

الموازنة العامة الفدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية

د. عبد الحسين العنبي
المستشار الاقتصادي لرئيس
الوزراء

المقدمة:-

في ظل التحول من نظام شمولي الى نظام ديمقراطي ومن المركزية الى اللامركزية في الإدارة وقيام نظام الاقاليم وكذلك التحول من الموازنة العامة للدولة التي تعد وتشرع وتنفذ مركزياً الى موازنة عامة فدرالية تعتبر تجميع لموازنات اتحادية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتعد بالتنسيق مع حكومات الاقاليم وتشرع من قبل مجلس النواب بعد مصادقة برلمانات الاقاليم عليها وينفذ جزء منها مركزياً ويترك الباقي للحكومات المحلية مع استمرار التنسيق والمتابعة، فضلا عن التحول من نظام اقتصادي يقوده القطاع الحكومي الى نظام اقتصادي يقوده القطاع الخاص وتوجهه الدولة من خلال سياسات اقتصادية كلية مرغوبة ، امام هذه (البيروسترويكا العراقية) والسعي الجاد والثابت نحو الاصلاح الاقتصادي وتزامناً مع الجهود الكبيرة من اجل قوننة ومأسسة الدولة وفقاً للدستور وخاصة ما يتعلق بكتابة قانون النفط والغاز كان لابد من وضع اطار نظري يتضمن تسخير آليات جديدة لاعداد وتنظيم الموازنة العامة الفدرالية وتوزيع الإيرادات النفطية في اطارها بشكل عادل وكفوء وتنفيذها بدرجة عالية من المرونة والفعالية لضمان تحقيق الاهداف المرغوبة للحكومة ،وبذلك تقع علينا مسؤولية دراسة التجارب العالمية من اجل صياغة نظام مثالي لتوزيع إيرادات العراق النفطية بحيث يتلائم هذا النموذج مع الواقع السياسي والثقافي والاقتصادي للعراق الذي يعتمد حالياً اعتماد كبير على عائداته النفطية ويتوقع ان يستمر كذلك في المستقبل القريب وهذا يستوجب بقاء ادارة هذه الإيرادات محصورة في فلك الحكومة الفدرالية مع تخصيص نسب مهمة للحكومات المحلية والإقليمية.

أهمية البحث:-

تأتي أهمية البحث من أهمية الثروة النفطية في العراق ودورها في تمويل الموازنة العامة وأهمية دراسة وايجاد آليات جديدة لاعداد وتنظيم الموازنة تعتمد الكفاءة والانصاف في توزيع هذه الثروة بين قطاعات واقاليم العراق.

فرضية البحث:

ان ايجاد توزيعاً عادلاً وكفوءاً للإيرادات النفطية يعد ضماناً أكيدة لتحويل النفط من عامل فرقة ونزاع ونقمة الى عامل وحدة ونعمة واستقلال العراق وتطوره الاقتصادي الشامل وبما يؤدي الى زيادة نسب ماهية القطاعات الإنتاجية في توليد الناتج المحلي الإجمالي والتقليل من هيمنة القطاع النفطي ومعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي.

هدف البحث:

وضع اكثر من مشهد لتوزيع الإيرادات النفطية أمام واضعي السياسة الاقتصادية والنفطية وتحديد الآلية المثلى لذلك بما يضمن الحفاظ على دور مهم للموازنة العامة الفدرالية في رسم السياسة المالية للبلد ومن ثم ضمان دورا لها للحكومة الاتحادية في رسم وتخطيط استراتيجية التنمية الشاملة .

مفردات البحث:

- اولا: اهمية الموازنة العامة للدولة .
- ثانيا: الموازنة العامة الفدرالية والسياسة المالية .
- ثالثا: اهمية الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة الفدرالية .
- رابعا: توزيع الإيرادات النفطية حسب الدستور العراقي .
- خامسا: الآليات المقترحة لتوزيع الإيرادات النفطية في الموازنة الفدرالية .

أولاً: الموازنة العامة للدولة:

تعد الموازنة العامة للدولة بيان تفصيلي يصدر بقانون واجب التطبيق لمدة سنة بعد مصادقة البرلمان عليه ويحتوي على جانبين هما:

١- جانب الإيرادات العامة

وهي التي يتوقع ان تحصل عليها الدولة خلال السنة المالية سواء كانت من المصادر الاعتيادية للتمويل والمتمثلة بإيرادات الدومين العام –اي إيرادات المؤسسات الحكومية بما فيها المؤسسات النفطية – وإيرادات الضرائب بكل اشكالها المباشرة وغير المباشرة وإيرادات الرسوم التي تحققها الدولة مقابل تقديم خدمات معينة وكذلك إيرادات الثمن العام مقابل بيع منتجات تنتجها الحكومة وإيرادات الأتاوات التي تفرضها الحكومة على فئات او مجموعات معينة انتفعت من جراء اقامة مشروعات عامة او خدمات عامة بشكل عرضي . وقد تكون الإيرادات العامة المتوقعة الحصول عليها خلال السنة وفي ظروف معينة تأتي من مصادر غير اعتيادية للتمويل وتتمثل بالقروض العامة بكل انواعها الداخلية والخارجية وكذلك التمويل بالعجز **Deficit Financing** اي الاصدار النقدي الجديد بما يفوق حجم المعاملات في الاقتصاد .

٢- جانب لنفقات العامة

وهي التي تلتزم الحكومة بانفاقها خلال السنة المالية بقصد تقديم خدمات عامة يترتب عليها تحقيق منافع عامة كالإنفاق على التعليم والصحة والبنى التحتية والاجتماعية والترفيهية والقضائية وغيرها .

