

اسم المقال: هندسة الفدرالية الالتماثلية في العراق: المقترنات والحلول

اسم الكاتب: أ.م.د. ايمن احمد محمد الشمري

رابط ثابت: <https://political-encyclopedia.org/library/7624>

تاريخ الاسترداد: 2025/04/19 16:55 +03

الموسوعة السياسية 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 السياسية – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام

<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 السياسية مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكرية ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينصوبي المقال تحتها.



هندسة الفدرالية الالتماثلية في العراق: المقترنات والحلول^٧

Engineering of asymmetric federalism in Iraq: proposals and solutions

Asst. Prof. Aymen Ahmed Mohammed

أ.م.د. ايمان احمد محمد الشمري (*)

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

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

٧ 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 CC BY 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 وَعُد التّنوع العرقي والجغرافي قيمة إيجابية في حياة المجتمعات، ومصدر قوة وثراء وليس مصدر ضعف وتشتت، وانحسرت معها قيمة نظم الإدارة 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 تتضاعل فيه سيادة الدولة، وتتزايد بين الدول والأقاليم روابط ذات طابع دستوري فدرالي، لذا نجد في الوقت

الحاضر نحو أكثر 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 لأنماط عديدة التنوع وأشكال جديدة ومبتكرة. ولا يوجد في العالم نظام فدرالي واحد يمكن الاعتماد عليه وتطبيقه في جميع الأنظمة السياسية حتى وإن 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، إلا أن هناك عوامل مختلفة سياسية، جغرافية، ديموغرافية، وقانونية في بعض الأحيان تشكل مظاهر الالاتماثل بين الوحدات الفدرالية. والتي قد تكون في عددها، وحجمها السكاني، ومساحتها الجغرافية والأهمية الإستراتيجية لموقعها، ووارداتها المالية من الثروات الطبيعية، والسلطات المنوحة لها، ومشاركتها في المؤسسات والسلطات الفدرالية، والتتمتع باستقلاليتها الذاتية، وتركيبتها الإثنية والقومية والدينية واللغوية.

أهمية البحث: يسلط البحث الضوء على معضلة الفدرالية العراقية وعدم تمايزها الدستوري والواقعي، وما هي الحلول المقترنة لإعادة هندسة الفدرالية بالشكل الذي يقنع جميع الأطراف السياسية والمجتمعية بجدوى الحلول الدستورية والقانونية، وأهمية تحقيق الاستقرار السياسي عبر تطبيق نمط فدرالي سياسي وإداري تراعي 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 إقليم كردستان، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفق ما نص عليه الدستور العراقي لسنة 2005.

مشكلة البحث: تضمن الدستور العراقي لسنة 2005 مواد اسست لعدم التمايز 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 التمايز الدستوري والواقعي في الفدرالية العراقية سيكون مصدر لعدم الاستقرار السياسي وازدياد حدة الصراع على الموارد مما يهدد وحدة الدولة العراقية، مالم تتوفر الإرادة السياسية لتعين الوضع السياسي والإداري الفدرالي.

الإطار المنهجي للبحث: تم اعتماد المنهج الاستقرائي بتحليل الجزئيات وربطها وصولاً لمبادئ كلية تحكم العمل السياسي في العراق، سواء كانت مواد دستورية مقتنة أم غير مقتنة وصولاً للهدف والغاية من اصل التشريع بما يحقق السمو الدستوري. ومقربات أخرى للوصول إلى تحقيق أهداف البحث والتحقق من الفرضية كالمقترب القانوني ومقترب تحليل المضمنون.

أولاً: الأسس الفلسفية لالتماثل الفدرالي في المجتمعات المنقسمة.

عندما تكون القوى السياسية-المجتمعية الداخلية في الدول المتعددة الإثنيات ذات نزوع انفصالي ينبغي أن تكون الحكومة الاتحادية (قوة موازية ضد القوى المرتبطة 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 الانفصالية تسعى الدول الديمقراطية إلى تنظيم عقد اجتماعي ليس على مستوى الفرد والحاكم، وإنما على مستوى الجماعات المكونة للوحدة الفدرالية بما يتاسب وطبيعة البيئة السياسية والاجتماعية والعلاقات التاريخية والجغرافية ومجموعة القيم الفكرية والثقافية التي تربط أقاليم الدولة الفدرالية، وبما لا يخل بالبدأ الديمقراطي القائم على المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، لذا تلجأ الدول الاتحادية إلى ايجاد صيغة تعاقدية لحفظ الاستقرار ، من هنا نشأ الالتماثل 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 الإدارية والقانونية مع السلطات الإقليمية أو المحلية، للوصول لتوزن عادل في توزيع الحقوق والواجبات والمسؤوليات الوطنية بين مكونات الاتحاد الفدرالي، وعليه فإن قاعدة توزيع الاختصاصات الدستورية والقانونية والإدارية بين الحكومة الاتحادية وبين الأقاليم، هي جوهر النظام الفدرالي⁽¹⁾، وفي الوقت نفسه هي جوهر مشكلة الهندسة الفدرالية. وتؤدي العوامل الجغرافية، الاقتصادية، التاريخية والسياسية دوراً 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.

