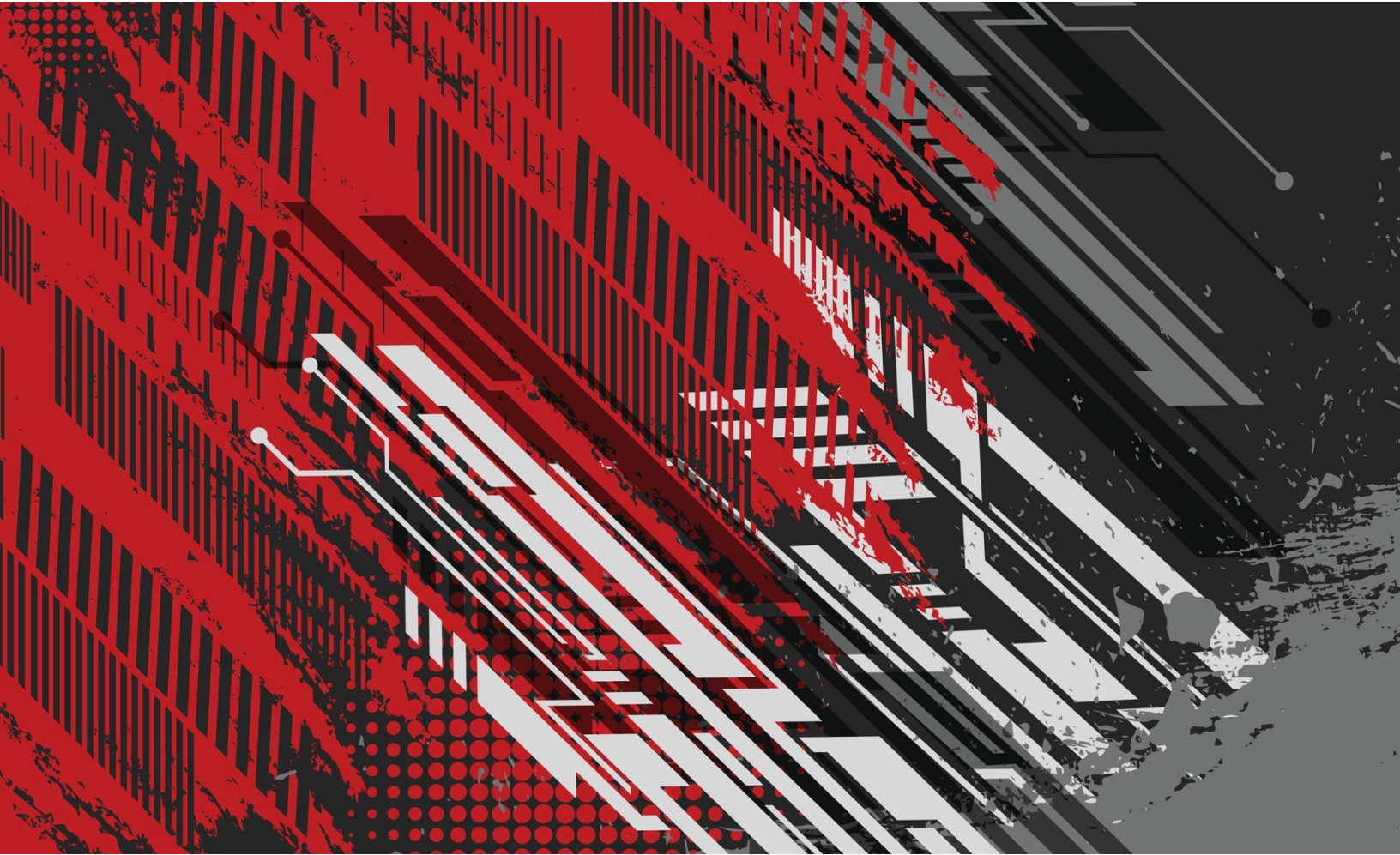


الاقتصاد السياسي للمالية العامة الفيدرالية في العراق.

د. مظهر محمد صالح

05 ايلول 2026



الاقتصاد السياسي للمالية العامة الفيدرالية في العراق.

المقدمة:

(من الصراع على الموارد إلى المكاسب المالية المتبادل)

لا يمكن فهم العلاقة المالية بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان من خلال أرقام الموازنة وحدها ، فالمسألة في جوهرها تتصل بطبيعة النظام الفيدرالي نفسه، وبكيفية توزيع الموارد والاختصاصات والمخاطر بين مستويين من الحكم يعملان داخل اقتصاد وطني واحد.