وفي ضوء ذلك فان مفردات الموازنة العامة للدولة وفقراتها سواء كانت في جانب الإيرادات العامة ام في جانب النفقات العامة تعد كل منها اداة مهمة من ادوات السياسة المالية للدولة تستطيع الحكومة من خلال زيادتها او تخفيضها تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة في إطار خطة اقتصادية وتنموية شاملة تسعى لتحقيق النمو الاقتصادي ورفع المستوى المعاشي وتقليل التفاوت في توزيع الدخل والثروات بين افراد وفئات المجتمع وتقديم الدعم والاعانة لفئات وشرائح معينة لتحقيق أهداف السياسة المالية الرامية الى تشجيع مجال انتاجي واجتماعي معين او ربما تحجب الدعم والإعانة بل قد تفرض جبايات من ضرائب ورسوم معينة في ظروف معينة على فئات وشرائح معينة أخرى بقصد تحجيم نشاط انتاجي او اجتماعي ما او بقصد اجراء تحويلات اجتماعية من شرائح لأخرى ترمي الى تحقيق عدالة اكبر في توزيع الدخل والثروات وزيادة الميل للاستهلاك لدى شرائح من ذوي الدخل المحدودة، وهكذا تتحقق الاهداف المرغوبة للحكومة المتضمنة في ستراتيجيات تنمية شاملة او في سياسات مالية مقصودة ، ومن هنا تأتي اهمية الموازنة العامة للدولة وأهمية اعتماد الدقة والحكمة في اعدادها وتنظيمها وقرارها بكفاءة لانها تستند الى الخطط السنوية للوزارات وماتتضمنه من اوجه انفاق على مشاريع استثمارية ومستلزمات تشغيلية يفترض ان تكون معدة بكفاءة وفقاً لمعايير اقتصادية ودراسات جدوى سليمة تكفل للوزارات امكانية تنفيذ موازنتها الاستثمارية والتشغيلية وتكفل كذلك تطوير مستوى الخدمات العامة المقدمة للمجتمع ولذلك فان الدستور العراقي قد اعطى اهمية في العديد من مواد الموازنة العامة للدولة وجعل وضعها وتخطيطها وتنفيذها من صلاحيات مجلس الوزراء الاتحادي كما تنص المادة (٨٠ أولاً) (١) : (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) فيما تنص المادة (٨٠ رابعاً) على أن : (اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية) من صلاحيات مجلس الوزراء ، وهذا يعني ان مهمة تخطيط وتنفيذ السياسة المالية للدولة العراقية من اختصاص الحكومة الاتحادية حيث تشرع وزارة المالية الاتحادية بهذه المهمة والتي هي من اختصاصها ومكلفة بها من رئاسة الوزراء على اعتبار ان التخصيصات المالية في الموازنة تنفذ من خلال الوزارات الاتحادية والجهات غير المرتبطة بوزارة وبذلك فهي مسؤولة الحكومة الاتحادية حصراً ، وعليه جاء في الدستور اعداد الموازنة العامة واجراء الحساب الختامي في نهاية السنة المالية وتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة بما فيها السياسات الاقتصادية ، والخطط العامة ، ويقصد بها خطط التنمية الشاملة من صلاحية الحكومة الاتحادية لكي يضمن امتداد وانسجام هاتين المهمتين دونما بتر ولا تعارض لان من يمارس تنفيذ الموازنة التي اعداها هو وتنفيذ خطط الوزارات المتضمنة في الموازنة سوف يقف بوضوح على عيوب ونواقص الاعداد بوصفه منفذاً للخطط ، ويقف على عقبات التنفيذ بوصفه معداً لخطط لاحقة .

وبعد اعداد الموازنة وإقرارها من قبل مجلس الوزراء ترفع الى البرلمان (مجلس النواب للمصادقة عليها فتصدر بقانون واجب التنفيذ لمدة سنة دون اعطاء حق لاي سلطة غير السلطة التشريعية اجراء أية تعديلات عليها ، كما جاء في المادة (٦٢ أولاً) : (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لقراره) وهنا يظهر وجود خلط لدى المشرع بين مفهوم الموازنة (تكون تقديرية لسنة قادمة) والحساب

الختامي (الميزانية) التي تكون متحققة في الماضي أي في نهاية السنة حيث يسوى الحساب الختامي ، فيما تنص المادة (٦٢ ثانياً) : (لمجلس النواب ، إجراء المناقشة بين ابواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات) .

ثانياً: الموازنة العامة الاتحادية والسياسة المالية :

تتولى الحكومة مسؤولية رسم السياسة المالية للبلد ، وتعد هذه المهمة من أهم وظائف وزارة المالية للحكومة الاتحادية ، وقد حدد الدستور العراقي اختصاصات السلطات الاتحادية في هذا المجال ضمن المادة (١١٠) منه في ثلاث فقرات حيث تذكر الفقرة (أولاً) : (ان رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية وسياسات الاقتراض) ، وفي الفقرة (ثالثاً) : (رسم السياسة المالية ، والكمركية واصدار العملة ، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ، ووضع الميزانية العامة للدولة* ، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وأدارته) . فيما تذكر الفقرة (سابعاً) : (وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية)* وبذلك فإن الدستور قد حسم الامر لصالح الحكومة الاتحادية في رسم السياسة المالية في البلد ووضع الموازنة العامة والتحكم بمفرداتها التي تعتبر ادوات تمارس من خلالها الحكومة سياستها المالية .

وضع الموازنة العامة للدولة وليس الميزانية ، لان مصطلح ميزانية ينصرف الى التخصيصات المنفذة والمنفقة المتحققة في الماضي وتصبح ميزانية ختامية ، بينما ينصرف مصطلح الموازنة الى التخصيصات ونفقات تقديرية للمستقبل (سنة قادمة) .
*الموازنة العامة تقسم الى استثمارية وتشغيلية ولا توجد حاجة لذكر كلمة والاستثمارية في الدستور

وتهدف السياسة المالية الى تحقيق هدفين أساسيين :

الاول : تحقيق الاستقرار الاقتصادي (لاتضخم ولا أنكما)

ويتم ذلك من خلال تنظيم الموازنة العامة بفائض في فترات التضخم أي جعل الإيرادات العامة أكبر من النفقات العامة) ، وتنظيم الموازنة العامة بعجز في فترات الانكماش والبطالة أي من خلال جعل (الإيرادات العامة أصغر من النفقات العامة) وبذلك يكون التوسع في النفقات العامة سبباً في زيادة الطلب العام والطلب الكلي بالتبعية وأخراج الاقتصاد من حالة الانكماش (٢) . وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق ما لم تكن هناك سياسة مالية تضطلع بها حكومة مركزية تمتلك القدرة على تحريك مفردات الموازنة العامة الفدرالية .

الثاني: تحقيق التنمية الشاملة :

من خلال توجيه الإنفاق العام نحو القطاعات والمجالات التي تحقق أكبر نفع عام ممكن اي توجيه الإنفاق العام وفق المعايير الاقتصادية لتحقيق الكفاءة في توزيع الموارد الاقتصادية نحو قطاعات التعليم والصحة والبنى التحتية والرعاية الاجتماعية والامن والدفاع وغيرها . وبذلك فإن السياسة المالية تستخدم مصادر الحصول على الإيرادات العامة ووجه إنفاق النفقات العامة بوصفها أدوات تحركها ارتفاعاً وانخفاضاً من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة.

