مجلة دراسات دوليّة

اسم المقال: آليات ادارة المال العام في ظل الخلافات بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية (نماذج مختارة)
اسم الكاتب: م.د. نسرين رياض شنشول
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7283
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 20:20 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة دراسات دوليّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

آليات ادارة المال العام في ظل الخلافات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية
(نمـــاذج مختـــارة)

م.د نسرين رياض شنشول (*)

ملخص البحث

إن ادارة المال العام واستقرار النظام السياسي، وتطوره في الدولة الفدرالية التي تشهد تنوعاً اثنياً ودينيا يعتمد على بناء علاقات ايجابية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم وتنظيمها في اطار دستوري واضح ، اذ ان استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها ، لاينبغي ان ينظر اليه على انه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه السلطات المحلية عن السلطة الاتحادية تماماً . وإلا أصبحت اللامركزية المحلية خطراً على وحدة الدولة وسلامة كيانها ، فأذا كان مقتضى اللامركزية استقلال الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها المقررة ، فأنه ينبغي التنبه الى ان هذه الهيئات المحلية تظل ترتبط بالسلطة الاتحادية التي تملك فرض رقابتها عليها في حدود معينة ، للمحافظة على وحدة كيان الدولة وحمايته من التفتت .

وفي العراق تعد مسألة ادارة وتوزيع الثروات من اهم المسائل الخلافية في موضوع الفيدرالية التي تقوم على اساس توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم ، وكيف يتخذ هذا التوزيع اشكالاً عدة ، في الوضع الراهن ازدادت الخلافات حول اختصاصات حكومات الاقاليم او الولايات وحق التصرف بها، فيما يخص اقليم كردستان الذي تم تسليط الضوء في البحث عليه، ذهب قانون ادارة الدولة الى تحديد صلاحيات الحكومة الاتحادية حصراً وترك ما عداه الى حكومات الاقاليم ، ولكن حلت الخلافات حول قضية توزيع الثروة

(*) جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية.

وادارتها وعدم التوصل الى اتفاق بين حكومة العراق وحكومة الاقليم حول ادارة الثروات (النفط) والى الآن لايوجد اي قانون في كيفية تنفيذ بنود الدستور بخصوص نسبة تقاسم الثروة بين الاقليم والحكومة الاتحادية.

Abstract

The administration of public funds and the stability of the political system and its development in the federal state, which is characterized by ethnic and religious diversity, depends on building positive relations between the federal government and the governments of the regions and organizing them within a clear constitutional framework. The independence of the local authorities in all their specialties should not be seen as absolute independence. So that these local authorities are fully independent of the central authority. Otherwise, local decentralization becomes a threat to the unity of the state and its integrity. If decentralization requires the independence of the local authorities by virtue of their jurisdiction, it should be noted that these local bodies remain linked to the central authority that controls them within certain limits. Turned.

In Iraq, the issue of the administration and distribution of wealth is one of the most controversial issues in the issue of federalism, which is based on the distribution of competencies between the central government and the governments of the regions, and how this distribution takes many forms. In the present situation, differences over the competence of the governments of regions or states have increased. Kurdistan region, which was highlighted in the search for it, went to the State Administration Law to determine the powers of the central government exclusively and left the other to the governments of the regions, but resolved the differences on the issue of distribution of wealth and management and the failure to reach an agreement between the Government of Iraq and the government of the majority About wealth management (oil) and so far does not have any law on how to implement the provisions of the constitution regarding the proportion of the wealth-sharing between the province and the center.

المقدمة :

تعد الفيدرالية (القومية) احدى اهم الطروحات التي تمسكت بها القوى الكردية ونادت بها على مراحل مختلفة تحت مسميات عدة ومنها(حق تقرير المصير، الحكم الذاتي والفيدرالية)، وتم التوافق عليها من قبل كل الكتل السياسية سواء في مؤتمرات المعارضة او بعد تأسيس النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ من خلال قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥. غير ان تطبيق الفيدرالية في العراق على ارض الواقع وتحديد شكل وطبيعة العلاقة بين الاقليم والحكومة الاتحادية خضع للصراعات السياسية ولتوازن القوى بين التحالف الكردستاني والحكومة الاتحادية ومانجم عنها من أزمات سياسية اثرت على الشراكة وتقاسم السلطة بين الطرفين ، كأزمة كركوك والمناطق المتنازع عليها ، وقانون النفط والغاز.

إذ يعد تطبيق المادة (١٤٠) من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ ، من اهم الخلافات بين الحكومة الاتحادية وأقليم كردستان ، وكذلك ادارة الحقول النفطية في الاقليم والسيطرة عليها، على الرغم من ان المادة (١١١) في دستور العراق نصت على ان (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات)، والفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) تنص على ان تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ، بيد ان حكومة الاقليم ذهبت في (اب/٢٠٠٧) الى سن قانون النفط بأقليم كردستان والذي يحصر ادارة النفط في الحقول المستكشفة جديداً للاقليم دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية [١].

أدى تداخل الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والاقليم بسبب التفسير الخاطئ للنصوص الدستورية والقانونية ، الى أن تدعي كل جهة أنها صاحبة الاختصاص في ممارسة الحق من دونها ، فقد ادعت حكومة اقليم كردستان أن لها الحق في ابرام العقود النفطية بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم ، فجاءت محاولة الاقليم الالتفاف على النصوص مستغلة عدم وجود محكمة دستورية مختصة بتفسير المواد الدستورية ، فنجد ان التحالف الكردستاني

يسمارس ضغوطاً كبيرة على البرلمان والحكومة الاتحادية من اجل التصويت واقرار القوانين التي تصب بمصلحة الاقليم، ورفض القوانين التي تتعارض مع الادارة الكردية .

١- أهمية البحث:

ذهبت حكومة اقليم كردستان نحو الاستقلال ورسم سياساتها العامة بمفردها من خلال اصدار قوانين خاصة بها ، مخالفة بذلك النصوص الدستورية التي تنص أن هناك صلاحيات مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم ، فضلا عن توقيعها اتفاقيات مع دول بصفتها حكومة مستقلة في مجالات مختلفة دون علم الحكومة الاتحادية في بغداد الامر الذي خلق اشكالية بين الحكومة الاتحادية والاقليم وزاد على ذلك فقدان الثقة بين الطرفين، فجاءت قضية ادارة الموارد المالية بين الحكومة والاقليم في مضمار العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية والاقليمية وفق معادلات تأخذ على عاتقها بناء المنظومة السياسية في العراق ، لذلك تعد الموارد المالية من العناصر المهمة لتطبيق اللامركزية الادارية الاقليمية ، اذ ان قوة هذه هذا النظام وفعاليته تعتمد على وفرة الموارد المالية .

٢- أشكالية البحث :

تكمن أشكالية البحث في أن ادارة المال العام في النظام السياسي العراقي تشهد حالة من الارتباك في ظل العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان التي تحتاج الى اعادة تنظمها والتقيد بالالتزامات القانونية التي تؤطر هذه العلاقة لتحقيق الاستقرار السياسي. لذا كان من الضروري القاء الضوء على الجوانب الايجابية والسلبية للعلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية ، ومدى اثره في تطوير وتحسين الموارد المالية لمجالس المحافظات .

إما أدارة المال العام في ظل النظام السياسي العراقي الذي يشهد حالة من الارتباك في ظل العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان فأنها تحتاج الى اعادة تنظيم والتقيد بالالتزامات القانونية التي تؤطر هذه العلاقة لتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي .

٣- فرضية البحث :

إن ادارة المال العام وتوزيع الموارد المالية في العراق ، فضلا عن استقرار النظام السياسي وتطوره في ظل دولة فيدرالية وتنوع اثني وديني يعتمد على بناء علاقات ايجابية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان وتنظيمها في اطار دستوري واضح ، بعيداً عن عدم الثقة والخوف وسمة استثمار الفرص واستغلالها وفقاً للمصالح السياسية .

٤- هيكلية البحث :

جاءت هيكلية هذا البحث كالآتي، في المبحث الأول تناول طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم بعد عام ٢٠٠٣. فجاء اولاً بعنوان النظام السياسي الفيدرالي العراقي ، وثانياً تناول تطور العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في ظل قانون المحافظات رقم ٢١. أما المبحث الثاني فتناول الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، ثم ينتهي البحث بخاتمة تضمنها أهم ما ورد ضمنه من الأفكار والاستنتاجات .

المبحث الاول / طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم بعد عام ٢٠٠٣:

إن العلاقة بين الحكومة الاتحادية وبين حكومة إقليم كردستان تنطلق في إطار النظام السياسي الفدرالي العراقي من شقين احدهما دستوري والآخر سياسي . فبالنسبة للشق الدستوري فأن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، بحد ذاته فيه كثير من التحفظات جعلته ينتقل من حالة وفاق ونجاح للعملية السياسية الجديدة في العراق بعد التغيير السياسي الذي حصل بعد عام ٢٠٠٣ إلى حالة فراق وعدم انسجام وإرباك في المشهد السياسي العراقي.

فقد جاء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مربكاً في نوعية توزيع الصلاحيات وتقسيم التخصصات الدستورية ورسم الملامح العامة للعلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية. الشق الأهم والأخطر في تحديد العلاقة بين الحكومة الاتحادية في بغداد وبين حكومة إقليم كردستان يختصر في نوعية إدراك الوعي السياسي وتمييز المشهد السياسي العراقي لتلك العلاقة.

فجاءت العلاقة بين الحكومة الاتحادية في بغداد وبين حكومة إقليم كردستان. في ظل عدم الثقة والخوف من الآخر وسمة استثمار الفرص واستغلالها وفقا للمصالح السياسية الضيقة جدا ، جعلت حلفاء الأمس القريب هم اليوم اقرب إلى الأعداء بسبب تركيز وتجذير مفهوم واحد ثابت لا غيره ، وهو أن ما يؤخذ بالسياسة سوف يكون حق ثابت لا تغيير عليه وان الأطر الدستورية في العراق ما هي إلا سوى اطر يمكن الاحتجاج بها ويشكل مزدوج لأخذ ما يمكن أخذه من سقف مطالب عالية.

اولاً / النظام السياسي الفيدرالي العراقي

الفدرالية كإحدى استراتيجيات تقاسم السلطة في المجتمعات المتعددة وغيرها تمثل البديل عن الصراع والحروب الاهلية او الانفصال من خلال ما توفره من ضمانات تتعلق باستقلالية المكونات في ادارة شؤونها (السياسية، والاقتصادية، واللغوية، والثقافية، والدينية) من جهة، والشراكة مع المكونات الاجتماعية الاخرى في ادارة البلاد من جهة اخرى . ويفضل الباحث (ارنت ليبهارت) الفيدرالية الاقليمية التي يتطابق فيها الانقسام الاجتماعي مع الانقسام الاقليمي[٢]، وهو ما يتحقق في العراق بانقسام العراق جغرافياً الى ثلاثة اقاليم كردية في الشمال وسنية في المناطق الوسطى والغربية وشيعية في المناطق الجنوبية ، مع وجود بعض المناطق المختلطة في بعض المحافظات ومنها العاصمة بغداد .

لكن تطبيق الفدرالية عندما يكون متزامناً مع مرحلة من مراحل الصراع بين المكونات وموضع اصرار من قبل احد المكونات او اكثر لانتزاع تنازلات استثنائية من المكونات الاخرى ، فأنها تكون احدى الطرق المؤدية الى الحرب الاهلية او الانفصال كما حصل مع حكومة الشراكة الوطنية بين المكونات الرئيسية ، ليصبح تطبيق الفدرالية احدى ادوات المعارضة للضغط وللحصول على مزيد من الاستقلال تجاه الحكومة الاتحادية وسنلاحظ ذلك في مراحل العلاقة بين الحكومة الاتحادية واقليم كردستان والمحافظات.

١- اتفاقية اربيل ونتائجها على مستوى العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقليم .

جاء تشكيل حكومة الشراكة الوطنية في اطار المساومات والتنازلات بين الكتل السياسية التي تمثلت باتفاقية اربيل (الوثيقة الاولى) التي تمت بين رئيس الوزراء نوري المالكي ورئيس اقليم كردستان مسعود البرزاني في ٢٠١٠/٨/٨ ، التي كانت احد اسباب تشكيل حكومة الشراكة الوطنية من خلال رعاية الاقليم تشكيل الحكومة مقابل الحصول المزيد من التنازلات من الحكومة الاتحادية ، والتي تتمثل فضلا عن (١٧%) مسالة دفع سلف لتغطية نفقات حرس الاقليم من حيث الرواتب والتسليح والتجهيز لحين صدور قانون ينظم الاستحقاقات وتسديدها(٣) .