وفي العراق، تزداد أهمية هذه المسألة بسبب الطبيعة الريعية للاقتصاد، واعتماده الكبير على النفط كمصدر رئيس للإيرادات العامة والعملات الأجنبية. ولذلك فإن الخلاف حول النفط أو الكمارك أو التحويلات المالية لا يبقى خلافاً محاسبياً بين بغداد والإقليم، وإنما ينعكس مباشرة على استقرار المالية العامة، وسعر الصرف، والإنفاق العام، والرواتب، والاستثمار، والنمو الاقتصادي.

ومن هذه الزاوية، يمكن قراءة التجربة العراقية بوصفها انتقالاً متكرراً بين نموذجين:

الأول، نموذج المنافسة غير التعاونية على الموارد ، حيث يحاول كل طرف تعظيم موارده وتقليل التزاماته. والثاني، نموذج المكاسب المالية المتبادلة، حيث يصبح التعاون بين الطرفين وسيلة لزيادة حجم الموارد المتاحة وتقليل المخاطر على كليهما.

والسؤال المركزي هنا هو:

كيف يمكن تحويل العلاقة المالية بين بغداد والإقليم من لعبة توزيع للخسائر إلى منظومة تحقق مكاسب مشتركة، وتحافظ في الوقت نفسه على وحدة الاقتصاد والمالية العامة الاتحادية؟

الفيدرالية المالية ليست مركزية مالية : جدليات نظرية.

تنطلق نظرية الفيدرالية المالية من فكرة أساسية مفادها أن الدولة الاتحادية تحتاج إلى توزيع واضح لوظائف الإيراد والإنفاق بين الحكومة المركزية والوحدات الإقليمية. ويعد الاقتصادي والاس أوتس (Wallace E. Oates) من أبرز منظري هذا المجال ، فقد ركز على ضرورة الموازنة بين مزايا الإدارة المحلية وبين الحاجة إلى التنسيق على مستوى الدولة عندما تكون للسياسات المحلية آثار تتجاوز حدود الإقليم.

ومن ثم ، فإن الفيدرالية المالية لا تعني أن الحكومة الاتحادية تستحوذ على جميع الإيرادات، كما لا تعني أن الأقاليم تتحول إلى وحدات مالية مستقلة ، بل إنها تعني بصورة أساسية:

توزيع الصلاحيات المالية مع الحفاظ على وحدة الاقتصاد الوطني.

وهذا التمييز مهم جداً في الحالة العراقية ، فوجود صلاحيات مالية واقتصادية للإقليم لا يتعارض بنفسه مع وحدة الدولة المالية، لكن الخطر يبدأ عندما تتحول الصلاحيات الإقليمية إلى مسارات مالية مستقلة عن النظام الاتحادي في مجالات النفط والكمارك والتجارة والإيرادات.

عندها تنتقل الفيدرالية من اللامركزية المالية إلى ما يمكن تسميته بالتفكك المالي Fiscal Fragmentation.

لماذا تمثل وحدة المالية العامة أساساً للفيدرالية العراقية؟

أقر دستور العراق للعام 2005 نظاماً اتحادياً يقوم على توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات. لكن النظام الاتحادي يحتاج ، حتى يعمل بكفاءة، إلى وجود سوق وطنية واحدة ونظام مالي مترابط. فإذا كانت الدولة واحدة، فإن ذلك يعني أن :

-العملة واحدة.

-البنك المركزي واحد.

-اتحادية السياسة النقدية .

-الحدود الخارجية للدولة واحدة.

-السياسة التجارية الخارجية واحدة.

-النفط يمثل مورداً استراتيجياً للاقتصاد الوطني.

-وأخيراً تمثل الموازنة العامة الإطار الأساسي لإدارة المالية العامة.

ومن هنا فإن وحدة المالية العامة ليست عودة إلى المركزية، وإنما هي أحد الشروط الاقتصادية لعمل النظام الفيدرالي نفسه. أما إذا أصبحت الإيرادات النفطية والكمركية والتجارية تسير في مسارات منفصلة ، فإن الخلاف لا يعود مجرد خلاف بين مستويين من الحكم ، بل يبدأ بإنتاج سلوك اقتصادي أقرب إلى الكونفدرالية. Confederation.

