

الفدرالية والدستور والتحديات الاقتصادية

د. كمال البصري الاستاذ عبد الله البندر

5 كانون الاول 2006

ورقة قدمت في ورشة العمل التي اشرفت عليها "مؤسسة فرندش نومن" في عمان

الفدرالية

كان اقرار الفدرالية مستندا على تحقيق الاستقرار السياسي ورفع كفاءة الاداء الاقتصادي للدولة العراقية، في وقت كان ولا زال الوطن يواجه جملة من التحديات. ومن ثم لا يجوز ان تكون ممارسة الفدرالية على حساب تدني حالة الاستقرار السياسي والاقتصادي.

التحديات الاقتصادية

يوجه الاقتصاد العراقي جملة من التحديات، منها:

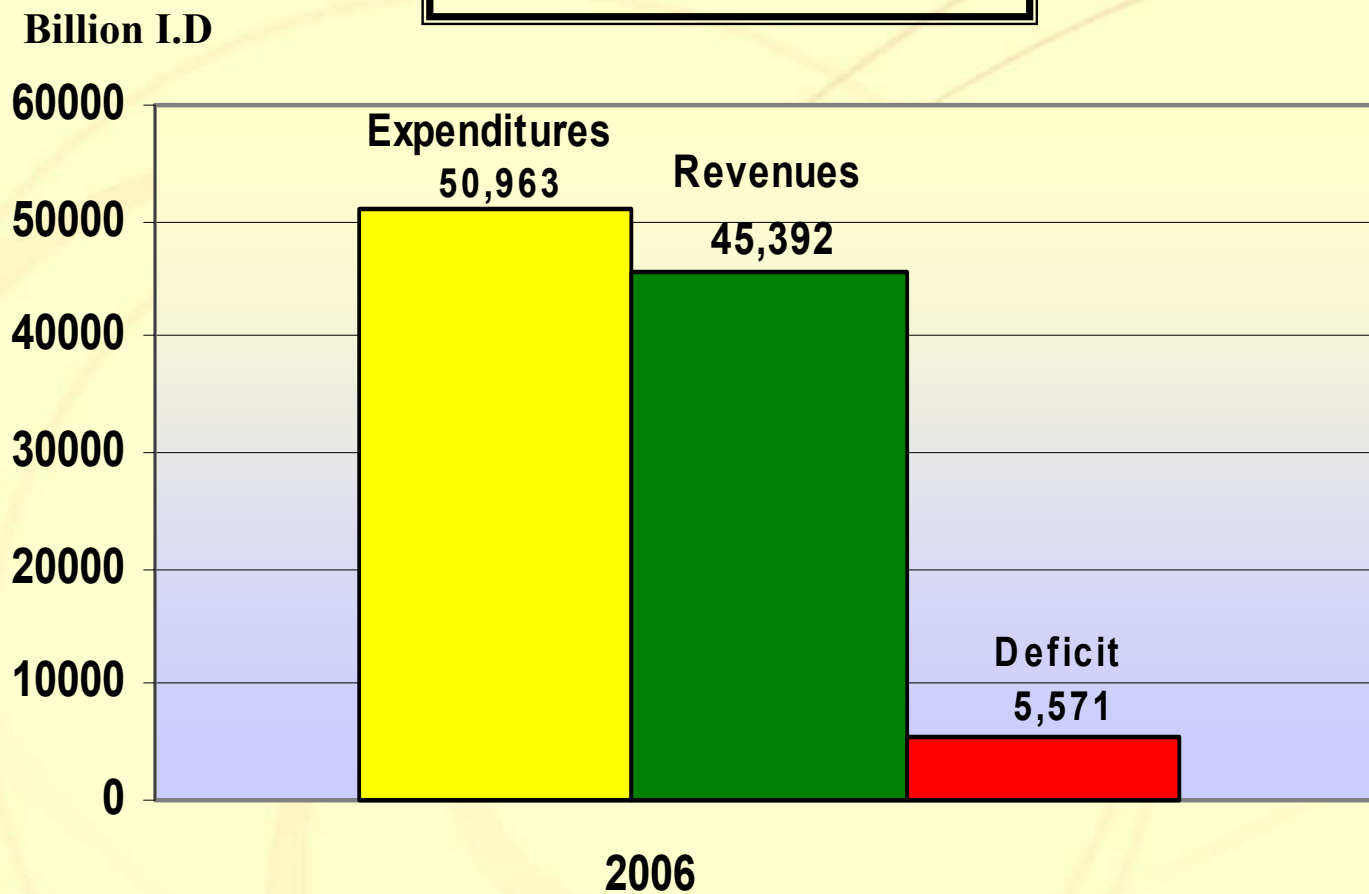
اولا: العجز بالموازنة الفدرالية

ثانيا: ضخامة الدين العام

ثالثا: تشوه في الهيكل الاقتصادي

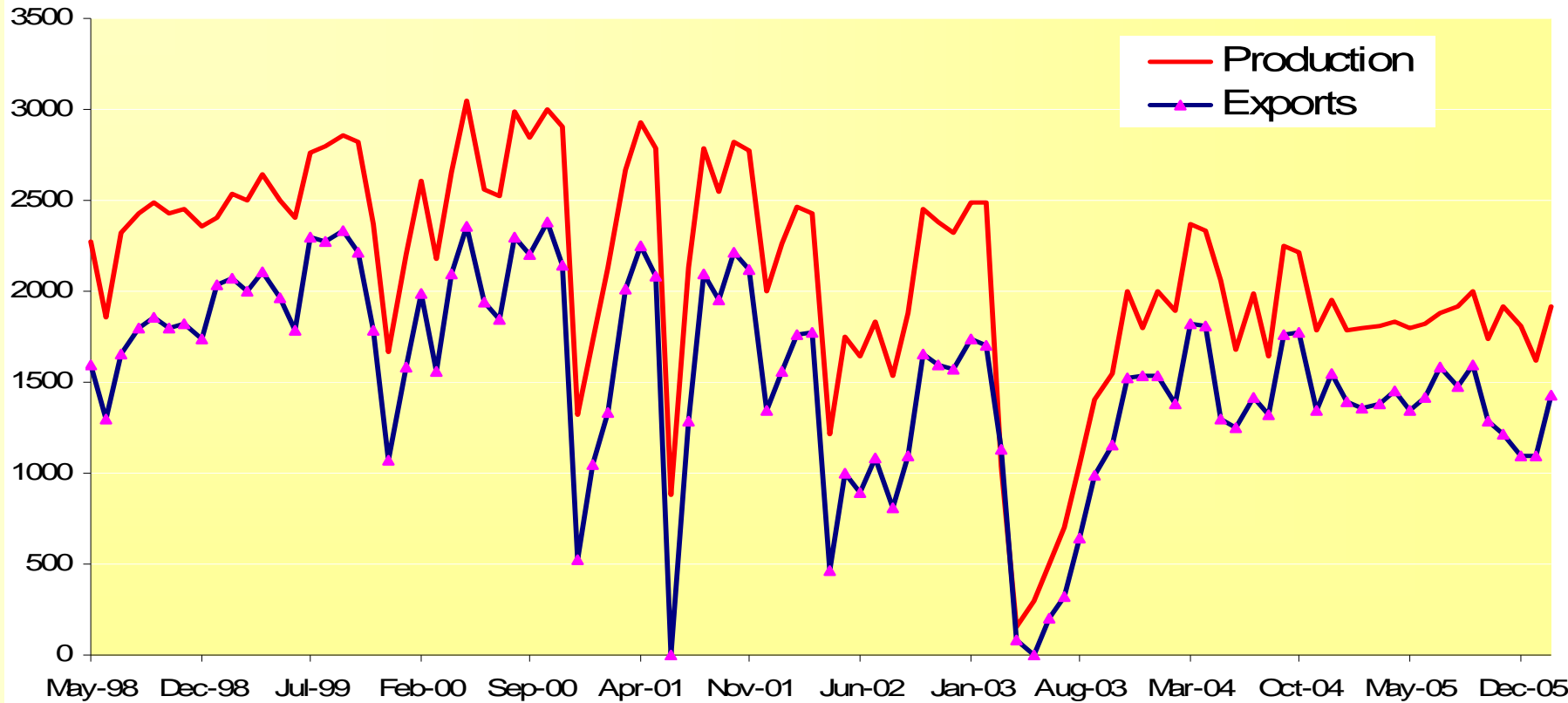
رابعا: غياب سياسة ترشيد الدعم الحكومي

