



جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم الاقتصاد والمالية العامة

مشكلات اللامركزية المالية في العراق وضمان مواجهتها
(دراسة تحليلية)

البحث مقدم كجزء متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

اعداد الباحث

هه وراس نظام عثمان

تحت اشراف

أ. د ١ رضا عبدالسلام إبراهيم علي

استاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة ووكيل الكلية لشئون التعليم والطلاب بكلية الحقوق

— جامعة المنصورة ومحافظ الشرقية السابق

١.د معتمد بالله مصطفى محمد السيد

مدرس بقسم الاقتصاد والمالية العامة بكلية الحقوق

— جامعة المنصورة

المبحث الأول

تحديات اللامركزية المالية في العراق

تمهيدٌ وتقسيمٌ

إنّ نظامَ اللامركزيةِ الماليةِ يعدُّ العمودَ الفقريَّ والأساسَ الذي يُبنى عليه النظامُ الفدراليُّ، والأمر الذي يُعاز إليه إمكانيةُ المحافظةِ على استمرارِ الاتِّحادِ ولا تقلُّ مسألةُ توزيعِ الاختصاصاتِ الماليةِ في النظامِ الفدراليِّ أهميّةً عن التوزيعِ الدستوريِّ للاختصاصاتِ التشريعيّةِ والتنفيذيّةِ، ولا سيّما أن أيّ مستوىٍّ من مستوياتِ الحكومةِ الفدراليّةِ (الحكومةِ المركزيّةِ، وحكوماتِ الأقاليمِ والمحافظةِ غيرِ المنتظمةِ في إقليم) لا يستطيعُ ممارسةَ الصلاحياتِ التشريعيّةِ والتنفيذيّةِ المُناطِ بهِ بموجبِ الدستورِ الاتِّحاديِّ ما لم تتوفّرَ له المواردُ الماليّةُ الكافيةُ للقيامِ بتلكِ الاختصاصاتِ^(١).

إلا أنّ هناكَ جملةً من الإشكاليّاتِ والنزاعاتِ^(٢) والتحدياتِ التي واجهتُ نظامَ اللامركزيةِ الماليةِ في العراقِ والتي أثّرتْ بشكلٍ سلبيٍّ على الفدراليّةِ في العراقِ وعلى العلاقةِ بين الحكومةِ المركزيّةِ وحكومةِ إقليمِ كردستانِ والمحافظةِ غيرِ المنتظمةِ في إقليم، ومنها: أنّ الدستورَ العراقيَّ لعام ٢٠٠٥ النافذَ ينطوي على موادٍّ غامضةٍ ومتناقضةٍ كثيرةٍ، ويتضمّنُ نقاطاً خلافيّةً بصددِ الفدراليّةِ وتوزيعِ المواردِ الماليّةِ، كما أنّ الخلافاتِ السياسيّةِ بين الحكومةِ المركزيّةِ وإقليمِ كردستانِ ولا سيّما دعوةِ إقليمِ كردستانِ للانفصالِ والتّحدياتِ الاقتصاديّةِ. للمحافظةِ على النظامِ الفدراليِّ في العراقِ ونجاحِ

(١) عبد القادر الهلي: إشكالية توزيع الاختصاصات المالية في النظم الفيدرالية، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، العدد ٤١، ٢٠١٧، ص ٥٣.

(٢) استعملت بعض الدساتير الفدرالية مصطلحات (النزاعات - المنازعات - الخلافات) للدلالة على الاختلافات الداخلية التي قد تنشأ بين سلطتي الاتِّحادِ والأقاليمِ الأعضاء بشأن مسألة من المسائل التي ينظمها الدستور، كدستور البرازيل لعام ١٩٨٨ الذي استعمل مصطلح (المنازعات) ودستور روسيا الاتِّحاديّة لعام ١٩٩٣ الذي ورد فيه مصطلح (النزاعات) وجاء في دستور الاتِّحادِ السويسري لعام ١٩٩٩ مصطلح (الاختلافات) واستعمل كل من دستور الإمارات العربيّة المتحدّة لعام ١٩٧١ والقانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحاديّة لعام ١٩٤٩ مصطلح (المنازعات) وبينما استعمل دستور جمهورية العراقية لعام ٢٠٠٥ مصطلح (النزاعات) وربما كان الأجدر بالمشروع الدستوري العراقي إيراد مصطلح (المنازعات) بدلاً من (النزاعات) بلحاظ ان الاخير قد يستبطن لغة العنف أو السلاح، بينما يقتصر الأول على الخلاف القانوني بشأن مسألة من المسائل . محمد عودة الدراجي : تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الاتحاديّة الفيدرالي، المرجع السابق، ص ٢٤٩.

اللامركزية المالية، الأمر الذي يتطلب خضوع هذا النظام إلى المراجعة للتكيف مع الظروف المتغيرة فيه.

وعلى أساس ما تقدم، سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، على النحو الآتي:

المطلب الأول: التحديات الاقتصادية في العراق.

المطلب الثاني: الخلافات الدستورية في العراق.

المطلب الثالث: الخلافات السياسية في العراق.

المطلب الثاني

التحديات الاقتصادية في العراق

تمهيدٌ وتقسيمٌ

إن هناك مجموعةً من الإشكاليات التي تواجه الاقتصاد العراقي، ومن ضمنها: ترهل القطاع العام وإهمال القطاع الخاص، تردّي الأوضاع الأمنية، والدور الكبير والفعال الذي لعبه الفساد الإداري والمالي^(٣)، فضلاً عن سلوكيات الإنفاق العام وطريقة التصرف بالموارد الطبيعية وما زالت تمثل نموذجاً للدولة الريعية، إذ يقف العراق على مفترق طرقٍ بوجود إطار اقتصادي معطل إلى حدٍ كبيرٍ على الرغم من امتلاكه الثروات النفطية الهائلة، إذ يقدر حجم الاحتياطي النفطي بـ(١٤٣) مليار برميل، ويحتل المرتبة الثالثة في العالم^(٤)، وعجز الموازنة العامة.

عليه فإننا سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى الفرعين، الفرع الأول نتطرق فيه إلى اختلال الهيكل الاقتصادي في العراق، فيما نتناول في الفرع الثاني ضعف الموازنات الاتحادية والإقليمية والمحلية، كالآتي:

الفرع الأول: اختلال الهيكل الاقتصادي في العراق.

(٣) أحمد علي المعموري & جواد كاظم البكري: التقرير الاستراتيجي للعراق لعام ٢٠٠٨، مركز حمورابي للبحوث والدراسات، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٧٣.

(٤) مظهر محمد صالح: مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق، بيت الحكمة، بغداد ٢٠١٣، ص ١٩.

الفرع الثاني: ضعف الموازنات الاتحادية والإقليمية والمحلية.

الفرع الأول

اختلال الهيكل الاقتصادي في العراق

هناك مجموعة من المشكلات الاقتصادية التي يواجهها النظام الفدرالي في العراق ومن ضمنها، هيمنة قطاع النفط على كافة القطاعات الأخرى، فهو يعد مصدراً أساسياً لتمويل إنفاق الاستثمار الحكومي والممول الرئيسي للموازنة العامة الاتحادية للدولة. وان اعتماد العراق في تمويل النفقات العامة للدولة يعد الى اضعاف الإيرادات غير النفطية ، وتعد هذه الصفة من اهم المعايير التي يتوقف عليها توصيف الاقتصاد الريعي، وهو ما يعرض الاقتصاد الدولة للخطر الحقيقي ويجعله مرتبطاً بأسعار النفط، وإنها تشير حالة من القلق على مستقبل الاقتصاد في حالة تعرض البلد الى مخاطر خارجية كانهخفاض اسعار النفط العالمية وتراجع حجم الصادرات، فضلاً عن العامل الامني والذي ينعكس اثره بشكل مباشر في الانتاج النفطي.

ويتم تقدير الإيرادات العامة في العراق استناداً الى تحديد حجم الصادرات النفطية ومستويات الاسعار المتوقعة خلال السنة المالية وكذلك امكانية الحصول على القروض العامة، وتوضيح ذلك نورد الجدول التالي:

جدول رقم (٥) مساهمة الإيرادات النفطية والإيرادات الأخرى بالنسبة لاجمالي الإيرادات العامة للمدة (٢٠٠٧-٢٠١٩) (الف دينار).

السنوات	الإيرادات العامة	الإيرادات النفطية	الإيرادات الأخرى	نسبة % الإيرادات النفطية/ الإيرادات الأخرى	نسبة % الإيرادات النفطية/ الإيرادات الأخرى
٢٠٠٧	٤٢٠٦٤٥٣٠	٤١٧٠١٣٠٠	٣٦٣٢٣٠	٩٩,١	٠,٩
٢٠٠٨	٥٠٧٧٥٠٨١	٤٥٣٥٩٢٩١	٥٤١٦٧٩٠	٨٩,٣	١٠,٧
٢٠٠٩	50408215	48871708	١٥٣٦٥٠٧	٩٧	٣
2010	61735312	56050313	٥٦٨٤٩٩٩	٩٠,٨	٩,٢
٢٠١١	80934790	78306176	٢٦٢٨٦١٤	٩٦,٧	٣,٣

٢٠١٢	102326898	101326166	١٠٠٠٧٣٢	٩٩	١
٢٠١٣	119296663	101078990	١٨٢١٧٦٧٣	٨٤,٨	١٥,٢
٢٠١٤					
٢٠١٥	94048364	٨٨٨٧٦٤٥٦	٥١٧١٩٠٨	٩٤,٥	٥,٥
٢٠١٦	81700803	٨٠١٢٣٣١٢	١٥٧٧٤٩١	٩٨	٢
٢٠١٧	٧٩٠١١٤٢١٠٠٠	٦٧٩٥٠٢٢٥٠٠٠	١١٠٦١١٩٦٠٠٠	٨٦	١٤
٢٠١٨	٩١٦٤٣٦٦٧٢٣٦	٧٧١٦٠٣٩٢٦٤٠	١٤٤٨٣٢٧٤٥٩٦	٨٤,٢	١٥,٨
٢٠١٩	105569686870	٩٣٧٤١١١٠٤٠٠	١١٨٢٨٥٧٦٤٧٠	٨٨,٨	١١,٢

المصدر: وزارة المالية، دائرة الموازنة، الموازنة العامة لسنوات مختلفة

عند امعان النظر في الجدول السابق يتبين لنا ان الموازنة العامة في العراق قائمة على النفط، ان حجم الإيرادات العامة في تطور خلال مدة البحث، حيث بلغت (٤٢٠٦٤٥٣٠) في سنة (٢٠٠٧) وارتفعت الى (105569686870) في سنة (٢٠١٩) وتحل الإيرادات النفطية للمدة ذاتها نسبة تراوحت بين ٨٤,٢% - ٩٩,١%، وهذا يدل على ان الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً، حيث لا يعتمد الى قطاعات الاقتصادية كالزراعة والصناعة، وإنما يعتمد على قطاع النفط، حيث يتم استخراج خامات ومعادن وبيعها في السوق العالمية، وإذ لم تفكر أي من الحكومات المتعاقبة إلى الآن استعمال عائدات النفط بصورة عقلانية في بناء اقتصاد قوي متنوع وإنشاء بنى تحتية تستعمل كأس لمجتمع إنتاجي عصري متطور أخذة بنظر الاعتبار تطوير وتقديم الإنسان فكرياً وحضارياً وتنمية وتطوير الحياة الاقتصادية التي ستعكس بالتالي على الواقع الاجتماعي للمواطنين، بل استعملت هذه العائدات لتصفية الصراعات الحزبية والداخلية والإقليمية والدولية وخلق المشاكل السياسية، ويجب ان نقول إنه لا يمكن تغيير تلك الصفة الريعية للاقتصاد العراقي وتحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق (التكاثر المالي) الناجم أساساً عن زيادة تصدير النفط الخام فقط بل إن المشكلة تكمن أيضاً في الاستخدام السيئ للريع النفطي، ولما سيما أن الثروة النفطية ثروة ناضبة، كما أن أسعارها غير ثابتة وعرضة للتقلبات. فضلاً عن ذلك أن الإدارة الحكومية للثروة النفطية تكون غير موفقة إذا لم يتم استغلال العائدات النفطية في بناء اقتصاد متين، وأخيراً فإن الاعتماد الشامل على النفط وعائداته أدى إلى تدهور القطاع الصناعي والزراعي بشكل واضح.

وكما أدى اختلال التجارة الخارجية من خلال تشوه الميزان التجاري بتضخم عائدات النفط وليس من مصادر سلعية منتجة اقتصادياً، فضلاً عن التركيز السلعي للصادرات بصادرات النفط، وشيوع ظاهرة الفساد واتخاذها أشكالاً ومستويات مختلفة، فقد اتخذ الفساد شكلاً مالياً وإدارياً وحتى سياسياً، فالفساد المالي (الاقتصادي) يتمثل بسرقة أموال الدولة وفساد صفقات المشاريع وانتشار الجريمة المنظمة (المخدرات وغسيل الأموال) والتهرب الضريبي والكمركي وصفقات القروض والمساعدات الإنسانية خارج أهدافها، أما الفساد الإداري فيتضمن الرشوة والمحاباة والمحسوبية والاحتيايل والاختلاس، كما يتضمن الفساد الاجتماعي الفضائح الأخلاقية وبروز جرائم تجارة الرقيق واستغلال الأطفال لأغراض غير أخلاقية، أما الفساد السياسي فيشمل فساد الزعماء السياسيين والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفساد النظم الانتخابية والتلاعب بنتائج الانتخابات وفساد الأحزاب السياسية وقضايا تمويلها، فضلاً عن تقسيم الوزارات العراقية على أساس المحاصصة السياسية والطائفية وما تجلبه هذه المحاصصة من آثار انعكست سلباً على أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وان الاختلال في النظام الضريبي تأثير كبير على الاقتصاد العراقي، إذ إن من المشكلات التي يواجهها أي نظام اتحادي، مشكلة تحصيل الأموال اللازمة للقيام بوظائف الحكم، فلقد نجم عن الأزمات المتعاقبة، وعن التقدم التكنولوجي توسع في الخدمات الاجتماعية فأتسع بذلك نطاق النظام المالي، إذ إن الأعباء الملقاة على عاتق الحكومة الاتحادية تحتاج إلى إيرادات كافية لمواجهة هذه الأعباء، وبذلك يجب السعي إلى تحسين الواقع الضريبي باعتباره جزءاً من العائدات التي تخدم الحكومة.

الفرع الثاني

ضعف الموازنات الاتحادية والإقليمية والمحلية

لا شك أن أحد العناصر المهمة التي يعتمد عليها نجاح النظام الفيدرالي هو توفر الموارد الاقتصادية اللازمة لتمويل الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية. لا يكفي أن تكون الحكومة الفيدرالية قادرة على تمويل نفسها، بل يكفي أن تتمكن الحكومات الإقليمية من فعل الشيء نفسه^(٥).

