مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

# إشكالية توزيع الثروات الوطنية

The problem of distribution of national wealth

**المدرس الدكتور سولاف كاكەيى**

قسم القانون / كلية القانون والسياسة /جامعة صلاح الدين

**معلومات البحث**

**تاريخ البحث:**
الاستلام: ٢٠١٨/١/٢
القبول: ٢٠١٨/٢/٥
النشر: **شتاء** ٢٠١٨

**Doi:**
**10.25212/lfu.qzj.3.1.29**

**الكلمات المفتاحية:**

Federal system, wealth distribution, national economy, constitution, laws, oil and gas law, distribution of competencies, management in partnership.

**الملخص**

أن الحكومة المركزية تستعمل الثروات الموجودة في الأراضي العراقية _من ضمنها وأهمها النفط _ كسلاح لاخضاع إقليم كوردستان والمحافظات الأخرى تحت سيطرتها، وبالتالي تعمد الحكومات العراقية المتعاقبة على أستعمال الثروات كوسيلة لتفتيت البلاد وتقسيم المجتمع.

عليه، أضحى النزاع حول الثروات في الدولة العراقية الاتحادية وسيلة لضياع أهم ثروة وهي الثروة البشرية، فالتعددية والتنوع ما هما إلاّ وسيلة لاغناء الشعب ثقافياً وإجتماعياً، غير أن الطائفية والمذهبية والسياسات الانتقامية التي تمارسها الفئة الحاكمة ضد الفئة المحكومة على مرّ تاريخ الدولة العراقية أدّت إلى تدمير التركيبة الاجتماعية للشعب العراقي والتوجه نحو الفردانية بتفرّد القومية الواحدة أو المذهب الواحد وبالتالي إفراغ التعا يش من معناها الحقيقي، فأصبح العيش المشترك بين المكونات العراقية مجرد شعارات تتغنى بها الكتل السياسية أثناء الحملات الانتخابية..

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

## المقدمة

يشير الدستور العراقي الاتحادي * لعام 2005 إلى تقسيم الدولة ولكنه تقسيم قائم على أساس الثروة والسلطة بين الحكومة الاتحادية في العاصمة (المركز) والأقاليم والمحافظات التي ستنتظم في إقليم مستقبلاً إضافة إلى المحافظات الأخرى.

وتختلف إيرادات الموارد الطبيعية عن المصادر الأخرى للمالية الفدرالي ة بسبب أختلافها الشديد بين الاتحادات الفدرالية وبين الوحدات المكونة لها _الأقاليم أو الولايات أو المقاطعات أو الجمهوريات أو ....، ويشكل النفط والغاز الطبيعي أهم الموادر الطبيعية في الدول الاتحادية، لأنهما يحققان إيرادات كبيرة، كما إن تكاليف استخراجها تمثل جزءاً يسيراً من قيمتها في الأسواق العالمية.

من هنا، تواجه الدول الغنية بالموارد تحديات تتعلق بالادارة السياسية والاقتصادية، منها أرتفاع سعر العملة والفساد نظراً لاجراءات الحكومة فيما يتعلق بالايرادات الضخمة، والنزاع بين المناطق نتيجة لتركز الثروات في أجزاء معينة من الدولة، والنزاع بين الحكومة الاتحادية والاقليمية حول بعض الأمور وأهمها تقاسم الايرادات، هذا بالاضافة إلى أسعار النفط المتقلبة وأمور أخرى[1].

ويشكل النفط إحدى أهم أدوات النزاع في العراق، ونذكر في هذا الشأن مطالبة المحافظات الأخرى بتشكيل أقاليم لتربعها على ثروات نفطية هائلة لم يتم استغلالها بعد وتوّد السيطرة عليها مباشرة، كالبصرة على سبيل المثال، كذلك يقع النفط ومسألة السيطرة على الآبار النفطية في صلب الصراع الدائر حول محافظة كركوك[2].

غير أن الحكومة المركزية تستعمل الثروات الموجودة في الأراضي العراقية _من ضمنها وأهمها النفط _ كسلاح لاخضاع إقليم كوردستان والمحافظات الأخرى تحت سيطرتها، وبالتالي تعمد الحكومات العراقية المتعاقبة على أستعمال الثروات كوسيلة لتفتيت البلاد وتقسيم المجتمع.

عليه، أضحى النزاع حول الثروات في الدولة العراقية الاتحادية وسيلة لضياع أه م ثروة وهي الثروة البشرية، فالتعددية والتنوع ما هما إلاّ وسيلة لاغناء الشعب ثقافياً وإجتماعياً، غير أن الطائفية والمذهبية والسياسات الانتقامية التي تمارسها الفئة الحاكمة ضد الفئة المحكومة على مرّ تاريخ الدولة العراقية أدّت إلى تدمير التركيبة الاجتماعية للش عب العراقي والتوجه نحو الفردانية بتفرّد القومية الواحدة أو المذهب الواحد وبالتالي إفراغ التعايش من معناها الحقيقي، فأصبح العيش المشترك بين المكونات العراقية مجرد شعارات تتغنى بها الكتل السياسية أثناء الحملات الانتخابية.

* أرتأيت أستخدام مصطلح الاتحادي أو الاتحادية كما هو وارد في الدستور العراقي الدائم لعام 2005 وذلك عوضاً عن الفدرالي أو الفدرالية المصطلح المفضل لدى الكتل الكوردية المأخوذ من اللغة الانكليزية Federalism.

[1] جورج أندرسون، الفدرالية المالية: مقدمة مقارنة، ترجمة: مها تكلا، كندا، منتدى الاتحادات الفدرالية، 2009، ص37_38.

[2] فريق أبحاث، ديناميكيات النزاع في العراق_تقييم استراتيجي، بغداد_أربيل_بيروت، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط1، 2007، ص41.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

**مشكلة البحث**

تشكل إيرادات الثروات الطبيعية مشكلة خاصة في الاتحادات الفدرالية، لأسباب عدّة منها إستحالة نقل الموارد الطبيعية، وتركيزها غالباً في إقليم دون آخر، وبذلك تنشأ مشكلة العدالة بين الأقاليم الغنية بهذه الثروات والأقاليم الفقيرة التي تفتقر إلى مثل هذه الموارد.

وبناءاً عليه، سيكون هذا البحث بمثابة محاولة للاجابة على مجموعة من التساؤلات، منها:

كيف تعالج الحكومة الاتحادية هذه المسألة للايفاء بمسؤوليات الانفاق الخاصة بها؟ هل يكون بالمشاركة في إيرادات الموارد الطبيعية مع الاقاليم الغنية؟ أو عن طريق تأمين الايرادات من مصادر أخرى لا تعتمد على الثروة؟ أو عن طريق التوزيع العادل بين الأقاليم الغنية والفقيرة؟ وكيف تتحقق هذه العدالة في التوزيع؟

في الواقع، فإنه بالاضافة إلى كل تلك الاشكاليات التي تعاني منها الاتحادات الفدرالية، فإن الدولة العراقية الاتحادية تعاني من مشكلة أخرى تتعلق بالخلاف حول تفسير النصوص الدستورية التي تتسم بالغموض والتناقض فيما يتعلق بإختصاصات الحكومة الاتحادية أو حكومات الأقاليم أو المشتركة بينهما، فأصبح كل طرف من طرفي الحكومة يدعي عدم دستورية الآخر.

وعليه، فإن الجدل الفقهي يدور حول تكييف المواد 111 و 112 و 115 من الدستور والتي تتعلق بعائدية النفط والغاز والاختصاصات المشتركة للحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان _كونه الاقليم الوحيد في الدولة العراقية الاتحادية _ أو حكومات الأقاليم التي ستنشأ مستقبلاً.

هذا بالاضافة إلى إغفال الدستور عن ثروات عديدة أخرى تزخر بها الأراضي العراقية م ثل الثروة المعدنية، أو عدم إيلائها أهمية تذكر، مع أنها ستشكل إيرادات ضخمة فيما لو تمت تنميتها على الوجه المطلوب، مثل التنمية السياحية والمائية والزراعية والحيوانية وغيرها من الثروات، وأهم من كل ذلك التنمية البشرية.

**فرضية البحث**

ينطلق هذا البحث من فرضية مفادها أنه إذا كانت الثروات والموارد الطبيعية تعدّ مصدراً للتقدم والرفاهية، فإنها تعدّ أيضاً مصدراً للنزاعات والتوترات، فمن الطبيعي عندما تكون عوائد هذه الايرادات تحت تصرف الحكومة مباشرة، فإنه من شأن هذه الحالة أن تجعل الحكومة أمام رصيد مالي أكبر من الرصيد المالي المتحقق في قطاعات أقتصادية أخرى، كما أنها مصدر مالي سهل الكسب، وتشجع هذه الظاهرة في غياب الديمقراطية على أعطاء الحكومة مساحة واسعة بالتصرف بها ظاهرياً لصالح المواطن، ولكنه في حقيقة الأمر تكريس لدور السلطة في الحكم، ولتحقيق تلك المآرب تلجأ الحكومات إلى التعتيم على شفافية أبواب وآلية الانفاق العام.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

**هدف البحث**

يهدف البحث إلى الكشف عن مواطن الخلل في بنود الدستور العراقي الاتحادي لعام 2005 تلك المتعلقة بتوزيع الاختصاصات والثروات في الدولة العراقية الاتحادية، فمزاعم الحكومة الاتحادية وإدعاءاتها بعدم دستورية عقود النفط المبرمة بين إقليم كوردستان والشركات الأجنبية يمكن دحضها دستورياً ما دامت هذه التصرفات تستند إلى الدستور نفسه.

وفي حال عدم دستوريتها فإن البتّ فيها يجب أن يكون من أختصاص المحكمة الاتحادية وليس بقرار شخصي من رئيس الوزراء، كما حصل في قطع حصة إقليم كوردستان من الميزانية وقطع رواتب ومخصصات موظفي الاقليم (فبراير 2014).

