كنـــدا:
قضايا ناشئة في الفدرالية اللامركزية

"روبن بودواي"

تُجَسِّد كندا، بالنسبة للكثير من المراقبين، النظام الكلاسيكي للفدرالية المالية. فالحكومات الإقليمية المستقلة مسؤولة عن توفير العديد من الخدمات العامة الهامة. وتتمتع بحق الوصول، بدون قيود، لجميع مصادر الضرائب الكبرى كما أنها مسؤولة عن تحصيل نسبة كبيرة من إيراداتها. وتعتبر التحويلات الفدرالية إلى المقاطعات غير تدخلية إلى حد كبير. ويسهل الشكلان الرئيسيان للتحويلات، وهما تحويلات المساواة غير المشروطة والتحويلات المتساوية لكل فرد لدعم البرامج الاجتماعية في المقاطعات، صناعة القرار اللامركزي الفعال عن طريق ضمان

وجود قدرات متشابهة لدى المقاطعات على تقديم الخدمات العامة الهامة وتشجيعها على توفير برامج للصحة والمساعدات الاجتماعية والتعليم العالي تتلاءم مع الحد الأدنى للمعايير القومية. وقد أدت الاتفاقيات بين الاتحاد الفدرالي والمقاطعات إلى أشكال منهجية من التجانس في ضريبة الدخل وضريبة المبيعات ووضعت قواعد اللعبة من أجل اتحاد اقتصادي داخلي ناجع واتحاد اجتماعي منصف وعادل. وهناك تحويلات إضافية تتم للأقاليم الثلاثة الشمالية للسماح لها بتقديم الخدمات العامة لمجموعات السكان الصغيرة المتناثرة وتحقيق قدراتها المالية الضعيفة نسبياً.

ورغم ذلك، فهناك تحديات جديدة في الانتظار. فقد جلبت اللامركزية المالية، إضافة إلى الطلب المتزايد على الرعاية الصحية والتعليم، اللذين يشكلان نسبة كبيرة من الخدمات العامة التي تقدمها المقاطعات، إمكانية حدوث اختلال في التوازن المالي الرأسي والأفقي. ويمتد التحدي إلى الحكومات البلدية ومجتمعات السكان الأصليين التي تتمتع بالحكم الذاتي، حيث تكون الحاجة في بعض الأمور أشد ما يمكن.

وكثيراً ما تظهر قضايا من العنصرين اللذين يبدوان متناقضين في الاتحاد الفدرالي الكندي. والصعوبة الأولى هي أنه بينما يمنح الدستور المقاطعات مسؤولية تشريعية حصرية في المجالات الهامة مثل الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية، فإن الحكومة الفدرالية تشترك في الالتزام الدستوري بتوفير الخدمات الاجتماعية الضرورية بمستوى معقول من الجودة وتشجيع الفرص المتساوية لجميع الكنديين. وبما أن الخدمات العامة التي تعتبر الأكثر أهمية في الوفاء بهذا الالتزام تقع على عاتق المقاطعات، فإن آليات السياسة المتروكة للحكومة الفدرالية هي التحويلات المشروطة لكل من الحكومات والأفراد، وهي العناصر التي تُعرَف بـ "قوة الإنفاق"، أي قدرة الحكومة الفدرالية على توفير وتخصيص الاعتمادات المالية للإنفاق في مجالات محددة في نطاقات الصلاحيات الخاصة بالمقاطعات.

والقضية الثانية هي أن المقاطعات تمتلك الموارد الطبيعية داخل حدودها ولديها الحق في فرض الضريبة على استخدامها. ولكن الدستور يُلْزِم الحكومة الفدرالية بمبدأ تقديم مدفوعات المساواة بحيث يكون لدى كل المقاطعات إيرادات كافية لتوفير مستويات متشابهة من الخدمات العامة بمستويات متشابهة من الضريبة. وحيث أن أحد المصادر الأساسية للتفاوت بين المقاطعات يأتي من ثروات الموارد الطبيعية، يجادل البعض بأن الوفاء بالتزام المساواة بشكل ضمني يناقض ملكية المقاطعات لإيرادات الموارد الطبيعية.