والالفدرالية هي خيار تنتهجه الدول لاحتواء هذه النزعة، كونها تبني على إتحاد اختياري بين دول أو ولايات تتمايز عرقياً أو دينياً أو ثقافياً لتحول إلى شخصية قانونية واحدة أو نظام سياسي واحد مع احتفاظ أجزاء هذه الشخصية بخصوصيتها وهويتها، مع تقويض لاتحاد الفدرالي ببعض من الصلاحيات المشتركة والاحتفاظ بجزء من الصلاحيات لهذه الأجزاء أو الولايات. وفي هذا السياق تظهر معظم تجارب الانظمة الفدرالية - من الناحية التاريخية - نتاج وجود كيانات منفصلة سابقاً، مثل المستعمرات الأمريكية الثلاث عشر والكانتونات السويسرية التي اتحدت مع بعضها لتشكل حكومة فدرالية، وقد احتفظت هذه الكيانات بعض 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 لاحتفاظ بالحكومة المركزية لتكريس العدالة بين القوميات المختلفة. ذلك أن نظام حكومة الفدرالية يسمح في العديد من المجتمعات متعددة الأصول والانتماءات الدينية والطائفية والعرقية بالاعتراف بهذه التعددية وبالصالح والهوية المشتركة. على هذا النحو تتبلج الفدرالية الالتماثلية كوصفة هي الأخرى مؤكدة المسار الذي انتهجه آليه الفدرالية في تنظيم الدولة وتحديداً الدول متعددة القوميات، لذلك فقد أخذت حيزاً كبيراً من اهتمام الدارسين والباحثين الأكاديميين، مع تأكيد منهم على ضرورة الأخذ بها من طرف الدول . ومن بين أظهر الدول التي انفردت من حيث تطبيق ميكانيزم الفدرالية الالتماثلية، نجد دولة "إسبانيا" وهذا بعد تبنيها لنظام مركزي في عهد الجنرال فرانكو، وإن كان بعض من الباحثين الإسبان قد أشادوا بهذه الآلية لتحقيق مبدأ العدالة التوزيعية، إلا أن الكثير منهم أكدوا أنها ليست بحل بينما ترب عن تبنيها لمثل هذه الآلية آثار سلبية على مستوى الاصنعة كلها⁽²⁾. وللاتحاد الفدرالي أسباب أو مبررات عديدة هدفها الأول صنع التعددية والمشاركة الفاعلة الحقيقة في الحياة السياسية بصورة ديمقراطية وعادلة بعيداً عن حكم السلطات بيد شخص واحد أو بيد مجموعة تنتهك القانون أو تهدر الحقوق؛ ذلك لأن حكم الفرد يقوم في الغالب الأعم على الاعتداء والظلم، بينما تؤدي المؤسسات في ظل حكم الجماعة دورها بصورة أفضل وأكثر عدالة في ظل القانون والرقابة الدستورية. وعليه فالفدرالية تعد تجسيداً للاسس الديمقراطية. وتعد الفدرالية الالتماثلية: "تنظيمياً سياسياً تتوزع فيه أنظمة الحكومة بين الحكومة المركزية وحكومات محلية

⁽¹⁾ خالد صونيه، الفدرالية الالتماثلية في النظم السياسية-إسبانيا انموذجاً -، الجزائر، جامعة محمد خيضر _ بسكرة_، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص أ.

بالشكل الذي يتيح لكل نمط من هذه الحكومات القيام بأنشطة تنفذ على أساسها قرارات نهائية⁽¹⁾. فالالفدرالية غير المتماثلة نوعان:

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

أما النوع الثاني: أو التي تحمل استقلالية أكثر من غيرها. كما في النظاميين الماليزي و الإسباني اللذان يعдан من أظهر الأمثلة على هذه المقاربة⁽²⁾.

لقد تمت صياغة مصطلح الفدرالية الالتماثلية لأول مرة من طرف "تلارتون" في دراسة منشورة عام 1965 بعنوان : التمايز و الالتماثل 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 علاقتها بالسلطة الفدرالية. أما الإنماذج التي تبنت مثل هذا الشكل من الفدرالية نجد كل من: كندا- بلجيكا- إسبانيا- ماليزيا- روسيا ، وبالنسبة للنموذج الكندي، فقد عنيت مقاطعة كيبك عملياً بترتيبات غير مدونة دستورياً مع الحكومة الكندية، التي منحتها سلطات مختلفة عن تلك التي تحصلت عليها الأخرى وان كانت عادة متباينة بعض الشيء. أما ماليزيا فحينما ضمت كل من ولايتي: صباح، سراواك إلى الاتحاد الفرالي عام 1963 ، فقد تمنت 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 فالالفدرالية الالتماثلية هي: "ميزة تسمح بوجود اختلافات

⁽¹⁾ لاري دايموند، الديمقراطية: 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 الامنة من منظور كيملكا- إسبانيا إنماونجا-، 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.

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

التمايز بين الفدرالية الالاتماثلية و الفدرالية التماشية

تعد الفدرالية الالاتماثلية شكلاً 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 توكل شروطاً متساوية، أما عندما يقسم بلد ما إلى مكونات متحدة فدرالية ليلبّي الرغبات بالحكم الذاتي فغالباً ما يتعين عليه أن يلبي رغبات الأجزاء المختلفة من البلاد بدرجات مختلفة، استناداً 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 متميزة، وبين الأجزاء الأخرى من البلاد، إذ منحت لتلك المناطق سلطات إضافية. مثال ذلك: يتمتع إقليم الباسك ومنطقة نافار بحقوق خاصة إزاء الضرائب وجبايتها، في حين لدى كتالونيا قوة شرطة خاصة بها حلّت إلى حد بعيد محل الشرطة الوطنية للدولة الإسبانية وقوات الحرس المدني، كما أن لدى بعض الجماعات المستقلة إقليمياً 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، ويعالج كثير من تلك الأحكام استيعاب الجماعات الصغيرة والاقليات اللغوية على وجه العموم، وظروف مقاطعة كيبيك على وجه الخصوص⁽²⁾. وربما اللاتماثل يكون أيضاً استجابة لوجود فروق في القدرة على الحكم الذاتي فقدرة المنطقة الفقيرة أو الأقل تطوراً على الحكم الذاتي أدنى من قدرة المنطقة الغنية بالموارد أو المزدهرة، ويمكن أن تكون أكثر اعتماداً على تحويل الأموال من الاتحاد الأقوى في البلاد عبر الحكومة المركزية⁽¹⁾. فالفدرالية المتماثلة هي دولة تتمتع فيها جميع كياناتها الإقليمية بالوضع الدستوري والقانوني، على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تكون جميع الدول بهذا المعنى متساوية مع بعضها، والعكس يمكن أن تختلف مواضع الاتحادات غير المتماثلة في صلاحياتها وهذا هو الوضع في البرازيل

⁽¹⁾ جوج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2007، ص ص 69-70.

⁽²⁾ جوج اندرسون ، مصدر سبق ذكره، ص 24.

