم الخدمات العامة بين المركز وحكومات المحافظات، وحسب متطلبات الكفاءة والمساءلة والرقابة، ومن هي الجهة الاقدر على ضمانها. ومما له علاقة بمستقبل اللامركزية المالية تنمية الموارد الذاتية لتمويل الانفاق المحلي والتي تعتمد على اهلية الجهاز المالي للمحافظة، ومسار التنمية الاقتصادية هناك والتي من شأنها توسيع قواعد الضرائب والرسوم المحلية. ومثلما يفتقر العراق الى قدر مناسب من الموارد غير النفطية من اجل مواكبة مجموع الايرادات للطلب المتزايد على الانفاق الحكومي، كذلك تفتقر المحافظات الى موارد مالية من الأنشطة الاقتصادية للمحافظة ويزيد اعتمادها على التحويلات المركزية، وهي نقطة الضعف في اللامركزية المالية. ويبقى التنسيق على المستوى الوطني ضروريا لتجنب التنافس السلبي بين المحافظات في تسهيل الأعمال واستقطاب الاستثمار، او المبالغة في الضرائب، فيما بعد، او اتخاذ اجراءات تعرقل حركية الموارد بما فيها العمل بين المحافظات وتلك الحركية، وما تعنيه من سعة ووحدة فضاء الموارد، من اساسيات النمو الاقتصادي.

خاتمة:

راجع البحث تجارب متنوعة في اللامركزية المالية في تناسبها وتلازمها مع اللامركزية الادارية وبمختلف درجاتها السياسية، في أنظمة الحكومة الواحدة والفدرالية، متمركزة ولا مركزية، تستند الى اقرار دستوري او بالأمر الواقع، لدول متقدمة واخرى نامية او ناهضة، كبيرة الحجم السكاني او مقارنة للعراق او ادنى حجما من سكانه. ولا يخفى ان حدود البحث لا تسمح بتوثيق تلك التجارب بتفصيل كافٍ. لقد بنيت إستنتاجات البحث على ما تيسر من دراسات وثقت النظام الحكومي وبيانات اللامركزية المالية والفدرالية، عن الدول التي توفرت عنها، لمعرفة المسارات الممكنة واقعا واستشراف آفاقها في العراق. وتبين بوضوح انها عملية طويلة الأمد ولا تبقى على وتيرة واحدة.