اما فيما يتعلق بنفط الاقليم فجاءت اتفاقية اربيل بتوافقات بين الاقاليم والحكومة الاتحادية تتعهد به حكومة اقليم بتصدير (١٠٠) الف برميل يومياً مقابل قيام الحكومة الاتحادية باستعمال (٥٠%) من قيمة ايرادات التصدير بالدولار لتدفع من خلال حكومة اقليم كردستان للشركات المنتجة مقابل استثماراها وتكاليفها التشغيلية طالما انها كان بوسعها تدقيق ايصالاتها لكنها لا تدفع ارباحها لأنها مرتفعة جداً بالنسبة للعقود النفطية في بقية العراق(٤) .

وهكذا استطاعت الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم من تسوية بعض القضايا العالقة بينهما بالتوافقات المؤقتة التي انتجت حكومة الشراكة الوطنية . غير ان التوافقات التي جاءت بها اتفاقية اربيل لم تستمر طويلاً ، فسرعان ما ظهرت معارضة الاقليم في عدة قضايا وهي ،المطالبة بدفع ارباح الشركات النفطية مقابل رفض الحكومة الاتحادية ، ليبدأ بعدها الاقليم ومنذ منتصف ٢٠١١ بتسليم (٧٠) الف برميل بدلاً من (١٠٠) الف برميل بحسب التوافقات، وفي ١ نيسان / ٢٠١٢، امتنع الاقليم عن تسليم النفط للحكومة الاتحادية(*) ، وقام الاقليم ايضاً بالتعاقد مع شركة (اكسون موبيل الامريكية) لتطوير حقول النفط في المناطق المتنازع عليها من اجل الحصول على الحماية الامريكية تجاه المكاسب التي حصل عليها الاقليم بعد ٢٠٠٣ في تلك المناطق وكجزء من سياسة الامر الواقع للإقليم(٥) .

واستمرت العلاقة بين الحكومة الاتحادية واقليم كردستان بالتوتر المتصاعد الذي ينتهي بزيارات من قبل الاقليم للحكومة الاتحادية غير المجدية في ظل تصاعد وتيرة المعارضة الانفصالية للإقليم من خلال رفع سقف مطالبها سواء بالمطالبة بزيادة حصتها من الموازنة الى (٢٠%) ودفع (٤.٣)مليار دولار مستحقات للشركات النفطية ، ومقاطعة وزراء التحالف لجلسات مجلس الوزراء بعد ان صوت البرلمان بالأغلبية على موازنة ٢٠١٣ [٦] . وايقاف تمرير موازنة ٢٠١٤ ، او من خلال مد انبوب لتصدير النفط والغاز الى تركيا ، وتوقيع عقود لتصدير النفط والغاز مع الاخيرة والبدء بتصدير النفط في ٢٢/ايار/ ٢٠١٤، عبر ميناء جيهان التركي([**]).

ووصلت العلاقة بين الاقليم والحكومة الاتحادية الى مرحلة التهديد بالحرب الاهلية والانفصال عن العراق ، اذ بلغ التوتر بين قوات البيشمركة وقوات دجلة الاتحادية التي تشكلت في محافظتي كركوك وديالى ، لتصل الى مرحلة التحشيد العسكري والتهديد باستخدام السلاح ، وبعد وساطةٍ من قبل رئيس البرلمان ، تم الاتفاق بين رئيس الحكومة ورئيس الاقليم على سحب قوات الجيش والبيشمركة من مناطق التوتر واستبدالها بقوات الشرطة المحلية بعد اتفاقات بين وزارتي الدفاع الاتحادية والبيشمركة[٧] . وبعد احداث سقوط الموصل وصلاح الدين بيد (الدولة الاسلامية في العراق والشام) ، سيطرت قوات البيشمركة على محافظة كركوك بعض المناطق المتنازع عليها ، ليصرح رئيس اقليم كردستان مسعود البرزاني بعد ذلك (بأن المادة ١٤٠ من الدستور العراقي قد انجزت بدخول قوات البيشمركة الكردية الى المناطق المختلف عليها عقب انسحاب قطعات الجيش والشرطة الاتحادية منها)[٨].

وهكذا استمرت المعارضة الانفصالية للتحالف الكردستاني بعيداً عن الحكومة الاتحادية من خلال خلق حقائق (دستورية ، سياسية ، واقتصادية وعسكرية) تتعلق بالأرض تؤدي الى الانفصال وانشاء الدولة الكردية بالمستقبل القريب .

٢- مشاريع اقامة الفدرالية والاستقلال الفئوي في العراق .

على الرغم من ان قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ ، نظم الاجراءات الخاصة لتشكيل الاقاليم من قبل المحافظات ، الا انه لم يحدد شكل الفدرالية التي يمكن تطبيقها في العراق ، وترك ذلك للواقع وتوازنات القوى بين مكونات المجتمع الاساسية وجاء الواقع بطروحات واشكال مختلفة للفدرالية بأسباب المطالبة بتحقيقها وهي كالاتي :-

أ- الفدرالية العشوائية (فدرالية المحافظات) :- جاءت الطروحات من قبل بعض المحافظات بإقامة الفدرالية العشوائية (المحافظة اقليم) بعد الاحتجاجات التي اندلعت في نهاية شباط/ ٢٠١١ في عموم العراق ، وجاءت اولى الطروحات من محافظة البصرة ، فبعد الرفض الشعبي في الاستفتاء الذي جرى لإقامة فدرالية البصرة ، فإن السعي لإقامتها بين السياسيين استمر بعد ذلك . اذ تقدم (١٦) عضو من اصل (٣٥) من اعضاء مجلس المحافظة بطلب الى مجلس الوزراء بإقامة اقليم فدرالي في منتصف ٢٠١٠ ، وبطلب اخر الى مجلس النواب في منتصف ٢٠١١[٩] .

وفي كانون الثاني / ٢٠١١ ، دعا رئيس مجلس صحوة العراق (احمد ابو ريشه) لإنشاء اقليم يضم محافظتي الانبار ذات (الغالبية السنية) ومحافظة كربلاء (ذات الغالبية الشيعية) باعتباره اقليم عابر للطائفية ، ولم تلق الفكرة اهتمام المسؤولين[١٠] .

كما طرح محافظ كربلاء (امال الدين الهر) فكرة انشاء اقليم كربلاء المكتفي ذاتياً وغير خاضع لهيمنة الوزارات الاتحادية من خلال السعي اما لإنشاء اقليم او لإقرار تشريعات لزيادة سلطات المحافظة[١١] .

وفي ١٦/ايار / ٢٠١١ ، صوتت غالبية محافظة الديوانية على تحويل المحافظة الى اقليم لكونها محافظة فقيرة تعتمد على الزراعة ولا يوجد اهتمام كامل بها من قبل الحكومة الاتحادية[١٢]. وجاءت اغلب هذه الطروحات بعد الاحتجاجات التي عمت العراق لأسباب عدة تتعلق بسوء الخدمات والفساد والبطالة من جهة وبيروقراطية الوزارات الاتحادية من جهة اخرى ، الا ان هذه المطالب خفت بعد تعديل قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، الذي اعطى في المادة (٢) مجالس المحافظات الاستقلال المالي في

الصرف مع المراقبة من قبل الحكومة الاتحادية ، كما نصت المادة (٤٥) منه على تشكيل (هيئة عليا) للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والاشغال، الاعمار ، الشؤون الاجتماعية، الزراعة ، المالية ، التربية ، الصحة ، التخطيط ، شؤون المحافظات) ، والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات[١٣] .

ب- الفدرالية الاقليمية :- بعد ان تراجعت فكرة انشاء اقليم شيعي من قبل بعض الاحزاب الشيعية ، جاءت الطروحات بأنشاء اقاليم من قبل المحافظات ذات الاغلبية السنية بعد الاحتجاجات والاعتصامات التي حصلت على اثر اعتقال حماية وزير المالية رافع العيساوي في ٢٠١٢/١٢/٢٢ ، وجاءت اولى هذه الطروحات من قبل محافظة صلاح الدين التي قدمت طلب الى مجلس الوزراء لإقامة اقليم فدرالي كرد فعل على قرارات الاجتثاث التي صدرت بحق ١٤٠ استاذ وموظف من جامعة صلاح الدين ، ولم يأخذ الطلب مجراه كون المحافظة تضم مناطقاً متنازع عليها خاضعة للمادة (١٤٠) من الدستور التي لم تحسم بعد[١٤] .

وطرحت ايضاً في ساحات الاعتصام في (الموصل ، والرمادي ، والفلوجة ، وسامراء ، وكركوك ، وديالى) في جمعة (خيار اعلان الاقليم) التي خيرت الحكومة الاتحادية بين اربعة خيارات وهي (رحيل المالكي ، او التقسيم ، او الاقليم الغربي ، او الحرب الاهلية)[١٥].

وبعد احداث سقوط الموصل وصلاح الدين بأيدي الدولة الاسلامية في العراق والشام في ٢٠١٤/٦/١٠ ، بدأت تطرح بقوة مسألة الكونفدراليات الفئوية (القومية والمذهبية) بدلاً من الفدراليات الفئوية كأحد الحلول لواقع الحروب الداخلية التي يشهدها العراق وارتفاع مستويات المعارضة المسلحة والانفصالية.[١٦] فضلا عن الفدرالية العشوائية والقومية طرحت ايضاً مسألة الاستقلال الفئوي او الادارة الذاتية لبعض الاقليات في العراق .

ج- الاستقلال الفئوي او الادارة الذاتية لبعض المكونات الاجتماعية: ويقصد بها حكم الاقلية وتمتعها بحق التصرف في شؤونها الخاصة (الدينية، والثقافية، واللغوية)، التي تأخذ شكل اللامركزية الادارية (المحافظة) او السياسية (الاقليم). ومن الناحية

الدستورية فقد اكدت المادة ١٢٥ من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، على ان يضمن هذا الدستور الحقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والاشوريين وسائر المكونات الاخرى(١٧) .

من الناحية الواقعية فقد طالب التركمان بتحويل قضائي (تلعفر، وطوزخرماتو) الى محافظتين، واتفق ١٤ حزباً مسيحياً في المؤتمر ان تتحول ثلاثة اقضية من محافظة نينوى وهي (الشيخان، والحمدانية، وتلكيف) الى محافظة للكلدو اشور اسموها(محافظة سهل نينوى) وطالب الايزيديين في عدة بيانات بتحويل قضاء سنجار الى محافظة مستقلة، وكذلك الحال مع الشبك والاقليات الاخرى، وجاءت اكثر المطالبات بالإدارة الذاتية (اللامركزية الادارية او السياسية) باعتبارها رد فعل على عمليات العنف والتهجير(*)، التي مورست بحق الكثير من المكونات المجتمع العراقي بعد ٢٠٠٥(١٨).

من جانب اخر، نجد ان الادارة الذاتية طرحت من قبل بعض المكونات في المحافظات المختلطة التي طالبت بالفدرالية الاقليمية (على اساس المذهب او القومية)، فعلى سبيل المثال طالب اهالي قضاء بلد والدجيل بالانفصال عن محافظة صلاح الدين واللحاق في بغداد في حال اعلان المحافظة اقليماً ، كما طلب اهالي قضاء الخالص بإقامة محافظة او الانفصال واللحاق في بغداد ، بعد ان قدم مجلس محافظة ديالى طلباً الى مجلس الوزراء بإعلانها اقليماً وغيرها من الطروحات الاخرى(١٩). او محاكاتها لإقليم كردستان والواقع السياسي والاقتصادي الذي يتمتع بعد ٢٠٠٣ .

الامر الذي يجعل من مشاريع الفدرالية في هذه المدة هي مشاريع للتقسيم والانفصال ، لأنها لم تأتِ بظروف طبيعية واعتيادية وبوصفها جزء من توزيع وليس تقسيم للسلطة بين الحكومة الاتحادي وحكومات الاقاليم وانما جاءت كأحد اوجه الصراع بين المكونات الاساسية للمجتمع وهو الامر الذي يجعل منها مشاريع انفصالية واقرب الى الكونفدرالية(*). التي يتمتع بها اقليم كردستان في اطار اللاتمثال في العلاقة التي يتمتع بها الاقاليم تجاه الحكومة الاتحادية تحت عناوين الفدرالية والاتحادية .

