مشروع تطوير السياسة الاقتصادية في العراق
الممول من قبل وكالة التنمية الدولية الامريكية

اصلاح نظام تمويل الحكومات المحلية في العراق
اجراءات مؤثرة في تطبيق الامركزية

---

16 APRIL 2006

دراسة من اعداد :

1 - Rita Melhem, Managing Director
BearingPoint
1676 International Drive
McLean, VA 22102
Tel: +1.703.747.7516
Fax: +1.702.747.3813
E-mail: **rita.melhem@bearingpoint.com**

2- Narine Nersesyan, Manager
BearingPoint
1676 International Drive
McLean, VA 22102
Tel: +1.703.747.7604
Fax: +1.703.747.3813
E-mail: **narine.nersesyan@ bearingpoint.com**

 ©2006

مشروع تطوير السياسة الاقتصادية في العراق
الممول من قبل وكالة التنمية الدولية الامريكية

اصلاح نظام تمويل الحكومات المحلية في العراق
اجراءات مؤثرة في تطبيق الامركزية

الفهرست

1 – المقدمة

الاصلاحات اللامركزية المصطبغة بالصبغة السياسية

بناء القدرات الضرورية لاقامة نظام لامركزي مؤثر

مساهمة المانحين والتنسيق معهم

تحديد نقطة الانطلاق

2- الهيكلية المؤسساتية والادارية لنظام تحديد الروابط المالية بين المستويات المختلفة من الحكومات

توفر البيئة المناسبة
تحديد حجم وعدد الحكومات المحلية
التعامل مع كافة الحكومات المحلية بنفس المستوى
الحكومات المحلية الموحدة وغير الموحدة
تحديد عدد مستويات الهيكل الاداري
مسائل تخص العراق

3- التخويل بصلاحيات الانفاق وتامين الخدمات

صلاحيات التخويل بالانفاق تحتل الاولوية .
تحديد مستوى الحكومة التي ستكلف بتامين خدمة محددة.
تكليف المستويات المختلفة من الحكومات بمسؤولياتها بشكل واضح
مسائل تخص العراق

4 - تخصيص العوائد

تخصيص العوائد الضرورية للحكومات المحلية .
ضريبة العقارات
اجور الاستهلاك
مسائل تخص العراق

5 - آلية تحويل مبالغ الاعانات المالية بين المستويات المختلفة من الحكومات في البلد الواحد

.

اسباب اعتماد الية لتحويل المبالغ ما بين المستويات المختلفة من الحكومات
المبررات الواهية لتحويل المبالغ بين المستويات المختلفة من الحكومات
انواع عمليات التحويل
مقارنة التحويل بتقاسم العوائد
تحويلات التعادل (المعادلة)
تحليل جانب الانفاق
تقييم قدرة الحكومات المحلية على تامين عوائدها
محدودية البيانات المتوفرة

6 - الاستنتاجات

©2006

1 – المقدمة

ليست الامركزية غاية بحد ذاتها ، بل هي احدى مظاهر عملية اصلاح اشمل ،تؤدي الى ترسيخ الديمقراطية من خلال تامين قدر اكبر من الشفافية وادراك المسؤولية .وهي عملية وان كان ينتظر منها تحقيق نتائج ايجابية على العموم، الا ان الخبرة المكتسبة تشير الى ان اسلوب صياغة النظام الامركزي وتطبيقه تعتبر من المهام الصعبة خصوصا خلال الفترات الانتقالية التي تصاحبها حالة من عدم الاستقرار الشديد .

هناك عاملان اساسيان يوديان الى تعثر وسوء الاداء في تطبيق العملية الامركزية . الاول هو ضعف القرار والعزم السياسي اما الثاني فالامكانيات المتدنية للحكومات المحلية . وبالرغم من اهمية هذين العاملين، الا ان الخبرة قد اثبت ايضا ، ما يمكن ان يكون لبرامج الاصلاح الامركزي المعدة بشكل غير متكامل وهزيل من اثر كبير في تطبيق نظام لامركزي لا يحقق الاهداف المرجوة منه .

ان هذه الدراسة تسلط الضوء على ما لاسلوب صياغة برامج الاصلاح الامركزي واختيار الوقت المناسب لتطبيقه من اهمية في ضمان تحقيق الاهداف المرجوة.

الاصلاحات اللامركزية المصطبغة بالصبغة السياسية.

بين تقييم العديد من الجهود التي بذلت لتطبيق النظام الامركزي في الدول النامية ، بان انجاز الاهداف النهائية وتطبيق الامركزية يمكن ان يتاثرا الى حد بعيد بمفهوم الحكومة المركزية للنظام الامركزي . فعلى سبيل المثال ، استخلص من عدد من الحالات في قارة افريقيا، بان اعتماد النظام الامركزي فيها، لم ياتي نتيجة لوجود مؤثرات خارجية (كاشتراط المانحين او مساعدات دول مانحة على سبيل المثال) ، بل ان دافع اصلاح العلاقات والروابط بين المستويات المختلفة من الحكومات في البلد الواحد قد تحققت نتيجة مفاهيم ذات صبغة سياسية ، وليس نتيجة قناعة الحكومات المركزية في تخويل الحكومات المحلية بسلطات فعلية والارتقاء بمستواها كي تتمكن من تامين الخدمات على المستوى المحلي بكفائة.

ان الامركزية يمكن ان تصبح سلاحا مؤثرا يمكن ان تستغله الاحزاب السياسة المختلفة من اجل تعزيز مواقعها ، من خلال تعيين نمط من المسؤولين المحليين المسيسين في الاقاليم او تشتيت اية معارضة قائمة على اسس عرقية الى كيانات محلية متعددة، واضعافها.

يمكننا نسلط الضوء على الدوافع السياسية لاعتماد النظام الامركزي في نايجيريا ،" حيث استغل النظام العسكري، الحكومات المحلية لاضعاف المجموعات العرقية المنتشرة في عموم البلد ، او اوغندا، حيت تضمن الحدود الادارية التي تفصل ما بين الحكومات المحلية ، تقسيم قواعد القوى العرقية الرئيسية القائمة في البلد.

اما اثيوبيا فقد اعتمدت اللامركزية ، استجابة لرغبتها في تخويل اقاليمها بصلاحيات محددة ، كسبيل لتوحيد شعبها المتكون من اعراق مختلفة .اما في انكولا فان مفاهيم سياسية مشابهة ، اضافة الى الحاجة الى تكريس شرعية وتعزيز النظام الحاكم فيها والذي ارتقى سدة الحكم ، كنتيجة مباشرة لتوقيع اتفاقية السلام في نيسان /2002 ، قد تشكل منطلقات تبنيها الستراتيجية الامركزية .

بالمقابل ، فان تطبيق الامركزية بالشكل الصحيح، يمكن ان يحد من احتمالات قيام صراعات اجتماعية من خلال اتاحة فرصة مساهمة المجموعات العرقية والسياسية والاجتماعية والدينية المختلفة في العملية السياسية. ولكن بما ان الامركزية تتطلب تطبيق اجراءات مؤثرة تضمن نقل السلطات الى المستويات المختلفة من الحكومات القائمة في البلد، بما في ذلك الاقاليم ، فان اطرافا محددة قد تعاني من تبعات سلبية، على المدى القريب على اقل تقدير .

هناك احتمال حصول نزاع ، عندما تظهر جماعات عرقية تحضى بالاغلبة على النطاق المحلي،من غير الجماعة العرقية الحاكمة للبلد (على المستوى الوطني). كما وان هناك حقيقة تانية مهمة تتلخص بان النخبة الحاكمة المتكونة من مجموعة عرقية معينة ، لن ترضى بالتخلى عن سلطانها ونفوذها بالرغم من ان ذلك، يعتبر جوهر واساس اية عملية اصلاح لامركزية .

عليه فان الامركزية بحد ذاتها يمكن ان تتسبب في قيام النزعات ، او زيادة حدة نزاعات قائمة اصلا بين جماعات عرقية او اجتماعية مختلفة. فعلى سبيل المثال، تقييم تجربة تطبيق برامج الامركزية في بلدان تعاني من وجود صراعات وخلافات سياسية حادة ، كالسلفادور والاتحاد الروسي ، قد بينت ان الامركزية الادارية يمكن ان تساهم في التقريب مابين الآراء ووجهات النظر وحصول الاجماع. بالمقابل فان تقييم البرنامج الاندنوسي، يبين ان التوجه نحو الامركزية قد جاء نتيجة تطلع جماعات عرقية و قوميات الى الحكم الذاتي نتيجة ما تعانيه من القمع والكبت.

ان وجود مثل هكذا قوى يمكن ان يكون الدافع لاعتماد برنامج الامركزية في بوليفيا ، ، حيث ادت هذه العملية الى حصول قدر اكبر من عدم الاستقرار في المناطق الريفية .و الى ظهور جماعات محلية تنادي بالحكم الذاتي من النخبة السياسية

المتمركزة في المدن. لذلك بات من الضروري بمكان ، تحليل مجمل الحالة السياسية القائمة في البلد والعلاقات القائمة في المجتمع وطبيعة ارتباط الوزارات فيما بينها ، قبل اتخاذ اي قرار يتعلق بالاصلاح الامركزي .ان دراسة الجدوى او ما يعرف بتحليل التباين والتفاوت ، يمكن ان يقيم ميزات تقويم العلاقات ما بين المستويات المختلفة من الحكومات في البلد الواحد والابعاد المحتملة لذلك ، لغرض تحديد احتمالات نجاح التطبيق.

Uالمربع رقم (1) : دراسة جدوى تجربة كازاخستان
اعدت(بيرنكبوينت) في عام 1995 تقريرا ، تضمن توصيات ، ساهمت في تحديد اطر تطوير وتحسين الروابط المالية ما بين المستويات المختلفة من الحكومات القائمة هناك، وزيادة كفائة اجراءات تامين الاحتياجات والخدمات ، على صعيد هذه الحكومات.
كما وتم عرض خطة، لامد اطول تهدف الى اصلاح الروابط ما بين المستويات المختلفة من الحكومات في كازاخستان ،و تحديد التدابير الضرورية لتطبيقها خلال المرحلة الانتقالية, ضمن اطار سيايي عام، يمكن ان يحضى بقبول حكومة كازاخستان.

هناك عبرة عامة يمكن استخلاصها من تقييم اي نظام لامركزي يعتم،د نتيجة لدوافع سياسية ، تتلخص في ، انه بالرغم من ان الاصلاح يتمخض عن تشكيل كيانات من حكومات محلية منتخبة ، الا انه لا يتكفل بتخويلها بالصلاحيات الادارية او الموارد المالية الكافية للوفاء بالتزاماتها . ان الاصلاح الامركزي الغير مكتمل، غالبا ما يفصح عن مكنوناته بهزالة المؤسسات القائمة في الحكومات (وزارات الحكومات المحلية وما شابه) التي تفتقر الى صلاحيات ممارسة سلطات موسعة. اضافة الى ضعف التنسيق ضمن الاطار الحكومي المشمول بنظام الاصلاح الامركزي.. اخيرا فان التنسيق ما بين الوزارات (كوزارتي التخطيط والتجارة) يمكن ان يتحكم بالامركزية الى حد ما . ويمكن ان تتعقد هذه الحالة عند تضارب دوافع هذه الجهات في تبني الامركزية.

Uالمربع رقم (2) : حالة ارمينيا
في ارمينيا يعتبر وزير الحكم المحلى المسؤول عن الحكومات المحلية "
وزيرا من دون وزارة. ان كادر هذه الوزارة يتالف اصلا من اربعة موظفين بما فيهم الوزير
ووكيله .ليس للوزارة اية سلطات او صلاحيات لاتخاذ القرارات، كما لا تمتلك الموارد
او الامكانيات الضرورية لادارة العملية الامركزية بشكل مؤثر.

بناء القدرات الضرورية لاقامة نظام لامركزي مؤثر

ان الخبرة المكتسبة حديثا من تطبيق الاصلاح الامركزي في الدول النامية ، تبين كيف يمكن ان تقف القدرات الادررية والامكانيات الفنية الغير وافية عقبة في طريق تحقيق اصلاح مؤثر ناجح .
ان الكفاءات المتيسرة في الحكومات المحلية محدودة عموما . فالبرامج التدريبية غاليا ما تكون غير وافية كما وان الراوتب المتدنية التي تسدد للموظفين غالبا ما تحفزهم الى ترك العمل فيها والانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد ان يكونوا قد تلقوا التدريب على حساب الدولة .وبسبب من افتقارهم الى الخبرة للعمل في محيط لامركزي ، فهم غالبا ما يكونون غير ملمين باساليب التعامل مع الموازنات ، والبرامج التنظيمية وتحليل المتطلبات وتحديد الاحتياجات او المساهمة في التخطيط الستراتيجي.
ان عدم توفر بنية تحتية لتكنلوجيا المعلومات ، يجعل من الصعب على المسؤولين المحليين اداء مهامهم بشكل مؤثر وكفؤ (معالجة ومتابعة وفرض اجراءات استحصال العوائد على سبيل المثال).
ان العديد من الدول لا تؤدي مهامها الا بصعوبة فائقة ، نظرا لافتقارها الى الخبرات الادارية والفنية ، ومحدودية الموارد البشرية وندرة وجود المرافق التدريبية والثقافية . غالبا ما تعتبر هذه التحديات حججا لتلافي اصلاح الروابط ما بين المستويات المختلفة من الحكومات القائمة في البلد الواحد. يضاف الى ذلك ، ان بعض الحكومات المركزية تخشى من

حصول منافسة على استقطاب الكوادر المؤهلة في حالة تعزز واقع الحكومات الامركزية وزيادة حاجتها الى مثل هكذا كوادر . وتبين المسالتين التين سناتي على ذكرهما فيما يلى اهمية هذا الجانب.

يمكن Uاعتماد اجراءات مرنةU لغرض اعادة توزيع المهام وبما يتفق وزيادة قدرات وموارد الحكومات المحلية.يجب ربط العوامل المختلفة الضرورية لتحقيق الاصلاح الامركزي بالجهود التي تبذلها الحكومات المحلية لتحقيق التقدم في مضمار تعزيز القدرات وتطوير الاداء ، ان من الضروري ان تكون الحكومات المحلية ملمة الماما تاما بما هو المطلوب منها قبل تخويلها بمسؤوليات اضافية .يجب تحديد الاجراءات ،التي يمكن ان تساهم في بناء القدرات السياسية و المؤسساتية المحلية . ويتطلب ذلك ايلاء الاولوية للاصلاحات مع التركيز على تلك الواجبات التي لا يمكن ان تعرقل الامكانات المحلية .

Uتكثيف الجهود في مجال التدريب

يعتبر تامين التدريب المكثف امرا اساسيا لغرض بناء القدرات السياسية و المؤسساتية المحلية . ان الاصلاح الذي يتناول الروابط المالية بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية ضمن البلد الواحد ،والذي بموجبه تستقل الحكومات المحلية ماليا ينقل الى هذه الحكومات ايظا مسؤولية الانفاق الذي كانت تتكفل به الحكومات المركزية . ان تاهيل مسؤولى الحكومات المحلية ، كي يتمكنوا من تقييم المشاريع والبرامج يعتبر امر ضروري لضمان ادائهم لمهامهم الجديدة بشكل مؤثر، كلما زادت استقلاليتهم عن الموازنة المركزية.

هناك اعتبار مهم آخر ،هو تطوير القدرات التحليلية ، ان الدول الناميه على العموم تفتقر الى آليات التحليل التي تمكنها من تبني الخيار المناسب من بين مجموعة من الخيارات المتاحة بشكل موضوعي.لذلك فان من الضروري تامين مثل هكذا اليات من اجل ضمان تطبيق اصلاح لامركزي ناجح.

Uالمربع رقم (3) تطوير الصيغة الخاصة بجمهورية قرغيزستانU

طبقت (بيرنكبوينت) نموذجا مؤتمتا في قرغيزستان لتحديد اثر تطبيق نماذج لانظمة بديلة. ويعتبر هذا النموذج الية مفيدة الى حد بعيد ، من اجل تطوير سياسات لتحديد الروابط المالية بين المستويات المختلفة من الحكومات الموجودة هناك ، وتسهل عمليات اختبار البدائل المتوفرة لاجراء الانتقال .ويتمكن مستخدموا هذا النموذج من تعديل المؤشرات الاساسية ومتابعة التغييرات في صيغ توزيع المنح بين الحكومات المحلية ومن ثم تقرير ما اذا كانت المعادلة لا تقتصر على الوفاء بالمتطلبات النظرية فحسب وانما بمتطلبات العملية ايظا .