ولأهمية سياسات التنمية الشاملة والتخطيط العام للبلد فإن المادة (١١٤) من الدستور جعلت هذه المهمة من الاختصاصات المشتركة التي يمكن للحكومة الاتحادية عند رسم سياستها المالية الأخذ بنظر الاعتبار احتياجات الأقاليم واحترام الأولويات التي تضعها حكومات الأقاليم في مجالات التنمية الصحية والتعليمية والتربوية وبما ينسجم مع استراتيجيات التنمية الشاملة التي ترسم من قبل الحكومة الاتحادية ، أي في حدود الإنفاق العام المخصص للأقاليم يمكن ان يوجه باتجاه المجالات التي تعتقد حكومة الأقاليم انها أكثر المجالات اشباعاً للحاجات العامة لسكان الأقاليم وتحقيقاً للنفع العام على اعتبار ان ذلك شرطاً ضرورياً ملازماً لحكومة الأقاليم المنتخبة في سعيها لارضاء ناخبها وبما يؤمن جني حقيقي لثمار الديمقراطية وعلى ضوء ذلك فان فشل حكومات الأقاليم في الوصول الى التوزيع الأمثل لتخصيصات اقاليمهم سوف ينعكس حتماً في عدم رضا جماهيري سوف يبعد هذه الحكومة عن ادارة الأقاليم بعد اجراء الانتخابات اللاحقة. ولذلك فان المادة (١١٥) من الدستور التي جعلت كل ما لم يندرج ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية يذهب لصلاحيات الأقاليم ، وجعلت أيضاً حصول الخلاف في وضع اولويات التخصيص والإنفاق بين حكومات الأقاليم وما ترغب به الحكومة الاتحادية تكون فيه الاولوية لما يريده الأقاليم من اجل جعل حكومات الأقاليم تضطلع بمسؤولياتها الحقيقية تجاه ناخبها في الأقاليم وتجاه خيارها الاستراتيجي في التنمية الشاملة والاعمار والتسابق في مضمار التنمية مع بقية الأقاليم .

ثالثاً: أهمية الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة الفدرالية :

تعد هيمنة القطاع النفطي على الناتج القومي العراقي واحداً من اهم الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي جعلته وحيد الجانب تعتمد قطاعاته المختلفة على التمويل المتأتي من قطاع النفط ، وسوف يبقى هذا الاختلال قائماً خلال السنوات الاربع القادمة ولكنه سوف يتراجع بفعل

الاتفاق الكبير للاستثمارات في مجال تطوير مصادر الانتاج والتمويل غير النفطي ، وسيبقى العراق معتمداً على الايرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة الفدرالية ، وعليه ستبقى عوائد النفط تشكل بحدود (٩٢%) في السنوات الاربع القادمة (٣) او تتراجع قليلاً . ولذلك صار لزاماً على الحكومة توجيه أنفاق اكبر صوب القطاع النفطي من أجل مضاعفة الانتاج وبالتبعية زيادة القدرة على التمويل للمشاريع الاستثمارية في القطاعات الانتاجية والخدمية الاخرى . ولاهمية النفط فقد أفردت له مواد خاصة في الدستور العراقي لتنظيم ادارته وتوزيعه ، وسوف يكون لقانون النفط والغاز القدرة على توليد آليات جديدة كفيلة بالتوفيق بين مركزية الحكومة الاتحادية في أعداد الموازنة العامة ورسم السياسات المالية والنقدية واعتماد استراتيجية تنمية شاملة ودور حكومات الاقاليم في وضع أولويات الانفاق العام في إطار تخصيصات أكثر عدالة للايرادات النفطية .

رابعاً: توزيع الايرادات النفطية في ظل الدستور :

- ١- تذكر المادة (١١١) من الدستور العراقي أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات) وهذا يعني ان كل نفط العراق هو ملك كل شعب العراق ، ولاتعني هذه المادة كما يفسرها البعض ان النفط والغاز في اقليم ما او محافظة ما هو ملك الشعب العراقي في ذلك الاقليم او تلك المحافظة ، فالصيغة عامة شاملة لاتقبل التأويل.
- ٢- تذهب المادة (١١٢) من الدستور الى التفريق بين الحقوق الحالية والمستقبلية من حيث الادارة والتوزيع . وكما يلي :

أ- من حيث الادارة:

الحقول الحالية

أن ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية تقوم به الحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة وهذا يعني ان الادارة ابتداءً تقوم بها الحكومة الاتحادية ولان الحكومة الاتحادية تمارس الادارة من خلال شركة أم (قابضة) لها فروع (شركات وليدة) في الاقاليم والمحافظات ، فإن الحكومة المركزية من خلال شركتها الام ومن خلال فرعها في الاقليم تتولى ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية حصراً في ذلك الاقليم .

ب- الحقول المستقبلية

فأن الدستور لم يذكرها أصلاً واكتفى بذكر الحقوق الحالية ، وبذلك اراد الايحاء الى ان الحقول المستقبلية سيتم استكشافها ابتداءً من قبل الشركات الفرعية الوليدة التابعة للاقاليم والمحافظات التي تمارس الاستكشاف بنفسها او من خلال التعاقد مع شركات أجنبية لهذا الغرض حصراً وسيكون ادارة هذه الحقول مستقبلاً مناطاً بالشركة الفرعية التابعة للاقاليم المكتشف الحقل الجديد فيها ، ولان الشركة الفرعية تابعة للشركة الام ، فإن عملية الادارة تبقى للحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم والمحافظات شأنها شأن الحقوق الحالية.

ب - من حيث التوزيع:

تذكر المادة (١١٢) الاتي : (على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للاقاليم المتضررة ، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق ، والتي تضررت بعد ذلك ، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد ، وينظم ذلك بقانون) .

ويمكن استنباط الاتي من هذه المادة فيما يتعلق بالتوزيع موضوع البحث:

*- توزيع الإيرادات النفطية بشكل منصف على جميع انحاء البلاد .
*- التوزيع السكاني / حيث اعتبر معيار الكثافة السكانية في الاقاليم والمحافظات معياراً ثابتاً ومستمرأً وأساسياً ، وهذا المعيار يحقق العدالة والانصاف في التوزيع بعيداً عن الاعتبارات الجغرافية والعرقية والطائفية ، ويعتبر العراقيين مواطنين من درجة واحدة ولا فرق بين اقليم واخر الا بمقدار ماتحتويه تلك الاقاليم من اعداد المواطنين

*- درجة التضرر والحرمان / حيث اعتبر المشرع هذا المعيار معياراً وقتياً غير ممتد ، فذكر (تحديد حصة لمدة محددة للاقاليم المتضررة) وهذه الاقاليم وقع عليها الاجحاف من قبل النظام السابق فمنيت بالحرمان ، ومن باب رفع الحيف والحرمان فإن مقتضى العدالة والانصاف يتوجب التعويض لمدة محددة.

