

إدارة الثروات الوطنية في إقليم كردستان على وفق دستور العراق النافذ

بان صلاح عبد القادر¹
كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، العراق

أصبح لاشك فيه ان دستور جمهورية العراق قد تبني النظام الفدرالي وذلك ما تم النص عليه صراحة وبدون حاجة للتفسير في دستوره النافذ لعام 2005 ، وكذلك ما تم التوجه فيه عند تقسيم فصوله من سلطات اتحادية و محلية ، و لاشك فيه أيضا ان الولايات او الأقاليم في النظام الفدرالي لها من السلطات الواسعة و الممتدة و الشخصية المستقلة الواضحة مما يمكنها من إدارة شؤونها وبناء ذاتها وسير مراقفها العامة بانتظام واستمرار ، وهذه الأمور يستلزمها متطلبات وموارد كافية لتقديم الخدمات العامة لمواطنيها وتوفير مستلزمات المعيشة بما يؤمن متطلباتهم و العيش الكريم ، وهذا بالتأكيد يعتمد على الحصول على موارد لإيفاء هذه الحاجات وبما ان الإقليم زاخر بالموارد و الثروات المتنوعة برزت الحاجة الى إيجاد آليات لإدارة هذه الموارد بأساليب موافقة لنصوص الدستور و البحث عن آليات تنظيمية لتفعيل النصوص المعطلة في الدستور بما يساعد في استمرار عمل المؤسسات في إقليم كردستان و بناء مستقبل زاخر لآبنائها .

مفاتيح الكلمات: الدستور، إقليم كردستان، إدارة الثروات، العراق

المقدمة

عملية تكوين فكرة الفدرالية أو تحديدها موضوع سياسي وفكري ، وأحدث شروطها هي المنطقة الفدرالية أن تمتلك مؤهلات و مصادر إيرادية، وإذن موضوع الفدرالية ليس فقط وجود أركان، شعب ومصالح و حكومة بل هنالك شرط رابع مهم وهو الإيرادات الكافية و الموارد التي يمكن أن تغذي بها مراقفها العامة ومواطنيها . ذلك لكل دولة فدرالية قنوات صرف خاصة بها داخلية ، ضمن إطارها وحدودها ، كما أن من مسؤولية الدولة الاتحادية الإنفاق على الولايات كلها، وبحسب أولويات الإنفاق العام ومدى حاجاتها والإشباع حاجة مواطنيها .

لقد تبني دستور جمهورية العراق النظام الفدرالي، فنصت عليه صراحة وبدون حاجة للتفسير في دستوره النافذ لعام 2005 ، وكذلك تم التوجه اليه عند تقسيم فصوله من سلطات اتحادية و محلية ، و لاشك فيه إن الولايات او الأقاليم في النظام الفدرالي لها سلطات واسعة و ممتدة، فضلاً على الشخصية المستقلة الواضحة مما يمكنها من إدارة شؤونها وبناء ذاتها وسير مراقفها العامة بانتظام واستمرار .

مشكلة البحث

مشكلة البحث هي تحديد اختصاصات الدولة الفدرالية وكيفية حصولها على الإيرادات، وكيفية توزيع تلك الإيرادات بعدالة دون انتقاص من الحقوق، وهل يحق

للدولة الفدرالية التصرف بمصادر إيراداتها المختلفة ، وهل يحق لها ان تحتفظ بمواردها خاصة؟ خصوصا إذا كان للدولة الفدرالية إيرادات مختلفة. إذ لم يتمكن الدولة الفدرالية ان تضمن إيرادات كافية لمواطنيها ؟ كيف يمكن لها أن تدير المؤسسات العامة وتشجيع الاطمئنان المجتمعي .

فرضية البحث

تحديد الدستور العراقي النافذ الاختصاصات بشكل عام وتحديد الاختصاصات بشكل عام وتحديد الاختصاصات المالية بشكل خاص، و تحديد مصادر الحصول على الإيرادات وكيفية توزيعها ، وتحديد نحن نقصد بالثروات في بحثنا المتواضع هذا الثروة النفطية و الغازية بشكل أساس، فقد بدأ العراق بإنتاج النفط منذ الثلاثينات بواسطة الشركات الاجنبية ثم شركة النفط العراقية بعد التأميم 1.