العجز بالموازنة 2006



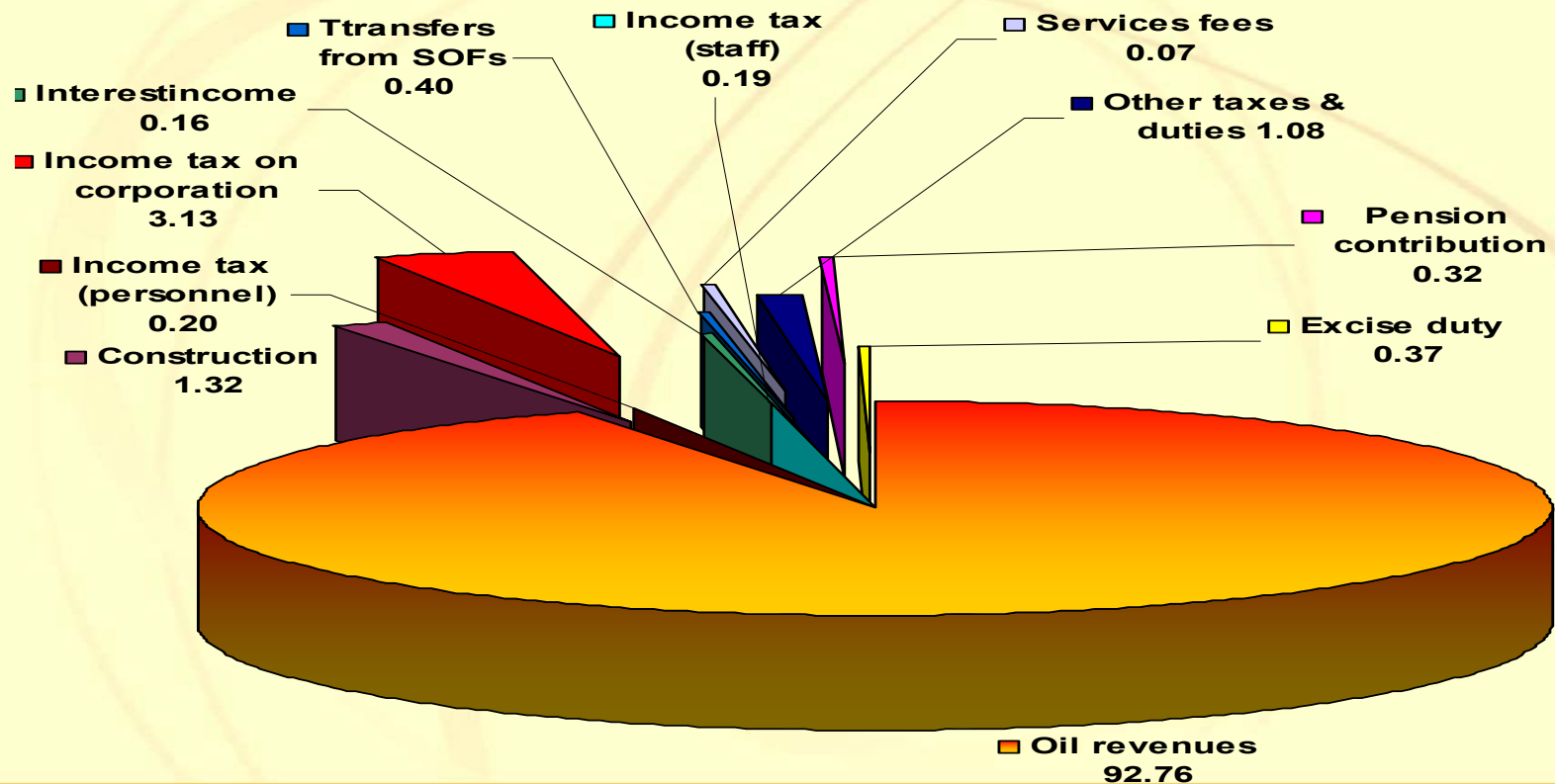
تذبذب انتاج وتصدير النفط الخام

الف برميل باليوم

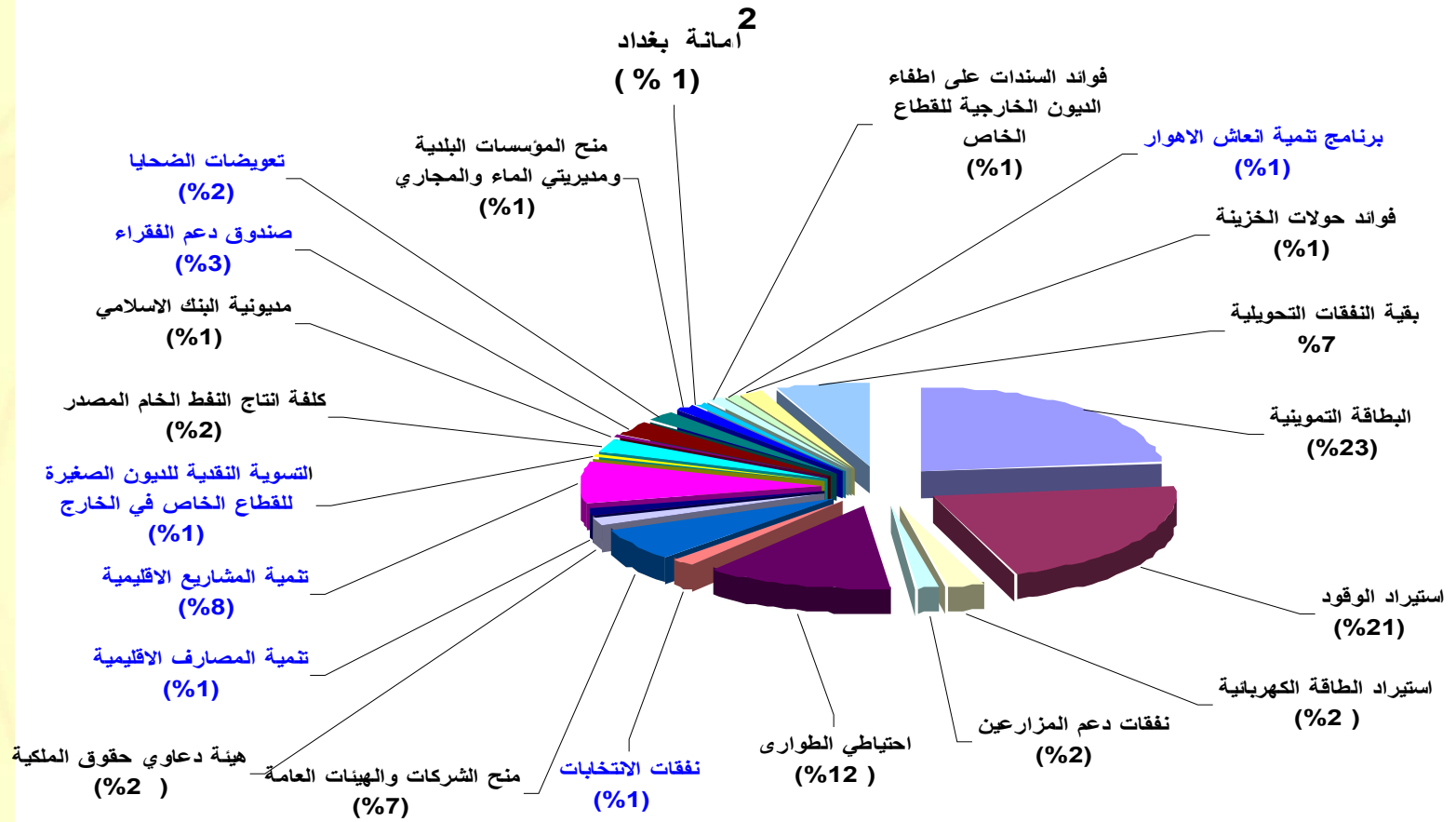


التوزيع النسبي ليرادات الحكومة الفدرالية

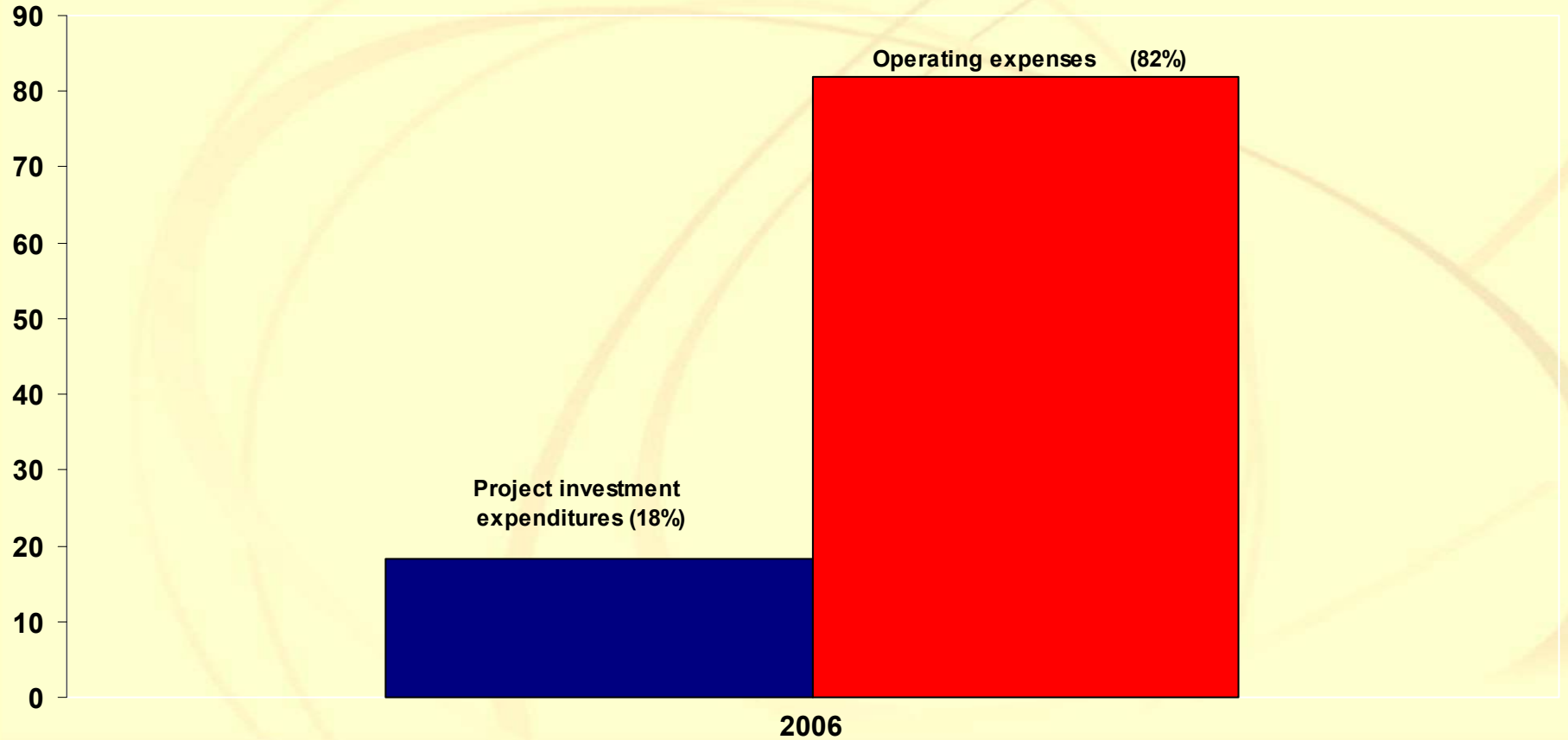
rates of estimated revenues planned for the year 2006
budget according to their sources