(٥) فوزية خدام، الفيدرالية في العراق بين الأسس الدستورية والواقع السياسي الاقتصادي، مجلة كلية العلوم السياسية،

ومن خلال تحليل الموازنات الاتحادية والإقليمية والمحلية يظهر لنا ضعف واضح لدور هذه الموازنات في بناء اقتصاد متنوع ومتكامل؛ لأن الموازنة العامة الاتحادية وموازنات إقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تعد موازنات تضخمية، والغرض منها سد الحاجات من الرواتب والمخصصات، كما أنها لا توجه نحو مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية^(٦).

كما أن هذه الموازنات لا تعتمد على نظام الأرقام والإحصائيات إذا تم تفرغها من المقاييس النوعية كافة لا سيما معيار الهيكلية والقطاعات ونسب تطورها في السنوات السابقة كافة، وهي مهمة جداً لوضع السياسات والاستراتيجيات وتحقيق التوازن بين القطاعات الاقتصادية. وكما هو معلوم أن الموازنات الاتحادية والإقليمية والمحلية ليست موازنات ذات اتجاه استثماري؛ لأنه لا يهتم بتوزيع مصادر التمويل كون الاقتصاد العراقي أحادي الجانب يعتمد اعتماداً كبيراً على الصادرات النفطية، وكذا عدم وجود اتجاه ملموس لدى الحكومات الاتحادية والإقليمية والمحلية لبناء قاعدة إنتاجية حقيقية، وهذا يظهر من إهمال هذه الموازنات لمسألة التوازن بين القطاعات الاقتصادية^(٧).

ولكي تحقق الموازنة العامة الهدف من إعدادها، يجب أن يكون هناك تقييم مستمر لنتائج الموازنات الاتحادية وميزانيات المحافظات غير المنتظمة في الإقليم وضبط تكافؤ الإنفاق بالنسبة لحجم الخدمات المقدمة، يجب على السلطات الاتحادية والإقليمية والمحلية تقديم الحسابات الختامية للسنوات السابقة. العمل على تفعيل الدور الرقابي بشكل فعال^(٨).

المطلب الثاني

الخلافات الدستورية في العراق

تمهيداً وتقسيم

(٦) سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفدرالية (العراق نموذجاً)، المرجع السابق، ص ٥.

(٧) سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات - العراق نموذجاً، المرجع السابق، ١٢٠.

(٨) سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفدرالية (العراق نموذجاً)، المرجع السابق، ص ٥ وما بعدها.

تواجه العلاقة بين المركز والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الكثير من المشكلات الدستورية التي تؤثر على تطبيق نظام اللامركزية المالية وخاصة في مجال النفط والغاز، وذلك لأن مصدر النفقات العامة في العراق هي من عائدات النفط والغاز بسبب تدهور مصادر الدخل الأخرى من القطاع الزراعي والصناعي والتجاري والسياحي وغيرها وبدورها تتأثر بالأسعار العالمية وتقلباتها وباللزمات الاقتصادية المعروفة مما ينعكس حتماً على الخطط الاقتصادية وعلى الموازنات الاتحادية والإقليمية والمحلية وعلى مستقبل الأجيال أيضاً^(٩).

ويمكن أن نتناول المشكلة أو الخلافات الدستورية في ثلاثة فروع كالتالي:

الفرع الأول: العقود البترولية في إقليم كردستان.

الفرع الثاني: إدارة واستثمار ثروتي النفط والغاز في العراق.

الفرع الثالث: توزيع عائدات الموارد النفطية في العراق.

الفرع الاول

العقود البترولية في إقليم كردستان

ويقصد بالعقود البترولية هي "التصرف القانوني الذي بموجبه تمنح الدول المنتجة للبترول شركة أجنبية خاصة حقوق البحث والاستخراج والاستغلال خلال مدة العقد، وتتمتع الشركة الأجنبية المتعاقدة بحرية مطلقة في ممارسة كافة أنشطتها السابقة مقابل قيمة مادية يتفق عليها المتعاقدان عند إبرام العقد"^(١٠).

إن المشكلة الكبرى هي المشكلة الدستورية بين الحكومة الاتحادية ممثلة بوزارة النفط الاتحادية وحكومة إقليم كردستان بشأن دستورية العقود النفطية التي وقعتها حكومة الإقليم، فالسلطة الاتحادية

(٩) شنو علي شكر: فاعلية الحكومة الاتحادية في العراق في المجال المالي، دراسة تحليلية ومقارنة، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٧، ص ١٨٢.

(١٠) (Mohamed Said Aitchaalal: Pays producteurs de petrole et companies internationales these, 1977, p78.

تصرُّ على أنَّ هذه العقود غير دستورية بينما تصرُّ سلطة إقليم كردستان على أنها تعمل على وفق الدستور الاتحادي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧،^(١١) بحيث قامت حكومة إقليم كردستان بإبرام عقود امتياز بترولية لإدارة واستثمار النفط الخام والغاز المصاحب الموجود في حقول محافظات الإقليم (السليمانية، دهوك، أربيل) مع الشركات العالمية استناداً إلى المادة (١٤١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ التي نصت على أنه "يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢ وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كردستان بما فيها قرارات المحاكم والعقود نافذة المفعول ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كردستان من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور"، لذلك فإن جميع العقود التي أبرمتها حكومة الإقليم منذ تاريخ ١٩٩٢ تكون نافذة المفعول، وجاءت مطابقة للمادة (١١٢) من الدستور التي تعطي كل الحق لحكومة إقليم كردستان بإبرام العقود النفطية والغازية المستقبلية، وإدارة حقول النفط الحالية المستخرج منها النفط^{١٢}.

(١١) يلاحظ أنَّ هذا القانون مُصاغ بلغة قانونية سليمة واعتمد على عقود المشاركة في الإنتاج كأساس للعقود النفطية لإقليم كردستان واستغل الثغرات العديدة الموجودة في الدستور الاتحادي إلى أكبر درجة من الاستغلال لوضع استقلالية للإقليم في السياسة النفطية بعيدة عن السلطات الاتحادية، كما وضع القانون المذكور المناطق المتنازع عليها تحت تصرف حكومة الإقليم لحين البت النهائي بشأنها على وفق المادة (١٤٠) من الدستور الاتحادي، في حين أنَّ الوضع في هذه المناطق يجب أن يبقى على حاله السابق بيد السلطات الاتحادية لحين إجراء الاستفتاء عليها ومعرفة النتيجة استناداً إلى القاعدة الفقهية المعروفة (يبقى الحال على ما كان عليه لحين اتخاذ قرار بوضع قانوني مخالف)، لذا نرى أنَّ البند (رابعاً) من المادة (١٩) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ والذي أشار إلى إلزام (الحكومة الاتحادية أن لا تمارس أي عمليات نفطية جديدة في المناطق المتنازع عليها دون أخذ موافقة حكومة الإقليم لحين إجراء الاستفتاء بموجب المادة (١٤٠) من الدستور) شكلاً خرقاً دستورياً خاصةً وأن حكومة إقليم كردستان قد أبرمت العديد من العقود الاستكشافية مع الشركات العالمية في هذه المناطق التي هي بمجملها تقريباً مناطق منتجة حالياً للنفط أو توجد فيها حقول معروفة ولكن غير مستغلة أو تحوي على تراكيب ذات توقعات عالية بوجود النفط فيها، لمزيد من التفصيل بصدد هذه المناطق والعقود التي أبرمتها حكومة الإقليم مع الشركات النفطية فيها ينظر في ذلك :-

- فؤاد قاسم الأمير: حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز، دار الغد، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٨ وما بعدها.

^{١١} (يلاحظ ان سلطة إقليم كردستان العراق قد ذهبت إلى ابعد من ذلك حينما اصدرت قانون وزارة الثروات

الطبيعية لإقليم كردستان العراق رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٧ حيث نصت المادة ٢ من هذا القانون لتلك الوزارة

ما يلي "تولى الوزارة ما يلي: أولاً: إدارة جميع القطاعات الخاصة بالثروات الطبيعية في الاقليم وتشمل

النفط و الغاز و المعادن.

ثانياً: إدارة و إعداد خطط لقطاع النفط و الغاز و تشجيع الاستثمار لهذا القطاع في الاقليم اضافة الى

ولكن اعترضت الحكومة المركزية وأعلنت أن هذا العقد مخالفٌ صريحةً وواضحاً لنصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، فالمادة (١١١) من الدستور تنصُّ على أن النفط والغاز ملكٌ لكلِّ الشعب العراقي دون استثناءٍ في كلِّ الأقاليم والمحافظات، وبذلك لا يستطيعُ الإقليمُ منفرداً التحكُّمَ بملكيَّةِ شائعةٍ لعموم الشعب العراقي بالتصرفُ أو التعاقُد على هذه الثروة دون موافقةٍ من يملكُ مع هذه الثروة على وجه الشُّيوع بموجب أحكام الدستور، كما ان اجراء التعاقدات البترولية من اية جهة كانت في الدولة لا بد ان تستند في اساسها الى تخويل من سلطة الاتحاد التي تمنح الشخصية المعنوية العامة لتحمل مسؤولية إدارة الثروة النفطية المملوكة للدولة وبحدود معينة بل وبشرطين اساسيين اثنين، الأول ان يكون ذلك الإختصاص منسجماً مع السياسة العامة للدولة والتي توضع من قبل الجهة المختصة بوضعها، اما الشرط الثاني فهو ان تكون هذه الإدارة وفقاً لتوجهات الدولة الاقتصادية. لذا وفقاً لتحليلات الوضع القانوني للعقود البترولية التي ابرمها اقليم كردستان العراق قياساً على الرأي الحكومة المركزية نجد انها تخلو من الشرطين الألفي الذكر جماً وتفصيلاً، فالسياسة العامة للدولة تختص بها السلطة الاتحادية حصراً وليس سلطة اقليم كردستان العراق بموجب المادة (١٣٨٠) من الدستور، كما ان هذه العقود لا تنسجم مطلقاً مع الاساسيات الاقتصادية للدولة العراقية التي تنهض دستورياً على اساسين اثنين، الأول هو التوزيع العادل للثروة ١٤، والثاني هو تحقيق التنمية المستدامة ١٥ في البلاد،

تخطيط و متابعة مراحل الاجازات و العقود المبرمة مع الشركات النفطية بما ينسجم مع دستور العراق الاتحادي وقانون النفط لاقليم كوردستان. ثالثاً: الاشراف على عمليات استكشاف و حفر و استخراج النفط و الغاز و عمليات التصفية و صناعة الغاز ، بالاضافة الى نقل و تسويق النفط الخام و منتجاتها و تشييد المشاريع النفطية. رابعاً: القيام بالمسوحات الجيولوجية و التحريات المعدنية و كل الاعمال الخاصة بالنشاطات الجيولوجية. خامساً: مهمة إعداد و تنسيق و توحيد الخطة الأولية لمختلف أوجه نشاط استثمار النفط و الغاز و المعادن في مركز الوزارة ، على ان تقوم الشركات التشغيلية و الدوائر المرتبطة بالوزارة بتنفيذ ذلك و باشراف من الوزارة آخذة بنظر الاعتبار قانون النفط لاقليم كوردستان و القوانين النافذة".

^{١٣} نصت المادة (٨٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على ان " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الناتية:

اولا: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والاشرف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة.....".

^{١٤} ورد هذا المبدأ في ديباجة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (نحن ابناء الرافدين وتبني اسلوب التوزيع العادل للثروة).

^{١٥} جاء تعريف (التنمية المستدامة) في المادة (١١)فقرة سادس عشر) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ حيث عرفت بأنها (التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تلبي احتياجات الجيل الحاضر

لذا فإن مثل هذه العقود تعد خرقاً قانونياً من جهة وعائقاً أمام إمكانية تحقيق هذين الهدفين من جهة أخرى ، ما يدل على عدم شرعية اجراء هذه العقود ومخالفتها للدستور العراقي (١٦) .

ولذلك فإن العقود التي أبرمها إقليم كردستان مع شركات أجنبية أو وطنية يجب أن تخضع لموافقة الحكومة الاتحادية، وتنص المادة (١١٢) من الدستور على آليات إدارة حقول النفط والغاز وبالصيغة التي تشترك فيها حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة مع السلطة الاتحادية (معاً) برسم سياسات تطوير ثروة النفط والغاز، في حين أن سلطات الإقليم أقدمت على إبرام عقود جديدة لإدارة واستغلال النفط والغاز بعيداً عن موافقة أو إشراك أو حتى إعلام السلطة الاتحادية وكأنها دولة وليست سلطة لإقليم من أقاليم دولة واحدة لها دستور يحكمها.

وكما وصلت اعتراضات الحكومة المركزية إلى حدّ مطالبة من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية من أجل إلغاء العقد الذي أبرمته حكومة إقليم كردستان مع شركة إكسون موبيل الأمريكية، إلا أن هذه المحاولة لم تتجح، لأنّ الفيصل في حسم هذه الأمور هو الدستور العراقي النافذ استناداً إلى المادة (١١٥) منه. وكما أخذت المنازعات ذروتها بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان حول هذا العقد، وخاصة عند إعلان حكومة إقليم كردستان في سنة ٢٠١١ أنها قد منحت ستة عقود استكشاف وإنتاج النفط لشركة إكسون موبيل التي تعدّ أضخم شركة نفط في العالم، وادّعت السلطة المركزية بأحقّيتها في إبرام هذه العقود بدلاً من حكومة إقليم كردستان واعتبرت أن هذا الأمر خرق للقوانين العراقية، وهدّدت الحكومة العراقية الشركة باستبدال عقودها في نفط الجنوب بعقود شركة أخرى بريطانية وهي شركة (شل)، إذا استمرت في التزامها بهذه العقود مع حكومة إقليم كردستان. وكذلك

دون التأثير على احتياجات الأجيال القادمة بالمحافظة على الأنظمة البيئية وباستخدام الرشيد للموارد الطبيعية)، كما عرفت المادة (١١ تاسعاً) من النظام المحميات الطبيعية العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ التنمية المستدامة بأنها (إمكانية تحقيق واستمرار التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأجيال الحالية والقادمة دون استنفاد الموارد الطبيعية"

^{١٦} عودة محمد الدراجي: تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الاتحاد الفيدرالي، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٠٨.

طلبت الحكومة المركزية من حكومة تركيا بعدم استيراد النفط من إقليم كردستان، وتهديدها لها بقطع علاقاتها مع تركيا على هذا الأساس^(١٧).

ويلاحظ أن إبرام عقود للتنقيب عن النفط واستخراجه وإنتاجه في أراضي الإقليم من قبل حكومة إقليم كردستان تستند إلى نصوص الدستور، بالرغم من اعتراضات وزارة النفط الاتحادية في مسألة العقود التي تبرمها حكومة إقليم كردستان على أساس عدم صدور قانون النفط والغاز في العراق، وعدم وجود آلية قانونية لتنظيم هذا الأمر، وأن هنالك فراغاً قانونياً وعدم وجود غطاء قانوني لهذه العقود، على الرغم من شمولهم هم أيضاً بهذا الموضوع، فهناك الكثير من عقود النفط التي أبرمتها الحكومة الاتحادية مع الشركات الأجنبية في غياب قانون للنفط والغاز في العراق ينظم ثروتي النفط والغاز^(١٨)، كما في حالة صدور قانون النفط والغاز العراقي وتعارضه مع القانون الإقليمي فإنه سوف يصطدم بنص (١١٥) من الدستور والذي ينص على أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما^(١٩).