إن تطبيق الفدرالية بشكلها الحالي الموجود في الدستور ، وقياسها على انموذج اقليم كردستان قد يؤدي الى تقسيم العراق ، لعدة اسباب تتمثل بضعف الحكومة الاتحادية والصراعات بين شركائها ، فضلاً عن الكثير من المواد الدستورية التي تشجع الاقاليم الممكن تشكيلها باتباع سياسة بعيدة عن الحكومة الاتحادية وبدون تدخله . فضلاً على ان مشروع الفدرالية الفئوية المطروحة الان والقائمة على تقسيم العراق الى ثلاث فدراليات مع الصراعات السياسية بين المكونات في اغلب محافظات العراق المختلطة التي يتداخل فيها العامل (المذهبي ، والقومي ، والديني) تؤدي الى تناسل الاقاليم والمحافظات وتفتح الباب لعمليات الفرز (الديني ، والطائفي ، والعرقي ، والتهجير القسري) في هذه المناطق المختلطة وتقضي على السلم الاجتماعي[٢٠] .

ثالثاً/ تطور العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومة الاقليم في ظل قانون المحافظات رقم ٢١.

يتم توزيع السلطة الادارية في السلطة الاتحادية على اساس موضوعي للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، على انها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي يتولاها رئيس واعضاء مجالس الاقاليم والمحافظات للقيام بالخدمة العامة . وهذا لايعني ابقائها دون اخضاع للرقابة عند مخالفتها لواجباتها الادارية والمالية ، فهي تخضع الى الرقابة القانونية او القضائية او الشعبية وبالتالي توجد رقابة مركزية تمارسها السلطة الاتحادية على هذه المجالس، فضلا عن وجود رقابة لامركزية عليها تقوم بها المجالس الاعلى على المجالس الادنى.

وعلى هذا الاساس سنتناول ماهي مجالس المحافظات اولاً . وثانياً بيان الرقابة الاتحادية لمجالس المحافظات في ممارسة صلاحياته .

١- مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في أقليم .

نظراً لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي يمنحها دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ للمحافظات وادارتها[٢١]. جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ تفصيلا لهذه الصلاحيات ، ولمعالجة تنظيمها وانسجامها بما يتلائم مع شكل الدولة

والظروف الجديدة للعراق صدر قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣[٢٢]. والذي وفقا له عدلت المادة (٢) من قانون المحافظات مبينة تعريف مجلس المحافظة بأنه سلطة تشريعية ورقابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يمثلها رئيسها او من يخوله ، لها الحق في اصدار تشريعات محلية تمكنها من ادارة شؤونها وفقا لمبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض وأحكام الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. يمكن اجمال ما ورد في تعريف مجلس المحافظة وفقا لما ياتي:

اولا : ان ماورد في المادة (٢) المعدلة من قانون المحافظات قد حذفت عبارة (مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية ورقابية) مكتفية بالقول بان (مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية ورقابية)، نعتقد ان ذلك قد جاء تماشيا مع ماهو عليه الحال في الدول الاتحادية في العالم خصوصا بعد ان حصل تعارض في ظل المادة (٢) سابقة الذكر التي كانت تشير الى ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية مما الى حصول بعض الالتباس بشان طبيعة التشريعات التي تصدر من السلطة المحلية هل هي بمرتبة قوانين ام قرارات تنظيمية [٢٣].

إن هذا اللبس قد جاء نتيجة الاستقراء غير الصحيح لنص المادة (١١٥) من الدستور التي اشارت الى الاختصاصات المشتركة بين كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم وارفقت معها المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وقد جاء هذا الخطا قد وقع فيه المشرع الدستوري بخلط بين النظام الاتحادي الذي وزع فيه الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والاقاليم ويختص بتنظيمه الدستور ، وبين النظام الادارة اللامركزية وهو توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة الاتحادية وهيئات محلية وتختص بتنظيمه التشريعات العادية ويضع الدستور التفاصيل العامة هذا من ناحية ومن ناحية اخرى. ومن ناحية اخرى ان التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ابقى على المادة (٢) والتي اثارت جدلا واسعا حول صلاحية التشريع لمجالس المحافظات من قبل الكثير من القانونين ، اذا اشارت هذه المادة الى ان لمجالس المحافظات من صلاحية سن التشريعات المحلية الخاصة

بالشؤون المالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية[٢٤].

كما ان المشرع عاد ليبين في المادة (٧/ف١٢) من القانون نفسه على ان ((تصدر مجالس المحافظات جريدة رسمية تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس)) فالملاحظ هنا ان نص القانون لم يذكر القوانين بل مجرد الاوامر والقرارات. اي ان التشريعات التي تصدر عن مجلس المحافظة لاتعدو ان تكون مجرد قرارات ادارية تنظيمية (انظمة وتعليمات) لتنظيم امورها المالية والادارية ، لذا كان من الاجدر بالمشرع من تعديل هذه المادة بموجب التعديل الثاني والاشاره صراحة الى ان مجالس المحافظات هي هيئات ادارية ليس لها الحق في اصدار التشريعات بل مجرد سلطة تنظيمية وهذا ماجاء في قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٢٠٠٩/٧٥ بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٣ [٢٥].

من هنا يتبين ان عبارة التشريعات الواردة في المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل تعني القواعد الخاصة بتنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما يخدم سكان المحافظة ، وتوفير الخدمات في المجالات كافة ولاتعني اصدار القوانين لان ذلك يتعارض مع المادة (٦١/ اولا) من الدستور والتي تعطي صلاحية اصدار القوانين حصرا للسلطة التشريعية وكذلك القرارات التي تختص باصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور [٢٦].

فمثلا لمجلس المحافظة صلاحية اصدار قرار ينظم الشؤون المالية للمحافظة بما لا يخالف الدستور والقوانين الاتحادية مثل اصدار قرارات يصدر بموجبها طوابع مالية او بريدية للمحافظة، فممارسة مجالس المحافظات لمهامها وصلاحياتها امر لايحتاج الى اصدار قوانين ويمكن ممارسته عن طريق الانظمة والتعليمات ، والقول بخلاف ذلك يؤدي الى وجود سلطات هجينه انشاها قانون المحافظات متمثلة بسلطة تشريعية تخرج عن اطار المالوف او المتعارف عليه على مستوى اللامركزية الادارية التي لاتمنح المجالس المحلية المنتخبة اختصاصات تشريعية

، وتبقى الاخيرة من خصائص اللامركزية السياسية ، مما يعني وجود سلطات هجينة في قانون المحافظات [٢٧]. ومن ناحية اخرى ان الدستور العراقي اكد على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم الا بقانون ، والامر نفسه ينسحب على تعديلها والاعفاء منها، وهذا الصنف من القوانين غير مستثنى بموجب الدستور صراحة من الاثر الرجعي[٢٨].

لذا لابد وان ترفع صلاحية فرضها من المحافظات والابقاء على صلاحية جبايتها . كما نرى من الضرورة تعديل المادة ١١٥ من الدستور على الرغم من الدستور العراقي هو دستور جامد ، وذلك باعطاء الاقاليم فقط صلاحية اصدار القوانين فقط وليس المحاقظات غير المنتظمة في اقليم لان ذلك يتعارض مع مبد اللامركزية الادارية .

ثانيا: تم الاشارة الى ان مجلس المحافظة يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها الرئيس او من يخوله . رغم ان هذه الفقرة قد ذكرت سابقا بشكل مستقل قبل التعديل الثاني ، الا ان ايرادها ضمن المادة (٢) المعدلة جاءت في محلها الصحيح لانها تعتبر صوره متكاملة تعريف مجلس المحافظة ومايتمتع به من صلاحيات ادارية ومالية واسعة ، لابد ان تكون متوازية مع تمتعه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

وبهذا التعديل تم منح مجالس المحافظات الاعتبار الشخصي من الناحيتين القانونية والاستقلال المالي وله الحق في اقامة الدعوى والخصومة امام القضاء . مماتقدم يتبين ان مجالس المحافظات قد تمتعت وفقا للتعديل الثاني بصلاحيات ادارية ومالية واسعة ونعتقد ان ذلك خطوة جيدة في مجال زيادة موارد والاستثمارات التي يمكن ان يضطلع بها مجلس المحافظة . ولابد من الاشارة الى دور السلطات الاتحادية في الرقابة الاتحادية على هذه الصلاحيات ومبدأ استقلالية مجالس المحافظة في تأدية مهامه .

٢- قانون رقم ٢١ و مصادر الصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات .

إن اللامركزية الادارية الاقليمية اسلوبا يتم فيه توزيع الصلاحيات سواء اكان ذلك في اطار الدول البسيطة ام الدول الاتحادية ، على اساس تخويل وحدات او هيئات اقليمية سلطة صنع واتخاذ القرارات الادارية اللازمة الملبية لحاجاتها والمحققة لمصالحها مع الاخذ بنظر

الاعتبار رقابة الحكومة الاتحادية ، الذي يتعين الا يتخطى استقلال تلك الوحدات او الهيئات الادارية والمالية . ويعد الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الاساس الدستوري والقانوني لممارسة المجالس لصلاحياتها . وهذا ما يتبين هنا بواسطة تناول الاساس الدستوري للصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم اولاً، وثانياً الاساس القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

أ- الاساس الدستوري للصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم:

غالبا ما تنص الدساتير ان تنظم صلاحيات الوحدات المكونه للدولة بقانون ومنها الصلاحيات المالية، فالصلاحيات المالية لمجالس المحافظات تعتبر ضرورية ولازمة للقيام بالمهام الموكولة لها وتنفيذها للمشاريعها التنموية وفق مبدأ اللامركزية الادارية . فالدستور هو المصدر العام الذي يحدد الصلاحيات وتوضيح مايدخل منها في مجال السلطة ووضع حدود لهذه الصلاحيات ، حتى يكون لكل جهه ان تعمل ضمن الحيز القانوني المبين لها فيه وعدم تجاوزها للصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ في الباب الخامس منه ، اذ اشار الى صلاحيات المحافظة غير المنتظمة في اقليم في الفصل الثاني منه[٢٩]. فالدستور منح في المادة (١٢٢/ ثانيا) منه الى صلاحيات ادارية ومالية واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدا اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون . لقد حدد الدستور صلاحيات الحكومة الاتحادية فيما يخص رسم السياسات ووضع الميزانية وتنظيم الجانب المالي في المستويين الداخلي والخارجي للدولة بما يأتي :

- رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ، رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
- رسم السياسة المالية والجمركية ، واصدار العملة ، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة ، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك الحكومة الاتحاديةي وادارته.

- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

اذ يقدم مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية الى مجلس النواب لاقراره ، ولمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنه العامة وتخفيض مجمل مبالغها(٣٠).

في ما يتعلق بالاختصاصات المالية المشتركة بين الحكومات الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي تتمثل بادارة النفط والغاز ، اذ تقوم الحكومات الاتحادية بادارة النفط والغاز مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المنتجة ، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد ، مع تحديد حصة 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، فالدستور اشار الى ان النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي كله (٣١). ومن ثم لابد ان يكون من اختصاص السلطة الاتحادية لان الدستور اوجب كما بينا بان الادارة المشتركة للنفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ، فضلا عن ان رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير النفط والغاز في العراق تكون ايضا مشتركة بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي ، معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار(٣٢). اي ان المشاركة بين تلك المستويات الحكومية المختلفة الاتحادية والاقليمية والمحلية المحددة في الدستور تشمل ادارة الحقول المنتجة والمكتشفة في العراق حتى عام ٢٠٠٥ ولاتشمل الحقول التي سوف تكتشف بعد هذا التاريخ ، اذ ستكون بالضرورة العملية تحت ادارة حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ، كما لايمكن للمحافظات غير المنتجة ان تشترك في تلك الادارة ، ولا في رسم السياسات الاستيراتيجة لتطوير ثروة النفط والغاز ، وفي هذا التنظيم الدستوري لادارة النفط والغاز قصورا تشريعيا واضحا . اما بالنسبة الى الجمارك فان الدستور جعل ادارتها مشتركة بين الحكومات الاتحادية والاقاليم بالتنسيق مع المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، على ان تنظم تلك الادارة وذلك بالتنسيق بين تلك المستويات الحكومية بقانون (٣٣).