أما الإدارة فنقصد بها دور السلطة في أي مكان، وهذا الدور يقتصر على الإدارة فقط و ليس التملك أو الملكية ، ومن هنا يبرز موضوع آخر، و هو الحق في الإدارة ولى مدى أو قدر يمكن ان تصل و إليه هذه الإدارة، وتعتمد على أي تصرف قانوني يمكن ان يتم ليكون صحيحا دون أية إشكاليات ، وما هي آليات هذه الإدارة و إجراءاتها المتبعة والوسائل الدستورية القانونية المشروعة .

المبحث الأول

أهمية وجود الدستور

انتشرت ظاهرة الدساتير بعد ظهور المذهب الفردي واتصار الثورتين الاميركية والفرنسية، كرد فعل ضد طغيان الحكم لغرض تقييد الحكم في ممارسة اختصاصاتهم من قبل إرادة الشعب باعتبار الاخرة مصدر السلطة وشرعيتها، فوضعت الدساتير في كل من الولايات المتحدة الاميركية وفرنسا ومن ثم انتشرت الى بلدان اخرى، وكان مضمون تلك الدساتير باتجاه تعيين السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين

المؤتمر العلمي الدولي الثاني لقسم القانون، فاكليتي العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة كوية تحت عنوان:

نحو دستور معاصر لأقليم كردستان العراق © 2019

28-27 تشرين الثاني 2019

البريد الإلكتروني للمؤلف الاول: dr_ban_alsalhe@yahoo.com

حقوق الطبع والنشر © 2019 أسماء المؤلفين: أم. د. بان صلاح عبد القادر



الاتحادي و قوانين الأقاليم تكون للقانون الاتحادي ، لأنه أقوى أثراً و أمضى- مفعولاً من قوانين الإقليم 4.

وبالنظر الى قانون رقم 22 لعام 2007 قانون النفط و الغاز لإقليم كردستان العراق نلاحظ انه، وضع أسس متعددة يمكن الانطلاق من خلالها لتحقيق المطلوب، لكونه يعتمد على النصوص الدستورية 2005 الاتحادي من جهة ، ومن جهة أخرى الدستور نفسه قد منح الحق و الأولوية لقانون الإقليم وبالتالي الكثير من النصوص المدرجة في هذا القانون تحتل أهمية كبرى في حال تعارضها مع نصوص القانون الاتحادي

أولاً/ الاختصاصات الحصرية

في دستور العراق لسنة 2005 تم تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، وكالاتي :

1- تحافظ السلطة الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله ونظامه الديمقراطي 5.

2- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي و التفاوض بشأن المعاهدات و الاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض و التوقيع عليها و إبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .

3- وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة و إدارتها لتأمين حماية وضمان حدود العراق والدفاع عنه .

4- رسم السياسة المالية و الكمركية و إصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم و المحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.

5- تنظيم أمور المقاييس والمكاييل و الأوزان.

6- تنظيم أمور الجنسية و التجنس و الإقامة وحق اللجوء السياسي .

7- تنظيم سياسة الترددات البثية و البريد.

8- وضع مشروع الموازنة العامة و الاستثنائية .

9- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسب تدفق المياه اليه و توزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين و الأعراف الدولية .

10 – الإحصاء العام و التعداد العام للسكان .

ثانياً/ الاختصاصات المشتركة

وضع الدستور العراقي النافذ الأولوية للقانون المحلي للإقليم دون القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة في حالة الخلاف بينهما 3. وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت لهذه المادة اذ كيف يمكن لقانون الإقليم ان تكون له الاعلوية على القانون الاتحادي، ولكن يبدو ان واضعي النص أرادوا ان يعززوا دور الإقليم و الابتعاد عن المركزية، كما يجب ان لا يتخالف قوانين الإقليم مواد الدستور الاتحادي نصاً او روحاً.