Uالمربع رقم (4) تنسيق المانحين في مقدونيا

نظمت(بيرنكبوينت) سلسلة من المناظرات في مقدونيا بمشاركة المعنيين الاساسيين كوزارتي المالية والحكومات المحلية ، وجمعية المسؤولين الماليين في الحكومات المحلية وجمعية امناء البلديات (المحافظين) ، اضافة الى ممثلين عن ما ينيف عن عشرة مجموعات تمثل المانحين ومسؤولى البرامج المخصصة لمعالجة جوانب مختلفة من نشاطات العمل على تحقيق الامركزية في هذا البلد .وقد كانت هذه مهمة ضرورية في بيئة تشهد ظروفا سياسية واثنية مؤثرة ترتبط بمالة ترسيم الحدود .وقد تم التنسيق والتعامل مع كافة الاطراف بشكل متساو.

 ©2006

مساهمة المانحين والتنسيق معهم

ان عملية بناء نظام لامركزي موحد، تعتبر من المهام المعقدة . اذ تفيد الدراسات التي تناولت هذا الجانب ، بان تحقيق الامركزية بشكل ناجح ، قد يتطلب فترة تتجاوز العقد الواحد،خصوصا في بيئة تعاني من حالة عدم استقرار مالي وسياسي . هناك مسالتين اساسيتين في مجال تقديم المساعدات الفنية بهدف تحقيق الاصلاح الامركزي ، على وجه الخصوص وهما :

التنسيق مع الجهات المانحة والحاجة الى تامين دعم طويل الامد

U<u>التنسيق مع الجهات المانحة</u>U:

ان من الصعوبة بمكان ضمان وجود تنسيق بين المانحين والكيانات الادارية او الحكومات المحلية المختلفة ، وخصوصا في بيئة تعاني من حالة عدم الاستقرار . ولتفادي هذه المعضلة ، يقوم المانحون في بعض الاحيان ، بحصر نشاطهم والتركيز على كيان اداري او حكومة محلية من مستوى محدد، وتنظيم العلاقة مع المستفيدين من مشاريعهم من خلال وزارات معينة .مع اقامة منتديات لاغراض التنسيق بين الاطراف ونشر المعلومات، ان اقامة منتديات بمشاركة المانحين والحكومات المعنية لغرض مراجعة وتطبيق الاصلاحات ، يعتبر امرا ضروريا لاغراض التنسيق بين الاطراف.
(راجع المربع رقم 4).

U<u>تامين دعم لامد طويل</u>U :

ان الجهود الرامية لتحقيق الامركزية تستغرق وقتا لا يستهان به وتعترضها جملة من العقبات .
ما ان يتم اقامة النظام ، فان عمله بشكل مرضي سيتطلب سنوات عديدة، كما وان ضمان استمرار المساعدات الفنية المؤثرة ،خلال كامل هذه الفترة، يعتبر امرا اساسيا ، اضافة الى صياغة برامج وخطط مفصلة لتطبيقها خلال المرحلة التي سينتهي فيها دور المانحين ، مع تامين الظروف والعوامل الكفيلة بضمان استمرار العمل بالنظام الامركزي منذ المراحل الاولى لاعتماده .

U<u>تحديد نقطة الانطلاق</u>

ان بعض المختصين بالانظمة الامركزية يرون بان تحقيق الاصلاحات بشكل اسرع يمكن ان يضمن منافع اكبر ، وينطلقون في ذلك من قناعتهم ، بانه كلما طالت هذه الفترة من دون وجود المبررات الكافية ،كلما زادت بالمقابل عددالاصوات الداعية للعودة الى النظام السابق. علية فهم يدعون الى تطبيق وتعميم النظام باسرع ما يمكن، لغرض تحقيق نتائج ملموسة .وهذا يتطلب توظيف الخبرة العملية المكتسبة في مجال تطبيق النظام الامركزي في تحديد الروابط ما بين المستويات المختلفة من الحكومات كلما امكن ذلك.
الا ان من الضروري ان نلاحظ انه لدى تبني تطبيق النظام الامركزي بشكل سريع او نتيجة لوجود ضغوط ، فلن يتيسر الوقت الازم لتامين الاجماع الضروري المطلوب من قبل كافة الفرقاء. ان البرامج التي يتم تطويرها بعجالة عادة ما تودي الى تبني انظمة غبر ملائمة او مؤثرة ، وعدم تهيئة الظروف المناسبة او الحصول على التاييد والدعم عند التطبيق . ان ضمان وجود اجماع على تطبيق النظام يعتبر عاملا اساسيا في تحقيق النجاح على المدى البعيد.
ليس من المستغرب ان نجد أن هناك برامج قد تم اعدادها بدقة متناهية ، الا انها بالرغم من ذلك لاقت معارضة سياسية وبيروقراطية. وحيث ان الامركزية تتطلب اجراء نقلة اساسية في السلطة وتنظيم العلاقة بين الافراد ، فهي لهذا السبب عرضة للنقد والمعارضة على الدوام . وغالبا ما يستمر اصرار القوى المنادية بالرحوع عن هذا القرار حتى بعد تبنيه . لذلك فان من الضروري صياغة واعداد برنامج اصلاح النظام الامركزي ، بالتداول والتفاوض مع القوي السياسة. (راجع المربع رقم 5)

U<u>المربع رقم (5) تشكيل فريق عمل بمرسوم رئاسي لغرض اعداد قانون للحكومات المحلية في طاجاكستان</u>

تم تشكيل فريق عمل في جمهورية طاجاكستان ،بموجب المرسوم الرئاسي المرقم 797 في 11/7/ 2002.وقد كلف هذا الفريق باعداد صيغة جديدة لمشروع قانون للحكومات المحلية والحكم الذاتي المحلي، في المستوطنات والقرى ، ومراجعة القانون الحالي للحكومات المحلية.
يظم هذا الفريق ممثلين عن رئاسة الجمهورية ووزارة العدل واعضاء من البرلمان وممثلين عن الحكومات المحلية.
وقد تلقى هذا الفريق مساعدات لا يستهان بها من اطراف دولية مانحة .فقد قام البنك الدولي بتقديم ملاحظاته حول مشروع القانون هذا . كما وساهمت الامم المتحدة في دعم هذا الفريق من خلال تقديم المساعدات في المجالين الفني والاداري ، بما في ذلك ملاحظاتها بخصوص مشروع القانون وتنظيم الندوات العامة لمناقشته .
كما وتكفل " مشروع اصلاح الحكومات المحلية" التابع "لوكالة التنمية الدولية الامريكية " بعرض مساعدات عالية المستوى وتمويل ايفاد اعضاء هذا الفريق لدراسة الجهود الرامية لاصلاح القوانين المشابهة في عدد من الدول الاخرى.

يرى بعض المختصين في هذا المجال، ان ضمان اجماع كافة الاطراف المعنية، على الاهداف والاغراض المقصودة بتطبيق الامركزية ، يعتبر اهم من صياغة هذا النظام، خصوصا في المراحل الاولى من التطبيق .
اما الدرس الاخر ، فيتلخص في ان العديد من الاصلاحات الامركزية قد اعتمدت كما يبدو على برامج كانت مخصصة لدول اخرى، لها ظروفها المختلفة او على حلول نظرية مستخلصة من المؤلفات والكتب. صحيح ،يمكن الاستفادة من المؤلفات النظرية حول هذا الموضوع كبداية ، الا ان هذه المؤلفات بطبيعتها محدودة النطاق ، فهي تتناول برامج الامركزية المالية وفق المفاهيم السائدة في البلدان الصناعية ، وبذلك فقد تاثرت بانظمة وواقع هذه البلدان، الا انها بالمقابل لا تحدد المتطلبات والعمليات الضرورية للتطبيق في البلد المعني. والتي غالبا ما تكون متعددة ومعقدة ولا تصلح او يصح تطبيقها الا على وسط او محيط محددة.
عند اختيار اي من البرامج للامركزية وبالتالى تطبيقها، يكون من الضروري التاكد من انها:

- تؤمن وجود التوازن الضروري بين السلطات التي ستخول بها الحكومات المحلية (انتقالها) والموارد البشرية والمالية الازمة لممارسة هذه السلطات بالشكل الاصولي .
- وجود التوازن الضروري بين الحكم الذاتي المحلي الممنوح وسلطة الحكومة المركزية.
- وجود توازن بيع عملية تعزيز كيانات الحكومة المحلية وتعزيز واقع منظمات المجتمع المدني.
- الموازنة بين بناء القدرات والسلطات التي ستخول بها الحكومات المحلية.
- الموازنة بين الدعم المالي وتامين المشورة السياسية.

ولغرض تلخيص الموضوع ، فان من اضروري توفر ثلاثة عوامل مهمة لغرض نجاح الاصلاح الامركزي :

اولا – يتوجب تحديد طبيعة وبنية اطار المؤسسات الامركزي بكل عناية وبالتنسيق مع الاطراف المعنية.ووفق صيغة تتحمل بموجبها الحكومات المحلية مسؤولية ادائها.
ثانيا – يتوجب تاهيل الحكومات المحلية بالامكانيات الفنية والادارية وتامين المؤوسسات الضرورية ، كي تتمكن من تقديم الخدمات التي ستكلف بها.
ثالثا – يجب توفير الموارد المالية الضرورية لقيام الحكومات المحلية بالوفاء بالتزاماتها.
لا يمكن لبلد مثل العراق تامين هذه المتطلبات بسهولة ، لذلك فان من الضروري ان ناخذ بنظر الاعتبار انه حتى اذا ما قام الخبراء من ذوى الباع الطويل في هذا المضمار باعداد برنامج اصلاح لامركزي محبوك وخال من الثغرات ، فلن يترتب على ذلك قيام نظام مثالي ينظم الروابط ما بين المستويات المختلفة من الحكومات في البلد بسرعة او من دون ان مواجهة اية عقبات لم تؤخذ بنظر الاعتبار .

2- الهيكلية المؤسساتية والادارية لنظام تحديد الروابط المالية بين المستويات المختلفة من الحكومات

يتناول هذا الفصل شرح مبادئ اصلاح النظام الامركزي المالي . وهذه العوامل هي، توفر المحيط المناسب لتحقيق هذا الاصلاح ، تكليف الحكومات المحلية بصلاحيات الانفاق ، وتخويل الحكومات المحلية باستحصال العوائد عن مواردها الذاتية واقامة نظام يتكفل بعمليات التحويل بين المستويات المختلفة من الحكومات القائمة في البلد.وسنتناول فيما يلي كل عامل من هذه العوامل بشكل مفصل ، مع تحديد الاسس واستعراض امثلة عن برامج تم تطبيقها بنجاح والتركيز على المعضلات المشتركة والسبل الكفيلة بعلاجها . كما وسنستعرض الاراء التي تتناول هيكلية الروابط ما بين المستويات المختلفة من الحكومات وتامين البيئة الضرورية لتطبيق الامركزية في العراق . اما المسائل الاخرى التي سنتطرق اليها فستشمل ، تحديد حجم وعدد الحكومات المحلية ، وعدد المستويات ضمن هذا النظام وحدود الصلاحيات في مجال الحكم.

توفر البيئة المناسبة

ان العمل على الجوانب التشريعية وبناء القدرات في بيئة انتقالية غير مستقرة لغرض الشروع بتطبيق الامركزية فيها ، يجب ان يساهما في تطوير واقع هذه البيئة. أن الدستور والقوانين يجب ان تنص على حجم ومستوى السلطات التي

ستخول بها الحكومات المحلية وحقوقها وواجباتها في مجال الحكم الذاتي،وذلك لتحديد الاسس التي سيبنى عليها الاصلاح الامركزي .

ان مجرد تامين البيئة والمناخ المناسب لا يعتبر العامل الاساسي الوحيد لنجاح عملية الاصلاح الامركزي .هناك عدد من الامثلة التي يمكننا ايرادها عن دول لم تتمكن من تطبيق الاصلاح الامركزي بنجاح ، بالرغم من وجود دستور وقوانين راسخة فيها ، فاندنوسيا التي تبنت قانون ا للامركزية منذ العام 1974 على سبيل المثال ، عادت لتطبق نظاما ماليا اشد مركزية من سابقه .

الا انه بالمقابل توجد هنال حالات ناجحة ، حيث تكفلت النصوص والشروط التي تم تضمينها في الدساتير والقوانين المرعية ، قيام بيئة راسخة لنظام الامركزية المالية. التعديل رقم 74 لدستور الهند لعام 1994 ،على سبيل المثال ، اقام قاعدة دستورية وحدد اجراءات تطبيق الامركزية في البلديات المختلفة .كما شرعت بوليفيا "قانون المشاركة الشعبية (1994)"، محددتا بذلك اطارا مؤسساتيا قانونيا مؤثرا لتطبيق الامركزية . اما في جنوب افريقيا فان دستورها (1996) خصص للحكومات المحلية دورا اساسيا ، تسعى الحكومة المركزية في تامينه لهذه الحكومات في الوقت الحاضر.

يواجه العراق في الوقت الراهن ، تحديات كبيرة ، نظرا لان عليه اصلاح القوانين والمؤسسات القائمة بشكل جذري، وتاهيلها للعمل بكفائة ، في ظل نظام سياسي واقتصادي يختلف جذريا عن سابقه . فالمؤسسات والقوانين الخاصة بالحكومات المحلية التي استغرق الغرب في تطويرها وتاسيسها عقوداً ومئات من السنين يتوحب استحداثها وتطبيقها الان في العراق خلال فترة قياسية.

ونورد فيما يلي، عددا من المسائل التي يتوجب معالجتها عند التخطيط لنظام يحدد العلاقات بين المستويات المختلفة من الحكومات القائمة فيه.

تحديد حجم وعدد الحكومات المحلية

عند تحديد حجم وعدد الحكومات المحلية فان من الضروري ان ناخذ بنظر الاعتبار ثلاثة عوامل هي :

- تجانس المقيمين ضمن الرقعة الجغرافية
- النطاق الجغرافي المشمول بالخدمات
- المعيار الاقتصادي

تجانس المقيمين في الرقعة الجغرافية

ان الساسة عندما يرشحون لخوض الانتخابات في الانظمة الديمقراطية ، يعدون المواطنين، بانهم في حالة انتخابهم سيعملون على ان تتحمل الدولة مسؤولية تامين مجموعة من السلع والخدمات ، وتمويلها باعتماد اجراءات تتكفل بتامين العوائد الضرورية لذلك. ان تحديد الجهة التي سيمنحها المواطن صوته في النهاية ، يعتمد على مدى تقييمه ووقناعته بمجموعة الخدمات التي يعده بتوفيرها هؤلاء المرشحون. وحالما يدلى هذا المواطن بصوته لصالح اي منهم ، فلن يكون بوسعه تغيير خياره.وبالتالي فسيتحمل عبئ الضرائب التي ستفرض لتمويل مجموعة الخدمات التي وعد بها المرشحون الذين يتم انتخابهم في النهاية. فللديمقراطية ثمنها . بوسع الاغلبية تحقيق نتائج من خلال العملية الانتخابية ، لا تحضى برضا الاقلية . ان هذه الخصوصية للديمقراطية تلعب دورا اساسيا في تبرير قيام الحكومات المحلية. اذا ما قامت مجموعة محدودة من الاشخاص باتخاذ قرار بالاغلبية ، فان حصيلة الاصوات المعارضة لهذا القرار ستكون محدودة على الاغلب.والسبب في ذلك ، ان الناخبين الذين يقطنون ضمن رقعة جغرافية صغيرة او محدودة تصادفهم نفس الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ويتشاركون في الخلفية والخبرة.ان هذه العوامل مجتمعة تساهم في تقريب وجهات نظرهم وبالتالي تحديد خياراتهم . فللظروف والخبرات المتشابهة اثر كبيز في اجماع هؤلاء الناخبين على خيار محدد في الغالب.