مماتقدم يتبين ان الدستور قد بين اختصاصات السلطات الاتحادية المالية فضلا عن الاختصاصات المالية المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وان ادخاله المحافظات في هذا المجال دلالة على عدم تمييز المشرع الدستوري بين نظام الاتحادي ونظام اللامركزية الادارية هذا من ناحية ومن ناحية اخرى نجد ان الدستور قد اشار في المادة (١٢٣) منه على امكانية التفويض السلطات الاتحادية للمحافظات وبالعكس وبموافقة الطرفين . وهذا خلل دستوري لان التفويض يكون من سلطة اعلى الى سلطة ادنى ولايمكن ان يحصل العكس ولابد من اعادة صياغة هذا النص كما ان التفويض يجب ان يكون بصورة جزئية وليس كلية لان في ذلك التفويض تنازل عن الاختصاصات .فضلا عن ان التفويض لاينسجم مع السمو والجمود الذي يتسم بهما الدستور العراقي .

ب- الاساس القانوني للصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

يعد الاستقلال المالي ضرورة من ضرورات استقلال مجالس المحافظة فمن دون تخصيص الاموال اللازمة لايمكن لتلك المجالس القيام بالمهام الموكولة لها وتنفيذ مشاريعها التنموية فالاستقلال المالي لمجالس المحافظات يدخل ضمن مبدأ اللامركزية الادارية . وهذا ما اشار اليه الدستور العراقي الدائم كما بينا في المادة ١٢٢ منه ، وبالفعل صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي نص على جملة من الاختصاصات المالية لمجالس المحافظة ويمكن اجمالها بما يأتي :

١. يقوم مجلس المحافظة باعداد الموازنة السنوية الخاصة بالتشغيل والصيانه وتقديمها الى وزارة المالية الاتحادية . وتستخدم هذه الموازنة للمصاريف الدورية مثل الرواتب ومصاريف الوقود وتجهيزات المكتبة ، ويصادق مجلس المحافظة على مسودة ميزانية مشاريع التنمية واعادة الاعمار التي يعدها المحافظ ، ومن ثم رفعها الى وزارة التخطيط الاتحادية ليتم تضمينها في الموازنة الاتحادية العامة، اي ان المجلس تارة يعد وتارة يصادق[٣٤].

٢. اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنه العامة للمحافظة وهذه الموازنة هي موازنة تشغيلية وتشمل مكافئات اعضاء المجلس والكوادر البشرية.

٣. للمجلس صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحالة اليه من المحافظ، وله اجراء المناقله بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء ، على ان تراعي المعايير الدستورية في توزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية [٣٥].

يبدو هنا ان تخصيصات مجلس المحافظة محددة ومستقلة عن ميزانية المحافظة الا ان مشروع الميزانية العامة للمحافظة يخضع لمصادقة مجلس المحافظة باعتبار ان مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة وفقا للمادة (٢) من التعديل الثاني لقانون المحافظات ، ولابد من الاشاره ان هذا يؤكد الفصل بين السلطات . ان الطريقة التي رسمها القانون بالنسبة لموازنة المحافظة هو اقتراح وضع الخطط المالية والمشروعات مع بيان الايرادات والمصروفات وكل مايتعلق بابواب وفصول الميزانية . الا ان الامر متروك تقديره للسلطة الاتحادية مع التركيز على وجوب مراعاة المعايير الدستورية على التوزيع بين مركز المحافظة والاقضية والنواحي .وعلى الرغم من نص هذه المادة من القانون صلاحيات مجلس المحافظة المالية ، الا ان هذه المادة عادت وذكرت في فقرة اخرى على ان لمجلس المحافظة ممارسة اي من الاختصاصات الاخرى المنصوص عليها في الدستور والقوانين الاخرى [٣٦].

اي امكانية زيادة صلاحياتها ومنها الصلاحيات المالية بموجب الدستور والقوانين الاخرى التي ستشرع مستقبلا . وغالبا ماتنص الدساتير والقوانين على وجود مصادر لتمويل هذه المجالس ويتوجب ان تكون لها ميزانية وحسابات خاصة بها ، ويعتبر الفقه الفرنسي تخصيص الموارد المالية للمجالس ركنا اساسيا من اركان اللامركزية الادارية [٣٧]. فالدستور العراقي الدائم اعتمد مجموعة من المعايير لتقسيم الموارد المالية بين المحافظات والاقاليم اذ اشار الى ان تخصص للاقاليم والمحافظات حصة عادلة من الواردات وحاجتها وسعة السكان فيها[٣٨].

ويتضح من هذا النص ان توزيع الموارد المالية للمحافظات سيكون وفقا لمعايير معينة وهي:

- مقدار موارد المحافظة
- حاجة المحافظة للموارد المالية
- عدالة الحصص
- كفايتها للقيام باعباء المحافظة ومسؤولياتها
- عدد السكان فيها .

المبحث الثاني / الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان.

اذا كان قانون الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد منح الحكومة الاتحادية صلاحيات واختصاصات واضحة ومحددة ، فان هذه الصلاحيات قد تم اضعافها في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، واذا كان قانون ادارة الدولة قد منح اقليم كردستان الاولوية في حالة تعارض قوانينه مع القوانين الاتحادية ، الا ان الدستور الدائم منح هذا الحق لكل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم كما جاء في المادة ١١٥ ((كل ما ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات 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)).

لكن هناك فقرات ومواد اخرى في الدستور تضعف من سلطة الحكومة الاتحادية وتقوي الاقليم كما في المادة ١١٢ الفقرة(١) ((تقوم الحكومة الاتحادية بأدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة)). والمادة ١٢٦ الفقرة(٤) التي تنص على ((لايجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الابموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه بأستفتاء عام)). ساعدت هذه الفقرات على تقوية سلطة الاقليم واضعاف سلطة الحكومة الاتحادية واستمرار الخلاف بين الطرفين[٣٩] .

تتسم العلاقة مابين الحكومة الاتحادية والاقليم بالجمود والركود ، اذ لم يتم توصل الطرفان الى صيغة محددة للتعامل بينهما اذ مازال الغموض يسود علاقتهما ، هذا الواقع ساهم في عرقلة الجهود المبذولة لاقامة علاقة مابين الحكومة الاتحادية ومحافظات العراق الاخرى في ظل وجود ارتباط قوي مابين الفيدرالية ورغبة الاكراد في اقامة دولتهم الخاصة، فأي حديث عن اقامة اقاليم او زيادة صلايات الادارة المحلية يثير شكوكاً بوجود مخطط لتقسيم العراق، وبما ان الحكم الذاتي للاكراد شكل الارضية التي استند اليها الكرد لاقامة حكومتهم الاقليمية ، فأن هذا الامر قد يشجع المحافظات على المطالبة بحكم ذاتي في حال نشوب خلاف بينها وبين الحكومة الاتحادية، الامر الذي لن يهدد الحكومة الاتحادية فحسب وانما الوحدة الوطنية ، لذا يتشدد الحكومة الاتحادية في غالب الاحيان في مواقفه تجاه الاقليم واي مبادرات اقليمية جديدة [٤٠].

اولاً / اللاتماثل في العلاقة بين الحكومة الاتحادية (الاتحادية) والاقليم .

اللاتماثل السياسي والدستوري موجود في كل الانظمة الفدرالية ، ويكون مصدر للتوتر وعدم الاستقرار عندما يكون في اقصى درجاته ، كما هو الحال في اللاتماثل السياسي الذي كان يتمتع به الاقليم خلال فترة الحكم الذاتي ، قد توسع بعد ٢٠٠٣ ، من خلال السيطرة والاستثمارات النفطية في الاقليم واجزاء كبيرة من المناطق المتنازع عليها ، على الرغم من ان المادة (٥٣/أ) من قانون ادارة الدولة عينت حدود الاقليم وبأنها لا تشمل المناطق المتنازع عليها ، فضلاً عن ان المادة (١٤٠) ، ذاتها كانت الفيتو المفروض من قبل التحالف الكردستاني على اعضاء لجنة كتابة الدستور من المكونات الاخرى والا فألانفصال عن العراق[٤١] .

ومن حيث الاستقلالية في المسائل المتعلقة بالتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية ، وسياسة الاقتراض ، والترددات البثية والبريد ، والجنسية والتجنس وغيرها ، التي هي من الاختصاصات الحصرية

للحكومة الاتحادية وفقاً للمادة (١٠٩) من الدستور الدائم ، نجد ان اقليم كردستان ينفرد بإدارتها دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية(٤٢) .

وهنالك امثلة كثيرة في الكثير من الاتحادات الفدرالية حول الوظائف الاتحادية التي قد تكون فدرالية او بالتعاون والتضامن بين الاقليم والحكومة الاتحادية كما هو الحال في الجدول الاتي :-

جدول رقم (١)

الوظائف الاتحادية التي قد تكون فدرالية او بالتعاون والتضامن بين الاقليم والحكومة الاتحادية

ت	الوظيفة	فدرالي	متضامن (التعاون بين الاقليم والحكومة الاتحادية)
١	الدفاع	فدرالي	متضامن في بعض الفدراليات
٢	الكمارك	فدرالي	متضامن في بعض الفدراليات
٣	التعليم(ابتدائي وثانوي)	فدرالي	متضامن في بعض الفدراليات
٤	التجارة الخارجية	فدرالية	متضامن في بعض الفدراليات

كما ان لحكومة اقليم كردستان ممثليات في كل من (الولايات المتحدة ، بريطانيا ، ايران ، ايطاليا ، المانيا ، استراليا ، سويسرا ، اسبانيا ، النمسا ، فرنسا ، روسيا الاتحادية) فضلا عن اقامة علاقات ثنائية واتفاقيات دولية مع الكثير من الدول في كل المجالات ، وبشكل بعيد عن التمثيل الدبلوماسي للحكومة الاتحادية وهذا يتعارض مع المادة (١٢١) من الدستور التي تقتضي بفتح مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية(٤٣).

كذلك الانفراد في ادارة (الكمارك ، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية ، رسم السياسة البيئية،الصحية ، التعليمية ، التربوية ، والموارد المائية) ،على الرغم من ان هذه الاختصاصات هي من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم وفقاً للمادة (١١٤) من دستور العراق الدائم(٤٤) ، وهكذا يمكن القول ان انفراد اقليم كردستان في

كل سياساته(السياسية، والاقتصادية ، الثقافية ، التعليمية ، والتربوية) هو واقع يجعل من الاقليم يتعامل مع الحكومة الاتحادية على اساس الكونفدرالية (اتحاد بين مجموعة دول) ، وليس على اساس الفدرالية (توزيع سلطة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم) ، وهذا الواقع السياسي للأقاليم يثير التوتر وعدم الاستقرار السياسي في العلاقة مع الحكومة الاتحادية ، وفي نفس الوقت يثير نوازع الانفصال لدى المحافظات العراقية الاخرى .

واجمالاً يمكن القول انه على الرغم من تحقق اليات الشراكة السياسية بين المكونات الاساسية في المجتمع في اطار حكومتي الوحدة الوطنية والشراكة السياسية للمدة من (٢٠٠٦-٢٠١٤) ، من خلال الائتلافات الواسعة على مستوى السلطات الثلاث والنسبية في توزيع المناصب والثروات والفدرالية في تقاسم السلطة بين اقليم كردستان والحكومة الاتحادية الا ان هذه الاليات لم تمنع من ظهور المعارضة السياسية بأشكالها المختلفة في كل مرحلة من مراحل بناء النظام السياسي ، التي وصلت الى اعلى مستوياتها واشكالها التصارعية المهددة للنظام السياسي واستقراره ، والمتمثلة بالمعارضة الانفصالية والمعارضة المسلحة التي تستدعي من الباحث ان يحقق في اسبابها ومدياتها ومسبباتها.

١- ازمة كركوك المناطق المتنازع عليها ١-.

ترجع جذور الازمة الى سياسة النظام السابق في تعريب المناطق الكردية ومنها كركوك سواء من خلال التغيير الديموغرافي القائم على التهجير القسري للاكراد واسكان قبائل عربية بدلا عنهم ام من خلال التلاعب بالحدود الادارية لهذه المناطق والتي اصبحت تسمى بالمناطق المتنازع عليها التي نصت عليها المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة والمادة (١٤٠) من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على مايلي اولاً(تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ المادة(٥٨) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراته ، ثانياً: المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية والمنصوصو عليها في المادة(٥٨) تمتد وتستمر الى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور ، على ان تنجز كاملة(التطبيع ،الاحصاء ،وتنتهي بأستفتاء في كركوك والمناطق

الاخرى المتنازع عليها لتحديد ارادة مواطنيها) في مدة اقصاها الحادي والثلاثين من شهر كانون الاول سنة ٢٠٠٧ [٤٥].