والهنـد⁽²⁾. إن اللامـثال الفـدرـالي قد يـكون فـي عـدـد الـوـحدـات^(*) المـكـوـنة لـلـدـولـة الفـدرـالـيـة وـحـجمـها السـكـانـيـ، وـمـسـاحـتها الجـغـرـافـيـة وـأـهـمـيـة الاستـراتـيـجـيـة لـمـوـقـعـهاـ، وـوارـدـاتـهاـ المـالـيـة منـ الثـرـوـاتـ الطـبـيـعـيـةـ، وـالـسـلـطـاتـ المـمـنـوحـةـ لـهـاـ، وـمـشـارـكـتهاـ فـيـ المؤـسـسـاتـ وـالـسـلـطـاتـ الفـدرـالـيـةـ، وـالـتـمـتـعـ بـاستـقلـالـيـتـهاـ الذـاتـيـةـ، وـتـرـكـيـتـهاـ الإـثـنـيـةـ وـالـقـومـيـةـ وـالـدـينـيـةـ وـالـلـغـوـيـةـ⁽¹⁾. لـذـاـ سـنـحاـولـ فـيـ ثـانـيـاـ التـطـرقـ إـلـىـ أـهـمـ إـلـشـكـالـيـاتـ فـيـ هـنـدـسـةـ الفـدرـالـيـةـ، وـعـوـاـمـلـ الـلـامـثـالـ المـؤـثـرـةـ فـيـ طـبـيـعـةـ الـعـلـاقـةـ بـيـنـ الـحـكـومـةـ الـإـتـحـادـيـةـ وـإـقـلـيمـ كـرـدـسـتـانـ.

ثانياً: الأسس الدستورية والواقعية للفدرالية اللامتماثلة العراقية

بعد التغيير السياسي العام 2003 والتطورات التي طالت البنية السياسية والدستورية للنظام السياسي، وصدور دستور 2005 ونفاذـهـ، فقد أقرـ الدـسـتـورـ العـرـاقـيـ تـبـنيـ النـظـامـ الـإـتـحـادـيـ كـحـلـ لإـدـارـةـ التـعـدـديـةـ فـيـ العـرـاقـ، وـابـتـداءـ بـالـدـيـبـاجـةـ التـيـ أـكـدـتـ عـلـىـ تـنـوعـ العـرـاقـ الإـثـنـيـ دـيـنـيـاـ وـمـذـهـبـيـاـ وـقـومـيـاـ وـثـقـافـيـاـ. مـرـورـاـ بـالـسـلـطـاتـ الـإـتـحـادـيـةـ وـسـلـطـاتـ الـإـقـلـيمـ وـالـمـحـافـظـاتـ غـيرـ المـنـظـمـةـ فـيـ إـقـلـيمـ، نـلـحظـ إـقـرـارـ دـعـمـ التـمـاثـلـ بـيـنـ الـوـحدـاتـ الفـدرـالـيـةـ. إـذـ نـصـ الدـسـتـورـ العـرـاقـيـ فـيـ الـبـابـ الـخـامـسـ "ـسـلـطـاتـ الـإـقـلـيمـ"ـ فـيـ المـادـةـ (116): ((يتـكونـ النـظـامـ الـإـتـحـادـيـ فـيـ جـمـهـوريـةـ العـرـاقـ مـنـ عـاصـمـةـ وـأـقـلـيمـ وـمـحـافـظـاتـ لـاـمـرـكـزـيـةـ وـإـدـارـاتـ محلـيـةـ)). وـفـيـ المـادـةـ (117)ـ /ـ أـلـاـ: ((يـقـرـ هـذـاـ دـسـتـورـ، عـنـدـ نـفـاذـهـ، إـقـلـيمـ كـرـدـسـتـانـ وـسـلـطـاتـهـ القـائـمةـ، إـقـلـيمـاـ اـتـحـادـيـاـ))⁽¹⁾. وـبـذـلـكـ تمـ التـأـسـيسـ لـهـيـكلـ غـيرـ مـتـمـاثـلـ مـنـ الفـدرـالـيـةـ عـنـدـ اـقـرـارـ دـسـتـورـ وـيـعـدـ الـأـعـدـ مـنـ بـيـنـ الـأـنـوـاعـ الـأـخـرىـ فـالـلـامـثـالـ يـنـطـوـيـ عـلـىـ تـرـتـيبـاتـ اـجـرـائـيـةـ وـقـوـانـينـ تـقـسـرـ وـتـضـمـنـ الـلـامـثـالـ، وـلـمـ تـتـخـذـ خـطـوـاتـ عـمـلـيـةـ مـنـ صـانـعـ الـقـرـارـ العـرـاقـيـ لـتـعـزيـزـ الفـدرـالـيـةـ وـصـيـاغـةـ هـنـدـسـتـهاـ وـفقـ رـؤـيـةـ وـطـنـيـةـ عـقـلـانـيـةـ. وـبـعـدـ مـرـورـ عـقـدـيـنـ مـنـ الزـمـنـ عـلـىـ تـبـنيـ الفـدرـالـيـةـ ظـهـرـتـ المشـاكـلـ الـوـاقـعـيـةـ نـتـيـجـةـ تـطـبـيقـ هـذـاـ النـظـامـ، وـظـهـرـتـ الـحـاجـةـ إـلـىـ إـعادـةـ النـظـرـ فـيـ دـسـتـورـ، وـالـحـاجـةـ لـتـشـرـيعـ الـقـوـانـينـ الـمـفـسـرـةـ لـلـمـوـادـ دـسـتـورـيـةـ، وـتـحـوـيلـ بـعـضـ الـقـرـاراتـ

⁽¹⁾ الدولة الاتحادية هي ماذا؟ انظر الرابط الإلكتروني:

http://ar.taylrennee.com/zatrom/110035.federativnoe.gosndarsko_eto.cto.takoe.html .