النسب المئوية للنفقات التحويلية في الموازنة الفدرالية



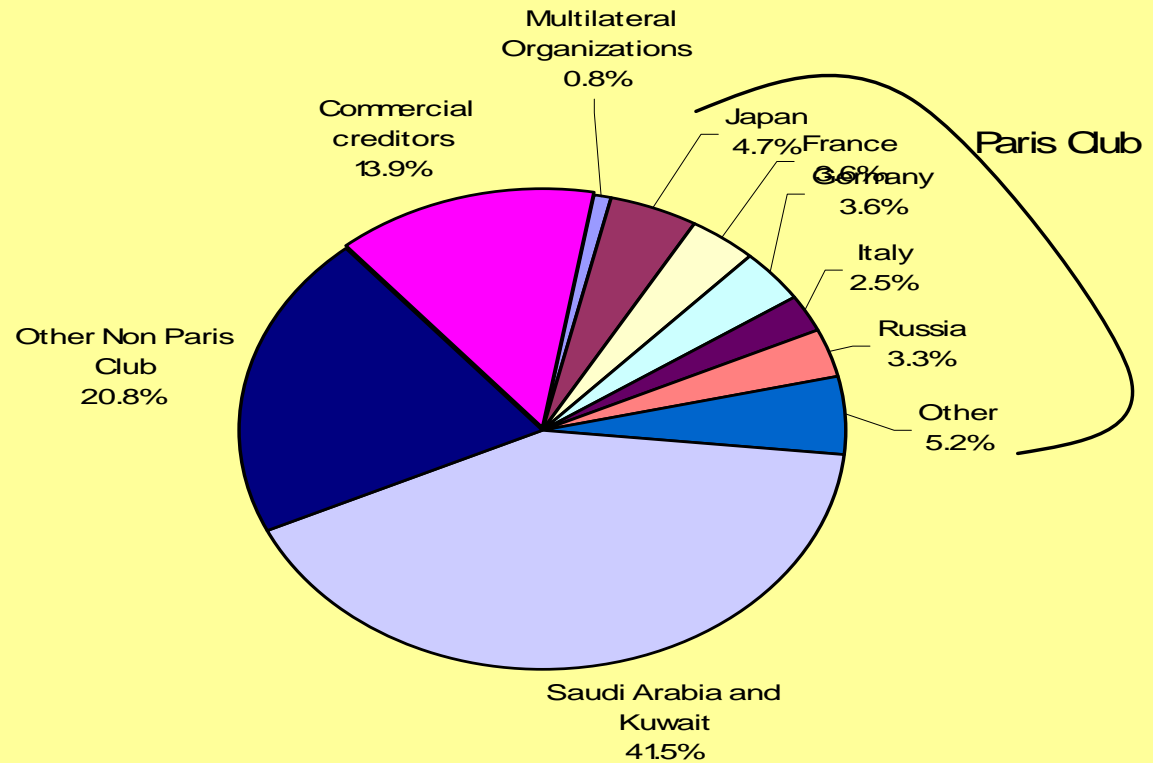
التوزيع النسبي للانفاق على النفقات التحويلية والاستثمارية 2006