وكذلك نصت المادة 121 / ثانياً من الدستور على انه (يجق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض او تعرض بين القانون الاتحادي و قانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)، وهذا النص غير واضح، لانه ذكر عبارة (تعديل تطبيق) وهذه العبارة تعني ان المقصود هو تعطيل تطبيق القانون الاتحادي وتطبيق قانون الإقليم ، هذا من حيث الصياغة ، اما من حيث المضمون فإن النص المذكور جاء محترقاً لقاعدة ثابتة في النظام البرلماني لا تهتز وهي ان الأولوية في حالة التعارض بين القانون

والاختصاص، وكذلك إقرار تلك الدساتير للحقوق وحرية الافراد. فمن هنا يتجلى أهمية الدستور و وجوده في الدولة، عليه سوف نبحت عن هذه الاهمية، من خلال الكلام عن دور الوثيقة الدستورية في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، ومن ثم ضرورة وجود هذه الوثيقة في الوحدات الفدرالية كما هو الحال بالنسبة للدول المستقلة وذلك في مطلبين مستقلين على النحو الاتي:

المطلب الأول: الوثيقة الدستورية ودورها في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية
المطلب الثاني: ضرورة امتلاك الوحدات الفدرالية للدستور.

خطة البحث

المحور الأول: تحديد أسس توزيع الاختصاصات

1- الاختصاصات المشتركة

2- الاختصاصات الحصرية

المحور الثاني: آليات إدارة الثروات

1- الآليات الدستورية

2- آليات القوانين العادية

المحور الأول

توجد ثلاث طرق لتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية و الولايات او الأقاليم، وتمثل هذه الطرق بالاتي:

1- تحدد اختصاصات كل من السلطات الاتحادية و الولايات على سبيل الحصر .
2- تحديد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر- وترك ما عدا ذلك للسلطات الاتحادية ، مثال ذلك ما اخذ به الدستور الهندي لسنة 1949.

3- تحديد اختصاص السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك الى الولايات ، فتكون الولايات او الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في حين تكون السلطات الاتحادية صاحبة الاختصاص الاستثنائي .وقد اخذ بهذا الأسلوب الدستور الأمريكي لسنة 1787 . (حنون، 1990، ص. 50)

وفيما يتعلق بدستور العراق لسنة 2005 نلاحظ أخذه بالطريقة الثالثة. فقد حدد اختصاص السلطات الاتحادية على سبيل الحصر- وترك الاختصاصات الأخرى للأقاليم ، وهذا فضلاً على وجود اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم 2.

إذن قد أعطى الدستور العراقي النافذ الأولوية للقانون المحلي للإقليم دون القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة في حالة الخلاف بينهما 3. وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت لهذه المادة اذ كيف يمكن لقانون الإقليم ان تكون له الاعلوية على القانون الاتحادي، ولكن يبدو ان واضعي النص أرادوا ان يعززوا دور الإقليم و الابتعاد عن المركزية، كما يجب ان لا يتخالف قوانين الإقليم مواد الدستور الاتحادي نصاً او روحاً.

وكذلك نصت المادة 121 / ثانياً من الدستور على انه (يجق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض او تعرض بين القانون الاتحادي و قانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)، وهذا النص غير واضح، لانه ذكر عبارة (تعديل تطبيق) وهذه العبارة تعني ان المقصود هو تعطيل تطبيق القانون الاتحادي وتطبيق قانون الإقليم ، هذا من حيث الصياغة ، اما من حيث المضمون فإن النص المذكور جاء محترقاً لقاعدة ثابتة في النظام البرلماني لا تهتز وهي ان الأولوية في حالة التعارض بين القانون

هذه هي اسس الآليات لادارة الثروات في العراق من قبل السلطات العامة الاتحادية والمحلية .

وهناك بعض الملحوظات الظاهرة، و منها – عبارة الحالية- فهل كان المقصود ان ما

يكشف لاحقا ستكون الالية مختلفة ؟

وفيا تخصيص مادة مستقلة حول للآثار باعتبارها احدى ثروات البلاد ، وكذلك تم تجاهل الثروات الاخرى .

