قضايا سياسية

اسم المقال: هندسة الفدرالية اللاتماثلية في العراق: المقترحات والحلول
اسم الكاتب: أ.م.د. ايمن احمد محمد الشمري
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7624
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 16:24 +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 قضايا سياسية الصادرة عن كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

هندسة الفدرالية اللاتماثلية في العراق: المقترحات والحلول[▽]

Engineering of asymmetric federalism in Iraq: proposals and solutions

أ.م.د. ايمن احمد محمد الشمري[(*)] Asst. Prof. Aymen Ahmed Mohammed

الملخص:

يسلط البحث الضوء على البنية المؤسساتية للفدرالية العراقية التي تواجه تحديات عديدة كونها تجربة ما تزال غير مكتملة وفي تطور مستمر، في ظل ظروف سياسية واقتصادية ومجتمعية غير مستقرة نسبيا وتحتمل حدوث المخاطر، وتعمل المؤسسات الفدرالية في ظل ظرف أمني معقد، ووحدة وطنية هشة، ووضع اقتصادي حرج، وغياب الثقافة الفدرالية والديمقراطية سابقاً، كما لا يوجد معيار يمكن استخدامه لتقييم عمل المؤسسات الفدرالية، لأن كل تجربة فدرالية هي تجربة فريدة بذاتها. ناهيك عن العلاقة غير المتوازنة بين الحكومة الفدرالية والحكومات الاقليمية، التي أسس لها دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ومن بين ما عقد العملية السياسية وهدد استقرار العراق عملية توزيع السلطة بين المكونات العراقية المختلفة ومقاربة الإحتواء السياسي، مما أدى إلى تعقيد عملية صنع القرار الفدرالي وتحدي مكانة المؤسسات الحكومية.

وفي الجانب الآخر هنالك إقليم كردستان بصلاحياته اللامركزية السياسية الواسعة، ويرتبط مع الحكومة الفدرالية بعلاقات غير متناظرة، ويعمل على تقوية استقلاليته، فهو يطبق مواد دستور 2005 وينتهكه في الوقت نفسه من أجل التأكيد على مصالحه والتحكم بشؤون الاقليم، ومنع الحكومة الفدرالية من امتلاك أي دور فاعل في قضايا حدود إقليم كردستان وكركوك والتحكم بالموارد النفطية وإدارتها، ومع وجود كل تلك الإشكاليات إلاَّ أننا نرى أن دور المحكمة الاتحادية العليا ظهر فاعلاً في تسوية الخلافات وحل النزاعات بين حكومة الاتحاد وحكومة الاقليم عبر مجموعة من القرارات الملزمة التي صححت مسار العمل السياسي واسهمت في حل المشكلات العالقة لاسيما الذي يتعلق بإدارة الموارد النفطية.

الكلمات المفتاحية: الحكومة الاتحادية، إقليم كردستان، الفدرالية اللاتماثلية، الفدرالية المالية، الموازنة الاتحادية، قانون النفط والغاز الاتحادي.

[▽] تاريخ التقديم : 2024/3/13 تاريخ القبول: 2024/5/9 تاريخ النشر: 2024/9/30

[(*)] جامعة بغداد/ مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية Aymen.a@cis.uobaghdad.edu.iq

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Abstract:

The research sheds light on the institutional structure of Iraqi federalism, which faces many challenges as it is an experiment that is still incomplete and in continuous development, under relatively unstable political, economic, and societal conditions that are likely to occur with risks. Federal institutions operate under a complex security circumstance, fragile national unity, and an economic situation. Critical, and the absence of a previously federal and democratic culture, and there is no standard that can be used to evaluate the work of federal institutions, because every federal experience is a unique experience in itself. Not to mention the unbalanced relationship between the federal government and the regional governments, which was established by the Iraqi Constitution of 2005. What strained the political process and threatened the stability of Iraq was the process of distributing power among the various Iraqi components and the approach to political containment, which led to the complexity of the federal decision-making process and challenged the status of government institutions.

On the other side, there is the Kurdistan region, with its broad decentralized political powers. which has asymmetric relations with the federal government, and works to strengthen its independence. It applies the articles of the 2005 Constitution and violates it at the same time in order to assert its interests and control the affairs of the region, and to prevent the federal government from having any effective role in Issues of the borders of the Kurdistan Region and Kirkuk and the control and management of oil resources. Despite the presence of all these problems, we see the role of the Federal Supreme Court as effective in settling disputes and resolving conflicts between the federal government and the regional government through a set of binding decisions that corrected the course of political action and contributed to resolving the outstanding problems, especially those Related to oil resources management.

Key words:

Federal government, Kurdistan territory, asymmetric federalism, fiscal federalism, federal budget, federal oil and gas law.

المقدمة:

مع استمرار موجات الديمقراطية وانحسار الأنظمة الشمولية والدكتاتورية في العالم وَعَدُّ التنوع العرقي والجغرافي قيمة إيجابية في حياة المجتمعات، ومصدر قوة وثراء وليس مصدر ضعف وتشتت، وانحسرت معها قيمة نظم الإدارة الرأسية المركزية وتطور النظم الأفقية اللامركزية، وإزدياد رغبة المجتمعات المحلية داخل الدول في إدارة شؤونها المحلية بنفسها بطريقة أكثر فاعلية. هذه الموجة أدت إلى التحول في أنماط الحكم السائدة من عالم تغلب عليه الدول القومية ذات السيادة إلى عالم تتضاءل فيه سيادة الدولة، وتتزايد بين الدول والأقاليم روابط ذات طابع دستوري فدرالي، لذا نجد في الوقت

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

الحاضر نحو اكثر من 28 دولة ذات نظام حكم فدرالي، والتي تضم ما يزيد عن 40% من سكان العالم، وتعكس كل منها الخصائص الأساسية للدولة الفدرالية وتتضح فيها المعالم الأساسية للاتحاد الفدرالي، والسمة المميزة للفدرالية في عالم اليوم هي اتخاذها لأنماطٍ عديدة التنوع وأشكالٍ جديدة ومبتكرة. ولا يوجد في العالم نظام فدرالي واحد يمكن الاعتماد عليه وتطبيقه في جميع الأنظمة السياسية حتى وان تشابهت مؤسساتها أو مشكلاتها، كونها بالأصل وضعت لحل مشاكل الدول السياسية والإدارية المختلفة، وتعد أحد أهم الوسائل لإدارة التنوع لحفظ حقوق الأقليات من جهة والدولة من التفكك من جهة أخرى، إلاَّ ان هناك عوامل مختلفة سياسية، جغرافية، ديموغرافية، وقانونية في بعض الاحيان تشكل مظاهر اللاتماثل بين الوحدات الفدرالية. والتي قد تكون في عددها، وحجمها السكاني، ومساحتها الجغرافية والأهمية الإستراتيجية لموقعها، وواردتها المالية من الثروات الطبيعية، والسلطات الممنوحة لها، ومشاركتها في المؤسسات والسلطات الفدرالية، والتمتع باستقلاليتها الذاتية، وتركيبتها الاثنية والقومية والدينية واللغوية.

أهمية البحث: يسلط البحث الضوء على معضلة الفدرالية العراقية وعدم تماثلها الدستوري والواقعي، وماهي الحلول المقترحة لإعادة هندسة الفدرالية بالشكل الذي يقنع جميع الأطراف السياسية والمجتمعية بجدوى الحلول الدستورية والقانونية، وأهمية تحقيق الاستقرار السياسي عبر تطبيق نمط فدرالي سياسي وإداري تراعى فيه المصلحة الوطنية ومصلحة الأقليات الإثنية.

هدف البحث: معرفة طبيعة البنية الفدرالية العراقية ومكامن الخلل والحلول المطروحة أمام صانع القرار العراقي سواء بالاتفاقات السياسية أم بقرارات المحكمة الاتحادية العليا التي رسمت سبل التعامل بين الحكومة الاتحادية، وحكومة اقليم كردستان، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفق ما نص عليه الدستور العراقي لسنة 2005.

مشكلة البحث: تضمن الدستور العراقي لسنة 2005 مواد اسست لعدم التماثل الفدرالي من دون استكمال التشريعات القانونية التي تنظم عمل الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان، ومما زاد من التعقيد هو جمود الدستور الاتحادي، واستمرار حالة الصراع السياسي بين الأحزاب الحاكمة وعدم الثقة المتبادلة.

فرضية البحث: إن عدم التماثل الدستوري والواقعي في الفدرالية العراقية سيكون مصدر لعدم الاستقرار السياسي وازدياد حدة الصراع على الموارد مما يهدد وحدة الدولة العراقية، مالم تتوافر الإرادة السياسية لتقنين الوضع السياسي والإداري الفدرالي.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

الإطار المنهجي للبحث: تم اعتماد المنهج الاستقرائي بتحليل الجزئيات وربطها وصولا لمبادئ كلية تحكم العمل السياسي في العراق، سواء كانت مواد دستورية مقننة أم غير مقننة وصولا للهدف والغاية من اصل التشريع بما يحقق السمو الدستوري. ومقتربات اخرى للوصول إلى تحقيق اهداف البحث والتحقق من الفرضية كالمقترب القانوني ومقترب تحليل المضمون.

أولاً: الأسس الفلسفية لِلاتماثل الفدرالي في المجتمعات المنقسمة.