ويلاحظ أنه بسبب هذه التفسيرات الانحيازية لمواد الدستور قُتل كل من الجانبين في صياغة مشروع العمل المشترك بين المركز وإقليم كردستان والمحافظات المنتجة للنفط والغاز؛ ذلك أن الدستور النافذ لا يفرق من هذه الناحية بين الأقاليم والمحافظات المنتجة من حيث الصلاحيات والواجبات، فما يحق للإقليم دستورياً يحق للمحافظات المنتجة، إلا أنه على أرض الواقع لم تظهر بعد مشكلات عميقة وخطيرة بين هذه المحافظات وبين السلطات الاتحادية كذلك الدائرة بين السلطات الاتحادية وسلطات إقليم كردستان^(٢٠).

(١٧) وحيد علي عبدي السليفاني: تقاسم الثروات في الدول الفدرالية - منازعات وحلول -، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة دهوك، ٢٠١٣، ص ١٠١.

(١٨) قانون النفط والغاز في إقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧.

(١٩) المادة (١١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٢٠) سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات - العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ١٥٩.

والخاصة أن الإشكال الأبرز هو عدم معالجة مسألة الاختلافات والتناقضات بين الحكومة الاتحادية من جهة وحكومات الأقاليم ، فمن الناحية العملية وفي ظلّ التقاطعات السياسية التي طغت على المشهد العراقي واختلاف المصالح لا يمكن ضمان تحقيق اتفاق الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً على آلية ثابتة لرسم سياسات النفطية^(٢١)، بل إن الواقع العملي يثبت ما ذهب إليه بعضهم من أن هناك أزمة ثقة حقيقية بين بعض القوى الكردية في إقليم كردستان العراق من جهة، وبينها وبين الحكومة المركزية من جهة أخرى، بسبب نوايا وتطلعات وأهداف كل طرف وأهدافه، وهذا ما يسهم في تعقيد الاتفاق على جملة من القضايا المصيرية^(٢٢)، سيما في ظلّ عدم التوصل إلى صيغة نهائية لكيفية ممارسة هذا الاختصاص.

الفرع الأول

الفرع الثاني

رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروتي النفط والغاز

ويقصدُ بها: العمليات المتعلقة بالتعاقد والتفاوض، سياسة الاستكشاف، سياسة التطوير، سياسة الإنتاج والتسويق، وهذا يتم بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات المنتجة غير المنتظمة في إقليم.

فقد أشارت المادة (١١٢) ثانياً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ إلى أن تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار".

(٢١) عودة محمد الدراجي: تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الاتحاد الفيدرالي، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٢٠.

(٢٢) مارتن فان بروينسن: الكرد وبناء الدولة، مركز الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٤١.

إنّ النصّ الدُسْتُوريّ واضحُ الدلالةِ بأنّ اختصاصَ رسمِ السِّياسةِ الاستراتيجيةِّ لتطوِيرِ ثروتيِ النفطِ والغازِ ليس اختصاصاً حصرياً، بل إنّ اختصاصاً مشتركاً بينِ السُّلطةِ الاتِّحاديّةِ وسلطاتِ الأقاليمِ والمحافظةِ المنتجةِ (معاً)، وأنّ كلمةً (معاً) تُوحِي بوجودِ إشراكِ الأقاليمِ والمحافظةِ المنتجةِ للثروةِ إلى جانبِ الحكومةِ الاتِّحاديّةِ في رسمِ وتحديدِ آلياتِ هذهِ الاستراتيجيةِّ، وليس لِإقليمِ كردستانِ العراقِ التفردُ برسمِ استراتيجيةِ تطوِيرِ النفطِ والغازِ دونِ موافقةِ الحكومةِ الاتِّحاديّةِ، ودونِ أن تُشيرَ أو تميّزَ بينِ الحقولِ الحاليّةِ أو الحقولِ المستقبليةِ، بل أشارتُ إلى رسمِ السِّياساتِ بصورةٍ عامّةٍ، أي إنّ وضعَ السِّياساتِ المشتركةِ يتمُّ بالنسبةِ للحقولِ الحاليّةِ التي يجبُ أن تتمَّ إدارتها بصورةٍ مشتركةٍ بينِ الحكومةِ المركزيّةِ والأقاليمِ والمحافظةِ المنتجةِ وغيرِ المنتظمةِ في إقليمِ، وكذلك يشملُ الأمرُ الحقولَ المستقبليةِ التي تتفرّدُ الأقاليمُ والمحافظةُ المنتجةُ بإدارتها وفقاً لنفسِ الفقرةِ.

وكما هو الواضحُ من نصِّ هذهِ الفقرةِ أنّ رسمَ السِّياساتِ الاستراتيجيةِّ لتطوِيرِ النفطِ والغازِ مرهونٌ باشتراطِ قيامه على أساسِ تحقيقِ أعلى منفعةٍ للشَّعبِ العراقيّ، ما يعني أنّ الدُسْتُورَ ضمّنَ لجميعِ الأقاليمِ والمحافظةِ غيرِ المنتجةِ فضلاً عنِ المنتجةِ الاستفادةَ من نتائجِ تطوِيرِ ثروتيِ النفطِ والغازِ، إلّا أنّ الإشكالَ الأبرزَ هو عدمُ معالجةِ مسألةِ الاختلافاتِ والتناقضاتِ بينِ الحكومةِ الاتِّحاديّةِ من جهةٍ وحكوماتِ الأقاليمِ والمحافظةِ المنتجةِ من جهةٍ أخرى تُجاهِ رسمِ السِّياساتِ الاستراتيجيةِّ لتطوِيرِ ثروةِ النفطِ والغازِ، فمنِ الناحيةِ العمليّةِ وفي ظلِّ التقاطعاتِ السِّياسةِ التي طَغَتْ على المشهدِ العراقيّ واختلافِ المصالحِ لا يُمكنُ ضمانُ تحقيقِ اتِّفاقِ الحكومةِ الاتِّحاديّةِ معِ حكوماتِ الأقاليمِ والمحافظةِ المنتجةِ معاً على آليّةٍ ثابتةٍ لرسمِ هذهِ السِّياساتِ، بل إنّ الواقعَ العمليّ يثبتُ ما ذهبَ إليه بعضهم من أنّ هناكَ أزمةَ ثقةٍ حقيقيّةٍ بينِ بعضِ القوى الكرديّةِ في إقليمِ كردستانِ العراقِ من جهةٍ، وبينها وبينِ الحكومةِ المركزيّةِ من جهةٍ أخرى، بسببِ نوايا وتطلّعاتِ وأهدافِ كلِّ طرفٍ وأهدافه، وهذا ما يسهمُ في تعقيدِ الاتِّفاقِ على جملةٍ من القضايا المصيريّةِ، سيّما في ظلِّ عدمِ التوصلِ إلى صيغةٍ نهائيّةٍ لكيفيّةِ ممارسةِ هذا الاختصاصِ.

وكما تهدفُ من هذا النصِّ تطوِيرِ المواردِ النفطيةِ والاعتمادِ على أساليبِ إداريّةٍ حديثةٍ لتطوِيرِ الثروةِ النفطيةِ وتشجيعِ الاستثمارِ في قطاعِ النفطِ ..

الفرع الثالث

توزيع عائدات الموارد النفطية في العراق

والمعلوم أن الاقتصاد العراقي يعتمد بشكل كلي على الإيرادات النفطية في تحديد إنفاقه الحكومي وأهمل باقي مجالات الإيرادات؛ مما جعل تركيزه ينصب على إيرادات البترول والتي تشكل نسبة (٩٢%) تقريباً في تمويل الميزانية العامة.

ويقصد بالعائدات هو ما تحصل عليها الدولة المنتجة والمصدرة للنفط من عملات أجنبية لقاء إنتاجها وتصديرها النفط الخام والغاز الطبيعي ومشتقاتهما^(٢٣). أو أنها تلك الإيرادات التي يحصل عليها الدولة مقابل صادراته من النفط والغاز وأن حجم هذه العوائد يعتمد على الأسعار ومستويات الإنتاج وترتبط بهما ارتباطاً مباشراً بحيث ترتفع الإيرادات النفطية مع ارتفاع الأسعار والعكس صحيح^(٢٤).

أو هي تلك الإيرادات أو العوائد التي تحصل عليها بعض الدول المنتجة والمصدرة للنفط في العالم، وذلك مقابل إنتاج وتصدير النفط، وتحصل لقاء ذلك على مبالغ نقدية كجزء من القيمة الحقيقية لهذه الموارد^{٢٥}. وعرفها أيضاً قانون النفط والغاز الكرديستاني بأنه عائدات حكومة الإقليم المستحصلة من العمليات النفطية ومن ضمنها مبيعات النفط والغاز والريع والمكافآت والتوقيع والإنتاج عن العقود النفطية مع الشركات الأجنبية والمحلية^(٢٦).

(٢٣) د. رانيا محمود عمارة: المالية العامة: الإيرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص ٣٢.

(٢٤) د. عقيل مهدي الشرع & جنان سليم هلال: قياس وتحليل أثر الإيرادات النفطية على الموازنة العامة والنفقات العامة والدين العام الداخلي في العراق للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٦)، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، كلية العلوم، جامعة الواسط، العراق، المجلد ١٥، العدد ٤٢، ٢٠١٩، ص ١٣٣.

(٢٥) هيام خزعل ناشور: العلاقة بين العوائد النفطية والإنفاق الحكومي في دول مجلس التعاون الخليجي للمدة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٨، مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد ٨، العدد ٣١، ٢٠١٢، ص ٣.

(٢٦) المادة الأولى الفقرة (ثلاثون) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق رقم ٢٢، لسنة ٢٠٠٧.

ويعرّف الباحث العائدات النفطية بأنها: المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة مقابل بيع النفط والغاز ومشتقاتها سواء في داخل الدولة أو خارجها.

ويلاحظ هنا أننا استخدمنا مصطلح العائدات وليس الإيرادات، وذلك لتمييزها عن غيرها من الإيرادات الأخرى التي تحصل عليها الدولة، كون مصطلح العائدات مصطلحاً خاصاً ارتبط ظهوره بالإيرادات المرتبطة بالموارد النفطية، ولكن مصطلح الإيرادات يشمل جميع الأموال التي تحصل عليها الدولة مهماً كان مصدرها.

من البدهي أن تمثل عائدات الثروتين النفطية والغازية إحدى أهم مصادر الدخل في العديد من البلدان لا سيما ذات الاقتصاد الريعي كالاقتصاد العراقي^(٢٧)، لكن استخدام وإففاق تلك العائدات من قبل الحكومات المتعاقبة لم تكن بصورة عقلانية لبناء اقتصاد متين ومتنوع^(٢٨)، خصوصاً أن الموارد النفطية هي ثروات ناضبة لا يمكن الاعتماد عليها بشكل يضمن مستقبل الأجيال القادمة حتى على المستوى القصير، كما أن هذه العائدات عرضة للتقلبات في أسعار النفط وتذبذباتها^(٢٩).

إن العراق منذ نشأته ولغاية عام ٢٠٠٣ كان دولة بسيطة ومركزية ولم تطرق دساتيرها إلى كيفية توزيع العائدات النفطية ولم تعط المحافظات أي دور في كيفية تحصيل وتوزيع تلك العائدات، ولكن بعد سقوط نظام الحكم في سنة ٢٠٠٣ دخل العراق في مرحلة جديدة وتمثل بتفكك الدولة المركزية والدخول في مرحلة تكون فيها للمحافظات والأقاليم متطلبات ودور في توزيع العائدات^(٣٠).

بحيث أشار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ توزيع عائدات الثروات الطبيعية وفي مقدمتها النفط والغاز التي يمثل عماد الاقتصاد العراقي، ونص على أن "إدارة الثروات

(٢٧) يقصد بالدولة الريعية: هي تلك الدولة التي تعتمد في نشاطها الاقتصادي على مورد طبيعي أحادي لتوليد الدخل وهذا النشاط غالباً ما يكون خارج نطاق ومفهوم العملية الإنتاجية الحقيقية، لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك: - د. عبد الجبار عبود الحلفي: الاقتصاد العراقي، النفط، الاختلال الهيكلي، البطالة، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، سلسلة كتب من إصدارات مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٤١

(٢٨) هاشم عبد الله محمد: التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدول الفدرالية، المرجع السابق، ص ١٢٦.
(٢٩) سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات - العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ١٤٨.

(٣٠) هاشم عبد الله محمد: التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدول الفدرالية، المرجع السابق، ص ١٢٩.

الطبيعية للعراق والتي تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وإدارات هذه الأقاليم والمحافظات، توزع الواردات الناتجة عن هذه الثروات، عن طريق الميزانية العامة وبشكل منصف، يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع الأخذ في الاعتبار المناطق التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، ومعالجة مشكلاتها بشكل إيجابي، واحتياجاتها ودرجة التطور في المناطق المختلفة من البلاد^(٣١).

واستناداً إلى هذا النص فإن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية قد حصر توزيع العائدات بالحكومة المركزية، ويتم توزيع العائدات عن طريق الميزانية العامة وبشكل منصف ويتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع الأخذ بنظر الاعتبار المناطق التي حرمت بشكل مجحف من قبل النظام السابق.

ففي الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ نصت المادة (١١٢) الفقرة أولاً على أن ".... توزع وارداتها^(٣٢) بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون".

ومن هذا النص يتبين أن المشرع قد حدد معايير موضوعية لتوزيع العائدات على الأقاليم والمحافظات على أن يتم تنظيم ذلك بقانون يصدر من مجلس النواب بهذا الخصوص وأن هذه المعايير هي أولاً: توزيع الإيرادات النفطية بشكل منصف على جميع أنحاء البلاد، ثانياً: التوزيع السكاني، حيث اعتبر معيار الكثافة السكانية في الأقاليم والمحافظات معياراً ثابتاً ومستمرراً وأساسياً، وهذا المعيار يحقق العدالة والإنصاف في التوزيع بعيداً عن الاعتبارات الجغرافية والعرقية والطائفية ويعد العراقيين مواطنين من درجة واحدة ولا فرق بين إقليم وآخر إلا بمقدار ما تحويه تلك الأقاليم من أعداد المواطنين. ثالثاً: درجة التضرر والحرمان، حيث اعتبر المشرع هذا المعيار معياراً وقتياً غير ممتد، فذكر (تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة) وهذا الأقاليم وقع عليها اللججاف من قبل النظام السابق فمُنيت بالحرمان، ومن باب رفع الحيف والحرمان فإن مقتضى العدالة والإنصاف يتوجب

(٣١) الفقرة (هـ) من المادة (٢٥) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

(٣٢) يفترض أن تكون الإيرادات وليس الواردات؛ لأن مصطلح الواردات قد ينصرف إلى الاستيرادات في الأدبيات الاقتصادية.