من اللعبة الصفرية Zero-sum game إلى اللعبة غير التعاونية.

يمكن تفسير جانب كبير من العلاقة المالية بين بغداد والأقليم باستخدام مفاهيم نظرية الألعاب Game Theory ففي اللعبة الصفرية، ينظر كل طرف إلى مكسب الطرف الآخر باعتباره خسارة له.

أما في اللعبة غير التعاونية ، فيسعى كل طرف إلى تعظيم مصلحته الخاصة من دون وجود آلية كافية لتنسيق المصالح. وهذا ما يمكن أن يحدث في العلاقة المالية عندما تصبح الأسئلة على النحو الآتي:

كم من النفط يذهب إلى بغداد؟
كم من الإيرادات تبقى في الاقليم؟
كم تحول بغداد؟
وكم يلتزم الاقليم بتحويلاته؟
وفي مثل هذه البيئة قد يستطيع كل طرف تحقيق مكسب قصير الأجل، لكن الاقتصاد الوطني على هذا النحو سيتحمل تكلفة أكبر.
فالنتيجة قد تكون:
عدم استقرار الإيرادات، وتأخر الرواتب، وتراجع الاستثمار، وارتفاع عدم اليقين، وضعف التخطيط المالي.
وهنا تظهر المفارقة:
قد يربح الطرفان جزءاً من اللعبة السياسية، لكنهما يخسران جزءاً كبيراً من الاقتصاد.

المكاسب المالية المتبادلة Fiscal Mutual Gains هي البديل:

هنا تصبح زيادة المكاسب لدى أحد الطرفين مصدراً لزيادة المكاسب لدى الطرف الآخر.
فإذا ارتفعت الإيرادات النفطية الاتحادية نتيجة انتظام الإنتاج والتصدير، تستفيد المالية الاتحادية.
وإذا أدى ذلك في الوقت نفسه إلى انتظام تحويلات الإقليم ورواتب موظفيه، يستفيد الإقليم.
وإذا أدى انتظام الرواتب إلى زيادة الطلب والاستهلاك والاستثمار، يستفيد الاقتصاد العراقي ككل.
إذاً: التعاون لا يعني أن يتنازل طرف لمصلحة طرف آخر، بل يعني أن تصبح كفاءة النظام المالي مصدراً لمكاسب الطرفين. وهذه هي النقطة المطلوبة في الاقتصاد السياسي للعلاقة بين بغداد والاقليم.

تجربة 2014-2016.

تكشف التجربة السابقة بوضوح تكلفة غياب القواعد المالية المستقرة.
فقد أدت الخلافات النفطية والمالية إلى ابتعاد المسارين بين الحكومة الاتحادية والإقليم، وترافق ذلك مع قيام الإقليم بتصدير النفط عبر البنية التحتية الممتدة نحو ميناء جيهان التركي. لكن هذا النموذج لم يكن مستقراً بصورة دائمة، لأن الطرفين بقياً مرتبطين بالاقتصاد الوطني وبالمالية العراقية وبأسواق الدولية.
وفي عام 2016 ظهرت محاولة لإعادة بناء التعاون النفطي.
فقد جرى التوصل إلى تفاهم لاستئناف تصدير النفط من بعض حقول كركوك عبر خط كركوك-جيهان، وبكميات تقارب 150 ألف برميل يومياً، مع ترتيبات تتعلق بتقاسم العوائد والرواتب.

وتكشف هذه التجربة حقيقة مهمة:

فعندما ينفصل النفط عن الموازنة الاتحادية، يصبح مصدرًا للخلاف ، وعندما يعود النفط إلى منظومة مالية مشتركة ، يمكن أن يتحول إلى مصدر للمكاسب المتبادلة.

النفط هو الحلقة المركزية في المالية الاتحادية.

لا يمكن بناء فيدرالية مالية مستقرة في العراق من دون حل العلاقة النفطية. فالنفط ليس مجرد مورد اقتصادي ، وإنما يمثل: المصدر الرئيس للعملة الأجنبية، والمصدر الأكبر للإيرادات العامة، والأساس المالي للموازنة، وأحد أهم عوامل استقرار سعر الصرف. ولهذا فإن عدم وضوح العلاقة بين الإنتاج والتسويق والإيرادات ، يخلق مخاطر تتجاوز الخلاف بين بغداد والاقليم . ومن هنا فإن أي تفاهم نفطي مستقر يجب أن يقوم على أربع حلقات:

الإنتاج - التسويق - الإيراد - التوزيع المالي.