اعتمادا على ما تقدم يمكننا ان نذكر، بان من الضروري اقامة اكبر عدد ممكن من الحكومات المحلية الصغيرة كلما امكن ذلك. الا ان هناك بالمقابل عوامل، لا يفضل بسببها تشكيل حكومات محلية صغيرة ، اذ انها لن تكون قادرة على تامين الخدمات والوظائف التي ستعهد اليها بشكل مؤثر.

U<u>النطاق الجغرافي المشمول بالخدمات</u>U: ستظهر مزايا قيام الحكومات بتامين السلع والخدمات في مناطق جغرافية متعددة. ان المزايا التي يمكن الحصول عليها نتيجة وجود مركز للشرطة ،على سبيل المثال تشمل كامل الرقعة الجغرافية التي تغطيها الدوريات العائدة لهذا المركز،بالمقابل ، فان مزايا الجيش القوي القادر على صد اي عدوان خارجي ، يمكن ان تعم كافة انحاء البلاد.، بما في ذلك، تلك المواقع التي تتمركز فيها وحدات من هذا الجيش .اعتمادا على البعد الجغرافي المشمول

بالخدمات ، يمكن القول بان، الحكومات المحلية يمكن ان تتولى مسؤولية ادارة اجهزة الشرطة ، الا انها لن تتمكن من تامين الخدمات التي يقدمها الجيش الوطني .كما ولن يصح الاستنتاج ، بانه ما دامت الحكومات المحلية قادرة على تامين الخدمات التي تقدمها اجهزة الشرطة علية يتوجب تكليفها بهذه المهمة في كافة الاحوال . ان لعامل" البعد الجغرافي " اهمية كبيرة في تحديد الحجم الادنى للحدود الادارية للحكومة المحلية وليس الحجم الامثل.

Uالمعيار الاقتصاديU : ان هناك عامل آخر يؤدي الى تحديد عدد الحكومات المحلية . ان ادارة حكومة ديمقراطية يتطلب وجود خدمة مدنية ، ومسؤولين منتخبين وانتخابات .ان كلفة اقامة مثل هذه المؤسسات ثابتة تقريبا ، ولغرض توخي الدقة ، فان الكلفة لا تزداد بشكل نسبي وفق عدد سكنة الرقعة الجغرافية المخصصة لكل حكومة محلية . ان الموارد الضرورية لادارة مدينة يقطنها 200000 مواطن، لن تكون ضعف الموارد الازمة لادارة مدينة يقطنها 100000 مواطن .وبالعودة الى مثال مركز الشرطة ، ان ادارة قوة للشرطة تتطلب مصاريف ادارية ثابتة الى حد ما ،كتهيئة قوائم الرواتب ، وتعيين الواجبات و .....الخ ، كما وان وجود عدد معين من افراد الشرطة يعتبر امرا اساسيا لضمان وجود تخصص في مجالات عمل الشرطة والتعامل مع المعضلات التي تتراوح ما بين ادارة المرور الى اجراءات مكافحة الجرائم .
في الخلاصة نذكر ، انه يجب تامين التوازن في عملية تحديد العدد الضروري وحجم الحكومات المحلية التي يتوجب اقامتها . ولكن هناك بعض التعقيدات بسبب من تقرير الحجم الامثل الضروري للحكومة كي تتمكن من تامين نمط محدد من المتطلبات والخدمات ، مقارنة بالجم الضروري الامثل للحكومة كي تتمكن من تامين نوعية اخرى من المتطلبات والخدمات . وينعكس هذا من خلال خطط تتكفل بتقديم خدمات ذات طبيعة متباينة اي على سبيل المثال:

- تاسيس مستويات متعددة من الحكومات المحلية وتكليف كل مستوى بتلك الخدمات التي يمكن ان تتكفل بها الدوائر التابعة لهذه الحكومات على افضل وجه.
- تشكيل حكومات محلية صغيرة نسبيا، ونقل مسؤولية تامين اي خدمات لا يمكن ان تتكفل بها هذه الحكومات بالشكل المطلوب الى الحكومة المركزية.
- تشكيل حكومات محلية صغيرة نسبيا ، كي تتعاون فيما بينها في تامين الخدمات التي لا يمكن ان تنفرد اي واحدة منها بتامينهابشكل اصولي .
- تشكيل حكومات محلية صغيرة نسبيا ، وتخويلها التعاقد مع القطاع الخاص ، لتامين الخدمات ذات الكلفة الاقتصادية العالية والتي لا يمكن ان تتحملها هذه الحكومات منفردة ، على ان يتم تقديم هذه الخدمات الى عدد من هذه الحكومات بشكل مشترك.

التعامل مع كافة الحكومات المحلية بنفس المستوى

ان التعامل مع الحكومات المحلية بنفس المستوى ، يعتبر من المسائل المهمة المرتبطة ببرامج اللامركزية.
يستفاد من الخبرات السابقة بان اغلب البراج الخاصة باصلاح الروابط ما بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية ، كانت تركز على معاملة الحكومات المحلية على قدم المساوات (بغض النظر ما اذا كانت حكومات مدن كبيرة او صغيرة او الحكومات في القرى....الخ) ، وكانها متساوية في الحجم وعدد المنتسبين (ان المربع رقم 6 يستعرض حالة ارمينيا كمثال) . في الواقع ان الحكومات المحلية تتباين فيما بينها في اغلب البلدان ، ويشمل ذلك حتى الحكومات المحلية التي تتشابه في طبيعتها.عندما يفترض ان تكون الحكومات المحلية متساوية في الاداء ، فان الحكومات ذات الامكانيات الهزيلة ، لن تتمكن من الاداء كما يجب وبالتالى ستتعرض للنقد من الحكومات ذات المستويات الاعلى منها ومن القاطنين ضمن حدودها ايضا.، وبالتالي يمكن ان يستغل المناهضون للاصلاح الامركزي ذلك كذريعة تخدم اغراضهم.
ان معضلة "اعتبار ان الحكومات المحلية متساوية في القدرات بشكل او بآخر" ، غالبا ما تظهر بجلاء ، في برامج الاصلاح الامركزي القياسية ، التي يرجى منها تحقيق ذات النتائج على صعيد كافة الحكومات المحلية او غالبيتها ، من خلال تقييم اداء هذه الحكومات بشكل حرفي ومن دون مرونة ، قياسا بالخطوات التي يتبعها الاختصاصيون والتقنيون فيها (التقنوقراط) في ادارة شؤون هذه الحكومات. ان الظروف الخاصة التي تؤثر في اداء الحكومات المحلية ، قد تتباين بشكل اساسي بين حكومة واخرى ، الا ان تحديد مقاييس الاداء بشكل حرفي وغير مرن قد يحد من امكانية هذه الحكومات في تحقيق الاهداف المرجوة بالاصلاح.

Uالمربع رقم (6) حالة ارمينيا

ان ارمينيا بلد صغير ، ويبلغ عدد سكانه 3.8 مليون نسمة . الا انه بالرغم من هذا العدد المتواضع ، يوجد هناك عدد كبير من الحكومات المحلية فيه ، اذ يبلغ هذا العدد 930 حكومة من حكومات المدن والقرى المتباينه في حجمها .يبلغ مجموع سكان الحكومات المحلية التي تقع خارج العاصمة حوالي 1.3 مليون ويتراوح عددهم في كل حكومة من هذه الحكومات ما بين 211700 و 600. يبلغ عدد سكان اصغر حكومات القرى في ارمينيا 27 شخصا . وبالرغم من هذا التيباين في الحجم ، فان قانون الحكم المحلى الساري في الوقت الحاضر ، يكلف كافة الحكومات المحلية في هذا البلد بنفس المسؤوليات بغض النظر عن حجمها . ان العديد من هذه الحكومات المحلية ، خصوصا ما هو قائم منها في القرى يودي مسؤولياته بشكل هزيل ، نظرا لافتقارهم الى الامكانيات الضرورية.

الحكومات المحلية الموحدة وغير الموحدة

اعتمادا على حجم الحكومات المحلية ، هناك نمطان من الحكومات المحلية التي يمكن اقامتها . الموحدة وغيرالموحدة .ان الانظمة الموحدة هي التي تعيين الحجم الامثل للحكومات المحلية التي يمكن اقامتها.وهو نظام تعتمه الدول الاسكندنافية والانكلوساكسونية.اما النمط الغير موحد فياخذ المستوطنات القائمة حاليا بنظر الاعتبار، بغض النظر عن حجمها ويخولها بالسلطات الضرورية لادائها بصفتها حكومات محلية .بالرغم من ان حجم هذه الحكومات قد يكون من الصغر بحيث لا تتمكن معه تامين الخدمات العامة على المستوى المحلي ، اذ يمكن عندها استحداث مؤسسات اخرى قادرة تامين الخدمات التي لا تتمكن هذه الحكومات الصغيرة من تقديمها.
ان فرنسا وعدد من دول البحر الابيض المتوسط تعتمد مثل هكذا نظام . ومن الدول الاخرى التي تمر بمرحلة انتقالية والتي سمحت بقيام حكومات محلية باعتماد العوامل التاريخية هي جمهوريات الجيك ، وسلوفاكيا وهنغاريا . اما ليتوانيا وسلوفينيا وبولندا فتتبع النمط الموحد .

تحديد عدد مستويات الهيكل الاداري

هناك انماط متعدد ، يمكن اعتمادها في تحديد الهيكل الاداري للحكومات المحلية .يمكن ان يكون هناك نمط واحد او اكثر من نمط من الحكومات المتوسطة في البلد الواحد.ان المستوى المتوسط من الحكومات يمكن اقامته من خلال الانتخاب او بالتعيين . ويستعرض الجدةول (رقم - 1) ادناه خلاصة بهيكلية الحكومات المحلية . من الضروري ان نتذكر بان وجود عدد اكبر من من المستويات الحكومية قد يؤدي ازدواجيه في الخدمات الادارية وبالتالي الى ارتفاع حجم الانفاق الاداري .كما وان وجود المستويات المتعددة يمكن ان يوهن من توجهات سياسات واهداف الحكومة المركزية (او الحكومات الاعلى مستوا). بالمقابل فان وجود مناطق بعيدة في عدد من البلدان قد يحول دون امكانية الاداء بالاعتماد على مستويين من الحكومات فقط. ان احدى الحلول التي يمكن تطبيقها في هذا المجال هو عدم تعميم نموذج موحد واعتماد المرونة على مستوى الحكومات المحلية . ان الاقاليم المندمجة جغرافيا والتي يتواجد فيها مسؤولون اكفاء والخبرة على الحكم الذاتي قد لا تكون بحاجة الى مستوى وسيط من الحكومات المحلية.

الجدول (1) هيكلية الحكومات المحلية في عدد من الدول

البلد	عدد السكان (بالملايين)	عدد مستويات الحكومات المحلية	عدد المستويات الاعلى (المناطف /الاقاليم)	عدد المستويات الادنى (الاقضية والنواحي)	عدد المستويات الادنى (المدن /البلديات/ المجتمعات)
ارمينيا	3.8	2	11		930
بلغاريا	8.3	2	9		255
كرواتيا	4.5	2		21	595
جورجيا	5.4	2	12	61	1000
هنغاريا	10.1	2		19	3,170
مقدونيا	2.0	2		34	123
مولدوفا	4,3	2	11		911
بولندا	38.7	3	16	373	2483
سلوفينيا	2.0	1			192
طاجيكستان	6.1	2	3		70

ان دراسة تناولت نقل السلطات الى الحكومات المحلية في دول البلقان ، بينت وجود توجه مشترك نحو الحكومات ذات المستويات المتوسطة. هناك توجه مظطرد نحو تعميم حكومات ذات المستويات المتوسطة في الاقاليم وذلك لضمان ارتباط سياسات الحكومة الوطنية بسياسات الحكومات المحلية .و وتطبيق السياسة التي تضعها الحكومة المركزية قي عموم المناطق المحلية وقيام التعاون بين المستويات الادارية الاعلى والادنى على صعيد الحكم المحلي .في الحكومات المركزية ، كالحكومة القائمة في العراق او في دول الاتحاد السوفياتي السابق ، فان الرغبة في سيطرة الدولة على نشاطات الحكومات المحلية وتبعية هذه الحكومات بشكل افقي للحكومة المركزية ،تضعها في ادنى مستوى من تسلسل هرم السلطة في مجال الامكانيات والقدرات .
هناك عدة خيارات لاقامة المستويات المختلفة من الحكومات في العراق ، والهدف هو ظمان قيام توازن وثيق ما بين الحكم الذاتي وسلطة ورقابة الحكومة المركزيه . وهذا التوازن قابل للتغير بمرور الزمن.
ليس من المؤمل ان تتاهل الادارات المحلية بحيث يمكن ان تتولى ممارسة صلاحيات مطلقة ، الا انه بمرور الزمن ومع اكتسابها للخبرات والامكانيات ، يمكن ان يتم تخويلها بصلاحيات اوسع وقدر اكبر من صلاحيات الحكم الذاتي.

مسائل تخص العراق

ان هناك العديد من العوامل العامة التي يمكن ان تؤثر في سرعة ومدى عمق عملية اصلاح الحكومات المحلية ، ومن هذه العوامل، الخلفية التاريخية للحكومات المحلية في البلد المقصود. وخبرة هذا البلد في مجال الحكومات المحلية ، وطول فترة نشاطات اصلاح الحكومات المحلية.
اضافة الى غياب الخبرة في مجال الحكم الذاتي المحلي وتاريخ طويل من اعتماد ادارة شديدة المركزية ، فان العراق يواجه مهمة صعبة ، تتلخص باقامة نظام يحدد الروابط بين المستويات المختلفة من الحكومات ، بما يضمن الحد من التوترات والتطلعات الاثنية القائمة في الوقت الراهن، وهو ما يمكن معالجته من خلال اقامة حكومات محلية صغيرة ومتعددة تعتمد اسس تجانس المقيمين فيها والتي بيناها فيما تقدم.الا ان هذا النمط قد لا يناسب العراق خصوصا اذا ما اخذنا بنظر الاعتبار غياب الحكم الذاتي والتاريخ الطويل من الحكم المركزي للبلد. أن عدد من الحكومات المحلية قد يكون من الصغر بحيث لا تتمكن معه من الوفاء بالالتزامات التي انتقلت اليها بشكل مرض. لذلك فان من الضروري ضمان وجود توازن في تحديد الحجم المناسب للحكومات المحلية . فاقامة حكومات محلية يمكن ان تتولى تامين المتطلبات والخدمات بشكل اقتصادي امثل ، هو موضوع يختلف عن اقامة حكومات محلية قادرة على الحد من التوترات الاثنية .

3- التخويل بصلاحيات الانفاق وتامين الخدمات

يتناول هذا الفصل معالجة اجراءات تخويل الحكومات المحلية بصلاحيات الانفاق . وهنا فان من الضروري التركيز على تطبيق التسلسل الصحيح لاجراءات اصلاح الروابط بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية .ان تخويل الحكومات المحلية بصلاحيات الانفاق يجب ان يسبق عملية تخصيص عوائد وتحديد نظام تحويل الاعانات بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية . كما وانه من الضروري تحديد تفاصيل تخويل الحكومات المحلية بصلاحيات الانفاق. واخيرا اهمية تشخيص المسائل المرتبطة بتخويل صلاحيات الانفاق ضمن المفاهيم الخاصة بالعراق.

صلاحيات التخويل بالانفاق تحتل الاولوية .