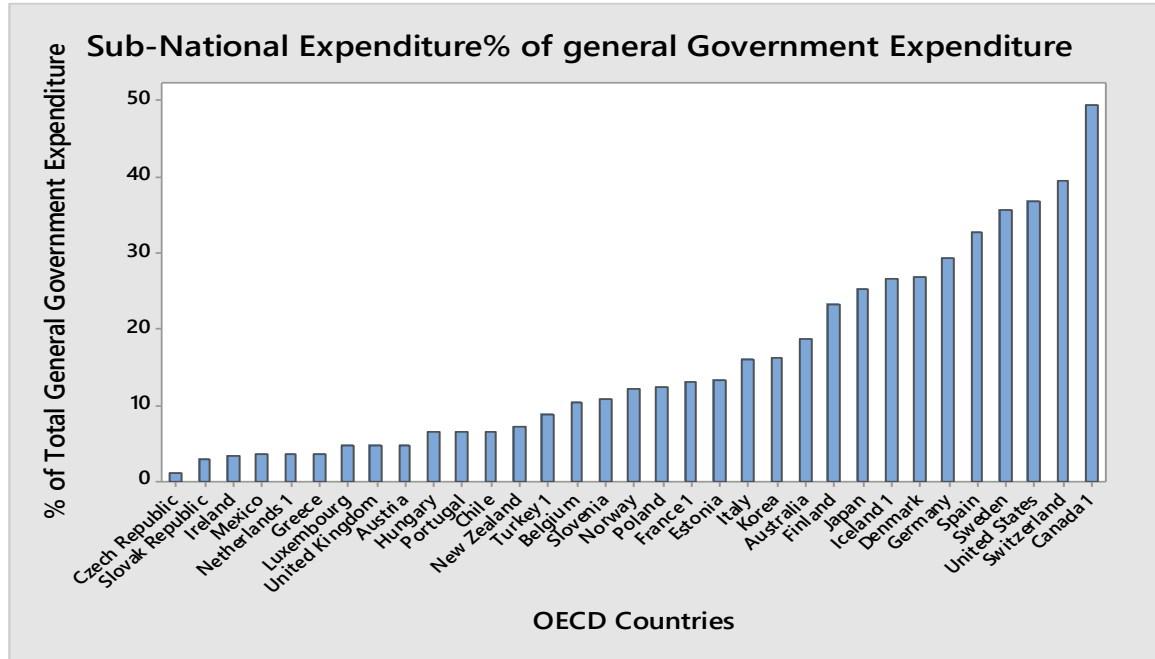
كما ان اللامركزية او الفدرالية، في الممارسة الواقعية، يتعذر فهم آليات عملها الفعلي من النصوص الدستورية والقانونية. وهي متصلة على مقياس متدرج وأبعد ما تكون عن الثنائية: مركزية ولا مركزية، او فدرالية ولا فدرالية. وهي عملية اكثر منها صفة ثابتة للدولة، وخاصة في العالم النامي والدول الناهضة والتي لم تصل لاستقرارها النهائي في البنية السياسية والادارية والمالية. وتتفاوت الأشواط التي بلغتها اللامركزية بين ابعادها السياسية والادارية والمالية. وعموما الأيرادات الذاتية والتحويلات من الموازنة المركزية الى الحكومات دون الوطنية هي القيد على ما يمكن ان تصله اللامركزية الادارية. وكلاهما تتوقف فاعليته، والكفاءة ومدى خدمة الأهداف التي وجدت من اجلها اللامركزية، على التوازن المناسب في السلطات والوظائف بين المركز والحكم اللامركزي، وايضا على استعداد المجتمع المحلي لمساءلة الهيئات الحاكمة هناك والرقابة عليها، ومدى حضور الثقافة المدنية

وسيادة القانون. وتصطدم اللامركزية بالمؤهلات الواطئة للجهاز البيروقراطي، وضغوط مجموعات المصالح المتنفذة والفساد الإداري والمالي. ويستفاد من التجارب ان من الخطأ الحكم مسبقاً على افضلية النظام الأكثر لامركزية في النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وانهاء احتمالات النزاع والحرب والنزعات الانفصالية. ان اللامركزية لا بد من النظر إليها في سياق حاجة العراق الى تطوير جذري للنظام الحكومي على اساس الكفاءة في اداء الوظائف، ومن تجلياتها النوعية العالية والكلفة الواطنة. ويتطلب الأمر التحرك نحو تكوين اساس للأيرادات الذاتية في المحافظات، ضمن برامج للتنمية الاقتصادية تلعب الجهود والمبتكرات المحلية الدور الأكبر فيها، وذلك لتستند اللامركزية على اسس موضوعية رصينة. ومما له صلة يبدو ان الاقتصاد المعتمد على صادرات الموارد الطبيعية اقل اهلية في اللامركزية من الاقتصاد الاعتيادي، بمعنى ان نتائج التوسع بعيداً عن المركز قد تنطوي على نتائج ضارة ان لم يعتنى بتصميمها جيداً. ومن الضروري تجنب البناء على هفوات الدستور انتظاراً لإعادة صياغته حسب افضل قواعد العمل في الدول الناجحة، أي كيف يعمل النظام على افضل وجه، ووضع اللامركزية على مسار التطور الاقتصادي والإداري والاجتماعي دون حسمها في فترة قصيرة بعد تاريخ طويل من النزاع واضطراب خيارات المجتمع. وان البحث في المركزية واللامركزية يختلف عن تقييم اداء الحكم المركزي بعد عام 2003 وقبل ذلك بعد الجمهورية او منذ تأسيس المملكة، بل هو البحث في شروط حماية " بذور الزمن " ، الحلم، ان لم يكن مستقبلاً منشوداً لعراق صناعي واقتصاد مزدهر بالأمن والعدالة الاجتماعية واطيب ثمار الحضارة.

ملحق احصائي:

شكل رقم (1)

حصة الحكومات دون الوطنية SNGs من مجموع الأنفاق الحكومي %



المصدر: إعداد الباحث، و البيانات من (3).