عندما تكون القوى السياسية–المجتمعية الداخلية في الدول المتعددة الإثنيات ذات نزوع انفصالي ينبغي أن تكون الحكومة الإتحادية (قوة موازية ضد القوى المرتدة عن المركز، والتي تهدد الاستقرار السياسي والاجتماعي، لذا فإن أهمية هذا النوع من التنظيم السياسي– الإداري يزداد بازدياد التباين الاثني داخل الدولة الواحدة)[1]. ومن أجل الحفاظ على وحدة الدولة الفدرالية والحد من النزعة الإنفصالية تسعى الدول الديمقراطية إلى تنظيم عقد اجتماعي ليس على مستوى الفرد والحاكم، وإنما على مستوى الجماعات المكونة للوحدة الفدرالية بما يتناسب وطبيعة البيئة السياسية والاجتماعية والعلاقات التاريخية والجغرافية ومجموعة القيم الفكرية والثقافية التي تربط أقاليم الدولة الفدرالية، وبما لايخل بالمبدأ الديمقراطي القائم على المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، لذا تلجأ الدول الاتحادية الى ايجاد صيغة تعاقدية لحفظ الاستقرار، من هنا نشأ اللاتماثل الدستوري بين مكونات الاتحاد الفدرالي. إن الفدرالية في حد ذاتها ليست غاية، وإنما وسيلة لتحقيق المصالح المشتركة, تقوم في الأصل على فلسفة توزيع السلطة عبر تنظيم تقاسم السلطات المركزية الادارية والقانونية مع السلطات الاقليمية أو المحلية، للوصول لتوازن عادل في توزيع الحقوق والواجبات والمسؤوليات الوطنية بين مكونات الاتحاد الفدرالي، وعليه فإن قاعدة توزيع الاختصاصات الدستورية والقانونية والادارية بين الحكومة الاتحادية وبين الأقاليم، هي جوهر النظام الفدرالي[1]، وفي الوقت نفسه هي جوهر مشكلة الهندسة الفدرالية. وتؤدي العوامل الجغرافية، الإقتصادية، التاريخية والسياسية دورا لتعزيز الدافع نحو الإتحاد، ومعالجة ضرورة التعبير عن الهوية الإقليمية.

---

[1] See: B. C. Smith, Decentralization (The Territorial Dimension of the State), Allen & Unwin, London, 1985, p: 4.

[2] كاروان أورحمان اسماعيل، التنظيم الدستوري لصلاحيات الأقاليم في الدولة الفدرالية (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد: 3، العدد(2)، السليمانية، إقليم كردستان–العراق، حزيران 2017، ص 219.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

والفدرالية هي خيار تنتهجه الدول لإحتواء هذه النزعة، كونها تبنى على إتحاد اختياري بين دول أو ولايات تتمايز عرقيا أو دينيا أو ثقافيا لتتحول إلى شخصية قانونية واحدة أو نظام سياسي واحد مع احتفاظ أجزاء هذه الشخصية بخصوصيتها وهُويتها, مع تفويض للاتحاد الفدرالي ببعض من الصلاحيات المشتركة والاحتفاظ بجزء من الصلاحيات لهذه الاجزاء أو الولايات. وفي هذا السياق تظهر معظم تجارب الانظمة الفدرالية – من الناحية التاريخية – نتاج وجود كيانات منفصلة سابقا، مثل المستعمرات الامريكية الثلاثة عشر والكانتونات السويسرية التي اتحدت مع بعضها لتشكل حكومة فدرالية، وقد احتفظت هذه الكيانات ببعض السلطات لنفسها، ولكن كيانات أخرى اندمجت مع الحكومة المركزية للبلد الجديد، كما تبنت بعض الدول الاتحادية المركزية مثل: إسبانيا وبلجيكا وجنوب إفريقيا، الهيكلية الفدرالية كوسيلة للاحتفاظ بالحكومة المركزية لتكريس العدالة بين القوميات المختلفة. ذلك أن نظام حكومة الفدرالية يسمح في العديد من المجتمعات متعددة الاصول والانتماءات الدينية والطائفية والعرقية بالاعتراف بهذه التعددية وبالمصالح والهُوية المشتركة. على هذا النحو تنبلج الفدرالية اللاتماثلية كوصفة هي الاخرى مؤكدة المسار الذي انتهجته آلية الفدرالية في تنظيم الدولة و تحديدا الدول متعددة القوميات، لذلك فقد أخذت حيزا كبيرا من اهتمام الدارسين والباحثين الاكاديميين, مع تأكيد منهم على ضرورة الأخذ بها من طرف الدول . ومن بين أظهر الدول التي انفردت من حيث تطبيق ميكانيزم الفدرالية اللاتماثلية، نجد دولة "اسبانيا" وهذا بعد تبنيها لنظام مركزي في عهد الجنرال فرانكو, وإن كان بعض من الباحثين الاسبان قد أشادوا بهذه الآلية لتحقيق مبدأ العدالة التوزيعية، إلا أن الكثير منهم أكدوا أنها ليست بحل حينما ترتب عن تبنيها لمثل هذه الالية آثار سلبية على مستوى الاصعدة كلها [2]. وللاتحاد الفدرالي أسباب أو مبررات عديدة هدفها الاول صنع التعددية والمشاركة الفاعلة الحقيقية في الحياة السياسية بصورة ديمقراطية وعادلة بعيدا عن حكم السلطات بيد شخص واحد أو بيد مجموعة تنتهك القانون أو تهدر الحقوق؛ ذلك لأن حكم الفرد يقوم في الغالب الاعم على الاخطاء والظلم، بينما تؤدي المؤسسات في ظل حكم الجماعة دورها بصورة أفضل وأكثر عدالة في ظل القانون والرقابة الدستورية. وعليه فالفدرالية تعد تجسيدا للاسس الديمقراطية. وتعد الفدرالية اللاتماثلية:" تنظيماً سياسياً تتوزع فيه أنظمة الحكومة بين الحكومة المركزية وحكومات محلية

[1] خوالد صونيه، الفدرالية اللاتماثلية في النظم السياسية–اسبانيا انموذجا –، الجزائر، جامعة محمد خيضر_ بسكرة_، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص أ.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

بالشكل الذي يتيح لكل نمط من هذه الحكومات القيام بأنشطة تنفذ على أساسها قرارات نهائية"[1]. فالفدرالية غير المتماثلة نوعان:

النوع الأول: تنص على زيادة نفوذ الحكومة الفدرالية حيث تكون قدرة الوحدة المكونة على ممارسة سلطتها التشريعية أقل تقدما في مثل هذه الحالات، فقد تتولى الحكومة الفدرالية زمام الامور، حتى تصبح الوحدة المكونة في مركز يخولها ممارسة سلطتها الخاصة. كما في الهند إذ ساعدت الحكومة الفدرالية طوال السنوات الست الاولى من إتحاد بعض الولايات الاقل تطورا إلى أن أصبحت قادرة على ممارسة سلطتها التشريعية الخاصة.

أما النوع الثاني: أو التي تحمل استقلالية أكثر من غيرها. كما في النظاميين الماليزي و الاسباني اللذان يعدان من أظهر الامثلة على هذه المقاربة[2].

لقد تمت صياغة مصطلح الفدرالية اللاتماثلية لأول مرة من طرف "تلارتون" في دراسة منشورة عام 1965 بعنوان : **التماثل و اللاتماثل باعتبارها من عناصر الفدرالية**، إذ ينشأ هذا النظام بفعل التفاوت. بين الوحدات الفرعية في الظروف الثقافية و الديمقراطية و بالشكل الذي يعود إلى تفاوتها في السلطة والنفوذ سواء من حيث علاقتها ببعضها أم من حيث علاقاتها بالسلطة الفدرالية. أما الإنماذج التي تبنت مثل هذا الشكل من الفدرالية نجد كل من: كندا- بلجيكا- اسبانيا- ماليزيا- روسيا ، وبالنسبة للإنموذج الكندي، فقد عنيت مقاطعة كيبيك عمليا بترتيبات غير مدونة دستوريا مع الحكومة الكندية، التي منحتها سلطات مختلفة عن تلك التي تحصلت عليها الاخرى وان كانت عادة متناسقة بعض الشيء. أما ماليزيا فحينما ضمت كل من ولايتي: صباح، سراواك إلى الاتحاد الفدرالي عام 1963 ، فقد تمتعت بالاعتراف بخصوصيات معينة في كيانها السياسي، الاداري الاقتصادي والثقافي. كما شاركت إسبانيا في ترتيبات دستورية ثنائية في إعطاء سلطات خاصة لمجتمعات الحكم الذاتي التي كانت لها امتداد تاريخي منذ القدم مثل: إقليم الباسك، وكذلك إقليم كتالونيا[1]. وعليه فالفدرالية اللاتماثلية هي:" ميزة تسمح بوجود اختلافات

---

[1] لاري دايموند، الديموقراطية: تطويرها وسبل تعزيزها. ترجمة: فوزية ناجي جاسم الدفاعي، دار مأمون للترجمة والنشر، بغداد، 2001، ص 81.

[2] حنان بن عبد الرزاق، آليات تكريس الاستقرار الداخلي في الدولة الامة من منظور كيملكا- إسبانيا إنموذجا-، مجلة المفكر، ينظر الرابط الإلكتروني: http/thesis.unis biskra.dz/2998/1/ter/ c3/a8se-136-2017-pdf .

[3] حنان بن عبد الرزاق، المصدر سبق ذكره.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

في تنظيم سلطات الوحدات السياسية المتحدة فدراليا، إذ من الممكن أن يكون نمط الادارة داخل وحدة سياسية مختلفة شكلا و مضمونا في وحدة سياسية أخرى، ما دامت كل هذه الوحدات السياسية متصلة في نطاق السلطة الاتحادية".