**منهجية البحث**

ستكون دراستنا لموضوع البحث وفق المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والقانونية، إضافة إلى المصادر ذات الصلة بالموضوع.

**هيكلية البحث**

تقع هذه الدراسة في فصلين نتناول في الأول آلية توزيع الاختصاصات والثروات في الدستور العراقي الاتحادي، أمّا في الفصل الثاني فسنتطرق إلى العوامل المسببة في تفاقم الأزمة المالية والاقتصادية في إقليم كوردستان العراق، مع خاتمة نستعرض فيها أهم الاستنتاجات التي تمّ التوصل إليها والاقتراحات التي نجدها ضرورية في حدود تعلقها بالدراسة موضوعة البحث.

وكما يلي:

الفصل الأول: الاختصاصات المشتركة والثروات في الدستور العراقي الاتحادي

الفصل الثاني: الأزمة المالية والاقتصادية في إقليم لٮوردستان العراق

الخاتمة

## الفصل الأول

## الاختصاصات المشتركة والثروات في الدستور العراقي الاتحادي

وجد العراق نفسه بعد عام 2003 أمام إنهيار كامل للبنى التحتية للاقتصاد العراقي بما في ذلك البني التحتية للنفط، فتمّ إعطاء الاستثمارات النفطية الأولوية لما لها أهمية في تغذية المرافق الاقتصادية الأخرى، حيث أن أكثر من 90% من العائدات العامة (الحكومية) تأتي من النفط.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وعلى الرغم من أن الأراضي العراقية تزخر بالعديد من الثروات الطبيعية وغير الطبيعية، إلاّ أن النفط يشكل ثروة استراتيجية متميزة عن باقي الثروات، فأدرج في الدستور العراقي الاتحادي لعام 2005، إلاّ أن المواد الدستورية المتعلقة به أصبحت محل جدل ونقاش شديدين بين الكتل السياسية، هذا بالاضافة إلى الخلاف بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كوردستان منذ 2014 وذلك على خلفية قيام الاقليم بإبرام عقود مع شركات نفطية أجنبية دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية في العاصمة، حتى وصل الأمر إلى قطع ميزانية الاقليم المخصصة له منذ 2004 والبالغ نسبتها 17% من الميزانية العامة للدولة.

وبناءاً على ما تقدّم فإنه سنقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: توزيع الاختصاصات والثروات في الدستور العراقي الاتحادي

المبحث الثاني: الموازنة الاتحادية وحصة الاقليم

## المبحث الأول

## توزيع الاختصاصات والثروات في الدستور العراقي الاتحادي

يتضمن الدستور العراقي الاتحادي لعام 2005 نصوصاً تتعلق بتوزيع الاختصاصات الثروات، غير أن الغموض والصياغة غير الدقيقة التي تعتريها كانا السببين الرئيسيين لاثارة النزاعات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان، كونها أضحت مثار التفسيرات والتأويلات لدى كلا الطرفين، وهذا ما سيتم توضيحه في الفروع التالية:

### الفرع الأول: توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي الاتحادي

تتواجد المؤسسات في الدول الاتحادية في كل من المستويين الاتحادي والاقليمي، ممّا ينتج عنه الحاجة إلى تحديد الأدوار والمسؤوليات الخاصة بكل منهما وضمان التنسيق بينهما بموجب الدستور، وتتفاوت الدول الاتحادية في أتباع طريقة تحديد أختصاصات كل من الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، غير أنها لا تتعدى الأساليب المتفقة عليها في الفقه الدستوري.

ومع ذلك فإن ما يخ ص الدستور العراقي الاتحادي هو التناقض بين نصوصه فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين المركز والأقاليم، وهو ما يمكن بيانه تالياً:

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

**أولاً: طرق توزيع الاختصاصات في الدول الاتحادية**

يترتب على أزدواج السلطات العامة قيام مشكلة توزيع الاختصاصات بين هذه السلطات، ولحلّ ه ذه المشكلة أتجهت الدساتير الاتحادية في العالم إلى سلوك إحدى الطرق التالية وذلك منعاً لتداخل الاختصاصات بين السلطة المركزية وسلطات الوحدات المكونة للدولة الاتحادية:

1. **حصر أختصاصات الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم**

وبموجبها يحدد الدستور على سبيل الحصر أختصاصا ت كل من السلطة المركزية من ناحية وأختصاص سلطات الأقاليم من ناحية أخرى.

2. **حصر أختصاصات الحكومة الاتحادية وما عداها تكون من أختصاص حكومات الأقاليم**

وبموجبها يحدد الدستور على سبيل الحصر الاختصاصات التي تثبت للسلطة المركزية ويترك ما عداها لاختصاص الأقاليم.

وفي هذ ه الحالة يكون أختصاص السلطة المركزية محدداً وضيقاً، لأن الاختصاص العام يمنح للأقاليم الذي يثبت لها الاختصاص في كافة الأمور التي لم يؤد النص عليها في الدستور من جهة، وما يستجد من وظائف في المستقبل من جهة أخرى.

ومن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب الولايات المتح دة الأميركية (التعديل العاشر لعام 1791)، والاتحاد الكونفدرالي السويسري، والبرازيل (المادة 1/25)، والمكسيك (المادة 124)، والأرجنتين، وأستراليا.

3. **حصر أختصاصات حكومات الأقاليم وما عداها يكون من أختصاص الحكومة الاتحادية**

وهي التي بمقتضاها يتم تحديد المسائل التي تخضع لاختصاص الأقاليم على سبيل الحصر، أما أختصاصات السلطة المركزية فتترك دون تحديد، وبالتالي تبقى صاحبة الاختصاص العام، وهذه الطريقة متبعة في كندا.

4. **الاختصاصات المشتركة**

تحدد المسائل التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية، ثمّ المسائل التي تختص بها حكومات الأق اليم، ومن ثمّ تبين مسائل أخرى تكون مشتركة بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية بحيث يتعاون الطرفان في تنظيمها.

في الحقيقة، إن وجود مجال خاص بالاقليم يكون له فيه حرية التصرف واختصاصات تنفرد بممارستها بعيداً عن سلطة الحكومة الاتحادية يعدّ مظهراً من مظاهر الا ستقلال الذاتي للاقليم[3]، وتساهم هذه الطريقة في تحقيق رغبة الأقاليم الأعضاء في المحافظة على أكبر قدر من استقلالها الذاتي وتقوية سلطاتها تجاه السلطة المركزية[4]، ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة:

[3] د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة 4، العدد 1، يناير 1980، ص102.

[4] د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفدرالي بين النظرية والتطبيق، مصر، مطبعة دار نشر الثقافة، 1977، ص317_318.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

أ. القانون الأساسي الألماني لعام 1949: اختصاصات التشريع الحصري للاتحاد (المادة71)، اختصاصات التشريع الحصري للولايات (المادة73)، الاختصاصات المشتركة (المادة74).

ب. الدستور الهندي لعام 1950: (المادة 246/الجدول السابع ): أختصاصات الاتحاد (القائمة1)، أختصاصات الولايات (القائمة2)، الاختصاصات المشتركة (القائمة3).

ت. الدستور الروسي لعام 1993: اختصاصات الاتحاد (المادة71)، الاختصاصات المشتركة (المادة72)، الاختصاصات المتبقية للجمهوريات (المادة73).

ث. الدستور العراقي الدائم لعام 2005: أختصاصات السلطة الاتحادية (المادة110)، الاختصاصات المشتركة (المادة114)، الاختصاصات المتبقية للأقاليم (المادة115).

**ثانياً: إشكالية الاختصاصات المشتركة في الدستور العراقي الاتحادي**

بغض النظر عن الطريقة التي تتبعها الدول الاتحادية في توزيع الاختصاصات، فإنه تدخل في أختصاص السلطة الاتحادية جميع المسائل المتعلقة بالمصلحة العامة، مثل السياسة الخارجية والعلاقات الدولية، والنظام النقدي، والتجارة الخارجية، والجنسية والهجرة، والدفاع والجيش.

بينما تختص حكومات الأقاليم بالشؤون المحلية، مثل الصحة والضمان الاجتماعي، شؤون التربية والتعليم، أمن وسلامة الاقليم، والنشاطات الرياضية والثقافية، الشؤون الاقتصادية والتجارية والضرائب المحلية.

ومع ذلك، تتجلى هيمنة السلطة المركزية على سلطات الأقاليم، وينعكس هذا السموّ في الحالات التالية[5]:

أ. عند التعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الاقليم، فإن الأولى هي التي تطبق، لأن دستور الأقليم مقيد ضمن المبادىء العامة الواردة في الدستور الاتحادي.

ب. تختص السلطة القضائية الاتحادية بفصل النزاعات التي تقع بينها وبين إحدى الولايات أو بين ولاية وأخرى، ورغم كونها سلطة مستقلة وتفرض الرقابة على السلطات الأخرى، لكنها تعتبر إحدى المؤسسات الدستورية الاتحادية، بالتالي تحكم للصالح العام وليس لمصلحة إقليم ما.

من هنا، فإنه من المثير للاستغراب نص المادة 115 من الدستور التي تنص على أنه في الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم، فان الأولوية في التطبيق تكون لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة التعارض مع القوانين الاتحادية، ما لم يكن قانون الاقليم أو المحافظة مخالفاً للدستور.

[5] المصدر السابق، ص ص321_322.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وهنا لا بدّ من توضيح أن هذا النص لم تألفه الدساتير الاتحادية، لأن الأخيرة تنص دائماً على سموّ الدستور الاتحادي على سائر دساتير وقوانين الأقاليم، وبالأخص في مجال الاختصاصات المشت ركة، على سبيل المثال ما جاء في المادة 72 من القانون الأساسي الألماني: يكون للولايات حق التشريع في مجالات التشريع المشترك، إذا لم يمارس الاتحاد فيها بموجب قانون اختصاصه التشريعي، وبالقدر الذي لم يمارس فيه هذا الاختصاص.