و حين نقف عند المادة 111 التي تتعلق بملكية مشتركة للعراقيين لانرى تنص على ان النفط والغاز في أي مكان في العراق هو ملك لكل العراقيين ايها وجداً ، وكذلك نرى أن مبدأ التوزيع العادل للثروة يلزم اشراك جميع المحافظات لكي تأخذ نصيبها من الثروة بشكل غير مباشر .8

اما فيما يتعلق بالمادة 112 فقد فسر احد الكتاب انها تعني ان الحكومة الاتحادية بالتعاون مع الاقليم والمحافظات المنتجة في وقت كتابة الدستور بادارة الملف النفطي دون تحديد لحجم المشاركة ، تقصد آخر المشاركة تكون في رسم السياسات منها التعاقد والتفاوض و سياسة الاستكشاف وسياسة التطوير وسياسة الانتاج و سياسة التسويق ، ويتم كل ذلك مشاركة بين الحكومة الاتحادية و الاقليم .9 وقد انبى المشرع المادة 112 بعبارة (على ان ينظم ذلك بقانون)، ومن هنا منح الدستور حق للسلطة التشريعية في اصدار القوانين الخاصة بإدارة النفط والغاز ، ولقد الان لم يصدر هذا القانون على الرغم من وجود مشاريع له لعام 2007 و 2011 مصادق عليها من قبل مجلس الوزراء وقدم الى مجلس النواب ، ولم ينفذ لحد الآن .

أما المادة 105 فتؤسس لهيئة عامة لضمان حقوق الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة و البعثات و الزمالات الدراسية و الوفود و المؤتمرات الاقليمية و الدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية و الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم و تنظم بقانون (المادة 106)تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية و تتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية و الاقليم والمحافظات وممثلين عنها وتتطلع بالمسؤوليات الاتية :

اولا : التحقق من عدالة توزيع المنح و المساعدات و القروض الدولية بموجب استحقاق الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

ثانيا : التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية و اقتسامها.

ثالثا: ضمان الشفافية و العدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وفقا للنسب المقررة .

وكذلك نصت المادة 121 ثالثا على أن (تخصص للاقليم والمحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحاديا ، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها). وهذا النص صريح و واضح حول تحديد حصة معينة من الإيرادات الاتحادية للإقليم ، الا إننا نقف عند مصطلح يشير للباس، و الحصة العادلة ، بالرغم من ان النص نفسه وضع عدة معايير – الموارد الخاصة بالإقليم ، نسبة السكان ، حاجات الإقليم .-

وفعلا صدر قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم 55 لسنة 2017

ولو القينا الضوء على الإمارات العربية و التي تعد من الدول الفدرالية لرأينا ان الدستور الإماراتي قد نص في مادة (26) من دستورها عدداً من الموارد ومنها ما تم النص عليه في الفقرة (3) من المادة (الحصة التي تسهم بها الإمارات الأعضاء في

1- إدارة الكبارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم و ينظم ذلك بقانون .

2-تنظيم الطاقة الكهربائية الرئيسة و توزيعها .

3- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث ، و المحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

4- رسم سياسة التنمية و التخطيط العام .

5- رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

6- رسم السياسة التعليمية و التربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

7- رسم سياسة الموارد المالية الداخلية و تنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها و ينظم ذلك بقانون 6.

هل ورد ذكر لإدارة او التصرف بالثروات الوطنية او المحلية او الاقليمية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية او ضمن الاختصاصات المشتركة ؟

كلا لم يرد ذكر لذلك لا ضمن الاختصاصات الحصرية ولا ضمن الاختصاصات المشتركة وهذا أمر غير واضح التفسير أيضاً. ولكن ورد ذكر النفط والغاز، اللذان هما جزءان من كثير من الثروات المتوفرة في البلد، ولا سيما الثروات المعدنية التي لم يتم التطرق إليها ، ولكن المهم تم ذكرها في نصوص مستقلة وتم التعرض لها بشكل استثنائي و في الباب الرابع الذي أطلق عليه (اختصاصات السلطات الاتحادية) وهنا أعطى واضعوا الدستور ركيزة لاختصاص السلطة الاتحادية في هذا المجال .