كلما كانت هذه الحلقات أكثر شفافية ووضوحًا، أصبحت العلاقة بين المركز والاقليم أكثر استقرارًا. كما أن استمرار التفاهات النفطية يمكن أن يهيئ البيئة السياسية والتشريعية اللازمة لإقرار قانون اتحادي للنفط والغاز يحسم الاختصاصات وآليات الإنتاج والتسويق وتوزيع الإيرادات.

الكمارك والسياج الاتحادي.

تتمثل الحلقة الثانية في بناء وحدة المالية العامة في توحيد السياج الكمركي. فالحدود الخارجية للدولة الاتحادية واحدة، ومن ثم فإن النظام الكمركي ينبغي أن يعمل ضمن إطار اتحادي موحد ، حتى لو بقيت إدارة بعض المنافذ موزعة بين مستويات الحكم. وتبرز هنا أهمية أنظمة الرقمنة والتتبع، ومنها نظام ASYCUDA ، لأنها تسمح بتوحيد البيانات والإجراءات، وتقليل فرص التلاعب، ورفع كفاءة التحصيل.

لكن أهمية هذه الأنظمة ليست تقنية فحسب ، فالسياج الكمركي الموحد يعني عمليًا: وحدة الحدود المالية للدولة. وكلما توحدت بيانات الاستيراد والتصدير والتحصيل الكمركي بين بغداد والاقليم، تقل مساحة الاقتصاد غير الرسمي، وتتسع قاعدة الإيرادات العامة.

الموازنة الاتحادية بمثابة عقد مالي Financial Contract.

المشكلة ليست في تحديد نسبة حصة الإقليم فحسب، وإنما في غياب قاعدة مالية مستقرة تجعل هذه الحصة قابلة للتنبؤ. فالاقتصاد لا يستطيع التخطيط على أساس تحويلات غير منتظمة، كما لا تستطيع الحكومة الاتحادية بناء موازنة مستقرة إذا كانت الإيرادات والالتزامات المتبادلة غير واضحة. ولهذا ينبغي أن تتحول الموازنة من وثيقة سنوية إلى إطار مالي متوسط الأجل يحدد بصورة واضحة كل من :

-الإيرادات الاتحادية.

-مساهمة الإقليم.

-آلية احتساب حصة الإقليم.

-الالتزامات النفطية.

-التحويلات المالية.

-الرواتب العمومية.

-آليات التدقيق والرقابة.

وبذلك تنتقل العلاقة من:

المساومة السنوية

إلى:

قاعدة مالية مؤسسية.

حصة الإقليم والرواتب العمومية.

إن انتظام حصة الإقليم لا ينبغي النظر إليها بكونها مجرد تحويل مالي من بغداد إلى الإقليم. فالجزء الأكبر من هذه الأموال يدخل في الدورة الاقتصادية من خلال الرواتب والإنفاق العام. وعندما تدفع الرواتب في مواعيدها، فإنها تتحول إلى استهلاك، وتدعم الأسواق المحلية، وتزيد نشاط القطاع الخاص. لذلك فإن انتظام الرواتب يمكن أن يكون عنصراً من عناصر الاستقرار الاقتصادي الكلي. لكن ذلك يتطلب في المقابل وجود قاعدة بيانات دقيقة للموظفين، ونظام رقابة فعال، وربط التحويلات بالالتزامات المالية الفعلية. أي حقوق مالية واضحة مقابل التزامات مالية واضحة.

ماذا تقدم التجارب الدولية؟

لا توجد دولة يمكن نسخ تجربتها بالكامل في العراق، لكن هناك دروس مهمة.

(ألمانيا)

تقدم ألمانيا نموذجًا متقدمًا في المعادلة المالية بين الولايات، حيث يجري تقليل الفوارق في القدرة المالية مع الحفاظ على صلاحيات الولايات.

الدرس للعراق هو أن توزيع الموارد يمكن أن يصبح قاعدة مؤسسية بدلاً من أن يكون نتيجة تفاوض سياسي متكرر.