**الفرع الثاني: توزيع الثروات في الدستور العراقي الاتحادي**

لغرض إعطاء تفاصيل أكثر حول البنود المتعلقة بالسياسة المالية وآلية توزيع الموارد والثروات في الدستور العراقي الاتحادي، لا بدّ من تحديد تلك النصوص الدستورية ذات العلاقة بالموضوع محل البحث، ويمكن إيجاز هذه البنود الدستورية كما أدناه:

**أولاً: السياسة المالية:** ينص الدستور على:

1. **الاختصاصات المالية الحصرية للحكومة المركزية** في:
   أ. المادة 110/ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.
   ب. المادة 110/سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
2. **الاختصاصات المشتركة (المادة 106**_اللجنة المالية للعراق ): تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادي ة والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، تضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب أستحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم.

ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ثالثاً: ضمان الشفافية عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة.

**حقيقة الأمر أنه هنالك حاجة إلى توضيح:**

هل هي وضع سياسات مشتركة أو لجنة إدارية من خبراء مستقلين؟ وما هي كيفية العلاقة بين أعضائها من الخبراء وممثلي الحكومة؟

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

**ثانياً: ثروة النفط والغاز**

1. **ملكية النفط والغاز (المادة 111):** النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.

**نستنتج من هذا النص:**

أ. النفط والغاز ملك للشعب العراقي وليس للدولة العراقية أو السلطات الاتحادية.

ب. هل المقصود أن النفط والغاز الموجودين في كافة الأقاليم والمحافظات ملك للشعب العراقي في كل الأقاليم المحافظات العراقية؟ أم أن شعب كل إقليم أو محافظة يملك النفط والغاز الموجودين في إقليمه أو محافظته فحسب؟ ما دام الاختصاص المشترك يشمل الأقاليم والمحافظات المنتجة.

ت. المساواة بين أفراد الشعب في الانتفاع بعائدات الموارد الطبيعية.

ث. ما هي طبيعة هذه الملكية؟ هل هي مفهوم الملكية ذاتها في القانون الخاص والتي تعني سلطة مباشرة للمالك على المملوك بعناصرها الثلاث: الاستعمال والاستغلال والتصرف؟ أم أن المقصود هو التأكيد على وجوب تسخير وارداتهما في خدمة الشعب العراقي.

ج. النص له مدلول سياسي أكثر من كونه ذا مدلول قانوني، كونه جاء كردّ فعل على سياسات النظام البعثي البائد، والهدف منه هو وضع الثروة النفطية في خدمة الشعب العراقي وتقدمه وتنميته وليس بيد فئة قليلة تتصرف بها لمصلحتها الخاصة.

2. **الادارة المشتركة للنفط والغاز (المادة 112):**

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشمل 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.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطو ير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادىء السوق وتشجيع الاستثمار.

**<u>يفهم من النص أعلاه:</u>**

أ. ينص الدستور على تخصيص حصة لـ "الأقاليم" وليس "المحافظات"، رغم أنه لا يوجد سوى إقليم واحد وهو إقليم كردستان، دون الاشارة إلى المحافظات التي قد "لا تدخل ضمن إقليم مستقبلاً".

ب. تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وهو دور إداري ينحصر في إدارة الحقول المنتجة الموجودة، أي تصدير النفط والغاز من الحقول القائمة، ولذا لا يذكر الدستور شيء عن الحق ول الجديدة والتي سيتم أكتشافها في المستقبل.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وعليه، فإن لحكومة الأقاليم والمحافظات المنتجة أختصاص إبرام عقود النفط مع الشركات لغرض أستثمار هذه الحقول (ونقصد بذلك الحقول الجديدة) ومنح التراخيص لهذه الشركات للتنقيب عن النفط وإنتاجه.

ت. التمييز بين حقول النفط الق ائمة (المستثمرة) _وقت إعداد الدستور_ والحقول الجديدة (المستكشفة)، يعني أن موارد الحقول القديمة هي وحدها التي يشملها التوزيع على الصعيد الوطني وفق التوزيع السكاني في كافة أرجاء العراق، كما إن توزيع موارد الحقول الجديدة غير معين.
أي في هذه الحالة إذا كان حلّ آلية تقاسم الايرادات ممكناً، فإن المشكلة هي أية إيرادات بالضبط ستعود إلى أي طرف؟

ث. إن توزيع الموارد على (السلطات) شيء وتوزيعه على (الشعب) شيء آخر، ونعتقد أن على الحكومة الاتحادية أتخاذ التدابير الكفيلة بإلغاء الفوارق الاقتصادية بين المناطق، بحيث يكون للعربي ما للكوردي والتركماني، والمسلم والمسيحي والايزيدي والمندائي، والشيعي والسنّي ...إلخ، أي حصة يتمتع بها بصفته مواطناً.

ج. يجب على الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط أن تعمل معاً، ولكن ما هي المؤسسات التي ستضطلع بهذه المسؤولية: هل هي لجان مشتركة تضم مسؤولين تنفيذيين من الحكومة المركزية والمناطق، أم هي لجان مستقلة كالتي ورد ذكرها في المادة 106 من الدستور؟

ح. يجب توزيع عائدات النفط "بأسلوب عادل" و"بما يتناسب مع توزيع السكان في جميع أ نحاء البلاد"، كيف يتم ذلك في ظلّ غياب إحصاء يعكس الأرقام الحقيقية للشعب العراقي والاعتماد على البطاقة التموينية منذ 2003.

خ. (التوزيع العادل للموارد) مفهوم غير واضح، فما هي آلية التوزيع المعتمدة وما هي الجهات أو المؤسسات المسؤولة عن هذا التوزيع؟

د. اعتماد (مبادىء السوق) يعني ضمناً إجراء قدر من الخصخصة بمعنى مشاركة القطاع الخاص.

ذ. ( وينظم ذلك بقانون)، أي يصدر قانون ينظم هذه الأمور من قبيل قانون النفط والغاز وقانون توزيع الثروات وما إلى ذلك، ومع ذلك لم يصدر مثل هذا القانون.

**ثالثاً: المعادن**

تزخر الأراضي العراقية بالعديد من المعادن التي تشكل ثروات طبيعية [6]، ومع ذلك لا يأتي الدس تور على ذكرها أو كيفية توزيعها أسوة بالنفط والغاز، وذلك يعني ضمناً أن الثروات الطبيعية باستثناء النفط والغاز كالحديد والنحاس والزنك والكبريت والفوسفات واليورانيوم والمرمر وغيرها من المعادن هي من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لأنه لم يرد لها ذكر في المادة 110 الخاصة بتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، ولا في المادة 114 الخاصة بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم.

[6] هيئة المسح الجيولوجي العراقية، واقع الثروة المعدنية في العراق وآفاق تطويرها، جمهورية العراق، وزراة الصناعة .

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وبالتالي حق حكومات الأقاليم في استثمار هذه الموارد والبحث عنها واستخراجها وبيعها وتصديرها أو اس تخدامها في الصناعات المحلية وكافة التصرفات المادية القانونية الأخرى، وكذلك الحال بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

**رابعاً: الآثار (المادة 113):** تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من أختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون.

**خامساً: الثروة المائية:** ينص الدستور على:

1. **الاختصاصات الحصرية الاتحادية (المادة 110/ثامناً):** تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

**نستنتج من هذه الفقرة:**

أ. يقتصر أختصاص الحكومة الاتحادية الحصري على تخطيط السياسات فقط وليس تنفيذها.
ب. يتعلق التخطيط بمصادر المياه من خارج العراق، ويشمل الأنهار الدولية التي تدخل الحدود العراقية وضرورة الحفاظ على حقوق العراق فيها واتخاذ ما يلوم لضمان تدفق المياه إليها بشكل يتناسب مع حقوق العراق في تلك المياه وفقاً للاتفاقيات التي تربط العراق بالدول التي تتدفق منها المياه إلى العراق.

2. **الاختصاصات المشتركة (المادة 114/7):** رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.

**نستنتج من هذه الفقرة:**

أ. تتعلق هذه الفقرة برسم سياسات الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بهدف التوزيع ا لعادل وذلك يشمل السدود والخزانات المائية ومشاريع الري داخل الدولة العراقية وشق الجداول والترع والمشاريع الاروائية.
ب. تعتبر من الاختصاصات المشتركة لأنها تخرج من الاختصاصات الحصرية ولا تعتبر من أختصاص الأقاليم منفردة، وذلك يعني وجوب التعاون التنسيق والتشاور وأ تخاذ القرار مشتركاً بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم فيما يتعلق برسم وتنظيم سياساتها.
ت. تكون الأولوية لقانون الأقاليم في حال وجود خلاف بين القانونين (القانون الاتحادي والقانون الاقليمي ) فيما يتعلق برسم وتنظيم سياسات الموارد المائية الداخلية على نحو ما جاءت به المادة 115 من الدستور.

**سادساً: حصة الأقاليم والمحافظات (المادة 121_ثالثاً):** تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة أتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

**سابعاً: الثروات غير الطبيعية (المادة 28):** تعد الرسوم والضرائب التي تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين أهم الموارد المالية التي تمكن الدول من رسم خططها الاقتصادية والتنموية، وقد أشار الدستور إلى الثروات غير الطبيعية، مثل الضرائب والرسوم، مع مراعاة ذوي الدخول المنخفضة:

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

1. لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلاّ بقانون.
2. يعفى أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون.

ويتضح من نص المادة تناول الموضوع بشكل عام دون التطرق للتفاصيل التي ترك أمر تنظيمها لقانون، كما في قانون ضريبة الدخل والعقار والرسوم الكمركية وغيرها.

**ثامناً: الثروة البشرية**

حول أهمية العنصر البشري أشار الاقتصادي ألفريد مارشال إلى أن أثمن رأس المال هو ما يستثمر في البشر [7]، فالتعددية والتنوع في المجتمع العراقي ما هو إلاّ مصدر لثراءه ثقافياً، وعلى الرغم من وفرة البنود الدستورية التي تنص على التعايش والشراكة بين كافة المكونات العراقية والتسامح والاعتراف بالحقوق القومية والدينية لها[8].