^(*) نـقـصـدـ بـالـوـحدـاتـ المـكـوـنةـ لـلـدـولـةـ الفـدرـالـيـةـ فـيـ العـرـاقـ خـمـسـةـ عـشـرـ مـحـافـظـةـ وـإـقـلـيمـ كـرـدـسـتـانـ فـتـصـبـحـ الفـدرـالـيـةـ العـرـاقـيـةـ مـكـوـنةـ مـنـ سـتـةـ عـشـرـ وـحدـةـ فـدرـالـيـةـ.

⁽²⁾ نـقـلـاـ عـنـ: عـبـدـ الـفـاتـاحـ عـبـدـ الرـزـاقـ مـحـمـودـ وـسـورـانـ عـلـيـ حـسـنـ، الـلـامـثـالـ بـيـنـ الـوـحدـاتـ المـكـوـنةـ لـلـدـولـةـ الفـدرـالـيـةـ وـتـأـثـيرـهـ عـلـىـ النـمـوذـجـ الفـدرـالـيـ العـرـاقـيـ، مـجـلـةـ جـامـعـةـ دـهـوكـ (ـالـلـعـومـ الـإـنـسـانـيـةـ وـالـاجـتمـاعـيـةـ)، الـمـجـلـدـ 23ـ، الـعـدـدـ 1ـ، كـلـيـةـ الـقـانـونـ، جـامـعـةـ صـلـاحـ الدـينـ، إـقـلـيمـ كـرـدـسـتـانــالـعـرـاقـ، 2020ـ، صـ104ـ.

⁽³⁾ دـسـتـورـ جـمـهـوريـةـ العـرـاقـ لـسـنـةـ 2005ـ، المـادـةـ (116)ـ وـ (117)ـ.

القضائية التي اصدرتها المحكمة الاتحادية العليا إلى منهاج عمل للوحدات المكونة لاتحاد الفدرالي. ومن أجل الوقوف على تلك الإشكاليات سنتطرق إلى الالتماثل الواقعي والدستوري في الفدرالية العراقية وما هي الأساليب المتتبعة في مثل تلك الحالات لحلها في الانظمة الفدرالية. ينشأ الالتماثل الواقعي أو التباين الفعلي أو السياسي بين الوحدات المكونة لاتحاد 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 بعضاً من جهة وبينها وبين الحكومة الاتحادية من جهة أخرى، إذ لا يوجد 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 التقليد أو الموقع الجغرافي، فالتباهي موجود من حيث الواقع⁽²⁾. وسنركز على بعض من أهم الإشكاليات الواقعية في ما يأتي:

1 - الالتماثل 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 23/10/1991، وسحب جميع قواتها العسكرية من المنطقة ونشرها خارج منطقة الحظر الجوي⁽¹⁾. وهذا الإجراء أحدث فراغاً إدارياً وتشريعياً، وساعدت الحماية الدولية لأقليم كردستان الحزبين الكرديين (الاتحاد والديمقراطي) على إجراء الانتخابات العامة في الإقليم بتاريخ 19/5/1992 وتشكيل المؤسسات الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية التي تمثل كل عناصر التنظيم السياسي⁽²⁾. نلحظ أن الواقع الجديد بعد العام 1991 كرس

⁽¹⁾ نقلأً 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 بوتناني، دار الساقى، بيروت، 2014، ص 268.

⁽³⁾ أنظر: عبد الرحمن سليمان زبياري، الوضع القانوني لإقليم كردستان العراق - في ظل قواعد القانون الدولي العام - دراسة تحليلية ناقدة، مؤسسة موكياني لطباعة والنشر، أربيل، 2002، ص 536.

اللامثال السياسي بين الإقليم الكردي والحكومة المركزية، ومنذ ذلك التاريخ لم يعد الإقليم 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 10/4/1992 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 انطلاقاً 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 قراراً مكملاً 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 الم رقم (22) في 10/4/1992 واعترافها بالصلاحيات الدستورية لسلطات الإقليم))⁽³⁾. من هذه القرارات نتلمس انفراد اقليم سياسياً باصدار قرارات ارتجالية بالرغم من عدم وجود غطاء دستوري أو قانوني في الحكومة المركزية يدعم القرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان، فضلاً عن كون العراق كان دولة بسيطة ولم يتحول الى دولة اتحادية، وايضاً نلحظ أن الخيار الفدرالي الكردي قد تم تبنيه في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية العام 2004 وفي دستور العام 2005 بعد التغيير السياسي. ومما يؤكّد اللامثال الواقعي (سياسيًّا) 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 التمايز على امتلاك اقليم كردستان درجة من الاستقلالية والقوة.

⁽³⁾ ينظر ايضاً: قرار رقم 26 في 11/7/2002 ، منشور في وقائع كردستان، العدد (38)، بتاريخ 30/12/2002. 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).

2- اللامثال الديموغرافي

تعد التركيبة السكانية للمجتمع العراقي من مظاهر اللامثال 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 وإيران⁽²⁾. كما تمتاز باحتفاظها بلغتها الخاصة التي تم عدتها لغة رسمية في دستور العام 2005 بالنص: ((اللغة العربية واللغة الكردية هما اللتان الرسميتان للعراق.....)).⁽³⁾ فضلاً عن عاداتها وتقاليدها القبلية وثقافتها واعتزازها بقوميتها ونضارتها. وتضمنت أحكام 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 يُبيّن عدد السكان العرب والكرد ونسبتهم وفق أهم تعدادين رسميين للسكان.