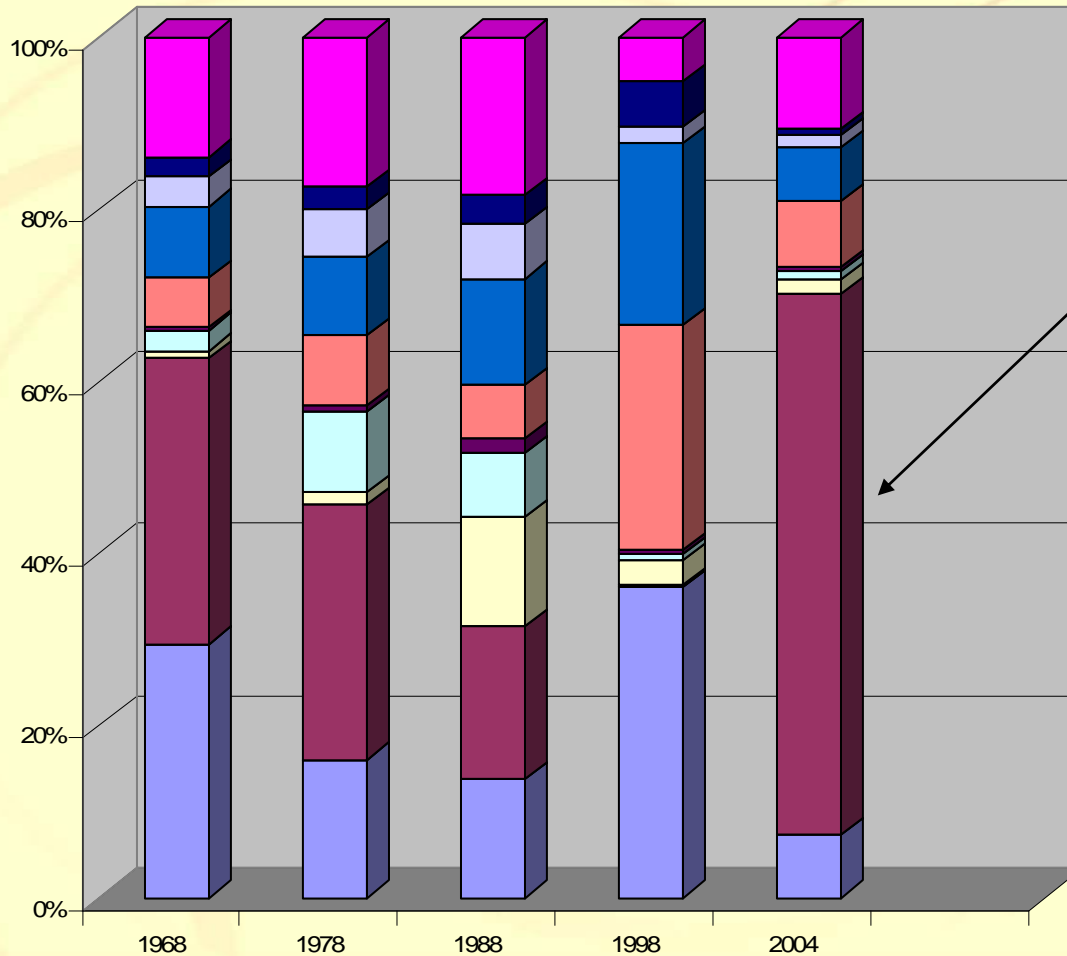
ثانيا: ضخامة الديون الخارجية

بلغ مجموع الدين
الخارجي بحدود 195
بليون دولارا

Iraq: External Public Debt as of December 31, 2004



ثالثا: تشوه هيكل الاقتصاد العراقي

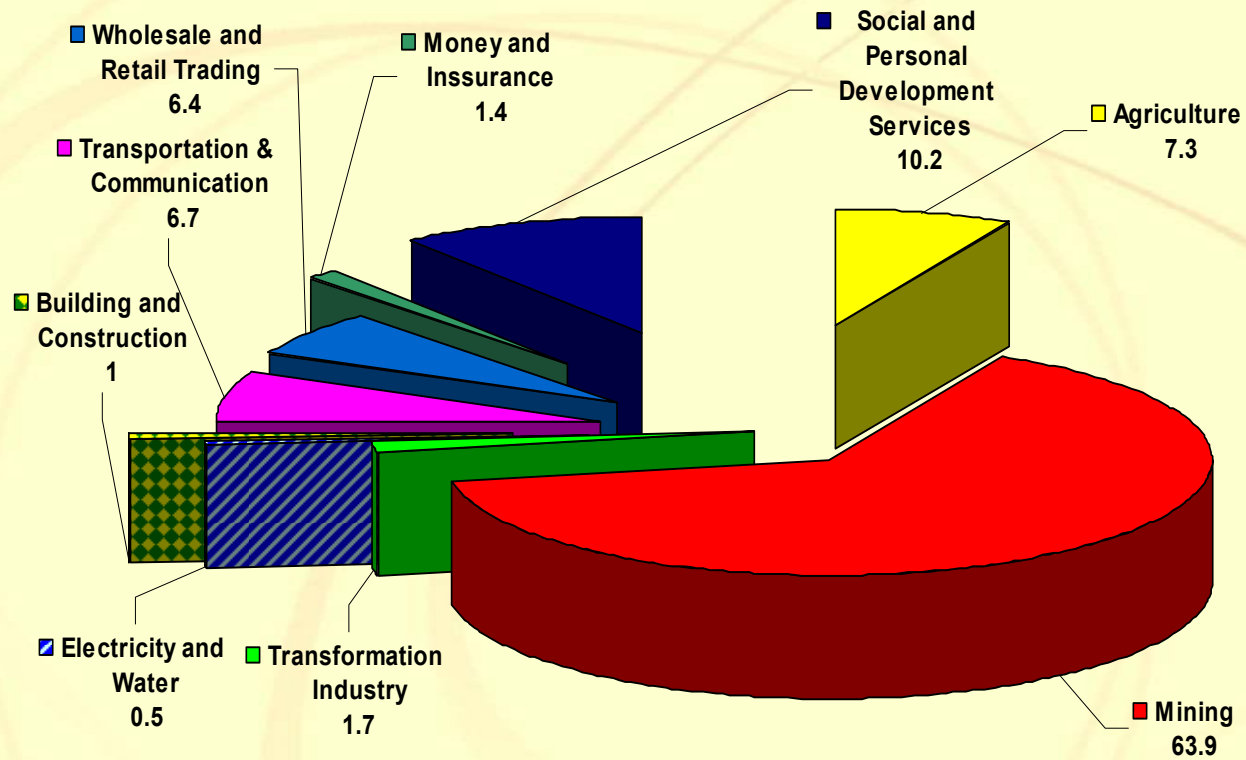


Agriculture, Industry & construction sectors are all shrinking more than ever.

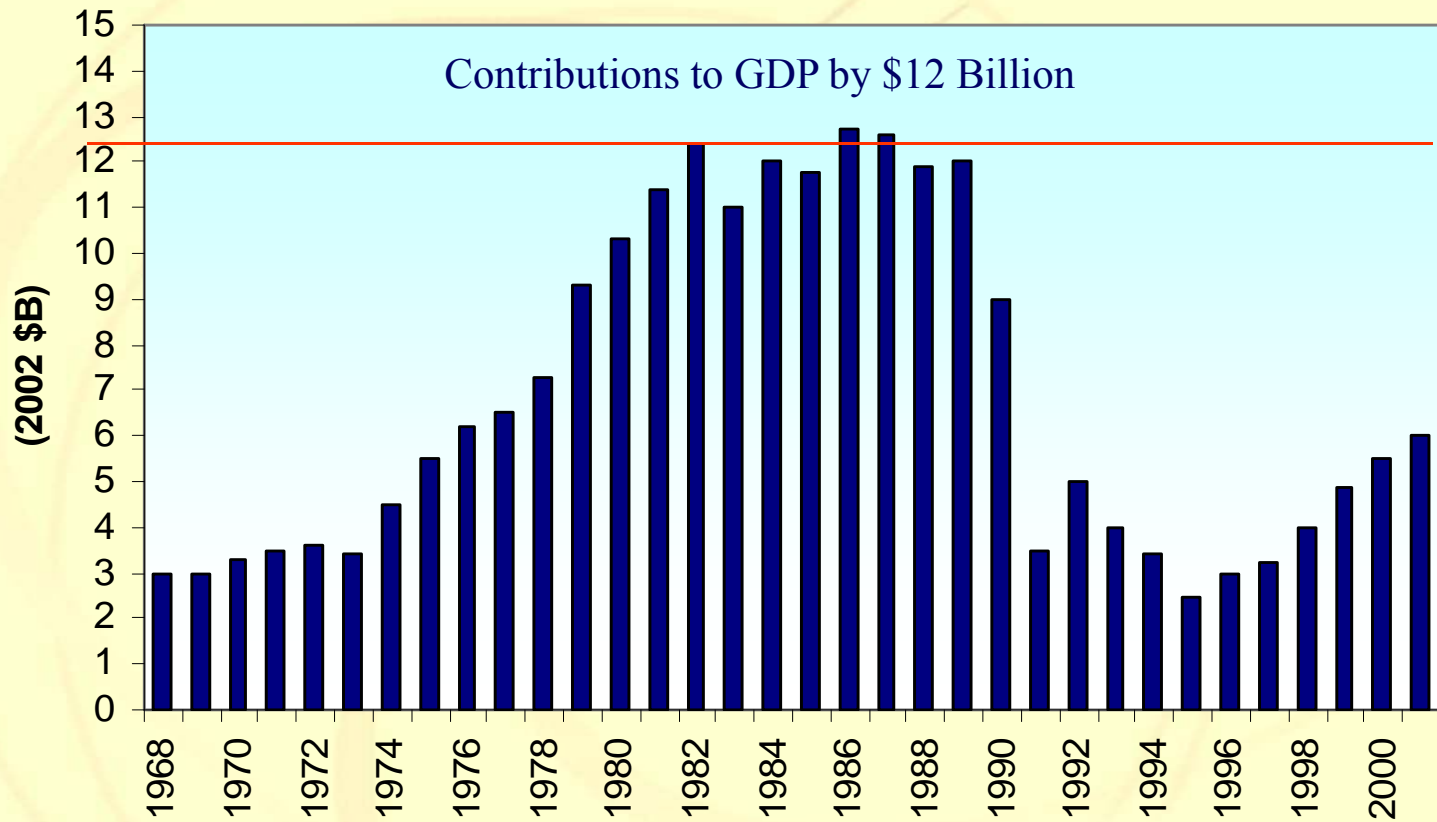
The Economy very much dependent on oil production