إلاّ أن الممارسات التمييزية للحكومات المتعاقبة منذ 2003 وسيطرة تنظيم داعش الارهابي على ثلث الأراضي العر اقية منذ حزيران 2014 أدّت إلى هجرة المكونات المسيحية والايزدية إلى إقليم كوردستان أو خارج العراق، فأصبحت المحافظات العراقية مقسمة جغرافياً ومذهبياً بين المحافظات الشيعية والمحافظات السنّية.

ما عدا إقليم كوردستان الذي يعتبر المنطقة الوحيدة التي تتسم بالتعدد ية الثقافية من خلال أحتضانه للنازحين من كافة الهويات العراقية المختلفة من كورد وعرب وتوركمان، شيعة وسنّة، مسلمين ومسيحيين وإيزديين وشبك وصابئة وكاكائيين..إلخ.

**الفرع الثالث: المنازعات المتعلقة بتوزيع الثروات**

لقد كان موضوع توزيع الثروات محل نقاش بين القياد ات السياسية والأكاديميين العراقيين وإحدى أسباب الخلاف بين دعاة الاتحادية والرافضين لها عند البدء بعملية صياغة الدستور الاتحادي لعام 2005، والسبب في ذلك هو خشية المناطق الفقيرة من أستئثار المناطق النفطية بالثروة وحرمان المناطق التي لا تمتلكها، هذا من جانب.

ومن جانب آخر، خشية المناطق الغنية بالثروة النفطية من قيام الحكومة المركزية بالتوزيع غير العادل لهذه الثروات وحرمانها من الحصول على حصة يعادل حاجتها أو نسبة مشاركتها في الميزانية العامة للدولة.

كما هو شأن الادعاءات من جانب المسؤولين في محافظتي البصرة وكركوك ، على أساس مساهمتهما بالثروة النفطية الهائلة في تمويل الميزانية العامة وإعطاءها حصة من جانب الحكومة الاتحادية شأنها شأن المحافظات غير المنتجة بما لا يتناسب

[7] د. علي عبدالهادي سالم، نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 4، العدد9، 2012، ص79.

[8] على سبيل المثال وليس الحصر، يراجع النصوص الواردة في المواد (2/ثانياً، 3، 4، 9/أولاً، 12، 14، 16، 41، 43) من الدستور.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

قدر مشاركتهما، ومع ذلك فإنهما تفتقران إلى الخدمات الأساسية من التعليم والصحة ناهيك عن البنى التحتية المدمرة جراء سنوات الحروب، لأن الحصة الممنوحة لهما لا تمول في إعادة البناء على الوجه المطلوب.

وفي آب 2003 صدرت وكالة أسوشييتد برس للأنباء تقريراً من نيويورك لكاتبها مارك فرتز عن ثروة العراق النفطية والآمال التي تعلق على أستخدامها لتحقيق أنتعاش أقتصادي في ا لبلاد، وذكر في التقرير أنه نادراً ما يمكن للدول الغنية بالثروات تحقيق الرخاء والتقدم بل أنها تكون عرضة للفقر والتخلف والبطالة والفساد والانقلابات العسكرية والحروب.

وما حصل ويحصل في العراق من نزاعات وحروب داخلية وإقليمية دليل على صحة ذلك القول، والسبب في ذل ك هو أستحواذ الحكومة على تلك الثروة وأستغلالها في التسلح والتصنيع العسكري لمحاربة حتى مواطنيها، بدل أن تستغل في سبيل إعمار البلاد أو دعم القطاع التعليمي أو الصحي أو تلبية أحتياجات الشعب الضرورية، فتكون المحصلة طبقة من الأغنياء من أصحاب المناصب _سيادية كانت أو خدمية _ تستغل مواقعها السياسية لتكديس الثروات، في مقابل طبقة فقيرة تمثل غالبية الشعب ترزح تحت وطأة الفقر والحاجة وتفتقر لأبسط أساسيات المعيشة التي يمكن للحكومة توفيرها بسهولة لولا إنشغالها بالاثراء على حساب الشعب جرّاء تفشي الفساد في مؤسسات الدولة وغياب المسؤولية والمحاسبة.

كما روجت إدارة بوش لفكرة أستغلال الثروة النفطية للعراقيين _بعد أن سخّره النظام البعثي الصدامي (1979_2003) لبناء ترسانته العسكرية التي قادت البلاد إلى حروب دمرت البنى التحتية للبلاد _، في محاولة من الادارة الأميركية لكسب التأييد الشعبي ومنع وقوع الهجمات على قواتها.

فالمشكلة ليست في توزيع الثروات في الدولة العراقية الاتحادية، وإنمّا في سوء إدارة وتوزيع هذه الثروات الهائلة التي تزخر بها البلاد، والسبب في ذلك يعود إلى التالي:

1. لا توجد مؤشرات على إنفاق الايرادات الضخمة لهذه الثروات التي تجني ها الحكومة العراقية في تحسين النظام التعليمي أو الرعاية الصحية أو قطاع الكهرباء أو إيجاد فرص عمل لا تعتمد على تذبذب الأسواق النفطية.
2. يدور الجدل الفقهي حول تكييف المادتين 111 و 112 بخصوص النفط والغاز، فالمادة 111 لا تشير إلى الحكومة الاتحادية ولا إلى الحكوم ة الاقليمية، وإنمّا إلى الشعب العراقي في كافة الأقاليم والمحافظات، كما إن المادة 112 لا تدخلان الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ولا ضمن الاختصاصات المتروكة للأقاليم، بل هي من ضمن الاختصاصات المشتركة بين كل من طرفي الحكومة.
3. إفتعال حكومة المالكي (2006_2014) للأزمات من أضطهاد السنّة لا سيما في ظلّ قانون الارهاب، حتى إن المادة 4 منه يطلق عليه المادة 4 سنّة، وكذلك في ظلّ الممارسات التمييزية لهيئة العدالة والمساواة (هيئة إجتثاث البعث سابقاً) التي ساهمت في إستبعاد قطاعات واسعة من العملية السياسية والمنتمية غالبيتهم لطائفة العرب السنّة، حتى ليتصور أنه لم يوجد الشيعة بين صفوف حزب البعث الصدامي.
4. قطع حصة الاقليم من الميزانية الاتحادية البالغة نسبتها 17% وقطع الرواتب عن موظفيه بقرار شخصي صادر من رئيس الحكومة نوري المالكي (شباط 2014)، في حين كان يجب حسم الخلاف بين الحكومة الاتحادية

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وحكومة الاقليم عن طريق السلطة القضائية المتمثلة في المحكمة الاتحادية العليا وفق أختصاصاتها المبينة في المادة 93 من الدستور.

5. على الرغم من تركز غالبية الحقول المنتجة للنفط في محافظتي البصرة وكركوك، إلاّ أنهما من أفقر المناطق وأكثرها بطالة، من هنا جاءت المطالبات بتشكيل إقليم البصرة الاتحادي، لعل أبرزها مبادرة النائب وائل عبداللطيف في 2008.
6. إنفاق ملايين الدولارات على الجدران الكونكريتية بذريعة التصدي للهجمات الارهابية منذ 2003، فيما لو أنفقت على قطاع الكهرباء لكانت قللت من معاناة الشعب العراقي الذي يرزح تحت وطأة الفقر والبطالة رغم غنى بلاده بالثروات.
7. تهميش المحافظات ذات الأغلبية السنّية مثل صلاح الدين والأنبار ورفض مطالبها المتكررة بتشكيل إقليم إتحادي منذ 2010.
8. الترحيب بتنظيم الدولة الاسلامية في العراق والشام الارهابي الذي يعرف أختصاراً (داعش) والذي عدّ في بادىء الأمر _حزيران 2014_ المنقذ لطائفة العرب السنّة من أيدي الحكام الشيعة ، حينما سيطر التنظيم على ثلث الأراضي العراقية _وهي المحافظات ذات الأغلبية السنّية مثل نينوى وصلاح الدين والأنبار_.
9. صرف مبالغ هائلة على مشاريع إعادة إعمار المحافظات بعد استردادها من أيدي تنظيم داعش الارهابي، والذي كان بالامكان تجنبه فيما لو صرفت هذه المبالغ للاعمار منذ 2003 وليس لاعادة إعمار ما دمرته الحروب الطائفية والمذهبية.

كل هذه شكلّت تهديداً للديمقراطية في العراق وهدمت سبل التعايش والشراكة بين مكونات المجتمع العراقي، فكانت النتيجة ما وصل إليه الحال من المشاكل الاقتصادية أبرزها البطالة والفقر والتضخم والمديونية بالاضافة إلى تردي الأوضاع المعيشية للمواطنين مع أزمات الخدمات والتعليم والصحة، وتدني دخل الفرد بشكل أدّى إلى تعميق الهوّة بين بين الأقلية الغنية والأغلبية الفقيرة.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

## المبحث الثاني

## الموازنة الاتحادية وحصة الاقليم

سنتناول في هذا المبحث موضوع الموازنة الاتحادية وحصة إقليم كوردستان منها في فرعين متتالين:

### الفرع الأول: الموازنة الاتحادية

تشير المادة 121/ثالثاً من الدستور إلى حصة الأقاليم والمحافظات، حيث تنص على تخصيص حصة من الايرادات المحصلة أتحادياً للأقاليم والمحافظات للقيام بمسؤولياتها، مع مراعاة مواردها وحاجاتها وعدد سكانها.

وعلى مدى السنوات الماضية وبعد تشكيل الحكومة العراقية الاتحادية كان يتم صرف رواتب موظفي الاقليم من حكومة الاقليم من ضمن حصة الـ17% التي يتسلمها الاقليم من الموازنة الاتحادية.

ويربط قانون الموازنة الاتحادية بين دفع حصة الا قليم الـ 17% ومن ضمنها رواتب الموظفين وتصدير النفط ودخول عائداته في الموازنة العامة للدولة العراقية.