*- التنمية المتوازنة / حيث ذهب المشرع الى حتمية تأمين حصول التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة في البلاد ، وهنا جاءت الفقرة لتعطي التطمين اللازم للمحافظات والاقاليم التي لاتتملك ثروة نفطية في أراضيها ليؤكد على حتمية ان تكون التنمية متوازنة ، اي ان توزيع إيرادات النفط سيكون موجهاً قطاعياً وجغرافياً بما يؤمن التنمية المتوازنة ، وجاءت الفقرة لتجيب على عبارة (والتي تضررت بعد ذلك) اي الاقاليم والمحافظات نتيجة التقاطع الحاصل بين التنمية القطاعية التي تضطلع بها الوزارات للحكومة الاتحادية وبين التنمية الاقليمية التي تضطلع بها حكومات الاقاليم ، وبذلك اراد المشرع ايجاد تطمين اكبر للاقاليم والمحافظات كافة ، مفاده انه مع افتراض اعتماد استراتيجية تنمية قطاعية أحدثت طفرة كبيرة في بعض الاقاليم دون الاخرى سواء كانت تلك الاستراتيجية تستوجبها متطلبات التنمية الاقتصادية السليمة وتستوجبها مصلحة البلد فإن الضرر المتمثل بتلك بعض الاقاليم عن اللحاق بالطفرة الواسعة في التنمية نتيجة لوضعها القطاعي فإن الدستور قد ضمن لها اجراءات لاحقة ترفع عنها هذا الضرر وتضمن التنمية المتوازنة ، وهذا الامر يشمل مناطق قد تتضرر من سياسات تنمية قطاعية تمارس نوع من التدافع القطاعي بين القطاع القائد والقطاعات الثانوية التابعة ضمن نظرية النمو اللامتوازن ، كما يشمل الامر ما يترتب من ضرر على بعض الاقاليم نتيجة اعتماد سياسة تنمية معينة يتضح فيما بعد انها كانت خاطئة ولم تعطي نتائج ايجابية

*- الاقتصاد في استخدام الإيرادات النفطية / وهذا ينصرف الى عدم الهدر والتخصيص الامثل للموارد النفطية فضلاً عن اعتماد استراتيجيات لتطوير ثروة النفط والغاز باستخدام أحد التقنيات الكفيلة بزيادة الانتاج واعتماد المنافسة ومعايير السوق وتشجيع الاستثمار في القطاع النفطي كما جاء في المادة (١١٢)
(ثانياً): (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم

السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي ، معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار) . واقصى منفعة لا تتحقق الا باقصى أنتاج ممكن وبأقل الكلفة الممكنة وقد جعل الدستور هذا الامر مقترناً باعتماد تكنولوجيا حديثة تتلائم ومتطلبات التحول نحو اقتصاد السوق والمنافسة وتشجيع الاستثمار، فضلاً عن ان التوزيع الامثل للايرادات النفطية نحو المجالات والقطاعات ووجه الإنفاق التي تحقق اقصى منفعة واقصى اشباع ممكن لحاجات الشعب العراقي .

٣- إمعاناً في التأكيد على دور الحكومة الاتحادية في رسم السياسة الاقتصادية للبلد وبضمنها السياسة النفطية على اعتبار هيمنة الايرادات النفطية على موارد البلد وعلى الناتج المحلي الاجمالي للعراق ، فقد ذهبت المادة (٢٥) الى القول : (تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده ، وتوزيع مصادره ، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته) .

وبذلك فإن هذه المادة تؤكد التزام الحكومة (الدولة) انتهاج برنامج الاصلاح الاقتصادي والتوجه نحو اقتصاديات السوق واعتماد العاير الاقتصادي في الانتاج والتوزيع والاستهلاك التي تضمن استثمار كامل الموارد الاقتصادية واهمها النفطية ، وتوزيع الايرادات النفطية باتجاه تنمية القطاعات الاقتصادية الاخرى بما يضمن أخراج الاقتصاد العراقي من حالة الازدواجية واحادية الجانب وتقليل الاعتماد مستقبلاً على الايرادات من خلال زيادة مساهمة بقية قطاعاته الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي وتنويع مصادر التمويل ، فضلاً عن تنمية القطاع الخاص وتقليل هيمنة القطاع الحكومي وهذا سوف يظهر جلياً من خلال آلية التوزيع الدستورية للايرادات النفطية التي سوف تمكن العراقيين من الاستفادة القصوى من تخصيصات الايرادات النفطية لتظهر لهم على شكل بنى تحتية وتسهيلات مؤسسية وبيئات استثمار ملائمة تقلل كثيراً من الكلف الاستثمارية للقطاع الخاص بما يضمن له القدرة على التنافس وتحقيق الارباح والولوج الى مجالات انتاج لم يكن بأستطاعته الولوج اليها سابقاً في ضوء الأليات السابقة المتمثلة بهيمنة الدولة على الايرادات النفطية وتوجيهها نحو عسكرة الانتاج واشباع الرغبات الشخصية للحكام ، وامعاناً آخر في التوكيد جاءت المادة (٢٦) لتجعل رسم السياسات الاقتصادية وسياسات التنمية الشاملة من صلاحيات الحكومة الاتحادية وجعلت الاستثمارات القطاعية التي تضطلع بها الوزارات المركزية من مسؤوليتها ، بل وحتى الاستثمارات القطاعية التي تضطلع بها حكومات الاقاليم يفترض ان تدور في فلك استراتيجية التنمية الشاملة التي ترسم من قبل الحكومة الاتحادية من خلال القول : (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون) وهذا القانون قد يكون قانون اتحادي او قانون صادر من حكومات الاقاليم ، الا انه يفترض ان لا يتقاطعها في اطار الاتجاه العام لستراتيجية التنمية وان تعارضهما قد يكون في بعض اولويات الإنفاق ضمن مامخصص للاقاليم على اعتبار ان اهل الاقليم ادري من الحكومة المركزية بالاولويات التي يحتاجها شعب الاقليم ولذلك جعلت المادة (١١٥) الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم في مجالات التنمية الصحية والتعليمية والتربية تكون فيها الاولوية لقانون الاقاليم في حالة الخلاف بينهما . ومن الجدير بالذكر هنا أن انضاج استراتيجيات شاملة للتنمية من قبل الحكومة الاتحادية وتعود الحكومة على تنفيذها بموضوعية وتجرد سوف يولد حالة من الانسجام بين اولويات الاقاليم والاولويات المدرجة

في استراتيجية التنمية الشاملة التي تضعها الحكومة الاتحادية ، فيكون من مصلحة الاقاليم عدم الخلاف مع الحكومة الاتحادية ، كما سيكون الانسجام بين التنمية القطاعية والتنمية الاقليمية متماشياً مع المعايير الاقتصادية وحسابات (الكلفة / المنفعة) .

١ - بغية اعطاء ضمانات اكثر للاقاليم في اطار حصول الانصاف والعدالة في توزيع الوردات* الاتحادية بضمنها النفطية فقد نصت المادة (١٠٦) من الدستور مايلي :

(تؤسس بقانون ، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الوردات الاتحادية ، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الاتية :
*يفترض ان تكون اليرادات وليس الوردات لان مصطلح الوردات قد ينصرف الى الاستيرادات في الادبيات الاقتصادية .

أولاً : التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

ثانياً : التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها .

ثالثاً : ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وفقاً للنسب المقررة) .

ويمكن استقراء الآتي من هذه المادة :

١- لم تختصر مسؤولية هيئة مراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية على الإيرادات النفطية بل لها التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية أيضاً. وهذا ينسجم مع كون هذه المصادر للموارد المالية تخلق التزامات تجاه البلد فمن باب أولى التحقق من توزيعها بعدالة وانصاف ، فضلاً عن ان سياسات الاقتراض جعلتها المادة (١١٠ أولاً) من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وهذه القروض عادة ما تمول استثمارات طويلة الامد تكون قادرة على زيادة الطاقة الانتاجية وزيادة الانتاج بما يضمن سداد اقساط القروض وفوائدها ، فمن باب أولى ان يكون هذا النوع من الاستثمارات من اختصاص السلطة الاتحادية حصراً بوصفها السلطة المبرمة للعقود القرضية .