الانفاق، ياتي في مقدمة العوامل التي تحدد معالم سياسة تنظيم الروابط المالية بين المستويات المختلفة من الحكومات. ان تحديد واجبات كل واحدة من هذه الحكومات ، يعتبر الخطوة الاساسية في صياغة نظام للروابط المالية ما بين المستويات المختلفة من الحكومات . ان تحديد الخواص الاخرى للنظام الامركزي _ تحديد العوائد واجراءات تحويل مبالغ الاعانات بين المستويات النمختلفة من الحكومات _ بغياب تكليف واضح بصلاحيات الانفاق يمكن تشبيهه بعملية وضع العربة امام الحصان. في حالة عدم النص على صلاحيات الانفاق بشكل واضح في القوانين ، فلن يكون بالامكان تقييم مدى كفائة عملية تخصيص الموارد او فاعلية نظام التحويل القائم بين المستويات المختلفة من الحكوملات ،في تقريب الشقة بين صلاحيات الانفاق المخولة لهذه الحكومات مقارنة بالعوائد التي تخصص لها.
ان التركيز على تخصيص العوائد من دون تحديد صلاحيات الحكومات المحلية في مجال الانفاق بوضوح، كان احدى الاخطاء التي لازمت تطبيق برامج الامركزية في امريكا الجنوبية ، ودول اوربا الشرقية .فقد ارتكبت عدد من هذه الدول هذا الخطأ الجسيم .ان الخبرة تبين بان تخصيص العوائد وتحويل الاعانات اذا ما سبقا عملية التخويل بصلاحيات واضحة للانفاق وفق القوانين ، فان النتيجة ستكون ظهور انظمة لامركزية غير مؤثرة وحكومات مركزية مثقلة بالاعباء المالية .

تحديد مستوى الحكومة التي ستكلف بتامين خدمة محددة.

ان العامل الاساسي في تحديد صلاحيات الانفاق، هو تحديد اي مستوى من المستويات الحكومية (محلية ، اقليمية او مركزية) يجب ان يتولى تامين نوع محدد من الخدمات . لقد تم تحديد اسس تكليف الحكومات المحلية بتامين الخدمات في الدراسات التي ركزت على موضوع الفدرالية المالية بشكل واضح جداً. وكقاعدة عامة فان مفهوم
" الأحقية"او نقل الصلاحيات الى ادنى مستوى ممكن من الحكومات ، التي تتمكن من تقديمها بكفائة ، يعتبر من المفاهيم التي تلاقي تاييدا كبيرا. فالقرارات الحكومية تكون اقرب الى صالح المواطنين المتاثرين بها .كما وتعكس القرارات التي تتخذها الحكومة رغبات وتطلعات المواطنين المحليين وبذلك يمكن ان تاتي الخيارات الحكومية متوافقة ورغبات المواطنين . من الناحية الفنية ، فان تكليف حكومة محلية اكبر حجما بتامين خدمة معينة لا يعتبر اجراء فنيا مبررا الا اذا كان يحقق وفرا في التكلفة. يمكن تقليص التكلفة من خلال الاستهلاك المشترك وتحقيق مزايا افضل من قيام حكومة ذات مستوا اعلى بتامين نفس الخدمة

المربع رقم (7) حالة روسيا
لم تكلف الحكومات المحلية في روسيا الفدرالية والتي تدعى ب "الاوبلاست " و " الريون"بصلاحيات الانفاق بشكل قانوني .وانما تمارس هذه الحكومات المحلية لصلاحيات الانفاق اعتمادا على الاعراف والتقاليد ويتم تحديد او اعادة تحديد صلاحيات الانفاق في كل موازنة سنوية.الا انه بالمقابل تم تخصيص موارد الحكومات المحلية بشكل واضح مما اثر على قرارات الحكومات المحلية فيما يخص الانفاق بحيث اصبحت تعتمد على حجم العوائد بدلا من تخصيص العوائد بما يتفق والانفاق.

ان تحليلا لتخويل الحكومات المحلية بصلاحيات الانفاق في الدول النامية ، قد بين بان تكليف هذه الحكومات بتامين الخدمات يتباين من دولة الى اخرى .وان السبب في التخويل بصلاحيات الانفاق في معظم الحالات يحدده العرف المتبع او التقصير الذاتي وليس بسبب الرغبة في تطبيق الاجراءات الصحيحة. الا انه لا يوجد بالمقابل طريقة مثلى يمكن بموجبها تحديد الخدمات التي يتوجب اناطتها بحكومة محددة ، اذ لا يوجد اساس يمكن ان تطبيقه على كافة الحكومات . ان مدى ملائمة تخويل اي حكومة بصلاحيات الانفاق يمكن او بالاحرى يجب ان يقيم على ضوء الاهداف التي تسعى الحكومة الى تحقيقها من خلال برنامج الاصلاح الامركزي.

ان المعضلات لا تتاتى نتيجة تخويل الحكومات بتامين خدمات لا تتمكن من تقديمها كما يجب وانما بسبب عدم الاهتمام بالتطبيق. وهناك مسالتان مهمتان في هذا المجال:

- الحالة الاولى ، ان تطبيق الامركزية بشكل صحيح ، هو عملية اعادة توزيع الصلاحيات وبغض النظر عن طبيعة القوانين السائدة فان موسسات الحكومة المركزية نادرا ما تقر مبدا تامين الخدمات لامركزيا ، خصوصا عندما يتعلق الامر بالتخلي عن النفوذ او خسارة موارد.لذلك فسيواكبون على محاولة ابطاء عملية الاصلاح.

- الحالة الثانية ، ان قدرات الحكومة المحلية يمكن ان يصيبها الارباك ن عندما يتم تكليفها بتامين العديد من الخدمات بشكل سريع،ان غياب الخبرات الادارية والفنية يمكن ان يحد من امكانيات تقديم الخدمات بشكل اصولي ، ويتسبب في عدم القناعة بسير عملية الاصلاح الامركزي. ويمكن ان تتذرع الحكومة المركزية بذلك في عكس مسار الاصلاح الامركزي.

عليه يكون من الضروري القيام بعملية نقل الخدمات الى الحكومات المحلية بشكل تدريجي.ان الاصلاحات الامركزية الناجحة ، كالتي تمت في عدد من دول البلقان ، تبين استمرار اجراءات نقل مسؤولية تامين الخدمات من الحكومات المركزية الى الحكومات المحلية . ان صلاحيات الانفاق ، كالانفاق على الجوانب الثقافية والصحية والخدمية كانت مقتصرة على الحكومة المركزية حصرا .,.ومن الملاحظ ان هناك اتجاه عام سائد ، بخصوص تخويل الحكومات المحلية في هذه الرقعة من العالم بهذه الصلاحيات بشكل تدريجي اضافة الى تامين متطلبات التطبيق الناجح لبرنامج الاصلاح الامركزي.

تكليف المستويات المختلفة من الحكومات بمسؤواياتها بشكل واضح

هناك مسالة خطيرة ، تتلخص بغياب التخطيط السليم لتكليف المستويات المختلفة من الحكومات بمسؤولية الانفاق. في حالة عدم التكليف بمسؤوليات الانفاق بشكل واضح فسيتعذر تحديد مدى كفاية العوائد المخصصة او مبالغ الاعانة المحولة .ان عدم تحديد مسؤوليات الحكومات المحلية بشكل واضح، يترك اثرا سلبيا على ثلاثة مجالان.

الاول : في حالة عدم تحديد المسؤوليات ، فلن يكون بالامكان تحديد حجم العوائد الضرورية لتغطيتها ،الثاني من دون تحديد المسؤوليات بشكل واضح ، فان المسؤولين في الحكومات المحلية سيميلون الى الاستثمار في المشاريع التي يمكن ان تستقطب الشعبية لاحزابهم ، وهو عامل يمكن استثماره لاغراض الدعائية السياسية لهذه الحزاب خلال فترة قصيرة،بدل الاستثمار في المشاريع التي لا يظهر اثرها الاقتصادي على المنطقة الا على المدى البعيد كمشاريع البنى التحتية والتربوية...الخ. ثالثا سيقوم هناك لغط حول ما اذا كان انفاق الحكومات المحلية يخضع للاولويات المحلية او انه يتم لتنفيذ مشاريع مقررة من قبل الحكومة المركزية

عندما لا يتم تخصيص الموارد الى مستويات محددة من الحكومات المحلية بشكل محدد وواضح، عندها يستحيل تقديرمدى كفاية العوائد المخصصة لهذه الحكومات او حتى مدى تاثير عمليات التحويل ما بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية .

وكما بينا فيما تقدم ، فان التخويل بصلاحيات الانفاق يعتبر الخطوة الاساسية الاولى في صياغة اية خطة تهدف الى

Uالمربع رقم (9)
ان الحكومات المحلية والمركزية في روسيا استغلت، عدم وضوح صلاحيات التخويل بالانفاق لاغراضها . فالحكومات المحلية استغلت ذلك كذريعة في التفاوض لغرض تامين قدر اكبر من العوائد. بالمقابل فان الحكومة الفدرالية استغلت ذلك كوسيلة لمعادلة الموازنة ، من خلال تكليف المستويات الادنى من الحكومات المحلية بتامين الخدمات

اصلاح الروابط بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية.المربع رقم (10) يستعرض مثال بعواقب التخويل بالانفاق بشكل غيرمكتمل مع استعراض صيغة لتصحيح الحالة .

Uالمربع رقم (10) التخويل بالانفاق بشكل غيرمكتمل في قرغيزستان U

لا تتضمن القوانين او سياقات العمل في جمهورية قرغيزستان تحديد صلاحيات المستويات المختلفة من الحكومات فيما يخص الانفاق او النص على العوائد المخصصة لها بشكل واضح.فمستوى التخويل بالانفاق بختلف ما بين حكومة محلية واخرى (تدعى اوبلاست او ريون) او حتى بين الوحدات الادارية او البلديات التابعة لحكومة محلية واحدة . كما وتخضع هذه الصلاحيات الى التعديل من سنة الى اخرى، وهذا ما يجعل من الصعوبة بمكان اعتماد صيغة لنظام يضمن توحيد هذه الصلاحيات بعدالة وتاثير . ان هذا التباين قد يكون كبيرا الى الدرجة التي يصعب معه تحديد صلاحيات الانفاق ومصادر العوائد.قد نجدهناك بلدية مسؤولة عن ادامة الطرق التابعة لها ولكن لا تتحمل بالمقابل مسؤولية تامين مياه الشرب نظرا لكون الحكومة المحلية تتكفل بذلك .في حين نجد ان العكس يمكن ان ينطبق على بلدية اخرى ، اي انها تتحمل مسؤولية تامين مياه الشرب ولا تكون مسؤولة عن ادامة الطرق.كما ويمكن ان نجد بلدية ثالثة مكلفة بتامين الخدمتين في ذات الوقت(ادامة الطرق وتامين مياه الشرب).

عليه لا توجد مجموعة محددة من الواجبات التي يمكن ان تعمم على كافة البلديات بشكل موحد.

في حالة تضمن اية صيغة لتقويم الحالة القائمة، اعتبار ادامة الطرق وتامين مياه الشرب هي من الواجبات الاساسية لكافة البلديات ، فان البلديتان الاولى والثانية ستستفيدان بشكل كبير لكونهما غير مسؤولتان عن تامين كلتا الخدمتين في نفس الوقت . اما اذا نصت الصيغة على اقتصار مسؤولية البلديات عن تامين مياه الشرب فقط او تحديدها بادامة الطرق فقط ، فان تمويل البلدية الثالثة سيكون غير كاف.

من المهم ان نلاحظ ، بان اي اصلاح لامركزي مؤثر لا يمكن تحقيقه من دون النص عل صلاحيات الانفاق التي ستخول بها ا الحكومات المحلية بشكل محدد وواضح . لا يمكن ان للحكومات المحلية ان تحكم نفسها بالشكل الصحيح وباستقلالية مع تخويلها بصلاحيات تتضمن اشتراطات متباينة . ان تحديد عوائد الحكومات المحلية بوضوح والعمل على تحويل مستحقاتها في الوقت المحدد ، لن يكون الحل اذا ما قامت الحكومات المركزية بالمطالبة باية عوائد اضافية قد تتمكن الحكومات المحلية من تامينها عن طري استحصال الضرائب او الاجور محليا او من خلال ادارة انفاقها بكفائة.

المسائل الخاصة بالعراق

ندرج فيما يلى عدد من المسائل المرتبطة بتخويل الحكومات المحلية بصلاحيات الانفاق في العراق نظرا لما لها من اهمية على مدى نجاح تطبيق مجمل العملية الامركزية .

- يجب الانتهاء من تحديد اجراءات تخويل الحكومات المحلية بالانفاق قبل الاتفاق على تحديد عوائد هذه الحكومات من مواردها الذاتية والنظام الذي سيعتمد في تحويل الاعانات ما بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية القائمة. ولا يعتبر هذا الامر ضروريا للعراق فحسب بل هو ضروري لاي بلد آخر في العالم.
- ان التزام العراق بتطبيق الامركزية يعتبر خطوة اساسية للتحول من النظام المركزي المتشدد السابق والخاضع بمجمله لسلطة الحكومة الاوتوقراطية المركزية . الا ان الافتقار الى الخبرة في مجال الحكم الذاتي المحلي اذا ما اقترن مع الماضي الذي سادت فيه الادارات الشديدة المركزية ، يستوجب القيام بتخويل الحكومات المحلية بصلاحيات الانفاق بشكل تدريجي وذلك كي تتاح لها فرصة اكتساب الخبرات الادارية والفنية الضرورية لتامين خدماتها بكفائة.
- بالرغم من عدم اقرار المختصين في مجال تطبيق الامركزية بتباين و عدم اتساق الصلاحيات التي تمنح للحكومات المحلية في المناطق المختلفة فيما يخص الانفاق ، ففي بلد كالعراق حيث تتمتع الحكومة المحلية في اقليم كردستان بخبرة لا يستهان بها في مجال الحكم الذاتي المحلي فان من الممكن السماح بذلك . ان الاعتبارات الاثنية وتعدد الاتجاهات الثقافية ومتطلباتها ، تسمح بوجود تباين في صلاحيات الانفاق هذه ، اذ لا يمكن تخويل الحكومات المحلية الاخرى بنفس الصلاحيات التي يمكن ان تخول بها حكومة اقليم كردستان ، حتى تتغزز خبرة هذه الحكومات وترتقي الى نفس مستوى خبرة حكومة اقليم كردستانكما وان من الضروري العمل على تخويل

حكومات الاقاليم الاخرى بالانفاق بشكل لامركزي والعمل على اعادة دمج منطقة كردستان ضمن هيكل وطني على المدى البعيد.

- بغض النظر عن عدد الخدمات او حصة الانفاثق ، فان تحديد صلاحيات الانفاق بشكل واضح ومحدد لكل مستوا من مستويات الحكومات المحلية يعتبر من الامرر الاساسية.

©2006

4 - تخصيص العوائد

تخصيص العوائد الضرورية للحكومات المحلية .

يعتمد تخويل الحكومات المحلية باستحصال الضرائب عل مبدئين اساسيين ، هما تامين الاستقلالية الاقتصادية والادارية للحكومات المحلية ، اضافة الى الهدف الاستراتيجي في تامين الموارد المالية الضرورية لاستمرار هذه الحكومات على الاداء.ولتامين وجود توازن بين هذين المبدئين فان الضرائب المستحصلة من الموجودات المنقولة كضريبة الدخل للافراد والشركات والمبيعات كضريبة القيمة المضافة او عن نشاطات التجارة الدولية يجب ان تكون من مسؤولية الحكومة المركزية.

الحكومات المحلية ، فيفضل تخويلها بصلاحيات استحصال الضرائب عن الموجودات الثابتة ، كالاراضي او العقارات او المبيعات المستحصلة من نفس شريحة المكلفين التي تستوفي منها الحكومة المركزية ضرائبها.

يجب اعتماد اجراءات غير معقدة في ادارة هذه الضرائب ،ما يعني وجوب اعتماد استمارات ذات صيغ سهلة وبسيطة يمكن ان يستوعبها المكلفون والمسؤولون الحكوميون بسهولة وان يشير الرمز الضريبي الى اساس ونسبة اي ضريبة اضافة الى استمارتها وجدول التسديد الخاص بها . ان البساطة والشفافية تساهمان في سرعة انجاز الاجراءات الضريبية كما وان اتمتة العملية (الاعتماد على الحاسبات الالكترونية وبرامجياتها) تساهم في متابعة وتوثيق اجراءات استحصال الضرائب.

ولاسباب عملية ، يتم استحصال الضرائب محليا عندما:

- تتولى الحكومة المحلية تحديد المكلفين والنسب الضريبية.
- تتولى الحكومات المحلية مهمة استحصالها.
- يتم التصرف بالعوائد ، وفق الافضليات والاحتياجات والاسبقيات التي تحددها الحكومات المحلية.