وقد تمّ قطع مستحقات إقليم كوردستان المالية من الموازنة الاتحادية منذ شهر شباط 2014 بسبب خلافات في مسألة تصدير النفط المستخرج من حقول الاقليم وتصديره إلى الأسواق العالمية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية.

فالحكومة الاتحادية في بغداد ترى أن تطوير الحقول النفطية وعمليات التسويق والتصدير محصورة بيد وزارة النفط الاتحادية أستناداً للقوانين المركزية النافذة بحسب المادة 130 من الدستور، في حين ترى حكومة الاقليم في أربيل أن للاقليم حق تطوير الحقول وتسويق النفط دون العودة إلى الحكومة الاتحادية.

وتمّ قطع حصة الاقليم من الميزانية بقرار شخصي من رئيس الحكومة نوري المالكي دون أستناده إلى أي نص قانوني أو دستوري أو حتى قرار حكومي من مجلس الوزراء، وجاء القرار كردّ فعل على إبرام حكومة الاقليم عقوداً نفطية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية وإعطائها عائدات النفط، ممّا يمنح الأخيرة حق أستحقاقها من حصته في الموازنة الاتحادية البالغة 17% سنوياً[9].

[9] أزمة الرواتب تشتعل بين المالكي وإقليم كوردستان، مجلة المجتمع الالكترونية، 12 آذار 2014، متاح على الموقع الالكتروني أدناه:
http://mugtama.com/hot-reports/2014-02-01-12-28-05/item/583

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وفي الواقع، لا تستند قطع رواتب ومستحقات الموظفين إلى أية فقرة أو مادة دستورية لغياب بند دستوري يقضي بقطع رواتب الموظفين وعدم إرسال الميزانية لأي محافظة، فجميع المحافظات جزء من الموازنة العامة للدولة قبل التصديق عليها ما عدا إقليم كوردستان بسبب الخلاف النفطي بين بغداد وأربيل.

كما أن رواتب الموظفين هو أستحقاق دستوري وقانوني، وقد أدّى قطعها إلى خلق مشاكل اقتصادية واجتماعية لانعكاس الأزمة المالية على حياة المواطنين الكورد وتدهور الوضع الاقتصادي في الاقليم، بسبب الارباك الذي طال الشركات العاملة في الاقليم وأزمة في السيولة النقدية، كلّ هذا في ظل وجود عدد هائل من النازحين من مناطق أخرى.

هذا بالاضافة إلى تهديد الوحدة الوطنية للشعب الكوردي، من خلال مقارناتهم للأوضاع المالية بين المناطق الخاضعة للحكومة المركزية وتلك التابعة للاقليم، وبالتالي تفضيل الحكومة المركزية على حكومة الاقليم.

من هنا فقد أضطرت حكومة الاقليم إلى أستخدام أختصاصاتها الدستورية وفق الما دتين 112و115 من الدستور حول حق الاقليم في تصدير النفط، وكما يلي:

1. **المادة 112**

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشمل 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.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحا فظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادىء السوق وتشجيع الاستثمار.

2. **المادة 115**

كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من أختصاص الاقال يم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما.

كما إنه في العام 2014 _عندما تمّ فيها قطع حصة الاقليم من الميزانية_ لم تتم مصادقة الميزانية العامة للدولة، وللمالكي بموجب قانون الموازنة لعام 2013 سلطة سحب مبلغ من الميزانية التخمينية للدولة وكان يستعمل هذه السلطة حتى مجيء داعش في حزيران 2014، وتنحي المالكي وتشكيل حكومة العبادي في تشرين الثاني 2014.

وفي تشرين الثاني 2014 وأثناء تشكيل الحكومة الجديدة وبحضور الولايات المتحدة الأميركية وبريطانيا والأمم المتحدة، تمّت الاتفاق بين حكومة بغداد وأربيل حول (النفط والميزانية) بموجب يتوجب على الحكومة المركزية دفع مبلغ قدره

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

500 مليون دولار لاقليم كوردستان كتعويض عن شهري تشرين الثاني وكانون الأول، بموجب مشاركة الاقليم في تشكيل حكومة العبادي.

وتنص الوثيقة الوطنية التي بموجها تشكلّت حكومة حيدر العبادي على أن تصدر حكومة إقليم كوردستان 250 ألف برميل نفط يومياً من الحقول الخاضعة لسيطرتها عن طريق (شركة تسويق النفط العراقي _ سومو) وأن ترسل الحكومة العراقية في المقابل حصة الاقليم من الميزانية العامة المقدرة بـ 17%.

وفي حالة عدم دفع نسبة الـ17% للاقليم رغم قيامها بتسليم الـ 250 ألف برميل، فإنه من حق الاقليم بيع النفط مستقلاً.

ورغم أن أحد أبرز شروط مشاركة الكورد في حكومة حيدر العبادي (2014_؟؟) كان دفع مستحقات إقليم كوردستان المالية المحتجزة لدى بغداد، فإن الحكومة المركزية في بغداد لم تلتزم بدفع مستحقات الاقليم المالية ومن ضمنها رواتب الموظفين.

حتى أصبحت مسألة المصادقة على قانون الموزانة الاتحادية سنوياً أحدى نقاط الخلاف الرئيسية بين الكتل السياسية في البرلمان، بسبب مصادقة القانون دون إشراك الاقليم ومؤسساته المعنية في صياغته وإعداده ودون مراعاة لمطالب واقتراحات الكتل الكوردستانية في مجلس النواب[10].

**الفرع الثاني: ميزانية إقليم كوردستان (نسبة الـ17%)**

أقرّ مجلس الوزراء العراقي في ظل حكومة الدكتور إياد علاوي وهي أول حكومة عراقية (حكومة مؤقتة وغير منتخبة) في العام 2004 أن تكون حصة إقليم كوردستان 17% من الموازنة الاتحادية السنوية يستقطع منها المصروفات السيادية (وكلفة المشاريع التي تنفذها الحكومة المركزية للاقليم) وتسوية العائدات المحلية من الضرائب والرسوم وغيرها.

وبعد الانتخابات التشريعية في كانون الثاني 2005 وإقرار الدستور العراقي الدائم في تشرين الأول من العام نفسه، ظهرت إشكاليات بين الحكومات الاتحادية المتعاقبة وحكومة إقليم كوردستان على هذه النسبة وأسس إحتسابها وجرت محاولات لتخفيضها بين 10_13%، ولكن لم يتحقق ذلك.

غير أن النفط يعتبر السبب الرئيسي في تفاقم الأزمة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان، لا سيما بعد توقيع عقود جديدة مع شركات أجنبية للتنقيب عن النفط واستغلاله دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية التي أعترضت عليها وأعتبرتها عقوداً غير دستورية[11].

[10] زياد الحيدري، إيضاح من مجلس الوزراء حول حصة إقليم كوردستان في قانون الموازنة الاتحادية لعام 2017، روداو_اربيل، 2016/12/6، متاح على الموقع الالكتروني أدناه:

http://www.rudaw.net/arabic/kurdistan/0612201613

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

فأقدمت الحكومة المركزية على ممارسة الضغوط على حكومة الاقليم منها عدم إرسال حصتها من الميزانية العامة للدولة أسوة بالمحافظات العراقية الأخرى منذ العام 2014.

والأسئلة المطروحة هنا هي:

ماذا تعني نسبة الـ17%؟ ماذا تشمل من النفقات؟ ماذا تعني النفقات السيادية؟ وماذا تشمل من النفقات؟

إن نسبة الـ 17% وهي حصة إقليم كوردستان من الميزانية العامة للدولة العراقية تعني المبلغ المتبقي بعد إستخراج النفقات السيادية "تحدد نسبة 17% لاقليم كوردستان من مجموع الانفاق الفعلي (النفقات الجارية ونفقات المشاريع الاستثمارية ) للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها بعد استبعاد النفقات السيادية المتمثلة بـ (...وزارة الدفاع...) ...."[12].

وقد كانت هذه النفقات تبلغ 15% من الميزانية العامة للدولة، وارتفعت هذه النسبة إلى 28% في العام 2014 حتى وصل إلى 35% في العام 2017.

وخلال السنوات الماضية كانت تصل نسبة 11% أو 12% من الميزانية للاقليم وليس نسبة الـ17% بعد أن يستقطع منها النفقات السيادية.

ففي حالة الحرب تلتزم الحكومة المركزية بالحفاظ على كافة أراضي الدولة العراقية ووحدتها، غير أنه منذ الحرب ضد داعش منذ 2014 سيطرت البيشمركة على حوالي 30% من الأراضي العراقية، ومع ذلك فإن الحكومة المركزية أمتنعت عن دفع النفقات السيادية التي تكفل حماية الـ30% من الأراضي العراقية.

هذا في وقت فإن ميزانية وزارة البيشمةركة هي ضمن النفقات السيادية داخل ميزانية وزارة الدفاع العراقية وهي بإسم (منظومة حماية العراق)، هذه الميزانية تحتسب ضمن النفقات السيادية وتستقطع من ميزانية إقليم كوردستان البالغة 17% _كما هو وارد في نص المادة 8/ثانياً من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2017_، ومع ذلك تمتنع الحكومة العراقية عن دفع هذه النفقات[13].

لماذا؟

قد يكون التفسير الوحيد لهذا الوضع الاستثنائي هو كون الحكومة الاتحادية لا تحتسب البيشمةركة ضمن المنظومة الدفاعية العراقية.

---

[11] مارينا أوتاوي ودانيال قيسي: حالة العراق، أوراق كارنيغي، بيروت، مركز كارنيغي للسلام الدولي، فبراير 2012، ص12.

[12] المادة 8/ثانياً من قانون قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2017 رقم 44 لسنة 2017.