إن السمات الرئيسية للفدرالية المالية في كندا واضحة. حيث تتولى الحكومة الفدرالية بشكل نموذجي المهمات القومية، مثل الدفاع والشؤون الخارجية والنظام النقدي، إلى جانب البرامج القومية للتأمين الاجتماعي والتحويلات إلى المقاطعات. والمقاطعات وبلدياتها مسؤولة عن الخدمات العامة الكبرى في الصحة والتعليم والمساعدات الاجتماعية إلى جانب الأمور ذات الأهمية المحلية والإقليمية. ونتيجة لذلك، فإن الإنفاق الفدرالي وإنفاق المقاطعات على البرامج متشابه، ولكن نسبة كبيرة من الإنفاق الفدرالي تشتمل على تحويلات إلى المقاطعات. إلا أن المقاطعات تولت بالتدريج المزيد والمزيد من المسؤولية عن تحصيل إيراداتها، وهي تقوم بذلك باستخدام جميع الضرائب الكبرى. كما أن ضريبة الدخل متجانسة بشكل انتقائي، مع جمع الحكومة الفدرالية للضرائب بالنيابة عن المقاطعات المتعددة التي توافق على الالتزام بقاعدة الضريبة الفدرالية، ولكنها فيما عدا ذلك حرة في تحديد معدلات الضرائب الخاصة بها. كما نجد التجانس أيضاً في مجال ضريبة المبيعات في المقاطعات الأربعة التي تبنت نظم ضريبة المبيعات ذات القيمة المضافة. كما توجد اتفاقيات بين الاتحاد الفدرالي والمقاطعات حيث تقر المقاطعات بدور الحكومة الفدرالية في تصميم برامج الخدمة العامة ذات الأهمية التي تقدمها المقاطعات، بينما توافق الحكومة الفدرالية على التشاور مع المقاطعات قبل البدء في مبادرات جديدة تتعلق بقوتها الإنفاقية.

والنتيجة هي أن الاتحاد الفدرالي الكندي قد تطور إلى اتحاد فدرالي لا مركزي إلى حد كبير له في نفس الوقت نظام ضريبي متجانس بدرجة معقولة. وينتج عن ذلك قيام المقاطعات بتوفير برامج متشابهة في مجالات مثل الصحة والتعليم والمساعدات الاجتماعية، مع السماح لها في نفس الوقت باختيار السمات المحددة لتصميم البرامج لتعكس احتياجاتها وتفضيلاتها المتنوعة.

فقد قامت الحكومة الفدرالية، عندما واجهت ما رأت أنه دين لا يمكن الاستمرار فيه، بتخفيض تحويلاتها النقدية إلى المقاطعات من أجل البرامج الاجتماعية

وقد أدت بعض الأحداث والاتجاهات في الفترة الأخيرة إلى إجهاد النظام. فقد قامت الحكومة الفدرالية، عندما واجهت ما رأت أنه دين لا يمكن الاستمرار فيه، بتخفيض تحويلاتها النقدية إلى المقاطعات من أجل البرامج الاجتماعية وبدلاً من ذلك دمجتها في تحويل واحد. ولم يكن هناك الكثير من التشاور قبل التخفيض، وجادلت المقاطعات بأن هذا التخفيض عملياً حول جزءاً من الدين الفدرالي إليها. وقامت المقاطعات بدورها بتخفيض التحويلات إلى البلديات. وقد تفاقمت مشكلة اختلال التوازن الرأسي المزعومة

بسبب اختلال التوازن الأفقي المتزايد، والذي يعتبر جزئياً نتيجة طبيعية للامركزية في جمع الإيرادات في المقاطعات وارتفاع إيرادات الموارد في بعض المقاطعات وليس كلها.

وقد ألمح العديد من المراقبين إلى أن الحكومة الفدرالية قد فقدت إحساسها بالهدف القومي. ويجادل آخرون بأنها توقفت عن التعامل مع المقاطعات بأسلوب مفتوح ومتعاون ومتوقع. وقد تصاعد التوتر بسبب استخدام الحكومة الفدرالية للفوائض المالية المتراكمة في برامج الإنفاق المباشرة بدلاً من استخدامها في إعادة التحويلات إلى المقاطعات. واستجابة لذلك، قامت المقاطعات والأقاليم بتقوية قدرتها على التحدث بصوت واحد عن طريق تكوين مؤسسة بين المقاطعات، وهي مجلس الاتحاد الفدرالي.

وتؤثر نفس المخاوف على الحكومات البلدية والمجتمعات المحلية للسكان الأصليين، ولكن بطرق مختلفة. وهناك حاجة لمواجهة اختلال التوازن المالي الذي تشعر به الحكومات البلدية بحيث تتمكن من توفير الخدمات العامة الضرورية لضمان الرعاية لمواطنيها والقدرة التنافسية لنشاطاتها التجارية في العالم الذي يزداد عولمة. والمشكلات المالية التي تواجهها المجتمعات المحلية للسكان الأصليين هي أكثر إلحاحاً. وهي مجتمعات يعتبر سكانها الأكثر فقراً في البلاد، ويفتقرون في الكثير من الأحيان إلى الخدمات العامة الأساسية. والتحدي هنا ليس مسألة تمويل فحسب؛ إنه أيضاً مسألة توصيل الخدمات بحيث يحدث تحول من الطريقة الأبوية المباشرة التي تتبعها الحكومة الفدرالية حالياً إلى نظام تتولى فيه المجتمعات المحلية نفسها المزيد والمزيد من المسؤولية. ولا يزال كل من هذين الأمرين عالقاً ولم يستكمل بعد، كما أنه سيشغل صناع السياسات الضريبية في السنوات القادمة.