التمايز بين الفدرالية اللاتماثلية و الفدرالية التماثلية

تعد الفدرالية اللاتماثلية شكلا من أشكال الفدرالية تتمتع في أجزاء مختلفة من البلاد بدرجات مختلفة من الحكم الذاتي وهي نقيضة للفدرالية المتماثلة التي تتمتع فيها كل الوحدات المحلية بوضع قانوني وسلطات متساوية. فعندما تتفق دولة مستقلة على تشكيل دولة فدرالية فإنها تؤكد شروطا متساوية، أما عندما يقسم بلد ما إلى مكونات متحدة فدرالية ليلبي الرغبات بالحكم الذاتي فغالبا ما يتعين عليه أن يلبي رغبات الاجزاء المختلفة من البلاد بدرجات مختلفة، استنادا إلى الثقافات المختلفة للهوية أو المصلحة المنفصلة أو المتحيزة في الخصوصيات الثقافية أو التاريخية أو الجغرافية. في إسبانيا جرى التمييز بين ما يدعى بالمناطق التاريخية، التي لها تاريخ طويل من الحكم الذاتي وهوية لغوية متمايزة، و بين الاجزاء الاخرى من البلاد، إذ مُنحت لتلك المناطق سلطات إضافية. مثال ذلك: يتمتع إقليم الباسك و منطقة نافار بحقوق خاصة إزاء الضرائب وجبايتها، في حين لدى كتالونيا قوة شرطة خاصة بها حلت إلى حد بعيد محل الشرطة الوطنية للدولة الاسبانية وقوات الحرس المدني، كما أن لدى بعض الجماعات المستقلة إقليميا لغة رسمية خاصة إلى جانب اللغة الرسمية للدولة. في كندا يفرق الدستور بعدد من اللاتماثلات الصغيرة، لأن عدد من أحكام الدستور لا يطبق إلا على مقاطعة واحدة أو أكثر، و يعالج كثير من تلك الاحكام استيعاب الجماعات الصغيرة والاقليات اللغوية على وجه العموم، وظروف مقاطعة كيبيك على وجه الخصوص[2]. وربما اللاتماثل يكون أيضا استجابة لوجود فروق في القدرة على الحكم الذاتي فقدرة المنطقة الفقيرة أو الاقل تطورا على الحكم الذاتي أدنى من قدرة المنطقة الغنية بالموارد أو المزدهرة، ويمكن أن تكون أكثر اعتمادا على تحويل الاموال من الاتحاد الاقوى في البلاد عبر الحكومة المركزية[1]. فالفدرالية المتماثلة هي دولة تتمتع فيها جميع كياناتها الاقليمية بالوضع الدستوري والقانوني، على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تكون جميع الدول بهذا المعنى متساوية مع بعضها، والعكس يمكن أن تختلف مواضيع الاتحادات غير المتماثلة في صلاحياتها وهذا هو الوضع في البرازيل

[1] جوج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2007، ص ص69-70.

[2] جوج اندرسون ، مصدر سبق ذكره، ص 24.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

والهند[2]. إن اللاتماثل الفدرالي قد يكون في عدد الوحدات[*] المكونة للدولة الفدرالية وحجمها السكاني، ومساحتها الجغرافية والأهمية الاستراتيجية لموقعها، وواردتها المالية من الثروات الطبيعية، والسلطات الممنوحة لها، ومشاركتها في المؤسسات والسلطات الفدرالية، والتمتع باستقلاليتها الذاتية، وتركيبتها الإثنية والقومية والدينية واللغوية[1]. لذا سنحاول في ثانياً التطرق إلى أهم الإشكاليات في هندسة الفدرالية العراقية، وعوامل اللاتماثل المؤثرة في طبيعة العلاقة بين الحكومة الإتحادية وإقليم كردستان.

ثانياً: الأسس الدستورية والواقعية للفدرالية اللاتماثلية العراقية

بعد التغيير السياسي العام 2003 والتطورات التي طالت البنية السياسية والدستورية للنظام السياسي، وصدور دستور 2005 ونفاذه، فقد أقر الدستور العراقي تبني النظام الاتحادي كحل لإدارة التعددية في العراق، وابتداءً بالديباجة التي أكدت على تنوع العراق الإثني دينياً ومذهبياً وقومياً وثقافياً. مروراً بالسلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، نلحظ إقرار عدم التماثل بين الوحدات الفدرالية. إذ نص الدستور العراقي في الباب الخامس "سلطات الأقاليم" في المادة (116): ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)). وفي المادة (117)/ أولاً: ((يقر هذا الدستور، عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة، إقليماً اتحادياً))[1]. وبذلك تم التأسيس لهيكل غير متماثل من الفدرالية عند اقرار الدستور ويُعد الأعقد من بين الأنواع الأخرى فاللاتماثل ينطوي على ترتيبات اجرائية وقوانين تفسر وتضمن اللاتماثل، ولم تتخذ خطوات عملية من صانع القرار العراقي لتعزيز الفدرالية وصياغة هندستها وفق رؤية وطنية عقلانية. وبعد مرور عقدين من الزمن على تبني الفدرالية ظهرت المشاكل الواقعية نتيجة تطبيق هذا النظام، وظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في الدستور، والحاجة لتشريع القوانين المفسرة للمواد الدستورية، وتحويل بعض القرارات

---

[1] الدولة الاتحادية هي ماذا؟ انظر الرابط الالكتروني:

http//ar.taylrrenee.com/zatrom/110035.federativnoe.gosndarsko éto.chto.takoe.html .

[*] نقصد بالوحدات المكونة للدولة الفدرالية في العراق خمسة عشر محافظة واقليم كردستان فتصبح الفدرالية العراقية مكونة من ستة عشر وحدة فدرالية.

[2] نقلاً عن: عبد الفتاح عبد الرزاق محمود و سوران علي حسن، اللاتماثل بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية وتأثيره على النموذج الفدرالي العراقي، مجلة جامعة دهوك (العلوم الانسانية والاجتماعية)، المجلد 23، العدد 1، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، اقليم كردستان–العراق، 2020، ص104.

[3] دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (116) و (117).

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

القضائية التي اصدرتها المحكمة الاتحادية العليا إلى منهاج عمل للوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي. ومن أجل الوقوف على تلك الإشكاليات سنتطرق إلى اللاتماثل الواقعي والدستوري في الفدرالية العراقية وما هي الأساليب المتبعة في مثل تلك الحالات لحلها في الانظمة الفدرالية. ينشأ اللاتماثل الواقعي أو التباين الفعلي أو السياسي بين الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي نتيجة للشروط المسبقة التي تنشأ من تأثير العوامل الثقافية، والاقتصادية، والاجتماعية، والديموغرافية والسياسية، والتي تؤثر على علاقات القوة والنفوذ بين وحدات الاتحاد الفدرالي مع بعضها بعضا من جهة وبينها وبين الحكومة الاتحادية من جهة أخرى، إذ لايوجد نظام فدرالي في العالم تكون فيه وحداته الفدرالية متساوية في الحجم، والسكان، والسلطة السياسية، والمهارات الإدارية، والثروة، والاقتصاد، والتنمية، والظروف المناخية، وهيمنة المصالح الحضرية أو الريفية، والبنية الاجتماعية أو التقاليد أو الموقع الجغرافي، فالتباين موجود من حيث الواقع [2]. وسنركز على بعض من أهم الاشكاليات الواقعية في ما يأتي:

1- اللاتماثل الواقعي السياسي لإقليم كردستان (1991-2005)

بعد الانتفاضة الشعبانية التي انطلقت في الثالث من آذار العام 1991 كرد فعل على الهزيمة والدمار والخراب الذي خلفته حرب الخليج الثانية واحتلال الكويت واجبار التحالف الدولي (بقيادة الولايات المتحدة) الجيش العراقي على الانسحاب، عمت الاضطرابات كل محافظات العراق، ونتيجة لضعف السلطة وفقدانها السيطرة على الأوضاع الداخلية، ومن أجل الاحتفاظ بالسلطة، قامت الحكومة المركزية بسحب مؤسساتها من كردستان وتخليها عن إدارة المنطقة الشمالية في 10/23/ 1991، وسحب جميع قواتها العسكرية من المنطقة ونشرها خارج منطقة الحظر الجوي[1]. وهذا الإجراء أحدثَ فراغاً إدارياً وتشريعياً، وساعدت الحماية الدولية لأقليم كردستان الحزبين الكرديين (الاتحاد والديمقراطي) على إجراء الانتخابات العامة في الإقليم بتاريخ 1992/5/19 وتشكيل المؤسسات الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية التي تمثل كل عناصر التنظيم السياسي[2]. نلحظ أن الواقع الجديد بعد العام 1991 كرس

---

[1] نقلاً عن: خاموش عمر عبد الله، الانفصال في ضوء الانظمة الدستورية المقارنة، الجزء الاول، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2022، ص 684.

[2] أوفرا بينغيو، كرد العراق بناء دولة داخل دولة، ترجمة: عبد الرزاق عبد الله بوتاني، دار الساقي، بيروت، 2014، ص268.