٢- أكدت المادة على الاستخدام الامثل للموارد المالية من حيث توجيهها نحو المجالات التي تحقق اقصى المنافع الممكنة ، وبذلك فان نوعاً من التقسيم لهذه الموارد المالية يستلزم توفر معيار (الكلفة / المنفعة) في تخصيصها وليس فقط وفقاً لنسب تستدعيها الكثافة السكانية في اشارة الى التنمية القطاعية للاستثمار في القطاعات التي للبلد ميزة وكفاءة في الانتاج فيها .

٣- تضمن المادة قيام الهيئة بضمان الافصاح الدوري عن التخصيصات المحددة لحكومات الاقاليم والمعايير المعتمدة في تلك التخصيصات بما ينسجم وشروط الشفافية والوضوح والعدالة في التوزيع للموارد المالية بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

٤- يتوافق ما جاء في المادة (١٠٦) مع ما تذهب اليه المادة (١٢١) الفقرة (ثالثاً) التي تذكر (تخصص للاقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً ، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ، ونسبة السكان فيها) . وهذه المادة تؤكد مرة اخرى على معايير التوزيع للإيرادات النفطية المبنية في المادة (١١٢) المتمثلة بنسبة السكان في الاقليم او المحافظة ، اي الكثافة السكانية وحاجات الاقليم او المحافظة ، والحاجات في هذه المادة تتوافق مع معيار التضرر ودرجة الحرمان التي قد يكون تعرض لها الاقليم او المحافظة سواء من جراء سياسات النظام السابق او من جراء اعتماد سياسة تنمية شاملة أحدثت حالة من النمو غير المتوازن قطاعياً ، الامر الذي تسبب في حالة من النمو غير المتوازن اقليمياً ، بما يستوجب الاخذ بالمعيار الاخر المعتمد في المادة (١١٢) الخاص بتأمين التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد ، فضلاً عن ان المادة (١٢١) تشير الى معيار اخر في التوزيع لم يرد في المواد التي تطرقنا اليها آنفاً ، وهو معيار (موارد الاقليم او المحافظة) وهنا لا يتطرق الى الإيرادات النفطية لان الدستور اعتبرها محصلة اتحادياً وقد جعل لكل اقليم او محافظة حصة عادلة منها وانما هذه المادة تشير الى الموارد المالية الاخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم والتي يمكن ان تنظم بقانون يحدد اي من انواع الضرائب وانواع الرسوم التي يمكن ان يخول الاقليم في تحصيلها وانفاقها في المجالات التي تحددها اولويات حكومة الاقليم .

خامساً : الموازنة العامة الفدرالية وآليات التوزيع المقترحة للإيرادات النفطية :

يذهب بعض الساسة وبعض المهتمين الى التحويل بامكانية توزيع الإيرادات النفطية بحجة وجود غموض في تفسير مواد الدستور ذات العلاقة ووجود تعارض بينها أحياناً ، كما يسوق البعض الكثير من التحفظات حول امكانية وضع آليات سلسة وعملية لتوزيع الإيرادات النفطية يضمن الابقاء على دور وزارة المالية في الحكومة الاتحادية ودور الموازنة الفدرالية

في ظل دستور جديد يتجه باتجاه اعطاء صلاحيات واسعة لحكومات الاقاليم ، والحقيقة قد تكون قراءة المتحفظين لمواد الدستور قراءة مجتزعة لا ترتقي الى مستوى التحليل العلمي ، اذ ان ما ذكر سلفاً في الفقرة الرابعة من بحثنا ، تظمن الكثير من المخاوف والتحفظات وتظهر ان الدستور يحمل في بعض موادها حلاً للتعارض الذي قد يبدو بين بعض موادها الاخرى ، فقد ذكر بعض الاقتصاديين^(٤) ان المادة (١٠٦) الخاصة بتأسيس هيئة عامة لمراقبة الواردات الاتحادية سوف تنزع من وزارة المالية في الحكومة الاتحادية القدرة على رسم السياسة المالية للدولة الاتحادية بحجة ان هذه الهيئة التي ستحدد زيادة الضرائب والرسوم او انقاصها من سنة لآخرى بموجب الموازنات الاقليمية وموازنات المحافظات وليس من خلال الموازنة العامة الاتحادية التي ستكون مجرد تجميع لموازنات الاقاليم ، وهذا خلاف الواقع اذن ان عمل الهيئة العامة المنصوص عليها في المادة (١٠٦) هو عمل رقابي وتحقيقي وليس تنفيذي ، فضلاً عن ان تجميع موازنات الاقاليم في موازنة عامة فدرالية لن يكون مجرد تجميع حسابي جامد وانما سيكون نتاج لمؤشرات وتوجهات ووصفات لشكل السياسة المالية المرغوبة من قبل وزارة المالية الاتحادية وتعمم هذه الوصفة للاقاليم والمحافظة قبل اعداد موازنتهم للاخذ بها ، فنضمن بذلك حصول انسجام تام بين اولويات الاقاليم وتوجهات سياسة التنمية الشاملة ، اي حصول توافق قطاعي ومكاني في توجيه الاتفاق العام ، وهذا يعني ان اعداد الموازنات في الاقاليم لن يكون بمعزل عن السياسة الاقتصادية العامة للدولة الاتحادية التي ترسم وزارة المالية الاتحادية شقها المالي ويرسم البنك المركزي العراق شقها النقدي وترسم وزارة التجارة الاتحادية شقها التجاري وترسم وزارة التخطيط والتعاون الانمائي شقها التنموي من خلال وضع خطة تنمية شاملة تعمم مبادئها وسقوف وارضيات مؤشرات للحكومات الاقليمية للاخذ بها ووضع الاولويات في اطارها ، فضلاً عن الموازنة العامة الفدرالية لن تكتسب الصفة القانونية والتشريعية الا بعد مصادقتها من قبل مجلس النواب الاتحادي وهو وحده له الحق في اجراء التعديلات والمناقشات عليها كما ذكر سابقاً. ولذلك نعتقد ان امام لجنة النفط والطاقة في رئاسة الوزراء التي تضطلع بكتابة مسودة قانون النفط والغاز مهمة كبيرة في ايجاد التكييف القانوني للمواد الدستورية دون الخروج عنها ، وفي هذا الاطار يمكن ان نضع عدة سيناريوهات لآلية توزيع الايرادات النفطية ضمن وعاء الموازنة العامة الفدرالية او ضمن وعاء خاص وتحديد مزايا وعيوب هذه السيناريوهات ليتمكن متخذو القرار اخذها في الاعتبار عند كتابة قانون النفط والغاز ، لكي يتم الاسراع بتطوير القطاع النفطي وزيادة الانتاج في ظل انتعاش اسواق النفط وارتفاع الطلب والاسعار بما يضمن تمويل مشاريع الاعمار والبناء في العراق ، وايجاد آليات تضمن الوضع الطبيعي لعمليات الانتاج والتسويق والتوزيع للنفط والغاز دون العودة الى الدور الانتاجي والتسويقي للدولة^(٥)، وضمان نقل العملية الى الشركات العراقية والعالمية مع الابقاء على الدور الرقيب والمخطط والماسك للدولة ليكون ممثلاً حقيقياً للشعب في كل اقاليمه ومحافظة كما نصت المادة (١١١) من الدستور وهذا الامر سوف يضمن اعتماد المعايير الاقتصادية السليمة المتمثلة بالربحية والانتاجية والمنافسة بعيداً عن القرارات السياسية والبروقراطية الجامدة للاداريات الحكومية فضلاً عن اعتماد اقصى درجات الكفاءة والخبرة والمرونة والتنافس وسرعة القرار والتكيف مع الاوضاع المتغيرة والسريعة .