غياب الاستثمارات
وضعف النشاطات
الاقتصادية بسبب
الظروف الامنية

الناتج المحلي الاجمالي 2005



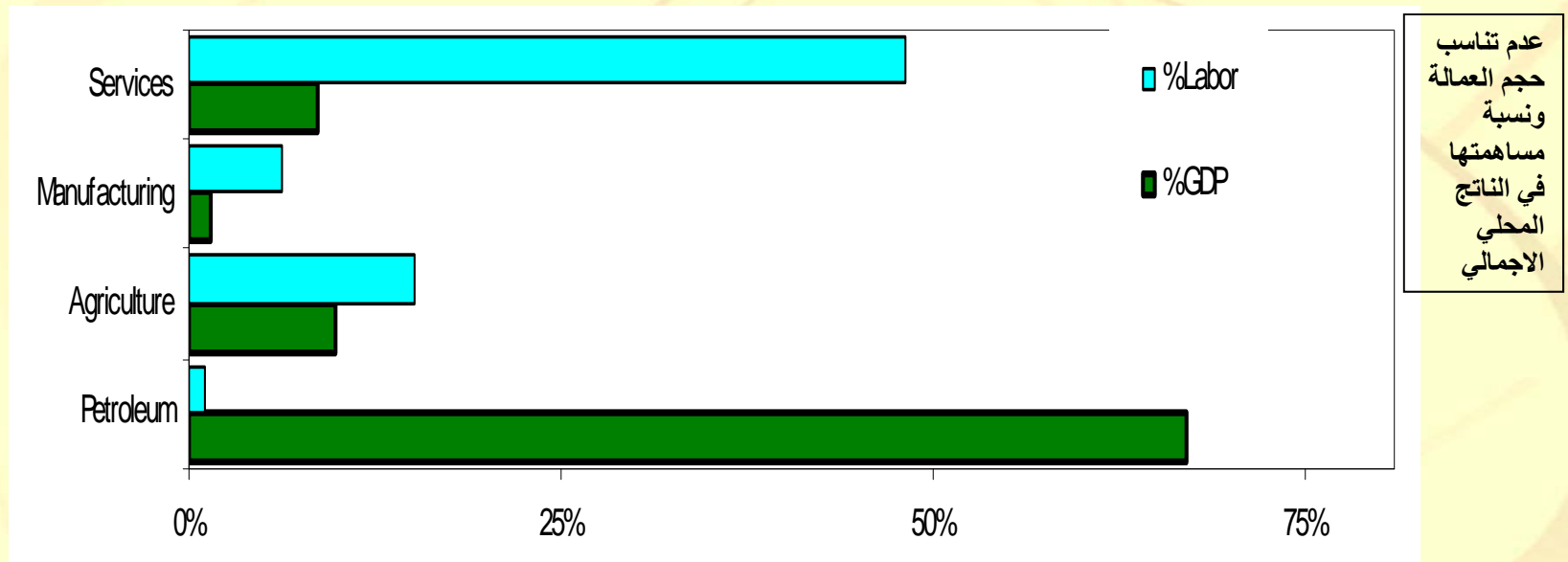
مساهمات القطاع العام



نوم موازنة
يدعم هذا
بتخصيص
\$ 840 M

البطالة

Unemployment rate is currently between (27 - 30)%. This creates both human and security costs.



Distribution of Employments & Contributions of Sector to GDP

رابعاً: غياب سياسة ترشيد الدعم الحكومي

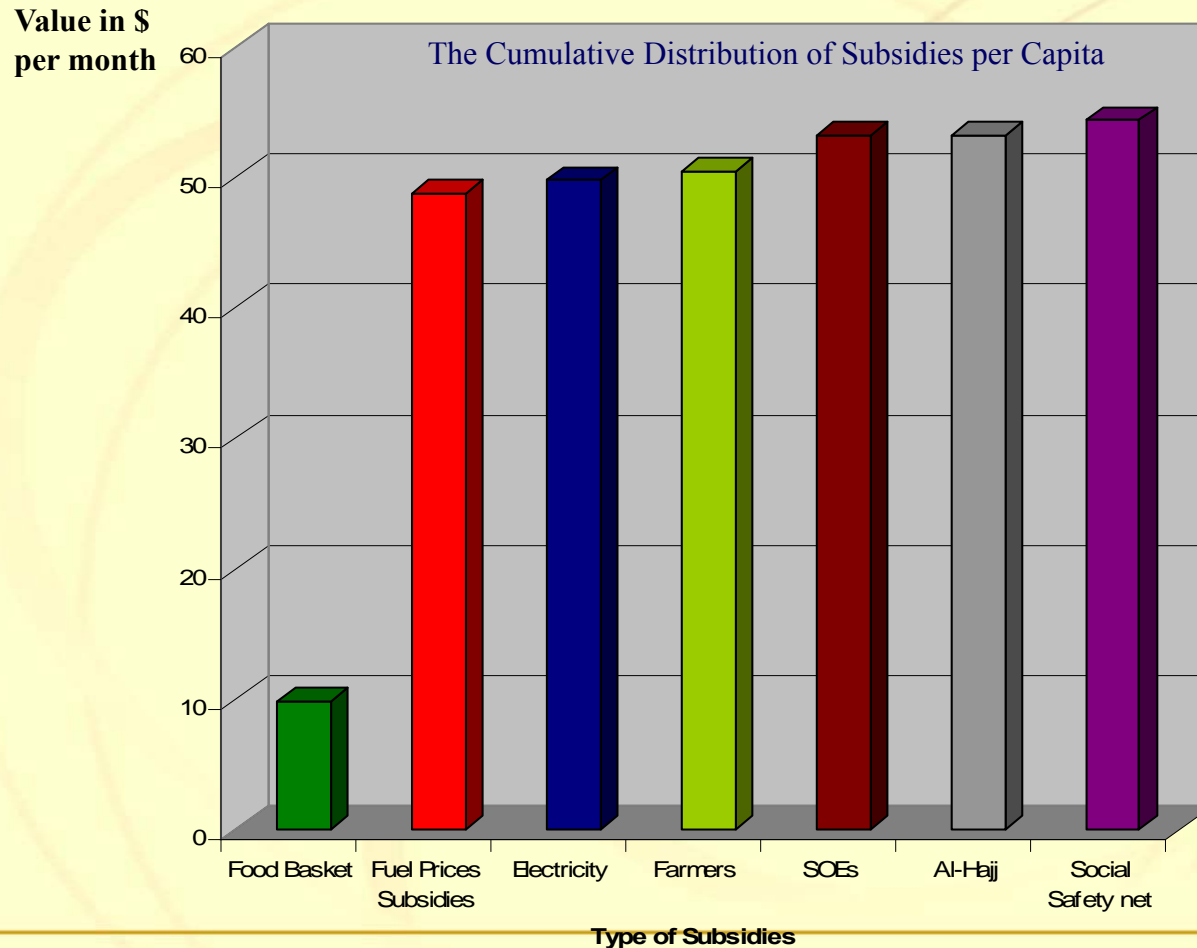
Type of Subsidies	Cumulative Subsidies per capita per month In \$	Cumulative Distribution per Family per Month in \$
Food Basket	10	49
Fuel Prices	49	244
Electricity	50	249
Farmers	50	252
SOEs	53	266
Al-Hajj	53	266
Social Safety net	54	272