[3] أنظر: عبد الرحمن سليمان زيباري، الوضع القانوني لإقليم كردستان العراق – في ظل قواعد القانون الدولي العام – دراسة تحليلية ناقدة، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، 2002، ص536.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

اللاتماثل السياسي بين الإقليم الكردي والحكومة المركزية، ومنذ ذلك التاريخ لم يعد الاقليم خاضعاً لقرارات الحكومة المركزية، وله برلمان يشرع القوانين ويصدر القرارات بمعزل عن إرادة السلطات المركزية. هذا الوضع السياسي الجديد اتاح لبرلمان اقليم كردستان عقد جلسته ذي الرقم (38) في 1992/10/4 واتخذ قرار بشأن تحديد العلاقة بين اقليم كردستان والسلطة المركزية في بغداد، وقد صدر قرار البرلمان باجماع اصوات اعضائه الـ (105)، إذ نصت الفقرة الثانية من القرار على الآتي: ((تحديد العلاقة القانونية مع السلطة المركزية واختيار مركز سياسي لإقليم كردستان العراق وشعبه انطلاقا من حقه في تقرير مصيره على اساس الاتحاد الفدرالي ضمن عراق برلماني ديمقراطي متعدد الاحزاب ويحترم حقوق الإنسان المعترف بها في العهود والمواثيق الدولية)). كما اصدر البرلمان في جلسته ذي الرقم (39) بتاريخ 1992/10/7 قرارا مكملا للقرار السابق نصت الفقرة الأولى منه على الآتي: ((تستمر السلطات المختصة في إقليم كردستان العراق بممارسة صلاحيات السلطات الفدرالية الاتحادية وتحل محلها في كل ما له علاقة بشؤون اقليم كردستان لحين اقرار الحكومة المركزية بقرار المجلس الوطني العراقي لكردستان العراق المرقم (22) في 1992/10/4 واعترافها بالصلاحيات الدستورية لسلطات الاقليم))[3]. من هذه القرارات نتلمس انفراد الاقليم سياسياً باصدار قرارات ارتجالية بالرغم من عدم وجود غطاء دستوري أو قانوني في الحكومة المركزية يدعم القرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان، فضلا عن كون العراق كان دولة بسيطة ولم يتحول الى دولة اتحادية، وايضا نلحظ أن الخيار الفدرالي الكردي قد تم تبنيه في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية العام 2004 وفي دستور العام 2005 بعد التغيير السياسي. ومما يؤكد اللاتماثل الواقعي (سياسياً) بين اقليم كردستان والحكومة الاتحادية وبقية وحدات النظام الفدرالي هو اقرار دستور العراق لسنة 2005، في المادة (141) على استمرار العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام 1992 وتعد نافذة المفعول ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كردستان ما لم تكن مخالفة للدستور[1].

فالواضح من الناحية السياسية يدل عدم التماثل على امتلاك اقليم كردستان درجة من الاستقلالية والقوة.

---

[3] ينظر ايضاً: قرار رقم 26 في 2002/11/7 ، منشور في وقائع كردستان، العدد (38)، بتاريخ 30 /2002/12. الذي نص في الفقرة الاولى على : ((تبني مشروع دستور اقليم كردستان – العراق ضمن نظام فدرالي ديمقراطي عراقي موحد)).

[1] دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مضمون المادة (141).

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

2- اللاتماثل الديموغرافي

تعد التركيبة السكانية للمجتمع العراقي من مظاهر اللاتماثل الواقعي، إذ تمركز الكرد في المناطق الشمالية الشرقية، والعرب السنة في المناطق الغربية، والعرب الشيعة في منطقة الفرات الأوسط والمناطق الجنوبية من العراق، ولا تخلو كل هذه المناطق من وجود أقليات متعايشة منذ عقود طوال. ولكن ما يميز الأقلية الكردية كونها أكبر أقلية قومية لها سمات خاصة تميزها عن بقية الأقليات الأخرى، ولعل أهمها تلك النزعة نحو تكوين دولة كردية تشمل عدة مناطق في العراق وسوريا وتركيا وايران[2]. كما تمتاز باحتفاظها بلغتها الخاصة التي تم عدها لغة رسمية في دستور العام 2005 بالنص:((اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق.....))[3]. فضلاً عن عاداتها وتقاليدها القبلية وثقافتها واعتزازها بقوميتها ونضالها. وتضمنت احكام الدستور العراقي لسنة 2005، حق المكونات لاسيما في المجالات الإدارية، والسياسية، والثقافية والتعليمية، الأمر الذي كان يصعب تحقيقه في النظام الديكتاتوري السابق، مما يعكس التوجه الدستوري الجديد الخاص تجاه القضية القومية وإمكانية إدارة التنوع وفق المسارات الدستورية[4]. وفيما يأتي جدول يُبين عدد السكان العرب والكرد ونسبتهم وفق أهم تعدادين رسميين للسكان.

جدول (1) نسبة السكان العرب والكرد في العراق

القومية	عدد السكان وفق تعداد 1957	النسبة المئوية	عدد السكان وفق تعداد 1977	النسبة المئوية
العرب	5018962	%77,2	9702849	%81,79
الكرد	1042774	%16,04	1903402	%16,5

الجدول من عمل الباحث: المصدر: وزارة التخطيط / الجهاز المركزي للإحصاء.

(1) للمزيد من المعلومات عن الكرد الجغرافية والتاريخ ينظر: عبد الخالق ناصر العامري، البرزاني مصطفى والقضية الكردية في العراق 1931-1975، دار الجواهري، بغداد، 2017، ص 17-70.

(2) دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (4).

(3) مارينا سبرونوفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة: (فالح الحمراني)، مكتبة عدنان، بغداد،2012، ص 105.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

3- اللاتماثل الجغرافي

نصت المادة (53)/أ من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على أنه: ((يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في 19 آذار 2003 الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى. إن مصطلح حكومة إقليم كردستان الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة القضائية الإقليمية في إقليم كردستان))[1]. نلحظ من النص الاعتراف (بحكومة) اقليم كردستان بصفتها (الحكومة الرسمية) للاراضي التي تديرها في محافظات دهوك واربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى، وهنا تم شمول ثلاث محافظات اخرى لم تكن ضمن منطقة الحكم الذاتي (دهوك واربيل والسليمانية)، وهذه التعديلات الادارية يلزم لتقريرها قراراً تصدره سلطة تشريعية منتخبة. لذا فإن هذه المادة عززت من اللاتماثل الجغرافي بين الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي العراقي وعززت نزعة الانفصال لدى الكرد ايضاً. ونصت الفقرة ب من المادة (53) من القانون نفسه على الآتي: ((تبقى حدود المحافظات الثماني عشرة بدون تبديل خلال المرحلة الانتقالية)). أما المادة (58) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فقد بينت في فقراتها الثلاث (أ، ب، ج) كيفية المعالجة الدستورية للمناطق المتنازع عليها، لحين المصادقة على الدستور الدائم واستكمال الاجراءات كافة التي نصت عليها المادة. ونلحظ من نص المادة (58) في الفقرة (ب): ((..... وفي حالة عدم قدرة مجلس الرئاسة أن يطلب من الأمين العام للأمم المتحدة تعيين شخصية دولية مرموقة للقيام بالتحكيم المطلوب))[1]. أنها تمهد لإعادة النظر في الحدود الإدارية الداخلية للعراق، وتهيئ لتدويل قضايا داخلية عبر النص على الركون الى التحكيم الدولي، وهذا النص يعد انتقاص للسيادة والتقليل من شأن وصلاحيات ممثلي الشعب المنتخبين في تقرير أمور تدخل من ضمن التنظيم الداخلي لشؤون البلاد. كذلك تكريس للاتماثل الجغرافي لاقليم كردستان وبقية الوحدات الفدرالية. ومن هنا جاء الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (140) ليكرس مصطلح المناطق المتنازع عليها ويضع لا تماثل جغرافي دستوري يحدد فيه حدود اقليم كردستان، وجاء النص غامضاً إذ أحال تطبيق المادة (58) في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب الدستور بالنص: ((.....على ان تنجز كاملة (التطبيع، الاحصاء، وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى

---

[1] قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، المادة (53)/أ.

[2] المصدر نفسه، المادتين (53) و (58).

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنيها) .....))[2]. ويأتي الغموض من مجموعة قضايا أهمها الاستفتاء الذي يعد احد عوامل التأخير، والتعداد العام للسكان الذي لم ينجز بعد مرور عقدين كاملين، ناهيك عن الغموض في مصطلح المناطق المتنازع عليها التي لم يعرفها أو يحددها الدستور، ولم يوضح الدستور استفتاء كركوك بالانضمام الى الاقليم ام يبقى اقليما خاضعاً للحكومة الاتحادية، كما ان عملية تشكيل الاقاليم في الدستور حددتها المادة (119) بالنص: ((يحق لكل محافظة أو اكثر، تكوين إقليم بناءا على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم باحدى طريقتين: أولاً: طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم. ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم))[3]. ولم يحدد الدستور طبيعة العوامل الرابطة لتكوين الاقليم سواء كانت تأريخية ام ثقافية ام اقتصادية ام جغرافية. وهذا يدل أن تشكيلها يقوم على اساس اقليمي وليس قومي كإقليم كردستان لأن غالبية سكان الوحدات الفدرالية الاخرى من العرب، وهي رغبة الاكثرية العربية بأن يكون الحكم الاتحادي باستثناء كردستان اقليمي وليس قومي او طائفي[4].

