مقال رأي

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

تخصيصات المحافظات في موازنة عام 2024 بين إشكالية التخصيص وعدالة التوزيع

د. عمرو هاشم محمد

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حولَ قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليَّة جليَّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2024

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

تخصيصات المحافظات في موازنة عام 2024 بين إشكالية التخصيص وعدالة التوزيع

د. عمرو هاشم محمد *

مسألة عدم التوافق بين المشرعين العراقيين حول مخصصات المحافظات من الموازنة الاتحادية لسنة 2024 تضع في الاعتبار احتمالات وتساؤلات عدة، إذ تثير هذه القضية موضوع العلاقة بين الإدارة المركزية واللا مركزية للموارد والنفقات المالية العامة للدولة العراقية، ويمكن لهذه المسألة أن تخلق مساحة من التوتر القانوني بين الجهات المحلية والمركزية أو بين المركز والأطراف تبعاً إلى المطالبات بإعادة النظر في التخصيصات، على أية حال، لا يوجد هناك توافق حول مقترح التخصيصات المالية للمحافظات، وهذا الأمر، وليد التفسيرات المتعددة للوضع، وكما سيتم توضيحه في هذه المقالة.

بالمجمل، تتيح التخصيصات المالية المعدة للمحافظات المرونة والقدرة لتلك المحافظات في إدارة أموالها وفقاً إلى المتطلبات والضرورات، وهو منطق سليم في الإدارة المالية، وبناءً على قانون الإدارة المالية في العراق رقم 6 لسنة 2019، فإنه يفوض منح تخصيصات مالية إلى المحافظات لتعطيها القدرة على إدارة شؤونها المالية. ولكن هناك وجهات نظر مختلفة في هذا الأمر، فالبعض يرى أن تقليص المخصصات المالية الممنوحة إلى المحافظات ضمن قانون تنمية الأقاليم والمحافظات قد يُعطي صلاحيات للمركز على الأطراف، أو أن هذه التخفيضات قد تؤدي إلى إضعاف قدرة السلطات في المحافظات على إدارة احتياجاتها التنموية وسداد المتطلبات التنموية التي تراها ضرورية في مواجهتها، كأن تكون خططاً لمعالجة أو لتحسين المشاريع الخدمية، وما إلى ذلك.

تُعد مسألة التوزيع العادل للثروات إحدى المسائل الشائكة والمهمة التي تناولها علم الاقتصاد بتطبيقاته المختلفة في العديد من دول العالم، وكانت مثاراً لنقاشات عديدة وجدالاً بين المدارس الاقتصادية الفكرية المختلفة. لا سيما وأن دراسة الموارد الطبيعية ومدى توزيعها بشكل منصف وعادل يرتبط بالتوزيع الجغرافي للسكان ومعدلات النمو السنوي، فضلاً عن، مستويات الفقر، والحرمان، والبطالة، والخدمات، والبنى التحتية، على وفق الإمكانات والميزة النسبية في الأنشطة الإنتاجية، بهدف وضع خطط متوسطة وبعيدة المدى مبنية على أسس منهجية سليمة واستقراء دقيق للواقع الاقتصادي والاجتماعي بإمكاناته وتحدياته، وتوزيع الموارد على الاستخدمات المتنافسة بما يعظم نتائجها على الاقتصاد الوطني والمجتمع ككل.

* كلية الإدارة والاقتصاد – الجامعة المستنصرية.

وتشكل عوائد الثروات الطبيعية على اختلافها مورداً أساسياً ومهماً لكثير من دول العالم، بحيث تجعل من اقتصادات تلك الدول معتمدةً عليها بشكل أساسي في تحريك عجلة الاقتصاد المحلي، وانتعاش الأسواق. وغالباً، تتصاعد الخلافات المحلية على توزيع الموارد في هذا النوع من الاقتصادات، وخصوصاً تلك البلدان التي تتسم بكونها تمر في مرحلة الديموقراطية الناشئة. وينطبق هذا المنطق على العراق، إذ تتصاعد النقاشات والخلافات سنوياً عن مسألة أحقية محافظة على أخرى، أو على بقية المحافظات انطلاقاً من معيار مساهمتها بالإيرادات العامة للحكومة، أو بناءً على معيار الفقر والمحرومية، أو استناداً إلى معيار عدد السكان ونسبتهم إلى إجمالي السكان العام، ولذلك عمد المشرعون وصانعو القرار إلى تطوير حزمة من المعايير لتوزيع عوائد الثروات الطبيعية بشكل عادل بالأخص على أقاليم ومحافظات البلاد؛ نظراً لحساسية هذا الموضوع وكونه ذا أبعاد متعددة منها ما هو سياسي، أو اقتصادي، وآخر إثني، أو طائفي، أو اجتماعي، وبما قد يهدد السلم الأهلي في بعض الدول، ويكون سبباً في إشعال فتيل النزاعات لعقود طويلة.