جدول رقم (2)

التحويلات المركزية من مجموع الاتفاقيات الحكومي % للسنوات 1995-2016 لدول من منظمة OECD

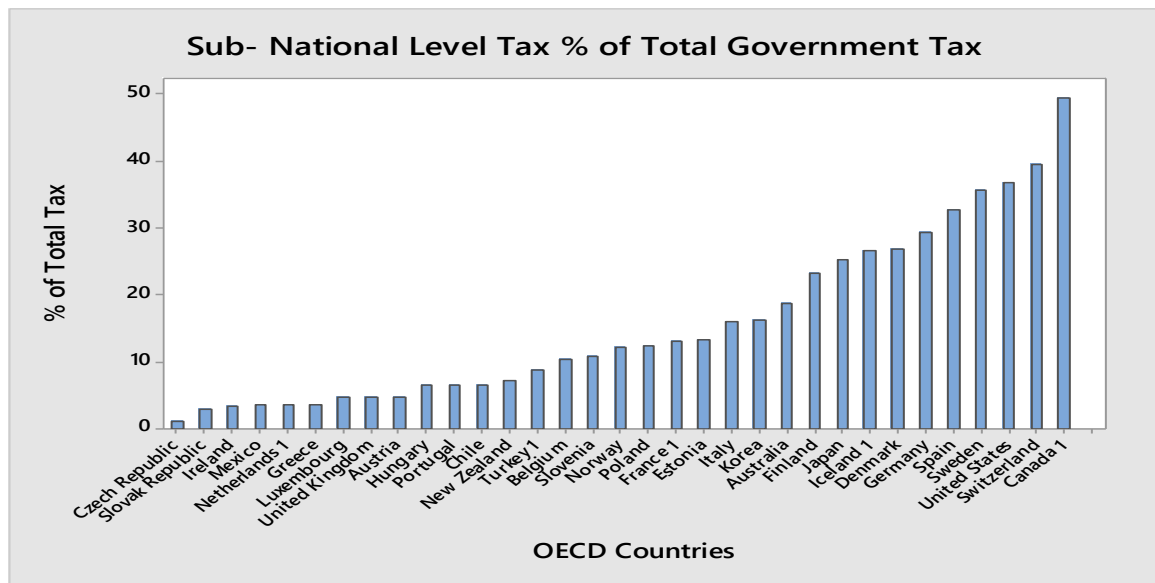
Average Central Transfer % of total Government Expenditure 1995-2016

النظام	الدولة	المتوسط Average	الأدنى Minimum	الأعلى Maximum
الدول الفدرالية Countries of Federal System	Austria النمسا	16.9	15.1	17.7
	Germany ألمانيا	3.3	3.0	3.8
	Switzerland سويسرا	7.6	6.4	8.1
	Spain إسبانيا	16.2	13.3	18.0
	Canada كندا	8.1	6.4	9.8
	USA الولايات المتحدة	7.4	6.6	8.2
	للدول الاتحادية Federal countries	9.9	3.0	18.0
دول الواحدة Countries Of Unitary Government System	France فرنسا	5.2	4.6	7.6
	Italy إيطاليا	11.2	10.0	13.2
	Norway النرويج	11.4	9.1	12.7
	United Kingdom بريطانيا	15.6	13.3	16.7
	Netherland هولندا	18.5	17.1	22.6
	Portugal البرتغال	4.1	3.2	5.2
	Czech Republic التشيك	10.2	7.9	19.3
	Hungary هنغاريا	10.7	6.2	12.8
	لدول الحكومة Unitary Countries	10.9	3.2	22.6
	all sample countries لجميع دول العينة	10.5	3.0	22.6

المصدر: اعداد الباحث، والبيانات من (3).