وقد تم توسيع مفهوم هذين المبدئين، فعل سبيل المثال:

- تحدد الحكومات المحلية شريحة المكلفين والنسب الضريبية ، الا ان هيئة الضرائب في الحكومة المركزية تتولى استحصالها والتصرف بها وفقا لافضليات واحتياجات واسبقيات الحكومات المحلية . في هذه الحالة فان على الحكومات المحلية تسديد كلفة ادارة الضرائب المحلية الى الحكومة المركزية . وتعتبر هذه ضرائب محلية حتى اذا ما تم استحصالها من قبل الحكومة المركزية.
- تحدد الحكومة المركزية شريحة المكلفين والنسب الضريبية. تتولى الادارة المالية التابعة للحكومة المركزية استحصال الضرائب و تخصيصها الى الحكومات المحلية باعتماد مبدأ " الاحقية او العائدية " وهي اشارة الى المدينة او القضاء الذي تمت فيه النشاط الخاضع للضريبة،في هذه الحالة، فبالرغم من تولي الحكومة المركزية تحديد شريحة المكلفين والنسب الضريبية واستحصالها ، الا ان الحكومة المحلية هي التي تقرر مجال استثمار المبالغ المستحصلة . وفقا لمفهوم "المسؤولية فان هذه الضريبة تعتبر "ضريبة محلية ". ان العديد من الدول النامية تتبع هذه الاسس عموما، باستثناء عدد منها ، كما هي حالة نظام " اوكتروي" سئ الصيت المطبق في عدد من دول جنوب اسيا. (راجع المربع رقم 11). عليه فالحكومات المركزية تسعى كي يعتمد استحصال عوائد الحكومات المحلية من مصادر او موجودات غير المنقولة ، كي تتجاوز نسبيا بحيث تكون غير قابلة للنقل وبذلك

المربع رقم (11) الضرائب المحلية المقيدة للتنمية.
ان الحكومات المحلية في عدد من الدول ، تفرض ضرائب يمكن ان تؤدي الى تعثر التنمية الاقتصادية وكمثال على ذلك نذكر الضرايبة عن التبادلات التجارية ما بين الحكومات المحلية في جنوب اسيا المعروفة ب "اوكتروي". فهذه الضريبة تستحق الى البلدية التي يتم فيها بيع المنتوج . كما ويتم فرض هذه الضرائب حتى في حالة انتقادها من قبل مسولي الضرائب الحكوميين. نظرا لما تحققه من عوائد للحكومات المحلية . يجب صياغة النظام المالي الامركزي بما يضمن عدم فرض مثل هكذا ضرائب مع تامين موارد بديلة للحكومات المحلية بدلا عنها "

هناك اربعة معضلات او مسائل تتعلق بتخصيص الموارد الذاتية للحكومات المحلية نجد ضرورة لذكرها:

- ان تخصيص الموارد الذاتية للحكومات المحلية غالبا ما لا يتناسب والواجبات التي تكلف بها . ولتلافي ذلك يتوجب صياغة و اعتماد نظام مؤثر لاغراض تحويل مبالغ الاعانات ما بين المستويات المختلفة من الحكومات.
- ان الحكومات المحلية غالبا ما تفرض العديد من الضرائب التي لا تحقق اغراضها كما ولا تغطي حتى كلفةادارتها واجراءات استحصالها.
- ان عدم اهتمام الحكومات المحلية بادارة الخدمات المحلية التي تكلف بها تؤثر في حجم العوائد التي تحققها هذه الخدمات.
- هناك العديد من المشاكل المرتبطة بتحديد العوائد عن الموارد الذاتية ، بما في ذلك المعضلات الناتجة عن عدم مرونة الاجراءات او تبني تطبيق انظمة بالغة التعقيد . ان تطبيق اجراءات غير مؤثرة في مجال استحصال الضرائب، قد ياتي نتيجة ، عدم كفائة وضعف في اجراءات ادارة العوائد.
- ان احدى اهم العبر المستخلصة على المستوى الدولي، بخصوص اصلاح الروابط ما بين المستويات المختلفة حول العوائد ،هي وجوب قيام الحكومات المحلية بتركيز جهودها وامكاناتها الادارية والتي غالبا ما تكون غير مؤثرة او كفوئة ، على مصادرمحدودة يمكنها ان تدر مردودات عالية على المستوى المحلي ، والتخلي عن متابعة استحصال العديد من الضرائب الثانوية . اذ تتمكن الحكومات المحلية الحصول على فوائد اكبر من خلال التركيز على ضرائب العقارات واجور استهلاك الخدمات التي تقدمها ، وهما مصدري دخل مؤثرين يمكن ان تستغلها هذه الحكومات بكل كفائة وسنتناول كل مصدر من هذه المصادر بالتفصيل فيما يلى:

Uالمربع رقم (12) الضرائب المحلية في البوسنة والهرسك.
ان البلديات في البوسنة والهرسك، تفرض على القطاع التجاري جملة من الضرائب والاجور التعجيزية التي يبلغ عددها 160 ضريبة واجر، في حين لا تخصص الا امكانات هزيلة لادارتها واستحصالها لذلك فهي لا تحقق اي غرض مؤثر ، وقد ادى ذلك الى تذمر المواطنين هناك من النظام الضريبي المطبق.

ضريبة العقارات :

تعتبر ضريبة العقارات احدى اهم مصادر العوائد الذاتية للحكومات المحلية، الا ان اعتمادها كمصدر للعوائد، يمكن ان يسبب معضلات سياسية على النطاق المحلي. ان التحدي الاول في هذا المجال هوصياغة قانون يفي بالغرض.اي ان يحديد شريحة المكلفين بالضريبة (وفق القيمة السوقية)، وان يشير الى حالات الاعفاء بشكل لا يقبل التاويل وان ينص على حدود النسب الضريبية ، وان يؤمن الصلاحيات الضرورية لتطبيقه ، وتخويل الحكومة المحلية بالاشراف على تطبيقه لضمان سلامة الاجراءات ، وان يجيز اويحجب عن البلديات ادارة ضريبة العقارات.

ما ان يتم تشريع القانون ، فان الخطوة التالية ، تكون الحصول على موافقة الحكومات المحلية ، نظرا لان تطبيق مثل هذا الاصلاح الاساسي لا يمكن ان يتم من دون التزام الحكومات المحلية ، باستحداث ادارات لضريبة العقار ، وتعيين كوادر اضافية لاجراء الكشف ومعاينة العدد الكبير من العقارات الذي يقدر بالالاف وتثبيت تفاصيلها واسماء مالكيها اوشاغريها في قاعدة البيانات .ان تقنية المعلومات (الحاسوب) الموظفة لهذا الغرض ، يجب ان تكيف وفق حاجة البلد واستيعاب الكم الكبير من البيانات والقدرة على تحليلها وانتاج صيغ مختلفة من التقارير الادارية مع تامين امكانية ترقية هذة التكنلوجيا لغرض مواكبة التطورات التي ستحصل في المستقبل.

ان توعية المكلفين بهذه الضريبة وبذل تاجهود المكثفة في مجال بناء العلاقات العامة ، يعتبران عاملان اساسيان يساهمان في توعية وتفهم شريحة المكلفين بابعاد واغراض هذا الاصلاح وذلك قبل قيام الموظفين بكشف ومعاينة عقاراتهم كي يكونوا ملمين باغراض قيام هؤلاء الموظفين بزيارتهم. يجب ان يجتمع القادة السياسيون بشريحة المكلفين بهذه الضريبة لغرض شرح آلية عملها واثرها في تطوير المجتمع . ان توعية المكلفين يجب ان تستمر من دون توقف لضمان استيعاب المكلفين بالغرض من هذه الضريبة وبالتالي تسديدها طوعيا وفاء لالتزاماتهم الضريبية .

الا انه بالرغم من تطبيق كافة هذه الاجراءات (تامين الآلية الضرورية لتطبيق القانون الضريبي بهذا الخصوص والتواصل مع المكلفين بالضريبة)، فان من المحتمل ان تستمر الحكومات المحلية في تحفظاتها تجاه استحصال مبالغ كبيرة من خلال مواردها الذاتية نظرا لمحدودية خبرة القادة المحليون في مجال استحصال العوائد من مواطني مدنهم او جيرانهم ، فهم مقتنعين بان الاعتماد على العوائد التي تحول اليهم من المستويات الاعلى من الحكومات افضل من الاعتماد على زيادة الضرائب المحلية واستحصالها ، حتى في حالة اخفاقهم في الوفاء بالالتزامات التي ترتبت عليهم نتيجة تكليفهم بصلاحيات تامين الخدمات ، ويوضح المربع رقم (13) كيف ان هذا الاتجاه قد تم تحجيمه بشكل ناجح في كوسوفو.

Uالمربع رقم (13) منحة تحفيز ضريبي في كوسوفو

طبقت كوسوفو ، بنجاح نظاما لتحفيز حكوماتها المحلية (البلديات) في المجال الضريبي ويتلخص " بمنحة تحفيزاجراءات تطبيق ضريبة العقارات ". بالرغم من ان العمل بهذا النظام لم يبدأ الا في نهاية العام 2005،الا ان الجهود المكثفة التي بذلتها البلديات قد تمخضت عن تحقيق زيادة اضافية في مقدار العوائد التي استحصلتها وبواقع 600000 (بالعملة المحلية) نتيجة لتخصيص هذه المنحة .

وتقسم البلديات لاغراض هذه المنحة الى ثلاثةاصناف :

الاولى: البلديات التي تطبق نسب ضريبية تفوق المعدل وتبذل جهودا استثنائية في استحصالها .

الثانية: البلديات التي تطبق المعدل المقرر للنسب الضريبية وتبذل جهودا اعتيادية في استحصالها .

الثالثة : البلديات التي تطبق نسب ضريبية منخفضة وتبذل جهودا تقل عن المعدل لاستحصالها .

تم تحديد نسبة نمو سنوية كهدف للعوائد التي يجب ان يحققها كل صنف من هذه الاصناف

فالصنف الاول يجب ان يحقق زيادة بواقع 10% في مبالغ ضرائب العقار المستحصلة والصنف الثاني 20%اما الثالث 40% . ان اجمالي المبلغ المخصص لاغراض هذه المنحة للبلديات البالغ عددها 30 بلدية هو 6 ملايين (بالعملة المحلية).

فالبلديات التي تخفق في تحقيق الاهداف المحددة لها ، ولكن بالمقابل تحقق زيادة في عوائدها مقارنة بالعام 2004 تستلم منحة جزئية.اما البلديات التي تخفق قي تحقيق زيادة عن عوائدها لعام 2004 فلا تستحق اي منحة . وتوزع المبالغ المخصصة لهذه البلديات ، على البلديات التي تحقق زيادة تفوق الهدف المحددة لها.

Uالمربع رقم 14، ضريبة العقارات في امريكا

ان التقييم المعروف ب"كاداسترال" الذي
يعتبر اساس تقرير ضريبة العقار، لا ياخذ القيمة السوقية بنظر الاعتبار، فعلى سبيل المثال ، قد يتجاوز تقدير ضريبة ارض زراعية بور ، مبلغ الضريبة الذي يمكن ان يتحقق نتيجة تقديرها باعتماد قيمتها السوقية بالمقابل يمكن ان تنخفض الضريبة التي يطالب اشخاص اغنياء يمتلكون عقارا باهضة الثمن وتقع في وسط العاصمة ، بسبب من تقييمه باقل من قيمته السوقية. ان غياب التنسيق بين السلطات المحلية ولجنة "كاداسترال" التابعة للولاية ، ادى الى تسجيل مبان واراضي للاغراض الضريبية من دون ذكر حقيقة انه قد تم التخلي عنها او انها غير مستغلة اصلا.

كما وان هناك مسالتان ترتبطان بضريبة العقار وجدنا من الضروري ذكرها

- ان عدد من الدول تفرض ضرائب عالية على العقارات الغير مخصصة لاغراض السكن (كالعقارات التجاريه)من خلال المغالات في تقييمها وفرض نسب ضريبية اعلى ، وذلك بهدف حماية المواطنين الا ان ما يحصل في الواقع هو انتقال العبئ الضريبي الى كاهل هؤلاء المواطنين،من خلال ارتفاع اسعار المواد واجور الخدمات، اما الحل فيكمن في الحد من التباين الشاسع بين النسب الضريبية المطبقة على العقارات التجارية مع ما يقابلها من عقارات سكنية .

- اجراءات تقدير وتقييم العقارات هي اجراءات معقدة ، وهذاما يودي الى اشغال المواطنين بها وتعطيلهم عن اعمالهم لفترات طويلة، اما علاج هذه الظاهرة فيكمن في تبسيط اجراءات التقييم والتقدبرهذه.لا يمكن ان يتبنى العراق نفس الاصلاحات التي ادخلتها دول اخرى على قوانينها الخاصة بضريبة العقارات بنجاح ، فلكل دولة ظروفها الخاصة ،الا انه يمكن الاسترشاد بالخطوط العامة للاستراتيجيات والاسس التي اعتمدتهاهذه الدول في اصلاح قانون ضريبة العقار في العراق .

اجور الاستهلاك

هناك مصدر ثان يمكن ان يحقق عوائد ذاتية للحكومات المحلية، ويتمثل باجور الاستهلاك . بالرغم من وجود وجهتي نظر متعارضتان بخصوص هذه الاجور ، الاولى لصالحها، اما الثانية فتعارضها .المؤيدون يركزون على الصلة الوثيقة بين الاستهلاك والتكلفة، وسهولة استحصال اجور الاستهلاك ،او حجب الخدمات عن المستهلكين في حالة عدم سدادهم الاجور. اما المعارضون فتتلخص الحجج التي يسوقونها في هذا المجال في المعضلات العديدة الخطرة التي يمكن ان نتشا نتيجة تحديد اجور هذه الخدمات او طلب زيادتها، بما في ذلك الحساسيات السياسية ، وتامين العدالة نتيجة تاثيرهذه الاجور على الطبقة الفقيرة في المجتمع،اضافة الى الخسائر التي تتكبدها بعض من هذه الخدمات نتيجة ارتفاع تكاليفها الادارية واجراءات استحصال اجورها من المواطنين.
ونورد فيما يلى عدد من المقترحات بهذا الخصوص :

- المواطنون عموما، لا يتذمرون من تسديد اجور الخدمات المرضية والتي يمكنهم ان يعولوا على استمراها من دون انقطاع او توقف.
- من الضروري تنظيم حملات تثقيفية لشرح مزايا الخدمات المستحدثة او الغرض من اي زيادة تطرأ على اجور الاستهلاك.
- ان تطبيق الزيادة بشكل تدريجي يحد من تحفظات الادارات والمعارضة السياسية .
- من السهولة بمكان استحصال اجور الاستهلاك لدى توفر امكانية حجب الخدمات عن اللذين لا يسددون اجورها.

- كما ويجب ان ناخذ العوامل التي يمكن بموجبها تحقيق العدالة بنظر الاعتبار.