وفي العراق تم تطوير أكثر من معيار لحل هذه المسألة المتشابكة، بدءاً بالمعيار الذي يعتمد على نصوص دستورية وهو الأعلى قيمة من الناحية القانونية والسياسية والاجتماعية، إذ اعتمد الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 عدة مبادئ منها:

1 – التأكيد على أن الثروات النفطية والمعدنية هي ملك للشعب العراقي؛ وجاء في المادة (111)[1]: النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.

2 – التوزيع بالاعتماد على عدد السكان، وجاء في المادة (112):

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم 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.

3– ضمان حصص (عادلة) للأقاليم والمحافظات تساعد على أداء مهامها، وتتناسب مع مواردها ونسبة السكان فيها، المادة (121): ثالثاً: تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات

1 الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

إلى جانب ذلك فقد تم تطوير معيار قانوني لضمان حصص عادلة للمحافظات الأعلى مساهمة في توليد الإيرادات العامة المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية النفطية والغازية ومعالجتها:

- ميزانية البترودولار، صدر القانون رقم 19 لسنة 2013، قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، وقد نشر بالوقائع العراقية المرقمة 4284 فـــي2013/8/5.

أخيراً، فإن المعيار الثالث (إلى جانب عدد السكان وميزانية البترودولار)، الذي يمكن الاستناد إليه للتعامل في توزيع الإيرادات النفطية هو مفهوم (درجة المحرومية. وإمكانية تحديده عملياً وفعلياً وعدم تركه عائماً. ويمكن أن تحصل المحافظة على منحة التوزيع بالتساوي إذا كان معدلها أقل من المعدل الوطني).

وبعد هذا الاستعراض الموجز لأهم المعايير الدستورية والقانونية والاقتصادية المتبعة في توزيع العوائد الريعية على أساس مصطلح تنمية الأقاليم، والذي يهدف إلى تقليل التفاوت التنموي بين المحافظات ووحداتها الإدارية، لا سيما في مجال الخدمات والبنى الارتكازية الأساسية، فإن هذا العام لم يكن استثناءً عن الأعوام السابقة، فهناك بعض الاعتراضات ترد على تخصيص نفقات تنمية الأقاليم. والتي يمكن الاستدلال عليها من خلال بيانات الجدول (1) الذي يوضح تخصيصات تنمية الأقاليم لعامي 2023 و 2024 ، إذ تم تخفيض تخصيصات تنمية الأقاليم للمحافظات غير المنتظمة بإقليم، فبعد أن تم تخصيص (7.3) تريليون دينار عراقي عام 2023، تم تخفيضها لتصل إلى (5.9) تريليون دينار عراقي وذلك في عام 2024، وأن هذا التخفيض ما يعادل مليار دولار بسعر الصرف الرسمي المعتمد في الموازنة العامة والبالغ (1300) دينار للدولار الواحد.

هذا من الناحية الكمية، ولتتبع مسار التوزيع النسبي، فقد جاءت محافظة البصرة بالمرتبة الأولى في عام 2024، كما هو عليه في العام السابق، ورغم الانخفاض الذي طرأ على حصتها من الناحية الكمية، إلا أنها استحوذت على نسبة (21.7%) من حصة تنمية الأقاليم، تليها محافظة بغداد بالمرتبة الثانية لتستحوذ على ما نسبته (16%) من حصة تنمية الأقاليم، ثم الأنبار ونينوى بفارق