ان توزيع الموارد بشكل عادل يتناسب مع الكثافة السكانية والحاجات ودرجة الحرمان يمكن معالجته من خلال توزيع الايرادات النفطية في الموازنة العامة الفدرالية وهي بلا ادنى شك

مسؤولية الحكومة الاتحادية وعليها ان تنظمها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات وفي ضوء الشروع بهذه المسؤولية نقترح سيناريوهات التوزيع الاتية :

السيناريو الاول: الإيرادات النفطية تذهب إلى الموازنة العامة الفدرالية

حيث تعد الإيرادات النفطية جزءاً من الإيرادات العامة تذهب مع باقي مصادر الإيرادات غير النفطية لتمويل الموازنة العامة الفدرالية بوصفها صندوق الدولة العراقية الذي يفى بالغرض المشار اليه في الدستور وبذلك سيكون بمقدور الحكومة الاتحادية التحكم الكامل بادوات السياسة المالية من خلال توجيه النفقات العامة صوب القطاعات الاقتصادية التي تحقق اهداف التنمية الشاملة ومعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي وبذلك يضمن هذا السيناريو حصول التنمية القطاعية الا انه يثير المخاوف في مدى امكانية تحقيقه للتنمية الاقليمية خاصة وان طيفاً واسعاً من الشعب العراقي تختزن ذاكرته الكثير من عدم الثقة بحكومة مركزية متحكمة بثروة نفطية كبيرة كانت وسيلة الحكومات الشمولية في تمويل نزواتها في غزو دول الجوار وقمع الشعب العراقي وشراء الذمم وبناء القصور والانصبه والانفاق على المجالات البذخية للفئة الحاكمة وتبيد الاموال في تضخيم الاجهزة البولييسية لملاحقة العراقيين ، ولم يختصر الامر في عدم عدالة وعدم انصاف بين الاقاليم بل سعت تلك الحكومات الى حجب النقد الاجنبي المتأتي من النفط عن القطاعات الاقتصادية الاساسية ووجهته الى قطاع الاستخدامات غير الميينة الذي كانت حصته من النقد الاجنبي في العام ١٩٨٨ (٨٥%) فيما ترك لبقية القطاعات (١٤%) فقط^(١)، وبذلك فان التنمية القطاعية هي الاخرى لم تحصل وورث النظام الجديد اقتصاد مفكك قطاعياً واقليمياً ، هذا الارث من المخاوف بقي قائماً حتى مع قيام حكومة وطنية تعتمد معايير الديمقراطية بل صارت الحكومة ذاتها تبحث عن آليات جديدة تتضمن مضادات تكسب المركز المناعة الكافية من العدوى بداء التحكم الفردي والاستحواذ على الثروة النفطية مستقبلاً ، ولان هذه الثروة ستبقى في الامد المتوسط هي المهيمنة على التمويل فان هذا السيناريو يبقي ادارة هذه الثروة بيد الحكومة الفدرالية الى ان يصبح الاقتصاد اكثر تنوعاً وتدخل شريحة كبيرة من دافعي الضرائب في تمويل الموازنة العامة وعند ذاك يمكن اعتماد صيغة اكثر مركزية فتنقل صلاحيات الانفاق العام تدريجياً الى حكومات الاقاليم التي تنجح في انضاج مؤسساتها وتصبح قادرة على تقديم الخدمات العامة^(٢) ، عليه فان السيناريو تضمن استقطاعات للاقاليم والمحافظات وللجيال القادمة بما يقلل كثيراً من احتكار الثروة من قبل المركز وفي الوقت نفسه تتاح الفرصة للحكومات الاقليمية لتطوير القاعدة اللازمة من المهارات والمعارف الفنية لتمكين مستقبلاً من تقديم خدمات اوسع ، فبعد طرح النفقات العامة السيادية المتعلقة باوجه انفاق ذات طابع يعم نفعه العام كل سكان العراق كشبكات الري والانهار والدفاع الخارجي والتمثيل الدبلوماسي والغلاف الجوي والطرق العابرة للاقاليم وغيرها ، يتم استقطاع ٥% من الباقي تذهب لصندوق خاص تستثمر في مشاريع استثمارية كبيرة يمتد نفعها العام الى المستقبل البعيد لخلق منظومة بنى تحتية تساهم في تطوير قطاعات بديلة لدينا ميزة نسبية فيها تحل محل النفط الناضب ، والباقي يستقطع منه ٥٠% يذهب لتنمية المحافظات بما فيها محافظات اقليم كردستان على اساس الكثافة السكانية ودرجة التضرر والحرمان التي تعرضت لها ابان النظام السابق كما مقرر في الدستور من اجل اعطاء الفرصة للحكومات المحلية للاضطلاع بمسؤولياتها امام ناخبها في تلك المحافظات واتاحة الفرصة لها في السباق والتنافس الاقتصادي من اجل تطوير محافظاتها ، فضلاً عن ان هذا التوزيع يضمن تحقيق العدالة والانصاف المنشود الذي يؤكد عليه الدستور ، والباقي يذهب

تمويل عمل الوزارات بشقيه التشغيلي والاستثماري ويقسم توافقياً كما جرت العادة في السنوات
الثلاث الماضية

١٧%^(٨) لحكومة اقليم كردستان و٨٣% للحكومة الاتحادية لحين اجراء تعداد سكاني عام
ويتم تصحيح النسب على اساسه ،فضلاً عن ضرورة ان تأتي الايرادات غير النفطية التي
تستحصل من كل العراق الى الموازنة الفدرالية ، والشكل رقم (١) يوضح ذلك .