وقد اتبع الاقليم عدة سياسات لضم المناطق المتنازع عليها من الناحية الواقعية او من الناحية السياسية والدستورية ،اهمها توطين اعداد كبيرة من المواطنين الاكراد في مدينة كركوك بما يقارب (٩٥)الف عائلة كردية وبحدود (٦٠٠) الف مواطن كردي بعد ٢٠٠٣ والضغط السياسي باتجاه تطبيق المادة (١٤٠) من الدستور وجعلها الاساس في تحالفهم مع الكتل السياسية الاخرى في تشكيل الحكومات او اي ترتيبات سياسية اخرى[٤٦].

وعلى ضوء التغييرات الديموغرافية في كركوك بعد عام ٢٠٠٣ جرت اول انتخابات في ٣ /كانون الثاني /٢٠٠٥ ، والتي تزامنت مع انتخابات مجلس النواب العراقي ، وقد رفضت المفوضية العليا للانتخابات مشاركة (١٠٠) مواطن كردي من العائدين للمدينة لعدم استكمال الوثائق ، مقابل ذلك هدد التحالف الكردستاني بمقاطعة الانتخابات العامة برمتها مالم تعالج هذه القضية والتي دفعت المفوضية الى قبول جميع الاكراد العائدين الى كركوك بالمشاركة باللانتخابات [٤٧].

أما بالنسبة للمادة(٥٨) من قانون ادارة الدولة والمادة (١٤٠) من الدستور الدائم فقد تشكلت عدة لجان من اجل تنفيذ جوهر هذه المواد المتعلقة بالتطبيع والاحصاء والاستفتاء وانتهت بتوصيات غير مرضية لجميع الاطراف بسبب غياب الثقة والصراع بين المكونات الاساسية في المحافظة .

وفي الاطار نفسه قدمت بعثة الامم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) اقتراحاً بتقسيم المناطق المتنازع عليها الى ثلاث مناطق : الاولى المناطق ذات الاغلبية الساحقة المعينة يعطى لأهلها الحرية في الانضمام الى المنطقة التي يرغبون بها ، والثانية المناطق المختلطة التي يتم توزيعها ديوغرافياً وحسب الاكثرية والاقلية والثالثة تتعلق بكركوك التي يتم حلها بالتوافق بين المكونات الرئيسة ،وتم رفض المشروع من قبل العرب والاكراد لانه يجعل حدود اقليم كردستان تمتد الى اي منطقة يوجد فيها مواطن كردي[٤٨].

ترتيبا لما تقدم يمكن القول ان مواقف المكونات الرئيسة بشأن كركوك تنقسم الى قسمين[٤٩]:

١- مواقف الاكراد :التي تؤكد على كردستانية كركوك ،وسعت الى تحقيق ذلك سواء في المواد القانونية والدستورية ،ام في تصريحات المسؤولين الاكراد التي يطالب بضم كركوك الى الاقليم .

٢- مواقف التركمان والعرب: التي ترى في كركوك منطقة للتعايش بين القوميات والطوائف وتطالب بجعلها اقليما قائما بحد ذاته، وترفض المادة(١٤٠) المتعلقة بالمناطق المتنازع عليها ومنها كركوك.

إن التقاطع بين مواقف المكونات الرئيسة بشأن المادة (١٤٠)المتعلقة بكركوك والمناطق المتنازع عليها ،جعلت من المادة المذكورة بمثابة فيتو الاكراد المفروض على المكونات الاخرى بشأن الكثير من القوانين المتعلقة في بناء الدولة ومنها الاحصاء السكاني وموزانة الاقليم(١٧%) وقانون النفط والغاز وغيرها من القوانين المهمة.

ان حل مشكلة كركوك لايتم الا من خلال اقرار الحقوق القومية الكردية السياسيو ومنها الثقافية، اذ سيمكنهم هذا الاقرار من التمتع بحقوقهم في كل انحاء العراق ، على الرغم من ان الاكراد باتوا اليوم اصحاب اليد العليا في خلافاتهم مع الحكومة الاتحادية الا ان عليهم الانتباه الى مخاطر الافراط في مطالبهم .

٢- قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧

تمحورت ابرز الخلافات مابين الحكومة الاتحادية والاقليم حول موضوع القانون المقترح لتنظيم استكشاف النفط وتوزيعه ، وتؤثر حالة عدم الثقة مابين الطرفين على المواقف من قانون النفط ، فعلى الرغم من الاتفاق على عائدات صادرات النفط التي تحصل عليها الحكومة الاتحادية ، يصر الاكراد على حقهم في الحصول على عقود الاستكشاف للحيلولة من دون تكرار ماحصل في الماضي عندما حرموا من هذا الحق ، بالمقابل تصر الحكومة الاتحادية على وجود سياسة نفطية وطنية موحدة لمنع احتمالية خروج الانتاج عن نطاق السيطرة ، لكن هذا لم يمنع الاقليم من التعاون مع شركات نفطية عالمية للقيام بعمليات الاستكشاف والتنقيب ،

وصل عددها الى اكثر من ٢٥ شركة وسيؤدي اقتراح الاكراد للمشاركة في العوائد النفطية ليس الى حماية حصة اقليم كردستان من الثروة بل الى تقليل حصة ماتوزعه الحكومة الفيدرالية من عوائد النفط والغاز في جميع انحاء العراق [٥٠].

وافضل الحلول لهذه المشكلة هو مانص عليه الدستور والذي تقوم بموجبه الحكومة الاتحادية بجمع وتوزيع الايرادات المتحققة من حقول النفط المنتجة حاليا مع قيام الاقاليم بأدارة الحقول الجديدة والاستفادة منها ، وهذا الامر سيضمن توزيعاً عادلاً للايرادات النفطية لعجة عقود من الزمن .

اذ أقر مشروع قانون النفط والغاز الذى وافقت عليه الحكومة العراقية (أن ملكية النفط والغاز تعود لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات، وأن القانون يطبق على العمليات النفطية في جميع مناطق العراق.. بما في ذلك الأرض وما تحتها على اليابسة وكذلك في المياه الداخلية والمياه الإقليمية). ويهدف هذا القانون الى ما يأتي[٥١]:

١. رسم السياسات الاستراتيجية لتنظيم وتطوير صناعة البترول الاستخراجية بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي وبما ينسجم مع ما ورد في الدستور الاتحادي.
٢. ادارة العمليات البترولية بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي.
٣. ضمان التنسيق والمشاركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات المنتجة في ادارة وتطوير المصادر البترولية من اجل تحقيق المصلحة الوطنية في أي مرحلة من مراحل العمليات البترولية.
٤. الوصول الى اعلى مستوى من النمو في الاحتياطات وفي الانتاج.
٥. تعظيم الموارد المالية للعراق من خلال الاستثمار الامثل للثروة البترولية والحفاظ عليها على اسس فنية واقتصادية رصينة ومجزية.
٦. تأمين نقل التكنلوجيا وتدريب وتطوير العاملين من العراقيين في هذه الصناعة.
٧. الاستخدام الامثل للبنى التحتية وتطويرها وحماية البيئة.

٨. رعاية القطاع الخاص العراقي وتمكينه من أن يكون فعالا ومؤهلا وقادرا على المساهمة بشكل جوهري في العمليات البترولية.

٩. ضمان الكفاءة المهنية والأهلية الفنية والاقتصادية الكاملة لحاملي التراخيص والمتعاملين من القطاع الخاص العراقي والاجنبي في هذا المجال وفقاً للمعايير الدولية.

ويسعى هذا القانون في المادة (٣) الى تحقيق اهدافه بالوسائل الاتية [٥٢]:

١. تأسيس نظام حديث ومتطور لإدارة العمليات البترولية في العراق بما في ذلك وضع الستراتيجيات والسياسات والخطط البعيدة والمتوسطة والقصيرة المدى بالتشاور والتنسيق ما بين الحكومة الأتحادية والأقاليم والمحافظات المنتجة.

٢. وضع اسس التعاون بين الهيئات المختصة.

٣. وضع اسس للتنسيق والتشاور بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات للبترول.

٤. التوسع في استخدام الجهد المباشر في القطاعين العام والخاص العراقي لتنفيذ العمليات البترولية في العراق بالاستناد الى احدث التقنيات واقتصاد السوق والاستفادة من امكانيات المؤسسات والشركات الاجنبية.

٥. تبادل الخبرات بين القطاع النفطي العراقي والصناعة النفطية العالمية.

بادارة والنفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والاقليم معاً، فان الاقليم اتبع عدة استراتيجيات وهي:

- اقرار قانون النفط والغاز لاقليم كردستان رقم (٢٢)لسنة ٢٠٠٧ الذي اكد على استقلالية الاقليم في سياساته النفطية بعيدا عن الحكومة الاتحادية من خلال اعتماد عقود المشاركة في الانتاج، بوصفها اساس لعقودها النفطية بدلا من عقود تطوير الانتاج التي تتبعها الحكومة الاتحادية.

- وضع المناطق المتنازع عليها تحت تصرف حكومة الاقليم من خلال استراتيجيات اهمها قيام حكومة الاقليم بمنع كادر وزارة النفط الاتحادية من الاستثمار داخل المناطق المتنازع عليها وتوقيع (٤٠) عقد مشاركة في الانتاج مع شركات نفط عالمية يقع جزء كبير منها في المناطق المتنازع عليها (حقل خورمالة التابع لحقل كركوك وحقل كورمو الغازي)، لاسيما شركات النفط الامريكية وذلك من اجل مساندة الحكومة الامريكية لمطالب الاقليم في هذه المناطق [٥٣]. وتهريب النفط عبر الحدود لتغطية نفقات شركات النفط الاجنبية الت يكبدت العراق خسائر فادحة تراوحت بين (١٥-٢٠%) من ميزانية العراق لعام ٢٠٠٦.

ترتيبا لذلك استطاع التحالف الكردستاني ان يمارس معارضة قائمة على فرض سياسة الامر الواقع من خلال ايجاد حقائق (دستورية ،سياسية، واقتصادية) ، تمكنهم من تحقيق المزيد من الاستقلال تجاه الحكومة الاتحادية وبعيداً عن اليات الشراكة وتقاسم السلطة والثروات بين مكونات المجتمع الاساسية .

وقفت اسباب عدة في وجه التفاهم مابين الحكومة الاتحادية والاقليم بعد العام ٢٠٠٣ فضلا عن التدخلات الاجنبية التي عمقت الخلافات بين الطرفين واسهمت في تعقيدها كان هناك عائقا اهم هو ضيق الافق والتعصب الذي حكم عقلية الطرفين الكردي والعربي ، وهذا مايفسر كون غالبية الاتفاقات الموقعة بين الطرفين تم توقيعها وفي ذهنية غالبية موقعيها خططا للانقضاض عليها عندما يتوفر الظرف المناسب وليس لتطبيقها والالتزام بها ، فضلا عن قصر مدة تطبيق هذه الاتفاقات والمشاكل المعقدة والواسعة التي ترافق عملية تطبيقها[٥٤].

ثالثا :سبل ادارة الموارد المالية والحكم الصالح :

تتبع الدول في حال توافر الرغبة السياسية مداخل واليات عدة في ادارة المال العام ولعل اهمها هي اصدار التشريعات والقوانين ، وزيادة الاهتمام بإدارة المال العام وهذا يسهم في زيادة مصداقية الدولة وغلق الكثير من ابواب الفساد المالي واهدار المال العام ، ففي ظل وضوح الاستراتيجيات والسياسات المالية للحكومات ووجود جهاز رقابي فعال للرقابة على

اعمال الحكومة وبرلمان يقوم بدورة الرقابي هذا الامر يجعل الحكومة امام مسؤولياتها ويخضعها للمسائلة باستمرار .ان اشكال الدول وتقسيم الصلاحيات والادوار يلعب دور اساس ومؤثر في اليات ادارة المال العام.

يعاني العراق أزمة مالية سعى بسببها لتقليص دعم خدمات المواطنين، وفرض ضرائب جديدة تحت مسميات مختلفة، ورفع أسعار الخدمات، والاتجاه إلى خصخصة بعضها الآخر.

ويعاني مواطنو العراق من استشراء الفساد الإداري والمالي، كذلك وجود عجز في الموازنة العامة للدولة الذي يمثل مشكلة اقتصادية ، الا اذا ما بقي هذا العجز ضمن الحدود المقبولة، الا ان ذلك العجز يصبح مشكلة اقتصادية حقيقية اذا ما تضح ان نسبته الحقيقية تتجاوز الحدود المقبولة وذلك الذي يؤدي دائما بالدول الى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والمالي وارتفاع معدلات التضخم وانخفاض القوة الشرائية للأفراد وتدهور مستويات معيشة افراد المجتمع ولاسيما اصحاب الدخول المنخفضة ويؤدي تزايد واستمرار العجز في الموازنة لفترات طويلة الى تراكم الدين العام وهو مايحمل في ثناياه مخاطر سياسية واقتصادية ومالية.