جدول (1) نسبة السكان العرب والكرد في العراق

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

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

⁽¹⁾ للمزيد من المعلومات عن الكرد الجغرافية والتاريخ ينظر: عبد الخالق ناصر العامي، البرزاني مصطفى والقضية الكردية في العراق 1931-1975، دار الجوهرى، 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 CC BY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common" : <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

3- اللامثال الجغرافي

نصت المادة (53) 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⁾. نلاحظ من النص الاعتراف (بحكومة) إقليم كردستان بصفتها (الحكومة الرسمية) للأراضي التي تديرها في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى، وهنا تم شمول ثلات محافظات أخرى لم تكن ضمن منطقة الحكم الذاتي (دهوك وأربيل والسليمانية)، وهذه التعديلات الادارية يلزم لتقديرها قراراً تصدره سلطة تشريعية منتخبة. لذا فإن هذه المادة عززت من اللامثال الجغرافي بين الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي العراقي وعززت نزعه الانفصالي لدى الكرد أيضاً. ونصت الفقرة ب من المادة (53) من القانون نفسه على الآتي: ((تبقي حدود المحافظات الثمانية 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 المتاخع عليها، لحين المصادقة على الدستور الدائم واستكمال الاجراءات كافة التي نصت عليها المادة. ونلاحظ من نص المادة (58) في الفقرة (ب): ((..... وفي حالة عدم قدرة مجلس الرئاسة أن يطلب من الأمين العام للأمم المتحدة تعين شخصية دولية مرموقة للقيام بالتحكيم المطلوب))⁽²⁾. أنها تمهد لإعادة النظر في الحدود الإدارية الداخلية للعراق، وتهيء لتدوين قضايا داخلية عبر النص على الركون إلى 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 لللامثال الجغرافي لإقليم كردستان وبقية الوحدات الفدرالية. ومن هنا جاء الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (140) ليكرس مصطلح المناطق المتاخع عليها ويضع لا تمثال جغرافي دستوري يحدد فيه حدود إقليم كردستان، وجاء النص غامضاً إذ أحال تطبيق المادة (58) في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية إلى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب الدستور بالنص: ((.....على ان تنجذب كاملة (التطبيع، الاحصاء، وتنتهي باستثناء في كركوك والمناطق الأخرى

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

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

المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنها)⁽²⁾). ويأتي الغموض من مجموعة قضايا أهمها الاستثناء الذي يعد أحد عوامل التأثير، 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 استثناء كركوك بالانضمام إلى الإقليم أم يبقىإقليماً خاصاً للحكومة الاتحادية، كما أن عملية تشكيل الإقاليم في الدستور حدتها المادة (119) بالنص: ((يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناءاً على طلب بالاستثناء عليه، يقدم بتحدي طريقتين: أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم))⁽³⁾. ولم يحدد الدستور طبيعة العوامل الرابطة لتكون الإقليم سواء كانت تاريخية أم ثقافية أم اقتصادية أم جغرافية. وهذا يدل أن تشكيلها يقوم على أساس إقليمي وليس قومي كإقليم كردستان لأن غالبية سكان الوحدات الفدرالية الأخرى من العرب، وهي رغبة الاكثريية العربية بأن يكون الحكم الاتحادي باستثناء كردستان إقليمي وليس قومي أو طائفياً⁽⁴⁾.

4- اللامثال المالي:

تعد المسؤلية المالية مكوناً أساسياً للنظام الفدرالي، إذ يحقق تطبيقها التنمية في الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي، وهناك تطبيقات متعددة لللامثال 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 اللامثال المالي ينبغي التعرف على معنى الفدرالية المالية. إذ تشير الفدرالية المالية إلى: تخصيص الموارد المالية لمستويات الإدارة والحكم في الدولة لمواجهة تنفيذ المهام والأعباء والمسؤوليات. وعليه يبدو أن جوهر الفدرالية المالية يتتركز حول جباية الأموال واقتراضها وانفاقها في الاتحادات الفدرالية، أي أنه يعني بالتحصيل الضريبي والنفقات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية لتحقيق معدلات نمو متسرعة ومتوازنة وهذا بدوره يؤدي إلى التنمية الاقتصادية⁽¹⁾. وتترجم الفدرالية المالية سياسياً بأنها: حزمة السياسات والتدابير لقسمة الإيرادات الكلية للدولة وفق الصالحيات المخولة بين حكومتها الاتحادية

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

⁽²⁾ المصدر نفسه، المادة (119).

⁽³⁾ خاموش عمر عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص 690.

⁽⁴⁾ نقاً عن: خوالد صونية، مصدر سبق ذكره، ص ص 42-43.

والوحدات الالامركزية على خلفية عدديه وحجم الواجبات المنوطه بكل منها، بقصد إرساء العدالة وتحقيق السلام والوئام الاجتماعي بين المكونات الاجتماعية. وتبنى السياسات والتداير لتحقيق الفدرالية المالية للاقليم غير المتماثله على قضايا مهمة، منها حجم مسؤوليات الوحدات الالامركزية نوعاً وعددأ بما يتواافق مع مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي والإرث الثقافي، وكذلك قضية الذاتية الإقليمية للقوميات الصغيرة التي تشعر بالحرمان النسبي مقارنة مع القوميات الأخرى، قضية الاولويات في توظيف المال، وهنا يجب مراعاة التوازن بين الاولويات على المستوى الاتحادي، والاولويات على مستوى الذاتية الإقليمية، بما لا يؤثر في جودة الخدمات والفاعلية الإدارية في تقديمها⁽²⁾.

احتلال التوازن المالي الرأسي والافقي في الفدرالية العراقية

توجد في العراق حالياً منظومتان ماليتان: احدهما بين الحكومة الفدرالية وإقليم كردستان، والآخر بين الحكومة الفدرالية والمحافظات، إذ تستلم حكومة إقليم كردستان، كما هو حال المحافظات، حصة من الميزانية الفدرالية وتم تحديدها سياسياً بـ(12%) 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، وإيرادات المؤسسات والشركات العامة، وهي: إيرادات الاستثمار في الموارد الطبيعية للإقليم والمنح والهبات والقروض الداخلية، وحصة الإقليم من الثروة النفطية والغازية وغيرها من الإيرادات الفدرالية، وقد أدت هذه السرعة من قبل الإقليم في تحديد موارده المالية إلى تفاقم الصعوبات بينه وبين الحكومة الفدرالية، لاسيما في ظل عدم اكتمال القوانين والبني المؤسساتية الالازمة لحل الخلافات المتعلقة ببن القوانين بين المركز والإقليم، وعليه فإن العلاقة الدستورية والسياسية غير المتاظرة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان توازيها ايضاً علاقة غير متاظرة أخرى في المجال المالي⁽¹⁾. وإلى جانب العلاقات العمودية غير المتوازنة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان، ثمة انعدام للتوازن في العلاقات الافقية بين إقليم كردستان وباقى المحافظات العراقية، مما اسهم في اتباع الإقليم سياسات مغالبة وإلى المزيد من التناظر، والأهم هو

⁽¹⁾ خواص 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.