If 50% of the Oil revenue distributed directly to the population, then the per capita and per family and per month dividend is \$37 and 185
(Based on 2005 oil returns)

Is it in the advantage of the citizen to monetise these subsidies?

ate waste
distortion
market

رابعاً: غياب سياسة ترشيد الدعم الحكومي



Per Capita per month the value of food basket and fuel subsidies is \$ 49.

These subsidies create waste and corruption and distortion of resource from market values

Is it in the advantage of the citizen to monetise these subsidies?

الدعم الحكومي

If 50% of the Oil revenue distributed directly to the population, then the per capita and per family and per month dividend is \$37 and 185

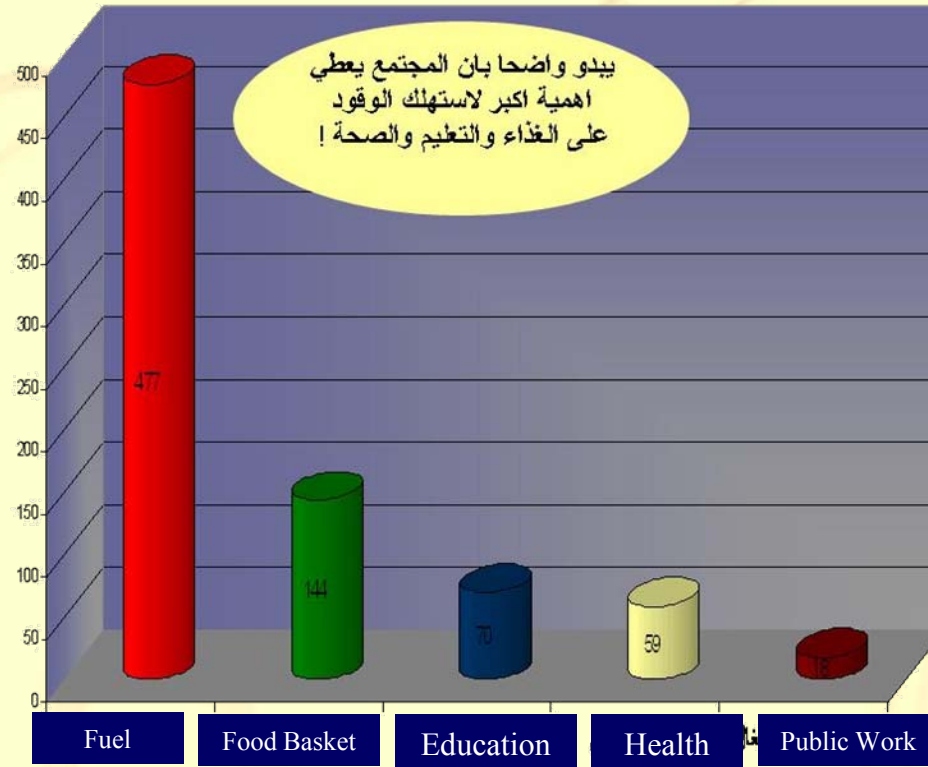
(Based on 2005 oil returns)

Type of Subsidies	Cumulative Subsidies per capita per month In \$	Cumulative Distribution per Family per Month in \$
Food Basket	10	49
Fuel Prices	49	244
Electricity	50	249
Farmers	50	252
SOEs	53	266
Al-Hajj	53	266
Social Safety net	54	272

توزيع التخصيصات المالية لبعض القطاعات الاقتصادية

Budget Allocation/ Actual Spending for 2005 (Trillion .D)	Per Capita (Thousand ID)	Items
12	477	Fuels
4	144	Food Basket
2	59	Heath
2	70	Education
0.5	18	Public Work

توزيع التخصيصات المالية لبعض القطاعات



الدستور واقتصاديات الفدرالية

النقاط الجوهرية في اقتصاديات الفدرالية هي:

اولا: التعرف على دور الحكومة الفدرالية والاقاليم والمحافظات في جباية الايرادات وتوزيع النفقات المالية.

ثانيا: تشخيص السياسات الاستراتيجية للحكومة الفدرالية والسياسة الخاصة بالاقاليم/ المحافظات.

ويجب ان يكون التشخيص مبني على تعظيم الفائدة الاقتصادية التي يجب ان ينعم بها الجميع.

ومن خصائص السياسات التي تتبعها الحكومة الفدرالية هي انها اذ ما طبقت في اقليم فان فوائدها سوف تجنى من قبل الاقاليم كافة.