على الرغم من ان البعض رأى ان المشرع لم يبين مسألة إدارة النفط والغاز إذ لم يحدد ملكيته ولم يجعله من ضمن الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية المحددة في المادة 110 من الدستور و لا ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم و العبرة في ذلك هو من اجل ضمان تعاون الطرفين مع بعضها تنمية الثروة النفطية دون ان تكون الإدارة حكرًا على احدهما دون الطرف الآخر .7

المحور الثاني/ آليات ادارة الثروات

أولاً: الآليات الدستورية

في المادة (111) من الدستور العراقي النافذ (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم و المحافظات). وفي هذه المادة جاء ذكر الثروة النفطية والغازية فقط ، وذلك لكونها الإيراد الأساسي و الرئيسي للبلد .

كما نصت المادة (112) اولاً (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للاقليم المتضررة و التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق و التي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد و ينظم ذلك بقانون). ثانياً (تقوم الحكومة الاتحادية و حكومات الاقليم و المحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ، بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).

المادة 113 نصت على (تعد الآثار و المواقع الاثرية و البنى التراثية و المخطوطات و المسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاصات السلطات الاتحادية و تدار بالتعاون مع الاقليم و المحافظات و ينظم ذلك بقانون).

والمحافظات المنتجة وكذلك لوضع التعليمات اللازمة لإيرام عقود التنقيب والإنتاج بموجب المادة رقم 9 من هذا القانون يؤسس مجلس الوزراء هيئة تسمى (المجلس الاتحادي للنفط والغاز). يقوم رئيس الوزراء أو من ينيبه برئاسته ويضم في عضويته كلا من:

1. وزراء النفط والمالية والتخطيط والتعاون الإنمائي في الحكومة الاتحادية
2. محافظ البنك المركزي العراقي.
3. ممثل عن كل إقليم بدرجة وزير.
4. ممثل عن كل محافظة منتجة غير منتظمة في إقليم.
5. الرؤساء التنفيذيون لأهم المؤسسات النفطية ذات العلاقة والتي من بينها شركة النفط الوطنية العراقية وشركة تسويق النفط.
6. خبراء مختصون بشؤون النفط والغاز والمال والاقتصاد لا يزيد عددهم على ثلاثة يتم تعيينهم لمدة أقصاها خمس سنوات بقرار من مجلس الوزراء.

ويراعى في تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز تمثيلا للمكونات الأساسية للشعب العراقي.

هذا فضلاً على ماتم النص عليه في المواد الآتية ، والتي وضحت فيها اختصاصات هذا المجلس:

ثامنا: على المجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط ضمان استكشاف وتطوير واستغلال المصادر النفطية على أفضل وجه لصالح الشعب وفق أحكام القوانين والأنظمة والشروط التعاقدية والمعايير الدولية المعترف بها .
تاسعا: للمجلس الاتحادي للنفط والغاز أن يستحدث التشكيلات التي يجدها ضرورية لتنفيذ مهامه، وأن يضع نظاما داخليا لعماله.
عاشرًا: لأعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز اقتراح السياسات ومشاريع القوانين النفطية على المجلس.

وفي هذا القانون تم النص على مهام وزارة النفط ، وكذلك طرح مهام شركة النفط الوطنية العراقية، وكما ذكرنا فإن هذا القانون وقانون 2011 لم يشرع بعد، وبدلاً منه يتم العمل على قوانين أخرى، منها قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم 23 لسنة 1967 المعدل - والقانون الخاص بشركة النفط العراقية الذي شرع تم الطعن فيه- وقانون تخصيص مناطق الاستثمار رقم 67 سنة 1967 وقانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم 91 لسنة 1988 فضلاً على قانون شرع حديثا وهو قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام رقم 64 لسنة 2007 وقانون الاستثمار رقم 13 رقم 13 لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم 50 لسنة 2015 .

أما فيما يتعلق بقوانين إقليم كردستان فقد تم تشريع قانون النفط والغاز رقم 22 لسنة 2007 الذي أشار صراحة على تطبيق نصوص مواد الدستور الاتحادي 111-112 و 115 وكذلك تم تشريع قانون صندوق كردستان للعائدات النفطية والغازية رقم 2 لسنة 2015 ، والذي شكل بدوره المجلس الإقليمي لشؤون النفط والغاز في إقليم كردستان ، وهذا الصندوق يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ويرتبط تنظيمياً بمجلس الوزراء.