التعويضَ لمدةٍ محدّدة. رابعاً: التّمية المتوازنة، حيث ذهبَ المشرّع إلى حتمية تأمين حصول التّمية المتوازنة للمناطق المختلفة في البلاد، وهنا جاءت الفقرة لتعطي التّمين اللازم للمحافظات والأقاليم التي لا تملك ثروة نفطية في أراضيها ليؤكد على حتمية أن تكون التّمية متوازنة؛ أي إن توزيع إيرادات النفط سيكون موجهاً قطاعياً وجغرافياً بما يؤمن التّمية المتوازنة^(٣٣).

ولكن يُثار هنا تساؤلٌ: هل توزيع العائدات النفطية يكون من ضمنِ صلاحيات الحكومة الاتحادية أم سلطات الأقاليم؟

في الحقيقة يرى بعضهم أن سلطة توزيع العائدات النفطية تكون من ضمنِ صلاحيات الحكومة الاتحادية، وهي تقومُ بتحصيل وتوزيع العائدات وفقاً للمعايير المحدّدة في الدستور، لأنه بخلاف ذلك فإن بعض المحافظات تتطور بشكل كبير، فيما تتخلف بعض المحافظات الأخرى^(٣٤).

ووفقاً لنصّ المادة (١١١) فإن "النفط والغاز هو ملك كلِّ الشعب العراقيّ في كلِّ الأقاليم والمحافظات" وعليه فإن توزيع العائدات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تعود إلى مجلس النواب الذي يمارسُ هذا الحقّ بإصدار قانون في هذا الخصوص، وعلى هذا الأساس فإن عائدات النفط والغاز يجب أن تودع في الخزينة العامة للدولة، ولكلِّ إقليم ومحافظه ولكلِّ عراقيّ حقّ متساوٍ في واردات النفط والغاز، ويجب أيضاً أن توزع عائدات النفط والغاز طبقاً للمبادئ والأسس التي نصّ عليها الدستور^(٣٥).

(٣٣) د. عبد الحسين العنبيكي: الموازنة العامة الفدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، السنة السادسة، العدد ١٧، ٢٠٠٨، ص ٧.

(٣٤) د. فالح عبد الجبار: متضادات الدستور الدائم، في مآزق الدستور: نقد وتحليل، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٩٠.

(٣٥) د. محمد شريف أحمد: الفدرالية العراقية في ضوء الدستور والواقع، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، العدد ٦٧، ٢٠١٠، ص ٦٦.

وذهبت مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ إلى أن الحكومة الاتحادية هي التي تختص بجمع وتوزيع العائدات النفطية، حيث نصت على أن " يتم إيداع جميع العائدات النفطية في حساب موحد مركزي؛ ليتم توزيعه بشكل منصف وفقاً للدستور"^(٣٦).

ويرى آخرون أن المعالجة الدستورية لتوزيع العائدات النفطية في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ تتطلب العودة إلى صدر (المادة ١١١٢ أولاً) التي تتكلم عن التفرقة بين الحقوق الحالية والمستقبلية، حيث إن النص على الإدارة المشتركة للحقوق الحالية وعدم التطرق للحقوق المستقبلية، يعبر تصريحاً ضمناً بأن تكون عائدات تلك الحقوق المستقبلية تحت تصرف حكومات الأقاليم، وفقاً للسياسات المنصوص عليها في المادة (١١١٢ ثانياً)^(٣٧)، أي إن عائدات الحقوق الحالية (القديمة) هي المرشحة للتوزيع على النطاق الوطني على أساس التوزيع السكاني وأن القيد الوارد في الفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) فيما يتعلق بـ "التوزيع المنصف لوارداتها يتناسب مع التوزيع السكاني" فإنه قيد لا يشمل الحقوق المستقبلية، كما أن المادة (١١٥) من الدستور نفسه نصت على أن ما لم ينص عليه ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات^(٣٨).

وقد أخذ قانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ النافذ بهذا الاتجاه ونص على أنه "حكومة الإقليم حصة من العائدات النفطية للحقول المنتجة بعد (١٥ آب ٢٠٠٥) بموجب أحكام هذا القانون".

ويؤيد الباحث الرأي الثاني، حيث إن النص صريح وغير قابل للتأويل، إن توزيع عائدات الحقوق الحالية (القديمة) تكون من ضمن صلاحيات الحكومة الاتحادية، أما بالنسبة للحقوق المستقبلية فإن توزيع عائداتها تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الثالث

^(٣٦) تنص المادة (١١) الفقرة (ت) من مشروع قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ على أن "تودع الحسابات المشار إليها في المادة (١١) الفقرة (أ) في حساب يسمى (صندوق الموارد النفطية) يخصص لهذا الغرض وينظم قانون الموارد المالية الاتحادية، آليات إدارة الصندوق وضمان توزيعها العادل حسب الدستور".

^(٣٧) نصت المادة (١١٢) ثانياً على أن "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار".

^(٣٨) هاشم عبد الله محمد: التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدول الفدرالية، المرجع السابق، ص ١٣٣.

الخلافات السياسية في العراق

تمهيدٌ وتقسيمٌ

إن من المشكلات التي تعترى عملية توزيع الصلاحيات المالية بين السلطات المحليّة والأقاليم والمحافظات هي المشكلات السياسيّة المتمثلة برغبة إقليم كردستان بالانفصال وتكوين دولةٍ مستقلةٍ ورغبة المحافظات بتكوين أقاليم، وللإطلاع على هذه المشكلات سنقسم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مسألة دعوات إقليم كردستان للانفصال.

الفرع الثاني: مسألة دعوات المحافظات غير المنتظمة في إقليم لإقامة الأقاليم.

الفرع الأول

مسألة دعوات إقليم كردستان للانفصال

ازدادت في الفترة الأخيرة رغبة إقليم كردستان بالانفصال عن العراق وتكوين دولةٍ مستقلةٍ، ويرجع ذلك إلى الخلافات السياسيّة المستمرة بين المركز والإقليم، ممّا أدى إلى قطع حصّة إقليم بلغت (١٧%) من الموازنة الدوّلة وقطع رواتب موظفي إقليم كردستان من سنة ٢٠١٤ والسنوات المتعاقبة من قبل الحكومة المركزيّة، وعدم تطبيق بعض موادّ الدستور من قبل الحكومة الاتحاديّة خاصّةً ما يتعلّق بمصير المناطق المتنازع عليها، إذ تعدّ المناطق المتنازع عليها إحدى المشكلات السياسيّة المهمّة التي أثّرت على العلاقة بين الحكومة الاتحاديّة وحكومة إقليم كردستان، وتبدأ هذه المناطق من حدود العراق الغربيّة مع سوريا، عبر نواحي ومدن محافظات نينوى وصلاح الدين وكركوك وديالى إلى حدود

العراق الشرقية مع إيران، وقد تعرّضت هذه المناطق إلى تغييرٍ ديمغرافيٍّ من قِبَل الحكوماتِ العراقية المتعاقبة وطرِدِ المواطنينِ الكرديِّ منها، وذلك ضمنَ ما يسمّى التّصحيحِ القوميِّ^(٣٩).

وأشار الدستورُ العراقيُّ لعام ٢٠٠٥ النافذ إلى إعادةِ تطبيعِ الأوضاعِ تلكِ المناطقِ والتي نصّت المادةُ (١٤٠) من الدستورِ على أن أولاً تتولّى السُّلطةُ التّفيذيةُ اتّخاذَ الخطواتِ اللازمةِ لاستكمالِ تنفيذِ متطلباتِ المادةِ (٥٨) من قانونِ إدارةِ الدّولةِ العراقيةِ للمرحلةِ الانتقاليةِ بكلِّ فقراتها. ثانياً المسؤوليةُ الملقاةُ على السُّلطةِ التّفيذيةِ في الحكومةِ الانتقاليةِ والمنصوص عليها في المادةِ (٥٨) من قانونِ إدارةِ الدّولةِ العراقيةِ للمرحلةِ الانتقاليةِ تمتدُّ وتستمرُّ إلى السُّلطةِ التّفيذيةِ المنتخبةِ بموجبِ هذا الدستورِ على أن تنجزَ كاملةً (التطبيع، الإحصاء وتنتهي باستفتاءٍ في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديدِ إرادةِ مواطنيها) في مدّةِ أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الأول سنة ٢٠٠٧.

ويلاحظُ انقضاءُ المدّةِ القانونيّةِ المقرّرةِ في دون أن تلتزمَ السُّلطةُ المركزيّةُ لحدِّ الآن بالمدّةِ الدّستوريّةِ الملقاةِ على عاتقها لتطبيقِ المراحلِ الثلاثِ، وهي التطبيعُ والإحصاءُ والاستفتاءُ الشعبيُّ على مصيرِ هذه المناطقِ.

وهذه المشكلاتُ وغيرها من التّحدّياتِ والأزماتِ الاقتصاديّةِ والسّياسيّةِ دفعت إلى إقليم كردستان لإجراءِ الاستفتاءِ، قد عقد الاستفتاءُ في يوم ٢٥ سبتمبر/أيلول ٢٠١٧، التي شملت محافظات إقليم كردستان الثلاث: أربيل، والسليمانية، ودهوك، إلى جانبِ مناطقٍ متنازعٍ عليها مع بغداد، وتشمل كركوك خاصّةً، ومناطقٍ أخرى واسعةٍ في كلّ من محافظات نينوى وديالى وصلاح الدين. وحصلت موافقةُ الشّعبِ الكرديِّ بالنسبةِ ٩٢,٧٣% لصالحِ الانفصالِ عن العراق^(٤٠).

ولكن الحكومةُ المركزيّةُ لم تعترفُ بهذا الاستفتاءِ وأعلنت أن هذا الاستفتاءُ يخالفُ الدستورَ العراقيَّ لسنة ٢٠٠٥ النافذ، وكما أصدرت المحكمةُ الاتّحاديةُ العليا في العراقِ حكماً بـ"عدم دستوريّة" الاستفتاءِ الذي أجراه إقليم كردستان العراق على استقالته، وأعلنت المحكمةُ الاتّحاديةُ العليا، وهي أعلى

(٣٩) بلند إبراهيم حسين شالي : العلاقات بين الحكومة الاتّحادية والحكومات المحليّة في النُظم الفيدراليّة، دراسة حالة العراق، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٤، ص ١٦٩.

(٤٠) د. سليم كاطع علي: استفتاء إقليم كردستان وحلم الدّولة الكرديّة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية 261 <http://mcsr.net/news261>

سلطة قضائية في العراق في بيان عدم دستورية الاستفتاء وإلغاء الآثار والنتائج المترتب عليه كافة (٤١).

وذكرت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها "الأمر الإقليمي المنوّه عنه آنفاً وفقاً لقرار المحكمة وإجراء الاستفتاء، بناءً عليه يتعارض ويخالف أحكام المادة (١) من الدستور والتي تنص على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، وأن نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) وهذه المادة التي تصدرت الدستور بعد ديباجته كانت المحكمة الاتحادية العليا قد تولت تفسيرها بالقرار الصادر عنها بتاريخ ٢٠١٧/١١/١٦ وبعده (١١٢٢ اتحادية ٢٠١٧) والذي خلصت منه إلى أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لا يجيز انفصال أي مكون من مكونات نظامه الاتحادية الوارد ذكره في المادة (١١٦) من الدستور، والذي ألزمت المادة (١٠٩) منه السلطات الاتحادية الثلاث المنصوص عليها في المادة (٤٧) من الدستور، وهي السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وذلك بالمحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وبناءً على ذلك فإن الاستفتاء الذي أجري في يوم ٢٠١٧/٩/٢٥ في إقليم كردستان وفي المناطق الأخرى خارجه وفقاً للهدف الذي أجري من أجل تحقيقه وهو استقلال كردستان والمناطق الأخرى خارجه التي شملت بالاستفتاء، لا سند له من الدستور ومخالف لأحكامه عليه، واستناداً إلى أحكام الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩٣) قرر الحكم بعدم دستورية الاستفتاء الجاري يوم ٢٠١٧/٩/٢٥ في إقليم كردستان وفي المناطق الأخرى التي شملت به وإلغاء الآثار وكافة النتائج المترتبة عليه" (٤٢) وأصدرت حكومة إقليم كردستان بياناً سياسياً أعلنت فيه أنها "تحترم تفسير المحكمة الاتحادية العليا للمادة الأولى من الدستور" التي تنص على وحدة الأراضي العراقية، واعتبار ذلك التفسير والتزم إقليم كردستان به شرطاً أساساً للبدء بحوار وطني شامل.

(٤١) د. شيماء معروف فرحان: إشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، مجلة المستنصرية

للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، المجلد ٦٢، العدد ٦٢، ٢٠١٨، ص ٤٧.

(٤٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم ١٩٣ اتحادية ٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/١١/٢٠، مشار إليه في موقع

المحكمة الاتحادية العليا العراقية، سبقت الإشارة إليه.

وأتخذت الحكومة الاتحادية مجموعة من الإجراءات العقابية ضد إقليم كردستان بعد الاستفتاء بينها غلق المجال على مطارات الإقليم^(٤٣).

ويرى الباحث أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتشريعات الأخرى لم تنص على الاستفتاء الشعبي لفضّ تنازع الاختصاصات بين مستويات الحكم المختلفة في الدولة، ومن ثمّ لم يذكر الدستور العراقي إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي ودعوة الانفصال لتسوية الصراعات والمنازعات المالية بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، وإنما حصر الدستور حالتين محدّتين نستطيع أن نلجأ إلى الاستفتاء الشعبي فيهما، أولاهما: حالة تعديل الدستور على وفق (م١٢٦)^(٤٤) و(م٢١٤/أربعاً)^(٤٥) و(م١٤٤)^(٤٦) منه. وثانيهما فيما يتعلّق باستخدام اللغة الرسمية على وفق (م١٤/أ) خامساً^(٤٧) منه. ولذا فإنّ اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لغرض تسوية المنازعات بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية يعدّ إجراءً باطلاً ومخالفاً للدستور.

الفرع الثاني

مسألة دعوات المحافظات غير المنتظمة في إقليم لإقامة الأقاليم

وفقاً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ أن يتكوّن النظام الاتحادي في جمهورية العراق من أقاليم وعاصمة ومحافظات لامركزية وإدارات محلية^(٤٨)، مع إعطاء الحق للمحافظة غير المنتظمة في إقليم بتغيير مركزها الدستوري والقانوني؛ وذلك بإعلان نفسها إقليمياً أو أن تندمج بإقليم وفقاً للدستور، إذ

(٤٣) د. شيماء معروف فرحان: إشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، المرجع السابق، ص٤٨.

(٤٤) نصّت على أن "ثانياً:- لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام."

(٤٥) نصّت على أن "رابعاً:- يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوّتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوّتين في ثلاث محافظات أو أكثر."

(٤٦) نصّت على أن "يعدّ هذا الدستور نافذاً، بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام، ونشره في الجريدة الرسمية، وتشكيل الحكومة بموجبه."

(٤٧) نصّت على أن "خامساً:- لكلّ إقليم أو محافظة اتخاذ أية لغة محلية أخرى، لغة رسمية إضافية، إذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام."