يختلف الباحثين والاقتصاديين في تحديد نسبة معينة متفق عليها تمثل الحد الفاصل بين مستويات العجز في الموازنة المقبولة وغير المقبولة ، الا ان المؤسسات المالية الدولية والاتفاقات الخاصة للتكتلات الاقتصادية الدولية مثل معاهدة ماستريخت الخاصة بالاتحاد الاوربي تشير الى ان الحد الفاصل من عجز الموازنة يبلغ ٣% من الناتج المحلي الاجمالي .

اذ ان كل نظام لادارة المال يهدف الى عدة اهداف وهي كالاتي :

1. **الانضباط المالي .**
2. **فعالية الانفاق العام التخصيص الاستراتيجي للموارد .**
3. **كفاءة الانفاق العام تعظيم قيمة النقود .**
4. **تعبئة الموارد المالية اللازمة لتمويل الخدمات العامة .**

بذلك تصبح ادارة المال ناجحة وتشترط ما يلي:

- **توافر اطار تشريعي وقانوني محكم**

- سلامة ووضوح الاطار المؤسسي والتنظيمي
- شمولية وتكامل نظام ادارة المالية العامة
- كفاءة الانفاق العام وكفاءة ادارة الايرادات العامة
- الحوكمة وادارة المال العام وتقوم على اربعة مبادى اساسية
- الشفافية– المساءلة – القدرة على التنبؤ – المشاركة

تشير المعطيات العامة إلى أن اقتصاد الإقليم كان في أحسن حالاته ما بين عام ٢٠٠٣ـ ٢٠١٤ وكان هذا التحسن ناتجاً عن أسباب عديدة أهمها :

- تنامي حجم التبادل التجاري بين الإقليم ودول الجوار .
- تنامي كثير من الصناعات المحلية التي وجدت لها أسواق في محافظات العراق الأخرى
- ارتفاع حجم الاستثمار الأجنبي داخل الإقليم .
- ارتفاع حجم التحويلات المالية داخل الإقليم ومع دول الجوار .

جدول رقم (١) الإيرادات الضريبية الإجمالية

جدول مقارنة الإيراد ات الضريبية الإجمالية المتحققة للمركز مع ضرائب الاقليم
(متحققة + مقدرة) وحجم الضرر خلال المدة ٢٠٠٣ ـ ٢٠١٦ بالمليون

السنة	الايرادات الضريبية للمركز	*نسبة النمو للمركز %	تقديرات الموازنة للإيرادات الضريبية في الاقليم والمستقطعة من التمويل	الايرادات الممكن جبايتها في الاقليم (ما يجب ان يستقطع)	حجم الضرر ٥ = ٣ ـ ٤
	١	٢	٣	٤**	٥
٢٠٠٣	٢٨,٤٤٥		٧,١١١	١٣,٠٨٥	٥,٩٧٤
٢٠٠٤	١٨٤,١٤٥	١٥٠	٤٦,٠٣٦	٨٤,٧٠٧	٣٨,٦٧١
٢٠٠٥	١٧٤,٧٥٤	١٣٧	٤٣,٦٨٩	٨٠,٣٨٧	٣٦,٦٩٨
٢٠٠٦	٣٠٧,٩٤٣	٧٦	٧٦,٩٨٦	١٤١,٦٥٤	٦٤,٦٦٨
٢٠٠٧	٤٤٠,٨٠٥	٤٣	٨٢,٧٩٤	٢٠٢,٧٧٠	١١٩,٩٧٦
٢٠٠٨	٥٢٧,٥٢٤	٢٠	١٤,١٧٩	٢٤٢,٦٦١	٢٢٨,٤٨٢
٢٠٠٩	٦٠٥,٩٢١	١٥	١٦,٠١٣	٢٧٨,٧٢٤	٢٦٢,٧١١
٢٠١٠	٧٢٣,٣٤٢	١٩	١٩,٦٦١	٣٣٢,٧٣٧	٣١٣,٠٧٦
٢٠١١	٨٧٤,٣٤١	٢١	٢٧,٧٣٢	٤٠٢,١٩٧	٣٧٤,٤٦٥
٢٠١٢	١,١٤٨,٠٤٢	٣١	٥٢,٨١٠	٥٢٨,٠٩٩	٤٧٥,٢٨٩
٢٠١٣	١,٣٦٠,٣٧١	١٨	٢٠٤,٠٠٠	٦٢٥,٧٧١	٤٢١,٧٧١
٢٠١٤	١,٤٦٥,٢٦١	٨	١٤٠,٠٠٠	٦٧٤,٠٢٠	٥٣٤,٠٢٠
٢٠١٥	١,٧٢٣,٦٨٨	١٨	١٦٤,٠٠٠	٧٩٢,٨٩٦	٦٢٨,٨٩٦
٢٠١٦	٣,٢٤١,٠٠٠	٨٨	٤٨٨,٠٠٠	١,٤٩٠,٨٦٠	١,٠٠٢,٨٦٠

احصائيات الهيئة العامة للضرائب / قسم الاحصاء والابحاث لسنة ٢٠١٧

رابعا / مستقبل النظام السياسي العراقي .

إن تطبيق الفدرالية بشكلها الحالي الموجود في الدستور ، وقياسها على انموذج اقليم كردستان قد يؤدي الى تقسيم العراق ، لعدة اسباب تتمثل بضعف الحكومة الاتحادية والصراعات بين شركائها ، فضلاً عن الكثير من المواد الدستورية التي تشجع الاقاليم الممكن تشكيلها باتباع سياسة بعيدة عن الحكومة الاتحادية وبدون تدخله . فضلاً على ان مشروع الفدرالية الفئوية المطروحة الان والقائمة على تقسيم العراق الى ثلاث فدراليات مع الصراعات السياسية بين المكونات في اغلب محافظات العراق المختلطة التي يتداخل فيها العامل (المذهبي، والقومي، والديني) تؤدي الى تناسل الاقاليم والمحافظات وتفتح الباب لعمليات الفرز (الديني، والطائفي، والعرقي، والتهجير القسري) في هذه المناطق المختلطة وتقضي على السلم الاجتماعي(٥٥).

كما انه قد يفضي بالنهاية الى التقسيم الذي يطرحه اقليم كردستان بعد ٢٠١٤/٦/١٠ ، وذلك بتحويل العراق الى (ثلاث كونفدراليات) في الشمال والوسط والجنوب ، وان الفدرالية وفقاً لما هو مطروح من مشاريع لتنفيذها والمتعلقة بالإقليم الغربي يعني اذا ما تحققت هو استكمال لمشروع الفدرالية (الفئوية المذهبية ، والقومية) لأنه لن يكون هناك سوى اقليم واحد وهو اقليم الجنوب وبالتالي فأن هذه المشاريع (الفدرالية الفئوية) ستكون مقدمة للحروب بين هذه الاقاليم او الدول الثلاثة حول المناطق المختلطة والحدود والثروات التي لا تنتهي .

مشاريع (الفدرالية الفئوية والكونفدرالية) سيستمر طرحها في العراق طالما ان الصراع السياسي في اعلى مستوياته بين القوى السياسية الرئيسية ، لكن الوضع الدولي وجزء من الوضع الاقليمي غير مهيأ لتحقيق هذه المشاريع في الوقت الحالي وحتى (كردستان) فإنها مرفوضة دولياً واقليمياً بما فيها (تركيا ويران) التي يرتبط معها الاقليم بعلاقات اقتصادية انية والتي رفضت قيام دولة كردية في الشمال .

ولهذا يمكن القول ان مرحلة الشراكة السياسية التي يتوقع ان تستمر لدورة او دورتين برلمانيتين بحكم الصراع السياسي بين النخب السياسية الممثلة للمكونات الرئيسية ، فإن كردستان المطبقة من حيث الواقع وغير المعلنة رسمياً سوف تستمر باستمرار مرحلة الشراكة السياسية المقيدة بالمعارضة السياسية خارج اطار المصالح والاهداف المشتركة ، اما بالنسبة لمشروع اقامة الاقليم الغربي فإنه سوف ينتهي بانتهاء الحروب الداخلية التي تجري الان ضد المجموعات المتطرفة في المحافظات الغربية[٥٦] .

ان الشراكة السياسية اصبحت في شكل الحكم المتعارف عليه في عراق ما بعد ٢٠٠٣ ، في ظل التناقضات والصراعات حول السلطة والثروة ومناطق النفوذ بين القوى السياسية المختلفة والاتي يمكن الخروج منها الى احدى المرحلتين : اما التوافق السياسي بوصفها مرحلة تأتي بعد الشراكة السياسية وتقوم على الثوابت المشتركة او مرحلة الاغلبية السياسية التي تمثل احدى مراحل النضوج السياسي للأنظمة السياسية المستقرة، وكل مرحلة من هذه المراحل لها مقوماتها ومؤهلاتها والياتها لكي تحقق النظام السياسي المستقر.

إذ لابد من ادارة المؤسسات المتعلقة بتقاسم السلطة السياسية المتمثلة (بالائتلافات الواسعة، والنسبية، والفيتو، والفدرالية) في اطار من الثوابت والاهداف والمصالح المشتركة .

ووصول النخب السياسية المتمثلة لكل مكونات المجتمع الى مرحلة التوافق حول بناء الدولة وشكل النظام السياسي من جهة والقناعة بأوزانها الاجتماعية من جهة اخرى ، التي تنهي مرحلة الصراع السياسي حول كل القضايا العالقة ، بالإضافة الى قناعة هذه النخب السياسية بنظرية تقاسم السلطة السياسية والياتها باعتبارها هي الحل وليست سبب الازمة والصراع السياسي ، وهذا يتطلب من النخب الحاكمة الى تغليب الولاءات الفوقية الوطنية على الولاءات الفرعية والتي تؤدي الى انتظام عمل المنظومة السياسية التوافقية ، وان خلاف ذلك يؤدي الى تحجر للبنية النخبوية الحاكمة وهيمنتها واستئثارها بالسلطة واعتمادها على طوائفها وقومياتها في صراعاتها السياسية وبالتالي استحالة الوصول الى ديمقراطية توافقية يمكن السعي اليها .

ينطوي ذلك على عدة فرضيات :

١. الائتلافات الواسعة :- الاستمرار باليات تشكيل الائتلافات الواسعة سوءا كانت دستورية على مستوى الرئاسات الثلاثة والحكومة الاتحادية ، او عرفية و متمثلة بـ(المجلس الوطني للسياسات العليا) .

٢. المعارضة السياسية :- سبب المعارضة السياسية (الفيتو المتبادل بين الكتل السياسية) والبعيدة عن الرؤى والمصالح والاهداف المشتركة بين النخب السياسية والتي ادت الى اعاقة اقرار القوانين الاتحادية العالقة المتمثلة (بقانون المحكمة الاتحادية العليا(*)، وقانون مجلس الاتحاد ، وقانون الاحزاب السياسية ، قانون عقد المعاهدات الدولية ، قانون وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ، مشروع قانون هيئة المنافذ الحدودية ، ومشروع قانون حضر حزب البعث ، ومشروع قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الايرادات الاتحادية للمياه) وغيرها من القوانين الاخرى المهمة(**) التي تمثل السبب وراء الازمات التي يعاني منها العراق حالياً([٥٧]) .

٣. الفدرالية :- في اطار نظام الاتحاد الفدرالي في العراق ، فان من احد اسباب التخوف من تطبيقه فعلياً يعود الى مجموعة المواد الدستورية المشجعة على الانفصال والتي بحاجة الى تعديل دستوري من جانب ، وكذلك القوانين المعطلة ولم تشرع الى الان وهي كالاتي :-

أ- التعديل الدستوري:- ان التراكمات السابقة التي فرضها الواقع السياسي المأزوم للنظام السياسي العراقي بعد ٢٠٠٣ ، وغياب الثقة بين القوى السياسية جعل من الشراكة السياسية اشبه بشراكة الانداد القائمة على فرض الأرادات في كتابة بعض مواد الدستور وبعيداً عن منطق التوافق والتعاون في بناء الدولة ومؤسساتها، التي كانت السبب في الازمات المتلاحقة فيما بعد ، ويمكن اجمال هذه المواد الدستورية بـ:

ب- المواد الدستورية التي اعطت العلوية لقانون الاقاليم على السلطات الاتحادية وهي المواد (١١٥ / ١٢١ – ثانياً) .