ويقتصر نطاق هذا القانون على الواردات المالية المستحصلة بصورة مباشرة وغير مباشرة من النفط والغاز، بحسب أحكام قانون النفط والغاز وقانون تحديد و

الاتحاد ، في ميزانيته السنوية وفقاً للمادة التالية) و المادة التالية هي المادة 27 التي نص فيها على (تخصص الإمارات الأعضاء في الاتحاد نسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية للاتحاد، وذلك على النحو و بالقدر اللذين يحددهما قانون الميزانية).

وكذلك ينص القانون الاتحادي رقم (أ) لسنة 2011 حول الإيرادات العامة للدولة في المادة 2 على مكونات الإيرادات العامة وعددها ومنها 3(-) الحصة التي تسهم بها كل امانة في ميزانية الدولة السنوية) وعندنا نلاحظ ان العملية أصبحت عكسية ، أي ان الامارات هي تزود الدولة بالإيرادات وليس العكس ، وسنويا .

ثانياً: آليات القوانين العادية

تتأثر الأنظمة الفدرالية بعوامل مختلفة في تعيين الإيرادات و توزيعها بحسب نصوص الدساتير، ومن أهم هذه العوامل تاريخ البلد الذي يشير الى أي من الحكومات كانت تسيطر على مصادر الإيرادات ، و الثقافة السياسية للدولة و التي قد تفضل المنافسة او التوافق أو تريد تطبيق المزيد من المركزية او العكس ، فقد تسيطر بعض الحكومات المركزية على فرض الإيرادات وجمعها في حين نظم أخرى تلعب جميع الوحدات دورا متعاوناً في غرض الإيرادات وجمعها، الحكومة المركزية و الولايات و الوحدات المحلية .10

أما يتعلق بإيرادات الموارد الطبيعية فتختلف الأوضاع و الآليات في الأنظمة الفدرالية ففي بعض الدول تقوم الحكومة المركزية بجمعها ثم توزيعها بالعدالة و المساواة بين الولايات، مثل نيجيريا ، او تسيطر الحكومة المركزية على الاغلب مع بعض المزايا القليلة للوحدات المكونة المنتجة، مثل روسيا ، وفي الولايات المتحدة تعتبر معظم الموارد ملكاً للولايات إضافة الى وجود أراضي فدرالية واسعة في الولايات الغربية و الاسكا.11

نتيجة اختلاف ثروات الوحدات المكونة في النظام الفدرالي تختلف الترتيبات المعتمدة من قبل الأنظمة الفدرالية للتعامل مع هذه الفروق التي من الممكن ان تأخذ شكل تحويلات للوحدات الاقصر، خصوصا اذا اقتصر على إيراداتها الذاتية ، ولذلك تختلف الآليات لتوزيع الإيرادات فيما بين تلك الوحدات او الولايات .12
لذا وجدت في الأنظمة الفدرالية ضرورة وضع مسارات معينة لتسهيل التعامل بشكل منتظم مع هذه الاختلافات ، ففي الهند و استراليا قامت الحكومة الفدرالية بتأسيس لجان خبراء، و عهدت اليهم المهمة الاساسية المتعلقة بتحديد صيغ معينة للتوزيع، هذه الصيغة في استراليا هي لجنة دائمة، وفي الهند تكون اللجنة لمدة خمس سنوات، و تقام بنص دستوري .13

والأسلوب الثاني المتبع هو وجود تدابير احتياطية دستورية من اجل إقامة مجلس خاص يتكون من ممثلين عن الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات، مثل المجلس المالي في ماليزيا ، الأسلوب الثالث تمثله ألمانيا و النمسا و سويسرا و الولايات المتحدة، هو أنّ الحكومة الفدرالية هي التي تحدد المنح الممنوحة للولايات لكن مع مشاركة ممثلي الولايات ، والأسلوب الرابع هو ما موجود في كندا في هذا الاسلوب تخضع الأمور المالية لسيطرة الحكومة الفدرالية و لا تتضمن مشاركة أي تمثيل من جانب حكومات المقاطعات .14

أما فيما يتعلق بالعراق فلو اطلعنا على مشروع قانون النفط والغاز لسنة 2007 لتبين لنا تشكيل مجلس أطلق عليه المجلس الاتحادي للنفط والغاز أولاً. من أجل تيسير مهام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإقرار السياسة البترولية وخطط المرتبة عليها والتي يتم تحضيرها من قبل الوزارة بالتنسيق والتشاور مع الأقاليم

2- على العراق الاستفادة من تجارب الدول الفدرالية الأخرى الأقدم في اتخاذها نظام الفدرالية نظاماً لشكل الحكومة ، سواء في وضعها للدستور او عملية الانسجام مع الحكومة المركزية .