4- اللاتماثل المالي:

تعد المسؤولية المالية مكوناً اساسياً للنظام الفدرالي، إذ يحقق تطبيقها التنمية في الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي، وهناك تطبيقات متعددة للاتماثل المالي في الدول الاتحادية تستعمل للوصول إلى حالة من الاستقرار في المعاملات المالية بين الحكومة الاتحادية من جهة وبين وحدات الاتحاد من جهة أخرى، فضلاً عن الحفاظ على وحدة الاتحاد الفدرالي من التصدع، ومن أجل معرفة مفهوم اللاتماثل المالي ينبغي التعرف على معنى الفدرالية المالية. إذ تشير الفدرالية المالية إلى: تخصيص الموارد المالية لمستويات الإدارة والحكم في الدولة لمواجهة تنفيذ المهمات والأعباء والمسؤوليات. وعليه يبدو أن جوهر الفدرالية المالية يتركز حول جباية الأموال واقتراضها وانفاقها في الاتحادات الفدرالية، أي أنه يعنى بالتحصيل الضريبي والنفقات بين الحكومة الإتحادية والحكومات الاقليمية لتحقيق معدلات نمو متسارعة ومتوازنة وهذا بدوره يؤدي إلى التنمية الاقتصادية[1]. وتترجم الفدرالية المالية سياسياً بأنها: حزمة السياسات والتدابير لقسمة الإيرادات الكلية للدولة وفق الصلاحيات المخولة بين حكومتها الإتحادية

---

[1] دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (140).

[2] المصدر نفسه، المادة (119).

[3] خاموش عمر عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص 690.

[4] نقلاً عن: خوالد صونية، مصدر سبق ذكره، ص ص 42-43.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

والوحدات اللامركزية على خلفية عددية وحجم الواجبات المنوطة بكل منها، بقصد إرساء العدالة وتحقيق السلام والوئام الاجتماعي بين المكونات الاجتماعية. وتبنى السياسات والتدابير لتحقيق الفدرالية المالية للاقاليم غير المتماثلة على قضايا مهمة، منها حجم مسؤوليات الوحدات اللامركزية نوعاً وعدداً بما يتوافق مع مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي والإرث الثقافي، وكذلك قضية الذاتية الاقليمية للقوميات الصغيرة التي تشعر بالحرمان النسبي مقارنة مع القوميات الاخرى، وقضية الاولويات في توظيف المال، وهنا يجب مراعاة التوازن بين الاولويات على المستوى الاتحادي، والاولويات على مستوى الذاتية الاقليمية، بما لايؤثر في جودة الخدمات والفاعلية الإدارية في تقديمها[2].

اختلال التوازن المالي الرأسي والافقي في الفدرالية العراقية

توجد في العراق حالياً منظومتان ماليتان: احداهما بين الحكومة الفدرالية وإقليم كردستان، والاخرى بين الحكومة الفدرالية والمحافظات، إذ تستلم حكومة اقليم كردستان، كما هو حال المحافظات، حصة من الميزانية الفدرالية وتم تحديدها سياسياً بـ(67و12%) مخصصة لنفقات المؤسسات الفدرالية في الإقليم، وعلى الرغم من أن الدستور الفدرالي لم يتناول إيرادات الضرائب بأي مادة، فإن مشروع دستور الإقليم في المادة (150)/أولاً يشدد على أن الضرائب من واردات الإقليم. وتحدد هذه المادة خمسة مصادر للواردات في الإقليم إلى جانب الضرائب والرسوم، واجور خدمات المرافق العامة، وايرادات المؤسسات والشركات العامة، وهي: إيرادات الاستثمار في الموارد الطبيعية للإقليم والمنح والهبات والقروض الداخلية، وحصة الاقليم من الثروة النفطية والغازية وغيرها من الايرادات الفدرالية، وقد ادت هذه السرعة من قبل الإقليم في تحديد موارده المالية الى تفاقم الصعوبات بينه وبين الحكومة الفدرالية، لاسيما في ظل عدم اكتمال القوانين والبنى المؤسساتية اللازمة لحل الخلافات المتعلقة بسن القوانين بين المركز والإقليم، وعليه فإن العلاقة الدستورية والسياسية غير المتناظرة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان توازيها ايضاً علاقة غير متناظرة اخرى في المجال المالي[1]. وإلى جانب العلاقات العمودية غير المتوازنة بين الحكومة الفدرالية وحكومة اقليم كردستان، ثمة انعدام للتوازن في العلاقات الافقية بين إقليم كردستان وباقي المحافظات العراقية، مما اسهم في اتباع الإقليم سياسات مُغالبة وإلى المزيد من التناظر، والأهم هو

---

[1] خوالد صونية، مصدر سبق ذكره، ص 44.

[2] فرح شاكر، النظام الفدرالي في العراق النشأة، والأداء، والأهمية، ترجمة: علي الحارس، مركز الرافدين للحوار، بيروت، 2021، ص ص 194-195.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

أن إقليم كردستان شدد على حقه بالإدارة والتحكم في الموارد النفطية والغازية، مما يوفر لإقليم كردستان مصدراً مستقلاً للتمويل لا يحق للمحافظات المنتجة الأخرى، كالبصرة وميسان، أن تحصل عليه، إذ تودع ايرادات النفط المنتج فيها ضمن حسابات الحكومة الفدرالية. إن الصراع بين مركزية السلطة ومحليتها اسهم في اضعاف العلاقات البينحكومية، إلى جانب التأثير الذي يتسبب به عدم اكتمال البنى المؤسساتية الدستورية، والذي يؤثر بدوره سلباً على العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومة اقليم كردستان ويجعلها علاقة تصادم أكثر من كونها علاقة تكيّف[2].

وتشكل ملكية الاقليم والمحافظات العراقية للموارد الطبيعية مصدراً ضخماً للتفاوتات المالية الاقليمية، وما تزال معالجة إيرادات الموارد الطبيعية لاسيما النفطية معقدة ومحل اشكال مستحكم منذ عقدين من الزمن، إذ تتركز الموارد الطبيعية لاسيما النفط في اقليم كردستان ومحافظات جنوب العراق، وهناك محافظات فقيرة بالموارد مما يؤدي إلى نشوء فوارق في ثروة الوحدت المكونة للفدرالية[3]. لذلك نصت المادة (121)/ ثالثاً من الدستور العراقي لسنة 2005 على: ((تخصص للأقاليم والمحافظات حصةٌ عادلة من الإيراداتِ المحصلة اتحادياً، تكفي للقيامِ بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذِ بعين الاعتبارِ مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها))[1]. وتقوم الحكومة الاتحادية بتخصيص الأموال للأقليم والمحافظات بنسبة تتجاوز 90% من إجمالي ايراداتها المالية، وهذا التخصيص اصدق صورة لاختلال التوازن العمودي في الايرادات المالية في العراق. أما اختلال التوازن الافقي في الموارد والايرادات المالية فيتضح في أن هنالك محافظات غنية بالموارد الطبيعية ومن ثم بالثروة. ومن ثم قامت الحكومة الاتحادية بتخصيص حصة اضافية لها تمثلت بتحديد نسبة (البترو– دولار) إذ بلغت ما يعادل دولار واحد عن كل برميل نفط خام مكرر من مصافي المحافظة المنتجة للنفط، وما يعادل دولار واحد عن كل (150) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة، يتم توزيع المبالغ وفق انتاج كل محافظة بعد تسليمها للحكومة الاتحادية[2].

ولأهمية موضوع اللاتماثل المالي والذي يعد من بين أعقد المشكلات في الاتحادات الفدرالية سنكرس ثالثاً لجوهر المشكلة والمتمثل بادارة الثروات الوطنية واهمها النفط والغاز.

---

[1] المصدر نفسه، ص ص 196–197.

[2] ينظر: انور شاه، تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفدراليات المالية، في مجموعة باحثين، حوار عالمي حول الفدرالية، تحرير: راؤول بليندنبارخ وأبيفيل أوستاين كاروس، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفدرالية/ كندا، 2007/ ص54.

[3] دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (121)/ ثالثاً.

[4] مصطفى رسول حسين، إشكالية عدم التوازن المالي بين الوحدات المكونة للفدرالية في العراق، المؤتمر الدولي للقانون، جامعة جهان، السليمانية، ص136.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

ثالثاً: آلاليات الدستورية والقانونية لحل مشكلة الفدرالية المالية.

تعد عملية تقاسم الثروة في الانظمة الفدرالية غير المتماثلة من العمليات المهمة والمعقدة، كونها السبب الرئيس في الخلافات الناجمة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم الفدرالية لاسيما مع عدم وجود قوانين تنظم عملية تقاسم الثروة، إذ لم تعد الاتفاقات السياسية كافية لحل تلك الاشكاليات نتيجة وجود تنافس سياسي بين الاطراف السياسية الحاكمة، وعليه تبرز الاهمية في وضع قوانين تنظم توزيع الثروات بما يحقق العدالة بين مكونات الاتحاد الفدرالي، وما زالت البنية القانونية الفدرالية في العراق غير مكتملة، وهذا ما عزز استمرار الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، وما زال الوضع المالي الفدرالي يعتمد على الاتفاقات السياسية التي سرعان ما يتم الطعن بها من طرف وعدم الالتزام بتنفيذها من طرف آخر. وتعد عملية ادارة الموارد النفطية من أكثر المسائل التي اهتمت بها الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم ومثار جدل مستمر، لذلك سنسلط الضوء على قانون النفط والغاز الاتحادي كونه من أهم الآليات لحل الخلاف فضلا عن النص في الدستور على وجوب تشريعه، وكذلك قانون الموازنة العامة الاتحادية.