- المادة (١٤٠) من الدستور المتمثلة بالمناطق المتنازع عليها ومنها كركوك والتي فرضت من قبل التحالف الكردستاني مقابل عدم تضمين المادة المتعلقة بحق تقرير المصير للأكراد ، والتي جعلت من العملية الدستورية بعيدة عن صيغ التوافق السياسي بين النخب السياسية(٥٨) .

ومن المواد التي تشير الى مكتسبات الاقاليم على حساب الحكومة الاتحادية هي المواد (١٤٢/ رابعاً) – (١٤٣) ، بحيث اشارت المادة (١٤٢ / رابعاً) الى (الفيتو الدستوري) الفروض والمتعلق بحماية بعض مواد الدستور من التعديل من جهة والمواد الواردة في قانون ادارة الدولة من جهة اخرى ، والتي فرضت الجمود على نصوص الدستور المتعلقة بصلاحيات الاقاليم المنصوص عليها في القانون الانتقالي والدستور الدائم ، اذ نصت المادة (١٢٦ / رابعاً) من قانون ادارة الدولة على انه (لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، الا بموافقة السلطات التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام)(٥٩) ، وهي مادة متناقضة ، لأنه في ظل الصلاحيات الواسعة الممنوحة للإقليم على حساب السلطة الاتحادية لا ينتظر من السلطة التشريعية للإقليم وسكانه تقليص صلاحياته الممنوحة له بموجب الدستور ، كل هذه المواد ادت الى (موت التعديل) وفرضت جمود الدستور من جهة ، وولدت ازمات متلاحقة فيما بعد متمثلة بسياسة الاقليم الكونفدرالية (النفطية والخارجية) بعيداً عن منطق الدولة الاتحادية من جهة اخرى .

ج- القوانين الاتحادية المعطلة :- وهي القوانين التي لم تشرع ،او تم تشريعها متاخراً كقانون النفط والغاز كونه يمثل احدى اهم آليات الشراكة في الثروات بين المكونات الاساسية من جهة اخرى وذلك من خلال اليتين للشراكة في الثروات وهي على الشكل الاتي (٦٠):-

الاول / تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز ، الذي يعمل على تنسيق السياسات ورفض النزاعات التي تنشأ بين الاقليم او المحافظات والحكومة الاتحادية .

الثاني / يتعلق بتكوين (شركة النفط الوطنية العراقية) للمساهمة والمشاركة نيابة عن الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم ، في عمليات التنقيب والتطوير والانتاج والخزن والنقل داخل العراق وخارجه ، وان رفضه من قبل الاقليم يمثل الفيتو الكردي لآليات الشراكة واقتسام الثروات بين كل مكونات المجتمع العراقي(٦١) .

ان هذه النتائج لا يمكن تحقيقها على ارض الواقع من دون وصول النخب السياسية كما ذكرنا سابقاً الى مرحلة التعاون والوفاق حول الثوابت والمصالح والاهداف المشتركة في اطار النظام السياسي القائم وهي على الشكل الاتي :-

١- الائتلافات الواسعة :- ان مشهد التوافق يعمل على تشكيل الائتلافات الواسعة على مستوى الرئاسات الثلاثة وعلى مستوى مجلس الوزراء كما كان معمول به في حكومات الوحدة الوطنية والشراكة الوطنية بين المكونات الرئيسية وفقاً لأوزانها الاجتماعية التي تفرزها الانتخابات ، بالإضافة الى تشريع قانون (المجلس الوطني للسياسيات العليا)، وغيرها من مؤسسات التوافق السياسي الأخرى بعد الاتفاق على جعله مؤسسة مشابه لهيكلية ودور المجلس السياسي للأمن الوطني الذي تأسس في ظل حكومة الوحدة الوطنية ، والذي كان ينص في مادته (الرابعة / ١) على ان (للمجلس بحث جميع القضايا المستجدة المتعلقة بالمصلحة الوطنية ذات الطبيعة الاستراتيجية والحساسة والتشاور حولها للأشراف السياسي على الشؤون العامة للبلاد ، وتفعيل اليات التنسيق بين مؤسسات الدولة بما لا يتعارض وعمل السلطات المختصة المنصوص عليها في الدستور والقوانين النافذة من الاليات المنصوص عليها) .

بدلاً من مسودة قانون المجلس الوطني للسياسات العليا التي تم اقتراحها من قبل القائمة العراقية في حكومة الشراكة الوطنية والتي تتداخل مع اختصاصات السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وبالتالي تتعارض مع الكثير من المواد الدستورية مما ادى الى تعطيلها في النهاية وعدم اقرارها من قبل مجلس النواب .

ان تقاسم السلطات بين المكونات الاساسية في هذه الدول يؤدي في اغلب الاحيان حصول ازمات وصراعات بين رئاسة السلطة التشريعية ورئاسة السلطة التنفيذية بفرعيها رئاسة الجمهورية والحكومة ، الامر الذي يؤدي الى جمود النظام السياسي ووصوله الى طريق مسدود في حال تمسك الاطراف بموافقتهم.

الخاتمة/

جاء في الدستور العراقي لجمهورية العراق تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها ، مع الاخذ بالاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها ، وجاءت نسبة (١٧%) من تخصيصات الموازنة العامة للدولة لأقليم كردستان من النفقات التشغيلية والاستثمارية والنفقات الحاكمة ، عدا الفقرات المخصصة للنفقات المشتركة (السيادية) اضافة الى برنامج تنمية الاقاليم برنامج البترودولار ، ووفقاً للدستور تختص السلطة الاتحادية برسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارةي عبر حدود الاقاليم في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك الحكومة الاتحاديةي وادارته ، وتقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ، 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 .

وعلى الرغم من اقرار الدستور بالفيدرالية كأساس لقيام النظام السياسي الاان الانتقال من التجربة التاريخية لوجود دولة مركزية احادية النزام الى دولة تعهد دستورها لها بنظام فدرالي لامركزي في ظل غياب ثقافة دستورية مشتركة ليس بالامر اليسير .

الاستنتاجات/

١. تعد اللامركزية الادارية الاقليمية طريقة من طرق الادارة التي بموجبها توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين الحكومة الاتحادية والمجالس المحلية المنتخبة ، والتي تمثل سكان الوحدات الادارية الاقليمية ، على ان يكون ذلك تحت رقابة السلطات الاتحادية ، وذلك لصيانة وحدة الدولة السياسية ولضمان مشروعية اعمالها بما ينسجم والدولة القانونية .
٢. ان اشارة الدستور الى الاختصاصات المشتركة ومنها الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم وثم ادخال المحافظات فيها دلالة على عدم تمييز المشرع بين النظام الاتحادي ونظام اللامركزية الادارية .
٣. وجود تداخل في الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات ، فضلا عن وجود قصور تشريعي في تنظيم الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات .
٤. عزز قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ الجانب المالي لمجلس المحافظة وخصوصا بعد التعديلات التي اجريت على جانب الموارد المالية وهذا سيمكن المجلس من اداء صلاحياته المالية بشكل افضل ، فضلا عن منحها الشخصية المعنوية .
٥. ان توافر الموارد المالية يعتبر عنصرا مهما لضمان حسن تطبيق النظام اللامركزية الادارية ، اذ ان قوة هذا النظام وفعاليته تتوقف على مدى وفرة الموارد المالية ، فلا جدوى من منح مجالس المحافظات صلاحيات متعددة وهامة دون توافر الموارد المالية الكافية حتى تستطيع القيام بهذه الصلاحيات ، ولذلك فان عدم توافر الموارد المالية يجعل من مجالس المحافظات تحت رحمة السلطات المالية الاتحادية ، بل ويجعلها تابعة لها ، ويشل من حركتها للقيام بمهامها ويفرغ اللامركزية الادارية الاقليمية من مضمونها ومحتواها وان كان لا يدعمها .
٦. حاجة التنظيم القانوني للصلاحيات المالية لمجالس المحافظات الى تطوير من خلال اجراء التعديلات الدستورية والقانونية اللازمة .

٧. تعديل نص المادة ٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل باعطاء مجلس المحافظة سلطة اصدار القرارات والاوامر والتعليمات فقط بما ينسجم مع مبدا اللامركزية الادارية .

٨. بما ان الدستور قد حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة ٦١ منه على سبيل الحصر ، ولم يشر الى ان من صلاحيات المجلس الرقابة على مجالس المحافظات ، لذلك لا يجوز اضافة اختصاصات جديدة اليها بقانون .

٩. ضرورة اصدار القانون المنصوص عليه في المادة ١٠٦ من الدستور والذي يؤسس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وذلك لاهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئة في مجال تقسيم الثروات ، اذ ان مهمتها التحقق من عدالة التوزيع والاستخدام الامثل للموارد المالية واقتسامها للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

---

(١) شذى زكي حسن ، التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العراق بعد ٢٠٠٣ ، الجامعة المستنصرية ، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، ٢٠١٠، ص٢٠١.

(٢) ارنت ليبهارت ، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد ، ترجمة حسن زينة ،معهد الدراسات الاستراتيجية، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص٧١ .

(٣)للمزيد ينظر : موازنة ٢٠١١ المادة (١٤ / خامساً) ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٣٣) ، ٢٠١٢/٣/١٢ ، وكذلك : موازنة ٢٠١٢ ، المادة (١٣ / خامساً) على موقع شبكة الاعلام العراقي الالكتروني

.**http://www.imn.iq/news/view**

(٤) مجموعة باحثين ، العراق والاكراد ، الرهانات المرتفعة في لعبة النفط والغاز ، مجموعة الازمات الدولية ، بغداد، تقرير رقم (١٢٠) ، ٢٩/نيسان – ابريل / ٢٠١٢ ، ص٦ .

(*) تقدر خسائر العراق وفقاً لتقارير وزارة النفط الاتحادية بـ (٥) مليار و (٦٥٠) مليون دولار ، توزعت بنسبة (٣) مليارات ، و (٥٤٧) مليون و (١٩٦) الف دولار في عام ٢٠١١ ، و (٢) مليار و (١٠٢) مليون دولار عام ٢٠١١ ، ويذهب الجزء الاكبر من باقي انتاج الاقليم للتهريب الى ايران وافغانستان وتركيا بما في ذلك المشتقات النفطية التي تسلمها الحكومة الاتحادية للإقليم وتزيد عن حاجتها، للمزيد ينظر: جريدة الصباح، بغداد، العدد (٢٥٠٢)، ٣/نيسان / ٢٠١٢ .

(٥) مجموعة باحثين ، العراق والاكراد ، مصدر سبق ذكره ، ص٤ .

(٦)تقرير بعثة الامم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) عن الاوضاع السياسية في العراق s/ ٢٠١٢/٨٤٨.

(**) استطاع اقليم كردستان توقيع اتفاقية الطاقة بين اقليم كردستان وتركيا بعيداً عن موافقة الحكومة الاتحادية ، وينص على مد انبوب بطول (٢٢٠) كم بين حقل خورمالا النفطي جنوب اربيل حتى الحدود التركية وبطاقة (٣٠٠) الف برميل في اليوم ٢٠١٥، وتدفق الغاز في عام ٢٠١٧، للمزيد انظر: مجلة الصوت الاخر، العدد ٤٦١ ، اربيل ، ٢٠١٣ ، ص٩-١٠ .

---

(٧) جريدة الصباح ، بغداد ، العدد ٢٦٩٨ ، ٨/كانون الاول / ٢٠١٢ ، وكذلك : تقرير بعثة الامم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) s/٨٤٨/ ٢٠١٢.

(٨) جريدة الزمان ، العدد ٤٨٤٥ ، ٢٨ / حزيران / ٢٠١٤ .

(٩) مجموعة باحثين ، الفدرالية والاقاليم في العراق ، حل للازمة ام خطوة نحو التقسيم ؟ مركز بغداد للتدريب والاستشارات والاعلام :(www.baghdad center . net)

(١٠) محمد صادق الهاشمي والشيخ جمعة العطواني ، القائمة العراقية تحت الضوء، دراسة لابرز التحولات في النظرية والتطبيق لمشاريع القائمة العراقية السياسية ،سلسلة كتب مركز العراق للدراسات (٥٦) بغداد،٢٠٠٨ ، ص١٥٥-١٥٦.

(١١) المصدر نفسه ، ص٣٤٣ .

(١٢) المصدر نفسه ، ص١٥٩ .

(١٣) قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، الوقائع العراقية ، العدد ٤٢٨٢ ، ٢٠١٣/٨/٥ .

(١٤) نور الدين الحيالي ، خطوة الاقاليم وتداعياتها على العراق والامتين العربية والاسلامية ، السلسلة الذهبية لتحقيق التنمية السياسية ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص٢٩ ، وكذلك : جريدة الصباح ، بغداد ، العدد ٢٣٨١ ، ٣٠/ تشرين الاول /٢٠١١ .