مسائل تخص العراق

هناك مسالتين تتعلقان بالعراق :
Uالقدرة على السدادU: مهما بلغت دقة وكفائة اي نظام يتبع لتحقيق العوائد ، فان مردوده لن يتطابق والنتائج المرجوة منه ، ما لم تؤخذ الحالة الاقتصادية المحلية بنظر الاعتبار .ان العملية الانتقالية في العراق كانت صعبة ومؤلمة للعراقيين . ولهذا السبب كان من الضروري ان نركز على المضامين الاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلد وان ناخذها بنظر الاعتبار

عند مناقشة سبل اعادة هيكلة الموارد المحلية .وبالرغم من وجود فوارق ما بين المدن والريف وبين المناطق المختلفةٍ، فان اعتبارات مجمل الحالة الاقتصادية والاجتماعية تحتم توخي الواقعية عند اعادة هيكلة الموارد المحلية العامة . قد يكون من الصعب فرض ضرائب اضافية ، نظرا لان الحكومات المحلية في هذه الحالة ستعاني بشكل يفوق الى حد كبير ما ستعانيهه الحكومة المركزية من عدم قدرة المواطنين على تسديد ضرائب العقارات بسبب انعدام الحال ، مع استمرارهم بشغر هذه العقارات بالرغم من ذلك ، نظرا لصعوبة تطبيق الاجراءات الكفيلة باستحصال ما بذمتهم من ضرائب.
بالرغم من ان العراق بلد غني بالنفط ،الا ان ابار النفط فيه تتركز في شماله بشكل اساسي، وجنوبه بشكل جزئي.
ان التوازن ما بين المناطق المختلفة في العراق يمكن ان يتاثر بشكل كبير في حالة تولي الحكومات المحلية استيفاء الضرائب عن الموارد الطبيعية. ان لم تتم معالجة هذه الحالة بعناية باعتماد صيغ تضمن المساواة بين المناطق المختلفة بتطبيق نظام مؤثر لتحويل التخصيصات، فان ذلك سيؤدي الى قيام فوارق كبيرة بين المناطق بسبب التفاوت في حجم الثروات الموجودة فيها ، وهذا ما سيحفز المواطنين الى الهجرة الداخلية على المدى البعيد. فالمواطنين سيلجؤن الى مغادرة المناطق المحرومة من عوائد هذه الثروات نحو المناطق المستفيدة منها .واذا ما اخذنا بنظر الاعتبار واقع التركيز السكاني للجماعات الاثنية والدينية ، فان هذه الهجرة الداخلية قد تؤدي الى الاخلال بتوازن المناطق الغنية على المدى البعيد نتيجة هجرة اعداد كبيرة من الاقليات الاخرى باتجاه المناطق الغنية بالنفط.

5 - آلية تحويل مبالغ الاعانات المالية بين المستويات المختلفة من الحكومات في البلد الواحد.

نادرا ما تتمكن المستويات المختلفة من الحكومات القائمة في بلد واحد من تمويل انفاقها من العوائد التي تستحصلها من مواردها الذاتية. عليه فغالبا ما تعتمد حكومة من مستوا معين(كالحكومات الاقليمية او المحلية) على المبالغ التي تحولها لصالحها (الاعانات) حكومة اخرى من مستوى مغاير لمستواها(كالحكومة المركزية).ويتناول هذا الفصل اجراءات تحويل المبالغ بين المستويات المختلفة من الحكومات ، بما في ذلك تحديد الاسباب الموجبة لهذه الاجراءات ، اضافة الى الاجراءات الرشيدة التي يقترح اعتمادها بهذا الخصوص ايضا.

اسباب اعتماد الية التحويل المبالغ ما بين المستويات المختلفة من الحكومات.
يرى المختصون في شؤون التمويل الحكومي، انه اذا ما تم تخويل الحكومات المحلية بصلاحيات الانفاق واستحصال العوائد وفق الاسس النظرية ، فان النتيجة ستكون ، تخويل هذه الحكومات بصلاحيات انفاق تفوق الى حد بعيد مقدار ما بحوزتها من عوائد وهذا ما سيتسبب في ظهور عجز مالي تتطلب تغطيته ، وهذا بالذات ما تتكفل به عملية تحويل المبالغ بين المستويات المختلفة من الحكومات.ان التحويل يمكن الدول من تغطية العجز المالي ، مع المحافظة على المعايير الاساسية في تخويل المستويات المختلفة من الحكومات بصلاحيات الانفاق وتعيين مصادر لعوائدها.
لو لم تكن هناك عملية تحويل للاموال ما بين المستويات المختلفة من الحكومات ، فان الدول التي تسعى الى تاهيل حكوماتها المحلية للوفاء بالتزاماتها ، كانت ستضطر الى تقليص صلاحيات الانفاق الممنوحة لهذه الحكومات او ان تخصص لها موارد دخل (عوائد) اضافية تفوق ما يمكن تخديجه نظريا.
لا يعتبر العجز المبرر الوحيد لعمليات التحويل ، فالاغراض الاخرى لهذه العملية تتلخص :
Uالطفح (الكميات الفائضة):U ان الحكومات المحلية قد لا تؤمن متطلبات احدى الخدمات العامة كما يجب ، في حالة تمتع مواطنين يقطنون خارج حدودها الادارية بمزايا هذه الخدمة العامة . فالمسؤولين الكبار لهذه الحكومات المحلية لم يتم انتخابهم في الاساس الا لخدمة المصالح المحلية. ان مزايا عملية معالجة مياه المجاري على سبيل المثال ، لا تقتصر على المقيمين ضمن الحدود الادارية للحكومة المحلية المكلفة بتامين هذه الخدمة ، بل يستفاد منها كافة المقيمين بمحاذاة مسار

هذه المياه . فعند تعيين حجم الانفاق الضروري ه لعملية المعالجة هذه ، فان الحكومة المحلية قد لا تخصص القدر الكافي من الاموال لانها لا تاخذ بنظر الاعتبار المزايا التي تقدمها هذه الخدمة للمواطنين المقيمين خارج حدودها الادارية. ولكن اذا ما قامت الحكومة المركزية بتحويل دفعات مالية ، لاعانة الحكومة المحلية على تمويل معالجة مياه المجاري فان هذه الحكومات قد تقرر زيادة انفاقها على هذا الجانب.

Uالتناغم والتوافق : Uبنفس الاسلوب الذي يمكن ان يحث فيه التحويل ، الحكومات المحلية بان تاخذ الطفح (المذكور اعلاه) بنظر الاعتبار في تحديد حجم انفاقها على اية خدمة عامة، فانه يمكن ان يؤثر في قرارات هذه الحكومات فيما يخص اسلوب انفاقها او فرضها للضرائب. يمكن ان تحول الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية لغرض ضمان تناغم معاييرها وقوانينها ومتطلباتها الادارية وصياغة برامجها المختلفة. ان هذا التناغم قد يؤثر في برامج الانفاق في مجالات مختلفة كتخطيط الشوارع ، او تحديد شروط التاهل للحصول على منافع من برامج الرعاية الاجتماعية اوتحديد اسس اصدار الاجازات او الترخيص بمزاولة المهن المختلفة.

Uالمساوات بين المناطق

ان تخويل الحكومات المحلية بصلاحية محددة في مجال الانفاق او استحصال العوائد، سيؤدي الى تعزيز واقع موازنة هذه الحكومة ، بحيث يفوق واقع حكومات محلية اخرى.فعلى سبيل المثال ، في حالة وجود منجم او مصنع يحقق الارباحية ضمن الحدود الادارية لواحدة من الحكومات المحلية، فان ذلك سيؤدى الى زيادة الدخل للفرد الواحد من المقيمين ضمن حدودها و بما يتجاوز دخل الفرد في حكومة محلية اخرى لا تتوفر فيها مثل هذه الثروات .وحتى في حالة تساوي عوائد الحكومات المحلية المختلفة ،افانها لن تتمكن من تامين نفس المستوى من الخدمات العامة ، فبعض الحكومات تنفق اكثر من غيرها بسبب عوامل التكلفة والطلب .فعلى سبيل المثال تتجاوز كلفة تعبيد كيلومتر واحد من الطرق في المناطق الجبلية عن ما يقابلها من كلفة لتعبيد الطرق في المناطق المستوية . عليه يمكن صياغة نظام التحويل بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية بما يؤمن التعويض عن التباين في حجم العوائد والانفاق الضروري . او توحيد امكانيات الحكومات المختلفة في مجال تامين الخدمات العامة على اقل تقدير.

Uالقدرات الاقليمية

ان الدفعات التي يقصد بها توحيد امكانيات الحكومات المحلية المختلفة ، تساهم في تحقيق المساوات بين المواطنين ، بغض النظر عن مراكز سكنهم .فلن يتلقى المواطن خدمة من مستوى ادنى بسبب من سكناهم في منطقة معينة . الا ان الهدف من تساوي التمويل تتعدى حدود تحقيق العدالة .فهي يمكن ان تساهم في تحقيق قدر اكبر من الكفائة الاقتصادية ، اظافة الى تحفيز الافراد وارباب الاعمال للتمركز في المناطق ذات الجدوى الاقتصادية العالية وعدم اختيار المناطق لمجرد تدني نسب الضرائب فيها او لكفائة الخدمات العامة المتوفرة فيها.
لنفترض بان الحكومات اضطرت الى الاعتماد على عوائدها المستحصلة من مواردها الذاتية فقط ، عندها فان الحكومات التي تعتمد اسس ضريبية مؤثرة بسبب مواطنيها الموسرين او بسبب الطلب المتدني على الخدمات العامة التي تؤمنها حكومات اخرى يمكنها ان تقلص نسب الضرائب التي تستحصلها او ان تومن خدمات عامة متميزة او ان تطبق الاجرائين في ذات الوقت . ان هذه المزايا ستستقطب الافراد وارباب الاعمال للاستقرار في مناطق هكذا حكومات محلية حتى في حالة احتمال تحقيقهم ارباحا اعلى في حالة مزاولة اعمالهم في اماكن اخرى.
ان الدفعات التي يقصد بها توحيد امكانات الحكومات ، يمكن ان تؤدي الى زيادة توحيد المعدلات الضريبية ومستوى الخدمات المقدمة على نطاق البلد وبالتالي تحد من الاعتماد على تقرير مواقع استقرار الافراد والاعمال وفق الميزات الخاصة التي تؤمنها كل منطقة.

المبررات الواهية للتحويل المبالغ بين المستويات المختلفة من الحكومات

ناقشنا فيما تقدم المبررات الايجابية لعملية التحويل بين الحكومات، يستفاد من الخبرة المتراكمة ، ان الدول النامية غالبا ما تتولى تحويل المبالغ لاغراض لا يمكن تبريرها منها:

- استغلال هذه العملية لاعاقة حصول الحكومات المحلية على الحكم الذاتي . عندما لا تتجه الحكومة المركزية نحو تفويض الحكومات المحلية بصلاحيات تمكنها من تامين العوائد محليا ، فهي تلجأ الى اجراء التحويل كبديل للموارد التي يمكن ان تحققها الحكومة لمحلية.

- عندما لا تتجه نية الحكومة نحو تفويض الحكومات المحلية بالصلاحيات ، بسبب من قناعتها باستشراء الفساد في هذه الحكومات ، بدرجة تفوق الفساد المستشري في المركز، وبالتالي فان تفويض هذه الحكومات المحلية سيتسبب في هدر العوائد.
- يمكن استغلال التحويل،كجانب من ستراتيجية تتخلص بموجبها الحكومة المركزية من العجزفي ميزانيتها كي تتحمله الحكومات المحلية.(مثال تنقل الحكومة مسؤولية تامين خدمة معينة الى الحكومات المحلية الا انها لا

- تحول كامل المبلغ الضروري لتامين الخدمات كما يجب وانما لنفترض نصفه وعلى الحكومات المحلية تحمل الباقي)
- ان الحكومة المركزية قد تعارض او تخشى عواقب تعدد و تنوع الانفاق او هيكلية العوائد .لذلك تلجأ الى التحويل للمحافظة على التماثل والاتساق,

U<u>المربع رقم (15) حالة روسيا</u>

في عام ، 1992 تم تخويل الحكومات المحلية بمزاولة جملة من النشاطات الاستثمارية التي كانت تتكفل بها الحكومة المركزية (كالطرق الخارجية) وذلك لغرض موازنة ميزانية الحكومة المركزية . وقد تسبب هذا الاجراء في حصول ضغوط خطرة على موازنات عدد من الحكومات المحلية مما اثر بشكل كبير على الخدمات في المجالات الصحية والتربوية على وجه الخصوص.

نواع عمليات التحويل

الان وقد اوضحنا مزايا التحويل في الدول التي توجد فيها مستويات مختلفة من الحكومات المحلية، اصبح من الضروري تحديد نوع عملية التحويل التي يتوجب اتباعها . ان الاختلافات الاساسية القائمة بين مختلف عمليات التحويل هي كما يلي:
U<u>التحويل المشروط</u>U : لا يتم تحويل المبالغ من احد مستويات الحكومات المحلية الى مستوا آخر، الا في حالة استيفاء الانفاق لشرط محدد . اي وجوب انفاق المبلغ على برنامج او مشروع او غرض محدد ، او ربما وفق صيغة محددة . على سبيل المثال ، كي تتاهل حكومة ما للحصول على تحويل مشروط في المجال الصحي ، يتوجب عليها ان توافق على انفاق المبلغ المحول على الخدمات الصحية وان توفر هذه الخدمات لعموم المواطنين بشكل متساو. اما مفهوم " **التحويل غير المشروط او التحويل العام** " فيعني عكس مفهوم التحويل المشروط .
U<u>التحويل بالمقابل</u>U : لدى الموافقة على التحويل المشروط ، فان الحكومة المانحة قد توافق على تحويل مبلغ محددة بمقابل المبلغ الذي ستنفقة الحكومة المستلمة من خزينتها الخاصة على البرنامج او الغرض المحدد المتفق عليه. ان تحديد النسبة المكافئة التي ستحولها الحكومة المانحة تعتبر احدى ضوابط هذا التحويل ، (على سبيل المثال- 1 بمقابل 1 او 2 بمقابل 1...الخ).
U<u>التحويل المقيد</u>U: ان الحكومة المانحة ستكون مكشوفة ماليا نتيجة عملية التحويل بالمقابل ، نظرا لان حجم انفاقها على هذا التحويل يحدده مقدار ما ستنفقه الحكومة المستلمة على البرنامج او الغرض المحدد المتفق عليه. من اجل تحديد او تقييد هذه الحالة (كونها مكشوفة ماليا)، فللحكومة المانحة تحديد حد اعلى لاي مبلغ يمكن ان تحوله لصالح اية حكومة واحدة او كافة الحكومات المستلمة مجتمعة.
اما التحويلات التي لا تتضمن تعيين حد اعلى للمبالغ التي يمكن تحويلها فتدعى "بالتحويلات المفتوحة الغير مقيدة

"مقارنة التحويل بتقاسم العوائد

هناك اجراء بديل يمكن ان تلجا اليه الحكومة المركزية في الحد من عجزها المالي تجاه الحكومات المحلية وهو مشاركتها في العوائد الضريبية . على سبيل المثال تتمكن الحكومة المركزية من تحصيل ضريبة الدخل من عموم البلد وتعيد نسبة مما تستحصله من كل منطقة الى الحكومة المحلية القائمة في تلك المنطقة . هناك انواع مختلفة من سبل تقاسم العوائد.

تتمكن الحكومة المركزية من التحكم بكافة المستويات من الحكومات القائمة من خلال تحديد المكلفين بالضريبة ، وتحديد النسب الضريبية ،واستحصالها والاشراف على هذا النشاط. كما ويمكنها ان تحدد المكلفين بالضريبة، وتخويل كل حكومة من الحكومات بتعيين نسبها الضريبية. ان الميزة الاساسية ، هي ان كلا المستويين الحكوميين يحصلان على العوائد من خلال الضرائب وان عائدات كل حكومة من الحكومات المحلية تعتمد على مقدار المبالغ المتحققة من استحصال الضرائب من المكلفين بها ضمن حدودها الادارية.

U<u>المربع رقم (16) الضرائب في قرغيزستان</u>
ان العوائد التي تحقق من جملة من الضرائب (الارباح ، الدخل ، المكوس على سبيل المثال)،يتم تقاسمها في عموم الجمهورية،والمستويات المختلفة من الحكومات القائمة هناك ،من دون وجود اية قواعد تحدد نسب المشاركة بين هذه الحكومات المحلية . تحصل " الاوبلاستات" –نمط من الحكومات المحلية -على حصتها اولا ومن ثم ياتي دور " الريونات " اما البلديات فتحصل على المتبقي من هذه العوائد.عليه فان من الصعوبة تعيين النسب الضريبية والمكلفين بالضرائب في البلديات . يمكن لاية بلدية ان تحصل على حصة كبيرة من ضريبة الدخل المستحصلة من المقيمين ضمن حدودها في حين تحصل بلدية ثانية على نسبة منخفة او قد لا تحصل على اي مبلغ.
كما ويستحيل تحديد مبلغ العوائد التي ستستحق لبلدية ما . لنفترض ان معدل العوائد المخصصة بموجب "معادلة ضمان التساوي " يفترض استلام كل بلدية لنسبة تقدر ب 40% من ضريبة الاراضي المستحصلة ضمن حدودها . في الواقع يمكن ان تستحصل بلدية ما على 90% في حين لا تحصل بلدية ثانية على اي مبلغ .