1- قانون النفط والغاز الاتحادي

نص الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 في المادة (112)/أولاً على الآتي: (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفطِ والغازِ المستخرج من الحقولِ الحاليةِ مع حكوماتِ الاقاليمِ والمحافظاتِ المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيعِ السكاني في جميعِ أنحاءِ البلادِ، مع تحديد حصة لمدةٍ محددةٍ للأقاليمِ المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون)[1]. إن النص السالف الذكر لم يرد في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ولا في الاختصاصات المشتركة مع الاقليم يعالج موضوع ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، حيث جعل النص المذكور ادارة النفط والغاز مشترك بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات المنتجه، لذلك تمخضت عنه عدة اشكاليات منها ان الموارد الطبيعية والثروات الوطنية لاتقتصر على النفط والغاز فلماذا التحديد لهذين العنصرين من قبل واضع النص، كما ان الاشارة الى استخراج هذين العنصرين (النفط والغاز) من الحقول (الحالية) يكشف

[1] دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (112).

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

عن اخفاق واضع النص في صياغتة، لان احتمال اكتشاف حقول مستقبلية وارد جداً وهذا ما حصل بالفعل في اقليم كردستان العراق، أن عيب صياغة هذه المادة اعطى مثل هذه الثغرة، والاهم من كل ذلك الامتناع التشريعي لمجلس النواب عن سن قانون ينظم استغلال هذه الموارد، اذ كان من الواجب عليه سنه استناداً للنص الآمر في المادة (112) من الدستور التي نصت (وينظم ذلك بقانون)، وهذا الاخفاق من جانب مجلس النواب في سن هذا القانون هو الذي الذي دفع الاقليم لسن قانون النفط والغاز لحكومة اقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007 لاستغلال الموارد بشكل منفرد من دون اخذ مشورة السلطة الإتحادية[2]، وتبعاً لهذا القانون يحق لوزير النفط في اقليم كردستان القيام بتراخيص العمليات النفطية من تنقيب واستكشاف وتطوير وانتاج وتسويق ونقل وتكرير وتخزين وبيع وتصدير وغيرها من العمليات دون الخضوع للحكومة الاتحادية، ولا يطبق الاقليم أي تشريع اتحادي او أي اتفاق او مذكرة او عقد الا بتصريح من وزارة النفط في الاقليم حصرا[3]. من دون التشاور مع وزارة النفط في الحكومة المركزية، وبعيداً عن ضوابط شركة النفط الوطنية العراقية. إن عدم تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي واستمرار العمل بقانون النفط والغاز الخاص باقليم كردستان أحدَثَ مشاكل متواترة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم، ولم تجدي نفعاً الاتفاقات السياسية لضبط الصراع المالي حول واردات النفط وتوزيعها بشكل عادل ومنصف، ونتيجة لاحتدام الخلاف تم استفتاء المحكمة الاتحادية العليا حول دستورية قانون النفط والغاز رقم 22 لسنة 2007 الخاص بالاقليم، واصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها في الدعوى (59/ اتحادية/2022) وموحدتها(110/اتحادية/2019) بتاريخ 2022/2/15 ، والذي يقضي بعدم دستورية القانون والغائه لمخالفته احكام المواد (110و111و112و115و121/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مع عدة فقرات حكمية ملزمة يجب على وزارة النفط الاتحادية وسلطات الاقليم اتباعها تنفيذاً لهذا القرار، مع توجيه المدعي العام (اضافة لوظيفته) بمتابعه بطلان التعاقدات النفطية التي ابرمتها حكومة الاقليم). وقد تحملت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها مسؤولية حسم هذا الملف (السياسي – الاقتصادي – الدستوري) نيابة عن المجالس النيابية المنتخبة والحكومات المنبثقه عنها التي اخفقت عن حسمه طوال الدورات البرلمانية السابقه، كما تحملت المحكمة الاتحادية العليا مسؤولية اخفاق الدستور في معالجة موضوع توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والوحدات الاتحادية، وما لحقها من عدم

---

[1] احمد طلال عبد الحميد البدري، عدم دستورية قانون النفط والغاز... واشكالية ادارة توزيع الثروات الوطنية، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد 2022/2/20.

[2] انظر: المادة (3) والمادة(53) من قانون النفط والغاز لحكومة اقليم كردستان رقم 22 لسنة 2007.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

عدالة وسوء توزيع الثروات الوطنية بسبب التناقض في نصوص الدستور[1]. كما اصدر ديوان الرقابة المالية حزمة إجراءات جديدة لتنفيذ فقرات حكم المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بعدم دستورية قانون النفط والغاز لاقليم كردستان وإلزام حكومة إقليم كردستان بتسليم كامل إنتاج النفط. ومن هذه الاجراءات[2]:

أ- الزام حكومة إقليم كردستان بتسليم كامل انتاج النفط من الحقول النفطية في الإقليم .

ب - بطلان التعاقدات النفطية التي ابرمتها حكومة الإقليم.

ت- إلزام حكومة إقليم كردستان بتمكين وزارة النفط العراقية وديوان الرقابة المالية الإتحادي من مراجعة العقود المبرمة مع الشركات النفطية كافة، بخصوص تصدير النفط والغاز وبيعة بغية تدقيقها وتحديد الحقوق المالية المترتبة بذمة حكومة الإقليم من جرائها.

ث- تحديد حصة إقليم كردستان من الموازنة العامة الإتحادية بالشكل الذي يضمن ايصال حقوق مواطني الإقليم وعدم تأخيرها .

ويعتقد الباحث أن الغاء القانون يعد الخطوة الأهم للبدء بتشريع قانون النفط والغاز الاتحادي وقد انهى الجدل القائم منذ خمسة عشر عاما، فضلا عن اثبات أن المحكمة الاتحادية العليا تعد صمام أمان لاستمرار وتعزيز فاعلية العمل السياسي، وأن نظام المؤسسات ومبدأ الفصل بين السلطات بدأت تتوضح معالمه في بنية النظام السياسي القائم، وكذلك تقنين مسائل الفدرالية المالية اصبح ضرورة مُلحة لتعزيز النظام الاقتصادي الاتحادي والحفاظ على وحدة الاتحاد الفدرالي، وما يجري من حوار بين صانع القرار الاتحادي وممثلي حكومة الاقليم حول تشريع القانون الاتحادي يثبت صحة قرار المحكمة الاتحادية في الحفاظ على البنية الدستورية السليمة والهدف من انشاء النظام الاتحادي. وفيما يأتي أهم المقترحات التي تقدمت بها حكومة اقليم كردستان ورأي الحكومة الاتحادية بشأنها من أجل الوصول بالقانون لمراحله النهائية وارساله للتصويت عليه في البرلمان.

---

[1] احمد طلال عبد الحميد البدري، عدم دستورية قانون النفط والغاز... واشكالية ادارة توزيع الثروات الوطنية، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد 2022/2/20.

[2] الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية الاتحادي، https://fbsa.gov.iq/?article=21 .

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

جدول (2) مقترحات قانون النفط والغاز الاتحادي

موضوعات القانون	رأي حكومة اقليم كردستان	رأي الحكومة الاتحادية
المادة (111) من الدستور أساس التباحث	أتخذت حكومة إقليم كردستان من هذه المادة الدستورية اساسا للتباحث مع بغداد حول إعداد مسودة قانون النفط والغاز والتي تقول بأن ،" النفط والغاز في كل المحافظات والأقاليم، ملك للشعب العراقي".	الحكومة العراقية تتفق مع حكومة إقليم كردستان بشأن هذه المادة.
سلطة بغداد على القطاع النفطي في الإقليم	أقترح الإقليم إدارة الحقول النفطية و الغازية المكتشفة قبل نفاذ دستور 2005 ، بشكل مشترك.	وافقت الحكومة الاتحادية على هذا المقترح لكونه يتوافق مع المادة (112) من الدستور الذي ينص على أن،" الحكومة الاتحادية تقوم بإدارة ماتسمى" بالحقول الحالية" في المحافظات والاقاليم وينظم هذا الاجراء وفق القانون، نقطة الخلاف ستكون بين الطرفين هي فقط كيف ستكون الالية التي تتم من خلالها إدارة هذه الحقول بين بغداد وأربيل.
نقل الملكية	تقترح حكومة إقليم كردستان وضع" فقرة" ضمن القانون، تسمح بنقل ملكية النفط والغاز.	الحكومة العراقية رفضت هذا المقترح لكونه يخالف المادة (111) من الدستور، التي تنص على ان الثروة النفطية ملك لكل الشعب العراقي.
مجلس النفط والغاز الاتحادي	أقترحت حكومة الإقليم أن،" يتم تحديد أعضاء (مجلس النفط والغاز الاتحادي) بالتوافق بين بغداد وأربيل، وأن لايسمح لأعضاء الجهة التنفيذية للقانون (شركة النفط الوطنية) بالانضمام للمجلس، بأعتبارها جهة تنفيذية وهي جهة غيرمختصة بتشريع القوانين وإدارة التراخيص.	الحكومة الاتحادية توافق حكومة الإقليم على هذا المقترح كونه لايعارض مبدأ الشفافية، إلا إنها طلبت استضافة رئيس شركة النفط الوطنية في اجتماعات المجلس، لان الشركة مسؤولة عن تنفيذ القانون.
سياسة النفط والغاز	اقترحت حكومة إقليم كردستان أن يأخذ (المجلس الاتحادي) و(المجلس الإقليمي لشؤون النفط والغاز) على عاتقهما إعداد السياسة الإستراتيجية للنفط والغاز.	الحكومة العراقية رفضت هذا المقترح لأنه يعارض الدستور، ولإنه يفتح الباب أمام تشكيل المجالس من هذا النوع في المحافظات، ويؤسس لتداخل الصلاحيات وتعدد مصادر القرار" .
من يقوم بالتنسيق	اقترحت حكومة إقليم كردستان، أن يقوم (مجلس النفط و الغاز الاتحادي)	الحكومة العراقية توافق حكومة الاقليم في هذه النقطة .