(٤٨) المادة ١١٦ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

نصّ الدستورُ على أن "يحقُّ لكلِّ محافظةٍ أو أكثرٍ تكوينِ إقليمٍ بناءً على طلبٍ بالاستفتاء عليه، يقدِّم بإحدى طريقتين: أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كلِّ مجلسٍ من مجالسِ المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كلِّ محافظةٍ من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم"^(٤٩). وكما نصّ الدستورُ على أنه "يسنُّ مجلسُ النوابِ في مدّةٍ لا تتجاوزُ ستة أشهرٍ من تاريخِ أوّلِ جلسةٍ له، قانوناً يحدّد الإجراءات التّفيزيّة الخاصّة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين"^(٥٠).

وبناءً على هذا النصِّ صدرَ قانونُ الإجراءات التّفيزيّة الخاصّة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، ومن المادّة (٢) من القانون نصّت على أن "يتمُّ تكوينُ أيِّ إقليمٍ عن طريقِ الاستفتاء ويقدمُ الطلبُ بإحدى الطُّرق التالية: أولاً: طلبٌ مقدّمٌ من ثلث الأعضاء في كلِّ مجلسٍ من مجالسِ المحافظات المشكّلة بموجبِ الدستورِ التي ترومُ تكوينِ الإقليم. ثانياً: طلبٌ مقدّمٌ من عشر الناخبين في كلِّ محافظةٍ من المحافظات التي ترومُ تكوينِ الإقليم. ثالثاً: في حالة طلب انضمام إحدى المحافظات إلى إقليمٍ يقدّمُ الطلبُ من ثلث أعضاء مجلسِ المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعيّ للأقاليم.

إلا أن مسألة تكوين الأقاليم وإعلان المحافظات نفسها أقاليم يثيرُ التوترُ؛ إذ إنه يصبح من الصّعب إعادة توزيع الموارد بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث إن محافظات العراق تتفاوت فيما بينها في الثروات الطبيعيّة وكذلك في التركيبة السكانيّة إذ إنّ الحقول المنتجة تتركز في محافظتي البصرة وكركوك، وهناك إنتاج قليلٌ من حقولٍ أخرى تقع في محافظات ميسان وبغداد وصلاح الدّين وديالى والموصل، كما أنّ هناك العديد من الحقول المكتشفة وغير المطوّرة تنتشر في معظم المحافظات العراقيّة^(٥١).

كلُّ هذا يودّي إلى خلقِ صعوباتٍ ومشاكلٍ جديدةٍ في مسألة توزيع الصلاحيات الماليّة بين المركز والأقاليم، إذ ليس من المعقول أن تتم مساواة المحافظات الغنيّة بالموارد النفطية مع المحافظات المفتقرة لها وبالتالي سيودّي ذلك إلى خلقِ التذمّر وسوء المعيشة لدى المحافظات الفقيرة في حال إعلان نفسها إقليمياً مستقلاً.

(٤٩) المادّة ١١٩ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ

(٥٠) المادّة ١١٨ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ

(٥١) د. نغم محمد صالح الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الواقع والطموح: مجلة الدّراسات الدوليّة، مركز

الدّراسات الاستراتيجية والدوليّة، جامعة بغداد، العدد ٤١، ٢٠١٣ ص ٦٠.

المبحث الثاني

ضمانات مواجهة تحديات اللامركزية المالية في العراق

إن المحافظة على توازن القوى بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، وتكافؤ السلطات وحسن سير أجهزة الاتحاد من أهم أسباب نجاح أي نظام فدرالي، وعادةً يبذل واضعو الدساتير الاتحاديّة جهوداً لإقامة نوع من التوازن عند توزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم، وإذا كان أي نظام فدرالي لا ينجح بدون هذا التوزيع والتوازن، فإنه لا يكفي تقريره بنصوص دستورية فقط؛ أي يجب ألا تكون السلطة الحكومية موزعة بين حكومة المركز وحكومات الأقاليم بالاتفاق فحسب بل يجب أن توجد ضمانات تكفل منع تجاوز أي منها على الحقوق المخصصة للآخرى، وتضمن استمرار التوازن الاتحادي، وتختلف النظم الفدرالية بتوفيرها تلك الضمانات إلا أنه يمكن بلورة أكثرها فاعلية في حفظ التوازن الاتحادي ضمانات، وهي: الضمانات الدستورية والقضائية والضمانات السياسية والضمانات الاقتصادية^(٥٢).

المطلب الأول: الضمانات الدستورية والقضائية.

المطلب الثاني: الضمانات الاقتصادية والسياسية.

(٥٢) سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفيدرالية، المرجع

المطلب الأول

الضمانات الدستورية والقضائية

تمهيدٌ وتقسيمٌ

إنّ الفدرالية في واقع الأمر هي وجودُ حكوماتٍ إقليميةٍ فاعلةٍ داخلِ الرقعة الأرضية، وأن استمرارها ونجاحها يستلزمُ وجودَ ضماناتٍ قانونيةٍ ودستوريةٍ تكفلُ احترامَ التوزيعِ الدستوريِّ للاختصاصاتِ الماليةِ بينِ السلطاتِ الاتحاديةِ وسلطاتِ الأقاليمِ والمحافظاتِ غيرِ المنتظمةِ في إقليمٍ وتمثّلُ هذه الضماناتُ بوجودِ دستورٍ اتحاديٍّ مكتوبٍ بشكلٍ دقيقٍ وثابتٍ وغيرِ قابلٍ للاختلافِ والتباسِ والتنازعِ عندِ التطبيقِ العمليِّ، ويتمتعُ بالسموِّ والسيادةِ على جميعِ الدساتيرِ والقوانينِ في الأقاليمِ والمحافظاتِ في الدولةِ بحيثِ لا ينبغي أن تتعارضَ بأيِّ شكلٍ من الأشكالِ معه من جانبٍ، وعدمِ إمكانيةِ تعديلِ النصوصِ الدستوريةِ المتعلقةِ بتوزيعِ الاختصاصاتِ الماليةِ بنفسِ إجراءاتِ تعديلِ القوانينِ العاديةِ؛ أي أن يكونَ دستوراً جامداً من جانبٍ آخر^(٥٣). فضلاً عن وجودِ سلطةٍ قضائيةٍ متخصصةٍ تفصلُ في المشكلاتِ القائمةِ بينهم. لذا سنقسمُ هذا المطلبَ إلى فرعينِ مستقلينِ كالآتي:

الفرع الأول: الضمانات الدستورية.

الفرع الثاني: الضمانات القضائية.

الفرع الأول

الضمانات الدستورية

إنّ استمرارَ قيامِ نظامِ الاتحادِ الفيدراليِّ ونجاحه في العراقِ يستلزمُ وجودَ ضماناتٍ دستوريةٍ تكفلُ حمايةَ التطبيقِ نظامِ اللامركزيةِ الماليةِ عن طريقِ احترامِ التوزيعِ الدستوريِّ للاختصاصاتِ الماليةِ بينِ السلطاتِ الاتحاديةِ وسلطاتِ الأقاليمِ والمحافظاتِ غيرِ المنتظمةِ في إقليمٍ، ومن ضمنِ هذه الضماناتِ

(٥٣) أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، المرجع السابق،

وجود الدستور الجامد ويتمتع بالعلوية على جميع القوانين في الدولة،^(٥٤) وهناك ترابط وثيق بين مبدئي جمود الدستور الاتحادي وسموه، إذ يعد الجمود الدستوري نتيجة منطقية لعلوية الدستور، ويعد كل من المبدئين ضماناً دستورية لتطبيق نظام اللامركزية المالية في العراق. وبناءً على ذلك سنقسم هذا الفرع إلى نقطتين مستقلتين كالتالي:

أولاً: سمو دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

يقصد بسمو الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، اعتبار الدستور القانون الأعلى في الدولة لا يعطوه قانون آخر، ويتوجب على السلطات العامة في الدولة الالتزام بقواعد الدستور وأحكامه^(٥٥). فإن هذا المبدأ لا يسود إلا في الأنظمة الديمقراطية ويتناشى في الأنظمة ذات الحكم الدكتاتوري أو الاستبدادي؛ لأن الحكام في هذه الأنظمة لا يعترفون بالدستور أو غيره من القوانين، وتتصف أعمالهم غالباً بالعنف والتعسف^(٥٦).

نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على مبدأ سمو الدستور بوصفه القانون الأعلى في العراق ويكون ملزماً في اتحاد البلاد كافة من دون استثناء، كما لا يجوز سن قانون يتعارض معه ويعد باطلاً كل نص في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه^(٥٧) وبهذا تثبت علوية وسمو الدستور الاتحادي على القوانين الاتحادية والإقليمية وكذلك على دساتير الأقاليم وعلى الرغم من اعتراف الدستور العراقي النافذ بإقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً^(٥٨).

كما سمح الدستور بالأقاليم في أن تضع دستوراً لها يحدد هيكل سلطات الأقاليم التشريعية والتنفيذية والقضائية وصلاحياتها وآليات ممارسة هذه الصلاحيات على أن لا يتعارض ذلك مع أحكام الدستور

(٥٤) معمر مهدي صالح الكبيسي: توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢١٠، وما بعدها.

(٥٥) سنبل عبد الجبار أحمد: مبدأ سمو الدستور وكفالة احترامه، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العراق، المجلد ٦، العدد ٢١، ٢٠١٧، ص ٢٩١، وما بعدها.

(٥٦) Georges Vedel : Course de droit Constitutionnel et institution politiques , Les Cours de droit , 1961 , P : 73

(٥٧) المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٥٨) المادة (١١٧) أولاً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

التّاحديّ وقواعده^(٥٩). فسيادة الدّستور تقتضيها طبيعة أحكامه، فهو الذي يحدّد السّلطات في الدّولة ويبيّن اختصاصاتها وعلاقة كلّ منها بالأخرى فمن المنطقيّ أن يعلو على جميع السّلطات ويجب عليها احترامه^(٦٠).

أمّا فيما يتعلّق بمسألة علوية القانون التّاحديّ على القوانين الإقليميّة فقد اختلفت أحكام الدّستور العراقيّ بشأنها، إذ يفرق بين حالتين الأولى، تكون الأولوية للقانون التّاحديّ على قانون الأقاليم حينما ينظّم القانون التّاحديّ إحدى المسائل التي تدخل ضمن الصّلاحيّات الحصريّة للسّلطات التّاحديّة، وفيما عدا الاختصاصات الحصريّة تكون الأولوية في التطبيق لقانون الإقليم، ولها في سبيل ذلك صلاحية تعديل تطبيق القانون التّاحديّ في مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصريّة للسّلطات التّاحديّة^(٦١) وفضلاً عن إعطاء الأولوية لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مسألة تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة التّاحديّة والأقاليم^(٦٢).

ثانياً: جمود دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

تتقسم الدساتير من حيث إجراءات تعديلها إلى دساتير جامدة ودساتير مرنة، والدستور المرن هو الدستور الذي يمكن تعديله بنفس الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية، أما الدستور الجامد هو الدستور الذي لا يمكن تعديله إلا وفق إجراءات تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، وغالباً ما تكون تلك الإجراءات أشدّ تعقيداً من تلك المتبعة في تعديل التشريعات العادية^(٦٣).

كما يتضح جموده كذلك بتحريم تعديل أحكامه سواء أكان ذلك بصفة دائمة أم بصفة مؤقتة، وعلى ذلك يعدّ هذا الجمود بمثابة الضمانة الحقيقيّة للحفاظ على توازن النّظام الفدراليّ للدّولة الذي تقيمه عملية توزيع الاختصاصات بين السّلطات المختلفة فيها وعدم طغيان أيّ مستوى من السّلطات على المستوى الآخر هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنّ إجازة تعديل الدّستور التّاحديّ بذات إجراءات تعديل القوانين العادية من شأنه أن يجعل الغلبة للبرلمان التّاحديّ وسيظلّ الاستقلال الذاتي للأقاليم وما تتمتع

^(٥٩) ينظر المادة (١٢٠) والبند (أولاً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^(٦٠) سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصات الماليّة في الدّول الفيدراليّة، العراق نموذجاً، المرجع السّابق، ص ١٤.

^(٦١) المادة (١٢١) ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^(٦٢) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

^(٦٣) إحسان المفرجي & د. كطران زغير نعمة & د. رعد ناجي الجدة: النظرية العامّة في القانون الدّستوريّ في

العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ٢٠٩.

به من اختصاصات تحت رحمة السلطات الاتحادية تنال منها متى أرادت وتبقي لها ما شاءت^(٦٤) والعكس صحيح أيضاً فإذا لم يتصف الدستور الاتحادي بالجمود فقد يؤدي ذلك إلى تقوية نفوذ الأقاليم على حساب المركز، لذا كان من المنطقي والمعقول عملياً منع إعطاء تعديل الدستور الاتحادي بشكل منفرد للسلطة الاتحادية أو الأقاليم وإنما اشتراكهما معاً لتعديله^(٦٥).

بالرجوع للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ يتبين لنا بجلاء أنه دستور جامد؛ لأنه أعطى الحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور، وهذا يعني أن المشرع الدستوري قد أعطى الحق إلى السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مجتمعين الحق باقتراح تعديل الدستور، كما أنه لم يقصر الحق بتعديل الدستور إلى هذه الجهة فقط بل إنه أعطى الحق للسلطة التشريعية متمثلة بخمس عدد أعضائها الحق باقتراح تعديل الدستور. ويعدّ التعديل مصادقاً عليه بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، ويعدّ التعديل مصادقاً عليه بعد انتهاء هذه المدة وإن لم يصادق رئيس الجمهورية عليه، ولكن لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين والمصادقة عليه بالإجراءات نفسها الواردة في أعلاه^(٦٦).

أما اختصاصات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية فلا يمكن تعديلها إلا بموافقة السلطة التشريعية في الأقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام^(٦٧). ويعدّ ذلك حظراً موضوعياً على سلطة التعديل بعدم التقليل من سلطات الأقاليم، الأمر الذي يعيق أي تعديل على مواد الدستور المتعلقة بالاختصاصات المالية غير الحصرية للسلطات الاتحادية^(٦٨).

(٦٤) سناء محمد سد خان : توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، العراق أنموذجاً، المرجع السابق، ص ١٣٥.

(٦٥) سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفيدرالية، العراق أنموذجاً، المرجع السابق، ص ١٥.

(٦٦) ينظر الفقرات (٥، ٣، ٢، ١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ

(٦٧) البند (رابعاً) من المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٦٨) سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، العراق أنموذجاً، المرجع السابق، ص ١٣٦.

إذا يتبين لنا من خلال الاطلاع على النصوص المتقدمة حرص المشرع الدستوري العراقي على العمل بصيانة أحكامه وقواعده؛ وذلك بالتشدد في طريقة تعديله حتى تُصان من العبث والبالغاء وحتى تكون لنصوص الدستور الأهمية والاحترام.