[13] وزير المالية في حكومة الاقليم: أستمرار منح السلف العقارية في القرى كافة خلال العام القادم، 26 كانون الثاني 2010، مقابلة مع وزير المالية بايز طالباني متاح على موقع حكومة إقليم كوردستان الالكتروني أدناه:
http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=01010100&l=14&r=81&a=38236&s=010000

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

كذلك تشمل النفقات السيادية كلفة أستخراج وإنتاج النفط ودفع أستحقاقات الشركات الأجنبية المشتغلة في كافة الأراضي العراقية من زاخو إلى ال بصرة، غير أن الحكومة المركزية تلتزم بدفع أجور أستخراج وأنتاج النفط في المناطق خارج حدود الاقليم فقط.

في الحقيقة، إن المسألة ليست مسألة نفط ولا ميزانية، بل هي مسألة النيل من هيبة الكورد وكوردستان، وبمثل هذه القرارات فإن الحكومة المركزية تطمح إلى جعل الاقليم تابعاً للمركز وتعامله معاملة المحافظة.

في حين فإن العلاقة بين الاقليم والمركز في الدولة الاتحادية لا تقوم على أساس التبعية وإنمّا المشاركة في ظلّ الاختصاصات الواردة في الدستور الاتحادي.

وقد وجدت الحكومة الاتحادية في النفط وسيلة للضغط على إرادة الكورد ولو لم تزخر أراضي إقليم كوردستان بالنفط، لكانت الحكومة المركزية تعمل على إخضاعها بالقوة وأستعمال العنف ضدها، كما حصل حين هاجمت القوات العراقية المسلحة المتظاهرين في محافظة الأنبار وقضاء الحويجة في العام 2013 لمجرد ممارسة حقهم الدستوري في قيام عصيان مدني بين أه الي تلك المناطق أحتجاجاً على بعض القرارات والسياسات التمييزية بحق المكوّن السنّي[14].

## الفصل الثاني

## الأزمة المالية والاقتصادية في إقليم كوردستان العراق

تتمثل برامج الانفاق الحكومي الكبرى عادة في الدفاع والتعليم والأبحاث والرعاية الصحية وتأمين الدخل والمساعدات الاجتماعية ورواتب التقاعد والبنية التحتية، وقد نجحت حكومة الولايات في ولايتي سارلاند وبريمن الألمانيتين في مقاضاة الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات الأخرى على أساس أنها لم تقدم لها الأموال الكافية لتلبية الالتزامات الدستورية الموضوعة على عاتقها من أجل أن تضمن تقديم خدمات حكومية تتساوى مع تلك الخدمات المقدمة في أماكن أخرى من الدولة[15].

[14] الجزيرة نت، قوات عراقية تقتحم الحويجة واستمرار العصيان، 2013/4/23، متاح على الموقع الالكتروني أدناه:
http://www.aljazeera.net/news/arabic/2013/4/23/

[15] جورج أندرسون، المصدر السابق، ص14_16.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وقد واجه إقليم كوردستان أزمتين متلازمتين منذ حزيران 2014: التمرد الذي قاده تنظيم داعش، أنخفاض أسعار النفط، وكان لهاتين الأزمتين آثار شديدة على الاقتصاد وتفاقمت مواطن الضعف والاختلالات الهيكلية حيث أدّت إلى تراجع الاستهلاك والاستثمار في القطاع الخاص وتقييد الانفاق الحكومي لا سيما على المشروعات الاستثمارية.

هذا في وقت يتولى الاقليم دفع نفقات الرعاية الاجتماعية، وبعض النفقات السيادية مثل أستقبال البعثات الدبلوماسية، ونفقات الدفاع من البيشمركة في جبهات القتال في الحرب ضد داعش، أضف لكل ذلك مشكلة النازحين الذين فروا من محافظات وسط وجنوب العراق إلى الاقليم منذ 2003 هرباً من الارهاب والذين أكثريتهم من العراقيين شيعة وسنّة.

إضافة إلى النازحين السوريين الذين هربوا بعد بدء المظاه رات والاحتجاجات التي سرعان ما تطورت إلى حرب أهلية بين المدنيين وقوات النظام السوري منذ مارس 2011، كل هذه الأمور أدّت إلى الوضع الحالي المتأزم في إقتصاد الاقليم منذ 2014.

في حين تتعامل الحكومة المركزية مع الاقليم وكأن الأخير ليس جزءاً من العراق بل منفصل عنه ، ذلك أنه في حالة تلكؤ الحكومة المركزية في تحمل نفقات الاقليم رغم حاجته إليها فإنها بذلك تكون تعامل الاقليم وكأنه ليس جزءاً من العراق.

وتتعدد العوامل التي أدّت إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية في إقليم كوردستان العراق من بينها:

## المبحث الأول

## البيشمركة

تنص المادة 109 من الدستور العراقي الاتحادي على أن السلطات الاتحادية تتولى مسؤولية الحفاظ على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي.

كما جاء في 101/ثانياً منه على أن وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه هي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ومنذ بدء عمليات تحرير الأراضي العراقية من أيدي تنظيم الدولة الاسلامية في العراق والشام الارهابي (داعش) فإن القوات العراقية تقاتل في حربها ضد تنظيم داعش في جبهتين : الجبهة الكوردية (البيشمركة) والجبهة العراقية (الجيش العراقي وميليشيات الحشد الشعبي).

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وبينما يذكر قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2017 بوضوح عدد عناصر الحشد الشعبي في ضوء تحديد الميزانية لها، فإن الغموض يعتري ما يخص قوات البيشمةركه، حيث تنص الفقرة خامساً من المادة 8 من القانون[16]:

تخصص نسبة من تخصيصات القوات البرية الاتحادية للجيش العراقي إلى قوات البيشمةركة باعتبارها جزءاً من المنظومة الأمنية العراقية بما يضمن رواتب البيشمةركة بجداول معدة بالتنسيق بين القيادة العامة للقوات المسلحة ووزارة البيشمةركة.

علماً بأن هذا النص القانوني هو نفسه المتكرر في قانون الموازنة العامة الاتحادية للجمهورية العراقية خلال السنوات السابقة ولم يتم تطبيقه للسبب نفسه وهو أن المادة غير واضحة لأن الميزانية المخصصة للقوات البرية لوزارة الدفاع غير معلومة وأية نسبة منها ستخصص للبيشمةركة، وكم قدرت أعدادهم؟ لذا لم يتم صرف أية مستحقات مالية لقوات البيشمةركة منذ 2005 رغم مشاركة الاقليم بنسبة 17% من تخصيصات وزارة الدفاع العراقية في إطار النفقات السيادية[17].

هذا من جانب.

ومن جانب آخر، تخصص الحكومة المركزية نسبة 35% من ميزانية الدولة لل جيش العراقي والحشد الشعبي وهو ما يعادل مليار دولار شهرياً، في حين ترفض دفع مليار واحد سنوياً لقوات البيشمركة.

والسؤال هنا:

لماذا هذا التمييز في التعامل مع هاتين القوتين، علماً أنهما تقاتلان ضد عدو واحد؟

ألاّ تضطلع كليهما بمسؤولية الدفاع عن الأراضي العراقية ضد تنظيم داعش؟

لماذا يبلغ راتب الجندي العراقي 800 دولار شهرياً، في وقت لا يقبض البيشمركة سوى 400 دولار شهرياً؟

هذا وقد خلّف الحرب ضد إرهاب داعش حوالي 10 آلاف جريح من البيشمركة، ويتم علاج أكثريتهم خارج البلاد على نفقة حكومة إقليم كوردستان، كما أستشهد حوالي 1700 منهم، ورغم ذلك فإن الحكومة المركزية لم تشارك في تسديد نفقات علاج الجرحى بل وحتى أنها لم تبعث برقية تعزية للشهداء.

لماذا هذا التمييز في التعامل بين شهداء وجرحى الاقليم وشهداء وجرحاها من بين صفوف الجيش العراقي والحشد الشعبي؟

لماذا هذه التفرقة في التعامل بين البيشمركة والجنود العراقيين؟

[16] قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2017 رقم 44 لسنة 2017، الوقائع العراقية، العدد 4430، السنة 58، 9 كانون الثاني 2017، وزارة العدل، ص15.

[17] زياد الحيدري، إيضاح من مجلس الوزراء حول حصة إقليم كوردستان في قانون الموازنة الاتحادية لعام 2017، المصدر السابق.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

في الواقع، من هذه التصرفات يبدو وكأن الحكومة المركزية وضعت البيشمركة أمام خيارين : إمّا التسليم للحكومة في بغداد أو لتنظيم داعش؟

علاوة على أن موقف الحكومة المركزية واللامبالاة بالمقاتلين والمقاتلات البيشمركة، إنمّا يدل على إخراج قوات البيشمةركة من المنظومة الدفاعية للدولة العراقية وعدم أعتبارها جزءاً منها، وكأنها بذلك تعتبر مسألة الدفاع عن الأراضي الواقعة في إقليم كوردستان خارج مسؤوليتها، أو لا تحسب أراضي الاقليم جزءاً من الأراضي العراقية.

في حين كل ما يهم الحكومة في بغداد هو خروج قوات البيشمركة من الأراضي التي تمّ تحريرها في محافظة نينوى منذ بدء عمليات التحرير في تشرين الأول 2016، بعد أن حققت القوات الكوردية أنتصارات هائلة على أرض المعركة في حربها ضد تنظيم داعش.

## المبحث الثاني

## نسبة موظفي الاقليم

أعتمد إقليم كوردستان منذ عام 1992 في نفقاته على واردات الاقليم الكمركية للمناطق الحدودية إضافة إلى المنح والمساعدات التي قدمتها المنظمات الدولية، ومن بين هذه النفقات صرف رواتب ومستحقات الموظفين وقوى الأمن والبيشمركة.

غير أنه بعد عملية تحرير العراق وتشكيل الحكومة الوطنية العراقية و التي تمّت بمشاركة القيادات الكوردية، فإن مالية الاقليم شهد أنتعاشاً بعد أن بدأ يتسلم نسبة من ميزانية تبلغ 17% من الميزانية العامة للدولة تصرف من ضمنها رواتب ومخصصات الموظفين.