3- يمكن ان يتعاون الحكومة الاتحادية مع حكومة الإقليم في ادارة عمليات الاستثمار في مجال النفط والغاز ، ولا سيما اذا بنيت العلاقات بين الطرفين على أسس من الثقة والشعور بالمصلحة العامة .

4- تفعيل صناديق الاستثمار المستقبلية للأجيال القادمة ، لأن النفط والغاز من مصادر الطاقة الناضبة ، فيستدعي الإسراع في عمليات استثمارية صناعية وفي كافة المجالات للحفاظ على المركز المالي والاقتصادي للبلد في أحسن حال .

المصادر الكتب

جورج اندرسون ، مقدمة عن الفدرالية ، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا 2007،

د.حميد حنون ، مبادئ القانون الدستوري ،الموصل ، 1990

رونالد ل. واتس ، الانظمة الفدرالية ،منتدى الاتحادات الفدرالية ،كندا، 2006،

ستيفن همسلي لونكريك ، العراق الحديث من سنة 1900 الى سنة 1950
، بغداد ، 1988،

رسائل الماجستير

اسماعيل علوان عبود، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ،
2015

البحوث

حمزة الجواهري، محاولة لاستنباط القانون الذي ينسجم مع الدستور، بحث منشور في مجلة الحوار، العدد 38 ، العراق ، 2011.

د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، بغداد،
2009

التشريعات

دستور جمهورية العراق 2005.

قانون النفط والغاز رقم 22 لسنة 2007

القانون الاتحادي الإماراتي رقم (أ) لسنة 2011 في شأن الإيرادات العامة للدولة.

قانون صندوق صندوق كوردستان للعائدات النفطية والغازية رقم 2 لسنة 2015.

قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم 55 لسنة 2017.

استحصال المستحقات المالية لإقليم كردستان و الواردات المالية المتأتية من الحكومة الاتحادية المتعلقة مباشرة بالنفط والغاز ومشتقاتها من غير حصة الإقليم من الموازنة العامة الاتحادية.15

وقد وضعت محام عديدة للهيئة المسؤولة عن هذا الصندوق، وذكرت تلك المهام في مواد متفرقة، منها المادة 7 والفصل الرابع من القانون ، إلا أن السمة الحقيقية و الأسباب المبررة الواضحة لهذا القانون تبدو في ضرورة انصاف العمليات المتعلقة بشؤون النفط والغاز بالشفافية وبيان عمليات إدارة عمليات المؤثرة في الثروات النفطية والغازية ، وخلق فرص رقابية لكل ما يتعلق بهذه العمليات ، وهذا الامر من الميزات المهمة وكذلك من الميزات الأخرى هو إنشاء صندوق للأجيال المستقبلية (صندوق أجيال المستقبل لكوردستان16) و الذي يعد خطوة متميزة وبادرة يثاب عليها المشرعون في الإقليم .

وفي الفصل الخامس بين القانون كيفية توزيع عائدات الصندوق، وكان ذلك التوزيع جيدا و متنوعا في تفاصيل الحياة الاجتماعية والاقتصادية للإقليم ما عدا وجه واحد، وهو الاستثمار بكافة أنواعه، كان من المستحسن ان يضع المشرع الاستثمار في حسابه ، وكذلك لاحظنا عدم التطرق الى القوانين الاتحادية ، او رقابة المؤسسات الاتحادية او تخصيص نسب الى الموازنة الاتحادية .

ويمكن بحسب الدستور الاتحادي عند الاختلاف بين القانون الاتحادي و قانون الاقليم ان يطبق قانون الاقليم، إذن حتى عند تنفيذ قانون النفط والغاز الاتحادي فهذا القانون الأخير لا يكون ملزما للإقليم ويطبق الإقليم قانونه الخاص.