الفرع الثاني

الضمانات القضائية

إن تطبيق نظام اللامركزية المالية في النظم الفدرالية تطبيقاً سليماً يحتاج بالضرورة إلى وجود هيئة قضائية عليا تضمن التزام كل مستوى من مستويات الحكم حدوده الدستورية وترد اعتدائه على اختصاصات المستوى الآخر، أي تضمن الحفاظ على التوازن الاتحادي الذي يقيمه الدستور، ويعود السبب في اعتبارها إحدى الضمانات الفعالة لحفظ توازن العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى الاستقلال الذي تتمتع به تلك الهيئة في النظم الفدرالية فلا تعني أداة في يد الحكومة الفدرالية أو إحدى مؤسساتها بل هي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

بالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، يتبين لنا أن يعهد بهذه المهمة الجسيمة والدقيقة إلى هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً هي المحكمة الاتحادية العليا، إذ نصت المادة (٩٢) من الدستور على تعريف الهيئة A وتشكيلاتها" (أولاً: المحكمة الاتحادية العليا بأنها هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، ثانياً: تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

ويلاحظ أن المشرع الدستوري قد اشترط وجود خبراء الفقه الإسلامي في ترقية المحكمة الاتحادية العليا، ولكن ترقية المحكمة ينبغي أن تنحصر بالقضاة، وكذلك بالقانونيين، دون أن يدخل في تركيبها عناصر الفقه الإسلامي حتى لا تصبح المحكمة محطة لصراعات مذهبية وطائفية^(٦٩).

(٦٩) هو وراس نظام عثمان: الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة

وبناءً على التعريف الموجز بالمحكمة وتشكيلاتها سنسلط الضوء على هذا الدور الرقابي للمحكمة في توزيع الاختصاصات، ومنها الاختصاصات المالية في ثلاث نقاط، نخصص الأولى منها لمناقشة اختصاص المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين، والثانية لاختصاصها في تفسير نصوص الدستور، والثالثة لاختصاص المحكمة في تسوية الخلافات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كالتالي:

أولاً: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين

هناك منظومة قانونية على شكل هرمٍ متدرج في كلِّ دول العالم، إنَّ القواعد الدستورية تقع في قمة سلم التدرج الهرمي ويعلو على كافة القوانين والأنظمة، ويتوجب على كافة السلطات في الدولة وعلى كافة الأفراد احترام المنظومة القانونية ورأس هرمها الدستور^(٧٠).

بالقوانين تفقد مشروعيتها إن هي خالفت الدستور، كما أنَّ الدستور يفقد سموه ومكانته العليا وهيبته إن تجاوزته القوانين أو تعدت على مضمونه، فهو الضابط لكافة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وهو الضابط للقوانين، وهو الضامن لحقوق الأفراد. وهذا يعني أنَّ القوانين العادية يجب أن تصدر في السلطة التشريعية في نطاق القواعد والأحكام التي تتضمنها القوانين الدستورية، ومن ثم لا يجوز للقوانين العادية أن تخالف أحكام الدستور، إذ إنها تصبح غير دستورية فيما لو خالف أحكام الدستور، ويطلق على وجوب اتفاق القوانين العادية مع أحكام الدستور وعدم مخالفتها لها مبدأ الرقابة على دستورية القوانين^(٧١).

والرقابة على دستورية القوانين قد تكون سابقة على صدور القانون وتمنع صدوره من البداية إذا كان معيباً بعبء دستوري أو قد تكون لاحقة، والتي تتم بعد إصدار القوانين ودخولها حيز التطبيق، وتبنى المشرع العراقي مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بحيث نصَّ الدستور على أن تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة^(٧٢).

ومن هذا النص يتبين لنا بأن المشرع العراقي قد أخذ بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين في ظلِّ دستور ٢٠٠٥ النافذ ذلك أنَّ النوع من الرقابة أكثر فاعلية من غيره ويشكل أعظم ضماناً لمبدأ

(٧٠) د. صايل مفلح المومني: تطور الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، المجلد ٤، السنة ٤، العدد ١٦، ٢٠١٢، ص ٤١٤.

(٧١) هه وراس نظام عثمان: الرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق، ص ١.

(٧٢) المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

سيادة القانون وإقامة صرح الدولة القانونية؛ لأن السلطة التشريعية سوف لا تعمل على هواها فتتحرف عن استعمال سلطة التشريع الممنوحة لها. علماً بأن الدستور لم ينص صراحةً على الرقابة على دستورية A القوانين والأنظمة التي تصدرها سلطات الأقاليم إلا أن النص جاء مطلقاً، والمطلق يجري على إطلاقه، والقول بغير ذلك يعني هدم مقومات الدولة الفدرالية وتماسكها^(٧٣).

كما أن المشرع قد ساوى بين القانون والأنظمة في مجال الرقابة على دستورية القوانين، ويرى الباحث أن إدخال الأنظمة في نطاق الرقابة على دستورية القوانين ليس له مبرر؛ لذا نؤيد حصر رقابة المحكمة الاتحادية العليا على دستورية القوانين فحسب^(٧٤). والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا ملزمة للجميع، ولا يجوز الطعن فيها بأي وسيلة من وسائل الطعن^(٧٥).

ثانياً: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير نصوص الدستور

ويقصد بتفسير النصوص الدستورية هي تحديد معناها عن طريق إزالة الغموض الذي يشوب النصوص الدستورية، ويرسم الطريق الذي يجب أن تسلكه عملية التشريع والتنفيذ وتطبيق القانون^(٧٦). ويمثل التفسير الدستوري أحد الموضوعات المهمة التي لا تقل تأثيراً وأهمية عن باقي اختصاصات القضاء الدستوري، فيجد هذا الاختصاص أساسه في طبيعة عمل القاضي التي توجب عليه تفسير النص قبل إعمال حكمه، والأصل في النص الدستوري أن يكون واضح الدلالة على المراد منه، ولا يحتمل الدلالة على غيره، لأن المشرع وضع ما قصده وعين ما أراده، ولكن قد ترد على خلاف هذا

(٧٣) د. غازي فيصل التعديلات الدستورية فيما يخص رقابة القضاء، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، مركز العراق للأبحاث، العدد ٩، ٢٠٠٧، ص ٤٧.

(٧٤) إن الأنظمة هي قرارات إدارية تنظيمية تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحتها استناداً إلى أحكام المادة (٧/ثانياً/د) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل وهي حينما تبحث في صحة النظام تبحث في مدى توافقه مع قواعد الدستور ومن ثم تقوم بإلغائه إذا كان مخالفاً لها فيعد كأن لم يكن من تاريخ صدوره، فضلاً عن الحكم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عنه إذا طلب المدعي ذلك وهذا بطبيعة الحال أنفع للمدعي من أن يطعن بالنظام أمام المحكمة الاتحادية العليا؛ لأنها لا يمكن أن تحكم بأكثر من إلغاء النظام المخالف للدستور ومن تاريخ صدور قرار الحكم، لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك:- محمد عباس محسن: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩، ص ٦٨-٦٩.

(٧٥) المادة (٩٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٧٦) د. عدنان عاجل عبيد & ميسون طه حسين: الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، المجلد ٨، العدد ٤، ٢٠١٦، ص ٤١٣.

الأصل نصوصٌ فيها نوعٌ من خفاءٍ أو غموضٍ أو يوجدُ فيها احتمالٌ للدلالةِ على أكثرَ من معنى، ومن ثمَّ يجبُ على القاضي إزالةَ هذا الخفاءِ وذلك الغموضِ، أو ترجيحَ أحدِ المعاني وتعيين المراد^(٧٧). تستلزم طبيعةُ النظامِ الفدراليِّ وجودَ جهةٍ قضائيةٍ عليا تملكُ القولَ في تفسيرِ نصوصِ الدستورِ الاتحاديِّ إزاءَ توزيعِ الاختصاصاتِ بين الحكومةِ المركزيةِ وحكوماتِ الأقاليمِ والمحافظاتِ غيرِ المنتظمةِ في إقليمٍ للوصولِ للرأيِ الدستوريِّ السليمِ، ولتجنبِ التضاربِ والتعارضِ في الآراءِ إذا ما تعددتِ الجهاتُ التي تملكُ حقَّ التفسيرِ^(٧٨).

بالرجوعِ للدستورِ العراقيِّ لعام ٢٠٠٥ النافذِ نجدُ أنه منحَ المحكمةَ بموجبِ المادةِ (93) من الدستورِ اختصاصَ التفسيرِ، إلا أنَّ المشرعَ الدستوريِّ قد سكتَ عن بيانِ مَنْ له حقُّ طلبِ التفسيرِ والقيمةِ القانونيةِ لهذا التفسيرِ، الأمرُ الذي يتطلبُ مجموعةً من الضوابطِ والشروطِ ليحقَّ للمحكمةِ ممارسةَ اختصاصِها في التفسيرِ، أهمها:

▪ تقديم طلبِ للمحكمةِ الاتحاديَّةِ العليا لتفسيرِ نصِّ دستوريِّ، فهي لا تمارسُ التفسيرَ من تلقاءِ نفسها، وإنما يتوقَّفُ الأمرُ على تقديمِ طلبِ بهذا الخصوصِ، على الرغمِ من أنَّ البندِ (ثانياً) من المادةِ (٩٢) من الدستورِ العراقيِّ لعام 2005 النافذِ لم يحدِّدِ الجهةَ طالبةَ التفسيرِ إلاَّ أنه يمكنُ القولُ إنَّ حقَّ طلبِ التفسيرِ يكونُ من إحدى السُّلطاتِ الاتحاديَّةِ أو سلطاتِ الأقاليمِ والمحافظاتِ غيرِ المنتظمةِ في إقليمٍ والسلطاتِ الاتحاديَّةِ بحسبِ المادةِ (47) من الدستورِ النافذِ هي السُّلطاتُ التشريعيَّةُ والتنفيذيةُ والقضائيةُ، لذا تُقدِّمُ الطلباتُ من رئيسِ مجلسِ النوابِ أو من إحدى دوائرِ المجلسِ أو لجانه، كما يقدِّمُ الطلبُ من رئيسِ مجلسِ القضاءِ الأعلى بحسبِانه ممثلاً للسُّلطةِ القضائيَّةِ، ومن مجلسِ الوزراءِ أو رئاسةِ الجمهوريَّةِ بوصفهما ممثليْنِ للسُّلطةِ التنفيذية^(٧٩).

(٧٧) ميثم حنظل شريف & صبيح وصوح حسين الصباح: دور القاضي الدستوريِّ في التفسيرِ المنشئ، دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل، كلية العلوم، المجلد ٢٥، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٥١٨.

(٧٨) سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصاتِ الماليَّةِ بين السُّلطةِ الاتحاديَّةِ والأقاليمِ والمحافظاتِ، العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ١٤٣.

(٧٩) سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصاتِ الماليَّةِ في الدولِ الفيدراليَّةِ، العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ٢٠.

▪ يتضمّن قائمة بالمستندات والبيانات الجوهرية الأساسية ومنها النصّ الدستوريّ المراد تفسيره^(٨٠) الذي يكون غامضاً وغير واضحٍ منطوياً على لبسٍ أو مثيراً للتباين في فهم ألفاظه وعباراته أو للتحريّ عن الإرادة الحقيقية للمشرّع الدستوريّ، وهذا الأمر كلّهُ يُفضي إلى تعدّد أو تنوع أو تناقض تطبيقات النصّ الدستوريّ ممّا يستدعي تدخل المحكمة لتوحيد التفسير؛ منعاً وتفادياً لمثل هذه الإشكاليات ولنا نُغالي إذا قلنا إنّ المحكمة الاتّحادية العليا هي الجهة الأمانة على تفسير نصوص الدستور، إذا ما طُلب منها ذلك، التي يجب أن تتحرّى الدقة في البحث عن إرادة المشرّع الحقيقية واضحةً نُصبَ عينها مبادئ وقواعد وروح الدستور الاتّحاديّ وأهدافه، وأن تقدّر الظروف السياسيّة والأوضاع الاقتصاديّة والاجتماعيّة التي رافقت كتابة قانون إدارة الدولة العراقيّة للمرحلة الانتقاليّة لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) ودستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ^(٨١).

وتمارس المحكمة الاتّحادية العليا اختصاصها التفسيريّ بصورةً مستقلّةً عن بقية اختصاصاتها الأخرى، دون أن يكون هناك نزاعٌ مرتبطٌ بوقائع، أي لا تشترط ارتباط طلب التفسير الذي يقدم إليها بنزاع قائم، أما إذا ارتبط طلب التفسير بنزاع قائم بين سلطتين أو أكثر فإنّ المحكمة ترفض إجابة طلب التفسير، وتوجه الخصوم نحو رفع دعوى بخصوص النزاع لكي يكون قرارها مفسراً وحاسماً للنزاع في ذات الوقت، أي إنّهُ في حالة وجود نزاع دستوريّ بين جهتين أو أكثر حول نصّ دستوريّ مرتبطٍ بوقائع وتقدّموا بطلب التفسير إلى المحكمة الاتّحادية العليا، فإنّها توجّه الخصوم بأن يسلكوا طريقاً آخر للاتّصال بها، غير طريق التفسير الذي تختصُّ به المحكمة^(٨٢).

(٨٠) البند (أولاً) من المادة (الأولى) من النظام الداخليّ للمحكمة الاتّحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٨١) سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصات الماليّة بين السُلطة الاتّحادية والأقاليم والمحافظات، العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ١٤٤.

(٨٢) د. عنان عاجل عبيد & ميسون طه حسين: الاختصاص التفسيريّ للقضاء الدستوري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٤١٣.

ويلاحظ هذا فيما أقرته المحكمة الاتّحادية العليا في قرارها بتاريخ (٢٠١٣/٥/١٦) في موضوع طلب وزارة الخارجية بتفسير معنى كلمة (التشاور) الواردة في المادة (١١٤) أساساً من الدستور، على إثر خلاف بين وزارة العليم العالي الاتّحادية ونظيرتها في إقليم كردستان، بخصوص معادلة الشهادات التي حصل عليها بعض موظفي وزارة الخارجية من خارج العراق، إذ قررت المحكمة (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتّحادية العليا وجد أن وزارة الخارجية تطلب من هذه المحكمة بموجب كتابها المشار إليه أعلاه تفسير كلمة (التشاور) المنصوص عليها في المادة (١١٤) أساساً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، الواردة ضمن

ثالثاً: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تسوية الخلافات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

أنط دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ مهمة الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات إلى المحكمة الاتحادية العليا فهي التي تنظر في القضايا العالقة بين تلك الأطراف استناداً للمادة (٩٣) من الدستور، إذ نصت على أن "الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية".

وفقاً لهذا النص فإن المشرع الدستوري قد ساوى في اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بين مستويات الحكم المختلفة (الحكومة الاتحادية والأقاليم) وبين مستويات الإدارة (المحافظات والبلديات، والإدارات المحلية)، وساوى أيضاً النظر في المنازعات بين الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية مع الحكومة المركزية، وهذه الحالة نادرة لم تسر عليها الدول الفدرالية؛ لأن المحافظات والبلديات مهما كانت سعة لا مركزيتها الإدارية فإنها لا تعد مستوى من مستويات الحكم، فمستوى الحكم يتطلب أن تتمتع الأقاليم أو الولايات باللامركزية السياسية^(٨٣)، أما باقي المستويات (المحافظات والبلديات والإدارات المحلية) فهي مستويات إدارية تدار وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بموجب المادة (١٢٢) ١ ثانياً) من الدستور، ومن ثم فهي منازعات إدارية لا بد أن تخضع إلى اختصاص محكمة القضاء الإداري، وعليه فإن المنازعات بين المحافظة ومجلس المحافظة تدخل ضمن المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية للمحافظة) مجلس المحافظة) على اعتبار أن المحافظ في محافظته ينفذ السياسة العامة الموضوعية من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة^(٨٤).