أن إقليم كريستان شدد على حقه بالإدارة والتحكم في الموارد النفطية والغازية، مما يوفر لإقليم كريستان مصدراً مستقلاً للتمويل لا يحق للمحافظات المنتجة الأخرى، كالبصرة وميسان، أن تحصل عليه، إذ تودع إيرادات النفط المنتج فيها ضمن حسابات الحكومة الفدرالية. إن الصراع بين مركبة السلطة ومحليتها أسهم في اضعاف العلاقات البين الحكومية، إلى جانب التأثير الذي يتسبب به عدم اكتمال البُنى المؤسساتية الدستورية، والذي يؤثر بدوره سلباً على العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كريستان و يجعلها علاقية تصادم أكثر من كونها علاقة تكيف⁽²⁾.

وتشكل ملكية الأقاليم والمحافظات العراقية للموارد الطبيعية مصدراً ضخماً للتفاوتات المالية الإقليمية، وما تزال معالجة إيرادات الموارد الطبيعية لاسيما النفطية معقدة ومحل اشكال مستحكم منذ عقدين من الزمن، إذ تتركز الموارد الطبيعية لاسيما النفط في إقليم كريستان ومحافظات جنوب العراق، وهناك محافظات فقيرة بالموارد مما يؤدي إلى نشوء فوارق في ثروة الوحدات المكونة للفردية⁽³⁾. لذلك نصت المادة (121) /ثالثاً من الدستور العراقي لسنة 2005 على: ((تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة الاتحادية، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها))⁽¹⁾. وتقوم الحكومة الاتحادية بتخصيص الأموال للأقاليم والمحافظات بنسبة تتجاوز 90% من إجمالي إيراداتها المالية، وهذا التخصيص أصدق صورة لاختلال التوازن العمودي في الإيرادات المالية في العراق. أما اختلال التوازن الافتقي في الموارد والإيرادات المالية فيتضح في أن هناك محافظات غنية بالموارد الطبيعية ومن ثم بالثروة. ومن ثم قالت الحكومة الاتحادية بتخصيص حصة إضافية 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 بليندنباخ وأبيفينيل أوستاين كاروس، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفدرالية/كندا، 2007 /ص 54.

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

⁽⁴⁾ مصطفى رسول حسين، إشكالية عدم التوازن المالي بين الوحدات المكونة للفردية في العراق، المؤتمر الدولي للقانون، جامعة جهان، السليمانية، ص 136.

ثالثاً: آليات الدستورية والقانونية لحل مشكلة الفدرالية المالية.

تعد عملية تقاسم الثروة في الانظمة الفدرالية غير المتماثلة من العمليات المهمة والمعقّدة، كونها السبب الرئيسي في الخلافات الناجمة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم الفدرالية لاسيما مع عدم وجود قوانين تنظم عملية تقاسم الثروة، إذ لم تعد الاتفاقيات السياسية كافية لحل تلك الاشكاليات نتيجة وجود تناقض سياسي بين الاطراف السياسية الحاكمة، وعليه تبرز الامانة 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 الاتفاقيات 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 سُنّ سلط 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 النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتاسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم 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 المنتجة، لذلك تمخضت عنه عدة اشكاليات منها ان الموارد الطبيعية والثروات الوطنية لا تقتصر على النفط والغاز فلماذا التحديد لهذين العنصرين من قبل واسع النص، كما ان الاشارة الى استخراج هذين العنصرين (النفط والغاز) من الحقول (الحالية) يكشف

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

عن اخفاق واضح النص في صياغته، لأن احتمال اكتشاف حقول مستقبلية وارد جداً وهذا ما حصل بالفعل في اقليم كرستان 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 الامر في المادة (112) من الدستور التي نصت (وينظم ذلك بقانون)، وهذا الافاق من جانب مجلس النواب في سن هذا القانون هو الذي الذي دفع الاقليم لسن قانون النفط والغاز لحكومة اقليم كرستان رقم (22) لسنة 2007 لاستغلال الموارد بشكل منفرد من دون اخذ مشورة السلطة الاتحادية⁽²⁾، وتبعاً لهذا القانون يحق لوزير النفط في اقليم كرستان القيام بترخيص العمليات النفطية من تنقيب واستكشاف وتطوير وانتاج وتسويق ونقل وتكثير وتخزين وبيع وتصدير وغيرها من العمليات دون الخضوع لحكومة الاتحادية، ولا يطبق الاقليم أي تشريع اتحادي او أي اتفاق او مذكرة او عقد لا بتصریح من وزارة النفط في الاقليم حسرا⁽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 كرستان أحدث مشاكل متواترة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم، ولم تجدي نفعاً الاتفاقيات السياسية لضبط الصراع المالي حول واردات النفط وتوزيعها بشكل عادل ومنصف، ونتيجة لاحتدام الخلاف تم استئناف 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 15/2/2022 ، والذي يقضي بعدم دستورية القانون ولغايه مخالفته احكام المواد (110 و 111 و 112 و 115 و 121 او لا) 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) بمتابعته 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 المنتبه عنها التي اخفت عن حسمه طوال الدورات البرلمانية السابقة، 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 البكري، عدم دستورية قانون النفط والغاز ... وشكالية ادارة توزيع الثروات الوطنية، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد 20/2/2022.

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

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 المتعلقة بـ عدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان وإلزام حكومة إقليم كردستان بتسليم كامل إنتاج النفط. ومن هذه الإجراءات⁽²⁾:

- أ- إلزام حكومة إقليم كردستان بتسليم كامل إنتاج النفط من الحقول النفطية في الإقليم.
- ب- بطلان التعاقدات النفطية التي أبرمتها حكومة الإقليم.
- ت- إلزام حكومة إقليم كردستان بتمكين وزارة النفط العراقية وديوان الرقابة المالية الاتحادي من مراجعة العقود المبرمة مع الشركات النفطية كافة، بخصوص تصدير النفط والغاز وبيعه بغية تدقيقها وتحديد الحقوق المالية المترتبة بذمة حكومة الإقليم من جرائها.
- ث- تحديد حصة إقليم كردستان من الموارنة العامة الاتحادية بالشكل الذي يضمن إيصال حقوق مواطني الإقليم وعدم تأثيرها.