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

	بمهمة التنسيق بين الحكومة المركزية وحكومة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم.	
صلاحيات المجلس الاقليمي للنفط والغاز	تقترح حكومة إقليم كردستان أن تمنح هذه الصلاحيات في قانون(النفط و الغاز الاتحادي) للمجلس الإقليمي للنفط والغاز: وضع الاسس العامة للسياسية النفطية في الأقاليم، وأن تكون هذه الصلاحيات حصرية تصديق العقود النفطية في الأقاليم وتحديد مستوى الانتاج.	الحكومة الاتحادية اعترضت على هذا المقترح، كونه يؤسس لتداخل الصلاحيات وتعدد مصادر القرار، وهو بالضد من فكرة تأسيس مجلس النفط و الغاز الاتحادي.
منح التراخيص	تقترح حكومة إقليم كردستان، ان يكون منح التراخيص(الانتاج والاستخراج) في الإقليم من صلاحيات حكومة إقليم كردستان حصرا، بوصفه يتوافق مع المادة (115) من الدستور،	الحكومة الاتحادية ترفض هذا المقترح، وتقول بأن المادة (112) تنص على أن الصلاحيات تكون مشتركة بين الإقليم والمركز في هذا المجال.
آلية تصديق العقود	يقترح الإقليم، ان يكون له الصلاحية بتوقيع عقود التراخيص، ومن ثم تعرض هذه العقود على مجلس النفط و الغاز الاتحادي و مجلس النفط و الغاز الإقليمي، وفي حال وجود أي أشكال فيها، مجلس النفط والغاز الاقليمي هو من يقرر بشأن العقود التي ضمن إطار الإقليم.	الحكومة الاتحادية ترفض هذا المقترح وتقول" رفضنا تأسيس مجلس النفط والغاز في الإقليم."
مراقبة عمليات النفط والغاز	تقترح حكومة إقليم كردستان، أدارة الحقول النفطية التي تعود إلى ماقبل نفاذ الدستور العراقي(2005) بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية.	وافقت الحكومة الاتحادية على هذا المقترح لكونه يوافق المادة (115) من الدستور.
النظام المالي	يقترح الإقليم الاعتماد من الناحية المالية على قانون النفط الغاز التابع للإقليم رقم (22) لعام (2007).	الحكومة ترفض هذا المقترح لكون القانون ملغي من قبل المحكمة الاتحادية.
نقل النفط	يقترح الإقليم أن يكون للإقليم و لمحافظات غير المنتظمة في الإقليم، الحق في مد خطوط نقل النفط و الغاز وملكية هذه الخطوط التي ضمن الحدود الادارية للإقليم.	الحكومة الاتحادية ترفض هذا المقترح لكون وجود مادة في مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي، تضمن ملكية هذه الخطوط للحكومة الاتحادية كونها ملكية عامة.
بيع النفط	تقترح حكومة الإقليم، ان تقوم شركة تابعة لها بتسويق نفط كردستان، وأن تقوم هذه الشركة بإيداع إيرادات النفط في رقم	الحكومة الاتحادية ترفض هذا المقترح، بإعتباره بالضد من قانون تنظيم وزارة النفط الاتحادية وبالضد

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

	حساب دولي، وأن يكون للإقليم حق التصرف به، وان يتم إيداع إيرادات نفط الحكومة الاتحادية في حساب أخر.	من نظام شركة تسويق النفط العراقية (سومو) وايضا بالضد من قانون الادارة المالية للدولة وبالضد من قانون الموازنة العامة الاتحادية.
الغاء القوانين التي تعارض قانون النفط والغاز الاتحادي	تقترح حكومة إقليم كردستان معالجة الوضع الحالي، والغاء جميع القوانين التي لاتنسجم مع قانون النفط والغاز الاتحادي في حال إقراره، وان يتضمن القانون الجديد عدد من الاحكام الانتقالية لمعالجة الوضع الحالي في الإقليم و في مدة زمنية مناسبة.	الحكومة الاتحادية توافق حكومة الإقليم بخصوص هذا المقترح.

الجدول من عمل الباحث بالاستناد إلى وثيقة صادرة من قبل الدائرة القانونية في وزارة النفط الاتحادية، حيث ردت الوزارة على المقترحات التي قدمت من قبل وفد حكومة إقليم كردستان بخصوص صياغة قانون النفط والغاز الاتحادي.

المصدر: https://drawmedia.net/ar/page_detail?smart-id=12203 في 2023/2/25.

2- الموازنة الاتحادية كآلية لحل الخلافات المالية

تم الاتفاق بعد التغيير السياسي العام 2003 بين قيادات الأحزاب السياسية المشاركة في الحكم أن تكون حصة الاقليم الكردي من الموازنة الاتحادية 17% (وفي حكومة الدكتور حيدر العبادي 2014 اصبحت 12و76) من دون الاعتماد على تعداد سكاني يحدد النسبة المئوية لعدد السكان في الاقليم بشكل دقيق، وتم العمل بموجب هذا الاتفاق الذي يتعرض بين مدة واخرى للجدل تبعا لتغير الظروف السياسية والأمنية التي يمر بها العراق وطبيعة العلاقة بين قيادات الاحزاب الحاكمة ومدى تفاهمهم أو تقاطعهم في إدارة الملف الاقتصادي للبلد، ويتم تحويل الأموال باوامر تصدر من رئاسة مجلس الوزراء، من دون التزام الجانب الكردي بتأدية ما عليه من مستحقات مالية للحكومة الاتحادية.

وبما أن السلطات الاتحادية تختص بوضع الميزانية العامة للدولة[1]. فعلى الاقليم الالتزام ببنود الموازنة وعدم الاخلال بالتزاماته المالية. وفي قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2021 تم التأكيد على تسديد الحكومة الاتحادية لمستحقات الاقليم بعد تنفيذ الإقليم لالتزاماته الواردة في المادة (11) الفقرات (أ،ب،ج،د) من القانون، والمتضمنة تسليم الواردات النفطية بمعدل (250) الف برميل يوميا الى الحكومة الاتحادية بسعر شركة سومو[2]. لم ينفذ الاقليم التزاماته المالية التي اقرها القانون، وهذا ما جعل الحكومة الاتحادية أمام خيار اجراء التفاوض مع الاقليم لتسديد المستحقات المالية مقابل اعطاء دفعات

---

[1] انظر: الدستور العراقي لسنة 2005، المادة (110)/ ثالثاً.

[2] قانون رقم (23) لسنة 2021، الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2021، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4625، في 12 نيسان 2021.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

مالية من الموازنة الاتحادية لدفع رواتب الموظفين في الاقليم، واصدر مجلس الوزراء عدد من القرارات بهذا الشأن كانت محلا للطعن امام المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المقدمة من قبل النائب (مصطفى جبار سند)، وبناءً عليه اصدرت المحكمة الاتحادية في الدعوى ذي الرقم 170 اتحادية/2022 الخاصة بتحويل أموال إلى اقليم كردستان، وقررت المحكمة أن ارسال الاموال من الحكومة الاتحادية الى الاقليم غير قانوني. وتم إلغاء كل قرارات مجلس الوزراء في تحويل الأموال الى اقليم كردستان بوصفها مخالفة للقانون ومواد الدستور[3].

وظل الجدل قائما بين الطرفين إذ كانت الحكومة الاتحادية قد اشترطت إرسال رواتب الإقليم عبر مصارف حكومية تابعة لها ونقل هذه الأموال وتوزيعها على موظفي الإقليم عبر تلك المصارف الحكومية. في المقابل، تُصر حكومة الإقليم على إرسال الرواتب إلى مصارف خاصة بالإقليم أو عبر فرع البنك المركزي العراقي. وفي حزيران 2023، أقر البرلمان العراقي قانون الموازنة العامة لثلاث سنوات وبقيمة سنوية تصل إلى 150 مليار دولار. وقررت المحكمة الاتحادية العليا ايضا إيداع رواتب جميع موظفي الجهات الحكومية في المركز والإقليم في المصارف الاتحادية أي توطين رواتب الموظفين. وأن قرار المحكمة العليا يشمل أيضا إلزام تقديم الموازنة الشهرية لموظفي الإقليم لدى وزارة المالية الاتحادية.

وفي الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023-2024-2025) تضمنت آليات لحل المشاكل المالية، إذ جاء في المادة (12)/ أولاً: تتم تسوية المستحقات المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان للسنوات من (2004) ولغاية (2022) بعد تدقيقها من ديوان الرقابة المالية الاتحادي. وفي المادة نفسها/ ثانياً: تلتزم حكومة اقليم كردستان بالتنسيق مع وزارة النفط الاتحادية بشحن النفط الخام المنتج من الحقول الواقعة في الاقليم الى مخازن شركة النفط (سومو) في ميناء جيهان التركي بما لا يقل عن (400) الف برميل يوميا، .....وتتولى (سومو) تصدير تلك الكميات وبالتنسيق مع وزارة الثروات الطبيعية في الاقليم.....وتقيد ايراداتها ايرادا نهائياً للخزينة العامة. كما تلتزم حكومة الإقليم بتسليم الايرادات غير النفطية الى خزينة الدولة. وتلتزم وزارة المالية الاتحادية بتمويل مستحقات الاقليم بموجب احكام هذا القانون شهرياً بعد قيام الاقليم بتنفيذ فقرات المادة (12)/ثانيا[1].