ان لعملية تقاسم العوائد عدد من الميزات الايجابية فهي تمنح الحكومات المحلية الحكم الذاتي من خلال تامين موارد لم تتحق بفضل الحكومة المركزية. على النقيض من النظام الذي يعزل ويميز ا بين موارد العوائد التي تتحقق على المستويين المركزي والمحلي، فان تقاسم العوائد يساهم في توحيد القوانين الضريبية ما بين المناطق المختلفة ويتيح اقامة جهاز اداري واحد يؤدي واجباته بكفائة. الا ان عملية تقاسم العوائد يمكن ان تواجه خللا في حالة التركيز بشدة على هدف تحقيق المساواة (راجع المربع 17)، ففي هكذا حالات ، تتم اعادة المبالغ الى ذات الجهة التي تولت استحصالها ، وبذلكن لا تؤثر في تحقيق التوازن في التباين القائم بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية وضمان تقديمها للخدمات وادارتها للضرائب بمستوى متقارب.

الاسس المعتمدة في تحديد اسلوب التحويل

ان العوامل التي تؤدي الى صياغة نظام تحويل مؤثر تتلخص ب:
= يجب ان يعتمد قرار التحويل على عوامل موضوعية بشكل علني ، كلما امكن ذلك، باعتماد صيغة مؤثرة ملزمة للمستويات المختلفة من الحكومات بموجب القانون.وان لا تتاثر باية تسويات سياسية سرية (راجع المربع رقم 18).
= يجب ان يتساوى حجم المبالغ التي يتم تحويلها عبر السنوات لاتاحة امكانية موازنة مالية معقولة للحكومات المحلية،ومرنة بحيث تضمن عدم اعاقة تحقيق اهداف الموازنة الوطنية نتيجة تمويل الحكومات المحلية . كما وان من اضروري ان لا يستمر حجم المبالغ المحولة على حاله الى الدرجة التي لا يمكن معها تطوير واقع الحكومات المحلية . في حالة تعذر المحافظة على تساوي حجم المبلغ فان من الضروري تامين امكانية تخمينها على الاقل.

= ان الصيغة يجب ان تكون شفافة ومبسطة وتعتمد على اسس قائمة يمكن تحديدها.

= يجب ان تتكفل المبالغ المحولة بخلق المحفزات الضرورية للحكومات المحلية .كما ولا يجب معاقبة الحكومات المحلية ماليا بسبب مبادراتها لتامين عوائد ذاتية او للحد من عجزها عن تقديم خدماتهاالعامة بكفائة او تبصرها في الموازنة .

U<u>المربع رقم 17- حالة ارمينيا</u>
خلال العامين1998 و1999تقرر ان تكون مشاركة الحكومات في العوائد بواقع 15%من ضريبة الدخل .الا ان الحكومة المركزية الغت هذا الترتيب وبالمقابل تمت زيادة التحويل ما بين المستويات المختلفة من الحكومات .
كان احد اسباب التعديل، ان تقاسم العوائد المستحصلة من ضريبة الدخل قد تم تحويله الى منطقة العاصمة "يرفان"نظرا لان العديد من المشاريع الصناعية التابعة للحكومات المختلفة قد تم تسجيلها في " يرفان".
حتي في حالة عدم اعادة هذه العوائد الى الحكومة التي تحققت فيها،فان معضمها كان سيحول الى هذه العاصمة .ان الحكومات في القرى والارياف ما كانت لتحصل على موارد مالية كافية كي تتولى تقديم الخدمات الاساسية الى مواطنيها. لذلك تقرر تكليف الحكومة المركزية باستحصال صريبة الدخل ومن ثم اعادة تخصيص العائدات الى الحكومات المحلية من خلال نظام للاعانة المالية الحكومية.

U<u>المربع 18 حالة كازاخستان.</u>
تطبق حكومة كازاخستان حاليا نظاما تؤمن بموجبه المساعدات المالية والاسترداد لتلافي التفاوت ما بين مناطقها المختلفة.ويعتمدهذا النظام على تقديرالعوائد والانفاق.في حالة تجاوز الانفاق للعوائد المقدرة ، يتم تلافي العجز عن طريق تقديم الاعانات المالية.اما اذا تعدت العوائد الانفاق المقدر عندها يتم استرداد الفروقات. نظريا ،يتم تقدير العوائد باعتماد ، ما يحتمل تحققه من الضرائب، بالمقابل فان الانفاق يتحدد من خلال معدل الخدمات . اما التطبيق العملي فان تقدير العوائد والانفاق يتم باعتماد مبالغها الفعلية المتحققة على مدى السنوات الماضية . اي انها تتم بالفعل من خلال المفاوضات التي تجري بين رؤساء الحكومات المحلية "ووزارة الاقتصاد وتخطيط الموازنة" .
تتجه قازاخستان في الوقت الراهن الى تبني صيغة تعتمد على الروابط ما بين الحكومات المختلفة فيها ، حيث يخصص لكل منها

©2006

= يجب تجاوز التحويلات المشروطة او بالمقابل
كلما امكن ذلك . ان مزايا الامركزية لا تتحقق الا اذا ما اتيحت
للحكومات المحلية حرية اتخاذ القرار في مجال الانفاق .

كما وان مثل هذه التحويلات تحد من المنجزات التي يمكن ان تتحقق نيجة اتخاذ الحكومات المحلية لقراراتها من دون تقييدها باشتراطات.

.

بالرغم مما ورد فيما تقدم فان الحالات التالية تستوجب التحويل المشترط او بالمقابل :

- الطفح ما بين المستويات المختلفة من الحكومات .
- الرغبة في تامين التناغم والتوافق.
- تحقيق هدف اساسي على الصعيد الوطني.

في هذه الحالات يجب ان تتحمل الحكومة المركزية المسؤولية عن كيفية انفاق العوائد المستحصلة من المواطنين ، وهذا ما لا يمكن ان يتحقق من خلال التحويلات المفتوحة الخالية من الاشتراطات.

تحويلات التعادل (المعادلة)

هناك العديد من الامثلة عن انظمة يمكن تطبيقها في الدول التي تمر بمرحلة تحول اقتصادي لغرض تامين العدالة والتوازن في الحالة المالية لمختلف الحكومات المحلية القائمة فيها. وفي الواقع ان هناك الكثير من العوامل المشتركة بين معظم هذه الانظمة.ان الغرض من هذه الانظمة هو تامين الامكانات المالية لكل حكومة محلية بما يمكنها من تقديم جملة من الخدمات لمواطنيها في الوقت الذي تحملهم فيه التزامات ضريبية موازية لها .ولغرض تحديد حجم التمويل الضروري لتحقيق هذا الهدف، يتم تقدير كلفة ما ستتحمله الحكومة المحلية لتامين هذه المجموعة من الخدمات (متطلبات الانفاق)، اضافة الى تقدير حجم المبالغ التي يمكن ان تحققها نتيجة تطبيقها لجملة من الاجراءات التي تتكفل بتحقيق العوائد (العوائد المحتمل تحقيقها) . بما ان عملية تحويل المبالغ ستمكن كافة الحكومات المحلية، غنية كانت ام فقيرة من تقديم نفس الخدمات لمواطنيها لذلك اطلقت عليها تسمية تحويلات "التعادل.
ان النظام الذي يعتمد على معادلة او صيغة محددة ، هو ذلك النظام الذي يحدد مقدار الدفعات المالية (الاعانات) التي سيتم تحويلها كل حكومة وفق صيغة حسابية تتمثل فيها احتياجاتها المالية لاغراض الانفاق مقارنة بقدرتها على استحصال العوائد.ويمكن تقدير احتياجات وحجم العوائد لكل حكومة محلية من خلال المؤشرات الاحصائية. ان هذه المعالجة الرياضية يمكن ان تحد من التكتم والسرية في تقرير مقدار المبالغ التي ستخصص لكل حكومة محلية وبذلك تصبح العملية شفافة وتتيح الفرصة لمناقشة العوامل التي اعتمدت في تحديد المبلغ المستحق لكل طرف بشكل موضوعي ، وبذلك تحد من المساومات السرية اوالتحيز لجهة سياسية معينة.
ان هذه التحويلات لا تخضع قي العادة لاية اشتراطات ،فللحكومة التي تقبضها حرية انفاق هذه التحويلات الممنوحة للاغراض العامة، كزيادة حجم الانفاق او تخفيض الضرائب وفق قناعتها , وعلى نقيض التحويلات المشروطة ، التي يتوجب عليها انفاقها لغرض محدد او التحويل بالمقابل الذي يقضي قيام الحكومة المستلمة بتخصيص مبالغ محددة من خزينتها لغرض الانفاق في مجال محدد كي تتاهل للحصول على تحويل (اعانة مالية) من الحكومة المركزية.
ان الادعاء بان نظام تحويلات التعادل يجب ان يعتمد على معادلة او صيغة، لا يعني اعتماد صيغة او مؤشرات موحدة لغرض احتساب مقدار التحويلات لكافة الحكوماتالمتساوية في المستوى. عندما تختلف طبيعة مجموعة الخدمات التي تكلف بها مختلف الحكومات المحلية في البلد الواحد ، فان نظام التحويل يمكن ان يفرد صيغة خاصة لاحتساب التحويل الضروري لكل حكومة محلية تتكفل بتامين مياه الشرب وصيغة ثانية للحكومات التي لا تؤمن مثل هذه الخدمة وصيغة ثالثة للحكومات التي تحصل على حضة كبيرة من عوائد ضريبة الدخل واخرى للحكومات التي تستلم حصة اقل من هذه

العوائد.أن المربع رقم 19 يستعرض حالة جمهورية القرغيز، حيث لا يمكن تطبيق مثل هذه المعالجة فيها ، بسبب استمرار تغيير حجم تخصيصات الانفاق للحكومات المحلية من سنة الى اخرى وما بين الحكومات ايضا.
ان اعتماد صيغ او معادلات لاحتساب تحويلات التعادل ، لا يحدد المبلغ المستحق لكل حكومة محلية قائمة فحسب وانما مجمل المبالغ التي يتوجب على الحكومة المركزية تسديدها (تحويلها).ويمكن ان يشكل ذلك معضلة بالنسبة للحكومة المركزية ، التي قد لا تميل الى الالتزام بامور الموازنة بتعهدها انفاق ا مبلغ يتحقق نتيجة تطبيق هذه المعادلة او الصيغة مهما بلغ حجمه.

ويمكننا تفهم اسباب تحفظ الحكومات المركزية بهذا الخصوص، فمرده السلسلة الامتناهية من طلبات التمويل المستوفية الشروط التي ترفعها اليها اطراف ، والتي يتوجب عليها تسديدها من موازنتها (موازنة الحكومة المركزية).علما ان الحكومات المحلية لا تمثل الا واحدة من هذه الاطراف العديدة التي تطالب الحكومة المركزية بتحويل المبالغ. ان تلبية اي طلب من هذه الطلبات تلقائيا اعتمادا على صيغة او معادلة قد يخل بالموازنة القائمة ما بين الطلبات العديدة الواردة.

بالمقابل لا يجب علينا التخلي عن المعالجة باعتماد الصيغ او المعادلات حتى في حالة قناعتنا بوجهة نظر الحكومات المركزية اعلاه ،.نظر لامكان الاستعانة بنتائج تطبيق المعادلة او الصيغة في تحديد المبلغ النسبي وليس المطلق المستحق لكل واحدة من الحكومات المحلية على الاقل .وهذا ما سيمكن الحكومة المركزية من تحديد اجمالي المبلغ المستحقة السداد.
كما وان نتيجة تقدير المبالغ التي ستستحق لكل واحدة من الحكومات المحلية اعتمادا على تطبيق المعادلة او الصيغة ، يمكن تعديلها،باعتماد عامل يحدد اجمالي المبلغ الذي تقدر الحكومة المركزية ان بامكانها تحمله كجزء من مجل المبالغ المستحقة عليها للحكومات المحلية اذا ما احتسبت بموجب معادلة اوصيغة غير مقيدة . على سبيل المثال ، اذا ما وجدت الحكومة المركزية ان بامكانها تخصيص 9 وحدات من العملة المحلية لاغراض تحويلات التعادل في الوقت الذي تبين فيه المعادلة او الصيغة الغير مقيدة ان عليها تسديد 10 وحدات العملة المحلية، فان كل حكومة ستستلم حصتها محتسبة بموجب المعادلة او الصيغة المقيدة بما يعادل تسعة اعشار ما استحق لها بموجب المعادلة الغير مقيدة.
ان معادلات او صيغ التحويل يجب ان تكون واضحة وان تعتمد على عوامل بسيطة كعدد التلاميذ، او عدد المواطنين ممن تجاوزوا سن ال75،او العوامل الاساسية التي تتحكم بالمناخ (مدى البعد عن خط الاستواء والارتفاع) او الكثافة السكانية ...الخ. ولغرض ترسيخ تطبيق الديمقراطية، فان المعادلات والصيغ المعتمدة للتخصيصات يجب ان تكون سهلة وواضحة للمواطنين الاعتياديين ، وان لا يقتصر استيعابها النخبة منهم فقط.

المربع رقم (19) حالة قرغيزستان

بسبب التباين الكبير في المبالغ المخصصة للانفاق بين الحكومات المحلية المختلفة في جمهورية قرغيزستان ، ونتيجة تغيير هذه التخصيصات من سنة الى اخرى ،فان محاولة تحقيق التعادل بين الحكومات المحلية المختلفة باعتماد هذا النظام، يعني عمليا وجوب تطبيق المعادلة او الصيغة على كل واحدة من الحكومات المحلية القائمة هناك . بذلك فان النتيجة ستشابه الى حد بعيد، تعيين تخصيصات التعادل من دون تطبيف اي نظام او معادلة او صيغة اساسا .

ان العوامل الاساسية في لتحويلات التعادل هي :

- ان تكيف لاغراض شريحة محددة . فالمعادلة التي تركز على التعليم الابتدائي ، ستخصص الموارد المالية اعتمادا على عدد التلاميذ وليس:
  - عدد المعلمين
  - عدد الابنية المدرسية
  - عدد الصفوف

- ان تكون قابلة للقياس
- ان تتم صياغتها بكل وضوح ودقة
- ان تكون قابلة للتدقيق،او تامين امكانية قيام جهات لا ترتبط بالحكومات المحلية بالتاكد من فاعليتها.
- ان لا يتم تحديد قيمة العوامل المعتمدة في المعادلة او الصيغة من قيل الحكومات المحلية ، او الوزارة او الجمعية الوطنية.

فعلى سبيل المثال ، فان عوامل كعدد المدارس الابتدائية وعدد الصفوف في المدارس الابتدائية او عدد المعلمين في المدارس الابتدائية لا تعتبر عوامل موضوعية يمكن اعتمادها في صياغة معادلات او صيغ تضمن تخصيص العوائد بصورة عادلة ومؤثرة .. علما ان التركيز على مثل هذه العوامل الغير موضوعية، ان حصل فهو ياتي بنتيجة قرارات سياسية او بيروقراطية . ان المسؤولين او الساسة الذين يواكبون على التهديد والوعيد باعلى اصواتهم او المتزلفين الى غير ذلك، يتمكنون من الحصول على الحصة الاكبر من خلال علاقاتهم الشخصية.،ان التركيز على هذه الانواع من

العوامل الغير موضوعية لا تؤدي الا الى زيادة التكلفة خصوصا في حالة تنبه الحكومات المحلية التي لم تحضى بمعاملة متميزة الى ما تم تقديمه الى حكومات اخرى حصلت على الرضا.
ان العوامل التي تؤثر في عملية التخصيص يجب ان ترتبط بدوافع واضحة للعمل بكفائة، وان تحفز الحكومات المحلية على التعاون .ان المعادلات او الصيغ التي تعتمد على عدد الصفوف او عدد الابنية المدرسية او المدرسين ترتبط بحوافز تختلف بطبيعتها الى حد بعيد عن طبيعة الحوافز المرتبطة بمعادلات وصيغ تعتمد على عدد التلاميذ. اذا ما اعتمد الجانب الاكبر من التمويل على عوامل كعدد المعلمين المعينين واتضح للمواطنين او للمسؤولين بانه سيتم حجب مبالغ لا يستهان بها عن حكومتهم في حالة تعيينهم لعدد قليل من المعلمين ، فلن يكون لهم اي دافع لتقليص عدد المعلمبن وتخصيص قدر اكبر من المبالغ لاقتناء الحاسبات الالكترونية او الكتب المدرسية بدلا عن ذلك . في حالة اعتماد التمويل على عدد المباني والمؤسسات ، واتضح للمسؤولين المحليين ان غلق عدد من هذه المؤسسات اوالتخلي عن مبانيى سيؤدي الى حرمانهم من حجم معين من التمويل، فلن تبادر هذه الحكومة الى اغلاق اي من هذه المرافق كي تتمكن بالمقابل من التعاون مع الحكومات المحلية المجاورة في تقديم الخدمات بكفائة اعلى.