-
- النسب الواردة في السيناريوهات مقترحة من قبل الباحث وفق اعتبارات تتعلق بالمصدر الذي تستقطع منه وتبقى للمشرع ولتمتخذ القرار تغييرها او التوافق عليه

السيناريو الثاني: الإيرادات النفطية في صندوق خاص داخل الموازنة العامة الفدرالية

يختلف هذا السيناريو عن الاول في النقاط الاتية:

- ١- الإيرادات النفطية تذهب الى صندوق خاص الا انه داخل الموازنة العامة الفدرالية فيما تبقى الإيرادات غير النفطية التي تستحصل من كل مناطق واقاليم البلد تحول للموازنة العامة الفدرالية.
- ٢- تطرح النفقات العامة السيادية من الإيرادات النفطية حصراً.
- ٣- من الباقي تطرح ٥% لتمويل صندوق اجيال المستقبل .
- ٤- من الباقي ٦٥% يذهب لتنمية المحافظات بما فيها محافظات اقليم كردستان وهذه النسبة كباقي النسب يمكن تغييرها وفقاً لمتطلبات التنمية والتوافقات السياسية ومدى قدرة الحكومات المحلية على انفاق تخصيصاتها بشكل كفوء ويحقق منافع اقتصادية مهمة .
- ٥- الباقي يدخل في مسار تمويل الوزارات في الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم مع الإيرادات غير النفطية ليتم تقسيمها حالياً وفق المعمول به ،حيث يذهب ١٧% لحكومة اقليم كردستان و ٨٣% للحكومة الاتحادية لحين اجراء التعداد السكاني ، كما يتضح من الشكل رقم (٢) .

السيناريو الثالث: الإيرادات النفطية تذهب إلى صندوق خاص خارج الموازنة العامة الفدرالية

- يلبي هذا السيناريو طموحات حكومات الاقاليم والمحافظات وينهي هيمنة الحكومة الاتحادية على الثروة النفطية ، ويمكن تحديد ملامح هذا السيناريو الموضح في الشكل رقم (٣) من خلال الاتي:
- ١- تذهب الإيرادات النفطية ابتداءً الى صندوق خاص خارج وعاء الموازنة العامة الفدرالية بينما تذهب الإيرادات غير النفطية المحصلة في اقاليم ومحافظات العراق كافة الى الموازنة العامة الفدرالية .
 - ٢- تطرح من الإيرادات النفطية (حصراً) النفقات العامة السيادية وتطرح من الباقي ٥% لصندوق اجيال المستقبل .
 - ٣- الباقي يقسم على موازنات حكومات الاقاليم وفقاً للمعايير المقررة في الدستور والمتعلقة بالكثافة السكانية ودرجة التضمر والحرمان وابقاء نسبة للموازنة العامة الخاصة بالحكومة المركزية متناسب وحجم النفقات العامة التي بقيت مناطة بها والكثافة السكانية التي من مسؤوليتها ودرجة الحرمان .
 - ٤- تصبح الموازنة العامة الفدرالية متضمنة لجميع محاسبي للموازنات الاقليمية مع الاضطلاع بمهمة التوجيه واصدار لائحة تفضيلات ومؤشرات وخطوط عامة يجب على معدي موازنات الاقاليم الاهتداء بها ، فضلاً عن مهمة متابعة تنفيذ الموازنة ومراقبة الالتزام ببندوها وتوجهاتها من اجل ضمان الانسجام والتكامل القطاعي والمكاني (الاقليمي) والزماني ، لان الاخلال بشرط التكامل في الابعاد الثلاث سوف ينجم عنه تنمية مشوهة تعمق الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي بدلاً من ان تعالجها .
 - ٥- في الوضع الحالي وحيث ان التعداد السكاني لم يجرى بعد ، تبقى نسبة ٨٣% تذهب الى موازنة الحكومة الاتحادية و ١٧% تذهب الى موازنة حكومة اقليم كردستان .
 - ٦- في المستقبل حيث تصبح عدة اقاليم في العراق ، ولو فرضنا ان معيار الكثافة السكانية ومعيار درجة التضمر اعطى النسب الافتراضية الاتية:
 - أ- تذهب ٥٨% الى موازنة اقليم الوسط والجنوب .
 - ب- تذهب ١٧% الى موازنة اقليم كردستان .
 - ج- تذهب ١٣% الى موازنة اقليم الغرب .
 - د- تبقى ١٢% فقط لموازنة الحكومة الاتحادية .
 - ٧- ستكون قدرة الحكومة المركزية في التحكم بالسياسة المالية وسياسة التنمية الشاملة أضعف من ذي قبل لان ادوات التحكم المباشر بهذه السياسات لم تعد بيد الحكومة المركزية وستكون ادواتها غير مباشرة مرهونة بمدى التزام حكومات الاقاليم بالوصفة التي ترسم ملامح السياسة الاقتصادية العامة تعميمها الحكومة الاتحادية وتطلب وتتابع وتراقب الالتزام بها .
 - ٨- يتعارض هذا السيناريو مع قاعدة وحدة الموازنة التي تقضي بان تدون جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في وثيقة واحدة لتستطيع الاجهزة الرقابية المختلفة من التعرف على مركزها المالي ومراقبة تصرفاتها المالية ومدى انطباقها والاهداف المرسومة لها والاعتمادات المدرجة في الموازنة عندما اعتمدها السلطة التشريعية ، كما تؤكد القاعدة على وحدة عرى السياسة المالية للدولة بما يضمن تصنيف الحاجات العامة وفقاً للافضليات الاجتماعية والاقتصادية بما يؤمن تحقيق أقصى قدر من المنافع العامة (٩) وبذلك لايجوز ربط ايراد عام معين (ايراد النفط مثلاً) لتمويل وجه من اوجه الانفاق بعينه (النفقات السيادية مثلاً) لان في ذلك خطورة فيما لو تعرض هذا المصدر

من مصادر التمويل لانقطاع او تذبذب كبير فهل سيبقى هذا المجال السيادي مثلاً التمثيل الدبلوماسي دون انفاق بما يمس بسيادة البلد ،فما بالك اذا كان مصدر التمويل هو النفط الذي يعتبر انتاجه عرضه لظروف سياسية ومناخية كبيرة وتسويقه رهن بتقلبات السوق العالمية الحبلى بالمفاجنات . هذا يعني وجوب ان تأتي الايرادات العامة بما فيها النفطية بشكل اجمالي مكور وتخصص على اوجه الانفاق المختلفة من وعاء واحد ، وهذا هو الاساس في جعل وزارة المالية من الوزارات السيادية غير قابلة للتعدد في حكومات اقاليم شأنها شأن وزارات الخارجية والدفاع والسلطة النقدية (البك المركزي) وتبقى في الاقاليم مديريات مال تنفذ السياسة المالية التي ستكون موحدة بالتبعية ،والا فان هذا السيناريو الذي قد يرضي طموح حكومات الاقاليم سيجعل السياسة المالية للبلد مفككة وغير قادرة على تنفيذ خطط التنمية الشاملة وكذلك غير قادرة على التلائم مع سياسة نقدية موحدة يقودها بنك مركزي واحد الامر الذي ينعكس في استقرار اقتصادي بعيد المنال .