(كندا)

تقدم كندا مثالاً مهماً في بناء تحويلات مالية قابلة للتنبؤ بين الحكومة الاتحادية والأقاليم. والدرس هنا أن الاستقرار المالي يحتاج إلى قواعد واضحة تسمح للحكومات الإقليمية بالتخطيط طويل الأجل.

(أستراليا)

تقدم أستراليا إنموذجًا متقدمًا في المعادلة المالية، حيث تؤخذ القدرة الإيرادية والحاجات الإنفاقية في الاعتبار. وهذا يفتح للعراق مجالاً للتفكير مستقبلاً في الانتقال من النسب السياسية الجامدة إلى معادلة تعتمد على: السكان ، و القدرة الإيرادية ، والحاجة إلى الإنفاق ، ثم تكلفة تقديم الخدمات في اطار موازنات سنوية تقوم على البرامج والأداء.

الجيل الثاني من الفيدرالية المالية. The Second Generation of Fiscal Federalism.

تؤكد أدبيات الجيل الثاني من الفيدرالية المالية أن المشكلة لا تتعلق بتوزيع الصلاحيات فحسب، وإنما بالحوافز التي تنتجها المؤسسات. إذا كان الإقليم يعتقد أن التحويلات ستصل إليه مهما كانت مساهمته، فقد تتراجع حوافزه لزيادة الإيرادات.

وإذا كانت الحكومة الاتحادية تستخدم التحويلات بصورة سياسية، فقد تتراجع ثقة الإقليم بالنظام الاتحادي. لذلك فإن التصميم المؤسسي يجب أن يجعل:

(الالتزام مربحاً، والتعاون مربحاً، والتهرب مكلفاً) وهذه قاعدة أساسية لأي نظام فيدرالي مستقر.

موازنة 2027 كفرصة لإعادة بناء (العقد المالي الاتحادي)

في ضوء هذه المعطيات، يمكن النظر إلى موازنة 2027 بوصفها فرصة لإعادة صياغة العلاقة المالية بين بغداد والاقليم. فالهدف لا ينبغي أن يكون تحديد مبلغ التحويل إلى الإقليم فحسب ، وإنما بناء منظومة مالية متكاملة. هذه المنظومة تقوم على:

- أولاً: النفط - إنتاج وتسويق وبيانات وإيرادات ضمن إطار واضح.
 - ثانياً: الكمارك - سياج اتحادي موحد، ورقمنة كاملة للمنافذ.
 - ثالثاً: الموازنة العامة - حصة قابلة للتنبؤ مقابل التزامات قابلة للقياس.
 - رابعاً: الرواتب العمومية - تحويلات منتظمة، مع تدقيق ورقابة على قوائم الموظفين.
 - خامساً: الرقابة المالية - نظام محاسبي ومالي قادر على كشف الانحرافات وتسوية النزاعات.
- فإذا ما اجتمعت هذه العناصر، يصبح من الممكن الانتقال من اقتصاد سياسي يقوم على التفاوض والصراع إلى اقتصاد سياسي يقوم على التعاون وتقاسم المنافع والمخاطر.

النموذج المالي المقترح للعراق الاتحادي.

يمكن اختصار النموذج المقترح في معادلة بسيطة:

إيرادات اتحادية مستقرة تعني :

-مساهمة إقليمية واضحة

-تحويلات قابلة للتنبؤ

-رقابة مشتركة

-سوق داخلية موحدة

الحصيلة:

مكاسب مالية متبادلة

اذ تختلف هذه المعادلة جذرياً عن النموذج السابق:

خلاف على النفط

-خلاف على الإيرادات

-خلاف على التحويلات

-تأخر الرواتب

-تراجع الثقة

-ضعف الاستثمار.

فالهدف من الإصلاح ليس أن «يربح» المركز على حساب الإقليم، أو الإقليم على حساب المركز.

الهدف هو زيادة حجم المكاسب التي يمكن توزيعها بين الطرفين بصورة عادلة .

وأخيرًا، يمكن القول إن تحقيق ذلك يقتضي:

ان يدخل الاقتصاد السياسي للمالية العامة الفيدرالية في العراق ، مرحلة تحتاج إلى الانتقال من منطق (تقاسم الموارد) إلى منطق (تعظيم الموارد).

فالخلاف بين بغداد والاقليم لم يعد يحتمل أن يبقى (لعبة صفرية) لأن كل طرف يمتلك عناصر اقتصادية يحتاج إليها الطرف الآخر.