كما تعد الموازنة العامة الاتحادية مصدر التخصيصات المالية الأساسية للإقليم ويحدد وتحدد عمل الحكومة المركزية وبرامجها، كما يتم بواسطتها تحديد مصادر الإيراد والجباية وقنوات الإفاق او الصرف.

ومن أجل ذلك دأبت قوانين الموازنة العامة على تخصيص نسبة مئوية للإقليم من الإيرادات العامة للدولة.

الخاتمة

ظهر لنا البنية المتولبة لكيفية الحصول على الإيرادات و كيفية الاستفادة من الثروات و التي اعتبر الدستور عدّ، ان النفط والغاز أهمها باعتبارها المصدرين الرئيسيين لموازنة العراق.

يعد تطبيق الفدرالية في العراق تجربة فنية والتجارب الفنية تحتاج الى زمن كي تنضج، وخلال هذه المدة تظهر بعض إشكاليات لا نقول مشاكل، لان تعبير المشكلة قد يضلخ من الأمر و يعطها حجما و صورة أكبر من حقيقتها التي لا تستدعي الى ذلك، لدينا منعطفات سياسية و مؤثرة في الواجهة الحالية وكذلك في الجذور التاريخية. لذا فوضع دستور دائم ومستوعب لكل الحالات المستقبلية المجهولة ليس بالأمر الهين، و إنما يحمل عبئا ثقيلا على واضعيه لا يمكن أن يستهان به، لأن الدستور من اهم خصائصه الاستقرار والثبات والقدرة على التواصل دون ان يسبب الاختلالات أو التناقضات بين السلطات أو حتى انتقاص حق من الحقوق والواجبات الفردية و الجماعية.

والأمور المالية من المراكز الأساسية لكل الدول بكافة أشكالها و نظمها السياسية وتعد من اهم الجوانب ذات الفاعلية في حياة الإقليم و مواطنيه،

1- لذا يجب وضع الأطر الدستورية و التصاميم القانونية و التشريعات في الإقليم بوضوح تام لتكون قابلة للتطبيق دون ان يثير التصادمات مع الدستور الاتحادي .

¹ لمزيد من التفصيل راجع مؤلف ستيفن همسلي لونكريك ، العراق الحديث من سنة 1900 الى سنة 1950 ، بغداد ، 1988.

² المادة 110 و المادة 114 من دستور جمهورية العراق 2005.

³ المادة 115 من دستور جمهورية العراق 2005.

⁴ د.غازي فيصل مهدي ، نظاما الفدرالية و اللامركزية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور مجلة التشريع و القضاء ، العدد الأول ، بغداد ، 2009، ص 22.

⁵ المادة 109 من دستور جمهورية العراق 2005.

⁶ المادة 114 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

⁷ اسماعيل علوان عبود ، اختصاصات الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط و الغاز ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2015 ، ص 77.

⁸ حمزة الجواهري ، محاولة لاستنباط القانون الذي ينسجم مع الدستور ، بحث منشور في مجلة الحوار ، العدد 38 ، 2011 ، العراق ، ص 38.

⁹ حمزة الجواهري ، محاولة لاستنباط القانون الذي ينسجم مع الدستور ، ص 39.

¹⁰ جورج اندرسون ، مقدمة عن الفدرالية ، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا ، 2007، ص 30.

¹¹ جورج اندرسون ، مقدمة عن الفدرالية، المصدر السابق ، ص 29.

¹² جورج اندرسون ، مقدمة عن الفدرالية، المصدر السابق، ص 33.

¹³ رونالد ل. واتس ، الانظمة الفدرالية ، منتدى الاتحادات الفدرالية ، كندا، 2006، ص 67.

¹⁴ رونالد ل. واتس ، الانظمة الفدرالية، المصدر السابق ، ص 71 .

¹⁵ المادة 2 من قانون صندوق صندوق كردستان للعائدات النفطية و الغازية رقم 2 لسنة 2015

¹⁶ المادة 11 من قانون صندوق صندوق كردستان للعائدات النفطية و الغازية رقم 2 لسنة 2015