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 تتوضّح معالمه في بنية النظام السياسي القائم، وكذلك تقنن مسائل الفدرالية المالية أصبح ضرورة ملحة لتعزيز النظام الاقتصادي الاتحادي والحفاظ على وحدة الاتحاد الفدرالي، وما يجري من حوار بين صانع القرار الاتحادي وممثلي حكومة الإقليم حول تشريع القانون الاتحادي يثبت صحة قرار المحكمة الاتحادية في الحفاظ على البنية الدستورية السليمة والهدف من انشاء النظام الاتحادي. وفيما يأتي أهم المقترنات التي تقدمت بها حكومة إقليم كردستان ورأي الحكومة الاتحادية بشأنها من أجل الوصول بالقانون لمراحله النهائية وارساله للتصويت عليه في البرلمان.

⁽¹⁾ احمد طلال عبد الحميد البكري، عدم دستورية قانون النفط والغاز... وشكالية ادارة توزيع الثروات الوطنية، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، بغداد 2022/2/20.

⁽²⁾ الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية الاتحادي، 21 . <https://fbsa.gov.iq/?article=21>

جدول (2) مقترنات قانون النفط والغاز الاتحادي

مواضيعات القانون	رأي حكومة اقليم كردستان	رأي الحكومة الاتحادية
المادة (111) من الدستور أساس التباحث	أتخذت حكومة إقليم كردستان من هذه المادة الدستورية أساساً 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	اقترحإقليم إدارة الحقول النفطية والغازية المكتشفة قبل نفاذ دستور 2005 ، بشكل مشترك.	وافقت الحكومة الاتحادية على هذا المقترن لكونه يتوافق مع المادة (112) من الدستور الذي ينص على أن، "الحكومة الاتحادية تقوم بادارة ماتسمى" بالحقول الحالية" في المحافظات والأقاليم وينظم هذا الاجراء وفق القانون، نقطة الخلاف ستكون بين الطرفين هي فقط كيف ستكون الآلية التي تتم من خلالها إدارة هذه الحقول بين بغداد وأربيل.
نقل الملكية	تقترن حكومة إقليم كردستان وضع "فقرة" ضمن القانون، تسمح بنقل ملكية النفط والغاز.	الحكومة العراقية رفضت هذا المقترن لكونه يخالف المادة (111) من الدستور، التي تنص على ان الثروة النفطية ملك لكل الشعب العراقي.
مجلس النفط والغاز الاتحادي	اقترحت حكومة الإقليم أن، " يتم تحديد أعضاء (مجلس النفط والغاز الاتحادي) بالتوافق بين بغداد وأربيل، وأن لا يسمح لأعضاء الجهة التنفيذية للقانون (شركة النفط الوطنية) بالانضمام للمجلس، باعتبارها جهة تنفيذية وهي جهة غير مختصة بتشريع القوانين وإدارة التراخيص.	الحكومة الاتحادية توافق حكومة الإقليم على هذا المقترن كونه لا يعارض مبدأ الشفافية، إلا إنها طبّت استضافة رئيس شركة النفط الوطنية في اجتماعات المجلس، لأن 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 المقترن لأنّه يعارض الدستور، ولأنّه يفتح الباب أمام تشكيل المجالس من هذا النوع في المحافظات، ويؤسس لتدخل الصلاحيات وتعدد مصادر القرار".
من يقوم بالتنسيق	اقترحت حكومة إقليم كردستان، أن يقوم (مجلس النفط و الغاز الاتحادي)	الحكومة العراقية توافق حكومة الإقليم في هذه النقطة .

	بمهمة التنسيق بين الحكومة المركزية وحكومة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في الأقاليم.	
الحكومة الاتحادية اعتبرت على هذا المقترن، كونه يؤسس لتدخل الصالحيات وتعدد مصادر القرار، وهو بالضبط من فكرة تأسيس مجلس النفط والغاز الاتحادي.	تقترن حكومة إقليم كردستان أن تمنع هذه الصالحيات في قانون(النفط و الغاز الاتحادي) للمجلس الإقليمي للنفط والغاز: وضع الاسس العامة للسياسية النفطية في الأقاليم، وأن تكون هذه الصالحيات حصرية تصدق العقود النفطية في الأقاليم وتحديد مستوى الانتاج.	صلاحيات المجلس الإقليمي للنفط والغاز
الحكومة الاتحادية ترفض هذا المقترن، وتقول بأن المادة (112) تتنص على أن الصالحيات تكون مشتركة بين الإقليم والمركز في هذا المجال.	تقترن حكومة إقليم كردستان، إن يكون منح التراخيص(الإنتاج والاستخراج) في الإقليم من صالحيات حكومة إقليم كردستان حصرا، بوصفه يتواافق مع المادة (115) من الدستور،	منح التراخيص
الحكومة الاتحادية ترفض هذا المقترن وتقول " رفضنا تأسيس مجلس النفط والغاز في الإقليم".	يقترح الإقليم، ان يكون له الصالحة 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 و الغاز الإقليمي هو من يقرر بشأن العقود التي ضمن إطار الإقليم.	آلية تصديق العقود
وافقت الحكومة الاتحادية على هذا المقترن لكونه يوافق المادة (115) من الدستور.	تقترن حكومة إقليم كردستان، إدارة الحقول النفطية التي تعود إلى ما قبل نفاذ الدستور العراقي(2005) بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية.	مراقبة عمليات النفط والغاز
الحكومة ترفض هذا المقترن لكون القانون ملغى من قبل المحكمة الاتحادية.	يقترح الإقليم الاعتماد من الناحية المالية على قانون النفط الغاز التابع للإقليم رقم (22) لعام (2007).	النظام المالي
الحكومة الاتحادية ترفض هذا المقترن لكون وجود مادة في مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي، تتضمن ملكية هذه الخطوط لحكومة الاتحادية كونها ملكية عامة.	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 الإدارية للإقليم.	نقل النفط
الحكومة الاتحادية ترفض هذا المقترن، باعتباره بالضبط من قانون تنظيم وزارة النفط الاتحادية وبالضبط	تقترن حكومة الإقليم، ان تقوم شركة تابعة لها بتسويق نفط كردستان، وأن تقوم هذه الشركة بإيداع إيرادات النفط في رقم	بيع النفط