تحليل جانب الانفاق

لغرض تقديم مجموعة متكاملة من الخدمات العامة بكفائة وتميز، يتوجب على الحكومات المحلية انفاق كمية محددة من المبالغ . ان حجم هذا الانفاق الضروري بتاثر بعاملين الاول هو طبيعة مجموعة هذه الخدمات اما الثاني فهو وتكلفة تقديم كل خدمة ضمن مجموعة الخدمات هذه. ان العاملان قد يختلفان من حكومة محلية الى اخرى وكما بينا فيما تقدم.

حجم الخدمات

يعتمد تخويل الحكومات المحلية بتقديم الخدمات العامة على عدد المواطنين المقيمين ضمن حدودها الادارية . ان هذا العدد قد يختلف ما بين حكومة محلية واخرى ، وبسبب جملة من العوامل . وسنتناول فيما يلى ثلاثة من هذه العوامل، معززة بامثلة من دراسة اجرتها (بيرنكبوينت) في الولايات المتحدة الامريكية.

العامل الديموغرافي

مثل : تعتبر خدمة رياض للاطفال احدى الواجبات التي تكلف بها الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية. تختلف مجتمعات الحكومات المحلية هناك، من حيث عدد الاطفال. فالحكومة التي يوجد ضمن مجتمعاتها عدد كبير من الاطفال ، ستضطر الى انفاق قدر اكبر من المبالغ لتامين جملة من الخدمات الضرورية لهم ، على سبيل المثال تامين المرافق الكافية لاستقبال عدد من الاطفال من ذوي الاعمار المتقاربة . عليه فان مجموعة الخدمات الضرورية لرياض الاطفال (عدد الاماكن الواجب توفبرها) تعتمد على التركيب الديموغرافي .

العامل الاقتصادي:

تعتبر تامين مياه تاشرب احدى الواجبات التي تكلف بها الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية.ان المواطنين من اصحاب الدخل المتدني قد لا يتمكنون من تسديد كامل الاجور المستحقة عليهم نظير هذه الخدمة .لذلك فان الحكومات المحيلة قد تلجأ الى دعم هذه الخدمة بالنسبة لبعض المواطنين .
ان مدينة يقطنها غالبية من المواطنين من ذوي الدخول المتدنية، ستظطر الى انفاق حجم اكبر من المبالغ ، مقارنة بحكومات محلية اخرى ، عليه فان حجم الانفاق الضروري سيعتمد الى حد ما على الحالة الاجتماعية لسكنة المدينة ، وخصوصا عدد المواطنين من ذوى الدخل المنخفض فبها.

العامل الجغرافي

مثال : تتولى الحكومات المحلية في الولايات المتحدة لامريكية مسؤولية ادامة الطرق ضمن حدودها الادارية. ان الحكومات المحلية في المناطق الشاسعة التي تنتشر فيها العديد من الطرق التي تتطلب ادامتها بالشكل الاصولي انفاق مبالغ

تفوق ما تنفقه حكومات محلية اخرى لا تنتشر فيها مثل هذه الشبكة المتشعبة من الطرق.عليه فان حجم الانفاق الضروري لادامة الطرق تحدده الخصائص الجغرافية للحدود الادارية لكل حكومة محلية.

كلفة تامين كل خدمة من الخدمات التي تتكفل بها الحكومات المحلية.

هناك عامل ثان يمكن ان يؤثر في تحديدحجم المبالغ التي تتحملها الحكومات المحلية في مجال تامين مجموعة الخدمات التي تكلف بها ، ويتلخص في مقدار تكلفة كل خدمة من الخدمات التي تقدمها، والتي يمكن ان تختلف ما بين حكومة واخلاى نتيجة عوامل مختافة منها .

Uاجور العمل:

مثال : ان الاجور المقررة للعاملين بما فيهم منتسبي الحكومة المحلية ، قد تكون اعلى في بعض المناطق ، يمكن اعتبار حالة العاصمة في اي بلد مثالا على ذلك ، نظرا لوجوب تسديد اجور اعلى للعاملين هناك ، كعوض عن ارتفاع تكلفة المعيشة فيها (مخصصات غلاء المعيشة). لذلك فان كلفة تقديم اي واحدة من مجموعة الخدمات التي تكلف بها الحكومات المحلية تعتمد على معدل الاجور التي تستحق للعاملين حسب الموقع الجغرافي .

Uاجور التنقلات

مثال : ان الحكومات المحلية قي المناطق البعيدة تتكبد اجور اعلى لنقل المواد التي تحتاجها لذلك فان كلفة تامين كل خدمة من الخدمات التي تتكفل بها الحكومات المحلية المختلفة قد تتاثر بعامل بعد مناطقها.

Uالمناخ

مثال: ان الحكومات المحلية في المناطق الجبلية تتحمل مبالغ كبيرة نتيجة استمرارها في ادامة الطرق التي تتاثر بسبب الثلوج او العوامل المناخية الاخرى السائدة في مناطقها ، وقدد تتحمل مبالغ اضافية لاغراض تدفئة المباني العامة بسبب اشتداد برودة الطقس كلما زاد ارتفاع المنطقة. ، لذلك فان كلفة تامين كل خدمة من الخدمات التي تتكفل بها الحكومات المحلية المختلفة قد تتاثر بالعوامل المناخية في مناطقها.

تقييم قدرة الحكومات المحلية على تامين عوائدها:

ان احدى العوامل التي يجب تجنبها ،في تحديد عامل العوائد، لاية معادلة او صيغة لتحويلات التعادل هي تقدير Uما تحققه الحكومة المحلية من عوائدU"، بدل Uالتركيز على "ما يمكن ان تستحصله من عوائد؟"U وفي حالة تطبيق الحكومات المحلية المختلفة لنظام ضريبي موحد (اي توحيد شريحة المكلفين، والنسب الضريبية واجراءات الاستحصال) . ان الانظمة التي يمكن اتباعها في تحويلات التعادل يجب ان تتفادى التركيز على العوائد الفعلية ، نظرا لاتجاه الحكومات المحلية على العموم بتعمد بالايحاء بعجزها المالي ، لغرض تفادي استحصال نسب ضريبية عالية على مواطنيها.او عدم بذل الهمة القصوى في استيفاء عوائدها. اما اذا ما اعتمدت تحويلات التعادل على عامل U" ما يمكن ان تستحصله ا الحكومات المحلية من عوائد"U فان ذلك سيحد من تراخي الحكومات المحلية في تطبيق النظام الضريبي بشكل اصولى ومؤثر.رغبة منها في الحصول على تحويلات التمويل .

ان عملية تقييم "القدرة على تامين العوائد" ، اصعب من تقدير العوائد المتحققة وغالبا ما تؤدي الى اعتماد معادلات وصيغ اكثر تعقيدا لتحويلات التعادل على العموم، الا انه يفضل التعويل على عامل القدرة على تامين العوائد بدلا من"العوائد المتحققة"في اية معادلة او صيغة تعد لاغراض التحويل نظرا لان ذلك يحرر النظام من اية دوافع غير مبررة او غير صحيحة.

محدودية البيانات المتوفرة

ان محدودية توفر البيانات تعتبر احدى المعوقات التي تواجه الحكومات المحلية لدى صياغتها لانظمة التحويل . ان عدم توفر البيانات الضرورية حول الحالة المالية المحلية والديموغرافية ، والمتغيرات المؤثرة في الحالة الاقتصادية الاجتماعية

، يؤدي الى عرقلة امكانية تحديد حجم الانفاق المحلي الضروري والامكانات المالية المتاحة هناك بدقة.ان اي نظام تحويل مؤثر يجب ان يعتمد على قاعدة بيانات مفصلة ودقيقة للخروج بحسابات دقيقة . لدى احتساب الكلفة التي يجب ان تتحملها كل حكومة من الحكومات المحلية لغرض تقديم مجموعة الخدمات المقررة ، يكون من الضروري تحديد عدد المواطنين فيها واحتياجاتهم ،اضافة الى كلفة تامين كل خدمة من مجموعة الخدمات التي تتكفل بها حكومة محلية معينة. على سبيل المثال ، اذا كان تامين مياه الشرب للمنازل يعتبر احدى واجبات الحكومات المحلية عموما ، عندها يكون من الضروري

تحديد عدد المنازل ضمن الحدودها الادارية لكل واحدة من هذه الحكومات ، وكمية المياه الضرورية للاستهلاك اليومي لكل منزل منها بالالتار اضافة الى كلفة تامين وتنقية ونقل التر الواحد من المياه هناك.
لغرض تحديد صيغة لنظام مؤثر للتحويل المالي ما بين المستويات المختلفة من الحكومات فان من الضروري توفر قاعدة بيانات دقيقة ومفصلة بالجوانب المالية والديموغرافية والاجتماعية الاقتصادية ، تتيح تحديد صيغة لنظام يضمن موازنة الاختلال الافقي والمالي ما بين الحكومات المحلية.

U<u>تحديد قاعدة بيانات في ارمينيا(المربع رقم)</u>

في ارمينيا اعدت (بيرنكبوينت) قاعدة مفصلة للبيانات،والمعلومات الاقتصادية والديموغرافية والمالية لكل واحدة من الحكومات المحلية القائمة هناك والتي يبلغ عددها 930 . وتعتمد لاغراض تخصيص المبالغ الواجب تحويلها وتقييم بدائل للسياسة المالية المعتمدة.على ضوء هذه القاعدة تم اعداد مجموعة من البرامجيات، التي يمكن ان يحصل من خلالها المعنيون على البيانات المطلوبة واعداد التقارير المكيفة وفق حاجاتهم. وقد عززت قاعدة البيانات والبرامجيات المذكورة من قدرات وزارات الحكم المحلي و والمالية والاقتصاد .واعتمادا على هذه القاعدة ايضا ، اعدت (بيرنكبوينت) جملة من البدائل التي يمكن اعتمادها في تحديد الروابط ما بين المستويات المختلفة من الحكومات القائمه هناك.

.

مسائل تخص العراق

ان تطبيق نظام مؤثر لتحويل المبالغ ما بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية في العراق يمكن ان يحد من التفاوت القائم حاليا ما بين مناطقه المختلفة والتقريب ما بين القوميات والطوائف المتعددة التي تقطن فيه.ان العوامل التالية يجب ان تؤخذ بنظر الاعتبار لهذا الغرض:

U<u>ان يعتمد النظام على قواعد قانونية راسخة :</u> Uيجب ان يعتمد نظام التحويل (تامين الاعانات)التي يقصد بها تحقيق التعادل والتوازن على قواعد قانونية كي يطلع المواطنون على كيفية تحديد الاستحقاقات.اذ ان تحديدها عشوائيا من دون اعتماد اسس ادارية او سياسية راسخة لا يؤدي الى التشكيك بعدالة النظام وانما يؤدي الى تركيز الحكومات المحلية على السبل التي يمكن بموجبها التاثير على اتخاذ قرار تحويل التخصيصات بدل العمل على خدمة مجتمعاتها.

U<u>ان تكون لنظام التحويل دوافع مشروعة</u>U: ان حجم تحويلات التعادل يجب ان يعتمد على مدى قدرة الحكومات المحلية على استحصال عوائدها الذاتية وليس على ما ترغب في لتحقيقه من العوائد.الحصول على العوائد . فالحكومات التي يمكن ان تستحصل على قدر كبير من العوائد والتي لا تبذل او لا ترغب في بذل مجهود حقيقي لاستحصالها (في المجال الضريبي فعلى سبيل النثال) يجب ان تحصل على اعانات تقل عن تلك الحكومات التي لا تتوفر فيها مصادر لتحقيق عوائد كبيرة. وهذا ما سيدفع الحكومات التي تتوفر لها فرص تحقيق عوائد ذاتية كبيرة للعمل على استحصالها من خلال مواردها الذاتية بدل الاعتماد على تلقي اعانات من الحكومات المركزية.

Uتامين الاسس الفنية الضرورية

ان من الضروري توفير بيانات دقيقة واعتماد تطبيق صيغ محددة لاغراض التحليل والخروج بنتائج محددة. ان اعتماد اليات للاغراض التحليلية بتيح امكانية تجربة تطبيق انظمة بديلة لاغراض تحويل الاعانات الى الحكومات المحلية ويساعد المسؤولين عن صياغة السياسات في العراق على اختيار السبل التي يمكن بموجبها تحقيق امثل الروابط المالية ما بين المستويات المختلفة من الحكومات المحلية.

الاستنتاجات:

ندرج فيما يلى اهم المسائل التي حاولنا معالجتها بهذه الدراسة :

1. تتضاعف احتمالات نجاح تطبيق اي نظام للاصلاح الامركزي عندما يتم اعداده وتقديمه وتطبيقه من بالاتفاق مع كافة الاطراف السياسية المعنية.
2. ان الافتقار الى الخبرات اللادارية والفنية يمكن ان يؤثر في كفائة تقديم الخدمات ويحد من مزايا عملية اصلاح الروابط بين المستويات المختلفة من الحكومات . ان لتعزيز القدرات في هذا المضمار اهمية كبيرة لاي بلد يتطلع الى تطبيق النظام الامركزي.
3. يجب تحقيق توازن بين عمليتي بناء القدرات ونقل السلطات والصلاحيات الى الحكومات المحلية.
4. في اي محيط سياسي غير مستقر كالحالة الراهنة في العراق، فان التركيز على صياغة اطار للتشريعات التي ستعتمد في تطبيق الامركزية يجب ان ياتي في المقام الاول.
5. عند تحديد عدد وحجم الحكومات المحليةالواجب اقامتها في العراق، يتوجب مقارنة المزايا التي يمكن ان يحققها العدد والحجم الامثل الضروري لتامين الاحتياجات والخدمات، مقابل العدد الضروري من الحكومات المحلية التي تتمكن من التوفيق بين الضراعات الاثنية والطائفية.القائمة بكل كفائة .
6. يجب ان يتم تخويل الحكومات المحلية بصلاحيات الانفاق ، قبل تحديد مصادر عوائدها الذاتية وتبني نظام تحويل الاعانات المالية اليها . ان تحديد صلاحيات المستويات المختلفة من الحكومات المحلية في مجال الانفاق وصياغتها بشكل لا يقبل التاويل يعتبر من الامور الاساسية.
7. يجب اخذ العوامل الاجتماعية الاقتصادية القائمة في البلد بنظر الاعتبار لدى دراسة اعادة هيكلية التمويل المحلي في العراق .كما ويجب دراسة عدم قدرة المواطنين على تسديد الضرائب التي تستحق عليهم بسبب ضعف حالتهم المادية.
8. ان التوازن ما بين الحكومات المحلية يمكن ان يتاثر سلبا في حالة تكليف الحكومات المحلية باستيفاء الضرائب عن الثروات الوطنية.
9. يجب ان يعتمد نظام تحويل الاعانات ما بين الحكومات على اسس قانونية راسخة وتوفر النوايا والمحفزات لتطبيقه.
10. ان توفر البيانات وآلية للتحليل تؤمن امكانية اختبار انظمة بديلة يمكن ان تتبع في تحويل الاعانات واتخاذ الخيارات المعقولة لدى صياغة انظمة لتحويل الاعانات ما بين المستويات المختلفة من الحكومات.

©2006