ففي العام 2004 تمّ تسليم قوائم لموظفي وأمن وبيشمركة الاقليم إلى الحكومة المركزية بلغت حوالي 650 ألف موظف، علماً أنه لم يتم تسليم أية نسب أخرى بعد ذلك التاريخ رغم النمو السكاني الهائل خلال مدة تزيد عن عشر سنوات.

من هنا تدّعي الحكومة المركزية في بغداد أن عدد موظفي الاقليم يبلغ العدد 600 (ستمائة ألف) موظفاً كما هو وارد في سجلات وزارة المالية الاتحادية، وليس 1,400 ألفاً (مليون وأربعمائة ألف) وهو العدد الذي تضمنته القائمة المرسلة من قبل حكومة الاقليم للحكومة المركزية في بغداد، أثناء سعي الكتل الكوردية للتوصل إلى حلّ أزمة رواتب الموظفين _فضلاً عن رواتب

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

المتقاعدين ومنتسبي الرعاية الاجتماعية _ أثناء تصويت مجلس النواب على مشروع قانون الموازنة الاتحادية في كانون الأول 2016.[18]

حيث تمّ تمرير القانون والمصادقة عليه رغم أعتراض الكتل الكوردستانية وفق أسس الأغلبية في التصويت وليس التوافق بين كافة المكونات العراقية، وبموجب المادة 10 المتعلقة بميزانية الاقليم وبالاستناد إلى الفقرة 53 من الجدول ه المرفق، فإنه تمّ تخصيص نحو 6 تريليون دينار لرواتب الموظفين والمتقاعدين ورواتب عوائل الشهداء والمستفيدين من الرعاية الاجتماعية يبلغ 496 مليار دينار[19]، في وقت تبلغ الميزانية المطلوبة لتأمين مستحقات شهر واحد للموظفي ن البالغ عددهم مليون و400 ألف موظف قرابة 880 مليار دينار، أي أن العجز الشهري للمستحقات المالية لرواتب الموظفين يبلغ 384 مليار دينار[20].

في الحقيقة، جاء أعتراض الحكومة في بغداد على العدد حيث أعتبرته لا يعكس النسبة الحقيقية لموظفي الاقليم، علماً أن العدد الذي يدعيه الحكومة المركزية يعود إلى العام 2004، فلم يدرج ضمنه التعيينات الحكومية لدفعات خريجي الجامعات الحكومية والأهلية والتي أنشأت بعد 2004 وتتخرج منها المئات سنوياً ويتم توظيف الغالبية منهم في القطاع الحكومي للاقليم.

فالأحرى بالحكومة المركزية في بغداد أن تد قق في ذلك وأن تأخذ بنظر الاعتبار التوسع والنموّ الذي شهده الاقليم خلال السنوات الماضية بدلاً من توجيه الاتهامات المتكررة للاقليم.

## المبحث الثالث

## النازحون في إقليم كوردستان

أستضاف إقليم كوردستان منذ العام 2011 موجات مختلفة من السكان النازحين، مع عدد كبير من العائلات التي تبحث عن ملجأ في محافظة أربيل على وجه الخصوص، فقد كانت الموجة الأولى مع وصول اللاجئين السوريين الذين دخلوا الاقليم هرباً من الحرب الأهلية في آذار 2011، وبدأت الموجة الثانية في أواخر 2013 وأرتفعت بنسبة ملحوظة في 2014 و 2015 مع تزايد

[18] المدى برس_بغداد، الخلاف حول تعداد موظفي الاقليم يؤجل إقرار الموازنة، جريدة المدى، العدد 3794، 2016/12/4، متاح على الموقع الالكتروني أدناه: http://www.almadapaper.net/ar/news/520687/

[19] قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2017، المصدر السابق، ص48.

[20] زياد الحيدري، إيضاح من مجلس الوزراء حول حصة إقليم كوردستان في قانون الموازنة الاتحادية لعام 2017، المصدر السابق.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

النازحين الباحثين عن المأوى والسلامة من النزاع المسلح المندلع في العراق خلال تلك الفترة، ويأتي معظم النازحين من الأنبار (44%) ونينوى (37%) وتليهما محافظات بغداد وصلاح الدين وغيرها[21].

وقد أثقلت مشكلة النازحين كاهل الاقليم في العام 2014 نتيجة تغير الأوضاع الأمنية والاقتصادية بسبب الانكماش الاقتصادي ودخول تنظيم الدولة الاسلامية في العراق والشام (داعش)، حيث تسبب إستيلاء التنظيم على محافظة نينوى (ثاني أكبر مدن العراق ) بتدهور أمني أدّى إلى أ زمة نزوح حادة داخل العراق، وإن نسبة 1,5 مليون نازح من الـ 3,4 مليون من النازحين داخلياً يعيشون في محافظات إقليم كوردستان حالياً، مؤدياً بذلك إلى زيادة عدد سكان الاقليم بنسبة 30% فقط في السنتين الماضيتين[22].

وقد أنعكست هذه الزيادة سلباً على الوضع الاقتصادي للا قليم حيث شكّلت ضغطاً على الحكومة الاقليمية، لا سيما فيما يتعلق بمجال الخدمات العامة، إضافة إلى أنخفاض الاستثمار الأجنبي ممّا كان له تأثيراً مباشراً على تغير ديناميكيات سوق العمل بشكل كبير بعد الزيادة الضخمة في الأيدي العاملة[23].

ويعيش أغلب السكان النازحين في المناطق الحضرية في المحافظة بدلاً من المناطق الريفية، إذ يميلون إلى التجمع في مركز المحافظة، وحسب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR فإن 27% من اللاجئين لا يقيمون في المخيمات، إذ يوجد في الاقليم 9 مخيمات[24].

وبعد تحقيق النصر في عمليات تحرير محافظة نينوى واستعادة المناطق من تنظيم داعش الارهابي في تشرين الأول 2016، قررت الحكومة المركزية في 21 شباط 2017 صرف الرواتب المدخرة لموظفي محافظة نينوى تعويضاً لهم حين توقف صرف الرواتب عن موظفي الدولة في المناطق التي أجتاحها تنظيم داعش في حزيران 2014 وسيطر على نح و ثلث مساحة العراق حيث كانت تلك الرواتب تحفظ لدى وزارة المالية تحت بند رواتب مدخرة، وقد قرر صرفها دفعة واحدة عن كل الأشهر التي لم يتقاضاها الموظفون، باعتباره "دعماً لمعركة العراق المصرية ضد إرهاب داعش، ومساهمة مؤثرة في طريق أستعادة الحياة في نينوى"[25].

في حين تمتنع الحكومة عن دفع نفقات النازحين في الاقليم والذين يبلغ عددهم حوالي 2 مليون نازح وأكثريتهم من العراقيين الفارين من محافظات وسط وجنوب العراق هرباً من العمليات الارهابية، شيعة وسنّة، منذ 2003.

---

[21] مجموعة باحثين، النزوح السكاني _تحدي وفرصة_ تحدي مواصفات (بروفايل) المناطق الحضرية: اللاجئين والنازحين والمجتمع المضيف _محافظة أربيل، إقليم كردستان العراق، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين UNHHCR، نيسان 2016، ص10.

[22] مجموعة باحثين، المصدر السابق، ص4.

[23] مجموعة باحثين، المصدر السابق، ص4.

[24] مجموعة باحثين، المصدر السابق، ص10.

[25] شفق نيوز_إقتصاد، العبادي يأمر بصرف الرواتب المدخرة لمعلمي ومدرسي نينوى، الثلاثاء 2017/2/21، متاح على الموقع الالكتروني أدناه:
http://www.shafaaq.com/ar/Ar_NewsReader/

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

عليه، كان للتزايد الهائل في أعداد النازحين أثره الكبير في إز دياد حدّة الأزمة المالية والاقتصادية لأن هذه الزيادة تفوق القدرة الاستيعابية للاقليم، ورغم ذلك يستمر تدفق النازحين وإمدادهم بالمساعدات وبناء المزيد من المخيمات لاستيعابهم، هذا في وقت تعمّ الفوضى في دول أوروبا بسبب مشكلة اللاجئين على أراضيها، فعلى سبيل المث ال: ألمانيا عمّتها الفوضى بسبب مليون لاجئ.

فماذا بشأن إقليم كوردستان الذي يوجد فيه ضعف ذلك العدد؟

والسؤال المطروح هنا:

هل أن مشكلة اللاجئين هي من أختصاص الحكومة المركزية أم الحكومات الإقليمية أم المحافظة؟

وقد برز في العراق مصطلح Internally Displaced Person_ IDP _ والتي تعني النازحون داخلياً أو المهجرون داخل أوطانهم، وهم الذين لا يعبرون أي حدود دولية بحثاً عن ملاذ آمن وإنمّا يبقون داخل بلدانهم الأصلية، حتى وإن كانت أسباب أسباب فرارهم مماثلة لتلك التي تدفع اللاجئين إلى مغادرة بلدانهم (نزاعات مسلحة، عنف معمم، أنتهاكات لحقوق الانسان)، إلاّ أن النازحين يبقون من الناحية القانونية تحت حماية حكومتهم، حتى لو كانت هذه الحكومة هي سبب فرارهم، ويحتفظ النازحون كمواطنين بكامل حقوقهم، بما في ذلك الحق في الحماية وفقاً لقوانين حقوق الانسان والقانون الانساني الدولي[26].

ومع ذلك تتعامل الحكومة المركزية مع مواطنيها الفارين من الموصل والأنبار والموجودين في المخيمات في اقليم كوردستان وكأنهم مهاجرين وليسوا نازحين داخليين I DP، لأنها تدفع رواتبهم ومخصصاتهم فقط دون أن تتحمل نفقاتهم الأخرى من مأكل وملبس ورعاية صحية وما إلى ذلك من التكاليف المعيشية، وبالتالي تقع هذه النفقات على عاتق الإقليم.