فاذاً كان مقبولاً أن تنظر المحكمة الاتحادية العليا في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ولكن من غير المقبول أن تنظر في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير

الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم كما تبين من الكتاب موضوع طلب التفسير بأن هناك نزاعاً قانونياً بين السلطات الاتحادية وسلطات إقليم كردستان حول الموضوع المستفسر عنه؛ مما يتطلب تقديمه بدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا للنظر فيها ومن ثم الفصل فيها وفقاً للقانون وذلك استناداً إلى أحكام المادة (١) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٢٩ اتحاديّة ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٥/١٦، مشار إليه في موقع المحكمة الاتحادية العليا العراقية، سبقت الإشارة إليه.

(٨٣) عقيل لفتة حبيب: دور المحكمة الاتحادية العليا في حلّ المنازعات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة الماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية، ديوانية، ٢٠١٨، ص ١٠.

(٨٤) سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفيدرالية، العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ٢١.

المنتظمة في إقليم، فالأخيرة تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية فهي تخضع من حيث المبدأ لرقابة الحكومة المركزية، ولكن المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور قضت بعدم إخضاع مجلس المحافظة للإشراف على أي سلطة إدارية أو جهة غير مرتبطة بوزارة، ولهذا فإن الخلافات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية والمجالس المحلية، تختص بها جهات القضاء العادي أو الإداري، من أجل عدم إشغال المحكمة الاتحادية العليا بها^(٨٥).

ففي قرار صادر من المحكمة الاتحادية العليا تتلخص الوقائع أن (أرسل مجلس النواب العراقي بكتابه المرقم (٣٦٦٠/٩/١) بناءً على طلب كتلة الاتحاد الوطني الكردستاني، المتضمن بيان الرأي حول دستورية وقانونية محافظة (حلبجة) وقد عارض مجلس الوزراء الاتحادي بقراره المرقم ٥٦٨ لسنة ٢٠١٣) تتعلق بالإجراءات الواجب اتخاذها لاستحداث المحافظات)، وجدت المحكمة الاتحادية العليا أن هذا الاعتراض يشكل صورة من صور المنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية المنصوص عليها في المادة (٩٣/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وأن الفصل فيها يقتضي إقامة دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا استناداً لأحكام المادة (٩٣/خامساً) والمادة (٤/أولاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥^(٨٦).

(٨٥) د. إحسان المفرجي & د. كطران زغير نعمة & د. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق، بغداد، دار الحكمة، ١٩٩٠، ص ٢٤٢.

(٨٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٥٥/اتحادية/٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/٤/٣، مشار إليه في موقع المحكمة الاتحادية العليا العراقية، سبقت الإشارة إليه.

المطلب الثاني

الضمانات الاقتصادية والسياسية

تمهيد وتقسيم

يعتمد استمرار الدولة الفدرالية وديمومتها بشكل كبير على مدى تحقيق توزيع عادل وكفؤ للإيرادات المالية بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإن إيجاد توزيع عادل للإيرادات المالية ومنها الإيرادات النفطية يعد ضماناً أكيدة لتحويل النفط من عامل فرقة ونزاع ونقمة إلى عامل وحدة ونعمة واستقلال الدولة وتطورها الاقتصادي الشامل وبما يؤدي إلى زيادة نسب ماهية القطاعات الإنتاجية في توليد الناتج المحلي الإجمالي والتقليل من هيمنة القطاع النفطي^(٨٧) وضمان معالجة الإشكاليات الاقتصادية والسياسية في الدولة، وإرضاء جميع الأطراف السياسية وتحقيق آمال وطموحات الشعب العراقي في ظل النظام الفدرالي.

وعليه فإننا سنتناول هذا الموضوع خلال فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: الضمانات الاقتصادية.

الفرع الثاني: الضمانات السياسية.

الفرع الأول

الضمانات الاقتصادية

بالرجوع إلى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ نجد أن الدستور وضع مجموعة من الضمانات لمعالجة الإشكاليات التي تظهر عند تطبيق نظام اللامركزية المالية وتفاوت وجهات النظر بخصوصها خاصة بعد الدعوات والمطالبات بضرورة اختلاف التخصيصات المالية بين الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز والأخرى التي لا تحتوي على خزير من الثروات النفطية والغازية بسبب التراكمات السياسية والاقتصادية التي فرضتها سياسات النظام السابق، ولضمان التوزيع السليم والعادل للعائدات المالية الناتجة عن ممارسة السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لاختصاصاتها المالية المحددة بموجب الدستور والقوانين النافذة.

(٨٧) د. عبد الحسين العنبيكي: الموازنة العامة الفدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، المرجع السابق،

لذا سنتناول هذه الضمانات الاقتصادية في النقاط الآتية:

أولاً: توزيع عائدات النفط بشكلٍ منصفٍ:

نصت المادة (١١١٢ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على أن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون".

وفقاً لهذا النص، فإن الدستور حدّد مجموعةً من المعايير التي يجب أن تتبع عند توزيع عائدات النفط والغاز، وهي معيار كثافة السكان ومعيار الحرمان الذي أصاب الأقاليم بصورةٍ مجحفةٍ من سياسات النظام السابق ومعيار الضرر الذي لحق ببعض المحافظات بعد ذلك من خلال تحديد حصة من إيرادات النفط والغاز ولمدةٍ محددة. وعلى الرغم من أن مراعاة الكثافة السكانية للأقاليم والمحافظات تحقق العدالة المبتغاة في توزيع العائدات النفطية، بعيداً عن الاعتبارات الجغرافية والعرقية والطائفية، ويعد العراقيون مواطنين متساويين في الحقوق، لا فرق بين إقليم أو محافظة سوى بعدد السكان، لكن المشكلة تظهر مع غياب تعداد عام للسكان يمكن الركون إليه على الرغم من صدور قانون التعداد العام^(٨٨)، هذا من جهة^(٨٩)، ومن جهةٍ أخرى لم يحدّد النصّ الدستوري مقدار هذا الحصة ومن هي الأقاليم المتضررة من سياسات النظام السابق، فضلاً عن أن كل المحافظات تدعى أنها محرومة ومتضررة وفقيرة وأن تخصيصاتها المالية غير كافية، وأخيراً تم منح المحافظات حصة 5% من تخصيصات بترول دولار فيما يخص المحافظات المنتجة للنفط والغاز الطبيعي والمتضررة جراء عمليات إنتاجه، على أن تخصص نسبةً منها لتأهيل البنى التحتية فيها^(٩٠).

ويلاحظ أن وجود هذه المعايير الدستورية مهمة للغاية لأن تؤدي إلى تحقيق التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد من دون أي تمييز بينها^(٩١)، الأمر الذي يحتم على مجلس النواب الإسراع

(٨٨) قانون التعداد العام للسكان والمساكن العراقية رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٨.

(٨٩) هاشم عبد الله محمد: التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدول الفدرالية، المرجع السابق ص ١٣٥.

(٩٠) سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفيدرالية، العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ٢٢.

(٩١) سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ١٣٦.

في تشريع قانون ينظم إدارة الثروات النفطية والغازية وعائداتها بالشكل الذي يحقق الاستغلال الأمثل لهذه الثروات والمهنية في الإدارة والإنصاف والعدالة في توزيع العائدات بما يؤمن التوازن التنموي لصالح الشعب العراقي كله (٩٢).

ثانياً: تخصيص حصة عادلة من الإيرادات الاتحادية للأقاليم والمحافظات

أشارت المادة (١٢١ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ إلى وجوب تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها. يلاحظ على المعايير المشار إليها في النص، تتسم بالمرونة وعدم الثبات وقابلية التغيير، فمثلاً كيف يمكن التحديد الصحيح والدقيق لأعباء ومسؤوليات كل إقليم ومحافظة، فضلاً عن أن ضابط السكان ليس بالضابط الحقيقي لزيادة الإنفاق وإن كان زيادة المعدل السكاني يتطلب ظاهرياً الزيادة في الإنفاق إلا أن الضابط الحقيقي والدقيق لزيادة الإنفاق هو وضع وتنفيذ خطط التنمية وتقديم الخدمات. (٩٣)

ثالثاً: إنشاء الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على أن تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية: أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة (٩٤).

وبناءً على هذه المادة الدستورية تم إصدار قانون هذه الهيئة من قبل مجلس النواب العراقي في السنة ٢٠١٧، وتتمتع هذه الهيئة بالصفة المعنوية، وهدفها هي مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال تحقيق عدالة توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير

(٩٢) البند (ثالثاً) من المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

(٩٣) د. بأن صلاح عبد القادر الصالحي: تخصيص الإيرادات المالية في الدولة الفدرالية، مجلة المنصور، كلية

المنصور الجامعية، بغداد، عدد ١٤، الجزء الأول، ٢٠١٠، ص ١١.

(٩٤) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

المنتظمة في إقليم، وعدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية مع مراعاة الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات^{٩٥}.

وبالنظر إلى هذا القانون يتبين لنا أن اهتم المشرع بالتنظيم الهيكلي والمؤسسي للهيئة المذكورة ورئيسها وخبرائها ومجلس إدارتها، أكثر من تركيزه على الآليات القانونية والمالية لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية^(٩٦)، وكما حدّد القانون المذكور الإيرادات الحكومية الاتحادية بأنها تكون من عدة مصادر، ومن ضمنها مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الأخرى العائدة للدولة والواردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الوطنية والأجنبية عقود الاستثمار والضرائب المباشرة وغير المباشرة^{٩٧}، والمنح والمساعدات الدولية^{٩٨}، والواردات التي ستحصلها اتحادياً أو لصالح الحكومة الاتحادية من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^{٩٩}، ولكن لم يعالج القانون المذكور القروض الدولية على الرغم من الإشارة إليها في أسبابه الموجبة^(١٠٠).

وجدير بالذكر أن هذه الهيئة تعدّ إحدى الدعائم الأساسية لبناء المجتمع المدني الديمقراطي القائم على الأسس الديمقراطية واحترام الحقوق والحريات العامة للمواطنين^(١٠١) من خلال مراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية وضمان شفافية وعدالة توزيع الإيرادات بشكل عام وليس فقط العائدات النفطية^(١٠٢) وحل المنازعات الحالية والمستقبلية بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية وذلك بالحدّ من مظاهر الفساد الإداري والمالي العائق أمام نموّ وتطور البلاد،

(٩٥) المادة (٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.
(٩٦) عثمان سلمان غيلان العبودي: الإشكاليات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٢٢١.

(٩٧) انظر نص المادة (١٩ أولاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.
(٩٨) انظر نص المادة (١٩ ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.
(٩٩) انظر نص المادة (١٩ ثالثاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.
(١٠٠) تضمنت الأسباب الموجبة بأنه "بغية تأسيس هيئة اتحادية تضمن المراقبة وتحقيق العدالة في تخصيص الإيرادات الاتحادية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتحقيق العدالة بتوزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بشكل يؤمن الفائدة لكل مكونات الشعب العراقي وبما ينسجم مع مبادئ العدالة والشفافية التي أقرها الدستور في المادة (١٠٦)".

(١٠١) سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ١٣٧.

(١٠٢) هاشم عبد الله محمد: التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدول الفدرالية، المرجع السابق، ص ١٤٥.

غير أنه لحدّ الآن لم يتمّ إنشاء هذه الهيئة على الرّغم من أهميته القانونية والسياسية والاقتصادية وصدور قانون خاصّ بها.

الفرع الثاني الضمانات السياسية

يعدّ نظام التوافق السياسي^(١٠٣) أحد أهمّ الضمانات المطلوبة لحلّ المشكلات التي تنشأ إثر تطبيق اللامركزية المالية، ففي ظلّ النظام الفدراليّ المتّبع في العراق المتمثّل بوجود مركز وأقاليم ومحافظة يكون النظام التوافقيّ هو الحلّ الأمثل في هذه المرحلة؛ لأنه يضمن مشاركة جميع الأطراف في العملية السياسية واتخاذ القرار وضمان حصّة الرقعة الجغرافية التي يمثّلها^(١٠٤).

ومن أبرز المشكلات القائمة على الساحة حالياً هي مشكلة دفع رواتب الموظفين في إقليم، على الرّغم من توصل الحكومة المركزية وحكومة كردستان العراق إلى تسوية مبدئية لبعض المشكلات المتعلقة بإدارة النفط والغاز، إذ تمّ الاتفاق بشأن تشكيل لجنة يمثّلها مسؤولون من كلا الجانبين برئاسة نائب مجلس الوزراء الاتحاديّ للشؤون الاقتصادية وعضوية وزراء التجارة والنفط والمالية ومدراء شركات التسويق النفطية في الحكومتين لتسوية مستحقات الشركات الأجنبية العاملة في الإقليم وإعادة صرف حصّة إقليم كردستان التي لم يحصل عليها في موازنة عام ٢٠١٨، ودفع رواتب جمع موظفي إقليم كردستان بمن فيهم قوات البيشمركة، الأمر الذي كان موضع خلاف لسنوات طويلة بين الجانبين،

(١٠٣) إن النظام التوافقي هو نظام مرحليّ يمتاز بطابعه المؤقت الذي سرعان ما يتمّ تجاوزه بمرور الزمن والانتقال إلى النظام الديمقراطيّ السليم بعد إعادة زرع الثقة بين قطاعات المجتمع المنقسم وتحقيق استقرار سياسي واجتماعيّ لمدة زمنية تكفي لترسيخ مبادئ السلم الأهلي والتعاون والاتفاق والثقة بين مختلف المجموعات تمهيداً للانتقال السلس والهادئ إلى الحكم الديمقراطي النقي أو الكامل، لمزيد من التفصيل ينظر في ذلك :-
- محمد ذنون يونس مصطفى: النظام التوافقي في الحكم، أطروحة دكتوراه مقدّمة إلى كليّة الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١١، ص ١٠ وما بعدها .

(١٠٤) سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفيدرالية، العراق نموذجاً، المرجع السابق، ص ٢٤.

في المقابل يقضي الاتفاق بأن يصدر الإقليم ٢٥٠ ألف برميل من النفط ينتجها يوميًا، عبر شركة "سومو" التابعة للحكومة المركزية.

وتأكدت المادة (١١٠) ثانيًا) من قانون الموازنة العامة العراقي لعام ٢٠١٩ وعلى هذا نصت على أن "تلتزم حكومة إقليم كردستان بتصدير ما لا يقل عن (٢٥٠٠٠٠٠ برميل) مائتين وخمسين ألف برميل نفط) خام يوميًا من النفط الخام المنتج من حقولها لتسويقها عن طريق شركة (سومو) وعلى أن تسلّم الإيرادات النفطية إلى الخزينة العامة للدولة حصرًا"، وفي المقابل تلتزم الحكومة الاتحادية بصرف إجمالي حصة إقليم كردستان من الموازنة وهو ما يعادل 13.63% من الموازنة العامة.