شكل رقم (2)

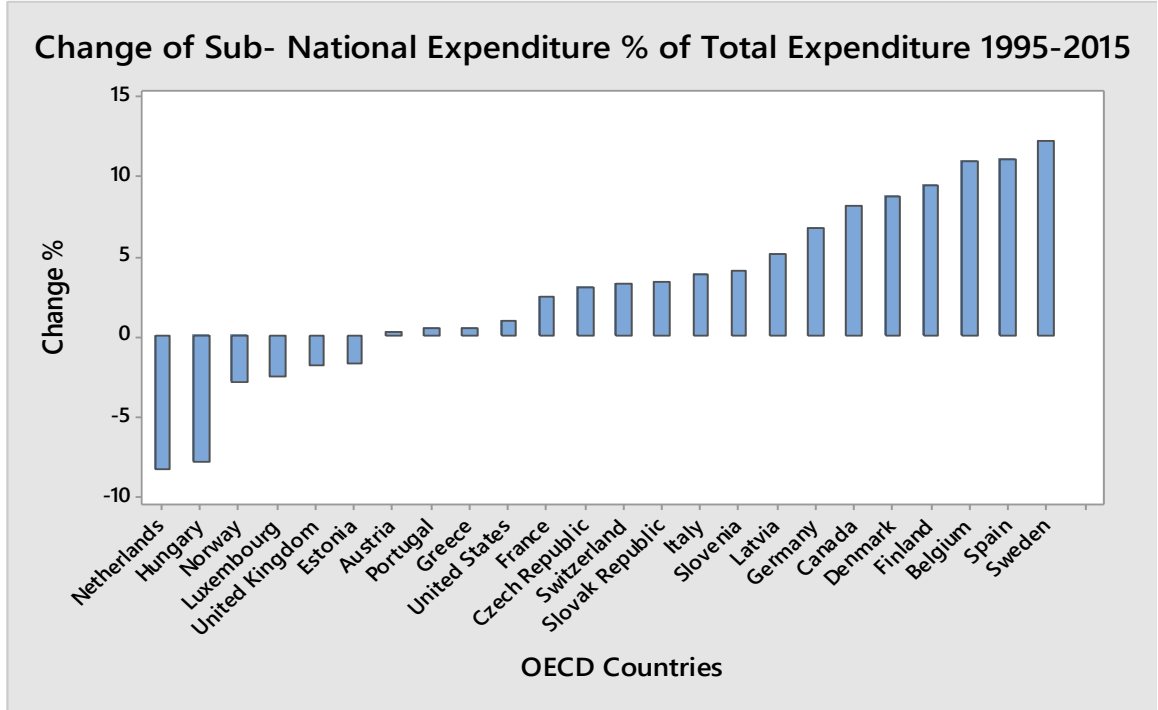
حصة الحكومات دون الوطنية من مجموع الضرائب



المصدر: إعداد الباحث، والبيانات من (3).

شكل رقم (3)

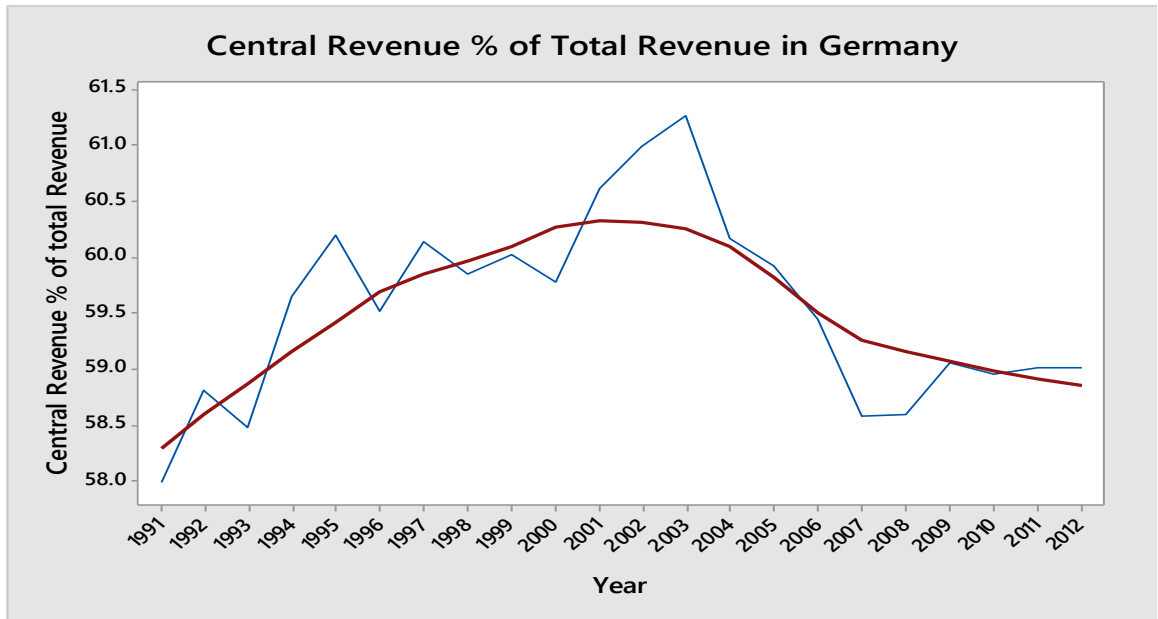
تغير إنفاق الحكومات دون الوطنية من مجموع الإنفاق بين سنتي 1995 و 2015 وبالوحدات المئوية