بسيط عن بعضهما ولكل منها ما يزيد عن (8%) من حصة تنمية الأقاليم. وجاءت بعدها كل من محافظتي صلاح الدين وميسان وبنسب متقاربة تفوق (5%)، ثم تأتي كل من محافظات ديالى وذي قار والديوانية بنسبة تفوق (4%)، تلتها مجموعة المحافظات وهي كل من واسط والنجف الأشرف وكربلاء المقدسة بنسبة تزيد عن (3%) بقليل، وأخيراً محافظة المثنى التي تقع ذيل القائمة بنسبة تصل إلى(2.8%) وهي الأقل عدداً في السكان والأقل إسهاماً في توليد الإيرادات العامة، لكنها تحتل المرتبة الأولى في درجة المحرومية بدون منافس ومنذ عقود.

وبغرض التحليل بصورة موضوعية وحسب ما تم ذكره من تسلسل في المعايير يتضح بأنه تم تقديم المعيار الاقتصادي في السنتين الأخيرتين، فبعد أن كانت البصرة في المرتبة الثالثة بعد بغداد ونينوى حسب معيار عدد السكان أصبحت الآن في المرتبة الأولى، وهناك محافظات قد تقدمت بفعل تحسن مساهمتها الاقتصادية في الإيرادات العامة مثل محافظة ميسان وصلاح الدين، وبالمقابل هناك محافظات مثل ذي قار وديالى والديوانية وواسط والنجف وكربلاء لم يكن حظها كبيراً في هذا البند، أما محافظة المثنى، فإنها تحتاج إلى إيلاء الاهتمام والعناية الخاصة لانتشالها من براثن الفقر، إذ لم يسعفها تنوع المعايير وتعددها ما بين أعداد السكان ونسب الحرمان.

إن تخطي معيار عدد السكان شيء جيد في بعض الحالات (وليس دائماً)، خاصةً إذا كانت تلك المحافظة أو الإقليم قد تخطى مستوى الفقر الوطني، ونجح في تحقيق تنمية محلية، لذا ينبغي الربط بين كل ما تقدم به مفهوم التنمية المحلية وأي الجهات الأقدر على تحديد أولوياتها في المشاريع وتحقيقها، هل المحافظات ومجالسها بتوزيعها على الأنشطة التي تراها الإدارات المحلية وضمن أولوياتها التنموية وبما يعزز الإدارة اللامركزية للتنمية في العراق كمبدأ دستوري، أم الحكومة المركزية وإخضاع المشاريع لمعايير وطنية لها الأولوية بدلاً من الهدر والفساد الذي قد يصاحب الشروع بإنجاز المشاريع المحلية وهيمنة بعض الجهات المناطقية والحزبية والعشائرية عليها، ومدى تحقق كفاءة الإنفاق العام في هذه المشاريع على المستويين المحلي أو المركزي؟ أيهما سيكون أقدر على تحقيق ذلك؟

جدول 1. مقارنة بين تخصيصات تنمية الأقاليم على مستوى المحافظات غير المنتظمة بإقليم للعامين 2023– 2024 (تريليون دينار عراقي I. D).

المحافظة	تخصيصات عام 2023	تخصيصات عام 2024 I. D	نسبة التخصيصات% لعام 2023	نسبة التخصيصات% لعام 2024	ترتيب المحافظة حسب نسبة التخصيص عام 24 (*)
البصرة	2.1	1.3	28.7	21.7	1
نينوى	0.604	0.498	8.3	8.3	5
بغداد	0.983	0.959	13.4	16.0	2
ذي قار	0.360	0.275	4.9	4.6	9
ديالى	0.290	0.281	4.0	4.7	8
بابل	0.478	0.521	6.5	8.7	4
الأنبار	0.469	0.531	6.4	8.9	3
ميسان	0.544	0.305	7.4	5.1	7
واسط	0.298	0.210	4.1	3.5	11
النجف	0.217	0.196	3.0	3.3	12
الديوانية	0.282	0.240	3.9	4.0	10
المثنى	0.178	0.165	2.4	2.8	14
كربلاء	0.195	0.194	2.7	3.2	13
صلاح الدين	0.323	0.318	4.4	5.3	6
	7.32	5.9	100	100	

المصدر: جداول موازنتي عام 2023 و 2024.

(*) من عمل الباحث