[26] النازحون داخلياً، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين The UN Refugee Agency UNHCR، متاح على الموقع الالكتروني أدناه:
http://www.unhcr.org/ar/4be7cc273f7.html

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

## الخاتمة

توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات التي نجدها ضرورية بقدر تعلقها بالبحث موضوع الدراسة، يمكن تلخصيها كما يلي:

### أولاً: الاستنتاجات

1. لا تثير مسألة توزيع الثروات أية إشكالية طالما توجد نصوص دستورية وقانونية واضحة تحدد أسس هذا التوزيع، إلاّ أن المشكلة تكمن في سوء توزيع الثروات وهدر الايرادات العامة، ذلك أن إصدار قوانين وتبني سياسات لا تنسجم مع الثوابت الخاصة بالثروة الوطنية والممارسات التي تجاوز الثوابت الوطنية والصالح العام تمثل تهديداً للوحدة الوطنية.
2. يقوم الدستور العراقي الاتحادي على تقسيم السلطة والثروة، ومع ذلك فإن الحكومة المركزية في بغداد هدمت كلاهما في ظلّ الطائفية والمذهبية والفساد في المؤسسات أوصلت البلاد إلى الانهيار.
3. إستناد قطع الميزانية ورواتب الموظفين في إقليم كوردستان إلى قر ار شخصي صادر من رئيس الوزراء (المالكي في شباط 2014)، ومع ذلك فإن صلاحية حسم النزاع في حالة مخالفة القانون الاقليمي للدستور أو القانون الفدرالي يعود إلى السلطة القضائية الاتحادية والتي تمثلها االمحكمة الاتحادية العليا العراقية وفقاً للمادة 93 من الدستور.
4. تشكل الموارد الطبيعية أكثر من 90% من مجموع عائدات العراق ولكنها غير موزعة بالتساوي ولا يبدو أنها ساهمت في استقرار العراق.
5. لا يمكن أن يتوفر الاستقلال الذاتي للاقليم بدون إمكانات مالية، كذلك لا يمكن إقامة نظام تضامن بدون التأكد من وجود توزيع كافٍ للموارد الطبيعية، من هنا فإن حلّ مشكلة توزيع الموارد سيعني (على المدى القصير ) حلّ مشكلة تمويل الاتحادية في العراق.
6. تدعي الحكومة المركزية بعدم دستورية العقود النفطية التي أبرمته إقليم كوردستان مع الشركات الأجنبية، على الرغم من أستناد تلك العقود إلى الدستور (المادة 112 والمادة 115) من الدستور.
7. إن القيمة الأكبر للنفط في تصنيعه وليس بمجرد أنتاجه، إذ يعتبر مادة أساسية لقيام الكثير من الصناعات البتروكيمياوية التي يمكن أن تعزز مكانة العراق الصناعية والزراعية وترفع من قدراته العالمية التنافسية المتدنية.

### ثانياً: المقترحات

1. يجب تعديل الدستور العراقي الاتحادي لعام 2005 كي يأتي منسجماً مع الواقع الذي تعيشه الدولة العراقية، فقد كان الدستور في بداية إعداده في العام 2005 يتعامل مع إقليم كوردستان وكأنه جزء من العراق، كونه إقليم أتحادي ضمن الدولة العراقية الاتحادية والتي ستشرع في تأسيس أقاليم أخرى كما تنص المادة 117 من الدستور.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

2. حتى أن أنسجام الدستور مع واقع كوردستان كان بمثابة شرط لدخول الكورد في العملية السياسية في مرحلة ما بعد صدام منذ 2003، إلاّ أن تغير وتبدّل موقف الحكومات العراقية المتعاقبة من الاقليم وتعاملهم معه وكأنه ليس جز ءاً من العراق يفرض واقعاً جديداً ويجب التعامل مع هذا الواقع الجديد بدستور جديد.
3. تشريع قانوني النفط والغاز الذي صيغت مسودته منذ 2007 ولا تتم المصادقة عليه بسبب الخلاف بينن الكتل السياسية داخل مجلس النواب.
4. تشريع قانون أتحادي وهو (قانون توزيع الثروات في العراق) بشأن كيفية توزيع عائدات النفط على أن يتم التوزيع بشكل عادل ووفق مبادىء الدستور وعلى ضوء الكثافة السكانية، كما هو وارد في البند أولاً من المادة 112 من الدستور الذي ينص: "..على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد ...وينظم ذلك بقانون". وأن يسبق تشريع هذا القانون إجراء إحصاء سكاني شامل لاعطاء أرقام حقيقة تعكس النمو السكاني للمحافظات بدلاً من التعويل على البطاقة التموينية المعمول به منذ 2003.

فلأجل أن يبقى العراق موحداً يجب أن تكون الثروة لكل العراقيين لا أن تستأثر بها فئة دون أخرى.

5. تنفيذ قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008 والاسراع بتشكيل الأقاليم الاتحادية الأخرى أسوة بإقليم كوردستان، وإنهاء هذه الحالة "الشاذة" غير المألوفة في الاتحادات الفدرالية التي يجب أن تتألف من مركز وإقليمين على الأقل.
6. تشكيل مجلس الأقاليم _أو مجلس الاتحاد كما هو وارد في المادة 65 من الدستور_ كي تكتمل ثنائية السلطة التشريعية وتحقيق التوازن في العملية التشريعية وإنهاء حالة أستبداد أو دكتاتورية الأغلبية التي تتذرع بها الحكومة الاتحادية لدى تمرير أي قانون في مجلس النواب الذي يتفرد بالعملية التشريعية في العراق الاتحادي.
7. في حال الاعتماد على تمويل الدولة العراقية من عائدات النفط فقط، يجب إيجاد أستراتيجية لكيفية التعامل مع الفوارق في الموارد والإمكانات المالية بين المناطق، وكيفية تخصيص عائدات النفط وتوزيعها بين المناطق المنتجة، والمناطق غير المنتجة، والحكومة المركزية.
8. تبني سياسات تكفل الاهتمام بإشباع احتياجات المواطن الأساسية في التربية والتعليم والصحة والاسكان ..إلخ، لأن توفر هذه الخدمات يعمل على رفع درجة المسؤولية عند الفرد وتحقيق المواطنة الصالحة والتي هي دعامة أساسية لسياد ة القانون وهو شرط أساسي وضروري لبلوغ التطور الاقتصادي والسياسي.
9. إصلاح القوانين والاجراءات للانطلاق بالعراق وفق مبادىء وآليات السوق وتجاوز الحالات السلبية المعيقة للانجاز والتي تساهم في تخلف بيئة الأعمال الاقتصادية المتمثلة بالفساد وأنعدام الشفافية، والتخطي ط لرؤيا أقتصادية تكفل تطبيق مستلزمات الكفاءة وتعتمد العدالة والشفافية للتخلص من المحاصصة الطائفية والمذهبية.
10. عدم التعويل على الثروة النفطية والبحث عن وسائل أخرى تحقق أسس التكامل الاقتصادي في العراق، من أهمها الانتاج الزراعي والحيواني ومعالجة ضعف هذا القطاع الحيوي المهم لعل أخطرها التغييرات الحاصلة في خصوبة الأرض.

ذلك أن النفط لا يعني فقط العائدات، ولكن أيضاً الإدارة والضبط والتنظيم، كيف يجب التصدي لهذه الأمور عملياً؟

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

11. العراق بلد يمتد على ضفاف مجرى النهرين فإن مصالحه الإستراتيجية في الموارد المائية سريعة التأثر بالممارسات التي تجري في أعالي النهرين، حيث من المتوقع أن يواجه العراق تحديات صعبة للغاية في المستقبل القريب إذا لم يتم اعتماد سياسات سليمة وخطط طويلة الأمد خاصة بالمياه وإتباع أنظمة فعالة في إدارة الموارد المائية، فعدم أعتماد رؤية وسياسة خاصة بموارد ه المائية أدى إلى الاستهلاك العشوائي للمياه في القطاعات الرئيسية الثلاثة (الزراعة والصناعة والأستهلاك المنزلي)، كما إن ضعف التنسيق الداخلي بين المستخدمين الرئيسيين للمياه يؤدي إلى المزيد من الضغط على أوضاع المياه ويهدد الوضع المعيشي المستقبلي للسكان.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد ( ٣ ) – العدد ( ١ )، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب والمجلات

1. د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفدرالي بين النظرية والتطبيق، مصر، مطبعة دار نشر الثقافة، 1977.
2. جورج أندرسون، الفدرالية المالية: مقدمة مقارنة، ترجمة: مها تكلا، كندا، منتدى الاتحادات الفدرالية، 2009.
3. فريق أبحاث، ديناميكيات النزاع في العراق_تقييم استراتيجي، بغداد_أربيل_بيروت، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط 1، 2007.
4. مجموعة باحثين، النزوح السكاني _تحدي وفرصة_ تحدي مواصفات (بروفايل) المناطق الحضرية: اللاجئين والنازحين والمجتمع المضيف _محافظة أربيل، إقليم كردستان العراق ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين UNHHCR، نيسان 2016.
5. هيئة المسح الجيولوجي العراقية، واقع الثروة المعدنية في العراق وآفاق تطويرها، جمهورية العراق، وزراة الصناعة.
6. مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة 4، العدد 1، يناير 1980.
7. مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 4، العدد9، 2012.
8. مارينا أوتاوي ودانيال قيسي: حالة العراق، أوراق كارنيغي، بيروت، مركز كارنيغي للسلام الدولي، فبراير 2012.

### ثانياً: الدساتير والقوانين

9. الدستور العراقي الاتحادي لعام 2005.
10. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2017 رقم 44 لسنة 2017.

### ثالثاً: المواقع الالكترونية

1. http://mugtama.com/hot-reports/2014-02-01-12-28-05/item/583.
2. http://www.rudaw.net/arabic/kurdistan/0612201613
3. http://www.almadapaper.net/ar/news/520687/
4. http://www.shafaaq.com/ar/Ar_NewsReader/
5. http://www.unhcr.org/ar/4be7cc273f7.html
6. http://www.aljazeera.net/news/arabic/2013/4/23/
7. http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=01010100&l=14&r=81&a=38236&s=010000