(١٥) جريدة الزمان ، العدد ٤٤٩٤ ، ٢٠١٣/٥/٤ .

(١٦) تصريح للناطق الرسمي باسم حكومة اقليم كردستان والذي يرى ان الكونفدرالية القومية والمذهبية هي افضل الحلول لمشاكل العراق ، للمزيد ينظر : جريدة العالم ، العدد ١٠٥٥ ، ٣٠/حزيران /٢٠١٤ ، وكذلك : جريدة الشرق الاوسط الدولية ، العدد ١٢٩٨٠ ، في ١٢/ يونيو/ ٢٠١٤ .

(١٧) المادة ١٢٥ من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .

(*) بلغ عدد السكان النازحين للمدة من ٢٠٠٣/٤/٩ الى ٢٠٠٩/٣/١٩ ، بـ(٧٠٢٩١٨) وبنسبة (٢٧%) من مجموع النازحين الكلي قبل احداث سامراء قبل احداث سامراء وتفجير الامامين العسكريين (عليهم السلام)، وبنسبة (٧٣%) من مجموع النازحين الكلي بعد احداث سامراء ، وجاءت بغداد بالمرتبة الاولى ومحافظات صلاح الدين ، بابل ، واسط، نينوى ، الانبار ،كربلاء ، وديالى ، بالمرتبة الثانية ، وبنسبة (٨٦%) لأسباب طائفية ودينية ، للمزيد ينظر : محمد الهاشمي ، سنة العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص٤٠٤-٤٠٥ .

(١٨) نور الدين الحيالي ، مصدر سبق ذكره ، ص٤٠-٤١ .

(١٩) جريدة الصباح ، بغداد ، العدد ٢٣١٩ ، ٢٦/تشرين الثاني /٢٠١١ .

(*) طالب رئيس اقليم كردستان مسعود البارزاني في لقاء صحفي مع (نيويورك تايمز) في ٢٠١٠/٥/٤ بتقسيم العراق الى اقليم كردي في الشمال واقليم سني في الوسط واقليم شيعي في الجنوب والقيادي في التحالف الكردستاني عارف طيفور في ٢٠١٤/٥/١٧ ، البرلمان الجديد بضرورة تعديل الدستور بما يضمن اقامة نظام كونفدرالي ، واعتبره انه الحل الامثل للعراق ، فضلاً عن عشرات التصريحات التي تطالب بحق تقرير المصير او الانفصال واقامة الدولة الكردية .كما جاءت تصريحات رئيس البرلمان اسامة النجيفي من واشنطن بأن هناك احباطاً سنياً في العراق واذا لم يعالج سريعاً فقد يفكر السنة بالانفصال او على الاقل تأسيس اقليم ، وهذه التصريحات تؤكد عدم فهم الفدرالية من جهة وكذلك عدم الايمان بوحدة العراق القائم على اساس الشراكة بين (

الشيعة ، السنة ، الاكراد) ، للمزيد ينظر :- نور الدين الحيالي ، مصدر سبق ذكره ، ص٧-٨ ، وكذلك سالم مشكور ، الكونفدرالية لا تنفع بارزاني ، مقال سياسي على موقع شبكة الاعلام العراقي الالكتروني
http://www.imn.iq\articles\;rint.1603

([٢٠]) نور الدين الحيالي ، مصدر سبق ذكره، ص٢٢ .

([٢١]) افرد المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ لبيان التنظيم الاداري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم .اذ نصت على ذلك المادة (١٢٢ /اولا ، ثانيا) منه على ان (ان المحافظة تتكون من عدد من الاقضية والنواحي والقرى وتمنح المحافظات صلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدا اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون) .

([٢٢]) تم نشر قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في جريدة الوقائع العراقية – ذي عدد ٤٢٨٤ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٥ .

([٢٣]) اخذ الدستور العراقي الدائم بأسلوب تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر في المادة (١١٠) منه . وتعد هذه الطريقة الاكثر شيوعا في تحديد الاختصاصات في الدول الاتحادية فأخذت به الولايات المتحدة الامريكية وألمانيا وسويسرا . وللمزيد من المعلومات ينظر :

اريج طالب كاظم ، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨ ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، ص ١٤٠ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني : www.jast.net .

([٢٤]) ينظر الى المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٩لسنة٢٠١٣.

([٢٥]) حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٨٠ -٨١ .

([٢٦]) اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق ، مجلة رسالة الحقوق ، العدد الخاص ببحوث المؤتمر ، ٢٠١٢ ، ص٣٢ .

([٢٧]) حنان محمد القيسي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٦ .

([٢٨]) ينظر الى المادة (٨ / اولا – ثانيا) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

([٢٩]) محمود عبد علي الزبيدي ، الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ص ٤ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني:-www.jast.net.

([٣٠]) علي هادي ، اسماعيل غيدان ، علاء عبد الحسين ، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة مع القانون العراق) مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، السنة الثالثة ، ٢٠١٢ ، ص ٢٠٧ .

([٣١]) ينظر الى المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

([٣٢]) ينظر الى المادة (٢٠/ثالثا -٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

([٣٣]) ينظر الى المادة١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ .

([٣٤])علي هادي حميدي الشكراوي ، علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ٢٠١١ ، ص ٧ ، بحث منشور على الرابط:-http;//www.babylon.un.edu

(٣٥) ينظر الى المادة (٧/خامسا–٢) من قانون المحافظات رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣٦) ينظر الى المادة (٧/ اثني عشر) من قانون المحافظات رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣٧) عامر مُحَّد علي، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، ص ٩، بحث منشور على الرابط: www.jast.net

(٣٨) ينظر الى المادة (١٢١ / ثالثا) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٣٩) ابتسام مُحَّد عبد ، الفيدرالية واشكالية العلاقة بين المركز والاقليم في العراق ،مجلة العلوم السياسية ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، العدد ٥١، ٢٠١٦ ، ص ١٦٠.

(٤٠) المصدر نفسه ، ص ١٦٤.

(٤١)مقابلة مع رئيس لجنة كتابة الدستور همام حمودي على (قناة الحرة عراق) في برنامج حوار خاص في الساعة ٧:١٥ مساءاً في ٢٠١٤/٦/٢٩ .-. http : // www.alhurra . com / media / all / hiwar – khass – Iraq / latest . html

(٤٢) ابتسام مُحَّد عبد ، الفيدرالية واشكالية العلاقة بين المركز والاقليم في العراق ، مصدر سبق ذكره، ص١٦٣.

(٤٣)المصدر السابق نفسه .

(٤٤)للمزيد ينظر : الموقع الالكتروني لحكومة اقليم كردستان ، المصدر نفسه ، وكذلك المادة (١١٤) من دستور العراق الدائم ٢٠٠٥ .

* تتوزع المناطق المتنازع عليها على ثلاث محافظات وهي كركوك وتضم(طوزخرماتو وجمجمال وكلار وكفري وتازةخورماتو) وفي محافظة الموصل وتشمل(قضاء سنجار وشيخان والحمدانية وبعشيقة والقحطانية ومخمور وناحية زمار) وفي محافظة ديالى وتشمل (خانقين وجلولاء والسعدية والمقدادية وقضاء بلدور وقضاء بدرة وجصان وناحية فورتو)، وللمزيد ينظر:موقع لجنة تنفيذ المادة (١٤٠) من دستور العراق .

(٤٥) نقلا عن ،ازاد عثمان ،العملية السياسية ومسيرة الفدرالية في العراق ، دار موكرياني للطبع والنشر،اربيل٢٠١٣ ، ص ص ٨٤–٨٥.

(٤٦) جريدة الشرق الاوسط الدولية ، العدد (٩٣٨) ، ٤ /اغسطس/٢٠٠٤.

(٤٧) بان علي كاظم ، المعارضة البرلمانية في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ،الواقع والمستقبل، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة بغداد ،٢٠١٣ ، ص ١٤٠.

(٤٨) سامر مؤيد عبد اللطيف ،قضية كركوك ،رؤية في الابعاد الاستراتيجية والحلول المقترحة ،كلية القانون ،جامعة كربلاء ،ص ص١٤–١٥،مقال منشور على الرابط / www.uokerbala.edu.iq

(٤٩) المصدر نفسه ،ص ٨.

(٥٠) نقلا عن ، بيتر و.غالبريث ، نهاية العراق ، كيف تسبب القصور الامريكي في اشعال حرب لانهاية لها ، الدار العربية للعلوم ، ناشرون ، بيروت ، ٢٠٠٧، ص٢٢٥.

(٥١) المصدرنفسه ، ص٢٢٤– ص٢٢٥.

(٥٢) بان علي كاظم ، المعارضة البرلمانية في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ،مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٨.

(٥٣) مجموعة الازمات الدولية ،النفط مقابل الارض، نحو مبادلة العظمى عن العراق والاكراد ، عمان ،٢٠١٥ ، تقرير رقم (٨٠)، ص ٢١–٢٢.

(٥٤) رشيد خيون ، لاهوت السياسة : الاحزاب والحركات الدينية في العراق ، بغداد –اربيل – بيروت ،دراسات عراقية ومنشورات الجمل ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٦٨.

(٥٥) نور الدين الحيالي ، خطوة الاقاليم وتداعياتها على العراق .... ، مصدر سبق ذكره ، ص٢٢ .

(٥٦) نور الدين الحيالي ، خطوة الاقاليم وتداعياتها على العراق . ، مصدر سبق ذكره ، ص٢٥ .

(*) وفقاً لمشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا فإنها تتولى المهام الاتية :

اولاً/ الرقابة على دستورية القوانين والانظمة التشريعية . ثانياً / تفسير نصوص الدستور . ثالثاً / الفصل في القضايا التي تنشأ عن تنفيذ القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية اذا كانت مخالفة للدستور ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وممثلي الاشخاص المعنوية العامة والخاصة حق الطعن المباشر لدى المحكمة . رابعاً / الفصل في النزاعات التي تحصل بين الحكومات الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية . خامساً / الفصل في النزاعات التي تحصل بين حكومات الاقاليم والمحافظات . سادساً / الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وتنظم احكام ذلك بقانون . للمزيد ينظر : الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي www.parliament iq. وكذلك قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ .

(**) بالنسبة لقانون الاتحاد فقد تمت قراءته للمرة الثانية ولم يتم التصويت عليه وكذلك الحال مع (مشروع قانون حضر حزب البعث ، ومشروع قانون هيئة المنافذ الحدودية ، ومشروع قانون الاحزاب السياسية ومشروع قانون عقد المعاهدات الدولية) وغيرها من المشاريع الاتحادية التي غابت ولم تشرع بغياب الرؤية الموحدة والمصلحة المشتركة في بناء الدولة العراقية ، للمزيد ينظر مجلس النواب العراقي : جدول مشاريع ومقترحات القوانين للدورة الانتخابية (٢٠١٠–٢٠١٤) ، ص٤٨ ،
http://ar.parliament.i q

– للمزيد حول جدول مشروعات ومقترحات القوانين (الدورة الانتخابية الثانية ٢٠١٠ – ٢٠١٤) ، ص٥٠ ، ينظر : الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي : http://ar.parliament.i q

(٥٨) مقابلة مع رئيس لجنة كتابة الدستور همكا محمودي على قناة الحرة عراق في برنامج (حوار خاص) في الساعة (٧:١٥ مساءاً) في ٢٠١٤/٦/٢٩ http://www.alhurra.com/media/all/hiwar-khass-iraq/latest.html?z=188

(٥٩) المادة (١٢٦/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٦٠) فؤاد قاسم الامير ، ثلاثية النفط العراقي ، مصدر سبق ذكره ، ص٣–٤ .

(٦١) علي مرزا ، العراق ، الواقع والافاق الاقتصادية ، ورقة مقدمة للمؤتمر الاول لشبكة الاقتصاديين العراقيين ، بيروت ، ٣٠ / نيسان / ٢٠١٣ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين .iraqieconomists.net

(*) وضع مشروع قانون داخل مجلس النواب لتأسيس (شركة النفط الوطنية العراقية) وتم قراءته لمرة واحدة وعلق ولم يشرع للأسباب نفسها المتعلقة بالصراع السياسي والطموحات البعيدة عن الرؤى والمصالح المشتركة ، للمزيد ينظر : جدول مشاريع ومقترحات القوانين الانتخابية (٢٠١٠ – ٢٠١٤) ، مصدر سبق ذكره ، ص٤٩ .

دراســــــــ