كما أن هناك محاولات لتصويب العملية السياسية ونفيعال الاتفاقات السياسية السابقة بشأن إعادة التوازن في مؤسسات الدولة والاتفاق على كيفية إدارة الثروات الطبيعية وتقاسم إيراداتها وإيجاد حلول لمشكلة انفراد إقليم كردستان العراق بإبرام العقود النفطية مع الشركات العالمية من دون تدخل أو موافقة أو مصادقة السلطات الاتحادية من خلال وثيقة الإصلاح السياسي الذي تبنتها الكتل البرلمانية.

والجدير بالإشارة، أن عملية تطبيق اللامركزية المالية في دولة العراق وبشكل سليم وعادل هي عملية ليس من المستحيل تحقيقها ولكنها عملية صعبة ومعقدة يمكن إنجازها خلال الأجلين المتوسط والطويل شريطة إنجاز التحرك بفاعلية من أجل توفير وإنضاج المتطلبات الضرورية للتطبيق السليم والعادل من خلال وجود استراتيجيين تجمع بين جهود تعزيز قوة السلطات الاتحادية لمقاومة التفكك والحفاظ على وحدة العراق السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومعالجة المشكلات الاقتصادية والخدمية التي تواجه الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عن طريق منحها المزيد من الصلاحيات المالية بعد توافر الكفاءة المالية والإدارية، وهذا يتطلب التركيز على الحلول الوسطى والاعتدال وفقه التوافق والتسويات ما بين القوى السياسية والاجتماعية والموازنة بين المصالح العليا الاتحادية والمصالح الإقليمية والمحلية لتجاوز المرحلة الحالية التي تمتاز بوجود أزمة ثقة وشعور بالإقصاء والتهميش بين مكونات المجتمع العراقي في بناء الدولة وإدارتها لتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي^(١٠٥).

(١٠٥) سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، العراق نموذجًا، المرجع السابق، ص ١٥٢.

الخاتمة:

بعد ان وصلنا الى نهاية البحث، سنتعرض لأهم النتائج والاستنتاجات التي توصل اليها البحث، ثم نحدد اهم التوصيات والمقترحات الخاصة لحل المشكلات العالقة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان .وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- يعاني العراق من مشاكل اقتصادية عديدة أبرزها الصفة الربعية لاقتصاده وما يرافقها من مشكلات أخرى كالبطالة والفقر والتضخم والمديونية مع أزمات الخدمات والتعليم والصحة وغيرها ، ومن ثم فان بناء نظام اتحادي مركزي (فيدرالي) على أسس اقتصادية ضعيفة يعني فقدان أهم أسس البناء الصحيح للدولة

٢- تعد الموضوع ادارة الثروات الطبيعية خصوصا (النفط والغاز) من اكثر المواضيع خلافية في مسألة توزيع الاختصاصات المالية في العراق

٣- اقتصرت المادة (١١١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على ذكر النفط والغاز فقط ولم تذكر بقية الثروات الطبيعية المكتشفة وغير المكتشفة كالفوسفات والكبريت والزنابق وما تمثلى به ارض العراق من خيرات و ثروات.

٤- ان المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، نصت على آليات متنوعة لاستغلال الموارد النفطية، حيث ميزت بين الحقوق الحالية والمستقبلية. حيث جعلت الحقوق الحالية إدارتها مشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، بينما أعطت حق استغلال الحقوق المستقبلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، لكنها لم توضح معنى الحقوق الحالية والمستقبلية بشكل دقيق.

٥- ان عدم إقرار قانون النفط والغاز الاتحادي خلال العقد الماضي أدى الى حدوث الكثير من النزاع حول ملكية واستغلال وعائدات الموارد النفطية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، واضر كذلك بالسياسة النفطية العراقية.

٦- إضعاف الدستور من وحدة الاتحاد وقوته من خلال إعطاء الأقاليم سلطة تعديل تطبيق القوانين الاتحادية في مجال الاختصاصات المالية المشتركة.

٧- على الرغم من كثرة المنازعات بين الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات آلا أنه لم تعرض تلك المنازعات على المحكمة الاتحادية العليا وخصوصا المنازعات المتعلقة بالعقود النفطية التي ابرمتها حكومة الإقليم بدون علم الحكومة الاتحادية.

ثانياً: التوصيات

١- اعتماد نصوص الدستور فيصلاً في حسم الخلافات، واللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا بهذا الخصوص، وعدم إبرام الاتفاقيات السياسية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، التي لم تقدم حلاً حاسماً خلال السنوات المنصرمة.

٢- الإسراع بإقرار قانون النفط والغاز الاتحادي بأسرع وقت وبصيغة يتوافق عليها جميع الأطراف، حتى تقوم على اساسه وزارة النفط في العراق بإبرام عقود استثمار النفط والغاز مع الشركات الأجنبية.

٣- تفعيل عمل الهيئة العامة لمراقبة توزيع الواردات الاتحادية بعد ان شرع قانونها- قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة (٢٠١٧)، لان هذه الهيئة لها أهمية كبيرة في ازالة العديد من الإشكاليات الدستورية والقانونية وتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

٤- نوصي ان يتم تعديل المادة(١١٢) من الدستور لإزالة الغموض الذي يكتنفها بشأن الحقول الحالية والمستقبلية، وتوحيد طريقة استغلال الموارد النفطية عن طريق الإدارة المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٥- ان التوافق بين الاحزاب السياسية يعد اهم الضمانات بل مفتاح حل لكل ازمة تحصل، ويمكن القول ان المشكلات المالية يرجع سببها الاساس الى خلافات السياسية تحديدا بين المركز والاقليم.

واخيراً ادعو الله تعالى ان اكون قد وفقت في مساعي لإعطاء موضوع البحث حقه ، فان فعلت فتلك نعمة من الله تعالى وفضل كبير، وان لم افعل فعذري اني بشر يخطئ اكثر مما يصيب ويعجز عن بلوغ الكمال الذي هو لله وحده .

قائمة المراجع

اولاً: المؤلفات باللغة العربية

١- المؤلفات العامة والخاصة

أ- المؤلفات العامة

- إحسان المفرجي & د. كطران زغير نعمة & د. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد ١٩٩٠.
- احمد على المعموري & جواد كاظم البكري: التقرير الاستراتيجي للعراق لعام ٢٠٠٨، مركز الحامورابي للبحوث والدراسات، بغداد، ٢٠٠٩.
- د. رانيا محمود عمارة: المالية العامة: الايرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الاولى، ٢٠١٥.
- د. عبد الجبار عبود الحلفي : الاقتصاد العراقي ،النفط ، الاختلال الهيكلي ، البطالة ، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، سلسلة كتب من إصدارات مركز العراق للدراسات، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٤١ .
- د. فالح عبدالجبار: متضادات الدستور الدائم، في مأزق الدستور: نقد وتحليل، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦.
- فؤاد قاسم الأمير : حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز، دار الغد، بغداد، ٢٠٠٨.
- مارتن فان بروينسن: الكرد وبناء الدولة، مركز الدراسات الاستراتيجية ، بغداد، ٢٠٠٦.
- مظهر محمد صالح: مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق، بيت الحكمة، بغداد ٢٠١٣.

ب- المؤلفات الخاصة

- **بلند ابراهيم حسين شالي** : العلاقات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة حالة العراق، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٤.
- عودة محمد الدراجي: تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الاتحادية الفيدرالي، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.

٢- رسائل الدكتوراه والماجستير :

- سناء محمد سد خان: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات - العراق نموذجاً، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، سنة ٢٠١٢.
- شنو على شكر: فاعلية الحكومة الاتحادية في العراق في مجال المالي، دراسة التحليلية والمقارنة، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٧.
- عقيل لفته حبيب: دور المحكمة الاتحادية العليا في حل المنازعات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، رسالة الماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية، ديوانية.
- معمر مهدي صالح الكبيسي : توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية : دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧ .
- هاشم عبدالله محمد: التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدول الفدرالية-العراق نموذجاً، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، العراق، ٢٠١٧.
- هه وراس نظام عثمان: الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠١٥.
- محمد عباس محسن: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٩.
- محمد ذنون يونس مصطفى: النظام التوافقي في الحكم، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الموصل ، ٢٠١١ .
- معمر مهدي صالح الكبيسي ، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية : دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٧.
- وحيد علي عبدي السليفاني: تقاسم الثروات في الدول الفدرالية- منازعات وحلول -، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة دهوك، ٢٠١٣.

٣- المجلات والاحكام القضائية

- احكام المحكمة الاتحادية العليا العراقية
- مجلة الدراسات الدولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية ، جامعة بغداد، العدد ٤١، ٢٠١٣
- مجلة جامعة بغداد كلية العلوم السياسية ، العدد ١٠٩ .

- مجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، السنة السادسة، العدد ١٧، ٢٠٠٨.
- مجلة القانون والسياسية، جامعة صلاح الدين، اربيل، العدد ٦٧، ٢٠١٠.
- مجلة الحقيقة لعلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة أحمد دراية ادرار، الجزائر، العدد ٤١، ٢٠١٧.
- مجلة واسط للعلوم الانسانية، كلية العلوم، جامعة الواسط، العراق، المجلد ١٥، العدد ٤٢، ٢٠١٩.
- مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، المجلد ٨، العدد ٤، ٢٠١٦.
- مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٦، العدد ٢١، ٢٠١٧.
- مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، المجلد ٤، السنة ٤، العدد ١٦، ٢٠١٢.
- مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد ٨، العدد ٣١، ٢٠١٢.
- مجلة جامعة بابل، كلية العلوم، المجلد ٢٥، العدد ٢، ٢٠١٧.
- مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، المجلد ٦٢، العدد ٦٢، ٢٠١٨.

٤- المقالات والبحاث

- د. نغم محمد صالح الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الواقع والطموح: مجلة الدراسات الدولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العدد ٤١، ٢٠١٣.
- فوزية خداء، الفيدرالية في العراق بين الاسباس الدستورية والواقع السياسي الاقتصادي، مجلة جامعة بغداد كلية العلوم السياسية، العدد ١٠٩.
- سجي فالح حسين & زينب عبد الكاظم حسن: مشكلات توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفيدرالية، العراق نموذجاً، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر.
- حمزة الجواهري: محاولة لاستنباط القانون الذي ينسجم مع الدستور والتعديلات المقترحة لمسودتي النفط والغاز، بحث منشور في كتاب روح العصر ومسارات التحول، بدون سنة نشر.
- د. عبد الحسين العنبيكي: الموازنة العامة الفدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، مجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، السنة السادسة، العدد ١٧، ٢٠٠٨.

- د. محمد شريف احمد: الفدرالية العراقية في ضوء الدستور والواقع، مجلة القانون والسياسية، جامعة صلاح الدين، اربيل، العدد ٦٧، ٢٠١٠.
- عبدالقادر الهلي: اشكالية توزيع الاختصاصات المالية في النظم الفيدرالية، مجلة الحقيقة لعلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة أحمد دراية ادرار، الجزائر، العدد ٤١، ٢٠١٧.
- د. عقيل مهدي الشرع & جنان سليم هلال: قياس وتحليل اثر الايرادات النفطية على الموازنة العامة والنفقات العامة والدين العام الداخلي في العراق للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٦)، مجلة واسط للعلوم الانسانية، كلية العلوم، جامعة الواسط، العراق، المجلد ١٥، العدد ٤٢، ٢٠١٩.
- سنبل عبدالجبار احمد: مبدأ سمو الدستور وكفالة احترامه، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٦، العدد ٢١، ٢٠١٧.
- د. صايل مفلح المومني: تطور الرقابة على دستورية القوانين في الاردن، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، المجلد ٤، السنة ٤، العدد ١٦، ٢٠١٢.
- د. غازي فيصل التعديلات الدستورية فيما يخص رقابة القضاء، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، مركز العراق للأبحاث، العدد ٩، ٢٠٠٧.
- د. شيماء معروف فرحان: إشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، المجلد ٦٢، العدد ٦٢، ٢٠١٨.
- ٢١- هيام خزعل ناشور : العلاقة بين العوائد النفطية والإنفاق الحكومي في دول مجلس التعاون الخليجي للمدة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٨، مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد ٨، العدد ٣١، ٢٠١٢.
- د. عدنان عاجل عبيد & ميسون طه حسين: الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، المجلد ٨، العدد ٤، ٢٠١٦.
- ميثم حنظل شريف & صبيح وصوح حسين الصباح: دور القاضي الدستوري في التفسير المنشئ، دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل، كلية العلوم، المجلد ٢٥، العدد ٢، ٢٠١٧.
- د. سليم كاطع علي: استفتاء إقليم كردستان وحلم الدولة الكردية، مقال منشور على الموقع الالكتروني مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية <http://mcsr.net/news261>.
- إسماعيل علوان التميمي: الاختصاصات المتعلقة بإدارة النفط والغاز في دستور ٢٠٠٥، مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://www.ahewar.org>.

- محمد جبار طالب: رسم السياسة النفطية إدارة النفط الغاز المستخرج من الحقول الحالية،
مقال منشور على الموقع الإلكتروني <http://almerja.net>

٥- التشريعات والقوانين

- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- قانون النفط والغاز في اقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧
- مشروع قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧
- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
- قانون التعداد العام للسكان والمساكن العراقية رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٨.
- قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

ثانياً: المؤلفات باللغة الاجنبية

- Georges Vedel : Course de droit Constitutionnel et institution
politiques , Les Cours de droit , 1961.
- Mohamed Said Aitchaalal: Pays producteurs de petrole et
companies internationaux these, 1977.

فهرست

المقدمة	١
المبحث الاول: مشكلات اللامركزية المالية في العراق	٣
المطلب الاول: مشكلة الاقتصادية في العراق	٤
الفرع الاول: اختلال الهيكل الاقتصادي في العراق	٤
الفرع الثاني: ضعف الموازنات الاتحادية والاقليمية والمحلية	٦
المطلب الثاني: مشكلة الدستورية في العراق	٧
الفرع الاول: عقود البترولية في اقليم	٨
الفرع الثاني: رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروتي النفط والغاز	١١
الفرع الثالث: توزيع العائدات الموارد النفطية في العراق	١٣

المطلب الثالث: خلافات السياسية في العراق.....	١٨
الفرع الاول: مسألة دعوات اقليم للانفصال	١٨
الفرع الثاني: مسألة دعوات المحافظات غير المنتظمة في اقليم لإقامة الاقاليم	٢١
المبحث الثاني: ضمانات تطبيق اللامركزية المالية في العراق	٢٣
المطلب الاول: الضمانات الدستورية والقضائية	٢٣
الفرع الاول: الضمانات الدستورية	٢٤
الفرع الثاني: الضمانات القضائية	٢٧
المطلب الثاني: الضمانات الاقتصادية والسياسية	٣٣
الفرع الاول: الضمانات الاقتصادية	٣٤
الفرع الثاني: الضمانات السياسية	٣٧
الخاتمة	٣٩
قائمة المراجع	٤١