سادساً: الاستنتاجات والتوصيات الاستنتاجات:

- ١- ان مهمة تخطيط وتنفيذ السياسة المالية واعداد الموازنة العامة وخطط التنمية من اختصاص الحكومة الاتحادية بوصفها جزء من السياسة العامة للدولة كما تشير المادة (٨٠ اولا) والمادة (٨٠ رابعاً) من الدستور، وكذلك رسم السياسات الاقتصادية والتجارية والنقدية وسياسة الاقتراض والاستثمار من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية حسب المادة (١١٠ اولا وثالثاً وسابعاً) .
- ٢- يضمن الدستور في المواد (١١١) و(١١٢) توزيعاً عادلاً ومنصفاً لا لبس فيه للايرادات النفطية على جميع انحاء العراق باعتماد معايير علمية وموضوعية تتمثل بالتوزيع السكاني ودرجة التضرب والحرمان وتحقيق التنمية المتوازنة والاقتصاد وعدم التبذير في استخدام الايرادات النفطية ، وبغية طمئنة الاقاليم بهذا الالتزام من قبل الحكومة الاتحادية

- نصت المادة (١٠٦) على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية بما فيها النفطية .
- ٣- يؤكد الدستور على التزام الحكومة (الدولة) بانتهاج برنامج الإصلاح الاقتصادي والتوجه نحو اقتصاديات السوق واعتماد المعايير الاقتصادية في الانتاج والتوزيع والاستهلاك التي تضمن استثمار كامل الموارد الاقتصادية واهمها النفطية.
- ٤- السيناريوهات الثلاث تراعي العدالة والانصاف والاختلاف في الآلية المعتمدة هو اختلاف فني واداري يعطي مساحة واسعة للارضاء والتوافق السياسي من اجل التوجه نحو اللامركزية في الادارة كخيار استراتيجي ودستوري والحجم الامثل للامركزية الذي نختاره يفترض ان يتلائم ومتطلبات الادارة الكفوءة وعدم التعارض مع النظرية الاقتصادية من حيث الانتاج والتوزيع والتشغيل والنمو وعدم التعارض مع القواعد العامة المعتمدة في تنظيم الموازنة العامة وتنفيذها .

التوصيات:

- ١- الإبقاء على أدوات السياسة المالية المتمثلة بفقرات الموازنة العامة الفدرالية فاعلة ومؤثرة لكي تتمكن الحكومة الاتحادية من ضبط الايقاع المطلوب بين المتغيرات الاقتصادية الكلية المتمثلة بالاستقرار الاقتصادي (البطالة والتضخم والنمو) وتلك المتمثلة بالتنمية الاقتصادية المتوازنة قطاعياً وزمانياً ومكانياً ونشاطياً، هذا الايقاع الذي لا يمكن ضبطه في حالة وجود موازنات عامة متعددة لها اولويات مختلفة قد لا تكون متناغمة فيما بينها وانما تكون متعرضة فيكون كل منها سبباً في اعاقه الاخر فيعاق اشباع الحاجات العامة للجمهور وتتعثر التنمية .
- ٢- يحث البحث اصحاب القرار على تبني السيناريو الاول في الوقت الحالي على ان يتضمن قانون النفط والغاز تأكيدات الانتقال مستقبلاً الى السيناريو الثاني بشكل تدريجي حيث كلما نضجت مؤسسات الحكومات الاقليمية ضمن سقف زمني معين ومستوى معين من المهارات والقدرات المحلية يتخلى المركز عن مستوى من ادارة النفقات العامة لصالح الاقاليم ويتم الانتقال الى السيناريو الثاني الذي نعتقد انه الامثل لعراق المستقبل لانه يوازن بين مطلبين مهمين وقد يكونان متقايضين هما:

أ- اعطاء صلاحيات وقدرات مالية واسعة للأقاليم بما يضمن النمو المكاني المتوازن والعدالة في التوزيع .

ب- الإبقاء على مستوى معقول من ادوات السياسة المالية بيد الحكومة الفدرالية بما يضمن النمو القطاعي المتوازن ووحدة الاستراتيجية العامة للبلد وعدم التعارض بين سياسات مالية متعددة .

٣- ضرورة طمأنة حكومات الأقاليم لكي يتنازلوا عن مطلب الذهاب الى السيناريو الثالث بالنظر لما يحمله من مخاطر تفكك ادوات السياسة المالية وتعارضها مع بعضها اولاً ومع السياسة النقدية ثانياً التي جعلها الدستور من الصلاحيات الحصرية للمركز بما يجعل من العسير ضمان التلائم والانسجام بين الاولويات السيادية والاولويات الاقليمية الامر الذي ينعكس سلباً في المنظومة الاقتصادية العراقية تتسلل اثاره الى الاقاليم كافة بالتبعية .

٤- حتمية ان تسعى الحكومة المركزية الى تجاوز الاداء المالي المثقل بالبيروقراطية الادارية المغالى فيها والتحول نحو آليات اكثر مرونة وشفافية ، فضلاً عن ايجاد اجهزة رقابية اقليمية قادرة على طمئنة حكومة المركز من حالات العبث بالمال العام المخصص للأقاليم والمحافظات وضمان انفاقه وفق معايير اقتصادية وقانونية على الاوجه والمجالات المخصص لها والمنسجمة مع التوجهات العامة المضمنة في خطة التنمية الشاملة التي ترسم من قبل المركز .

سابعاً: المصادر:

- ١-دستور جمهورية العراق، كراس ، صفحات مختلفة .
- ٢- راجع في ذلك:د.طاهر موسى عبد، ود.زهير جواد الفتال، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٥ ، صفحات مختلفة.
- ٣- وزارة المالية – دائرة الموازنة، الموازنة الفدرالية للعراق لعام ٢٠٠٦ ، ص ١٠ .
- ٤- مجلة دار الحياة، الدستور العراقي الجديد يضعف وزارة المال الاتحادية لمصلحة سلطات الاقاليم والمحافظات، www.daralhayat.com، ص ٢ .
- ٥- د.عادل عبدالمهدي بالتعاون مع مجموعة من المستشارين والخبراء ،مبادئ اساسية للإصلاح الاقتصادي ، ٢٠٠٦، ص ٦ .
- ٦- عبدالحسين محمد العنكي، اثر النقد الاجنبي في تحديد حجم الاستثمار والطاقة الاستيعابية في العراق، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٧، ص ١٧٨ .
- ٧- بيتر سايمون، المبادئ الاساسية لتداولي الصرف، بحث مقدم من شركة بيرنك بوينت لمؤتمر الاصلاح الضريبي الذي اقامته وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، ٢١-٢٢-١١-٢٠٠٦، ص ٦ .
- ٨- وزارة المالية، دائرة الموازنة ، الموازنة الفدرالية للعراق لعام ٢٠٠٦ ، ص ٢٩ .
- ٩- راجع في ذلك:د.طاهر موسى عبد، ود.زهير جواد الفتال، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٥ ، ص ٢٦٠ .