<p>من نظام شركة تسويق النفط العراقية (سومو) وايضاً بالضد من قانون الادارة المالية للدولة وبالضد من قانون الموازنة العامة الاتحادية.</p>	<p>حساب دولي، وأن يكون للإقليم حق التصرف به، وان يتم ايداع إيرادات نفط الحكومة الاتحادية في حساب آخر.</p>	
<p>الحكومة الاتحادية توافق حكومة الإقليم بخصوص هذا المقترن.</p>	<p>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 الأحكام الانتقالية لمعالجة الوضع الحالي في الإقليم و في مدة زمنية مناسبة.</p>	<p>الغاء القوانين التي تعارض قانون النفط والغاز الاتحادي</p>

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

المصدر: 2023/2/25 https://drawmedia.net/ar/page_detail?smart_id=12203

2- الموازنة الاتحادية كآلية لحل الخلافات المالية

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

وبما أن السلطات الاتحادية تختص بوضع الميزانية العامة للدولة⁽¹⁾. فعلى الإقليم الالتزام ببنود الموازنة وعدم الاخلاص بالتزاماته المالية. وفي قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2021 تم التأكيد على تسديد الحكومة الاتحادية لمستحقات الإقليم بعد تنفيذ الإقليم لالتزاماته الواردة في المادة (11) الفقرات (أ،ب،ج،د) من القانون، والمتضمنة تسليم الواردات النفطية بمعدل (250) ألف برميل يومياً إلى الحكومة الاتحادية بسعر شركة سومو⁽²⁾. لم ينفذ الإقليم التزاماته المالية التي اقرها القانون، وهذا ما جعل الحكومة الاتحادية أمام خيار اجراء التفاوض مع الإقليم 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 لسنة المالية 2021، جريدة الواقع العراقية، العدد 4625، في 12 نيسان 2021.

مالية من الموازنة الاتحادية لدفع رواتب الموظفين في الإقليم، واصدر مجلس الوزراء عدد من القرارات بهذا الشأن كانت محلاً للطعن أمام 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 إقليم كردستان، وقررت المحكمة أن ارسال الأموال من الحكومة الاتحادية إلى الإقليم غير قانوني. وتم إلغاء كل قرارات مجلس الوزراء في تحويل الأموال إلى إقليم كردستان بوصفها مخالفة للقانون ومواد الدستور⁽³⁾.

وظل الجدل قائماً 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، تصر 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 أيضاً إيداع رواتب جميع موظفي الجهات الحكومية في المركز والإقليم في المصارف الاتحادية أي توطين رواتب الموظفين. وأن قرار المحكمة العليا يشمل أيضاً إلزام تقديم الموازنة الشهرية لموظفي الإقليم لدى وزارة المالية الاتحادية.

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

ونصت المادة (13) من قانون الموازنة لسنة 2023 على إيداع الايرادات الكلية للنفط المصدر والمبالغ محلية المنتج من الحقول الواقعة في الإقليم 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 (2023-2025)، الواقع العراقي، العدد 4726، في 26 حزيران 2023.

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..... ويخصص 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 ترتيباً مؤسستياً ثابتاً يستعاوض 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 التعديي والسيطرة على حالة الصراع على السلطة بين المكونات الرئيسية 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، إلا أنه يفتقر إلى الادارة السياسية العقلانية والبيروقراطية المفتوحة للقيام بذلك، فالعراق يناقش سنوياً تحويل الأموال عبر قانون الموازنة العامة الاتحادية إلا أنها تحتاج إلى قواعد أساسية واضحة وبنية نظامية كفؤة والالتزام السياسي أخلاقي للإيفاء بالالتزامات المترتبة سواء كانت على الحكومة الاتحادية أم حكومة الاقليم. وفي الوقت نفسه يجب أن تراعي مجموعة من المبادئ في توزيع العائدات من الحكومة الاتحادية إلى مستويات الإقليم والمحافظة ومنها: تزويد العراقيين بمستويات متماثلة من الخدمات الحكومية بغض النظر عن أماكن سكناهم، وأن يؤخذ بنظر الاعتبار التباين في بعض الخدمات، مثل الأمن، والمناطق المنتجة للنفط وتكون بيئتها عرضة للتلوث، والمناطق التي تضررت بفعل الاحتلال الأمريكي أو من جراء احتلال داعش الإرهابي للمناطق الغربية من العراق، والمناطق التي لديها بنية تحتية أقل بكثير من غيرها وتحتاج إلى اموال اضافية للوصول بها إلى 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.

- 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.
- لا يجوز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تنظيم السياسة التجارية عبر حدودها، والقول بخلاف ذلك لأي سبب كان، يعد مخالفًا لأحكام الدستور كونها من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية.
- 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 ومتناوب لعائدات النفط والغاز بغض النظر عن مناطق إنتاج، كي لا يحرم أبناء المحافظات غير المنتجة منها.
- على السلطات الاتحادية ان تعامل 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.
- على حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط التعاون مع الحكومة الاتحادية بادارة الملف النفطي وفقاً لأحكام القوانين النافذة بما يؤمن توزيع ايراداتها بشكل يتاسب مع التوزيع السكاني، والتتعاون برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز وبما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي.
- 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 سلباً على المستوى المعاشي لمواطني الإقليم. لذا فإن الالتزام بالقانون من شأنه أن يمكن مواطني الإقليم من الحصول على مستحقاتهم من محمل 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.

- 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 Spranova, 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

- 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.