المركز يحتاج إلى انتظام الإنتاج والتصدير والإيرادات.

والاقليم يحتاج إلى انتظام التحويلات والرواتب والاستقرار المالي.

والاقتصاد العراقي يحتاج إلى الاثنين معًا.

ولهذا فإن الحل الأكثر استدامة لا يتمثل في انتصار طرف على آخر، وإنما في بناء مؤسسات تجعل التعاون أكثر ربحية من النزاع. وهنا تصبح وحدة المالية العامة أساسًا للفيدرالية، وليست نقيضًا لها.

فالفيدرالية الناجحة ليست التي تمنح كل مستوى من مستويات الحكم أكبر قدر ممكن من الاستقلال المالي، وإنما التي تستطيع أن تجمع بين: الاستقلال الإداري المحلي، ووحدة الاقتصاد الكلي، والشفافية المالية، وتقاسم الموارد والمخاطر. وفي الحالة العراقية، فإن نجاح موازنة 2027 يمكن أن يكون خطوة مهمة باتجاه بناء هذا العقد المالي الجديد، اذا انتقلت العلاقة بين بغداد والاقليم من المساومة على الموارد إلى المشاركة في إنتاج المكاسب وعندها يمكن أن يصبح النفط والكمارك من جهة والموازنة والرواتب من جهة اخرى أدوات للتكامل الاتحادي، بدل أن تكون مصادر متكررة للنزاع.

الخلاصة والاستنتاجات:

أ-تخلص ورقة البحث إلى أن جوهر المشكلة في المالية الفيدرالية العراقية لا يكمن في حجم الموارد التي يحصل عليها المركز أو إقليم كردستان، وإنما في غياب قاعدة مالية اتحادية مستقرة تحوّل توزيع الموارد من موضوع للتفاوض السياسي إلى نظام مؤسسي قائم على الحقوق والالتزامات المتبادلة. وقد أظهرت التجربة العراقية أن استمرار الخلاف حول النفط والكمارك والتحويلات يقود إلى لعبة غير تعاونية، يتحمل الاقتصاد العراقي ككل كلفتها من خلال عدم استقرار الإيرادات، وتأخر الرواتب، وضعف الاستثمار، وارتفاع عدم اليقين.

وفي المقابل، فإن الانتقال إلى نموذج المكاسب المالية المتبادلة (Fiscal Mutual Gains) يمكن أن يجعل التعاون أكثر منفعة للطرفين، من خلال ربط انتظام تحويلات الإقليم بانتظام الإيرادات والالتزامات، وتوحيد السياج الكمركي، وتنظيم إدارة النفط وتسويقه، وتعزيز الرقابة والمحاسبة.

ب- واستناداً لما تقدم ، يمكن الاستنتاج:

أولاً -وحدة المالية العامة شرط لاستقرار الفيدرالية، وليست عودة إلى المركزية.

ثانياً -الخلاف النفطي والمالي بين المركز والاقليم يمثل مشكلة اقتصاد سياسي، وليس مجرد خلاف محاسبي. ثالثاً -توحيد الكمارك والبيانات النفطية والتحويلات المالية يمكن أن يشكل البنية الأساسية لنظام مالي اتحادي أكثر كفاءة.

رابعاً -ينبغي الانتقال من نظام التحويلات والمفاوضات السنوية إلى قاعدة مالية واضحة وقابلة للتنبؤ ، تربط الإيرادات بالالتزامات والاستحقاقات.

خامساً-انتظام رواتب موظفي الإقليم ليس قضية اجتماعية فحسب ، بل يمثل عنصراً من عناصر الاستقرار الاقتصادي والطلب المحلي.

سادساً - التجارب الدولية ، ولا سيما ألمانيا وكندا وأستراليا ، تبين أن الفيدرالية المالية المستقرة تقوم على المعادلة المالية، والشفافية، وقابلية التنبؤ بالتحويلات، وتقاسم المخاطر.

سابعاً -يمكن أن تشكل الموازنة العامة الاتحادية للعام 2027 فرصة للانتقال من علاقة قائمة على تقاسم الموارد إلى علاقة تقوم على تعظيم الموارد والمكاسب المشتركة.