ثالثا: كما يجب مراعاة ان لا تكون التشريعات باعثا على الاستئثار بالثروات ومقدمة للنزعات الانفصالية في الاقاليم

ولغرض تسليط الضوء على الموضوعات و دور الدستور في معالجة اقتصاديات الفدرالية، سوف نستعرض المواد الدستورية وبالشكل التالي:

المعالجة الدستورية	المتطلبات العملية	التحديات الاقتصادية
<p>المادة (22): أولاً :- العمل حقّ لكل العراقيين بما يضمن لهم حياةً كريماً. ثانياً :- ينظم القانون، العلاقة بين العمال واصحاب العمل على اساس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية. ثالثاً :- تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، أو الانضمام إليها، وينظم ذلك بقانون.:</p>	<p>وضع التشريعات اللازمة لتنظيم علاقات العمل بما فيه التقاعد والضمان الاجتماعي (في كل من القطاع العام والخاص)</p>	<p>وضع اطر لحماية حرية العمل ضمن الطوائف الانسانية والاخلاقية للمجتمع</p>
<p>المادة (23): أولاً :- الملكية الخاصة مصنونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها، في حدود القانون. ثانياً :- لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وينظم ذلك بقانون. ثالثاً :- أ - للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، الا ما استثنى بقانون. ب - يحظر التملك لأغراض التغيير السكاني</p>	<p>يقتضي وجود تشريعات تصون الملكية الخاصة</p>	<p>حماية الملكية الخاصة ودعم القطاع الخاص</p>
<p>المادة (24): تكفل الدولة حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الاموال العراقية بين الاقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون.</p>	<p>ضمان ازالة العقبات التي من شأنها اعاقا تنمية الاقاليم والمحافظات</p>	<p>التأكيد على مبدأ تحقيق التنمية بالاقاليم وفق المعطيات الاقتصادية</p>

المعالجة الدستورية	المتطلبات والعملية	التحديات الاقتصادية
<p>المادة (25): تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته.</p>	<p>وضع منطلقات استراتيجية التنميه الوطني</p>	<p>العمل على معالجة الخلل والتشوه في بنية مكونات الناتج المحلي الاجمالي</p>
<p>المادة (26): تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون.</p>	<p>تشريع قانون للاستثمار</p>	<p>ضعف الاستثمار الوطني والاجنبي</p>
<p>المادة (27): اولاً :- للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن. ثانياً :- تنظم بقانون، الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال.</p>	<p>الاهتمام بتطبيق القوانين واتباع الاساليب الخاصة بمحاربة التجاوز على المال العام</p>	<p>نشر الوعي الوطني للمحافظة على الاموال العامة</p>

المعالجة الدستورية	المتطلبات والعملية	التحديات الاقتصادية
<p>المادة (28): اولاً :- لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبي، ولا يعفى منها، إلا بقانون . ثانياً :- يعفى اصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون</p>	<p>تعديل قانون الضرائب المباشره وقانون التعرفه الكمركيه</p>	<p>تعظيم الايرادات غير النفطيه</p>
<p>المادة (110): تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: اولاً :- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها و ابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. ثانياً :- وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمن امن حدود العراق، والدفاع عنه. ثالثاً :- رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم <u>والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته.</u> رابعاً :- تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والاوزان. خامساً :- تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي. سادساً :- تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد. سابعاً :- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية. ثامناً :- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمن مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق ، وفقاً للقوانين والاعراف الدولية. تاسعاً :- الاحصاء والتعداد العام للسكان.</p>	<p>العمل من خلال الحكومة الفدرالية على تفعيل السياسة المالية والنقدية وتنظيم التجارة الخارجية ورسومها واعداد الموازنة العامة</p>	<p>معالجة الخلل في تطبيق السياسات المالية والنقدية من خلال ممارسات الحومة الفدرالية</p>

المعالجة الدستورية	المتطلبات والعملية	التحديات الاقتصادية
<p>المادة (111): النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات</p>	<p>ايجاد الية لتوزيع الايرادات النفطية بشكل يضمن تحقيق العدالة</p>	<p>ضرورة تجسيد وتحقيق العدالة الاقتصادية بين جميع مكونات المجتمع بغض النظر عن الاعتبارات السياسية او الدينية او العرقية</p>
<p>المادة (112): اولاً :- تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع واراداتها 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. ثانياً :- تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.</p>	<p>من خلال اتباع مركزية التخطيط) التي تتضمن رسم السياسات ومتابعة تنفيذها) ولا مركزية التنفيذ للحقول الحالية والمستقبلية</p>	<p>تعظيم ايرادات النفط ولغرض اشراك الجميع في الاستفادة منها بدون تمييز (مع الاخذ بنظر الاعتبار درجة المحرومية).</p>

التحديات الاقتصادية

المتطلبات والعملية

المعالجة الدستورية

ضرورة تحديد الصلاحيات في رسم وتنفيذ السياسات الكمركية والخدمات المختلفة بين الحكومة الفدرالية والاقاليم

ايجاد الية من شأنها تفعيل مركزية التخطيط للسياسات ولا مركزية التنفيذ: في مجال انتاج الخدمات التالية: الكهرباء، المياه، الطاقة، البيئة، التعليم، الصحة، وموارد المياه، وجباية الكمارك.

المادة (114):

تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم:
اولاً :- ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً :- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً :- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظه على نظافتها، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

رابعاً :- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً :- رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سادساً :- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سابعاً :- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيع عادل لها، وينظم ذلك بقانون.

المادة (115):

كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما.

المعالجة الدستورية	المتطلبات والعملية	التحديات الاقتصادية
<p>المادة (121): أولاً :- لسلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصاتٍ حصرية للسلطات الاتحادية. ثانياً :- يحق لسلطة الاقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. ثالثاً :- تخصص للاقاليم والمحافظات حصةً عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها. رابعاً :- تؤسس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية. خامساً:- تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقليم، وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم، كالشرطة والامن وحرس الاقليم.</p>	<p>ايجاد الية مناسبة للتعامل مع الإيرادات والنفقات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم</p>	<p>استنثار الاقاليم والمحافظات بالإيرادات السيادية وعدم تحويلها الى الحكومة الفدرالية</p>
<p>المادة (122): أولاً :- تتكون المحافظات من عددٍ من الأفضية والنواحي والقرى. ثانياً :- تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون. ثالثاً :- يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس. رابعاً :- ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحيتهما. خامساً :- لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.</p>	<p>ايجاد قوانين وتشريعات تضمن مركزية التخطيط للسياسات ولا مركزية التنفيذ</p>	<p>ايجاد صلاحيات مناسبة للمحافظات التي لم تنظم في اقليم في تنظيم وارداتها المحلية</p>