المصدر: إعداد الباحث والبيانات من (3).

شكل رقم (4)

الأيارد المركزي % من مجموع الأيراد الحكومي في ألمانيا



المصدر: اعداد الباحث من بيانات المصدر (3).

المصادر:

- (1) Wyplosz, Charles, The Centralization- Decentralization Issue, European Union , 2015.
- (2) Treisman, Daniel, Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective, Department of Political science , university of California, March 2002.
- (3) www.oecd.org, OECD Fiscal Decentralization database .
- (4) Polten, Eric, P. and glezl, Peter, Federalism in Canada and Germany: Overview and Comparison, Polten and Associates, 2014.
- (5) Falletti,Tulia,G. A Sequential Theory of decentralization and Its effects on the Intergovernmental Balance of Powewr: Latin American Cases in Comparative Perspective, Kellogg institute, Working Paper No. 314, July 2004.
- (6) البنك المركزي العراقي ، النشرة الإحصائية السنوية لعام 2016.
- (7) موقع وزارة المالية، قانون موازنة جمهورية العراق لسنوات مختلفة.
- (8) Dafflon , Bernard, and Madeies, Thierry, Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism, afd, Notes and documents No. 42, June 2011.
- (9) Brillantes, Alex B., and Moscare, Donna, Decentralization and Federalism in the Philippines: Lessons from Global Community.
- (10) OECD , Subnational Governments In OECD Countries: Key Data, 2016 edition, OECD.
- (11) Harverd.edu/fs/pnorris/Acrobat/Driving Democracy, Chapter Seven.
- (12) Treisman, Daniel, Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective , Department of Political Science University of California, Los Angeles, March 2002.
- (13) Kee, James Edwin, Fiscal Decentralisation: Theory as Reform< The George Washington Univercity.
- (14) Tong, Jinzhi, et al," Fiscal Decentralization, Multi- Level Government Competition and Local Non- Tax Revenue: Dynamic Spatial Panel Model Estimation Based on Provincial Data from 2000- 2010", Journal of Chinese Tax & Policy(2013)Volume 3 , Special Issue, The university of Sydney.
- (15) , Johnson, Craig, Decentralization in India: Poverty, Politics and Panchayati Raj ,Overseas Development Institute, Working paper 199, London , February 2003.
- (16) Tranchant, Jean-Pierre , Does Fiscal Decentralization Dampen All Ethnic Conflicts? The heterogeneous Impact of Fiscal Decentralization on Local Minorities and Local Majorities, MPRA, 2010.
- (17) Khattak, Naeem Rehman, et al, Fiscal Development Review 49:4PartII (Winter 2010) PP. 419-436.

- (18) Leschenko, Natalie, and troschke, Manuela, fiscal Decentralization in Centralized states: The Case of Central Asia, working Paper No. 261 April 2006, Osteuropa _ Intitut Munchen.**
- (19) UNDP, Natural Resource Revenue Sharing, Natural Resource Governance Institute, UNDP September 2016.**
- (20) World Bank, Decentralization and subnational service delivery in Iraq: status and way forward , Report No: AUS17063, March 2016, GGO23 ,Middle East and North Africa, World Bank.**
- (21) Rodriguez- Pose, andres, and Kroijes, Anne, Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe, LSE, LEQS Paper No. 12/2009.**