ج- ختاماً، يمكن اختزال ما توصلت إليه ورقة البحث من استنتاج في معادلة واحدة:

ان تعظيم كفاءة الفيدرالية المالية Maximizing the Efficiency of Fiscal Federalism وتعزيز تماسكها واستقرارها واستدامتها يقتضي اعتماد قيد أمثلية (Optimal Constraint) يقوم على نفطٍ منظم، وسياجٍ كمركي موحد، وتحويلاتٍ مالية شفافة وقابلة للتنبؤ، وآليات رقابة مشتركة ، بما يضمن بناء نظام للفيدرالية المالية أكثر تماسكاً واستقراراً واستدامة.

وبذلك يصبح السؤال الأساسي في العلاقة بين بغداد واربيل ليس: «من يحصل على ماذا؟» وإنما:

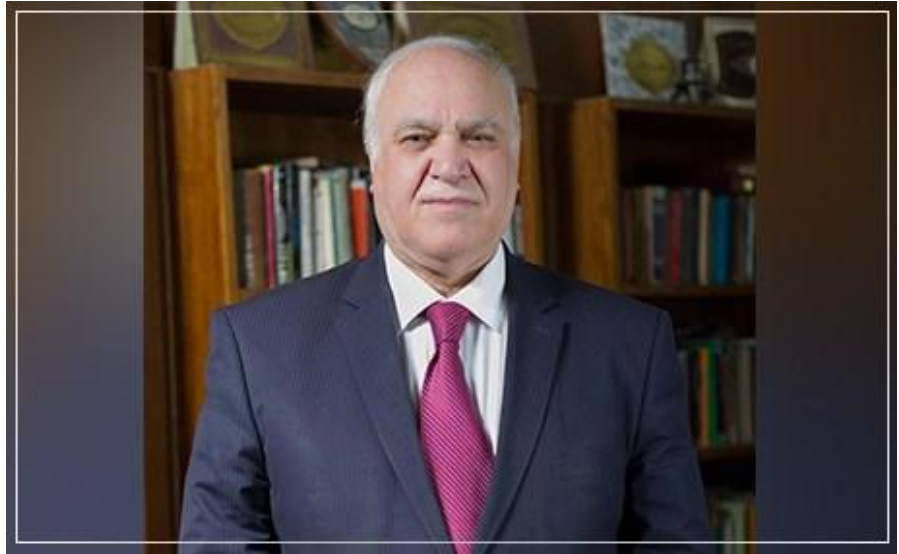
«كيف نزيد حجم المكاسب التي يستطيع الطرفان والمواطن العراقي تقاسمها؟»

وهذه هي النقطة من اللعبة غير التعاونية إلى قوة الاقتصاد السياسي للمكاسب المتبادلة.

أهم المراجع النظرية والتطبيقية

- 1.Oates, Wallace E. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. **Journal of Economic Literature**.
- 2.Oates, Wallace E. (2005). *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. **International Tax and Public Finance**.
- 3.OECD. (2022). *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing.
- 4.OECD. *Synthesising Good Practices in Fiscal Federalism*.
- 5.International Monetary Fund (IMF). *أدبيات ودراسات حول إدارة المالية العامة واللامركزية المالية في الدول الريفية*.
- 6.World Bank. *دراسات حول الفيدرالية المالية، وتقاسم الإيرادات، وإدارة الموارد الطبيعية*.
- 7.Atlantic Council. *دراسات حول العلاقات المالية والنفطية بين الحكومة الاتحادية في بغداد وإقليم كردستان*.

عن الكاتب: الدكتور مظهر محمد صالح: باحث اقتصادي و اكاديمي. مستشار رئيس مجلس الوزراء العراقي.





عن الشبكة:

تهدف شبكة الاقتصاديين العراقيين الى التأسيس لمرجعية اقتصادية في العراق تعمل على اعطاء الاولوية للاقتصاد قبل السياسة وتنتشر الثقافة الاقتصادية بين افراد الطبقة السياسية خاصة وأفراد المجتمع العراقي عامةً متبنية خطابا اقتصاديا علميا وساعية الى موقعاً مؤثراً في الرأي العام والمجتمع العراقي يمكنها من إيصال كلمتها الى صاحب القرار السياسي والتأثير على قرارات السياسة الاقتصادية.

ملاحظة:

-لا تعبر الآراء الواردة في الإصدار بالضرورة عن آراء أو اتجاهات تتبناها الشبكة، وانما تعبر عن رأي كاتبها.

iraqieconomists.net
info@iraqieconomists.net
WhatsApp +964 786 629 6600