ونصت المادة (13) من قانون الموازنة لسنة 2023 على ايداع الايرادات الكلية للنفط المصدر والمباع محليا المنتج من الحقول الواقعة في الاقليم في حساب مصرفي واحد تفتحه وزارة المالية الاتحادية....

---

[1] انظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد 170/اتحادية/2022، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php.

[2] انظر: المادة (12) من قانون رقم (13) لسنة 2023، الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023-2024-2025)، الوقائع العراقية، العدد 4726، في 26 حزيران 2023.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

ومن دون اي استقطاعات. وتتولى وزارة المالية الاتحادية تمويل مستحقات الاقليم بموجب احكام هذا القانون وتودع في حساب لحكومة الاقليم يفتح في مصرف معتمد من قبل البنك المركزي..... ويخضع الحساب الى رقابة الحكومة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي[2].

الخاتمة والاستنتاج:

إن فهم الفدرالية في العراق يستلزم عدم الاقتصار على عدها بنية ساكنة أو ترتيبا مؤسساتياً ثابتا يستعاض به عن المنظومة السياسية الدكتاتورية السابقة، إنما هي في الحقيقة عملية ديناميكية مستمرة عبر اصلاحات دستورية متواترة ومتزايدة تقوم بها المحكمة الاتحادية العليا على نحو تدريجي لهندسة وبناء الدولة الفدرالية، وتعزيز الثقافة الديمقراطية من أجل تنظيم وتطوير المجتمع العراقي التعددي والسيطرة على حالة الصراع على السلطة بين المكونات الرئيسة في العراق.

واللافت للنظر عند البحث في مشاكل الفدرالية المالية في العراق نجد توافر الإطار الدستوري والقانوني لتحويل العائدات من وإلى الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، إلاَّ أنه يفتقر إلى الادارة السياسية العقلانية والبيروقراطية المفتوحة للقيام بذلك، فالعراق يناقش سنوياً تحويل الأموال عبر قانون الموازنة العامة الاتحادية إلاَّ انها تحتاج إلى قواعد أساسية واضحة وبنية نظامية كفوءة والتزام سياسي اخلاقي للإيفاء بالالتزامات المترتبة سواء كانت على الحكومة الاتحادية أم حكومة الاقليم. وفي الوقت نفسه يجب أن تراعى مجموعة من المبادئ في توزيع العائدات من الحكومة الاتحادية إلى مستويات الإقليم والمحافظة ومنها: تزويد العراقيين بمستويات متماثلة من الخدمات الحكومية بغض النظر عن اماكن سكناهم، وأن يؤخذ بنظر الاعتبار التباين في بعض الخدمات، مثل الأمن، والمناطق المنتجة للنفط وتكوم بيئتها عرضة للتلوث، والمناطق التي تضررت بفعل الاحتلال الامريكي أو من جراء احتلال داعش الارهابي للمناطق الغربية من العراق، والمناطق التي لديها بنية تحتية أقل بكثير من غيرها وتحتاج الى اموال اضافية للوصول بها الى مستوى مثيلاتها من الوحدات الفدرالية. وهذا ما نص عليه الدستور في المادة (112). ومن خلال البحث توصلنا لجملة من الاستنتاجات الدستورية والقانونية التي من شأنها تنظيم العلاقة المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان وبقية المحافظات غير المنتظمة في اقليم اهمها:

---

[1] انظر: المادة (13)/ اولاً/أ/ب، من القانون نفسه.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

1- لا يجوز للإقليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم في جميع أنحاء العراق ممارسة الاختصاصات الحصرية بدلاً من السلطات الاتحادية، وبخلافه تكون تلك الممارسة مخالفة للدستور.

2- لا يجوز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تنظيم السياسة التجارية عبر حدودها، والقول بخلاف ذلك لأي سبب كان، يعد مخالفا لأحكام الدستور كونها من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية.

3- بما أن النفط والغاز في جميع أنحاء العراق هو ملك للشعب العراقي، لذا يجوز لأية سلطة اتحادية أو السلطات المحلية للأقاليم والمحافظات تجاوز ذلك، مما يقتضي توزيع عادل ومتساوي لعائدات النفط والغاز بغض النظر عن مناطق إلانتاج، كي لا يحرم أبناء المحافظات غير المنتجة منها.

4- على السلطات الاتحادية ان تتعامل بالشفافية واطلاع الشعب العراقي على مقدار العائدات النفطية كونه المالك الحقيقي لها، بغية الوقوف على كيفية توزيعها، فمن غير الممكن أن لا يعلم المالك بعائدات ملكه وكيفية توزيعها.

5- على حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط التعاون مع الحكومة الاتحادية بادارة الملف النفطي وفقاً لأحكام القوانين النافذة بما يؤمن توزيع ايراداتها بشكل يتناسب مع التوزيع السكاني، والتعاون برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز وبما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي.

6- أن قوانين الميزانية العامة في جمهورية العراق، توجب على حكومة إقليم كردستان تنفيذ ما تتضمنه من التزامات تعلقت بموضوع النفط وتصديره، وان عدم التزام حكومة إقليم كردستان بذلك أثر سلبا على المستوى المعاشي لمواطني الاقليم. لذا فإن الالتزام بالقانون من شأنه أن يُمَكّنْ مواطني الإقليم من الحصول على مستحقاتهم من مجمل مبلغ الموازنة وفقاً للنسب المحددة قانوناً من دون تعليق ذلك على حل الخلافات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية والإقليم، إذ يجب أن لا يتأثر أبناء محافظات الإقليم بتلك الخلافات.

References:

First: Constitutions, laws and decisions

1- Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
2- State Administration Law for the Transitional Period of 2004.
3- Law No. (23) of 2021, Federal General Budget of the Republic of Iraq for the Fiscal Year 2021, Iraqi Gazette, Issue No. 4625, April 12, 2021.
4- Kurdistan Regional Government Oil and Gas Law No. 22 of 2007.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

5- Law No. (13) of 2023, the Federal General Budget of the Republic of Iraq for the fiscal years (2023-2024-2025), The Iraqi Gazette, No. 4726, on June 26, 2023.
6- Resolution No. 26 of 11/7/2002, published in Kurdistan Gazette, Issue (38), dated 12/30/2002.
7- Decision of the Federal Supreme Court, No. 170/Federal/2022, official website of the Federal Supreme Court, https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php.

Second: Books

1- Abdul Khaleq Nasser Al-Amiri, Al-Barzani Mustafa and the Kurdish issue in Iraq 1931-1975, Dar Al-Jawahiri, Baghdad, 2017.
2- Abdul Rahman Suleiman Zebari, The Legal Status of the Kurdistan Region of Iraq - Under the Rules of Public International Law - A Critical Analytical Study, Mokryani Printing and Publishing Foundation, Erbil, 2002.
3- Anwar Shah, Comparative Reflections on the Challenges Emerging in Fiscal Federalism, in a group of scholars, Global Dialogue on Federalism, edited by: Raoul Blindenbach and Abbeville Ostein-Carus, Part IV, Forum on Federalists/Canada, 2007.
4- B. C. Smith: Decentralization (The Territorial Dimension of the State), Allen & Unwin, London, 1985.
5- Farah Shaker, The Federal System in Iraq: Its Origins, Performance, and Importance, Translated by: Ali Al-Haris, Al-Rafidain Center for Dialogue, Beirut, 2021.
6- George Anderson, Introduction to Federalism, Federation Forum, Canada, 2007.
7- Khamoush Omar Abdullah, Secession in Light of Comparative Constitutional Systems, Part One, Zein Legal Publications, Beirut, 2022.
8- Khawalid Sonia, Asymmetric federalism in political systems - Spain as a model -, Algeria, Mohamed Kheidar University - Biskra, Faculty of Law and Political Science, 2018.
9- Larry Diamond, Democracy: Its Development and Ways to Strengthen it. Translated by: Fawzia Naji Jassim Al-Diffai. Baghdad: Dar Mamoun for Translation and Publishing, 2001.
10- Marina Spronova, Constitutional Transformations in Iraq, translated by: (Faleh Al-Hamrani), Adnan Library, Baghdad.
11- Mustafa Rasool Hussein, The Problem of Financial Imbalance Among the Units Component of Federalism in Iraq, International Conference on Law, Jahan University, Sulaymaniyah.
12- Ofra Bengio, Iraqi Kurds Building a State Within a State, translated by: Abdul Razzaq Abdullah Boutani, Dar Al-Saqi, Beirut, 2014.

Third: Research

1- Abdel Fattah Abdel Razzaq Mahmoud and Soran Ali Hassan, The asymmetry between the units composing the federal state and its impact on the Iraqi federal model, Journal

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

of the University of Dohuk (Humanities and Social Sciences), Volume 23, Issue 1, Faculty of Law, Saladin University, Kurdistan Region - Iraq, 2020.

2- Hanan bin Abdul Razzaq, Mechanisms for Consolidating Internal Stability in the Nation State from the Perspective of Kimlika - Spain as a Model -, Al-Mufakir Magazine, electronic link: http/thesis.unis biskra.dz/2998/1/ter/ c3/a8se-136-2017-pdf .

3- Karwan Orahman Ismail, The Constitutional Organization of the Powers of the Regions in the Federal State (A Comparative Study), Journal of the Human Development University, Volume: 3, Issue (2), Sulaymaniyah, Kurdistan Region-Iraq, June 2017.

"This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/